

การดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนการเปลี่ยนแปลง

การปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2414 - 2475)

การศึกษาไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดย่อมดำเนินไปภายในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบหรือผลของการดำเนินการจัดการศึกษาจะเป็น กระจกเงาสะท้อนให้เห็นสภาพ และระดับความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น ๆ การดำเนินการ จัดการศึกษาของประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ การดำเนินการจัดการศึกษาในแต่ละ ยุคสมัยดังกล่าว ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า เราได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษามา ทุกยุคทุกสมัย แต่ในการจัดการศึกษานั้นจะมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปตามความจำเป็น และ ความต้องการในแต่ละยุค

การดำเนินการจัดการศึกษาของประเทศไทยก่อนสมัยกรุงสุโขทัย ยังไม่พบ หลักฐานที่ปรากฏชัดว่าเป็นไปในรูปแบบใด (ภิญโญ ศาธร, 2521) แต่จากการศึกษา ประวัติศาสตร์และวรรณคดีไทยในสมัยต่อ ๆ มา ทำให้ทราบว่า การดำเนินการจัดการศึกษา สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เป็นการศึกษาแผนโบราณทั้งที่เป็นการศึกษาอักษรวิเชียรและไม่ใช่อักษรวิเชียร โดยมีกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ความคิด ความเชื่อ ภาสไตอุคคณการณังสังคม พุทธศาสนา คำนิมิตและประเพณีในสังคมขณะนั้น (วารุณี โอสการณณ์, 2524) ซึ่งปรากฏ โดยทั่วไปทั้งในบ้าน วัด และวัง ทั้งนี้เพราะสถานที่เหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นที่รวม ของบรรดาสรรพวิชาที่มีอยู่ในสังคมไทยขณะนั้น นอกจากนี้ในรัชสมัย รัชกาลที่ 2 พระองค์ ทรงให้สร้าง "โรงทาน" เพื่อเป็นที่สำหรับพระราชทานเลี้ยงอาหารแก่พระสงฆ์สามเณร และข้าราชการที่มาอนเวยในพระบรมมหาราชวัง และเป็นที่ยี่จาดพระราชทานทรัพย์สินแก่ คนชรา คนพิการ จนถึงวันพระก็ทรงให้มีการแสดงธรรมเทศนาและสอนหนังสือ วิชาการ ต่าง ๆ ด้วย (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507) และเนื่องจากบทบาทและหน้าที่ของ

การศึกษาสมัยโบราณเป็นเรื่องของการสืบทอดวัฒนธรรม และค่านิยมจากชนรุ่นหนึ่ง มาสู่คนรุ่นหนึ่งต่อ ๆ กันมา ซึ่งไปกว่าการศึกษาเพื่ออนาคต (ไพฑูริย์ สีนลาวัฒน์, 2526) ดังนั้นเนื้อหาวิชาที่เรียนจึงเน้นหนักด้านวิชาหนังสือ คือ อ่าน เขียน เรียนเลขเป็นสำคัญ การจัดชั้นเรียนก็จัดตามระดับยากง่ายของเนื้อหาวิชา (พระยาพิชัยดิษฐกรมธาดา, 2439) แต่โดยลักษณะพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรม ความจำเป็นในชีวิตประจำวัน และข้อจำกัดเกี่ยวกับอุปกรณ์การศึกษา ทำให้ความจำเป็นเพื่อการเรียนรู้อีกทวิวิธีไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก (วารุณี โอสการมภ์, 2524) และไม่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการศึกษาให้กับราษฎรโดยตรง แต่เป็นเรื่องของราษฎรที่จะแสวงหาเอาเอง (เพ็ญจันทร์ กัทประเสริฐ, 2528) การจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวได้เจริญรอยสืบต่อมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนหน้าที่จะมีการศึกษาระบบโรงเรียนจะเข้ามามีบทบาทและอิทธิพล

สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ อยู่ในระบบเจ้าขุนมูลนาย โดยมีศักดินาเป็นเครื่องฐานะ หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบของบุคคลในสังคม โครงสร้างทางสังคมไทยสมัยนั้น แบ่งเป็น 2 ชั้นใหญ่ ๆ คือ ชั้นปกครอง ได้แก่ กษัตริย์ ขุนนาง กับชนชั้นถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่ และทาส โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทรงใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้มาโดยชอบธรรม อีกหลัก "กษัตริย์ธรรม" ในการปกครองและบำรุงพระศาสนาให้รุ่งเรือง ส่วนขุนนางก็เป็นกำลังสำคัญในการปกครอง เพราะเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายงานให้ทำ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของพระมหากษัตริย์ ส่วนไพร่จะต้องสังกัดมูลนาย และเข้ารับราชการ (มีหน้าที่เข้าเวรประจำการเพื่อทำงานต่าง ๆ ให้รัฐบาลซึ่งมักจะกล่าวกันว่า "เป็นการเข้าเดือน") โดยแบ่งกันตามระดับชั้นคือ ไพร่หลวง เป็นไพร่ของพระมหากษัตริย์โดยตรง ซึ่งพระราชทานแก่กรมกองต่าง ๆ รับราชการปีละ 6 เดือน ต่อมาในรัชกาลที่ 2 ลดเวลาเหลือเพียง 3 เดือน ส่วนไพร่สมจะเป็นไพร่ที่พระมหากษัตริย์พระราชทานแก่เจ้านายและขุนนาง รับราชการปีละ 1 เดือน (อภินันท์ รัชพันธ์, 2518) เพื่อตอบแทนและช่วยเหลือประเทศของตนเอง

ดังนั้นสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงเป็นแบบ  
เรียบง่าย ทั้งนี้เพราะความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ และระบบเศรษฐกิจในช่วงนี้เป็น  
เศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ โดยที่ระบบเงินตรายังไม่เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคม ประกอบกับ  
สังคมมีลักษณะแบบอุปถัมภ์ จึงมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (นธิบมโบลัว มอพนพิท, 2520)  
จากสภาพความมั่นคงทางการเมือง และความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจนี้เอง ส่งผลให้  
สังคมมีความสงบสุข บุรุษมีหน้าที่เล่าเรียนวิชาเพื่อเติบโตใหญ่จะได้เป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัว  
ส่วนสตรีมีหน้าที่อยู่บ้านและปรนนิบัติผู้ใหญในบ้าน (ลินจง สุวรรณโกสิน, 2525)  
การดำเนินการจัดการศึกษาจึงอยู่ในวงจำกัด และเป็นเรื่องของบุรุษมากกว่าสตรี

การศึกษาแบบสมัยใหม่หรือระบบโรงเรียนได้เริ่มมีขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2376 - 2394) โดยคณะมิชชันนารีฝ่าย  
โปรเตสแตนต์เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่วิทยาการของชาติตะวันตก และได้มีการจัดตั้ง  
โรงเรียนขึ้นในระยะต่อ ๆ มา (หลังจากที่ปรากฏหลักฐานว่า เคยมีโรงเรียนสามเณรของ  
คณะบาทหลวงโรมันคาทอลิกชาวฝรั่งเศส ที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนาในรัชสมัยสมเด็จพระ  
พระนารายณ์มหาราช และได้ส่งเด็กไทยไปศึกษาวิชาการศึกษาต่าง ๆ ในประเทศฝรั่งเศส แต่  
หลังรัชกาลได้เกิดการจลาจลต่อต้านชาวต่างประเทศขึ้น ระบบโรงเรียนจึงเลิกกันไป)  
แต่ปริมาณโรงเรียนของหมอสอนศาสนามีจำนวนน้อย ไม่สามารถก่อให้เกิดผลทางการศึกษา  
ในวงกว้างได้ (ทองค้อ กัญจวไม้ม ออชชสา, ม.ป.ป.)

ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยจำเป็นต้อง  
ต้องทำสนธิสัญญา "เบาว์ริง" กับประเทศอังกฤษ และกับชาติตะวันตกอื่น ๆ ในทำนองเดียวกับ  
สนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้ประเพณีการผูกขาดการเก็บภาษีของพระคลังสินค้าที่มีมาตั้งแต่สมัย  
กรุงศรีอยุธยาถูกยกเลิกไป นอกจากนี้ข้อความในสนธิสัญญายังตัดรอนสิทธิและผลประโยชน์  
ทางการค้าของเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ (สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, 2504)  
ซึ่งรัฐบาลไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าเข้าได้เพียงร้อยละสาม และภาษีขาออกเก็บได้ตาม  
ปกติสินค้าที่นับทำสนธิสัญญา นอกจากนี้มีสินค้าต้องห้ามของประเทศไทย อังกฤษมีสิทธิ  
พิเศษส่งเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยได้ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไทยเคยได้จากการค้า

กับต่างประเทศ เช่น ภาษาเบียร์อง หรือภาษาปากเรือ ภาษาสินค้าขาเข้า ขาออก การผูกขาด และการบังคับซื้อสิ่งของต้องพระราชประสงค์อันเป็นโบราณราชประเพณีของไทยต้องอุปโลกไปให้สุด (ทรงศรี อัจจุรณ, 2506) สนธิสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเปลี่ยนระบบการค้าของไทยจากระบบผูกขาดมาเป็นระบบการค้าเสรีแล้ว ยังเป็นสนธิสัญญาที่เปิดประตูการค้าของไทยกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง เป็นสนธิสัญญาที่มีข้อกำหนดอัตราศุลกากรตายตัว และมีส่วนช่วยส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศให้เจริญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ (พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, 2507)

การดำเนินการจัดการศึกษาในช่วงนี้ยังอยู่ในวงจำกัด และเป็นสิ่งสำคัญสำหรับคนบางกลุ่มในสังคมดังเช่นที่เคยเป็นมา แม้ว่าองค์พระประมุขของประเทศ จะทรงให้การอุปถัมภ์การศึกษาแผนใหม่ ที่มีชันนารีอเมริกันนำเข้ามาจัดตั้งโรงเรียนในคอนปลาอัสสมัยรัชกาลที่ 3 และโปรดให้มิชชันนารีและครูสตรีชาวอังกฤษเข้ามาถวายพระอักษรภาษาอังกฤษแก่พระราชโอรสและพระราชธิดาในพระบรมมหาราชวัง ดังปรากฏในพระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระธำรงราชานุภาพ (2504) ที่นิพนธ์เกี่ยวกับพระราชประวัติรัชกาลที่ 5 ก่อนเสวยราชย์ ความตอนหนึ่งว่า

ในประกาศ พ.ศ. ๒๔๐๕ นั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระเจ้าลูกเธอชายหญิงอีกหลายพระองค์ พระชันษาสมควรจะทรงเล่าเรียนความรู้ขึ้นสูงขึ้นไปได้ ทรงพระราชดำริเห็นแน่ในพระราชหฤทัยว่า ความรู้ภาษาฝรั่งจะเป็นวิชาจำเป็นสำหรับใช้ในราชการต่อไปภายหน้า แต่ยังมีใครมีใครเอาใจใส่ให้ลูกเล่าเรียน จึงมีรับสั่งให้สืบหาครูฝรั่งที่เมืองสิงคโปร์ ได้หญิงอังกฤษชื่อนางคานาคาคนหนึ่งชื่อนางดิโตนเวนท์ เป็นครูสอนลูกผู้ตั้งอยู่ที่เมืองสิงคโปร์ รับจะเข้ามาสอนภาษาอังกฤษแก่พระเจ้าลูกเธอ จึงโปรดให้ว่าจ้างเข้ามาถึงกรุงเทพฯ เมื่อปีจอ พ.ศ. ๒๔๐๕ โปรดให้นางดิโตนเวนท์เข้ามาสอนที่พระที่นั่งทรงธรรมในพระบรมมหาราชวัง สอนเฉพาะเวลาก่อนเจ้านายเสด็จขึ้นเฝ้าฯ และเวลาว่างการตามเสด็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มเรียนภาษาอังกฤษใน

สำนักนางลิโอโนเวนซ์ และเรือนจวนทรงผนวชเป็นสามเณร ครั้นเมื่อเสด็จออกไปอยู่ฝ่าหน้าแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้หมอจินดเลออเมริกันมาเป็นครู ทรงศึกษาภาษาอังกฤษต่อมาจนสิ้นรัชกาลที่ ๔

นอกจากทรงให้ครูชาวต่างประเทศเข้ามาสอนพระราชโอรส พระราชธิดาในพระราชสำนักดังกล่าวแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงให้การสนับสนุนการศึกษา ด้วยการคัดเลือกบุตรหลานข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ออกไปศึกษาวิชาสามัญที่เมืองสิงคโปร์ ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเสวยราชย์แล้ว โปรดให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เลิกการส่งนักเรียนไปศึกษาที่เมืองสิงคโปร์ ครั้นพระเจ้าลูกเธอของพระองค์มีพระชันษาพอสมควร จึงส่งไปศึกษาที่ยุโรป และเกิดเป็นสมณนิคมที่จะไปเรียนยุโรปกันอย่างกว้างขวาง (ทองต๋อ กล้าไข่มุข อรรถยา, ม.ป.ป.)

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) ได้มีการตราพระราชบัญญัติตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นภาคชั้นบรรดาเจ้าภาชีนอากรด้วยวิธีการที่เฉียบขาด จนในที่สุดเจ้าภาชีหมดไป รัฐบาลจึงดำเนินการเก็บภาษีเอง และในปี พ.ศ. 2418 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติตั้ง "กรมพระคลังมหาสมบัติ" ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนวางระเบียบการคลังไว้อย่างทันสมัยที่สุดในเวลานั้น และมีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นด้วย การปรับปรุงการคลังในรัชกาลนี้ทำให้รายได้ของแผ่นดินเพิ่มขึ้นทุกปี (James C. Ingram, 1971 อ้างถึงใน อุบล จิระสวัสดิ์, 2517) การที่รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้นนี้ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศมีเงินสำหรับพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สามารถกล่าวได้ว่า เป็นยุคของการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยอย่างแท้จริง (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2512) และการศึกษา ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนัก และพระองค์ก็ทรงเป็นผู้นำในการปฏิรูป ทั้งนี้สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา อาจเนื่องมาจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก การเผยแพร่วิทยาการของชาวตะวันตก ประสบการณ์จากการเสด็จประพาสต่างประเทศของพระองค์ และความต้องการคนเข้ารับราชการใน

หน่วยงานทางราชการที่ทรงตั้งขึ้นใหม่ (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2512) พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และทรงให้รวม "โรงเรียน" เข้ากับโรงเรียนใหม่ เป็นโรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาไทยแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2414 ซึ่งนับเป็นโรงเรียนแรกที่มีขึ้นตรงตามศัพท์ "โรงเรียน" ที่เข้าใจกันในปัจจุบัน และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงสารประเสริฐปลัดกรมอาลักษณ์ เป็นอาจารย์ใหญ่ โรงเรียนหลวงแห่งนี้ต่างจากโรงเรียนแผนโบราณหรือโรงเรียนวัด คือ มีสถานที่เล่าเรียนซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ มีขราวาสเป็นครู และมาทำการสอนตามเวลาที่กำหนด (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507) แต่โรงเรียนหลวงนี้ จัดเพื่อเป็นสถานที่เล่าเรียนของพระราชวงศ์ และบุตรหลานข้าราชการเท่านั้น (ระลึก ชานี, 2522) สำหรับการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์นั้น ทรงให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงเพื่อทำการสอนแก่ราษฎรทั่วไปเป็นครั้งแรกในวัดมเหยงคณ์ ตำบลหัวลำโพง ในปี พ.ศ. 2427 และในปีนี้ยังได้มีการจัดตั้งโรงเรียนอื่น ๆ อีกหลายแห่ง ซึ่งบางแห่งตั้งขึ้นโดยมีข้าราชการรับเป็นผู้อุปถัมภ์ เช่น โรงเรียนวัดประยูรวงศ์ (ชนบุรี) มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เมื่อครั้งยังเป็นพระยา รับเป็นผู้อุปการะ ทั้งยังมีการออกประกาศให้ผู้สนใจส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียนได้ โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน บางโรงเรียนก็ตั้งขึ้นโดยการอุปการะของทางวัดและราษฎรในละแวกนั้นร่วมกัน เช่น โรงเรียนที่วัดระฆัง เป็นต้น (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2512) ปรากฏว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2428 มีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 30 โรงเรียน จำนวนนักเรียน 2,044 คน ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้อยู่ในกรุงเทพฯ 17 โรงเรียน และอยู่ในหัวเมือง 13 โรงเรียน (สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, 2525)

เนื่องจากการดำเนินการจัดการศึกษาตามแบบใหม่ที่ได้จัดให้มีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2414 เป็นต้นมานั้น แม้จะมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ แต่ยังไม่แพร่หลายไปสู่ราษฎรอย่างทั่วถึงและรวดเร็วตามพระราชประสงค์ ดังนั้นในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2435 จึงได้มี "ประกาศตั้งโรงเรียนขึ้นมูลศึกษา" (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.1/3) ขึ้น เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐาน หรือมูลศึกษาตามวัดต่าง ๆ ทั้งกรุงและหัวเมืองมีแบบแผนมากขึ้น และตามประกาศฉบับนี้ได้กล่าวถึงโรงเรียนที่จัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานไว้ 2 ประเภท คือ

1. โรงเรียนมูลสามัญชั้นต้น เป็นโรงเรียนที่รัฐ หรือราชการทั่วไปจัดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ถ้าหากเป็นการจัดการของรัฐถือเป็นโรงเรียนหลวง ส่วนโรงเรียนซึ่งราชการจัดตั้งขึ้นเรียกว่า "โรงเรียนเซนต์สก็๊ตส์" (ต่อมาเรียกโรงเรียนบุคคล หรือโรงเรียนราษฎร์ : ผู้วิจัย)

2. โรงเรียนมูลสามัญชั้นสูง โรงเรียนระดับนี้จะได้จัดตั้งขึ้นตามหัวเมือง อย่างน้อยเมืองละโรงเรียน

การดำเนินการจัดการศึกษาซึ่งต้องกระทำอย่างประณีตงบประมาณ และรักษาจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อให้เด็กได้เรียนรู้พระพุทธรูปศาสนา ตามแนวพระดำริของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพนั้น (วารุณี โอสการมย์, 2524) จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการจัดการศึกษาสมัยโบราณ ที่มีวัดเป็นสถานที่ในการให้การศึกษา ดังนั้นในปี พ.ศ. 2441 รัชกาลที่ 5 จึงทรงให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาเพื่อแบ่งเบาหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ ตามประเภทของโรงเรียนออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. ระดับต้น คือ โรงเรียนมูลสามัญในหัวเมืองให้ผู้อำนวยการรับผิดชอบด้านการจัดการของคณะสงฆ์ โดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นผู้รับผิดชอบด้านธุรการ การเงิน และการพิมพ์ตำรา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สะดวกของฝ่ายสงฆ์

2. ระดับสูงในมณฑลกรุงเทพ คือ โรงเรียนมัธยมและโรงเรียนพิเศษให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ

ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2442 ได้มีการโอนหน้าที่การจัดการศึกษาในหัวเมืองที่กระทรวงมหาดไทยร่วมกับคณะสงฆ์รับไปดำเนินการในปี พ.ศ. 2441 - 2442 คืนให้แก่วัด กระทรวงธรรมการ และในปี พ.ศ. 2445 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ได้ถือเป็นกิจสำคัญประการหนึ่งของสงฆ์ที่พึงกระทำตามพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งประกาศในวันที่ 19 กรกฎาคม ร.ศ. 121 (อ้างถึงในวชิรชัย มูลศิลป์, 2512)

การดำเนินการจัดการศึกษาระดับมูลศึกษา - ประถมศึกษาในหัวเมืองได้โอนกลับ  
ไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งในปี พ.ศ. 2449 โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาล  
และคณะสงฆ์เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง มีข้าราชการกรมศึกษาธิการเป็นผู้ตรวจการศึกษาและ  
จัดหลักสูตร ส่วนการดำเนินการจัดการศึกษาในระดับสูงขึ้นให้ขึ้นอยู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ  
ของกระทรวงธรรมการ (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507)

เมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาแก่ราษฎร รวมทั้งราษฎรได้ส่งบุตร  
หลานเข้ารับการศึกษาระบบโรงเรียนมากขึ้น โรงเรียนจึงเป็นสถานที่สำคัญในการดำเนินการ  
จัดการศึกษา ซึ่งโดยทั่วไปอาศัยศาลาวัดเป็นที่เรียน ทั้งนี้เนื่องจากสภาพพื้นฐานของ  
สังคมไทยที่มีวัดเป็นศูนย์กลางของชุมชน และหมู่บ้านแทบทุกหมู่บ้านจะมีวัดอย่างน้อยหนึ่งแห่ง  
(วุฒิชัย มูลศิลป์, 2512) แต่ถึงกระนั้นวัดที่สามารถให้การศึกษาที่มีจำนวนจำกัด ดังนั้น  
ในปี พ.ศ. 2450 จึงได้มีการสำรวจการจัดการศึกษาในหัวเมืองและจำแนกวัดออกเป็นชั้น  
(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.) เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดการเรียน  
การสอน ดังนี้

วัดชั้นที่ 1 ได้แก่ วัดที่มีโรงเรียนที่จัดเป็นระเบียบแล้ว

วัดชั้นที่ 2 ได้แก่ วัดที่สอนศิษย์รวมเป็นหมู่ ๆ ยังไม่มีโรงเรียนที่เป็นระเบียบ

วัดชั้นที่ 3 ได้แก่ วัดที่การสอนยังกระจัดกระจาย ศิษย์ใคร ใครก็สอน

วัดชั้นที่ 4 ได้แก่ วัดที่ไม่มีการสอนเลย

ต่อมาในปีพ.ศ. 2452 มีการประชุมร่วมกันระหว่างเสนาบดีกระทรวงธรรมการ  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีกระทรวงนครบาล และสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ  
เกี่ยวกับการจัดการศึกษา และได้มีข้อตกลงในการแบ่งงานการจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับ  
ทวยราษฎร์ ดังนี้

1. สมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาดมณฑล  
โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงธรรมการ (ข้าหลวงธรรมการ) เป็นผู้จัดการศึกษาและอยู่ในบังคับ  
โดยตรงของสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเริ่มดำเนินการในพ.ศ. 2453 แต่สำหรับมณฑลกรุงเทพฯ  
จะดำเนินการใน พ.ศ. 2454



2. ตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษาขึ้นเรียกว่า "กรรมการตำบล" ประกอบด้วย กรรมการ 3 คน คือ กำนัน หรือหัวหน้าตำบล 1 คน อธิการวัดใดวัดหนึ่งในตำบล 1 รูป และแพทย์ประจำตำบลอีก 1 คน เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎรในตำบลนั้น ๆ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการจัดการศึกษาในระยะนี้เป็นการศึกษาในอุดมคติ กล่าวคือ เป็นการผสมผสานระหว่างการเรียนรู้ในโรงเรียนกับการเรียนรู้ภาคในครอบครัวและวงสาคณาญาติจัดได้ว่าเป็นการเรียนรู้ในชีวิตจริงและการแสวงหาความรู้ใหม่ (สุมน อมรวิวัฒน์ และคณะ, 2534)

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) ประเทศไทยสามารถเจรจายกเลิกภาษีร้อยชักสาม แล้วเปลี่ยนอัตราศุลกากร ทำให้ภาษีขาเข้าเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ผลผลิตพื้นเมืองยังได้รับการส่งเสริม มีอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นหลายประเภท แต่ครั้งพอลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ชุดลง ซึ่งตรงกับช่วงปลายรัชกาลที่ 8 ฐานะทางเศรษฐกิจภายในประเทศปั่นป่วนมาก ราคาสินค้าในตลาดสูงขึ้น ทำให้ราษฎรต้องประสบกับความเดือดร้อน รัฐบาลทำการช่วยเหลือโดยเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ข้าราชการบริวาร รวมทั้งพระองค์เองด้วย ทำให้รายจ่ายของประเทศสูงขึ้น โดยรายจ่ายของประเทศสูงกว่ารายได้เป็นเวลา 4 ปี ติดต่อกัน ตลอดระยะเวลาที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ รัฐบาลต้องนำเงินทุนสำรองท้องพระคลังมาใช้จนหมดในที่สุด (อุบล จิระสวัสดิ์, 2517) แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการจัดการศึกษาในรัชสมัยรัชกาลที่ 8 เป็นไปในลักษณะที่แสดงถึงความพยายามในการขยายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ให้เป็นการศึกษาสำหรับราษฎรอย่างแท้จริง โดยการออกกฎหมายบังคับให้เด็กที่มีอายุ 7 - 14 ปี เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการจัดการศึกษาด้านวิชาชีพอย่างจริงจังจึงกว่าช่วงเวลาที่ผ่านมา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2468-2474) สภาพสังคม การเมืองทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศค่อนข้างสงบเรียบร้อยมากขึ้น แม้จะได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2472 - 2474 ก็ตาม (วารุณี โอฬารมย์, 2524) การจัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษายังคงดำเนินไป เพื่อการปรับปรุงคุณภาพ ปริมาณ และการศึกษาวิชาชีพ การดำเนินการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ก็ยังคงอาศัยวัดเป็นสถานที่ให้การศึกษาอยู่เช่นเดิม

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการจัดการศึกษาในประเทศไทย ก่อน การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่สาคัญหลาย หน่วยงาน และมีวัดเป็นสถานที่ให้การศึกษาแก่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมไทย ทั้งนี้เนื่องจาก ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กับการจัดการศึกษา ดังที่ David K. Wyatt (1965, อ้างถึงใน วันทนา เลิศสินไทย, 2523) ได้กล่าวว่า "การศึกษามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับพระศาสนาประเพณี และการเมือง การเปลี่ยนแปลงในส่วนใดส่วนหนึ่งก็จะมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ "

ดังนั้นในบทนี้จะได้นำเสนอสาระเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การจัดการเรียนการสอน
2. การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน
3. ผลการดำเนินการจัดการศึกษา
4. ปัญหา และการแก้ไข

## 1. การจัดการเรียนการสอน

การเรียนการสอนตามแบบแผนประเพณีไทยช่วงก่อนการปฏิรูปการศึกษา ในทางสามัญศึกษาซึ่งจัดในวัดต่าง ๆ นั้น การเรียนการสอนจะเน้นการอ่านได้ เขียนถูกเป็นสำคัญ ลักษณะการสอนเรียกว่า "ค่อหนังสือ" (พระยาปริยัติธรรมธาดา, 2502) คือ สอนเป็นรายบุคคล ซึ่งเนื้อหาที่ครูถ่ายทอดให้ลูกศิษย์จะแตกต่างกันไปตามระดับความสามารถของศิษย์แต่ละคน กล่าวคือ ใครมีความสามารถสูงท่านก็ถ่ายทอดให้มาก ส่วนคนที่เรียนช้า ท่านก็ให้เรียนแต่น้อยเฉพาะที่จำเป็นต่อการนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน สถานที่เรียนตามปกติ ได้แก่ หอสมุดมนต์ หอฉัน หรือระเบียงกุฎี เวลาเรียนเริ่มในตอนเช้า หลังจากพระฉันเช้าเสร็จ และหยุดเรียนช่วงแรกเมื่อใกล้เวลาพระฉันเพลเพื่อให้ลูกศิษย์ได้ไปจัดเตรียมสถานที่และเตรียมอาหารสำหรับพระฉันเพล เมื่อฉันเพลเสร็จแล้ว โดยมากพระมักจะจำวัด คือ นอนหลับพักผ่อน ลูกศิษย์ก็จะท่องอ่านและคัดเขียนหนังสือของคนไปตามลำพัง พอถึงเวลาประมาณบ่าย 3 โมงหรือ 4 โมง พระตื่นจากจำวัดจะมาสอบลูกศิษย์ว่าคนใดเรียนหนังสือจำ หรือเขียนได้มากเพียงใด และเพิ่มเติมเนื้อหาใหม่ให้ (พระยาปริยัติธรรมธาดา, 2502)

อุปกรณ์ในการเรียนที่สำคัญคือ กระดานดำ ดินสอขาว และไม้บรรทัด การเรียนในขั้นต้นเป็นการเรียนภาษาไทยที่เรียกว่า เรียน ก ข นโม เป็นการฝึกหัดอ่าน เขียนสระ พักฤษณะ แฉกนมสะกด ไม่มีหนังสือเรียน ครูสอนโดยการคัดลอกนมแบบตัวอักษรให้นักเรียนท่องจำให้แม่นยำ ในเวลาเดียวกันก็ให้เรียนเลขไปด้วย หลังจากท่องจำตัวอักษรได้แล้วจึงเริ่มใช้แบบเรียน ซึ่งครูจะคัดลอกจากต้นฉบับให้หัดอ่าน หนังสือแบบเรียนขั้นเริ่มต้นคือ ประถม ก.กา และหนังสือประถม ก.กา หัดอ่าน เป็นแบบฝึกหัดอ่านให้คัดลอกตามแม่สะกดต่าง ๆ 6 แม่ แต่งเป็นกาพย์มีเนื้อหาเกี่ยวกับการศึกษา หลังจากเรียนจบประถม ก.กา จึงเริ่มเรียนประถมมาลา หรือจินตคามถึเล่ม 1 และเมื่อเรียนรู้หลักเกณฑ์ภาษาไทยแล้ว ครูจึงให้อ่านหนังสือประเภทวรรณกรรม คำประพันธ์ร้อยกรอง เพื่อให้เกิดความแตกฉานด้านการอ่าน และสติปัญญา เช่น เสือโค อนิรุทธ์ สมุทรโฆษสังข์ทอง เป็นต้น นอกจากนี้เรียนภาษาไทยแล้วยังมีการเรียนการสอนวิชาเลขควบคู่กันไป โดยแบ่ง การสอนออกเป็นสองช่วงเวลาสลับกับภาษาไทย (พระยาปริยัติธรรมธาดา, 2502)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้ตั้งโรงเรียนหลวงแห่งแรกขึ้นแล้ว จึงทรงให้ยกเลิกหนังสือแบบเรียนเก่า (ประถม ก กา ประถมมาลา จินตามณี ฯลฯ) และให้ใช้แบบเรียนหลวง 6 เล่มที่พระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) แต่งขึ้นแทน หนังสือแบบเรียนหลวง 6 เล่มนี้ ได้แก่ มูลบทบรรพกิจ วาหนิต์นิกร อักษรประโตศ สังโยคนิธาน ไวพจน์นิจารณ์ และนิศาลกาวันต์ เมื่อเรียนจบทั้ง 6 เล่มนี้แล้ว จึงจะนับว่าจบวิชาขั้นต้นหรือจบประโตศ 1 และใช้ชื่อหนังสือดังกล่าวเพื่อจำแนกชั้นเรียนของนักเรียนออกเป็น 7 ชั้น คือ นักเรียนมูลบท นักเรียนวาหนิต์ นักเรียนอักษรประโตศ นักเรียนสังโตศ นักเรียนไวพจน์ นักเรียนกาวันต์ และนักเรียนจบกาวันต์ ราชบุตรโดยส่วนใหญ่จะเรียนจบเพียง "มูลบทบรรพกิจ" แต่ถ้าใครเรียนจบ 3 เล่มแรกคือ มูลบทบรรพกิจ วาหนิต์นิกร และอักษรประโตศ สามารถเข้ารับราชการได้ (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507) ต่อมาในปี พ.ศ. 2431 ได้มีการเปลี่ยนหนังสือแบบเรียนภาษาไทยมาใช้หนังสือแบบเรียนเร็ว 3 เล่ม ของกรมศึกษาธิการแทนแบบเรียนหลวง 6 เล่มดังกล่าว ทั้งนี้เพราะต้องการย่นระยะเวลาในการเรียนอักษรวิธียังจากเดิม 3 ปี เป็น 1 ปี หรือ 1 ปีครึ่ง เพื่อจะได้นำเอาวิชาการสมัยใหม่เข้าสู่ระบบการเรียนการสอนให้มากขึ้น (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507) สำหรับบรรดาเจ้านายและบุตรผู้มีตระกูลนั้น การเรียนเบื้องต้นเริ่มตั้งแต่อายุ 3 - 7 ขวบเป็นการเรียนร่วมกันทั้งเด็กหญิงเด็กชาย ภายในเขตพระราชฐานตามตำแหน่งที่ประทับของเจ้านายสตรีฝ่ายใน ครูผู้สอนมีทั้งชายและหญิง ครูชายเป็นข้าราชการในกรมพระยาอักษรณัติ ครูหญิงเป็นข้าราชการสำนักฝ่ายในสังกัดเจ้านายของคั้น การเรียนการสอนนี้ใช้เวลาจนเด็กอายุ 8 - 9 ปี เด็กชาย เด็กหญิงที่ศึกษาด้วยกันในพระบรมมหาราชวังจึงแยกกันเรียน เพราะเด็กชายต้องเตรียมสำหรับการเรียนภาษามคธ และภาษาบาลี เพื่อศึกษาพระคัมภีร์ทางศาสนา ซึ่งจารึกเป็นภาษาขอมและบาลีในเวลาที่อายุครบบวชเณร 13 ปี และบวชพระ 21 ปี (สมเด็จพระราชานุญาต, 2514)

สตรีที่มีโอกาสศึกษาอักษรวิธีส่วนใหญ่สนใจคัดอ่าน เขียนได้ จากนั้นจะหันไปศึกษาการบ้านการเรือนเช่นเดียวกับสตรีในราชสำนัก ที่สนใจศึกษาสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์, 2481) ส่วนกุลบุตรในกลุ่มเจ้านายและเชื้อสายขุนนางนั้น เมื่อฝึกฝนภาษาไทยจนถึงขั้นอ่านเขียนได้แล้ว จะเรียนรู้หลักการบริหารราชการบ้านเมือง ซึ่งเจ้านายชั้นเจ้าฟ้า พระราชโอรสของพระเจ้าแผ่นดิน และบุตรขุนนางตระกูลใหญ่ที่มีอำนาจยังต้องศึกษาวิชาศิลปศาสตร์ อันเป็นวิชาที่ได้รับการถ่ายทอดในกลุ่มผู้ปกครองระดับสูงเท่านั้นเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักการทางการเมือง การปกครองแบบจารีต การเรียนวิชาสำหรับรับราชการเหล่านี้มักอยู่ในช่วงอายุก่อนผนวชและในระหว่างผนวช ครูที่สามารถสอนวิชาศิลปศาสตร์ได้จึงเป็นเจ้านาย หรือขุนนาง พระสมณเจ้าที่มีความรู้ความสามารถสูง (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์, 2514)

สำหรับการเรียนการสอนวิชาอื่น หรือวิชาสามัญศึกษานั้น เด็ก ๆ มักจะได้รับการถ่ายทอดโดยการปฏิบัติจริงตามโอกาสต่าง ๆ โดยผู้ใหญ่ในครอบครัว หรือผู้ทรงความรู้พิเศษในสาขาวิชาเฉพาะ เช่น ช่างปั้น ช่างหล่อ แพทย์ ฯลฯ ซึ่งเป็นบุคคลที่พ่อ แม่ หรือผู้ปกครองนำบุตรหลานไปฝากเรียนเป็นลูกศิษย์ (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507)

ลักษณะการจัดการเรียนการสอนดังกล่าว ถือเป็นหลักปฏิบัติเรื้อรามา และได้รับการพัฒนาให้มีระเบียบแบบแผนมากขึ้นเมื่อมีการนำเอาระบบโรงเรียนเข้ามาใช้อย่างแพร่หลายในรัชกาลที่ 5 ถึงกระนั้นการจัดการเรียนการสอนในช่วงแรกก็ยังมีสภาพไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก แม้ในระยะต่อมาได้มีการเสนอแนะวิธีการจัดการเรียนการสอนบางรายวิชาในหลักสูตรฉบับต่าง ๆ หรือในหนังสือแบบเรียน และประมวลการสอนบ้างแล้วก็ตาม (ฉัตรชัย สุวรรณกุล, 2517) กล่าวคือ ลักษณะการจัดองค์กร และวิธีการเรียนการสอนบางอย่างมีพัฒนาการมาจากการศึกษาในวัด และวังในสมัยก่อน แต่ได้กำหนดหน้าที่ของโรงเรียนเพื่อการศึกษาโดยตรง มีการจ้างบัญชีขึ้นทะเบียนจำนวนนักเรียนและครู ครูจะได้รับพระราชทานเงินเดือน เดือนละ 15 - 20 บาท (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ศ. 1/3) และถ้าเป็นบรรณคดีจะได้รับพระราชทานนิศภัตรเดือนละ 10 บาท ในระยะนี้เริ่มเกิดครูอาชีพขึ้น สำหรับนักเรียนที่เข้ารับการศึกษ ถ้าหากเป็นโรงเรียนใน

พระบรมมหาราชวัง เช่น โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียนสราญรมย์ โรงเรียนนาขทหารมหาดเล็ก โรงเรียนสวนนันทอุทยาน มักเป็นบุตรหลานเชื้อสายราชวงศ์ หรือขุนนาง คหบดีชั้นสูง ส่วนนักเรียนโรงเรียนคามวัดในหัวเมืองต่าง ๆ โดยมากเป็นบุตรคหบดี พ่อค้าชาวจีน หรือกรมการเมือง หรือขุนนางในเมืองนั้น วิธีการเรียนการสอนยังใช้การเรียนแบบเก่า คือ ครูต่อหนังสือให้นักเรียนท่องจำให้แม่นยำ (คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลย์ฯ 2514) ต่อมาเมื่อเปลี่ยนมาใช้แบบเรียนเร็ว 3 เล่ม ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงนิพนธ์ขึ้น จึงได้มีการนำเนื้อหา และเสนอแนะวิธีการเรียนการสอนที่ต่างไปจากแบบเรียนหลวงโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เป็นการใช่วิธีสอนแบบใหม่ มิให้สอนเด็กอย่างท่องจำแต่ใช้วิธีการ "ให้เด็กอ่านที่ง่ายขึ้นไป อาศัยให้เด็กรู้ด้วยความเข้าใจ และค้นเคศเข้าไปทุกที จนอ่านหนังสือออกได้. . ." (อ้างถึงในวารุณี โอสถารมย์, 2524) ส่วนการเรียนเลขยังเป็นการใช่วิธีการแบบเก่าอยู่ และการเรียนวิชาการขึ้นต้นได้มีหนังสือสอนอ่านเล่ม 1 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับลักษณะธรรมชาติของสัตว์ พืช น้ำ อากาศ รวมทั้งเรื่องวัตถุต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าวิธีการบางอย่างในการหาเหตุผลมาอธิบายโครงสร้างวิธีการทำงานของสิ่งต่าง ๆ ที่ซับซ้อนยังใช้เหตุผลแบบเก่า แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติในโรงเรียนนั้นยังมีปัญหาอยู่มาก เพราะวิธีการเรียนการสอนแบบเก่าที่เน้นการท่องจำยังมีบทบาทและอิทธิพลอยู่มาก (วารุณี โอสถารมย์)

การเรียนการสอนด้านวิชาชีพ หรือวิสามัญศึกษานั้นได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. 2459 - 2468) แม้ว่าก่อนหน้านี้ได้มีการกำหนดให้วิชาอาชีพเป็นวิชาบังคับเลือกในหลักสูตรฉบับต่าง ๆ คือ หลักสูตรมูลศึกษาฯ ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) หลักสูตรสามัญศึกษา ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) หลักสูตรหลวงฯ พ.ศ. 2456 แต่การจัดการเรียนการสอนก็ไม่ได้จริงจัง เพราะมีปัญหาด้านงบประมาณ (วารุณี โอสถารมย์, 2524) การจัดการเรียนการสอนวิชาอาชีพในช่วงนี้ ดำเนินการจัดตามแนวทางที่เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ได้เคยวางเอาไว้ โดยการกำหนดให้การศึกษาทุกระดับต้องจบด้วยการศึกษาฝายวิสามัญ ซึ่งเป็นการศึกษาวิชาชีพ (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ศ.10/13) ตามหลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งกำหนดให้เรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 เพียง 2 ชั่วโมง/สัปดาห์

เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับนักเรียนที่จะศึกษาต่อในชั้นสูงขึ้นไป หรือนักเรียนที่จะเรียนต่อในชั้น ประถมวิสามัญปีที่ 4 - 5 วิชาวิสามัญศึกษาในชั้นประถมนี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ กสิกรรม หัตถกรรม และพาณิชย์กรรม ซึ่งให้นักเรียนเลือกเรียนได้ตามความเหมาะสมกับ สภาพภูมิประเทศ โดยให้ความสำคัญกับวิชา กสิกรรมมากที่สุด เพราะเป็นอาชีพส่วนใหญ่ของ ราษฎร วิชาอื่นแบ่งเป็นการทำสวน การทำนา การเลี้ยงเป็ด ไก่ และหมู (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6, ศ.2/12) และในการที่จะเปิดสอนวิชา กสิกรรมในชั้น ประถมศึกษาสำหรับราษฎรได้ดั่งนั้น จำเป็นต้องจัดการฝึกหัดครู กสิกรรมขึ้นโดยตรง ดังนั้นจึง ได้มีการตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู กสิกรรมขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และในหัวเมือง

จากการดำเนินการอย่างจริงจัง และเอาใจใส่ของผู้บริหารทางการศึกษาในช่วงนี้ ทำให้โครงการสอนวิชา กสิกรรมสำหรับราษฎร เริ่มขยายตัว ทั้งที่ตลอดเวลาของ การดำเนินงานไม่ได้รับงบประมาณจากกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการต้องใช้ วิชาแบ่งงบประมาณจากส่วนสามัญศึกษา แต่ถึงกระนั้นการส่งเสริมให้เรียนวิชาอาชีพก็ยังไม่ เป็นที่นิยมแพร่หลายนัก ดังปรากฏว่าในปีพ.ศ.2468 มีนักเรียนที่เรียนวิชาอาชีพทั้งหมด 14,833 คน จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 624,027 คน คิดเป็นร้อยละ 2.38 เท่านั้น (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7, ศ.1/1)

## 2. การวัดและประเมินผล การเรียนการสอน

การวัดและประเมินผล การเรียนการสอนที่เป็นมาแต่ดั้งเดิมนั้น กระทำก่อนที่ครู จะต่อหนังสือให้ศิษย์ในแต่ละครั้ง หรือก่อนที่จะเริ่มเรียนเนื้อหาใหม่ โดยที่ครูให้ลูกศิษย์ท่อง เนื้อหาที่สอนไปแล้วให้ฟัง ถ้าจำได้หมดจึงต่อหนังสือใหม่ให้ ดังนั้นการวัดและประเมินผล การเรียนจึงมีลักษณะขึ้นอยู่กับครูที่สอน ไม่มีกฎเกณฑ์มาตรฐานใด ๆ ต่อมาเมื่อวิชาหนังสือ มีความจำเป็นสำหรับการเข้ารับราชการในหน่วยงานของทางราชการที่พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งขึ้นใหม่ และเปิดโอกาสให้ราษฎรทุกระดับชั้นได้เข้า สู่ราชการ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การเลือกสรรคน ซึ่งแต่ก่อนถือเอา ชาติตระกูลเป็นสำคัญ เปลี่ยนมาเป็นถือเอาผู้มีความรู้ ความสามารถเป็นเกณฑ์สำคัญ มากกว่า ดังนั้นจึงจัดให้มีการไล่หนังสือเพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ (รอง ศยามานันท์ และคณะ, 2507)

การไล่หนังสือ (สอบไล่) มีขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2427 โดยจัดให้มีการสอบไล่กลาง 5 คน เป็นผู้ควบคุมการสอบ ผู้ที่สอบไล่ได้จะได้รับประกาศนียบัตรรับรองความรู้ (ภิญโญ สาร, 2521) ซึ่งการจัดให้มีการไล่หนังสือครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนอย่างเป็นทางการ นอกเหนือจากระบบการสอบพระปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นวิธีการสอบอย่างเคื่องานสังคมไทยแบบเก่า

การไล่หนังสือได้ใช้แบบการสอบไล่ตามประกาศการเรียน พ.ศ. 2427 เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าวิชาที่สอบยังมีน้อยและแคบ ควรจะแก้ไขเพื่อให้ทันสมัย เพราะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทำนุบำรุงการเล่าเรียนวิชาให้เจริญ และให้การสอบวิชาเป็นหลักฐานมั่นคงสืบไป จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะการสอบวิชา ร.ศ. 109 ขึ้น โดยกำหนดลักษณะการสอบความรู้ในภาษาไทยเป็น 3 ประโยค คือ ประโยค 1 ประโยค 2 ประโยค 3 และกำหนดลักษณะการสอบความรู้ในภาษาอังกฤษไว้ 6 ชั้นตามระดับความยากง่าย นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนกำหนดเวลาในการสอบ จากเดิมปีละ 1 ครั้ง เป็นปีละ 2 ครั้ง ในเดือนตุลาคม และเดือนมีนาคม เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนได้สอบมากขึ้น และสำหรับผู้ที่จะสอบประโยคแบบเก่า ก็ยอมให้สอบ 3 ครั้ง เมื่อครบ 3 ครั้งแล้ว จะต้องใช้วิธีการสอบตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมนั้น และไม่อนุญาตให้สอบทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ในคราวเดียวกัน ต่อมาได้มีการจัดตั้งกองสอบไล่วิชาชั้นใน พ.ศ. 2451 ทำให้การวัดและประเมินผลได้เปลี่ยนแปลงใหม่อีกครั้งหนึ่ง คือ ให้กองสอบไล่ทำหน้าที่สอบไล่วิชาสามัญในทุกโรงเรียน โดยจัดสอบเวียนไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ตลอดปี (คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลยราชสมบัติ, 2514) นอกจากจัดให้มีการสอบไล่วิชาในประโยคต่าง ๆ อย่างเป็นทางการดังกล่าวแล้ว ยังได้มีการกำหนดลักษณะการวัดและประเมินผลการเรียนไว้เป็นหลักสูตรฉบับต่าง ๆ ว่าวิชาใดจะต้องสอบเรียงตัว และวิชาใดต้องสอบรวมทั้งสิ้น แต่ไม่ได้กำหนดคะแนนของแต่ละวิชาไว้ (ฉัตรดา สุวรรณกุล, 2518)



ส่วนการศึกษาวิชาชีพหรือการศึกษานិเทศนั้น ถือว่าสิ่งที่ฝึกหัดนั้นเองเป็นหลักสุด และเมื่อสามารถทำสิ่งนั้นเป็นก็ได้อีกว่าสอบได้ ดังความตอนหนึ่งพระมติเรื่องการจัดการศึกษาของกุดบุตร พระราชนิพนธ์ในสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (อ้างถึงใน ดวงเดือน นิตยสาร, 2517) "การสอบความรู้ . . . ขึ้นการศึกษานิเทศ สิ่งทีหัดนั้นเองเป็นหลักสุด ทำสิ่งนั้นเป็นชื่อว่าเป็นอันโล้ได้เช่น จะต้องการนางงานผู้คุกการก่อสร้างก็คงจะต้องเลือกหาคนที่เข้าใจการเช่นนั้น . . ."

### 3. ผลการดำเนินการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาในประเทศไทย ก่อนหน้าทีการศึกษาแบบใหม่อย่างประเทศตะวันตกจะเข้ามาอิทธิพลนั้น โดยทั่วไปมุ่งเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตประจำวัน และให้เป็นคนดีตามหลักคำสอนในพระพุทธศาสนา มากกว่าหวังผลที่จะได้รับจากการเรียนอักษรวิธีย (วชิรชัย มูลศิลป์, 2512) ราชฎโดยทั่วไปยังไม่เห็นคุณค่าของการศึกษามากนัก ทั้งนี้เพราะลักษณะความเป็นอยู่ของราชฎในแต่ละท้องที่ตามหัวเมืองยังใช้การสื่อสารโดยวิถีการปากประกาศ หรือการบอกเล่าปากต่อปาก ส่วนอักษรวิธียมีใช้กันในกิจกรรมทางศาสนาในหมู่พระสงฆ์และใช้ติดต่อสื่อสารระหว่างผู้นำปัญหาชนในหมู่บ้านกับผู้ปกครองในระดับสูงขึ้นไป (วารุณี โอฬารมร, 2524) อีกทั้งความจำเป็นในการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมที่ใช้แรงงานคนเป็นหลักในการผลิต ทำให้ราชฎต้องอาศัยแรงงานจากบุตรหลานช่วย ดังนั้นการเล่าเรียนจึงไม่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของราชฎโดยทั่วไป และถ้าหากพิจารณาถึงคุณภาพการเรียนการสอนอักษรวิธียนี้ อาจกล่าวได้ว่าได้รับความสำเร็จน้อยมาก ดังความตอนหนึ่งที่สังฆราชปาอลเลกัวซ์ (สังฆราชปาอลเลกัวซ์, 2506) ได้กล่าวถึงคุณภาพการดำเนินการจัดการศึกษาของสยามประเทศในรัชกาลที่ 3 ไว้ว่า "จากจำนวนเด็ก 100 คน ที่อยู่ในวัดมาตั้ง 8 ถึง 10 ปี จะมีอยู่ราว 20 คนเท่านั้นที่อ่านหนังสือออก และสัก 10 คนเท่านั้นที่เขียนหนังสือได้ด้วย เมื่อพ้นจากวัดไป" ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากความเชื่อในการศึกษาอักษรวิธียที่เป็นไปเพื่อศึกษาพุทธศาสนา อันเป็นหนทางของการประกอบกุศลกรรม สร้างสมผลบุญให้แก่มนุษย์ ได้มีส่วนกำหนดคบทบาท และวิถีการเรียนการสอนระหว่างครูกับศิษย์ กล่าวคือ ครูผู้สอนถือว่าการสอนหนังสือเป็นเพียงการประกอบกุศลกรรมอย่างหนึ่ง

เพื่อช่วยเหลือบุคคลอื่นให้สามารถศึกษาพุทธศาสนาได้ เป็นการสอนเพื่อ "เอาบุญ" (เสฐียรโกเศศ, 2508 อ้างถึงใน วารุณี โอสภารมย์) แต่มีใช้ภาระหน้าที่โดยตรงแค่เพียงอย่างเดียวของครู การเรียนการสอนจึงไม่ได้กำหนดตายตัว ประสิทธิภาพการเรียนรู้นั้นอยู่กับพระสงฆ์ผู้เป็นครู พระสงฆ์บางรูปมีความรู้ดี และเอาใจใส่ศิษย์ ศิษย์ก็จะได้รับความรู้ดีด้วย แต่พระสงฆ์บางรูปไม่มีความรู้ดีพอและไม่สนใจในการสอน ศิษย์เหล่านั้นก็จะได้รับความรู้ไม่มากนัก ทำให้ความรู้ที่ได้รับไม่ทัดเทียมกัน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานที่ตั้งแห่งวัดนั้น ๆ ด้วย กล่าวคือถ้าเป็นวัดในกรุง ผลการจัดการศึกษาก็จะมีประสิทธิภาพมากกว่าวัดในหัวเมือง (วันทนา เดิศจินไทย, 2523)

เมื่อมีการนำเอาระบบการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามาในรัชสมัย รัชกาลที่ 5 ระบบการศึกษาแบบใหม่นี้ เริ่มมีบทบาทและอิทธิพลแทนที่การศึกษาอย่างเก่าในสังคมไทย และขยายตัวเป็น "การศึกษาสำหรับชาติ" ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ในระยะต่อมา ทำให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษา มีความสำคัญ และได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผลการดำเนินการจัดการศึกษาในประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อาจสรุปเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

### 3.1. ผลด้านคุณภาพ

การเล่าเรียนอักษรวิธียุคก่อนการปฏิรูปการศึกษานั้น อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีคุณภาพมากนัก ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาแล้ว ในช่วงต้นของการดำเนินการจัดการศึกษาระบบใหม่นี้ จุดมุ่งหมายสำคัญในการจัดการศึกษา คือ เพื่อมีราษฎรให้เข้ารับราชการ ซึ่งผลปรากฏว่า ผู้เข้ารับการศึกษาต่างเข้ารับราชการตรงกับจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลที่กำหนดขึ้น ครั้นต่อมาในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตำแหน่งราชการเริ่มลดน้อยลง ในขณะที่ผู้เรียนให้ความสำคัญต่อการศึกษามากขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนจุดมุ่งหมายและโครงสร้างแผนการศึกษาชาติใหม่คือ หันมาส่งเสริมให้เรียนเพื่อประกอบอาชีพส่วนตัวหรืออาชีพอื่นนอกจากรับราชการ (กองจตุมาตยเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.2/5) แต่เป็นที่น่าสังเกต

ว่าผลการดำเนินการจัดการศึกษาโดยเฉพาะวิสามัญศึกษา ซึ่งเป็นการฝึกราษฎรเพื่อออกไปประกอบอาชีพนั้น ส่วนมากผลิตเพื่อรับราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเป็นการจัดการดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กระทรวงธรรมการ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากกระทรวงธรรมการไม่สามารถจัดได้เพราะขาดทรัพยากรทั้งด้านกำลังคน กำลังทรัพย์ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ผลของการดำเนินการจัดการศึกษาจึงยังคงทำให้ราษฎรในขณะนั้นสนใจที่จะรับราชการ เพราะอาชีพอื่น ๆ เช่น การเกษตร หรือวิชาชีพอื่นไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้จัดสอนอย่างจริงจัง แต่มีการสอนอ่าน เขียน และเลขอย่างจริงจัง การสั่งสอนให้เกิดความนิยมทางอาชีพยังมีน้อย (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

แต่อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนได้ก่อให้เกิดกระบวนการขยายวัฒนธรรม และอุดมการณ์ทางสังคมจากส่วนกลาง อันได้แก่ ความเชื่อทางพุทธศาสนา และความศรัทธาในองค์พระมหากษัตริย์แผ่ขยายออกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ โดยการกำหนดให้ใช้หลักสูตรและตำราแบบเรียน ซึ่งเป็นมาตรฐานการศึกษาอย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้แก่ประเทศชาติ (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521)

### 3.2. ผลทางด้านปริมาณ

การดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นอกจากจะทำให้การจัดการศึกษาของชาติเป็นระบบระเบียบ มีแบบแผนตามแบบสากล คือ เป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้ว การดำเนินการจัดการศึกษาในช่วงนี้ ยังมีเป้าหมายที่จะยกคุณภาพของราษฎรไทยทุกคนให้มีความรู้ ความสามารถ เพื่อการดำรงชีวิตที่ดีในสังคมที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2484 เพื่อให้ราษฎรโดยทั่วไปได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวด้านปริมาณของผู้เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น

#### 4. ปัญหา และการแก้ไข

การจัดการศึกษาที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาหลายประการ ที่ส่งผลให้การศึกษานในประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับบางประเทศ ที่มีพัฒนาการทางการศึกษามาพร้อม ๆ กัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ถึงแม้ว่าจะได้มีบุคคลหลายฝ่ายทั้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรงและโดยอ้อมได้พยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านั้น แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จึงทำให้การแก้ไขปัญหานั้นเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหา และการแก้ไขปัญหาค่าเงินในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 สรุปได้ดังนี้

4.1. ปัญหาด้านงบประมาณ งบประมาณถือเป็นปัจจัยที่สำคัญซึ่งปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลว และยังเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา กล่าวคือ หลังจากมีการลงนามในสนธิสัญญาไม่เสมอภาค หรือสนธิสัญญาเบาริ่งในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ระบบการค้าระหว่างประเทศของไทยที่เป็นระบบการค้าแบบผูกขาดโดยเจ้าและขุนนาง ได้เปลี่ยนเป็นการค้าเสรี (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2535) ทำให้รายได้ของรัฐบาลจากภาษีการค้ากับต่างประเทศถูกจำกัดลง นอกจากนี้ลักษณะของระบบการผลิตภายในประเทศยังมีตลาดและการลงทุนเป็นของบริษัการค้าชาวตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาติอังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส โดยความร่วมมือของกลุ่มคนจีนซึ่งมีฐานะเป็นพ่อค้าคนกลางในกระบวนการผลิตดังกล่าว (สิริดิษฐ์ สักดิ์เกรียงไกร, 2522) ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรถึงแม้ได้เปลี่ยนขนาดการผลิต จากผลิตเพื่อเลี้ยงชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า แต่ยังใช้เทคนิคการผลิตแบบเก่า (สุวิทย์ ไททวิวัฒน์, 2522) คือ มีการขยายเนื้อที่การเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิต โดยที่ยังคงใช้แรงงานคน สัตว์ และสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นเครื่องมือทางการผลิต กสิกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ในการคัดเลือกพันธุ์ การใช้เครื่องมือเทคโนโลยีที่ทันสมัย (สมชาย หลั่งหมอกษา, 2521) ไม่มีความสนใจในเรื่องตลาดหรือระบบการค้าที่มีการขยายตัวของระบบเงินตรา แลกเปลี่ยน ค่าขาย (สุวิทย์ ไททวิวัฒน์)

แบบแผนการผลิตดังกล่าว รัฐไม่มีส่วนเข้าช่วยพัฒนาวิธีการผลิตของราษฎรเลย ทั้งนี้ นโยบายของรัฐมุ่งสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่อำนาจรัฐ ทำให้การหารายได้ และจัดสรรรายจ่ายของรัฐดำเนินอยู่ในกรอบนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม ที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการลงทุนของต่างชาติอย่างเต็มที่ เพราะเกรงการแทรกแซงทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตก ในขณะที่ตัวรัฐเองก็ไม่กล้าเข้าไปเสี่ยงในการลงทุนจัดการค้าเอง เพื่อตัดปัญหาพ่อค้าคนกลาง (พรเพ็ญ ชื่นตระกูล, 2517)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่องบประมาณของกระทรวงธรรมการ คือ ได้รับเงินจำนวนจำกัด ทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างอึดอัด (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.1/35)

สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้ทางคณะสงฆ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ (จารุวรรณ ไวยเจตน์, 2516) แต่เนื่องจากรัฐมีนโยบายให้วัดเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นเองจากเงินที่ราษฎรร่วมกันบริจาค และจากสภาพวัดของชุมชนเกษตรกรรมในสังคมไทย ขณะนั้นตั้งอยู่ได้ด้วยแรงอุปถัมภ์จากชาวบ้านที่เลี้ยงชีพด้วยการเกษตรกรรม ทำไร่ ทำนา ทำสวน ที่มีผลผลิตไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศในแต่ละปี ดังนั้นผลการดำเนินการจัดการศึกษาในวัดจึงไม่แน่นอน กล่าวคือ ในปีที่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเอื้ออำนวยให้ผลผลิตได้มาก ปีนั้นราษฎรก็จะบริจาคเพื่อการศึกษามาก ในทางตรงกันข้ามบางปีที่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิต การดำเนินการจัดการศึกษาของวัดก็อาจจำเป็นต้องล้มเลิกไป (วารุณี ไอสถารมย์, 2524) และเมื่อมีการขยายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ปัญหาเรื่องขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการจัดการศึกษา อึงเป็นปัญหาใหญ่และซับซ้อนที่ยากต่อการแก้ไขมากขึ้น แม้ว่าจะมีการเก็บเงินศึกษาพลีจากราษฎรเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน แต่เงินศึกษาพลีก็เก็บได้ไม่เต็มที่ตามจำนวนที่กำหนด อีกทั้งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลก็ได้รับน้อย ทั้งนี้เพราะเป็นระยะที่เงินแผ่นดินกำลัง

ขาดแคลน (รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ, 2468) ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ปัญหาการเงินซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายการศึกษาของกระทรวงธรรมการก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะเกิดภาวะวิกฤตทางการคลังของรัฐ อันเป็นผลจากความทรุดโทรมของเศรษฐกิจพื้นฐาน คือ ชวานาประสบปัญหาในการผลิต ทำให้รัฐบาลขาดแคลนเงินทุนสำรอง ในที่สุดต้องแก้ไขปัญหาทางด้านการคลังด้วยการตัดทอนงบประมาณการใช้จ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ลงอีก (พระเชษฐภคินีตระกูล, 2517) ดังนั้นการศึกษาในช่วงนี้จึงหยุดชะงัก เพราะเงินทุนการศึกษาจากงบประมาณของรัฐดูเหมือนว่าต้องถูกตัดลงทุกปี ซึ่งเงินจำนวนนี้ส่วนใหญ่ใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลและอุดมศึกษา (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 ศ.2/4)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2473 รัชกาลที่ 7 โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และทรงให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลปีละ 3 ล้านบาท แทนเงินศึกษาพลี ซึ่งต่อมาลดลงเป็น 1 ล้าน 5 แสนบาทในปี พ.ศ. 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง" เนื่องจากเศรษฐกิจฝืดเคือง" (รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ, 2475) ดังนั้นจึงทำให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาดำเนินไปอย่างเชื่องช้ามากยิ่งขึ้น

4.2. ปัญหาด้านบุคลากร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นเริ่มปรากฏชัด เมื่อมีการขยายการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนอย่างแพร่หลาย ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่ได้รับการฝึกหัดสำหรับการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูเพื่อทำหน้าที่ผลิตครูอาชีวะขึ้น โรงเรียนฝึกหัดครูที่จัดไว้มีขึ้นในช่วงแรกมี 2 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูสังกัดกระทรวงธรรมการ ทำหน้าที่ผลิตครูสอนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษา อีกประเภทหนึ่งเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูของคณะสงฆ์ ทำหน้าที่ผลิตครูพระสงฆ์เพื่อทำการสอนโรงเรียนในหัวเมือง (วารุณี โอสภารมย์, 2524) แต่ปริมาณการผลิตครูแบบใหม่จากโรงเรียนฝึกหัดครูนี้มีจำนวนไม่มากนัก โดยเฉลี่ยแล้วคิดเป็นอัตราปีละ 7 - 10 คน ซึ่งส่วนใหญ่ครู

เหล่านี้เมื่อจบไปแล้วมักสอนอยู่ตามโรงเรียนในกรุงเทพ ไม่ได้กระจายไปยังหัวเมืองหรือโรงเรียนนอกเขตเมือง ดังนั้นครูที่จะให้ความรู้ด้วยวิธีการแบบใหม่จึงไม่เพียงพอที่จะทำให้การเรียนการสอนแพร่หลายไปทั่วทุกโรงเรียน และสำหรับการฝึกหัดครูของคณะสงฆ์เองก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในระยะแรก เพราะความไม่นิยมของคณะสงฆ์เอง

(มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521) ดังนั้น ปี พ.ศ. 2465 ครู 1 คนต้องรับผิดชอบนักเรียนโดยเฉลี่ยสูงถึง 52.3 คน (รายงานของกระทรวงศึกษาธิการ, 2464) และในปี พ.ศ. 2474 เพิ่มขึ้นเป็น 53 คน (รายงานของกระทรวงศึกษาธิการ, 2475) สำหรับท้องที่ที่ห่างไกลในชนบท ปัญหาการขาดแคลนครูยิ่งเป็นปัญหาใหญ่ โดยเฉพาะการขาดแคลนครูสตรี ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงให้ทุนนักเรียนสตรีของมณฑลต่าง ๆ เข้ามาเรียนฝึกหัดครูในพระนคร เพื่อกลับไปเป็นครูในท้องถิ่นของตน (รายงานของกระทรวงศึกษาธิการ, 2475)

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2471 กระทรวงศึกษาธิการยังได้อนุญาตให้มณฑลต่าง ๆ จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประจำมณฑลขึ้นเกือบทุกมณฑล โดยใช้เงินรายได้ของมณฑลเอง และให้กำหนดหลักสูตรเองด้วย ถ้ามณฑลใดมีงบประมาณเพียงพอให้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูได้แล้ว โดยใช้หลักสูตรของกระทรวงธรรมการ (รายงานกระทรวงธรรมการ, 2471) แม้กระนั้นก็ยังแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนครูไม่ได้ เพราะจนกระทั่งในปีพ.ศ. 2474 นักเรียนฝึกหัดครูในมณฑลต่าง ๆ ทั่วประเทศราว 603 คนเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องรับครูที่ไม่มีวุฒิทางครูเข้ามาทำการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา (รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ, 2472 - 2474) ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2469 มีครูที่รับประกาศนียบัตรเพียง 11 เปอร์เซนต์เท่านั้น (ม.ล.มานิจ ชุมสาธ, 2498) กระทรวงศึกษาธิการจึงแก้ไขปัญหาคคุณภาพครู โดยการจัดอบรมครูในระหว่างปิดภาคเรียน ให้มีความรู้ในวิชาครู และวิธีสอน รวมทั้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาด้วย "การอบรมวิธีนี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจมาก" (รายงานของกระทรวงศึกษาธิการ, 2464) การแก้ไขปัญหาคคุณภาพครูโดยให้การอบรมนี้มีการจัดดำเนินการต่อมา แต่ก็มีครูเพียงจำนวนน้อยในส่วนกลางเท่านั้นที่ได้รับโอกาสนี้เมื่อเทียบกับจำนวนครูประจำภาคทั่วประเทศ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณ และคุณภาพครูดังกล่าว คือ เงินเดือนครูในโรงเรียนประจำภาคยังต่ำมาก เมื่อเทียบกับครูโรงเรียนราษฎร หรือครูโรงเรียนรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากเงินเดือนโดยเฉลี่ยของครูโรงเรียน

ประชาบาลใน ปี พ.ศ. 2474 ได้รับคนละ 15.18 บาท ในขณะที่ครูโรงเรียนรัฐบาลได้รับเงินเดือนเฉลี่ยคนละ 53.21บาท (รายงานของกระทรวงศึกษาธิการ, 2475) ทำให้ความนิยมในการเรียนครูมีน้อย ดังนั้นปัญหาการขาดแคลนครูสอนในระดับประถมศึกษาจึงยังคงมีอยู่เรื่อยมา แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

นอกจากนี้การดำเนินการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติที่ราษฎรโดยทั่วไปไม่เห็นความสำคัญ และความจำเป็นของการศึกษา โดยในระยะเริ่มแรกที่มีการตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และในพระอารามนั้น ราษฎรมีความเข้าใจว่าการจัดตั้งโรงเรียนสอนหนังสือ มีจุดประสงค์เพื่อจะนำเด็กไปเป็นทหารทำให้ราษฎรเกิดความกลัวและไม่ยอมส่งบุตรหลานเข้าเรียน ดังนั้นในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ "ประกาศตั้งโรงเรียน"ซึ่งในประกาศฉบับนี้พระองค์ทรงชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการจัดการศึกษา และคุณค่าของการเล่าเรียน แต่ถึงกระนั้นค่านิยมที่ไม่เห็นความจำเป็นในการเล่าเรียนก็ยังผูกพันอย่างลึกซึ้งในจิตใจของราษฎร ทำให้เป็นปัญหาใหญ่ในการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มกุฎราชวิธานิช, 2521) และปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ได้กลายเป็นข้อขัดแย้งประการสำคัญระหว่างรัฐกับราษฎรบางท้องถิ่นในระยะต่อมา เมื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือการศึกษาระดับประถมศึกษาถูกกำหนดให้เป็นการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484 ซึ่งตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ส่งผลให้เด็กหญิง และเด็กชายที่มีอายุระหว่าง 7 - 14 ปี ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนที่ส่วนใหญ่จัดเป็นโรงเรียนสหศึกษา ทำให้ผู้ปกครองเด็กรังเกียจที่จะให้เด็กหญิงเรียนปนกับเด็กชาย ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงหาวิธีการแก้ไขโดยจัดสถานที่เล่น ห้องน้ำ ห้องส้วมไว้คนละแห่ง หรือถ้าโรงเรียนแห่งใดมีจำนวนนักเรียนมากพอที่จะแยกชั้นเรียน หรือแยกโรงเรียนได้ก็ให้จัดทำไปตามความเหมาะสมและความจำเป็น นอกจากนี้ในมณฑลภาคใต้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ราษฎรมีความเห็นว่าการบังคับให้เด็กเรียนหนังสือไทยในระดับประถมศึกษานั้นเป็นการกีดกันความรู้ในทางศาสนาอิสลาม เพราะเด็กมาลาญอายุอยู่ในระหว่าง 10 ปีขึ้นไปต้องเรียนคัมภีร์โทหฺร่านก่อนจึงจะเรียนวิชาอย่างอื่นได้ และถ้าเด็กเรียนหนังสือไทย จะทำให้ไม่มีเวลาพอที่เด็กจะเรียนคัมภีร์ทางศาสนา



อิสลามได้ (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, มร.6 ศ2/15) กระทรวงศึกษาธิการได้แก้ไข โดยให้โรงเรียนสุเหร่าที่มีอยู่เดิมคงสอนศาสนาตามเดิมเพียงแต่สอนภาษาไทยเพิ่มขึ้นเท่านั้น และสำหรับโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น ผู้ปกครองคนใดจะส่งเด็กเข้าเรียน หรือจะส่งเรียนในโรงเรียนสุเหร่าก็ได้ ทั้งนี้เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ราษฎรทุกคนอ่านและเขียนภาษาไทยได้ มิได้มุ่งกีดกันเรื่องศาสนา และเป็นพระบรมราชโองบายในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงต้องการให้ราษฎรเกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน โดยใช้ภาษาไทยเป็นเครื่องมือ (จารุวรรณ ไวยเจตน์, 2516)

ปัญหาอันเนื่องมาจากความจำเป็นในการประกอบอาชีพ ซึ่งราษฎรต้องใช้เด็กช่วยในการทำงาน ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่กระทรวงได้ดำเนินการแก้ไข โดยการผ่อนผันในการมาเรียนของเด็ก เช่น ถ้าครอบครัวใดมีเด็ก 2 คน ก็อาจให้เด็กมิลัดกันมาเรียนวันเว้นวันได้ หรือถ้ามีเหตุจำเป็นต้องใช้เด็กทุกวันก็อนุญาตให้หยุดเรียนได้ปีละ 2 เดือน และเพื่อไม่ให้ราษฎรต้องรับภาระเกี่ยวกับภาษีการศึกษามากนัก รัฐบาลได้เสนอแนะให้ใช้การเก็บเงินศึกษาพลีเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นวิธีสุดท้าย หลังจากใช้วิธีการชักชวนให้ราษฎรช่วยกันบริจาค (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, มร.6 ศ2/15,)

การที่ราษฎรไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้วิธีการแก้ไขด้วยประการต่าง ๆ แต่ก็ดูเหมือนจะได้รับความสำเร็จน้อยมาก เมื่อพิจารณาจากสถิติจำนวนเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ในรายงานของกระทรวง ประจำปีต่าง ๆ (ม.ล.มานิจ ชุมสาธ, 2498) ทั้งนี้เพราะการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นเรื่องของคนทั้งประเทศ ที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความคิด ความจำเป็น และวัฒนธรรมแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นในการเปลี่ยนทัศนคติหรือค่านิยม ให้ราษฎรเห็นคุณค่า และความสำคัญของการศึกษานี้ รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้พยายามดำเนินการอย่างรอบคอบ รัดกุม และใช้เวลานานถึง 15 ปีในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ทั่วทุกตำบล (พ.ศ. 2484 - 2478)

4.3. การขาดแคลนหนังสือแบบเรียน การเล่าเรียนที่เป็นมาในสมัยโบราณนั้น หนังสือแบบเรียนยังไม่ใช่ว่าจำเป็นในการจัดการเรียนการสอนมากนัก ใครมีความรู้ หรือ มีตำราเรียนลักษณะใดก็ถ่ายทอดไปตามนั้น (ม.จ.มานิจ ชุ่มสาย, 2498) แต่เมื่อมีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ในระบบโรงเรียน และรัฐได้จัดทำหลักสูตร หนังสือแบบเรียน ให้เด็กในทุุกท้องที่ได้เรียนรู้ในสิ่งที่เหมือนกัน หนังสือแบบเรียนจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ (พ.ศ. 2455 - 2459) ได้กล่าวถึงความสำคัญของหนังสือแบบเรียนที่มีต่อการปกครองประเทศดังความตอนหนึ่งว่า "โดยเหตุว่ารัฐบาลต้องการจะให้ราษฎรมีความรู้ อย่างไร หรือแม้ที่สุดจะให้มีความสนใจใคร่อย่างไร อำนาจของรัฐบาลอยู่ในการแต่งหนังสือสอนเด็ก" (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, มร.6 ศ.5/1) แต่เนื่องจากการจัดทำหนังสือแบบเรียนในระยะเริ่มแรกมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการผลิต ทำให้หนังสือมีราคาแพง ผู้ปกครองไม่สามารถจัดซื้อมาให้เด็กได้ กระทรวงศึกษาธิการ (2505) จึงได้ออกระเบียบในการจำหน่ายแบบเรียน มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. ร้านที่ขายแบบเรียนทุกร้าน ต้องจดทะเบียนอย่างถูกต้อง
2. กำหนดราคาขายแบบเรียนให้แก่ร้านที่จัดจำหน่ายในแต่ละท้องที่
3. สำหรับตำบลที่ไม่มีร้านขายหนังสืออนุญาตให้เจ้าหน้าที่รับแบบเรียนจากกรุงเทพฯไปจำหน่ายได้เช่นเดียวกับร้านทั่ว ๆ ไป

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการจัดวางระเบียบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าราคาหนังสือถูกลงและบิดามารดาผู้ปกครองเด็กสามารถจัดซื้อหนังสือแบบเรียนได้สะดวกในราคาที่เหมาะสม แต่ถึงกระนั้นปัญหาการขาดแคลนหนังสือแบบเรียนดังกล่าวนี้ก็ยังมีอยู่โดยทั่วไป และรุนแรงมากขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2482 - 2488) ดังรายละเอียดที่จะได้นำเสนอต่อไป

4.4. ปัญหาด้านการคมนาคม เนื่องจากสภาพสังคมไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยพื้นที่ในการประกอบอาชีพจำนวนมาก สภาพบ้านเรือนตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจาย การคมนาคมไม่สะดวก การไปมาระหว่างบ้านและโรงเรียนบางแห่งมีระยะทางไกลมากและไม่ปลอดภัยสำหรับเด็ก (รายงานกระทรวงธรรมการ, 2472 - 2474)

ดังนั้นพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 จึงได้มีการผ่อนผัน ออกเว้นในการมาเรียนของเด็กโดยกำหนดเงื่อนไขในการเข้าเรียนจากระยะทางระหว่างบ้านและโรงเรียน

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาตามแบบอย่างชาติตะวันตก ในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ ได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 หลังจากการเปิดประเทศติดต่อกับชาติตะวันตกอีกครั้งหนึ่ง แต่การจัดการศึกษายังอยู่ในวงจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลชั้นสูงของสังคมไทยสมัยนั้น ต่อมาจึงได้แพร่หลายไปสู่ราษฎรสามัญมากขึ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเป็นผู้นำการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ. 2414 เพื่อจัดการศึกษาของชาติให้เป็นระบบระเบียบ และมีแบบแผนมากยิ่งขึ้น และได้ทรงให้มีการจัดตั้งโรงเรียนหลวงแห่งแรก สำหรับราษฎรทั่วไปที่วัดมหาธาตุยุพราชรังสฤษฎิ์ ในปี พ.ศ. 2427 ระยะต่อมาการจัดการศึกษาก้าวหน้าขึ้นพื้นฐานในระบบโรงเรียนก็ได้แพร่หลายไปสู่ราษฎรอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งกลายเป็นการศึกษาสำหรับชาติในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เมื่อพระองค์ทรงให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

อย่างไรก็ดี การจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐนี้ก็ยังคงมีสภาพไม่แตกต่างไปจากการศึกษาสมัยโบราณมากนัก เพราะวิธีการเรียนการสอนตามแบบเก่าที่เน้นการท่องจำยังมีบทบาทและอิทธิพลต่อการจัดการเรียนการสอนอยู่เช่นเดิม ส่วนการเรียนการสอนวิชาชีพในโรงเรียน แม้ผู้นำทางการศึกษาบางท่านจะได้พยายามดำเนินการอย่างจริงจัง และเอาใจใส่ แต่การเรียนการสอนด้านนี้ก็ยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลาย

สำหรับการวัด และประเมินผลการเรียนการสอนที่ถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนอย่างเป็นทางการ ได้มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2427 ตามข้อกำหนดใน "ประกาศการเรือน พ.ศ. 2427" ต่อมาจึงได้เปลี่ยนมาใช้ "พระราชบัญญัติลักษณะการสอนวิชา พ.ศ. 2433" และในปีพ.ศ. 2451ได้มีการตั้ง "กองสอบไล่" เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบไล่วิชาสามัญในโรงเรียนต่าง ๆ นอกจากจัดให้มีการสอบไล่วิชาในประโยคต่าง ๆ อย่างเป็นทางการดังกล่าวแล้ว ยังได้มีการกำหนดลักษณะการวัดและประเมินผลการเรียนไว้ในหลักสูตรฉบับต่าง ๆ อีกด้วย

การดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้บรรลุผลสำเร็จหลายประการเช่น การผลิตชนชั้นกลางที่มีความรู้ความสามารถให้กับหน่วยงานทางราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 การขยายตัวด้านปริมาณนักเรียนที่เพิ่มมากขึ้นเกือบทุกปี การสร้างความรู้รักเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้กับคนในชาติ เป็นต้น ซึ่งการศึกษาระบบโรงเรียนภายใต้การควบคุมของรัฐบาลได้ทำให้เกิดการขยายตัวของปัญหาชนชั้นกลางในระบบราชการที่ได้รับการศึกษามาแบบใหม่อย่างรวดเร็ว ในขณะที่สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองขั้นพื้นฐาน ภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเชื่องช้าจนไม่สามารถรองรับการเติบโตของคนกลุ่มนี้ได้ทันการณ์ ประกอบกับได้รับแรงกระตุ้นทางการเมืองระหว่างประเทศจนกระทั่งในที่สุดได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 (ชาตวิทย์ เกษตรศิริ, 2534)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย