

ปัญหาการศึกษาไทยสมัยรัตนโกสินทร์

ยุคปรับปรุงประเทศ : นโยบายทางประวัติศาสตร์

ศุภการ สิริไพศาล*

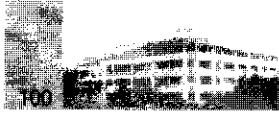
บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานจัดการศึกษาของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า การจัดการศึกษาสมัยใหม่ตามแบบตะวันตกนั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของสังคมไทยมากน้อยเพียงใด และมีอิทธิพลอย่างไรในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการใช้ปรับเปลี่ยนให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ความทันสมัยตามที่ชนชั้นผู้ปกครองไทยต้องการรวมทั้งประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือความมุ่งหมายที่แท้จริงในการดำเนินการของกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองไทยที่หวังผลให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของผู้คนที่จะส่งผลทำให้สังคมไทยเกิดการปรับเปลี่ยนหรือเป็นไปตามที่กลุ่มชนชั้นปกครองต้องการ

ความนำ

อิทธิพลจากตะวันตกและสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) พ.ศ.2398 ได้นำความเปลี่ยนแปลงและมีผลทำให้ วิทยาการตะวันตกหลังไหลเข้ามาสู่สังคมไทย กระทั่งเกิดการยอมรับและปรับเปลี่ยนเพื่อนำไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชนชั้นปกครองไทยโดยเฉพาะเจ้านายและขุนนางต่างให้ความสนใจในวิทยาการตะวันตกเป็นอย่างมาก โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มศึกษาภาษาอังกฤษและวิทยาการตะวันตก ตั้งแต่ครั้งยังครองสมณเพศกับบรรดามิชชันนารีอเมริกัน

* อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
ศศ.ม. ประวัติศาสตร์



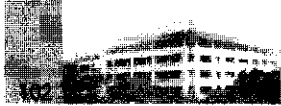
ที่มีบทบาทอย่างมากในการถ่ายทอดความรู้สมัยใหม่ ราชสำนักไทยได้ว่าจ้างชาวตะวันตก อาทิ นางแอนนา เลียวโนเวนส์ (Anna Leonowens) เข้ามาเป็นพระอาจารย์สอนวิทยาการและความรู้ต่างๆ ให้กับพระโอรส พระธิดา พระบรมวงศานุวงศ์ตลอดจนบุตรหลานของขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวได้สืบเนื่องมาจนถึงการปฏิรูปปรับปรุงประเทศครั้งใหญ่ ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (Vella ,1955, p.335) ที่มีความพยายามที่จะสร้างสังคมสมัยใหม่ให้เกิดขึ้น อาจะนับได้ตั้งแต่การเปิดประเทศ รับเอาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมตามข้อตกลงสนธิสัญญาเบาริ่งและการดำเนินการสร้างความเป็นรัฐชาติ (Nation State) โดยความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเห็นผลได้อย่างชัดเจนในกลุ่มชนชั้นปกครองที่ยอมรับรูปแบบและวิทยาการสมัยใหม่ตามอย่างตะวันตก เช่น การส่งพระโอรสหลายพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปศึกษาต่อต่างประเทศ หรือการรับเอาชาวตะวันตกจำนวนมากเข้ามาบริหารราชการอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในหมูชนชั้นได้ปกครองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม โดยระบบไพร่และทาส ไม่อาจดำรงอยู่ได้อีกต่อไป จึงถูกยกเลิกไป สอดคล้องกับความต้องการคนเพื่อเข้าสู่ระบบราชการแบบใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นมา ส่งผลให้เกิดการจัดการศึกษาขึ้นเพื่อฝึกฝนคนให้มีทักษะความรู้รองรับความต้องการของระบบราชการ(ภูมิชัย มูลศิลป์, 2512, หน้า 57-58) การศึกษาจึงกลายเป็นสิ่งที่ถูกจัดให้เป็นมีความเป็นระเบียบแบบแผนขึ้น โดยเป็นการนำแนวทางและรูปแบบวิธีการตามแบบตะวันตกมาใช้ (Vella,1955, p.392) มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มารับผิดชอบโดยตรง คือ กรมศึกษาธิการ ซึ่งจัดตั้งขึ้น พ.ศ.2430 ต่อมาจะได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษานั้นนอกจากจะฝึกคนเพื่อให้เข้าสู่ระบบราชการแล้ว ยังหวังให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของผู้คนเพื่อให้กลายเป็นปัญญาชนของสังคมสมัยใหม่ตามที่ชนชั้นปกครองต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและการปฏิรูปที่เกิดขึ้น (Wyatt,1969,p.379) รวมถึงการใช้การศึกษาที่สอดคล้องกับอุดมการณ์แบบชาตินิยมเพื่อหล่อหลอมให้เกิดปัญญาชนรุ่นใหม่ซึ่งถูกคาดหวังให้เป็นกำลังสำคัญของกลุ่มชนชั้นปกครองในสมัยรัชกาล

ที่ 6 กระบวนการสร้างการเรียนรู้ให้กับคนในสังคมโดยการจัดการศึกษานั้น จึงกลายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐที่พยายามผลักดันให้สังคมไทยปรับเปลี่ยนจากสังคมสมัยเก่าที่มีลักษณะเป็นสังคมจารีตประเพณีมาเป็นสังคมสมัยใหม่ ตามแบบที่ชนชั้นปกครองไทยต้องการ

โลกทัศน์ของคนไทยต่อการจัดการศึกษาสมัยใหม่

การจัดการศึกษาของไทยได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังข้อความบางตอนในพระบรม ราชโองการเมื่อ พ.ศ.2427 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จไป พระราชทานรางวัลแก่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบว่า “เจ้านาย ราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นไปจนถึงราษฎรที่ต่ำสุดจะได้มีโอกาส เล่าเรียนได้เสมอกันไม่ว่าเจ้า ว่าขุนนาง ว่าไพร่” ดังนั้นโรงเรียนราษฎรแห่งแรก จึงถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ.2428 คือโรงเรียนมหรณพาราม และในปีเดียวกันก็ได้ มีโรงเรียนราษฎรอีก 29 โรงเรียน (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2542, หน้า 90-92) การ ขยายตัวของโรงเรียนสำหรับราษฎรก็เป็นไปอย่างช้าๆ แม้จะมีการตั้ง กรมศึกษาธิการขึ้นในปี พ.ศ.2430 ต่อมาในปี พ.ศ.2432 พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมธรรมการ กรมสังฆการี กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑ และกรมศึกษาธิการเข้าด้วยกัน เป็นกรมธรรมการ และในปี พ.ศ.2433 ก็โปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นอธิบดี กรมธรรมการเพียงตำแหน่งเดียว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทำโครงการขึ้น ทูลเกล้าถวายเพื่อขยายการศึกษาออกไปให้กว้างขวางตามหัวเมืองใหญ่ เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2433 และในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2433 ได้นำร่างโครงการ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและได้ส่งไปยังผู้ว่าราชการเมืองทุกหัวเมืองด้วย โครงการนี้ เป็นโครงการที่มีลู่วางที่จะปฏิบัติได้ เพราะเป็นการดำเนินการไปที่ละชั้น โดย การจัดตั้งโรงเรียนในหัวเมืองใหญ่ ก่อน

ก่อนหน้าที่จะมีการตั้งกรมศึกษาธิการได้มีการจัดตั้งโรงเรียนตามความ หมายในปัจจุบันขึ้นมาแล้ว โดยมีโรงเรียนหลวง 3 แห่งคือ โรงเรียนสอนหนังสือ ไทยหรือโรงเรียนสราญรมย์ของพระยาศรีสุนทรโวหารตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2414 โรงเรียน



ภาษาอังกฤษตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2415 และสุดท้ายคือ โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ หรือโรงเรียนมหาดเล็กหลวงตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2424 โรงเรียนทั้ง 3 แห่งนี้มุ่งให้ความรู้แก่บุตรหลานของชนชั้นปกครองเป็นหลัก เพื่อฝึกฝนในการเตรียมตัวเป็นผู้บริหารบ้านเมืองต่อไป โดยผู้ที่เข้าเรียนส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าลูกยาเธอ พระบรมวงศานุวงศ์ และบุตรหลานของขุนนาง เมื่อดำเนินงานไปได้ระยะหนึ่ง จึงเห็นว่าได้ผลเป็นอย่างดี จึงเริ่มเกิดความคิดในการจัดการศึกษาให้แพร่หลายออกไปสู่ประชาชนสามัญทั่วไป นำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบงานจัดการศึกษาโดยตรง นั่นก็คือ กรมศึกษาธิการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2430 ภาระหน้าที่เดิมของการจัดการศึกษาทั่วราชอาณาจักรที่แต่เดิมวัดเป็นผู้รับผิดชอบจึงได้ถูกโอนหน้าที่มาอยู่ในการดูแลของกรมศึกษาธิการ โรงเรียนตามความหมายในปัจจุบันได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยในระยะแรกของการดำเนินการส่วนใหญ่ต้องอาศัยพื้นที่เดิมของวัดจัดการไปก่อน เนื่องจากกรมศึกษาธิการไม่สามารถดำเนินการได้ทัน

ในระยะแรกของการดำเนินการจัดการศึกษา ยังไม่ได้เป็นการศึกษาภาคบังคับ คือให้เป็นไปตามความสมัครใจที่ประชาชนจะส่งบุตรหลานของตนเองเข้ามาเรียน ทำให้สถิติในช่วงแรกของจำนวนผู้เรียนมีไม่มากนัก และเมื่อเวลาผ่านไปจำนวนผู้เรียนก็เพิ่มขึ้นในจำนวนที่ไม่มากนัก ตามสถิติดังนี้

**ตารางแสดงข้อมูล จำนวนโรงเรียน ครูและนักเรียน
ตั้งแต่ พ.ศ. 2429 - 2452 ทั่วประเทศ**

ปี (พ.ศ.)	จำนวนโรงเรียน	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนครู (คน)
2429	34	81	1,944
2443	55	ไม่มีรายงาน	4,956
2452	131	712	14,174

ที่มา : มานิจ ชุมสาย (2498 , หน้า 48)

จากข้อมูลจำนวนโรงเรียน ครูและนักเรียนดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจากปีแรก
ที่เริ่มดำเนินการจนกระทั่งเวลาผ่านไป 20 ปีผู้ที่ได้เข้าเรียนทั่วประเทศยังมีจำนวน
ที่ไม่มากนัก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกจากปี พ.ศ. 2429 ถึง พ.ศ. 2443 เป็นเวลาถึง
14 ปี แต่มีจำนวนนักเรียนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเพียง 3,012 คน นำมาสู่การค้นหา
สาเหตุที่ชาวบ้านไม่ยอมส่งบุตรหลานของตนเข้ามาเรียน ในเวลานั้น
กรมศึกษาธิการซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการแล้วได้ทูลเกล้าฯ
เสนอรายงานต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า สาเหตุที่ราษฎร
ไม่ยอมส่งบุตรหลานของตนเข้ามาเรียน เนื่องจากเข้าใจผิดคิดว่าโรงเรียนต่างๆ
ที่ตั้งขึ้นทั่วประเทศเป็นโรงเรียนที่ใช้เป็นที่เก็บตัวเด็กเอาไปเป็นทหาร ซึ่งความ
เข้าใจผิดนี้ได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตั้งกรมศึกษาธิการ เนื่องจากโรงเรียนส่วนใหญ่
ก่อนที่จะอยู่ภายใต้สังกัดของกรมศึกษาธิการจะอยู่ภายใต้การควบคุมของ
กรมทหารมหาดเล็ก ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในหมู่ราษฎรว่าโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้น
เป็นโรงเรียนสำหรับฝึกเด็กเอาไปเป็นทหาร ซึ่งความเข้าใจผิดเช่นนี้ นับว่าเป็น
อุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินการจัดการศึกษาในระยะแรก เมื่อเวลาผ่านไป
สถานการณ์ยังไม่ดีขึ้นราษฎรยังไม่มี ความเข้าใจในโรงเรียน พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ
เพื่อแก้ความเข้าใจผิดของประชาชนดังต่อไปนี้ “...ทรงพระราชดำริเห็นว่า
การวิชาหนังสือเป็นต้นทางของวิชาความรู้ทั้งปวงสมควรที่จะทุนบำรุงให้
เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นไป เพราะคนในพื้นที่บ้านเมืองสยามเรานี้ ที่จนโตใหญ่
ไม่รู้หนังสือก็มีโดยมาก...จึงทรงเสียดสพระราชนิพนธ์ออกไปตั้งโรงเรียน
แลจ้างครูสอน บำรุงการเล่าเรียนสืบพระราชทรัพย์เป็นอันมาก...บัดนี้
ทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ราษฎรตื่นกลัวฤกว่า ซึ่งโปรดเกล้า
ให้ตั้งโรงเรียนนั้น พระราชประสงค์จะเก็บเด็กนักเรียนเป็นทหาร ผู้ที่จะส่ง
บุตรหลานเข้ามาเล่าเรียนหนังสือก็มักจะพากันหวาดหวั่นครั้นคร้ามว่า
บุตรหลานจะต้องเป็นทหารเป็นอันมาก ที่พูดเล่าๆอย่างนี้เป็น การไม่จริง
ห้ามอย่าให้ผู้ใดพลอยตื่นเต้น เชื่อฟังคำเล่าถุนี้เป็นอันขาด คนที่ควรจะ
ชักเป็นทหารก็มีอยู่อีกพวกหนึ่งต่างหากไม่ต้องตั้งโรงเรียนเกลี้ยกล่อม
เด็กมาเป็นทหารเลยถ้าใครมีบุตรหลานหยากจะให้ได้เล่าเรียนให้มีวิชา

ความรู้สำหรับตัวก็ส่งเข้ามาเล่าเรียนในโรงเรียนที่ใกล้เคียงเขตรบ้านที่อยู่
นั้นเกิดอยากคิดหาควหาวันครั้นคร้ามด้วยข้อที่บุตรหลานจะต้องติดเปนทหาร
นั้นเลย” (เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาสมัยรัชกาลที่ 5, 2511, หน้า 22-23)

นับว่าเรื่องความเข้าใจผิดของราษฎรเป็นอุปสรรคอย่างแรก แต่เมื่อเวลา
ผ่านไปและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้คำรับรองด้วยพระองค์เอง
ผู้ปกครองต่างก็พากันนิยมส่งบุตรหลานของตนมาเข้าโรงเรียนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้
ยังมีการบริจาคสิ่งของบำรุงโรงเรียน และร่วมกันจ้างครูมาสอนบุตรหลานของ
ตนเองอีกด้วย (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2512, หน้า 154) นับว่าเป็นความร่วมมือกันอย่าง
ดีในการดำเนินงานจัดการศึกษาโดยหลังจากแก้ปัญหาความเข้าใจผิดของราษฎร
ได้แล้ว จำนวนนักเรียน ครูและโรงเรียนได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังนี้

ตารางแสดงข้อมูล จำนวน โรงเรียน ครู และนักเรียนทั่วประเทศ
ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 - 2464

ปี (พ.ศ.)	จำนวนโรงเรียน	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนครู (คน)
2452	131	712	14,174
2455	3,467	4,611	110,672
2456	4,137	5,502	122,799
2457	3,404	5,000	119,032
2458	3,164	4,466	133,445
2459	3,293	4,647	144,289
2460	3,548	4,947	160,57
2461	3,340	5,275	178,052
2462	3,459	5,537	187,501
2463	3,752	6,136	201,665
2464	4,026	6,903	241,508

ที่มา : มานิจ ชุมสาย (2498, หน้า 55) ที่มา : มานิจ ชุมสาย (2498, หน้า 55)

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนทั่วประเทศทุกระดับ ได้เพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของราษฎรที่นิยมส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนหนังสือตามที่รัฐได้จัดให้ แต่จากข้อมูลของสถิติจำนวนโรงเรียนและจำนวนครูในตารางที่ 2 นี้จะพบได้ว่า จำนวนโรงเรียนและจำนวนครูไม่ได้มีสถิติที่เพิ่มขึ้นเหมือนจำนวนนักเรียนแต่กลับมีความผันผวนขึ้นๆ ลงๆ ไม่แน่นอน โดยบางปีจำนวนโรงเรียนก็ลดลง ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากในระยะแรกเริ่มของการดำเนินการจัดการศึกษาโดยการตั้งโรงเรียนนั้น ได้มีการใช้สถานที่ของวัดเป็นโรงเรียนในการเรียนการสอนจึงได้นำวัดเป็นโรงเรียนที่ใช้เรียนไปด้วยโดยดูจากสถิติ พ.ศ. 2456 ที่มีการสำรวจโรงเรียนทั่วประเทศโดยรวมวัดเข้าไปด้วย มีจำนวนถึง 4,137 แห่ง จนกระทั่งกระทรวงธรรมการได้ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนขึ้น มีทั้งที่จัดสร้างขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะหรือยุบรวมโรงเรียนเล็กๆ ที่มีจำนวนผู้เข้าเรียนไม่มากมาเป็นโรงเรียนเดียวกัน และแบ่งโรงเรียนกับวัดออกจากกัน สถิติจำนวนโรงเรียนในปี พ.ศ. 2457 จึงลดลงเหลือเพียง 3,404 แห่ง ทั้งนี้การยุบเลิกหรือยุบรวมโรงเรียนหรือการสร้างโรงเรียนขึ้นใหม่นั้นขึ้นอยู่กับผลของการดำเนินงานและสภาพแวดล้อมประกอบกัน เนื่องจากโรงเรียนบางแห่งจัดตั้งขึ้นแต่มีจำนวนผู้เข้าเรียนน้อยมาก หรือในพื้นที่ใกล้เคียงกันแต่มีโรงเรียนหลายโรงเรียนจึงต้องมีการยุบรวมเพื่อความเหมาะสม ทั้งยังเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย แต่ขณะเดียวกันในบางพื้นที่มีจำนวนประชากรมากแต่มีโรงเรียนไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความแออัดและจำนวนครูต่อคนที่รับผิดชอบจำนวนนักเรียนมีมากจึงทำให้กระทรวงธรรมการต้องจัดสร้างโรงเรียนขึ้นเพิ่มเพื่อความเหมาะสม

อย่างไรก็ตามข้อมูลสถิติทางการศึกษาดังกล่าว ไม่สามารถนำไปเป็นตัววัดความสำเร็จของการจัดการศึกษาได้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่หวังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านโลกทัศน์ของผู้คน ดังจะพบได้ว่าแม้สถิติของการขยายตัวทางการศึกษาจะเพิ่มขึ้นแต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของสังคมส่วนรวมทั้งประเทศ การจัดการศึกษาของชาติที่เกิดขึ้นจึงยังคงจำกัดเฉพาะอยู่ในวงแคบ ส่งผลให้โลกทัศน์ของคนไทยส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นอยู่กับ ความเชื่อ ศาสนา ความไม่รู้ จารีตประเพณี ระบบอุปถัมภ์ และวิถีการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิม

การขาดแคลนบุคลากรทางการศึกษา

บุคลากรทางการศึกษาถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่กระทรวงธรรมการต้องเผชิญอยู่ ปัญหาความขาดแคลนบุคลากรนั้นไม่ใช่เพียงเฉพาะครูผู้สอนเท่านั้นแต่ยังรวมถึงผู้บริหารงานในระดับกระทรวงอีกด้วย เมื่อแรกเริ่มการดำเนินการจัดการศึกษานั้นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภาระดังกล่าวได้แก่ สมเด็จพระมหาพรตพรหมคณาธิบดี ซึ่งพระองค์ก็ได้ดำเนินการมาด้วยดี จนกระทั่งเกิดการปฏิรูประบบราชการมีการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระมหาพรตพรหมคณาธิบดีดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แม้ว่ากรมพระยาดำรงราชานุภาพจะทรงรักในงานด้านการศึกษาอย่างมาก แต่ก็ไม้อาจจะขัดพระราชประสงค์ได้ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสถึงกรมดำรงดังนี้ “กรมดำรง ฉันเชื่อว่าเธอจะทำการการศึกษาได้สำเร็จ แต่บัดนี้บ้านเมืองอยู่ในอันตรายถ้าเราดกไปเป็นข้าเขาอื่น การศึกษาที่เธอจัดจะอยู่ที่ไหนใครเขาจะเป็นนายเขาก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามอำเภอใจเขา เรามาช่วยกันรักษาชีวิตของประเทศไว้จะไม่คืออยู่หรือ” (ม.จ. พูนพิสมัย ดิศกุล, 2517, หน้า 14) ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมเด็จพระมหาพรตพรหมคณาธิบดีจึงต้องย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แผนการจัดการศึกษาที่ได้ทรงศึกษามาจากการเสด็จเยือนประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในทวีปยุโรปจึงไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติใช้แต่ประการใด นอกจากสมเด็จพระมหาพรตพรหมคณาธิบดีจะทรงย้ายไปแล้วยังได้มีบุคคลากรคนสำคัญๆ ของกระทรวงธรรมการที่มีความรักและผูกพันในสมเด็จพระมหาพรตพรหมคณาธิบดีได้ขอย้ายตามไปยังกระทรวงมหาดไทยถึง 5 คน กระทรวงธรรมการซึ่งขณะนั้นเป็นกระทรวงใหม่และมีขนาดเล็กแต่มีภาระงานมากจึงขาดบุคคลากรซึ่งเป็นมันสมองคนสำคัญๆ เสนาบดีคนต่อมาคือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) จึงเป็นผู้ที่รับภาระอย่างหนักเพียงผู้เดียวในการจัดการศึกษาของชาติ อย่างไรก็ตาม เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ก็ได้ดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถโดยสามารถจัดทำแผนแม่บททางการศึกษาระดับแรกของชาติซึ่งครอบคลุมเนื้อหาสาระของงานด้านการศึกษาใน

ทุกๆ ด้าน คือ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 แต่เมื่อเตรียมการจะประกาศใช้โดย
 เข้าที่ประชุมเสนาบดี แผนการศึกษาฉบับดังกล่าวกลับถูกโจมตีและคัดค้าน
 อย่างหนัก จนกระทั่งถูกระงับไม่ให้นำออกมาใช้ถือเป็นการถอยหลังกลับของ
 การพัฒนาการศึกษาของชาติอย่างมาก ภายหลังโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ถูก
 ระงับได้ไม่นาน เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ก็ได้กราบบังคมทูลขอลาออกจากตำแหน่ง
 เสนาบดีกระทรวงธรรมการด้วยความระทมใจ ในปี พ.ศ. 2445 (วชิรชัย มูลคิลบั,
 2542, หน้า 105-107) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ
 ให้เจ้าพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกร (ม.ร.ว. คัล สุทัศน์) ดำรงตำแหน่งเสนาบดี
 กระทรวงธรรมการแทน แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่า เจ้าพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกร ไม่มี
 ความรู้และสนใจในงานด้านการจัดการศึกษาของชาติเลย เนื่องจากท่านให้
 ความสำคัญและสนใจในงานด้านกิจการพุทธศาสนาแต่เพียงอย่างเดียว ภาระงาน
 ด้านการศึกษาของชาติทั้งหมดจึงตกอยู่กับ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว. เปีย
 มาลากุล) ซึ่งเป็นปลัดทูลฉลองของกระทรวงธรรมการ ปัญหาการวางตัวบุคคลที่
 ไม่เหมาะสมกับภาระงานจึงกลายเป็นปัญหาซ้ำเติมการขาดแคลนบุคคลากรของ
 กระทรวงธรรมการเข้าไปอีก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรง
 ทราบในปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากข้อความในพระราชหัตถเลขาที่ส่งไปถึง
 เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ในขณะประทับอยู่ในทวีปยุโรป พ.ศ. 2444 ว่า "...ในเวลานี้
 ในเมืองไทยเรามีความรู้ครึ่งหนึ่งก็ยังคงว่าไม่มีความรู้เลย เมื่อกลับมา
 คงจะได้เห็นว่าความขาดคนของเราเป็นอย่างไร ถ้าจะเปรียบด้วยเรือ ก็
 เหมือนกับเมื่อก่อนเอาขึ้นไว้ในอู่คงเหลือแต่รูปเรือ ท้องเรือนั้นผู้รั้วจวน
 จะลอยน้ำไม่ได้ เมื่อจำเป็นต้องขึ้นลงน้ำก็เอาโคลนปะแทนชั้น คนพายก็
 ไม่เป็น คนหนึ่งยกคนหนึ่งจ้วงตุ่มๆ ตุ่มๆ น้ำก็เขียว ลมก็จัด เวลาว่างๆ คอย
 นูยา เปลี่ยนไม้ไปทีละแผ่น 2 แผ่น ตอกหมันยาชั้นพอเป็นรูป แต่คนที่จะ
 พายล้นแต่เป็นโรคภัยต่างๆ ตาบอดบ้าง หูหนวกบ้าง การที่จะหาฝีพาย
 ให้เต็มลำเป็นการยากอย่างยิ่งถ้าจะถามว่าเมืองไทยทำไมจึงได้ช้ากว่าญี่ปุ่น
 ก็ต้องว่าเพราะเหตุที่มันเป็นเช่นนี้แหละ..." (พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
 เล้าเจ้าอยู่หัว, 2447, หน้า 27) พระราชหัตถเลขาฉบับนี้ เป็นตอนปลายรัชสมัย

ที่แสดงถึงการขาดแคลนคนที่จะใช้ในงานกิจการต่างๆ โดยเฉพาะงานด้านการศึกษา ความขาดแคลนนี้ได้มีต่อเนื่องมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการขยายงานจัดการศึกษาออกไปอย่างกว้างขวางก็ย่อมขาดแคลนครูผู้สอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนรัฐบาลซึ่งตั้งเป็นโรงเรียนตัวอย่างประจำมณฑล และประจำจังหวัดในส่วนภูมิภาคของประเทศ ในมณฑลภูเก็ตซึ่งได้รับคำยกย่องว่าเป็นมณฑลที่จัดการศึกษาได้ก้าวหน้ามากที่สุด เพราะประชาชนในมณฑลแห่งนี้มีฐานะและทางเศรษฐกิจดีกว่ามณฑลอื่นๆ สามารถชักจูงราษฎรให้ช่วยกันออกเงินเพื่อจัดการศึกษา แต่ก็ยังประสบอุปสรรคที่จะหาครูหรือที่จะจ้างครูไปสอนไม่ค่อยได้ และที่หาได้ก็มีวุฒิความรู้ต่ำ มีคำกล่าวว่าคุณติของครูส่วนใหญ่ในมณฑลภูเก็ตมีความรู้เพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 หรืออย่างสูงไม่เกินมัธยมศึกษาปีที่ 2 และถ้ายังห่างไกลจากตัวเมืองหรือตัวอำเภอออกไป ถึงหากจะเปิดโรงเรียนก็ไม่มีครูที่จะสมัครไปสอน มณฑลอื่นๆ ก็ประสบปัญหาความขาดแคลนครูเช่นเดียวกัน ดังรายงานการศึกษา จากมณฑลนครสวรรค์ที่ส่งเข้ามาว่าโรงเรียนมีน้อย ครูที่มีวุฒิและมีความสามารถก็มีจำนวนไม่มาก ความรู้ที่มีก็ไม่สามารถสอนตามแนวหลักสูตรที่กระทรวงธรรมการกำหนดได้

ปัญหาเรื่องครูที่มีความรู้ความสามารถขาดแคลน จะก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเรียนการสอน เห็นได้จากรายงานของผู้ตรวจการศึกษา ในยุคนั้นคือพระยาอนุกิจวิฑูร (สันทัต เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ซึ่งเดินทางไปตรวจการศึกษาในมณฑลพิษณุโลก เมื่อ พ.ศ. 2454 ว่า“...เวลาเช้า 3 โมงเศษ มาถึงวัดเชิงคีรี ตำบลเมือง อำเภอเมือง มีพระเลี่ยม เป็นอธิการพระในวัดมี 21 รูป เด็ก 41 คน เรียนบนภูกฏี 9 คน นอกนั้นเรียนรวมกันที่ศาลา นายทองสอบได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 เป็นครู สถานที่สกปรก โรงเรียนชนิดนี้ไม่เห็นด้วยเลย...” (พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จฯ (เล่ม 1), 2503, หน้า 12)

ในหลายพื้นที่ที่ขาดแคลนครู โดยเฉพาะผู้มีวุฒิสูงพอที่จะสอนตามหลักสูตรใหม่ได้ เช่น มณฑลอุดร ได้ขอความช่วยเหลือจากกระทรวงธรรมการให้รับส่งครูไปช่วยสอนในโรงเรียนรัฐบาลเพียงอำเภอละ 1 คน ก็จะเป็นการดีที่สุดแล้ว

ส่วนครูที่ขาดอยู่ ทางมณฑลจะจัดพระภิกษุผู้มีความรู้ทางหนังสือไปสอน แต่การใช้พระภิกษุไปสอนแทนก็ไม่ใช่วิธีทางของการแก้ปัญหาที่ถาวรยั่งยืนเพราะปรากฏว่าพระภิกษุรูปใดที่สอนหนังสือได้และเป็นผู้มีความรู้ดี เมื่อทราบว่ามีตำแหน่งทางราชการก็มักจะลาออกไปสมัครเข้ารับราชการในกระทรวงทบวงอื่นการใช้พระภิกษุในการแก้ปัญหาขาดแคลนครูก็ย่อมไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก(กระทรวงธรรมการ, 2457, หน้า 112) การจัดการเรียนการสอนในมณฑลที่ห่างไกลยังยากที่จะหวังผลให้นักเรียนมีความรู้ก้าวหน้า เพราะปัญหาการขาดแคลนครูเป็นปัญหาสำคัญ แม้จะมีนักเรียนฝึกหัดครูสำเร็จการศึกษาออกมาบ้าง ก็มักจะไม่ประกอบอาชีพครู ส่วนนักเรียนที่จบมัธยมในชั้นสูงๆ ก็มักจะไม่ประกอบอาชีพครูเช่นกัน ส่วนใหญ่สมัครเข้ารับราชการในกระทรวงอื่นๆ ซึ่งมีทางก้าวหน้าและรับเงินเดือนสูง ตลอดจนความมั่นคงในอาชีพมีมากกว่า การขาดแคลนครูจึงเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการที่ไม่ได้ส่งเสริมให้นักเรียนเพิ่มขึ้นในระดับมัธยมหรือการฝึกหัดครู ทั้งนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นเพราะขาดแคลนงบประมาณการศึกษา ตลอดจนไม่ได้มีการเร่งรัดจัดการกันอย่างจริงจัง เมื่อขยายการศึกษามากขึ้น ความขาดแคลนคนที่จะใช้ในราชการของกระทรวงธรรมการก็เพิ่มมากขึ้น การนำเอาผู้มีความรู้ครึ่งๆ กลางๆ หรือมีความรู้การสอนหนังสือแบบโบราณเคยสอนกันอยู่ในวัดมาใช้เป็นครูในหลักสูตรการศึกษาใหม่ก็สมกับพระราชดำริสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เอาโคลนมาปะแทนขัน” หรือที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) กล่าวว่า “เอาเป็ดมาขันประชันไก่” ในคำกราบบังคมทูลเพื่อจัดสอนวิชาเกษตรกรรมในโรงเรียนประชาบาล ว่าไม่เป็นการที่จะได้ผล ถ้าไม่เตรียมครูให้พร้อม โดยฝึกอบรมทางการกลีกรรม (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2459)

ปัญหาการขาดแคลนครูทางการศึกษา ทั้งในระดับผู้บริหารในกระทรวงเรื่อยลงมาถึงระดับครูสอนหนังสือตามโรงเรียน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการและดำเนินงานด้านการศึกษาของชาติ บางครั้งถึงกับเป็นสภาวะถดถอยไม่ก้าวไปข้างหน้า เช่น การโอนภาระงานด้านการศึกษากลับไปให้พระเป็นผู้ดูแล โดยในปี พ.ศ.2441 กระทรวงธรรมการต้องอาราธนาให้สมเด็จพระเจ้า

น้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ทรงรับภาระอำนวยการให้พระสงฆ์เป็นผู้สั่งสอน กุลบุตร และให้ทรงบังคับการพระอารามในหัวเมืองให้รับผิดชอบงานด้านการจัดการศึกษาของชาติ ทั้งในมณฑลกรุงเทพและในมณฑลหัวเมือง นอกจากนี้กระทรวงธรรมการยังต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงมหาดไทย ให้ช่วยเหลือในกิจการด้านการศึกษา อาทิ ให้พิมพ์แบบเรียนต่างๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเบื้องต้นในส่วนภูมิภาคที่ให้กระทรวงมหาดไทยรับเป็นผู้ดำเนินการไปทั้งหมด

นอกเหนือจากการขาดแคลนบุคลากรในกระทรวงธรรมการแล้ว ความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่างตัวบุคคลก็มีผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติเช่นในกรณีของเหตุการณ์ พ.ศ.2445 ที่เจ้าพระยาภาสกรวงษ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้ขอลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเกิดความขัดแย้งจากการนำเสนอโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ต่อที่ประชุมเสนาบดี แล้วถูกคัดค้านโดยมีมติไม่เห็นชอบให้ประกาศใช้ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 จึงถูกระงับไป สร้างความเสียใจให้กับเจ้าพระยาภาสกรวงษ์อย่างหนัก การวางแผนแม่บททางการศึกษาจึงล่าช้าออกไปอีกหลายปีจนกระทั่งต้องรอให้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่คือฉบับปี พ.ศ. 2445 ความขัดแย้งครั้งใหญ่ในวงการศึกษายังได้เกิดขึ้นอีกในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงขัดแย้งกับเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เนื่องจากมีความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องของกิจการเสือป่าและลูกเสือในโรงเรียนสังกัดกระทรวงธรรมการ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถูกหนังสือพิมพ์หลายฉบับวิพากษ์วิจารณ์พระองค์ในกิจการเสือป่าและลูกเสือ โดยความคิดเห็นของพวกหนังสือพิมพ์ตรงกับแนวคิดของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระแวงว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีจะไปเข้าข้างพวกหนังสือพิมพ์ เหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความไม่สบายใจอย่างมากต่อบรรดาคณะเสนาบดี เพราะเกรงว่าโครงการต่างๆ ของกระทรวงธรรมการจะถูกคัดค้าน แต่แล้วเหตุการณ์ทั้งหมดก็ยุติลง เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระ



พระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต ในปี พ.ศ. 2468 ส่วนเหตุการณ์หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้นกลุ่มคณะราษฎรที่เข้าบริหารประเทศมีความระแวงไม่ไว้วางใจพวกเจ้านายมาสู่การปลดเจ้านายหลายพระองค์ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงและกรมกองต่างๆ แม้กระทั่งในกระทรวงธรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านปกครองน้อยมากก็ยังคงถูกปรับเปลี่ยนตัวบุคคลหลายตำแหน่ง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งขณะนั้นทรงช่วยงานด้านการศึกษาของชาติในฐานะที่ดำรงตำแหน่งราชบัณฑิต ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการปกครองก็ยังคงถูกบีบบังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง แสดงให้เห็นถึงอคติที่กลุ่มคณะราษฎรมีต่อเจ้านายอย่างชัดเจน และยังส่งผลต่องานด้านการศึกษาของชาติที่ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานและความต่อเนื่องในตัวบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบภาระงานด้านการศึกษา อันเป็นผลจากความขัดแย้งในตัวบุคคลและแนวคิดที่แตกต่างกันของกลุ่มผู้ปกครอง

การขาดแคลนงบประมาณทางการศึกษา

ปัญหาสำคัญอีกอย่างที่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินการจัดการศึกษาของไทยซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่แรกเริ่มการจัดระบบการศึกษาของไทย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเป็นปัญหาในรัชกาลต่อมา นั่นก็คือ การขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงานจัดการศึกษา ทั้งนี้ในการดำเนินงานทุกอย่างตั้งแต่การวางแผนจนกระทั่งถึงการสอนหนังสือให้กับนักเรียน รวมทั้งค่าจ้างครู ล้วนแล้วแต่ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการทั้งสิ้น เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นกิจกรรมลงทุนระยะยาว กว่าที่จะเห็นผลก็ต้องใช้เวลานานพอสมควร และการดำเนินงานในเรื่องนี้ต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุนที่สูงมากจึงจะเห็นผล แต่สถานการณ์ในประเทศและภายนอกประเทศไม่เอื้ออำนวย โดยภายในประเทศยังมีความสำคัญในการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่จำเป็นและเร่งด่วนกว่า เช่น การพัฒนาระบบสาธารณสุข ปลอดภัยทั้งการคมนาคม ถนน รถไฟ น้ำประปา ไฟฟ้า โรงงาน ฯลฯ การรักษาความมั่นคงของชาติโดยเฉพาะกิจการทหาร ตำรวจ ระบบยุติธรรม ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่มีค่าใช้จ่ายที่สูงมากและ

มีความจำเป็นอย่างรีบด่วน แต่ขณะเดียวกันรายได้ของรัฐบาลไม่เพิ่มขึ้นตามรายจ่าย ระบบการจัดเก็บภาษียังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ ในขณะที่รายได้จากต่างประเทศก็ยังมีจำนวนน้อยมาก ในขณะที่เหตุการณ์ในต่างประเทศได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2457-2461 ทั้งในช่วงสงครามและหลังสงครามเศรษฐกิจของโลกได้ตกต่ำอย่างมาก รวมถึงประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย งบประมาณแผ่นดินอันมีจำกัด จึงต้องถูกนำไปใช้ในความจำเป็นเร่งด่วนด้านอื่นก่อน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลงบประมาณแผ่นดินโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2453-2468 ดังนี้

**ตารางแสดงลำดับ งบประมาณแผ่นดินเฉลี่ยระหว่างปี
พ.ศ. 2453-2468 (คิดเป็นร้อยละ)**

ลำดับที่ (เรียงตามความสำคัญ)	กระทรวงและกิจการ ที่ใช้จ่าย	งบประมาณที่ได้รับ (คิดเป็นร้อยละ)
1	กระทรวงกลาโหม(การป้องกันประเทศ)	24.3
2	กระทรวงมหาดไทย(การปกครอง)	12.3
3	กระทรวงคมนาคม(การคมนาคม)	9.3
4	กระทรวงมหาดไทย(การรักษาความสงบภายใน)	7.9
5	กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ(การจัดเก็บภาษี)	6.6
6	กระทรวงยุติธรรม(การยุติธรรม)	4.7
7	กระทรวงเกษตราธิการ(การเกษตรกรรม)	3.2
8	กระทรวงธรรมการ(การศึกษา)	2.6
9	กระทรวงพาณิชย์(การพาณิชย์)	1.1

ที่มา: พรเพ็ญ อันตระกูล, 2517:หน้า 57

**ตารางแสดงข้อมูล งบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงธรรมการได้รับ
ระหว่างปี พ.ศ. 2450-2454**

ปี (พ.ศ.)	งบประมาณแผ่นดิน	งบที่กระทรวงธรรมการได้รับ	คิดเป็น ร้อยละ
2450	56,503,000	1,422,000	2.5
2451	58,379,000	1,464,000	2.5
2452	58,845,000	1,281,000	2.2
2453	59,077,000	1,252,000	2.1
2454	64,017,000	1,364,000	2.1

ที่มา : Wyatt (1969,p. 389)ที่มา : Wyatt (1969,p. 389)

จากตารางแสดงข้อมูล จะเห็นได้ว่างบประมาณที่กระทรวงธรรมการได้รับตลอดระยะเวลา 15 ปี อันเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญอย่างมากของการวางรากฐานการศึกษาของชาติ กระทรวงธรรมการกลับได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 2.6 และถูกจัดลำดับความสำคัญของภาระงานของชาติอยู่ถึงลำดับที่ 8 จากภาระงานหลัก 9 อย่าง จากสถิติดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกับนโยบายที่รัฐประกาศออกมาทั้งในสมัยรัชกาลที่ 5, 6 และ 7 ที่ต่างก็ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของชาติ โดยยกให้เป็นภารกิจหลักเร่งด่วนที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการทหารและการปกครอง แต่ผลในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐบาลได้ตัดลดงบประมาณที่กระทรวงธรรมการได้ทำเรื่องเสนอขอไปอย่างมาก จนกระทั่งเหลือร้อยละ 2.6 บันทึกรายงานการตรวจการศึกษาของหลวงอนุกิจวิฑูร (สันหัต เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ในปี พ.ศ. 2454 ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดกรมตรวจการศึกษา ได้เสนอรายงานซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของการศึกษาไทยไว้ว่า “...การหาเงินนั้น ทำแบบข้าวสารกรอกหม้อเกือบทุกแห่ง การหาเงินมาดำเนินการก็เป็นการไม่แน่นอน ได้

ไว้ไปชั่วปีหนึ่งๆ โรงเรียนจะเจริญมั่นคงได้ยาก เพราะขาดเงินทุนที่จะดำเนินงานให้เป็นไปโดยสม่ำเสมอ บางปีขาดทุนก็ต้องปิดโรงเรียน นักเรียนก็ต้องออกไปกว่าจะตั้งขึ้นมาใหม่ก็ต้องลำบากอยู่เป็นอันมากเพราะเด็กที่ออกไปแล้วไม่กลับมาเรียนอีกการจะหาครูมาสอนก็ต้องจ่ายเงินเดือน การขอร้องให้ครูมาช่วยสอนโดยไม่ให้เงินเดือนนั้นถึงจะมีครูมาช่วยกันก็ไม่ใช่เป็นการยั่งยืน เพราะไม่ช้าครูก็ลาออกไปหาอาชีพอื่นทำ กว่าหาครูมาแทนก็ไม่ใช่ง่าย...” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2454) เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เสนาบดีกระทรวงธรรมการในช่วงสมัยต้นรัชกาลที่ 6 ได้กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2455 ให้ทรงพิจารณาช่วยเหลือจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงธรรมการเพิ่มขึ้นดังนี้ “...ตามตัวเลขนั้นจะเห็นว่า กระทรวงเกษตรและกระทรวงธรรมการ ซึ่งเป็นกระทรวงสำคัญและโปรดคิฟ ได้เงินน้อยที่สุด ยกเว้นเสียแต่กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนับว่าไม่มีอะไรจะกราบบังคมทูลพระกรุณานี้ แท้จริงก็เชื่อด้วยเกล้าฯ อยู่แล้วว่า คงได้ทรงพระปรีชาญาณสอดส่องอยู่แล้ว...” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2455)

แม้ว่าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีจะได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้จัดงบประมาณเพิ่มเติมให้กับการศึกษา แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากได้รับการคัดค้านจากกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณให้เพิ่มเติมได้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีกิจการฯ ที่เร่งด่วน เช่น การทหาร การศาล และอื่นๆ แต่ก็ได้ให้ความหวังไว้ว่าทรงยินดีที่จะสนับสนุนการจัดตั้งโรงเรียนรัฐบาลเป็นตัวอย่างประจำมณฑลและจังหวัด เพื่อเป็นตัวอย่างและแนวทางแก่ประชาชนที่จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในท้องถิ่นของตนเอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยินดีจะสนับสนุนถ้าได้พิจารณาในเรื่องงบประมาณที่ไม่สูงเกินไป และไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่จะไปเก็บค่าเล่าเรียนหรือบังคับให้ราษฎรออกเงิน เพราะจะไปกระทบกระเทือนกับการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2457) ความขาดแคลนงบประมาณในการ

จัดการศึกษาดังกล่าวได้ทำให้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี แสดงความรู้สึก ท้อถอยและมักบ่นอยู่เสมอว่า “...การศึกษาที่จัดมานี้แอ้งแล้งมาช้านาน แต่ก็ ยังหวังที่จะได้พระมหากษัตริย์คุณจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวให้ทรงช่วยเหลือเพื่อให้การจัดการศึกษาขยายวงกว้างกว่าที่เป็น อยู่” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2457)

การขาดแคลนงบประมาณยังมีผลทำให้คุณภาพทางการศึกษาดกต่ำลง เนื่องจากขาดแคลนครู เพราะครูไม่สามารถมาสอนตามหน้าที่ได้ ต้องไป ประกอบอาชีพอื่นหาเลี้ยงชีวิต ดังจะเห็นได้จากรายงานประจำปีของกระทรวง ธรรมการ พ.ศ. 2458 ที่กล่าวถึงการจ่ายเงินเดือนให้ครูไว้ว่า “...การหาเงินเดือน มาจ่ายให้ครูมักหามาจ่ายไม่ได้ตลอดปี บางเดือนครูก็ไม่ได้รับเงินเดือน ใน เดือนใดที่ไม่ได้รับเงินเดือนก็ย่อมพากันทิ้งการสอนไปประกอบการทำมา หากินอย่างอื่นเสีย...” (กระทรวงธรรมการ, 2460, หน้า 6) กระทรวงธรรมการเอง ก็พยายามอย่างยิ่งที่จะเรียกร้องความเห็นใจจากทางรัฐบาลและฝ่ายต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง โดยการให้ที่ปรึกษากระทรวงธรรมการชาวอังกฤษ ชื่อนายดับบลิว จอห์น สตัน (W. Johnson) เขียนรายงานไว้ในรายงานการศึกษาประจำปี พ.ศ. 2462 โดยชี้ให้เห็นว่าการลงทุนทางการศึกษาเฉลี่ยเป็นรายหัวต่อปีนั้น ประเทศไทย ลงทุนน้อยมากถึงขนาดที่เรียกว่าแร้นแค้นและขาดแคลนโดยเปรียบเทียบกับ ประเทศอังกฤษ ซึ่งในยุคนั้นถือเป็นมาตรฐานของประเทศที่เจริญแล้วในทุกๆ ด้าน ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดให้รัฐบาลรีบแก้ไขปัญหาดังรายงานตอนหนึ่งว่า “...ยอดเงินที่จ่าย สำหรับแผนกนี้ในปีนี้ 1,031,089 บาท ถ้าคิดแต่จำนวนนักเรียนที่อยู่ใน โรงเรียนรัฐบาล 49,598 คน คิดเฉลี่ยค่าเล่าเรียนปีหนึ่ง คนละ 20.79 บาท ถ้าเปรียบเทียบกับปีที่แล้ว คือคนละ 20.84 บาท ถ้ารวมนักเรียนโรงเรียน รัฐบาลและโรงเรียนประชาบาลได้จำนวนนักเรียน 170,052 คน คิดเฉลี่ย ค่าใช้จ่ายรายคนละ 6.06 บาท ค่าใช้จ่ายในประเทศอังกฤษ 1921 สำหรับ นักเรียนชั้นประถมศึกษา คิดเฉลี่ยรายคนละ 100 บาท...” (กระทรวงธรรมการ, 2460, หน้า ข)

ดังนั้น เมื่อการขาดแคลนงบประมาณเป็นปัญหาหลักในการจัดการศึกษาของชาติ กระทรวงธรรมการจึงรู้สึกอึดอัดใจถึงงบประมาณการศึกษาได้น้อย แต่ความตั้งใจและคาดหวังที่จะจัดการศึกษาให้เป็นไปตามโครงการที่วางไว้มีมาก มีความพยายามในการแก้ปัญหาการขาดแคลนครู เนื่องจากไม่มีเงินจ่ายเงินเดือน โดยการตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้นที่หอวัง ในปี พ.ศ. 2460 เพื่อหวังจะผลิตครูเพื่อไปช่วยเหลือในการสอนหนังสือ แต่ปรากฏว่างบประมาณที่จะสนับสนุนในการดำเนินงานของโรงเรียนก็ไม่มี อุปกรณ์การสอนรวมทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ก็ขาดแคลนทำให้ต้องโยกย้ายสถานที่ตั้งของโรงเรียนหลายครั้ง และตลอดช่วงระยะเวลา 9 ปี ก็ผลิตครูได้เพียง 83 คน ซึ่งนับว่าน้อยมาก (เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาสมัยรัชกาลที่ 5, 2511, หน้า 241-243)

ตารางแสดงข้อมูล เปรียบเทียบจำนวนนักเรียนโรงเรียนและงบประมาณด้านการศึกษาของไทยกับพม่า และ ฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ. 2459-2460

ประเทศ	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนโรงเรียน	งบประมาณ ด้านการศึกษา
สยาม	144,282	3,293	1,255,824.00 บาท
พม่า	583,613	9,006	4,649,964.60 บาท (7,749,941) รูปี
ฟิลิปปินส์	567,621	4,702	12,100,000.00 บาท

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ (2507, หน้า146)

จากตารางแสดงข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภาพรวมของการจัดการศึกษาตามแบบแผนสมัยใหม่ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ แสดงให้เห็นถึงความล่าช้าของการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จากสถิติดังกล่าวจะพบว่า งบประมาณทางการศึกษาของไทยมีจำนวนน้อย ในขณะที่จำนวนนักเรียนกับจำนวนโรงเรียนของไทยก็มีปริมาณที่น้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับ

พม่าและฟิลิปปินส์ แต่ทั้งนี้ก็ต้องคำนึงถึงบริบทแห่งความแตกต่างในหลายๆ ด้าน เนื่องจากว่าทั้งพม่า และฟิลิปปินส์ ต่างก็เป็นอาณานิคมของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาตามลำดับ ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเจริญและเป็นแม่แบบทางการศึกษาของโลกซึ่งมีมาตรฐานทางการศึกษาในระดับสูง การจัดการศึกษาในดินแดนอาณานิคมทั้งสองจึงมีความเจริญก้าวหน้ากว่าไทยอย่างมาก เพราะได้รับการสนับสนุน และการดำเนินการจากเจ้าอาณานิคมเป็นอย่างดีและตรงตามแบบแผนที่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตามปัญหางบประมาณด้านการศึกษา ก็ถือเป็นจุดด้อยของการดำเนินงานของไทย เนื่องจากข้อจำกัดทางการเงินการคลังของประเทศที่ทำให้กระทรวงธรรมการไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณตามที่ร้องขอ

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ทราบถึงความจำเป็นที่การศึกษาของชาติต้องดำเนินต่อไป โดยเฉพาะกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังก็เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการมาแล้ว ระหว่างปี พ.ศ. 2438-2445 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, หน้า 95) ทรงทราบถึงความจำเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงิน แต่เนื่องจากความจำเป็นอื่นๆ ทำให้ทรงไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้ได้ ยิ่งกว่านั้นในปี พ.ศ. 2463 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเองก็เกือบจะต้องกราบบังคมทูลลาออกจากราชการ เนื่องจากเกิดเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก ซึ่งมีผลกระทบมาถึงประเทศไทยด้วย ภาวะการเงินของประเทศจึงขาดแคลนอย่างหนัก ภาวะการณ์ดังกล่าวได้สร้างความลำบากใจอย่างมากให้ทั้งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงธรรมการ ปัญหาเรื่องงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาในทุกระดับเรื่อยมาไม่เว้นแม้กระทั่งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถานศึกษาชั้นสูงสุดเพียงแห่งเดียวของไทย ที่มีความสามารถผลิตนักศึกษาได้ในจำนวนจำกัดเพราะขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการเช่นเดียวกันโดยในสาขาวิชาแพทยศาสตร์ที่ถือเป็นศาสตร์ขั้นสูงที่สามารถเรียนได้ในเมืองไทย และเป็นที่เชิดหน้าชูตาของวงการการศึกษาไทยในขณะนั้นแต่เมื่อผู้แทนของมูลนิธิร็อกเกิ้ล เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) ได้เดินทางมาสังเกตการณ์ก่อนที่จะให้คำแนะนำช่วยเหลือ ได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงความเป็นไป

ของคณะแพทยศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไว้ว่า “...ข้าพระพุทธเจ้าได้ไป
ดูโรงเรียนแพทย์มาแล้วทั่วโลกทั้งตะวันตกและตะวันออก ข้าพระพุทธเจ้า
เศร้าใจอย่างยิ่งที่จะกราบบังคมทูลว่าโรงเรียนแพทยาลัยของใต้ฝ่าละออง
ธุลีพระบาทเลวที่สุดที่ข้าพระพุทธเจ้าได้เคยเห็นมา...” (จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2510, หน้า 421)

จะเห็นได้ว่า การขาดแคลนงบประมาณในการจัดการศึกษามีอยู่ทุกระดับการศึกษา แม้กระทั่งเวลาจะผ่านไปจนถึงยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 การจัดสรรงบประมาณให้กับการจัดการศึกษาก็ยังไม่ได้ดีขึ้นกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากบทความที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งได้กลับมาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้เขียนให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินไว้ดังนี้ “...การจัดการศึกษาต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งเรื่องเงินเดือนและค่าใช้สอย ถ้าจัดให้ดีขึ้นเพียงใดก็ต้องมีรายจ่ายมากขึ้นตามตัวส่วนรายได้นั้นจะมีบ้างแต่ค่าเล่าเรียนกับผู้อุดหนุน ซึ่งเขาแน่นอนไม่ได้ ค่าเล่าเรียนก็เก็บได้น้อย รายได้ไม่พอกับรายจ่าย โรงเรียนก็ไม่ผิดอะไรกับคนต้องมียาอาหารการกินบริบูรณ์ ปล่อยให้กินบ้าง อดบ้าง ต้องเจ็บตายเป็นธรรมดา...” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, หน้า 276)

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมด แม้ว่าการทรงธรรมการจะมีนักการศึกษาที่มีความสามารถอย่างมาก คือ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) กับเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ที่แม้จะมีแนวคิดและวางโครงการที่รอบคอบเพียงใดก็ตาม ก็เป็นการยากที่จะประสบความสำเร็จได้ ทั้งนี้เพราะติดขัดในปัญหาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็นับได้ว่าการวางรากฐานทางการศึกษาอันเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับคนไทย ได้ส่งผลอย่างที่มีอาจจะประเมินค่าได้ เนื่องจากความสำเร็จของการพัฒนาประเทศในปัจจุบันก็ล้วนแล้วแต่อาศัยต้นทุนเดิมจากการจัดการศึกษาในอดีตนั้นเอง

สรุป

โลกทัศน์ของกลุ่มชนชั้นปกครองไทยและคนไทยทั่วไปในสมัยรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศได้มองว่า ความเจริญและความทันสมัย (สมัยใหม่) คือความเป็นตะวันตก ดังนั้นหากจะปรับเปลี่ยนสังคมไทยให้เป็นสังคมสมัยใหม่ก็ต้องรับเอาแบบอย่างตามแบบตะวันตกมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาของไทยที่ถูกดำเนินการขึ้นจึงรับเอาแบบอย่างตามแบบตะวันตกมาใช้ โดยปรัชญาการศึกษาตามแบบตะวันตกนั้น เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้และมีความคิดแบบปัจเจก ที่สำคัญคือการมุ่งสอนให้ผู้เรียนตระหนักในสิทธิความเสมอภาคทางสังคม โอกาสทางเศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งแนวคิดของปรัชญาการศึกษาตะวันตกดังกล่าวนี้ ได้สอดคล้องกับบรรยากาศและสภาพแวดล้อมของสังคมตะวันตกในขณะนั้น ที่อยู่ในยุคเสรีนิยม ประชาชนมีเสรีภาพทางความคิด มีโอกาสทางเศรษฐกิจและมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางระบอบประชาธิปไตย แต่อุดมการณ์หรือปรัชญาการศึกษาดังกล่าวนี้ ชนชั้นปกครองของไทยได้เล็งเห็นว่ามีความไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ในหลายๆ ประการโดยเฉพาะในเรื่องของการปกครองที่ชนชั้นปกครองไทยยังไม่พร้อมและไม่เต็มใจที่จะสละอำนาจการปกครองให้ การศึกษาตามแบบตะวันตกที่ไทยเลือกรับเข้ามานั้นจึงเป็นการรับเพียงรูปแบบและแบบแผนของการดำเนินงานเท่านั้นมิใช่การศึกษาตามแบบตะวันตกอย่างแท้จริง โดยพิจารณาได้จากเป้าหมาย อุดมการณ์และปรัชญา รวมทั้งเนื้อหาและหลักสูตรที่ใช้ในการเรียนการสอนที่มีการเลือกรับและสอดคล้องเนื้อหาตามที่กลุ่มชนชั้นปกครองต้องการ ทำให้เกิดความคาดเคลื่อนไปจากปรัชญาการศึกษาตามแบบตะวันตกไปอย่างมาก ชนชั้นปกครองไทยได้พยายามที่จะปรับเปลี่ยนปรัชญาการศึกษาใหม่ให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย โดยเฉพาะในด้านการเมืองการปกครองที่ยังคงยึดมั่นอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และ

มีเป้าหมายให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการผลิตและฝึกฝนบุคลากรเพื่อรองรับกับระบบราชการสมัยใหม่ที่ถูกปฏิรูปขึ้นมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณทางการศึกษา นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ตั้งใจจริงในการจัดการศึกษาของชนชั้นปกครองไทยแล้ว ในด้านบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะต้องเป็นกลไกสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้การศึกษาเจริญรุดหน้าไปก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนทำให้การศึกษาของชาติล้าหลังไม่เจริญก้าวหน้าเหมือนงานด้านอื่น ๆ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านวิชาการ เช่น สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ ก็ทรงถูกย้ายไปยังหน่วยงานอื่นที่รัฐมองว่ามีความสำคัญกว่า ทำให้พระองค์ท่านไม่สามารถเป็นกลไกที่ขับเคลื่อนกิจการงานด้านการศึกษาได้อย่างเต็มที่ การใช้คนไม่เหมาะสมกับงานก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรจะกล่าวถึง มีเสนาบดีกระทรวงธรรมการหลายท่านที่ไม่มีความรู้และไม่มีความสนใจงานด้านการศึกษาของชาติเลย แต่ต้องจำใจยอมรับตำแหน่งดังกล่าว อาทิ เจ้าพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกร (ม.ร.ว. คลี สุทัศน) ในขณะที่เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และเข้าใจในงานด้านการศึกษาแต่ก็เป็นเวลานั้นปลายของชีวิตแล้วที่ท่านได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจดำเนินงานด้านการศึกษา เพราะก่อนหน้านี้ ท่านอยู่ในตำแหน่งที่ต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งและเป็นผู้รับนโยบายเท่านั้นส่วนเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งก็เป็นนักการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถอย่างมาก แต่การดำเนินงานของท่านก็เต็มไปด้วยปัญหาและอุปสรรค เพราะเกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานกับบุคคลอื่นๆ หลายคนจากปัญหาทั้งหมดของการจัดการศึกษาไทยที่ได้กล่าวมานี้ จึงนำมาสู่ข้อสรุปที่ว่าเพราะเหตุใด การศึกษาจึงไม่บรรลุผลสำเร็จในการเป็นเครื่องมือผลักดันและมีส่วนช่วยให้สังคมไทยปรับเปลี่ยนไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ที่ชนชั้นปกครองไทยต้องการให้เกิดปัญญาชนที่มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการปฏิรูปและยังคงยึดมั่นในกลุ่มผู้ปกครองและระบบการปกครองแบบศักดินาดั้งเดิม ดังจะเห็นได้จากการสอดแทรกแนวคิดอุดมการณ์แบบชาตินิยมในเนื้อหาหลักสูตรการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่

พยายามอธิบายและชี้ให้เห็นว่า “ชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์” เป็นสถาบันที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญและเป็นสถาบันที่ต้องอยู่คู่กันซึ่งจะเปลี่ยนแปลงเป็นอื่นมิได้ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะดำรงรักษาระบบการปกครองแบบเดิมไว้ ภายใต้สถานการณ์และกระแสแห่งการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดตามแบบอย่างของประเทศในโลกตะวันตก

บรรณานุกรม

- กระทรวงธรรมการ. (2460). รายงานประจำปี พ.ศ.2459. ม.ป.ท.
 _____. (2462). รายงานประจำปี พ.ศ. 2461. ม.ป.ท.
 กระทรวงศึกษาธิการ. (2495). ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ.
 พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
 _____. (2507). ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2465-2507. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
 _____. (2546). ยิงยศพระปิตุมาหาราช เรื่อง โลกต้องสดุดี.
 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ.(2477).จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน
 ภาค 7. พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร.
 _____. (2528). พระราชหัตถเลขาเมื่อเสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ. 2440
 (เล่ม 1-2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2510). ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509.
 พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
 ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระยา.(2438). แบบเรียนเร็วสำหรับเรียนหนังสือไทย
 (เล่ม 1). พระนคร : โรงพิมพ์ศึกษาพิมพ์การ.
 ผาสุก พงษ์ไพจิตรและ เบเคอร์, คริส.(2542). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ.
 เชียงใหม่ : ซิลค์เวอร์มบุคส์.

- พรเพ็ญ อันตระกูล.(2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453-2468.
 วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จฯ
 (เล่ม 1-2).(2503).พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- พูนพิสมัย ติตกุล, ม.จ.(2517). ชีวิตและงานสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ.
 พระนคร : บรรณาการ
- มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ.(2520). เทศนาเสือป่า.กรุงเทพฯ :
 บรรณาการ.
- มานิจ ชุมสาย,ม.ล. (2498). ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย.
 กรุงเทพฯ : องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม
 แห่งสหประชาชาติ.
- วารุณี โอธการมย์. (2524). การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2475. วิทยานิพนธ์
 อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทย์ วิศุทเวทย์. (2544). ปรัชญาการศึกษาไทย 2411-2475.
 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิไลเลขา ดาววรรณสาร.(2545).ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก.
 กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2512). นโยบายการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.ปริญญาานิพนธ์ศึกษามหาบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
 _____.(2542). เมื่อเริ่มปฏิรูปการศึกษาสสมัยรัชกาลที่ 5-รัชกาลที่ 7.
 กรุงเทพฯ : เลิฟแอนด์สติฟเพรส.
- ส. พลายน้อย. (2535). สวนกุหลาบ ตำนานการศึกษสมัยใหม่ในกรุงสยาม.
 กรุงเทพฯ : มติชน.
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2454). แฟ้ม ร.6 ศ.10/6. ม.ป.ท.



_____. (2457). แฟ้ม ร.6 ศ. 10/5. ม.ป.ท.

_____. (2459). แฟ้ม ร.6 ศ. 4/26. ม.ป.ท.

เอกสารเรื่องการจัดการศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 5. (2511). กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์คุรุสภา.

Vella, W.F.(1955). The impact of the west on government in Thailand.

Berkeley : University Of California Press.

_____.(1978). Chaiyo! King Vajnavudh and the development of Thai nationalism.

HonoLuLu : The University Press of Hawaii.

Wyatt, D.K.(1969).The politics of reform in Thailand: Education in the reign of King

Chulalongkorn. New Haven : Yale University Press.