



คุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดี

ลักษณะความเป็นพลเมืองดี เป็นสิ่งที่ควรเสริมสร้างให้เกิดกับคนในชาติ เพราะหากพลเมืองของประเทศเป็นคนที่มีคุณภาพแล้วประเทศก็ย่อมเจริญก้าวหน้าและสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสะดวกเรียบร้อย และเพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังและแนวทางในการวิจัย ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของพลเมืองดี ทั้งของความหมายและบริบทด้านการศึกษา อันเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีไว้ในบทบัญญัติของโครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาของรัฐ ตลอดจนถึงบทบัญญัติทางตัวบทกฎหมาย หรือแนวนโยบายของรัฐอีกด้วย ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้อธิบายค่าอธิบายออกเป็นตอน ๆ ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหมายของคำว่าความเป็นพลเมืองดี ทั้งในทฤษฎีของนักวิชาการชาวไทยกับชาวต่างประเทศ และบทสรุปซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์และนำเสนอจากทฤษฎีของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น

ตอนที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับบริบททางการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้แยกออกเป็น 4 หัวข้อย่อย คือ 1) สถานสังคมโดยทั่วไปที่มีส่วนกำหนดการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 ในส่วนนี้จะกล่าวย่อถึงบริบททางสังคมและอิทธิพลต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดให้ประเทศไทยต้องปฏิรูปการศึกษา และ 2) นโยบายของการศึกษา ซึ่งจะกล่าวถึงการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีรัฐประศาสน์นโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา อันได้ระบุไว้ในโครงการศึกษาชาติฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐในด้านการกำหนดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีของประชาชนชาวไทยที่จะใช้สถาบันการศึกษาเป็นเครื่องมือในการหล่อหลอมเกลาคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดี ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ในตอนท้ายต่อไป

คุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถที่จะอภิปรายในรายละเอียดได้ดังนี้

ตอนที่ 1 ความหมายของความเป็นพลเมืองดี

ความหมายของความเป็นพลเมืองดีนั้นมีความหมายแตกต่างกันไปตามแนวคิดของแต่ละยุคสมัยซึ่งขึ้นอยู่กับค่านิยมและสภาพแวดล้อมของสังคม ส่วนมากมักจะเป็นคุณลักษณะที่พึงปรารถนาให้เกิดกับคนในสังคมอันจะก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมนั้น ๆ ความเป็นพลเมืองดีในสมัยก่อนๆ จะมีความหมายแคบ เน้นคุณลักษณะบางประการเท่าที่เหมาะสมกับสภาพสังคมซึ่งไม่ซับซ้อน และไม่ค่อยมีปัญหาสังคมมากนัก ต่อมาสภาพแวดล้อมของสังคมสลับซับซ้อนมากขึ้นทั้งด้านการเมือง การปกครอง วัฒนธรรมและค่านิยมต่าง ๆ ความเป็นพลเมืองดีจึงมีความหมายกว้างขึ้นเพราะจะเน้นคุณลักษณะหลาย ๆ ด้าน ซึ่งนอกจากจะเป็นการนิยามส่วนบุคคลแล้วยังเน้นคุณลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาสังคมหรือประเทศชาติอีกด้วย ซึ่งก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของความเป็นพลเมืองดี จะขอกล่าวถึงเรื่องความเป็นพลเมืองก่อนเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น

พลเมืองหรือราษฎร หมายถึง "บุคคลซึ่งมีสัญชาติของประเทศใดประเทศหนึ่ง มีภาระหน้าที่คือ จงรักภักดีต่อประเทศนั้น ๆ และมีสิทธิ เสรีภาพในฐานะเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย สามารถใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ เช่น โดยวิธีการเลือกตั้ง ฯลฯ เป็นต้น"¹

สำหรับความหมายของพลเมืองที่เป็นสากลนั้น ได้มีกล่าวไว้เช่นกัน ซึ่งในที่นี้จะขอยกความหมายที่เด่น ๆ และครอบคลุมมากล่าวดังต่อไปนี้

The New Columbia Encyclopedia ให้ความหมายของพลเมือง (Citizen) ไว้ว่า เป็นสมาชิกของรัฐซึ่งเป็นคนที่เกิดในประเทศหรือโอนสัญชาติมาจะต้องมีความจงรักภักดีกับรัฐบาลของรัฐนั้น และมีสิทธิในการรับสิทธิบางอย่างโดยจำแนกเป็นบุคคลต่าง ๆ ได้ดังนี้
สมัยแรกเริ่ม พลเมืองหมายถึงคนที่อยู่ในเมือง

ในสมัยกรีกโบราณคนที่มีสมบัติในเมืองที่อยู่จะมีฐานะเป็นพลเมือง สามารถออกสิทธิเสียงเลือกตั้งได้ และมีหน้าที่ต้องเสียภาษีและเป็นทหารเกณฑ์ ส่วนในยุคของจักรวรรดิโรมันผู้ที่เป็พลเมืองหมายถึงผู้ที่อาศัยอยู่ในกรุงโรมเท่านั้น ต่อมาจึงขยายความเป็นพลเมืองออกไปคือ ในปี ค.ศ.212 คนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในจักรวรรดิถือว่าเป็นพลเมือง

¹จรูญ สุภาน, ค้นคว้าวิชาการทางรัฐศาสตร์, (นระนระ วิทยพัฒนานานิช, 2512), หน้า 17.

สมัยยุคศักดินาในยุโรปได้มีการกล่าวถึงความหมายหรือมโนทัศน์ที่เกี่ยวกับพลเมืองอย่างชัดเจน จนในยุคสมัยใหม่ความเป็นพลเมืองของชาติเริ่มมีนัยในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสและปฏิวัติอเมริกา ในแต่ละประเทศจะมีเกณฑ์การตัดสินว่าชนชั้นใดจะเป็นพลเมืองของประเทศ ในบางประเทศความเป็นพลเมืองจะตัดสินตามสายเลือด ซึ่งเด็กที่เกิดอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะได้ความเป็นพลเมืองตามพ่อ แต่ถ้าไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถือความเป็นพลเมืองตามแม่ ส่วนบางประเทศก็คือความเป็นพลเมืองตามสถานที่เกิด เป็นต้น²

จาก Webster's Newworld Encyclopedia ได้ให้ความหมายของพลเมืองว่าเป็นสถานภาพของการเป็นสมาชิกของชาติในประเทศ ส่วนมากจะถือเอาความเป็นพลเมืองตามสถานที่เกิดและสถานภาพความเป็นพลเมืองก็คือการมีสิทธิออกเสียง เคารนกฎหมาย มีความรับผิดชอบ เช่น การเสียภาษีหรือการเกณฑ์ทหาร เป็นต้น³

โดยสรุปแล้ว พลเมืองก็คือ สมาชิกของประเทศใดประเทศหนึ่งที่จะต้องมีการหน้าที่รับผิดชอบต่อประเทศของคนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างถูกต้อง หรือการปฏิบัติตามบทบาทที่ได้รับจากสังคมในประเทศของคน

ส่วนความหมายของพลเมืองคือนั้น มีนักวิชาการและนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า "พลเมืองดี" แตกต่างกันดังนี้

สนธิ เกษะศิริ ได้ให้ความหมายของความเป็นพลเมืองดีไว้ว่า พลเมืองดีคือ คนที่ได้รับการยกย่อง โดยพิจารณาถึงคุณธรรมมากกว่าคุณวุฒิหรือฐานะการที่ใครจะยกย่องว่าใครเป็นพลเมืองคือนั้น มักพิจารณาถึงความประพฤติก็น่าต้องเป็นผู้ประพฤดีดีประพฤดีชอบและบำเพ็ญคุณเป็น

²William H. Harris and Judith S. Levey, The New Columbia Encyclopedia, (Columbia University Press, New York London, 1975), p.563.

³Prentice-Hall General Reference, Webster's New Word Encyclopedia, 1982, (Copyright by the Random Century Group Limited, 1992), p.250.

ประโยชน์ต่อบ้านเมืองโดยไม่ว่าถึงความรู้และฐานะการเงินมากนัก ถ้าจะกล่าวโดยสรุป ความนิยมนุทนต์บัญญัติก็น่าจะสรุปได้ว่าผลเมืองคือนักทำดีละเว้นความชั่ว⁴

สุนทร สุนันทชัย ให้ความเห็นคำว่า "ผลเมืองดี" ของแต่ละประเทศนั้นอาจมีความหมายแตกต่างกันไปตามหลักการปกครอง กล่าวคือ ในประเทศเผด็จการ คำว่า "ผลเมืองดี" ย่อมจะหมายถึงบุคคลที่วอนสอนง่ายไม่ปรีปากโต้แย้งคำสั่งของผู้ปกครอง เป็นผู้ที่ย่อมจะเสียสละตามข้อเรียกร้องของผู้อำนาจไม่จำเป็นต้องคิดอะไรมากนัก เพราะมีผู้คิดไว้ให้เรียบร้อยแล้ว... ส่วนผลเมืองดีในประเทศประชาธิปไตยจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศจึงต้องเป็นผู้ที่ตื่นตัวอยู่เสมอ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักคิด ถ้าที่จะแสดงความคิดเห็น ถ้าที่จะรักษาสิทธิของตนและหมู่คณะ แต่พร้อมกันก็มีความร่วมมือในกิจกรรมที่เป็นนิมิตของคนส่วนใหญ่เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของทุก ๆ คน⁵

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา ได้สรุปความหมายของความเป็นผลเมืองดีไว้ว่า ผลเมืองดี หมายถึง ผู้ที่สามารถนำตนเองได้ มีเหตุผลและวิจารณ์เขา รู้จักเลือกเน้นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อตนและบ้านเมือง ตื่นตัวต่อปัญหาสังคม ร่วมมือดำเนินการแกไขปัญหาที่ตนพบเจอในเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้ล่วงไป ผลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยไม่เพียงวางเฉยในเหตุการณ์ต่าง ๆ⁶

อนงค์ ประมุขกุล ให้ความหมายของความเป็นผลเมืองดีว่า หมายถึง การมีความรู้ความเข้าใจ มีความคิดเห็นถูกต้องและควรนำไปปฏิบัติในชีวิตจริงในเรื่องคำนิยามและคำสอนใน

⁴ สนิท เกษะศิริ, "คำถามและแนวตอบวิชาวัฒนธรรม," ผดุงศึกษา (พระนคร: 2507), หน้า 68-69.

⁵ สุนทร สุนันทชัย, เทคนิคและวิธีสอนสังคมศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหบัณฑิต, 2514), หน้า 33-34.

⁶ หน่วยศึกษานิเทศก์, กรมสามัญศึกษา, คู่มือการนิเทศการศึกษาวิชาสังคมศึกษา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 3-4.

ศาสนา การอยู่ร่วมกันในชุมชน วัฒนธรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมไทย ความรับผิดชอบในหน้าที่พลเมือง ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองของประเทศไทย⁷

สมพงษ์ เกษมสิน และ จรุง สุภาน ได้กล่าวถึงความหมายของพลเมืองดีไว้ว่า หมายถึง การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีที่มีคุณภาพในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น การแสวงหาความรู้ ปฏิบัติตามนโยบายของชาติ ไม่ละเมิดกฎหมาย มีส่วนร่วมในการทำนุบำรุงประเทศในการเสียดูแล การเข้าร่วมในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมต่าง ๆ เท่าที่เวลาจะอำนวยให้⁸

ศูนย์พัฒนาหลักสูตร กรมสามัญศึกษา ได้ให้ความหมายของความเป็นพลเมืองดีไว้ว่า ความเป็นพลเมืองดี หมายถึง การเป็นผู้รู้จักว่าควรทำอะไรเพื่อชาติบ้านเมือง เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เช่น เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ ถ้าคนเรานึกถึงและกระทำเพื่อคนอื่นที่มีใช้ญาติหรือพวกน้องของตนเองอยู่เสมอ ก็อาจจะถือว่าเป็นพลเมืองดีได้⁹

สำหรับในด้านของต่างประเทศนั้นก็ได้อีกนักวิชาการได้ให้ความหมายของพลเมืองดีไว้ดังนี้คือ

กู๊ด (Good) ให้ความหมายของพลเมืองดีว่า ความเป็นสมาชิกตามลักษณะรูปแบบแห่งการปกครองอันเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมที่ตนดำรงอยู่¹⁰

7 อองค์ ประมุขกุล, "บทบาทของการสอนวิชาสังคมศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนต้นที่มีต่อการปลูกฝังความคิดรวบยอดเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองดี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), บทคัดย่อ.

⁸ สมพงษ์ เกษมสิน และ จรุง สุภาน, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนานานิช, 2520), หน้า 28.

⁹ ศูนย์พัฒนาหลักสูตร, กรมสามัญศึกษา.

¹⁰ Carter V. Good, Dictionary of Education, (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959), p.44.

แฟรงกลิน (Franklin) ได้กล่าวถึง ความหมายของความเป็นพลเมืองดีไว้ 2 ความหมาย คือในความหมายที่แคบ หมายถึง สถานะทางกฎหมายในประเทศใดประเทศหนึ่งและ กิจกรรมต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อหน้าที่ทางการเมือง เช่น การออกเสียงลงคะแนน การจัดการของรัฐบาล การดำรงตำแหน่งของรัฐ สิทธิและความรับผิดชอบตามกฎหมาย อีกความหมายหนึ่งโดยนัยกว้าง พลเมืองดี หมายถึง คุณภาพของบุคคลที่หนึ่งปรารถนาในฐานะสมาชิกของสังคมมนุษย์¹¹

เรมี (Remy) ได้ให้ทัศนะของความเป็นพลเมืองดีขึ้นพื้นฐานว่า สมรรถภาพความเป็นพลเมืองดี หมายถึง คุณภาพของการร่วมมือของบุคคลหนึ่ง ๆ กับบุคคลอื่น ๆ ในกระบวนการเกี่ยวกับการปกครองกลุ่ม เช่น การตัดสินใจต่าง ๆ การคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือการติดต่อสื่อสารกับหัวหน้ากลุ่ม นั่นคือความสามารถเฉพาะที่เอื้อกับบุคคลหนึ่งมีเนื้อที่จะประจักษ์ตามแนวทางที่จะก่อให้เกิดผลที่ตนต้องการตามบทบาทในฐานะพลเมืองและความเป็นพลเมืองดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในกลุ่มคนต่าง ๆ ฉะนั้นเราสามารถที่จะเตรียมเยาวชนให้เป็นพลเมืองดีโดยชี้ให้เห็นเยาวชนรู้จักสิทธิความรับผิดชอบและงานของความเป็นพลเมืองดีไว้¹²

¹¹Patterson Franklin, "Political Reality in Childhood," Cited by Dimond Stanley E. School and Development of Good Citizens, (Detroit, Michigan: Wayne University Press, 1953), p.36. in Elementary School Social Studies, (Edited by Lee, John R. and McLendon Jonathan C. Boston: Allyn Bacon, Inc., 1965), p.153.

¹²Richard C. Remy, Handbook at Basic Citizenship Competencies, (Virginia: Association for Supervision and Curriculum Development, 1980), p.15, 64.

ลักษณะความเป็นพลเมืองดี

ลักษณะความเป็นพลเมืองดีคือ นิสสัยและการกระทำของบุคคลซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานและกฎเกณฑ์ของศาสนาและกฎหมายของบ้านเมือง รวมทั้งลักษณะซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ซึ่งลักษณะความเป็นพลเมืองดีถือเป็นสิ่งอันพึงประสงค์ของแต่ละสังคม เพราะการที่สังคมมีพลเมืองที่เป็นคนดีปฏิบัติหน้าที่ที่สังคมกำหนดให้ก็ย่อมจะทำให้สังคมมีความสุขอย่างใดก็ดี เนื่องจากสภาพของโครงสร้างของแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน ทักษะเกี่ยวกับลักษณะของความเป็นพลเมืองดีจึงจะมีลักษณะแตกต่างกันไปบ้าง ซึ่งได้มีผู้กล่าวถึงคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองดีไว้ดังต่อไปนี้

ชโล วณฺฺติ ได้กล่าวว่า พลเมืองดีจะต้องมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศักดิ์และเข้าใจกลไกของรัฐ เคารพกฎหมาย ไม่เห็นแก่ตัว มีน้ำใจไมตรีคือทุกคนจะต้องยอมเสียสละส่วนตัวเพื่อส่วนรวม ให้ความร่วมมือกับทางราชการ ใส่เนื้อสิ่งที่ถูกต้องทุกวิถีทาง รู้และปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เต็มความสามารถและมีสำนึก¹³

ในการสัมมนาระดับชาติเรื่อง "การศึกษาเพื่อมวลชน" ที่กรมวิชาการจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นถึงปัญหาการเพิ่มพลเมือง ซึ่งมีผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ปัญหาประการหนึ่งคือคุณภาพของพลเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาประเทศ ผลการสัมมนาสรุปได้ว่า เราควรสร้างพลเมืองดีขึ้นในสังคมไทยโดยได้มีการเสนอคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองดีไว้ 2 แนวทาง คือ ความเป็นพลเมืองดีตามทัศนะของการนิเทศาภิบาล และการเป็นพลเมืองดีตามแนวนโยบายเอวาชนแห่งชาติของรัฐบาล ซึ่งมีรายละเอียดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีตามทัศนะของการนิเทศาภิบาล คือ

1. มีสุขภาพดี ร่างกายแข็งแรง
2. มีงานทำ
3. มีรายได้ตามอัตภาพ

¹³ ชโล วณฺฺติ, ความรู้สำหรับประชาชน (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2507), หน้า 3-8.

4. รู้จักประโยชน์ส่วนรวมและบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์
5. เคารพการศึกษาขั้นมูลฐาน
6. รู้จักการรวมกลุ่มและทำงานเป็นกลุ่ม

คุณลักษณะของการเป็นพลเมืองดีตามแนวนโยบายแห่งชาติมีดังนี้คือ

1. มีศรัทธาและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
2. มีระเบียบวินัย รู้จักสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ อดทน เสียสละและซื่อสัตย์สุจริต
3. ยึดมั่นในความสามัคคีและมีน้ำใจเป็นนักกีฬา
4. เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม รู้จักป้องกันทรนชากรทรนชาติและสาธารณสมบัติ
5. น้อมที่จะแสดงความคิดเห็น รู้จักเคารพในความคิดเห็นของคนอื่นและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง
6. มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีศีลธรรมอันดี ยึดมั่นในสัมมาชีนและมีศีลศักดิ์
7. นิยมและภาคภูมิใจในความเป็นไทย รักถิ่นฐาน รักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ประจำชาติ
8. ใฝ่หาความรู้อยู่เสมอ มีความคิดริเริ่มในทางสร้างสรรค์เพื่อประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม
9. มีสุขภาพ อนามัยสมบูรณ์ทั้งทางกายและทางจิต¹⁴

สุมน อมรวิวัฒน์ กล่าวถึงลักษณะของความเป็นพลเมืองดีไว้ 5 ประการ คือ

1. เป็นผู้มีความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย รู้จักปฏิบัติหน้าที่ของตน ใช้สิทธิภายในขอบเขตของกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวม

¹⁴กรมวิชาการ, การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2517).

2. เป็นผู้ที่มีศีลธรรม มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี รวมถึงวัฒนธรรมไทย สามารถที่จะถ่ายทอดคุณค่าและความภาคภูมิใจไปสู่ลูกหลาน
3. เป็นผู้จัดระบบชีวิตของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับฐานะ รู้จักใช้จ่ายย่นอเหมาะกับรายได้ รู้จักรักษาทัศนคติธรรมชาดี ปรับตนเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้
4. เป็นผู้มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
5. เป็นผู้ที่มีความสงบ มีทัศนคติที่ดีต่อผู้อื่น มีวิจารณ์ญาติวิจารณ์ญาติคนว่าสิ่งใดชั่วและมีเหตุผล¹⁵

จรรยา สุวรรณทัต และคณะ ได้กล่าวถึงคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีไว้ในหนังสือ "นฤติกรรมศาสตร์ เล่ม 1 พื้นฐานความเข้าใจทางจิตวิทยา" ว่า ลักษณะความเป็นพลเมืองดีคือ นิสัยและการกระทำของบุคคลซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานและกฎเกณฑ์ของศาสนาและกฎหมายของบ้านเมือง รวมถึงลักษณะซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว¹⁶

ดวงเดือน นันทมนานิน ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีจริยธรรมสูง มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบหน้าที่ มีระเบียบวินัย มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว¹⁷

โกวิท ประวาลนฤกษ์ และคณะ ในนามของคณะกรรมการกำหนดควิธีสอนจริยศึกษาของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีไว้ 10 ประการ คือ

¹⁵ สุ่มน อมรวิวัฒน์, การสอนสังคมศึกษาในชั้นประถมศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: แผนกวิชาประถมศึกษา คณะครูศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

¹⁶ จรรยา สุวรรณทัต และคณะ, "นฤติกรรมของเด็กไทยวัยรุ่นที่ขัดต่อสังคม," วารสารวิจัยทางการศึกษา, 4 (มกราคม-เมษายน 2517): 56.

¹⁷ ดวงเดือน นันทมนานิน, การพัฒนาจริยธรรม, (สถาบันวิจัยนฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), หน้า 2.

1. มีระเบียบวินัย
2. มีความซื่อสัตย์สุจริตและสุติธรรม
3. ชยัน ประหยัดและอดิมนต์ในสัมมาชีน
4. สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ
5. รู้จักคิดริเริ่ม วิจารณ์และตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
6. กระตือรือร้นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รักและเทอดทูนชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์
7. มีพลานามัยสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ
8. รู้จักพึ่งตนเองและมีอุดมคติ
9. มีความภาคภูมิใจและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและทรนษากรธรรมชาติ
10. มีความเสียสละ เมตตาอารี กตัญญูกตเวที กล้าหาญและสามัคคีกัน¹⁸

วีระยุทธ์ วิเชียรโชติ เน้นลักษณะความเป็นพลเมืองดีเนื่องการนัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในส่วนเอกชนและส่วนรวมระดับชาติ ซึ่งได้แก่ความเป็นคนมีประสิทธิภาน ชันขันแข็ง ความเป็นระเบียบ การตรงเวลา มีธยัสถ์ ความซื่อสัตย์สุจริต การใช้เหตุผลในการตัดสินใจเพื่อกระทำสิ่งต่าง ๆ ความพร้อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ ความตั้งตัวต่อการแสวงหาโอกาสที่นึ่งได้จากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ความกระตือรือร้นและสร้างสรรคความมีเอกลักษณะและมั่นใจในตนเอง ความรับผิดชอบและร่วมมือกันทางสังคม และสามารถอดเปรี้ยวไว้กินหวานได้¹⁹

¹⁸โกวิท ประวาลนฤกษ์ และคณะ, แนวความคิดเกี่ยวกับการวิจัยและนัฒนาหลักสูตรและการวิเคราะห์แบบเรีสน, (เอกสารประกอบการประเมินหลักสูตร, 2525), หน้า 18. (อัดสำเนา).

¹⁹วีระยุทธ์ วิเชียรโชติ, "ปัญหานันฐานทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองการปกครองสำหรับแนวทางในการนัฒนาหลักสูตร" ใน ประมวลบทความการบรรยายเกี่ยวกับการนัฒนาหลักสูตร, (กรุงเทพมหานคร: กรมวิชาการ, 2525), หน้า 243-277.

เชียวชาญ โสภณเงิน กล่าวว่า ลักษณะความเป็นพลเมืองดีก็จะแบ่งตามลักษณะ
พฤติกรรมที่บุคคลควรปฏิบัติ ก็อาจแบ่งได้ดังนี้

1. พฤติกรรมที่พึงมีต่อตนเอง ได้แก่ ความมีระเบียบ ความซื่อสัตย์ ความ
เชื่อมั่นในตนเอง ความมีเหตุผลในการตัดสินใจ ความกล้าหาญ อดทน เป็นต้น
2. พฤติกรรมที่พึงมีต่อผู้อื่น ได้แก่ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความกตัญญูแก่
ต่อผู้มีพระคุณ ความเมตตากรุณา ความรับผิดชอบต่อสังคม มีมนุษยสัมพันธ์ รู้จักยอมรับผู้อื่น มีความ
ยุติธรรม ฯลฯ
3. พฤติกรรมที่พึงมีต่อสถาบันและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การตระหนักถึงความสำคัญ
ของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เคารพกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบ รักษาขนบธรรมเนียมและ
วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น²⁰

ศิริ นุทมาศ กล่าวว่า ประชาชนที่เป็นพลเมืองดีของชาติต้องเป็นประชาชนที่
ทราบที่บ้านเมืองของตนมีอาณาเขตแดนไหน มีความรักและหวงแหนแผ่นดินเกิด ตลอดจนเพื่อนร่วม
ชาติของตน และมีความภาคภูมิใจต่อองค์ระประมุขของชาติ ซึ่งในที่นี้คือ องค์พระมหากษัตริย์ในฐานะ
ที่ทรงเป็นศูนย์กลางของระบอบการปกครอง²¹

สำหรับในด้านของต่างประเทศ มีนักวิชาการได้กล่าวถึงคุณลักษณะของความเป็น
พลเมืองดีไว้ดังนี้

²⁰ เชียวชาญ โสภณเงิน, การวิเคราะห์เนื้อหาหลักสูตรประถมศึกษา นุทสิกราช
2521 ระดับประถมศึกษาปีที่ 1-2 เกี่ยวกับลักษณะความเป็นพลเมืองดี, (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 31.

²¹ ศิริ นุทมาศ, แนวความคิดทางด้านการเมืองและการศึกษากับบทบาททางการศึกษา
ของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี, (สนั่น เทนหัสติน ณ อรุณยา), (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร
มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 45.

เชอร์วูด (Sherwood) กล่าวไว้ในหนังสือ *Citizenship* ว่าการเป็นพลเมืองคือนั้นจะต้องเริ่มต้นด้วยการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว เป็นประการแรก กล่าวคือ จะต้องมีความเคารพนับถือเชื่อฟังซึ่งกันและกัน มีความเมตตากรุณา ทำงานในส่วนที่เป็นหน้าที่ของคน ไม่ผัดวันประกันพรุ่ง ต้องเป็นที่พึ่งพาอาศัยแก่ผู้อื่นได้ ประการที่สอง จะต้องเป็นสมาชิกที่ดีของโรงเรียน มีความตั้งใจเรียนสม่ำเสมอ มีความซื่อสัตย์ ซอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่น เชื่อฟังผู้ใหญ่ มีความรับผิดชอบในทรัพย์สินและชื่อเสียงของทางโรงเรียน มีความร่วมมือร่วมใจในกิจกรรมของโรงเรียน นอกจากนั้นจะต้องเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมด้วย คือการรู้จักใช้สิทธิ ออกเสียงอย่างระมัดระวัง เชื่อฟังกฎหมาย คำนึงถึงชุมชนมากกว่าตนเอง ซอมรับนับถือความคิดเห็นของคนส่วนมากและทำคนให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชนด้วย²²

พอสตัน (Poston) กล่าวถึงหน้าที่พลเมืองดีในชุมชนว่า มี 5 ประการ คือ

1. ต้องวิเคราะห์การดำเนินชีวิตของตนเองในท้องถิ่นและทำความเข้าใจชุมชน
2. ต้องเข้าใจเพื่อนมนุษย์อื่น ๆ และพยายามพัฒนาจิตใจให้มีความรู้สึกเป็นพี่น้องกัน มีความอดทนในการดำรงชีวิตในชุมชน
3. พยายามศึกษาปัญหาของท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง เหตุใดจึงเกิดปัญหานั้นๆ ขึ้น
4. รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเนื้อหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้น
5. ลงมือปฏิบัติการในการช่วยกันพัฒนาชุมชน สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และพยายามใช้ความฉลาดของทุกคนให้เป็นประโยชน์²³

โรงเรียนฟลินท์ (Flint Public School) มีเอกสารที่กล่าวถึงลักษณะของพลเมืองดี 8 ประการ คือ

²² Henry Nobel Sherwood, *Citizenship* (Indianapolis: Bob-Merrill, 1947), pp.24-28.

²³ Richard Wavely Poston, *Is You: A Guide to Citizen Action*, (New York: Harper & Brother, 1953), pp.16-17.

1. มีความภาคภูมิใจและซาบซึ้งในคุณค่าของสิ่งที่เป็นมรดกของชาติ
2. มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการแห่งประชาธิปไตย
3. เห็นคุณค่าของแต่ละบุคคล
4. มีประสบการณ์ในการนับถือศาสนา
5. เห็นคุณค่าในการมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน
6. มีความภาคภูมิใจและซาบซึ้งในประเทศชาติของตน
7. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันและองค์การต่าง ๆ ของโลก
8. มีความต้องการที่จะสงวนทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ²⁴

นอกจากนี้ ดักลาส กล่าวว่า การเป็นพลเมืองดี จำเป็นต้องมีทักษะ 6 ประการคือ

1. การอภิปรายเกี่ยวกับเหตุการณ์บ้านเมือง
2. เขียนและพูดคุยกับข้าราชการ ทามปัญหาและแสดงความคิดเห็น
3. เป็นสมาชิกขององค์การหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับบ้านเมือง
4. มีส่วนร่วมในพรรคการเมืองหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
5. ทำงานเพื่อการเลือกตั้ง
6. ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง²⁵

ฮิวส์ (Hughes) กล่าวถึงลักษณะของพลเมืองดีนั้นต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. ต้องทราบความเป็นไปในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นความเป็นไปภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อความเข้าใจอันดีต่อกัน

²⁴Flint Public School, developing Effective Citizenship, (Junior High School Curriculum Studies." Report No.11-J, September, 1954), pp.1-6 (Mime 09 haphed).

²⁵Paul Douglas, and Alice McMahon, How to be an Active Citizen, (Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1958).

2. มีทัศนคติอันดีต่อสิ่งต่าง ๆ รวมทั้งคนทั่วไปด้วย ต้องเรียนรู้ถึงพฤติกรรมของแต่ละบุคคลว่าสิ่งใดคือไม่ดี ฉลาดหรือไม่

3. เรียนรู้วิธีปรับตัวเข้ากับผู้อื่น เพราะคนเราไม่เหมือนกันไม่ว่าในด้านความคิด ความสนใจ การที่เราจะพยายามทำความเข้าใจหรือยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นนั้น จะทำให้ทุกคนอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

4. ต้องมีความซาบซึ้งพอใจในการปกครองประเทศ ซึ่งแม้ธรรมดาคนเราจะมีความคิดเห็นต่างกันในด้านการเมืองก็ตาม แต่ถ้าทุกคนมีแนวความคิดที่ฉลาดแล้วก็อาจจะเห็นแนวทางที่จะช่วยให้ทุกคนเกิดความพอใจในด้านการปกครองและการเมืองได้

5. ต้องพยายามรู้และเข้าใจถึงความสนใจและความสามารถของตนเอง รวมทั้งการใช้ความสามารถให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเองที่จะมีผลสะท้อนถึงสังคม²⁶

ฮอว์จ (George) กล่าวว่า ลักษณะความเป็นพลเมืองดีในสังคมอเมริกันก็คือ จะต้องเป็นผู้ที่มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะปฏิบัติกิจการให้ลุล่วงไปด้วยดี พร้อมทั้งจะรู้จักสนับสนุนช่วยเหลือผู้อื่น มีความกล้าในสิ่งที่ถูกต้องและมีความตรงไปตรงมา เสมอต้นเสมอปลายในการปฏิบัติงาน²⁷

ฮาร์วิกเฮอร์ส (Havighurst) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของบุคคลที่มีคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมืองดีเนื้อที่จะนิยามสังคมไว้ในบทความเรื่อง "เด็กวันนี้กับโลกในวันหน้า" ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีลักษณะนำคบและมองโลกในแง่ดี
2. เป็นบุคคลที่มีความสามารถในการปกครองตนเอง พร้อมทั้งจะเผชิญเหตุการณ์ในอนาคตได้เป็นอย่างดี

²⁶Ray Osgood Hughes, Building Citizenship, (rev.ed-by C.M.W. Pullen; Boston Allyn and Bacon, 1959), p.21.

²⁷F.H. George, Automatics Cybernatics and Society, (New York: Philosophical Library, 1959), pp.11-13.

3. เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในกิจกรรมต่าง ๆ เสมอ
4. มีความสามารถในการควบคุมตนเองเกี่ยวกับความรู้สึกผิดชอบทางศีลธรรม
5. เป็นผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์โดยมีต้องอาศัยการกระตุ้นจากผู้อื่น
6. เป็นผู้มีเหตุผลและมองการณ์ไกล
7. เป็นผู้ใจกว้างขวางและยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
8. เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว
9. เป็นผู้มองโลกในแง่วิทยาศาสตร์และศาสนาอย่างเข้าใจ²⁸

สรุปคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดี

โดยสรุปแล้ว คุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีในสังคมแต่ละสังคมนั้นย่อมเกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือองค์การปกครองของสังคมนั้นๆ ใช้ลักษณะการศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างสมาชิกของสังคมให้มีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดี ตามที่รัฐหรือองค์การบริหารสังคมนั้นๆ ต้องการ

สำหรับประเทศไทยได้เห็นคุณค่าของการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีมาช้านานแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือแวนพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการศึกษา ตอนที่หนึ่งว่า "...การศึกษาย่อมเป็นการสำคัญอย่างยิ่งและเป็นต้นเหตุแห่งความเจริญของชาติบ้านเมือง ผู้ใดอุทิศตนการศึกษาผู้นั้นได้ชื่อว่าอุทิศตนชาติบ้านเมือง..."²⁹

²⁸ Robert J. Havinghurst, "Today's Children and Tomorrow's World," Journal of Association of Children Education International, (April 1961): 358-360.

²⁹ มุลินีธีระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, เล่มเดิม, หน้า 61.

แนวพระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นความสนพระราชหฤทัยในเรื่องเกี่ยวกับ ความสำคัญของการศึกษาเพื่อการพัฒนาบุคลากรของชาติ สำหรับนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งย่อมนำมาซึ่งความหวังว่าหากคนในชาติได้รับการพัฒนามีคุณลักษณะที่รัฐพึงประสงค์แล้วก็จะย่อมนำมาซึ่งความหวังว่าคนในชาติมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีตามที่รัฐพึงประสงค์ไว้แล้วเช่นกัน

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศซึ่งมีความหลากหลายทั้งด้านบริบทสังคมและบริบททางวัฒนธรรม ทำให้คุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีมีความหลากหลายและแปลกแยกต่างกันไป อย่างไรก็ตามก็จะขึ้นอยู่กับว่าในความแปลกแยกแตกต่างกันนั้นจะมีลักษณะร่วมของความเป็นพลเมืองดีอยู่ด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปรวมกันออกมาเป็น 2 ด้าน คือ

1. ลักษณะสากลหรือลักษณะร่วม
2. ลักษณะเฉพาะบริบท

มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. คุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีในทฤษฎีของนักวิชาการไทย มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้
 - 1.1 ความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ ตลอดจนความภาคภูมิใจในความเป็นชาติและวัฒนธรรมประจำชาติ
 - 1.2 มีลักษณะของผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรมอันดีแก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความซื่อสัตย์สุจริต มีศีลธรรม มีซื่อสัตย์ รับผิดชอบ มีจริยธรรม มีระเบียบวินัย และนิงตนเอง
 - 1.3 มีลักษณะของผู้ที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัว เช่น ความรักสงบ นิยมไทย เข้าใจกลไกของรัฐ เคารพกฎหมาย และเสียสละเนื้อส่วนรวม กับเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 1.4 มีคุณลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย อันได้แก่ มีความเข้าใจในการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ รู้จักแสดงความคิดเห็นและมีความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย
 - 1.5 เป็นผู้ที่มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ทั้งกายใจ

2. คุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีในทรรณะของนักวิชาการต่างประเทศ มีรายละเอียดโดยสรุปได้ดังนี้

2.1 มีความภาคภูมิใจและซาบซึ้งในคุณค่าของสิ่งที่เป็นมรดกของชาติ ภาคภูมิใจในประเทศชาติ

2.2 มีคุณลักษณะเฉพาะตัวในทิศทางที่ตั้งงาม ได้แก่ การเข้าใจชุมชน การวิเคราะห์จำแนกชีวิตตนเอง เข้าใจเพื่อนมนุษย์ ชวนพัฒนาชุมชน การเห็นคุณค่าของแต่ละบุคคลมีประสบการณ์ในการนับถือศาสนา มีทัศนคติอันดีต่อสิ่งต่าง ๆ และเรียนรู้พฤติกรรมของคน ใช้ความสามารถให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองที่มีผลสะท้อนต่อสังคม มองโลกในแง่ดี ควบคุมตนเอง เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางศีลธรรมและมองการณ์ไกล

2.3 มีคุณลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย อันได้แก่ มีความเข้าใจ กระบวนการแห่งประชาธิปไตย เน้นคุณค่าในการมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน รู้จักและเห็นความสำคัญของการใช้สิทธิออกเสียง เข้าเป็นสมาชิกองค์การที่เกี่ยวกับบ้านเมือง รู้จักแสดงความคิดเห็น มีเหตุผล เห็นแก่ประชาชนส่วนรวม ใจกว้างยอมรับความคิดเห็น และสามารถปกครองตนเอง

2.4 มีคุณลักษณะที่ปรารถนาคามบริบทของสังคม เช่น การแสดงความต้องการ ในการสงวนทรัพยากร การทราบความเป็นไปในโลกและการใจกว้าง ยอมรับความคิดเห็น

จากคุณลักษณะทั้งสองลักษณะ สามารถจำแนกภาพรวมที่ชัดเจนของคุณลักษณะที่เป็นสากลและคุณลักษณะเฉพาะ อันได้แก่

1. คุณลักษณะสากล อันได้แก่ คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพและความมั่นคงของชาติ กับคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมือง

2. คุณลักษณะเฉพาะ อันได้แก่ คุณลักษณะเฉพาะบุคคลและคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภายในบริบทต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ นั้นเอง

อย่างไรก็ตามเมื่อนำคุณลักษณะของการเป็นพลเมืองดีทั้งสองประการมาบูรณาการเข้าด้วยกัน และพิจารณาในลักษณะของความเป็นปัจเจกบุคคล จะสามารถจำแนกคุณลักษณะของความ เป็นพลเมืองดีในปัจเจกบุคคลได้ 3 ด้าน คือ

1. ด้านคุณลักษณะเฉพาะตัว อันได้แก่ ความรับผิดชอบ ความมีวินัย การนึ่งตนเอง ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นต้น คุณลักษณะประเภทนี้เป็นคุณลักษณะที่รัฐพึงประสงค์ให้เกิดมีในลักษณะของพฤติกรรมของบุคคล หรือเป็นลักษณะที่รัฐพึงปลูกฝังให้เกิดมีเฉพาะองค์บุคคล เพื่อให้เกิดเป็นลักษณะเฉพาะคนนั่นเอง

2. ด้านคุณลักษณะที่มีต่อบุคคลรอบข้าง อันได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความมีศีลธรรม จริยธรรม การเคารพกฎหมาย ความรักสงบ เป็นต้น คุณลักษณะประเภทนี้เป็นคุณลักษณะที่รัฐพึงประสงค์ให้เกิดมีในลักษณะของพฤติกรรมของบุคคลในส่วนที่จะแสดงออกต่อบุคคลรอบข้าง เพื่อเป็นคุณลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์ต่อสมาชิกในสังคม

3. ด้านคุณลักษณะที่มีต่อสังคม อันได้แก่ ความรักชาติ ความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ ความศัทธาในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นต้น คุณลักษณะประเภทนี้เป็นคุณลักษณะที่รัฐพึงประสงค์ให้เกิดมีในลักษณะของพฤติกรรมของบุคคลในส่วนที่จะแสดงออกร่วมกัน ซึ่งความเป็นเอกฉันท์ (Unity) ของความเป็นชาติ (Nation) เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขร่วมกันในสังคม เมื่อสมาชิกในสังคมร่วมกันแสดงพฤติกรรมตามคุณลักษณะเหล่านี้ออกมา

จากการจำแนกคุณลักษณะของความ เป็นพลเมือง ทำให้มองเห็นคุณลักษณะของความ เป็นพลเมืองดีทั้งในระบบภาพรวมของสังคมและในระดับปัจเจกบุคคลดังได้กล่าวมาแล้ว

ตอนที่ 2 บริบททางการศึกษาที่ส่งผลต่อคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีก่อนการศึกษาภาค
บังคับของไทยระยะ พ.ศ.2435

ในตอนนี้นำวิสัยทัศน์ได้จำแนกรายละเอียดออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ดังต่อไปนี้คือ

1. สภาพสังคมโดยทั่วไปที่มีส่วนกำหนดการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5

สถานการณ์ขณะนั้นประเทศไทยกำลังขยายตัวและเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากการแพร่กระจายเข้ามาของอารยธรรมจากตะวันตกทางหนึ่ง โดยเริ่มเห็นชัดตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา อิทธิพลจากอารยธรรมของชาวตะวันตกซึ่งแพร่เข้ามาในขณะนั้นมีผลทำให้คนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลชั้นนำในขณะนั้นเกิดการตื่นตัวในเทคนิคและวิทยาการสมัยใหม่ ยิ่งเฉพาะการเข้ามาของบรรดาหมอสอนศาสนา ซึ่งนอกจากจะนำเอาความรู้ความคิดใหม่ ๆ เข้ามาแล้ว ยังได้นำเอาผลิตผลแห่งวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาเผยแพร่อีกด้วย เช่น ฮาโรคาโรค และการนำเอาระบบการพิมพ์เข้ามาในประเทศไทย^{๓๐} ลักษณะดังกล่าวนี้ได้ทำให้เกิดความต้องการคนที่มีความรู้และเทคนิควิทยาการใหม่ๆ เพื่อการอาชีพและประสานการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองในขณะนั้น

2. นโยบายของการศึกษา

การจัดการศึกษาหรือรูปแบบของการให้การศึกษาแก่คนในชาติก่อนหน้าสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวได้ว่ายังคงเป็นรูปแบบของระบบเก่าที่ล้าสมัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นด้านอักษรวิธี หรือด้านไม่ใช้อักษรวิธี ลักษณะเช่นนี้มีมาตั้งแต่สังคมอยุธยาแล้ว ซึ่งสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมแก่คนในชาติคือวัด โดยมีบรรดาพระสงฆ์เป็นผู้ให้การศึกษาอบรมเนาะพระสงฆ์คือผู้ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ที่มีความรู้และการศึกษาที่ดีที่สุด在那个 จึงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลและ

^{๓๐} ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.2352-2453 ด้านสังคม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, 2517), หน้า 235-245.

ความเชื่อที่มาจากประชาชนให้เป็นผู้อบรมและถ่ายทอดความรู้แก่บรรดาประชาราษฎร์ทุกระดับ³¹

ตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูปการศึกษา รัฐบาลมิได้สนใจที่จะให้การศึกษแก่ประชาชนโดยตรง แต่จะเป็นพระสงฆ์ที่ทำหน้าที่ให้การศึกษ อบรมแก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนั้นการจัดการศึกษาภายในชาติจึงขาดความทันสมัยในด้านของ การพัฒนาความคิดและระบบความรู้ ขาดความเป็นมาตรฐานอันเดียวกันในด้านของรูปแบบและ องค์ความรู้ที่ถ่ายทอด เนื่องจากเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้สอน ซึ่งมีพื้นฐานแห่งความรู้หรือที่มาแห่ง ความรู้ไม่เหมือนกัน ลักษณะเช่นนี้ดำรงอยู่และสืบเนื่องมาโดยตลอดจนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 3-4 ซึ่งระยะนี้เป็นช่วงที่อารยธรรมและเทคนิควิทยาการของชาวตะวันตกได้แพร่อิทธิพลอย่างเด่นชัด และได้รับความสนใจจากคนไทยมาก ซึ่งสิ่งสำคัญที่ชนชั้นนำในขณะนั้นสนใจพิเศษ ได้แก่ ชนบ ธรรมนิยม ภาษาและวิชาการใหม่ ๆ มากกว่า จนกระทั่งปี พ.ศ. 2394 ซึ่งเป็นปีที่พระบาท สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 เสด็จสวรรคต และที่ประชุมเสนาบดีได้ัญเชิญเจ้าฟ้า มงกุฎและเจ้าฟ้าจุฑามณี เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ รูปแบบการจัดการศึกษาอย่างค่อนข้างจะเป็น ทางการคือรัฐได้เข้ามามีส่วนจัดการศึกษาก่อเกิดขึ้น กล่าวคือวันก่อนที่เจ้าฟ้ามงกุฎจะทรงลาผนวช พระองค์ได้โปรดให้มีชั้นนารีโปรตุเกสแดนที่ทรงสนิทสนมมานาน เข้าเฝ้า คึงหลักฐานกล่าวว่า

... ครัสอย่างไม้อือนระองค์และให้รู้เป็นการภาสใน สิ่งที่ระองค์ครัสทำให้ ความหวังที่จะเห็นสยามรุ่งเรืองในอนาคตนั้นสั้นมาอีก พระราชดำรัสที่ทำให้เรา หุึ่งก็คือ พระราชดำรัสจะให้มิชชันเรียนขนาดใหญให้ห่มุ่สยามได้ศึกษาภาษา อังกฤษอย่างดี และทรงโปรดให้มีโรงเรียนมิชชันในบางกอกที่สอนภาษาอังกฤษ และวิทยาศาสตร์จากตะวันตกด้วย...³²

³¹ David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn, pp.11-12.

³² เก่งกาจ งามชจรวิรัตน์ และ สิญญา พลอนันต์, สยามสามสมัยจากสาขาคาหมอ บรัดเลย์, หน้า 183.

ในส่วนที่คริสต์เกี่ยวกับอิทธิพลของการศึกษาในคอนันั้นพระองค์ได้ทรงเริ่มดำเนินการความนั้นภายในหกเดือนหลังจากขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์อย่างน้อย ๆ ก็พระประยูรญาติให้ได้รับการศึกษาแบบเดียวกับราชสำนักยุโรป เมื่อเดือนสิงหาคม 2394 พระเจ้าอยู่หัวทรงขอคณะเผยแผ่ศาสนาโปรเตสแตนต์ให้จัดการหาหม่อมสามคนมาช่วยสอนภาษาอังกฤษแก่สาวชาววังในระบมหาราชวังเป็นประจำทุกวัน เว้นวันอาทิตย์และวันหยุดราชการไทย เราดำเนินการตามพระราชประสงค์อย่างยินดี...และดำเนินการสั่งสอนต่อไปราวสามปี³³

จะเห็นได้ว่ารัฐเริ่มให้ความสนใจที่จะเข้ามาจัดการศึกษาค้นคว้าถึงความสำคัญและจำเป็นของการศึกษา ลักษณะเช่นนี้น่าจะเห็นเด่นชัดมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีการปฏิรูปการศึกษาใหม่ อันไม่เพียงแต่จะจำกัดเฉพาะอยู่ในหมู่ชนชั้นนำหรือเชื้อพระวงศ์เท่านั้น หากได้ขยายออกไปสู่ราษฎรโดยทั่วกันและได้ขยายออกไปยังหัวเมืองรอบนอกพระนครอีกด้วย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394-2411) ได้มีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่อทางการค้า การทูตและเผยแผ่ศาสนา มาก ซึ่งในนี้ก็ได้มีชาวต่างประเทศชื่อเซอร์ จอห์น บอริง (Sir John Bowring) อัครราชทูตอังกฤษซึ่งเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญากับไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้บันทึกเกี่ยวกับการศึกษาของไทยไว้ดังนี้

...การศึกษาตั้งต้นแต่การโกนจุกแล้ว เด็กผู้ชายถูกส่งไปอยู่วัดเรียนอ่านเขียนคำสอนศาสนากับพระ... พระได้รับมอบหมายให้จัดการศึกษา และโรงเรียนอยู่ติดกับวัด โดยมากย่อมเป็นธรรมคาอยู่เองที่การสอนให้รู้คำสั่งสอนและประกอบพิธีกรรมทางพุทธศาสนาเป็นส่วนสำคัญมากของระบบการศึกษา ผลเมืองชายส่วนหนึ่งอ่านและเขียนหนังสือออก แต่วิธีที่จะแสวงหาความรู้ชั้นสูงสาขาใดสาขาหนึ่งมีอยู่น้อย... การศึกษาสตรีทุกท้องถิ่น มีน้อยคนที่อ่านออกเขียนได้³⁴

³³ เก่งกาจ งามขจรวิรัตน์ และ สิญญา พลอนันต์, เรื่องเดียวกัน.

³⁴ รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507, (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 5.

จากบันทึกของชาวต่างประเทศตามที่กล่าวไป จะเห็นได้ว่าการศึกษาของไทยในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ยังคงเป็นแบบแผนโบราณอยู่ตามเดิม คือ มีวัดเป็นศูนย์กลางที่จะให้การศึกษาแก่ประชาชน เริ่มต้นจากการที่เด็กชายเข้าไปปฏิบัติรับใช้พระและบวชเป็นเณร พร้อมทั้งเรียนหนังสือไปด้วย และในยุคนั้นเด็กชายเท่านั้นที่มีโอกาสไปเรียนหนังสือกับพระ ส่วนเด็กหญิงไม่มีโอกาสเหมือนเด็กชาย ส่วนมากเด็กหญิงจะเรียนวิชาการเรือนที่บ้านเท่านั้น

อย่างไรก็ดี วิธีการจัดการศึกษาในยุคนั้นอาจพิจารณาได้จากเรื่องโบราณศึกษาของพระยาปริยัติธรรมธาดา (แพ ตาละลักษมณ์) ซึ่งกล่าวถึงการจัดการศึกษาของไทยในสมัยโบราณจนถึงต้นรัชกาลที่ 5 เรียกว่า มาติกาการศึกษา³⁵ ถ้าพิจารณาจากมาติกาการศึกษาจะเห็นได้ว่าการเรียนของนักเรียนไม่ได้กำหนดไว้แน่นอน การสอนวิชาต่าง ๆ ก็ไม่ปะปนกัน หากเรียนเลขก็เรียนเลขล้วน ๆ เรียนหนังสือก็เรียนแต่เฉพาะหนังสือ

การศึกษาของชาติได้ดำเนินมาในสถานดังกล่าว แต่ลักษณะของการศึกษานั้นยังไม่เป็นระเบียบแบบแผนเช่นในปัจจุบัน กล่าวคือยังมีได้ตั้งเป็นโรงเรียนระดับความรู้ที่เด็กจะได้รับก็ยิ่งหล่อนกว่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระสงฆ์เป็นครู พระสงฆ์บางรูปมีความรู้ดีและเอาใจใส่ศิษย์ ๆ ก็จะได้รับความรู้ดีด้วย แต่พระสงฆ์บางรูปไม่มีความรู้ดีและไม่สนใจในการสั่งสอนศิษย์เหล่านั้นก็จะไม่ได้รับความรู้ดีพอ ทำให้ความรู้ที่ได้รับไม่ทัดเทียมกัน จึงเห็นได้ว่าการเล่าเรียนที่เป็นไปในลักษณะดังกล่าวยังไม่เจริญเพราะไม่มีระเบียบแบบแผน และตำราที่ใช้สอนก็มีไม่เพียงพอ สำหรับการศึกษาของพระบรมวงศานุวงศ์ โดยเฉพาะพระเจ้าลูกเธอมีการศึกษาแตกต่างไปต่างหาก คือเรียนในพระบรมมหาราชวัง³⁶ จะเห็นได้ว่าการศึกษาของไทยยังไม่มียุทธวิธีที่แน่นอน อยู่ในวงจำกัดและไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นเรื่องที่ประชาชนที่จะแสวงหาเอาเอง การศึกษาเล่าเรียนจึงเป็นของบุคคลจำนวนน้อย การจัดตั้งสถานศึกษาที่เรียกว่า "โรงเรียน" อันเป็นสถานที่ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชน นั้นจึงมีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2414 ในรัชสมัย

³⁵ พระยาปริยัติธรรมธาดา, โบราณศึกษา นิพนธ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนางนางเพ็ชร เอี่ยมสกุล, หน้า 18.

³⁶ สมเด็จพระราชดำรัสฯ, ความทรงจำ, หน้า 3-6.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง³⁷

ในสมัยรัชกาลที่ 5 อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ทางการบริหารงานเมืองในเวลาดังกล่าวนี้ อภิชนมหาอำนาจตะวันตกทางด้านเทคนิควิทยาการความก้าวหน้าต่าง ๆ ได้หลั่งไหลมาพร้อมกับนโยบายแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง จากความกดดันนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐที่แต่เดิมรัฐนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานระบอบราชการที่เป็นการควบคุมกำลังคนในระบบมุนาษ-ไนร์ และมีการแบ่งอำนาจกันในหมู่ขุนนางด้วยการจัดสรรกำลังคนภายใต้ระบอบราชการ ในกรณีนี้สถาบันกษัตริย์ไม่สามารถควบคุมอำนาจการเมืองสูงสุดได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งในประวัติศาสตร์มีการทำทลายอำนาจจากกลุ่มขุนนางต่าง ๆ ตลอดต้นสมัยรัตนโกสินทร์ สถานการณ์นี้เป็นที่ตระหนักดีสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงดำเนินบทบาท และวางนโยบายขั้นตอนทางการเมืองเพื่อลดอำนาจขุนนางลงโดยอาศัยรูปแบบและอุดมการณ์ "ปรับปรุงประเทศให้เจริญแบบตะวันตก" เข้ามาใช้ในการจัดตั้งองค์การบริหาร สร้างระบอบราชการแบบใหม่ขึ้นแทนแบบเก่า

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มการปฏิรูประบอบราชการส่วนกลางใหม่ด้วยการตั้งหน่วยงานบริหารราชการออกเป็น 12 กระทรวง ได้แก่ มหาดไทย กลาโหม ต่างประเทศ ศึกษาธิการ โธธา คมนาคม วัง มุรธาธร เกษตร นครบาล คลัง และนาฬิกาย³⁸

การปรับปรุงระบบบริหารราชการอย่างใหม่ที่ดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางภายใต้องค์พระมหากษัตริย์ได้ขยายออกไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองหัวเมืองใน พ.ศ. 2437 ด้วยการจัดการปกครองหัวเมือง ตั้งมณฑลเทศาภิบาลเป็นการขยายขอบเขตอำนาจรัฐทางเศรษฐกิจ-การเมือง และเวลาเดียวกับที่ทรงตรวจเยี่ยมราชการเพื่อศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจการเมือง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงสร้างอุดมการณ์รวมศูนย์ทางสังคมเพื่อสร้างเอกภาพความคิดทางสังคมให้แก่อาณาจักรรัฐชาติแบบใหม่ อุดมการณ์นี้เน้นให้เห็นถึง

³⁷ บำรุง กลัดเจริญ, ประวัติศาสตร์มหัศจรรย์ของประเทศไทย (ปริทัศน์นพนธ์การศึกษา มหาวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2506), หน้า 6.

³⁸ ดู พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 165-166.

สถานภาพของกษัตริย์ในฐานะมนุษย์ผู้เปี่ยมด้วยบารมีของความเป็นผู้นำรัฐสมัยใหม่³⁰ กล่าวคือ พระองค์ทรงแสดงพระบรมราชาธิบายถึงพระราชกรณียกิจพระราชภาระอันยิ่งใหญ่ของพระองค์ ในฐานะกษัตริย์ผู้นำรัฐที่ต้องการทำการปรับปรุงประเทศให้เจริญทันสมัยและเข้มแข็งด้วยเทคนิค วิทยาการแบบตะวันตก เพื่อให้รอดพ้นจากภยันตรายของชาติตะวันตกการปรับปรุงนี้ทรงพระราช ดำริเห็นว่าต้องเริ่มจากกิจการส่วนกลางก่อน แล้วจึงค่อยจำลองแบบขยายออกสู่หัวเมือง

เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอันเป็นกลไกที่สำคัญในการ สร้างเสถียรภาพให้แก่อาณาจักรและความเข้มแข็งของระบบราชการนั้น ต้องอาศัยการสื่อสารที่ รวดเร็วและมีระเบียบ ปัญหาในระบบราชการในขณะนั้นคือการขาดบุคลากรทั้งระดับที่รู้จักวิธีและ เทคนิคการปฏิบัติงานตามระบบแบบตะวันตกขั้นสูง และระดับเสมียนที่มีความรู้ภาษาท้องถิ่น ที่จะปฏิบัติราชการได้ ในระยะแรกรัฐบาลแก้ไขปัญหานี้ด้วยการจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาเป็น ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิควิทยา รวมทั้งเป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ เกือบทุกแห่ง เพราะยังไม่มีคนไทยที่มีความรู้ทางเทคนิควิทยาแบบตะวันตกเพียงพอที่จะรับงานได้ พร้อมกันนั้นก็ได้เร่งรัดฝึกหัดกำลังคนในประเทศขึ้นเพื่อใช้ในราชการด้วยการส่งบุคลากรจำนวน หนึ่งจากตระกูลของชนชั้นนำไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพื่อกลับเข้ามารับหน้าที่แทนชาวต่างประเทศ เหล่านั้น ซึ่งผู้นำรัฐทรงตระหนักดีถึงอันตรายอันเกิดจากการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตกใน การใช้ที่ปรึกษาต่าง ๆ เหล่านี้⁴⁰ ส่วนบุคลากรที่ให้เข้ามาทำงานระดับเสมียนทรงชักให้มีการ ฝึกฝนอบรมอักษรวิเศษและวิชาการเบื้องต้นภายในประเทศด้วยการส่งเสริม

³⁰ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความ สำนึกดี," ในเอกสารการเมืองการปกครองของไทย, ชัยอนันต์ สมุทวานิช และ ชิตติยา กรรณสูต รวบรวม, หน้า 164 และ 166-169.

⁴⁰ ละออทอง อัมรินทร์รัตน์, "การส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศตั้งแต่ น.ศ. 2411-2475," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหา วิทยาลัย, 2522), หน้า 55-56.

ให้มีการตั้งโรงเรียนขึ้น⁴¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรับปรุงประเทศเป็นการใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการปกครอง การศาล การคลัง การคมนาคม การสาธารณสุข ฯลฯ และพระราชกรณียกิจที่สำคัญของพระองค์ประการหนึ่งก็คือการปรับปรุงการศึกษา ด้วยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่าการศึกษาทำให้คนเฉลียวฉลาด อาจเป็นกำลังสำคัญยิ่งในการพัฒนาบ้านเมือง⁴²

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นอย่างยิ่งนี้เอง ในปี พ.ศ. 2414 ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง นับเป็นโรงเรียนแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นตามแบบโรงเรียนที่เข้าใจอยู่ในปัจจุบันนี้ และได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงสารประเสริฐ ปลัดกระทรวงพระอาลักษณ์ เป็นอาจารย์ใหญ่ มีแนวการจัดการศึกษามุ่งในทางวิชาหนังสือและเลข เพื่อให้กุลบุตรกุลธิดามีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนหลวงที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกนั้นก็เป็นที่เรียนสำหรับบุตรของพระราชวงศ์และข้าราชการเท่านั้น⁴³

ในด้านการศึกษาเมื่อทวยราษฎร์นั้น พระองค์ก็ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดขึ้นพร้อม ๆ กันด้วย ดังปรากฏว่า ในการประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2417 ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้เครื่องมือประกอบอาชีพแก่ลูกทาสที่

⁴¹ เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชโองการตอบเรื่องการไล่หนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ," คณะกรรมการจัดงานวันเฉลิมฉลองวชิรราชสมบัติครบ 100 ปี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2511, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นครสุภา, 2514), หน้า 18.

⁴² กรมศิลปากร, พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานฉลองวันเฉลิมฉลองวชิรราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครบ 100 ปี (1 ตุลาคม 2511), หน้า 23.

⁴³ ระลึก ชานี, นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2425-2503), หน้า 21.

จะเป็นไท ว่าเครื่องมือที่จะทำให้ลูกทาสเป็นไทได้ครั้งนั้นคือ การศึกษา⁴⁴ หลังจากนั้นอีกหนึ่งปี เด็ยวระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ที่จะให้มีอาจารย์สอนหนังสือไทยและเลขในทุกนระอารามด้วย⁴⁵

แต่่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ประกาศในปี น.ศ. 2418 นี้ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความผันผวนทางการเมืองที่สั่งสมกันมาและถึงจุดระเบิดในเดือนธันวาคม 2417 ที่เรียกว่า "วิกฤตการณ์วังหน้า" ซึ่งมีผลทำให้โครงการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักไปหรือดำเนินไปโดยล่าช้า ด้วยเหตุดังกล่าวการศึกษาเนือทวราชภูริจึงรอม่าอีกหลายปี

นอกจากนี้ในรัชสมัยของนระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อการจัดการศึกษาของไทย ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ ปัจจัยทางด้านการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ปัจจัยทางด้านสติปัญญาและความคิดแบบตะวันตก ปัจจัยทางด้านที่มีประสบการณ์จากต่างประเทศของนระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและปัจจัยทางด้านความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ เป็นต้น จากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ยุคใหม่ขึ้น⁴⁶ กล่าวได้ว่าเป็นกาลสมัยของการจัดการศึกษาซึ่งเริ่มมีระบบแบบแผนขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นการศึกษาในระบบสากล คือการจัดการศึกษาเพื่่อมุงให้เกิดประโยชน์แก่ความต้องการของประชาชนทั่วไปโดยรัฐจะเป็นผู้เข้าควบคุมหน่วยงานและจัดการบริหารทางด้านการศึกษาให้เป็นระเบียบแบบแผน เช่นมีสถานที่เรียนซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ มีครูสอนและมีการสอนตามเวลาที่กำหนด ฯลฯ ซึ่งเป็นการต่างออกไปจากขอบเขตของการศึกษา

⁴⁴ วุฒิชัย มุลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, หน้า 84.

⁴⁵ เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลนระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, นิพนธ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี นับแต่นระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์, (1 ตุลาคม 2511), หน้า 89-90.

⁴⁶ ดูรายละเอียดได้จาก วุฒิชัย มุลศิลป์, นโยบายการจัดการศึกษาในรัชสมัยนระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2512), หรือในฉบับปรับปรุง, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, (สำนักนิพนธ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2516), และ David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn.

ตามธรรมเนียมไทยโบราณ⁴⁷

การจัดการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2414-2425 นโยบายการศึกษามุ่งฝึกหัดคนเพื่อเข้ารับราชการ การศึกษาจึงจำกัดอยู่เฉพาะลูกหลานขุนนางและข้าราชการ การศึกษายังไม่แพร่หลายไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชประสงค์และพระบรมราชโองการที่จะให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังพระราชดำริไว้ในที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ ณ โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบเมื่อ พ.ศ. 2427 ตอนหนึ่งกล่าวว่า

วิชาหนังสือเป็นวิชาที่นับถือและเป็นที่ยอมรับเสริญมาแต่โบราณ เป็นวิชาอย่างประเสริฐ ซึ่งผู้ที่เป็นใหญ่ยิ่งนับแต่พระมหากษัตริย์เป็นต้น จนตลอดราษฎรพลเมืองสมควรและจำเป็นต้องรู้ เพราะเป็นวิชาที่จะทำให้การทั้งปวงสำเร็จไปได้ทุกสิ่งทุกอย่าง... เพราะฉะนั้นจึงได้มีความมุ่งหมายที่จะจัดการเล่าเรียนทั่วไปทั่วบ้านทั่วเมือง ให้เป็นการรุ่งเรืองเจริญขึ้นโดยเร็ว⁴⁸

เหตุนี้การศึกษาสำหรับกุลบุตรหรือที่สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณทรงเรียกว่า "โรงเรียนสำหรับราษฎร" จึงได้มีการเริ่มขึ้นอีกครั้งในเดือนสิงหาคม 2428 โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานเกี่ยวกับทวาราษฎร์ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยพระองค์เจ้าดิศวรกุมาร (สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ) พระยาสุรินทรโวหาร พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) พระยาสุนทรบุรารักษ์ (สิน) พระสารศาสตรนลันท์ (Col.G.E. Cerini) ขุนโหวทวรกิจ (แก่น) และศาสตราจารย์แมคฟาร์แลนด์ (Revered McFarland)⁴⁹

⁴⁷ เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมถวัลศราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (1 ตุลาคม 2511), หน้า 20.

⁴⁸ สำเนากระแสนพระบรมราชโองการ พระราชดำรัส พระราชบัญญัติ พระราชหัตถเลขา และประกาศการศึกษา, หน้า 21.

⁴⁹ วุฒิชัย มุลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, หน้า 91.

ภายหลังจากการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ในปีเดียวกันนั้นคือ พ.ศ. 2427 ก็ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับทวยราษฎร์ขึ้นเป็นครั้งแรก ชื่อว่าโรงเรียนวัดมหรณพาราม ที่ตำบลหัวลำโพง ในปี 2422 ซึ่งนับได้ว่าเป็นโรงเรียนแห่งแรกสำหรับประชาชน และจากการจัดตั้งโรงเรียนนี้เป็นจุดเริ่มต้นของความนิยมในการศึกษาเล่าเรียนของประชาชน และทำให้โรงเรียนและนักเรียนเพิ่มจำนวนขึ้นมากทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งปรากฏว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2428 มีโรงเรียนทั้งหมด 30 โรงเรียน มีนักเรียนทั้งหมด 2044 คน ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้อยู่ในกรุงเทพฯ 17 โรงเรียน และอยู่ในหัวเมือง 13 โรงเรียน⁵⁰

ในปี พ.ศ. 2430 นับเป็นปีที่มีความสำคัญสำหรับประวัติการบริหารการศึกษาเพราะเป็นปีที่รัฐจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศ มีฐานะเป็นกรม เรียกว่า กรมศึกษาธิการ⁵¹ จากการตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นมารับผิดชอบงานการศึกษา ทำให้โรงเรียนต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ นระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (ยศในขณะนั้น) ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ รับผิดชอบในการจัดการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงรับผิดชอบ ได้แก่ การตรวจตราให้ความสนับสนุนและจัดสอบไล่ในโรงเรียน รวมทั้งการปรับปรุงวิธีสอนและคุณภาพของหลักสูตรให้ดีขึ้น โรงเรียนนี้มีบทบาทเด่นชัดในการผลิตข้าราชการความดีความชอบของกระทรวงและกรมที่ดั่งขึ้นใหม่ ๆ คือ โรงเรียนสวนกุหลาบ⁵² หลักสูตรการสอนของโรงเรียนต่างๆ เป็นความรู้ความสามารถในวิชาหนังสือ เลขคณิตและวิชาอื่นที่จำเป็นแก่การเป็นเสมียนและเพื่อชักชวนให้ราษฎรเข้าเรียนในโรงเรียนมากขึ้น จึงมีการประกาศยกเว้นการเกณฑ์ราชการ

⁵⁰ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรีดยบันแห่งประเทศสยาม, หน้า 30-31.

⁵¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507, นิพนธ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 72 ปี ของกระทรวง, 1 เมษายน 2507, หน้า 54.

⁵² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานสวนกุหลาบ, นิพนธ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระอัครมุนีสุนทร (บุญ ศาลยาชีวิต), 25 มีนาคม 2506, หน้า 33-40.

