

ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคบุกเบิก (ปี 2435-2475)

ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคบุกเบิกเริ่มต้นจากการตั้งกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2435 จนถึงยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบราชาธิปไตยไปสู่ระบบประชาธิปไตยปี พ.ศ. 2475 ในช่วง 40 ปีนี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้เริ่มวางระบบราชการจากระบบจตุสดมภ์มาสู่ระบบกระทรวง ขณะเดียวกันเปลี่ยนระบบข้าราชการจากผู้ที่ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องรับราชการมาสู่ผู้ที่รับเฉพาะบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมมาโดยเฉพาะจากสถาบันการศึกษา สถาบันการศึกษาในยุคแรก ๆ ที่จัดตั้งขึ้นจึงมีความมุ่งหมายเพื่อฝึกอบรมบุคคลเข้ารับราชการ ต่อมาเมื่อเปลี่ยนความมุ่งหมายไปเป็นการศึกษาเพื่อทวาราษฎร์ เพื่อตอบสนองความเป็นพลเมืองในรัฐทันสมัย ระบบการศึกษาจึงได้มีการจัดตั้งขึ้น จากนั้นระบบบริหารการศึกษา ระบบบริหารงานบุคคล และอื่น ๆ จึงตามมา อย่างไรก็ตามระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูพัฒนาการสืบเนื่องอย่างใกล้ชิดกับการเมืองและการปกครอง เพื่อความสะดวกในการดำตบเรือและการปกครอง เพื่อความสะดวกในการดำตบเรือและความเข้าใจ จึงขอแยกกล่าวออกเป็น 3 ตอนใหญ่ ๆ คือ

- ก. การเมืองและการปกครอง
- ข. การจัดการศึกษา
- ค. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

ก. การเมืองและการปกครอง

การเมืองและการปกครองของไทยในช่วง 40 ปี (ปี 2435-2475) นี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยแปรเปลี่ยนการปกครองจากระบบเก่ามาสู่ระบบใหม่ การปกครองระบบเก่าลงรากมาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถในปี พ.ศ. 1993 ที่เรียกว่า การปกครองแบบ "จตุสดมภ์" มาเป็นการปกครองแบบใหม่ตามแบบตะวันตก แต่ก็มีกรปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 และวิวัฒนาการตลอดมาจนถึงมีการอภิวัฒน์ครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2475

ในช่วง 40 ปีนี้เป็นการปกครองของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ถึง 3 รัชสมัยคือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2411-2453) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (2453-2468) และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (2468-2478) แม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นสมัยราชาธิปไตย แต่การปกครองก็เป็นไปในรูปแบบคณะบุคคลรวมปรึกษาหารือกันบริหารราชการ โดยมีพระมหากษัตริย์ นอกจากเป็นประมุขแล้ว ยังทำหน้าที่คล้ายกับนายกรัฐมนตรีในสมัยประชาธิปไตยอีกด้วย การบริหารราชการแผ่นดินในช่วงยุคบุกเบิกนี้พระราชมารกิจของพระมหากษัตริย์จึงมีมากมายเหลือคณานับ แม้ในการวินิจฉัยสั่งการซึ่งถกคิดเทียบกับยุคปัจจุบันนี้เป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ในยุคนั้นก็ถือเป็นหน้าที่ของพระองค์ท่าน อาทิ การจัดตั้งโรงเรียน การลงความเห็นในคดีความ การสร้างถนน เป็นต้น การที่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองบ้านเมืองให้เป็นผู้สุขสมสมัยนอกจากพระองค์ท่านบริหารราชการแผ่นดินตามทศพิธราชธรรมแล้ว การใ้รับการศึกษาแผนใหม่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้พระองค์ท่านทรงเอาใจใส่ในการปกครองบ้านเมืองให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไป และถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งในช่วงนั้นนอกจากปกครองโดยธรรมแล้ว ยังเป็นการบุกเบิกการบริหารประเทศโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก (Rule by Law) และการบริหารประเทศโดยใช้กฎหมายเป็นหลักนี้เองเป็นการหลอหลอมการปกครองจากแบบเชื้อชาติที่เผ่าชน (Tribe) มาเป็นการปกครองโดยถือประชาชาติ (Nation) เป็นหลัก และเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองแบบรัฐในอารักขามาเป็นการปกครองแบบรัฐเดี่ยว อันก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการในยุคต่อมา

#### รูปแบบการปกครองก่อนปี 2435

ก่อนที่จะมีการรวมหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเป็นกระทรวงในปี พ.ศ. 2435 นั้น ประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายกลางโหมกับฝ่ายพลเรือน ผู้บังคับบัญชาฝ่ายกลางโหมเรียกว่า สมุหกลาโหม มีหน้าที่รับผิดชอบฝ่ายทหารในเขตราชธานีทั้งหมด ผู้บังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนเรียกว่า สมุหนายก มีหน้าที่รับผิดชอบฝ่ายพลเรือนในเขตราชธานีทั้งหมดเช่นกัน ตำแหน่งทั้ง 2 เป็นตำแหน่ง

อัครมหาเสนาบดีมีศักดิ์เสมอกัน ส่วนงานของจตุสดมภ์ ซึ่งใช้เป็นรูปแบบในการปกครองราชธานี มาตั้งแต่สมัยปลายสมเด็จพระเจ้าอู่ทองมีเสนาบดีกรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา รับผิดชอบอยู่นั้นสังกัดฝ่ายพลเรือน

การแบ่งท้องที่การปกครองเป็นเขตราชธานี "ถ้าจะเทียบกับปัจจุบันก็คือ เขต จังหวัดราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร นครปฐม สุพรรณบุรี นครสวรรค์ ชัยนาท ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นาคครนายก และปราจีนบุรี"<sup>1</sup> ส่วนหัวเมืองที่อยู่นอกเขตราชธานีถือเป็นเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานคร การปกครองในเขตราชธานีจากแบบจตุสดมภ์มาเป็นแบบตั้งเป็นกรมเมื่อปี 2432 และยกฐานะเป็นกระทรวงเมื่อปี 2435 ส่วนการปกครองหัวเมืองนอกเขตราชธานีได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลกล่าวคือ รวมหลายหมู่บ้านเข้าเป็นตำบล หลายตำบลเข้าเป็นเมือง<sup>2</sup> และรวมหลายเมืองเข้าเป็นมณฑล มีสมุหเทศาภิบาล<sup>3</sup> เป็นผู้รับผิดชอบและมีคณะบุคคลร่วมกันบริหารราชการภายในมณฑลคือ ขาหลวงยุติธรรม ขาหลวงมหาดไทย ขาหลวงคลัง แพทย์ประจำมณฑล และเลขาธิการขาหลวงใหญ่ ต่อมาเมื่อมีการจัดการศึกษาในหัวเมืองจึงมีตำแหน่งขาหลวงกรรมการควย

<sup>1</sup> หลวงนรกิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 127.

<sup>2</sup> ต่อมาในรัชกาลที่ 6 มีประกาศลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2459 ให้เปลี่ยนเรียกว่าจังหวัด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

<sup>3</sup> ก่อนหน้านั้นเรียกว่า "ขาหลวงใหญ่" เพิ่งเรียกสมุหเทศาภิบาล ตามประกาศตั้งสมุหเทศาภิบาลลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2458, เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.





กรมวัง วาการในพระราชวังและกรมอื่น ซึ่งใกล้เคียงราชการในพระองค์  
จากแผ่นดิน

กรมเมือง วาการโปลิศและการบัญชีคนคือ กรมสุรศักดิ์และรักษาคนโทษ

กรมนา วาการเพาะปลูกและการค้าขาย ป่าไม้ บอแร

กรมทั้งหกนี้ตั้งตามตำแหน่งเดิมเป็นแต่เปลี่ยนหน้าที่ไปบ้าง ต้องตั้งเสนาบดี  
ขึ้นใหม่อีกหกกรม คือ

กรมพระคลัง วาการบรรณาธิการ และเงินที่จะรับจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น

กรมยุติธรรม ไคบังคับศาลที่จะชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาชญา นครบาล  
อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

กรมยุทธนาธิการ เป็นพนักงานที่สำหรับจะไคตรวจตรา จัดการในกรม  
ทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีบัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

กรมธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาเกี่ยวของในพระสูงส่ง ตำแหน่ง  
ที่พระยาพระเสด็จ และเป็น**บัญชาโรงเรียน** และโรงพยาบาล**ทั่วทั้งพระราช**  
**อาณาจักร**

กรมโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ซุกคลอง  
และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปภายหน้า

กรมมรุชาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด  
กฎหมาย และหนังสือราชการทั่วไป<sup>4</sup>

<sup>4</sup> "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรม  
ราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," วิทยากรย, เล่ม 35 ตอนที่ 12, หน้า 2717-36.

กรมเมื่อนั้น ตอขายฐานะเป็นกระทรวงแล้วได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงนครบาล และกรมยุทธนาธิการ เมื่อตั้งเป็นกระทรวงแล้วไปรวมอยู่กับกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีหน้าที่ทางทหารและปกครองบังคับบัญชาทหาร มีตอบังคับบัญชาหัวเมืองอีกต่อไป และมีมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (2440) แล้ว กระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายรับผิดชอบปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร และใน พ.ศ. 2457 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขถึง 5 ครั้ง แต่หลักการใหญ่คงเหมือนเดิม กฎหมายฉบับนี้ไ้ระบุหน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอไว้ด้วย 1 ใน 8 ประการของหน้าที่นั้นคือ "บำรุงการศึกษา"

มาตรา 124 กรมการอำเภอต้องปรึกษาควยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษามในท้องที่ที่มีพระภิกษุสงฆ์ เป็นคน ช่วยกันแนะนำและจัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้พอเพียงแก่เด็กในอำเภอนั้น

มาตรา 125 กรมการอำเภอต้องตรวจตราปรึกษาควยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษามในท้องที่จัดบำรุงการสั่งสอนอย่าให้เสื่อมทราม

มาตรา 126 กรมการอำเภอต้องคอยชี้แจง ตักเตือนแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บิคา มารค และผู้ปกครองเด็กให้ส่งบุตรหลานไปเล่าเรียน<sup>5</sup>

จากกฎหมายฉบับนี้ไ้กระตุนให้ท้องที่ต่าง ๆ เอาใจใส่ในการจัดการศึกษาจนรัฐบาลเห็นว่าพอจะออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนส่งบุตรหลานมาเรียนได้แล้ว ในที่สุดรัฐบาลจึงไ้ได้ออกกฎหมายการศึกษาภาคบังคับขึ้นนั้นคือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

<sup>5</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457," กฎหมายเกี่ยวกับบริหารการศึกษา, ข้าเลื่อง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์ รวบรวม (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 143-144.

ในปีที่ประกาศตั้งกระทรวงนั้นเองได้มีประกาศตั้งเสนาบดีสภาด้วย เพื่อเป็นที่ประชุมเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นราชการของทุกกระทรวง เพื่อให้การงานได้ประสานกันและใคร่รวมกันให้ความคิดเห็น การงานจะได้ดำเนินไปโดยรอบคอบ เรียบร้อย หากจะมีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2437 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา รัฐมนตรีสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกคือ เสนาบดีจากกระทรวงหรือผู้แทน ประเภทที่ 2 คือ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า 12 คน รัฐมนตรีสภามีหน้าที่ถวายคำปรึกษาตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร หรือรัฐมนตรีสภาเองขอให้มีคำปรึกษาหรือโดยมีสมาชิก 3 คนให้คำรับรอง นอกจากนี้รัฐมนตรีสภายังมีหน้าที่ในการพิจาราร่างกฎหมาย ในรัชกาลที่ 7 รัฐมนตรีสภาได้แปรรูปมาเป็นอภิรัฐมนตรีสภามีหน้าที่ "สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงพิจาราราชการทั้งปวงเป็นนิตย จะได้เป็นกำลังแก่การที่จะทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง พระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นประธานในที่ประชุม"<sup>6</sup>

## 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งแรกจัดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การที่พระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากเจ้าครองนครมาเป็นให้มีสมุหเทศาภิบาลรับผิดชอบ และผลัดเปลี่ยนตัวบุคคลกันได้ นับว่าเป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญอย่างยิ่งยอนไปกว่าการเลิกทาส การจัดการศึกษาหรือการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ เพราะเป็นการขัดผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในแต่ละท้องถิ่น กว่าพระองค์จะทรงปรับปรุงแก้ไขได้สำเร็จก็ต้องใช้เวลาถึง 13 ปีคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437 จนถึงปี พ.ศ. 2449 โดยในปี พ.ศ. 2437 ได้เริ่มทรงจัดตั้งมณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี และมณฑลราชบุรี ปีรุ่งขึ้นทรงจัดตั้งมณฑลนครไชยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลภูเก็ต ขณะที่มีการปรับปรุงมณฑล

<sup>6</sup> หลวงบริหารนรกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 134.

ไกลเขตราชธานีที่มีการปรับปรุงหัวเมืองประเทศราชให้เตรียมพร้อมที่จะจัดตั้งรูปแบบมณฑล  
เหมือนกันทั่วประเทศ แต่เป็นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่รีบประเพณีการปกครองบ้านเมือง  
ของแต่ละท้องถิ่น เช่น ในปี พ.ศ. 2443 ได้ประกาศกฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็น  
ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119

หมวดที่ 1 วาดวยเมืองและเซตรมณฑล

ข้อ 1 ให้รวมเมืองเชียงใหม่และเมืองขึ้นเรียกว่า นครเชียงใหม่ 1  
ให้รวมเมืองน่านแถมเมืองขึ้นเรียกว่า นครน่าน 1  
ให้รวมเมืองลำปางแถมเมืองขึ้นเรียกว่า นครลำปาง 1  
ให้รวมเมืองลำพูนและเมืองขึ้นเรียกว่า นครลำพูน 1  
เมืองแพร่ 1 เป็นมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้อ 2 ให้จัดเมืองขึ้นชั้นนอกของเมืองนครเชียงใหม่เป็น 2 บริเวณ  
คือ รวมเมืองเชียงราย เมืองเชียงแสน เมืองป่าเป้า เมืองหนองขวาง เมือง  
ฝากเป็นบริเวณหนึ่งเรียกว่า เชียงใหม่เหนือ รวมเมืองขุนยวม เมืองแม่ออน  
เมืองงาย เป็นบริเวณหนึ่งเรียกว่า บริเวณเชียงใหม่ตะวันตก

ข้อ 3 ให้รวมเมืองขึ้นชั้นนอกของนครน่านคือ เมืองเชียงของ เมือง  
คอบ เมืองเม็ง เมืองเชียงคำ เมืองเชียงแแดง เมืองเชียงดม เมืองเชียงฮอน  
เมืองเงิน หรืออุสาวดี เป็นบริเวณหนึ่งเรียกว่า บริเวณน่านเหนือ

หมวดที่ 2 วาดวยการปกครองท้องที่

ข้อ 4 ให้ใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 111 (2440) ทุก  
มาตรา แต่ให้เปลี่ยนแปลงคำตามพื้นที่ดังนี้ คือ

คำว่า ขุนหลวงเทศาภิบาล	ให้เปลี่ยนเป็น ขุนหลวงใหญ่
คำว่า ผู้ว่าราชการเมือง	ให้เปลี่ยนเป็น เกษนามหลวง
คำว่า อำเภอ	ให้เปลี่ยนเป็น แขวง
คำว่า ภู่านัน	ให้เปลี่ยนเป็น แคว้น
คำว่า ผู้ใหญบาน	ให้เปลี่ยนเป็น แกบ่าน <sup>7</sup>

<sup>7</sup> ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 17 หน้า 389 "กฎเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119".



การปกครองแบบนี้ตามกฎหมายสันนิษฐานเรียกว่า "เคาสนามหลวง" กล่าวคือ  
ในนครหรือหัวเมืองหนึ่งให้มีข้าราชการ 3 นาย รวมเรียกว่า "เคาสนามหลวง"  
คือ

1. เจ้าผู้ครองนครหรือผู้ครองเมือง
2. ขาหลวงประจำนครหรือเมือง
3. ขาหลวงผู้ช่วย

ตำแหน่งข้างตนเลือกสรรผลัดเปลี่ยนกันแล้วแต่ในหลวง

ให้มีข้าราชการชั้นรอง เคาสนามหลวงเป็นผู้ช่วยราชการในเคาสนาหลวง  
เรียกว่า เสนาบดี 6 ตำแหน่งคือ ตำแหน่งมหาดไทย ยุติธรรม นา คลัง ทหาร  
และวัง<sup>8</sup>

"หน้าที่ตำแหน่งมหาดไทยมีหน้าที่ทางจดหมาย ทะเบียน ธรรมการ ปกครอง  
ท้องที่ พาหนะ งานธรรมการคือ การกุศล การวัด การศึกษา และการโรงพยาบาลและ  
การพิธี การรับรอง"<sup>9</sup>

ข้าราชการทั้งหมดได้รับเงินเดือนตามชั้น ชั้น และอันดับซึ่งตราไว้ในกฎหมายคือ  
อาทิ ตำแหน่งขาหลวงใหญ่ ชั้น 1 อัตราเงินเดือน 1,200-1,600 บาท เพิ่มปีละ 200 บาท  
เวลารับราชการ 3 ปี ตำแหน่งขาหลวงใหญ่เป็นชั้นเอก ส่วนตำแหน่ง "เมืองเสนาทกตำแหน่ง"  
เป็นชั้นตรี ชั้น 2 อัตราเงินเดือน 120-160 บาท เพิ่มปีละ 20 บาท เวลารับราชการ 3 ปี  
เช่นกัน

การปกครองแบบ "เคาสนามหลวง" นี้ ในที่สุดก็แปรรูปมาเป็นการปกครองแบบ  
เทศาภิบาลเต็มรูป และเปลี่ยนใช้ฉันทลตตะวันตกเฉียงเหนือเป็นฉันทลพายัพ

เมื่อท้องถิ่นต่าง ๆ เจริญขึ้นก็มีการประกาศรวมเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นมณฑลมาก  
ขึ้นในปี พ.ศ. 2467 มีถึง 18 มณฑล แล้วยุบลงครึ่งหนึ่งเหลือ 14 มณฑล และในที่สุดก่อนมี

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 28, 29, 30, หน้า 400.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 44, หน้า 400.

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คงมีมณฑลเหลือ 10 มณฑล ทั้งนี้เพราะ  
มณฑลและจังหวัดตามที่แบ่งเขตไว้แต่เดิมนั้น เวลานี้การคมนาคมสะดวกขึ้นมากแล้ว พอที่  
จะรวมการปกครอง บังคับบัญชาใคกว้างขวางยิ่งขึ้นแล้ว เป็นการสมควรที่จะยุบรวมมณฑล  
และจังหวัด เพื่อประหยัดรายจ่ายเงินแผ่นดินลงไบบ้าง<sup>10</sup>

ส่วนมณฑลกรุงเทพฯ ได้จัดรูปแบบการปกครองและการบริหาร เป็นพิเศษขึ้นกับ  
กระทรวงนครบาล มิได้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย นับเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษตั้งแต่  
ยุคบุกเบิกมาแล้ว

เรื่องการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักการสำคัญยิ่งในการปกครองและการบริหาร  
เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคย่อมตั้งส่วนราชการและ  
บุคลากรตามเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ตั้งแต่เมื่อมีการยุวมณฑลและจังหวัดปี พ.ศ. 2475 ได้มีการ  
ประกาศยุบรวมศาล<sup>11</sup> ยุบรวมกองต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรราชการประจำมณฑลและ  
จังหวัดต่าง ๆ<sup>12</sup> และมีการเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาบังคับตามท้องถิ่น  
นั้น ๆ ตามไปด้วย

"สำหรับตำบลที่ใดประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แล้ว  
เป็นอันว่าการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงใดโอนสังกัดขึ้นมณฑล  
และจังหวัดตามลำดับ ตรงกับทำเนียบท้องถิ่นของทางราชการฝ่ายบ้านเมืองตั้งแต่วันที่ 1

<sup>10</sup> "ประกาศเรื่องยุบรวมท้องถิ่นบางมณฑลและบางจังหวัด," ปชศ. 44/2474,  
หน้า 443.

<sup>11</sup> "ประกาศเรื่องยุบรวมศาล," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 44 พ.ศ. 2474,  
หน้า 487.

<sup>12</sup> "ประกาศยุบและรวมกองต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรราชการประจำมณฑลและ  
จังหวัดต่าง ๆ," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 44 พ.ศ. 2474, หน้า 795.

เมษายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป<sup>13</sup>

### 3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในยุคบุกเบิกมี 2 รูปคือ การปกครองแบบสุขาภิบาลและการปกครองแบบนครบาล

#### ก. การปกครองแบบสุขาภิบาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นนักปกครองที่เล็งเห็นการณ์ไกล ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมือง จึงได้ทรงจัดตั้งรูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาลขึ้นในชั้นแรกจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ ก่อนในปี พ.ศ. 2440 และต่อมาได้เริ่มขยายไปในหัวเมือง โดยได้ทรงจัดให้มีขึ้นครั้งแรกที่ตำบลทาดลอม จังหวัดสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2448 เมื่อทรงเห็นว่าได้ประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลแพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้นเป็นกฎหมายที่ใช้ทั่วราชอาณาจักร (นอกจากมณฑลกรุงเทพฯ) - แต่ให้ถือเอากฎทำตามความเหมาะสมเป็นแห่ง ๆ ไป และได้แบ่งเขตอำนาจของการสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สุขาภิบาลสำหรับเมือง ซึ่งจัดขึ้นในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งเมือง สุขาภิบาลประเภทนี้ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองตามพระราชบัญญัติจัดเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้ระบุนหน้าที่ให้จัดการศึกษาด้วย

2) สุขาภิบาลสำหรับตำบล ซึ่งจัดเป็นเฉพาะเป็นตำบล ๆ ไป สุขาภิบาลรูปนี้ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้และตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทนและยังคงบังคับใช้อยู่จนบัดนี้

<sup>13</sup> "ประกาศกระทรวงธรรมการ เรื่องการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 สำหรับท้องที่ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตามประกาศเรื่องการยุบรวมท้องที่บางมณฑลและจังหวัด ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474," เรื่องเดิม, หน้า 508.

ข. การปกครองแบบนครบาลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล ซึ่งรับผิดชอบบริหารมณฑลกรุงเทพฯ ทั้งหมด มณฑลกรุงเทพฯ มีจังหวัดขึ้นอยู่กับ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ พระประแดง (นครเขื่อนขันธ์) และมีนคร เฉพาะจังหวัดพระนครและธนบุรีมีกรมพระนครบาล มีเจ้ากรมระดับอธิบดีเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชาแทนสมุหเทศาภิบาล ส่วนจังหวัดที่เหลือมีนครบาลจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จึงได้นำกฎหมายนี้ มาบังคับใช้กับมณฑลกรุงเทพฯ ด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 จึงได้รวมกระทรวงนครบาล เข้ากับกระทรวงมหาดไทย

#### ข. การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาในยุคบุกเบิกเป็นเรื่องของความอดุสสาหะ วิริยะของคณะบุคคล ผู้มีความคิดริเริ่มและมีโอกาสนำความคิดนั้นมาปฏิบัติให้ดีที่สุดเท่าที่สภาพสังคมยุคนั้นจะเอื้อให้ บุคคลคณะนี้มีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้นำ นอกจากนี้มีสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ สมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นต้น การที่การศึกษาของไทยเป็นปึกแผ่นดังที่เห็นอยู่ใน บัดนี้ เป็นเพราะความมีสายตาไกลของบุคคลเหล่านี้ และสิ่งที่ท่านริเริ่มไว้ดีในบางเรื่อง พวกเราก็มิได้สืบทอดเจตนารมณ์นำมาปฏิบัติให้บรรลุผล เช่น การฝึกหัดกรมบุคคลากรในสาย งานต่าง ๆ ซึ่งควรให้สถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ การฝึกหัดครูฝึกหัดกรรมซึ่งสอดคล้องกับอาชีพ ของคนไทย การสอนเรื่องการอาชีพควบคู่ไปกับการเรียนสายสามัญ การให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา เอง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เราขาดการตรวจสอบ ทบทวน วิจัยจริงโดยเฉพาะในยุคประชาธิปไตย จนในยุคประชาธิปไตยใหม่ (พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา) เมื่อมีการตรวจสอบ ทบทวนกันจึง ต้องมีการปฏิรูปการศึกษากันอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อศึกษาในแง่พฤติกรรมกรรมการบริหารก็เป็นเพียง การยอมรับไปห้ามรดกในอดีตซึ่งนักการศึกษายุคบุกเบิกของเราได้วางรากฐานไว้แล้ว

การที่โคกฉาวเรื่องการจัดการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ไว้ด้วย ก็เป็นลักษณะปรกติ ของการบริหารงานทั่วไปที่ควรจะมีการจัดส่วนงานก่อนจัดส่วนคน และเพื่อให้เข้าใจการจัด

การศึกษานุกุลเบ็ญ จึงได้ศึกษาเรื่องการจัดการศึกษาเบื้องต้นที่กระทรวงธรรมการไว้ด้วย และจากการจัดการศึกษานี้เองทำให้มองเห็นการจัดบริหารงานบุคคลไปข้าง

การจัดการศึกษาเบื้องต้นที่กระทรวงธรรมการ (พ.ศ. 2414-2435)

ก่อนประกาศตั้งกระทรวงธรรมการนั้นสถาบันที่จัดการศึกษาของไทยคือ วัด และวัง แต่ก็เป็นการจัดเพื่อรับใช้วัดหรือวังมากกว่ารับใช้สังคมหรือประเทศชาติ สถาบันการศึกษาที่เรียกกันว่า "โรงเรียน" หรือเรียกเป็นศัพท์กลาง ๆ ว่า "สถานศึกษา" ในความหมายปัจจุบันนี้เพิ่งได้ตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เมื่อปี พ.ศ. 2414 คือเมื่อ 105 ปีมาแล้ว และในครั้งแรกก็ยังเรียกว่า "โรงเรียน" ส่วนครูผู้สอนได้จากกรมอาลักษณ์ โดยได้รับพระกรุณาแต่งตั้งให้เป็นขุนนางพนักงานได้รับเงินเดือนเป็นประจำ

...จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโรงเรียนขึ้นไว้ในพระราชวัง แล้วจัดคนในกรมอาลักษณ์ตั้งให้เป็นขุนนางพนักงานสำหรับเป็นครูสอนภาษาไทยและคฤหาสน์ ขนบธรรมเนียมราชการ พระราชทานเงินเดือนให้ครูสอนให้สมควรจรรยา ไซ้จาย ส่วนผู้เรียนหนังสือนั้นจะพระราชทานเสื่อผ้า เครื่องนุ่งห่มกับเบี้ยเลี้ยง กลางวันเวลาหนึ่งทุกวัน ครูสอนนั้นให้สอนโดยอาการเรียบร้อย ไม่ให้คาตีหยาบคาย<sup>14</sup>

ต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนขึ้นอีก 4 แห่ง รวมกับแห่งแรกเป็น 5 แห่ง โรงเรียนทั้งหมดสังกัดกรมมหาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากก่อนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองปี พ.ศ. 2435 ยังคงถือธรรมเนียมการปกครองแบบโบราณคือ ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเข้ารับราชการ และผู้ที่เข้ารับราชการเป็นขุนนางก็ต้องฝึกจากกรมมหาดเล็กก่อน

<sup>14</sup> "ประกาศเรื่องโรงเรียน," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, จ.ศ. 1236, หน้า 257.

โรงเรียนทั้ง 5 แห่ง คือ

1. โรงเรียนหลวงของพระยาศรีสุนทรโวหาร
2. โรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก ที่พระตำหนักสวนกุหลาบ
3. โรงเรียนท่าแพนที่
4. โรงเรียนของพระเจ้าลูกยาเธอ
5. โรงเรียนปริยัติธรรม ที่เก๋งหน้าวัดพระศรีรัตนศาสดาราม<sup>15</sup>

หลักสูตรและการสอนของแต่ละโรงเรียนแตกต่างกันไปตามจุดหมายของการตั้งของแต่ละโรงเรียน อย่างไรก็ตามหลักสูตรที่ใช้อยู่ในสมัยแรกจัดการศึกษานี้หนังสือชุดแบบเรียนหลวง<sup>16</sup> ของพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) การสอบไล่คือไล่ตามหนังสือ ซึ่งมี 2 ชั้นคือ ประโยคหนึ่ง และประโยค 2 ประโยคหนึ่งไล่ตามแบบเรียนหลวงจนครบทุกเล่ม (คือ ชั้นละเล่มเรียกชั้นตามชื่อหนังสือ) ก็นับว่าได้ประโยค 1 หรือจบชั้นตน

...แต่ตามหลักฐานปรากฏว่า มีน้อยคนที่จะเรียนจบทั้ง 6 เล่ม โดยมากเรียนได้เพียง 3 เล่ม ทั้งนี้เพราะกระแสรวงต่าง ๆ กำลังรุ่งเรืองจัดการงาน ท่องการเสมียนน้อยมาก นักเรียนที่เรียนพออ่านออกเขียนหนังสือได้ก็หาตำแหน่งใด จึงไม่มีใครอยู่เล่าเรียนจนจบวิชาที่สอน พวกก็ออกไปสมัครรับราชการเสียมาก เมื่อใดทราบความคั่งนี้เจ้าหน้าที่อำนวยการศึกษามีพระยาศรีสุนทรโวหารและพระโอรสท้าวทิจ (แถม) เป็นคุณปรึกษาเห็นว่าการที่จะจัดฝึกสอนให้นักเรียนมีความรู้สูงขึ้น จำต้องให้นักเรียนอยู่เล่าเรียนจนจบและวิธีที่จะให้ไปทำตามความประสงค์นั้นจะต้องมีการสอบไล่หนังสือไทยท่านองเกี่ยวกับพระสงฆ์สอบพระปริยัติธรรมปีละครั้ง ผู้ใด

<sup>15</sup> หลวงบำเหน็จวรสาร, "ประวัติการศึกษาของประเทศสยาม," วิทยากร, เล่ม 35, ตอน 9, พ.ศ. 2478, หน้า 1991.

<sup>16</sup> หนังสือชุดแบบเรียนหลวงมี 6 ตอนคือ มูลบทบรรพกิจ วาหนิตินิกร อักษรประโยค สังโยคพิธาน ไวพจน์พิจารณ์ และพิศาลการันต์ การถือแบบเรียนเป็นหลักสูตรนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ยังเป็นมรดกตกทอดมาถึงครูไทยส่วนใหญ่จนทุกวันนี้.

ดูคุณใดก็ได้ใบสำคัญแสดงว่ามีภูมิจึงชั้นนั้น ๆ เพื่อเจ้ากระทรวงที่จะแต่งตั้งจะได้  
 ภูวาควรรับคนที่ใดเลาเรียนถึงชั้นไหน นักเรียนจะใดเลาเรียนถึงชั้นนั้น<sup>17</sup> เมื่อ  
 ปรึกษาเห็นชอบพร้อมกันจึงนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบใตฝ่าละอองธุลี  
 พระบาท ก็ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย จึงโปรดให้คิดแบบวิธีสอยใดหนังสือไทย  
 จีน และทรงตั้งชาวหลวงสอยใดเมื่อ ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427)...<sup>18</sup>

ในปีรุ่งขึ้นจึงโปรดให้จัดตั้งประโยค 2 เพิ่มขึ้นสำหรับความรู้ที่จะออกไปรับราชการอีก  
 ประโยคหนึ่ง นักเรียนที่สอยใดใดประโยคคนแล้วเขาเรียนต่อไปได้ กำหนดวิชาที่จะสอย  
 ในชั้นประโยค 2 มี 8 อย่าง คือ

1. ลายมือหวัดและบรรจง
2. เขียนหนังสือใช้ตัว วางวรรคถูกต้องตามใจความไม่ตองดูแบบ
3. ทานหนังสือที่นึก คัดจากลายมือหวัด
4. คัดสำเนาความและย่อใจความ
5. วิชาเลข
6. ทำบัญชี
7. แต่งแก้กระทู้ความร้อยแก้ว

<sup>17</sup> แนวความคิดนี้ยังคงปฏิบัติอยู่ในวงราชการไทย กล่าวคือ ก.พ. เป็นผู้กำหนด  
 ตำแหน่งว่า ตำแหน่งใดควรจะมีผู้มีความรู้ในสาขาใด และได้ศึกษาหลักสูตรนั้นเรียกก็มี ควร  
 จะได้รับเงินเดือนเท่าไร ผู้ที่ไม่เข้าใจก็หว่า ก.พ. ไปกำหนดค่าวิชาเขาทำ และมีสถาน  
 ศึกษาบางแห่งโดยเฉพาะของเอกชนนำผลการรับรองนี้ไปโฆษณากิจการของตน (เช่น  
 วิทยาลัยเทคนิคสยามในวารสารการศึกษาเอกชน หน้าปกหลังด้านใน ฉบับเดือนมีนาคม  
 2519) ว่า "ก.พ. รับรองแล้ว" แท้จริงการรับรองหลักสูตรเป็นเรื่องของหน่วยงานจัด  
 การศึกษา ส่วน ก.พ. เพียงพิจารณากำหนดเงินเดือนของผู้สำเร็จตามหลักสูตรต่าง ๆ ว่า  
 อจบรรจุเข้ารับราชการในอัตราเงินเดือนในระดับตำแหน่งใดเท่านั้น

<sup>18</sup> หลวงบำเหน็จวรสาร, เรื่องเดิม, หน้า 1993.

8. แต่งจดหมาย<sup>19</sup>

ผู้ที่<sup>๒๑</sup>เป็นครูยุคแรกเกือบทั้งหมดเป็นผู้ที่จบการศึกษาไม่ประโยคหนึ่งก็ประโยค 2  
แทบทั้งสิ้น ตามประกาศตั้งโรงเรียนมูลศึกษาของแผนกศึกษาธิการหลังจากตั้งกระทรวงแล้ว  
เป็นหลักฐานยืนยันเรื่องนี้

ควยพระปลัดศึกษาศาสนาพระอารามวัดราชบุรณคร มีลิขิตมาว่า ไครรวบรวม  
กุดบุตรมาเดาเรียนหนังสือไทยตั้งเป็นโรงเรียนขึ้น ไทพระเกริน นักเรียนประโยค  
2 เป็นอาจารย์ เปิดโรงเรียนสอนมาตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน ร.ศ. 116 มีนักเรียน  
40 คน ขอขึ้นทะเบียนตอกรมศึกษาธิการ<sup>20</sup>

ควยพระครูธรรมวิจารย์นุชช่วยอุปการะและอุปการะวงศ์ศรีสุตารามมีลิขิตมาว่า  
ไครรวบรวมกุดบุตรไทเรียนหนังสือไทยตั้งเป็นโรงเรียนขึ้น ไทพระทับ นักเรียน  
ประโยค 1 เป็นอาจารย์ เปิดสอนโรงเรียนมาแต่วันที่ 1 สิงหาคม ร.ศ. 116 มี  
นักเรียน 20 คน ขอขึ้นทะเบียนตอกรมศึกษาธิการ<sup>21</sup>

เมื่อมีการจัดการศึกษาไปยังหัวเมืองในยุคต่อมา ในปี พ.ศ. 2454 ครูผู้สอน  
ส่วนใหญ่ก็คือ พระภิกษุสามเณรผู้เรียนในระดับประถมศึกษา

โรงเรียนประทุมนาเตย ตั้งที่วัดเกาะดอนไทรงาม ตำบลนาเตย อำเภอ  
ทุ่งมะพร้าว สามเณรสาม นักเรียนประถมโรงเรียนประชาบาล เป็นครู มีนักเรียน  
61 คน เงินเดือนและเครื่องเดาเรียนไคจากราษฎรตำบลนาเตย ตำบลตาซอ  
ตำบลบางคี่ และตำบลบางทอง แขวงอำเภอตะกั่วทุ่ง ช่วยกันบำรุงรักษา<sup>22</sup>

<sup>19</sup> "ประกาศกรมศึกษาธิการ," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, จ.ศ. 1246  
(พ.ศ. 2428), หน้า 525.

<sup>20</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14, ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440), หน้า 317.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 543.

<sup>22</sup> "ชาวการศึกษามณฑลภูเก็ต," วิทยากร, เล่ม 10, ตอน 12, 10,  
ร.ศ. 128-129, หน้า 801-803.



ผลประโยชน์ของผู้สขได้ไ้ในยุคแรกนั้นนอกจากเข้ารับราชการและเข้าเป็น  
 ครุแล้ว (ซึ่งส่วนใหญ่มีไชวราชการ)

ถ้าเป็นไพร่หลวง หรือไพร่สมุกรมใด ๆ ก็จะมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขาด  
 จากสังกัดเดิม ไ้หนึ่งสี่ปีพมผู้กตลอคฤวิต ถ้าเป็นผู้จ้รับราชการสนองพระ  
 เษพระคุณก็ทรงพระกรุณาชบเกล้าฯ เลียงตามสมควรแก่คุณานุรูปทุกคน ถ้าไม่  
 สมุ้ตรจ้รับราชการจะทำการใด ๆ ก็จะมีทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้  
 ไม่ขัดขวาง<sup>23</sup>

อาศัยเหตุที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ อุดหนุนการเล่าเรียนดังกล่าว โรงเรียน  
 ที่ตั้งขึ้นแล้วจึงมีนักเรียนไปเข้าเรียนมาก โดยเฉพาะโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบมี  
 นักเรียนทั้งที่อยู่ประจำและไปกตบรวมหลายร้อยคน นักเรียนที่สอบวิชาไ้จะเข้ารับราชการ  
 ในกระทรวงไหน เจ้ากระทรวงก็ยินดีรับเข้าทำราชการทุกกระทรวง แต่โรงเรียนพระ  
 ตำหนักสวนกุหลาบเป็นโรงเรียนสำหรับฝึกหัดคนเข้ารับราชการโดยเฉพาะ ไม่แพร่หลาย  
 ออกไปให้เป็นประโยชน์ถึงราษฎรทั่วไป จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงต่อไปอีก  
 แต่ขึ้นมาก็มีโรงเรียนขึ้นตามวัดหลายแห่งทั้งในกรุงและหัวเมือง โรงเรียนหลวงสำหรับ  
 ราษฎรโรงเรียนแรกตั้งขึ้นที่วัดมหรณพาราม แต่พอตั้งขึ้นก็เกิดความขัดข้องของควยผู้คนพากันตื่น  
 ควยความเข้าใจผิด คิดว่าราชการจะเก็บเอาเด็กเป็นทหาร จึงต้องโปรดเกล้าฯ ให้มี  
 ประกาศชี้แจงเพื่อให้เข้าใจและหายตกใจ<sup>24</sup>

เหตุที่ต้องตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดนั้น เนื่องจากประเพณีโบราณ วัดเป็นโรงเรียน  
 และพระเป็นครุ ทั้งพระและศิษย์มีผลประโยชน์เกี่ยวพันกันอยู่ หากจะไปตั้งที่อื่นนอกวัดก็จะ  
 ขัดกับประเพณีเดิม อาจเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นในยุคแรกเริ่ม และอีกประการหนึ่งการที่จะตั้ง  
 โรงเรียนหลวงขึ้นต่างหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก เมื่อตั้งในวัดก็จะไ้อาศัยที่ดินและ  
 ศาลาซึ่งมีอยู่แล้ว ทั้งที่ตั้งทำเลก็เหมาะ เพราะวัดเป็นศูนย์กลางของชุมชนอยู่แล้ว

<sup>23</sup> "ประกาศกรมศึกษาธิการ," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, จ.ศ. 1246,  
 หน้า 525. คูเรื่องไพร่หลวง ไ้สม ในตอน ค. ของบทนี้ หน้า

<sup>24</sup> "ประกาศตั้งโรงเรียน," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, จ.ศ. 1246,  
 หน้า 165.

## ตั้งกรมศึกษาธิการ

เมื่อได้ทีก็ให้โรงเรียนขึ้นตามพระอารามใหญ่น้อยออกไปไม่ช้า ภายในเวลา 2-3 ปีโรงเรียนหลวงใดแพร่หลายออกไปเป็นอันมาก ทรงพระราชดำริเห็นว่า โรงเรียนหลวงใดเจริญขึ้นมากแล้ว แต่หน้าที่จัดการโรงเรียนสำหรับประชาชนเป็นราชการฝ่ายพลเรือน มีตั้งพระราชเมื่อแรกตั้งโรงเรียนปี พ.ศ. 2414 เป็นการฝึกอบรมคนเข้าเป็นทหารมหาดเล็ก เมื่อการศึกษาเจริญขึ้น จึง

...ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงาน ซึ่งสำหรับจัดการเล่าเรียนทั้งปวง รวมเป็นกรม 1 เรียกว่า กรมศึกษาธิการ ซึ่งผู้ได้รับกระแสพระราชดำริเป็นหัวหน้าพนักงานจัดการเล่าเรียนเป็นตำแหน่งขาหลวงบัญญัติจากการศึกษา และให้หญิงใดรับราชการอยู่ในพนักงานจัดการเล่าเรียนทั้งปวงสังกัดขึ้นอยู่ในกรมศึกษาธิการตามตำแหน่ง ซึ่งได้รับราชการนั้นทุกคน ในกรมศึกษาธิการนี้เป็นกรม 1 ในราชการฝ่ายพลเรือนเหมือนกับกรมอื่น ๆ สืบไป ประกาศมา ณ วันศุกร์ เดือน 6 ขึ้น 15 ค่ำ ปีมะเมีย พุทธศักราช 1249 (พ.ศ. 2430)<sup>25</sup>

เมื่อได้ประกาศตั้งกรมศึกษาธิการแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงบัญชาการกรมศึกษาธิการ

ในปี พ.ศ. 2433 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบวิชาตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดเกี่ยวกับข้อปฏิบัติเป็นทั้งแผนการศึกษา หลักสูตร การวัดผล การแนะแนวทาง ประกอบอาชีพพร้อม กล่าวคือให้เลิกการสอบปีละครั้งและเลิกการสอบแบบประโยคหนึ่งและประโยค 2 เสีย มาสอบปีละ 2 ครั้งคือ สอบในเดือนตุลาคมและเดือนมีนาคม ให้แบ่งการสอบออกเป็น 3 ประโยค ประโยคละ 3 ชั้น ส่วนการสอบวิชาความรู้ในภาษาอังกฤษมี 6 ชั้น มีหลักสูตรต่างหากออกไป การสอบนี้เปิดทั่วไปไม่ว่าไพร่สังกัดกรมใดหรือ

<sup>25</sup> "ประกาศตั้งกรมศึกษาธิการ จ.ศ. 1249," เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมราชสมบัติครบ 100 ปีในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้รวบรวมจัดพิมพ์ (พระนคร : โรงพิมพ์จุฬารัฐสภา, 2511), หน้า 38. (ในการอ้างอิงคราวต่อไปจะเขียนเพียง เอกสาร...)

นักเรียนสังกัดโรงเรียนใด โดยกรมศึกษาธิการจะแจ้งสนามสอบและกำหนดเวลาให้ทราบ เป็นคราว ๆ ผู้ที่สอบได้ประโยคใด ชั้นใด กรมศึกษาธิการจะออกใบประกาศนียบัตรให้ โดยลงชื่ออธิบดีกรมศึกษาธิการและอาจารย์ผู้ควบคุมการสอบ ให้ใช้ใบประกาศนียบัตรนี้เป็น เครื่องแสดงตนว่าผ่านไพร่แล้ว แต่ก็ยังต้องสังกัดกรมศึกษาธิการอยู่ ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก การปกครองในครั้งนั้น ต่อเมื่อไปรับราชการในกรมใดจึงจะแจ้งให้กรมศึกษาธิการทราบ เพื่อแห่งจำหน่ายออกจากบัญชี<sup>26</sup>

การศึกษาที่ได้จัดอยู่ในเวลานั้นแพร่หลายอยู่ในเขตพระนครเท่านั้น ยังไม่แพร่ หลายไปยังนอกเขตพระนครและหัวเมือง โดยที่มีพระประสงค์จะขยายการเรียนหนังสือไทย ให้แพร่หลายและเป็นแบบแผนขึ้น จึงได้มีประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษาขึ้นในปีที่ยกฐานะ กรมศึกษาธิการขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ

การจัดการศึกษาขุนเบิก (พ.ศ. 2435-2475)

การจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2414 และได้เริ่มจัดตั้งโรงเรียน หลวงสำหรับราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2428 จนถึงกับจัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2430 แต่การศึกษาก็ทำได้แพร่หลายเท่าที่ควรไม่ ทั้งนี้เพราะประชาชนยังมอง ไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา ประกอบกับรัฐบาลขาดแคลนครูและเงิน การจัดการศึกษาจึง ไม่ขยายตัวไปตามนโยบายที่วางไว้ หลังจากได้สถาปนากกระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 แล้ว จึงได้หาวิธีการที่จะขยายการศึกษาให้แพร่หลายออกไปทั้งใน กรุงและหัวเมือง ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2435 จึงได้มีประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา ขึ้น<sup>27</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อขยายการศึกษาออกไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ทางวัดและเอกชน

<sup>26</sup> "พระราชบัญญัติการสอบวิชา," เอกสารฯ, หน้า 134-138.

<sup>27</sup> "ประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 9, ร.ศ. 111, หน้า 92, เอกสารฯ, หน้า 160.

เข้าร่วมรับภาระในการจัดการศึกษามากขึ้น ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักสูตร ประเภท โรงเรียน การจัดชั้นเรียน การนิเทศการศึกษา และค่าตอบแทนไว้ด้วย

ตามประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษานี้ได้แบ่งโรงเรียนมูลศึกษาออกเป็น 2 ประเภท (ชั้น) คือ โรงเรียนมูลศึกษาสามัญชั้นต่ำ และโรงเรียนมูลศึกษาสามัญชั้นสูง โรงเรียนมูลศึกษาสามัญชั้นต่ำ "ให้สอนเพียงเขียน อาน คิดเลขใน 4 แม่ บวก ลบ คูณ ทหาร เป็นต้น โรงเรียนมูลศึกษาสามัญชั้นสูงนั้น ให้สอนยิ่งขึ้นไปคือ เขียน อาน แต่งข้อความ ไวยากรณ์ คิดเลข พระราชพงศาวดาร ภูมิศาสตร์ ธรรมจารี (ธรรมจரிய) วิทยาการ ตามแบบเรียน เป็นต้น ซึ่งแจ่งอยู่ในกฎพิทักษ์ทางการศึกษาและหลักสูตรสำหรับโรงเรียนมูลศึกษานั้นแล้ว"<sup>28</sup>

การสอบทั้ง 2 ชั้นนี้ให้ใช้หลักสูตรและแบบเรียนดังใดกล่าวแล้ว ส่วนกำหนด เวลาเรียนและธรรมเนียมต่าง ๆ ในชั้นแรกให้อาจารย์ผู้สอนกำหนดเอาเองตามที่เขาเห็นควร ให้เจ้าอาวาสและเจ้าอธิการในพระอารามหลวงและวัดราษฎร์ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง จัดการให้พระสงฆ์สอนศิษย์วัดโดยมีกำหนดว่า ถ้าอาจารย์ผู้หนึ่งสอนเด็กตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ถึง 30 คนให้นับเป็นโรงเรียนมูลศึกษาชั้นต่ำ ถ้ามีศิษย์น้อยกว่า 10 คนไม่นับเป็นโรงเรียน พระสงฆ์ผู้ที่มีศิษย์น้อยกว่า 10 คนจะจัดการสอนโดยลำพังก็ได้ แต่ไม่นับเป็นโรงเรียน แต่ต้องส่งศิษย์อย่างน้อย 1 คนไปเข้าคณะที่เบ็ดตั้งเป็นโรงเรียน โรงเรียนที่อยู่ในแขวง กรุงเทพฯ เจ้าพนักงานต้องไปตรวจการเรียนเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ถ้าอยู่หัวเมือง ต้องตั้งกรรมการไปตรวจเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่า 2 ครั้งเหมือนกัน ในปีหนึ่งจะต้องมีการสอบไ้ ความรู้ ขาดหลวงกรรมการเป็นผู้สอบหรือจะส่งนักเรียนไปสอบยังโรงเรียนมูลศึกษาชั้นสูงใน แขวงนั้นก็ไ้ ถ้าในหัวเมืองไม่มีโรงเรียนมูลศึกษาชั้นสูง กระทรวงกรรมการจะแต่งขาดหลวง ออกไปสอบ การสอบไ้ชั้นมูลศึกษาชั้นต่ำเรียกว่า สอบประโยคชั้น ผู้ที่สอบไ้ไ้จะไ้รับ

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

ประกาศนียบัตรของเจ้าพนักงาน และจะสมัครในโรงเรียนมูลศึกษาชั้นสูงต่อไปอีกก็ได้ พระอารามและวัดต่าง ๆ ที่จัดการสอนตามแบบเรียนหลวงนี้นับเป็นโรงเรียนหลวงทั้งสิ้น พระสงฆ์หรือพระที่ เป็นอาจารย์ในโรงเรียนหลวง ถ้าใค้มีวิทยุศรสามัญญอยู่แล้วจะได้เพิ่มขึ้น ถาสอนตามลำพังคือ มีเด็กน้อยกว่า 10 คนไม่ใค้มีวิทยุศร<sup>29</sup>

โรงเรียนมูลศึกษาสามัญญทั้ง 2 ชั้น ถ้ามีผู้ปรารภจะตั้งขึ้นก็ได้ แต่ต้องขอ อนุญาตกระทรวงธรรมการเสียก่อน หรืออาจารย์จะสมัครสอนตามลำพังไม่ตั้งเป็นโรงเรียน มีศิษย์น้อยกว่า 10 คนก็ได้ หรือจะก่อกุลจัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดที่ยังขาดอยู่ก็ได้เหมือนกัน โรงเรียนที่บุคคลจัดตั้งขึ้นตั้งกล่าวเรียกว่า โรงเรียนชะเลยศักดิ์ โรงเรียนมูลศึกษาทั้งชั้น ต่ำและชั้นสูง ซึ่งใค้ตั้งภายในราชอาณาจักร ถ้าเปิดสอนภาษาไทยโบราณ ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษาแขก ก็ทำได้ แต่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงธรรมการก่อน โรงเรียน ประเภทนี้เรียกว่า โรงเรียนวิเศษชะเลยศักดิ์ โรงเรียนชะเลยศักดิ์ หรือโรงเรียนที่ อาจารย์สอนตามลำพัง ถ้าจะเก็บค่าเล่าเรียนเพื่อก่อกุลการเล่าเรียนจะต้องส่งพิภักและ ขออนุญาตไปยังกระทรวงธรรมการ<sup>30</sup>

สรุปความไค้ว่า ประกาศฉบับนี้ต้องการกระตุ้นให้ทางวัดและเอกชนเปิดสอน หนังสือไทยใค้มากยิ่งขึ้น ไค้ว่าจะเปิดเป็นโรงเรียนหรือไม่ก็ตาม จากประกาศฉบับนี้ใค้มี ผู้สนใจขอเปิดโรงเรียนมูลศึกษาจำนวนมาก ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในวัด ใค้ใค้มีการประกาศ การจัดตั้ง ผู้สอน จำนวนนักเรียน และอื่น ๆ ไว้ในราชกิจจานุเบกษาควย

โรงเรียนมูลศึกษาสามัญญชะเลยศักดิ์ วัดสนามไชย เมืองอ่างทอง คุวย หลวงราชภพนบริหารุ ชาหลวงรักษาการวราชกรเมืองอ่างทองมีบอกมาว่า ไค้ รวบรวมกุลบุตรใค้เล่าเรียนหนังสือไทยตั้งเป็นโรงเรียนขึ้นที่วัดสนามไชย หนา เมืองอ่างทอง ไค้จ้างใค้หมายปริภักนักเรียนเป็นอาจารย์ เงินเดือนละ 10 บาท มี

<sup>29</sup> เรื่องใค้ยวกัน, หนา 162-163.

<sup>30</sup> เรื่องใค้ยวกัน, หนา 163-164.

นักเรียน 44 คน ขอขึ้นทะเบียนต่อกรมศึกษาธิการนั้น พระเจ้าลูกยาเธอ<sup>31</sup>  
 อธิบดีกรมศึกษาธิการทราบแล้ว ทรงอนุโมทนาในส่วนพิทยาบุปผิมภักศุณนี้ด้วยเป็น  
 อันมาก ในชั้นต้นกรมศึกษาธิการได้จ่ายหนังสือแบบเรียนหลวงมาให้เป็นการ  
 อุดหนุน 1 จบ โรงเรียนนี้นับเป็นโรงเรียนมูลศึกษาวิเศษชะเลยศักดิ์ขึ้นแก่กรม  
 ศึกษาธิการอีกคำรบหนึ่ง...<sup>32</sup>

... พระฯ อดุลยเจ้าอธิการวัดรวกหาเรื่อ, พระพุทธรบาท แขวงกรุงเก่า  
 บอกรายงานมาว่าได้ตั้งโรงเรียนหนังสือไทยขึ้นที่วัดรวกนั้น ในพระสกุลนี้นักเรียน  
 ประโยคบุรพทเป็นอาจารย์ มีนักเรียน 20 คน เปิดการสอนมาแต่เดือนเมษายน  
 ร.ศ. 116 ขอขึ้นทะเบียนต่อกรมศึกษาธิการ...<sup>33</sup>

ในการจัดการศึกษาในช่วง 5 ปีแรกที่ตั้งกระทรวง (พ.ศ. 2435-2440)  
 เป็นช่วงของการทดลองจัดการศึกษา ผู้จัดการคือ อธิการวัด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
 ครุฑสอนส่วนใหญ่คือ พระ จะมีครูที่สอนบ้างก็เพียงเล็กน้อย กระบวนการจัดการศึกษายัง  
 คงอิงแบบเดิมอยู่คือ พระภิกษุเป็นส่วนใหญ่และก็ได้เริ่มวางสถาบันโรงเรียนขึ้นแล้ว อาทิ  
 มีหลักสูตรคือ แบบเรียนเป็นของหลวง ครูได้รับค่าตอบแทนจากรัฐบ้าง จากผู้จัดการศึกษา  
 ในท้องถิ่นบาง (บุญปลการะ) ครูต้องมีความรู้สามัญมากจนและต้องสอนตามหลักสูตร และ  
 ครูต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์จากทางกระทรวง อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาดังกล่าว  
 นี้มิได้ว่าเป็นเพียงการทดลองจัดหัดให้มีระบบระเบียบแน่ชัดไม่ จนในปี พ.ศ. 2440  
 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จพระราชดำเนินประพาสทวีปยุโรปครั้งแรกได้  
 ทอดพระเนตรเห็นนักเรียนซึ่งใครมาเล่าเรียนอยู่ชานาน ไม่สำเร็จทันพระราชประสงค์จะ  
 ทรงใช้ในราชการ เป็นเหตุให้ไม่พึงพอพระราชหฤทัย จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระ  
 เสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ที่ขณะนั้นเป็นพระยารัฐสุริยศักดิ์ อัคร

<sup>31</sup> คือพระเจ้าลูกยาเธอพระวงศ์เจ้ากิตติยารัถร์วรัถษ์ ต่อมาได้รับสถาปนาเป็น  
 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

<sup>32</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14, ร.ศ. 116, หน้า 231, เอกสารฯ, หน้า 184.

<sup>33</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14, ร.ศ. 116, หน้า 270, เอกสารฯ, หน้า 185.

ราชทูตพิเศษประจำราชสำนักอังกฤษ คิดอ่านตรวจตราสืบหาแบบแผนและทำความเข้าใจวิธีที่จะแก้ไขจัดการศึกษา ซึ่งยังไม่เห็นประโยชน์เต็มตามประสงค์นี้ให้เขาทางอันสมควรและเจริญขึ้นในภายหน้า ในปี พ.ศ. 2441 พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้ตรวจตราสืบหาแบบแผนทางการเรียนทุกกิ่งวิชาที่ควรจะให้นักเรียนเล่าเรียนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ในเมืองไทย พร้อมทั้งความเห็นส่งมายังกระทรวงธรรมการ ในขณะนั้นกรมศึกษาธิการกำลังดำริจัดรูปการศึกษาที่จะเป็นหลักฐานและให้แพร่หลายออกไปอยู่แล้ว จึงได้รวมความเห็นของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์กับความดำริเดิมเรียบเรียงเป็นรูปการ เขาคอยกัน สำเร็จขึ้นทุกเกล้าๆ ในปีนั้นเอง<sup>34</sup>

โครงการศึกษา ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441)

โครงการศึกษา ร.ศ. 117 นับได้ว่าเป็นโครงการจัดการศึกษามับแรกของไทยที่รวมทั้งแผนการศึกษาแห่งชาติ (ในความหมายปัจจุบัน) การบริหารการศึกษาทุกด้าน (งาน เงิน คน การจัดการ หลักสูตรการสอน) ทุกระดับการศึกษา และทุกประเภทของโรงเรียน แม้จะมีสามารถนำมาปฏิบัติได้ในยุคนั้น แต่ก็ยังเป็นแนวทางในการจัดการศึกษา ยุคต่อมา และแนวความคิดในโครงการศึกษา ร.ศ. 117 ยังคงทันสมัยอยู่จนบัดนี้ โครงสร้างสำคัญของโครงการศึกษามับนี้คือ แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ภาคคือ ภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ กับภาคสองว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง ในภาคแรกแบ่งออกเป็น 10 หมวดดังนี้

- หมวด 1 ว่าด้วยแผนการศึกษาและลำดับชั้นของโรงเรียน (1-12)
- หมวด 2 ว่าด้วยการสอบไล่ (13-14)
- หมวด 3 ว่าด้วยจำนวนเด็กในเกณฑ์อายุเล่าเรียน (15-22)

<sup>34</sup> ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435-2507 (พระนคร : องค์การค้ำของครูสภา, 2507), หน้า 114.

- หมวด 4 ว่าด้วยการที่จะให้โรงเรียนมากขึ้น (23-29)
- หมวด 5 ว่าด้วยการที่จะให้มีครู อาจารย์พอแก่โรงเรียน (30-33)
- หมวด 6 ว่าด้วยการตรวจ (34-38)
- หมวด 7 ว่าด้วยสมุดตำราเรียน (39-57)
- หมวด 8 ว่าด้วยโรงเรียนพิเศษ (58-64)
- หมวด 9 ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการศึกษา (65-74)
- หมวด 10 ว่าด้วยการบริหารสำหรับเด็กหญิง (75-77)

ภาคสอง ว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง แต่มีโคลงลาวไว้เป็นหมวด ๆ เหมือนภาคแรก โดยกลาวไว้กว้าง ๆ เป็นการชี้แนะให้มณฑลเป็นผู้จัดการศึกษาเอง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพจำกัดของแต่ละท้องถิ่น<sup>35</sup>

เรื่องที่ต้องการเร่งความตามโครงการศึกษานี้คือ การฝึกหัดครูซึ่งถือเป็นโรงเรียนพิเศษเช่นเดียวกับโรงเรียนฝึกหัดราชการฝ่ายพลเรือน โรงเรียนแพทย์ โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนพิเศษในที่แรกที่ควรที่จะตั้ง ซึ่งเป็นความต้องการอันใหญ่ในการศึกษาคือ โรงเรียนหรือวิทยาลัยสำหรับฝึกหัดครู อาจารย์ นี้เป็นสิ่งสำคัญในเวลาปัจจุบัน (พ.ศ. 244?) ที่มีอยู่แฉกก็เป็นแต่อาศัยที่โรงเรียนเล็ก เพราะวาทินั้นมีโรงเรียนเบื้องต้นอยู่ด้วย ที่นักเรียน (ฝึกหัดครู) ใคแบ่งเวลานอกจากศึกษาก็ฝึกซ้อมในการสอนเด็กในโรงเรียนนั้นที่จะให้ชานาญด้วย แคววโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ที่จะไคตั้งขึ้นและเรียนอยู่เดีวนี้เป็นโรงเรียนที่นักเรียนไคมาเรียนเป็นเวลาดา, หาใจโรงเรียนที่นักเรียนอยู่ประจำไไม มีนักเรียนอยู่ 30 คน การเรียนก็ตองชากวานักเรียนที่ไคเรียนอยู่ประจำ นักเรียนออกเป็นครูอาจารย์ตามโรงเรียนอื่นไไมทันแก่ความตองการ เพราะฉะนั้นตองขอตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ดังตอไปนี้คือ โรงเรียนที่จะตั้งนี้ตองเป็นโรงเรียนอยู่ประจำให้นักเรียนไคฝึกหัดตั้งนี้

---

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-147, เอกสารฯ, หน้า 208-240. (ข้อความในวงเล็บโดยผู้เขียน)



- ก. ผึกหัดนักเรียนเป็นครู อาจารย์สำหรับโรงเรียนไทยเบ็องตัน  
 ข. ผึกหัดนักเรียนเป็นครู อาจารย์สำหรับโรงเรียนไทยเบ็องกลาง  
 ค. ผึกหัดนักเรียนเป็นครู อาจารย์สำหรับโรงเรียนอังกฤษ ไทย  
 เบ็องตัน  
 ง. ผึกหัดนักเรียนเป็นครู อาจารย์สำหรับโรงเรียนอังกฤษ ไทย  
 เบ็องกลาง  
 จ. ผึกหัดเป็นสารวัตรสำหรับตรวจโรงเรียน  
 ฉ. ผึกหัดคนสำหรับการศึกษาพิเศษที่จำเพาะเกี่ยวแก่การศึกษาที่จะได้  
 ไซในการศึกษาทั่วไป<sup>36</sup>

การผึกหัดครูนี้ผลิตครูไปสอนตามระดับการศึกษาซึ่งเป็นระบบโรงเรียนที่กล่าว  
 ไว้ในโครงการศึกษา ถ้าเทียบในปัจจุบันสถาบันการผึกหัดครูที่จะจัดตั้งขึ้นจะผลิตทั้งครู  
 สาขาประถม สาขามัธยม สาขาบริหารการศึกษา และสาขาการศึกษาอนุกรม

การผึกหัดครูที่ได้เอ่ยถึงในโครงการศึกษาว่าตั้งอยู่ที่โรงเลี้ยงเด็กนั้น ได้เปิด  
 สอนมาตั้งแต่วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2435 คือ ในปีเดียวกับที่ตั้งกระทรวงธรรมการ  
 โรงเลี้ยงเด็กนั้นตั้งอยู่ที่ถนนบำรุงเมือง (โรงเรียนสายสวัสดิ์สังฆาการ หรือโรงเรียนเบญจม  
 ราชูทิศในสมัยต่อมา) ในครั้งนั้นเรียกว่า "โรงเรียนผึกหัดอาจารย์" สังกัดกรมศึกษาธิการ  
 จัดอยู่ในประเภทโรงเรียนพิเศษ เป็นโรงเรียนหลวงประเภทโรงเรียนไปมาดำรงอยู่ด้วย  
 ทุนของรัฐบาล ในชั้นแรกมีนักเรียนเพียง 3 คนคือ นายนกยูง วิเศษกุล (พระยาสุรินทราชา)  
 นายบุญรอด เศรษฐบุตร (พระยาภิรมย์ภักดี) และนายสุ่ม ในปีนั้นเองนักเรียนลาออกไป  
 2 คนคงเหลือนายนกยูงคนเดียวที่เรียนต่อไป ทั้งนี้เพราะยังไม่มีผู้นิยมเรียน ในปีรุ่งขึ้นมี  
 นักเรียนเพิ่มขึ้นอีก 3 คนคือ นายสนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา (เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี)  
 นายสค ผลพันธิน (หลวงสังขวิทย์วิสุทธิ) และนายเหม ผลพันธิน (พระยาโอวาทวรกิจ)  
 ในปลายปี พ.ศ. 2437 นักเรียนสามคนนี้สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรเป็นครูสอนภาษาไทยและ  
 ภาษาอังกฤษสองคนคือ นายสนั่น และนายสค สอนเฉพาะวิชาภาษาไทยคนหนึ่งคือ นายเหม

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135-136.

นับเป็นนักเรียนรุ่นแรกที่สอยได้ไ้ประกาศนียบัตรครูของกรมศึกษาธิการ ส่วนนายนกยูง  
ไปลาออกไปรับราชการเป็นครูเสียก่อน<sup>37</sup>

แม้จะผลิตครูไ้โดยไม่ทันกับการขยายการศึกษา การเชิญชวนผู้มีความรู้มาเป็น  
ครูไ้ดำเนินการต่อไปโดยหาวิธีการต่าง ๆ เช่น ไม่เก็บเงิน "คาราซการ" แกนที่จะ  
มาเป็นครู ยกเว้นครูจากการเกณฑ์ทหาร การตั้งอัตราเงินได้คนที่แน่นอนแม่แต่ผู้ที่สอบตก  
จากนักเรียนฝึกหัดครู หรือในบางท้องถิ่นจบในระดัใดเป็นครูไ้ขอไ้มีความรู้พอที่จะสอน  
นักเรียนได้ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในหัวเมืองในปี พ.ศ. 2441 ยังคงขอพระภิกษุ  
สามเณรมาเป็นครูเช่นเดิม แต่ไ้จัดไ้เป็นระบบระเบียบยิ่งขึ้นกว่าเดิม

#### การจัดการศึกษาในหัวเมือง

เพื่อไ้การศึกษาไ้แพร่หลายไปยั้งหัวเมืองโดยการจัดการศึกษาไ้สอดคล้อง  
กับสภาพของสังคมไทยนั้นคือ ไ้ทางวัดเข้ามาบริหารในการจัดการศึกษาตามแนวใหม่ซึ่ง  
ทางรัฐบาลไ้วางหลักไว้อย่างแล้วในเขตพระนคร ดังนั้นในปี พ.ศ. 2441 จึงไ้มีประกาศ  
จัดการเล่าเรียนในหัวเมือง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) โดยไ้คณะสงฆ์และกระทรวง  
มหาดไทยเป็นผู้จัดดำเนินการ มีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้รับผิดชอบ  
ฝ่ายอำนวยการ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายธุรการ  
และการเงิน<sup>38</sup>

ตามบันทึกแบบการจัดการศึกษาหัวเมืองของฝ่ายอำนวยการพอจะทำไ้ใหม่องภาพ  
การจัดการศึกษาขวงนั้นดังนี้

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

<sup>38</sup> เอกสารฯ, หน้า 205-207.

### เป็นที่

1. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้จัดการพระศาสนาและการศึกษาของพุทธศาสนิกชน ทั้งในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ทั้งในมณฑลหัวเมือง ตลอดจนพระราชอาณาจักร โปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นผู้อุคหนุน
2. แยกการศึกษาแผนกหัวเมืองเป็นส่วนหนึ่งไม่เกี่ยวกับกรมศึกษา ขึ้นเฉพาะกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส รวมทั้งโรงเรียนกุลสตรีศกศวย ส่วนบูรการคงเป็นที่ของเจ้าคณะและกระทรวงธรรมการ
3. จะทรงตั้งพระสงฆ์สามารถให้เป็นผู้อำนวยการมณฑลละรูป และพระสงฆ์ผู้อำนวยการมณฑลนั้นจะมีผู้ช่วยตามสมควร
4. พระสงฆ์ผู้อำนวยการมณฑลนั้น ถ้าเจ้าคณะมณฑลมีอยู่ที่ไหนที่เฉพาะฝ่ายการศึกษา ถ้าเจ้าคณะมณฑลไม่มี จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หาการในที่ของเจ้าคณะมณฑลศกศวยก็ได้
5. พระสงฆ์ผู้อำนวยการไม่จำเป็นจะต้องอยู่ประจำ ณ หัวเมือง เป็นแต่ต้องเอาใจใส่ในการซึ่งเป็นที่ของตน
6. กระทรวงมหาดไทย ข้าราชการและข้าราชการการเมืองมีหน้าที่อุคหนุนในการฝ่ายฆราวาสทั้งปวง

### การจัดสถานศึกษา

7. จะจัดวัดทั้งปวงให้เป็นสถานศึกษา มีประเภทดังต่อไปนี้
  - ก. รวมสอนแห่งเดียวกันเป็นโรงเรียนมีประเภทเป็นสอง โรงเรียนหลวงส่วนบำรุงเป็นของหลวง 1 โรงเรียนราษฎร์ส่วนบำรุงเป็นของราษฎร์ 1 สถานที่เป็นโรงเรียนต้องจัดให้ใคร่เบียด
  - ข. แยกกันสอนตามสำนักอย่างประเพณีเดิม สถานเช่นนี้ต้องปล่อยให้ไปตามสะดวกและแต่พอใดควร

ค. โรงเรียนหลวงจะจัดในวัดเป็นทำเลที่ประชุมคนมาก เพื่อเป็นแบบอย่างทุกหัวเมืองมากน้อยตามควร อย่างน้อยที่สุดเมืองละโรงจะจัดแทนไป โรงเรียนราษฎร์ตามแต่จะมีขึ้นได้ การแยกการสอนตามสำนักมีอยู่แล้ว จะบำรุงให้เจริญขึ้นตามลำดับ จะสำเร็จเร็วหรือช้าคงสุดแล้วแต่กาลเทศะและกำลัง

### วิชาที่จะสอน

8. หลักสูตรที่จะสอนนั้น ในเวลานี้จะมีแต่ชั้นสามัญ บันเป็น 4 อย่างคือ อักษรสมัย 1 เลข 1 วิชาเครื่องเลี้ยงชีพ 1 ธรรมเนียมปฏิบัติ 1 เมื่อการเจริญขึ้นจะขยายตามควร

### แบบเรียน

9. ในส่วนสอนอักษรสมัยจะใช้แบบเรียนเร็ว ในส่วนเลขจะใช้แบบเลขฝรั่ง อีกจะอย่างจะแต่งขึ้นใหม่ นอกจากนี้ยังต้องมีหนังสือคัดอ่าน

10. ถ้าหากใครจะต้องเลี้ยงดูแต่งไวบาง ให้ขอแบบที่เขาแต่งบาง

11. การพิมพ์แบบเป็นหน้าที่ของกรมพิมพ์นค่างราชานุกาพ แบบนั้นครั้งแรกจะจ่ายพระราชทานให้เปล่า ต่อครั้งหลังจึงจะจำหน่ายโดยตรง

### แกแบบที่ผิด

12. การที่จะจัดนี้จะแพร่หลายต่อไป แบบใช้ตัวอักษรที่มีหลักฐานมั่นคงว่าใช้คลาดเคลื่อนควรแก้ไขให้ถูกต้องเพื่อให้วิชาหนังสือเจริญขึ้น

### ครูผู้สอน

13. จะพยายามจัดพระสงฆ์สามเณร เป็นผู้สอน เว้นไว้แต่จำเป็นในสมัยที่ขัดข้อง

### สถานที่ฝึกครู

14. จะจัดมหามกุฏราชวิทยาลัยให้เป็นประธานศึกษาสถานของศึกษาสถานในหัวเมืองทั้งปวง

15. จะเอาโรงเรียน วิทยาลัย และโรงเรียนที่เป็นสาขาของวิทยาลัย บางโรงเรียนเป็นสถานที่ฝึกครู ถ้าโรงเรียนหลวงในหัวเมืองเจริญแล้วใช้ไถ่ถวาย

การปลูกความรู้

16. ในวัดที่มีไถ่จัดเป็นโรงเรียน เป็นแต่แยกกันสอนตามสำนักครูย่อม จะมีความรู้สำหรับสอนศิษย์ยิ่งและหย่อน จะเป็นจำต้องปลูกความรู้ขึ้นในวัดที่ยังบกพร่อง วิธีปลูกความรู้มี 2 ประการ คือ

ก. ต้องมีครูประจำไว้ส่งไปสอน เมื่อเป็นแล้วถอนส่งไปวัดอื่นอีก โดยนัยนี้กว่าจะทั่วถึง ครูพวกนี้จะมีเท่าไรสุดแล้วแต่ตำบลและ กาลที่จะให้ความฝึกสอนแพร่หลาย ในเร็ว ๆ หรือค่อยเป็น ค่อยไป

ข. อีกอย่างหนึ่งเลือกภิกษุ สามเณร หรือแม่ชีวัดผู้สมัครให้อยู่ เรียนในสถานที่ฝึกครู จะมีไถ่มากน้อยเท่าไรต้องสุดแล้วแต่ทุน ที่จะจ่ายเป็นคณาหาร...<sup>39</sup>

และคงเป็นส่วนหนึ่งในการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาข้างต้น จึงเกิด โรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นในมณฑลต่าง ๆ ในยุคต่อมา จากรายงานการศึกษาของ มณฑลพายัพมองให้เห็นภาพของการดำเนินการดังกล่าว

ในศก 126 (พ.ศ. 2450) นี้ได้จัดการเปิดโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นแล้ว และทั้งพระ ุเณรที่อยู่ตามวัดไกลและต่างเมืองก็ไถ่เข้ามาศึกษา เล่าเรียนมาก เมื่อพระเณรเหล่านี้มีความรู้พอก็คงจะกลับไปจัดการตั้ง โรงเรียนขึ้น เมื่อไถ่จัดตั้งโรงเรียนขึ้นแล้ว รัฐบาลก็คงไม่ต้องออกเงินเดือน เป็นคณาจวงครมมากเท่าไถ่คน ก็จะมีบางในบางโรงเรียนก็แต่เดือนละ 10 บาท 8 บาทเท่านั้น การที่จะคิดให้ไถ่เงินเดือนนี้ก็เพื่อจะบำรุงให้มีความนิยมใน

<sup>39</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา : ประมวลพระนิพนธ์ (สภาการศึกษา มหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ (จัดพิมพ์), 2514), หน้า 17.

การศึกษามากขึ้น ในเวลานี้ความวักวักได้มีการสั่งสอนกันตามภูมิประมาณ 20 วัดเศษแล้ว เพราะฉะนั้นท่านชาหลวงจึงเชื่อว่าโรงเรียนในมณฑลพายัพ คงจะเจริญไคตามความคาดหมาย

หนึ่งโรงเรียนฝึกหัดครูมูลที่โคกคุดจัดตั้งขึ้นที่รับแต่พระและเณรเท่านั้น การที่รับแต่พระและเณรนั้นท่านชาหลวงกล่าววาทว่า เมื่อพระเณรเล่าเรียนมีความรู้พอไม่จัดการเปิดโรงเรียนขึ้นแล้ว ความนิยมของครูจะนำเด็กไปฝากก็มีมากกว่าที่มีในคฤหัสถ์ เพราะราษฎรในมณฑลนี้นับถือพระและเณรว่าเป็นผู้อาจให้การศึกษาไคดีกว่าคฤหัสถ์ ส่วนผู้ที่จะเป็นครูชั้นสูง ๆ เพื่อสำรวจไวใส่ในโรงเรียนหลวงมีนักเรียนที่เป็นคฤหัสถ์ปนอยู่บางราว 5 หรือ 6 คน เท่านั้น<sup>40</sup>

หลังจากดำเนินการจัดการศึกษาไปไคในรชย 2 ปี กรมหมื่นวชิรญาณไคสรุปรายงานจัดการศึกษาทุกเกล้าๆ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าๆ ซึ่งคัดมาบางตอนดังนี้

...ศก 117 (พ.ศ. 2441) การพระศาสนา วัด 2,473 วัด พระสงฆ์ 15,194 รูป สามเณร 1,177 รูป ศิษย์วัด 15,803 คน ศก 118 วัด 6,830 แห่ง พระสงฆ์ 59,087 รูป สามเณร 18,697 รูป ศิษย์วัด 43,337 คน โรงเรียนมีอยู่เดิม (ก่อนศก 117) 18 ตำบล นักเรียน 790 คน อาจารย์ผู้สอน 29 คน กรมศึกษาธิการจัดวาง มหามกุฏราชวิทยาลัยจัดวาง ชาหลวงและคูวาราราชการเมืองจัดวาง พระสงฆ์จัดขึ้นบาง ศก 117 จัดขึ้น 196 ตำบล นักเรียน 5,682 คน อาจารย์ผู้สอน 232 คน รวมกับของเดิมเป็น 214 ตำบล นักเรียน 6,472 คน อาจารย์ผู้สอน 261 คน<sup>41</sup> ศก 118 โรงเรียนที่มีเดิมซึ่งตั้งไว้เมื่อศกก่อน 214 ตำบล คงดมไปเสียเพราะเหตุต่าง ๆ ชาคกรูบาง ชาคกำลังบาง เกิดโรกภัยไข้เจ็บบาง 11 ตำบล คงเหลือ 203 ตำบล ตั้งขึ้นใหม่ 135 ตำบล รวมเก่าใหม่ 338 ตำบล นักเรียน 11,630 คน

<sup>40</sup> "โรงเรียนฝึกหัดครูมูล," วิทยาคารย, เลม 8 (ร.ศ. 126), หน้า 128. ไคสะกคตามอักษรปัจจุบันแล้ว (ร.ศ. 126 = พ.ศ. 2450)

<sup>41</sup> "สรุปรายงานตรวจจัดการคณะกรรมการพระศาสนาและการศึกษาหัวเมือง," เรื่องเดิม หน้า 32

อาจารย์ผู้สอน 408 คน<sup>42</sup>

การจัดการศึกษาในหัวเมืองในความอำนวยการของพระเจ้าอนงยาเชอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2445) ตามกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาระบุเพียงว่า พระสงฆ์ทุกระดับชั้นมีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัด การศึกษาเป็นหน้าที่ประการหนึ่งที่ทางวัดจะพึงจัด อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาในหัวเมืองยุคต่อมา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลยังคงดำเนินตามแนวความคิดที่ไคลงรากไว้ในช่วง 5 ปีนี้ (พ.ศ. 2441-2445) และกระทรวงมหาดไทยยังคงรับผิดชอบในการจัดการศึกษาหัวเมืองต่อไป โดยกระจายอำนาจไปมณฑล เมือง (จังหวัด) อำเภอ และตำบลเป็นผู้รับผิดชอบ และหน่วยปฏิบัติการจริง ๆ คือ ตำบลเป็นผู้จัดการศึกษา โดยมี "คณะกรรมการจัดการโรงเรียน" ซึ่งตั้งขึ้นจากหลายฝ่ายเป็นผู้รับผิดชอบ อันเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาประชาบาลในยุคต่อมา

ส่วนการจัดการศึกษาเบื้องต้นในมณฑลกรุงเทพฯ ยังหาได้แพร่หลายหรือตื่นตัวเท่าในหัวเมืองไม่ ในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2453 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้มีพระราชหัตถเลขาพระราชทานไปยังเจ้าพระยาวิชิทวงศ์วุฒิไกรเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการว่า เรื่องการจัดการศึกษาในโรงเรียนหัวเมืองนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ก็น่าจะเอาแนวความคิดนั้นมาใช้กับมณฑลกรุงเทพฯ ว่า การจัดการศึกษาในระดับประถมในส่วนท้องถิ่นกรุงเทพฯ ก็ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล ส่วนในระดับสูงกว่านี้จึงควรขึ้นอยู่กับกรมศึกษาธิการ การจัดการศึกษาก็จะดีขึ้นและประหยัดเงินได้มาก<sup>43</sup>

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>43</sup> ก.จ.ช., เอกสาร ร. 5, หน้า 2 ตรวจสอบและจัดโครงการศึกษา 1-12, ร.ศ. 111-129, ศ. 2/5.

จากแนวพระราชดำรินี้เป็นแรงกระตุ้นให้เสนาบดีกระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาลได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2453 (ร.ศ. 129) ผลการประชุมเป็นไปดังหนังสือกราบบังคับทูลของ เจ้าพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกรสรุปความได้ว่า

1. ให้จัดดำเนินการศึกษาไปก่อน ต่อเมื่อติดขัดในเรื่องใดจึงส่งคน ออกไปศึกษาจากต่างประเทศ

2. กระทรวงมหาดไทยจะจัดให้มีกรรมการตำบล ๆ ละ 3 คน ประกอบด้วย ศึกษายกชั้น อธิการวัด และแพทย์ประจำตำบล ให้มีหน้าที่ในการจัดการสุขาภิบาลและ พยาบาล ส่วนหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษามีดังนี้

ก. ตรวจสอบให้เด็กชายและเด็กหญิงได้เล่าเรียนให้หมด

ข. ให้วัดเป็นที่สอนหนังสือให้หมด ทุนที่จะใช้จ่ายในการศึกษา ชั้นนี้ตามแต่ผู้สอนกับผู้เรียนจะตกลงกัน รัฐบาลไม่บังคับ แต่ กำหนดกองแนะนำใหญ่ปกครองส่งเด็กไปเล่าเรียน

3. เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) แห่งกระทรวงนครบาลให้ความเห็นว่า ทางกระทรวงนครบาลจะดำเนินการอย่างกระทรวงมหาดไทย แต่ในกรุงเทพฯ จะให้มีพระราชบัญญัติบังคับเด็ก 8-14 ปีเข้าเรียน ทั้งนี้จะเริ่มในปี ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) เพราะว่าในปีนี้ (พ.ศ. 2453) เป็นปีที่เริ่มเรียกคนเข้ารับราชการ ทหาร และเก็บเงินค่านายหน้า ถ้าไปเก็บเงินค่าเล่าเรียนอีกจะเป็นภาระหนักแก่ราษฎรเกินไป<sup>44</sup>

4. กระทรวงธรรมการจะหาวิธีการเลี้ยงตัวเอง โดยเก็บเงินค่าเล่าเรียน และบังคับให้นักเรียนหาที่เรียนเอง ทั้งนี้ทางกระทรวงจะตั้งโรงเรียนประจำเมืองและ

<sup>44</sup>อีก 10 ปีต่อมาจึงได้ออกประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ส่วนเงินค่านายหน้าขอ ค. ของบทนี้



โรงเรียนมัธยมมณฑลละโว้ โดยเป็นโรงเรียนของรัฐบาล<sup>45</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 สรุปกอนสันรัชสมัยของพระองค์ การจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ กระทรวงธรรมการ โดยกรมศึกษาธิการรับผิดชอบการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ทั้งระดับต้นและระดับสูง กับการศึกษาในระดับสูงในหัวเมือง<sup>46</sup> กระทรวงมหาดไทย โดยมณฑลต่าง ๆ จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา และกระทรวงนครบาลคำริจะจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตมณฑลกรุงเทพฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2454

การจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 6 และต้นรัชกาลที่ 7

#### การแบ่งประเภทโรงเรียน

ในปี พ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการได้ทำความตกลงกับกระทรวงนครบาลในเรื่องการจัดการศึกษาเบื้องต้นในมณฑลกรุงเทพฯ และกระทรวงมหาดไทย สำหรับการศึกษาเบื้องต้นในมณฑลต่าง ๆ โดยกำหนดว่าการจัดการศึกษาทวยราษฎร์ให้แพร่หลายทั่วราชอาณาจักร ให้ราษฎรได้เล่าเรียนมีความรู้ ความประพฤติดีดีสมเป็นพลเมืองดีของชาตินั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ และกระทรวงซึ่งปกครองท้องที่คือ กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย ต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือกัน อย่างเต็มที่ จากการตกลงกันนั้นได้วางระเบียบไว้ดังนี้

<sup>45</sup> ก.จ.ช., เอกสาร ร. 5, เรื่องเดิม, และวุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ฯ), หน้า 160.

<sup>46</sup> ในยุคนั้นการศึกษาระดับสูงถือตาม "ประกาศกำหนดนักเรียนวิชาชั้นอุดมศึกษาตามความในพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124" ซึ่งประกาศเป็นคราว ๆ นักเรียนวิชาชั้นอุดมศึกษาดังกักระทรวงธรรมการมีนักเรียนฝึกหัดอาจารย์ นักเรียนแพทยาลัย และนักเรียนโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย ถูกกฎหมายรัชกาลที่ 5, ร.ศ. 127, หน้า 710 และ ร.ศ. 129, หน้า 6, เอกสาร, หน้า 284-285.

1. โรงเรียนจำแนกโดยลำดับวิชา การศึกษาของบ้านเมือง เมื่อแยกโดยลำดับชั้นวิชาสูงต่ำก็แยกได้เป็นสองอย่างคือ การศึกษาชั้นต้น ซึ่ง เป็นหน้าที่ของราษฎรทุกคนจะต้องเรียนในโรงเรียนประชาบาล (ในเวลานี้กำหนด ว่าไม่สูงความมูลศึกษาตามหลักสูตรหลวง) นั่นอย่างหนึ่งกับการศึกษาชั้นสูง ๆ ขึ้นไป นับตั้งแต่ประถม มัธยม ตลอดจนอุดมทั้งฝ่ายสามัญและวิสามัญ (คือ วิชาชีพ) สำหรับราษฎรบางหมู่ บางจำพวกได้ออกเรียนใดตามกำลังทรัพย์ กำลังปัญญา เป็นพิเศษอย่างหนึ่ง

สำหรับการศึกษาชั้นต้นจำจะต้องมีที่เรียนอยู่ทุกตำบล ทุกแขวง บ้านให้พอแก่จำนวนเด็กชายและเด็กหญิงที่มีอายุอยู่ในระหว่างเอาเรียนทั่ว พระราชอาณาจักร และสำหรับการศึกษาชั้น ๆ ขึ้นไปก็ให้มีโรงเรียนตั้งขึ้นในที่ประชุมชนเป็นแห่ง ๆ มากและน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น ถ้าจะเทียบ ไล่เป็นเคาก็คือ อำเภอใหญ่ ๆ ควรจะมีโรงเรียนประถมใด เมืองใหญ่ ๆ หรือมณฑลควรจะมีโรงเรียนมัธยมใด นครใหญ่หรือพระมหานครควรจะมี โรงเรียนอุดมใด ที่รวบรวมทั้งโรงเรียนวิสามัญซึ่งสอนประเภทวิชาการหา เลี้ยงชีพด้วย

2. โรงเรียนจำแนกโดยประเภทเงินที่สำหรับใช้สอย โรงเรียน ถ้าจำแนกโดยประเภทเงินที่สำหรับใช้สอยบำรุงโรงเรียนก็แบ่งได้เป็นสาม ชนิดคือ

- ก. โรงเรียนที่ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในงบประมาณของกระทรวงธรรมการ
- ข. โรงเรียนที่อาณาประชาราษฎร์จัดตั้งขึ้นและบำรุงด้วยพิทักษ์ ภาษีอากร เงินส่วนหรือเงินอื่นใดตามแต่จะหาได้ เรียกว่า โรงเรียนประชาราษฎร์
- ค. โรงเรียนที่บุคคลหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนของเขา และมี จุ่จำกัดประโยชน์ใด ๆ เฉพาะหมู่คณะใด ๆ ไม่ทั่วไปเรียกว่า โรงเรียนบุคคล

โรงเรียนรัฐบาลโดยมากย่อมเป็นโรงเรียนชั้นสูง และตั้งไว้แต่ในที่ จำเป็นสำหรับให้เป็นที่ตัวอย่าง หรือตั้งขึ้นในที่และชนิดซึ่งยังไม่มีผู้อื่นจะสามารถ จัดตั้งขึ้นได้เท่านั้น โรงเรียนนอกนั้นรัฐบาลเป็นแต่แบ่งเงินไว้จำนวนหนึ่ง ในงบประมาณกรมศึกษาธิการเรียกว่า เงินบำรุงการศึกษา สำหรับจะได้อุดหนุน เจือจางบางตามสมควร

บรรดาโรงเรียนรัฐบาล กระทรวงธรรมการเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ  
ทั้งสิ้น แลผู้ปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบจากกระทรวงธรรมการ เท่าที่  
กระทรวงธรรมการมอบให้

ส่วนโรงเรียนประจำขนาดและโรงเรียนบุคคลนั้น กระทรวงธรรมการ  
และกระทรวงการปกครองท้องถิ่นที่แบ่งหน้าที่ช่วยกันรับผิดชอบคือ กระทรวงการปกครอง  
ท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประจำขนาด ชักนำเด็กให้เข้าโรงเรียน ทาครูสอน  
หาเงินเลี้ยงโรงเรียน บำรุงโรงเรียนที่ใดตั้งขึ้นแล้ว รับโรงเรียนบุคคลขึ้น  
ทะเบียน และเป็นเจ้าของโรงเรียนสองจำพวกนี้ตลอดไป จัดการใหม่ให้  
เข้าเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุสมควร เข้าเรียนทั้งชายและหญิง  
ทั่วทุกตำบล กระทรวงธรรมการมีหน้าที่วางหลักสูตรและระเบียบการต่าง ๆ  
ตรวจตราให้การฝึกสอนของโรงเรียนนั้น ๆ เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ  
และความประสงค์ของบ้านเมืองที่จะให้เด็กเติบโตขึ้นเป็นพลเมืองดี เจดีย  
แบ่งเงินบำรุงการศึกษาใหม่ทุกและนอยตามสมควรแก่คุณประโยชน์ที่เกิดแก่  
โรงเรียนนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องอุดหนุนและบำรุงการศึกษาและจนการสอบไล่  
วิชาควย<sup>47</sup>

### การโรงเรียนราษฎร์

โรงเรียนราษฎร์เป็นคำใหม่ที่มาพร้อมกับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์  
พ.ศ. 2461 ก่อนหน้านี้โรงเรียนราษฎร์คือ โรงเรียนเซนต์กิ้งกี้ หรือโรงเรียนบุคคล  
ซึ่งมีระเบียบการดำเนินงานไม่รัดกุมและไม่เข้ามาตรฐานเดียวกัน จุดมุ่งหมายใหญ่ที่  
รัฐกระตุ้นให้มีโรงเรียนราษฎร์ยุคแรก ๆ เพื่อให้เขามาช่วยสอนเด็กใหญ่หนังสือ อัน  
เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษา และเพื่อกระตุ้นให้คนเขามาเป็นครู  
โรงเรียนราษฎร์ ทางราชการก็ยกเว้นการเกณฑ์ทหารให้ตามพระราชบัญญัติลักษณะ  
เกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448)

<sup>47</sup> กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, ความเป็นมาของการบริหาร  
การศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2505), หน้า 44-45.

มาตรา 13 ยกเว้นราชการทหาร (12) ผู้ซึ่งได้รับพระราชทานพระบรม  
 ราชานุญาตให้ยกเว้นชั่วคราวเป็นพิเศษ ยกเว้นตลอดเวลาตามพระราชประสงค์<sup>48</sup>  
 และใน ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) ได้มีประกาศ "กฎยกเว้นครูเฉลยศักดิ์ที่เป็นครู  
 สอนหนังสือจากการเกณฑ์ทหารชั่วคราว" ออกตามความในกฎหมายข้างตน จะทรง  
 พระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกกฎขม้างคับไว้ดังต่อไปนี้

ขอ 1 บรรดาครูเฉลยศักดิ์ที่คุมสมบัติครบ 3 ประการดังนี้ได้กล่าวไว้  
 ในข้อนี้ ให้ยกเว้นจากการเกณฑ์เป็นทหารชั่วคราวในขณะที่ยังทำการสอนหนังสืออยู่  
 นั้น คือ

- (1) เป็นผู้มีคุณวุฒิทำการในหน้าที่ครูสอนหนังสือได้
- (2) เป็นผู้มีภรรยาอยู่ ถ้าในเขตแขวงกรุงเทพฯ ไม่น้อยกว่า 20 คน  
 ถ้าในหัวเมืองที่ขึ้นกระทรวงนครบาลหรือขึ้นกระทรวงมหาดไทย ไม่น้อยกว่า 10 คน
- (3) เป็นผู้ที่ได้รับใบสั่งให้เป็นครูจากเจ้าหน้าที่แห่งราชการ

ขอ 2 ผู้ออกไปตั้งครูเฉลยศักดิ์ตามที่ว่ามานั้น ถ้าในมณฑลกรุงเทพฯ  
 เป็นหน้าที่เสนาบดีกระทรวงธรรมการออกไปตั้ง ถ้าในมณฑลที่ขึ้นกระทรวงมหาดไทย  
 เป็นหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาลนั้น ๆ ออกไปตั้ง

ขอ 3 ถ้าข้าหลวงเทศาภิบาลได้ออกไปตั้งครูเฉลยศักดิ์คนใดแล้ว ต้อง  
 มีใบบอกส่งรายชื่อคนนั้นไปจดทะเบียนครูเฉลยศักดิ์ที่กระทรวงธรรมการ

ขอ 4 กระทรวงธรรมการหรือข้าหลวงเทศาภิบาลที่ออกไปตั้งครูเฉลย  
 ศักดิ์คนต้องบอกส่งรายชื่อครูตอกรมยุทธนาธิการทุกคราวที่ออกไปตั้ง และทุกคราวที่ครู  
 ผู้นั้นออกจากหน้าที่ตามที่ครูกำหนดไว้<sup>49</sup>

<sup>48</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 20, หน้า 307.

<sup>49</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 23, หน้า 232.

ตามกฎหมายนี้จะเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลช่วยสนับสนุนในการจัดการศึกษา ส่วนเรื่องวิชาการ เรื่องครูขึ้นอยู่กับกระทรวงธรรมการ ตามกฎหมายนี้เป็นเหตุให้บุคคลบางคนฉวยโอกาสไม่เข้ารับราชการทหาร โดยเพียงแต่จัดสอนหนังสือให้เด็ก 10-20 คน และการจดทะเบียนโรงเรียน ตลอดจนการควบคุม ตรวจตรา ยังขาดตกบกพร่องอยู่มาก จึงได้ออกกฎหมายมาบังคับใช้ด้วย "บัดนี้เป็นกาลสมควรจะจัดวางการปกครองโรงเรียนราษฎร์ทั่วพระราชอาณาจักร และชำระรายนามของบทกฎหมาย ขั้วบังคับสำหรับโรงเรียนราษฎร์นั้นวางลงไว้เป็นระเบียบ"

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 มีข้อความแบ่งเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การตั้งและปิดโรงเรียนราษฎร์
2. การครุฑค่าโรงเรียนราษฎร์
3. การปิด/เลิกโรงเรียน
4. โรงเรียนอนุบาล
5. วิธีพิจารณาและลงโทษ

ตามกฎหมายฉบับนี้โรงเรียนราษฎร์ทุกแห่งจะต้องจดทะเบียนและอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ทั้งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เช่น ผู้จัดการโรงเรียนราษฎร์จะต้องจัดสอนนักเรียนดังนี้

1. ไทอาน เขียน และเขาใจภาษาไทยโคคลองแคลวพอดสมควร
2. ให้ได้ศึกษาหน้าที่พลเมืองที่ดี ปลูกฝังความจงรักภักดีในกรุงสยาม และความรู้แห่งภูมิประเทศ รวมทั้งพงศาวดาร ทำน่านเมือง แลภูมิศาสตร์ควยเป็น อย่างน้อย"

ผลแห่งการออกพระราชบัญญัติได้ปรากฏขึ้นทันทีคือ เมื่อ พ.ศ. 2460 โรงเรียนราษฎร์ที่ขึ้นทะเบียนและอยู่ในความตรวจตราของเจ้าหน้าที่มี 27 แห่ง เมื่อประกาศใช้กฎหมายนี้แล้วมีโรงเรียนราษฎร์ขึ้นทะเบียนถึง 127 แห่ง

กฎหมายฉบับนี้ใช้มาจนถึงปี 2479 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียน  
 ราษฎร พ.ศ. 2479 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 เมื่อ  
 สถาปนาทางสังคมและการบริหารการศึกษาได้แปรเปลี่ยนไปตามกาลสมัย จึงได้มีประกาศ  
 ใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงบัดนี้ เนื่องจาก  
 วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนราษฎร จึงเพียงแต่  
 ใหญ่ภูมิหลังของการจัดการศึกษาเอกชนว่า ได้มีวิวัฒนาการมาพร้อม ๆ กับการจัดการ  
 ศึกษาของรัฐบาล

### การศึกษาประชาบาล

การศึกษาประชาบาลได้เริ่มจัดกาตั้งแต่ พ.ศ. 2427 ในรัชสมัยพระบาท  
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในครั้งนั้นเรียกว่า การศึกษาสำหรับราษฎร กล่าว  
 คือเป็นการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร ซึ่งควบคู่กับโรงเรียนหลวงสำหรับบุตร  
 ขุนนาง ข้าราชการซึ่งจัดขึ้นก่อนหน้านั้นแล้ว และเพื่อให้อำนวยการศึกษาสำหรับทวย  
 ราษฎรได้แพร่ขยายไปทั่วพระราชอาณาจักร จึงได้ขอความร่วมมือจากคณะสงฆ์และ  
 มณฑลต่าง ๆ ช่วยจัดการศึกษา โดยรัฐบาลส่งแบบเรียนหลวงไปเป็นคู่มือในการสอน  
 และให้ค่าตอบแทนแก่ครูบ้าง แต่การศึกษาก็หาได้เจริญก้าวหน้าตามที่ทรงพระราชดำริ  
 ไว้ไม่ เนื่องจากขาดแคลนครูและงบประมาณ จนถึงต้นรัชสมัยรัชกาลที่ 6 จึงมีแนว  
 ความคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามาอภิบาลหรือบริหารการศึกษา คำว่า โรงเรียนประชาบาล  
 จึงเกิดขึ้น ก่อนที่จะออกกฎหมายการศึกษาบังคับ มณฑลได้มีความพยายามที่จะจัดการศึกษา  
 ประชาบาลให้แพร่หลายยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นงานใหม่และงานใหญ่ สมุหเทศาภิบาลและ  
 พนักงานฝ่ายปกครองจึงเอาใจใส่ในงานนี้อย่างยิ่ง จะเห็นได้จากการประชุมเทศาภิบาล  
 ประจำปีทุกครั้ง จะมีการประชุมของฝ่ายกรรมการอยู่ด้วย เพื่อให้เห็นภาพการเอาใจใส่  
 ในการจัดการศึกษาประชาบาลในสมัยต้นรัชกาลที่ 6 ขอยอรายงานการประชุมเทศาภิบาล  
 ปี 2454 มาเป็นหลักฐานดังนี้

รายงานการประชุมเทศบาล ศก 131<sup>50</sup>

แผนกกระทรวงธรรมการ

ประชุมที่กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 13 กันยายน ร.ศ. 131  
พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เป็นประธาน  
รายพระนามและนามผู้เข้าประชุม คือ

กระทรวงธรรมการ

1. พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ
2. พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ ปลัดทูลฉลองกระทรวงธรรมการ
3. พระวรวิทย์พิศาล เจ้ากรมศึกษาธิการ

กระทรวงมหาดไทย

4. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

นอกนั้นคือ สมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ รวมผู้เข้าประชุมครั้งนี้ 22 คน  
เริ่มประชุม 15.08 นาฬิกา มีเรื่องที่ประชุม 3 เรื่อง คือ

1. เรื่องเงินบำรุงการศึกษาประชาบาล ปัญหาของกระทรวง  
ธรรมการ
2. เรื่องการศึกษาสำหรับเด็กหญิง ปัญหาของมณฑลนครราชสีมา  
กับมณฑลนครไชยศรี
3. เรื่องการยกเว้นสำหรับครูเฉลยศักดิ์ ปัญหาของมณฑลนครไชยศรี  
กับมณฑลอุบลราชธานี

1. เรื่องเงินบำรุงการศึกษา พระยารัษฎานุประดิษฐ์ สมุหเทศาภิบาล  
มณฑลภูเก็ต<sup>51</sup> ชี้แจงว่า การศึกษาประชาบาลใดจัดแพร่หลายจนถึงกับตั้งโรงเรียน  
ตำบลยกเป็นวัดหลวง โรงเรียนตำบลตั้งอยู่ในวัดหลวงนี้ ให้เด็กชายอายุ 8-12 ปี

<sup>50</sup> วิทยากรย, เล่ม 12, ร.ศ. 130-131, หน้า 893. ได้เปลี่ยน  
การสะกดมาเป็นอักษรปัจจุบันแล้ว

<sup>51</sup> มณฑลภูเก็ต ประกอบด้วยเมืองระนอง ตะกั่วป่า พังงา ภูเก็ต กระบี่  
และตรัง.

ได้เข้าเล่าเรียน ราษฎรออกเงินบำรุงวัดครัวเรือนละ 30 สตางค์ต่อเดือน เงินจำนวนนี้บำรุงวัด บำรุงโรงเรียน และให้เงินเคื้อนครทวย ภาคว่าลใด มีราษฎรอยู่ที่ไหนหลายตำบลเขาคอยกัน การเรียไร่ลดลงเพียง 15-25 สตางค์ต่อเดือน กรมพระดำรงราชานุภาพทรงรับรองและเห็นเป็นเหตุสมควรว่า มณฑลภูเก็ต เฉพาะที่ครั้งมีนักเรียนรับเสด็จถึง 2,000 คน และไ้ทรงติงว่า การศึกษาที่จัดกาาหนาเกินไ้ก็ไ้เป็นอันตรายคือ เมื่อเด็กถูกพรากจาก การงานทางบ้านใหม่เขาโรงเรียน เอาเวลามาเรียนหนังสือและวิชาซึ่ง ชวนแต่จะไ้คิดมกใหญ่ไ้สูง คุณนิการงานของวงศ์สกุลของตัวซึ่งเคยทำมา คิดแต่จะไ้เป็นขุนนาง อันตรายเช่นนี้จะไ้เกิดมกขึ้น เมื่อพระองค์ท่านไป "ยุคเชอูร" ที่ภูเก็ตวิทยาลัยก็ออก "นัจการศึกษา" ว่า อยาพยายามสอนไ้ หนึ่งสือถายเดี่ยว การหัดไ้เป็นคนที่มีวิชาทำมาหากินไ้ไ้ขึ้นเลี้ยงตัวไ้ ไ้ไม่ต้องไปอาศัยเขากิน นั้นแหละเป็นส่วนสำคัญของการศึกษา

#### ปัญหาที่ยกมาปรึกษา

ก. ไ้ถึงเวลาหรือยังที่จะออกกฎหมายบังคับไ้เด็กชายทุกคนเล่าเรียน เมื่อถึงอายุที่ควรเรียน

ข. การจัดโรงเรียนประชาบาลจะได้เงินอะไรมาจัดเป็นรายไ้แน่นอน สม่าเสมอ<sup>52</sup>

2. การศึกษาสำหรับเด็กหญิง เพื่อไ้มีครูหญิงมกขึ้น ควรยกเงิน การราชการหรือเงินคาภาาอื่นกร อยางอื่นเทอาตราเงินการราชการไ้แก่หญิงที่ไ้เป็นครู เชลยศักดิ์ หรือมีคา มารคา สามีของหญิงนั้น เพื่ออุดหนุนไ้หญิงเป็นครูมกขึ้น

ปัญหานี้แกควยปัญหาที่ยกมาปรึกษาในข้อ 1

<sup>52</sup>หลังจากประชุมปี 2454 ต้องไ้ใช้เวลาถึง 10 ปีจึงไ้มีกฎหมายการศึกษา บังคับคือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ไ้ได้รณ ไ้ไ้โดยเงินศึกษาพลีคือ เงินที่นำมาไ้จ่ายไ้บการจัดการศึกษาประชาบาลควย



3. ครูเขลยศักดิ์คนใดได้สอนนักเรียนกว่า 3 ปีขึ้นไปแล้ว ควรยกเว้นเงินภาษีอากร, เว้นเงินการราชการและกะเกณฑ์งานโยธา รวมทั้งบิดาและญาติพี่น้องเช่นเดียวกับข้าราชการ เป็นตำรวจภูธร เพื่ออุดหนุนให้มีผู้นิยมเป็นครูเขลยศักดิ์มากขึ้น

ปัญหานี้แก้ด้วยปัญหาที่ยกมาปรึกษาในข้อ 1

เลิกประชุมเวลา 16.40 นาฬิกา

พระยาไพศาลศิลปศาสตร์

ผู้จกรายงาน

เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในมณฑลภูเก็ตตามคำสั่งแจ้งของพระยา  
รักษานุปรักษะรัฐมนตรีมหาดไทย สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต และเพื่อให้เห็นภาพการจัด  
การศึกษาประชาบาลในยุคนั้น ข้อคดี "ชาวมณฑลภูเก็ต" บางตอนจากหนังสือ  
วิทยากรย์ เล่ม 10 ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) ซึ่งออกก่อนการประชุมเทศาภิบาล  
ร.ศ. 131 ดังนี้

ชาวมณฑลภูเก็ต<sup>53</sup>

ในเมืองพังงา มณฑลภูเก็ต ใ้มีโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก 4 โรงคือ  
โรงเรียนประถมศึกษา 3 โรง มดศึกษาโรงหนึ่ง

1. โรงเรียนประเพณีไชเลียบ<sup>54</sup> ตั้งที่วัดไชเลียบ ตำบลเขาเต่า  
อำเภอทับปุด สามเณรเยื้อง นักเรียนประเพณีโรงเรียนประชานุกูลเป็นครู  
มีนักเรียน 38 คน เงินเดือนครู และเครื่องเล่าเรียนได้จากราษฎรตำบล  
เขาเต่า ตำบลมรุษ ตำบลบางเหรียง ตำบลโคกขวย และตำบลไชเลียบ<sup>55</sup>  
ช่วยกันบำรุง มีกรรมการจัดการโรงเรียนควย คน คือ

<sup>53</sup> วิทยากรย์, เล่ม 10, ร.ศ. 128, หน้า 801-803.

<sup>54</sup> ปัจจุบันคือ, โรงเรียนวัดนิโครธาราม อ่างจากนายสุนันท์ วิเชียรรัตน์  
ศึกษาธิการอำเภอทับปุด จังหวัดพังงา

<sup>55</sup> ปัจจุบันตำบลโคกขวยเปลี่ยนชื่อเป็นโคกเจริญ แท้จริงช่วยในภาษาถิ่น  
โตหมายถึง ชื่อต้นไม้ ที่บ้านวังขวย อำเภอทุ่งสง ก็เปลี่ยนเป็นบ้านวังขวย ส่วนตำบล  
ไชเลียบคือ ตำบลทับปุด อ่างจากนายสุนันท์ วิเชียรรัตน์

พระหมุด	เจ้าคณะแขวงอำเภอทับปุด 1
นายเนา	นายอำเภอทับปุด 1
นายสิน	ปลัดอำเภอชวลา 1
พันทิ้ม	กำนันตำบลเขาเตา 1
พันสีฎ	กำนันตำบลมรุข 1
นายบุญชู	1
นายจวบเด	1
นายเดือน	1
นายเฉย	1

2. โรงเรียนประจุมโลกกถอย ตั้งที่วัดโลกกถอย ตำบลโลกกถอย อำเภอตะกั่วทุ่ง ตามเนรเปลี่ยน นักเรียนประจุมโรงเรียนประจุมเป็นครู มีนักเรียน 56 คน เงินเดือนครูและครูผู้ดูแลเรียนได้จากราษฎรตำบลโลกกถอย ตำบลนาควาง และตำบลท้าวอุยช่วยกันบำรุง มีกรรมการสำหรับช่วยจัดการโรงเรียนควย 9 คน

พระครูวิสุทธีพรหมจรรย์	เจ้าคณะแขวงอำเภอตะกั่วทุ่ง 1
พระทอง	เจ้าอธิการวัดโลกกถอย 1
หลวงโสดาภูมิพิทักษ์	นายอำเภอตะกั่วทุ่ง 1
นายควม	ปลัดอำเภอชวลา 1
หลวงสุนทรสมบัติ	กรรมการที่ปรึกษา 1
นายกิมแสง	กรรมการที่ปรึกษา 1
ขุนราม	กำนันตำบลโลกกถอย 1
พันแปน	กำนันตำบลนาควาง 1
นายขาว	1

3. โรงเรียนประดมนาเตย

4. โรงเรียนมุดด้าวะ ตั้งที่วัดด้าวะ ตำบลด้าวะ อำเภอตะกั่วทุ่ง พระครูสูงเป็นครู มีนักเรียน 32 คน พระใบฎีกามิตร เจ้าอาวาสวัดด้าวะ เป็นผู้อำนวยการ

ส่วนการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายการศึกษาเห็นได้จากคำสั่งของสมุหเทศาภิบาล มณฑลพิษณุโลกดังนี้

การแบ่งความรับผิดชอบในระหว่างเจ้าหน้าที่จัดการศึกษาจัดพร้อมกัน ทั้ง ๒ ฝ่ายคือ ฝ่ายปกครองนับตั้งแต่สมุหเทศาภิบาลไปตามลำดับจนถึงกำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นที่สุดฝ่ายหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายศึกษานิเทศการนับตั้งแต่ศึกษานิเทศการ มณฑลลงไปตามลำดับจนถึงครูอีกฝ่ายหนึ่ง ตามทางการเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย แบ่งความรับผิดชอบช่วยเหลือกันดังนี้

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในท้องที่ของตน ตามลำดับกัน มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายศึกษาในท้องที่การศึกษาเป็นผู้ช่วยตามลำดับกัน คือ ศึกษาธิการมณฑลช่วยสมุหเทศาภิบาลคือ ศึกษาธิการจังหวัดช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอช่วยนายอำเภอ

การหาทุนอุดหนุนการศึกษาในข้อนี้จะกล่าวเฉพาะแต่การศึกษา ประชาบาล ซึ่งเราจำเป็นต้องช่วยหาทุนอุดหนุนและเป็นกิจที่ปฏิบัติอยู่แล้วตาม ปุถุคติ โดยมากเราจัดในทางเรี่ยไรตามครัวเรือนเป็นรายปี วิธีจัดทำนอง นี้ก็นับว่าเป็นความสะดวกไปชั่วปีหนึ่ง แต่บางปีกระทบกระทั่งกัน การหา การเรี่ยไรของท่านผู้ใดก็ผิด ถ้าเงินเหลือตกกองไม่พอเจ้าจางก็เป็นเหตุให้ โรงเรียนล้มไปโดยบาง ทางที่จะแก้ไขหาทุนอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลให้ คียิ่งขึ้นนั้น ขอเสนอข้อที่ประชุมว่า ถ้าที่ใดสามารถจะจัดการหาทุนเป็นทุนนอน มาทำผลประโยชน์ให้สูงขึ้น แล้วใช้ผลที่งอกบำรุงโรงเรียนโดยไม่ต้องชักทุน ใดจะดีมาก วิธีนี้บางมณฑลก็สามารถจัดได้สำเร็จบ้างเป็นตำบล ๆ ไปแล้ว และการที่จัดการทำนองนี้ได้สำเร็จก็ของอาศัยผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ตำบล ไคที่พันราษฎรคอนขางมังมีที่ประชุมช่วยการทำกินปีใด ๆ ใดผลก็คือโอกาส เรี่ยไรเป็นการจรูญเสียครั้งหนึ่ง ให้ได้ผลที่จะทำทุนหาผลให้พอจ่ายสนับสนุนใน เวลาขาดแคลนที่เรี่ยไรประจำปีตกไป<sup>56</sup>

<sup>56</sup> คัดจากบางส่วนของระเบียบการศึกษามณฑลพิษณุโลก ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ อนุมัติแล้ว ขอประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการประชุมกลางปี 2463 คำชี้แจงของ สมุหเทศาภิบาลในแผนกศึกษาธิการจังหวัด วิทยากรย์, เล่ม 21 ตอนที่ 12, หน้า 749-761.

รัฐบาลได้เตรียมดูทางที่จะ "เกณฑ์ศึกษา"<sup>57</sup> เช่นเดียวกับ "เกณฑ์ทหาร" ดูทางที่จะนำไปสู่การศึกษาบังคับนั้น ได้ดำเนินการหลายประการดังนี้

1. การกระตุ่นแนวความคิดแก่ฝ่ายปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล ส่วนใหญ่ได้มาจากนักปฏิรูปสังคมในยุคนั้น อันได้แก่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และคนที่สำคัญยิ่งที่รับผิดชอบการศึกษาโดยตรงคือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา-ครูเทพ) เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นบุคคลที่กระตุ่นให้ฝ่ายปกครองคือ สมุหเทศาภิบาลทั้งหลายได้หันมาเอาใจใส่ในการจัดการศึกษาประชาบาลยิ่งขึ้น ท่านได้เข้าประชุมเทศาภิบาลทุกปีตั้งแต่เป็นปลัดทูลฉลองมาจนกระทั่งเป็นเสนาบดี การประชุมเมื่อปี 2462 นับว่าเป็นการประชุมที่ชี้แนะแนวทางไปสู่การวางโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464<sup>58</sup>

2. การประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ. 2464 โครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาแห่งชาติที่เรียกกันอยู่ในปัจจุบันนี้ได้วิวัฒนาการมาจากโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 แต่ควยสภาพจำกัดทางสังคมทำให้ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับการใช้แต่ละสมัย ในช่วงที่ผ่านมามีได้ปรับปรุงโครงการศึกษาและประกาศใช้ในปี 2450, 2452, 2456, 2458 และปี 2464 ตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 นี้ได้เพิ่มเติมในส่วนที่บกพร่องของโครงการศึกษา พ.ศ. 2456, 2458 กล่าวคือ ได้เพิ่ม

<sup>57</sup> ศัพท์นี้ได้จากประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435-2507, หน้า 268.

<sup>58</sup> ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435-2507, หน้า 270-287. และครูเทพ ได้ชื่อว่าเป็นนักปฏิรูปการศึกษาตามคำชานของนักวิชาการในยุคนปัจจุบัน กุศุคชีวิตและงานครูเทพ ชลธิรา กลัค้อยุ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519).

การศึกษาวิชาชีพ (ในยุคนั้นเรียกวิสามันตศึกษา) เข้าทุกระดับการศึกษา และเปิดโอกาสให้เพศหญิงได้เรียนด้วย โศภนการศึกษากลับเป็น 3 ระดับ คือ

ประถมศึกษา มี 5 ชั้น 3 ปีแรกเป็นการเรียนสามัญศึกษา อีก 2 ปีเป็นวิสามันตศึกษา

มัธยมศึกษา มี 8 ชั้น คือเรียนต่อจากชั้น ป. 3 อีก 8 ปี แบ่งเป็น 3 ตอนคือ ตอนต้น 3 ปี ตอนกลาง 3 ปี และตอนปลาย 2 ปี ในสายวิสามันตมี 3 ตอนและจำนวนปีเท่ากัน แต่เรียกว่าชั้นต่ำ ชั้นกลาง และชั้นสูง

อุดมศึกษา เป็นการเรียนต่อจากชั้นมัธยมปีที่ 8 ซึ่งนับเป็นการเรียนวิสามันตทั้งดุ้น ซึ่งยุคนั้นได้สถาปนา "โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้วตั้งแต่ปี 2459

ตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 โศภน "ประเภทโรงเรียนจำแนกโดยใครเป็นเจ้าของ" ดังนี้

1. โรงเรียนรัฐบาล ได้แก่ โรงเรียนซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจัดการและปกครองโดยตรง ใช้เงินของรัฐบาลในงบประมาณตามวิธีซึ่งเบิกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

2. โรงเรียนกระทรวง ได้แก่ โรงเรียนซึ่งกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงศึกษาธิการจัดการและปกครอง ใช้เงินรัฐบาลในงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ ซึ่งเบิกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

3. โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่ประชาชนในหมู่บ้านหนึ่งหรือตำบลหนึ่งมีใจสมัครออกเงินตั้งขึ้น ในความอำนวยความสะดวกที่หรือโรงเรียนที่เจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ตั้งขึ้นใช้เงินที่เรียกได้จากประชาชน หรือเงินที่รัฐบาลเก็บได้จากประชาชนในท้องที่สำหรับจัดตั้งโรงเรียนในท้องที่นั้น

4. โรงเรียนราษฎร์ ได้แก่ โรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียน

ราชฎี พ.ศ. 2461<sup>59</sup>

3. การออกกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามกฎหมายนี้ใครจะเห็นว่าดีและอำนาจของกรรมการอำเภอไว้ด้วย<sup>60</sup>

4. การผลิตครู โดยเร่งการผลิตครูมากขึ้น เพื่อให้ทันใช้กับการขยายโรงเรียน แต่ก็ทำเพียงพอไม่ และเป็นปัญหาสืบต่อมาจนถึงยุคปัจจุบัน

#### พระราชบัญญัติประถมศึกษา

พระราชบัญญัติประถมศึกษากับโรงเรียนประชาบาลเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป สิ่งแรกเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีสถาบัน ส่วนสิ่งหลังเป็นสถาบันที่บุคคลที่เกี่ยวข้องของปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2464 และบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464<sup>61</sup> กฎหมายนี้ได้เลิกใช้และประกาศใช้ฉบับใหม่เมื่อ พ.ศ. 2478 ซึ่งได้ใช้ต่อมาจนปัจจุบันนี้ แต่หลักการและเจตนารมณ์เดิมได้เปลี่ยนแปลงไปมากจากการจัดการศึกษาประชาบาลในยุคต้น คือยังคงชื่อไว้ แต่วิธีการคือ โรงเรียนที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเกือบทั้งสิ้น และเป็นปัญหาในการจัดการประถมศึกษาของรัฐบาลมาจนกระทั่งทุกวันนี้

<sup>59</sup> ประวัติกระทรวงฯ, หน้า 285.

<sup>60</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457", กฎหมายเกี่ยวกับบริหารการศึกษา ขำเลียง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์ รวบรวม (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 143-144.

<sup>61</sup> กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้วันที่ 1 ตุลาคม เป็นวันศึกษาประชาบาล และได้จัดเฉลิมฉลองวันนี้พร้อมกันทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2514 แล้ว

โรงเรียนประชาบาลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464  
แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ โรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง และโรงเรียนที่นายอำเภอ  
จัดตั้ง

ก. โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง  
ถ้าประชาชนในหมู่บ้านหนึ่งหรือตำบลหนึ่งมีใจสมัครตั้ง เมื่อได้ยื่น  
เรื่องราวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยทางนายอำเภอและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ  
จังหวัดให้ตั้งแล้ว (ม. 17(1)) โรงเรียนประชาบาลแบบนี้ให้มีสภากรรมการจัดการ  
เป็นผู้จัดตั้งและดำรงไว้ สภานี้มีกรรมการไม่เกิน 5 คน เลือกตั้งโดยผู้ที่สมัครออก  
เงินสำหรับการตั้งขึ้นและดำรงอยู่ของโรงเรียนนั้น (ม. 18) สภากรรมการจัดการ  
เป็นนิติบุคคล จดทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ สมาชิกสภาได้รับค่าป่วยการเป็น  
ปี ๆ ตามความเห็นชอบของอุปราช หรือสมุหเทศาภิบาล (ม. 20) การจัดตั้งโรงเรียน  
ใด ต้องมีประชาชนจำนวนหนึ่งส่งชื่อสมัครออกเงิน แลแล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ  
เงินที่ออกนี้ให้คนหนึ่งไม่ต่ำกว่า 5 บาท และเงินที่ออกรวมกันแล้วผู้ว่าราชการจังหวัด  
เห็นพอที่จะจัดตั้งโรงเรียนได้ จึงจะอนุมัติให้จัดตั้งโรงเรียนได้ และผู้ออกเงิน 1 คนมี  
สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งกรรมการจัดการได้ (ม. 19)

หน้าที่ของสภากรรมการจัดการ (ม. 23)

- ก. เก็บเงินที่ประชาชนสมัครออกให้ทุกปี
- ข. ดูแลการเงินของโรงเรียน (ทั้งรายรับและรายจ่าย) ให้เรียบร้อย  
และปฏิบัติให้เป็นที่สมควรในการซื้อ ขาย เช่า ให้เช่าสมบัติของโรงเรียน
- ค. รักษาและดำรงโรงเรียนให้เป็นไปตามที่ควรจะเป็นกับจัดสถานที่  
โรงเรียน และเครื่องใช้ให้ควรแก่การณ
- ง. ช่วยเหลือผู้ตรวจการของกระทรวงศึกษาธิการ สारวัครศึกษา และ  
กรรมการศึกษาเมื่อต้องการให้ช่วยเหลือ

โรงเรียนประชาบาลประเภทนี้ถ้าเลิกจัดตั้ง สภากรรมการจัดการต้อง  
แจ้งการเลิกต่อนายอำเภอ กระทรวงศึกษาธิการมีสิทธิซื้อกิจการของโรงเรียนได้

การศึกษาประชาชนดกอนมีกฎหมายบังคับใช้ได้จัดในรูปแบบนี้ทั้งหมด  
ตั้งโดยยกตัวอย่างไว้แล้ว แต่ยังมีได้เป็นระบบระเบียบแนวเดียวกันตามพระราชบัญญัติ  
ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ยังมีบัญญัติไว้ แต่ปัจจุบันไม่มีการดำเนินงานแล้ว

ข. โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนไม่สมัครใจตั้งโรงเรียนประชาบาลประเภท  
แรกหรือไม่สามารถทำได้ ในนายอำเภอเป็นผู้จัดตั้ง เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ  
จังหวัดแล้ว (ม. 17(2)) มีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยและจะตั้งข้าราชการอื่น ๆ  
ในอำเภอเป็นผู้ช่วยอีกก็ได้ตามควร (ม. 26) ค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งเก็บจาก  
เงินศึกษาฟรี (ม. 27)

ชายผู้จนหรือทุกคนอายุ 18 ปีถึง 60 ปีจำเป็นต้องเสียเงินศึกษาฟรี ศึกษา  
ฟรีนี้ต้องไม่ต่ำกว่า 1 บาทหรือไม่เกิน 3 บาท เก็บตามอัตราและเก็บภายใน  
เวลาที่อุปราชหรือสมุหเทศาภิบาลจะกำหนดเป็นปี ๆ ไป ความสะดวกเห็นชอบ  
ของกระทรวงศึกษาธิการ

บุคคลต่อไปนี้โดยยกเว้นไม่ต้องเสียศึกษาฟรี

1. ผู้ที่ทำการหาเลี้ยงชีพไม่ได้
2. ภิกษุ สามเณร บาดหลวง ครุสยอนศาสนาคริสต์เถียน และผู้ศรัทธา  
ศาสนาอิสลาม ส่วนผู้ศรัทธาอิสลามนั้นให้กำหนดในสุเหร่าแห่งหนึ่งไม่  
เกิน 3 คน
3. พลทหารบก พลทหารเรือ พลตำรวจภูธร และพลตำรวจ-  
พระนครบาล ประจำการที่ต้องเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติ
4. ผู้ที่ในปีเดียวกันนั้นได้สมัครออกเงินให้ในการดำรงอยู่แห่ง  
โรงเรียนประชาบาลในอำเภอเดียวกันแล้ว ยกเว้นเสียแต่อาจจำแนงเงิน  
ที่ออกไปแล้วน้อยกว่าศึกษาฟรีที่ต้องเสียจำต้องออกส่วนที่ขาดอยู่ (ม. 28)

หน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัตินี้

- ก. ผู้ตรวจสอบสองสภากรรมการจัดการว่า ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่  
(ตาม ม. 23)

- ข. ผู้เก็บเงินทุกปี (ตาม ม. 27) ดูแลการเงิน (ทั้งรายรับ รายจ่าย)



ให้เรียบร้อย และปฏิบัติให้เป็นไปเป็นที่สมควรในการซื้อ ซาย เขา ให้เช่าสมบัติ  
ของโรงเรียนในความคุ้มครองของคูวาราชการจังหวัด ตามคำสั่งของกระทรวง  
ศึกษาธิการด้วยเรื่องนั้น รักษาและดำรงโรงเรียนให้เป็นไปตามที่ควรจะเป็น กับจัด  
สถานที่และเครื่องใช้ให้ควรแก่การณ

### เงินอุดหนุนการศึกษาประชาชน

กระทรวงศึกษาธิการอาจให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนประชาบาล เงิน  
อุดหนุนคั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการจ่ายให้จากงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการแก่สภา  
กรรมการจัดการ หรือแก่นายอำเภอแล้วแต่ประเภทของโรงเรียน แต่อย่างไร ๆ  
ไม่ให้ถือว่า การที่ใ้เงินอุดหนุนคั้งนั้นเป็นการให้ลดเงินที่ผู้สมัคร ออกหรือ อัตราเงินที่ต้องเสีย  
ตามที่ยังคั้งไว้ในมาตรา 27 (ม. 31)<sup>62</sup>

ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 นี้โรงเรียนประชาบาลทั้ง  
ปวงอยู่ใต้อำนาจบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวแกเวลาของโรงเรียน หลักสูตร  
หนังสือที่ระเบียบการปกครอง การปิดโรงเรียนชั่วคราวเมื่อมีโรคระบาดเกิดขึ้น  
ตามสมควร และการดูขานิบาลแห่งสถานที่ของโรงเรียน และสิ่งทั่วไปที่เกี่ยวกับการสอน  
และความสะดวกของนักเรียน

ครูใหญ่และครูน้อยของโรงเรียนประชาบาล ผู้วาราชการจังหวัดเป็นผู้ตั้ง  
และถอนควยความเห็นชอบของอุปราชหรือสมุหเทศาภิบาล

<sup>62</sup> ข้อความที่ขีดเส้นใต้ถูกตัดออกตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม  
พ.ศ. 2473 อ่าง ป.ช.ศ. เลม 43, หน้า 76 "เนื่องจากปี 2473 ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีเสีย ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายแทน  
ปีละ 3 ล้านบาท เพื่อบำรุงและขยายการศึกษาประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น อ่าง  
จาก ประวัติกรมวิสามัญศึกษา (ธนบุรี : โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์),  
2503), หน้า 18.

การบังคับใช้ตามกฎหมายนี้มีได้ใช้ทุกตำบล โดยเฉพาะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติซึ่งมีการเพิ่มเติม ตามหลักฐานในปี 2464 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้ มีตำบลที่ประกาศใช้ 2,311 ตำบล จากยอดจำนวนตำบลทั้งสิ้น 5,050 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 45.76 พ.ศ. 2459 ประกาศใช้ 3,817 ตำบล จากยอดจำนวนตำบลรวมทั้งสิ้น 4,982 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 76.76

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเพิ่มขึ้นตามตำบลต่าง ๆ นี้ อนุวัติตามการเปลี่ยนแปลงท้องที่ตามฝ่ายการปกครองดังตัวอย่าง<sup>63</sup>

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ในท้องที่มณฑลพายัพ โดยมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งว่า "เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจที่จะทำบัญชีเพิ่มเติม เพื่อขยายการใช้ในอำเภอและตำบลอื่น ๆ ใดอีกต่อไป เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะทำคั้งนั้น" นั้น บัดนี้สมควรใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ในท้องที่มณฑลพายัพเพิ่มเติมขึ้นอีก 2 ตำบล จึงทำบัญชีเพิ่มเติมขยายการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ตามท้ายประกาศนี้และกำหนดให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2464 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2468

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์  
จางวางเอก เสนาบดี

<sup>63</sup> ป.ช.ศ. เล่ม 38, หน้า 5-6 และกฎตัวอย่างเชิงอรรถที่ 13 บทนี้

บัญชีเพิ่มเติมท้องที่ที่ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

มณฑล	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล
พายัพ	เชียงใหม่	ฮอด	฼มกอย บอหลวง

64

### ปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาล

จากรูธรรม ไวยเจตน์<sup>65</sup> ได้ศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาบังคับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า มีปัญหาที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1. ปัญหาครูผู้สอน
2. ปัญหาแบบเรียน
3. ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินงาน
4. ทักษะคติของประชาชน

ปัญหาเหล่านี้ตรงกับคำกล่าวของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการที่กล่าวในที่ประชุมเสนาบดีในปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า "พระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อได้มีขึ้นแล้ว ก็เป็นความสำเร็จบนกระดาษชั้นหนึ่ง เราต้องช่วยกันทำความสำเร็จนั้นให้เป็นผลจริงจัง"<sup>66</sup> คำกล่าวนี้ยังทำทนายชาวเราทุกผู้ทุกคนและทุกฝ่ายอยู่จนบัดนี้

<sup>64</sup> ฼มกอย ในปัจจุบันเป็น 1 ใน 18 อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ บอหลวงเป็นตำบลขึ้นกับอำเภอฮอด

<sup>65</sup> จารุธรรม ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464-2474 เอกสารนิเทศการศึกษา ฉบับที่ 159 หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู (กรุงเทพฯ . โรงพิมพ์คุรุสภา, 17 ธันวาคม 2517), หน้า 85.

<sup>66</sup> วิทยากรย์, เล่ม 22 ตอน 4, พ.ศ. 2464, หน้า 345.

1. ปัญหาขาดครูผู้สอน การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาบังคับเด็กให้เรียนหนังสือ ทำให้จำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้น ครูผู้สอนก็จำเป็นต้องเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน แต่โรงเรียนฝึกหัดครูไม่สามารถผลิตครูให้ได้ตามความต้องการ จึงต้องใช้ครูวุฒิคำสอน ปรากฏว่าในปี 2469 มีครูที่ได้ประกาศนียบัตรครูเพียง 11 % เท่านั้น<sup>67</sup> กระทรวงศึกษาธิการจึงได้แก้ไขโดยจัดอบรมครูในระหว่างปีภาคเรียนใหม่มีความรู้ในวิชาครูและวิธีสอน รวมทั้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงานของพระราชบัญญัติประถมศึกษาด้วย การอบรมวิธีนี้ไดผลเป็นที่น่าสนใจมาก แต่อย่างไรก็ดีปริมาณครูผู้สอนก็ยังไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน ดังนั้นครู 1 คนจึงต้องสอนนักเรียนเป็นจำนวนมาก ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2465 เฉลี่ยแล้วครู 1 คนสอนนักเรียนถึง 52.3 คน ซึ่งทำให้ผล การเรียนและการสอนไม่ไดผลเต็มตามหลักสูตร สำหรับในดินแดนที่ห่างไกลเมืองหลวง ยิ่งมีความยากลำบากในการหาครูสตรีไปสอน กระทรวงศึกษาธิการต้องส่งนักเรียนสตรีของมณฑลนั้นมาฝึกหัดในกรุงเทพฯ และส่งกลับไปสอนยังภูมิดำเนา

นอกจากปัญหาปริมาณครูผู้สอนไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียนแล้ว เงินเดือนครูในโรงเรียนประชาบาลก็ยังได้รับต่ำมาก ทำให้ราษฎรไม่สมัครเป็นครูหรือหาครูที่มีวุฒิไปทำการสอนในโรงเรียนประชาบาลได้ยาก เพราะครูส่วนมากมักจะสอนในโรงเรียนราษฎรที่มีเงินเดือนสูง โดยเฉพาะโรงเรียนของพวกมิชชันนารี เป็นต้น อุปสรรคนี้เนื่องจากปัญหาการเงินที่จ้ะมาบำรุงการศึกษาไม่เพียงพอ ทำให้การศึกษาภาคบังคับไม่เจริญแพร่หลายรวดเร็วเท่าที่ควร เพราะครูมีหน้าที่สำคัญมากในการอบรมวิชาความรู้ และศีลธรรมอันดีแก่เยาวชนของชาติ เพราะครูมีหน้าที่สำคัญมากในการอบรมวิชาความรู้ และศีลธรรมอันดีแก่เยาวชนของชาติดังพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่นักเรียนและอาจารย์โรงเรียนมหาดเล็กหลวงเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455) ว่า

<sup>67</sup>มานิจ ชุมสาย, ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2498), หน้า 67.

...การปลุกสติปัญญา ผูกสอนคนให้เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ดีเป็นหน้าที่สำคัญนัก เป็นงานที่ของทำด้วยปัญญาความคิดประกอบกันแรงกาย ในเมืองนั้นก็จะมีของใครครุวญใหญ่แถมใจเสียก่อนว่า การฝึกสอนกุลธมูเกลานั้นจะให้ใครรูปอย่างที่เราเรียกว่าไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอันดีนั้นอย่างไร แต่เราจะต้องใช้วิธีฝึกฝนกลมเกลียวให้สำเร็จรูปใดดังประสงค์ ซึ่งก็เป็นของยาก ของประกอบพร้อมด้วยสติปัญญาและความสามารถในการฝึกสอนอย่างดี จึงจะใคร่ผลสำเร็จตามปรารถนา หน้าที่ครูจึงควรยกย่องว่าเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งนัก

เนื่องด้วยการขาดแคลนทั้งปริมาณและคุณภาพของครู จึงมีผลการอุปถัมภ์การเรียนการุสอน เพราะครูไม่สามารถอบรมสั่งสอนเด็กได้ตามหลักสูตรที่วางไว้ เขาตัญญูที่หา "ครูเลว โรงเรียนก็เลว ครูไม่มี โรงเรียนก็ไม่ดี" เหตุนี้จึงทำให้การศึกษาภาคบังคับไม่สามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว

3. ชาติพันธุ์พหุในการดำเนินงาน อุปสรรคที่สำคัญยิ่งอีกข้อหนึ่งในการจัดการศึกษาของไทยคือ การขาดแคลนเงินสำหรับใช้จ่ายและบำรุงการศึกษา ซึ่งเป็นอุปสรรคมาตั้งแต่ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แล้ว ดังหนังสือกราบบังคมทูลของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์เมื่อปี 2454 ว่า "...ข้าพระพุทธเจ้ามีปรีวิตุในการศึกษามาก เพราะการศึกษางอกงามหา ยิงตั้งทุนอุดหนุนอยู่ ผลที่ใดก็ยิ่งหาไม่ทำการอยู่อย่างนั้น บ้านเมืองเราในทุกวันนี้ ถ้าจะดูแต่เงิน ๆ ภายนอกก็หน้าตาสุดดีใส่พอร์ับแขกเมืองใด แต่ภายในอยู่ข้างอิดโรย หิวโหย และหย่อนความรู้อย่าง ๑ ทุนทรัพย์บกพร่องอย่าง ๑ ...การศึกษากำลังฝืดเคืองและแห้งแล้งมาชานาน..." 68

กล่าวได้ว่า การลงทุนจัดการศึกษาของไทยเรายังน้อยมาก จึงทำให้การศึกษาไม่เจริญรุดหน้าเท่าที่ควร เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 อุปสรรคด้านการเงินก็เป็นปัญหาติดตามมาด้วย แม้ว่าจะมีการเก็บเงินศึกษาพลีจากราษฎรที่เป็นชายอายุ 18 ปีถึง 60 ปีในอัตราคนละ 1-3 บาท เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนของท้องถิ่น แต่เงินศึกษาพลีนั้นก็เก็บไม่ได้ตามจำนวนที่กะประมาณไว้ เพราะ

68 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 6 เอกสาร ค.18.1/11  
เรื่องงบประมาณกระทรวงธรรมการ

ก. ราษฎรไม่สามารถเสียเงินศึกษาพลีได้ เนื่องจากพืชพันธุ์ธัญญาหารปลูกไม่ไคผล

ข. ราษฎรบางกลุ่มบางหมู่โยกย้ายที่ทำมาหากินจากถิ่นเดิมเป็นจำนวนมาก ทำให้เก็บเงินศึกษาพลีไม่ได้

ค. ราษฎรบางคนขัดสน ไม่ยอมเสียศึกษาพลี

ง. ราษฎรที่อยู่ในตำบลทางไกลที่ว่าการอำเภอจำเป็นต้องเสียเงินค่าเดินทางแพงมาก จึงไม่มาเสียเงินศึกษาพลี หรือรอจนเกินปีที่จะเสีย

จำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ในปี พ.ศ. 2465-2468

พ.ศ.	เงินศึกษาพลีที่คาดว่าจะเก็บได้	เก็บได้จริง	เก็บได้คิดเป็นร้อยละ
2465	1,513,626.00	1,187,938.00	73.53
2466	2,216,345.00	1,706,852.00	67.79
2467	2,428,567.50	1,829,355.32	64.81
2468	2,735,900.50	2,007,183.96	63.04

ที่มา : รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 15-18

เมื่ออุปสรรคดังกล่าวจึงทำให้การเก็บเงินศึกษาพลีไม่ได้ครบตามจำนวน และไม่มีเงินที่จะดำเนินการศึกษาภาคบังคับให้เจริญก้าวหน้าทั้งในค่านายจำนวนโรงเรียน การจ้างครูประจำตำบลควยอัตราเงินเดือนที่เหมาะสม และมีปริมาณครูให้เพียงพอจำนวนนักเรียน

นอกจากปัญหาการเก็บเงินศึกษาพลีไม่ได้ครบจำนวนดังกล่าวแล้ว เงินช่วยจากรัฐบาลก็ได้รับน้อย ทั้งนี้เพราะเป็นระยะเวลาที่เงินแผ่นดินกำลังขาดแคลน จึงมีผลกระทบกระเทือนต่อการขยายการศึกษาประชาบาลของท้องถิ่นต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นแต่ละปี ระหว่าง พ.ศ. 2464-2467 นั้นมีลักษณะขงักงันคือ เพิ่ม

เพียงเล็กน้อยในปี 2467 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความอึดคักในด้านการเงินของ  
ประเทศที่กำลังเผชิญอยู่เป็นปัจจัยสำคัญ มิใช่ประชาชนเลื่อมความนิยมหรือความสนใจ  
ในการศึกษาภาคบังคับลดลงแต่อย่างใด

อุปสรรคด้านการเงินนี้ได้เป็นปัญหาที่ติดตาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การศึกษาภาคบังคับอันเป็นพื้นฐานของ  
การศึกษาของไทยเราไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร และมีผลต่อการศึกษาระดับสูง ๆ ขึ้นไป  
ด้วย ทั้งนี้เพราะความก้าวหน้าของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชนเป็น  
สำคัญข้อหนึ่ง

ปัญหาในการจัดการศึกษาภาคบังคับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
พ.ศ. 2469-2475

#### 1. ด้านครูผู้สอน

ก. ปริมาณครูผู้สอน เนื่องจากจำนวนครูผู้สอนไม่เพียงพอกับ  
จำนวนนักเรียน เป็นผลทำให้เด็กไม่สามารถเข้ารับการศึกษาได้ทั่วถึงกัน (รายงาน  
กระทรวงธรรมการฉบับที่ 21 หน้า 7) จึงหาวิธีแก้ไขจัดแบ่งนักเรียนเป็น 2 พวก  
ผลัดมาเรียนพวกละวัน หรือเรียนพวกละครึ่งวัน แต่วิธีนี้ก็ไม่สามารถรับเด็กเข้าเรียน  
ได้เต็มที่ จึงต้องผ่อนผันโดยขยายอายุเกณฑ์เด็กให้สูงขึ้นจาก 7 ปีเป็น 8 ปี หรือ  
9 ปี ฯลฯ ตามความเหมาะสมกับจำนวนครูของแต่ละท้องที่ แต่จำนวนครูผู้สอนกับ  
จำนวนนักเรียนก็ยังไม่สมดุลกัน เช่น ครู 1 คนสอนนักเรียน 53 คน (พ.ศ. 2474)  
เนื่องด้วยปัญหาขาดแคลนครูผู้สอนนี้จึงสัมพันธ์ถึงคุณภาพของการสอนด้วย ทำให้เด็กไม่  
สามารถรับความรู้ได้ดีเท่าที่ควร รวมทั้งการเรียนก็ไม่ไคผลเต็มตามหลักสูตร ซึ่งปัญหา  
ข้อนี้จะแก้ไขได้ต้องมีเงิน และกำลังคนสำหรับดำเนินงาน แต่เงินที่ได้จากการเก็บ  
ศึกษาพลีหรือได้รับจากกระทรวงธรรมการก็น้อยมาก ไม่สามารถจะเพิ่มปริมาณครูสอน  
ให้เพียงพอและสมดุลกับจำนวนนักเรียนได้

ข. คุณภาพของครูผู้สอน ความรู้ของครูผู้สอนเป็นสิ่งสำคัญมาก

เพราะต้องถ่ายทอดให้แก่เด็กนักเรียน กระทรวงกรรมการได้จัดให้มีการอบรม คือ

(1) การอบรมที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราวที่กรุงเทพฯ โดยคัดเลือกครูในมณฑลกรุงเทพฯ และตามศูนย์การศึกษาของมณฑลต่าง ๆ เขามาอบรม และจัดปาลูกกาววิชาครูเป็นการเพิ่มความรู้ให้แก่ครูยิ่งขึ้น

(2) การอบรมภายในมณฑลต่าง ๆ เป็นการอบรมเฉพาะท้องถิ่น เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการเรียนการสอน

การจัดอบรมครั้งนี้ว่า เป็นการแก้ปัญหาคุณภาพการสอนที่ดี และเป็นการส่งเสริมให้ครูมีความรู้เพิ่มขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสอน และเมื่อสอนแล้วมีปัญหา เช่น ไรท์ได้นำมาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้เด็กนักเรียนได้เกิดประโยชน์แก่เด็ก ซึ่งวิธีการเช่นนี้เป็นวิธีที่แก้ปัญหาการ คอยความรู้ของครูได้มากที่สุดทีเดียว

ค. เงินเดือนครูประจำภาคค่ำ เงินเดือนครูประจำภาคศึกษาในโรงเรียนประจำภาคค่ำได้รับน้อยมาก จากรายงานของกระทรวงกรรมการ กวาดเปรียบเทียบไว้ว่า "...ครูประจำภาคค่ำเฉลี่ยรายได้ถูกกว่าค่าแรงกรรมกรที่ไร้การศึกษา..." จะเห็นว่าเงินเดือนครูประจำภาคค่ำเฉลี่ยได้รับคนละ 15.18 บาท (พ.ศ. 2474) ขณะที่ครูโรงเรียนรัฐบาลได้รับคนละ 53.21 บาท (พ.ศ. 2474) เมื่อเงินเดือนครูต่ำเช่นนี้จึงหาผู้ที่สมัครเป็นครูได้ยากมากในโรงเรียนประจำภาคค่ำ อันเป็นปัญหาสัมพันธ์กันกับปริมาณและคุณภาพของครูควย นอกจากนี้ยังมีผลให้กระทรวงเพื่อจนถึงตัวนักเรียนควย เพราะครูที่ยอมฝึกสอนให้ใด "พลเมืองดี" ฉะนั้นการส่งเสริมคุณค่าของครูให้สูงขึ้นจึงเป็นสิ่งสำคัญ เป็นงานใหญ่ที่ต้องเร่งทำ นั่นคือต้องวางโครงการฝึกหัดครูให้ขยายกว้างขวางทันกับความเจริญแห่งการศึกษาที่กำลังก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา เพราะครูเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยในการพัฒนาคน เพื่อเป็นกำลังของชาติต่อไปในอนาคต

ค. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

#### 1. หลักการและวิธีการ

ก่อนปี 2471 กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลยังมีได้กำหนดแน่ชัด แต่เป็นการวิวัฒนาการไปเรื่อย ๆ ตามลักษณะของการปกครองของ



ประเทศ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 การวิวัฒนาการของข้าราชการและระบบราชการพอจะแบ่งได้

- 1) ยุคก่อนปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 1933-2434)
  - 2) ยุคปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2435-2470)
  - 3) ยุควางรูปแบบคุณธรรม (พ.ศ. 2471-2475)
- 1) ยุคก่อนปฏิรูประบบราชการ

พระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นผู้วางระบบราชการที่เรียกว่า จตุสดมภ์ ซึ่งใช้มาถึง 500 ปี แม้ในยุคปฏิรูประบบราชการแล้ว ยังคงมีการใช้ระบบระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในยุคก่อนอยู่อีกมาก เช่น ระบบศักดินา บรรดาศักดิ์ ตำแหน่ง และดวงตราอยู่อีกมาก หรือแม้ในยุควางรูปแบบคุณธรรมแล้ว อิทธิพลของระบบราชการยุคตน ๆ ยังปรากฏอยู่ในพฤติกรรมของข้าราชการและพฤติกรรมของการบริหารราชการอยู่ไม่น้อย<sup>69</sup>

กรมพระยาคำรงราชานุภาพได้กล่าวถึง "ข้าราชการในสมัยโบราณ" ไว้ดังนี้

... ธรรมเนียมการปกครองบ้านเมืองมีข้อสำคัญอันเป็นหลักอยู่ 2 อย่างคือ เวลาที่ข้าศึกมาแต่ภายนอก ชาวเมืองต้องช่วยกันรบพุ่งศัตรูอย่าง 1 เวลาบ้านเมืองเป็นปกติชาวเมืองต้องช่วยกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญสุขอย่าง 1 การต่อสู้ศัตรูภายนอกตรงกับทหาร การทำนุบำรุงบ้านเมืองตรงกับ การพลเรือน การทั้ง 2 อย่างนี้มีสำหรับบ้านเมืองมาแล้วแต่ดึกดำบรรพ์ วิธีการปกครองบ้านเมืองใหญ่จนถึงระเบียบจะผิดกันประการใดก็ตั้งอยู่ในหลัก 2 อย่างที่วามาคงกันทั้งหมด ว่าเฉพาะระเบียบชั้นเดิมของกรุงศรีอยุธยา ใน การทหารมีกฎหมายบังคับว่าบรรดาชายฉกรรจ์ (ตั้งแต่อายุ 18 ปีจนถึง 60 ปี)

<sup>69</sup>วินัย ชวนประพันธ์, "ระบบศักดินากับการบริหารราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510). (อัครสำเนา)

เวนแพร่ ภารกิจหน้าที่ต้องช่วยกันรับผิดชอบภายนอกตามความสามารถแห่งตนหมด  
 ทุกคน (เป็น Universal Service) เนื่องจากหน้าที่นั้นจึงมีกฎหมายขอ  
 บังคับว่า ชายทุกคนเมื่ออายุเขาเขตรจนกระทั่งต้องไปลงชื่อในทะเบียนที่กรมสวัสดิ์  
 มีสังกัดในกรม Regiments ต่าง ๆ อันมีมุนายสำหรับปกครองบังคับบัญชา  
 และเรียกกระบวนนำไปรบพุ่งในเวลาเกิดศึกสงครามก็สงครามนาน ๆ จะมีครั้ง  
 หนึ่ง บานเมืองโดยปกติก็มีการสวนท่อน้ำพุ่งคือ ฝ่ายพลเรือนมากกว่าทหาร  
 จึงใหญ่กรมต่าง ๆ มีหน้าที่ทำกรงานทางฝ่ายพลเรือนในเวลาว่างสงคราม  
 ว่างโดยยอคือ คนพวกเดียวกันนั้นเองเป็นทั้งนายไพร่ของทำราชการทั้งเป็นฝ่าย  
 ทหารและพลเรือน สุดแต่มีการฝ่ายไหนเป็นสำคัญ เมื่อกอนตั้งระเบียบราชการ  
 เป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนนั้น ในราชการพลเรือนมีกรมใหญ่ 4 กรมคือ  
 "กรมเมือง" เป็นพนักงานปกครองท้องที่และปราบโจรผู้ร้ายกรม 1 "กรมวัง"  
 เป็นพนักงานศาลยุติธรรม (ที่เรียกว่า กรมวังเพราะแต่โบราณพระเจ้าแผ่นดิน  
 ทรงพิพากษาคดีโรงศาลอยู่ในพระราชวัง หัวหนากกรมวังไควว่า โรงศาลอย่าง  
 เป็น Minister of Justice ควบ) กรม 1 "กรมพระคลัง" เป็นพนักงาน  
 เก็บทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน กรม 1 "กรมนา" เป็นพนักงานบำรุงกลีกรม  
 กรม 1 หัวหนา 4 กรมนี้เห็นจะเรียกว่า "จตุสดมภ์" มาแต่เดิม มีศักดิ์เสมอ  
 กันทั้ง 4 คน เป็นใหญ่ยิ่งกว่าราชการทั้งปวง เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
 ทรงตั้งกำหนดราชการใหญ่เป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มีอัตราหาเสนาบดีเป็น  
 หัวหนาฝ่ายละคนนั้น ไม่ไช่แบ่งราชการเป็นทหารพวก 1 เป็นพลเรือนพวก 1  
 อยู่างทุกวันนี้ ราชการทั้ง 2 ฝ่ายยังมีหน้าที่ต้องทำทั้งการทหารและพลเรือน  
 ควบกันอยู่อย่างเดิม ชูอันจะพึงเห็นได้ในหนังสือพงศาวดาร เมื่อก้าวถึงการ  
 ศึกสงคราม ปรากฏชื่อราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นแม่ทัพยกกอง  
 สมทบทุกคราว ตัวแม่ทัพที่ในพงศาวดารคือเชิดชูเกียรติคุณว่าเป็นอย่างวิเศษ เช่น  
 เจ้าพระยาโกษา (ขันเหล็ก) ที่ไปตีเมืองพม่าครั้งรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช  
 กิติ) เจ้าพระยามหาสุริยศึก (คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก)  
 ครั้งกรุงธนบุรีกิติ) เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงหนเสนี) ในรัชกาลที่ 3 กิติ) ล้วน  
 มีตำแหน่งเป็นราชการฝ่ายพลเรือนทั้งนั้น เมื่อที่สุดเมื่อยกกองทัพไปรบพวกฮ่อ  
 ในรัชกาลที่ 5 ,เจ้าพระยาสุรารักษ์และเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง แม่ทัพก็  
 เป็นราชการฝ่ายพลเรือน วิธีที่ราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนสมทบกัน  
 ในการทำศึกเล็กเมื่อตั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารใน พ.ศ. 2448 แต่  
 นั้นมาราชการฝ่ายทหารและราชการฝ่ายพลเรือนจึงแยกหน้าที่ขาดจากกัน<sup>70</sup>

<sup>70</sup> คัดจากคำอธิบายของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งตอบคำถาม  
 มหาอำมาตย์โท พระยาอินทรมนตรี ในหนังสือที่ระลึกงานศพหลวงสวัสดิ์สาร ศาสตร์พุทธ  
 (สวัสดิ์ สุมิตร) ทาอ่านได้ที่หอสมุดคณะกรรศาสตร์ ๑๘๐ (ข้อความในวงเล็บเป็น  
 ของพระองค์ท่านเอง) ๑๑๗๑

ในสมัยโบราณระบบราชการของไทยกับระบบศักดินาค่าเป็นควบคู่ไปอย่างใกล้ชิด คำว่า ศักดินาในยุคนั้นมิได้มีความหมายไปในทางลบเช่นปัจจุบัน แต่

ศักดินาเป็นเครื่องหมายของเกียรติศักดิ์ (dignity) ศักดินาของข้าราชการวางไว้ตั้ง 10,000 ไร่ ในกรณีที่ เป็นเสนาบดีในกระทรวงที่สำคัญเรื่อยลงไปจนถึงศักดินา 400 ไร่ ข้าราชการเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งจากพระเจ้าแผ่นดิน โดยตรง ส่วนข้าราชการที่อยู่ศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่ลงมา แต่มากกว่า 25 ไร่ นั้นเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ได้รับการแต่งตั้งจากเสนาบดีหรือข้าราชการชั้นสูง ข้าราชการเหล่านี้มีสิทธิพิเศษเล็กน้อย แต่การบังคับบัญชาใ้รับคล้าย ๆ กับราษฎรสามัญ มีการเขาเค็ดนออกเค็ดนเหมือนราษฎร มีการปลดปล่อยออกไปหาถิ่นเอง เช่น อาจออกไปทำการค้าหรือการกสิกรรม ข้าราชการชั้นผู้น้อยเหล่านี้อาจได้เลื่อนขึ้นไปเป็นขุนนางได้ ถ้าทำความดีความชอบในราชการ ภริยาของข้าราชการซึ่งไปรดพระราชมทานพิธีแต่งงานให้หรือที่ใ้รับของกำนัลจากพระเจ้าแผ่นดินจะได้ถือศักดินาครึ่งหนึ่งของศักดินาสามี ภริยาน้อยถือศักดินาครึ่งหนึ่งของภริยาหลวง และทาสภริยาซึ่งมีบุตร ควบกันกับสามีจะใ้รับศักดินาครึ่งหนึ่งของภริยาน้อย<sup>71</sup>

เวดส์<sup>72</sup> ได้กล่าวถึงชั้นของบุคคลไทยในยุคนั้นว่า มีด้วยกัน 7 ชั้นคือ

1. พระบรมวงศ์านุวงศ์ (The Royal Family)
2. ข้าราชการหรือขุนนาง (Officials)
3. ไพรหรือไพรพล (Freeman)
4. พระ (The Monks)
5. พราหมณ์ (The Brahmans)
6. ทาส (Slaves)
7. ชาวต่างประเทศ (The Foreigns)

คำว่า ไพร ซึ่งความหมายในปัจจุบันเป็นไปในทางลบเช่นกันนั้น ในยุคนั้น

<sup>71</sup> H.G. Quritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration (Hertfor : Stephen and Sons, Ltd., 1934), pp.34-35.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-63.

หมายถึงสามัญชนหรือข้าราชการซึ่งมีระเบียบบังคับให้รับราชการในกรมต่าง ๆ จึงมีชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า "ไพร่พล"

ในพวกไพร่ด้วยกันก็แบ่งเป็นหลายชั้น แต่ทั้งหมดก็เป็นข้าราชการหรือไพร่หลวงเหมือนกัน

ไพร่หลวงแบ่งออกเป็น

1. ไพร่ท่งงาน หมายถึงพลเมืองที่สามารถจะเป็นหัวหน้างานได้ คือ ศักดินาคณะ 25 ไร่
2. ไพร่มีครว หมายถึงพลเมืองที่ไม่สามารถเป็นหัวหน้างานได้ เป็นไต่แตกงานธรรมดาและมีครอครวใหม่ ศักดินาคณะ 20 ไร่
3. ไพร่ราบ คือพลเมืองที่เป็นคนงานธรรมดาและไม่มีครอครวใหม่ ศักดินาคณะ 15 ไร่
4. ไพร่เลว คือพลเมืองที่ทำไต่แตกงานชั้นต่ำที่สุด ไม่มีความรู้ ไม่มีฝีมืออะไรเลย ให้มีศักดินาคณะ 10 ไร่<sup>73</sup>

นอกจากนี้ยังมีไพร่ส่วย คงเป็นเรื่องในยุคต่อมาเมื่อไม่มีศึกสงครามสามัญชนไม่ต้องเข้าประจำกรมกอง แต่ให้จัดหาสิ่งของไปแทน จึงเรียกว่า ไพร่ส่วย ในสมัยรัตนโกสินทร์ ไพร่ส่วยนี้เองคงจะเสียเงิน "คาราชการ" แทนสิ่งของ

กรมพระยาคำรงราชานุภาพ<sup>74</sup> ได้อธิบายลักษณะการปฏิบัติงานของไพร่พลไว้ดังนี้

<sup>73</sup>ร. แลงกาค์, "ศักดินาพลเรือน," กฎหมายตราสามดวงเล่มหนึ่ง (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2505), หน้า 277.

<sup>74</sup>กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพขุนณลาญไพรินทร์ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2504), หน้า 11-12.

ก. เมื่อชายฉกรรจ์อายุได้ 18 ปีต้องเข้าทะเบียนเป็น "ไพร่สม" ให้  
มุลนายไค่ฝึกหัดใช้สอย ครั้นอายุได้ 20 ปีปลดจากไพร่สมเป็นไพร่หลวง มีหน้าที่รับ  
ราชการแผ่นดิน ผู้ใดจะเอาไปใช้สอยไม่ได้ อยู่ในเขตรับราชการไปจนอายุ 60 ปี  
ถ้าส่งบุตรเข้ารับราชการ 3 คนก็ปลดให้บิดาพ้นจากราชการ<sup>75</sup>

ข. ชายฉกรรจ์ทุกคนจะต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่งจะลอยตัวอยู่  
ไม่ได้ ลูก หลาน เหลนสืบสกุลก็ต้องอยู่ในกรมนั้นเหมือนกัน จะย้ายกรมไม่ได้ นอกจาก  
จะได้รับอนุญาต เพราะเหตุนี้ถ้าสังกัดกรมใดในราชธานี ไพร่สมนั้นก็ต้องมีถิ่นฐานอยู่ใน  
แขวงเมืองนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์เวลาเมื่อศึกสงครามเกิดขึ้นจะได้เรียกระดมคนไค่ทัน  
ท่วงที รวมคนในวงราชธานีเป็นกองทัพหลวงและรวมคนในเมืองชั้นนอกเป็นเมืองละ  
กองพลหรืออย่างอื่นตามกำลังของเมืองนั้น

ค. ในเวลาปกติไพร่หลวงในวงราชธานีต้องเข้ามาประจำการปีละ 6  
เดือน ไค่อยู่ว่าง 6 เดือน กำหนดเวลามาประจำการนี้เรียกว่าเข้าเวร ต้องเอาเสบียง  
ของตนมากินเอง เมื่อถึงสมัยกรุงธนบุรีลดเวลาเวรลงเหลือ 4 เดือน ครั้นต่อมาถึง  
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ลดลงอีก 1 เดือน ไพร่คงเข้าเวรประจำราชการปีละ 3 เดือน

ตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชกาลต้องการตัวเงินใช้จ่ายยิ่งกว่าไค่ตัวคน  
มาเข้าเวร จึงยอมอนุญาตให้ไพร่ซึ่งไม่ปรารถนาจะเข้าเวรเสียเงิน "คาราชาการ"  
เหมือนอย่างจ้างแทนตัว เมื่อถึงรัชกาลที่ 1 กรุงรัตนโกสินทร์ คาราชาการต้องเสีย  
ปีละ 18 บาท มีผู้สมัครเสียเงินคาราชาการแทนเข้าเวรกันเป็นส่วนมาก ครั้นถึงรัชกาล  
5 เมื่อตั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารแล้ว โปรดให้ผู้ซึ่งไม่ถูกเกณฑ์เป็นทหารคง

<sup>75</sup> ฎาเทียบกับการรับราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. 2518 มาตรา 46 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2518) ข้าราชการต้อง  
ทดลองปฏิบัติราชการ 6 เดือนหรืออีก 6 เดือนก่อนที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะบรรจุให้เป็น  
ข้าราชการพลเรือนไค่ ซึ่งในยุคก่อนทดลองปฏิบัติราชการหรือฝึกหัดเป็นไพร่สมอยู่  
ถึง 2 ปี หลังจากนั้นจึงจะบรรจุเป็นไพร่หัวงาน ไพร่ราบ หรือไพร่เลว

เสียเงินการราชการปีละ 6 บาทเท่ากันมีหน้าที่ต้องเข้าเวรปีละเดือน อย่างไรก็ตามเงินการราชการนี้ในสมัยรัชกาลที่ 6 เปลี่ยนเรียกชื่อใหม่ว่า "เงินรัฐูปการ" ต่อมาจนเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วมีประมวลรัฐธรรมนูญขึ้น<sup>76</sup>

สรุปก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงปฏิรูประบบราชการนั้น ระบบราชการใช้ "จตุสดมภ์" ซึ่งสัมพันธ์กับระบบศักดินาหรือจะเรียกว่า ระบบราชการในยุคก่อนคือ ระบบศักดินา ชายฉกรรจ์ทุกคนอายุ 18-60 ปีต้องเข้ารับราชการเป็นไพร่หลวงทุกคน แต่ได้รับการผ่อนผันซึ่งแปรเปลี่ยนไปแต่ละยุค จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ได้มีการเก็บเงิน "การราชการ" แทน

## 2. ยุคปฏิรูประบบราชการ

ในยุคต้นรัชกาลที่ 5 การบริหารราชการมิได้แตกต่างจากกรุงรัตนโกสินทร์มากนัก เนื่องจากพระองค์ทรงได้รับการศึกษาแบบสมัยใหม่จากครูชาวต่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์จากพระราชมบิดา ประกอบกับการได้เสด็จประพาสต่างประเทศทำให้ทรงเห็นตัวอย่างที่จะนำมาปรับปรุงการปกครองบ้านเมืองให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย หนึ่งเหตุการณ์บ้านเมืองในยุคนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปมาก ประเทศไทยได้มีการติดต่อกับชาวต่างประเทศมากยิ่งขึ้น วัฒนธรรมและธรรมเนียมประเพณีของชาวต่างประเทศทางตะวันตกกำลังหลั่งไหลมาสู่ประเทศไทย และอิทธิพลในการแสวงหาเมืองขึ้นของชาติตะวันตกก็กำลังแพร่มาถึงชาวเอเชีย เพื่อนบ้านของประเทศไทยถูกคุกคามและโกลาหลเข้ามายังประเทศไทยเหล่านี้เป็นแรงกระตุ้นให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองประเทศระหว่าง พ.ศ. 2418-2435 อาทิเช่น การเลิกทาส การทศนุบำรุงพระศาสนา การศึกษา การทหาร การตำรวจ การคลัง และเศรษฐกิจ การคมนาคม การสาธารณสุข โภค ฯลฯ จนในปี 2435 จึงยกฐานะส่วนราชการเหล่านี้

<sup>76</sup>วินัย ชวนประพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 67.

ขึ้นเป็นกระทรวง พวกกันนี้โคปรับปรุงระบบราชการให้เป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น  
 ดังปรากฏรายละเอียดในพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>77</sup>  
 รัชกาลที่ 5 เรียกพระองค์เองว่า "พนักงานบำรุงรักษาแผ่นดิน" ในการชี้ทรงอธิบาย  
 รูปแบบการปกครอง เพื่อให้ทุกคนเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนี้ "เพื่ออาศัยกำลังสติปัญญา  
 และความซื่อตรง ความจงรักภักดีของท่านทั้งปวง ผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการนั้นเต็ม  
 ความอุทิศสละ วางเป็นแบบแผนลงไว้ไคแล้ว การทั้งปวงจึงจะเป็นไปได้สะดวกตาม  
 ความประสงค์"<sup>78</sup>

จากการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ  
 อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกิดการจัดการศึกษาศึกษาสมัยใหม่ขึ้น<sup>79</sup> เนื่องจากตำแหน่งราชการ  
 ในส่วนราชการต่าง ๆ ต้องการคนที่มีความรู้สามัญทั่วไปและความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้น  
 ในประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาก็ให้ออกสันักเรียนที่มีความรู้ในระดับต่าง ๆ ได้  
 เข้ารับราชการและผูไม่เข้ารับราชการก็พ้นจากไพร่หลวงตามระบบเก่า

เด็กคนใดเรียนรูวิชาที่ฝึกสอนให้ไคก็จักจะไปรคพร ฐาขทานรางวัลตาม  
 สมควรรอีกชั้นหนึ่ง แลดาหากวาเด็กคนใดฉลาดและอุศสาหเลาเรียน รูวิชาควร  
 จะเขาไปสขชฉในกรุงเทพา ไทไคเกียรตยศแลบรรดาศักคิในทางความรูจักจะ  
 ทรงอุศทนอุปถัมภบารุงใหตามสมควรแกคณานุรูปทุกคน<sup>80</sup>

<sup>77</sup> วิทยากรย์ เลม 35 ตอน 10, หน้า 2234-2349, ตอน 11, หน้า 2498-2519, ตอน 12, หน้า 2717-2736.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2234.

<sup>79</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 61-66.

<sup>80</sup> "การเปิดโรงเรียนที่เกาะสีชัง," ราชกิจจานุเบกษา เลม 9, ร.ศ. 111, หน้า 68. เอกสารฯ, หน้า 153.

บรรดานักเรียนที่สอบวิชาในภาษาไทยได้ตลอดชั้นประโยคที่ 2 ขึ้นไป และนักเรียนซึ่งสอบวิชาภาษาอังกฤษได้ตลอดชั้นที่ 4 ขึ้นไป ว่าเป็นบุตรหมู่ไพร่หลวงกรมใด ๆ ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พินหนุพุดักใหญ่ทุกคน ถ้าเป็นขุนแผนชาวก็โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศนียบัตรนั้นแทนตัวคุณสักใด ๆ ออกไป ผู้ที่พินหนุพุดักแล้วจะไปทำมาหากินตามลำพังไม่รับราชการก็ใด แต่ต้องมีสังกัดขึ้นอยู่กับกรมศึกษาธิการ เพื่อเวลาที่สมควรจะรับราชการในกรมใดกรมหนึ่ง เมื่อจะไปรับราชการกรมใดกรมหนึ่งต้องให้กรมศึกษาธิการทราบความก่อน ให้กรมศึกษาธิการแห่งจำหน่ายไว้ในบัญชีสังกัด<sup>81</sup>

### การราชการ - ข้าราชการ

ในยุคก่อนชายไทยทุกคนต้องเป็นข้าราชการ ซึ่งเรียกว่า "ไพร่หลวง" ต่อมาเมื่อชนเมืองวางศึกสงคราม ความจำเป็นในการใช้ "ไพร่พล" ก็น้อยลงจึงกำหนดให้ส่งเป็นสิ่งของ (ส่วย) และเงินแทน เงินที่ส่งแทนตัวไม่ถือเป็นข้าราชการ เรียกว่า เงินการราชการ การเก็บส่วย เก็บเงินแทนส่วย และเก็บเงินการราชการ ได้มีขอยกเวนแก่บุคคลหลายประเภท ซึ่งมีได้เป็นระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความลักลั่นกันขึ้น จึงได้มี "พระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ รัตนโกสินทรศก 120"<sup>82</sup> คราวนั้นไว้บังคับแก่หัวเมืองมณฑลใด แล้วแต่จะเห็นสมควร ซึ่งจะประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ อัตราเงินการราชการที่เรียกเก็บมีกำหนดอย่างสูงเพียงคนหนึ่ง

<sup>81</sup> "พระราชบัญญัติการสอบวิชา," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 8, ร.ศ. 110, หน้า 26. เอกสารฯ, หน้า 137. และจากข้อความที่ยกมานี้เป็นขออ้างอิงคำว่า ไพร่หลวงทุกคนต้องสังกัดกรมใดกรมหนึ่ง

<sup>82</sup> ป.ช.ศ. เล่ม 18, หน้า 224-230.



ปีละ 6 บาท<sup>83</sup> มิให้เกินอัตรานี้ แต่ที่ใดตาเสนาบดี (คือ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งบัญชาการกรมสรรพากรนอก - ม. 18) เห็นสมควรจะเก็บลดลงเท่าใดก็ได้ หรือ ที่ใดยังเก็บโดยอัตรากำอยู่เห็นสมควรจะขึ้นอัตราก็ได้ (ม. 4) ผู้ที่ต้องเสียเงินค่าราชการ โคนแก่ บรรดาชายฉกรรจ์ซึ่งมีอายุระหว่าง 18-60 ปี (ม. 5) เว้นแต่บุคคลต่อไปนี้ (ม. 6)

1. ราชนิกุล
2. ข้าราชการที่รับพระราชทานเบี้ยหวัด เงินเดือน หรือเบี้ยบำนาญ
3. ข้าราชการที่รับพระราชทานสัญญาบัตรหรือประทวนตรา เสนาบดีตั้ง

โดยพระบรมราชานุญาต

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสารวัตรกำนัน
5. ทหารบก ทหารเรือที่ประจำราชการหรือปลดจากราชการแล้ว
6. ผู้ซึ่งได้บริจาคทรัพย์สินช่วยราชการในปีนั้น เกินกว่าอัตราเงินค่าราชการ

ที่จะต้องเสียอยู่แล้ว

7. ผู้ที่ได้รับตราภูมิคุ้มกันราชการ
8. ภิกษุ สามเณร นักบวช และปะชาว
9. นักเรียนที่สอบวิชาไคชั้นประโยค 1 ยกปี 1 สอบได้ประโยค 2 ยก

อีกปี <sup>1</sup>84

<sup>83</sup> ผู้เขียนคิดว่าจำนวนตามระเบียบเดิมกล่าวคือ ในยุครัตนโกสินทร์ให้ไพร่หลวงเข้าเวรเหลือเพียง 3 เดือนใน 1 ปี ใครไม่เข้าเวรให้เสียเงินค่าราชการแทน 18 บาท และเมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหารแล้ว คงลดให้ไพร่หลวงเข้าเวรปีละเดือน หรือเก็บเงินค่าราชการแทน 6 บาท (18 ส่วน 3) อ้างมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้

<sup>84</sup> ข้อนี้ยกเลิกตามประกาศแก่พระราชบัญญัติเก็บค่าราชการ ร.ศ. 120 ประกาศเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ การยกเว้นยุคแรก "เหตุที่ยกเว้นนั้นเพื่อจะให้กุลบุตรได้ศึกษาเล่าเรียนให้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองมากขึ้น แต่มาบัดนี้การเล่าเรียนเจริญแพร่หลายออกไปทั้งในกรุงและหัวเมือง กุลบุตรรู้จักหน้าที่ ๆ คนจะต้องชวนชวชวยหาวิชาไว้เป็นเครื่องมือสำหรับเลี้ยงชีพแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรที่จะยกเลิกการยกเว้นค่าราชการแก่นักเรียนเสียได้"

10. ผู้บุตรเดียวคาราชากร 3 คนแล้ว
11. ผู้ที่อพยพเรณมาตั้งภูมิดำเนาในปีแรก
12. คนพิการทุพพลภาพที่ไม่สามารถจะประกอหหาเลี้ยงชีพไคเอง
13. คนจำพวกอื่นซึ่งทรงพร ะกรุณาโปรดไคหยกเวนไคโดยเฉพาะไนที่แห่งไค  
แห่งหนึ่ง
14. จีนและบุตรจีน หลานจีนที่เสียเงินค่าแรงผู้ป้ตามพร ะราชบัญญัติลักษณะ  
ผู้ป้จีน ร.ศ. 119

คนอนาธาต้องทำงานไคหลวง 30 วัน แต่ถ่านำอาหารมากินเองทำไคเพียง 15 วัน (ม. 8) คนที่หลีกเลี้ยงไค "เอาตัวผู้ซึ่งไม่ชำระเงินคาราชากรที่ค้างไคทำการโยธา เอาแรงไคแทนเงินคาราชากรอยางคนอนาธา" (ม. 34(2)) หรือไคยัคทรัพย์สมบัติของผู้ซึ่งเงินคาราชากรค้าง ขายทอดคตลาคพอสมควรแก่เงินที่ค้างและคาไคสอยไคในการขายทอดคตลอค (ม. 34(1)) ส่วนเงินที่เหลือนอกนั้นไคคนเจ้าของ (ม. 15) ผู้เก็บเงินคาราชากรคือ ผู้ใหญานหรือผู้อื่นซึ่งเทศาภิบาลเห็นสมควร (ม. 12) เงินที่เก็บไคไคใหจายส่วนลคแก่ผู้ใหญานหรือผู้ที่ทำการแทนนั้น ไม่เกินอัตรา รอยละ 5 (ม. 16)

กรเก็บเงินคาราชากรตามกฎหมายนี้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449 (ร.ศ. 121, ม. 9)

ไนรัชสมัยพร ะบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไคเปลี่ยนชื่อเรียกการเก็บเงินคาราชากรเป็นเงินรัฐูปการ ไคโดยมีเหตุผลเพื่อเปลี่ยนวิธีเก็บเงินไคเป็นการเสมอหน้าทั่วไป ส่วนอัตราการเก็บและส่วนลคแก่ผู้เก็บคงเหมือนเดิม แต่ยกเวนไม่เรียกเก็บจากบุคคล 14 ประเภทเหลือ 5 ประเภทคือ ยกเวนไคไคเพียงขอ 4, 5, 8, 12 และ 13 ตามกฎหมายเดิม และถ้าไครฝ่าฝืนปรับครั้งหนึ่ง 5 บาท<sup>85</sup>

<sup>85</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พ.ศ. 2462," ป.ช.ศ. เลม 31, หน้า 427.

ในปี 2468 ได้ปรับปรุงการเก็บเงินรัฐชุกการใหม่ หลักการต่าง ๆ คงเหมือนเดิม ระบุเพียงให้นายอำเภอมีอำนาจในการเก็บและเกาะกุมผู้ไม่ได้อำนาจเงิน ถ้าไม่มีเงินให้เอาตัวผู้นั้นไปส่งงานโยธาของหลวงกำหนด 15 วันแทนเงินที่ค้าง<sup>86</sup>

การเก็บเงินรัฐชุกการซึ่งวิวัฒนาการมาจากการเก็บเงินแทน "เช่าเวร" ไม่คงมารับราชการในยุคก่อนจนมีการเก็บเงินแก่พลเมืองชายทุกคน จนถึงยุคที่บ้านเมืองเปลี่ยนไปแล้วการศึกษาเจริญขึ้น การรับราชการก็รับจากบุคคลที่มีการศึกษา มาโดยเฉพาะ มิใช่ใครก็ได้มาเป็นข้าราชการอย่างบุคคลอื่น สตรีได้รับการศึกษาสูงขึ้นและเริ่มประกอบอาชีพเงินได้มีจำนวนมากขึ้น บ้านเมืองใช้กฎหมายเป็นหลักในการบริหารงานมากขึ้น และขอคำคุ้มครองการเก็บภาษีมากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 จึงโดยยกเลิกพระราชบัญญัติเงินรัฐชุกการ พ.ศ. 2468 เสียและในคราวเดียวกันนี้โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐอื่น ๆ อีก 8 ฉบับ<sup>87</sup>

เรื่องเงินรัฐชุกการที่ไม่ยกเลิกตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองคงเป็นเพราะการปรับปรุงกฎหมายภาษีอากรยังไม่รัดกุม จึงเลยเวลาเนิ่นนานมาถึง 5 ปีหรือไม่ก็การเก็บเงินรัฐชุกการคงได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เลยปล่อยเลยตามเลย มิได้ประกาศยกเลิกเมื่อได้ออกกฎหมายว่าด้วยประมวลรัษฎากร แล้วจึงได้ประกาศยกเลิกในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตามคณะราษฎรได้นำเอาเรื่องเงินรัฐชุกการนี้มาโจมตีรัฐบาลในยุคนั้นอย่างรุนแรง

รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎรเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่า ไพร่ นาง ขาบาง) เป็นสัตว์เครื่องจ้าน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะช่วยราษฎร กลับพากันทำนายนหลังราษฎร จะเห็นได้ว่าภาษีอากรที่บีบบังคับเอา

<sup>86</sup> "พระราชบัญญัติเงินรัฐชุกการ พ.ศ. 2468," ป.ช.ศ. เล่ม 38, หน้า 371-381.

<sup>87</sup> "พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481," ป.ช.ศ. เล่ม 52, หน้า 1.

เอาคณะราษฎรนั้น ฤษัตรีย์ได้หักเอาไว้ไว้ส่วนตัวปีหนึ่งจำนวนหลายล้าน ส่วน  
ราษฎรลิกว่าจะหาโคแต่ละเล็กแต่ละน้อย เลือคตาแหบกระเด็น ถึงคราวเสีย  
ภาษีรัฐูปการหรือภาษีส่วนตัว ถ้าไม่มีเงินรัฐบาลก็ยึดทรัพย์หรือโรงงานโยธา  
แต่พวกเจกอดับนอนกินเป็นสุข ไม่มีประเทศใดในโลกจะโซเงินเจกามากุเช่นนี้  
นอกจากพระเจ้าซาร์และพระเจ้าไกเซอร์ เยอรมัน ซึ่งคนชาตินั้นโคโคราช  
บัลลังกเสียแล้ว... 88

แท้จริงตามกฎหมายและประกาศต่าง ๆ ของทางราชการมิได้กำหนด  
ศักคินาไว้เป็น "ไร" แต่เนื่องจากความเคยชินในการใช้ลักษณะนามของ "นา" เมื่อ  
มีตัวเลขปรากฏจึงออกใช้ลักษณะนาม "ไร" มิได้ เรื่องศักคินาเป็นเรื่องธรรมชาติของ  
สังคมเกษตรที่ถือกำหนดการยึดครองที่ดินเป็นเครื่องกำหนดชนชั้นของคน (ศักคินา)  
ถ้าเอาจำนวนตัวเลขตามศักคินาที่ได้รับมารวมกันจะมีจำนวนมากกว่าเนื้อที่ของประเทศ  
ดังนั้นการกำหนดศักคินาจึงมิใช่เนื้อที่นาจริง แต่เป็นเรื่องของเกียรติศักคิ การบังคับ  
บัญชา ลำดับการเช่าเฝ้า และการรับผิดชอบในการพิจารณาความ ศักคินาใช้ควบคู่มา  
กับระบบราชการไทย แม้จะไม่ใช้ตามตัวบทกฎหมายในระเบียบบริหารราชการ อิทธิพล  
ของระบบก็ยังมิอยู่ และเนื่องจากเรายังมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มี  
พระมหากษัตรีย์เป็นประมุขในการประกาศยกย่องบุคคลในเชื้อพระวงศ์ยังคงมิอยู่

จึงทรงพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สถาปนา  
พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้านักขัตติกรมมกลขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรม มี  
พระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ  
สิงหนาม ทรงศักคินา 11,000 ตามอย่างธรรมเนียมพระวรวงศ์เธอ พระ  
องค์เจ้าต่างกรมทั้งปวง จึงทรงพระเจริญพระชนมายุ พรรณ สุข พล ปฏิภาณ  
คุณสารสมบัติ สรรพสิริสวัสดิ์พิพัฒนามงคล วินฤตยศุภผลมโหฬารทุกประการ

88 รัชย์ บำรุงฤทธิ์ (รวบรวม), "คำประกาศของคณะราษฎร," บันทึก  
นักปฏิวัติไทย (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 3-4.

ใ้ทรงตั้งเจ้ากรมเป็นหมื่นจันทบุรีสุรนาถ ถือศักดินา 500  
 ใ้ทรงตั้งปลัดกรมเป็นพันตราดไพทอว์รุง ถือศักดินา 300  
 ใ้ทรงตั้งสมุหบัญชีเป็นพันขลุ่ยพลารักษ์ ถือศักดินา 200

ใ้ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งบรรดาศักดิ์ทั้ง 12 นี้ทำราชการสนองพระเดช  
 พระคุณต่อไป ใ้มีสุขสวัสดิ์เกษิณเทอย

ประกาศมา ณ วันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2495 เป็นปีที่ 7 ใน  
 รัชกาลปัจจุบัน<sup>89</sup>

ใ้ให้สถาปนาพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ขึ้นเป็น  
 พระองค์เจ้าต่างกรม มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระเจ้า  
 วรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ นาคนาม ทรงศักดินา 11,000

ใ้ทรงตั้งเจ้ากรมเป็นกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ถือศักดินา 500  
 ใ้ทรงตั้งปลัดกรมเป็นหมื่นนิรันดรนารักษ์ ถือศักดินา 300  
 ใ้ทรงตั้งสมุหบัญชีเป็นหมื่นพลพรรคประมวลด ถือศักดินา 200<sup>90</sup>

ฐานันดร ของข้าราชการพลเรือน

กณปี 2441 การกำหนดยศศักดิ์ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนยังไม่มี  
 ระเบียบวางไวแน่นอน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้า  
 ใ้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ ร.ศ. 117 ขึ้น<sup>91</sup> เพื่อเป็นระเบียบใน

<sup>89</sup> กรมศิลปากร, เรื่องเฉลิมพระยศเจ้านาย เล่ม 2. อนุสรณ์ในงาน  
 พระราชทานเพลิงศพ นายจิติ สจฺริทกุล (พระชนกร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายก  
 รัฐมนตรี, 2513), หน้า 222-223.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

<sup>91</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ ร.ศ. 117," ป.ช.ศ. เล่ม 16,  
 หน้า 494-497.

การเข้าเฝ้า การลงโทษทางวินัย และการรับโทษทางอาญา ตามกฎหมายฉบับนี้ได้  
แบ่งข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็น 3 ชั้น โดยเทียบตรงกับบรรดาศักดิ์ข้าราชการ  
ฝ่ายทหารดังนี้

- ชั้นที่ 1 เสมอควายนายพล  
ชั้นที่ 2 เสมอควายนายพัน  
ชั้นที่ 3 เสมอควายนายร้อย

แต่ละชั้นได้แบ่งออกเป็นชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี โดยได้กำกับตำแหน่ง  
ไว้อย่าง ดังตัวอย่าง

- ชั้นที่ 1 เสมอควายนายพลเอก มีเสนาบดี พระเจ้าประเทศราช  
นายพลโท มีเจ้าพระยา  
นายพลตรี มีพระยา เจ้าประเทศราช  
ชั้นที่ 2 เสมอควายนายพันเอก มีพระยา ท.จ. เจ้าอุปราช  
นายพันโท มีพระยา เจ้ากรม ผู้ว่าราชการเมือง  
นายพันตรี มีพระ ปลัดกรม ผู้ช่วยเทศาภิบาล  
ชั้นที่ 3 เสมอควายนายร้อยเอก มีหลวง ปลัดกรม ยกบัตรเมือง  
นายร้อยโท มีผู้ช่วยในกระทรวงและกรม  
นายอำเภอ (ตามพระราชบัญญัติ  
ปกครองท้องที่) พระยาเคาสนาม  
กาโตะ  
นายร้อยตรี มีนายเวร หลวงกรมการ

ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้และใช้ "พระราชบัญญัติระเบียบदानันครข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130"<sup>92</sup> เนื่องจากเห็นว่ายังไม่ได้แยกยศ บรรดาศักดิ์ และตำแหน่งให้ชัดเจน จึงได้กำหนดใหม่ดังนี้

ยศ คือฐานันคร อันเป็นที่กำหนดระเบียบลำดับให้กำหนดเป็น 10 ชั้น คือ

(ม. 4)

- |                  |                             |
|------------------|-----------------------------|
| 1. มหาอำมาตย์เอก | เทียบเท่า นายพลเอก ทหารบก   |
| 2. มหาอำมาตย์โท  | เทียบเท่า นายพลโท ทหารบก    |
| 3. มหาอำมาตย์ตรี | เทียบเท่า นายพลตรี ทหารบก   |
| 4. อำมาตย์เอก    | เทียบเท่า นายพันเอก ทหารบก  |
| 5. อำมาตย์โท     | เทียบเท่า นายพันโท ทหารบก   |
| 6. อำมาตย์ตรี    | เทียบเท่า นายพันตรี ทหารบก  |
| 7. รองอำมาตย์เอก | เทียบเท่า นายร้อยเอกทหารบก  |
| 8. รองอำมาตย์โท  | เทียบเท่า นายร้อยโท ทหารบก  |
| 9. รองอำมาตย์ตรี | เทียบเท่า นายร้อยตรี ทหารบก |
| 10. ราชบุรุษ     | เทียบเท่า นายคาบ ทหารบก     |

ต่อมาให้เพิ่มว่าที่รองอำมาตย์ตรี เจ้าชาย ทรงพระราชดำริเห็นว่าตำแหน่งราชบุรุษเป็นยศชั้นประทวน หาใช่ยศเทียบชั้นสัญญาบัตรไม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มตำแหน่งยศว่าที่รองอำมาตย์ตรีชั้นอีก

<sup>92</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบदानันครข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130," ป.ช.ศ. เล่ม 24, พ.ศ. 2454, หน้า 138-142. กฎหมายฉบับนี้เป็นแนวทางหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 กับเป็นแนวทางหนึ่งในการวางระเบียบให้ข้าราชการระดับโคตรจะรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นใด



ตำแหน่งหนึ่ง ให้มียศเท่าว่าที่ร้อยตรีทหารบก สำหรับข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ซึ่งจะเป็นผู้ร้องอุทธรณ์ที่จะได้รับพระราชทานยศนั้น แต่ให้ถือว่าที่รองอำมาตย์ตรี แต่งเครื่องยศโดยวางรองอำมาตย์ เว้นแต่ยังไม่ประดับคาราเงินที่ข้อมือ เสื้อ ปักแลที่แผนตึกผาจนกว่าจะได้รับพระราชทานยศตามตำแหน่ง

ประกาศมา ณ วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2459<sup>93</sup>

ยศแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ ยศประจำตำแหน่งกับยศประจำตัว ยศประจำตำแหน่งเป็นยศที่ทรงพระกรุณาให้กำหนดว่าตำแหน่งนั้นควรมีบุคคลยศชั้นใดครอง เมื่อผู้ได้รับราชการในตำแหน่งนั้นก็ให้มีศตามที่กำหนดไว้ตามตำแหน่งนั้น ตลอดเวลาที่รับราชการอยู่ในตำแหน่งนั้น เมื่อผู้นั้นออกจากตำแหน่งนั้นเมื่อใดก็เป็นอันออกจากยศประจำตำแหน่งนั้นด้วย ส่วนยศประจำตัวเป็นยศที่ทรงพระกรุณาโปรดตั้งให้ผู้นั้นมียศชั้นใดก็ให้ผู้นั้นอยู่ในยศชั้นนั้นตลอดเวลาที่พอพระราชหฤทัย (ม. 5)

ยศมหาอำมาตย์ อำมาตย์ รองอำมาตย์ นับเป็นยศประจำตัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งด้วยพระราชทานสัญญาบัตร ถ้าเป็นยศประจำตำแหน่ง ไม่มีสัญญาบัตร ส่วนราชบุรุษนั้นเจ้ากระทรวงตั้ง (ม. 6) ระเบียบการตั้งนี้ รวมทั้งการตั้งบรรดาศักดิ์ และตำแหน่งด้วย

บรรดาศักดิ์คือ ฐานันดรที่พระราชทานขุนบำเหน็จแก่ผู้มีความชดช้อยใหม่ ราชทินนามเป็นเจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน เป็นต้น อยู่ตลอดเวลาที่พอพระราชหฤทัย ผู้มียศในตำแหน่งราชการไม่จำเป็นต้องมีบรรดาศักดิ์ทุกคน (ม. 7)

ตำแหน่ง คือฐานันดรอันเป็นเครื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในกระทรวง ทบวงกรม เช่น ตำแหน่งเสนาบดี ปลัดทูลฉลอง เจ้ากรม ปลัดกรม เป็นต้น ตามทำเนียบและจำนวนอัตราซึ่งได้กระวางเป็นแบบแผนโดยพระบรมราชานุญาต (ม. 8)

<sup>93</sup> "ประกาศเพิ่มยศว่าที่รองอำมาตย์ตรีในพระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130," ป.ช.ศ. เล่ม 29, พ.ศ. 2459, หน้า 166.



ตำแหน่งข้าราชการฝ่ายพลเรือนของทุกกระทรวงมี 3 ชั้น คือ

1. ชั้นสัญญาบัตร
2. ชั้นราชบุรุษ
3. ชั้นเสมียนพนักงาน

ตำแหน่งใดควรจะเป็นชั้นใด เจ้ากระทรวงเป็นผู้กำหนดและเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็ให้ตั้งเป็นอัตราตำแหน่งในกระทรวงนั้น ๆ

ข้าราชการที่ย้ายตำแหน่งก็ดี หรือออกจากตำแหน่งโดยมิได้ถูกถอดถอนก็ดี ยศประจำตัวและบรรดาศักดิ์คงอยู่อย่างเดิม (ม. 10)

ระเบียบ "ถาบันคร ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130" นี้ได้ยกเลิกไป เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แต่การกำหนดยศและตำแหน่งคงเหมือนระเบียบนี้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### 3. ยุควางรูปแบบคุณธรรม (พ.ศ. 2471-2475)

ในการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ มักจะได้ยินเอ่ยอ้างกันเสมอว่า "เล่นพรรคเล่นพวก" ไซ้ "ระบบอุปถัมภ์" แต่การศึกษาในแง่ประวัติการบริหารราชการและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้ ทางราชการได้พยายามวางรูปแบบการบริหารงานบุคคลใน "ระบบคุณธรรม" มาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 แล้ว กล่าวคือได้มีความพยายามที่จะพัฒนากฎหมายแบบการบริหารงานบุคคลและองค์การกลางบริหารงานบุคคล (คือ ก.พ.) มาตั้งแต่ปี 2468 และประกาศ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471"<sup>94</sup> บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 เป็นต้นไป

<sup>94</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45, หน้า 293. วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 และอาจจากประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471-2502 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2504), หน้า 1-11. (ในการอ้างอิงคราวต่อไปจะเขียนเพียงประมวลฯ)

ตามกฎหมายฉบับนี้คือไควา ประเทศไทยเริ่มจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนเข้าสูระบบคุณธรรมตั้งแต่ปี 2471 ดังในคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับนั้นว่า "โดยที่พระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกั่วงวดควยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะอาดพร้อมด้วยข้าราชการ ซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิชาและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล"<sup>95</sup> ซึ่งจะเห็นไควาเป็นหลักการตรงตามระบบคุณธรรมนั่นเอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีหลักการสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. ให้มีกรรมการกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเรียกว่า "คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ" (ก.ร.พ.) ทำหน้าที่สรรหาคนมารับราชการ และจัดสรรเงินทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ แล้วควบคุมดูแลการศึกษาของนักเรียนเหล่านั้น กับออกกฎขังคัมเพื่อปฏิบัติการตลอดจนรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ภาค 1 ม. 5-11)

2. ผู้สมัครเข้ารับราชการจะต้องผ่านการสอบแข่งขันโดย ก.ร.พ. จัดสอบรวม กระทรวงใดต้องการบรรจุข้าราชการก็ขอมายัง ก.ร.พ. ผู้สอบใดคะแนนสูงมีสิทธิ์ได้รับบรรจุจนผู้ใดคะแนนต่ำตามลำดับ ทั้งนี้ข้อยกเว้นที่บรรจุเข้ารับราชการได้โดยไม่ต้องสอบในบางกรณี (ม. 13-22)

3. ข้าราชการมี 3 ประเภท คือ
- 3.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญ
  - 3.2 ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ
  - 3.3 เสมียนพนักงาน (ม. 12)

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, ประมวลฯ, หน้า 1.



ตำแหน่งที่เรียกเป็นอย่างอื่นให้เทียบเข้าหาตำแหน่งในแบบกลางนี้

ประกาศมา ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471

กิติยากร

นายกสภาการคลัง<sup>96</sup>

6. วินัยข้าราชการกำหนดไว้คล้ายกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2497 (ม. 31-35) ส่วนโทษผิดวินัยมี 4 สถาน (ม. 36) คือ ไล่ออก ลดตำแหน่งหรือลดชั้น ตักเงินเดือน และคำทัณฑ์โทษเป็นลายลักษณ์อักษร

7. ข้าราชการพลเรือนวิสามัญได้รับเงินเดือนตามสัญญาจ้างหรือตามระเบียบขงบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ หรือระเบียบของกรม กระทรวงผู้จ้างที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติใดตกลงก่อนแล้ว และต้องได้รับพระบรมราชานุญาต (ม. 27) การรับเข้าทำงานมีต้องสอบไล่ แต่ขึ้นอยู่กับความเห็นของเจ้ากระทรวง (ม. 28) ส่วนเสมียนพนักงานรับเงินเดือนตามอัตราที่กรม กระทรวงผู้จ้างใดตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ม. 29) ส่วนการจะสอบไล่หรือไม่นั้นก็แล้วแต่กระทรวงนั้น ๆ (ม. 30)

8. การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการชั้นสัญญาบัตรจะเลื่อนตำแหน่งได้ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยกำหนดเอาความสามารถ ความประพฤติหน้าที่ราชการ และอายุเวลาในราชการเป็นประมาณ เฉพาะตำแหน่งชั้นเจ้ากรมขึ้นไป การเลื่อนตำแหน่งต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน (ม. 25)<sup>97</sup>

9. การวางระบบข้าราชการพลเรือนตามรูปแบบนี้เป็นแบบ "ผู้ชำนาญทั่วไป (Generalist)" โดยในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและเลื่อนชั้น

<sup>96</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 41, หน้า 257.

<sup>97</sup>ถ้าเทียบกับในยุคนี้อาจจะเข้ารับตำแหน่งอธิบดีขึ้นไป (ระดับ 10, 11) ยิ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอยู่ (ม. 44(1), (2)) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพื่อเป็นเกียรติแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

กำหนดหลักสูตรให้สอวิชาความรู้ทั่วไป ซึ่งส่วนมากเป็นวิชาที่เรียนมาจากโรงเรียนระดับชั้นมัธยม 6 (ถูกกฎข้อบังคับตัดไป) และการย้ายหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่ไม่สูงกว่าเดิม ซึ่งทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดความรู้ความชำนาญ

เพื่อให้มีระเบียบการสอไลต์บังคับใช้ตามกฎหมาย (1 เมษายน พ.ศ. 2472) ในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2471 ก.ร.พ. จึงได้ออก "กฎข้อบังคับว่าด้วยการสอไลต์เขาเป็นข้าราชการ"<sup>98</sup> โดยระบุว่าจะสอของเสียค่าธรรมเนียมการสอ 10 บาท วิชาที่สอมี 2 หมวดและคะแนนแต่ละวิชาดังนี้

หมวด 1	ภาษาไทย (เรียงความ ขอบความ และแต่งจดหมาย)	100 คะแนน
หมวด 2	(1) ความรอบตัว	100 คะแนน
	(2) ท่วงทีและวาจา	200 คะแนน
	(3) วิชาสมัครสอ 2 อย่าง	200 คะแนน

วิชาที่สมัครสอ 2 อย่างนั้นมีให้เลือก 11 วิชา คือ

1. วรรณคดี
2. คำนวณวิธี (เลข พีชคณิต จีออเมตรี)
3. ประวัติศาสตร์สยาม และประวัติศาสตร์สากล
4. ภาษาอังกฤษ
5. ภาษาฝรั่งเศส หรือเยอรมัน หรือจีน
6. ภาษาบาลี
7. สุขวิทยา
8. เหมิสตรี หรือฟิสิกส์
9. การเลขานุการ

<sup>98</sup>"กฎข้อบังคับว่าด้วยการสอไลต์เขาเป็นข้าราชการ," ป.ช.ศ. เล่ม 41, หน้า 341.

10. การบัญชี  
 11. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น  
 (เพื่อต้องการให้มีบุคคลมาสอบแข่งขันจำนวนมากขึ้น ในปี 2473  
 จึงได้ปรับปรุงเพิ่มวิชาเป็น 19 วิชา โดยเพิ่มจากของเดิมดังนี้)<sup>99</sup>

12. ภาษามะลายู
13. ภาษาเขมร
14. เลขและพีชคณิต
15. จีออเมตรีและตรีโกณมิติ
16. สรีรวิทยาและสุขวิทยา
17. พฤษศาสตร์
18. ประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์สยาม
19. ประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์สากล

การสอบให้สอบหมวด 1 ก่อน ใครได้คะแนนรวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 65  
 จึงให้สอบหมวด 2 และได้คะแนนรวมทั้ง 2 หมวดไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 จึงถือว่า  
 สอบได้ขึ้นบัญชีไว้ บรรจุตามลำดับที่ ผู้ที่สอบได้ตกติดกัน 3 ครั้งห้ามมิให้เข้าสอบได้อีก

การกำหนดความรู้ขั้นต่ำครั้งแรกนี้ ให้ผู้มีความรู้ไม่ต่ำกว่ามัธยมปีที่ 5 มี  
 สิทธิเข้าสอบได้

ในปี 2473 นอกจากปรับปรุงวิชาสมัครสอบแล้วได้ปรับปรุงคะแนนสอบ  
 ดังนี้<sup>100</sup>

<sup>99</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 44, หน้า 68.

<sup>100</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

หมวด 1	สอบเขาวิน	100 คะแนน
หมวด 2	(1) ภาษาไทย	150 คะแนน
	(2) ความรอบรู้ตัว	50 คะแนน
	(3) ท่วงทีและวาจา	100 คะแนน
	(4) วิชาสมัครสอบ 2 อย่าง	200 คะแนน

ตามหลักฐานเกี่ยวกับบุคคลที่จะเป็นครู ผู้ที่เรียนจบจากโรงเรียนฝึกหัดครู หรือแม่แต่จบวุฒิสามัญทั่วไปเพียงประเพณีที่ 3 ซึ่งเป็นชั้นตัวประโยคตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 ก็เข้าเป็นครูได้ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของครูมีลักษณะ เฉพาะตั้งแต่แรกจัดระบบข้าราชการพลเรือนแล้ว ส่วนข้าราชการพลเรือนในกรม ศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ยุคแรกมีกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้แล้ว

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนครูยุคบุกเบิก (พ.ศ. 2435-2475)

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนครูในยุคแรกจัดการศึกษาได้เริ่ม วางระเบียบ กฎเกณฑ์ไว้ค่อนข้างแน่ชัด เนื่องจากแผนการศึกษา หลักสูตรต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ความขาดแคลนบุคคลและเงินที่จะจ้างครู ทำให้ผู้บริหารการศึกษา ในยุคต้นต้องเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนให้ทันกาลอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคคลมาเป็นครูทันกับการขยายการจัดโรงเรียน

เนื่องจากในยุคแรกจัดการศึกษา การผลิตครูผลิตได้น้อย การที่จะระบุ ตำแหน่งต่าง ๆ ให้มีวุฒิทางครูยอมทำได้น้อยมาก อย่างไรก็ตามผู้จัดการศึกษาก็ได้ พยายามที่จะกำหนดตำแหน่งครูในรับจากผู้มีวุฒิทางการศึกษาชั้นสูงที่สุดของหลักสูตรที่มี อยู่สมัยหนึ่ง ๆ เท่าที่จะทำได้ และมีการฝึกอบรมเพิ่ม เสริมวิชาครูภายหลัง ส่วนอัตรา เงินเดือนนอกจากกำหนดตามวุฒิทางการศึกษาแล้วยังกำหนดตามงานที่รับผิดชอบด้วย

ตามโครงการศึกษา ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ได้กำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับครูในโรงเรียนหลวงในกรุงเทพฯ ไว้ดังนี้<sup>101</sup>

1. ครูอาจารย์ที่ได้ฝึกหัดแล้วและได้รับประกาศนียบัตร
  - ก. โรงเรียนไทยเบื้องต้น<sup>102</sup> แบ่งเป็น 2 ชั้น ชั้นที่ 1 50-80 บาท ชั้นปีละ 5 บาท ชั้นที่ 2 40-60 บาท ชั้นปีละ 5 บาทเช่นกัน
  - ข. โรงเรียนไทยเบื้องต้นกลาง แบ่งเป็น 2 ชั้น ชั้นที่ 1 60-100 บาท ชั้นปีละ 5 บาท ชั้นที่ 2 50-80 บาท ชั้นปีละ 5 บาทเช่นกัน
  - ค. โรงเรียนอังกฤษ ไทยเบื้องต้น แบ่งเป็น 2 ชั้น ชั้นที่ 1 65-125 บาท ชั้นปีละ 10 บาท ชั้นที่ 2 55-105 บาท ชั้นปีละ 10 บาทเช่นกัน
2. อาจารย์ใหญ่และครูผู้ช่วยในโรงเรียนอังกฤษ ไทยเบื้องต้นจะได้เงินเดือนแล้วแต่ควรกับกาลและเทศะที่จะตั้งโรงเรียนนั้นขึ้น
3. ครูอาจารย์ผู้ที่ไม่ได้ฝึกหัดมา แต่ได้รับประกาศนียบัตรสำหรับครูอาจารย์แล้ว จะได้รับเงินเดือนน้อยกว่าครูอาจารย์ที่ได้รับประกาศนียบัตรเดือนละ 5 บาท
4. ครูอาจารย์ที่ไม่ได้ฝึกหัดและไม่ได้รับประกาศนียบัตร แต่คงเป็นครูอยู่ตามโรงเรียนใหญ่การศึกษาใดตรวจและแนะนำให้คงสอนอยู่แล้ว อัตราเงินเดือนที่จะได้รับน้อยกว่าครูอาจารย์ที่ได้ฝึกหัดชั้นที่ 1 เดือนละ 15 บาท
5. นักเรียนเป็นครูในโรงเรียนไทยเบื้องต้น จะได้รับเงินเดือน ๆ หนึ่ง ตั้งแต่ 10 บาทถึง 20 บาทเป็นอย่างสูง นักเรียนเป็นอาจารย์ในโรงเรียนไทย อังกฤษ

<sup>101</sup> เอกสารฯ, หน้า 221-222.

<sup>102</sup> ตามโครงการศึกษา ร.ศ. 117 ได้จัดโรงเรียนตามหลักสูตรที่ประกาศใช้ใน ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประโยค มี 3 ชั้น (3-3-4) กล่าวคือ โรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นต้นสอนประโยค 1 (3 ชั้น) โรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นสูงสอนประโยค 2 (3 ชั้น) โรงเรียนไทยเบื้องต้นสอนประโยค 3 (4 ชั้น) และยังมีโรงเรียนอังกฤษ ไทยเบื้องต้นและเบื้องต้น ซึ่งมีหลักสูตรพิเศษออกไปอีก



ขั้นต่ำจะได้รับเงินเดือน ๆ ละ 15 บาทถึง 25 บาทเป็นอย่างสูง

ในการจัดครูเข้าสอนตามสถานศึกษาต่าง ๆ ตามการจัดชั้นการศึกษาและหลักสูตร ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) ซึ่งนักการศึกษาไทยยุคหลักถือว่าเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับแรกนั้น ไคจางครูเข้าสอนในระดับต่าง ๆ ในอัตรานี้ ส่วนการศึกษาที่จัดตามหัวเมืองยังต้องพึ่งพระอยู่ จึงยังไม่มีการจัดอัตราเงินเดือนที่แน่ชัด

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในยุคบุกเบิกนั้น ในส่วนการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู โดยเฉพาะครูในโรงเรียนรัฐบาลมักจัดทำควบคู่ไปกับระเบียบการฝึกหัดครู ซึ่งได้กำหนดค่าของครูผู้ระดับต่าง ๆ ไว้ว่า เมื่อจบแล้วควรได้รับเงินเดือนเท่าไรกับระเบียบเงินเดือนของข้าราชการในกรมศึกษาธิการ ซึ่งมักคำนวณงานควบคู่กันไป แต่เนื่องจากการผลิตครูไม่พอใช้ระเบียบการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนจึงมักอนุโลมตามความต้องการของการใช้ครูคือ ให้รับคนที่ไม่มีความรู้เข้ามาเป็นครูไคจางกรมศึกษาธิการในอดีตจึงเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลในยุคนั้นตามไปควย เมื่อเทียบกับในยุคปัจจุบันที่ ก.พ. เป็นผู้กำหนดเงินเดือนตามหลักสูตรของสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการตั้งตำแหน่งและเงินเดือนในการรับงานเข้าทำงาน ดังเช่นในปี 2446 กรมศึกษาธิการได้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไว้ดังนี้<sup>103</sup>

<sup>103</sup> วิทยากรย์ เล่ม 3 ตอน 19 (15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446), หน้า 585.

ตารางแสดงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูปี 2446

ตำแหน่ง	อย่างต่ำเดือนละ	ค่าทำศพหนึ่ง ชนเดือนละ	อย่างสูงเดือนละ
อาจารย์ชั้น 1	375	25	500
อาจารย์ชั้น 2	250	20	350
อาจารย์ชั้น 3	125	20	225
ผู้ตรวจการ ข้าหลวง	200	20	300
กรรมการชั้น 1 ผู้ตรวจการ ข้าหลวง	125	15	200
กรรมการชั้น 2 ผู้ตรวจการ ข้าหลวง	80	8	120
กรรมการชั้น 3			
ครูชั้น 1	165	15	300
ครูชั้น 2	100	10	160
ครูชั้น 3	65	5	95
ครูชั้น 4	45	5	60
ครูชั้น 5	25	5	40
ครูฝึกหัด	15	5	20

ตามระเบียบฉบับเดียวกันนี้ต้องบรรจุครูที่มีประกาศนียบัตรครูดังนี้<sup>104</sup>

ผู้มีประกาศนียบัตรครู	ตั้งตนเข้ารับราชการในชั้น	เงินเดือน ๆ ละ
ประถม	ครูชั้นที่ 4 ชั้นต้น	45 บาท
ประถมพิเศษ	ครูชั้นที่ 4 ชั้นสาม	55 บาท
มัธยม	ครูชั้นที่ 3 ชั้นต้น	65 บาท
มัธยมพิเศษ	ครูชั้นที่ 3 ชั้นสาม	75 บาท
ซึ่งออกไปศึกษาสำเร็จ		
ต่างประเทศ	ครูชั้นที่ 1 ชั้นต้น	165 บาท
ซึ่งออกไปศึกษาสำเร็จ		
ต่างประเทศ และมี	ครูชั้นที่ 1 ชั้นสอง	180 บาท
ประกาศนียบัตรวิชา		
พิเศษมาถวาย		

ส่วนการกำหนดควติและค่าวุฒิใน "โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์" แก่ผู้ที่สอบได้  
ได้ก็จะกำหนดไว้สัมพันธ์กับการใช้ครูข้างตนดังนี้<sup>105</sup>

ได้ประกาศนียบัตรครู	เขาเป็นครูชั้น	เงินเดือนปีแรก	ทำดีได้เพิ่ม	อย่างสูง
ชั้นมูลสามัญ (ป.)	5	30	ปีละ 5 บาท	40 บาท
ชั้นมูลพิเศษ (ป.พ.)	5	35	ปีละ 5 บาท	40 บาท
ชั้นประถมสามัญ (ป.ป.)	4	45	ปีละ 5 บาท	60 บาท
ชั้นประถมพิเศษ (ป.ป.พ.)	4	55	ปีละ 5 บาท	60 บาท
ชั้นมัธยมสามัญ (ป.ม.)	3	65	ปีละ 5 บาท	80 บาท
ชั้นมัธยมพิเศษ (ป.ม.พ.)	3	75	ปีละ 5 บาท	80 บาท

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 586.

<sup>105</sup> วิทยากรย์ เล่ม 3 ตอน 4(1 กรกฎาคม พ.ศ. 2440), หน้า 82.

ได้ประกาศนียบัตรครู ชั้นศึกษาต่อต่างประเทศ	เข้าเป็นครูชั้น	เงินเดือนปีแรก	ทำดีได้เพิ่ม	อย่างสูง
สามัญ	1	160	ปีละ 10 บาท	300 บาท
ชั้นศึกษาต่อต่างประเทศ				
พิเศษ	3	180	ปีละ 20 บาท	200 บาท

ในปี 2445 ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งในครั้งนั้นเรียกว่า โครงการศึกษา ในโครงการศึกษา พ.ศ. 2445<sup>106</sup> ได้มีการกล่าวถึงการจัดการศึกษาหัวเมืองอย่างกว้างขวาง นอกจากโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งพระไต่จัตถ์อยู่ตามวัดต่าง ๆ อยู่แล้ว ยังกล่าวถึงโรงเรียนที่ประชาชนร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยครูผู้สอนได้รับเงินอุดหนุนจากประชาชนในละแวกที่ตั้งโรงเรียน ส่วนรัฐบาลให้เงินอุดหนุนในแง่เงินรางวัล (เงินรางวัลนี้ตั้งกับเงินรางวัล ซึ่งให้แก่ครูประชาบาลแบบเงินบำเหน็จในยุคต่อมา) กล่าวคือ

"ถ้าอาจารย์ใดสอนศิษย์สอบได้ได้ประกาศนียบัตรครั้งหนึ่งถึง 3 คน อาจารย์ผู้เฒ่าใครได้รับรางวัลจากรัฐบาล 80 บาท ถ้าถึง 5 คนให้ 100 บาท 7 คนให้ 120 บาท 10 คนให้ 200 บาทดังนี้"<sup>107</sup>

เนื่องจากการจัดการศึกษาได้แพร่หลายไปยังหัวเมืองนี้เองในระยะเบียดตำแหน่งครูในกรมศึกษาธิการ ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) จึงได้กำหนดอัตราเงินเดือนครูหัวเมืองไว้ด้วยดังนี้<sup>108</sup>

<sup>106</sup> ประวัติฯ, หน้า 158-183.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

<sup>108</sup> วิทยากรย์ เล่ม 6 ตอนที่ 13, ร.ศ. 125, หน้า 546.

"ครุฑสามัญหัวเมือง (ม.ท.)	เข้าไคเป็นครูชั้น 5	ชั้นต้น	25 บาท
ครุฑระดมสามัญหัวเมือง (ป.ท.)	เข้าไคเป็นครูชั้น 3	ชั้นสาม	35 บาท
ครุฑสามัญสมุทร (ม.ส.)	เข้าไคเป็นครูชั้น 5	ชั้นต้น	25 บาท"

อนึ่งตามระเบียบนี้ไคกำหนดคุณิและอัตราเงินเดือนของครูสตรีไว้ควยดังนี้<sup>109</sup>

นักเรียนไค้ประถมสามัญแล้ว	เป็นนักเรียนสอนปีที่ 1	เงินเดือน	๗	ละ	8 บาท
นักเรียนไค้มัธยมสามัญแล้ว	เป็นนักเรียนสอนปีที่ 1	เงินเดือน	๗	ละ	10 บาท
นักเรียนไค้ประถมสามัญแล้ว	เป็นนักเรียนสอนปีที่ 2	เงินเดือน	๗	ละ	12 บาท
นักเรียนไค้มัธยมสามัญแล้ว	เป็นนักเรียนสอนปีที่ 2	เงินเดือน	๗	ละ	15 บาท
ครูเขาใหม่ไค้ประถมสามัญแล้ว		เงินเดือน	๗	ละ	20 บาท
นักเรียนสอนออกเป็นครุสามัญแล้ว	เขาไค้เป็นครูชั้น 5	ชั้นต้น			25 บาท
ครูเขาใหม่ไค้มัธยมสามัญแล้ว	เขาไค้เป็นครูชั้น 5	ชั้นต้น			25 บาท
นักเรียนสอนออกเป็นครุสามัญแล้ว	เขาไค้เป็นครูชั้น 5	ชั้นสอง			30 บาท

ส่วนอัตราเงินเดือนครุในกรมสามัญศึกษาในปี 2459 ยังคงเหมือนกับปี 2449 ไค้ไค้เทียบความรูในเบื้องต้นของผู้ที่เข้าเป็นครุไว้ควยดังนี้<sup>110</sup>

1. คนสามัญ  
คนประโยค 1  
เข้าไค้เพียงเป็นครุฝึกหัดชั้นต้น  
15 บาท
2. ครุประกาศนียบัตรโรงเรียน  
อาจารย์ไค้วิชาครุฑสามัญ  
ครุไค้ประกาศนียบัตรพิเศษมูล  
เข้าไค้เป็นครูชั้น 5  
ชั้นต้น  
25 บาท
3. ครุประกาศนียบัตรโรงเรียน  
อาจารย์ไค้วิชาครุฑสามัญ  
ครุไค้ประกาศนียบัตรพิเศษมูล  
เข้าไค้เป็นครูชั้น 5  
ชั้นสอง  
30 บาท

<sup>109</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 544.



การเข้าเป็นครูในยุคบุกเบิกนั้นถือว่า เป็นความคิดความชอบทางราชการ  
อย่างหนึ่ง รัฐบาลโดยกเวนการเกณฑ์ทหารไปบาง ยกเว้นไม่เก็บเงินการราชการบาง  
และการไม่เก็บเงินการราชการนี้ถือว่าเป็นการได้รับเงินเดือนไปในตัว ต่อเมื่อทำ  
ความคิดความชอบในหน้าที่ครู จึงได้รับเงินเดือนเป็นประจำดังประกาศกรมศึกษาธิการ  
แก้ไขระเบียบตำแหน่งครู ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) ดังนี้<sup>111</sup>

การรับคนไม่มีประกาศนียบัตร เข้าเป็นครู ให้เปลี่ยนให้รับเทียบต่อไปนี้  
การรับนักเรียนสอนหรือครูฝึกหัดจะรับเฉพาะแต่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเทียบเสมอ  
ประโยคประถมและเบื้องต้นจะให้ไปตั้งเป็นครูชุดเล็ก เพื่อบุกเวนราชการ  
ทหารและเงินการราชการแทนการให้เงินเดือนก่อน ต่อเมื่อใดดูสงความมีอิทธิพลภัย  
และความสามารถพอแทนที่ราชการงานของกรมศึกษาธิการแล้ว จึงจะตั้งเงิน  
เดือนให้เพิ่มขึ้น ๆ ดังนี้

ก. สอนประโยคมูลได้ ตั้งตนให้ 10 บาท สอนวิชาพิเศษใดควยเพิ่ม  
ให้อีก 5 บาทเป็น 15 บาท

ข. สอนชั้น 1 ประถมได้ ตั้งตนให้ 15 บาท สอนวิชาพิเศษใดควย  
เพิ่มให้อีก 5 บาทเป็น 20 บาท

ค. สอนชั้น 2 ประถมได้ ตั้งตนให้ 20 บาท สอนวิชาพิเศษใดควย  
เพิ่มให้อีก 5 บาทเป็น 25 บาท

ง. สอนประโยคประถมได้ ตั้งตนให้ 25 บาท สอนวิชาพิเศษใดควย  
เพิ่มให้อีก 5 บาทเป็น 30 บาท

เพียงเท่านั้นเป็นสุดเขตของนักเรียนสอนหรือครูฝึกหัด ต่อนี้ไปใครสอบ  
ไล่เฉพาะวิชาครูตามหลักสูตรครูมูลได้ จึงจะให้ประกาศนียบัตรเป็นครูพิเศษมูล

<sup>111</sup> "ประกาศกรมศึกษาธิการแก้ไขระเบียบตำแหน่งครูในกรมศึกษาธิการ,"  
วิทยากรย์ เลม 16 ตอนที่ 16, ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นการแก้ไขระเบียบ  
ตำแหน่งครูในกรมศึกษาธิการ ซึ่งลงวันที่ 7 มิถุนายน ร.ศ. 125 จากประกาศข้างตน  
เป็นครั้งแรกที่ให้ครูซึ่งไม่มีวุฒิเริ่มสอนวิชาชุด ใช้อักษรย่อ พ. ซึ่งวิวัฒนาการมาเป็นการสอบ  
วิชาชุดครูที่ยังคงสอบอยู่ในปัจจุบันคือ พ.กศ. และ พ.ม.

ใช้อักษร พุทฺ หมายชื่อ แล้วได้อตราเงินเดือนครูชั้น 5 ถัดจนวิชาพิเศษได้  
ควยก็จะให้เขาอตราครูชั้น 5 ชั้นสองที่เดียว

ประกาศแต่วันที่ 4 สิงหาคม ร.ศ. 125

วิสุทธวิริยศักดิ์  
อธิบดี

อตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ข้างต้นนั้น ได้กำหนดอตราค่าชั้นสูงไว้ในการบรรจุ  
คนลงยอมเป็นการลำบากที่จะปรับตัวคนให้เข้าชั้นต่าง ๆ เพื่อที่จะให้เหมาะแก่คนและ  
ตรงกับชั้นนั้น ๆ ทั้งต้องไม่ผิดระเบียบที่กระทรวงพระคลังควย ทำให้มีเหตุขัดข้อง  
ในเรื่องเบิกเงินเดือน ต้องขออนุญาตข้ามชั้นบ่อย ๆ ทำให้ลำบากแก่ผู้ที่รับเงิน  
กระทรวง ธรรมเนียมการจ้งหรือกับกระทรวงพระคลังควยวางระเบียบอตราใหม่ทำนอง  
เดียวกับกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีจำนวนคนมาก ๆ คือ เด็ก  
ชั้นเงินเดือนซึ่งวางเป็นชั้น ๆ ตามรายปีนั้นเสีย กระจายชั้นเงินเดือนให้มากเข้า  
จัดเป็นเอก โท ตรี แทนให้จำนวนเงินละม้ายคล้ายคลึงกับที่มีเป็นชั้น ๆ ดังกลอน เมื่อ  
ใครทำดีมีความชอบก็เลื่อนชั้นที่เดียว โดยไม่ต้องคิดขัดถึงเรื่องข้ามชั้นตามระเบียบ ผู้ที่  
ทำราชการก็ควรไต่เลื่อนชั้นก็จะเลื่อนไต่โดยสะดวก หลีกการคั่งกล่าววกระทรวงธรรมเนียม  
ไต่จ้ควางระเบียบอตราเงินเดือนครูในปี 2455 ดังมีอตราที่จัดใหม่ดังนี้<sup>112</sup>

<sup>112</sup> ประวัติฯ, หน้า 220-221.



	เอก	โท	ตรี	เป็นชั้นของ
อาจารย์ชั้น 1	500	460	420	
อาจารย์ชั้น 2	380	350	320	ครู ป.อ.
อาจารย์ชั้น 3	290	265	240	
ครูชั้น 1	215	195	175	ครู ป.อ. สํารอง ครู ป.ม. ทอชั้น
ครูชั้น 2	155	140	125	ครู ป.ม. ทอชั้น
ครูชั้น 3	110	100	90	ครู ป.ม.
ครูชั้น 4	80	70	60	ครู ป.ม. ครู ป.ป. ทอชั้น
ครูชั้น 5	55	50	45	ครู ป.ป.
ครูชั้น 6	40	35	30	ครู ป.
ครูสํารองชั้น 1	25	20	15	ครูฝึกหัด, นักเรียนสอน
ครูสํารองชั้น 2	12	10	8	นักเรียนสอน

ปี 2471 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 อัตราเงินเดือนของข้าราชการครูก็เป็นไปตามประกาศเทียบตำแหน่งและยศของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะโปรดเกล้าฯ ให้สภาการคลังกำหนดไว้เป็นคราว ๆ (กฎหมาย 160 บทที่ 3) ตามประกาศของสภาการคลังเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรได้รับเงินเดือนตั้งแต่ 80 บาทขึ้นไป เมื่อเทียบกับข้าราชการครูคือ ผู้ที่อาวุโส ป.ม. นั้นเอง ชั้นราชบุรุษได้รับเงินเดือนระหว่าง 50-80 บาท ส่วนชั้นเสมียนพนักงานใดก็ตามนี้ ตามประกาศฉบับนั้นมิได้กำหนดไว้แต่คงได้รับตามความเหมาะสมของงาน มีการเทียบข้าราชการครูกับข้าราชการสามัญ ครูสํารองกับครูฝึกหัด เทียบได้กับเสมียนพนักงาน ครูชั้น 4-5-6 เทียบได้กับชั้นราชบุรุษ นอกจากนี้เป็นชั้นสัญญาบัตร

ส่วนการกำหนดตำแหน่งในกรมศึกษาธิการมีเจ้ากรม ผู้ช่วยเจ้ากรม นายเวร รองเวร เสมียนชั้น 1 เสมียนชั้น 2 ผู้ตรวจการ กรรมการมณฑล กรรมการเมือง พนักงานตรวจการและสอยไล พนักงานจัดการโรงเรียนประจำแขวง

การกำหนดยศ (ชั้น) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) และต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) จนถึงสมัยใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ก็ยังคงกำหนดยศ (ชั้น) แบบเดิม (คู่มือ 160 ของบทนี้) ข้าราชการในกระทรวงกรมการต่างก็ได้รับพระราชทานยศและศักดิ์ตามความรู้ความสามารถ ขอยกตัวอย่างยศศักดิ์ของข้าราชการครูในยุคนกเบิกดังนี้

มหาอำมาตย์เอก	เจ้าพระยาวิชิทวงษ์วุฒิไกร
มหาอำมาตย์โท	พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์
มหาอำมาตย์ตรี	พระยาไพศาลศิลปศาสตร์
อำมาตย์โท	พระราชวรพงษ์เชอพระองค์เจ้ากัลยา ณ ประวดี
อำมาตย์ตรี	หลวงภิรมย์บรรณารักษ์
รองอำมาตย์โท	นายฉัย ป.ป. ข้าหลวงกรมการประจำเมืองพังงา
รองอำมาตย์ตรี	ม.ด. จรัส ป.ม. ครูโรงเรียนเบญจมบพิตร
ราชบุรุษ	นายแดง พ.ป. ครูโรงเรียนทวีธาภิเศก (ครูชั้น 4)
ราชบุรุษ	นายไช ป. ครูโรงเรียนบพิตรพิมุข (ครูชั้น 5)
ราชบุรุษ	นายระไว ป.ป. ครูโรงเรียนตัวอย่างมณฑลพายัพ

(ครูหัวเมือง)

## 2. การสรรหา

การสรรหาครูในยุคนกเบิกมิได้วางระเบียบไว้แน่ชัด ทั้งนี้เพราะจุดมุ่งหมายหลักของรัฐต้องการให้ประชาชนในวัยเรียนได้รับการศึกษาเดาเรียน จึงมีการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน โดยขอให้ผู้มีความรู้ทางหนังสือหรือผู้มีหน้าที่ให้การศึกษาอยู่แล้ว (คือ พระ) ขวบนุเคราะห์เด็กให้เขาเรียน ผู้ที่เขามาช่วยจัดการศึกษานี้ถือว่า มี

ความดีความชอบอย่างหนึ่ง อาทิ "พระสงฆ์ผู้เป็นอาจารย์นั้น ถ้าอยู่ในพระอารามหลวง ได้รับนิศภัตรสามัญอยู่แล้ว ก็จะได้รับนิศภัตรให้อีก"<sup>113</sup> ครูเฉลยศักดิ์ได้รับการยกเว้น การเกณฑ์ทหาร<sup>114</sup> ยกเว้นเงินค่าราชการ เป็นต้น

การสรรหาครูในยุคบุกเบิกนั้นทำควบคู่ไปกับการฝึกหัดครู ซึ่งในยุคนั้น เรียกว่า "การเพาะครู" การเพาะครูได้จัดทำควบคู่ไปกับการจัดการศึกษาสายสามัญ ควบคู่มีหลักการง่าย ๆ ว่า ผู้มีความรู้มากกว่าสอนคนที่มีความรู้น้อยกว่า ผู้ที่เขาเป็นครู แม่จะไ้มีระเบียบวางไว้ แต่ในการปฏิบัติก็ยืดหยุ่นมาก เนื่องจากการผลิตครูได้น้อย ไม่ทันกับการขยายตัวทางการศึกษา ตามสถิติที่มีบันทึกไว้ ผลิตครูประกาศนียบัตรตั้งแต่ แรกเริ่มมีการผลิตครูในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2435 จนถึง พ.ศ. 2460 รวม 24 รุ่น ผลิตได้เพียง 595 คน<sup>115</sup>

การสรรหาครูในยุคบุกเบิกสรรหามาโดยวิธีต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู<sup>116</sup>
- 2) ส่งคนไปเรียนต่อต่างประเทศ
- 3) ให้โรงเรียนมัธยมเปิดแผนกฝึกหัดครูด้วย

<sup>113</sup> "ประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา," เอกสารฯ, หน้า 162.

<sup>114</sup> "กฎยกเว้นครูเฉลยศักดิ์เป็นครูสอนหนังสือจากการเกณฑ์ทหารชั่วคราว," ป.ช.ศ. เล่ม 23, ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452), หน้า 232.

<sup>115</sup> สถิตินี้คัดจากประวัติครู พ.ศ. 2501 และประวัติครู พ.ศ. 2502 มีรายชื่อของผู้สำเร็จแต่ละรุ่น ผู้เขียนคัดมาเฉพาะขอครวมเท่านั้น

<sup>116</sup> ตอนแรกเรียก โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ เปลี่ยนมาเรียกโรงเรียนฝึกหัดครู เมื่อปี 2456 ตามคำสั่งที่ 49/8283 เรื่องระเบียบการใช้คำ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2456, วิทยากรย เล่ม 14 ตอน 7, พ.ศ. 2456, หน้า 323.

- 4) ไทครูประจำการคัดเลือกนักเรียนที่มี "แวว" มาเป็นครู
- 5) ผู้อุปการะโรงเรียนจัดหาครูเอง
- 6) คณะกรรมการจัดการโรงเรียนจัดหาครูเอง โดยเฉพาะโรงเรียนประชาบาลยุคแรก

7) พระภิกษุอาสาสมัครเป็นครู

รายละเอียดของแต่ละข้อโคกกลาวรวมไว้ในตอนต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์นี้แล้ว อย่างไรก็ตามการผลิตครูกับการใช้ครูหาได้มีแผนงานวางไว้แน่ชัดไม่ แมว่า จะมีการวางระเบียบว่าควยตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไว้แน่ชัด ทั้งนี้เนื่องจากมีสภาพจำกัดหลายประการ เช่น เงินงบประมาณ การผลิตครู คานิยมทางการศึกษาของประชาชน และการกระจายของประชากร เป็นต้น ประการสำคัญยิ่งคือ ขาดแคลนบุคคลผู้มีความรู้ที่จะมาเป็นครู ดังนั้นเพื่อให้ได้ครูมา จึงได้ยึดหยุ่นระเบียบเรื่งนี้มาก จนดูเหมือนว่าจะวู้อธิอะไรก็มาเป็นครูได้<sup>117</sup> (ดูเรื่องตำแหน่งและอัตราเงินเดือน คนไม่จบประโยค คนสอบตกจากโรงเรียนฝึกหัดครูก็เป็นครูได้) เมื่อมีคนน้อยกวางานการสอบคัดเลือกและการสอบแข่งขันจึงมีน้อย

จากการศึกษาเอกสารพบว่า มีวิธีการได้ครูมาด้วยวิธีแปลก ๆ ดังเช่น การเข้ามาเป็นครูของหลวงธรรมมาภิรมย์ (เถิก จิตรกถึก) เป็นเพียงพระราชปฏิสันถารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "ขอ ครูเถิก จงมารับราชการ ให้เงินเดือน 40 บาท ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป" โดยประการฉะนี้ครูเถิกจึงได้รับพระราชทานเงินเดือน 40 บาทตั้งแต่อายุ 41 ปีจนถึงอายุ 69 ปี และเมื่อออกจากราชการเพราะป่วยก็ยังคงได้รับพระราชทานเงินเดือน 40 บาทตลอดชีวิต ทั้งนี้เพราะเป็นพระบรมราชโองการ นี้ก็ดูก็น่าสงสารครูเถิกที่ข้างไม่มีใครนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทาน

<sup>117</sup> แววปฏิบัตินี้จึงกลายมาเป็นคานิยมทางการศึกษาจนบัดนี้ว่า เรียนอะไรมาก็เป็นครูได้ ทั้งนี้เพราะสถาบันวิชาชีพยังไม่ค้ำเนินงานบทบาทนี้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระบรมราชานุญาตเลื่อนเงินเค็ชไนให้ แมครูดีก็จะไคทำความดีความชชอย่างไร  
ก็ตาม<sup>118</sup>

การสรรหาครูโรงเรียนรัฐบาล

การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้เป็นครูในโรงเรียนรัฐบาลนั้นเป็นไป  
ตามระเบียบของกรมศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดว่า ครูวุฒิใดควรสอนระดับใด ซึ่งประกาศ-  
นียบัตรครูระดับต่าง ๆ ก็โดยบังถึงความสามารถครูจะสอนระดับนั้น ๆ ได้ แต่เนื่องจาก  
ครูที่ผลิตได้มีจำนวนน้อยทางกรมจึงไคอนุโลมให้ครูที่มีวุฒิน้อยหรือไม่มีวุฒิทางครูเลยเข้า  
สอนไค โดยทางกรมเปิดการฝึกอบรมครูขึ้น เพื่อเพิ่มวิทยฐานะและคาตอบทนสูงชันตาม  
วุฒิ (ดูเรื่องการฝึกอบรม)

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471  
แล้ว การสรรหาบุคคลต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ

ผู้สมัครเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสขไลวิชาข้าราชการ  
พลเรือนไค และกอนที่จจะสขไลวิชาข้าราชการพลเรือนนั้น ผู้สมัครต้องแสดง  
ไทเป็นที่พอใจกรมการวา เป็นบุคคลดังกลาวต่อไปนี้ คือ

- (1) มีสัญชาติเป็นชาวสยาม
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกินกว่า 40 ปี
- (3) ไม่เป็นผู้มีกษพิการ ทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ หรืออุจิตพันเพื่อน  
ไม่สมประกอบ ไม่เป็นผู้บกพรองในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นคนมีหนี้ดินลนพันตัว และ  
ไม่เป็นผู้ที่เคยถูกไล่ออกมาแฉวจากทรวงการไค ๆ หรือเคยทงโทษจำคุกโดย  
คำพิพากษาให้จำคุก เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษ และความผิดอันไคกระทำโดย  
ฐานประมาท

---

118 เปลื้อง ณ นคร, "หลวงธรรมาภิมณฑ์ (เด็ก จิตรกรเด็ก) พ.ศ. 2401-  
2471," ประวัติครู พ.ศ. 2502 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2502), หน้า 22-27.

(4) มีความรู้ตามผู้สอบไล่ใดไม่ต่ำกว่าชั้นแห่งหลักสูตรของรัฐบาล ซึ่งกรรมการกำหนดไว้เป็นครั้งคราว หรือทดสอบไล่มาจากที่อื่นต้องเป็นชั้นที่ รัฐบาลรับรองว่าเสมอด้วยชั้นที่กรรมการกำหนด<sup>119</sup>

ผู้สอบไล่ข้าราชการพลเรือนใดแล้ว บรรจุเข้าตำแหน่งที่ไม่เกินกว่า ชั้นต่ำของชั้นราชบุรุษ (ม. 21) ส่วนผู้ที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรจากมหาวิทยาลัย เจากระทรวงจะบรรจุเข้าในตำแหน่งตามควรแก่วุฒิของผู้นั้น แต่ในเวลาแรกเข้ารับราชการต้องไม่เกินตำแหน่งซึ่งเทียบยศรองอำมาตย์เอก (ม. 22) หลังจากที่มีการ ประกาศใช้กฎหมายนี้ ครูโรงเรียนรัฐบาลโดยศ. ราชบุรุษ และรองอำมาตย์เอกไปตาม ตามกัน โดยเฉพาะครูที่ไควติ ป.ม. จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ที่สอบวิชาชุด ป.ม. ไคแล้ว

#### การสรรหาครูโรงเรียนประชาบาล

ครูประชาบาลก่อนปี 2491 มิได้เป็นข้าราชการพลเรือน แต่มีลักษณะเป็น ลูกจ้างประจำที่ได้รับจากเงินงบประมาณการประถมศึกษา และเงินช่วยการประถมศึกษา และก่อนหน้าปี 2473 เงินเดือนครูประชาบาลไคมาจากเงินศึกษาพลี ตามพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และการเก็บเงินศึกษาพลีนี้วิวัฒนาการมาจากหลักการที่ปฏิบัติ กันมาแต่ พ.ศ. 2454 ที่ให้แต่ละท้องถิ่นจัดการศึกษาเบื้องต้นของตนเองขึ้น (ดูการจัด การศึกษาในตอนต้นของบทนี้)

การสรรหานักคดเพื่อแต่งตั้งเป็นครูประชาบาลเป็นไปตามคุณสมบัติ วิทย์ฐานะ และอายุ ซึ่งไคกำหนดไว้ในกฎกระทรวงอันกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษาให้อำนาจไว้

<sup>119</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, "ประมวลฯ, หน้า 4.

อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาในยุคบุกเบิกนี้เป็นการกระจายอำนาจอยู่มาก โดยกระจายอำนาจให้แต่ละมณฑลมีอำนาจในการจัดการศึกษา แต่ทั้งนี้เพื่อความ เป็นระบบระเบียบเดียวกัน การดำเนินการต่าง ๆ ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการก่อน ขอยกตัวอย่างการดำเนินการสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษาของมณฑลนครสวรรค์ดังนี้<sup>120</sup>

การดำเนินการเบื้องต้นแห่งการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา  
(ของมณฑลนครสวรรค์ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการอนุญาตแล้ว)

### วาทควยตัวบุคคล

1. ศึกษาธิการอำเภอ (ที่มีโรงเรียนรัฐบาลประจำอำเภอแล้ว) จำเป็นต้องมีทุกอำเภอ แต่จะจัดให้มีหรือหม่อมในบังคับนี้ทีเดียวยังไม่ได้ ควยขาดทั้งเงิน ขาดทั้งคน ส่วนคนที่สำคัญอยู่ ถาดังไปแล้วไม่เหมาะก็เป็นการแกยากภายหลัง บุคคลที่จะเลือกเป็นศึกษาธิการอำเภอต่อไปต้องเลือกทางตรงคุณวุฒิวิชาการก่อน แผนบุคคลผู้นั้นยังใหม่แก่ทองที่หรือแก่การงานก็ยังมีไว้อยู่รวมกันภายหลัง แต่ถาเลือกทางนี้ไม่ไคจึงถัดมาคนที่ 2 คือ ผู้ที่เป็นครูใหญ่โรงเรียนประจำอำเภอ หรือครูโรงเรียนประจำจังหวัดมานาน มีความสามารถนับถือแก่คนทั่วไปในท้องถิ่นนี้ และเป็นคนมีระเบียบงานดีอยู่แล้ว พร้อมทั้งมีหลักฐานมั่นคง

ในคน 2 ชนิดนี้ถ้าศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้มีคุณวุฒิดี (ถ้ามีความจำเป็นเพราะหาตัวคนไม่ไคจริง ๆ แล้ว) ครูใหญ่ประจำอำเภอจะอ่อนทางความรู้ บางเล็กน้อยก็ไค แต่ถาความจำเป็นบังคับให้ต้องรับศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้อ่อนทางความรู้ ก็ต้องให้ครูใหญ่แก่ทางคุณวุฒิวิชาการ แล้วจึงคอยอบรมกันต่อไปภายหลัง ถาเลือกที่ทั้ง 2 ประการก็เป็นการเหมาะที่เดียว

2. สารวัตรศึกษา จำเป็นต้องมีทุกอำเภอ บุคคลชนิดนี้ต้องเลือก

<sup>120</sup> "การดำเนินการเบื้องต้นแห่งการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา,"  
วิทยากรย์ เล่ม 21 ตอนที่ 20, พ.ศ. 2464, หน้า 1294-1300.

- 1) มีกำลังกายดี
  - 2) ชำนาญทองที่ตี
  - 3) เป็นยูซึ่งมีคนนับถือเชิดอวยพียงคำดี
  - 4) ช่างพูด และพูดเขาใจง่าย
  - 5) ความรู้ภาษาไทยเพียงอ่านออก เขียนได้ และรู้เลขบาง
- เด็กน้อยพอทำบัญชีได้ก็พอ

3. ครูสามัญศึกษา (คือ ครูสอนหนังสือๆ) ยังมีไม่พอ จำต้องรีบเพาะมากขึ้น การเพาะนี้ถ้าใครคนไหนเหมาะแก่ทองที่ควยเป็นดี หลักของการเพาะก็คือ จักต้องอบรมสั่งสอนกันขึ้นที่โรงเรียนประจำมณฑล และโรงเรียนประจำจังหวัดใหม่จำนวนทวีขึ้นและดีขึ้นทุกที สำหรับชั้นต้นเห็นว่ามีความรู้เพียงมัธยมปีที่ 3 กอนก็พอ

4. ครูวิสามัญศึกษา (คือ ครูสอนวิชาอาชีพ) จะเพาะขึ้นตามทางราชการ บางทีจะเป็นการุษา และที่นี้จะไม่ใคร่วิชาตามที่ต้องการ แต่ต้องรีบเพาะขึ้นเท่าที่จักทำได้ เช่น ในมณฑลที่มณฑลมีครูกสิกรรมแล้วก็จักให้สอนวิชากสิกรรมต่อไป แต่นอกจากนี้เห็นว่าควรหาคนที่ชำนาญการกสิกรรม หัตถกรรม ฯลฯ ตามทองที่ตีจริง ๆ ไวควยเพื่อทำความตกลงขอไปเขาเป็นครุตาม เวลาที่เราต้องการ มีใจทำสัญญาเป็นครุกันตลอดไป แล้วให้ครูช่วยการแก้ไขตามเวลาที่สอนเป็นชั่วโม่ง ส่วนการสอนนั้นสอนตามหัวข้อที่เราต้องการ ยกตัวอย่างเช่น ทำมดบางมะฝ่อ ชาวตำบลท่าเรือลูกมากชาย ผู้หญิงทอเสื้อ ชาย ก็ไต่คักคนที่ดีที่สุดในการทำเรือและดีที่สุดในการทอเสื้อไว้ เป็นครุต่อไป

5. ให้จำเอาลงมือสำรวจเด็กหญิงที่มีอายุระหว่างเก้าเรียนไว้เสียแต่บัดนี้ให้เป็นที่แน่นอนจริง ๆ ทำบดโคลที่ประกาศให้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้ว ให้รีบทำก่อนตำบลอื่น การสำรวจนี้ให้ครูหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายศึกษาธิการไปช่วยควย

ตามวิธีดำเนินงานนี้กระทรวงศึกษาธิการมีข้อปรารภ 2 ข้อ คือ

1. สारวตรีศึกษานี้ขึ้นอยู่กับจากองค์คุณตามที่ว่า ควรเลือกกำนันก่อนผู้อื่น เพราะกำนันย่อมเป็นผู้ที่คักคอดอยู่แล้ว และอำเภอหนึ่งจะมีก็คนก็ไต่ตามความจำเป็น

2. การเพาะครุตามข้อ 3 ครุควรฝึกหัดที่โรงเรียนมณฑล ครุประกาศนียบัตรมณฑลควรฝึกหัดที่โรงเรียนจังหวัด กับให้โรงเรียนอำเภอเป็นที่ฝึกหัดครุประจำตำบลอย่างสูงเขาเผากัน สำหรับใช้ในอำเภอ นั้น ๆ อีกแห่งหนึ่งควย พรหมทั้ง 3 แห่งคั้งนี้จึงจะพอ



### 3. การพัฒนาครู การฝึกอบรม

การฝึกอบรมในยุคบุกเบิกที่ทำกันเป็นหลักเป็นฐานนั้น จัดโดยสามัคยา-  
จารย์สมาคม แต่เรื่องการฝึกอบรมนี้ได้จัดทำกันมากอนต้งสามัคยาจารย์สมาคมแล้ว  
กล่าวคือ กรมศึกษาธิการเห็นว่า ครู อาจารย์ที่ได้ไปเรียนวิชาการศึกษามาจากต่าง  
ประเทศมีจำนวนน้อย จึงแม่ครูที่ทำการสอนอยู่ในประเทศจะมีมากก็จริง แต่ก็มีวิชา  
ความรู้พ่น ๆ อยู่ จึงเห็นควรจะให้มีการประชุมอบรมครูขึ้นที่ "วิทยาทานสถาน" ซึ่ง  
ตั้งอยู่ที่สี่แยกพระยาศรี พระนคร เป็นครั้งแรก แล้วต่อมาจึงย้ายไปที่โรงเรียนเด็ก  
(โรงเรียนสายสวัสดิ์ธรรมาคาร) มีนายสนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นผู้ให้การอบรม  
นับเป็นการอบรมครูครั้งแรก เมื่อปี 2438 และเป็นต้นเค้าของการแสดงปาฐกถา  
ประชุมอบรมครู ณ สามัคยาจารย์และคุรุสภาในสมัยต่อมา

เนื่องจากการผลิตครูจากโรงเรียนฝึกหัดครูผลิตได้น้อยดังที่กล่าวแล้ว  
ในยุคบุกเบิกนี้การอบรมครูจึงเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าการผลิตครู อนึ่งการอบรมครูเพื่อ  
สอบวิชาชุดในปัจจุบันได้วิวัฒนาการควบคู่มากับการฝึกอบรมนี้เอง การฝึกอบรมครูที่ทำ  
กันเป็นลำดับขั้นคือ การอบรมครูชุดมัธยมที่สามัคยาจารย์ ดังมีจุดมุ่งหมาย วิธีการ  
ตลอดจนหลักสูตร ตามประกาศกรมศึกษาธิการดังนี้<sup>121</sup>

ประกาศกรมศึกษาธิการ  
เรื่อง หลักสูตรครูมัธยม ร.ศ. 126

วิชาครูชั้นมัธยมจะจัดสอนในโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ในสมัยนี้ยังจะไม่  
สำเร็จได้ก็ เพราะมีวิชาหลายอย่างที่ตองเรียน แต่จะมีผู้เรียนน้อย ไม่คุ้มแก่  
ที่จะตองมีครูมาก จึงเห็นควรแก้กำหนดวิชาไว้เป็นหลักสูตรสำหรับครูประถม  
ทั่วไป แมแต่เป็นครูสอนตามโรงเรียนแล้วก็ได้ ภาปรารถนาจะได้รู้  
ประกาศนียบัตรครูมัธยมก็ให้เป็นโอกาสที่จะหาวิชาใส่ตัวได้ จะเรียนรูมาแต่

<sup>121</sup> วิทยากรย์ เล่ม 7 ตอนที่ 15 (พ.ศ. 2450), หน้า 512-514.

ที่ใดก็ตาม แต่หาวิชาใดไม่มีที่เรียนอันเป็นหลักฐานที่อื่นแล้ว สำนักอาจารย์  
สมาคมก็จะคิดจัดเปิดการสอนให้ ให้เต็มตามที่ต้องการ ความรู้สำหรับ  
ประกาศนียบัตรมัธยมนั้นคือ จะต้องมีรูท้งสำหรับตัวและรู้จักใช้ความรู้  
นั้น ๆ สอนนักเรียนใดควย ในวิชาชุดใดชุดหนึ่งที่จัดไว้เป็นชุด ๆ ต่อไปนี้คือ

ชุดที่ 1 มีวิชาอย่าง 1 กับธรรมอีกอย่าง 1

วิชา	สำหรับตัว	สอนผู้อื่นได้
ภาษาอังกฤษ	1. จุดหมายสามัญ 2. อานหนังสือพิมพ์เขาใจ 3. พุคปฏิสันถารใด	เต็มหลักสูตรมัธยมศึกษา

ชุดที่ 2 ให้ได้วิชา 2 อย่างในข้อต่อไปนี้กับธรรมควยอีกอย่าง 1

วิชา	สำหรับตัว	สอนผู้อื่นได้
ฟิสิกส์ ภูมิศาสตร์ พงศาวดาร	เอลิเมนต์วรีฟิสิกส์ 1. ฟิสิกส์ภูมิศาสตร์ 2. สากลไปสิติกส์ เพียงรูอ่านาจปกครอง	เต็มหลักสูตรมัธยมศึกษา เต็มหลักสูตรมัธยมศึกษา
โปลิติกส์ อิคอนอมี่ ค่านวนวรี	เพียงไปร เมอร์	ยังไม่ตั้ง
วาดเขียน	เฉยจบพีชคณิตกับยี่ออเมตรี อย่างเอลิเมนต์วรี	เต็มหลักสูตรมัธยมศึกษา
ธรรม	1. ปาย 2. คิโชน์ 3. วาครูป สำหรับประกอบควยทุกชุด เทาทมีในวโกาทรวม ทั้งคิหิปฏิบัติควย	เต็มหลักสูตรมัธยมศึกษา พออาจให้ศิษย์เป็นคนดีได้ แต่ให้ใดควยความรู้โดยพิสการ

ตามหลักสูตรนี้ผู้ที่จะได้รับประกาศนียบัตร

1. ทุ่งสอยใดใดวิชาครูชั้นประถมเสียก่อน
2. ทองใดหนังสือสำคัญในสวนควยรู้สำหรับตัวทุก ๆ ข้อตามชุดนั้น ๆ มาให้เต็มตามประสงค์ของกรมศึกษาธิการ
3. ทุ่งสอนใหญ่ทั้งสยสวนใดเสียงควยปาก ในสวนที่จะสอนผู้อื่นเพื่อเป็นการสอยใด จนพอแกควยประสงค์ของกรมศึกษาธิการ

วันที่ 5 สิงหาคม ร.ศ. 126

(ลงนาม) วิสิทธรวิยศักดิ์

อธิบดี

ต่อมาเมื่อความต้องการครูมีมากขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ที่จบชั้นมัธยมบริบูรณ์  
มีสิทธิสอบวิชาครูได้และได้รับประกาศนียบัตรครูด้วย การอบรมครูมัธยมยังคงจัด  
สอนต่อไปที่สมัชชาจารย์สมาคม

### ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักสูตรครูมัธยม

หลักสูตรประโยคครูมัธยมซึ่งกำหนดไว้ว่า ผู้ที่สอบได้ประโยคมัธยม  
บริบูรณ์แล้ว สอบเข้าวิชาครูอีกอย่างเดียว ถ้าได้ก็ให้เป็นครูประกาศนียบัตร  
มัธยมนั้น วิชาครูตามที่วางให้เขาใจว่าเป็นวิชาครูชั้นมัธยม ซึ่งได้จัดการสอน  
ณ สมัชชาจารย์สมาคมสถาน<sup>122</sup>

ส่วนการฝึกอบรมผู้บริหาร การศึกษาได้เริ่มจัดทำควบคู่กันไปกับการจัด  
หน่วยงานแล้ว ส่วนใหญ่เป็นคำแนะนำของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้  
อ้างมาและจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรมศึกษาธิการนั่นเอง การฝึกอบรมผู้บริหาร  
การศึกษาได้เขารูปแบบเป็นระบบเมื่อมีการกำหนดตำแหน่งข้าหลวงกรมการมหาด  
เมื่อปี 2452 และเมื่อมีการแต่งตั้งข้าหลวงกรมการจังหวัดและกรมการอำเภอ  
ตามการขยายตัวทางการปกครอง การจัดฝึกอบรมจึงได้จัดทำเป็นระบบยิ่งขึ้น ในปี  
2463 ได้จัดตั้ง "กองอบรม"<sup>123</sup> ขึ้นโดยเฉพาะในกรมศึกษาธิการมีคณะข้าหลวง

<sup>122</sup> วิทยากรย์ เลม 20 ตอนที่ 15, พ.ศ. 2463, หน้า 1169.

<sup>123</sup> จากการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ มิได้มีกองอบรมอยู่ในทำเนียบ  
ส่วนราชการ แต่คงเป็นคณะผู้ทำงานชั้นคณะหนึ่งเรียกว่า "กองอบรม"

กรรมการเป็นเจ้าหน้าที่อบรม ข้าราชการภาค 1<sup>124</sup> เป็นหัวหน้าฝึกอบรม  
 ดังมีรายละเอียดในระเบียบการดังนี้<sup>125</sup>

ระเบียบการกระทรวงศึกษาธิการ  
 ว่าด้วยการอบรมผู้จะไปรับราชการหัวเมืองในตำแหน่งศึกษาธิการ

ราชการหัวเมืองในหน้าที่ศึกษาธิการมีสำคัญคือ ต้องดูแลทั้งฝ่ายวิชาการ  
 และธุรการ ผู้ที่จะทำหน้าที่ในตำแหน่งศึกษาธิการจึงต้องรอบรู้กิจการของ  
 กระทรวงศึกษาธิการมากที่สุดที่สามารถจะรู้ได้ เพราะฉะนั้นผู้ที่จะไปรับราชการ  
 ในตำแหน่งศึกษาธิการ จึงควรได้รับความอบรมเสียให้เพียงพอทุกอัน จึงจะไป  
 ทำการใดอันดีและถูกต้องกับความประสงค์ การอบรมให้ใดเช่นนี้เหมาะแก่  
 หน้าที่ข้าหลวงตรวจการ ซึ่งเป็นผู้ตรวจการหัวเมือง ราชการนั้น ๆ อยู่แล้ว  
 เหตุฉะนี้

<sup>124</sup> ศก 2458 ได้แบ่งท้องที่มณฑลต่าง ๆ ออกเป็นภาค เพื่อสะดวกในการ  
 ตรวจตรา โดยได้รวมมณฑลต่าง ๆ เข้าเป็นภาคดังนี้

ภาคที่ 1 มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครชัยศรี มณฑลปราจีนบุรี  
 มณฑลจันทบุรี มณฑลราชบุรี

ภาคที่ 2 มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก มณฑลมหาสารคาม  
 มณฑลพัยัพ

ภาคที่ 3 มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด  
 มณฑลอุดร

ภาคที่ 4 มณฑลสุราษฎร์ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลภูเก็ต  
 มณฑลปัตตานี

อ้างประวัติฯ, หน้า 224.

<sup>125</sup> วิทยากรย์ เล่ม 20 ตอนที่ 23, หน้า 1848.

1. ไทกองชาหลวงตรวจการเป็นเจ้าหน้าที่อบรมข้าราชการผู้จะไป  
รับราชการหัวเมืองในตำแหน่งศึกษาธิการ
2. ในคณะชาหลวงตรวจการภาคใต้ชาหลวงตรวจการภาคที่ 1 เป็น  
หัวหน้าแห่งการอบรมนี้
3. ไทกองอบรมวางหลักสูตรการอบรมขึ้นเสนอต่อกระทรวง เพื่อรับ  
อนุญาตใช้เป็นหลักต่อไป

วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2463

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

จางวางเอก

เสนาบดี

การอบรมครูในหัวเมืองเป็นหน้าที่ของกรรมการจังหวัดและกรรมการอำเภอ  
ที่จะจัดให้มีขึ้น ส่วนใหญ่จัดอบรมขึ้นในระหว่างปิดภาคเรียน ดังได้กล่าวไว้ในยุคบุกเบิก  
การอบรมครูมีความสำคัญกว่าการผลิตครู ยิ่งในหัวเมืองการหาครูเป็นเรื่องลำบากยิ่ง  
กว่าในส่วนกลาง ครูส่วนใหญ่จบการศึกษาเพียงประโยคชั้นประถม กล่าวคือมีความรู้  
มากกว่าเด็กที่ตนจะไปสอนก็ได้รับการเชิดชวนให้มาเป็นครู การฝึกอบรมจึงเป็นเรื่อง  
สำคัญยิ่งของทางราชการ หนังสือวิทยากรซึ่งเป็นหนังสือกิ่งทางราชการฝ่ายจัดการ  
ศึกษาได้ตีพิมพ์รายงานการอบรมครูจากจังหวัดต่าง ๆ ควบความภาคภูมิใจเสมอ ขอ  
ยกตัวอย่างการอบรมครูของจังหวัดหนองคาย ซึ่งได้รับคำชมจากเสนาบดีกระทรวง  
ธรรมการดังนี้ 126

## รายงานการฝึกฝนครูในจังหวัดหนองคาย

ธรรมศักดิ์ (เขียนแนะนำ) การฝึกฝนครูระหว่างปิดเทอม เป็นการตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูคุนยางเดี่ยว ๆ แต่เป็นความเห็นที่น้อยของเจ้าหน้าที่ผู้ทำมาเหมือนกัน ผู้ไม่ตั้งใจจริง ๆ แล้วยังไม่สามารถทำได้ กิจกรรมที่ปรากฏตามรายงานของกรรมการจังหวัดหนองคายนี้ควรชมและควรเป็นตัวอย่าง จึงนำลงเพื่อสูกันอ่านในวิทยาคารย

ที่ 14/429

กองกรรมการจังหวัดหนองคาย

แผนกกรรมการ

วันที่ 16 มกราคม พุทธศักราช 2461

กรรมการจังหวัดหนองคายขอประทานกราบเรียนอำมาตย์ตรี พระบริหารราชอาณาเขต ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย

ด้วยตามที่โปรดหมายให้ข้าพเจ้าจัดการฝึกฝนครูและการเปิดเตุเล็กสำหรับโรงเรียนแถบรศาคครูโรงเรียนประชาบาล ซึ่งอำเภอทุกอำเภอใดส่งเข้ามาเรียนที่จังหวัดในระหว่างโรงเรียนประชาบาลปิดเทอมกลาง พ.ศ. 2461 นั้น ขอรายงานผลของกิจการดังต่อไปนี้

1. ความมุ่งหมายของการสอน
  - (1) ใหญ่จักดำเนินการสอนตามประมวลการสอเนาหลักสูตรของกรมศึกษาธิการ
  - (2) ชี้แจงถึงกุลวิธีสอนตามบทเรียน
  - (3) สอนใหญ่วิชาตามประมวลการสอเนา เช่น เกี่ยวกับการสอนนักเรียน
  - (4) สอนใหญ่จักวิชาครู
  - (5) ใหญ่จักการเปิดเตุเล็กของโรงเรียน เช่น การทำบัญชีเรียกชื่อ ลงทะเบียนนักเรียน การทำรายงานประจำเดือน การลงสมุดจดหมายเท

2. ประมวลการสอเนา โรงเรียนในจังหวัดสอนตามหลักสูตรชั้นประถมศึกษาเบื้องต้นของมณฑล เห็นว่าต่อไปครูจะสอนตามหลักสูตรของกรมศึกษาธิการ เพื่อจะทำให้การสอนเป็นไปตามลำดับขั้นสูงขึ้น ในขั้นแรกจะใหญ่ครูใดศึกษาเล่าเรียนตามประมวลการสอเนาชั้นประถมปีที่ 1 ก่อนเมื่อเรียกครูมาคราวหลังจะสอนชั้นประถม 2

3. เวลาเปิดโรงเรียนและจำนวนนักเรียน

โรงเรียนเปิดเรียนวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2461 ปีกเรียน  
29 ธันวาคม รวม 21 วัน จำนวนครูประจำภาคที่มาเรียนมีจำนวนดังนี้

- |                  |  |
|------------------|--|
| 1) อำเภอไชย      | 5 คน   |
| 2) อำเภอทาบอ     | 11 คน  |
| 3) อำเภอโพธิ์ไทร | 5 คน   |
| 4) อำเภอไชยบุรี  | 3 คน   |
| 5) นักเรียนพิเศษ | คือนักเรียนที่สอบไล่ได้คะแนน 3 แล้วและ<br>สมัคร เป็นครู 2 คน |

รวมทั้งสิ้น 24 คน

4. ตารางสอน ดำเนินการสอนตามตารางสอนของกรรมการมณฑล

5. ผู้สอนและเวลาของผู้สอน มี 4 คน ทุกคนสอนคนละวัน ๆ ละ  
1 ชั่วโมง

6. ความประพฤติระหว่างเรียนให้ 40 คะแนน ใ้จำแนกความ  
ประพฤตินั้นขอสำคัญ 6 ข้อ คือ

- 1) ความสุภาพด้วยกิริยา
- 2) ความสุภาพด้วยวาจา
- 3) ความสะอาดแห่งร่างกาย เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ ตลอดจน  
งานการทำงานในสมุด
- 4) ความอดทน คือหมั่นเรียนหรือเกียจคร้านอย่างไร
- 5) ความเป็นธรรม
- 6) การสุมาคม

7. การสอบไล่ ได้ 22 ตก 2 วิธีสอบคือ ตามถึงวิธีสอนและตาม  
ใ้ตอบอย่างนักเรียน

8. ผลการเรียน เนื้อหาในหลักสูตรมาก เวลาค้นไขไม่เต็มที่

9. การแจกใบคู่มือ แบบอย่างของโรงเรียน แคลยเช่นเปลี่ยนเป็น  
จากคณะจังหวัด กรรมการจังหวัด และครูผู้สอนได้ ครู พอใจมากเป็นเครื่อง  
จูงใจให้พยายามมาเรียนในคราวหน้าอีก และทำให้ตั้งใจเรียนดีขึ้น

การใ้ใบสำคัญใ้แก่นักเ้าคณะรองจังหวัดหนองคายมาแจกและใ้  
ใ้โอวาท (ตามใ้โอวาททูลเกล้าทูลกระหม่อมและคฤหัสถ์มาเรียนวิทายาลัยครู) จากนั้น  
ผู้รายงานใ้โอวาทเรื่องชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์...

ควรมีควรรแล้วแต่จะโปรด

ประทัมตราตำแหน่งเป็นสำคัญ

รองอำมาตย์ตรี นารด อินทุสมิต

กรรมการจังหวัดหนองคาย

เรื่องการ "เพาะครู" และการอบรมครูนี้มีปรากฏในรายงานประจำปี  
ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้จัดทำขึ้นเกือบทุกปี จะขอคัดตัวอย่างการเพาะครู  
และการอบรมครูในปี 2470 ดังนี้<sup>127</sup>

#### การเพาะครู

... การฝึกหัดครูมูลซึ่งเป็นประโยคครูต่ำที่สุดในจำนวนครูนั้น มณฑล  
โดยมากได้จัดตั้งโรงเรียนชั้นและคำเนิรการตามระเบียบการและหลักสูตรวิชา  
ครูประโยคครูมูลของกระทรวงธรรมการ นับว่าโดยผลพอกแก่ความซัดซอกใน  
เรื่องขาดครูตามท้องที่ไปไต่บางเป็นบางคราๆ แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจทีเดียว  
เพราะจำนวนครูที่สำเร็จประโยคครูมูลในปีหนึ่งๆ ยังไม่พอความต้องการอยู่มาก  
ทั้งหลักสูตรประโยคครูมูลเองก็ยังมีขอควรแก้ไขให้กว้างขวางขึ้นได้ใน  
เวลาต่อไป ซึ่งจะต้องมุ่งผลในทางบ่มนิสัย บัจฉย์ให้ฝึกฝนในวิชาอาชีพ มี  
การเพาะปลูกซึ่งเป็นอาชีพสำคัญของผู้เมืองเป็นตน ทั้งนี้ไม่ใช่แต่ในหลักวิชา  
ของการนั้น ๆ อย่างเดียวเท่านั้น แต่ให้หนักไปในทางลงมือทำอย่างจริงจัง  
ควย... เนื่องด้วยความอึดอัดขาดแคลนในการเงิน บางมณฑลที่ไม่สามารถ  
จะจัดการฝึกหัดครูมูลได้ ก็ได้ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูมณฑลขึ้น ใชระเบียบการ  
และหลักสูตรตามความต้องการอันเหมาะสมสำหรับมณฑลนั้น ๆ ไปต่าง จนกว่า  
จะสามารถขยายฐานะของการแผนกนี้ให้สูงขึ้นเท่าหลักสูตรประโยคครูมูลได้ใน  
เวลาต่อไป...

... ส่วนการฝึกหัดครูประถมในกรุงเทพฯ ซึ่งมีมณฑลต่างๆ คัดเลือก  
นักเรียนที่สอบได้อัตราผลอย่างดีส่งเข้ามาเรียนบาง และมีผู้ถึงคุณวุฒิสมัคร  
เข้ามาเรียนเป็นนักเรียนในบางบาง นอกบางบาง ตามแต่กระทรวงธรรมการ  
จะเห็นควรรับหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ต้องจัดการแก้ไขโดยด่วน เพราะครูประกาศ-  
นียบัตร ประถมอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องส่งไปประจำตามศูนย์แห่งการศึกษาตามมณฑล  
และจังหวัด เพื่อทำการสอนเป็นแบบอย่างแก่ครูมณฑลหรือครูประกาศนียบัตร  
มณฑลต่อไป...

<sup>127</sup> รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 20 ประจำปีพุทธศักราช 2470  
(พระนคร : โรงพิมพ์กรมศึกษาธิการ, กระทรวงธรรมการ, 2474), หน้า 2-5.



## การอบรม

การอบรมครูประกาศนียบัตรที่มีวุฒิในเชิงสอนอยู่แล้วในหน้าที่ยิ่งขึ้นกับการอบรมครูที่ไม่มีประกาศนียบัตรให้เขาใจแนวทางพอที่จะทำการสั่งสอนไฉน ในขณะนี้เป็นที่ทางราชการต้องเร่งเร่ง เอาใจใส่ และกวักชวนให้โดยจริงจัง ๆ ยิ่งครูที่ทำการสอนชั้นประถมศึกษา ยิ่งต้องเอาใจใส่อบรมไ้มาก... ครูประกาศนียบัตรทั้งที่มีรอยละ 11 ถ้าจะยกมณฑลกรุงเทพฯ ออกจากจำนวนนั้นแล้ว คงมีครูประกาศนียบัตรตามมณฑลทั่วไปที่ไซ้พระราชาชนูปถุติประถมศึกษา แล้วเพียงประมาณรอยละ 7 เท่านั้น นี่เป็นเหตุข้อหนึ่งซึ่งทำให้ต้องพากเพียรอบรมครูให้ยิ่งขึ้นกว่าที่ได้กระทำกันมาแล้ว

การอบรมครูแยกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทที่ 1 ได้แก่การอบรมครูซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้จัดใหม่ขึ้นเป็นครั้งคราวในมณฑลกรุงเทพฯ คัดเลือกครูบางจำพวกในมณฑลกรุงเทพฯ และตามศูนย์การศึกษาของมณฑลต่าง ๆ เขามาอบรมและทำการซักซ้อมในวิธีการต่าง ๆ สำหรับจะได้เผยแผ่เป็นแบบอย่างให้กว้างขวางต่อไป การอบรมประเภทนี้หาปรากฏว่าได้ควบคุมขึ้นเป็นหลักฐานมาแต่ก่อนไม่ ถึงจะได้จัดใหม่ปรากฏว่าวิชาครูชั้นที่สามักยจารย์สมาคมเป็นครั้งคราวก็จริง แต่ปรากฏว่าตอนนี้โดยมากมักกล่าวหนักไปในหลักวิชาการมากกว่าวิธีการ ส่วนครูที่มาถึงที่สุดแล้วแต่ความสมัคร จึงเป็นอันผิดแผกกันไกลกับความมุ่งหมายแห่งการอบรมที่จะจัดจัดใหม่ขึ้นในไม่ช้า... การอบรมครูประเภทที่ 2 ได้แก่อบรมภายในมณฑลต่าง ๆ สำหรับครูประจำโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ สำหรับครูโรงเรียนรัฐบาลบางเป็นครั้งคราวตามแต่จะสะดวก บางแห่งได้มีครูโรงเรียนราษฎร์สมัครเข้าอบรมด้วยก็มี การอบรมประเภทนี้จำเป็นยิ่งกว่าประเภทที่ 1 อีก เพราะเกี่ยวแก่ครูเป็นส่วนใหญ่ และเกี่ยวแก่ท้องที่โดยตรงด้วย ซึ่งอาจจะจัดการอบรมแก่ขอชดของให้เหมาะแก่กับเหตุการณ์ที่ประสบได้

ตามรายงานที่ได้รับ มณฑลที่ฝึกไปในการอบรมครูในระยะการทั้งเดือนหรือมากกว่านั้นเรียงตามลำดับคือ มณฑลนครราชสีมา อุตร พายัพ นครศรีธรรมราช และปัตตานี มณฑลนอกจากนี้ได้มีการอบรมเพียงครั้งเดียวคือ ภูเก็ต พินนุโลก ราชบุรี และ

ปราจีนบุรี แต่ได้มีการประชุมครูประจำตำบลทุก ๆ เดือน เพื่อซักซ้อมและแนะนำวิธีการในหน้าที่ อยุธยาและนครไชยศรีทำได้ แต่การประชุมประจำเดือนเท่านั้น ส่วนมณฑลนครสวรรค์และมณฑลจันทบุรีไม่ปรากฏว่าได้มีการอบรมหรือการประชุมประจำเดือนอย่างไร หวังว่าในสภานี้จะได้เห็นมณฑลต่าง ๆ ที่ยังหย่อนในการอบรมครูจะได้พยายามคุมการแผนนี้ให้เป็นกิจลักษณะขึ้น

แต่ถ้าเป็นการอบรมเฉพาะวิชา อย่างที่อันปัจจุบันเรียกกันว่า วิธีหนึ่งของการนิเทศการศึกษา ถ้าไม่จัดขึ้นที่มณฑลก็มักจะจัดขึ้นที่ส่วนกลาง ดังตัวอย่างการอบรมครูปี 2474

อบรมครูระหว่างวันที่ 1-15 พฤษภาคม พ.ศ. 2474 ผู้เข้าอบรมเป็นครูโรงเรียนรัฐบาลที่ทองถิ่นคัดเลือกมา และครูโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ที่สมัครมาเอง ชาย 136 คน หญิง 55 คน รวม 191 คน วิชาสามัญอาจารย์สโมสรสถาน (ตั้งที่โรงเรียนสวนกุหลาบ-ผู้เขียน) และโรงเรียนเพาะช่างเป็นที่อบรม วิชาที่อบรมมี ภาษาไทยและวิธีสอน ภาษาอังกฤษและวิธีสอน วิชาครู สุขศึกษา พลศึกษา การฝีมือ รวม 6 วิชา และมีการเที่ยวชมสถานที่ต่าง ๆ ค่าย 9 แห่ง ในการนี้ใช้งบประมาณ 400 บาท จ่ายจริง 142.77 บาท เหลือ 257.23 บาท

สรุปการฝึกอบรมครูในยุคบุกเบิกได้จัดการฝึกอบรมออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางเป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการ จัดการฝึกอบรมร่วมกับสามัคยาจารย์สมาคม ส่วนการอบรมผู้บริหารการศึกษาเป็นหน้าที่ของกองข้าหลวงตรวจการเป็นผู้ให้การอบรมในส่วนภูมิภาคเป็นหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดจัดอบรมขึ้น ในระหว่างปีภาคเรียนแต่บางครั้งเพื่อการประหยัดก็อาจจัดอบรมขึ้นที่ส่วนกลาง

การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน

กิจกรรมการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนมักจะกระทำควบคู่กันไป แต่ในหลายกรณีอาจจะทำแยกกัน การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนเป็นเรื่องคาบเกี่ยวกัน ระหว่างการพัฒนากับการบำรุงรักษาในเรื่องนี้นักวิชาการต่างให้ความเห็นต่างกันไป

สมพงศ์ เกษมสิน รวม 2 เรื่องนี้เขาคอยกันเรียกในชั้นตอนนี้ว่า "การชำระรักษาทรัพยากรบุคคล" ซึ่งประกอบด้วยการฝึกอบรม สภาพการปฏิบัติงาน และความปลอดภัย วินัย และการร้องทุกข์ การพ้นจากงานและบำเหน็จบำนาญ และประโยชน์เกื้อกูลในการปฏิบัติงาน<sup>128</sup> แต่ภิญโญ สาธร นำเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง และเงินเดือนไปกล่าวรวมในเรื่อง "การบำเหน็จความชอบ" ซึ่งประกอบด้วยค่าจ้าง และเงินเดือน การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การโอนย้าย การอนุญาตให้ลาศึกษาต่อ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และบำเหน็จบำนาญข้าราชการ<sup>129</sup>

แต่การแบ่งขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลที่เป็นสากล โดยเฉพาะสายงานครูจะรวมกิจกรรมการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนอยู่ในขั้นการพัฒนาบุคคล<sup>130</sup> ผู้วิจัยจึงนำกิจกรรมนี้มาอยู่ในขั้นพัฒนาบุคคลเช่นกัน

ในยุคบุกเบิกการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนของครูมักจะทำควบคู่กันไป คือ ปฏิบัติราชการอย่างดีจนมีความดีความชอบ จึงได้รับพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน ก็การศึกษาครู

การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนโดยการปฏิบัติราชการมีความชอบ

ในยุคต้น ๆ การพิจารณาความดีความชอบของครูโดยมากถือเอาจากการสอบไล่ไต่ของนักเรียนเป็นเกณฑ์ ตามแนวการจัดการศึกษาในโครงการศึกษา

<sup>128</sup> สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 175-262.

<sup>129</sup> ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 289.

<sup>130</sup> กุชอบชายการบริหารงานบุคคล บทที่ 2

พ.ศ. 2445 ตามคำกราบบังคมทูลของพระยาวิภาวดีทิศาภิบาล เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ในสมัยนั้น เกี่ยวกับเงินรางวัลที่จะสอนนักเรียนจนสอบไล่ได้โดยประกาศนียบัตรมูลศึกษามีดังนี้

...โรงเรียนชั้นสูง ๆ คุลอคกลงไปจนถึงโรงเรียนประถมศึกษาชาย่อม เป็นโรงเรียนที่มีครูประจำ ครุยอมได้รับผลประโยชน์อยู่แล้วควยความอุดหนุนของสัปบุรุษทายกกต หรือของรัฐบาลกต แต่ฝ่ายอาจารย์ชั้นมูลศึกษานั้นควรรัฐบาลจะอุดหนุนเป็นการพิเศษ วิธีที่จะอุดหนุนนั้นควรจัดเป็นอัตราดังนี้คือ ถึงเวลาสอบไล่ครั้งหนึ่ง ถ้าอาจารย์โคตสอนศิษย์สอบไล่โดยประกาศนียบัตรมูลศึกษาครั้งหนึ่งถึง 3 คน อาจารย์ผู้นั้นควรได้รับรางวัลจากรัฐบาล 80 บาท ถ้าถึง 5 คนให้ 100 คน 7 คนให้ 120 บาท 10 คนให้ 200 บาท...<sup>131</sup>

การให้เงินอุดหนุนท่านองนี้ในหัวเมืองก็มีระเบียบท่านองเดียวกัน แต่อัตราเงินอุดหนุนแตกต่างกันออกไป ขอยกตัวอย่างมณฑลนครศรีธรรมราช

"...การสอบไล่ที่เมืองนครนั้นเจ้าคุณสมณฑลโคกะรางวัลให้ครูตามจำนวนนักเรียนที่ส่งเข้าสอบไล่ เช่น ถ้าครูส่งนักเรียนเข้าสอบไล่ 10 คน ก็ได้รับรางวัล 10 สลึง ถ้าส่งเข้าสอบไล่คนเดียวก็โคสลึงเดียว..."<sup>132</sup>

เมื่อการจัดการศึกษาเริ่มเข้าเป็นระบบแล้ว การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งจึงเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ ขอยกตัวอย่างการเลื่อนชั้นของครูคุณกเบิกดังนี้

1. ขุนวิฑูรกรรมกร อาจารย์ชั้น 2 เมื่อปี 124 ทำการในหน้าที่อาจารย์ใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาราชบุรณะ การโรงเรียนเจริญมากทั้งการสอบไล่ก็คมีเปอร์เซ็นต์สูงกว่าโรงเรียนอื่นเป็นหลายอย่าง กรมศึกษาธิการจึงโดยกเป็นความชชช ให้เลื่อนขุนวิฑูรกรรมกรไปเข้าอัตรากรุชั้น 1

<sup>131</sup> ประวัติฯ, หน้า 167.

<sup>132</sup> วิทยากรย์ เล่ม 6 ตอนที่ 1, ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2447), หน้า 6.

2. นายเสริม ครูชั้น 4 เมื่อปี 124 ทำการเป็นครูรอง ณ โรงเรียนมัธยมศึกษาเบญจบุปผิตร์, โคกพ่ายภูมสุระแสงความรู้เพิ่มเติม และอุทิศหาทำการในหน้าที่ใดดีกว่าความรู้ที่ใดเล่าเรียนมาเป็นทุนเดิม ผู้ตรวจดวงไฉนขอความชอบ กรมศึกษาธิการจึงไต่เลื่อนชั้นให้นายเสริมไปเขาอัคราครูชั้น 3

3. นายวาริ ครูชั้น 4 เมื่อปี 124 เขาทำการเป็นครูรอง, โรงเรียนมัธยมศึกษาราชบุรณะ ไต่เลื่อนชั้นเป็นครูชั้น 3 ควบอากรอย่างเดียวกันกับนายเสริม<sup>133</sup>

ควยนายทุย ครูชั้น 5 ครูสอนภาษาอังกฤษโรงเรียนมหาพฤฒาราม, เดิมเป็นครูใหญ่โรงเรียนสุมนัส ไต่จัดการงานในโรงเรียนดี อยู่กับเป็นผู้ ขวนขวายหาวิชาใส่ตัวอยู่เสมอ จนปรากฏว่านายทุยมีความรู้ภาษาอังกฤษพอ จะทำประโยชน์ให้แก่โรงเรียนใด กรมศึกษาธิการจึงไต่เลื่อนให้ไปเป็นครู สอนภาษาอังกฤษที่โรงเรียนมหาพฤฒารามจนุมัติ อาศัยเหตุที่ไฉนชม ความดีมานาน กรมศึกษาธิการจึงไต่เลื่อนชั้นเป็นครูชั้น 4...<sup>134</sup>

การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน โดยการสอบวิชาชุด

การสอบวิชาชุดครูไต่ดำเนินการมาควบคู่กับการจัดการศึกษาไทย เนื่อง จากเราผลิตครูไต่คนน้อย จึงไต่ครูไต่ฝึกฝนตนเองแล้วทางราชการสอบเทียบให้ คณา สามีคณาจารย์สมาคม เขามาช่วยในการฝึกกรรม ทำให้การฝึกกรรมเริ่มมีระบบขึ้น และครูที่สอบวิชาชุดก็สอบไต่มากขึ้น เนื่องจากครูไต่มาทั้งปวงกถาที่สามีคณาจารย์ สถานและสามีคณาจารย์สมาคมไต่ที่พิมพ์ปวงกถาลงใน "วิทยาคารย" การสอบวิชา ชุดช่วยกระตุนให้ครูสนใจในการศึกษาหาความรู้มากขึ้น ครูอาจนำเนื้อหากจากการ

<sup>133</sup> วิทยาคารย เล่ม 6 ตอนที่ 12, ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448), หน้า 516. ดูเรื่องกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในบทนี้ประกอบ การคัมมานี้ ไต่เปลี่ยนเป็นตัวสะกดอย่างปัจจุบัน ส่วนส่วนวงคงเดิม อนึ่งสมัยนั้นยังไม่มีนามสกุลใช้

<sup>134</sup> วิทยาคารย เล่ม 7 ตอนที่ 22, ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450), หน้า 790.

การศึกษานั้นมาเพิ่มเติมความรู้ให้แก่เด็ก โคตรจสอเนื้อหาที่สอนอยู่นั้นว่าถูกต้อง  
เพียงใด และโคทรามวิธีการใหม่ ๆ ในการสอน ขอสำคัญในการสอนวิชาชุดใน  
ยุคแรกเป็นการเตรียมครูเพื่อไปสอนในชั้นสูงขึ้น<sup>135</sup> อย่างไรก็ตามการสอนวิชาชุด  
ครูมีส่วนช่วยให้ครูโคเงินเคื่อนเพิ่มขึ้นเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญไม่ค้อยกว่าทางวิชาการ  
ดังครูฝึกตจขจคหมายครูใฝ่ในหนังสือวิทยากรยี่เรื่องเงินเคื่อนครูน้อยไม่ค้อยใดเหมือน  
กับแผนกอื่น ๆ ครูฝึกตจขจค

...เมื่อเขาไปเทียบกับกระทรวงอื่นดูแล้วก็ดูไม่เป็นความจริงนัก เพราะ  
ครูมีโอกาศขึ้นค่าตัวเองโคเสมอ นับแต่ครูไม่มีประกาศนียบัตรจนถึงครูประกาศ-  
นียบัตรมัธยม ซึ่งมีขึ้นเงินเคื่อนถึง 80 บาท เมื่อสอโคขึ้นโคก็หวังโคเงินเคื่อน  
เพิ่มขึ้นนั้นเสมอ ไม่มีผู้คิดว่าการทำงานที่ทำอยู่เป็นอย่างไร หรือไม่คองครุม  
ตำแหน่งอันวาง หน้าที่ของครูเป็นผู้ตจขจคสอนจว่าเป็นตจขจคศึกษาเล่าเรียนอยู่  
เสมอ การสอโคเลื่อนประกาศนียบัตรของครูก็ถือว่าเป็นงานในหน้าที่นั้นเอง...<sup>136</sup>

ในหนังสือวิทยากรยี่โคมีหน้าแฉะแนวคล้ายหน้าโฆษณา ซึ่งก็พิมพ์เชิญชวน  
ขึ้นแฉะให้ครูสนใจการสอโควิชาชุดในคอดมัน "ครูขึ้นราคาตัวเองโคอย่างไร" ถึง 10  
แบบ ขอยกตัวอย่างมา 4 แบบแรกดังนี้<sup>137</sup>

<sup>135</sup>จุดมุ่งหมายนี้ไม่ประสบผลในยุคตจขจคมา เพราะโรงเรียนแต่ละแห่งแยก  
ระดับการสอนและอยู่ตจขจคต่างกัน ครูที่มีความรู้สูงขึ้นก็ยังคงสอนอยู่ ณ ที่เดิม จึง  
ทำให้นักวิชาการเห็นควรวกเลิกการสอโควิชาชุด และใช้การฝึกอบรมคุณวุฒิให้ตรงกับ  
งานแทน แต่ในยุคแรกโรงเรียนสังกัดกรมศึกษาธิการทั้งหมด ครูที่สอโคโควุฒิสอนมี  
โอกาศที่จะเลื่อนไปสอนในระดับสูงขึ้น

<sup>136</sup>ครูฝึก (นามปากกา), "ฐานะของครู," วิทยากรยี่ เลม 31  
ตอนที่ 5, พ.ศ. 2474, หน้า 340-248.

<sup>137</sup>วิทยากรยี่ เลม 27 ฉบับที่ 24, หน้าท้ายเลม 2470 และหน้า  
ท้ายเลมของเลมและตจขจคอื่น ๆ อีกมาก

### ครูขึ้นราคาตัวเองได้อย่างไร

ครูไม่มีประกาศนียบัตรมีโอกาสเป็นครูประกาศนียบัตรมุดได้ 3 ทาง

1. สอบไล่ได้มัธยมปีที่ 6 กับวิชาครูมุด
2. สามารถสอนคุณนักรียนโคตลอควิชาชั้นมัธยมตอนต้น สอนอยู่ในโรงเรียนที่เชื่อถือโคไม่ต่ำกว่าปีหนึ่ง กับโควิชาครูมุด
3. เป็นครูใหญ่โรงเรียนเล็ก ๆ มีนักรียนไม่นอยกว่า 50 คน แสดงความสามารถทำหนาที่นั้นโคจริงและไวใจโคจริงกับโควิชาครูมุด

ครูไม่มีประกาศนียบัตรมีโอกาสเป็นครูประกาศนียบัตรประณโคได้ 4 ทาง

1. สอบไล่ได้มัธยมปีที่ 6 (ถ้าเป็นหญิงต้องโคอย่างมีภาษาอังกฤษ) กับโควิชาครูประณ
2. สามารถสอนภาษาอังกฤษปีที่ 6 โค หรือสามารถสอนวิชาโคตลอดถึงมัธยมบริบูรณ์ (หญิง) สอนอยู่ในโรงเรียนที่เชื่อถือโคไม่ต่ำกว่าปีหนึ่ง กับโควิชาครูประณ
3. เป็นครูใหญ่โรงเรียนมัธยมตอนต้น มีนักรียนไม่ต่ำกว่า 100 คน แสดงความสามารถทำหนาที่นั้นโคจริงและไวใจโคจริง กับโควิชาครูประณ
4. สอบไล่มัธยมปีที่ 8 ตก คะแนนพอไซกับโควิชาครูประณหรือมัธยม

ครูไม่มีประกาศนียบัตรมีโอกาสเป็นครูประกาศนียบัตรโคทางหนึ่งคือ สอบไล่ประโยคมัธยมบริบูรณ์ชายโค กับโควิชาครูมัธยม

ครูประกาศนียบัตรมุด เลื่อนขึ้นเป็นครูประกาศนียบัตรประณสามัญโคได้ 4 ทางดังนี้

1. สอบวิชาครูประณโค กับสอบวิชาครูประณโคได้ 2 อย่าง
2. โคผู้สอนวาคเขียนชั้นตรี
3. โคผู้สอนวาคเขียนเชิงวิชาแบบอย่างชั้นตรี
4. โคผู้สอนพลศึกษาชั้นตรี

### วินัยและการรักษาวินัย

ในยุคแรกจัดการศึกษาครูผู้สอนคือ พระภิกษุเป็นส่วนใหญ่ วินัยของครูจึงใช้พระธรรมวินัยเป็นหลัก ในการสอนศิษย์จึงยังคงเป็นไปแบบเดิมคือ แลวแต่ความสะดวกของพระผู้สอน ทางราชการก็ไม่ควบคุมเคร่งครัดนัก เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่

... การเล่าเรียนนั้นไม่ควรมีกำหนดเวลาและธรรมเนียมอย่างใดในชั้นแรก สุดแล้วแต่พระสงฆ์เป็นอาจารย์จะสั่งสอนตามเวลาสมควร ถ้าในแขวงกรุงเทพฯ จะให้มีเจ้าพนักงานในกระทรวงไปตรวจการเล่าเรียนและแนะนำวิธีสอนตามแบบหลวงที่ไหวเป็นตัวอย่างนั้นเดือนหนึ่งไม่ต่ำกว่า 2 ครั้ง ถ้าในหัวเมืองมณฑลราชการเมืองจะไคแต่งกรมการไปตรวจการเล่าเรียนนั้นไม่ต่ำกว่าเดือนละ 2 ครั้งเหมือนกัน... 138

ส่วนครูที่เป็นฆราวาส ถ้าเอาวินัยครูในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ประเมินก็คงจะผิดวินัยมากที่สุด ตามรายงานของพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ<sup>139</sup> ในปี 2438 ไคแสดงให้เห็นการปฏิบัติงานและวินัยของครูไคชัดเจนดังนี้<sup>140</sup>

<sup>138</sup> "ประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา," ประมวลฯ, หน้า 162.

<sup>139</sup> พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ<sup>139</sup> ต้นสกุลกิติยากร เป็นพระเจ้าลูกยาเธอ 1 ใน 4 ซึ่งเป็นชุดแรกที่ไปทรงศึกษาวิชาการ ณ ทวีปยุโรป ไคทรงศึกษา ณ วิทยาลัยเซนต์เลียม ออกเซอร์ค จบการศึกษาเมื่ออายุ 20 ปี ในปี 2437 กลับมาทำงานในกรมราชเลขาณการ ก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ ในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2438 ไคโปรดให้ศึกษาความเป็นไปของการศึกษาในกรุงเทพฯ ที่จัดมาเป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2438 พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ<sup>139</sup> ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการอยู่ 6 ปี ไคมาไครับแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

<sup>140</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 แน้ม ศ. 1 เบ็ดเสร็จศึกษาธิการ 19-48, ร.ศ. 110-117 เลม 2, เอกสาร ศ. 1/35.



... ศึกษาศาสตร์ (Discipline) นั้นก็ถูกจัดเป็นสิ่ง ๆ อย่าง ๆ คน ๆ เป็นคนว่า ที่โรงเรียนเทพศิรินทร์นั้นห้ามไม่ให้สูบบุหรี่ แต่เด็กก็สูบบุหรี่ หรือ นักร้อง ๆ จวนจะนอนก็สูบบุหรี่ก็ได้อีก และถ้าครูจะสูบบุหรี่ก็คงจะไม่ห้าม ทั้งบน โต๊ะมีของโตโครกที่ไม่ต้องการในเวลาเรียน เช่น หัวหรือกาน้ำหรือถ้วย ที่ โรงเรียนเดียวกันนี้ครูไปสูบบุหรี่ของตัวเสีย, หิงไวไฟครูรองคูดูกูคุณเดียว, และที่ วัดประยูรวงศาวาสครูไปนั่งปลอญไฟใต้ถุนของสุทธาเลขา คิง ๆ อยู่เช่นนี้ ถ้าเป็น ครูเป็นครวาก็จะไม่เป็นไร แต่ถ้าเสมอ ๆ ไปก็จะทำให้เด็กเล่นเสียไม่เรียน เพราะครูรองนั้นมักจะจะเป็นเด็กหนุ่ม ๆ บางที่เป็นนักเรียนมาด้วยกันก็เป็นได้ ทั้งเสียเวลาที่สอนควย... ครูที่สอน ๆ นั้นมีความรู้มากจริง แต่ยังไม่ไคมี ความฝึกหัดที่จะเป็นครู มีแต่ความรู้ว่าจะสอนอย่างไร ลูกศิษย์จึงจะเรียนไค เร็วก็ต่อสอนเขา มีแต่ความรู้ไม่ไคฝึกหัดก็ไมรูไคว่า เป็นครูจำเป็นจะต้องตั้ง ขอบัญชีกับต่าง ๆ ที่จะทำให้ศิษย์อยู่ในอำนาจ และต้องรูวาทาจะทำขอมัยกับขึ้น แลวต้องบังคับตัวเองควย จะไคเป็นตัวอย่างแก่ศิษย์, ครูนั้นยังไม่มีสปีริต (Spirit of Education) เพราะเขาใจเสี่ยววาทาสนุไคหนึ่งสี่ก็พอ แต่ ที่จริงนั้นศึกษาศาสตร์เป็นสิ่งสำคัญเหมือนกัน อีกประการหนึ่งไคเคยสอนมาอย่างไร ก็ไมคิดฝึกฝนตามเวลาแลแบบเรียนที่จะต้องแสดง ครูที่จะสอนนั้นต้องเรียน เหมือนกัน...

วินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 ใ้ระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือนไว้ด้วย ซึ่งก็ เหมือนกับวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งจะได้ กล่าวต่อไป ข้าราชการครูซึ่งเป็นข้าราชการครูซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนประเภท หนึ่งจึงอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ด้วย ส่วนโทษผิดวินัยมี 4 สถานคือ ไล่ออก ลดตำแหน่ง หรือลดขั้น ตักเงินเดือน และคำหนโทษเป็นลายลักษณ์<sup>141</sup>

<sup>141</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, "ราชกิจจานุ-  
เบกษา เล่ม 45 (23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471), หน้า 293, ม. 31-36.

## 4. การบำรุงรักษา

บำเหน็จบำนาญ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจให้ข้าราชการรับราชการอยู่นานจนเกษียณอายุ และไม่ต้องเป็นห่วงเมื่อพ้นจากหน้าที่ราชการว่าจะทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างไร ทางราชการจึงได้กำหนดให้มีเบี้ยบำนาญขึ้นเริ่มตั้งแต่ ร.ศ. 120 ในกรณีนี้ไต่ทรงพระราชนิพนธ์เห็นว่า

ทุกวันนี้มีราชการบ้านเมืองขึ้นมากกว่าแต่ก่อน แม้ไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินก้อนแก่ข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ประจำรับราชการต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ยิ่งกว่าราชการ ซึ่งใครๆ เบียดหัวค้แตกอนก็จริง แต่ยังทรงพระราชนิพนธ์เห็นว่า ข้าราชการทุกวันนี้มีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มกำลังและเวลา ไม่ใคร่มีโอกาสที่จะประกอบอาชีพอื่นได้เลยตนเมื่อเกษียณหรืออุพพลภาพโดยทรงพระกรุณาแก่เขาหุดุดะอองหุดิดีพระบาทซึ่งมีบำเหน็จความชอบในราชการ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ<sup>142</sup>

ในการประกาศใช้ครั้งแรกนี้ข้าราชการที่ได้รับบำเหน็จบำนาญมีเฉพาะข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น ในช่วงที่กฎหมายนี้ใช้บังคับข้าราชการครุมีจำนวนน้อยที่จะได้พระราชทานเบี้ยบำนาญ ทั้งนี้เพราะครุส่วนใหญ่เป็นครุอาสาสมัคร มิได้เป็นขุนนางหรือข้าราชการ และการรับบำเหน็จบำนาญเป็นเรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ข้าราชการไม่มีสิทธิเรียกร้องอ้างว่าเป็นอำนาจตามกฎหมายได้ (ม. 5 ข้อ 1)

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบำเหน็จบำนาญไว้ 4 อย่าง คือ

1. พระราชทานเพื่อทดแทน สำหรับข้าราชการที่ต้องออกจากราชการเพราะเด็กตำแหน่งหรือไม่มีตำแหน่งจะย้ายไปรับราชการตำแหน่งอื่นก็ได้
2. พระราชทาน เพราะอุพพลภาพ
3. พระราชทานเพราะสูงอายุ เมื่ออายุครบ 55 ปี แต่อาจต่ออีกก็ได้

2 คราว ๆ ละ 5 ปี

<sup>142</sup> "พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120," ป.ช.ศ. เล่ม 18, พ.ศ. 2440, หน้า 186. คำปรารภของกฎหมายฉบับนี้

4. พระราชทานเพราะรับราชการนาน มาครบ 30 ปีหรือมากกว่าขึ้นไป  
(ม. 12-18)

การรับเงินบำเหน็จบำนาญให้คิดจากอัตราเงินปานกลาง โดยคำนวณจาก  
อัตราเงินเดือนที่ได้รับในช่วง 5 ปีสุดท้ายบวกกันแล้วเอา 5 ทาร เช่น ข้าราชการผู้หนึ่ง  
รับเงินเดือน 5 ปีสุดท้ายเป็น 1,200 1,500 2,400 3,600 4,800 บาท  
เมื่อรวมกันแล้วเป็นเงิน 13,500 บาท แยกเป็น 5 ส่วนคือส่วนละ 2,700 บาท ตัว  
เลขนี้ถือเป็นอัตราเงินเดือนปานกลางของคนนั้น (ม. 10)

อัตรารับบำเหน็จบำนาญให้คิดตามปีที่รับราชการ ถ้าไม่ถึง 10 ปีให้รับบำเหน็จ  
เอาเงินเดือนสุดท้ายคูณปีที่รับราชการ เช่น ข้าราชการผู้หนึ่งรับราชการ 8 ปี ได้  
เงินเดือนเดือนสุดท้าย 40 บาท จะได้รับบำเหน็จ 320 บาท ถ้ารับราชการเกิน 10 ปี  
ขึ้นไป ให้เอาเงินเดือนปานกลางแบ่งเป็น 60 ส่วน เช่น ข้าราชการผู้หนึ่งได้เงินเดือน  
ปานกลาง 2,400 บาท แบ่งเป็น 60 ส่วนคือส่วนละ 40 บาท ถ้ารับราชการ 12 ปี  
ก็คูณด้วย 12 ส่วน รับบำนาญปีหนึ่งรวม 480 บาท หรือเดือนละ 40 บาท ตัวเลขที่  
คูณนี้อย่างสูงไม่เกิน 30 ส่วนใน 60 ส่วน แต่อาจพระราชทานเพิ่มได้ แต่อย่างสูงไม่  
เกิน 8,000 บาท (ม. 20)

เสนาบดีที่รับราชการในตำแหน่งเสนาบดีถึง 3 ปีแล้ว จะได้รับบำนาญ  
อย่างน้อยที่สุดไม่ต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อไปขึ้นปีละ 1,000 บาท ตามปีที่รับราชการ  
จนถึงอัตราอย่างสูง 12,000 บาท หรือตามแต่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะเพิ่มเป็น  
ปีละ 16,000 บาทเป็นอย่างสูงก็ได้ (ม. 23)

เงินบำนาญนี้ให้ได้รับบำนาญตกทอดได้ ถ้าข้าราชการนั้นตายในเวลาทำ  
ราชการ บำนาญตกทอดนี้ให้ได้รับผู้เดียวอาจเป็นบุตรชายหญิงที่ไม่เกิน 20 ปี บิดา  
มารดาตลอดชีวิต ภรรยาตลอดชีวิตหรือจนมีสามี บำนาญตกทอดที่ได้รับไม่เกินถึงอัตรา  
เงินเดือนของผู้ที่ได้รับอยู่ในเดือนสุดท้าย (ม. 31-32-33) แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับที่ทรง  
พระราชดำริก็ได้ ถ้าครอบครัวของผู้ตายเป็นผู้มีทรัพย์พอเลี้ยงตัวเอง โดยความสุขอยู่แล้ว  
(ม. 34)

กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าแห่งอำนาจข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. 2471 เพื่อปรับปรุงวิธีการให้ทันสมัยขึ้น

ผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ

ในช่วงแรกของการปรับปรุงระบบราชการ ทางรัฐบาลได้ออกระเบียบเกี่ยวกับ  
ค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง เงินค่าเบี้ยกันดาร รวมทั้งการลาโดยได้รับเงินเดือนค่วย  
แล้ว ในที่นี้จะยกตัวอย่างขงบังคับกรมศึกษาธิการว่าค่วยการลา การหยุด การป่วย  
ข้าราชการของครูดังนี้<sup>143</sup>

1. การลาป่วย ทำงานครบ ๓ ปี ถ้าลาได้รับเงินเดือนที่ชวชอยู่นาน  
1 เดือน ครบ 2 ปี 2 เดือน 3 ปี 3 เดือน 3 ปีขึ้นไปคงได้รับแค่ 3 เดือน เว้น  
แต่ผู้ชวชอยู่ในเวลาอุปสมบท ผู้ที่ได้รับเงินเดือนเช่นนี้ในระหว่างบวชจะไม่สอนนักเรียน  
ก็อนุญาต

2. การลาหยุดในธุรกิจใด ๆ ยอมให้ปีละ 5 วันเป็นปกติ แต่ต้องได้รับ  
อนุญาตจากหัวหน้าตามลำดับ "ถ้าจะลามากกว่ากำหนดนี้ไม่อนุญาต เพราะเหตุว่าครมมี  
ฮอติเคย์อยู่แล้วปีละ 2 เดือน ทั้งวันหยุดตามอีกและตามเทศกาลก็มีอยู่แล้วโดยมิไคลดลง"  
และถ้าจะลงในระหว่างเทอมยอมทำให้อันเดียวประโยชน์มาก เพราะไม่ใช่เป็นการ  
เฉาะตัว

3. การลาป่วย ในปีหนึ่งอนุญาตให้ลาป่วยรวมกันได้เพียง 30 วัน ถ้า  
มากกว่านี้ถึง 90 วันจะได้รับเงินเดือนครึ่งหนึ่งของเงินเดือนคิดเป็นรายวัน ถ้าเกิน  
90 วันถือว่าขาดราชการ เว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตพิเศษ

4. การขาด หักเงินเดือนเฉลี่ยเงินเดือนเป็นรายรับ

<sup>143</sup> วิทยากรย์ เล่ม 4 ตอนที่ 6 (1 สิงหาคม ร.ศ. 123), หน้า 181-183.

5. ถ้าตั้งใจขอเวลา ถ้าได้ส่วนใดความเป็นสัจจะจะต้องลงโทษหนักตามสมควร มีการห้ามเพิ่มเงินเดือน เป็นต้น

ในปี 2460 ไคว่าง "ระเบียบการลาของข้าราชการกรมศึกษาธิการส่วนกรุงเทพฯ"<sup>144</sup> ซึ่งมีลักษณะคล้ายการลาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลาของข้าราชการในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2501

### เครื่องราชอิสริยาภรณ์

การทำความดีความชอบของข้าราชการนอกจากได้เลื่อนยศ ศักดิ์ ตำแหน่ง และเงินเดือนแล้ว ยังได้รับเครื่องหมายความดีความชอบเรียกว่า เครื่องราชอิสริยาภรณ์อีกด้วย

เครื่องราชอิสริยาภรณ์แบบใหม่มีครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงสถาปนาขึ้นเมื่อ ร.ศ. 80 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ทราพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นหลายคราว ใน ร.ศ. 88 ทราไว้ 4 ชั้น ร.ศ. 92 ขยายออกเป็น 5 ชั้น ร.ศ. 108 ได้แก้ไขกำหนดชื่อและอัตราเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ต่อมา ร.ศ. 121 ได้มีพระราชดำริว่า ข้าราชการไม่มีสัญญาบัตร ยังไม่มีเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับที่จะเป็นบำเหน็จความชอบ จึงได้เพิ่มเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นอีก 2 ชั้นเป็นเหรียญช้างเผือก ใน ร.ศ. 128 จึงได้แก้ไขโปรดให้ตราพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ช้างเผือกขึ้น โดยแบ่งเป็นลำดับชั้นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้สมบูรณ์ดังต่อไปนี้ 8 ชั้น และให้ชื่อนี้<sup>145</sup>

<sup>144</sup> วิทยากรย เล่ม 17 ตอนที่ 17, พ.ศ. 2460, หน้า 814-831.

<sup>145</sup> "พระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ช้างเผือก ร.ศ. 128," ป.ช.ศ. เล่ม 23, ร.ศ. 128, หน้า 180-185.

ชั้นสูงสุด	ชอ มหาปรมาภรณ์
ชั้นที่ 1	ชอ มหาवारภรณ์
ชั้นที่ 2	ชอ จตุรवारภรณ์
ชั้นที่ 3	ชอ นิภาภรณ์
ชั้นที่ 4	ชอ ภูษณาภรณ์
ชั้นที่ 5	ชอ ทิพยาภรณ์
ชั้นที่ 6	เรียม เหมียญทองซางเผือก
ชั้นที่ 7	เรียม เหมียญเงินซางเผือก

ต่อมาในปี 2461 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้  
เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่และให้บรรดาศักดิ์ได้รับพระราชทาน "เครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็น  
ที่เชิดชูยิ่งซางเผือก" นี้ใช้คำอักษรย่อทายนามหมายเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังนี้<sup>146</sup>

ชั้นสูงสุด	นาม มหาปรมาภรณ์	ม.ป.ช.
ชั้นที่ 1	นาม ประดมาภรณ์	ป.ช.
ชั้นที่ 2	นาม ทวีติยาภรณ์	ท.ช.
ชั้นที่ 3	นาม ทริตาภรณ์	ต.ช.
ชั้นที่ 4	นาม จตุรตาภรณ์	จ.ช.
ชั้นที่ 5	นาม เบญจมาภรณ์	บ.ช.
ชั้นที่ 6	เรียม เหมียญทองซางเผือก	ร.ท.ช.
ชั้นที่ 7	เรียม เหมียญเงินซางเผือก	ร.ง.ช.

ในสมัยประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2484 สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขกฎหมาย  
ฉบับนี้ แด่หลักการใหญ่ก็คงเดิม อักษรย่อทายนามคงเดิม และในแต่ละชั้นให้เรียกคำว่า

<sup>146</sup> ป.ช.ศ. เลม 31, พ.ศ. 2461, หน้า 341-343.

"ช่างเผือก" เต็มนาม เช่น ทวีติยาภรณ์ช่างเผือก เป็นต้น<sup>147</sup> กฎหมายนี้ยังคงใช้  
มาจนบัดนี้

อันมีเครื่องราชอิสริยาภรณ์อีกสกุลหนึ่งคือ เครื่องราชอิสริยาภรณ์มงกุฎไทย  
(สยาม) ก็มีวิวัฒนาการมาพร้อม ๆ กับสกุลข้างตนจนถึง ร.ศ. 128 จึงทรงพระราช  
ดำริเห็นว่า รูปร่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์นั้นควรจะแก้ไขให้งามยิ่งขึ้น และรวบรวมกัน  
กับเหรียญซึ่งสร้างเพิ่มใหม่อีก 2 ชั้น (ร.ศ. 121) นั้นให้เป็น 7 ชั้น จึงทรงพระ  
กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์มงกุฎสยาม ร.ศ. 128  
ชั้น โดยแบ่งเป็น 7 ชั้นและเรียกชื่อตามชั้นดังนี้

- |           |                           |
|-----------|---------------------------|
| ชั้นที่ 1 | ชื่อ มหาสุรภรณ์           |
| ชั้นที่ 2 | ชื่อ จตุสุรภรณ์           |
| ชั้นที่ 3 | ชื่อ มัชฌิมภรณ์           |
| ชั้นที่ 4 | ชื่อ ภัทราภรณ์            |
| ชั้นที่ 5 | ชื่อ วิจิตรภรณ์           |
| ชั้นที่ 6 | เรียก เหรียญทองมงกุฎสยาม  |
| ชั้นที่ 7 | เรียก เหรียญเงินมงกุฎสยาม |

ต่อมาในปี 2461 จึงได้เปลี่ยนชื่อเรียกและให้เพิ่มชั้นสูงสุดชั้นรวมเป็น  
8 ชั้น ตามลำดับนามและให้ใช้อักษรย่อท้ายนามหมายเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังนี้

- |            |                  |        |
|------------|------------------|--------|
| ชั้นสูงสุด | นาม มหาฉัตรมงกุฎ | ม.ว.ม. |
| ชั้นที่ 1  | นาม ประถมาภรณ์   | ป.ม.   |
| ชั้นที่ 2  | นาม ทวีติยาภรณ์  | ท.ม.   |

---

<sup>147</sup> "พระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช่างเผือก  
พ.ศ. 2484," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58(12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2484).

ชั้นที่ 3	นาม ทริตาภรณ์	ต.ม.
ชั้นที่ 4	นาม จัตุรดาภรณ์	จ.ม.
ชั้นที่ 5	นาม เบญจมาภรณ์	บ.ม.
ชั้นที่ 6	เรียก เหรียญทองมงกุฏ	ร.ท.ม.
ชั้นที่ 7	เรียก เหรียญเงินมงกุฏ	ร.ง.ม.

และในสมัยประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2484 สถาปนาไตแกไขกฎหมายนี้  
แต่หลักการใหญ่ก็คงเดิม อักษรย่อทนายนามคงเดิม ในแต่ละชั้นให้เรียกคำว่า "มงกุฏไทย"  
เต็มนาม ยกเว้นชั้นสูงสุด เช่น จัตุรดาภรณ์มงกุฏไทย เป็นต้น<sup>148</sup> กฎหมายฉบับนี้ยัง  
คงใช้มาจนบัดนี้

นอกจากนี้ยังมีเหรียญบำเหน็จความชอบในราชการ ซึ่งออกมาตั้งแต่รัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยตราเป็นกฎหมาย ไตแก พระราชบัญญัติ  
เครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับความดีความชอบ เหรียญคุณฐิมาลา ปีมะเมีย จัตวาศก  
ศักราช 1244 (พ.ศ. 2426) กฎหมายฉบับนี้ยกเลิกไปและให้พระราชบัญญัติเหรียญ  
คุณฐิมาลา พ.ศ. 2484<sup>149</sup> แทน เหรียญคุณฐิมาลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง  
พระราชทานแกผู้ทรงคุณวุฒิในทางศิลปวิทยาอันไคแสดงให้ประจักษ์เป็นพิเศษแล้ว และ  
อาจพระราชทานเงินพิเศษประจำเดือนกับผู้ไครับเหรียญที่มีผลงานถึงขนาดไคไค เหรียญ  
บำเหน็จอีก 2 ชนิดคือ เหรียญจักรมาลา และจักรพรรดิมาลา ไคตรามีกฎหมายรับรอง  
ตั้งแต่ ร.ศ. 123 และ ร.ศ. 130 ตามลำดับ กฎหมายทั้งสองถูกยกเลิกไปเมื่อ

<sup>148</sup> "พระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฏไทย  
พ.ศ. 2484," ราชกิจจานุเบกษา เลม 58(12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2484).

<sup>149</sup> "พระราชบัญญัติเหรียญคุณฐิมาลา พ.ศ. 2484," ราชกิจจานุเบกษา  
เลม 58(12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2484).



พ.ศ. 2484 โดยพระราชาบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา  
 พ.ศ. 2484<sup>150</sup> เหรียญจักรมาลาสร้างขึ้นสำหรับพระราชนัดดาที่มียศทหารหรือ  
 ทำราชการรับราชการรวมกันไม่น้อยกว่า 15 ปี ส่วนเหรียญจักรพรรดิมาลาสำหรับ  
 พระราชนัดดาข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่รับราชการมาแล้วควยความเรียบร้อยเป็นเวลา  
 ไม่น้อยกว่า 25 ปี

ครุไม่ว่าสังกัดใดที่รับราชการมาควยความชอบในราชการ เขาตามเกณฑ์  
 ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าวโดยทั่วกัน อันนับเป็น  
 การบำรุงขวัญแก่ผู้รับราชการอีกทางหนึ่ง

---

<sup>150</sup> "พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พ.ศ. 2484,"  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 (12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2484).