



การจัดการศึกษาภาคบังคับหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย  
ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2475 - 2490)

การจัดการศึกษาในระบอบประชาธิปไตย

หลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการจัดการศึกษาให้เป็นระบบโรงเรียนแล้ว พระองค์ทรงพยายามกระจายการศึกษาไปสู่ประชาชนให้มากที่สุด โดยการจัดตั้งโรงเรียน และก่อนที่ประเทศไทยจะมีการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้น ประชาชนคนไทยก็ได้รับการศึกษาทั้งวิชาการหนังสือและวิชาชีพเหมือนกัน ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยแล้ว แต่เป็นลักษณะรูปแบบการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ หรือที่เรียกว่า การศึกษานอกระบบ คือ ผู้เรียนแสวงหาความรู้เองจากแหล่งที่ตนถนัด ซึ่งส่วนใหญ่วิชาหนังสือแผ่มาในรูปของตำรา และวิชาชีพจากสำนักต่าง ๆ เช่น ตามบ้าน ตามสำนักประกอบการอาชีพ ที่มีอยู่กระจาย กระจาย เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ จนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเห็นความสำคัญของการศึกษา จึงได้จัดการศึกษาให้เป็นระบบ มีแบบแผน เพื่อคนไทยจะได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การศึกษาขยายได้เร็ว จึงจัดเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนขึ้น ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ทรงส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาอย่างยิ่ง โดยเฉพาะระดับประถมศึกษา โดยได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2464 เพื่อใช้เป็นกฎหมายบังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุ 7 - 14 ปี ได้เรียนหนังสือขั้นพื้นฐาน รวมทั้งขยายการศึกษาให้สูงขึ้นจนถึงระดับอุดมศึกษา ในด้านการปกครองพระองค์ทรงสนพระทัยการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยไปสู่ประชาชน พระองค์ทรงปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตยโดยการสร้างเมืองสมมุติ ชื่อ "ดุสิตธานี" ขึ้นในเขตพระราชวังดุสิต เพื่อเป็นที่ฝึกข้าราชการให้มีความเข้าใจการปกครองขั้นพื้นฐานตามวิถีทางประชาธิปไตยต่อไป

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสืบทอดเจตนารมณ์ในเรื่องการปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางของระบบประชาธิปไตย ทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทาน

รัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน เมื่อถึงเวลาอันเหมาะสม ดัง ศาสตราจารย์ คุณดวงเดือน พิศาล-  
บุตร โลกเล่าไว้ในหนังสือประวัติการศึกษาไทยเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ว่า

ตั้งแต่ต้นรัชกาลมีใต๋ทรงใช้พระราชอำนาจแต่พระองค์เดียวอย่างเต็มที่ ใต๋ทรงจัดตั้งสภา  
ต่าง ๆ ขึ้นช่วยในการบริหารราชการแผ่นดิน . . . ใต๋ทรงเตรียมการจัดการปกครองแบบ  
เทศบาลและทรงเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ . . . ทรงตราพระราชบัญญัติการจัด  
บำรุงสถานที่ช่วยเหลือเด็กวันตกเพื่อทดลองการปกครองแบบเทศบาล . . . เพื่อฝึกหัด  
ประชาชนให้รู้จักใช้สิทธิในการออกเสียง และควบคุมกิจการของท้องถิ่นกันเสียก่อน<sup>1</sup>

และในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระบรมวงศ  
เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2475 มีข้อความตอนหนึ่งที่พระองค์ทรง  
เขียนปรารภเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ว่า

. . . ฉันใดก็ตรามละเอียดยของทีฉันมาหลายปี เพราะรู้ดีว่าจะต้องเกิดขึ้นในสมัย  
ของฉัน ฉันร่างคำประกาศไว้ในใจเป็นเวลานานมาแล้ว ฉันอดเสียใจไม่ไค้ที่ทุกอย่างมิได้  
บังเกิดขึ้นตามแนวที่ฉันเคยกะไว้ . . .<sup>2</sup>

จากข้อความพระราชปรารภนั้น ชี้ให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีพระทัยแน่วแน่ที่จะพระราช  
ทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย แต่ไม่ทันใดพระราชทานเนื่องจากพระยาตรีวิสารวาจา  
ไค้ถวายความเห็นว่ายังไม่สมควรจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน เพราะยังไม่  
เหมาะแก่กาลสมัย ซึ่งสิ่งที่พระองค์ทรงมีพระราชดำรินี้ ประชาชนที่ทราบมีเพียงไม่กี่คน เมื่อ  
ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบในเจตนารมณ์ของพระองค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน  
จึงเกิดความไม่เข้าใจกันและต่างก็มีสิทธิ์ที่จะคิดไปในแง่มุมต่าง ๆ กันได้ กว่าจะเข้าใจกันก็อาจ  
ทำให้เกิดเรื่องเสียหายขึ้นได้ ผลของการที่ไม่ประกาศให้ประชาชนทราบนี้ นายปรีดี พนมยงค์  
โลกเล่าข้อความตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup>ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย, หน้า 141 - 142.

<sup>2</sup>เดือน บุญนาท, หานปรีดีรัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (พระนคร:  
โรงพิมพ์เสริมวิทยบรรณาการ, 2500), หน้า 182.



. . . การกระทำอะไร บิด ๆ บ้าง ๆ นั้น ทำให้คนระแวงและอาจเกิดผลร้ายได้ ดังเช่นพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎร สั่งให้พระยาศรีวิสารวาจาเป็นผู้ร่าง แต่ไม่ประกาศให้ประชาชนทราบจึงเกิดมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น . . .<sup>1</sup>

การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นนี้ สาเหตุใหญ่มิใช่อยู่ว่าชาตินิยมหรือชาตินิยม แต่มีสาเหตุหลาย ๆ ประการประกอบกัน จึงทำให้ถึงจุดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สาเหตุเหล่านั้น คือ ชำราชกรและผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งมีความคิดเห็นว่าประเทศไทยพร้อมแล้วที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และประกอบกับในขณะนั้นประเทศไทยประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพสังคมมีความขัดแย้งในตัวของมันเอง คือ ไม่มีความเสมอภาค มีการแบ่งชั้นวรรณะ การได้รับการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้บุคคลรวมตัวกันขึ้นเป็นคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ชำราชกรพลเรือน และประชาชน รวม 98 นาย<sup>2</sup> โดยใช้ชื่อว่า "คณะราษฎร" ได้ร่วมกันคิดเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย และได้ทำการปฏิวัติไปสู่ระบบใหม่ได้เป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

เมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว การศึกษาซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะพัฒนาคนให้สอดคล้องกับระบบการปกครองจึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ ฉะนั้นในช่วงระยะ 15 ปีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 - 2490) จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติ ซึ่งกำหนดจุดมุ่งหมายการศึกษาไว้ชัดเจนขึ้น และแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ตลอดจนนโยบายทางด้านการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาการศึกษา ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>สุพจน์ คานตระกูล, ข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : ประจักษ์การพิมพ์, 2516), หน้า 183.

<sup>2</sup>สมบูรณ โพรินทร, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 - 25 ธันวาคม 2515 (อักษรเจริญทัศน์ : กรุงเทพมหานคร, 2516), หน้า 17.

### นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของ "คณะราษฎร"

นับตั้งแต่ "คณะราษฎร" ทำการปฏิวัติเป็นผลสำเร็จแล้ว ได้ประกาศหลัก 6 ประการ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ หลัก 6 ประการนี้ประกอบด้วย หลักเอกราช หลักความสงบภายใน หลักเศรษฐกิจ หลักสิทธิเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด
3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ คึงกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร<sup>1</sup>

เรื่องการศึกษา คณะราษฎรกล่าวว่า "จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร" ข้อความเพียงสั้น ๆ นี้มีความหมายกว้างขวางมาก ทำให้มองเห็นว่าคณะราษฎรนั้นจะเห็นความสำคัญ และจะให้ความสนับสนุนการศึกษาอย่างจริงจัง ซึ่งจะได้อธิบายกันต่อไป

ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้กล่าวถึงการศึกษาและเห็นความสำคัญของการศึกษา อันเป็นพื้นฐานในการปกครองตามระบบใหม่ไว้ในมาตรา 10 และมาตรา 65 ซึ่งมีข้อความดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2519), หน้า 6.



มาตรา 10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นไปตามกฏาลสมัยดังนี้ . . .  
 สมัยที่ 3 เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตใดสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็น-  
 จำนวนเกินกว่าครึ่ง และอยู่อย่างขาดไม่ถึง 10 ปี นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภา  
 ผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรใดเลือกขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มี  
 อีกต่อไป . . .<sup>1</sup>

สำหรับมาตรา 65 มีข้อความสำคัญบางตอนที่กล่าวถึงการศึกษาภาคบังคับ ดังนี้  
 มาตรา 65 เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่ง  
 รัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอยู่อย่างขาด  
 ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.  
 2475 สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน . . .<sup>2</sup>

จากหลัก 6 ประการของคณะราษฎรและข้อความรัฐธรรมนูญชั่วคราวในมาตรา 10  
 และมาตรา 65 ผู้เขียนเห็นว่า คณะราษฎรให้ความสำคัญและเห็นความจำเป็นที่จะจัดการศึกษา  
 ภาคบังคับให้กว้างขวางเต็มที่เพราะเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตย ความ  
 สำคัญของการศึกษาภาคบังคับในระยะนั้นกลายเป็นข้อต่อรองในระบบการเมือง ซึ่งรัฐบาลจะ  
 ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่วางไว้นั้นให้เป็นผลสำเร็จ มิฉะนั้น ก็จะขัดกับหลักการของระบบ  
 ประชาธิปไตย ฉะนั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตย ประชาชนในประเทศจะต้องมีความ  
 รู้ มีความฉลาด และมีวิจาร์ณญาณมากพอสมควร จึงจะทำให้ระบบการเมืองก้าวหน้า

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" รวม  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกหลวง  
 สุทธิสารวรรณกร 5 มิถุนายน 2511, หน้า 3 - 4.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 20 - 21.

<sup>3</sup>สมบุรณ์ ไพรินทร์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 - 25  
ธันวาคม 2515, หน้า 20 - 21.

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ-  
เช่นนี้ คณะราษฎรจึงจำเป็นต้องเร่งรัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนให้แพร่หลายและ  
ทั่วถึง เพื่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการศึกษากับการเมืองนี้ มีนักปราชญ์โบราณชาว  
กรีก ชื่อ พลาโต (Plato) ได้ชี้ให้เห็นว่า "การเมืองกับการศึกษาเป็นสิ่งคู่กัน การเมืองจะ  
ดำเนินไปด้วยดีไม่ได้ ถ้าไม่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือฝึกอบรมและสั่งสอนให้มีการเรียนรู้กัน"<sup>1</sup>

คณะราษฎรยอมตระหนักในเรื่องนี้ จึงได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้าเรียนในระดับ  
ประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งของจำนวนที่อยู่ในวัยเรียนภายใน 10 ปี หลังจากเปลี่ยนระบบการ  
ปกครองแล้ว ทั้งนี้เพื่ออาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือสอนพลเมืองให้เข้าใจวิธีการปกครองใน  
ระบอบประชาธิปไตย จนสามารถเลือกผู้แทนของตนเองได้ ไม่ต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2

ในการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้อง  
แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรตามบท-  
บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดจะต้องมีนโยบายในด้านการจัดการศึกษาอยู่  
ด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ติดตามศึกษา นโยบายและการดำเนินงานการจัดการศึกษาของคณะ  
รัฐบาลชุดต่าง ๆ ว่าได้ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
ในมาตรา 10 และมาตรา 65 มากน้อยเพียงไร ซึ่งหมายถึงความเจริญก้าวหน้าของการศึกษา  
ภาคบังคับด้วย เพราะในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ประกาศใช้พระราช-  
บัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งเป็นกฎหมายบังคับให้เด็กทุกคนที่อยู่ในวัยเรียนได้เรียน  
หนังสืออยู่แล้ว พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้จึงถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล ที่จะ  
ขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยให้กว้างไกลออกไปจนบรรลุเป้าหมายได้

#### นโยบายและการดำเนินงานในการจัดการศึกษาภาคบังคับ

นโยบายทางการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดแรกที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งมี  
พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี และ พระยาประมวล วิชาติกุล รักษาการเสนาบดี  
กระทรวงธรรมการ ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาไว้ดังนี้

<sup>1</sup> วิทยุ สาร, บริหารการศึกษา หน้าที่ 16, "การเมืองกับการศึกษา" (กรุงเทพ  
มหานคร : อำนวยการพิมพ์, 2522), ไม่มีเลขหน้า.



## 6. การศึกษา

เพื่อที่จะให้พลเมืองได้มีการศึกษาโดยแพร่หลาย ก็จะต้องอนุโลมตามระเบียบการปกครองที่ไทยเขาลักษณะเดียวกับแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ  
หลักสูตรของโรงเรียนและของมหาวิทยาลัยจะต้องขยายให้สูงขึ้นเท่าเทียมอารยประเทศในการนี้จะต้องเทียบหลักสูตรของนานาประเทศ หลักสูตรใดสูงถือตามหลักสูตรนั้น<sup>1</sup>

จากนโยบายการจัดการศึกษาซึ่งรัฐบาลชุดแรกได้แถลงต่อรัฐสภานั้น ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายจัดการศึกษา หางานปริมาณและคุณภาพดังนี้ ในด้านปริมาณมุ่งขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้แพร่หลายทั่วประเทศ เพื่อให้ได้ปริมาณตามเป้าหมายที่กำหนด คือ เกินกว่าครึ่งภายใน 10 ปี ส่วนด้านคุณภาพของผู้เรียนไปยึดหลักสูตรของต่างประเทศ ซึ่งได้พิจารณาแล้วว่า เป็นหลักสูตรที่สูงกว่าหลักสูตรอื่น ๆ คำว่า "สูงกว่า" ผู้เขียนเข้าใจว่าพิจารณาความสูงกว่าในแง่รายวิชาและเนื้อหาที่จัดให้ผู้เรียนว่ามีความกว้างและลึกเพียงพอ ซึ่งการพิจารณาหลักสูตรในลักษณะนี้ อาจไม่ได้ผลตามที่ประเทศชาติต้องการก็ได้ เพราะผู้เรียนมีพื้นฐาน ชนบ-  
ธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกัน และเชื่อว่าสังคมไทยมีความต้องการที่จะพัฒนาคนต่างจากประเทศอื่น ดังนั้น การที่ยืมเอาหลักสูตรของประเทศที่เจริญก้าวหน้าและเลือกเอาหลักสูตรที่สูงกว่ามาใช้โดยไม่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสม ย่อมจะไม่ได้ผล ผู้เรียนพัฒนาไปแต่ไม่ตรงตามที่สังคมต้องการ

รัฐบาลชุดที่ 2 (วันที่ 10 ธันวาคม 2475 - 1 เมษายน 2476)

โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับประถมศึกษา ดังนี้

- นโยบายทางธรรมการ
- (1) จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ทั่วทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมือง เพื่อให้ได้ปริมาณตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
  - (2) ในส่วนการปรับปรุงคุณสมบัติแห่งการศึกษาทั่วไป จะแก้ไขให้วิเศษขึ้นด้วยค้ำพืดีฝึกหัดครูทุกประเภททุกชั้นจนพอแก่การ เพราะการสอนจะสำเร็จเป็นผลดี สมหมายก็ด้วยได้มีผู้สอน แลถ้วนเป็นครูที่ได้ฝึกหัดอบรมมาดีแล้ว<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 869.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 870.

นโยบายการจัดการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดที่ 2 มีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันกับการจัดการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดแรก และเสริมในด้านคุณภาพ คือ จะต้องผลิตครูสอนให้เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีนโยบายที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ทั่วกรุงเทพฯ และหัวเมือง ทั้งนี้เพราะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษามาแล้วเป็นเวลาถึง 11 ปีก็ยังขยายการศึกษาภาคบังคับไม่ได้ทั่ว โดยเฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ เพราะขาดงบประมาณ จึงได้เลือกบังคับเฉพาะมณฑลที่ควรจะบังคับก่อน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2475 เมื่อคณะรัฐบาลชุดที่ 2 เข้ามาบริหารประเทศจึงได้มีนโยบายที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมืองดังกล่าวแล้ว

จากนโยบายด้านการศึกษาของทั้งสองคณะรัฐบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลพยายามที่จะจัดการศึกษาให้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยได้จัดตั้งกรมการศึกษาขึ้นมาชุดหนึ่ง เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2475 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 นาย และมีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานกรรมการ<sup>1</sup> เพื่อให้ทำหน้าที่วางแผนการศึกษาชาติขึ้นใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และวางแผนการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ควรจัดทำเป็นการรีบด่วน<sup>2</sup> ในระยะต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศตั้งสภาศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2475 เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ<sup>3</sup> และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสภาศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2475 กรรมการสภาศึกษานี้ประกอบด้วย พระราชวงศ์ ทหารบก ทหารเรือ และข้าราชการพลเรือน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็นนายกสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ คำสั่งที่ 18/3783, เรื่องตั้งเลขานุการกรมการศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2475.

<sup>2</sup>กรมการศึกษาและสภาศึกษา, วิทยาจารย์ 22 (15 พฤศจิกายน 2475) : 2505 - 2506.

<sup>3</sup>"ประกาศตั้งสภาศึกษา" ราชกิจจานุเบกษา (แผนกฤษฎีกา) 49 (31 สิงหาคม 2475) : 338 - 339.



งานของคณะกรรมการการศึกษาที่สำคัญ คือ วางแผนการศึกษาชาติขึ้นใหม่ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้ดำเนินการทำแผนการศึกษาชาติ โดยกำหนดให้กรรมการแต่ละฝ่ายไปศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิธีดำเนินการการศึกษาและการวางแผนการศึกษาชาติของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขเป็นการศึกษาชาติของไทย โดยกำหนดให้พระยาปริธานุสาสน์ไปศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสามัญศึกษา พระยาอนุสาสน์พิชัยการไปศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิสามัญศึกษา และให้พระรวิรัชชพากย์ไปศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องอุดมศึกษา<sup>1</sup> เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาปรับปรุงกรวางแผนการศึกษาชาติและแผนปฏิบัติการต่าง ๆ หลังจากนั้นคณะกรรมการสภาการศึกษาได้ประชุมพิจารณาแนวทางในการจัดการศึกษาและทบทวนแผนการศึกษาชาติที่คณะกรรมการศึกษาได้ร่างขึ้นไว้แล้วอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ได้ประโยชน์และเหมาะสม ดังที่ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี นายกรรมการสภาการศึกษาได้กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการสภาการศึกษา เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2475 ตอนหนึ่ง ดังนี้

การจัดการศึกษาเป็นของยาก อาจจัดถูกหรือจัดผิด . . . การจัดการศึกษาเหมือนปลูกไม้แทน ถ้าผิดกว่าจะรื้อมาผิดก็ไปโคกไกลแล้ว . . . ทางประเทศที่เจริญแล้วได้มีเวลาจัดการศึกษาของเขามาหลายร้อยปีจึงรูสึกว่าเราโคกเปรียบในข้อที่ว่าเราอาจจะพิจารณาแผนของต่างประเทศเสียก่อน แล้วลอกแบบเฉพาะที่เหมาะสมเป็นประโยชน์แก่เรา คือ Adapt ไม่ใช่ Adopt . . .<sup>2</sup>

จากคำกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการที่จะวางแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ได้พยายามศึกษาและพิจารณาคัดเลือกแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศที่เจริญแล้ว มาปรับปรุงให้เหมาะสมกับการจัดการศึกษาของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่านับเป็นวิธีการที่ดี สะดวกและประหยัด ทั้งยังช่วยให้การจัดการศึกษาของประเทศเป็นแบบสากลอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>"รายงานการประชุมกรรมการศึกษา ครั้งที่ 1" วิทยาคาร 22 (พฤศจิกายน 2475) : 2507 - 2515.

<sup>2</sup>"รายงานการประชุมสภา ครั้งที่ 1" วิทยาคาร 5 (มีนาคม 2475) : 640 - 642.

แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475

คณะกรรมการสภาศึกษาได้ประชุมพิจารณาแผนการศึกษาชาติที่คณะกรรมการศึกษา-  
โดยกร่างไว้แล้วนั้น เสนอต่อกระทรวงธรรมการเพื่อนำเสนอต่อไปยัง "คณะกรรมการราษฎร"  
เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2475 และได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 28  
มีนาคม 2475 สำระสำคัญของแผนการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2475 มีดังนี้

จุดมุ่งหมาย เพื่อให้พลเมืองทุกคนไม่เลือก เพศ ชาติ ศาสนา ได้รับการศึกษา-  
พอเหมาะแก่สภาพของตน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของตน และความสำเร็จ  
ของพสกนิกรสยาม ซึ่งจัดการศึกษาเป็น 3 ส่วนล้วนพอเหมาะกัน คือ จริยศึกษา พุทธิศึกษา  
และพลศึกษา

การศึกษาระดับบังคับ ได้แก่ การศึกษาที่รัฐบังคับให้เด็กทุกคนเรียนจนสำเร็จ คึงความ  
ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 การศึกษาสำเร็จ คือ การเรียนจบประโยคประถม  
ซึ่งมี 6 ปี โดยแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนสามัญศึกษา 4 ปี กับวิสามัญศึกษา 2 ปี และการ  
ศึกษาระดับบังคับยอมให้เปล่าไม่เสียค่าเล่าเรียน

การศึกษาของหญิง ให้ได้รับการศึกษาเสมอภาคกับชาย แต่เนื่องจากหญิงมีการระ-  
พิเศษโดยธรรมชาติ จึงมีหลักสูตรการศึกษาให้เรียนวิชาฝึกเขียนกับของชายบ้าง แต่จะเท่า  
เทียมกันในโอกาสที่จะได้รับการศึกษาทั้งปริมาณและระดับ

มาตรฐานอายุทั่วไปในการเรียน ชั้นประถมปีที่ 1 เมื่ออายุ 7 ปี สำเร็จชั้นประถม  
ปีที่ 4 อายุปีที่ 10 และสำเร็จชั้นประถมปีที่ 6 อายุปีที่ 12

ประเภทโรงเรียน โรงเรียนระดับประถมศึกษาแบ่งตามประเภทเจ้าของผู้ถือหุ้น  
ทรัพย์ ซึ่งมีโรงเรียน 3 ประเภท

ก. โรงเรียนรัฐบาล ได้แก่ โรงเรียนที่รัฐบาลออกทุนจัดตั้ง  
ข. โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่ประชาชนออกทุนจัดตั้งขึ้นตาม  
พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

ค. โรงเรียนราษฎร์ ได้แก่ โรงเรียนของบุคคลหรือคณะบุคคลจัดตั้งขึ้น และ  
ดำรงอยู่ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461



จากแผนการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2475 นี้ จะพบว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายมีความแตกต่างไปจากโครงการการศึกษาชาติฉบับก่อน ๆ มาก คือ การจัดการศึกษามีใช้เพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองหรือการรัฐนึ่งสื่อแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้คำนึงถึงความเจริญงอกงามของผู้เรียนทั้งในทางคานสติปัญญา จิตใจ และร่างกาย คือ จัดการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ จริยศึกษา พุทธิศึกษา และพลศึกษา ซึ่งแนวความคิดนี้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่องความหมายของการศึกษาของ John Dewey (1859 - 1952) นักปรัชญาชาวอเมริกันที่ว่า Education is Growth การศึกษา คือ ความงอกงาม และสอดคล้องกับแนวความคิดของ Benjamin S. Bloom (195 ) นักการศึกษาชาวอเมริกันในแง่จุดมุ่งหมายของการศึกษา ซึ่งมีจุดมุ่งหมายของการศึกษาแบ่งเป็น 3 หมวด คือ Cognitive Domain (พุทธิพิสัย) Affective Domain (จิตพิสัย) และ Psychomotor Domain (ทักษะพิสัย)

ดังนั้น จึงนับได้ว่าแผนการศึกษาชาติฉบับนี้เป็นก้าวแรกของการนำหลักการแนวความคิดในการจัดการศึกษาตามแบบสากลมาใช้ในการกำหนดจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาของไทย แต่ถ้าวจะพิจารณาในแง่ความต้องการผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาของไทยในยุคนี้อย่างแท้จริงแล้ว นอกจากการอ่านออกเขียนได้ ก็คือ ความรู้ ความเข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจในการเลือกผู้แทนของตน เข้าสู่สภาได้อย่างมีคุณภาพ แต่จุดมุ่งหมายการศึกษาไม่เคยประเด็นนี้มากำหนดให้เด่นชัด แต่ไปยึดจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาตามแบบสากล ดังนั้นจึงทำให้การปฏิบัติในระบบโรงเรียนไม่บรรลุจุดประสงค์ที่แท้จริงตามที่ประเทศต้องการ

ส่วนในด้านการให้ความสำคัญเสมอภาคทางการศึกษาของหญิงกับชายก็นับได้ว่า แผนการศึกษาชาติฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้ประกาศออกมาชัดเจน

ในด้านการจัดระบบโครงสร้างทางการศึกษาของแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ไม่ค่อยจะแตกต่างไปจากรูปแบบของโครงการการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2456 มากนัก ในเรื่องของการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีส่วนที่แตกต่างไปบ้างครั้งนี้ ในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ได้จัดระดับประถมสามัญเป็น 4 ปี ส่วนโครงการการศึกษาชาติฉบับที่ผ่านมามีระดับประถมสามัญเป็น 3 ปี (แผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ. 2475 ได้รวมชั้นเตรียมประถม (เคิม) เป็นชั้นประถมปีที่ 1 และชั้นประถมปีที่ 1, 2, 3 (เคิม) เป็นชั้นประถมปีที่ 2, 3, 4 จึงทำให้ระดับประถมสามัญมี 4 ปี) การเน้นในเรื่องวิชาชีพยังคงมีเหมือนเคิม ในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.

2475 จึงบังคับให้เรียนต่อในชั้นประถมวิสามัญอีก 2 ปี คือ ประถมปีที่ 5, 6 (ซึ่งคือ ประถม 4 และ 5 เดิม) ดังนั้น การศึกษาภาคบังคับ คือ ระดับประถมศึกษาในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 จึงจัดให้เรียน 6 ปี โดยแยกเป็น 2 ตอน คือ ประถมสามัญกับ ประถมวิสามัญ เช่นเดิม "ผู้เรียนสอบไล่ได้ประถมปีที่ 6 จึงจะนับว่าได้ประโยชน์ประถมบริบูรณ์ พ้นการบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา"<sup>1</sup>

การดำเนินงานของคณะรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาในระยะแรกนี้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะให้สอดคล้องและเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐบาลชุดแรกมีนโยบายขยายการศึกษาให้แพร่หลาย และคณะรัฐบาลชุดที่ 2 จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ทั่วทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมือง (เพื่อหวังให้ได้ปริมาณตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ)

#### การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ

คณะกรรมการศึกษาที่ได้รับแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาได้มีความเห็นว่า การที่จะให้การศึกษาแก่ราษฎรอย่างเต็มที่ได้นั้น ก็โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครอบคลุมตำบลทั่วพระราชอาณาจักรเป็นการด่วน เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ประธานกรรมการศึกษา ได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการศึกษาในการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2475 ว่า "การศึกษาภาคบังคับนั้นเป็นกิจการที่ควรจัดทำอย่างรีบด่วน โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องจัดทำและควรประกาศใช้พระราชบัญญัติออกไปอย่างกว้างขวาง"<sup>2</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ และธนบุรี ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในตำบลต่าง ๆ น้อยมาก ดังจะพบได้จากตารางที่ 6

<sup>1</sup> รอง เยาวินันท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 323 - 324.

<sup>2</sup> "รายงานการประชุมกรรมการศึกษา ครั้งที่ 1" วิทยากรย 22 (พฤศจิกายน 2475) : 2507 - 2515.



## ตารางที่ 6

จำนวนคำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้ว (นับถึงวันสิ้นปี พ.ศ. 2468)

มณฑล	จำนวนคำบลทั้งมณฑล	จำนวนคำบลประกาศใช้ พระราชบัญญัติแล้ว	คิดเป็นร้อยละ
กรุงเทพฯ	487	5	1.03
อยุธยา	550	308	56.00
นครชัยศรี	238	120	50.42
ราชบุรี	365	318	87.12
ปราจีนบุรี	262	155	59.16
จันทบุรี	138	80	57.97
นครสวรรค์	228	184	80.70
พิษณุโลก	269	255	94.80
มหาสารคาม	223	184	82.50
พัยัพ	341	333	97.65
นครราชสีมา	187	187	100.00
อุตร	321	321	100.00
อุบลราชธานี	371	361	97.30
ร้อยเอ็ด	115	115	100.00
สุราษฎร์ธานี	150	150	100.00
นครศรีธรรมราช	285	285	100.00
ภูเก็ต	223	216	96.86
ปัตตานี	215	215	100.00
รวม	4,968	3,792	76.33

จากตารางที่ 6 จะพบว่า มณฑลกรุงเทพฯ มีจำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
ประถมศึกษาชั้นน้อยที่สุด คือ มีเพียงร้อยละ 1.03 เท่านั้น ในขณะที่มณฑลหัวเมืองหลายมณฑล  
เช่น มณฑลอุดร มณฑลร้อยเอ็ด มณฑลนครราชสีมา มณฑลสุราษฎร์ และมณฑลปัตตานี มี  
จำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาถึงร้อยละ 100

ในเรื่องนี้ เจ้าพระยามรราชเสนาบดีกระทรวงนครบาล มีความเห็นว่า ไม่เห็น  
ควมกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในกรุงเทพฯ โดยมีเหตุผลว่า

ถ้าประกาศใช้พระราชบัญญัติ บังคับให้เด็กเรียนหนังสือแล้ว ก็ควรจะให้เรียนโดยไม่ต้อง  
เก็บเงินศึกษาฟรี เพราะจะทำให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกเดือดร้อน ฉะนั้น การบังคับให้เด็ก  
เรียนหนังสือในระดับประถมศึกษาควรจะให้เรียนฟรี ภาครัฐยังจัดทำไม่ได้ก็ยังไม่สมควร  
จะประกาศบังคับการศึกษา<sup>1</sup>

จากความเห็นของพระยามรราชเสนาบดีกระทรวงนครบาล ผู้เขียนเห็นว่า มีปัญหา  
เรื่องการบังคับเก็บเงินศึกษาฟรี ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา  
และในเรื่องเดียวกันนี้ จากการสัมภาษณ์ ม.ล. ปิ่น มาลากุล ท่านได้ให้เหตุผลว่า

"กรุงเทพฯ ยุ่งมากมาก คนเข้านอก มีโรงเรียนราษฎร์ กรุงเทพฯ ไม่เคยหวัง  
ว่าจะเสร็จก่อนอื่น การเกณฑ์เด็กอื่นทำได้ง่าย จำนวนเด็กนั้นรู้ แต่กรุงเทพฯ ไม่รู้ คนไป  
คนมา และที่สำคัญคือ ความจำเป็นน้อย เพราะโรงเรียนราษฎร์เขารับไปเยอะ"<sup>2</sup>

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่มณฑลกรุงเทพฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถม  
ศึกษาได้ช้ากว่ามณฑลอื่น ๆ ประการหนึ่งอาจจะเป็นเพราะ มณฑลกรุงเทพฯ มีปัญหาต่าง ๆ  
น้อยกว่ามณฑลอื่น และเป็นที่น่าสังเกตว่ามณฑลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมได้ครบนั้นจะ  
เป็นมณฑลที่มีปัญหาด้านการปกครองเป็นส่วนใหญ่ และอีกประการหนึ่ง อาจจะเป็นเพราะ  
ราษฎรในมณฑลกรุงเทพฯ นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนหนังสืออยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะมีโรงเรียน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสาร ศ.2/4  
เรื่อง ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในกรุงเทพฯ.

<sup>2</sup> ม.ล. ปิ่น มาลากุล, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้สัมภาษณ์ เมื่อ  
วันที่ 6 มีนาคม 2528 ณ หอวีรารัฐานุสรณ์.



ราษฎรตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก คงจะพบจากรายงานกระทรวงศึกษาธิการที่กล่าวว่า "จังหวัดพระนครไม่มีโรงเรียนประชาบาลเลย มีแต่โรงเรียนใหญ่ ๆ และสำคัญ ๆ ของคณะมิชชันนารีเท่านั้น โรงเรียนราษฎรในกรุงเทพฯ จึงมีอยู่มาก"<sup>1</sup>

จากการที่กรุงเทพฯ มีโรงเรียนราษฎรอยู่มาก แสดงให้เห็นว่า ประชาชนในกรุงเทพฯ สนใจการศึกษาอยู่แล้ว ทำให้รัฐบาลไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ อย่างรีบด่วนก็ได้ จึงยังไม่ได้ออกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นความจำเป็นที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือเด็กในกรุงเทพฯ ให้ได้รับการศึกษาอบรมในโรงเรียน แทนที่จะออกไปเที่ยวเตร่ ดังจะเห็นได้จากพระราชบันทึกที่มีไปถึงเจ้าพระยามรราช และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2468 ซึ่งมีข้อความบางตอนว่า

. . . เห็นว่าเด็กกรุงเทพฯ เที่ยวเกะกะปราศจากการเล่าเรียน และมีใ้ทำประโยชน์อันใด ถ้าเป็นเด็กในหัวเมืองก็จะได้ช่วยบิดามารดาเลี้ยงโค กูระเบิดเป็นอย่างน้อย แต่เด็กกลางดุนกรุงเทพฯ เที่ยวอยู่ไปมาปราศจากการอบรม ลงท้ายก็เป็นคนร้าย ถ้าบังคับให้เขาเล่าเรียนเสียแล้ว ก็จักเป็นทางบันเทาความชั่วร้ายนั้นได้บ้างไม่มากนัก . . .<sup>2</sup>

ดังนั้น มณฑลกรุงเทพฯ จึงจำเป็นต้องเร่งรีบให้ประชาชนรู้หนังสือเพื่อสนับสนุนระบบการปกครองและเร่งรีบประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ทั่วทุกตำบลในมณฑลกรุงเทพฯ เพื่อลดปัญหาความเกเรของเด็ก ดังที่ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ได้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2475 ซึ่งมีข้อความบางตอนดังนี้

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2464, หน้า 15.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ.2/4 บันทึกความเห็นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ส่งมายังเจ้าพระยามรราช และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

ในเวลานี้มีเด็กเป็นจำนวนมากในกรุงเทพฯ ที่ไร้การควบคุมของผู้ปกครอง พวกมันไปมั่วสุม  
เที่ยวเตร่ ไร้ที่อยู่ตามโรงมหรสพ . . . เด็กพวกนี้ไม่เพียงแต่ขาดการอบรมที่ดีเท่านั้น  
แต่กลับไร้การอบรมที่ชั่วช้าเลวทรามนานาประการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไข  
ก่าจัดตั้งรากใหม่หมดสิ้นไป โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ  
โดยเร็ว . . .<sup>1</sup>

หลังจากที่คณะกรรมการการศึกษาได้เสนอความเห็น และความจำเป็นที่จะต้อง  
ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ แล้ว ในเรื่องนี้ได้กลายเป็นนโยบาย  
สำคัญของรัฐบาล กระทรวงธรรมการก็ได้ดำเนินการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาใน  
มณฑลกรุงเทพฯ อย่างรีบเร่ง หลังจากที่มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในตำบลบางรัก  
ใหญ่ อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2475 จนถึงรัฐบาลชุดที่ 2  
เมื่อ 10 ธันวาคม 2475 (ในระยะ 5 เดือน) รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประด-  
ศึกษาในท้องที่กรุงเทพฯ รวมทั้งสิ้นถึง 7 ครั้ง เป็นจำนวน 300 ตำบล<sup>2</sup>

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ดำเนินไปอย่างเร่งรีบ และต่อเนื่อง  
แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งก็ตาม ทั้งนี้เพราะรัฐบาลแต่ละชุดที่ผลัดเปลี่ยนเข้ามา  
บริหารประเทศนั้นมาจากคณะเดียวกัน คือ "คณะราษฎร" จึงเป็นแนวความคิด และหลักการ  
ในทิศทางเดียวกัน (ในขณะนั้น) ดังจะพบในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามา  
บริหารประเทศโดยลำดับ ซึ่งผู้เขียนจะหยิบยกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น  
เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาวิเคราะห์การจัดการศึกษาภาคบังคับในระยะต่อไป

รัฐบาลชุดที่ 3 (20 มิถุนายน 2476) โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี และมีเจ้าพระยาธรรม  
ศักดิ์มนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ รัฐบาลได้แถลงนโยบายรวม ๆ ไม่แยกนโยบายการ

<sup>1</sup>"รายงานการประชุมกรรมการศึกษา ครั้งที่ 2" วิทยากร 23 (1 ธันวาคม  
2475) : 2619 - 2629.

<sup>2</sup>รวบรวมจาก "ประกาศกระทรวงธรรมการ : ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา  
พ.ศ. 2464 เพิ่มเติมในท้องที่กรุงเทพมหานคร," ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฎหมาย) 49(25  
ธันวาคม 2475 - 26 มีนาคม 2475) : 587 - 778.



จัดการศึกษาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนโยบายรวมๆ นั้นมีสาระสำคัญ คือ "ยึดหลัก 6 ประการ ในการบริหารประเทศ" นั่นคือรัฐบาลจะให้การศึกษากฎหมายอย่างเต็มที่ในด้านการดำเนินงานจัดการศึกษาของรัฐบาลชุดนี้ ทำให้งานขยายการศึกษาภาคบังคับต่อไปโดยตลอด ดังจะพบว่ารัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องที่กรุงเทพมหานครเพิ่มเติมอีก - เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2476 เป็นจำนวน 7 ตำบล เมื่อรวมตำบลต่าง ๆ ในท้องที่กรุงเทพฯ ที่ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้วพบว่า ทุกตำบลได้ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ในต้นปี พ.ศ. 2476 นั้นเอง ซึ่งรวมจำนวนตำบลทั้งสิ้น 373 ตำบล<sup>1</sup>

แม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษามาแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 และรัฐบาลพยายามประกาศใช้พระราชบัญญัติเพิ่มขึ้นทุกปี แต่การดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ นั้นเป็นไปอย่างล่าช้า กว่าจะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ครบทุกตำบลต้องใช้เวลาจนถึง 12 ปี เพราะปรากฏว่ามณฑลกรุงเทพฯ เพิ่งประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ครบทุกตำบลในปี พ.ศ. 2476 นี้เอง

รัฐบาลชุดที่ 4 (10 ธันวาคม 2476) โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พันเอกพระยาพลพลยุทธเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และพันเอกพระยาพลพลยุทธเสนา เป็นรัฐมนตรีกระทรวงธรรมการด้วย การที่นายกรัฐมนตรีมารับตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงธรรมการนั้น นับว่าให้ความสำคัญกับการศึกษามากที่สุด คำแถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของรัฐบาลชุดนี้ยึดหลักการเดิม แต่เพิ่มเติมรายละเอียด ซึ่งสรุปได้ว่า รัฐบาลจะได้หาวิถีทางที่ค้ำประกันนำไปถึงจุดหมาย ให้พลเมืองรู้จักระบอบการปกครองตามแบบประชาธิปไตย และปฏิบัติหน้าที่พลเมืองตามรัฐธรรมนูญได้

รัฐบาลชุดที่ 5 (22 กันยายน 2477) ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พันเอกพระยาพลพลยุทธเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นครั้งที่ 3 และโปรดเกล้าฯ ให้ พระสารสาสน์ประพันธ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ คำแถลงนโยบายด้านการศึกษาระดับประถมศึกษา สรุปได้ว่า ยึดหลักการเดิม คือ ให้การศึกษาแก่พลเมืองทั่วไปอย่างเต็มที่ และให้

<sup>1</sup>ประกาศกระทรวงธรรมการ : ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เพิ่มเติมในท้องที่กรุงเทพมหานคร," ราชกิจจานุเบกษา 50 (16 เมษายน 2476) : 55 - 56.

การศึกษาครบทั้งองค์ 3 คือ มหัทธศึกษา จริยศึกษา และผลศึกษา และจะขยายการประณมศึกษาให้มีโรงเรียนประชาบาลอย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียน รัฐบาลจะปรับปรุงหลักสูตรและสรรหาคำরাให้เหมาะสม

การดำเนินงานของคณะรัฐบาลชุดนี้ ได้พยายามปรับปรุงพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องอันเป็นแนวทางที่จะทำให้ขยายการศึกษาภาคบังคับได้ทั่วราชอาณาจักร - ผลของความพยายามทำให้ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับใหม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 จากสภาผู้แทนราษฎร เป็นอันว่าให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ใ้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2478 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน 2478 เป็นต้นไป

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2473 ที่สำคัญมีดังนี้

1. อายุที่เกณฑ์เด็กเข้าเรียน เปลี่ยนจาก "7 ปีบริบูรณ์" มาเป็น "ย่างเข้าปีที่ 8" และอายุที่พ้นเกณฑ์บังคับ เปลี่ยนจาก "14 ปีบริบูรณ์" มาเป็น "ย่างเข้าปีที่ 15" และผ่อนผันการเลื่อนเกณฑ์อายุในท้องที่ที่จำเป็นมาเป็น 9 ปีหรือ 10 ปีตามเดิม แต่จะท้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาในอำนาจของรัฐมนตรี แทนที่จะใช้เพียงให้กระทรวงธรรมการชี้แจงเท่านั้น

2. กำหนดการยกเว้นเด็กที่ไม่ต้องเข้าเรียนจากระยะที่บ้านห่างไกลจากโรงเรียน เปลี่ยนจาก 3,200 เมตร มาเป็น 2,000 เมตร

3. วัน เวลา ที่เด็กเข้าเรียน เดิมกำหนด "ขาดไม่เกิน 30 วันติดต่อกัน" เปลี่ยนเป็น "เดือนหนึ่งขาดไม่เกิน 7 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร"

4. ยกเลิกการบังคับให้เด็กต้องเรียนต่อไปเมื่ออายุครบเกณฑ์บังคับ เพราะสาเหตุที่ยังอ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้พอสมควร

5. ประเภทของโรงเรียนประถมศึกษา มีโรงเรียนเทศบาล ซึ่งเป็นโรงเรียนที่เทศบาลจัดตั้งขึ้น หรือได้รับโอนและดำรงอยู่ด้วยเงินรายได้ของเทศบาล เพิ่มชั้นอีกประเภทหนึ่ง



6. วิธีเกณฑ์เด็กเข้าเรียน เปลี่ยนจากการที่ "นายอำเภอต้องห้ามผู้ซึ่งเด็ก  
 ทั้งปวงซึ่งมีที่พักอยู่ในท้องที่ของตนในเวลานั้น ซึ่งมีอายุถึงเขตที่จะต้องเข้าเรียนในระหว่างปี  
 ต่อไป . . . นายอำเภอต้องแจ้งความถวายลัญจกรต่อบิดามารดา หรือผู้ปกครองเด็ก  
 ทุกคนที่มีชื่อในบัญชี ให้ส่งเด็กนั้นเข้าเรียน อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา . . . ให้นายอำเภอ  
 ส่งบัญชีเด็กที่เข้าเกณฑ์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาในท้องที่ของตนโรงละฉบับ" มาเป็น "ให้  
 นายอำเภอประกาศแตรราษฎรในท้องที่ของตน ให้บิดามารดา หรือผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุถึง  
 เขตที่จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในเดือนเมษายน หรือพฤษภาคม ต่อไป ไป  
 แจ้งความตามรายการสำรวจเด็กต่อเจ้าพนักงานยังสถานที่ในตำบล และภายในเวลาที่นาย  
 อำเภอกำหนดไว้"

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 คือ ได้แก้ไขขอบครองของ  
 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2473 ให้รัดกุมเหมาะสม  
 ขยายโอกาสทางการศึกษาได้มากขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์อายุเด็กเข้าเรียนและพัน  
 เกณฑ์บังคับ ทำให้มีโอกาสประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในตำบลต่าง ๆ มากขึ้น เนื่อง  
 จากเด็กมีอายุเข้าเกณฑ์สูงกว่าเดิม ย่อมมีความพร้อมในการป้องกันอันตรายในการเดินทางระหว่าง  
 บ้านและโรงเรียนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะลักษณะของสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม การอยู่อาศัย  
 จึงมีบ้านที่กระจัดกระจาย ไม่อยู่ใกล้ชุกกันเหมือนสังคมอุตสาหกรรม และทางคมนาคมก็ไม่ค่อย  
 สะดวกในขณะนั้น อีกประการหนึ่งในการกำหนดอายุที่พ้นเกณฑ์บังคับมาเป็นอายุย่างเข้าปีที่ 15  
 และจะไม่กักไว้ในโรงเรียนอีกต่อไป แม้จะอ่านเขียนไม่ได้จนเป็นที่ยอมรับได้ก็ตาม นับว่าเป็น  
 การเหมาะสม เพราะเด็กอายุย่างเข้าปีที่ 15 นั้น สามารถที่จะประกอบอาชีพทำการงานช่วย  
 ผู้ปกครองและส่วนตัวได้แล้วจึงไม่ควรกักไว้ในโรงเรียน หรือไม่ควรให้ออกจากโรงเรียนก่อน  
 อายุย่างเข้าปีที่ 15 หากยังอ่านเขียนไม่ได้ เพราะเมื่อออกจากโรงเรียนไปแล้ว เด็กก็ไม่  
 สามารถช่วยตัวเองในการประกอบอาชีพส่วนตัว หรือยังไม่มีความพร้อมที่จะเป็นใหญ่พึ่งตน  
 เองได้ หากอยู่โรงเรียนอย่างน้อยยังได้รับการฝึกฝนอบรม ได้ความรู้บางที่จะสะสมเพื่อการ  
 พึ่งตนเองได้เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ในเรื่องกำหนดระยะห่างยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียน  
 กรณีบ้านอยู่ไกลจากโรงเรียนเป็นระยะทางสั้นลงกว่าเดิมก็นับว่า เป็นการช่วยขยายความ  
 เสมอภาคทางโอกาสให้เด็กได้มีที่เรียนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการกำหนดเช่นนี้ จะเป็นเงื่อนไข  
 หรือเป็นสิ่งจูงใจให้รัฐต้องสร้างหรือขยายโรงเรียนประถมศึกษาให้เพียงพอ และให้เด็กที่อยู่  
 ในรัศมีไม่เกิน 2,000 เมตร มีโอกาสเข้าเรียนได้



นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงวิถีเกณฑ์เด็กเข้าเรียน นับว่าเป็นจุดสำคัญยิ่งที่จะทำให้ผู้ปกครองได้หันมาสนใจในเรื่องการศึกษาของบุตรธิดาของตนโดยถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำ มิฉะนั้นถือว่ามีความผิด แต่เดิมนั้นผู้ปกครองส่งบุตรหลานไปเรียนอยู่ในโรงเรียนตามรายชื่อที่นายอำเภอสำรวจและแจ้งให้ผู้ปกครองทราบและปฏิบัติ ซึ่งการสำรวจนั้นมีโอกาสที่จะตกหล่น ฉะนั้นก็จะมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ตกสำรวจ และผู้ปกครองก็ไม่สนใจเพราะไม่มีเงื่อนไขผูกพันอย่างใด ก็จะทำให้มีเด็กไม่เข้าโรงเรียนได้เป็นจำนวนมาก แต่คาดถือว่าเป็นหน้าที่ทั้งของรัฐบาลและผู้ปกครองของเด็กแล้ว การสำรวจเด็กที่มีอายุเข้าเกณฑ์อยู่ในโรงเรียนก็จะได้ผลเต็มที่หรือมีข้อบกพร่องน้อยลงมาก การบังคับเรียนก็จะได้ผลยิ่งขึ้น และอีกประการหนึ่ง การกำหนดเวลาเรียนของเด็กโดยให้เดือนหนึ่งเด็กจะขาดเรียนได้ไม่เกิน 7 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาต นับว่าช่วยป้องกันข้อบกพร่องหรือการหลีกเลี่ยงของผู้ปกครองได้มากที่ถือเอาข้อไขว่ของพระราชบัญญัติประถมศึกษามาเป็นประโยชน์ของตนโดยให้เด็กขาดเรียนมาช่วยงานบ้าน - คังมีกล่าวถึงเรื่องนี้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ว่า

โดยมากมักจะมีความมัวเมาหรือผู้ปกครองเด็กที่ไม่เอาใจใส่ในการศึกษาของบุตรหลานของตน จึงไม่ช่วยเหลือให้เด็กได้รับการศึกษาสมควร เพราะฉะนั้นจึงปล่อยให้เด็กขาดโรงเรียน เมื่อกำหนดให้เด็กขาดเรียนไม่เกิน 30 วันติด ๆ กันเช่นนี้ เด็กก็จะมีการบิดพลิ้ว คือ ขาดเรียนตั้ง 29 วัน แล้วมาเรียนหนึ่งวัน . . . เพราะฉะนั้นเวลาเรียนของเด็กในปีหนึ่งอาจจะมีเพียง 12 วัน โดยที่พระราชบัญญัติจะเอาโทษไม่ได้"

ในการแก้ไขเรื่องให้ผู้ปกครองสนใจการศึกษาของเด็กในปกครอง ซึ่งทำให้เกณฑ์เด็กมาเรียนได้รัดกุมมากขึ้น และยังช่วยยกคุณภาพของการศึกษานี้ด้วย คือ เด็กได้มีเวลาเรียนในโรงเรียนมากขึ้น ก็จะทำให้ได้ความรู้และประสบการณ์มากกว่าการไม่มาโรงเรียนหรือหยุดเรียนบ่อย ๆ และติดต่อกันเป็นเวลานาน ทำให้ล้มหนังสือ ไม่ได้กล่าวหาหาเท่าที่ควร

ความประสงค์ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 นี้ อาจกล่าวได้ว่า เพื่อสนองตอนนโยบายในการบริหารประเทศที่ได้แถลงไว้ คือ เป็นแนวทางที่จะขยายการศึกษาภาค

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 พ.ศ. 2476 (พระนคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2478), หน้า 1303 - 1304.



บังคับไปทั่วถึงทุกตำบล และให้โคลงตามที่ใดกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้ได้ประกาศใช้ครบทุกตำบลทั่วพระราชอาณาจักร ตั้งแต่ พ.ศ. 2478<sup>1</sup> แม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาโคครบทุกตำบลทั่วพระราชอาณาจักรแล้วก็ตาม แต่การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนก็ยังทำได้ไม่ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะยังมีเด็กอีกส่วนหนึ่งที่ยังมิได้เข้ารับการศึกษ เช่น เด็กพิการ เด็กที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา และผู้เขื่อนมีความเห็นว่าการสำรวจเด็กในเกณฑ์จะได้อาจไม่แน่นอน ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ปกครองย้ายที่อยู่โดยไม่แจ้งให้ทางราชการทราบ และส่วนหนึ่งคือ เด็กที่ผู้ปกครองมิได้แจ้งเกิด เมื่อเด็กไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านก็ไม่สามารถจะเข้าเรียนได้ จึงทำให้การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนนั้นทำได้ไม่ครบถ้วน ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2478 มีเด็กที่มีอายุในเกณฑ์บังคับเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาทั้งสิ้น 1,780,462 คน แต่เข้าเรียนแล้ว 1,108,034 คน หรือร้อยละ 62.23<sup>2</sup> และรัฐบาลก็ได้จัดการเปิดโรงเรียนประชาบาลโคครบทุกตำบล ในปี พ.ศ. 2479<sup>3</sup> ซึ่งการดำเนินงานจัดการศึกษาของรัฐบาลได้บรรลุเป้าหมายที่ว่า จะขยายการประถมศึกษาให้มีโรงเรียนประชาบาลอย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียน เพื่อให้ทั่วหน้าแพร่หลายได้ผลตามที่รัฐธรรมนูญต้องการ

รัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศ นอกจากจะสนใจในเรื่องการศึกษาภาคบังคับร่วมกันแล้ว ยังมีอีกจุดหนึ่งซึ่งแต่ละรัฐบาลพยายามจะแก้ไขและให้การศึกษาย่างเต็มที่ คือ การอาชีวศึกษาหรือกลาอีกนัยหนึ่ง คือ การศึกษาเพื่อประกอบอาชีพอย่างอื่น ซึ่งเป็นอาชีพที่สนองความต้องการของท้องถิ่นนอกเหนือจากการที่จะมุ่งหวังเพื่อรับราชการเพียงอย่างเดียว คณะรัฐบาลชุดนี้เห็นว่าแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 มีโครงสร้างให้ระยะเวลาในการศึกษาสายสามัญศึกษายาวนานเกินสมควร นักเรียนจะต้องเสียเวลาเรียนสายสามัญศึกษาถึง 12 ปี

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, รายงานการศึกษาประจำปี 2478, หน้า 2.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>3</sup>กระทรวงธรรมการ, กิจการที่ได้เปลี่ยนแปลงขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2479, (พิมพ์ในงานกุศลพระราชทาน ณ วัดอนงคาราม ธนบุรี, 2479) หน้า 3.

และยังจะต้องเรียนต่อในทางวิสามัญ ซึ่งเมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้ว แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 กำหนดเวลาเรียนเป็นเวลานานมาก<sup>1</sup> ฉะนั้นในปลายปี พ.ศ. 2479 กระทรวงธรรมการ จึงได้ดำเนินการปรับปรุงแผนการศึกษาชาติขึ้นใหม่ และประกาศใช้แผนการศึกษาชาติฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2479 เพื่อเป็นการปรับปรุงการศึกษาให้เหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น

แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 แผนการศึกษาชาติฉบับนี้ได้ดัดแปลงจากแผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ. 2475 โดยมี การเปลี่ยนแปลงในส่วนที่สำคัญดังนี้

1. จุดมุ่งหมาย เน้นให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาเพื่อจะได้ทำหน้าที่พลเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญได้โดยเต็มที่
2. การศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษา) กำหนดให้ทุกคน (ทั้งหญิงและชาย) เรียนเท่ากัน คือ 4 ปี
3. ระดับชั้นมัธยมศึกษา กำหนดให้เรียน 6 ปี แบ่งเป็นมัธยมต้น 3 ปี มัธยมปลาย 3 ปี
4. ผู้ที่จะศึกษาต่ออุดมศึกษา จะต้องเรียนชั้นเตรียมอุดมศึกษาอีก 2 ปี
5. อาชีวศึกษา จะรับช่วงได้เป็นระยะ ๆ คือ ช่วงชั้นสุโขทัยประถม มัธยม-ตอนต้น และมัธยมตอนปลาย ซึ่งทำให้ผู้เรียนมีโอกาสเรียนในสายอาชีพได้เร็วขึ้นกว่าเดิม และสามารถแยกไปเรียนโรงเรียนอาชีพได้หลายช่วงกว่าที่เคยจัดมา

แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 นี้ เป็นแผนการศึกษาชาติฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมาย เน้นถึงหน้าที่พลเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว จะต้องมีการเลือกตั้งโดยไทยประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง จึงควรให้ประชาชนมีความรู้ในเรื่องประชาธิปไตย ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมายดังกล่าวไว้ในแผนการศึกษาชาติด้วย แผนการศึกษาฉบับนี้ยังได้ช่วยสนองนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญอย่างมาก ที่กล่าวเช่นนี้เพราะการศึกษาในระดับประถมศึกษา (ภาคบังคับ) กำหนดให้ทุกคนเรียนเท่ากันเป็นเวลา 4 ปี คือ ประถม

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, กิจการที่ได้เปลี่ยนแปลงขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2479 - 2480 (กลางปี) (พิมพ์ในงานกุศลพระราชทาน ณ วัดศรีสคาราม ธนบุรี, 2480) หน้า 2.



ปีที่ 1 - 4 ซึ่งลดจากเดิม 2 ปี การลดเวลาลงมา 2 ปีนี้จะทำให้พลเมืองได้รับการศึกษาจบ  
 ชั้นประถมสามัญได้มากกว่าระบบเดิม และมีทางที่จะบรรลุเป้าหมายในการบังคับให้ประชาชน  
 เรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียนมากขึ้น ซึ่งผลขั้นสุดท้ายก็จะทำให้ประชาชนจบชั้นประถมศึกษาเกิน  
 ครึ่งของจำนวนพลเมืองทั้งหมดได้ภายใน 10 ปี ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว  
 พ.ศ. 2475

การลดการศึกษาระดับประถมศึกษาลงมา 2 ปีย่อมเป็นผลดีในทางประหยัดเศรษฐกิจ  
 ของประชาชนและประเทศชาติ ถ้าคุณภาพของการศึกษาไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน แต่จากหลักสูตร  
 พ.ศ. 2460 ซึ่งปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 นั้นพบว่า ในระดับ  
 ประถมศึกษา 4 ปีนี้ เรียนแต่วิชาสามัญ วิชาอาชีพไม่มีปรากฏ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าเสียดายเพราะ  
 เกยแรงปลูกฝังนิสัยและทัศนคติในการทำงานไว้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ในแผนการศึกษาฉบับ  
 ก่อน ๆ นั้นจะต้องเลิกไปโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการศึกษาในระดับประถม  
 ศึกษาในแผนการศึกษาชาติฉบับนี้ ก็มีส่วที่อันเป็นจุดเริ่มต้นในแง่ที่ให้การศึกษาเท่าเทียมกันใน  
 ระดับการศึกษาภาคบังคับ ก็คือ ให้ทุก ๆ คนได้รับการศึกษาในระดับการศึกษาภาคบังคับเท่า -  
 เทียมกัน มีความเสมอภาคทางด้านวิชาการ ไม่ให้บางคนเลือกหางเรียนได้เองตั้งแต่ก่อน เช่น  
 นักเรียนชายต่างจบประถมสามัญของการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา ก็ไม่ต้องเรียนในชั้นประถม  
 วิสามัญศึกษา นักเรียนหญิงเรียนจบประถมสามัญศึกษา ก็ถือว่าเรียนจบระดับประถมศึกษา ไม่  
 ต้องเรียนต่อระดับประถมวิสามัญศึกษา ซึ่งการให้เลือกหางศึกษาได้ต่างกันนี้ไม่น่าจะถือว่าเป็น  
 การศึกษาภาคบังคับ เพราะการศึกษาภาคบังคับต้องให้โอกาสให้นักเรียนชายและนักเรียนหญิง  
 เท่าเทียมกัน

ส่วนแผนการศึกษาชาติจะสนองนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลได้เพียงใดนั้น  
 เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาการดำเนินงานของคณะรัฐบาลชุดต่อไป

รัฐบาลชุดที่ 6, 7 (12 สิงหาคม 2480, 23 ธันวาคม 2480) พระบาทสมเด็จพระ  
 พระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา  
 เป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นครั้งที่ 4 และโปรดเกล้าฯ ให้ นาวาเอกหลวงสินธุสงครามชัย เป็น  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ เนื่องจากมีเหตุอันฉวนบางประการ หลังจากรับตำแหน่ง  
 แล้วต้องถูกยุบเลิกไป แต่หลังจากนั้นก็ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ได้รับตำแหน่ง

เดิมอีก เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 คำแถลงนโยบายด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาอาจสรุปได้ว่า คณะรัฐบาลชุดนี้จะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การบริหารการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดนี้ คือ ได้ปรับปรุงหลักสูตรสืบเนื่องมาจาก รัฐบาลชุดก่อน

หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480 เมื่อได้ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2479 แล้ว กระทรวงธรรมการได้ปรับปรุงหลักสูตรใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ หลักสูตรฉบับนี้จัดรายวิชาให้เรียนจำนวน 11 รายวิชา คือ วิชาหน้าที่พลเมืองและศีลธรรม, ภาษาไทย, เลขคณิต, วิทยาการ, ความรู้เรื่องเมืองไทย, วาดเขียน, การฝีมือ ขั้บร้อย, สุขศึกษา, พลศึกษา และวิชาลูกเสือหรือนูคาชาด ซึ่งวิชาดังกล่าวเหล่านี้ล้วนเป็น วิชาสามัญทั้งสิ้น สำหรับเนื้อหาแต่ละรายวิชานั้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างมาเป็นข้อพิจารณา ดังนี้

วิชาหน้าที่พลเมืองและศีลธรรม สำหรับวิชาหน้าที่พลเมือง ให้เรียนรู้หน้าที่ของ พลเมือง ได้แก่ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อครอบครัว ต่อหมู่คณะ ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และ รัฐธรรมนูญ เรียนรู้เรื่องระบอบรัฐธรรมนูญ การปกครองท้องถิ่น และวันสำคัญ

วิชาเลขคณิต ให้เรียนจำสูตรคูณถึงแม่ 13 จำมาตราวัดทางยาวไทยและเมตริก บวก ลบ คูณ หารในใจอย่างง่ายได้เร็ว โดยจำนวนเลขตัวตั้งไม่เกิน 100 ทำเลขบวก ลบ คูณ หารสั้น และหารยาวได้ ตัวเลขไม่เกิน 1000 เรียนรู้มาตราต่างประเทศ ได้แก่ พะมา มะลายู อินโดจีน เป็นต้น บัญญัติไตรยางค์ขั้นเดียว ทำบัญชีการคำนวณอย่างง่าย ทำใบสำคัญ รับเงิน และรายการรับและส่งสิ่งของให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่น

จากเนื้อหารายวิชาข้างต้น สำหรับวิชาเลขคณิตคนทั่วไปมีเนื้อหาวิชาง่ายขั้น และ เรียนน้อยกว่าหลักสูตรเก่าที่ผ่านมา เช่น ไม่เรียนเรื่องเสนานาไม ในเรื่องหลักสูตรที่ใช้ เรียนในสมัยนี้จะไกลกว่าถึงในตอนต่อไป

รัฐบาลชุดที่ 8 (26 ธันวาคม 2481) รัฐบาลชุดนี้มี พลตรีหลวงพิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรี และนาวาเอก หลวงสินธุสงครามชัย เป็นรัฐมนตรีกระทรวงธรรมการอีกเป็น ครั้งที่ 3 คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศโดยยึดหลัก 6 ประการของ คณะราษฎร สำหรับกระทรวงธรรมการมีนโยบายในด้านการศึกษากำหนดไว้ว่า "จะพยายาม



จะพยายามจัดให้การศึกษาภาคบังคับให้ขยายออกไปตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติ  
ประถมศึกษา และเร่งรัดคุณภาพให้ดีขึ้น ควบการบำรุงอุปกรณ์ของโรงเรียนและฐานะ  
ของครู . . . การศึกษาภาคผนวก จะพยายามจัดให้ผู้ใหญ่ที่ไมรูหนังสือได้รับการศึกษา  
จนอ่านออกเขียนได้ และเข้าใจหน้าที่ของพลเมือง"<sup>1</sup>

รัฐบาลชุดที่ 9 (16 มีนาคม 2485) รัฐบาลชุดนี้มี จอมพลแปลก พิบูลสงคราม  
เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 และมี พลตรีประยูร ภมรมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ ดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดนี้เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับมีดังนี้ คือ "จะขยาย  
การศึกษาออกไปตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา และส่วนการศึกษาสาย  
สามัญศึกษาจะเร่งรัดส่งเสริมคุณภาพ สมรรถภาพ กับจะปรับปรุงหลักสูตรแบบเรียนให้เหมาะ-  
สมแก่กาลสมัย" แต่ในระยะนี้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และประเทศไทยได้เข้าสู่ภาวะสงคราม  
ด้วย ในปลายปีการศึกษา พ.ศ. 2484 นักเรียนไม่มีเวลาเรียนพอ กระทรวงศึกษาธิการจึงมี  
คำสั่งให้งดการสอบไล่ทุกประเภทและทุกชั้น โดยถือเอาเวลาเรียนร้อยละ 60 เป็นผลการสอบ  
ไล่ได้ และในปลายปีการศึกษา 2485 ประเทศไทยประสบอุทกภัยอย่างใหญ่หลวง โรงเรียน  
ส่วนมากต้องปิดประมาณเดือนครึ่ง และทั้งประเทศยังอยู่ในภาวะสงคราม จึงได้เตรียมการ  
สอบไล่ล่วงหน้า โดยให้มีการสอบซ่อมเป็นจำนวน 3 เดือน ๆ ละครั้ง เริ่มคะแนนให้ครั้งละ  
1% เมื่อถึงเวลาสอบไล่ก็ถือเกณฑ์ตัดสินร้อยละ 45 เป็นสอบไล่ได้<sup>2</sup>

ในช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2487 - 2490) ประเทศไทยมี  
การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 9 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วมีคณะรัฐบาลบริหารประเทศผลัดเปลี่ยนกันชุด  
ละ 5 เดือนเศษ นโยบายในการบริหารประเทศแต่ละคณะรัฐบาลมักจะไม่แตกต่างกันนัก ซึ่ง  
แต่ละคณะรัฐบาลจะยึด "หลัก 6 ประการ" เป็นหลักในการบริหารประเทศ ส่วนรายละเอียด  
ปลีกย่อยเน้นต่างกันไปบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายบริหารประเทศใน  
ส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานั้น จะมีนโยบายปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาแก่ไขส่วนกระทบ-

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507  
หน้า 817.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 353.



กระเทือนจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (ซึ่งสิ้นสุดสงครามในปี พ.ศ. 2488) โดยเฉพาะในเรื่อง  
ศีลธรรมจรรยา และร่วมมือกับสหประชาชาติในทุกวิถีทาง ซึ่งทั้งนี้รวมถึงการร่วมมือทางค่าน  
การศึกษากับสหประชาชาติในระยะต่อไปด้วย แต่ผลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในระยะ 4 ปีนี้  
ยังไม่ปรากฏผลก้าวหน้าในสิ่งใดนัก เป็นแต่ความตั้งใจจะดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้  
เท่านั้น

การจัดการศึกษาในระยะ 15 ปี หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบ-  
ประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 - 2490) โดยหลักการบริหารประเทศ จะเป็นไปตามนโยบาย  
ของคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ในเรื่องของการจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกัน การ  
ดำเนินงานจะเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐบาล หน่วยงานเกี่ยวกับการศึกษาที่จะเป็นผู้  
ประสานงานในหลักการใหญ่ ๆ ก็น่าจะเป็น "สภาศึกษา" ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาของกระทรวง  
ธรรมการ จากสภาพความไม่มั่นคงของคณะรัฐบาล คือ มีการเปลี่ยนคณะรัฐบาลก่อนกำหนด  
วาระบ่อยครั้งที่สุด ย่อมน่าจะมีผลกระทบต่อจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องอาศัยเวลาและความ  
ต่อเนื่อง จึงจะเกิดความงอกงามและเห็นผล แต่การพิจารณาจากนโยบายของแต่ละคณะ  
รัฐบาล จะพบว่าไปในทิศทางเดียวกัน นับว่าเป็นโชคคี่ของเมืองไทยที่แต่ละคณะรัฐบาล  
มาจากชนกลุ่มเดียวกัน ความคิดไม่แตกแยกกันนัก จึงทำให้การบริหารการศึกษาเป็นไปใน  
ทำนองเดียวกัน เชื่อมโยงกันได้ แต่ความก้าวหน้าในด้านคุณภาพยังไม่แน่นอนกว่าจะมีประสิทธิ  
ภาพดังใดแถลงไว้ในนโยบาย เพราะนอกจากจะเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งแล้วเหตุการณ์บ้าน  
เมืองยังอยู่ในภาวะสงคราม และเกิดภัยทางธรรมชาติด้วย แม้จะไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่า  
คุณภาพทางการศึกษาคือหรือไม่ว้าวุ่นเท่าที่ควร แต่โดยเหตุการณ์และเหตุผลแล้วน่าจะมีผล  
กระทบต่อคุณภาพของการศึกษา ซึ่งอาจสรุปผลการจัดการศึกษาในช่วง 15 ปี ได้ดังนี้  
สัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษาภาคบังคับในช่วง พ.ศ. 2475 - 2490

1. การขยายการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาภาคบังคับเป็นปัจจัยสำคัญในความ  
มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการ  
ปกครองประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนในประเทศควรมีความรู้ขั้นพื้นฐาน เพื่อจะได้  
เข้าใจและสามารถใช้สิทธิและหน้าที่ของตนได้อย่างฉลาด ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพตาม  
ครรลองประชาธิปไตย การที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีความรู้ขั้นพื้นฐานนั้น สิ่ง



ทุกรัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญมาโดยตลอดก็คือ การขยายการศึกษาภาคบังคับ ส่วนสัมฤทธิ์ผลที่จะได้รับนั้น ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะไต่พิจารณาถึงด้านปริมาณและคุณภาพของผู้เรียนว่า ไต่บรรลุเป้าหมายที่รัฐวางไว้หรือไม่เพียงใด

### 1.1 ทางด้านปริมาณ

หลังจากคณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ไต่ประกาศเป้าหมายว่า ในระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2475 - 2485) จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้มีจำนวนประชาชนสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนพลเมืองดังมีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 นั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานภาพของรัฐบาลในระยะ 10 ปีแล้ว ผลของการดำเนินงานไม่ประสบผลเท่าที่ควร ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะในช่วง 10 ปีมีคณะรัฐบาลสลับเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศถึง 9 ชุด ถ้าคิดเฉลี่ยแล้วจะเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ทุก ๆ 1 ปี การดำเนินงานจะไม่ประสานต่อเนื่องกัน แต่เมื่อศึกษานโยบายการจัดการศึกษาของแต่ละรัฐบาลจะพบว่า แต่ละรัฐบาลจะกล่าวเป็นเสียงเดียวกันคือ จะขยายการประถมศึกษาให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น แต่ละคณะรัฐบาลต่างมุ่งเพิ่มจำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา และมุ่งให้ประชาชนจบประถมศึกษาได้ปริมาณตามกำหนดให้ได้ ดังจะพบได้จากคำกล่าวของ พระสารสาสน์ประพันธ์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ ในคณะรัฐบาลชุดที่ 5 (22 กันยายน 2477) ไต่แถลงเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเมื่อครั้งไปตรวจราชการที่ภาคกลาง ปี พ.ศ. 2477 ซึ่งมีข้อความสำคัญตอนหนึ่งว่า "รัฐบาลต้องการให้ลูกหลานชาวไทยได้รับการศึกษาภายในระยะเวลา 10 ปี ให้เด็กจบประถมศึกษาเกินครึ่งจำนวน การที่จะทำได้ดังนี้ ใครจะทำได้นอกจากครูประชาชน ครูประชาชนย่อมเป็นกำลังสำคัญ ถ้าภายในระยะเวลา 10 ปี เราได้เด็กจบชั้นประถมศึกษาเกินครึ่ง เราจะภูมิใจมาก . . ."<sup>1</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสารพ.ศ. 2477 ประเภทคน เล่มที่ 12 เลขที่ 396 เรื่อง โอวาทของ พณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรม - การให้แก่ครูอบรมในโรงเรียนประชาบาล อำเภอยะนิงอินทร์ (เฉลิมเกียรติกิมเนย) 12 กรกฎาคม 2477.

ด้วยเหตุที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้ได้ผลตามเป้าหมายของนโยบาย และ  
 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงมุ่งขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง โดยประกาศใช้  
 พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครอบคลุมตำบลทั่วพระราชอาณาจักร และจัดตั้งโรงเรียน  
 ประชามาลให้เพียงพอแก่จำนวนเด็กที่จะต้องเกณฑ์เข้าเรียน แต่รัฐบาลก็ต้องพบปัญหาสำคัญคือ  
 งบประมาณและปัญหาอื่น ๆ หลายประการ ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป รัฐบาลได้พยายาม  
 ประกาศสถานที่ที่บังคับใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี จนในปี พ.ศ. 2478 กระทรวง  
 ธรรมการก็สามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครอบคลุมตำบลทั่วพระราชอาณาจักร  
 ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7

จำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา จาก พ.ศ. 2475 - 2478

พ.ศ.	จำนวนตำบลทั้งหมด ทั่วพระราชอาณาจักร	จำนวนตำบลที่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติแล้ว	คิดเป็นร้อยละ
2474	4,980	4,148	83.29
2475	4,971	4,263	88.70
2476	4,971	4,707	94.48
2477	4,971	4,854	97.65
2478	4,900	4,900	100.00

ที่มา : รวบรวมจาก รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2478

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครอบคลุมตำบลทั่วพระราชอาณาจักรนั้น  
 ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียนให้ครอบคลุมตำบล เพราะมีหลายตำบลใน  
 หลายจังหวัดที่รัฐบาลยังไม่สามารถจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นได้ เช่น จังหวัดระยอง และ  
 จังหวัดปัตตานี<sup>1</sup> เป็นต้น โดยเฉพาะที่จังหวัดปัตตานีนั้น กระทรวงธรรมการได้ประกาศใช้

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2  
 วิสามัญ พ.ศ. 2478 เล่ม 2, หน้า 1037 - 1038.



พระราชบัญญัติประถมศึกษาครบทุกตำบลแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2464 แต่ทางราชการก็ยังไม่สามารถจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นได้ครบทุกตำบล ดังจะพบว่าในต้นปี พ.ศ. 2479 จังหวัดปัตตานีมีจำนวนตำบลทั้งสิ้น 109 ตำบล แต่มีโรงเรียนประชาบาลแล้วเพียง 63 ตำบลเท่านั้น กระทรวงธรรมการก็ทราบข้อบกพร่องนี้ จึงได้กำชับให้ท้องที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นในตำบลที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้วให้ครบ ซึ่งก็สามารถจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นได้ครบทุกตำบล ในปี พ.ศ. 2479 จึงเป็นอันว่านโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นอย่างน้อยตำบลละ 1 โรงเรียนก็ประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2479 นั้นเอง คือ หลังจากได้เปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นฉบับ พ.ศ. 2478 แล้ว

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาจากเอกสารรายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2485 จะพบว่า มีจำนวนนักเรียนในโรงเรียนประชาบาลเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ และในปี พ.ศ. 2485 ทางราชการสามารถเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้สูงถึงร้อยละ 93.23 ถึงแม้จะเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้ในจำนวนที่สูงก็ตาม แต่ผลสัมฤทธิ์ที่เด็กเหล่านั้นสามารถเรียนจนจบชั้นประโยคประถมศึกษา จนทำให้มีจำนวนประชาชนที่สอบไล่ได้เกินครึ่งของจำนวนพลเมืองนั้นยังมีความหวังที่จะได้น้อย ทั้งนี้ลองประเมินผลจากตัวเลขรายงานการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2475 - 2485 และข้อมูลอื่นจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2480 ประเทศไทยมีจำนวนผู้รู้หนังสือคิดเป็นร้อยละ 31.20<sup>2</sup> และในปีเดียวกันนี้ได้สำรวจสำมะโนครัวทั่วประเทศ มีจำนวนราษฎรทั้งสิ้น 14,464,105 คน<sup>3</sup> แสดงว่าจะมีผู้รู้หนังสือในปี พ.ศ. 2480 จำนวน 4,512,800 คน (31.20%) และต่อไปอีก 5 ปี คือ ในปี พ.ศ. 2485 จะมีผู้

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2478 ประเภทการ พิมพ์ 2 เลขที่ 38 เรื่อง การประชุมชาหลวงประจำจังหวัด พ.ศ. 2479, 6 พฤษภาคม 2479.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2484 ส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) เล่มที่ 5 เลขที่ 28 เรื่อง ประชุมศึกษาธิการจังหวัด พ.ศ. 2484, 27 กันยายน 2484.

<sup>3</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมมหาดไทย, การสำรวจสำมะโนครัวทั่วประเทศราชอาณาจักร พ.ศ. 2490 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2497), หน้า 18.

หนังสือเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 5,141,202 คน (ซึ่งตัวเลขที่ได้มานี้ย่นำมาจากจำนวนนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้นประโยคประถมศึกษา ในปี พ.ศ. 2481 - 2485 จากตารางที่ 8 หน้า 130 สะสมกัน และรวมกับจำนวนผู้รู้หนังสือในปี พ.ศ. 2480 ที่ประมาณการไว้จากตัวเลขนั้น) และจากรายงานการศึกษาแจ้งว่า ในปี พ.ศ. 2490 มีผู้รู้หนังสือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 53.80<sup>1</sup> และในปีเดียวกันนี้สำรวจสำมะโนครัวทั่วประเทศมีจำนวนพลเมืองทั้งสิ้น 17,442,689 คน<sup>2</sup> - ฉะนั้นถ้าจะประเมินจำนวนพลเมืองจากปี พ.ศ. 2480 ถึงปี พ.ศ. 2485 ชันที่น่าจะมีพลเมืองประมาณ 15 ล้านคน ทั้งนี้ทราบตัวเลขในปี 2480 มีประมาณ 14 ล้านคนเศษ และในปี 2490 มีประชาชน 17 ล้านคนเศษ ตัวเลขที่ประเมินว่าในปี พ.ศ. 2485 จำนวนประชากรมี 15 ล้านคนเศษนั้นเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นไปได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในปี 2485 มีประชาชนทั้งสิ้นประมาณ 15 ล้านคน มีผู้รู้หนังสือประมาณ 5,141,202 คน จะมีผู้รู้หนังสือคิดเป็นร้อยละ 34.28 ซึ่งแสดงว่ามีจำนวนผู้รู้หนังสือไม่ถึงครึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมด ดังนั้น การดำเนินงานที่จะให้ได้จำนวนประชากรรับการศึกษาจบชั้นประโยคประถมศึกษาเป็นจำนวนเกินครึ่งภายในระยะเวลา 10 ปีนั้นไม่ได้ผลข้ามเป้าหมายที่กำหนดไว้

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485 - 2497 และสถิติการศึกษา 12 ปี (พระนคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2499), หน้า 70 - 72.

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมมหาดไทย, การสำรวจสำมะโนครัวทั่วประเทศ พ.ศ. 2490, หน้า 1.





## ตารางที่ ๒

จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาสามัญ ในโรงเรียนทุกประเภท  
แยกเป็นรายชั้นและจำนวนนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษา

จาก พ.ศ. 2475 - 2485

พ.ศ.	ชั้นประถม ปีที่ 1	ชั้นประถม ปีที่ 2	ชั้นประถม ปีที่ 3	ชั้นประถม ปีที่ 4	สอบไล่ได้ชั้น ประถมปีที่ 4	สอบไล่ได้ ป.4 คิดเป็นร้อยละ
2475	560,842	117,692	73,202	9,140	28,792	39.33
2476	448,765	190,847	111,692	74,096	40,000	53.98
2477	589,681	216,255	132,406	88,675	51,516	58.09
2478	636,214	248,861	152,742	101,348	67,115	62.22
2479	665,508	263,195	178,642	108,204	73,714	68.12
2480	699,243	255,080	179,786	115,166	65,969	57.28
2481	939,772	227,969	179,442	128,199	81,174	63.74
2482	586,554	252,410	167,563	125,027	96,877	77.48
2483	795,116	324,939	196,223	120,990	105,750	87.40
2484	697,894	379,819	264,434	154,292	146,852	95.18
2485	694,023	462,530	338,435	225,382	197,749	87.74

ที่มา รายงานกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2481 และรายงานการศึกษาประจำปี

พ.ศ. 2482 - 2485

สรุปแล้วผลการขยายการศึกษาภาคบังคับตามนโยบายของรัฐบาล และในทบ  
บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประสบผลสำเร็จในเรื่องการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้  
ทั่วทุกตำบลในพระราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2479 แต่จำนวนราษฎรที่รัฐพึงลือเท่าที่ประมาณการ  
พบว่าไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

## 1.2 ด้านคุณภาพ

เมื่อพิจารณาในด้านคุณภาพของนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียน รัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีนโยบายที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาให้ดีขึ้นด้วย ดังจะพบว่านโยบายของรัฐบาล พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี และ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ได้กล่าวว่า "ในด้านการปรับปรุงคุณสมบัติแห่งการศึกษาทั่วไป จะแก้ไขให้พิเศษขึ้น" และในแผนการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2475 ก็มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้เรียนมีความมั่งคั่งพร้อมทั้งองค์ 3 ของการศึกษา คือ พุทธิศึกษา จริยศึกษา และผลศึกษา และเพื่อให้มีคุณภาพเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งคุณภาพของการศึกษานั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ หลายประการ เช่น

1.2.1 สภาพของโรงเรียน สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษาชั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นโรงเรียนประชาบาล แต่โรงเรียนประชาบาลในระบอบนั้นส่วนมากอยู่ในสภาพต่ำ ดังจะพบได้จากข้อความที่คณะรัฐมนตรีเสนอความคิดเห็นในเรื่องโครงการบริหารประเทศตอนหนึ่ง ดังนี้

แต่ฐานะของโรงเรียนประชาบาลก็เป็นไปตามบุญตามกรรมส่วนมากอาศัยศาลาวัด ที่บางโครงเครงบาง บางแห่งมีนักเรียน 50 - 60 คน และมีครูหุ่่ม ๆ ที่มีความรู้ไม่เกิน ป. 3 สอนอยู่เพียงคนเดียว เด็ก ๆ ไปเรียนหนังสือเป็นปีก็อ่านไม่ออก สภาพการศึกษาเช่นนี้ต่อไปจะหวังไฉนหรือว่า จากนี้ต่อไปอีก 9 ปี คนในสยามประเทศจะอ่านเขียน หนังสือได้ทั้งหมด . . .<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าสภาพของโรงเรียนประชาบาล นอกจากไม่มั่นคงแล้ว คุณภาพของครู และจำนวนครูต่อนักเรียนโดยเฉลี่ยที่รับผิดชอบเป็นอัตราส่วนที่สูงมาก ครูรับผิดชอบนักเรียนมากเกินไปย่อมจะดูแลกวัดขันให้มีคุณภาพได้ไม่มากนัก สภาพดังกล่าวจึงยากที่จะพัฒนาในด้านคุณภาพได้

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2476 ประเภทการ ห้ามที่ 2 เลขที่ 56 เรื่อง คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นเรื่อง โครงการบริหารประเทศมาให้พิจารณา สำเนาที่ ค. 3332/2476 ลงวันที่ 6 กันยายน 2476.



1.2.2 ปริมาณและคุณภาพของครู จากการศึกษาที่รัฐบาลมีเป้าหมายขยายการศึกษาภาคบังคับและจัดสร้างโรงเรียนประชาบาลให้ครอบคลุมทุกตำบล ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของครู โดยถือหลักการว่า ถ้ามีครูเพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพแล้ว จะทำให้การเรียนการสอนได้ผลดีขึ้น

กระทรวงธรรมการเห็นความจำเป็นที่จะต้องผลิตครูมากขึ้น จึงได้เริ่มจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประเภทที่นิยมบัตรจังหวัดขึ้น ในปี พ.ศ. 2477 รับนักเรียนที่จบชั้นประถมปีที่ 6 หรือมัธยมปีที่ 2 ใช้เวลาเรียน 2 ปี ในปี พ.ศ. 2479 มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูที่จัดตั้งอยู่แล้วในปีก่อน ๆ จะมีโรงเรียนฝึกหัดครูประเภทที่นิยมบัตรทั้งหมด 74 โรงเรียน และโรงเรียนฝึกหัดครูมูลอีก 9 โรงเรียน<sup>1</sup> และในปี พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นปีที่มิมีโรงเรียนฝึกหัดครูประเภทที่นิยมบัตรมากที่สุดนั้นมีจำนวน 75 โรงเรียน และโรงเรียนฝึกหัดครูมูล 10 โรงเรียน<sup>2</sup>

ถึงแม้จะมีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประเภทที่นิยมบัตรขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่การผลิตครูก็ยังไม่พอกับความต้องการ เช่น ในปี พ.ศ. 2482 กระทรวงธรรมการมีโครงการที่จะบรรจุครูในโรงเรียนประชาบาลเป็นจำนวนถึง 11,365 คน<sup>3</sup> แต่ในปี พ.ศ. 2481 มีนักเรียนที่จบจากโรงเรียนฝึกหัดครูประเภทที่นิยมบัตรจังหวัดเพียง 1,431 คน และจบจากโรงเรียนฝึกหัดครูมูลเพียง 248 คน<sup>4</sup> กระทรวงธรรมการจึงจำเป็นต้องรับบุคคลที่จบชั้นประถมศึกษาในระดับต่าง ๆ เขาเป็นครูสอนในโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล เพื่อให้ครูมี

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พุทธศักราช 2479, หน้า 27.

<sup>2</sup>กระทรวงธรรมการ, รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พุทธศักราช 2481, หน้า 15 - 20.

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2482 ส่วนกลาง (กระทรวงธรรมการ) เล่มที่ 1 เลขที่ 1 เรื่องรายงานกิจการที่ได้ปฏิบัติตามนโยบาย พ.ศ. 2481 สำเนาที่ น. 6767/2482 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2482.

<sup>4</sup>กระทรวงธรรมการ, รายงานการศึกษาประจำปี พ.ศ. 2481, หน้า 25.

จำนวนเพียงพอ<sup>1</sup> นอกจากนี้กระทรวงธรรมการยังได้ให้ทุนอุดหนุนนักเรียนโรงเรียนประชาบาลในท้องถิ่นที่กั้นการให้เข้ามาเรียนในชั้นมัธยมปีที่ 1 ในโรงเรียนรัฐบาลประจำจังหวัด เรียกว่าชั้นมัธยมปีที่ 1 พิเศษ เพื่อให้กลับไปเป็นครูประชาบาลในท้องถิ่นนั้น ๆ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2482 มีนักเรียนที่เข้ามาเรียนชั้นมัธยมปีที่ 1 พิเศษ เป็นจำนวน 2,064 คน<sup>2</sup> ในช่วงระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2475 - 2485) จึงมีจำนวนครูเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9

จำนวนครูในโรงเรียนทุกประเภททั่วประเทศราชอาณาจักร จาก พ.ศ. 2475 - 2485

พ.ศ.	โรงเรียน รัฐบาล	โรงเรียน ประชาบาล	โรงเรียน เทศบาล	โรงเรียน ราษฎร์	รวม
2474	1,933	13,072	-	2,397	17,402
2475	2,031	12,559	-	2,653	17,243
2476	2,066	15,362	-	2,969	20,397
2477	2,444	19,884	-	3,467	25,735
2478	2,800	21,259	-	3,784	27,843
2479	3,153	24,881	374	4,146	32,554
2480	3,298	25,342	1,162	4,449	34,251
2481	3,626	32,208	1,644	5,596	43,074
2482	2,957	42,725	1,955	5,419	52,871
2483	3,004	47,092	2,255	5,419	57,770
2484	2,972	51,371	2,472	6,170	62,985
2485	2,969	55,856	2,425	5,687	66,897

ที่มา : รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2485.

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2482 ส่วนกลาง (กระทรวงธรรมการ) เล่มที่ 1 เลขที่ 10 เรื่อง รายงานกิจการที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ตามนโยบายของรัฐบาลในระยะ 6 เดือนแรก พ.ศ. 2482 สำเนาที่ 35352/2482 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2482.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.



จะเห็นได้ว่าถึงแม้จำนวนครูในแต่ละปีจะเพิ่มมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันจำนวนนักเรียนก็เพิ่มมากขึ้นทุกปี จึงทำให้จำนวนนักเรียนต่อความรับผิดชอบของครู 1 คน ยิ่งคงมากอยู่ ดังปรากฏในตารางที่ 10

ตารางที่ 10

จำนวนนักเรียนโดยเฉลี่ยต่อครู 1 คน ในโรงเรียนทุกประเภท จาก พ.ศ. 2475 - 2485

พ.ศ.	โรงเรียนรัฐบาล	โรงเรียนประชาบาล	โรงเรียนเทศบาล	โรงเรียนราษฎร์
2475	26	55	-	26
2476	29	51	-	20
2477	30	50	-	21
2478	37	52	-	23
2479	28	47	44	25
2480	26	45	36	25
2481	23	41	36	23
2482	23	36	35	32
2483	28	39	39	33
2484	27	40	41	32
2485	25	42	41	32

ที่มา : รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2485

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่า ในโรงเรียนประชาบาลอัตราส่วนของครูต่อนักเรียนที่สอนยังอยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเทียบกับโรงเรียนประเภทอื่น แสดงว่าโรงเรียนประชาบาลยังขาดแคลนครูอยู่มาก โดยเฉพาะในท้องถิ่นกันดาร แม้กระทรวงธรรมการจะได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประกาศนียบัตรจังหวัด โรงเรียนฝึกหัดครูมูล และการจัดให้มีชั้นมัธยมปีที่ 1 พิเศษแล้วก็ตาม- จำนวนครูก็ยังไม่พอกับความต้องการ

จากสภาพการณ์ในระบายนั้นจะเห็นว่าคุณภาพของสถานศึกษา คุณภาพของครูผู้สอน ตลอดจนอัตรากำลังของครูต่อนักเรียนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพ แม้รัฐบาลจะมีนโยบายที่จะเพิ่มปริมาณและคุณภาพครู แต่ก็ไม่พอเพียง ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐบาลมุ่งที่จะขยายปริมาณให้โตมากที่สุดเป็นเป้าหมายแรก ส่วนคุณภาพเป็นเป้าหมายรอง ซึ่งรัฐบาลจะแสดงเช่นนี้ไม่ได้ แต่ในเชิงปฏิบัติและผลที่ปรากฏทำให้วิเคราะห์ได้ว่า รัฐบาลมุ่งให้จำนวนผู้ตามประณตศึกษามากกว่า เพื่อจะได้บรรลุเป้าหมายการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ และเพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชนว่ารัฐบาลทำได้ แต่คุณภาพเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ในเรื่องความหวังใยคุณภาพของนักเรียนนี้ มีชาห์หลวงประจำจังหวัด ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ประชาบาลในจังหวัดของตนได้กล่าวถึงปัญหานี้ เช่น ชาห์หลวงประจำจังหวัดปัตตานี ได้กล่าวถึงปัญหานี้ในที่ประชุมชาห์หลวงประจำจังหวัดเมื่อต้นปี พ.ศ. 2479 มีข้อความบางตอนว่า

ความลำบากใจจึงมีแก่ชาห์หลวงประจำจังหวัดว่า การจัดการศึกษาประชาบาลนั้น จะเพ่งเล็งในทางปริมาณ หรือคุณภาพ สำหรับจังหวัดปัตตานี เวลาที่คิดเฉลี่ยครูคนหนึ่งต้องสอนนักเรียน 60 คนขึ้นไป (ตามหลักของกระทรวงธรรมการ ครู 1 : 35) จึงมีจำนวนมากเกินกว่าที่ครูคนเดียวจะสอนไหวหนึ่งสัปดาห์ในเวลาอันควร ซึ่งเขาใจว่าจะเป็นอย่างเดียวกันแทบทุกจังหวัด จึงขอทราบหลักการของกระทรวงธรรมการว่าการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น กระทรวงธรรมการต้องการให้หนักไปทางปริมาณ หรือคุณภาพ ถาหนักทางปริมาณก็จะกวาดชั้นให้เด็กเข้าโรงเรียนมากขึ้น โดยมีตองคำนึงว่าครูคนเดียวจะสอนนักเรียนกี่คน ถาหนักไปในทางคุณภาพก็จะได้ปล่อยเด็กออกจากโรงเรียนเสียบาง ให้เหลือแต่พวกที่ครูจะสอนได้หัวถึง . . .<sup>1</sup>

ชาห์หลวงจังหวัดตากก็ได้แสดงความเห็นในทำนองเดียวกัน ต่อที่ประชุมแห่งเดียวกันนี้ ว่า "การศึกษาประชาบาลเวลานี้ ครูคนหนึ่งต้องสอนนักเรียน 50 - 60 คน เป็นส่วนมาก บางโรงเรียนถึง 100 คน จึงทำให้นักเรียนไม่โตความรู้เท่าที่ควรจะได้ ขอนั้นนับว่าเป็นลูกคุ่มใหญ่ที่ดวงความเจริญของชาติ . . . ควรที่รัฐบาลจะเอาใจใส่จัดการแก้ไขโดยเร็ว"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2478 ประเภทการ แฝ้มที่ 2 เลขที่ 28 เรื่องประชุมชาห์หลวงประจำจังหวัด พ.ศ. 2479 และข้อประชุม.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน



1.2.3 งบประมาณ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานเป็นอุปสรรคอย่างมากในการพัฒนาคุณภาพของการศึกษา ในเรื่องนี้ กระทรวงธรรมการก็ตระหนักดีและพยายามแก้ไขปรับปรุง ดังจะพบว่ากระทรวงธรรมการเคยเสนอ "โครงการสร้างโรงเรียนประชาบาลและเครื่องอุปกรณ์" ตอนนายรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติเงิน 60 ล้านบาท ใช้ในโครงการนี้ คือ ใช้ในการผลิตครู จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู จัดตั้งโรงเรียน สร้างอาคารเรียนถาวร และจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อใช้ในการเรียนการสอนให้เพียงพอ โดยกระทรวงธรรมการจะใช้เวลาเพื่อการทำทั้งหมด 5 ปี และใช้เงินงบประมาณปีละ 15 ล้านบาท<sup>1</sup> แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะรับหลักการ แต่โครงการนี้ก็ไม่มีงักเกิดผลแต่อย่างใด เพราะในปี พ.ศ. 2479 นั้น กระทรวงธรรมการได้รับงบประมาณเป็นเงินเพียง 11,181,402 บาท ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณการประถมศึกษาเพียง 5,697,826 บาทเท่านั้น<sup>2</sup> ซึ่งงบประมาณที่ขอไปกับที่ได้รับไม่สมมูลกัน แล้วจะปรับปรุงให้มีคุณภาพดีได้ในเวลาอันสมควรได้อย่างไร แต่จากหลักฐานทางเอกสารปรากฏว่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะปรับปรุงคุณภาพ โดยพยายามเพิ่มครู เพิ่มการตรวจตราการศึกษา ดังตารางที่ 9 จะเห็นว่าได้เพิ่มครูประชาบาลขึ้นทุกปี แต่ขณะเดียวกันนักเรียนก็เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ดังตารางที่ 8 แต่อย่างไรก็ตามกระทรวงธรรมการก็พยายามดำเนินการอย่างรีบเร่ง ดังมีข้อความที่กล่าวถึงการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาประชาบาลตอนหนึ่งว่า

สำหรับการศึกษาประชาบาล จำเป็นต้องเร่งมือทั้งทางคุณภาพและปริมาณ ในทางคุณภาพของโรงเรียนประชาบาลนั้น กระทรวงธรรมการก็ได้ดำริที่จะตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประจำจังหวัดขึ้น และไต่หนังสือไปยังจังหวัดต่างๆ แล้ว เชื่อว่าในเวลาข้างหน้าคงจะได้ครูประชาบาลที่มีทั้งความรู้สูงกว่าที่เป็นมาแล้วและเป็นอยู่ในเวลานี้<sup>3</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสารพ.ศ. 2479 ประเภทการ เล่มที่ 4 เลขที่ 97 เรื่อง โครงการสร้างโรงเรียนประชาบาล และเครื่องอุปกรณ์ สำเนาที่ น. 35750/2478 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2478.

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พุทธศักราช 2479" ราชกิจจานุเบกษา (กฤษฎีกา) 53 (1 เมษายน 2479) : 1 - 15.

<sup>3</sup>พระศรีธรรมาภรณ์, "ข้อความเข้าใจในเรื่องทั่วไปของกระทรวงธรรมการ" วิทยาสาร 10 (ตุลาคม 2479) : 2276.

นาวาเอก หลวงสินธุสงครามชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ในรัฐบาลชุดที่ 3 ของพระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาในที่ประชุมกรรมการจังหวัด เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2479 มีความบางตอนว่า "ต้องปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับกาลสมัยทั้งในค่านสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา"<sup>1</sup>

ปลายปี พ.ศ. 2479 กระทรวงธรรมการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติฉบับใหม่ และปี พ.ศ. 2480 กระทรวงธรรมการก็ได้ประกาศใช้หลักสูตรและประมวลการสอน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติฉบับใหม่ ต่อจากนั้น ในปี พ.ศ. 2481 กระทรวงธรรมการได้กำหนดหน้าที่ข้าหลวงตรวจการแผนกธรรมการขึ้น และให้มีหน้าที่ตรวจการจัดการศึกษาในโรงเรียนทุกประเภท เพื่อให้คุณภาพของการศึกษาคีขึ้น โดยแบ่งงานการตรวจการศึกษาออกเป็น 4 สาย คือ สายที่ 1 ใหม้หน้าที่ตรวจการศึกษาในจังหวัดภาคกลาง สายที่ 2 ส่วนมากเป็นจังหวัดในภาคเหนือ สายที่ 3 ภาคใต้ และสายที่ 4 ใหม้หน้าที่ตรวจการศึกษาในภาคอีสาน<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่า ในการที่จะพัฒนาคุณภาพของการศึกษานั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณ แต่งบประมาณที่กระทรวงธรรมการได้รับในแต่ละปีนั้นเป็นจำนวนน้อย การจะพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงทำได้เพียงการแถลงนโยบาย แต่ปฏิบัติไม่ได้เพราะขาดงบประมาณนั่นเอง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ.2479 ประเภทการ แผ่นที่ 10 เลขที่ 144 เรื่องรายงานการประชุมกรรมการจังหวัด พ.ศ.2479.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ.2481 ประเภทการ เล่มที่ 4 เลขที่ 11 เรื่อง คำสั่งกระทรวงธรรมการเรื่องกำหนดหน้าที่ข้าหลวงตรวจการแผนกธรรมการ เป็น 4 สาย สำเนาที่ ก.18/2481 ลงวันที่ 30 เมษายน 2481.



1.2.4 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน สำหรับผลสัมฤทธิ์ในการเรียน จากตารางที่ 8 ซึ่งแสดงจำนวนนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้นประโยคประถมศึกษา ใน พ.ศ. 2475 - 2485 จะพบว่าในปี พ.ศ.2475 นักเรียนสอบไล่ได้ชั้น ป. 4 คิดเป็นร้อยละ 39.33 และจำนวนนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้น ป. 4 จะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้อาจจะมีการตรวจตราโรงเรียนมากขึ้น มีครูเพิ่มขึ้น (สังเกตจากตารางที่ 7) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2484 มีจำนวนนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้น ป.4 ถึงร้อยละ 95.18 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมาก แต่เมื่อศึกษาจากสภาพการณ์ในปีนั้นพบว่า ในปลายปีการศึกษา 2484 ประเทศไทย อยู่ในภาวะสงคราม กระทรวงธรรมการจึงสั่งให้งดการสอบไล่ประจำปีการศึกษา 2484 ทุกชั้นในโรงเรียนทุกประเภท โดยถือเวลาเรียนของนักเรียนร้อยละ 60 ขึ้นไปถือว่าสอบไล่ได้ แม้ว่าตัวเลขจำนวนร้อยละของนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้น ป. 4 จะสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งแสดงถึงความก้าวหน้าทางคุณภาพแล้ว แต่ถาพิจารณาจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และจำนวนผู้สอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในอีก 4 ปีข้างหน้าแล้วจะพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนน้อยมาก เช่น ตัวเลขในตารางที่ 6 หน้า 112 มีนักเรียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 560,842 คน สามารถเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ใน พ.ศ. 2478 ได้เพียง 67,115 คน หรือสอบไล่ได้เพียงร้อยละ 11.96 เท่านั้น หรือใน พ.ศ.2480 มีนักเรียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 699,243 คน สามารถเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ใน พ.ศ. 2483 ได้จำนวน 105,750 คน หรือสอบไล่ได้เพียงร้อยละ 15.12 หรือใน พ.ศ.2481 มีนักเรียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 939,772 คน สามารถเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ใน พ.ศ.2484 จำนวน 146,852 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 15.63 ซึ่งใน พ.ศ.2484 นี้ กระทรวงธรรมการงดการสอบไล่ เนื่องจากประเทศเข้าสู่ภาวะสงคราม นักเรียนที่มีเวลาเรียนร้อยละ 60 ขึ้นไปถือว่าสอบไล่ได้ ดังนั้นจำนวนผู้สอบไล่ได้ในปีนี้มีมียอดจำนวนมาก แต่กระนั้นก็ตามก็ยังไม่ทำให้อัตราร้อยละของนักเรียนที่เรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ใน พ.ศ. 2481 และเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ใน พ.ศ.2484 มีอัตราร้อยละสูงขึ้นจนเป็นที่น่าสังเกตได้เลย จากตัวเลขข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า คุณภาพทาง -

กระทรวงศึกษาธิการ คำสั่งที่ ป. 9/2485 เรื่อง ให้งดการสอบไล่และปิดภาคเรียน ลงวันที่ 15 มกราคม 2485.

การศึกษายังไม่คุ้มค่าที่ควร เพราะยังมีนักเรียนสอบตกซ้ำชั้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสาเหตุหลายประการและสาเหตุหนึ่งที่สำคัญก็คือ นักเรียนมีเวลาเรียนไม่พอจึงต้องเรียนซ้ำชั้น นอกจากนี้ยังมีนักเรียนอีกส่วนหนึ่งเมื่อออกจากโรงเรียนไปแล้วยังอ่านและเขียนไม่คอยได้ เพราะความไม่สนใจต่อการเรียนในโรงเรียน และเมื่อออกจากโรงเรียนไปแล้วก็ไม่ค่อยได้มีโอกาสอ่านหนังสือมากนัก นับว่าเป็นความสูญเสียเปล่าทางการศึกษาโดยอย่างยิ่ง ฉะนั้น เป้าหมายที่จะยกระดับคุณภาพของประชาชนให้สูงขึ้นยังไม่เป็นผลสำเร็จ และทำให้เป็นปัญหาเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะมุ่งปริมาณเพื่อให้บริการแก่เมือง แต่ผลทางการเมืองที่หวังจะใคร่รับก็ไม่ได้พัฒนาเท่าที่ควร สรุปแล้วผลในทางคุณภาพของการจัดการศึกษาภาคบังคับในช่วง 15 ปี คือ พ.ศ. 2475 ถึง 2490 นั้นอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ

2. ความเหมาะสมของหลักสูตร การพิจารณาถึงความเหมาะสมของหลักสูตรนั้น ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของระบบอุดมศึกษา และเนื้อหาของหลักสูตร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างของระบบ ระบบชั้นเรียนตามโครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2464 มีชั้นเรียนระดับประถมศึกษาสามัญ 3 ชั้น และประถมศึกษาสามัญ 2 ชั้น คือ ประถมปีที่ 4 และปีที่ 5 ส่วนแนวทางการศึกษานั้น ผู้ใดไม่ประสงค์จะเรียนต่อในชั้นสูง คือ ไม่เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ก็จะต้องเรียนในชั้นประถมศึกษา คือ ประถมปีที่ 4 และปีที่ 5 เพื่อให้อายุครบ 14 ปีบริบูรณ์ แต่ผู้ที่จะเรียนต่อในชั้นสูง เมื่อเรียนจบชั้นประถมปีที่ 2 ก็สามารถข้ามไปเรียนในระดับมัธยมศึกษาได้โดยไม่ต้องเรียนในชั้นประถมศึกษา ในลักษณะเช่นนั้นนอกจากจะไม่มีความสะดวกทางวิชาการ คือ เป็นการศึกษากลับกัน แต่เรียนไม่เท่ากัน ไม่เหมือนกัน และรัฐบาลยังเน้นให้ผู้เรียนมีทัศนคติในการประกอบอาชีพอย่างอื่น นอกเหนือจากรับราชการ เมื่อมีแนวทางการศึกษาเช่นนี้ เด็กบางกลุ่มก็จะไม่ได้เรียนวิชาชีพในชั้นประถมศึกษา เพราะไม่ได้เรียนชั้นประถมปีที่ 4 และปีที่ 5 เนื่องจากเรียนไม่เหมือนกันทุกคน เมื่อพิจารณาในเชิงปฏิบัติแล้ว จึงดูเหมือนว่ารัฐไม่ส่งเสริมวิชาชีพอย่างจริงจัง

ในระยะต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ได้เปลี่ยนแปลงการศึกษาชาติใหม่ จากโครงการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2464 มาเป็นฉบับ



พ.ศ. 2475 แผนการศึกษาชาติฉบับนี้ขยายเวลาเรียนชั้นประถมศึกษาชั้นอีก 1 ปี คือ มีชั้นประถมศึกษาสามัญ 4 ปี และชั้นประถมวิสามัญ 2 ปี รวมระดับประถมศึกษา 6 ปี แนวทางการเรียนนั้นนักเรียนทั้งหญิงและชาย เมื่อเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้วต้องเรียนต่อประถมวิสามัญอีก 2 ปี ผู้สอบไล่ได้ประถมปีที่ 6 จึงนับได้ว่าได้ประโยคประถมบริบูรณ์ พันการบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา<sup>1</sup>

จากแผนการศึกษาชาติฉบับนี้ ทำให้ผู้เรียนระดับประถมศึกษาได้เรียนหลักสูตรเดียวกันทั่วประเทศ สอดคล้องความหมายของการศึกษาภาคบังคับ และเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการปลูกฝังให้เด็กทุกคนที่ถือการประกอบอาชีพอย่างอื่นนอกจากรับราชการ หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติใหม่ โดยประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 แผนการศึกษาชาติฉบับใหม่นี้ กำหนดให้ชั้นประถมศึกษาสามัญ 4 ปี ทำให้ชั้นเรียนระดับประถมศึกษาลดลงมาถึง 2 ปี ถ้ามองในด้านการเรียน ในด้านใช้หลักสูตรเดียวกัน เวลาเท่ากันเหมือนกันทุกคนในการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อการศึกษาก็นับว่าเป็นสิ่งดี แต่ถ้ามองในแง่คุณภาพของคนแล้ว จะเห็นว่าผู้เรียนมีเวลาเรียนอยู่ในโรงเรียนน้อยเกินไป และมีผู้เรียนเป็นจำนวนมากที่เรียนจบประถมศึกษาตามเกณฑ์บังคับทั้ง ๆ ที่อายุก็ยังน้อย จึงยังไม่พร้อมที่จะทำงาน หรือเตรียมตัวที่จะเป็นผู้ใหญ่ และเมื่อห่างโรงเรียนนานเข้าก็จะลืมหนังสือ การศึกษาจะไม่ช่วยพัฒนาชีวิตมากนัก ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้ เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความสูญเปล่าทางการศึกษา การให้ผู้เรียนเรียนเพียง 4 ปี จึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะสร้างเขาให้เป็นพลเมืองดีของชาติได้

ในเรื่องการจัดชั้นเรียนภาคบังคับใหม่ 4 ปีนั้น ม.ล. ปิ่น มาลากุล ได้แสดงความคิดเห็นว่า ควรจะขยายชั้นเรียนออกไปอีก โดยได้บันทึกอยู่ในเรื่องการศึกษาของไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 แต่ยังไม่ได้เผยแพร่ ถึงแม้จะมีโอกาสได้พิมพ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2513 จุดประสงค์ในการพิมพ์เพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการศึกษาในช่วง 25 ปี คือนับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เป็นต้นไป ในบันทึกนี้ยังมีข้อความบางตอนที่เกี่ยวข้องถึงเรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับในขณะนั้น ดังนี้

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, คำอธิบายวิธีจัดชั้นศึกษาตามแผนการศึกษาชาติ, หน้า 2 - 3.

แผนการศึกษาปัจจุบัน บังคับการศึกษาเฉพาะในชั้นประถม ตามปกติก็เรียนจนจบชั้นประถมเมื่ออายุ 11 ปี หรืออย่างมาก 14 ปี นักเรียนที่จบชั้นประถมเขาเรียนต่อในชั้นมัธยมและโรงเรียนอาชีพศึกษาเป็นส่วนน้อย (คิดตามสวนรอย) ส่วนมากไม่ใครเขาเรียนต่อ และไม่ได้รับการควบคุมดูแลแนะนำโดยองค์การใดๆ เลย จนกระทั่งเขาเป็นทหาร (สำหรับชาย) ปีหนึ่ง ๆ เด็กจำนวนน้อยออกจากโรงเรียนประถมมาอยู่เฉย ๆ เป็นจำนวนหลายแสนคน ยังอยู่ในวัยที่ควรได้รับการศึกษาทั้งนั้น โดยเฉพาะในทางศีลธรรม ทำให้เกิดความแผนการศึกษาชาติยังบกพร่องอยู่ วิธีแก้ไขโดยตรง คือ เลื่อนกำหนดอายุการออกจากโรงเรียน ถ้าจบชั้นประถมปีที่ 4 แล้วยังคับให้เรียนต่อในสายสามัญศึกษา วิชาสามัญศึกษา หรืออาชีพศึกษา แต่จะสิ้นเปลืองกำลังและเงินมาก อาจทำเป็นบางท้องถิ่น และค่อยทำค่อยไป<sup>1</sup>

จากข้อความข้างต้นนั้น จะเห็นว่า ผู้บันทึกมีแนวความคิดที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ใช้เวลาเรียนเพิ่มออกไปจาก 4 ปี การใช้เวลาเรียนเพียง 4 ปี ไม่เป็นการเพียงพอ

2.2 จุดมุ่งหมายของการศึกษา เมื่อพิจารณาในเรื่องจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่จัดทำขึ้นในสมัยนี้ จุดมุ่งหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ยังไม่เปลี่ยนแปลง คือ ให้ประชาชนสามารถนำความรู้ที่เรียนมาใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้เป็นอย่างดี<sup>2</sup> ซึ่งหมายถึงอาชีพอื่นไม่ใช่อาชีพการรับราชการ ดังจะพบในนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 20 ธันวาคม 2475 ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของประชาชนว่า "ในส่วนวิชาที่ควรรับจัดตั้งโรงเรียนวิสามัญศึกษา ทั้งแผนกกลศึกกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์การ ให้ครบครันตั้งแต่ประถมศึกษาชั้นโบ เพื่อจะได้ไม่มีแต่การเรียนหนังสือเป็นสามัญศึกษาเป็นส่วนเดียวเหมือนเดิมนั้น" และในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ก็ได้กำหนดแนวทางการเรียนในระดับประถมศึกษา หรือการศึกษาภาคบังคับ ให้มีการศึกษาวิชาชีพด้วย ดังข้อความตอนหนึ่งในเรื่องการศึกษาภาคบังคับ เขียนไว้ว่า "การศึกษาภาคบังคับ ได้แก่ การเรียนเพียงประโยคประถม ซึ่งมีสวนสามัญศึกษา 4 ปี กับสวนวิสามัญศึกษา คือ ประถมวิสามัญ อีก 2 ปี"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ม.ล. ปิ่น มาลากุล, การศึกษาของไทยในปัจจุบัน 2489, (โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513), หน้า 10.

<sup>2</sup>พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, "ผลที่ 3 ของการศึกษา" วิทยารจารย์ 1(1 มกราคม 2475) : 7.

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ, หน้า 89.



ในเรื่องการศึกษาวิสามัญศึกษา เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ยังมีความคิดเห็นว่าการปลูกฝังตั้งแต่เด็ก เพื่อให้มีนิสัยรักวิชาชีพ ดังมีกล่าวไว้ในรายงานการประชุมสภาศึกษาครั้งที่ 2 ซึ่งมีข้อความบางตอน ดังนี้ ". . . เราฝึกหัดเด็กเล็ก ๆ ให้มีนิสัยของวิชาชีพ และฝึกหัดเด็กโต ๆ ให้รู้จักทำงานเพื่อประกอบอาชีพได้เสียทีเดียว . . ."<sup>1</sup>

ในเรื่องการจัดวิชาชีพให้เรียนในทุกระดับชั้นนั้น รัฐบาลให้ความสำคัญและความสนใจมาโดยตลอด ตั้งแต่ประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 และตลอดมาจนกระทั่งถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 ซึ่งจะพบได้จากเอกสารคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในคานวิสามัญศึกษา ดังเช่น หลังจากได้ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านความรู้ทางวิชาวิสามัญ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม การจัดวิสามัญศึกษา จึงควรเน้นเรื่องการกสิกรรมเป็นหลัก และเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ โรงเรียนจะต้องมีบริเวณกว้าง เพื่อทำการกสิกรรมได้เพียงพอ กระทรวงธรรมการจึงได้แจ้งให้กรรมการมณฑลว่า " เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ ให้จัดหาที่ดินไว้ให้มากที่สุดที่จะให้เด็กใช้ในการฝึกหัดเพาะปลูกได้"<sup>2</sup> เมื่อมีการยุบเลิกกรรมการมณฑลแล้ว กระทรวงธรรมการยังได้มีหนังสือแจ้งให้ทุกจังหวัดจัดหาและสงวนที่ดินไว้ เพื่อที่จะให้โคผลตามนโยบายขยายวิสามัญศึกษา ดังมีความตอนหนึ่งว่า ควบคู่กระทรวงธรรมการมีนโยบายที่จะขยายวิสามัญศึกษา ทั้งในส่วนประถมและมัธยมให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ตามท้องที่ทั่ว ๆ ไปทุกจังหวัด วิสามัญศึกษาที่จะจัดขึ้นส่วนมาก โคกกสิกรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการพื้นที่เป็นที่ฝึกหัดทำการเพาะปลูกและทำโรงงาน ฉะนั้น ขอให้จัดหาสงวนที่ดินไว้ เพื่อประโยชน์ในการนี้ให้ทั่วถึงกันทุกโรงเรียน<sup>3</sup>

<sup>1</sup>"รายงานการประชุมสภาศึกษา ครั้งที่ 2 วันที่ 4 ตุลาคม 2475," วิทยากร

5 (1 มีนาคม 2475) : 645

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2476 ประเภทการ แพ้ที่ 5 เลขที่ 127 เรื่อง การหาที่ดินสำหรับทำสนามกีฬาและเพาะปลูกในเมื่อสร้างโรงเรียนขึ้นใหม่ สำเนาที่ 134/8798 ลงวันที่ 27 กันยายน 2476.

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บ กองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2477 ประเภทการ แพ้ที่ 1 เลขที่ 22 เรื่อง ให้จังหวัดต่าง ๆ จัดหาสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก 16 เมษายน 2477.

ความเอาใจใส่ในเรื่องวิชาชีพในระดับประถมศึกษาของรัฐบาลยังมีมาโดยตลอด -  
แม้ในปี พ.ศ. 2479 ก่อนประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงธรรมการยังได้กล่าวในที่ประชุมกรรมการจังหวัด เมื่อคราวประชุมกรรมการจังหวัด  
หัวพระราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2479 มีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

วิสามัญศึกษาในขณะนั้นทางการได้พยายามที่สุดที่จะเร่งให้ได้ผลสัมประสงค์ . . . คือทาง  
หนึ่งที่เราจะต้องเร่งก็คือ การศึกษาประชาชน คือ เร่งขึ้นประถมศึกษาในชั้นประถมปีที่  
5 - 6 . . . จัดการอบรมครูที่สอนวิชาชีพด้วย . . . ในโรงเรียนใหม่มีการศึกษาวิชา  
ที่ทุกอย่างเท่าที่จะจัดให้ ให้ใครมีอยู่ทุกอำเภอ . . . ในที่สุดจะขยายไปตามตำบล . . .  
เช่นนี้แล้วก็จะได้ประโยชน์ในการที่ราษฎรตำบลต่าง ๆ จะเลือกประกอบอาชีพใดตามที่  
ถนัดยิ่งขึ้น ราษฎรก็จะมีการทำมาหากินสะดวกกว่าเวลานี้เป็นอันมาก<sup>1</sup>

ดังนั้นจะเห็นว่า การจัดการศึกษาในยุคนั้นหรือก่อนนั้น (ในสมัยรัชกาลที่ 6) ได้  
พยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่จะเปลี่ยนทัศนคติของผู้เรียน ให้เรียนเพื่อประกอบอาชีพอิสระหรือ  
การทำงานของบรรพบุรุษที่ใดทำอยู่แล้วให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น มากกว่าที่จะมุ่งเข้ารับราชการ  
เพียงอย่างเดียว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าความพยายามดังกล่าวนี้ไม่ค่อยจะได้ผล ทำให้เกิด  
ปัญหาเรื้อรังสะสมมาจนกระทั่งในช่วงการใช้หลักสูตร พ.ศ. 2503 อุปสรรคที่แก้ไขไม่ได้ก็มี  
หลายอย่าง อย่างน้อยสิ่งหนึ่งอาจจะเป็นวิธีการให้ความรู้ และทักษะ ซึ่งผู้เรียนไม่สามารถนำ  
ไปปฏิบัติได้ คือหมายถึง เรียนแล้วแต่ทำไม่ได้ ก็ไม่มีประโยชน์อะไร ดังเช่นบทความที่เขียน  
ถึงอุปสรรคการจัดสอนวิชาสามัญไม่ไคผล เพราะครูยังสอนไม่ถูกต้อง มีความรู้ไม่เพียงพอ  
มีข้อความตอนหนึ่งว่า "พืชที่ปลูกในโรงเรียนแทนที่จะเป็นตัวอย่างแก่ราษฎร แต่สุขของราษฎร  
ไม่ได้ ราษฎรเลื่อมหมกความเชื่อถือไม่ส่งเสริมในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในชั้นประถมวิสามัญ  
เท่าที่ควร"<sup>2</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บกองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2479  
ประเภทการ พิมพ์ที่ 10 เลขที่ 144 เรื่อง รายงานการประชุมกรรมการจังหวัด พ.ศ. 2479.

<sup>2</sup>ศรี บรรณเรื่องทอง, "อุปสรรคในการจัดการศึกษาในชนบท" วิทยากรย  
7 (เมษายน 2477) : 995.



