

วิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และผลสำเร็จในการดำเนินงานของเสนาบดีกระทรวง
ธรรมการซึ่งส่งผลให้กับการศึกษาของชาติและการพระศาสนา

6.1 ความต่อเนื่องของแผนการศึกษาชาติ

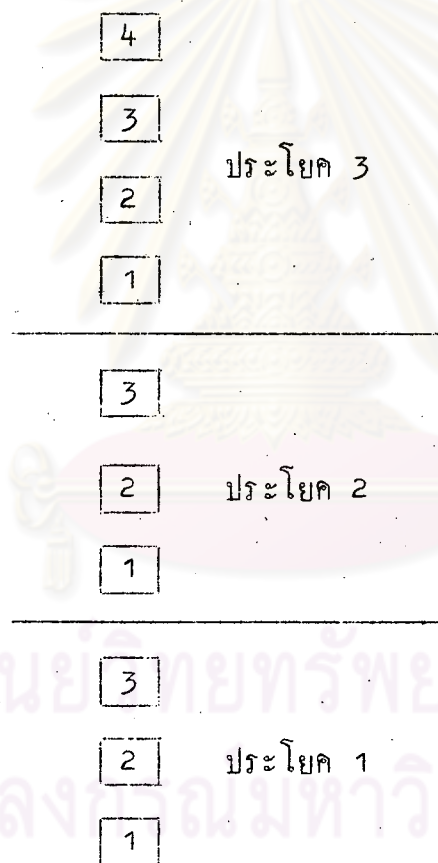
คำว่าแผนการศึกษาชาติ เป็นศัพท์สมัยใหม่ที่เริ่มใช้ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองแล้ว แต่เดิมเรียกกันอยู่หลายแบบ เช่น โครงการศึกษา รูปโครงการศึกษา สกิมการศึกษา หรือแผนที่โรงเรียน¹ แผนการศึกษาระดับแรกของไทย คือแผนการศึกษา ฉบับ พ.ศ. 2441 และหลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดมา แผนการ ศึกษาชาติแต่ละฉบับ เป็นเพียงความมุ่งหมายที่เสนาบดีแต่ละสมัยกำหนดขึ้นไว้ เพื่อกำกับการ ปฏิบัติงานเท่านั้น และเมื่อปฏิบัติไปแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมต้องเปลี่ยนแปลงใหม่ หรือเป็น เพราะเมื่อเปลี่ยนเสนาบดี เปลี่ยนปลัดทูลฉลองแผนการศึกษานั้นก็เปลี่ยนไปอีกได้² แต่ เมื่อเปรียบเทียบแล้ว แผนการศึกษาทุกฉบับก็มีความคล้ายคลึงต่อเนื่องกันเป็นส่วนใหญ่ในแง่ของการจัดชั้นเรียน ลำดับอายุ และการแบ่งสายการศึกษา การที่เสนาบดีต้องมีการปรับ ปรุงแผนการศึกษาอยู่บ่อย ๆ ก็เป็นผลมาจากความพยายามที่จะให้คุณภาพการศึกษาได้เทียม เทาอารยประเทศ เป็นอำนาจต่อ รองทางการเมือง กับประเทศตะวันตกทางการเมืองเพื่อ พ้นจากคำว่าไร้อารยธรรม และเพื่อดำรงความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของชาติ ซึ่งกำลังทวี ความสำคัญขึ้นทุกขณะ

¹ กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาค บังคับของไทย รายงานการวิจัยอันคัม 8, หน้า 36.

² เอกวิทย์ ณ ถลาง "อันอาจนำไปสู่ปรัชญาการศึกษาของเราเอง" เอกสาร ประชุมทางวิชาการ เรื่องพระพุทธานุศาสนากับการศึกษาในประเทศไทย, เนื่องในปีการศึกษา ระหว่างชาติ พ.ศ. 2513 ณ ห้องประชุมหอสมุดแห่งชาติ ทาวาสุกรี ระหว่างวันที่ 24-26 สิงหาคม 2513 (กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, 2513), หน้า 64.

เมื่อตั้งกระทรวงธรรมการแล้ว ยังไม่มีแผนการศึกษา แต่ใน พ.ศ. 2438 นั้น ได้มีการกำหนดชั้นเรียนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยแบ่งชั้นเรียนออกเป็น 3 ประโยค คือ ประโยค 1 ประโยค 2 และประโยค 3 สำหรับประโยค 1 และประโยค 2 มี 3 ชั้น ประโยค 3 มี 4 ชั้น เป็นแบบ 3 - 3 - 4 รวมทั้งหมด 10 ชั้น ถ้าดูตามแผนภูมิแล้ว จะเป็นดังนี้

แผนภูมิที่ 1 การจัดชั้นเรียนใน พ.ศ. 2438



เราอาจถือได้ว่า การกำหนดชั้นเรียนไว้ 10 ปี แบบ 3-3-4 ถือเป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดชั้นเรียนในแผนการศึกษาชาติต่อมา แม้จะยังไม่มีกำหนดอายุผู้เรียนทุกชั้น และการศึกษามุ่งสู่แนวเดิวก็คือสามัญศึกษา ซึ่งถือการเรียนเพื่อรับราชการอัน

เป็นปรัชญาการศึกษาในสมัยนั้น ดังนั้นผู้สอบไล่ได้ประโยคบริบูรณ์หมายถึงผู้สอบไล่ได้ชั้น 3 ของประโยค 2 จะได้รับการยกเว้นพจนจากสังกัดหมู่กรมกอง (ถ้าเทียบกับปัจจุบันก็คือเทียบเท่าประถมปีที่ 6) ดังปรากฏในพระบรมราชโองการที่มีไว้ว่า

เด็กคนใดที่เป็นหมู่ไพร่หลวงนายทหารพลเรือนก็ดี ถ้าเด็กที่ยังไม่มีเจ้าหม่อมขุนนางเป็นคนขอมือชาวก็ดี ตั้งแต่อายุ 20 ปีลงมา ถ้าสมัครแล้วเรียนอยู่ในโรงเรียนหลวงแล้ว เป็นอันคุ้มครองตัวไต่ยังไม่ท่องสักขอมือ ถ้าอายุ 20 ปีขึ้นไปนักเรียนคนใดยังไม่ได้อ่านวิชาประโยค 2 ไม่ได้อ่าน จึงให้เจ้าหม่อมขุนนางเอาตัวไปรับราชการตามหมู่ตามกรม การเล่าเรียนไม่ยอมไป เว้นไว้แต่นักเรียนผู้นั้นจะกลับมาสอบไล่วิชาประโยคที่ 2 ได้จะให้หนังสือสำคัญคุมสักเฉพาะตัวผู้นั้นทุก ๆ คน ¹

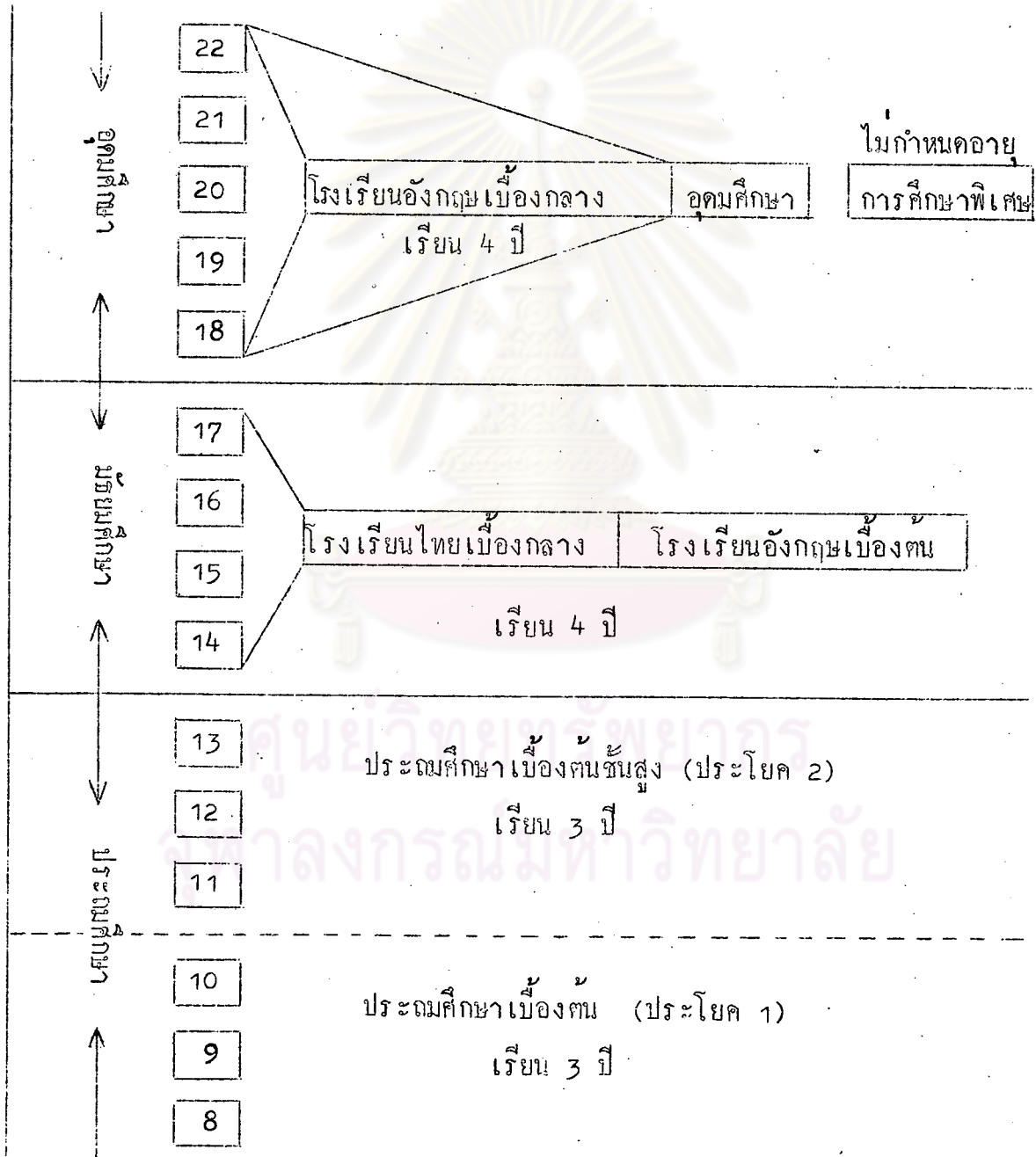
ความรู้ชั้นสูงสุดสมัยนั้นคือประโยค 3 ชั้น 4 หรือเทียบเท่า ม.ศ. 3 ในปัจจุบันนี้เอง ความคิดเรื่องการศึกษาพิเศษหรือวิสามัญศึกษายังไม่ปรากฏ

ศูนย์วิทยพัชรากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เอกสารเรื่องจัดการศึกษา..., หน้า 66, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง วันอังคาร เดือนอ้าย แรมสิบสี่ค่ำ ปีชวด สัมฤทธิศก ศักราช 1250.

