

วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาที่มีความสำคัญต่อสังคมประชาธิปไตย

ในสังคมที่มีวิถีทางดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย สัมพันธภาพระหว่างมนุษย์ (Human Relationship) ทั้งอยู่บนรากฐานที่สำคัญยิ่ง 3 ประการ คือ¹

ประการแรก ได้แก่ความเคารพนับถือซึ่งกันและกัน หมายความว่า ทุกคนจะต้องให้เกียรติซึ่งกันและกัน ทั้งกาย วาจา และความคิด ทุกคนยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสแก่บุคคลอื่นในการแสดงความคิดเห็น และเคารพในความคิดเห็นนั้น ๆ แต่ในขณะเดียวกัน ความคิดเห็นที่แสดงออกมานั้นยอมไม่เป็นการล่วงเกินผู้อื่น

ประการที่สอง ได้แก่ความเชื่อมั่นในวิธีการแห่งปัญญา กล่าวคือ การสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมนั้น ความขัดแย้งในบางโอกาสเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในสังคมที่มีวิถีทางดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยนั้น การตัดสินลงเอยกันจะต้องใช้สันติวิธี คือใช้เหตุผลเข้าประกอบการพิจารณาตัดสิน และถ้าหากการขัดแย้งเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะระดับใด เช่น ระหว่างคนในครอบครัว สมาชิกในองค์กรหรือสมาคม ระหว่างคนในหมู่บ้านหรือประเทศ การตัดสินใจหรือตัดสินปัญหาจะยึดถือตามมติของคนส่วนมาก ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่า มนุษย์ยอมยั้งคงไว้ซึ่งความสามารถที่จะใช้เหตุผลเลือกทางเดินอันถูกต้องให้แก่ตนเอง และสังคมได้

ประการที่สาม ได้แก่มีความยุติธรรมในสังคม กล่าวคือ ทุกคนในสังคมประชาธิปไตยควรมีฐานะความเป็นอยู่ในค้ำต่าง ๆ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทัดเทียมกันมากที่สุด แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องเท่ากัน เพราะการที่จะทำให้ฐานะของ

¹กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยคืออะไร (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักเรียนแห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 1-53.

บุคคลเท่ากันในทุก ๆ ด้าน ย่อมเป็นการสุกวิสัยที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ เพราะมนุษย์เรามีความแตกต่างกันเป็นพื้นเดิมอยู่แล้วในเรื่อง ความสามารถ สติปัญญา พื้นฐานชีวิต และอื่น ๆ หรือถ้าหากจะกระทำก็ตอง วิศวอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย

เพื่อการบรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตย และมีความมั่นคงแห่งการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย ทุกคนที่อยู่ในสังคมประชาธิปไตยจึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาที่พอสมควร² เพราะการศึกษาจะทำให้บุคคลเกิดความเฉลียวฉลาด สามารถใช้ปัญญาในการกำหนดวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ และการปกครองของตนเองได้อย่างถูกต้อง และโดยไม่ถูกบีบบังคับชักจูงจากผู้อื่น นอกจากนี้ การศึกษายังช่วยสร้างความเสมอภาคในโอกาส (Equalization of Opportunity) กล่าวคือ การศึกษาจะช่วยบุคคลในการพัฒนาตนเอง เพิ่มความสามารถให้แก่ตนเองโดยเต็มที่ จนอยู่ในฐานะทัดเทียมกับบุคคลอื่นได้ อันจะก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมตามมา³

การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชน

มนุษย์ทุกคนที่เกิดมา ย่อมมีเสรีภาพและเท่าเทียมกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ การก้าวภายในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความไม่สงบสุขของสังคมในที่สุด บรรดาผู้นำของประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตระหนักในมูลเหตุของสงครามโลกครั้งที่ 2 คือว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิเสธไม่รับรู้ต่อหลักการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²สาโรช บัวศรี, ความคิดบางประการทางการศึกษา (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 15.

³กมล สมวิเชียร, เรื่องเดิม, หน้า 40-51.



แห่งประชาธิปไตย ความเสมอภาค และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน⁴ ดังนั้น การสถาปนา สันติภาพจึงต้องตั้งอยู่บนหลักของความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ทั้งในค่านส่วนตัว การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยเหตุนี้ ภายหลังจากการตั้งองค์การสหประชาชาติ (The United Nations Organization) แล้ว คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) ได้รับความมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น ดำเนินงาน คณะกรรมการนี้ได้เสนอร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และ สันติภาพแห่งประชาชาติตามลำดับ และได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้ประกาศใช้ได้ ปฏิญญาสากลฉบับนี้ได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตลอดจนคำพิพากษาของศาลของประเทศไทย⁵ สำหรับประเทศไทย แม้จะไม่ได้นำเอาหลักการและสาระสำคัญในปฏิญญาสากล ฉบับนี้มาระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้ยึดถือปฏิญญาสากลฉบับนี้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย⁶

สาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีดังนี้ มนุษย์ทุกคนเกิดมาอย่างมี เสรีภาพ และเท่าเทียมกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิอันไม่อาจถ่ายโอนให้แก่กันได้ สิทธิที่ทุกคน ควรได้รับมีทั้งในค่านส่วนตัว การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพ

⁴องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, เอกสารเรื่องการศึกษามูลฐาน (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2492), หน้า 1.

⁵United Nations Organization, The United Nations and Human Rights (New York: United Nations Publication, 1968), p. 13.

⁶ศิริรัชย์ พุทธิแพทย์, วิวัฒนาการแห่งมนุษยสิทธิ ปริญญาโทรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), หน้า 116 - 150.

และความมั่นคงแห่งตัวคน สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงธรรม และได้รับความคุ้มครองจากการจับกุมโดยพลการ สิทธิในการทำงานและเลิกงานโดยเสรี และได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน สิทธิที่ได้รับความมั่นคงทางสังคม และมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและเข้าร่วมชีวิตทางวัฒนธรรมของประเทศ เป็นต้น⁷

สำหรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษานั้น ใ้กล่าวยืนยันว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะต้องจัดให้เปล่าอย่างน้อยในระดับประถมศึกษา หรือการศึกษามูลฐาน การประถมศึกษาจะต้องจัดเป็นการบังคับ ส่วนการศึกษาทางวิชาการและอาชีวศึกษา จะต้องทำให้เป็นการทั่วไป และการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป จะต้องจัดให้แก่ทุกคนโดยเท่าเทียมกันตามพื้นฐานแห่งคุณวุฒิ

นอกจากนี้ การศึกษาจะต้องมุ่งไปในทางพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่ และสนับสนุนความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐานให้มั่นคงยิ่งขึ้น การศึกษาจะต้องช่วยส่งเสริมความเข้าใจ ความอดกลั้น และมีมิตรภาพระหว่างชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนา และจะช่วยให้ช่วยส่งเสริมกิจการของสหประชาชาติ เพื่อสร้างไว้ซึ่งสันติภาพ บิคามารคาเป็นผู้มีสิทธิก่อนใครอื่นในการเลือกประเภทของการศึกษาให้แก่บุตรของตน⁸ องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization) ได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการส่งเสริมให้พลโลกทุกคนได้รับการศึกษา เช่น ใ้วางโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ (World Campaign for Universal Literacy) ขึ้น และคำเนิงานนี้ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก⁹

⁷United Nations Organization, Human Rights (New York: United Nations Publication, 1967), pp. 1-3.

