

599.23  
A 2154  
83

นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
ของประเทศไทย พ.ศ. 2503 - 2520

ปริญาณิพนธ์  
ของ  
วันทนา เลิศสินไทย

23 ธ.ค. 2523

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร 3921575 3915058

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต  
กุมภาพันธ์ 2523

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

82943

นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
ของประเทศไทย พ.ศ. 2503 - 2520

บทคัดย่อ

ของ

วันทนา เลิศสินไทย

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต  
กุมภาพันธ์ 2523

นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ. 2503 - 2520 เป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่ง ในประวัติศาสตร์การศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นระยะเริ่มต้นของการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น จาก 4 ปี เป็น 7 ปี ซึ่งนับว่าเป็นก้าวสำคัญยิ่งของการที่จะยกระดับมาตรฐานความรู้ของประชาชนให้สูงขึ้น นอกจากนั้นช่วงสมัยแห่งการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง คือ มีการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีผลต่อการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยในเวลาต่อมา

ปฏิญานีพนธ์เรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรกเพื่อศึกษาแนวความคิดและนโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ ที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา รวมถึงการวิเคราะห์แนวความคิดและนโยบายของรัฐบาลที่มีผลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน ประการที่ 2 เพื่อศึกษาถึงนโยบาย หลักการ เหตุผล และการดำเนินการของรัฐบาลในการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประการที่ 3 ศึกษาถึงการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหา ในการขยายการศึกษาภาคบังคับภายใต้การดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2506 - 2509 และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2510 - 2520

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย ในช่วงเวลา 14 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2506 - 2520 ไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร กล่าวคือไม่สามารถขยายการศึกษาได้ครบทุกตำบล เนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคนานัปการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และกำลังคนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ปัญหาด้านบริหารการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล มีลักษณะไม่ประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา จึงเป็นผลสะท้อนมาถึงประสิทธิภาพและคุณภาพทางการเรียนของเด็กในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

EDUCATION POLICIES AND THE EXTENSION OF COMPULSORY

EDUCATION IN THAILAND B.E. 2503 - 2520

AN ABSTRACT

BY

WANTANA LERSTSIINTHAI

Presented in partial fulfillment of the requirements

for the Master of Education degree

at Srinakharinwirot University

February 1980

Educational policies and the extension of compulsory education in Thailand during B.E. 2503 - 2520 are the two of very components in Thai educational history. This is because such period was the beginning of extending universal compulsory education from 4 to 7 years.

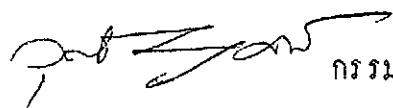
In addition there was a major change in the administration of elementary education. That was the transfer of the executing power of the elementary school from the Ministry of Education to the Provincial Administration Authority. This change was the turning point which affected the administrative process and the outcome of the extension of compulsory education plan later on.

This thesis was designed to investigate three factorial components. First, is the study of the rationale in formulating government policy in administering education and in extending compulsory education as prescribed in the National Education Scheme, and the Educational Development Plan. The study also aims at analyzing the rationale and government policy which bore the impact on rural elementary education development until present time. Secondary is the analysis of the government strategies and plan with the emphasis on the critical study of the transfer of the executing power of elementary schools from the Ministry of Education to the Provincial Administration Authority. Thirdly is the analysis of the outcome of elementary school administration especially the investigation of problems and measures to solve them with regard to extending compulsory under the direction of the Ministry of Education during B.E. 2506 - 2509 and under the Provincial Administration Authority during B.E. 2510 - 2520

The interested finding of this study is that the outcome of extending compulsory education in Thailand during the period of 14 years (B.E. 2506 - 2520) did not reach the goal as it had been planned. This is because the government was unable to extend compulsory education to every district. The main problems are mainly due to the obstacles concerning economic, political and manpower situations. Moreover, the other problems are stemmed from the lack of unity in educational administration resulting in weak planning and poor co-ordination among government agencies responsible for elementary schools. Such weaknesses bear the direct impact on inefficiency of educational management which directly affect low quality of educational standard at this level - the basic education for the mass of Thai population till nowadays.

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตได้พิจารณาปัญหานี้อย่างรอบคอบแล้ว  
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต  
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

ศาสตราจารย์ ดร. ประชาน

 กรรมการ

## ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือและการให้คำแนะนำ เป็นอย่างดียิ่งจาก อาจารย์สวัสดิ์ จงกล ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาหลักสูตร และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิชัย มุลศิลป์ ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าทำหน้าที่ประธานและกรรมการ ควบคุมการวิจัย จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์เกรียง กীরติกร ดร.ก้อ สวัสดิ์พานิชย์ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง ดร.ชำนาญ ยุบบูรณ์ และอาจารย์สมพงษ์ พลະสรีย์ (ครูคำหามาน คนโคก) ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ซึ่งช่วยเพิ่ม เติมปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษา หัวหน้าฝ่าย การศึกษาเทศบาล และครูใหญ่ ใน 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ พิษณุโลก กาญจนบุรี ขอนแก่น และสงขลา รวมถึงนักการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาใน ส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถาม และขอขอบคุณ อาจารย์ทุกท่านที่เป็นธุระในเรื่องแบบสอบถาม นอกจากนี้ต้องขอขอบคุณอาจารย์ และ เจาหน้าที่ประจำหน่วยงานและห้องสมุดต่าง ๆ ที่ให้ความสะดวกในเรื่องเอกสาร

ขอขอบพระคุณองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ที่อนุมติให้เขียนลาศึกษาต่อ อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีโอกาสศึกษาและเสนอผลงานนี้

อนึ่ง การทำปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากโครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ผู้เขียนขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วันทนา เลิศสินไทย

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทนำ	
1. 1. วิวัฒนาการ การจัดการศึกษาภาคบังคับ	1
การศึกษาสมัยโบราณถึงก่อนรัชกาลที่ 5	2
การศึกษาสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา	2
การศึกษาสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ถึงต้นรัชกาลที่ 5	
พ.ศ. 2310 - 2414	4
นโยบายการจัดการศึกษา พ.ศ. 2414 - 2464	9
การจัดการศึกษาในหัวเมือง พ.ศ. 2441 - 2445	11
การดำเนินงานและผลการจัดการศึกษาในหัวเมือง	14
การแบ่งหน้าที่ในการบริหารการศึกษา พ.ศ. 2452 - 2454	19
การจัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2454 - 2464	21
การขยายการศึกษาภาคบังคับ : พิจารณาจากโครงการศึกษา	
2456 และโครงการศึกษา 2464	24
การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464	25
เหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464-	
2474	30
โรงเรียนประชาบาลและฐานะครูประชาบาล : ศึกษาจาก	
พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464	30
การจัดการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2469-2474	33
การศึกษาภาคบังคับของไทยสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.	
2475 - 2503	34

นโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2475 - 2503	35
การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 6 ปี : แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475	36
การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478	38
การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาเป็นชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 : แผนการ ศึกษาชาติ พ.ศ. 2479	41
การยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2491	42
แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 : ความพยายามที่จะขยาย การศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี	44
การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนและการลดอายุการเกณฑ์เด็ก	46
การปรับปรุงงานด้านคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับ	48
การประชุมอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล พ.ศ.2494	51
การประชุมอบรมเรื่องปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล	51
โครงการทดลองปรับปรุงการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา	52
การปรับปรุงและขยายงานทางด้านปริมาณและคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2475 - 2503	55
การขยายงานด้านปริมาณ	55
การปรับปรุงคุณภาพทางด้านหลักสูตร และระเบียบการวัดผล	56
การจัดตั้งศึกษานิเทศก์ประจำภาคและประจำจังหวัด	59
แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 : การจัดการศึกษาภาค บังคับเป็น 7 ปี	60
สรุปและวิเคราะห์	62

2	การจัดการศึกษาและการ ขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2503-2509	71
	แนวความคิดในการ ขยายการศึกษาภาคบังคับ	72
	ความคิดเรื่อง การ ขยายการศึกษาภาคบังคับในนโยบายการจัด การศึกษา	72
	ความคิดเห็นในวาระสมัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการ ขยายการศึกษา ภาคบังคับ	73
	ความคิดของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ในบันทึกเรื่อง "การศึกษา ของไทยในปัจจุบัน พ.ศ. 2489"	74
	ความคิดของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ใน "บันทึกข้อคิดเห็นและ ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการ ขยายการศึกษาภาคบังคับของศึกษา- ธิการจังหวัดและศึกษานิเทศก์อำเภอ พ.ศ. 2493	75
	ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การศึกษาศาสตร์และ วัฒนธรรมขององค์การสหประชาชาติ	76
	ความคิดเรื่อง การ ขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการราจี ของ พ.ศ. 2503	77
	ความคิดสืบเนื่องจากแผนการราจีของรัฐบาลไทย	79
	ความมุ่งหมาย นโยบาย และเป้าหมายของการ ขยายการศึกษา ภาคบังคับ	81
	ความมุ่งหมายของการศึกษา	81
	นโยบายการจัดการศึกษาและการ ขยายการศึกษาภาคบังคับ	82
	นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์ พ.ศ. 2502 - 2506	82
	นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลสมัยจอมพลถนอม ถิทธิขจร พ.ศ. 2506 - 2511	83

นโยบายการศึกษาภาคบังคับตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504 - 2509	84
เป้าหมายของกรพัฒนาการศึกษา ระดับประถมศึกษา	85
การดำเนินการ ขยายการศึกษาภาคบังคับ	86
การรับเอาแผนการจิมายูบิตี	86
การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505	87
การเร่งรัดจากหัวหน้ารัฐบาลในการขยายการศึกษาภาคบังคับ	88
โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับฉบับแรก	90
ประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับครั้งแรก	91
การวางโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2507	92
โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ 2 โครงการ	95
โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงคราม พ.ศ. 2506 - 2513	95
โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2509 - 2513	97
สรุปผลสำเร็จแห่งโครงการทดลองการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต	99
โครงการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้มาตรฐานร่วมกับ องค์การยูนิเซฟ	100
ผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับ และมาตรการการเกณฑ์เด็ก เข้าเรียน	103
ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการขยายการศึกษาภาคบังคับ และวิธีแก้ไข	111

ปัญหาการเพิ่มของประชากรกับการขยายการศึกษา	111
ปัญหาการตกต่ำชั้นของนักเรียน : ปัญหาการใช้จ่ายไม่คุ้มค่าการลงทุนเพื่อการศึกษา	114
ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา การปรับปรุงแก้ไข	122
การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน : การแก้ปัญหาการบริหาร	128
หลักสูตรประถมศึกษา และมาตรฐานการศึกษา	131
ปัญหาเรื่องโรงเรียนและอุปกรณ์โรงเรียน	134
3 การขยายการศึกษาภาคบังคับภายหลังการโอนอำนาจบริหารโรงเรียน	
ประชาชาติ พ.ศ. 2510 - 2514	138
การโอนกิจการการศึกษาประชาชาติให้ท้องถิ่นดำเนินการ	138
การโอนอำนาจในการบริหารการศึกษาประชาชาติให้เทศบาลดำเนินการ	139
การโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาชาติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด	144
นโยบายการโอนโรงเรียนประชาชาติ	144
หลักการและเหตุผลของการโอนการศึกษาประชาชาติ	146
การโอนการศึกษาประชาชาติ : เจตนารมณ์ทางการเมือง	148
การดำเนินการโอนการศึกษาประชาชาติ	153
มติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 - 2507	153
ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ : ปฏิบัติของครูประชาชาติ	158
การตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาชาติ	161
ผลการพิจารณาการโอนการศึกษาประชาชาติ	163

การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล	169
งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย	169
งานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ	170
งานในหน้าที่ของคุรุสภา	173
งานในหน้าที่ของกองการศึกษาประชาบาล	177
การเปลี่ยนแปลงอำนาจบริหารโรงเรียนประชาบาล : หน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	178
ฐานะและปัญหาของครูประชาบาลภายหลังการโอนการศึกษาประชาบาล นโยบายการจัดการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510	180
- 2514	186
นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการศึกษา	186
นโยบายการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514)	187
นโยบายการจัดการศึกษาของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 32	188
นโยบายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล	189
ข้อตกลงในการดำเนินการ ขยายการศึกษาภาคบังคับภายหลังการโอน การศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2509	190
การดำเนินการและผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510- 2514	191
ปัญหาการศึกษาประชาบาลและวิธีการแก้ไขปัญหา	195
ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน	198
ปัญหาเรื่องโรงเรียนและอาคารเรียน	199
ปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจของผู้ปกครอง	200
ปัญหานักเรียนประถมศึกษาตกชั้น	201
ปัญหาการขาดแคลนครู	203

4	การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2515-2519	211
	วัตถุประสงค์และนโยบายการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่	
	3 พ.ศ. 2515 - 2519	211
	นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 33 - 40	213
	นโยบายการจัดการศึกษาในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	218
	การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายเชิงปริมาณ	220
	โครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวง	
	มหาดไทย	220
	ผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับขององค์การบริหาร	
	ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2515 - 2520	222
	การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายเชิงคุณภาพ	228
	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ	228
	ปัญหาการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ	233
	ปัญหาการบริหารประถมศึกษา	244
	การวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการประถมศึกษา	244
	สรุปและวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการประถมศึกษา	
	ศึกษา	249
	การจัดการศึกษาภาคบังคับตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา	251
5	บทสรุป	255
	บรรณานุกรม	264
	ภาคผนวก	283

## บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครู พ.ศ. 2440 - 2442	16
2 จำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 - 2478	29
3 ผลปีสุดท้าย (พ.ศ. 2513) ของโครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต	100
4 จำนวนตำบลและโรงเรียนที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2506 - 2512	107
5 จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณของการศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2503 - 2508	109
6 การศึกษาคำนวณร้อยละของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะงาน พ.ศ. 2504 - 2509	110
7 จำนวนตำบลและโรงเรียนที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2506 - 2512	113
8 วุฒิของครูในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2504 - 2509	126
9 จำนวนตำบลและโรงเรียนประถมศึกษาที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510 - 2514	193
10 จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณของการศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2510 - 2514	194
11 จำนวนตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2515 - 2520	223
12 จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณของการศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2515 - 2520	224
13 การกระจายความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ	226
14 การกระจายของความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารประถมศึกษา	241

## บทนำ

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่นิสิตนักศึกษาวิทยาลัยวิชาการศึกษา เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2510 ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ในปัจจุบัน) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทแก่นิสิตนักศึกษาผู้เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรมีใจความตอนหนึ่งว่า "ขอให้ท่านตระหนักว่า ความเจริญหรือความเสื่อมของชาตินั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชน"

กระแสพระราชดำรัส พระราชทานแก่มหาชีกสโมสรไลออนส์แห่งประเทศไทย ในพิธีฉลองการสถาปนาสโมสรครบรอบ 10 ปี ณ โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพฯ วันจันทร์ที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2513 มีใจความตอนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเยาวชนและการศึกษาว่า

เรื่องเยาวชนมีการทะเลาะวิวาท ก็เป็นปัญหาใหญ่เพราะเป็นปัญหาของอนาคตของชาติ ถ้าเยาวชนประพฤติตนเป็นอันธพาล ไม่เรียน มั่วแต่ไปของสุมหา ความสำราญ อนาคตของชาตินี้ว่ามีคมนมาก สำหรับปัญหาเยาวชนนี้ รากฐานชาติที่แท้จริงต้องแก้ไขอยู่ที่การศึกษา การศึกษาของเราไม่สามารถขยายตัวออกไปให้ทันกับการเพิ่มของประชากร การแก้ไขปัญหาคือตรง คือ การสร้างโรงเรียน การเพิ่มครู เหล่านี้เป็นเรื่องของรัฐบาล...

ปาฐกถาของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล อธิการบดีว่า การกระทรวงศึกษาธิการ ที่แสดงในการประชุมอบรมครูประชาบาล ณ โรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ประสานมิตร (ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร) เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2495 เป็นบทกลอนสุภาพว่า

ประเทศเรานั้นหรือคือตึกใหญ่	จะมั่นคงอยู่ได้เพราะรากฐาน
เข็มตอกเหล็กศึกษาประชาบาล	ส่วนนายงานนั้นหรือก็คือครู
เราทำงานอาบเหงื่อเพื่อวางราก	ไม่มีใครเอ่ยปากว่าสวยหรู
บ้านเราเองจะหวังให้ใครมาดู	แต่เรารู้เราเห็นเป็นสุขข่อย

จากพระบรมราชาโชวาท พระราชดำรัส และปาฐกถาที่ได้กล่าวไว้นี้ ย่อมชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาของประชาชนว่า การศึกษานั้นไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น แต่จะเป็นประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติด้วย เมื่อสังคมพัฒนาไปถึงขั้นใดการศึกษาจะต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาไปถึงขั้นนั้นด้วย และในสมัยที่ทางราชการและธุรกิจเอกชนร่วมมือเร่งรัดพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน เช่นในสมัยปัจจุบันนี้ การศึกษาก็ยิ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาคน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือทางด้านสังคม ทุกฝ่ายต่างคาดหวังว่า การศึกษาจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพทางการเมือง จึงกล่าวได้ว่า การศึกษาเป็นหัวใจของประเทศชาติ<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในค่านโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน คือนโยบายการจัดการศึกษามุ่งให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวโน้มทางการศึกษาจึงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้สาระขององค์ประกอบของการศึกษาจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามแบบแผนเดิม ดังนั้นการพิจารณาการศึกษาจะต้องคำนึงถึงว่าการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาภาคบังคับของไทยจะเป็นเช่นใดจึงจะมีคุณค่าแก่สังคมได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้นอกจากจะพิจารณาการศึกษาว่าเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาประเทศแล้ว สิ่งใดที่ทำไว้ในปัจจุบันจะมีผลในอนาคต จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างยิ่ง ดังข้อคิดทางประวัติศาสตร์ที่ว่า การจะมองไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพได้ เราต้องรู้ปัจจุบันและเรื่องที่ผ่านมาแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งว่า "ต้องดูข้างหลังจึงจะดูข้างหน้าได้" หรือ " We Look back in order to Look forward " <sup>2</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 354

<sup>2</sup>สาโรช บัวศรี "คตินิยมและแนวทางการศึกษาของไทยในอนาคต" ใน บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมามี หน้า 319

สำหรับความเป็นมาของการศึกษาภาคบังคับนั้น มีกำเนิดมาอย่างไร มีวิวัฒนาการ และขั้นตอนอย่างไรนั้น ด้านงานวิจัยและการศึกษาวิเคราะห์ได้มีผู้วิจัยแล้วตามลำดับได้แก่

1. ม.ล.มานิจ. ชุมสาย ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย
2. David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn
3. วุฒิชัย มุลศิโรจน์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5
4. มนูญ ลาสโรจน์ นโยบายการจัดการศึกษาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)
5. จารุวรรณ ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับของไทยในระยะ 10 ปี ก่อน พ.ศ. 2475
6. ระศึก ธานี นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2503)

ปฏิญานพนธ์เรื่อง "นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ. 2503-25202" นี้ เป็นการศึกษาต่อจากผลงานการศึกษาดังกล่าวข้างต้น การศึกษาเรื่องนี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนโยบายการขยายการศึกษาภาคบังคับ ที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของบ้านเมือง เพราะการยกระดับความรู้ความคิดของประชาชนให้สูงขึ้นกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับเดิม คือชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน การขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นเป็นการเพิ่มคุณภาพของกำลังคนอันเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศชาติ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิผลถาวรจัดการศึกษาภาคบังคับ

ความคิดเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับได้กำหนดในนโยบายการจัดการศึกษาเป็นครั้งแรกในปี 2490 รัฐบาลในสมัยนั้นได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับไว้ว่า "การศึกษา รัฐบาลจะจัดการ จะส่งเสริม และกวัดขั้นโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล ให้มีคุณภาพดีขึ้น เพิ่มขึ้น ความรู้ภาคบังคับให้ต้องสูงขึ้น ทั้งนี้จะขยายเป็นระยะ ๆ และเป็นท้องที่ ๆ ไป"<sup>1</sup> ครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกที่มีการแถลงนโยบายในการจัดการศึกษาของรัฐว่าจะมีการขยายการศึกษาภาคบังคับให้มีระดับสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดีไม่มีการเคลื่อนไหวใด ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติในเวลาต่อมา จึงถือได้เพียงว่าเป็นแนวความคิดในเรื่องนี้เท่านั้น แต่แนวความคิดเรื่องนี้ได้เป็นที่สนใจและยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นผลมาจากแนวความคิดของนักการศึกษาไทยที่ได้ไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ คตินิยมหรือแบบอย่างการจัดการศึกษาของตะวันตกจึงได้เข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างรวดเร็ว<sup>2</sup> กล่าวได้ว่าแนวความคิดเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับนี้มีมาก่อนการประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และก่อนที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติจะเสนอเรื่อง การขยายการศึกษาภาคบังคับใน "แผนการการาจี"

จากแนวความคิดดังกล่าวนี้รัฐบาลในเวลาต่อมา ซึ่งมีนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แถลงนโยบายในหัวข้อที่เกี่ยวกับการศึกษาว่า "รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการศึกษาในทางปริมาณและคุณภาพ จะวางรากฐานเพื่อให้ประชาชนมีพื้นความรู้สูงขึ้น และมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพได้ดี จะส่งเสริมให้ประชาชนมีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงาม โดยอาศัยการศาสนาและการศึกษาเป็นหลัก"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 หน้า 343

<sup>2</sup>เอกวิทย์ ณ ถลาง "สรุปบทเรียนในการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา" ใน บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา หน้า 367

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญและสมัยวิสามัญครั้งที่ 2 พ.ศ. 2500 หน้า 30

คำแถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น แต่เนื่องจากรัฐบาลนี้มีอายุเพียงสามเดือน จึงคงทำได้เพียงการวางรากฐานเท่านั้น และหลังจากการปฏิวัติปี 2501 แล้ว รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีพลตรีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นประธาน เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ. 2494 แต่การปรับปรุงยังไม่ทันเสร็จ รัฐบาลก็ได้ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น (ปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) โดยออกเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2502 มี ดร.กำแหง พลังกูร เป็นเลขาธิการคนแรก ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงวางแผนและโครงการศึกษาให้เหมาะสมกับกาลสมัย และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการปกครอง สภาการศึกษาแห่งชาติได้วางแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503<sup>1</sup>

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ได้กำหนดความมุ่งหมายไว้ว่า "รัฐมีความมุ่งหมายให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาตามควรแก่เอกลักษณ์" สำหรับการจัดการศึกษาได้เน้น "ให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษา" ทั้งนี้เพราะนโยบายของคณะปฏิวัติสมัยนั้นได้ให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษามาก และต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับ 7 ปี ให้ทั่วถึงโดยเร็ว และเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการฯ ได้ประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505<sup>2</sup> แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี

---

<sup>1</sup>ม.ล.ปิ่น มาลากุล และ กำแหง พลังกูร "งานในคานพัฒนาการศึกษา" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หน้า 100

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 67 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2505

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้รับนโยบายจากคณะรัฐมนตรีเป็นที่แน่ชัดแล้ว ก็ได้ดำเนินการเตรียมการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นลำดับมา และได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2505 ประกาศนี้มีผลใช้บังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2506 เป็นต้นไป จึงนับได้ว่า พ.ศ. 2506 เป็นปีสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย เพราะแผนการขยายการศึกษาภาคบังคับ 7 ปี เริ่มมีผลในทางปฏิบัติ

การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก พ.ศ. 2506 - 2509 เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะดำเนินการขยายการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา และตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2520) การขยายการศึกษาภาคบังคับโดยเฉพาะในโรงเรียนประชาบาลเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผลมาจากการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกเป็นกฎหมายที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509"<sup>1</sup>

เกี่ยวกับเรื่องการโอนการบริหารการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ได้กำหนดเป็นนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้ดำเนินการเรื่อยมา จนถึงรัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร รัฐบาลนี้มีนโยบายที่จะโอนการศึกษาประชาบาลอย่างจริงจัง โดยให้เหตุผลว่า "รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมดำเนินการโดยส่วนกลางไปให้อยู่กับท้องถิ่นตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย"<sup>2</sup> เรื่องการ

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 79 ลงวันที่ 16 กันยายน 2509

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ครบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2514 หน้า 37

โอนการศึกษาประชาบาลในครั้งนี้จะ เป็นไปตามนโยบายหลักการและเหตุผลดังกล่าว หรือ เป็นเจตนารมณ์ทางการเมือง จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีการวิพากษ์วิจารณ์กันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

การขยายการศึกษาภาคบังคับ ต้องประสบกับปัญหานานาประการ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับในปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกและวิทยาการที่เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การศึกษาของเราไม่เหมาะสมกับสภาพกาลปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวความคิด และข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูปการศึกษา ได้มีการเคลื่อนไหวในรูปแบบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา ประกอบกับผลกระทบทางการเมืองภายหลังวันที่ 14 - 15 ตุลาคม 2516 หรือ เรียกว่าวันมหาวิปโยค ได้เป็นแรงหนุนให้มีการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์การศึกษาไทยอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2520

การที่ผู้เขียนศึกษาเรื่อง "นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ. 2503 - 2520" เพราะเห็นว่าเป็นช่วงสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย และนโยบายการโอนอำนาจการบริหารงานโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญสมควรที่จะได้มีการศึกษาโดยละเอียดถึงความสำเร็จ และที่ยังเป็นอุปสรรคในเวลาที่ผ่านมา

### ความมุ่งหมาย

เพื่อศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ. 2503 - 2520 ในเรื่อง

1. แนวความคิดและนโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา
2. หลักการ การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหา

3. นโยบายของรัฐบาลในการโอนอำนาจการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย ภายใต้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. วิเคราะห์แนวความคิดและนโยบายของรัฐบาลที่มีผลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน

### ความสำคัญในการศึกษาค้นคว้า

1. จะให้ข้อมูลบางประการ เกี่ยวกับประวัติการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับของไทยที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน
2. จะให้ความรู้เกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย ในการยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น
3. จะเป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาทุกหน่วยงาน ครู ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษา จะได้นำไปปรับปรุงประสิทธิภาพของการศึกษาระดับประถมศึกษาต่อไป
4. จะเป็นเอกสารประกอบการค้นคว้า สำหรับผู้บริหารการศึกษา นิสิต นักศึกษา ครู อาจารย์ และผู้ที่สนใจ

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. การจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474 และการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - 2503 โดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษา
2. การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยจาก พ.ศ. 2503-2520 โดยละเอียด ในด้านนโยบาย แนวความคิด การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

วิธีแก้ไขปัญหา ผลสำเร็จ และข้อบกพร่องต่าง ๆ

3. นโยบายการโอนอำนาจการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท จากกระทรวงศึกษาธิการ ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาหลักการและเหตุผล ของการโอนการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ทางด้านการบริหาร งบประมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ

### สมมติฐานในการศึกษาค้นคว้า

1. นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2503 - 2520 ไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

2. การขาดงบประมาณ ขาดครู การเพิ่มของประชากร และผลกระทบทางการเมือง เป็นอุปสรรคสำคัญในการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย

3. การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยภายใต้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

4. การบริหารงานการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหลายฝ่าย ทำให้การศึกษาของไทยค่อยประสิทธิภาพ

5. แนวความคิดในการจัดการศึกษาของไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับผลกระทบจากคตินิยม ปรัชญา และรูปแบบการจัดการศึกษาของยุโรป และสหรัฐอเมริกา ซึ่งยังไม่ได้ประยุกต์หลักการและแนวปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นฐานและเอกลักษณ์ของสังคมไทย

### วิธีดำเนินการ

1. การดำเนินการวิจัยตามระเบียบวิธีทางประวัติศาสตร์ (Historical research) โดยการเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Discription)

2. ศึกษาเรื่องนโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2503 - 2520 จาก

2.1 ปรินิพนธ์ หนังสือประวัติการศึกษา ผลงานการวิจัยต่าง ๆ และเอกสารประเภทรายงาน

2.2 ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น ( Primary sources ) - และข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นสอง ( Secondary sources )

2.3 เอกสารราชการ ได้แก่ หนังสือบันทึกโต้ตอบสื่อสารการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง เป็นต้น

3. สัมภาษณ์และสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการขยายการศึกษาภาคบังคับ และการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาล

บุคคลที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลในแบบสอบถาม คือผู้อยู่ในวงการการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2503 - 2520 - ในส่วนกลาง ( กทม ) - ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดี ผู้อำนวยการ นักวิชาการ นักปกครอง และผู้บริหารการศึกษาในสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

สำหรับกลุ่มบุคคลผู้ที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ได้เลือกกลุ่มบุคคลจากจังหวัดต่าง ๆ 5 จังหวัดทางภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลางตอนเหนือ ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี และภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลา กลุ่มบุคคลดังกล่าว คือผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ หัวหน้ากองการศึกษาเทศบาล และครูใหญ่ รวมทั้งสิ้น 250 คน

4. ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะนำมาวิเคราะห์ข้อคิดเห็นโดยคิดร้อยละของคำตอบ และนำผลสรุปของคำตอบจากแบบสอบถามมาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากเอกสาร

5. รวบรวมข้อมูลที่ได้จากเอกสาร จากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ เรียบเรียงเป็นปรินิพนธ์

## แหล่งศึกษาคนคว่ำที่สำคัญ

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. แผนกเก็บ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
3. แผนกประสานงาน สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
4. หอสมุดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
5. แหล่งอื่น ๆ เช่น หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดกองการประถมศึกษา หอสมุดคุรุสภา หอสมุดกระทรวงศึกษาธิการ หอสมุดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หอสมุดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานนายกรัฐมนตรี ฯลฯ

## เอกสารที่ใช้ในการศึกษาคนคว่ำ

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น
  - 1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไปไม่ได้ตีพิมพ์  
คำสั่งเรื่องแต่งตั้งกรรมการร่างโครงการระยะยาวในการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
บันทึกการประชุมครั้งที่ 1 - 47 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาล  
เอกสารเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ  
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย  
มติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการ โอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัด  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ฯลฯ
  - 1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว  
ราชกิจจานุเบกษา  
คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

รายงานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2500 – 2520

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

## 2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง

### 2.1 ปริยณันท์ และวิทยานิพนธ์

วุฒิชัย มุลกิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5

จารุวรรณ ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464

– 2474

มบุญ ลาขโรจน์ นโยบายการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453 – 2468

ระลึก ชานี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – 2503

ชวัช ชะอุม พัฒนาการของอาชีพครูในประเทศไทย

เรื่องชัย จงสงวน กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล:

ศึกษาหน้าที่ บทบาท และปัญหา

เดกิงศักดิ์ พิฆโน การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษา

ประชาบาล

David K. Wyatt The Politics of Reform in Thailand :

Education in the Reign of King Chulalongkorn

### 2.2 หนังสือทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435–

2507

กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษา

ภาคบังคับ

กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา บทเรียนจากการจัดการ  
ศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา

ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล กองการประถมศึกษา ปัญหาการ  
ศึกษาประชาบาล และข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา

กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ครบรอบ 50 ปี การศึกษา  
ประชาบาล 1 ตุลาคม 2514

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การวิเคราะห์กรณี  
บางประการของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กองแผนงานการศึกษา  
รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางการศึกษาในระยะแผนพัฒนาการศึกษา  
แห่งชาติ ฉบับที่ 3 ระดับอนุบาล และประถมศึกษา พ.ศ. 2515 - 2519

UNESCO Progress of Education in the Asian Region

Leonard Le F. Ensor รายงานเกี่ยวกับโครงการสมุทรสงคราม  
เพื่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ

C.G. C. Ivert. รายงานเรื่อง Thailand : Compulsory Education

Federick Habison and Charles A. Myers; Education  
Manpower and Economic Growth

๗๑

### 2.3 วารสารต่าง ๆ

วิทยจารย์

ศูนย์ศึกษา

ประชาศึกษา

มิตรครู

วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

๗๒

## บทที่ 1

### วิวัฒนาการการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย

ประเทศชาติจะเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าเทียบเท่าเทียมไต่ล่งกับอารยชาติได้ก็ต้องประกอบด้วย การปรับปรุงกิจการงานต่าง ๆ ภายในประเทศให้รุดหน้าทุกวิถีทาง และงานสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งส่วนหนึ่งของชาติ ก็คืองานการศึกษา ดังพระดำริของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งปรากฏในลายพระหัตถ์ที่ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการไว้ว่า "การ (ศึกษา) นี้ไม่ใช่เฉพาะตัว ไม่ใช่เฉพาะกรม เป็นการสำหรับชาติบ้านเมืองและอิสรภาพของเมืองไทย ขอให้ประมาณน้ำหนักให้มาก"<sup>1</sup> - การจัดการศึกษาจึงเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐบาลที่จะต้องทุ่มเทเอาใจใส่ เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

การที่ประเทศชาติจะพัฒนาก้าวหน้าไปด้วยดีทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าวนั้น จะต้องอาศัยการพัฒนาคุณภาพของคน และกำลังคนเป็นสำคัญ การพัฒนาของทั้งสองเรื่องนี้ก็คือการให้การศึกษาคือพื้นฐานที่ถูกต้อง การศึกษามีใช่เป็นเพียงการช่วยให้อ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น และการผลิตออกออกผลทางเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่การศึกษาเป็นการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศในทุกทางด้วย<sup>2</sup> ฉะนั้นรัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และเพื่อเป็นกำลังของชาติสืบไป

---

<sup>1</sup> พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร และคนอื่น ๆ ปาฐกถาเรื่อง  
พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระประวัติลูกเสือ หน้า 189

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษา  
ของประชาชน หน้า 1

การศึกษาไม่ว่าจะเป็นสมัยโบราณหรือปัจจุบัน ย่อมมีผู้คิดขึ้นหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของบุคคลและสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบหรือผลของการจัดการศึกษา เป็นกระจกเงาสะท้อนให้เห็นสภาพและระดับความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น ๆ การจัดการศึกษาของไทยได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ การจัดการศึกษาในแต่ละยุคสมัยดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าเราใคร่ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษามาแล้วทุกยุคทุกสมัย แต่ถนัดเน้นความจำเป็นและความต้องการคนละอย่าง ดังนั้นในการเขียนบทที่ 1 นี้ จะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการการจัดการศึกษาของไทยโดยสังเขป จะแยกกล่าวถึงประวัติการศึกษาไทยเป็น 4 สมัย ดังนี้คือ

1. การศึกษาสมัยโบราณถึงก่อนสมัยรัชกาลที่ 5
2. นโยบายและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2414 - 2464
3. การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474
4. การศึกษาภาคบังคับของไทยสมัยหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. 2475 - 2503

## 1. การศึกษาสมัยโบราณถึงก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

### 1.1 การศึกษาสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา

นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา พุทธศาสนาได้แพร่ขยายมาสู่ประเทศไทยแล้ว บรรดาผู้ปกครองสุโขทัยตลอดจนผู้ปกครองอาณาจักรอื่น ๆ ต่างเห็นความสำคัญของพุทธศาสนา เพราะพุทธศาสนามีการปกครองลบลัทธิกันไปได้ สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติได้ ทั้งวัดยังเป็นศูนย์กลางประชาคม วัดและบ้านจึงรับภาระในการอบรมสั่งสอนเด็ก กล่าวได้ว่าการให้การศึกษาอาศัยพระสงฆ์เป็น

---

<sup>1</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "อำนาจทางการ เมืองสมัยอาณาจักรสุโขทัย" วินิจฉัยปัญหาเศรษฐกิจและสังคมสมัยสุโขทัย หน้า 14

ผู้สอนตามโอกาสที่ว่างจากภาระกิจทางศาสนา ผู้เรียนก็เรียนได้เฉพาะเด็กชายที่บิดา มารดา นำมาฝากไว้กับพระสงฆ์ตามวัดใกล้บ้านตน โดยมอบตัวเป็นศิษย์ของพระสงฆ์เพื่อให้ พระไคว้ไส่สอน ในขณะที่เดียวกันพระสงฆ์ก็จะช่วยอบรมสั่งสอนศิลปวิทยาการต่าง ๆ แก่ บุคคลเหล่านั้น และแนะนำให้ประพาศศึกษาก็ ดังที่ ลาลูแบร์ ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูต ฝรั่งเศส (สมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 พ.ศ. 2186 – 2258) ที่มายังราชสำนักสมเด็จพระนารายณ์ในปี พ.ศ. 2230 – 2231 ได้เล่าถึงการจัดการศึกษาของคนไทยในสมัย นั้นว่า "เมื่อได้เลี้ยงบุตรมาจนเติบโตใหญ่ถึงอายุ 7 หรือ 8 ขวบแล้ว ชาวสยามจะส่งบุตร ของตนไปอยู่วัดกับพระภิกษุสงฆ์ พระสงฆ์อันเป็นอาจารย์ในวัดสอนอนุชนเหล่านี้ให้รู้จักอ่าน และนับจำนวนเลขเป็นสำคัญ แต่ไม่มีการสอนพงศาวดาร กฎหมาย และศาสตร์อื่น ๆ ด้วย" - และจากข้อเขียนของพระยาอนุমানราชชนในเรื่องชีวิตของชาวไทยสมัยก่อน เล่าว่า "ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ เด็กอายุได้ 7 – 8 ขวบ เข้าวัดเรียนหนังสือ มีอ่าน เขียน ท้าวัญชี และศึกษาเรื่องศีลธรรมจรรยา"<sup>2</sup>

จากข้อเขียนของ ลาลูแบร์ และพระยาอนุমানราชชน ทำให้ทราบได้ว่า การ เรียนของคนไทยสมัยก่อนเป็นแบบไตรภาค คืออ่าน เขียน และเลข ซึ่งเป็นแบบที่เริ่ม ต้นกันในทุก ๆ แห่ง และลักษณะการเรียนของลูกชาวบ้านทั่ว ๆ ไปมุ่งใช้ในชีวิตรประจำวัน มากกว่า เพราะผู้ชายไทยส่วนมากหลังจากเรียนหนังสือแล้วมักจะออกไปทำนา ทำสวน ค่าขาย เหมือนบรรพบุรุษของเขาแต่ก่อน สำหรับบุตรขุนนางหลังจากบวชเรียนแล้ว ก็ออก

<sup>1</sup> ลาลูแบร์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1 แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร หน้า 261 – 262

<sup>2</sup> พระยาอนุমানราชชน ชีวิตชาวไทยสมัยก่อน โดยเสฐียรโกเศศ (นามแฝง) หน้า 134 – 135

ไปทำราชการเหมือนมิดา หรือบรรพบุรุษเหมือนกัน<sup>1</sup> ส่วนการศึกษาสำหรับเด็กหญิงในเรื่องการเรียนหนังสือนั้นถ้าใจรักก็เรียนบ้างในบ้าน แต่ไม่สู้จะนิยมให้เรียนนัก แต่จะมีการสอนให้ทำครัว ทำขนม มวนพู่ เย็บปักถักร้อยและกิจการบ้านเรือน เป็นการเรียนตามบ้าน<sup>2</sup>

ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ได้มีหนังสือแบบเรียนภาษาไทยเล่มแรกของเมืองไทยเกิดขึ้น คือหนังสือจินตามณี หนังสือนี้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคลังราชนาฎภาพ ทรงสันนิษฐานว่าแต่งโดยพระโหราธิบดี หนังสือจินตามณีนี้ได้ใช้เป็นแบบเรียนของไทยมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## 1.2 การศึกษาสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ถึงต้นรัชกาลที่ 5

พ.ศ. 2310 - 2414

สมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310 - 2325) เป็นระยะเวลาที่บ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อย ผู้มีวิชาความรู้มีเหลืออยู่น้อยเพราะถูกฆ่าตายบ้าง ถูกกวาดต้อนไปมาบ้าง การฟื้นฟูการศึกษาจึงทำได้ไม่มากนักในระยะเวลาที่พระเจ้ากรุงธนบุรีครองราชย์เพียง 15 ปี แต่พระองค์โปรดให้เสาะแสวงหาและรวบรวมตำราต่าง ๆ มาเก็บไว้ที่อารามหลวงเพื่อใช้ศึกษาเล่าเรียน และทรงทำนุบำรุงการศึกษาในวัดเช่นเดียวกับในสมัยก่อน ๆ

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ. 2325 - 2352) ไทยยังเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับพม่าเกือบตลอดรัชกาล การศึกษาในวัดก็คงทำไม่ได้เท่าที่ควร

<sup>1</sup> เดวิด เค. วัยอาจ "คณะสงฆ์เป็นเครื่องยกฐานะในสังคมไทยโบราณ"

ศิลปากร 10(1) : 41 พฤษภาคม 2509

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 4

แต่พอถึงรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367) และรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367 - 2394) บ้านเมืองมีความสงบสุขพอสมควร ทั้งพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสนับสนุนการศึกษาและการศาสนาอย่างมาก

ถึงที่รัชกาลที่ 2 ได้ทรงตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อเป็นสถานที่สำหรับให้การศึกษาแก่ประชาชน

รัชกาลที่ 3 ก็ทรงปรับปรุงชำระพระปริยัติธรรมใหม่เป็น 9 ประโยค<sup>1</sup> เป็นต้น กล่าวได้ว่าในช่วงสมัยนี้การศึกษายังคงดำเนินไปเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ขอบวงการศึกษาลงเรียนได้พัฒนาแตกต่างจากสมัยโบราณมากพอสมควร แม้จะไม่ก้าวหน้าไปถึงขั้นการจัดการศึกษาในระบบสากลอย่างในยุคปัจจุบันนี้ การศึกษาในสมัยดังกล่าวยังคงมีศูนย์กลางอยู่ในวัดเหมือนสมัยอยุธยา ดังจะเห็นได้จากบันทึกตอนหนึ่งของ ปาลเลกัวซ์ สังฆราชแห่งมัลลอสในคณะสอนศาสนาโรมันคาทอลิกของฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ซึ่งเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 3 เล่าว่า "ภายหลังหรือกลางครึ่งก็ก่อนหน้านางานโกนจุก บิคารมารดาจะส่งบุตรของตนไปวัดเพื่อให้เรียนอ่าน เขียน พวกเด็กจะรับใช้พระสงฆ์โดยการเป็นผีพายหรือศิษย์วัด พระสงฆ์ก็แบ่งอาหารที่ได้รับบิณฑบาตทานให้ แล้วก็สอนให้อ่านหนังสือไปวันละเล็กน้อย"

จากบันทึกของสังฆราชปาลเล กัวซ์ทำให้ทราบว่า เด็กเหล่านี้ได้รับประโยชน์ถึง 2 อย่าง คือเป็นบุญกุศลที่ได้รับใช้พระสงฆ์ประการหนึ่ง และได้รับความรู้ทางโลกและทางธรรมอีกประการหนึ่ง วัดจึงได้ชื่อว่าเป็นโรงเรียนแห่งแรกของกุลบุตร และพระสงฆ์ก็ได้ชื่อว่าเป็นครูผู้มีความสามารถประสิทธิประสาทวิชาการศึกษาต่าง ๆ ทุกระดับ ทั้งในชั้นต้น

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 7

<sup>2</sup> สังฆราช ปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร

ชั้นกลาง และชั้นสูง กล่าวคือในชั้นต้นพระสงฆ์จะสอนให้ศิษย์รู้จักอ่าน และเขียนภาษาไทย ตลอดจนอักษรขอม ภาษาบาลี และภาษามคธด้วย ในชั้นกลางสอนให้มีความรู้ในด้าน ศิลปวิทยาเพื่อการครองชีพ เช่น วิชาการช่างต่าง ๆ เป็นต้น และอบรมสั่งสอนให้เป็น ผู้มีศีลธรรมจรรยาและรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของสังคม ส่วนในชั้นสูงให้เรียน วิชาว่าด้วยอักษรศาสตร์ อันประกอบด้วยความรู้ โคลง ฉันท์ กาพย์ กลอน วิชาโหราศาสตร์ และไสยศาสตร์ เป็นต้น อันเป็นวิชาการที่ถือว่าลึกซึ้งและละเอียดอ่อน<sup>1</sup>

ในสมัยนี้เริ่มมีวิทยาการใหม่ ๆ ของยุโรปและอเมริกาเข้ามาในเมืองไทย ผ่านการติดต่อกับประเทศทางตะวันตกด้านการค้า การทูต และการเผยแพร่ศาสนา ทำให้ คนไทยสำนึกได้ว่าการ เรียนรู้ภาษาของ เขาตลอดจนวิชาความรู้ใหม่ ๆ เป็นสิ่งจำเป็น เพราะ พวกนี้กำลังแผ่อำนาจและการล่าอาณานิคมมาทางเอเชียมากขึ้นทุกที ครั้นถึงสมัยพระบาท - สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) พระองค์ทรงสนพระทัยการศึกษา วิชาตะวันตกและวิทยาการ สมัยใหม่มาตั้งแต่ครั้งยังทรงผนวชอยู่ ดังที่หมอเฮลส์ ได้บันทึกไว้ว่า "ข้าพเจ้าได้มองไปรอบห้อง เห็นพระคัมภีร์ไบเบิลจากอเมริกันไบเบิลสมาคม และมีปทานุกรม เว็บสเตอร์อยู่ใกล้เคียงกันวางอยู่บนชั้นโต๊ะของเลขาณูการ มีห้องสมุดเกี่ยวกับอุทกศาสตร์ และการเดินเรือ บนโต๊ะมีแผนผังเกี่ยวกับสุริยคราส และมีสำเนาของแผนที่พิมพ์ของ มร. แชนเลอร์"<sup>2</sup> ภายหลังจากเสด็จขึ้นครองราชย์แล้ว พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของ การศึกษาทรงทำนุบำรุงการศึกษาให้ก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ ดังที่ทรงริเริ่มตั้ง โรงเรียนหลวงเพื่อสอนภาษาอังกฤษแก่พระราชโอรสและพระราชธิดา ขึ้นในพระบรมมหา - ราชวัง

<sup>1</sup> สภาการศึกษาหม่อมกุฎราชวิทยาลัย ประมวลพระนิพนธ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เรื่อง การศึกษา หน้า 5

<sup>2</sup> ยอร์ช เอช. เฟลด์ส หมอเฮลส์ในรัชกาลที่ 4 แปลโดยกองคริสเตียนศาสนา หน้า 23 - 24

วิธีการจัดการศึกษาในยุคนี้ อาจพิจารณาได้จากเรื่องโบราณศึกษา ของพระยาปริยัติธรรมธาดา (แพ ตาละลักษมณ์) ซึ่งกล่าวถึงการจัดการศึกษาของไทยในสมัยโบราณจนถึงต้นรัชกาลที่ 5 เรียกว่า มาติกาการศึกษา<sup>1</sup> ถ้าพิจารณาจากมาติกาการศึกษา จะเห็นได้ว่า การเรียนของนักเรียนไม่ได้กำหนดไว้แน่นอน การสอนวิชาต่าง ๆ ก็ไม่ปะปนกัน หากเรียนเลขก็เรียนเลขล้วน ๆ เรียนหนังสือก็เรียนแต่เฉพาะหนังสือ ส่วนวิธีการเรียนนั้น พระยาอนุমানราชชนได้กล่าวไว้ในเรื่องชีวิตของชาวไทยสมัยก่อน<sup>2</sup> ว่า วิธีการเรียนใช้วิธีท่องจำโดยมีพระสงฆ์เป็นอาจารย์เขียนให้บนกระดานและเมื่อท่องได้แล้วก็จะลบและท่องตัวใหม่เรื่อยไป ในการอ่านต้องอ่านออกเสียงดัง ๆ ส่วนอุปกรณ์การเรียนก็มีเพียงกระดานคำไม้บรรทัด และดินสอที่ปั้นเองด้วยดินเหนียว

การจัดการศึกษาในยุคนี้ถ้าพิจารณาในแง่คุณภาพการศึกษา กล่าวได้ว่าได้รับความสำเร็จน้อยมาก การศึกษาได้รับความสำเร็จแค่ไหนเกี่ยวกับเรื่องนี้ สังฆราชปาล - เล กั้วช ได้กล่าวไว้ว่า "จากจำนวนเด็ก 100 คน ที่อยู่ในวัดมาตั้ง 8 ถึง 10 ปี จะมีอยู่ราว 20 คน เท่านั้นที่อ่านหนังสือออก และสัก 10 คน เท่านั้นที่เขียนหนังสือได้ด้วยเมื่อพ้นจากวัดไป"<sup>3</sup> เกี่ยวกับคุณภาพการศึกษานี้ พระยาอนุমানราชชน ได้กล่าวไว้ว่า "เด็กชายลูกชาวบ้าน ซึ่งมีโอกาสได้เล่าเรียนที่วัดโดยมากรู้หนังสือเพียงอ่านออกเขียนได้ อย่างงู ๆ ปลา ๆ เท่านั้น เพราะโอกาสและสิ่งแวดล้อมไม่อำนวย ทั้งความต้องการเรื่องหนังสือให้ลึกซึ้ง ก็ยังไม่มีมีความจำเป็นแก่คนทั่วไป ที่มีชีวิตอยู่ในชนบท"<sup>4</sup>

<sup>1</sup>พระยาปริยัติธรรมธาดา โบราณศึกษา พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนางพวงเพชร เอี่ยมสกุล หน้า 18

<sup>2</sup>พระยาอนุমানราชชน ชีวิตชาวไทยสมัยก่อน โดยเสฐียรโกเศศ (นามแฝง) หน้า 153 - 156

<sup>3</sup>สังฆราช ปาลเลกั้วช เล่าเรื่องกรุงสยาม สันต์ ท. โกมลบุตร แปล หน้า 206

<sup>4</sup>พระยาอนุমানราชชน ด.ก. หน้า 135

การศึกษาของชาติได้ดำเนินมาในสภาพดังกล่าวนี้ แต่ลักษณะของการศึกษานั้น ยังไม่เป็นระเบียบแบบแผนเช่นในปัจจุบัน กล่าวคือยังมีได้ตั้งเป็นโรงเรียน ระดับความรู้ที่เด็กจะได้รับก็ยิ่งหย่อนกว่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระสงฆ์เป็นครู พระสงฆ์บางรูปมีความรู้ดี และเอาใจใส่ศิษย์ ๆ ก็จะได้รับความรู้ดีด้วย แต่พระสงฆ์บางรูปไม่มีความรู้ดีพอและไม่สนใจในการสั่งสอน ศิษย์เหล่านั้นก็จะได้ความรู้ดีพอ ทำให้ความรู้ที่ได้รับไม่ทัดเทียมกัน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานที่ตั้งแห่งวัดนั้น ๆ ด้วย กล่าวคือถ้าเป็นวัดในกรุงการศึกษา ก็จะอยู่ในระดับสูง แต่ถ้าเป็นวัดในหัวเมืองระดับการศึกษาอบรมก็อยู่ในขั้นต่ำ จึงเห็นได้ว่าการเล่าเรียนที่เป็นไปในลักษณะดังกล่าวนี้ยังไม่เจริญเพราะไม่มีระเบียบแบบแผน และตำราเรียนที่ใส่สอนก็มีไม่เพียงพอ สำหรับการศึกษารูปแบบของพระบรมวงศานุวงศ์ โดยเฉพาะพระเจ้าลูกเธอมีการศึกษาแตกต่างไปต่างหาก คือ เรียนในพระบรมมหาราชวัง<sup>1</sup> ส่วนการศึกษาของเด็กหญิงนั้นบิดามารดาหรือผู้ปกครองนิยมส่งลูกหลานไปเรียนที่ตำหนักเจ้านายในพระบรมมหาราชวัง เพื่อให้รู้ขนบธรรมเนียมประเพณีและวิชาความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิริยามรรยาท และการครองเรือน

- จากวิวัฒนาการ ของการศึกษาสมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ถึงต้นรัชกาลที่ 5 การศึกษาสมัยดังกล่าวนี้ เดวิด เค. วัตต์ ได้เน้นประการหนึ่งว่า "การศึกษามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับพระศาสนา ประเพณี และการเมือง การเปลี่ยนแปลงในส่วนใดส่วนหนึ่งก็จะมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ด้วย"<sup>2</sup> การศึกษาและศาสนา จึงมีความสัมพันธ์กันเรื่อยมา แม้เมื่อตั้งโรงเรียนขึ้นแล้วในสมัยรัชกาลที่ 5 โรงเรียนส่วนใหญ่ก็ยังตั้งอยู่ในวัด

สำหรับบทบาทและหน้าที่ของการศึกษาในสมัยนั้นเป็นเรื่องของการสืบทอดวัฒนธรรม และค่านิยม จากชนรุ่นหนึ่งมาสู่ชนอีกรุ่นหนึ่งต่อ ๆ กันมา ยิ่งไปกว่าการศึกษาเพื่ออนาคต<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ความทรงจำ หน้า 3 - 6

<sup>2</sup> David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn P. 33

<sup>3</sup> ไพฑูรย์ สินสวักดิ์ "อนาคตของการศึกษาในประเทศไทย" งานพัฒนาการศึกษา

บทบาทของการศึกษาคงกล่าวนี้ดำรงและดำเนินอยู่จนถึงยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น และในสมัยรัตนโกสินทร์ที่ 5 เหตุการณ์บ้านเมืองได้เกิดความเปลี่ยนแปลงโดยมีการติดต่อกับประเทศต่าง ๆ ทางยุโรปมากขึ้น ทำให้วัฒนธรรม คตินิยม และวิทยาการของชาวตะวันตกได้เข้ามาสู่ประเทศไทยพร้อม ๆ กับภัยอันตรายทางการเมือง คือ การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ประเทศไทยต้องเป็นเบี้ยล่างเสียเปรียบเสียประโยชน์ ทั้งในด้านป้องกันตัวให้รอดพ้นจากภัยทางการเมือง และทั้งในด้านที่จะสร้างสะพานรับถ่ายสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองจากอารยธรรมใหม่ที่เรารับได้จากภัยอันตรายดังกล่าวเป็นผลทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงปรับปรุงบ้านเมืองทุกทางเพื่อรับภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อครั้งนี้ การศึกษาจึงต้องมีบทบาทเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าคือ การเตรียมคนเพื่อเข้ารับราชการปรับปรุงประเทศ พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการศึกษามาก จึงทรงปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ยุคใหม่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

## 2. นโยบายและกาารจัดการศึกษาของไทย พ.ศ. 2414 - 2464

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปัจจัยสำคัญหลายประการที่มีผลต่อการจัดการศึกษาของไทย ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ ปัจจัยทางด้าน การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ปัจจัยทางด้านสติปัญญา และความคิดแบบตะวันตก ปัจจัยทางด้านที่มีประสบการณ์จากต่างประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และปัจจัยทางด้านความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ เป็นต้น จากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ยุคใหม่ขึ้น<sup>1</sup> กล่าวได้ว่าเป็นกาลสมัยของ

<sup>1</sup> คุรายละเอียบได้จาก วุฒิชัย มูลศิลป์ นโยบายการจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2512 หรือในฉบับปรับปรุง การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์ 2516 และ David K. Wyatt The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn

การจัดการศึกษาซึ่งเริ่มมีระบบแบบแผนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นการศึกษาในระบบสากล คือ การจัดการศึกษาเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ความต้องการของประชาชนทั่วไป โดยรัฐจะเป็นผู้เข้าควบคุมหน่วยงานและจัดการบริหารทางการศึกษาให้เป็นระเบียบแบบแผน เช่น มีสถานที่เรียนซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ มีครูสอน และมีการสอนตามเวลาที่กำหนด ฯลฯ ซึ่งเป็นการต่างออกไปจากขอบเขตของวงการศึกษาตามธรรมเนียมไทยโบราณ<sup>1</sup>

การจัดการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2414 - 2425 นโยบายการศึกษามุ่งฝึกหัดคน เพื่อเข้ารับราชการ การศึกษายังจำกัดอยู่เฉพาะลูกหลานขุนนางและข้าราชการ การศึกษายังไม่แพร่หลายไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป ควายเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชประสงค์ และพระบรมราโชบายที่จะให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งพระราชดำรัสในที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ ณ โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบเมื่อ พ.ศ. 2427 ตอนหนึ่งกล่าวว่า - - -


วิชาหนังสือเป็นวิชาที่นับถือและเป็นที่ยศสรรเสริญมาแต่โบราณว่าเป็นวิชาอย่าง ประเสริฐ ซึ่งผู้ที่เป็ใหญ่ยิ่งนับแต่พระมหากษัตริย์เป็นต้น จนตลอด ราษฎร พลเมือง สมควรและจำเป็นจะต้องรู้ เพราะเป็นวิชาที่จะทำให้การทั้งปวง สำเร็จไปได้ทุกสิ่งทุกอย่าง... เพราะฉะนั้นจึงได้มีความมุ่งหมายตั้งใจที่จะจัดการเล่าเรียนทั่วไป ทั่วบ้านทั่วเมือง ให้เป็นการรุ่งเรืองเจริญขึ้น โดยเร็ว<sup>2</sup>

ภายหลังจากมีพระบรมราชโองการดังกล่าวนี้แล้ว ในปีเดียวกันนี้คือ พ.ศ. 2427 ก็ได้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับทวยราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรก ชื่อว่า โรงเรียนวัดมรรคนพาราม

<sup>1</sup> เฑช บุนนาค "ประมวลเหตุการณ์สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2367 - พ.ศ. 2459" บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา หน้า 9

<sup>2</sup> เอกสาร เรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมถวัลย์ราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 1 ตุลาคม 2511 หน้า 20

ซึ่งนับว่าเป็นโรงเรียนแห่งแรกสำหรับประชาชน และจากการจัดตั้งโรงเรียนนี้เป็นจุดเริ่มต้นของความนิยมในการศึกษาเล่าเรียนของประชาชน และทำให้โรงเรียน และนักเรียนเพิ่มจำนวนขึ้นมากทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2430 นับเป็นปีที่มีความสำคัญสำหรับประวัติการบริหารการศึกษาไทย เพราะเป็นปีที่รัฐจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศ มีฐานะเป็นกรม เรียกว่า กรมศึกษาธิการ<sup>1</sup> จากการตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นมารับผิดชอบงานการศึกษา ทำให้โรงเรียนต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (ยศในขณะนั้น) ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งหมด ต่อมาจึงยกฐานะกรมศึกษาธิการขึ้นเป็นกระทรวง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 เรียกชื่อว่า กระทรวงธรรมการ มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุณนาค) เป็นเสนาบดีคนแรก (พ.ศ. 2435 - 2445) 

## 2.1 การจัดการศึกษาในหัวเมือง พ.ศ. 2441 - 2445

การจัดตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นเพื่อกำเนินการศึกษาในปี พ.ศ. 2435 นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งความหวังไว้ว่า กระทรวงธรรมการจะต้องวางรากฐานอย่างมั่นคงที่สุด เพื่อที่จะให้เป็นหน่วยงานที่วางนโยบายการจัดการศึกษาให้เป็นประโยชน์แก่คนทั้งชาติ แต่การดำเนินงานการจัดการศึกษาของกระทรวงธรรมการในความรับผิดชอบของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ซึ่งเป็นเสนาบดีในขณะนั้น แม้ว่าท่านจะมีความสามารถและผ่านงานมาก แต่งานนั้นก็ไม่ได้เกี่ยวกับด้านการศึกษา จึงไม่มีประสบการณ์ตรงในด้านนี้ กำลังที่จะช่วยก็ถูกย้ายไปกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานต่าง ๆ ในตำแหน่งของท่านเป็นไปด้วยความลำบาก เนื่องจากปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่า

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 54

ชาคบุคลลากรที่สามารถทางด้านการศึกษา งบประมาณที่ขอไปแต่ละปีก็ได้น้อย เพราะโครงการจัดการศึกษาของท่านไม่ได้รับการสนับสนุนและเห็นชอบจากที่ประชุมเสนาบดี งบประมาณที่กระทรวงธรรมการตั้งไว้ก็ไม่ได้รับอนุมัติเท่าที่ควรจะได้ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานไปยังพระยาวิสุทธรุขวิสัยศักดิ์ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2441 ความตอนหนึ่งว่า "สิ่งเกิดของงบประมาณครั้งไร เป็นกระทรวงที่ถูกตัดยับเป็นทุกครึ่ง ทั้งรู้ว่าการเล่าเรียนเป็นสำคัญอยู่ดังนี้ การที่เป็นเช่นนั้นเพราะเหตุที่ตัวเสนาบดีโดยมาก ไม่มีโวหารพอที่จะโต้ทาน"<sup>1</sup>

ประกอบกับปัจจัยประการสำคัญที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2441 คือ "โครงการแผนการศึกษาในกรุงสยาม"<sup>\*</sup> ของกระทรวงธรรมการไม่ตรงกับพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ในเรื่องการศึกษาในหัวเมือง แต่ทรงโปรด "ความเห็นเรื่องการจัด การเล่าเรียนตามหัวเมือง" ของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ และของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส จึงมีพระบรมราชโองการให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เข้าช่วยรับภาระจัดการศึกษาในหัวเมือง ดังปรากฏในลายพระหัตถ์ของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเขียน ณ ที่เมืองอุตรดิตถ์ ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ซึ่งมีไปถึง เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ความตอนหนึ่งว่า

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 แฟ้ม 2  
ตรวจและจัดโครงการ 1 - 2 ร.ศ. 111 - 112

\* ความเห็น "เรื่องโครงการศึกษาในกรุงสยาม" ของกระทรวงธรรมการ และ "ความเห็นที่จะจัดการศึกษา" ของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เมื่อครั้งดำรงยศเป็นพระยาวิสุทธรุขวิสัยศักดิ์ ความเห็นทั้งสองนี้โปรดให้พิมพ์แจกเสนาบดี แต่ยังไม่ทันที่จะประชุมปรึกษากัน ความเห็นในเรื่องจัดการศึกษาทั้งสองนี้จึงต้องระงับไปในที่สุด

เรื่องการศึกษา...กระทรวงธรรมการได้ทำความเห็นถวายบ้าง พระเจ้า  
อยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าทางความคิดเห็นของกระทรวงธรรมการนั้นยาก  
ที่จะจัดให้สำเร็จ จึงมีรับสั่งหาหรือแก่กรมหมื่นวชิรญาณและตัวฉัน...ก็จำเป็น  
ที่ตัวฉันจะต้องยื่นเข้าไปรับทำ ครั้นจะปฏิเสธไม่เกี่ยวข้องกับเห็นเสียทีเดียว  
ก็จะเป็นการขัดขึ้นพระราชประสงค์ของพระเจ้าอยู่หัว และเราเป็นคนเก่าใน  
การนี้จะทำอย่างนั้นคุณไม่คิด...<sup>1</sup>

จากลายพระหัตถ์ของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพที่ยกมากล่าวข้างต้นนี้ เป็นการชี้  
ให้เห็นอย่างกระจ่างชัดว่าเพราะเหตุใดกระทรวงมหาดไทยจึงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ  
การจัดการศึกษาในหัวเมือง จากลายพระหัตถ์ดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่  
กระทรวงมหาดไทยต้องรับภาระในการจัดการศึกษาในหัวเมืองระยะนี้ มีเหตุผลอยู่  
3 ประการ ประการแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงโปรด  
"โครงการการศึกษาในกรุงสยาม" ของกระทรวงธรรมการที่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์  
ทำความเห็นถวาย ประการที่สอง พระองค์ทรงเห็นว่า กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ  
เคยมีความรู้และเข้าใจเรื่องการศึกษาเป็นอย่างดี เพราะทรงดำรงตำแหน่งอธิบดี  
กรมศึกษาธิการมาก่อน จึงทรงไว้วางพระทัยที่จะให้จัดการศึกษาของชาติต่อไป ประการ  
ที่สาม การที่กระทรวงธรรมการไม่สามารถที่จะดำเนินงานให้ลุล่วงด้วยก็เป็นที่น่า  
กังขาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงพระยา  
วิสุทธิสุริยศักดิ์ (เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ซึ่งอยู่  
ในประเทศอังกฤษในขณะนั้นว่า

---

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาและหนังสือ  
กราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113 - 118 พิมพ์ใน  
การพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงเสงี่ยม มาลากุล 12 เมษายน 2504 หน้า  
355 - 357

การในกระทรวงศึกษาทุกวันนี้ การเล่าเรียนก็เป็นชั้นอักษรวิธี และเลข  
 ชั้นต่ำ ๆ ถึงว่าจะไต่ขยับขึ้นไปบ้างใน 2 ปีนี้ ก็ยังหนักเรียนที่จะไล่ได้  
 เต็มตามหลักสูตรไม่ไจรมี...เสนาบดีญาเจ้ากรมศึกษาก็อ่อนแอ เพราะ  
 เคยเป็นแต่ช่างเท้าหลังอยู่ในบ้านเรือนของคน จะว่ากล่าวหักหาญผู้ใดไป  
 ก็ไม่กล้า<sup>1</sup>

## 2.2 การดำเนินงานและผลการจัดการศึกษาในหัวเมือง พ.ศ. 2441-2442

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการ  
 ให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เข้าช่วยรับภาระจัดการศึกษา  
 ในหัวเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2441 ได้มีโครงการศึกษามับแรก  
 ขึ้น เรียกว่าโครงการศึกษา พ.ศ. 2441\* โครงการนี้ได้แบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น  
 2 ภาค ภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ และอีกภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง<sup>2</sup>  
 ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาในหัวเมืองนี้ พระองค์ทรงปรึกษากับกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส  
 (สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส) และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ  
 (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ) พระเจ้าน้องยาเธอมีความเห็น  
 พ้องต้องกันในหลักการว่า การจัดการศึกษาในหัวเมืองจำเป็นต้องอาศัยวัด ด้วยประเพณี  
 เดิมมา สมควรที่จะทำนุบำรุงให้เจริญและมั่นคงยิ่งขึ้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาและหนังสือ  
กราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ  
 ท่านผู้หญิงเสงี่ยม มาลากุล 12 เมษายน 2504 หน้า 151

\*โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 นี้มิได้มีผลบังคับใช้ตามโครงการ แต่เป็น  
 เค้าของโครงการต่าง ๆ ในสมัยต่อ ๆ มา

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พัม ค. 2  
ตรวจและจัดโครงการศึกษา 1 - 16 ร.ศ. 111 - 129

<sup>3</sup>วุฒิชัย มุลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 104 - 112

เมื่อกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส และกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ทรงรับที่จะจัดการศึกษาในหัวเมืองตามพระบรมราชโองการของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าแล้ว คั้งนั้นในวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2441 ได้มีการประชุมพิเศษเรื่อง "การจัดการศึกษาทั่วประเทศ" โดยมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานที่ประชุมได้ตกลงว่า การจัดการศึกษาในหัวเมืองให้แยกออกจากกรมศึกษาธิการ โดยให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส และการอุดหนุนของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หน้าที่การจัดการศึกษาของกรมศึกษาธิการมีเฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น<sup>1</sup> นับได้ว่าเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในการรับผิดชอบงานการศึกษาระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการเป็นครั้งแรกของประเทศไทย การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานการศึกษาได้ดำเนินการดังนี้

กระทรวงธรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ส่วนการศึกษาในหัวเมืองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานร่วมกับพระสงฆ์ การที่การศึกษาในหัวเมืองต้องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากได้มีการรวมหัวเมืองทั้งหมด มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล และมีผู้ปกครองมณฑล ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง การปกครองในระยะนี้เรียกว่า "การเทศาภิบาล"<sup>2</sup> การศึกษาในหัวเมือง เทศาภิบาลจึงมีส่วนรับผิดชอบในการศึกษาในแต่ละมณฑลด้วย

ผลของการจัดการศึกษาในหัวเมืองในระยะ 2 ปี คือ พ.ศ. 2441 และ พ.ศ. 2442 ภายใต้การดำเนินงานของคณะสงฆ์ด้วยความอุดหนุนของกระทรวงมหาดไทยปรากฏว่าเจริญก้าวหน้ามาก เมื่อเปรียบเทียบกับกรมศึกษาธิการจัด จำนวนโรงเรียน

<sup>1</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 112

<sup>2</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิบดีคำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 114 - 115 และกฎการแบ่งมณฑลการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้จาก วุฒิชัย มูลศิลป์ ล.ค. หน้า 110

นักเรียน และครู เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็จะเห็นได้จากจำนวนโรงเรียน  
นักเรียน และครูที่เพิ่มขึ้นปี พ.ศ. 2442 ดังตาราง 1 ที่แสดงไว้ดังนี้

ตาราง 1 จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครู พ.ศ. 2440 - 2442 ใน 14 มณฑล \*

ปี พ.ศ.	จำนวนโรงเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนครู
2440	18	790	29
2441	196	5,682	232
2442	338	11,630	480

ที่มา : คัดแปลงจาก สรุปรายงาน ตรวจสอบจัดการคณะกรรมการพระศาสนา และการศึกษา  
หัวเมือง จำนวนตก 117 กับ 118 ของกรมหมื่นนริศวิฑูยานวโรรส  
กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 เอกสาร ศ.11/4  
จัดการศึกษาและศาสนา 1 - 11 ร.ศ. 110 - 118 เล่ม 1

แม้ว่าการจัดการศึกษาในหัวเมืองภายใต้การอุดหนุนของกระทรวงมหาดไทยจะ  
ได้รับผลอย่างมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่พอปลายปี พ.ศ. 2442 ก็ได้โอนหน้าที่กลับ  
ไปให้กรมศึกษาธิการดำเนินการต่อไป สาเหตุของการโอนความรับผิดชอบในด้านการศึกษา  
ในหัวเมืองครั้งนี้ อาจเนื่องมาจากเหตุผลสองประการ คือ ประการแรกเนื่องจาก  
กรมศึกษาธิการมีความต้องการที่จะจัดการศึกษาในหัวเมืองเสียเอง เพื่อให้เป็นไปตาม  
หน้าที่ของกระทรวงธรรมการที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาเล่าเรียนทั่วพระราชอาณาจักร

ได้แก่มณฑลกรุงเทพฯ กรุงเก่า นครสวรรค์ พิษณุโลก นครไชยศรี ราชบุรี  
จันทบุรี ปราจีนบุรี นครราชสีมา บุรพา นครศรีธรรมราช ชุมพร ภูเก็ต และอิสาน

และอีกประการหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นก็มึงานในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเป็นการระแกว่ากระทรวงมหาดไทยมากมายหลายค่านอยู่แล้ว ก็ยังจะเห็นได้จากหนังสือของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพที่กราบบังคมทูลเป็นการส่วนพระองค์ ลงวันที่ 26 มีนาคม ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ว่า

การศึกษาหัวเมืองที่ข้าพระพุทธเจ้ารับเกี่ยวของอยู่ทุกวันนี้ ไม่ได้ปรารถนาจะแย่งชิงมาทำ ที่จริงเป็นการลำบากแก่ข้าพระพุทธเจ้าเป็นอันมาก แต่จำต้องทำ เพราะเป็นพระราชประสงค์ และเพราะกรมศึกษาธิการแสดงเป็นความเห็นอยู่แต่ก่อนว่า จะทำโดยทางนี้ให้สำเร็จก็ไม่ได้ แต่บัดนี้การก็ปรากฏว่า ทำสำเร็จได้ก็เกินคาดแล้ว ถ้ากรมศึกษาธิการรับไปทำตามหน้าที่ ข้าพระพุทธเจ้าจะมีความยินดีเป็นอันมาก<sup>1</sup>

เมื่อมีการโอนอำนาจการบริหารงานการศึกษาไปให้กระทรวงธรรมการแล้ว กระทรวงธรรมการก็ได้จัดการศึกษาตามหัวเมืองต่อมา โดยร่วมกับคณะสงฆ์ภายใต้การอำนวยการของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส การจัดการศึกษาในหัวเมืองดำเนินการต่อมาจนถึง พ.ศ. 2445 มีเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษา 2 ประการคือ ประการแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ขึ้น เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ร.ศ. 121<sup>2</sup> ตามประกาศฉบับนี้ได้ยกเลิกหน้าที่ของพระเถรานุเถระ และเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตามประกาศจัดการเล่าเรียนหัวเมือง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ดังนั้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 แฟ้ม ๓ 12/10  
จัดการศาสนาและการศึกษา 1 - 11 ร.ศ. 110 - 118 เล่ม 1

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 19 ร.ศ. 121  
(พ.ศ. 2445) หน้า 2

จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการศึกษาอีกเล็กน้อย โดยตามประกาศพระราชบัญญัติ  
สงฆ์ พระสงฆ์ทุกระดับชั้นต้องมีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัด การศึกษาเป็นหน้าที่ประการ  
หนึ่งที่ทางวัดจะพึงจัด<sup>1</sup> ดังนั้นภายหลังปี พ.ศ. 2445 กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ได้ทรง  
จัดระเบียบการศึกษาในหัวเมืองขึ้นใหม่ แล้วจึงขยายการศึกษาออกให้กว้างขวาง และ  
เพิ่มวิชาความรู้ให้สูงขึ้น

ประการที่สอง ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารกระทรวงธรรมการ โดย  
เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้ง  
เจ้าพระยาวิชิตรวงศวิไกร (ม.ร.ว.คลี สุกข์) เป็นเสนาบดีในเวลาต่อมา และ  
ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี\*\* (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล)  
เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าเมื่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีแล้ว  
พระยาวิชิตรวงศวิไกร ซึ่งเป็นเสนาบดีต่อมา ก็ชราภาพเกินไปเพราะในปี พ.ศ. 2445  
ซึ่งเป็นปีแรกที่อยู่ในตำแหน่งเสนาบดีมีอายุถึง 59 ปี และการที่ถนัดตำแหน่งของกรมธรรมการ  
ซึ่งเป็นตำแหน่งพระสงฆ์อย่างเดียว เพราะท่านเคยดำรงตำแหน่งจากวงกรมธรรมการสังฆการี  
มาก่อนจึงทำให้ขาดความมั่นใจและความคล่องตัวในการบริหารงาน ในเวลา 10 ปีต่อมาที่  
ท่านดำรงตำแหน่งเสนาบดี การจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาในหัวเมืองต้องอาศัย  
อำนาจและความช่วยเหลือจากสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทยอยู่เสมอมา

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 19 ร.ศ. 121  
(พ.ศ. 2445) หน้า 2

\* เสนาบดีกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2445 - 2454

\*\* เสนาบดีกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2454 - 2459

<sup>2</sup> วุฒิชัย มุลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 121

### 2.3 การแบ่งหน้าที่ในการบริหารการศึกษา พ.ศ. 2452 - 2454

ในการประชุมเทศาภิบาลเกี่ยวกับกิจการการศึกษาในปี พ.ศ. 2452 นั้น ที่ประชุมระหว่างเสนาบดีกระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล ได้มีข้อตกลงในการแบ่งงานการจัดการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ ดังนี้

1. กระทรวงธรรมการมอบให้เทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามมณฑล โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงธรรมการ (ข้าหลวงธรรมการ) เป็นผู้จัดการศึกษาอยู่ในบังคับโดยตรงของเทศาภิบาล กระทรวงมหาดไทย จึงรับเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ทุกคนได้เล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลที่ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปกครองท้องที่มีเจ้าพนักงานประจำหน้าที่ตลอดทั่วทุกตำบลแล้ว ย่อมจะจัดการศึกษาในระยะเริ่มต้นได้สะดวกตามสภาพของบ้านเมืองในสมัยนั้น<sup>1</sup> ซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับว่าจะดำเนินการในต้นปี พ.ศ. 2453 สำหรับเขตมณฑลกรุงเทพฯ นั้นให้กระทรวงนครบาลซึ่งมีหน้าที่ปกครองท้องที่ฝ่ายจัดการศึกษาเบื้องต้น โดยจะจัดให้มีพระราชบัญญัติบังคับเด็กอายุ 8 - 14 ปี เข้าเรียน ทั้งนี้จะเริ่มจัดในปี พ.ศ. 2454<sup>2</sup>

2. การบริหารตำบลกลางกร กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล ซึ่งเป็น "กระทรวงปกครองท้องที่" ได้ตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษาขึ้น เรียกว่า "กรรมการตำบล" ประกอบด้วย กรรมการ 3 คน คือ กำนัน หรือหัวหน้าตำบล 1 คน อธิการวัดใดวัดหนึ่งในตำบล 1 รูป และแพทย์ประจำตำบลอีก 1 คน เป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดการศึกษา<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 - 7 ศธ.112/2 เรื่อง การประชุมเทศาภิบาล 1 - 22 พ.ศ. 2245 - 2472 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 128

<sup>2</sup>ค.

<sup>3</sup>ค.

พ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาลได้ประชุมวางระเบียบเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการศึกษา และวางระเบียบประเภทของโรงเรียน เรียกว่า "ระเบียบการจัดการศึกษาสำหรับประเทศสยาม" ซึ่งมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล มีหน้าที่ที่จะต้องจัดตั้งโรงเรียน ชักนำให้เด็กเข้าโรงเรียน หาครูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน และบำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว โรงเรียนที่กระทรวงปกครองท้องที่ตั้งขึ้นนี้เป็นโรงเรียนประเภท "โรงเรียนประชาบาล"<sup>1</sup> สำหรับกระทรวงธรรมการมีหน้าที่ในการจัดและปรับปรุงหลักสูตร ตรวจสอบการสอนการเรียน ให้ถูกต้องตามระเบียบและความประสงค์ของบ้านเมือง และเป็นฝ่ายจัดสรรงบประมาณของกรมศึกษาธิการ เป็นเงินอุดหนุนช่วยการศึกษา และการสอบไล่ของโรงเรียนประชาบาลในท้องที่ต่าง ๆ<sup>2</sup> เป็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับหน้าที่ของกระทรวงทั้งสองในปี พ.ศ. 2454 นี้ คล้ายกับหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย (เว้นเรื่องการจัดสรรงบประมาณ) และกระทรวงศึกษาธิการ ภายหลังจากโอนการศึกษาประชาบาลใน พ.ศ. 2509 ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

2. การแบ่งประเภทโรงเรียนตามลักษณะการเงินที่ใช้ในการตั้งและบำรุงโรงเรียนใน พ.ศ. 2454 โดยแบ่งโรงเรียนเป็น 3 ประเภท<sup>3</sup> คือ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศ.10/5 "ระเบียบการศึกษาประเทศสยาม" รายงานการประชุมจัดการศึกษาในหน้าที่กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาล ณ ศาลาว่าการกระทรวงธรรมการ 10 เมษายน 2454

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก. และ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 197

ก. โรงเรียนที่ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ เรียกว่า "โรงเรียนรัฐบาล"

ข. โรงเรียนที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น บารุงหรือดำรง  
โรงเรียนด้วยเงินภาษีอากรของท้องถิ่น (บารุงด้วยพิภักดิ์ภาษีอากร) หรือเงินใด ๆ  
ตามแต่จะหาได้เรียกว่า "โรงเรียนประชาบาล"

ค. โรงเรียนซึ่งเอกชนหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนของเอกชน หรือ  
หมู่คณะนั้น เพื่อประโยชน์ของหมู่คณะนั้น ไม่ใช่โรงเรียนทั่วไป เรียกว่า "โรงเรียน  
บุคคล"\*

จากการประชุมในปี พ.ศ. 2454 นี้ กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการ  
แบ่งแยกหน้าที่ในด้านการบริหาร การศึกษาภาคบังคับของไทย โดยอยู่ในความรับผิดชอบ  
ทั้งของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงนครบาล และเอกชน  
กล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่การจัดการศึกษาต้องขึ้นกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน แต่เป็นที่  
น่าสังเกตว่าการแบ่งหน้าที่ในด้านการบริหาร การศึกษาในปีนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีผล  
ในทางปฏิบัติในเวลาต่อมาแต่อย่างใด

### 3. การจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2454 - 2464

การจัดการศึกษาในช่วงนี้ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการศึกษามาก  
ดังได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ในการจัดการศึกษาไว้ชัดเจน ในพระราชหัตถเลขาที่  
ประทานแก่เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ไว้ว่า

---

\* โรงเรียนบุคคล เดิมเรียกว่า "โรงเรียนเซนต์กิ้ง" ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนมา  
เรียกว่า "โรงเรียนราษฎร" ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. 2461

All systems and rules and syllabus really so much waste paper, and worse still-waste of time, if they do not succeed in producing the sort of citizens we want for our Country...what I want is that Education should mean the turning of a boy into a fine young man and a good citizen, not to crush out all individuality under the weight of Syllabus and System<sup>1</sup>

จมีนอมรคุณารักษ์ ได้ถอดความเป็นภาษาไทย ความว่า

ระบบการศึกษาและกฎเกณฑ์ทั้งหลายตลอดจนหลักสูตร แท้จริงทำให้เปลืองกระดาษไปเปล่า ๆ ยิ่งกว่านั้นคือ ถ้าไม่ทำให้ประชาชนเป็นอย่างที่เราต้องการสำหรับประเทศของเราได้เป็นผลสำเร็จ...ข้าอยากให้การศึกษากลายเป็นเครื่องทำให้เด็กเป็นเยาวชนที่น่ารัก และเป็นพลเมืองดี ไม่ใช่ทำลายบุคลิกภาพเสียหมด โดยบรรทุกหลักสูตรและระบบต่าง ๆ ลงไป ข้าต้องการให้การศึกษากลายเป็นสิ่งงดงาม จนทำให้เด็กที่ออกไปแล้วหวนกลับมาคิดถึงในวันข้างหน้าด้วยความภาคภูมิใจ

การจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มุ่งฝึกหัดคนเพื่อรับใช้ราชการ เพราะเวลานั้นกิจการของรัฐกำลังขยายกว้างขวางออกไป จำเป็นต้องใช้คนมากขึ้น ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลสมัยนี้ได้มองเห็นภัยของคตินิยมในการรับราชการ เห็นว่าถึงเวลาอันควรที่จะจัดการศึกษาให้ขยายกว้างออกไปถึงปวงชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังข้อความที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการชี้แจงให้ที่ประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล

---

<sup>1</sup>จมีนอมรคุณารักษ์ ดายพระราชหัตถเลขาวิชาปีที่ 6 อ้างถึงในพระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษาของชาติ ตอน 1 หน้า 110-112 และคำแปล หน้า 114 และ 117

ทราบนั้นจะเห็นได้ถึงนโยบายของชาติที่จะจัดการศึกษาต่อไป คือ

พระบรมราโชบายในการจัดการศึกษา จึงขยายกว้างออกไปเป็นการศึกษา  
สำหรับชาติ (national education) ที่จะพระราชทานความรู้แก่ไพร่ฟ้า  
ประชาราษฎร์ ตลอดทั้งหญิงชายทั่วหน้า ตามควรแก่อัธยาศัยของตน...  
การศึกษาสำหรับชาติที่จะให้ราษฎรได้เรียนทั่วหน้าตามควรแก่อัธยาศัย จะมีแต่  
ฝ่ายสามัญอย่างเดียวไม่ได้ ต้องมีวิสามัญศึกษาสอนวิชา กสิกรรม หัตถกรรม  
และพาณิชยกรรมด้วย...<sup>1</sup>

พระบรมราโชบายในการส่งเสริมวิชาฉันทน์ได้ปรากฏในพระราชดำรัสของ  
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าถึงกัการ เลี้ยงชีพในทางหัตถกรรม  
เราผู้เป็นเจ้าของดินก็กล่าวยืนยันได้ว่า ไม่เป็นการเลวทรามกว่าเสมียนหรือเป็น  
ข้าราชการคั้งที่คนเป็นอันมากยังสำคัญคิอยู๋นั้นเลย<sup>2</sup>

การท่เนินการ จัดการศึกษากาศบังคับที่สำคัณมีอยู่ 2 ประการ คือ

1. การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาแห่งชาติ
2. การประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507  
พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปีของกระทรวง 1 เมษายน พ.ศ. 2507 หน้า  
270 - 271

<sup>2</sup> "รายงานการแจกรางวัลเงินขวัญ" ในส่วนรางวัลของหลวงซึ่งทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่นักเรียนโรงเรียนประถมนครราชสีมา วิทยารักษ์  
13(11) : 384 ร.ศ. 131

### 3.1 การศึกษาภาคบังคับ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 : พิจารณาจากโครงการศึกษา 2456 และโครงการศึกษา 2464

โครงการศึกษา 2456<sup>1</sup> ซึ่งกำหนดให้มีการจัดการศึกษาขั้นต้น คือ ประโยคมูลศึกษาไถ่แบ่งเรียกเป็นสามัญและพิเศษนั้น ได้เปลี่ยนแปลงเป็นประถมศึกษาเพียงอย่างเดียวมีชั้นประถม 3 ชั้น คือ ป. 1 - ป. 3 สอนวิชาสามัญ และโรงเรียนส่วนมากจะมีชั้นเตรียม ซึ่งเป็นชั้นเรียนเบื้องต้นสุด นักเรียนที่เข้าเรียนชั้นเตรียมมีกำหนดอายุประมาณ 6 - 7 ปี นักเรียนจะเข้าเรียนชั้นประถม 1 เมื่ออายุประมาณ 8 ปี และจะสำเร็จเมื่ออายุประมาณ 10 ปี หลักสูตรนี้จะเทียบเท่ากับประโยคมูลศึกษา อันเป็นความรูของราษฎรทั่วไปตามโครงการศึกษา 2441 เดิม และเมื่อสำเร็จชั้น ป. 3 แล้วถ้าเรียนสูงต่อไป คือ ในระดับมัธยมศึกษา ก็จะเรียนชั้นประถม 4 และชั้นประถม 5 เพื่อเรียนวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่ต้องการจะให้ประชาชนส่วนใหญ่ "มีความรู้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยควรแก่สภาพของตน" และได้แบ่งตั้งชื่อเป็นสามัญศึกษาสำหรับการเรียนวิชาทั่วไป และวิสามัญศึกษา สำหรับการเรียนวิชาชีพต่าง ๆ ทั้งยังแบ่งการประถมศึกษาออกเป็น 2 ภาค คือ สามัญศึกษาถือเป็น "ภาคศึกษาบังคับ" และวิสามัญศึกษา ถือเป็นภาค "การศึกษาพิเศษ"

ระดับประถมศึกษาในระยะนี้จึงมี 5 ชั้น ใช้เวลาเรียน 5 ปี ประถมสามัญศึกษา 3 ปี และวิสามัญศึกษา 2 ปี แต่ถ้านับรวมชั้นเตรียมอีก 1 ปี ก็เป็น 6 ปี เช่นเกี่ยวกับการกำหนดชั้นเรียนในระดับประถมศึกษาของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ในปี พ.ศ. 2480 ได้ลดชั้นเรียนเหลือเพียง 4 ชั้น โครงการศึกษา 2456 นั้นนับว่าเป็นครั้งแรกที่การศึกษาภาคบังคับของไทยได้ขยายจาก 3 ปี เป็น 5 ปี

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ท.10/17 เรื่อง  
เจ้าพระยาพระเสด็จฯ หลงเกล้าฯ ถวายโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 18 ตุลาคม  
2456 และ สรุปความจากกระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิผลในการจัด  
การศึกษาภาคบังคับ หน้า 31

โครงการศึกษา พ.ศ. 2464<sup>1</sup> ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ประเภท คือ สามัญศึกษา และวิสามัญศึกษา การศึกษามี 2 ภาค คือ ภาคศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ และภาคศึกษาพิเศษ สำหรับภาคศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ เรียกว่า ประถมศึกษา ได้แก่ ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษา และวิสามัญศึกษา ซึ่งราษฎรควรมีความรู้ไว้เป็นพื้นฐานทุกคน เพื่อให้รู้จักรับผิดชอบชีวิต วิชาที่จำเป็นที่จะต้องใช้ในชีวิตรประจำวัน รู้จักประกอบอาชีพและการเป็นพลเมืองดี

การประถมศึกษาตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 มีชั้นประถมศึกษา 5 ชั้น ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 3 เป็นการศึกษาประเภทสามัญศึกษา ส่วนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 - 5 เป็นการศึกษาประเภทวิสามัญศึกษา สอนวิชาชีพต่าง ๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา บังคับให้เด็กที่มีอายุระหว่าง 7 - 14 ปี ต้องเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษาที่กำหนดไว้ นักเรียนในคาบอายุจึงต้องเรียนเรื่อยไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 หรือจนกว่าอายุจะครบ 14 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นแต่ผู้ใด (โดยมากมักเป็นนักเรียนชาย) ต้องการจะเรียนสูงขึ้น ไม่ใช่จะสิ้นสุดการศึกษาเพียงแค่ว่าประถมศึกษา ก็อาจจะดเรียนประถมศึกษาประเภทวิสามัญศึกษา (ป. 4 และ ป. 5) และไปเรียนต่อมัธยมศึกษาประเภท วิสามัญศึกษา ต่อไปได้เลย<sup>2</sup>

### 3.2 การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464

โครงการศึกษา 2456 และโครงการศึกษา 2464 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มีความมุ่งหมายเน้นการสอนให้ราษฎรได้มีความรู้ในการหาเลี้ยงชีพ โดยควรแก่อัตภาพของตน และเป็นความพยายามที่จะขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็น 5 ปี แต่ปรากฏว่าราษฎรทั่วไปยังไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา ทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาคิดว่า ไม่มีทางใด

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประมวลศึกษาพิเศษ ภาค 1 โครงการศึกษา พ.ศ. 2464  
หน้า 2 - 10

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการศึกษาภาคบังคับ  
หน้า 74

เหมาะสมไปกว่าสมควรให้มีกฎหมายบังคับการศึกษา และเพื่อที่จะให้การศึกษาภาคบังคับ บรรลุผลตามที่ได้ประกาศไว้ในโครงการศึกษา 2456 และโครงการศึกษา 2464 คือ ขยายการศึกษาภาคบังคับให้แพร่หลายเป็น "การศึกษาสำหรับชาติ" เพื่อให้ราษฎรทั้ง ชายหญิงได้ศึกษาตามควรแก่อัธภาพของตน<sup>1</sup>

ฝ่ายบริหารของกระทรวงธรรมการได้หาวิธีการที่จะบังคับให้เด็กได้เข้าศึกษา เล่าเรียน โดยพยายามออกเป็นกฎหมายบังคับในรูปของพระราชบัญญัติประถมศึกษา ดังปรากฏในร่าง "พระราชบัญญัติลักษณะบังคับเด็กให้เล่าเรียน พุทธศักราช 2457"<sup>2</sup> ที่เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีนำทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2457 เพื่อที่จะใช้เป็นกฎหมายบังคับ แต่เนื่องจากอุปสรรคในด้านงบประมาณ กระทรวงธรรมการไม่มีเงินที่จะจัดตั้งโรงเรียน และจ้างครูมาทำการสอนได้เพียงพอ กับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนได้<sup>3</sup> กระทรวงธรรมการได้หาทางแก้ไขโดยการขอพระบรม ราชานุมัติการเก็บเงินศึกษาพลี\* นอกเหนือไปจากเงินที่ได้จากงบประมาณประจำปี ซึ่งจะมีผลทำให้ความคิดในการออกพระราชบัญญัติศึกษามีผลอย่างจริงจังขึ้น

เสนาบติกระทรวงธรรมการคนต่อมา คือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (พ.ศ. 2459 - 2469) และอุปราชมหณฑลต่าง ๆ ได้ต่อสู้กับอุปสรรคต่าง ๆ ต่อมา เนื่องจาก

<sup>1</sup> สวัสดิ์ จงกล "การศึกษาสำหรับทวยราษฎร์" ประชาศึกษา 20(4) : 226-273 พฤศจิกายน 2511

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ท.2/2 ร่างพระราชบัญญัติลักษณะบังคับเด็กให้เล่าเรียน พุทธศักราช 2457

<sup>3</sup> จารุวรรณ ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474 หน้า 46 - 47

\* เงินศึกษาพลี คือ เงินที่เก็บจากราษฎรชาย อายุระหว่าง 18 ปี ถึง 60 ปี ตั้งแต่ 1 บาท ถึง 3 บาท ตามสภาพของท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษา รัฐบาลของท้องถิ่นนั้น ๆ เงินศึกษาพลีนี้เลิกเก็บในปี พ.ศ. 2473

มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าจำเป็นต้องออกเป็นพระราชบัญญัติประถมศึกษาชั้น เพื่อให้  
 การขยายการศึกษาภาคบังคับขยายไปทั่วพระราชอาณาจักร และเพื่อเป็นการยกฐานะ  
 ของราษฎรให้เท่าเทียมกับอารยประเทศตามพระราชประสงค์ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระ  
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงธรรมการดำเนินการ  
 ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาชั้น ซึ่งเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ก็ได้ดำเนินการจน  
 สำเร็จเรียบร้อยตามพระราชประสงค์ ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ประกาศเป็นกฎหมาย  
 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2464 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ปีเดียวกัน เรียกว่า  
 "พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464"<sup>1</sup> สาระสำคัญอันเป็นหลักในการบังคับให้  
 ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเรียนตามกฎหมายฉบับนี้คือ

1. บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ เข้าเรียนในโรงเรียน  
 จนมีอายุ 14 ปีบริบูรณ์ และจะต้องเป็นโรงเรียนที่สอนตามหลักสูตรประถมศึกษา หรือ  
 หลักสูตรอื่นที่เทียบเท่า

เขตอายุ 7 ปี อาจขยายเป็นอายุเกินกว่านี้ได้ แต่ต้องไม่เกิน  
 10 ปี การขยายนี้พิจารณาจากความจำเป็นของท้องถิ่น เช่น การขาดสถานที่เล่าเรียน  
 หรือขาดครู หรือภาวะการเดินทาง ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบของกระทรวงธรรมการ

2. อายุที่จะออกจากโรงเรียนอาจจะขยายออกไปได้ ถ้าเห็นว่าเด็กนี้ยังมี  
 ภูมิความรู้ไม่เพียงพอ (อ่านหนังสือไม่ออก)

3. เป็นการศึกษาให้เปล่า ไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน

4. ต้องมีเวลาเรียนปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 320 เวลา (หรือ 800 ชั่วโมง)  
 และจะขาดเกินกว่า 30 วันคิด ๆ กัน โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือปราศจากเหตุผลที่ฟังได้

5. มีการขอรับการยกเว้นให้สำหรับเด็กที่สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษา

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา

(หรือเทียบเท่า) ก่อนอายุ 14 ปี หรือเด็กพิการ บกพร่องในส่วนร่างกาย กำลังความคิด หรือเด็กซึ่งมีที่พักอาศัยไกลจากโรงเรียนเกินกว่า 3200 เมตร<sup>1</sup>

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกใน พ.ศ. 2464 นี้ นอกจากจะมีความสำคัญในด้านการสร้างมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับแล้ว ยังได้มีการกำหนดโครงสร้างและแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การแบ่งประเภทโรงเรียน การวางระบบการจัดและการดำเนินการ การวางระบบการตรวจโรงเรียน ระบบการสอบไล่ ฯลฯ / นับเป็นครั้งแรกแห่งประวัติศาสตร์การศึกษาไทย ที่ได้มีกฎหมายเป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย /

นอกจากนี้พระราชบัญญัติศึกษาก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ ผลดีทางด้านกายวิภาคและการศึกษา ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และผลดีทางด้านการเมืองการปกครอง<sup>2</sup> และผลสำคัญประการหนึ่งคือ ผลทางด้านขยายการศึกษาภาคบังคับไปยังมณฑลต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร กระทรวงธรรมการใช้เวลาดำเนินการศึกษาภาคบังคับนี้เป็นเวลา 14 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2464 ถึง พ.ศ. 2478 จึงสามารถใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ตลอดทุกตำบลทั่วพระราชอาณาจักร ดังเห็นได้จากตาราง 2 นับได้ว่าเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญที่สุดของประวัติศาสตร์การศึกษาไทย ที่สามารถจัดการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกตำบล /

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 (แผนกกฎหมาย) 13 พฤศจิกายน 2464 หน้า 246 - 296 และ กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ หน้า 71

<sup>2</sup> จารุวรรณ ไวยเจคน์ การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474  
หน้า 68

ตาราง 2 จำนวนค่าบดที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ถึง พ.ศ. 2478

พ.ศ.	จำนวนค่าบดทั้งหมด	จำนวนค่าบดที่มีการศึกษาบังคับ	คิดเป็นร้อยละ
2464	5,050	2,311	45.76
2465	5,053	2,444	52.00
2466	5,051	3,401	67.30
2467	5,051	3,625	72.35
2468	4,968	3,792	76.33
2469	4,982	3,817	76.61
2470	4,981	4,005	80.40
2471	4,639	4,057	87.45
2472	4,977	4,135	83.08
2473	4,979	4,150	83.35
2474	4,980	4,148	83.29
2475	4,806	4,263	88.70
2476	4,981	4,702	94.59
2477	4,971	4,854	97.65
2478	4,900	4,900	100.00

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ  
รายงานการวิจัยอันคัม 8 หน้า 92

จากตาราง 2 นี้ จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2464 อันเป็นปีแรกที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464 มีค่าบดที่ประกาศการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ 45.76

ครั้นถึงปี พ.ศ. 2468 อันเป็นปีสุดท้ายของรัชกาลที่ 6 มีค่าบิลที่มีการศึกษาภาคบังคับ คิดเป็นร้อยละ 76.33 และปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค่าบิลที่มีการศึกษาภาคบังคับเพิ่มเป็นร้อยละ 88.70 และสามารถ ประกาศการศึกษาภาคบังคับ ได้เต็มทุกตำบลในปี 2478

#### 4. เหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464-2474

##### 4.1 โรงเรียนประชาบาลและฐานะครูประชาบาล : ศึกษาจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464

จากการแบ่งหน้าที่งานในการบริหารการศึกษาใน พ.ศ. 2454 ระหว่างกระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาล ที่ประชุมได้กำหนด "ระเบียบการศึกษาสำหรับประเทศสยาม" ขึ้น ระเบียบนี้ได้จำแนกโรงเรียนตามประเภทเงินที่ใช้สอยออกเป็น 3 ประเภท คือ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนบุคคล และโรงเรียนประชาบาล<sup>1</sup> และเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ดังที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ความหมายของโรงเรียนประชาบาลว่า

โรงเรียนประชาบาล หมายความว่า โรงเรียนที่ประชาชนอำเภอหนึ่งหรือตำบลหนึ่งตั้ง และดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง หรือที่นายอำเภอตั้งขึ้น และดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของประชาชนที่เวลานั้น อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ในหมู่บ้านหนึ่งหมู่บ้านเดียวกันหรือตำบลหนึ่งตำบลเดียวกัน จะตั้งและดำรงโรงเรียนประชาบาลอยู่มากกว่าหนึ่งก็ได้ ถ้าเป็นการจำเป็น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศธ.10/5 "ระเบียบการศึกษาประเทศสยาม" รายงานการประชุมจัดการศึกษาในหน้าที่กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาล ณ ศาลาว่าการกระทรวงธรรมการ 10 เมษายน 2454

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 (แผนกกฎหมาย) 13 พฤศจิกายน 2464 หน้า 246 - 256

จากคำนิยามของโรงเรียนประชาบาลนี้ กล่าวได้ว่า ครูที่สอนในโรงเรียนประชาบาลจึงเรียกว่า "ครูประชาบาล" ครูประชาบาลนั้นนับว่าเป็นครูที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาครูที่สอนในโรงเรียนทั้งสามประเภทที่กล่าวแล้ว ดังจะเห็นได้จากสถิติจำนวนครูทั่วประเทศใน พ.ศ. 2456 ซึ่งปรากฏว่า มีครูโรงเรียนบุคคล 249 คน ครูโรงเรียนรัฐบาล 998 คน ส่วนครูโรงเรียนประชาบาลมีจำนวนถึง 4,255 คน<sup>1</sup> และจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มีผลทำให้ผู้ปกครองนำเด็กในความปกครองของตนมาเข้าโรงเรียน จำนวนนักเรียนจึงเพิ่มขึ้นมากทั้งชายและหญิง สถิติจำนวนนักเรียนในปี พ.ศ. 2463 มีจำนวน 201,663 คน ในปี พ.ศ. 2464 ได้เพิ่มจำนวนเป็น 241,508 คน และในปี พ.ศ. 2468 ได้เพิ่มจำนวนถึง 624,027 คน<sup>2</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องเพิ่มจำนวนครูประชาบาลขึ้นให้พอเพียงกับจำนวนนักเรียน จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 ถึง 2474 จำนวนครูประชาบาลเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่า ตัว กล่าวคือในปี พ.ศ. 2464 จำนวนครูประชาบาลมีจำนวน 3,601 คน ได้เพิ่มเป็น 12,161 คน ในปี พ.ศ. 2474<sup>3</sup>

การเพิ่มจำนวนครูประชาบาลอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ โรงเรียนฝึกหัดครูไม่ตามารผลิตครูให้ทันกับความต้องการ จึงต้องใช้ครูที่มีวุฒิคำสอนโดยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ไคระคมคนที่อ่านออกเขียนได้มาเป็นครูให้มากที่สุด ครูประชาบาลในขณะนั้นจึงมีวุฒิคำมา<sup>4</sup> ปรากฏว่า

<sup>1</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศษ.1/120 เบ็ดเสร็จกระทรวงศึกษาธิการ รายงานกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2456

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2468  
หน้า 5

<sup>3</sup> ม.ล.มานิจ ชุมสาย ประวัติการศึกษาภาคบังคับของไทย หน้า 67

<sup>4</sup> ธวัช ชะอุม พัฒนาการของอาชีพครูในประเทศไทย หน้า 93 - 94

ในปี พ.ศ. 2471 มีครูประชาบาลทั้งสิ้น 10,947 คน ในจำนวนนี้มีเพียง 221 คน หรือร้อยละ 2.02 เท่านั้นที่มีประกาศนียบัตรทางครู<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการจึงแก้ไขโดยการจัดอบรมครูในระหว่างปิดภาคเรียน ให้มีความรู้ในวิชาครูและวิธีสอน รวมทั้งให้ทราบถึงวิธีดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาด้วย การอบรมนี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจมาก<sup>2</sup>

นอกจากเรื่องคุณวุฒิแล้ว ก็ยังมีปัญหาเรื่องเงินเดือนซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง ปัญหาหนึ่งของครูประชาบาล กล่าวคือ เงินเดือนที่ครูประชาบาลได้รับนั้นต่ำมาก ในระยะเริ่มประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 นั้นครูที่ไม่มีวุฒิเงินเดือน 5 บาท สำหรับผู้ที่จบมัธยม 8 จะได้รับเงินเดือน ๆ ละ 40 บาท และถ้าจบ ป.ม. ก็จะได้เงินเดือนละ 80 บาท แต่ถึงกระนั้นก็ตามครูประชาบาลก็ยังมีฐานะทางสังคมสูงมาก สถานภาพเช่นนี้ยังคงเป็นอยู่หลายปีจนถึง พ.ศ. 2474 ปรากฏว่าครูประชาบาลได้รับเงินเดือนเฉลี่ยคนละ 53.21 บาท<sup>3</sup>

ในฐานะที่เป็นครู ครูประชาบาลย่อมเป็นผู้มีเกียรติภูมิสูง ได้รับการยกย่องนับถือจากศิษย์ ผู้ปกครอง และบุคคลทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาถึงฐานะตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 นี้แล้ว ครูประชาบาลย่อมมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างของท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับครูที่เป็นข้าราชการสอนในโรงเรียนของรัฐบาลแล้ว จึงมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่า เป็นปัญหาที่บั่นทอนกำลังใจในการประกอบอาชีพของครูเป็นอย่างมาก สถานภาพดังกล่าวนี้ได้เป็นอยู่ติดต่อกันมาหลายปี จนกระทั่งเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2491 โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ครูประชาบาลจึง

<sup>1</sup> บ.ล.มานิจ ชุมสาย ประวัติการศึกษาภาคบังคับของไทย หน้า 67

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2464 หน้า 10 - 11

<sup>3</sup> กระทรวงธรรมการ รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 22 - 24 พ.ศ. 2472 - 2474 หน้า 23

ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการช่วยให้ครูประจำบาลได้รับความมั่นคง และความก้าวหน้าในงานอาชีพดีขึ้นกว่าเดิมมาก ทั้งจะได้กล่าวต่อไป

#### 4.2 การจัดการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2469-2474

การดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2453 ภายหลังจากที่มีการประชุมระหว่างเสนาบดีกระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล ที่ประชุมได้ตกลงให้กระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ โดยจะให้มีพระราชบัญญัติบังคับเด็กอายุ 8 - 14 ปีเข้าเรียน ครั้นถึงปี พ.ศ. 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ "ประกาศจัดการศึกษาของทวยราษฎร์ในมณฑลกรุงเทพฯ" เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2454 แต่ปรากฏว่า ภายหลังเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464 แล้วการจัดการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ ยังไม่มีผลในการปฏิบัติมากนัก กล่าวไว้ในปี พ.ศ. 2468 มณฑลกรุงเทพฯ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเพียงร้อยละ 1.03 เท่านั้น<sup>1</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการนำปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ เข้าพิจารณาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา 2 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อ วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2468 และครั้งที่สองเมื่อวันที่ 30 มกราคม ในปีเดียวกัน ที่ประชุมได้ตกลงดำเนินการจัดการบังคับเด็กในมณฑลกรุงเทพฯ ที่มีอายุตั้งแต่ 7-14 ปี เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นตำบล ๆ ไป โดยให้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2469<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2468 หน้า 12

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ที่ ศ.2/4 รายงานการประชุมเรื่องบังคับเด็กในกรุงเทพฯ ให้เข้าเรียน 30 มกราคม 2468 และ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2468 หน้า 12

การจัดการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในตำบลต่าง ๆ เพิ่มขึ้นทุกปี ในปี พ.ศ. 2469 มีจำนวนตำบลที่ประกาศการศึกษาบังคับคิดเป็นร้อยละ 1.02 และในปี พ.ศ. 2474 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.79<sup>1</sup> การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องที่กรุงเทพฯ จนบุรีได้ครบทุกตำบลในปี พ.ศ. 2476 จึงนับได้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ เป็นความสำเร็จอันเนื่องมาจากพระบรมราโชบายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับประการหนึ่ง ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 5. การศึกษาภาคบังคับของไทยสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2503

การศึกษาเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลเร่งทำนุบำรุงและปรับปรุง เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปโดยราบรื่นได้ก็ต้องอาศัยพลเมืองที่มีการศึกษา คณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงกำหนดให้หลักการศึกษา เป็นหลักหนึ่งในหกประการที่จะบริหารกิจการบ้านเมืองต่อไป ในรายงานกิจการที่ได้เปลี่ยนแปลงขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2474 ถึง พ.ศ. 2475 ของกระทรวงธรรมการ ก็ได้กล่าวถึงหลักการศึกษาดังนี้

ในหลักการศึกษา รัฐบาลนี้มีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้การศึกษาแก่พลเมืองทั่วไปอย่างเต็มที่ ให้ได้รับการอบรมในระบอบการปกครองตามแบบรัฐธรรมนูญ ให้ได้รับการศึกษาทางธรรมวิชา ทางการงาน และทางการสมาคม ฝึกฝนให้รอบรู้มีสติปัญญาความคิด รู้จักค้นคว้าหาเหตุผลโดยตนเอง มีจรรยาประกอบด้วยกำลังกายและกำลังใจเป็นอันดี กับหังไม่ให้ละทิ้งเสียซึ่งจริยศึกษาแห่งชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีของไทย มุ่งประสงค์ให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาแล้วสามารถประกอบอาชีพ มีอนามัยและศีลธรรมอันดีงาม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> จารุวรรณ ไวยเจนท์ การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474 หน้า 94

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบเจ็ดสิบสองปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 308

### 5.1 นโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2475 - 2503

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จาก พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2503 ในช่วงเวลา 29 ปี มีรัฐบาลบริหารประเทศ 30 คณะ นโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับ\* ของรัฐบาลชุดต่าง ๆ แบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ

ระยะแรก (พ.ศ. 2475 - 2485) เป็นการดำเนินนโยบายตามเป้าหมายของคณะราษฎรที่ได้ประกาศไว้เพื่อเป็นเป้าหมายและแนวทางของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานี้จึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความประสงค์ของ "คณะราษฎร" ซึ่งนโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับที่สำคัญก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครอบคลุมตำบลทั่วพระราชอาณาจักร และการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลให้ครอบคลุมทุกตำบล ๆ ละ 1 โรงเรียน เป็นอย่างน้อย พร้อม ๆ กับนโยบายที่จะปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาภาคบังคับให้ดีขึ้นด้วย หลังจากที่รัฐบาลสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครอบคลุมตำบลทั่วพระราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2478 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 แล้ว นโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับที่สำคัญก็คือ นโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลให้ครอบคลุมทุกตำบล ๆ ละ 1 โรงเรียน การลดอายุในการเกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนให้ได้เป็นย่างเข้าปีที่ 8 การขยายโรงเรียนประถมศึกษาออกไปให้กว้างขวางตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติ และนโยบายที่จะปรับปรุงการศึกษาในระดับประถมศึกษาอันเป็นการศึกษาภาคบังคับให้ดีขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

---

\* คุรยละเอียดได้จาก ระลึก ชานี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503) ปริญญาโท กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2522

ระยะที่สอง (พ.ศ. 2485 - 2493) เป็นการดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับในช่วงเวลาที่ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะสงครามและการฟื้นฟูประเทศภายหลังสงคราม ดังนั้นนโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในช่วงระยะเวลานี้จึงไม่ค่อยชัดเจนนัก ภาวะสงครามก่อให้เกิดผลกระทบต่องานการศึกษามากตั้งแต่ระดับอนุบาล ถึงระดับอุดมศึกษา นโยบายในการจัดการศึกษาในระหว่างสงครามจึงเป็นเพียงนโยบายที่จะรักษาสถานภาพของการศึกษาให้คงที่ไว้และไม่ให้ตกต่ำมากนักเท่านั้น ส่วนระยะหลังสงครามใหม่ ๆ นโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เป็นความพยายามที่จะฟื้นฟูการศึกษาให้ดีขึ้น ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ.

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2494 - 2503) เนื่องจากช่วงระยะเวลานี้เป็นช่วงที่มีการตื่นตัวทางการศึกษา และงานการศึกษาภาคบังคับได้ก้าวหน้าไปมาก นโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในช่วงเวลานี้จึงเป็นการขยายงานการศึกษาภาคบังคับออกไปให้กว้างขวางตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา และการปรับปรุงงานการศึกษาให้ดีขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาภาคบังคับ

## 5.2 การศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 : แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475

ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลในครั้งนั้นได้แถลงไว้เป็นนโยบายหลักหกประการในการปกครองแผ่นดิน ประการหนึ่งในหลักหกประการนี้คือ "จะให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร" เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ราษฎรได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับให้มากที่สุด เพราะเมื่อราษฎรส่วนมากสำเร็จชั้นประถมศึกษา

แล้วก็จะให้มีภูมิปัญญาพอสมควร เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ทั้งในการประกอบอาชีพ และการสร้างเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงถาวร<sup>1</sup>

เพื่อที่จะให้การศึกษาภาคบังคับดำเนินงานไปตามนโยบายของรัฐบาล ได้มีการตั้ง "สภาการศึกษา" ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2475 เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ<sup>2</sup> และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสภาการศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2475 ประกอบด้วยกรรมการ 15 คน โดยมีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นนายกกรรมการ และหลวงศรีปริชาธรรมปาฐก เป็นเลขานุการ<sup>3</sup>

งานสำคัญของสภาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา และการศึกษาภาคบังคับนั้นคือ การวางโครงการศึกษาขึ้นใหม่และเสนอรัฐบาลประกาศใช้เป็นแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 โดยแบ่งประถมศึกษาออกเป็น 6 ปี ประกอบด้วยประเภทสามัญศึกษา 4 ปี และวิสามัญศึกษา 2 ปี และได้ประกาศความมุ่งหมายของการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับว่า

10. การศึกษาภาคบังคับได้แก่การศึกษาที่รัฐบาลบังคับให้เด็กทุกคนไม่เลือก เพศ ชาติ หรือศาสนา เรียนจนสำเร็จ ตามบทบังคับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464

การศึกษภาคบังคับได้แก่การ เรียนเพียงจบชั้นประโยคประถม ซึ่งมีส่วนสามัญศึกษา 4 ปี กับส่วนวิสามัญศึกษาอีก 2 ปี

---

<sup>1</sup> "รายงานการประชุมสภาการศึกษาครั้งที่ 4" วิทยากร 7 : 871 - 876  
1 เมษายน พ.ศ. 2476

<sup>2</sup> "ประกาศตั้งสภาศึกษา" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (แผนกกฤษฎีกา)  
ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2475 หน้า 338 - 339

<sup>3</sup> ก.

11. การศึกษาภาคบังคับขอมให้แปลว่า คือ ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ดังนั้นในเรื่องการศึกษาบังคับถ้าจะกล่าวตามแผนการศึกษาจะเห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นในขณะนี้ คือ ระเบียบของการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้นจาก 5 ปี เป็น 6 ปี ชั้นประถมศึกษา ซึ่งเดิมมี 3 ชั้น ก็เปลี่ยนเป็น 4 ชั้น คือ ประถม 1 - 4 ส่วนประถมศึกษาวิสามัญยังคงมี 2 ชั้นตามเดิม แต่เปลี่ยนเป็นชั้นประถม 5 และ 6 วิธีจัดชั้นตามแผนการศึกษาชาตินั้น ชั้นประถมมิได้มีการเปลี่ยนจำนวนชั้นเพิ่มขึ้น เพราะการปฏิบัติเดิมตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 นั้น มีชั้นประถมศึกษาสามัญ 3 ชั้นก็จริง แต่ก็มีชั้นเตรียมก่อนชั้นประถม 1 อยู่แล้ว 1 ชั้น การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นการจัดเอาชั้นเตรียมเข้าเป็นชั้นประถม 1 และเลื่อนชั้นอื่น ๆ ขึ้นตามลำดับ<sup>1</sup>

ในด้านปฏิบัตินั้น ตามคำแนะนำของแผนการศึกษา นักเรียนที่เรียนจบประถมศึกษาสามัญศึกษา 4 ปีแล้ว เมื่อต้องการเรียนในชั้นมัธยมให้สูงขึ้นโดยมีสติปัญญาดี มีทุนทรัพย์พอเพียงก็จะข้ามประถมศึกษา ป.5 ป.6 ไปเรียนต่อในชั้นมัธยมได้ แต่ถ้าเรียนไม่สำเร็จก็ให้กลับมาเรียนชั้น ป. 5 ป.6 เพื่อให้มีวิชาชีวิตติดตัวต่อไป

### 5.3 การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478

นโยบายของรัฐบาลในการดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับที่สำคัญ คือ การขยายการศึกษาให้แพร่หลาย เพื่อให้ได้โดยลตามที่ได้กำหนดไว้ใน "รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475" รัฐบาลได้แถลงนโยบายในส่วนการศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2476 ว่า

---

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 315

แผนการศึกษาและนโยบายวางไว้เป็นบรรทัดฐานก็แล้ว รัฐบาลนี้ได้อำนาจซึ่งจะนำไปสู่จุดที่หมายให้พลเมืองรู้จักระบบการปกครองตามแบบประชาธิปไตยให้ได้มีความเป็นอยู่เหมาะสมแก่สมัยรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามแนวความคิดอันนี้ให้ได้รับผลไปโดยยิ่งขึ้นตามลำดับ ในการที่ฝึกฝนให้ประชาชนเป็นพลเมืองคึกคักนั้น จะต้องฝึกฝนทางกาย จรรยา และใจรวมกันไป และให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาแล้วดำเนินการอาชีพปฏิบัติหน้าที่พลเมืองตามรัฐธรรมนูญได้ รัฐบาลนี้จะได้บำรุงการศึกษาทางอาชีพและการหาวิชาความรู้ตามความต้องการแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ขยายประถมศึกษาให้แพร่หลาย และเขยิบการศึกษาวิชาการรัฐธรรมนูญ ยึดถือการปฏิบัติ ฝึกหัดงานให้สำคัญกว่าที่แลดูมาใหญ่ที่ได้ผ่านการศึกษา ในโรงเรียนไปแล้ว ให้มีโอกาสฝึกฝนตนเองได้ไม่ละทิ้งเสีย เพราะทุกคนมีโอกาสหาความรู้ได้อย่างเต็มที่ที่จะจักระบอบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

จากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนี้ กระทรวงธรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นตรงกันว่า การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เสียใหม่เพื่อให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

รัฐบาลได้ใช้เวลาในการยกร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาอยู่เป็นเวลาหนึ่งปีเต็ม จึงสำเร็จเรียบร้อย และได้เสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาครั้งถึงวาระที่สาม จึงได้ประกาศใช้ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" เป็นกฎหมายได้<sup>2</sup> เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่

<sup>1</sup> เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี สำนวนปาฐกถา "หลักการเรื่องจัดการศึกษาวิธีใหม่" อ้างจาก ดวงเดือน พิศาลบุตร ประวัติการศึกษาไทย หน้า 72

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 วิสามัญ พ.ศ. 2477 เล่ม 4 หน้า 5030 - 5031

16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" กฎหมายฉบับใหม่นี้มีมาตรการจัดการศึกษาภาคบังคับที่เปลี่ยนแปลงจากฉบับเดิมเฉพาะในสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ความอายุที่เกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้เปลี่ยนจากของเดิม คือ เด็กที่จะเข้าเรียนนั้นแทนที่จะใช้คำว่า "เด็กทุกคนที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์" ตามพระราชบัญญัติเดิม เป็น "เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 8" ในทำนองเดียวกันเด็กที่จะพ้นเกณฑ์บังคับก็ใช้คำว่า "ย่างเข้าปีที่ 15" แทนที่จะใช้ว่า "14 ปีบริบูรณ์"

ในท้องที่ ๆ มีความจำเป็น การเลื่อนเกณฑ์อายุเป็น 9 ปี หรือ 10 ปี ยังคงเดิม แต่จะต้องเป็น "การประกาศในราชกิจจานุเบกษาในอำนาจของรัฐมนตรี" แทนของเดิมซึ่งมีเพียง "กระทรวงศึกษาธิการ"

2. วันเวลาที่เด็กขาดเรียนจาก "ไม่เกิน 30 วันคิด ๆ กัน โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโดยปราศจากเหตุผลที่พึงได้" เป็น "เดือนหนึ่งไม่ขาดเกิน 7 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร"

3. ยกเลิกการบังคับให้เด็กต้องเรียนต่อไปเมื่ออายุครบเกณฑ์บังคับ เพราะสาเหตุ "ยังอ่านและเขียนไม่ได้พอสมควร"

4. เปลี่ยนกำหนดการยกเว้นเด็กไม่ต้องเข้าเรียน จากระยะทางที่บ้าน ห่างโรงเรียนที่กำหนดไว้เดิมคือ 3,200 เมตร เป็น 2,000 เมตร

5. โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้แก่เทศบาล<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (แผนกกฎหมาย) ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2478 หน้า 1591 - 1616

5.4 การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้มศึกษาภาคบังคับเพียง  
ประณปีที่ 4 : แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479

การปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ใน พ.ศ. 2479 นับเป็นแผน การศึกษามับที่ 10 มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนรูปโครงการของการประถมศึกษาและการศึกษา ภาคบังคับ คือ ได้มีการยกเลิกการศึกษาสายวิสามัญศึกษา และเปลี่ยนเป็นอาชีวศึกษา แทน โรงเรียนวิสามัญศึกษาทุกระดับเปลี่ยนชื่อเป็น "โรงเรียนอาชีพ" ชั้น ประณปีที่ 5 และปีที่ 6 ซึ่งเป็นประถมศึกษาส่วนวิสามัญศึกษาจึงไม่มีต่อไป ผู้ที่ประสงค์ จะเรียนทางด้านนี้ อาจเข้าเรียนค่อในโรงเรียนอาชีพ ซึ่งตั้งขึ้นรับนักเรียนที่เรียน สำเร็จชั้นประณปีที่ 4 อันเป็นสายสามัญศึกษา<sup>1</sup>

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาภาคบังคับตามมาตรการแห่งการบังคับในพระราช บัญญัติประถมศึกษา ซึ่งเคยครอบคลุมให้นักเรียนจบชั้นประณปีที่ 6 ตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 จึงไม่มีอีกต่อไป และเหลือการศึกษาภาคบังคับเพียงระดับชั้นประณปีที่ 4

แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 ฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญ คือ ชั้นประถมศึกษา ที่รัฐบาลบังคับให้เรียนรู้นั้น ทุกคนต้องเรียนรู้อบประณปีที่ 4 เท่ากัน ทุกคน ไม่ยอมให้บางคนเลือกทางเรียนได้เช่นแถกอน ถ้าเด็กเคยได้รับการศึกษาอบรม ทางบ้านก่อนอายุถึงเขตบังคับ ก็อาจเรียนสำเร็จประถมศึกษาบังคับได้ก่อนอายุ 14 ปี<sup>2</sup> สำหรับวิธีปฏิบัตินั้น หลังจากที่ประเทศใช้แผนการศึกษาชาตินี้ได้ 2 ปี คือใน พ.ศ. 2480 จึงได้ยุบชั้นประณปีที่ 5 และปีที่ 6 ในโรงเรียนประชาบาล และเทศบาลได้ตามแผน

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิผลการศึกษาภาคบังคับ  
 หน้า 79

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็น  
 ที่ระลึกในวันครบรอบเจ็ดสิบสองปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 345 - 346

### 5.5 การยกฐานะครูในโรงเรียนประชาบาลและสารวัตรศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการ พ.ศ. 2491

นโยบายสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการศึกษาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือ การปรับปรุงคุณภาพของครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษา ตลอดจนการยกฐานะของครูประชาบาล ซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างของท้องถิ่นขึ้นเป็นข้าราชการเท่าเทียมกับครูในโรงเรียนรัฐบาล รัฐบาลได้พยายามที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติครู เพื่อเป็นการส่งเสริมฐานะและคุณภาพของครูให้ดีขึ้น ตลอดจนการให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ครูที่ทำการสอนในโรงเรียนทุกประเภท ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2488 โดยการประกาศพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488<sup>1</sup>

พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ได้กำหนดให้มีสภานขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า "คุรุสภา" และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในมาตรา 6 ข้อ 7 เกี่ยวกับการรับผิดชอบในด้านการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้ ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีหน้าที่ปฏิบัติการแทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) ต่าง ๆ แล้วแต่กรณีสำหรับข้าราชการครู<sup>2</sup>

นับจากปี พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2508 คุรุสภารับผิดชอบในด้านการบริหารบุคคลโดยทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครู

ภายหลังจากการโอนอำนาจการบริหารงานการศึกษาประชาบาล ในปี พ.ศ. 2509 คุรุสภาจึงมีหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล (ครู) ของ

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 (แผนกกฎหมาย) ตอนที่ 4 มาตราที่ 6 ลงวันที่ 16 มกราคม 2488 หน้า 63 - 64

<sup>2</sup> ก.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีนี้ "จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด \* ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด"<sup>1</sup> ครุสภาจึงทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลแทน ก.จ. ในเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจเฉพาะของ ก.จ. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และงานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ

ในการปรับปรุงและยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการ เพื่อให้ฐานะเท่าเทียมกับครูในโรงเรียนรัฐบาล ได้มีการดำเนินการเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 จนถึง พ.ศ. 2491 จนประสบผลสำเร็จในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพลโทมังกร พรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และบุคคลที่ริเริ่มและสนับสนุนนโยบายนี้อีกท่านหนึ่งที่ต้องกล่าวถึงคือ ขุนคงฤทธิศึกษากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลได้ประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2491"<sup>2</sup> แก้ไขจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2483 จากพระราชบัญญัตินี้ ครูประชาบาลและสาร์วัตรศึกษาได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

---

\* พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 ได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488" แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 57 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2509 มาตรา 3

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2491" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 24 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2491 หน้า 280-284

เมื่อครูประชาบาลได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมสามัญศึกษา ในประเภทข้าราชการสวนภูมิภาค กองโรงเรียนประชาบาลอันเป็นกองหนึ่งของ กรมสามัญศึกษา ที่ทำหน้าที่บริหารงานในส่วนกลางเกี่ยวกับข้าราชการครูประชาบาลทั้งปวง จึงมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นมากมาย ไม่สามารถจะบริหารงานไปได้ด้วยขอบเขตงานเพียง ระดับกอง ดังนั้น กองโรงเรียนประชาบาลจึงได้รับการพิจารณาขึ้นเป็นกรม โดยเรียกชื่อว่า กรมประชาศึกษา เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2494 ต่อมาอีก 6 เดือน เมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมสามัญศึกษา เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2498 นับตั้งแต่นั้นมากรมสามัญศึกษาก็ได้ทำหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลมาตลอด

การยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการนี้ นับว่าเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นอย่างมาก และผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2509 เมื่อได้มีการโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูจึงได้เปลี่ยนฐานะจากข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

#### 5.6 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 : ความพยายามที่จะขยาย การศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี

เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และ องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ คณะผู้เชี่ยวชาญจากองค์การฯ ได้เดินทางเข้ามาสำรวจภาวะการศึกษาในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการศึกษา ให้ดีขึ้น ประกอบกับการศึกษาของไทยได้รับความกระหนาบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเป็น ผลทำให้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงการศึกษาและแผนการศึกษาชาติให้ดีขึ้น<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>ระลึก ธานี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503) หน้า 333

ความคำวาที่จะเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติใหม่ ได้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2490 แล้ว จะเห็นได้จากปาฐกถาของนายเคื่อน บุนนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะนั้นในการประชุมข้าหลวงตรวจการศึกษาการภาค พ.ศ. 2490 ว่า

มั่นใจว่า ในค่านการศึกษา นี้ แม้จะเปลี่ยนรัฐบาลก็ตาม คณะรัฐบาลที่ มาใหม่ ก็จะมีจุดดำเนินการศึกษาให้ยิ่ง ๆ ขึ้นไป การศึกษาสมัยหลัง สงครามนี้ จะต้องวางรากฐาน มิใช่จะทำได้ตามลำพังผู้เดียว จะต้อง ปรีกษาหารือผู้ที่มีความชำนาญ ได้เคยปรีกษากันถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แผนการศึกษาชาติ ปรับปรุงการศึกษาเป็นการใหญ่ โดยถือว่าการให้ การศึกษาแก่เยาวชนเป็นรากฐานของความเจริญแห่งประเทศชาติ<sup>1</sup>

โดยเหตุนี้ ใน พ.ศ. 2493 กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อจัดวางแผนการศึกษาใหม่ กรรมการคณะนี้มีมติเห็นว่า ควรจะขยาย การศึกษาภาคบังคับออกไปเป็น 7 ปี คือ ประถมปีที่ 4 กับมัธยมสามัญอีก 3 ปี

ในส่วนของการศึกษาภาคบังคับแผนการศึกษาชาติฉบับนี้ประสงค์จะขยายออกไป เป็น 7 ปี คือ ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จึงกำหนดไว้ว่า "เพื่อการเป็นพลเมืองดี กุลบุตร กุลธิดาพึงได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนจนอายุย่างเข้าปีที่ 15 เป็นอย่างน้อย"<sup>2</sup> เมื่อเทียบข้อกำหนดนี้กับเกณฑ์อายุเทียบชั้น ก็จะตรงกับผู้ที่สำเร็จชั้นมัธยมตอนต้นหรือ มัธยมปีที่ 3 ทั้งนี้เพราะเห็นว่าผู้ที่จบ ป. 4 ซึ่งมีอายุเพียงย่างเข้าปีที่ 12 ยังเด็ก เกินไปที่จะประกอบอาชีพ และความรู้ ป. 4 ที่ได้จากโรงเรียนไม่เป็นการเพียงพอ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็น ี่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 361

<sup>2</sup> แผนกเก็บ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เอกสาร 2494 เล่ม 5 เลขที่ 74 เรื่องประกาศแผนการศึกษาชาติ 5 มิถุนายน 2494 อ้างจาก ระลึก ธาณี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย ภายหลังเปลี่ยนแปลง การปกครอง(พ.ศ. 2475 - 2503) หน้า 339

จึงได้กำหนดเกณฑ์อายุที่พึงอยู่ในโรงเรียนให้เป็นอย่างเข้าปีที่ 15 แต่เนื่องจากสภาพทาง เศรษฐกิจบังคับ จึงทำให้การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ตามความคาริของ รัฐบาลไม่บรรลุผลสมความมุ่งหวัง แม้จนในปัจจุบันนี้ก็ตาม ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ถึงนโยบายในการขยายการศึกษาภาคบังคับในบทต่อไป

### 5.7 การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนและการลดอายุการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้ ตามอายุบังคับ

การสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับของ กระทรวงศึกษาธิการภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ครบทุกฉบับสำหรับ ราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2478 ก็คือการลดอายุในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนใน โรงเรียนประถมศึกษาให้ได้อย่างเข้าปีที่ 8 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการตามกฎหมาย ในส่วนที่เป็นการบัญญัติ คือ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478"\* การบังคับ เด็กตามเกณฑ์อายุต้องเรียนในโรงเรียน มาตรา 6 มีบทบัญญัติว่า "เด็กทุกคนที่มีอายุอย่าง เข้าปีที่แปดต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา จนมีอายุอย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็น ผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้น ตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า"<sup>1</sup> ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา ทุกฉบับก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในฉบับปี พ.ศ. 2505 นั้น ได้ให้ข้อยกเว้นในเรื่อง การเกณฑ์ตามคาบอายุไว้ว่า "เมื่อมีเหตุจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น สำหรับบางตำบล เขตอายุ 8 ปีที่วานี้ อาจเขยิบเขาเรียน 9 ปี หรือ 10 ปี ได้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจ จานุเบกษา"

---

\* ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509 นอกจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 อีก 1 ฉบับ เป็นเครื่องมือในการจัดและ ดำเนินการ

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (แผนกกฎหมาย ภาค 2) วันที่ 24 พฤศจิกายน 2478 มาตรา 6 หน้า 1592

การดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐบาลได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2479 และได้ดำเนินงานเรื่อยมา แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จมากนัก กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามลดอายุในการเกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนลงทุกปีตามกำลังงบประมาณที่ได้รับ ระหว่าง พ.ศ. 2485 - 2493 จำนวนตำบลที่เกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียน เมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 8\* เพิ่มขึ้นทุกปี ส่วนจำนวนตำบลที่เกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 9 และ 10 จะลดลงทุกปี ทั้งในปี พ.ศ. 2485 มีจำนวนตำบลทั้งหมด 4,303 ตำบล จำนวนตำบลที่เกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 8 มีจำนวน 3,589 ตำบล และในปี พ.ศ. 2493 จำนวนตำบลทั้งหมด 4,614 ตำบล จำนวนตำบลที่เกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 8 ถึง 4,490 ตำบล<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่า หลังจากปี พ.ศ. 2490 แล้วจำนวนตำบลที่เกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 8 จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นเพราะภายหลังจากสงครามเมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองเป็นปกติแล้ว รัฐบาลได้เอาใจใส่ในการปรับปรุงการศึกษาและการศึกษาภาคบังคับให้ดีขึ้น<sup>2</sup> ปีที่สำคัญอีกปีหนึ่งของประวัติการศึกษาภาคบังคับ คือ ปี พ.ศ. 2495 เป็นระยะที่สามารถดำเนินการจัดให้เด็กเข้าเรียนได้ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2475 ในค่านกำหนดอายุ โดยบทบัญญัติทั่วไปนั้น เมื่อเด็กมีอายุย่างเข้าปีที่ 8 ก็จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่ง แต่เนื่องด้วยความไม่พร้อมในการจัดโรงเรียนหรือด้วยเหตุอื่นดั่งที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นก่อนจะถึงปี พ.ศ. 2495 จึงได้มีบางตำบล บางท้องที่ทำการเกณฑ์เด็กเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 9 หรือปีที่ 10 ทำให้เกิดความสมบูรณ์แห่งการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนทั่วประเทศไม่อยู่ในระดับเดียวกัน ในปี

---

\* การบังคับเด็กตามนัยนี้ก็คือเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี 1 วัน จนถึง 14 ปี 1 วัน รวม 7 ปีเต็ม เด็กต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485 - 2497 และสถิติการศึกษา 12 ปี หน้า 32

<sup>2</sup> ระลึก ชานี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503) หน้า 252

พ.ศ. 2495 ไม่มีท้องที่ใดที่มีการผ่อนผันในเรื่องนี้อีก จึงถือได้ว่ามี พ.ศ. 2495 เป็นปีแห่งความสำเร็จในการจัดการศึกษาภาคบังคับอย่างแท้จริง<sup>1</sup>

ดังนั้นในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2505 จึงมิได้มีข้อความผ่อนผันเรื่องนี้อีกต่อไป จะเห็นได้ว่านับแต่ได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษาบังคับให้เกิดเข้าเรียนฉบับแรก พ.ศ. 2464 โดยเงื่อนไขจนถึงวาระที่สามารถเลิกใช้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องนี้ ใน พ.ศ. 2495 ใช้เวลาถึง 31 ปี

#### 5.8 การปรับปรุงงานด้านคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับ : ความพยายามที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับของไทย

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ได้ครบทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร พยายามลดอายุการเกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้เป็นอย่างดีเข้าปีที่ 8 ทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร และพยายามที่จะเกณฑ์เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้มีแนวนโยบายที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้ดีขึ้นด้วย

การดำเนินงานตามนโยบายที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่สำคัญ คือ

พ.ศ. 2478 - 2479 รัฐบาลพยายามที่จะปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประชาบาลอย่างเพียงพอ ในด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์การศึกษา และการเพิ่มจำนวนครูให้พอเพียงกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลให้คุณภาพการเรียนการสอนดีขึ้น

พ.ศ. 2488 การประกาศใช้พระราชบัญญัติครู เพื่อเป็นการส่งเสริมฐานะและคุณภาพของครูให้ดีขึ้น ตลอดจนการให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ครูที่ทำการสอนใน

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ

โรงเรียนทุกประเภท ซึ่งรัฐบาลก็ให้ความสำคัญ เป็นผลสำเร็จในสมัยรัฐบาล พันตรีทอง  
อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายทวี บุญยเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ

พ.ศ. 2491 การยกฐานะครูในโรงเรียนประชาบาลและसारวัตรศึกษาขึ้นเป็น  
ข้าราชการและในปีเดียวกันนี้กระทรวงศึกษาธิการได้จัดให้มีผู้ตรวจการประถมศึกษาใน  
โรงเรียนประชาบาลและเทศบาล เพื่อที่จะเร่งรัดการเรียนการสอนในโรงเรียน  
ประชาบาล โดยให้ครูประชาบาลเอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการอย่างเต็มที่

พ.ศ. 2490 - 2493 กระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นว่า การศึกษาใน  
ประเทศต่าง ๆ ภายหลังสงครามได้เปลี่ยนแปลงและเจริญก้าวหน้าไปมาก กระทรวง  
ศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการส่งข้าราชการไปศึกษาต่อต่างประเทศเป็นจำนวนมาก  
เท่าที่ปรากฏในรายงานการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2490  
มีจำนวน 1 คน พ.ศ. 2491 จำนวน 6 คน พ.ศ. 2492 จำนวน 31 คน และ  
พ.ศ. 2493 จำนวน 8 คน<sup>1</sup> โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2492 ในสมัยพลเอกมังกร  
พรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการได้รับ  
งบประมาณมากเป็นพิเศษถึง 2.35 ล้านบาท กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดส่งข้าราชการ  
ออกไปศึกษาต่อต่างประเทศมากขึ้น ถรรวมข้าราชการและนักเรียนแล้วเป็นจำนวนถึง  
100 คน<sup>2</sup>

นอกจากจะส่งข้าราชการและนักเรียนออกไปศึกษาต่อในต่างประเทศแล้ว  
กระทรวงศึกษาธิการยังมีนโยบายในการส่งข้าราชการออกไปดูงานการศึกษาในประเทศ  
ต่าง ๆ เช่น การไปร่วมประชุมใหญ่ขององค์การยูเนสโก ณ กรุงเบรุต ประเทศ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานของกรมสามัญศึกษา พุทธศักราช 2492 - 2493  
หน้า 142

<sup>2</sup> ม.ล.ปิ่น มาลากุล พลเอกมังกร พรหมโยธี กับการศึกษาสมัยพุทธศักราช  
2491 - 2500 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกมังกร พรหมโยธี พ.ศ. 2509  
หน้า 5

เลบานอน เมื่อ พ.ศ. 2491 เพื่อเรียนรู้งานขององค์การฯ ข้าราชการที่สำคัญที่  
เดินทางไปในครั้งนั้นมี ม.ล.ปิ่น มาลากุล ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ม.ล.มานิจ  
ชุมสาย และนายอภัย จันทวิมล พร้อมกับไปดูงานการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา  
อังกฤษ ฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ และประเทศอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น<sup>1</sup>

การส่งข้าราชการออกไปศึกษาและดูงานการศึกษาในต่างประเทศในช่วงเวลา  
นั้นมีผลต่อการจัดการศึกษาและการปรับปรุงการศึกษาในโอกาสต่อมาเป็นอย่างมาก เพราะ  
ข้าราชการที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศได้กลับเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาและบริหาร  
การศึกษาของประเทศในช่วงเวลาต่อมา

ในช่วงระยะเวลาจากปี พ.ศ. 2490 - 2493 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นช่วง  
แห่งความพยายามที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นอย่างมาก  
โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล ความพยายามในครั้งนี้อาจจะชัดเจนขึ้นภายหลังจากที่  
ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่ง  
สหประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2489 และเวลาต่อมาใน พ.ศ. 2491 ถือว่าเป็นปีแห่ง  
ความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงการศึกษาในระดับประถมศึกษา โดยเฉพาะในโรงเรียน  
ประชาบาล ซึ่งพอจะเรียกได้ว่าเป็นปีแห่งความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาประชาบาล<sup>2</sup>  
หรือเรียกว่าเป็นยุคใหม่ของการศึกษาประชาบาล เพราะในปีนี้ได้มีการเคลื่อนไหว  
เกี่ยวกับความพยายามที่จะปรับปรุงการศึกษาในโรงเรียนประชาบาลขึ้นหลายประการ  
ดังจะกล่าวต่อไป

<sup>1</sup>แผนกเก็บ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เอกสาร พ.ศ.  
2491 ส่วนกลาง เล่มที่ 6 เลขที่ 73 เรื่องส่งข้าราชการไปดูงานและประชุมศึกษา  
แห่งสหประชาชาติ สำเนาควมมาที่ ต.22861/2491 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2491

<sup>2</sup>ระลึก ธานี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังจาก  
เปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503) หน้า 405

### การประชุมคนควาอบรมที่มีผลต่อการศึกษาภาคบังคับ

1. การประชุมอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494\* การประชุมคนควาอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล ที่กระทรวงศึกษาธิการได้จัดขึ้น ระหว่างวันที่ 4 มกราคม 2494 ถึงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2494 ที่โรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ถนนประสานมิตร (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ในปัจจุบัน) นับเป็นครั้งแรกที่มีการหยิบยกปัญหาการศึกษาประชาบาลขึ้นมาพิจารณา

ผลของการประชุมทำให้ทราบปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการจัดการศึกษาประชาบาล รวมทั้งความคิดเห็น แนวทางแห่งการแก้ปัญหา การประชุมครั้งนั้นนอกจากจะชี้ให้เห็นว่าเราเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาประชาบาลและการประถมศึกษาแล้ว ยังเป็นการนำเอาวิธีการประชุมแบบสัมมนา (Seminar) ระดับชาติในการแก้ปัญหาการศึกษามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทยอีกด้วย เอกสารอันเป็นผลจากการประชุมได้ใช้เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการศึกษาประชาบาลในเวลาต่อมาเป็นอันมาก

2. การประชุมอบรมเรื่องปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล จากการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการได้จัดให้มีการประชุมคนควาอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาลขึ้น และมีความเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่การจัดการศึกษาประชาบาลมาก กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มอบหมายให้กรมสามัญศึกษา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกับงานการศึกษาประชาบาล และการศึกษาภาคบังคับ จัดให้มีการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาลขึ้นอีก 3 ครั้ง<sup>1</sup> ดังต่อไปนี้คือ

1) การประชุมอบรมเกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาล ระหว่างวันที่ 29 เมษายน 2494 - 13 พฤษภาคม 2494 ที่โรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ถนน

---

\* รวบรวมอยู่ใน กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานการประชุมคนควาอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494 โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์) 2498 2 เล่ม

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษา กรมวิชาการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485 - 2497 และสถิติการศึกษา 12 ปี หน้า 35 - 37

ประธานมิตร การประชุมคนคว่ำและอบรมในครั้งนี้ เป็นการพิจารณาถึงสภาพการณ์และความเป็นจริงในโรงเรียนประชาบาลโดยทั่ว ๆ ไป โดยมีศึกษาธิการอำเภอ จังหวัดละ 1 คน ครูโรงเรียนประชาบาลจังหวัดละ 1 คน เข้าร่วมประชุม รวมทั้งหมด 142 คน การประชุมอบรมครั้งนี้มีหลักการสำคัญว่า ผู้ที่เข้าร่วมประชุมอบรมในครั้งนี้จะต้องนำวิธีการและแนวความคิดที่ได้รับจากการอบรมไปปรับปรุงโรงเรียนของตนให้ดีขึ้น เพื่อให้เป็นโรงเรียนตัวอย่างในจังหวัดของตนได้

2) การประชุมเกี่ยวกับการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาลที่จังหวัดยะลา ระหว่างวันที่ 18 - 30 สิงหาคม 2495 ที่โรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ประธานมิตร เป็นการประชุมอบรมเกี่ยวกับการปรับปรุงการศึกษาประชาบาลและการศึกษาผู้ใหญ่ ใน 4 จังหวัดภาคใต้ คือ สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส

3) การประชุมอบรมเกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลที่โรงเรียนฝึกหัดครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา วันที่ 27 เมษายน - 9 พฤษภาคม 2496 การประชุมครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาค้นคว้าหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขการศึกษาภาคบังคับให้มีคุณภาพดีขึ้น

การประชุมคนคว่ำเกี่ยวกับการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนับว่าเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาภาคบังคับในโรงเรียนประชาบาลมาก เพราะเมื่อเสร็จสิ้นการอบรมแล้ว ก็ได้มีโครงการปรับปรุงการศึกษาขึ้นอีกหลายโครงการ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. โครงการทดลองปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา ในปี พ.ศ. 2494 ได้มีโครงการหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงการศึกษาของไทยเป็นอย่างยิ่ง

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 552

คือ โครงการทดลองปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา โครงการนี้ได้รับความร่วมมือจากองค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) และองค์การบริหารวิเทศกิจ ของประเทศสหรัฐอเมริกา USOM หรือ USAID ในปัจจุบัน นับเป็นโครงการใหญ่ ทดลองปรับปรุงการศึกษาในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา ได้มีการทดลองปรับปรุงโรงเรียนในทุกตำบล เช่น การสร้างอาคารเรียน วิธีสอน อุปกรณ์การสอน การจัดโรงเรียน รวมทั้งการริเริ่มตั้งโรงเรียนมัธยม ซึ่งต่อมาได้คลี่คลายเป็นโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา และในที่สุดเป็นชั้นประถมศึกษาตอนปลาย (ป.5 - ป.7) ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งประกาศใช้ใหม่ในภายหลัง<sup>1</sup> ดังจะได้กล่าวในตอนต่อไป

โครงการทดลองปรับปรุงการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทราในระยะเวลา 10 ปี ได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2494 และใกล้สิ้นสุดในปี พ.ศ. 2504 โดยจัดการทดลองเป็น 2 ระยะ เรียกว่าระยะ 5 ปีแรก พ.ศ. 2494 - 2498 และระยะ 5 ปีหลัง พ.ศ. 2499 - 2503<sup>2</sup> โดยมีหลักการที่จะดำเนินการทดลองปรับปรุงการศึกษาหลายประการ เป็นต้นว่า การพัฒนาหลักสูตร และวิธีสอน ส่งเสริมการใช้อุปกรณ์การสอนให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ ส่งเสริมการช่วยเหลือแนะนำครูให้เข้าใจวิธีสอนที่ถูกต้อง โดยการนิเทศการศึกษาและการอบรมครูประจำการ ส่งเสริมการอ่านอย่างกว้างขวางโดยมีบริการห้องสมุดประชาชน ส่งเสริมให้ครูเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาชีพครูโดยวิธีต่าง ๆ เช่น การไปศึกษาต่อในประเทศ และต่างประเทศ และการไปดูการสอนที่โรงเรียนอื่น ส่งเสริมการประดิษฐ์และใช้อุปกรณ์ทางโสตทัศนศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ฯลฯ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิผลจากการจัดการศึกษาภาคบังคับ  
หน้า 39

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา งานพัฒนาการศึกษาของ  
กระทรวงศึกษาธิการ หน้า 1

ผลของการดำเนินงานตามโครงการ ทำให้มีการไหลตัวในวงการศึกษาระดับ  
จังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป การดำเนินงานโรงเรียนตัวอย่างตาม  
โครงการนี้ได้กลายเป็นแบบฉบับของการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียน  
ประถมศึกษาอื่น ๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งเป็นแบบฉบับของวิธีการทดลองปรับปรุงโรงเรียน  
ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งได้ดำเนินการตามโครงการทดลองนำทาง (Pilot Project) เป็น  
ครั้งแรก

นอกจากโครงการนี้แล้วยังมีโครงการทดลองที่สำคัญและเป็นแบบฉบับอำนวย  
ประโยชน์แก่การปรับปรุงการศึกษาในระดับประถมศึกษาอีก คือ โครงการทดลองปรับปรุง  
การศึกษารุงเทพา ชนบุรี ซึ่งเริ่มต้นใน พ.ศ. 2495 และสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2507<sup>1</sup>  
และโครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาในส่วนภูมิภาค (5 โครงการ) ได้แก่

1. โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดชลบุรี เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 30  
มกราคม พ.ศ. 2497 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิสามัญศึกษา\*
2. โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดปราจีนบุรี เริ่มขึ้นเมื่อวันที่  
31 พฤษภาคม พ.ศ. 2498 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิสามัญศึกษา
3. โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดราชบุรี เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ.  
2498 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอาชีวศึกษา
4. โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดเพชรบุรี จัดตั้งขึ้นเมื่อ  
พ.ศ. 2498 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอาชีวศึกษา

---

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา การปฏิรูปการศึกษาประชาบาล  
พิมพ์เผยแพร่เนื่องในอายุครบ 5 รอบของนายอภัย จันทวิมล 16 กุมภาพันธ์ 2511  
หน้า 21 - 22

\* กรมวิสามัญศึกษาฯ ร่วมกับกรมสามัญศึกษาในปี พ.ศ. 2506

5. โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาในสี่จังหวัดภาคใต้ จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2498 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการ<sup>1</sup>

โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาทั้ง 5 โครงการนี้ กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ ใช้เวลาระยะละ 3 ปี การปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาตามโครงการเหล่านี้กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้วได้ดำเนินงานเกี่ยวกับ การพัฒนาหลักสูตร แบบเรียน วิธีสอน การทำและใช้อุปกรณ์การสอน การจัดโรงเรียนตามแนวการศึกษาแผนใหม่ตลอดจนการจัดโรงเรียนหลายโรงเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน ขึ้นช่วยเหลือกันและกันในกิจการปรับปรุงโรงเรียน อันเป็นวิธีที่จะทำให้กิจกรรมการปรับปรุงมีประสิทธิภาพ และแผ่ขยายออกไปได้อย่างรวดเร็ว<sup>2</sup> ซึ่งการจัดโรงเรียนหลาย ๆ โรงเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียนนั้นได้มีการดำเนินการต่อมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวถึงการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนในบทที่ 2

### 5.9 การปรับปรุงและขยายงานทางด้านปริมาณและคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2500 - 2503

ในปี พ.ศ. 2500 - 2503 กระทรวงศึกษาธิการได้วางโครงการและดำเนินงานปรับปรุงและขยายงานทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพของการศึกษาในทุก ๆ ด้านงานที่สำคัญที่ได้มีโครงการและได้ดำเนินการในช่วงระหว่างปีดังกล่าวนี้คือ

1 การขยายงานด้านปริมาณ กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามจัดขยายสถานที่รับนักเรียนประถมศึกษาที่เพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติจำนวนโรงเรียนปี 2502

<sup>1</sup>แผนกเก็บ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เอกสาร พ.ศ. 2500 ประเภท ป.ค.1 โครงการและแผนการ เลขที่ 13 เรื่องโครงการปรับปรุงการศึกษา 5 โครงการ

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองวางแผนการศึกษา งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หน้า 4

มี 21,052 โรงเรียน เพิ่มขึ้นเป็น 2,2781 โรงเรียนในปี พ.ศ. 2503<sup>1</sup> การเพิ่มจำนวนโรงเรียนนี้เพื่อที่จะให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติปี พ.ศ. 2494 มีจำนวนนักเรียนในชั้นประถม จำนวน 2,759,958 คน จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 3,188,463 คน ในปี พ.ศ. 2500 และเพิ่มขึ้นเป็น 3,569,595 คน ในปี พ.ศ. 2503<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็ว จนเกิดเป็นปัญหาประชากรกับการศึกษาในเวลาต่อมา จะได้อีกกล่าวถึงเรื่องประชากรกับการศึกษาในบทต่อไป

นอกจากการเพิ่มจำนวนโรงเรียนเพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียนแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังมีโครงการผลิตครูขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตครูให้เพียงพอต่อการขยายโรงเรียน และจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี และเพื่อปรับปรุงคุณภาพของครูให้สูงขึ้น การดำเนินงานตามโครงการผลิตครูได้ทำการรับนักเรียนฝึกหัดครูเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2500 รับนักเรียนครูเป็นจำนวน 9,263 คน และคาดว่าจะรับเพิ่มขึ้นเป็น 4,000 คน ในปี พ.ศ. 2501 ในขณะที่เดียวกันก็ได้จัดอบรมครูที่ไม่มีวุฒิประมาณร้อยละ 70 ของครูทั้งหมดทำให้มีความรู้ในทางการศึกษาและสอบเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้น<sup>3</sup> ผลของการดำเนินงานตามโครงการได้จัดให้มีการอบรมครูในระดับจังหวัดทั่วประเทศ รวม 206 ครั้ง มีครูและเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมทั้งสิ้น 20,461 คน<sup>4</sup>

2 การปรับปรุงคุณภาพทางคานหลักสูคร และระเบียบการวัดผล  
ในเรื่องหลักสูตรชั้นประถมศึกษาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตลอดมา เพื่อให้สอดคล้องกับ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2503 หน้า 76

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษาและสถิติการศึกษา พ.ศ. 2494 - 2503 หน้า 32

<sup>3</sup> ค. หน้า 2 และ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2501 หน้า 118

<sup>4</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษาปีการศึกษา 2502 หน้า 26

โครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาชาติ และเพื่อให้คุณภาพของการศึกษาคีขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2480 - 2490 กระทรวงศึกษาธิการพยายามที่จะปรับปรุงหลักสูตร เพื่อให้ สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และความตองการ ของประเทศใน คำนศึลธรรมของประชาชน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินการปรับปรุง หลักสูตร เสร็จเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2491 และได้มีคำสั่งให้ใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2491 ทั่วทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2492<sup>1</sup> หลังจากประกาศใช้หลักสูตรนี้แล้ว ก็ได้มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขในเรื่องหลักสูตรเรื่อยมา เช่น ในปี พ.ศ. 2498 ได้ประกาศใช้หลักสูตรประถมปีที่ 1 แต่เมื่อใช้หลักสูตรประถมปีที่ 1 พ.ศ. 2498 ได้ เพียง 5 เดือน กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ประกาศยกเลิก<sup>2</sup> เนื่องจากความไม่เหมาะสม และปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ และให้ใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2491 ต่อไป

กระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มปรับปรุงหลักสูตรใหม่อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2500 เพื่อให้เหมาะสมและทันสมัย ในการนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตร (ก.ป.ส.) คณะกรรมการชุดนี้ได้วางแผนสัมฤทธิ์ (Master Plan) ไว้แล้วค่อย ๆ จัดทำหลักสูตรตั้งแต่ชั้นประถมขึ้นไป ให้คิดต่อเป็น แนวเดียวกัน และมีความสัมพันธ์กัน และได้ดำเนินการทาหลักสูตรชั้นประถมเสร็จ และ ได้ให้โรงเรียนปรับปรุงทดลองใช้สอนในชั้นประถมปีที่ 1 - 2 ใน พ.ศ. 2501<sup>3</sup> และได้ ทำการทดลองเรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ. 2503 มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษาใหม่ ที่เรียกว่า หลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2503 และหลักสูตรประถมปลาย พ.ศ. 2503

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ คำสั่งที่ ส.101/2491 เรื่อง ให้ใช้หลักสูตรประถมศึกษา  
ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2491

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ความเป็นมาของหลักสูตรสามัญศึกษา หน้า 18

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษาปีการศึกษา 2500 หน้า 2

ในเรื่องระเบียบการวัดผลในโรงเรียนประถมศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 พ.ศ. 2494 ได้มีการเปลี่ยนแปลง ระเบียบการวัดผล พ.ศ. 2480 ที่เรียกว่า "ประมวลศึกษาพิเศษ ภาค 2 ระเบียบการสอบความรู้นักเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2480" ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า ให้มีการสอบไล่ประจำปีละครั้ง นักเรียนจะต้องมีเวลาเรียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 จึงจะมีสิทธิเข้าสอบ และต้องสอบได้คะแนนร้อยละ 50 ขึ้นไป จึงจะนับว่าสอบได้<sup>1</sup> จากระเบียบการวัดผลดังกล่าวทำให้นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ตกซ้ำชั้นกันมากเป็นการสูญเสียที่ไม่คุ้มกับการลงทุนทางการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสอบไล่ปลายปีของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในโรงเรียนประชาบาลและเทศบาลขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2494<sup>2</sup>

ในปี พ.ศ. 2500 กระทรวงศึกษาธิการได้ร่างระเบียบการวัดผลขึ้นฉบับหนึ่งและได้ทดลองใช้ระเบียบการวัดผลแบบใหม่ในโรงเรียนประถมศึกษาบางโรงเรียน ในปีการศึกษา 2501 และ 2502 กรมสามัญศึกษาได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ในปี พ.ศ. 2502 และ 2503 ซึ่งผลจากการวิจัยทั้งสองครั้งสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2502 "ได้ข้อมูลที่แสดงแนวโน้มว่าระเบียบการวัดผลการเรียน พ.ศ. 2501 ช่วยให้เกิดเคลื่อนชั้นเรียนได้มากกว่าระเบียบการวัดผลการเรียน พ.ศ. 2480 พอสมควร"<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> กระทรวงธรรมการ ประมวลศึกษาพิเศษ ภาค 2 ระเบียบการสอบความรู้นักเรียน ตามหลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2480 หน้า 1 - 7

<sup>2</sup> "การสอบไล่ชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล" วิทยจารย์ 3 : 331 - 332 มีนาคม 2495 (สำเนาที่ 1449/2495 ลงวันที่ 17 มกราคม 2495)

<sup>3</sup> กรมสามัญศึกษา กองการประถมศึกษา การเปรียบเทียบการวัดผลการเรียนของโรงเรียนที่ใช้ระเบียบการสอบไล่ตามประมวลศึกษาพิเศษ พ.ศ. 2480 กับโรงเรียนที่ใช้ระเบียบการวัดผลการศึกษา พ.ศ. 2502 รายงานการวิจัยฉบับ 1 หน้า 1 - 5

3 การจัดตั้งศึกษานิเทศก์ประจำภาคและประจำจังหวัด "ศึกษานิเทศก์" เป็นตำแหน่งที่เริ่มมีเป็นครั้งแรกที่กรมวิสามัญศึกษา ในปี พ.ศ. 2496 เนื่องจากในขณะนั้น โรงเรียนฝึกหัดครูในส่วนภูมิภาคทางการผลิตครูให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาทั่วราชอาณาจักร แต่มีครูอาจารย์ที่มีความชำนาญจริง ๆ ไม่เพียงพอที่จะส่งไปตามโรงเรียนเหล่านั้นได้ทั่วถึง กรมวิสามัญศึกษาจึงคัดเลือกครูอาจารย์คนหนึ่งแต่งตั้งเป็นศึกษานิเทศก์ เพื่อทำการแนะนำ ให้ปรับปรุงการสอนและการบริหารโรงเรียน<sup>1</sup> และต่อมาในปี พ.ศ. 2498 เมื่อมีการตั้ง กรมฝึกหัดครูขึ้น โรงเรียนฝึกหัดครูทั้งหลายที่เคยสังกัดอยู่กับกรมวิสามัญศึกษาก็โอนไปขึ้นกับ กรมฝึกหัดครู และในปีเดียวกันนี้เอง กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา และกรมพลศึกษา ก็ได้แต่งตั้งศึกษานิเทศก์ขึ้นประจำกรมแต่ละกรม<sup>2</sup>

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้จัดแบ่งภาคการศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2500 เพื่อ ประโยชน์ในการบริหารการศึกษาให้เป็นผลดียิ่งขึ้น โดยกำหนดท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ขึ้นเป็น หน่วยสำหรับตรวจราชการของผู้ตรวจการศึกษา รวม 12 หน่วย เรียกว่าภาคการศึกษา โดยพิจารณาตามหลักทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม และปริมาณคุณภาพของงานด้านการศึกษา<sup>3</sup> ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2503 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดตั้งศึกษานิเทศก์ฝ่าย สามัญศึกษา ประจำภาคการศึกษาทั้ง 12 ภาค เพื่อเป็นการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของโครงการพัฒนาการศึกษาส่วนภูมิภาค และเพื่อเป็นหลักในการปรับปรุงคุณภาพ โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา ตามภาคการศึกษาต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่ง<sup>4</sup> ซึ่งปีแรกของการดำเนินการนี้ กรมสามัญศึกษาได้ขอให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการภาคต่าง ๆ

<sup>1</sup>ม.ล.บุญเหลือ เทพยสุวรรณ "ของเก่า-ของใหม่" จันทร์เกษม 11 : 29 - 30 เมษายน 2499

<sup>2</sup>ก.

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 480

<sup>4</sup>กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2503 หน้า 67

พิจารณาคัดเลือกครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นศึกษานิเทศก์ภาค เสนอเข้ามายังกรม เพื่อแต่งตั้ง โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 13008 - 13019 ลงวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2503 ปรากฏผลการคัดเลือกศึกษานิเทศก์ประจำภาคทั้งหมด 30 คน และศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดรวม 242 คน<sup>1</sup>

4 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 : การจัดระบบการศึกษา ภาคบังคับเป็น 7 ปี ในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการปรับปรุงและประกาศแผนการศึกษาชาติ ครั้งที่ได้ออกมาแล้วนั้น ระบบการประถมศึกษายังมี 4 ชั้นเท่าเดิม แต่ได้เปิดโรงเรียน "มัธยมสามัญชั้นต้น" มี 3 ชั้น เทียบระดับก็คือ ประถมปีที่ 5, 6, 7 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ผลปรากฏว่า จำนวนโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษาทั่วประเทศใน พ.ศ. 2502 อันเป็นที่จะล้มโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 787 โรงเรียน และมีนักเรียนทุกชั้นรวม 76,264 คน<sup>2</sup>

หลังจากการปฏิวัติปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลของคณะปฏิวัติในสมัยนั้น ได้ตั้ง คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมี พันตรีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นประธาน เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ. 2494<sup>3</sup> แต่การปรับปรุงยังไม่ทันเสร็จ รัฐบาลก็ได้ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ. 2502 งานสำคัญของสภาการศึกษาแห่งชาติ คือ การปรับปรุงแผนการศึกษาชาติอันเป็นงานสืบเนื่องมาจากงานของคณะกรรมการปรับปรุงแผนการศึกษาซึ่งยุบเลิกไปในปีเดียวกัน

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2503 หน้า 67

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 23

<sup>3</sup> แผนกเก็บ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เอกสาร พ.ศ. 2494 เล่ม 5 เลขที่ 74 เรื่อง ประกาศแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494

สภาการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงวางแผนการศึกษาให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และความก้าวหน้าทางการศึกษาสมัยใหม่ และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการปกครอง คณะกรรมการบริหารของสภาการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากอาชีพต่าง ๆ รวม 77 คน ได้ร่างแผนการศึกษาชาติขึ้นใหม่ และได้ประกาศใช้เป็น "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503"<sup>1</sup> เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503 และใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2504 เป็นต้นไป ภายใต้การบริหารงานของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 30 โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 นับเป็นแผนการศึกษาชาติ ฉบับที่ 10 นับแต่ได้มีโครงการศึกษานับแรกปี พ.ศ. 2464 ตามแผนฉบับนี้ได้จัดระบบการศึกษาของไทยในทุกระดับ รวมทั้งจัดรูปของแผนให้เข้าระบบสากลด้วย

ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีผลต่อการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นอย่างมาก เทียบเป็นการปฏิรูปการศึกษาระดับประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาเดิมซึ่งมีอยู่ 4 ชั้น (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 4) ได้เปลี่ยนเป็น 7 ชั้น (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-7) โดยแบ่งเป็นชั้นประถมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น และเป็นชั้นประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น พร้อมทั้งได้มีการปรับปรุงหลักสูตรขึ้นใหม่ด้วย

ภายหลังจากประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ได้มีการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ 7 ปี ให้ทั่วถึงโดยเร็ว มีการเตรียมการต่าง ๆ ในอันที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ว่า "รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการศึกษาในทางปริมาณและคุณภาพ จะวางรากฐานเพื่อให้ประชาชนมีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามด้วยอาศัยการศึกษาเป็นหลัก"<sup>2</sup> งานการขยายการศึกษาภาคบังคับ

<sup>1</sup> ม.ล.ปิ่น มาลากุล และ กำแหง พลังกูร "งานในด้านพัฒนาการศึกษา" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หน้า 100

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (ครั้งแรก) และสมัยวิสามัญชุดที่ 2 พ.ศ. 2500 หน้า 30

ได้ดำเนินการสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

วิวัฒนาการของการจัดการศึกษา พ.ศ. 2414 - 2464 กล่าวได้ว่าเป้าหมายของการจัดการศึกษาในระยะแรก ยังคงมุ่งหมายเพื่อให้การศึกษาเป็นไปเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ การจัดการศึกษาจึงเน้นเรื่องการอ่านออกเขียนได้ การเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ราชประเพณี วิธีการทำงานของระบบราชการ มองจากจุดนี้การศึกษายังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอบรมบุคคลให้สามารถเข้ามารับใช้งานแผ่นดิน<sup>1</sup> เป้าหมายของการศึกษาคือ การศึกษาเพื่อปรับปรุงคุณภาพของคนที่เข้ามารับราชการ การศึกษาเพื่อสร้างพุทธศาสนาให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น และการศึกษาเพื่อตนเอง และความก้าวหน้าทางการศึกษา<sup>2</sup> จากเป้าหมายที่ตั้งโรงเรียนครั้งแรกของชาติเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการนี้เองทำให้เกิดความเข้าใจและความคาดหวังของคนทั่วไปว่า การศึกษาเป็นสิ่งที่มุ่งหวังไปสู่ความก้าวหน้าในราชการ จนกลายเป็นคตินิยมของคนไทยบางกลุ่มที่ฝังรากลึกจนยากที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะมีผลมาถึงปัจจุบัน

เกี่ยวกับระบบโรงเรียนและการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นในสมัยนี้ถ้ามองผลในทางบวกกว่าเป็นการช่วยให้ทุกคนเข้ารับราชการได้มากขึ้น สามารถหยั่งรากการจัดการศึกษาระบบโรงเรียนได้ตั้งมั่นในประเทศ และก่อให้เกิดช่องทางที่พวกไพร่บ้านพลเมืองจะได้เลื่อนฐานะทางสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเลยในประวัติศาสตร์ และผลโดยนัยบวกประการสำคัญนั้นคือ ทำให้คนเกิดความรู้สึกในความเป็นชาติโดยผ่านระบบการศึกษาแล้วทุกคนมีความสำนึกกว่าเป็นไทยหมด ซึ่งถ้ามองจากจุดนี้นับว่าเป็นความสำเร็จอันใหญ่หลวงที่ไม่มีใครทำได้สำเร็จ แม้แต่ประเทศเพื่อนบ้านของเราในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งไปอีกจะเห็นว่า ความรู้สึกในความเป็นชาติ ยังผลให้เกิดการ

<sup>1</sup>David K. Wyatt "การเริ่มต้นการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2413 - 2423)" เก็บความโดย กาญจนา คำสุวรรณ จุดสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 3 (2) : 63 - 83 มกราคม - มีนาคม 2519

ฉันทก่าลังของชาติเช่นเดียวกับที่มีผู้ให้ความเห็นว่า การเลิกไพรของพระองค์ก็เป็นการฉันทก่าลังของชาติเช่นกัน<sup>1</sup>

ตัวอย่างของความสำเร็จดังกล่าวดูเห็นไคอย่างเด่นชัดในรัชกาลต่อมา คือ ผลของการจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ<sup>2</sup> และในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งไคค่านโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของคนจีนในประเทศไทย<sup>3</sup> ผลของนโยบายนี้ทำให้ความรู้สึกนึกคิดของลูกคนจีนไคไค้มาเป็นแบบไทย และค่อย ๆ กลายเป็นไทยไปในที่สุดโดยไคมีการแบ่งเชื้อชาติกันอีก

การศึกษาในช่วงสมัย พ.ศ. 2414 - 2464 จะเห็นว่ามีส่วนส่งผลถึงความล้มเหลวมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่กล่าวถึงกันอย่างมาก กล่าวคือ ในทางความคิดที่เป็นเป้าหมายหรือปรัชญาการศึกษาซึ่งเป็นเครื่องชี้แนะว่าจะส่งเสริมการศึกษาไปสู่เป้าหมายไคนั้น มีแต่ความไขว้เขวสับสน<sup>4</sup> เพราะไคโดยความเป็นจริงแล้ว การศึกษาไคมีความสำคัญ

<sup>1</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์ นโยบายการจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 92 และคู ขจร สุขพานิช ฐานันดรไพร (2510), เกษมศิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 5 (3) : 24-46 ธันวาคม 2510 - กุมภาพันธ์ 2511

<sup>2</sup> มนูญ ลานโรจน์ นโยบายการจัดการศึกษาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453 - 2468 หน้า 117 - 123

<sup>3</sup> ณรงค์ พวงพิศ นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของคนจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 95

<sup>4</sup> สาโรช บัวศรี "คตินิยมและแนวทางการศึกษาของไทยในอนาคต" รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 3 บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมามี หน้า 319 - 395 และ ชูเกียรติ อุดกะพันธ์ "ความสำเร็จและความล้มเหลวของการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5" วิทยาสาร 3(4) : 14 - 17 22 กรกฎาคม 2515

ในตัว หากแต่ใช้เป็นเครื่องมือกล่อมเกลาคูคนและเป็นเครื่องมือในการคัดเลือกคนเพื่อเข้ารับราชการเท่านั้น

ส่วนในด้านสัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ ในสมัยนี้ถ้าพิจารณาทางด้านปริมาณจำนวนโรงเรียน นักเรียน แล้วนับว่าเจริญก้าวหน้าขึ้นพอควร ดังจะเห็นได้จากจำนวนโรงเรียนและจำนวนนักเรียนได้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในปี พ.ศ. 2428 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ มีจำนวนนักเรียนเพียง 30 โรงเรียน และนักเรียนเพียง 2,014 คน แต่ในปี พ.ศ. 2453 มีจำนวนโรงเรียน 3,115 โรงเรียน และจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 83,966 คน<sup>1</sup> ถ้ามองในแง่ความสำเร็จในด้านคุณภาพยังคงอยู่มาก การศึกษาในสมัยนี้ยังไม่สามารถผลิตคนเข้ารับราชการในระดับงานสูง ๆ ได้ จะเห็นว่าส่วนมากเรียนได้ครึ่ง ๆ กลาง ๆ ก็ออกมาทำงานเป็นเสมียน

ถ้าพิจารณาในแง่ของเศรษฐกิจการศึกษา การศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีสภาพเปลี่ยนแปลงที่ไม่ค่อยอยู่นานมาก ก็จะได้เห็นได้จากรายงานการศึกษา ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงเรียบเรียงขึ้นหลายเล่มถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2430 ปรากฏตัวเลขผลการสอบไล่ดังนี้ ชั้นประโยคต้นเข้าสอบรวมทั้งสิ้น 69 คน สอบได้ 26 คน สอบตก 43 คน ชั้นประโยค 2 เข้าสอบ 17 คน สอบได้ 6 คน สอบตก 11 คน<sup>2</sup> และผลการสอบไล่ภายในเวลา 11 ปี พ.ศ. 2434 - 2445<sup>3</sup> ชั้นประโยค 1 เข้าสอบ 1,83 คน สอบได้ 1,065 คน สอบตก 898 คน ประโยค 2 เข้าสอบ 296 คน สอบได้ 143 คน สอบตก 153 คน

<sup>1</sup> วัชชัย มุลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 165 - 166

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507 หน้า 55 - 57

<sup>3</sup> เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี การศึกษาประเทศสยามระหว่างกึ่งศตวรรษที่แล้วมา

จากตัวเลขข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนสอบไล่ตกมากทุกปี และนักเรียนส่วนใหญ่เรียนแค่ประโยค 1 (3 ปี) ก็ออก และเรียนต่อประโยค 2 เป็นส่วนน้อยเพียงร้อยละ 14.7 จำนวนนักเรียนที่สอบตกเป็นจำนวนมากครั้งนี้ นับว่าเป็นการสูญเสียค่าใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่น่าเสียดายยิ่ง ข้อบกพร่องดังกล่าวนี้จะส่งผลถึงคุณภาพการศึกษาตามมาคือ การศึกษาในสมัยนี้ยังไม่สามารถผลิตคนเข้าทำงานในระดับสูง ๆ ได้ทันกับสถานการณ์บ้านเมืองที่ต้องการคนมาช่วยงานโดยรับค่าเหนื่อยหลายสาขา ดังคำอุปมาของสมเด็จพระปิยมหาราช ที่ทรงปรารภในพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เมื่อครั้งยังทรงเล่าเรียนอยู่ในยุโรป ไว้ดังนี้

ความคิดที่จะเรียนให้ตลอดคนนั้น เห็นด้วย เกลี้ยคล้ายครึ่ง ๆ กลาง ๆ มาไม่เป็นโล้เป็นพาย มีอยู่นิดเดียวแต่เพียงความจริงนั้น ในเวลานี้ในเมืองไทยเราครึ่งหนึ่งก็ยังดีกว่าไม่มีความรู้เลย เมื่อกลับมาคงจะได้เห็นว่าความซัดคนของเราเป็นอย่างไร ถ้าจะเปรียบด้วยเรือก็เหมือนกับเมื่อก่อนเอาชิ้นไม้ในอุ้งคางเหลือแต่รูปเรือ ท่องเรือนั้นผู้ว่าจวนจะลายน้ำไม่ได้ เมื่อจำเป็นต้องเข็นลงน้ำก็เอาโคลนปะแทนชั้น คนพายก็ไม่เป็น คนหนึ่งยกคนหนึ่งจ้วงคุ่ม ๆ คุ่ม ๆ น้ำก็เขี้ยว ลมก็จัด เวลาว่าง ๆ คอยพายเปลี่ยนไม้ไปที่ละแผ่น 2 แผ่น คอกหมันยาชันพอเป็นรูป แต่คนที่พายล้วนแต่เป็นโรคภัยต่าง ๆ คาบอคับ้าง หุนหวกบ้าง การที่จะหาฝีพายให้เต็มกำลัง เป็นการยากอย่างยิ่ง ถ้าจะถามว่าเมืองไทยทำไมช้ากว่าญี่ปุ่น ก็คงว่าเพราะเหตุที่มันเป็นเช่นนี้แหละ...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และลายพระหัตถ์สมเด็จพระปิตุณาเจ้าสุภานุमारศรี พระอัครเทวีพิมพ์ในงานพระเมรุ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ วรพินิจ เมษายน 2493

การจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474 นโยบายสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับให้กว้างขวางออกไป เน้นการศึกษาสำหรับชาติ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้ดำเนินการสำเร็จผลตามพระราชดำริตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่การที่มุ่งพระบรมราโชบายไปในความมั่นคงของประเทศอย่างเต็มที่ในตอนปลายรัชกาล ได้ทำให้กิจการของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือทวีความสำคัญขึ้น สำหรับกระทรวงธรรมการในขณะนั้นนโยบายผลิตครูกสิกรรมในชั้นประถมกำลังจำเป็นอย่างยิ่ง แต่งบประมาณกระทรวงธรรมการที่ได้รับก็น้อย และการเก็บเงินศึกษาพลีก็ได้ไม่ครบตามจำนวน การผลิตครูกสิกรรมจึงไม่อาจสนองความต้องการในขณะนั้นได้

สำหรับนโยบายสำคัญที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องชักจูงปลูกฝังความรักในวิชาชีพหัตถกรรม กสิกรรม และพาณิชยกรรมให้แก่ราษฎรไทยนั้น แสดงให้เห็นทัศนคติและเจตน์จำนงของผู้รับผิดชอบในวงการศึกษา และผู้ใหญ่ของบ้านเมืองพยายามที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องส่งเสริมอาชีพของราษฎร แต่ในทางปฏิบัตินั้นได้ผลน้อยมาก เพราะหลักสูตรข้อคิดเห็นและทัศนคติของคนส่วนใหญ่ยังมุ่งเรียนแต่วิชาสามัญ เพื่อที่จะเป็นเจ้าคนนายคน และรับราชการเท่านั้น เพราะฉะนั้นผลทางด้านการประกอบอาชีพจึงไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติมากเท่าที่ถึงความปรารถนาไว้ ดังที่หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ เล่าว่า "ใน พ.ศ. 2477 จะเป็นด้วยเหตุผลกลใดไม่ทราบแน่ กระทรวงศึกษาธิการสมัยนั้นได้ยกเลิกชั้นประถม 5 ประถม 6 และระบบการศึกษาเกษตรตามโรงเรียนประชาบาล ซึ่งสร้างมาด้วยความยากลำบากอย่างน่าเสียดายยิ่ง"<sup>1</sup>

การศึกษาเกษตรตามโรงเรียนที่ต้องยกเลิกไปนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นอกเหนือไปจากภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก คือ การประกอบอาชีพต่าง ๆ การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ก็ยังมีได้มีการขยายตัวเป็นล่ำเป็นสัน โอกาสจะเปิดรับ

<sup>1</sup>หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ หนังสือประวัติครู พ.ศ. 2503 หน้า 108 - 112

ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาให้ทำงานทำเป็นกำลังทางเศรษฐกิจที่ดีของบ้านเมืองก็แทบไม่มี ทั้งนี้ เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่ประกอบด้วยขุนนางและชาวนาชนชั้นกลาง ที่ประกอบธุรกิจ การงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้กุมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือชาวต่างประเทศ ทั้งจีนและฝรั่ง นอกจากนี้ประเทศเรายังมีทุนทรัพย์น้อย ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการ พัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านส่งเสริมอาชีพทางการเกษตร และพาณิชย์ให้แก่ประชาชน ได้กว้างขวางดังวัตถุประสงค์ที่วางไว้<sup>1</sup>

ตอนปลายสมัยรัชกาลที่ 6 เกิดปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสงครามโลก ครั้งที่ 1 ได้กระทบกระเทือนต่อกิจการงานต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งด้านการจัดการศึกษาด้วย ผลกระทบทางเศรษฐกิจทำให้ยุคชะงักทั้งโครงการศึกษาวิชาชีพซึ่งต้องใช้เงินมาก กับโครงการศึกษาภาคบังคับที่จะดำเนินการต่อไป ประจวบกับการสวรรคต อย่างกระทันหันของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสนาบดีคนต่อมาที่เข้ารับ ตำแหน่งในคอนันรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ (พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร พ.ศ. 2469 ถึง 2475) ทรงพยายามจะรับช่วงนโยบายการศึกษาภาคบังคับอีกต่อไป แต่ไม่อาจหัดทาน นโยบายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ซึ่งได้ขอให้ทุกกระทรวงตั้งงบประมาณ ลงอีก การดำเนินนโยบายการศึกษาภาคบังคับจึงเป็นไปอย่างไรราบรื่น จากปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ นี้ได้เป็นปัญหาสืบเนื่องกันมาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

ในระยະที่มีការขยายการศึกษาสำหรับทวยราษฎรออกไปทั่วราชอาณาจักร ภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้มีโรงเรียนประชาบาล และครูประชาบาลเพิ่มมากขึ้น การจัดการศึกษาประชาบาลเป็นหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล

<sup>1</sup> จารุวรรณ ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464 - 2474 หน้า 62

และเจ้าเมือง กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่วางระเบียบปฏิบัติในการจัดโรงเรียน และควบคุมเรื่องมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เงินค่าจ้างโรงเรียนได้มาจากเงินศึกษาพลี และเงินช่วยการประถมศึกษา

การเก็บเงินศึกษาพลีก่อให้เกิดผล 2 ประการ คือ เป็นโอกาสอันดีที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการประถมศึกษาเป็นเรื่องของประชาชนที่จะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรร เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อจัดการศึกษาประชาบาล แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่เงินศึกษาพลีได้ยกเลิกไปใน พ.ศ. 2473 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และปัญหาอุปสรรคในการเก็บ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาปีละ 3 ล้านบาท โดยให้กระทรวงธรรมการเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนประชาบาล และนับแต่นั้นมารัฐบาลก็เป็นผู้รับภาระในการจัดการประถมศึกษาเกือบทั้งหมด

เกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - 2503 พอสรุปได้ว่า รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้แพร่หลาย โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษา เพื่อจะได้ทำหน้าที่พลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตยได้เต็มที่ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้อาศัยมาตรการหลายอย่างเป็นแนวดำเนิน การ มาตรการสำคัญในช่วงระยะเวลา นี้ คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 กฎกระทรวง ระเบียบคำสั่งและแผนการศึกษาชาติ

สำหรับระบบชั้นเรียนในแผนการศึกษาชาติ ได้มีการเพิ่มและลดลงตามความเหมาะสมแก่กาลสมัยของการจัดการศึกษาภาคบังคับ เช่น ใน พ.ศ. 2456, พ.ศ. 2464 มี 4 ชั้น พ.ศ. 2475 มี 6 ชั้น พ.ศ. 2479, พ.ศ. 2494 มี 4 ชั้น และ พ.ศ. 2503 มี 7 ชั้น

ในเรื่องของความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งเดิมท้องถิ่นมีบทบาทรับผิดชอบมากนั้น ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดการศึกษาประชาบาลก็เริ่มเปลี่ยนมาอยู่ในความดูแลของส่วนกลางมากขึ้น เริ่มแต่การเลิกเก็บภาษีการศึกษา (เงินศึกษาพลี) ใน พ.ศ. 2473 และใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินเข้าช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาลปีละ 3 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นเงินค่าจ้างครูและค่าจ้างโรงเรียน จนถึง พ.ศ. 2491 ได้มีการยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน และเมื่อตั้งกรมสามัญศึกษาให้ทำการรับผิดชอบการศึกษาประชาบาลใน พ.ศ. 2494 การบริหารส่วนใหญ่ก็กลับมามีอยู่ในส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ มีเจ้าหน้าที่ศึกษาธิการในระดับจังหวัดและอำเภอบริหารงานร่วมด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้างานตามหลักการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการต่อการศึกษาในระยะนี้เป็นไปอย่างเต็มที่ทั้งด้านการเงิน การอนุมัติและยุบเลิกโรงเรียน รวมทั้งควบคุมคุณภาพการศึกษา และด้านหลักสูตร แบบเรียนต่าง ๆ เทศบาลรับผิดชอบการศึกษาเขตเทศบาล สำหรับครูสภา รับผิดชอบในด้านการบริหารงานบุคคล โดยทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครู

สำหรับเรื่องปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2503 ซึ่งจัดว่าเป็นยุคก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาลนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของการศึกษาเพื่อวางชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างน่าสนใจเป็นอันมาก เริ่มด้วยการปรับปรุงผู้สอนให้มีฐานะเป็นข้าราชการ เท่าเทียมกับผู้สอนในระดับอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงวางหลักเกณฑ์ทั้งในด้านการบริหารด้านวิชาการ และด้านการแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นงานที่มีปริมาณมากเกี่ยวข้องกับโรงเรียนทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 2 หมื่นโรงเรียน ครูแสนคน และนักเรียนมากกว่า 3 ล้านคน และมีปัญหาทั้งด้านการบริหารและวิชาการมากมาย ตลอดเวลาแห่งยุคสมัยนี้ได้มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ดิถีต่อ

เกี่ยวเนื่อง ทดลองงานใหม่ ๆ ต่าง ๆ เช่น การประชุมคนควาอบรมเรื่องการศึกษา  
ประชาบาล พ.ศ. 2494 โครงการทดลองปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดนะเชิงเทรา  
และโครงการอื่น ๆ อีกหลายโครงการ การลดอายุและการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน เป็นต้น  
จนเป็นที่ยอมรับว่า มีการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในการจัดการศึกษาระดับ  
อื่น ๆ และเป็นรากฐานของการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับในเวลา  
ต่อมาเป็นอย่างมาก ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2503-2509

ในปัจจุบันได้เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การพัฒนาการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศ นักเศรษฐศาสตร์และนักการศึกษาต่างเห็นพ้องกันว่า การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งซึ่งจะให้ผลตอบแทนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม<sup>1</sup> สำหรับประเทศไทยซึ่งได้ชื่อว่ากำลังพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังนั้น การจัดการศึกษาภาคบังคับอันเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจัดให้ประชาชนคนไทยทุกคนที่ต้องเรียนรู้เป็นอย่างน้อยที่สุด การศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จโดยสมบูรณ์ โดยสามารถเกณฑ์เด็กเข้ารับการศึกษามจนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ได้ทั่วถึงด้วยมาตรการเดียวกันทั่วประเทศใน พ.ศ. 2495 ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 1 วิวัฒนาการของการศึกษาในชั้นนี้ ก็มีได้หยุดยั้งเพียงเท่านั้น กระบวนการของการจัดการศึกษาได้ดำเนินการต่อมา ดังจะกล่าวต่อไป

ในบทนี้ จะได้อธิบายถึงแนวความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับของนักการศึกษาและผู้บริหารประเทศซึ่งเห็นการณ์ไกล และทราบความสำคัญของการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่ให้สูงขึ้น ก็ได้ช่วยกันทั้งแรงความคิดและการปฏิบัติการต่างๆ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ต่อจากนั้นจะได้อธิบายถึงความมุ่งหมาย นโยบาย เป้าหมาย และการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับระหว่างปี พ.ศ. 2503 - 2509 ซึ่งเป็นระยะแรกของการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคที่สำคัญควรรีบรับการปรับปรุงแก้ไข ดังจะได้เสนอเป็นไปตามลำดับต่อไป

<sup>1</sup>สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของประเทศไทย  
ปีการศึกษา 2504 - 2509 สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี  
 2511, หน้า 1

## 1. แนวความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ความคิดในการจัดการศึกษาให้สูงขึ้นมากกว่า 4 ปี ได้มีมาก่อน พ.ศ. 2503 แล้ว เช่น ในปี พ.ศ. 2456 ได้มีการเปลี่ยนระบบชั้นเรียนใหม่ โดยขยายหลักสูตรชั้นประถมศึกษา จากชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ออกไปถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนเป็นชั้น ประถมสามัญศึกษา 4 ปี (ประถมปีที่ 1 - 4) และประถมวิสามัญศึกษา 2 ปี (ประถมปีที่ 5 - 6) เป็นความคิดในการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็น 6 ปี ในปี พ.ศ. 2494 ตามแผน การศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 เป็นความพยายามที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี คือ ชั้นประถมปีที่ 1 - 4 และมีมัธยมศึกษาตอนต้นอีก 3 ปี (ม.1 - ม.3) และความคิดในการ ขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นจากประถมปีที่ 4 เป็นชั้นประถมปีที่ 7 ได้กำหนดอย่าง แน่ชัดในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503

แม้ว่าความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับนี้จะไม่ได้ออกมา ณ ที่ใด ว่ามีความ เกี่ยวข้องหรืออาศัยรากฐานความคิดเดิมในสมัยเก่า แต่ก็อาจชี้ให้เห็นว่า การที่จะให้เด็ก เรียนเพียง 4 ปีนั้น ได้มีความคิดมาแต่เดิมแล้วว่า ไม่เป็นการเพียงพอที่จะสร้างเด็กให้ เป็นพลเมืองดีของประเทศชาติในเวลาต่อไปได้ และ "ความไม่เพียงพอ" ในครั้งกระนั้น เน้นหนักไปในเรื่อง "การที่เด็กขาดวิชาชีพ" เป็นสำคัญ

1.1 ความคิดเรื่องขยายการศึกษาภาคบังคับในนโยบายจัดการศึกษา ความคิด เรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับในนโยบายการจัดการศึกษา ได้ปรากฏเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2490 สมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มี นายเดือน บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลได้แถลงนโยบายเกี่ยว กับการศึกษาภาคบังคับไว้ว่า "การศึกษา รัฐบาลจะจัดการ จะส่งเสริม และ กวักขันโรงเรียนประชาบาล และเทศบาลให้มีคุณภาพดีขึ้น เพิ่มขึ้น ความรู้ภาคบังคับให้ ต้องศึกษาสูงขึ้น ทั้งนี้จะขยายเป็นระยะและเป็นท้องที่ ๆ ไป"<sup>1</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 หน้า 343

นับเป็นครั้งแรกที่มีการแถลงนโยบายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลว่าจะมีการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในสมัยรัฐบาลของ นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และ ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลได้แถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2500 ได้กล่าวในหัวข้อที่เกี่ยวกับการศึกษาอย่างสั้น ๆ ว่า รัฐบาลชุดนี้จะส่งเสริมการศึกษาในทางปริมาณและคุณภาพ จะวางรากฐานเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สูงขึ้น และมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพได้ดี จะส่งเสริมให้ประชาชนมีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงาม โดยอาศัยการศึกษาและการศึกษาเป็นหลัก<sup>1</sup>

#### 1.2 ความคิดเห็นในวาระสมัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ความคิดของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ในบันทึกเรื่อง "การศึกษาของไทยในปัจจุบัน 2489" ความคิดแรกเริ่มที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรือความต้องการที่จะให้นักเรียนส่วนใหญ่ต้องได้รับการศึกษาเกินกว่า 4 ปี หลังจากการจัดการศึกษาภาคบังคับเบื้องต้นประสบความสำเร็จแล้วนั้น เท่าที่พบเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกนั้น อยู่ในบันทึกเรื่อง "การศึกษาของไทยในปัจจุบัน" ซึ่งเขียนโดย ม.ล.ปิ่น มาลากุล ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 อันเป็นปีที่รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช และผู้เขียนอยู่ในตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ขณะนั้น ข้อความบางตอนในหนังสือเล่มนี้กล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับในขณะนั้นว่า

แผนการศึกษาปัจจุบัน บังคับการศึกษาเฉพาะในชั้นประถม ตามปกตินักเรียนควรเรียนจบชั้นประถมเมื่ออายุ 11 ปี หรืออย่างมาก 14 ปี นักเรียนที่จบชั้นประถมเข้าเรียนต่อในชั้นมัธยม และโรงเรียนอาชีวศึกษาเป็นส่วนน้อย (คิดตามส่วนร้อยละ)

---

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ  
(ครั้งแรก) และสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2500 หน้า 30

ส่วนมากไม่ได้เข้าศึกษาต่อ ยังมีอายุเป็นเด็ก แต่ไม่ได้รับการควบคุมดูแล  
แนะนำโดยของกักรใด ๆ เลย จนกระทั่งเข้าเป็นทหาร (สำหรับชาย) ปีหนึ่ง ๆ  
เด็กจำนวนนี้ออกจากโรงเรียนประถมมาอยู่เฉย ๆ เป็นจำนวนหลายแสนคนยัง  
อยู่ในวัยที่ควรได้รับการศึกษาทั้งนั้น โดยเฉพาะในค่านศีลธรรม ทำให้คิดว่า  
แผนการศึกษายังบกพร่องอยู่ วิธีแก้ไขโดยตรงคือ เลื่อนกำหนดอายุออกจาก  
โรงเรียนถ้าจบประถมปีที่ 4 แล้วก็บังคับให้เรียนต่อในสายสามัญศึกษา วิสามัญ  
ศึกษา หรืออาชีวศึกษา แต่จะสิ้นเปลืองกำลังและเงินมากอาจทำเป็นบางท้องถิ่น  
และค่อยทำค่อยไป...<sup>1</sup>

จากข้อความที่ยกอ้างมานี้ เป็นแนวความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูง  
ขึ้น เป็นเพียงแนวความคิดที่แสดงไว้อย่างสังเขป ไม่มีการขยายความ และจะเห็นได้ว่า  
เป็นแนวที่ใกล้เคียงกับระบบการศึกษาเดิมที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1

ความคิดของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ใน "บันทึกข้อคิดและปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ" บันทึกข้อคิดและปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับนี้ เขียน  
โดย ม.ล.ปิ่น มาลากุล เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2499 เพื่อเป็นแนวให้แก่บรรดา  
ศึกษาธิการจังหวัดที่เข้าประชุมทางงานเรื่องการศึกษาภาคบังคับ ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษา  
ประสานมิตร เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2499 ข้อความตอนที่ 3 กล่าวถึงการขยายการ  
ศึกษาภาคบังคับว่า

การขยายการศึกษาภาคบังคับ การบังคับให้เด็กเข้าศึกษาเพียงแคจบประถมปีที่ 4  
นั้น หากได้เป็นการเพียงพอไม่ นักเรียนได้ความรู้ติดต่อนไปนอนัก นักเรียนได้

---

<sup>1</sup> ม.ล.ปิ่น มาลากุล "การศึกษาของไทยในปัจจุบัน 2489" ใน เรื่อง  
การศึกษา หน้า 10

อยู่กับครูเพียงระยะเวลาอันสั้น นิสัยอาจจะเสียได้ง่าย ถ้าได้พบสิ่งที่จูงใจ  
ไปในทางชั่ว นักเรียนที่จบชั้นประถมส่วนมาก ก็ยังอยู่ในวัยศึกษาและวัยที่  
จะได้ประโยชน์จากการอบรมสั่งสอนของครู การขยายการศึกษาภาคบังคับ  
จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น<sup>1</sup>

บันทึกนี้แสดงให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า มีการมุ่งขยายการศึกษาภาคบังคับก่อนมี  
แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และก่อนที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม  
แห่งสหประชาชาติจะเสนอเรื่องนี้ ที่เรียกว่า แผนการราจี

ในปี พ.ศ. 2493 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดให้มีการสำรวจปัญหาทั่วประเทศ  
เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับในชั้นประถม จากศึกษาธิการจังหวัด 71 จังหวัด และ  
ศึกษาธิการอำเภออีก 477 คน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทราบสถานะอันแท้จริงและความ  
ต้องการที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เกี่ยวกับการประถมศึกษา ศึกษาธิการ  
จังหวัด และศึกษาธิการอำเภอทั่วประเทศนี้ ได้ช่วยกันสรุปปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบ และ  
ทำเป็นข้อเสนอความคิดเห็นตามเหตุการณ์ที่ได้ประสบพบมากับตนเอง รายงานต่าง ๆ  
เหล่านี้ กระทรวงศึกษาธิการได้จัดการรวบรวมพิมพ์ขึ้น 2 เล่ม "เรื่องความคิดเห็นต่าง ๆ  
เกี่ยวกับการศึกษาประถมศึกษา" ความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาค  
บังคับนั้น มีความคิดเห็นพอสรุปได้ว่า

การศึกษาภาคบังคับควรขยายเวลาให้นานขึ้น ในส่วนที่ควรจะเป็นก็ปีนั้น  
มีความเห็นต่าง ๆ กัน แต่ในส่วนรวมแล้วมีความเห็นว่า การบังคับเด็ก  
ตั้งแต่อายุ 8 ปีถึง 15 ปี นั้นยังไม่พอ นักเรียนไม่ควรพ้นเกณฑ์ก่อนสอบ  
ชั้นประถมปีที่ 4 และถ้าอายุยังไม่พออยู่ก็ควรให้เรียนต่อไป และมีความเห็น

---

<sup>1</sup>ม.ล.ปิ่น มาลากุล "บันทึกข้อคิดและปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ"  
ใน เรื่องสามเกลอ เขียนทูลเกล้าถวายสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ในวันที่  
เฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 12 สิงหาคม 2512 หน้า 117

ว่าการจัดการศึกษาชั้นประถมเพียง 4 ปียังไม่พอ เพราะเด็กเรียนชั้น  
ประถมปีที่ 4 อายุยังน้อย ยังไปทำอะไรไม่ได้และยังเรียนน้อยอยู่นานไป  
ก็ลืมหนังสือ กลายเป็นคนอ่านหนังสือไม่ออกไปตามเดิม พระราชบัญญัติควร  
แก้ไขให้ยืดหยุ่นให้แต่ละจังหวัดได้หาทางแก้ไขตามความเหมาะสมของท้องถิ่น<sup>1</sup>

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมของ  
องค์การสหประชาชาติ

ในระยะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา  
ในระดับประถมศึกษาในทุกด้านดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 จนถึงกับเรียกกระแสนี้ว่าเป็น  
ยุคใหม่แห่งการศึกษาประชาบาล การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาใน  
ครั้งนั้นมีความสืบเนื่องประการหนึ่ง จากข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การ  
ศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 3 มีนาคม  
พ.ศ. 2492 ได้มีคณะผู้เชี่ยวชาญของ ยูเนสโก ประกอบด้วย เซอร์ จอห์น ซาเจน  
(Sir John Sargent) และ ดร.โอราตา (Dr. Predo T. Orata) เข้ามา  
สำรวจภาวะการศึกษาในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางปรับปรุงการศึกษาให้ดีขึ้น<sup>2</sup> และ  
จากการสำรวจครั้งนี้คณะผู้เชี่ยวชาญในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับนั้น คณะ  
ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอความเห็นที่ "เท่าที่มีถึงชั้นประถมปีที่ 4 ยังไม่พอ นักเรียนยัง  
อ่านออกไม่ได้จริง และยังมีความรู้ในหลักประชาธิปไตยไม่ดี ขอให้ขยายปีบังคับให้  
มากขึ้นอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 8 ปี ทั้งนี้แล้วแต่กำลังเงินและครู"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2493  
เล่ม 2 หน้า 375 - 398

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

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานการประชุมคนควาอบรมเรื่อง  
การศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494 เล่ม 2 หน้า 697 และ Sir John Sargent, Report  
of the mission of Thailand February 10 - March 5, 1949, p. 12

ครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษาจากต่างประเทศได้เสนอแนะ  
เกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับให้มีระดับสูงขึ้นจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 4

ความคิดเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการาจี (Karachi plan)  
ของ องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม พ.ศ. 2503

ความมุ่งหมายที่จะพัฒนาการศึกษาในประเทศสมาชิก อันเป็นจุดประสงค์ของ  
องค์การฯ นั้น ได้มีการดำเนินการต่าง ๆ หลายเรื่อง นับตั้งแต่องค์การได้ก่อตั้งขึ้นในปี  
พ.ศ. 2489 สำหรับความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกแถบเอเชีย นั้น ได้ดำเนินการ  
เกี่ยวกับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชีย ด้วยการจัดประชุมต่าง ๆ เริ่มด้วย  
การประชุมเรื่องการศึกษา และการศึกษาภาคบังคับที่บอมเบย์ ประเทศอินเดีย ใน  
พ.ศ. 2495 ในที่ประชุมเห็นว่า "การศึกษาภาคบังคับจะเป็นอย่างน้อยที่สุดเจ็ดปี"<sup>1</sup>

การจัดสัมมนาเรื่องหลักสูตรการประถมศึกษาที่เมืองการาจีประเทศปากีสถาน  
ใน พ.ศ. 2499 และการสัมมนาเรื่องการปฏิรูปทางการศึกษาที่กรุงนิวยอร์ก ใน พ.ศ.  
2501<sup>2</sup> จากผลการประชุมต่าง ๆ ดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ขององค์การศึกษาฯ  
สหประชาชาติครั้งที่ 10 พ.ศ. 2501 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้มีมติที่จะจัด  
ส่งเสริมและปรับปรุงการประถมศึกษาในภูมิภาคเอเชีย สารสำคัญของมตินี้คือ เชิญชวน  
ให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในการจัดการศึกษาทุกระดับ ให้พลเมืองทุกคน  
ได้มีโอกาสเข้าศึกษาเล่าเรียนเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
ให้เปล่าแก่เด็ก ทั้งนี้โดยอาศัยมูลฐานแห่งอายุ ความถนัดและความสามารถของแต่ละ  
บุคคลเป็นสำคัญ โดยให้เหมาะสมกับพัฒนาการของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม<sup>3</sup>

<sup>1</sup> มัตตา อัคราวิ "การประชุมขององค์การศึกษาฯ สหประชาชาติ ว่าด้วย  
การศึกษาภาคบังคับ ณ เมืองบอมเบย์ ประเทศอินเดีย พ.ศ. 2495" แปลโดย  
ม.ล.มานิจ ชุมสาย จาก UNESCO Regional Conference on Compulsory  
Education held in Bombay at the end of 1952 วิทยาราย 10 : 775 -  
800 ตุลาคม 2496

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 3 หน้า 4

<sup>3</sup> ก.

และในด้านการศึกษาภาคบังคับนั้นได้มีการเชิญชวนรัฐสมาชิกให้ "ใช้มาตรการการขยาย การศึกษาภาคบังคับให้เปล่าแก่เด็กทั้งชายและหญิงทุกคน และในกรณีที่เหมาะสมควรให้ยืดยาย อายุที่เด็กพึงได้รับการศึกษาภาคบังคับออกไป เพื่อให้เด็กทั้งชายและหญิงได้รับการศึกษา ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งในเมืองและชนบท"<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2503 ได้มีการประชุมส่วนภูมิภาคขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมขึ้นที่เมืองการาจี ประเทศปากีสถาน โดยมีผู้แทนประเทศภาคีในทวีปเอเชีย เข้าร่วมประชุม เกี่ยวกับเรื่องการศึกษา และการศึกษาภาคบังคับ ในการประชุม ได้มีการเสนอแผนการหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า แผนการการาจี (Karachi Plan) ซึ่งมุ่งหมาย ขยายการศึกษาให้แก่เด็กในภูมิภาคเอเชียโดยทั่วถึงกัน โดยที่ประชุมระหว่าง 18 ประเทศ เห็นพ้องต้องกันว่า "ให้ประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมในโครงการจัดการประถมศึกษา ภาคบังคับอย่างน้อยเป็นเวลา 7 ปี ให้ใช้กำหนดเวลา 20 ปี นับตั้งแต่เริ่มแผนในปี พ.ศ. 2503 จนถึงปี พ.ศ. 2523 โดยจะต้องพยายามให้เด็กซึ่งมีจำนวนประมาณ 20 % ของ มวลประชากร เข้าอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา"<sup>2</sup>

ข้อเสนอในเรื่องการศึกษาภาคบังคับขององค์การระหว่างชาติที่ไทยเป็นสมาชิกอยู่ จึงสอดคล้องกับความจำเป็นของนักการศึกษาไทย แผนการการาจีในเวลาต่อมาได้มีการ ประชุมสืบเนื่องถึงขั้นวางแผนการปฏิบัติการอีกหลายครั้ง เช่น ในปี พ.ศ. 2504 องค์การ- วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติได้ร่วมมือกับรัฐบาลไทยจัดตั้งศูนย์การศึกษา

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ หน้า 91 อ้างจากเอกสาร ผ.ก./ร./1 ของบัญญัติเอกสารคณะกรรมการโครงการพัฒนา การศึกษาคตามแผนการการาจี (ฉบับพิมพ์อักษรสำเนา)

\* ประเทศทั้ง 18 ประเทศ ได้แก่ อาฟกานิสถาน พม่า กัมพูชา ลังกา สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) อินเดียน อินโดนีเซีย อิหร่าน ญี่ปุ่น เกาหลี ลาว มลายา เนปาล ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ "โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการาจี" ใน งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 3 หน้า 4 - 12

ส่วนภูมิภาคเอเชียขึ้น ที่สำนักงานองค์การศึกษาแห่งสหประชาชาติ ในกรุงเทพฯ เพื่อ  
 ดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงและขยายการศึกษาในส่วนภูมิภาคเอเชีย และในปี พ.ศ.  
 2505 ได้มีการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคเอเชีย และ  
 ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของประเทศใน  
 ภาคพื้นเอเชีย ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาการปฏิบัติการตามแผนการ  
 ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม 3 คน มี ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหัวหน้า หัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้รายงานผลการปฏิบัติตามแผน  
 การการศึกษาที่ประชุม สรุปความว่า ประเทศไทยมีแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503  
 และโครงการ 3 - 6 ปี ที่จะขยายงานการประถมศึกษา ตรงตามแผนการฯ ใน  
 พ.ศ. 2505 มีจำนวนนักเรียนในชั้นประถมถึงร้อยละ 15.6 ของจำนวนประชากรและ  
 คาดว่าจะขึ้นถึงร้อยละ 20 ก่อน พ.ศ. 2523<sup>1</sup> จากการประชุมในปี พ.ศ. 2504 ที่  
 กรุงเทพฯ และการประชุมในปี พ.ศ. 2505 ที่กรุงโตเกียวดังกล่าวมาแล้วนี้ เป็นการ  
 ประชุมที่สืบเนื่องมาจากการประชุมที่เมืองการาจี พ.ศ. 2503 จึงถือได้ว่าแผนการฯ  
 เป็นแผนการที่มีส่วนช่วยในการ เริ่มต้นดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย

#### ความคิดสืบเนื่องจากแผนการฯ ของรัฐบาลไทย

ในสมัยรัฐบาลชุกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย  
 และ ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนั้น หลังจากที่  
 คณะรัฐบาลได้รับรายงานการประชุมเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการฯ แล้ว  
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีความเห็นพ้องด้วยกับความคิดในการ  
 ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 7 ปี นอกจากนั้นยังได้มีความคิดก้าวหน้าต่อไปถึงช่วง

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ "โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการาจี" ใน  
งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หน้า 5

ระยะเวลาซึ่งกำหนดไว้ 20 ปี ในแผนการห้าปี เป็นเวลาเนิ่นนานเกินไป ควรจะลดลง มาดำเนินการให้เสร็จใน 10 ปี ความคิดนี้มีประจักษ์พยาน จากคำกล่าวปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีต่อที่ประชุมคุรุสภาในการประชุมสมาชิกคุรุสภาประจำปี ระหว่าง วันที่ 8 - 17 พฤษภาคม 2506 ดังนี้

การประชุมสามัญคุรุสภาประจำปี เป็นเสมือนการประชุมผู้แทนครูทั่วประเทศ ข้าพเจ้าถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาเป็นอันมาก... ในระยะนี้ จิตใจของข้าพเจ้ากำลังหมกมุ่นกับเรื่องพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้เพราะข้าพเจ้าได้ส่งท่านรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการไปประชุม (UNESCO) ที่ญี่ปุ่น ณ กรุงโตเกียว เมื่อ ข้าพเจ้าได้รับรายงานก็ยิ่งทำให้ข้าพเจ้าทิวความรู้สึกลึกซึ้งหลายอย่างเกี่ยวกับการศึกษาของชาติเราสักที่จะพรรณนา... ผลจากการประชุมที่กรุงโตเกียวซึ่ง ท่านรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการไปประชุมมานั้น เขายืนยันให้ทุกประเทศ จัดให้มีการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกำหนดไว้ 7 ปี... นอกจากนี้เขายังสรุปให้ เด็กเข้าเรียนประถมศึกษาภาคบังคับ 20 % ของพลเมืองทั้งหมด ให้มีนักเรียน 35 ต่อครู 1 คน... แต่ข้าพเจ้าได้ชี้แจงกับรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการไปใน หนังสือฉบับที่หนึ่งว่า ประเทศไทยจะต้องทำให้ได้ภายใน 10 ปีเท่านั้น... ซึ่งเราหวังเป็นอย่างมากว่าจะต้องจัดทำให้สำเร็จก่อน 20 ปี ตามที่เขา กำหนดไว้ ซึ่งข้าพเจ้าเคยพูดไว้ว่าประเทศไทยจะต้องทำให้ได้ในครั้งเดียว คือ 10 ปี เท่านั้น<sup>1</sup>

ในเรื่องเกี่ยวกับเวลาสำหรับการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง ซึ่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ขอให้ร่นลงจาก 20 ปี เป็น 10 ปีนั้น ยังมีปัญหาติดตามมาเป็นอันมาก

<sup>1</sup>"คำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" วิทยากร 8 : 575 - 582

ความปรารถนาอันรุนแรงของผู้เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลด้วยการปฏิวัติทางการเมือง พ.ศ. 2501 แสดงถึงความต้องการที่จะให้ปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ปรากฏออกมาอย่างรวดเร็ว เมื่อได้มีโอกาสพิจารณาเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับก็จะต้องเห็นผลอย่างรวดเร็วเช่นกัน โดยมีได้คำนึงถึงข้อมูลรากฐานทางเศรษฐกิจ และกำลังคนของประเทศให้รอบคอบเพียงพอ ดังนั้นจึงปรากฏว่าช่วงระยะเวลาที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สำเร็จภายใน 10 ปี ตามที่ได้กำหนดไว้จำต้องเปลี่ยนไป ดังจะกล่าวโดยละเอียดในเรื่องการดำเนินการในการขยายการศึกษาภาคบังคับในตอนต่อไป

## 2. ความมุ่งหมาย นโยบาย และเป้าหมายของการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ปฏิบัติงานว่าต้องการให้งานที่ทำนั้นบังเกิดผลในอันปลายอย่างไร และจะวางแนวการปฏิบัติอย่างไรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามที่กำหนดไว้ได้ อนึ่ง เพื่อให้เป็นประจักษ์ชัดว่า ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ นั้นผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพมีอยู่มากน้อยเพียงใด ผู้ปฏิบัติงานย่อมจะกำหนดเป้าหมายขึ้นไว้ ดังนั้น ความมุ่งหมาย นโยบาย และเป้าหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้นที่ต้องกำหนดขึ้นไว้ก่อนสิ่งอื่นใดทั้งหมด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบล่วงหน้าว่าภารกิจที่จะต้องทำหน้าที่และความรับผิดชอบในงานมีอยู่อย่างไร การจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทยการจัดการศึกษาเป็นกิจการงานอย่างหนึ่งซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ และมีสถาบันต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานการศึกษาเป็นไปโดยสอดคล้องต่อกัน แต่ละสถาบันจึงต้องยึดความมุ่งหมาย นโยบาย และเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาส่วนรวมเป็นหลัก

### \* 2.1 ความมุ่งหมายของการศึกษา

ความมุ่งหมายของการศึกษามีปรากฏชัดอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ซึ่งได้ยึดถือเป็นหลักมาจนถึงปี พ.ศ. 2520 สาระสำคัญของความมุ่งหมาย

พอสรุปได้<sup>1</sup> คือ

1. เพื่อให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาตามควรแก่เอกลักษณ์ภาพ เพื่อเป็นพลเมืองดี มีศีลธรรมและวัฒนธรรม มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ มีสุขภาพสมบูรณ์ มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพ และคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ
2. เพื่อให้กุลบุตรกุลธิดาได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนจนอายุ 15 ปี บริบูรณ์เป็นอย่างน้อย
3. เพื่อให้กุลบุตรกุลธิดาได้ชวนชวายเป็นความรู้และประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์แก่การงานของตนสืบต่อไปในภายหน้า
4. เพื่อสนองความต้องการของสังคมและของบุคคล โดยให้สอดคล้องกับแผนการ เศรษฐกิจและแผนการปกครองประเทศ

## 2.2 นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ\*

นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

(พ.ศ. 2502 - 2506)

นโยบายการจัดการศึกษาสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษา

<sup>1</sup> "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 ตอนที่ 86 ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2503

\* นโยบายทางการศึกษา (educational policy) หมายถึงแนวคิดหรือหลักการที่รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาในตอนที่เข้ามาบริหารบ้านเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญเฉพาะด้านการศึกษา

รัฐบาลนี้จะสนใจเป็นพิเศษในการศึกษาของเยาวชน ซึ่งจะได้เป็นกำลังของชาติในวันหน้า โดยจะดำเนินการให้เยาวชนทั้งวิทยาการและจริยศึกษาควบคู่กันไป จะได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อวางโครงการศึกษาให้เป็นโครงการถาวรเหมาะสมแก่ความจำเป็นของชาติ และสอดคล้องกับรูปการปกครองประเทศ จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลถือหลักว่า จะเพียงแต่ควบคุมให้เป็นไปตามโครงการศึกษาชาติ และให้ความอนุเคราะห์ตามความจำเป็น

รัฐบาลจะได้ดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติมีศีลธรรม วัฒนธรรม และอนามัยอันดี รวมทั้งดำเนินการพัฒนาการท้องถิ่นด้วย เพื่อถึงความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน<sup>1</sup>

นโยบายการ จัดการศึกษาสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

(พ.ศ. 2506 - 2511)

นโยบายในการจัดการศึกษาสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2506 ได้กล่าวถึงนโยบายด้านการศึกษาเพียงสั้น ๆ ว่า "ในด้านการศึกษา รัฐบาลจะปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลก่อนแถลงไว้ จะให้ความสำคัญแก่การศึกษาเพื่อการอาชีพเป็นพิเศษ กับทั้งขยายการศึกษาชั้นสูงไปตามจังหวัดต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นด้วย"<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาวาระรัฐธรรมนูญ เล่ม 1  
พ.ศ. 2502 หน้า 19 - 29

<sup>2</sup>ประเสริฐ ปัทมะสุกนธ์ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475 - 2517)  
หน้า 959

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้ความสำคัญแก่การศึกษาเป็นอย่างมาก รัฐบาลมีเจตนารมณ์แน่วแน่ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้รุดหน้า และถือเป็นนโยบายสำคัญยิ่ง ควบคู่ผลที่ว่าการพัฒนาประเทศจะดำเนินการเพียงด้านเดียวไม่ได้ผลเท่าที่ควร การดำเนินงานต้องให้สอดคล้องกันระหว่างเศรษฐกิจกับการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังคำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันเปิดประชุมสามัญย์ ครุสภา ประจำปี 2505 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2505 ความตอนหนึ่งว่า

รัฐบาลปฏิวัติมีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษาให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของบ้านเมืองอย่างจริงจังเพียงใด ข้าพเจ้าได้ใช้ความอุตสาหะพยายามที่จะให้การศึกษของเราเจริญเติบโตทุกวิถีทางเท่าที่ความสามารถจะกระทำได้ ข้าพเจ้ายึดถือหลักว่า การพัฒนาคนเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่สุดยิ่งกว่าการพัฒนาใด ๆ ในประเทศชาติของเรา นี่กำลังพัฒนาอยู่ทุกวิถีทาง...<sup>1</sup>

นโยบายการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ\* พ.ศ. 2504 - 2509

การที่จะให้สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายของการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการได้วางนโยบายไว้เป็นแนวปฏิบัติอย่างกว้างๆ

<sup>1</sup> "คำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" วิทยากรย 8 : 575 - 582  
ตุลาคม 2505

\* "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ" วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ ให้ความหมายในหนังสือ ทฤษฎีพัฒนาการเศรษฐกิจ หน้า 476 หมายถึง "การขยายกำลังการผลิตของชาติ การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัย และโภชนาการของประชาชนและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการนี้" ระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มีกำหนด 5 ปี แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกของแผนฯ พ.ศ. 2504 - 2506 ในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระยะที่สอง พ.ศ. 2507 - 2509 สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับนั้น มีอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2509 มีข้อความพอสรุปได้ดังนี้ "เพื่อให้เยาวชนของชาติได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกัน และให้มีมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้น โดยรัฐบาลจะพยายามปรับปรุงและขยายการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนต้น (ป.1 - ป.3) ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเพิ่มระดับการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปี ให้ทั่วประเทศภายในระยะเวลาอันเหมาะสม"<sup>1</sup>

นโยบายดังกล่าวข้างต้นนี้ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายงบประมาณปี พ.ศ. 2509 ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งกล่าวว่า "รัฐบาลจะยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นโดยการสร้าง ปรับปรุงและขยายโรงเรียน...ปรับปรุงสมรรถภาพของครู อาจารย์ ตลอดจนอุปกรณ์การสอน"<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้ปฏิบัติงานก็ได้แถลงนโยบายในชั้นปฏิบัติไว้ด้วยในรายงานการศึกษา 2509 มีข้อความดังต่อไปนี้

ระดับประถมศึกษา ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ให้ทั่วถึงกันมากขึ้น อันเป็นการยกระดับพื้นฐานความรู้ของประชาชนพลเมือง<sup>3</sup>

### 2.3 เป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษา

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาการศึกษาไว้ระหว่างปี พ.ศ. 2507 - 2509 เพื่อแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการในช่วงเวลาดังกล่าว เป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีดังนี้

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2509 หน้า 178

<sup>2</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ผลงานของรัฐบาลปี 2509 หน้า 34 - 35

<sup>3</sup> ก.

1. ให้เยาวชนในวัยการศึกษาภาคบังคับที่มีที่เรียนโดยทั่วถึง และมีมาตรฐานการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้น
2. ขยายการศึกษา ป.5 ถึง ป.7 รั้บนักเรียนประมาณปีละ 150,000 คน ถึง 200,000 คน<sup>1</sup>

### 3. การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ปี พ.ศ. 2505 เป็นปีที่มีการเคลื่อนไหวในด้านการเตรียมการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นอันมาก เริ่มแต่การรับเอาแผนการการาจิมอาปฏิบัติ การแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา การเร่งรัดพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในการทำโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งการสำรวจและเตรียมแผนงาน เพื่อจะทำการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ได้โดยรวดเร็ว และก็ปรากฏว่าสามารถใช้ประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับได้ในปีการศึกษา 2506

#### 3.1 การรับเอาแผนการการาจิมอาปฏิบัติ

ในการประชุมครั้งสุดท้ายเกี่ยวกับ "แผนการการาจิมอา" ที่โตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ปี พ.ศ. 2505 ในระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของประเทศสมาชิกตั้งที่โตเกียวมาแล้วนั้น ได้มีการตกลงขยายแผนการการาจิมอาให้ครอบคลุมไปถึงการศึกษาระดับอื่น ๆ โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และให้ประเทศต่าง ๆ วางโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการาจิมอา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของประเทศไทยซึ่งร่วมประชุมในครั้งนี้ เมื่อกลับมาจากการประชุมแล้วจึงได้เสนอผลการประชุม และขอให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการในนโยบายและข้อตกลงต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยที่รับเอาข้อตกลงนี้

---

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ  
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) หน้า 182

มาปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม และวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2505 อนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการห้าปี เพื่อพิจารณาจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการห้าปี เป็นจำนวน 27 คน โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ล.ปิ่น มาลากุล) เป็นประธานกรรมการ<sup>1</sup> นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาทางด้านการประถมศึกษาอันเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยมี ประธานอนุกรรมการคนเดียวกันกับประธานกรรมการชุดแรก

### 3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505

ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2) อีกครั้งหนึ่ง เรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 การแก้ไขครั้งนี้มีความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับเบื้องต้น และการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยกล่าวถึงการศึกษภาคบังคับเบื้องต้นด้วยการระบุชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นตัวประกอบการศึกษาภาคบังคับโดยชัดเจน แทนที่จะใช้คำว่า "ตามหลักสูตรประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา" และได้เพิ่มข้อความเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับในเชิงเงื่อนไขให้บางท้องถิ่นที่สามารถขยายภาคบังคับจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ขึ้นเป็นประถมศึกษาปีที่ 7 โดยการประกาศใช้ในลักษณะกฎหมาย มาตราที่กล่าวไว้ในเรื่องนี้ข้อความดังต่อไปนี้คือ

มาตรา 6 เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา จนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ ประกอบประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า เมื่อมีความเหมาะสมเฉพาะท้องถิ่น

---

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ คำสั่ง ที่ วก.278/2505 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการห้าปี

ค่าบไลโต เกณฑ์ความรู้สอยไลได้ไ้ประโยชน์ประถมศึกษาตอนต้นตามความใน  
วรรคก่อน อาจเขยิบขึ้นเป็นความสอยไลได้ไ้ประโยชน์ประถมศึกษาตอนปลาย  
หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การันัน  
อายุให้ันับตามปีประตทินตามกฎหมายว่าด้วยปีประตทิน<sup>1</sup>

### 3.3 การเร่งรัดจากหัวหน้ารัฐบาลในการขยายการศึกษาภาคบังคับ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการและตั้งกรรมการดำเนินการพัฒนาการศึกษาตาม  
แผนการาจี ให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปปฏิบัติแล้วนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์  
หัวหน้าคณะรัฐบาลในสมัยนั้นได้เกิดความคิดที่จะเร่งรัดเวลาแห่งการขยายการศึกษาภาค  
บังคับให้ทั่วประเทศโดยเร็ว ตามข้อตกลงของแผนการาจี จาก 20 ปี ให้เหลือเพียง  
10 ปี ดังที่ไ้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็จัดการเคลื่อนไหวจากหัวหน้าคณะรัฐบาลในเรื่องนี้มีความสำคัญต่อการ  
ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับมาก คณะกรรมการและอนุกรรมการทั้งผู้ซึ่งได้รับ  
มอบหมายและผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดเรื่องนี้อันไ้แก่กรมสามัญศึกษา  
กระทรวงศึกษาธิการ ต่างก็เริ่มดำเนินการต่าง ๆ ในเวลาอันรวดเร็ว ดังจะเห็นได้  
จากคำกล่าวของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกล่าวใน  
ที่ประชุมของการประชุมศึกษาธิการจังหวัดประจำปี 2505 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2505  
ณ หอประชุมคุรุสภา มีข้อความบางตอนว่า

ทางคานวิชาการศึกษาเห็นว่ามื่อเรื่องที่จะต้องพูดกันว่า ยกมาเพียงข้อเดียวในเรื่อง  
การศึกษาภาคบังคับ ก็เป็นเหตุผลเพียงพอแล้วที่จะเชิญท่านมาประชุม เราได้  
ส่งผู้แทนไปประชุมที่เมืองการาจี ประเทศปากีสถาน ซึ่งเป็นขอเกิดของ

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505" ราชกิจจานุเบกษา  
เล่มที่ 79 ตอนที่ 67 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2505 ุรายละเอียคในภาคผนวก  
ที่ 1 หน้า ๖๕๔

โครงการการาจี้ ได้ส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ 2 ท่าน ไปประชุมเมื่อต้นปี 2503 เพื่อตกลงตามแผนการการาจี้เกี่ยวกับการนี้ที่องค์การสหประชาชาติ เราเป็นฝ่ายเสนอให้ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียของเราให้มีการประถมศึกษาที่แน่นอนยิ่งขึ้น ก็ได้ตกลงกันก่อนการพูดกันที่การาจี้ว่า เราจะมีประถมศึกษา 7 ปี เพราะฉะนั้นการที่มีโครงการการาจี้ขึ้น เราก็ก็นึกหว่านอะไร... ทางองค์การสหประชาชาติ เขาก็ได้เชิญตัวผมไปประชุมที่ประเทศญี่ปุ่น เขาเรียกว่าการประชุมของรัฐมนตรีว่าการ 18 ประเทศ ได้พิจารณาเรื่องแผนการการาจี้กับได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมเห็นว่าการวางรากฐานเพียงการประถมศึกษาให้ลุล่วงไปด้วยดีนั้นน่าจะจะเป็นการเพียงพอ เพราะว่อาจอดงานจะไปเพิ่มพูนถึงมัธยม...โครงการการาจี้ให้คลุมไปถึงตั้งแต่ประถมศึกษา ไปจนถึงมัธยมศึกษา อุดมศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ เลยกลายเป็นโครงการใหญ่โตมหึมา...ตัวผมเอง เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยก็ได้รายงานคณะรัฐมนตรีและท่านนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากนั้นไม่กี่วันท่านนายกรัฐมนตรีก็นำเรื่องแผนการการาจี้มาพูดในที่ประชุม... ตามโครงการการาจี้ 20 ปีนั้นท่านเห็นว่านานเกินไป ประเทศไทยจะคงทำให้ได้ภายใน 10 ปี ท่านก็มีเหตุผลอยู่บ้าง...เมื่อท่านนายถูกพูดถึงตรงนี้ ในเวลาเช้าเป็นวันอังคาร ด้วยเหมือนกันอย่างนี้แหละ พอบ่ายท่านก็ไปประชุมคณะรัฐมนตรี ท่านนำเรื่องราวนี้ออกไปฝากไว้ให้ปฏิบัติในคณะรัฐมนตรี บอกให้ทำให้ได้ภายใน 10 ปี และกรมสามัญศึกษาก็กำลังวางแผนงานอย่างเข้มงวด... เวลานั้นคณะรัฐมนตรีได้ตั้งกรรมการวางโครงการขึ้นแล้ว ตามที่องค์การสหประชาชาติขอร้องเป็นกรรมการชุดใหญ่มี 20 คน ตัวผมเองเป็นประธาน ท่านปลัดกระทรวง เป็นรองประธาน... กรรมการชุดนี้ประชุมกันแล้วยังปรารภมาให้มีอนุกรรมการฝ่ายประถมศึกษา และอนุกรรมการฝ่ายประถมศึกษาได้ประชุมกันแล้ว จะรีรอต่อไปกันไม่ได้<sup>1</sup>

<sup>1</sup>"คำปราศรัยของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ"

### 3.4 โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับฉบับแรก

งานขั้นต้นที่สุดที่คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาตามแผนการฯ ได้ปฏิบัติก็คือ การร่างโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วประเทศภายใน 10 ปี กรมสามัญศึกษา ซึ่งเป็นฝ่ายรับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ ได้ทำการร่างโครงการนี้ขึ้น โดยมีกำหนดเวลาของโครงการตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2513 ซึ่งเป็นระยะเวลา 10 ปี<sup>1</sup> หลักการสำคัญอันเป็นเป้าหมายของโครงการคือ การเปิดชั้นประถมปลายขึ้นตำบลละ 1 โรงเรียน สำหรับตำบลที่จะประกาศใช้กฎหมายบังคับ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 100 ตำบล 100 โรงเรียน และจะประกาศตำบลที่มีโรงเรียนประถมปลายอยู่แล้วอีก 300 ตำบล รวมกับตำบลที่จะเปิดประถมปลายใหม่และจะใช้วิธีการเช่นนี้ เพิ่มจำนวนตำบลที่จะประกาศมากขึ้นจนครบจำนวน 4,900 ตำบล ในปี พ.ศ. 2513 งบประมาณที่จะใช้ทั้งสิ้น 2,032,329,833 บาท เพื่อใช้เป็นรายจ่ายต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา เช่น ค่าก่อสร้าง อาคารเรียน โรงฝึกงาน เงินเดือนครู บ้านพักครู ค่าบำรุงโรงเรียน และค่านิเทศการศึกษา งบประมาณนี้แบ่งเป็นรายปี มากน้อยตามจำนวนโรงเรียนที่เปิดขึ้นในปีหนึ่ง ๆ มีจำนวนตั้งแต่ปีละ 43,163,360 บาท จนถึงปีละ 546,729,968 บาท<sup>2</sup>

นอกจากโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับภายในเวลา 10 ปีนี้แล้ว ที่ประชุมของคณะกรรมการได้มองเห็นความจำเป็นเกี่ยวกับกำลังเศรษฐกิจของประเทศว่าจะมีอุปสรรคต่อโครงการที่จะทำให้เสร็จภายใน 10 ปี ดังนั้นจากความคิดเห็นของผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นกรรมการด้วย ที่ประชุมจึงได้ตกลงจะทำโครงการขึ้นอีก 2

---

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

<sup>2</sup>ดู.

โครงการคือ<sup>1</sup> โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับภายในเวลา 20 ปี จัดว่าเป็นโครงการที่ 2 และโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยค่อยทำค่อยไปตามกำลังเงินที่จะได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปี เป็นโครงการที่ 3 ทั้งนี้ตั้งใจจะเสนอโครงการทั้ง 3 ต่อคณะรัฐมนตรีในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสดูจะวินิจฉัยหาทางอื่น ๆ ในการอนุมัติการขยายการศึกษาภาคบังคับ ถ้าโครงการแรกไม่สามารถจะใช้ดำเนินการได้

เนื่องจากจะต้องรับเสนอโครงการที่ 1 ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับได้โดยรวดเร็ว ไม่สามารถรอโครงการที่ 2 และที่ 3 ซึ่งยังทำไม่เสร็จ คณะกรรมการจึงได้เสนอโครงการที่ 1 ไปก่อน ในตอนต้นปี พ.ศ.2506 และแจ้งด้วยว่ายังมีโครงการที่ 2 และที่ 3 อีก ซึ่งจะเป็นทางเลือกสำหรับการดำเนินการ แต่ไม่หันที่จะได้เสนอโครงการที่ 2 และที่ 3 ก็ประจวบวาระที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องเตรียมการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการ คงจะได้กล่าวในรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาในบทต่อไป

### 3.5 ประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับครั้งแรก

ในขณะที่คณะกรรมการฯ กำลังดำเนินการประชุมต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางโครงการการศึกษาภาคบังคับอยู่นั้น กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อได้รับนโยบายจากคณะรัฐมนตรี เรื่องนี้เป็นที่แน่ชัดแล้ว ก็ได้ดำเนินการอันสำคัญยิ่งในประวัติของการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง คือการประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นครั้งแรก โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2505 ในท้องที่ต่าง ๆ รวม 394 ตำบล

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ หนังสือ ที่ 426/2506 เรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
ลงวันที่ 7 มกราคม 2506

71 จังหวัด เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2505 และในประกาศนั้นให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2506 เป็นต้นไป<sup>1</sup>

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นายเกรียง เอี่ยมสกุล (เกรียง กิริติกร ปัจจุบัน) อธิบดีกรมสามัญศึกษา ในช่วงเวลานั้นได้กล่าวไว้ในคำบรรยายทางวิทยุกระจายเสียงในรายการวิทยุศึกษา เรื่อง "ยุคที่สองของการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์" เมื่อปี พ.ศ. 2505 ว่า เป็นการเริ่มยุคที่สองของการศึกษาของทวยราษฎร์ ผู้กล่าวคือเอาปีประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาใน พ.ศ. 2464 ซึ่งบังคับให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้าเรียนเมื่ออายุย่างเข้าปีที่แปดเป็นยุคแรก และถือเอาการประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้มี "การเขยิบเกณฑ์ความรู้ การขยายการศึกษาภาคบังคับ" ในปี พ.ศ. 2505 เป็นยุคที่สอง ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่มีการประกาศท้องที่ตำบลต่าง ๆ 394 ตำบล ให้มีการบังคับโดยกฎหมายที่แก้ไขฉบับใหม่นี้<sup>2</sup>

### 3.6 การวางโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2507

ปัญหาสำคัญในการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับใน พ.ศ. 2506 ยังมีลักษณะ เช่นเดียวกับปัญหาเมื่อเริ่มต้นจัดการศึกษาภาคบังคับใน พ.ศ. 2464 คือ การขาดแคลนเงินงบประมาณที่จะมาสร้างและค้ำรงโรงเรียน ดังจะเห็นได้จากบันทึกของนายเตียง นวจินดา หัวหน้ากองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา กล่าวไว้ในบันทึกว่า

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศ "เรื่องการเขยิบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ" ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2505 ประชาศึกษา 8 : 472 มีนาคม 2506

<sup>2</sup>เกรียง เอี่ยมสกุล "ยุคที่สองของการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์" ศูนย์ศึกษา 10 : 12 - 17 ตุลาคม 2505

"งบประมาณเพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับปี 2506 ทางสำนักงบประมาณมิได้พิจารณาจัดสรรให้เป็นกรณีพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี กรมสามัญศึกษาได้รับอนุมัติงบประมาณปี 2506 เพิ่มเติมเป็นเงิน 5,000,000 บาท เป็นค่าก่อสร้างและซ่อมแซมโรงเรียนทั่วไป จึงอาจแบ่งจากยอด 5,000,000 บาทนี้ เพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับได้"<sup>1</sup> ในปี พ.ศ.2507 สำนักงบประมาณได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงศึกษาธิการว่า ในการดำเนินการศึกษาภาคบังคับ ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดโรงเรียนใหม่ และการขยายการศึกษาภาคบังคับให้แน่นอน และควรจะได้มีการวางโครงการระยะยาวสำหรับการขยายการศึกษาภาคบังคับและขยายโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายว่า ในปีหนึ่ง ๆ จะอนุญาตให้เปิดโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นใหม่ หรือจะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในที่ใดควยจำนวนเท่าใด และจะต้องเป็นโครงการและหลักการที่สำนักงบประมาณร่วมประชุมเห็นชอบด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการขจัดปัญหาขัดแย้งจากสำนักงบประมาณ อันเกิดจากความไม่สามารถจัดสรรค่าใช้จ่ายได้ตามความต้องการของกระทรวงศึกษาธิการ

ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีอธิบดีกรมสามัญศึกษา (นายเกรียง อี่ยมสกุล) เป็นประธาน ร่วมด้วยคณะกรรมการและเลขานุการอีก 9 คน รวมเป็นคณะกรรมการ 10 คน เรียกชื่อว่า "คณะกรรมการวางโครงการระยะยาวในการขยายการศึกษาภาคบังคับและการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย"<sup>2</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการนี้เพื่อให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กรรมการคณะนี้ได้ร่วมประชุมและได้ร่างกำหนดโครงการที่จะดำเนินการต่อไป 5 โครงการ โดยมี

<sup>1</sup> เตียบ นวจินดา บันทึกข้อความ เรื่อง การขยายการศึกษาภาคบังคับ ลงวันที่ 29 เมษายน 2506 เสนอกรมสามัญศึกษา

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ คำสั่งที่ ส.244/2507 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการวางโครงการระยะยาวในการขยายการศึกษาภาคบังคับ และการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2506

หลักการว่าการขยายการศึกษาภาคบังคับนั้นเป็นเรื่องใหญ่ ที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ต้องค่อยทำค่อยไปตามกำลังงบประมาณ ไม่จำเป็นต้องเร่งรัดจนเกินไป และเมื่อประกาศการศึกษาภาคบังคับขึ้นในตำบลใด ควรทำให้เต็มรูปคือ สามารถเกณฑ์เด็กทั้งตำบลเข้าเรียนได้โดยไม่มีอุปสรรคในด้านการจัดโรงเรียนให้ต้องมีกรยกเว้นใด ๆ และควรปรับปรุงตำบลที่ประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับไปแล้วให้สมบูรณ์ตามหลักการนี้ด้วย

- โครงการทั้ง 5<sup>1</sup> มีดังต่อไปนี้
- 1) โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงคราม มีกำหนด 6 ปี (พ.ศ. 2508 - 2513)
  - 2) โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภาคศึกษา 2 มีกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)
  - 3) โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ต มีกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)
  - 4) โครงการปรับปรุงตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับเดิมให้สมบูรณ์ มีกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)
  - 5) โครงการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นกรณีพิเศษ 100 โรงเรียน โดยไม่ประกาศเป็นการศึกษาภาคบังคับกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2508 - 2517)

กระทรวงศึกษาธิการได้ส่งโครงการทั้ง 5 ให้สำนักงานงบประมาณร่วมพิจารณาเพื่อความเห็นชอบในด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในปีต่อไป ในขณะที่การพิจารณากำลังดำเนินการอยู่นั้น ก็มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2509

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ

อันเป็นปีซึ่งจะนำผลการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ไปดำเนินการ ระยะนี้จึงเป็นระยะที่ไม่ทราบอนาคตแห่งการตกลงในเรื่องนี้ว่าจะเป็นไปได้ในรูปใด โครงการที่เสนอทั้ง 5 โครงการ จึงได้รับการเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ เฉพาะส่วนที่มีความราบรื่นในการบริหาร 3 โครงการ คือ โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดสมุทรสงคราม โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ต และโครงการขยายโรงเรียนชั้นประถม 100 โรงเรียน<sup>1</sup>

โครงการทั้งสามจึงได้ดำเนินการสืบเนื่องกันต่อไปโดยได้รับงบประมาณพิเศษเป็นรายปี การเปลี่ยนแปลงบางประการในภายหลังก็คือ โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ตนั้นได้ย่นระยะเวลาของโครงการจาก 10 ปี เป็น 5 ปี โดยเริ่มต้นโครงการใน พ.ศ. 2509 และสิ้นสุดโครงการใน พ.ศ. 2513 พร้อมกับโครงการจังหวัดสมุทรสงคราม

3.7 โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงคราม (พ.ศ. 2506 - 2513) และโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดภูเก็ต (พ.ศ. 2509 - 2513)

โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงคราม (พ.ศ. 2506 - 2513)  
โครงการนี้มีผลสืบเนื่องมาจากแผนการฯ ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ประชุมตกลงกันที่เมืองการากี ประเทศปากีสถาน เมื่อปี พ.ศ. 2503 ว่าประเทศต่าง ๆ ในเอเชียควรมีการศึกษาภาคบังคับถึง 7 ปี ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับโครงการนี้มาดำเนินงาน ได้ออกทำการสำรวจหาจังหวัดที่เหมาะสมแก่การทดลองดำเนินการตามโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ผลของการสำรวจได้มีมติให้จังหวัดสมุทรสงคราม

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ

เป็นจังหวัดทดลองดำเนินการตามโครงการ จึงได้ประชุมปรึกษาพิจารณาวางโครงการ ขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงครามขึ้น

ในปี พ.ศ. 2506 หลังจากที่ได้ประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัด ต่าง ๆ เป็นครั้งแรกแล้ว กรมสามัญศึกษาก็ได้ดำเนินการโครงการขยายการศึกษาภาค บังคับโดยทั่วถึงทั้งจังหวัดขึ้น ที่จังหวัดสมุทรสงคราม โครงการนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ เพื่อที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ได้ทั่วทุกท้องที่ของจังหวัด เพื่อเป็นการทดลองและ ศึกษาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ และเพื่ออนุวัติการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505<sup>1</sup> ในการ ดำเนินการทั้งด้านการวางแผนงาน การบริหารงาน การสอน การเรียน และการ ใช้จ่ายต่าง ๆ โครงการนี้มีระยะเวลา 8 ปี เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2506 และสิ้นสุด โครงการในปี พ.ศ. 2513 เป้าหมายของโครงการ คือในปีสุดท้ายจะจัดขยายการศึกษา ภาคบังคับให้ทั่วทั้งจังหวัดรวม 35 ตำบล โดยทุก ๆ ท้องที่จะมีโรงเรียนซึ่งเด็กทุกคนที่มี อายุย่างเข้าปีที่ 8 จะสามารถเข้ารับการศึกษาตั้งแต่ต้นจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7<sup>2</sup> ทำให้ การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาในส่วนที่ขยายชั้นประถมปลาย มีผล ในการบังคับใช้ได้โดยสมบูรณ์ การจัดโรงเรียนนั้นแต่ละโรงเรียนจัดเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ ดีตามมาตรฐานการศึกษาและคุณภาพการเรียนการสอน โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือ

---

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการ เล่ม 6 หน้า 20 - 21 และ ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา หน้า 37 -

<sup>2</sup>หน่วยศึกษานิเทศก์ฝ่ายสามัญศึกษา กรมสามัญศึกษา รายงานโครงการขยาย การศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงคราม ปีการศึกษา 2506 - 2507 หน้า 6 - 8 คู่มือละเอียดของโครงการนี้ได้จาก C.G. Calvert รายงานเรื่อง Thailand :Compulsory Education และ Leonard Le F. Ensor รายงานเกี่ยวกับโครงการสมุทรสงคราม เพื่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ

จากองค์การระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ 2 องค์การคือ องค์การยูเนสโก  
 ส่งผู้เชี่ยวชาญการศึกษาจากต่างประเทศมาช่วยเหลือในระยะต้นของโครงการเป็นเวลา  
 3 ปี และองค์การยูนิเซฟช่วยเหลือด้านอุปกรณ์การสอนและการจัดการอบรมครู ตลอด  
 อายุของโครงการ

โครงการนี้นับได้ว่าการดำเนินงานทดลองที่ประสบความสำเร็จมากโครงการ  
 หนึ่ง และมีประโยชน์ต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นอันมาก ต่อมาใน พ.ศ. 2509  
 จึงได้ดำเนินการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นที่จังหวัดภูเก็ตอีก  
 แห่งหนึ่ง

โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2509 - 2513 โครงการ  
 ขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ตนี้เป็นโครงการทดลองที่ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก  
 4 ปีเป็น 7 ปี เช่นเดียวกับโครงการสมุทรสงคราม กล่าวได้ว่าจังหวัดภูเก็ตนับเป็น  
 จังหวัดแรกที่ได้เริ่มต้นทดลองโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ในปีการศึกษา 2504  
 กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่คณะหนึ่ง ประกอบด้วยอธิบดีกรมพลศึกษา รอง  
 อธิบดีกรมสามัญศึกษา หัวหน้ากองวิจัย และ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง ไปศึกษาและ  
 สืบรวจภาวะของโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดนี้เป็นการทดลอง<sup>1</sup> การเปิดชั้นประถมศึกษา  
 ตอนปลายในจังหวัดภูเก็ต เป็นที่ยอมรับกันว่าการดำเนินงานเป็นไปในรูปของโครงการ  
 เรื่อยมา รวม 10 ตำบล ปรากฏว่าการดำเนินงานเป็นไปด้วยดี ประกอบกับประชาชน  
 มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีปัญหาในการดำเนินงานน้อย จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนตำบลทั้งสิ้น  
 17 ตำบล ได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับไปแล้ว 10 ตำบล ยังเหลือตำบลที่ไม่ได้

---

\* ผู้เชี่ยวชาญนั้น คือ Leonard Le F. Ensor ชาวนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2506  
 พ.ศ. 2507 วาง และ Cyril G. Calvert ชาวนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2508

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา  
 หน้า 47

ขยายอีกเพียง 7 ตำบล<sup>1</sup>

โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดภูเก็ตนี้มีเป้าหมายที่สำคัญว่า ในปีสุดท้ายของแผนคือ พ.ศ. 2513 จะจัดการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วทั้งจังหวัดรวม 17 ตำบล และสามารถเกณฑ์เด็กเข้าเรียนได้ 100% โรงเรียนในโครงการจะได้รับอุปกรณ์การศึกษาทางด้านต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์ทัศนศึกษา เคหศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ครบทุกตำบล มีครูประจำทำการสอนโดยเฉลี่ยครู 1 คน คือนักเรียนประมาณ 25 คน สำหรับเงินค่าจ้างโรงเรียนซึ่งจัดไว้เพื่อวัตถุประสงค์การสอนต่าง ๆ นั้น คาดว่าจะได้รับโดยเฉลี่ยรายหัวนักเรียนคนละ 50 บาทต่อปี ส่วนเงินค่านิเทศการศึกษา จะได้รับประมาณร้อยละ 1 ของเงินเดือนครูและค่าจ้างโรงเรียนรวมกัน และมีการอบรมครูทั้งครูใหญ่และครูสอนวิชาต่าง ๆ โดยทั่วถึงกัน<sup>2</sup>

ภายหลังที่โครงการขยายการศึกษาจังหวัดภูเก็ตสิ้นสุดลงแล้ว กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา กองการประถมศึกษา ได้ทำการค้นคว้าวิจัย เรื่อง "สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ต" ซึ่งผลของการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. การเกณฑ์เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่แน่นอนว่า เจ้าหน้าที่การศึกษาฝ่ายใดที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน ทำให้เป็นภาระหนักของโรงเรียนและเมื่อเด็กในเกณฑ์บังคับขาดเรียนเกินกำหนดก็ยังไม่มีการที่จะเป็นแนวปฏิบัติที่แน่นอน ไม่มีเจ้าหน้าที่การศึกษาที่รับผิดชอบ เพราะไม่มีการแต่งตั้งสารวัตรศึกษาที่ปฏิบัติอยู่นั้นครูเป็นผู้รับภาระอยู่ ซึ่งก็ไม่ใครได้ผลเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ปัญหาเรื่องการเกณฑ์เด็กนี้จะเป็นปัญหาของทุกจังหวัดที่ยัง

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา หน้า 47

<sup>2</sup> กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา รายงานการประเมินผลโครงการทดลองการขยายการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากองค์การยูนิเซฟ จังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต (ฉบับพิมพ์ข้อสำเนา)

ไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง คงจะไต่ถ่วงถึงอีกครั้งหนึ่งในบั้นต่อไป

2. การขยายการศึกษาภาคบังคับ 7 ปี ในจังหวัดภูเก็ตยังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์สูงดังที่มุ่งหมายไว้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการ และปัญหาที่จะแก้ไขเฉพาะทางคานการศึกษาไม่ได้ก็คือ ปัญหาทางเศรษฐกิจของประชาชน จึงเป็นปัญหาสำคัญยิ่งที่ทำให้การศึกษาภาคบังคับดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น ถ้าหากแก้ปัญหาทางคานเศรษฐกิจได้แล้ว และจัดอุปกรณ์การเรียนการสอนได้พร้อมเพียง ปัญหาทางคานปฏิบัติงานของฝ่ายบริการและบริหารก็ลดลงได้<sup>1</sup>

สรุปผลสำเร็จแห่งโครงการทดลองการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต โครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต ซึ่งดำเนินไปตามโครงการที่กำหนดไว้ เริ่มต้นในปี พ.ล. 2506 และ พ.ศ. 2509 ตามลำดับทั้งได้กล่าวโดยเต็มรูปได้สิ้นสุดลง และส่วนใหญ่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของโครงการที่วางไว้ กรมสามัญศึกษาได้ประเมินผลโครงการทดลอง และความช่วยเหลือของโครงการยูนิเซฟ ซึ่งได้แก่โครงการทั้ง 2 นี้<sup>2</sup> ปรากฏในด้านต่าง ๆ ตามตารางตัวเลขต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ต หน้า 183 - 184

<sup>2</sup> รายละเอียดของการประเมินผลได้จาก "รายงานการประเมินผลโครงการทดลองการขยายการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากองค์การยูนิเซฟ จังหวัดสมุทรสงคราม และภูเก็ต" กรมสามัญศึกษา 2514 (ฉบับพิมพ์อัดสำเนา)

ตาราง 3 ผลในปีสุดท้าย (พ.ศ. 2513) ของโครงการทดลอง การขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต ในด้านการประกาศขยายการศึกษาและการเกณฑ์เด็ก

รายการ	จังหวัดสมุทรสงคราม	จังหวัดภูเก็ต
จำนวนตำบลทั้งหมด	35	17
จำนวนตำบลที่ประกาศ	35	15*
จำนวนโรงเรียนที่ดำเนินการขยายศึกษาภาคบังคับ	54	30

\* ที่มา : ตัวเลขทั้งหมดคำนวณและรวบรวมจาก "รายงานการประเมินผลโครงการทดลองการขยายการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากองค์การยูนิเซฟ จังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต" กรมสามัญศึกษา 2514 (ฉบับอัดสำเนา)

3.8 โครงการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้มาตรฐานร่วมกับองค์การยูนิเซฟ\*\*\* (โครงการปรับปรุงโรงเรียนตัวอย่าง) โครงการนี้เป็นโครงการร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์การยูนิเซฟ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยยกระดับการประถมศึกษา

\* อีก 2 ตำบลอยู่ในสังกัดเทศบาล และไม่ได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ

\*\*\* การที่กล่าวถึงโครงการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้มาตรฐานในบทนี้ เนื่องจากเป็นโครงการสืบเนื่องจากโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต เป็นโครงการที่เกิดขึ้นภายหลังจากได้ออนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2509

(สังกัดกรมสามัญศึกษา) ให้สูงขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพเพื่อให้โรงเรียนที่อยู่ในโครงการ เป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนประถมศึกษาประเภทอื่น ๆ ในด้านการปรับปรุงและบริหาร<sup>1</sup>

ลักษณะงานของโครงการนี้องค์การยูนิเซฟ จะให้ความช่วยเหลือโรงเรียน ประถมศึกษาบางโรงเรียน และหน่วยศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด ในลักษณะของการให้ ยืมอุปกรณ์การศึกษา โรงเรียนจะได้วัสดุอุปกรณ์การศึกษา หมวกวิชาวิทยาศาสตร์ หัตถศึกษาทั้งชายและหญิง สังคมศึกษา และภาษาอังกฤษ หน่วยศึกษานิเทศก์จะได้รับ วัสดุอุปกรณ์ประจำสำนักงาน เครื่องโสตทัศนศึกษา และรถยนต์ เพื่อให้งานนิเทศก์ และรวมปฏิบัติงานโรงเรียนในโครงการ , นอกจากนี้องค์การยูนิเซฟยังสนับสนุนให้มีการ ประชุม ผูกอบรม และการสัมมนาบุคลากร อันได้แก่ การสัมมนาผู้บริหารการศึกษา การฝึกอบรมครูใหญ่ ศึกษานิเทศก์ และครู เพื่อรับนโยบายและฝึกอบรมการใช้ เครื่องมือและอุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ อีกด้วย<sup>2</sup>

โครงการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้มาตรฐานนี้เป็นโครงการต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา โดยเริ่มดำเนินการในเขตการศึกษา 5 - 7 พ.ศ. 2511 - 2513 เขตการศึกษา 3 - 4 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2514 - 2516 เขตการศึกษา 6 และ 12 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - 2517 และเขตการศึกษา 1 และ 8 (จังหวัดแพร่และลำพูน) เริ่ม พ.ศ. 2517 - 2518 และในปี พ.ศ. 2519 องค์การยูนิเซฟก็ยังได้ให้วัสดุอุปกรณ์เพิ่มเติมมาอีก โครงการนี้ได้ดำเนินการมาครบทุก เขตการศึกษาทั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว แต่ปรากฏว่าการดำเนินการต้องประสบกับปัญหาและ ข้อขัดข้องอยู่เป็นอันมาก ทั้งในระดับกรม กอง จังหวัด และโรงเรียน อุปสรรค

---

<sup>1</sup>อธิบดีกรมสามัญศึกษา "นโยบายและแผนงานของโครงการปรับปรุงโรงเรียน ตัวอย่าง" เอกสารการสัมมนาผู้บริหารการศึกษาของภาคศึกษา 7 และกรมสามัญศึกษา หนังสือความมาก ที่ ศธ.0806/3504 เรื่องโครงการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้ มาตรฐาน ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2517

บางอย่างไม่อยู่ในภาวะที่แก้ไข ปัญหาอุปสรรคหลายอย่างก็พอที่จะแก้ไขได้ถ้าร่วมมือกัน<sup>1</sup> ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้กล่าวถึงใน รายละเอียดความมีอะไรบ้าง จึงสันนิษฐานว่าไม่มีการประสานงานระหว่างกรม กอง และ จังหวัด ในเรื่องการจัดงบกลางที่เกี่ยวของให้ดำเนินการไปตามเป้าหมาย ไม่มีการติดตามผลงาน และปัญหาเรื่องการจัดส่งวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงการใช้วัสดุอุปกรณ์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ประจักษ์พยานในเรื่องนี้คือ หนังสือกรมสามัญศึกษา ขอความร่วมมือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หัวข้อที่สำคัญมีดังนี้

1. รถยนต์ที่ยูนิเซฟได้ให้ยืมนั้น มีวัตถุประสงค์ให้ใช้สำหรับโครงการฯ เป็นหลัก จึงขอให้ทางจังหวัดช่วยควบคุมและดูแลการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
2. เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับหน่วยศึกษานิเทศก์และโรงเรียน ต้องมีหลักฐานบัญชีเก็บรักษาแยกต่างหากจากบัญชีทรัพย์สินอื่น ๆ
3. เครื่องมือและอุปกรณ์ควรพิจารณาใช้ส่งเสริมและบริการโรงเรียนในโครงการเป็นหลัก แต่ถ้าโรงเรียนในโครงการมีน้อยก็ควรพิจารณาส่งเสริมและบริการโรงเรียนอื่น ๆ โดยส่วนรวมตามความเหมาะสม
4. ขอความร่วมมือคณะศึกษานิเทศก์ช่วยนิเทศ ติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการสอนที่โรงเรียนได้ทำเอาไว้แล้ว เพื่อให้มีการปฏิบัติตามโครงการสอน และเพื่อให้มีการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจัง<sup>2</sup>

แต่เนื่องจากโครงการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาได้ให้มาตรฐานนี้ เป็นโครงการใหญ่ที่กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้ประเมินผลของโครงการ

<sup>1</sup>กรมสามัญศึกษา กองการประถมศึกษา หนังสือที่ ศธ.0806/2244 เรื่อง การปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาให้ได้มาตรฐาน ลงวันที่ 27 มกราคม 2519

<sup>2</sup> ก.

จึงไม่ทราบได้ว่าโครงการนี้ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายมากน้อยเพียงใด และจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ กันที่ได้กล่าวมาแล้วพอจะอนุมานได้ว่าโครงการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

#### 4. ผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับและมาตรการการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน

พ.ศ. 2506 - 2509

ภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เขียนเกณฑ์ความรู้ของปวงชนจากประณปีที่ 4 เป็นชั้นประณปีที่ 7 แล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศเรื่อง การเขียนเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยได้รับอนุมัติให้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ประจำปี พ.ศ. 2506 ในท้องที่ต่าง ๆ รวม 394 ตำบล<sup>1</sup> และกระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้เตรียมดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ เช่น การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชน ครู และผู้ปกครองได้ทราบถึงกัน และให้จังหวัดดำเนินการดังนี้

1. นำประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ส่งมาให้ปึกในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่ายที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และโรงเรียนที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับ

2. ประชุมชี้แจงผู้ใหญ่บ้าน และครูในตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ

3. ประชุมชี้แจงผู้ปกครองเด็กที่อยู่ในเกณฑ์จะต้องเรียนต่อตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประกาศ "เรื่อง การเขียนเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ" ลงวันที่ 25 มกราคม 2506 ประชาศึกษา 8 : 472 มีนาคม 2506 ประกาศครั้งแรกวันที่ 27 ธันวาคม 2505 รวม 333 ตำบล และประกาศวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2506 รวม 61 ตำบล รวม 394 ตำบล

ในเรื่องการส่งเด็กเข้าเรียนต่อ ให้เตรียมออกแบบ ป.4 มอบให้ผู้ปกครองเด็ก ที่จบชั้น ป.4 ในปลายปีการศึกษา 2505 เพื่อให้เด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ปีการศึกษา 2506 และในกรณีที่เด็กซึ่งอยู่ในเกณฑ์จะต้องเรียนต่อชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ใน โรงเรียนเดิม โรงเรียนนั้นไม่ต้องออกใบสุทธิให้ เพราะต้องเรียนต่อในโรงเรียนเดียวกันอยู่แล้ว การดำเนินการในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน ในทางนิคินัย เมื่อกระทรวง ศึกษาธิการได้ประกาศการศึกษาภาคบังคับในท้องที่ตำบลใดไปแล้ว ย่อมมีผลด้วยอำนาจ ของกฎหมายให้เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 8 ถึงย่างเข้าปีที่ 15 ในท้องที่ตำบลนั้น ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาต่อเนื่องไปในระดับชั้นประถมศึกษาตอนปลาย จนกว่า จะเป็นผู้มีความรู้สอบลได้ชั้นประโยคประถมศึกษาตอนปลาย (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 7) เว้นแต่จะ มีอายุพ้นเกณฑ์ภาคบังคับ หรือได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย ไม่ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียน ประถมศึกษา แต่ด้วยความจำเป็นของประเทศ รัฐยังไม่สามารถตั้งโรงเรียนหรือขยาย ชั้นประถมศึกษาตอนปลายได้ทั่วถึงในทุก ๆ ท้องที่ หรือทุก ๆ ตำบลในเวลาเดียวกัน ต้อง ค่อยทำค่อยไปครั้งละไม่มากตำบลนักตามกำลังงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการตระหนัก ในความจำเป็นข้อนี้จึงไม่สามารถออกคำสั่งให้จังหวัดที่ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาได้โดยสมบูรณ์

ในปีการศึกษา 2506 อันเป็นปีแรกที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือขอความเข้าใจในการปฏิบัติเกี่ยวกับการขยายการศึกษา ภาคบังคับ อันถือว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ลดหย่อน จากบทบัญญัติประถมศึกษาลงไปตามสภาพการณ์ ความจำเป็นของเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ "... ข. เด็กที่ไม่อยู่ใน เกณฑ์บังคับ เช่น เด็กที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ไปก่อนมีการประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ หนังสือความมาที่ ศธ.1988/2506 เรื่องการขยายการ ศึกษาภาคบังคับ ลงวันที่ 24 มกราคม 2506

อีกตอนหนึ่งมีความว่า "เนื่องจากรัฐยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับแก่เด็กทุกคนตามประกาศขยายเกณฑ์บังคับได้ จึงพิจารณาปรับเด็กที่กำลังเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปีการศึกษา 2505 ซึ่งอยู่ในรัศมีรอบโรงเรียนประถมศึกษาที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับไม่เกิน 2,000 เมตร เป็นอันดับแรก"<sup>1</sup>

ตามข้อความของหนังสือฉบับนี้ มีผลให้เกิดการปฏิบัติในการเกณฑ์เด็กอย่างมีขอบเขตจำกัด ประการแรกคือ เป็นการละกั๊กันเด็กที่สอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ไปแล้วก่อนที่จะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับของที่ตั้งตำบลนั้น และยังคงเกิดความไม่เสมอภาคกับตัวเด็กซึ่งมีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับอีกด้วย ประการที่สองยังได้จำกัดขอบเขตการรับเด็กเข้าเรียน โดยพิจารณาปรับเด็กที่กำลังเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปีการศึกษา 2505 ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในรัศมีรอบโรงเรียนประถมศึกษาที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับไม่เกิน 2,000 เมตร ก็จะต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา หากไม่มีโรงเรียน รัฐก็ต้องจัดสร้างขึ้น แต่ด้วยความจำเป็นของรัฐดังกล่าวแล้ว หนังสือฉบับนี้จึงเป็นข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติที่ลดยอนบทบัญญัติลงไปตามสภาพที่สามารถจะจัดทำได้ นอกจากข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว ในตำบลหนึ่ง ๆ และภายในรัศมีรอบโรงเรียนไม่เกิน 2,000 เมตร ก็ยังมีปัญหาที่ฝ่ายจัดการศึกษาไม่สามารถรับเด็กได้เต็มที่ ก็มีข้อความว่า

ปัญหาต่าง ๆ ในกรณีที่บางแห่งอาจมีปริมาณเด็กที่ต้องการจะเข้าเรียนเกินจำนวนห้องเรียนที่ได้รับอนุมัติ และจังหวัดเห็นว่าจำเป็นอย่างแท้จริงที่จะรับเด็กดังกล่าวเข้าเรียนค่อยอมเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องแก้ไข จึงใคร่ขอให้จังหวัดได้ศึกษาถึงวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นต้นว่า มีอาคารที่จะเปิดเรียนและมีอุปกรณ์ ตลอดจนมีครูพอจะแก้ปัญหาไปได้ แล้วรายงานไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ หนังสือด่วนมาก ที่ ศธ.1988/2506 เรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ ลงวันที่ 24 มกราคม 2506 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

นอกจากการประกาศเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ และให้ทุกจังหวัดเตรียม  
ดำเนินการเกณฑ์เด็กแล้ว กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ยังได้มีโครงการขยาย  
การศึกษาภาคบังคับในเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2504 - 2513)<sup>\*</sup> ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่  
พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา โครงการนี้มีวัตถุประสงค์โดยย่อว่า<sup>1</sup>

1. เพื่ออนุรักษ์ การดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ  
ประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505

2. เพื่อยกระดับความรู้ของประชาชนให้มีความรู้สูงขึ้น โดยจะขยาย  
การศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ในเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2504 - 2513)

จำนวนค่าขลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในระยะแรกของโครงการเพิ่มขึ้น  
ค่อนข้างรวดเร็ว ดังรายละเอียดในตาราง 4 ดังนี้

---

<sup>\*</sup> รายละเอียดได้จาก รุ่ง แก้วแดง "การประเมินผลโครงการขยายการศึกษา  
ภาคบังคับ พ.ศ. 2504" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 : 40 - 62 ธันวาคม  
2513

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2509

ตาราง 4 จำนวนตำบลและโรงเรียนที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2506 - 2512<sup>\*</sup>

ปีการศึกษา	จำนวนตำบล	จำนวนโรงเรียน	% ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ
2506	394	436	8.21
2507	98	106	2.10
2508	4	6	.08
2509	5	9	.10
2510	5	7	.10
2511	21	27	.40
2512	109	118	2.21
รวม	636	709	-

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2506 - 2509 และกรมการปกครอง รายงานผลงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล หน้า 31 และทำเนียบท้องที่ ปี พ.ศ. 2512 มีตำบลทั้งสิ้น 4,797 ตำบล

ปีการศึกษา 2506 เป็นปีที่ขยายการศึกษาภาคบังคับได้มากที่สุด เนื่องจากมีโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายที่สร้างเมื่อปีก่อน ๆ อยู่แล้ว ที่สามารถประกาศขยายการศึกษาบังคับได้ทันที และจำนวนลดลงเรื่อย ๆ ในปีต่อมา เพราะมีปัญหาเรื่องงบประมาณ

<sup>\*</sup> ปี พ.ศ. 2506 - 2509 กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการ ปี พ.ศ. 2510 - 2512 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการ

ในการดำเนินการขยายการศึกษา และตั้งแต่ปีการศึกษา 2508 ซึ่งเป็นปีที่เตรียมการโอนอำนาจการบริหารงานจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดการบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ทำให้โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับหยุดชะงักไป และประกอบกับในปี พ.ศ. 2508 กรมสามัญศึกษาไม่ได้รับงบประมาณเพื่อการนี้เป็นพิเศษ นอกจากงบประมาณปกติเพื่อการดำรงโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายเท่านั้น<sup>1</sup> และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นไป การขยายการศึกษาภาคบังคับดำเนินไปในรูปโครงการ คือโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงครามและภูเก็ต<sup>2</sup> กวญเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนี้ทำให้ในปี พ.ศ. 2508 ขยายการศึกษาภาคบังคับได้เพียง 4 ตำบล และปี 2510 ซึ่งเป็นปีแรกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการศึกษาภาคบังคับ สามารถขยายการศึกษาภาคบังคับได้เพียง 7 ตำบลเท่านั้น

งานการขยายการศึกษาภาคบังคับภายใต้การดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ถึง พ.ศ. 2509 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ไปเป็นจำนวน 501 ตำบล รวมโรงเรียน 557 โรงเรียน มีตำบลที่ยังไม่ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับอีก 4,331 ตำบล จากตำบลทั้งสิ้น 4,798 ตำบล

ผลการดำเนินงานการจัดการศึกษาได้ขยายออกไปพอสมควร ทั้งในด้านงานประจำและงานโครงการต่าง ๆ ทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับในด้านปริมาณงาน อันได้แก่จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และการเงินที่ใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 - 2508 คุ้ได้จากตัวเลขในตารางต่อไปนี้

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2508 หน้า 75

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานวางแผนการศึกษา รายงานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2509 หน้า 57

ตาราง 5 จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณของการศึกษาประชาบาล  
พ.ศ. 2503 - 2508

พ.ศ.	โรงเรียน	นักเรียน	ครู	งบประมาณ
2503	22,822	3,147,237	87,632	745,077,656
2504	23,266	3,286,552	88,932	599,024,885
2505	23,482	3,295,152	90,546	952,770,300
2506	22,595	3,377,897	94,175	1,047,497,500
2507	22,829	3,486,088	98,175	1,143,562,600
2508	23,082	3,551,616	101,675	1,255,661,750

- ที่มา 1. กระทรวงศึกษาธิการ รายงานประจำปีของกรมสามัญศึกษา  
สถิติปี พ.ศ. 2503 - 2508
2. เฉพาะตัวเลขแสดงจำนวนนักเรียน พ.ศ. 2507 - 2508 ได้จาก  
รายงานสำมะโนโรงเรียนและสำมะโนครูภาคสมบูรณ์ พ.ศ. 2507,  
2508

จากตาราง 5 แสดงให้เห็นว่างานด้านการศึกษาขยายประมาณออกไปไม่มากนัก  
ก็จะเห็นว่าในปี 2508 จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูเพิ่มขึ้นจากปี 2503 ใน  
อัตราส่วนร้อยละ 5.03 11.3 และ 13.7 ตามลำดับ สำหรับงบประมาณการศึกษาใน  
ช่วง 5 ปี เพิ่มขึ้นร้อยละ 40.60 ซึ่งจกัว่าเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงพอสมควร ในเรื่องงบประมาณ  
การศึกษาที่เพิ่มขึ้นนี้ ถ้าเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายด้านอื่น ๆ ของประเทศ เช่น  
ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบภายใน ด้านสาธารณสุขโลก เป็นต้น  
(ดูรายละเอียดจากตาราง 6) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกัน จะเห็น

ไคววร้อยละของงบประมาณด้านการศึกษาสูงกว่างบประมาณรายจ่ายด้านอื่น ๆ จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลในช่วงสมัยนี้ให้ความสำคัญทางด้านการศึกษามาก สมดังที่รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาไว้ว่า "รัฐบาลนี้จะสนใจเป็นพิเศษในการศึกษาของเยาวชน ซึ่งจะเป็นกำลังของชาติในวันหน้า"<sup>1</sup> และรัฐบาลสมัยต่อมาก็ได้ดำเนินนโยบายตามแนวเดียวกัน

ตาราง 6 การคิดคำนวณร้อยละของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะงาน พ.ศ. 2504 - 2509

ปีงบประมาณ	การศึกษา%	การป้องกันประเทศ%	การสาธารณสุข% และ สาธารณูปโภค	การรักษาความ % สงบภายใน
2504	16.6	16.4	11.0	14.9
2505	17.3	17.1	11.1	15.8
2506	16.5	15.2	11.7	15.5
2507	17.4	15.3	14.5	16.7
2508	16.7	15.2	14.7	14.9
2509	16.8	14.3	13.4	13.5

ที่มา คำนวณคิดเป็นร้อยละจากข้อมูลที่ได้จากสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษาประเทศไทย 2500 - 2510 หน้า 170 - 171

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาวาระรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502  
เล่ม 1 หน้า 19 - 20

## 5. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการขยายการศึกษาภาคบังคับและวิธีการแก้ไข

### 5.1 ปัญหาการเพิ่มของประชากรกับการขยายการศึกษา

การจัดการศึกษาในปัจจุบันนี้ นอกจากจะต้องคำนึงถึงปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมทั่วไปแล้ว ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งซึ่งผู้จัดการศึกษาจะเพิกเฉยเสียมิได้ปัญหานั้นคือ ปัญหาประชากร อย่างน้อยที่สุดแต่ละประเทศย่อมต้องการให้ประชากรทุกคนหรือจำนวนมากที่สุดมีความรู้ด้านออกเขียนใจ และต้องการให้ประชากรอีกจำนวนหนึ่งได้รับการศึกษาระดับสูงพอที่จะออกไปปฏิบัติหน้าที่ในทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ ทั้งนี้ ได้เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ประเทศใดก็ตามจะก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ และสังคมได้นั้น ย่อมต้องอาศัยประชากรที่มีคุณภาพ กล่าวคือ มีการศึกษา มีความรู้ มีทักษะ และมีความสามารถในการปฏิบัติงานอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการที่จะให้ประชากรได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความมั่นคงของประเทศแต่อย่างเดียว องค์ประกอบอื่น ๆ เช่น อัตราการเกิด การตาย การอพยพ ย่อมมีผลต่อการศึกษาคือเป็นอย่างมาก ประเทศที่มีอัตราการเกิดของประชากรสูง ย่อมมีอุปสรรคในการให้การศึกษาแก่ประชากรของตนมากกว่าประเทศที่มีอัตราการเกิดของประชากรต่ำ นอกจากนี้ปัญหาการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประชากรยังขึ้นอยู่กับความแจ่มแจ้งจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยเรียนและอัตราการเกิดการตายของประชากรในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย และการอพยพซึ่งมีผลทำให้นักเรียนไม่ได้เรียนอันเกิดจากต้องย้ายตามผู้ปกครองกลางกัน หรือไปอยู่ในท้องถิ่นที่โรงเรียนมีนักเรียนบกรับไม่ได้ และยังไม่สามารถขยายการศึกษาภาคบังคับ การอพยพไปทำงานชั่วคราวจึงไปมีที่อยู่แน่นอน ไม่มีสำเนาทะเบียนบ้าน หรืออาจตกสำรวจ กรณีเช่นนี้จะมีมากในกรุงเทพฯ แม้จะใช้กฎหมายบังคับก็ไม่สามารถขจัดปัญหานี้ให้หมดไปได้

สำหรับปัญหาการเพิ่มของประชากรกับการขยายการศึกษาของประเทศไทย จากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2503\* ประเทศไทยมี

\* การสำรวจสำมะโนประชากรครั้งแรกในปี พ.ศ. 2453

ประชากรอยู่รวมทั้งสิ้นประมาณ 26.38 ล้านคน และในปี พ.ศ. 2509 ประมาณว่ามีประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 31.5 ล้านคน เป็นจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นประมาณ 5.1 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นเป็นอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.2 ต่อปี<sup>1</sup> ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มประชากรที่สูงมากประเทศหนึ่ง ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ถ้าพิจารณาในแง่การขยายตัวของการศึกษาจะปรากฏว่าปริมาณของนักเรียนที่เพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าการขยายตัวของการศึกษา การมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นมากมายและรวดเร็วนี้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคืออัตราการเพิ่มของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 3.2 ต่อปี<sup>2</sup> ดังที่กล่าวมาแล้ว ถ้าพิจารณาในแง่การขยายตัวของการศึกษาจะปรากฏว่า ในปีการศึกษา 2503 และ 2509 มีนักเรียนชั้น ป.1 อยู่ในโรงเรียนรวมทั้งสิ้นประมาณ 1,336,521 คน และ 1,360,622 คน ตามลำดับ กังการางต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2508 หน้า 41 และดูรายละเอียดอัตราการเพิ่มประชากรของไทย จากพฤณีไกร คู่มือพร การเพิ่มประชากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาดัตติค มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2512 หน้า 12 - 13

<sup>2</sup> กมล กิษกรมล "ความเคลื่อนไหวทางการศึกษา" เรื่องน่ารู้ในวงการศึกษ หน้า 49

ตาราง 7 จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 พ.ศ. 2504 - 2509\*

ปี	จำนวนนักเรียน	+ จากปีก่อน	นักเรียน ที่ควรจะเป็น	จากปีก่อน
2503	1,336,521	-	-	-
2504	1,322,855	-13,666	1,376,613	40,095
2505	1,307,772	-15,083	1,412,911	41,298
2506	1,339,800	+ 32,028	1,455,448	42,537
2507	1,285,553	-54,247	1,499,111	43,663
2508	1,301,045	+ 15,492	1,544,084	44,973
2509	1,360,622	+ 59,577	1,590,406	46,322

ที่มา กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ รายงานการศึกษาปี 2497 - 2503 และ 2506 สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสามะโนโรงเรียน และครู พ.ศ. 2507 - 2508 และรายงานสามะโนโรงเรียนและครู (เบื้องต้น) พ.ศ. 2509

ถ้าตัวเลขจากตาราง 5 ถูกต้องก็แสดงว่าการขยายตัวด้านการศึกษา มีอยู่น้อยมาก แต่ถาพิจารณาว่าจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในปีหนึ่ง ๆ นั้น มีอยู่เป็นจำนวนมาก สถิตินักเรียนที่เข้าสู่ระบบการศึกษาน่าจะสูงกวานี้มาก เพราะตามตัวเลขที่รวบรวมมาได้ แสดงว่า การขยายตัวของการศึกษาไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร และจากรายงาน

\*จำนวนที่ควรจะเป็น คำนวณจากนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ปี พ.ศ. 2503 เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3.2 ตามการเพิ่มของประชากร

สามะโนครู และโรงเรียน (เมืองคน) พ.ศ. 2509 จำนวนประชากรที่อยู่ในระบบ การศึกษาระดับประถมศึกษา (ป.1 - ป.7) มีจำนวนเพียง 4,806,255 คน จาก จำนวนประชากรในวัยนี้ทั้งหมด 6,222,000 คน จึงกล่าวได้ว่ามีนักเรียนเข้าเรียนในชั้น ประถมศึกษาเพียงร้อยละ 77.25 ของประชากรที่มีอายุระหว่าง 6 - 13 ปี และถ้าหาก สถานการณ์เป็นอยู่เช่นนี้เรื่อยไป ประชากรที่ไม่ได้เข้าอยู่ในระบบการศึกษาจะมีมากขึ้น ปัญหาเรื่องคนไม่รู้หนังสือจะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ปัญหาการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วนี้ จะกระทบกระเทือนต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย ในการที่จะต้องเพิ่มปริมาณ ครู ปริมาณอาคารเรียน โรงเรียน และอื่น ๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป

## 5.2 ปัญหาการตกต่ำขั้นของนักเรียน : ปัญหาการใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่าการลงทุนเพื่อ การศึกษา

ในปัจจุบันได้เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การพัฒนาการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับการพัฒนาประเทศ ทั้งนักเศรษฐศาสตร์และนักการศึกษาต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งซึ่งจะได้ผลตอบแทนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ เนื่องจากการศึกษาเป็นการลงทุนทางด้านทรัพยากรมนุษย์ (human resource investment) และผลที่เกิดจากการลงทุนไม่อาจเห็นได้ชัดเหมือนอย่างการลงทุนใน ด้านอุตสาหกรรมหรือด้านอื่น ๆ ที่สามารถคำนวณกำไร ขาดทุนออกมาเป็นตัวเลขได้ ดังนั้นการประเมินค่าการลงทุนด้านการศึกษาจึงต้องใช้วิธีศึกษาจากกระบวนการ ของการ จัดการศึกษาโดยพิจารณาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพควบคู่กันไป

การลงทุนเพื่อการศึกษาในที่นี้หมายถึงรายจ่ายทั้งหมดที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไป เพื่อการศึกษาในแต่ละปี ซึ่งอาจถือว่าเป็นเครื่องวัดอย่างหนึ่งที่แสดงว่ารัฐบาลได้มองเห็น ความสำคัญของการศึกษามากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในด้านอื่น ๆ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2504 - 2509 หน้า 18 และบทนำ

<sup>2</sup> ฎ.

จากรายงานของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2509 ประเทศไทย มีรายได้ประชาชาติ (national income) รวมทั้งสิ้น 78,752.9 ล้านบาท<sup>1</sup> และในปี เดียวกันนั้นงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษารวมทั้งสิ้น 2,427.8 ล้านบาท หรือ เท่ากับร้อยละ 3.1 ของรายได้ประชาชาติ อัตราส่วนร้อยละนี้ถ้าพิจารณาในแง่ของการ เปลี่ยนแปลงในรอบ 6 ปีของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จะปรากฏว่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.6 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นร้อยละ 3.1 ในปี พ.ศ. 2509 และมีอัตราเฉลี่ยทั้ง 6 ปี ร้อยละ 2.9 และใน 2.9% นี้ รวมค่าใช้จ่าย ทุกระดับ ซึ่งเมื่อคิดถึงการลงทุนในระดับมหาวิทยาลัย และอาชีวศึกษาซึ่งต้องใช้เงินมาก จะเห็นการศึกษาภาคบังคับก็จะได้งบประมาณน้อยกว่า 2.9% ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับเดียวกัน กล่าวคือ รายได้ต่อบุคคลอยู่ระหว่าง 2,000 - 4,000 บาทต่อปี ปรากฏว่าค่าเฉลี่ยของการลงทุนเพื่อการศึกษาของประเทศที่มีฐานะ ทางเศรษฐกิจในระดับเดียวกันกับประเทศไทยจะตกประมาณร้อยละ 3.1 ของรายได้ ประชาชาติ<sup>1</sup> ดังนั้นการที่ประเทศไทยลงทุนคิดเฉลี่ยเป็นร้อยละ 2.9 ของรายได้ ประชาชาติในรอบ 6 ปี ที่ผ่านมามีง่าต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยที่ควรเป็นอยู่ประมาณร้อยละ 0.2 ส่วนประเทศที่สถานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับเดียวกันแต่ลงทุนในด้านการศึกษามากกว่าได้แก่ประเทศฟิลิปปินส์ (3 - 4%) สิงคโปร์ และเกาหลี (4 - 5%) ญี่ปุ่น ซึ่งรายได้ ต่อหัวของประชากรอยู่ในระหว่าง 4,000 - 10,000 บาท ต่อปี ลงทุนในการศึกษากว่า 5%<sup>2</sup>

กล่าวได้ว่าในช่วงเวลา 6 ปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) รัฐบาลได้เพิ่มการลงทุนให้แก่การศึกษาในแต่ละระดับและประเภท

<sup>1</sup>Federick Harbison and Charles A. Myers; Education Manpower and Economic Growth p. 47

<sup>2</sup>Ministry of Education Japan; Japan Growth and Education p. 161

สำหรับการลงทุนด้านประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2504 งบประมาณด้านการศึกษาประถมศึกษา เท่ากับ 886.2 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 2,178.9 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2509 การลงทุนทางการศึกษาในปี พ.ศ. 2509 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2504 ถึงร้อยละ 52.2<sup>1</sup> การลงทุนทางการศึกษาถ้าคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2504 มีจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษา 3,345,729 คน<sup>\*</sup> จะเป็นค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน เท่ากับ 265.05 บาท และในปี พ.ศ. 2509 มีจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็น 3,918,881 คน และคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน เท่ากับ 353.38 บาท<sup>2</sup> การเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนแสดงว่าคุณภาพของการศึกษาควรจะสูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในกรณีของประเทศไทยนั้น ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี ส่วนใหญ่เป็นค่าอาคารสถานที่ และค่าเงินเคื้อนครุ ส่วนค่าใช้จ่ายในด้านอุปกรณ์การเรียน การสอนหรือสิ่งอื่น ๆ ที่จะยกคุณภาพการศึกษาโดยตรงนั้นมีอยู่ในอัตราส่วนที่ค่อนข้างน้อยมาก<sup>3</sup> ดังนั้น การที่ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสูงขึ้นจึงไม่เป็นการประกันว่า คุณภาพของการศึกษาจะเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การตกซ้ำชั้นของนักเรียนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่คุ้มกับการลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐ และจำนวนนักเรียนซ้ำชั้นเป็นเครื่องชี้ถึงประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้ก็มากที่สุดประการหนึ่ง

---

<sup>1</sup> สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ รายได้ของประเทศไทย พ.ศ. 2509 และ สำนักงบประมาณ งบประมาณสังเขป 2504 - 2509

\* ไม่รวมโรงเรียนสาธิต เทศบาล และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

<sup>2</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสำมะโนโรงเรียนและครู พ.ศ. 2507 - 2508 และฉบับร่าง พ.ศ. 2509 และกระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ สถิติเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2504 - 2509

<sup>3</sup> สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2504 - 2509 หน้า 25 - 26

ปัญหานักเรียนตกซ้ำชั้นที่กล่าวขวัญพิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ดังคำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ปราศรัยต่อที่ประชุมสามัญครูสภาประจำปี พ.ศ. 2506 ตอนหนึ่งว่า

อยากจะให้เร่งรัดการศึกษาในชั้น ป.1 ถึง ป.4 ให้ได้รับผลดียิ่งขึ้นจริง ๆ ข้าพเจ้าได้ทราบว่านักเรียนชั้น ป.1 ถึง ป.4 ซึ่งเรามีอยู่ในเวลานี้ประมาณ 3 ล้านคนนั้น สอบตกกันถึงปีละ 6 แสนคน ถ้าคิดว่าคุณค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องจ่ายช่วยเหลือนักเรียนไปตกปีละประมาณ 250 บาทต่อคนโดยเฉลี่ย รัฐจะต้องเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ในการนี้ถึงปีละประมาณ 150 ล้านบาท ถ้าเราสามารถลดชั้นการศึกษาให้นักเรียนสอบตกน้อยลงได้แล้ว เราก็จะสามารถสงวนเงินจำนวนนี้ไว้ และสามารถนำมาใช้จ่ายขยายการศึกษาเป็นอย่างดี...

เรื่องปัญหาการตกซ้ำชั้นเป็นปัญหาที่สร้างความหนักใจให้แก่กรมสามัญศึกษาอยู่เนื่อง ๆ กล่าวคือ จากรายงานของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 - 2508 นักเรียนประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 สอบตกและต้องเรียนซ้ำชั้นกันเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจผลการเรียนของนักเรียนปรากฏว่า จำนวนนักเรียนขาดสอบในชั้น ป.1 สูงกว่าจำนวนนักเรียนสอบตกถึงประมาณร้อยละ 39.87<sup>2</sup> ตามสถิติผลการสอบไล่ประจำปีการศึกษา 2504 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาทั่วราชอาณาจักร ปรากฏว่านักเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 4 มีนักเรียนสอบตกทั้งสิ้น 424,992 คน หรือร้อยละ 13.84 ของนักเรียนทั้งหมด และต้องมีนักเรียนต้องเรียนซ้ำชั้นทั้งสิ้น (สอบตกและขาดสอบ) 705,028 คน หรือร้อยละ 21.05 ของนักเรียนทั้งหมด<sup>3</sup> จากการสำรวจปรากฏว่า

<sup>1</sup> "คำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" วิทยาจารย์ 8 : 135 - 139

ตุลาคม 2506

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2503 หน้า 77

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานประจำปี 2504 หน้า 35

สาเหตุสำคัญของการตกต่ำชั้นของนักเรียนประถมปีที่ 1 - 2 คือ เด็กมีความรู้ภาษาไทยไม่เพียงพอ จึงอ่านและเขียนไม่ได้ ส่วนสาเหตุของการสอบตกซ้ำชั้นในชั้น ป.3 - 4 น่าจะมีสาเหตุมาจากสมรรถภาพของครูผู้สอนไม่ดีพอ และนักเรียนที่ไม่เข้าสอบ ได้แก่ นักเรียนที่ออกจากโรงเรียนไปกลางปีการศึกษา มีเวลาเรียนไม่ครบตามระเบียบการวัดผล และเจ็บป่วยก่อนเข้าสอบ เป็นต้น นักเรียนพวกนี้จึงถูกตัดสิทธิ์ไม่ให้เข้าสอบ<sup>1</sup>

การตกซ้ำชั้นสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของการให้การศึกษาในค่านต่าง ๆ การที่จะทราบสาเหตุของการตกซ้ำชั้นที่ถูกต้อง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการวิจัยเพื่อนำมาประกอบการศึกษาค้นคว้าด้วย จากการวิจัยของกรมสามัญศึกษา เรื่องสาเหตุที่เด็กไม่เข้าสอบในโรงเรียนประถมศึกษา ที่จังหวัดกาญจนบุรี (พ.ศ. 2507) การสำรวจสภาพของการศึกษาในชั้นประถมของไทย ของศาสตราจารย์ ม.ล. ต้อย ชุมสาย (พ.ศ. 2504) การสำรวจของ นายไมตรี ชุ่มชัย และคณะ เรื่องเวลาที่สูญเสียไปในโรงเรียนประถมศึกษาของประเทศไทย (พ.ศ. 2507) การศึกษาค้นคว้าของคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กับ มร. เจมส์ วี. แชนนอน (James V. Shannon) เกี่ยวกับองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนชั้นประถมปีที่ 1 (พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2507 ตามลำดับ) และการสัมมนาระดับชาติเกี่ยวกับปัญหานักเรียนชั้นประถมศึกษาตกซ้ำชั้น (วันที่ 11 - 15 กรกฎาคม 2509) ทำให้ทราบสาเหตุใหญ่ ๆ ที่ทำให้เกิดการตกซ้ำชั้นได้ ซึ่งอาจสรุปสาเหตุที่สำคัญออกได้ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. สาเหตุเกี่ยวกับการบริหารที่สำคัญคือ มีครูและผู้บริหารการศึกษาเป็นจำนวนมากที่มีวุฒิค่า ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้เต็มที่ เพราะขาดหลักการที่ดีในการจัดโครงการเรียนการสอนและการบริหารโรงเรียน จึงทำให้โรงเรียนไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2503 หน้า 77 และ  
กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานผลการวิจัยสาเหตุที่เด็กไม่เข้าสอบในโรงเรียน  
ประชาบาลในจังหวัดกาญจนบุรี หน้า 5

2. สาเหตุเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การลงทุนในเรื่องการศึกษาภาคบังคับยังไม่เพียงพอที่จะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาให้ดีขึ้นตามที่หวังไว้ได้ ความขาดแคลนของครอบครัวที่มีรายได้น้อย สภาพโรงเรียนในชนบทบางแห่งห่างไกลตัวเมือง และในชนบทบางแห่งยังมีโรคภัยชุกชุม สภาพเช่นนี้ทำให้เด็กไม่สามารถไปโรงเรียนได้อย่างสม่ำเสมอ

3. สาเหตุเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการเรียนการสอน ในเรื่องคุณภาพของครู คุณภาพของหนังสือเรียน กิจกรรมเกี่ยวกับการเรียนการสอน เทคนิคในการวัดผลและการประเมินผลยังไม่เป็นที่เชื่อถือได้ เป็นต้น

4. สาเหตุเกี่ยวกับความยุ่งยากทางภาษาและวัฒนธรรม เช่น ในจังหวัดทางภาคใต้และบางจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ปัญหาเกี่ยวกับการสอบตกเนื่องมาจากความยุ่งยากทางภาษาและวัฒนธรรมจะมีมากขึ้น เนื่องจากในจังหวัดที่นักเรียนใช้ภาษามลายู หรือภาษาเขมรเป็นภาษาพูด แต่เด็กที่มาเข้าโรงเรียนต้องใช้ภาษากลาง ดังนั้นจึงทำให้การเรียนของเด็กเป็นไปอย่างลำบาก<sup>1</sup>

การที่นักเรียนชั้นประถมศึกษาทั่วประเทศสอบตก และต้องเรียนซ้ำชั้นเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลให้รัฐต้องสิ้นเปลืองเงิน ตลอดจนกำลังคนและเวลาไปมากมาย เป็นการใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่าในการลงทุนเพื่อการศึกษาที่รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขถึงปัญหานี้โดยทุกวิถีทาง กรมสามัญศึกษาเริ่มวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหานี้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 งานต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ

1. การจัดให้มีการสอบแก้ตัวในระดับประถมศึกษา
2. การแก้ไขระเบียบการวัดผลการศึกษาหรือระเบียบการสอบไล่

---

<sup>1</sup> เอกวิทย์ ณ ถลาง "การตกซ้ำชั้นในโรงเรียนประถมศึกษาของประเทศไทย" ถอดความโดย สุชา จันท์เอม จากรายงานเรื่อง "Grade Retardation in the Elementary School in Thailand" ซึ่งเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาผู้เชี่ยวชาญของ UNESCO ที่สถาบันระหว่างชาติสำหรับการศึกษาเรื่องเด็ก ระหว่างวันที่ 5 - 12 กันยายน 2509 ประถมศึกษา 5 : 243 - 252 ธันวาคม 2509

3. การอบรมครูในระดับ กรม ภาค จังหวัด และอำเภอ มีการอบรมครูชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 2 อบรมครูเฉพาะวิชา และอบรมครูที่มีวุฒิต่ำกว่า ม.ศ.3 (ม.6) เพื่อให้ครูมีสมรรถภาพในการสอนดีขึ้น

4. จัดให้มีศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด ประจำภาค เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคในงานวิชาการของโรงเรียนโดยเฉพาะ

5. ปัญหาทางด้านการศึกษาขาดแคลนครูในชนบท ก็ได้จัดทำโดยรับครูใหม่เพิ่มขึ้นอีกปีละ 4,000 - 5,000 คน และครูเหล่านี้ได้ส่งไปสอนยังชนบทห่างไกลที่ขาดแคลนครู

6. ปัญหาการขาดแคลนครูโรงเรียน ได้แก้ไขให้ลดน้อยลงไปโดยความช่วยเหลือของกรมสามัญศึกษา องค์การยูนิเซฟ สมาคมโรตารีแห่งประเทศไทย และมูลนิธิช่วยเหลือเด็กขาดแคลนในพระราชูปถัมภ์

7. ในปี พ.ศ. 2507 - 2508 ได้มีการทดลองเพื่อหาวิธีการปรับปรุงโครงการของโรงเรียนให้ดีขึ้น เพื่อลดปัญหาการตกต่ำชั้น โดยการเปรียบเทียบการใช้อุปกรณ์การสอนต่าง ๆ และพยายามใช้วิธีการใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการสอน<sup>1</sup>

8. โครงการทดลองเลื่อนชั้นนักเรียนโดยสอบปลายปีเป็นบางชั้น เป็นโครงการต่อเนื่องโดยจัดโรงเรียนที่มีการสอน การอบรมนักเรียนถูกต้อง และมีเวลาเรียนเต็มตามหลักสูตร แล้วให้นักเรียนได้เลื่อนชั้นปีละ 1 ชั้น ตามปกติ โดยให้มีการสอบปลายปีเป็นบางชั้น ได้เริ่มทดลองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 - 2509 เป็นปีที่ 3 ของการทดลอง เมื่อ 2 ปีแรก คือ พ.ศ. 2507 และ พ.ศ. 2508 โครงการนี้มีชื่อว่า "โครงการทดลองการวัดผลการเรียนระดับประถมศึกษาสองปีต่อครั้ง"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เกรียง เอี่ยมสกุล "เรามาช่วยกันแก้เรื่องนักเรียนตกต่ำชั้น" ประชาศึกษา 1 : 4 - 12 สิงหาคม 2506 และกระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานการสัมมนาปัญหาเด็กนักเรียนตกต่ำชั้น หน้า 138 - 144

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ สำนักวางแผนการศึกษา รายงานการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2509 หน้า 63

โครงการทดลองเลื่อนชั้นนักเรียนโดยสอบปลายปีเป็นบางชั้น แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก ปีการศึกษา 2509 - 2512 รวม 4 ปี และระยะที่ 2 ปีการศึกษา 2513 - 2515 รวม 3 ปี โครงการนี้คาดว่าถ้าดำเนินการเสร็จแล้วจะช่วยขจัดความสูญเสียค่าใช้จ่ายไม่คุ้มค่าทางการศึกษา และปัญหาการตกซ้ำชั้นได้<sup>1</sup> แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะในปี พ.ศ. 2509 ได้โอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

9. ปี พ.ศ. 2509 กรมสามัญฯ ได้มีโครงการติดตามผลขึ้นเป็นครั้งแรก กล่าวโดยสรุปคือ โครงการนี้มีสมมติฐานว่า เด็กมีความสามารถในระดับที่คิดว่าจะได้เลื่อนชั้นปลายปีทุกคน

10. การจัดวิทยุโรงเรียน โดยออกอากาศส่งบทเรียนไปยังโรงเรียนในชนบทเพื่อครูจะได้ใช้เป็นอุปกรณ์หรือเครื่องช่วยในการสอน ช่วยให้การเรียนการสอนดีขึ้น วิทยุโรงเรียนนี้เป็นการส่งเสริมงานด้านวิชาการทางหนึ่งในอันที่จะเผยแพร่วิทยาการให้แก่ นักเรียนและประชาชน ส่งเสริมการศึกษาในคานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนและนักเรียนทั่วไปรู้และเข้าใจถึงประโยชน์ของการศึกษาค้นคว้าที่ยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังอบรมจิตใจของนักเรียนใน คานศีลธรรมและวัฒนธรรม เพื่อความเป็นพลเมืองดีอีกด้วย การจัดวิทยุโรงเรียนได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup>

จากการดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายทาง เพื่อแก้ไขปัญหาค่าตกซ้ำชั้นของเด็กนักเรียนดังกล่าวมาแล้วนี้ ปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา อัตราการตกซ้ำชั้นของเด็กนักเรียนลดลงเรื่อย ๆ ตามลำดับ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2508 มีเด็กตก

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ สำนักวางแผนการศึกษา รายงานการศึกษาระหวาง  
ศึกษาธิการ พ.ศ. 2509 หน้า 63

<sup>2</sup> เกรียง เอี่ยมสกุล "เรามาช่วยกันแก้เรื่องนักเรียนตกซ้ำชั้น" ประชาศึกษา

ซ้ำชั้นเพียงร้อยละ 17.4 ส่วนในปี พ.ศ. 2504 อัตราซ้ำชั้นถึงร้อยละ 19.9 นอกจากนี้ จะพบว่า จำนวนเด็กซ้ำชั้นจะลดลงเรื่อย ๆ ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และน้อยที่สุดในชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 คือในปี พ.ศ. 2504 มีเด็กซ้ำชั้นร้อยละ 8.04 ในปี พ.ศ. 2508 มีเด็กตกซ้ำชั้นเพียงร้อยละ 5.9<sup>1</sup>

### 5.3 ปัญหาค่าคุณภาพการศึกษา : การปรับปรุงแก้ไข

การจัดการศึกษาของประเทศนอกจากจะต้องพิจารณาถึงปัญหาในด้านปริมาณแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพก็เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการพิจารณาคด้วยความรอบคอบเช่นเดียวกัน เหตุผลที่สำคัญคือ ทั้งนักการศึกษาและนักเศรษฐศาสตร์ต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศคุณภาพของกำลังคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพของการศึกษา คือคุณภาพของนักเรียนที่ออกไปเป็นกำลังของประเทศในอนาคต

การวัดคุณภาพของการศึกษาอาจทำได้หลายวิธี ถ้าพิจารณาด้านเศรษฐกิจ การศึกษา (economics of education) และองค์ประกอบที่สามารถวัดหรือกำหนดปริมาณได้ เช่น ประสิทธิภาพของการศึกษา (education productivity) เป็นต้น ประสิทธิภาพของการศึกษาจำแนกออกเป็น 2 ประการ คือ ประสิทธิภาพค่านักเรียน และ ประสิทธิภาพค่านคร<sup>2</sup>

1. ประสิทธิภาพค่านักเรียน จากปิระมิดการศึกษา (The education pyramid) ระบบการศึกษาในอุดมคติย่อมหวังที่จะให้นักเรียนที่ใช้สู่ระบบ การศึกษา สำเร็จโดยไม่มี การตกหรือออกกลางคัน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การตกและ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509

<sup>2</sup> สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2504 - 2509 หน้า 43

ออกกลางคันมีอยู่เป็นปกติ มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการจัดและการบริหาร การศึกษา สำหรับประเทศไทยประมิตการศึกษาในปี พ.ศ. 2509 วิเคราะห์ได้ว่า ประสิทธิภาพของการศึกษาไม่น่าพึงพอใจ คือนักเรียนที่ออกกลางคันจากระบบการศึกษา (drop - outs) มีจำนวนมาก ภายหลังจากสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ปรากฏว่านักเรียนที่ ออกจากระบบการศึกษาสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว นักเรียน 4 คน ที่สำเร็จชั้นประถม ปีที่ 4 มีเพียง 1 คน หรือร้อยละ 25 เท่านั้น ที่ศึกษาต่อชั้นประถมศึกษาปีที่ 5<sup>1</sup> และอัตราส่วน นั้นนับว่าดีขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2508 ซึ่งนักเรียน 1 คน ในจำนวน 5 คน หรือร้อยละ 20 ที่ศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 นักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เข้าศึกษาต่อในชั้นมัธยม ปีที่ 1 ประมาณร้อยละ 76<sup>2</sup> ถ้าพิจารณาประสิทธิภาพของการศึกษาเป็นระดับ ๆ จะปรากฏ ว่า ระดับประถมศึกษา นักเรียนที่เข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 10 คน จะศึกษา ไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เพียง 1 คน เท่านั้น จากประมิตการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ไม่น่าพึงพอใจนัก โดยเฉพาะการที่นักเรียนออกจากระบบ การศึกษากลางคันเป็นจำนวนมากในระดับประถม ทำให้จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพการ เรียนการสอนในโรงเรียนให้ดีขึ้น แล้วควรได้มีการวิจัยกันอย่างจริงจังว่าอะไรเป็นสาเหตุ ให้นักเรียนออกกลางคันเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้มีผลงานการวิจัยต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องปัญหานักเรียนตกชั้น นอกจากศึกษาลงานการวิจัยต่าง ๆ แล้ว มาตรการ ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีผลให้เกิดการปฏิบัติในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนอย่างมีขอบเขตดังได้ กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการสกัดกั้นโอกาสของเด็กในการเข้าศึกษาต่อ ซึ่งเป็นผลทำให้เด็ก ต้องออกกลางคันเป็นจำนวนมาก

---

<sup>1</sup> Ministry of Education, Current and Projected Secondary Education Programs for Thailand p. 128.

<sup>2</sup> Ibid

2. ประสิทธิภาพลดค่านครุ : อัตราส่วนครุต่อนักเรียน และคุณวุฒิครุ ทั้งที่ไต่กล่าวแล้วว่าแผนการศึกษาชาติมีเป้าหมายที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปี ให้ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร การที่จะให้มีผลสำเร็จตามเป้าหมายดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีโรงเรียน อุปกรณ์การสอนเพิ่มขึ้น และที่สำคัญที่สุดก็คือ การจัดให้มีครูสอนพอเพียง นอกจากนี้จะต้องมีประสิทธิผลลดค่านครุผู้สอนด้วย องค์ประกอบที่แสดงถึงประสิทธิผลลดค่านครุ ในที่นี้จะนำมากล่าวเพียง 2 ประการคือ อัตราส่วนครุต่อนักเรียน และคุณวุฒิของครุ

ในเรื่องอัตราส่วนครุต่อนักเรียน นับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อคุณภาพการสอน กล่าวคือ หากครุหนึ่งคนต้องรับผิดชอบการสอนนักเรียนจำนวนมากแล้ว การสอนก็จะไม่ได้ผลเท่าที่ควรด้วยมีข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ครูไม่ทั่วถึง เด็กจำนวนมากเกินไป บริเวณอ้อมกว้างทำให้เด็กไม่ได้ยินครุทั่วถึง ครอบงำไม่ได้ตามเวลา เหล่านี้ทำให้เด็กขาดความสนใจในการเรียนการสอน และไม่เกิดประโยชน์ตามความประสงค์ของครุ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการสำรวจอัตราส่วนครุต่อนักเรียนทั่วประเทศ ปรากฏผลดังนี้ พ.ศ. 2504 - 2507 อัตราส่วนครุ 1 คนต่อนักเรียน 38 คน ปี พ.ศ. 2508 ครุ 1 คนต่อนักเรียน 37 คน และในปี พ.ศ. 2509 ครุ 1 คนต่อนักเรียน 36 คน<sup>1</sup> กล่าวได้ว่าอัตราเฉลี่ยของครุต่อนักเรียนเป็นปัญหาใหญ่อันหนึ่งของการศึกษาภาคบังคับ ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ อัตราเฉลี่ยครุต่อนักเรียน ถ้าพิจารณาเพียงผิวเผินครุจะไม่มีปัญหามากนัก แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า อัตราเฉลี่ยที่กล่าวนั้นเป็นอัตราเฉลี่ยทั่วประเทศประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง ปัญหาเรื่องครุนี้มีอยู่ข้อหนึ่งว่า ในท้องถิ่นกันการมักจะไม่มีการไปหาการสอนทำให้ท้องถิ่นนั้นขาดแคลนครุเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าในท้องถิ่นห่างไกล

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2504 - 2509 และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2504 - 2509 หน้า 52

ออกไป อัตราเฉลี่ยครูต่อนักเรียนจะพบปัญหามากที่สุด คือไม่มีครูพอเพียงพอที่จะทำการสอนให้นักเรียนได้มีความรู้ได้เพียงพอที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในหลักสูตร

เรื่องปัญหาการขาดแคลนครูนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้มี "โครงการเพิ่มครูให้แก่โรงเรียนประชาบาลที่ขาดแคลนครู และจัดครูช่วยสอน" ขึ้น โครงการนี้เป็นโครงการที่ช่วยแก้ปัญหาความขาดแคลนครูในโรงเรียนประชาบาล ซึ่งมีครูไม่พอเพียงกับจำนวนนักเรียน โดยการแก้ไขด้วยการจัดสรรอัตราครู ให้จังหวัดต่าง ๆ ตามงบประมาณที่ได้รับเพิ่มเติมขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2506 ได้อัตราครูเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 3,482 อัตรา<sup>1</sup>

ในเรื่องคุณภาพของครู ครรชนที่บ่งถึงคุณภาพของการศึกษาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ วุฒิครูที่ทำการสอนในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ตามปกติทุกประเทศต้องการครูที่มีวุฒิสองเป็นจำนวนมาก สำหรับประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าย่อมไม่มีปัญหา แต่ประเทศที่กำลังพัฒนาและมีกำลังทางเศรษฐกิจในระดับกลาง ย่อมประสบปัญหาหนักทั้งในด้านการเตรียมครู ตลอดจนจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าจ้างครูเหล่านั้น สำหรับประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2504 - 2509 สถานะเกี่ยวกับวุฒิของครูอาจารย์ในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งครูในโรงเรียนประถมศึกษามีจำนวนมากกวาครูในโรงเรียนและสถานศึกษาประเภทอื่น ๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงวุฒิแล้วอาจกล่าวได้ว่า คุณภาพของครูอยู่ในระดับต่ำ ดังตารางต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ "โครงการเพิ่มครูให้แก่โรงเรียนประชาบาลที่ขาดแคลนครู และจัดครูช่วยสอน" รายงานการศึกษา พ.ศ. 2507 หน้า 32

ตาราง 8 วัสดุของครุภัณฑ์โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2504 - 2509

	2504		2505		2506		2507		2508		2509	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ปริญญาตรีและสูงกว่า	358	0.4	482	0.5	576	0.6	933	0.9	925	0.8	835	0.7
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	3,043	3.3	4,201	4.5	5,931	5.9	96,96	9.3	12,370	11.3	14,365	12.6
ป.กศ. หรือเทียบเท่า	19,902	21.8	24,642	26.1	28,341	28.5	35,952	34.4	40,453	36.9	43,994	38.5
ป. และต่ำกว่า *	37,612	41.2	37,618	39.9	33,613	33.9	29,109	27.8	26,518	24.2	26,376	23.1
อาชีวและอื่น ๆ	30,300	33.2	27,428	29.1	30,824	31.0	28,926	27.6	29,448	26.8	28,531	25.0
รวม	91,246	100	94,371	100	99,285	100	10,461	100	109,716	100	114,101	100

ที่มา : สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษาประเทศไทย 2500 - 2510 หน้า 32 - 33

จากตารางดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2509 จำนวนครูทั้งหมด 114,101 คน ปรากฏว่าครูมีปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรีเพียงร้อยละ 0.7 ของครูทั้งหมด ครูส่วนใหญ่มีวุฒิระดับ ป.กศ. หรือเทียบเท่า และระดับต่ำลงมา ซึ่งเมื่อรวมเข้าด้วยกันทั้งหมดจะมีประมาณร้อยละ 86.6 และเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2504 กับปี พ.ศ. 2509 กล่าวได้ว่าวุฒิของครูในโรงเรียนประถมศึกษาโดยส่วนรวมสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม สถานะที่เป็นอยู่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข

ในเรื่องคุณภาพของครูนั้น กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ยอมรับในเรื่องนี้ และพยายามที่จะแก้ไขดังได้กล่าวไว้ว่า "จะเร่งรัดขยายโรงเรียนฝึกหัดครู และจัดการอบรมครูประจำการ เป็นประจำตลอดปี เพราะการศึกษาย้ายตัวอย่างรวดเร็ว ผลิตรายไม่ทันกับความต้องการที่แล้ว ๆ มา จึงต้องบรรจุครูที่ไม่มีวุฒิต่างครูเป็นจำนวนมาก ทำให้คุณภาพการสอนไม่อยู่ในระดับที่ต้องการ"<sup>1</sup>

ในเรื่องคุณภาพของครู กรมการฝึกหัดครูได้มี "โครงการผลิตครู พ.ศ. 2500 - 2510" ขึ้นเพื่อผลิตครูที่มีวุฒิต่างเพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยเป้าหมายไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2503 จำนวนครูที่จะผลิตจำนวน 7,700 คน จะเพิ่มขึ้นเป็น 8,400 คนในปี พ.ศ. 2510<sup>2</sup> ซึ่งผลของโครงการผลิตครูนี้จะผลิตครูที่มีวุฒิต่างและมี ความรู้ความสามารถไปทำการสอน เพื่อให้มาตรฐานการเรียนการสอนสูงขึ้น สำหรับการ ผลิตครูในส่วนภูมิภาคตามแผนการพัฒนากการฝึกหัดครู ผลิตครูประกาศนียบัตรให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจะปรับปรุงคุณภาพของครูที่มีอยู่แล้ว โดยการอบรมครูประจำการและครู

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา โครงการพัฒนากการศึกษาในส่วนภูมิภาค และโครงการทดลองการฝึกหัดครูในด้านการบริหารการศึกษา หน้า 17

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมการฝึกหัดครู สรุปผลงานโดยสังเขปครบรอบ 15 ปี หน้า 20

ในเขตชนบท ซึ่งอยู่ห่างไกลความเจริญให้มีวุฒิสูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีโครงการเพิ่มครูให้แก่โรงเรียนประชาบาลที่ขาดแคลนครูและจัดครูช่วยสอน<sup>1</sup> โครงการนี้เป็นโครงการที่ช่วยแก้ไขความขาดแคลนครูในโรงเรียนประชาบาลในถิ่นกันดาร ซึ่งมีครูไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน โดยการแก้ไขด้วยการจัดสรรอัตราครูให้จังหวัดต่าง ๆ ตามงบประมาณที่ได้รับเพิ่มเติมขึ้น

#### 5.4 การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน : การแก้ไขปัญหาด้านบริหาร

การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนได้มีข้อเสนอแนะให้มีการทดลองจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนมาแล้ว ในโครงการทดลองปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาที่จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2497<sup>2</sup> ซึ่งการดำเนินการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้ระบบกลุ่มโรงเรียนช่วยเหลือกันในกิจการปรับปรุงโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาสำคัญในการบริหารโรงเรียนประชาบาล คือจำนวนโรงเรียนประชาบาลในเขตอำเภอหนึ่ง ๆ มีมาก ตั้งแต่ 3 - 4 โรงเรียนถึง 160 โรงเรียน เกินกำลังเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาระดับอำเภอ คือ ศึกษาธิการอำเภอจะดูแลได้ทั่วถึง เป็นเหตุให้โรงเรียนประชาบาลถูกทอดทิ้ง และมีคุณภาพในระดับที่ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นในปี พ.ศ. 2503 กรมสามัญศึกษาจึงได้ปรับปรุงการวางแผนการบริหารโรงเรียนด้วยการจัดกลุ่มโรงเรียนขึ้น<sup>3</sup> โดยถือเอาจำนวนโรงเรียนตั้งแต่ 5 ถึง 10 โรงเรียน ซึ่งอยู่ในท้องที่ใกล้เคียงกันและเขตปกครอง (อำเภอ)

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา หน้า 23 - 26 และ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2506 หน้า 32

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หน้า 6 - 8 กลุ่มโรงเรียนตามโครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาจังหวัดชลบุรี แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1. กลุ่มแบบองค์กร ได้แก่ โรงเรียนที่อยู่ในวงรัศมีใกล้เคียงกัน 2. กลุ่มแบบไม่เป็นองค์กร ได้แก่ โรงเรียนที่อยู่แตกแยกห่างไกลกัน การคมนาคมไม่สะดวกและ 3. กลุ่มแบบเอกเทศ ได้แก่ โรงเรียนที่เป็นเอกเทศนอกองค์กร

<sup>3</sup>กระทรวงศึกษาธิการ ระเบียบกรมสามัญศึกษา เรื่องแนวการบริหารโรงเรียนประชาบาลและเทศบาลกับคู่มือครู ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ปี พ.ศ. 2503

เดียวกันเป็นหลักในการพิจารณาด้วยกันเป็นกลุ่ม

การจัดกลุ่มโรงเรียน ให้ครูใหญ่ของแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นกรรมการบริหารงานของกลุ่ม และครูใหญ่คนหนึ่งจะเป็นประธานกลุ่ม มีกำหนดอายุ 2 ปี ด้วยการเลือกตั้งกรรมการบริหารกลุ่มโรงเรียนเหล่านี้จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนภายในกลุ่ม ตลอดจนการวางแผนงานร่วมแรงร่วมความคิดปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกิจการของทุกโรงเรียน รวมทั้งการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน<sup>1</sup>

ระบบวิธีการบริหารโรงเรียนดังกล่าวนี้ ได้แพร่หลายออกไปโดยรวดเร็ว โรงเรียนประชาบาล เทศบาล และในบางจังหวัดรวมทั้งโรงเรียนราษฎร์ ระดับประถมศึกษาทั่วประเทศต่างก็เป็นสมาชิกของกลุ่มโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่ง มีกิจกรรมต่าง ๆ เคลื่อนไหวในลักษณะของการร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกในกลุ่มอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการฝึกวิธีการอยู่ร่วมกันโดยระบอบประชาธิปไตย และสามารถรวมกันแก้ปัญหาได้เป็นอันมาก ในปี พ.ศ. 2503 ปรากฏว่ามีจำนวนกลุ่มโรงเรียนทั้งสิ้น 3,512 กลุ่ม และมีโรงเรียนที่เป็นสมาชิกกลุ่มถึง 23,001 โรงเรียนจากจำนวนทั้งสิ้น 23,115 โรงเรียน<sup>2</sup> มีเพียง 154 โรงเรียนเท่านั้นที่มีได้เป็นสมาชิกของกลุ่มใด เพราะอยู่กระจัดกระจาย และอีก 2 ปีต่อมา คือในปี พ.ศ. 2505 จำนวนกลุ่มโรงเรียนได้เพิ่มมากขึ้น จากผลการรายงานของจังหวัดต่าง ๆ มีกลุ่มโรงเรียนทั้งหมด 3,630 กลุ่ม จำนวนโรงเรียนที่อยู่ในกลุ่ม 23,329 โรงเรียน<sup>3</sup> โรงเรียนที่มีได้อยู่ในกลุ่มเป็นจำนวน

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ระเบียบกรมสามัญศึกษาปี 2503 เรื่องแนวการบริหารโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล กับคู่มือครู ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการศึกษาภาคบังคับ  
หน้า 45

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ประจำปีการศึกษา 2505 หน้า 83

153 โรงเรียน จากโรงเรียนทั้งสิ้น 23,482 โรงเรียน

เนื่องจากกลุ่มโรงเรียนได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นดังกล่าวกว่า กรมสามัญศึกษาพิจารณาเห็นว่าประธานกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่ต้องมีบทบาทอันสำคัญในการบริหารกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน ฉะนั้นประธานกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่จึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการและวิธีดำเนินงานเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้กรมสามัญศึกษาจึงได้คิดวางแผนการอบรมประธานกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่ขึ้น<sup>1</sup> เพื่อให้เป็นแนวทางแก่จังหวัดต่าง ๆ ที่จะยึดเป็นหลักในการวางโครงการอบรมประธานกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่ การอบรมประธานกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่นี้ ก่อให้เกิดผลในด้านการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ในโรงเรียนประชาบาล ให้ได้มีโอกาสหยิบยกปัญหาค้าง ๆ ที่มีอยู่ในโรงเรียนขึ้นมาพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไข ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน

ในการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล โดยวิธีจัดกลุ่มโรงเรียนซึ่งกรมสามัญศึกษาได้วางแผนในการปฏิบัติให้โรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปรากฏว่า วิธีการนี้ได้นำผลดีมาสู่โรงเรียนเป็นอันมาก โรงเรียนต่าง ๆ ร่วมแรงร่วมความคิด พึ่งพาอาศัยกันและกัน แก้ไขปัญหาของโรงเรียนและปรับปรุงโรงเรียนให้ดีขึ้นทุกด้าน ทั้งยังเป็นการฝึกให้คณะครูจัดกิจกรรมการทำงาน ร่วมกันเป็นหมู่คณะ กระตุ้นเตือนให้ทุกคนทำงาน มีความเข้าใจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ขึ้น การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนนี้ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการโอนอำนาจการบริหารงานจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วก็ตาม ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังคงปฏิบัติตามระเบียบของกรมสามัญศึกษาดังกล่าวและต่อมาก็ได้เปลี่ยนเป็นระเบียบการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนของแต่ละจังหวัดขึ้น

<sup>1</sup> กรมสามัญศึกษา "แนวการอบรมประธานกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่"

## 5.5 หลักสูตรประถมศึกษาและมาตรฐานการศึกษา

จากการที่นักเรียนสอบตกซ้ำชั้นเป็นจำนวนมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับผลการวิจัยคุณภาพของผู้ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 พบว่า ผู้ที่เรียนจบการศึกษา 4 ปีแล้วมีความรู้ความสามารถในการทำเลข อ่าน และเขียน พอที่จะนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้มีร้อยละ 67 และผู้ที่มีความรู้ยังไม่ถึงขั้นที่จะยอมรับว่า ทำเลขเป็น อ่านหนังสือออก และเขียนหนังสือได้ มีร้อยละ 33 จากรายงานการวิจัยต่าง ๆ และจากการสัมมนา ระดับชาติซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้นย่อมชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อบกพร่องนานาประการของการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย และปัญหาประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่มีการกล่าวถึงก็คือ เรื่องหลักสูตร พ.ศ. 2503 ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรนี้ กรมสามัญศึกษาได้มอบให้สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก ทำการศึกษาวิจัยหลักสูตรประถมศึกษาตอนต้นในปี พ.ศ. 2506 ผลของการวิจัยพอสรุปได้ว่า ความรู้ความสามารถโดยทั่วไปของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และกำลังเรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ทั่วประเทศนั้นอยู่ในระดับต่ำมาก และมีมาตรฐานความรู้ที่แตกต่างกันมาก ผลการวิจัยดังกล่าวนี้ ตามความคิดเห็นของครูและผู้บริหารการศึกษา มีความเห็นว่า หลักสูตรและประมวลการสอนที่เขียนไว้ยังไม่ชัดเจนพอ ผู้ใช้หลักสูตรจึงปฏิบัติได้ผลไม่สมกับความมุ่งหมายของหลักสูตร<sup>2</sup>

ในเรื่องหลักสูตรนี้ สุรัฐ ศิลปอนันต์ และคณะ ได้ทำการวิจัยเรื่อง รายงานการสำรวจปัญหาการศึกษาของจังหวัดและเขต ซึ่งผลการวิจัยได้กล่าวถึงเรื่องหลักสูตรไว้ว่า

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา ฝ่ายวิชาการ รายงานการวิจัยสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หน้า 40

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก การวิจัยหลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น หน้า 23 - 24

หลักสูตรชั้นประถมศึกษา เป็นทฤษฎีเกินไป ไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเด็ก นอกจากนี้เนื้อหาในหลักสูตรประถมศึกษายังมีมากเกินไป<sup>1</sup> และจากผลการวิจัยเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่งเมื่อเทียบกับหลักสูตร จากผลการวิเคราะห์พบว่า ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของเด็กค่าทุกวิชา ไม่อาจถือเป็นกรณีนี้ซึ่งความไม่เหมาะสมของหลักสูตรประถมศึกษาปีที่หนึ่งได้อย่างเต็มที่ก็จริง แต่เนื่องจากผลสัมฤทธิ์อยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อวัดจากการคาดหวังของหลักสูตร จึงน่าจะเป็นไปได้ว่า สิ่งที่คาดหวังตามหลักสูตรค่อนข้างสูงและมากเกินไปดังที่เด็กธรรมดา ๆ จะสามารถเรียนรู้ได้ผลสมบูรณ์ในช่วงเวลาเพียงหนึ่งปี ควรจะมีการปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับระดับเฉลี่ยของความสามารถของเด็ก<sup>2</sup>

จากปัญหาเรื่องหลักสูตรชั้นประถมศึกษาดังกล่าวนอกจากเป็นที่สนใจของกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องหาทางปรับปรุงแก้ไขแล้ว องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ก็ให้ความสนใจในการปรับปรุงหลักสูตรประถมศึกษาเช่นกัน โดยจัดให้มีการประชุมระหว่างชาติ ในหัวข้อเรื่อง การประชุมปฏิบัติการวิจัยทางการศึกษา ในปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรของโรงเรียนในทวีปเอเชีย ที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในวันที่ 22 ตุลาคม - 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2510<sup>3</sup> ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งผลการประชุมจะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ นำประโยชน์จากการประชุมร่วมกันไปใช้ในการดำเนินงานการปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรในชั้นประถมศึกษาในแต่ละประเทศ

<sup>1</sup> สุรัสวดี ศิลปอนันต์ และคณะ รายงานการสำรวจปัญหาการศึกษาของจังหวัดและเขต หน้า 80

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่งเมื่อเทียบกับหลักสูตร หน้า 36

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

เรื่องการศึกษาขั้นของนักเรียนและคุณภาพของนักเรียนชั้นประถมศึกษาตั้งแต่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นเรื่องชี้ให้เห็นถึงมาตรฐานการศึกษาในระดับประถมศึกษาว่าอยู่ในขั้นต่ำ และเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องหาวิธีแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ในเรื่องมาตรฐานการศึกษานี้กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการปรับปรุงเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 และในปี พ.ศ. 2495 ได้ตั้งกรมวิชาการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมคุณภาพการศึกษา<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2503 กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ได้ดำริตั้งหน่วยงานฝ่ายวิชาการเป็นการภายในขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในค่านวิชาการอันเกี่ยวข้องการรวบรวมสถิติข้อมูลการค้นคว้าปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการริเริ่มงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในขอบเขตของการนิเทศการศึกษา และได้ขยายงานเป็นปีกแผ่นแบ่งเป็นฝ่ายต่าง ๆ หลังจากการโอนโรงเรียนประชาบาลไปอยู่ภายใต้การบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรมสามัญศึกษามีหน้าที่ในการรับผิดชอบงานทางวิชาการอันเกี่ยวกับการประถมศึกษาแล้ว งานฝ่ายวิชาการของกองการศึกษาก็ได้ขยายตัวเต็มที่ แบ่งงานออกเป็น 7 ฝ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบงานต่าง ๆ งานที่สำคัญได้แก่ การวางแผนการศึกษา การวิจัยการศึกษา การกำหนดและควบคุมมาตรฐานการประถมศึกษา และงานรวบรวมสถิติ<sup>2</sup>

การดำเนินงานการปรับปรุงมาตรฐานได้ดำเนินการเรื่อยมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2507 - 2508 ได้มีโครงการจัดทำมาตรฐานโรงเรียนประชาบาลขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางมาตรฐานที่จำเป็นในการปรับปรุงโรงเรียนเพื่อให้สู่ระดับที่ต้องการ

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 84 ปี ของกระทรวง หน้า 422 - 423

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ หน้า 43 - 44

เมื่อโครงการนี้สำเร็จแล้วจะสามารถนำไปใช้เป็นมาตรฐานวัดคุณภาพของโรงเรียนในระดับต่าง ๆ และเพื่อปรับปรุงโรงเรียนทั่วประเทศให้เข้าระดับที่ต้องการ<sup>1</sup> และในเรื่องการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลในด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษาระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำโครงการชื่อว่า โครงการสร้างแบบทดสอบมาตรฐาน<sup>2</sup> ขึ้น โดยการสร้างแบบทดสอบเพื่อให้เป็นมาตรฐานที่แน่นอน และจะทำให้ทราบระดับการเรียนการสอนของเด็กและครู เพื่อที่จะได้หาวิธีการแก้ไขปรับปรุงปัญหาการประถมศึกษาให้ถูกจุดแห่งปัญหาต่าง ๆ โดยการนำหลักวิชาการมาใช้ให้เกิดผลดีในทางคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

#### 5.6 ปัญหาเรื่องโรงเรียนและอุปกรณโรงเรียน

ปัญหาเรื่องจำนวนโรงเรียนและอุปกรณโรงเรียนนั้นสาเหตุสำคัญเนื่องจากเรื่องงบประมาณคงที่ได้กล่าวมาแล้ว แม้ว่าจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการเสียสละกำลังทรัพย์มีละมาก ๆ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2503 ประชาชนได้บริจาคทรัพย์รวมทั้งวัสดุในการก่อสร้างคิดเป็นเงินถึง 60,000,000 บาท<sup>3</sup> และจำนวนเงินบริจาคก็เพิ่มมากขึ้นทุกปี แสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นจำนวนมากให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น หัสนคติเก่า ๆ ที่ว่า "การศึกษาเป็นเรื่องของหลวงเท่านั้น" คอย ๆ หมกไปและจะเห็นได้ว่าหัสนคติของประชาชนต่อการศึกษาในระยะต่อมาได้ค่อย ๆ เปลี่ยนไป ดังจะได้อีกกล่าวถึงในบทต่อไป

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2506 หน้า 434

<sup>2</sup> อ.

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2503 หน้า 74

ปัญหาเรื่องจำนวนโรงเรียนและอุปกรณ์โรงเรียนมีผลต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ขยายไปตามตำบลต่าง ๆ ของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะการที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปีนั้นจำเป็นต้องมีจำนวนโรงเรียน ห้องเรียน และอุปกรณ์โรงเรียนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ในปี พ.ศ. 2505 อันเป็นที่เตรียมการขยายการศึกษาภาคบังคับนั้น ได้มีรายงานของจังหวัดต่าง ๆ แจกต่อกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มีรายละเอียดในเรื่องนี้พอสรุปได้ 3 ประการคือ

1. โรงเรียนอยู่ในสภาพไม่เรียบร้อยและทรุดโทรม ซึ่งเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย และสุขภาพของนักเรียน
2. อาคารเรียนแคบ อาคารและอุปกรณ์โรงเรียนไม่เพียงพอ
3. อาศัยก. เสาไว้ท. เป็นที่เรียน ต้องหยุดเรียนบ่อย และจะต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นไม่ได้เต็มที่<sup>1</sup>

จากปัญหาดังกล่าวนี้กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักว่าสภาพปัญหานี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับ ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงได้คิดโครงการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลในท้องที่ยังไม่มีโรงเรียนขึ้น โครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 - 2509 รวมเวลา 6 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กในท้องถื่นมีโอกาสได้รับการศึกษาต่อตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2505 โดยจะเริ่มดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลเพิ่มขึ้นปีละ 400 แห่งในปี พ.ศ. 2504 - 2507 ปี พ.ศ. 2508 จำนวน 300 แห่ง และปี พ.ศ. 2509 จำนวน 300 แห่ง<sup>2</sup> และ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2505 หน้า 86

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กองเผยแพร่การศึกษา ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา  
หน้า 13 - 14

จากรายงานปีการศึกษา 2504 - 2508 ปรากฏว่าได้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลไปแล้ว เป็นจำนวน 1,087 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 51 ของโครงการระยะ 6 ปี<sup>1</sup> ซึ่งพอที่จะสรุปผลของโครงการนี้ได้ว่าประสบผลสำเร็จเพียงร้อยละ 50 เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือประการแรก มีท้องถื่นเกิดขึ้นใหม่ทุกปี และท้องถื่นดังกล่าวก็ยังไม่มืโรงเรียน ประการที่สอง เรื่องงบประมาณ เพราะโครงการนี้ไม่ได้รับงบประมาณ โดยเฉพาะ ในปีแรกจะให้ท้องถื่นช่วยตัวเองก่อน ในการจัดตั้งโรงเรียน และทางรัฐจะพิจารณาช่วยเหลือเรื่องครูและค่าใช้สอยสำหรับโรงเรียน และในปีที่ 2 ที่ได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นแล้ว จึงจะให้งบประมาณช่วยเหลือในการจัดหาและสร้างอาคารเรียน โรงเรียนละ 10,000 บาท

นอกจากโครงการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลในท้องถื่นยังไม่มืโรงเรียนดังกล่าวมาแล้ว ยังมีโครงการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายให้ทั่วทุกตำบล และสร้างอาคารเรียน อาคารประกอบ อีกโครงการหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับโครงการแรกที่ได้กล่าวมาแล้ว โครงการนี้เริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2504 เป็นต้นมา ผลของการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2508 ปรากฏผลดังนี้คือ ได้จัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายใน 104 ตำบล เป็นจำนวน 1,608 โรงเรียน<sup>2</sup>

โครงการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลในท้องถื่นยังไม่มืโรงเรียน และโครงการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายให้ทั่วทุกตำบลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการแก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนโรงเรียนได้ประการหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ผลตามที่โครงการได้วางไว้ก็ตาม สำหรับเรื่องอุปกรณโรงเรียนนั้นได้มีโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้นว่า โครงการสร้างโต๊ะ ม้านั่งสำหรับนักเรียน โครงการจัดแบบเรียนไว้ประจำโรงเรียนประชาบาล ฯลฯ โครงการดังกล่าวนี้จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องอุปกรณโรงเรียนที่ประสบการขาดแคลนใหม่บรรเทาได้บ้าง

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2508 หน้า 132

<sup>2</sup> ก. หน้า 141

กล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2509 ดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2514 - 2519) ซึ่งนับได้ว่าเป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐบาลที่จะพัฒนาการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จะเห็นได้ว่า ด้านพัฒนาการศึกษาภาคบังคับได้กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าจะสนับสนุนให้เยาวชนในวัยการศึกษาภาคบังคับได้มีที่เรียนโดยทั่วถึง และมีมาตรฐานการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้น จากผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ปรากฏว่ากระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปีได้ทุกท้องถิ่น เพราะไม่มีเงินพอที่จะดำเนินการ และยังมีข้อจำกัดอย่างอื่นอีก เช่น เรื่องครู การเพิ่มจำนวนของนักเรียน เรื่องโรงเรียนและอุปกรณ์โรงเรียน เป็นต้น สำหรับเรื่องมาตรฐานการศึกษานั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจไทยอมรับในเรื่องการศึกษาภาคบังคับว่ายังไม่ได้มาตรฐานและคุณภาพเพียงพอ ต้องมีการปรับปรุงกันอีกมาก

ในเรื่องการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นนั้น จากสถิติจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ของโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ปีการศึกษา 2506 มีจำนวนทั้งสิ้น 728,066 คน และจากการสำรวจสำมะโนโรงเรียนและครูในปี พ.ศ. 2508 จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีจำนวนทั้งสิ้น 751,207 คน ในจำนวนนี้นักเรียนที่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ในปี พ.ศ. 2509 เพียง 115,123 คน เท่านั้น เมื่อเทียบกับแผนพัฒนาการศึกษาที่จะสามารถรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลาย (ป.5 - ป.7) ได้ปีละ 150,000 - 200,000 คน จะเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถจะช่วยเยาวชนให้มีโอกาสได้ศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลายได้ทั่วถึงเป็นจำนวนเกือบสามเท่าของจำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 จึงอนุมานได้ว่าการพัฒนาการศึกษาภาคบังคับให้มีมาตรฐานสูงขึ้นไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา

### บทที่ 3

#### การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับภายหลังการโอน การศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2510 - 2514

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการโอนกิจการการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการศึกษาประชาบาล ต่อจากนั้นจะได้กล่าวถึงนโยบายการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล โดยกล่าวถึงนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบายและเป้าหมายขององค์การบริหารศึกษาส่วนท้องถิ่นตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ข้อตกลงในการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ ตลอดจนผลของการดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ภายใต้อาณาเขตของการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อนึ่งการที่แบ่งช่วงเวลาจากปี พ.ศ. 2510 - 2514 นี้ ผู้เขียนมีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ ประการที่ 1 เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งนโยบายต่าง ๆ และแผนพัฒนาการศึกษาที่ได้กำหนดขึ้นนั้น มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ เหตุผลประการที่ 2 คือ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ เป็นระยะแรกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยอาศัยหลักการและวิธีการซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้วางไว้เดิม ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยพิจารณาทำโครงการระยะสั้น ๆ เป็นรายปีขอประกาศการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งหลังจากปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้ดำเนินการขยายการศึกษา ภายใต้อาณาเขตโครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงมหาดไทย

## 1. การโอนกิจการการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ

### 1.1 การโอนอำนาจในการบริหารการศึกษาประชาบาลให้เทศบาลดำเนินการ

การจัดการประถมศึกษาของท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาลเรียกว่าโรงเรียนเทศบาล แต่เดิมมานั้นเมื่อยังมีไต่ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล หน้าที่ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดดำเนินการ เมื่อได้จัดตั้งเทศบาลแล้วงานการประถมศึกษาในเขตเทศบาลก็ตกเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะจัดการต่อไป ประกอบกับในพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2478 มาตรา 40 ใ้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาล รวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาล"<sup>1</sup> แต่เนื่องจากการดำเนินงานของเทศบาลในสมัยนั้นยังไม่พร้อม จึงมีเพียงบางจังหวัดเท่านั้นที่รับโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลไปดำเนินการ เป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่คอยควบคุมตรวจตราและอุดหนุนเงินเดือนครู และค่าใช้สอยแก่โรงเรียนที่ได้รับโอนไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 จึงได้มีการประชุมผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และผู้แทนของเทศบาลนครกรุงเทพฯขึ้น ที่ประชุมได้ตกลงกันใหม่ว่าเทศบาลต้องรับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดทำด้วยนั้น เป็นการที่เพิ่มภาระให้กับเทศบาลเป็นอันมาก เพราะทางเทศบาลยังมีรายได้ไม่เพียงพอ และยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นในเรื่องการศึกษาอยู่ เป็นเหตุให้การจัดการศึกษาในเขตเทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร จึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการรับคืนโรงเรียนไปจัดทำก่อนจนกว่าเทศบาลจะมีงบประมาณพอเพียงแล้ว จึงจะรับโอนไปจัดดำเนินการต่อไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2478 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (แผนกกฎหมาย) ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 หน้า 1519 - 1616

<sup>2</sup>"การโอนโรงเรียนประชาบาล" วิทยจารย์ 44 : 138 - 142 มกราคม พ.ศ. 2487

การโอนโรงเรียนประชาบาลครั้งที่สอง เพื่ออนุมัติการดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ในอันที่จะกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจากรัฐไปสู่ท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2478 กระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมกันประชุมพิจารณาปัญหาการโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง การประชุมนี้ที่ประชุมได้กำหนดวิธีการโอนโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ถ้าเทศบาลใดพร้อมที่จะรับเอาการประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปจัดทำโดยไม่เรียกค่าใช้จ่ายกระทรวงศึกษาธิการช่วยในด้านการเงิน กระทรวงศึกษาธิการก็จะโอนการประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปให้โดยเด็ดขาด และรัฐจะยอมให้เทศบาลรับเงินรายได้จากเงินช่วยการประถมศึกษาที่เก็บได้ในเขตเทศบาลตามประมวลรัษฎากร
  2. ทรัพย์สินใดที่กระทรวงศึกษาธิการรับโอนจากเทศบาลให้โอนคืน และให้เปลี่ยนชื่อโรงเรียนเทศบาล ส่วนการจัดและการควบคุมโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการจะช่วยจัดไปจนกว่าเทศบาลจะรับไปจัดโดยเด็ดขาด
  3. การเงินและการควบคุมรายรับรายจ่ายในงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการจะควบคุมและจ่ายในการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล ตลอดเวลาที่กระทรวงศึกษาธิการยังต้องควบคุมการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลแทนอยู่<sup>1</sup>
- จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมานี้กระทรวงมหาดไทยได้สอบถามไปยังเทศบาลต่าง ๆ ว่าจะสามารถรับการประถมศึกษาไปจัดได้เพียงใด แต่ปรากฏว่าเทศบาลต่างก็ตอบขัดข้องมาโดยให้ข้อแม้ว่าเทศบาลจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐ เพื่อใช้ในการประถมศึกษาโดยเฉพาะ จึงจะสามารถรับโอนโรงเรียนไปจัดทำได้ จนถึงปี พ.ศ. 2496

<sup>1</sup>"การโอนโรงเรียนประชาบาล" วิทยาจารย์ 44 : 138 - 142 มกราคม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า

การศึกษาประชากรขณะนี้อาศัยการตรวจสอบคุณภาพ ทำให้ไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครควรจัดแบ่งการศึกษาประชากรระหว่างเทศบาลและกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นที่เรียบร้อย เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ การสอนเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนสถานที่เรียนโต๊ะเรียน เป็นของเทศบาลทำให้ไม่เจริญขึ้น<sup>1</sup>

ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการประชุมกันขึ้นระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และเทศบาลนครกรุงเทพ ผลของการประชุมได้มีมติให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปจัดดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2498 โดยมีการตกลงกันไว้ว่า

1. จะโอนโรงเรียนประชาบาล ในเขตเทศบาลมาให้เทศบาลยกเว้นโรงเรียนที่จัดเป็นโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา โรงเรียนในโครงการปรับปรุงของกระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนตัวอย่างของอำเภอ
2. ครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนที่โอนให้เทศบาล คงมีฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม โดยให้ยืมตัวไปสอนมีกำหนดระยะเวลา 3 ปี การบังคับบัญชาครูเหล่านี้เป็นอำนาจของจังหวัด ให้เทศบาลรายงานตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
3. เงินเดือน เงินเพิ่มของครูที่เทศบาลยืม กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จ่ายให้
4. ครูที่ยืมตัวมานั้น หากพ้นหน้าที่ไปด้วยเหตุใดก็ตาม เทศบาลจะต้องบรรจุครูของเทศบาลเข้ารับหน้าที่แทนโดยใช้งบประมาณของเทศบาล

<sup>1</sup>"การโอนโรงเรียนประชาบาล" วิทยาจารย์ 44 : 138 - 143 มกราคม

5. การโรงประจำโรงเรียนที่โอน เทศบาลจะต้องตั้งอัตราไว้
6. ศึกษาธิการอำเภอที่ประจำอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการไม่โอนให้เทศบาลจะต้องจัดศึกษาธิการแขวงเข้ารับงานแทนต่อไป
7. ในการโอนโรงเรียนให้เทศบาลนั้น ในทางวิชาการกระทรวงศึกษาธิการยังมีอำนาจควบคุมต่อไป<sup>1</sup>

การโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาลจัดในครั้งนี้ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลอีกจำนวนมากยังไม่พร้อมที่จะรับโอนการศึกษาประชาบาลมาดำเนินการตามข้อตกลงได้ เนื่องจากรายได้ของเทศบาลยังไม่เพียงพอในอันที่จะจัดการศึกษาให้เป็นไปด้วยดีได้ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2497 - 2498 จึงมีโรงเรียนเทศบาลทั่วราชอาณาจักรเพียง 415 โรงเรียน<sup>2</sup> การศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลส่วนใหญ่จึงยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ต่อมา แต่อย่างไรก็ดีนับได้ว่าเทศบาลได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการศึกษาในโรงเรียนต่าง ๆ มากขึ้น

จากผลของการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาลในครั้งที่สอง เห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลยังคงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลมาก ทั้งนี้เนื่องจากความไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น โรงเรียนเทศบาลยังคงมีครูที่เป็นข้าราชการอยู่เป็นอันมาก ทำให้ไม่สะดวกในการปกครองบังคับบัญชา เพราะชั้คต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน บางคราวครูใหญ่เป็นพนักงานเทศบาลนครน้อยที่อยู่ในบังคับบัญชาเป็นข้าราชการ การที่จะปกครองก็ไม่สะดวกด้วยประการทั้งปวง ส่วนในค่านงบประมาณรัฐบาลก็ยังคงต้องจ่ายเงินงบประมาณสำหรับการศึกษาประชาบาลเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยปฏิวัติซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

<sup>1</sup>วินัย หุบลธรรม บันทึกเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลในท้องถิ่นดำเนินการ  
หน้า 7 (ฉบับพิมพ์อักษราเนา)

<sup>2</sup>ดู.

ได้พิจารณาเรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้แก่เทศบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยมีหลักการแน่นอน ที่จะให้เทศบาลสามารถดำเนินการไปได้มั่นคงยืนยาว โดยรัฐบาล จะจัดสรรเงินงบประมาณเงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเทศบาลให้เป็นการเพียงพอ ดังนั้น จึงมีการโอนโรงเรียนให้แก่เทศบาลครั้งใหญ่อีก 2 ครั้ง คือ

1. พ.ศ. 2504 โอนโรงเรียนประชาบาลและครูในเขตเทศบาลกรุงเทพฯ และเขตเทศบาลนครธนบุรี จำนวนโรงเรียน 71 โรงเรียน จำนวนครู 368 คน
  2. พ.ศ. 2506 โอนโรงเรียนประชาบาลและครูในเขตเทศบาลต่าง ๆ ทั้งหมดรวม 114 แห่ง เป็นจำนวนโรงเรียน 471 โรงเรียน และจำนวนครู 4,932 คน<sup>1</sup>
- ในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการนั้นให้ปฏิบัติดังนี้

1. การจัดการศึกษาในเขตเทศบาลนั้น ควรมีกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการอำนวยการศึกษาของเทศบาล โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และผู้แทนเทศบาล เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้กรรมการชุดนี้มีหน้าที่ ในการควบคุมจัดการศึกษา
  2. ส่งเสริมให้เทศบาลพยายามรับโอนโรงเรียนประชาบาล ไปดำเนินการ ให้มากที่สุด เว้นแต่โรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการขอสงวนไว้ปรับปรุงในทางวิชาการ และเป็นตัวอย่างเท่านั้น
  3. กระทรวงศึกษาธิการควรจ่ายเงินอุดหนุน เป็นการช่วยเหลือการศึกษา ในเขตเทศบาลซึ่งอาจจะคำนวณเป็นรายหัวนักเรียน หรือวิธีอื่นซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป<sup>2</sup>
- จึงกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นข้อยุติได้ว่าการดำเนินการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครนั้น เทศบาลเป็นฝ่าย

1 กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น หน้า

24 - 25

<sup>2</sup>วินัย พูลธรรม บันทึกเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ หน้า 11 (ฉบับพิมพ์อัดสำเนา)

จัดการศึกษา และเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งอย่างน้อยตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 4 และอาจมีถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ในเมื่อเทศบาลจะขยายชั้นเรียนขึ้นได้ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ยกเว้นโรงเรียนซึ่งกรมสามัญศึกษาสงวนไว้เพื่อเป็นหลักในการดำรงรักษามาตรฐาน ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2513 มีโรงเรียนเทศบาลทั่วประเทศ 527 โรงเรียน มีนักเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงปีที่ 7 จำนวน 277,381 คน และจำนวนครูทั้งสิ้น 8,930 คน<sup>1</sup>

## 1.2 การโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การศึกษาประชาบาลเป็นส่วนหนึ่งของการประถมศึกษา ซึ่งรัฐประกาศเป็นการศึกษาภาคบังคับแก่ทุกคนทั่วประเทศ จึงเปรียบเหมือนสัญญาประชาคม เป็นข้อผูกพันของรัฐต่อประชาชน และรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ การศึกษาประชาบาลเป็นการศึกษาระดับเดียวกับที่รัฐสามารถจัดได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อให้เยาวชนในวัยเรียนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลได้อย่างเสมอหน้ากัน วิวัฒนาการของการจัดการศึกษาประชาบาลเป็นมาอย่างไรได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 พอถึงปี พ.ศ. 2509 ได้มีการเปลี่ยนแปลงประวัติการศึกษาประชาบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยการโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลนี้จะได้อธิบายถึงนโยบาย หลักการและเหตุผล การดำเนินการ ตลอดจนความเคลื่อนไหวต่าง ๆ เกี่ยวกับการโอนการศึกษาประชาบาล ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

### นโยบายการโอนการศึกษาประชาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง\* มีฐานะ

<sup>1</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น หน้า 39-45

\* ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นั้น ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี 5 รูป คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร กทม. พัทยา

เป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498<sup>1</sup> เป็นหน่วยงานการปกครองที่แยกเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่ทรัพย์สินและงบประมาณในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดเป็นของตนเอง และมีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด (เรียกย่อว่า ส.จ.) เป็นองค์การนิติบัญญัติ และเป็นตัวแทนของประชาชน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกเหนือไปจากการเป็นตัวแทนของทางราชการบริหารส่วนกลาง

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการ "จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และส่งเสริมวัฒนธรรม"<sup>2</sup> กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยปฏิวัติ ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่จะโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท อันได้แก่โรงเรียนประชาบาลไปสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และได้ดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลในปี พ.ศ. 2504 และปี พ.ศ. 2506 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนในเรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อนิจกรรมเสียก่อน ครั้นถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีนโยบายแน่วแน่ที่จะโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ดังปรากฏในคำแถลงการสำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายในเรื่องนี้ว่า

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2498

<sup>2</sup>๕. มาตรา 31

การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำนี้ ได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครองซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถที่จะบริหารงานตามความต้องการของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปในทำนองเดียวกับนานาประเทศในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาโดยทั่ว ๆ ไป ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดการเองได้ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับการโอนการศึกษาประชาบาลนี้ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นชั้น ๆ คือ ชั้นแรกได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี เสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ในปี พ.ศ. 2506 ได้ดำเนินการโอนในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศ ซึ่งเป็นชั้นที่สองเสร็จเรียบร้อยแล้ว และถึงกำหนดที่จะโอนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นชั้นที่สาม นโยบายนี้รัฐบาลปัจจุบันก็ได้พิจารณาทบทวนโดยตลอดแล้วยังคงยึดถือปฏิบัติโดยเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประเทศชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติยืนยันตามหลักการเดิม ซึ่งได้ตกลงไว้แก่สมัชชาประชาคมนั้น หากเป็นเรื่องที่เพิ่งริเริ่มขึ้นในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ทางการเมืองแต่ประการใด<sup>1</sup>

#### หลักการและเหตุผลของการโอนการศึกษาประชาบาล

การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการนี้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยถือ

<sup>1</sup> สำนักนายกรัฐมนตรียุค คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรียุค เรื่องการโอนการศึกษา-ประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 24 มีนาคม 2508

"หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้หน่วยปกครองท้องถิ่นจัดการ โดยที่รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะเท่าที่จำเป็นต่อควบคุม และช่วยเหลือท้องถิ่น ในสิ่งที่ท้องถิ่นยังช่วยตนเองไม่ได้เท่านั้น"<sup>1</sup> ส่วนเหตุผลของการโอนการศึกษาประชาบาล นั้นพอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อปรับปรุงการจัดการ ประถมศึกษาให้เป็นไปตามหลักที่นานาอารยประเทศ ได้จัดทำกันอยู่
2. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลางให้ไปอยู่กับท้องถิ่นตามคัลลองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยลฉิ"
3. ท้องการให้ท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนยอมรับปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่า เจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง
4. เพื่อแบ่งเบาภาระในค่านงบประมาณของรัฐบาล งบประมาณของรัฐที่นำมา ใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลปีละเกือบ 2 พันล้านบาท ไม่เพียงพอสำหรับ ใช้จ่ายในการให้การศึกษแก่เด็กในระดับประถมศึกษาซึ่งเพิ่มขึ้นปีละ 3.98%<sup>2</sup> หากท้องถิ่น และประชาชนมีความรู้สึกว่าการจัดการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของเขา เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติ กันอยู่ในนานาอารยประเทศ ท้องถิ่นและประชาชนก็จะนำทรัพยากรของท้องถิ่นและของ

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น หน้า 26

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ครบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2514 หน้า 36 - 37 และ ประภาส จารุเสถียร "สุนทรพจน์เนื่องในงาน เปรินิทรศการวันศึกษาประชาบาล" วารสารประชาบาล 1 : 1 - 3 ตุลาคม 2514

ประชาชนมาใช้ในการจัดการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

### การโอนการศึกษาประชาบาล ๖ เจตนารมณ์ทางการเมือง

ก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลว่าเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองหรือไม่นั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความเกี่ยวข้องของการศึกษากับการเมืองเสียก่อนว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพียงใด จากการสัมภาษณ์ อาจารย์เกรียง กীরติกร ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาธิการเมืองว่า

ถ้าการเมืองหมายถึงระบอบการปกครองที่ถาวรโดยคำนึงถึงส่วนรวม ถือเป็นประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว การศึกษากับการเมืองเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยจะสร้างความมั่นคงทางการเมืองในอนาคตเป็นอย่างไร จะต้องนำเอาการศึกษามาเป็นรากฐาน ตัวอย่าง ประเทศญี่ปุ่น เริ่มปรับปรุงการศึกษาสำหรับพลเมืองสามัญโดยออกกฎหมายการศึกษาภาคบังคับขึ้น เพื่อจุดประสงค์ที่จะให้การศึกษาเป็นพื้นฐานในการสร้างคุณสมบัติของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยในอนาคต<sup>1</sup>

นอกจากนี้อาจารย์เกรียง กীরติกร ได้กล่าวสรุปว่า

การศึกษาต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองแน่ เรื่องการเมืองกับการศึกษาจะหนีกันไม่พ้น สู้แล้วแต่เจตนาที่จะทำการศึกษาไปเพื่อส่วนรวม หรือเพื่อส่วนตัว ถ้าคำนึงถึงส่วนรวมในทางที่ถูกแล้วก็ดำเนินการศึกษาไปตามแนวทางที่ถูก การศึกษาจะเป็นเครื่องมือของการเมืองเองเหมือนกับประเทศญี่ปุ่น แต่ถ้านำเอาการศึกษาไปเป็นเครื่องมือส่งเสริมการเมือง เพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือส่วนตัวแล้ว จะสร้างความปั่นป่วนในอนาคต<sup>2</sup>

<sup>1</sup>เกรียง กীরติกร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่บ้านกิ่งเพชร เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2522

<sup>2</sup>ข.

ในเรื่องการศึกษากับการเมืองนี้ตามความเห็นของ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง อธิบดีกรมวิชาการ มีความเห็นพอสรุปได้ว่าการศึกษากี่ยวข้องกับการเมืองมากในแง่ที่ว่า การเมืองต้องการอย่างไรก็บอกความต้องการทางการเมือง (Political will) มายังทางการศึกษา เพราะฉะนั้นการศึกษาโดยปกติต้องอนุโลมตามความต้องการทางการเมืองของบ้านเมืองเหมือนกัน แต่การศึกษาต้องมีอิสระต่อการเมืองพอสมควร กล่าวคือมีอิสระในการจัดการ การดำเนินการให้เป็นไปตามวิชาชีพการศึกษา ความจำเป็นที่เด็กจะต้องเล่าเรียนแต่ไม่ได้หมายความว่า การศึกษาจะต้องตัดออกไปจากบ้านเมืองเป็นอิสระ อะไรที่เป็นความสำคัญของบ้านเมืองเพื่อความมั่นคง ความอยู่ดีกินดีเพื่อความสุชต่อบ้านเมือง การศึกษาต้องรับพิจารณาสิ่งเหล่านี้ด้วย<sup>1</sup>

สำหรับ ดร.กอ สวัสดิ์พิพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวว่า การศึกษากับการเมืองแยกกันไม่ออก เราจะพูดว่าการศึกษากว เป็นอิสระต่อการเมืองนั้นเป็นไปได้ ไม่ว่าประเทศไหน นักการเมืองต้องให้ความสนใจต่อการศึกษา เพราะนักการเมืองมีบทบาท มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดนโยบายการศึกษา และมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาขบประมาณการศึกษา ถ้านักการเมืองเห็นว่าการศึกษาไม่มีคุณค่าเขาก็ให้งบประมาณน้อย ถ้าเขาเห็นว่าการศึกษามีคุณค่าเขาก็ให้งบประมาณมาก ในแง่นี้การศึกษากับการเมืองต้องเกี่ยวข้องกัน<sup>2</sup>

จากความเห็นดังกล่าวพอจะสรุปได้ว่า การศึกษากับการเมืองนั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ในการที่จะพูดว่าการโอนการศึกษาประชาบาลไม่ได้เป็นไปได้เพื่อ

<sup>1</sup>เอกวิทย์ ณ ถลาง เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2522

<sup>2</sup>กอ สวัสดิ์พิพาณิชย์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่ห้องทำงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2522

การเมืองนั้นก็จะเป็นการคลาดเคลื่อนจากความจริงไป ถึงคำแถลงของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงว่า "การโอนการศึกษาประชาบาล เป็นนโยบายที่รัฐบาลปัจจุบันได้พิจารณาอย่างดองแท้ และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติยืนยันตามเดิม หารือเป็นเรื่องที่เริ่มขึ้นในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่"<sup>1</sup>

เมื่อการศึกษากับการเมืองมีความเกี่ยวข้องกันดังที่กล่าวมาแล้ว สิ่งที่จะได้พิจารณาต่อไปคือ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีการโอนการศึกษาประชาบาล คือ ปัจจัยการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัจจัยประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา คือ ปัจจัยจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก<sup>2</sup> สำหรับสมัยปัจจุบันภัยจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมได้เปลี่ยนไปเป็นภัย

จากลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้ว่า หลังจากที่ประเทศจีนได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ทางภูมิภาคเอเชียต่างเกิดความหวาดระแวงว่าคอมมิวนิสต์จะคุกคามเข้าสู่ประเทศของตน ดังจะเห็นได้จากได้มีการร่วมมือกันจัดตั้งองค์การป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียอาคเนย์ หรือเรียกย่อว่า องค์การ (SEATO) ขึ้น โดยมีจุดประสงค์ที่จะสกัดกั้นการคุกคามของคอมมิวนิสต์ทางภูมิภาคเอเชีย<sup>3</sup> และภัยจากคอมมิวนิสต์มีผลกระทบกระเทือนทำให้นโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ทางภูมิภาคนี้ รวมทั้งประเทศไทยด้วยมุ่งที่จะต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ทุกวิถีทาง ดังจะเห็นได้จากการเลิกติดต่อดสัมพันธ์กับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนไปเป็นเวลานาน

จากปัจจัยจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์นี้เองเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร และสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีความต้องการที่จะโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะโรงเรียนประชาบาล ครูประชาบาล

<sup>1</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี คาแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2507

<sup>2</sup>วชิชัย มูลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 32 - 39

<sup>3</sup>ถนอม อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์เหตุการณ์ปัจจุบันของเอเชีย หน้า 323 - 324

นั้นมีอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศ รวมทั้งในท้องที่ที่มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วย รัฐบาลต้องการให้จังหวัดในฐานะผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดูแลครูประจำบालอย่างใกล้ชิด และผลจากการที่จังหวัดได้ดูแลครูประจำบาลภายหลังที่มีการโอนการศึกษาประจำบาลแล้ว ทำให้ฝ่ายปกครองได้ครูประจำบาลเป็นสายให้กับทางราชการในการคอยบอกข่าวความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์อีกด้วย<sup>1</sup>

เมื่อได้พิจารณาจากการกล่าวถึงการโอนการศึกษาประจำบาลในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งแสดงออกทั้งรูปการพูด การเขียน การสัมภาษณ์ การชุมนุม การก่อตั้งองค์การ เป็นต้น ตั้งแต่ยังไม่มีมีการโอน ในขณะที่กำลังดำเนินการโอน และภายหลังจากการโอนการศึกษาประจำบาลเรียบร้อยแล้ว สรุปได้ว่า เหตุผลทางการเมืองเพราะรัฐบาลสมัยนั้นต้องการเสียงของครูประจำบาลสนับสนุนสมาชิกของพรรคสหประชาไทย มิ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาล การโอนการศึกษาประจำบาลจึงเป็นเพียงแผนการที่แอบซ่อนมากับกลวิธีของการแสวงหาอำนาจของกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup> และจากผลการสัมมนาครูประจำบาลของชมรมพิทักษ์สิทธิครูประจำบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดชัยภูมิ เมื่อวันที่ 13 - 17 มิถุนายน 2522 ได้กล่าวว่า "กระทรวงมหาดไทยโอนการศึกษาประจำบาลเมื่อปี พ.ศ. 2509 เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของบุคคลบางคนโดยเจตนาเคลือบแฝง"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ชานาญ ยูบวรณ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่บ้านเลขที่ 12 ซอยปลุกมิตร ถนนสุขุมวิท กรุงเทพฯ 11 เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2522

<sup>2</sup>"การศึกษาประจำบาล : ปัญหาผลประโยชน์" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 8 : 17 - 21 สิงหาคม 2522, และสุสง่า ศักดิ์ศาสตร์ "การศึกษาประจำบาลกับบทบาทของความขัดแย้ง" สยามรัฐ วันที่ 9 สิงหาคม 2522

<sup>3</sup>สิทธิเดช จันทศิริ "การศึกษาประจำบาล พื้นฐานชีวิตของใคร" สยามรัฐ วันที่ 13 สิงหาคม 2522

การโอนการศึกษาประชาบาลเป็นไปเพื่อต้องการให้ครูเป็นฐานอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะในเรื่องการเลือกตั้งนั้น ถ้าพิจารณาจากหนังสือของพลเอกประภาส จารุเสถียร มีถึง ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ประธานคณะกรรมการพิจารณาการโอนการศึกษาประชาบาลที่ว่า "ทางด้านการเมือง ไม่ต้องการให้ครูประชาบาลเป็นเครื่องมือของนักการเมืองดังที่เคยเป็นมาแล้ว จึงให้จังหวัดได้มีอำนาจควบคุมดูแลโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น"<sup>1</sup> จากข้อความในหนังสือดังที่กล่าวนี้เป็น การแสดงเจตนาที่ไม่ต้องการให้ครูเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนักการเมืองอื่น ๆ ในการเลือกตั้ง จึงต้องการให้จังหวัดในฐานะผู้ควบคุมท้องถิ่น ได้ดูแลครูประชาบาลโดยใกล้ชิด ถ้าแปลเจตนารมณ์ของรัฐบาลในสมัยนั้นที่ไม่ต้องการให้ครูสนับสนุนนักการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกันเมื่อจังหวัดได้ดูแลครูอย่างใกล้ชิดแล้ว ครูประชาบาลก็คงมาเป็นเสียงสนับสนุนพรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาลนั่นเอง

ในการที่จะกล่าวว่า การโอนการศึกษาประชาบาลเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองดังที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น ถ้าพิจารณาถึงการเร่งรัดของพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้เร่งรัดคณะกรรมการโอนการศึกษาประชาบาลเพื่อให้พิจารณาให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนั้น จะเป็นการตัดสินใจได้ว่า การโอนการศึกษาประชาบาลเป็นเจตนารมณ์ทางการเมือง เพื่อต้องการให้ครูประชาบาลเป็นฐานอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจน ดังหนังสือของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ถึงรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup> (พลเอกประภาส จารุเสถียร) ตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย เอกสารลับ-ความมาก ที่ มท.0311/6720 เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2508

<sup>2</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หนังสือที่ สร.0602/4991 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2508

ตามที่ ๖ พบว่า ได้แสดงความข้องใจในการพิจารณาการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2508 แล้วนั้น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการล่าช้า นั้น เพราะมีปัญหาความคลุมหายและอื่น ๆ นานาประการ คณะกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้มิได้ขาดระยะ...และการพิจารณาเรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลนี้ เป็นเรื่องของคณะกรรมการอิสระ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้น ตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวก็แต่เพียงในฐานะกรรมการผู้หนึ่ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการฯ ให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการเท่านั้น<sup>1</sup>

จึงกล่าวสรุปได้ว่า การโอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เป็นผลกระทบและเป็นเจตนารมณ์ทางการเมือง ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ และผลกระทบกระเทือนทางการเมืองในการโอนการศึกษาประชาบาลในครั้งนี้จะเป็นผลสะท้อนทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทย ดังจะได้อธิบายถึงต่อไป

### 1.3 การดำเนินการโอนการศึกษาประชาบาล

มติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 - 2507

การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ปรากฏตามหลักฐานทางกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2502 ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ปรารภในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า

---

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หนังสือที่ สร.๐602/4991 เรื่อง การโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2508

การให้ครูประจำบาลเป็นข้าราชการนั้นไม่เหมาะสม เพราะสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินมาก จึงเห็นควรหาทางให้ครูประจำบาลไปกินเงินเดือนของท้องถิ่น และได้มีมติมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหาทางพิจารณาแก้ไขกฎหมายยกเลิกการให้ครูประจำบาลเป็นข้าราชการ<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าภาพรวมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คึงกล่าวนี้เป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากทางด้านการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐบาลสมัยนี้จะให้การสนับสนุนการศึกษามาก ซึ่งเห็นได้จากงบประมาณด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้น (ดูจากตาราง 6 ในบทที่ 2) และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล จึงเห็นว่าควรให้โอนการศึกษาประจำบาลไปขึ้นกับท้องถิ่น ซึ่งมีที่กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงยุติธรรมได้ประชุมร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีทางแก้ไข และยังไม่ทันได้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ไ้มีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2502 สนับสนุนโครงการพัฒนาท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย และเห็นว่าเพื่อเป็นการกระจายอำนาจและความเจริญไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ ควรจะรวมเอาเรื่องโรงเรียนเข้าไว้ในท้องถิ่นด้วย จึงเห็นสมควรให้โอนโรงเรียนประจำบาลไปขึ้นกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น<sup>2</sup> เรื่องนี้ตามมติครั้งนั้นขอใ้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาร่วมกัน

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2504 กระทรวงมหาดไทยได้ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าเพื่อให้โอนโรงเรียนและข้าราชการครูเป็นไปโดยเรียบร้อย สมควรดำเนินการเป็นระยะ ๆ คือ ในปี พ.ศ. 2504 โอนโรงเรียนและข้าราชการครูที่อยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี ปี พ.ศ. 2505 ดำเนินการในเขต

<sup>1</sup> ส่วนนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประจำบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 7 เมษายน 2502

<sup>2</sup> ฎ. ลงวันที่ 15 เมษายน 2502

เทศบาลอื่น ๆ ทั้งหมด และในปี พ.ศ. 2506 คำเนื่งการในเขตองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่  
15 มิถุนายน พ.ศ. 2504 ขอให้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานประมาณ ร่วมกัน  
พิจารณาความเห็นตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้ยืนยันเห็นชอบ  
ในนโยบายการโอนโรงเรียนประชาบาล แต่ยั้งติดขัดในเรื่องเงินและระเบียบการคลัง  
รวมทั้งวิธีการที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้เทศบาลในปีต่อ ๆ ไป<sup>1</sup>

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการกับสำนักงานประมาณพิจารณา  
ร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น กระทรวง  
ศึกษาธิการกับสำนักงานประมาณได้พิจารณาาร่วมกันแล้วมีความเห็นว่า

การโอนโรงเรียนและข้าราชการครูที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
และส่วนตำบลเห็นควรที่รอไว้ก่อน เพราะเห็นว่าการดำเนินงานในค่าน  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยยังไม่พร้อม และสำนัก  
งบประมาณให้ข้อสังเกตว่า หากจะมีการทดลองการดำเนินงานในเรื่องนี้  
ควรทดลองในด้านอื่นก่อน เช่น การสาธารณสุข การเกษตร ฯลฯ ไม่ควร  
จะเสี่ยงเอาการศึกษาซึ่งเป็นงานที่มีปริมาณมาก และมีปัญหาสลับซับซ้อนไป  
ทำการทดลอง<sup>2</sup>

ผลของการพิจารณานี้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานประมาณ ได้นำเสนอ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อมาในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 คณะรัฐมนตรีได้

<sup>1</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการโอนโรงเรียนให้ท้องถิ่น  
ดำเนินการ ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2502

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สิ่งที่ส่งมาที่หนังสือด่วน ที่ สร.14172/2504  
เรื่องบันทึกเรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน

พิจารณาข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานประมาณ และมีมติเห็นชอบด้วยว่า "รับหลักการให้โอนโรงเรียนประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการทั้งหมด แต่ระยะเวลาโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น ให้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาใหม่ โดยให้พิจารณาแยกเวลาออกไปได้ และคำนึงถึงกำหนดระยะเวลาตามแผนการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วย"<sup>1</sup>

มติคณะรัฐมนตรีนี้แปลความได้ว่า รับหลักการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการทั้งหมด แต่ระยะเวลานั้นให้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาใหม่ และตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2504 แล้ว ก็ได้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างกระทรวงทั้งสองอีกเลย เพราะถือว่าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วในเรื่องยี่คระยะเวลาออกไปอีก

ภายหลังอสังกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2506 รัฐบาลใหม่ ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และพลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2507 อ้างมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 โดยแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยพร้อมแล้วที่จะดำเนินการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากกระทรวงศึกษาธิการไปดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีในต้นปีการศึกษา 2508<sup>2</sup> และกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง รับโอนโรงเรียนประชาบาลจาก

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือด่วนที่ สร.14172/2504 เรื่อง การโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2504

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย หนังสือ ที่ มท.0311/14373 เรื่อง การโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2507

กระทรวงศึกษาธิการนั้น เป็นการเหมาะสมถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ทั้งใน  
 ด้านการเมือง ด้านนโยบาย ด้านคุณภาพการศึกษา ตลอดจนเหตุผลอื่น ๆ<sup>1</sup> และขอให้  
 กระทรวงศึกษาธิการรับดำเนินการต่อไป กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า เรื่องนี้เป็น  
 นโยบายสำคัญที่รัฐบาลควรจะได้พิจารณาอย่างรอบคอบจึง เห็นควร เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา  
 อีกครั้งหนึ่ง

จากข้อความในหนังสือของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การโอนโรงเรียน  
 ประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการตั้งกล่าวนั้น มีสิ่งที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งในเอกสาร  
 กระทรวงมหาดไทย มักมีข้อความหรือเหตุผล สนับสนุนด้วยการอ้างทางด้านการเมือง  
 นำหน้าทางด้านอื่น ๆ เสมอ จึงเป็นการคิดได้ทางหนึ่งว่าการโอนการศึกษาประชาบาล  
 นั้น จะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม พออนุมานได้ว่ามุ่งไปในทางการเมือง และคณะรัฐมนตรี  
 ก็รับว่า การเมืองเป็นลำดับความสำคัญของการโอนเช่นกัน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและโคลงมติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2507  
 ยืนยันมติเดิม (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 พฤศจิกายน 2504) คือ รับหลักการให้โอน  
 การศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ<sup>2</sup> จากการปฏิบัติการการโอนการศึกษาประชาบาล  
 จากมติของคณะรัฐมนตรีตามวาระต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้เป็นการยืนยันอย่างแน่ชัดว่า  
 "การศึกษาประชาบาลจะตองโอนไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด" ส่วนงานขั้นต่อไปก็คือ  
 จะมีวิธีการโอนกันอย่างไร และการโอนนั้นจะมีข้อขัดแย้งอะไรบ้าง จะได้กล่าวต่อไป

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0311/14373 เรื่องการโอนโรงเรียน  
ประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2507

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือด่วนมาก ที่ สร.0501/14984  
เรื่อง การโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน

ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการโอนการศึกษาประชาบาล : ปฏิบัติของ  
ครูประชาบาล

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้ลงมติยืนยันให้มีการโอนการศึกษาประชาบาล  
ให้ห้องค้การบริหารลวนจังหวัดแล้ว ในระยะนี้ครูประชาบาลเป็นจำนวนมาก และประชาชน  
ได้แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งแสดงการคัดค้าน หรือเห็นด้วยกับการโอนครั้งนี้ โดยผ่าน  
สื่อมวลชนทางหนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ ในขณะนั้นว่า สาเหตุที่ครูแสดงปฏิกิริยา  
กั๊งกล่าว เพราะไม่แน่ใจในฐานะของตนว่าจะเป็นในรูปใดภายหลังจากที่มีการโอนการศึกษา  
ประชาบาลไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเอง

เมื่อมีข่าววิจารณ์กันมากขึ้น นายกรัฐมนตรีได้แถลงยืนยันประโยชน์และ  
ความตั้งใจที่จะต้องมีกาเปลี่ยนแปลง พร้อมกันนี้ก็ได้กล่าวถึงฐานะของครูประชาบาลไว้  
ในคำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2507 ว่า "ข้าราชการครูเมื่อ  
โอนไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด จะมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ดังนั้น จึง  
คงมีสิทธิหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนทุกประการ"<sup>1</sup> นอกจากนี้ในวันที่ 23 พฤศจิกายน  
2507 ภายหลังจากที่สำนักนายกรัฐมนตรีแถลงการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ 2 วัน นายชานาญ  
ยูวบูรณ์ อธิบดีกรมการปกครองได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ กล่าวถึงประโยชน์และ  
ฐานะของครูประชาบาลในเวลาต่อไปว่า "เกี่ยวกับฐานะของครูมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร  
ยังคงเป็นข้าราชการครูอย่างเดิมแต่มาสังกัดกับส่วนจังหวัดเท่านั้น เกี่ยวกับวิทยฐานะของครู  
นั้น ครูก็เป็นสมาชิกของครูสภาอย่างเดิม และในเรื่องวิชาการนั้นทางศึกษาธิการจังหวัด  
และศึกษาธิการอำเภอก็ยังควบคุมอย่างเดิมไม่เปลี่ยนแปลง"<sup>2</sup> และยังได้กล่าวยืนยันอีกว่า

<sup>1</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษา  
ประชาบาลให้ห้องค้การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2507

<sup>2</sup>"สัมภาษณ์นายชานาญ ยูวบูรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง" สยามรัฐ วันที่ 24  
พฤศจิกายน 2507 หน้า 1, 12

จะเริ่มดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลทั่วพระราชอาณาจักรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ทุกจังหวัด ให้ทางจังหวัดต่าง ๆ สํารวจจำนวนครู จำนวนนักเรียน อาคารเรียน และ  
อุปกรณ์โรงเรียนต่าง ๆ เมื่อสํารวจเสร็จแล้วให้รายงานมายังกระทรวงมหาดไทยเพื่อเตรียม  
การโอนโรงเรียนประชาบาลต่อไป

จากคำแถลงของสำนักนายกรัฐมนตรี และคำสัมภาษณ์ของอธิบดีกรมการปกครอง  
ดังกล่าวมาแล้วนั้นเป็นการยืนยันถึงฐานะของครูประชาบาลว่า เมื่อมีการโอนการศึกษา  
ประชาบาลแล้ว ครูประชาบาลก็ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม เพื่อเป็นการ  
ป้องกันมิให้ครูประชาบาล ซึ่งมีพลังเป็นจำนวนมากทั่วประเทศแสดงความไม่สงบเรียบร้อย  
ต่อประเทศ

เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นนี้ ทางกระทรวงศึกษาธิการ  
ซึ่งมี ม.ล. ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แสดงความเห็นห่วง  
ครูประชาบาล และได้แสดงความคิดเห็นว่า

การโอนครูประชาบาลซึ่งขณะนี้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคไปสังกัดเป็น  
ข้าราชการส่วนจังหวัด ถ้าครูเหล่านั้นไม่ยอมก็โอนไม่ได้เหมือนกัน เพราะ  
ตามระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2498  
มาตรา 30 ได้กล่าวว่า การโอนข้าราชการส่วนจังหวัดก็ดี หรือข้าราชการ  
ที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น จะโอนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมด้วย  
กันทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายจังหวัด ฝ่ายกระทรวงเจ้าสังกัด และฝ่ายผู้ที่ถูกโอน  
ไป ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมก็โอนไปไม่ได้เช่นกัน เรื่องนี้ถ้าครูประชาบาล  
ไม่ยอมให้โอนไปก็ยอมได้<sup>1</sup>

<sup>1</sup>"คำสัมภาษณ์ ม.ล. ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ" สยามรัฐ  
วันที่ 7 ธันวาคม 2507 หน้า 1

และเรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นกระแสความต้องการรุนแรงของรัฐบาลในสมัยนั้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ชี้แจงว่า "เป็นเพราะแพ้โหวตในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ภายหลังจากที่ได้มีการโหวตคะแนน ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี"<sup>1</sup> จากคำกล่าวนี้ทำให้เห็นว่ารัฐมนตรีส่วนใหญ่ในคณะรัฐบาลมีความ ประสงค์ให้มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 คือ รับหลักการการโอนการศึกษา ประชาบาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่กล่าวแก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์นี้ ประกอบด้วยความไม่พอใจของครูประชาบาลเป็นจำนวนมากที่จะโอนไปอยู่กับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว ได้เป็นจุดชนวนให้ครูประชาบาลแสดงปฏิกริยาคัดค้านนโยบาย ของรัฐบาลในครั้งนั้น โดยจะมีการนัดชุมนุมเดินขบวนประท้วงที่สนามหลวง ในวันที่ 1 เมษายน 2508 ซึ่งเป็นวันสถาปนาระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับเรื่องครูประชาบาลจะ เดินขบวนนี้ทางกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า กรณีครูประชาบาลนัดเดินขบวนเพื่อประท้วง รัฐบาลในกรณีที่จะโอนการศึกษาประชาบาล ว่าเรื่องนี้เกิดจากมีมือที่สามต้องการยุยงให้ คนไทยแตกความสามัคคีโดยอาศัยครูประชาบาลเป็นเครื่องมือ เหตุที่ครูประชาบาลจะรวม กันก่อเหตุขึ้นนี้ ได้มีมือที่สามเขียนจดหมายถึงบรรดาครูประชาบาลในรูปห่วงโซ่กลาง เกี่ยวกับเรื่องการนัดชุมนุมดังกล่าว คือ กรุคนใดได้รับจดหมายแล้ว ให้เขียนต่อตัวครู อื่น ๆ อีก<sup>2</sup> แต่ความเคลื่อนไหวดังกล่าว จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้รู้เรื่องเสียก่อน จึงปรึกษากับ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

<sup>1</sup>"คำสัมภาษณ์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ" สยามรัฐ วันที่ 7 ธันวาคม 2507 หน้า 1

<sup>2</sup>"ข่าวสารจากกระทรวงศึกษาธิการ" สยามรัฐ วันที่ 10 มีนาคม 2508  
หน้า 1, 12

ให้หาความเข้าใจกับบรรดาครูประจำชาติทั่วประเทศควน เกี่ยวกับเรื่องนี้ ม.ล.ปิ่น มาลากุล  
เปิดเผยแก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ว่า

กระทรวงศึกษาธิการได้ออกหนังสือเวียนชี้แจง แสดงเหตุผลต่าง ๆ ไปอีก  
ครั้งหนึ่งทั้ง ๆ ที่เคยออกมาแล้ว ในหนังสือนั้นพยายามทำให้ครูเข้าใจว่า  
การโอนสังกัดของครูคราวนี้ จะไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสิทธิต่าง ๆ ที่เคยได้รับ  
อยู่แล้ว เป็นแต่เปลี่ยนสายบังคับบัญชาและรับเงินเดือนเท่านั้น และได้  
ประกาศทางวิทยุกระจายเสียงให้ครูประจำชาติทราบโดยทั่วกันว่า ผลของ  
การเดินขบวนนั้นจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลแต่  
อย่างใด<sup>1</sup>

การตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อกำหนดการโอนโรงเรียน  
ประจำชาติ

ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะตกลงมติยืนยันในเรื่องการโอนโรงเรียนประจำชาติ  
และกระทรวงมหาดไทยก็ได้เร่งริบคานเป็นการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเร่งด่วน เช่น  
มีการสำรวจโรงเรียน ครู นักเรียน ฯลฯ ในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อรับโอนโรงเรียนประจำชาติ  
แล้วก็ตาม แต่กระทรวงศึกษาธิการ มีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลควร  
จะได้พิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีความสำคัญในประวัติการศึกษา  
ทั้งในด้านนโยบายการดำเนินการในการโอนและผลสืบเนื่อง อันเป็นผลได้ผลเสียของชนทั้งชาติ  
ในด้านการศึกษา จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และการโอนการศึกษา  
ประจำชาติครั้งนี้ ทางกระทรวงศึกษาธิการ เห็นว่ายังมีปัญหาสำคัญอีก 3 ประการ . ที่จะต้อง  
พิจารณาคือ

<sup>1</sup>"คำสัมภาษณ์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ" สยามรัฐ  
วันที่ 12 มีนาคม 2508 หน้า 1

1. จำเป็นต้องแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติครู ให้เสร็จเสียก่อน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

2. ปัญหาทางปฏิบัติต่าง ๆ ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. ปัญหาเศรษฐกิจและกำลังคน กระทรวงศึกษาธิการต้องรับผิดชอบต่อการผลิตคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการทำร่วมกับสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนการ ถ้าโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ก็ควรจะได้พิจารณาเรื่องการวางแผนการควบคุมการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานให้รัดกุม ควรจะต้องตกลงกันให้แน่นอนว่าจะให้ใช้วิธีการอย่างไร จึงจะเหมาะสม<sup>1</sup>

นอกจากปัญหาดังกล่าวมาแล้วกระทรวงศึกษาธิการยังได้พิจารณาเห็นว่า การโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ยังมีปัญหาและรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมอีกเป็นอันมาก จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อกำหนดการโอนโรงเรียนไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่รับพิจารณาเรื่องนี้ให้ละเอียดถี่ถ้วน<sup>2</sup>

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2507 ลงมติเห็นชอบด้วยตาม ที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อกำหนด

<sup>1</sup>แผนกประสานงาน สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น บันทึกฉบับที่ พ.49/2507  
เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ชุดที่ 24 ของ 35 ชุด

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี หนังสือด่วนที่สุด ที่ สร.0503/17365  
เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 25 ธันวาคม

การโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการฯ นี้ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการหลายหน่วยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนสภาการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนคุรุสภา โดยมี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นประธานกรรมการ<sup>1</sup>

ผลการพิจารณาการโอนการศึกษาประชาบาล คณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมพิจารณา รวม 47 ครั้ง การประชุมเริ่มตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2508 และเสร็จสิ้นการประชุมในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2508 รวมเวลาประชุมพิจารณาประมาณ 11 เดือน คณะกรรมการได้สรุปผลการประชุมระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. 2508 รวม 12 ครั้ง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2508 ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้ขาดในประเด็นที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ และผู้แทนสำนักงานประมาณ ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่อง การบริหารงานบุคคล หน่วยงานที่จะรับงบประมาณ และลักษณะการจัดตั้งงบประมาณ<sup>2</sup> เกี่ยวกับปัญหาสำคัญ 3 เรื่องดังกล่าวนี้ คณะกรรมการฯ มีมติในที่ประชุมให้สำนักงานประมาณเสนอความเห็นในเรื่องงบประมาณที่จะใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประถมศึกษาที่จะโอนไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ควรจะตั้งไว้ที่กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการตามเดิม หรือควรตั้งไว้ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งสำนักงานประมาณก็ได้เสนอความเห็นชี้เหตุผล 2 ประเด็นว่า

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือด่วนที่สุด ที่ สร.0503/17365 เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2507

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือที่ สร.0602/2162 เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2508

1. ควรตั้งงบประมาณไว้ที่กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการตามเดิม เพราะจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกรมสามัญศึกษา ซึ่งยังคงทำหน้าที่ทางด้านการควบคุมหลักสูตรการสอนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติหรือบริหารโรงเรียนประถมศึกษาเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังจะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งสอง อันจะเป็นผลให้งานด้านการศึกษาค่าเงินไปอีกด้วย

2. ควรตั้งงบประมาณสำหรับใช้จ่ายไว้ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพราะกรมการปกครองมีความสัมพันธ์ในการบริหารอย่างใกล้ชิดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คงจะดำเนินการในเรื่องงบประมาณได้ดี และคงได้รับความร่วมมือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าสำนักงบประมาณไม่สามารถชี้ขาดในประเด็นที่จะให้งบประมาณตั้งไว้ที่หน่วยงานใด ส่วนเรื่องลักษณะการจัดตั้งงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณเสนอให้การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในลักษณะจำแนกประเภท<sup>2</sup> ซึ่งจากข้อเสนอประการหลังนี้ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วย ส่วนประเด็นเรื่องควรจะตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานใดนั้นจึงเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาต่อไป

จากปัญหาดังกล่าวนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2508 ลงมติว่า

1. ให้ครุสภาเป็นผู้ควบคุมบริหารงานบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับครูประชาบาล
2. ให้ตั้งงบประมาณสำหรับการศึกษาประชาบาลที่โอนนั้น ที่กระทรวงมหาดไทย และให้มีการติดต่อประสานงานโดยใกล้ชิดกับกระทรวงศึกษาธิการด้วย
3. การตั้งงบประมาณให้ตั้งเป็นเงินอุดหนุน ลักษณะจำแนกประเภทตามความเห็น

<sup>1</sup>สำนักงบประมาณ หนังสือลับ เฉพาะ ค่วนมาก ที่ สร.0409/4329 เรื่อง งบประมาณโรงเรียนประถมศึกษาที่โอนไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 27 เมษายน 2508

ของสำนักงานประมาณ<sup>1</sup>

คณะกรรมการได้มีการประชุมอัครระหว่างเดือนมิถุนายน - ธันวาคม 2508 รวม 35 ครั้ง ในประเด็นดังต่อไปนี้คือ การร่างพระราชบัญญัติ 6 ฉบับ\* การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการ การดำเนินงานและโอนเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา<sup>2</sup> ประเด็นดังกล่าวนี้แต่ละเรื่องมีปัญหาค่านกฎหมาย และอื่น ๆ นานาประการ คณะกรรมการได้มีมติขอตกลง เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สรุปได้ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติ 6 ฉบับ
2. ที่ราชพัสดุ
3. การแบ่งภาระการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เกี่ยวข้อง
4. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. การดำเนินงานและแบ่งหน้าที่

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือความมาก ที่ สร.0503/5654  
เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 27

พฤษภาคม 2508

\*ร่างพระราชบัญญัติ 6 ฉบับได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509
2. ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509
3. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509
4. ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509
5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2509
6. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จข้าราชการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2509

ดูรายละเอียดของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้จากภาคผนวก

<sup>2</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หนังสือลับเฉพาะ ความมาก ที่ 9/2508  
เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2508 รายละเอียดของข้อตกลงนี้ ดูได้จากภาคผนวก ข

6. การกำหนดข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการที่จะโอนไปกระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup> คณะกรรมการได้เสนอผลการประชุมพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบด้วย และรัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติ 6 ฉบับ คั้งที่ได้กล่าวมาแล้วเสนอต่อสภาวาระรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่สภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2503<sup>2</sup> ก่อนที่สภาวาระรัฐธรรมนูญจะลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ระหว่างสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญ ตลอดจนครูและประชาชนทั่วไป แต่โดยสรุปแล้วมีความเห็นออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยฝ่ายแรกมีเหตุผลว่า เพื่อให้สอดคล้องตามหลักปกครองท้องถิ่นในอันที่จะให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาเองภายใต้การควบคุมส่งเสริมของส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยค่านบริหารและบูรณาการทั่วไป และกระทรวงศึกษาธิการค่านวิชาการ ส่วนฝ่ายหลังมีเหตุผลว่า การที่ส่วนกลางโดยกระทรวงศึกษาธิการจัดดำเนินการ เกี่ยวกับการศึกษาประชาชนในขณะนั้นก็คืออยู่แล้ว หากกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นเกรงว่าจะเป็นการลดมาตรฐานการศึกษาของเยาวชนเป็นต้น

สภาวาระรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมกันทำหน้าที่นิติบัญญัติครั้งที่ 213 เป็นการประชุมนัดสำคัญนัดหนึ่งที่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะครูประชาบาลทั้งหลายต่างสนใจทั่วกันเป็นพิเศษ เพราะคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาไปยังสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สภานิติพิจารณานับเป็นการชี้ชะตาของครูประชาบาลอีกนัดหนึ่ง ความจริงครูประชาบาลทั้ง

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หนังสือลับเฉพาะ-ความมากที่ 9/2508 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2508

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาวาระรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 9 ครั้งที่ 206 - 225 หน้า 485 และหนังสือลับ-เฉพาะ ความมาก ที่ สร.0403/1257 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2509

หลายต่างก็ทราบกันเป็นอันดีแล้วว่า ต้องโอบไปสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด เพราะคณะรัฐมนตรีได้ลงมติแล้ว...ถึงกระนั้นก็ต่างก็ตั้ง  
ความหวังเอาไว้ว่าสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนผู้แทน  
ราษฎรอาจไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และคงจะได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง<sup>1</sup>

ผลปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติโอนการประถมศึกษาบางประเภท ตามที่  
คณะรัฐมนตรีได้นำเสนอนั้น ที่ประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ไม่มีสมาชิก  
ผู้ใดคัดค้าน นอกจากซักถามข้อสงสัยบางประการเท่านั้น ดังเช่นสมาชิกสภาาร่าง  
รัฐธรรมนูญท่านหนึ่งซักถามรัฐบาลว่า ในการดำเนินการศึกษาในเมื่อโอนจากกระทรวง  
ศึกษาธิการไปเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดนั้นแล้ว จะปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติหรือไม่  
และอีกประการหนึ่ง รัฐบาลจะปรับปรุงคุณภาพของครูผู้สอนตลอดจนสถานศึกษาอุปกรณ์  
โรงเรียน ตลอดจนกระทั่งตำราเรียนของนักเรียนประการใดบ้าง<sup>2</sup>

ซึ่งข้อซักถามนี้ นายทวี แรงขำ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย  
ในขณะนั้น) ได้ตอบข้อซักถาม พอสรุปได้ดังนี้

1. เมื่อโอนไปแล้วคงดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. ในการที่จะทำนุบำรุงให้การศึกษานในส่วนจังหวัดนั้น เป็นไปด้วยดีตาม  
เจตนารมณ์นั้น รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้การศึกษานของชาติไปสู่วัตถุประสงค์ที่ยิ่ง  
แม้จะเป็นการดำเนินการภายใต้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลางก็ยังให้  
ความสนับสนุนเกื้อกูล เป็นต้นว่าเงินงบประมาณ ถ้าหากไม่เพียงพอรัฐบาลก็จะจัดสรร  
แบ่งเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มเติม<sup>3</sup>

<sup>1</sup>อ.น.ก. (นามแฝง) "ปริทรรศน์การศึกษา" สยามรัฐ วันที่ 29 มิถุนายน  
2509 หน้า 7

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่  
9 ครั้งที่ 206 - 225 หน้า 491 - 493

<sup>3</sup>ดู.

หลังจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว รัฐบาลขอเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมีจำนวน 9 คน มีพลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นประธานกรรมการ\* เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการได้ใช้เวลาพิจารณาจากวันที่ 24 พฤษภาคม จนถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2509 ใช้เวลาประมาณ 3 เดือนจึงเสร็จ และได้นำเสนอที่ประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามก็ตีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไต่ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2509 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 เป็นต้นไป<sup>2</sup>

ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและออกพระราชบัญญัติครบ 6 ฉบับ เพื่อให้การโอนอำนาจการบริหารครั้งนี้มีผลทางกฎหมาย และเพื่อขจัดความขัดแย้งต่อกฎหมายที่มีอยู่เดิม มติข้อตกลงแห่งการโอนนั้น นอกจากได้กล่าวไว้แล้วหลายประการเกี่ยวกับเรื่องบุคคล การเงิน และการจัดการแล้ว ยังมีเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ การแบ่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภา ดังจะได้อธิบายต่อไป

---

\*คณะกรรมการอีก 8 คน ได้แก่ นายอภัย จันทวิมล นายบุญธรรม ทองไข่มุกต์ นายเขื้อ วิชัยสิทธิ์ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายชำนานู ยุวบูรณ์ นายมัญญู บริสุทธิ์ พันเอกจินดา ณ สงขลา และสายเสถล บุญยั้งฐิติ เป็นเลขานุการกรรมาธิการ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาวาระรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 9 ครั้งที่ 206 - 225 หน้า 916 - 918

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาย่างประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 79 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 16 กันยายน 2509

#### 1.4 การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล

แม้ว่ารัฐบาลจะได้โอนการศึกษาประชาบาล จากกระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง แต่ก็มีได้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นอิสระจากส่วนกลางหรือรัฐบาลโดยเด็ดขาด เพราะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลก่อตั้งและ มอบอำนาจหน้าที่บางประการ ไปดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของท้องถิ่นใน ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการนั้นเท่านั้น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหาร ส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในลักษณะที่ฝ่ายแรกมีฐานะเหนือฝ่ายหลัง กล่าวคือ ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพ สำหรับการศึกษาระดับประชาบาลซึ่งเป็นหน้าที่ ประการสำคัญที่สุดของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็คงอยู่ในลักษณะที่เหมือนกันคือ ไม่อาจปลดออกจากการควบคุมส่งเสริมจากส่วนกลาง ไปได้<sup>1</sup> ส่วนราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการนี้ มีกระทรวงมหาดไทย กระทรวง ศึกษาธิการ และคุรุสภา ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใน ขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานดังจะได้อธิบายตามลำดับดังนี้

งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ตามมติข้อตกลงระหว่างกระทรวง มหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริม

---

<sup>1</sup> เรื่องชัย จงสงวน กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล : ศึกษา  
หน้าที่ บทบาท และปัญหา หน้า 46

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ในเรื่องดังต่อไปนี้คือ<sup>1</sup>

1. การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย
  2. การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครัวภัณฑ์
  3. การบริหารบุคลากรส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ
- วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ
4. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยุบเลิกโรงเรียนประชาบาล
  5. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
  6. การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์

การศึกษา

7. การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่อง

- 1) การอบรมครูในระดับจังหวัด
- 2) โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา
- 3) เรื่องอื่น ๆ

งานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ งานในหน้าที่ควบคุมส่งเสริมของ  
กระทรวงศึกษาธิการมีดังนี้<sup>2</sup>

1. การควบคุมในเรื่อง
  - 1) หลักสูตร ประมวลการสอน (กรมวิชาการ และกรมสามัญศึกษา)
  - 2) แบบเรียน (กรมวิชาการ)

---

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ "บันทึกการแบ่งงานประถมศึกษา  
ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ เอกสารหมายเลข 7" เรื่อง  
การโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เอกสารลับเฉพาะ—  
ความมาก ที่ 9/2508 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2508

<sup>2</sup>ค.

- 3) การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- 4) การตรวจและการนิเทศการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)

## 2. การให้บริการ

- 1) การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)
- 2) การอบรมครู และเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพตามศูนย์หรือตามภาคในระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)
- 3) การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- 4) การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)
- 5) การจัดหาแบบเรียน (กรมสามัญศึกษา)

## 3. การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่อง

- 1) การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและดำเนินการประถมศึกษา
- 3) การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา
- 4) การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
- 5) เรื่องอื่น ๆ

ถ้าได้พิจารณาถึงพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ประกอบกับมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลตั้งที่กล่าวนั้นแล้ว จะเห็นได้เด่นชัดว่า ภายหลังจากที่การศึกษาประชาบาลโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2509 ยังผลให้กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลมากขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทั่วประเทศในเรื่องต่าง ๆ ดังได้กล่าวนั้นแล้ว แต่สิ่งที่น่าพิจารณาอีกเรื่องหนึ่งคือ เรื่องอำนาจและหน้าที่ของสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นองค์ประกอบ หรือ "หัวใจ" ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2509 ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่กิจการ และทรัพย์สินส่วนจังหวัดแยกไปต่างหากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลในด้านการจัดองค์การได้แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาจังหวัด และฝ่ายบริหารได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการประชุมปรึกษาขอราชการของจังหวัด นอกจากนี้ยังมีหน้าที่สำคัญอีก 2 อย่าง คือควบคุมดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และออกข้อบัญญัติจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการเป็นเจ้าหน้าที่บริหารส่วนกลาง ตำแหน่งสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในฐานะอธิบดีหรือเจ้ากระทรวง มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือ<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการปฏิบัติราชการของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมี 2 ฐานะ คือ ฐานะที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่บริหารส่วนกลาง ตำแหน่งสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ส่วนฐานะที่ 2 นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 34 และ 37) ในฐานะนี้การบริหารราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อยู่ภายใต้การควบคุม และไม่ต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ตรงกันข้ามผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมสภาจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าในฐานะที่ 2 นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอิทธิพลในทางบริหารและตุลาการเหนือสภาจังหวัด เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่สภาจังหวัดนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>1</sup>นิพนธ์ ไททยาภรณ์ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ประชาศึกษา 5 : 270 - 277 ธันวาคม 2507

<sup>2</sup>ดู.

ไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีเช่นนี้ให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีฯ เห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ แต่ถารัฐมนตรีฯ ไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นอันระงับไป<sup>1</sup> เป็นการแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยอีกแห่งหนึ่งที่มีต่อการศึกษาประชาบาล นอกเหนือไปจากหน้าที่ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

งานในหน้าที่ของครูสภา ครูสภาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลแทน ก.จ. ในเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจเฉพาะของ ก.จ.<sup>2</sup> ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และงานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ตามมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509<sup>3</sup> ได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

<sup>1</sup>นิพนธ์ ไพบยภรณ์ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ประชาศึกษา 5 : 270 - 277 ธันวาคม 2507 อ้างจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 35

<sup>2</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล ลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2508

<sup>3</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 57 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2509 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

คุรุสภาซึ่งมีหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล (ครู) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีนี้ "จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติกรแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด"<sup>1</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้ครูควบคุมครูกู้ด้วยกันเอง ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดตาแหน่งครู จึงได้มอบให้คุรุสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ ก.จ. ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

1. การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งครู ซึ่งจะต้องมีการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป
2. การกำหนดตำแหน่ง โดยปกติตำแหน่งที่จะตั้งขึ้นใหม่ จะต้องทำความเข้าใจตกลงกับ ก.จ. ว่ามีความจำเป็นอย่างไร จะตั้งตำแหน่งไว้ที่ไหน เพื่อปฏิบัติหน้าที่อะไร เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะดำเนินการต่อไป การขอกำหนดตำแหน่งต้องถือหลัก 2 ประการคือ
  - 1) ต้องมีอัตราเงินเดือน
  - 2) ต้องมีคนครองอัตรานั้นอยู่แล้ว การสับเปลี่ยนตำแหน่งเอาชั้นโทไปไว้ในตำแหน่งชั้นตรี หรือชั้นตรีไปไว้ในชั้นโท ปกติคุรุสภาจะไม่อนุมัติ เพราะถ้าทำได้ตำแหน่งนั้นก็ไม่ว่าเป็นต้องเป็นชั้นโท ส่วนชั้นจัตวา คุรุสภาไม่ได้ควบคุม
3. วินัยเกี่ยวกับวิธีการว่าด้วยการสอบสวนความผิดทางวินัยของครู ก็คงใช้กฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะ ก.จ. ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ การลงโทษจะลงแค่ไหนอย่างไร เพียงใด ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488" แก้ไขเพิ่มเติมโดย "พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 57 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2509 มาตรา 3

ระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่วนผู้มีอำนาจลงโทษก็ได้บัญญัติกับบัญชาของข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู เช่น หัวหน้าส่วนอำเภอ (นายอำเภอ) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าการมีข้อตกลงแบ่งงานระหว่าง กระทรวงศึกษาธิการกับ กระทรวงมหาดไทย แทนที่จะเป็นเรื่องของ การแบ่งภาระจากกระทรวงศึกษาธิการให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่กลับเป็นกระทรวงศึกษาธิการแบ่งภาระให้กับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง<sup>2</sup> ที่เป็นดังนี้อาจเป็นเพราะเหตุ 2 ประการ คือ

1. เป็นมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเห็นชอบด้วยในข้อเสนอของกรมการพิจารณา รายละเอียดการโอนโรงเรียนประชาบาลในเรื่อง "เจ้าหน้าที่ทางการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย" ซึ่งเสนอให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่บริหารในขณะที่ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่เป็นอิสระพอ ดังมีคำกล่าวในรายงานว่า

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่า หากจะมีการมอบหน้าที่การดำเนินงาน โรงเรียนประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเหล่านั้นยังไม่สามารถดำเนินการโดยอิสระได้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็จำเป็นที่จะมีหน้าที่บริหารการศึกษาประชาบาล

---

<sup>1</sup>เรื่องชัย จงสงวน กระทรวงมหาดไทยกับกวรศึกษาประชาบาล : ศึกษา  
หน้าที่ บทบาท และปัญหา หน้า 49 - 50

<sup>2</sup>เกรียง กীরติกกร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์  
ที่บ้าน กิ่งเพชร เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522

ไว้ที่กรมในพระนครเป็นส่วนกลางจำนวนหนึ่ง สำหรับประสานงานควบคุม นโยบาย และตรวจราชการประเมินผล...ในการนี้กระทรวงมหาดไทย จะต้องแบ่งส่วนราชการกรมการปกครองเสียใหม่ด้วย<sup>1</sup>

2. ทางกระทรวงมหาดไทยโดยอำนาจตามกฎหมาย มีหน้าที่รักษาการให้ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 บรรลุผล จึงถือว่าหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมการปกครองท้องถิ่นทุกหมู่<sup>2</sup> ดังนั้นเมื่อถึงเวลา ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายงานจากรัฐบาลให้ดำเนินการศึกษาประชาบาล แต่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจได้เต็มที่ กระทรวงมหาดไทย จึงมีบทบาทเข้ามาช่วย บริหารงานไปพลางก่อน

การดำเนินงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมานี้มีหน่วยงานระดับกอง คือ กองการศึกษาประชาบาล (ปัจจุบันคือ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น) สังกัดกรมการ ปกครอง เป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้ยกเว้นในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ กองการศึกษาประชาบาลตั้งขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2511 ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2511 โดยแบ่งส่วนราชการของกองการศึกษาประชาบาล ออกเป็น 3 แผนกคือ แผนกงาน แผนกประมาณการจ่าย และแผนกประสานงาน<sup>3</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาล ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด หนังสือลับเฉพาะ-ควนมาก ที่ 9/2508 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2508

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2498 มาตรา 49

<sup>3</sup>ดูสง่า ฤทธิ์ประศาสน์ "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 6 : 11 - 13 มกราคม 2515

แต่ในปัจจุบันกองการศึกษาประชาบาลแบ่งงานออกเป็น 7 ฝ่าย\* คือ ฝ่ายงบประมาณ ฝ่ายแผนงาน ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายวิจัยประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่ ฝ่ายทะเบียนและประวัติ และฝ่ายพัฒนาการศึกษา

กองการศึกษาประชาบาลมีหน้าที่ในการประสานงาน การให้บริการและการให้ความสะดวกแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล กองการศึกษาประชาบาลมิได้ควบคุมหรือบังคับบัญชาครูประชาบาลแต่อย่างใด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้นที่เป็นผู้บังคับบัญชาของครูประชาบาลตามกฎหมาย งานที่กองการศึกษาประชาบาลรับผิดชอบ คือ

1. ติดต่อประสานงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยดำเนินงานบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ดำเนินการจัดและของงบประมาณจากส่วนกลางไปอุดหนุน และแจ้งยอดอุดหนุนไปยังจังหวัด
3. จัดทำทะเบียนและตรวจสอบทรัพย์สินของโรงเรียน
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น อัตราค่าจ้างเงินเดือน บำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์
5. เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการ และประสานงานการศึกษาอบรมครูประชาบาล
6. จัดทำสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครู และนักเรียนของโรงเรียนประชาบาล<sup>1</sup>

---

\* เป็นการแบ่งงานภายในของกองการศึกษาประชาบาล และในปี พ.ศ. 2521 เมื่อได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ก็ได้มีการแบ่งหน่วยงานภายในอีกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายบริหารการคลัง และฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น

### 1.5 การเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาล : หน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ใน พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจาก  
กระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดย  
การออกเป็นกฎหมายมีชื่อเรียกว่า "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไป  
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509"<sup>1</sup> ดังนั้นโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่หรือ  
เกือบทั้งหมดอันประกอบด้วยโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนรัฐบาล สังกัดกรมสามัญศึกษา  
รวม 24,150 โรงเรียน จำนวนครู 104,700 คน จึงโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ 71 จังหวัด ยังมีเพียงโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญ-  
ศึกษา จำนวน 357 โรงเรียน<sup>2</sup> ที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุง  
เพื่อประโยชน์ของการดำรงและพัฒนามาตรฐานการศึกษา

พระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงการบริหารโรงเรียน ในเขตตำบลที่ขยาย  
การศึกษาภาคบังคับที่ว่าด้วยการโอน มีความสำคัญดังนี้คือ

1) ให้โอนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง ในทุกท้องที่ของ  
การปกครอง จากในเขตเทศบาล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด

2) ให้โอนโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ  
ซึ่งสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลาย และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาล

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 79 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่  
16 กันยายน คุุรายละเอียดจากภาคผนวก

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ครบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล  
1 ตุลาคม 2509 หน้า 35

ที่นายอำเภอตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศ  
การขยายการศึกษาภาคบังคับแล้ว ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด ทั้งนี้ยกเว้นโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์<sup>1</sup>

3) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศขยายการศึกษา  
ภาคบังคับไปถึงท้องที่ตำบลใดในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขต  
องค์การบริหารส่วนตำบล ให้โอนโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวง  
ศึกษาธิการ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลนั้นไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศขยายการศึกษาภาค  
บังคับในท้องที่นั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้โอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
2510 ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะส่วนที่ตั้งไว้เพื่อนำไปใช้จ่าย  
ในกิจการของโรงเรียนประถมศึกษาที่โอนไปดังกล่าว ไปเป็นงบประมาณรายจ่ายของ  
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด สำหรับใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประถมศึกษาที่รับโอนมา ตามระเบียบ  
ที่สำนักงานประมาณกำหนด<sup>2</sup>

โดยสรุปแล้ว กล่าวได้ว่าผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้อ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในระดับประถมศึกษา หรือการศึกษา  
ประชาบาลโดยตรงทั้งด้านการบริหารงานบุคคล วิชาการ และธุรการทั้งปวง เว้นแต่  
โรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงสงวนไว้เท่านั้น ส่วน  
กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเคยมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 79 (ฉบับพิเศษ)  
ลงวันที่ 16 กันยายน 2509 มาตรา 3

<sup>2</sup>ล.ค. มาตรา 9 - 10

ประชากรประเภทนี้มาแล้วก็ไม่ได้อินสุคน้ำที่ และความรับผิดชอบต่อการศึกษาระดับนี้ อย่างสิ้นเชิง เพราะผลของการนี้เพียงทำให้กระทรวงศึกษาธิการพ้นจากหน้าที่บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาประเภทนี้โดยตรงเท่านั้น "กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องรับผิดชอบ ในผลของการศึกษาอยู่ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน"<sup>1</sup> ตลอดจนควบคุมส่งเสริมการศึกษาทาง คำนวณวิชาการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย

#### 1.6 ฐานะและปัญหาของครูประชาบาลภายหลังการโอนการศึกษาประชาบาล

เริ่มแรกปี พ.ศ. 2464 ครูประชาบาลมีฐานะเป็นลูกจ้างของท้องถิ่น ได้รับเงินจากเงินศึกษาพลี คือเงินที่เก็บจากราษฎรโดยตรงส่วนหนึ่ง พอถึงปี พ.ศ. 2473 มีการยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลี และให้ใช้เงินอุดหนุนการประถมศึกษาจากงบประมาณแผ่นดิน ที่ตั้งไว้ทางกระทรวงศึกษาธิการ ครูประชาบาลจึงมีฐานะเป็นลูกจ้างประจำการ

วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2491 ยกฐานะครูประชาบาลให้ เป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ครูประชาบาล จึงมีศักดิ์และสิทธิ เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นทุกอย่าง

วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 กฎหมายนี้ได้กล่าวถึงฐานะของครูประชาบาลที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่า

---

<sup>1</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี คำแถลงการเรื่อง การโอนการศึกษาประชาบาลให้  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507

มาตรา 6 ให้โอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และลูกจ้าง ซึ่งในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับรับเงินเดือนในงบประมาณของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และดำรงตำแหน่งครู หรือครูตำแหน่งอื่นในโรงเรียนที่โอนตามมาตรา 3 ไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้รับเข้าชั้น และรับเงินเดือน หรือค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าเดิม<sup>1</sup>

และใน "มาตรา 7 ให้ข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ และข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญตามมาตรา 6 มีสิทธิ ใ้คืนับเวลาราชการตามกฎหมาย ว่าควยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเวลาราชการตามกฎหมายว่าควยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดด้วย"<sup>2</sup>

จากพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ครูประชาบาลจึงมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยฐานะของครูประชาบาลเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งยังไม่อาจถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์แบบ และมีอิสระในการดำเนินงาน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องอาศัยกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมส่งเสริมค้ำนบริหาร หรือธุรกิจ และเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลโดยตรงตามหลักการกระจายอำนาจ ด้วยเหตุนี้ จากคำกล่าวที่ว่าครูประชาบาลมีฐานะและศักดิ์ไม่เท่ากับข้าราชการครูสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษายางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 78 (ฉกพิเศษ) ลงวันที่ 16 กันยายน 2509 มาตรา 6

<sup>2</sup>ดู. มาตรา 7

ของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สำหรับ  
 ครูประชาบาลไม่มีกระทรวง ทบวง กรม สังกัดนั้น สาเหตุหนึ่งเพราะว่า องค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์แบบ ด้วยเหตุผลที่กล่าว  
 มาแล้วข้างต้นนั่นเอง ในเรื่องฐานะ เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของครูประชาบาล อาจารย์  
 เกรียง กীরติกร กล่าววว่า "ครูไม่วาสังกัดหน่วยงานใด ครูก็มีฐานะและศักดิ์ศรีเท่ากัน  
 ถ้ามั่นใจเรื่องเงิน ตำแหน่ง และความรู้สึกของตน ระบบบริหารไม่เอื้อนำให้ครูประชาบาล  
 มีความรู้สึกภาคภูมิใจ"<sup>1</sup>

นอกจากนั้นในทางปฏิบัติเมื่อข้าราชการพลเรือนได้สิทธิ์อะไรตามกฎหมาย ผลที่  
 เกิดขึ้นจะไม่ใกล้เคียงครูประชาบาลในทันที เพราะขัดกับหลักกฎหมายบางประการ โดยเฉพาะ  
 ที่เกี่ยวกับการเงินครูประชาบาลต้องเรียกร้องสิทธิ์ จึงจะมีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ  
 หรือมติเพิ่มเติมเสมอมา เกี่ยวกับเรื่องนี้ เลขาธิการคุรุสภา (นายจำลอง เวศุโร) ได้  
 แสดงความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในแก้ปัญหา และขอเสนอแนะว่า

การที่คุรุสภาเข้าไปมีบทบาทในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคล ตาม  
 พระราชบัญญัติครูได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด นั้น  
 เฉพาะผู้เป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัดเท่านั้น ปัญหาในแง่กฎหมายอยู่ที่ว่า  
 ข้าราชการส่วนจังหวัดไม่มีแม่บท แต่ได้โยกไปใช้ระบบบริหารข้าราชการ  
 พลเรือน ซึ่งมีปัญหาและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด  
 ให้อำนาจ ก.จ. ออกกฤษฎีกา เป็นอย่างอื่นก็ได้ โดยเฉพาะการบริหาร  
 งานบุคคลไม่จำเป็นต้องเหมือนระเบียบข้าราชการพลเรือน การใช้

---

<sup>1</sup>เกรียง กীরติกร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์  
 ที่บ้านกิ่งเพชร เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522

กฎหมายจึงเป็นปัญหาของผู้ปฏิบัติคือเกิดการสับสนในผู้ใช้ นอกจากนี้  
 เลขาธิการสภาได้สรุปให้เห็นปัญหาการบริหารบุคคลว่า ครูอยู่ใต้การบริหาร  
 งานบุคคลหลายหน้าที่ การเหลื่อมล้ำย่อมมี ควรจะอยู่ในแนวเดียวกัน<sup>1</sup>

นอกจากความน้อยเนื้อต่ำใจในเรื่องฐานะของครูประจำภาคดังกล่าวแล้ว  
 ความคับแค้นทางจิตใจในเรื่องสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ที่ควรได้รับ เช่น เงินค่าครองชีพ  
 เงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะไปราชการไม่มี การเลื่อนชั้นและตำแหน่งมีพิธี  
 มากมายเป็นต้น ทำให้ครูประจำภาคแสดงปฏิกิริยาเรียกร้องหาความเป็นธรรม จนเกิด  
 เป็นปัญหาต่าง ๆ ตลอดจน เพราะปัจจุบันครูประจำภาคได้มีโอกาสศึกษากว้างขวางขึ้น  
 ได้เข้าใจปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการศึกษาประจำภาค จึงได้พยายามต่อสู้เคลื่อนไหว  
 อย่างมีระเบียบเพื่อแก้ปัญหาการศึกษาประจำภาคด้วยตนเอง สำหรับปัญหาที่ครูประจำภาค  
 ต้องประสบนั้น ดร.ลีปนนท์ เกตุทัต เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กล่าวว่า  
 "ปัญหาของครูประจำภาคคือ ขวัญ กำลังใจ สิทธิ สวัสดิการ และความรู้สึกว่าไม่มีความ  
 ก้าวหน้า ทัดเทียมกับครูอื่น ปัญหาครูประจำภาคจึงเป็นปัญหาของชาติที่จะต้องได้รับการ  
 พิจารณาช่วยเหลือ"<sup>2</sup> นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง อธิบดี  
 กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า "ครูประจำภาคมีความรู้สึกว่ามีเจ้านาย  
 หลายคนและถูกผู้บริหารบางคนตั้งใจเอาโรคเอาเปรียบ ประกอบกับความรู้สึกไม่มีความ  
 ก้าวหน้าในอาชีพ ถ้าความรู้สึกนี้มีกับครูประจำภาคส่วนรวมทั้งประเทศจะเป็นอันตราย"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>จำลอง เวศอุไร การสัมมนาปัญหาการศึกษาประจำภาค วันที่ 15 - 11  
 สิงหาคม 2522 โรงแรมไทยโฮเต็ล กรุงเทพฯ

<sup>2</sup>ลีปนนท์ เกตุทัต เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้สื่อข่าวสื่อมวลชน เป็นผู้สัมภาษณ์  
 ที่ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2522

<sup>3</sup>เอกวิทย์ ณ ถลาง เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์  
 ที่กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2522

ปัญหาของครูประจำภาคจากการสัมภาษณ์ อาจารย์สมพงษ์ พลະสุรย์  
(ครู คำหมาน กนไค) พอสรุปได้ดังนี้

1. ครูประจำภาคถูกผู้บังคับบัญชาใช้ให้ทำงานที่ไม่ใช่หน้าที่การสอน
2. ครูประจำภาคถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้บังคับบัญชา เช่น การเรียกรายต่าง ๆ โดยการขอร้องแกมบังคับอยู่เสมอ ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ครู
3. ผู้บริหารการศึกษาประจำภาคไม่เข้าใจการศึกษาอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นยุคก่อนหรือภายหลังการโอนการศึกษาประจำภาค ผู้บริหารการศึกษาส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าการศึกษาคืออะไร การเรียนการสอนที่ดีคืออะไร การบริหารการศึกษาจึงทำโดยอาศัยสามัญสำนึก ทำให้ครูประจำภาคขาดแนวทางในการทำงานและไม่รู้ว่าจะปฏิบัติงานการศึกษาอย่างไรจึงจะถูกต้อง
4. ทางฝ่ายกระทรวงมหาดไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับการศึกษาประจำภาคมากเกินไป เช่น การให้เสมียนตรา ปลัดจังหวัดเป็นกรรมการสอบบรรจุครู เป็นต้น ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลเต็มที่เหนือครูประจำภาค<sup>1</sup>

เกี่ยวกับปัญหาครูประจำภาคนั้น ครู นิมิตร ภูมิถาวร ได้กล่าวว่า

ปัญหาทางด้านบริหารงานการศึกษาประจำภาคเอกภาพ ในจังหวัดที่มีทั้งส่วนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการจังหวัด เสมียนตราจังหวัด ครูประจำภาคต้องเข้าทั้ง 3 แห่ง 3 เส้า การเงินไปส่วนการคลัง ซึ่งมีเสมียนตราจังหวัดเป็นหัวหน้า วิชาการไปหาศึกษาธิการ เรื่องปัญหาบริหารงานบุคคลตัวบุคคลไปอยู่ที่หัวหน้าส่วนการศึกษา แต่ทะเบียนประวัติการสอบบรรจุ เลื่อนชั้น แต่งตั้งไปอยู่กับสำนักงานเลขานุการจังหวัด ทำให้ครูประจำภาคมีปัญหา<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สมพงษ์ พลະสุรย์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่ศูนย์พัฒนาหลักสูตร กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2522

<sup>2</sup>"สัมภาษณ์ครูคีเคน นิมิตร ภูมิถาวร" วารสารเศรษฐกิจและสังคม

การกล่าวขวัญถึงครูประชาบาล ทั้งโดยตัวครูประชาบาล และบุคคลภายนอก ในเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้ามักเป็นไปในทางที่ไม่พึงพอใจนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ครูประชาบาลส่วนใหญ่ปฏิบัติงาน อยู่ในท้องถิ่นที่มีสภาพแตกต่างจากราชการโดยทั่วไป กล่าวคือครูประชาบาลจำนวนไม่น้อยสอนอยู่ในท้องถิ่นที่กันดาร ห่างไกล หรือถิ่นที่มีผู้ก่อการร้าย คุกคาม ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าจึงมีมาก และยากแก่การแก้ไข ซึ่งปัญหาเหล่านี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ได้พยายามหาวิธีการแก้ไขต่าง ๆ โดยตลอดมา<sup>1</sup>

จากรายงานการวิจัยระบบบริหารการศึกษา "การบริหารศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด : การศึกษาจากเอกสารในช่วงปี พ.ศ. 2510 - 2516" ของกองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้สรุปถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลในเรื่องครูประชาบาลไว้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการเงินเดือนและตำแหน่ง ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือครูประชาบาลนั้นไม่อาจเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมีตำแหน่งสูง ๆ น้อย และมีอยู่จำกัด ทำให้ครูขาดความก้าวหน้าในอาชีพ เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการอื่น ๆ

2. ปัญหาเรื่องขวัญของครูประชาบาล ปัจจัยที่จะมีผลต่อขวัญของครูประชาบาลได้แก่ความไม่เพียงพอของรายได้ในการครองชีพ สวัสดิการที่ได้รับ ศักดิ์ศรี และการยอมรับจากสังคม ความยุติธรรมในการเลื่อนชั้น การมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ โดยเฉพาะครูประชาบาลในท้องถิ่นที่มีการแทรกซึม

<sup>1</sup> สานนิจิตร สุคนทรทรัพย์ "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด" วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หน้า 340

จากผู้ออกการร้าย ดังนั้นขวัญของครูประจำตำบลจึงควรพิจารณาอย่างยิ่ง<sup>1</sup>

แต่เป็นที่น่ายินดีที่ขณะนี้ (พ.ศ. 2522) ทางคุรุสภา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด และหน่วยงานอื่น ซึ่งรับผิดชอบในการผลิต ใจและควบคุมกำลังครู ได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดระดับตำแหน่งของผู้ประกอบอาชีพครู ในทุกส่วนราชการ ให้เป็นระบบเดียวกันหมด และมีการปรับปรุงในด้านสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับครูประจำตำบล ซึ่งคาดว่าปัญหาครูประจำตำบลดังกล่าวคงจะลดน้อยลงไปเป็นลำดับ<sup>2</sup>

## 2. นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510 - 2514

### 2.1 นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการศึกษา

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้วางนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมการบำรุงการศึกษาอบรม การจัดระบบการศึกษาอบรม เป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ"<sup>3</sup> รัฐจึงมีหน้าที่ส่งเสริมบำรุงเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการศึกษาประจำตำบลซึ่งเป็นงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อดำเนินงานการโอนโรงเรียนประจำตำบลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ตกลงว่าให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ส่งเสริมทางด้านวิชาการ และกระทรวงมหาดไทยส่งเสริมทางด้านธุรการ

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การบริหารการศึกษาประจำตำบล ระดับจังหวัด : การศึกษาจากเอกสารในช่วงปี พ.ศ. 2510 - 2516 หน้า 38 - 41

<sup>2</sup>จำลอง เวศุโร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2522

<sup>3</sup>"กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2511 มาตรา 59

แต่การปฏิบัติงานโดยทั่วไป ทุกด้านเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ในด้าน "การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน"<sup>1</sup> นั่นก็คือการประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาภาคบังคับจะต้องจัดให้เปล่าแก่ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์บังคับ นอกจากนี้จะจัดการศึกษาภาคบังคับให้เปล่าแล้ว "รัฐพึงช่วยเหลือให้ไม่มีอุปสรรคการศึกษาอบรมตามสมควร"<sup>2</sup> คืออาจจะจัดให้มีอุปสรรคการศึกษาทุกระดับ โดยจัดสรรในงบประมาณโดยตรง หรืออาจจะจัดเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นก็ยอมทำได้

ในด้านการศึกษาประชาบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง รัฐมีนโยบายที่จะช่วยเหลือเพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถตามอำนาจหน้าที่ใดผลคือ<sup>3</sup> การช่วยเหลือเงินหรืออุปสรรคเพื่อการศึกษาประชาบาล ก็เป็นการปฏิบัติเพื่อเพิ่มพลังขงท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐธรรมนุญข้อนี้

## 2.2 นโยบายการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514)

เพื่อให้การศึกษารวดตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 นโยบายพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการประถมศึกษาว่าจะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง จะปรับปรุงคุณภาพและแก้ไขปัญหการศึกษาด้วยมาตรการอันเหมาะสม โดยกำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษาว่า

<sup>1</sup>"กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2511 มาตรา 60

<sup>2</sup>ดู.

<sup>3</sup>ดู. มาตรา 70

จะขยายปริมาณเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนพลเมืองในวัยศึกษา และปรับปรุง  
 ด้านคุณภาพการศึกษา โดยจะขยายรับเด็กเพิ่มขึ้น 522,000 คน ในปี  
 สุดท้ายของแผนจะมีนักเรียนทั้งสิ้น 4,753,000 คน สำหรับชั้นประถมศึกษา  
 ตอนปลายจะรับนักเรียนเพิ่มขึ้น 214,000 คน และในปีสุดท้ายของแผนจะมี  
 นักเรียน 75,000 คน<sup>1</sup>

เกี่ยวกับการศึกษาส่วนท้องถิ่น รัฐมุ่งจะส่งเสริมและแสวงหาความร่วมมือ  
 จากท้องถิ่นยิ่งขึ้น โดยประสงค์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเต็มที่ ดังกำหนดไว้ว่า

ความร่วมมือกับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในการสนับสนุน  
 การศึกษาในท้องถิ่นของตน การดำเนินการศึกษาเป็นภาระอันหนักของรัฐบาล  
 จึงมีความจำเป็นจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 ระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นภาระผูกพันทางสังคมที่รัฐและท้องถิ่นจะต้องให้  
 บริการ เช่น ในเรื่องงบประมาณการศึกษาจากเงินบำรุงท้องถิ่น และรายได้  
 ของเทศบาล ตลอดจนเงินสมทบทุนปลูกสร้างอาคารเรียนประชาบาล<sup>2</sup>

### 2.3 นโยบายการจัดการศึกษาของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 32

าพณา จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และ ม.ล.ปิ่น  
 มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา  
 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 นโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาว่า

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
 แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) หน้า 16

<sup>2</sup>ล.ค. หน้า 26

รัฐบาลนี้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาว่า เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ทาง ฉะนั้นรัฐบาลจะขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปให้ทั่วทั้งประเทศ ปรับปรุงโรงเรียนทุกชนิด โดยเฉพาะโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีคุณภาพสูงขึ้น และเพิ่มจำนวนให้มากขึ้น ปรับปรุงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีคุณภาพสูงขึ้น และให้ใหม่ี่เรียนมากขึ้น ช่วยเหลือบรรดาคณาจารย์ในรูปสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อให้มีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพของตน สามารถอุทิศเวลาเพื่อการศึกษาอบรมแก่เยาวชนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้รัฐบาลนี้จะสนับสนุนให้เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการให้การศึกษาก่อประชาชนทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษามากขึ้น<sup>1</sup>

คณะรัฐบาลมุ่งจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้รัฐบาลยังมุ่งขยายการศึกษาภาคบังคับซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกไปให้ทั่ว คณะรัฐบาลมองไปในแง่สวัสดิการของครูอีกด้วย คือ มุ่งให้ได้มีความมั่นคงในอาชีพ อันเป็นการส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการสอน ในที่สุดก็มุ่งให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการศึกษา ซึ่งอาจจะหมายความว่าถึงโรงเรียนราษฎร์ ตลอดจนมูลนิธิหรือองค์การเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งจะได้ให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับสถาบันการศึกษาซึ่งปัจจุบันนี้มีอยู่หลายแห่ง

#### 2.4 นโยบายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน

ในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบทำให้ความควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาชนทางด้านบริหาร และธุรการ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาประชาชนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยแรก และสมัยสามัญ พ.ศ. 2512 เล่ม 1 หน้า 27

- 1) การจัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง
- 2) การขยายการศึกษาประถมปลายให้มากที่สุด เพื่อยกมาตรฐานในด้านความรู้ของประชาชนให้สูงขึ้น และเพื่อสนองความต้องการทางค่านักกำลังคนในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- 3) ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา และเข้ามามีส่วนช่วยเหลือการศึกษาของท้องถิ่นให้มากที่สุด
- 4) ส่งเสริมทางด้านสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลให้ดียิ่งขึ้น<sup>1</sup>

### 3. ข้อตกลงในการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับภายหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2509

นอกจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการปฏิบัติการประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในตำบลหนึ่งตำบลใดให้เป็นไปตามโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมายนั้น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมประชุมตกลงแนวปฏิบัติดังต่อไปนี้คือ

- 1) ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้จัดทำแผนงานและโครงการ ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ และเสนอไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรับความเห็นชอบ การทำแผนงานและโครงการนั้นทางกระทรวงศึกษาธิการจะให้ความร่วมมือแนะนำถึงวิธีดำเนินการ ในเมื่อกระทรวงมหาดไทยมีความต้องการ

---

<sup>1</sup>สนธิ วิไลจิตต์ "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล"  
วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หน้า 5 - 7

2) ในการพิจารณาประกาศการขยายการศึกษาภาคบังคับในท้องที่ตำบลใด ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการ ดังนั้นเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับตามต้องการ และได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณตามข้อตกลงในข้อ 1 แล้ว ก็จะเสนอ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ดำเนินการ ประกาศต่อไป<sup>1</sup>

#### 4. การดำเนินการและผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510 - 2514

การขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ภายใต้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณและช่วยเหลือในการบริหารงานต่าง ๆ กันที่ได้อธิบายมาแล้ว เกี่ยวกับการดำเนินการขยายการศึกษา ประถมปลาย (ป.5 - ป.7) ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ มีที่ดิน อาคาร เรือน และอุปกรณ์ประกอบอื่น ๆ ตลอดจนจรรยาบรรณพร้อมอยู่แล้ว ก็เป็นอำนาจของจังหวัด ที่จะพิจารณาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509<sup>2</sup> แต่ในกรณีที่จังหวัดยังไม่พร้อมที่จะขยายชั้นเรียนถึงชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ก็ให้จังหวัดลงรายละเอียดต่าง ๆ ในการขอจัดตั้งไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อจัดสรรวัตรครุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามกำลังงบประมาณ

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309/ว.170 เรื่องการจัดตั้งโรงเรียน ประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ลงวันที่ 4 เมษายน 2510 และหนังสือกรมการปกครอง กวณมาก ที่ มท.0327/46002 เรื่องขยายการศึกษาภาคบังคับ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2512

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง "พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509" กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล เล่ม 1 หน้า 71-75

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในตำบลใด ก็ให้เสนอชื่อตำบลที่จะขอประกาศขยายพร้อมด้วยแบบสำรวจข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนโรงเรียน จำนวนครู จำนวนนักเรียนและแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งของโรงเรียน ไปให้กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วนำเสนอสำนักงบประมาณเพื่ออนุมัติตำบลที่ขอขยายการศึกษาภาคบังคับ และเมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงนำเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอนุมัติประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับในราชกิจจานุเบกษา เพื่อผลบังคับใช้อันสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อได้รับแจ้งถึงการประกาศของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว กองการศึกษาประชาบาลก็จะแจ้งไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทราบเพื่อกำเนินการต่อไป<sup>1</sup>

ผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510 - 2514 ภายหลังจากที่โอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาล ได้มีนโยบายสำคัญประการหนึ่ง คือ "จะขยายการศึกษาประถมปลายให้มากที่สุด เพื่อยกมาตรฐานในด้านความรู้ของประชาชนให้สูงขึ้น"<sup>2</sup> และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2510 - 2514 กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาทำโครงการระยะสั้น ๆ เป็นรายปีของประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ และภายหลังจากปี พ.ศ. 2514 ได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับตามโครงการระยะยาว เรียกว่า "โครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลาย" ดังจะได้อธิบายในบทต่อไป

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0309/ว.170 เรื่อง การจัดตั้งโรงเรียน  
ประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2510

<sup>2</sup>สนธิ วิไลจิตต์ "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล" วิทยากร  
เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หน้า 5 - 7

ผลของการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510 - 2514  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นจำนวน 434  
ตำบล รวมโรงเรียน 554 โรง ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 9 จำนวนตำบลและโรงเรียนประชาบาลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ  
พ.ศ. 2510 - 2514

ปีการศึกษา	จำนวนตำบล	จำนวนโรงเรียน	% ของตำบลที่ขยาย การศึกษา
2510	5	9	.09
2511	21	29	.31
2512	109	118	2.04
2513	117	185	2.11
2514	192	214	3.51
รวม	434	554	-

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรบรอบ 50 ปีการศึกษาประชาบาล  
1 ตุลาคม 2514 หน้า 50

จากตาราง 9 จำนวนตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ (พ.ศ. 2510 -  
2514) รวมทั้งสิ้น 434 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 8.06 ของตำบลทั่วประเทศ จากร้อยละ  
ของตำบลที่ขยายการศึกษานี้แสดงว่าในช่วง 5 ปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ  
ขยายการศึกษาภาคบังคับได้ลดน้อยมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินการภายใต้  
ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการในช่วง 4 ปี (พ.ศ. 2506 - 2509) ขยาย  
การศึกษาภาคบังคับได้ร้อยละ 10.2 ของตำบลทั้งหมดทั่วประเทศ จึงกล่าวได้ว่าผลของ  
การดำเนินการของสองหน่วยงานไม่แตกต่างกัน และยังมีเหลือตำบลที่ไม่ได้ขยายการศึกษา

ภาคบังคับอีกถึงร้อยละ 80 ความล่าช้าในการดำเนินการนี้เนื่องมาจากปัจจัยที่สำคัญคือ ความไม่พร้อมทางด้านกำลังงบประมาณและกำลังคน กวี่ยเหตุนี้จังหวัดต่าง ๆ จึงได้รับการสนับสนุนให้เลื้อกดำเนินการอีกวิธีหนึ่ง คือ เปิดชั้นประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นในโรงเรียนที่เห็นว่าเหมาะสมโดยไม่บังคับให้เด็กในเกณฑ์ทุกคนต้องเรียนถึงชั้นประถมปีที่ 7 คือ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นสนับสนุนและส่งเสริมมาเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มมากขึ้นแล้ว จึงประกาศบังคับเป็นตำบล ๆ ไป วิธีการดังกล่าวนี้จะได้อะไรรายละเอียดในโครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลายในบทต่อไป

สำหรับในด้านปริมาณงาน ได้แก่ จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาประชาบาล คุ้ได้จากตัวเลขในตารางข้างล่างนี้

ตาราง 10 จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณ ของการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2510 - 2514

ปีการศึกษา	โรงเรียน	นักเรียน	ครู	งบประมาณ
2510	24,548	3,814,288,	110,943	1,333,201,600
2511	25,006	3,937,071	117,212	1,473,906,000
2512	26,432	4,006,092	120,681	1,875,648,800
2513	27,132	4,315,481	126,003	2,193,460,600
2514	27,264	4,544,302	132,633	2,455,717,080

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ครบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล  
1 ตุลาคม 2514 หน้า 69 และวันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2515  
 หน้า 64 - 65

จากตาราง 10 กล่าวได้ว่าการดำเนินการศึกษาประชาบาลได้ขยายตัวในอัตราส่วนโดยสม่ำเสมอ กล่าวคือ จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครู ในปี พ.ศ. 2514

เพิ่มจากปี พ.ศ. 2510 เพียงร้อยละ 9.1, 16.6 และ 16.03 ตามลำดับ ในด้านงบประมาณการศึกษาได้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี เช่น งบประมาณการศึกษาปี พ.ศ. 2514 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2510 ถึงร้อยละ 40.70

## 5. ปัญหาการศึกษาประชาชนและวิธีแก้ไขปัญหา

การดำเนินการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2514 ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ ปัญหาการตกต่ำชั้น ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน ปัญหาเรื่องอาคารเรียนและอุปกรณ์โรงเรียน เป็นต้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า การโอนการศึกษาประชาชนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ไม่บรรลุผลตามนโยบาย หลักการและเหตุผลของรัฐบาลสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ในขณะที่จะมีการโอนการศึกษาประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2511 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยปัญหาการประถมศึกษาตอนต้นภาคบังคับ และการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลายขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย พลเอกเนตร ชมะโยธิน เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอีก 10 ท่าน<sup>1</sup> คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอรายงานการประชุมรวม 8 ข้อ เพื่อให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

1. ให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน (Joint Committee) การบริหารการศึกษาภาคบังคับระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ต่อไป

---

<sup>1</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี เรื่องให้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาวิจัยปัญหาการประถมศึกษาและการขยายชั้นประถมตอนปลาย ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน

1) กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาประชาบาลให้สอดคล้องกับนโยบาย  
ส่วนรวมตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2) กำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาประชาบาล

3) กำหนดแนวทางและวิธีดำเนินงานเพื่อปฏิบัติการตามนโยบาย

2. ให้กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปรับปรุงหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาล เพื่อให้ทำหน้าที่  
ประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ให้กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ขอตั้งงบประมาณเพื่อการนิเทศ  
การศึกษาต่อสำนักงบประมาณเป็นการ เฉพาะ นอกเหนือจากงบประมาณการ ประถมศึกษา  
ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

4. ให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการหาตัวบุคคลเพื่อ  
แต่งตั้งเป็นหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้ศึกษาธิการ  
จังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยขออภัยมาทำหน้าที่หัวหน้าส่วน  
ชั่วคราว ได้ทำหน้าที่ตรวจตรา และให้บริการด้านวิชาการได้เต็มที่

5. การอบรมครูไม่มีวุฒิก่อนเข้าประจำการ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ขอความร่วมมือกับกรมการฝึกหัดครู แล้วจัดหาผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาทำการอบรมเอง  
ตามความเหมาะสม

6. ให้ยึดถือนโยบายการผลิตกำลังคนเพื่อสนองความต้องการทาง เศรษฐกิจ  
และสังคมของประเทศ เป็นหลักในการ ขยายการ ประถมศึกษาตอนปลาย

7. รับหลักการ โครงการทดลองโรงเรียนชุมชนตามที่กระทรวงมหาดไทย เสนอ  
และให้กระทรวงมหาดไทยทำรายละเอียดของโครงการ เพื่อดำเนินการต่อไป

8. กำหนดนโยบายให้การให้เงินแทนแก่ข้าราชการที่ไปทำงานให้องค์การ  
บริหาร ส่วนจังหวัดเพื่อมิให้ล้าหลัง<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย กองการศึกษาประชาบาล บันทึกเกี่ยวกับเรื่องการวิจัย  
ปัญหาการ ประถมศึกษา และการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ลงวันที่ 4 กันยายน 2512

ขอเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2512 ลงมติเห็นชอบด้วยและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปตามที่คณะกรรมการวิจัยฯ เสนอ<sup>1</sup> จากข้อเสนอของคณะกรรมการวิจัยปัญหาการศึกษาประถมศึกษานี้เมื่อนำมาปฏิบัติทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีความมุ่งหวังที่จะให้เกิดผลในการปรับปรุงการศึกษาประจำบาลให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่ปรากฏว่าต้องเกิดปัญหามากประการ เป็นต้นว่า เรื่องการประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เรื่องการประสานงานจะได้กล่าวในบทที่ 4 ปัญหาเรื่องการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารการศึกษา ซึ่งในแง่นี้ อาจารย์เกรียง กิริติกกร ให้แง่คิดว่า "ถ้าเอาศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนเสียแล้ว การแตกความสามัคคีครั้งยิ่งใหญ่ในเมืองไทยจะไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ความซ้ำซ้อนของบุคลากรในการบริหารการประถมศึกษาจะไม่มี"<sup>2</sup>

ผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวทำให้การศึกษาประจำบาลต้องประสบกับปัญหาเพิ่มมากขึ้น จนยากแก่การที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ในเวลาต่อมา ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้มีคำสั่งให้จัดตั้งฝ่ายพัฒนาการศึกษาประจำบาลขึ้น ในคณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทย โดยให้มีหน้าที่วางแผนแก้ไข ปรับปรุงงานการศึกษาประจำบาล<sup>3</sup> ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประจำบาลได้รวมกันประมวลปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาประจำบาลที่

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หนังสือที่ สร.0403/12803 เรื่องการวิจัยปัญหาประถมศึกษาตอนต้นภาคบังคับ และการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ลงวันที่ 4 กันยายน 2512

<sup>2</sup>เกรียง กิริติกกร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่บ้านกิ่งเพชร กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522

<sup>3</sup>คำสั่งคณะปฏิวัติที่ 66/2514 เรื่อง ตั้งฝ่ายพัฒนาการศึกษาประจำบาล ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2514

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์<sup>1</sup> รวม 12 เรื่อง\* และได้ทำรายงานเสนอต่อที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาคไทยเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาการศึกษาประชาบาลต่อไป

ในเรื่องปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะปัญหาสำคัญ ๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

### ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน

กระทรวงมหาคไทยได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่จะส่งเสริมให้เด็กในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลให้มากที่สุด จึงได้จัดทำแผนการดำเนินงาน เรียกว่า "แผนการจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาบังคับมาโรงเรียน"<sup>2</sup> แผนการนี้ครอบคลุมปัญหาเรื่องโรงเรียน ครู และนักเรียนทั้งหมด กล่าวคือ ในการดำเนินการจัดให้เด็กที่อยู่ใน

<sup>1</sup>ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล ปัญหาการศึกษาประชาบาลและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา หน้า คำนำ

\* ปัญหาที่ 1 เรื่องนักเรียนประถมศึกษาชั้นปีที่สามมาก ๆ 2 เรื่องการช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลน 3 เรื่องขาดแคลนครู 4 เรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ 5 เรื่องมาตรฐานอาคารสถานที่โรงเรียนประชาบาล 6 เรื่องเด็กขาดโอกาสศึกษาเล่าเรียน 7 เรื่องการจัดการศึกษาประชาบาลในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ 8 เรื่องรายได้ของท้องถิ่นเพื่อการศึกษา 9 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา 10 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมแผนการศึกษาแห่งชาติ 11 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสิทธิของครูประชาบาล และ 12 เรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาล

<sup>2</sup>กระทรวงมหาคไทย หนังสือที่ มท.0309/ว.221 เรื่อง แผนการให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับเข้าโรงเรียน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 1 พฤษภาคม

เกณฑ์บังคับมาโรงเรียน ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคำนึงถึง อาคารเรียน ปริมาณ และคุณภาพ ตลอดจนอุปกรณโรงเรียน ซึ่งจะต้องเพิ่มมากขึ้นตามส่วนของนักเรียน ประกอบด้วย<sup>1</sup>

ผลของการดำเนินการในปี พ.ศ. 2514 ปรากฏว่ามีเด็กในเกณฑ์บังคับที่จะเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศ จำนวน 1,150,979 คน องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ สามารถจัดเด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เป็นจำนวน 1,104,721 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 99.44<sup>2</sup> ของจำนวนเด็กในเกณฑ์บังคับทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าการเกณฑ์เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนไม่ค่อยมีปัญหามากนัก แต่การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนต่อในชั้นประถมปลายต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มาก เช่น ปัญหาเรื่องโรงเรียนอุปกรณโรงเรียน และปัญหาทางค่านาตรฐกิจของผู้ปกครอง เป็นต้น

#### ปัญหาเรื่องโรงเรียนและอาคารเรียน

การขยายการศึกษาประถมปลาย (ป.5 - ป.7) จำเป็นต้องมีโรงเรียนและอาคารเรียนพอเพียงกับนักเรียนที่จะเข้าเรียนต่อ กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขปัญหานี้โดยมีนโยบายให้ก่อสร้างโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบล ทุกหมู่บ้านเพื่อให้เด็กในท้องถิ่นชนบทได้มีโอกาสเรียนหนังสือโดยทั่วถึง โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นอย่างน้อยอำเภอละ 2 โรงเรียนต่อปี<sup>3</sup> จากนโยบายดังกล่าวปรากฏว่า จำนวนโรงเรียนในปี พ.ศ. 2514 เพิ่มจากปี พ.ศ. 2510 เป็นจำนวน 2,716 โรงเรียน คุจำนวนโรงเรียนในแต่ละปีจากตาราง 8 ประกอบ

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0309/ว.221 เรื่อง แผนการให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับเข้าโรงเรียน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2510

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาบาล 2519 หน้า 56

<sup>3</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือค่วน ที่ มท.0327/ว.218 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการศึกษาประชาบาล ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2511

### ปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจของผู้ปกครอง

แม้ว่าผู้ปกครองส่วนมากยินดีสนับสนุนการขยายการศึกษาของรัฐ แต่ผู้ปกครองส่วนใหญ่ในชนบทมีอาชีพทำนา ทำสวน ทำไร่ ซึ่งงานกสิกรรมนั้นรายได้เป็นเงินมีน้อยและไม่สม่ำเสมอ ภัยเหตุนี้การส่งเด็กเข้าเรียนต่อในชั้นประถมปลาย ในเขตที่มีการขยายการศึกษาภาคบังคับ จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปกครอง ปัญหาเหล่านั้นมีทั้งที่เป็นปัญหาโดยตรงและปัญหาทางอ้อม ซึ่งล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของการเรียนของเด็กทั้งสิ้น ปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเรียน เช่น อุปกรณ์การศึกษา ได้แก่ หนังสือ สมุด ดินสอ ฯลฯ ปัญหาการใช้แรงงาน ปัญหาสุขภาพของเด็ก<sup>1</sup> เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เด็กเข้าเรียนต่อในชั้นประถมปลายมีจำนวนน้อย ดังเช่นในปี พ.ศ. 2514 นักเรียนที่จบชั้นประถมปีที่ 4 จำนวน 709,721 คน แต่มีนักเรียนเข้าเรียนต่อในชั้นประถมปีที่ 5 เพียง 216,250 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 30.47<sup>2</sup> เท่านั้น

จากการที่เด็กจบชั้นประถม 4 แล้วมีโอกาสได้เข้าเรียนต่อในชั้นประถมปลายไม่ถึงครึ่งหนึ่งดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้พยายามหาทางช่วยเหลือนักเรียนให้เข้าเรียนต่อมากขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2512 ได้วางโครงการขึ้นเรียกว่า "โครงการช่วยเหลือเด็กยากจน"<sup>3</sup> และในการดำเนินงานตามโครงการนี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนขึ้น ที่กองการศึกษาประชาบาล เพื่อรับบริจาค

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษาของประชาชน หน้า 23

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาบาล 2519 หน้า 60

<sup>3</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2515  
หน้า 24

เงินและอื่น ๆ แล้วจัดส่งไปช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนในจังหวัดต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้ขอความร่วมมือจากหน่วยราชการ องค์กร สมาคม มูลนิธิอื่น ๆ อีก และเพื่อให้การช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนตามโครงการนี้ กรมการปกครองจึงได้ส่งโครงการนี้ให้จังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการจัดตั้งมูลนิธิหรือหน่วยช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนของตนเองขึ้น<sup>1</sup>

ในวันที่ 1 ตุลาคม 2514 กระทรวงมหาดไทยและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันจัดงาน "วันศึกษาประชาบาล" ขึ้นเป็นครั้งแรก ปรากฏว่ามีผู้บริจาคเงินช่วยเหลือการศึกษาประชาบาลรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,244,598 บาท - กระทรวงมหาดไทยได้นำเงินจำนวนนี้ไปจัดตั้งมูลนิธิที่ส่วนกลาง โดยให้ชื่อว่า "มูลนิธิช่วยการศึกษาประชาบาล"<sup>2</sup> มูลนิธินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเด็กนักเรียนประชาบาลที่ยากจนให้มีหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน อาหารกลางวัน ฯลฯ และเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนประชาบาลที่ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน

### ปัญหาเด็กเรียนประถมศึกษาตกชั้น

ปัญหานักเรียนตกชั้นเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาเป็นเวลานานแล้ว และปัญหานี้ก็ได้มีการแก้ไขตลอดมาตั้งแต่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ปัญหาการตกชั้น สาเหตุหนึ่งมาจากปัญหาเศรษฐกิจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ยังมาจากมาตรฐานในการเลื่อนชั้นของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามนโยบายของผู้บริหาร ในโรงเรียนที่ผู้บริหารเข้มงวดต่อการให้เลื่อนชั้นมากจำนวนเด็กตกชั้นก็มีมาก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0327/ว.58 เรื่อง การช่วยเหลือ  
นักเรียนยากจน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 29 มกราคม 2512

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2515  
หน้า 30 - 38

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานการสัมมนา : การวิจัย  
ประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา หน้า 17

ในปี พ.ศ. 2510 - 2514 ซึ่งเป็นช่วงระหว่างแผนพัฒนาการศึกษา (ฉบับที่ 2) ปริมาณการตกซ้ำชั้นเปลี่ยนแปลงในทางลดลงบ้าง แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าลดลงจริงจึงเป็นที่น่าพอใจ เช่น ในปี พ.ศ. 2513 มีนักเรียนประถมศึกษาทั้งสิ้น 642,524 คน คิดเป็นร้อยละ 16.4 ของนักเรียนทั้งหมด คือ ประมาณ 4.7 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นนักเรียนซ้ำชั้นประมปีที่ 1 มากที่สุด คือ 285,700 คน หรือร้อยละ 26.3 ของนักเรียนทั้งหมด รองลงมาคือชั้นประมปีที่ 2 มีนักเรียนซ้ำชั้น 150,000 คน หรือร้อยละ 16.5 ของนักเรียนซ้ำชั้น<sup>1</sup> และจะปรากฏเช่นนี้ทุกปีโดยสัปดาห์

จากการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่อง ผลการสอบไล่ปลายปีของนักเรียนแต่ละชั้นรวม 4 ปี จาก พ.ศ. 2512 - 2515 ปรากฏว่านักเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สอบตกซ้ำชั้นมากกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่น<sup>2</sup> ปัญหาการตกซ้ำชั้นรัฐจะเกิดความสูญเสียที่ประมาณเป็นตัวเงินค่าใช้จ่ายเบ็ดเสร็จเป็นรายหัวของนักเรียนประถมศึกษา ดังนี้ ปีงบประมาณ 2510 จำนวน 213 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2514 เพิ่มขึ้นเป็น 289 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นอัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน ดังนี้ ปี 2510 เงินอุดหนุนต่อหัวนักเรียน โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในอัตรา 400 บาท สำหรับในปี 2514 เงินอุดหนุนต่อหัวนักเรียนได้เพิ่มขึ้นเป็น 540 บาท<sup>3</sup>

### การแก้ไขนักเรียนตกซ้ำชั้น

ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาลได้เสนอวิธีปรับปรุงแก้ไขต่อที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาคไทย สรุปได้ดังนี้

<sup>1</sup>ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล ปัญหาการศึกษาประชาบาลและขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา หน้า 1

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา หน้า 15 - 17

<sup>3</sup>กระทรวงมหาคไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาบาล 2520 หน้า

1. ควรเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจให้กระจายไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยทั่วถึงและยุติธรรม ข้อนี้เป็นนโยบายหลักของรัฐอยู่แล้ว ถ้าทำได้มากและเร็วเท่าใด ปัญหาความสูญเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่า อันเกิดจากนักเรียนสอบตกซ้ำชั้นก็จะผ่นคลายไป
  2. การลงทุนและการอำนวยการศึกษาประชาบาล ควรให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นที่เสียค่าใช้จ่ายไม่คุ้มค่าในเรื่องนี้สูง กล่าวคือการแก้ไขปัญหาคูราดแคลน การปรับปรุงหลักสูตร วิธีสอนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและภาษา เป็นต้น
  3. ในกรณีที่มีปัญหานักเรียนขาดแคลนอาหารและเสื้อผ้า ควรแก้ไขโดยรีบด่วน ซึ่งปัญหานี้กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแก้ไขด้วยการทำเป็นโครงการช่วยเหลือเด็กยากจน และการจัดตั้งมูลนิธิการศึกษาประชาบาลขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
  4. ปรับปรุงคุณภาพ สมรรถภาพของครูประชาบาล รายละเอียดจะกล่าวในตอนต่อไป
  5. ควรมีโครงการ - แผนงาน เฉพาะเรื่องเพื่อแก้ไขปัญหานี้ เช่น โครงการเลื่อนชั้นปลายปีเป็นบางชั้นในโรงเรียนประถมศึกษา<sup>1</sup> เป็นต้น
- จากการตกซ้ำชั้นเป็นจำนวนมากเป็นการ เสียค่าใช้จ่ายไม่คุ้มค่าทางการศึกษาที่สำคัญยิ่ง เพราะรัฐต้องลงทุนทางการศึกษาปีหนึ่งเป็นจำนวนมาก แต่ผลการศึกษาโดยเฉพาะ การศึกษาประชาบาลก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ และเมื่อพิจารณาถึงคุณภาพการศึกษาของนักเรียน จากผลการวิจัยปรากฏว่า "โรงเรียนประชาบาลยังคงอยู่ในคุณภาพ นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ในการเรียนต่ำ เด็กที่จบชั้น ป. 4 ยังอ่านหนังสือไม่ออกถึงร้อยละ 33"<sup>2</sup>

#### ปัญหาการขาดแคลนครู

ปัญหาเรื่องขาดแคลนครูนี้เป็นปัญหาเรื้อรังมาช้านานหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งตั้งแต่สมัย

<sup>1</sup> ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล ปัญหาการศึกษาประชาบาลและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข หน้า 3 - 5

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาประจำปี 2512 หน้า 4 - 5

ที่รัฐบาลเริ่มจัดโรงเรียนก็ยอมได้ เนื่องจากความจำเป็นบังคับให้รัฐบาลเร่งรัดจัดการศึกษาโดยที่ยังไม่พร้อม กล่าวคือโดยไม่เตรียมการฝึกหัดครูไว้ก่อน การขาดแคลนครูจึงเป็นปัญหาสืบเนื่องจากสมัยนั้นตลอดมา

ตามแผนการศึกษาแห่งชาติรัฐมีนโยบายเพื่อสนองความต้องการ ของสังคมและบุคคล โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการปกครองประเทศ เช่น จัดให้มีจริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา หาใช้พอให้เด็กอ่านออกเขียนได้ ทำเลขเป็น เหมือนในสมัยก่อนเท่านั้นไม่ ผู้ที่จะเป็นครูจึงจำเป็นต้องให้มีความรู้พอสมควร กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาไว้ว่า ครูทุกคนควรมีวุฒิต่ำสุด ป.กศ. หรือ เทียบเท่า และอัตราส่วนครู 1 คนต่อนักเรียน 25 คน<sup>1</sup>

ภายหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลเป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประสบปัญหาการขาดแคลนครูที่มีวุฒิต่ำเป็นอันมาก ถ้าถือเกณฑ์ครู 1 คนต่อนักเรียน 30 คน โดยใช้ตัวเลขของปีการศึกษา 2514 ซึ่งมีครู 132,633 คน และนักเรียน 4,544,502 คน<sup>2</sup> ก็จะทำให้ขาดครูถึง 18,744 คน หนึ่งในทางปฏิบัติจะใช้อัตราเฉลี่ยครู 1 คนต่อนักเรียน 30 คน เสมอไปไม่ได้ เพราะในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลความเจริญมักจะมีปัญหาการขาดแคลนครูเป็นจำนวนมาก ส่วนในท้องถิ่นที่เจริญจำนวนไม่น้อยที่มีครูเกินจำเป็น ฉะนั้นปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่การกระจายครูไม่ตรงกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น<sup>3</sup> นอกจากนี้โรงเรียนที่อยู่ห่างไกลจะมีครูไม่ครบชั้น เพราะจำนวนนักเรียนประถม 1 - 4 มีน้อย การจะให้ครูครบชั้นจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่ควรจะต้องจัดการปัญหาอื่นก่อน อย่างน้อยที่สุดควรมีครูในโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้น อย่าให้มีครูคนเดียวสอน 4 ชั้น นอกจากนั้น

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2510

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2515 หน้า 64 - 65

<sup>3</sup> สนั่นจิตร์ สุนทรทรัพย์ "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด" วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หน้า 340 - 341

อัตราเฉลี่ยระหว่างครูกับนักเรียน ก็ยังมีสิ่งที่ควรแก้ไขอีก เพราะมีโรงเรียนในเมือง บางโรงเรียน อัตราเฉลี่ยครูกับนักเรียนต่ำ และในบางจังหวัดอัตราเฉลี่ยเช่นนี้ก็มียู่ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

### การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีวิธีการแก้ไขดังนี้คือ

1. การเพิ่มอัตราครู ได้จัดสรรอัตราครูใหม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดใน อัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในปี 2513 และ 2514 อัตราครูใหม่ที่จัดสรรเพิ่มให้อยู่ ในเกณฑ์สูง กล่าวคือ ในปี 2513 มียอดผลิตครูใหม่ 8,470 อัตรา และปี 2514 จำนวน 11,460 อัตรา และเมื่อนำอัตราครูที่จัดสรรใหม่รวมทั้งอัตราครูที่มีอยู่เดิม เปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนประชาบาลทั่วประเทศแล้ว ปรากฏว่าในปี 2514 อัตราครู 1 คนต่อ นักเรียน 34.4 คน<sup>1</sup> การเพิ่มอัตราครูใหม่ดังกล่าวนี้จะเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนครู ได้ประการหนึ่ง

2. การบรรจุผู้ช่วยครู\* จากผู้สำเร็จชั้น ม. 6 หรือ ม.ศ. 3 โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับสมัครผู้จบ ม. 6 หรือ ม.ศ. 3 หรือเทียบเท่าไปทำการสอนใน โรงเรียนประชาบาลที่หาครูไปทำการสอนได้ยาก และเป็นโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลการคมนาคม ไม่สะดวก<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2515  
หน้า 49

\*ผู้ช่วยครู หมายถึง ผู้ช่วยครูตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้วางไว้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู ในระยะที่ยังไม่สามารถหาครูมีวุฒิไปทำการสอนได้

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนผู้ช่วยครูทำการสอน  
ในโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2512

จากสถิติปี 2512 ปรากฏว่าโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ช่วยครูอยู่ถึง 2,738 คน นอกจากการบรรจุผู้ช่วยครูแล้ว ได้มีการอบรมครูก่อนประจำการ การจ้างครูเกษียณอายุทำการสอนในโรงเรียนที่ขาดแคลนครู และการอาราธนาพระภิกษุเข้าช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาล เป็นต้น

3. การแก้ปัญหาการขาดแคลนครูระยะยาว โดยการวางโครงการต่อเนื่องเพื่อผลิตครูสำหรับสอนในท้องถิ่นห่างไกลและกึ่งกันดาร โดยเฉพาะ ได้แก่

1) จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นทุนนักเรียนฝึกหัดครูระดับ ป.กศ.ต้น และทุนนักเรียนฝึกหัดครูระดับ ป.กศ.สูง<sup>1</sup> ทุนทั้งสองนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา โดยเป็นทุนที่มีสัญญาผูกพันให้ผู้ที่เรียนจบแล้วไปทำการสอนในโรงเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นกึ่งกันดารและทางไกลการคมนาคม

2) ทุนฝึกหัดครูวิทยาลัยหมู่บ้านจอมบึง<sup>2</sup> โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในโรงเรียนท้องถิ่นกึ่งกันดาร โดยทำเป็นโครงการต่อเนื่องมีระยะเวลา 6 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2513 - 2517

3) ทุนนักเรียนฝึกหัดครูเกษตรกรรม<sup>3</sup> โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมครูที่มีความถนัดการสอนเฉพาะวิชาบรรจุไปสอนในโรงเรียนประชาบาล เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 โดยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากกรมวิเทศสหการจำนวน 270 ทุน

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมการฝึกหัดครู หนังสือที่ ศช.0303/380 เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการเรียนต่อ ป.กศ.สูง ประเภท 1 ลงวันที่ 12 มกราคม 2515 และระเบียบกรมการปกครอง เรื่อง การให้ทุนครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา พ.ศ.2513

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมการฝึกหัดครู ระเบียบว่าด้วยการให้ทุนนักเรียนฝึกหัดครูวิทยาลัยหมู่บ้านจอมบึง พ.ศ. 2513

<sup>3</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0327/14864 เรื่อง โครงการศึกษาต่อระดับ ป.กศ. เกษตรกรรม ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2513

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้ขอความร่วมมือจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา กรมศิลปากร จัดอบรมครูในหมวดวิชาต่าง ๆ ซึ่งมี คนตรี หัตถศึกษา เป็นต้น ในการปรับปรุงงานการบริหารการศึกษา ได้ขอความร่วมมือจากคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดการอบรมวิชาการบริหารแก่ครูใหญ่โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร\* ขึ้นในปี พ.ศ. 2514<sup>1</sup> การจัดอบรมวิชาบริหารแก่ครูใหญ่นี้ เป็นโครงการต่อเนื่องที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ครูใหญ่ที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ทราบถึงนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในหลักและทฤษฎีของการบริหารการศึกษา ซึ่งครูใหญ่จะได้นำไปปรับปรุงการบริหารงานโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ<sup>2</sup>

สำหรับการแก้ไขปัญหาคาดแคลนครูระยะยาวโดยทางอ้อม ได้แก่ การเร่งส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูในท้องถิ่นกึ่งการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ถือเป็นนโยบายสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริม และปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลอย่างดีที่สุด<sup>3</sup>

---

\*โครงการอบรมครูใหญ่ ประธานกลุ่ม สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมการปกครองร่วมกับคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดอบรมขึ้น 6 รุ่น เริ่มโครงการปี 2514 พอถึงปี พ.ศ. 2518 จึงกระจายการอบรมไปตามภาคต่าง ๆ คือ ภาคเหนือ อบรมที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออบรมที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น ภาคใต้อบรมที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ภาคกลางอบรมที่มหาวิทยาลัยศิลปากร (วิทยาลัยหัตถกรรม นครปฐม) โครงการนี้ดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง โครงการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2514 - 2515

<sup>2</sup> ๑.

<sup>3</sup> สนิท วิไลจิตต์ "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล" วิทยาการ การศึกษาประชาบาล หน้า 5 - 7

เช่น สวัสดิการในค่าน้ำหนักครู สวัสดิการในค่านการเพิ่มเงินพิเศษแก่ครูที่สอนอยู่ใน  
ท้องถิ่นกันดาร การให้โอกาสศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น และการให้สิทธิพิเศษบางอย่าง  
เช่น ในการเข้าอบรม อ.ศ.ร. ที่ครูสภาจัดขึ้นโดยไม่ต้องสอบได้วิชาชุดใดมาก่อน เป็นต้น  
การส่งเสริมสวัสดิการต่าง ๆ ดังกล่าว และการส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้า  
ในอาชีพจะเป็นการแก้ปัญหาครูประจำบาลได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ควรจะได้มีการให้  
สวัสดิการในค่านความปลอดภัยให้แก่ครูในท้องถิ่นที่มีโจรก่อการร้ายทางภาคใต้ และใน  
ท้องถิ่นที่มีผู้ก่อการร้ายต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ครูประจำบาลมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน  
การส่งเสริมต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้กระทรวงมหาดไทยจะต้องให้ความสนใจและปฏิบัติอย่าง  
จริงจัง

การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2510 - 2514  
กล่าวสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2509 มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารการศึกษา  
ประจำบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผลสำเร็จตาม  
นโยบายของรัฐบาล หลังจากที่ได้อำนาจเป็นเวลานานถึงสองปีเต็ม โดยเริ่มดำเนินการ  
ตั้งแต่ การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการโอนการศึกษา  
ประจำบาล การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงในการดำเนินการขยายการศึกษา  
ภาคบังคับระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย การขจัดปัญหาข้อขัดแย้ง  
ต่าง ๆ ตลอดจนความเคลื่อนไหวและปฏิกิริยาของครูประจำบาล เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า  
การโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประจำบาลครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีก  
ครั้งหนึ่งของประวัติการประถมศึกษา

การโอนการศึกษาประจำบาลในปี 2509 เป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองของ  
รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งสืบเนื่อง  
มาจากปัจจัยการคุกคามของคอมมิวนิสต์ และการต้องการครูประจำบาลเป็นฐานอำนาจ  
ทางการเมือง ผลกระทบทางการเมืองดังกล่าวได้สะท้อนมาเป็นนโยบายของรัฐบาลที่  
จะให้มีการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ภายใต้ท้องถื่นการบริหาร  
ส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นรูปหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติมิได้

เป็นไปตามหลักการ ของรัฐบาลเลย เพราะโดยหลักการแล้วหมายถึง การให้ประชาชน ในท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการจัดการศึกษาให้มากที่สุดจะมากที่สุด แต่ผลการดำเนินการในช่วง สี่ปีที่ผ่านมา คือ พ.ศ. 2510 - 2514 ปรากฏว่าการจัดการศึกษาประชาบาลยังคงมีลักษณะ เป็น "ราชการ" อยู่มาก กล่าวคือขบวนการจัดการศึกษาประชาบาลยังคงอาศัยงบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญ "ประชาชนในท้องถิ่นหาได้เข้ามา มีบทบาทหรือส่วน ร่วมรับผิดชอบไม่"

ถ้าพิจารณาถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังไม่อิสระที่แท้จริง องค์การฯ มิได้ มีอำนาจจัดการ โรงเรียนประชาบาลได้โดยอิสระ เช่นเดียวกับเทศบาล เนื่องจากต้องปฏิบัติตาม การบางอย่างที่มีเงื่อนไข เช่น เรื่องเกี่ยวกับบุคคลบางอย่างต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครุสภาเสียก่อน เรื่องงบประมาณจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ และการ ที่จะติดต่อกับสองหน่วยงานดังกล่าวก็ต้องผ่านทางกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจโดยพฤตินัยเหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้แต่คำสั่งในการปฏิบัติงานก็ส่งจาก กรมการปกครองถึงผู้ว่าราชการจังหวัด และภายในกรมการปกครองก็มีกองการศึกษาประชาบาล ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะอีกด้วย จึงทำให้ทั้งงานการศึกษาประชาบาล ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลต้องประสบกับปัญหา ต่าง ๆ มากและเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาลมาจนถึงปัจจุบัน

ในเรื่องงบประมาณการศึกษา ตามหลักการและเหตุผลของรัฐบาลกล่าวว่า เพื่อแบ่งเบาภาระในค่านางบประมาณของรัฐ แต่ปรากฏว่าภายหลังจากการโอนการศึกษา ประชาบาลในปี 2509 เป็นต้นมา งบประมาณการศึกษาส่วนใหญ่ในการจัดการศึกษาประชาบาล ต้องอาศัยเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี 2510 ได้ งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 1,333 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 2,455 ล้านบาท ในปี 2514 และมีแนวโน้มว่างบประมาณจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในขณะที่เดียวกันเงินสมทบจากประชาชนในปี 2514 มีเพียง 38 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.55 ของงบประมาณที่รัฐอุดหนุน จึงกล่าวได้ ว่าการโอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ยังห่างไกลจาก

หลักการและเหตุผลของรัฐบาลในเรื่องการแบ่งเบาภาระในเรื่องงบประมาณมาก ซึ่งนับวัน การศึกษาประชาบาลก็จะเป็นภาระและสร้างปัญหาให้กับรัฐเพิ่มมากขึ้นทุกที

ในด้านการค้าเนิการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เมื่อดูจากผลการดำเนินงานขยายการศึกษาภาคบังคับแล้วจะเห็นได้ว่า ในปี 2514 องค์การ ข้าง ๆ ขยายการศึกษาภาคบังคับได้เพียง 434 ตำบลเท่านั้น และในเรื่องการเกณฑ์เด็กเข้า เรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ในปี 2514 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาการศึกษา (ฉบับที่ 2) มีเด็กเข้าเรียนต่อได้เพียง ร้อยละ 30.47 เท่านั้น ถ้าพิจารณาจากปัญหาการศึกษาประชาบาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าอัตราการตกต่ำชั้นของนักเรียนสูง ประสิทธิภาพของนักเรียน ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ประกอบกับการขาดแคลนครูเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะใน ท้องถิ่นกันดาร และทางไกลการคมนาคม เป็นต้น ถึงแม้ว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะได้อาศัยแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ก็ตาม ก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้โดยเด็ดขาด ปัญหาการศึกษาประชาบาลจึงเป็นปัญหาสืบเนื่องต่อมาอีกจนถึงปัจจุบันนี้

จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับและการขยายการศึกษาภาคบังคับ ภายใต้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในระยะแรก (พ.ศ. 2510 - 2514) ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานาประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2515 - 2520

ในบทนี้ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) นโยบายในการจัดการศึกษาของคณะรัฐบาล นโยบายการจัดการประถมศึกษาในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดการศึกษาภาคบังคับตามแนวทางของการปฏิรูปการศึกษา และการกล่าวถึงการดำเนินการและผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ภายใต้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเสนอข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในหัวข้อ "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ" และ "ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการประถมศึกษา" ประกอบกับข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ก็จะได้เสนอเป็นไปตามลำดับดังนี้

1. วัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ  
ระยะที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519

1.1 วัตถุประสงค์

- 1) การที่ประเทศจะสามารถพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ได้ผลสมความมุ่งหมายนั้นย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างเป็นลวนประกอบ และที่สำคัญคือทรัพยากรทางการเงินและมนุษย์ และการที่จะผลิตกำลังคนที่มีความรู้และทักษะตามความต้องการทั้งกล่าวย่อมต้องอาศัยระบบการศึกษาที่ดีมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพทุกระดับการศึกษา
- 2) การพัฒนาการศึกษาเท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้วในแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ได้อาศัยแนวคิดที่ว่า ระบบการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศคือ ระบบการศึกษาที่สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าในสังคมและส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ ทั้งนี้ หมายถึงการยอมรับว่าการศึกษาไม่เป็นเพียงการลงทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งมีผลเพียงแต่ผลิตกำลังคนที่มีความรู้และทักษะใหม่ปริมาณพอเพียงกับความต้องการของประเทศเท่านั้น หากยังต้องสร้างทัศนคติอันดีงามสำหรับสังคมควบคู่กันไป

3) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 3 ซึ่งนอกจากจะได้นำขึ้นโดยอาศัยแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ยังเน้นหนักในด้านการเตรียมประเทศชาติให้พร้อมที่จะย่างเข้าสู่ยุควิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พร้อมทั้งพยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ รวมทั้งการแก้ปัญหาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาอย่างจริงจังอีกด้วย

4) แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 3 มุ่งจะขยายและปรับปรุงการประถมศึกษาภาคบังคับระดับประถมต้นและประถมปลาย ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรวัยเรียนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้เยาวชนที่อยู่ในวัยเรียนได้รับการศึกษาโดยทั่วถึง<sup>1</sup>

## 1.2 นโยบาย

เพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์ดังกล่าว จึงกำหนดนโยบายพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

1) ขยายการศึกษาให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา เพื่อลดอัตราการใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่าให้ต่ำลง โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษาตอนต้น

2) เร่งขยายการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย โดยเน้นหนักในส่วนภูมิภาค

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองวางแผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) หน้า 6 - 7 และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) หน้า 24 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางการศึกษา ในระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 หน้า 1

3) ปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาในส่วนภูมิภาค ให้มีลักษณะเป็นโรงเรียนชุมชน โดยระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น<sup>1</sup>

## 2. นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 3

ในช่วงเวลา 5 ปี ของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 3 ประเทศไทยมีรัฐบาลถึง 8 คณะ นับตั้งแต่คณะที่ 33 - 40 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลแต่ละคณะมีดังประมวลได้ดังต่อไปนี้

2.1 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 33 รัฐบาลชุดนี้มี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี นายอภัย จันทวิมล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (วันที่ 18 ธันวาคม 2515 - 14 กรกฎาคม 2516) รัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2515 ที่เกี่ยวกับการศึกษาดังนี้ "รัฐบาลนี้ จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะปรับปรุงและส่งเสริมทั้งในด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งจะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาทุกระดับแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น<sup>2</sup>

2.2 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 34 มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายอภัย จันทวิมล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองวางแผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) หน้า 6 - 7 และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) หน้า 24 และ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางการศึกษา ในระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 หน้า 1

<sup>2</sup>ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475 - 2517) หน้า 1065

(วันที่ 14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517) รัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2516 เกี่ยวกับการศึกษาว่า "รัฐบาลนี้ จะส่งเสริมการศึกษาทั้งในด้านวิชาความรู้และในด้านจิตใจ เพื่อให้มีความยึดมั่นในหลักธรรมแห่งศาสนา บำเพ็ญตนให้เป็นคนมีประโยชน์ มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนช่วยกันบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม อันเป็นสัญลักษณ์และสมบัติของชาติไทย"<sup>1</sup>

2.3 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 35 มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายเกรียง กীরติกโร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (วันที่ 27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518) รัฐบาลได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 คือ "จะเร่งรัดการศึกษา อบรมเพื่อส่งเสริมระบบประชาธิปไตย เน้นในเรื่องการอบรมศีลธรรมและวัฒนธรรม และการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ... จะจางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษา"<sup>2</sup>

2.4 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 36 มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี นายก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (วันที่ 15 กุมภาพันธ์ - 18 มีนาคม 2518) รัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 เพื่อขอความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 เกี่ยวกับการศึกษา ดังนี้

รัฐบาลนี้ จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ จะปลูกฝังเยาวชนของชาติให้มีทัศนคติที่ถึงงาม และมีความ

<sup>1</sup>ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475 - 2517)

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล

สำเนียงรับผิดชอบตอส่วนรวม จะจัดให้บุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษา  
อบรมความสามารถทางสติปัญญาและกำลังทางเศรษฐกิจ จะจัดทุนเล่าเรียน  
ให้แก่ผู้ยากไร้แต่มีสติปัญญา และจะยกมาตรฐานการศึกษาทั้งของรัฐและ  
เอกชนให้สูงขึ้น และให้มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการศึกษาภาคบังคับ จะขยายการศึกษาผู้ใหญ่  
และอาชีวศึกษา และมีขมศึกษาอย่างกว้างขวาง<sup>1</sup>

2.5 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 37 ที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์  
ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี นายนิพนธ์ ศศิธร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ\* (วันที่ 19 มีนาคม 2518 – 20 เมษายน 2519) รัฐบาลได้แถลง  
นโยบายเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 เกี่ยวกับการศึกษา ดังนี้

สร้างระบบการศึกษาให้เป็นธรรมขึ้น การสร้างระบบการศึกษาให้เป็น  
ธรรมขึ้นโดยดำเนินการให้การศึกษามีพื้นฐานอยู่ที่การให้ความเสมอภาคใน  
ด้านการศึกษา และให้ความเสมอภาคในด้านโอกาสที่จะศึกษาในทุกท้องถิ่น  
อย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ  
รัฐบาลมีแผนปฏิบัติการเพื่อบรรลุเป้าหมายประการนี้ไว้ดังนี้

1) ขยายการศึกษาภาคบังคับ เป็นการให้เปล่าแก่ประชาชนทุกคนอย่าง  
ทั่วถึงทั้งประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี โดยให้การศึกษภาคบังคับ  
มีคุณภาพทัดเทียมกันทั่วทุกท้องถิ่น

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ  
สมัยแรก) พ.ศ. 2518 หน้า 46

\* มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2519 นายประชุม  
รัตนเพียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

2) กำหนดมาตรการประกันความเสมอภาคแห่งโอกาสสำหรับการศึกษาที่มีโอกาสบังคับ ให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาแต่ละระดับได้มีโอกาสศึกษาสูงขึ้นตามความต้องการของแต่ละบุคคล โดยการจัดสถานศึกษาชั้นมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาไว้ให้เพียงพอ และจัดหาทุนการศึกษาไว้สำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนแต่เรียนดี

3) กระจายบริหารด้านการศึกษาไปยังท้องที่ในเขตชนบทโดยทั่วถึงและให้เป็นระบบการศึกษาที่สำเร็วจะประโยชน์ในทั่ว สามารถเอื้ออำนวยให้ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับมีวิชาชีพพอที่จะนำไปใช้ทำมาหากินเลี้ยงตัวได้ตามอัธยาศัย

4) ให้อำนาจการบริหารการศึกษาแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ให้จัดการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเสียใหม่ มิให้มีความซ้ำซ้อนกัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น สามารถกำหนดเนื้อหาวิชาและวิธีการเรียนรู้อย่างประการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น<sup>1</sup>

2.6 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลคณะที่ 38 มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี พลตรีศิริ สิริโยธิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (วันที่ 20 เมษายน - วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519) รัฐบาลได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2519 เกี่ยวกับการศึกษาว่า

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญสมัยแรก) ครั้งที่ 1 - 5 พ.ศ. 2519 หน้า 149

รัฐบาลนี้จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม จะจัดให้บุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาอบรมตามความสามารถทางสติปัญญา จะจัดทุนเล่าเรียนแก่ผู้ยากไร้แต่มีสติปัญญา และจะขยายการศึกษาผู้ใหญ่และอาชีวศึกษา โดยเน้นหนักในด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

ในด้านการศึกษาภาคบังคับ จะเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับชั้นประถมศึกษาตอนปลายให้ทั่วถึงทุกตำบลภายใน 4 ปี และจะให้เด็กที่เข้าเรียนได้รับสมุดหนังสือและเครื่องเขียนโดยไม่คิดมูลค่าอย่างทั่วถึง ส่วนเด็กที่ยากไร้ก็จะให้ได้รับเครื่องแบบนักเรียนโดยไม่คิดมูลค่า<sup>1</sup>

2.7 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 39 มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (วันที่ 25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519) คณะรัฐมนตรีคณะที่ 39 นี้ ไม่ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากภายหลังที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เป็นนายกรัฐมนตรี บริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2519 แล้ว ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 5 ตุลาคม 2519 โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีรวม 33 นาย ครั้นต่อมาในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ความเป็นนายกรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และคณะรัฐมนตรี คณะที่ 39 จึงได้สิ้นสุดลงโดยยังมีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญแรก) ครั้งที่ 1 - 5 พ.ศ. 2519 หน้า 149

2.8 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล คณะที่ 40 มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายภิญโญ สาคร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (8 ตุลาคม 2519 – 20 ตุลาคม 2520) รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 เกี่ยวกับการศึกษาว่า

ในด้านการศึกษา รัฐบาลนี้ถือว่า เป็นหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอันที่จะอบรมและเร่งเร้าเป็นพิเศษให้แก่แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วราชอาณาจักร ตระหนักและเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมี ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขของประเทศ มีความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทย รู้จักใช้สิทธิ เสรีภาพในกรอบของกฎหมายและตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

ในด้านการศึกษาภาคบังคับ แม้ว่ารัฐจะถือเป็นหน้าที่และภารกิจโดยตรงของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ จัดได้เป็นอย่างดีเสมอภาค แต่รัฐก็ยินดีเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนจัดได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด โดยภาคเอกชนจะต้องรักษาคุณภาพของการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ของการศึกษาของชาติ<sup>1</sup>

### 3. นโยบายการจัดการศึกษาในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กล่าวถึงนโยบายการจัดการประถมศึกษาในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ 7 ประการ คือ

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง รายงานการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2519 หน้า 1

- 1) จัดให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง
- 2) เร่งรัดการขยายการศึกษาประถมศึกษาตอนปลายให้มากยิ่งขึ้น
- 3) ปรับปรุงคุณภาพของครูในค่านคุณวุฒิและมีกอบรม ขยายปริมาณพร้อมทั้งส่งเสริมสวัสดิการครู และแก้ไขการขาดแคลนครูในท้องถิ่นกันดาร
- 4) ปรับปรุงงานในค่านบริหาร การติดตามการสอนของครูและการนิเทศการศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานของครูมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 5) ปรับปรุงหลักสูตร แบบเรียน วิธีสอน การวัดผล และอุปกรณ์การสอน เพื่อให้การศึกษาสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะให้เน้นหนักด้านเกษตรกรรม

6) ปรับปรุงโรงเรียนให้มีลักษณะเป็นโรงเรียนชุมชน โดยระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

- 7) ส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

จากการวิเคราะห์นโยบายทั้ง 7 ข้อนี้แล้ว อาจสรุปได้ว่ามีสาระที่แยกได้ 3 ส่วน คือ นโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงเชิงปริมาณ อันได้แก่อ 1 และข้อ 2 นโยบายการปรับปรุงเชิงคุณภาพ ได้แก่อ 3, 4 และ 5 และนโยบายส่งเสริมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่อ 6 และข้อ 7 และเมื่อพิจารณาถึงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล 8 คณะในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 3 แล้ว มีสิ่งสำคัญที่ประมวลได้ดังนี้

- 1) จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3

พ.ศ. 2515 - 2519

2) มุ่งส่งเสริมการศึกษาทั้งในค่านวิชาความรู้ และการพัฒนาจิตใจของเยาวชน ให้มีทัศนคติอันดีงามต่อระบอบการปกครอง เศรษฐกิจ ศาสนา และวัฒนธรรม อันเป็นเอกลักษณ์ไทย

1 กระทรวงศึกษาธิการ กองวางแผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3

3) คำนการ ประถมศึกษา จะส่งเสริมการศึกษาภาคบังคับ และขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงทุกตำบล โดยเน้นความเสมอภาคทางโอกาสและความเป็นธรรมใน คำนการศึกษา

4) คำเนิการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ

#### 4. การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายเชิงปริมาณ

##### 4.1 โครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันมีหน่วยงานใน คำนการศึกษาคือ กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง ก็ได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ โดยอาศัยหลักการและวิธีการซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้วางไว้เดิม คำนการต่อไป

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีความประสงค์ที่จะเร่งรัดพัฒนาการศึกษาประชาบาล ให้ขยายการศึกษาประถมปลาย (ป.5 - ป.7) ให้ครบทุกตำบลภายในเวลา 20 ปี ตามที่กำหนดไว้ในแผนการฯ จึงได้เสนอ "โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2513 - 2523" ต่อที่ประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ<sup>1</sup> ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับตามโครงการที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องดำเนินการให้ครบทุกตำบลภายในกำหนด 10 ปี (พ.ศ. 2513 - 2523) แต่ปรากฏว่าในปีการศึกษา 2511 ยังมีตำบลที่ยังมิได้ขยายการศึกษาภาคบังคับประถมปลายอีกถึง 4,303 ตำบล

<sup>1</sup>สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หนังสือที่ 202/2512 เรื่องโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ถึงหัวหน้ากองการศึกษาประชาบาล ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512

หากจะดำเนินการให้ทันตามโครงการดังกล่าวแล้ว อาจเกินกำลังงบประมาณของประเทศที่ประชุมจึงมีมติว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับไม่จำเป็นต้องถือตามกำหนดเวลาตามแผนการฯ และให้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับพร้อมปลาย 2 ทาง คือ โดยการบังคับและไม่บังคับตามกำลังงบประมาณที่มีอยู่<sup>1</sup> จึงปรากฏว่า "โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2513 - 2523" ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2512 มิได้มีผลในทางปฏิบัติ

ในเวลาต่อมาปรากฏว่าสภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลายยังอยู่ในระดับต่ำมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2513 มีผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ได้เข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ของโรงเรียนทุกสังกัดทั่วประเทศเพียงร้อยละ 32.5 และมีนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 เพียงร้อยละ 27.90<sup>2</sup> เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ในการประชุมของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ได้มีการพิจารณาขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นให้เพียงพอับความต้องการด้านกำลังคนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดจำนวนผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงร้อยละ 50 ในที่สุดท้ายของแผน<sup>3</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้วาง "โครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลาย" ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่เร่งให้เด็กซึ่งสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลายให้ได้ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายเรื่องการเตรียมกำลังคนตามแผนพัฒนาการศึกษา

<sup>1</sup>สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น หนังสือที่ มท.0327/2512 เรื่องการประชุมเพื่อพิจารณาโครงการขยายการศึกษา ภาคบังคับ ถึงอธิบดีกรมการปกครอง ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาชน 2520 หน้า 23

<sup>3</sup>กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0327/ว.516 เรื่องโครงการเร่งรัดการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2513

ฉบับที่ 3 โครงการเร่งรัดนี้กำหนดจำนวนนักเรียนของแต่ละจังหวัดให้เป็นเป้าหมาย จะต้องเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาตอนปลาย<sup>1</sup> โดยกำหนดจำนวนเป็นรายปีในแผน การปฏิบัติงานของแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ไม่มีข้อผูกพันเกี่ยวกับการจะต่อขยายการศึกษา ภาคบังคับแต่อย่างใด แต่ก็หวังว่าจะได้ผลในการขยายการศึกษาภาคบังคับโดยปริยาย ในเมื่อโรงเรียนที่เปิดขึ้นใหม่นั้นอยู่ในเขตตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับอยู่แล้ว รวมทั้งการให้โอกาสแก่แต่ละจังหวัดพิจารณาเสนอการเพิ่มตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ ตามความต้องการรวมอยู่ในโครงการนี้ด้วย

#### 4.2 ผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2515 - 2520

ผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายหลังที่ได้เริ่มโครงการเร่งรัดขยายการประถมศึกษาตอนปลายมาแล้ว ได้ประกาศขยาย การศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาตอนปลายในตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ จากปี พ.ศ. 2515 - 2520 เป็นจำนวนถึง 2,638 ตำบล<sup>2</sup> ดังตารางต่อไปนี้

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ หน้า 111

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาชนบาล 2520 หน้า 34 และดูรายละเอียดจำนวนตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ 2506 - 2519 และจำนวน ตำบลทั่วประเทศจากแนกเขตการศึกษาและจังหวัด ได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ ดัชนีตัวชี้แนะและแผนภาพทางการศึกษา การขยายการศึกษาภาคบังคับ หน้า 9 -

ตาราง 11 จำนวนตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2515-2520

พ.ศ.	จำนวนตำบล	% ของตำบลที่ขยาย*	% ของตำบลที่ยังไม่ได้ขยาย
2515	304	8.69	14.31
2516	373	10.44	17.56
2517	337	9.43	15.87
2518	305	8.54	14.36
2519	590	16.51	27.78
2520	729	20.40	34.32
รวม	2,638		

\*% ของตำบลที่ขยายใช้เทียบจากตำบลทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2520 คือ 5,697 ตำบล

ที่มา : คัดแปลงมาจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การศึกษาประชาบาล 2520 หน้า 34

ผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 จำนวนที่ขยายการศึกษาภาคบังคับจากปี พ.ศ. 2510 - 2514 เป็นจำนวน 434 ตำบล และจำนวนที่ขยายการศึกษาภาคบังคับภายใต้โครงการเร่งรัดขยายการศึกษาตอนปลาย จากปี พ.ศ. 2515 - 2520 เป็นจำนวน 2,638 ตำบล และเมื่อรวมตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2506 - 2509 จำนวน 501 ตำบล กล่าวได้ว่าตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับรวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,573 ตำบล จากตำบลทั่วประเทศทั้งสิ้น 5,697 ตำบล<sup>1</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ทำเนียบท้องที่ พุทธศักราช 2522

ในปัจจุบันแม้ว่าจะขยายการศึกษาภาคบังคับได้ร้อยละ 40.10 แต่ก็มีจังหวัดที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับเต็มทุกตำบลแล้วมี 5 จังหวัดด้วยกัน คือ ภูเก็ต สตูล ตรัง สมุทรสงคราม และชัยภูมิ ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ก็พยายามจะขยายให้ครบทุกตำบล<sup>1</sup> และภายหลังจากปี พ.ศ. 2520 กระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับต่อไปอย่างเร่งรีบ ตามโครงการเร่งรัดขยายการศึกษาตอนปลาย ซึ่งคาดว่าจะขยายได้ทุกตำบลในปี พ.ศ. 2525 จึงเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาต่อไป

สำหรับในคํานับปริมาณ อันได้แก่ จำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน ครู และงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2515 - 2520 คูได้จากตัวเลขในตารางต่อไปนี้

ตาราง 12 จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณของการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2515 - 2520

ปีการศึกษา	โรงเรียน	นักเรียน	ครู	งบประมาณ
2515	26,616	4,805,480	134,747	2,680,000,000
2516	27,010	4,939,861	154,579	2,920,000,000
2517	27,448	5,138,800	169,596	3,306,590,020
2518	28,945	5,276,596	182,080	5,075,135,040
2519	28,580	5,397,205	197,945	6,771,346,300
2520	28,904	5,623,705	215,767	8,001,940,900

ที่มา กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาบาล 2519

หน้า 14, 18, 21 และการศึกษาประชาบาล 2521 หน้า 25, 26 และ 28

<sup>1</sup>"การสัมภาษณ์ คร.ภาณุวัฒน์ วิภาตะกัต" ประชาบาล 9 11 - 13

จากตารางข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าผลการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ ในด้านปริมาณ ได้แก่ จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู และงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นในปีต่อ ๆ ไป จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าปริมาณด้านต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นมากเพียงใด ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับก็เพิ่มทวีขึ้นเป็นเงาตามตัว การขยายการศึกษาภาคบังคับในช่วงปี พ.ศ. 2515 - 2520 ต้องประสบกับปัญหาอะไรบ้างนั้นจะได้กล่าวในตอนต่อไป

ตาราง 13 การกระจายความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ปัญหา	ความเห็น (ร้อยละ)				
	มากน้อยยิ่ง	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยอยางยิ่ง
1. การขยายการศึกษาภาคบังคับชั้น ป.7 เป็นการยกระดับมาตรฐานของประชาชนให้สูงขึ้น ทั่วประเทศดำเนินการไปแล้วนั้น ท่านเห็นควมมากน้อยเพียงใด	48.69	31.93	13.09	5.24	1.05
2. การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี เป็นการเพิ่มคุณภาพการศึกษามากน้อยเพียงใด	27.74	49.12	18.85	5.24	1.05
3. การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้น ป.7 ผู้ปกครองสนใจ รวมน้อยสนับสนุนมากน้อยเพียงใด	5.24	22.51	54.45	15.71	2.09
4. การปฏิบัติในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 โดยกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐวิศึกษา แต่ในทางปฏิบัติจะมอบหมายให้ครูใหญ่ทำหน้าที่นี้ ท่านเห็นควมมากน้อยเพียงใด	15.18	30.89	20.94	18.85	14.14
5. การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับในตำบล อำเภอ หรือจังหวัดที่ใดบ้างแล้ว ประสบกับปัญหา มากน้อยเพียงใด	16.75	47.64	22.51	12.04	1.05

## ตาราง 13 (ต่อ)

ปัญหา	ความถี่ (ร้อยละ)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยอย่างยิ่ง
6. การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับไม่สามารถขยายไปครอบคลุมตำบลตามโครงการเร่งรัดขยายการศึกษาภาคบังคับของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากปัญหาสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้ ท่านเห็นควายเพียงใด					
6.1 ปริมาณของครู	55.08	35.08	16.23	11.52	2.09
6.2 คุณภาพของครู	18.32	30.37	31.94	14.66	4.71
6.3 อาคารเรียน	24.60	32.46	26.18	14.14	2.62
6.4 อุปกรณ์โรงเรียน	39.27	34.03	14.66	9.95	2.09
6.5 งบประมาณ	47.64	34.03	7.85	7.33	3.15
6.6 การสนับสนุนจากรัฐอย่างจริงจัง	36.65	26.18	21.98	12.57	2.62

## 5. การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายเชิงคุณภาพ

เนื่องจากการศึกษาเรื่องการดำเนินงานตามนโยบายเชิงคุณภาพนั้น โดยหลักการแล้วจะต้องอาศัยเครื่องมือหลายชนิดในการประเมินผล แต่การศึกษาครั้งนี้เป็นงานที่ศึกษาจากเอกสารเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการสัมภาษณ์ ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายเชิงคุณภาพนี้ จึงได้ใช้แบบสอบถามที่ได้จัดทำขึ้นเองในการประเมินความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ และปัญหาการบริหารการประถมศึกษา สาระของการประมวลข้อคิดเห็นจากแบบสอบถาม มีดังนี้

### 5.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ

การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ จาก 4 ปีเป็น 7 ปี ของรัฐนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 กระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ และต่อมาในปี พ.ศ. 2509 เมื่อมีการโอนโรงเรียนประชาบาลส่วนใหญ่ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การนี้จึงมีบทบาทในการดำเนินงานการขยายการศึกษาภาคบังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 และในบทนี้จะได้กล่าวถึง "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ" เป็นการศึกษาจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามซึ่งมีคำถามอยู่ 18 ข้อ โดยได้จัดแบ่งเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ ผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับทัศนคติของผู้ปกครองต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนและปัญหาการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งรายละเอียดของข้อคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ได้จาก ตาราง 13 และแบบสอบถามในภาคผนวก ก ดังจะเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

#### 5.1.1 ผลของการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ก) ผลของการวิเคราะห์ข้อมูล

จากข้อความที่ว่า "การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เป็นการยกระดับมาตรฐานของประชาชนให้สูงขึ้น และเป็นการเพิ่มคุณภาพการศึกษาของประชาชน" ผู้ตอบเห็นด้วยมาก และมากอย่างยิ่งสูง เป็นร้อยละ 80.69 และ 74.86 มีผู้ตอบเห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งเพียงร้อยละ 6.29 จากร้อยละของความคิดเห็นดังกล่าว แสดงว่าผู้ตอบมีความเห็นด้วยอย่างมาก ต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับว่าก่อให้เกิดผลดีในด้านต่าง ๆ

ข) ข้อกักเห็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ตอบมีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการขยายการศึกษาภาคบังคับดังนี้

1) ช่วยยกระดับมาตรฐานความรู้ของประชาชนให้สูงขึ้น เป็นการพัฒนาความคิดของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ

2) การที่เด็กได้รับการอบรมในโรงเรียนนานขึ้น ทำให้เกิดทักษะในการเรียน และอ่านหนังสือได้ถูกต้องขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหาที่ว่า "เด็กจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว อ่านเขียนหนังสือไม่ได้" นอกจากนี้จะเป็นการส่งเสริมเด็กที่สนใจทางการศึกษาได้มีโอกาสศึกษาต่อในชั้นสูงขึ้นไป

3) ทำให้เด็กสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ดีขึ้น สามารถเรียนรู้เทคนิคใหม่ ๆ ที่จะนำไปแก้ปัญหาในชีวิตประจำวันและเป็นแนวทางในการประกอบอาชีพ และการครองชีพที่งดงาม

4) เปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเสมอภาคทางการศึกษา โดยเฉพาะผู้อยู่ในท้องถิ่นชนบทมีโอกาสได้ศึกษาต่อในชั้นประถมปลายมากขึ้น แม้ว่าจะไม่เสมอภาคทั่วทุกจังหวัด อาเภอ หรือตำบล และยังไม่เสมอภาคทางคุณภาพของการศึกษาก็ตาม

5) หน่วยงานของรัฐและประชาชน มีความตื่นตัวในเรื่องการศึกษา มากขึ้น ประชาชนสนใจช่วยเหลือโรงเรียนซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

- 6) ทำให้เด็กเกิดทัศนคติที่ดีต่อระบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม
- 7) เป็นการส่งเสริมคุณภาพของประชาชนให้สูงขึ้น เด็กที่ผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาแล้วพบเหตุการณ์ความรุนแรงที่ศึกษาก็ขึ้น เป็นผู้มีความประพฤติดี ช่วยลดปัญหาอาชญากรรมร้ายแรง และเด็กจรจัด

### 5.1.2 ทัศนคติของผู้ปกครองต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ

#### ก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากข้อคำถามที่ว่า "การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ผู้ปกครองสนใจ รวมมือสนับสนุนมากน้อยเพียงใด" ผู้ตอบเห็นด้วยมากและมากอย่างยิ่ง ร้อยละ 27.75 เห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่ง ร้อยละ 17.8 และมีความคิดปานกลางถึง ร้อยละ 54.45 แสดงว่าผู้ปกครองสนใจรวมมือ และสนับสนุนการขยายการศึกษาภาคบังคับในระดับปานกลาง

ข) ข้อคิดเห็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลได้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้พอสรุปได้ว่า

ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อการศึกษา มีความประสงค์ส่งบุตรหลานเข้าเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ แต่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจดีและมีการศึกษาในท้องถิ่นเจริญ จะสนับสนุนส่งเสริมให้บุตรหลานได้เรียนต่อ ส่วนผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ดีในท้องถิ่นชนบทซึ่งจำนวนมากมีอาชีพทางเกษตรกรรมรายได้เป็นตัวเงินไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ ความประสงค์จะใช้จ่ายงานเด็ก จึงไม่สนับสนุนให้ศึกษาต่อในชั้นเรียนประถมศึกษา และมีความเห็นว่าบุตรหลานเรียนจบชั้นประถม 4 ก็เพียงพอแล้ว ความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติของผู้ปกครองดังกล่าว ตรงกับรายงานการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่องการวิจัยประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา กล่าวว่ "นักเรียนที่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครองมีอาชีพเกษตรกรรมที่มีรายได้น้อย มักส่งบุตร

เรียนด้วยความเข้าใจ เพราะต้องใช้แรงงานจึงไม่สนับสนุนและส่งเสริมการเรียนของบุตร  
เท่าที่ควร กล่าวได้ว่าความยากจนของประชาชนเป็นอุปสรรคที่จะส่งบุตรเข้าเรียน"  
นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารและผู้บริหารว่า

1) ผู้บริหารควรชักชวนให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการขยาย  
การศึกษาภาคบังคับโดยส่งบุตรหลานเข้าเรียนมากขึ้น และสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของ  
โรงเรียนตามสมควร และมีวิธีการชักจูงหรือประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยทั่วกัน ให้มองเห็น  
คุณค่าของการศึกษาที่เป็นบริการอย่างหนึ่งที่รัฐจัดให้

2) ผู้บริหารการศึกษาไม่ควรเห็นความสำคัญทางด้านอาคารสถานที่  
มากเกินไป แต่ควรหันมาให้ความสำคัญทางด้านบริการ เนื้อหาวิชาที่จะจัดสอนใน  
โรงเรียนมากขึ้น

3) ผู้ปกครองควรให้ความร่วมมือทางด้านความคิด ทุนทรัพย์ และเวลา  
ในกิจการทางการศึกษา เป็นต้นว่ากิจกรรมของโรงเรียนในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่

### 5.1.3 การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน

#### ก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการสอบถามเกี่ยวกับเรื่องการเกณฑ์เด็กที่ว่า "การปฏิบัติใน  
การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 - 7 โดยกฎหมายเป็นหน้าที่ของ  
สารวัตรศึกษา แต่ในทางปฏิบัติจะมอบให้ครูใหญ่ทำหน้าที่นี้ ท่านเห็นด้วยมากน้อยเพียงใด"  
คำถามข้อนี้มีผู้ตอบเห็นด้วยมาก และมากน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 46.07 เห็นด้วยปานกลาง  
ร้อยละ 20.94 เห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 32.99 จะเห็นได้ว่าผู้ตอบ  
แบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยนั้น เพราะในทางปฏิบัติ ครูใหญ่ได้ทำหน้าที่ในการเกณฑ์  
เด็กจนกลายเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ แม้ว่าโดยกฎหมายจะเป็นหน้าที่ของสารวัตรศึกษา

ข) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

จากการพิจารณาผลของการเกณฑ์เด็กในปี พ.ศ. 2515 - 2519 ปรากฏว่ามีจำนวนนักเรียนที่อยู่ในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนก่อนนอมนอก เช่นในปี พ.ศ. 2515 มีนักเรียนเข้าเรียนต่อในชั้น ประถมปีที่ 5 ร้อยละ 38.17 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 43.75<sup>1</sup> ในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของโครงการเร่งรัดการขยายการประถมศึกษาตอนปลาย ของกระทรวงมหาดไทย และเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 3 ที่จะเร่งให้เด็กซึ่งสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลายได้ร้อยละ 50 การที่เด็กจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้วเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลายน้อย แสดงว่านอกจากจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ยังอาจเป็นได้หลายสาเหตุอื่น ดังที่ผู้ตอบได้ให้เหตุผลและอาจเป็นไปได้ 2 ประการ คือ

1) เด็กในจำนวนหนึ่งแม้จะอยู่ในตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ และเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาตอนต้นแล้ว แต่เมื่อจะต้องเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 โรงเรียนอาจจะเป็นอีกโรงเรียนหนึ่ง ซึ่งห่างจากที่พักเกิน 2,000 เมตร จึงได้รับการยกเว้น

2) อาจจะมีนักเรียนอีกจำนวนหนึ่งย้ายไปเรียนในตำบลอื่น หรือเข้าโรงเรียนราษฎรที่มีอยู่ในตำบลนั้น

ในเรื่องการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้น ผู้ตอบแบบสอบถามได้เสนอแนะดังนี้

1) การเกณฑ์เด็กในบังคับเรียนยังไม่ทั่วถึง จะมีปัญหาสำหรับตำบลหรือหมู่บ้านที่กระจุกกระจาย และสภาพเศรษฐกิจของครอบครัวไม่เชื่อต่อการเรียนของเด็ก และเนื่องจากการเกณฑ์เด็กตามกฎหมายมีข้อยกเว้นหลายประการ ผู้ปกครองจึงหาทางหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งปัญหานี้รัฐควรค่า เน้นการอย่างจริงจัง

---

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาชน 2520 หน้า 23, 34 และ การศึกษาประชาชน 2521 หน้า 37

2) ควรแต่งตั้งสรวัดศึกษาทำหน้าที่โดยตรง และการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนจะทำให้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากเจ้าหน้าที่อำเภอและสรวัดศึกษาแล้ว ครูใหญ่ควรร่วมมือด้วยโดยหาทางชี้แจงให้บุคคลปกครองทราบถึงประโยชน์ของการศึกษา

3) การเกณฑ์เด็กจะมีปัญหาบางเฉพาะเด็กที่ขาดผู้ปกครอง เด็กที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน รัฐควรจัดให้มีโรงเรียนพิเศษสำหรับเด็กยากจน ขาดผู้ปกครอง และเด็กที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านในทุกจังหวัด

## 5.2 ปัญหาการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2515 - 2520

### 5.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากขอคำถามที่ว่า "การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับในตำบล อำเภอ หรือจังหวัดที่ผ่านมาแล้วประสบปัญหาเล็กน้อยเพียงใด" คำถามนี้มีผู้ตอบเห็นว่าประสบปัญหาและมากอย่างยิ่งถึงร้อยละ 64.39 และเห็นว่ามีปัญหาน้อยและน้อยอย่างยิ่งเพียงร้อยละ 13.09 ยอมแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับประสบกับปัญหาต่าง ๆ มาก ปัญหาสำคัญที่ต้องประสบ คือ

ก) ปัญหาเกี่ยวกับปริมาณครู เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การขยายการศึกษาภาคบังคับไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในการศึกษาภาคบังคับ เช่น การมีครูไม่เพียงพอในเรื่องนี้ผู้ตอบเห็นด้วยมาก และมากอย่างยิ่ง ร้อยละ 70.16 และเห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 13.61

ข) ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของครู มีผู้ตอบเห็นด้วยมากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 48.69 เห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งเพียงร้อยละ 19.37

ค) ปัญหาเกี่ยวกับอาคารเรียน มีผู้ตอบเห็นด้วยมากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 57.06 เห็นด้วยปานกลาง ร้อยละ 26.18 และเห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 16.76

ง) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์โรงเรียน มีผู้เห็นด้วยมากและมากอย่างยิ่งถึงร้อยละ 73.3 เห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งเพียงร้อยละ 12.04

จ) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการขยาย การศึกษาภาคบังคับไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังที่ใ้กล่าวมาแล้วนั้น สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งคือ เรื่องการขาดแคลนงบประมาณ ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยมากและ มากอย่างยิ่งถึงร้อยละ 81.67 เห็นด้วยน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 10.47

### 5.2.2 สรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังที่ใ้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มาก ปัญหาที่สำคัญได้แก่ เรื่อง ปริมาณและคุณภาพของครู ปัญหาเรื่องอาคารเรียน และอุปกรณ์โรงเรียน และปัญหา เรื่องงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ผู้ตอบได้ให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังจะใ้กล่าวเป็นลำดับต่อไปนี้

เรื่องปริมาณและคุณภาพของครู กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ของการขยายการศึกษาภาคบังคับที่ควรจะได้มีการแก้ไข ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ ข้อคิดเห็นไว้ดังนี้

ก. เรื่องปริมาณของครู ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอข้อคิดเห็นว่

- 1) ปริมาณของครูไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น และ ยังขาดแคลนครูเฉพาะวิชา เช่น พลานามัย เกษตรกรรม ทัศนศึกษา เป็นต้น
- 2) การกระจายครูยังไม่ทั่วถึง เช่น โรงเรียนในท้องที่เจริญ มีปริมาณครูมาก ส่วนโรงเรียนในท้องที่ชนบทมีปริมาณครูไม่เพียงพอ เพราะครูไม่สมัครใจ ไปทำงานสอน ควรจะได้มีการกระจายครูให้ทั่วถึงและครบทุกชั้น
- 3) เมื่อมีการขยายการศึกษาภาคบังคับ ทางจังหวัดบรรจุครู ไม่ทันในปีที่ขยายชั้นเรียน หรือส่งครูบรรจุมาไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

ในเรื่องปริมาณของครูอัตราส่วนนักเรียนต่อครู จากการวิเคราะห์ ครรชนีบางประการของโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีอัตราส่วน นักเรียนต่อครูต่ำมี 7 จังหวัด คือ ตรวาท สิงห์บุรี นาน แมองสอน ยะลา ภูเก็ต และสมุทรสงคราม มีอัตราครุตอนักเรียน 1 : 10 - 19 คน จังหวัดที่มีอัตราส่วน นักเรียนต่อครูในระดับปานกลางมีจำนวนมากที่สุดคือ 38 จังหวัด มีอัตราส่วนครุตอ นักเรียน 1 : 20 - 29 คน ส่วนจังหวัดที่มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูในอัตราสูงมีจำนวน 20 จังหวัด ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอัตราครุตอนักเรียนสูง ถึง 1 : 30 - 39 คน<sup>1</sup>

การแก้ปัญหาปริมาณครูไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียนโดยเฉพาะโรงเรียนใน ท้องถิ่นชนบท กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำ "โครงการแก้ปัญหา การขาดแคลนครูในท้องถิ่นกนการ" ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2515 - 2519 เพื่อมุ่งหมายขยายปริมาณครูให้เพียงพอกับความตองการและเพื่อปรับปรุงคุณภาพ การศึกษาในระดับประถมศึกษา<sup>2</sup>

นอกจากความตองการครูอีกเป็นจำนวนมากในโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้ว ปัญหาการกระจายครูไปในท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงจะต้องพิจารณาแก้ไขด้วย การแก้ไข ในเรื่องการกระจายครูไปสอนในท้องที่ต่าง ๆ คือ

- 1) เพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ธุรการในส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา
- 2) อารอไขครูในกิจการอื่น ๆ ใ้ให้น้อยลงเท่าที่จะทำได้
- 3) ระบบการจูงใจ เช่น การพิจารณาความดีความชอบ เบี้ยกนการ และสวัสดิการอื่น ๆ รวมทั้งสวัสดิภาพต่าง ๆ

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การวิเคราะห์ครรชนีบางประการ ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้า 3, 9

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2514 หน้า 73 - 74

4) ระบบการบรรจุแต่งตั้ง บรรจุครูที่มีภูมิลำเนาในท้องที่ให้มากที่สุด

5) การใช้ระบบหมุนเวียนครูไปสอนในที่ทุรกันดารคนละ 2 ปี โดย

พิจารณาเพศ อายุ สถานะทางครอบครัว<sup>1</sup>

เกี่ยวกับเรื่องปริมาณของครู ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี้ ปริมาณของครูมีปัญหามากต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ ถ้าพิจารณาจากการผลิตครูของสถาบันต่าง ๆ ปรากฏว่าในแต่ละปีผลิตครูเป็นจำนวนมาก แต่อัตราตำแหน่งที่จะบรรจุของจังหวัดต่าง ๆ มีอยู่จำกัด ด้วยเหตุนี้ปริมาณของครูจึงไม่เพียงพอต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ ดังผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น

#### ข) ในเรื่องคุณภาพของครู

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การศึกษาจะวางรากฐานอย่างมั่นคงได้ ก็ต้องอาศัยกำลังคนที่จะมาเป็นผู้อบรมให้ความรู้และเตรียมกลุ่มตร กุลชิคาให้พร้อมที่จะเป็นพลเมืองที่ดี ประกอบอาชีพเป็นกำลังเศรษฐกิจของบ้านเมืองและสังคม ผู้ที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็คือ ครู ด้วยเหตุนี้การผลิตครูจึงต้องมุ่งทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้เพียงพอและเหมาะสมแก่ความจำเป็นและความต้องการของประเทศ<sup>2</sup>

ในเรื่องคุณภาพของครู ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นว่า "คุณภาพของครู ครูส่วนใหญ่มีคุณภาพสามารถสอนเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่มีครูอีกจำนวนหนึ่งยังสนใจต่อหน้าที่การสอนน้อย ขาดอุดมคติและวิญญาณของความเป็นครู (Teaching Spirit) ควรจะได้ปรับปรุงแก้ไขตัวครูให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่การสอนอย่างเต็มที่ เพราะผลการเรียนของเด็กอยู่ที่ตัวครูผู้สอนเป็นสำคัญ"

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง การศึกษาประชาบาล 2519 หน้า 36 -

<sup>2</sup>บุญถิ่น อัตถากร และสายหยุด จำปาทอง การผลิตครู หน้า 23 - 31

ค) ปัญหาเรื่องอาคารเรียนและอุปกรณ์โรงเรียน

จากร้อยละของความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงให้เห็นว่า  
เรื่องอาคารเรียนและอุปกรณ์โรงเรียนมีปัญหาต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นอย่างมาก  
ซึ่งเรื่องอาคารเรียนและอุปกรณ์โรงเรียนนี้ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้  
ประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา\* ประจำปี พ.ศ. 2516 มีจำนวนโรงเรียน  
รวมทั้งสิ้น 5,131 โรงเรียน ซึ่งได้สรุปผลการประเมินว่า อาคารสถานที่และอุปกรณ์โรงเรียน  
มีคุณภาพดีมาร้อยละ 4.2 (271 โรงเรียน) ที่ร้อยละ 13.9 (712 โรงเรียน) พอใช้ร้อยละ  
65.7 (3,372 โรงเรียน) ควรปรับปรุงร้อยละ 14.3 (735 โรงเรียน) และควรแก้ไขร้อยละ  
1.9 (95 โรงเรียน)<sup>1</sup>

เกี่ยวกับเรื่องอาคารเรียนนี้ จากการสัมภาษณ์ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง  
อธิบดีกรมวิชาการได้ให้ข้อคิดว่า "การศึกษาประชาบาลยังคงประมาณการก่อสร้าง  
อาคารเรียนไปมากทุกปี การก่อสร้างโรงเรียนนั้นไม่มีแผนละเอียดว่าจะสามารถรับปริมาณ

---

\* การประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาเป็นเรื่องสืบเนื่องจากการควบคุม  
โรงเรียนประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และกฎกระทรวง  
กรมการ หมวด 4 ออกตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2511  
ได้มีคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศ.23/2511 เรื่องการกำหนดมาตรฐานโรงเรียน  
ประถมศึกษา ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2510 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2517 การประเมินมาตรฐาน  
โรงเรียนประถมศึกษา ในเรื่องอาคารสถานที่ และอุปกรณ์ ได้ประเมินในเรื่องที่ตั้งโรงเรียน  
บริเวณโรงเรียน อาคารเรียนและสภาพห้องเรียน ซึ่งมีวิธีการประเมินและวิธีการให้อันดับ  
คุณภาพ โดยตั้งเกณฑ์ตั้งแต่ระดับ 0 - 5 คูณรายละเอียดได้จากคู่มือการประเมินมาตรฐาน  
โรงเรียนประถมศึกษา ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2518

กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา รายงานผลการประเมินมาตรฐาน  
โรงเรียนประถมศึกษา ประจำปีการศึกษา 2516 หน้า 5

เด็กนักเรียนมากเท่าใด ที่ใดควรสร้างอาคารเรียน และที่ใดไม่ควรสร้าง การสร้างอาคารเรียนจึงกลายเป็นธุรกิจเป็นผลประโยชน์ที่น่าสนใจของคนบางกลุ่ม"<sup>1</sup>

ในเรื่องการก่อสร้างอาคารเรียนของโรงเรียนประชาบาล ตามรายงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มสูงทุกปี เช่น ปี พ.ศ. 2515 ได้รับเงินอุดหนุนทั้งสิ้น 522 ล้านบาท และเพิ่มเป็นปริมาณ 1,977 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2519 กวดยเหตุนี้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนอาคารเรียนซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเห็นควมมากและมากอย่างยิ่งรวมร้อยละ 57 นั้น เมื่อพิจารณางบประมาณดังกล่าวแล้ว อาจไม่ใช่สาเหตุจากการขาดงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปัญหาขึ้นอยู่กับการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ซึ่งอาจมีเหตุสืบเนื่องจากความล่าช้าซึ่งเกิดจากกลไกในการบริหารงานการก่อสร้างโรงเรียนประชาบาล ดังจะเห็นได้มากกว่าจะได้เงินงบประมาณออกมาใช้ได้ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอนซึ่งมีส่วนทำให้เงินงบประมาณสำหรับก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งมีรออยู่แล้วไม่ได้รับการใช้ประโยชน์เท่าที่ควร

#### ง) เรื่องอุปกรณโรงเรียน

ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นว่า โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหามากกว่าโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเทศบาล และโรงเรียนเอกชน อุปกรณโรงเรียน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ของนักเรียน ส่วนใหญ่ยังไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน ต่อแกปัญหาโดยเอาโต๊ะ เก้าอี้เก่า ๆ ที่ไม่ได้มาตรฐานมาใช้ไปก่อนบ้าง สำหรับเครื่องอุปกรณในการเรียนการสอนวิชาต่าง ๆ ยังขาดแคลนเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดซื้อและครุส่วนใหญ่ก็ยังไม่รู้จักการปรับปรุงเอาวัสดุต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาจัดทำอุปกรณการศึกษาด้วย

<sup>1</sup> เอกวิทย์ ฌ ถกลาง เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2522

จ) เรื่องงบประมาณเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ผู้ตอบสวนใหญ่ร้อยละ 81 มีความเห็นว่า เรื่องงบประมาณมีปัญหาอย่างมากอย่างยิ่งต่อการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ เมื่อพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อเป็นเงินอุดหนุนแก่การศึกษาประชาชน เฉพาะตัวเลขรวมโดยไม่แยกออกเป็นหมวดต่าง ๆ จะเห็นว่าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จากรายงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2515 การศึกษาประชาชนได้รับเงินอุดหนุนทั้งสิ้นประมาณ 2,680 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 5,075 ล้านบาท ในปี 2518 และเพิ่มเป็น 8,001 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2520 และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นทุกปี

จะเห็นได้ว่าเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 29 ต่อปี งบประมาณดังกล่าวน่าพอเพียงสำหรับการจัดการศึกษา แต่โดยข้อเท็จจริงจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปียังน้อยไป ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเด็กในวัยเรียนที่เพิ่มขึ้นจึงกล่าวสรุปได้ว่า แม้จะมีการเพิ่มงบประมาณอุดหนุนให้แก่การศึกษาประชาชนเพิ่มมากขึ้นทุกปีดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังไม่สามารถทำให้การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับขยายได้ครบทุกตำบลตามโครงการเร่งรัดขยายการศึกษาภาคบังคับได้ คงจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2520 มีตำบลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ รวม 3,583 ตำบลเท่านั้น

สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับงบประมาณ ประการหนึ่งคือเรื่องการจัดสรรงบประมาณ จะเห็นความไม่เป็นธรรมมากมายในโรงเรียนประถมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ จังหวัดที่มีเศรษฐกิจดีอยู่แล้วได้งบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ขาดแคลน ซึ่งจากการวิเคราะห์ครั้นบางประการของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่างบลงทุนคือนักเรียน 1 คน จังหวัดที่มีงบลงทุนสูงคือ 481 - 680 บาท มีอยู่เพียง 3 จังหวัด คือ ภูเก็ต ระนอง และตรัง จังหวัดที่มีงบลงทุนในระดับปานกลาง คือ 281 - 480 บาท มีอยู่ 16 จังหวัด

และจังหวัดที่มีงบลงทุนต่ำเพียง 81 - 280 บาท มีจำนวนมากถึง 51 จังหวัด<sup>1</sup> ส่วนใน  
 ด้านงบดำเนินการต่อนักเรียน 1 คน จากการวิเคราะห์พบว่า จังหวัดในภาคตะวัน  
 ออกเฉียงเหนือ มีอัตราการเพิ่มน้อยมาก และทุกจังหวัดในภาคนี้มีงบดำเนินการต่อ  
 นักเรียน 1 คน ในอัตราต่ำ คือ เพียง 4 - 6 บาทเท่านั้น จังหวัดที่มีงบดำเนินการ  
 ต่ำนี้ยังมีอีกในทุกภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ส่วนจังหวัดที่มีงบดำเนินการ  
 ในระดับปานกลาง คือ 17 - 29 บาท มีอยู่ 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต ระนอง ตรัง พังงา  
 สตูล และสมุทรสงคราม ส่วนจังหวัดที่มีงบดำเนินการสูง ระหว่าง 30 - 42 บาทต่อหัว  
 มีจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเดียว<sup>2</sup>.

กล่าวได้ว่าในระยะเวลา 6 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ. 2515 - 2520 ปรากฏว่ารัฐ  
 ได้พยายามเพิ่มงบประมาณให้แก่โรงเรียนประถมขององค์การฯ ทั่วประเทศมากขึ้นทุกปี  
 แต่เป็นไปในอัตราส่วนที่เหมือนเดิมหรือเหมือนกันทุกปี ไม่เป็นไปในลักษณะที่จะสนองตอบ  
 ความต้องการและความจำเป็นของแต่ละภูมิภาคอย่างเหมาะสม ซึ่งควรจะได้มีการแก้ไข  
 ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ไม่ว่าในทางใดควรมุ่งให้เกิดความเสมอภาคและพยายาม  
 ช่วยเหลือจังหวัดที่ยากจนให้มากที่สุด มิฉะนั้นแล้วความไม่เสมอภาคนี้จะส่งผลสะท้อนที่  
 รุนแรงมาสู่สังคมในอนาคต

---

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การวิเคราะห์กรณีบางประการ  
 ของโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้า 4 - 8

<sup>2</sup>ดู.

## ตาราง 14 การกระจายของความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารประถมศึกษา

ปัญหา	ความเห็น (ร้อยละ)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยทั่วไปในปัจจุบัน มีความคล่องตัวและอำนวยความสะดวกรวดเร็วและมี หน้าที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด	4.19	20.42	41.36	26.70	7.33
2. การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันสอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด	5.24	31.94	36.65	20.94	5.24
3. การบริหารงานการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดโดยทั่วไปในปัจจุบัน เปิดโอกาสให้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ กว้าง ตนเองมากน้อยเพียงใด	2.09	20.42	30.37	32.98	14.14
4. การมีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบใน การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เช่น กระทรวง ศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เอกชน ฯลฯ ก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากน้อยเพียงใด	46.07	30.89	16.23	5.24	1.57

## ตาราง 14 (ต่อ)

ปัญหา	ความถี่ (ร้อยละ)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยอย่างยิ่ง
5. การมีหน่วยบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ทำงานที่ทางการศึกษาหลายหน่วยงาน เช่น ก.พ. ครูสภา ก.จ. ฯลฯ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาภายนอกเพียงใด	18.32	34.55	25.65	17.28	4.19
6. การที่ครูสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้แทนผลประโยชน์ของครู และคณะศึกษานิเทศก์ทำหน้าที่แทน ก.พ. ซึ่งบังคับบัญชาครูหลายพร้อม ๆ กัน ก่อให้เกิดปัญหาภายนอกเพียงใด	7.85	21.47	40.84	21.99	7.85
7. การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินขึ้นของข้าราชการครูโดยครูสภาปัจจุบัน มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด	7.85	21.47	40.84	21.99	7.85
8. ทางนิตិศาการประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลระหว่างหน่วยงานต่อไปนี้ มีมากน้อยเพียงใด					
8.1 กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย	8.38	13.62	26.70	34.55	16.75
8.2 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานส่วนการศึกษาจังหวัด	4.19	10.47	30.37	38.74	16.75

ปัญหา	ความถี่ (ร้อยละ)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
9. ทัศนคติว่าการที่กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประสานงานในการศึกษา โดยเฉพาะในสวนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดนั้นมีผลดีมากน้อยเพียงใด	5.76	21.99	32.46	24.08	15.71
10. สภาจังหวัดมีส่วนรวมในการบริหารการศึกษาประชาบาลในจังหวัดมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับงานคานอื่นของจังหวัด	1.57	20.42	35.08	28.27	14.66

## 6. ปัญหาการบริหารประถมศึกษา

การประถมศึกษาในปัจจุบันโดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลต้องประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการดังที่ไต่ถามมาแล้ว เช่น ปัญหาความไม่เพียงพอในการขยายการศึกษาภาคบังคับ ปัญหาคุณภาพการศึกษา ปัญหาจำนวนปริมาณและคุณภาพของครู ปัญหาเรื่องอาคารเรียนและอุปกรณ์โรงเรียน ปัญหาเรื่องการเงิน ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นับว่าส่วนใหญ่เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการบริหารการศึกษาเป็นประการสำคัญ

เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลได้มีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขและปรับปรุงระบบบริหารเสมอมา เช่น ในสมัยการประมุขรัฐสภา พ.ศ. 2514 มีกลุ่มการเมือง 4 กลุ่ม เคลื่อนไหวเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติยกเลิก "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นนโยบายระดับชาติ ความคิดต่าง ๆ จึงเป็นเพียงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณา ที่สำคัญยิ่งก็คือความผันผวนทางการเมือง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลจึงต้องยุติไปพร้อมกับรัฐบาลในแต่ละสมัย

การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาค้นหาการบริหารการประถมศึกษานั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาเฉพาะการศึกษาประชาบาล ทั้งนี้เพราะจำนวนโรงเรียนประชาบาลมีอยู่ถึงร้อยละ 80 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด และการบริหารการศึกษาประชาบาลต้องประสบกับปัญหาบานาประการดังที่ไต่ถามมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งปัญหาต่าง ๆ นี้ได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันเรื่อยมาตั้งแต่มีการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2509 นอกจากจะเสนอถึงปัญหาการบริหารการประถมศึกษาจากข้อคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามแล้ว จะได้เสนอแนวความคิดในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาประกอบด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า การมีระบบบริหารที่ดีน่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้วได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการมีระบบบริหารที่ดีจะทำให้การศึกษาของชาติได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

## 6.1 การวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการประถมศึกษา

เนื่องจากผู้เขียนต้องการทราบข้อคิดเห็นที่เป็นปัจจุบัน จึงได้สอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพิ่มขึ้นจากการศึกษาจากเอกสาร โดยมีคำถามอยู่ 10 ข้อ ภายใต้กลุ่มปัญหา 4 หัวข้อ ได้แก่ ปัญหาการมีส่วนร่วมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชนและสภาจังหวัดต่อการบริหารการประถมศึกษา ปัญหาการมีหน่วยงานหลายหน่วยงานมารับผิดชอบในการจัดการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครูสภา และปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การที่จัดเป็นหัวข้อเรื่องดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายที่จะให้การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นหมวดหมู่ ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาการบริหารการประถมศึกษาได้อย่างกระจ่างชัด ส่วนรายละเอียดของคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มาจากตาราง 14 ดังจะได้เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไปนี้

6.1.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน และสภาจังหวัด เรื่องนี้มีข้อความอยู่ 3 ข้อ ผลการวิเคราะห์และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลมีดังนี้

### (ก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

1) "การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยทั่วไปในปัจจุบันมีความคล่องตัวและอำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด" ข้อนี้มีผู้ตอบเห็นควายน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 34.03 เห็นควายนกลางร้อยละ 41.36 เห็นควายมากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 24.61

2) "การบริหารการประชาบาลในปัจจุบันสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด" ข้อนี้มีผู้ตอบเห็นควายน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 37.23 ปานกลาง ร้อยละ 36.65 มากและมากอย่างยิ่งร้อยละ

3) "การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทั่วไปในปัจจุบัน เปิดโอกาสให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ด้วยตนเองมากขึ้นน้อยเพียงใด" ผู้ตอบเห็นควายน้อย และน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 47.12 เห็นควยปานกลางร้อยละ 30.37 และเห็นควยมากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 24.61

(ข) ข้อคิดเห็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล

จากร้อยละของคำตอบในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ของการวิเคราะห์ข้างต้นนี้กล่าวได้ว่า การบริหารการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลนั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน และสภาจังหวัด มีส่วนร่วมกับการบริหารน้อย ซึ่งจากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้พิจารณาจากนโยบาย หลักการ และเหตุผลของรัฐบาลที่ว่า "รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมดำเนินการโดยส่วนกลางไปให้อยู่กับท้องถิ่นตามคัลลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย" แล้วจะเห็นว่า การดำเนินงานด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลยังมีได้เป็นไปตามนโยบาย หลักการ และเหตุผล ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นยังไม่มื่อสระในการปกครองเต็มรูป ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์การฯ ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน และสภาจังหวัดจึงมีบทบาทน้อยมากในการควบคุมและบริหารงาน

เกี่ยวกับเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้มี "โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน" ขึ้นโดยผนวกโครงการนี้เข้าไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งโครงการนี้ได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน

### 6.1.2 ปัญหาการมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

เรื่องนี้มีข้อคำถามอยู่ 2 ข้อ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูล มีดังนี้

#### (ก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

1) "การมีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เช่น กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เอกชน ฯลฯ ก่อให้เกิดปัญหามากน้อยเพียงใด" ผู้ตอบมีความเห็นว่าปัญหามากและมากอย่างยิ่งถึงร้อยละ 76.89 ปานกลางร้อยละ 16.23 และเห็นคายน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 6.8

2) "การมีหน่วยงานบริหารบุคคลของข้าราชการทำหน้าที่ทางการศึกษาหลายหน่วยงาน เช่น ครูสภา ก.จ. ก.พ. ฯลฯ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษามากน้อยเพียงใด" ผู้ตอบเห็นว่ามีปัญหามากและมากอย่างยิ่ง ร้อยละ 70.16 ปานกลางร้อยละ 19.37 น้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 10.47

#### (ข) ข้อคิดเห็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล

จากร้อยละของคำตอบดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ตอบมากที่สุด กล่าวคือ ประมาณ 3 ใน 4 เป็นปัญหาเกี่ยวกับการมีกรมมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ทำให้เกิดปัญหามาก ทำให้ขาดความคล่องตัวและขาดเอกภาพในการบริหาร และงานซ้อนงานระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบการบริหาร ก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงจะใดกล่าวต่อไป

### 6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครูสภา

เรื่องนี้มีข้อกระทงที่ถามอยู่ 2 ข้อ ผลการวิเคราะห์และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลมีดังนี้

#### (ก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

1) "การที่ครูสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของครูแต่ละคนเหมือนกันทำหน้าที่เหมือน ก.พ. ซึ่งบังคับบัญชาครูด้วยพร้อม ๆ กัน ก่อให้เกิด

ปัญหามากน้อยเพียงใด" ปัญหานี้ผู้ตอบเห็นว่ก่อให้เกิดปัญหามากและมากอย่างยิ่ง ร้อยละ 52.58 ปานกลางร้อยละ 25.65 น้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 21.47

2) "การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครู โดยคุรุสภา มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด" ผู้ตอบเห็นว่ามีความเหมาะสมมากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 29.32 ปานกลางร้อยละ 40.84 น้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 29.84

(ข) ข้อคิดเห็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล

จากร้อยละของคำตอบดังกล่าวนี้ ผู้ตอบเห็นว่าการบริหารงานบุคคล โดยคุรุสภาก่อให้เกิดปัญหามาก สำหรับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครู โดยคุรุสภา มีความเหมาะสมปานกลาง

6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน เรื่องนี้มีข้อคำถามอยู่ 2 ข้อ ผลการวิเคราะห์และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลดังนี้

(ก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

1) "ท่านคิดว่า การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ระหว่างหน่วยงานต่อไปนี้ มีมากน้อยเพียงใด"

ในส่วนกลาง "ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย" ผู้ตอบมีความเห็นว่าการประสานงานของหน่วยงานทั้งสองนี้มีน้อยและน้อยอย่างยิ่ง ร้อยละ 51.3 ปานกลางร้อยละ 26.76 มากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 21.99 ในส่วนภูมิภาค "ระหว่างสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานส่วนการศึกษาจังหวัด" ผู้ตอบมีความเห็นว่าการประสานงานมีน้อยและน้อยอย่างยิ่ง ร้อยละ 54.97 ปานกลางร้อยละ 30.37 มากและมากอย่างยิ่งร้อยละ 14.66

2) "ท่านคิดว่า การที่กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประสานงานในด้านการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

นั้น มีผลค่าน้อยเพียงใด" ผู้ตอบเห็นว่ามีผลน้อยและน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 39.79 ปานกลางร้อยละ 32.46 และมีผลค่าน้อยและมากอย่างยิ่งร้อยละ 27.75

(ข) ข้อคิดเห็นที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล

ในด้านการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ประถมศึกษา ระหว่างหน่วยงานในส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดกับสำนักงานส่วนการศึกษาจังหวัด จะเห็นได้ว่ามีผู้ตอบเห็นว่ามีการประสานงานกันน้อย และน้อยอย่างยิ่งร้อยละ 54 และ 51 จึงกล่าวได้ว่าภายหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลในปี พ.ศ. 2509 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าวมีน้อยมาก ซึ่งผลการวิเคราะห์นี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในเรื่อง "ปัญหาการบริหารการศึกษา" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า "งานประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษา ราชการประสานงานและติดตามผล เป็นปัญหาสำคัญอย่างมากต่อการบริหารการศึกษา"<sup>1</sup>

และการที่กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประสานงานในด้านการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากร้อยละของคำถาม กล่าวได้ว่าไม่ประสบผลเท่าที่ควร

6.2 สรุปและวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการประถมศึกษา

การบริหารการประถมศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน เช่น การมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารการศึกษา

---

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ หน้า 27

ปัญหา งานซ้อนงานทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ปัญหาการประสานงาน  
 ปัญหาการบริหารงานบุคคล และปัญหาการมีส่วนร่วมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน  
 และสภาจังหวัด จากปัญหาดังกล่าวนี้ผู้ตอบให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบริหาร  
 การศึกษา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

การจัดการศึกษาประจำบาลควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวไมควรมี  
 หลายหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารการศึกษา เพราะจะเกิดปัญหาขัดแย้งและไม่  
 ประสานสัมพันธ์ ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างมากต่อคุณภาพและประสิทธิภาพการศึกษา ข้อเสนอแนะ  
 ดังกล่าวนี้อาจสอดคล้องกับผลงานวิจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ รายงานผลการวิจัยทัศนะของครูใหญ่  
 โรงเรียนประถมศึกษา ผลการวิจัยสรุปว่า "ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการบริหารงานการศึกษา  
 ทุกระดับควรมีกระทรวงเดียวรับผิดชอบ และเห็นว่าควรกระจายอำนาจหน่วยงานบริหารส่วน  
 กลางควรมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน"<sup>1</sup>

นอกจากนี้ผลงานการวิจัยนี้ยังได้กล่าวอ้างถึงผลการพิจารณาเรื่องระบบบริหาร  
 การศึกษาของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 21 - 24 กรกฎาคม  
 2517 ไว้ดังนี้ "การศึกษาควรอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน และหน่วยงานนั้นควรจะทำหน้าที่  
 เพียงวางแผนกำหนดนโยบาย และสนับสนุนช่วยเหลือ และการบริหารการศึกษาควรจะเป็นไป  
 ในรูปของคณะกรรมการมากกว่าการให้การตัดสินใจอยู่ที่คนคนเดียว"<sup>2</sup>

สำหรับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการบริหารการศึกษาประจำบาล ผู้ตอบได้มีความเห็น  
 แตกต่างกันเป็น 3 หน่วยงานคือ

1. กระทรวงศึกษาธิการ
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ต้องเป็นไปตามหลักการบริหารส่วน

ท้องถิ่นที่เต็มรูป

---

<sup>1</sup>พนม พงษ์ไพบูลย์ และกวี รัชชชน รายงานผลการวิจัย : ทัศนะของครูใหญ่  
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบ  
บริหารการศึกษา หน้า 26 - 27

<sup>2</sup>ก. หน้า 56

3. หน่วยงานรับผิดชอบเป็นอิสระ อาจจะเป็นในรูปทบวงการ ศึกษาประชาบาล

## 7. การจัดการศึกษาภาคบังคับตามแนวทางของการปฏิรูปการศึกษา

ความเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบกับความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของศิลปวิทยาการ ย่อมเปลี่ยนปัญหาทางวิชาการและปัญหาการศึกษาอบรมไปอีกรูปหนึ่ง ซึ่งทำให้ประจักษ์ทั่วกันว่าการศึกษาของไทยไม่เหมาะสมกับกาลเวลา ยิ่งขึ้นทุกที จนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับการรับระบบการศึกษาใหม่ ๆ ไปจากต่างประเทศ ซึ่งปรากฏว่ารูปแบบการศึกษาที่ลอกเลียนมานั้น ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับปัญหาแท้จริงของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ"<sup>1</sup> จากการพิจารณาโดยละเอียดกล่าวได้ว่า การศึกษาของไทยในปัจจุบันยังไม่อาจตอบสนองการพัฒนาประเทศในทุกด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสะสมกันมาในระบบการศึกษา และปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของคนไทย ปัญหาสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาของประเทศ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ปัญหาอันเนื่องมาจากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นับแต่ช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางการคมนาคม และการไหลบ่าเข้ามาของวัฒนธรรมต่างประเทศ การศึกษาซึ่งควรจะมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคม เช่น ที่เคยจัดทำมาแล้วในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กลับก้าวไม่ทันความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

---

<sup>1</sup>เอคการ์ ฟอร์ และคนอื่น ๆ การศึกษาเพื่อชีวิต : โลกแห่งการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต แปลโดย คณะกรรมการฝ่ายการศึกษาของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หน้า 1 - 9

2. ปัญหาอันเนื่องมาจากการศึกษาไม่สามารถเชื่อมความคิดของคนไทย แนวความคิดของคนไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และยิ่งระยะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แล้ว แนวความคิดของคนไทยในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มากจนก่อให้เกิดปัญหาในการสื่อความคิดระหว่างคนต่างสมัย แรงกระตุ้นอันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้ปลุกสังคมนิยมให้ตื่นตัวหันมาพิจารณาความเป็นมาของสังคมมากยิ่งขึ้น ในด้านการศึกษานั้นได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษา และผู้สนใจทั่วไปว่า การศึกษาของไทยไม่เหมาะสมกับกาลเวลา ด้วยประการทั้งปวง ดังนั้นเพื่อสนองตอบความต้องการเหล่านี้ รัฐบาลคณะที่ 35 อันมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 เกี่ยวกับการศึกษาว่า "จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา"<sup>1</sup> และได้ตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2517 และ รัฐบาลคณะที่ 37 อันมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 เพื่อกำเนินการต่อจาก คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา\* หน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และลักษณะอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระบอบประชาธิปไตย

---

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล  
หน้า 35

\* เรื่องการปฏิรูปการศึกษา คุราวละเอียดยึดได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เรื่องการปฏิรูปการศึกษานี้ 2517 และ 2521

สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา คือ การดำเนินการของคณะกรรมการ  
ต้องหยุดชงักลงบ่อยครั้ง ทั้งนี้เนื่องมาจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่เสมอ ๆ อันมีผล  
ทำให้คณะกรรมการฯ ต้องหมดสภาพไปพร้อมกับคณะรัฐมนตรีด้วย อย่างไรก็ตามก็คณะกรรมการ  
ปฏิรูปการศึกษาได้พยายามเร่งดำเนินการเรื่อยมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน (รัฐบาลคณะที่ 41)  
อันมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา คือ ผลของการปฏิรูป  
การศึกษาตามแนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่ได้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518  
เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้เป็นกฎหมายบังคับใช้ ดังเช่น พระราชบัญญัติประถมศึกษาหรือ  
แผนการศึกษาแห่งชาติ แต่ผลของการปฏิรูปการศึกษานี้รัฐบาลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ  
การศึกษานำไปปฏิบัติตามที่เห็นสมควร และตามที่เห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับ  
หน่วยงานนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ได้นำแนวความคิดของการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ  
และเกิดประโยชน์ต่องานการศึกษาของชาติ คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นต้น  
นอกจากนี้การที่รัฐบาลชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง  
"คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาชน" ขึ้นในปี พ.ศ. 2522 ก็เป็นความ  
พยายามที่จะนำเอาแนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษามาปฏิบัติ ในเรื่อง "ระบบ  
บริหารการศึกษา ในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และหลายกระทรวง  
ทำให้การจัดการศึกษาแยกเป็นส่วน ๆ ขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน ขาดเอกภาพ  
ในการบริหาร"<sup>1</sup> ซึ่งผลของความพยายามที่จะดำเนินการตามความคิดของคณะกรรมการปฏิรูป  
การศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้ จะก่อประโยชน์ต่อการศึกษาในอนาคตเพียงใดนั้น เป็นเรื่อง  
ที่จะต้องศึกษาต่อไป

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม  
เรื่องการปฏิรูปการศึกษา (ฉบับย่อ) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520

นโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวมานี้ ถือว่าเป็นแนวทางที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งของประวัติศาสตร์การศึกษาไทยในปี พ.ศ. 2520 กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520<sup>1</sup> แทนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ที่ใช้มาเป็นเวลานานถึง 17 ปี การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มีการเปลี่ยนระบบโรงเรียนโดยชั้นประถมศึกษาเรียน 6 ปี (ประถม 1 - 6) แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ได้คาดหวังว่า การจัดการศึกษาภาคบังคับจะครบทุกตำบลในปี พ.ศ. 2526 การจัดการศึกษาภาคบังคับตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 จะประสบผลตามความมุ่งหมายเพียงใด เป็นเรื่องที่จะได้ศึกษาถึงผลการดำเนินการต่อไป

---

<sup>1</sup>"แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ

ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนับได้ว่าเป็นความพยายามที่จะจัดการศึกษาตามระบบใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกในเมืองไทย แต่ก็ยังไม่ได้มีกฎหมายบังคับการศึกษาในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการขยายการศึกษาให้แพร่หลายเป็น "การศึกษาสำหรับชาติ" เพื่อให้ประชาชนทั้งชายหญิงได้รับการศึกษาตามควรแก่ศักยภาพ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2464

การประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาดังกล่าวนี้มีผลทำให้ประชาชนต้องเข้ารับการศึกษาวรรณถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ และรัฐได้ดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับสืบเนื่องกันมาจนประสบความสำเร็จ กล่าวคือ สามารถประกาศใช้กฎหมายทั่วทุกตำบลใน พ.ศ.2478 และสามารถจัดการให้เด็กทั่วประเทศเข้าโรงเรียนได้ในอายุย่างเข้าปีที่ 8 เป็นมาตรการเดียวกันในปี พ.ศ.2495 จึงนับได้ว่าเป็นความสำเร็จขั้นต้นแห่งความพยายามของรัฐที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับ

ผลสำเร็จของการจัดการศึกษาภาคบังคับนี้เมื่อได้ศึกษาถึงความพยายามในยุคที่เรียกว่าเป็นยุคใหม่ของการประถมศึกษาภายหลังปี พ.ศ.2494 เป็นต้นมา ที่ได้มีการปรับปรุงการประถมศึกษาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพการศึกษาควบคู่กันไปด้วย กล่าวได้ว่าผลสะท้อนของความสำเร็วจึงทั้งในการจัดการศึกษาภาคบังคับและความพยายามที่จะปรับปรุงการประถมศึกษาดังกล่าว นับได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวความคิดและนโยบายในการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาในช่วงสมัยต่อมา

การศึกษาเรื่อง "นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ.2503-2520" ได้ดำเนินการต่อจากช่วงเวลาดังกล่าว โดยยึดแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2505 เป็น

แม่บทในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังดำเนินการตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 พ.ศ.2504-2509 ระยะที่ 2 พ.ศ.2510-2514 และ ระยะที่ 3 พ.ศ.2515-2519 นับว่าเป็นความพยายามของรัฐ ที่จะพัฒนาการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่ง ความมุ่งหมาย นโยบาย และเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ พอสรุปได้ดังนี้

### 1. ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร

1.1 ในการจัดการศึกษานั้น รัฐมุ่งหมายส่งเสริมพัฒนาการ ของบุคคลและ ของสังคมควบคู่กันไป โดยถือว่าทั้งบุคคลและสังคมมีความสำคัญและเกื้อกูล พัฒนาซึ่งกันและ กัน กล่าวคือในแง่ของพัฒนาการส่วนบุคคล การศึกษามุ่งหมายให้ประชาชนทุกคนเป็นพลเมือง ที่มีประสิทธิภาพสูงในด้านการงานและส่วนตัว มีคุณสมบัติทางกาย ใจ และความคิด ทาง อารมณ์และสังคมอันเป็นที่พึงปรารถนาและสอดคล้องกับวัฒนธรรม ระบบการปกครอง และ ความต้องการของประเทศในแง่ของสังคม การศึกษามุ่งหมายที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยของ ประเทศให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงถาวร ทั้งในด้านการปกครอง ศาสนา วัฒนธรรม และ เศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนทั้งหมดได้อยู่ดีกินดี มีระเบียบวินัย และมีทักษะในการประกอบ อาชีพ และสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข

1.2 ในการจัดการศึกษานั้น รัฐมองเห็นความสำคัญของการศึกษาทุกระดับ สำหรับการประถมศึกษาชั้นต้น ได้มีการเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง ปรับปรุงคุณภาพ และแก้ไขปัญหาการศึกษาด้วยมาตรการอันเหมาะสม โดยกำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาการศึกษา ระดับประถมศึกษาว่า จะขยายปริมาณเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนพลเมืองในวัยศึกษาที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้เยาวชนในวัยเรียนได้รับการศึกษาโดยทั่วถึง

เกี่ยวกับในด้านความเป็นมาของการขยายการศึกษาภาคบังคับนั้น กล่าวได้ว่าแนว ความคิดที่จะจัดการศึกษาให้สูงขึ้นมากกว่า 4 ปีได้มีมาก่อน พ.ศ.2503 แม้ว่าความคิดในเรื่องนี้จะไม่ได้ออกมา ณ ที่ใดที่มีความเกี่ยวข้องหรืออาศัยรากฐานความคิดเดิมในสมัยเก่า แต่ก็อาจชี้ให้เห็นว่าได้มีความคิดแต่เดิมแล้วว่า การที่เด็กเรียนเพียง 4 ปีนั้น ไม่เป็นการ

เพียงพอที่จะสร้างให้เด็กคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดเลขได้และยังมีกอบรมให้ เป็น  
พลเมืองที่ดีของประเทศชาติในเวลาต่อไปได้ เท่าที่ได้มีการประเมินผลไปแล้วนั้นเห็นว่า  
ในครั้งกระนั้นอยู่ที่การพิจารณากันมากไปในเรื่อง "การที่เด็กขาดวิชาชีพ" เป็นสำคัญ

ความคิดในการขยายการศึกษาภาคบังคับที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรก  
เป็นความคิดของนักการศึกษาไทย คือ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ใน "บันทึกเรื่องการศึกษา  
ของไทยในปัจจุบัน พ.ศ.2489" ซึ่งความคิดนี้ได้สอดคล้องกับความคิดของนักการศึกษา  
ชาติอื่น ๆ ซึ่งรวมเข้าเป็นองค์การระหว่างชาติช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการศึกษา  
ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเนสโกได้ให้ความเห็นแนะนำการขยายการศึกษาภาคบังคับในปี  
พ.ศ.2492 แนวความคิดที่สอดคล้องต่อกันคือ "การจัดการศึกษาชั้นประถมเพียง 4 ปี  
ยังไม่เพียงพอเพราะเด็กเรียนชั้นประถมปีที่ 4 อายุยังน้อย ยังไปทำอะไรไม่ได้และยัง  
เรียนน้อยอยู่นานไปก็ลืมหนังสือ กลายเป็นคนอ่านหนังสือไม่ออก" แต่การที่ประเทศไทย  
ไม่สามารถดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงกว่า 4 ปีเป็น 7 ปีได้ทันที เพราะ  
มีอุปสรรคจากปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางเศรษฐกิจ แม้จะได้รับความเห็น  
พ้องและสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ก็ยังต้องรื้อทำการทดลองศึกษาริเริ่มงานนี้ด้วยความ  
ระมัดระวัง จนกระทั่งได้รับการกระตุ้นเตือนเป็นกำลังผลักดันจากผู้นำประเทศในสมัย  
"รัฐบาลปรีวิติ" พ.ศ.2502-2506 จึงได้เริ่มลงมือดำเนินการอย่างจริงจัง

การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับในขั้นต้น (พ.ศ.2506-2509) ภายใต้  
การดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการ ขาดความพร้อมหลายประการ และมีลักษณะความ  
พยายามที่จะทำให้สำเร็จในเวลารวดเร็ว มีโครงการต่าง ๆ ทั้งโครงการใหญ่ คือ  
โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2504-2513 และโครงการทดลองขยาย  
การศึกษาภาคบังคับจังหวัดสมุทรสงครามและจังหวัดภูเก็ต แต่เนื่องจากโครงการใหญ่  
ต้องใช้เงินจำนวนมากเกินฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นในเวลาปฏิบัติจริง  
โครงการขยายการศึกษาทั่วประเทศในระยะเวลาอันสั้นจึงต้องเปลี่ยนไป และดำเนินการ  
ด้วยวิธีการหาช่องทางแก้ไขปัญหาค้าง ๆ หลายอย่างหลายประการ เช่น ปัญหาการเพิ่ม  
ของประชากร ปัญหาการตกต่ำชั้นของนักเรียน และปัญหาด้านคุณภาพของการศึกษา  
เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้สภาพการศึกษาในทุกด้านก็ซึบพอดวร และ

ผลที่สุดแนวทางในการขยายการศึกษาภาคบังคับก็ยุติลงด้วยการค่อยทำค่อยไปตามกำลังงบประมาณที่จะอำนวยให้ เหลือแต่เพียงโครงการทดลอง 2 โครงการใน 2 จังหวัด กังลาว ซึ่งมีข้อมูลพื้นฐานช่วยเหลือขององค์การระหว่างชาติที่ทำสืบเนื่องต่อมาจนเป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายระยะเวลา

การขยายการศึกษาภาคบังคับในเวลา 10 ปีต่อมา (พ.ศ.2510-2520) เป็นการขยายการศึกษาภาคบังคับภายใต้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากที่ได้มีการโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนประชาบาลให้แก่เทศบาลดำเนินการในปี พ.ศ.2504 และ พ.ศ.2506 และในปี พ.ศ.2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลด้านการบริหาร กระทรวงศึกษาธิการควบคุมการศึกษาในด้านคุณภาพหลักสูตรและแบบเรียน ส่วนการบริหารบุคคล โดยเฉพาะครูประมาณเป็นหน้าที่ของครูสภา จึงกล่าวได้ว่าการโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลในครั้งนี้นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงประวัติการศึกษาประชาบาลอีกครั้งหนึ่ง

การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับในช่วงปี พ.ศ.2510-2514 กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาทำโครงการระยะสั้น ๆ เป็นรายปีขอประกาศการศึกษาภาคบังคับ และภายหลังจากปี พ.ศ.2514 เป็นต้นไป ได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับตามโครงการระยะยาว เรียกว่าโครงการเร่งรัดการประถมศึกษาตอนปลาย การขยายการศึกษาในช่วงเวลาต่อมาจนถึงปี พ.ศ.2520 จึงมีลักษณะที่จะเปลี่ยนไปในรูปการจัดโรงเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลายให้ครบทุกตำบล มากกว่าความมุ่งมั่นที่จะจัดการศึกษาภาคบังคับ

สิ่งที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ที่รัฐได้ดำเนินการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2506 นั้นมีเหตุผลอยู่ 3 ประการคือ ประการที่ 1 เป็นการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 ที่กำหนดให้จัดการประถมศึกษาเป็น 7 ปี อันได้แก่ชั้นประถมศึกษาตอนต้น 4 ปี (ประถม 1-4) และชั้นประถมศึกษาตอนปลาย 3 ปี (ประถม

5-7) เหตุผลประการที่ 2 คือเพื่อให้เป็นไปตามมติในที่ประชุมระหว่างชาติเอเชียใน "แผนการอาเซียน" ที่ว่า "ให้ประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมในโครงการจัดการศึกษาภาคบังคับอย่างน้อยเป็นเวลา 7 ปี" และเหตุผลประการสุดท้าย เพื่ออนุรักษ์การดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2505 ทว่าเหตุผลดังกล่าวนี้ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี

การจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยเป็น 7 ปีดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ทางภูมิภาคเอเชียแล้ว จะเห็นว่าประเทศต่าง ๆ ทางภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่จัดการศึกษาภาคบังคับเพียง 6 ปีเท่านั้น จากรายงานขององค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้กล่าวไว้ว่าเพราะเหตุขัดข้องทางเศรษฐกิจ ทำให้ขีดความสามารถในการจัดการศึกษาภาคบังคับของประเทศต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามมติที่ตกลงไว้ในที่ประชุมที่กรุงโตเกียว เมื่อ พ.ศ.2505 และสิ่งที่น่าพิจารณาต่อไปอีกก็คือ แม้ว่าประเทศไทยจะได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับภายใต้โครงการต่าง ๆ หลายโครงการ เช่น โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ 2 ฉบับ โครงการเร่งรัดจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนปลาย เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 14 ปี (พ.ศ.2506-2520) ที่รัฐได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับก็ไม่บรรลุผลสำเร็จคือ ไม่สามารถประกาศขยายการศึกษาได้ครบทุกตำบล ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ.2520 ได้ประกาศขยายการศึกษารวมทั้งสิ้น 3,583 ตำบล จากตำบลทั่วประเทศ 5,697 ตำบล ยังเหลือตำบลที่ยังไม่ได้ขยายอีก 2,104 ตำบล แต่อย่างไรก็ตาม การขยายการศึกษาตามโครงการเร่งรัดขยายชั้นประถมปลาย ก็มีได้หยุคชะงักเพียงเท่านี้ แต่ยังคงดำเนินการต่อไปอย่างเร่งรีบ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ คือ ขยายการศึกษาภาคบังคับให้ได้ครบทุกตำบล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยคาดว่าจะทำสำเร็จในปี พ.ศ.2525 จึงเป็นเรื่องที่จะได้ศึกษาต่อไป

การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นปีที่ 7 ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในเรื่องที่ขยายการศึกษาได้ครบทุกตำบลดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพราะสาเหตุส่วนใหญ่ที่สำคัญคือ ความขัดข้องทางภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ผลกระทบทางด้านการเมือง และกำลังคน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ ปัญหาเรื่องงบประมาณ ปัญหาเรื่องปริมาณและคุณภาพของครู ปัญหาเรื่อง

ประสิทธิผลการเรียนของนักเรียน ปัญหาเรื่องอาคารเรียนและอุปกรณ์โรงเรียน ปัญหาการเพิ่มของประชากร เป็นต้น ซึ่งนับวันปัญหาเหล่านี้ก็จะเพิ่มทวีขึ้นเป็นลำดับ แม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะไต่หาทางแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการต่าง ๆ เสมอมา นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาคำนับบริหารการประถมศึกษา ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันเสมอมาว่า การศึกษามีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลทำให้การศึกษาประชาบาลส่วนใหญ่ค่อยประสิทธิภาพซึ่งปัญหานี้ก็ได้มีการพิจารณาแก้ไขกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยการตั้งคณะกรรมการการศึกษาปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการพิจารณามีปัญหาการศึกษาประชาบาล เป็นต้น

## 2. ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาจากแบบสอบถาม

จากการสอบถามเรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาล ผู้ตอบแบบสอบถามให้ข้อเสนอแนะว่า การบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดเอกภาพ การดำเนินงานไม่เป็นอิสระ เพราะต้องขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน จึงก่อให้เกิดความไม่สะดวกและความคล่องตัวในการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาประชาบาลควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียว สำหรับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการบริหารการศึกษาประชาบาล ผู้ตอบมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 3 หน่วยงาน คือ หน่วยแรกคือกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยที่สองคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ต้องเป็นไปตามหลักการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เต็มรูป หรือหน่วยงานที่สามให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเป็นอิสระ อาจจะเป็นในรูปแบบวงการศึกษาประชาบาล

ในเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ที่รัฐได้ดำเนินการมาเป็นเวลา 14 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506-2520 ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นว่า ก่อให้เกิดผลดีในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ช่วยยกระดับมาตรฐานความรู้ความคิดของประชาชนให้สูงขึ้น การที่เด็กได้รับการอบรมในโรงเรียนนานขึ้นทำให้เกิดทักษะในการเขียนและการอ่านได้ถูกต้องขึ้น และประการสำคัญคือ ทำให้เด็กเกิดทัศนคติที่ดีต่อระบอบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

การพิจารณาถึงเรื่องประสิทธิภาพของการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษา  
 ประชาบาล ซึ่งเป็นการประมณส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 ของการประถมศึกษาทั้งหมด ได้เป็น  
 ที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยตลอดมาตั้งแต่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการศึกษาการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษาในปี  
 พ.ศ.2520 ซึ่งเป็นโครงการวิจัยร่วมระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
 สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวว่า นักเรียนชั้น  
 ประถมศึกษามีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน นักเรียนในภาค  
 ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนต่ำสุด ในขณะที่นักเรียนใน  
 กรุงเทพฯ มีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนสูงสุด และเมื่อเปรียบเทียบตามประเภทของโรงเรียน  
 พบว่า นักเรียนอยู่ในโรงเรียนราษฎร์และสังกัดกรมสามัญศึกษามีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนสูง  
 สุด ส่วนนักเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนต่ำสุด จากผล  
 การวิจัยดังกล่าวนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการจัดการศึกษาประชาบาลประสบความสำเร็จ  
 ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงทางด้านประสิทธิภาพทางการศึกษา  
 ให้ดีขึ้น

### 3. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

การศึกษาถึงเรื่อง "นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษา  
 ภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ.2503-2520" จากการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์  
 และจากแบบสอบถาม ผู้เขียนมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

#### 3.1 ข้อคิดเห็น

3.1.1 เรื่องประสิทธิภาพและคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่มี  
 ความสำคัญมากประการหนึ่งของการจัดการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษา  
 ทุกหน่วยงานควรให้ความสนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการเรียนการสอนอย่าง  
 จริงจัง โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลซึ่งมีมีประสิทธิภาพทางการเรียนต่ำ ดังที่ได้กล่าว  
 มาแล้ว การปรับปรุงควรจะทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาการศึกษาทางด้านอื่น ๆ เช่น  
 ทางด้านบริหาร การศึกษา ดังที่ได้รับการพิจารณาแก้ไขอยู่ในขณะนี้

สำหรับในเรื่องคุณภาพของการศึกษา จากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ให้ข้อคิดที่ว่า "คุณภาพของการศึกษาไม่ใช่อยู่ที่ระบบบริหารหรือผู้บริหารเท่านั้น แต่คุณภาพของประถมศึกษาอยู่ที่ครูและเด็กเป็นสำคัญ" จากข้อคิดดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องมี การปรับปรุงตัวครู เป็นสำคัญ ครูจะต้องให้ ความสนใจและตั้งใจทำหน้าที่อย่างจริงจัง มิฉะนั้นแล้วถึงแม้ว่าจะมีระบบบริหารก็อย่างไร ถ้าไม่ได้แก้ไข "เรื่องการทำหน้าที่การสอนที่ดี" แล้วคุณภาพการศึกษาต่อไปในอนาคตก็คงไม่ประสบผลสำเร็จดังเช่นในปัจจุบันนี้

3.1.2 เรื่องขวัญและกำลังใจของครู การที่ครูจะตั้งใจปฏิบัติหน้าที่การสอนอย่างเต็มที่ได้นั้นก็ต่อเมื่อครูมีขวัญและกำลังใจดี เมื่อครูมีขวัญและกำลังใจดีก็จะเป็นแรงจูงใจให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพของการศึกษาตามมา ในเรื่องขวัญและกำลังใจนี้ควรได้รับการปรับปรุงในเรื่องสวัสดิภาพทางด้านต่าง ๆ ให้มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกับข้าราชการครูอื่น ๆ และควรให้ความคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยแก่ครูที่อยู่ในห้องเรียนต่าง ๆ ให้เต็มที่ มีใจ เข้มแข็ง รัยหรือผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

3.1.3 เรื่องการบริหารการประถมศึกษา ผู้เขียนมีความเห็นว่า การบริหารงานทั่วไปและงานด้านวิชาการ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกันซึ่งจะก่อให้เกิดผลในด้านการประสานงานในการดำเนินการจัดการศึกษา นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะต้องมีนโยบาย แผนงาน และโครงการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว และควรปฏิบัติงานอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติไม่ใช่เป็นการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มบุคคลดังที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ในปัจจุบันนี้

3.1.4 เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นระบบที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน ฉะนั้นการดำเนินงานการศึกษาจึงควรมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการศึกษา เป็นอย่างดีทำหน้าที่ในการบริหาร การศึกษา จึงจะมีผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการศึกษา โดยเฉพาะการจัดการศึกษาประชาบาล

### 3.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาประวัติการศึกษาพร้อมสมัย การดำเนินการศึกษาจึงประกอบด้วยวิธีการหลายวิธี เช่น การรวบรวมและวิเคราะห์จากเอกสาร เป็นสำคัญ

และเพื่อให้ได้ข้อมูลสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจึงได้มีการสัมภาษณ์ และส่งแบบสอบถามประกอบด้วย แต่การส่งแบบสอบถามยังอยู่ในวงจำกัดและมีจำนวนเพียง 250 คน เนื่องจากการศึกษาอยู่ในช่วงเวลาจำกัด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า การที่จะศึกษาเรื่องนี้อย่างสมบูรณ์ในช่วงเวลาต่อไป ควรใช้เครื่องมือในการวิจัยได้อีกหลายชนิดนอกจากแบบสอบถาม ได้แก่แบบทดสอบ แบบสำรวจ และแบบสัมภาษณ์ เป็นต้น และควรจะได้เพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างให้มากขึ้น นอกจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้อยู่ในวงการศึกษาแล้ว ควรเพิ่มประชาชน ผู้สื่อข่าว สมาชิกสภาจังหวัด ฯลฯ เพื่อจะได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 เป็นต้นไป การดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ที่กำหนดให้ชั้นประถมศึกษาเรียน 6 ปี โดยไม่มีการแบ่งเป็นประโยชน์ประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลายดังแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 จึงนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง การจัดการศึกษาภาคบังคับเป็น 6 ปี ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 จะบรรลุผลเพียงใดเป็นเรื่องที่น่าจะได้มีการศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

ก. เอกสารชั้นต้นยังไม่ตีพิมพ์

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 แฟ้ม ศ.12/10

จัดการศาสนาและการศึกษา 1 - 11 ร.ศ. 110 - 118

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 แฟ้ม 2 ตรวจและจัดโครงการ 1 - 16 ร.ศ.

111 - 129

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 - 7 ที่ ศธ.112/2 เรื่องการประชุมเทศาภิบาล 1-22

พ.ศ. 2445 - 2472

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศ.10/5 "ระเบียบการศึกษาประเทศไทย"

รายงานการประชุมจัดการศึกษาในหน้าที่กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาล

ณ ศาลาว่าการกระทรวงธรรมการ 10 เมษายน 2454

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศ.10/17 เรื่องเจ้าพระยาพระเสด็จฯ หลงเกล้าฯ

ถวายโครงการศึกษา พ.ศ. 2456

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศ.1/120 เบ็ดเสร็จกระทรวงศึกษาธิการ รายงาน

กระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2456

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ ศ.2/2 ร่างพระราชบัญญัติบังคับเด็กให้เล่าเรียน

พ.ศ. 2457

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 7 ที่ ศ.2/4 รายงานการประชุมบังคับเด็กในกรุงเทพฯ

ให้เล่าเรียน วันที่ 30 มกราคม 2468

เดียน นวจินดา บันทึกข้อความเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ เสนอกรมสามัญศึกษา

ลงวันที่ 29 เมษายน 2506

มหาดไทย, กระทรวง หนังสือที่ มท.0311/14373 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาล  
ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2507

\_\_\_\_\_ เอกสารลับ-ควมมาก ที่ มท.0311/6720 เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล  
ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2508

\_\_\_\_\_ หนังสือที่ มท.0309/ว.170 เรื่องการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้นและ  
ตอนปลาย ลงวันที่ 4 เมษายน 2510

\_\_\_\_\_ หนังสือที่ มท.0309/ว.221 เรื่องแผนการให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับเข้า  
โรงเรียน ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2510

\_\_\_\_\_ หนังสือควม ที่ มท.0327/ว.218 เรื่องนโยบายส่งเสริมการศึกษาประชาบาล  
ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2511

\_\_\_\_\_ หนังสือที่ มท.0327/ว.58 เรื่องการช่วยเหลือนักเรียนยากจน ลงวันที่  
29 มกราคม 2512

\_\_\_\_\_ กองการศึกษาประชาบาล หนังสือที่ มท.0327/2512 เรื่องการประชุม  
เพื่อพิจารณาโครงการศึกษาภาคบังคับ ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2512

\_\_\_\_\_ กองการศึกษาประชาบาล บันทึกเกี่ยวกับเรื่องการวิจัยปัญหาประถมศึกษา  
ตอนต้นภาคบังคับและการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ลงวันที่ 4 กันยายน 2512

\_\_\_\_\_ หนังสือที่ มท.0327/ว.516 เรื่องโครงการเร่งรัดการศึกษาประถมปลาย  
ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2513

ศึกษาธิการ, กระทรวง หนังสือที่ ศธ.426/2506 เรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
ลงวันที่ 7 มกราคม 2506

\_\_\_\_\_ คำสั่งที่ ส.244/2507 เรื่องแต่งตั้งกรรมการร่างโครงการระยะยาว  
ในการขยายการศึกษาภาคบังคับ และการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย  
ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2506

\_\_\_\_\_ สำนักงานปลัดกระทรวง เอกสาร พ.ศ. 2491 เล่ม 6 เลขที่ 73  
เรื่องส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานและประชุมศึกษาแห่งสหประชาชาติ ลงวันที่ 19 ตุลาคม

ศึกษาธิการ, กระทรวง เอกสาร พ.ศ. 2494 เล่ม 5 เลขที่ 74 เรื่องประกาศ  
แผนการศึกษาชาติ 5 มิถุนายน 2494

\_\_\_\_\_ เอกสาร พ.ศ. 2500 ประเภท ป.ศ.1 โครงการและแผนการ เลขที่ 13  
เรื่องโครงการปรับปรุงการศึกษา 5 โครงการ

กรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการโอน  
การศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 7 เมษายน 2502

\_\_\_\_\_ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ  
ลงวันที่ 15 เมษายน 2502

\_\_\_\_\_ หนังสือส่วนที่ สร.14172/2504 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่น  
ดำเนินการ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2504

\_\_\_\_\_ สิ่งส่งมาด้วยกับหนังสือที่ สร.14172/2504 บันทึกเรื่องการโอนโรงเรียน  
ประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2504

\_\_\_\_\_ หนังสือควนที่ สร.14172/2504 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาลให้  
ท้องถิ่นดำเนินการ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2504

\_\_\_\_\_ หนังสือควนที่ สดที่ สร.0503/17365 เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล  
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2507

\_\_\_\_\_ หนังสือที่ สร.0602/2162 เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2508

\_\_\_\_\_ หนังสือควนมากที่ สร.0503/5654 เรื่องการโอนโรงเรียนประชาบาล  
ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2508

\_\_\_\_\_ หนังสือลับ-เฉพาะ ควนมาก ที่ สร.0403/1257 เรื่องการโอนโรงเรียน  
ประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2509

\_\_\_\_\_ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องให้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยปัญหาการประถมศึกษา  
และการขยายชั้นประถมตอนปลาย ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2511

\_\_\_\_\_ หนังสือที่ สร.0403/12803 เรื่องการวิจัยปัญหาประถมศึกษาตอนต้นภาคบังคับ  
และการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ลงวันที่ 4 กันยายน 2512

สำนักงานงบประมาณ หนังสือลับ-เฉพาะ กวณมาก ที่ สร.0409/4329 เรื่องงบประมาณ  
โรงเรียนประถมศึกษาไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 27 เมษายน  
2508

สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ หนังสือที่ สร.0602/4991 เรื่องโอนโรงเรียน  
ประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2508

หนังสือที่ 202/2512 เรื่องโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ลงวันที่ 25  
กุมภาพันธ์ 2512

ข. เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

"กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 85 ลงวันที่  
20 มิถุนายน 2511

คำสั่งคณะปฏิวัติที่ 66/2514 เรื่องตั้งฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล ลงวันที่ 9 มีนาคม  
2514

"ประกาศตั้งสภาการศึกษา" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (แผนกกฎหมาย) ลงวันที่ 31  
สิงหาคม 2475

"แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 86 ลงวันที่  
2 ตุลาคม 2503

ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล ปัญหาการศึกษาประชาบาลและขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา  
เสนอต่อคณะปฏิวัติ ธันวาคม 2514 - กรกฎาคม 2515 83 หน้า อัดสำเนา

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม 72 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2498

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 (แผนกกฎหมาย)  
ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2464

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (แผนกกฎหมาย)  
ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2478

- "พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 (แผนกกฎหมาย)  
 ตอนที่ 4 ลงวันที่ 16 มกราคม 2488
- "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491" ราชกิจจานุเบกษา  
 เล่ม 65 ตอนที่ 24 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2491
- "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 67  
 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2505
- "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด"  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 79 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 16 กันยายน 2509
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509"  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 57 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2509
- "พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 57  
 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2509
- ศึกษาธิการ, กระทรวง คำสั่งที่ ส.101/2491 เรื่องให้ใช้หลักสูตรประถมศึกษา  
 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2491
- \_\_\_\_\_ ระเบียบกรมสามัญศึกษา เรื่องแนวการบริหารโรงเรียนประชาบาลและ  
เทศบาล กับคู่มือครู ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ปี พ.ศ. 2503  
 15 หน้า อัดสำเนา
- \_\_\_\_\_ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปี พ.ศ. 2464 ม.ป.ท. 2467,  
 46 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปี พ.ศ. 2478 โรงพิมพ์อักษรนิติ  
 2471, 66 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2492-2493 โรงพิมพ์คุรุสภา 2494,  
 146 หน้า
- \_\_\_\_\_ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2493 โรงพิมพ์คุรุสภา  
 2493, 3 เล่ม

- ศึกษาธิการ, กระทรวง รายงานการประชุมคนควาอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล  
พ.ศ. 2494 โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์) 2498, 2 เล่ม
- \_\_\_\_\_ กรมวิชาการ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485-2497 และสถิติการศึกษา  
12 ปี กรุงเทพมหานครพิมพ์ 2499, 277 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2501 โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา  
 (แผนกการพิมพ์) 2502, 241 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2502 กรุงเทพมหานครพิมพ์ 2503, 303 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2503 โรงพิมพ์การศาสนา 2505, 311  
 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษาและสถิติการศึกษา พ.ศ. 2494-2503 โรงพิมพ์การศาสนา  
 ม.ป.ป., 241 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2504 โรงพิมพ์การศาสนา 2506, 338 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2505 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 2507, 303 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2506 โรงพิมพ์การศาสนา 2508,  
 503 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา ปีการศึกษา 2507 โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ 2511,  
 115 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2508 โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ 2511, 221 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการศึกษา พ.ศ. 2509 โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ 2510, 354 หน้า
- \_\_\_\_\_ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง รายงานการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ  
ปีการศึกษา 2519 โรงพิมพ์การศาสนา 2520, 189 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการประเมินโครงการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2404 -  
2513, 35 หน้า อัดสำเนา

- ศึกษาธิการ, กระทรวง กองการประถมศึกษา รายงานการประเมินผลการทดลอง  
ขยายการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดสมุทรสงคราม-ภูเก็ต 24 หน้า อักสำเนา  
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2  
วิสามัญ พ.ศ. 2477 โรงพิมพ์เคลิเมส์ 2480, 4 เล่ม
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2489 และ 2490 โรงพิมพ์การศาสนา  
 ม.ป.ป., 533 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (ครั้งแรก) และสมัยวิสามัญ  
ชุดที่ 2 พ.ศ. 2500 โรงพิมพ์ร่วมมิตรไทย 2506, 1759 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 โรงพิมพ์มหาดไทย  
 2503, 2 เล่ม
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 206-225 พ.ศ. 2509  
 โรงพิมพ์คุรุสภา 2511, 1319 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยแรก และสมัยสามัญ พ.ศ. 2512  
 โรงพิมพ์คุรุสภา 2414, 1108 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญสมัยแรก พ.ศ. 2518  
 โรงพิมพ์คุรุสภา 2519, 986 หน้า
- \_\_\_\_\_ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญสมัยแรก ครั้งที่ 1 - 5  
พ.ศ. 2519 กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการรัฐสภา 2520, 508 หน้า
- \_\_\_\_\_ สำนักนายกรัฐมนตรี คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล  
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 24 มีนาคม 2508
- \_\_\_\_\_ คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2508
- \_\_\_\_\_ เอกสาร เรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คณะกรรมการ  
จัดงานฉลองวันเฉลิมฉลองราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว 1 ตุลาคม 2511, 283 หน้า

เอกสารชั้นรอง

ก. หนังสือทั่วไปและปริณิธานิพนธ์

กมล กิษฐกมล "ความเคลื่อนไหวทางการศึกษา" ใน เรื่องนารูในวงการการศึกษา  
โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์) 2512, 174 หน้า

ขจร สุขพานิช ฐานันดรไพร่ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
2519, 91 หน้า

จารุวรรณ ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับของไทยในระยะ 10 ปี ก่อน พ.ศ. 2475  
ปริณิธานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2516, 176 หน้า  
อัครสำเนา

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูล  
ของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ร.ศ. 113 - 118 พิมพ์ในงานพระราชทาน  
เพลิงศพท่านผู้หญิงเสงี่ยม มาลากุล 12 เมษายน 2504, 372 หน้า

ธรรมศักดิ์มนตรี, เจ้าพระยา การศึกษาประเทศสยามระหว่างกึ่งศตวรรษที่แล้วมากับ  
การศึกษากลักรม โรงพิมพ์ไทยเซชม 2497, 42 หน้า

ณรงค์ พ่วงพิศ นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของคนจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ปริณิธานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา 2514,  
236 หน้า อัครสำเนา

ควงเคื่อน พิศาลบุตร ประวัติการศึกษาไทย โรงพิมพ์เจริญผล 2520, 160 หน้า

คำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมชนกนาถ เทศาภิบาล คลังวิทยา 2495, 225 หน้า

เตช บุนนาค "ประมวลเหตุการณ์สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของไทย ระหว่าง  
พ.ศ. 2367 - พ.ศ. 2459" ใน บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา  
โรงพิมพ์คุรุสภา 2517, 395 หน้า

ถนอม อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์ปัจจุบันของเอเชีย โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์ 2517,  
333 หน้า

- ชวีช ชะอุม พัฒนาการของอาชีพครูในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ คม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520, 293 หน้า อักษรำเนา
- บุญถิ่น อัคร์ถำกร และ สายหยุด จำปาทอง การผลิตครู โรงพิมพ์บรรหาร 2505, 45 หน้า
- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ รัฐสภาในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475 - 2517) หำงหุ้นส่วนจำกั๊ก ช.ชุมนุมชำง 2517, 1156 หน้า
- ปรีดิชิธรรมชำคำ, พระยำ โบราณศึกษาและวิธีสอนหนังสือไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระรำชทำนเพลิงศพนางพวงเพ็ชร เอี่ยมสกุล โรงพิมพ์กำรชำงวุฒิจำศึกษา 2502, 87 หน้า
- ปำลเลกัวัช, สังขรำช เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร สำนักพิมพ์กำวหนำ 2506, 555 หน้า
- ปิ่น มำลำกุล, ม.ล. และกำแหง พลำนกูร "งำนในค้ำนพัฒนำกำรศึกษำ" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระรำชทำนเพลิงศพ ำพนำจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนำคม 2507, 230 หน้า
- ปิ่น มำลำกุล, ม.ล. "กำรศึกษำของไทยในมัจจุบัน 2489" ใน เรื่องกำรศึกษำ พิมพ์ในงานพระรำชทำนเพลิงศพ อำมำตย์ตรีหลวงประสิทธิธีรกรรม 20 มิถุนำยน 2516, 188 หน้า
- 
- พลเอกมัจกร พรหมโยธี กับกำรศึกษำลำนัยพัชศักรำช 2491 - 2500  
พิมพ์ในงานพระรำชทำนเพลิงศพ พลเอกมัจกร พรหมโยธี 2509, 71 หน้า
- 
- "บ้นที่กัข้อคิคและปัญหำค้ำง ๆ เกี่ยวกักับกำรศึกษำภำคมัจคับ" ใน เรื่องสามเกลอ เขียนเหตุเลกัถำวำสมเด็จพระนงำเจ้ำพระบรมรำชินนำถ ในวันเฉลิมพระชนมพรรษำ วันที่ 12 สิงหำคม 2512, 120 หน้า
- พิทยลำนพฤษธิยำกร, กรมหมื่น ปำฐกถำเรื่องพระเจ้ำบรมวงศัศุขกรรมพระยำค้ำรำงรำชำนภำพ และประวัติลูกเลำ โรงพิมพ์คุรุสภำ 2506, 268 หน้า

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ "อนาคตของการศึกษาในประเทศไทย" ใน งานพัฒนาการศึกษา  
 โรงพิมพ์คุรุสภา 2414, 139 หน้า

פור, เอกการ และคณะ การศึกษาเพื่อชีวิต : โลกแห่งการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต  
 แปลโดย คณะกรรมการฝ่ายการศึกษาขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม  
 แห่งสหประชาชาติ โรงพิมพ์คุรุสภา 2519, 424 หน้า

ภิญโญ สาทร หลักการบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 3 สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช  
 2516, 695 หน้า

มานิจ ชุมสาย, ม.ล. ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย กองสัมพันธ์ต่างประเทศ  
 กระทรวงศึกษาธิการ 2498, 171 หน้า

มนูญ ลานโรจน์ นโยบายการจัดการศึกษาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 (พ.ศ. 2453 - 2468) ปรินูญานีพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
 ประสานมิตร 2521, 157 หน้า อัดสำเนา

มหาดไทย, กระทรวง กรมการปกครอง ครบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม  
 2514 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2514, 87 หน้า

\_\_\_\_\_ การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2513, 81 หน้า

\_\_\_\_\_ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509" ใน ระเบียบเกี่ยวกับการ  
ศึกษาประชาบาล โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2511, 573 หน้า

\_\_\_\_\_ วันศึกษาประชาบาล 1 ตุลาคม 2515 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2515, 69 หน้า

\_\_\_\_\_ การศึกษาประชาบาล 2519 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2519, 73 หน้า

\_\_\_\_\_ การศึกษาประชาบาล 2520 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2520, 36 หน้า

\_\_\_\_\_ ทำเนียบห้องที่ พุทธศักราช 2522 โรงพิมพ์ไทยมิตรการพิมพ์ 2522, 899 หน้า

ยอร์ช เอช. เฟลคัส หมอเฮาส์ในรัชกาลที่ 4 แปลโดย กองคริสเตียนศาสนา โรงพิมพ์  
 รวมมิตรไทย 2504, 165 หน้า

ระลึก ธานี นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
 (พ.ศ. 2475 - 2503) ปรินูญานีพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร  
 2522, 493 หน้า อัดสำเนา

เรื่องชัย จงสงวน กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล : ศึกษาหน้าที่ บทบาท และปัญหา วิทยานิพนธ์ ร.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516, 230 หน้า อัครสำเนาลาลูแบร์ เจกหมายเหตุลาลูแบร์ นบับสมบุรณ์ เล่ม 1 แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร กาวหนา 2510, 2 เล่ม

วุฒิชัย มูลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย 2516, 240 หน้า

นโยบายการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2512, 234 หน้า อัครสำเนา

ศึกษาธิการ, กระทรวง กองเผยแพรงการศึกษา งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 1 โรงพิมพ์บรรหาร 2503, 44 หน้า

งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 3 โรงพิมพ์สหกรณ์ขนส่งแห่งประเทศไทย 2506, 29 หน้า

งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 6 โรงพิมพ์การศาสนา 2510, 56 หน้า

กรมสามัญศึกษา การเปรียบเทียบการวัดผลการเรียนของโรงเรียนที่ใช้ระเบียบการสอบไล่ตามประมวลพิเศษ พ.ศ. 2480 กับ โรงเรียนที่ใช้ระเบียบการวัดผลการศึกษา พ.ศ. 2502 รายงานการวิจัยอันดับ 1 โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์) 2504, 82 หน้า

โครงการพัฒนาการศึกษาส่วนภูมิภาค และโครงการศึกษาในค่านบริหารการศึกษา มงคลการพิมพ์ 2504, 296 หน้า

ประวัติการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง 1 เมษายน 2507, 1134 หน้า

รายงานผลการวิจัยสาเหตุที่นักเรียนไม่เข้าสอบในโรงเรียนประชาบาลในจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2507 - 2508 โรงพิมพ์คุรุสภา 2509, 163 หน้า

- ศึกษาธิการ, กระทรวง กรมสามัญศึกษา รายงานการสัมมนาปัญหาให้นักเรียนประถมศึกษา  
ซ้ำชั้น โรงพิมพ์คุรุสภา 2509, 243 หน้า
- กรมสามัญศึกษา สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก การวิจัย  
หลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น โครงการวิจัยหลักสูตรประถมศึกษา 2506 โรงพิมพ์  
 คุรุสภา 2509, 399 หน้า
- การปฏิรูปการศึกษาประชาบาล พิมพ์เผยแพร่เนื่องในอายุครบ 5 รอบของ  
 นายอภัย จันทวิมล 16 กุมภาพันธ์ 2511, 67 หน้า
- กรมการฝึกหัดครู สรุปผลงานโดยสังเขปครบรอบ 15 ปี โรงพิมพ์คุรุสภา  
 2512, 53 หน้า
- ประมวลโครงการพัฒนาการศึกษา โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ 2511, 365 หน้า
- ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่งเมื่อเทียบกับหลักสูตร รายงาน  
 การวิจัยอันดับ 4 ม.ป.ท. 2511, 229 หน้า
- รายงานการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ประจำปีการศึกษา  
 2512 กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา 2515, 846 หน้า
- รายงานการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ประจำปีการศึกษา  
 2516 โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด 2518, 1124 หน้า
- สัมฤทธิผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ รายงานการวิจัยอันดับ 8 พิมพ์ครั้งที่ 2  
 โรงพิมพ์การศาสนา 2520, 126 หน้า
- สัมฤทธิผลการจัดการศึกษาภาคบังคับในจังหวัดภูเก็ต รายงานการวิจัยอันดับ  
 11 โรงพิมพ์คุรุสภา 2517, 235 หน้า
- กรมวิชาการ การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษาของประชาชน  
 โรงพิมพ์สารพัดช่างพระนคร (แผนกการพิมพ์) 2518, 132 หน้า
- กรมสามัญศึกษา รายงานการวิจัยสภาพการรู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4  
 รายงานการวิจัยอันดับ 5 โรงพิมพ์คุรุสภา 2512, 225 หน้า

ศึกษาธิการ, กระทรวง แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)

ม.ป.ท. 2515, 514 หน้า

สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัย ประมวลพระราชบัญญัติสมเด็จพระมหาสมณเจ้า

กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เรื่องการศึกษา โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย 2514,

634 หน้า

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา

2504 - 2509 2511, 72 หน้า อัดสำเนา

รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา : ความเสมอภาคทาง

โอกาสทางการศึกษา โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน 2518, 105 หน้า

รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางการศึกษาในระยะแผน

พัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 2518, 78 หน้า

อัดสำเนา

รายงานการวิจัย : ทิศของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การ

บริหาร ส่วนจังหวัดที่มีผลต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา โรงพิมพ์พิมพ์เนศ

2519, 56 หน้า

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี 2520, 245 หน้า

รายงานการสัมมนา : การวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา 2521,

148 หน้า อัดสำเนา

นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีคณะที่ 1 - 41 (พ.ศ. 2475-

2522) 2519, 42 หน้า อัดสำเนา

การขยายการศึกษาภาคบังคับ ถิ่นนี้ตัวชี้แนะและแผนภาพทางการศึกษา โรงพิมพ์

โรงเรียนสตรีเนคศึกษา (แผนกการพิมพ์) 2521, 117 หน้า

การวิเคราะห์กรณีบางประการของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2521, 24 หน้า

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เรื่องการปฏิรูป  
การศึกษา (ฉบับย่อ) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 โรงพิมพ์ชุมนุม  
สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2521, 66 หน้า
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 -  
2509 ม.ป.ท. 2507, 218 หน้า
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514)  
โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2516, 95 หน้า
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสำมะโนโรงเรียนและครู พ.ศ. 2507 โรงพิมพ์ไทย  
แบบเรียน 2509, 227 หน้า
- รายงานสำมะโนโรงเรียนและครู พ.ศ. 2508 โรงพิมพ์สหกรณ์แห่งประเทศไทย  
2512, 294 หน้า
- สนิท วิไลจิตต์ "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล" ใน วิทยาการ  
เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2515, 385 หน้า
- สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด" ใน วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น  
2515, 385-หน้า
- สาโรช บัวศรี "คตินิยมและแนวทางการศึกษาของไทยในอนาคต" ใน บทเรียนจาก  
การจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านม โรงพิมพ์คุรุสภา 2512, 295 หน้า
- อนุমানราชชนิ, พระยา ชีวิตชาวไทยสมัยก่อน โดยเสวีรโยโกเศศ (นามแฝง)  
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2510, 174 หน้า
- อมรคุณารักษ์, จมื่น พระกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว  
เรื่องการศึกษาของชาติ ตอน 1 โรงพิมพ์คุรุสภา 2513, 147 หน้า
- เอกวิทย์ ณ ถลาง "สรุปบทเรียนในการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านม" ใน  
บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านม โรงพิมพ์คุรุสภา 2517,  
295 หน้า

ข. วารสารและหนังสือพิมพ์

"การโอนการศึกษาประชาบาล" วิทยาจารย์ 43 : 138 - 142 มกราคม 2487

"การศึกษาประชาบาล : ปัญหาผลประโยชน์" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 8 : 17 - 21

สิงหาคม 2522

"การสัมภาษณ์ ดร.ภาณุวัฒน์ วิชาตะกัลลิก" ประชาบาล 9 : 11 - 13 ธันวาคม 2520

เกรียง เอี่ยมสกุล "ยุคที่สองของการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์" ศูนย์ศึกษา 10 : 12-17

ตุลาคม 2505

\_\_\_\_\_ "เรามาช่วยกันแก้เรื่องนักเรียนตกซ้ำชั้น" ประชาศึกษา 1 : 4 - 12

สิงหาคม 2506

เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาท

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ 5 : 25 - 46 ธันวาคม

2510 - กุมภาพันธ์ 2511

"ข่าวสารจากกระทรวงศึกษาธิการ" สยามรัฐ วันที่ 10 มีนาคม 2508

"คำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" วิทยาจารย์ 61 : 575 - 582 ตุลาคม

2505

"คำปราศรัยของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ" มิตรครู

17 : 32 - 37 กันยายน 2505

"คำสัมภาษณ์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ" สยามรัฐ

วันที่ 7 ธันวาคม 2507

\_\_\_\_\_ สยามรัฐ วันที่ 12 มีนาคม 2508

ชูเกียรติ อุทกะพันธุ์ "ความสำเร็จและความล้มเหลวของการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5"

วิทยาสาร 4 : 14 - 17 กรกฎาคม 2515

ชูสง่า ฤทธิ์ประศาสน์ "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล" วารสารสภา

การศึกษาแห่งชาติ 6 : 11 - 13 มกราคม 2515

นิพนธ์ ไททยานนท์ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ประชาศึกษา 5 : 270 - 277  
 ธันวาคม 2507

บุญเหลือ เทพยสุพรรณ, ม,ล. "ของเก่า-ของใหม่" จันทร์เกษม 11 : 29 - 30  
 เมษายน 2499

ประภาส จารุเสถียร "สุนทรพจน์เนื่องในงานเปิดนิทรรศการวันศึกษาประชาบาล"  
ประชาบาล 1 : 1 - 3 ตุลาคม 2514

"แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 4 : 108-119  
 เมษายน - พฤษภาคม 2520

มัตตา อัคราวิ "การประชุมขององค์การการศึกษา สหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ  
 ณ เมืองบอมเบย์ ประเทศอินเดีย พ.ศ. 2495" แปลโดย ม.ล.มานิจ ชุมสาย  
วิทยาคารย 50 : 775 - 800 ตุลาคม 2496

"รายงานการประชุมสภาการศึกษา ครั้งที่ 4" วิทยาคารย 7 : 871 - 876 เมษายน  
 2476

"รายงานการแจกรางวัล ในส่วนของหลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน  
 แก่นักเรียนประถมนครราชสีมา" วิทยาคารย 11 : 384 ร.ศ. 131

รุ่ง แก้วแดง "การประเมินผลโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2504"  
วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 : 40 - 62 ธันวาคม 2513

วิทย์อาจ, เควิก เค., "คณะสงฆ์เป็นเครื่องยกรฐานะในสังคมไทยโบราณ" ศิลปการ  
 1 : 41 - 45 พฤษภาคม 2509

\_\_\_\_\_ "การเริ่มต้นการจัดการศึกษาในรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2413 - 2423)"

เก็บความโดย กาญจนา คำสุพรรณ จุดสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และ  
มนุษยศาสตร์ 3 : 63 - 83 มกราคม - มีนาคม 2519

ศึกษาธิการ, กระทรวง "ประกาศเรื่องการเซียบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ"  
 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2505 ประชาศึกษา 8:472 มีนาคม 2506

\_\_\_\_\_ กรมสามัญศึกษา "แนวทางการอบรมประชาชนกลุ่มโรงเรียนและครูใหญ่"  
ประชาศึกษา 2 : 113 - 116 กันยายน 2505

- สวัสดิ์ จงกล "การศึกษาสำหรับทวยราษฎร์" ประชาศึกษา 20(4) : 226 - 273  
พฤศจิกายน 2511
- "สัมภาษณ์ครูคึกคัก เคน นิมิตร ภูมิถาวร" วารสารเกษตรธุรกิจและสังคม 6 : 47 - 54  
พฤศจิกายน - ธันวาคม 2521
- "สัมภาษณ์นายชานาญ ยวบูรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง" สยามรัฐ วันที่ 24 พฤศจิกายน  
2507
- สิทธิเดช จันทศิริ "การศึกษาประชาบาล : พื้นฐานชีวิตของใคร" สยามรัฐ วันที่ 13  
สิงหาคม 2522
- สุสง่า ศักดิ์ศาสตร์ "การศึกษาประชาบาลกับบทบาทของความขัดแย้ง" สยามรัฐ  
วันที่ 9 สิงหาคม 2522
- อ.น.ก. (นามแฝง) "ปริทรรศน์การศึกษา" สยามรัฐ วันที่ 29 มิถุนายน 2509
- เอกวิทย์ ณ ถลาง "การตกต่ำชั้นในโรงเรียนประถมศึกษาของไทย" ถอดความโดย  
สุชา จันทน์เอน ประชาศึกษา 5 : 243 - 252 ธันวาคม 2509
- Calvert C.G. รายงานเรื่อง Thailand : Compulsory Education UNESCO,  
1968 อັคส์น่า
- \_\_\_\_\_ Semi-Annual Report, UNESCO, 1967 อັคส์น่า
- Ensor, Leonard Le. F. รายงานเกี่ยวกับโครงการสมุทสรสงครามเพื่อการขยาย  
การศึกษาภาคบังคับ, UNESCO, 1964 อັคส์น่า
- Habinson, Federick and Charles A Myers. Education, Manpower, and  
Economic Growth. New York, McGraw-Hill, 1964. 229 p.
- Japan. Ministry of Education. Research Bureau. Japan's Growth and  
Education, educational development in relation to Socio-economic  
growth. Tokyo, The Ministry, 1963. 243 p.
- Sargent, Sir John and Pedro T. Orata. Report of the mission of  
Thailand. February 10 to March 5, 1949. Paris, France, UNESCO,  
1950. 56 p.
- Wyatt, David K. The Politics of Reform in Thailand : Education in  
the Reign of King Chulalongkorn. New Haven and London, Yale  
University, 1969. 425 p.

ค. สัมภาษณ์

ดร. กอ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์

ที่ห้องทำงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2522

นายเกรียง กীরติกร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่บ้าน

กิ่งเพ็ชร กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2522

นายจำลอง เวศุโร เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์

ที่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522

ดร.ชำนัญ ยุวบูรณ์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่บ้าน

เลขที่ 12 ซอยปลุกมิตร ถนนสุขุมวิท กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2522

ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้สื่อข่าวสื่อมวลชน เป็นผู้สัมภาษณ์ ที่ห้อง

ทำงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2522

นายสมพงษ์ พลະสุรย์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ วันทนา เลิศสินไทย เป็นผู้สัมภาษณ์

ที่ศูนย์พัฒนาหลักสูตร กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

แบบสอบถาม

คำชี้แจงในการตอบแบบสอบถาม

แบบสอบถามฉบับนี้แบ่งออกเป็น 3 ตอน ขอให้ท่านพิจารณาเกี่ยวกับวิธีทำและ คำถามในแต่ละข้อให้เข้าใจเสียก่อน และขอความกรุณาตอบให้ครบทุกข้อเพื่อจะทำให้ข้อมูล นี้มีความสมบูรณ์

แบบสอบถามทั้ง 3 ตอนนี้ประกอบด้วย

1. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ
3. ความกึกกั่นเกี่ยวกับปัญหาด้านบริหารการประถมศึกษา

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

โปรดเติมคำ หรือข้อความลงในช่องว่าง

1. อายุจริง (โปรดระบุ) ปี
2. อายุการทำงาน ปี
3. จังหวัดที่เป็นที่ตั้งสำนักงานหรือโรงเรียนของท่าน
4. ตำแหน่งหน้าที่การงานของท่านในปัจจุบัน คือ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ

ขอให้ท่านพิจารณาจากการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ตาม พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2505 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 ดังนั้น สาระของข้อมูลที่ต้องการทราบจะอยู่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2503 - 2520

ขอให้ท่านอ่านข้อความทางซ้ายมือของแบบสอบถามแล้วทำเครื่องหมาย ลงบนช่องข้างท้ายตามความเห็นของท่านเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ

คำถาม	มาก อย่างยิ่ง	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
1. "การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้น ป.7 เป็นการยกระดับมาตรฐาน ความรู้ของประชาชนให้สูงขึ้น" ที่รัฐ ใดดำเนินการไปแล้วนั้น ท่านเห็น ค่ายมากน้อยเพียงใด					
2. การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี เป็นการเพิ่มคุณภาพการศึกษา มาก น้อยเพียงใด					
3. การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้น ป.7 ผู้ปกครองสนใจ รวมมือสนับสนุนมาก น้อยเพียงใด					
4. การปฏิบัติในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 โดยกฎหมายเป็น หน้าที่ของสารวัตรศึกษา แต่ในทาง ปฏิบัติจะมอบหมายให้ครูใหญ่ทำหน้าที่ นี้ ท่านเห็นค่ายมากน้อยเพียงใด					
5. การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ ในตำบล อำเภอ หรือจังหวัดที่ผ่านมา แล้วประสบกับปัญหามากน้อยเพียงใด					
6. การดำเนินการขยายการศึกษาภาค บังคับไม่สามารถขยายได้ครบทุก ตำบลตามโครงการเร่งรัดขยาย การศึกษาประณปลายของกระทรวง มหาดไทย เนื่องจากปัญหาสำคัญหลาย ประการดังต่อไปนี้ ท่านเห็นค่าย เพียงใด					

คำถาม	มาก อย่างยิ่ง	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
6.1 ปริมาณของครู					
6.2 คุณภาพของครู					
6.3 อาคารเรียน					
6.4 อุปกรณ์โรงเรียน					
6.5 งบประมาณ					
6.6 การสนับสนุนจากรัฐอย่างจริงจัง					
7. ในฐานะที่ท่านมีความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษามาก เชื่อว่าท่านจะมีข้อมูลและข้อ คิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จึงขอความกรุณาได้พิจารณาและเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น ตามที่ท่านเห็นสมควรในเรื่องต่อไปนี้					
7.1 การขยายการศึกษาภาคบังคับในจังหวัด (หรืออำนาจ) ที่ผ่านมา ก่อให้เกิด ผลดีในด้านใด					
7.2 ทัศนคติของผู้ปกครองต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ					
7.3 เรื่องการเกณฑ์เด็ก					
7.4 ปริมาณและคุณภาพของครู					
7.5 งานด้านวิชาการและอื่น ๆ					

ตอนที่ 3      ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาคำบริหาร การประถมศึกษา  
คำชี้แจง      แบบสอบถามในตอนนี้ ต้องการทราบว่าท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาคำบริหาร การประถมศึกษา มากน้อยเพียงใด ขอให้ท่านอ่านข้อความทางซ้ายมือของแบบสอบถามแล้วทำเครื่องหมาย ลงบนช่องที่ท่านเห็นว่าตรงกับความเป็นจริงที่ท่านประสบ

น้อย  
 อยางยิ่ง

1. การบริหาร การศึกษาระดับประถมโดยทั่วไปในปัจจุบันมีความคล่องตัวและอำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด
2. การบริหาร การศึกษาประชาบาลในปัจจุบันสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด
3. การบริหารงานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทั่วไปในปัจจุบันเปิดโอกาสให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ด้วยตนเองมากน้อยเพียงใด
4. การมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน ร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เช่น กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เอกชน ฯลฯ ก่อให้เกิดปัญหามากน้อยเพียงใด

5. การมีหน่วยบริหารงานบุคคลของข้าราชการ  
ที่ทำหน้าที่ทางการศึกษาหลายหน่วยงาน  
เช่น ก.พ. ครูสภา ก.จ. ฯลฯ  
ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร  
มากน้อยเพียงใด
6. การที่ครูสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้พิทักษ์  
ผลประโยชน์ของครู แต่ขณะเดียวกันก็  
ทำหน้าที่เหมือน ก.พ. ซึ่งบังคับบัญชา  
ครูด้วยพร้อม ๆ กัน ก่อให้เกิดปัญหา  
มากน้อยเพียงใด
7. การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน  
ของข้าราชการครูโดยครูสภาในปัจจุบัน  
มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด
8. ท่านคิดว่าการประสานงานเกี่ยวกับการ  
ศึกษาประชาบาลระหว่างหน่วยงาน  
ต่อไปนี้ มีมากน้อยเพียงใด
  - 8.1 กระทรวงศึกษาธิการและ  
กระทรวงมหาดไทย
  - 8.2 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด  
และสำนักงานส่วนการศึกษา  
จังหวัด



## จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับคืน

จำนวนแบบสอบถามทั้งสิ้น 250 ชุด แบบสอบถามที่ส่งกลับคืนมามีจำนวน 196 ชุด คิดเป็นร้อยละ 78 ของจำนวนที่ส่งไปทั้งหมด ทั้งรายละเอียดแยกต่อไปนี้

กลุ่มประชากร	จำนวนแบบสอบถาม	แบบสอบถามที่ได้รับคืน	ร้อยละ
1. ผู้กำหนดนโยบายการศึกษา ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษา นักวิชาการ และอื่น ๆ ใน ส่วนกลาง (กรุงเทพฯ)	40	30	75
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัด	8	4	50
3. ศึกษาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วน การศึกษา	10	8	80
4. หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์และหัวหน้า กองการศึกษาเทศบาล	10	7	70
5. ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวด การศึกษา	132	98	76
6. ครูใหญ่	50	49	98
รวม	250	196	78

ภาคผนวก ข  
แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503

ความมุ่งหมาย

1. รัฐมีความมุ่งหมายให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาตามควรแก่เอกลักษณ์ เพื่อเป็นพลเมืองที่มีศีลธรรมและวัฒนธรรม มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ มีสุขภาพสมบูรณ์ มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพและทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ
2. กุลบุตร กุลธิดาพึงได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนจนอายุ 15 ปีบริบูรณ์เป็นอย่างน้อย
3. กุลบุตร กุลธิดาพึงชวนชวหาความรู้และประสบการณ์ อันจะเป็นประโยชน์แก่งานของตนสืบไปในภายหน้า
4. ในการจัดการศึกษานั้น ให้จัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของสังคมและบุคคลโดยสอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและแผนการปกครองประเทศ เช่น จัดให้
  - ก. จริยศึกษา ให้มีศีลธรรมและวัฒนธรรม มีหัวใจที่ปะ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว
  - ข. พลศึกษา ให้มีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งกายและทางจิต กับทั้งมีน้ำใจนักกีฬา
  - ค. พุทธิศึกษา ให้มีความรู้ วิชาการ ปัญญา เพื่อการดำรงชีวิต
  - ง. หัตถศึกษา ให้มีกนิสัยและความขยันหมั่นเพียรในการใช้มือปฏิบัติงานเพื่อเป็นรากฐานของการประกอบสัมมาอาชีพ

ระดับการศึกษา

5. การศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ระดับดังนี้
  - ก. อนุบาลศึกษา
  - ข. ประถมศึกษา
  - ค. มัธยมศึกษา
  - ง. อุดมศึกษา

6. อนุบาลศึกษา ได้แก่การอบรมเบื้องต้นให้กุลบุตร กุลธิดาพร้อมที่จะรับการศึกษา ระดับประถมศึกษา

7. ประถมศึกษา ได้แก่การศึกษาซึ่งมุ่งหมายจะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กวัยการ อบรมสั่งสอนขั้นมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งออกเป็นสองประโยค คือประโยคประถมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น และประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น

8. มัธยมศึกษา ได้แก่การศึกษาที่อาศัยประถมศึกษาเป็นพื้นฐาน มุ่งหมายจะสำรวจ และส่งเสริมความสนใจและความฉันทตามธรรมชาติของเด็ก เพื่อให้ได้ความรู้และทักษะอันเพียงพอแก่การประกอบอาชีพ หรือให้ได้มีพื้นฐานความรู้อันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต หรือเพื่อการศึกษาที่สูงขึ้น แบ่งออกเป็น 2 ประโยคคือ ประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นและประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ละประโยคไม่เกิน 3 ชั้น

9. อุดมศึกษา ได้แก่การศึกษาวชิชาชีพหรือวิชาการชั้นสูง และการวิจัยในมหาวิทยาลัย หรือในสถาบันชั้นสูง อื่น ๆ

#### ระบบโรงเรียน

10. อนุบาลศึกษา เป็นการศึกษาก่อนการศึกษามัธยม อาจจัดโรงเรียนอนุบาลที่มี 2 ชั้น หรือ 3 ชั้น หรือจัดชั้นเด็กเล็ก 1 ชั้น ในโรงเรียนประถมศึกษา

11. ประถมศึกษา เป็นการศึกษาเบื้องต้นที่กุลบุตร กุลธิดาโดยทั่วไปพึงได้รับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกัน หรือแยกกันก็ได้

12. มัธยมศึกษา เป็นการศึกษาในระดับที่พึงคำนึงถึง เอกัตภาพ จึงจัดเป็นสายสามัญ เพื่อให้ความรู้ทั่วไปบ้าง และสายอาชีพ เพื่อให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพบ้าง อาจจัดสอนประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น และประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้

13. การจัดสายสามัญนั้น ให้มีชั้นในประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ชั้น ประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ชั้น รับช่วงติดต่อกันไป เมื่อจบชั้นมัธยมตอนต้นหรือตอนปลายแล้วให้

มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพบ้าง และเมื่อจบประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายแล้วให้มีความรู้มาตรฐานที่จะสมัครเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา

14. การจัดสายอาชีพนั้น ทั้งประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นและประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายแต่ละประโยคจัดเป็น 1 ชั้น 2 ชั้น หรือ 3 ชั้น โดยคำนึงถึงลักษณะของวิชาอาชีพเป็นสิ่งสำคัญ เฉพาะบางวิชาอาจจัดชั้นในประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย รับช่วงจากประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นติดต่อกันไปก็ได้

15. กำหนดระบบ ชั้น และอายุมาตรฐานของบุคลากร กุลบุตร กุลธิดาที่พึงศึกษาในชั้นต่าง ๆ นั้น ปรากฏในแผนภูมิข้างท้ายนี้

#### การศึกษาบังคับ

16. การศึกษาบังคับ ได้แก่การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้กุลบุตร กุลธิดาทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

รัฐพึงขยายการศึกษาบังคับให้สูงขึ้นเป็นระยะตามกำลังทาง เศรษฐกิจเพื่อให้มาตรฐานความรู้ เบื้องต้นของพล เมืองสูงขึ้น

17. การศึกษาบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน รัฐพึงช่วยเหลือให้ใคร่อุปการะการศึกษาอบรมตามสมควร

18. รัฐพึงจัดการศึกษาสงเคราะห์ ให้แก่กุลบุตร กุลธิดาที่ได้รับการยกเว้นจากการศึกษาบังคับ

#### แนวจัดการศึกษา

19. รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการศึกษาที่มีความสำคัญในระดับแรกแห่งกิจการของรัฐ

20. การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ สถานศึกษาที่พึงตั้งอยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของรัฐ

21. รัฐพึงจัดการให้สถานอุดมศึกษาคำเนินกิจการของตนเองได้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

22. รัฐเป็นผู้จัดการฝึกหัดครูและพึงสนับสนุนการฝึกหัดครูเป็นพิเศษ เพื่อให้สถานศึกษาต่าง ๆ มีครูผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถให้การศึกษาค้นคว้าได้ผลสมบูรณ์ สมความมุ่งหมายตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

23. การจัดให้มีสถานศึกษานั้น รัฐใช้วิธีแบ่งแรง คือ รัฐจัดเองบ้างและส่งเสริมให้คณะหรือเอกชนจัดใน ระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาบาง

24. รัฐพึงส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ และอุดหนุนตามระเบียบที่กำหนดไว้

25. รัฐพึงสนับสนุนอาชีพศึกษาอย่างกว้างขวาง และให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจของชาติ

26. รัฐพึงสนับสนุนการศึกษาผู้ใหญ่ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ใหญ่ที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขณะที่อยู่ในวัยเล่าเรียนหรือที่ประสงค์จะศึกษาเพิ่มเติม เพื่อประกอบอาชีพให้ได้ผลดียิ่งขึ้น หรือที่อยู่ในสภาพซึ่งไม่อาจรับการศึกษได้ตามปกติ

27. รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในทางศิลปวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ

28. รัฐให้ทุนเล่าเรียนตามระเบียบที่กำหนดไว้ เพื่อส่งเสริมให้ได้เรียนตามสมควรแก่เกื้อภาพ

29. สถานศึกษาทั้งปวงพึงให้ครูสอนที่มีคุณวุฒิหรือความชำนาญที่เหมาะสมแก่ประเภทและระดับของการศึกษา

30. รัฐมีอำนาจหน้าที่ควบคุมแนะนำและตรวจสอบการศึกษาในสถานศึกษาตามระเบียบที่กำหนดไว้

ประกาศ ณ วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2503 และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ใช้แผนการศึกษานี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2504 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 ตอนที่ 86 พ.ศ. 2503)

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติ

โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัด  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509

ในพระปรมาภิไธย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช  
สังวาลย์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ให้ไว้ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2509  
เป็นปีที่ 21 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด

พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาจึงมี  
พระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษา  
บางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาดังต่อไปนี้ ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วน  
จังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาล  
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

(2) โรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอนตามหลักสูตร ประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาบังคับแล้ว ทั้งนี้ไม่รวมถึงโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

มาตรา 4 ให้โอนบรรดากิจการ สิทธิ ทรัพย์สิน และหนี้สินของโรงเรียนประถมศึกษาตามมาตรา 3(1) ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับโอนมา

มาตรา 5 ให้โอนบรรดากิจการของโรงเรียนประถมศึกษาตามมาตรา 3 (2) และบรรดาสินทรัพย์ สิทธิ ทรัพย์สิน และหนี้สินของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะที่เกี่ยวกับโรงเรียนดังกล่าวไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับโอนมา

มาตรา 6 ให้โอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และลูกจ้าง ซึ่งในวันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับรับเงินเดือนในงบประมาณของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และดำรงตำแหน่งครู หรือครูตำแหน่งอื่นในโรงเรียนที่โอนตามมาตรา 3 ไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้รับเข้าชั้น และรับเงินเดือนหรือค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าเดิม

มาตรา 7 ให้ข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ และข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญตามมาตรา 6 มีสิทธิไต่เน็บเวลาราชการตามกฎหมาย ว่าควยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเวลาราชการตามกฎหมาย ว่าควยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดควย

มาตรา 8 ผลการสอบแข่งขันสอบคัดเลือก หรือคัดเลือก เพื่อบรรจุข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งครู หรือตำแหน่งอื่นในโรงเรียนที่โอนตามมาตรา 3 ให้ใช้เป็นผลการสอบแข่งขันสอบคัดเลือก หรือคัดเลือก เพื่อบรรจุข้าราชการส่วนจังหวัดในตำแหน่งอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ให้ใช้ได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก แล้วแต่กรณี

ผลการสอบคัดเลือก เพื่อเลื่อนชั้นตามกฎหมาย ว่าควยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้ใช้เป็นผลการสอบคัดเลือก เพื่อเลื่อนชั้นตามกฎหมายว่าควยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด



มาตรา 11 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปในทำนองเดียวกับนานาประเทศที่จัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบบริหารงานในท้องถิ่นของตน สำหรับการศึกษาระชาบาลินเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ได้โอนไปให้เทศบาลดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 จึงสมควรที่จะโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่ยังเหลืออยู่ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนโยบายเดิม

ภาคผนวก ง  
พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ. 2505

ภูมิพลอดุลยเดช ป. ร  
ให้ไว้ ณ วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2505  
เป็นปีที่ 17 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ  
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา  
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอม  
ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ. 2505"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช  
2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483  
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 5 ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
อธิบดีในกระทรวงศึกษาธิการ รองอธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้อำนวยการกองการประถมศึกษา  
หัวหน้ากองในกรมสามัญศึกษา หัวหน้ากองในกรมพลศึกษา หัวหน้ากองในกรมวิชาการ หัวหน้า  
แผนกโรงเรียนกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการ  
กระทรวงศึกษาธิการ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดผู้ช่วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ

ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และศึกษาธิการอำเภอประจำกิ่งอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยตำแหน่ง

ในท้องถิ่นที่ฐานะ เป็นเทศบาล และได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้ว ให้นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การศึกษาของเทศบาล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งด้วย"

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 6 เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้น ความหลักสูตร ประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า

เมื่อมีความเหมาะสมเฉพาะท้องถิ่นที่ตำบลใด เกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้อำนาจในราชกิจจานุเบกษา

การนับอายุให้นับตามปีประจักษ์ตามกฎหมายด้วยปีประจักษ์"

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 9 ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กคนใดร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้ ยกเว้นเด็กคนนั้นจากการเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา โดยเหตุที่เด็กคนนั้นได้รับการศึกษา อยู่ในครอบครัวของตน และเมื่อนายอำเภอได้พิจารณา เห็นชอบตาม เกณฑ์ในกฎกระทรวงที่ได้ กำหนดไว้แล้ว ให้นายอำเภอส่งยกเว้นได้

บิดามารดาหรือผู้ปกครองต้องส่งเด็กที่ได้รับการยกเว้นนั้น ให้ศึกษาธิการอำเภอสอบไล่ความรู้ปีละหนึ่งครั้ง ถ้าปรากฏว่าเด็กนั้นไม่มีความรู้ เพียงพอตามหลักสูตร ประโยคประถมศึกษาตอนต้นหรือประโยคประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า หรือมีเหตุอันอันสมควรผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งถอนการยกเว้นนั้นก็ได้"

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 31 ตำบลใดไม่มีโรงเรียนประถมศึกษา หรือไม่พอแก่ความเป็นอยู่แห่ง ตำบลนั้น ให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาขึ้นตามจำนวนที่เห็นสมควร โดยความเห็นชอบของผูวาระาชการจังหวัด และกระทรวงศึกษาธิการ"

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 32 เงินที่คลังจ่ายสำหรับการตั้งและดำรงโรงเรียนนั้น ให้ได้รับจากทรัพย์สินซึ่งประชาชนออกให้โดยใจสมัคร หรือโดยกฎหมาย หรือจากงบประมาณแผ่นดิน"

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 33 ให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการโรงเรียน และให้ศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วย โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ นายอำเภอจะตั้งข้าราชการอื่นในอำเภอเป็นผู้ช่วยอีกก็ได้ เมื่อเห็นสมควร

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการปรับปรุงการประถมศึกษา ผูวาระาชการจังหวัด จะตั้งศึกษาธิการจังหวัดให้เป็นผู้จัดการโรงเรียนประถมศึกษาโรงเรียนหนึ่งโรงเรียนใดแทน นายอำเภอก็ได้"

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 42 การจัดการประถมศึกษาของเทศบาลนั้น ให้มีคณะกรรมการอำนวยการศึกษาตามจำนวนที่คณะเทศมนตรีจะได้อำหนด แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าคนและไม่เกินสิบเอ็ดคน ให้นายกเทศมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคนเป็นกรรมการ นอกนั้นมีคณะเทศมนตรี เป็นผู้เลือก"

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 43 คณะกรรมการอำนวยการศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมการเงินและทรัพย์สินของโรงเรียนให้เรียบร้อย
- (2) ท่างประมาณรายจ่ายของโรงเรียนแยกเป็นรายโรงเรียน
- (3) จัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ให้พอควรแก่การ
- (4) ตรวจตรากิจการของโรงเรียนเป็นครั้งคราว และให้รายงานถึงกิจการของโรงเรียนต่อคณะเทศมนตรีทุกภาคเรียน

(5) ทำรายงานประจำปีแสดงกิจการของโรงเรียนยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามกำหนดเวลาและตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ

(6) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 50 บิดามารดาหรือผู้ปกครองคนใดไม่แจ้งรายการสำรวจเด็กตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท"

มาตรา 12 ให้ยกเลิกความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 51 บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กคนใดไม่ปฏิบัติตามแจ้งความของนายอำเภอ ตามมาตรา 13 วรรคสอง หรือมาตรา 14 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท"

มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 52 บิดามารดาหรือผู้ปกครองคนใดต้องโทษตามมาตรา 51 แล้วยังชักชวนผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ส. ชนระวัชต์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

1. เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มี  
ประถมศึกษาตอนปลายขึ้นในพระราชบัญญัติ แต่ในเวลาเดียวกันก็พยายามจำกัดการขยายการ  
ศึกษาภาคบังคับขึ้นให้พอเหมาะแก่กำลังงบประมาณของรัฐบาล
2. เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับโรงเรียนเทศบาล ทั้งของกระทรวงศึกษาธิการ  
และเทศบาล ได้ดำเนินงานไปอย่างรัดกุมและได้ผลดียิ่งขึ้น
3. เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงการประถมศึกษา ในด้านคุณภาพสะดวก  
และได้ผลดียิ่งขึ้น
4. เพื่อให้การบังคับการเข้าเรียนมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นโดย เขยิบอำนาจการปรับ  
ให้สูงขึ้น

ภาคผนวก จ  
พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2509

ในพระปรมาภิไธย  
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช  
สังวาลย์  
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์  
ให้ไว้ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2509  
เป็นปีที่ 21 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา  
พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร  
จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2509"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในบทนิยาม คำว่า "โรงเรียนประชาบาล" ใน  
มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้  
แทน

"โรงเรียนประชาบาล" หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษา ที่ประชาชนในตำบล  
หนึ่งหรือหลายตำบลจัดตั้งและดำรงทรัพย์ของตนเอง และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นายอำเภอจัดตั้งหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนมา"

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีในกระทรวงศึกษาธิการ รองอธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้อำนวยการกองการประถมศึกษา หัวหน้ากองในกรมสามัญศึกษา หัวหน้ากองในกรมพลศึกษา หัวหน้ากองในกรมวิชาการ หัวหน้าแผนกโรงเรียน กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการศึกษา ศึกษาพิเศษ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการอำเภอ ประจำกิ่งอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง

ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาล และเทศบาลได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง หัวหน้าแผนกการศึกษาท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และพนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าหมวดการศึกษาของเทศบาล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง

ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการส่วนการปกครองภูมิภาค ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา ในกองบริหารราชการส่วนจังหวัด และตำบล กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และผู้ตรวจการศึกษาขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งด้วย"

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน ส่วนที่ 2 ของหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

## ส่วนที่ 2

### โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 31 คำขอลิขิตไม่มีโรงเรียนประถมศึกษา หรือมีไม่พอแก่ความเป็นอยู่แห่ง คำขอลิขิตนั้น ให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตาม จำนวนที่เห็นสมควร โดยความเห็นชอบของผูวาระชาการจังหวัด

มาตรา 32 เงินที่ต้องใช้จ่ายสำหรับการตั้ง และดำรงโรงเรียนประชาบาล สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ได้รับจากทรัพย์สินซึ่งประชาชนนอกให้โดยใจสมัคร หรือซึ่งได้ มาโดยกฎหมาย และหรือจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุน ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรัฐบาลด้วย

มาตรา 33 ให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ผูวาระชาการจังหวัด จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นในอำเภอเป็นผู้ช่วยอีกก็ได้

ในกรณีจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งการปรับปรุงการประถมศึกษา ผูวาระชาการจังหวัด จะตั้งศึกษาธิการจังหวัดให้เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งแทนนาย อำเภอก็ได้

มาตรา 34 ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ 1 ว่าด้วยการ เลิกล้มและการจัดการชำระ สะสางกิจการของโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งมาใช้บังคับแก่โรงเรียนประชาบาลสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม"

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา

มาตรา 35 ทวิ ภายใต้บังคับมาตรา 35 ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดในกิจการต่อไปนี้

- (1) การปกครองโรงเรียน
- (2) การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน
- (3) การทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายของโรงเรียน
- (4) การจัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ในโรงเรียน
- (5) การตรวจตรากิจการของโรงเรียน
- (6) การบัญชีทุกอย่างในโรงเรียน
- (7) การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการโรงเรียน"

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 36 นายอำเภอเป็นผู้ตั้งและถอนครูโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง ด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

คุณสมบัติและวิถยฐานะของครูโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษา

ภาคผนวก ฉ  
พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2509

ในพระปรมาภิไธย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

สังวาลย์

ให้ไว้ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2509

เป็นปีที่ 21 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยครู

พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) ของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488

"(8) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ และแต่งตั้งอนุกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด"

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 24 ครูได้แก่

(1) ข้าราชการครู

(2) ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) พนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของเทศบาล

(4) ผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับเงินเดือนเป็นประจำ"

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 และใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 27 ผู้ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิเป็นสมาชิกสามัญของคุรุสภา

(1) เป็นครูที่ได้ทำการสอนติดต่อกันเป็นเวลาตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป แม้จะดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ หรือตำแหน่งอื่นเกี่ยวกับการให้การศึกษาในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเกี่ยวกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดโดยระเบียบของคุรุสภา

(3) เป็นพนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในเทศบาล อันเกี่ยวกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดโดยระเบียบของคุรุสภา"

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและได้โอนข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งครูหรือตำแหน่งอื่นในโรงเรียนนั้น ๆ ไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด และโดยที่ได้โอน

โรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาล ไปเป็นโรงเรียนเทศบาลแล้ว จึงเป็นการสมควรให้  
ครูสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่ง  
เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย  
ว่าด้วยครูและให้ข้าราชการ ส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และพนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถาน  
ศึกษาของเทศบาลมีฐานะ เป็นครูตามกฎหมายว่าด้วยครู

ภาคผนวก ข  
พระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6)  
พ.ศ. 2509

ในพระปรมาภิไธย  
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช  
สังวาลย์  
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์  
ให้ไว้ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2509  
เป็นปีที่ 21 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา จึงมี พระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัติเรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2509"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

มาตรา 30 ทวิ การโอนข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในชั้น อันค้ำ และชั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม อาจทำได้โดยจังหวัดและกระทรวงทบวงกรม เจ้าสังกัดได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้น และให้ถือเวลาราชการในขณะที่เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือน และให้นำความในมาตรา 30 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

## ภาคผนวก ข

ฉบับเฉพาะ - ความมาก

ที่ 9/2508

สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ

14 ธันวาคม 2508

เรื่อง การโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เรียน เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0503/17363 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2507 ที่ สร. 0602/2162 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2508 และที่ สร. 0503/5652 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2508

สิ่งที่ส่งมาด้วย

1. ร่างพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ....
2. ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
3. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
4. ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
6. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
7. บันทึกการแบ่งงานประถมศึกษา ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2507 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา รายละเอียด เพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ข้าพเจ้าเป็นประธานกรรมการ และให้รับพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี นั้น

คณะกรรมการประกอบด้วย

- |   |                   |
|---|-------------------|
| 1. นายป๋วย อึ๊งภากรณ์                         | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. ผู้แทนกระทรวงการคลัง                       | เป็นกรรมการ       |
| 3. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย 2 นาย                 | เป็นกรรมการ       |
| 4. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ 2 นาย              | เป็นกรรมการ       |
| 5. ผู้แทนสภาการศึกษาแห่งชาติ                  | เป็นกรรมการ       |
| 6. ผู้แทนสำนักงบประมาณ                        | เป็นกรรมการ       |
| 7. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ | "                 |
| 8. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา           | เป็นกรรมการ       |
| 9. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ                         | เป็นกรรมการ       |

โดยเหตุที่การพิจารณาเรื่องนี้ได้มีปัญหา ซึ่งคณะกรรมการไม่สามารถทำความเข้าใจกันได้ คณะกรรมการจึงได้สรุปสาระสำคัญของการประชุม รวม 12 ครั้ง เสนอคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร. 0602/2162 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2508

ประเด็นที่คณะกรรมการได้พิจารณา

1. การโอนงานจำแนกเป็น  
กิจการ สิทธิ ทรัพย์สิน และหนี้สิน  
อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ
2. การโอนบุคคลจำแนกเป็น  
ฐานะของข้าราชการที่จะโอน  
สิทธิของข้าราชการที่จะโอน  
การควบคุมการบริหารงานบุคคล
3. การงบประมาณจำแนกเป็น  
หน่วยงานที่จะรับงบประมาณ  
ลักษณะการจัดตั้งงบประมาณ

คณะกรรมการได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาดในประเด็นที่คณะกรรมการไม่สามารถตกลงกันได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. การบริหารงานบุคคล คือจะให้ครูสุภา หรือ ก.จ เป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน  
งานบุคคล ส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูประจำภาค

2. หน่วยงานที่จะรับงบประมาณ คือจะตั้งงบประมาณเป็นก้อนเฉพาะจ่าย หรือเป็น  
เงินอุดหนุนลักษณะจำแนกประเภท

เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2508 แจ้งว่า  
คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2508 ดังนี้

1. ให้ครูสุภา เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานบุคคล ส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูประจำภาค

2. ให้ตั้งงบประมาณสำหรับการศึกษาประจำภาคที่โอนนั้นให้กระทรวงมหาดไทย  
และให้มีการติดต่อประสานงานโดยใกล้ชิดกับกระทรวงศึกษาธิการ ด้วย

3. การตั้งงบประมาณตามข้อ 2 ให้ตั้ง เป็นเงินอุดหนุนลักษณะจำแนกประเภทตาม  
ความเห็นของสำนักงบประมาณ

4. เวลาราชการของครูประจำภาคที่โอนไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดคงให้เดินทางไป  
ตามหลักการที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2507 คือให้นับเวลาราชการ  
ระหว่างที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก่อนที่จะโอนไปนั้นเป็นเวลาราชการที่รับราชการ เป็น  
ข้าราชการส่วนจังหวัดด้วย แต่ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญให้แบ่งคำนวณเป็นตอน ๆ คือ  
ตอนที่ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญให้คำนวณตามกฎหมายบำเหน็จข้าราชการ ส่วนตอนที่ เป็น  
ข้าราชการส่วนจังหวัดให้คำนวณตามกฎหมายบำเหน็จข้าราชการส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการไต่ถามมติของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนดังกล่าวมา เป็นแนวประกอบการพิจารณาอย่าง  
รอบคอบเพื่อให้การโอนโรงเรียนประจำภาคไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตาม  
เจตนารมณ์ของรัฐบาล

คณะกรรมการไต่ถามมติการประชุมอีก รวม 35 ครั้ง ประเด็นที่พิจารณามีดังต่อไปนี้ คือ

1. การร่างพระราชบัญญัติ
2. การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการ
3. การดำเนินงาน
4. การโอนเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา

## 1. การร่างพระราชบัญญัติ

1.1 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้การโอนเป็นไปโดยราบรื่นสะดวกแก่การปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อให้เกิดผลดีแก่การศึกษาของชาติ คณะกรรมการได้ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้น 6 ฉบับ คือ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ....
- (2) ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
- (3) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
- (4) ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
- (5) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
- (6) ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

1.2 ประเด็นในการโอนโรงเรียนประถมศึกษา นั้น กรมชนารักษ์ กระทรวงการคลังได้เสนอให้ระบุไว้ในกฎหมาย มิให้โอนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการชัดเจน ป้องกันการขัดแย้งในภายหลัง คณะกรรมการได้พิจารณาแจ้งเห็นว่า ไม่จำเป็นจะต้องระบุไว้ในกฎหมาย แต่เห็นควรที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นมติคณะรัฐมนตรีให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับสิทธิเท่าที่กระทรวงศึกษาธิการมีอยู่ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ส่วนกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นคงเป็นของกระทรวงการคลังเช่นเดิม และเมื่อได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วให้กรมชนารักษ์และองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

1.3 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด อธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า "คณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นแก้ไขหลักการ

สำคัญของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในเรื่องการกระจายอำนาจ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารโรงเรียนประชาบาลให้ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกับหลักการและรายละเอียดเช่นนั้น แตร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักการใหม่ ก็คืออำนาจของจังหวัดส่วนหนึ่งมาอยู่ส่วนกลาง ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีหลักการส่วนหนึ่งกระจายอำนาจบริหาร และย้ายอำนาจบริหาร ส่วนหนึ่งจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่กับกระทรวงมหาดไทย"

## 2. การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการ

คณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องนี้โดยละเอียดแล้วมีความเห็นว่า

### 2.1 รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปของเงิน

อุดหนุน เกี่ยวกับเรื่องบำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่น เช่น เงินทดแทน เงินทำขวัญลูกจ้างที่จะต้องจ่ายให้แก่ครู หรือลูกจ้างที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้สำนักงานประมาณเป็นผู้พิจารณา กำหนดตามความจำเป็นและความเหมาะสม หลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณ กำหนดเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ตั้งแก่ครูเริ่มรับราชการจนกระทั่งถึงวันสุดท้ายที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นภาระของรัฐบาลทั้งสิ้น

ระยะที่ 2 ระหว่างครูหรือลูกจ้างมาดำรงตำแหน่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดจนกระทั่งพ้นหน้าที่ โดยหลักการให้เป็นที่ภาระและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ขณะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อย รัฐบาลจึงควรรับภาระนี้ต่อไปก่อนตามความจำเป็น

สำหรับเงินบำเหน็จบำนาญซึ่งจะได้รับเพิ่มร้อยละ 25 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ควรให้เป็นที่ภาระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น

2.2 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะจ่าย เป็นเงินบำเหน็จบำนาญ เงินทดแทนและเงินทำขวัญลูกจ้าง สำหรับครูหรือลูกจ้างสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้กำหนดจ่ายเป็นรายปี ตามวิธีการงบประมาณในปัจจุบัน

จากการกำหนดปรากฏว่าเงินที่จะต้องจ่ายดังกล่าวเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณปีละ 75 ล้านบาท ในจำนวนนี้แบงเงินนำทางในปีแรกประมาณ 4 ล้านบาท ซึ่งในระยะแรกที่โอบอุ้มประชาชนไปนั้น ค่าใช้จ่ายจำนวนนี้จะเป็นรายจ่ายของรัฐบาลเกือบทั้งสิ้น ส่วนที่จะเป็นภาระของจังหวัดก็มีเป็นจำนวนน้อย ซึ่งไม่เป็นภาระแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากนัก แต่ระยะต่อไป จังหวัดจะต้องรับภาระเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี จึงเป็นการสมควรที่จะพิจารณาปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีรายได้สูงขึ้น อย่างน้อยก็ให้เพียงพอแก่การจ่ายเป็นเงินบำนาญบำนาญเพิ่มร้อยละ 25 ซึ่งภาระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้มากขึ้น ก็อาจแบ่งเบาภาระเกี่ยวกับเงินอุดหนุนการศึกษาประชาชน ซึ่งรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปได้บ้าง ทั้งอาจทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้มากขึ้น ตามนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลด้วย การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้สูงขึ้นนั้น อาจจะทำให้หลายวิธี เช่น สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บภาษีอากรได้เองในประเภทอันเหมาะสม หรือดำเนินการพาณิชย์ส่วนจังหวัดที่เหมาะสมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น