แผนภูมิที่ 2 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2441

ในระบายนั้เรียกว่า โครงการศึกษาสำหรับชาติ ร.ศ. 117 ถือว่าเป็นแผนการศึกษานานาชาติฉบับแรกที่ทำขึ้นอย่างละเอียด มีการกำหนดอายุนักเรียนในระดับต่าง ๆ เป็นครั้งแรก และเป็นแบบฉบับของการจัดประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในแผนการศึกษาฉบับต่อมา



มูลศึกษา (อายุภายใน 7 ขวบ)

สิ่งที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาฉบับนี้คือ

1. มวลศึกษา หมายถึงการศึกษาจะตั้งต้นประโยค 1 หรือประถมศึกษา ไม่มีการกำหนดอายุเริ่มต้นแต่ต้องสิ้นสุดใน 7 ขวบ ได้แก่โรงเรียนตามวัด โรงเรียนบูรพบท (คืออนุบาลในปัจจุบัน) จัดเป็นสาขาของประถมศึกษา
2. ประถมศึกษา ก็คือรวมประโยค 1 และประโยค 2 ของ พ.ศ. 2438 เดิม กำหนดชั้นเรียนไว้ระดับละ 3 ปี รวมเป็น 6 ปีคงเดิม กำหนดอายุสิ้นสุดใน 13 ขวบ รวมเรียกว่าการเรียนภาคประถมทั้งหมด
3. มัธยมศึกษา คือประโยค 3 เดิม มีเวลาเรียน 4 ปี โรงเรียนในระดับนี้ ยังเรียนวิชาสามัญทั่วไป หรือเรียนภาษาต่างประเทศบ้าง ยังเน้นเรื่องหนังสือไทยและอังกฤษ เพื่อรับราชการหรือศึกษาต่อในระดับสูง ยังไม่มุ่งฝึกอาชีพ
4. อุดมศึกษา เป็นของใหม่ กำหนดไว้ 2 ระดับ คือศึกษาเพื่อไปต่อยังต่างประเทศ มีระดับหนึ่งเรียน 4 ปี ส่วนอีกระดับหนึ่งเป็นการศึกษาชั้นอุดมศึกษาสูงสุดในประเทศ กับการศึกษาพิเศษ แต่เป็นไปเพื่ออาชีพรับราชการ ได้แก่ โรงเรียนฝึกหัดครูอาจารย์ โรงเรียนกฎหมาย

แผนการศึกษาชาติฉบับนี้ยังยึดความมุ่งหมายให้รับราชการ เช่น เดิม การศึกษาในชั้นประถมและมัธยมยังเป็น 3-3-4 หรือถ้ารวมอุดมศึกษาก็เป็นแบบ 6-4-5 เวลาเรียนทั้งหมด 15 ปี ซึ่งนานเกินไป ไม่เหมาะสำหรับการเร่งผลิตคนเพื่อทำงาน ไม่มีการตัดตอนให้จบในแต่ละหน่วย จะเอื้อต่อการศึกษาต่อในระดับที่สูง ๆ ขึ้นไป โครงการนี้ยึดเอาแบบของประเทศอังกฤษเป็นหลัก แม้จะไม่มีมหาวิทยาลัยในขณะนั้น แต่เสนาบดีก็จะรวบรวมวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย โรงเรียนแพทยากร รวมวิทยาลัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็น รัตนโกสินทร์สาครวิทยาลัย

แต่แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2441 นี้ ไม่ได้นำออกใช้เพราะสมบูรณ์แบบเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพเป็นจริงของการศึกษาในเมืองไทยขณะนั้นว่า ควรเร่งจัดการศึกษาระดับมูลศึกษาและประถมศึกษาให้ได้มาตรฐานเสียก่อน และการยึดเอาระเบียบวิธีการ

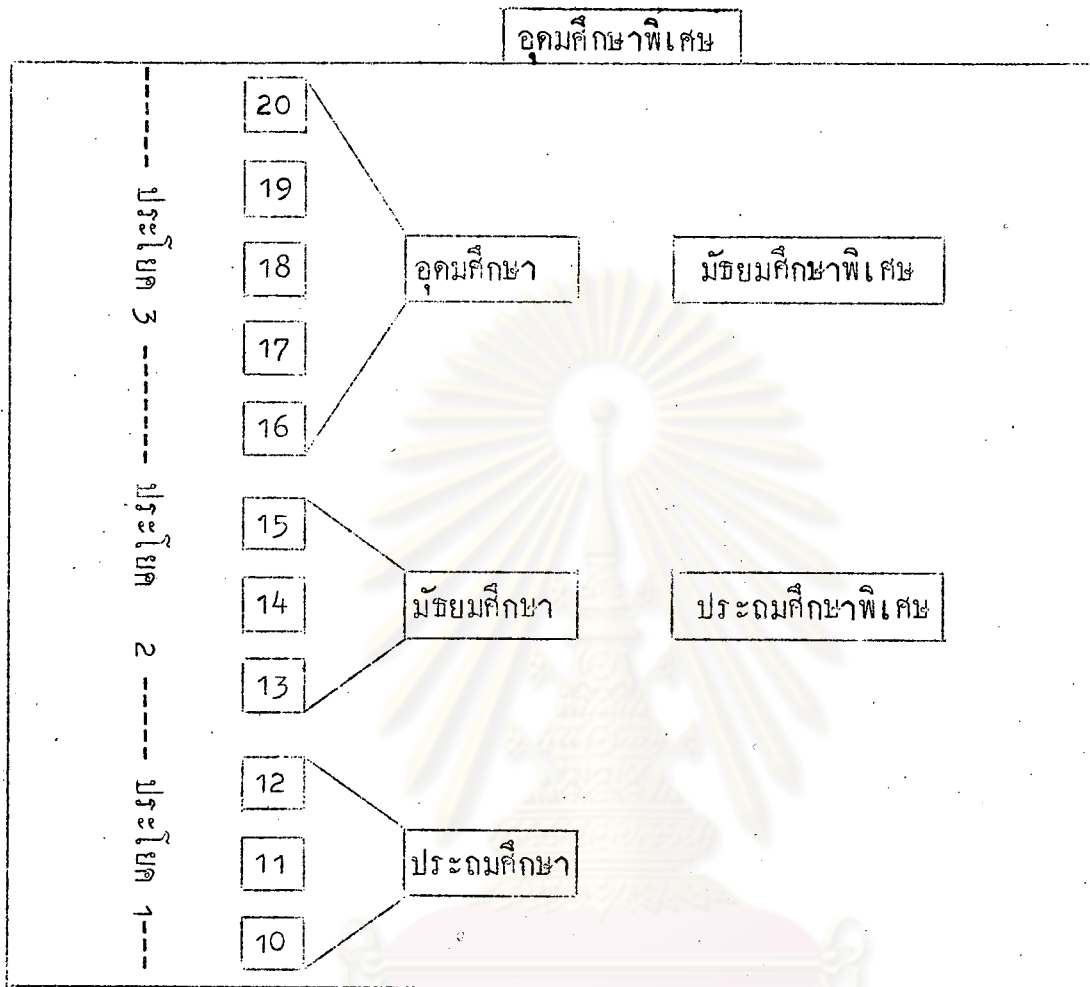
ตะวันตกหาเงินเพื่อการศึกษา ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 4 จะยิ่งทำได้ยาก จึงเท่ากับว่าแผนการศึกษาฉบับนี้ถูกเก็บไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

แผนภูมิที่ 3 โครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2445

สิ่งที่น่าสังเกตในโครงการศึกษานี้ คือ

1. ยังคงจัดชั้นเป็น 3 ระดับ คือประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษาตามแผนการศึกษา 2441 และนำรูปแบบของ พ.ศ. 2438 มาผสมกับ พ.ศ. 2441 เป็นแบบ 3-3-5 ระยะประถมศึกษาเอามูลศึกษารวมควมมีกำหนด 3 ปี เท่ากับประโยค 1 ตั้งต้นควมอายุ 10 ขวบ มัธยมศึกษา คือประโยค 2 เดิมและแทนที่จะเป็นระดับประถมศึกษาอีกให้สูงเป็นมัธยมศึกษา ตั้งต้นควมอายุ 13-15 ระดับอุดมศึกษาตั้งต้นควมอายุ 16-20 คงชั้นเรียนไว้ 5 ปี แต่เมื่อการจัดชั้นเรียนเพียง 11 ปี ถึงแม้จะเป็นอุดมศึกษา ยังเรียกว่าโรงเรียนพิเศษ ไม่ใช่คำว่า มหาวิทยาลัย
2. มีการแบ่งให้การศึกษาสามารถเรียนจบได้ในแต่ละตอน และเริ่มโครงการให้เรียนการศึกษาวิชาชีพ หรือการศึกษาพิเศษ ผู้จบประถมศึกษาได้รับประกาศนียบัตรประโยค 1 มีทางเลือกสำหรับดำเนินชีวิตเป็น 3 ทาง คือ
 1. ออกไปประกอบอาชีพตามความสมัครใจ
 2. เรียนต่อสามัญศึกษาในชั้นมัธยมศึกษา
 3. เรียนต่อด้านวิสามัญศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษาพิเศษ คือวิชาเฉพาะ หรือวิชาชีพที่เปิดสอน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ผู้ได้รับประกาศนียบัตรประโยค 2 ก็เลือกทางดำเนินชีวิตได้ 3 ทาง เช่นกัน คือ

1. ออกไปประกอบอาชีพตามสมัครใจ
2. เรียนต่ออุดมศึกษา
3. เรียนต่อมัธยมศึกษาพิเศษ

ผู้ได้ประกาศนียบัตรประโยค 3 ก็เลือกทางดำเนินชีวิตได้ 3 ทาง คือ

1. ออกไปทำงานส่วนตัว
2. ออกรับราชการ
3. เรียนต่ออุดมศึกษาพิเศษ ซึ่งต้องส่งไปต่างประเทศ ยังไม่มีเปิดสอนในประเทศไทย

3. การแยกเป็นสามัญศึกษา และการศึกษาพิเศษหรือวิสามัญศึกษา เป็นความคิดที่ดี แต่จะเห็นความเสียเปรียบของการศึกษาพิเศษชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น เพราะการศึกษาพิเศษยังไม่มี การตกลงว่าเรียนอย่างไรเป็นขั้นไหน แล้วแต่ทางโรงเรียนจะเป็นผู้กำหนดเอาเองว่าจะรับนักเรียนมีความรู้สามัญชั้นใด เขาต้องการศึกษาพิเศษชั้นใด ถ้าการศึกษาพิเศษยังไม่มี การกำหนดชั้น เช่น วิชาการพิมพ์หนังสือ การช่าง การเพาะปลูก ผู้มีความรู้ชั้นสามัญจบชั้นใดจึงไม่สามารถเทียบเขาลำดับชั้นของการศึกษาพิเศษนั้นได้ การไม่จัดระเบียบให้แน่นอน ทำให้เกิดความไม่มั่นใจว่าจบการ เรียนวิสามัญศึกษาแล้วจะเทียบความรู้ชั้นใดได้ ความบกพร่องนี้ทำให้เกิดความไม่นิยมการเรียนวิสามัญศึกษาแต่แรกเริ่ม

แผนภูมิที่ 4 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2456

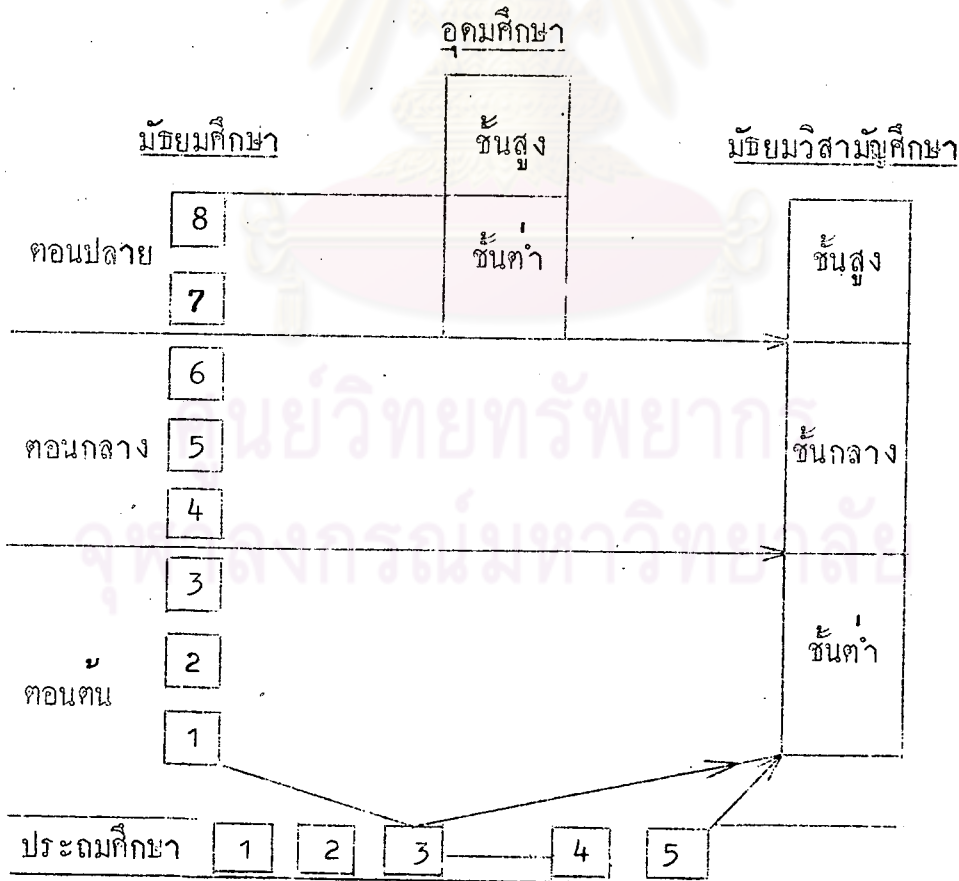
แผนการศึกษาฉบับนี้มีความเกี่ยวเนื่องกับแผนการศึกษาหรือโครงการศึกษาที่แล้วมาน้อยที่สุด สิ่งที่ยังคงอยู่คือระบบประถมยังเป็น 3 ชั้นอย่างเดิม แต่ให้เพิ่มประถมศึกษาอีก 2 ชั้น สำหรับผู้ทุนทรัพย์น้อยไม่ต้องการเรียนสามัญศึกษาให้เรียนต่ออีก 2 ปี เป็นวิสามัญศึกษา

	สามัญศึกษา		วิสามัญ	
	8	7	ชั้นสูง	มหา- วิทยา ลัย
อุดมศึกษา				
มัธยมศึกษา	6			
	5			
	4			
	3			
	2			
	1			
ประถมศึกษา	1	2	3	4
				5



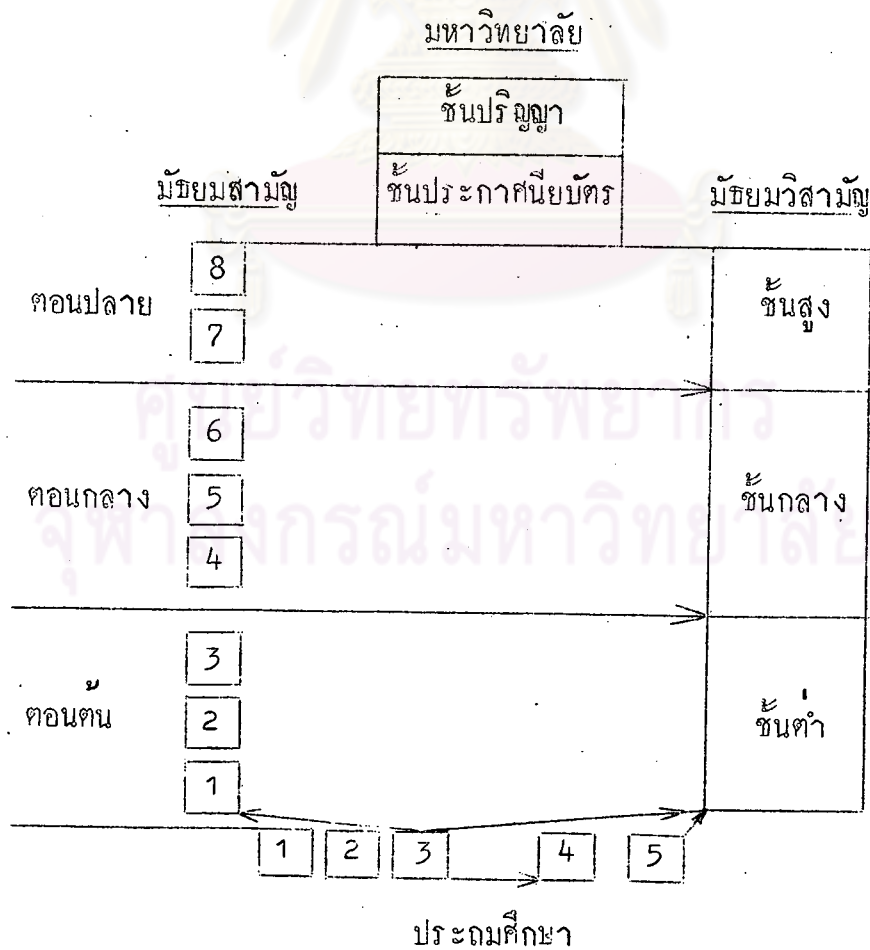
แผนการศึกษาฉบับนี้ตั้งใจจะให้สนใจการศึกษาพิเศษตั้งแต่ระดับประถมศึกษา แต่กลายเป็นการยกระดับความรู้ทางสามัญศึกษาและละเอียดการศึกษาพิเศษอย่างชัดเจน เพราะแนวคิดมาอยู่มัธยมสามัญ วิสามัญศึกษามีเพียงชั้นประถม คือ ประถมปีที่ 4-5 แล้วข้ามไปมีเอาในชั้นอุดมศึกษาเลยที่เดียว ส่วนมัธยมวิสามัญไม่มี ถ้านักเรียนเรียนชั้นมัธยมศึกษาด้านสามัญไปจนถึงชั้นมัธยมปีที่ 6 แล้ว ความรู้สึกอยากเป็นข้าราชการจะกลับสูงขึ้นเพราะเหลืออีกเพียง 2 ปี ก็จะจบชั้นสามัญแล้ว ส่วนผู้ที่จบมัธยมสามัญก็ยังไม่ยอมออกมารับราชการมากขึ้น เพราะจะกลับไปเรียนทางวิสามัญศึกษาก็ยังไม่แน่ใจว่าอีกกี่ปีจะสำเร็จ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะสู้อาชีพราชการได้หรือไม่ก็ยังเป็นที่สงสัยอยู่ควย แผนการศึกษาฉบับนี้จึงใช้ได้สั้นที่สุด คือเพียง 2 ปีเท่านั้นเอง ต้องแก้ไขใหม่

แผนภูมิที่ 5 การแก้ไขแผนการศึกษาชาติ 2456 เป็นฉบับ พ.ศ. 2458



1. ระดับประถมศึกษา คงรูปแบบเดิม
2. ระดับมัธยมศึกษา มี 8 ชั้น เช่นเดียวกับ พ.ศ. 2456 แต่ตัดตอนออกเป็น 3 ระดับ มัธยมศึกษาตอนต้น มี 2 ปี ตอนกลางมี 4 ปี ตอนปลายมี 2 ปี แต่ละตอนก็ไม่นานเกินไปสำหรับผู้ที่มีสติปัญญาไม่ถึงจะคิดกลับไปเรียนวิชาความรู้สามัญศึกษา และเมื่อจบการศึกษาตอนใดตอนหนึ่งก็สามารถออกไปประกอบอาชีพหรือศึกษาต่อในชั้นสูงได้
3. เพิ่มสายมัธยมวิสามัญศึกษาขึ้น เปิดโอกาสให้ผู้เรียนต่อมัธยมศึกษาสามัญได้ครึ่ง ๆ กลาง ๆ สามารถแยกออกไปเรียนทางวิสามัญศึกษาได้ แต่ยังมีข้อบกพร่องคือกำหนดเวลาเรียนของฝ่ายวิสามัญยังไม่แน่นอน ท้องแล้วแต่หลักสูตรของแต่ละแขนงจะกำหนดไว้ เช่น แผนกพาณิชการมีทั้งระดับ 3 ปี ระดับ 6 ปี โรงเรียนพาณิชการ 2 ปีก็มี 5 ปีก็มี และเมื่อจบแล้วไม่สามารถต่อในระดับอุดมศึกษาได้

แผนภูมิที่ 6 โครงการศึกษา พ.ศ. 2464



เป็นโครงการที่ดัดแปลงมาจากฉบับ พ.ศ. 2458 ขอความและสาระต่าง ๆ คลายกัน เป็นแผนผังที่โซมาจนถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง รูปแบบเป็นดังนี้ คือ

1. ระดับประถมศึกษายังคงเดิม
2. มัธยมศึกษาสามัญแบ่ง 3 ระดับคงเดิม แต่ตัดตอนมัธยมตอนต้นและตอนกลางให้เท่ากัน คือระดับละ 3 ปี
3. มัธยมศึกษาวิสามัญ จัดและแบ่งระดับเช่นเดียวกับสามัญศึกษา
4. การเรียกชื่อของระดับอุดมศึกษาใช้คำว่า มหาวิทยาลัยชั้นปริญญาและชั้นประกาศนียบัตรแทนคำว่าอุดมศึกษาชั้นสูงและชั้นต่ำ

เมื่อมีพระราชบัญญัติบังคับการศึกษา อายุที่เริ่มเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษาคือ 7 ปีบริบูรณ์

จะเห็นว่าตั้งแต่เริ่มมีแผนการศึกษาชาติ และโครงการศึกษาทุกฉบับยกเว้นฉบับ พ.ศ. 2464 ระบบการศึกษายังเป็นระบบปิดคือเพ่งเล็งเฉพาะด้านสามัญศึกษาที่เป็นไปในแบบใหญ่เรียนต้องเรียนติดต่อกันไปจนสำเร็จ มิฉะนั้นก็ล้มเหลวไปเลย เป็นการกีดกันผู้ค้อยกว่า ประกอบกับในระยะนั้นยังมีระบบการคัดเลือกชิงทุนเล่าเรียนหลวง เพื่อไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ จึงต้องเตรียมด้านสามัญศึกษาให้มีคุณภาพพอที่จะไปต่อความรู้ต่างประเทศได้ การศึกษาจึงอยู่ในวงแคบ เป็นไปเพื่อคัดคนมากกว่าจะจัดการศึกษาเพื่อคนส่วนใหญ่ได้ มีโอกาสได้ศึกษาสูง ๆ ขึ้นไป¹ การวางแผนสามัญศึกษาจึงหนีไม่พ้นจากสภาพการออกเลียนแบบตะวันตกตั้งแต่สมัยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ จนถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และไม่ใช่เกิดจากการมองคุณภาพสังคมไทยทั้งประเทศ² แต่เมื่อเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

¹ ม.ล. บุญเหลือ ฤกษ์ชู, "การศึกษาแบบบอลมอลวย", ศูนย์ศึกษา 18, ฉ.2 (ตุลาคม - ธันวาคม 2514), หน้า 25.

² David K. Wyatt, "The Beginnings of Modern Education in Thailand" The Politics of Reform in Thailand, Bangkok : Thai Wattana Panich, 2512, p. 383.

ได้เป็นเสนาบดีแล้วจึงจัดใควา เป็นนักการศึกษาอาชีพที่ทันสมัย มีความเข้าใจสภาพแบบ
ไทย ๆ ¹ แนวโน้มที่มาทางวิสามัญศึกษาทำให้การศึกษาของไทยเริ่มมีความหมายขึ้น แต่ก
ใควาทางคานวิสามัญศึกษาจะราบรื่น ดังจะใควาในตอนที่ต่อไป การที่แผนการศึกษามีอยู่
มากและเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ เพราะต้องการรูปแบบที่ดีที่สุด แม้ในปัจจุบันนี้แผนการศึกษาก็ยัง
เป็นปัญหาที่ผู้บริหารการศึกษายังต้องการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่เป็นการแปลกแต่
ประการใด ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงเห็นความสำคัญของแผนการ
ศึกษาชาติ ที่มีแต่การลอกเลียนแบบโดยไม่คำนึงถึงสิ่งที่ต้องการลึกซึ้งในการจัดการศึกษา
หรือดังที่ใควากันว่า เป็นปรัชญาการศึกษาอันเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ การรับแต่
รูปแบบ ระเบียบวิธีและลักษณะวิชาของตะวันตกและยึดว่าการศึกษาคือความรู้ เป็นสิ่งไม่ถูก
ต้อง จึงทำให้มีผู้วิจารณ์ว่า การทำเช่นนั้นจะทำให้การศึกษาของไทยเป็นหุ่นยนต์ที่ไร้วิญญาณ
ขาดแก่น ขาดชีวิต และปะปะใควาย ² พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรง
ติงใควา ดังนี้

การศึกษาที่เป็นมาแล้วนั้นดำเนินไม่ถูกรอย คือไม่มีใครจะใควาสอนให้คนไทยนึก
ถึงสิ่งที่เคยเป็นมาแล้ว มักจะหันหาแบบของคนโน้นคนนี้มาตั้งเป็นตัวอย่างเท่ากับ
เอาหัวยักข่าง หัวเงาะข่าง มาสวมลงในหัวคน ก็เอาหัวยักข่างหัวเงาะเหล่าน
นั้นมีไขมันเหมือนหรือเหมาะกับรูปหัวไปทุกที่เมื่อไร ถึงนายช่างจะทำให้วิจิตร
พิสดารอย่างไรก็ไม่เหมือนคน เพราะฉะนั้นถ้าไปโค่นที่หัวโต นัยน์ตาเราไม่ตรง
รอยที่เขาเงาะไว้ผลจะเป็นอย่างไรเล่า เราก็ต้องหกลมปากแตกไปเท่านั้นเอง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 385

² เอกวิทย์ ณ ถลาง, "เมื่อคติการจัดการศึกษาแบบตะวันตกเข้าสู่สยาม"
สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 6 น.2 (กันยายน - พฤศจิกายน 2511), หน้า 92.

และที่ปากแตกกันเสมอเดี๋ยวนี้เพราะเหตุใด เพราะเหตุกรรมศึกษาล้มข้อสำคัญไปเสีย ไปเข้าใจผิดเห็นว่าสอนใหญ่หนังสือ คิดเลขทำบัญชีได้พอแล้ว ที่แท้โบราณทานกลาวไว้ว่า ปากเป็นเอก เลขเป็นโท หนังสือเป็นตรี ความชีวิตเป็นตรา นี้ก็เห็นได้ว่า ความชีวิตและความคินั้นจะไปเปรียบอะไรไม่ได้ของยอมยกให้เป็นตราคือใครทำดีหรือทำชั่วก็ได้แก่ตัวผู้นั้นเอง เมื่อได้ประทับตราลงไปแล้วจะเปลี่ยนแปลงไข้อย่างไรไม่ได้เป็นอันขาด ดวงตราเป็นอย่างไรก็ต้องปรากฏฉายประทับตราอย่างนั้น ซอนี่เป็นข้อสำคัญมาก ¹

พระราชดำรัสนี้ แสดงพระปรีชาสามารถของพระองค์ที่ทรงมองการจัดการศึกษาของไทยและแผนการศึกษาชาติขณะนั้นได้อย่างทะลุปรุโปร่ง และทรงให้ข้อเสนอแนะอย่างสมเป็นพระมหาธีรราชเจ้าโดยแท้ สมควรที่นักการศึกษาปัจจุบันก่อนที่จะปรับปรุงการศึกษาโดยวิธีวิธีการที่ได้ศึกษามาจากต่างประเทศควรจะได้ฟังเล็งใจให้มาก

6.2 การเปลี่ยนค่านิยมทางการศึกษาเพื่อรับราชการมาเป็นการศึกษา เพื่อสังคมและเศรษฐกิจ

เราจะเห็นว่า ในโครงการศึกษาชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2445 เป็นต้นมา เสนาบดีกระทรวงธรรมการเริ่มสนใจการศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐานไปประกอบอาชีพส่วนตัวมากขึ้น และเมื่อพื้นฐานทางเศรษฐกิจของชาวไทยขึ้นอยู่กับการกสิกรรม ส่วนหัตถกรรมและการค้าก็เริ่มจะรู้สึกบางแลดูว่า ควรจะสนใจอย่างจริงจังเพื่อเขาแทรกแทรกและขจัดอิทธิพลชาวต่างชาติไป แผนการศึกษาชาติจึงเริ่มเปิดทางสำหรับผู้สนใจวิชาชีพ จนกระทั่ง

¹ จมื่นอมรรตวนารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), พระราชกรณียกิจข้อสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 7, เรื่องการศึกษาของชาติ ตอน 1, หน้า 104, คัดจากพระราชดำรัสตอบเนื่องในพิธีขึ้นตรมงคลของโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2457.

ต่อมาเป็นส่วนหนึ่งในวิชาประถมศึกษาหรือการศึกษาระดับมัธยม ดังปรากฏในแผนการศึกษา พ.ศ. 2464 ถึงกระนั้นก็ยังมิสนองวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เด็กจบการศึกษาได้นำความรู้ไปเป็นพื้นฐานประกอบอาชีพการงานหรือการค้าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ถึงแม้โครงการศึกษา ที่ใฝ่กว้างไว้ไม่รัดกุมในตอนต้นจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การเริ่มต้นอย่างจริงจังนั้นสายเกินไป ก็กล่าวจะปรับปรุงใหม่ 2 สายการศึกษาริเริ่ม ก่อเมื่อ พ.ศ. 2458 ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นที่ทำให้การจัดการศึกษาเพื่อเศรษฐกิจไม่เป็นไปอย่างราบรื่น คือ

6.2.1 ทัศนคติแต่เดิมของสังคมไทย

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยนั้น ความผูกพันในสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นไปอย่างลึกซึ้งมาก ทุกสิ่งทุกอย่างที่เนื่องกับองค์พระมหากษัตริย์ จะได้รับการยกย่องไปด้วย ผู้ใดเป็นข้าราชการก็ถือว่าเป็นคนของหลวง จะได้สิทธิพิเศษมากกว่าบุคคลธรรมดา ในกฎหมายตราสามดวงได้กล่าวถึงการเป็นข้าราชการไว้ว่า ตำแหน่งที่มีเกียรติสูงส่ง ยากที่บุคคลทั่วไปจะเป็นข้าราชการได้ เพราะต้องได้รับการคัดเลือก¹ แม้ในสมัยรัตนโกสินทร์ ประเพณีนิยมนี้ก็ยังถือปฏิบัติต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ได้สมัครเข้ารับราชการนั้น ในระดับความรู้เท่าเทียมกัน ถ้าเป็นบุตรขุนนาง ข้าราชการก็จะได้รับสิทธิพิเศษก่อน ดังปรากฏในประกาศพระบรมราชโองการว่า

ถ้าผู้ใดมีชาติตระกูลคืออยู่ ไปทำราชการในออฟฟิศหนึ่งออฟฟิศใด เข้าทำการพร้อมกันและทำการดีเสมอกันกับผู้ซึ่งไม่มีตระกูล ผู้ซึ่งมีตระกูลคงได้ยกย่องยศศักดิ์ก่อนผู้ซึ่งไม่มีตระกูล เพราะตระกูลเป็นเหมือนหนึ่งประกันตัวอยู่อีกชั้นหนึ่ง ความจริงเป็นอยู่ดังนี้²

¹ กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 5, หน้า 348-49.

² เอกสารการจัดการศึกษา..., หน้า 130, "ประกาศให้กุลบุตรข้าราชการเข้ารับราชการตามออฟฟิศต่าง ๆ" คัดจากกฎหมายรัชกาลที่ 5 เล่ม 3, หน้า 1066.

เมื่อใดเป็นข้าราชการ สามารถเลื่อนยศ ก็มีศักดิ์เพิ่มขึ้น ครอบครัวย่อมมั่นคง
ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังกำหนดไว้เป็นกฎหมายว่า

อนึ่งก็เป็นโบราณราชประเพณีสืบมา ถ้าข้าทูลลอองฯ ผู้ใหญ่ผู้น้อยมีความชอบ
ใดใช้ในราชการแล้ว จะมีราชกิจหุ้ระไปในที่ใด ๆ แลถึงมรณภาพก็ดี อยู่พวย
หลังทรงพระกรุณาชุบเกล้าชุบกระหม่อมเลี้ยงบุตรภรรยา ญาติพี่น้องมิให้ผู้ใดทำ
ข่มเหงใด ¹

การเป็นข้าราชการในสมัยโบราณมีความสำคัญมาก เพราะเป็นสมัยแห่งการต่อสู้
ศึกสงครามตลอดเวลา เมื่อพระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นนักรบ ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นทหาร
หรือพลเรือน ต้องจับอาวุธขึ้นต่อสู้ด้วยกันทั้งนั้น กฎหมายจึงต้องให้ความสำคัญแก่ชาของ
พระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งต้องคุมบรรดาไพร่พลออกรบ แมภายหลังบ้านเมืองสงบแล้วก็ยังยกย่อง
ว่าข้าราชการคือชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองต่อมา ข้าราชการจะได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด
เป็นรายได้นานอน ครอบครัวยุคใดยุคหนึ่งเกี่ยวข้องกับข้าราชการ ถือเป็นผู้มีหน้ามีตาในสังคม
แม่แต่สตรีถ้าใดเป็นเพียงอนุภรรยาของข้าราชการก็สามารถถือศักดิ์ดินาใดครั้งหนึ่งของภรรยา-
หลวง ² ทั้งกฎหมายและประเพณีจึงทำให้ความคิดที่ว่า ข้าราชการเป็นผู้มีบรรดาศักดิ์สูง
มีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นไปอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น จึงเป็นอาชีพที่ดึงดูดความสนใจเห็นเป็นหนทาง
ก้าวไปสู่ความรุ่งโรจน์ในชีวิต ขณะเดียวกัน สภาพของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ซึ่งดำรงชีวิต
เป็นชาวนาชาวไร่ เป็นอาชีพที่เหน็ดเหนื่อย ไร้อาชีพที่เห็นค่าน้อย และถือเป็นอาชีพที่ไร้เกียรติ
แม่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เมื่อท่านได้วางแผนการศึกษาที่จะให้นักเรียนได้ศึกษาวิชากลี-
กรรม เพื่อจะได้ออกไปประกอบอาชีพนี้ต่อไป ท่านยังได้แสดงความวิตกว่า "วิชาเพาะปลูก

¹ กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 5, หน้า 249.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 315.

ต้องออกแรงมาก ต้องทำงานกลางแจ้ง ธรรมดางานหนักถ้าไม่จำเป็นมนุษย์ยอมหลีกเลี่ยงไปแสวงงานเบา" ¹ นอกจากนี้ อาชีพกสิกรรมยังขึ้นอยู่กับความไม่แน่นอนของดินฟ้าอากาศ พระยาสุริยานุวัตร ได้ชี้สภาพความแตกต่างระหว่างชาวนากับชนชั้นปกครองให้เห็นเด่นชัดว่า อาชีพกสิกรรมเป็นอาชีพที่ไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลเลย โดยบรรยายว่า

ชาวนาที่ยากจนซัดสควยทุน ต้องออกแรงทำงานแต่ค่าจ้างคยคือ ความเห็นดีเห็นอยู่เพียงใด ย่อมจะเห็นปรากฏอยู่ทั่วไปแล้วในเวลาที่ทำนาอยู่ เสียบียงอาหารและผ้านุ่งห่มไม่พอกต้องซื้อเสื้อผ้าโดยต้องเสียราคาแพง หรือถ้าต้องกู้เงินเขาไปซื้อก็ต้องเสียดอกเบี้ยอย่างแพงเหมือนกัน เมื่อเกี่ยวเขา ² ได้ผลแล้ว ไม่มีกำลังและพาหนะพอจะขนไปจากลานนวดเขา หรือไม่มียุงนางสำหรับเก็บเขาไว้ขาย เมื่อเวลาเข้าในตลาดจะขึ้นราคาก็ตองจำเป็นขายเขาเสียแต่เมื่ออยู่ในลานนั่นเอง จะให้ราคาต่ำสักเท่าใดก็ตองจำใจขาย... แรงที่ได้ออกไปโดยความเห็นดีเห็นอยู่และความซึ้งตองทรमानกายออกสู่สหตากแดดฝนทนลำบากมาเป็นหนักหนานั้น ก็ไม่ทำให้เกิดผลเป็นทรัพย์สินของตัวเองได้เท่ากับออกแรงทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นฝ่ายเดียวเป็นแท้ คุณเป็นที่นาสมเพชนัก ³

นอกจากนี้ พระยาสุริยานุวัตร ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ควรที่รัฐบาลจะได้เหลียวแลให้มากขึ้น เมื่อเราไม่สามารถสู้กับต่างประเทศด้วยผละกำลังแล้ว เราควรสู้ด้วยกสิกรรม

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 6 แฟ้ม ศ.2/14 คำแนะนำกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 2

² หมายถึงชาว

³ พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์, หน้า 71-72.

หัตถกรรม มิฉะนั้นจะเอาตัวไม่รอด¹ ขณะเดียวกัน นายเทียนวรรณซึ่งเป็นนักคิดนักเขียนก็ตีสภาพว่า ข้าราชการได้อำนาจสิทธิพิเศษมากเกินไป นายเทียนวรรณถึงกับกล่าวหาความพยายามปรับปรุงประเทศเปลี่ยนขนบธรรมเนียมทั้งทางสังคมและการปกครองหลายประการ แต่การปรับปรุงนั้นจะไม่ได้ผล ถ้าไม่แก้ไขระบบความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างข้าราชการกับประชาชนให้หมดไป² เมื่อคนไทยส่วนใหญ่เห็นสภาพความจริงของชีวิตที่แตกต่างกันอยู่เช่นนี้แต่อดีต การจะแก้ไขทัศนคติว่าการประกอบอาชีพอื่นจะดีเท่ากับอาชีพข้าราชการจึงเป็นไปได้ยาก ทุกคนยอมใฝ่ฝันจะเป็นผู้มีเกียรติในสังคม ดังนั้นเมื่อประสบโอกาสมีหนทางเปิดกว้างสำหรับจะเป็นข้าราชการใด ในยุคที่เริ่มตั้งโรงเรียน โรงเรียนหลวงจึงทำให้เกิดค่านิยมอันเป็นประเพณีในสังคมว่า เป็นทางผานเพื่อรับราชการทั้งนั้น³ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงกล่าวว่า ในระยะนั้นใครได้ประโยค 2 ก็ได้เป็นถึงเสมียนโต พอฝึกหัดทำงานในหน้าที่แล้วก็ได้เลื่อนขึ้นเป็นเสมียนเอกแทบทุกคน⁴ แม้ใน พ.ศ. 2445 จะวางโครงการศึกษาชาติให้มีการศึกษาพิเศษ แต่ขณะเดียวกันจุดเด่นกลับอยู่ที่การตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน สำหรับฝึกคนเข้ารับราชการ เป็นสำคัญ ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ค่านิยมนี้ไม่เปลี่ยนแปลง ถึงแมตตอนปลายรัชสมัยจะทรงพยายามให้เห็นว่า การจัดการศึกษานี้เป็นไปเพื่อความเจริญทางสติปัญญาของตน แต่ก็ไม่เกิดผลดังที่ตั้งพระราชหฤทัยไว้ และทรงมีพระราชหัตถเลขาว่า ความคิดเรื่องการศึกษาแต่แรกก็เป็น-

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 512.

² ชัยอนันต์ สมทวนิช, สรณิพนธ์ของเทียนวรรณ, หน้า 57-59.

³ David K. Wyatt, เรื่องเดิม, หน้า 381.

⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประวัติบุคคลสำคัญ

ผิดที่ "เกินทางคับแคบอยู่" ¹ เพราะไปเน้นเรื่องนโยบายเพื่อทางราชการ ดังนั้น เราจะเห็นว่า ทศนคติเรื่องการค้ารงชีวิตและอาชีพ ประกอบกับความผิดพลาดในการวาง คำนิยมทางการศึกษาเพื่อราชการนานเกินไป จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขความนิยมให้คิดกลับไป ประกอบอาชีพตามภูมิลำเนาเดิมได้

6.2.2 การที่รัฐบาลไม่ได้นับสนนเพียงพอ

ในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความรู้สึกที่จะต้อง พัฒนาเศรษฐกิจเริ่มเกิดขึ้นแล้ว การที่ไทยติดต่อกับประเทศตะวันตก หลังจากมีสนธิสัญญา- เบาริงนั้น ทำให้เราได้รับวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ทางวัตถุนิยมของตะวันตกเข้ามาด้วย ประเทศไทยเริ่มเสียเปรียบด้านการค้ากับต่างประเทศ ² พระยาสุรียานุวัตรเองได้กล่าว เตือนไว้ว่า การที่ต้องอาศัยของต่างประเทศมากขึ้นเท่าไร ความอิสระของบ้านเมืองก็จะ เสื่อมทรามลง จนในที่สุดพลเมืองจะต้องตกอยู่ใต้อำนาจชาวต่างประเทศได้ การคิดแต่ เพียงจะซื้อของราคาถูก ๆ ง่าย ๆ ก็คือการทำลายตัวเอง ³ นอกจากการเสียเปรียบ ทางเศรษฐกิจแล้ว ในระยะนั้นไทยกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤติการณ์ทางการเมืองระหว่าง ประเทศด้วย ในช่วงเวลานี้เอง อาชีพที่เจริญเฟื่องฟูขึ้นพร้อม ๆ กับการเปิดประเทศ คือการค้าขาย ในระยะที่ไทยกำลังพะวงกับเอกราชนั้น ชาวจีนชาวต่างประเทศได้เข้า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 แห่ง ศ.5/81 พระราช- หัตถเลขาถึงพระยาไพศาลศิลปสาคร (สนั่น เทพหัสดิน) ลงวันที่ 6 สิงหาคม ร.ศ.129.

² หลวงบุญปาลีติวิชาศาสตร์ "เศรษฐกิจและความเป็นอยู่แห่งชาติ" รวมปาฐกถา ซึ่งแสดงที่สามัคยาจารย์สมาคม ตั้งแต่ พ.ศ. 2470-2474 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุง- นุกุลกิจ, 2474), หน้า 179.

³ พระยาสุรียานุวัตร, เรื่องเดิม, หน้า 508.

มาดำเนินงานด้านนี้หมดแล้ว ปรากฏว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ชาวจีนเป็นเจ้าของโรงสีข้าวเสียส่วนใหญ่ ส่วนชาวยุโรปควบคุมกิจการโรงเลื่อยและเหมืองแร่ไว้เกือบทั้งหมด ทั้งพ่อค้าชาวจีน ชาวยุโรป และอินเดีย เป็นผู้ทำการติดต่อในค่านสินค้า เขาและสินค้าออกทั้งสิ้น การค้าในกรุงเทพฯ นั้น 26 % อยู่ในความควบคุมของบริษัทอังกฤษ และ 62 % อยู่ในมือของชาวจีน¹ ใน พ.ศ. 2453 รัฐบาลจึงเริ่มโครงการสนับสนุน อาชีพกสิกรรมและการค้า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบกับเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ได้เสด็จพระราชดำเนินไปเปิดสถานที่แสดงกสิกรรมและพานิชการขึ้น ครั้งนั้น พระยาวงษาประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการได้กราบบังคมทูลว่า

การกสิกรรมแลพานิชการนั้นเป็นกำลังอันสำคัญแก่ประเทศ การนี้แม้แต่ในนานาประเทศก็ต่างชวนชววยแลแย่งชิงซึ่งกันและกันอยู่เสมอ การแย่งชิงแข่งขันต่อกันนี้ ก็นับว่าเป็นการสงครามอย่างหนึ่ง แต่ก็กพานิชการนั้นตองนับว่าใหญ่กว่าสงคราม ที่ตองต่อสู้กันด้วยอาวุธ เหตุฉะนี้ ถ้าประเทศใดมีชัยชนะหรือสามารถต่อสูัพานิชสงครามได้แล้ว ก็นับว่าประเทศนั้นมีชัยชนะยิ่งกว่าในการศึกสงคราม²

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏผลว่าการเริ่มโครงการนั้นได้ผลเป็นอย่างไร ใน พ.ศ. 2455 ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้เร่งเร้าส่งเสริมให้ประชาชนสนใจงานอาชีพทางการค้าและหัตถกรรมด้วย ในปีนั้นมีการเปิดงานแสดงศิลปหัตถกรรมของนักเรียน และพานิชการของพลเมือง ชักชวนให้ประชาชนนำสิ่งของเข้ามาแสดง ในปีแรกก็มีประชาชนนำสินค้ามาแสดงและขายด้วยอย่างแพร่หลาย แต่ปรากฏว่าปีต่อมากอຍ ๆ เสื่อมความนิยมลงไป คำว่า พานิชการของพลเมืองจึงหายไป³

¹ พรเพ็ญ อันตระกูล, เรื่องเดิม, หน้า 52.

² พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 กับเรื่องประกอบ, หน้า 19.

³ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2464.

การที่ประเทศไทยไม่มีกำลังพอจะส่งเสริมการลงทุนพัฒนา นี้ กล่าวว่าเป็นมาจาก สันติสัญญาเบาริงทำให้ทองพัฒนาประเทศในขอบเขตที่จำกัด¹ ประกอบกับการไม่กล้าเสี่ยงที่จะกู้เงินจากต่างประเทศ หรือให้ชาวต่างประเทศเข้ามารวมลงทุน เพราะเกรงว่าจะกลายเป็นกรณีพิพาทนำไปสู่การเมืองระหว่างประเทศขึ้นมาอีก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็แสดงพระราชประสงค์ไว้ว่า จะไม่ทำการสิ่งใด ถ้าสิ่งนั้นต้องเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ เพราะงานนั้นจะไม่สำเร็จไฉนเลย ทรงกล่าววว่า

ไม่ว่าจะทำอะไรลงไปเจอคนในบังคับต่างประเทศด้วยความก็ ก็นั่นคนเป็นทหารก็ตึงไปกระทบกระเทือนคนในบังคับต่างประเทศ อยวาทแต่เจาหนาที่อื่น ๆ เลยตลอดจนกระทรวงต่างประเทศก็เข็ดในสันหัว เมื่อกงชุลตักสินพอใจก็แล้วกัน ถ้าไม่พอใจก็ตักถึงนาที่กรมท่า เรื่องใดไม่สำเร็จก็กรมท่า ๆ รู้สึกเหนื่อยหน่าย จำต้องเป็นนาที่รับความไม่พอใจติดกับกระทรวงอื่น ๆ ก็เป็นเครื่องทอดย้อยอย่างหนึ่ง ประกอบทั้งเขาพูดควยอำนาจบาง ควยความพลิกแพลงบาง ควยแกดงกมหนึ่ง เสียก็ทำอะไรเขาไม่ไคบาง¹

การที่เราต้องตกอยู่ในใต้อิทธิพลของสันติสัญญาเบาริงนี้ แม้แต่การที่จะคิดเก็บภาษีที่คืนและขึ้นคานา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงกริ้วรออยู่ ทรงกล่าววว่า "ไม่กลากระชากกระชั้นรวดเร็ว เพราะเหตุที่กคคนต่างประเทศ"²

¹ จรัส กัมพลาศิริ (รวบรวม), พระบรมราโชบายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่องเทศชัคของ 4 ประการ ซึ่งทำให้การทั้งปวงไม่สำเร็จได้โดยเร็ว, ศิลปากร, 10 เลม-

2 (31 กรกฎาคม, 2509), หน้า 32.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

