



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ประเทศใดมีประชากรที่ได้รับการศึกษาอย่างถูกต้องและทั่วถึง ประเทศนั้นย่อมประสบความสำเร็จในการพัฒนาทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ดังพระบรมราโชวาท ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบัน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2527) ความตอนหนึ่งว่า

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้าง และพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ และคุณธรรมของบุคคล สังคมและบ้านเมืองใดให้การศึกษาที่ดีแก่เยาวชนได้อย่างครบถ้วนล้วนพอเหมาะกันทุก ๆ ด้าน สังคมและบ้านเมืองนั้นก็จะมีพลเมืองที่มีคุณภาพ ซึ่ง สามารถดำรงรักษาความเจริญ มั่นคงของประเทศชาติไว้ และพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้โดยตลอด . . .

ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษานั้น ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น แต่จะเป็นประโยชน์แก่สังคม และประเทศชาติ เมื่อสังคมพัฒนาไปถึงขั้นใด การศึกษาย่อมต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาไปถึงขั้นนั้นด้วย (วันทนา เลิศสินโทท, 2523) จึงกล่าวได้ว่า การศึกษาเป็นหัวใจของประเทศชาติ (รอง สยามานนท์ และคณะ, 2507) ดังนั้นประเทศชาติจะเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าก็ย่อมขึ้นอยู่กับอารยประเทศได้จำเป็นต้องประกอบด้วย การปรับปรุงกิจการต่าง ๆ ภาควิชาในประเทศให้รุดหน้าทุกวิถีทาง งานสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งส่วนหนึ่งของชาติ คือ งานการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2486)

คังพระคำจารีของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งปรากฏในลายพระหัตถ์ที่ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ที่เคอคำรงค์ตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการว่า "การ(ศึกษา)นี้ไม่ใช่เฉพาะตัวไม่ใช่เฉพาะกรม เป็นการสำหรับชาติบ้านเมือง และอิสรภาพของเมืองไทยตกให้ประมาธน้ำหนักให้มาก" (พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร และคณะอื่น ๆ, 2506 อ้างถึงใน วันทนา เลิศสินไทย, 2523)

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของการศึกษา คือการสร้างคนให้เหมาะแก่การเป็นพลเมืองของประเทศ นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สถิติทางการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าคนไทยมากกว่าร้อยละ 80 ของประเทศมีโอกาสดำเนินการศึกษาเพียงระดับชั้นประถมศึกษาเท่านั้น ดังนั้นการสร้างพลเมืองที่เหมาะสมกับประเทศก็ควรสร้างตั้งแต่ระดับประถมศึกษาด้วยเช่นกัน (สุภา อักษรดิษฐ์, 2528) เพราะประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนในประเทศควรมีความรู้ขั้นพื้นฐาน เพื่อจะได้เข้าใจและสามารถใช้สิทธิหน้าที่ของตนได้อย่างฉลาดถูกต้อง และมีประสิทธิภาพตามครรลองของประชาธิปไตย การที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีความรู้ขั้นพื้นฐานนั้นสิ่งที่รัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญมาโดยตลอด คือ การขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาของประเทศ (เพ็ญจันทร์ ทับประเสริฐ, 2528) และตามบทบัญญัติในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้วางนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาชาติไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาดุริยางคศิลป์ . . . การจัดระบบการศึกษาดุริยางคศิลป์เป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ" (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.) ดังนั้นการศึกษาดุริยางคศิลป์เป็นกิจกรรมหนึ่งในบรรดากิจกรรมทั้งหลายของรัฐ (สุรินทร์ จุฑาทน, 2529) รัฐจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมบำรุงการศึกษาดุริยางคศิลป์เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งบุคคลสำคัญต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ให้ความสำคัญ เพราะตระหนักดีว่า การศึกษาในระดับประถมศึกษานี้ เป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้ความรู้ สร้างเสริมจริยธรรม และทักษะพื้นฐานอันจะนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติในโอกาสต่อไป (วรวิทย์ วสันตพร, 2529) อาทิเช่น เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (2464, อ้างถึงใน รอง ศอฆานนท์ และคณะ, 2507) เสนาบดีกระทรวงธรรมการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ได้กล่าวว่า "การจัดการศึกษาสำหรับคนทุพพลภาพ ถึงจะจัดให้สูงสุดเพียงใดก็ไม่ใช่กำลังอันแท้จริงของชาติ บรรานิง กวีผู้ขึ้นชื่อได้กล่าวว่า อ้อ่า เพียรสร้างแต่อักษรและเทวดา จงพวตามอกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันเถิด" แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา ทัอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson อ้างถึงใน กมลกาญจน์ เกษไชย, 2500) ผู้เคยเป็น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ได้เคยกล่าวว่า

. . . ถ้าหากจะต้องเลือกเอาระหว่างการศึกษาระดับประถมศึกษาและการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยแล้ว ก็เห็นจะต้องละมือจากเรื่องมหาวิทยาลัย และหันไปเร่งมือทางการศึกษาระดับประถมศึกษา เพราะว่าการจัดการศึกษาเพื่อช่วยให้ประเทศเจริญรุ่งเรืองได้ ดีกว่าจะทำนุบำรุงชนหมู่น้อยให้รู้มากและทั้งคนหมู่มากให้ไร้ความรู้ การปล่อยให้ผู้ชนส่วนใหญ่มองงาอยู่เป็น เป็นอันตรายกว้างใหญ่หลวงต่อความเป็นชาติ . . .

การจัดการศึกษามีลักษณะเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะที่เข้ามาบริหารประเทศ (กาญจนา บุญสง, 2534) โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง หรือการปกครอง หลังจากนั้นก็จะกำหนดนโยบายทางการศึกษา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม การเมือง การปกครองให้เป็นไปในลักษณะที่รัฐต้องการ (เพลโต อ้างถึงใน ภิญญา สาร, 2530) ไททอร์ สีนลาร์ดีน (2526) ได้แสดงความคิดเห็นถึงความสำคัญของนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการศึกษานองชาติว่า

. . . การวางแผนการศึกษา ซึ่งเป็นจุดสำคัญในการกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาจะดำเนินได้ ก็ต่อเมื่อทราบนโยบายทางการเมืองการปกครองแล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้การจัดระบบการศึกษามีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง และสังคม จึงนับได้ว่า การเมืองการปกครองมีอิทธิพลต่อการศึกษามาก . . .

ดังนั้นนโยบายทางการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการเมือง ซึ่งถ้าหากประเทศชาติขาดเป้าหมายและแนวทางการจัดการศึกษาที่แน่นอน การดำเนินการจัดการศึกษาก็ย่อมล่องลอยไปตามกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันทางการเมือง

เมื่อการประถมศึกษามีความสำคัญมากดังนี้ รัฐจึงได้มุ่งขยายการศึกษา และปรับปรุงคุณภาพเป็นลำดับมา แต่จากผลการวิจัยของหน่วยงานของรัฐและบุคคลทั่วไปกลับได้ข้อค้นพบที่อาจกล่าวได้ว่า การประถมศึกษาของไทย ยังไม่มีคุณภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร (กาญจนนา บุญส่ง, 2534) นอกจากนี้ยังพบว่า การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยยังอยู่ในระยะของการแสวงหาจุดมุ่งหมายและวิธีการที่ดีที่สุด เหมาะกับสภาพสังคม เศรษฐกิจของบ้านเมือง (กมล สุกประเสริฐ, 2516) ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด ดังที่ ชนิดา รัชชผลเมือง (2525) ได้อภิปรายลักษณะความสัมพันธ์ของการศึกษากับสภาพสังคมไว้ว่า "การศึกษานั้น นอกจากจะเป็นผลผลิต(Product) ของสังคมแล้วยังเป็นเครื่องมือ(Tool) ในการสร้างสังคมอีกด้วย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระบบการศึกษาย่อมจะส่งผลกระทบต่อสังคมและเช่นเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในสังคม ก็ย่อมที่จะส่งผลถึงระบบการศึกษาด้วย" วิมลลักษณ์ ทองเพื่อ และมนตรี มีฉ่ำใจ(2524) ได้กล่าวถึงการศึกษาที่สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจไว้ว่า "การศึกษาจะก้าวหน้าไปแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันเศรษฐกิจของประเทศจะเจริญรุ่งเรืองก็ต่อเมื่ออาศัยรากฐานมาจากประชาชนพลเมืองมีการศึกษา มีความสามารถในการพัฒนาตนเองและครอบครัว" รวมทั้งต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับการศึกษา ซึ่งสภาพแวดล้อมอื่นเนื่องมาจากสงคราม โดยเฉพาะสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ทำให้อีกสภาพแวดล้อมหนึ่งที่สัมพันธ์กับการศึกษา กล่าวคือในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2482 - 2488) ได้ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลน และมีราคาสูง ประเทศไทยซึ่งอยู่ในเอเชีย ห่างไกลจากสมรภูมิตลอดแต่ก็ต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากสงครามในครั้งนี้อย่างหนัก และการที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้อนุญาตให้ญี่ปุ่นเคลื่อนทัพผ่านประเทศไทย เพื่อโจมตีอาณานิคมของอังกฤษ คือ พม่าและมาลาญในปี พ.ศ. 2484 ด้วยการเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่นนั้น มีผลกระทบกระเทือนไม่เพียงแต่ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำเป็นอันมากเท่านั้น แต่ยังถูกข้าศึกโจมตีทางอากาศได้รับความเสียหายมาก (กฤษณา นิกัษอรณ, 2536)

นอกจากสงครามจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศดังกล่าว ทางด้านการศึกษา โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของประเทศก็ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งม.ล. มานิจ ชุ่มสาย (2498) ได้กล่าวถึงสภาพ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในช่วงที่ประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ดังนี้

ในระหว่างนั้นการศึกษาแทบจะหยุดนิ่งอยู่กับที่ . . . การสงครามได้ทำลาย ความเจริญทางการศึกษาเป็นอันมาก ระหว่างสงครามชาติที่ไม่มี ไรศกัธยัธ เจ็บชุกชุมขึ้น เด็กไม่ค่อยจะได้เล่าเรียนหนังสือ เสื้อผ้าจะนุ่งห่มก็ไม่มีขาดคน คนอ่านหนังสือไม่ออกเพิ่มขึ้น กระดาษขาดมือลงหาใช้ไม่ได้ นักเรียนต้องใช้ กระดาษข่วนหรือกระดาษเก่า ๆ แทน เครื่องมือและหนังสือสำหรับห้องสมุด ขาดแคลนลงเพราะสิ่งเข้ามาไม่ได้ จิตใจของครูและนักเรียนก็เสื่อมโทรมลง . . . หนังสือแบบเรียนเร็วเล่มละไม่กี่สตางค์ กลายเป็นราคา เล่มละ 10 บาท ราคาเพิ่มขึ้น 100 เท่าตัว เพราะไม่มีกระดาษจะพิมพ์ ส่วนที่พิมพ์ขึ้น เท่าใดก็เข้าตลาดมืดหมด เด็กนักเรียนไม่สามารถที่จะซื้อใช้ได้ การส่งครูไป ศึกษา ณ ต่างประเทศก็ต้องยุติลงโดยสิ้นเชิง ครูพากันลาออกเพราะเงินเดือน ไม่พอกิน วัตถุประสงค์สร้างแห่งจนกระทั่งไม่สามารถที่จะก่อสร้างอาคารโรงเรียน ในระหว่างนั้นได้

จากเหตุผลดังกล่าวในปลายปีการศึกษา 2484 นักเรียนไม่มีเวลาเรียนพอ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีคำสั่งให้งดการสอนไล่ทุกประเภทและทุกชั้นโดยถือเอาเวลาเรียน ร้อยละ 60 เป็นผลการสอนไล่ได้ ลาวัณท์ โชตมาระ (2527) ได้กล่าวถึงการจัดและ ประเมินผลการเรียนการสอนในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ไว้ว่า

. . . เพราะที่บ้านเมืองไม่ปกติสุข การเล่าเรียนเขียนอ่านจะกระทำได้ โดยสะดวกอย่างไร ดังนั้นจึงมีประกาศของกระทรวงศึกษาธิการให้หยุด การเรียน การสอนโดยประการทั้งปวง ให้ถือว่านักเรียนผู้ใดมีเวลาเรียน เกิน 60 % และได้ชำระค่าเล่าเรียนเรียบร้อยแล้วก็ให้ถือว่า นักเรียนผู้นั้น

สอบไล่ได้ ดังนั้นจึงมีค่า ๆ หนึ่งเกิดขึ้นคือคำว่า ทกโตโร อันหมายถึงความถึง
 นักเรียนที่ผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่หกได้ด้วยการที่ผู้ปู้ขึ้นเมืองไทย
 โตโร ก็คือชื่อของ นายสีเดกโตโร ผู้นำทหารผู้ปู้ในขณะนั้น ทกโตโร มีอยู่
 ครั้งเดียวในประวัติการศึกษาของเมืองไทย คือในปีการศึกษา 2484 . . .

นอกจากนั้นในปลายปีการศึกษา 2485 ประเทศไทยประสบกับภัยอย่างใหญ่หลวง
 ทรองเรียนทุกประเภท ในจังหวัดที่ประสบกับภัยก็ต้องปิดเรียนประมาณเดือนครึ่ง และทั้ง
 ประเทศยังอยู่ในภาวะสงคราม จึงได้เลเรียนการสอบไล่ไว้ล่วงหน้า โดยให้มีการสอบซ่อม
 เป็นจำนวน 3 เดือน เดือนละครึ่ง เพิ่มคะแนนให้ครึ่งละ 1% เมื่อถึงเวลาสอบไล่ก็ถือ
 เกณฑ์ตัดสินร้อยละ 45 เป็นสอบไล่ได้ ดังนั้นจำนวนผู้สอบไล่ได้ในปีนี้มีขอดีจำนวนมาก
 อย่างไม่เคยมีมาก่อนในอดีต (รอง ศยามานนท์ และคณะ, 2507)

การศึกษาดั้งเดิมที่เป็นมาในอดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนมี
 การปฏิรูปการศึกษา ไม่มีระบบที่แน่นอน อยู่ในวงจำกัด และไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เป็น
 เรื่องของประชาชนที่จะแสวงหาเอาเอง การศึกษาเล่าเรียนจึงเป็นเรื่องของบุคคล
 จำนวนน้อย กล่าวคือ คนที่ได้เรียนมักเป็นบุคคลชั้นสูง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้
 เล่าเรียน ทรองเรียนซึ่งเป็นสถานที่ให้การศึกษอบรมแก่ประชาชนก็ยังมีจัดตั้งขึ้นเป็น
 แบบแผน สถานที่เล่าเรียนจึงมักอยู่ในราชสำนักหรือวัดใหญ่ ๆ วิชาที่เล่าเรียนได้แก่ อ่าน
 เขียนหนังสือไทย และการเรียนอาชีพต่อจากบรรพบุรุษ การจัดตั้งสถานศึกษาที่เรียกกันว่า
 "ทรองเรียน" นั้น เพิ่งมีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกปี พ.ศ. 2414 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เอง (บำรุง กลัดเจริญ, 2526) พระองค์ทรงเริ่มต้นการศึกษา
 สมัยใหม่อย่างเป็นทางการ โดยมีพระราชโองการที่จะทรงให้การศึกษาเป็นเครื่องมือใน
 การรักษาเอกราชของประเทศชาติไว้ และนี่คือนโยบายหลักเกี่ยวกับการศึกษาในสมัยปฏิรูป
 การศึกษา และอาจถือได้ว่า เป็นนโยบายครั้งแรกสุดในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย
 (วีระ บำรุงรักษา, 2524) ซึ่งในการจัดการศึกษาในรัชกาลที่ 5 นั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญ
 ดังที่ วุฒิชัย มุลศิลป์ (2512) ได้สรุปเอาไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อสนองความต้องการของบ้านเมือง
2. เพื่อคุณประโยชน์ทั่วไป (จัดการศึกษาเพื่อทอพระราชกรหรือเพื่อหาวิชาของชาติส่วนใหญ่ได้รับการศึกษา)
3. เพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาพระศาสนา

กล่าวได้ว่า เป็นกาลสมัยของการจัดการศึกษาซึ่งเริ่มมีระบบแบบแผนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นการศึกษาในระบบสากล คือ การจัดการศึกษาเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ความต้องการของราชกรทั่วไป โดยรัฐจะเข้าควบคุมหน่วยงานและจัดการบริหารทางด้านการศึกษาให้เป็นระเบียบแบบแผน เช่น มีสถานที่เรียนซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ มีครูสอน และมีการสอนตามเวลาที่กำหนด ฯลฯ ซึ่งเป็นการศึกษาที่ต่างออกไปจากขอบเขตของวงการศึกษาตามธรรมเนียมไทยโบราณ (เศษ บุนนาค, 2517) แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายบังคับการศึกษาในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการขยายการศึกษาให้แพร่หลายเป็น การศึกษาสำหรับชาติ เพื่อให้ราษฎรทั้งชายและหญิงได้รับการศึกษาตามควรแก่อัธภาพ โดยได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2464 การประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาดังกล่าวนี้นี้มีผลทำให้ประชาชนต้องเข้ารับการศึกษายอมรับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ และรัฐได้ดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับสืบเนื่องกันมา (วันทนา เลิศสินไทย, 2523)

ดังนั้นการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยในระบอบที่ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีจุดมุ่งหมาย แนวทางการจัดการศึกษา และการดำเนินการจัดการศึกษาเป็นไปตามพระราชประสงค์ และขึ้นอยู่กับพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสนาบดี และข้าราชการที่มีความสามารถในขณะนั้น

นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ สภาการณทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองรวมทั้งการศึกษาซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะพัฒนาคนให้สอดคล้องกับระบบการปกครองได้ผันผวนเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับ เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ แต่รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญของการประถมศึกษาในฐานะที่เป็นการศึกษาภาคบังคับ ดังข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง

แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ราชกิจจานุเบกษา, 2475) ที่กล่าวว่า "เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สงบแล้ววิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้ธรรมนุญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นอันไม่มีอีกต่อไป" และคณะราษฎรได้ประกาศหลัก 6 ประการเป็นนโยบายหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งนโยบายข้อหนึ่งกล่าวถึงแนวทางการจัดการศึกษามีข้อความว่า "จะให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร"

(สำเนียงงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.)

โดยที่การประถมศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลและคนในชาติ ในอันที่จะยกระดับสติปัญญา ความคิด เจตคติ และความสามารถพื้นฐานเพื่อการมีชีวิตที่ดี เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ต่อการอยู่ร่วมกัน และการปกครอง แต่ปัญหาที่พบจากผลการวิจัย ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องบางประการของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในด้านที่เกี่ยวกับคุณภาพและความไม่กระฉ่างดีของจุดมุ่งหมาย (สุภา อักษรดิษฐ์, 2528) แนวทางการจัดการศึกษา และการดำเนินการจัดการศึกษา ซึ่งในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจำเป็นต้องคำนึงถึงจุดเริ่มต้น โศกนาฏศาสตร์แนวทางการดำเนินงาน ด้านนโยบายและวิธีการให้ศึกษาที่ประเทศดำเนินการอยู่ในอดีต และปัจจุบัน เพื่อศึกษาข้อดี ข้อเสีย ศึกษาสภาพปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน และหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไปข้างหน้า การพัฒนาการศึกษาโดยไม่มองย้อนหลังไปศึกษาถึงกระบวนการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงในระลอกที่ผ่านมา ย่อมทำไม่ได้ ถึงแม้จะได้ทำการศึกษาสภาพปัจจุบันอย่างละเอียดแล้วก็ตาม (เพ็ญจันทร์ ทับประเสริฐ, 2528) เนื่องจาก "ปัจจุบันนั้นเป็นทายาทของอดีตและเป็นมูลเหตุของอนาคต" (สิริอา จุลปานนท์, 2533) ดังข้อคิดทางประวัติศาสตร์ที่ว่า การจะมองไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพได้ เราต้องรู้ปัจจุบัน และเรื่องที่ผ่านมาแล้ว (วันทนา เลิศสินไทย, 2523) หรืออีกนัยหนึ่งว่า "ต้องดูข้างหลัง ถึงจะดูข้างหน้าได้ หรือ We look back in order to look forward" (สาโรช บัวศรี, อ้างถึงในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537) ทั้งนี้เพื่อ "เรารู้ว่าสิ่งไหนดีงามและเลวร้าย เราจะได้เดินทางไปข้างหน้าได้ถูก และรู้จักความเหมาะสมควรได้เป็นอย่างดี" (เอกวิทย์ ฌ กลาง, อ้างถึงในธรรมเกียรติ ก้อนวิ, 2532)

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระยะ 14 ปี ภายหลังจากเปลี่ยนแปลง การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 - 2488) โดยหลักการบริหาร ประเทศจะต้องเป็นไปตามนโยบายทางการศึกษาของคณะรัฐบาล ที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศทั้งหมด 13 คณะ และส่วนมากก็ได้ แดลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินคือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไว้ แต่ก็ยังมีบางครั้งที่ ไม่ได้แดลงนโยบาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยอาศัย แผนการศึกษา พระราชบัญญัติประถมศึกษา และหลักสูตรประถมศึกษาเป็นหลัก ข้อกำหนด และแนวทางในการจัดการศึกษา (กาญจนา บุญส่ง, 2534) และเนื่องจากเป็นช่วงเวลา ที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลก่อนกำหนดวาระบอกรัฐฯ ครั้ง ย่อมจะมีผลกระทบต่อจัดการ การศึกษาซึ่งจะต้องอาศัย เวลาและความต่อเนื่องจึงจะเกิดความงอกงามและเห็นผล นอกจาก จะเปลี่ยนรัฐบาลบอกรัฐฯ แล้ว เหตุการณ์บ้านเมืองก็อยู่ในภาวะสงคราม และเกิดกบฏทาง กรรมชาติด้วย โดยเหตุการณ์และเหตุผลดังกล่าวแล้วน่าจะมีผลกระทบต่อจัดการศึกษา ระดับประถมศึกษาเป็นอย่างมากยิ่ง (เพ็ญจันทร์ ทศประเสริฐ, 2528) และในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่การบริหารตลอดจนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นไปอย่างยุ่งยาก แต่ก็ ได้มีความพยายามของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการ การศึกษาระดับประถมศึกษาให้เป็นระบบระเบียบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ดังนั้นการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลง การปกครองจึงเป็นสิ่งที่น่าจะทำการศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง (ระลึก ชานี, 2522) จากแนวเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงความเป็นมา และแนวโน้มของ จุดมุ่งหมาย แนวทางการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในนโยบายทางการศึกษาของ รัฐบาล ระหว่างพ.ศ. 2475 - 2488 ว่าในแต่ละสมัย รัฐบาลมีจุดมุ่งหมาย และแนวทาง การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่เยาวชนของชาติได้อย่างไร มีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรบ้าง เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศใน ช่วงเวลานั้น ๆ ตลอดจนศึกษาถึงการดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในช่วง เวลาดังกล่าวโดยละเอียด ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาที่เป็นระบบ ระเบียบ และมีขั้นตอนที่เชื่อถือได้นี้ คงช่วยทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา มีความเข้าใจ

นโยบายทางการประถมศึกษาของรัฐบาลในแต่ละสมัย และทราบถึงความเป็นมาของ การดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ภายในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และ การเมือง ในช่วง พ.ศ. 2475 - 2488

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในประเทศไทยในด้านจุดมุ่งหมาย แนวทางการจัดการศึกษา และการดำเนินการจัดการศึกษา ตามแนวนโยบายทางการศึกษา ของรัฐบาลในสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 ถึงพุทธศักราช 2488

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Research) ซึ่งศึกษาถึงการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในประเทศไทยตั้งแต่พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2488 โดยใช่วิธีการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) และการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์จากการบอกเล่า (Oral History) ข้อมูลที่ใช้ได้มาจากการค้นคว้าเอกสารประวัติศาสตร์ ทั้งเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เอกสาร ชั้นรอง (Secondary Sources) และการสัมภาษณ์บุคคลที่มีบทบาท และ/หรือเกี่ยวข้องกับ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และนำเสนอเป็นวิถกานันพณ์ในลักษณะการพรรณนา เชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งเป็นหลักฐานทาง ประวัติศาสตร์
2. สัมภาษณ์ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งในอดีต (พ.ศ. 2475 - 2488) และปัจจุบัน
3. วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าและจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ และ
สังเคราะห์เป็นหมวดหมู่ ตามกรอบความคิดที่กำหนดขึ้น และวิเคราะห์รายละเอียดของเนื้อหา
โดยการอธิบาย (Explanation) ตีความ (Interpretation) ข้อมูลในแต่ละประเด็น

4. เสนอผลการวิจัยในรูปการพรรณนาความ ประกอบตารางและแผนภูมิ

คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หมายถึง การจัดการด้านจุดมุ่งหมาย แนวทางการจัด
การศึกษา และการดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง
ในแต่ละยุคตามความเชื่อ แนวความคิดต่าง ๆ สภาสังคม รวมทั้งผลกระทบทางเศรษฐกิจ
และการเมืองในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2488

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย
จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
เป็นองค์พระประมุข ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

จุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หมายถึง ความคาดหวังในการจัดการศึกษา
ระดับประถมศึกษาตลอดจนคุณสมบัติที่เหมาะสมกับสภาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของผู้
ที่ได้รับการศึกษาในระดับนี้ ซึ่งเอกสารบางฉบับอาจใช้คำว่า "ความมุ่งหมาย"
หรือคำอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน

แนวทางการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หมายถึง แนวความคิด หรือวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็น
แนวดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษาของชาติในด้านการจัดสถานศึกษาและชั้นเรียน
หลักสูตรและตำราเรียน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

การดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หมายถึง การดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในด้านการจัดการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผลการเรียน ผลของการดำเนินการจัดการเรียนการสอน ปัญหา และการแก้ไข

พุทธศักราช 2475 - 2480 หมายถึง ระยะเวลาระหว่างวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ถึงวันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2489 รวมเวลา 14 ปี

นโยบายทางการศึกษาของรัฐบาล หมายถึง หลักการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ที่องค์การผู้รับผิดชอบด้านการจัดการประถมศึกษาของชาติเป็นผู้กำหนดขึ้นตามความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อนำไปเป็นแนวทางการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา

แผนการศึกษา หมายถึง แผนในการจัดการศึกษาที่กล่าวถึง การจัดชั้นเรียน ลำดับอายุ และการแบ่งระดับการศึกษา โดยคำนึงถึงสภาพความต้องการของประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ได้แก่ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติประถมศึกษา หมายถึง กฎหมายที่ใช้ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478

หลักสูตรประถมศึกษา หมายถึง เอกสารที่กำหนดรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ด้านจุดมุ่งหมาย เนื้อหาวิชา และอัตราเวลาเรียน การจัดการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล ได้แก่ ประมวลศึกษาภาค ๒ หลักสูตรหลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2464 ระเบียบการโรงเรียนประถมวิสามัญชาน (แผนกประจำ) และหลักสูตรประถมวิสามัญเกษตรกรรม พ.ศ. 2478 ประมวลศึกษาภาค ๒ หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2480

รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งหมายรวมถึงกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2483)

สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง หมายถึง ลักษณะของเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2488 ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เช่น ลักษณะความเป็นอยู่ของประชาชน ลักษณะการบริหารประเทศของรัฐบาล ฯลฯ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาการจัดการศึกษาระดับศึกษาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - 2488
2. การวิจัยมุ่งศึกษาถึงการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในช่วงระหว่างพ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2488 ด้านจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา แนวทางการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และการดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในประเทศไทย
3. การวิจัยมุ่งศึกษาถึงการดำเนินการจัดการศึกษาในโรงเรียนประชาบาล ซึ่งเป็นโรงเรียนส่วนใหญ่ที่เปิดสอนในระดับประถมศึกษา
4. การแบ่งช่วงเวลาเพื่อพิจารณาจุดมุ่งหมาย และแนวทางการจัดการศึกษาเฉพาะในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลยุคเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในระบอบเวลานั้น ๆ เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ
 - 4.1 พุทธศักราช 2475 - 2485 : การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาภายหลังการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้นำในการบริหารประเทศระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กับกลุ่มผู้นำใหม่ในระบอบประชาธิปไตย

4.2 พุทธศักราช 2485 - 2488 : การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา
ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เป็นแหล่งข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยให้ทราบถึงความเหินห่าง และแนวโน้มของจุดมุ่งหมาย
แนวทางการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของชาติต่างเป็นระบบ
เพื่อประโยชน์ในการศึกษาสำหรับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการจัดการศึกษาระดับ
ประถมศึกษาของชาติต่อไป
2. เป็นแหล่งข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนพัฒนาการประม
ศึกษาของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาในอนาคต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย