

การจัดระบบการบริหารการศึกษาไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
(พ.ศ. 2430 ถึง พ.ศ. 2453)

ในปี พ.ศ. 2430 นั้น นับเป็นปีที่มีความสำคัญสำหรับประวัติการบริหารการศึกษาไทย เพราะเป็นปีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ บริหารงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เรียกว่ากรมศึกษาธิการ นับเป็นจุดเริ่มต้นของยุคที่มีการจัดระบบการบริหารการศึกษาของประเทศอย่างเป็นทางการ การจัดตั้งกรมศึกษาธิการนั้นเป็นไปตามพระบรมราชโองการ โดยมีความมุ่งหมายในการจัดตั้งดังปรากฏในประกาศตั้งกรมศึกษาธิการ

“มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศจงทราบทั่วกัน การเล่าเรียนวิชาเป็นการสำคัญองราชการบ้านเมือง แดกก่อนมาซึ่งหาได้จัดตั้งขึ้นเป็นแบบแผนให้แพร่หลาย และยังหาได้มีเจ้าพนักงานสำหรับบังคับบัญชาราชการฝ่ายการเล่าเรียนทั้งปวงไม่มีคนใดทรงนำรุงการเล่าเรียน ให้เป็นแบบอย่างเจริญรุ่งเรืองขึ้นได้มาก และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเจ้าพนักงานรับกระแสพระราชดำริจัดการนั้นตลอดมา เมื่อการเล่าเรียนเจริญขึ้น ผู้ซึ่งรับราชการในการเล่าเรียนคือ เจ้าพนักงานบังคับจัดการเล่าเรียน และอาจารย์ผู้ฝึกสอนวิชาเป็นคณนั้น ก็มีมากขึ้นโดยลำดับ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการทั้งปวงเหล่านี้ ก็เป็นข้าราชการรับราชการแผ่นดินสนองพระเดชพระคุณในส่วน ๑ เหมือนกับข้าราชการกรมอื่น ๆ แต่ยังหาได้มีตำแหน่งในราชการไม่ เพราะราชการฝ่ายการเล่าเรียน ยังไม่ได้ตั้งสังกัดขึ้นเป็นกรม ๑ เหมือนกับประเทศอื่น ๆ

บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงาน ซึ่งสำหรับจัดการเล่าเรียนทั้งปวงรวมเป็นกรม ๑ เรียกว่ากรมศึกษาธิการ ผู้ซึ่งได้รับกระแสพระราชดำริเป็นหัวหน้าพนักงานจัดการเล่าเรียน เป็นตำแหน่งข้าหลวงผู้บัญชาการศึกษา และให้ผู้ซึ่งได้รับราชการ

อยู่ในพนักงานจัดการเล่าเรียนทั้งปวง สังกัดขึ้นอยู่ในกรมศึกษาธิการตามตำแหน่งซึ่งได้รับราชการนั้นทุกคน ในกรมศึกษาธิการนี้เป็นครม 1 ในราชการฝ่ายพลเรือนเหมือนกับกรมอื่น ๆ สืบไป

ประกาศมา ๓ วันศุกร์ เดือน 6 ขึ้น 15 ค่ำ ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430)"¹

จากพระบรมราชโองการนี้เอง ทำให้มีกรมศึกษาธิการซึ่งมารับผิดชอบงานการศึกษา และทำให้โรงเรียนต่าง ๆ นั้น เข้ามายู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง (Central government)² รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งหมด ต่อมาโดยฐานะกรมศึกษาธิการขึ้นเป็นกระทรวง ในปี พ.ศ.2435 ชื่อว่า กระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดการศึกษา การศาสนา และการพยาบาล และในปีนี้ได้เริ่มมีโรงเรียนฝึกหัดครูเกิดขึ้น และการฝึกหัดครูนั้นก็ได้ขยายงานไปเป็นลำดับ เพื่อผลิตครูมาให้ความแก่เด็กตามความต้องการในแต่ละสมัย ในปี พ.ศ.2441 ได้มีโครงการศึกษา พ.ศ.2441 ซึ่งใช้เป็นหลักในการจัดการศึกษา โดยแบ่งการเล่าเรียนไว้ดังนี้ คือ การเล่าเรียนเบื้องต้นแรก (มูลศึกษา) การเล่าเรียนเบื้องต้นแรก (ประถมศึกษา) มีประโยค 1 และประโยค 2 ประโยคละ 3 ปี เรียกว่า ภาคภาษาไทยเบื้องต้นชั้นต่ำ จนแล้วถึงชั้นการเล่าเรียนเบื้องต้นกลาง (มัธยมศึกษา) เลือกเรียนได้ 2 สาย คือ เรียนอย่างแบบไทย เรียกว่ามัธยมไทยเบื้องต้นปลาย 4 ปี และการเรียนแบบอังกฤษซึ่งมีเบื้องต้น 4 ปี และเบื้องต้นปลายอีก 4 ปี ซึ่งตอนนี้จะให้มหาวิทยาลัยที่เรียกว่า อุดมศึกษา (การศึกษาเบื้องต้นสูงสุด) แคมมหาวิทยาลัยในครั้งนั้นเรียกว่า "สกลวิทยาลัย"

¹กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 51-52.

²Wendell Blanchard, Thailand (New Haven : HRAF PRESS, 1958), p. 445.

โครงการศึกษานี้ได้แยกการศึกษาออกเป็นการศึกษาในกรุงเทพฯ และการศึกษาในหัวเมือง การศึกษาในหัวเมืองนั้น ใ้วัดเป็นสถานที่เรียนโดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัด แต่ในปี พ.ศ.2442 การอุดหนุนการศึกษาหัวเมืองกลับมามีอยู่กับกรมศึกษาธิการ อีกตามเดิม ในปี พ.ศ.2445 มีการปรับปรุงโครงการศึกษา จัดเป็นประโยค 1 เรียน 3 ปี ประโยค 2 เรียน 3 ปี ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าประโยค 2 คือมัธยมศึกษา ต่อจากนั้นเป็น ประโยค 3 ชั้นสูงเรียน 5 ปี มีลักษณะเป็นอุดมศึกษา แต่เรียกว่าโรงเรียนพิเศษ ปี พ.ศ.2452 จัดให้มีมูลศึกษาสามัญ 3 ปี ประถมศึกษา 3 ปี จบประถมศึกษาแล้วเรียนต่อ มัธยมสามัญชั้นต้นได้อีก 3 ปี หรือเรียนต่อมัธยมวิสามัญอีก 5 ปีก็ได้³ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอีกครั้งในปี พ.ศ.2453 สำหรับแบบเรียนที่ใช้ในช่วงเวลานี้ ให้ออกเลิกแบบเรียนเดิม ให้ใช้แบบเรียนเร็วของกระทรวงธรรมการ งานของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ.2430 จนถึงปี พ.ศ.2435 นั้น ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ มีการตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มขึ้น และบางหน่วยงานก็ยุบเลิกไปตามความเหมาะสมของสภาพงานในความรับผิดชอบ ซึ่งการจัดระบบการบริหารการศึกษาในระหว่างเวลานี้มีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

นโยบายในการจัดการศึกษา

การศึกษาของไทยได้เข้าสู่ระบบการศึกษาแผนปัจจุบันตั้งแต่ปี พ.ศ.2414 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2430 นโยบายในการจัดการศึกษายังคงรูปเดิม คือ การศึกษามุ่งฝึกคนเข้ารับราชการเป็นสำคัญ เพื่อมาบริหารประเทศให้พ้นจากการแสวงหาอาณานิคมของฝรั่ง และมุ่งจัดการเล่าเรียนให้เจริญแพร่หลาย การที่ตั้งนโยบายไว้เช่นนี้เนื่องจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมชาวตะวันตก ทำให้ไทยต้องเร่งปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ และเพื่อให้ความรู้แก่ราษฎรทั่วไปด้วย ดังปรากฏในประกาศโรงเรียนว่า

³กำหนด พลังงูร, "วิจารณ์แผนการศึกษาแห่งชาติ" ชมทางวิชาการ บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2513), หน้า 247.

".....และโรงเรียนสำหรับพระบรมวงศานุวงศ์ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น
แล้วที่ตำหนักสวนกุหลาบแห่งหนึ่ง พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรด
เกล้าฯ ให้จัดการโรงเรียนทั้งปวงนี้ ก็เพราะทรงพระมหากรุณาแก่ไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินและ
มีพระประสงค์ จะให้วิชาหนังสือไทยรุ่งเรืองแพร่หลายเป็นคุณแก่ราชการ และเป็นความ
เจริญแก่บ้านเมืองยิ่งขึ้น....."⁴

ประกาศนี้จะเห็นได้ว่า นโยบายหลักนั้นเพื่อให้คนที่จะเข้ารับราชการ มีความ
ความรู้สูงขึ้น ส่วนนโยบายรอง เพื่อให้ราษฎรหนังสือ อ่านออกเขียนได้ ทำเลขาธิการ
สามัญเป็น สำหรับใช้ในวิถีชีวิตประจำวัน และเป็นพลเมืองดี ในปี พ.ศ.2440 เมื่อพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับมาจากประพาสทวีปยุโรป นโยบายในการจัด
การศึกษา มีเพิ่มเติมขึ้น คือ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่สามารถไปศึกษาในต่างประเทศ ณ
ทวีปยุโรป เพื่อช่วยในงานราชการก้าวหน้ายิ่งขึ้น จึงก็ยังคงเน้นเรื่องการเข้ารับราชการ
การนั้นเอง⁵ ในปี พ.ศ.2441 มีโครงการศึกษามับแรก เรียกว่า โครงการศึกษา
พ.ศ.2441 ใ้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาโดยกระทรวงธรรมการได้มีนโยบายใน
การจัดการศึกษาให้แพร่หลายไปยังพวกราษฎร์ โดยแบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน
คือ ภาคการศึกษาในกรุงเทพฯ และการศึกษาหัวเมือง ภาคการศึกษาในกรุงเทพฯ นั้น
มีความมุ่งหมายที่จะให้นักเรียนไทยเรียนจนถึงขั้นสูงมีความรู้ เพียงพอที่จะเข้ารับราชการ
หรือส่งออกไปศึกษาต่อในต่างประเทศได้ ส่วนการศึกษาในหัวเมืองนั้น มีความมุ่งหมาย
เพียงให้รู้หนังสือ ให้พระภิกษุเป็นผู้สอนและใช้วัดเป็นสถานที่เรียนโดยมีกระทรวงมหาดไทย
เป็นผู้จัดและมีข้าหลวงธรรมการของกรมศึกษาธิการไปประจำจัดการศึกษาตามมณฑล⁶ ต่อมา

⁴ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 49-50.

⁵ กรมวิชาการ, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ (เอกสารอันฉบับที่ 1 ชุด
พัฒนาการทางการศึกษา, พระนคร : โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2504), หน้า 5.

⁶ บำรุง กลั้วเจริญ, "ประวัติการฝึกหัดครูของประเทศไทย", วิทยานิพนธ์ปริญญา
การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2506, หน้า 13.

ได้มีการแก้ไขโครงการศึกษา ในปีพ.ศ. 2445 แบ่งการศึกษาทั่วไปออกเป็น 2 ประเภท คือสามัญศึกษา ซึ่งมุ่งใหญ่ไว้แก่ความรู้และได้รับการฝึกหัดความรู้ที่จะช่วยให้ประกอบอาชีพ เป็นราษฎรผู้ประพฤติชอบ และเป็นทุนที่เรียนชั้นสูงต่อไป อีกประเภทหนึ่งเป็นวิสามัญศึกษา เป็นการศึกษาศิลปะความรู้และการฝึกหัดตามอุปนิสัย ความสามารถเฉพาะอย่าง เป็นทุนที่จะประกอบอาชีพเฉพาะหรือเป็นรากฐานที่จะเรียนวิชา หรือศิลปะชั้นสูงต่อไป เช่น การช่าง การแพทย์ การเป็นครู⁷

ต่อมาพระยาสุหิสุริยภักดิ์ อธิบดีกรมศึกษาธิการได้พยายามที่จะปรับปรุงการศึกษา อีกครั้งในปี พ.ศ. 2448 โดยได้นำหนังสือกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เมื่อ 25 พฤศจิกายน ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ว่า

"การศึกษาที่จะจัดต่อไปนั้น เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าขอสำคัญจะต้องวางรูปการศึกษา ลงไปเป็น 2 แผนก็คือ การศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไป ให้ความรู้วิชาซึ่งควรรู้เป็นพื้นส่วนรับ พลเมือง กล่าวคือให้รู้หนังสือ และเลขสำหรับใช้ในกิจการสามัญ กับให้รู้การบริหารร่างกาย ที่จะรักษาตน รักษาชีวิตรสอนธรรมจริยา เพื่อให้รู้ความคิดความชั่ว จะไปประพฤติสุจริต ตลอดจนให้มีความสัจจกตัญญู ที่จัดเป็นการศึกษาสามัญแผนก ๑ กับส่วนวิชาความรู้ สำหรับ ผู้ที่มีเขาวนุ่และอุปนิสัยที่จะทำการงานเป็นพิเศษต่าง ๆ เป็นต้นว่า ทำการช่าง การเพาะ ปลูก การค้าขาย ตลอดจนถึงความรู้สำหรับทำราชการในหน้าที่ต่าง ๆ นี้ จัดเป็นการศึกษา พิเศษ แผนก ๒"⁸

ความพยายามในการปรับปรุงนี้ ก็มุ่งขยายการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตั้งเนื้อหา ความรู้และการเป็นพลเมืองดี นอกจากนี้ได้เน้นทางการส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎร โดย เน้นทางคานอาชีพศึกษาควบ

⁷ สวัสดิ์ จงกล, วิวัฒนาการการจักรูปบริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการ ประชุมทางวิชาการ ครั้งที่ 3 มท.เวียนในรอบรอบปีที่ผ่านมา, 4-8 สิงหาคม, 2512), หน้า 13-14.

⁸ วุฒิชัย มูลศิลป์, "นโยบายการจักรการศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานพนธ์ ปรึญญาการศึกษา มหาวิทยาลัย วิทยาลัษยวิชาการศึกษาประสาน มิตร, 2512, หน้า 125.

เนื่องจากการริเริ่มในการจัดการศึกษาแผนปัจจุบัน เน้นการศึกษาเพื่อรับราชการ จึงเป็นเหตุให้ราษฎรนิยมส่งลูกหลานเข้าเรียนมากขึ้นจนไม่มีที่เรียน และเกิดความผิดหวังที่หน่วยราชการไม่รับเข้าทำราชการไม่เพียงพอ ดังปรากฏในรับสั่งของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ในการประชุมเสภาภิบาลย่ำราชการในหน้าพระทรวงกรมการ ปี พ.ศ.2449 ว่า

"การศึกษาซึ่งนับตั้งแต่จัดขึ้นเพื่อส่งคนเข้ารับราชการ จนราษฎรนิยมส่งลูกหลานเข้าเรียนมากขึ้นนั้น ปรากฏว่าเปิดโรงเรียนที่ไหนก็ไม่พอให้เรียน และเกิดปัญหาขึ้นว่าหน่วยราชการไม่มีที่พอจะรับ ทำให้ผู้เรียนไม่สมหวัง จึงต้องคิดแก้ไข ทั้งนี้ได้เห็นตัวอย่างของอินเดียมาแล้วว่า กลุ่มตระกูลหนึ่งโรนาเขาเรียนหนังสือเพื่อรับราชการ จึงเห็นว่าจะต้องให้ราษฎรทุกคนที่เป็นชายที่มีอายุเกณฑ์เรียนได้เข้าเรียนทุกคนเมื่อเรียนรู้พอควรแก่อัธยาศัยและสำเร็จแล้วก็ให้ออกไปเลี้ยงชีพตามภูมิลำเนาของตน คนที่เก่งเท่านั้นที่สนับสนุนให้เรียนจนถึงขั้นสูงสุด"⁹

ดังนั้นนโยบายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 จนถึง พ.ศ.2453 จึงมุ่งไปที่ เร่งจัดการศึกษาเพื่อให้ราษฎรที่เป็นชายทุกคนซึ่งมีอายุอยู่ในเวลาเล่าเรียนได้เล่าเรียนทุกคน เพื่อที่จะให้ราษฎรรู้หนังสือทั่วประเทศไทยเร็ว และให้ได้เรียนหนังสือพอสมควรแก่อัธยาศัยเพื่อออกไปประกอบอาชีพ ตามภูมิลำเนาของตน และเปิดโอกาสให้นักเรียนที่เรียนดี ได้มีโอกาสเรียนต่อขึ้นไปได้จนถึงวิชาชั้นสูงสุด

การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา

ในปี พ.ศ.2430 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา คือ กรมศึกษาธิการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระบรมราชโองการ ให้มีหน้าที่จัดการเล่าเรียนให้เจริญขึ้นกล่าว

⁹พระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 184 - 185.

คือ จัดตั้งโรงเรียน คูแะเรื่องหนังสือแบบเรียนหลวงและการออบไล์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2432 ได้รวมกิจการของกรมศึกษาธิการกับกรมธรรมการ และในปี พ.ศ. 2433 ได้รวมกรมธรรมการสังฆการี กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมแผนที่ พิพิธภัณฑสถาน เข้าด้วยกัน ตั้งตนเป็นกระทรวงธรรมการ แต่ยังไม่มืประกาศแต่งตั้งเป็นกระทรวง จนกระทั่งวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. 2435¹⁰ จึงยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ โดยมี กรมต่าง ๆ สังกัดอังก์คือ กรมธรรมการกลาง (ซึ่งมีกรมธรรมการเดิมกับกรมราชบัณฑิต มาสมทบ) กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑ์ กรมสังฆารี¹¹ โดยแต่ละหน่วยงาน มีหน้าที่แตกต่างกันออกไป แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการเรื่องโรงเรียนและฝึกหัดครู ควบคุมการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายคือ กรมศึกษาธิการ ส่วนโรงเรียนแพทย์ ในระยะนี้ยังอยู่ในสังกัดของกรมพยาบาล ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดโรงเรียนพยาบาล และ การศึกษาของแพทย์ กรมอื่น ๆ นอกจากนั้นเป็นกรมที่ให้บริการแก่กรมศึกษาธิการ

ในปี พ.ศ. 2441 มีโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั่วไป โดยได้แบ่งการศึกษาเป็น 3 ภาคด้วยกัน ภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ ภาคสองว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง กรมศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ส่วนการศึกษาในหัวเมือง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการร่วมมือกับพระสงฆ์โดยกระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือในการพิมพ์แบบเรียนต่าง ๆ ให้พระสงฆ์นำไปสอน ตลอดจนจับเบิกพระราชนิพนธ์ในการที่จะจัดการตามพระบรมราชประสงค์นี้ การศึกษาในกรุงเทพฯ นอกจากจะมีอยู่ในสังกัดกรมศึกษาธิการแล้ว ยังมีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น เช่น โรงเรียนแพทย์อยู่ในกรมพยาบาล เรียกว่า โรงเรียนแพทยากร โรงเรียนกฎหมาย อยู่ในกระทรวงยุติธรรม โรงเรียนรังวัดหาลดณที่อยู่ในกรมแผนที่ กระทรวงพระคลัง

¹⁰กรมวิชาการ, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา (เอกสารอันคัมที่ 4 ชุดพัฒนาการศึกษาทางการศึกษา, พระนคร:โครงการพัฒนาการศึกษา, 2505), หน้า 14.

¹¹สวัสดิ์ จงกล, เรื่องเดิม, หน้า 7-8.