อย่างไรก็ตาม การเรียนวิชาวิสามัญในชั้นประถมปีที่ 5-6 ในสมัยนั้นมีผู้นิยมเรียนกันน้อย คงจะสังเกตได้จากตารางที่ 11 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนชั้นประถมสามัญในตารางที่ 8 หน้า 130 จะพบว่าชั้นประถมสามัญแต่ละปีจะมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น แต่ชั้นประถมวิสามัญแต่ละปีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นไม่มากนัก และบางปีลดลง

ตารางที่ 11

จำนวนนักเรียนชั้นประถมวิสามัญ (ป. 5-6) ในโรงเรียนทุกประเภท ทั่วพระราชอาณาจักร  
จาก พ.ศ. 2475 - 2480

พ.ศ.	โรงเรียน รัฐบาล	โรงเรียน ประชาบาล	โรงเรียน เทศบาล	โรงเรียน ราษฎร์	รวม
2474	2,324	11,861	-	2,779	16,964
2475	2,072	12,582	-	1,452	16,106
2476	224	17,619	-	-	17,843
2477	890	26,782	-	499	28,171
2478	1,043	28,517	64	119	29,743
2479	1,112	25,587	471	435	27,605
2480	832	4,017	8	160	5,017

ที่มา : รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2480

แสดงว่าการจัดการเรียนการสอนวิชาวิสามัญในระดับประถมศึกษา (ชั้น ป. 4-5 หรือ ป. 5-6) ยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชน ประชาชนไม่ตระหนักในคุณค่า หรือบังเกิดทัศนคติที่ว่า เรียนแล้วเสียเวลาเปล่า ใช้ประโยชน์ในชีวิตจริงไม่ค่อยได้ผล

แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จัดการศึกษาใหม่ทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพเรียนควบคู่กันไปในนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ดี เป็นการเริ่มต้นด้วยหลักการที่ถูกต้อง น่าจะได้พยายามหาแนวทางวิธีการ เพื่อให้การเรียนการสอนเน้นหนักในการปลูกฝังทัศนคติใน หลักการประกอบอาชีพอิสระ - แต่ตั้งที่ใดกล่าวนมาแล้วว่า รัฐบาลมุ่งผลทางด้านการเมืองมากเกินไป จึงได้ยุบเลิกชั้นประถมศึกษาวิชาสามัญในปี พ.ศ. 2480 เท่ากับเป็นการเปลี่ยนนโยบายที่จะปลูกฝังทัศนคติในการประกอบอาชีพให้กับเด็กในเยาว์วัย มาเป็นปลูกฝังความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยแทน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีเป้าหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับให้ได้ปริมาณตามที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลา 10 ปี และได้กำหนดความมุ่งหมายที่สำคัญไว้ในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 ว่า "เพื่อที่จะให้ราษฎรทุกคนได้รับการศึกษา เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่เป็นพลเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญได้เต็มที่"<sup>1</sup> ฉะนั้นการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนที่มีมาแต่เดิมเป็นเวลานาน จำต้องล้มสลายลงอย่างน่าเสียดาย และถ้าจะพิจารณาหลักสูตร พ.ศ. 2480 ซึ่งอาจมีการสอดแทรกเนื้อหาวิชาชีพลงไปบ้าง แต่กลับปรากฏว่าเนื้อหาวิชาในหลักสูตร พ.ศ. 2480 เป็นวิชาสามัญทั้งสิ้น

### 2.3 เนื้อหาหลักสูตร

หลักสูตร พ.ศ. 2480 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 แล้ว กระทรวงธรรมการได้แต่งตั้งคณะกรรมการชำระหลักสูตรขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 แต่การปรับปรุงหลักสูตรไม่เรียบร้อยทันเวลา กระทรวงธรรมการจึงจำเป็นต้องใช้หลักสูตรเก่าไปก่อน<sup>2</sup> หลักสูตรเก่าก็คือ หลักสูตร พ.ศ. 2464 นั้นเอง แต่เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 จึงได้จัดขึ้นเรียนใหม่ตั้งใดกล่าวนแล้ว ดังนั้น แม้ความมุ่งหมายใน

<sup>1</sup>"ประกาศแผนการศึกษาชาติ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 (แผนกฤษฎีกา) (21 มีนาคม 2479) : 1471.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, ความเป็นมาของหลักสูตรสามัญศึกษา (พระนคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2504), หน้า 44.



การจัดการศึกษาในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะเน้นสร้างคน เพื่อเป็นพลเมืองที่ดีตามระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่หลักสูตรก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ทัน กระทรวงธรรมการพยายามร่างหลักสูตรให้เหมาะสมกับกาลสมัย แต่การร่างเป็นไปอย่างเชื่องช้า เพราะตั้งแต่ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 トラบถึงเดือน กันยายน พ.ศ. 2479 ก็ยังร่างหลักสูตรไม่เสร็จ จึงพบหลักฐานที่ได้จากเอกสารการประชุมกรรมการจังหวัดหัวพระราชอาณาจักรในเดือนกันยายน พ.ศ. 2479 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการได้กล่าวถึงการปรับปรุงหลักสูตรต่อที่ประชุมว่า "หลักสูตรนี้ยังไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ทางกรมได้พยายามร่างหลักสูตรใหม่อยู่แล้วในเวลานี้ จะได้อนุญาตใช้ต่อไป แต่หลักสูตรจะวางรูปร่างอย่างไรนั้นเรายังทราบไม่ได้ เพราะถือเป็นเรื่องลับอยู่"<sup>1</sup>

ข้อความข้างต้นเป็นสิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า การร่างหลักสูตรนั้นไม่มีการทดลองใช้หลักสูตร ไม่มีการเตรียมครู ก่อนที่จะประกาศใช้ จึงสรุปได้ว่า เทคนิควิธีสอนเหมือนเดิม วิธีสอนโดยใช้แบบเรียนเป็นหลัก แม้จะเปลี่ยนแปลงเนื้อหาวิชาเข้าสู่สมัยใหม่ แต่การเรียนการสอนยังอยู่บนรากฐานปรัชญาการศึกษาดั้งเดิม คือ สารานิยม (Essentialism) สอนเด็กให้ออกมาเป็นพิมพ์เดียวกัน "เห็นเหมือนกัน คิดเหมือนกัน" แต่อย่างไรก็ตามหลักสูตรฉบับใหม่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2480 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักสูตรเดิมมาก ทั้งเนื้อหาวิชา รายวิชาที่สอน ดังจะเห็นในตารางที่ 12 และถือว่าเป็นหลักสูตรภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยแท้จริง<sup>2</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด, แผนกเก็บกองกลาง, เอกสาร พ.ศ. 2479 ประเภทการ พิมพ์ที่ 10 เลขที่ 114 เรื่องคำปราศรัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการที่ประชุมกรรมการจังหวัด 22 กันยายน 2479.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, ความเป็นมาของหลักสูตรสามัญศึกษา, หน้า

## ตารางที่ 12

อัตราเวลาเรียน และรายวิชาตามหลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480

วิชา	จำนวนชั่วโมงที่ต้องเรียนในรอบสัปดาห์หนึ่ง			
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4
หน้าที่พลเมืองและศีลธรรม	1 - 00	1 - 00	1 - 00	1 - 00
ภาษาไทย	12 - 00	11 - 00	9 - 00	9 - 00
เลขคณิต	3 - 00	4 - 00	5 - 00	5 - 00
วิทยาการ	1 - 00	1 - 00	2 - 00	2 - 00
ความรู้เรื่องเมืองไทย	2 - 00	2 - 00	2 - 00	2 - 00
วาทเขียน	1 - 00	1 - 00	1 - 00	1 - 00
การฝีมือ	2 - 00	2 - 00	2 - 00	2 - 00
ขับร้อง	1 - 00	1 - 00	1 - 00	1 - 00
สุขศึกษา	1 - 00	1 - 00	1 - 00	1 - 00
พลศึกษา	4 - 00	4 - 00	3 - 00	3 - 00
ลูกเสือหรืออนุชาด	-	-	1 - 00	1 - 00
รวมเวลา	28 - 00	28 - 00	28 - 00	28 - 00

ที่มา : กระทรวงธรรมการ ประมวลศึกษากาต 2 หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480

หน้า 1.



จากตารางที่ 12 จะพบว่าหลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480 นี้ มีรายวิชาที่กำหนดให้เรียน 11 รายวิชา ทั้งหญิงและชายเรียนเหมือนกัน เว้นแต่รายวิชาที่ 11 คือ วิชาถูกเสือและอนุภาษาที่แยกเรียนเพื่อความเหมาะสม ส่วนหลักสูตร พ.ศ. 2464 มีวิชาบังคับเรียน 7 รายวิชา และวิชาเลือก 2 รายวิชา ทั้งหญิงและชายมีการแยกวิชาเรียนด้วย นับว่าหลักสูตรใหม่ให้ความเท่าเทียมกันในด้านการศึกษาทั้งหญิงและชาย

สำหรับเนื้อหาวิชาในหลักสูตร พ.ศ. 2480 นั้น เน้นการส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ดังเช่น วิชาหน้าที่พลเมือง ชั้นประถมศึกษาที่ 1 - 4 กำหนดเนื้อหาดังนี้

ก. หน้าที่พลเมือง ใหญ่หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติคือครอบครัว ต่อหมู่คณะ ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ ใหญ่จักชนบทรรมนิยมประเพณีของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ใช้และถือกันอยู่ในท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่

ข. ระบอบรัฐธรรมนูญ ใหญ่จักสิทธิหน้าที่ของชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า หน้าที่เคารพต่อกฎหมาย ป้องกันประเทศชาติ ช่วยเหลือราชการ และการเลือกตั้ง

ค. การปกครองท้องถิ่น ใหญ่จักระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค และเทศบาล

ง. วันสำคัญ ใหญ่จักวันสำคัญต่าง ๆ และหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อวันนั้น ๆ เช่น วันฉลองรัฐธรรมนูญ วันวิสาขบูชา เป็นต้น<sup>1</sup>

และในหนังสือประมวลการสอนชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480 ได้กำหนดรายละเอียดของเนื้อหาวิชาไว้ชัดเจน แยกเป็นระดับชั้น เช่น วิชาหน้าที่พลเมือง ชั้นประถมศึกษาที่ 3 - 4 ได้กำหนดดังนี้

### ชั้นประถมศึกษาที่ 3

1. หน้าที่พลเมือง ใหญ่จักหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น ใหญ่จักระเบียบการปกครองอำเภอและจังหวัด และรู้จักหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนนั้น ๆ

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, ประมวลศึกษาภาค 2 หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480, หน้า 8 - 9.

3. วันสำคัญ ไหฺรจกัวันสำคัญต่าง ๆ ของชาติและศาสนา กับหน้าที่อื่นจะพึงปฏิบัติต่อดวันสำคัญนั้น ๆ เช่น วันเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราว วันฉลองรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

4. ระบอบรัฐธรรมนูญ ไหฺรจกัสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวสยาม ตามบทบัญญัติต่าง ๆ แห่งรัฐธรรมนูญ

#### ชั้นประถมปีที่ 4

1. หน้าที่พลเมือง ไหฺรจกัหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติต่อครอบครัว ประชาคม ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น ไหฺรจกัระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และเทศบาล ตลอดจนหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการนั้น ๆ ถ้ามีโอกาสให้นักเรียนไปดูและฟังการประชุมในสภาจังหวัด และสภาเทศบาลด้วย

3. วันสำคัญ ไหฺรจกัวันสำคัญต่าง ๆ ของชาติ กับหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อดวันสำคัญนั้น ๆ เช่น วันเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันพระราชทานรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

4. ระบอบรัฐธรรมนูญ ไหฺรจกัสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวสยาม ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญ เป็นต้นว่า มีหน้าที่เคารพตอกกฎหมาย ปองกันประเทศชาติ เช่น เป็นทหาร และช่วยเหลือราชการ เช่น การเสียภาษีอากรและอื่น ๆ <sup>1</sup>

วิชาความรู้เรื่องเมืองไทย ไคกำหนดเนื้อหาวิชาซึ่งเป็นการส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย เช่น "การพาเที่ยวคูสดานที่ ไหฺรจกัพานักเรียนเที่ยวคูสดานที่ในบริเวณใกล้เคียง เพื่อส่งเสริมความรูรอบตัวบาง ความรู้ทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์บาง กับทั้งปลูกใจให้รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญด้วย"<sup>2</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, ประมวลศึกษาภาคพิเศษ ภาค 1 ตอนที่ 1 ประมวลการสอนชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480, หน้า 17 - 24.

<sup>2</sup>กระทรวงธรรมการ, ประมวลศึกษาภาค 2 หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480,





จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายให้นักเรียนระดับประถม ซึ่งเป็นการศึกษาภาค บังคับให้เรียนรัฐวิเทศหน้าที่ของการเป็นพลเมืองดีในระบบประชาธิปไตย กับพยายามปลูกฝังให้ นักเรียนมีความเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อความมั่นคงแห่ง รัฐธรรมนูญ

จากเนื้อหาในหลักสูตรและประมวลการสอน พ.ศ. 2480 จะเห็นว่า มีความสอดคล้องตามจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาประชาชนให้เป็นพลเมืองดีอย่างยิ่ง แต่ถ้ามองพิจารณาความ เหมาะสมในด้านอื่น ๆ จะพบว่า มีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ เป็นดังนี้

1. เนื้อหาสำหรับผู้เรียน เนื้อหาบางวิชายังไม่เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน เช่น เนื้อหา วิชาหน้าที่พลเมืองเป็นลักษณะนามธรรม และห่างไกลจากประสบการณ์ของผู้เรียน จึงยากแก่ การเข้าใจ และจะนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนี้วุฒิภาวะและวัยของเด็ก ยังไม่พร้อมที่จะพัฒนา ความคิดในค่านี เพราะเนื้อหายากเกินไป สูงเกินไปที่เด็กจะเรียนและรับได้ด้วยความเข้าใจ เด็กจะเรียนรู้เพียงการท่องจำเป็นส่วนใหญ่ ผลการศึกษา คือ นักเรียนอาจสอบไล่ได้ ตอบ เนื้อหาวิชาได้ แต่ปฏิบัติไม่ได้ ซึ่งไม่ตรงกับจุดมุ่งหมายที่ต้องการในเชิงปฏิบัติควบคู่กับทฤษฎี

2. จำนวนเวลาเรียนไม่เหมาะสมกับเนื้อหา คือ สัปดาห์หนึ่งกำหนดไว้เพียงหนึ่ง ชั่วโมง ซึ่งน้อยไป และวิธีการเรียนการสอนก็ใช้วิธีให้อ่านหนังสือท่องจำ และนำมาตอบ ซึ่ง จะไม่ได้ผลเชิงปฏิบัติแต่อย่างใด ฉะนั้น การปลูกฝังให้เกิดศรัทธาต่อการปกครองแบบประชา- ธิปไตย จึงมีอุปสรรคและเป็นปัญหาเรื้อรัง ในค่านการปลูกฝังความสำนึกในการเป็นพลเมืองดี ในระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลมาถึงการเป็นนักการเมืองที่ดีในระบบประชาธิปไตยด้วย

สรุปแล้ว หลักสูตรยังไม่เหมาะสมกับวัยและวุฒิภาวะของผู้เรียน และการสร้าง หลักสูตรฉบับนี้มุ่งวิชาการเป็นศูนย์กลาง ไม่คำนึงถึงผู้เรียนและผู้ใช้หลักสูตร ตลอดจนกลวิธี ที่จะถ่ายทอดความรู้ให้มีประสิทธิภาพ แม้จะพยายามร่างหลักสูตรเป็นเวลาถึง 5 ปี (พ.ศ. 2475 - 2479) การเรียนการสอนก็ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ และถ้า วิเคราะห์ในแง่ผู้เรียนว่า ผู้เรียนจะได้ความรู้ทักษะอะไรบ้าง ผู้เรียนในยุคนี้กับยุคก่อนที่จะมี การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งจุดมุ่งหมายของหลักสูตรแตกต่างกันจะได้อะไรต่างกันบ้าง ถ้ามองอย่างกว้าง ๆ แล้วพอจะกล่าวได้ว่า ในยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นจะได้ เนื้อหาวิชาพื้นฐาน คือ อ่าน เขียน เลข ใคล้ซึ่งกว่า เพราะวิชาเรียนน้อยกว่าและเรียนลึก

กว่า เช่น วิชาเลขคณิต เรียงเส้นหน้าไม้ นอกจากฝึกฝนให้เด็กพัฒนาด้านสติปัญญาแล้ว ยังนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวันอย่างเห็นได้ชัด เช่น การสร้างบ้านเรือนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนต่าง ๆ ด้วย แต่หลักสูตร พ.ศ. 2480 นี้ วิชาเลขเรียน บวก ลบ คูณ หาร จำนวนตัวตั้งไม่เกิน 1000 บวก ลบ คูณ หาร มาตรฐานเงินไทย ตะมา มะลายุ อินโดจีน จีน มาตรฐานเมตริกอย่างง่าย เช่น มาตรฐานชั่ง ตวง วัด บัญญัติไตรยางค์ชั้นเดียว ทำบัญชีการค้าอย่างง่าย ทำใบสำคัญรับเงิน และรายการรับและลงของให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่น<sup>1</sup>

จากเนื้อหาวิชาเลขคณิตในหลักสูตร พ.ศ. 2480 นี้ เป็นลักษณะพื้น ๆ คือ ให้อิทธิพลเป็น สามารถใช้ในชีวิตประจำวันได้บ้าง แต่ไม่กว้างไกลเหมือนหลักสูตรเดิมในแง่ที่นำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ เช่น ในการคำนวณการคิดหน้าไม้ในการก่อสร้าง เป็นต้น ถ้าจะพิจารณาการปลูกฝังวิชาอาชีพให้กับผู้เรียน จะพบว่า หลักสูตรใหม่นี้ในระดับประถมศึกษาไม่มีเรียนวิชาอาชีพเลย แต่จุดเด่นของหลักสูตรใหม่ก็มีอยู่บ้าง ที่เริ่มเห็นในการวางเป้าหมายที่จะปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตยให้กับประชาชน ซึ่งเหมาะสมกับสภาพการณ์สังคมไทยที่กำลังสู่สังคมประชาธิปไตย และจัดหลักสูตรให้ครบองค์ 3 ของการศึกษา ก็จัดได้ครบตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ คือ มีวิชาพลศึกษา สุขศึกษา ขึ้นเป็นครั้งแรกในหลักสูตรฉบับนี้ และมีข้อสังเกตว่าวิธีการให้ความรู้ และวิธีการสร้างหลักสูตร ยังไม่ได้นำหลักการหรือทฤษฎีการสร้างหลักสูตรสมัยใหม่ตามแบบอารยประเทศมาใช้ในประเทศไทย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, ประมวลศึกษามาตร 2 หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480,