ตลอดชีวิตแก่ผู้ที่สอบไล่ได้ประโยศ⁵³ ต่อมาในปี 2433 สมเด็จพระยาราชราชนานาทรงทำโครงการเพื่อขยายการศึกษาไปยังหัวเมืองใหญ่ขึ้นกราบบังคมทูลในเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ พ.ศ.2433 สรุปได้ว่า⁵⁴

1. จะให้มีโรงเรียนหลวงเมืองละโรง ตั้งอยู่ใกล้กับจวนผู้ว่าราชการ
2. อาจารย์ผู้สอนจะมีเงินเดือน ๆ ละ 15-20 บาท
3. นักเรียนชายและหญิงเรียนโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ แต่ต้องซื้อหนังสือเรียนเอง โดยกรมศึกษาธิการจะจำหน่ายไว้ในราคาถูก
4. ผู้ว่าราชการเมืองต้องเป็นธุระดูแลให้ครูตั้งใจสอน และแนะนำให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียนและส่งรายงานความก้าวหน้าของโรงเรียนแก่กรมศึกษาธิการปีละ 2 ครั้ง
5. โรงเรียนหลวงที่ตั้งขึ้นนี้มุ่งเพื่อเป็นโรงเรียนตัวอย่างแก่โรงเรียนวัดและโรงเรียนอื่น ๆ ในเมือง
6. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนไม่เกินปีละ 320 บาท

โครงการศึกษาดังกล่าวนั้นนับได้ว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์และเหมาะสมเพราะขณะนั้นการศึกษาในกรุงเทพฯ เริ่มเจริญแพร่หลายแล้วควรจะขยายงานการศึกษาออกไปยังหัวเมืองต่างๆ ให้กว้างขวางด้วยเช่นกัน เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างแก่โรงเรียนอื่น ๆ ที่จะตั้งในภายหลัง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้เด็กหญิงได้เข้าเรียนมีวิชาความรู้เท่าเทียมกับเด็กชายด้วย แต่โครงการขยายการศึกษาของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพนี้ไม่ได้นำออกปฏิบัติ ซึ่งสันนิษฐานว่า

⁵³ เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 131.

⁵⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 นั้ม ศ.1/5 ลายพระหัตถ์กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 337 วันที่ 7 มกราคม ร.ศ.109 และที่ 385 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ.109.

เป็นระยะที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงมีภารกิจเกี่ยวกับการรับเสด็จ แกรนด์ ดุก ซาเรวิช (Tsarevich) รัชทายาทแห่งประเทศรัสเซียที่เสด็จมาประเทศไทยใน พ.ศ. 2433⁵⁵ อีกทั้งพระองค์ต้องเป็นราชทูตพิเศษเสด็จไปรัสเซียและยุโรปเพื่อเชื่อมตอกและเจริญพระราชไมตรีเมื่อเสด็จกลับกรุงเทพฯ ในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2434 ได้ไม่นาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราชานุภาพไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435⁵⁶

จะเห็นว่าพระบรมราชาธิบายในขณะนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการรักษาพระราชอาณาเขตให้เป็นระเบียบแบบแผนและปลอดภัยจากการคุกคามของตะวันตก ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเสียก่อน เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้ย้ายกรมพระนเรศวรมหาราชานุภาพจากกระทรวงธรรมการไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงทรงโปรดให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมาเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการแทน

ในสมัยของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ท่านมีโครงการขยายการศึกษา ปรากฏตามร่างเมื่อมี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2433) อยู่ 3 ตอน คือ⁵⁷ "ร่างกฎที่ 1 นิกิตการศึกษาและหลักสูตรที่จะเล่าเรียนในโรงเรียนมูลสามัญ" "ร่างกฎที่ 2 นิกิตการศึกษาในโรงเรียนมูลสามัญขึ้นต่ำอย่างง่าย" และ "ศึกษาศานในกรุงสยาม" ในร่างกฎที่ 1 แบ่งโรงเรียนมูลสามัญออกเป็น 2 ระดับ คือ มูลสามัญขึ้นต่ำ 3 ปี และมูลสามัญขึ้นสูง 4 ปี ร่างกฎที่ 2 กล่าวเฉพาะการเรียนการสอนในโรงเรียนมูลสามัญขึ้นต่ำตามชนบท ใช้วัดเป็นโรงเรียน รายละเอียดเช่นเดียวกับร่างกฎที่ 1 แต่เนื้อหาวิ้งง่ายกว่า สำหรับศึกษาศานในกรุงสยามนั้น เจ้าพระยาภาสกรวงศ์แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ชั้น คือ มูลศึกษา (ประถมศึกษา) มี 2 ระดับ

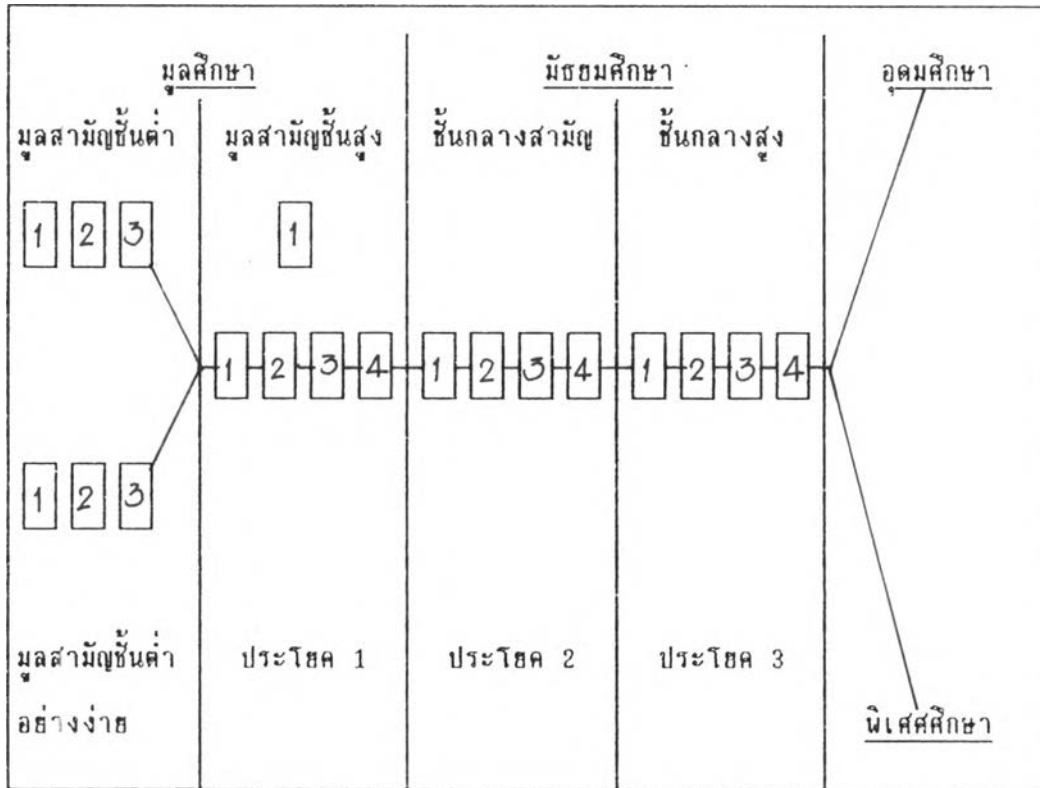
⁵⁵ กรกฎษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรมหาราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 20.

⁵⁶ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 94.

⁵⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 แผ่น ศ. 2/2 ร่างกฎบัตรทางศึกษาและศึกษาศานในกรุงสยาม, (เอกสารไม่ระบุ วันเดือน ร.ศ. 111).

มัธยมศึกษา มี 2 ระดับเช่นกัน และชั้นสูงสุดคืออุดมศึกษา จัดเป็นวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แสดงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ใช้กฏเกณฑ์สำหรับการศึกษาเป็นหลักสูตร



ที่มา: สรุปรจากศึกษาสถานการณ์ในกรุงเทพฯ เอกสารรัชกาลที่ 5 แห่ง ศ.1 เบ็ดเสร็จศึกษาธิการ เรื่อง ราชการในกรมศึกษาธิการ ปี 1250-108-110 (มกราคม 107-6 พฤศจิกายน 111), เล่ม 1 เอกสาร ศ.1/3.

ความมุ่งหมาย

ความมุ่งหมายของการศึกษาเกณฑ์สำหรับการศึกษาเป็นหลักสูตรมิได้กำหนดไว้ แต่ความมุ่งหมายของการศึกษาได้กำหนดไว้ในการประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา ซึ่งประกาศฉบับนี้เองมีผลทำให้กฏเกณฑ์สำหรับการศึกษาเป็นหลักสูตรมีผลบังคับใช้ ซึ่งความมุ่งหมายของการศึกษาปรากฏอยู่ในการประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา สรุปได้ว่าระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้รับโอกาสในการศึกษาโดยทั่วถึงกัน

และได้รับความรู้จากการเรียนเพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ⁵⁸

วิชาที่เรียน

วิชาที่กำหนดให้เรียนในระดับมูลสามัญชั้นต่ำ คือ ธรรมจारी (ผู้ประณัติธรรม) อ่าน เขียน แต่งความ ไวยากรณ์และเลขวิธี ส่วนวิชาในโรงเรียนมูลสามัญชั้นสูงคือ ธรรมจारी อ่าน เขียน แต่งข้อความ ไวยากรณ์ อักษรวิธี ภูมิศาสตร์ พงศาวดาร วิทยาศาสตร์ เขียนรูปภาพ tibร้อง เนื้อหาวิชาธรรมจารีนั้นได้ระบุไว้ว่าให้สอนนุทธคุณ สิงคาลวาทสูตร อุบาสะกะ (พราวาสที่มีศรัทธาในพระนุทธศาสนา) ปฏิบัติตามแบบเนศ กุศลกัมมถ ธรรมวัตร และนุทธคุณแปล ตามแต่ครูจะสอนได้

⁵⁸ จัดงานฉลองวันเถลิงถวัลยราชสมบัติ, คณะกรรมการ, เรื่องเดิม, หน้า 160-165.

ตารางที่ 1 สรุปวิชาและอัตราเวลาเรียนในโรงเรียนมูลสามัญ

วิชา	เวลาเรียนเป็นชั่วโมงต่อสัปดาห์	
	โรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำ 3 ปี	โรงเรียนมูลสามัญชั้นสูง 4 ปี
ธรรมจารี	2	2
อ่าน, เขียน, แต่งความ, ไวยากรณ์	16	10
เลขวิธ	8	6
ภูมิศาสตร์, พงศาวดาร	-	4
วิชาการ	-	2
เขียนรูป	-	2
ขับร้อง	1 1/2	1 1/2
รวม	27 1/2	27 1/2

ที่มา: บัญญัติเวลาเรียนในการศึกษาวิชาต่าง ๆ ซึ่งต้องเรียน ในสัปดาห์ละ 1 กฏที่ 1
เรื่อง นกัศสำหรับการศึกษาเป็นหลักสูตรในโรงเรียนมูลสามัญ

จุดมุ่งหมายในระชนนี้ การจัดการศึกษามีความประสงค์ให้ราษฎรมีโอกาส
เล่าเรียนโดยทั่วถึงกัน มิได้มุ่งเน้นเพื่อกาเป็นผลเมืองดีโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามเรื่อง
ความเป็นผลเมืองดีนั้นก็เป็ผลโดยทางอ้อมจากการศึกษา

ทั้งนี้ก็โดยความรู้ในวิชาที่กำหนดให้เด็กได้เรียนในระดับมูลสามัญระดับต่ำ
ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น เช่น วิชาธรรมจารีอันเป็นวิชาที่สอนเกี่ยวกับการประนฤตัตวในทางที่ถูก
ที่ควร นอกจากนี้ยังมีวิชาพงศาวดารที่ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องประเทศไทย ทำให้เด็กรู้จัก
ประเทศของตนดีขึ้น เข้าใจและเกิดความภาคภูมิใจ ทั้งวิชาธรรมจริยาและพงศาวดารต่างก็มี
ส่วนสำคัญในการปลูกฝังเรื่องคุณลักษณะความเป็นผลเมืองดี คือการประนฤติตนดีและการรักษาติ

สำหรับแนวความคิดที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือเรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับ
 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เสนอว่าเมื่อ "โรงเรียนมูลได้ตั้งตามพระอารามแล้วจะต้องออกพระ-
 ราชบัญญัติบังคับให้เด็กอายุตั้งแต่ 7 ขวบ จนถึง 15 ปี ต้องเข้าเรียน"⁵⁰ และถ้าเด็กคนใด
 ไม่ยอมเข้าเรียนในโรงเรียนดังกล่าวจะถูกส่งในโรงเรียนดัดนิสัย (Reform School) ซึ่ง
 จะต้องถูกบังคับให้เรียนวิชาต่าง ๆ นานาไปกับการฝีมือ แนวคิดที่จะออกพระราชบัญญัติ
 บังคับให้เด็กเข้าเล่าเรียนของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์นับว่าเป็นครั้งแรกที่ผู้รับผิดชอบการ
 ศึกษา มีแนวความคิดที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการศึกษา เพื่อที่จะให้การจัดการ
 ศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น และมีผลให้การศึกษานำไปสู่ประชาชนได้
 อย่างทั่วถึง⁶⁰ จะทำให้การศึกษาขยายตัวกว้างขวางขึ้น รวมถึงจะส่งผลถึงการศึกษาระดับสูง
 ด้วย เพราะการศึกษาระดับสูงย่อมต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ของราษฎรในระดับประถมศึกษาหรือ
 ระดับการศึกษาภาคบังคับนั่นเอง อย่างไรก็ตามความเห็นในเรื่องการศึกษาภาคบังคับของท่าน
 ยังไม่ได้รับความสนใจจริงจังในขณะนั้น ในขณะนั้นจึงเพียงแต่ออก "ประกาศตั้งโรงเรียน
 ชั้นมูลศึกษา" ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2435⁶¹ เพื่อชักชวนให้มีการตั้งโรงเรียนหลวงใน
 วัดและตั้งโรงเรียนเชลยศักดิ์ (โรงเรียนราษฎรในปัจจุบัน) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ
 รัฐบาล และให้การศึกษาเจริญแพร่หลายรวดเร็วขึ้น

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰ David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn, p.153.

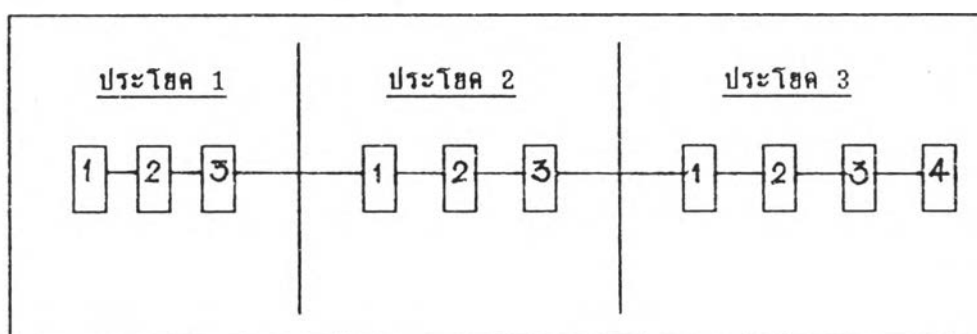
⁶¹ เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
 อยู่หัว, หน้า 160-165.

หลักสูตร น.ศ.2438^{๑2}

หลักสูตรฉบับนี้เป็นผลจากการนำพระราชบัญญัติการสอบวิชา น.ศ.2433 มาแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ลักษณะการศึกษาแบ่งเป็นภาคหนึ่ง 3 ชั้น ภาคสอง 3 ชั้น ภาคสาม 4 ชั้น^{๑3} สรุปได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงการศึกษาตามหลักสูตร น.ศ.2438



ที่มา: สรุปจากหลักสูตร น.ศ.2438

ความมุ่งหมาย

มีความมุ่งหมายเหมือนหลักสูตรเดิมคือมุ่งทะนุบำรุงการเล่าเรียนวิชาให้เจริญ^{๑4}

เนื้อหาวิชา

หลักสูตรฉบับนี้เนื้อหาหนังสือเหมือนหลักสูตรฉบับแรกคือให้เรียนอ่าน เขียน คัด ไวยากรณ์ เลขคณิต เรียงความ ย่อความ สำหรับภาค 1 ภาค 2 ส่วนภาค 3

^{๑2} หลักสูตร น.ศ.2438 ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์, 8 หน้า.

^{๑3} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, ศ-1 เบ็ดเสร็จ ศึกษาธิการ, รายงานกรมศึกษาธิการ, ร.ศ.117 (20 กรกฎาคม 118).

^{๑4} จัดงานเฉลิมฉลองราชสมบัติฯ, คณะกรรมการ, เรื่องเดิม, หน้า 134-138.

เพิ่มวิชาภูมิศาสตร์ ภาษาบาลี ภาษาอังกฤษ ภาษามลายู และวาดเขียน แต่วิชาธรรมจริยานั้น ไม่ได้กำหนดไว้ในระดับประโยค 1 ประโยค 2 มีกำหนดไว้ในระดับประโยค 3 ชั้น 3 เท่านั้น ว่าเป็นเขียนเป็นเรื่องความเกี่ยวกับมอแรลลิตี้ (Morality) ธรรมจริยา หน้าที่ของราษฎรที่จะต้องกระทำ และมีได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาในวิชาเหล่านี้ สำหรับอัตราเวลาเรียนนั้นก็มิได้กำหนดไว้เช่นกัน

ตารางที่ 2 แสดงวิชาที่จัดสอนในชั้นต่าง ๆ ตามหลักสูตร พ.ศ.2438

วิชา	ประโยค 1			ประโยค 2			ประโยค 3				คำอธิบาย
	ชั้น1	ชั้น2	ชั้น3	ชั้น1	ชั้น2	ชั้น3	ชั้น1	ชั้น2	ชั้น3	ชั้น4	
อ่าน	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	เส้น ----
เขียนตามคำบอก	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	หมายถึงวิชา
ลายมือ	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	ที่จัดให้สอน
ไวยากรณ์	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	ในชั้นต่างๆ
เลข	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
เลขและบัญชี				---	---	---	---	---	---	---	
เรื่องความ				---	---	---	---	---	---	---	
ข้อความและทวนหนังสือผิด				---	---	---	---	---	---	---	
ข้อความเรื่องความและทวนหนังสือผิด						---	---	---	---	---	
ข้อความเรื่องความ							---	---	---	---	
แต่งความข้อความเรื่องความ								---	---	---	
ไวยากรณ์และแต่งความ									---	---	
แต่งความ										---	
ภาษาบาลีและเลือก 1 ภาษา คืออังกฤษหรือมลายู							---	---	---	---	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

วิชา	ประโยค 1			ประโยค 2			ประโยค 3				คำอธิบาย
	ชั้น1	ชั้น2	ชั้น3	ชั้น1	ชั้น2	ชั้น3	ชั้น1	ชั้น2	ชั้น3	ชั้น4	
นิพนธ์คดี							---	---	---	---	
โคลนาตร (เรชาคณิต)							---	---	---	---	
ภุมิศาสร							---	---	---	---	
ศาสร (วิทศาศาสร)							---	---	---	---	
วาคเชียน							---	---	---	---	

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าวิชาภาษาไทยในช่วงระยะเวลานี้ก็ คือ ได้มีการกำหนดให้อ่านหนังสือนางสาวคารไว้เป็นหลักสูตรภาษาไทยด้วย คือ ประโยค 1 ชั้น 3 กำหนดให้อ่านนางสาวคารฉบับย่อ (คอนกรุงเก่า) ประโยค 2 ชั้น 1 กำหนดให้อ่านพระราชพงสาวคารราชวงศ์ปัจจุบัน ประโยค 2 ชั้น 2 อ่านพระราชพงสาวคาร เล่ม 1 ประโยค 2 ชั้น 3 อ่านพระราชพงสาวคาร เล่ม 2 เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าจากการอ่านหนังสือนางสาวคารผู้อ่านจะได้รับทราบเหตุการณ์ต่างๆ อันเป็นพระราชภารกิจและพระราชกรณียกิจ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี หรือนิธิกรรมของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังข้อความที่ปรากฏให้เห็นความสำคัญของพระราชพงสาวคารว่า "...หนังสือพระราชพงสาวคารนี้ เราขอมันนับถือว่าเป็นหนังสือสำหรับชาติของเรา ๆ ที่จะไม่รู้จักมันเลขนั้น เท่ากับเราไม่รู้จักตัวเราเอง ถ้าตัวเราเองไม่รู้จักแล้ว จะรู้จักคนอื่นได้อย่างไรได้ ฯลฯ"^{๑๕}

^{๑๕} กรมศึกษาธิการ, พระราชพงสาวคาร เล่ม 1, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศาลาบรรณคดี, ร.ศ.120 (น.ศ.2444), หน้า คำนำ.



เมื่อนิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้อ่านนวนกนางศาวดารในช่วงนั้นนั้น
รัฐน่าจะต้องการให้พลเมืองมีความสำนึกในความเป็นชาติ ตลอดจนภูมิใจในความสามารถของ
บุรุษชาติวิริย และให้ศรัทธายอมรับคุณธรรมต่าง ๆ ที่สอดแทรกอยู่ด้วย ทั้งนี้เราอาจนิจารณาต่อไป
ได้อีกว่าเป็นการสร้างพื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประชาชาติให้พลเมืองมีความจงรักภักดีต่อองค์
พระประมุข รักประเทศชาติ ตามที่กล่าวมานี้ก็น่าจะเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของการเป็นพลเมืองที่
เหมาะสม หรือพลเมืองดีประการหนึ่งนั่นเอง

ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในการปฏิรูปการศึกษา
ของไทย รวมทั้งงานปฏิรูปอื่น ๆ ในประเทศด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2440) และจากประสบการณ์จากประเทศที่เจริญแล้วในยุโรป
ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริในการดำเนินนโยบายปฏิรูปประเทศด้าน
ต่างๆเพิ่มขึ้น ที่น่าสนใจในเรื่องของการศึกษา ได้แก่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงมีพระราชดำรัสตอบนักเรียนในกรุงเทพฯ ที่ลี้ภัยมาที่สยามหลวงเมื่อวันที่ 11 มกราคม
ร.ศ. 116 ความสำคัญในพระราชดำรัสว่า

การเล่าเรียนจะให้ผลแก่ประโยชน์การงานทั้งปวงในเมืองเราไม่ใช่เป็น
สำคัญอยู่แต่ผู้จะไปเรียนประเทศยุโรปนั้นเลย เพราะเหตุว่าทางเล่าเรียนของเรา
ณ เมืองต่างประเทศนั้น บางทีมากเกินไปกว่าความต้องการหรือไม่ตรงต่อความ
ต้องการในเมืองเรา แต่ค่าเล่าเรียนนั้นแพงกว่าในเมืองเราเป็นอันมาก ไม่นึก
กล่าวถึงผู้ที่ไม่มีความอดุสาหะเล่าเรียนนั้นเลย แต่เนื่องผู้ซึ่งไม่มีความรู้ในภาษา
ตัวเองเสียในเบื้องต้นและทอดธุระเสีย ดั่งหน้าเรียนเอาแบบฝรั่งแท้ บางทีเป็น
เหตุให้เสียเวลา แลกลับมาทำไม่ได้สะดวกทันที... เราจึงได้ตั้งเดือนนักเรียน
เหล่านั้นว่าให้ฝึกนึกในใจว่าเราไม่ได้มาเรียนจะเป็นฝรั่ง เราเรียนเพื่อจะเป็น
คนไทยที่มีความรู้เสมอดีฝรั่ง เมืองเราในเวลาที่ต้องการคนที่มีความรู้ที่จะรับ
ราชการในหน้าที่ต่าง ๆ และประกอบกิจการต่าง ๆ ทั่วไปเป็นอันมาก เพื่อให้
การปกครองบ้านเมืองเป็นผลสำเร็จแท้จริงและให้ชาติเราเจริญด้วยทรัพย์สินสมบัติ
แล วิชาความรู้และการช่างเฟื่องฟูขึ้นเหมือนๆกับชาติอื่น การเรียนจึงเป็น

สิ่งสำคัญในความเจริญของบ้านเมืองเป็นอันมาก^{๑๐}

เมื่อนิจารณาจากพระราชดำรัส จะเห็นได้ว่าระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญแก่การศึกษาภายในประเทศของประชาชนโดยมาก การส่งนักเรียนไปศึกษาต่างประเทศนอกจากจะเสียค่าใช้จ่ายมากแล้ว บางทีก็เกินกว่าจะได้ประโยชน์แก่บ้านเมือง และทรงเห็นว่าการเล่าเรียนไม่ใช่จำกัดแต่เพียงรู้หนังสือหรือทำราชการเท่านั้น แต่ยังเรียนเพื่อประกอบการต่าง ๆ เนื้อความมั่งคั่งรุ่งเรืองเสมอชาติอื่น ๆ ด้วย

หลังจากที่ระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับจากยุโรป เจ้าพระยาพระเสด็จฯ เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิสุทธีสุริยศักดิ์ อัครราชทูตสยามในประเศอังกฤษ ได้ส่ง "ความเห็นที่จะจัดการศึกษาของนักเรียนสยามในประเศอังกฤษ" เข้ามาทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อวันที่ 8 เมษายน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ความเห็นของเจ้าพระยาพระเสด็จฯ ที่ส่งเข้ามาทูลเกล้าฯ ถวายนี้มีได้กล่าวถึงปัญหาการศึกษาของนักเรียนสยามในประเศอังกฤษเพียงอย่างเดียว แต่ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาในประเศสยามไว้ด้วย และท่านเห็นว่าการศึกษาภายในประเทศสำคัญยิ่งกว่าการส่งคนไปศึกษาในทวีปยุโรปเสียอีก^{๑๑} "ความเห็นที่จะจัดการศึกษาของนักเรียนสยามในประเศอังกฤษ" และจากการเสด็จประพาสยุโรปนี้ ทำให้ระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่านักเรียนไทยที่ส่งไปเรียนในยุโรปต้องเสียเวลานานเกินไปและไม่ค่อยได้ผลดี ทำให้ระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าจะต้องเร่งให้กระทรวงธรรมการค้นคว้าในเรื่องการจัดการศึกษาให้มากขึ้นกว่าเดิม ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์คนหนึ่งว่า "...การเรียนในกรมศึกษาควรจะคิดจะบุคคลเสียเดี๋ยวนี้

^{๑๐} ระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในระบอบสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตั้งแต่ พ.ศ. 2417-2453), นิพนธ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.ทองเถา ทองแถม, 18 ธันวาคม 2510, หน้า 120-127.

^{๑๑} วุฒิชัย มุลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, หน้า 123.

จะได้ทั้งงบประมาณ ศก 118 ซึ่งจะต้องยื่นในเดือนธันวาคม ขออย่าได้มีความนอนใจเลย...”^{๕๖}
 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลในวันถัดมาว่า กำลังอยู่ในระหว่างการประชุม
 ปรีชาบางอย่างอยู่^{๕๗} และเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้ประชุมปรึกษากับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและ
 ได้นำร่าง “โครงการศึกษาในกรุงสยาม”^{๕๘} ขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ร.ศ.117
 (น.ศ.2441) โดยอาศัยเค้าโครงของเจ้าพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ประกอบ

โครงการศึกษา 2441

การเสนอ “โครงการศึกษาในกรุงสยาม” ของกรมศึกษาธิการ กระทรวง
 ธรรมการถือได้ว่าเป็นแนวความคิดอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการปฏิรูปการศึกษาทั้งประเทศ
 โครงการนี้แบ่งออกเป็น 2 ภาค คือ

ภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ แบ่งออกเป็น 10 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ว่าด้วยแผนการศึกษาและลำดับชั้นเรียน จัดให้มีการเล่าเรียน
 สามัญ และการเล่าเรียนพิเศษ และระดับการศึกษาอยู่ 4 ระดับ คือ

- 1) การเล่าเรียนเบื้องต้น (มูลศึกษา) หรือโรงเรียน ก.ช.นโธ
- 2) การเล่าเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) ซึ่งจัดเป็น 2 ระดับคือ

โรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นต่ำ กำหนดเวลาเรียน 3 ปี มีอายุภายใน 10 ปี กับโรงเรียนไทย

^{๕๖} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 นั้ม ศ.2/3
 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ที่ 7/290
 วันที่ 11 มิถุนายน ร.ศ.117.

^{๕๗} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 นั้ม ศ.2/3
 หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบบังคมทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ที่ 36/1763 วันที่ 21
 มิถุนายน ร.ศ.117.

^{๕๘} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 นั้ม ศ.2/5
 หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบบังคมทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ที่ 39/1235 วันที่ 21 มิถุนายน
 ร.ศ.117.

เบื้องต้นชั้นสูง กำหนดเวลาเรียน 3 ปีเช่นกัน มีอายุภายใน 13 ปี

3) การเล่าเรียนเบื้องต้น (การมัธยมศึกษา) มีกำหนดเวลาเรียน 4 ปี กำหนดอายุในช่วง 14-17 ปี ซึ่งมีโรงเรียนไทยเบื้องต้น โรงเรียนอังกฤษเบื้องต้น โรงเรียนอังกฤษไทยเบื้องต้น

4) การเล่าเรียนเบื้องต้น (อุดมศึกษา) กำหนดอายุ 18-22 ปี สำหรับอายุยังไม่กำหนดตามที่ได้อ้างไว้ เว้นแต่ผู้ที่สมัครเรียนในโรงเรียนอังกฤษ ไทยเบื้องต้นจะต้องกำหนดอายุเพื่อจะส่งไปต่างประเทศ

การเล่าเรียนพิเศษคือการเรียนวิชาเฉพาะ เพื่อฝึกฝนความชำนาญนำไปประกอบอาชีพ เช่น ฝึกหัดครู กฎหมาย แพทย์ การค้า เป็นต้น

หมวด 2 ว่าด้วยการสอบไล่ ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการสอนและวิธีการสอนไว้ และกำหนดเกณฑ์ตัดสินได้ร้อยละ 50

หมวด 3 ว่าด้วยประมาณจำนวนเด็กในอายุเข้าโรงเรียนมัธยมกรุงเทพฯ และจำนวนโรงเรียนที่ต้องการจะให้เนื่องนอกกับการศึกษาของเท่านั้น สถานศึกษานี้จัดเป็น 3 ชนิด คือ โรงเรียนหลวง โรงเรียนเซนต์สีกัดและโรงเรียนเซนต์สีกัดนอกบ้าน

หมวด 4 ว่าด้วยการที่จะให้โรงเรียนมากขึ้น โดยกำหนดวิธีการช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนประเภทต่างๆ การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการให้เปล่า และเมื่อโรงเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) ได้จัดมากขึ้นแล้วควรมีพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กในอายุเล่าเรียนในโรงเรียนเบื้องต้น

หมวด 5 ว่าด้วยเรื่องการผลิตครูให้พอเพียง การกำหนดอัตราเงินเดือนของครู

หมวด 6 ว่าด้วยเรื่องผู้ตรวจการศึกษาเล่าเรียน ซึ่งสมัยนั้นใช้คำว่า "สารวัตร"

หมวด 7 ว่าด้วยสมุดตำราเรียน กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณา
แบบเรียนที่ใช้ในโรงเรียน

หมวด 8 ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนพิเศษที่จัดสอนวิชาอาชีพต่าง ๆ
เช่น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ โรงเรียนแพทย์ เป็นต้น

หมวด 9 ว่าด้วยการใช้จ่ายในการศึกษา กำหนดงบประมาณที่จะใช้จ่าย
เช่น เงินเดือนครู ค่าบำรุงอุดหนุนโรงเรียนเซนต์สีกี้ รวมทั้งแหล่งที่จะได้เงินเพื่อนำมาใช้
จ่ายในการศึกษา

หมวด 10 ว่าด้วยการศึกษาสำหรับเด็กหญิง โดยเตรียมการที่จะให้เด็กหญิง
ได้รับการศึกษาทัดเทียมกับเด็กชาย มีการเตรียมฝึกหัดครูสำหรับหญิง

ภาคสอง ว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง ได้ประมาณจำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียน
ไว้และแบ่งเป็นมณฑลใหญ่ในการตรวจการศึกษา โดยแบ่งเป็น 6 มณฑลใหญ่คือ

1. มณฑลกลาง
2. มณฑลเหนือ
3. มณฑลตะวันออก
4. มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ
5. มณฑลตะวันตกเฉียงใต้
6. มณฑลตะวันตก

ในภาคที่หนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ นั้น มีข้อความที่เกี่ยวกับการที่จะออก
พระราชบัญญัติบังคับให้เด็กเข้าศึกษาเล่าเรียนไว้หมวด 4 ที่ว่าด้วยการที่จะขยายโรงเรียน
ให้มากยิ่งขึ้นว่า "...ในบรรดาโรงเรียนหลวงที่เป็นชั้นประถมศึกษา นักเรียนมาเป็นเวลา
การศึกษาควรให้เรียนได้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและเมื่อโรงเรียนเบื้องต้นประถมศึกษา

ได้จัดมากขึ้นแล้วควรมีข้อพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กในอายุเล่าเรียนต้องมาเรียนเบื้องต้น..."⁷¹

แนวความคิดที่จะลอกพระราชบัญญัติให้เด็กเข้าเล่าเรียนที่ปรากฏในร่างโครงการศึกษา ร.ศ.117 นี้ ก็ไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด

หลักสูตร

ใช้ตามหลักสูตร น.ศ.2438

ความมุ่งหมาย

มุ่งให้ประชาชนมีความรู้

เนื้อหาวิชาที่เรียน

ประโยค 1 ได้แก่ อ่าน เขียนตามคำบอก คลายมือ ไวยากรณ์

ประโยค 2 เน้นวิชาข้อความ และเลข

ประโยค 3 ได้แก่ อ่าน ไวยากรณ์ เรียงความ ภาษา เลข นิชคณิต โคมมาตร

(ฮคลิด) ภูมิศาสตร์

โครงการศึกษา น.ศ.2441 เป็นโครงการเพื่อการจัดการศึกษาให้เป็นแบบแผนมากยิ่งขึ้นกว่าการศึกษาในเวลาก่อนหน้านี้ โดยโครงการนี้เป็นผลจากความคิดที่ต้องการให้จัดการศึกษาในประเทศให้เป็นประโยชน์ในการผลิตคนที่มีวิชาความรู้เพื่อนำไปประกอบอาชีพ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการส่งนักเรียนไปเรียนเมืองนอกนั้นทำให้เสียค่าใช้จ่ายอย่างมากและยังได้นักเรียนที่ไม่ได้รับความรู้เกี่ยวกับประเทศตนเอง อันไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยแท้จริง จึงได้จัดให้มีโครงการศึกษานี้ขึ้นเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้

⁷¹ เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์, 1 ตุลาคม 2511, หน้า 20.

เหมาะสมกับประเทศไทยเรา ซึ่งในส่วนของการศึกษาภาคบังคับได้กล่าวไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าจะจัดให้มีการเรียนโดยไม่มีเสียค่าเล่าเรียน และจะออกพระราชบัญญัติบังคับ

เมื่อนิยามแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายทางการศึกษาประการหนึ่งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเล่าเรียนและอีกประการหนึ่งเมื่อปลูกฝังให้ประชาชนได้เข้าใจในความเป็นชาติไทย ทั้งนี้โดยผ่านการศึกษาวิชาต่าง ๆ ซึ่งในระยะนี้ใช้หลักสูตรเช่นเดียวกับหลักสูตร 2438

ต่อมาในการประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2441 ได้มีการอภิปรายเรื่องการจัดการศึกษาในหัวเมืองอีก เพื่อที่จะขยายการศึกษาออกไปทั่วประเทศ ผลของการประชุมครั้งนี้ได้มีมติมอบหมายให้งานการจัดการศึกษาในหัวเมืองเป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ โดยมีกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้บัญชาการ ด้วยความอุทิศตนและช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดี ส่วนการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ นั้นให้เป็นหน้าที่กรมศึกษาธิการ⁷² กรมหมื่นดำรงราชานุภาพและกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสได้ทรงปรึกษารื้อกันถึงวิธีการจัดการศึกษาในหัวเมืองและได้ทรงร่าง “แผนจัดการศึกษาในหัวเมือง” ขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2441 ใน “แบบจัดการศึกษาในหัวเมือง” นี้ประกอบด้วยเรื่อง “ป็นหน้าที่ จัดศึกษาสถาน วิชาที่จะสอน แบบเรียน ครูผู้สอน สถานที่ฝึกครุ การปลูกความรู้ การสอนความรู้ การปลูกศรัทธาในศาสนา การปกครองและบำรุง”⁷³

ในการประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2441 ได้มีการอภิปรายเรื่องการจัดการศึกษาในหัวเมืองอีกเพื่อที่จะขยายการศึกษาออกไปทั่วประเทศ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระวชิรญาณวโรรสทรงมีความเห็นตรงกันว่า การจัดการศึกษาหัวเมืองต้องจัดทำโดยไม่มีใช้เงินค่าใช้จ่ายมากและต้องคิดในทางที่จะสำเร็จได้แม้จะไม่คึก ซึ่งจัดทำโดยการศึกษาในวัด ซึ่งเป็นที่สั่งสอนกุลบุตรของไทยมาแต่โบราณ และมักเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้แนะนำให้ราษฎรส่งบุตรหลานไปเรียน ส่วนความรู้ที่จะสอนประกอบไป

⁷² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, ศ.12/4 เรื่องสรุปรายงานการจัดการคณะศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี 117-118, 10 พฤศจิกายน ร.ศ.120.

⁷³ วุฒิชัย มุลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, หน้า 141.

ด้วยทักษะ 4 อย่าง คือ รู้จักอ่านเขียนหนังสือ 1 รู้จักคิดเลขอย่าง 1 รู้จักเลี้ยงชันอย่าง 1 และรู้จักความประณีตฝึกหัดและชอบอย่าง 1⁷⁴ นอกจากนี้ยังทรงให้เหตุผลว่าการศึกษานั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรและแก่แผ่นดิน ทรงอธิบายว่า

รัฐได้มุ่งการบำรุงรักษาย่านเมืองให้เจริญถาวรอยู่ในความอิสระของชาติ ได้มั่นคงมีชนได้ช่างแท้จริงต่อเมื่อไพร่บ้าน พลเมือง โดยมากมีความรู้ เชื้อถือคุณความจงรักภักดี หวงแหน อิสระภาพแห่งชาติภูมิของตน เป็นเหตุให้พร้อมเพรียงกันชวนชวายเป็นบำรุงอิสรภาพนั้น⁷⁵ ... ดังนั้น การจัดการศึกษาต้องมุ่งปลูกฝังความรู้ 2 ประเภท คือ ความรู้อันเป็นคุณสมบัติของพลเมืองดีที่กำหนดให้ "รักอิสรภาพแห่งชาติภูมิและประพฤตินอยู่ในสุจริตธรรม" และความรู้อีกแบบหนึ่งคือ ความรู้ทางวิชาการ⁷⁶

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นว่าความเห็นของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมและสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาวิมลวงศาธิบดีเจ้าพระยาบรมราชานุภาพและสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาวิมลวงศาธิบดีเจ้าพระยาวิมลวงศาธิบดีเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องการพลเมืองที่มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองดีและมีความรู้เพื่อพัฒนาประเทศชาติ ทั้งนี้พลเมืองดีควรมีความรักประเทศชาติ อีกทั้งต้องประพฤตินอยู่ในทางที่ถูกที่ควรหรืออีกนัยหนึ่งคือการเป็นคนดีนั่นเอง

แนวความคิดการจัดการศึกษาหัวเมืองนี้เป็นที่นอพระทัยของรัชกาลที่ 5 มาก ดังเช่นในการประชุมหารือเกี่ยวกับการศึกษาในหัวเมือง ทรงมีพระราชดำรัสต่อที่ประชุมตอนหนึ่งว่า

⁷⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, ศ.12/7 จัดการศาสนาและการศึกษา, 1-11.

⁷⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, ศ.2/5 หนังสือกราบบังคมทูลความเห็นเรื่องการศึกษาของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหม, 1 เมษายน ร.ศ.125.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน

...การที่เมืองเราล้มหลังเขาอยู่ดังนี้ ก็เพราะเหตุที่หาคนที่มีความรู้ไม่ได้
 คน ๆ ที่มีความรู้ก็ไม่มีความพยายามทำงานให้พอ ถ้ารวมใจความก็คือหาผู้รู้ไม่ได้
 นอกทำการ การเล่าเรียนนี้มีข้อสำคัญอยู่ที่จะจัดให้เร็วไม่ได้ ต้องตั้ง 10 ปี 20
 ปี จะได้ ถ้าไม่รีบคิดตั้งมูลรากลงไว้ให้มั่นคงเป็นหลักฐานไว้แล้วอีกเจเนเรชั่น
 1 (Generation) ก็ไม่พอ เห็นที่ป่วยการเวลานัก ความต้องการของราชการ
 ภายนอกต้องให้มีผู้รู้ไว้ใช้ในราชการจะได้..."⁷⁷

จะเห็นได้ว่าพระราชดำริสั่งให้แสดงความคิดที่จะวางรากฐานการศึกษาในล
 ระดับต่ำให้แก่ประชาชน อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างพลเมืองที่เหมาะสม และมีประโยชน์
 แก่ประเทศชาติได้ต่อไป

ดังนั้นในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2441 ได้มี "ประกาศจัดการศึกษาเล่าเรียน
 ในหัวเมือง" ออกมาฉบับหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างกว้าง ๆ คือให้ราษฎรมีความรับผิดชอบ
 และเพื่อให้ประกอบอาชีพในทางสุจริต ดังประกาศ "การจัดการศึกษาในหัวเมือง" ตอนหนึ่งว่า

...ความเจริญของคนทั้งหลายย่อมเกิดแต่ความประพฤติชอบและการเลี้ยงชีพค
 ชอบเป็นที่ตั้ง คนทั้งหลายจะประพฤติชอบและจะเลี้ยงชีพโดยชอบนั้นเล่าก็ย่อม
 อาศัยราชการได้สนับสนุนโอบอุ้มคำสั่งสอนชอบ และการที่ได้ศึกษาวิชาความรู้ในทาง
 ที่จะให้บังเกิดประโยชน์มาแต่ย่อมเยาว์ แลฝึกซ้อมสันดานให้แนบไปในทางสัมมา
 ปฏิบัติ และเจริญปัญญาสามารถในกิจการต่าง ๆ อันเป็นเครื่องประกอบการหา
 เลี้ยงชีพเมื่อเติบโตใหญ่ จึงเชื่อว่าจะได้เข้าสู่ความเจริญเป็นความจริงดังนี้..."⁷⁸

อย่างไรก็ตาม "ประกาศการศึกษาเล่าเรียนในหัวเมือง" มิได้กล่าวถึงการบังคับ
 ให้เด็กเล่าเรียนแต่ประการใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

⁷⁷ วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, หน้า 138-139.

⁷⁸ เอกสารเรื่องจัดการศึกษา ... หน้า 205-207 คัดจากกฎหมายรัชกาลที่ 5
 รศ.117, หน้า 85.

ทรงตระหนักดีว่ายังไม่พร้อมทั้งในแง่ของรัฐและประชาชนนี้จะบังคับเด็กเข้าเล่าเรียนให้ได้ผลก็ไม่ได้^{๗๐}

ในปี พ.ศ. 2445 มีการออกประกาศพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ซึ่งมีบทบัญญัติให้พระสงฆ์ทุกระดับชั้นจะต้องมีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัดด้วย^{๗๑} จะเห็นได้ว่าการออกพระราชบัญญัติพระสงฆ์นี้ก็เพื่อที่จะให้พระสงฆ์เอาใจใส่ในการอบรมสั่งสอนเด็ก แม้ว่า จะไม่มีการบังคับเด็กให้เข้าเรียน แต่การบังคับพระสงฆ์ให้เอาใจใส่และรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเล่าเรียนในวัดก็คงเป็นผลให้การศึกษาเจริญก้าวหน้าได้เช่นกัน และเนื่องจากผลของการประเทศศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2441 ได้มอบหมายให้การจัดการศึกษาในหัวเมืองเป็นหน้าที่ของสงฆ์ โดยมีกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้บัญชาการนั่นเอง กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสจึงได้ทรงแต่งตั้งพระราชคณะออกไปเป็นผู้อำนวยการตรวจสอบสถานการต่าง ๆ ในมณฑลที่รับผิดชอบ โดยให้จัดทำบัญชีคณะสงฆ์ วัดและฆราวาสที่จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ในตำบลที่ขอจะจัดตั้งขึ้นได้ และจัดส่งพระภิกษุสามเณรเข้ามาศึกษาต่อในกรุงเทพฯ เพื่อที่จะได้กลับไปเป็นครูต่อไป^{๗๒} แต่ปรากฏว่าการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์มีปัญหาเกี่ยวกับการที่ประชาชนไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียนหรืออาจจะเป็นความพยายามที่จำกัไขปัญหาขึ้น พระธรรมไตรโลกาจารย์เจ้าคณะมณฑลกรุงเทพฯ จึงได้เสนอร่างแผนการจัดการศึกษาเป็นเชิงบังคับขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2443 ว่า

^{๗๐} ระลึก ธาณี, นโยบายการจัดการศึกษาของไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2503) (ปริญฐานันท์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2512).

^{๗๑} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, ศ. 16/1 พระราชบัญญัติสงฆ์, รศ. 121.

^{๗๒} จารุวรรณ ไวยเจตน์, การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464-2474, หน้า 14 (อ้างอิงมาจาก เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/4 ตรวจตราจัดคณะพระศาสนาและการศึกษาหัวเมือง, รศ. 117-118 ของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ).

ชายใดที่จะขอบรรพชาเป็นพระภิกษุในพระนิกายจะต้องมีความสามารถอ่านออกเขียนได้เสียก่อนและต้องมีความรู้หลักเบื้องต้นของพระนิกายพอสมควร ทั้งนี้ยังได้เฉพาะผู้ที่อยู่ห่างไกลโรงเรียนเท่านั้น ผู้อื่นนอกจากนี้แล้วจะไม่ได้รับการบวชเรียนเป็นพระภิกษุได้เลยหากไม่มีการศึกษาเพียงพอ^{๕๒}

แนวความคิดของพระธรรมไตรโลกาจารย์นี้เกิดขึ้นจากแนวปฏิบัติของพระเพ็ญไทยในสมัยนั้นคือชาวไทยทุกคนจะต้องบวชเป็นพระภิกษุเมื่อถึงเวลาอันสมควร ดังนั้นถ้าออกกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ก็จะเป็นการบังคับประชาชนให้เข้ารับการศึกษอบรมในโรงเรียนโดยทางอ้อม มิฉะนั้นแล้วจะบวชเป็นพระภิกษุไม่ได้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ข้อเสนอนี้ก็ไม่สามารถที่จะนำมาปฏิบัติในครั้งนั้นได้ ทั้งนี้เพราะว่าไม่สอดคล้องกับข้อบัญญัติในพระวินัยของนิกายและคิดขัดด้วยจำนวนครูและโรงเรียนยังไม่เพียงพอที่จะรับเด็กเข้าเรียนได้^{๕๓}

ในประเด็นดังกล่าว ทำให้มองเห็นถึงความพยายามของทางศาสนจักรในการที่ใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษาด้วย โดยจะสังเกตจากแนวคิดของพระบรมไตรโลกาจารย์ที่กล่าวถึงชายผู้ขอบรรพชาต้องมีความรู้มาก่อน และต้องมีการศึกษาเพียงพอ ซึ่งหากประมวลความคิดแล้วทำให้เห็นถึงสภาพของสังคมไทยที่มีนิกายศาสนาเป็นพื้นฐานการดำรงชีวิตและความพยายามที่จะใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือพัฒนาคนผ่านทางโลกการศึกษา ซึ่งผลที่ได้ก็คือ

1. นิกายศาสนาได้รับการหนุนนำรุนแรงมากขึ้น
2. การศึกษาเป็นกลไกในการเผยแผ่ศาสนา และพระศาสนาก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษา
3. ชายไทยในแนวคิดนี้จะได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจและสติปัญญา

^{๕๒} David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn, pp.251-252.

^{๕๓} กระทรวงศึกษาธิการ, กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ, หน้า 78.

กรณีนี้ ทำให้มองเห็นถึงแนวคิดของพระบรมไตรโลกาจารย์ที่จะใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษา และใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทุกศาสนา โดยผ่าน "ชาวยุทธ" อันเป็นกลไกหลักดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่น่าเสียดายเช่นกัน ที่แนวความคิดนี้ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ แม้ในบริบทของสังคมขณะนั้น แต่ก็ยังเป็นที่น่ายินดีที่แนวคิดของท่านผู้รู้ยังได้ส่งผลต่อเนื่องถึงการกำหนดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีในห้วงเวลาต่อไป ในแง่ของการใช้พุทธศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องกำหนดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีของไทยด้วยเช่นกัน

แผนการศึกษา 2445

แผนการศึกษา พ.ศ.2445 เป็นแผนการศึกษาที่ปรับปรุงแก้ไขจากโครงการศึกษา พ.ศ.2441 โดยในปี พ.ศ.2441 มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) ได้กราบบทวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาวิฑูริวงศ์วิไกร (ม.ร.ว.คลี สุกส์น) เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิฑูริการบดี ปลัดทูลฉลองรั้งตำแหน่งเสนาบดี และทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยานระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิฑูริวิสุตีสักดิ์ เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ และปลัดทูลฉลองอีกด้วย^{๘๔}

การศึกษาที่ได้ดำเนินมาจนเจริญก้าวหน้าไปเป็นลำดับ แต่ปรากฏว่าการศึกษาในกรุงเทพฯ เจริญก้าวหน้ากว่าการศึกษาหัวเมือง ทั้งนี้เพราะว่า การศึกษาในหัวเมืองขาดแคลนครูเป็นอันมาก แม้ว่าพระสงฆ์ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะตั้งใจสอนเป็นอย่างดี แต่การสอนก็ไม่ได้ผลเต็มที่ เพราะส่วนมากไม่ได้รับการฝึกวิชาครูมาก่อน^{๘๕} แม้จะมีปัญหาในด้านการเรียนการสอนแต่การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะสงฆ์ต่อไปตามเดิม ในปี พ.ศ.2445 นี้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิฑูริวิสุตีสักดิ์ออกไปรับเสด็จพระบรม

^{๘๔} ร่อง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507, หน้า 157-158.

^{๘๕} พระบรมวงศ์เชอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรดอยันแห่งประเทศสยาม, หน้า 55.

โอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ๕ ประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งทรงแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการอีก 3 นาย คือ หลวงไพบูลย์ศิลปศาสตร์ (สนั่น เทนหัสติน ๗ อรุณยา) ซึ่งต่อมาเป็นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ขุนอนุกิจวิทูร (สันตด เทนหัสติน ๗ อรุณยา) และนายอ่อน สาริกบุตร เป็นกรรมการออกไปดูการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นด้วย เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีซึ่งเป็นข้าหลวงตรวจการผู้หนึ่งไปญี่ปุ่นในครั้งนั้นได้มีรายงานของการออกไปดูการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสรุปได้ความว่า "ประเทศญี่ปุ่นได้วางแผนการศึกษาชาติด้วยวิธีตั้งข้าหลวงตรวจแผนการศึกษาของชาติต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา แล้วจึงกำหนดวางลงเป็นแผนการศึกษาชาติของญี่ปุ่น แผนการศึกษาชาติของญี่ปุ่นเป็นแผนการศึกษาที่ใหม่ที่สุดในเวลานั้น"^{๕๐}

คณะข้าหลวงตรวจการศึกษาที่ไปดูการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดินทางกลับมาแล้วได้ทำรายงานการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นที่ต้องพระราชหฤทัยมาก ทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 มาเป็นการศึกษา พ.ศ. 2445 ดังปรากฏในความเห็นที่จะจัดการศึกษารัตนโกสินทร์ศก 121 (พ.ศ. 2445) ของกระทรวงธรรมการ อันประกอบด้วยสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ที่นอสรุปได้ดังนี้

การศึกษาแบ่งออกเป็น 2 สาขา คือ สาขาสัมัญ (General Education) และสาขาวิสามัญ (Special or Technical Education) โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาแต่ละสาขาดังนี้

การศึกษาสาขาสัมัญได้แก่ การศึกษาต่างๆในวิชาความรู้และความฝึกหัดอย่างใด ๆ ซึ่งเป็นส่วนสามัญอันบุคคลจะควรรู้ควรมีสำหรับเป็นทุนหรือเป็นหนทางที่จะประกอบการหาเลี้ยงชีพและดำรงคนให้อยู่ในที่อันเป็นราษฎรผู้ประพฤตินิยม (To be a good citizen) และสำหรับที่จะเป็นทุนหรือเป็นหนทางที่จะดำเนินไปสู่ความรู้วิชาและศิลปศาสตร์อื่น ๆ ค่อไปถ้าหากว่าปรารถนาหรือสามารถจะเล่าเรียนความรู้ที่จะจัดเข้าเป็นพวกสามัญศึกษา^{๕๑} ได้แก่ การให้รู้

^{๕๐} รong ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507, หน้า 157-158.

หนังสือ รัฐบาล รัฐบาลด้วยกันให้เข้าใจได้ก็ ให้รู้การผิดและชอบ ให้ประณัติสัมมาจริต...^{๘๗}

สาขาวิสามัญศึกษา (Special or Technical Education) ได้แก่การศึกษาต่าง ๆ ในวิชาความรู้หรือศิลปความฝึกหัดอย่างใด ๆ ซึ่งเป็นสิ่งไม่จำเป็น สำคัญชนทุก ๆ คนจะควรรู้ควรเป็นทุกอย่าง แต่หากว่าผู้ใดมีอุปนิสัยและความสามารถปรารถนาที่จะรู้จะฝึกหัดให้ได้ความรู้พิเศษโดยเฉพาะสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อที่จะให้เป็นทุน เป็นเครื่องมือสำหรับประกอบการงานโดยเฉพาะหนทางอันนั้น ก็จะได้ศึกษาในสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่ง สูงหรือต่ำตามกำลังความสามารถและคุณานุรูปแห่งคน^{๘๘}

เมื่อนิยามในภาพรวมของบริบททางการศึกษาในช่วงนี้ ทำให้เห็นได้ชัดถึงปณิธานของรัฐในการที่จะให้พลเมืองของชาติเป็นพลเมืองดีหรือเป็นราษฎรผู้ประณัติชอบ (To be a good citizen) อย่างชัดเจน ตลอดจนถึงการเป็นผู้ที่สามารถประกอบอาชีพอิสระตามกำลังความสามารถแห่งคน เพื่อผลสุดท้ายที่รัฐปรารถนาก็คือความสงบสุขของสังคมนั่นเอง

ดังนั้นจากความเห็นเรื่องการจัดการศึกษา รศ.121 สามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนถึงเรื่องการศึกษากับการเป็นพลเมืองดีค่อนข้างชัดเจน คือรัฐจะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนาคนที่จะดำรงตนให้เป็นราษฎรผู้ประณัติชอบ ตามคุณลักษณะของพลเมืองที่ต้องการโดยคาดหวังว่าเมื่อพลเมืองได้รับการศึกษาแล้วพลเมืองก็สามารถที่จะรู้ผิดรู้ชอบ ประณัติคนสุจริต และเมื่อนิยามแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าจุดมุ่งหมายของการเล่าเรียนสามัญคือการต้องการให้ราษฎรเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติต่อไป

^{๘๗} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา, (พระนคร: โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2514), หน้า 44.

^{๘๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

ในกรณีดังกล่าวนี้ ลักษณะของการศึกษาจึงแบ่งแยกในรายละเอียดได้ดังนี้

1. การศึกษาสายสามัญจะแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

1.1 การศึกษาขั้นต้น เรียกว่า "ประถมศึกษา" (Primary Education) สอนตั้งแต่ยังไม่รู้วิชาขึ้นไปพอสมควรแก่ที่จะมีไว้สำหรับตัวผู้เป็นราษฎรทั่วไป หมายความว่า ให้มีวิชาความรู้พอเป็นพื้นฐาน เมื่อจบได้ประกาศนียบัตรประโยค โดยมีทางเลือกให้ 3 ทาง คือ ออกไปประกอบอาชีพหรือเรียนมัธยมศึกษาสายสามัญหรือเรียนประถมศึกษาพิเศษ

1.2 การศึกษาชั้นกลาง เรียกว่า "มัธยมศึกษา" (Secondary Education) สอนให้มีความรู้วิชาต่าง ๆ พอสมควรที่จะทำกรางานได้ เช่น วิชาเลข วิชาเลข เรียนแล้วให้เป็นเสมียนได้ หรือทำการค้า หรือเป็นทุนสำหรับเรียนวิชาความรู้อื่น ๆ ได้ เมื่อจบมีทางเลือก 3 ทางคือ ประกอบอาชีพการงานหรือศึกษาต่อสายวิสามัญศึกษาหรือจะเรียนสายสามัญศึกษาสูงขึ้นไปได้

1.3 การศึกษาขั้นสูง เรียกว่า "อุดมศึกษา" (High Education) ชั้นนี้สอนให้มีความรู้วิชาขั้นสูง สามารถที่จะทำงานได้ด้วยภาษาของตนเองและภาษาต่างประเทศ บางภาษา ทำงานได้กว้างขวางหรือไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ

2. การศึกษาวิสามัญได้แก่การศึกษาต่างๆในวิชาความรู้หรือศิลปะ การฝึกหัดอย่างใด ๆ ซึ่งไม่จำเป็นที่ทุกคนจะต้องรู้ แต่ศึกษาได้ถ้ามีความปรารถนาให้ได้ความรู้พิเศษ โดยเฉพาะ ได้แก่ การเรียนเป็นช่าง เรียนเป็นแพทย์ เป็นอาจารย์ เป็นต้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ตอน เรียกว่าประถมศึกษาพิเศษ มัธยมศึกษาพิเศษ และอุดมศึกษาพิเศษ

สำหรับผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสามัญชั้นประถม ยังเป็นทงนระสงษ์อยู่ตามเดิม ดังปรากฏในความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ.121 ถึงเรื่องการศึกษาในส่วนกลุ่บุตรดังนี้

... รัฐบาลย่อมจะประสงค์อยู่ว่าต่อไปข้างหน้าให้ราษฎรแทบทั่ววันระราชอาณาจักร ได้มีความรู้วิชาสำหรับตัวทุก ๆ คน เนื้อที่จะให้ประชาชนทั้งมวลรู้จักประกอบกิจการงานโดยสมควรแก่ฐานะรูปและสติปัญญา ประนฤติการท่ามาหาเลี้ยงชีพโดยชอบธรรม สำนรวมความสงบราบคาบแก่บ้านเมือง... การศึกษาสามัญชั้นประถมให้เป็นหน้าที่ของนระสงษ์จัดเป็นการจัดเนื้อที่จะแผ่ขยายความรู้ขั้นต้นออกให้แพร่หลายทั่วไปเหมือน ก่อให้เป็นฐานไว้ สำหรับที่จะรวบยอดขั้นให้สูง จึงจะจัดการศึกษาชั้นมัธยมและอื่น ๆ

ได้สะดวก^{๘๐}

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ อธิบดีศึกษาธิการ ได้มีแนวคิดที่จะขยายการศึกษาให้แพร่หลายยิ่งขึ้น จึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ความว่า

...การศึกษาที่จะจัดต่อไปนั้นเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าข้อสำคัญจะต้องวางรูปการศึกษาลงไปเป็นสองแผนคือ การศึกษาสำหรับที่จะให้ราษฎรทั่วไปได้ความรู้วิชาซึ่งควรรู้เป็นพื้นฐานสำหรับพลเมือง กล่าวคือให้รู้หนังสือและเลขสำหรับใช้ในกิจธุระสำคัญ กับให้รู้การบริหารร่างกายที่จะรักษาตน รักษาชีวิต สอนธรรมจริยา เพื่อให้รู้คุณค่าความซื่อ จะได้ประพฤติสุจริต ตลอดจนให้มีความสังเกตการณ์จัดเป็นการศึกษาสามัญแผนก 1 กับสอนวิชาความรู้สำหรับผู้ที่มีเชาวน์และอุปนิสัยที่จะทำการงานเป็นนิเศษต่าง ๆ เป็นต้นว่า ทำการช่าง การเพาะปลูก การค้าขาย ตลอดจนถึงความรู้สำหรับทำราชการในหน้าที่ต่าง ๆ นี้ จัดเป็นการศึกษานิเศษแผนก 1 เมื่อได้แบ่งการศึกษาเป็นสองแผนก และจัดตามรูปเค้าดังนี้แล้ว คิดด้วยเกล้าฯว่าในการศึกษานิเศษก็จะให้ประโยชน์แก่คนทุกชั้นทุกชนิดได้^{๘๑}

จากความเห็นข้างต้นแสดงให้เห็นว่าพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้ต้องการให้การศึกษามัธยมแก่ราษฎร โดยให้ราษฎรมีความรู้พื้นฐานอันประกอบด้วยการรู้หนังสือ และเลขการรู้จักการรักษาดู การรู้ธรรม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาราชกรทั่วไปให้เป็นพลเมืองดีนั่นเอง

^{๘๐} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา, หน้า 51.

^{๘๑} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, เอกสาร ศ.2/5 ตรวจและจัดโครงการศึกษา, 1-12.

หลักสูตร 2448 (หลักสูตรประถมศึกษาสำหรับสอบไล่ประกาศนียบัตรประโยค 1
ร.ศ.124)

มุ่งให้ประชาชนมีความรู้โดยการศึกษาในตัวประโยค 1 และประโยค 2 จะ
เป็นการศึกษาตามแบบเดิม ส่วนในประโยค 3 จะเป็นไปตามแบบนับลูกศกในประเทอังกฤษ

เนื้อหาวิชาที่เรียน

ในประโยคประถมศึกษามีวิชาภาษาไทย (ใช้แบบเรียนเดิม) คณิตศาสตร์
วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา แบ่งเป็น ก.ภูมิศาสตร์ ข. จรรยา ภาษา และหนังสือ

ตารางที่ 3 แสดงวิชาที่จัดสอนในชั้นต่าง ๆ ตามหลักสูตรประถมศึกษา สำหรับการสอบไล่
ประกาศนียบัตรประโยค 1 ร.ศ.124 (น.ศ.2448)

วิชา	ประโยค 1				คำอธิบาย
	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	
วิชาหนังสือ					เส้น----
เลข					แสดงถึงวิชาที่จัด
บาณชี					สอนในชั้นต่าง ๆ
คำนวณวิธี					
ภาษา					
ภาษาไทย					
จรรยา					
ความรู้เบื้องต้น					
บทเรียนด้วยตนเอง					
วิทยา					
ภูมิศาสตร์					

ตารางที่ 3 (ต่อ)

วิชา	ประโยค 1				ค่าอภิบาล
	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	
ภูมิศาสตร์และนงส์าวดาร					
ภาษาอังกฤษ					
ศิลป					
สมาคมบริหาร					
กาธบริหาร					

ที่มา: ลัดดา สุวรรณกุล, พัฒนาการหลักสูตรประถมศึกษาและมีธยมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 59.

สิ่งที่นำพิจารณาในหลักสูตรนี้คือมีวิชาเพิ่มเติมขึ้นใหม่ เช่น หนังสือและภาษา ภูมิศาสตร์และจรรยา โดยเจเนาะวิชาจรรยาให้มีการกำหนดให้เรียนในทุกระดับชั้น โดยระบุให้มีการสอนในหัวข้อที่เกี่ยวกับศีลธรรมและความประพฤดิ วิชาจรรยาเองเป็นผลมาจากพระราชปริวิตกของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระปริวิตกว่าเด็กไทยต่อไปจะห่างเหินพระนุทศศาสนาจนกลายเป็นคนไม่มีธรรมในใจมากขึ้น ก็จะเป็นการฮากในการปกครองและก่อความไม่ดิงาม และเมื่อทรงปรึกษากับกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสก็ได้เสนอว่าเห็นด้วยที่จะให้มีการสอนจรรยาทุกระดับชั้น และเน้นเกี่ยวกับหลักธรรมของพระนุทศศาสนาเพื่อให้นักเรียนสนใจทางธรรมอันจะมีผลดีในการประพฤดิปฏิบัติตนสมดังพระราชประสงค์^๑

วิชาจรรยาจัดได้ว่าเป็นวิชาใหม่ที่สุดไม่ปรากฏอยู่ในหลักสูตรใดมาก่อน จะมีบรรจุสอนทั้งในระดับประถมและมีธยมศึกษา ซึ่งจะแตกต่างกันก็เนื่องราละเอียดและเนื้อหาการเรียนการสอนเท่านั้น

^๑ กองจดหมายอาเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, ศ.2/3 ตรวจและจัดการศึกษา.

ทั้งส่วนระดับประโยคประถมศึกษาและมีธยมศึกษาได้กำหนดการแยกข้อหิวข้อออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยศีล ส่วนที่ว่าด้วยธรรม และส่วนที่ว่าด้วยความประพฤตินในส่วนของศีล ส่วนใหญ่จะเป็นข้อห้ามในศีล 5 ของนุทศาสตร์ เช่น ห้ามฆ่าสัตว์ ห้ามบุดเท็จ ห้ามชโมของ ให้เลี้ยงชีพทางสุจริต ในส่วนของธรรมนั้นก็จะสอนแนวทางที่ควรประพฤติปฏิบัติ ส่วนศีลก็สอนข้อห้ามในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับธรรม และในส่วนของความประพฤตินั้นในหลักสูตรได้กำหนดให้ครุตรวจตราดูแลให้เด็กนักเรียนมีความประพฤติและสันดานเป็นไปตามที่ได้เรียน

ส่วนแบบเรียนที่ใช้ใน ประโยคประถมศึกษาให้ใช้แบบเรียนจรรยาเบญจศีลและเบญจธรรม ซึ่งพิจารณาในด้านเนื้อหาแล้วก็เห็นว่าเป็นการเน้นให้ผู้เรียนประพฤตินเป็น "คนดี" และนั่นก็หมายความว่า จะได้เป็น "พลเมืองดี" ของประเทศชาติไปในขณะเดียวกัน

แผนการศึกษา น.ศ. 2450

ความคิดในการจัดการศึกษาภาคบังคับ หรือความพยายามที่จะให้เด็กในวัยเล่าเรียนได้เข้าเรียนกันอย่างทั่วถึงก็ปรากฏชัดเจนขึ้นอีกในปลายรัชสมัยธนระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือในการประชุมเทศาภิบาลเกี่ยวกับราชการในหน้าที่ของกระทรวงธรรมการในปี น.ศ. 2449 (ผู้เข้าร่วมประชุมมี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ปลัดทูลฉลองกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ) สมเด็จพระนคราคำรงราชานุภาพได้ชี้แจงต่อที่ประชุมถึงแนวนโยบายที่จะจัดการศึกษาในขณะนั้นว่า "จะต้องให้ราษฎรทุกคนที่เป็นชาย (ผู้หญิงคงเว้นไว้ก่อน) ที่มีอายุอยู่ในวัยเล่าเรียนได้เล่าเรียน... วิธีที่จะจัดก็ย่อมต้องให้มีสถานที่ให้เนืองนอแก่จำนวนผู้ที่ต้องเล่าเรียน ที่ไหนเป็นทำเล เป็นที่ประชุมก็ให้มีสถานที่เล่าเรียนอยู่ในที่นั้นด้วย"^{๑๒} คำชี้แจงของสมเด็จพระนคราคำรงราชานุภาพนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความต้องการที่จะขยายการศึกษาออกไปให้กว้างขวาง ให้ราษฎรที่อยู่ในวัยเล่าเรียนได้มีโอกาสเข้าเล่าเรียนโดยทั่วกัน แม้ว่าจะมิได้กล่าวถึงการออกนระราชบัญญัติบังคับเด็กให้เข้าเล่าเรียน แต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้เนืองนอ

^{๑๒} กระทรวงศึกษาธิการ, กรมวิชาการ, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ,

จากการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษารั้งสำคัญครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2445 โดยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้ถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาวิชิตวงษ์วุฒิไกร (ม.ร.ว.คลี สุทัศน์) เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิภาคารบดีรั้งตำแหน่งเสนาบดีอยู่ระยะหนึ่งและทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเสนาบดีในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เป็ช มาลากุล) เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ (และเป็นปลัดทูลฉลองในเวลาต่อมา)

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลชั้นบริหารและมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิธีดำเนินการของกระทรวงธรรมการ แต่ก็ปรากฏว่าความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาในระยะหลังปี พ.ศ. 2445 ยังมีน้อย ดังนั้นในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2448 อธิบดีกรมศึกษาธิการ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้ทำคำกราบบังคมทูลปรึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในอนาคต เพราะแต่เดิมมาการเรียนตั้งแต่ประถมและมัธยมศึกษาขึ้นมาเนืองจะให้หาคนรับราชการง่ายกว่าแต่ก่อนได้จัดมาทางนี้โดยลำดับ ซึ่งพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้ทำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลว่า

การศึกษาที่จะจัดต่อไปนั้น เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าข้อสำคัญจะต้องวางรูปการศึกษาลงไปเป็นสองแผนคือ การศึกษาสำหรับจะให้ราษฎรทั่วไปได้ความรู้วิชาซึ่งควรจะเป็นพื้นฐานสำหรับพลเมือง กล่าวคือให้รู้หนังสือและเลขสำหรับใช้ในกิจธุระสามัญกับให้รู้การบริหารร่างกายที่จะรักษาตนรักษาชีวิต สอนธรรมจริยาเพื่อให้รู้ความดีความชั่ว จะได้ประพฤติสุจริตตลอดจนให้มีความสำนึกถึงบุญที่จัดเป็นการศึกษาสามัญแผนก 1 กับส่วนวิชาความรู้สำหรับผู้มี เชื้อวานะและอุปนิสัยที่จะทำการงานเป็นพิเศษต่างๆ เป็นต้นว่า ทำการช่าง การเพาะปลูก การค้าขาย ตลอดจนถึงความรู้สำหรับทำราชการในหน้าที่ต่างๆนี้ จัดเป็นการศึกษานพิเศษแผนก 1^{๑๓}

^{๑๓} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, หน้า ๘.2 ตรวจและจัดโครงการศึกษาธิการ, 1-12, ร.ศ.111-129, เอกสาร ๘.2/5.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรึกษาเรื่องดังกล่าวกับ สมเด็จพระนครินทร์ราชานุภาพ และสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทั้งสองพระองค์ทรงเห็นด้วยกับความคิดของพระยาวิสุทธิสุริยวงศ์ และได้ทรงแสดงความคิดเห็นไว้ ดังนี้ สมเด็จพระนครินทร์ราชานุภาพให้ความเห็นว่า เรื่องการศึกษานี้เป็นการสำคัญอย่างยิ่ง ในราชการบ้านเมืองอย่างหนึ่ง และทรงเห็นด้วยที่จะจัดการศึกษาออกเป็น 2 ประเภท เพราะ เป็นรากฐานของความเจริญและความมั่นคงของประเทศ ส่วนสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงกล่าวว่าแค่เค็มการศึกษาจัดใน 2 ลักษณะเหมือนกัน คือสามัญและพิเศษ ในส่วนการศึกษาสามัญก็จะเรียนความรู้ทั่วไป ส่วนการศึกษานิสิตพิเศษนั้นจะเรียนความรู้เฉพาะอย่าง เป็นการเลี้ยงชีพ เช่น การกลีกรรรม พาณิชยกรรม เมื่อประเทศไทยมีการติดต่อกับประเทศมากขึ้น ความต้องการคนที่มีความรู้ความสามารถก็มีมากขึ้น การศึกษาแบบใหม่จึงเกิดขึ้น คนนิยม เรียนหนังสือมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันงานราชการไม่สามารถรับคนทั้งหมดได้ บางคนไม่มีงานทำ ก็ยอมทนไปรับจ้างเป็นเสมียนได้ค่าตอบแทนเล็ก ๆ น้อย ๆ พอเป็นเครื่องประทังชีวิต ทำให้ การศึกษาแบบใหม่ไม่เชื่อมโยงกับการศึกษาแบบเดิม ดังนั้นการศึกษาที่ควรทำต่อไปคือจัดให้ สอดคล้องกับความต้องการของบ้านเมือง

ในปี พ.ศ. 2449 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลฝ่ายราชการ ในหน้าที่กระทรวง ธรรมการ ผู้เข้าประชุมมีเสนาบดี ปลัดทูลฉลองแห่งกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและที่หลวงเทศาภิบาลมณฑลต่างๆ ได้ปรึกษากันในเรื่องที่จะจัดการสาธารณสุขาบาลและสาธารณสุขศึกษา ให้แพร่หลายออกไปทั่วพระราชอาณาจักร ในการประชุมครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำวรางราชานุภาพทรงรับภาระเป็นผู้ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบในเรื่องการศึกษา ได้รับสั่งดังต่อไปนี้

การศึกษาซึ่งได้เริ่มจัดมาตลอดแล้วนั้นก็เมื่อมีคนเข้ารับราชการตามความประสงค์ของบ้านเมือง ซึ่งกำลังขยายการทำงานออกทุกแผนกทุกทาง แต่บัดนี้ราษฎรพากันนิยมการเล่าเรียนมากขึ้นแล้ว เห็นได้โดยเปิดโรงเรียนที่ไหนก็มีนักเรียนเข้าเรียนเต็มทีนั้น หน้าที่ราชการจะหาไม่พอกับผู้เข้ารับราชการไม่เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลซึ่งปรากฏในภายหลังก็คือผู้เรียนไม่สมหวัง ความทะเยอทะยานอยากเข้าทำการตามวิชาที่เรียนมานี้ มีตัวอย่างคือ ผู้ที่บิดามารดาเคยหาเลี้ยงชีพในการทำนา ทำสวน บุตรที่ได้เข้าโรงเรียนแล้วเมื่อออกทำการกลับสมัครเข้า

รับจ้างเป็นเสมียน รับเงินเดือนแม้แต่หนึ่งเดือนละ 20 บาท ถ้าชีวิตบิดามารดาหาไม่ บางทีก็จะเลขชายเรือกสวนไร่นาละทั้งนั้นฐานเดิมของตัวเสียทีเดียว เป็นได้เช่นนั้นนับเป็นความผิดของการศึกษา

ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขปัญหาและได้ลงความเห็นจัดการศึกษาเป็น 2 กิ่ง คือสามัญศึกษาและพิเศษ และได้ตกลงเพื่อจัดเป็นแผนการศึกษา 2450 ซึ่งกรมศึกษาธิการได้แก้ไขหลักสูตรสามัญและหลักสูตรพิเศษโดยตัดและเติมวิชาให้สมควรแก่ความต้องการของสมัยขึ้นประโยชน์มูลแต่เดิมจัดเป็นชั้นเบื้องต้นของประถมศึกษา ยังหาได้มีการสอบไล่เป็นกิจลักษณะไม่ จึงให้มีการสอบไล่ ตามหลักสูตรที่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่

แผนการศึกษา พ.ศ. 2450 นี้การศึกษาแบ่งเป็น 2 ระบบ คือสามัญศึกษากับวิสามัญศึกษาสามัญศึกษาแบ่งออกเป็นชั้น ๆ ดังนี้

1. มุลศึกษา 3 ปี
2. ประถมศึกษา 3 ปี
3. มัธยมศึกษา 3-5 ปี
4. อุดมศึกษา

และได้แบ่งสามัญศึกษาออกเป็น 2 กิ่ง คือหลักสูตรสามัญและหลักสูตรพิเศษ

สำหรับวิสามัญศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ประถมวิสามัญศึกษา 3 ปี
2. มัธยมวิสามัญศึกษา 3 ปี
3. อุดมศึกษา

แผนการศึกษา พ.ศ. 2452

แผนการศึกษา พ.ศ. 2452 เป็นแผนการศึกษาที่ได้พยายามปฏิบัติตามและปรับปรุงแผนการศึกษา พ.ศ. 2450 โดยในปี พ.ศ. 2452 นี้ครุได้เล่าเรียนวิชาใหม่ ๆ ที่สามัคยาจารย์สโมสรสถาน มีความรู้ดีขึ้น

แผนการศึกษานี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระบบ คือสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษาสามัญศึกษาแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. มุขศึกษา
2. ประถมศึกษา
3. มัธยมศึกษา
4. อุดมศึกษา

การศึกษาสายสามัญยังคงแบ่งออกเป็น 2 กิ่ง คือ สามัญศึกษาและสามัญพิเศษ
เช่นเดียวกับแผนการศึกษา พ.ศ.2450 แต่กำหนดให้มีความแตกต่างกันออกไปบ้างคือ

1. กำหนดให้หลักสูตรมัธยมพิเศษ เหลือเวลาเรียนเพียง 3 ปี เท่ากับ
หลักสูตรสามัญ
2. กำหนดให้เพิ่มหลักสูตรมัธยมสูงอีก 3 ปี ค่อยจากมัธยมสามัญและมัธยม
พิเศษนับเป็นความรู้เทียบเท่าขั้นต้นของมหาวิทยาลัย
กิ่งสามัญศึกษากำหนดให้เรียนมูลศึกษา 3 ปี ประถมศึกษา 3 ปี มัธยมศึกษา
3 ปี และมัธยมวิสามัญ 2-3 ปี
กิ่งสามัญพิเศษกำหนดให้เรียนมูลศึกษา 3 ปี ประถมศึกษา 3 ปี มัธยมศึกษา
3 ปี และมัธยมสูงอีก 3 ปี

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโครงการศึกษาชาติทั้ง 2 โครงการดังกล่าว
ก็จะพบว่าทั้งสองโครงการมีความคล้ายคลึงกัน เพียงแต่โครงการศึกษาชาติ พ.ศ.2452 เป็น
โครงการศึกษาที่เป็นการศึกษาเพื่อการอาชีพมากขึ้น เพราะฉะนั้นคุณลักษณะของความเป็นพลเมือง
จึงเป็นไปที่คุณลักษณะด้านเศรษฐกิจมากกว่าโครงการศึกษาอื่น และรายละเอียดของคุณลักษณะ
ดังกล่าวก็ปรากฏในโครงสร้างของหลักสูตรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในระลอก ๆ ไป

หลักสูตรมูลศึกษา (พ.ศ. 2453)^{๑๔}

หลักสูตรฉบับนี้เป็นผลเนื่องมาจากความคิดเห็นของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เมื่อปี พ.ศ. 2448 ที่ต้องการให้การสามัญศึกษาได้แพร่หลายไปสู่ประชาชนทั่วประเทศ และน้อมกันนั้นก็ ได้ให้ได้รับประโยชน์จากความรู้ในการศึกษานิสัยเฉพาะอย่างตามอุปนิสัยของผู้เรียนอีกด้วย จึง ได้ทูลเกล้าฯถวายความเห็นว่าจะจัดการศึกษาออกเป็นสองแผนกคือ การสามัญศึกษา และการศึกษานิสัย^{๑๕}

ความมุ่งหมาย

ในหลักสูตรฉบับนี้ไม่ได้แสดงความมุ่งหมายทั่วไปของการศึกษาไว้ แต่ได้ แสดงความมุ่งหมายของวิชาแต่ละวิชาที่มีในหลักสูตร ซึ่งก็พอสรุปจากความเป็นมาของหลักสูตร ฉบับนี้ได้ว่า มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาระดับนี้ให้เป็นการศึกษาสำหรับชาติ (National Education) คือ

1. มุ่งให้ราษฎรทั่วไปได้รับความรู้อันเป็นพื้นฐานสำหรับการเป็น พลเมืองดี ได้แก่ อ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น มีสุขภาพดีและมีความประพฤติดี

2. ให้มีความรู้ในการประกอบอาชีพตามความถนัด

ส่วนความมุ่งหมายเฉพาะวิชาที่เขียนไว้ในหลักสูตร ได้เขียนรวม ๆ กัน ไปโดยไม่แยกเป็นหัวข้อ

เนื้อหาวิชา

ในหลักสูตรมูลศึกษานี้มีวิชาระดับ 4 วิชา ประกอบด้วย วิชาจรรยา ภาษา ไทย เลข การรักษาดัว และอีก 3 วิชาบังคับเลือกให้สอนเนื่องวิชาใดวิชาหนึ่งคือ การฝีมือ วิชา

^{๑๔}ศึกษาธิการ, กรม, หลักสูตรมูลศึกษาสำหรับเรียนชั่วเวลา 2 หรือ 3 ปีอายุตั้งแต่ ปีที่ 7 ถึงปีที่ 9, ร.ศ. 128.

^{๑๕}กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 นั้ม ศ. 2 พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ทูลเกล้าฯถวายความเห็นในเรื่องที่จะจัดการศึกษาให้เป็นประโยชน์แก่คนทุกชั้นทุกชนิด.

เพาะปลูกและวิชาค้าขาย

วิชาไม่บังคับสอนมี 3 วิชาคือ วิชาวิทยา วิชาศิลปะ ซึ่งมีภาคเขียน กับขับร้อง และวิชาการบริหาร (การทหาร)

และในส่วนของความมุ่งหมายที่แสดงไว้แต่ละวิชามีดังนี้

1. เพื่อให้เป็นพลเมืองดีและรู้จักประกอบสัมมาอาชีวะ
2. ให้มีความรู้ในการใช้ภาษาสื่อความหมายได้และสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาความรู้ทั่วไป
3. ให้สามารถคิดเลขและทำบัญชีเป็น เพื่อใช้ในชีวิตประจำวันได้
4. ให้มีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ มีจิตใจอ่อนนุ่ม
5. ให้มีนิสัยช่างสังเกต รักการทำงานและมีความละเอียดรอบคอบ

หลักสูตรฉบับนี้เมื่อเปรียบเทียบกับหลักสูตรมูลศึกษาใน พ.ศ. 2435 ก็จัดได้ว่ามีนัยของการดีขึ้น ในด้านที่เริ่มมีองค์ประกอบด้านความมุ่งหมายเกิดขึ้น แม้จะเป็นความมุ่งหมายเฉพาะวิชาซึ่งยังไม่เห็นว่าสมบูรณ์นักก็ตาม แต่ก็ถือเป็นแนวทางหรือเป้าหมายให้ครูผู้สอนได้ยึดถือปฏิบัติและประเมินผลได้ตรงจุดมากกว่าที่จะไม่มีความมุ่งหมายไว้เลย

ตารางที่ 4 แสดงวิชาและอัตราเวลาเรียนของหลักสูตรมศศึกษา (พ.ศ.2453)

วิชา	จำนวนชั่วโมงที่ต้องเรียนใน			หมายเหตุ
	สัปดาห์หนึ่ง			
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	
<u>วิชาบังคับ</u>				1. ตัวเลขที่อยู่ในวงเล็บคืออัตราเวลาเรียนของวิชาที่ให้เลือกสอนเนื่องวิชาเดียว 2. วิชาวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีข้อร้องเกี่ยวกับเงินเดือนและกาขบบริหารให้เลือกสอนได้ตามความสามารถ
ภาษาไทย	12.45	12.45	12.45	
เลข	7.15	7.15	7.15	
การรักษาตัว	2.00	2.00	2.00	
จรรยา	2.00	2.00	2.00	
<u>วิชาบังคับเลือก</u>				3. วิชาในข้อ 2 และการสวดค่านมัสการ การร้องเพลงสรรเสริญพระบารมีและเลิกเซอร์ให้ใช้เวลานอกอัตราเวลาเรียน
การฝีมือ	(1)	(1)	(1)	
วิชาเพาะปลูก		(1)	(2)	
วิชาค้าขาย		(1)	(2)	
รวมเวลา	25.00	25.00	25.00 หรือ 26.00	

ที่มา: หลักสูตรมศศึกษาสำหรับช่วงเวลา 2 หรือ 3 ปี อายุตั้งแต่ปีที่ 7 ถึงปีที่ 9

(พ.ศ.2453)

จากหลักสูตรฉบับนี้ก็จะเห็นได้ว่าความมุ่งหมายของการเป็นผลเมืองดีได้ ถูกกล่าวไว้ชัดเจนในจุดมุ่งหมายของวิชาจรรยา ซึ่งสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นหลังจากที่เด็กได้เรียน หนังสือแล้ว โดยเฉพาะวิชาจรรยานี้ก็คือความต้องการให้เด็กเป็นผลเมืองดี เช่น การประณัติ ตัวให้อยู่ในสัมมาชีนหรืออาชีนสุจริตเหล่านี้ เป็นต้น

ในการประชุมเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2451 และ 2452 ที่ประชุมก็ได้ นำปัญหาเรื่องการขยายการศึกษาเพื่อทวยราษฎรมาอภิปรายกันอีก ผลจากการประชุมทั้งสองครั้ง นอที่จะสรุปได้ว่าให้กระทรวงมหาดไทยรับเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎรให้ได้เล่าเรียน กันทุกคนตลอดนระชาอาณาจักร ทั้งนี้ก็เพราะว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปกครองท้องที่ มี เจ้าพนักงานประจำหน้าที่ ตลอดทั่วทุกตำบล แล้วย่อมจะจัดการได้สะดวก ซึ่งกระทรวงมหาดไทย รับว่าจะลงมือดำเนินการในต้น พ.ศ. 2453 แต่การจัดการเรียนการสอนไม่จำเป็นที่จะต้องให้ เท่ากับวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรสามัญศึกษาของกรมวิชาการ เพียงแต่จัดการสอนให้นักเรียน อ่านหนังสือไทยเท่านั้น วิธีจัดก็คือ ตั้งกรรมการขึ้นทุกตำบล ๆ ละสามคน ประกอบด้วย กำนัน แนนท์ประจำตำบลและเจ้าอธิการวัดที่สำคัญในท้องที่รูปหนึ่งเป็นกรรมการจัดการศึกษาเบื้องต้น วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยใช้ในชั้นแรกก็คือให้เด็กที่มีอายุสมควรที่จะเข้าเรียนได้มีโอกาสเข้า เรียนทั้งหมด เมื่อมีการสำรวจสำมะโนครัวแต่ละครั้งก็ให้เด็กลองอ่านหนังสือดู ถ้าเด็กชาย อายุ 13 ปี อ่านหนังสือไทยได้ก็เป็นอันว่าใช้ได้^{๖๖} ซึ่งก็หวังกันว่า เมื่อได้ปฏิบัติไปเป็นเวลาพอสมควรแล้ว หรือขยายหลักสูตรการเรียนให้เป็นที่พอใจแล้วก็จะมีการออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อ มีให้ผู้ปกครองคนใดหลีกเลี่ยงได้^{๖๗}

ปี พ.ศ. 2453 ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างเสนาบดีกระทรวง ธรรมการ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล เพื่อพิจารณาปัญหาในการจัดการศึกษาโดย

^{๖๖} กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ, หน้า 39.

^{๖๗} กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาคณะบังคับ, หน้า 78.

ทั่ว ๆ ไป ผลของการประชุมเป็นตัวหนังสือของเจ้าพระยาวิฑูรย์คุณากร เสนาบดีกระทรวง
 ธรรมการ ได้นำขึ้นกราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ร.ศ.128 (พ.ศ.2452) ซึ่งเป็น
 ส่วนสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์และการที่จะบังคับเด็กเข้าเล่าเรียนดังนี้

1) กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (กระทรวงมหาดไทย) ครีเสวว่าจะให้มี
 มีกรรมการตำบล ๆ ละสามคน ประกอบด้วยกำนัน แนนท์ประจำตำบลและเจ้าอธิการวัด มีหน้าที่
 ในการจัดการศึกษา ตรวจตราให้เด็กทั้งชายและหญิงได้เข้าเล่าเรียนให้หมด และให้จัดสอน
 หนังสือให้หมด ทูตที่ใช้จ่ายในการจัดการศึกษาวันนี้ให้เป็นไปตามที่ผู้สอนและผู้เรียนจะตกลงกัน
 เอง แต่กำนันจะต้องแนะนำให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเล่าเรียน

2) เจ้าพระยาสมรราช (ปั้น สุขุม) (กระทรวงนครบาล) จะดำเนินการ
 การอย่างเดียวกับกระทรวงมหาดไทย แต่ในกรุงเทพฯจะให้มีพระราชบัญญัติบังคับเด็กอายุ 8-14
 ปี เข้าเรียน ทั้งนี้จะเริ่มจัดในปี ร.ศ.130 (พ.ศ.2554)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดให้มีการประชุมผู้มีส่วน
 เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงให้ดำเนินการตามข้อตกลงข้างต้น
 ได้และได้มีการร่าง "ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องการเล่าเรียนของประเทศสยาม"
 ขึ้น ความว่า^{๑๑}

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอม
 เกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้ากรุงสยาม ทรงพระอนุสรคำนึงถึงการเล่าเรียนของประเทศ
 สยามซึ่งได้สืบมาแต่โบราณ คือ วัดเป็นสำนักที่เล่าเรียนหนังสือ และบ้านเป็นที่
 เรียนศิลปวิชาการหาเลี้ยงชีพต่าง ๆ ตามเหล่าตามตระกูล ตลอดมาจนครบเท่า
 ทุกวันนั้น

บัดนี้การติดต่อกันระหว่างนานาประเทศทั่วโลกมีมากขึ้นแล้ว ทางทะเลก็มีเรือ
 กลไฟ ทางบกก็มีรถไฟ ความต้องการแลกเปลี่ยนสินค้ากระทำให้นานาประเทศคบ
 หาสมาคมกันอันเป็นเหตุให้ความรู้ทั้งฝ่ายวิชาและฝ่ายศิลปการ ทำด้วยฝีมือต้องหัน

^{๑๑} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารส่วนบุคคล, สบ.4/41 สำเนาพระราชหัตถ
 เลขารัชกาลที่ 5 ถึงพระยาไพบูลย์, กันยายน ร.ศ.129.

เขียนเปลี่ยนไปหาที่ถูก ที่ดี และที่ได้ประโยชน์ยิ่ง วิชาหรือศิลปใดก็แนกเชื่อมไป หรือเปลี่ยนแปลงไป ให้สู้กันได้ในประเทศเดียวกัน

อันความยิ่งหย่อนเป็นลุ่ม ๆ คอน ๆ ในส่วนศิลปวิชาการทั้งปวงนี้ เมื่อครั้งการ ไปมาระหว่างนานาประเทศยังไม่ติดต่อกันได้สะดวก ความยิ่งและหย่อนเป็นลุ่ม ๆ คอน ๆ นี้ก็อาจมีอาจเป็นอยู่ได้ในที่ต่าง ๆ กัน แต่ครั้นความคิดต่อกันได้มาถึงเข้า แล้วในสมัยนี้ความรู้ศิลปวิชาการทั้งประจำต้องหันเข้าหาความสม่ำเสมอเป็นลำดับ ไปทุกที่

เพราะเหตุสมัยและความเป็นไปของประเทศบ้านเมืองได้เปลี่ยนมาจนนี้ จึงจำเป็น ต้องคิดค่อบำรุงศิลปวิชาการทั้งปวงของเราให้เจริญขึ้น ป้องกันไม่ให้เสื่อมทรามลง ได้ด้วยอำนาจแข่งขันกับเขานั่น ความทนบำรุงและป้องกันเช่นนี้ ก็ได้แต่รับจัดการ ฝึกหัดสั่งสอนกันให้ให้เกิดความรู้และความสามารถยิ่งยวดขึ้น

จำเดิมแต่รัฐบาลได้เริ่มตั้งโรงเรียนมาเป็นเวลานานแล้วดี แต่โดยที่ความ ประสงค์ในชั้นต้นต้องหัดคนสำหรับราชการก่อน จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดไปว่า การเล่าเรียนนั้นสำหรับแต่ผู้ที่รับราชการ ไม่ใช่หน้าที่ของคนทั้งปวงซึ่งจะต้อง ฝึกหัดตัวของตัวเองในวิชาความรู้ แล้วเมื่อได้ชยราชการเล่าเรียนให้แพร่หลายออกไปทั่วพระราชอาณาเขตฯ จึงพากันหลงงมงายไปว่าการเล่าเรียนทั้งหลายต้องเป็น หน้าที่ของรัฐบาลที่จะออกทุนรอนให้หมดความเข้าใจผิด อันนี้เป็นเครื่องหน่วงความ เจริญของบ้านเมืองให้เนิ่นช้า

แท้จึ่งการเล่าเรียนนี้เป็นเครื่องชักจูงให้เกิดความฉลาด ให้รู้จักประนุกติตัวดี ให้สามารถในศิลปวิชาการหาเลี้ยงชีพ ไม่ว่าวิชาและศิลปใดตั้งแต่เป็นครู เป็น แพทย์ ตลอดจนไปจนเป็นพ่อค้าและเป็นช่าง ล้อมค้อมเรียนก่อนจึงจะรู้สำเร็จเป็น อย่างดีได้ ก็คนเกิดมาจึงต้องหาเลี้ยงชีพในทางใดทางหนึ่งทุกคนด้วยกันเหตุนี้ นั้นมรดกที่บิดามารดาจะให้แก่เด็ก อะไรไม่ดียิ่งกว่าวิชาความรู้ ซึ่งจะได้เป็นทุนหนุน คนให้สูงขึ้น ให้เป็นที่ตั้งแห่งความประนุกติดี ความสุขและโภคทรัพย์ได้แท้จริง ดี ยิ่งเสียกว่ามรดกที่ให้เป็นทุนทรัพย์ซึ่งอาจจะหมดเปลืองและสูญสิ้นไปได้นั้นอีก เมื่อ ได้ทรงพระราชดำริดังนี้ จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งว่า

แต่บัดนี้ไปให้เป็นที่ของบิดามารดาและผู้ปกครองเด็กที่จะสั่งสอนและแสวงหาการเล่าเรียนให้แก่เด็กโดยสมควรแก่คุณานุรูปและกำลังทุนทรัพย์ ฝ่ายรัฐบาลก็ได้วางรูปโครงการการเล่าเรียนสำหรับชาติบ้านเมืองลงไว้ให้เป็นหลัก ดังที่เจ้าหน้าที่คณะกรรมการจะได้ประกาศให้ทราบทั่วกันเป็นลำดับต่อ

ความประสงค์จําแนงหมายในการสั่งสอนมีกัณฑ์นั้นให้มุ่งต่อผลสำเร็จดังนี้คือ ให้เป็นผู้แสวงหาศิลปวิชาเครื่องอบรมปัญญาความสามารถและความประพฤตินิยมดี ประพฤติชอบ ให้ดำรงรักษาวงศ์ตระกูลของตน ให้โอบอ้อมอารีแก่พี่น้อง ให้มีความกลมเกลียวร่วมทุกข์ร่วมสุขกันในระหว่างสามีภริยา ให้มีความซื่อตรงต่อกันในระหว่างเพื่อน ให้รู้จักระเหิมตระหนี่ เจริญตัวให้มีเมตตาจิตแก่ผู้อื่นทั้งปวง ให้อุทิศตนสาธารณประโยชน์อันเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด ให้ปฏิบัติตนตามพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อถึงคราวจะต้องช่วยชาติและบ้านเมืองให้มอภาย สวามีภักดีด้วยกัลยาณุตตมและด้วยจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์อยู่ทุกเมื่อ

เมื่อใดความรู้สึกต่อหน้าที่เหล่านี้ทั้งหมดได้เข้าฝังลึกอยู่ในสันดาน จนปรากฏด้วยอาการกิริยาภายนอกแล้ว เมื่อนั้นความสั่งสอนมีกัณฑ์ชื่อว่าสำเร็จ และผู้ใดได้เล่าเรียนถึงผลสำเร็จเช่นนี้แล้ว ผู้นั้นชื่อว่าเป็นราษฎรอันสมควรแก่ประเทศสยามซึ่งนัก

แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ประกาศนี้ยังมีได้ประกาศใช้เนราระบอบบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระประชวรและเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2453 ถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์คงเจริญก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ และข้อตกลงที่ว่า จะออกพระราชบัญญัติบังคับเด็กให้เข้าเรียนในมณฑลกรุงเทพฯในปี พ.ศ. 2454 อาจจะเป็นผลสำเร็จอย่างแท้จริงก็ได้ การเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในด้านการศึกษาแล้วยิ่งได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอันมาก ทำให้โครงการต่างๆต้องหยุดชะงัก อันเห็นผลเสียหายต่อการจัดการศึกษาของชาติในระยะต่อมาเป็นอย่างยิ่ง ดังที่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงกล่าวไว้ว่า "การศึกษาของประเทศสยามได้สูญสิ้นผู้อุปการะที่สำคัญที่สุดคนระองค์หนึ่ง"^{๑๑}

^{๑๑} พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระธาดาธำรงราชานุภาพ, ประวัติสังเขปแห่งการจัดการศึกษาปรีดษันแห่งประเทศสยาม, หน้า 68.

แม้ว่าแนวความคิดในการที่จะออกพระราชบัญญัติบังคับเด็กให้เข้าศึกษา
เล่าเรียนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ประสบผลสำเร็จแต่ประการ
ใดก็ตาม แต่การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์นี้ก็เจริญก้าวหน้าขึ้นพอสมควร ดังจะเห็นได้จาก
จำนวนโรงเรียนและจำนวนนักเรียนได้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในปี พ.ศ.2428 ซึ่งเป็นปีที่เริ่ม
จัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ มีจำนวนโรงเรียนเพียง 30 โรงเรียน และนักเรียนเพียง 2014
คน แต่ในปี พ.ศ.2454 มีจำนวนโรงเรียน 3,115 โรงเรียน และจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น
83,966 คน¹⁰⁰

สรุปคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีในการศึกษาภาคบังคับของไทย ระยะ พ.ศ.2435

ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น สถานการณ์ของประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ความทันสมัย
และความจำเป็นของสถานการณ์รอบข้างทั้งภายในและนอกประเทศ ซึ่งส่งผลให้พระมหากษัตริย์
องค์ระประมุขผู้ทรงเป็นสถาบันหลักในทางการเมือง การปกครอง จำเป็นต้องจัดการปฏิรูปการ
ศึกษา ในสังคมขณะนั้นเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ส่งผ่านความคิดตามที่จะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันใน
ขณะนั้น เพื่อผลิต "คนที้งปรารถนา" ขึ้นมาเป็นกำลังของประเทศและแผ่นดิน ดังที่เคยปรากฏ
ในพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า

...การวิชาหนังสือเป็นคันทางของวิชาความรู้ทั้งปวง สมควรที่จะทำนุบำรุงให้
เจริญยิ่งขึ้นไป เพราะคนในนั้นบ้านเมืองสยามเรานี้ที่จกนโตใหญ่ไม่รู้หนังสือไทยก็มีโดย
มาก... มีพระราชประสงค์จะให้พระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานข้าราชการและ
ราษฎรทั้งปวงได้เล่าเรียนศึกษาหนังสือไทยให้รู้โดยละเอียดตามแบบที่ถูกต้อง...¹⁰¹

¹⁰⁰ วุฒิชัย มุลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5, หน้า 165-166.

¹⁰¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2435-2507, หน้า

ข้อความดังกล่าวทำให้ทราบว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาที่สามารถกล่อมเกลาคคนให้เป็นคนดีได้ ทั้งนี้พระองค์ได้เริ่มมีนวนพระราชนิพนธ์ในเรื่องการจัดการศึกษาโดยเริ่มจัดให้กับเจ้านาย พระบรมวงศานุวงศ์ก่อน โดยการตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบขึ้นในพระบรมมหาราชวัง

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาในยุคนั้นรัชกาลที่ 5 ช่วง พ.ศ. 2414-2415 นั้นก็เนื่องมั่งมีกษัตริย์คนเพื่อเข้ารับราชการ ทั้งนี้อาจนับได้ว่าพระองค์ได้เตรียมการที่จะสร้าง "ข้าราชการที่ดี" ในทัศนะของพระองค์ขึ้นมาเพื่อสืบทอดเจตนารมณ์ในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งการศึกษาในโรงเรียนนั้นจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการโดยผลิตผู้ผ่านการศึกษามาได้มากที่สุด และยังทำให้คนที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วเหล่านั้นมี "มาตรฐาน" เดียวกันด้วย

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่จำเป็นและเผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้นมีได้จำกัดอยู่แค่การจะต้องสร้างข้าราชการที่ดีขึ้นมาเพื่อสนองต่อความต้องการหรือแก้ปัญหาได้เท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งการสร้าง "พลเมืองดี" ก็ถือเป็นภาระสำคัญของประเทศชาติในขณะนั้นด้วย เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองแล้ว การเปลี่ยนแปลงนั้นก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อคนในสังคมหรือประชาชนพลเมืองนั้น ๆ ด้วย ในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสังคม และการศึกษาก็จะเป็นเครื่องมืออันมีบทบาทในการเตรียมคนที่จะปรารถนาให้กับรัฐ โดยจะใช้ระบบการศึกษาในการกล่อมเกลาคคนในชาติให้สอดคล้องกับความต้องการกับระบบการปกครองของสังคมนั้น ๆ ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครอง การเศรษฐกิจ สังคมเสียใหม่ รัฐบาลนั้นก็ควรให้การศึกษาที่กล่อมเกลาคคนในสังคมให้มีคุณลักษณะไปในทิศทางเดียวกันและรองรับกับการเปลี่ยนแปลงนั้น

ดังนั้นในระชเวลาดังกล่าว การให้การศึกษาอบรมหรือการสร้าง "พลเมืองดี" จึงจำเป็นต้องกระทำควบคู่ไปกับการปฏิรูปสถาบันต่าง ๆ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าว จึงทรงมีพระราชนิพนธ์การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎรขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกับที่ทรงจัดตั้งโรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวัง เพื่อให้

การศึกษาได้แพร่กระจายออกสู่ประชาชน ดังนั้นใน พ.ศ.2428 "โรงเรียนสำหรับราษฎร" จึงได้ถือกำเนิดขึ้น ได้แก่โรงเรียนวัดมหรณนาราม

จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่เพียงแต่จะต้องการ "ข้าราชการที่ดี" หากยังต้องเตรียม "พลเมืองดี" ควบคู่กันไปด้วย ซึ่งนับตั้งแต่มี "โรงเรียนสำหรับราษฎร" ขึ้น ประชาชนก็ได้มีความนิยมนที่จะเข้าเรียนมาก โดยในปี พ.ศ.2428 มีนักเรียนเป็นจำนวน 2,044 คน

ต่อมารัฐก็ได้เห็นความสำคัญที่จะขยายการศึกษาให้กว้างขวางขึ้นอีก จึงได้จัดทำโครงการขยายการศึกษาไปสู่หัวเมืองในปี พ.ศ.2433 และในปี ร.ศ.111 (พ.ศ.2436) ก็มีโครงการขยายการศึกษาขึ้น เลือกกษัตริย์องค์หนึ่งเพื่อศึกษาเป็นหลักสูตร ซึ่งในความมุ่งหมายที่ปรากฏมีได้กล่าวถึงการมุ่งให้เป็น "พลเมืองดี" โดยตรงแต่ประการใด บอกแต่ว่ากล่าวถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษาและได้รับความรู้โดยทั่วถึงกัน

อย่างไรก็ดี เนื้อหาวิชาที่ปรากฏให้เรียนในระดับมูลสามัญชั้นต่ำ (ประถมศึกษา) มีวิชาหนึ่งคือธรรมจารีที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการประเพณีธรรมทางพระพุทธศาสนา นับได้ว่าเป็นหลักสูตรของไทยฉบับแรกที่มีวิชาในลักษณะนี้เกิดขึ้น ซึ่งในเนื้อหากล่าวโดยรวมแล้วก็ให้คนประณตคิดดี อยู่ในศีลในธรรม ดังกล่าวนี้นักจะเป็นการฝึกฝนให้คนเป็น "พลเมืองดี" ได้ทางหนึ่ง

สำหรับแนวความคิดในเรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับ ได้มีเกิดขึ้นหลายครั้ง นับตั้งแต่ครั้ง พ.ศ.2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความคิดที่จะออกพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กเล่าเรียน แต่ไม่สำเร็จ ต่อมาในโครงการศึกษา พ.ศ.2441 ก็มีการกล่าวถึงการศึกษภาคบังคับอีกในหมวด 4 ความว่า "...เมื่อโรงเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) ได้จัดมากขึ้นแล้วควรมีพระราชบัญญัติบังคับเด็กในอายุเล่าเรียนในโรงเรียนเบื้องต้น..." ซึ่งโครงการที่จะให้มีการบังคับการศึกษาขึ้นก็ไม่สำเร็จเช่นกัน และในแผนการศึกษา พ.ศ.2450 ความคิดเรื่อง



การศึกษาภาคบังคับก็ปรากฏขึ้นชัดเจนอีกครั้ง ดังที่สมเด็จพระราชินีนาถราชินีแห่งจอร์เจียที่ประสูติว่า จะให้ราษฎรที่เป็นชายทุกคนที่มีอายุในวัยเล่าเรียนได้เล่าเรียน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้คนได้เล่าเรียนอย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นแม้ว่าจะไม่สำเร็จในการบังคับให้พลเมืองได้เล่าเรียน รัฐก็ยังได้พยายามจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จนทำให้มีโครงการศึกษา แผนการศึกษาและหลักสูตร เกิดขึ้นหลายฉบับ ซึ่งในเบื้องต้นความมุ่งหมายนั้นก็เพื่อให้คนมีวิชาและรู้จักประพฤติดนเป็นพลเมืองที่เหมาะสมต่อไป ดังที่ปรากฏตามโครงการศึกษา แผนการศึกษา และหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยจะสรุปในส่วนของการศึกษาเบื้องต้น (ประถมศึกษา) ในแง่ของการให้การศึกษาเรื่องแนวความเป็นพลเมืองดี ดังต่อไปนี้

หลักสูตร น.ศ. 2438

มีความมุ่งหมายเหมือนหลักสูตรเดิมคือมุ่งทะนุบำรุงการเล่าเรียนให้เจริญ วิชาที่เรียนในชั้นประโยค 1 (ประถม) มี อ่าน เขียน คัด ไวยากรณ์ เลขคณิต เรียงความ ข้อความ ประเด็นที่น่าสนใจในวิชาหมวดภาษาไทยนี้มีการกำหนดให้อ่านหนังสือพงศาวดารอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่าง ๆ พระราชนิพนธ์ของพระมหากษัตริย์ ตำนานการสู้รบของทหารและบรรณบุรุษที่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการปลูกฝังความเป็นชาติ ความภูมิใจในความเป็นไทย ก่อให้เกิดความจงรักภักดี ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐต้องการให้เกิดแก่ประชาชนทุกคน และนับได้ว่าเป็นคุณสมบัติที่ประชาชน "พลเมืองดี" จะต้องมีประการหนึ่งนั่นเอง

โครงการศึกษา 2441

ตามโครงการนี้ใช้หลักสูตรเดียวกับ น.ศ. 2438 ดังนั้นเนื้อหาวิชาและความมุ่งหมายจึงเหมือนกับหลักสูตร น.ศ. 2438 ที่กล่าวไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้ได้มี "แผนจัดการศึกษาในหัวเมือง" ขึ้นโดยกรมพระยาคำรงราชานุภาพและกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ซึ่งในแผนการจัดการศึกษาส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงการปลูกฝังความรู้ 2 ประเภท คือ ความรู้ทางวิชาการและความรู้อันเป็นคุณสมบัติของพลเมืองดีที่กำหนดให้ซึ่งประกอบไปด้วยความรักอิสรภาพแห่งชาติภูมิและประพฤติดนอยู่ในทางที่ควร

โครงการศึกษา 2445

โครงการนี้เกิดจากการแก้ไขโครงการศึกษา น.ศ.2441 ดังความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ.121 (น.ศ.2445) ของกระทรวงธรรมการ และในเรื่อง "ความเป็นพลเมืองดี" นั้นก็เป็นจุดมุ่งหมายหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในการศึกษาสายสามัญ ตามที่กล่าวไว้ สรุปว่า การศึกษาสายสามัญได้แก่การศึกษาต่างๆในวิชาความรู้และความฝึกหัดอย่างใดอันบุคคลควรรู้เพื่อการประกอบอาชีพและดำรงตนในถิ่นเป็น "ราษฎรผู้ประพฤตินิยม" (to be a good citizen) คือการรู้จักผิดและประพฤตินิยมในทางที่ถูกต้อง

หลักสูตร 2448

ในระดับประถมศึกษา มีวิชาภาษาไทย (ใช้แบบเรียนเดิม) คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาและหนังสือ สังคมศึกษา อันประกอบด้วยภูมิศาสตร์และจรรยา สิ่งที่น่าสังเกตคือในหลักสูตรฉบับนี้ ใ้เฉพาะวิชาจรรยากำหนดให้เรียนทุกระดับชั้นโดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับธรรมและความประพฤตินั้นนักเรียนจะได้ประพฤตินิยมที่ดี ซึ่งนั่นก็หมายความว่า เป็น "พลเมืองดี" ของประเทศชาติต่อไป

แผนการศึกษา 2450

แผนการศึกษาฉบับนี้ ได้กล่าวถึงการศึกษาสามัญ 1 แผนก ในส่วนที่น่าจะเกี่ยวข้องกับความเป็น "พลเมืองดี" คือ ให้มีการสอนธรรมจรรยาเพื่อให้รู้ความดีความชั่วจะได้ประพฤตินิยมดี

แผนการศึกษา น.ศ.2452

แผนการศึกษา 2452 ปรับปรุงมาจากแผนการศึกษา 2450 มุ่งจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎรและมุ่งให้บุคคลได้รับความรู้ตามอัธยาศัย แต่ไม่ได้กล่าวถึงการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองดีแต่อย่างใด

หลักสูตรมูลศึกษา 2453

ในหลักสูตรมูลศึกษามีได้แสดงความมุ่งหมายทั่วไปของการศึกษา แต่ว่ามีในความมุ่งหมายของแต่ละวิชา ซึ่งมีอยู่ส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงความเป็นพลเมืองดีไว้ว่า มุ่งให้ราษฎรทั่วไปได้รับความรู้อันเป็นพื้นฐานสำหรับการเป็นพลเมืองดี ได้แก่ อ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น มีสุขภาพดีและมีความประพฤดี

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ารัฐสยามที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยสยามจะให้มีการจัดการศึกษาภาคบังคับเพื่อให้ประชาชนพลเมืองมีความรู้ประการหนึ่ง และประพฤดีชอบทางหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาจะช่วยขัดเกลาให้ประชาชนมีคุณสมบัติดังกล่าวได้ และจะทำให้ประเทศชาติเจริญขึ้น แต่เนื่องจากสภานเหตุการณ์ไม่อำนวยทำให้นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับไม่สำเร็จ อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าได้เรียน การศึกษาอยู่ตลอดเวลาเท่าที่สามารถทำได้ในขณะนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงการศึกษาต่าง ๆ ตลอดจนหลักสูตรได้มีจุดหมายโดยรวมในเบื้องต้น คือการให้บุคคลมีวิชาและมีประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งจะปรากฏแทรกอยู่ตลอดเวลา คือ การให้ราษฎรเป็นบุคคลประพฤดีชอบ ซึ่งถ้าจะตีความแล้วในบริบทนั้นก็เพื่อให้เป็นพลเมืองดีอันจะเป็นประโยชน์แก่ชาติในขณะนั้นนั่นเอง แม้จนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีประกาศกระแสนระบมราชโองการเรื่องการเล่าเรียนของประเทศสยาม พระองค์ได้กล่าวถึงการศึกษาว่าเป็นเรื่องมีอบรมปัญญาความสามารถและประพฤดีประพฤดีชอบให้บุคคลมีความกลมเกลียว อุทิศตนสาธารณประโยชน์ให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ให้มีความสามัคคี จงรักภักดีต่อระบมหากษัตริย์ ซึ่งถ้าบุคคลปฏิบัติตนได้ดังกล่าวก็จะได้ชื่อว่า "ราษฎรผู้ประพฤดีชอบ"

ตามที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นเรื่องของคุณลักษณะ "ความเป็นพลเมืองดี" ที่ปรากฏอยู่ในการศึกษาช่วงปี พ.ศ. 2435 หรือในช่วงรัชกาลที่ 5 เป็นยุคแห่งการสร้างรัฐชาติจะขึ้นอยู่กับสภานเหตุการณ์ทางการเมือง สภานสังคมของประเทศ ซึ่งโดยรวม ๆ คุณลักษณะที่ปรากฏมีดังนี้คือ

1. ราษฎรต้องมีความจงรักภักดีต่อองค์ระบมหากษัตริย์
2. ราษฎรต้องมีความรักและภักดีในชาติ

3. ราชบุตรต้องประพฤติก่ออยู่ในสุจริตธรรม รู้ผิดรู้ชอบ
4. ราชบุตรต้องประพฤติก่อปฏิบัติตามกฎหมาย
5. ราชบุตรจะต้องกระทำสิ่งอื่นเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง
6. รักอิสรภาพแห่งชาติภูมิ
7. ดำรงศีลธรรมในพระนุทศาสตร์ศาสนา
8. รู้จักประกอบสัมมาอาชีพ
9. แสวงหาความรู้ด้วยการใช้ภาษาสื่อความหมายได้ดี
10. มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์
11. มีจิตใจผ่องแผ้ว
12. ช่างสังเกต รักการทำงานอย่างละเอียดรอบคอบ

คุณลักษณะที่กล่าวไปแล้วข้างต้น เป็นคุณลักษณะที่ปรากฏอยู่ในเรื่องของการให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยธรรม ๆ ซึ่งราชบุตร ประชาชนคนใดปฏิบัติได้ดั่งนั้นจึงจะถือว่าเป็น "พลเมืองดี"

เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาในช่วงระยะนี้ ตั้งแต่ตอนต้นรัชกาลที่ 5 จนปลายรัชกาล มีลักษณะของค่าที่น่าจะอนุมานหรือมีนัยเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองดีตามที่ปรากฏดังต่อไปนี้คือ

"คนที่พึงปรารถนา"

"คนประพฤติก่อ"

"ราชบุตรผู้ประพฤติก่อชอบ"