⁸Unesco, The Right to Education (Paris: The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 1952), p. 1.

⁹United Nations Organization, The United Nations and Human Rights (New York: United Nations Publication, 1968), p. 33.

การศึกษาภาคบังคับ

โดยเหตุที่การศึกษาเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของสังคมประชาธิปไตย การศึกษาทำให้มนุษย์เฉลียวฉลาดขึ้น และการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชน รัฐบาลของทุกประเทศจึงทุ่มเทสรรพกำลังในการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรของตน การศึกษาที่เป็นรากฐานสำหรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย คือ การศึกษามูลฐาน¹⁰ (Fundamental Education) เพราะเป็นการศึกษาที่ให้พื้นฐานอันเป็นมาตรฐานเบื้องต้นแก่บุคคล ได้แก่ การรู้หนังสือ ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่พลเมืองแห่งระบอบประชาธิปไตย และความรู้ความเข้าใจในวิชาที่อันสมควรแก่การครองชีพในสังคม ประชากรของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรผ่านการศึกษามูลฐานเป็นอย่างน้อย ซึ่งได้แก่ การประถมศึกษา การอาชีวศึกษา และการศึกษานู้นิเทศ

ประชากรของบางประเทศ ยังขาดความเข้าใจและตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษา จึงไม่ยอมส่งบุตรหลานมาเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียน รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมายมาบังคับให้ประชากรทุกคนเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนในระยะเวลาอันสมควร และมีความรู้เพียงพอกับความต้องการของตนเองและสังคม การกำหนดให้ประชากรเข้ารับการศึกษาภาคบังคับนั้น ส่วนใหญ่มักจะกำหนดในระดัประถมศึกษา เพราะเป็นการศึกษาที่จะช่วยพัฒนาความเป็นคน¹¹ (Manhood) ของบุคคลในสังคม การกำหนดขีดจำกัดของอายุ (Age Limit) และระยะเวลาของการศึกษาภาคบังคับ จะแตกต่างกันไปตามกำลังเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เพราะเป็นการศึกษาที่รัฐบาลจะต้องจัดให้เปล่าโดยไม่คิดค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น

¹⁰ ปิ่น มาลากุล, "การศึกษาในประเทศไทย" รายงานการประชุมคณะก้าวหน้าเรื่อง การศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494 เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2498), หน้า 804-805.

¹¹ วิจิตร ศรีสะอาน, "สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการค่านการศึกษาระดับชาติของประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาการวางแผนการศึกษาระดับชาติ 7-11 กรกฎาคม 2512 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ม.ป.ป.), หน้า 41-48.

ตารางที่ 1 การจัดการศึกษาภาคบังคับของประเทศในภูมิภาคเอเชีย

ประเทศ	การจัดการศึกษาภาคบังคับ		การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา		
	ขีดจำกัดของ	ระยะเวลา	อายุเริ่ม เข้าเรียน	ระยะเวลา(ปี)	
	อายุ (ปี)	(ปี)		ทั้งหมด	แบ่งย่อย
อาฟกานิสถาน	7-13	6	7	6	3-3
บังกลาเทศ	ไม่มี	ไม่มี	5	5	ไม่มี
พม่า	ไม่มี	ไม่มี	5	5	ไม่มี
อินเดีย ¹	6-14	5,7,8	6	5,7,8	ไม่มี
อินโดเนเซีย	8-14	6	6	6	ไม่มี
อิหร่าน ²	6-12	6	6	5	ไม่มี
สาธารณรัฐเขมร	6-12	6	6	6	3-3
สาธารณรัฐเกาหลี	6-12	6	6	6	ไม่มี
ลาว	6-9	3	6	6	3-3
มาเลเซีย	ไม่มี	ไม่มี	6	6	ไม่มี
มองโกเลีย ³	8-15	7	8	4	ไม่มี
เนปาล ⁴	6-11	5	6	5	ไม่มี
ปากีสถาน	ไม่มี	ไม่มี	5	5	ไม่มี
ฟิลิปปินส์	7-13	6	7	6	4-2
สิงคโปร์	ไม่มี	ไม่มี	6	6	ไม่มี
ศรีลังกา ⁵	6-14	8	6	5	ไม่มี
ไทย	7-14	7	7	7	4-3
สาธารณรัฐเวียดนาม	7-14	5	6	5	3-2

¹แตกต่างกันไประหว่างรัฐ ส่วนมากกำหนดไว้ 8 ปี

²ระบบเดิมกำหนดไว้ 6 ปี ระบบใหม่เริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ. 1966

³โรงเรียนประถมศึกษาที่สมบูรณ์และไม่สมบูรณ์ กำหนดเวลาไว้ 8 และ 4 ปีตามลำดับ

⁴ระบบเดิม

⁵กำหนดเวลา 5,4 และ 3 ปี สำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายตามลำดับ

ตารางที่ 1¹² แสดงให้เห็นถึงระบบการศึกษาระดับประถมศึกษา และการศึกษภาคบังคับของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย - ปากว่าอายุเริ่มเข้าเรียนของนักเรียน มีพิสัยตั้งแต่ 6 ถึง 8 ปี แต่ส่วนใหญ่มักกำหนดไว้ 6 ปี ระยะเวลาของการบังคับมีพิสัยคือ 3 ถึง 8 ปี แต่ส่วนใหญ่มักกำหนดไว้ 6 ปีเช่นกัน และบางประเทศยังแบ่งขอยการประถมศึกษาออกเป็น 2 ระดับย่อย คือ ประถมศึกษาตอนต้น และ ประถมศึกษาตอนปลาย

การศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย

การศึกษาในประเทศไทย นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเรื่อยมาเป็นลำดับจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการศึกษายังไม่มีระบบแบบแผนแน่นอน¹³ หรือเรียกว่าการศึกษาแบบความสะกดก (Informal Education) กล่าวคือ ยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างของระบบการศึกษาไว้แน่นอน ยังไม่มีโรงเรียนซึ่งใช้เป็นที่เรียนโดยเฉพาะ และยังไม่มีการทำหน้าที่สอนโดยเฉพาะเช่นในปัจจุบัน แต่ประชาชนชาวไทยมีความเชื่อมั่นในพุทธศาสนา และเชื่อฟังคำสั่งสอนของพระภิกษุ มักจะนำบุตรหลานไปเป็นลูกศิษย์คอยรับใช้ที่วัด โดยได้รับการศึกษาอบรมทางศาสนา และได้เรียนอ่านเขียนหนังสือไทย เป็นการตอบแทน ในการสอนนี้ไม่ได้กำหนดเวลาไว้แน่นอน พระภิกษุจะสอนอยู่ที่กุฏิของตนตามความสะกดกและความพอใจ

ถึงแม้พระมหากษัตริย์จะไม่ได้เป็นผู้จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยตรง แต่พระองค์ได้ส่งเสริมการศึกษาในทางอ้อม กล่าวคือ การประดิษฐ์อักษรไทย พระราชนิพนธ์และบทกวีต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ได้นิพนธ์ขึ้น ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนรักการอ่าน เขียน

003610

¹² Unesco, First Level of Education in the Asia Region

(Bangkok: Unesco Regional Office for Education in Asia, 1973), P.X

¹³ ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย (พระนคร: มงคลการพิมพ์, 2515), หน้า 1.

และยังมีข้อกำหนดไว้ว่า บุคคลที่จะเข้ารับราชการแผ่นดินนั้น ต้องผ่านการบวชเรียนเสียก่อน โดยเหตุที่การศึกษาในสมัยนี้เกี่ยวข้องกับวัด การศึกษาของเด็กหญิงจึงค้อยกว่าของเด็กชาย เพราะพระภิกษุสอนเด็กหญิงไม่ได้ สำหรับผู้มีใจรักจะได้เรียนบ้าง แต่ก็เป็นการสอนระหว่างญาติพี่น้องกันเองภายในครอบครัว เด็กหญิงมักจะเรียนเขียนปัดถักร้อย การครัว และกิจการบ้านเรือน ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มักนิยมส่งเด็กหญิงไปอยู่ตามตำหนักเจ้านายในพระบรมมหาราชวัง เพื่อได้เรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณี วิชาต่าง ๆ ตลอดจนกิริยามารยาท และการครองคน ประเพณีนี้ได้ดำเนินมาจนตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹⁴

การศึกษาที่มีระบบแบบแผน (Formal Education) เริ่มเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹⁵ โดยเหตุที่ในสมัยนี้ได้มีการติดต่อกับประเทศทางยุโรปมากขึ้น วัฒนธรรมและวิทยาการของชาวตะวันตกได้หลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศพร้อมกับภัยอันร้ายแรงยิ่งทางการเมือง คือการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก พระองค์จึงได้สร้างโรงเรียนสมัยใหม่ เลียนแบบยุโรปขึ้น ทำการส่งสอนศิลปวิทยาการอันจะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองในสมัยนั้น

โรงเรียนแห่งแรกที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นคือ โรงเรียนหลวงสอนภาษาไทย ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1871¹⁶ และต่อมาได้จัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ขึ้นอีกหลายแห่ง บุคคลที่เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนเหล่านี้ได้แก่ บรรดาพระเจ้าลูกเธอ ลูกยาเธอ พระบรมวงศานุวงศ์ บรรดาเจ้านาย ตลอดจนบุตรหลานของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ การศึกษาในสมัยนี้มุ่งหมายผลิตคน

¹⁴กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435-2507 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 11.

¹⁵ดวงเดือน พิศาลบุตร, เรื่องเดิม, หน้า 12.

¹⁶มานิต ชุมสาย, ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย (พระนคร: กองการสัมพันธต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ, 2498), หน้า 15.

เข้ารับราชการแผ่นดิน ซึ่งยังขาดแคลนอยู่เป็นอันมาก กล่าวคือ ให้เรียนอ่าน เขียนหนังสือ และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ

โดยเหตุที่การศึกษาในระยะเริ่มแรกนี้ แพร่หลายอยู่ในหมู่มนเฉพาะกลุ่มซึ่งจะเป็นผู้นำของประเทศ และเป็นเพียงหมู่มนส่วนน้อย ประกอบกับการตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษาที่จะมีต่อบุคคลเองและประเทศชาติ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริที่จะขยายการศึกษาให้เจริญแพร่หลายออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วถึงกัน ดังปรากฏในพระราชดำรัสเมื่อคราวเสด็จไปพระราชทานรางวัลแก่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เมื่อปี ค.ศ. 1884 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

...บรรดาเจ้านายราชตระกูล ทั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นไป ตลอดถึงราษฎรที่ต่ำที่สุด จะให้ใครมีโอกาสเล่าเรียนใครเสมอกัน ไม่วาขุนนาง วาไพร เพราะฉะนั้นจึงขอมอบใจว่า การเล่าเรียนในบ้านเมืองเรา จะเป็นข้อสำคัญที่หนึ่ง ซึ่งฉันจะอุทิศสาธุจิตชนให้เจริญจงใจ¹⁷

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1884 ได้ทรงตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นเป็นแห่งแรกที่ วัดมทรณพาราม และขยายออกไปสู่หัวเมืองต่าง ๆ ในเวลาต่อมา ได้จัดตั้งกรมศึกษาธิการ ขึ้นดูแลรับผิดชอบโรงเรียนเหล่านี้ และร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยสร้างโรงเรียนให้เพียงพอ กับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี มีการกำหนดระบบการศึกษาให้เป็นที่แน่นอน จัดพิมพ์ตำราขึ้นประกอบการเรียน ตลอดจนจัดตั้งโรงเรียนสำหรับผลิตครูให้เพียงพอด้วยความต้องการ ทั้งนี้ เป็นการวางรากฐานอันมั่นคงในการกำหนดการประถมศึกษาให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ในโอกาสต่อไป

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ได้ส่งเสริมการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และขยายการศึกษาออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จนเข้ารูปเข้ารอยเหมือนดังปัจจุบันนี้ สิ่งต่าง ๆ ที่ได้จัดเตรียมไว้สำหรับการศึกษาภาค

บังคับ เช่น จำนวนโรงเรียน จำนวนครู อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณ ได้มีพร้อมมูลแล้ว พระองค์จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นฉบับแรก เมื่อปี ค.ศ. 1921 ปรากฏว่าสามารถใช้บังคับได้ 2311 ตำบลในจำนวน 5030 ตำบลทั่วราชอาณาจักร หรือประมาณร้อยละ 45.76 ของตำบลทั่วราชอาณาจักร¹⁸

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประถมศึกษา ค.ศ. 1921 คือ¹⁹ เด็กทุกคนไม่ว่าเด็กเพศ เชื้อชาติ หรือศาสนาใด ๆ จะต้องเข้ารับการศึกษาบรมในโรงเรียนตั้งแต่อายุ 7 ปี จนถึง 14 ปี และเรียนสำเร็จประโยคประถมศึกษา (มีชั้นประถมศึกษา 5 ชั้น) หรือเทียบเท่า ถ้าอายุครบ 14 ปีแล้วยังอ่านไม่ออก จะต้องอยู่ในโรงเรียนต่อไปจนกว่าจะอ่านและเขียนหนังสือได้ การศึกษานี้รัฐบาลจัดให้เปล่าโดยไม่คิดค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น โรงเรียนประชาบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อการศึกษาภาคบังคับนี้โดยเฉพาะ

ให้มีการขอรับการยกเว้นได้สำหรับเด็กที่อยู่ในกรณีต่อไปนี้ เด็กที่เรียนสอบไล่ได้ ประโยคประถมศึกษาหรือเทียบเท่าก่อนอายุ 14 ปี เด็กที่มีความบกพร่องในส่วนกำลังกาย หรือกำลังความคิด หรือเด็กที่เป็นโรคเรื้อรัง เป็นโรคติดต่อ เด็กที่มีที่พักอาศัยอยู่ห่างไกลจากโรงเรียนเกินกว่า 3,200 เมตร และเด็กที่ต้องอยู่เลี้ยงดูบิดามารดา หรือผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพ ไม่มีใครดูแล และไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้²⁰

เมื่อเด็กเข้าโรงเรียนแล้ว จะขาดเรียนโดยไม่มีเหตุผลเกิน 30 วันติดต่อกันไปไม่ได้ และจะต้องมีเวลาเรียนปีละอย่างน้อย 320 เวลา หรือ 800 ชั่วโมง ถ้าบิดามารดา หรือผู้ปกครองของเด็กไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ ไม่ทำรายงานจดทะเบียนชื่อเด็ก ณ ที่ว่าการอำเภอ จะต้องถูกปรับไม่เกิน 12 บาท ถ้าไม่ส่งเด็กเข้าเรียนเมื่อได้รับหมายเรียกตัว จะถูกปรับไม่เกิน 50 บาท เมื่อถูกปรับแล้วยังไม่ยอมส่งเด็กเข้าเรียนอีก จะถูกปรับ

¹⁸มานิต ชุมสาย, เรื่องเดิม, หน้า 53.

¹⁹กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 265 - 267.

²⁰เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ไม่เกิน 100 บาท หรือถูกจำคุกไม่เกิน 10 วัน หรือทั้งปรับและจำคุก แต่ตามบิดามารดา หรือผู้ปกครองได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ได้พยายามแล้วทุกวิถีทางในเหตุผลอันสมควร แต่เด็กไม่ยอมไปโรงเรียนเอง เช่นนี้ไม่มีความผิด แต่เด็กอาจถูกส่งตัวไปเข้าโรงเรียนอาชีพได้²¹

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับนี้ ได้กระทำเป็นรายตำบล และทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี จนครบทุกตำบลในปี ค.ศ. 1935 เนื่องจากยังมีจำนวนโรงเรียนไม่เพียงพอที่จะให้เด็กเข้าเรียนพร้อมกันหมด จึงดำเนินการบังคับให้เด็กที่มีอายุมากเข้าเรียนก่อน แล้วค่อยเชิญอายุต่ำลงมาเรื่อย ๆ ทุกปี จนสามารถเกณฑ์เด็กได้หมดทุกคนตามพระราชบัญญัติ มีโรงเรียนเกิดขึ้นหลายประเภทเพื่อสนองความต้องการทางการศึกษาของประชาชนให้ทั่วถึง เช่น โรงเรียนรัฐบาลของกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนประชาบาลของท้องถิ่น และโรงเรียนราษฎร์ของเอกชน นอกจากนี้ ยังมีสภารัตริศึกษาทำหน้าที่คอยกวาดขันให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับมาเข้าเรียนในโรงเรียน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น คือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี ค.ศ. 1932 แนวนโยบายและการดำเนินงานทางการศึกษาจึงเป็นความคิดของคณะรัฐบาล มิได้เป็นความคิดของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียวดังเช่นสมัยก่อน คณะรัฐบาลในคราวนั้นได้แถลงนโยบายหลัก 6 ประการในการครองแผ่นดิน ประการหนึ่งในหลัก 6 ประการนี้คือ หลักการศึกษา ซึ่งได้มีคำกล่าวอันเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษาของประชาชนโดยส่วนรวมว่า

ในหลักการศึกษา รัฐบาลนี้มีความปรารถนาเป็นอย่างยิ่ง ที่จะให้การศึกษาแก่พลเมืองทั่วไปอย่างเต็มที่ ให้ได้รับการอบรมในระบอบการปกครองตามแบบรัฐธรรมนูญ ให้ได้รับการศึกษาทางธรรมชาติ ทางการงาน และทางการสมาคม เปิดใจให้รอบรู้ มีสติปัญญาความคึก รูจักคนควาหาเหตุผลโดยตนเอง มีจริยยา ประกอบควยกำลังกายและกำลังใจอันดี กับทั้งไม่ไหละทิ้งเสียซึ่ง

²¹ มานิต ชุมสาย, เรื่องเดิม, หน้า 54 - 55.



จริยศึกษาแห่งชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีของไทย มุ่ง
ประสงค์ใหญ่ที่ใฝ่รับการศึกษาก่อนแล้ว สามารถประกอบอาชีพ มีอนามัย
และศีลธรรมอันดีงาม²²

ได้มีการตั้งสภาการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก งานของสภาการศึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับ
การประถมศึกษา และการศึกษามัธยมศึกษา คือ ขยายชั้นของการศึกษามัธยมศึกษาให้สูงขึ้น
จาก 5 ปีเป็น 6 ปี รัฐบาลได้เร่งรัดและขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาออกไปทุกหมู่บ้าน
และในปี ค.ศ. 1935 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษามัธยมศึกษาใหม่ให้
เหมาะสม ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ค.ศ. 1935 แทน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง
เฉพาะในสาระสำคัญดังนี้ คือ²³

เปลี่ยนอายุการบังคับ จาก 7 ปีถึง 14 ปีบริบูรณ์ เป็นอายุย่างเข้าปีที่ 8 ถึงอายุ
ย่างเข้าปีที่ 15

ระยะเวลาที่เด็กขาดเรียน จากขาดไม่เกิน 30 วันคิดต่อกันไปโดยไม่ได้รับอนุญาต
หรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็น ภายในหนึ่งเดือนจะขาดเรียนเกิน 7 วันคิดต่อกัน
ไปโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรไม่ได้

ยกเลิกการบังคับให้เด็กต้องเรียนต่อไป เมื่ออายุครบเกณฑ์บังคับ เพราะสาเหตุซึ่ง
อ่านและเขียนภาษาไทยไม่เพียงพอสมควร

เปลี่ยนกำหนดการยกเว้นเด็กไม่ต้องเข้าเรียนจากระยะทางที่ห่างจากโรงเรียน
ที่กำหนดไว้เดิมคือ 3,200 เมตร เป็น 2,000 เมตร

ในปี ค.ศ. 1936 ได้เปลี่ยนโครงสร้างของการประถมศึกษาใหม่ เป็นผลให้ระยะ
เวลาของการศึกษามัธยมศึกษาสั้นลง เหลือเพียง 4 ปี นอกจากนี้ ผลแห่งการเปลี่ยนแปลง
ระบอบการปกครอง ก่อให้เกิดโรงเรียนใหม่อีกประเภทหนึ่ง คือ โรงเรียนเทศบาล ซึ่งก็คือ

²²กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 308.

²³กองการศึกษา กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษามัธยมศึกษา
รายงานการวิจัย (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 87.

โรงเรียนประชาบาลเกิดขึ้นเอง แต่อยู่ในเขตเทศบาล กระทรวงศึกษาธิการจึงโอนไปให้เทศบาลจังหวัดรับไปจัดการศึกษาเอง

เพื่อเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วถึงกัน ในปี พ.ศ. 1952 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ริเริ่มให้การศึกษาแก่เด็กบางประเภท ซึ่งไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาธรรมดาได้ เช่น เด็กตามอก หูหนวก เป็นใบ้ บัญญาอ่อน และเด็กที่มีปัญหาด้านความเป็นอยู่ โดยจัดตั้งโรงเรียนสำหรับเด็กหูหนวกขึ้นเป็นแห่งแรก และได้ขยายงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา²⁴

ภายหลังจากการก่อตั้งองค์การศึกษาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลืองานพัฒนาการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมของประเทศกลุ่มสมาชิกสหประชาชาติ ผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษาขององค์การนี้ได้เข้ามาสำรวจภาวะทางการศึกษาของประเทศไทย และได้เสนอความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับว่า²⁵ นักเรียนส่วนมากยังอ่านหนังสือไม่ออกจริง และยังมีความรู้เรื่องหลักประชาธิปไตยไม่เพียงพอ ควรขยายการศึกษาภาคบังคับให้ยาวนานออกไปอีกอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 8 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกำลังเงินและครู

ต่อมา ในปี พ.ศ. 1960 ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียของสหประชาชาติ ณ กรุงคาราจี ประเทศปากีสถาน ที่ประชุมได้เสนอแผนคาราจี (Karachi Plan) ซึ่งมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่เด็กในภูมิภาคเอเชียโดยทั่วถึงกัน ประเทศต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในโครงการ 18 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้ตกลงขยายการศึกษาภาคบังคับออกเป็น 7 ปี และกำหนดจะดำเนินงานนี้

²⁴ กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา, การศึกษาพิเศษในประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2509), หน้า 5.

²⁵ กรมสามัญศึกษา, รายงานการประชุมคณบดีว่าอบรมเรื่องการศึกษาประชาบาล พ.ศ. 2494 เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์การช่างศึกษา, 2498), หน้า 697.

ให้สำเร็จภายในระยะ 20 ปีนับตั้งแต่เริ่มแผน²⁶

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินงานตามแผนนี้เมื่อปี ค.ศ. 1963: ปรากฏว่า ในปีแรกที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติขยายการศึกษาภาคบังคับนี้ สามารถบังคับได้ 394 ตำบล²⁷ และได้ทวีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ สามารถบังคับได้ 1245 ตำบล²⁸ ในจำนวนทั้งหมด 5339 ตำบลเมื่อปี ค.ศ. 1972: ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินงานขยายการศึกษาภาคบังคับออกเป็น 7 ปี และคาดว่า อย่างช้าที่สุดในปี ค.ศ. 1990²⁹ ประชาชนจะได้รับการศึกษาในขั้นนี้โดยทั่วถึง

ปัจจุบัน การประถมศึกษาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบโรงเรียนประชาบาล เทศบาล รับผิดชอบโรงเรียนเทศบาล กรมสามัญศึกษา รับผิดชอบโรงเรียนรัฐบาล และโรงเรียนราษฎร์ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ รับผิดชอบโรงเรียนสาธิต แต่ละหน่วยงานเหล่านี้ต่างฝ่ายต่างดำเนินงานตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของตน โดยมีกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมหลักสูตรและวิธีดำเนินการสอน

สภาพปัจจุบันและปัญหาของการประถมศึกษาในประเทศไทย

นักเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษาแต่ละปีนั้น จะกระจายอยู่ในการประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา แต่โดยเหตุที่การประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการศึกษาที่ทุกคนน่าจะเรียนได้ จำนวนนักเรียนในระดับการศึกษานี้จึงมีมากกว่าระดับอื่นใด

²⁶ Unesco, First Level of Education in the Asian Region

(Bangkok: Unesco Regional Office for Education in Asia, 1973), P.VIII.

²⁷ กองการประถมศึกษา, เรื่องเสริม, หน้า 114.

²⁸ Kamol Sudaprasert, "Primary Education in Thailand," First Level of Education in the Asian Region (Bangkok: Unesco, 1973), p.177.

²⁹ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 466.

ทั้งหมด ยูเนสโก³⁰ (Unesco) ได้เสนอสถิติการกระจายของนักเรียนในแต่ละปีไว้ ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การกระจายร้อยละของนักเรียนทั้งหมด จำแนกตามรายปี

ปี ค.ศ.	ทั้งหมด	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	อุดมศึกษา
1955	100	94.8	4.4	0.8
1960	100	91.2	7.6	1.2
1965	100	90.8	8.1	1.1
1968	100	89.4	9.5	1.1

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า นักเรียนในระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนมากกว่าระดับอื่นใด แต่ก็ได้แสดงแนวโน้มที่จะลดจำนวนลงไปเรื่อยๆ ในขณะที่จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาได้แสดงแนวโน้มที่จะสูงขึ้นแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระดับมัธยมศึกษา มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างเด่นชัด ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากประเทศกำลังขาดแคลนกำลังคนระดับกลางในปริมาณสูงมาก³¹ รัฐบาลจึงได้วางแผนและดำเนินงานผลิตกำลังคนระดับกลาง เพื่อสนองความต้องการนี้ ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ส่วนกำลังคนในระดับสูงนั้น ได้เน้นการผลิตในสาขาวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการเท่านั้น เช่น แพทย์ วิศวกร และครู เป็นต้น

³⁰ Unesco, Progress of Education in Asian Region Statistical Supplement (Bangkok: Unesco Regional Office for Education in Asia, 1972), p.62.

³¹ สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504-2506-2509 (พระนคร : บริษัทประชาช่างจำกัด, 2507), หน้า 179.

เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของประเทศไทย ในด้านปริมาณ โดยศึกษาจากสถิติจำนวนนักเรียน เทียบกับประชากรในวัยเรียน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3³² จะเห็นได้ว่า มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่าหนาแน่นในระดับประถมศึกษาตอนต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชั้นปีที่ 1 และ 2 กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1971 มีนักเรียนมากกว่าประชากรในวัยเรียนถึงร้อยละ 37.62 และ 8.30 ตามลำดับ สถิติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า มีนักเรียนเข้าเรียนก่อนเกณฑ์บังคับ และมีการตกซ้ำชั้นเป็นจำนวนมาก

ส่วนในระดับประถมศึกษาตอนปลายนั้น กลับมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่าประชากรในวัยเรียนเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี ค.ศ. 1971 มีนักเรียนเพียงร้อยละ 33.49 ของ

ตารางที่ 3 เรายุทธการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา จำแนกตามรายปี

ระดับชั้นเรียน	ช่วงอายุ (ปี)	เรายุทธการเข้าเรียน				
		1967	1968	1969	1970	1971
ประถมต้น	7-10	110.48	110.25	109.69	110.34	110.98
ป. 1	7	135.09	133.80	133.61	132.59	137.62
ป. 2	8	110.14	110.29	110.70	109.11	108.30
ป. 3	9	101.63	103.25	102.46	104.84	104.12
ป. 4	10	92.51	91.10	89.34	92.83	91.67
ประถมปลาย	11-13	23.35	24.87	26.71	31.53	33.49
ป. 5	11	27.35	29.00	30.66	38.83	39.83
ป. 6	12	22.71	24.57	26.31	29.92	32.65
ป. 7	13	19.66	20.68	22.80	25.53	27.69
ป.ต้นและ ป. ปลาย	7-13	76.09	76.56	76.95	78.97	80.10

³²สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานสภาวะการศึกษาในระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2510-2514 (พระนคร: เอกสารโรเนียว, 2515), หน้า 6.

ตารางที่ 4 เรายุทธการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาของกุ่มประเทศต่าง ๆ
ในภูมิภาคเอเชีย

ประเทศ	ปี ค.ศ.	ช่วงอายุ (ปี)	เรโช
อาฟกานิสถาน	1970	7 - 12	17
บังคลาเทศ	1969	5 - 9	53
พม่า	1969	5 - 9	56
อินเดีย	1970	6 - 10	71
อิหร่าน	1970	6 - 11	58
ปากีสถาน	1969	5 - 9	40
สาธารณรัฐเกาหลี	1970	6 - 11	95
มาเลเซีย (ตะวันตก)	1970	6 - 11	91
ฟิลิปปินส์	1969	7 - 12	98
สิงคโปร์	1970	6 - 11	93
ไทย	1970	7 - 13	79
ศรีลังกา	1970	5 - 9	69

ประชากรในวัยเรียนเท่านั้น แสดงว่า มีนักเรียนที่เรียนสำเร็จชั้นประถมปีที่ 4 แล้ว
ไม่ได้เรียนต่อชั้นประถมปีที่ 5 เป็นจำนวนมาก ทำให้จำนวนนักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ในระดับ
ประถมศึกษาทั้งหมดในปี ค.ศ. 1971 มีเพียงร้อยละ 80.10 ของประชากรในวัยเรียนทั้งหมด
ยูเนสโก³³ ได้เปรียบเทียบผลงานการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของประเทศ

³³Unesco, First Level of Education in Asian Region (Bangkok:
The Unesco Regional Office for Education in Asia, 1973), p. XIV

ไทยกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย โดยศึกษาจากจำนวนนักเรียนที่มีอายุอยู่ในช่วงกำหนด เทียบกับประชากรในวัยเรียน ทำให้ได้เรโซการเข้าเรียนที่มีความหมายยิ่งขึ้น กล่าวคือ แสดงถึงความสามารถในการเกณฑ์ประชากรวัยเรียนให้มาลงทะเบียนเข้าเรียน เรโซการเข้าเรียนดังกล่าวนี้ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่าประเทศอื่น ๆ ที่จัดอยู่ในกลุ่ม C ตามการจัดกลุ่มประเทศของยูเนสโก ได้แก่ ศรีลังกา สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐจีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน ส่วนใหญ่มีเรโซการเข้าเรียนสูงกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น

คงได้กล่าวมาแล้วว่า นักเรียนที่มีอยู่อย่างหนาแน่นในระดับประถมศึกษาตอนต้น มิได้มีอายุอยู่ในช่วงกำหนดแต่เพียงกลุ่มเดียว หากแต่รวมถึงนักเรียนที่มีอายุต่ำ หรือสูงกว่าเกณฑ์ปกติด้วย ซึ่งอาจเป็นเพราะการเข้าเรียนเร็วหรือช้ากว่าปกติ หรือมีการตกชั้น บัญชีเสริม วิสกุล³⁴ ได้ใช้ข้อมูลจากสำมะโนประชากร 1960 วิเคราะห์หาความแตกต่างระหว่างประชากรในวัยเรียนกับจำนวนนักเรียนในแต่ละระดับชั้น ดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความแตกต่างระหว่างจำนวนนักเรียนและประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับชั้นเรียน

ระดับชั้นเรียน	ช่วงอายุ (ปี)	นักเรียน (000)	ประชากรในวัยเรียน (000)	ความแตกต่าง (000)
ประถมปีที่ 1	7	1,336	799	+537
ประถมปีที่ 2	8	880	761	+119
ประถมปีที่ 3	9	748	725	+23
ประถมปีที่ 4	10	605	690	- 85

³⁴ Boonserm Weesakul, Analysis and Interpretation of Educational Statistics and Enrollment Projection (Bangkok: Ministry of Education), p. 8.

จะเห็นได้ว่า ที่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1, 2 และ 3 จำนวนนักเรียนมีมากกว่าที่ควรจะมีถึง 537, 119 และ 23 พันคนตามลำดับ แต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 กลับมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่าประชากรในวัยเรียนถึง 85 พันคน จำนวนนักเรียนซึ่งมีมากกว่าที่ควรจะมีเหล่านี้ทำให้รัฐบาลต้องขยายโรงเรียนและเพิ่มจำนวนครูชั้นอีก ซึ่งในขณะที่ประเทศอยู่ในระหว่างการเร่งรัดพัฒนาตนเองเช่นนี้ ย่อมต้องการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด จึงควรได้นางงบประมาณเพื่อการนี้ไปปรับปรุงการศึกษาในระดับอื่น ๆ ซึ่งยังขาดแคลนและมีความต้องการโดยรีบด่วนแทน

โดยเหตุดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา คือ ระบบการศึกษาของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีขนาดพอดี (Optimum Size) หรือไม่ และถ้าแยกพิจารณาในแต่ละระดับการศึกษา ระดับใดบ้างที่มีขนาดใหญ่ เล็ก หรือใกล้เคียงกับขนาดที่พอดี และระบบการศึกษาที่มีขนาดพอดีควรจะเป็นอย่างไร

ประชุมสุข อ้าวรุ่ง³⁵ ได้เสนอแนวความคิดใหม่ว่า ระบบการศึกษาที่พอดีควรเป็นระบบการศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริงตามธรรมชาติ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนได้ศึกษาไปจนถึงระดับที่เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งจะทำให้มีจำนวนผู้มีความรู้ระดับต่าง ๆ กระจายกันอยู่อย่างได้สัดส่วนพอดี ตรงตามหลักธรรมชาติที่ควรจะเป็น กล่าวคือการศึกษาเบื้องต้นระดับประถมศึกษาควรมีผู้เรียนได้สำเร็จเป็นจำนวนมาก และค่อย ๆ ลดจำนวนลงตามอัตราปกติของธรรมชาติในชั้นสูงขึ้นไป ดังนั้น โคงปกติจึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่สุดในการกำหนดขนาดที่พอดีของระบบการศึกษาตามอุดมคตินี้

อัจฉรา วีรพันธุ์³⁶ และ อ้าวรุ่ง จันทวานิช³⁷ ได้ประยุกต์แนวความคิดดังกล่าวนี้

³⁵ Prachoomsuk Achava-amrung and Others, "Determination of The Optimum Size of Thai Education System," วารสารเศรษฐศาสตร์, 1 (เมษายน-พฤษภาคม, 2514), 56 - 63.

³⁶ อัจฉรา วีรพันธุ์, "การหาความสูญหายของการศึกษาในวัฏจักรการศึกษา 2500-2511" (ปริญญานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาวิจัยการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513).

³⁷ อ้าวรุ่ง จันทวานิช, "การคาดคะเนความสูญหายของการศึกษาในวัฏจักรการศึกษา 2512-2513" (ปริญญานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาวิจัยการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513).

กับระบบการศึกษาของประเทศไทย (เฉพาะระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) โดยการศึกษาหาขนาดที่พอดีของระบบการศึกษาไทย เปรียบเทียบกับขนาดที่เป็นจริง (Actual Size) อัจฉรา วีรพันธุ์ ได้ศึกษาในวัฏจักรการศึกษา 1957 - 1968 และ อารุง จันทวนิช ได้ทำการคาดคะเนต่อไปในวัฏจักรการศึกษา 1969 - 1980 ผลปรากฏว่า ระบบการศึกษาไทยในทั้งสองวัฏจักรการศึกษา ไม่ได้สัดส่วนกับขนาดที่พอดี ก่อให้เกิดความสูญหายของการศึกษา (Education Loss) ขึ้น กล่าวคือ ขนาดจำนวนผู้ที่ควรได้รับการศึกษาไป ในปี ค.ศ. 1962 ได้เกิดความสูญหายของการศึกษาน้อยที่สุด และคาดว่าจะเกิดความสูญหายของการศึกษามากที่สุดในปี ค.ศ. 1980

แต่ถ้ามุ่งพิจารณาเฉพาะในแต่ละระดับของการศึกษาแล้ว ปรากฏว่า ในวัฏจักรการศึกษา 1957 - 1968 ระบบการศึกษาไทยระดับประถมศึกษาตอนต้น มีขนาดใหญ่กว่าขนาดที่พอดี ก่อให้เกิดความสูญเปล่าของการศึกษา (Educational Waste) ส่วนระดับประถมศึกษาตอนปลาย และระดับมัศึกษามีขนาดเล็กกว่าขนาดที่พอดี ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยมีโรงเรียนเพียงพอสำหรับขนาดของประชากรระดับประถมศึกษาตอนต้น (อายุ 7 - 10 ปี) แต่ในระดับประถมศึกษาตอนปลาย และระดับมัศึกษานั้น จำนวนโรงเรียนยังมีไม่พอเพียงกับขนาดของประชากรในวัยเรียน (อายุ 11 - 13 ปี และ 14 - 18 ปี ตามลำดับ) ที่มีความสามารถจะเรียนได้ในชั้นต่าง ๆ ที่สูงกว่าระดับประถมศึกษาตอนต้น

ในวัฏจักรการศึกษา 1969 - 1980 ระบบการศึกษาไทยระดับประถมศึกษาตอนต้น จะมีขนาดใกล้เคียงกับขนาดพอดีที่ควรจะเป็น โดยมีลักษณะก่อก่อให้เกิดความสูญหายของการศึกษาแต่เพียงเล็กน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนความสูญหายของการศึกษาที่เกิดขึ้นอย่างมากตั้งแต่ระดับประถมศึกษาตอนปลายเป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาการประถมศึกษาของประเทศไทยในด้านคุณภาพแล้ว อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ กล่าวคือยังมีนักเรียนสอบตกซ้ำชั้น และออกกลางคันไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายประสบอยู่³⁸ อันก่อก่อให้เกิดความสูญเปล่าของ

³⁸ Frederick Harbinson and Charles A. Myers, Education Man-power and Economic Growth (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1964), p. 109 - 111.

การศึกษาชั้น และทุกประเทศต่างพยายามค้นหาสาเหตุและวิธีดำเนินการแก้ไขโดยรีบด่วน เมื่อแจกแจงนักเรียนที่ต้องซ้ำชั้นในระดับประถมศึกษาตอนต้น ปรากฏว่าเป็นนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มากที่สุด คือประมาณร้อยละ 50 รองลงมาได้แก่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, 3 และ 4 ตามลำดับ ซึ่งมีนักเรียนต้องซ้ำชั้นประมาณร้อยละ 25, 18 และ 7 ตามลำดับ³⁹ อัตราการซ้ำชั้นของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และ 2 รวมกันมีถึงร้อยละ 75 จึงทำให้นักเรียนมีอยู่อย่างหนาแน่นในระดับชั้นการศึกษานี้ คงได้กล่าวมาแล้ว

การออกกลางคันของนักเรียนมีมากที่สุดที่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เลื่อนขึ้นไปเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 จากการวิจัยของกรมสามัญศึกษาพบว่า ในปี ค.ศ. 1972 นักเรียนที่เรียนสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีโอกาสได้เรียนต่อชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 เพียงร้อยละ 52 เท่านั้น⁴⁰ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขโดยพยายามขยายการศึกษาภาคบังคับ 7 ปีออกไปให้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในชนบท

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการประถมศึกษา คือ นักเรียนที่เรียนสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว เมื่อออกจากโรงเรียนไประยะหนึ่งจะกลับไม่รู้หนังสืออย่างเดิม⁴¹ จากการศึกษารายงานของกรมสามัญศึกษาพบว่า สภาพการรู้หนังสือของประชากรที่เรียนสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว ในระยะ 1 - 3 ปี จะลดลงไปจากเดิม แล้วค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จนอยู่ในระดับเดิมเมื่ออายุ 10 ปีขึ้นไป⁴² และเมื่อศึกษาถึงสาเหตุพบว่า มีสาเหตุมาจากการลืมหนังสือ และ

³⁹Ekavidya Na Thalang, "Grade Retardation in The Elementary School in Thailand" Technical Seminar on Educational Wastage and School Dropout 5-12 September 1966 (Bangkok: Unesco, 1966).

⁴⁰กองการประถมศึกษา, เรื่องเดิม, หน้า 220.

⁴¹โกวิท วรพิพัฒน์, "การอภิปรายแนวการศึกษาภาคบังคับและไม่บังคับ พันธกรณี และทางเลือก," บนเส้นทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 237.

⁴²กรมสามัญศึกษา, สภาพการรู้หนังสือของบุชชนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 รายงานการวิจัย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 40 - 41.

ชาคอปกรณการเรียนในขณะที่กำลังเรียนอยู่⁴³ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการแก้ไขโดยการแจกหนังสือให้นักเรียนยืม และจัดหาหนังสือให้ประชาชนได้อ่าน เพื่อจะได้ไม่ลืมหนังสือและเพิ่มความรู ความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ในสังคมได้ดีขึ้น

รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โฮลมันเกรน⁴⁴ (Holmgren) ได้วิเคราะห์สถิติการเข้าเรียนของประชากรไทยปีสามะโนประชากร 1960 เพื่อประเมินผลกฎหมายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยและประเมินผลงานการจัดการศึกษาภาคบังคับของจังหวัดต่าง ๆ ผลปรากฏว่า ประชากรทั่วราชอาณาจักรที่มีอายุ 8 ปี ซึ่งเป็นอายุเริ่มเข้าเกณฑ์บังคับ ได้ลงทะเบียนเข้ามาสู่การประถมศึกษาเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1946, 1950 และ 1954 ประชากรทั่วราชอาณาจักรที่มีอายุ 8 ปี ได้มาลงทะเบียนเข้าเรียน (Enroll) ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงร้อยละ 82.70, 86.97 และ 91.40 ตามลำดับ จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานเกณฑ์ประชากรในวัยเรียนให้มาลงทะเบียนเข้าเรียนได้ผลน่าพอใจ สามารถเกณฑ์ได้เกือบทั่วถึง แต่ในจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนเข้าเรียนดังกล่าวนี้ ได้มาเรียนจริง (Attend) และสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพียงร้อยละ 57.40, 60.79 และ 61.48 ของประชากรในวัยเรียนตามลำดับ สถิติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า มีนักเรียนไม่ได้มาเรียน ตกซ้ำชั้น และออกกลางคันเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความสูญเสียของการศึกษาขึ้น

เมื่อพิจารณาผลงานการจัดการศึกษาภาคบังคับของจังหวัดต่าง ๆ ปรากฏว่าจังหวัดร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ สามารถเกณฑ์ประชากรในวัยเรียนมาลง-

⁴³โกวิท วรพิพัฒน์, "การอภิปรายการศึกษาภาคบังคับและไม่บังคับ พันธกรณีย์และทางเลือก," บนเส้นทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 237.

⁴⁴Gordon Holmgren, "Compulsory Education in Thailand" The Role of Educational Research in Educational Planning (Bangkok:Pracandra Press, 1965), pp. 35 - 46.

ทะเบียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ได้ถึงร้อยละ 98.50, 98.28 และ 97.70 ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ และสามารถบังคับให้ประชากรในวัยเรียนเหล่านี้มาเรียนจริง และสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ถึงร้อยละ 85.03, 81.98 และ 81.36 ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 1, 2 และ 3 ตามลำดับเช่นเดิม สถิติดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาแล้ว ปรากฏว่าจังหวัดทั้งสามยังคงมีประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาสูง จัดอยู่ในอันดับที่คงเดิม กล่าวคือ ในจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 1,000 คน มีนักเรียนมาเรียนจริง และสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ถึง 863, 834 และ 833 คนตามลำดับ

ส่วนจังหวัดที่มีผลงานการจัดการศึกษากาลบังคับอยู่ในอันดับที่ต่ำสุด และรองขึ้นมาคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ยะลา และ นราธิวาส กล่าวคือสามารถเกณฑ์ประชากรในวัยเรียนมาลงทะเบียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ได้เพียงร้อยละ 43.38, 54.83 และ 56.88 ตามลำดับ และประชากรในวัยเรียนเหล่านี้ได้มาเรียนจริงและสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพียงร้อยละ 18.59, 21.30 และ 33.06 ตามลำดับ แต่ถาพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาแล้ว ปรากฏว่าจังหวัดปัตตานี พระนครศรีอยุธยา และชลบุรี มีประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาอยู่ในอันดับที่ต่ำสุด และรองขึ้นมาตามลำดับ กล่าวคือในจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 1,000 คน ได้มาเรียนจริง และสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพียง 342, 346 และ 380 คนตามลำดับ

นอกจากนี้ โฮล์มเกรน ยังได้ใช้สถิติการเข้าเรียนของประชากรไทย ปีสามะโน-ประชากร 1960 ศึกษาเรโชการเข้าเรียนของประชากรไทยย้อนหลังไป 31 ปี จากปี ค.ศ. 1955 และศึกษาเรโชการมาเรียนของประชากรไทยย้อนหลังไป 29 ปี จากปี ค.ศ. 1957 พบว่า เรโชการเข้าเรียนได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี จาก 24.20 ในปี ค.ศ. 1924 เป็น 62.11, 79.12, 82.70, 86.97 และ 91.52 ในปี ค.ศ. 1931, 1941, 1946, 1950 และ 1955 ตามลำดับ แสดงถึงความสำเร็จในการเกณฑ์ประชากรในวัยเรียนให้มาลงทะเบียนเข้าเรียนตามที่กฎหมายการศึกษาภาคบังคับได้กำหนดไว้

ส่วนเรโชการมาเรียน แม้จะมีค่าเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปีเช่นกัน แต่ยังคงอยู่ในระดับไม่ค่อนัก กล่าวคือมีค่าเป็น 12.07 ในปี ค.ศ. 1928 และเพิ่มเป็น 37.53, 57.40, 60.79 และ 61.48 ในปี ค.ศ. 1935, 1949, 1953 และ 1957 ตามลำดับ แสดงว่า ในด้านการบังคับให้เข้าเรียนได้มาเรียนจริงและเรียนสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 นั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งรัฐบาลจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป

การทำสำมะโนประชากรเป็นการ รวบรวมสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร และลักษณะ
 ต่าง ๆ ของประชากร เช่น ลักษณะทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ตลอดจนสภาพการอยู่อาศัย
 ของประชากรแต่ละท้องถิ่น ในระยะเวลาหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ การดำเนินงานนี้เป็นไปตาม
 หลักการและข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติที่จะให้ทุกประเทศมีการเก็บรวบรวมสถิติ
 มูลฐานอันสำคัญไว้ และเก็บรวบรวมด้วยวิธีการที่เหมือนกัน มีความหมายตรงกัน ซึ่งนอก
 จากจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ยังสามารถเปรียบเทียบ
 สถิติระหว่างประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานด้านต่าง ๆ เพื่อทำให้มีมาตร-
 ฐานระหว่างประเทศได้ ระยะเวลาของการทำสำมะโนประชากรแต่ละครั้ง องค์การ-
 สหประชาชาติได้เสนอให้ทำสำมะโนประชากรทุกระยะ 10 ปี โดยเริ่มงานครั้งแรก เมื่อปี
 ค.ศ. 1960 ปี ค.ศ. 1970 จึงเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งที่สอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย