

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วง 25 ปี  
(พ.ศ. 2490 - 2515)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และองค์การศึกษาระดับมัธยมศึกษาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ องค์การดังกล่าวนี้ได้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือในด้านการศึกษามากมายแก่ประเทศไทย เช่น ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยในการดำเนินงานการศึกษาในแนวใหม่ ให้อุปกรณ์การศึกษาและครูไปศึกษาและดูงานเพิ่มเติม ให้อุปกรณ์ และอุปกรณ์การศึกษา ทั้งนี้เพราะนโยบายขององค์การสหประชาชาติเน้นต้องการที่จะยกระดับ ความเจริญของประเทศด้อยพัฒนาให้มีการศึกษาทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว ประเทศไทย เป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติด้วย จึงมีผลทำให้ การศึกษาของไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เปลี่ยนแปลงไปมาก คือ รับเอาแนวความคิด และวิธีการจัดการศึกษาตามแบบตะวันตก เข้ามามีอิทธิพลมากต่อการจัดการศึกษาไทยในสมัยนั้น และสืบต่อมาจนถึงระยะการปฏิรูปการศึกษาใหม่อีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2517 - 2520 การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีเรื่องสำคัญที่ควรพิจารณา 3 เรื่อง คือ

1. นโยบายของรัฐบาลในด้านการศึกษา โดยเน้นระดับประถมศึกษา
  2. การได้รับความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาจากต่างประเทศ เฉพาะระดับประถมศึกษา
  3. สัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในช่วง 25 ปี หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2490 - 2515
- ดังจะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

นโยบายการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2490 - 2515

หลังจากรัฐบาลประกาศใช้แผนการศึกษา พ.ศ. 2479 หลักสูตรการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น ซึ่งเดิมมี 6 ชั้น โดยหวังว่าผลเมืองเกินกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศจะสอบได้ ชั้นประถมปีที่ 4 ทั้งนี้เพื่อหวังผลทางการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังได้

กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา ต่อจากนั้นยังไม่พบคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดใดที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้มีความรู้สูงขึ้น เติงมีปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลชุดที่ 19 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลหลายชุดหลายสมัยมักจะกล่าวถึงนโยบายที่จะปรับปรุงในด้านคุณภาพ - และขยายโรงเรียนตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา ซึ่งจะสังเกตได้จากนโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ดังนี้

คณะรัฐบาลชุดที่ 18 (23 สิงหาคม 2489 - 28 พฤษภาคม 2490) ซึ่งมี พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ นายเคื่อน บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2489 ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา มีตอนหนึ่งว่า

รัฐบาลนี้จะดำเนินงานการวางแผนการศึกษาของชาติต่อจากงานที่รัฐบาลชุดก่อนดำเนินการอยู่และจะปรับปรุงหลักสูตรกับตำราเรียนให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศและความเป็นอยู่ของท้องที่ . . . เกี่ยวกับฐานะของครู . . . รัฐบาลชุดนี้ . . . จะปรับปรุงครูประจำบาลให้เป็นการราชการตามคุณสมบัติและฟื้นความรู้<sup>1</sup>

การที่รัฐบาลชุดนี้ดำเนินงานต่อเนื่องจากชุดก่อนเพราะว่าผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นบุคคลเดียวกัน ฉะนั้นแนวความคิดตลอดจนนโยบายจึงต่อเนื่องกันได้อย่างดี รัฐบาลชุดนี้โดยฐานะครูประจำบาลจากลูกจ้างขึ้นเป็นการราชการตามคุณสมบัติและฟื้นความรู้ เป็นการสร้างความมั่นคงให้กับครูประจำบาลทั้งด้านหน้าที่การงาน เศรษฐกิจ และสังคม ครูมีขวัญและกำลังใจดีขึ้น ย่อมจะอุทิศตนในการทำงานได้ผลดียิ่งกว่าเดิม ซึ่งจะมีผลดีต่อสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาอีกด้วย จะเห็นได้ว่านโยบายของคณะรัฐบาลชุดนี้ก็ยิ่งเน้นในด้านคุณภาพ

คณะรัฐบาลชุดที่ 19 (30 พฤษภาคม - 9 พฤศจิกายน 2490) โดยมี พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 และ นายเคื่อน บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2490 มีข้อความที่เกี่ยวกับการศึกษาดังนี้

<sup>1</sup>"คำแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 26 สิงหาคม 2489," ราชกิจจานุเบกษา 63 ฉบับพิเศษ (26 สิงหาคม 2489) : 12.



. . . จะส่งเสริมและกวาดขันโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล ให้มีคุณภาพดีขึ้น เพิ่มพูน  
 ความรู้ภาคบังคับให้คงศึกษาให้สูงขึ้น ทั้งนี้จะขยายเป็นระยะ ๆ และเป็นท้องที่ ๆ ไป  
 จะปรับปรุงอาชีวศึกษาโดยวางโครงการอาชีวศึกษาให้เหมาะแก่ท้องถิ่น และจัดให้มีอาชีว  
 ศึกษาภาคบังคับขึ้น ทั้งจะจัดอาชีวศึกษาแทรกในหลักสูตรสามัญศึกษาตามสมควร . . .<sup>1</sup>

เป็นสิ่งที่นายนิคิที่คณะรัฐบาลได้หยิบยกทบทวนการยกระดับความรู้ขั้นพื้นฐานของประ-  
 ชาชนให้สูงขึ้น และเห็นความสำคัญของการอาชีวศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเดิมระดับประถมศึกษา  
 เรียน 6 ปี คือ บังคับให้เรียนประถมสามัญศึกษา 4 ปี กับส่วนวิสามัญศึกษาอีก 2 ปี แต่ด้วย  
 รัฐบาลแต่ละยุคมุ่งหวังผลทางการเมืองมากเกินไปจึงดูเหมือนไม่เห็นความสำคัญของการยกระดับ  
 ความรู้ของทวยราษฎร์และการอาชีวศึกษาขั้นพื้นฐานของการดำรงชีพ จึงได้ประกาศใช้แผนการ  
 ศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 โดยลดการศึกษาภาคบังคับเหลือหลักสูตร 4 ปี และการอาชีวศึกษา  
 ก็ต้องตัดทิ้งไปโดยปริยาย

การลดเวลาเรียนของการประถมศึกษาภาคบังคับนี้ มีนักบริหารการศึกษาท่านหนึ่งคือ  
 ม.ล. ปิ่น มาลากุล ไม่เห็นด้วย ม.ล. ปิ่น มาลากุล ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในบันทึกเรื่อง  
 "การศึกษาของไทยในปัจจุบัน พ.ศ. 2489" เห็นว่าการให้เรียนเพียง 4 ปีไม่เป็นการเพียงพอ  
 ดังได้กล่าวถึงในบทก่อนแล้ว เมื่อแนวความคิดในเรื่องนี้ได้ปรากฏชัดในนโยบายของรัฐบาล  
 ชุดที่ 19 จึงพอเห็นแนวทางว่าการจัดการศึกษา ได้จัดขึ้นเพื่อพัฒนาคน ทัศนคติอันนำมา  
 ซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ตลอดจนความสงบสุขของประเทศชาติ แต่แนวความคิดที่จะยกระดับ  
 ความรู้ของทวยราษฎร์ให้สูงขึ้นนี้ ก็ยังมีใคร่การดำเนินการแต่อย่างใด และคณะรัฐบาลชุดต่อ ๆ  
 มาก็ไม่ได้รับช่วงแนวความคิดนี้

คณะรัฐบาลชุดที่ 20 (10 พฤศจิกายน 2490 - 19 กุมภาพันธ์ 2491) โดยมี

นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ นาวาเอกพระยาสุรภักย์พิพัฒน์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวง  
 ศึกษาธิการ คำแถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาตอนหนึ่งมีดังนี้

<sup>1</sup>"คำแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 10 มิถุนายน 2490," ราชกิจจานุเบกษา  
 64 (10 มิถุนายน 2490) : 1472.

8. การศึกษาและการศาสนา . . .

- 1) . . .
- 2) จะปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของประเทศ

แนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรใหม่หลังจากได้ใช้หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480 แล้วนั้น เคยปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 10 (7 มีนาคม 2485 - 24 กรกฎาคม 2487) คือ รัฐบาลชุด จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมี พลตรี ประยูร ภมรมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่แนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรในครั้งนั้น เพื่อให้การศึกษาของชาติทัดเทียมกับอารยประเทศ และการปรับปรุงหลักสูตรไม่เป็นผลสำเร็จคงเนื่องจากอยู่ในภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากนั้นแนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรได้ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 16 (11 มิถุนายน 2489 - 21 สิงหาคม 2489) คือ คณะรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีนายเคื่อน บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แม้แนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรใหม่จะสืบเนื่องกัน แต่ยังไม่ปรากฏว่าได้ลงมือปฏิบัติ จนถึงคณะรัฐบาลชุดที่ 19 ใน พ.ศ. 2490 จึงได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรประถมศึกษาชั้นใหม่ เรียกว่า หลักสูตรประถมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2491 และได้ประกาศใช้ใน พ.ศ. 2492 เมื่อเปรียบเทียบหลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480 กับหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2491 แล้วมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย คือ หลักสูตร พ.ศ. 2491 ได้ขยายเนื้อหาวิชาให้กว้างขวางขึ้น เน้นความสำคัญของแต่ละวิชาที่เรียนมากขึ้น ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. เน้นความสำคัญของวิชาหน้าที่พลเมือง ศิลปกรรม ธรรมชาติศึกษา การฝีมือ และวิชาลูกเสือหรือนูถาชาด โดยเพิ่มชั่วโมงเรียนในรอบสัปดาห์มากกว่าหลักสูตรเดิม (หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480) และสำหรับวิชาลูกเสือหรือนูถาชาด ในหลักสูตรเดิมให้เรียนในชั้นประถมปีที่ 3 - 4 แต่หลักสูตรใหม่นี้ให้เรียนตั้งแต่ชั้นประถมปีที่ 1 - 4 ให้เวลาเรียน 3 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ทุกชั้นเรียน

---

<sup>1</sup>"คำแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 9 ธันวาคม 2490," ราชกิจจานุเบกษา 64 (9 ธันวาคม 2490) : 3217.



2. เพิ่มเนื้อหาวิชามากขึ้นและมีเนื้อหาสาระกว้างขวางทันสมัยขึ้น ได้แก่ วิชาหน้าที่พลเมือง ซึ่งเดิมวิชานี้อยู่รวมกันกับวิชาศีลธรรม แต่หลักสูตรใหม่ แยกออกเป็น 2 รายวิชา คือ วิชาหน้าที่พลเมือง กับวิชาศีลธรรม วิชาหน้าที่พลเมืองขยายรายละเอียดเนื้อหาวิชาชัดเจนขึ้นกว่าเดิม สะดวกในการแปลความหมายของเนื้อหาในหลักสูตรไปสู่การสอน เปลี่ยนวิชา "วิทยาการ" ในหลักสูตรเดิมมาเป็นวิชา "ธรรมชาติศึกษา" ซึ่งมีเนื้อหาสาระกว้างขวางกว่าเดิม คือ ให้เรียนเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ผลที่ได้จากธรรมชาติที่สัมพันธ์กับการงานของมนุษย์ แต่ในหลักสูตรเดิมเป็นความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในธรรมชาติประเภทวัตถุ พืช และสัตว์เป็นเรื่อง ๆ ไปไม่มีแนวโน้มนำมาสัมพันธ์กันเหมือนหลักสูตรใหม่ เปลี่ยนวิชาความรู้เรื่องเมืองไทย มาเป็นวิชาภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะวิชาภูมิศาสตร์มีสาระตามศาสตร์สาขามากขึ้น สำหรับประวัติศาสตร์เพิ่มเนื้อหาให้เรียนรู้เกี่ยวกับกษัตริย์องค์สำคัญ ๆ ของไทยหลายพระองค์ และความสัมพันธ์ของไทยกับต่างประเทศ

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรใหม่ในครั้งนี้จะไม่มากมายนัก แต่ก็เริ่มมองเห็นแนวทางในอนาคตของการศึกษาที่จะให้ผู้เรียนได้เห็นความสัมพันธ์ของมนุษยชาติ และรู้จักโลกภายนอกมากขึ้น

คณะรัฐมนตรีชุดที่ 21 (21 กุมภาพันธ์ - 8 เมษายน 2491) ซึ่งมี พันตรี ดวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ เน้นให้ประชาชนเป็นพลเมืองดีในสังคมประชาธิปไตย และเน้นการศึกษาช่วยทำให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ซึ่งรัฐบาลได้แถลงนโยบายความตอนหนึ่งดังนี้

"รัฐบาลนี้มุ่งนโยบายที่จะอบรมจิตใจของประชาชนให้เป็นพลเมืองดีแห่งระบอบประชาธิปไตย ด้วยการให้การศึกษาไปในทางที่จะทำให้พลเมืองรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน สามารถประกอบสัมมาอาชีพเป็นที่พึ่งแก่ตนเอง และแก่ประเทศชาติ"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "บันทึกการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1," ราชกิจจานุเบกษา 65 (9 มีนาคม 2491) :

คณะรัฐมนตรีชุดที่ 22 (8 เมษายน 2491 - 23 มีนาคม 2492) ซึ่งมี จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และ พลโท มังกร พรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

รัฐบาลนี้จะสนใจเป็นพิเศษในเรื่องการศึกษาของประชาชน พยายามให้พลเมืองได้รับการศึกษาโดยทั่วหน้ากัน ควบคุมการจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ของรัฐบาล และประชาชนเพิ่มขึ้น ทั้งปรับปรุงสมรรถภาพและเงินเดือนครู ส่วนโรงเรียนเอกชนรัฐบาลก็จะสนับสนุนให้เพิ่มพูนขึ้นทั้งคุณภาพและปริมาณ<sup>1</sup>

จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 21 และชุดที่ 22 เน้นในเรื่องคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาถึงเวลาที่จะปรับปรุงเรื่องดังกล่าวคงจะทำอะไรไม่ได้มากนัก เพียงแต่ริเริ่มจะทำเมื่อถึงเวลาลงมือปฏิบัติก็หมดเวลาเสียแล้ว

คณะรัฐมนตรีชุดที่ 23 (25 มิถุนายน 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494) ซึ่งมี จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมี พลตรี สวัสดิ์ ส. สวัสดิ์เกียรติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้แถลงนโยบายทางด้านการศึกษาคอนหนึ่ง ดังนี้

รัฐบาลนี้ถือว่า การส่งเสริมและการบำรุงการศึกษาอบรมประชาชนเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก จะพยายามให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรมทั่วถึงกันทุกแห่งทุกวัย . . .

4. จะตั้งโรงเรียนรัฐบาลและประชาบาลเพิ่มขึ้นให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชนตามลำดับแห่งความจำเป็น . . .<sup>2</sup>

นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ มุ่งในเรื่องการขยายโรงเรียนให้พอเพียงกับจำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนไม่ไกลกว่าถึงเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็ให้ความจำเป็นของการขยายการศึกษาภาคบังคับ ดังปรากฏในคำกล่าวปราศรัย การเปิดประชุมคนควาอบรมเรื่อง การศึกษาประชาบาล เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2494 ดังมีความตอนหนึ่งดังนี้

<sup>1</sup>"บันทึกการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7," ราชกิจจานุเบกษา 65 (27 เมษายน 2491) : 1610 - 1611.

<sup>2</sup>"บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2492," ราชกิจจานุเบกษา 66 (19 กรกฎาคม 2492) : 3422 - 3423.



เราบังคับให้เด็กอยู่ในโรงเรียนถึงอายุย่างเข้าปีที่ 15 แต่เด็กคนใดสอบไล่ได้ชั้นประถมปีที่ 4 แม้จะมีอายุเพียง 10 - 11 ขวบ ก็ออกจากโรงเรียนได้เพราะพบเกณฑ์บังคับ แต่เห็นความรู้เพียงชั้นประถมปีที่ 4 นี้ ดูเหมือนจะเป็นที่รับกันทั่วไปว่าไม่เหมาะสมแกสังคมในปัจจุบันเสียแล้ว . . . ไม่มีประเทศใดที่จัดการศึกษาบังคับเพียง 4 ปีเหมือนประเทศเรา ถ้าเรายังจะพอใจเพียง 4 ปีอย่างนี้ตลอดไป กรอบสังคมของคนไทยก็คงเป็นอยู่อย่างที่เราเห็น ถ้าเราต้องการยกกรอบสังคมของคนไทยให้สูงขึ้นให้ทันเทียมชาวโลก . . . เราก็จะต้องพยายามจัดการให้พลเมืองส่วนมากของเรามีความรู้สูงขึ้น . . . ตามแผนการศึกษาชาติใหม่ กระทรวงศึกษาธิการมุ่งหมายให้เด็กไทยทุกคนโดยอยู่ในโรงเรียนเป็นเวลา 7 ปี และต้องการให้พลเมืองโดยส่วนรวมสำเร็จการศึกษาเทียบเท่ามัธยมปีที่ 3 เป็นอย่างน้อย ผู้ที่สำเร็จการศึกษาเพียงชั้นประถมปีที่ 4 จะถือว่ามีความรู้เบื้องต้นเท่านั้น ยังไม่ถือว่ามีความรู้ความสามารถสมกับที่จะเป็นพลเมืองตามที่ประเทศชาติต้องการ<sup>1</sup>

เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีความคิดเห็นควรที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น เป็นทุนอยู่ก่อนแล้ว ในปี พ.ศ. 2493 ซึ่งก่อนที่จะได้กล่าวคำปราศรัยเปิดประชุมคนควาอบรม เรื่องการศึกษาประชาบาลนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อจัดวางโครงการศึกษาใหม่<sup>2</sup> คณะกรรมการชุดนี้มีความเห็นว่า การศึกษาภาคบังคับนี้ควรจะขยายการศึกษาออกไปเป็น 7 ชั้น คือ ประถมศึกษา 4 ปี กับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี สำหรับมัธยมศึกษาตอนต้นควรจัดให้เรียนประเภทมัธยมศึกษาทั่วไป เพราะเป็นลักษณะจบในตัว

เมื่อวิเคราะห์จากเหตุผลและประโยชน์ที่จะได้รับจากการขยายการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้นเป็น 7 ปีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ผู้เรียนได้รับความรู้ มีประสบการณ์และความสามารถมากขึ้น ซึ่งหมายถึงการยกระดับความเจริญของประเทศชาติด้วย

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการประชุม คนควาอบรม เรื่อง การศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494 (กรุงเทพมหานคร : โรงเรียนการช่างวุฒิศึกษา แผนกการพิมพ์, 2498), หน้า 1.

<sup>2</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 1435 - 2507, หน้า 361.

2. วุฒิกาะะ เนื่องจากวัยของผู้เรียน เมื่อเรียนอยู่ในโรงเรียนจนชั้นประถมปีที่ 4 แล้ว เด็กจะมีอายุประมาณ 11 ปี ซึ่งยังอยู่ในวัยเด็ก ยังช่วยตนเองและผูกครองไม่ได้มากนัก จึงควรเสริมความรู้ประสบการณ์ต่อไปเพื่อให้วัยสูงขึ้น มีความพร้อมที่จะทำการงานได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวทางกระทรวงศึกษาธิการมีเป้าหมายที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับ- ออกไปเป็น 7 ปีก็ตาม แต่ในการประชุมพิจารณาการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2494 ที่ประชุมได้กำหนดชั้นการศึกษาภาคบังคับไว้เท่าเดิมเพียง 4 ปี เท่านั้น<sup>1</sup>

แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ความมุ่งหมาย
  - 1.1 ให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพ และมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย
  - 1.2 เพื่อให้บุตรทุกชาติทั้งได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนจนอายุย่างเข้าปีที่ 15 เป็นอย่างน้อย
  - 1.3 ให้รู้จักช่วยเหลือหาความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพในภายหลัง
  - 1.4 จัดการศึกษาทั้ง 4 ส่วนสัมพันธ์กัน คือ จริยศึกษา หงศึกษา พุทธิศึกษา และหัตถศึกษา
2. ระบบการศึกษาแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ
  - 2.1 การศึกษาชั้นอนุบาล
  - 2.2 ประถมศึกษา
  - 2.3 มัธยมศึกษา
  - 2.4 เตรียมอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง
  - 2.5 อุดมศึกษาและมหาวิทยาลัย
3. ประถมศึกษา ได้แก่ การศึกษาวิชาซึ่งเป็นความรู้เบื้องต้น แบ่งเป็น 4 ชั้น คือ ประถมปีที่ 1 ถึงปีที่ 4

<sup>1</sup>"การประชุมพิจารณาแผนการศึกษาชาติ" วิทยากร 8 (สิงหาคม 2494) :



4. มัธยมศึกษา แยกเป็น 3 สาย คือ

4.1 มัธยมศึกษาสามัญศึกษา จัดสอน 3 ปี เรียนวิชาสามัญต่อจากประถมศึกษาและ การฝึกหัดทำงาน

4.2 มัธยมวิสามัญศึกษา คือ การศึกษาเพื่อศึกษาต่อในชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือ อาชีวศึกษา

4.3 มัธยมศึกษาสามัญศึกษา คือ การศึกษาวิชาเฉพาะ ซึ่งเป็นพิเศษความรู้สำหรับ ประกอบอาชีพ โดยรับช่วงจากประถมศึกษา มัธยมศึกษาสามัญศึกษา

5. การศึกษาบังคับ ได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้บุตรทุกคนเรียน อยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ การศึกษาบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้เปล่า และจัดอุปการการศึกษาให้ตามสมควร

6. การศึกษาพิเศษและการศึกษาผู้ใหญ่ คือ การศึกษาที่จัดให้เป็นครั้งคราวสำหรับ ผู้ออกจากโรงเรียนแล้ว หรือไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขณะที่อยู่ในวัยเล่าเรียน

จากสาระสำคัญของแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ที่ปรับปรุงใหม่ มีส่วนที่แตกต่าง ไปจากแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2479 อยู่บ้างในส่วนที่สำคัญมีดังนี้

1. การจัดการศึกษาในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2479 มีองค์ ประกอบของการศึกษาเพียง 3 องค์ประกอบ คือ พหุศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา แต่แผนการ ศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ได้เพิ่มหัตถศึกษา รวมเป็น 4 องค์ประกอบของการศึกษา ซึ่งแสดงว่า รัฐบาลมุ่งเน้นการศึกษาวิชาชีพโดยสอนให้รู้จักใช้มือในการทำงานอันเป็นพื้นฐานของการประกอบ วิชาชีพ แนวความคิดที่จัดหัตถศึกษาเข้ามาเป็นองค์ประกอบของการศึกษานี้พบว่า มีสาเหตุจาก การจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นบทความเรื่อง "หัตถศึกษา" ของหลวง- สุวรรณจากกสิกิจโลกกล่าวว่า "เมื่อคุณตัวอย่างของอเมริกาซึ่งเขาเน้นการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ล้วนพอเหมาะกัน คือ Head Education, Heart Education, Health Education, Hand Education รวมเป็น 4 แล้วจะเห็นว่า ของเขาได้ผลจนสามารถสร้างชาติและประเทศ ให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว"

<sup>1</sup>หลวงสุวรรณจากกสิกิจ, "หัตถศึกษา," วิทยาคาร 8 (สิงหาคม 2494) :

ซึ่งหลักการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา ถ้านำมาเปรียบเทียบกับหลักการการศึกษาของไทย ก็คือ องค์ของการศึกษา ได้แก่ พุทธิศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา

2. แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 พร้อมทั้งจะขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้สูงขึ้นได้ แม้ว่าในแผนการศึกษาชาติจะกำหนดหลักสูตรระดับประถมศึกษาไว้เพียง 4 ปีตามเดิม ทั้งนี้เพราะมีข้อความบางตอนที่ช่วยเอื้ออำนวยให้ เช่น ใหญ่สมุดตรกฤติดาได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนจนอายุย่างเข้าปีที่ 15 เป็นอย่างน้อย และในส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่กำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องเรียนถึงระดับใด เพียงแต่กล่าวไว้ให้เรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ และการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ได้แบ่งออกเป็น 3 สาย คือ มัธยมสามัญศึกษา มัธยมวิสามัญศึกษา และมัธยมอาชีพศึกษา ซึ่งมีมัธยมสามัญศึกษาเหมาะที่จะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของพลเมือง ดังแนวความคิดที่คณะกรรมการร่างแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 คุยเหตุนี้ การประกาศขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอาจกระทำได้ เพราะเปิดช่องทางให้ทำได้อยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการประกาศขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในขณะนั้น

3. แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ได้กำหนดเรื่องการศึกษาพิเศษและการศึกษาผู้ใหญ่ไว้ในแผน นับว่าเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นต้นยังไม่สามารถเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้ครบถ้วน ยังมีผู้ที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา และพวกพิการที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียน เช่น หูหนวก ตาบอด เมื่อรัฐได้กำหนดการศึกษาพิเศษและการศึกษาผู้ใหญ่ไว้ในแผนการศึกษาชาติ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับผู้พลาดโอกาสทางการศึกษาในสมัยอายุอยู่ในวัยเรียน ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยบรรเทาให้จำนวนผู้ไม่รู้หนังสือลดน้อยลง

คณะรัฐบาลชุดที่ 24 - 27 (29 พฤศจิกายน 2494 - 16 กันยายน 2500) คณะรัฐบาลชุดดังกล่าวนี้ มี จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมี พลเอก มังกรพรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งทั้ง 2 ท่านดำรงตำแหน่งเดิมในคณะรัฐบาลติดต่อกัน 3 ครั้ง คือ ในคณะรัฐบาลชุดที่ 24 - 26 ส่วนคณะรัฐบาลชุดที่ 27 เปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คือ พลอากาศโทหมื่น มหาสันตนะ

คณะรัฐบาลชุดที่ 24 (29 พฤศจิกายน 2494 - 6 ธันวาคม 2494) ยังไม่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่มีเหตุการณ์ที่ต้องตั้งคณะรัฐบาลใหม่ ซึ่ง จอมพลแปลก พิบูลสงคราม



ได้เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลชุดที่ 25 (6 ธันวาคม 2494 - 23 มีนาคม 2495) คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาค้างนี้

... เพื่อให้ได้ผลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลนี้จะให้การศึกษานี้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ อาชีวศึกษาและอบรมที่ลัทธิธรรม จะโดยขยายโรงเรียนและเพิ่มครูผู้สอนให้มากยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนคณะรัฐบาลใหม่ ซึ่ง จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ได้เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลอีกเป็นครั้งที่ 3 หรือเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลชุดที่ 26 (24 มีนาคม 2495 - 26 กุมภาพันธ์ 2500) คณะรัฐบาลชุดที่ 26 นี้มีระยะเวลาบริหารประเทศเป็นเวลานานพอสมควรประมาณ 5 ปี ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาค้างนี้

... เพื่อให้ได้ผลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลนี้จะให้การศึกษา และอบรมที่ลัทธิธรรมอันดีแก่ประชาชน โดยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอาชีวศึกษา การพลศึกษา จะโดยขยายโรงเรียนเพื่อครูผู้สอนให้มากยิ่งขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาประจำบาล . . .<sup>2</sup>

งานด้านการประถมศึกษาจึงมีความก้าวหน้าเข้าสู่รูปแบบสากลยิ่งขึ้น คือ ปรับปรุงหลักสูตร และประกาศใช้หลักสูตร พ.ศ. 2498 แทนหลักสูตร พ.ศ. 2491 ซึ่งมีแนวทางการเรียนการสอนผิดแปลกไปจากเดิม คงจะได้กล่าวถึงต่อไป

คณะรัฐบาลชุดต่อไป คือ คณะรัฐบาลชุดที่ 27 (21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500) คณะรัฐบาลชุดนี้มี จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นครั้งที่ 4 ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการศึกษาค้างนี้ " . . . รัฐบาลนี้จะส่งเสริม และบำรุงการศึกษาอบรมของประชาราษฎร์ทั้งคุณภาพและปริมาณเป็นลำดับแรก โดยจะส่งเสริมการศึกษาในส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น . . ."<sup>3</sup>

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2494 (วิสามัญ), "ราชกิจจานุเบกษา 68 (25 ธันวาคม 2494) : 5874.

2. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2495 (สามัญ) ชุดที่ 1, "ราชกิจจานุเบกษา 69 (22 เมษายน 2495) : 1029.

3. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2500 ชุดที่ 2, "ราชกิจจานุเบกษา 74 (9 เมษายน 2500) : 933.

จากนโยบายทางการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดที่ 24 - 27 นั้น พบว่ามีทิศทางไปทางเดียวกัน คือ เน้นในเรื่องการอบรมศีลธรรมจรรยา การอาชีวศึกษา การขยายโรงเรียนและเพิ่มครู จะเห็นได้จากคณะรัฐบาลชุดดังกล่าวได้ให้ความสนใจและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น ทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ สำหรับโรงเรียนราษฎร์ รัฐบาลได้เพิ่มความช่วยเหลือ โดยให้เงินอุดหนุนทั้งครูและโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนซึ่งได้มาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้วางระเบียบไว้ จะได้รับรองวิทยฐานะและได้รับเงินช่วยเหลือมากขึ้น ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ทุกประเภทเป็นเงินถึง 37,530,000 บาท และมีโรงเรียนราษฎร์ที่ได้รับรองวิทยฐานะรวมถึง 134 โรงเรียน<sup>1</sup>

สำหรับโรงเรียนรัฐบาลนั้นก็ขยายขึ้นมาก แต่เนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัดในแต่ละปี การก่อสร้างอาคารโรงเรียนจึงต้องจัดทำเป็น 2 ชั้นคือ อาคารเรียนชั้นชั่วคราวและอาศัยศาลาวัด กับอาคารเรียนถาวร<sup>2</sup> โดยที่กระทรวงศึกษาธิการพยายามที่จะลดอาคารเรียนชั่วคราว และสร้างอาคารเรียนถาวรเพิ่มขึ้น แต่การที่จะอาศัยเงินงบประมาณของรัฐบาลทางเดียวย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ จึงได้ชักชวนให้ประชาชนร่วมมือช่วยเหลือในการก่อสร้างโรงเรียนด้วย โดยมีหลักการว่ารัฐบาลจะให้เงินสมทบทุนในการก่อสร้างโรงเรียน ในท้องถิ่นที่ประชาชนร่วมมือเป็นจำนวนมาก ซึ่งวิธีการนั้นนับว่าได้ผลดี เพราะปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2496 ในการสร้างโรงเรียน 233 หลัง ประชาชนร่วมกันออกเงิน 11,801,993 บาท กระทรวงศึกษาธิการจ่ายสมทบ 8,000,000 บาท และในปี พ.ศ. 2497 ประชาชนร่วมกันออกเงิน 19,055,588 บาท กระทรวงศึกษาธิการจ่ายสมทบ 11,000,000 บาท ในการก่อสร้างโรงเรียน 246 หลัง<sup>3</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485 - 2497 และสถิติการศึกษา 12 ปี, หน้า 3.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.



จะเห็นได้ว่าในการสร้างโรงเรียนรัฐบาลนั้น ประชาชนมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้โรงเรียนขยายได้มากขึ้น หากอาศัยเพียงงบประมาณจากรัฐบาลอย่างเดียว การขยายโรงเรียนคงทำได้ไม่มากนัก ด้วยความร่วมมือของประชาชน ดังนั้นในช่วง 10 ปี (พ.ศ. 2490 - 2500) จึงมีโรงเรียนประชาบาลและเทศบาลเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ดังสถิติต่อไปนี้

### ตารางที่ 13

จำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนในโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 - 2500

พ.ศ.	โรงเรียน	ครู	นักเรียน
2490	18,433	62,981	2,478,010
2491	18,496	64,998	2,531,698
2492	18,534	68,578	2,603,023
2493	18,539	68,859	2,624,916
2494	18,581	73,281	2,660,492
2495	18,799	75,537	2,614,962
2496	18,986	77,317	2,848,060
2497	19,326	75,671	2,735,447
2498	19,767	78,667	2,742,007
2499	20,162	78,922	2,838,609
2500	20,199	81,245	2,913,489

ที่มา : รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485 - 2497 และสถิติการศึกษา 12 ปี หน้า 15 - 16.

จากตารางที่ 13 จะพบว่ารัฐบาลได้ขยายโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้พยายามเพิ่มจำนวนครูให้เพียงพอ ในปี พ.ศ. 2490 มีครู 62,981 คน และเพิ่มขึ้นทุกปี จนถึงปี พ.ศ. 2500 มีครู 81,245 คน แต่เมื่อได้เปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียน ซึ่งมีอยู่ 2,913,489 คนแล้ว จะเห็นได้ว่าครูยังไม่พอกับจำนวนนักเรียน ทั้งนี้เพราะหลัง

สงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว เมื่อฐานะของพลเมืองดีขึ้น ประกอบกับกระทรวงศึกษาธิการเข้มงวดกวดขันการเกณฑ์เด็กในบังคับเข้าเรียน จึงทำให้เด็กเรียนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ผลงานของคณะรัฐบาล จอมพล แปลก พิบูลสงคราม อีกอย่างหนึ่ง คือ ได้ปรับปรุงหลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2491 ให้เหมาะสม และประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2498 แทนหลักสูตรเดิม โดยเริ่มชั้นประถมศึกษาที่ 1 ก่อน จุดมุ่งหมายของหลักสูตรเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 คือ จัดการศึกษา เพื่อความงอกงามของผู้เรียนทั้งสติปัญญา อารมณ์ สังคม และร่างกาย (ตามหลักวิชาพัฒนาการของจิตวิทยา) ซึ่งเป็นแนวทางการเรียนการสอนแบบใหม่ที่ผิดไปจากแนวทางของหลักสูตรที่ผ่านมา ดังจะกล่าวถึงสาระสำคัญต่อไป

#### หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2498

หลักสูตรฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายพัฒนาตัวผู้เรียนให้มีความงอกงามทั้งในด้านสติปัญญา ร่างกายและจิตใจ ฝึกให้ผู้เรียนเป็นนักประชาธิปไตย มีนิสัยรักการทำงาน มีความรู้เรื่องอาชีพ หลักสูตรแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ หลักสูตรประเภท ก กับหลักสูตรประเภท ข หลักสูตรประเภท ก เป็นหลักสูตรที่เรียนภาษาไทยล้วน หลักสูตรประเภท ข เป็นหลักสูตรที่เลือกเรียนวิชาชีพหรือภาษาต่างประเทศเพิ่มขึ้น โรงเรียนใดจะใช้หลักสูตรประเภท ข จะต้องขออนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการก่อน

ลักษณะของหลักสูตรประเภท ก กับหลักสูตรประเภท ข มีดังนี้

อัตราเวลาเรียน (จำนวนชั่วโมงในรอบสัปดาห์)

หมวดวิชา

ป.1 ประเภท ก.

ป.1 ประเภท ข.

ภาษาไทย

7

7

เลขคณิต

5

3

ธรรมชาติดึกษา (รวมสุขศึกษา)

3

2

สังคมศึกษา

5

4

กิจกรรมพิเศษ

5

4

วิชาชีพ หรือภาษาต่างประเทศ

-

5

รวม

25

25



เมื่อวิเคราะห์หลักสูตรประเภท ก. และหลักสูตรประเภท ข. แล้ว พบว่า หลักสูตร ทั้งสองประเภทที่หมวดวิชาบรรจุไว้ในหลักสูตรเหมือนกัน เพียงแต่หลักสูตรประเภท ข. เพิ่ม หมวดวิชา "วิชาชีพหรือภาษาต่างประเทศ" ขึ้นอีกหมวดวิชา ซึ่งใช้อัตราเวลาเรียน 5 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ เนื่องจากหลักสูตรประเภท ข. เพิ่มหมวดวิชา วิชาชีพหรือภาษาต่างประเทศขึ้น จึง ทำให้อัตราเวลาเรียนหมวดวิชาต่าง ๆ ในหลักสูตรประเภท ข. ลดชั่วโมงเรียนลง ยกเว้น หมวดภาษาไทย ทั้งนี้เพื่อให้จำนวนชั่วโมงเรียนในรอบสัปดาห์ เท่ากับหลักสูตรประเภท ก. คือ 25 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

การจัดใหม่หลักสูตรประเภท ข. ชั้นนี้ "มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเด็กที่มีสภาพไม่เหมาะสมจะเรียนในชั้นมัธยมศึกษาต่อไป มีโอกาสศึกษาหาความรู้ความชำนาญในอาชีพที่ตนได้เต็มที่"<sup>1</sup>

ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า เป็นสิ่งที่ได้หันแนวความคิดเดิม ที่จัดวิชาชีพให้เรียนในชั้น ประถมศึกษาชั้น ซึ่งมาตั้งแต่โครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2456 แล้ว และยกเลิกไปเมื่อใช้แผน การศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 แต่มีส่วนแตกต่างกันตรงที่การจัดวิชาชีพในระดับชั้นประถมศึกษาใน ยุคก่อนเป็นลักษณะตอยอด คือ เรียนต่อจากชั้น ป. 4 ไปอีก 2 ปี ถ้าผู้เรียนไม่ต้องการเรียนต่อ ในระดับมัธยมศึกษา ส่วนหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 จัดใหม่เลือกเรียนไว้ตั้งแต่ชั้นประถม ปีที่ 1

ในเรื่องการจัดวิชาภาษาต่างประเทศให้เลือกเรียนไว้ในหลักสูตรประเภท ข. นั้น "มีจุดมุ่งหมายสนองความต้องการของท้องถิ่นหรือชุมชน เพียงให้เด็กมีความรู้ด้อยค่า และขอ- ความสนทนาง่าย ๆ"<sup>2</sup> ปรากฏว่าวิชาภาษาต่างประเทศเป็นที่นิยมสอนกันในโรงเรียนสร้าง และ โรงเรียนราษฎร์ใหญ่ ๆ อย่างแพร่หลาย

วิธีการเขียนหลักสูตรประถมศึกษาฉบับนี้ เริ่มด้วยจุดมุ่งหมายของการศึกษาในระดับ ประถมศึกษา จุดมุ่งหมายของหมวดวิชา รายละเอียดเนื้อหาวิชาแต่ละหมวดวิชา พร้อมด้วย ข้อเสนอแนะวิธีสอนแต่ละรายการที่ต้องสอน ต่อจากเนื้อหาวิชาใดกล่าวถึงการวัดผลการเรียน

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2498 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2498), หน้า 70.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

การกำหนดจำนวนคำเบสิก (ภาษาไทย) ให้เรียน และมีบัญชีคำเบสิกไว้ท้ายของหลักสูตรด้วย นอกจากนี้ในคำอธิบายการวัดผลยังย้ำถึงครูต้องช่วยสอนพิเศษสำหรับเด็กที่เรียนไม่ทัน ไม่ได้คำเบสิกเท่าที่กำหนด ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เทียบได้กับการสอนซ่อมเสริมตามหลักสูตรใหม่ (พ.ศ. 2521) นั่นเอง ในที่นี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างความมุ่งหมายของหมวดวิชา เนื้อหาวิชา (รายการที่ต้องสอน) และข้อเสนอแนะวิธีสอน ในหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 เพื่อพิจารณาลักษณะของหลักสูตรดังนี้

ความมุ่งหมายของหมวดธรรมชาติดึกษา ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

ความมุ่งหมายในการสอนธรรมชาติดึกษา . . . คือ ต้องเร่งเร้าและนำไปซึ่งเกิดพัฒนาการรอบข้างของเด็กเกี่ยวกับธรรมชาติ เด็กควรเริ่มมีความเข้าใจในเรื่องแรงต่าง ๆ ธาตุต่าง ๆ สิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ซึ่งเมื่อรวมกันเข้าแล้วก็คือ โลกที่เขา มีประสบการณ์อยู่ทุกวันนี้เอง นอกจากนั้นควรมุ่งให้เด็กนำเอาความรู้ที่ใดมาปรับปรุงแก้ไขความเป็นอยู่ของตน และชุมชนให้ดีขึ้น . . .<sup>1</sup>

จากการกำหนดความมุ่งหมายการสอนหมวดวิชาธรรมชาติดึกษา<sup>1</sup> จะเห็นว่า มีแนวความคิด และการนำวิธีการเรียนการสอนตามปรัชญาการศึกษาที่พัฒนาการ (Progressivism) มาใช้ คือ การให้ความหมายของการศึกษาในแง่ที่ว่า การศึกษา คือ การเพิ่มประสบการณ์ วิธีเรียน เรียนโดยการกระทำ (Learning by doing) ส่วนการจัดเนื้อหาวิชาในหลักสูตร เป็นลักษณะของหลักสูตรแบบสหสัมพันธ์ (Broad field Curriculum) คือ จัดวิชาต่าง ๆ ที่มี ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมารวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เรียกเป็นหมวดวิชา เช่น หมวดวิชาธรรม-ชาติดึกษา ได้รวมเอาวิชาเรื่องแรงต่าง ๆ ธาตุต่าง ๆ สิ่งประดิษฐ์ ฯลฯ มารวมเป็นกลุ่มเดียวกัน เป็นหมวดวิชาธรรมชาติดึกษา

หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 นี้ นับว่าเป็นหลักสูตรฉบับแรกที่เคยเปลี่ยนจากหลักสูตรแบบรายวิชา (Subject Center Curriculum) มาเป็นหลักสูตรแบบสหสัมพันธ์ (Broadfield Curriculum)

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.



## ตัวอย่าง เนื้อหาวิชา (รายการที่ต้องสอน) และข้อเสนอแนะ วิธีสอน มีดังนี้

รายการที่ต้องสอน	ข้อเสนอแนะวิธีสอน
<p><u>หมวดภาษาไทย</u></p> <p>ช. การสังเกตและการคิด          ทัศนัให้เด็กเกิดการสังเกต          ของความเปลี่ยนแปลงของสิ่งต่าง ๆ          ในห้องเรียน ให้เด็กรู้จักการ          เปรียบเทียบความคล้ายคลึง หรือ          แตกต่างกันของสิ่งต่าง ๆ ด้วยการ          เล่น</p>	<p>ช. การสังเกตและการคิด เนื่องจากในการศึกษา          แผนปัจจุบัน ห้องเรียนต้องประกอบด้วยกระดานป้าย          โฆษณา รูปภาพทั้งโตและเล็กติดตามกำแพงรอบห้อง -          เสมอระดับตาเด็ก และวางสิ่งของ . . . อย่างเลี้ยง          ปลา หีบแมลง ฯลฯ ตามมุมห้อง ครูควรให้เด็กช่วยกัน          ย้ายที่สิ่งของเหล่านี้ และเปลี่ยนภาพบ่อยครั้งพอสมควร          การเคลื่อนที่ของภาพและสิ่งของต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้          เด็กเกิดความจำและได้เพิ่มจำนวนคำพูดมากขึ้น ทัศนัให้          เล่นเครื่องอุปกรณ์ที่ต้องสังเกตความคล้ายคลึงและความ          แตกต่าง เช่น เครื่องเล่น, ต่อแต้มน้ำ, รูปจุด, บล็อกสี          ฯลฯ ครูอาจทัศนัให้เด็กเล่นสังเกตของ เช่น เอาของ          หลาย ๆ อย่างวางบนโต๊ะแล้วเอาผ้าปิดไว้ ให้เด็กที่เล่น          มายืนรอบ ๆ เปิดให้คุ้สัก 2 นาที แล้วให้เด็กไปเขียนชื่อ          มาให้ ถ้าเขียนไม่ได้ให้วาดรูปก็ได้</p>

การเขียนรายละเอียดของเนื้อหาวิชาที่จะต้องสอน และข้อเสนอแนะวิธีสอน นับเป็น  
 ก้าวแรกในการเขียนหลักสูตรที่ให้ความกระจ่างแก่ครูผู้สอน ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติ ทำให้ครูผู้สอน  
 เห็นแนวทางการสอน การจัดห้องเรียน การใช้อุปกรณ์การสอน และวิธีสอนให้เด็กเรียนโดย  
 การกระทำ เพื่อให้เกิดความรู้ และสนุกสนาน ไม่น่าเบื่อ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่ของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 นี้ ผู้เขียนเห็นว่า แนวความคิดและแบบแผน การเขียนเอกสารหลักสูตรยี่ดหลักวิชาการมากขึ้น คือ โครงสร้างของหลักสูตรประกอบด้วย จุดมุ่งหมาย เนื้อหาวิชา วิธีการเรียนการสอน อุปกรณ์หรือสื่อการสอน การวัดผล อยู่ในเล่มเดียวกัน ทำให้สะดวกแก่ผู้นำไปปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติจะเข้าใจจุดมุ่งหมาย แนวทางการปฏิบัติ ทำให้การเรียนการสอนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักสูตร ซึ่งเป็นวิธีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างหนึ่ง การสร้างหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 ขึ้นใหม่นี้ อาจจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล เมื่อวันที่ 4 มกราคม - 16 กุมภาพันธ์ 2494 ซึ่งการประชุมสัมมนาในครั้งนั้น เป็นการประชุมแบบสัมมนาเป็นครั้งแรก ได้ประชุมกันในเรื่อง กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง การจัดโรงเรียน หลักสูตร ประมวลการสอน วิธีสอน อุปกรณ์การสอน และในช่วงระยะเวลาในประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือ แนะนำในการจัดการศึกษาจากองค์การต่างประเทศ เช่น ยูเนสโก ซึ่งได้มีโครงการทดลองการสอนแผนใหม่ในระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ทั้งจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2494 ซึ่งแนวความคิดและผลของการทดลองการสอนแผนใหม่นั้น ผู้เขียนเชื่อว่าต้องมีส่วนในการสร้างแนวทางใหม่ของการศึกษาในหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 ด้วย

คณะรัฐบาลชุดที่ 28 (21 กันยายน 2500 - 26 ธันวาคม 2500) คณะรัฐบาลชุดนี้ มี นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และ หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา ดังนี้ "... รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการศึกษาในทางปริมาณและคุณภาพ จะวางรากฐานเพื่อให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้สูงขึ้น และมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพได้ดี จะส่งเสริมให้ประชาชนมีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงาม ด้วยอาศัยการศาสนาและการศึกษาเป็นหลัก ..."<sup>1</sup>

รัฐบาลชุดนี้ได้มีนโยบายที่จะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น และเน้นเรื่องการเสริมสร้างให้ประชาชนมีคุณธรรมและวัฒนธรรม สำหรับในเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นนั้น ได้มีปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลชุดที่ 19 (30 พฤษภาคม - 9 พฤศจิกายน 2490) ซึ่งมี พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายก-

<sup>1</sup> "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2500 (วิสามัญ)," ราชกิจจานุเบกษา 74 (1 ตุลาคม 2500) : 2398.



รัฐมนตรีแล้ว และหลังจากนั้นไม่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลใดเลย จนกระทั่งถึงคณะรัฐบาลของ นายพจน์ สารสิน นี้ ได้แถลงนโยบายที่จะวางรากฐานให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้สูงขึ้น แต่ผลงานของคณะรัฐบาลชุดนี้ยังไม่ปรากฏ เพราะมีเวลาบริหารประเทศเพียง 3 เดือนเท่านั้น

คณะรัฐบาลชุดที่ 29 (1 มกราคม - 20 ตุลาคม 2501) คณะรัฐบาลชุดนี้มี พลโท อดอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สืบต่อมาอีกครั้งหนึ่ง นโยบายทางด้านการศึกษาของรัฐบาลชุดนี้ไม่แตกต่างไปจากรัฐบาลชุดที่ 28 นัก เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นคนเดียวกัน ในด้านการศึกษาเกี่ยวกับประถมศึกษาได้แถลงนโยบายตอนหนึ่งว่า ". . . มุ่งให้ประชาชนเป็นพลเมืองดี ในระบอบประชาธิปไตย และเป็นกำลังทางเศรษฐกิจของชาติ จะพยายามให้มีสถานศึกษาให้เพียงพอ ดำเนินการยกระดับการศึกษาเบื้องต้นของประชาชนทั่วไปให้สูงขึ้น . . ." <sup>1</sup>

คณะรัฐบาลชุดที่ 30 (9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506) คณะรัฐบาลชุดนี้มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดนี้ กล่าวไว้ดังนี้ ". . . จะได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อวางโครงการศึกษาให้เป็นโครงการถาวรเหมาะสมแก่ความจำเป็นของชาติและสอดคล้องกับรูปการปกครองประเทศ จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น . . ." <sup>2</sup>

ในระหว่างที่คณะรัฐบาลชุดนี้เข้าบริหารประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาขึ้นหลายอย่าง เช่น จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งเดิมเป็นเพียงคณะกรรมการศึกษาที่ได้จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่วางแผนการศึกษาชาติ มีหน้าที่สำคัญ คือ วางแผนการศึกษา

<sup>1</sup>บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2501 (วิสามัญ), "ราชกิจจานุเบกษา" 75 ฉบับพิเศษ (10 มกราคม 2501) : 8.

<sup>2</sup>บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3, "ราชกิจจานุเบกษา" 76 ฉบับพิเศษ (13 กุมภาพันธ์ 2502) : 6.

ชาติ แก่ไขปัญหาการเรียนการสอนของชาติ เป็นหน่วยงานที่ดูแลการเรียนการสอนอย่างถาวรและต่อเนื่อง ทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามหลักการและแผนงานที่วางไว้อย่างมีระบบ ไม่ผันผวนตามนโยบายของคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 โดยมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจด้วยเป็นครั้งแรก ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ทางด้านการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังหน่วยงานส่วนท้องถิ่น - โดยให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบทางด้านวิชาการ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ

สำหรับการขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการฯ จะต้องดำเนินการต่อไป จึงทำให้การประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในตำบลหนึ่ง ๆ ต้องมีการประชุมตกลงกันถึง 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานประมาท นอกจากนี้ในสมัยของรัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ขึ้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2503 ซึ่งแตกต่างไปจากแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 เดิม ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

ในเรื่องสภาการศึกษา ได้เคยมีมาแล้วครั้งหนึ่งตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ที่เรียกว่า สภาศึกษา แต่ไม่เหมือนกับสภาการศึกษาแห่งชาติที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพราะสภาศึกษาดังขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ แต่สภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานถาวรที่ทำงานด้านการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า การตั้งคณะกรรมการศึกษาเพื่อวางแผนการศึกษาชาตินั้น การทำงานในด้านการวางแผนการศึกษาจะไม่ต่อเนื่องกัน เพราะคณะกรรมการจะทำงานเฉพาะกิจ เฉพาะช่วงเวลาเท่านั้นไม่เป็นการถาวร ซึ่งการจะวางแผนการศึกษาชาติจำเป็นต้องศึกษาผลงานแต่อดีตซึ่งส่งผลมาถึงปัจจุบันและจะดำเนินต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานถาวรที่ทำงานด้านนี้ไว้วิเคราะห์วิจัยอย่างจริงจังจึงจะพัฒนาการศึกษาเป็นผลดีขึ้นได้เป็นลำดับ ฉะนั้นการที่รัฐบาลชุดนี้ได้เริ่มจัดตั้ง กำหนดบทบาทหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น จึงนับได้ว่าอย่างน้อยก็มีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหลักในการวางแผนการศึกษา กำหนดทิศทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะคณะรัฐบาลของไทยเปลี่ยนบ่อยมากจนแทบจะไม่มีเวลาทำงานให้ต่อเนื่องไปได้ เมื่อเปลี่ยนคณะรัฐบาลใหม่ นโยบายในการบริหารประเทศรวมทั้งบริหารการศึกษาก็เปลี่ยนไป ส่วนที่จะสืบทอดนโยบายจากรัฐบาลชุดก่อนนั้นน้อยมาก และถ้ามีการสืบทอดนโยบายจะสังเกตได้ว่า



มักจะเป็นผู้บริหารคนเดิมที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาบริหารงานเป็นครั้งที่ 2 - 3 ดังนั้นการวางรากฐานการศึกษาให้มั่นคงจึงควรจะได้กระทำอย่างต่อเนื่อง

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2502 จึงได้โอนงานการปรับปรุงแผนการศึกษาชาติที่ค้างอยู่ไปให้สภาการศึกษาแห่งชาติดำเนินการต่อไป โดยคณะกรรมการบริหารซึ่งมี ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ เสนอร่างแผนการศึกษาแห่งชาติต่อสภาการศึกษาแห่งชาติพิจารณาใน พ.ศ. 2503 และเสนอไปยังคณะรัฐบาลแล้วจึงได้ประกาศมาเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 การยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 นั้นได้อาศัยแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 เป็นแนวทาง ทั้งนี้เพราะมีหลายส่วนที่ยังคงอยู่ และมีบางส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น

### สาระสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 มีดังนี้

#### 1. ความมุ่งหมาย

- 1.1 ให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษา มีความรู้ ความสามารถที่จะประกอบอาชีพ ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ และมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย
- 1.2 ให้กุลบุตรกุลธิดาพึงได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนจนอายุ 15 ปีบริบูรณ์เป็นอย่างน้อย
- 1.3 ให้รู้จักชวนชวหาความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพในภายหลัง
- 1.4 จัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของสังคมและบุคคล โดยให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจ และแผนการปกครองประเทศ เช่น จัดให้มีจริยศึกษา พลศึกษา พุทธศึกษา และหัตถศึกษา

#### 2. ระดับการศึกษา

- 2.1 อนุบาลศึกษา
- 2.2 ประถมศึกษา
- 2.3 มัธยมศึกษา
- 2.4 อุดมศึกษา

3. ประถมศึกษา ได้แก่ การศึกษาซึ่งมุ่งหมายจะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กด้วย

การอบรมสั่งสอนชั้นมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ประโยค คือ ประโยคประถมศึกษาคอนตัน 4 ชั้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น

4. มัธยมศึกษา ได้แก่ การศึกษาที่อาศัยประถมศึกษาเป็นพื้นฐาน มุ่งจะสำรวจและส่งเสริมความสนใจ และความถนัดตามธรรมชาติของเด็ก เพื่อให้มีความรู้ทักษะเพียงพอแก่การประกอบอาชีพ . . .

5. การศึกษามัธยม ได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้กุลบุตรกุลธิดาทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

รัฐพึงขยายการศึกษามัธยมให้สูงขึ้นเป็นระยะตามกำลังทางเศรษฐกิจ เพื่อให้มาตรฐานความรู้เบื้องต้นของพลเมืองสูงขึ้น

รัฐพึงจัดการศึกษาสงเคราะห์ให้แก่กุลบุตรกุลธิดาที่ได้รับการยกเว้นจากการศึกษามัธยม

จากสาระของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 นี้ จะพบว่ามีแนวความคิดเปลี่ยนไปจากเดิมมาก เช่น

1. จุดมุ่งหมายของการศึกษา ข้อ 1.4 มีจุดมุ่งหมายให้การศึกษเพื่อสนองความต้องการของสังคม และบุคคล และสอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและแผนการปกครองของประเทศ ซึ่งนับเป็นจุดมุ่งหมายใหม่อันเป็นก้าวแรกที่จัดการศึกษาให้ผสมผสานกับเศรษฐกิจและแนวทางการบริหารประเทศ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาแต่ก่อนและนับเป็นการเริ่มต้นที่จะให้โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้บุคคลได้เลือกศึกษาตามความต้องการได้ ซึ่งทำให้มองเห็นว่าการจัดการศึกษาในยุคนี้เริ่มนำวิชาจิตวิทยามาประยุกต์ใช้ในการจัดการศึกษา หรือกล่าวโดยสรุปว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 นี้อาศัยองค์ประกอบต่าง ๆ มาเป็นพื้นฐานวางข้อกำหนด อย่างน้อยที่เห็นได้ชัด คือ ข้อมูลจากจิตวิทยา ข้อมูลจากสังคม ข้อมูลจากเศรษฐกิจ ข้อมูลจากการเมือง และนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล ซึ่งทำให้มองเห็นว่าการดำเนินการจัดการศึกษาได้ใช้ความรู้ หลักการที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จุดมุ่งหมายให้การศึกษายังเน้นให้ทุก ๆ คนได้รับการศึกษา และเรียนอยู่ในโรงเรียนนานจนมีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถ มีวุฒิภาวะที่จะทำประโยชน์ให้แก่ตนเองและประเทศชาติได้ นับว่าเป็นการเน้นให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาคน วุฒิภาวะ และถือว่าการศึกษจะเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาการเมือง พัฒนาความเจริญให้กับประเทศ



2. ความหมายของประถมศึกษา เป็นการศึกษเพื่อพัฒนาตัวเด็กและการอบรมขั้น  
 มูลฐาน ขยายชั้นเรียนมากขึ้นกว่าเดิมเป็น 7 ปี คือ ประถมศึกษาตอนต้น 4 ปี และประถม  
 ศึกษาตอนปลาย 3 ปี การขยายชั้นเรียนระดับประถมศึกษาให้เรียนมากกว่า 4 ปีนี้ไม่ใช่ความ  
 คิดใหม่ เพราะแต่เดิมการศึกษาในระดับศึกษามีมากกว่า 4 ชั้นเรียน เช่น ในโครงการ  
 ศึกษาชาติ พ.ศ. 2456 ระดับประถมศึกษามี 5 ชั้นเรียน ฉะนั้น ในแผนการศึกษาแห่งชาติ  
 พ.ศ. 2503 ให้ระดับประถมศึกษาเรียน 7 ปี โดยแบ่งเป็นประถมศึกษาตอนต้น 4 ปี ประถม  
 ศึกษาตอนปลาย 3 ปีนั้นจึงไม่ใช่ของใหม่ที่คิด แต่ระยะเวลาที่เรียนในระดับประถมศึกษายาว  
 นานกว่าสมัยก่อน 1 - 2 ปี ทั้งนี้ผู้เขียนคาดว่าเพื่อให้สอดคล้องกับระบบชั้นเรียนของประเทศ  
 เพื่อนบ้านก็ได้ เพราะในระยะนี้ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ได้รับความช่วยเหลือ  
 ในด้านการศึกษาจากองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติหลายองค์การ ซึ่งจะกล่าวถึงในตอน  
 ต่อไป แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 มีสิ่งที่น่าสนใจคือความมุ่งหมาย คือ การขยายการ  
 ศึกษาภาคบังคับออกไปอีก 3 ปี แทนที่จะใช้ระบบชั้นเรียนตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494  
 คือ ขยายการศึกษาภาคบังคับไปถึงชั้นมัธยมศึกษา แต่จากคำอธิบายแผนการศึกษาแห่งชาติ  
 พ.ศ. 2503 กล่าวว่า "ประถมศึกษาตอนปลายอีก 3 ปี ซึ่งเด็กนั้นยังคงเป็นเด็กอยู่ ยังไม่ถึงชั้น  
 วัยรุ่น มัธยมต้นเดิมจึงยังไม่ถือว่าเป็นมัธยมศึกษา"<sup>1</sup> แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาในยุคนี้  
 อาศัยข้อมูลทางจิตวิทยาในเรื่อง "วัย" เขามาช่วยจัดการศึกษาตามหลักสากล

3. การศึกษาบังคับ ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ข้อ 16 วรรค 2  
 ได้กล่าวถึงการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น ดังนี้ "รัฐพึงขยายการศึกษาบังคับให้สูงขึ้น  
 เป็นระยะตามกำลังทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ มาตรฐาน ความรู้เบื้องต้นของพลเมืองสูงขึ้น" เป็น  
 การเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในระยะต่อไปที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น

4. การศึกษาสงเคราะห์ มีกล่าวไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ให้รัฐบาล  
 สนใจ ให้โอกาสทางการศึกษา นับว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะให้เด็กทุกคนไม่ว่าจะ  
 เกิดมาในลักษณะใด มีฐานะอย่างไร ได้มีโอกาสรับการศึกษาเบื้องต้นให้จงได้

5. การเขียนแผนภูมิแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เขียนคล้ายแบบสำรวจ  
 ระบบการศึกษาทั่วโลก ทั้งนี้มีข้อยืนยันกล่าวไว้ในประวัติกระทรวงศึกษาธิการว่า "วิธีเขียน

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507,

แผนภูมิแสดงระบบการศึกษาแต่เดิมนิยมเขียนแนวตั้ง แต่แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เขียนแนวนอน มีเกณฑ์อายุมาตรฐานอยู่ข้างบนคล้ายกับแบบสำรวจการศึกษาทั่วโลกขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ<sup>1</sup> ในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นได้มีแนวความคิดว่า รากฐานสำคัญที่จะรองรับระบอบประชาธิปไตย คือ รากฐานการศึกษา และการมีแผนการเศรษฐกิจเพื่อเร่งรัดในเรื่องของเศรษฐกิจ แนวความคิดดังกล่าวนี้มีปรากฏในคำกล่าวของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันเปิดประชุมครั้งแรกเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 30 มีนาคม 2504 ซึ่งมีข้อความบางตอนดังนี้ " . . . รากฐานที่สำคัญยิ่งที่จะเป็นรากฐานรองรับรัฐธรรมนูญนั้น ก็คือ แผนการเศรษฐกิจ คือรวมความว่าเราจะต้องปรับปรุงวางพื้นฐานทั้งระบบการศึกษา ให้มีแผนการศึกษาและเร่งรัดในเรื่องเศรษฐกิจ . . . คือรวมความว่าจะต้องมีแผนการเศรษฐกิจ . . ."<sup>2</sup>

ฉะนั้นระบบการศึกษากับระบบเศรษฐกิจจะต้องพัฒนาควบคู่กันไป เมื่อจะพัฒนาระบบการศึกษาให้มีคุณภาพ ก็จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจของชาติไปควบคู่ในขณะเดียวกัน ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ประกาศใช้แผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2503 แผนการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้นับเป็นฉบับแรกที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ และรัฐบาลชุดต่อมา มาได้ดำเนินการตาม คือ มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นระยะ ๆ กำหนดระยะเวลา 5 ปี การดำเนินงานบริหารประเทศ บริหารการศึกษาในสมัยนั้นถือว่าหลักการและมีความสอดคล้องไปในแนวเดียวกัน ซึ่งทำให้มีความเจริญไปโดยทั่วถึง แต่ที่น่าเสียดายที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องถึงแก่อสัญกรรมเสียก่อนที่จะได้เห็นผลงานที่ได้เริ่มต้นวางแนวเอาไว้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมในวันที่ 8 ธันวาคม 2506 จึงได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ต่อไป

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 376.

<sup>2</sup> สมบูรณ์ ไพรินทร์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 - 25 ธันวาคม 2515, หน้า 100.



รัฐบาลชุดที่ 31 (9 ธันวาคม 2506 - 11 มีนาคม 2511) พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และ ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้ ได้ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนที่ได้ออกไว้ ต่อจากนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อมาถึง 3 ครั้ง คือ นับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2506 ถึง 14 ตุลาคม 2516 ในช่วงเวลา 10 ปีนี้มีนโยบายทางด้านการศึกษา คือ จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาทั้ง การศึกษาสามัญ อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาให้ดียิ่งขึ้น โดยเน้นอาชีวศึกษา และจะขยาย การศึกษาภาคบังคับให้ทั่วประเทศ สำหรับผลสำเร็จในการจัดการศึกษาในช่วง 10 ปีนี้เป็น อย่างไรจะไต่ถลาไปถึงในตอนต่อไป

ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาจากต่างประเทศในช่วง 25 ปี (พ.ศ. 2490 - 2515)

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ใกล้เคียงคลง ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกในองค์การ สหประชาชาติ (UNO) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2489 ทำให้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือ ต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการศึกษาเป็นอย่างมาก ในที่นี้จะกล่าวถึงองค์การต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่ง ได้ช่วยเหลือการศึกษาในระดับประถมศึกษาของไทย และไทยได้รับความช่วยเหลืออย่างไรบ้าง ดังนี้

ยูเนสโก (UNESCO) หรือองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ เป็นองค์การที่รับผิดชอบงานด้านวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม จุดมุ่งหมายขององค์การนี้เพื่อ ส่งเสริมความร่วมมือประสานงานทางปัญญาระหว่างประเทศ นอกจากนี้มุ่งส่งเสริมสันติภาพ สิทธิมนุษยชน และความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ งานด้านการศึกษาของยูเนสโกมีเป้าหมายจะ ประกันความเสมอภาคในการให้มนุษย์ทุกคนทุกนามได้มีโอกาส เขาเรียนหนังสือไม่ว่าจะอยู่ส่วนใด ของโลก มีการดำเนินงานต่าง ๆ กันไป เช่น ช่วยจัดการศึกษาให้ จัดโครงสร้างระบบการ ศึกษา รวมทั้งเรื่องกรรมวิธีและหลักสูตร ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสเรียนอย่างทั่วถึง และ เพื่อให้การศึกษามีส่วนได้แก่ปัญหาสำคัญ ๆ ของมนุษยชาติในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ นับว่า ยูเนสโกเป็นสื่อของความคิดใหม่ทางการศึกษา ผลงานด้านการศึกษาของยูเนสโกในประเทศไทย นี้ นางฐะปะนีย์ นาครทรรพ ได้เขียนรวบรวมผลงานด้านการศึกษาของยูเนสโกในประเทศไทย ในรอบ 25 ปีไว้ และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของยูเนสโกไว้ตอนหนึ่งว่า

. . . ยูเนสโกได้ช่วยบุกเบิกทางให้ความคิดใหม่ ๆ เผยแพร่ไปในการศึกษาทุกระดับ  
อุปมาเสมือนเครื่องผสมแรงสมัยใหม่ที่ลึกรู้ใช้ในการบุกเบิก แคว้นต่างสันคั้นไฟพร้อมที่จะ  
ใช้ในการเพาะปลูกพืชพันธุ์ดี ฉะนั้น ก่อนที่องค์การยูเนสโกจะเกิดขึ้น แต่ละประเทศใน  
โลกต่างจัดการศึกษาของตนไปอย่างชนิดที่เรียกว่า บานใครใครอยู่ อยู่นใครใครนอน แต่  
เมื่อได้มีการสถาปนาองค์การขึ้นแล้ว ประเทศต่าง ๆ ก็โค่นหนาเขาหากันและใช้วิธีการ  
แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้ซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างชน  
ชาติต่าง ๆ ขึ้น . . .<sup>1</sup>

การจัดการศึกษาของแต่ละประเทศก่อนที่จะมีองค์การยูเนสโกเกิดขึ้นนั้น จะเป็น  
ลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ ต่างคนต่างจัด เมื่อมีองค์การนี้เกิดขึ้นแล้ว จึงทำให้ประเทศ  
ต่าง ๆ ได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นซึ่งกันและกัน นับว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะได้  
มีความร่วมมือช่วยเหลือกันในด้านการศึกษา

ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่มี  
ผลสืบเนื่องประการหนึ่งจากข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก เนื่องจากในวันที่ 10  
กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้มีคณะผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก ประกอบด้วย  
เซอร์ จอห์น ซาร์เจนท์ (Sir John Sargent) และ ดร.โอราตา (Dr. Predo T. Orata)  
เข้ามาสำรวจภาวะการศึกษาในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการศึกษาให้ดีขึ้น<sup>2</sup> และ  
จากการสำรวจครั้งนี้ คณะผู้เชี่ยวชาญในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษากลับกัน ได้เสนอความ  
เห็นว่า "เท่าที่มีถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ยังไม่พอ นักเรียนยังอ่านออกไม่ได้จริง และยังมีความรู้  
ในหลักประชาธิปไตยไม่ดี ขอให้ขยายปีบังคับให้มากขึ้น อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 8 ปี ทั้งนี้แล้วแต่  
กำลังเงินและครู"<sup>3</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ฐปะนีย์ นาคทรพร, "ผลงานคานการศึกษาของยูเนสโกในประเทศไทยในรอบ 25  
ปี," วารสารคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาฯ สหประชาชาติ 4 (มกราคม 2515) : 31.

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485 - 2497 และ  
สถิติการศึกษา 12 ปี, หน้า 90.

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาเรื่อง การ  
ศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494 เล่ม 2, หน้า 697.



ความช่วยเหลือทางการศึกษาของยูเนสโกที่มีต่อประเทศไทย อันเกี่ยวกับการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1. โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา (Chachoengsao Educational Pilot Project 1950-1959) โครงการนี้เป็นโครงการทดลองเพื่อหาวิธีการจัดการศึกษาในโรงเรียน วิธีการเรียนการสอนใหม่ เมื่อบังเกิดผลดีแล้วจะนำวิธีการเหล่านี้ไปเผยแพร่ในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ<sup>1</sup> โครงการนี้ได้วางขอบข่ายของการปรับปรุงไว้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษาชายและหญิง ไทแก โรงเรียนช่างไม้ โรงเรียนสตรีท่าเรือ โรงเรียนฝึกหัดครู และโรงเรียนผู้ใหญ่ ซึ่งโรงเรียนประเภทต่าง ๆ เหล่านี้มีครบในจังหวัดฉะเชิงเทรา จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่เลือกโรงเรียนในจังหวัดนี้ทำการทดลอง การดำเนินงานเริ่มจากประเทศไทย ในฐานะเป็นสมาชิกในองค์การยูเนสโกได้ขอรองให้องค์การยูเนสโกส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสภาพการศึกษาว่าควรจะได้รับปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นอย่างไร หลังจากยูเนสโกได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจแล้วได้เสนอโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงการศึกษาเป็นเวลา 10 ปี โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ ระยะละ 5 ปี ในระยะแรกจัดการดำเนินงานเป็นรูปกรรมการผสมระหว่างไทยกับต่างประเทศ ซึ่งยูเนสโกจัดส่งเขามาร่วมทำงานและได้รับความร่วมมือจากองค์การบริหารและการร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USOM) ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยวางแผนทดลองการศึกษาและดำเนินการปรับปรุงด้วย ตลอดระยะทดลองทั้งสองระยะ

คณะกรรมการดำเนินงานวางแผนการปรับปรุงการศึกษา มีทั้งชาวไทยและต่างประเทศได้ประชุมวางหลักการในการปรับปรุง 2 ข้อ คือ

1. จัดโรงเรียนให้สนองความต้องการของสังคมปัจจุบัน
2. จัดโรงเรียนโดยอาศัยหลักวิชาความรู้ จากเรื่องธรรมชาติของมนุษย์และผลงานจากการทดลอง

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, งานพัฒนาการศึกษา ของ กระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 1, (พระนคร : โรงพิมพ์บรรหาร, 2503), หน้า 1.

จากหลักการ 2 ข้างกล่าวนั้นได้กำหนดเป็นแผนการดำเนินงานทดลองปรับปรุงการศึกษาหลายประการเป็นต้นว่า

1. การพัฒนาหลักสูตรและวิธีสอน
2. ส่งเสริมการใช้อุปกรณ์การสอนให้ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์
3. ส่งเสริมให้เด็กและผู้ใหญ่รู้จักใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านอาชีพและการพักผ่อน โดยการจัดการศึกษาผู้ใหญ่และหน่วยมูลสารศึกษา\*
4. ส่งเสริมการอ่านอย่างกว้างขวาง โดยมีบริการห้องสมุดประชาชน
5. ส่งเสริมช่วยเหลือ แนะนำครูให้เข้าใจวิธีสอนที่ถูกต้องโดยการนิเทศการศึกษา และการอบรมครูประจำการ
6. ส่งเสริมการประดิษฐ์และการใช้อุปกรณ์ทางโสตทัศนศึกษาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ฯลฯ<sup>1</sup>

ในเรื่องการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาคตามโครงการนั้น นางฐะปะนีย์ นาครทรรพ ได้เขียนไว้ในบทความ เรื่อง "ผลงานด้านการศึกษาของยูเนสโกในประเทศไทยในรอบ 25 ปี" ซึ่งมีข้อความบางตอนที่น่าสนใจดังนี้

. . . ในระยะแรกคณะกรรมการได้คัดเลือกโรงเรียนประชาบาล เข้าอยู่ในโครงการ 10 โรงเรียนได้มีการก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารเรียน . . . ถูกสุขลักษณะ . . . ปรับปรุงบริเวณโรงเรียนให้สะอาด สวยงาม ในด้านวิชาการก็ได้มีการจัดเตรียมบทเรียนให้เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ปรับปรุงตำราการสอน เพื่อให้อัตราเวลาเรียนวิชาต่าง ๆ มีความเหมาะสมและอ่านง่ายประโยชน์แก่นักเรียนมากยิ่งขึ้น มีการปรับปรุงวิธีสอนโดยทดลองให้นักเรียนเรียนด้วยกิจกรรมแบบต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้เด็กเกิดความคิดและสามารถหาความรู้ความชำนาญด้วยตนเองได้ มีการใช้แบบเรียนใหม่ ๆ และเน้นการใช้อุปกรณ์การสอนประกอบวิชาต่าง ๆ เช่น หนังสือห้องสมุด รูปภาพ แผนภูมิ ฯลฯ

\* หน่วยมูลสารศึกษา คือ หน่วยจัดการศึกษาหลักมูลฐาน (การจัดการศึกษาให้พลเมืองรู้หนังสือและรู้วิชาชีพเบื้องต้น อันเป็นการสมควรแก่การครองชีพโดยมาตรฐานของพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย) ตามแผนทดลองร่วมกับองค์การศึกษา สหประชาชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2492.

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.



ผู้ไปเยี่ยมชมกิจการของโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในโครงการทดลองนี้ต่างพากันตื่นตาตื่นใจที่ได้เห็นเด็ก ๆ หนาตาแจ่มใส ลูกซันตอบคำถามของครูอย่างคล่องแคล่ว เด็กบางคนลุกขึ้นไปอธิบายภาพ หรือแผนภูมิที่ตนทำขึ้นให้เพื่อน ๆ ฟังควยเสียง และท่าทางที่แสดงความมั่นใจ เด็กบางกลุ่มนั่งศึกษาหาความรู้จากหนังสือและรูปภาพอย่างเพลิดเพลิน . . . เด็กบางกลุ่มออกไปศึกษาเกี่ยวกับอาชีพคนในท้องถิ่นตามที่แท้จริง แล้วก็ทำรายงานเกี่ยวกับเรื่องที่ตนไปศึกษามารวกับเป็นนักเรียนรุ่นโต ๆ นักเรียนในโรงเรียนเหล่านั้นมีสุขภาพอนามัยดี เพราะโรงเรียนได้ปรับปรุงกิจการทางด้านบริการอนามัยไปควย . . . ในเรื่องความร่วมมือกับชุมชนนั้นคณะกรรมการได้พยายามเชิญผู้ปกครอง และบุคคลชั้นนำในท้องถิ่นให้เขามาช่วยเหลือโรงเรียนตลอดเวลา . . . 1

การปรับปรุงและส่งเสริมการศึกษาในจังหวัดฉะเชิงเทรานี้ นับว่าเป็นก้าวแรกของการพัฒนาการศึกษาแผนใหม่ในระดับต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยเฉพาะการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประถมศึกษานี้ จัดว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาประจำชาติโดยตรง กล่าวคือ ปฏิรูปในเรื่องเนื้อหาวิชาการที่จัดให้ศึกษา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ปฏิรูปในเรื่องวิธีสอน ซึ่งไม่เคยมีการปรับปรุงในเรื่องนี้มาก่อนเลย ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางการเรียนการสอนตามโครงการทดลองนี้ เป็นแนวความคิดปรัชญาการศึกษาของ จอห์น ดิวอี้ ซึ่งได้นำเข้ามาประยุกต์ใช้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยได้นำปรัชญาการศึกษาพัฒนาการ (Progressivism) เข้ามาใช้ในเมืองไทย

2. การจัดตั้งศูนย์กลางอบรมการศึกษาผู้ใหญ่จังหวัดชลบุรีธานี (ศ.อ.ศ.อ., TUFEC) โครงการนี้ได้รับการช่วยเหลือจากยูเนสโกและองค์การอื่น ๆ ของสหประชาชาติ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2497 เป็นการทดลองเพื่อหาทางพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญ องค์การได้ให้ความช่วยเหลือจนถึงปี พ.ศ. 2504 ต่อจากนั้นประเทศไทยดำเนินการเองโดยให้ ศ.อ.ศ.อ. เป็นหน่วยงานสังกัดกรมสามัญศึกษา หน่วยงานนี้ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการอบรมครูประจำการระดับประถมศึกษาในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15 จังหวัด ค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ และทดลองการประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก (International Institute For Child Study)

สถาบันฯ นี้ตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับองค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้ทำการเปิดเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2498 โดยมีจุดมุ่งหมายและมีเหตุผลดังนี้ " . . . เนื่องจากการค้นคว้าเกี่ยวกับจิตวิทยาของเด็กยังมีไม่เคยกระทำกันเลยสำหรับเด็กในภาคตะวันออกนี้ ทำให้การศึกษาสำหรับเด็กภาคตะวันออกทำกันไปโดยมิได้มีรากฐานทางวิชาการที่แน่นอนอันหมายความว่า - รวมถึงประเทศไทยด้วย . . . " <sup>1</sup>

สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก มีจุดมุ่งหมาย

- 1) ทำการค้นคว้าเกี่ยวกับพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็กไทย เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่จะช่วยการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างเหมาะสมกับระดับความเจริญเติบโตของเด็กในวัยต่าง ๆ
- 2) จัดบริการแนะนำทางจิตวิทยาให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขเด็กที่มีปัญหา ฯลฯ

งานสำคัญของสถาบันเท่าที่ได้ดำเนินมาแล้ว และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาในระดับประถมศึกษาคือทดสอบและสำรวจปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาการของเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงประถมปีที่ 4 ใช้โรงเรียนต่าง ๆ ในเขตพระนครและธนบุรี รวม 5 แห่ง ในด้านความเข้าใจและความสามารถในการใช้ภาษา ความสนใจ การสมาคมกับเพื่อนร่วมชั้น การจำ การลืม การบังคับอารมณ์ และปัญหาอื่นของจิตใจ ฯลฯ การค้นคว้าเรื่องพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็กวัยต่าง ๆ จะช่วยให้ผู้มีหน้าที่ในการศึกษาได้ทราบว่า เด็กในวัยต่าง ๆ นั้น มีความเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ อย่างไร มีความสนใจ ความต้องการ และมีวิธีการเรียนรู้อย่างไร ซึ่งจะช่วยให้การศึกษาอบรมสอดคล้องกับระดับความเจริญเติบโต และวุฒิภาวะของเด็ก อันจะทำให้รับการศึกษาได้ผลดียิ่งขึ้น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.



4. โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการารจี องค์การยูเนสโกได้ดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษาในภูมิภาคเอเชีย โดยการจั้ประชุมเรื่องการศึกษา และการศึกษากาบั้ทั้งหลายครั้ง หลายสถานที่ จากผลการประชุม ณ ที่ต่าง ๆ นั้น องค์การยูเนสโกจึงได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมและปรับปรุงการประถมศึกษาในภูมิภาคเอเชีย เมื่อครั้งประชุมใหญ่สมัยที่ 10 พ.ศ. 2501 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้มีมติที่จะส่งเสริมและปรับปรุงการประถมศึกษาในภูมิภาคเอเชีย สารสำคัญของมตินี้ คือ

เชิญชวนให้รัฐสมาชิกจัดการศึกษาทุกระดับ ให้ผลเมืองทุกคนได้มีโอกาสเข้าศึกษาเล่าเรียนเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการขยายการศึกษาภาคบังคับให้เปลลาแก่เด็ก ทั้งนี้โดยอาศัยมูลฐานแห่งอายุ ความอดนั้และความสามารถของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ โดยให้เหมาะสมกับพัฒนาการของประเทศทั้งในคานเศรษฐกิจและสังคม<sup>1</sup>

องค์การยูเนสโกได้จั้ประชุมผู้แทนประเทศภาคีในทวีปเอเชีย เรื่อง การจัดการประถมศึกษาอีกครั้งที่เมืองการารจี ประเทศปากีสถาน ระหว่างวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2502 ถึงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2503 ซึ่งทำให้เกิดข้อเสนอแผนการการารจีขึ้น

ข้อเสนอแผนการการารจีนั้น ล้วนแต่ส่งเสริมและแก้ปัญหา เรื่อง การศึกษาในภูมิภาคเอเชียทั้งลั้ ในการประชุมครั้งนั้นมีผู้แทนประเทศภาคีในทวีปเอเชียเข้าร่วมประชุม และประชุมเห็นทองทองกันว่า "ให้ประเทศต่าง ๆ ที่รวมในโครงการจัดการประถมศึกษาภาคบังคับ อย่างน้อยเป็นเวลา 7 ปี ให้ใช้กำหนดเวลา 20 ปี นับแต่เริ่มแผนในปี พ.ศ. 2503 จนถึง พ.ศ. 2523 โดยจะต้องพยายามให้เด็กซึ่งมีจำนวนประมาณ 20% ของมวลประชากรเข้าอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา"<sup>2</sup>

ข้อเสนอในเรื่องการศึกษาภาคบังคับตามแผนการการารจีนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ซึ่งเคยบันทึกความคิดเห็นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ว่า การศึกษาภาคบังคับควร

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, งานพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ชนสงแห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 4.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, "โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการารจี," ในงานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 3, หน้า 4 - 12.

ขยายเวลาเรียนมากกว่า 4 ปี ในบันทึกเรื่อง "การศึกษาของไทยในปัจจุบัน 2489" ข้อความ  
บางตอนในหนังสือเล่มนี้กล่าวถึงเรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับในขณะนั้นว่า

แผนการศึกษาปัจจุบัน บังคับการศึกษาเฉพาะในชั้นประถม ตามปกตินักเรียนควรเรียนจบ  
ชั้นประถมเมื่ออายุ 11 ปี หรืออย่างมาก 14 ปี นักเรียนที่จบชั้นประถมเขาเรียนต่อในชั้น  
มัธยม และโรงเรียนอาชีวศึกษาเป็นส่วนน้อย (คิดตามสวนรอย) ส่วนมากไม่โตเขาศึกษา  
ต่อ ยังมีอายุเป็นเด็ก แต่ไม่ได้รับการควบคุมดูแลแนะนำโดยองค์การใด ๆ เลย จนกระทั่ง  
เขาเป็นทหาร (สำหรับชาย) ปีหนึ่ง ๆ เด็กจำนวนหนึ่งออกจากโรงเรียนประถมมาอยู่เฉย ๆ  
เป็นจำนวนหลายแสนคน ยังอยู่ในวัยที่ควรได้รับการศึกษาทั้งนั้นโดยเฉพาะในทางศีลธรรม  
ทำให้คิดว่า แผนการศึกษายังบกพร่องอยู่ วิธีแก้ไขโดยตรงคือ เลื่อนกำหนดอายุออกจาก  
โรงเรียน ถ้าจบชั้นประถมปีที่ 4 แลวก้บังคับให้เรียนต่อในสายสามัญศึกษา วิสามัญศึกษา  
หรืออาชีวศึกษา แต่จะสิ้นเปลืองกำลังและเงินมากอาจทำเป็นบางท้องถิ่นและคอยทำคอยไป  
. . . 1

และมีความเห็นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 19 (5 มิถุนายน พ.ศ. 2490) ซึ่งมีนาย  
เคอีน บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คือ มีนโยบาย "เพิ่มทั้งความรู้ภาค  
บังคับของศึกษาให้สูงขึ้น ทั้งนี้จะขยายเป็นระยะ ๆ และเป็นท้องถิ่น ๆ ไป" แต่ก็ยังไม่ได้ดำเนิน  
การในเรื่องดังกล่าวแต่ประการใด เมื่อองค์การยูเนสโกมีความเห็นสอดคล้องและให้การสนับสนุน  
ในโครงการศึกษาภาคบังคับ ประกอบกับคณะรัฐบาลในช่วงเวลานั้นเป็นคณะรัฐบาลปฏิวัติ  
ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีความเชื่อมั่นและปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะพัฒนาประเทศ  
โดยเฉพาะในด้านการศึกษา จึงทำให้ช่วงเวลานั้นเป็นจุดเริ่มดำเนินการขยายการศึกษาภาค  
บังคับของไทยให้สูงขึ้น

ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของประเทศ  
ในภาคพื้นเอเชีย ๗ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาปฏิบัติการตามแผนการการาจี  
ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม 3 คน มี ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการเป็นหัวหน้า หัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้รายงานผลการปฏิบัติตามแผนการการาจีต่อที่ประชุม  
สรุปความว่า ประเทศไทยมีแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และโครงการ 3 - 6 ปี ที่จะ

ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "การศึกษาของไทยในปัจจุบัน 2489," ใน เรื่องการศึกษา,



ขยายงานการประถมศึกษา ตรงตามแผนการฯ ใน พ.ศ. 2505 มีจำนวนนักเรียนในชั้นประถมถึงร้อยละ 15.6 ของจำนวนประชากร และคาดว่าจะขึ้นถึงร้อยละ 20 ก่อน พ.ศ. 2523<sup>1</sup>

5. การวางแผนการศึกษา (Educational Planning) การวางแผนการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะถ้าแผนการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาประเทศก็ย่อมไม่ได้ผลเท่าที่ควร และทำให้เกิดการสูญเสียทางการศึกษาขึ้นอย่างมาก ในปี พ.ศ. 2504 คณะกรรมการร่วมองค์การการศึกษา และอิตาลี ได้มาสำรวจการวางแผนการศึกษาที่มีส่วนสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย และในเดือนสิงหาคม - กันยายน พ.ศ. 2506 ยูเนสโกได้ส่งคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนเพื่อการศึกษา มาให้คำแนะนำรัฐบาลไทย เรื่องความต้องการในการลงทุนเพื่อพัฒนาการศึกษา ซึ่งอาจขอความช่วยเหลือจากภายนอกประเทศได้ และช่วยรัฐบาลไทยวางโครงการระยะยาวสำหรับการพัฒนาการศึกษา และให้ทุนแก่เจ้าหน้าที่ไทย 17 คน เพื่อไปรับการฝึกอบรม ณ สถาบันวางแผนการศึกษาระหว่างชาติ ณ กรุงปารีส และเมืองเคลลี ประเทศอินเดีย<sup>2</sup> จากแนวความคิดนี้ทำให้ประเทศไทยมองเห็นความสำคัญในเรื่องการวางแผนในการจัดการศึกษาเพื่อให้อัดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

นอกจากความช่วยเหลือจากยูเนสโกแล้ว ยังมีองค์การ และหน่วยงานต่างประเทศอื่น ๆ อีกที่ให้ช่วยเหลือในด้านการจัดการศึกษาภาคบังคับ เช่น

องค์การบริหารและการร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USOM) องค์การนี้ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยทางด้านการปฏิบัติงาน นอกจากช่วยเหลือโครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทราแล้ว ยังมีโครงการต่าง ๆ ที่ USOM ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาอีก ดังนี้

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, "โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการฯ," ในงานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 3, หน้า 5.

<sup>2</sup>รัฐปะเนี่ย นาคทรท, "ผลงานด้านการศึกษาของยูเนสโกในประเทศไทยในรอบ 25 ปี," วารสารคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาฯ สหประชาชาติ, หน้า 42 - 43.



1. โครงการพัฒนาการศึกษา (ค.พ.ศ. หรือ G.E.D.) General Education Development Project เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2506 โดยความร่วมมือช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่ให้แก่หน่วยงานทางด้านการศึกษาต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้ได้เต็มที่ เช่น ส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ของครู ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียน เพื่อพัฒนาโรงเรียนและชุมชน เป็นต้น ได้เริ่มงานในภาคการศึกษา 2, 8, 10 และ 11 ก่อนแล้วจึงขยายไปครบทั้ง 12 ภาค โดยจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลตัวอย่างในแต่ละภาคการศึกษา ให้เป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนอื่น ๆ ต่อไป

2. โครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค (พ.ศ.ภ.) หรือเรียกชื่อย่อเป็นภาษาอังกฤษว่า REDPHE ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2501 โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐอเมริกา โครงการนี้ตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาคให้เจริญก้าวหน้าทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยมีแนวพัฒนาการศึกษาทั้งในด้านขยายโรงเรียน การอบรมบุคลากรทางการศึกษา ปรับปรุงในเรื่องวิธีสอน การใช้อุปกรณ์ รวมทั้งกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนร่วมกันทำนุบำรุงและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อันจะนำความเจริญมาสู่ชุมชน โครงการนี้ยึดภาคศึกษาเป็นหน่วยพัฒนา รวม 12 หน่วย และมีหลักการทำงานโดยจะทำงานในลักษณะที่จังหวัดไม่สามารถจัดเองได้ และจะดำเนินการศึกษาในจังหวัดที่เป็นเรื่องส่วนรวมของภาค ไม่ใช่เฉพาะจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง

องค์การยูเนสโกแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ได้เริ่มให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาแก่ประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 คือ ปรับปรุงและส่งเสริมฝึกหัดครูชนบท และเริ่มให้ความช่วยเหลือทางด้านประถมศึกษา ในปี พ.ศ. 2506 โดยช่วยเหลือในเรื่องของอุปกรณ์การเรียนการสอน นอกจากนั้นยังให้ความช่วยเหลือกับกรมสามัญศึกษาคำเนินงานตามโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น ที่จังหวัดภูเก็ตและสมุทรสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 จนถึง พ.ศ. 2513 เพื่อเป็นตัวอย่างแก่จังหวัดอื่นอีกด้วย

การปรับปรุงการศึกษาด้วยความร่วมมือกับต่างประเทศดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไทยได้รับเอาอิทธิพลด้านแนวความคิด การจัดการ การสอน รวมทั้งตำรา เอกสาร จากต่างประเทศมาใช้มากมาย นอกจากนั้นไทยยังได้รับเอาผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาช่วยวางแผนงานทางด้านการศึกษา และมีการส่งนักเรียนนักศึกษาไปศึกษาต่างประเทศมากขึ้นด้วย ดังปรากฏจากสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2507 พบว่ามีนักเรียนไทยในต่างประเทศที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ประมาณ 2,100 คน สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการพัฒนาการศึกษาของคน



### การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ

แนวความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยนั้น ประเทศไทยได้มีแนวความคิดที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับดังกล่าวมาแล้วก่อนที่จะมีแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และก่อนที่องค์การยูเนสโกจะเสนอเรื่องนี้ในแผนการร่าง แต่การที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นนั้น จำเป็นต้องใช้เวลาใช้จ่ายมาก เพื่อสร้างโรงเรียนและขยายการฝึกหัดครูเพิ่ม ฉะนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เริ่มด้วยการตั้งโครงการทดลองบาง จัดการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้วยวิธีต่าง ๆ บางเป็นลำดับมา ก่อนจะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับใน พ.ศ. 2505 ตั้ง ศาสตราจารย์คุณหญิงเดือน พิศาลบุตร ได้กล่าวถึงโครงการต่าง ๆ ไว้ในหนังสือประวัติการศึกษาไทย พอสรุปได้ดังนี้

1. จัดตั้งโครงการทดลองปรับปรุงการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2494 โดยได้รับความร่วมมือจากองค์การยูเนสโกและยูซอม ทำการทดลองปรับปรุงการศึกษาทุกระดับเป็นเวลา 10 ปี แบ่งเป็น 2 ระยะเวลา ระยะละ 5 ปี สำหรับระดับประถมศึกษาได้มีการทดลองปรับปรุงโรงเรียนทุกด้าน เช่น ปรับปรุงอาคารเรียน การจัดโรงเรียน วิธีสอน และอุปกรณ์การสอน มีการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมแผนใหม่ (Progressive School) ซึ่งต่อมากลายเป็นโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา และเปลี่ยนเป็นประถมศึกษาตอนปลายตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 การปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาในครั้งนั้น เป็นแบบฉบับในการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนประถมศึกษาอื่น ๆ ต่อไป

2. การตั้งชั้นมัธยมสามัญศึกษา หลังจากประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาขึ้น เป็นโรงเรียนมัธยมตอนต้น มี 3 ชั้น โดยจะเปิดโรงเรียนขึ้นเป็นเอกเทศก็ได้ หรือจะเปิดขยายชั้นมัธยมสามัญในโรงเรียนประถมศึกษาที่สอนชั้นประถม 1-4 อยู่แล้วก็ได้ เป็นการทดลองสอนหนังสือสูงขึ้นจากชั้นประถมปีที่ 4 เพื่อเป็นชั้นประถมปลายในสมัยต่อมา

3. จัดการประชุมค้นคว้าปัญหาการศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2494 ที่โรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ประสานมิตร ซึ่งมีนักการศึกษา นักบริหารการศึกษาทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง จากหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการหลายหน่วยงานมาประชุมกัน ผลการประชุมทำให้ทราบปัญหาต่าง ๆ ของการศึกษาประถมศึกษา นับว่าเป็นการประชุมที่มีการรวบรวมปัญหาและหาทางแก้ปัญหากันอย่างจริงจัง

4. การยกฐานะครูประจำบาลขึ้นเป็นข้าราชการและการตั้งกรมสามัญศึกษา เดิมครูประจำบาลมีฐานะเป็นลูกจ้าง และต้องทำงานหนัก ทั้งด้านการสอน ธุรการ งานเรียไรเงิน หรือหารายได้บำรุงโรงเรียน ตลอดจนงานสังคม เพื่อให้ฐานะของครูประจำบาลมั่นคงขึ้น ครูมีกำลังใจทำงานมากขึ้น จึงมีการยกฐานะครูประจำบาลขึ้นเป็นข้าราชการ มีฐานะเทียบเท่าครูในสังกัดอื่น เมื่อเดือนพฤษภาคม 2490 และยกกองโรงเรียนประจำบาล ซึ่งเดิมเป็นกองหนึ่งของกรมสามัญศึกษาขึ้นเป็นกรมสามัญศึกษา เพราะมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น หน้าที่บริหารการศึกษาโรงเรียนประจำบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2509 ส่วนกรมสามัญศึกษาเดิมเปลี่ยนชื่อเป็น กรมวิสามัญศึกษา

5. งานนิเทศการศึกษา เมื่อปรับปรุงโรงเรียนตามแนวการจัดการศึกษาแผนใหม่ กรมสามัญศึกษาจึงได้จัดให้มีศึกษานิเทศก์ขึ้นเพื่อช่วยเหลือแนะนำ ชี้แจงให้ครูโรงเรียนในส่วนภูมิภาคได้เข้าใจ อบรมครู และผลิตเอกสารคู่มือครูสอนวิชาต่าง ๆ ขึ้น และมีการจัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2497 ต่อมาได้แบ่งเป็นหน่วยศึกษานิเทศก์ประจำภาคศึกษาต่าง ๆ และประจำจังหวัด ในปี พ.ศ. 2501 มีศึกษานิเทศก์เพียง 11 คน พอถึงปี พ.ศ. 2514 มีเพิ่มขึ้นเป็น 829 คน แต่ก็ยังไม่พอเพียง

6. การจัดกลุ่มโรงเรียน เพื่อปรับปรุงแนวการบริหารโรงเรียนประจำบาท และเทศบาล โดยเอาโรงเรียนในท้องที่ใกล้เคียงกัน จำนวน 5 - 10 โรงเรียน รวมกันเป็นกลุ่มโรงเรียนขึ้นมา มีการตั้งคณะกรรมการบริหารงานของกลุ่ม เพื่อช่วยกันปรับปรุงแก้ปัญหาเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนด้วยความร่วมมือกันของสมาชิกในกลุ่ม ในปี พ.ศ. 2503 มีจำนวนกลุ่มโรงเรียน 3,512 กลุ่ม มีโรงเรียนเป็นสมาชิก 23,001 โรงเรียน มีเพียง 154 โรงเรียนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มใด เพราะอยู่กระจายไกลออกไป

7. การปรับปรุงวิธีสอนในโรงเรียนที่มีครูสอนคนเดียว ซึ่งเป็นโรงเรียนเล็ก ๆ นักเรียนจำนวนน้อย หากครูไปสอนโดยยาก ต้องสอนคนเดียวทุกชั้น ในปี พ.ศ. 2503 กรมสามัญศึกษาจึงดำเนินการปรับปรุงวิธีจัดโรงเรียน และดำเนินการสอนโดยจัดทำเอกสารคู่มือครู จัดการประชุมและรวมหลักสูตรประถม 4 ชั้น เข้าด้วยกัน อบรมวิธีสอนและการใช้วัสดุการศึกษาต่าง ๆ

8. การจัดพระภิกษุเข้าช่วยทำการสอน เพื่อให้เกิดผลดีในการอบรมศีลธรรม จรรยาแก่เด็ก และเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู พ.ศ. 2502 กระทรวงศึกษาธิการโดยความ



เห็นชอบของสังฆมนตรี จังออก "ระเบียบเรื่องพระภิกษุช่วยทำการสอนในโรงเรียนประชาบาล และเทศบาล" ซึ่งพระภิกษุนั้นจะต้องมีวุฒิทางธรรมระดับนักธรรมเอก และมีวุฒิสำมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไป และต้องผ่านการอบรมเกี่ยวกับวิธีสอนที่กระทรวงศึกษาธิการจัดให้ แต่โครงการดำเนินได้เพียง 5 ปีก็ยกเลิก เพราะมีปัญหาทั้งด้านการบริหารและสังคม

9. การปรับปรุงแบบรูปอาคารเรียนและอาคารประกอบ เดิมโรงเรียนประชาบาล เป็นอาคารชั่วคราวและอาศัยศาลาวัด ไม่เหมาะที่จะใช้เป็นโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2495 จึงได้มีการออกแบบให้เป็นมาตรฐานไวหลายสิบแบบ เพื่อสะดวกแก่ผู้ที่จะนำไปปลูกสร้าง

10. การปรับปรุงหลักสูตรประถมศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรตั้งแต่ความมุ่งหมาย แบบเรียน เนื้อหาสาระ ตลอดจนการวัดผล เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503<sup>1</sup>

นอกจากแนวความคิดในการดำเนินงานเพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับ ต่อไป ดังกล่าว ยังมีนักการศึกษาที่มีส่วนในการบริหารการศึกษายุคนั้น คือ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ได้เสนอความคิดเอาไว้ใน "บันทึกข้อคิดและปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ" ไวเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2499 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

การขยายการศึกษาภาคบังคับ การบังคับให้เด็กเข้าศึกษาเพียงแค่ว่าจะมีปีที่ 4 นั้นหาได้เป็นการเพียงพอไม่ นักเรียนใดมีความรักดีต่อไปจนอยาก นักเรียนโดยอยู่กับครูเพียงระยะเวลาอันสั้น นิสัยอาจเสียได้ง่าย ถ้าได้พบสิ่งที่จูงใจไปในทางชั่ว นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาส่วนมาก ก็ยังอยู่ในวัยศึกษาและวัยที่จะได้ประโยชน์จากการอบรมสั่งสอนของครู การขยายการศึกษาภาคบังคับจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น<sup>2</sup>

จากบันทึกนี้แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้มีความคิดมาแต่เดิมแล้วว่า การที่จะให้เด็กเรียนเพียง 4 ปีนั้นไม่เป็นการเพียงพอที่จะสร้างเด็กให้เป็นพลเมืองดีของประเทศไทยในเวลาต่อไปได้ แต่ยังไม่ไดลงมือปฏิบัติ จุดเริ่มต้นของการปฏิบัตินั้นเป็นระยะที่ไทยรับเอาแผน-

<sup>1</sup> ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย, หน้า 309 - 312.

<sup>2</sup> ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "บันทึกข้อคิดและปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ," ใน เรื่องสามเกลอ (เขียนทูลเกล้าถวาย สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 12 สิงหาคม 2512), หน้า 117.

การارجีมาปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐบาลในยุคนั้น คือ คณะรัฐบาลชุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความเห็นพ้องด้วยกับความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 7 ปี ตามแผนการارجี และยังมีความคิดเห็นต่อไปว่าระยะเวลาตามแผนการارجีที่กำหนดให้เด็ก 20% ของมวลประชากร เข้าอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษากายในเวลา 20 ปีนั้นยาวนานมากไป ประเทศไทยจะดำเนินการให้ไ้ตามเป้าหมายนั้นในเวลา 10 ปี ซึ่งแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังกล่าวนั้นได้ปรากฏในคำกล่าวปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกล่าวปราศรัยต่อสมาชิกวุฒิสภา ในการประชุมสมาชิกวุฒิสภาประจำปี ระหว่างวันที่ 8 - 17 พฤษภาคม 2505 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

• • • การประชุมสามัญวุฒิสภาประจำปี เป็นเสมือนการประชุมผู้แทนครุทั่วประเทศ ชาวเขาถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างมาก . . . ในระยะนี้จิตใจของชาวเขากำลังหมกมุ่นกับเรื่องพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้เพราะชาวเขาได้ส่งตัวแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปประชุม UNESCO ที่ญีปุ่น ณ กรุงโตเกียว เมื่อชาวเขาได้รับรายงานก็ยิ่งทำให้ชาวเขาทวีความรู้สึกนึกคิดหลายอย่างเกี่ยวกับการศึกษาของชาติเราสุดที่จะพรรณนา . . . ผลจากการประชุมที่กรุงโตเกียว ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการไปประชุมมานั้น เขายืนยันให้ทุกประเทศจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกำหนดไว้ 7 ปี . . . นอกจากนี้เขายังสรุปให้เด็ก เขาเรียนประถมศึกษากายบังคับ 20% ของผลเมืองทั้งหมด . . . ใหม้นักเรียน 35 คน 1 คน . . . แต่ชาวเขาได้ชี้แจงกับรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการไปในหนังสือฉบับหนึ่งว่า ประเทศไทยจะต้องทำให้ไ้ภายใน 10 ปี เท่านั้น . . . ซึ่งเราหวังเป็นอย่างมากกว่าเราจะต้องจัดทำให้สำเร็จก่อน 20 ปี . . .<sup>1</sup>

จากคำปราศรัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้มวลประชากรเขาเรียนในโรงเรียนประถมศึกษากายจำนวน 20% ได้ภายในเวลา 10 ปี ก่อนกำหนดเวลาถึง 10 ปีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าอาจจะเป็นไปได้ตามแนวความคิดดังกล่าว ถ้ารัฐบาลชุดนี้ได้มีโอกาสนบริหารประเทศสืบไป เพราะในยุคนั้นประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากองค์การต่างประเทศมากขึ้น ส่วนทางด้านงบประมาณ แม้ว่าจะมี

<sup>1</sup>"คำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์," วิทยากร 8 (ตุลาคม 2505) :



ปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็มีแนวทางที่จะกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาการศึกษาได้ และที่สำคัญที่สุดคือ ความเข้มแข็ง จริงจัง เด็ดขาดของผู้นำ คือ นายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐบาล ที่จะทำงานทุกอย่างให้สำเร็จในทุกเรื่อง ตามที่ได้แถลงนโยบายบริหารประเทศไว้ คงจะพบว่าในช่วง 4 - 5 ปี ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ บริหารประเทศ มีผลงานใหม่ๆ เกี่ยวกับการศึกษาเกิดขึ้น เช่น จัดตั้งสภาการศึกษา จัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการจัดการศึกษาของไทยสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

#### การประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ

ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการเลื่อนไหวคานการเตรียมการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา ทำโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ การสำรวจและเตรียมแผนงานในการประกาศการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเร่งรีบดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลใน 10 ปีข้างหน้า ตามขั้นตอนนี้

1. การให้ทำโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับทั่วประเทศภายใน 10 ปี หลังจาก ม.ล.ปิ่น มาลากุล กลับจากการประชุมพิจารณาเรื่องแผนการวิจัยที่ประเทศญี่ปุ่น และได้รายงานให้คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีทราบแล้ว ต่อจากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม และ 12 มิถุนายน 2505 อนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการวิจัย โดยมี ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มี 23 คน และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการดำเนินงานในส่วนปลัดอยู่ได้ นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ประธานกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการที่ปรึกษา<sup>1</sup> คณะกรรมการโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการวิจัยได้ร่างโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วประเทศภายใน 10 ปี อย่างเร่งรีบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการ แต่เมื่อได้ดำเนินการร่างโครงการขึ้นมาแล้วพบว่า มีอุปสรรคในคานเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ คณะกรม-

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, คำสั่งที่ ศธ. 278/2505, เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการวิจัย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2505.

การโครงการพัฒนาการศึกษา ตามแผนการวิจัยจึงได้ร่างโครงการที่ 2 และโครงการที่ 3 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเลือกดำเนินการแต่ปรากฏว่าร่างโครงการที่ 2 คือ ขยายการศึกษาภาคบังคับทั่วประเทศในเวลา 20 ปี และโครงการที่ 3 คือขยายการศึกษาภาคบังคับตามกำลังเงินที่ได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปี ไม่เสร็จ ต้องรับนำร่างโครงการที่ 1 เสนอออกแต่คณะกรรมการฯ ก็ได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบว่ายังมีโครงการที่ 2 และโครงการที่ 3 ให้พิจารณาอีกด้วย

สำหรับโครงการที่ 1 มีสาระสำคัญในร่างโครงการดังนี้

ความมุ่งหมายต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับจากประดมปีที่ 4 เป็นประดมปีที่ 7 ทั่วประเทศทุกตำบลภายใน 10 ปี โดยเริ่มโครงการตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. 2504 ถึงปีการศึกษา 2513 เป้าหมายสำคัญของโครงการ คือ การเปิดชั้นประถมปลายขึ้นตำบลละ 1 โรงเรียน การประกาศใช้กฎหมายบังคับให้ขยายการศึกษาภาคบังคับเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 จนถึงปี พ.ศ. 2513 เป็นรายปีไป ในขั้นต้นประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในโรงเรียนประเภทโรงเรียนประชาบาลก่อน ส่วนโรงเรียนเทศบาลจะเริ่มประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ ในปี พ.ศ. 2509

ปี พ.ศ. 2506 ทั่วประเทศขยายการศึกษาภาคบังคับจำนวน 400 ตำบล ซึ่งเป็นตำบลที่มีโรงเรียนประถมปลายอยู่แล้ว 300 ตำบล หรือ 300 โรงเรียน และตำบลที่ต้องเปิดโรงเรียนชั้นประถมปลายขึ้นใหม่ 100 ตำบล หรือ 100 โรงเรียน และจะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับเพิ่มจำนวนตำบลขึ้นเป็นรายปี จนถึง พ.ศ. 2513 ก็จะครบ 4,900 ตำบล และถือเกณฑ์อัตราเฉลี่ยห้องเรียนต่อนักเรียนเป็น 1 : 40 อัตราครูต่อนักเรียนในชั้นประถมปลาย 1 : 30 ค่าใช้จ่ายในการขยายการศึกษาภาคบังคับสำหรับโรงเรียนที่เปิดใหม่ ในปี พ.ศ. 2506 ซึ่งใช้จ่ายนับตั้งแต่การก่อสร้างอาคารเรียน โรงฝึกงาน บ้านพักครู เงินเดือนครู การบริหารโรงเรียน ตลอดจนการนิเทศ รวมแล้วต้องใช้เงินทั้งสิ้น 43,163,360 บาท และจะต้องใช้จ่ายค่านายการตั้งถาวรข้างต้นไปจนถึงปี พ.ศ. 2513 รวมเป็นโรงเรียนที่เปิดใหม่ 3,466 โรงเรียน จะต้องใช้จ่ายเงินทั้งสิ้นเป็นจำนวน 2,032,329,837 บาท (สองพันสามสิบล้านบาทเศษ)<sup>1</sup> ซึ่งการจะขยายการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกตำบล คือ 4,900 ตำบล จะ

<sup>1</sup>กรมสามัญศึกษา กองการประถมศึกษา, ร่างโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2504 - 2513), เอกสารอัสสำเนา.



เห็นว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดการศึกษาให้ได้ตามเป้าหมายของโครงการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในระยะเวลา 10 ปี

2. การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2) ซึ่งเรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 การแก้ไขครั้งนี้มีความสำคัญเกี่ยวกับการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษา คือ กำหนดให้เด็กทุกคนเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา เมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 8 โดยไม่มีการยักยอกอายุเข้าเรียนให้มากกว่านี้อีก และอาจเชยิบความรู้สูงจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ในบางตำบลซึ่งจะมีประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาตราที่กล่าวในเรื่องนี้คือ มาตรา 4 ซึ่งมีข้อความคงต่อไปนี้คือ "ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน" มาตรา 6 เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรประถมศึกษา ของ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า

เมื่อมีความเหมาะสมเฉพาะท้องถิ่นที่ตำบลใด เกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้น ตามความในวรรคก่อนอาจเชยิบขึ้นเป็นความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาการนี้อายุให้นับตามปีประติทินตามกฎหมายว่าด้วยปีประติทิน

3. การประกาศขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นครั้งแรก กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศการเชยิบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาครั้งแรก โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 แก้ไขเพิ่มเติมตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 คือ ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในท้องที่ตำบลที่มีความเหมาะสมโดยประกาศให้เชยิบเกณฑ์ความรู้สูงขึ้น คือ ให้เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 8 ต้องเรียนอยู่ในประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่ 15 เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรอื่นที่เทียบเท่าจำนวน 333 ตำบล เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2505<sup>1</sup> และเริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ต่อมาได้

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศ "เรื่องการเชยิบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษา" ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2505.

ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในลักษณะเดียวกันเพิ่มเติมอีก 61 ตำบล เมื่อ 25 มกราคม 2506<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้เข็บบเกณฑ์ความรู้สูงขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายการศึกษาภาคบังคับแล้วใน 71 จังหวัด มีจำนวน 394 ตำบล

4. การวางโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2507 หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีถึงแก่อสัญกรรมเมื่อ 8 ธันวาคม 2506 โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการวางในโครงการที่ 1 คือ โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับทั่วประเทศภายในเวลา 10 ปี นั้น มีแนวโน้มที่จะดำเนินการต่อไปไม่ได้ คือ ขาดผู้นำที่เจียมขนาดและยังประสบปัญหาสำคัญทางการเงินอีกครั้งด้วย ดังนั้น จึงได้มีการพิจารณาโครงการที่เสนอขึ้นใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

คณะรัฐบาลที่ดำเนินการในเรื่องโครงการใหม่นี้ คือ คณะรัฐบาลชุดที่ 30 ซึ่งมีพลเอกถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และมี ม.ล. ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาไว้กลาง ๆ ที่จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน แต่ไม่ได้เน้นให้ชัดเจนในเรื่องของการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้น ผู้นำนักที่จะให้ขยายการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้นตามเป้าหมายภายใน 10 ปี คงจะเป็นไปไม่ได้ การดำเนินงานขยายการศึกษาภาคบังคับจึงต้องดำเนินการตามโครงการใหม่ โดยมีสำนักงบประมาณร่วมประชุมเห็นชอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีอธิบดีกรมสามัญศึกษา (นายเกรียง เอี่ยมสกุล) เป็นประธานร่วมกับคณะกรรมการและเลขานุการอีก 9 คน รวมเป็น 10 คน เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า "คณะกรรมการร่างโครงการระยะยาวในการขยายการศึกษาภาคบังคับ และการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย"<sup>2</sup> คณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมร่างโครงการที่จะดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยมีหลักการค้อยทำไปตามกำลังงบประมาณ (ซึ่งนี้ผู้เขียนเข้าใจว่าคงจะมีคแนวหลักการของแผนการศึกษาแห่งชาติ

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศ "เรื่องการเข็บบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ" ลงวันที่ 25 มกราคม 2506.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ คำสั่งที่ ล. 244/2507 เรื่องแต่งตั้งกรรมการร่างโครงการระยะยาวในการขยายการศึกษาภาคบังคับ และการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2506.



พ.ศ. 2503 เรื่องการศึกษาภาคบังคับ ข้อ 16 วรรค 2 ซึ่งกล่าวว่า "รัฐพึงขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นเป็นระยะตามกำลังทางเศรษฐกิจ เพื่อให้มาตรฐานความรู้เบื้องต้นของพลเมืองสูงขึ้น" และเมื่อประกาศการศึกษาภาคบังคับขึ้นในตำบลใด ควรให้เต็มรูป คือ เกณฑ์เด็กเข้าเรียนในตำบลโดยไม่มีอุปสรรคที่จะต้องมีการยกเว้นใด ๆ และควรปรับปรุงตำบลที่ประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับไปแล้วให้สมบูรณ์ตามหลักการนี้ด้วย คณะกรรมการชุดนี้ได้ร่างโครงการขึ้นมา 5 โครงการดังนี้

1. โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงครามมีกำหนด 6 ปี (พ.ศ. 2508 - 2513)
2. โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภาคการศึกษา 2 มีกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)
3. โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ต มีกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)
4. โครงการปรับปรุงตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับเดิมให้สมบูรณ์ มีกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)
5. โครงการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นกรณีพิเศษ 100 โรงเรียน โดยไม่ประกาศเป็นการศึกษาภาคบังคับ กำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)

กระทรวงศึกษาธิการได้นำโครงการทั้ง 5 ให้สำนักงานประมาณร่วมพิจารณาเพื่อเห็นชอบ ขณะพิจารณาโครงการดังกล่าวอยู่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2509 อันเป็นปีที่จะต้องนำโครงการซึ่งกำลังพิจารณาอยู่ไปดำเนินการ ระยะนี้จึงเป็นระยะที่มีปัญหาทางด้านงบประมาณมาก โครงการที่เสนอไป 5 โครงการจึงได้รับการเห็นชอบจากสำนักงานประมาณเพียง 3 โครงการ คือ

1. โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดสมุทรสงคราม
2. โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ต
3. โครงการขยายโรงเรียนชั้นประถม 100 โรงเรียน<sup>1</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2520), หน้า 108.

โครงการทั้ง 3 ดำเนินการโดยได้รับงบประมาณพิเศษเป็นรายปี และได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ต คือ ย่นระยะเวลาของโครงการจาก 10 ปี เป็น 5 ปี โดยเริ่มต้นโครงการใน พ.ศ. 2509 และสิ้นสุดโครงการพร้อมกับโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดสมุทรสงคราม ใน พ.ศ. 2513 ทั้งจะไต่กล่าวถึงโครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงคราม และโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ต

โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงคราม (พ.ศ. 2508 - 2513)  
ความมุ่งหมายของโครงการนี้ เพื่อสนองเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาการศึกษาตามแผนการห้าปี ประกอบกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 ที่วางแนวทางขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปี กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มอบหมายให้กรมสามัญศึกษาคำเนินการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับเต็มรูปที่จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2508 เป้าหมายของโครงการ คือ ในที่สุดท้ายของโครงการจะจัดขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วทั้งจังหวัด รวม 35 ตำบล โดยทุก ๆ ท้องที่จะมีโรงเรียนซึ่งเด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 8 จะสามารถเข้ารับการศึกษาดังแต่ตนจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7<sup>1</sup> โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ 2 องค์การ คือ องค์การยูเนสโก ส่งผู้เชี่ยวชาญการศึกษาจากต่างประเทศมาช่วยเหลือในระยะต้นของโครงการเป็นเวลา 3 ปี และองค์การยูนิเซฟช่วยเหลือด้านอุปกรณ์การสอนและการจัดอบรมครูตลอดโครงการ ทั้งนี้เพื่อศึกษาปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินงานและการจัดโรงเรียนใหม่คุณภาพดีตามมาตรฐานการศึกษาและคุณภาพการเรียนการสอน

โครงการนี้จัดได้ว่าเป็นโครงการที่ได้รับความสำเร็จ และเกิดประโยชน์ต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นอันมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 จึงได้ดำเนินการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในลักษณะเดียวกันนี้อีกที่จังหวัดภูเก็ต

<sup>1</sup>กรมสามัญศึกษา, หน่วยศึกษานิเทศก์ ฝ่ายสามัญศึกษา, รายงานโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงคราม ปีการศึกษา 2506 - 2507, หน้า 6 - 8.



โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ต (พ.ศ. 2509 - 2513) โครงการนี้เป็นโครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปี เช่นเดียวกับโครงการจังหวัดสมุทรสงคราม การดำเนินงานตามโครงการนี้ดำเนินงานไปด้วยดี ทั้งนี้เพราะ "จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนตำบลทั้งสิ้นเพียง 17 ตำบล ได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับไปแล้ว 10 ตำบล เหลือตำบลที่ไม่ได้ขยายอีกเพียง 7 ตำบล"<sup>1</sup> เป้าหมายของโครงการนี้คือ ในปีสุดท้ายของโครงการ คือ พ.ศ. 2513 จะจัดการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงทั้งจังหวัดรวม 17 ตำบล และสามารถเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้ครบ 100% และสามารถจัดโรงเรียนให้มีคุณภาพดีตามมาตรฐานการศึกษา โดยโรงเรียนในโครงการจะได้รับอุปกรณ์การสอนครบทุกตำบล มีครูประจำทำการสอนอัตราเฉลี่ยครูต่อนักเรียนเป็น 1 : 25 อัตราเฉลี่ยนักเรียนต่อห้องเรียนเป็น 1 : 35 มีการอบรมผู้บริหารและผู้ทำการสอนโดยทั่วถึง ตลอดจนมีค่าใช้จ่ายในการนี้เหต ค่าวัสดุการศึกษา และอื่น ๆ ด้วย

จะเห็นได้ว่าโครงการทั้ง 2 นั้นได้รับผลสำเร็จ เป็นโครงการที่ได้ศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ อันจะเป็นข้อมูลในการเตรียมการขยายโรงเรียน ขยายชั้นเรียนให้สูงขึ้นต่อไป

สรุปแล้วการดำเนินงานการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยตามแผนการฯที่จะใช้เวลาเพียง 10 ปีนั้น ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ใ้ด้ตั้งความหวังเอาไว้ จะเห็นได้จากระยะเวลาช่วงต่อมาว่า แม้จะใช้เวลาถึง 20 ปี เท่าที่แผนการฯกำหนดไว้ คณะทำงานก็ยังกำหนดไม่ได้ ต้องใช้วิธีค่อยเป็นค่อยไป และประกอบกับช่วงนี้กำลังมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2509

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์สงเสริมอาชีพ, 2511), หน้า 47.

สัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในช่วง 25 ปี (พ.ศ. 2490 - 2515)

หลังจากการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาถึงขั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งได้รับผลสำเร็จทางด้านปริมาณ คือ สามารถประกาศการศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้ครบทุกตำบล ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 แต่การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพียง 4 ปี ไม่เป็นการเพียงพอในแง่คุณภาพและวิฤติภาวะของผู้เรียน คือ จะเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ก่อนอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ ฉะนั้นจึงมีแนวความคิดที่จะขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้สูงขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 แต่ยังไม่ได้มีการเริ่มต้นปฏิบัติแต่อย่างใด ซึ่งประจวบกับอยู่ในระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงแล้วสิ่งที่รัฐบาลสนใจก็คือ ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้เหมาะสมกับกาลสมัย แต่ผลยังไม่ปรากฏเด่นชัดว่ามีความก้าวหน้าไปจากรูปแบบเดิมเท่าใดนัก จนกระทั่งองค์การต่างประเทศ เช่น ยูเนสโก เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือในด้านการศึกษาของไทย จึงทำให้เห็นผลงานที่มีลักษณะรูปแบบเปลี่ยนไปจากเดิมในทางที่ก้าวหน้าทันสมัย และมีหลักวิชาการในการดำเนินงานมากขึ้น รวมทั้งการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้สูงขึ้นก็ได้เริ่มต้นเมื่อมีองค์การต่างประเทศ เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย สัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในช่วง 25 ปี (พ.ศ. 2490 - 2515) พอสรุปได้ดังนี้

1. สัมฤทธิ์ผลในด้านคุณภาพ ในระยะแรกก่อนที่ประเทศไทยจะเป็นสมาชิกในองค์การยูเนสโก รัฐบาลแทบทุกรัฐบาลต่างแถลงนโยบายที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาทางด้านวิชาการและจริยธรรม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้เข้าสู่สภาพปกติ ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรและแผนการศึกษาชาติ แต่ผลการเปลี่ยนแปลงไม่ค่อยจะแตกต่างไปจากเดิมเท่าใดนัก คือ มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงช้าแบบค่อยเป็นค่อยไป ต่อมาในระยะที่ไทยได้เป็นสมาชิกในองค์การยูเนสโกแล้ว และได้รับคำแนะนำสนับสนุนช่วยเหลือในการจัดการศึกษา จึงทำให้การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาวิธีการเรียนการสอน ปรัชญาในการจัดโรงเรียน ตลอดจนความมุ่งหมายของการศึกษาเปลี่ยนไปจากเดิม และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วแต่อยู่ในขั้นที่ขอบเขตจำกัด คือ มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในโรงเรียนที่ทำการทดลองเท่านั้น เช่น โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดฉะเชิงเทรา แต่อย่างไรก็ตาม นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ได้มีการพัฒนาวิธีการเรียน การสอนให้ทันสมัย ซึ่งเสริมที่จะฝึกคนให้เป็นประชาธิปไตย คือ ให้เรียนรู้จากการกระทำให้กล้าแสดงออก ให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สำหรับโรงเรียนส่วนใหญ่ทั่วไปนั้น การปรับปรุงในด้านคุณภาพก็ยังคงมีสภาพไม่ดีขึ้นกว่าเดิม ที่กล่าวเช่นนี้เพราะพิจารณาจาก



การวัดคุณภาพของการศึกษาโดยการพิจารณาประสิทธิผลของการศึกษา (education productivity) ซึ่งวิธีนี้สามารถวัดหรือกำหนดคปริมาณได้ ประสิทธิผลของการศึกษาจำแนกออกเป็น 2 ประการ คือ ประสิทธิภาพด้านนักเรียน และประสิทธิผลด้านครู<sup>1</sup> ประสิทธิภาพด้านนักเรียน คือ การสำเร็จโดยไม่มี การเข้าชั้นหรือออกกลางคัน ส่วนประสิทธิผลด้านครู คือ อัตราส่วนครูต่อนักเรียน และคุณภาพครู

ประสิทธิผลของการศึกษาในค่านักเรียน ในสภาพเป็นจริงปรากฏว่า การตก และออกกลางคันจากระบบการศึกษา (drop-outs) มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ในเรื่องการสอบตกเข้าชั้นของนักเรียนยังมีสภาพเป็นปกติ คือ ไม่ลดอัตรา การสอบตกเข้าชั้นลง ยังเป็นเรื่องที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จากสถิติผลการสอบไล่ ประจำปีการศึกษา 2504 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาทั่วราชอาณาจักรปรากฏว่า นักเรียนใน ชั้นประถมปีที่ 1 - 4 มีนักเรียนสอบตกทั้งสิ้น 424,992 คน หรือร้อยละ 13.84 ของนักเรียน ทั้งหมด และมีนักเรียนต้องเรียนซ้ำชั้นทั้งสิ้น (สอบตกและขาดสอบ) 705,028 คน หรือร้อยละ 21.05 ของนักเรียนทั้งหมด<sup>2</sup> สำหรับการขาดสอบของนักเรียน ซึ่งเป็นผลทำให้จำนวนนักเรียน เข้าชั้นต้องเพิ่มสูงขึ้นก็มีจำนวนมิใช่น้อย เช่น จากสถิติจำนวนนักเรียนขาดสอบในชั้น ป.1 ในปี การศึกษา 2503 มีจำนวนสูงกว่าจำนวนนักเรียนสอบตกถึงประมาณร้อยละ 39.87<sup>3</sup> รัฐบาล ก็ตระหนักในเรื่องนี้ ถึงค่าปรารถนารัชของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้ปรารถนาต่อที่ ประชุมสามัญวุฒิสภาประจำปี พ.ศ. 2506 ตอนหนึ่งว่า

อยากจะให้เร่งรัดการศึกษาในชั้น ป.1 ถึง ป.4 ให้ได้รับผลดียิ่งขึ้นจริงๆ ข้าพเจ้าได้ ทราบว่านักเรียนชั้น ป.1 ถึง ป.4 ซึ่งเรามีอยู่ในเวลานี้ประมาณ 3 ล้านคนนั้น สอบตก กันถึงปีละ 6 แสนคน ถ้าคิดว่าค่าใช้จ่ายหรือรัฐต้องจ่ายช่วยเหลือเด็กนักเรียนไปตกปีละประมาณ 250 บาท ต่อคนโดยเฉลี่ย รัฐจะต้องเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ในการนี้ถึงปีละประมาณ

<sup>1</sup>สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2504 - 2509," หน้า 43 (อค์สำเนา).

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, รายงานประจำปี 2504, หน้า 35.

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2503 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2505), หน้า 77.

150 ล้านบาท ถ้าเราสามารถกวาดล้างการศึกษาให้นักเรียนสอบตกน้อยลงได้แล้ว เราก็จะสามารถสงวนเงินจำนวนนี้ไว้ และสามารถนำมาใช้จ่ายการศึกษาเป็นอย่างดี . . .<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงเรื่องคุณภาพของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว มีความรู้อ่านออกเขียนได้ ไม่ไต่ระดับกับชั้นเรียน หรือมีเจตน์กัอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ อยู่ในสภาพที่ล้มหนังสือ เป็นการสูญเปล่าทางการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ถึงข้อความที่แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ตอนหนึ่งในหนังสือพิมพ์ว่า

การศึกษาภาคบังคับซึ่งกำหนดให้ประชาชนชาวไทยต้องศึกษาเพื่อให้อ่านออกเขียนได้เพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 นั้น ปรากฏผลให้เห็นชัดว่า ไม่เพียงพอ อีกซ้ำทำให้วิตกห่วงใยกันต่อไปว่า การรู้หนังสือไม่จริงถึงขั้นนั้น หากความยุ่งยากกว่าการไม่รู้หนังสือเสียเลยมากกว่ามาตรฐานชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปัจจุบันนี้ ผลลัพท์เกินไปแทนที่จะเกิดผลดีกลับเกิดผลตรงข้ามที่รู้ว่า เด็กจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ยังไม่เพียงพอนั้นก็เพราะผลปรากฏว่า เด็กอ่านหนังสือเกือบไม่รู้เรื่องเลย สำหรับการเขียนนั้นอ่านเกือบไม่ออก . . .<sup>2</sup>

อันที่จริงการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เด็กจบชั้นประถมศึกษาปีที่สี่แล้วอ่านหนังสือไม่ออก เขียนไม่ได้ และทำเลขไม่เป็นนั้น เป็นคำกล่าวที่ยังไม่มีตัวเลขยืนยันแน่นอนว่ามีจำนวนเท่าใด และอีกประการหนึ่ง การอ่านหนังสือไม่ออก เขียนไม่ได้ เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว อาจมีองค์ประกอบอื่นอีกมากที่ทำให้มีสภาพเช่นนั้น แต่อย่างไรก็ตาม กรมสามัญศึกษาได้ทำการวิจัยสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้วพบว่า "ผู้ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้วมีความรู้ความสามารถในการทำเลข อ่านและเขียน พอที่จะนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ มีร้อยละ 67.00 และผู้ที่มีความรู้ยังไม่ถึงขั้นที่จะยอมรับว่า ทำเลขเป็น อ่านหนังสือออก และเขียนหนังสือได้มีร้อยละ 33.00"<sup>3</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> "คำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์," วิทยากร 8 (ตุลาคม 2506) : 135 - 139.

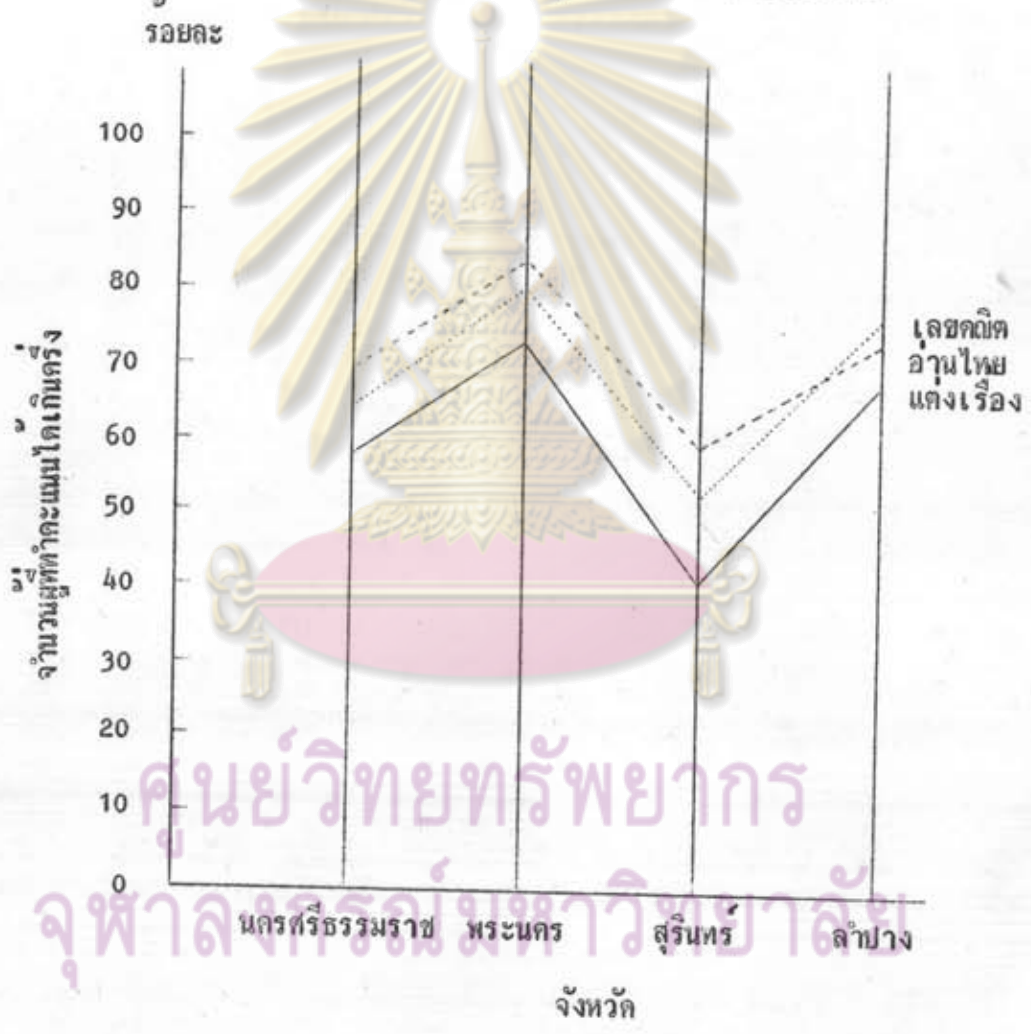
<sup>2</sup> ร. พันทก (นามแฝง), "ประถม 4 ไม่พอ," เคลนิวิสต์ (1 สิงหาคม 2511) : 3.

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา ฝ่ายวิชาการ, รายงานการวิจัยสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2512), หน้า 40.



และผลจากการวิจัยในเรื่องเดียวกันนี้พบว่า สภาพการรู้หนังสือของผู้ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เมื่อแยกตามองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ แล้ว คุณภาพของการศึกษาจะขึ้นกับองค์ประกอบสำคัญหลายประการ เช่น ขนาดของโรงเรียน โรงเรียนขนาดเล็ก นักเรียนทำคะแนนได้ต่ำ<sup>1</sup> ปัญหาทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีรายได้น้อย และการคมนาคมไม่สะดวก มีผลทำให้สภาพการรู้หนังสือของผู้ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว ค่าตามไปด้วย ดังแผนภาพข้างท้ายนี้

แผนภาพที่ 1 แสดงสภาพการรู้หนังสือแยกตามเขตจังหวัด



ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา ฝ่ายวิชาการ.

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

รายงานการวิจัยสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หน้า 46 จากแผนภาพข้างต้นปรากฏว่า จังหวัดสุรินทร์ ทำคะแนนวิชาต่าง ๆ ที่ทดสอบได้ต่ำกว่าจังหวัดอื่น ๆ มาก เมื่อพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มตัวอย่าง จากผลการวิจัยปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีฐานะทางครอบครัวปานกลาง มีเสื้อผ้า เครื่องอุปโภคบริโภคการเรียนพอเพียง ยกเว้นจังหวัดสุรินทร์ ผู้ปกครองมีฐานะค่อนข้างยากจน และขาดแคลนเสื้อผ้า รวมทั้งโต๊ะ ม้านั่งเรียนด้วย<sup>1</sup>

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพการเรียนรู้ของนักเรียนยังอยู่ในสภาพต่ำ เมื่อพิจารณาถึงเครื่องซึ่งประสิทธิภาพของผู้เรียนอีกด้านหนึ่ง คือ คุณภาพของครู โดยเชื่อว่า เมื่อครูมีความรู้ดี สอนดี มีความตั้งใจเอาใจใส่ดี ย่อมจะส่งผลถึงคุณภาพของผลผลิตคือตัวนักเรียน

ประสิทธิภาพด้านครู พิจารณาคำนวณอัตราส่วนครูต่อนักเรียน และคุณภาพชีวิต ชั้ตราส่วนครูต่อนักเรียน ถ้ามีสัดส่วนที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ผลการทำงานของครูจะมีประสิทธิภาพ แต่ค่าครูต่องบรับภาระหนัก คือ ครูหนึ่งคนมีความรับผิดชอบนักเรียนมากเกินไป ผลงานที่ได้ย่อมลดน้อยลงเป็นธรรมดา จากสภาพการณ์ในเรื่องนี้มีหลายหน่วยงานได้วิจัยและสำรวจอัตราส่วนครูต่อนักเรียนทั่วประเทศปรากฏผลดังนี้

พ.ศ. 2504 - 2507	อัตราส่วนครู 1 คน	ต่อนักเรียน 38 คน
พ.ศ. 2508	อัตราส่วนครู 1 คน	ต่อนักเรียน 37 คน
พ.ศ. 2509	อัตราส่วนครู 1 คน	ต่อนักเรียน 36 คน <sup>2</sup>
และ พ.ศ. 2515	อัตราส่วนครู 1 คน	ต่อนักเรียน 33 คน <sup>3</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2504 - 2509 พระนคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2509. หน้า 52.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การขยายการศึกษาภาคบังคับ, มีนาคม, 2521. ภาคผนวก, หน้า 91.



จากอัตราส่วนครูต่อนักเรียนทั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 - 2509 และปี พ.ศ. 2515 จะพบว่าอัตราส่วนครูต่อนักเรียน มีแนวโน้มลดลง และในปี พ.ศ. 2515 อัตราส่วนครูต่อนักเรียนเป็น 1 : 33 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์กำหนดของยูเนสโก ซึ่งกำหนดอัตราส่วนครูต่อนักเรียนในแผนการห้าปี เป็น 1 : 35

ฉะนั้นภาระหน้าที่ของครูที่ต้องรับผิดชอบนักเรียนไม่มากเกินไป จนเป็นผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของครู

คุณวุฒิครู จากการสำรวจคุณวุฒิของครู ปรากฏผลดังนี้

ตารางที่ 14

วุฒิของครูในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2504 - 2515 (ช่วงละ 3 - 4 ปี)

คุณวุฒิ	2504		2508		2512		2515	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ปริญญาตรีและสูงกว่า	358	0.4	925	0.8	1,694	1.04	2,580	1.50
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	3,043	3.3	12,370	11.3	26,334	16.18	44,138	25.53
ป.กศ. หรือเทียบเท่า	19,902	21.8	40,453	36.9	59,206	36.38	63,195	36.55
ป. และต่ำกว่า *	37,612	41.3	26,518	24.2	27,547	16.92	32,013	18.52
อาชีพะและอื่น ๆ	30,300	33.2	29,448	26.8	47,992	29.48	30,953	17.90
รวม	91,246	100	109,716	100	162,773	100	172,087	100

ที่มา : 1. สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษาประเทศไทย 2500 - 2510 หน้า

32 - 34.

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2510 - 2513 หน้า 13.

3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการศึกษาและรายงานครู พ.ศ. 2515 หน้า 34.

\* ครู ป. คือ ครูที่จบชั้นมัธยมปีที่ 6 และไม่มีวุฒิทางครู.

จากตารางที่ 14 จะพบว่าครูที่มีวุฒิทางครู ในปี พ.ศ. 2504 มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 25.5 เท่านั้น ครูที่ไม่มีวุฒิทางครู คือ ครู ป. และครูที่มีวุฒิด้านวิชาชีพศึกษามีจำนวนถึงร้อยละ 74.5 ซึ่งเป็นจำนวนร้อยละที่สูงมาก เมื่อศึกษย้อนหลังไปจาก พ.ศ. 2504 แล้ว ทำให้มองเห็นปัญหาการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาได้อย่างชัดเจนว่า อุปสรรคสำคัญคือ คุณภาพของครูเอง เมื่อคุณภาพของครูต่ำและไม่มีวุฒิทางครู ยิ่งทำให้ผลผลิตคือ นักเรียนมีคุณภาพต่ำไปด้วย แต่หลังจากปี พ.ศ. 2504 แล้ว แนวโน้มของวุฒิทางครู และคุณภาพของครูมีจำนวนร้อยละสูงขึ้นเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2515 จำนวนครูที่มีวุฒิทางครู มีจำนวนร้อยละ 63.58 ซึ่งยังไม่จัดว่าเป็นจำนวนที่อยู่ในเกณฑ์ ยังมีครูอีกจำนวนไม่น้อยที่จะต้องพัฒนาคุณภาพให้สูงขึ้น และให้มีวุฒิทางครู

ฉะนั้นปัญหาของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษานั้นเป็นผลเนื่องจากครูนั้น อาจสรุปได้ว่า ในแง่อัตราส่วนครูต่อนักเรียนเป็นไปตามเกณฑ์ คือ ครูหนึ่งคนต่อนักเรียนจะไม่เกิน 1 : 35 ซึ่งไม่ เป็นปัญหาต่อประสิทธิภาพการทำงานของครูในแง่ที่ต้องรับภาระจำนวนนักเรียนมากเกินไป ส่วน ด้านคุณภาพของครู ยังมีครูอยู่เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 36.42 ที่ไม่มีวุฒิทางครูและมีความรู้ต่ำ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ซึ่งจะต้องแก้ไขพัฒนาคุณภาพของครูต่อไป

จากข้อมูลเรื่องประสิทธิผลของนักเรียน และประสิทธิผลของครูดังกล่าวแล้วข้างต้น อาจสรุปได้ว่า สัมฤทธิ์ผลในด้านคุณภาพยังไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร คือ ยังจัดอยู่ในระดับต่ำ ซึ่ง จะต้องปรับปรุงต่อไปอีกมาก ในเรื่องคุณภาพของการศึกษา มิใช่จะมองแค่ประกอบสำคัญเฉพาะ ตัวเด็ก และครู เท่านั้นแต่จะมองประกอบอื่นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการ - ศึกษาด้วย ซึ่งตัวชี้บ่งสัมฤทธิ์ผลทางด้านคุณภาพของการศึกษา อาจแยกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 3 ประเภท คือ

1. แหล่งทรัพยากรของโรงเรียน รวมทั้งกระบวนการเรียน
2. คุณสมบัติของครูผู้สอน
3. นักเรียน

จากการค้นพบในผลการวิจัยหลายฉบับปรากฏว่า ตัวชี้บ่งสัมฤทธิ์ผลทางด้านคุณภาพของการศึกษานั้นแต่ละประเภทมีอุปสรรคและปัญหามากมาย ทำให้เป็นผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลในด้านคุณภาพของการศึกษา ดังจะกล่าวถึงต่อไป



### ปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาคูณาภาพของการศึกษา

#### ก. ปัญหาด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์โรงเรียน

มีรายงานของจังหวัดต่าง ๆ แจกต่อกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่อง สภาพปัญหาของอาคารสถานที่ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. โรงเรียนอยู่ในสภาพไม่เรียบร้อยและทรุดโทรม ซึ่งเป็นอันตรายนต่อความปลอดภัย และสุขภาพของนักเรียน

2. อาคารเรียนแคบ

3. อาศัยศาลาวัดเป็นที่เรียน ต้องหยุดเรียนบ่อย และจะปรับปรุงให้ดีขึ้นไม่ได้เต็มที่<sup>1</sup>

ในเรื่องความพร้อมของโรงเรียนในด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน จากผลการวิจัยของ กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ซึ่งวิจัยเรื่องสัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ ในช่วง พ.ศ. 2506 - 2514 พบว่า

โรงเรียนที่ขยายการศึกษภาคบังคับ 21 จังหวัด มีเพียง 7 จังหวัดที่สามารถดำเนินการไปได้ครบถ้วน ส่วน 14 จังหวัดมีปัญหาด้านอาคารเรียนไม่พอ อุปกรณ์ไม่พอ งบประมาณไม่พอ และความร่วมมือจากชุมชนในยุคนั้นมีน้อยมาก ขณะเดียวกันจำนวนนักเรียนมีเพิ่มมากขึ้น จากการวิจัยเรื่องเดียวกันนี้ ผลของการสัมภาษณ์ครูประจำชั้น 160 คน ปรากฏว่ามีครูประจำชั้นที่ขาดแคลนอุปกรณ์การสอนถึง 109 คน หรือร้อยละ 68.00<sup>2</sup>

#### ข. ปัญหาการปฏิบัติตามหลักสูตร

จากการวิจัยของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ในเรื่องเดียวกันนี้พบว่า โรงเรียนที่ขยายการศึกษภาคบังคับ 73 โรงเรียน มีข้อตอบรับยืนยันว่าสามารถให้การศึกษาศึกษาได้ครบตามหลักสูตรเพียง 20 โรงเรียน แต่อีก 53 โรงเรียน หรือร้อยละ 73 ไม่สามารถจะจัดการอบรมสั่งสอนเด็กได้สมบูรณ์ตามหลักสูตร<sup>3</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2505 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2507), หน้า 86.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ, หน้า 169.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

ปัญหาการใช้หลักสูตร สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก ได้วิจัยหลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น ในปี พ.ศ. 2506 พบว่า ความรู้ ความสามารถโดยทั่วไปของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และกำลังเรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ทั่วประเทศนั้นอยู่ในระดับต่ำมาก และมีมาตรฐานความรู้ที่แตกต่างกันมาก ผลการวิจัยดังกล่าวนี้ ตามความคิดเห็นของครูและผู้บริหารการศึกษาที่มีความเห็นว่า หลักสูตรและประมวลการสอนที่เขียนไว้มิใช่ชัดเจนพอ ผู้ใช้หลักสูตรจึงปฏิบัติได้ผลไม่สมกับความมุ่งหมายของหลักสูตร<sup>1</sup>

ในเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตรนี้ สุรัฐ ศิลปอนันต์ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง รายงานการสำรวจปัญหาการศึกษาของจังหวัดและเขต ซึ่งผลการวิจัยได้กล่าวถึงเรื่องหลักสูตรดังนี้

หลักสูตรชั้นประถมศึกษาเป็นทฤษฎีเกินไป ไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเด็ก นอกจากนี้เนื้อหาในหลักสูตรศึกษายังมีมากเกินไป<sup>2</sup>

จากผลการวิจัยเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่งเมื่อเทียบกับหลักสูตร จากผลการวิเคราะห์พบว่า ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของเด็กค่าทุกวิชา อาจถือเป็นครรชนซึ่งความไม่เหมาะสมของหลักสูตรประถมศึกษาปีที่หนึ่งได้อย่างเต็มที่ก็จริง แต่เนื่องจากผลสัมฤทธิ์อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก เมื่อวัดจากการคาดหวังของหลักสูตร จึงน่าจะเป็นไปได้ว่าสิ่งที่คาดหวังตามหลักสูตรค่อนข้างสูงและมากเกินไปเด็กธรรมดา ๆ จะสามารถเรียนรู้ได้สมบูรณ์ในช่วงเวลาเพียงหนึ่งปี ควรจะมีการปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับระดับเฉลี่ยของความสามารถของเด็ก<sup>3</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก, การวิจัยหลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น (กรุงเทพมหานคร : กรมสามัญศึกษา, 2509), หน้า 23 - 24.

<sup>2</sup> สุรัฐ ศิลปอนันต์ และคณะ, รายงานการสำรวจปัญหาการศึกษาของจังหวัดและเขต, หน้า 80.

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, การประชุมปฏิบัติการ การวิจัยทางการศึกษา ในปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรของโรงเรียนในทวีปเอเชีย, หน้า 2 - 4.



ก. ปัญหาความงบประมาณ

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในโรงเรียนได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของจังหวัด ซึ่งได้รับส่วนแบ่งตามเกณฑ์จากเงินภาษีอากรในท้องถิ่น และอาจจะได้รับเงินช่วยเหลือจากประชาชนบ้าง สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาที่ยังไม่ได้ประกาศตั้งเป็นการศึกษาบังคับก็ยังสามารถเก็บเงินบำรุงการศึกษาได้จากนักเรียนเป็นรายบุคคลในชั้นประถมปลาย แต่เมื่อโรงเรียนในเขตที่ประกาศให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ก็ไม่สามารถเก็บเงินบำรุงการศึกษาได้ และจากผลการวิจัยของกรมสามัญศึกษาในเรื่อง สมรรถนะผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ ในช่วง พ.ศ. 2506 - 2514 พบว่ามีปัญหาด้านการเงินที่ใช้จ่ายในโรงเรียนมาก จากการสำรวจ 64 โรงเรียน ได้ข้อมูลว่ามี 51 โรงเรียน หรือร้อยละ 80 เป็นโรงเรียนที่มีปัญหาทางการเงินในจำนวนโรงเรียนที่ขาดแคลน 51 โรงเรียนนั้น มีจำนวน 29 โรงเรียนที่มีความขาดแคลนมาก ฉะนั้น การขาดแคลนเงินที่จะมาใช้จ่ายในการดำเนินงานก็ย่อมจะทำให้คุณภาพทางการศึกษาค่อยๆ ลดลง การขยายโรงเรียนโดยไม่จัดงบประมาณให้พอเพียงก็เท่ากับขยายแต่ด้านปริมาณ คือ ปริมาณด้านอาคารสถานที่ แต่องค์ประกอบที่จะทำให้สถานศึกษาสมบูรณ์ไม่เพียงพอก็ทำให้คุณภาพของการศึกษาลดลงได้

ในด้านการลงทุนทางการศึกษา ถ้าคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2504 มีจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษา 3,345,729 คน\* จะเป็นค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน เท่ากับ 265.05 บาท และในปี พ.ศ. 2509 มีจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็น 3,918,881 คน คิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน เท่ากับ 353.38 บาท<sup>1</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*ไม่รวมโรงเรียนสาธิต เทศบาล และโรงเรียนสงเคราะห์.

<sup>1</sup>สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสำมะโนโรงเรียนและครู พ.ศ. 2507 - 2508 และฉบับร่าง พ.ศ. 2509 พระนคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2509. หน้า 10.

การเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน คุณภาพของการศึกษาน่าจะสูงขึ้นด้วย แต่  
ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี ส่วนใหญ่เป็นค่าอาคารสถานที่และค่าเงินเฟ้อจนครุ ส่วน  
ค่าใช้จ่ายในด้านอุปกรณ์การเรียนการสอนหรือสิ่งอื่น ๆ ที่จะยกคุณภาพการศึกษาโดยตรงนั้นมียู่  
ในอัตราส่วนที่ค่อนข้างน้อยมาก<sup>1</sup>

#### ง. ปัญหาผู้รับผิดชอบ

การโอนโรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ.  
2509 นั้น มีปัญหาในการดำเนินงานอยู่มาก ในเรื่องการประชุมงาน การตรวจตราหรือการ  
นิเทศให้ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะมีผู้รับผิดชอบการประถมศึกษาอยู่ 2 กระทรวง คือ กระทรวงศึกษา-  
ธิการ กับกระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งหน้าที่กันดำเนินงานดังนี้ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่  
ทางด้านวิชาการ เป็นต้นว่า แบบเรียน หลักสูตร การวัดผล การนิเทศ การอบรมครู และ  
ประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ด้านการบริหาร เช่น  
การตั้งงบประมาณก่อสร้าง การขยายการศึกษาภาคบังคับ การยกเลิกโรงเรียนประชาบาล  
ตลอดจนการบริหารบุคลากร เนื่องจากมีปัญหายุ่งยากในการดำเนินงานในช่วงแรก จะพบว่าใน  
ปี พ.ศ. 2507 - 2510 การขยายการศึกษาภาคบังคับล้มลง

หลังจากโรงเรียนประชาบาลโอนมาอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว  
ในเรื่องการนิเทศโรงเรียนให้ดำเนินงานไปตามระเบียบและวัตถุประสงค์ มีปัญหาเรื่องการ  
ตรวจตราหรือให้การนิเทศไม่ทั่วถึง ดังผลการวิจัยของกรมสามัญศึกษาในเรื่องสัมฤทธิ์ผลการ  
จัดการศึกษาภาคบังคับในช่วง พ.ศ. 2506 ถึง พ.ศ. 2514 ว่า

การควบคุมดูแลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานที่สำคัญยิ่ง . . . ถือได้ว่าเป็นการช่วย  
เหลือให้งานดำเนินไปโดยถูกต้อง . . . จากที่เสนอโดยทั่วไปของผู้บริหาร . . . ใน  
ระดับจังหวัดและอำเภอไม่มีปัญหามากนัก . . . แต่ในระดับโรงเรียนปรากฏว่าโรงเรียน  
ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรที่ขอสมัครขอความช่วยเหลือช่วยเหลือควบคุมดูแลงานให้ดำเนิน  
ไปโดยถูกต้อง<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา  
2504 - 2509, หน้า 25 - 26.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษา ภาคบังคับ,  
หน้า 168.



เมื่อโรงเรียนชาตการนิเทศ ประสิทธิภาพการทำงาน และการตั้งใจปฏิบัติงานอาจลดน้อยถอยลงอย่างไม่มีควมรับผิดชอบก็ได้ ดังปรากฏเหตุการณ์ของครูในโรงเรียนประชาบาลที่หัวหน้ากองโรงเรียนประชาบาล กระทรวงศึกษาธิการ กล่าวถึงขอบกพร่องของการศึกษาประชาบาลตอนหนึ่ง ดังนี้ "ครูประชาบาลที่อยู่ไกล ๆ ออกไป มักหนีโรงเรียนเก่ง บางทีก็ผลัดกันมาสอนเสียบ้าง ถ้าไม่ควบคุมก็ไม่สามารถให้ทำงานได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย"<sup>1</sup>

ความจริงแล้วโรงเรียนเป็นผู้จำหน่ายนโยบายหรือหลักการมาปฏิบัติ เป็นผู้ที่มีผลต่อนักเรียนโดยตรง เป็นผู้ให้การศึกษอบรม แต่ดาโรงเรียนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ไม่ถูกต้องตามหลักการ ไม่รับผิดชอบในหน้าที่แล้ว ผลที่ได้รับก็ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ คือ นักเรียนอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ มีสภาพไม่ต่างไปจากสถานภาพเดิม ดังหัวหน้ากองโรงเรียนประชาบาลได้กล่าวถึงสภาพของนักเรียน อันเป็นผลเนื่องจากผู้รับผิดชอบในโรงเรียน ตอนหนึ่งว่า

ความปรารถนาของเด็กในต่างท้องที่แตกต่างกันทำให้เกิดความรู้สึกว่า อิทธิพลของการศึกษาไม่มี ถ้ามีแล้วเด็กเล็กตามโรงเรียนในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วไปควรจะอยู่ในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน . . . เมื่อกลุ่มบ้านเด็กยังมอมแมมสกปรก การสอนไม่ช่วยเลย ยังไม่เหนืออิทธิพลสังคม แม้จะเทศาภิบาลได้ผล เด็กออกจากโรงเรียนไม่เหลืออะไรเลย . . .<sup>2</sup>

แม้ว่าข้อความที่หัวหน้ากองโรงเรียนประชาบาลได้กล่าวไว้ ในปี พ.ศ. 2494 ห่างจาก พ.ศ. 2514 เป็นเวลาถึง 20 ปี แต่สภาพดังกล่าวนี้ก็ยังปรากฏคือทั้งการบกพร่องในเรื่องการนิเทศไม่ทั่วถึง และความแตกต่างของสภาพนักเรียนในเมืองกับชนบท และสภาพการอ่านออกเขียนได้ คือ เด็กจะรู้หนังสือเมื่ออยู่ในโรงเรียน พอออกจากโรงเรียน หรือจบประถมศึกษาแล้ว เด็กบางส่วนมีสภาพอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ซึ่งการจัดการศึกษากงจะมีจุดที่บกพร่องในเรื่องวิธีการศึกษาซึ่งไม่ได้ผลเท่าที่ควร หรือครูไม่รับผิดชอบในหน้าที่ ซึ่งน่าจะได้มีการศึกษาในเรื่องวิธีการให้การศึกษาละเอียดยต่อไป หรืออาจเนื่องจากการกำหนดแนวทางการจัดการประถมศึกษาของชาติ ซึ่งปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ตอนหนึ่งว่า "การประถมศึกษาเป็นการศึกษาเบื้องต้นที่บุคคลทุกคนโดยทั่วไปพึงได้รับ" คำว่าพึงได้รับนั้นอาจจะได้รับหรือไม่ได้รับก็ได้ สรุปแล้วจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คุณภาพทางการศึกษาไม่เท่าที่ควร

<sup>1</sup> หัวหน้ากองโรงเรียนประชาบาลได้กล่าวเรื่อง "ขอบกพร่องของการศึกษาประชาบาล" ในการประชุมคณะตรวจการศึกษาระชาบาล เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2494, หน้า 3.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

## จ. ปัญหาเกี่ยวกับครู

ดาครูขาดคุณภาพหรือเอาใจใส่รักเรียนไม่เพียงพอ ประโยชน์ที่เด็กควรจะได้รับจากการศึกษาก็คงน้อยลง อิทธิพลของสังคมในลักษณะเดิม ก็มีอิทธิพลเหนือกว่าสิ่งที่เด็กได้รับการฝึกฝนจากโรงเรียน พฤติกรรมของเด็กจึงไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าหมายของการศึกษาที่ต้องการ ในด้านคุณภาพของครูจากการวิจัย เรื่อง สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับของ กรมสามัญศึกษา นั้นพบว่า คุณภาพของครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง 80 โรงเรียนไม่มีปัญหาเรื่องขาดบุคลากร มีผู้บริหารที่มีวุฒิ มีประสบการณ์อยู่ในสภาพที่น่าพอใจใกล้เคียงกับหลักการที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนและระเบียบการแต่งตั้งครูที่กำหนดไว้ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนครูนอญวุฒิและประสบการณ์ใช้ได้ แต่ขาดครูสอนวิชาทั่วไปและครูสอนวิชาพิเศษ เช่น หัตถศึกษา และศิลปะศึกษา รวมทั้งขาดครูที่ถนัดสอนบางวิชา เช่น ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ ซึ่งจากข้อมูลในการวิจัยเก็บได้ 76 โรงเรียนจะมีโรงเรียนที่ขาดครูดังกล่าวในลักษณะต่าง ๆ ถึง 74 โรงเรียน เมื่อครูไม่เพียงพอครูต้องรับภาระหนักสอนมากไม่มีเวลาที่จะพัฒนาหรือเตรียมการสอนให้มีประสิทธิภาพ ทำให้การสอนของครูนั้นมีคุณภาพด้อยลง การวิจัยในเรื่องเดียวกันนี้พบว่า มีครูสอนวิชาต่าง ๆ 159 คน มีครูที่ไม่มีคู่มือการสอน และต้องใช้เป็นจำนวน 103 คน หรือร้อยละ 65 ปัญหาโรงเรียนตั้งอยู่ในที่ห่างไกลความเจริญและกันดาร ทำให้ครูไม่สะดวกที่จะไปทำการสอน จึงทำให้โรงเรียนนั้นขาดครู แม้จะมีอัตราว่างคอยรอรับอยู่ และยังซ้ำร้ายมีโรงเรียนทั่ว ๆ ไปในระดับประถมศึกษาเป็นโรงเรียนที่มีครูสอนเพียงคนเดียว ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลก็ทราบและได้หาทางปรับปรุงโดยอบรมแนะนำวิธีสอนในโรงเรียนประเภทที่มีครูคนเดียว เมื่อครั้งการประชุมเชิงสัมมนาการค้นคว้า เรื่อง การศึกษาประชาชน เมื่อ พ.ศ. 2494 แต่โดยเหตุผลและการปฏิบัติจริงย่อมจะมีคุณภาพที่สมบูรณ์เหมือนกับโรงเรียนที่มีครูครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไม่ได้แน่นอน จากตารางที่ 15 จะพบว่ามีจำนวนโรงเรียนครูคนเดียวในปี พ.ศ. 2515 ถึง 922 โรงเรียน และจะมีจำนวนมากที่สุดในเขตศึกษา 10 คือ จังหวัดอุบลราชธานี นครพนม กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด

ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับครูผู้สอน คือ ขาดแคลนครูทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ นอกจากนี้บางโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลจากการนิเทศ ครูจะไม่มาสอนตามเวลา ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมมีผลต่อการศึกษาของเด็ก อันเป็นสาเหตุของความสูญเปล่าทางการศึกษา คือ นอกจากเด็กเลื่อนชั้นโดยไม่มีคุณภาพแล้ว ยังทำให้เด็กเรียนจำนวนไม่น้อยที่สอบตกซ้ำชั้น



ตารางที่ 15

จำนวนโรงเรียนครูคนเดียว จำแนกตามเขตการศึกษา ปีการศึกษา 2514 - 2515

ปีการศึกษา	เขต กทม.	เขตการ ศึกษา 1	เขตการ ศึกษา 2	เขตการ ศึกษา 3	เขตการ ศึกษา 4	เขตการ ศึกษา 5	เขตการ ศึกษา 6	เขตการ ศึกษา 7	เขตการ ศึกษา 8	เขตการ ศึกษา 9	เขตการ ศึกษา 10	เขตการ ศึกษา 11	เขตการ ศึกษา 12	รวมทั้ง ประเทศ
2514	-	1	15	19	31	60	55	106	80	75	65	40	32	579
2515	1	2	32	19	51	43	85	102	145	143	152	102	45	922

ที่มา : จากหนังสือการขยายการศึกษากาตบังคับ ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตารางที่ 19

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ด. ปัญหาของนักเรียน

ประสิทธิผลการเรียนรู้ที่อยู่ในระดับต่ำนอกจากปัญหาที่เกิดจากครูแล้วยังมีปัญหามาจากตัวของนักเรียนเอง ปัญหาของนักเรียนนี้มีสาเหตุมาจากสภาพหลายประการ เช่น จากครอบครัว จากสภาพทางเศรษฐกิจ และจากสภาพภูมิศาสตร์ จากรายงานการวิจัยเรื่องสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 พบว่าองค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว องค์ประกอบหนึ่งคือ ผู้ปกครองไม่สนับสนุนให้ไปโรงเรียน<sup>1</sup>

การที่ผู้ปกครองไม่สนับสนุนให้ไปโรงเรียนอาจมีหลายสาเหตุ นอกจากมีทัศนคติเห็นความจำเป็นในการไปโรงเรียนน้อยแล้ว อาจเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่มีสภาพยากจน เด็กต้องช่วยพ่อแม่ทำงาน ช่วยเลี้ยงวัวเลี้ยงควายหรืออยู่บ้านช่วยเลี้ยงน้องไม่มีเงินซื้อหนังสือ ซื้อเสื้อผ้า ซื้ออาหาร เป็นโรคขาดอาหาร ทำให้เกิดการเจ็บป่วย หยุดโรงเรียนบ่อย เรียนไม่ค<sup>2</sup>

นอกจากนี้มีอุปสรรคสาเหตุจากการใช้ภาษาของเด็ก ซึ่งบางจังหวัดใช้ภาษาถิ่นเป็นภาษาที่หนึ่ง ภาษาไทยเป็นภาษาที่ 2 โดยเฉพาะใน 4 จังหวัดภาคใต้ คือ สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส เมื่อครูสอน จะสอนในวิธีเดียวกันคือ ใช้ภาษากลาง ทำให้เด็กที่เรียนที่ใช้ภาษาพื้นเมืองหรือพูดภาษามลายูเรียนไม่ทัน ไม่เข้าใจ ฝ่ายวิชาการยังไม่เข้าใจวิธีการใช้สอนเด็กที่ไม่พูดภาษาไทยมาก่อน<sup>3</sup> จากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของเด็ก

ฉะนั้นจากผลการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องสัมฤทธิ์ผลในการเรียนดังกล่าวข้างต้นนั้น - อาจวิเคราะห์และสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาในช่วง 25 ปี (พ.ศ. 2490 - 2515) นั้นมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไขในเรื่องอื่น ๆ ให้เป็นผลดีขึ้นไป

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, รายงานการวิจัยสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4, หน้า 48.

<sup>2</sup>โมหัมมัด อับดุลกาเดร์, รวมบทความสำคัญเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ (กรุงเทพมหานคร : อักษรบัณฑิต, 2520), หน้า 76.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.



2. สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะรัฐบาลมีนโยบายมุ่งส่งเสริมปรับปรุงสถานคุณภาพและที่ลธรรมจรรยา ส่วนในด้านการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น ยังไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด จนถึงสมัยคณะรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมีนโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น และประกอบกับในช่วงระยะเวลานั้น ยูเนสโกให้การสนับสนุนการขยายการศึกษาภาคบังคับในประเทศอาเซียนให้สูงขึ้นเป็น 7 ปี ดังปรากฏในแผนการจรั รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงตั้งเป้าหมายขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นเป็น 7 ปี ให้ได้ปริมาณ 20% ของมวลประชากรที่อยู่ในโรงเรียนโดยใช้เวลา 10 ปี รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เริ่มโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ในปี พ.ศ. 2506 ในปีนี้มีเป้าหมายขยายโรงเรียนประถมศึกษาให้สอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 จำนวน 394 โรง หรือ 394 ตำบล (ตำบลละ 1 โรงเรียน) ได้เป็นผลสำเร็จ แม้จะมีอุปสรรคทางด้านงบประมาณ แต่ด้วยความเด็ดขาด และความสามารถของรัฐบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญ จึงทำให้บรรลุเป้าหมายได้ หลังจาก พ.ศ. 2506 จำนวนโรงเรียนที่เปิดขยายสอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2506 แล้ว มีจำนวนลดลงมาก

จากตารางที่ 16 จะพบว่า ในปี พ.ศ. 2507 มีจำนวนโรงเรียนที่เปิดชั้นเรียนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 มีจำนวน 492 โรง นั่นคือเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2506 เพียง 98 โรงเรียน ที่เป็นเช่นนั้นนอกจากอุปสรรคสำคัญเรื่องงบประมาณแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่สนับสนุนในเรื่องนี้ ถึงแก่อสัญกรรม นโยบายการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นของคณะรัฐบาลชุดต่อมาเปลี่ยนไป โดยมีนโยบายค่อยเป็นค่อยไปตามความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจของบ้านเมือง ไม่กำหนดเวลาว่าจะทำให้สำเร็จตามเป้าหมายได้จะใช้เวลากี่ปี การขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น หลังจากปี พ.ศ. 2506 ปริมาณโรงเรียนที่ประกาศขยายนั้น จากตารางที่ 16 พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2508 - พ.ศ. 2515 รวมเวลา 8 ปี มีจำนวนโรงเรียนที่ขยายชั้นเรียนถึงประถมกลายเป็นจำนวน 754 โรงเรียน ถ้าเทียบกับจำนวนโรงเรียนที่ขยายถึงชั้นประถมกลายเป็นในปี พ.ศ. 2506 แล้วพบว่า ในช่วง 8 ปี มีโรงเรียนขยายถึงชั้นประถมกลายเป็นเพียงหนึ่งเท่าของปี พ.ศ. 2506 เท่านั้น ถ้าเทียบจำนวนตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับกับตำบลทั่วประเทศพบว่า ในปี พ.ศ. 2515 มีตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ 1,250 ตำบล จากจำนวนตำบลทั่วประเทศ 5,360 ตำบล ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 23.32 ถ้าพิจารณาถึงจำนวนเด็กเรียนที่เรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 กับจำนวนนักเรียนชั้นประถม

ปีที่ 4 (จากตารางที่ 17) ในปี พ.ศ. 2515 พบว่ามีเขตการศึกษา 1, 2, 3, 4, 6 กับ เขตกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีนักเรียนจบชั้นประถมศึกษาตอนต้น แล้วเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลายเกินร้อยละ 50 เขตการศึกษาที่มีนักเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาตอนปลายน้อยที่สุด คือ เขตการศึกษาที่ 11 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 30.83 เท่านั้น แต่ดาประเมินด้วยเฉลี่ยทุกเขตการศึกษาทั่วประเทศแล้วมีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลายร้อยละ 45.88 ถ้าพิจารณาถึงระยะเวลาในการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยเป็น 7 ปี ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2503 (เตรียมการ) จนถึง พ.ศ. 2515 รวมเวลา 13 ปี ก็นับได้ว่าไม่ละเลยเรื่องการศึกษาเสียทีเดียว แต่ความก้าวหน้าเป็นไปอย่างเชื่องช้า

จากรายงานสำมะโนครู และโรงเรียน (เบื้องต้น) พ.ศ. 2509 จำนวนประชากรที่อยู่ในระบบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ป.1 - ป.7) มีจำนวนเพียง 4,806,255 คน จากจำนวนประชากรในวัยนี้ทั้งหมด 6,222,000 คน จึงกล่าวได้ว่ามีนักเรียนเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาเพียงร้อยละ 77.25 ของประชากรที่มีอายุระหว่าง 6 - 13 ปี ในคานอัตราส่วนร้อยละของตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับต่อตำบลทั่วประเทศ จากตารางที่ 16 พบว่า ปี พ.ศ. 2506 ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปีได้ 394 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 8.07 ของตำบลทั้งหมดในประเทศ ในปี พ.ศ. 2509 ขยายได้ 501 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 10.06 ของตำบลทั้งหมดในประเทศ<sup>1</sup>

การขยายการศึกษาภาคบังคับในช่วง พ.ศ. 2503 - 2509 หรือการดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งกล่าวไว้อย่างกว้างๆ ว่า จะสนับสนุนให้เยาวชนในวัยการศึกษาภาคบังคับได้มีที่เรียนโดยทั่วถึง และมีมาตรฐานการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้น จากผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปี ปรากฏว่ารัฐไม่สามารถขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปีได้ทุกท้องที่ จึงตัวเลขที่ปรากฏในตารางต่อไปนี้

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ดัชนีตัวชี้นำและแผนภาพทางการศึกษา การขยายการศึกษาภาคบังคับ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์โรงเรียนสตรีเสนาธิการศึกษา แผนกการพิมพ์, 2521), ภาคผนวก หน้า 8, 20.



ตารางที่ 16

อัตราส่วนร้อยละของค่าเฉลี่ยการศึกษานาถบึงคัมต่อค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ จำแนกตามเขตการศึกษา พ.ศ. 2506 - 2515

เขตการศึกษา	พ.ศ. 2506			พ.ศ. 2507			พ.ศ. 2508			พ.ศ. 2509			พ.ศ. 2510		
	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ขยาย	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ขยาย	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ขยาย	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ขยาย	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ขยาย	คิดเป็น ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	144	7	4.86	144	10	6.94	144	10	6.94	146	10	6.85	146	10	6.85
เขตการศึกษา 1	277	23	8.30	277	29	10.47	279	29	10.39	279	29	10.39	280	29	10.36
เขตการศึกษา 2	235	18	7.66	235	26	11.06	235	26	11.06	235	26	11.06	235	26	11.06
เขตการศึกษา 3	442	35	7.92	442	43	9.73	443	43	9.71	444	43	9.68	444	43	9.68
เขตการศึกษา 4	207	25	12.08	207	28	13.53	207	28	13.53	207	29	14.01	207	30	14.49
เขตการศึกษา 5	384	31	8.07	384	41	10.67	384	45	11.72	384	49	12.76	384	53	13.80
เขตการศึกษา 6	567	49	8.64	568	58	10.21	568	58	10.21	571	58	10.16	572	58	10.14
เขตการศึกษา 7	473	35	7.40	473	44	9.30	475	44	9.26	477	44	9.22	488	44	9.02
เขตการศึกษา 8	517	41	7.93	519	52	10.02	519	52	10.02	521	52	9.98	521	52	9.98
เขตการศึกษา 9	294	21	7.14	299	27	9.03	308	27	8.77	323	27	8.36	347	27	7.78
เขตการศึกษา 10	480	40	8.33	480	49	10.20	489	49	10.02	519	49	9.44	529	49	9.26
เขตการศึกษา 11	469	38	8.10	469	46	9.81	476	46	9.66	479	46	9.60	486	46	9.47
เขตการศึกษา 12	394	31	7.86	394	39	9.90	394	39	9.90	396	39	9.85	396	39	9.85
รวม	4,883	394	8.07	4,891	492	10.06	4,921	496	10.08	4,981	501	10.06	5,035	506	10.05

ตารางที่ 16 (ต่อ)

เขตการศึกษา	พ.ศ. 2511			พ.ศ. 2512			พ.ศ. 2513			พ.ศ. 2514			พ.ศ. 2515		
	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนขยาย	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนขยาย	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนขยาย	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนขยาย	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนขยาย	คิดเป็นร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	147	10	6.80	147	10	6.80	149	13	8.72	149	13	8.72	149	17	11.41
เขตการศึกษา 1	287	30	10.68	287	32	11.39	281	36	12.81	281	47	16.73	281	72	25.62
เขตการศึกษา 2	235	26	11.06	235	43	18.30	238	69	28.99	238	87	36.55	238	109	45.80
เขตการศึกษา 3	446	43	9.64	446	44	9.87	449	49	10.91	449	56	12.47	450	82	18.22
เขตการศึกษา 4	207	30	14.49	207	32	15.46	207	40	19.32	207	47	22.71	207	52	25.12
เขตการศึกษา 5	386	58	15.03	386	65	16.84	388	72	18.56	395	77	19.49	395	96	24.30
เขตการศึกษา 6	573	60	10.47	573	63	10.99	579	75	12.95	591	89	15.06	595	114	19.16
เขตการศึกษา 7	505	45	8.91	505	61	12.08	574	68	13.23	525	93	17.71	528	137	25.95
เขตการศึกษา 8	523	52	9.94	523	69	13.19	531	79	14.88	541	96	17.74	540	122	22.59
เขตการศึกษา 9	376	31	8.24	376	33	8.78	399	37	9.27	412	57	13.83	426	92	21.60
เขตการศึกษา 10	555	56	10.09	555	75	13.51	576	88	15.28	580	114	19.66	583	130	22.30
เขตการศึกษา 11	503	46	9.15	503	61	12.13	526	67	12.74	551	96	17.42	561	134	23.89
เขตการศึกษา 12	400	40	10.00	400	48	12.00	400	51	15.25	402	73	18.16	407	93	22.85
รวม	5,137	527	10.26	5,137	636	12.38	5,237	754	14.40	5,321	945	17.76	5,360	1,250	23.32

ที่มา : รวบรวมตัวเลขจาก ชั้นต้น ตัวชี้วัด และแผนภาพทางการศึกษา ชุดที่ 1 "การขยายการศึกษานานาชาติ" ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ : ตารางที่ 3, ตารางที่ 4, ตารางที่ 5.



ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ในด้านการศึกษากล่าวไว้อย่างกว้างๆ ว่า "หาทางให้นักเรียนที่อยู่ในวัยการศึกษาภาคบังคับ ได้เข้าเรียนให้มากที่สุดและโดยสม่ำเสมอ . . . โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีชุมชนหนาแน่น จะให้ความเอาใจใส่เป็นพิเศษ"<sup>1</sup> และกำหนดเป้าหมายว่าจำนวนนักเรียนประถมศึกษาในปี การศึกษา 2514 เมื่อเทียบกับปีการศึกษา 2509 แล้ว จะมีจำนวนนักเรียนสูงขึ้นร้อยละ 15.43<sup>2</sup>

จากผลการดำเนินงานในระยะแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 2 นี้ เมื่อพิจารณาจาก อัตราส่วนร้อยละของตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับต่อตำบลทั่วประเทศ พบว่า

ปี พ.ศ. 2509 ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ได้ 501 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 10.06 ของตำบลทั้งหมดในประเทศ

ปี พ.ศ. 2514 การขยายการศึกษาภาคบังคับได้ 945 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 17.76 ของตำบลทั้งหมดในประเทศ<sup>3</sup>

จากตัวเลขข้างต้น การขยายการศึกษาภาคบังคับของตำบลต่างๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้า ในช่วง 5 ปี (พ.ศ. 2509 - 2514) ตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับมีเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 7.70 เท่านั้น

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514, หน้า 261 - 262.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 264.

<sup>3</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ดัชนี ตัวชี้วัด และแผนภาพทางการศึกษา การขยายการศึกษาภาคบังคับ, หน้า 8, 20.

เมื่อพิจารณาจำนวนนักเรียนในชั้นประถมศึกษาในปีการศึกษา 2514 เทียบกับปี พ.ศ. 2509 พบว่า ในปี พ.ศ. 2514 มีจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษา (ป.1 - ป.7) รวมทั้งสิ้นจำนวน 5,921,149 คน ในปี พ.ศ. 2509 มีจำนวนนักเรียนในชั้นประถมศึกษาทั้งสิ้นจำนวน 4,800,001 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปี พ.ศ. 2514 กับปี พ.ศ. 2509 แล้ว ในปี พ.ศ. 2514 มีจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.36<sup>1</sup> ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 แต่เมื่อเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนในชั้นประถมปลาย (ป.5 - ป.7) กับประชากรในกลุ่มอายุ ในปี พ.ศ. 2514 จำนวนนักเรียนในชั้นประถมปลายมีจำนวน 982,868 คน จากประชากรในกลุ่มอายุ 2,935,000 คน จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลาย คิดเป็นร้อยละ 33.49<sup>2</sup> ของประชากรในกลุ่มอายุ แสดงว่ามีจำนวนนักเรียนที่อยู่ในกลุ่มอายุเดียวกัน ไม่ได้เรียนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 มีเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 66.51 ดังตารางต่อไปนี้



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานสภาวะการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2510 - 2514 ตารางที่ 2 เปรียบเทียบจำนวนนักเรียนกับประชากรในกลุ่มอายุ, หน้า 6 (อัครสำเนา).



## ตารางที่ 17

สัดส่วนร้อยละของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ต่อนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปีเดียวกัน  
จำแนกตามเขตการศึกษา ปีการศึกษา 2509 - 2515

เขตการศึกษา	พ.ศ. 2509	พ.ศ. 2510	พ.ศ. 2511	พ.ศ. 2515
กรุงเทพมหานคร	67.53	82.28	77.78	86.41
เขตการศึกษา 1	31.13	34.06	39.86	59.91
เขตการศึกษา 2	31.55	37.02	40.11	56.43
เขตการศึกษา 3	28.20	33.00	36.47	53.19
เขตการศึกษา 4	32.60	37.09	38.86	60.29
เขตการศึกษา 5	27.30	31.52	35.18	48.12
เขตการศึกษา 6	28.03	33.85	38.53	52.91
เขตการศึกษา 7	19.21	20.76	22.28	39.53
เขตการศึกษา 8	19.04	22.50	25.61	40.34
เขตการศึกษา 9	12.59	13.70	17.23	32.99
เขตการศึกษา 10	12.33	14.36	18.31	34.82
เขตการศึกษา 11	12.00	14.39	16.77	30.83
เขตการศึกษา 12	33.03	31.15	35.24	49.57
รวม	24.37	27.88	30.79	45.88

ที่มา : จากหนังสือการขยายการศึกษากาตบังคับ ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตารางที่ 10.

หมายเหตุ พ.ศ. 2512 - 2514 ไม่มีข้อมูล

สรุปแล้วสภาพการศึกษาภาคบังคับของไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ไม่อาจกล่าวได้ว่าได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่พบว่าประชากรที่เข้ามาสู่ระบบการศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้น แสดงว่าประชากรโดยทั่วไปได้เริ่มเห็นความสำคัญของการศึกษามากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการเรียนการสอนตามหลักวิชาสมัยใหม่ เห็นความสำคัญในการพัฒนาตัวเด็ก ยึดเด็กเป็นศูนย์กลางในการเรียนการสอน เห็นความสำคัญของการนิเทศการศึกษา ซึ่งความเจริญในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าได้เข้ามาพร้อมๆ กับความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากองค์การต่างประเทศ



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย