



วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครู และผลกระทบของ กฎหมายที่มีต่อสถานภาพครู

ในบทนี้จะได้วิเคราะห์เอกสารที่เป็นกฎหมายครู ระบียบ คำสั่ง
เกี่ยวกับครูและแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งสองอย่างหลัง
นี้เป็นแม่บทของการจัดการศึกษา และมีผลต่อการจัดการเรื่องฐานะและสถาน-
ภาพของครู ดังรายละเอียดต่อไปนี้

วิวัฒนาการ (evolution) เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็น
ค่อยไป (gradually change) ต้องใช้เวลาค่อยข้างยาวนาน จึงจะเห็น
ความเปลี่ยนแปลงทั้งหมด (อุทัย บุญประเสริฐ ๒๕๒๖ : ๑๑) และวิรุพพร
วิเชียรโชติ (๒๕๑๔ : ๔๗) ได้ให้ความหมายของวิวัฒนาการไว้ว่า เป็น
การเปลี่ยนแปลงไปในทางเจริญขึ้น ประสิทธิภาพดีขึ้นจากจุดเริ่มต้นหนึ่งอย่าง
ค่อยเป็นค่อยไป และใช้เวลานานตามเหตุการณ์ ตามหน้าที่ เหตุการณ์จะเป็น
อย่างไรก็เป็นไปตามนั้น ตามกระแสต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลง วิวัฒนาการ
ของกฎหมายครู ในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย ก็เป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ
เป็นไปในลักษณะวิวัฒนาการตามคำจำกัดความข้างต้น คือ เริ่มจากการศึกษา
ที่ไม่มีระบบ ไม่มีกฎหมาย มีแต่พระบรมราชโองการ นับตั้งแต่ทรงสั่งราชการ
ด้วยพระโอรส จนต่อมาเป็นลายลักษณ์อักษร พระบรมราชโองการในอดีตก็มีผล
เป็นกฎหมายใช้บังคับตามพระราชวินิจฉัย ในกาลต่อมาจึงมีการบัญญัติกฎหมาย
ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารงานราชการแผ่นดิน
ไม่ว่าจะเป็นสาขาใด กฎหมายเป็นแม่บทและบรรทัดฐานซึ่งควบคุมการปฏิบัติงาน
มีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้บุคคลในหน่วยงานปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้
ดังนั้น ความหมายอย่างกว้าง ๆ ตามที่ได้ให้ไว้ในส่วนที่เป็นคำจำกัดความ
นั้น เป็นความรวมที่หมายถึง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์

ที่จะให้มีการกำหนดส่วนศักดิ์ สิทธิ และหน้าที่ของสมาชิกในสังคม เพื่อมิให้ก้าว
 กายและซัดแย้งกัน ตามความหมายเฉพาะของกฎหมายในการบริหารงานราชการ
 แผ่นดินนั้น ย่อมมีความหมายจำกัดแคบลงมา เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อวางแนวปฏิบัติ
 และข้อรับรองสิ่งที่ปฏิบัติกันไปในลักษณะทั้งควบคุมและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ
 ในการบริหารงาน กฎหมายจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งของผู้บริหาร ซึ่งจะต้อง
 ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง หากจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้นก็คือ กฎหมายที่ได้รับ
 การบัญญัติเป็นการจำเพาะเช่น กฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของรัฐ การจัดการ
 ศึกษาของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 กับการปฏิบัติงาน สิทธิ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ หรืออาจจะเรียก
 เป็นภาษาทางศาสตร์บริหารว่า การบริหารงานบุคคล ซึ่งมีได้บัญญัติไว้เป็นประมวล
 กฎหมาย เป็นหมวด แต่ได้บัญญัติไว้เฉพาะเรื่องในค่านของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
 ครู ซึ่งอาจหมายความว่า กฎหมายนั้นได้ควบคุมการปฏิบัติงานของครูไว้อย่างไร
 กฎหมายนั้นได้คุ้มครองการปฏิบัติงานของครูไว้อย่างไร จึงอาจใช้คำที่เป็นศัพท์ทาง
 วิชาการว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและย่อมเกี่ยวพันไปถึงคำ
 ว่า สถานภาพ (status) ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ จะให้ความหมายว่า หมายถึง
 การเข้าสู่อาชีพ ความมั่นคง ความก้าวหน้า การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง สิทธิ
 ประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนสวัสดิการ ทั้งในขณะปฏิบัติงานและภายหลังการออก
 งาน การวิเคราะห์ความเกี่ยวพันแห่งสถานภาพ จึงจะวิเคราะห์แบบพรรณาวเคราะห์
 วิพากษ์วิจารณ์ไปในตัว จะไม่แยกย่อยแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยเห็นว่า
 กฎหมายจะมีผลต่อสถานภาพของบุคคลแต่ละหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับมาตรฐานที่แน่นอน
 มีหลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องมี
 กฎหมาย และระเบียบรับรองการปฏิบัติงานขึ้นเป็นการเฉพาะ (วิจิตร ศรีสะอ้าน
 ๒๕๕ : ๒๕๒) ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงนำเสนอความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับครู
 การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อสถานภาพของครู และสิทธิประโยชน์
 ของข้าราชการครูในสมัยต่าง ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป

สภาพการไคมาซึ่งกฎหมายไทย

ก่อนที่จะวิเคราะห์การบริหารการศึกษาของชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูต่อไปนั้น จำเป็นจะต้องกล่าวถึงลำดับชั้นของกฎหมายที่ใช้อยู่ในระบบการปกครองของไทยก่อน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้ง แต่สาระการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นบทบัญญัติลำดับชั้นของกฎหมายนั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการไปแต่อย่างใด เช่น ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๖๔ ได้บัญญัติให้เสนาบดี มีอำนาจออกกฎเสนาบดี แต่จะใช้บังคับได้เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน จึงจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔) ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้กำหนดให้กรรมการมีอำนาจออกกฎข้อบังคับ ซึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้กำหนดให้รัฐมนตรี เป็นผู้รักษากฎให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ถือว่าใช้บังคับได้โดยทันที ไม่ต้องรับพระบรมราชานุญาต เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจไว้แล้ว ในพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้ทุกฉบับได้ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รักษากฎตามพระราชบัญญัติ ซึ่งยอมมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่อหลักการแห่งพระราชบัญญัติแม่บท

ผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อสถานภาพครู

เนื่องจากกฎหมาย หมายถึงบรรดา กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดส่วนลึก สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกในสังคม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครูจึงหมายถึง บรรดา กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ที่ตราขึ้นมาเพื่อกำหนดส่วนลึก สิทธิ และหน้าที่ของครู

ซึ่งย่อมมีผลต่อสถานภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สภาพการทำงาน ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ทางวัตถุอื่น ๆ ที่ให้โดยสัมพันธ์กับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา กองมาตราชานวิชาชีพครู ๒๕๒๒ : ๘) การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อสถานภาพครู จึงจะดำเนินการวิเคราะห์ตามกรอบที่กำหนดไว้ คือ การเข้าสู่อาชีพ ความก้าวหน้าในอาชีพ ประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับ วินัยและการให้ออกจากงาน สวัสดิการภายหลังออกจากงาน

สถานภาพครูสมัยก่อนมีระบบโรงเรียน

การศึกษาของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ลานนาไทย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งถึงสมัยการศึกษาที่เริ่มมีระบบนั้น กล่าวได้ว่า อาชีพครูยังมีได้เป็นอาชีพอื่นแท้จริง ครู มีสถานภาพเป็นปุชนิยมบุคคลในทางพระพุทธศาสนา ครูได้รับการยกย่องว่าเป็นทิศเบื้องขวา มีความสำคัญรองลงมาจาก พ่อ แม่ ทำให้ศิษย์เกิดความเคารพยำเกรง นับถือ ไม่ล่วงละเมิดใด ๆ ในส่วนตัวครูนั้น ก็จำเป็นต้องดำรงตนในความเป็นผู้มีคุณธรรมสูง มีความเสียสละ มีความตั้งใจที่จะสั่งสอนศิษย์ โดยไม่มีการปิดบังอำพรางศิลปวิทยาการต่าง ๆ พุทธศาสนิกชน (๒๕๒๕ : ๒) ได้กล่าวถึงอุดมคติของความเป็นครู ตามทัศนะฝ่ายพุทธศาสนาว่า ครูโดยหน้าที่เป็นผู้ยกวิญญาณโลกให้สูงขึ้น โดยสิทธิ ครูเป็นปุชนิยมบุคคล ครองโลกในหัวใจของครูมีแต่ปัญญา กับเมตตาเคียงคู่กันอยู่ ความหมายของคำว่า "ครู" นั้น พุทธศาสนิกชน (๒๕๒๕ : ๓) ได้ให้คำแปลว่า "หนัก" คือ พระคุณหนักอยู่บนศีรษะของทุกคนในโลก เพราะโลกรอคอยได้ด้วยการกระทำของครู ครูจึงเป็นปุชนิยมบุคคลของโลก เยื่อ วิชัยศิษย์ (๒๕๒๕ : ๑๐๒) ได้กล่าวถึงผลงานในหน้าที่ของครู แต่เดิมนั้นมิได้เป็นอาชีพ แต่เป็นหน้าที่ในทางศีลธรรม ในทางอบรมสั่งสอนท่านเองเกี่ยวกับหน้าที่ของพ่อ แม่ ครูทำหน้าที่สืบต่อจากพ่อ แม่ ปรากฏจากประวัติศาสตร์การศึกษาตามตระกูลและในวัฏคาลออกมาจนถึงเกิดมีโรงเรียนในรัชสมัยของสมเด็จพระปิยมหาราช

ความเปลี่ยนแปลงทางการจัดการศึกษา เริ่มขึ้นอย่างเป็นระบบแท้จริง เมื่อมีการประกาศตั้งโรงเรียนสำหรับปวงชนแห่งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๗ ณ วัดมเหยงคณ์พาราม จังหวัดพระนคร นับเป็นการเริ่มจัดการศึกษาที่เป็นระบบมีหลักสูตร เวลาเรียน โรงเรียนมีครู มีนักเรียน จุดเริ่มต้นของอาชีพครูที่อาจถือว่าเป็นอาชีพชนิดหนึ่ง แตกต่างไปจากแนวความคิดของความเสียสละ การสมัครเรียน ความกตัญญู-กตเวทีย เริ่มได้รับอิทธิพลต่าง ๆ เมื่อครูจำเป็นที่จะต้องดำรงตนอยู่ในสังคมซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการจัดการศึกษาอย่างมีระบบขึ้น ก็จำเป็นต้องจัดหาบุคลากรมาจัดการ จะใช้วิธีอาสาสมัครดังเช่น รูปแบบการจัดการศึกษาในวัดอย่างแต่ก่อนย่อมเป็นไปได้ยาก จึงเป็นจุดเริ่มต้นการจ้างครูด้วยเงินตรา การให้ครูเป็นข้าราชการ เพื่อให้มีฐานะความเป็นอยู่มั่นคงขึ้น ก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในโอกาสนั้น

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า อาชีพครูตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย ลานนาไทย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น อาชีพครูยังไม่เด่นชัด ไม่มีการจัดการศึกษาอย่างมีแผน ไม่มีหลักสูตร ไม่มีโรงเรียน ครูเป็นแต่ผู้อาสาสมัครตามความสมัครใจ และคุณธรรมที่มีต่อศิษย์ และสามารถดำรงตนอยู่ได้ก็ด้วยความกตัญญูของศิษย์ มีมีอาภิสลินจ้างในท่านองลาภสักการะ ค่าจ้างแต่ประการใด ครูจึงเป็นผู้ที่นำเดารพ เป็นบุษนิยบุคคล เป็นผู้เสียสละ และเป็นตัวอย่างในคุณธรรมทุกกรณี คตินิยมเช่นนี้ ยังคงมีอยู่แม้ในปัจจุบัน คำขวัญที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานอำนวยการคุรุสภา ให้ไว้เนื่องในวาระคดีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. ๒๔๒๗ คือ "ครูเป็นผู้นำทางปัญญา คุณธรรม จริยธรรม วิชานธรรม และระเบียบวินัยอันดีงาม" (คุรุสภา ๒๔๒๗ : ๑)

จุดเริ่มต้นของกฎหมายเกี่ยวกับครู

ในระหว่างที่ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รูปแบบของกฎหมายยังไม่มีกำหนดแน่นอนว่า กรณีใดจะตราเป็นกฎหมาย ในรูปพระบรมราชโองการ กรณีใดจะตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือกรณีใดจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ก็สุดแท้แต่พระราชอัชฌาศัยของพระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของชีวิตของประชาชน จะลงโทษใครเมื่อไรอย่างไรก็ได้ตามพระราชอัชฌาศัย ตามกฎหมายเท่านั้นพระมหากษัตริย์เป็นผู้เดียวที่ทรงจะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดทุกประการ รวมตลอดถึงเรื่องที่จะกำหนดโทษราษฎรผู้ทำความผิด มีโทษสมกับที่มีพระนามว่า สมเด็จพระเจ้าชีวิต (พระยานิติศาสตร์ไพศาล ๒๔๐๒ : ๒๒๔) แต่ความมีคุณธรรมของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจเด็ดขาดเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากการตรากฎหมายขึ้นใช้ เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองแทนการใช้พระราชอำนาจโดยเด็ดขาด เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ และมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย อาจกล่าวได้ว่า บรรดาคำสั่ง พระบรมราชโองการต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นกฎหมายทั้งสิ้น

ก่อนที่รัฐบาลจะได้จัดให้มีการศึกษาอย่างเป็นระเบียบแบบแผนนั้น ได้มีคณะสอนศาสนาจากประเทศในยุโรปและอเมริกาได้เข้ามาตั้งโรงเรียนเพื่อสอนประชาชนให้โดยมีจุดประสงค์ลึกซึ้งไปกว่าการสอนหนังสือและวิชาสามัญทั่วไป คือ การเผยแพร่ศาสนานั้นเอง ครูที่สอนส่วนใหญ่เป็นพวกมิชชันนารี หรือเรียกว่า หมอสอนศาสนา อิทธิพลของโรงเรียนเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้รัฐต้องริบจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นสำหรับสอนนักเรียนให้รู้หนังสือไทยอย่างกว้างขวาง การตั้งเงินเดือนแก่ภิกษุหรือฆราวาสซึ่งเป็นครูสอนนักเรียนในวัดเดือนละ ๖ บาท ตลอดจนการส่งแบบเรียนหลวงไปให้ใช้สอน การแจกเงินอุดหนุนนักเรียน เป็นความพยายามที่จะจัดการศึกษาให้แพร่หลายยิ่งขึ้น เมื่อมีการตั้งโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อช่วยราษฎรขึ้นทั่วๆ ไปนั้นได้มีการจ้างพระสงฆ์และฆราวาสทำการสอนในโรงเรียนเรื่อยมา อาจกล่าวได้ว่าฐานะของครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษาไม่ได้เป็นข้าราชการโดยตรงแต่ก็

มีรายได้เป็นค่าจ้างประจำเป็นเดือนในงบประมาณของห้องพระคลังโดยผ่านกระทรวงธรรมการ เช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป ต่างกับครูโรงเรียนรัฐบาลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน การประกาศตั้งกรมศึกษาธิการ หลังจากที่ได้ดำเนินการตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นมากมายหลายโรงแล้ว จึงจำเป็นต้องมีส่วนราชการรับผิดชอบงานนี้โดยเฉพาะ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการ ให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น โดยมีพระเจ้าอนงยาเชอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นอธิบดี เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๓๐ (รัช เรื่องศิลป์ ๒๕๑๔ : ๓๗๔)

เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยขึ้น คือมีการตั้งกระทรวงเสนาบดีขึ้น ๑๒ กระทรวง แทนกรมเสนาบดีอีก ๔ และกรมอัครมหาเสนาบดี ๒ กรมธรรมการได้ขยายฐานะขึ้นเป็นกระทรวงเสนาบดี มีพระยาภาสกรวงศ์ เป็นเสนาบดีคนแรกของกระทรวงธรรมการ (รัช เรื่องศิลป์ ๒๕๑๔ : ๓๗๗) นอกจากจะจัดการประถมศึกษาอันเป็นการศึกษาเบื้องต้นแก่ทวยราษฎร์แล้ว กระทรวงธรรมการได้เริ่มจัดตั้งโรงเรียนชั้นมัธยมศึกษา อันเป็นการศึกษาเบื้องต้นชั้นค้ำย ความเคลื่อนไหวทางการศึกษา ทั้งในด้านประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการฝึกหัดครู ขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเกิดความคิดสำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งสามัคยาจารย์สโมสรสถาน ซึ่งต่อมาเป็นรูปสมาคมเรียกว่า สามัคยาจารย์สมาคม เพื่อให้เป็นสถานที่ผู้มีอาชีพครูจะได้พบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนการส่งเสริมความรู้ให้แก่สมาชิกอันจะเป็นการก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในด้านอาชีพครูอีกด้วย (พนัส หันนาคินทร์ ๒๕๒๑ : ๑๖๖) การจัดตั้งสามัคยาจารย์สมาคมนี้ เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งคุรุสภา องค์การบริหารงานบุคคลากรของครู และเป็นองค์กรที่ควบคุมการประกอบอาชีพครูในอนาคต สามัคยาจารย์สมาคมได้กำหนดให้มีการรับสมาชิกและมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ

๑. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นบ่อเกิดแห่งศิลปวิทยา คือให้เป็นที่ยุมนุ่มสำหรับปรึกษาหารือการที่เกี่ยวของของวงการการศึกษา
๒. เพื่อให้สมาคมนี้เป็นที่ประชุมผู้มีบรรดาศักดิ์ใหญ่ผู้อยู่เป็นเพื่อนราชการทั่วไป ตลอดจนนักเรียน เพื่อตระทักความคุ้นเคยและรู้จักอัธยาศัยใจคอซึ่งกันและกัน และเพื่อเป็นการฝึกหัดคนหนุ่ม ๆ ใฝ่รับความคุ้นเคยในที่ประชุม

๓. เพื่อให้สมาคมนี้ เป็นที่ประชุมกระทำความบันเทิงใจและภายในที่ขอบและ
เป็นคุณประโยชน์ ในการกรรมา และคนตรีชบรอง เป็นต้น เพื่อเป็นกำลังใจ
ในการประกอบกรงานต่อไป (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา , แผนกใบอนุญาต
ประกอบอาชีพครู ๒๕๒๒ : ๕๖)

ฐานะครูตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับแรก

โรงเรียนราษฎร์มีมานานแล้ว ผู้สอนย่อมได้รับค่าจ้างจากเจ้าของโรงเรียน
จนในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรด ฯ ให้
ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์เพื่อควบคุมโรงเรียนราษฎร์ทั่วราชอาณาจักรขึ้นเป็น
ครั้งแรก การตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อตรวจดูแล ออกกฎระเบียบของโรง-
เรียนราษฎร์ (เสถียร สลายลักษณ์ ๒๔๗๔ : ๑๐๖) ทั้งนี้ เพราะโรงเรียน
ราษฎร์เริ่มแพร่หลายมากขึ้น บางโรงเรียนอาจก้าวล่วงไปในทำนองเผยแพร่ความ
นิยมในลัทธิการเมืองด้วย ฐานะของครูโรงเรียนราษฎร์คงเป็นลูกจ้างของเจ้าของ
โรงเรียนเท่านั้น แต่ด้วยชนบทรรมนิยมนิยมประเพณีในเรื่องสถานภาพของครูโดย
ทั่วไป สถานภาพครูโรงเรียนราษฎร์ก็คงได้รับความยกย่องนับถือไม่แตกต่างไปจาก
ครูโรงเรียนรัฐบาลแต่อย่างใด

ในพ.ศ. ๒๔๓๕ มีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับครู คือการยกฐานะ
กรมศึกษาธิการขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ มีกรมต่าง ๆ ดังกัคดังนี้ คือ กรมธรรมการ
กลาง กรมราชบัณฑิต กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมพิพิชภัณฑ์ และกรมสังฆการี
(สวัสดิ์ จงกล ๒๕๑๓ : ๑๔๐) กระทรวงธรรมการได้ดำเนินการโดยตรงเกี่ยวกับ
สถานภาพของครู คืออริมจารฝึกหัดครูอย่างจริงจัง โรงเรียนฝึกหัดครูแห่งแรกของไทย
ตั้งขึ้นที่โรงเรียนเลี้ยงเด็ก ถนนบำรุงเมือง - เปิดทำการสอนครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม
พ.ศ. ๒๔๓๕ มีนายเอช กรีนร็อค ชาวอังกฤษ เป็นอาจารย์ใหญ่ เรียกว่าโรงเรียน
ฝึกหัดอาจารย์ นักเรียนรุ่นแรกที่ไ้รับประกาศนียบัตรเป็นครู เพียง ๓ คน ในปี
พ.ศ. ๒๔๔๖ เปิดแผนกฝึกหัดครูมัธยม รับนักเรียนที่สอบได้ประกาศนียบัตรอาจารย์
ชั้นประถมแล้ว ในปีเดียวกันนั้น กระทรวงธรรมการให้ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูอีกแห่ง
หนึ่ง ที่บ้านสมเด็จเจ้าพระยา เรียกว่า โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก อบรมครู

ชั้นมูลศึกษา สำหรับส่งไปทำการสอนตามหัวเมือง (กมล เกาพิจิตร ๒๕๐๓:๔๗๔) สิ่งที่น่าจะนำมากล่าวในที่นี้ก็คือ สิทธิของสตรีเกี่ยวกับการเป็นครู แม้ว่าในสังคมตะวันตก สิทธิของสตรีได้ถูกกีดกันโดยวัฒนธรรมประเพณีเป็นอย่างมาก สตรีไม่มีโอกาสจะได้ศึกษาเล่าเรียน แต่ในยุคนี้ได้เกิดมีแผนกฝึกหัดครูหญิงขึ้น ในพ.ศ. ๒๔๕๐ ที่โรงเรียนมัธยมสตรีวิทยา มีนักเรียนฝึกหัดครู ๘ คน ในระยะนั้นผู้ที่สอบไล่ได้ชั้นประโยคมัธยมศึกษาเป็นเรื่องยากจึงรับผู้ที่มีความรู้ชั้นสองประโยคมัธยมศึกษาเข้าเรียนวิชาสามัญและวิชาครู มีการฝึกหัดสอนนักเรียนประถมและมูลค่วย โรงเรียนสตรีอีกแห่งหนึ่งที่จัดฝึกหัดครูหญิง คือ โรงเรียนกุลสตรีวังหลัง ซึ่งเป็นโรงเรียนราษฎร์รับผู้ที่สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรของโรงเรียน แล้วได้ฝึกสอนในโรงเรียนนั้นกันต่อไป (คุรุสภา ๒๕๒๒ : ๑๕ - ๑๖)

การเริ่มต้นการฝึกหัดครูชั้นนี้ เป็นการเริ่มต้นเพื่อปลงล้างความเชื่อที่ว่า "ใครก็เป็นครูได้" และแสดงถึงความจริงที่ว่า การเป็นครูนั้นควรจะได้พยายามรับการอบรมทั้งวิชาสามัญ คือ วิชาที่สอน และวิธีสอน เพราะมีศาสตร์ต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องของมากมาย เช่น จิตวิทยาการศึกษา วิธีการถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการสอน นอกจากนี้ ผู้เป็นครูต้องมีจรรยาบรรณที่อันดีงาม ซึ่งสิ่งเหล่านี้แตกต่างไปจากอาชีพอื่น ๆ

การฝึกหัดครูในสมัยแรกเริ่มนี้ เป็นการเลียนแบบ "ผู้ตั้งอังกฤษ" เพราะได้อาจารย์จากประเทศอังกฤษ และยังมีนักเรียนไปศึกษาเล่าเรียนตามแบบของอังกฤษเป็นจำนวนมาก จึงมีลักษณะเฉพาะที่เข้มงวด เพื่อสร้างความเป็นครูอย่างแท้จริง มุ่งอบรมให้มีความรู้เป็นสุภาพบุรุษ อยู่ในระเบียบวินัยเรา รับเอาหลักการนี้มาเป็นอันมาก เอามาทั้งหมด เอาคนอังกฤษมาเป็นครู มาเป็นที่ปรึกษา (สุคใจ เหล่าสุนทร ๒๕๒๕ : ๒๒) จึงปรากฏว่ามีผู้จบการศึกษาจากสถานศึกษาฝึกหัดครูเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการขยายตัวทางการศึกษาของชาติ เป็นเหตุให้จำเป็นต้องรับผู้ที่ไม่เคยได้รับการฝึกหัดครูมาก่อนเป็นครู เป็นการแก้ปัญหาที่จุดหนึ่งสมัยหนึ่ง และมาก่อให้เกิดปัญหาใหม่ที่จุดหนึ่งในอีกสมัยหนึ่ง ดังจะได้กล่าวต่อไป

การเข้าสู่อาชีพครู

ในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ - พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นยุคที่ผู้วิจัยใช้คำว่า "การศึกษาสมัยขยายผล" เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตก คือ ยุโรปและอเมริกา จนแทบว่าจะรักษาเอกภาพและอธิปไตยของชาติไว้ไม่ได้ ดังนั้น ด้วยความเชื่อที่ว่าการศึกษาเท่านั้น จะสามารถพาให้ชาตินั้นเมืองอยู่รอดได้ ผู้ปกครองประเทศจึงได้เร่งรัดจัดการศึกษาเป็นการใหญ่ เป็นการขยายผลในทางปริมาณ เพราะมีความจำเป็นอย่างยิ่ง มีการออกกฎหมายบังคับให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเข้าสู่อาชีพครูจึงอาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท ดังนี้คือ

พระสงฆ์ เมื่อเริ่มมีการศึกษาสู่ทวยราษฎร์นั้น มีอุปสรรคขัดขวางมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสถานที่เรียน ครูผู้สอน และความเชื่อของประชาชนที่ไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนหนังสือ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ก็ไม่นิยมส่งบุตรหลานของตนเข้าโรงเรียน ด้วยเกรงว่าจะถูกเอาไปเป็นทหาร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศกล่าวแก่ชาวนี และเนื่องจากการขยายตัวของการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในระยะแรกที่มีครูที่สอนโรงเรียนหลวงในราชสำนัก และยังมีโรงเรียนที่อยู่ตามวัดมากมาย เนื่องจากพระสงฆ์ส่วนใหญ่ได้ศึกษาเล่าเรียนทางอักษรศาสตร์ หรือวิชาหนังสือ สามารถอ่านออกเขียนได้ และศึกษาธรรมวินัยอยู่ ฝ่ายอื่นที่จะรับจัดการศึกษาไม่พร้อมเท่าฝ่ายสงฆ์ เพราะวิชาการที่สอนกัน ก็ไม่มาก เป็นแต่วิชาหนังสือและวิชาชีพที่น่าสนใจเท่านั้น จึงได้ทรงมีนโยบายให้พระสงฆ์เป็นครูผู้สอนในโรงเรียนตามวัด ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามหัวเมือง และมอบให้กรมพระวชิรญาณวโรรส เป็นองค์รับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยใช้พุทธจักรเป็นฝ่ายช่วยเหลือ (วิชากรณีย์ แสงมณี ๒๕๒๕ : ๑๕๕ - ๑๕๖) และเริ่มต้นจากวัดโดยได้ทรงสละพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์เป็นค่าใช้จ่าย การที่พระสงฆ์เป็นครูสอนหนังสือมาในระยะเวลาด้านยาวนี้ ทำให้เกิดความรู้สึกประการหนึ่ง คือ ความเป็นพระกวน กู้นับความเป็นครู กล่าวคือรู้ซึ่งใจกันในปัจจุบัน ในสมัยการศึกษาแบบโบราณจึงมี

ความหมายกับพระสงฆ์ เมื่อพูดถึงกรูยอหมายถึงพระสงฆ์ (พระราชวรมณี ๒๕๑๘ : ๑๐๘) หรืออาจกล่าวได้ว่า ครูก็คือพระ และพระก็คือครู ฉะนั้นจึงมีคำว่า "พระครู" ซึ่งหมายถึงพระสงฆ์ ที่สอนหนังสือนั่นเอง(พระราชวรมณี ๒๕๑๘ : ๑๐๙) เมื่อสังคมให้ความเคารพพระสงฆ์เช่นนี้ ต่อมาเมื่อครูซึ่งเป็นบราฮ์มาศเข้ามาสอนบ้าง ก็ย่อมจะได้รับความนับถือศรัทธาเดียวกับพระสงฆ์ด้วย เพราะมีคำสอนอยู่ในมงคลสูตรว่า ปุจฉาปุจฉานัน เอตมมิมิ กลมุตตมิมิ คือกรูยอของคนที่ควรบูชาเป็นมงคลอย่างยิ่ง ก็เมื่อกรูยอเป็นผู้สอน ผู้กระทำความดี เช่นนี้กรูยอจึงได้ชื่อว่า เป็นคนที่ควรบูชา หรือที่เรียกว่า "ปุจฉนิยบุคคล" ก็น่าจะมาจากเหตุผลอันนี้เอง ความดีอันนี้ก็ยิ่งสืบต่อกันมาจนในทุกวันนี้ นับเป็นสิ่งประเสริฐอย่างหนึ่งในวงการอาชีพครูไทย ซึ่งจะหาไม่ได้ในอาชีพกรูยอในประเทศอื่น ๆ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็กฤทธิ ปราโมช (๒๕๑๗ : ๒๐๑) ได้กล่าวไว้ใน ความลึกเห็นเกี่ยวกับกรูยอ ว่า

สำหรับเมืองไทยตั้งแต่ตั้งเคิมมาที่เดียว เท่าที่รู้กันทั่วไป ก็มีสถาบัน ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของคนไทยอยู่ ๒ - ๓ สถาบันคือ พ่อ แม่ สถาบันหนึ่ง ครูบาอาจารย์สถาบันหนึ่ง ศาสนานับถือพุทธศาสนา ก็นับถือ พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ แลแล้วก็พระมหากษัตริย์ เหล่านี้เรียกได้ว่าเป็นสถาบันชั้นสูง ที่เคารพนับถือของคนไทยทั้งปวง

ต่อมาในระยะเริ่มต้นการจัดการศึกษาที่เริ่มมีระบบ คือนับตั้งแต่การประกาศตั้งโรงเรียนขึ้นเป็นครั้งแรก ในพระบรมมหาราชวัง การขยายการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ การตั้งโรงเรียนหลวงให้ลูกราษฎรธรรมดา ได้เข้าเรียนรัฐบาลก็ยังคงใช้วัดเป็นสถานที่เรียน และใช้พระเป็นกรูยอสอน โดยพระสงฆ์ที่เป็นอาจารย์สอน จะได้รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๖ บาท แม่พระธรรมาคณะ พระครูฐานานุกรมเปรียญอันดับที่ได้บิณฑกัศอยู่แล้ว จะพระราชทานเพิ่มเป็นส่วนตัวเป็นอาจารย์ เดือนละ ๖ บาททุกอาจารย์ (การจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ๒๕๑๑ : ๒) ความก้าวหน้าในด้านปริมาณ มีสถิติในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ มีวัดที่เปิดสอนจำนวนวัด ๔,๑๒๐ วัด

จัดเป็นโรงเรียน กอ.ขอ. นโม พระสงฆ์เป็นครูสอนหนังสือไทย ๒,๘๒๔ รูป
 คิยบัววัดเรียนหนังสือไทย ๑๓,๖๒๗ คน สามเณร ๖,๗๖๔ รูป (การจัดการศึกษา
 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ๒๕๑๑ : ๒๓๗) การที่
 ใ้พระสงฆ์สอนในโรงเรียนสำหรับทวยราษฎร์นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ทรงคิดการถึงขั้นให้ คณะสงฆ์รับผิดชอบการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค
 หรือหัวเมือง คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระวชิรญาณวโรรส ในฐานะ
 ทรงเป็นผู้นำฝ่ายสงฆ์ รับบังคับการพระศาสนาและการศึกษาในหัวเมือง โดย
 มุ่งเน้นแนวทางการจัดการศึกษา ๓ ประการ คือ ๑. การเล่าเรียนของพระ
 ภิกษุสามเณร เพื่อสืบพระศาสนา ๒. การเทศนาแก่ประชาชนและพิมพ์หนังสือ
 สื่อแสดงคำสอน และ ๓. การจัดโรงเรียนสอนหนังสือไทย เลข และคุณธรรม
 แก่เด็กชาวเมือง

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า สถานภาพของพระสงฆ์ในฐานะที่เข้ามา
 เป็นครูสอนวิชาทางอาณาจักร นอกเหนือไปจากกิจของสงฆ์ในพุทธจักรนั้น เริ่ม
 ขึ้นเป็นกิจวิชาวาทตามประกาศ เรื่อง โปรดเกล้าฯ ให้มีอาจารย์สอนหนังสือ
 ไทยและสอนเลขทุกพระอาราม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒ จ.ศ. ๑๒๔๗:๑๑๑)

ต่อมาเมื่อการศึกษาขยายตัวขึ้น ความสำคัญของพระสงฆ์ในการ
 สอนหนังสือก็ค่อย ๆ กลายความสำคัญลงไป (สิริวัฒน์ คำวันสา ๑ ๒๕๒๔ : ๒๖๓-
 ๒๖๔) ไ้กล่าวไว้ว่า

พระสงฆ์ครั้งอดีต ใ้มีบทบาทสำคัญยิ่งในเรื่องนี้ แต่ปัจจุบันพระสงฆ์
 ใ้เสียบทบาทนี้ไปแล้ว และที่กำลังจะสูญเสียบทบาทอื่น ๆ ที่เคยมีอยู่
 แล้วอีก ด้วย ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะไ้มองย้อนหลังครั้งอดีต
 ใ้ใหม่ ๆ เพราะบทเรียนในครั้งอดีต ย่อมเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับ
 อนาคต แล้วจะไ้ปรับปรุงคณะสงฆ์ เพื่อไ้คงเอาบทบาทที่เสียไปนี้กลับมา

ส่วนการศึกษาขั้นต้นสำหรับมวลชน ไ้ระดับมูลศึกษาและประถมศึกษา
 ที่เคยมอบให้พุทธจักรดำเนินการนั้น เนื่องจากความไม่ราบรื่นที่มีอยู่บางประการ
 ใ้ต่อมาทางอาณาจักรก็ไ้รับเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ไม่เฉพาะงานเท่านั้น

แม้แต่ตัวบุคคลหรือพระภิกษุสามเณรที่เป็นครูสอนก็ค่อย ๆ หายออกไปจากโรงเรียน
 ทั้งหลาย จนเรียกได้ว่าหมดสิ้น พระสงฆ์และวัดที่ยังมีความสัมพันธ์กับโรงเรียน
 อยู่บ้าง ก็โดยฐานะเป็นผู้อำนวยการสถานที่ตั้งโรงเรียน หรือเป็นผู้ชักชวนให้
 สาธุชนก่อสร้างอาคารเรียนมีความเปลี่ยนแปลงอย่างแบบขาดตอนทันทีเกิดขึ้น
 คือ ในโครงการและแผนการศึกษาชาติทุกฉบับ ทุกแผน ตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๕๖
 เป็นต้นมา ไม่มีคำกล่าวอ้างถึงพระสงฆ์ วัด หรือพุทธจักรอีกเลย (ชาย
 โพธิสิลา ๒๕๒๒ : ๑๒ จ.) แต่ก็มีโรงเรียนที่สอนวิชาสามัญในวัดอยู่บ้างเป็น
 โรงเรียนราษฎร์ของวัด มีพระเป็นครู แม้จะมีจำนวนไม่มากนักแต่ในปัจจุบัน
 ก็ยังคงมีอยู่โดยทั่วไป ความแตกต่างจากโรงเรียนราษฎร์ทั่วไปคือมีการสอน
 วิชาธรรมะเป็นพิเศษเพื่อสอยในการสอบธรรมสนามหลวงที่ทางฝ่ายสงฆ์จัดขึ้นด้วย

นอกจากจะใช้พระสงฆ์ทำการสอนโรงเรียนสำหรับทวยราษฎร์ใน
 หัวเมืองแล้ว ยังได้ ทรงอุทิศให้พระอารามต่าง ๆ ส่งพระภิกษุสามเณร
 ไปฝึกอบรมเพื่อเตรียมการเป็นครู สำหรับสอนที่มหามงกุฎราชวิทยาลัย อันเป็น
 วิทยาลัยของสงฆ์อีกด้วย การจัดหลักสูตรเป็นตัวอย่างเป็นเสมือนที่เลี้ยงของการ
 ศึกษาในหัวเมือง และได้ดำเนินการศึกษาส่วนหนึ่งที่มีลักษณะเป็นตั้งโรงเรียน
 ฝึกหัดครูสำหรับโรงเรียนในหัวเมือง (ชาย โพธิสิลา ๒๕๒๒ : ๑๒ จ.)

จำนวนโรงเรียน นักเรียนและครู ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๐ - พ.ศ. ๒๔๔๒
 ใน ๑๔ มณฑล (วันทนา เลิศสินไทย ๒๕๒๓ : ๑๖)

ปี พ.ศ.	จำนวนโรงเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนครู
๒๔๔๐	๑๘	๗๙๐	๒๙
๒๔๔๑	๑๘๖	๕,๖๘๒	๒๓๒
๒๔๔๒	๓๓๘	๑๑,๖๓๐	๔๘๐

อาจเปรียบเทียบได้ว่า แม้การขยายตัวในการตั้งโรงเรียนของ
 ฝ่ายราชาอาณาจักรจะเป็นไปอย่างทวีคูณ แต่เมื่อเทียบกับทำให้การศึกษาตาม

แบบโบราณคือ ใช้วัดเป็นศูนย์กลาง ก็ยังสามารถยังประโยชน์แก่ทวยราษฎร์
ได้เป็นอย่างดี ทั้งเป็นการประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และยังคงคล้อง
กับวัฒนธรรมประเพณีไทย ที่นิยมส่งบุตรหลานไปศึกษาเล่าเรียนกับพระค้ำ
ยั้งชั่งของตรงที่ความรู้ความสามารถของพระภิกษุสงฆ์ ผู้เป็นครูสอนเท่านั้นที่
อาจจะค่อยไปบ้าง นับเป็นพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างหาที่เปรียบมิได้

การฝึกหัดครู ในระยะเริ่มแรกแม้ว่าจะมีโรงเรียนฝึกหัดครูแล้ว แต่ก็ไม่
เป็นการเพียงพอกับในค่านปริมาณแต่อย่างใด นักเรียนฝึกหัดครูรุ่นแรกมีจบ
หลักสูตรเพียง ๘ คน (พนัส หันนาคินทร ๒๕๑๒ : ๑๒๕ - ๑๒๖) การเข้า
สู่อำชีพครูของประชาชนทั่วไปนั้น ขาดมีรายได้จากรัฐบาลและรายได้จากการ
บริจาครายได้จากรัฐบาลนั้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผลการเรียนการสอน
ในโรงเรียน คือถ้าสอนศิษย์สอบไล่ได้จำนวนมาก ก็จะได้รับรางวัลพิเศษจาก
รัฐบาลค้ำ (วิชาภรณ์ แสงมณี ๒๕๒๕ : ๑๕๖ - ๑๕๗) จึงกล่าวได้ว่าการเป็นครู
ในระยะแรกๆนั้นมีผู้ที่จบการศึกษาจากโรงเรียนฝึกหัดครูและผู้ที่มีวุฒิสามัญและ
เข้าเป็นครูตามความจำเป็นอันเกิดจากการขยายตัวของโรงเรียนในโรงเรียน
นอกจากนี้ยังมีครูอีกประเภทหนึ่งคือ ครูเฉลยศักดิ์ สอนในโรงเรียนเฉลยศักดิ์
ความหมายของโรงเรียนเฉลยศักดิ์ ตามประกาศกระทรวงธรรมการเกี่ยวกับ
เรื่อง โรงเรียนชั้นมูลศึกษา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ กำหนดว่า ผู้หนึ่งผู้ใด
ปรารถนาจะตั้งโรงเรียนในชั้นมูลศึกษา เป็นโรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำ หรือ
โรงเรียนมูลสามัญชั้นสูงขึ้นก็ได้ ให้นับว่าเป็นโรงเรียนเฉลยศักดิ์ บรรดา
โรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำหรือชั้นสูง ซึ่งได้ตั้งขึ้นในพระราชอาณาจักรดังกล่าวมา
แล้ว ถ้าจะสอนภาษาไทยโบราณ หรือภาษาต่างประเทศเป็นต้นว่า สอนภาษา
บาลี และภาษาสามัญ ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษาแขก ดังนี้ ให้นับเป็น
โรงเรียนพิเศษ เฉลยศักดิ์ ตามชั้นวิชาที่สอน (การจัดการศึกษาในรัชกาล
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ๒๕๑๑ : ๑๖๓ - ๑๖๔) การจัดตั้งจะต้อง
ขอจดทะเบียนต่อกระทรวงธรรมการ โรงเรียนเฉลยศักดิ์มีมากมายหลายแห่ง
โดยครูเหล่านี้ ใ้รับค่าตอบแทนน้อยมากต่างกัน เพราะเงินเหล่านี้ได้มาจาก

การเก็บค่าเล่าเรียนและมีผู้บริจาค ความไม่มั่นคงในฐานะและรายได้ และไม่มีสิทธิพิเศษยกเว้น"การราชการ" และการเกณฑ์ทหาร ทำให้ครูเฉลยศักดิ์ได้ลาออกจากหน้าที่กันมาก พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้ากรมตรวจในสมัยที่มองเห็นปัญหาและหาทางแก้ไขได้เสนอปัญหาถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปัญหาดังกล่าว และต่อมาได้รับความเห็นชอบในการประชุมเทศาภิบาล แผนกกระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๕๒ (รายงานการประชุมเทศาภิบาลแผนกกระทรวงธรรมการ "วิทยากรย์" ตอนที่ ๒๔ เล่ม ๕ : ๔๖๑) รายงานการประชุมเทศาภิบาลแผนกธรรมการได้บันทึกไว้ว่า

- ...ครูเฉลยศักดิ์ที่เข้าจัดการสั่งสอนศิษย์ได้โดยไม่ต้องเปลื้องพระราชทรัพย์เช่นนั้น ชอบด้วยราชการอยู่แล้ว แต่วิธีที่จะยกเว้นการราชการให้ควรยกเว้นด้วยอัตรา ๓ ประการ ดังนี้คือ
๑. ผู้นั้นต้องเป็นผู้มีคุณวุฒิทำการในหน้าที่ครูได้
 ๒. ต้องเป็นผู้สอนศิษย์อยู่โดยจำนวนดังนี้ คือ ถ้าในเขตกรุงเทพมหานครต้องมีศิษย์สอนอยู่ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ถ้าเป็นหัวเมืองที่ขึ้นกับกระทรวงมณฑล หรือกระทรวงมหาดไทย ก็ต้องมีศิษย์สอนอยู่ไม่น้อยกว่า ๑๐ คน
 ๓. ต้องได้รับในแต่งตั้งให้เป็นครูเฉลยศักดิ์ การออกไปตั้งครูเฉลยศักดิ์นี้ ถ้าเป็นมณฑลกรุงเทพฯ เป็นหน้าที่เสนาบดีกระทรวงธรรมการออกไปตั้ง แต่ถ้าเป็นหัวเมืองมณฑลที่ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลนั้น ๆ ออกไปตั้ง (วิทยากรย์ ตอนที่ ๒๔ เล่ม ๕ : ๔๖๑)

ส่วนการยกเว้นจากการเกณฑ์ทหารนั้น กรมยหุทธนาธิการได้ออกกฎยกเว้นครูเฉลยศักดิ์ที่เป็นครูสอนหนังสือจากการเกณฑ์ทหารชั่วคราว เมื่อปีพ.ศ. ๒๔๕๒ โดยออกเว้นให้แก่ครูเฉลยศักดิ์ คือ

๑. เป็นผู้มีคุณวุฒิทำการในหน้าที่ครูสอนหนังสือได้
๒. เป็นผู้มีศิษย์สอนอยู่ภายในเขตมณฑลกรุงเทพฯ ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน

ถ้าในหัวเมืองที่ขึ้นกระทรวงนครบาล หรือขึ้นกระทรวงมหาดไทย ไม่น้อยกว่า ๑๐ คน

๓. เป็นผู้ที่ได้รับใบแต่งตั้งให้เป็นครูจากเจ้าหน้าที่แห่งราชการ (เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ ๒๔๗๑ : ๒๓๓)

การที่ครูเฉลยศักดิ์ได้รับการยกเว้นค่าราชการ และการเกณฑ์ทหาร เช่นเดียวกับครูที่เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนของรัฐบาลเช่นนี้ ย่อมเป็นเหตุให้ครูเฉลยศักดิ์มีความสนใจ มีขวัญ กำลังใจ พอใจที่จะทำหน้าที่ครูต่อไป

ในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ กระทรวงธรรมการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ขึ้นเป็นฉบับแรก เพื่อวางระเบียบการปกครอง ควบคุมโรงเรียนราษฎร์ หัวพระราชอาญาจักร เพื่อให้เป็นกิจการเป็นไปโดยรัดกุม ไม่ปล่อยไปตามอำเภอใจอย่างแต่ก่อน ซึ่งแม้จะต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงธรรมการก็ตามก็ยังละเลยบกพร่องกันอยู่ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้มิได้กำหนดคุณสมบัติของครูโรงเรียนราษฎร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่ก็อาจสรุปได้ว่าเพื่อวางระเบียบการถอดถอนครูโรงเรียนราษฎร์ได้ ซึ่งอาจเป็นภัยต่อประเทศชาติ เพราะในขณะนั้นมีความเกรงกลัวว่า จะมีการเผยแพร่ลัทธิการเมือง และรัฐบาลเน้นหนักในเรื่องชาตินิยม กล่าวคือให้เสนาบดีกระทรวงธรรมการ แจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรตามระเบียบราชการแก่ผู้จัดการโรงเรียนว่า ขอให้ถอนครูคนใดคนหนึ่งออกเสียได้ แต่เพราะอาศัยเหตุดังนี้ คือ

๑. ถ้าครูคนนั้นเป็นพิรุณมลทินตามบทมาตรา ๓ ตอน (๒) แล (๓) คือความผิดตามประมวลอาญาต่าง ๆ เช่น ความผิดฐานขบถ ประทุรร้ายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแลแผ่นดินอำพรางในสัตยาธิฐานป้องเท็จทำพยานเท็จของโจร อั้งยี่ ปลอมแปลงเงินตรา อนาคต ช่มชู้นกระทำชำเรา กรรโชกทรัพย์ ยักยอกทรัพย์ เป็นต้น และเป็นผู้ที่ชื่อเสียงอันฉาวเป็นมลทิน ล่วงศีลสมาจาร ไม่เหมาะสมที่ควรวางใจให้อบรมสั่งสอนกุลบุตร

๒. ถ้าครูคนนั้นพิสูจน์ไม่ไคว่ว่า มีความรู้ภาษาไทยพอแก่ที่ตองการ
ใช้ในหน้าที่สั่งสอน

แม้วาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์พุทธศักราช ๒๔๖๑
จะมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าของโรงเรียนราษฎร์รวมทั้งคุณสมบัติของ
ผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ไว้ ก็นับว่าเป็นประโยชน์ในทางควบคุม ครูโรงเรียน
ราษฎร์ให้อยู่ในระเบียบวินัย เป็นที่เคารพนับถือ มิให้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
และให้โอกาสในการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่และเจ้าของโรงเรียนอย่าง
เป็นอิสระพอสมควร

บทบาทของชาวต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงชาวยุโรป ได้มีส่วนเกี่ยว
ข้องกับการจัดการศึกษาของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ในสมัย
สมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้ส่งมหาดเล็กไปเรียนที่เรียกกันว่า โรงเรียน
สามเณร (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานการศึกษาเอกชน ๒๔๒๓ : ก.)
หลังจากความเสื่อมของอาณาจักรอยุธยา และกรุงธนบุรี ก็ไม่ปรากฏว่ามีพวกสอน
ศาสนาชาวยุโรปเข้ามาติดต่อกันอีกเลย จนกระทั่งถึง รัชกาลที่ ๓ แห่งกรุง
รัตนโกสินทร์ ชาวต่างประเทศเริ่มเข้ามา มีอิทธิพลต่อการศึกษาในราชสำนัก
และในการศึกษาทั่วไป เริ่มจากการที่สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงศึก
ษาภาษาอังกฤษกับพวกมิชชันนารี ชาวอเมริกัน (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ๒๔๖๖ : ๖) เช่น ศาสนาจารย์ เลสลีย์
คาสเวลล์ (Reverend Jesse Caswell) และบาทหลวง
ปาลเลกัวซ์ (Jean Baptiste Pallegoix) เมื่อสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นครองราชย์แล้ว พระองค์โปรดให้ตั้งโรงเรียนสอน
ภาษาอังกฤษขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และโปรดให้หาครูผู้หญิงจากสิงคโปร์
ชื่อ แอนนา ที เลียวโนเวนส์ (Anna T. Leonowens) และทรง
จ้างหมอดินคิเด (Chandley) มาถวายพระอักษรภาษาอังกฤษแก่พระราช
โอรสและพระราชธิดาในพระบรมมหาราชวัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัวก็ทรงได้รับการศึกษาภาษาอังกฤษจากครูทั้ง ๒ นี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังนั้น ได้ทรงว่าจ้าง มิสเตอร์ มอร์ริส มาเป็นผู้จัดการ

เนื่องจากสภาพการณ์ทางการ เมืองล่อแหลมต่อความเป็นเอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระซึ่งแม้จะเป็นทั้งผลดีและผลเสียก็ถือว่ามีความจำเป็นที่ทรงจ้กต้องกระทำเช่นนั้น การจ้างครูฝรั่งคงเป็นไปเฉพาะการศึกษาชั้นสูงเท่านั้น แม้ว่าค่าจ้างจะแพงกว่าครูไทย ก็ถือว่ามีความจำเป็นคงได้กล่าวมาแล้ว เรื่องนี้แม้ไม่ได้กระทบกับสถานภาพของครูมากนัก แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ มาจนถึงปัจจุบัน บางครั้ง บางโครงการซึ่งมี "ผู้เชี่ยวชาญ" มาช่วยโครงการก็เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา แต่บางโครงการก็เป็นที่ไม่แน่ใจกว่าครูหรือผู้เชี่ยวชาญต่างชาติจะมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของไทยจริงหรือไม่ ถ้าไม่จ้างชาวต่างประเทศจะสงวนงบประมาณพัฒนาครูของเราได้ไม่น้อย

สถานภาพของครูในระยะเริ่มต้นของระบอบราชการ

ระบอบราชการของไทยนั้น ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา การเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการนั้น เป็นแบบสืบทอดหน้าที่ราชการตามสายของครอบครัว และจากครอบครัวเข้ารับราชการ และอีกประการหนึ่ง การรับราชการเป็นหน้าที่ มีการเกณฑ์แรงงาน ตามพระบัญชาของพระเจ้าแผ่นดิน ผู้ใดไม่เข้ารับราชการต้องมีความผิด การเกณฑ์แรงงานเช่นว่านี้จะเกณฑ์เพื่องานหนัก งานโยธาและการเข้ารับราชการทหาร ผู้ที่จะได้รับการผ่อนผันก็ต่อเมื่ออายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ หรือมีบุตรเข้ารับราชการ ๓ คน หรือเสียเงิน "การราชการ" ตามที่หลวงกำหนด จึงจะพ้นหน้าที่

มาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ลดอัตราค่าจ้างเงิน "การราชการ" ลงเหลือเพียงปีละ ๖ บาท และต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนชื่อเสียใหม่ว่า "เงินรัฐูปการ"

ในการประกาศตั้งโรงเรียนขึ้นนั้น ข้อความในประกาศเป็นการชักชวนให้พระราชวงศ์และข้าราชการส่งบุตรหลานเข้าเรียนและจัดคนในกรมอาลักษณ์ตั้งขึ้นเป็นขุนนางพนักงาน สำหรับเป็นครูสอนหนังสือไทยและคิคเลข ขนบธรรมเนียมราชการ พระราชทานเงินเดือนครูสอนให้สมควรพอใช้สอย ครูสอนนั้นจะให้สอนโดยอาการเรียบร้อยไม่ให้คำติหยามคาย จากประกาศนี้อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของอารอาชีพรู คือ ประกอบด้วยลักษณะมีเงินเดือนพอใช้สอย มีจรรยาบรรณ คือสอนโดยอาการเรียบร้อย ไม่ให้คำติหยามคาย ลูตามประกาศฉบับนี้อาจอนุมโนได้ว่าข้าราชการครูมีกฎหมายรับรองคือพระบรมราชโองการพระเจ้าแผ่นดิน มีศักดิ์เป็นกฎหมายได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูในเบื้องต้น อาจกล่าวได้ว่า จุดนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการวิวัฒนาการของอาชีพรูโดยมีกฎหมายคุ้มครองและรับรอง

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๘ เมื่อมีการตั้งหอรัษฎากรหรือกระทรวงพระคลังขึ้น ข้าราชการกระทรวงนี้ได้รับพระราชทานเงินเดือนก่อนข้าราชการอื่นและเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นนั้น ข้าราชการทุกคนก็ได้รับเงินเดือนเป็นอย่างดีเหมือนกัน (ไพโรจน์ สุทธิปริษา ๒๕๑๘ : ๗๕) ครูจึงได้รับสิทธิและประโยชน์ดังกล่าวนี้ด้วย

ฐานะของครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

ระบบราชการไทยนั้นได้เริ่มวางรากฐานอย่างเป็นระบบ ระเบียบทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา ในปีพ.ศ. ๒๔๓๒ อันเป็นที่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์มาเป็นระบบกระทรวง จนในพ.ศ. ๒๔๔๑ ได้มีการตราพระราชบัญญัติบรรดาศักดิ์ ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ขึ้นเพื่อเป็นระเบียบกำหนดพิธีการการเข้าเฝ้า การลงโทษทางวินัยและการรับโทษทางอาญา และเป็นกาเทียบเคียงกับบรรดาศักดิ์ข้าราชการฝ่ายทหาร (เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ ๒๔๗๘ : ๕๕๔) ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ร.ศ.๑๓๐ หรือ พ.ศ.๒๔๔๔ เพื่อจะแยกและกำหนดยศ บรรดาศักดิ์และตำแหน่ง ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กฎหมายนี้ได้พัฒนามาเป็น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๑ อันเป็นการเข้าสู่ระบบการบริหารในระบบคุณธรรม เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้มีปรากฏอยู่ในพระราชปรารภโดยมีพระราชประสงค์ว่าจะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพอย่างแท้จริง

ครู ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามความหมายในพระราชบัญญัติว่าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในกระทรวงฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายนี้ได้ยกเว้น ข้าราชการตุลาการซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายเฉพาะอาชีพนี้ ตำแหน่งข้าราชการครูยังคงเหมือนกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ มี ๓ ประเภทคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญและเสมียนพนักงาน เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงจัดตั้ง คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ เรียกโดยย่อว่า ก.ร.พ. มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ นับเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่สำคัญครั้งแรกในประวัติการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไทย ต่อมาหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ยกเลิกระบบ ยศ ชั้น ของข้าราชการ กำหนดตำแหน่งข้าราชการเสียใหม่ เพิ่มประเภทข้าราชการพลเรือน มีข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์และข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติเป็น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกชื่อย่อว่า ก.พ. และใช้ชื่อนี้มาจนปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ ครูมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในพ.ศ.๒๔๗๔ มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๔๘๕ ได้เพิ่มประเภทข้าราชการตำรวจและข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือน สำหรับข้าราชการครูนั้นการกำหนดตำแหน่งแตกต่างไปจากข้าราชการอื่นเพราะลักษณะงานไม่เหมือนกัน จึงได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูขึ้นเป็นพิเศษเพื่อความเหมาะสม

ส่วนตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนนั้น กำหนดไว้ ๓ ชั้นเหมือนกันทุกกระทรวง คือ ชั้นสัญญาบัตร ชั้นราชบุรุษ และชั้นเสมียนพนักงาน (เสถียร ดายลักษณ์ และคณะ ๒๔๗๗ : ๑๔๑) ส่วนข้าราชการกระทรวงธรรมการนั้น แยกออกไปตามลักษณะงานดังนี้

๑. ชั้นสัญญาบัตร แยกออกเป็น อาจารย์ชั้น ๑ อาจารย์ชั้น ๒ อาจารย์ชั้น ๓ ครูชั้น ๑ ครูชั้น ๒ และครูชั้น ๓

๒. ชั้นราชบุรุษ แยกออกเป็นครูชั้น ๔ และครูชั้น ๕

๓. ชั้นเสมียนพนักงาน แยกออกเป็นครูสำรองและครูฝึกหัด

(วิทยากร รัต. ๑๒๘-๑๓๐ : ๕๕๖-๕๗๐)

ผู้ที่เป็นครุสอนในโรงเรียนสังกัดกระทรวงธรรมการในสมัยนี้จึงมีฐานะเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน มียศ ฐานันดรและตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ และยังมีสิทธิที่จะได้รับบรรดาศักดิ์ราชทินนามเป็นเจ้าพระยา พระ หลวง ชุน บรรดาศักดิ์ของครูที่สูงสุดอันควรแก่การกล่าวไว้ในที่นี้คือนายสนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น "เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี"

บรรดาศักดิ์ต่าง ๆ ของข้าราชการนี้ไต่ยกเลิกไปตามพระราชกำหนดให้ยกเลิกบรรดาศักดิ์ทั้งแก่ชั้นเจ้าพระยา พระยาศรี พระ หลวง ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๔๔๕ แต่ถ้าใครต้องการจะอยู่ในบรรดาศักดิ์ ก็ให้ขี้แจงขอรับพระราชทานพระมหากรุณาขึ้นมา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นสมควรจะได้อนุญาตให้ผู้นั้นคงอยู่ในบรรดาศักดิ์ต่อไป ในพ.ศ. ๒๔๔๘ กรมศึกษาธิการได้กำหนดระเบียบตำแหน่งครูชั้นในกรมศึกษาธิการ มีตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามลำดับดังนี้

ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนครูในกรมศึกษาธิการ ร.ศ. ๑๒๕

ตำแหน่ง	อย่างต่ำในชั้น	ทำคี่ขึ้นปีละ	อย่างสูงในชั้น
อาจารย์ชั้น ๑	๓๗๕	๒๕	๕๐๐
อาจารย์ชั้น ๒	๒๕๐	๒๐	๓๕๐
อาจารย์ชั้น ๓	๑๒๕	๒๐	๒๒๕
ผู้ตรวจการชาหหลวงธรรมการ			
ชั้น ๑	๒๐๐	๒๐	๓๐๐
ผู้ตรวจการชา หลวงธรรมการ			
ชั้น ๒	๑๒๕	๑๕	๒๐๐
ผู้ตรวจการชาหหลวงธรรมการ			
ชั้น ๓	๘๐	๘	๑๒๐
ครูชั้น ๑	๑๖๕	๑๕	๓๐๐
ครูชั้น ๒	๑๐๐	๑๐	๑๖๐
ครูชั้น ๓	๖๕	๕	๙๕
ครูชั้น ๔	๔๕	๕	๖๐
ครูชั้น ๕	๒๕	๕	๔๐
ครูฝึกหัด	๑๕	๕	๒๐

ที่มา : วิทยากรย์ ตอนที่ ๑๕ เล่ม ๖ ร.ศ. ๑๒๕-๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘-๒๔๔๘)

หน้า ๔๔๒

ฐานะของครูชาง

ในเรื่องของการทำนุบำรุงการศึกษาวิชาชาง ซึ่งเริ่มต้นตัว
จมีนอมรครุณารักษ์ (๒๕๑๓ : ๒๗๓) ได้อ้างคำกลอนพระราชนิพนธ์ พระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไว้ดังนี้

ใคร่ครุญชานาญในการชาง
เหมือนคนปากคนไหนไม่รู้งเรื่อง
แก่กรุงไทยศรีวิไลทันเพื่อนบ้าน

ความคิดชางเฉฉไฉไม่เข้าเรื่อง
จะพูดจานั้นก็เปลืองซึ่งวาจา
จึงมีชางชานาญวิชาเฉฉา ฯลฯ

ในพ.ศ.๒๔๔๘ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้และใช้ต่อมาถึง ๒๐ ปีจึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๖๘ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ครูซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนได้วิวัฒนาการต่อมาคือการแยกระบบบริหารงานบุคคลออกมาเป็นเอกเทศ กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามวุฒิปริญญาตรี ทางครูและทางการศึกษาเป็นสำคัญ ในเบื้องต้นมีกรมศึกษาธิการทำหน้าที่เป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูตลอดมา ครูเหล่านี้เป็นข้าราชการทำการสอนในโรงเรียนรัฐบาลหรือโรงเรียนหลวง ส่วนครูประจำบาลซึ่งทำการสอนในโรงเรียนประจำบาลในระยะแรกนั้นมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติฐานันดรศักดิ์ข้าราชการ ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ.๒๔๔๑)

นอกจากจะได้รับพระราชทานเงินเดือนเพื่อเลี้ยงชีพ เป็นอาชีพที่มีมั่นคงแล้ว ข้าราชการฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ รวมทั้งผู้ทำหน้าที่ผู้สอนในโรงเรียนหลวงต่าง ๆ ยังอาจได้รับบรรดาศักดิ์เพื่อเป็นการตอบแทนในความวิริยะอุตสาหะอีกด้วย เรียกว่า ยศ หรือฐานันดรของข้าราชการฝ่ายพลเรือน มี ๑๐ ชั้น

(เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ ๒๔๗๗ : ๑๗๕)

มหาอำมาตย์เอก	เทียบเท่า	นายพลเอกทหารบก
มหาอำมาตย์โท	เทียบเท่า	นายพลโททหารบก
มหาอำมาตย์ตรี	เทียบเท่า	นายพลตรีทหารบก
อำมาตย์เอก	เทียบเท่า	นายพันเอก
อำมาตย์โท	เทียบเท่า	นายพันโททหารบก
อำมาตย์ตรี	เทียบเท่า	นายพันตรีทหารบก
รองอำมาตย์เอก	เทียบเท่า	นายร้อยเอกทหารบก
รองอำมาตย์โท	เทียบเท่า	นายร้อยโททหารบก
รองอำมาตย์ตรี	เทียบเท่า	นายร้อยตรีทหารบก
ราชบุรุษ	เทียบเท่า	นายดาบ

การห้ามบำรุงผู้เป็นครูช้านั้น กล่าวว่ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ทรงนำเอากรมศิลปากรซึ่งเป็นแหล่งชุมนุมช่างไปสังกัดไว้ในกระทรวงวัง เพื่อทรงชุบเลี้ยงครูเหล่านี้ พระชานมรรคาศักดิ์ให้เป็นข้าราชการมากมาย เช่น พระยาวิศวกรมศิลปสิทธิ์ พระยาจินดารังสรรค์ หลวงพรหมประสิทธิ์ หลวงสนิทเดชา ขุนราชธนา หมื่นพระคิษรนาเวศน์ ฯลฯ กล่าวโดยสรุปว่าวิชาช่างในสมัยนั้นดำรงอยู่ได้เพราะพระเจ้าแผ่นดินทรงชุบเลี้ยงให้เป็นข้าราชการและมีเงินเดือนเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงชีพได้พอควร ต่อมาได้มีพระราชดำริให้ตั้งโรงเรียนเพาะช่างขึ้นเพื่อสืบวิชาช่าง เพื่อหนทางหาเลี้ยงชีพของประชาชนสืบไป

วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ประกาศใช้มาแต่ครั้งนั้น ครูมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เนื่องจากภารกิจ หน้าที่ ตำแหน่ง การเข้าสู่ตำแหน่ง จรรยาบรรณ สวัสดิการ ของอาชีพครูแตกต่างไปจากลักษณะสำคัญของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ เป็นอันมากโดยเฉพาะสังคมเคร่งครัดในระเบียบ ประเพณี จรรยา มารยาท การปฏิบัติตน อย่างเคร่งครัดต่ออาชีพครู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ ไม่อาจกล่าวครอบคลุม แจกแจงในรายละเอียดของอาชีพครูได้อย่างแท้จริง ต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการครูขึ้นเป็นพิเศษ แม้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๔๗ และ พ.ศ. ๒๔๖๔ จะได้แยกประเภทข้าราชการครูออกมาแล้วก็ตาม ก็คงต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูขึ้นเพื่อความเหมาะสมทุกฉบับ ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้และประกอบกับปริมาณของข้าราชการครูมีมาก ค่านิยมของสังคมไทยคาดหวังวัตรปฏิบัติของความเป็นครูเอาไว้สูง ไม่เหมือนข้าราชการฝ่ายอื่น เหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารระดับสูงสมัยหนึ่งได้พยายามให้ครูปกครองกันเอง โดยไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนซึ่งมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติครูขึ้นให้เป็นกฎหมายของครูโดยเฉพาะ เยื่อ วิชัยคิษฐ์ (๒๔๒๔ : . ๑๐๓) ได้กล่าวถึงสาเหตุใหญ่ๆที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ อันมีนายทวี บุณยเกตุ เป็นรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ริเริ่มให้มีกฎหมายว่าด้วยครูไว้ดังต่อไปนี้

๑. นับแต่เกิดโรงเรียนมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ รัฐต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีโรงเรียนทั่วถึงตามกฎหมาย โรงเรียนมีมาก ครูก็ต้องมีมากเป็นพื้นหมิ่นและแสน

๒. งานครูซึ่งแต่เดิมมิใช่งานอาชีพ กลายเป็นอาชีพมีหลักวิชา มีเทคนิคเข้าลักษณะเป็นวิชาชีพชั้นสูง เช่นเดียวกับวิชาแพทย์ วิชากฎหมาย วิศวกรรม สถาปัตยกรรม ฯลฯ

๓. ผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงทั่วไป ต้องได้รับการศึกษาในทางวิชาการ และเทคนิคของวิชาชั้นสูงนั้น ๆ จึงจะได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพได้ ขณะนี้ก็ต้องได้รับการศึกษาถึงขั้นปริญญาโดยทั่วไป แต่ตองค่อย ๆ ทำไป

๔. ต้องมีสถาบันที่มีอำนาจอนุญาต โดยมีใบอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งครู และมารวม (เป็นสมาชิก) อยู่ในสถาบันครูเสียก่อน จึงจะปฏิบัติหน้าที่สั่งสอนอบรมเด็กทำนองเดียวกับผู้ประกอบอาชีพชั้นสูงอื่น ๆ ทั่วไป ทงชมประพตติและจรรยามรรยาทของครูสำคัญมาก ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ จะเห็นได้ว่า ในสมัยบรรพบุรุษของเรา มีวัฒนธรรมเกี่ยวกับครูเกิดขึ้น เป็นวัฒนธรรมสำคัญของไทยสืบต่อตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แต่จำนวนครูมีมากและสภาพเศรษฐกิจ สังคม ในปัจจุบันไม่เหมือนในอดีตและก็มีครูจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถดำรงตนให้อยู่ในฐานะปุชณียบุคคลได้เช่นบรรพครู

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๔

นับแต่ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติครูขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งสิ้นถึงปัจจุบันรวม ๖ ครั้ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอาชีพครู ฉบับแรก สถาปนาฐานะครูไว้ให้ความเห็นชอบกับพระราชบัญญัติที่จะให้มีการก่อตั้งคุรุสภาขึ้นเป็นสภานิติบุคคลในกระทรวงศึกษาธิการ มีรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและเงินค่าบำรุง ค่าธรรมเนียมต่างๆจากสมาชิก เงินผลประโยชน์ต่างๆ จากที่รุดลงทุน และการจัดตั้งองค์การจัดหาผลประโยชน์ของคุรุสภา เงินและทรัพย์สินอย่างอื่น ๆ ซึ่งบุคคลอุทิศให้คุรุสภาและภายใต้บังคับแห่งเงิน ไขข้อบังคับหรือ

วัตถุประสงค์ ซึ่งผู้ศึกษาให้ไว้กับครูสภารักษาและจัดการรวมที่เห็นสมควรประโยชน์
แห่งครูสภา

ได้กำหนดให้ครูสภามีอำนาจและหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นแก่
กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป ให้ความเห็นแก่กระทรวง
ศึกษาธิการในเรื่องหลักสูตร แบบเรียน การสอน การอบรม การสอบได้
และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัย
ของครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู
รักษาผลประโยชน์ของครูและส่งเสริมให้ฐานะของครูเป็นที่มั่นคง หาทางให้ครู
หรือครอบครัวครูได้รับการช่วยเหลือและอุปการะตามสมควร ส่งเสริมฐานะของ
ครูในทางความรู้ ความประพฤติ ความสามัคคี และความเป็นอยู่ โดยจัดให้มีการ
อบรม ปาฐกถา เผยแพร่ความรู้ การสัมนาและอื่น ๆ ปฏิบัติการตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ
แต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนอนุกรรมการข้าราชการ
พลเรือนต่าง ๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครู การที่ครูสภามิได้
เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงมิได้รับเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ต้องปฏิบัติการแทน
ก.พ. ซึ่งเป็นงานใหญ่ มาภายหลังเกิดความชุกชดกล้าช้า เป็นเหตุให้
สมาชิกครูสภาไม่ศรัทธาต่อการปฏิบัติงานของครูสภา ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้
ครูได้แก่ข้าราชการครูและทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของ
กระทรวงศึกษาธิการและได้รับเงินเดือนเป็นประจำ ข้าราชการครู ได้แก่ข้าราชการ
พลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษา
ธิการ หรือซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ อันเกี่ยวกับการให้การ
ศึกษาตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกาและครูต้องเป็นสมาชิกครูสภา เรื่อง
ที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือข้อกำหนดและวิธีการ ควบคุม
จรรยา มารยาทและวินัยของครู กล่าวคือ ครูต้องมีจรรยา มารยาทอันดีงาม
และอยู่ในวินัยตามระเบียบ ประเพณีของครู ตามที่ครูสภาวางไว้และตามระเบียบ
ของสถานศึกษาที่ตนมีหน้าที่ทำการสอน คณะกรรมการอำนวยการอาจแต่งตั้ง

อนุกรรมการขึ้นเพื่อ สอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู เพื่อการนี้ให้
 อนุกรรมการมีอำนาจแนะนำตักเตือนครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณหรือวินัยของครู
 พิจารณาสอบสวนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อพิจารณาโทษต่อไป
 นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ควบคุมถึงวินัย จรรยา มรรยาทของครูเป็นพิเศษ
 นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งก็คือว่า ครู
 เป็นข้าราชการพลเรือนด้วย ในการเป็นสมาชิกตาม พ.ร.บ.ครูนี้สมาชิกต้อง
 เสียเงินค่าบำรุงครูสภาครูตามกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้รวมถึงครูโรงเรียน
 ราษฎร์ที่สอนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ด้วย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มา
 เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อพ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ชัยอนันต์ สมุทวาณิช
 (๒๕๑๘ : ๒๓๘) กล่าวว่า ประสบความล้มเหลวในการสร้างสถาบันการเมือง
 ที่มั่นคง อำนาจอธิปไตยอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย ที่แสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม
 และอาจกล่าวได้ว่า รัฐมนตรีที่เข้ามาว่าราชการในกระทรวงศึกษาธิการนั้น ก็
 มิได้เป็นผู้ที่ได้ศึกษามาทางด้านการศึกษาโดยเฉพาะ หากแต่เป็นทหาร
 เพียงแต่เข้ามารับตำแหน่งตามสัดส่วนของการแบ่งปันตำแหน่งระดับสูงในกลุ่มผู้มี
 อำนาจบริหารประเทศ และผลประโยชน์ทางการเมือง ช่วงเวลาที่คณะรัฐบาล
 ขึ้นมาบริหารประเทศนั้น ก็เป็นช่วงสั้น ๆ ตลอดระยะเวลา ๑๖ ปี ตั้งแต่การ
 เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๑ อันเป็นที่รัฐบาล
 ได้ยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน นั้นมีรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ
 ถึง ๒๑ รัฐบาล นายกรัฐมนตรี ๘ คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
 ๑๐ คน ในด้านศึกษานั้น มิได้กระทำการสิ่งใดที่เป็นขึ้นเป็นอัน เพียงแต่
 ประคับประคองให้งานดำเนินไปโดยข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่มี
 นโยบายที่จะปฏิบัติหรือปรับปรุงแก้ไขปัญหาในด้านการศึกษาอย่างจริงจัง แม้การ
 แถลงนโยบายในด้านการศึกษาของรัฐบาลต่อรัฐสภาที่ประกาศออกเป็นกลาง ๆ
 เช่น การให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร การปรับปรุงคุณสมบัติแห่งการศึกษา
 ทั่วไป จะแก้ไขให้ดีขึ้นด้วยวิธีฝึกหัดครูทุกประเภท ทุกชั้นจนพอแก่การ เพราะ

การสอนจะสำเร็จเป็นผลคือสมความมุ่งหมายก็ด้วยการปรับปรุงหลักสูตร สรรพคำ
 ปรึกษาร่างฐานและคุณสมบัติของครูอาจารย์ ให้สมกับที่วิชาครูเป็นวิชาชีพที่
 ครูจะเป็นผู้อบรมสั่งสอนบุตร กุลธิดาสืบไป การกล่าวถึงการเร่งรัดส่งเสริม
 และผดุงฐานะของครูให้ดียิ่งขึ้น จะส่งเสริมฐานะของครูให้อยู่ในระดับที่มั่นคง
 จะหาทางสนับสนุนและส่งเสริมโดยการจัดตั้งคุรุสภา เพื่อให้มีอาชีพครูเป็นปึก
 แผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น และเหตุผลนี้เป็นเหตุผลที่เสนอพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘
 ของรัฐบาลชุดที่ ๑๑ ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร การจะบำรุงฐานะของครู
 ให้เป็นที่เคารพนับถือแก่บรรดาศิษย์ การจะปรับปรุงคุณภาพของครูประชาบาล
 และการให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ครูประชาบาล การจัดการฝึกหัดครูให้ได้ทั้งคุณภาพ
 และปริมาณ การจะบำรุงส่งเสริมฐานะครู การจะเพิ่มจำนวนครู ปรับปรุง
 อาชีพให้มีรายได้สมเกียรติและมีความหวังที่จะก้าวหน้า การส่งเสริมความรู้
 การกวาดขันวินัยและสมรรถภาพครู

ขอเสนอต่าง ๆ ที่ได้ประมวลมานี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลต่าง ๆ รวม
 ๒๑ รัฐบาล ได้เสนอต่อสภาล้วนแต่มีหลักการที่เห็นความสำคัญของการศึกษา
 และเห็นควรจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อครูทั้งสิ้น แต่ก็มีได้กระทำการใด ๆ
 ลงไปเพื่อตอบสนองนโยบายที่ได้แถลงไว้แต่อย่างใด มิได้ดำเนินการเป็นการ
 พิเศษ เพื่อปรับปรุงส่งเสริมสถานภาพครูให้ดีขึ้นเหมือนที่ได้แถลงไว้แต่อย่างใด

การแก้ไขพระราชบัญญัติครู

พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู โดยเปลี่ยนแปลงใน
 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมการอำนวยการคุรุสภา เพราะที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ได้โอนไปขึ้นในสังกัดอื่น จึงแก้ไขคดีอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยออกจาก
 กรรมการอำนวยการคุรุสภาโดยตำแหน่ง และเริ่มเปิดโอกาสให้สมาชิกคุรุสภา
 ได้เป็นกรรมการอำนวยการโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกคุรุสภา โดยกำหนดวิธี
 การตามอัตราส่วนของสมาชิกคุรุสภาในจังหวัด มุ่งหมายให้เกิดการกระจายใน
 สิทธิการเลือกตั้งที่มีอยู่ ซึ่งตามกฎหมายเดิม กำหนดแต่เพียงเฉพาะที่ประชุมสา
 มัญญ์แห่งคุรุสภาได้เลือกตั้งขึ้นจากผู้ที่มิคุณสมบัติเท่ากัน

การแก้ไขพระราชบัญญัติครูครั้งที่ ๓

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครูฉบับเดิมและได้ประกาศใช้ฉบับใหม่ โดยมีเหตุผลในการแก้ไขคือ การโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้โอนข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งครูหรือตำแหน่งอื่นในโรงเรียนนั้น ๆ ไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด และได้โอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปเป็นโรงเรียนเทศบาลแล้วจึงเป็นการสมควรให้ครูสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและพนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของเทศบาลมีฐานะเป็นครูตามกฎหมายว่าด้วยครูในการแก้ไขพระราชบัญญัติครูครั้งนี้ได้เพิ่มเติมความหมายของคำจำกัดความเกี่ยวกับครูให้กว้างขวางขึ้น คือ ครูได้แก่

๑. ข้าราชการครู
๒. ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
๓. พนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาเทศบาล
๔. ผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และให้ได้รับเงินเดือนประจำ และเพิ่มการปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิเป็นสมาชิกสามัญของครูสภา
๕. เป็นครูที่ได้ทำการสอนติดต่อกันเป็นเวลาตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไปแม้จะดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ หรือตำแหน่งอื่นเกี่ยวกับการให้การศึกษาในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๒. เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเกี่ยวกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดโดยระเบียบของคุรุสภา

๓. เป็นพนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในเทศบาลอันเกี่ยวกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดโดยระเบียบของคุรุสภา

การแก้ไขพระราชบัญญัติครูครั้งที่ ๔

เหตุผลในการแก้ไขพระราชบัญญัติครูอีกเป็นครั้งที่ ๔ ในพ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นอ้างว่าเนื่องจากได้มีการจัดการปกครองกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมนครออกจากเทศบาลนครมาเป็นกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาประกอบด้วยสมาชิกคุรุสภาสังกัดกรุงเทพมหานครด้วย กำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการที่ปรึกษา ให้อำนาจคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในคุรุสภา กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภามีการประชุมเป็นประจำและกำหนดวิธีการในการประชุม ยกเลิกรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมสามัญของคุรุสภาที่กำหนดไว้เดิม

การแก้ไขพระราชบัญญัติครูครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๑

เหตุผลในการแก้ไขพระราชบัญญัติครูในครั้งนี้ เกิดจากการที่ได้ออนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับข้าราชการครูส่วนจังหวัดและพนักงานครูเทศบาลขึ้น สาระสำคัญของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในการให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรง พิจารณาสีทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร พัฒนาความรู้ ความสามารถ

ในคราวที่จะ ปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของครู เกี่ยวกับกรรมการอำนวยการ
ครูสภาให้เป็นกรรมการอำนวยการโดยตำแหน่ง และให้ได้มีการเลือกตั้งจากสมา
ชิกครูสภาตามหลักเกณฑ์ที่ครูสภากำหนดขึ้น **ผู้ที่เคยเป็นกรรมการอำนวยการครูสภา**
เป็นสมาชิกสามัญของครูสภา แมว่าจะต้องพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม

การแก้ไขพระราชบัญญัติครู ครั้งที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๒๓

พระราชบัญญัติครูฉบับที่ ๖ ซึ่งอยู่ในปัจจุบัน แมว่าจะได้ตราขึ้นไว้และ
ประกาศใช้มาตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๔๔ แล้วก็ตาม แต่ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
แปลงตามความเหมาะสมมาโดยตลอด เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทาง
การบริหารอันได้แก่การยกฐานะครูขึ้นเป็นข้าราชการครู การบริหารงานท้องถิ่น
สิ่งเหล่านี้มีผลให้ต้องเกิดการแก้ไขกฎหมายครูในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๕๔๔ (ฉบับที่ ๖) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๒๓
ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้แก้ไขในสาระสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการ
ปรับปรุงแนวทางการบริหารการประถมศึกษา และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการครูขึ้นด้วย การแก้ไขพระราชบัญญัติครูครั้งนี้ มีเหตุผลเนื่องมาจาก
ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูขึ้น โดยแยกการบริหารงาน
บุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจาก ก.พ. และครูสภา การแก้ไขพระราชบัญญัติ
ครูครั้งนี้ จึงเป็นการลดอำนาจและหน้าที่ของครูสภาไปเป็นอันมาก คือ ยกเลิก
อำนาจและหน้าที่ของครูสภาในเรื่องการส่งเสริมฐานะของครู ความประพฤติตาม

มาตรา ๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติครู ยกเลิกการปฏิบัติการบริหารงานบุคคล
แพน พ.พ. แก้ไขจำนวนครูที่จะเป็นกรรมการอำนวยการครูสภาตามสังกัด
กล่าวโดยสรุปเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.
๒๕๒๓ ขึ้น อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของครูสภาในส่วนที่ได้เคยมีอำนาจหน้าที่ในการ
บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแทน ก.พ. ของครูสภาก็เป็นอันสิ้นสุดลง

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติครู ซึ่งได้ตรา
ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๔ สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็น
นายกรัฐมนตรี และนายทวี บุญยเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

นั้นพบว่า จุดประสงค์สำคัญของการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาก็ควรเห็นว่า การศึกษาของชาติเป็นสิ่งสำคัญ การศึกษายังล้มลุกคลุกคลาน มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารบ่อยครั้ง ยิ่งแก้ไขยิ่งน่ารำคาญความยุ่งยากมาสู่ระบบการศึกษา สิ่งที่จะต้องปรับปรุงเป็นการเร่งด่วนก็คือ "ครู" เรายังขาดความรู้ความสามารถทั้งคนที่เป็นครูอยู่แล้วก็ขาดขวัญและกำลังใจที่จะทำงานและมักจะลาออกไประงอบอาชีพอื่นกันอยู่เสมอ เพราะฐานะและรายได้ ค่ำยสาเหตุดังกล่าว รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้เสนอพระราชบัญญัติขึ้นมา เพื่อควบคุมคุ้มครองช่วยเหลือครู สนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ครูประกอบอาชีพครูทุกคน นอกจากนั้นยังได้ทำหน้าที่สอดส่องดูแลครูในคานจรรยาบรรณและวินัย เพื่อให้ครูเป็นแบบอย่างที่ดีตามวัฒนธรรมประเพณีไทย

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติครูฉบับดั้งเดิมฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๔๘ เป็นต้นมาเพื่อให้มี "คุรุสภา" ขึ้น โดยมีหน้าที่สำคัญคือ เพื่อให้ความคิดเห็นเป็นสภาที่ปรึกษาและรักษานโยบายของชาติ เพื่อช่วยฐานะครู ทำหน้าที่แทน ก.พ. นอกจากไปจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว การก่อตั้งสภาสำหรับครู หรือที่เรียกว่า คุรุสภา ขึ้นมานั้นยังมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้มีการจัดตั้ง "วิทยาลัยทานสถาน" ขึ้น เพื่อใช้เป็นสถานที่ประชุมอบรมและเผยแพร่วิทยาการใหม่ ๆ ให้แก่ครู ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้ตั้ง "สภาไทยอาจารย์" ขึ้นอีกแห่งหนึ่ง สำหรับใช้เป็นสถานที่ประชุมอบรมครูและเปิดสอนตรุทุกวันพระ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ กรมศึกษาธิการได้จัดตั้ง "สมาคมคณาจารย์สโมสรสถาน" ขึ้นที่โรงเรียนทวีธาภิเศก และในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ ได้ดำเนินการในรูปสมาคมชื่อ "สมาคมคณาจารย์สมาคม" ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้สมาคมนี้เป็นที่ประชุมผู้มีบรรดาศักดิ์ใหญ่น้อย ผู้เป็นเพื่อนข้าราชการทั่วไปตลอดจนนักเรียนผู้อยู่ในวัยเล่าเรียน เป็นบ่อเกิดแห่งศิลปวิทยา เป็นที่ประชุมทำความบันเทิงทั้งใจและกายในที่ชอบและเป็นคุณประโยชน์ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับสมาคมคณาจารย์สมาคมไว้อยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ กิจการของสมาคมได้เจริญก้าวหน้าตามลำดับ

สืบต่อมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้ตั้งคุรุสภาขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ แล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตกลงให้รวมกิจการและทรัพย์สินของสามัคยาจารย์สมาคมเป็นของคุรุสภา

ฐานะของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู

คุรุสภาเป็นสถาบันของข้าราชการครูที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของทางราชการ **บุคลากรของคุรุสภามีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ** แม้ว่าจะมีกฎหมายตราไว้ว่า คุรุสภาอาจมีรายได้จากการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่เคยปรากฏว่าคุรุสภาได้รับงบประมาณใด ๆ จากงบประมาณแผ่นดินเลย คุรุสภาเคยมีรายได้จากการเก็บค่าบำรุงสมาชิกคนละ ๒๐ บาทต่อปี ต่อมาได้ยก **เลิกการ** เก็บค่าบำรุงสมาชิกเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๐ ทำให้ฐานะทางการเงินของคุรุสภาประสบกับการขาดแคลนงบประมาณ แม้ว่าจะทำงานค้ำประกันงานบุคคลแก่ข้าราชการครู ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ก็ตาม

ในปัจจุบันคุรุสภาจึงเป็นหน่วยงานที่มีรายได้จากผลกำไรของการจัดการธุรกิจการค้าของคุรุสภาเท่านั้น การยกเลิกการเก็บเงินค่าบำรุงคุรุสภาปีละ ๒๐ บาท จากสมาชิกเช่นนี้ น่าจะเป็นผลเสียต่อภาวะของคุรุสภาที่จะดำเนินการเกี่ยวกับวิชาชีพครูอย่างยั่งยืน เพราะเป็นธรรมดาอยู่เองเมื่อขาดแคลนเงินเสียแล้ว งานก็ไม่สามารถจะดำเนินต่อไปได้ บทบาทใหม่ของคุรุสภาก็คือ ความพยายามในเรื่องดำเนินงานเกี่ยวกับมาตรฐานอาชีพครู ซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติครูอีก หรืออาจจะยกเลิกทั้งฉบับโดยเสนอต่อรัฐบาลเพื่อประกาศใช้ในโอกาสต่อไป ในเรื่องของการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป ตลอดระยะเวลาที่คุรุสภาทำการแทน ก.พ. นั้น มีปัญหายุ่งยากซับซ้อน เพราะเมื่อครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง จึงต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของ ก.พ. ตามที่ ก.พ. ได้ออกกฎระเบียบใด ๆ ออกมาเพื่อถือปฏิบัติ นั้น คุรุสภาเป็นเพียงทำการแทนตามกฎหมายที่ ก.พ. ออกประกาศใช้เท่านั้น และเมื่อมีการโอนการศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูประจำบาล

เป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัด และมีกฎหมายระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด และครูสภา เข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูส่วนจังหวัด ด้วย ยิ่งเกิดความยุ่งยากมากขึ้น ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติครู กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นมีมาโดยตลอด เพราะข้าราชการครูนั้นส่วนหนึ่งต้องขึ้นกับ ก.พ. และอีกส่วนหนึ่งขึ้นกับครูสภา ปัญหาว่า ครูสภาจะปฏิบัติการได้เพียงในคนั้น มีปัญหาต้องเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาและชี้ขาดอยู่เสมอ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานบุคคล ปัญหานี้หมดไปเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ก.ค.) พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้น โดย ก.ค. มีอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูโดยเอกเทศ และครูสภามีต้องทำหน้าที่นี้ต่อไป แต่ ก.ค. ก็ยังคงต้องใช้กฎ ก.พ. เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลอยู่ต่อไป จะออกกฎ ก.พ. ขึ้นใหม่ได้ ก็โดยที่การใดยังไม่มีกฎ ก.พ. กำหนดไว้เท่านั้น

สิทธิและประโยชน์ของข้าราชการครู

ข้าราชการครูในปัจจุบันประกอบด้วย ผู้ทำการสอนในสถานศึกษา ดังกัศกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารการศึกษา และตำแหน่งบริหารที่มีหน้าที่ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ข้าราชการครูย่อมมีสิทธิและได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทางราชการ ทั้งระหว่าง ที่รับราชการอยู่และเมื่อพ้นจากราชการไปแล้ว ตลอดจนกระทั่งเมื่อถึงแก่ความตาย สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับนั้น มีหลายอย่าง เช่น สิทธิเกี่ยวกับการลาโดย ได้รับเงินเดือน ลาป่วย ลากิจ ประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติราชการ การช่วยในทางปฏิบัติราชการ ประโยชน์ตอบแทนเมื่อออกจากราชการและการช่วยเหลือเมื่อเสียชีวิต ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ และยังมีสิทธิและประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ เช่น เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่ข้าราชการทั่วไป ได้รับ ข้าราชการครูก็มีสิทธิและประโยชน์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน

งานส่งเสริมความรับผิดชอบของครูต่องานในหน้าที่ มุ่งให้ครูสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนึกรับผิดชอบ เพราะสังคมรับรองงานของครู เพราะครูสำนึกในหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และได้กำหนดให้มีระเบียบประเพณีและวินัยของครูตามกฎหมาย

งานส่งเสริมค่านิยมของครู

คือการช่วยเหลือให้ครูเกิดความมั่นคง ทำให้มีกำลังใจปฏิบัติงานส่งเสริมอบรมเด็ก สวัสดิภาพของครูอาจจะแยกประเภทได้ เป็นครูโรงเรียนรัฐบาล เป็นข้าราชการพลเรือน และครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ครูโรงเรียนเทศบาล เป็นพนักงานเทศบาล ครูโรงเรียนราษฎร์ มีฐานะเป็นครูตามจารีตประเพณี ครูสภาจัดให้ฐานะที่ครูทั้ง ๓ ประเภทเป็นสมาชิกจึงได้รับสวัสดิการเท่าเทียมกัน การจัดตั้งมูลนิธิขึ้น เพื่อช่วยเหลือสมาชิก เช่น มูลนิธิช่วยการศึกษาของบุตรสมาชิก มูลนิธิช่วยเหลือสมาชิกผู้ประสบอัคคีภัยและภัยธรรมชาติ มูลนิธิช่วยครูผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย มูลนิธิช่วยครูอาวุโสในพระบรมราชูปถัมภ์ และมูลนิธิรางวัลครูสภา

นอกจากนี้ ครูสภายังได้พยายามจัดสวัสดิการพิเศษต่าง ๆ แก่สมาชิก เช่น จัดสถานที่พักอาศัย บริการจากองค์การช่วยเหลือเพื่อนครู สถานที่พักผ่อน อากาศ บริการทางการแพทย์ และสวัสดิการอื่น ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นเจตนาดีขององค์การครู แต่เนื่องจากจำนวนสมาชิกครูสภามีจำนวนมาก จึงไม่อาจจะให้บริการได้อย่างทั่วถึง

สิทธิของครูในฐานะที่เป็นพนักงานเทศบาล

ปกติย่อมมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานเทศบาลโดยอนุโลม แต่อาจไม่เหมือนกับข้าราชการอยู่บ้าง เช่น ไม่มีการรับบำนาญ แต่รับบำเหน็จเป็นเงินก้อนเมื่อออกจากราชการและมีสิทธิลดครึ่งราคาจากการโดยสารรถไฟ การรับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของเทศบาล

สิทธิของครูในฐานะครูโรงเรียนราษฎร์

ครูโรงเรียนราษฎร์มิใช่ข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาล หากแต่เป็นเพียงลูกจ้างของเอกชนธรรมดา สวัสดิการต่าง ๆ ย่อมไม่เหมือนข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาล ขึ้นอยู่กับฐานะของนายจ้าง แต่ก็ยังมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ช่วยสวัสดิการครูโรงเรียนราษฎร์ที่สอนในโรงเรียนราษฎร์ที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามสมควร

สถานภาพของครูประชาบาลและครูเทศบาล

อนึ่ง ครูที่เป็นพนักงานเทศบาล ย่อมมีสวัสดิการที่มั่นคงเพราะมีรัฐบาลและเทศบาลเป็นนายจ้าง ส่วนครูโรงเรียนราษฎร์นั้น มีสวัสดิการที่ไม่มั่นคงและตีฟอ เพราะเอกชนเป็นนายจ้าง และยังไม่มียกกฎหมายใดที่จะบังคับให้นายจ้างจัดสวัสดิการที่ดีให้แก่ครูนั้น ๆ จนเท่าเทียมสวัสดิการของข้าราชการครู

เนื่องจากครูที่ทำการสอนในระดับประถมศึกษาหรือแต่เดิมเรียกว่าครูประชาบาลนั้น มีจำนวนมากกว่าข้าราชการครูประเภทอื่น (กระทรวงศึกษาธิการ , สำนักงาน ก.ศ. ๒๕๒๕ : ๔๗) จึงเสนอการวิเคราะห์สถานภาพของครูประถมศึกษาไว้เป็นพิเศษ

แนวคิดในเรื่องการจัดการประถมศึกษาให้ท้องถิ่นดำเนินการ เคยมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยนับแห่งโครงการศึกษา พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้มีการแบ่งการศึกษาของชาติออกเป็น ๒ ภาค ว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ ภาคหนึ่ง และการศึกษาในหัวเมืองอีกภาคหนึ่ง เพราะเหตุผลที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาในหัวเมืองยังมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยวัด ค่ายประเพณีเดิม มาสมควรที่จะทำนุบำรุงไว้เจริญรุ่งเรืองขึ้น (วุฒิสัย มูลศิลป์ ๒๕๒๖ : ๑๐๔ - ๑๑๒) ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๔๔๑ ได้มีการประชุมพิเศษเรื่องการจัดการศึกษาทั่วประเทศ ที่ประชุมได้ตกลงให้การจัดการศึกษาในหัวเมือง แยกออกจากกรมศึกษาธิการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมืองร่วมกับคณะสงฆ์ เป็นการแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ เป็นอันมาก ทำให้กิจการงานการศึกษาได้ก้าวหน้าไปพอสมควร เพราะกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลบังคับ

ทุกข์บำรุงสุขของราษฎร และมีบุคคลากรประจำอยู่ในหัวเมืองอยู่แล้ว ต่อมาภายหลัง อาจเป็นไปได้ที่ว่างงานของกระทรวงมหาดไทยมีมากหลายค้ำ จึงได้โอนงานนี้กลับคืนให้กระทรวงธรรมการและได้ดำเนินการต่อมา จนมีการยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ ดังตั้งอยู่ในกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

การโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ เริ่มจากการโอนอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลให้เทศบาลดำเนินการ เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๓๕ มาตรา ๔๐ ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาล (ราชกิจจานุเบกษา วิทยาลัย ๒๔๔๓ : ๔๔) ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลดำเนินการเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๖ โดยกระทรวงศึกษาธิการยังมีหน้าที่ควบคุมตรวจตราและจัดสรรเงินอุดหนุนเงินเดือนครูและค่าใช้สอยแก่โรงเรียนที่โอนไปด้วย แต่เนื่องจากความไม่พร้อมของเทศบาลทำให้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เทศบาลเป็นอันมาก เพราะรายได้ของเทศบาลต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดการศึกษาด้วย ในที่สุดจึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ รับกลับไปดำเนินการไปก่อนจนกว่าเทศบาลจะมีงบประมาณ และความพร้อมที่จะรับไปดำเนินการต่อไป

การพิจารณาการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้แก่เทศบาลรับไปดำเนินการ ได้ดำเนินการต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยรัฐบาลได้วางหลักการแน่นอน โดยจะจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดการศึกษาของเทศบาลให้จนเป็นการเพียงพอ เมื่อมีนโยบายแน่นอนเช่นนี้ จึงมีการโอนโรงเรียนให้แก่เทศบาลครั้งใหญ่ อีก ๒ ครั้ง (วันทนา เลิศสินไทย ๒๕๒๑ : ๑๔๓) คือการโอนโรงเรียนประชาบาล และครูในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร และการโอนโรงเรียนประชาบาลและครูทั่วประเทศ เมื่อมีการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเช่นนี้ สถานภาพของครูที่ทำการสอนอยู่ในโรงเรียนเทศบาลก็ย่อมเปลี่ยนแปลงสภาพจากข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นพนักงานเทศบาล ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลากรของเทศบาลทั่วประเทศ

การบริหารงานบุคคล การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของพนักงานครูเทศบาล มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คำนวณนโยบายโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดยอนุโลม ในคณะกรรมการของ ก.ท. นอกจากจะมีผู้บริหารระดับกระทรวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีเลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอีกด้วยฐานะของพนักงานครูเทศบาล หลังจากที่ได้โอนมาสังกัดเทศบาลแล้ว ยังคงมีสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดอื่น ๆ

ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารนครหลวง ครูประชาบาล สังกัดจังหวัดพระนครธนบุรีเดิม ซึ่งโอนไปเป็นพนักงานเทศบาลนครกรุงเทพ ธนบุรี และต่อมาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และในที่สุดได้โอนมาสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งการบริหารราชการในกฎหมายแยกเป็นเอกเทศจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ การที่ครูสังกัดอื่น ยังคงสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอยู่ตามปกตินั้นก็มิใช่เหตุการณ์บังบังบังบังใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาต้องย้ายสังกัดกันต่อไปอีก กล่าวคือมีการรื้อฟื้นเรื่องการจัดการศึกษาของท้องถิ่นขึ้นมา โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากการบริหารราชการส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ มีสภาจังหวัดซึ่งเลือกตั้งสมาชิกจากประชาชนในจังหวัด ทำหน้าที่องค์กรนิติบัญญัติ เพื่อให้ออกข้อบัญญัติจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนาและส่งเสริมวัฒนธรรม อันเป็นเจตนารมณ์เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการจัดการประถมศึกษาในท้องถิ่น

โดยแท้จริงนโยบายของรัฐบาลที่จะโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่น

ค่าเป็นการนั้น เป็นนโยบายอันชัดเจนทั้งแก่รัฐบาลปฏิบัติของ จอมพลสฤษดิ์
 ธนะรัชต์ แล้วการดำเนินการเป็นไปอย่างมีขั้นตอน แต่เนื่องจากเป็นเรื่องใหญ่ซึ่ง
 มีครูเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีเสียงคัดค้านจากครูประชาบาลมากมาย รัฐบาล
 จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ยังพยายามที่จะดำเนินการต่อไป ดังปรากฏอยู่ในแถลงการณ์
 สำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการโอนโรงเรียนประชาบาล ดังนี้

การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำนี้
 ได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีความมุ่งหมาย
 ที่จะกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ท้องถิ่น
 เพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถที่จะบริหารงานตามความ
 ต้องการของตนเองได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปในทางดีเกี่ยวกับนานาประเทศใน
 ระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเขารับผิดชอบการบริหาร
 งานในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษา
 ษาโดยทั่ว ๆ ไป ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดการเองได้ เป็นการ
 แบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับการโอนการศึกษาประชาบาลนี้
 ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นขั้น ๆ คือ ขั้นแรกได้โอนการศึกษาประชาบาลใน
 เขตกรุงเทพมหานครและธนบุรี เสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ใน
 ปีพ.ศ. ๒๕๐๖ ได้ดำเนินการโอนในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศ ซึ่งเป็นขั้น
 ที่สองเสร็จเรียบร้อยแล้ว และถึงกำหนดที่จะโอนในเขตองค์การบริหารส่วน
 จังหวัด เป็นขั้นที่สาม นโยบายนี้รัฐบาลปัจจุบันก็ได้พิจารณาทุบทุบโดยถอง
 แทะ ยังคงยึดถือปฏิบัติโดยเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประเทศไทย
 คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติยืนยันตามหลักการเดิม ซึ่งได้ตกลงไว้แต่สมัยรัฐบาล
 ชุคกอนันต์ หากเป็นเรื่องที่เพิ่งริเริ่มขึ้นในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ทางการ
 เมืองแต่ประการใด (สำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๐๘)

ในระยะนี้มีผู้บริหารการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ครูประชาบาล
 ประชาชน ต่างวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งที่เห็นด้วย และคัดค้าน
 ผ่านทางสื่อมวลชน ทั้งนี้เพราะครูประชาบาลเองก็ไม่มั่นใจในสถานภาพและสวัสดิการ
 ของตน ทางด้านรัฐบาลก็ได้พยายามชี้แจงถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ
 การบริหารและชี้แจงถึงสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ครูประชาบาลจะได้รับ เช่นข้าราชการทั่วไป
 และในที่สุดได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณานโยบายการโอนการศึกษาประชาบาล
 และได้รวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรี
 พิจารณาอนุมัติและนำร่างพระราชบัญญัติโอนการศึกษาบางประเภท เข้าสู่ที่ประชุม

สภากร่างรัฐธรรมนูญในฐานะสภานิติบัญญัติ สภาบริหารกิจการตั้งกรมมาธิการวิสามัญขึ้น
พิจารณาาร่างกั้งกลาว และสภากร่างรัฐธรรมนูญลงมติประกาศใช้ เป็นกฎหมายมีผลบังคับ
ใช้เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๘ เป็นต้นไป

การบริหารงานบุคคล

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสบปัญหาเกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคลหลายประการ คือ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนและหมวดการศึกษา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สามารถที่จะตั้งอัตราเจ้าหน้าที่ทางด้านการบริหารได้ทันที
จึงได้ให้ศึกษาธิการจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษา การไม่มีเจ้าหน้าที่ที่
ปฏิบัติงานโดยตรง น่าจะทำให้เกิดปัญหาทำให้ผู้อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ไม่มีความมั่นคง
ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เต็มที่และจำเป็นจะต้องนำครูจำนวนหนึ่งมาทำงานธุรการ
ทำให้เกิดความขาดแคลนที่สอนในโรงเรียน

ปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง ในบางจังหวัดพบว่า การบรรจุมิได้เป็นไป
ตามหลักบริหาร คือไม่มีแผนและโครงการ ไม่มีการสำรวจ ไม่มีการเตรียมการทำให้
ให้การบรรจุครูไม่สอดคล้องกับความต้องการ หรือความจำเป็น มีการช่วยเหลือให้
ผู้สมัครบางคนได้คะแนนพิเศษ มีการช่วยเหลือกันในเรื่องการบรรจุแต่งตั้งให้อยู่ใน
โรงเรียนที่สบาย จนน่าเชื่อว่ามี การคอร์รัปชันเกิดขึ้น อาจมีการเรียกเงินจากผู้
สมัครสอบเพื่อช่วยให้สอบได้ หรือช่วยในการบรรจุแต่งตั้งตามที่ผู้บรรจุต้องการ
(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๐ : ๔๐) ปัญหาเรื่องการแต่งตั้ง
โยกย้าย มักจะมีการวิ่งเต้นขอความช่วยเหลือ หรืออาจยอมเสียเงินเสียทองให้
กับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การโยกย้าย สมประสงค์เพื่อขอย้ายมาอยู่ในสถาน
ศึกษาที่มีสภาพดีกว่าเดิม ที่สำคัญคือการโยกย้ายเพื่อตำแหน่งที่สูงขึ้น ปัญหาใน
เรื่องการเลื่อนชั้นเงินเดือนและตำแหน่ง ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
ไม่อาจเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งได้เท่าที่ควร เพราะครูสภาได้กำหนดปริมาณงาน
และเงินเดือนไว้สูง นอกจากนี้มาตรฐานการกำหนดและจัดระดับตำแหน่งของครูสภา
และของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดไม่ต่างกันก่อให้เกิดความ
แตกต่างและความเหลื่อมล้ำค่าสูงมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
๒๕๒๐ : ๔๑) ปัญหาเรื่องขวัญครูประชาบาล บัณฑิตที่มีผลต่อขวัญของครูประชาบาล

อันได้แก่ความเพียงพอของรายได้ในการครองชีพ สวัสดิการที่ได้รับ ศักดิ์ศรีและ
การยอมรับจากสังคม ความยุติธรรมในการเลื่อนชั้น การมีสิ่งอำนวยความสะดวก
ในการดำรงชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันสิ่งเหล่านี้
ยังมีปัญหาอยู่มากสำหรับครูประจำภาค โดยเฉพาะครูประจำภาคในท้องที่กึ่งการ
(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๐ : ๔๑)

ปัญหาเรื่องการควบคุมและการนิเทศ

ปัญหาการควบคุมการตรวจตราโรงเรียน เพื่อให้ครูสอนนักเรียนอย่างมี
ประสิทธิภาพ จำนวนศึกษานิเทศก์ก็มีอยู่ไม่เพียงพอกับจำนวนโรงเรียนที่จะนิเทศ
ศึกษานิเทศก์ก็เป็นเพียงผู้แนะนำ ไม่มีอำนาจบังคับคุณหรือโทษแก่ครูได้ ครูไม่เชื่อ
เพราะถือว่า ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง งบประมาณในการนิเทศมีไม่มาก นอกจากนี้
นี้ ศึกษานิเทศก์จังหวัดและศึกษานิเทศก์อำเภอ ส่วนใหญ่ขาดขวัญและกำลังใจ และแรง
จูงใจในการทำงาน เนื่องจากตนเองมีความรู้สึกว่าได้สูญเสียอำนาจและมีความ
รู้สึกขาดความมั่นคงในสถานภาพของอำนาจหน้าที่ตน

ปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่ครูประจำภาคส่วนใหญ่ประสบอยู่รวม ๓ ประการด้วยกัน
คือ ปัญหาครูทำงานหนักเกินไป ครูสอนไม่ได้ผล และครูขาดขวัญและกำลังใจ
(สนานจิตร สุคนชทรัพย์ ๒๕๑๔ : ๓๔๑ - ๓๕๔) โดยกล่าวว่า เหตุที่ครูต้องทำ
งานหนักนั้นคือ ปัญหาขาดแคลนครูซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่อง กรมการปกครองได้หาวิธี
แก้ไขโดยการหาครูเพิ่ม นอกเหนือจากการผลิตจากกระทรวงศึกษาธิการ การแก้
ปัญหาคูทำงานหนักเกินไปแก้ไขทั้งระยะสั้น คือ การบรรจุครูวุฒิ ม.๖ หรือ
ม.ศ. ๓ การอบรมครูก่อนประจำการ การจ้างครูที่เกษียณอายุแล้วทำการสอนใน
โรงเรียนประจำภาคที่ขาดแคลนครู ก่ออาราธนาพระภิกษุเข้าช่วยสอนในโรงเรียน
ประจำภาค ส่วนการแก้ปัญหาระยะยาวนั้น ได้แก่การให้ทุนอุดหนุนนักเรียนฝึกหัดครู
ทั้งระดับ ป.กศ.ต้น ป.กศ.สูง และทุนฝึกหัดครูวิทยาลัยครูหมู่บ้านจอมบึง นอกจากนี้
ก็ยังจัดสวัสดิการต่าง ๆ บ้านพักครู การเพิ่มเงินพิเศษในการได้รับความช่วยเหลือ
ก่อนการแก้ปัญหาคูเรียนการสอนนั้น กรมการปกครองได้จัดให้มีการอบรมไม่มีวุฒิ
ทางครู เพิ่มทุนการส่งเสริมผลิตครูที่มีการสอนเฉพาะ เช่น อาชีวศึกษา และ
เกษตรกรรมตลอดจนจัดการอบรมครูหมวดวิชาการต่าง ๆ ให้สามารถสอนได้ดีและ

ถูกต้องตามหลักวิชายิ่งขึ้น ปัญหาสุดท้ายคือเรื่องขวัญและกำลังใจ กรมการปกครอง
ได้ส่งเสริมอย่างกว้างขวาง เช่น การสร้างบ้านพักครู การย้าย การเพิ่มเงิน
พิเศษ และการพิจารณาความดีความชอบเป็นพิเศษสำหรับครูที่อยู่ในถิ่นผู้ก่อการร้าย
คุกคาม สวัสดิการที่ครูประจำตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเพิ่มขึ้น คือ
สวัสดิการในค่าน้ำหนักบ้านนาญเมื่อออกจากราชการ จะได้รับเงินเพิ่มขึ้นอีก ๒๕ %
ของบ้านนาญปกติ สวัสดิการในค่าน้ำหนักหน้าในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ได้
รับการปรับปรุงให้รวดเร็วเหมาะสมตามความต้องการของท้องถิ่น ในค่าน้ำหนักศึกษา
ต่อ กระทรวงมหาดไทย ได้ขอความร่วมมือไปยังกระทรวงศึกษาธิการและสถาบัน
อุดมศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้โอกาสแก่ครูประจำตำบลในการเข้าศึกษาต่อให้มากขึ้น

กล่าวโดยสภาพการจัดการศึกษาภายหลังการโอนไปสังกัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดนั้น มีปัญหาเรื้อรังที่ไม่อาจแก้ไขได้ เช่น ปัญหาครูไม่มีวุฒิทางครู ซึ่งมี
มาตั้งแต่การโอนครูประจำตำบลไปเป็นข้าราชการ ลักษณะความทุพกัมการของชนบท
ซึ่งเป็นธรรมชาติไม่อาจแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น ลักษณะองค์การบริหารส่วน
จังหวัดซึ่งไม่เข้มแข็งด้วยประการทั้งปวง เพราะผู้บริหารเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด
ซึ่งมีงานประจำจากส่วนกลางเต็มมืออยู่แล้ว ถ้าได้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ให้เป็นองค์กรอิสระที่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเชื่อว่า การจัดการศึกษาประจำตำบลไทย
ย่อมจะมีประโยชน์ต่อส่วนรวม เพราะถูกต้องในหลักการกระจายอำนาจหากแต่
องค์กรที่จะรับการกระจายอำนาจยังไม่พร้อมนั่นเอง ทำให้ครูเสียขวัญเสียกำลังใจ
เพราะการโอนการศึกษาประจำตำบลไปในครั้งนี้นั้น เป็นการสูญเสียอำนาจครั้งใหญ่
ของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อมีข้อบกพร่องใด ๆ เกิดขึ้นจากการบริหารขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ย่อมจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เปรียบเทียบกับครูที่สังกัดกระทรวง
ศึกษาธิการอยู่เสมอมา เช่น อาจารย์ที่ทำการสอนในวิทยาลัยครู ครูอาจารย์ที่
ทำการสอนในสถาบันต่าง ๆ ของกรมอาชีวศึกษา ครูอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษา
ของกรมสามัญศึกษา เหล่านี้เป็นข้อเปรียบเทียบที่ทำให้ขวัญและกำลังใจของครู
ประจำตำบลที่ตกต่ำมานานแล้วยิ่งลดน้อยถอยลงไปอีก

การควบคุมวินัยของครู

ถ้าพิจารณาสถานภาพของครูตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ ทุกฉบับแล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติครูฉบับนี้ แม้จะมีเจตนารมณ์ให้ครูปกครองตนเอง แต่เนื่องจากอิทธิพลทางด้านรัฐบาลคงไม่ยอมให้อำนาจการปกครองครูหลุดไปจากอำนาจกลาง เพราะจำนวนครูทั่วประเทศมีมาก จึงคงให้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพียงให้คุรุสภามีอำนาจหน้าที่แทน ก.พ. เท่านั้น มิได้มีอำนาจตามกฎหมายครูอันแท้จริง โดยเฉพาะในเรื่องของวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังจะต้องมาอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบประเพณี จรรยาบรรณ ที่คุรุสภาได้ตราขึ้นมาบังคับครูอีกฉบับหนึ่งด้วย จึงสรุปหนึ่งว่า กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่คุรุสภาตราขึ้นมานั้น เป็นการควบคุมจรรยาบรรณวินัยของครูอีกชั้นหนึ่งนอกเหนือไปจากการควบคุมวินัยข้าราชการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังมีระเบียบประเพณีของครู ว่าด้วยวินัยของครู ระเบียบประเพณีของครูว่าด้วยจรรยาบรรณครู ซึ่งต่อมาได้หลอมทั้ง ๒ ระเบียบเข้าด้วยกันเรียกว่า ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณและวินัยตามระเบียบประเพณีของครู พ.ศ. ๒๔๒๖ ควบคุมวินัยและจรรยาบรรณของครูเพิ่มขึ้นอีก

ในปัจจุบันครูจึงถูกควบคุมด้านวินัยและจรรยาบรรณโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๔๒๓ ซึ่ง เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และถูกควบคุมด้วยระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณและวินัยตามระเบียบประเพณีของครู พ.ศ. ๒๔๒๖ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา โดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘

ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพของครู

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษามีความเห็นว่ "ปฏิรูปการศึกษาจะไม่สำเร็จ ถ้าไม่ปฏิรูปครู เพราะครูเป็นหัวใจสำคัญในการกำกับกระบวนการเรียนการสอนและได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับครูเอาไว้ว่า นโยบายการผลิตครู มุ่งแต่ด้านปริมาณ การฝึกอบรมครูไม่สัมพันธ์กับงานในหน้าที่ ฐานะทางเศรษฐกิจของครูไม่มีมั่นคงพอ ทำให้ขาดความเอาใจใส่ในหน้าที่การสอน คุรุสภาไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและผล

ประโยชน์ของครูเท่าที่ควร และได้เสนอสาระและวิธีการปฏิรูปในเรื่องการประสานนโยบายการผลิตครูของทุกสถาบัน เปลี่ยนวิธีการผลิตครูของวิทยาลัยครูโดยกำหนดเขตการผลิตครูและการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรฝึกหัดครู การอบรมครูประจำการให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ จัดให้มีสวัสดิการและผลประโยชน์แก่ครูในท้องถิ่นกันการและแหล่งเสื่อมโทรม ให้การหมุนเวียนครูในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มีการสับเปลี่ยนอย่างคล่องตัว และรัฐจะต้องจัดหลักประกันให้แก่อาชีพครู และให้ครูมีสถานภาพที่ดีพอที่จะรักษาฐานะและบทบาทที่พึงประสงค์ไว้ได้ ปรับปรุงองค์การอาชีพครู เพื่อพิทักษ์สิทธิ และผลประโยชน์ของครู สร้างจรรยาบรรณครูขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติครู และให้องค์การอาชีพครูออกไปประกอบอาชีพครู เพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ ความสามารถเข้ามาสู่อาชีพครู ให้จัดตั้งระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูชั้นใหม่ให้เป็นอิสระภาพจาก ก.พ. ในการปฏิรูปฐานะและบทบาทของครูกระทำโดยออกกฎหมายห้ามจ้างหรือบรรจุครูที่ไม่มีวุฒิดู หรือไปประกอบอาชีพครูเขาสอนในโรงเรียนประเภทสามัญ ออกกฎหมายลงโทษผู้จ้างหรือครูผู้ทำการจ้างหรือยอมรับซึ่งเงินเดือนที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ออกกฎหมายปรับปรุงองค์การอาชีพครู ออกกฎหมายจัดตั้งระบบบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครู และชั้นต่อไปคือต้องการปรับปรุงองค์การอาชีพครู และองค์การสร้างจรรยาบรรณครู (การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ๒๕๑๗ : ๑๖๕ - ๑๘๒) คณะปฏิรูปการศึกษาได้เสนอให้ตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการปฏิรูปการศึกษาเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการ กฎหมายแม่บทนี้ เรียกว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นแม่บทในการวางหลักการและรูปแบบทางการศึกษา แม้ว่าคณะรัฐบาล คณะที่ ๓๕ ของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แถลงนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาว่า จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๕ : ๓๕) และรัฐบาลคณะที่ ๓๖ ฮันมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการต่อมา และด้วยเหตุผลของความผันผวนทางการเมือง เกิดการปฏิวัติโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มิได้ดำเนินการตามทีคณะปฏิรูปการศึกษาเสนอแต่อย่างใด จนกระทั่งถึงรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษา ประชาบาลขึ้น เป็นความพยายามที่จะดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา แม้ว่าจะกระทำไม่ได้ไม่หมดตามที่เสนอแต่ก็ได้จัดทำในเรื่องสำคัญ

เรื่องหนึ่ง คือการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๔๒๓ แยก
ข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๔๒๓

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๔๒๓ เป็นกฎหมายในการ
บริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับล่าสุด ก่อน
หน้าข้าราชการครูหรือผู้มีอาชีพครูอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหลายคณะ
เช่น ครูสภา ซึ่งทำหน้าที่แทน ก.พ. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหา-
วิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการ
กรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นต้น
ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายต่างฉบับกัน เช่น พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครู พ.ร.บ.
ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด
โดยมี พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นแม่บทกฎหมายเป็นต้น

ครั้งปี พ.ศ. ๒๔๑๓ คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้จัดทำ
รายงานเสนอรัฐบาลสมัยนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา
ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ประกอบ
ด้วยกรรมการจากหลายฝ่ายมีหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงานบุคคลระดับชาติ
เกี่ยวกับครู และมีอนุกรรมการครู (อ.ก.ค.) ในท้องถิ่น ก.ค. นี้มีใช้ครูสภาปัจจุบัน
เพราะตามแนวปฏิรูป ครูสภาจะเปลี่ยนสภาพเป็นสถาบันวิชาชีพครู ซึ่งเป็นองค์การ
อิสระ ทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิและประโยชน์ครู (กรมสามัญศึกษา ๒๔๑๘ : ๒๐ - ๒๓)
ซึ่งคณะรัฐมนตรีสมัยนั้นมีมติรับหลักการที่จะให้ดำเนินการต่อไป แต่การดำเนินงาน
ได้ชงักลงเนื่องจากได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๒๐ เสียก่อน
แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาที่ได้
จัดทำรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เสนอรัฐบาลในสมัยนั้นก็ได้รับ
การแก้ไขหลายอย่าง ทั้งในทางบริหารงานบุคคล และงานวิชาการ

จนกระทั่งในปีพ.ศ. ๒๕๒๓ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาครั้งสำคัญเกิดขึ้น นั่นคือมีการโอนการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีผลโดยกฎหมาย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รวม ๓ ฉบับคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษากรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ทั้งยังต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องอีก ๕ ฉบับไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องต้องกันกับกฎหมายใหม่ชื่อ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ (ยกเลิกพ.ร.บ.เดิมทั้งหมด) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติระเบียบระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกฎหมายใหม่และที่ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๘ ฉบับนี้ มีผลบังคับใช้พร้อมกันหมดคือวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ เป็นต้นไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้ให้เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า "เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยครู ได้กำหนดให้ครูสภาเป็นองค์การบริหารบุคคลสำหรับครู แทน ก.พ. เพราะข้าราชการครูมีเป็นจำนวนมาก และกระจัดกระจายไปทั่วประเทศ อีกทั้งลักษณะงาน ตำแหน่ง หน้าที่ของข้าราชการครูก็แตกต่างกันไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ แต่ครูสภามิได้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการเพื่อบริหารงานบุคคล ทำให้ไม่เหมาะที่จะดำเนินงานบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครูต่อไป ตามโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาที่กำหนดให้มอบอำนาจงาน

บริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครูไปดำเนินงานระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จึงได้ตราพระราชบัญญัติขึ้น

การวิเคราะห์พระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

การใช้ระบบการคัดเลือกด้วยองค์คณะบุคคล โดยเฉพาะการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานบุคคล การกระจายอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคหรือหน่วยปฏิบัติ มีการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ ก.ค. ไปให้อ.ก.ค. วิสามัญ, อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัด โดย ก.ค. คู่มือโยบายหลักเกณฑ์วิธีการ ทำให้การบริหารคล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ครูมีส่วนในการบริหารเป็นครั้งแรกและนับเป็นอาชีพในระบบราชการ โดยครูมีโอกาสเป็นอนุกรรมการหรือกรรมการ โดยการเลือกตั้ง ซึ่งส่งเสริมความเป็นธรรมและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความเป็นตัวของตัวเอง สมัยที่ครูสภาทำหน้าที่แทน ก.พ. กฎเกณฑ์ข้อบังคับ วิธีการต้องเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดไว้อย่างกว้างเพื่อให้ครอบคลุมข้าราชการทุกประเภทจึงอาจไม่เหมาะสมกับอาชีพครู ซึ่งมีลักษณะพิเศษ เมื่อมี ค.ร.ม. อนุมัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ใช้บังคับได้สะดวกและสอดคล้องกับอาชีพครูมากขึ้น

การที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ก.ค.) พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้นนับเป็นการให้ความสำคัญและยกระดับวิชาชีพครูแยกออกจากข้าราชการฝ่ายอื่น เพราะอาชีพครูนั้นเป็นวิชาชีพที่เข้า ลักษณะของวิชาชีพ คือเป็นการให้บริการแก่สังคมโดยไม่เข้าซ้อนกับ สาขาวิชาอื่น การให้บริการแก่สังคมโดยใช้วิธีการแห่งปัญญา ความเป็นอิสระในการดำเนินการที่เกี่ยวกับวิชาชีพ มีการศึกษาระดับสูง มีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และมีองค์กรวิชาชีพเป็นแหล่งกลางจรรโลงสร้างสรรค์ความมั่นคงแห่งวิชาชีพของสมาชิก (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา กองมาตรฐานวิชาชีพครู ๒๕๒๕ : ๒๔) การที่วิชาชีพต่าง ๆ แยกองค์กรออกไปนั้น ถือว่าเป็นระบบการบริหารงานบุคคลตามลักษณะของวิชาชีพนี้ บางที่อาจมีความเข้าใจสับสนและบางวิชาชีพอาจแยกตัวออกจนเสียเอกภาพในการบริหารงาน

ระบบการบริหารงานบุคคลในราชการฝ่ายพลเรือน ในปัจจุบันนับว่า
 ประสบความยุ่งยากและสับสน เนื่องจากมีองค์การบริหารงานบุคคลในฝ่ายพลเรือน
 เกิดขึ้นหลายองค์การ ต่างทำหน้าที่เป็นเอกเทศตามลักษณะอาชีพของตนเอง ถ้า
 พิจารณาว่าเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในอาชีพตามลักษณะอาชีพ ซึ่งไม่เหมือนกัน
 ก็นับว่าเป็นความก้าวหน้า มั่นคงในอาชีพ ซึ่งย่อมบังเกิดผลดีต่ออาชีพ นั้น ๆ
 แต่ถ้าพิจารณาตามโครงสร้างของการบริหารราชการฝ่ายพลเรือนของประเทศแล้ว
 อาจเป็นการยุ่งยากสับสนในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เกิดความ
 เหลื่อมล้ำเข้าทำนองมือใครยาวสาวได้สาวเอา เกิดการวางระเบียบปฏิบัติเพื่อ
 ประโยชน์ในกลุ่มอาชีพตนโดยเฉพาะ ไม่รักษาระเบียบวิธีส่วนรวม ทำให้ขาดแบบ
 แผนในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ก็น่าจะเป็นการบั่นทอน
 ขวัญและกำลังใจผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ไม่สามารถผลักดันไปสู่ประโยชน์นั้นได้

ในปัจจุบันมีหน่วยงานหรือองค์การบริหารงานบุคคลกลางสำหรับข้าราชการ
 ประเภทต่าง ๆ ๑๐ องค์การ คือ

๑. ก.พ. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
 เนื่องจากเป็นองค์การบริหารงานบุคคลดั้งเดิม จึงมีกฎและระเบียบสมบูรณ์แบบเป็น
 แบบทแห่งองค์การบริหารงานบุคคลทั้งหลาย
๒. ก.ศ. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
๓. ก.ง.ม. จัดตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราช
 บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
๔. ก.อ. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
๕. ก.จ. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
๖. ก.ก. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร
๗. ก.ร. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
๘. ก.ตร. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ
๙. ก.ค. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
๑๐. ก.ท. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการพนักงานเทศบาล
 และอาจมีอื่น ๆ อีก เช่น ก.ส. คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล หรือ คณะกรรมการ

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหลักแท้จริงของการบริหารราชการฝ่ายพลเรือนในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกับประเทศไทย ได้แก่ ไชโยทยาเหล่านี้โดยมีศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลระดับชาติของราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายแก่ผู้บริหารสูงสุดของประเทศ (สมาน วังสิโยกฤษณ์ ๒๕๒๕ : ๗ - ๘) เพื่อแก้ปัญหาความยุ่งยากสืบสนจากการที่มีหลายหน่วยงาน

วิเคราะห์เปรียบเทียบและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ครูที่ทำการสอนในระบบการศึกษาของไทยนั้นเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานดังนี้ เกศินี หงสนันท์ (๒๕๒๓ : ๑) ได้อ้าง แมกซ์ เวเบอร์ ว่า การกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตกฎหมาย การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ระเบียบในการปฏิบัติราชการเป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งมีการแจกแจงตามหน้าที่เฉพาะอย่าง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นไปโดยถือหลักความสามารถมากกว่าฐานะทางสังคมซึ่งมีมาแต่กำเนิด การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล มีผู้ปฏิบัติการทำงานโดยได้รับเงินเดือนประจำ และถือว่างานที่ทำอยู่เป็นอาชีพ

หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชาและวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การบริหารงานมีพื้นฐานอยู่ที่เอกสารอันเป็นลายลักษณ์อักษร มีระบบการจัดการ เก็บเข้าแฟ้มอย่างเป็นแบบแผน บุคคลที่จะเข้าปฏิบัติงานจะต้องได้รับการฝึกฝนมาแล้วอย่างดี การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยมีเหตุผลและเข้าใจได้ง่ายตามสายงานความรับผิดชอบถูกต้องตามระเบียบการ กฎเกณฑ์และระเบียบวินัย ระบบราชการถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ในสังคม เช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยเป็นเครื่องมือในการบริหาร นำเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองวางไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย (เกศินี หงสนันท์ ๒๕๒๓ : ๒)

ระบบราชการของไทยนั้น ได้วิวัฒนาการมาจากหน้าที่ที่ต้องรับใช้ชาติ โดยกำลังกายหรือเสียเงิน "ค่าราชการ" แทนตัวมาจนกระทั่งเป็นอาชีพและจำต้อง เป็นระเบียบ กฎเกณฑ์เพื่อคัดเลือกคนเข้ารับราชการ เพราะเป็นอาชีพที่ต้องแข่งขัน กันเข้าประกอบอาชีพดังเช่นในปัจจุบัน

แต่เดิมนั้นข้าราชการพลเรือนทุกฝ่ายอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับฉบับเดียวกันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ อันเป็นระบบการจัดระบบ ข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักสากล พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นต้นแบบของ พระราชบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ในเวลาต่อมา และเป็นแม่บทของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งแยกตัวออกมาในภายหลัง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครู (ก.ค.) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ (ก.อ.) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ซึ่งไม่จำเป็นต้องออกกฎ ระเบียบที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ความ เปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่จะนำมากล่าวไว้ในที่นี้คือการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ในระบบ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งแต่เดิมนั้นกำหนดโดยระบบชั้นยศ (Ranking Classification) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับ ตำแหน่งหน้าที่ การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบก็กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และทำให้เกิดความเข้าใจว่าการแบ่งชั้น วรณะและเป็นพวกศักดินาอยู่ไม่เสื่อม คลาย (เกศินี หงสนันท์ ๒๕๒๓ : ๔๔)

ต่อมาจึงได้เปลี่ยนเป็นระบบการจำแนกตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ (Position Classification) เข้ามาใช้ในระบบราชการไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งใช้ระบบ จำแนกตำแหน่งนี้คำนึงถึงมาตรฐานดังต่อไปนี้ คือ ระดับตำแหน่ง ชื่อตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติและความรู้ ความสามารถ และ เงินเดือน แต่เนื่องจากข้าราชการทั่วไปยังคงอยู่ในระบบชั้น ยศเดิมอยู่เป็นจำนวนมาก ฝ่ายบริหารจึงอนุโลมการแต่งตั้งเครื่องแบบข้าราชการ เป็นแบบชั้นยศอยู่จนถึงปัจจุบัน บุคคลภายนอกจึงดูไม่ออกว่าเป็นระบบจำแนกตำแหน่งหรือยังคงเข้าใจว่าเป็นระบบ ชั้นยศอยู่อย่างเดิม

ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง

ปัญหาที่ใหญ่ในระบบราชการไทยอันหนึ่งคือ ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองนั้น จะแยกจากกันหรือไม่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับที่ประกาศใช้มารวมทั้งสิ้น ๔ ฉบับ มีเพียง ๒ ฉบับเท่านั้นที่แยกข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำออกจากกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ อันเป็นฉบับแรกและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนอกจากนั้นได้รวมข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเข้าด้วยกัน แม้ในปัจจุบันก็ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าจำเป็นหรือไม่ที่ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองด้วย ถึงขั้นจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๒๑ เพื่อให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่ต้องลาออกจากข้าราชการประจำ

ตำแหน่งของข้าราชการครู

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ข้าราชการครูอยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ ลักษณะงานของครูนั้นแตกต่างจากงานของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ แต่การใช้ระบบชั้นยศนั้น ข้าราชการครูสามารถใช้ระบบนี้ได้ดีพอสมควร เพราะลักษณะงานของครูไม่แตกต่างกันนัก ต่อมาเมื่อมีการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งจึงเกิดปัญหาขึ้นว่า ควรจะกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูอย่างไร จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้น เพื่อใช้กับข้าราชการครูโดยเฉพาะดังนี้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๑๔

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารประกาศใช้ตามอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจอยู่ตามพระราชบัญญัติ เนื่องจากในพระราชบัญญัติข้าราชการครูมีลักษณะพิเศษไม่กว่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ตามที่ปรากฏอยู่ใน

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ๒๕๑๔ กระทรวงศึกษาธิการจึงทำความตกลง
กับ ก.พ. กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินเดือน
การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย และการรักษาวินัย การออก
จากราชการ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์โดยมีสาระสำคัญดังนี้ ครูสภามีอำนาจ
กำหนดตำแหน่งโดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานในสถานศึกษาหรือส่วน
ราชการ นั้น ๆ ต้องใช้หลักเกณฑ์ ต่าง ๆ ว่าด้วยการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อน
ขั้นเงินเดือนการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและการ
ให้ข้าราชการครูได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งต่าง ๆ ๓ ประเภท อันได้แก่
การกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูงของตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ เปลี่ยน
ชื่อคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ หรือ ก.ร.พ. เป็นกรรมการข้าราชการพลเรือน
หรือ ก.พ. ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอีกหลาย
ครั้ง แต่ครูประจำบาลผู้ทำการสอนในโรงเรียนประถมศึกษายังมีได้มีฐานะเป็น
ข้าราชการแต่อย่างใด คงมีข้าราชการครูสังกัดโรงเรียนรัฐบาลเท่านั้นที่มีฐานะ
เป็นข้าราชการพลเรือน

กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและอาชีพครูนั้นมีมาก
นอกจากพระราชบัญญัติแล้วยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ซึ่งแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง
อยู่บ่อย ๆ แต่ก็มีได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญแต่อย่างใด กฎหมายต่าง ๆ
เหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพครู เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมีรัฐบาล
บริหารประเทศที่จะต้องแถลงนโยบายปกครองประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการ
ศึกษานั้น ต้องมีการแถลงอย่างชัดเจนว่า จะดำเนินการจัดการศึกษาอย่างไร ทุก
รัฐบาลได้แถลงนโยบายที่น่าเลื่อมใส แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไม่อาจจะกระทำได้
ตามนโยบาย เพราะอายุของรัฐบาลส่วนใหญ่ก็ไม่ยืนยาว มีการปฏิวัติ รัฐประหาร
ยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง แก้ไขล้มเลิกรัฐธรรมนูญอยู่บ่อย ๆ ในบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงเรื่องการศึกษาทุกฉบับไม่มีอะไรแปลกใหม่ แตกต่างกัน
แต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่ามีการศึกษาได้ดำเนินมาได้ด้วยดีพอสมควรนั้น เนื่อง
จากการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ วิชาการของกฎหมาย

ครูเริ่มจากการที่ไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในระยะแรก และเริ่มมีแนวคิดที่ว่า อาชีพครูนั้นควรจะมีสถาบันรับรอง คุ้มครองควบคุมปกครองกันเอง จึงได้ตรา พระราชบัญญัติครูขึ้น แต่ก็ไม่อาจดำเนินการส่งเสริมอาชีพครูได้เท่าที่ควร อาชีพครู จึงไม่ได้แยกออกมาจากราชการพลเรือนฝ่ายอื่น ๆ ยังคงยึดระเบียบแบบแผน ตามแบบของข้าราชการพลเรือน ยังคงต้องอยู่ภายใต้การรักษาวินัยและจรรยาบรรณ ระเบียบประเพณีพิเศษที่ครูสภากำหนดขึ้นอีก ดังนั้นครูจึงได้ชื่อว่า มีเจ้านายหลาย ฝ่าย ระเบียบวินัยเคร่งครัด เพราะค่านิยมของคนไทยนั้นยกย่องเชิดชูตัวครู แต่ ไม่ได้ให้ความสำคัญของอาชีพครูแต่อย่างใด บางครั้งในความคิดอย่างเดียวกัน เช่น กระทำความคิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ข้าราชการอื่นอาจถูกลงโทษเบากว่า ข้าราชการครู แต่เนื่องจากสังคมยกย่องครูว่าเป็นปูชนียบุคคล เมื่อกระทำผิด ครู ย่อมจะต้องถูกลงโทษสถานหนักกว่าข้าราชการฝ่ายอื่นในความคิดเดียวกัน ยิ่งกว่านั้น อาชีพครูแตกต่างกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ดังนั้น เมื่อมีพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับ ข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ จึงต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่ง ข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อข้าราชการอื่นมีสิทธิประโยชน์อย่างใด ข้าราชการครูก็ย่อม ได้สิทธิประโยชน์เช่นนั้นด้วยเสมอ กฎหมายที่เกี่ยวกับครูฉบับสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูนั้นเป็นกฎหมายที่นับว่าก้าวหน้ากว่ากฎหมาย ของข้าราชการอื่น ๆ กล่าวคือ มีการบริหารตัวของคณะบุคคล ไทยเลือกตั้ง มาจากตัวแทนครู ทั้งในระดับชาติจนถึงระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งน่าจะทำให้การบริหารงานบุคคลในอาชีพครู เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและตรงตามความต้องการของ ครูมากกว่าข้าราชการอื่น

โดยหลักความจริงที่ว่า ขวัญกำลังใจ รายได้ ความเป็นอยู่ของบุคคลากร มีสูงเพียงใดย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งที่ทำดีขึ้นเพียงนั้น โดยเฉพาะอาชีพครูนั้นยิ่ง มีความสำคัญมาก เอกวิทย์ ฌ ถกลาง ได้กล่าวไว้ในบทความอันหนึ่งว่า ความเคยชิน ในความเห็นเดิม ๆ มีอยู่ว่า ในบรรดาปัจจัยของการให้การศึกษาไม่มีสิ่งใดสำคัญ เท่าครู อาคารสถานที่แบบเรียนอุปกรณ์ ถ้าจะขาดแคลนบกพร่องการศึกษา ก็ยังดำเนิน ไปได้ตามมีครู (เอกวิทย์ ฌ ถกลาง ๒๕๑๔ : ๑๔) ดังนั้น การที่รัฐบาลละเลยไม่ได้

ให้สวัสดิการแก่ครู ไม่ได้บำรุงขวัญและกำลังใจครูให้เกิดความรัก รู้สึกมั่นคงในอาชีพ
 เสียแล้ว ก็ยากที่การศึกษาจะเจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ครูเป็นบุคคลสำคัญยิ่งใน
 การให้ความรู้ ความคิดและให้แบบอย่าง ความประพฤติปฏิบัติที่พึงประสงค์ แต่เรา
 จะหาครูที่ดีถึงมาตรฐานได้สักกี่มากน้อยในโรงเรียนทั่ว ๆ ไปมักจะพบเห็นกันเสมอว่า
 ครูมีจริงแต่มีไม่พอที่หย่อนคุณสมบัติไปเสียทุกอย่าง เด็กที่อยู่ใต้การดูแลของครูที่หย่อน
 ความสามารถเช่นนี้ก็เห็นกันอยู่ชุกแจ้วว่า ได้เรียนรู้สิ่งที่มีคุณค่าจริง ๆ น้อยเต็มที่
 (เอกวิทย์ ๗ ถลง ๒๕๑๔ : ๑๕) ในด้านของสถานภาพของครูนั้น อาจกล่าวได้ว่า
 ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาสถานภาพของครูเป็นสำคัญ คือในปัจจุบันครูมีรายได้
 มีสวัสดิภาพดีขึ้น สวัสดิการตามสิทธิความเป็นข้าราชการ สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ
 คงได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า ครูได้รับสิทธิและประโยชน์ที่พอสมควร แม้ว่าจะไม่คี่
 มากเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ซึ่งมีระดับเงินเดือน
 สูงกว่าข้าราชการอื่น ๆ แต่เมื่อเทียบกับรายได้ของแพทย์ วิศวกร หรืออาชีพพิเศษ
 อื่น ๆ ก็ยังเห็นว่าต่ำอยู่ แต่ต้องคำนึงว่าบุคคลในอาชีพเหล่านี้ต้องทำงานหนักนอกเวลา
 หารายได้หลังจากเลิกงานราชการแล้ว ต้องทำงานหนักมาก จึงมีรายได้สูง หาก
 เข้ารับราชการแล้วก็มีสิทธิที่จะได้ประโยชน์จากราชการไม่แตกต่างกว่าครูแต่อย่างไ
 เลย เมื่อเทียบกับรายได้ของประชาชนโดยทั่วไปอย่างไรก็ตามก็ควรจะหาหน้บ่า
 ขวัญ สวัสดิภาพ สถานภาพของครูให้ดียิ่งขึ้นไปอีกตามความสามารถของรัฐบาล
 เพราะอาชีพครูเป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อชีวิตของเยาวชนของชาติ หากปล่อยให้
 ไม่พัฒนาไปตามสถานภาพเศรษฐกิจ สังคม ความเสียหายก็อาจเกิดขึ้นแก่ชาติ
 บ้านเมืองได้ในที่สุด

อาชีพครูนั้นเริ่มตั้งแต่ความเป็นอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นอาชีพอันแท้จริงและ
 วิวัฒนาการมาตามระบบของทางราชการมาเป็นข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อ
 บ้านเมืองเจริญขึ้น การศึกษาของชาติขยายตัวมากขึ้นในด้านปริมาณและวิทยาการ
 ก้าวหน้าขึ้น จึงต้องปรับปรุงในด้านคุณภาพของครูและมีกฎหมายคุ้มครองอาชีพครู
 ออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครู ดอนใบอนุญาตครูผู้ประพฤตินี้ไม่เหมาะสมกับอาชีพครู
 เพื่อให้ครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง (professional) อย่างแท้จริง

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายครูแต่ละฉบับนั้น พบว่า กฎหมาย
ทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยทั่วไป เช่น กฎหมาย
รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา พระราชบัญญัติประถมศึกษา พระราช
บัญญัติโรงเรียนราษฎร์ ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา
จึงไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพครูอย่างชัดเจน ส่วนกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
โดยตรงกับอาชีพครูนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ทุกฉบับ
ล้วนมีผลกระทบโดยตรง จึงพอสรุปวิวัฒนาการของกฎหมายครูซึ่งผลกระทบต่อสถาน-
ภาพครูไว้ดังนี้

โบราณศึกษา

การเข้าสู่อาชีพครู

อาชีพครูไม่เป็นอาชีพอันแท้จริง ครูอาจได้รับค่าตอบแทนจากศิษย์ในรูป
ของลาภสักการะด้วยความเคารพและนับถือ ไม่เป็นค่าจ้างตอบแทนแต่อย่างใด ครู
ค่าแรงคนเป็นผู้มีคุณธรรมและความเสียสละอย่างสูง ความก้าวหน้าและความมั่นคง
ในอาชีพคงที่อยู่ตามความรู้ ความสามารถว่าจะสามารถถอยกรมสั่งสอนศิษย์ได้มากน้อย
เพียงใด

สมัยการศึกษาที่เริ่มมีระบบ

การเข้าสู่อาชีพ

อาชีพครูเริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการจ้างเป็นเงิน เมื่อมีการประกาศ
ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับ
ทวยราษฎร์ขึ้น การเข้าสู่อาชีพครูยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมซึ่งมีมาแต่สมัยโบราณ
ศึกษาแล้ว แต่เนื่องจากเริ่มมีการจ้างเป็นเงิน โดยเฉพาะครูโรงเรียนราษฎร์
ครูทั่วไปนอกจากพระสงฆ์ คงเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือว่า
ได้รับราชการสนองพระเดชพระคุณ การเข้าสู่อาชีพครูเป็นไปในลักษณะการถวายตัว
เข้ารับราชการอาจเป็นการชักนำเข้าถวายตัวของผู้ที่รับราชการอยู่ก่อนในลักษณะ
ระบบอุปถัมภ์ มีความมั่นคงในอาชีพในฐานะเป็นข้าราชการ ถือว่า พระมหากษัตริย์
ชุบเลี้ยง สุกแต่พระราชอัชฌาศัย

การศึกษาสมัยขยายผล

การเข้าสู่อาชีพ

เมื่อโรงเรียนแพร่หลายขึ้นโดยเฉพาะโรงเรียนรัฐบาล ครูมีจำนวนมากขึ้น ผู้คนนิยมส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนมากขึ้น และรัฐบาลได้ตั้งกระทรวงกรรมการขึ้นเพื่อดูแลจัดการศึกษา ครูจึงเป็นข้าราชการในความหมายที่ว่า เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมแผ่นดินฝ่ายพลเรือน การเข้าสู่อาชีพจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ อันเป็นการเข้าสู่อาชีพตามระบบคุณธรรม และเป็นอาชีพแท้จริง ไม่กึ่งวอลควัยประโยชน์อื่น เข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถและรอบรู้ในวิชาและอุบายของราชการ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ๒๔๗๑ : ๒๔๑) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ นี้ ได้กำหนดให้มีกรรมการรักษาพระราชบัญญัติมีชื่อย่อว่า ก.ร.พ. คณะกรรมการคณะนี้ต่อมาได้พัฒนามาเป็น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก.ร.พ. มีหน้าที่ กำหนดหลักสูตรจัดการสอบไล่ผู้ที่เข้ารับราชการพลเรือน รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและจัดการศึกษานักเรียนของฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศด้วย การเข้าสู่อาชีพจึงเป็นไปในลักษณะความเสมอภาค ความรู้ ความสามารถในระบบคุณธรรมอันแท้จริง

ความมั่นคงก้าวหน้าในอาชีพ

เมื่อเข้ารับราชการฝ่ายพลเรือนย่อมได้รับพระราชทานเงินเดือนตามอัตราที่ได้มีพระบรมราชานุญาตไว้ มีฐานันดรศักดิ์เป็นเกียรติตามความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ เนื่องจากในสมัยการศึกษาขยายผลนี้ ตำแหน่งทางข้าราชการฝ่ายทหารมียศศักดิ์ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในตำแหน่งยศศักดิ์ จึงกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ เอาไว้ เพื่อเทียบตำแหน่งทางฝ่ายทหารด้วย เช่น มหาอำมาตย์เอกมียศเท่ากับนายพลเอก แห่งกองทัพบก เป็นต้น

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์

นอกจากข้าราชการจะได้รับพระราชทานเงินเดือนเลี้ยงชีพเป็นอาชีพได้แล้ว ยังมีสวัสดิภาพในด้านการออกจากราชการจะต้องไม่ถูกกีดกันแก่งมีวินัยข้าราชการ

ควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสามารถย้ายสังกัด สามารถลาได้เมื่อมีกิจธุระ หรือเจ็บป่วย เมื่อออกจากงานไม่ว่าจะโดยเหตุใด ยกเว้นถูกไล่ออกเพราะมีความผิด ก็ได้รับพระราชทานตำแหน่งบำนาญเป็นผลประโยชน์ตอบแทน ในคุณงามความดีที่ได้ ทำราชการมา นับเป็นการกำหนดบำนาญตอบแทนอย่างเป็นระเบียบมีกฎหมายรับรอง คุ้มครองเป็นบำนาญบำนาญในเหตุทดแทน เหตุทุพพลภาพ เหตุสูงอายุ เหตุรับราชการ นาน เหล่านี้ ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจแก่ผู้เป็นข้าราชการเป็นอันมาก

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นสถานภาพของข้าราชการพลเรือนซึ่งรวมถึงครูที่ ทำการสอนในโรงเรียนรัฐบาลด้วย แต่มีได้รวมถึงครูประชาบาลที่เป็นลูกจ้างของ ท้องถิ่นแต่อย่างใด พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ได้ถูกแก้ไขต่อมาเป็น ครั้งคราวจนในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้ ควบคุมคุ้มครองข้าราชการฝ่ายพลเรือนอยู่

ส่วนครูประชาบาลนั้น เนื่องจากยังไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ เพราะ มีรายได้จากการจ้างของท้องถิ่น และเนื่องจากการขยายการศึกษาภาคบังคับ ออกไปอย่างกว้างขวาง แต่ขาดแคลนคน ครูประชาบาลจึงยังคงเข้าสู่อาชีพกันได้ ง่ายเพราะขาดแคลนคน สวัสดิการต่าง ๆ ที่ได้รับไม่เพียงพอ ขวัญกำลังใจและความ มั่นคงในอาชีพไม่มั่นคงเท่ากับครูโรงเรียนรัฐบาลที่เป็นข้าราชการพลเรือน จนใน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการครั้งแรก และมีฐานะ สิทธิประโยชน์ สวัสดิการต่าง ๆ เช่นข้าราชการพลเรือนฝ่ายอื่น ๆ ทุกประการ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งตราขึ้นมาเพื่อให้ครูปกครองกันเอง แต่เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ ก.พ. ควบคุมข้าราชการครูอยู่ ครูสภาที่เกิดขึ้นมาตามกฎหมายครูจึงมีบทบาทเพียงทำหน้าที่ แทน ก.พ. เท่านั้น แต่ครูสภาได้จัดสรรสวัสดิการ ผลประโยชน์ให้แก่ครูได้บ้างตามสมควร

การศึกษาสมัยปัจจุบัน

การเข้าสู่อาชีพ

ครูคงมีกฎหมายรับรองคุ้มครองอยู่เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน เพราะข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง แต่เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวิทยาการสมัยใหม่ มีการขยายการศึกษาการจัดการศึกษาหลายระดับ ความสำคัญของอาชีพครูก็ยิ่งมากขึ้น และเพื่อสนองเจตนารมณ์เดิมที่ต้องการให้ครูปกครองกันเอง ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงเกิดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้นจากพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงทำให้อาชีพครูแยกตัวเองออกมาจากข้าราชการพลเรือนและจะต้องพัฒนาอาชีพนี้ให้ก้าวหน้ามั่นคงต่อไป แนวโน้มของการเข้าสู่อาชีพ จึงเป็นไปในสิ่งที่จะต้องเข้มงวดกวดขัน อาจมีการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครู มีการถอนใบอนุญาตเมื่อครูกระทำผิดจรรยาบรรณ

ความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ แม้ว่า จะแยกครูออกจากความเป็นข้าราชการพลเรือน แล้ว ก็ตามแต่ยังคงใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายแม่บทครูและมีครูสภาซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติครู เป็นองค์กรที่คอยคุ้มครองดูแลช่วยเหลือแก่ครูได้ตามสมควร สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ นอกจากครูจะมีเท่าเทียมกับผู้ที่อยู่ในอาชีพอื่นแล้ว ครูสภายังได้ให้บริการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของครูไว้ แม้จะไม่บรรลุผลตามจุดประสงค์ทั้งหมดก็ตาม