โรงเรียนการปกครองของกระทรวงมหาดไทย โรงเรียนฝึกหัดราชการฝ่ายพลเรือน เป็นโรงเรียนที่จัดอยู่ในส่วนพิเศษ ไม่อยู่ในกรมศึกษาธิการ ซึ่งเป็นการกระจายความรับผิดชอบในการศึกษาชั้นสูง

การศึกษาในกรุงเทพฯ นั้น อยู่ในความควบคุมและความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ นอกจากการศึกษาชั้นสูงที่กระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากจะควบคุมการดำเนินงาน การศึกษาในกรุงเทพฯ แล้ว ทางกรมศึกษาธิการยังได้ควบคุมการดำเนินการจัดการศึกษาในหัวเมือง ให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง โดยแต่งตั้งสารวัตรใหญ่ไปจากกรมศึกษาธิการ ให้เป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาในมณฑล จังหวัด อำเภอ และแขวงในสังกัดจะต้องจัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่เด็กอายุกำหนดเล่าเรียน จัดครูอาจารย์และเครื่องเล่าเรียน โดยสารวัตรใหญ่ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่อุทิศทุน การศึกษาในหัวเมือง ตั้งแต่خانหลวง เทศาภิบาล และเจ้าพนักงานพลเรือนในมณฑลต่าง ๆ การที่การศึกษาในหัวเมืองต้องร่วมมือกันกับเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากได้มีการรวมหัวเมืองทั้งหมด มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล และมีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง การปกครองในระยะนี้เรียกว่า การเทศาภิบาล¹²

สำหรับการศึกษาในหัวเมือง เทศาภิบาลมีส่วนในการรับผิดชอบ ในการจัดการศึกษา และเพื่อความสะดวกในการตรวจตราการศึกษาได้ดำเนินการจัดการศึกษาโดยแบ่งเป็นมณฑลการศึกษา เป็น 6 มณฑลใหญ่ดังนี้¹³

1. มณฑลกลาง รวมมณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลนครไชยศรี
2. มณฑลเหนือ รวมมณฑลนครสวรรค์ มณฑลพินธุโลก มณฑลลาวเฉียง

¹² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชยราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร: โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 114.

¹³ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 145.

3. มณฑลตะวันออก รวมมณฑลนครราชสีมา มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลลาวพวน

มณฑลลาวท้าว

4. มณฑลตะวันออกเฉียงใต้ รวมมณฑลปราจีนบุรี มณฑลเขมร มณฑลจันทบุรี

5. มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ รวมมณฑลราชบุรี มณฑลชุมพร มณฑลนครศรีธรรมราช

6. มณฑลตะวันตก รวมมณฑลภูเก็ต มลายู และมณฑลไทรบุรี

ในทุกมณฑลใหญ่นี้จะควบคุมการจัดการศึกษาไว้ด้วยที่กรมศึกษาธิการจะได้ตั้ง
สรวีตรใหญ่ในการศึกษา สำหรับมณฑลนั้นที่จะได้ตรวจสอบวางแผนการเล่าเรียน
และเจ้าหน้าที่งานเทศาภิบาลในเมืองตั้งสรวีตรการศึกษาคนหนึ่งตรวจการเล่าเรียน ทุก
จังหวัดแบ่งออกเป็นอำเภอ ๆ หนึ่งมีจำนวนโรงเรียนตามควรแก่หมู่ประชุมนั้น ในอำเภอ
นั้นเจ้าพนักงานเทศาภิบาล ตั้งสรวีตรคนหนึ่งหรือหลายคนแล้วแต่แขวงจังหวัด อำเภอ
ใหญ่น้อย สำหรับตรวจการเล่าเรียนในอำเภอเหล่านั้น การดูแลโรงเรียนมัธยมศึกษา
และวิสามัญศึกษานั้นเรียกว่าแขวง¹⁴ ในปี พ.ศ. 2443 มีการแบ่งเขตแขวงสำหรับ
ตรวจโรงเรียน

ในปี พ.ศ. 2445 จำนวนโรงเรียนที่จัดตามแผนการศึกษาได้ทวีขึ้น จึงมีการ
แบ่งแขวงใหม่อีกคือ รวมสามัญศึกษาชั้นมัธยมทั่วไปเป็นแขวงมัธยม การศึกษาพิเศษต่าง ๆ
เป็นแขวงวิสามัญศึกษา ส่วนการศึกษาต่ำกว่ามัธยมก็จัดเป็นเขตแขวง ได้มีการเปลี่ยนแปลง
ของกรมกองต่าง ๆ ภายในกระทรวงธรรมการ สำหรับกรมศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่
จัดการเล่าเรียนให้เป็นไปตามนโยบายนั้น มีกองตรวจโรงเรียนอยู่ในสังกัดและได้ยกฐานะ
ขึ้นเป็นกรมตรวจ (กองตรวจวิชา) โดยมีหน้าที่ตรวจวัดของกรมดังกล่าวด้วย คือมีหน้าที่
ตรวจทั้งโรงเรียนและวัด และมีกรมแต่งตำราเรียน (กองแบบเรียน) เพิ่มขึ้นอีกกรมหนึ่ง
หน้าที่ในรายละเอียดของกรมตรวจ คือ¹⁵

¹⁴ ลวิสถ์ จงกล, เรื่องเดิม, หน้า 12.

¹⁵ "กฎกรมศึกษาธิการว่าด้วยระเบียบราชการในกรมตรวจ" เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 262.

กรมตรวจเป็นหน้าที่จะจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ทั่วไปให้เจริญ ก็จริงซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ของกรมตรวจ อันจะบรรยายไว้ให้เป็นตัวอย่างได้ก็คือ

ก) การเล่าเรียนในถิ่นใดบ้านใดซึ่งควรจะมี แต่ยังมี ก็เป็นหน้าที่ที่จะคิดจัดใหม่ขึ้น

ข) ในถิ่นใดบ้านใดที่มีการเล่าเรียนอยู่แล้ว แต่ยังไม่เจริญ ต้องคิดจัดให้เจริญขึ้น

ข) การเล่าเรียนเมื่ออยู่ในที่ใด เป็นหน้าที่ที่จะตรวจตราระเบียบการสอนและการปกครองให้ถูกต้องเป็นลู่ประ โยชนใดที่ดีที่สุดที่จะเป็นได้

ค) การเล่าเรียนในที่ใดที่มีอยู่แล้วเสื่อมทรามไป ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ได้ประโยชน์

ง) มีหน้าที่ที่จะตรวจสอบความรู้ของผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนตามหลักสูตรและวิธีสอบไล่ของกรมศึกษาธิการ

ขอเหล่านี้เป็นหน้าที่ของกรมตรวจที่จะจัดให้ดำเนินไป

ในปี พ.ศ. 2446 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์¹⁶ แยกการศึกษาฝ่ายพุทธจักรและอาณาจักรออกจากกัน โดยแบ่งเป็น 2 แผนกคือ การศึกษาที่พระสงฆ์และเจ้าพนักงานฝ่ายพุทธจักรจะพึงจัดแผนกหนึ่ง การศึกษาซึ่งเจ้าพนักงานฝ่ายอาณาจักรจะพึงจัดแผนกหนึ่ง การศึกษาฝ่ายอาณาจักรจะพึงจัดไว้ได้แก่การศึกษาชั้นมัธยมศึกษา คือชั้นประโยค 2 ขึ้นไปจนถึงชั้นสูง ๆ และการศึกษาพิเศษต่าง ๆ อันจะเป็นภาระธุระมากเกินกว่ากำลังพระสงฆ์จะจัดได้ การศึกษาซึ่งฝ่ายพุทธจักรจะพึงจัดไว้ได้แก่การศึกษาสามัญชั้นต้น ตั้งแต่มูลศึกษาขึ้นไปจนถึงประถมศึกษาคือประโยค 1 ซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับประชาชนทั่วไปต้องเล่าเรียน และการเล่าเรียนพระปริยัติธรรม¹⁷ ดังนั้น การศึกษาในระยะนี้ ระดับการศึกษาภาคสามัญชั้นประถมนั้น พระสงฆ์เป็นผู้จัดการศึกษาชั้นมูลศึกษา โดยปกติ

¹⁶กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 158-159.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

ให้จัดสอนตามวัด การศึกษาชั้นประถมศึกษาชั้นต้นโดยปกติให้จัดสอนตามโรงเรียน¹⁸ ซึ่งการศึกษาในชั้นต้นนี้ตกอยู่แก่พระตามวัดโดยทั่วไป พระราชบัญญัตินี้ทำให้กรมศึกษาธิการได้รับรายงานละเอียดในฝ่ายการศึกษาจากพระราชาคณะ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ ทุกมณฑล

ในปี พ.ศ. 2449 กรมสาธารณสุขพยาบาลไปขึ้นอยู่ในกรมนครบาล แต่โรงเรียนราชแพทยาลัย คงเป็นโรงเรียนชั้นอุดมศึกษาขึ้นอยู่ในกรมศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2452 งานของกรมศึกษาธิการมากขึ้น ได้ตั้งกองขึ้นใหม่อีก 2 กองคือ กองทะเบียนและรายงานกองหนึ่งกับกรมตรวจการศึกษามณฑลกรุงเทพฯ อีกกองหนึ่ง¹⁹ กองทะเบียนและรายงานมีหน้าที่ทำทะเบียนต่าง ๆ ทำรายงานประจำปีของกรมศึกษาธิการและเก็บรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาทั้งในประเทศและนอกประเทศ เพื่อรวบรวมไว้สำหรับเปรียบเทียบส่วนกองตรวจการศึกษามณฑลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ปกครองโรงเรียนต่าง ๆ และจัดการโรงเรียน ซึ่งได้แบ่งไว้ทั้งมณฑลกรุงเทพฯ เป็น 7 แขวง เดิมมี 8 แขวง เนื่องจากเห็นว่า โรงเรียนในแขวงมัธยมศึกษากับโรงเรียนในแขวงวิสามัญศึกษา เป็นโรงเรียนที่สอนวิชาเหมือนกันมาก จึงรวมเป็นแขวงเดียวกันเรียกว่า แขวงพิเศษ สำหรับการตรวจการศึกษาหัวเมือง มณฑลจึงอยู่ในความรับผิดชอบของเทศาภิบาล และข้าหลวงธุรกรรมการประจำมณฑล ซึ่งได้เริ่มแต่งตั้งไปตั้งแต่ พ.ศ. 2446 ฝ่ายงานขึ้นอยู่ในกองกลางของกรมศึกษาธิการ และกรมการประจำมณฑลครบทุกมณฑล ในปี พ.ศ. 2452²⁰

ในปี พ.ศ. 2451 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลเกี่ยวกับกิจการศึกษาเป็นครั้งที่ 2 ต่อเนื่องมาจากครั้งที่ 1 และได้มีการประชุมครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2452 มีข้อตกลงในเรื่อง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา²¹ คือ

¹⁸ "ความเห็นที่จะจัดการศึกษารัตนโกสินทร์ ศก 121", พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการ รัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมุนตรี, 2507), หน้า 128.

¹⁹ กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 29-30.

²⁰ ม.ล.มานิจ ชุมสาย, ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย (พระนคร: กองการสัมพันธต่างประเทศ, 2496), หน้า 29.

²¹ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 194-195.

กระทรวงมหาดไทยรับเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้วราชนฤบดีเลาเรียนทั่ว
ทุกนครตลอดราชอาณาจักร โดยตั้งคณะกรรมการตำบลในแต่ละตำบล เพื่อจัดการศึกษาใน
ตำบลนั้น ๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับจะลงมือจัดในต้น พ.ศ. 2453

กระทรวงธรรมการ จัดการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป นับแต่ชั้นประถมศึกษา ซึ่งสามารถ
เรียนได้เฉพาะแต่ราษฎรบางจำพวกบางชั้น

กระทรวงนครบาล รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเบื้องต้นในกรุงเทพฯ หัวของ
เดียวกับกระทรวงมหาดไทย โดยจะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2454

นอกจากนี้โรงเรียนเพื่อผลิตข้าราชการอีก ซึ่งแยกความรับผิดชอบอยู่ตามหน่วยงาน
ต่าง ๆ กัน ๑) รับการฝึกหัดครูนั้นอยู่ในความดูแลของกรมการฝึกหัดอาจารย์ (กรมการ
ฝึกหัดครู) ๒) ๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐)
วิสามัญศึกษา อาจารย์ใหญ่โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์ และอาจารย์ใหญ่โรงเรียน
ฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก²²

การบริหารงานบุคคล

ในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสั่งการอยู่ที่ศูนย์กลาง
ความคิดริเริ่มทั้งปวงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ และคณะเสนาบดี ทำเนียบกรมการเมือง
คือข้าราชการทั้งปวง²³ ในปี พ.ศ. 2430 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มตั้งกรมศึกษาธิการ... ผู้ที่ดำรง
ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาสูงสุดในระดับกรม... มีตำแหน่งเป็นอธิบดี การคัดเลือกและแต่งตั้ง
ทั้ง... พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาตามความเหมาะสม และโปรดเกล้าแต่งตั้ง²⁴ แต่

²² กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 22.

²³ Wendell Blanchard, op.cit., p.446.

²⁴ สมเด็จพระยาคำวรวงราชานุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า 5.

ตำแหน่งต่าง ๆ ในกรม อยู่ในอำนาจของอธิบดีในการที่จะแต่งตั้งและเสนอพระมหากษัตริย์ เพื่อพิจารณา อธิบดีของกรมศึกษาธิการคนแรกคือ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ตำแหน่ง พนักงานในออฟฟิศกรมศึกษาธิการมีบรรดาศักดิ์ดังนี้ อธิบดี รองอธิบดี สมุหบัญชี นายเวร สารวัตร อาจารย์ เสมียน ผู้ช่วย นักการ²⁵ ในปี พ.ศ. 2435 ได้รวม กรมต่าง ๆ เข้ามารวมกับกรมศึกษาธิการ และได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาว่าการกระทรวง ตำแหน่งในกรมศึกษาธิการมี อธิบดี เป็น ผู้บังคับบัญชากรมศึกษาธิการ มีรองอธิบดี หัวหน้าพนักงานแต่งตำรา หัวหน้าสารวัตรตรวจ โรงเรือนและผู้จัดการศึกษาพิมพ์การ²⁶

ในปี พ.ศ. 2441 ซึ่งเป็นปีที่มิได้โครงการศึกษามันแรก : ทำให้มีการแบ่งหน้าที่ ของหน่วยงานต่าง ๆ ออกไป ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาก็เพิ่มขึ้น การศึกษา ในกรุงเทพฯ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ ส่วนการศึกษาชั้นหัวเมือง อยู่ใน ความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล มีตัวแทนของกรมศึกษาธิการ คือ สารวัตรใหญ่ ไปดูแลการจัดการศึกษาในมณฑลให้เป็นไปตามนโยบายโดยมีหน้าที่ตรวจสอบตรวจวางแผน การเล่าเรียนและทำรายงานประจำปีขึ้นต่อกรมศึกษาธิการจากมณฑลแบ่งออกเป็นจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัด เจ้าพนักงานเทศาภิบาล ตั้งสารวัตรคนหนึ่งตรวจการเล่าเรียน สำหรับ อำเภอก็ให้เจ้าพนักงานเทศาภิบาลเมืองนั้น ๆ ตั้งสารวัตรรองหนึ่งคนหรือหลายคนแล้ว แตกรณี เป็นผู้ตรวจการเล่าเรียน ซึ่งสารวัตรและสารวัตรรองสำหรับอำเภอ อยู่ใน บังคับของเจ้าพนักงานเทศาภิบาล และอยู่ในคำสั่งของสารวัตรใหญ่ เกี่ยวกับการยื่นรายงาน และตรวจสอบวิชาเล่าเรียนตามลำดับชั้น และการเล่าเรียนทุกอย่าง เจ้าหน้าที่ของกรม ศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบงานการศึกษาในแขวงอำเภอ จังหวัดและมณฑลร่วมกับข้าหลวง

²⁵ เอกวิทย์ ฆ. ถกลาง, "สรุปบทเรียนในการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา" ชมพวงวิชาการบทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา (พระนคร: โรงพิมพ์ การศึกษา, 2513), หน้า ๑๓๐.

²⁶ กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 10, 14 และ 16.

เทศาภิบาล และเจ้าพนักงานพลเรือนในมณฑลต่าง ๆ²⁷

สำหรับตำแหน่งสารวัตร คัดเลือกบุคคลที่มีวุฒิครู โดยที่โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ นั้นได้เปิดสอนในสาขาฝึกหัดเป็นสารวัตรสำหรับตรวจโรงเรียน²⁸ ขึ้นตามโครงการศึกษา พ.ศ.2441 ในปี พ.ศ.2445 มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารในกระทรวงธรรมการ โดยยกฐานะกองตรวจโรงเรียนเป็นกรม เรียกกกรมตรวจหรือกองตรวจวิชา ซึ่งมีตำแหน่งของเจ้าหน้าที่คือ เจ้ากรม ปลัดกรม นายเวร รองเวร เสมียน และนายตรวจแขวง และยกฐานะกองแต่งตำราเรียนเป็นกรมเรียกว่า กรมแต่งตำราเรียนหรือกองแม่แบบเรียน ซึ่งมีหัวหน้าเป็นชั้นเจ้ากรม ขึ้นอยู่กับกรมใหญ่คือกรมศึกษาธิการ นอกนั้นการดูแลโรงเรียน ในชั้นมัธยมศึกษา และวิสามัญศึกษาเรียกว่าแขวง ซึ่งได้แบ่งเขตแขวงในปี พ.ศ.2443 และได้ตั้งครูประกาศนียบัตรทำหน้าที่เป็นนายแขวง ตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาของแขวงมัธยมศึกษาและวิสามัญศึกษา คือ บุตรตรวจการ²⁹ สำหรับหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ในกรมตรวจ เจ้ากรม ปลัดกรม มีหน้าที่ตรวจตราการทั้งภายในและภายนอกศาลาเหนือ นายตรวจแขวง นายตรวจแขวงคิดและจัดการกระทำการในหน้าที่ของตนให้ดำเนินไปตามแบบแผน ซึ่งงานในหน้าที่ เช่นอยู่ว่าจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานของแขวงใด ตามเขตวิชาและเขตสถานที่ ส่วนตำแหน่งตั้งแต่ นายเวรลงไป มีหน้าที่ทำงานธุรกรรมกลางของกรมตรวจและสำหรับทำในศาลาเท่านั้น³⁰ และในปีนี้ได้มีกิจการอย่างหนึ่งที่กรมศึกษาธิการ ได้ริเริ่มขึ้นมา ได้แก่สามัคยาจารย์สมาคม³¹ ซึ่งจัดตั้งขึ้นด้วยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม

²⁷ สวัสดิ์ จงกล, เรื่องเดิม, หน้า 11-12.

²⁸ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 136.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

³⁰ "กฎกรมศึกษาธิการว่าด้วยระเบียบราชการในกรมตรวจ" เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 263.

³¹ "ระเบียบการสามัคยาจารย์สมาคม ภาค 1", วิทยากรย์, เล่ม 5 ตอนที่ 4 ร.ศ.123-124, หน้า 80-85.

อาชีพครู เป็นสถานที่พบปะสนทนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาและเป็นสถานที่แสวงหาความรู้เพิ่มเติมและมีหนังสือของสมาคมสำหรับสมาชิกคือ "วิทยาทารม" ซึ่งเป็นการศึกษาความรู้ ในความการศึกษาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และบุคคลทั่วไปที่ให้ความสนใจแก่การศึกษา ซึ่งนับเป็นแหล่งที่ช่วยในการอบรมและพัฒนาผู้ทำงานเกี่ยวกับการศึกษาส่วนหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2446 มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการจัดการศึกษา โดยพระราชบัญญัติ พระสงฆ์ทุกระดับชั้นต้องมีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัดและได้ตั้งให้พระราชคณะเป็นผู้ช่วยการศึกษาของมณฑลต่าง ๆ ทุกลมณฑลมีหน้าที่ออกไปตรวจสถานการณต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในมณฑลที่รับผิดชอบและรายงานผลแก่การจัดการศึกษาให้แก่กรมศึกษาธิการเป็นประจำ การบริหารของคณะสงฆ์มีเจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะแขวง เจ้าคณะมหาคับกับบัญชาารองลงมาตามลำดับจนถึงเจ้าอาวาส³² การดำเนินงานของพระร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบให้เจริญยิ่งขึ้น และปีนี้ได้เริ่มตั้งคนส่งครูประกาศนียบัตรออกเป็นข้าหลวงธรรมการ 2 คน แต่การบังคับบัญชาข้าหลวงธรรมการนั้นยังไม่ได้กำหนดแน่นอน การแต่งตั้งตำแหน่งข้าหลวงธรรมการมณฑล เพื่อแทนสารวัตรใหญ่ โภยให้มีหน้าที่จัดการศึกษาร่วมมีกับคณะสงฆ์ในมณฑลนี้ ๆ และได้ส่งไปเรื่อย ๆ ข้าหลวงธรรมการจะต้องเป็นผู้เข้าใจนโยบายของรัฐอย่างแจ่มชัด และเป็นผู้จัดการให้ดำเนินไปโดยอาศัยความเกื้อหนุนของเจ้าคณะมณฑล สิ่งเดียวที่กล่าวถึงคือพระสงฆ์ให้สั่งสอนพระราชบัญญัติพระสงฆ์สงฆ์ด้วย ข้าหลวงธรรมการจะต้องเป็นผู้ไปตรวจตราวิสาสะ แนะนำการสั่งสอนทั่วไป และแจกจ่ายหนังสือแบบเรียนให้แก่ผู้เลาเรียนจนเพียงพอตลอดทั่วกัน ทั้งจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่ตั้งงบประมาณการเบิกจ่าย และเก็บรักษาทะเบียนบัญชีจำนวนต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่การศึกษา และผู้ช่วยผู้อำนวยการทั่วไป ด้วยความพร้อม

³²กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 19.

เพ็รียงของเจ้าคณะมณฑล³³ ในปี พ.ศ. 2451 มีข้าหลวงกรรมการประจำมณฑล 13 มณฑล และในปี พ.ศ. 2452 มีข้าหลวงกรรมการประจำมณฑลครบทุกมณฑลรวม 15 คน³⁴ ตำแหน่งราชการในกรมศึกษาธิการ ในพ.ศ. 2452 มีดังนี้ อธิบดี เจ้ากรม ปลัดกรม คือหัวหน้ากองทั้ง 5 ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเจ้ากรม ข้าหลวงกรรมการ พนักงานสอบไล่ พนักงานตรวจการ พนักงานตำรา นายเวรกองสอบไล่วิชา สมุหบัญชี นายเวรสามัญ พนักงานทะเบียน พนักงานรายงาน รองเวร เสมียน เสมียนฝึกหัด ส่วนตำแหน่งข้าราชการฝ่ายโรงเรียนมี อาจารย์ชั้นที่ 1 อาจารย์ชั้นที่ 2 ครูชั้นที่ 1 ครูชั้นที่ 2 ครูชั้นที่ 3 ครูชั้นที่ 4 ครูชั้นที่ 5 นักเรียนสอน ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ในแต่ละชั้นของแต่ละตำแหน่ง แตกต่างกันในเรื่องของอัตราเงินเดือนและวุฒิ ในปี พ.ศ. 2453 ตำแหน่งราชการของกรมศึกษาธิการมีเปลี่ยนแปลงไปบ้างดังนี้ อธิบดี เจ้ากรม ปลัดกรม คือหัวหน้ากองทั้ง 5 แต่เป็นผู้ช่วยเจ้ากรมเสีย ข้าหลวงกรรมการและผู้ช่วยข้าหลวง กรรมการ พนักงานสอบไล่และตรวจการ พนักงานแต่งตำรา นายเวร รองเวร เสมียน³⁵

ในปี พ.ศ. 2452 ได้มีการตกลงกันว่า กระทรวงมอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาตามมณฑล ให้ข้าหลวงกรรมการซึ่งกระทรวงกรรมการแต่งตั้ง เป็นผู้จัดการศึกษาขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง ต่อมากระทรวง กรรมการได้แต่งตั้งตำแหน่งกรรมการเมืองขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของข้าหลวงกรรมการ โดยที่กรรมการเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจและจัดการศึกษาในจังหวัดของตน นับเป็นครั้งแรกที่วิธีการควบคุมการศึกษาโดยตัวแทนของรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่ตามหัวเมือง ได้เริ่มมีขึ้นทั่วประเทศ³⁶

³³กรมวิชาการ, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ (เอกสารฉบับที่ 1 ชุดพัฒนา การทางการศึกษา, พระนคร: โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2504), หน้า 30.

³⁴สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประวัติสังเขปแห่งการ จัดการศึกษาปรัศยุสมัยแห่งประเทศไทยสยามภาค 3 (พระนคร: โรงพิมพ์เฮงหลี, 2468), หน้า 56.

³⁵กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 31-32.

³⁶ฉลอม อินทกุล, "บทบาทศึกษาธิการจังหวัดในการบริหารการศึกษา." วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507, หน้า 34.

การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในยุคนี้ พระมหากษัตริย์มีอิสระในการที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน³⁷ และระยะนี้มีคนน้อย พระมหากษัตริย์ทรงรู้จักโดยทั่วถึงพระองค์คัดเลือกบุคคลโดยพิจารณาความรู้ ความสามารถ และความประพฤติ แล้วพระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาชั้นสูง คือ เสนาบดี อธิบดี เจ้ากรม ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ในแต่ละกรมอยู่ในการพิจารณาคัดเลือกของผู้บังคับบัญชาของแต่ละกรม แล้วเสนอเสนาบดีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง หรือผู้บังคับบัญชาพิจารณาแต่งตั้งเอง การบังคับบัญชาถือตามกฎหมายคือ พระบรมราชโองการ การคัดเลือกบุคคลนั้น คัดเลือกบุคคลที่ประสพการแต่งงานนั้นมาแล้ว แต่งตั้งให้ทำงานหรือดูคุมมีแว้วเข้ามาในงานเพื่อรับตำแหน่งงานนั้น บางที่เรียกมาอบรมใกล้ชิดสั่งสอนเฉพาะบุคคล³⁸

การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา

สำหรับในช่วงระยะหลังปี พ.ศ.2430 ถึงปี พ.ศ.2453 การเงินที่ใช้ในการจัดการศึกษา ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ คือ

๑. งบประมาณ ได้รับเงินจัดสรรมาจากพระคลังสำหรับกระทรวงธรรมการ เพื่อใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 ถึงปี พ.ศ.2453 กระทรวงธรรมการได้รับเงินงบประมาณจากพระคลังดังนี้³⁹

³⁷ Swat Sukontarangsri, "Development of Thai Educational Bureaucracy." (Bangkok : The National Institute of Development Administration, 1967), p. 18.

³⁸ สัมภาษณ์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร ณ มหาวิทยาลัยศิลปากร พระราชวังสนามจันทร์ นครปฐม วันอังคารที่ 12 มกราคม พ.ศ.2514, เวลา 10.45-11.30 น.

³⁹ รอง ศยามานนท์, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ (พระนคร:โรงพิมพ์คุรุสภา, 2495), หน้า 175-176.

วุฒิชัย มุลสิทธิ์, "นโยบายในการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2512, หน้า 143.

<u>ปี พ.ศ.</u>	<u>งบประมาณที่กระทรวงธรรมการได้รับ (บาท)</u>
2435	297,420.32
2436	407,092.56
2437	300,733.08
2438	341,532.16
2439	294,874.16
2440	627,720.00
2441	597,649.00
2442	473,401.39
2443	1,005,832.40
2444	1,000,166.53
2445	1,078,901.61
2446	1,218,117.39
2447	1,372,583.44
2448	1,348,732.33
2449	1,426,640.27
2450	1,422,214.03
2451	1,539,668.00
2452	1,538,641.00
2453	1,316,782.00



2. ค่าเล่าเรียน จากโครงการศึกษา 2441 ได้กล่าวถึงค่าเล่าเรียนไว้ใน
 ภาคการศึกษาในกรุงเทพฯ พึงข้อที่ 27 ว่า ค่าเล่าเรียนที่นักเรียนได้เสียไปโรงเรียน
 ชั้นกลาง และชั้นสูงเหล่านี้ จะได้นำเป็นทุนช่วยการใช้จ่ายแผ่นดินในการศึกษาให้เบา
 บางลง

3. อาการการเล่าเรียน จากโครงการศึกษา 2441 ได้กล่าวถึงการใช้จ่าย
 สำหรับการศึกษาในภาคการศึกษาในหัวเมือง ในหัวข้อที่ 9 ว่า การใช้จ่ายสำหรับ
 การศึกษาล้วนจะต้องอาการการเล่าเรียน เก็บเป็นเขตในเขตเหล่านั้น วิธีที่จะเก็บนั้นแล้วแต่
 กระทรวงคลังกับข้าหลวงเทศาภิบาลในเขตเหล่านั้นจะตั้งวิธีเก็บสมควรกับเทศ ใช้จ่ายในการ
 ศึกษาสำหรับเมืองและมณฑลนั้นเอง ถ้าเป็นการสมควรที่จะต้องบำรุงแล้ว เงินแผ่นดิน
 ในกรุงเทพฯ จะอนุญาตให้เป็นส่วนในการใช้จ่ายบำรุงการเล่าเรียนในหัวเมืองนั้นพอ
 ควรแก่ที่จะเป็นไปได้

4. เงินที่มีอยู่บริจาคให้เป็นการศึกษา สำหรับเงินบริจาคนี้ได้จากกรเรียไร
 หรือขอบริจาคจากผู้เห็นคุณค่าของการศึกษา หรือเป็นเงินที่มีผู้จัดสรรหาบริจาคให้เอง
 ดังปรากฏในประวัติกระทรวงศึกษาธิการว่า "พระภิกษุที่ออกมาเป็นรูปประจำเดือนใน
 โรงเรียน จำเป็นที่จะได้รับการอุดหนุนกว่าปกติ จึงสมควรที่จะชมนำชักชวนสัปบุรุษ
 หลายกัหลาย ให้ออกทรัพย์เกื้อกูลอุดหนุนแก่พระภิกษุที่เป็นครูนั้น ส่วนสถานที่จะเป็น
 โรงเรียน ก้าวคิโคไม่มีศาลอาคารอันใดที่จะเป็นโรงเรียนได้ ก็ควรที่จะบอกบุญเรียไร
 สัปบุรุษหลายกัในบริเวณนั้นให้ออกทุนทรัพย์มาก่อสร้างขึ้น ต่อการเหล่านี้จะสำเร็จควยกำลัง
 สัปบุรุษหลายกัไม่ได้แล้ว จึงควรขอความอุดหนุนจากรัฐบาลต่อภายหลัง"⁴⁰

สรุป

การจัดระบบการบริหารการศึกษาไทย เริ่มมีระบบระเบียบเมื่อตั้งกรมศึกษาธิการ
 ขึ้นมารับผิดชอบในการบริหารการศึกษาในปี พ.ศ. 2430 ต่อมาในยกฐานะเป็นกระทรวง
 ธรรมการ ในปีพ.ศ. 2435 มีกรมอยู่ในสังกัด 5 กรมด้วยกัน และได้มีการเปลี่ยนแปลง
 หน่วยงานและตำแหน่งงานมาเรื่อย ๆ ตามความเหมาะสมของสภาพงานและหน้าที่ สำหรับ
 นโยบายในการจัดการศึกษาระยะแรกมุ่งฝึกคนเข้ารับราชการและมุ่งจัดการเล่าเรียน
 ให้เจริญแพร่หลาย ต่อมามีนโยบายในการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อคัดเลือกบุคคลที่สามารถไป

⁴⁰ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 164.

ศึกษาในต่างประเทศ ในระยะหลังคณบดีมุ่งเข้าศึกษาเล่าเรียนเพื่อรับราชการมากขึ้น จึงได้เปลี่ยนนโยบายเป็นการจัดการศึกษา โดยให้ราษฎรหนังสือทั่วประเทศโดยเร็ว และให้หนังสือทั่วประเทศโดยเร็ว และให้หนังสือพอสมควรแก่สภาพ เพื่อไปประกอบอาชีพตามภูมิค่าเนาของตน การจัดระบบการบริหารการศึกษาในระยะแรกมีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเป็นแบบการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดการศึกษาในส่วนกลางนั้น อยู่ในความควบคุมของกรมศึกษาธิการ ส่วนการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค เป็นแบบการมอบอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ข้าราชการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งไปจากส่วนกลางดูแลรับผิดชอบ โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งแต่งตั้งไปจากกระทรวงมหาดไทย และสารวัตรใหญ่ซึ่งแต่งตั้งไปจากกรมศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาในเขตมณฑลนั้น ข้าหลวงเทศาภิบาล รับผิดชอบในการจัดการตั้งโรงเรียนหาครู และหาเงินใช้จ่ายเพื่อการศึกษา สำหรับสารวัตรใหญ่ได้รับมอบในการตรวจสอบวางแผนการเล่าเรียน และวิชาที่เรียน แล้วทำรายงานประจำปียื่นต่อกรมศึกษาธิการ ทั้งนี้หน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชา สารวัตรและสารวัตรรอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2453 ได้มีการแบ่งอำนาจในการจัดการศึกษาเบื้องต้นแก่ราษฎรในส่วนภูมิภาค โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยทำ และมอบให้กระทรวงนครบาลช่วยจัดการศึกษาเบื้องต้นแก่ราษฎรในกรุงเทพฯ ซึ่งจะเริ่มทำใน พ.ศ. 2454 ส่วนกระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดการศึกษาชั้นสูงกว่าขึ้นไป การศึกษาในส่วนภูมิภาคให้ข้าหลวงธรรมการ ซึ่งแต่งตั้งไปจากกระทรวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษา โดยขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง การเงินที่ใช้ในการจัดการศึกษาในช่วงระยะนี้ได้จากพระคลังค่าเล่าเรียน อาคารการเล่าเรียนและเงินบริจาค ในยุคนี้ได้มี สามัคยาจารย์ สมาคมตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมอาชีพครู ในปี พ.ศ. 2445 สำหรับการจัดระบบการบริหารการศึกษาไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2430-2453 สรุปเป็นแผนยั้งได้ดังแผนยั้งที่ 2