เมื่อรัฐบาลไม่ลงทุน จะปล่อยให้ราษฎรลงทุนย่อมเป็นการยาก เพราะชาวไทยไม่มีความรู้และไม่มีเงินพอ ดังนั้นในชั่วระยะ 3 อายุคน ชาวจีนที่ทำการค้าพานิชก็สามารถเป็นปึกแผ่นจนคนไทยไม่สามารถแทรกเข้าไปได้ และถ้าดูจากตารางงบประมาณ จะเห็นว่ากระทรวงเกษตราก็เป็นกระทรวงที่อาภัพเช่นเดียวกับกระทรวงธรรมการ รัฐบาลถ่วงการขาดทุน ถ่วงว่าจะใช้เงินเปลืองเกินงบประมาณ จึงทำให้การเจียดเงินงบประมาณเพื่อสองกระทรวงน้อยเกินไป แม้แต่การลงทุนที่เสนอขอให้รัฐบาลซื้อเครื่องบินค้ายมาทำเป็นโรงงานของรัฐบาล ก็ได้รับการคัดค้านในที่ประชุมเสนาบดี เพราะเกรงว่า "พวกทำการเพาะปลูกจำพวกอื่น ๆ จะเอาอย่าง" ¹ แต่ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการขณะนั้นยังไม่มีความรู้หรือเข้มแข็งพอที่จะรับผิดชอบในหน่วยงานของตนก็เป็นได้ การที่รัฐบาลไม่กล้าลงทุนเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับการวางนโยบายแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจต่อมา กระทรวงธรรมการเมื่อได้วางโครงการจะผลิตบุคคลให้มีการศึกษา เพื่ออาชีพจึงเปล่าประโยชน์ นอกจากผู้ที่จบออกไปแล้วจะไม่มีความรู้ เพราะอุปสรรคของการถือพวกของชนต่างคาวแล้ว แม้หน่วยราชการด้วยกันเองก็ไม่เชื่อเพื่อในนโยบายร่วมกันนี้ จะเห็นได้จากการตั้งโรงเรียนเพาะช่าง ใน พ.ศ. 2455 โดยมีจุดประสงค์ฝึกฝนเป็นช่างอาชีพ แต่เมื่อโรงเรียนเพาะช่างได้ส่งคำขอร้องไปยังกระทรวงมรุชาธร ขอให้ให้นักเรียนได้มีงานของทางราชการมาทำบ้าง จะเป็นการจ้างเฉพาะหรือประกวดราคาจ้างทำก็ตามที่ ความคิดนี้ควรที่หน่วยราชการควรช่วยเหลือเพื่อเป็นกำลังใจแก่ผู้เรียน กระทรวงมรุชาธรกลับตอบว่า ยินดีจะอุดหนุน "หากแต่ราคาของโรงเรียนสูงไป จึงไม่เป็นการตกลง" ² ความไม่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 6 แฟ้ม ค.1/32 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล ที่ 6086/70 วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2458.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 แฟ้ม ศ. 4/79 หนังสือพระองค์เจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ ถึงอำมาตย์ตรี พระเสนอพนพากษ์ ลงวันที่ 23 เมษายน

สอดคล้องนโยบายที่ตองเอื้อเฟื้อต่อกันกับกระทรวงอื่น ๆ เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถ
 จูงใจให้ผู้เรียนเกิดความมั่นใจว่าวิชาที่เรียนเป็นที่ต้องการของสังคม ความสนใจที่จะผลิต
 งานศิลปกรรมและงานช่างให้ได้ดีเหมือนครึ่งกอนก้อย ๆ อับเนาะเสื่อมโทรมลงทุกที จน
 กระทั่งทุกวันนี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้เคยให้ข้อคิดว่า รัฐต้องช่วยเหลือบาง การที่
 จะให้นักเรียนออกไปหางานเองเป็นไปได้หรือไม่ได้ " เพราะมีอุปสรรคแห่งการถือชาติเข้ามา
 ขวาง" ¹ เช่น การตั้งโรงเรียนช่างไม้ต้องคู่ไปกับการวางแผนรับนักเรียนที่สำเร็จ
 มีฉะนั้นจะกลายเป็นการถูกหลอก คือ "ทั้งโรงเรียนจะถูกฉ้อหลอก แล้วนักเรียนถูกหลอก
 คือจะต้องตกเป็นคนว่างงานเพื่อแสวงหาอาชีพทางอื่นไปตามยถากรรม" ² แม้กระทั่ง
 หนังสือพิมพ์ก็ยังได้ลงบทความเยาะเย้ยว่า "ที่ตั้งโรงเรียนเพาะช่างขึ้นมากไม่สู้เป็นคุณ
 ประโยชน์อันใดนอกจากคล้าย ๆ รูปหุ่น ซึ่งสร้างขึ้นไว้อวดโลกที่เจริญแล้ว" ³ ดังนั้นการ
 จะก้าวพ้นจากอุปสรรคนี้ต้องร่วมมือกันทุกฝ่าย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าตลอดรัชกาลที่ 5 และ
 รัชกาลที่ 6 ประเทศไทยยังไม่คำนึงถึงการจะคิดสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ
 เท่าที่ควร และจากการแจกแจงงบประมาณเฉลี่ยประจำปีจาก พ.ศ. 2447 - 2448
 ถึง พ.ศ. 2481 - 2482 ใช้จ่ายของรัฐบาลไทยก็อยู่ในอัตราดังนี้ คือ

การทหาร	25 %
มหาดไทย	20 %
เงินราชสำนัก	10 %

¹ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2464.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมล์ ฉบับวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2459, หน้า 2.

การพัฒนาเศรษฐกิจ	10 %
(รถไฟ)	5 %
(ถนนหนทาง)	3 %
(อื่น ๆ)	2 %
การปรับปรุงนครกรุงเทพฯ	7 %
การศึกษา	6 % ¹

งบประมาณของกระทรวงธรรมการหรือศึกษาธิการ มักจะอยู่ลำดับท้าย ๆ เสมอ สมเด็จพระราชบิดา กรมหลวงสงขลานครินทร์ ก็ทรงมีลายพระหัตถ์ว่า "ประเทศสยามยังจ่ายเงินสำหรับการศึกษาน้อยนัก"² และถึงแม้จะเป็นระยะที่พ้นจากอำนาจคุกคามของประเทศมหาอำนาจตะวันตกแล้ว ประเทศไทยก็ยังคงหวาดระแวงอยู่ งบประมาณจึงทุ่มเทให้กับรายจ่ายทางทหารมากตลอดมา จนทำให้ เซอร์ เอควาร์ด คูก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ถึงกับกล่าวว่าเป็นการทุ่มเทที่เกินความจำเป็น และไม่เข้าใจว่าทำไมจึงต้องทุ่มเทไปทางทหารมากถึงเพียงนั้น³ ถึงแม้พระยาสุรียานุวัตรก็ยังเห็นว่า

การจ่ายเงินที่จะทำประโยชน์ให้ได้อีกกลับมา ไม่มีอะไรดีไปกว่าจ่ายเงินในการบำรุงการศึกษาของชาติโดยเจตนาให้พลเมืองชั้นใหม่เจริญยิ่งขึ้นไปในภายหน้า... การศึกษาวิชาช่างชั้นประถมสำหรับพลเมือง ขอนี้ถ้าสำหรับกรุงเทพฯ แล้วจะ เป็นการสำคัญซึ่งต้องรีบรอนจัดทำขึ้นเป็นอย่างยิ่ง⁴

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, พัฒนาการเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิทยากร, 2516), หน้า 4.

² ประวัติครู 16 มกราคม 2510 "สมเด็จพระราชบิดาเจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช" หน้า 25. คัดจากลายพระหัตถ์ถึงนายชนไช้ แมนมาศ.

³ กองจดหมายเทศแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 แฟ้ม บ. 2/35.

⁴ พระยาสุรียานุวัตร, เรื่องเดิม, หน้า 275-77.

แต่ปรากฏว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นเจียดจ่ายเงินเพื่อการศึกษาไม่เพียงพอ นโยบายที่กระทรวงธรรมการขอให้มีการลงทุนเพื่อการศึกษาวิชาชีพ จึงเป็นเพียงบนกระดาษ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร) ก็ทรงกล่าวว่า เรื่องนี้พูดกันมานานแล้วแต่ไม่สำเร็จได้ เพราะงบประมาณไม่เพียงพอ อันที่จริงสมควรจะแยกเป็นอีกกรมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ปรากฏว่าทุกครั้งไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล งบประมาณเพื่อศึกษาวิชาชีพจึงต้องเที่ยวเจียดจากยอดอื่น ๆ อยู่ตลอดมา ¹

เมื่อไม่สามารถจะขยายการศึกษาทางค่านนี้ได้ ระบบการศึกษาจึงต้องหันมาพึ่งเล็งทางคานสายสามัญ ซึ่งไม่ต้องลงทุนมาก โครงการศึกษาเพื่ออาชีพจึงไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ได้เลย เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เองก็ได้ชี้แจงไว้ในรายงานการประชุมเมื่อ พ.ศ. 2462 ว่า "สถิติการศึกษาที่ขอยุบคั้น เฉพาะแคสอนสามัญศึกษาชั้นเบื้องต้นเท่านั้น" ² ดังนั้น แผนการศึกษาชาติจะวางแนวไว้คี่เพียงใด แต่ผลจากการศึกษาก็ยังไม่เปลี่ยนความคิดของผู้เรียนได้ การเข้ารับราชการ แม้จะมีเงินเดือนเพียงน้อยนิด ก็ยังมั่นคงและมีเกียรติพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชนิพนธ์บทความชื่อ "โคตรตึกล้อ" ขึ้นชี้ให้เห็นสภาพการดำเนินชีวิตของข้าราชการขณะนั้นว่า ยากเสียแล้วที่จะเปลี่ยนความคิดของเด็กที่จบจากโรงเรียนไปประกอบอาชีพอย่างอื่น เพราะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 บ 1.3/23 แฟ้ม 32 ส่วน พระองค์ดำรงราชานุภาพ เรื่องบันทึกโครงการศึกษาของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ 14 กุมภาพันธ์ 2473.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ 10/42 แผนการศึกษาชาติ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีกราบบังคมทูล, ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2462

เขาตอบว่า เขาเป็นผู้ที่ได้รับความศึกษาจากโรงเรียนแล้ว ไม่ควรที่จะเสียเวลาไปทำงานชนิดซึ่งคนที่ไมรู้นั่งสื่อก็กทำได้... เพราะเหตุนี้เขาสมัครขออาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ใ้เงินเดือนเพียงเดือนละ 15 บาท หรือ 20 บาท ยิ่งกว่าจะกลับไปประกอบอาชีพการ เพื่อเพิ่มพูนความสมบูรณ์แห่งประเทศในภูมิลำเนาเดิมของเขา... ในเงินเดือน 15 บาทนี้ พอเสมือนยังอุตสาหกรรมจำหน่ายทรัพย์ได้ต่าง ๆ เช่น นุ่งผ้ามวงสี่ สีเสื้อขาว สวมหมวกสักหลาด และในเวลาทีกลับออฟฟิศแล้วก็ต้องสวมกางเกงแพรจีน และจะต้องไปคหนังอีกอาทิตย์ละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย ต้องไปกินข้าวตามกุกชอบ แลวมียังมีหน้าชาจะต้องเสียค่าเช่าห้องควย¹

พระราชนิพนธ์นี้จึงเป็นผลสะท้อนของความพยายามที่ไรผลในการจะเปลี่ยนแปลงคานิยม ทศนคติของการศึกษาอันมีมาแต่เดิม สภาพโครงสร้างของสังคมไทย และการไม่ตระหนักถึงการวางแผนทางเศรษฐกิจในระยะที่ล่วงแล้วมา จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การศึกษาไม่เป็นไปเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ควร อันเป็นผลประการหนึ่งที่ทำให้ชาวไทยไม่สามารถเข้าแทนที่ชาวต่างประเทศที่ควบคุมกิจการค้าไว้ และเป็นปัญหาที่เรื้อรังตลอดมาทุกยุคทุกสมัย และเป็นของแน่ที่ชาวต่างประเทศยอมส่งเงินตราออกนอกประเทศปีหนึ่ง ๆ จำนวนไม่น้อย ควยเหตุผลต่าง ๆ ดังไ้กล่าวมานี้ ทำให้ประเทศไทยต้องตกต่ำทางเศรษฐกิจลงทุกที และเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระยะต่อมา ก็ยิ่งทำให้สถานะทางเศรษฐกิจของไทยยากที่จะฟื้นฟูให้ดีขึ้น จึงไม่ผิดอะไรนักที่สมัยหนึ่ง เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ไ้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

¹ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, สงครามสืบราชสมบัติโปแลนด์และพระราชนิพนธ์ภาคปกิณกะ, (โรงพิมพ์มหาภูมิราทวิทยาลัย, 2509), หน้า 155-56.

บ้านเมืองเราในทุกวันนี้ ถ้าจะดูแต่เงิน ๆ ภายนอก ก็หน้าหมกตาใส พอรับ
 แหกดู แต่ภายในอยู่ข้างอืดโรยทิวโหย เพราะหยอนความรู้อย่าง 1 เหมือน
 กับคนหนุ่ม ๆ ที่แต่งตัวป้อ ๆ แต่หาทุนเรือนมิได้นั้น¹

จะเห็นได้ว่า เสนาบดีกระทรวงธรรมการแต่ละท่านก็ได้พยายามบริหารงานอย่าง
 เต็มที่ตลอดมา แต่เนื่องจากงานของกระทรวงธรรมการเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ
 อีกมาก การวางโครงการต่าง ๆ เมื่อได้นำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีแล้ว ก็ต้องพยายาม
 ฝ่าฟันอุปสรรค เพื่อจะได้ดำเนินตามนโยบายนั้น บางครั้งนโยบายของเสนาบดีกระทรวง
 ธรรมการก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีอื่น ๆ ควบ คึงนั้นนอกเหนือไปจากเหตุผลที่ว่า
 คณะผู้บริหารในขณะนั้นไม่ให้ความสนใจในกิจการทางการศึกษามากเท่าที่ควรแล้ว การที่
 เสนาบดีกระทรวงธรรมการไม่มีอำนาจต่อรองในที่ประชุมเพียงพอ ก็อาจเป็นข้อควรพิจารณา
 ได้อีกทางหนึ่ง

6.3 อำนาจต่อรองของเสนาบดีกระทรวงธรรมการกับการบริหารงานในหน้าที่

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติในระยะแรก
 นั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า อำนาจส่วนใหญ่ทางการปกครองบ้านเมืองในระยะนั้นเป็นของคณะ
 ขุนนางส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นฝ่ายของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และกษัตริย์พระบาท-
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงดำเนินกติกโบายรวบอำนาจมาสู่พระองค์ได้ ก็กิน
 เวลานานเกือบทศวรรษ ความพยายามรวบอำนาจในครั้งนั้นได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูป
 แบบและกลไกทางการปกครองแบบใหม่ขึ้นด้วย การที่ทรงเปิดโอกาสให้เสนาบดีของพระองค์

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 6 ค 18.1/11 เรื่องงบประมาณกระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีกราบบังคมทูล ลงวันที่ 22 มิถุนายน ร.ศ. 131.

ได้มีโอกาสร่วมพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ และพระองค์ได้ทรงกระทำหน้าที่
เสมือนนายกรัฐมนตรี การปกครองแบบนี้แม้จะไม่ถึงขั้นประชาธิปไตย แต่ก็เป็นนิมิตอันดีว่า
พระมหากษัตริย์ทรงพยายามมอบหมายอำนาจที่มีอยู่มากสู่คณะบุคคลอื่น ๆ มากขึ้น และพระ-
มหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ มาก็ได้ดำเนินการตามพระบรมราโชบายนี้ และเนื่องจากพระมหา-
กษัตริย์ทรงเป็นผู้เลือกคณะเสนาบดีของพระองค์ตามพระราชอัชฌาศัย คณะเสนาบดีเหล่านั้น
อาจฉลัดเปลี่ยนโดยมิใช่ความสามารถของแต่ละบุคคล เสนาบดีบางคนซึ่งเคยรับราชการ
ฉลองพระเดชพระคุณพระเจ้าแผ่นดินองค์แล้วมาโดยคลองแคลว ถูกพระราชอัชฌาศัย อาจ
จะเป็นที่ไม่สบพระราชอัชฌาศัยสำหรับพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ก็ได้¹ เราจะเห็นว่า
ตำแหน่งเสนาบดีจะมีการฉลัดเปลี่ยนอยู่มาก คือในระยะเริ่มเปลี่ยนรัชกาลแต่ก็มีได้เปลี่ยนทั้ง
คณะ และไม่วาจะเป็นสมัยใดก็ตาม การดำรงตำแหน่งเป็นผู้หนึ่งในคณะเสนาบดีก็มิใช่ว่า
บุคคลนั้นจะมีอำนาจในทางการเมืองและการบริหารเท่าเทียมกัน ความสะดวกในการบริ-
หารงานไคร่ราบรื่นหรือการขอพระราชอำนาจในการสั่งการ หรือการตัดสินใจของที่ประชุม
คณะเสนาบดีย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและอำนาจส่วนตัวของ เสนาบดีแต่ละคนเป็นส่วนประกอบ
ด้วย และอาจถือได้ว่าเป็นอำนาจสำรองที่จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม
นโยบายที่เสนาบดีกระทรวงใดคิดไว้ เป็นสิ่งช่วยให้เสนาบดีได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประ-
ชุม ให้เชื่อถือหรือให้ยอมตกลงตามความเห็นของตนได้อีกทางหนึ่ง อำนาจสำรองของ
เสนาบดีในระยะนั้น ได้แก่

1. ฐานันดรศักดิ์ เสนาบดีที่ดำรงฐานันดรเป็นพระราชวงศ์ผู้ใกล้ชิดกับองค์พระ-
บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวย่อมได้เปรียบกว่าเสนาบดีที่เป็นพลเรือน เพราะในระบอบสมบูร-
ณาญาสิทธิราชย์ ความเป็นพระราชวงศ์ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ผู้นั้นเคารพยำเกรง
และความรู้สึกถึงกฏานันท์ก่อให้เกิดผลสะท้อนที่ขัดต่อระเบียบวิธีการที่จะให้เป็นประชาธิปไตย

¹ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, ชุมนุมพระนิพนธ์, หน้า 84.

เพราะจะสร้างจิตใจใหม่มีความนิยมในตัวบุคคลมากเกินไป จนทำให้ไขว่ขวายและความรู้สึก
 ส่วนตัวเขาคิดสั้นปัญหาด้วย¹ อีกประการหนึ่งเสนาบดีที่เป็นเชื้อพระวงศ์ ยอมกลาที่จะออก
 ความคิดกราบทูลกิจการต่าง ๆ โดยปราศจากพิธีรีตอง แต่ถาเป็นเสนาบดีพลเรือน การจะ
 กราบทูลยอมมีระเบียบวิธีของราชการประเพณีมากางกันอีกต่อหนึ่ง สมัยใดที่คณะเสนาบดี
 เป็นพระราชวงศ์มาก เสนาบดีพลเรือนจะรู้สึกกว่าตนเองเป็นเพียงช่างเท้าหลังหรือมีหน้าหนัก
 น้อย ดังเช่น เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นผู้หนึ่งซึ่งคิดว่าตนเองตกอยู่ในภาวะเช่นที่กล่าวนี้²
 และเป็นที่เห็นได้ชัดว่าในแต่ละสมัย ในคณะเสนาบดีก็จะมีพระราชวงศ์ทำหน้าที่บริหารสูง
 สุครองจากองค์พระมหากษัตริย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 พระองค์ไม่ทรงปล่อยให้อำนาจให้อยู่ในมือผู้ใดมากเท่ากับสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ
 ถึงกับทรงตรัสเปรียบเทียบไว้ว่าใครใดพบกรมตำรวจพระราชสีห์ ก็เหมือนกับโคเฝ้าพระ-
 ราชา³ ความมีอำนาจของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น นอกจากจะทำให้ข้าราชการ
 กระทรวงอื่นต้องการโยกย้ายไปอยู่กระทรวงมหาดไทยแล้ว แม้แต่บุคคลใดก็ตามถาเป็นผู้มี
 ฝีมือหรือจบจากต่างประเทศ กระทรวงอื่น ๆ อยากได้ไปปฏิบัติราชการ แต่ถาสมเด็จพระ-
 ยาคำรงราชานุภาพต้องการแล้ว ก็ได้ด้วยพระอำนาจ⁴ นอกจากนี้ เสนาบดีที่เป็นพระราช-
 วงศ์บางองค์ยังได้รับสิทธิพิเศษอาจไม่กระทำกิจการใด ๆ ก็ได้ ตามอำเภอพระทัย เช่น

¹ สมพงศ์ เกษมสัน, การปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 43.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 แฟ้ม ศ 1/35 เจ้าพระยา-
 ภาสกรวงศ์ กราบทูลพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ลงวันที่ 21 มิถุนายน
 ร.ศ. 117

³ จักรกฤษณ์ นรินดีตุงการ, เรื่องเคิม, หน้า 440.

⁴ เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, ภาค 4 หนังสือถึงบุตรธิดา, หน้า 238, จดหมาย
 ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2464.

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ไม่ใคร่เสด็จไปในที่ประชุมเสนาบดีสภาโดยปกติ ทรงอ้างว่ามีผู้ไม่เคารพหัยพระองค์ ทำให้เสียเวลาเปล่า ๆ แต่ทรงให้ปลัดทูลฉลอง¹ ไปประชุมแทนพระองค์ แม้เสนาบดีอื่น ๆ ไม่พอใจก็ไม่ทราบจะทำอย่างไร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงยินยอม² ด้วยเหตุที่เสนาบดีกระทรวงมีอำนาจ ขอมทำให้ปลัดทูลฉลองมีอำนาจมากไปด้วย เจ้าพระยามหิธรถึงกับกล่าวว่าการเป็นปลัดทูลฉลองในครั้งนั้นมีอำนาจมากกว่าการเป็นรัฐมนตรีกระทรวงในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างเทียบไม่ได้³ ดังนั้น ถ้าจะดูสถานะของเสนาบดีกระทรวงธรรมการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ชัดว่า ทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์และเจ้าพระยาวิชิทวงศ์ดิเรก เป็นเสนาบดีพลเรือน ทามกลางเสนาบดีพระราชวงศ์ส่วนใหญ่ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีในระยะที่อำนาจของสกุลขุนนาคกำลังรุ่งโรย จึงค่อนข้างจะอับเฉาร่วงโรยตาม⁴ ส่วนเจ้าพระยาวิชิทวงศ์ดิเรกก็เกษรา และอาจจะมีความรู้สึกเป็นปมค้อยว่า ตนเองมิได้ผ่านการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นที่นิยมกันในสมัยนั้น การทำงานของกระทรวงธรรมการจึงค่อนข้างจะตกอยู่ที่อิทธิพลทางการเมืองและความคิดของเจ้านายที่มีอิทธิพลในระยะนั้นตลอดมา

¹ คือพระยาจักรปาณีศรีศิลป์วิสุทธานุรักษ์ในขณะนั้น และต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์)

² เล่มเดียวกัน, หน้า 62-67.

³ เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, หน้า 68.

⁴ วุฒิชัย มูลศิลป์ "การปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5" แฉ่งงานประวัติศาสตรและเอกสารโบราณคดี, ปีที่ 7 เล่ม 3 (กันยายน, 2516), หน้า 44.

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะที่ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเสนาบดีพลเรือนขึ้นมากกว่าเสนาบดีที่เป็นพระราชวงศ์¹ และไต่ทรงยกย่องทั้ง 2 ฝ่าย คือฝ่ายพระราชวงศ์ที่เป็นบุคคลสำคัญ ไต่แกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ และฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในหมู่เสนาบดี ไต่แก่เจ้าพระยา-ยมราช เป็นถึงมหาอำมาตย์นายกซึ่งมีศักดิ์เทียบเท่าจอมพลทหาร² และเสนาบดีในรัชสมัยนี้ ก็มีความแตกต่างจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างมาก

ในรัชกาลที่ 6 ขึ้นคน เสนาบดีแทบทุกท่านมีพระชันษาและอายุมากกว่าพระ-บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงคนละรุ่นทีเดียว เพราะฉะนั้นเมื่อพระองค์เป็นผู้นิ-พระอภัยมณีสุภาพเป็นอย่างออกกฤษฎี ดั่งรู้กันอยู่แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์ กับเสนาบดีเหล่านั้น จึงต่างกันกับในรัชกาลที่ 5 คอยเห็นเป็นข้อใหญ่ จึงเป็นผล ให้ทรงปลดอยการงานไว้ในมือเจ้ากระทรวงยิ่งขึ้นกว่าในรัชกาลก่อน โดยมากทรง วางรัฐประศาสน์นโยบายให้ แต่ไม่สู้จะไต่ทรงควบคุมกวัดขັນเหมือนอย่างในรัชกาล ที่แล้วมา³

การที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบอำนาจบริหารแก่เสนาบดีกว้างขวางกว่าเดิม และ เสนาบดีที่เป็นพระราชวงศ์ลดน้อยลง ทำให้เสนาบดีพลเรือนมีบทบาทเด่นชัดขึ้น และทำงาน

¹ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, เจ็ดรอบอายุ หน้า 68 กล่าวว่ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตนั้น เสนาบดีที่มีไต่เป็นพระราชวงศ์มีถึง 8 กระทรวง ไต่แก่ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง-มหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงศึกษาธิการ.

² พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, ชุมนุมพระนิพนธ์, หน้า 93.

³ เรื่องเดิม, หน้า 85.

ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เคยเป็นพระอภิบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาก่อน ส่วนเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีถึงแม้จะเป็นเสนาบดีในรุ่นหลัง แต่ก็เป็นเสนาบดีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรง "เลี้ยงขึ้นมาแต่ตำแหน่งยังต่ำ ๆ ทรงคุ้นเคยมาก ทรงหัดมาเอง ตรงกับคำพูดกันเล่น ๆ ว่า เป็นลูกศิษย์ท่านหนึ่ง" ¹ ความคุ้นเคยสนิทสนมในสภาพอาจารย์กับศิษย์ยอมทำให้เกิดความไวพระทัย และเนื่องจากความมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันของยศเจ้าพระยาซึ่งเป็นยศสูงสุดของเสนาบดีพลเรือนทุกคน ทำให้เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้แสดงความคิดเห็นและความสามารถปรากฏเด่นชัดขึ้นผิดจากการประชุมเสนาบดีสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ระบบเสนาบดีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีวิวัฒนาการไปจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ นอกจากจะมีพระราชวงศ์ได้เป็นเสนาบดีกระทรวงมากขึ้นแล้ว เสนาบดีสภายังมีคณะอภิรัฐมนตรีเข้าควบคุมอีกชั้นหนึ่งด้วย พระราชวงศ์ที่เป็นบุคคลสำคัญในระบุนั้นคือ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ซึ่งเป็นที่เรียกกันว่า "หลักเมือง" ² ของประเทศ อภิรัฐมนตรีมีสิทธิจะเข้าไปฟังการประชุมของเสนาบดีสภาด้วย แต่เสนาบดีสภาไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมของอภิรัฐมนตรี ในครั้งนั้นกระทรวงธรรมการได้มีเสนาบดีที่เป็นพระราชวงศ์และได้รับความสนับสนุนจากเจ้านายทั้งหลายเป็นอันมาก พระวรวงศ์เชอ พระองค์เจ้าธานีนิวัตทรงกล่าวว่

เจ้านายที่ทรงเอาพระทัยช่วยถึงกับแนะนำปลัดให้หมกมิด แต่พอเห็นว่าถ้าจะเลือกคนนอกอาชีพครุ เขาเป็นที่สองจากพอ ซึ่งเป็นคนมิได้สังกัดกรมธรรมการมาก่อนจะเป็นเหตุให้คนในกระทรวงนั้นบังเกิดโทมนัสนัก ³

¹ เรื่องเดิม, หน้า 84.

² พระวรวงศ์เชอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 664.

³ พระวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, เจ็ดรอบอายุ, หน้า 82.

ถึงแม้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัตจะสามารถบริหารงานได้โดยไม่ลำบากพระทัยนัก แต่เพราะภาวะเศรษฐกิจที่เข้ามาบีบบังคับจึงทำให้ทรงขาดโอกาสที่จะบริหารงานได้กว้างไกลกว่าเดิม

เราจะเห็นว่า ระบบเสนาบดีสภาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการเริ่มต้นที่ดี เพราะเป็นการปูพื้นฐานการรวมมือกันบริหารประเทศ โดยแบ่งแยกอำนาจไปสู่คณะบุคคลอื่น แต่ระบบนี้ก็ยังมีจุดบกพร่องคือกลายเป็นการแสดงถึงอำนาจที่แบ่งแยกกันระหว่างฝ่ายพระราชมวงศ์และฝ่ายขุนนางควย และอำนาจที่มีฐานันดรเป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่ง นับเป็นสิ่งสำคัญที่นำมาสู่การบริหารงานของเสนาบดีขุนนางควย

2. ความจำเป็นในเหตุการณ์เฉพาะหน้า

พระบรมราชาธิบายในการปกครองประเทศของพระมหากษัตริย์ ย่อมอาจจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละสมัย แต่หน้าที่สำคัญลำดับแรกคือ ต้องสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติและรักษาเอกราชของชาติไว้ ในขณะที่กำลังเริ่มวางรากฐานการศึกษาของตน เมื่อเริ่มรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เกิดวิกฤติการณ์ทั้งภายในประเทศและวิกฤติการณ์ภายนอกประเทศ วิกฤติการณ์ภายในก็ได้แก่กบฏต่าง ๆ ตามหัวเมือง ส่วนวิกฤติการณ์จากภายนอกคือ การคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก คือประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งยังไม่จางหายไป พร้อมทั้งสนธิสัญญาที่บีบบังคับต่าง ๆ ในขณะนั้น เหตุการณ์บ้านเมืองที่เป็นอยู่ ทำให้ต้องให้ความสำคัญในนโยบายเสริมสร้างไปสู่ความมั่นคงปลอดภัยของพระราชอาณาจักรยิ่งกว่า โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย อีกประการหนึ่งสิ่งใดที่เริ่มก่อตั้งปรับปรุงใหม่ก็ย่อมต้องใช้ทุนมากเป็นธรรมดา รายจ่ายของการจัดการศึกษาในระยะแรกก็ต้องลงทุนมาก และเป็นหนึ่งในรายจ่ายสาธารณะ ซึ่งยังไม่เกิดดอกออกผล ในระยะนั้นย่อมมีผู้มองเห็นว่าหมดเปลืองโดยยังไม่จำเป็น ช้ำยังไม่มีการชานส่วนใหญเรียกร่องบริการทางคานนี้ พระบรมราชาธิบายจึงต้องทุ่มเทสู่การป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นความหวังของการอยู่รอดเพียงทางเดียวในขณะนั้น งบประมาณใช้จ่ายของกระทรวงกลาโหม กระทรวงทหารเรือ และกระทรวงมหาดไทย ก็สูงขึ้นตลอดมา ในขณะที่กระทรวงการขาดแคลนเงินงบประมาณ กระทรวงทหารเรือกลับมีเงินเหลือจ่าย จนกระทั่ง

พระเจ้าฟ้างุ้ม กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ก็ทรงแสดงความเห็นว่า ทหารเรือมีคนมากเกินกว่างาน เงินเดือนที่ได้เกินกว่าความรับผิดชอบ และนายทหารมีตำแหน่งใหญ่โตเกินกว่างานที่ทำ ไม่ใช่สิ่งจำเป็นของบ้านเมืองในยามสงบ การเกณฑ์คนทำให้ประชาชนเดือดร้อนโดยใช่เหตุและสิ้นเปลืองมากเกินไป¹ แต่เนื่องจากผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสม เราจะเห็นวางงบประมาณการป้องกันประเทศถึงแม้จะลดลงเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็ยังเป็นงบประมาณที่สูงมาก เจ้าพระยามหิธรได้กล่าวว่า "ข้าพเจ้าจึงเป็นฝ่ายสนับสนุนราชการทหารและกำลังรบที่บางคนเห็นมากไป ข้าพเจ้าว่ายังไม่พอเพราะถูกเจ็บแล้วต้องจำ"²

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางนโยบายหลักให้แก่กระทรวงธรรมการแล้ว ในปลายรัชสมัยพระองค์ทรงมีพระราชภาระกิจทางด้านเสือป่าและเสือเสือมากขึ้น ทำให้ต้องเสด็จออกนอกพระนครบ่อยครั้ง และกระทรวงธรรมการก็ดำเนินตามนโยบายการศึกษาภาคบังคับอย่างเต็มที่ และอุดหนุนเงินศึกษาพลีเป็นสำคัญ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กระทรวงธรรมการได้ถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงด้วย กรณียกเลิกเงินศึกษาพลี การศึกษาซึ่งขาดกำลังเงินสนับสนุนก็ต้องอยู่ในสภาพหยุดชะงัก จนกระทั่งเสนาบดีต้องหมดโอกาสจะแก้ไขเพราะเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน

3. ความเชื่อมั่นในตนเองว่าเป็นผู้มีความรู้ในงานนั้น ย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ กล้าตัดสินใจและวินิจฉัยตามที่คิดเห็นว่าถูกต้องที่สุด ในจำนวนเสนาบดีทั้ง 5 ท่าน เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ และเจ้าพระยาวิชิทวงศ์วุฒิไกร จัดว่าขาด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ มลิวัดย์ คงเจริญ "บทบาทและกิจการทหารเรือไทย สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์" (ปริญญาานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2517) (อัครสำเนา), หน้า 207.

² เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, หน้า 218.

อำนาจการต่อรองในคานนี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ก็ได้ปรากฏว่าเรียนจบสิ่งใดมา เจ้า-
 พระยาศรีวิฑูรย์ก็มีความรู้ดีกว่าท่านาญเรื่องพระสงฆ์เพียงเรื่องเดียว การทำงาน
 ย่อมดีชัด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักในเรื่องนี้ จึงทำให้ต้อง
 ทรงเอาความคณนโยบายต่าง ๆ ของกระทรวงธรรมการโดยใกล้ชิด และบางครั้งทรง
 ใช้พระราชอำนาจในฐานะพระมหากษัตริย์ที่จะยกตำแหน่งอธิบดีกรมใหม่หน้าที่ใกล้ชิดพระมหาก-
 ษัตริย์มากกว่าตำแหน่งเสนาบดี ดังไต่ถามแล้วในบทที่ 4 สำหรับเสนาบดีกระทรวง
 ธรรมการต่อมาอีก 3 ท่าน ล้วนแต่มีความรู้ในแขนงที่จะต้องบริหารงานหรือผ่านการดูงาน
 ณ ต่างประเทศแล้วทั้งสิ้น ถึงแม้พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าธานีนิวัติ จะไม่ได้ทรงศึกษา
 ทางวิชาครู แต่ก็ได้รับการศึกษาอย่างดีที่สุด เป็นคุณสมบัติที่หาผู้ทัดเทียมได้ยากในสมัยนั้น
 เสนาบดีทั้ง 3 ท่านนี้เป็นผู้ทำงานเคนซิด เป็นทั้งนักบริหารและนักวิชาการควบคู่กันไปด้วย
 ความรู้ความสามารถและความเป็นผู้มีจริยธรรม ก็เป็นส่วนที่ส่งผลใหญ่โตบังคับบัญชาเคารพ
 เชื่อฟัง และมีส่วนทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมอบความไว้วางใจให้แก่เสนาบดีมากกว่าใน
 รัชกาลก่อน ในการทำงานแม้จะต้องกระทบกระเทือนกับสถาบันคณะสงฆ์ แต่เราจะเห็นว่า
 การที่สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยให้เสนาบดีกระทรวง ได้ดำเนินการ
 อย่างอิสระ พ้นจากอิทธิพลคณะสงฆ์โดยสิ้นเชิง ก็คงเป็นเพราะทรงแนพระทัยแล้วว่า
 เสนาบดีของพระองค์สามารถดำเนินนโยบายสำคัญของชาติได้ด้วยความเข้มแข็งเด็ดขาด
 และจะทำให้การศึกษาของชาติก้าวหน้าไปกว่าที่เป็นอยู่ เราอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะทรง
 เล็งเห็นคุณสมบัติและความเชื่อมั่นในตนเองของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ก็มีผลในการ
 ตัดสินพระทัยด้วย.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย