



การศึกษาในหัวเมืองในระหว่าง พ.ศ. 2411-2440

หัวเมือง คือ เมืองที่อยู่ภายนอกกรุงเทพฯ จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ได้มีการจัดการศึกษาในหัวเมืองมาก่อนหน้าที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ จะรับอาราธนาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงเป็นเจ้ากระทรวงในกรมศึกษาหัวเมือง ในปี พ.ศ. 2441 ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงการจัดการศึกษาในหัวเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2440 ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของกรมศึกษาธิการมาก่อน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การศึกษาในบทนี้ จะทำให้มองเห็นภาพของการจัดการศึกษาในหัวเมืองในสมัยสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ในเวลาต่อมาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอแบ่งเนื้อหา การศึกษาในบทนี้ ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การศึกษาในระยะก่อนปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (พ.ศ. 2411-2434)
2. การศึกษาในระยะปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (พ.ศ. 2435-2440)

การศึกษาในระยะก่อนปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (พ.ศ. 2411-2434)

ก่อนจะกล่าวถึงการศึกษาในหัวเมืองโดยตรง ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาก่อน คือ สภาพพื้นฐานการปกครองของหัวเมือง สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสภาพพื้นฐานทางสังคม ตามลำดับ ดังนี้

1. สถานะพื้นฐานการปกครอง

หัวเมืองจะแบ่งตามการปกครองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช ซึ่งมีอัครมหาเสนาบดีมหาดไทย อัครมหาเสนาบดีกลาโหม และเสนาบดีกรมท่า เป็นผู้บังคับบัญชา¹ โดยแบ่งการรับผิดชอบในแต่ละหัวเมือง ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อหัวเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก² และหัวเมืองประเทศราช

ประเภทของหัวเมือง	สังกัดมหาดไทย	สังกัดกลาโหม	สังกัดกรมท่า
หัวเมืองชั้นใน	กรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา พนมสารคาม ปราจีนบุรี นครนายก สุพรรณบุรี	นครเขื่อนขันธ์ ปทุมธานี ราชบุรี	สมุทรปราการ นนทบุรี นครชัยศรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม หน้สนิคม ชลบุรี บางละมุง

¹ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชา-
ภิมายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 58.
(กจช.น. 2/300)

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 จศ.1236-1237. (กทช.มพรก 31/002) หน้า 306.

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อหัวเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (ต่อ)

ประเภทของหัวเมือง	สังกัดมหาดไทย	สังกัดกลาโหม	สังกัดกรมท่า
หัวเมืองชั้นกลาง	อินทบุรี พรหมบุรี สิงห์บุรี สรรคบุรี ไชยนาถ มะโนรมย์ วิเชียร บัวชุม ไชยบาดาล กรรมพวาน	กาญจนบุรี เพชรบุรี	
หัวเมืองชั้นนอก	อุทัยธานี นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก พิจัย อุตรดิตถ์ สวรรคโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ นครราชสีมา	ประจวบคีรีขันธ์ ปราณ กำเนิดนพคุณ ชุมพร ไชยา นครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง พังงา ภูเก็ต หลังสวน ตะกั่วทุ่ง ตะกั่วป่า ถลาง	ระยอง จันทบุรี ตราด

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อหัวเมืองขึ้นใน ขึ้นกลาง ขึ้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (ต่อ)

ประเภทของหัวเมือง	สังกัดมหาดไทย	สังกัดกลาโหม	สังกัดกรมท่า
หัวเมือง ประเทศราช*	ลานนาไทย (เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ พะเยา) ⁵	หัวเมืองมลายู (ไทรบุรี ปะลิส สตูล) ³ กลันตัน ตรังกานู ⁴	

³ สกรรจ์ จันทรรัตน์, "การปกครองแบบเทศาภิบาล : มณฑลไทรบุรี," ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และ สมโชติ อ๋องสกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 404.

⁴ เญ็ศรี ดีก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 84.

⁵ อรุณรักษ์ วิเชียรเชียว และ ไกรศรี นิมมานเหมินทร์, "ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่," ใน ลานนาไทยคดี, ประคอง นิมมานเหมินทร์ และทรงศักดิ์ ปรากฏัดวัฒนากุล บรรณาธิการ (เชียงใหม่ : ศูนย์หนังสือเชียงใหม่, 2521), หน้า 11.

* เนื่องจากไม่มีการกำหนดเป็นหลักฐานอย่างชัดเจนเกี่ยวกับดินแดนประเทศราชของไทยทั้งหมด ดังนั้นรายละเอียดเกี่ยวกับการสังกัดจะยึดตาม พระราชดำรัส ใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 58 (กจช.น

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อหัวเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (ต่อ)

ประเภทของหัวเมือง	สังกัดมหาดไทย	สังกัดดลโหม	สังกัดกรมท่า
หัวเมือง ประเทศราช(ต่อ)	สิบสองจุไทย (เมืองไล เมืองแกง) หัวพันห้าทั้งหก ดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำ โขง ดินแดนตะวันตกของ ไทย (หัวเมืองเจ็ยวทั้ง 5 หัวเมืองกะเหรี่ยง ตะวันออก) หลวงพระบาง จำปาศักดิ์ มโนไพร ⁷ พระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ พนมศก ⁸	บริเวณ 7 หัวเมือง (ปัตตานี ยะลา ยะหริ่ง ระแงะ ราห์มั้น สายบุรี หนองจิก ⁶	

⁶ สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2503), หน้า 85.

⁷ เญญศรี ตึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527) หน้า 47-53.

⁸ สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 83.

รูปแบบของการแบ่งการปกครองดังกล่าว ทำให้งานราชการบางอย่างดำเนินการไปอย่างเชื่องช้า⁹ อีกทั้งความล่าช้าในการคมนาคมก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้กรุงเทพฯไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง ดังนั้นจึงมอบอำนาจในการปกครองให้กับเจ้าเมือง* เป็นผู้ดูแล โดยเฉพาะหัวเมืองหัวเมืองประเทศราช** นั้นกรุงเทพฯมักจะให้อิสระแก่เจ้าเมืองในการปกครองเมืองของตนมากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้การปกครองหัวเมืองเป็นไปอย่างไม่ค่อยรัดกุมเท่าใดนัก อีกทั้งวิธีการปกครองของเจ้าเมือง ที่เรียกว่า การกินเมือง*** ก็มักทำให้เกิดการสืบทอดอำนาจการปกครองไปสู่ลูกหลานของเจ้าเมืองนั้น ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาการกดขี่ข่มเหงราษฎรในบางหัวเมืองขึ้น¹⁰

นอกจากนี้จากการที่ฝรั่งเศสสามารถยึดญวนได้ทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2427 และอังกฤษสามารถยึดมณฑลไทรบุรีได้หมดในปี พ.ศ. 2429 ก็ส่งผลต่อปัญหาพรมแดนไทย อีกทั้งอังกฤษยังได้แสดงความสนใจในดินแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งประชิดกับดินแดนบางส่วนของอังกฤษในแหลมมลายูอีกด้วย ในขณะที่ไทยมีข้อบกพร่อง คือ ตามพรมแดนไม่มีการปักปันกำหนดเขตแดนให้แน่นอนลงไป ดังนั้นเมื่อฝรั่งเศสเลยโอกาสเรียกร้องแคว้นสิบสองจุไทย และหัวพันห้าทั้งหก โดยอ้างว่าเป็นสิทธิญวนอีกทอดหนึ่ง ไทยจึงต้องเสียแคว้นสิบสองจุไทยให้แก่ฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2431¹¹ จะเห็นว่า

⁹ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน , หน้า 57.

¹⁰ สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา , เทศาภิบาล , หน้า 24-31.

¹¹ เน้นศรี ตึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย , หน้า 44.

* สำหรับหัวเมืองขึ้นในเจ้าเมืองมีฐานะเป็นเพียงผู้รับ

** ในกรุงเทพฯ จะกำหนดให้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งและให้ความร่วมมือในยามศึกยามเกิดการรบต้องช่วยด้านอาหารและเสบียงอาหาร และต้องจัดส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทอง ตลอดจนเครื่องราชบรรณาการทุก 3 ปี

*** การกินเมือง คือ การที่ราษฎรต้องตอบแทนบุญคุณเจ้าเมืองที่ช่วยดูแลปกครองบ้านเมืองด้วยการออกแรงงานหรือแบ่งเป็นสิ่งของหรือเงิน และด้วยเหตุที่หัวเมืองมักอยู่ห่างไกล จึงไม่มีใครมีข้าราชการจากกรุงเทพฯไปปกครองทำให้เป็นการสืบทอดอำนาจการปกครองไปสู่ลูกหลานของเจ้าเมืองนั้น ๆ

สภาพการปกครองดังกล่าว ล้วนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ต้องทำการปฏิรูปการปกครองในระยะ
เวลาต่อมาทั้งสิ้น

2. สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

การเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์¹² การประมง¹³ และการค้าขาย¹⁴ นับ
เป็นอาชีพส่วนใหญ่ของประชาชนในหัวเมือง ที่จัดเป็นรายได้สำคัญของแผ่นดินโดยกรุงเทพฯ จะ
มอบอำนาจให้แก่เจ้าภาชีนายอากรเป็นผู้จัดเก็บภาษี¹⁵ แต่มักเกิดปัญหา คือ เจ้าภาชีนายอากร*
ไม่ค่อยยอมส่งเงินเต็มตามที่กำหนด อีกทั้งมีการร่วมมือกับเจ้าเมืองทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง ส่ง
ผลทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงต้องตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น ในปี พ.ศ. 2416 ซึ่งนับ
เป็นก้าวแรกของการยกเลิกระบบกินเมือง อันเป็นระบบดั้งเดิมในการปกครองหัวเมืองของไทย¹⁶

3. สภาพพื้นฐานทางสังคม

จากปัญหาทางการปกครองและปัญหาทางเศรษฐกิจในหัวเมืองดังกล่าว ส่ง
ผลถึงสภาพสังคมในหัวเมืองในขณะนั้นว่า ขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองนั้นเป็นสำคัญ

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 รศ. 119 . "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑล
พิษณุโลก", หน้า 36-41. (กทช. มพรก 36/008)

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 20 รศ. 122 , หน้า 95. (กทช. มพรก 36/010)

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 16 รศ. 118 "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี"
หน้า 9-10 (กทช. มพรก 36/008)

¹⁵ พระราชหัตถเลขา-ลายพระหัตถ์ (พระนคร : มุทขอุปลัฎม์การพิมพ์, 2514).
หน้า 226-230.

¹⁶ สมภพ มานะรังสรรค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการ
ปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 3-4.

* ในการเสนอรับเป็นเจ้าภาชีนายอากร ผู้ประมูลจะไปสำรวจดูการประกอบอาชีพ
ของราษฎรถ้าเห็นว่าอาชีพใดมีรายได้ดีพอที่จะเรียกเก็บภาษีได้ก็จะเสนอ เรื่องราวนำขึ้นทูลเกล้าฯ
ถวายฎีกาขอเป็นเจ้าภาชี แต่ถ้ามีผู้เสนอขอเป็นเจ้าภาชีหลายคนก็จะใช้วิธีประมูล

4. สภาพการศึกษา อาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ

4.1 ระยะก่อนจัดตั้งโรงเรียนหลวงในหัวเมือง (พ.ศ. 2411-2427)

ระยะเวลาดังกล่าว พบว่า การศึกษาในหัวเมืองทั่วไปยังคงอาศัยวัดเป็นสถานที่ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชน เป็นผลทำให้ผู้เรียนมีความรู้แตกต่างกัน¹⁷ แม้ว่าในปี พ.ศ. 2418 กรมธรรมการจะมีประกาศให้พระตามวัดหัวเมืองจัดสอนหนังสือตามแบบเรียนหลวงขึ้น แต่เนื่องจากมิได้มีการบังคับอย่างจริงจัง¹⁸ อีกทั้งเมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพสังคมและการปกครองในขณะนั้นทำให้ประกาศของกรมธรรมการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ และจากการให้อิสระในการปกครองของกรุงเทพฯ ส่งผลให้หัวเมืองมีอิสระ สามารถจัดการศึกษาของตนเองได้ เช่น ที่เมืองเชียงใหม่ ในปีเดียวกับที่มีประกาศของกรมธรรมการ พวกมิชชันนารีโปรเตสแตนต์ ก็ได้เปิดสถานที่สอนหนังสือ และการฝีมือสำหรับเด็กหญิงขึ้นในบริเวณที่พักที่ตั้งอยู่ที่เชิงสะพานนวรัฐ* ส่วนที่เมืองเพชรบุรี พวกมิชชันนารีก็ได้ตั้งสถานอาชีวศึกษาสำหรับเด็กหญิงขึ้น** และหลังจากนั้น พวกมิชชันนารีโปรเตสแตนต์ก็ได้จัดการศึกษาสำหรับเด็กชายขึ้นที่เมืองเชียงใหม่ เมืองลำปาง เมืองลำพูน เมืองพิษณุโลก เมืองแพร่ เมืองน่าน และเมืองนครศรีธรรมราชในเวลาต่อมา¹⁹

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่าวิธีการจัดการศึกษาของมิชชันนารีโปรเตสแตนต์เป็นการจัดการศึกษาจากหัวเมืองรอบนอกเข้ามา และเน้นที่กลุ่มสตรีเป็นหลักในระยะแรก เริ่มที่จัดการศึกษาซึ่งเป็นการจัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มเท่านั้น โดยที่หัวเมืองส่วนใหญ่ยังคงใช้วัดเป็นสถานที่ให้การศึกษาตามแบบแผนเดิมอยู่

¹⁷ สมเด็จพระมหาสมณเจ้าพระพระยาวชิรญาณวโรรส, การคณะสงฆ์ (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีศตวรรษ, ม.ป.ป.), หน้า 37.

¹⁸ สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรัตยบันแห่งประเทศสยาม ภาคที่ 1 (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 15.

¹⁹ สมโชติ อ๋องสกุล, สตรีกับการศึกษาในสังคมไทย : การสถาปนาโรงเรียนสำหรับสตรียุคแรกในกระแสหลัก, ศึกษาศาสตร์สาร 16 (2 เมษายน-กันยายน 2534) : 8-12.

* ต่อมาได้ตั้งเป็นโรงเรียนชื่อสตรีพระราชชายาและเมื่อย้ายไปตั้งที่บริเวณหนองเส็งได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนดาราวิทยาลัย

** ชื่อว่า โรงเรียนเมโมเรียลสกูล หรือสตรีไฮเวอร์ดอนสวธน์ และเปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนอรุณสตรีในเวลาต่อมา

4.2 ระยะจัดตั้งโรงเรียนหลวงในหัวเมือง (พ.ศ. 2428 - 2434)
 จนในปี พ.ศ. 2428 จึงได้มีการตั้งโรงเรียนหลวง* ในหัวเมืองขึ้น เนื่องจากการที่พระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงเห็นความสำคัญของการศึกษาว่าจะช่วยในการพัฒนาประเทศจึงโปรด
 ใ้ให้ใช้วัดเป็นโรงเรียน ตามแบบประเพณีเดิม แต่จากสภาพการปกครองดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงพระราชทานฎาพซึ่งในขณะนั้นเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในกรมยุทธนาธิการ
 และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงบัญชาการศึกษาในกรมศึกษาธิการ²⁰ ต้องมีลายพระหัตถ์ไป
 กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงการจัดการศึกษาในหัวเมืองว่า

... การที่จะจัดขึ้นพร้อมกันทุกเมืองหรือจัดโดยไม่เลือกนั้นเห็นด้วยเกล้าว่าจะไม่
 ไม่สำเร็จได้ เพราะเป็นการมอบหมายในฐระของผู้ว่าราชการเมืองเป็นสำคัญต่อ
 ผู้ว่าราชการใด เอื้อเพื่อต่อการนี้ จึงจะสามารถเจริญตลอดต่อไปได้ ข้าพระพุทธเจ้า
 เห็นด้วยเกล้าว่า จะเลือกจัดขึ้นแต่บางเมือง คือ จันทบุรี เพชรบุรี สงขลา เป็นต้น
 ไปก่อนแล้วจึงค่อย ๆ ขยายออกไปจนให้มีทั่วทุก ๆ หัวเมือง...²¹

ข้อความจากลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงพระราชทานฎาพดังกล่าว ทำให้ทราบ
 ถึงปัญหาการจัดการศึกษาในหัวเมืองในขณะนั้นได้ว่า มาจากสภาพการปกครองนั่นเอง

1) จำนวนโรงเรียนหลวงในหัวเมือง

เมื่อพิจารณาจากรายงานการศึกษาหัวเมืองในแต่ละปีของกรมศึกษาธิการ ผู้วิจัย
 ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดตั้งโรงเรียนหลวงในหัวเมืองตั้งแต่เริ่มจัดจนถึงปี พ.ศ. 2434 นั้นใช้วิธีการ
 จัดจากหัวเมืองชั้นในแล้วค่อย ๆ ขยายออกไปยังหัวเมืองชั้นนอกตามลำดับ ดังนี้

²⁰ สมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงพระราชทานฎาพ, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรััยบัน
แห่งประเทศสยาม ภาคที่ 1 , หน้า 14-15.

²¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5
 กระทรวงศึกษาธิการ เรื่องเบ็ดเสร็จราชการในกรมศึกษาธิการ (20 ก.พ. 108-28 มี.ค. 111).
 ลายพระหัตถ์ที่ 337 ลงวันที่ 7 มกราคม รศ. 109.

* ในปี พ.ศ. 2427 มีการตั้งโรงเรียนหลวงแห่งแรกขึ้นที่กรุงเทพฯ คือโรงเรียน
 วัดมหรณพาราม

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนโรงเรียนหลวงในหัวเมืองระหว่าง พ.ศ. 2428-2434

ปี	จำนวน โรงเรียนหลวง ในหัวเมืองชั้นใน	จำนวน โรงเรียนหลวง ในหัวเมืองชั้นกลาง	จำนวน โรงเรียนหลวง ในหัวเมืองชั้นนอก	จำนวน โรงเรียนหลวง ในหัวเมือง ประเทศราช	รวมทั้งหมด
2428	9	1	-	-	10
2429	11	2	-	-	13
2430	*	----- ไม่ปรากฏข้อมูล -----			*
2431	12	4	-	-	16
2432	14	3	3	1	21
2433	17	2	6	1	26
2434	17	2	5	1	25

ที่มา ดัดแปลงจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เบ็ดเสร็จราชการในกระทรวงศึกษาธิการ (รศ. 105-111).

* รายชื่อของโรงเรียนหลวงในแต่ละหัวเมืองโปรดดูที่ภาคผนวก ข

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีโรงเรียนหลวงในหัวเมืองเพิ่มขึ้นทุกปียกเว้น ปีสุดท้ายเท่านั้นที่จำนวนโรงเรียนได้ลดลง เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับมอบหมายให้เสด็จไปรับพระเจ้าชาลส์โคส ซึ่งในขณะนั้นเป็น แกรนด์ดยุก

เซเรวิช รัชทายาทแห่งรัสเซียที่สิงคโปร์และทำหน้าที่ตามเสด็จในขณะที่ทรงประทับอยู่ประเทศไทย และหลังจากนั้นก็ทรงเสด็จไปเป็นราชทูตพิเศษที่รัสเซียและยุโรป พร้อมกับที่ทรงได้รับมอบหมายให้ไปศึกษาแผนการศึกษาของประเทศดังกล่าวด้วย แต่เมื่อทรงเสด็จกลับ ก็ต้องย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย²²

2) การสอน

ผู้วิจัยได้พบรายงานของกรมศึกษาธิการ - กล่าวถึงการสอนในโรงเรียนหลวงในหัวเมืองเหล่านี้ ว่าแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ประโยคต้น และประโยค 2 โดยระดับประโยคต้นจะสอนตามแบบเรียนหลวง 6 เล่ม แบ่งเป็น 3 ชั้น ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงการแบ่งระดับชั้นประโยคต้นที่เรียนแบบเรียนหลวง

ระดับชั้น	เรียนแบบเรียนหลวง
ชั้น 3	พิศาลการ์นต์ ไวพจน์พิจารณ์
ชั้น 2	สังโยคพิธาน อักษรประโยค วาทินิตินิกร
ชั้น 1	มูลบทบรรพกิจ

ที่มา : ดัดแปลงจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง รายงานกรมศึกษาธิการ ร.ศ.105-111.

²² สมเด็จพระบรมราชาธิบดีทรงราชานุภาพ, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรัญญันแห่งประเทศสยามภาคที่ 1, หน้า 16-17.

ส่วนในระดับประโยค 2 นั้น พบว่ามีการสอน วิชาเลข วิชาพระราชพงศาวดาร วิชา กิจจานุกิจ (ความรู้ในคดีของโลก เช่น รู้จักชื่อวันและกำเนิดของวัน เป็นต้น) และธรรมคดี แต่ ไม่พบตำราเรียนวิชาดังกล่าวจากรายงานของกรมศึกษาธิการ พบว่า โรงเรียนหลวงในหัวเมือง เหล่านี้ จะสอนไม่เหมือนกัน เช่น ในเมืองกรุงเก่า โรงเรียนวัดเสนาสนาราม และโรงเรียนวัด กษัตริราช จะสอนวิชาเลข (บวก ลบ คูณ หาร) และวิชากิจจานุกิจ เท่านั้น ไม่มีการสอนวิชา พระราชพงศาวดาร และพระธรรมเทศนา ในขณะที่วัดนิเวศน์ธรรมประวัติ จะมีการสอนแต่เพียงวิชา เลข และวิชาพระธรรมเทศนาเรื่องกุศลกรรมบถ 10 เท่านั้น แต่ที่วัดเสาชิงทอง เมืองลพบุรี จะสอนวิชาเลขและพระธรรมเทศนา เรื่องศีล 5²³ เป็นต้น

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การสอนในโรงเรียนหลวงในหัวเมือง จะขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้สอนเป็นสำคัญ ดังข้อความจากลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในราชานุญาตที่ปรากฏในรายงานกรมศึกษาธิการตอนหนึ่งว่า "...วิธีสอนแบบใหม่นี้ได้ใช้สอนวิชานักเรียนใน โรงเรียนทั้งปวง ... วันแต่โรงเรียนก็ยังไม่สามารถสอนได้โดยสมควรในขอบธรรมเนียมนั้น เป็นต้นว่าโรงเรียนที่ตั้งในประเทศบ้านนอก..."²⁴ และยังมีข้อสังเกตว่ามีเพียง 2 โรงเรียน เท่านั้นที่สอนวิชาพระธรรมเทศนา คือโรงเรียนวัดนิเวศน์ธรรมประวัติและโรงเรียนวัดเสาชิงทอง

3) สถานที่เรียน

ในโรงเรียนหลวงเหล่านี้ ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่แล้วจะใช้ หอฉัน ศาลาคู่ ศาลาการ เปรี๊ญ หอสวดมนต์

4) เวลาเรียน

กำหนดเป็น 2 เวลา คือ เริ่มเข้าเรียน ตั้งแต่ 3 โมงเช้า สวดมนต์ 3 โมง 30 นาที ลงมือสอน 4 โมง 30 นาที หยุดพัก เพียงเข้าเรียนตรวจเรียกชื่อนักเรียน สวดมนต์ บ่าย 30 นาที ลงมือสอน บ่าย 3 โมง 30 นาที เลิกการสอนพร้อมทั้งสวดมนต์ โรงเรียนหลวง ในหัวเมืองเหล่านี้ มีกำหนดเปิดเรียนตั้งแต่เดือนเมษายนไปจนถึงเดือนมีนาคม แต่ภายในระยะเวลา ดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าในแต่ละโรงเรียนจะมีวันหยุดไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของชุมชน ด้วย²⁵

23 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ.มร.5ศ/1 เรื่องรายงานกรมศึกษาธิการ รศ.105-111.

24 เรื่องเดียวกัน.

25 เรื่องเดียวกัน.

5) ครู

ส่วนครูที่สอนในโรงเรียนหลวงเหล่านี้ มีทั้งพระและฆราวาสไม่เกินโรงเรียนละ 3 คน และจะมีผู้อุปการะโรงเรียน ซึ่งเป็นพระสงฆ์ทั้งสิ้น²⁶

6) การประเมินผล

สำหรับการประเมินผล ในระยะแรกกำหนดให้มีการสอบไล่ขึ้นที่กรุงเทพฯ ปีละ 1 ครั้ง โดยขึ้นประโยคต้น ผู้สอบต้องสอบวิชาตามแบบเรียนหลวงทั้ง 6 เล่ม ผู้สอบไล่ได้จะได้หนังสือแทนบัตรรองจากข้าหลวงผู้รับผิดชอบในการสอบไล่*²⁷ ซึ่งเป็นหลักประกันแสดงความรู้ของผู้เรียนจะนำไปใช้ในการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นไป

ส่วนวิชาที่ต้องสอบในชั้นประโยค 2 กรมศึกษาธิการระบุว่า มี 8 วิชา คือ คัดลายมือหัดแกมบรรจง เขียนหนังสือโดยวันวารรฤกตามใจความโดยไม่ต้องดูแบบอย่าง ทานหนังสือที่ผิดจากคัดลายมือหัด คัดสำเนาความและย่อใจความ แต่งจดหมาย แก้กะพู้ความ ร้อยแก้ว เลข และบัญชี โดยผู้ที่ผ่านการสอบไล่ได้ นอกจากกรมศึกษาธิการจะมีหนังสือรับรองให้แล้วยังได้รับหนังสือรับรองยกเว้นให้ไม่ต้องถูกเกณฑ์เป็นไพร่หลวงหรือไพร่สม** ตลอดชีวิตอีกด้วย²⁸

²⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร 5ศ/1 เรื่องรายงานกรมศึกษาธิการ ร.ศ. 105-111.

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรีดยบันแห่งประเทศสยามภาคที่ 1, หน้า 8-13.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

* ในปี พ.ศ. 2427 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โปรดให้คิดแบบสอบไล่ขึ้น จึงทรงแต่งตั้งข้าหลวงในการสอบไล่ประกอบด้วย 1. กรมหมื่นสมมตอมรินทร์ 2. สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช 3. พระองค์เจ้าศรีเสาวภาคย์ 4. เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ 5. พระยาศรีสุนทรโวหาร และในปี พ.ศ. 2429 ก็ได้ทรงแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีกหลายท่าน

** ไพร่หลวง คือ ไพร่ที่รับราชการขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ทำงานปีละ 3 เดือน ส่วนไพร่สม คือ ไพร่ที่รับราชการขึ้นต่อข้าราชการขึ้นต่อข้าราชการบริวารทำงานปีละ 1 เดือน ประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นไพร่หลวง ส่วนขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่สามารถมีไพร่หลวงได้ เนื่องจากใช้วิธีซื้อทาสมาไถ่ตัวทำให้ทาสกลายเป็นไพร่สมของขุนนางนั้นๆ แต่ถ้ากรณีที่ขุนนางนั้นเสียชีวิตลง ไพร่สมดังกล่าวจะต้องกลายเป็นไพร่หลวง รายละเอียดโปรดดู ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25 (กรุงเทพฯ : อมรรณานิพนธ์, 2526), หน้า 56-200.

ในปี พ.ศ. 2431 กรมศึกษาธิการได้มีการเปลี่ยนแปลงตำราเรียนจากแบบเรียนที่ใช้อยู่ 6 เล่ม ใช้เวลาเรียน 3 ปี มาเป็นแบบเรียนเร็ว 3 เล่ม ใช้เวลาปีครึ่งเนื่องจากแบบเรียนเดิมใช้เวลาเรียนนานเกินไป นักเรียนส่วนใหญ่ที่อ่านออกเขียนได้ มักจะลาออกไปทำงานไม่อยู่เรียนจนครบ 6 เล่ม อีกทั้งมีนักเรียนในหัวเมืองก็มักจะลาออกไปช่วยพ่อแม่ทำนาเป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงตำราเรียนดังกล่าวเป็นผลทำให้ ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2433 ต้องมีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีการในการสอบไล่ชั้นใหม่ กำหนดให้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2434 การสอบไล่จะมีชั้นปีละ 2 ครั้ง และนอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนวิธีสอบความรู้หนังสือไทย ออกเป็น 3 ประโยค แต่ยังคงกำหนดให้ผู้สอบไล่ได้ตั้งแต่ประโยค 2 ขึ้นไปไม่ต้องเป็นไพร่สมหรือไพร่หลวงเช่นเดิม²⁹

7) ปัญหาที่พบ

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของการจัดการศึกษาในหัวเมืองในระยะก่อนสมัยรูปการปกครอง คือ ปัญหาจากแบบเรียน ดังข้อความจากลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระยาธรรมาดราชานุภาพ ที่ทรงกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

... ด้วยหนังสือแบบวิชาสอนต่าง ๆ เดี่ยวนี้ มีหลายฉบับในโรงเรียนหลวง เจ้าพนักงานตรวจตราก็คัดเลือกใช้แต่แบบที่ดีได้ แต่ตามหัวเมืองแลตามบ้าน ซึ่งฝึกสอนกันเองยังใช้ตำหรับตำราแตกต่างกัน ไม่เป็นแบบอย่างอันสมควรแลมิได้รู้คุณค่าว่าตำหรับตำราอย่างใดจะผิดกันอย่างไร ... ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ... ขอรับพระราชทานให้ตั้ง... พนักงานสอบตำราที่มีและใช้ฝึกสอนกันอยู่... ให้เป็นหน้าที่... ในกรมศึกษาธิการ...³⁰

²⁹ สมเด็จพระยาธรรมาดราชานุภาพ, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรัตนัน แห่งประเทศสยาม ภาคที่ 1, หน้า 35.

³⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เรื่องเบ็ดเสร็จราชการในกรมศึกษาธิการ (20 ก.พ.108-28 มี.ค.111) ลายพระหัตถ์ที่ 327 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ รศ.109.

ข้อความจากลายพระหัตถ์ดังกล่าว แสดงถึงแนวพระดำริที่จะปรับปรุงตำราในหัวเมือง ให้มีคุณภาพ อีกทั้งยังได้ทรงเสนอร่างโครงการตั้งโรงเรียนในหัวเมืองถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก่อนที่จะเสด็จไปต่างประเทศ แต่ผลจากการที่ทรงต้องย้ายไปดำรงตำแหน่ง เสนาบดี กระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2435 ทำให้งานที่ทรงริเริ่มหยุดชะงักลง รวมทั้งร่างโครงการดังกล่าวของพระองค์ไม่ได้นำออกไปปฏิบัติ

การศึกษาในระยะปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (พ.ศ. 2435-2440)

การศึกษาในระยะปฏิรูปการปกครองหัวเมือง กรมศึกษาธิการ กรมพิพิธภัณฑ กรมพยาบาล และ กรมธรรมการสังฆการี ได้ถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงธรรมการที่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435³¹ โดยมีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ซึ่งย้ายจากกระทรวง เกษตรธิการมาเป็นเสนาบดี เป็นผู้จัดการศึกษา ในระยะเวลาดังกล่าวสภาพพื้นฐานการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมมีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. สภาพพื้นฐานการปกครอง

สาเหตุจากการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก และสภาพการปกครองภายในหัวเมืองดังกล่าว เป็นผลทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทำการปฏิรูปประเทศขึ้น ในปี พ.ศ. 2435 โดยรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นมณฑล ดังนี้

31
หน้า 1-17.

สมเด็จพระบรมราชาธิบดีจักรพรรดิราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, การเทศาภิบาล,

ตารางที่ 6 แสดงรายชื่อมณฑลที่จัดตั้งขึ้น ก่อนพ.ศ. 2435-2440*

ก่อน พ.ศ. 2435	พ.ศ. 2435	พ.ศ. 2437	พ.ศ. 2438	พ.ศ. 2439	พ.ศ. 2440
1. มณฑล ลาวเฉียง	7. มณฑล พิษณุโลก	9. มณฑล ราชบุรี	10. มณฑล นครชัยศรี	14. มณฑล นครศรีธรรมราช	16. มณฑล ไทรบุรี
2. มณฑล ลาวพวน	8. มณฑล ปราจีน		11. มณฑล กรุงเทพฯ	15. มณฑล ชุมพร	
3. มณฑล ลาวกาว			12. มณฑล นครสวรรค์		
4. มณฑล เขมร			13. มณฑล กรุงเทพฯ		
5. มณฑล ลาวกลาง					
6. มณฑล ภูเก็ต					

ที่มา : ดัดแปลงจาก สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล,
หน้า 42-49 และ 82-85.

* รายละเอียด โปรดดูที่ภาคผนวก ค รายชื่อมณฑลเทศาภิบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากตารางดังกล่าวแสดงว่ามีการตั้งมณฑลขึ้น ก่อน พ.ศ. 2435 เนื่องจากในขณะนั้น ไทยกำลังประสบปัญหาเรื่องดินแดนกับฝรั่งเศส และอังกฤษอยู่ การตั้งมณฑลเหล่านั้นขึ้นก็เพื่อเหตุผลในการป้องกันประเทศมากกว่าที่จะเข้าไปจัดการปกครองอย่างแท้จริง³² แต่เมื่อไปไทยจำเป็นต้องเสียหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า และหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันออกให้แก่อังกฤษในปี พ.ศ. 2435³³ ก็ส่งผลเร่งเร้าให้เกิดการปฏิรูปการปกครองภายในประเทศขึ้นโดยการรวมเขตแดนของหัวเมืองต่างๆ ที่อยู่ใกล้กันเข้าเป็นมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งไปจากกรุงเทพฯ เป็นผู้ดูแล แต่การตั้งมณฑลขึ้นนั้นไม่สามารถตั้งขึ้นในคราวเดียวกันทั่วประเทศได้ เพราะปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและชาตผู้มีความสามารถไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล³⁴

จะเห็นได้ว่าไม่มีการตั้งมณฑลขึ้นในปี พ.ศ. 2436 ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าเนื่องจากเป็นปีที่ประเทศต้องประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112* กับฝรั่งเศสเป็นผลให้ไทยต้องจ่ายเงินประกันให้ฝรั่งเศสเป็นจำนวน 1,605,235 บาท 02 อัฐ และ ต้องเสียดินแดนหัวเมืองประเทศราชซึ่งได้แก่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง รวมทั้งเกาะต่าง ๆ ในแม่น้ำ รวมทั้งต้องยอมเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง เนื่องจากฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นเขตปลอดทหาร (25 กิโลเมตร) นอกจากนี้เพื่อให้ไทยปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ครบถ้วน ฝรั่งเศสจึงยึดเมืองจันทบุรีไว้เป็นประกันอีกด้วย³⁵

สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ดารงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวถึงวิธีการตั้งมณฑลว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะเริ่มจัดจากหัวเมืองขึ้นในก่อนแล้วจึงขยายออกไปยังหัวเมืองรอบนอก อีกทั้งยังมีพระราชประสงค์ที่จะให้กระทรวงมหาดไทย

³² สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ดารงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, การเทศาภิบาล, หน้า 42-43.

³³ เญญศรี ตึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย, หน้า 44.

³⁴ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ดารงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, การเทศาภิบาล, หน้า 66-79.

³⁵ เญญศรี ตึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย, หน้า 62-63.

* วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 เกิดจากเรือรบฝรั่งเศสละเมิดอธิปไตยของไทยข้ามสันดอน จะเข้ามาจอดในกรุงเทพฯ ขณะที่แล่นมาถึงป้อมพระจุลจอมเกล้าฯ จึงได้เกิดปะทะกับไทยขึ้น เรือรบทั้ง 2 ฝ่ายได้รับความเสียหาย ฝรั่งเศสและไทยได้เปิดการเจรจากัน แต่ฝรั่งเศสไม่พอใจ จึงยกเรือรบเข้ามาปิดล้อมอ่าวไทย

เข้าไปจัดระเบียบในมณฑลทั่วพระราชอาณาจักร ³⁶ ดังนั้นจึงต้องรอให้กระทรวงมหาดไทยเตรียมการณืให้พร้อมเสียก่อน ซึ่งต้องใช้เวลารั้ง 3 ปี และเมื่อพิจารณาจากตารางข้างต้น ประกอบกับรายงานการศึกษาของกรมศึกษาธิการใน พ.ศ. 2435* ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ก่อน พ.ศ. 2438 หัวเมือง ส่วนใหญ่ยังคงแบ่งการปกครองตามแบบแผนเดิมอยู่

การปฏิรูปการปกครองโดยวิธีการตั้งมณฑลแบบเทศาภิบาลในระยะแรก จึงเป็นความพยายามที่จะยกเลิกการปกครองแบบกินเมืองที่มีมาช้านานให้หมดไป และเพื่อเป็นการลดอำนาจของเจ้าเมืองให้มาอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาล โดยลดฐานะของเจ้าเมืองลงมาเป็นข้าราชการ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ภายนอกประเทศควบคู่ไป งานปฏิรูปดังกล่าวจึงต้องทำอย่างละมุนละม่อม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองในระยะยาว³⁷

2. สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

สินค้าจากเกษตรกรรมในแต่ละมณฑล ยังคงทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก แต่ผลจากการปฏิรูปการปกครองและการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์³⁸ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและวิธีการเก็บภาษีในบางมณฑล ดังนี้ คือ

ในมณฑลภูเก็ต เนื่องจากการทำเหมืองแร่ดีบุกเป็นหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจในมณฑล รัฐบาลจึงได้มีวิธีการส่งเสริมด้วยการออกเงินให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อเดือน แต่การที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการเป็นผู้รับผิดชอบเงินกู้ดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการมักไม่ค่อยยอมให้มีการกู้เงิน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีการส่งเสริมให้ราษฎรทำนา โดยให้สิทธิในการจอง

³⁶ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสุทนต์ และพระยาราชเสนา, การเทศาภิบาล, หน้า 43.

³⁷ เตช บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิบัติหรือวิวัฒนาการ" ใน เทศาภิบาล, หน้า 25-27.

³⁸ สมภพ มานะรังสรรค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 156.

* ไปรตตุภาคผนวก ง ประกอบ

ที่ดินที่ว่างเปล่าในระยะเวลา 3 ปี โดยไม่ต้องเสียอากรค่าเช่า ซึ่งปรากฏว่าในระหว่าง ปี พ.ศ. 2436-2440 ราษฎรทำนามากขึ้น³⁹

มณฑลพิษณุโลก ในพ.ศ. 2437 มีการเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีจากเดิมที่ให้ เจ้าภาษีผูกขาดซึ่งส่งผลให้มีการล่าช้า และเกิดปัญหาเกี่ยวกับราษฎร มาเป็นการให้นายแขวงเป็นผู้เก็บ ภาษีอากรบางประเภทซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี และ ในพ.ศ. 2438 ได้มีการทำสามะโนะประชากร สัตว์เลี้ยง และพาหนะต่าง ๆ ในมณฑลนั้น และแม้ว่าการเก็บภาษีในมณฑลนี้จะมีได้ คุ้มงวดแต่ อย่างไม่ดี เพราะได้มีการลดหย่อนไปตามฐานะและสภาพการครองชีพของประชาชน แต่ก็ต้องพบกับ ปัญหาผู้หลบหนีภาษีจำนวนมาก⁴⁰

มณฑลราชบุรี นอกจากสถานการณ์ศาสตร์จะมีความสมบูรณ์เหมาะแก่การ เพาะปลูก แล้วยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น ดินบุก ทองคำ ถ่านหิน และ วุลแฟรม นอกจากนี้ผลจากที่ได้มีการตั้งกองข้าหลวงคลังขึ้นใน ปี พ.ศ. 2437 ทำให้มณฑลนี้มีการ จัดระเบียบการคลังมากขึ้น แต่รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลในระยะแรก ยังคงใช้ระบบเจ้าภาษี นายอากร ยกเว้นภาษีอากรที่สำคัญ ๆ เช่น อากรค่าสวน อากรนาเกลือ รัฐบาลจึงเป็นผู้เก็บเอง โดยให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ส่งผลทำให้รัฐบาลมีรายได้ขึ้นมาก⁴¹

มณฑลกรุงเก่า อาชีพส่วนใหญ่ของราษฎร คือ การทำนาซึ่งถือเป็นรายได้ที่ สำคัญของแผ่นดิน ดังนั้น ในการจัดเก็บภาษีอากรค่าเช่า รัฐบาลจึงเป็นผู้จัดเก็บเอง โดยมอบให้ ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ดูแล แต่ภาษีอากรบางอย่าง เช่น อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา

³⁹ สุนทร หิรัญวงษ์, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลที่เกิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระจุลจอม-เกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 319.

⁴⁰ ศิริวรรณ น้อยเมือง, "การปกครองมณฑลพิษณุโลกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล-จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2437-2453," ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 63.

⁴¹ มนัส อัญญาเกษตร, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาท-สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 265-277.

อาคารจันฮับ อาคารโรงเรือน และอาคารมหรสพ ยังคงให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ผูกขาด เนื่องจาก
รัฐบาลยังไม่พร้อมในด้านบุคคล⁴²

ส่วนมณฑลประเทศราช รัฐบาลยังคงให้อำนาจเจ้าเมืองในการจัดเก็บผลประโยชน์ในเมืองของตน ข้าหลวงเทศาภิบาลไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง⁴³

อาจกล่าวได้ว่า ผลจากการปฏิรูปการปกครองประเทศทำให้รัฐบาลมี
รายได้จากการจัดเก็บภาษีในมณฑลเหล่านี้มากขึ้น และจากการที่ได้มีประกาศให้มหาราชบัญญัติ
งบประมาณแผ่นดิน ขึ้นใน ปี พ.ศ. 2433⁴⁴ ทำให้มีการกำหนดใช้งบประมาณแผ่นดินในการบริหาร
ประเทศในเวลาต่อมา แต่จากสภาพปัญหาความมั่นคงชาติเป็นผลทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ออก
หนักใน เรื่องการป้องกันประเทศมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในมณฑล

3. สภาพพื้นฐานทางสังคม

วิธีการจัดการปกครองหัวเมืองในสมัยแรก การทำงานของสมเด็จพระ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ คือการไปสำรวจสภาพสังคมในหัวเมืองต่าง ๆ ด้วยพระองค์เองทรง
กล่าวว่า "... ได้เห็นประเพณีการปกครองหัวเมืองอย่างโบราณที่ยังใช้อยู่หลายอย่าง ..."⁴⁵
ทำให้ตั้งข้อสังเกตได้ว่าสภาพสังคมในขณะนั้นยังไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก

4. สภาพการศึกษา

จากรายงานการศึกษาในปีแรกของการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยที่
เจ้าพระยามหาเสนาฯ เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ* ซึ่งพบว่าไม่แตกต่างไปจากสมัยที่สมเด็จพระ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพรับผิดชอบ แต่ผู้วิจัยไม่พบหลักฐานเกี่ยวกับรายงานการศึกษาในหัวเมือง

⁴² นवलเพ็ญ ภาณุรัตน์, " การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลอยุธยา, "ใน
มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 105-111.

⁴³ สกรรจ์ จันทรัตน์, " การปกครองแบบเทศาภิบาล:มณฑลไทรบุรี, "เรื่องเดียวกัน ,
หน้า 413.

⁴⁴ สมภพ มานะรังสรรค์ , แนวโน้มนโยบายการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังปฏิรูป
การปกครอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 56.

⁴⁵ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า
22-24.

* โปรดดูภาคผนวก ข รายชื่อโรงเรียนหลวงในหัวเมือง พ.ศ. 2428-2435

ตั้งแต่ พ.ศ. 2436-2438 และจากการที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชญาณโหราธิบดีทรงกล่าวว่ "...ใน
 ปีนี้ยังอยู่ด้วยเรื่องของฝรั่งเศสไม่สามารถจัดการอื่นตามหัวเมือง..."⁴⁶ จึงขอสันนิษฐานว่า เป็น
 ผลจากวิกฤตการณ์ร.ศ. 112 ซึ่งทำให้ไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาในระยะเวลาดังกล่าว
 นอกจากการเปลี่ยนแปลงอภิปการศึกษาจากพระเจ้านั่งยาเธอพระองค์เจ้าจันทราทิศจุฑาธร
 มาเป็นพระเจ้านั่งยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรินทร์⁴⁷

4.2 ประเภทของโรงเรียน

รายงานเกี่ยวกับการศึกษาในหัวเมืองของกระทรวงธรรมการปรากฏ
 หลักฐานตามที่ค้นพบอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2439-2440 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่หัวเมืองต่าง ๆ ได้ถูก
 รวมเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลแล้ว โดยที่เจ้าพระยาภาสกรวงษ์ได้กำหนดให้วัดทั่วไปเป็นโรงเรียน
 มูลศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ มูลศึกษาชั้นสูง เรียน 4 ปี และมูลศึกษาชั้นต่ำ เรียน 3 ปี โดย
 มีหลักเกณฑ์ว่าในชั้นต้นวัดที่จะเป็นโรงเรียนมูลศึกษาชั้นต่ำได้ คือวัดทั่วไปที่มีพระสงฆ์อยู่ 10 รูป
 ขึ้นไป และต้องมีนักเรียนไม่ต่ำกว่า 10 คน กรมศึกษาธิการจึงจะจัดว่าเป็นโรงเรียน และจะมอบ
 ตำราเรียนให้แก่ครูผู้สอน แต่ถ้าโรงเรียนนั้นเป็นวัดหลวง พระที่เป็นครูผู้สอนจะได้รับพระราชทาน
 นิตยภัต* เดือนละ 2 สลึง อีกด้วย⁴⁸

4.3 วิชาที่สอน

ส่วนวิชาที่สอน ในโรงเรียนมูลศึกษาชั้นต่ำได้กำหนดให้มีวิชาธรรม
 อ่านเขียน เรียงข้อความ เลขวิธี และกำหนดเวลาสอน ไม่เกิน 2-4 ชั่วโมง ซึ่งแล้วแต่ผู้สอน
 เป็นผู้กำหนด⁴⁹ สำหรับวัดที่จะเป็นโรงเรียนมูลศึกษาชั้นสูง คือโรงเรียนวัดที่เป็นของหลวงจะต้อง
 มีการสอนวิชาภูมิศาสตร์พงศาวดาร วิชาการ เขียนรูปภาพ และ ขับร้องเพิ่มขึ้น⁵⁰

46 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชญาณโหราธิบดี และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 47.

47 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 รศ. 111 , หน้า 440 (กทพ.มพรก 36/005)

48 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร. 5ศ/1 เรื่อง เบ็ดเสร็จราชการในกรมศึกษาธิการ
 (20 ก.พ. 108-24 ส.ค. 111)

49 เรื่องเดียวกัน.

50 วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า
 74-76.

* เงินค่าใช้จ่ายส่วนตัวของพระ

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การตั้งหลักสูตรมูลสามัญชั้นสูงคงจะเป็นเพียง การกำหนดขั้นเท่านั้น ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากพิจารณาจาก "ร่างว่าด้วยพิกัดการศึกษา ในโรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำสำหรับโรงเรียนในตำบลบ้านนอก"⁵¹ ของเจ้าพระยามหาเสนาสกลราชยัง ระบุว่าขึ้นอยู่กับผู้สอนเป็นสำคัญ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากรายวิชาในโรงเรียนมูลสามัญชั้นสูง เช่น วิชาขับร้อง ก็น่าเป็นข้อจำกัดหนึ่งในตัวครูซึ่งส่วนใหญ่เป็นพระ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอสันนิษฐานว่า โรงเรียนในหัวเมืองในขณะนั้นจะเป็นโรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำเท่านั้น

4.4 การประเมินผล

ส่วนการสอบในโรงเรียนวัดดังกล่าว กำหนดว่าถึงปีจะต้องส่งศิษย์ เข้ามาสอบไล่วิชาประโยคหนึ่ง (ประโยคต้น) โดยเจ้าพระยามหาเสนาสกลราชยังได้กำหนดถึงเงินที่จะใช้จ่าย ในโรงเรียนมูลศึกษาดังกล่าวว่าจะมาจากภาษีอากรที่ได้จากมณฑลนั้น ๆ ซึ่งมีกำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าให้เพื่อบำรุงการศึกษาได้ร้อยละ 5 แต่ถ้าเงินที่เก็บได้ในหัวเมืองมณฑลนั้น ๆ มีไม่เพียงพอ กระทรวงธรรมการจะออกเงินแผ่นดินช่วยอุดหนุน ให้ส่วนหนึ่งอีกด้วย⁵² ทำให้เกิดโรงเรียน เชนลยศักดิ์ หรือโรงเรียนราษฎร์ เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา

4.5 จำนวนโรงเรียน

ในระหว่าง พ.ศ. 2439-2440 มณฑลต่าง ๆ ที่มีโรงเรียนมูลศึกษา มีดังนี้

⁵¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เรื่อง เบ็ดเสร็จราชการในกรมศึกษา (20 ก.พ.108-24 มี.ค.111).

⁵² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เรื่อง ราชการในกรมศึกษาธิการ ปี 1250-108-111. (ศ.121/323 เจ้าพระยามหาเสนาสกลราช ถึง พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมต-อมรพันธ์ วันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ.111)

**ตารางที่ 7 แสดงจำนวนโรงเรียนมูลศึกษาและนักเรียนในมณฑลที่มีการจัดการศึกษา
ใน พ.ศ. 2439-2440**

พ.ศ. 2439 มณฑลที่มีการศึกษา	จำนวน โรงเรียน	จำนวน นักเรียน	พ.ศ. 2440 มณฑลที่มีการศึกษา	จำนวน โรงเรียน	จำนวน นักเรียน
* มณฑลลาวพวน	5	230	* มณฑลลาวพวน	5	281
-			*** มณฑลลาวกาว	1	135
* มณฑลนครราชสีมา	2	70	* มณฑลนครราชสีมา	4	166
* มณฑลภูเก็ต	1	27	* มณฑลภูเก็ต	1	22
* มณฑลพิษณุโลก	7	267	* มณฑลพิษณุโลก	9	314
-			มณฑลปราจีน	1	36
* มณฑลกรุงเทพฯ	4	161	* มณฑลกรุงเทพฯ	7	225
** มณฑลนครชัยศรี	3	61	** มณฑลนครชัยศรี	4	73
*** มณฑลนครสวรรค์	1	44	*** มณฑลนครสวรรค์	2	70
*** มณฑลกรุงเก่า	3	90	** , *** มณฑลกรุงเก่า	7	125
(รวม) 8 มณฑล	26	950	(รวม) 10 มณฑล	41	1447

ที่มา : ดัดแปลงจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5
กระทรวงศึกษาธิการ. มร. 5๘/37 เรื่อง รายงานโรงเรียนต่าง ๆ

หมายเหตุ : * โรงเรียนเฉลยศึกดี (มูลสำมัญบำรุงแล้ว)
** โรงเรียนมูลสำมัญบำรุงแล้ว
*** โรงเรียนมูลสำมัญยังไม่บำรุง

(รายละเอียดเกี่ยวกับโรงเรียนในมณฑลโปรดดูภาคผนวก ง)

จากตารางดังกล่าว จะเห็นว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ในมณฑลเป็นโรงเรียนที่ได้รับการบำรุงเกือบทั้งสิ้น โดยเฉพาะโรงเรียนเซนต์ยอห์น ที่กรมศึกษาธิการต้องจ่ายเงินบำรุงให้เดือนละ 10 บาท⁵³ เป็นผลทำให้เมื่อมีการพิจารณางบประมาณประจำปี กรมศึกษาธิการต้องถูกตัดงบประมาณลงเป็นอันมาก ดังข้อความที่ปรากฏในจดหมายของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ตอนหนึ่งว่า "...การเล่าเรียนศึกษาที่ได้เป็นมาดังนี้ เมื่อถูกตัดรอนไม่เป็นการสะดวก ... เพราะขัดสนทำแต่ส่วนที่มีทุนทำไปได้เท่านั้น..."⁵⁴ ข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาสำคัญที่กรมศึกษาธิการต้องประสบอยู่คือ การถูกตัดงบประมาณลง เป็นผลทำให้งานต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้การแบ่งประเภทของโรงเรียน ออกเป็นโรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำชั้นสูง ของกรมศึกษาธิการ ซึ่งผู้วิจัยสันนิษฐานว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคงไม่ทรงเข้าพระทัยนัก ซึ่งจะเห็นได้จากข้อความในพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 111 ที่ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ความว่า "...ด้วยแม่เล็กเสาวภาวงศ์ จะจัดตั้งโรงเรียนที่เกาะสีชังโรงเรียนหนึ่ง มีวิธีเทียบด้วยแผนมูลศึกษาชั้นต่ำชั้นสูงประการใดก็ไม่ทราบเลย..."⁵⁵ และเมื่อประกอบกับการที่กระทรวงธรรมการเสนอโครงการแผนการศึกษาในกรุงสยามขึ้นใน ปี พ.ศ. 2441 ว่าด้วยเรื่องการศึกษาในหัวเมืองโดยจะให้วัดเป็นโรงเรียนเซนต์ยอห์น และตามหัวเมืองทั่วไปจะแบ่งเป็น 6 มณฑล* การเล่าเรียนในหัวเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และกำนันผู้ใหญ่ โดยโรงเรียนดังกล่าวให้จัดการเล่าเรียนตาม

53 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เรื่อง ราชการในกรมศึกษาธิการ ปี 1250-108-111 ศ.121/323 (เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ถึง พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรินทร์)

54 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/37 เรื่องรายงานโรงเรียนต่าง ๆ (ที่ 37/2032 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ถึง พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรินทร์)

55 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ศ/1 เรื่อง เบ็ดเสร็จราชการในกรมศึกษาธิการ (20 ก.พ.108-24 มี.ค.111) สำนึกที่ 198/111 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ 20 มิถุนายน 111.

* โปรดดูรายละเอียดใน ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507) หน้า 145.

แบบเรียนหลวง เมื่อถวายให้ทรงพิจารณาแล้ว ก็ไม่ทรงเข้าพระทัยอีก จนในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตัดสินพระทัยโอนการจัดการศึกษาหัวเมืองภายใต้การดำเนินงานของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการมาให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็นผู้รับผิดชอบในเวลาต่อมา⁵⁶

อาจกล่าวได้ว่า วิธีการจัดการศึกษาในหัวเมืองในสมัยปฏิรูปการปกครองประเทศ พ.ศ. 2435-2440 ไม่แตกต่างกับวิธีการจัดการศึกษาในระยะก่อนปฏิรูปการปกครองแต่อย่างใด

กล่าวได้ว่าการศึกษาในหัวเมือง ก่อนสมัยสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสนั้นมีการจัดการศึกษาออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะก่อนปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2411-2434) และระยะปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2435-2440)

การศึกษาในหัวเมืองในระยะก่อนปฏิรูปการปกครองประเทศ มีขึ้นตามวัดโดยทั่วไปและส่วนหนึ่งเป็นการจัดโดยมิชชันนารีโปรเตสแตนต์ จนถึงปี พ.ศ. 2428 และอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งในขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยบัญชาการทหารบกในกรมยุทธนาธิการ และข้าหลวงบัญชาการศึกษาในกรมศึกษาธิการ เนื่องจากได้ทรงคำนึงถึงสภาพสังคมในขณะนั้น ซึ่งใช้วัดเป็นสถานที่ให้การศึกษามาช้านาน การศึกษาในหัวเมืองจึงเป็นการจัดขึ้นในวัด ตามแบบอย่างการตั้งโรงเรียนหลวงในกรุงเทพฯ แต่สภาพการปกครองที่แบ่งสังกัดกันในแต่ละเมืองและการให้อิสระแก่เจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง ทำให้ต้องเลือกจัดเป็นโรงเรียนตัวอย่างเฉพาะบางเมือง โดยจัดจากหัวเมืองขึ้นในออกไปยังหัวเมืองขึ้นนอกคล้ายกับลักษณะการปกครองประเทศ ครุส่วนใหญ่ คือ พระ การสอนจะมี 2 ระดับ คือ ประโยคต้น ซึ่งใช้แบบเรียนหลวง 6 เล่ม และประโยคสอง เรียน วิชาเลข พงศาวดาร กิจจานุกิจ (คือเรื่องคดีโลก) และคดีธรรม แต่การเรียนวิชาดังกล่าว จะขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้สอน สำหรับการประเมินผลจะจัดขึ้นในกรุงเทพฯ ในระยะแรกจัดขึ้นปีละครั้ง ต่อมาขยายเป็นปีละ 2 ครั้ง และผู้ที่

⁵⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร. 5ศ/37 เรื่องสรุปรายงานจัดการศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี 112-118 (10 พ.ย. รศ. 120) (รายงานการประชุมพิเศษ วันที่ 26 กันยายน รศ. 117).

สอบไล่ได้ประโยคต้นจะได้รับหนังสือรับรองความสามารถ ส่วนผู้ที่สอบไล่ได้ประโยคสองนอกจากจะได้รับหนังสือรับรองแล้วยังได้รับอนุญาตให้ไม่ต้องเป็นไพร่หลวง หรือไพร่สมตลอดชีวิตอีกด้วย และเนื่องจากได้คำนึงถึงสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่นัก เรียนมักจะถูกไล่ออกกลางคัน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนหลวง 6 เล่ม ที่ใช้เวลาเรียน 3 ปี มาเป็นแบบเรียนเร็วย่นระยะเวลาเหลือเพียงปีครึ่ง และปรับวิธีการประเมินผลเป็น 3 ประโยค และยังคงกำหนดให้ผู้สอบไล่ได้ ตั้งแต่ประโยคสองขึ้นไปได้รับสิทธิพิเศษดังเดิมอยู่ ปัญหาสำคัญที่พบในขณะนั้น คือ ตำราเรียนที่ยังไม่มีคุณภาพ การจัดการศึกษาหัวเมือง ในสมัยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้หยุดชะงักลงเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นผลทำให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ต้องย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

การศึกษาในหัวเมืองในระยะปฏิรูปการปกครองประเทศเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2435 ภายใต้การดำเนินงานของเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นระยะที่ต้องเตรียมรับมือกับสถานการณ์ทางการเมือง และเพื่อจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองภายในที่เคยแยกสังกัดกันมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเป็นผลทำให้มีการรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นมณฑลจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งต้องใช้เวลาลงถึง 3 ปี และผู้วิจัยพบว่า โรงเรียนในหัวเมืองในปีแรกที่เจ้าพระยาภาสกรวงษ์เป็นผู้จัดนั้น ไม่แตกต่างกับสมัยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ นอกจากนั้นการเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 เป็นผลทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถพบข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาในหัวเมืองได้ จนถึงปี พ.ศ. 2439 จึงพบว่ามีมณฑลที่ได้รับการจัดการศึกษาเพียง 8 มณฑล และในปีสุดท้ายคือ พ.ศ. 2440 มีมณฑลที่ได้รับการศึกษา 10 มณฑล ตามหลักฐานที่ปรากฏพบว่า เจ้าพระยาภาสกรวงษ์ยังคงใช้วัดเป็นโรงเรียนโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ โรงเรียนมูลศึกษาชั้นต่ำ ซึ่งกำหนดเวลาเรียน 3 ปี และโรงเรียนมูลศึกษาชั้นสูง กำหนดเวลาเรียน 4 ปี ซึ่งเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ ได้กำหนดให้วัดทั่วไปเป็นโรงเรียนมูลศึกษาชั้นต่ำ และกำหนดวิชาสอน คือ ธรรม เวียงข้อความ เลขวิธี ส่วนการประเมินผลยังคงใช้ตามแบบแผนเดิมอยู่ การจัดการศึกษาในหัวเมืองในสมัยเจ้าพระยาภาสกรวงษ์นั้น เป็นผลทำให้มีโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเขลยศีกดิ์เพิ่มขึ้น เนื่องจากได้กำหนดให้โรงเรียนวัดทั่วไปที่มีผู้เรียนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปจะได้เงินอุดหนุนเดือนละ 10 บาท แต่ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ทำให้กรมศึกษาธิการต้องถูกตัดงบประมาณลง งานต่าง ๆ จึงไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ เป็นผลทำให้การจัดการศึกษาในหัวเมืองในสมัยปฏิรูปการปกครอง ไม่แตกต่างจากสมัยก่อนปฏิรูปการปกครองเท่าใดนัก