



บทที่ ๔

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายครู ผลกระทบของกฎหมายครูที่มีต่อสถานภาพของครูและแนวโน้มเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายครูอันได้จากการศึกษาเอกสารซึ่งมีสาระโดยสังเขปดังนี้

วิวัฒนาการของกฎหมายครู

การจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายครูจะไม่สมบูรณ์ หากไม่กล่าวถึงความเป็นมาของการศึกษาไทยในอดีต และสถานภาพของครูก่อนจัดการศึกษาที่เป็นระบบและมีกฎหมายเกี่ยวกับครู ดังนั้นจึงขอเสนอผลการศึกษาก่อนการจัดการศึกษาเป็นระบบ และ การจัดการศึกษาเป็นระบบผลการศึกษามีดังนี้

ก่อนการ จัดการศึกษาเป็นระบบ

ในการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายครูในประเทศไทยนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายครู ความเป็นมาของอาชีพครู เน้นหนักลงไปในเรื่องเกี่ยวกับสถานภาพตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ของครู และเมื่อวิเคราะห์ดูแล้วเห็นได้ในลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ ลักษณะอาชีพครูที่ยังมิได้เป็นอาชีพอันแท้จริงกับลักษณะอาชีพครูโดยแท้จริง ที่มีกฎหมายคุ้มครองและควบคุม ลักษณะอาชีพครูที่ยังมิได้เป็นอาชีพอันแท้จริง ได้แก่ ครูในสมัยโบราณศึกษา นับตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย ลานนาไทย สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนต้นอาชีพครู เป็นการให้ความรู้ทางหนังสือทักษะคำนวณอาชีพ และการสั่งสอนอบรมมนัสสยทางวัฒนธรรม จารีตประเพณีและศีลธรรม ครูมิได้รับค่าจ้างเพื่อเป็นรายได้ในการเลี้ยงชีพแต่อย่างใด จะมีผลประโยชน์ตอบแทนก็เพียงเพื่อความพึงพอใจที่จะสอนให้ด้วยความเมตตาสงสาร การที่มีลูกศิษย์เป็นจำนวนมาก การได้รับความยกย่องนับถือในสังคม ความมีคุณธรรมเหล่านี้เป็นความพึงพอใจของครู มิได้มีผลทางวัตถุที่ครูจะได้รับเป็นรายได้ ในการเลี้ยงชีพ ในทางส่วนตัวครูนั้นเป็นผู้มีความรู้ในศิลปศาสตร์ ต่าง ๆ

สนองความต้องการของชุมชนและราชสำนัก การให้การศึกษาในสมัยโบราณศึกษาเป็นการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ไม่เป็นแบบแผน ไม่มีโรงเรียน ไม่มีหลักสูตร ไม่มีระเบียบข้อบังคับใด ๆ แต่ครูเป็นผู้มีความรู้ ทักษะและมีจริยวัตรที่เป็นต้นแบบของวัฒนธรรม จารีตประเพณีอันดีงาม ฐานะของครูในอดีตจึงอยู่ในสังคมที่มีความสุขสบายตามฐานะของผู้ได้รับการยกย่องจากสังคม เมื่อครูส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้มีสมณะจึงไม่ค่อยจะคิรินน เสาะหาปัจจัยต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีวิต หรือเพื่อทำให้มีชีวิตที่สุขสบายกว่าฐานะอันควรแห่งตน การถ่ายทอดวิชาการศึกษาต่าง ๆ จึงตั้งอยู่บนฐานะแห่งหลักจริยธรรมโดยแท้ ในด้านคุณภาพของครู ก็ยังสมบูรณ์แบบของผู้ที่มีวิญญานแห่งความเป็นครู ครูในสมัยโบราณศึกษาจึงสามารถชักนำคุณค่าชีวิต และวิญญานแห่งความเป็นครูเอาไว้ได้อย่างแท้จริง แต่ในเวลาต่อมา เมื่อวิเคราะห์สถานการณ์ตามความเป็นจริงที่ครูเป็นปุถุชน เมื่อชีวิตลี้ภัยลี้ภัยเปลี่ยนแปลงไปทั้งสภาพเศรษฐกิจและสังคม การที่จะให้ครูมีคุณธรรม จริยธรรม ความเสียสละสูงกว่าบุคคลในอาชีพอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องยาก ครูในยุคปัจจุบัน จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะเป็นผู้ดำรงจริยธรรม คุณธรรม คุณภาพ วิญญานแห่งความเป็นครูได้มากน้อยเพียงใด

สังคมในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด ถือว่าเป็นเจ้าชีวิต เป็นเจ้าของแผ่นดิน ย่อมมีบุคคลที่ทำการต่าง ๆ ให้แก่ราชการแผ่นดิน ซึ่งเรียกกันว่า "ข้าราชการ" บุคคลเหล่านี้ย่อมได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินทอง ยศฐานบรรดาศักดิ์ สิทธิเก็บกินสิทธิประโยชน์เหนือบุคคลอื่นตามแต่จะเป็นไป ถือว่าเป็นการรับราชการเพื่อรับใช้แผ่นดินสนองพระเดชพระคุณพระเจ้าแผ่นดิน มิได้เป็นลักษณะรับจ้างเป็นอาชีพแต่อย่างใดเลย การศึกษา การพัฒนาคน เป็นการเสริมสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติ ครูในสมัยนั้นหรือในสมัยใด ๆ ย่อมมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษา มีความสำคัญต่อเสถียรภาพ ความอยู่รอดของชาติ ครูเป็นผู้ที่ทำงานเพื่อให้เกิดผลดีในการอบรมสั่งสอน ปลูกฝังถ่ายทอดวัฒนธรรมของชาติ ความอยู่รอดของความเป็นชาติโดยสมบูรณ์นั้น อยู่ที่ครู โดยแท้ ในเบื้องต้นนี้มีข้อสรุปว่า ครูมีความสำคัญผู้เป็นครูในเบื้องต้นถึงแต่ยังไม่

มีโรงเรียนนั้นได้รับการยกย่อง ยอมรับว่าเป็นอาชีพที่ควรแก่การเคารพยกย่อง
 ศักดิ์ศรีเป็นที่เคารพจนเรียกว่า เป็นปูชนียบุคคล สถานะแห่งความเคารพนับถือใน
 สังคมนั้น เทียบได้กับผู้ทรงศีล และบิณฑบาต เป็นอาชีพที่มีเกียรติ งานครู
 เป็นการให้มากกว่าการรับ ครูมีฐานะแรงงานธรรมดา ลักษณะความจริงเช่น
 นี้ยังคงมีอยู่แม้ในยุคปัจจุบัน ความเชื่อและค่านิยมเช่นนี้เป็นสิ่งที่ติดตามประเพณีและ
 วัฒนธรรมไทย แต่ก็อาจเป็นผลเสียต่อการพัฒนาอาชีพครูในแง่มุมหนึ่งเหมือนกัน

ความจำเป็นที่ไทยต้องติดต่อกับชาติตะวันตก ที่เข้ามาติดต่อกับค้าขาย
 และเผยแพรศาสนา หรือนโยบายเพื่อล่าเมืองขึ้นนั้น นับว่ามีผลกระทบต่อชีวิต
 ความเป็นอยู่ในสังคมไทยเป็นอันมาก เป็นเหตุให้ไทยต้องตื่นตัวในด้านการท่ามา
 หากิน การค้าขายติดต่อก การเศรษฐกิจ การปกครอง การทหาร ตลอดจน
 การเมือง ทั้งนี้ เพื่อความอยู่รอดของชาติบ้านเมือง สิ่งเหล่านี้เป็นความจำเป็น
 ของชาติ ย่อมมีผลต่อการศึกษารูปแบบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การปรับตัวของ
 คนไทยไม่ว่าจะเป็นการยอมเสียเปรียบ ประนีประนอมเพื่อให้รอดพ้นไปในบาง
 สถานการณ์ เหล่านี้เป็นเหตุการณ์ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของประเทศไทย
 เป็นอย่างยิ่ง เช่น เรื่องการเรียนภาษาอังกฤษ นั้น นับว่าเป็นการปรับตัวให้
 เข้ากับสถานการณ์อย่างหนึ่งของคนไทย เพราะในสมัยนั้นถือกันว่าเป็นภาษาที่ทันสมัย
 ที่สุด เพราะประเทศอังกฤษมีอิทธิพลสูงกว่าชาติใด ๆ ในสมัยหนึ่งคนไทยกลุ่มหนึ่ง
 ได้เรียนภาษาอังกฤษจากพวกสอนศาสนา เมื่อได้เรียนรู้ภาษาแล้ว ก็ได้มีโอกาส
 เรียนรู้วิชาการด้านอื่น ๆ อีกมากมาย เพราะการที่ฝรั่งเข้ามาติดต่อกับเผยแพรทาง
 ศาสนานั้น มีส่วนทำให้คนไทยหันมาคิดปรับปรุงกิจการด้านศาสนา เพราะศาสนา
 พุทธในระบายนับว่าตกต่ำ คุ้มเหตุมีผู้ที่มีใฝ่ใจเพื่อกิจการแห่งศาสนา หากแต่
 เพื่อหากิน หาประโยชน์จากพระศาสนาอยู่เป็นอันมาก เมื่อมีคนไทยนิยมไป "เข้ารีต"
 ยอมรับคริสต์ศาสนามากขึ้น ก็ต้องมาปรับปรุงพุทธศาสนา เช่นการก่อตั้งคณะธรรม-
 ยุติกนิทายขึ้น เป็นต้น ก็มีผลผลักดันให้ฝ่ายมหายานิกาย ต้องตื่นตัวปรับปรุงขึ้นเช่น
 เดียวกัน

ทางด้านการศึกษาไทยได้มีการตั้งโรงเรียนอย่างชาติตะวันตกขึ้นนั้นก็เพื่อเอาอย่างฝรั่งที่ไทยได้ยอมให้ตั้งโรงเรียนขึ้นอยู่โดยทั่วไป โรงเรียนในลักษณะเช่นนี้เคยมีมาแล้วในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแห่งกรุงศรีอยุธยา สังคมไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นอันเป็นช่วงสุดท้ายของความเป็นอยู่อย่างไทยแท้ โดยปราศจากอิทธิพลฝรั่งนั้น ต้องยอมรับว่ามีบุคคลหลายชาติหลายภาษา ไม่ว่าจะเป็น มอญ เขมร ญวน จีน ปะปนอยู่ คนต่างชาติเหล่านี้ เข้ามาในแผ่นดินไทย ทั้งที่ไทยไปกวาดต้อนมาเพื่อเป็นทาสใช้งานเมื่อขณะศึกสงครามหรือหนีภัยมาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร หรือเต็มใจที่จะอพยพเข้ามาทำมาหากินเช่น ชาวจีน เป็นต้น คนต่างชาติเหล่านี้มิได้รับความรังเกียจจากคนไทยเจ้าของประเทศแต่อย่างใด คนเหล่านี้ได้เข้าเรียนในโรงเรียนของพวกสอนศาสนาโดยเฉพาะของพวกบาทหลวง ฝรั่งเศษได้รับความนิยมเป็นพิเศษ เป็นเหตุหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเร่งรัดการจัดการศึกษาของไทย เพื่อให้ทัดเทียมกับโรงเรียนของบาทหลวงเหล่านั้น จึงสรุปว่าการล่าอาณานิคม การคิดค่าขายนั้น มีส่วนที่ทำให้ประเทศไทยต้องคิดปรับปรุงการปกครอง การเศรษฐกิจ การทหารและสังคม ซึ่งมีผลผลักดันให้จัดตั้งโรงเรียน การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนอย่างเป็นทางการต่อไป มีข้อสังเกตว่าแม้ว่าจะมีผู้เห็นความสำคัญของการศึกษาเพียงใด แต่ก็ไม่ค่อยจะได้คิดหาทางช่วยเหลือ อุดหนุน บำรุง ส่งเสริมอาชีพครูอย่างจริงจัง หรือเป็นระบบ องค์ประกอบสำคัญคือ "ครู" ผู้จะทำให้สิ่งนั้นสำเร็จให้มีฐานะ ความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นแต่อย่างใด เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยได้ค้นพบและจะได้อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

ความจำเป็นที่จะต้องจัดการศึกษาตามแนวทางของอารยประเทศ มีปัญหา มาก เพราะเราขาดคน คือครูผู้สอน เพราะไม่ได้เคยเตรียมการเรื่องนี้ไว้ก่อนแต่อย่างใด ครูรุ่นเก่านั้น ไม่มีความรู้ในวิชาสมัยใหม่ เช่น การอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ หรือวิชาทันสมัยอื่น ๆ ในขณะที่โรงเรียน"ทันสมัย" ของชาวต่างประเทศ เช่น โรงเรียนอัสสัมชัญ กรุงเทพคริสเตียน กุศลศรีวังหลัง เป็นต้น ล้วนแต่สอนวิชาทันสมัยทั้งวิชาภาษาไทย เลขคณิต ภูมิศาสตร์ และได้รับ

ความนิยมมาก การที่รัฐบาลต้องการขยายการศึกษาอย่างรวดเร็วนี้เอง
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นว่า วัดน่าจะเป็นศูนย์กลาง
 กลางของการเรียน การสอน แม่ว่าจะสอนวิชาสมัยใหม่ก็ตาม เพราะวัดเป็น
 ศูนย์กลางการเรียนการสอนอยู่แล้ว ตามลักษณะวัฒนธรรม ประเพณีนิยมของไทย
 อาจใช้พระเป็นครู วัด ศาลาการเปรียญ เป็นสถานที่เรียน นับเป็นนโยบายที่
 ชาญฉลาดยิ่ง เพราะไม่มีความจำเป็นต้องสร้างอาคารเรียนขึ้นมาใหม่ ให้เป็น
 การสิ้นเปลืองพระราชทรัพย์ เพราะแต่ละวัดก็มีศาลาการเปรียญ โบสถ์ วิหาร
 สำหรับการศึกษาเล่าเรียนกันอยู่แล้ว ทั้งภคคมนาคนก็สะดวก เนื่องจากวัดตั้ง
 อยู่ในศูนย์กลางของชุมชน เมื่อท้องถิ่นใดไม่สะดวก ก็นำบุตรหลานไปฝากไว้กับ
 วัด ได้คุยได้กินในวัด พร้อมกับเรียนพระธรรมวินัย ศึกษาธรรมเนียมนิสัยทางด้าน
 ศาสนาและคุณธรรมไปพร้อม ๆ กับการเรียนหนังสือสมัยใหม่ พระสงฆ์ที่ประจำอยู่
 ตามวัดนั้น ก็พอจะมีความรู้ในทางหนังสือเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว การศึกษาก็คงจะ
 ขยายตัวออกไปอย่างได้ผลดียิ่ง จากแนวความคิดนี้เอง จึงเกิดการตั้งวิทยาลัยสงฆ์
 ขึ้นที่ มหามกุฏราชวิทยาลัย และมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อเป็นที่ศึกษา
 เล่าเรียนเพิ่มเติมของพระสงฆ์และสามเณรโดยได้รับพระราชูปถัมภ์จากพระบาทสมเด็จพระ
 พระเจ้าอยู่หัว ในวัดต่าง ๆ ที่มีการสอนนั้น มีการพระราชทานเงินเดือนแก่พระสงฆ์
 และคฤหัสถ์ที่สอนหนังสือไทยด้วย เหล่านี้ล้วนเป็นแนวความคิดที่เกิดผลดีหลายประการ
 แม้ในปัจจุบันก็มีโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่อยู่ในบริเวณวัด ๗ ชื่อเป็น
 โรงเรียน วัด มีเจ้าอาวาสเป็นองค์อุปการะช่วยแบ่งเบาภาระทางงบประมาณของ
 รัฐบาลเป็นอันมาก เพียงแต่ผู้บริหารการศึกษาทางฝ่ายครู จะต้องประสานงานกับ
 ทางฝ่ายสงฆ์ให้เข้าใจในเรื่องของการจัดการศึกษาให้ชัดเจน การดำเนินการจัด
 การศึกษาของโรงเรียนที่อยู่ในบริเวณวัด จึงน่าจะมีโอกาสดีกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่
 นอกวัดเป็นอันมาก เป็นข้อสังเกตว่า แม่ว่าจะเป็นการตื่นตัวในทางการเรียนวิชา
 ทันสมัย และอารยธรรมความเจริญอย่างฝรั่ง แต่การตื่นตัวนี้ก็ยังคงยึดเอาพุทธศาสนา

วัฒนธรรม ประเพณีตามแบบไทยไว้อย่างสมบูรณ์ การจัดการศึกษาในระยะนี้
 ชัดสนด้วยคนที่จะมาเป็นครู จึงต้องคั้นรหาคณมาเป็นครู ให้ได้ปริมาณพอกับ
 การขยายตัว ในอดีตนั้นระดับประถมศึกษา ไม่เห็นการยากนัก เพราะยังมีความ
 ความเชื่อกันว่า ใครเป็นครูก็ได้ ใครไม่รู้จะทำอะไรก็ไปเป็นครู หรืออาชีพ
 ครู เป็นอาชีพที่ไม่ร่ำรวย ก็เริ่มมีความรู้สึกเช่นนี้เพราะใคร ๆ ก็ไปเป็นครู
 กันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นครูในระดับประถมศึกษา ภาวะการณ์เช่น
 นี้ จะไปโทษใครไม่ได้ เพราะมีความจำเป็น พระราชกฤษฎีกาของพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับเป็นการถูกต้องอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่าง
 ยิ่งในการจัดการประถมศึกษาที่จะฝากภาระความรับผิดชอบ หน้าที่การจัดการประ
 ธมศึกษาเอาไว้ให้เป็นหน้าที่ของประชาชน วัด มากกว่าจะจัดโดยรัฐบาล เช่น
 ในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป ปัญหาในการจัดการศึกษาในสมัยโบราณศึกษา มาจน
 ถึงสมัยก่อนมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาควบคุมนั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันจนไม่อาจ
 แยกออกจากกันได้ชัดเจน เป็นปัญหาการดำเนินงาน ยังไม่มีแนวปฏิบัติหน้าที่ที่
 แน่นนอน มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย แผนการศึกษาของชาติหลายครั้ง ผู้บริหาร
 การศึกษาระดับสูงสุด คือ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ชาคูร่วมงานในระดับ
 รองลงมา ชาคหรัพยากรบุคคล เพราะมักจะพอใจที่จะโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งใน
 กระทรวงอื่น ถึงแม้จะมีการตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวง เพื่อผลิตคนทำงานใน
 ระดับสูง แต่เนื่องจากโรงเรียนนี้ไม่ได้สังกัดกระทรวงธรรมการ ก็เลยกลายเป็น
 เป็นการผลิตคนให้แก่หน่วยงานอื่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย คนที่จะสมัคร
 ไปอยู่กระทรวงอื่นมีน้อย ในค่านับประมาณ กระทรวงธรรมการก็ได้รับต่ำกว่า
 กระทรวงอื่น ๆ อยู่หลายกระทรวง เพราะระยะแรกที่จัดตั้งโรงเรียนอย่างเป็นทางการ
 ระบบ ประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องการจัดการศึกษา กลับเข้าใจว่าเป็น
 การศึกษาเพื่อฝึกนักเรียนเพื่อเอาไปเป็นทหาร เมื่อมีการเก็บค่าเล่าเรียนก็ไม่ได้
 รับความร่วมมือ การขาดแคลนครูนับเป็นอุปสรรคยิ่งใหญ่ว่าเพราะเมื่อขาดคนเสีย
 แล้ว งานจัดการศึกษาก็ไม่อาจจะดำเนินไปด้วยดี ครูที่มีอยู่ก็ขาดคุณภาพไม่ชำนาญ
 การสอน เช่น สอนวิชาสมัยใหม่ไม่ได้ เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาของไทยก่อนที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษานั้น มีอุปสรรคมาก เพราะขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดกา^ร คน เงิน วัสดุโดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดคนและเงิน และเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจนถึงสมัยปัจจุบัน เพราะได้ล้มเรื่องสำคัญที่สุด คือการพัฒนาคนสร้างขวัญและกำลังใจเพื่อจะได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คงได้กล่าวมาแล้วแต่คนว่า การรับราชการนั้น เป็นเสมือนการสนองพระเดชพระคุณของแผ่นดิน เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน มีการตั้งกระทรวงทบวงกรม มีการปฏิรูประบบราชการ ให้เป็นไปตามแบบอารยประเทศ ราชการจึงเป็นอาชีพชนิดหนึ่ง นอกเหนือจากการรับใช้ชาติตามหน้าที่ เริ่มมีรายได้เป็นเงิน ในสมัยเริ่มแรก ข้าราชการในกระทรวงทบวง กรม ต่าง ๆ ตั้งแต่ตำแหน่ง เสนาบดีลงมาไม่ได้รับเงินเดือน แต่ได้รับเบี้ยหวัดประจำปี กับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ได้รับมา เนื่องจากการดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ใน พ.ศ. ๒๔๑๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกระทรวงพระคลัง โดยมีที่ทำการหอรัษฎาพิพัฒน์ และได้ทรงจัดระเบียบที่ทำการตามแบบสากล กับให้บรรดาข้าราชการผู้มีตำแหน่งและปฏิบัติราชการในที่ทำการนี้ ได้รับเงินเดือนแทนค่าธรรมเนียม นับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ต่อมากระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงธรรมการ ได้กำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการในสังกัด ให้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับกระทรวงการคลัง อัตราเงินเดือนที่ตั้งและกำหนดขึ้น ไม่เป็นไปในอัตราเดียวกัน แล้วแต่เจ้ากระทรวงจะพิจารณา กำหนดตามความเหมาะสม ก็เป็นที่แน่ชัดว่า ครูโรงเรียนรัฐบาลขณะนั้น ก็เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนสังกัดกระทรวงธรรมการ ก็ได้รับพระราชทานเงินเดือนตามอัตรานั้นด้วย ยกเว้นครูโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งได้รับเงินเดือนจากเจ้าของกิจการโรงเรียน และครูโรงเรียนประชาบาล ซึ่งได้รับเงินเดือนจากเงินอุดหนุนบริจาค

จากประชาชน เงินศึกษาฟรี และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลบ้างตามสมควร การที่
ครูประชาบาลมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการนี้ เป็นจุดสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในการ
จัดการศึกษาของชาติ เพราะต่อมาการศึกษาประชาบาล ต้องถูกอิทธิพลต่าง ๆ
โดยเฉพาะทางการเมือง โอนกลับไปกลับมาอยู่หลายครั้ง ในความคิดเห็นของ
ผู้วิจัยนั้น เห็นว่าหากคงโรงเรียนประชาบาลไว้ให้ประชาชนดูแล และให้ครู
ประชาบาลเป็นลูกจ้างของประชาชน มีรายได้จากเงินภาษีโดยตรง หรือเงิน
การศึกษาฟรี เอาไว้อย่างเมื่อได้จัดการศึกษาประชาบาลในตอนแรก และได้รับการ
พัฒนาอย่างมีระบบต่อเนื่อง ก็เชื่อว่า การจัดการศึกษาจะมีปัญหาอันน้อยกว่าที่เป็นอยู่และ
ที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นการช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดิน เพื่อที่จะได้นำเงินเหล่านั้น
ไปทำกิจการเพื่อชาติบ้านเมืองในด้านอื่นได้เป็นอันมาก

การจัดการศึกษาเป็นระบบ

การจัดการศึกษาเริ่มเป็นระบบเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวัง
เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ สาระของกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับครู คือ พระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติครู ใน พ.ศ. ๒๔๓๑ ได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๓๑ เจตนารมณ์ของ
พระราชบัญญัตินี้ คือการกำหนดระเบียบ เงินเดือน การบรรจุให้รับราชการใน
ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ให้มีระเบียบมาตรฐานเดียวกันในทุกกระทรวง มีคณะ
กรรมการรักษาพระราชบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการเป็น คณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ครูในโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประถมศึกษาบางส่วน
ต่างก็มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน โดยให้คำจำกัดความของข้าราชการพลเรือน
เอาไว้ว่า เป็นผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในกระทรวง ทบวงการแผ่นดิน
ฝ่ายพลเรือน เว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งข้าราชการ
พลเรือนออกเป็น ๓ ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ วิสามัญ และ
เสมียนพนักงาน ไม่ได้แยกออกเป็นข้าราชการครูแต่ก็นับเป็นครั้งแรกที่อาชีพครูมี

กฎหมายรับรองเท่าเทียมกับข้าราชการอื่นๆ เงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัตินั้น จะได้รับตามที่ให้มีพระบรมราชานุญาตไว้ตามระเบียบของกรม และกระทรวง ที่ได้เข้ารับราชการ ซึ่งต่อมาได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาควบคุมกันไปกับกฎหมายแม่บท ถือได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่กำหนดวิธีจัดการบริหารงานบุคคลในกิจการของรัฐ เป็นกฎหมายทั้งที่มี การปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การรักษาพระราชบัญญัติมีคณะกรรมการ รักษาพระราชบัญญัติ กำหนดวิธีการจัดการสอบไล่ การออกกฎ ข้อบังคับ และรักษา การให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ เป็นการสรรหาข้าราชการตามระบบคุณธรรม มีการจ่ายเงินเดือนอย่างมีกฎเกณฑ์ การรักษาวินัย การออกจากงาน และมีการพระราชทานบำเหน็จบำนาญ เมื่อข้าราชการลาออกจากงาน ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขในเวลาต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยอ้างถึงความยินยอมรวมทั้งการ ถวายคำปรึกษาหารือจากสภาผู้แทนราษฎร ตามระบอบประชาธิปไตย สาระระเบียบ ในการเปลี่ยนแปลงคือ การเพิ่มเติมประเภทของข้าราชการ และเปลี่ยนแปลงการ กำหนดตำแหน่งข้าราชการในตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับเสมียนพนักงาน จนถึงระดับสูง แต่ก็มีได้แยกข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนสามัญ มีคณะกรรมการรักษา พระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีนายรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในหลักราชการ มีเลขาธิการคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน จะเห็นได้ ว่า ครูโรงเรียนรัฐบาลทั่วไป มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่ด้วยเหตุผลความ จำเป็นที่ว่า ลักษณะงานของครูนั้น ไม่เหมือนกับงานราชการฝ่ายอื่นๆ เช่น ฐาน ยศ และตำแหน่งต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่ตรงกับลักษณะงานและตำแหน่ง ของข้าราชการครู และโดยเจตนารมณ์ของรัฐบาลในขณะนั้น ต้องการให้ข้าราชการ ครู ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ได้ปกครองกันเอง เป็นการพัฒนา แนวคิดในการบริหารบุคคลของข้าราชการพลเรือน และเป็นการยืนยันให้มีความสำคัญ

ของอาชีพครู เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาที่ประเทศไทยจัดการศึกษานั้น มีความเชื่อว่าการศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อว่าการศึกษาเป็นองค์ประกอบโดยตรงที่สำคัญในการพัฒนาคน แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของกำลังคนที่จะมาเป็นครู การบำรุงขวัญ กำลังใจ รายได้ และสวัสดิการอื่น ๆ คงเป็นไปไม่แตกต่างกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ในระยะแรกนี้ปล่อยให้อาชีพครูเป็นไปโดยไม่มี การควบคุมคุณภาพของผู้ที่จะมาเป็นครู บุคคลใดที่เพียงอ่านออกเขียนได้ ก็สามารถเป็นครูประจำบาลได้ แท้จริงแล้วงานในอาชีพครูนั้นละเอียดอ่อน ผู้ประกอบอาชีพครู ควรมีคตินิยม จรรยา วินัย และภาระหน้าที่ซึ่งไม่เหมือนกับข้าราชการทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า ในระยะที่เริ่มจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบของไทยนั้น นับว่ายังไม่สายเกินไปในการที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในโลกตะวันตก แต่เนื่องจากระบบการจัดการศึกษาของไทย ขาดการเตรียมบุคลากร ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยการบริหารที่สำคัญที่สุด แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงยอมรับว่า ในสมัยของพระองค์นั้น ไม่มีอะไรจะจวนเท่ากับজনคน อีกประการหนึ่ง การเตรียมงานด้านจัดการศึกษานั้น แม้พระองค์จะได้ทรงไว้ว่างพระราชหฤทัย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นอันมาก ได้เตรียมการศึกษาตามการจัดการศึกษามาแล้วอย่างดี แต่มาภายหลังทรงเห็นว่า วิกฤติการณ์อันเกิดจากการล่าอาณานิคม ทำให้งานของกระทรวงมหาดไทย สำคัญ เร่งด่วนต่อความอยู่รอดของชาติกว้างงานด้านศึกษาธิการ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย การศึกษาของชาติจึงต้องสูญเสียเสนาบดีกระทรวงมหาดการไป ทั้งที่จิตใจพระองค์ท่านกำลังทรงมุ่งมั่นจะพัฒนาการศึกษา การที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญของอาชีพครูเช่นนี้ ทำให้ความตกต่ำของอาชีพครูมีอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะครูประจำบาลนั้นตกต่ำกว่าอาชีพอื่นมาก เพราะไปได้เป็นข้าราชการ รายได้ต่ำไม่เสมอภาคกัน ส่วนครูโรงเรียนรัฐบาลนี้ แม้จะเป็นข้าราชการเท่าเทียม

เทียบกับข้าราชการอื่น ๆ ก็ยังไม่เท่าเทียมในเรื่องเกียรติยศ ฐานะทางเศรษฐกิจ ตามลักษณะของสังคมไทย มีคำเปรียบเปรยว่า อาชีพครูนั้นซ้ำซากจำเจ จึงมักได้ ยินคำปรารภอยู่เสมอว่า อาชีพครูนั้นเป็นอาชีพค่าต้อย แมแต่ขอเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเสนอเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของชาติ ได้พยายาม เสนอปฏิรูประบบโครงสร้างการปกครองของชาติในตอนที่กำลังจัดการศึกษา ก็ไม่มีการกล่าวถึงเรื่องที่จะจัดการเกี่ยวกับเรื่องครูแต่อย่างใด เพียงแต่กล่าวอ้าง ถึงการบังคับให้คนได้ศึกษาเล่าเรียนเท่านั้น แต่ถ้าวทำได้อย่างจริงก็ไม่สามารถจะหาใคร มาสอนได้ ภาวะความขาดแคลนครู ประกอบกับผู้บริหารชาติบ้านเมืองไม่ได้เห็น ความสำคัญของอาชีพครู เป็นเช่นนี้อยู่ตลอดเวลา ในกฎกระทรวงธรรมการ ซึ่งออก ตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๕ (ฉบับที่ ๒) ได้กำหนดคุณสมบัติ **ของครูประจำบาลไว้** ทั้งด้านความประพฤติส่วนตัว ในคุณลักษณะที่สมควรจะเป็น ครู เช่น ความเชื่อมีสัจจะในระบอบรัฐธรรมนูญ สุขภาพและไม่บกพร่องในศีลธรรม อันดี ตลอดจนได้กำหนดคุณสมบัติของครูใหญ่เอาไว้ว่า ต้องเป็นผู้ได้รับประกาศนียบัตร ครู หรือต้องสอบไล่ได้ชั้นมัธยมปีที่ ๖ และมีประสบการณ์การเป็นครูมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ส่วนครูน้อยนั้น กำหนดอายุขั้นต่ำไว้เพียง ๑๕ ปีบริบูรณ์ ต้องเป็นผู้ที่สอบ ไล่ได้ประกาศนียบัตรครู หรือสอบไล่ได้ชั้นมัธยมปีที่ ๓ ทั้งครูใหญ่และครูน้อยก็มีข้อ ยกเว้นอยู่ว่า หากมีความรู้ต่ำกว่าที่กำหนด มีกรรมการรับรองก็เป็นครูใหญ่ได้ ส่วนครูน้อยนั้นในท้องที่ที่การศึกษาไม่แพร่หลายได้กำหนดวิद्यฐานะของครูน้อยไว้ เพียงสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าประถมปีที่ ๔ เท่านั้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เร่ง ขยายการศึกษาภาคบังคับ ย่นระยะเวลาของแผนการการาจี จาก ๒๐ ปี มาเป็น ๑๐ ปี ก็ไม่ได้มีนโยบายผลิตครูที่มีคุณภาพสูง เข้าทำงานแต่อย่างใด เพียงแต่เร่งรัดในด้าน ปริมาณอย่างท่วมท้น มีการเปิดสถานศึกษาฝึกหัดครูเพิ่มขึ้น เปิดสอนภาคค่ำ จึงไม่น่า จะได้บุคคลที่ได้รับการฝึกฝนอย่างดีเข้าสู่ระบบเพราะระยะเวลาไม่เอื้ออำนวย เครื่องมือ ไม่เพียงพอ แม้ผู้สอนครูก็อาจไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ ในด้านตัวนักเรียนฝึกหัดครูเอง ก็เป็นผู้ที่เลือกเรียนไว้คือเลือก ถ้ามีโอกาสก็เปลี่ยนอาชีพ หรือเรียนอย่างอื่น เพราะ

ไม่ชอบ ไม่ศรัทธาอาชีพครู ส่วนนักเรียนที่มีผลการเรียนดี ฉลาด ก็ไปเรียนอย่างอื่น เมื่อครูที่มีลักษณะเช่นนี้เข้าสู่ระบบราชการแล้วก็เป็นการยากที่จะพัฒนาให้เป็นครูที่ดีได้ ในระบบราชการตามแบบไทยเพราะมีความมั่นคง ชนิดที่เรียกว่าเข้าง่าย ออกยาก จึงเป็นปัญหาเรื้อรังของวงกกรครูมาจนทุกวันนี้

รัฐบาลโก เสนอพระราชบัญญัติครู เข้าสู่สภาและประกาศใช้พระราชบัญญัติครูเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔ จึงเป็นครั้งแรกที่เห็นความสำคัญของอาชีพครูว่ามีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของชาติและเห็นว่าอาชีพครูมีลักษณะพิเศษ ครูที่ยอมทำให้การศึกษาดีไปค้วย แต่ก็เป็นการยากยิ่งเพราะระบบการเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีลักษณะไม่มั่นคง เปลี่ยนรัฐบาลบ่อยเกินไป จนรัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่เสนอนโยบายไว้ได้ ผลกระทบของการเมืองที่มีต่อสถานภาพของครูนั้นมีมาก การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ถือได้ว่าประสบความล้มเหลวในการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง อาจารย์รัฐตกอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่แสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เมื่อระบบการเมืองไม่มั่นคงก็ย่อมมีผลกระทบต่อจัดการศึกษา ไม่ว่าจะนโยบายในการจัดการศึกษาทั่วไปและนโยบายในการปรับปรุงการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพของครู รัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งประกาศใช้พระราชบัญญัติครู มีนโยบายเด่นชัดที่จะปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของครู กล่าวถึงการจัดสวัสดิการ กล่าวถึงคุรุสภา แต่รัฐบาลก็มีอายุบริหารประเทศไม่ถึง ๑ ปี

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้นมีการแก้ไขรวม ๒ ครั้ง สำคัญก็เพื่อให้ครูปกครองกันเอง ใจคอกฎหมายฉบับนี้เกิดคุรุสภาขึ้นเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ดูแลจรรยาและวินัย ยังมีหน้าที่สำคัญคือปฏิบัติกรตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแผนกกรรมการข้าราชการพลเรือนและมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งอนุกรรมการทำการแทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน นั้นหมายถึงว่า ครูมีโอกาสปกครอง บริหารงานบุคคล ด้วยข้าราชการครูด้วยกันเอง นอกจากนี้คุรุสภายังนับว่าเป็น สถาบันวิชาชีพครู เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ ซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนระบุชัดเจนว่า ข้าราชการฝ่ายตุลาการนั้น ไม่อยู่ในบังคับของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๔๔ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาเพื่อเป็นสถาบันวิชาชีพครูไว้อย่างชัดเจน เช่น ควบคุมสอดส่อง จรรยา มารยาท วินัย พิจารณาโทษ พิจารณาค่าธรรมเนียม คือการให้ครูปกครองตนเอง รักษาผลประโยชน์ของครู ส่งเสริมฐานะครูให้มั่นคง ช่วยเหลืออุปการะครูและครอบครัว ส่งเสริมฐานะทางความรู้ ความประพฤติความสามัคคีของครู เหล่านี้ล้วนเป็นกวดแสดงว่ารัฐบาลสนใจสถานภาพของครู การที่กำหนดให้คุรุสภาเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการนั้นก็ด้วยต้องการให้มีความเป็นอิสระจะได้บริหารงานโดยครูอย่างอิสระแต่ความเป็นอิสระไม่เป็นหน่วยราชการนี้ก็ยังคงคาบสองคม กล่าวคือแม้ว่าจะกำหนดว่า คุรุสภาอาจมีรายได้จากงบประมาณแผ่นดินแต่ก็ไม่เคยได้รับเลย (ประยูร ชีรพงษ์ ๒๕๒๖ : -) เมื่อขาดเงินเสียแล้วก็ไม่สามารถบริหารงานได้ แต่เรื่องนี้อาจไม่ใช่เรื่องสำคัญนัก สำคัญอยู่ที่ว่า รัฐบาลที่เสนอพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๔๔ มีอายุไม่ยืนยาวพอที่จะบริหารงานตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เพราะรัฐบาลต่อมาก็มีได้ดำเนินงานต่อแต่อย่างใด สาระสำคัญที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติจึงเป็นการกล่าวไว้อย่างน่าสนใจแต่ก็เป็นเพียงในหลักการเท่านั้น ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์จากการที่ได้เป็นสมาชิก ซึ่งต้องเสียเงินค่าบำรุงประจำปีอย่างค้ำค้ำแต่อย่างใดเลย

เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๔๔ ขึ้นนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคุรุสภาซึ่งเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจและหน้าที่ในการรับปรึกษาและให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป หลักสูตรแบบเรียน การสอน การอบรม และการสอบไล่ ตลอดจนดูแลสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู รักษาผลประโยชน์ ส่งเสริมวิทยฐานะ ช่วยเหลืออุปการะครอบครัว ส่งเสริมความรู้ ความประพฤติ ความสามัคคีและปฏิบัติกิจการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ แล้วแต่กรณีสำหรับข้าราชการครู

พระราชบัญญัติครูทุกฉบับยังทรงให้ความสำคัญต่อครูสภาโดยมีหลักการให้เป็น
 สภาของครูและมีหน้าที่ในลักษณะที่เป็นสถาบันวิชาชีพ คือ ควบคุม คุ้มครอง ทั้งจรรยาบรรณ
 วินัย มีการส่งเสริมวิทยฐานะและสวัสดิการของครูตามหลักการที่ตกลงมาแล้วข้างต้น
 ครูทุกสังกัดทั้งโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนประชาบาลต้องเป็นสมาชิก
 ครูสภาจึงปรากฏว่ามีสมาชิกมากมายเป็นแสน สมาชิกครูสภาทุกคนต้องเสียค่าบำรุง
 ต่อครูสภาซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นการถูกต้องและมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บค่าบำรุง
 จากสมาชิก สมาคม สถาบันต่าง ๆ ที่ทำงานเพื่อสมาชิกส่วนใหญ่จะต้องมีการเก็บค่าบำรุง
 จากสมาชิกเพื่อนำเงินค่าบำรุงนั้นมาดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ยิ่งสมาคม
 วิชาชีพด้วยแล้วเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเช่นแพทยสภา เนติบัณฑิตยสภา หรือสมาคมหนายความ
 สถาบันเหล่านี้มีหน้าที่ควบคุม คุ้มครองวิชาชีพในแต่ละสาขาต่างก็มีการเก็บค่าบำรุงสมาชิก
 เป็นการประจำปี เพื่อนำเงินเหล่านั้นกลับมาใช้จ่ายในสิ่งที่เป็นประโยชน์เพื่อรักษาให้เป็น
 ไปตามจุดประสงค์ของการจัดตั้ง เพราะถ้าขาดเงินเสียแล้วก็ยากที่จะบริการสมาชิกตาม
 วัตถุประสงค์ ปัญหาข้อแรกก็คือสมาชิกไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจการของสถาบันนั้นแต่อย่างใด
 ครูสภาได้เก็บค่าบำรุงในอัตราสุดท้ายก่อนประกาศยกเลิกไป คนละ ๒๐ บาทต่อปี เมื่อ
 รวมทั้งประเทศแล้วนับว่าเป็นเงินมากมาย แต่เนื่องจากครูสภามีใช้หน่วยงานราชการ
 ไม่ได้รับเงินอุดหนุนใด ๆ จากงบประมาณแผ่นดิน แต่ในหน้าที่ของครูสภานั้นให้เจ้าหน้าที่
 ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีสมาชิก
 ครูสภา ซึ่งครูสภาจะต้องดูแลรับผิดชอบเป็นแสนคน งานนี้ครูสภาต้องจัดเจ้าหน้าที่เป็น
 พนักงานครูสภา ทำงานธุรการในด้านการประชุมคณะกรรมการอำนวยการ การบรรจุ
 แต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การกำหนด-เลื่อนตำแหน่ง จึงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
 เงินที่เก็บจากสมาชิกไปเป็นประจำปีนั้นต้องนำมาใช้จ่ายทั้งเป็นค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและ
 ค่าจ้าง เงินเดือนพนักงานต่าง ๆ ของครูสภา เมื่อขาดกำลังคน งานของครูสภาก็ล่าช้า
 ครูไม่ศรัทธา (แพทย หองมหา ๒๕๒๔ : ๑๐) สมาชิกเห็นว่าไม่เป็นการคุ้มค่าที่ต้องเสีย
 เงินค่าบำรุงโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่อยู่ในชนบทไม่เคยได้รับบริการจากครูสภาเลย
 ในการบริหารบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำการที่เป็น

ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาลทำงานเรื่องนี้ ก็ต้องนำเงินค่าบำรุงมาใช้จ่ายในการบริหาร ครูจึงเรียกร้องอยู่เสมอให้คงเก็บค่าบำรุงสมาชิกคุรุสภาอยู่เสมอมา จนในที่สุดรัฐบาลลบล้างการปกครองแผ่นดินโดยมี นายชาตินทร์ ทรัพย์วิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และ นายภิญโญ สาคร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ยกเลิกระเบียบการเก็บเงินค่าบำรุงสมาชิกคุรุสภา เพื่อสนองเสียงเรียกร้องของสมาชิก และเมื่อขาดเงินจำนวนนี้ไปเสียแล้ว ก็ทำให้งานของคุรุสภายิ่งล่าช้ามากขึ้นไปอีก ทำให้งานบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่แทน ก.พ. ซึ่งปรกติก็ล่าช้ามากอยู่แล้วต้องค้างคั่งค้างอยู่เป็นทวีคูณ ความรู้สึกของสมาชิกคุรุสภาโดยทั่วไปจึงไม่เห็นความสำคัญขององค์การอาชีพครูตามเจตนารมณ์เดิมแต่อย่างใด การยกเลิกระเบียบการเก็บเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเช่นนี้แม้ว่าจะได้รับการทักท้วงว่า ขัดกับพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ ว่าสมาชิกต้องเสียค่าบำรุงสมาชิกตามอัตราและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีผู้บริหารระดับสูงคิดแก้ไขหรือชี้แจงแต่อย่างใด

กรณีการบริหารงานบุคคลเริ่มคลี่คลาย มีประสิทธิภาพเมื่อได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ และประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้แยกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจาก ก.พ. และคุรุสภาเกิดสำนักงานข้าราชการครู (ก.ค.) ขึ้นทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และคุรุสภารายละเอียดของหน้าที่ ก.ค. ปรากฏอยู่ในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์นี้

การที่ตั้งคณะกรรมการข้าราชการครูขึ้นนี้ถือว่าเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามเจตนารมณ์เดิมโดยสิ้นเชิง คุรุสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพียงให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องของการจัดการศึกษาทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน การฝึกอบรม การวัดผลประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา ควบคุมสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิดและพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู พิทักษ์สิทธิของครู ภายในขอบเขตของกฎหมาย ส่งเสริมสวัสดิการของครู พัฒนาความรู้ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู ซึ่งบางเรื่อง

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเข้าช้อนกับบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น ๒ ครั้ง ในปัจจุบันก็ยังมีสาระของกฎหมายฉบับดังกล่าวในพระราชบัญญัติครูฉบับปัจจุบันดังรายละเอียดในการแก้ไขได้กล่าวไว้ในบทที่ ๓ ของวิทยานิพนธ์นี้แล้ว ทางออกทางสุดท้ายในการที่จะให้ครูสภามีบทบาทอยู่ต่อไปก็คือการปฏิรูประบบงานในส่วนของกิจการของวิชาชีพครู ซึ่งอาจมีปัญหาวางานไปเข้าช้อนกับคณะกรรมการข้าราชการครูซึ่งจะได้เสนอไว้ในรายละเอียดท้ายบทนี้แล้ว จึงสรุปว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ นับเป็นจุดเริ่มต้นอันสำคัญที่จะแยกข้าราชการครู ออกจากข้าราชการพลเรือน แต่โดยทั่วไปก็ยังใช้พระราชบัญญัตินี้ระบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายแม่บทอยู่ในปัจจุบันตามคำจำกัดความของคำว่า "ครู" ในหมวด ๒ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้น ได้ให้ความหมายว่า "ครูได้แก่ข้าราชการครูและผู้ที่ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการและได้รับเงินเดือนเป็นประจำและมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติว่าข้าราชการครูได้แก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการหรือซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการอันเกี่ยวกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา" (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๔ ร.จ. ๒๑ ๑๖ มกราคม ๒๔๔๔ หน้า ๓)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ครูตามพระราชบัญญัติจึงหมายรวมถึง ครูโรงเรียนราษฎร์ ครูโรงเรียนประชาบาล ครูโรงเรียนรัฐบาล ผู้บริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการอำเภอ ข้าราชการจังหวัด เสมียนพนักงานที่ปฏิบัติราชการอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ บทบัญญัตินี้มีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติข้าราชการครูในปัจจุบันซึ่งแยกข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนออกจากกันกล่าวคือในปัจจุบันตำแหน่งตำแหน่งบางตำแหน่งในกระทรวงศึกษาธิการมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการครู เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตำแหน่งอธิบดีต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าฝ่ายเหล่านี้ทำงานเกี่ยวกับครูแต่กลับมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน และยังมีตำแหน่งเป็นกรรมการอำนวยการครูสภาโดยตำแหน่งตาม

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ (ฉบับที่ ๖) ภาย เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ไม่มีวันจบสิ้น เพราะตำแหน่งสำคัญในการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครอง บังคับบัญชา อำนวยการคณาจารย์หรือประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับวงการครูได้กลับไม่ได้เป็นข้าราชการครู ตำแหน่งเหล่านี้เป็นข้าราชการพลเรือน อยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งต่าง ๆ ที่เป็นข้าราชการครูนั้นได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ในบทที่ ๓ แล้ว เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายประยูร ชีรพงษ์ รองเลขาธิการคุรุสภา คนปัจจุบัน ได้รายงานไว้ในการประชุมสมาคมธรรมครูภาคเหนือครั้งที่ ๑ จำนวน ๑๙ จังหวัด เมื่อ ๑๑ - ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๖ ณ โรงแรมเทพนคร อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ว่า

คำว่า "ครู" นั้นขณะนี้มีความหมายกว้างขวางเหลือเกิน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู ยังมีความหมายกว้างขวางมาก จนผู้ที่ทำงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการศึกษาบางตำแหน่งก็เป็นครู ในขณะที่เกี่ยวกับที่บางตำแหน่งที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงยิ่งกว่าตำแหน่งที่เป็นครูเสียอีก แต่ไม่เคยมีตำแหน่งเป็นครู ขอยกตัวอย่างศึกษานิเทศก์ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการเขต เป็นครูคือมีตำแหน่งเป็นข้าราชการครู แต่ อธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้อำนวยการกองการมัธยมศึกษา ผู้อำนวยการกองแผนงาน มิใช่เป็นครู คือมิใช่เป็นข้าราชการครู จึงเห็นว่าการอธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้อำนวยการกองการมัธยมศึกษา เกี่ยวข้องกับการศึกษา เกี่ยวข้องกับโรงเรียน เกี่ยวข้องกับครูอาจารย์ยิ่งกว่าศึกษานิเทศก์ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการเขต เสียอีก แต่เหตุใดจึงมิใช่เป็นครู คือมิใช่เป็นข้าราชการครู แม้แต่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเองซึ่งเป็นบรมครู เป็นผู้ที่กุมชะตาครูอาจารย์ โรงเรียน สถานศึกษา และการศึกษาทั้งหลายทั้งปวงในสวนที่เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นข้าราชการครูอย่างไร ความจริงกระทรวงศึกษานานจะเป็นครู คือเป็นข้าราชการครูทั้งกระทรวง เพราะทุกคนทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับครูอาจารย์ และการศึกษาทั้งสิ้น ไม่ควรเป็นข้าราชการพลเรือนเลย แต่ถ้ายึดความมั่นเป็นไปไม่ได้ หรือยังอยากให้เป็นอยู่อย่างนี้ ก็ขอให้แยกครูออกเสียให้เด็ดขาด ว่าครูต้องอยู่ในสถานศึกษา จะมีตำแหน่งเป็นอะไรก็ได้ ตำแหน่งวิชาชีพที่อยู่ในสถานศึกษานั้นต้องสอนทุกคนตามโอกาส การที่บอกวาทครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการไม่ต้องสอนนั้น ผู้ที่ไม่เคยอยู่ในสถานศึกษาเท่านั้นที่คิดอย่างนี้ ในฐานะที่เคยอยู่โรงเรียนเป็นผู้บริหารโรงเรียนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ เฉพาะตำแหน่งผู้อำนวยการเป็นมาแล้ว ๑๐ ปี เขาขึ้นก็สอนหน้าเสาธง ๑๐ - ๑๕ นาที วันไหนเดินไปเยี่ยมครู นักเรียนตามห้องเรียนเห็นไม่มีครูสอนก็เขาสอนแทน วันไหนครูขาดมากก็ต้องช่วยเขาสอน

วันสุดสัปดาห์ก็ต้องสอนในห้องประชุม ตามไทม์ไมท์ก็สอน แม่แต่ช่วยทั้ง ๕ คน ก็ต้องสอนเหมือนกัน ครูธุรการที่พิมพ์ดีด ครูธุรการที่ทำบัญชีของโรงเรียนก็ต้องสอนเมื่อครูที่สอนพิมพ์ดีดหรือที่สอนบัญชีลาป่วย ลากิจ ฉลาดอุบลบุตร ย้ายตามสามี กลางปี ๖๓ ในโรงเรียนก็เห็นมีแต่ภารโรงกับยามเท่านั้นที่ไม่ได้สอน จึงเห็นว่า ฤมาไคเป็นครูทั้งกระทรวงก็ขอให้เป็นครูเฉพาะแต่ที่อยู่ในสถานศึกษาเท่านั้น อยาให้สะเปะสะปะเหมือนทุกวันนี้เลย

ดังนั้นในปัจจุบันผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาของชาติจึงมีหลายสังกัด หลายประเภท เช่น ข้าราชการมหาวิทยาลัย สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนที่สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ ก็มีข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู สังกัดอื่นก็มีครูสังกัดกรุงเทพมหานคร ครูสังกัดเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ และยังมีครูสังกัดเมืองพัทยาซึ่งดูแล สังกัดเทศบาล ครูสังกัดโรงเรียนราษฎร์ เหล่านี้เป็นความยุ่งเหยิงสับสน ต่อการจัดการ ศึกษาของชาติเป็นอย่างยิ่ง นายเกรียง เอี่ยมสกุล ได้เคยอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๓ เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ขึ้นชื่อว่าครูแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ว่าจะ เป็นข้าราชการครูของสวนจังหวัด พนักงานครูของเทศบาลของ กทม. ควรจะมีศักดิ์และ สิทธิเท่าเทียมกัน แต่รัฐบาลก่อน ๆ พยายามแยกครูออกเป็นพวก ๆ ไม่ใช่เหตุผลทางการ ศึกษา แต่เป็นเหตุผลในเรื่องอื่น ๆ (เกรียง เอี่ยมสกุล ๒๕๒๑ : ๖๕) จึงไม่ต้อง พุดถึงเรื่องเอกภาพในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นที่ยากันมากในสาระของการปฏิรูปการศึกษา ที่รัฐบาลรับเป็นนโยบายสำคัญแต่อย่างใด ภาวะเช่นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเหตุผลทาง การเมือง ผลประโยชน์มากกว่าเหตุผลทางการศึกษา ซึ่งจะได้อธิเคราะห์ต่อไป

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้มีกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๑๔๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๓๕ กำหนดเกณฑ์ ให้กรมสามัญศึกษาซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาสามัญศึกษา ให้คัดเลือกหรือสอบคัดเลือก บุคคลที่จะเป็นข้าราชการ สังกัดกรมสามัญศึกษา กฎ ก.พ.ฉบับนี้เป็นต้นแบบแนวความคิด ที่ว่า ผู้ที่จะเป็นครูได้นั้นจะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมมาในทางวิชาครูเท่านั้น เป็นการยอมรับ อย่างเป็นทางการว่า วิชาครูเป็นวิชาหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษกว่าอาชีพอื่น ๆ มิใช่ว่าใคร ๆ

ก็เป็นครูได้ คนที่จะเข้าสู่อาชีพครูจำเป็นต้องได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดีในศาสตร์
 สาขานี้ กฎ ก.พ.ฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ดังมีเรื่องสำคัญว่า ผู้เป็นครูจำเป็นต้องได้
 รับประกาศนียบัตรการอบรมวิชาเฉพาะ ประกาศนียบัตรพยาบาล ประกาศนียบัตรครูมูล
 ครูการช่าง ครูพลศึกษา ครูประถมสามัญ ครูประถมกสิกรรม อนุปริญญาครูมัธยม เหล่านี้
 โดยให้บรรจตามวุฒิความรู้เพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูชั้นจัตวา ชั้นตรี ตามวุฒิ เป็นการ
 ยอมรับผลการเรียนจากสถาบันต่าง ๆ ตามความมากน้อยของจำนวนปีที่ผู้จะเป็นได้รับ
 การสอบคัดเลือก การคัดเลือกต้องมีหลักสูตรการสอบและวิธีการซึ่ง ก.พ.รับรอง ใน
 เวลาที่กฎ ก.พ.ฉบับนี้ออกมาใช้ก็เป็นเรื่องยืนยันได้ว่า คนที่จะเป็นครูได้นั้นต้องได้รับ
 ประกาศนียบัตร แม้จะยังไม่ถึงประกาศนียบัตรทางครูเท่านั้นเหมือนเช่นปัจจุบันก็เป็นการ
 เริ่มต้นให้ครูมีวุฒิ มิใช่ใคร ๆ ก็เป็นครูได้อย่างแต่ก่อนมา เกี่ยวกับเรื่องนี้ปัญหาที่เกิดขึ้น
 เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้โอน
 ครูประจำบาลเป็นข้าราชการ จึงเกิดภาวะครูประจำบาลไม่มีวุฒิทางครูเข้ามาเป็น
 ข้าราชการมากมาย อันเป็นปัญหาที่กระทรวงศึกษาธิการและคุรุสภาต้องเร่งรัดอบรม สอบ
 เกิดการสอบวิชาชุด วิชาครู เพื่อให้ครูที่ไม่มีวุฒิเหล่านั้นได้พัฒนาตนเองเพื่อให้มีวุฒิต่อไป
 ครูประจำบาลและसारวัตรศึกษาที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรม
 สามัญศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๕๑
 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๕ ตอนที่ ๒๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๔๕๑ หน้า ๒๕๐-๒๕๔)

การยกฐานะครูประจำบาล และसारวัตรศึกษาเป็นข้าราชการพลเรือนนี้มีข้อ
 วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการถูกต้องเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาของชาติหรือไม่นั้นเป็นเรื่อง
 ที่น่าสนใจ ผู้วิจัยมีความเชื่อว่านโยบายจัดการศึกษาที่เริ่มมาแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นนโยบายที่ถูกต้องกล่าวคือ โรงเรียนประจำบาลเป็น
 โรงเรียนที่ประชาชนมีหน้าที่ดูแลรักษา ครูประจำบาลเป็นลูกจ้างของท้องถิ่น การศึกษา
 เป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่จะต้องดูแลอุดหนุน เมื่อเหลือกำลังไม่อาจอุดหนุนได้
 รัฐบาลกลางก็มีหน้าที่ช่วยเหลือเป็นอัตราตามแต่จะกำหนด การใช้เงินศึกษาพลี ซึ่งเก็บ
 เอาจากราษฎรนั้นมีลักษณะคล้ายกับการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ การเก็บเงิน

ศึกษาพลีนี้ได้รับการต่อต้านจากฝ่ายปกครองเป็นอันมากเพราะเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่แก่ฝ่ายปกครอง ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นหลักการที่ดีแต่วิธีการเก็บอาจจะต้องมีการปรับปรุงไม่น่าจะเลิกเสียทั้งหมด การเก็บเงินศึกษาพลีมีลักษณะแตกต่างจากการเก็บภาษีซึ่งจะเป็นลักษณะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนเมื่อมีรายได้แล้วจึงเก็บภาษี แต่เงินศึกษาพลีเป็นการเก็บจากราษฎรเป็นประจำโดยตรง เป็นหน้าที่ที่จะต้องเสียและเสียในอัตราที่ไม่เท่ากัน การเก็บเงินศึกษาพลีเพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาและการให้อำนาจการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยตรง เหล่านี้เป็นนโยบายที่ถูกต้องเข้าหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐบาลเป็นแต่อุดหนุนเมื่อมีความจำเป็น การเก็บเงินศึกษาพลีก่อให้เกิดผล ๒ ประการ คือ เป็นโอกาสอันดีที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการประถมศึกษาเป็นเรื่องของประชาชนที่จะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการจัดการศึกษาประชาบาล (วันที่ เลิศสินไทย ๒๕๒๓ : ๖๘)

การที่ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ นั้นเนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจึงรับภาระการจัดการศึกษาประชาบาลมาเสียทั้งหมด ซึ่งเป็นภาระของรัฐบาลในสมัยต่อมาเป็นอย่างยิ่งแม้กระทั่งในปัจจุบัน หากคงนโยบายนี้ไว้ได้จนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยเชื่อว่า การประถมศึกษาของชาติน่าจะก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างในเรื่องงบประมาณการจัดการศึกษาของชาติ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ เป็นต้นมาได้มีการจัดสรรเงินเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ ไม่ได้ใช้จ่ายตามพระราชอัชฌาศัยอย่างก่อน ปรากฏว่างบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ อันเป็นปีก่อนที่จะมีการยกเลิกการเก็บเงิน "ศึกษาพลี" กระทรวงศึกษาธิการใช้งบจัดการศึกษาเป็นจำนวน ๓,๖๔๘,๐๒๕ บาท (กระทรวงศึกษาธิการ ๒๕๐๙ : ๑๑๒๙) แต่เมื่อได้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ กระทรวงศึกษาธิการต้องใช้งบประมาณในการจัดการศึกษาเป็นจำนวน ๖,๘๑๒,๓๑๙ บาท (กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๐๙ : ๑๑๒๙) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมเกือบ ๑๐๐ % เป็นข้อพิจารณาว่า ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้น รัฐจัดสรรเป็น

ค่าจ้างครูประจำบาทแทนเงินศึกษาพลีจำนวนหนึ่ง รายจ่ายจึงได้เพิ่มขึ้นมากเช่นนั้น เพราะไม่มีเหตุการณ์ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องอื่นแต่อย่างใด รายจ่ายดังกล่าวยังคงยืนตามตัวเลขดังกล่าวแล้วอย่างใกล้เคียง จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๔๓ อันเป็นปีที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กระทรวงศึกษาธิการได้รับค่าใช้จ่ายเพียง ๓,๖๒๓,๓๐๘ บาทเท่านั้น (กระทรวงศึกษาธิการ ๒๕๐๗ : ๑๑๒๗)

การตราพระราชบัญญัติครูและกำหนดให้มีคุรุสภาเพื่อให้ดำเนินการในหลักการที่ว่าให้ครูปกครองกันเองนั้นนับว่าเป็นสิ่งถูกต้องที่สุด เพราะอาชีพครูมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนกับอาชีพราชการทั่ว ๆ ไป สถาบันที่มีหน้าที่ดูแล คุ้มครอง ควบคุมจรรยาบรรณแห่งอาชีพนี้มีตัวอย่างหลายอาชีพที่สามารถควบคุม คุ้มครองภายในแวดวงของผู้นประกอบอาชีพดังนี้ พระราชบัญญัติทนายความ ข้อบังคับว่าด้วยมารยาททนายความ พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี กฎกระทรวงเสรษฐการ ฉบับที่ ๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษา มารยาทแห่งวิชาชีพเวชกรรม พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ ๑ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๔ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง ข้อบังคับ ก.ก.ส. ว่าด้วยมารยาทแห่งอาชีพผู้รับงานก่อสร้างควบคุม

เหล่านี้เป็นกฎหมาย ข้อบังคับที่ตราออกมาเพื่อควบคุม คุ้มครอง อาชีพพิเศษ หรืออาชีพชั้นสูงเพราะต้องการให้สมาชิกแห่งอาชีพ ดูแล ปกครอง ควบคุมจรรยาบรรณ ซึ่งหมายถึงสิ่งที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติภายใน ซึ่งสังคมหรือวงการของบุคคลในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ยอมรับว่าเป็นความประพฤติที่ดีที่ชอบ การกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ผิด และสิ่งใดที่พึงปฏิบัติและสิ่งใดที่พึงละเว้น (อรุณ รัชกรม ๒๕๒๔ : ๑๕๗)

ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้กำหนดให้มีสภาของครูขึ้นนั้นก็ สอดคล้องกับความคิดเห็นที่ว่า อาชีพครูนั้นควรได้ดูแล คุ้มครองปกครองกันเอง แต่จนบัดนี้ความคิดที่จะออกกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบอาชีพครูก็ยังไม่สามารถผ่านไปได้

จากการศึกษาเอกสารผู้วิจัยเห็นว่าผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อสถานภาพของครู เกิดจากการที่มีได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้คงจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบกับอาชีพชั้นสูงอื่น ๆ ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายครูขึ้นโดยคุรุสภาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติครูฉบับใหม่ ซึ่งมีความเป็นมาจากการที่ได้มีการสัมมนาเรื่องมาตรฐานวิชาชีพครู เมื่อวันที่ ๑๖ - ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ณ โรงแรมไทย ซึ่งสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้จัด ผู้สัมมนาประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานผลิตครู หน่วยงานใช้ครู ครู และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู ความเป็นไปได้และปัญหาขัดข้องในการดำเนินงาน ออกใบประกอบอาชีพครู จากผลการสัมมนาซึ่งรวบรวมจากการอภิปรายแบบสอบถาม รายงานกลุ่มอาจสรุปเป็นประเด็นมติในครั้งนี้อย่างนี้รวม ๑๗ ข้อ คือ

๑. ปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการจัดมาตรฐานการส่งเสริมและการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูได้แก่ การที่ครูมีคุณภาพต่ำและยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
๒. ปัญหาคุณภาพครูต่ำ มีสาเหตุมาจากการขาดระบบส่งเสริมพัฒนาและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครูทั้งในค่านิยมรณรงค์การสอนการใช้ครูและระบบบริการสนับสนุนต่าง ๆ
๓. เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า ต้องจัดให้มีการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูขึ้นอย่างเร่งด่วน ด้วยวิธีการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครูและการส่งเสริมด้วยวิธีการที่เหมาะสมอื่น ๆ
๔. ให้มีสถาบันวิชาชีพครูที่มีกฎหมายรองรับขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูด้วยวิธีการที่เหมาะสมอื่น ๆ
๕. ให้สถาบันวิชาชีพครู เป็นสถาบันอิสระไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานของทางราชการเป็นสถาบันของครู บริหารโดยครู และทำงานเพื่อครูอย่างแท้จริง
๖. ให้สถาบันวิชาชีพครู มีหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู จัดสวัสดิการครู พิทักษ์สิทธิครูและวิชาชีพครู

๗. เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันวิชาชีพครูบรรลุตามเป้าหมาย สถาบันวิชาชีพครูจึงจำต้องได้รับความร่วมมือจากสถาบันที่เกี่ยวข้องกับครูในด้านต่าง ๆ เป็น
 อย่างนี้

๘. ครูหมายถึงผู้สอนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับก่อน
 ประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และผู้สอน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการผลิต
 ผู้สอน และบุคลากรในระดับที่กล่าวข้างต้น

๙. ผู้ที่เป็นครูอยู่แล้ว ในขณะที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพครูเริ่มประกาศใช้
 ให้ถือว่ามิใช่ใบอนุญาตชั่วคราวอยู่แล้ว สถาบันวิชาชีพครูจะเริ่มดำเนินการออกใบอนุญาต
 ให้ในเวลาอันเหมาะสม ในระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี ให้ครบหมดทุกคน

๑๐. การออกใบอนุญาตให้ผู้ที่จะเข้ามาสู่อาชีพครู มีทั้งการใช้การรับรอง
 การศึกษาวิชาชีพครู การสอบวัดสมรรถนะพื้นฐานในการเป็นครูและการศึกษาฝึกอบรม
 ตามโปรแกรมที่เป็นที่ยอมรับของสถาบันวิชาชีพครู

๑๑. การรับรองและการออกใบอนุญาตประเภทอื่นนอกเหนือจากการสอน
 เช่น ใบอนุญาตสำหรับผู้บริหาร ครูแนะแนว ครูห้องสมุด อาจให้สมาคมและองค์กรที่
 เกี่ยวข้องเป็นคณะอนุกรรมการประเมินผลงานเพื่อออกใบอนุญาตในส่วน of สมาคมและ
 องค์กรนั้น ๆ ก็ได้

๑๒. การจัดองค์กรของสถาบันวิชาชีพครูต้องให้สอดคล้องกับหลักการในการ
 เป็นที่ยอมรับของครู เป็นตัวแทนของครู ทำงานเพื่อครู บริหารโดยครูอย่างแท้จริง

๑๓. การจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการองค์กรวิชาชีพครู ต้องให้สอดคล้อง
 กับการส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูโดยการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู
 และการส่งเสริมด้วยวิธีการที่เหมาะสมอื่น ๆ

๑๔. เพื่อให้งานการออกใบอนุญาตขององค์กรวิชาชีพครูคล่องตัว และบริการ
 แก่ครูได้อย่างทั่วถึง จึงควรมีองค์กรวิชาชีพครูกระจายอยู่ในระดับเขต และจังหวัดอีกด้วย

๑๕. คุรุสภาควรได้ปรับปรุงงานให้เป็นเรื่องเดียวกันกับการดำเนินงานยก
 ระดับมาตรฐานวิชาชีพครู โดยนำเอาข้อเสนอของที่ประชุมนี้ไปพิจารณา

๑๖. ศุภสภาควรได้จัดเตรียมบุคลากรให้พร้อมต่อบทบาทใหม่และวิธี
ดำเนินงานในรูปแบบใหม่ในฐานะตัวแทนครูอย่างแท้จริง รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
ของศุภสภาให้พร้อมต่องานใหม่

๑๗. ศุภสภาควรมีการจัดดำเนินการเตรียมงานเพื่อออกใบอนุญาต
ประกอบวิชาชีพครู ควบการศึกษารายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ การศึกษาและ
เตรียมการออกกฎหมายสถาบันวิชาชีพครู การศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ
มาตรฐานวิชาชีพครู การศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจรรยาบรรณครู การศึกษา
ความเป็นไปได้ของการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การจัดทำเอกสารเผยแพร่
เกี่ยวกับวิชาชีพครู การกำหนดวิธีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การจัด
สวัสดิการครูและการพิทักษ์สิทธิครู การจัดบริการทางวิชาการและการวิจัยเกี่ยวกับ
วิชาชีพครู การทดสอบและการฝึกอบรมแก่ครู

ด้วยมติดังกล่าวทั้ง ๑๗ มติ สรุปเป็นหลักการว่าจำเป็นต้องมี
องค์กรของวิชาชีพครูขึ้นและได้กำหนดบทบาทขององค์กรไว้โดยสรุปได้ดังนี้

๑. เป็นองค์กรอิสระและมีอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติงานได้โดยรวดเร็ว
และฉับพลันภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒. ส่งเสริมค่านิยมสวัสดิการและบริการให้แก่สมาชิกครูโดยทั่วถึง

๓. สร้างเกณฑ์มาตรฐานทางจรรยาบรรณวิชาชีพครู เพื่อควบคุมครูให้
ประพฤติตนอยู่ในขอบเขตอันเหมาะสมของวิชาชีพและสร้างไว้ซึ่งเกียรติและมาตรฐาน
ของวิชาชีพครู

๔. ดำเนินการออกและถอดถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

๕. ส่งเสริมให้สมาชิกครูมีความก้าวหน้าและทันสมัยทางวิชาการทั้งนี้เพื่อ
รักษามาตรฐานในวิชาชีพ ทราบที่ยังประกอบวิชาชีพนี้

๖. ควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู และการปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู

๗. วิจัยการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรและวิชาชีพครู

๘. ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสมาคมที่เกี่ยวข้องทางวิชาชีพครูอื่น ๆ

ทั้งในและนอกประเทศ

เกี่ยวกับเจตนารมณ์ในการตั้งคุรุสภาขึ้นมานั้น เยื่อ วิชัยดิษฐ์ กล่าวไว้ในเรื่อง "งานของ อาณา ทวี บุญยกฤ" ในเรื่องการให้กำเนิดคุรุสภา" ว่า "สถาบันอาชีพครูไทยที่เกิดมาด้วยพระราชบัญญัติครู เป็นสถาบันที่สืบเนื่องมาจากสถาบันครูในสมัยบรรพบุรุษของเราดีกว่าได้ เพราะแม้จะเปลี่ยนแปลงไปในรายละเอียดบางอย่าง แต่ยังคงสอดคล้องกับวัฒนธรรมไทยอยู่ ไม่กลายเป็นแบบสหภาพแรงงานซึ่งเหยียดงานครูเสมือนกรรมกรหนักหูกงานกันไ้ อย่างหลายประเทศในปัจจุบัน สมาคมเป็นร้อยเป็นพันแก่งแย่ง อิจฉากัน มีปัญหาให้รัฐต้องแก้ตลอดไป หากความสงบได้ยาก และเป็นผลเสียในการศึกษาไม่มากนักน้อย (เยื่อ วิชัยดิษฐ์ ๒๕๑๕ : ๖๑ - ๖๒)

ดังนั้น การที่จะมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาเพื่อควบคุม คุ้มครอง วิชาชีพจึงจำเป็นจะต้องคำนึงถึง ความเป็นครูตามวัฒนธรรม จารีตประเพณีอันดีงามมิใช่รวมตัวกันเพื่อเป็นลักษณะสหภาพแรงงาน แม้ว่าจะเป็นครูโรงเรียนราษฎร์ก็ตาม

จุดที่สำคัญจุดหนึ่งที่คุรุสภาจะกระทำคือการหาแนวทางในการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู ได้แก่การดำเนินการให้มีกฎหมายออกมาควบคุม กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับวิชาชีพครู กลับกรองผู้มีคุณสมบัติหรือผ่านการทดสอบตรงตามเกณฑ์มาตรฐาน แสวงหามาตรการในการที่จะลดปริมาณครูผู้หย่อนสมรรถภาพลง เหล่านี้เป็นมาตรการที่จะควบคุมส่วนในด้านการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพก็ได้แก่การฝึกอบรม เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ บริการทางวิชาการ เหล่านี้ล้วนเป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะเกิดขึ้นมาตามพระราชบัญญัติครู

หากพระราชบัญญัติครูฉบับนี้สามารถประกาศใช้ได้ อาชีพครูก็จะมีลักษณะชัดเจนเอาไว้เพื่อประกอบอาชีพสำหรับผู้ที่จบการศึกษาในทางวิชาชีพครูเท่านั้น และขอบเขตที่กำหนดก็กำหนดเฉพาะ โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สถาบันชั้นสูงชั้นอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หาได้รวมถึงอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแต่อย่างใดไม่ เพราะคำกล่าวที่ว่า เป็นวิชาชีพชั้นสูงนั้นน่าจะรวมเกี่ยวพันไม่ถึงอาจารย์ระดับอุดมศึกษาทุกแห่ง

รวมความว่าสิ่งที่คุรุสภาคิดทำนี้จะมีปัญหาเกิดความมากมาย ถ้าหากคิดทำเสียตั้งแต่เมื่อแรกประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้น ก็คงจะสำเร็จประโยชน์ไปแล้วเพราะเมื่อได้ตรากฎหมายให้กำเหนิดคุรุสภาขึ้นแล้ว ๗๗๗๗ ตรี บุญยกฤ ได้แสดงชี้แจงเป็นหัวใจของการกำเหนิดคุรุสภาโดย ๗๗๗๗ ได้ใช้ถ้อยคำสั้น ๆ ว่า "ให้ครูได้ปกครองครู" ความหมายของคำปกครอง เป็นความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมถึงการดูแล ควบคุมส่งเสริมในเรื่องจรรยาบรรณ วินัย การส่งเสริมฐานะของครูในสถานต่าง ๆ เช่น ทางฐานะ ทางวิชาการ หรือทางวิชาชีพ ฐานะที่เป็นข้าราชการ ตลอดจนในเรื่องจรรยาบรรณและวินัย (เยื่อ วิชัยศิษย์ ๒๕๑๕ : ๕๕)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ข้าราชการตุลาการซึ่งเริ่มแยกตัวออกมาจากข้าราชการพลเรือนตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ข้าราชการตุลาการได้มีกฎหมายพิเศษเฉพาะวงการอาชีพ ควบคุมคุ้มครองดูแล ปกครองกันเองตั้งแต่นั้นมา ส่วนวงการครูนั้นเมื่อมีคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ แล้ว ก็มีได้มีการเคลื่อนไหวใด ๆ แม้ว่าจะมีหน้าที่ทำการแทน ก.พ. ก็ตาม ก็ไม่ได้มีการเคลื่อนไหวในลักษณะนี้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้น มีคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่รับมอบอำนาจหน้าที่จากคุรุสภาโดยตรง อาจกล่าวได้ว่าการที่คุรุสภามาเร่งรัดเรื่องเหล่านี้ขึ้นเพราะเสียอำนาจต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลให้แก่ ก.ค.ไปแล้ว จึงต้องหาสิ่งใหม่มาทำต่อไป ทั้ง ๆ ที่โอกาสที่จะดำเนินงานมีมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ นั้น เป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นแห่งการบังคับบัญชาครูโดยตรง โดยแยกออกจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ส่วนพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้น เพียงกล่าวถึงคุรุสภาทำหน้าที่แทน ก.พ. เท่านั้น คุรุสภาจึงไม่มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิม อย่างไรก็ตามคุรุสภาก็พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับอาชีพครูตามเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้ตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะอนุกรรมการร่างแก้ไข

พระราชบัญญัติครูมี นายจรรยา มิสินทร์ เป็นอนุกรรมการ คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย อนุกรรมการ ๑๓ คน ยกเว้นพระราชบัญญัติครูชั้น มีสาระสำคัญดังปรากฏ อยู่ในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์นี้

ครู หมายความว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมสั่งสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ เทศบาลกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ให้ตั้งคุรุสภาแห่งชาติขึ้น มีหน้าที่ในหลักการ เดิมได้แก่การให้ข้อเสนอแนะทางวิชาการแก่กระทรวงศึกษาธิการ ควบคุมการประกอบอาชีพครู ออกและถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ควบคุมจรรยา มารยาท ตลอดจนพิทักษ์สิทธิ ส่งเสริมสวัสดิการแก่ครู คุรุสภาแห่งชาติมีรายได้จากเงินอุดหนุนของงบประมาณแผ่นดิน ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ คณะกรรมการคุรุสภาแห่งชาติประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานโดยตำแหน่ง อธิบดีกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนสมาชิกคุรุสภาแห่งชาติมาจากการ เลือกตั้งจากสมาชิกทั้งหมด อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามแนวของพระราชบัญญัติครูฉบับนี้ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติครูฉบับก่อน ๆ ในสาระสำคัญคือการออกและถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพครู เพื่อยกระดับอาชีพครูให้เป็นอาชีพชั้นสูงที่ต้องมีใบอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพจึงจะประกอบอาชีพได้ ถ้าพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้ ก็จะทำให้เกิดคุรุสภาแห่งชาติ องค์กรอิสระแห่งวิชาชีพครู ควบคุมดูแลมวลสมาชิก ในบทบาทขององค์กรวิชาชีพมิใช่หน่วยราชการ น่าจะเกิดความเข้าใจชองกับคณะกรรมการข้าราชการครู ในบทบาทของหน่วยงานราชการที่คุม ดูแล รับผิดชอบข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติ ความเข้าใจชองเช่นว่านี้ ไม่น่าจะเกิดผลคือต่อสถานภาพขวัญ กำลังใจของครูแต่ประการใด

จากที่ได้อภิปรายมาในลักษณะวิพากษ์วิจารณ์แบบพรรณนาวิเคราะห์จึงอาจสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๑. อาชีพครูแต่เดิมนั้นเป็นอาชีพที่ได้รับความยกย่องในสังคม ด้วยจารีตประเพณีของไทยนี้ให้ความนับถือครูไม่ต่างไปจากแพทย์ ผู้ทรงศีล ครู เป็นประหนึ่งทิศเบื้องขวาองจากพ่อแม่ ฐานะของครูจึงเป็นบุรุษนียบบุคคล ค่านิยมนี้ยังมีอยู่จนถึงปัจจุบัน สังคมไม่ได้ถือว่าครูเป็นผู้รับจ้างสอนวิชาความรู้

๒. วัตถุประสงค์ของอาชีพครูนั้นเป็นมาอย่างมั่นคง เพราะได้เริ่มต้นมาแล้ว
อย่างดีพอสมควร หากแต่ด้วยความจำเป็นในการเร่งรัดเรื่องปริมาณ เรื่องการขยายการ
ศึกษาภาคบังคับ ทำให้ต้องเร่งผลิตครู การเข้าสู่อาชีพครูจึงง่าย เป็นเหตุให้เกิดความ
เข้าใจว่าใครๆก็เป็นครูได้ ทำให้อาชีพครูลดความสำคัญและความศักดิ์สิทธิ์ไป

๓. การดำเนินการออกกฎหมายเพื่อควบคุม คุ้มครอง จัดสวัสดิการครูนั้น
ได้กระทำลงในระยะเวลาอันใกล้เคียงกับอาชีพตุลาการ อาชีพแพทย์ การประกอบวิชา
ชีพเวชกรรม หากแต่มิได้พิจารณาองค์การคือคุรุสภาให้มีบทบาท หน้าที่ให้ก้าวหน้าไปแต่ประ
การใด แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายครูอยู่หลายครั้งก็ตาม

๔. ความไม่มั่นคงทางการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อพ.ศ. ๒๔๗๕
เป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อาชีพครูไม่ได้รับการดูแลให้ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะ
อายุรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่ละรัฐบาลมีระยะเวลาสั้นเกินไป ต้องเปลี่ยนแปลง
ผู้บริหารในระดับนโยบายอยู่บ่อยๆ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาอาชีพครู แม้ว่า
ทุกรัฐบาลจะแถลงนโยบายว่าเห็นความสำคัญของการศึกษาแต่ก็ไม่ได้มีการพัฒนาตัวบุคคล
ในดานการศึกษาอย่างจริงจัง

๕. การจัดการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นการศึกษาที่สำคัญเพราะเป็นพื้นฐาน
เบื้องต้นและมีจำนวนมากทั้งนักเรียน ครู งบประมาณทำให้ได้รับอิทธิพลจากนโยบายทาง
การเมืองโอนการศึกษาประชาบาล กลับไปก่ดับมา เพื่อฐานอำนาจทางการเมืองอยู่หลาย
ครั้ง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่ออาชีพครูแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าหากฝ่ายใดคุมการศึกษาประชา
บาลเอาไว้ได้ย่อมมีอำนาจต่อรองสูงในผลประโยชน์ทางการเมือง ผลเสียจึงตกแก่การ
ศึกษาของชาติและอาชีพครูในที่สุด

๖. การขยายการศึกษาประชาบาลหรือการศึกษาภาคบังคับอย่างรวดเร็วและ
เร่งรัดใน ๒ สมัย คือเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ และการ
ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก ๔ ปีเป็น ๗ ปี ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์นั้น ทำ
ให้ได้แต่ปริมาณ ไม่ได้คุณภาพทั้งผู้สำเร็จการศึกษาและผู้ที่จะเข้าสู่อาชีพครู ล้วนเป็นการ

สร้างปัญหาแก่การศึกษาของชาติในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบัน ยังมีครูจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับการฝึกฝนมาอย่างเพียงพอ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นหลักสูตร วิธีสอน แนวคิดใหม่ ๆ ทางการศึกษา มักไม่ค่อยได้รับความร่วมมือตอบสนองเท่าที่ควร ทรานโคที่บุคคลเหล่านี้ยังอยู่ในระบบราชการก็คงเป็นอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลง มากบ้างน้อยบ้างตามสภาพและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

๓. ภาวะทางเศรษฐกิจอันมีผลจากการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทำให้บ้านเมืองทันสมัยขึ้น ค่าครองชีพสูงขึ้น ความเป็นอยู่และปัจจัยในการดำรงชีวิตเพิ่มมากขึ้น ทำให้รายได้ของครูไม่พอเลี้ยงชีพ รายได้เงินเดือนของครูไม่พอเลี้ยงชีพสวัสดิการที่รัฐจัดให้ไม่เพียงพอ ครูต้องดิ้นรนหารายได้พิเศษหรืออาชีพรอง ทำให้เวลาในการสั่งสอนอบรมศิษย์ต้องถูกเบียดบังไปและยังทำให้สถานภาพครูในความเป็นปวงชนบุคคลต้องเสื่อมเสียไปด้วย

๔. ใน พ.ศ. ๒๕๒๓ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้นใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในเรื่องของการบรรจุแต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย โดยกฎหมายนี้เกิดคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และเกิดสำนักงานข้าราชการครูมีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคล นับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครูโดยเฉพาะโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของครู เป็นแบบประชาธิปไตยมีการเลือกตั้งตัวแทนจากทุกระดับขึ้นเป็นกรรมการ ทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติสมกับเจตนารมณ์เดิมที่ต้องการให้ครูปกครองกันเอง

๕. แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายครูในอนาคตคือ การที่คุรุสภาได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติครูฉบับใหม่ขึ้น ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคุรุสภาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับคุรุสภาเดิม แต่มีหน้าที่พิเศษคือ ควบคุมการประกอบวิชาชีพครู ออกและถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ถ้าพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ก็จะเกิดองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพครูอย่างแท้จริงอันจะบังเกิดผลดี

เพราะมีการกลั่นกรองผู้ที่เข้าสู่อาชีพครูชั้นหนึ่ง และเมื่อเข้าสู่อาชีพครูแล้ว ถ้าหากมีความประพฤติ และการปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับความเป็นครูก็อาจถูกถอดถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ทั้งสองประการนี้น่าจะเป็นวิธีการที่สามารถดยกระชับวิชาชีพครูให้มีมาตรฐานสูงขึ้นได้ แม้ว่าจะเป็นการซ้ำซ้อนกับงานของ คณะกรรมการข้าราชการครู ทำให้อาชีพครูต้องถูกควบคุมโดยสององค์กร ซึ่งจะเกิดผลดีต่ออาชีพครูหรือไม่นั้น จะต้องศึกษากันต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การที่ครูได้แยกตัวออกมาจากข้าราชการพลเรือนแล้วทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้สัมพันธ์กับลักษณะอาชีพครูในเรื่องตำแหน่ง ชั้น ลักษณะงาน ตามความเหมาะสมจากการศึกษา เอกสาร กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์แห่งอาชีพครูไว้ดังต่อไปนี้

๑. ควรหาทางประสานงานระหว่าง ก.ค. กับ ครูสภา เพราะทั้งสององค์กรนี้ ทำหน้าที่เกี่ยวกับสวัสดิการของครู วินัย จรรยาบรรณและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู ก.ค. ควบคุมในส่วนที่ ครูเป็นข้าราชการครู ส่วนครูสภาดำเนินการสนับสนุนควบคุมให้บริการแก่ครูโดยทั่วไป หน่วยงานทั้งสองนี้เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายในปัจจุบัน ความสำคัญของครูสภาลดลงไป เพราะมิได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล ถ้าหาวิธีประสานงานกันได้จะทำให้ครูได้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๒. ควรรวมครูทุกสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น กรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา กรมศิลปากร สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเข้าอยู่ในอำนาจของ อ.ก.ค. จังหวัด แล้วดำเนินงานไปตามแนวระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๔) เพราะเป็นที่กระจายอำนาจกับรวมอำนาจ ในปัจจุบันแม้ครูจะสังกัดจังหวัดเดียวกันแต่ขึ้นอยู่กับต่างกรมกัน ไม่ได้อยู่ที่องค์กรบริหารเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคน้อยเนื้อต่ำใจในเรื่องของสวัสดิการ ผลประโยชน์การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

๓. ควรยกเลิกระดับชั้น ในข้าราชการครูทุกสังกัด เพราะสร้างความสับสนในการบริหารงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในสายวิชาการนั้นไม่จำกัดในเรื่องระดับชั้นแต่ในสายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สั่งการมีปริมาณงานเป็นเครื่องกำหนดระดับชั้น ปริมาณงานเป็นอุปสรรคของการเลื่อนระดับชั้นในบางครั้งบางท้องถิ่น ผู้บริหารในระดับ

จังหวัด ระดับอำเภอ อาจมีระดับชั้นต่ำกว่า ผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการซึ่งเป็นปัญหาในการปกครองบังคับบัญชา ลักษณะเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการจัดการศึกษา สวัสดิภาพ ขวัญ กำลังใจ ของครูแก่ประการใด

๔. ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันมี ๒ ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่ผู้บริหาร ทั้งแต่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการลงมา จนถึงระดับผู้อำนวยการกอง หรือต่ำกว่านั้น กับข้าราชการครู ซึ่งได้แก่ผู้สอนในสถานศึกษา ผู้บริหารในสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ เขต การศึกษา ตำแหน่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้าราชการครู เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร ในกรมกองต่าง ๆ ของข้าราชการครูต้องได้รับอนุญาตจาก ก.ค. เสียก่อนและในขณะที่ เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานในกรมกองจะกลับไปปฏิบัติในโรงเรียนก็ต้องได้รับอนุญาตจาก ก.พ. เสียก่อนเช่นเดียวกัน เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้การทำงานล่าช้าและไม่เป็นผลดีต่ออาชีพครู เมื่อผู้บริหารในระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงานต่าง ๆ มิได้เป็นข้าราชการครู

๕. ควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน และการให้บริการของคุรุสภา ให้เป็นองค์กรที่สร้างสรรค์และพิทักษ์ผลประโยชน์ คุณแลสวัสดิการของข้าราชการครู ครู ให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นปัจจุบันแม้คุรุสภาจะมีได้รับเงินอุดหนุน จากรัฐบาลแต่คุรุสภาก็มีกิจการหาผลประโยชน์คือองค์การค้าของคุรุสภาผูกขาดดำเนินการ ในการผลิตวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาซึ่งเป็นรายได้ที่ควรนำกลับมาบริการสมาชิก การยกเลิกเก็บเงินค่าบำรุงสมาชิกคุรุสภาเป็นปัญหายิ่งใหญ่ของคุรุสภาเพราะทำให้สมาชิก ไม่มีส่วนร่วมในความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและคุ้มครองวิชาชีพช่วยเหลือเกื้อกูล กันในระหว่างมวลสมาชิก แม้พระราชบัญญัติคุรุฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้สมาชิกต้องเสีย ค่าบำรุงก็ตาม แต่ก็ไต่ยกเลิกไปแล้วเป็นการชดเชยกฎหมาย เมื่อขาดรายได้จากเงิน ค่าบำรุงทำให้คุรุสภาขาดกำลังเงินไม่อาจบริการสมาชิกที่ตลึงการความช่วยเหลือได้จึง ควรที่จะหาทางปรับปรุงโครงสร้างของคุรุสภาเสียใหม่และดำเนินการอย่างจริงจังต่อไป

๖. ในประวัติการบริหารการศึกษาของไทยนั้น ได้รับความยืนยันจากรัฐบาล และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายว่า การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า จึงได้พยายามจัดสรรงบประมาณปรับปรุงการบริหารกิจการ

ต่าง ๆ ทั้งด้านการจัดการการเงิน และวัสดุ แต่ไม่ปรากฏว่าได้พัฒนาบุคลากรบำรุงขวัญ
ส่งเสริมกำลังใจ ส่งเสริมสวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงานทางการศึกษา คือ ครู อย่างจริงจัง
การศึกษาของชาติจึงก้าวไปอย่างช้า ๆ และประสบความสำเร็จน้อยกว่าเท่าที่ควร และ
ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำกล่าวของ ดร. กอ สวัสดิคพานิชย์ (๒๕๑๕ : ๔๓) ที่ว่า

ในรอบ ๒๐ - ๓๐ ปีนี้ นักวางแผนและนักพัฒนาทั้งหลาย ที่ได้พยายามที่จะใช้
เทคนิคสมัยใหม่ทุกอย่าง เพื่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษา แท้ว่าได้ล้มเรื่อง
สำคัญที่สุด และล้มบุคคลที่สำคัญที่สุดคือ ครู ไปเพราะฉะนั้นก็เป็นระยะเวลา
อันเหมาะสมแล้วที่เราจะลองหันมาพัฒนาครู

จึงควรริบคำเป็นการพัฒนาขวัญ กำลังใจ สวัสดิการของผู้ที่อยู่ในอาชีพครูให้
มั่นคงต่อไป