

การเมืองกับพรรคประชาชนของไทย

**การเมือง  
กับ  
การศึกษา  
ของไทย  
เสน่ห์ จามริก**

โครงการ  
พัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา  
สนง. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี



## คำนำ

โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา  
แห่งชาติ โดยคณะกรรมการเงินทุนเพื่อพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้เล็งเห็นความ  
สำคัญของการศึกษาปรัชญาการศึกษาไทยในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อนำผลที่ได้ใช้เป็นข้อมูลพิจารณาประกอบ  
การกำหนดนโยบายและการจัดแนวค่านิยมทางการศึกษา อันเป็นวัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งของโครง-  
การ รายงานผลการวิจัยเรื่อง “การเมืองกับการศึกษาของไทย” โดยศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก นี้  
เป็นเรื่องหนึ่งในจำนวน ๓ เรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านปรัชญาการศึกษาไทย ซึ่งโครงการพัฒนา  
สังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้มอบหมายให้ผู้ทรงคุณวุฒิดำเนินการ การศึกษาอีกสองเรื่องนั้น  
ได้แก่ “ปรัชญาการศึกษาไทย 2411-2475” โดย ศาสตราจารย์ ดร.วิทย์ วิตทเวทย์ และ “แนว  
ความคิดทางการศึกษาสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว-พ.ศ. 2475” โดย ผู้ช่วยศาสตรา-  
จารย์วุฒิชัย มุสิกศิลป์

สำหรับการวิจัยเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งของ  
ท่านเพื่อกำหนดงานชิ้นนี้จนสำเร็จบริบูรณ์ตามเวลาที่กำหนด และได้ผลเป็นที่น่าพอใจเป็นอย่างยิ่ง  
ซึ่งนอกจากจะสามารถสนองต่อวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแล้ว  
ยังเป็นผลงานวิจัยที่มีคุณค่าทางด้านการศึกษาสำหรับชนรุ่นหลังต่อไปอีกด้วย

โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ไกรขอขอบพระคุณในความเสียสละ  
และความพยายามของท่านผู้เขียน ที่ได้มอบผลงานชิ้นสำคัญเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา มา ณ โอกาส  
นี้ด้วย

ทน สเปียร์ชัย

(นายทน สเปียร์ชัย)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



การดำเนินงานของศูนย์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้  
สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้มี  
ส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้สถานศึกษา  
ได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และนำประสบการณ์ที่ได้รับ  
ไปใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอนของตนเอง และให้สถานศึกษา  
ได้มีโอกาสในการเรียนรู้จากวิทยากรที่มีความรู้และประสบการณ์  
ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา และให้  
สถานศึกษาได้มีโอกาสในการเรียนรู้จากวิทยากรที่มีความรู้และ  
ประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา  
และให้สถานศึกษาได้มีโอกาสในการเรียนรู้จากวิทยากรที่มีความรู้  
และประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา

**ข้อคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ที่ปรากฏในหนังสือนี้เป็นของผู้วิจัย โครงการพัฒนาสังคม**

**ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้อง  
ด้วยเสมอไป**

การดำเนินงานของศูนย์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้  
สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้มี  
ส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้สถานศึกษา  
ได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และนำประสบการณ์ที่ได้รับ  
ไปใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอนของตนเอง และให้สถานศึกษา  
ได้มีโอกาสในการเรียนรู้จากวิทยากรที่มีความรู้และประสบการณ์  
ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา และให้  
สถานศึกษาได้มีโอกาสในการเรียนรู้จากวิทยากรที่มีความรู้และ  
ประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา  
และให้สถานศึกษาได้มีโอกาสในการเรียนรู้จากวิทยากรที่มีความรู้  
และประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา

นางสาว...  
ผู้อำนวยการศูนย์ฯ

## บทนำ

รายงานเรื่อง **การเมืองกับการศึกษาของไทย** นี้ เป็นการสำรวจเบื้องต้นเพื่ออธิบาย สัมพันธภาพของระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ต่อโครงสร้างและสภาวะแวดล้อมทางสังคมและการเมือง ความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องเช่นนี้ ความจริงไม่ใช่ของใหม่ กังจะเห็นได้จากงานเขียนเกี่ยวกับสังคมวิทยาการศึกษาที่ใช้อ้างอิงงานศึกษานี้ สำหรับในวงการศึกษาของไทยเรา บทบาทของการศึกษาและผลกระทบทางสังคมและการเมืองจะเริ่มเป็นที่รู้สึกสำคัญกันจริงจังขึ้นเมื่อได้เกิดมีความกังวลสนใจขึ้นไม่นานมานี้ ในปัญหาความเป็นธรรมทางสังคมและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ในรายงาน**การปฏิรูปการศึกษา : การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม** (ธันวาคม 2517) เองก็ให้ความสำคัญส่วนหนึ่งอธิบายถึง “สภาพแวดล้อมที่สัมพันธ์กับการศึกษา” อย่างกว้างขวางก่อนที่จะเข้าสู่ข้อเสนอแนะแนวทางและขั้นตอนปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษา งานศึกษานี้ชั้นนี้อาจถือว่าเป็นความพยายามเสริมในอีกส่วนหนึ่งเพื่อแสดงความเข้าใจให้กระจ่างชัดขึ้นในลักษณะปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งในตัวเองอาจแผ้วทางไปสู่แนวนโยบายและการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาตามความเป็นจริงได้ในที่สุด

ในแง่ของข้อมูลและข้อความรู้ต่างๆ งานศึกษานี้คงจะไม่ได้เสนออะไรใหม่ นอกจากอาศัยแหล่งข้อมูลและเอกสารรวมทั้งผลงานเขียนค้นคว้าทั้งหลายซึ่งเป็นที่รู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ในวงการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เป็นแต่ว่าได้พยายามนำเอาข้อมูลและข้อความรู้ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการศึกษาตลอดจนประวัติศาสตร์ มาวิเคราะห์ให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบขึ้นและในขณะเดียวกันก็อาศัยการเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศบ้างในบางจุดเท่าที่เห็นว่าจะประโยชน์ช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น มิติอีกด้านหนึ่งงานศึกษานี้ต้องการจะเน้นถึงเป็นพิเศษก็คือ ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม ปัญหาทางการศึกษาที่อยู่ในขอบข่ายความสนใจ โดยเฉพาะในที่นี้ จึงไม่ใช่เรื่องทางเทคนิคของการศึกษาโดยตรง หากจะมุ่งพิจารณาถึงปัญหาของการเปลี่ยนแปลงเป็นจุดใหญ่

เพื่อจุดประสงค์ในการสร้างเสริมความเข้าใจพื้นฐานดังกล่าวนี้ จึงได้แบ่งประเด็นพิจารณาออกเป็น 3 บทใหญ่ๆ คือ:-

- บทที่ 1 ว่าด้วยการศึกษากับบทบาททางสังคม - การเมือง ซึ่งจะเริ่มต้นจากปัญหาหลักของการศึกษาในทศวรรษปัจจุบัน เพื่อประกอบการอธิบายลักษณะสัมพันธ์ต่อโครงสร้างการแบ่งชั้นสถานภาพภายในสังคม

- บทที่ 2 ว่าด้วยการศึกษากับกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยซึ่งจะพิจารณาถึงลักษณะแบบแผนและโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมในเชิงของชีวิตกันความสามารถในการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งเป็นการประเมินบทบาท ความหมายและความสำคัญในค่านิยมธรรมทางการเมือง และรูปกรอบของสถาบันทางการเมืองและการบริหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบกำหนดลักษณะแบบแผน ทิศทาง และการจัดการศึกษาของไทย

- บทที่ 3 ว่าด้วยปัญหาความเป็นธรรมในสังคมและโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป็นการประเมินยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะสำหรับในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา และผลกระทบต่อนโยบายของการวางแผนพัฒนาการศึกษา และ

- บทส่งท้าย สรุปประเด็นปัญหาทางการศึกษาและนโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างๆ บางประการอันเป็นผลจากสิ่งที่ ได้ประมวลศึกษามาตั้งแต่ต้น

งานศึกษานี้ได้รับแรงกระตุ้นเสนอมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งนอกจากความเชื่อเพื่อในค่านิยมอันดีแล้วยังเป็นผลให้ผู้รายงานได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับเรื่องราว และปัญหาสำคัญอันช่วยให้มองปัญหาทางรัฐศาสตร์จากแง่มุมที่กว้างขวางขึ้น คุณอัจฉราพร กุมทิตสมัย นับเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในด้านการเสาะแสวงข้อมูลและเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ คุณเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ แห่งองค์การยูนิเซฟช่วยเป็นอย่างมากในด้านการเอกสารข้อมูลของทางยูเนสโก นอกจากนี้ ผู้ทำรายงานยังโชคดีที่ได้รับคำแนะนำความสะดวกเป็นอย่างดียิ่งในเรื่องเอกสารข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งทั้งหมดขอได้รับความขอบคุณอย่างสูงในที่นี้ ส่วนสำหรับข้อผิดพลาดและขาดตกบกพร่องทั้งหลายเป็นความรับผิดชอบโดยเฉพาะของผู้รายงาน

เสน่ห์ จามริก

คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

28 กุมภาพันธ์ 2523

## สารบาญ

		หน้า
	คำนำ	ก
	บทนำ	
บทที่ 1.	การศึกษาเกี่ยวกับบทบาททางสังคมการเมือง x	1
	- ปัญหาการศึกษาในทศวรรษครบรอบร้อยปี	1
	- โครงสร้างการศึกษาในทศวรรษครบรอบร้อยปี	5
	- การศึกษากับการแบ่งชั้นทางสังคม-การเมือง	11
	- สรุป	18
	การวาง	21
	เชิงอรรถ	29
บทที่ 2.	การศึกษากับการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย	34
	- ข้อพิจารณาคำค้นพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงของสังคม	36
	- ข้อพิจารณาทางวัฒนธรรม	51
	- ข้อพิจารณาทางสถาบัน	65
	- สรุป	83
	การวาง	86
	เชิงอรรถ	103
บทที่ 3.	ปัญหาความเป็นธรรมทางสังคมและโอกาสทางการศึกษา	114
	- การพัฒนา กับ ผลทางเศรษฐกิจและสังคม	117
	- ผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษา	125
	- สรุป	138
	การวาง	141
	เชิงอรรถ	163
บทส่งท้าย	ข้อสรุปบางประการ	169

## บทที่ 1

# การศึกษากับบทบาททางสังคมการเมือง

× ความมุ่งหมายของบทแรกนี้ เป็นการพยายามหาความเข้าใจถึงลักษณะธรรมชาติและปัญหาหลักของการศึกษา แนวการมองความหมายของการศึกษาในที่นี้จะมุ่งโดยตรงไปในเชิงปรัชญา หรืออุดมการณ์แบบที่ว่าอะไรควร หรือไม่ควรเป็นอย่างไร เพื่ออะไร หรือว่า เพื่อใคร หากเพียงแต่จะเกี่ยวข้องกับในแง่ที่เป็นค่านิยม หรืออุดมการณ์ที่ดีเป็นหลักปฏิบัติกัน (Operative ideals) ทั้งนี้โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาประเด็นปัญหาที่สะท้อนออกในรูปของกระแสความคิดและนโยบายทางการศึกษาซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงไปกับสถานะและปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการอธิบายสิ่งเหล่านี้ งานศึกษานี้อาศัยอ้างอิงหลักความคิดและข้อสังเกตทางทฤษฎีต่างๆ เท่าที่เห็นว่าจะช่วยเสริมให้เห็นและเข้าใจในความหมายและบทบาทฐานะอันแท้จริงของการศึกษา และในขณะเดียวกันจะได้หยิบยกเอาข้อมูลอันแสดงถึงสถานะและปัญหาของระบบการศึกษาไทยโดยเฉพาะมาพิจารณาควบคู่กันไป ในประการสำคัญข้อพิจารณาทั้งหลายซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป คงจะพอให้ได้ตระหนักกันถึงความหมายของการศึกษาในแง่ที่เป็นมรรคและผล กล่าวคือว่านอกจากจะเป็นสิ่งที่ถูกสรรสร้างขึ้นมาแล้ว ยังเป็นตัวที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมด้วย ทั้งนี้ตามสถานะของโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และการเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นไป ×

### × ปัญหาการศึกษาในทศวรรษครบรอบร้อยปี ×

ในบทนำของ รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา : ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา (ตุลาคม 2517) ได้กล่าวเน้นถึงฐานะและบทบาทของการศึกษาไว้อย่างน่าสนใจ ว่า :-

“... ได้มีการยอมรับกันมากขึ้นทุกทีว่าโรงเรียนนั้นมีหน้าที่รับใช้สังคม ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นสถานับการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกอันหนึ่งที่ทำหน้าที่เลือกสรรและรวบรวมบุคคลเพื่อบรรจุเข้าสู่วาระระดับชั้นของตำแหน่งต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การได้รับการศึกษาส่งย่อมหมายถึงการมีโอกาสที่จะได้งานทำที่ดีกว่า มีเกียรติสูงกว่า และมีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าอีกด้วย กล่าวโดยย่อแล้ว โรงเรียนมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดการเลือกวิถีชีวิตของบุคคล โดยเฉพาะโรงเรียนประถม-

ศึกษาในประเทศไทย มีบทบาทอย่างสำคัญในเรื่องนี้เป็นพิเศษ เพราะ 3 ใน 5 ของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ได้ออกจากระบบโรงเรียนไปโดยไม่เรียนต่อ ผลก็คือวิถีชีวิตในอนาคตของเด็ก ๆ เหล่านี้ ได้ถูกขีดเส้นตายไว้เสียแต่ต้นมือ”<sup>1</sup>

จากแง่ของประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ มีข้อควรแก่การสังเกตเบื้องต้นอยู่บางประการกล่าวคือ ช่วงเวลาที่ปรากฏรายงานวิจัยชิ้นนี้ออกมาเป็นเวลาเพียง 5 ปีเศษ ภายหลังจากการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 3 ของกรมสามัญศึกษาว่าด้วย “บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา” (สิงหาคม 2512)<sup>2</sup> ราวปีครึ่งภายหลังการประชุมทางวิชาการต่อมาครั้งที่ 4 ของกรมสามัญศึกษาอีกเช่นกันว่าด้วย “บนเส้นทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย” (พฤษภาคม 2516)<sup>3</sup> ราวปีเศษหลังเหตุการณ์ “มหาวิปโยค” ตุลาคม 2516 และเพียงสองเดือนเศษหลังการสัมมนาเรื่อง “การศึกษาเพื่อมวลชน” ซึ่งกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการจัดขึ้นในตอนต้นเดือนสิงหาคม 2517 ข้อสังเกตนี้ไม่ได้หมายความว่า การประชุมทางวิชาการ การสัมมนา และงานศึกษาวิจัยที่กล่าวถึงต่างเป็นเหตุเป็นผลต่อกันโดยตรง เพราะตามที่มันเป็นจริงแล้วก็มีอาจอ้างได้เช่นนั้น การประชุมทางวิชาการว่าด้วย “บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา”<sup>4</sup> ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่ทางราชการไทยเสนอสนองต่อความต้องการขององค์การระหว่างประเทศ เนื่องในวาระครบรอบร้อยปีนับตั้งแต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังในปี พ.ศ. 2414 สำหรับบุตรหลานเจ้านายและข้าราชการได้ “...ฝึกหัดเล่าเรียนเพื่อจะได้รู้หนังสือ รู้จักคิดเลข และขนบธรรมเนียมราชการให้ชัดเจน จะได้รับราชการฉลองพระเดชพระคุณต่อไป...”<sup>5</sup>

จะอย่างไรก็ตาม การประชุมทางวิชาการเดือนสิงหาคม 2512 ก็ยังมีได้แสดงให้เห็นถึงแนวทัศนะและความสนใจที่จะมองการศึกษาจากแง่ของ “บทบาทสำคัญต่อการกำหนดการเลือกวิถีชีวิตของบุคคล” และปัญหาเรื่อง “ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา” อันเป็นประเด็นและปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งการศึกษาในปัจจุบันนี้ ดังที่สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดใน “รายงานวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษาฯ” และผลงานศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่ตามมาอีกเป็นจำนวนมาก งานศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษาและปัญหาความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา 2517 นี้เอง ก็ทำให้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ “มหาวิปโยค” ตุลาคม 2516 แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นผลของความคิดริเริ่มมาจากคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันเปลี่ยนเรียกว่าคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) เอง มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515<sup>7</sup> กระนั้นก็ดี ความกังวลสนใจถึงผลกระทบของการศึกษาต่อปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองคงจะ

ไม่ใช่เป็นแค่เพียงจินตนาการคิดฝันที่อุบัตินั้นมาเฉย ๆ ในหมู่ข้าราชการนักการศึกษาบางคนบางกลุ่ม อย่างเช่น คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นแน่ โดยแท้จริงแล้วกล่าวได้ว่างานศึกษาคึกคักถึงปัญหามูลฐานเช่นว่านี้ นับเป็นผลสะท้อนของสภาวการณ์และปัญหาแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเริ่มคึกคักขึ้นในช่วงทศวรรษ “การบรอบรอยบีของกาการจัดการศึกษา” ของไทย ก็จะอนุมานได้จากแนวความรู้สึคนึกคึกของทางราชการเองถึงสภาว่ปัญหาของการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510 - 2515) เป็นต้นมา ซึ่งเน้นโดยเฉพาะ ถึงเรื่อง :-

~~๕~~ ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่ง ความเป็นธรรมของสังคม เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสังคม เชิดชูสถาบันที่สำคัญของชาติ ตลอดจนชนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม กับสงเคราะห์ราษฎร ซึ่งอยู่ในเขตทุรกันดารห่างไกลและที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้เต็มที่

~~๕~~ สนับสนุนการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยถือหลักว่า ความมั่นคงของชาติย่อมอาศัยพลังทางเศรษฐกิจและความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวของระบบสังคม”<sup>๘</sup> (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง) พร้อมทั้งยืนยันถึงนโยบายที่จะ :-

~~๕~~ พัฒนาระบบสังคมให้ก้าวหน้าและมีความเสมอภาคยิ่งขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจนั้น จำต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคม... รัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาระบบสังคมของประเทศให้มีความเสมอภาคยิ่งขึ้น โดยจัดให้บริการและการลงทุนของรัฐในด้านต่างๆ ได้เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริง และให้ผลของการพัฒนาได้ตกถึงมือประชาชนโดยทั่วถึง... ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมภายในสังคม”<sup>๙</sup> (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)

อย่างน้อยในทางความคิดของทางราชการส่วนหนึ่ง ก็นับว่าเริ่มสังเกตเห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเรื่องราวและปัญหาคำความมั่นคง เสถียรภาพของชาติ กับคำความเสมอภาคและความเป็นธรรมภายในสังคม อย่างไรก็ดี เมื่อช่วงวาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สองสิ้นสุดลง สภาการณ์และปัญหาที่คงมีได้กลึกลายลงไปแต่อย่างใด ดังที่พอจะวินิจฉัยได้จากปากคำของนักการธนาคารชั้นนำท่านหนึ่งพูดถึง “ความเป็นธรรมทางสังคมกับความเจริญทางเศรษฐกิจ” ไว้ที่น่าสนใจหลังจากที่มีการ “ปฏิวัติ” 17 พฤศจิกายน 2514 ซึ่งเห็นควรนำมาอ้างถึงโดยละเอียดตามสมควร ณ ที่นี้ :-

“จากส่วนลึกของหัวใจผม มีรู้สึกว่ถึงเวลาที่เราจะต้องหยิบยกปัญหาความเป็นธรรมทางสังคม และความเคิบโททางเศรษฐกิจของเราขึ้นพิจารณากันอย่างจริงจังเสียที ขณะนี้บ้านเมืองก็มี

ธรรมนูญการปกครอง (ฉบับ 15 ธันวาคม 2516 - ผู้เขียน) แล้ว จึงควรกำหนดเป้าหมายกันลงไป ให้ชัดเจนว่า เราจะปรับปรุงสังคมของเราไปสู่รูปลักษณะใด

“ถ้าถามว่า ทุกวันนี้ในบ้านเรามีความเป็นธรรมทางสังคมหรือไม่ ผมก็ต้องตอบด้วยใจ เป็นธรรมว่า ไม่มี และยังใคร่ขอเสริมต่อไปอีกว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่เราทุ่มสติปัญญาและเงินทอง ทำกันอยู่ทุกวันนี้ เมื่อไม่เป็นผลให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมขึ้นในบ้านเราแล้ว การพัฒนานั้น ก็บ่วยการ

“สังคมจะตกอยู่ในลักษณะพิการนำอันทรายเป็นยิ่ง หากเอาแค่ให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยไม่นำพาต่อความเป็นธรรมทางสังคมเลย ประเทศเราทุกวันนี้กำลังดำเนินอยู่ในอบายวิถีนีแหละ เศรษฐกิจของเรากำลังเติบโตขึ้นบนความไม่เป็นธรรมทางสังคมมานานแล้ว

“แล้วเราจะพอทำอะไรกันบ้างเล่า

“เบื้องต้น เราต้องปฏิรูประบบการศึกษาของเราเสียใหม่ทั้งกระบวน เพราะระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นเสมือนแท่นพิมพ์ที่หล่อได้แต่ตัวเหมือน คือมีสมรรถภาพผลิตได้แต่เพียง “ผู้ตาม” เท่านั้น ระบบการศึกษาที่ดีและใช้การได้ จะต้องเป็นระบบที่สามารถผลิตคนให้เป็นผู้นำได้ด้วย...

“หากจะถือว่าเป็นศูนย์กลางนิคมหัตถกรรมของสังคมไทย ก็เห็นจะไม่ผิด ที่มีข่าวแพร่สะพัดออกมาเมื่อเร็วๆ นี้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ของเราได้ทรงมีพระราชดำริสละให้ใช้ “ระบบสังคมนิยม” เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกทางสังคมของชาติ... พระราชปรารภเช่นนั้น ไม่เพียงแต่จะทรงชี้ทางอันเกษมให้แก่พวกเราเท่านั้น หากยังได้ทรงเปิดเผยและยืนยันถึงความไม่สมประกอบของสังคมในปัจจุบันของไทยอีกด้วย”<sup>10</sup>

นั่นเป็นลักษณะและสภาพความรู้ สึกสำนึกของชนทุกระดับชั้นทั่วไปสำหรับ ในช่วงเวลานั้น เราจะพิเคราะห์ว่าเหตุอันนี้ด้วยสายตาและความรู้สึกอย่างไรก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุด ก็เท่ากับช่วยเป็นภาพสะท้อนส่วนหนึ่งของสภาพการณ์และปัญหาบ้านเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งกำลังขยายวงเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดกลุ่มชนกลุ่มอาชีพและปัญหาหลักกันขัดแย้งทางเศรษฐกิจสังคมใหม่ๆ ที่ตามมา และทวีความตลบซับซ้อนยิ่ง ๆ ขึ้น เหตุการณ์ “มหาวิปโยค” ตุลาคม 2516 โดยพื้นฐานก็อุบัติขึ้นจากปัญหาและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงชั้นโครงสร้างเช่นว่านี้<sup>11</sup> ความรู้สึกสำนึกในสภาวะและปัญหาของความเหลื่อมล้ำค่าสูง



ทางเศรษฐกิจ สังคมที่ดี ความกังวลสนใจในปัญหาเรื่องความเป็นธรรมและความเสมอภาคที่ดี ปรากฏให้เห็น ได้ยินได้ฟังกันโดยทั่วไป รวมทั้งในวงการศึกษากการประชุมทางวิชาการว่าด้วย "บนเส้นทาง การแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย" ในเดือนพฤษภาคม 2516 นับเป็นเครื่องสะท้อนสภาพ บรรยากาศทางความคิดอ่านทำนองเดียวกัน<sup>12</sup> และแล้ว "แรงกระตุ้นอันเกิดจากความเปลี่ยนแปลง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้ปลุกสังคมนไทยให้ตื่นตัวพิจารณาความเป็นมาของสังคมยิ่งกว่าครั้งใดๆ ในยุคปัจจุบัน ในด้านการศึกษาได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนาแน่นจากทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการ ศึกษาและผู้สนใจทั่วไปว่า การศึกษาของไทยไม่เหมาะสมกับกาลเวลาด้วยประการทั้งปวง"<sup>13</sup>

ในประการสำคัญ ความเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 ยังเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการ ขานรับจาก "รัฐบาลพระราชทาน" ชุด สัญญา ธรรมศักดิ์ ด้วยการจัด "คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อ ปฏิรูปการศึกษา" ในเดือนมิถุนายน 2517 ให้ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อ ปฏิรูปการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และลักษณะอื่นๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย"<sup>14</sup> ผลที่ติดตามมาก็คือ การริเริ่มจัดสัมมนา "การศึกษาเพื่อมวลชน" ของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ในต้นเดือน สิงหาคม 2517 และในที่สุดรายงานปฏิรูปการศึกษาว่าด้วย "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม" ของคณะ กรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา นำเสนอต่อรัฐบาลในวันที่ 4 ธันวาคม 2517 สำระสำคัญ\* ของรายงานปฏิรูปการศึกษานี้ พยายามชี้ให้เห็นถึงสภาวะเล็ดล้มล้ำค่าสูงในสังคมอันมีสาเหตุมาจาก สภาพแวดล้อมทั้งในค่านเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และทั้งจากระบบการศึกษาเอง พร้อมกับเน้น ถึงความจำเป็นยิ่งยวดที่จะต้องมีการแก้ไขโดยสร้างเสมอภาคทางการศึกษาขึ้นในระดับต่างๆ เพื่อ ช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมตามระบอบประชาธิปไตย<sup>15</sup> และนอกเหนือไปจากความมุ่งหมาย หลักประการต่างๆ แล้ว ในความเห็นของคณะกรรมการวางพื้นฐานการศึกษาของไทยยังควร "จะต้อง ปลุกฝังให้บุคคลยึดมั่นในความสุจริต ความยุติธรรม และความเสมอภาคในสังคม และ "จะต้องส่งเสริม ให้บุคคลถือสรภาพ รักการแสวงหาความจริง และแบบอย่างการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น" ด้วย"<sup>16</sup>

× โครงสร้างการศึกษาในทศวรรษครบรอบร้อยปี ×

หลักความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบาย ของรัฐบาลทั้ง 5 ชุดติดต่อกันมาภายหลังรัฐบาล สัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 2 สิ้นสุดลงในเดือน กุมภาพันธ์ 2518 กล่าวคือ รัฐบาลเลือกตั้ง 3 ชุดก่อน "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" 6 ตุลาคม 2519 (ยกเว้นรัฐบาลเสนีย์ ปราโมช ชุดสุดท้าย 5-6 ตุลาคม 2519) ซึ่งยังไม่ทันได้แถลงนโยบายต่อ

สภาผู้แทนราษฎร) รวมทั้งรัฐบาลแต่งตั้ง 2 ชุดหลังจากนั้น แต่แนวความคิดและข้อเสนอแนะตามโครงการปฏิรูปการศึกษา 2517 จะบรรลุผลปฏิบัติได้อย่างจริงจังหรือไม่ เพียงใด และอย่างไรนั้น ยังคงเป็นเรื่องของอนาคตซึ่งย่อมจะต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคและการขัดแย้งต่อผู้ถืออำนาจมาถึงกระนั้นก็ดี อย่างน้อยถ้าจะพิจารณาจากแง่ของความรู้สึกสำนึกในบทบาทความสำคัญของการศึกษาที่จะมีส่วนสร้างสรรคความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมดังกล่าวมาแล้ว ท้องนบีว่าการศึกษาของไทยกำลังก้าวหน้ามาสู่ช่วงของการเปลี่ยนแปลงอันสำคัญยิ่งอีกวาระหนึ่ง] ประเด็นหัวใจสำคัญอยู่ที่แนวความคิดที่จะมองและเข้าใจปัญหาของการเปลี่ยนแปลง และในเรื่อง “โอกาสทางการศึกษา” ตลอดจนปัญหาและข้อจำกัดอันเกิดแก่ลักษณะธรรมชาติของโครงสร้างสังคม การเมือง ซึ่งจะได้พิจารณากันต่อไป

ประสบการณ์เท่าที่เป็นมาในยุคสมัยต่างๆ คงมุ่งเพิ่มความพยายามไปในทางที่จะขยายประตูการศึกษาให้กว้างขวางออกไปโดยลำดับ นับเอาตั้งแต่เมื่อเริ่มระบบโรงเรียนกันในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ไว้ชัดว่า “โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปภายหน้าโดยมาก ได้กิจจัดการโดยอุทิศส่ำเต็มกำลังที่จะให้เป็นการเรียนร้อยพร้อมเพรียง... แลคิดว่าจะให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นที่คนเรียนได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ซึ่งได้กำลังติดขัดอยู่บัดนี้ เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นลงไป ตลอดจนถึงราษฎรต่ำสุด จะให้ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้า ว่าขุนนาง ว่าไพร่...”<sup>17</sup>

ครั้นเมื่อได้มีการพัฒนาบ้านสถาบันการศึกษาถึงขั้นเต็มรูปแบบจากระดับประถมมัธยมจนถึงระดับอุดมศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ เมื่อยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459<sup>18</sup> ความคิดที่จะพัฒนาระบบการศึกษาชาติก็เป็นที่เด่นชัดขึ้นดังที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการเน้นชี้แจงต่อที่ประชุมอุปราชาและสมุหเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2462 กล่าวคือราวสองปีเศษก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกปี พ.ศ. 2464 ว่า:-

“การจัดการศึกษาเฉพาะสำหรับหมู่คณะ ถึงจะจัดให้สูงสุดเพียงใด ก็ไม่ใช่กำลังอันแท้จริงของชาติ บรรดาหนึ่งกวีผู้ขึ้นชื่อได้กล่าวไว้ว่า “อย่าเพียรสร้างแต่ยักษ์และเทวดาเลย จงพยายามยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันเถิด” อันนี้เป็นคติสำหรับการศึกษาสมัยนี้ ซึ่งต้องผันแปรไปเป็นการศึกษาสำหรับชาติ National Education เมื่อฐานะแห่งชาติ ก็คนทั้งหมดได้ไต่ขั้นสูงแล้ว ย่อมมีกำลังที่จะแข่งขันต่อสู้กับชาติอื่น ๆ ได้ทุกวิถีทาง...”

“...คนไทยทั้งหมดคือพอที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและทันสมัยกันได้ การดัดแปลงเช่นนั้นคืออะไร? คือการศึกษาสำหรับชาติ... ที่ให้ทุกคนได้เรียนตามควรแก่อัตตภาพ เป็นอันนิยมภูมิรัฐของชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันทั้งหมดนั่นเอง”<sup>19</sup>

และต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ในฐานะนายกรัฐมนตรีกระทรวงการศึกษาศึกษา ซึ่งตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน และทวนกลับเข้ามา มีบทบาทสำคัญทางการเมือง โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการอีกรวม 3 สมัย ในช่วงปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ธันวาคม 2475 - เมษายน 2476, เมษายน - มิถุนายน 2476 และ มิถุนายน - ธันวาคม 2476) เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ก็คงยืนยันถึงหลักการจัดทำแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ:-

“ปัญหาสำคัญในการจัดการศึกษาของประเทศสยาม ซึ่งทางการจะต้องตัดสินใจแต่เบื้องต้นนั้น อยู่ที่ว่า จะจัดแผนเส้นราบ หรือ แผนเส้นตั้ง (ความเร่งร้อนที่ต้องการคนเข้ารับราชการในตำแหน่งสำคัญและในงานเทคนิค ซึ่งประเทศจักใหม่จะต้องรีบทำ กับความรักสงบของประชาชนทั่วไปสนับสนุนให้ใช้แผนเส้นตั้ง) แต่วิทยาลัยและโรงเรียนอุดมศึกษาจัดได้แพง ทั้งจะต้องทั้งฐานรับให้แข็งแรง คือมีโรงเรียนประถมมัธยมเพียงพอ การเงินซึ่งอัตคัดอยู่มากเข้ามาหักล้างให้จัดไปทางแผนเส้นราบ) พร้อมด้วยคติที่ว่า ไม่ต้องบินเทวดาก็ได้ เมื่อยกมนุษย์ขึ้นทั้งกะบักได้เทวดาเอง คำตัดสินจึงไปในทางเลือกจัดแผนเส้นราบให้ได้รูปเป็นการศึกษาชาติที่เรียกว่า “National Education”<sup>20</sup>

หลักอุดมการณ์ที่จะยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกัน “ยังได้รับแรงกระตุ้นจากหนึ่งในหลักหกประการของคณะราษฎรที่ว่า “จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร และเป้าหมายหลักส่วนหนึ่งของการศึกษาได้ถูกกำหนดลงในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งฉบับชั่วคราว (รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว มิถุนายน 2475) และฉบับถาวร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ธันวาคม 2475) เพื่อจุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย กล่าวคือตามมาตรา 65 อันเน้นบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม :-

“เมื่อราษฎรมีสติหรือออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

“(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติ มาตรา

“(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ใ้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” (ตัวเข้ม เน้นโดยผู้เขียนเอง)

ผลที่ได้จากหลักนโยบายเร่งขยายการศึกษาตามแนวความคิด “แผนเส้นราบ” จะเห็นได้จากอัตราเพิ่มของจำนวนค่าบดที่ประกาศการศึกษาภาคบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองสามปีแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมิถุนายน 2475 ตามตาราง 1.1

พ.ศ. 2478 เป็นปีที่ประกาศการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกตำบล (ดูตาราง 1.1) ใช้เวลานับตั้งแต่ออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกในปี 2464 รวม 14 ปีเศษ ซึ่งนับว่าไม่นานนักเมื่อนักย้อน ไปถึงระยะเวลาอันค่อนข้างยาวนานถึง 50 ปีเศษหลังจากที่เริ่มมีระบบโรงเรียนกันเมื่อปี 2414 ในปี 2478 นั้นเอง ด้วยความร่วมมือร่วมใจของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาและฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในอันที่จะสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>21</sup> บังเกิดผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับใหม่ ยกเลิกพระราชบัญญัติปี 2464 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2473 โดยมีจุดมุ่งหมายกวดยกชั้นมาตรการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนให้เข้มงวดยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาแนวทางจัดการศึกษาจากค่าแสดงนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ ในช่วงก่อนจะเริ่มมีแนวพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2504 และก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับที่ 3 พ.ศ. 2505 ซึ่งขยายการศึกษาภาคบังคับและมีพระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นหลักนำอยู่ตาราง 1.2 แสดงให้เห็นอัตราส่วนของจำนวนนักเรียนในเกณฑ์บังคับ ที่เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475—2485 คือ จากร้อยละ 52.73 เป็นถึงร้อยละ 93.23

ถ้าจะดูภาพรวมทั้งหมดทุกระดับการศึกษา โดยถือเอาช่วงตอนเริ่มพัฒนาสถาบันการศึกษาถึงขั้นมหาวิทยาลัย เมื่อปี 2459 คั้งกล่าวแล้วเป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งปรากฏว่ามีเด็กอายุในวัยเล่าเรียนที่ได้เข้าโรงเรียนเพียงร้อยละ 10 ในปี 2461 เมื่อเทียบกับประมาณร้อยละถึง 98 ของประเทศญี่ปุ่น และอังกฤษ ในช่วงปีใกล้เคียงกัน<sup>28</sup> จากทัศนะของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ต้องนับว่า “การศึกษาสำหรับประเทศสยามยังล้าหลังอยู่มาก จำต้องรีบรัดจัดการศึกษาให้เทียบส่วนพอสสมควรกันกับนานาประเทศที่เจริญ การรีบรุดต่อไปเป็นผืนแผ่นดิน และจะให้ผลเป็นการเสียหายในภายหลัง...”<sup>24</sup> การขยายปริมาณการศึกษาระดับประถมจัดอยู่ในเกณฑ์ที่สัมฤทธิ์ผลจนสามารถประกาศแผนการศึกษาชาติใหม่ขยายประถมศึกษาภาคบังคับออกไปเป็น 7 ปี ในปี พ.ศ. 2503 แต่ผลการดำเนินงานตามแนว

นโยบายขยายและปรับปรุงการศึกษาระดับต่าง ๆ เท่าที่เป็นมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือในช่วงทศวรรษครบ “รอบร้อยปี” นับตั้งแต่เริ่มระบบโรงเรียนเมื่อ พ.ศ. 2414) ปรากฏเป็นผลโครงการศึกษาค้นคว้าที่แสดงในตาราง 1.3 และ 1.4

สถิติตามตาราง 1.3 แสดงว่าเป้าหมายของการ “ปรับจัดการศึกษาให้เทียบส่วนพอสมควรกับนานาประเทศที่เจริญ” ยังคงห่างไกลอยู่อีกมาก จนถึงปี 2520 อัตราจำนวนนักเรียนในโรงเรียน/วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยต่อประชากรในวัยเรียนทั้งหมดมีเพียงประมาณอัตราร้อยละ 40 นักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น คือ ป.1- ป. 4 มีปริมาณอัตราร้อยละเกินกว่าจำนวนเด็กในวัย 7-10 ปี ซึ่งดูเป็นตัวเลขที่แสดงถึงสัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมตอนต้น แต่ตามความเป็นจริงแล้ว เป็นเพราะว่ายังมีนักเรียนที่สอบตกและเรียนซ้ำชั้นตั้งแต่ ป. 1 ถึง ป. 4 และเด็กอายุเกิน 10 ปี เรียนรวมอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก แล้วก็มีนักเรียนที่จบ ป. 4 แต่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้เป็นจำนวนไม่น้อย ทั้งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วนั่นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความขาดตกบกพร่องในด้านคุณภาพของระบบการศึกษาซึ่งเป็นเรื่องที่ได้พิจารณาถึงต่อไปเช่นกัน อัตราร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียนในระดับการศึกษาสูง ๆ ขึ้นไปจะลดลงอย่างรวดเร็วตามลำดับจากระดับประถมตอนต้นขึ้นสู่ประถมตอนปลาย มัธยมตอนต้น มัธยมตอนปลาย และในที่สุดระดับอุดมศึกษาระดับประถมตอนปลายมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จากร้อยละ 29.3 ในปี 2512 เป็น 51.5 ในปี 2520 ระดับมัธยมตอนต้นเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วง 3 ปีหลังระหว่าง 2518-2520 แทบจะไม่กระเตื้องขึ้นเลย คือคงอยู่ในอัตรากว่าร้อยละ 31 เล็กน้อย มาถึงระดับมัธยมปลายอัตราจำนวนลดลงหนักยิ่งขึ้น จากอัตราร้อยละในระดับมัธยมตอนต้น และแม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับ จากเพียงร้อยละ 7.3 ในปี 2512 เป็น 15.7 ในปี 2520 แต่เมื่อเทียบกับของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งผู้นำทางการศึกษาของไทยเรามักจะยกเอาเป็นแบบอย่างมาตั้งแต่แรก ปรากฏว่าในปีการศึกษา 2516 ในญี่ปุ่นมีผู้สำเร็จมัธยมศึกษาตอนต้นประมาณร้อยละ 90 เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายในขณะที่จำนวนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียนระดับนี้ของประเทศไทยมีเพียงร้อยละ 8.9 ในปีเดียวกัน<sup>55</sup>

สำหรับตาราง 1.4 แสดงเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนนิสิตนักศึกษาในชั้นและระดับการศึกษาต่าง ๆ ของปีการศึกษา 2516 และ 2520 ซึ่งมีแนวโน้มว่าอัตราร้อยละของนักเรียนทั้งหมดในชั้นเรียน และระดับประถมตอนปลาย มัธยมตอนต้น และมัธยมตอนปลายจะค่อย ๆ สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากทางกันของประชากรในวัยเรียนที่ออกไปจากระบบโรงเรียน จะเห็นว่าจำนวนเพิ่มขึ้นโดยลำดับ เฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมทั้งตอนต้นและตอนปลาย ดังปรากฏตามตาราง 1.5

ตาราง 1.5 แสดงให้เห็นว่า แม้อัตราร้อยละของประชากรในวัยเรียนที่ออกจากระบบโรงเรียนจะมีแนวโน้มลดลงไปตามส่วนของจำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ลดไปจากอัตราร้อยละ 72.9 ในปี 2516 เป็น 65.9 ในปี 2520 แต่จำนวนคนที่ไม่ได้เรียนต่อโดยเฉพาะในวัยเรียนระหว่างอายุ 11 - 19 ปีได้เพิ่มทวีขึ้นจาก 5,807,946 ในปี 2516 เป็น 5,863,579 ในปี 2520 ในจำนวนนี้เด็กที่ออกจากโรงเรียนในระดับประถมศึกษาตอนปลาย คือช่วงอายุ 11 - 13 ปี จำนวนค่อยๆ ลดลงไปจากร้อยละ 57 ของประชากรในวัยเรียนในปี 2516 เป็นร้อยละ 48.5 ในปี 2520 แต่ในระดับมัธยมตอนต้นและตอนปลาย ประชากรในวัยเรียน คือช่วงอายุ 14 - 16 และ 17 - 19 ตามลำดับที่ออกจากระบบโรงเรียนเพิ่มจำนวนขึ้นจาก 1,963,408 เป็น 2,034,976 หรือร้อยละ 67.7 สำหรับมัธยมตอนต้น และจาก 2,186,274 เป็น 2,238,052 หรือ ร้อยละ 84.3 สำหรับมัธยมตอนปลายในช่วงเวลาเดียวกัน และจะยังเพิ่มจำนวนขึ้นไปอีกในปี 2521 บรรดาเยาวชนของชาติจำนวนเกือบถึง 6 ล้านคนเหล่านี้อาจจะออกไปประกอบอาชีพต่างๆ แต่คงมีจำนวนไม่น้อยที่เที่ยวที่ไม่มีการทำ ซึ่งย่อมจะเป็นช่องทางก่อให้เกิดปัญหาที่ยากนานาประการต่อสังคม รวมทั้งด้านอาชญากรรม<sup>26</sup> แต่นอกเหนือไปจากปัญหาที่ยากเหล่านี้แล้วประเด็นสำคัญอันพึงพิจารณาในที่นี้ก็คือ ปัญหาในเรื่องโอกาสทางการศึกษา ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อฐานะอาชีพและหนทางก้าวหน้าในชีวิต ตลอดจนสถานภาพสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ถ้าหากจะถือเอาเกณฑ์จบการศึกษาในระดับ ม.ศ. 3 คือ มัธยมศึกษาตอนต้นว่าเป็นพื้นฐานอันจำเป็นต่อบุคคลที่จะสามารถพัฒนาปรับปรุงตนเองในการดำเนินชีวิตต่อไปในสังคมแล้ว<sup>27</sup> ก็เป็นที่เห็นได้ว่า โครงสร้างการศึกษาของไทยมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการสูญเสียโอกาสในชีวิตของเยาวชนส่วนใหญ่ของประเทศ ปัญหาความลึกลับขัดแย้งและความแตกต่างระหว่างกลุ่มชนในชาติคนบวจะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพของเศรษฐกิจสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างค่อนข้างรวดเร็วในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา<sup>28</sup> ซึ่งหมายถึงว่าสภาพการณ์และปัญหาทางการศึกษานับวันจะยิ่งขยายวงเขตออกไป ในสภาพเช่นนี้ คงจะไม่น่าประหลาดใจอะไรที่จะได้เริ่มเกิดความรู้สึกขัดแย้งและคลางแคลงใจกันถึงฐานะและบทบาทของการศึกษาคั้งที่สะท้อนให้เห็นแม้จากภายในวงการบริหารการศึกษาระดับสูงเองที่ว่า

ใฝ่เชื่อกันว่า การศึกษาจะทำให้เกิดความยุติธรรมในสังคมมากขึ้น ทำให้ทุก ๆ คนไม่ว่ามาจากชนชั้นไหนมีโอกาสเท่าเทียมกัน และทำให้ชนชั้นเสื่อมสลายไปในที่สุด แต่จากประสบการณ์ทุกวันนี้ ปรากฏว่าระบบการศึกษาดูเหมือนจะส่งเสริมให้เกิดชนชั้นมากขึ้น Ivan Illich ได้กล่าวโจมตีระบบการศึกษาในปัจจุบันว่ามีหลักสูตรแอบแฝงอยู่ หลักสูตรนั้นมีผลทำให้เกิดชนชั้นสูงซึ่งประกอบไปด้วยปริญญานิชน และชนชั้นต่ำ คือผู้ที่ไม่สามารถไต่เต้าขึ้นไปตามบันไดเลื่อนของปรัมาติคการศึกษา

แท้ที่จริงแล้วการที่ระบบการศึกษาเป็นเครื่องกรองสมาชิกในสังคมตามหลักเกณฑ์ของความสามารถ (Meritocracy) ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่น่าตำหนิอะไร แต่ที่น่าจะเอาใจใส่ให้มากก็คือ ความเท่าเทียมกันในเรื่องโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ในระบบการศึกษาของไทย ช่องว่างในเรื่องโอกาสระหว่างผู้อยู่ในนครหลวง กับผู้อยู่ในชนบทยังกว้างมาก....”<sup>29</sup>

### การศึกษากับการแบ่งชั้นทางสังคม - การเมือง

โครงสร้างปิรามิดการศึกษาของไทยตามที่พัฒนามาดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะมองจากสัดส่วนของจำนวนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียนก็ดี หรือสัดส่วนเฉพาะของจำนวนนักเรียนในระดับการศึกษาต่าง ๆ ทั้งหมดโดยส่วนรวมแล้ว (ดูตาราง 1.4) ดูเหมือนจะมีส่วนสะท้อนภาพโครงสร้างการแบ่งชั้นชั้นในสังคมไทย ซึ่งในงานศึกษาของนอร์แมน เจคอบส์ จัดออกเป็น 2 ชั้นชั้นใหญ่ ๆ คือ ชั้นผู้นำ (Leaders) และชั้นผู้ตาม (Followers) ชั้นผู้นำได้แก่กลุ่มข้าราชการ เฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับสูงไม่กี่คน ซึ่งประกอบเข้าเป็นกลุ่มชนชั้นนำคุณอภิสิทธิ์และอำนาจทางการเมือง ชั้นผู้ตามได้แก่ชนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่ได้มีลักษณะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนดังเช่นชนชั้นผู้นำ หากแต่ประกอบไปด้วยชนซึ่งจำแนกแยกแยะออกเป็นหลายกลุ่มหลายเหล่าแตกต่างกันออกไป เป็นต้นว่า ชาวไร่ ชาวนา กรรมกร พ่อค้า ตลอดจนนักธุรกิจและนักการอุตสาหกรรม<sup>30</sup> ในด้านโครงสร้างการศึกษาคงตามตาราง 1.4 จากระดับประถมตอนต้นอันเป็นฐานแผ่กว้างเต็มทีขึ้นมาสู่ระดับมัธยมต้นเล็ก กล่าวคือประมาณร้อยละ 3.05 ของประชากรในวัยเรียน หรือ ร้อยละ 1.70 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมดแล้วแต่กรณีในปี 2520 ในตารางเดียวกันนี้แสดงให้เห็นจุดแบ่งแยกชัดเจนนับตั้งแต่จากช่วงระดับประถมตอนต้นขึ้นสู่ระดับประถมปลาย และต่อไปจากช่วงประถมปลายขึ้นสู่ระดับมัธยมตอนต้น ซึ่งถือว่าเป็นจุดกึ่งต้นโดยแท้จริง สำหรับโอกาสในชีวิตดังกล่าวมาแล้ว จุดแบ่งแยกจะเด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่ออัตราร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน และของจำนวนนักเรียนทั้งหมดจะถูกระเตื้องขึ้นโดยลำดับ ระหว่างปี 2516-2520 แต่ถ้าพิจารณาจำนวนนักเรียนระดับชั้น ป. 7 ต่อระดับชั้น ม.ศ. 1 จำนวนที่ลดลงไปกลับเพิ่มขึ้นจาก 65,503 ในปี 2516 เป็น 110,938 ในปี 2520 หรือจากช่วงระดับมัธยมตอนต้นขึ้นมัธยมตอนปลาย ผลที่ปรากฏเป็นทำนองเดียวกัน คือ จำนวนลดของนักเรียนระดับชั้น ม.ศ. 3 ต่อ ม.ศ. 4 ซึ่งจะเป็นบันไดขึ้นไปสู่ระดับยอก คืออุดมศึกษา ก็เพิ่มจาก 65,076 เป็น 79,043 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ตามความเป็นจริงแล้ว ระบบการศึกษาที่โครงสร้างสังคมต่างมีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน สังคมไทยก็คงเป็นไปตามกฎธรรมชาติข้อนี้ ข้อสังเกตประการต่อไปของนอร์แมน

เจคอบส์ ก็คือว่า ชนชั้นผู้นำเป็นชนชั้นที่มีการศึกษาระดับปริญญา เป็นผู้ทำการปกครอง ส่วนชนชั้นผู้ตามอยู่ในฐานะเป็นชนชั้นผู้รับใช้ชนชั้นปกครอง การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยบังเกิดผลให้มีการขยายปริมาณตำแหน่งชนชั้นอำนาจหน้าที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นภายในระบบราชการ และระบบราชการก็เปิดช่องทางให้บุคคลในกลุ่มชนชั้นผู้ตาม ได้มีโอกาสได้เท่าเทียมฐานะชั้นผู้สืบทอดภาพของชนชั้นผู้นำตามเกณฑ์ที่กำหนด<sup>31]</sup> เกณฑ์กำหนดเหล่านี้ที่สำคัญส่วนหนึ่งคือการศึกษา จริงอยู่ ความก้าวหน้าและความสำเร็จในชีวิตทางสังคมและการทำงานย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อีกมากมายหลายอย่างด้วยกัน แต่ในสังคมสมัยใหม่ การศึกษาเป็นเสมือนหนึ่งประกอค่าสำคัญยิ่งสำหรับหนทางไปสู่ความสำเร็จและความพอใจในวิถีชีวิตของคนโดยทั่วไป ในขณะที่เกี่ยวกับการศึกษาก็มิใช่จะอุปถัมภ์ขึ้นมาในสูญญากาศ หากเป็นระบบของการจัดสถาบันกำหนดขั้นตอนเนื้อหาสาระของการศึกษาเล่าเรียน ตั้งแต่ระดับประถม มัธยม จนถึงระดับอุดมศึกษา เพื่อเป็นการสร้างกลุ่มคนขึ้นมาใหม่ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือกันในสังคมนั้น ๆ<sup>32</sup> นี่เป็นลักษณะอันแฝงอยู่ในธรรมชาติของระบบการศึกษาโดยตลอด ไม่ว่าจะมีการพยายามมอง หรืออ้างอิง และสอดแทรกเนื้อหาสาระและวิธีการทางเทคนิค วิชาชีพ หรือจริยธรรมเข้าไปอย่างไรก็ตาม ก็คงไม่อาจปฏิเสธกฎความจริงประการหนึ่งซึ่งเบอร์ทรันด์ รัสเซลล์ เคยตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่า :-

“การศึกษาเกือบทั้งหมดมีมูลงูใจทางการเมืองอย่างหนึ่ง (คือ) เป็นสิ่งที่มุ่งเสริมกำลังฐานะของชนบางกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนชาติ หรือศาสนา หรือแม้แต่กลุ่มสังคม ในการแข่งขันกับชนกลุ่มอื่น ๆ มูลงูใจนี้เองเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดกั้นลงไปว่าจะสอนวิชาอะไรกันบ้าง จะให้ความรู้ในเรื่องอะไร ไม่ให้รู้ในเรื่องอะไร ตลอดจนตัดสินว่า นักเรียนควรจะได้รับ การถ่ายทอดอุปนิสัยใจคอเช่นใด”<sup>33</sup>

ในฐานะที่เป็นสถาบันสังคม - การเมืองส่วนหนึ่ง ปัญหาทางการศึกษาอย่างเช่นความเป็นธรรม ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา เหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่กินความหมายและความสำคัญกว้างขวางในเรื่องของการศึกษาเอง จริงอยู่การศึกษาไม่ใช่จะมุ่งทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการเมือง และก็ไม่ใช่เป็นแก่นของปัญหาสำคัญ ๆ ของการเมือง แต่ปัญหาโต้แย้งต่าง ๆ ของการศึกษาย่อมมีส่วนกระทบถึงการเมือง ระบบกระบวนการ และปัญหาของการศึกษาย่อมไม่อาจพิจารณาและเป็นที่เข้าใจกันอย่างถ่องแท้โดยไม่คำนึงถึงประเด็นและปัญหาทางปรัชญา และแนวนโยบาย ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่า ใครในสังคมได้ หรือจะได้อะไรกัน มากน้อยแค่ไหน และได้มาอย่างไร แล้วใครเป็นผู้ตัดสินกำหนดเช่นนั้น<sup>34</sup> ในแง่นี้จึงอาจพูดได้อย่างเช่นที่ แฮโรลด์ ลาสเวลล์ กล่าวถึงการเมืองไว้ว่าเป็นเรื่องของอำนาจและอิทธิพล ผู้ทรงอำนาจและอิทธิพลเป็นกลุ่มชนที่ได้รับสิ่งอันจะพึงมีพึงได้เหนือกว่าคนอื่น ๆ สิ่งอันทรงคุณค่าซึ่งสมาชิกในสังคมต่างพากันแสวงให้ได้มานั้น นอกจาก



วัตถุประสงค์อันจำเป็น และให้คุณประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตแล้ว ก็ยังได้สั่งอันทรงคุณค่าทั้งที่เป็น วัตถุประสงค์และนามธรรม อันเป็นเครื่องกำหนดฐานะสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม ซึ่งลัสเวลล์ จำแนก ออกกว้าง ๆ คือ เป็นการยกย่องนับถือหนึ่ง ทรัพย์สินรายได้หรือความมั่งคั่งหนึ่ง และความมั่นคงปลอดภัย อีกหนึ่ง ผู้ที่ได้รับสั่งอันทรงคุณค่าเช่นว่านี้อย่างสูง จัดเป็นกลุ่มชนชั้นนำ เมื่อเทียบกับกลุ่มชนส่วนใหญ่ ที่เหลืออยู่นั้น คือมวลชน<sup>35</sup>

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากเรื่องของผู้ทรงอำนาจและอิทธิพลโดยเฉพาะแล้ว เรื่องของการ เมืองโดยแท้จริงยังครอบคลุมถึงระบบและกระบวนการแจกแจงสั่งอัน ทรงคุณค่าทั้งมวล ในประชาคม<sup>36</sup> ซึ่งเป็นเครื่องสะท้อนถึงโครงสร้างการจัดแบ่งชั้นตำแหน่ง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการแจกแจง สถานภาพอันมีอยู่ลึกลงกันลงไปตามลำดับฐานะความสำคัญของบรรดาบทบาทหน้าที่การงานทั้งหลาย ในแต่ละสังคม ลักษณะการจัดแบ่งลำดับชั้นตำแหน่งนี้เองเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะโครงสร้าง อำนาจ หรือการแจกแจงอำนาจและสิทธิอำนาจภายในสังคมนั้น ๆ<sup>37</sup> บทบาททางการเมืองของการ ศึกษาโดยรากฐานเป็นไปในลักษณะธรรมชาติอันเชื่อมโยงอยู่กับการจัดแบ่งชั้นตำแหน่งทางสังคม กล่าว คือ “เป็นกลไกอันหนึ่งที่ทำหน้าที่เลือกสรร และรับรองบุคคลเพื่อบรรจุเข้าสู่ระดับชั้นตำแหน่งต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง” ดังที่เห็นถึงใน รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถม ศึกษา : ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา ที่อ้างมาข้างต้น ถ้าจะถือเอาชั้นตำแหน่งข้าราชการ เป็นเกณฑ์วัดในฐานะชนชั้นผู้นำของไทยคงที่กล่าวมาแล้ว ก็จะมีพบเห็นภาพบทบาทความสำคัญของการ ศึกษาตามตาราง 1.6 และ 1.7 ซึ่งแสดงระดับการศึกษาของข้าราชการชั้นเอก และชั้นพิเศษตามลำดับ<sup>38</sup>

ตารางทั้งสองแสดงถึงอัตราจำนวนของข้าราชการชั้นเอกและชั้นพิเศษจำแนกตามระดับ การศึกษาต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับต่ำกว่าปริญญาขึ้นไปจนถึงชั้นปริญญาเอก โดยเปรียบเทียบช่วงตอนเริ่มเข้ารับราชการ และช่วงเวลาปัจจุบัน เป็นที่สังเกตในงานศึกษาของ ดร.ลิขิต ธีระเวคิน ว่า บรรดาข้าราชการชั้นสูง ๆ เหล่านี้ได้ทำการศึกษาต่อระหว่างรับราชการเป็นจำนวนมาก<sup>39</sup> เป็นผลทำให้อัตรา จำนวนของผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปสูงขึ้นจากร้อยละ 54.39 เมื่อตอนเข้ารับราชการ เป็น ร้อยละ 77.19 ในปัจจุบัน สำหรับข้าราชการชั้นเอก สำหรับข้าราชการชั้นพิเศษอัตราจำนวนยิ่งเพิ่ม สูงขึ้นไปอีกมากจากร้อยละ 67.73 เป็นถึงร้อยละ 93.29 อัตราจำนวนที่เพิ่มในระดับปริญญาตรีอยู่ใน ระหว่างเพียงกว่าร้อยละ 2 หรือ 3 เล็กน้อย แต่การเปลี่ยนแปลงจากระดับปริญญาตรีขึ้นระดับ ปริญญาโทและเอก เป็นที่เห็นได้เด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการชั้นพิเศษ ซึ่งมีผู้ที่มีการ ศึกษาระดับปริญญาโทจากร้อยละ 4.58 ตอนเข้ารับราชการ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22.32 ในปัจจุบัน และ ระดับปริญญาเอกเพิ่มจากร้อยละ 2.83 เป็นร้อยละ 9.82 ไม่ต้องสงสัยเลยว่า บทบาทความสำคัญของ

การศึกษาต่อโอกาสของการไต่เต้าเลื่อนชั้นเลื่อนฐานะในวงราชการนับวันจะยังมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยลำดับ เมื่อคำนึงถึงกฎเกณฑ์ของทางราชการในการกำหนดวุฒิทางการศึกษา และ “ค่าวิชา” ในการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการ ตลอดจนการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งสูง ๆ ขึ้นไป

แม็กซ์ เวเบอร์ ให้ข้อสังเกตถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีต่อระบบการศึกษา เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสังคมเริ่มมีการจัดระบบงานบริหาร จำแนกตำแหน่งหน้าที่การงานมากขึ้น และยังแตกแขนงออกไปเพียงใด ระบบการศึกษาก็หันเหทิศทางไปในการผลิตผู้รู้และชำนาญการเฉพาะด้านมากขึ้นเป็นเงาตามตัว) การขยายตัวของระบบงานบริหารทั้งในส่วนประกอบารของรัฐและส่วนเอกชน จะเป็นการทวีบทบาทความสำคัญของการศึกษาต่อระบบและกระบวนการจำแนกแจกแจงฐานะความแตกต่างทางสังคมยิ่ง ๆ ขึ้นโดยลำดับ<sup>40</sup> โครงสร้างสังคมและโครงสร้างการศึกษาของไทยต่างก็พัฒนามีส่วนเสนอสนองสัมพันธ์ ในทำนองเดียวกันการเปิดประเทศ การเริ่มระบบโรงเรียนเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ และการตระเตรียมปฏิรูประบบราชการด้วยการตั้งกระทรวงทบวงกรมจำแนกอำนาจหน้าที่หน่วยงานตามแบบอย่างของตะวันตก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เหล่านี้ในตัวเองเป็นผลกำหนดทิศทางการศึกษาของไทย เริ่มแต่ปัญหาเบื้องต้นที่ว่า:—

“...วิชาหนังสือในเวลานี้เป็นเวลากำลังต้องการ จะพรรณาคุณหนังสือให้ทั่วถึงไปก็จะเป็นการยาวเวลา จึงขอตัดความลงว่าในการเวลานี้ ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการไม่รู้หนังสือแล้ว เกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ได้คิดตั้งใจอยู่ว่า การต่อไปภายหน้าจะต้องเลือกกว่าผู้ใดไม่รู้หนังสือไล่ได้ตามควรแก่ที่จะกำหนด ผู้นั้นจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย แต่ในเวลานี้ข้าราชการเก่าที่ยังไม่รู้หนังสือก็มีอยู่บ้าง ผู้ซึ่งจะเลือกได้ยังมีน้อย จึงตั้งกำหนดอย่างนี้ยังไม่ได้ จึงต้องคอยพวกที่เรียนใหม่ๆ นี้ จะเป็นผู้ตั้งแบบแผนต่อไปภายหน้า...”<sup>41</sup>

แบบแผนการศึกษาซึ่ง “พวกที่เรียนใหม่ๆ” ได้จัดขึ้นและทำการขยายปรับปรุงเป็นลำดับมา ก็คือระบบและกระบวนการ “ไล่หนังสือ” ตั้งแต่ระดับฐานขึ้นไปถึงยอดปรากฏผลเป็นโครงสร้างการศึกษาดังที่ได้เห็นมาแล้วข้างต้น ระบบและกระบวนการเหล่านี้ได้แผ่ขยายครอบคลุมไปทั่วแทบทุกแขนงงานอาชีพในสังคมสมัยใหม่ ซึ่งนอกจากอาชีพทำไร่ไถนา และอาชีพใช้แรงงานในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ แล้ว ต่างก็มีแนวโน้มที่จะกำหนดวุฒิทางการศึกษาในการพิจารณาคัดเลือกบรรจุคนเข้าทำงานกันโดยทั่วไป การศึกษาจึงนับวันจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อการกำหนดโอกาสและแนวทางชีวิตงานอาชีพของบุคคลยิ่ง ๆ ขึ้นโดยลำดับ<sup>42</sup> การศึกษาเป็นสิ่งอันทรงคุณค่าทางสังคมซึ่งเปิดโอกาสให้ “ทุกคน” ได้แสวงหากันและแข่งขันกัน และระบบการศึกษาแบบ “เปิดโอกาส” เช่นนี้

ยอมแน่นอนว่าจะมี “ข้างเผือก” ให้ได้เห็นกันอยู่เสมอมิได้ขาด แต่ทว่าภายใต้ระบบและกระบวนการ “ไล่นั่งส้ว” ตามที่ปฏิบัติกันมาช้านานจนกระทั่งบัดนี้ บังเกิดผลกระทบต่อการแจกแจงฐานะและผลตอบแทนสำหรับกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม อย่างน้อยๆ ๓ ประการซึ่งเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือในประการแรก ระบบการ “ไล่นั่งส้ว” ในขณะเดียวกันหมายถึงเป็นการไล่และดิทรอนโอกาสทางการศึกษาอันจะส่งผลในทางลบต่อ โอกาสและคุณภาพของชีวิตงานอาชีพของกลุ่มชนส่วนใหญ่... ประการที่สอง ระบบ “บันไดคารา” เป็นบ่อเกิดส่วนหนึ่งของความเหลื่อมล้ำค่าสูงในผลตอบแทนและฐานะรายได้ของคน ซึ่งต่างระดับโอกาสและ “ความสำเร็จ” ในการไต่บันไดทางการศึกษา และประการที่สาม เมื่อผลตอบแทนเป็นไปในลักษณะที่ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางการศึกษาเป็นใหญ่เช่นนี้ แนวโน้มเอียงของค่านิยมและการจัดการศึกษาก็ย่อมจะมุ่งไปในทางทุ่มเทให้คุณค่าความสำคัญกับการศึกษาในระดับสูงๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับมหาวิทยาลัยยิ่งกว่าคุณภาพของการศึกษาระดับรองๆ ลงไป แล้วระบบการศึกษาระดับสูงและแพ่งก็สร้างความเหลื่อมล้ำค่าสูงในโอกาสยิ่งๆ ขึ้นไปเป็นวัฏจักร<sup>48</sup> ในที่สุดระบบการศึกษาจะเน้นหนักมุ่งไปในแนวทางเพื่อสร้างเสริมกลุ่มชนชั้นผู้นำเป็นใหญ่ยิ่งกว่าเพื่อสร้างสรรคคุณภาพชีวิตของกลุ่มชนส่วนใหญ่ ตามสภาพการณ์ที่เป็นไปและคงเป็นอย่างนี้เห็นจะเป็นตังที่นักการศึกษาอีกท่านหนึ่งให้ข้อสังเกตถึงว่า:-

“...การศึกษาสำหรับมวลชนเป็นคติของใหม่ เพิ่งจะรับกันว่าเป็นหลักของรัฐสมัยปัจจุบัน ภายในเวลาไม่กี่สิบปีมานี้ และความเข้าใจไม่แจ่มแจ้งไม่ตรงกัน การเจรจาพลตรอยกันไปมา เป็นผลมาจากคนที่มีความรู้ในขณะนี้เป็นผู้ ได้รับการศึกษาแบบที่ให้แก่นกกลุ่มน้อยที่ได้รับความเอาใจใส่และความดูแลยิ่งกว่าคนกลุ่มใหญ่ทั่วไปในประเทศ ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า Elite คนพวกนี้ได้รับโอกาสในการศึกษาก่อนคนกลุ่มใหญ่จึงรู้ค่าของการศึกษาคิดว่า และรู้จักเรียกร้องและแสวงหาการศึกษาความต้องการและความปรารถนาของตนดีกว่าคนกลุ่มใหญ่ คนกลุ่มนี้มักมีอิทธิพลในประเทศหรือในสังคม การศึกษาจึงมักสนองความต้องการของคนกลุ่มนี้มากกว่าความต้องการของคนกลุ่มใหญ่ ซึ่งมีมีความปรารถนาจะเชยิบฐานะขึ้นเสมือนคนกลุ่มน้อยที่ได้รับโอกาสดีก่อนตนนั้น”<sup>44</sup>

๘ แต่ “ความเข้าใจไม่แจ่มแจ้งไม่ตรงกัน” กิติ หรือ “การเจรจาพลตรอยกันไปมา” กิติ คงจะไม่ใช่เป็นเรื่องของเฉพาะรายตัวบุคคลเป็นแน่ หากโดยสาระแล้วเป็นเรื่องของระบบสังคม - การเมือง และค่านิยมทางการศึกษาแบบแข่งขัน “เชยิบฐานะขึ้นเสมือนคนกลุ่มน้อย” ระบบเช่นว่านี้เป็นผลผลิตของการพัฒนาและขยายปรับปรุงมาภายใต้อิทธิพลจัดการศึกษาตามทัศนคติแบบชนชั้นสูง ซึ่งเจาะจงให้ความหมายและความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับระดับการศึกษานับเป็นขั้นตอนที่ถือเท่ากับเป็นการ “เลือกสรรและรับรอง” ผู้สมัครที่จะเชยิบตนขึ้นสู่ฐานะของกลุ่มชนชั้นผู้นำ เฉพาะอย่างยิ่งในระดับชั้น

“เตรียม” และ มหาวิทยาลัย และแล้วก็จะค่อยๆ หย่อนคลายความหมายความสำคัญลงไปเป็นลำดับในระดับชั้นการศึกษา (รวมทั้งในสถานศึกษาเป็นจำนวนมากด้วยกัน) ซึ่งมีบทบาทเพียงเล็กน้อยหรือแทบไม่มีเลยในการเลือกเฟ้น “คนเก่งๆ ผู้จะมีโอกาสเข้าร่วมกลุ่มชนชั้นผู้นำในอนาคต”<sup>45</sup> ในสภาพแวดล้อมของโครงสร้างค่านิยมเช่นนั้น จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดอะไรที่ระบบการศึกษาอย่างเช่นของไทยจะแสดงให้เห็นคุณค่าและความมโหฬารในการประกาศผลการสอบชั้น ม.ศ. 5 และการสอบเข้ามหาวิทยาลัย เทียบเท่างานมหกรรมประจำปีของชาติ กล่าวโดยย่อ นอกเหนือไปจากความมุ่งหมายในด้านการฝึกฝนอบรมวิชาชีพ และอื่นๆ อันเป็นลักษณะของการศึกษาโดยทั่วไปแล้ว จุดเน้นหนักของระบบการศึกษาแบบชนชั้นนำนิยม จะมุ่งอยู่ที่แนวเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้เพื่อคัดบุคคลจากกลุ่มสถานภาพหนึ่งเข้าสู่อีกกลุ่มสถานภาพหนึ่งเป็นสำคัญ สถานภาพหมายถึงฐานะของควมมี หรือความต้อยเกียริติ และอำนาจทางสังคม และเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มสถานภาพในเชิงที่เป็นหน่วยรากฐานของการแบ่งกลุ่มชนในโครงสร้างสังคม ซึ่งต่างรวมตัวกันเป็นประชาคม และมีส่วนอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน กล่าวคือแบบแผนการดำรงชีวิตเฉพาะอย่างยิ่งในทางค่านิยมและความกิดอ่าน ก็จะมีผลกระทบได้ถึงบทบาทของการศึกษาเด่นชัดขึ้นในแง่ที่เป็นวัฒนธรรม กลุ่มสถานภาพ ในด้านหนึ่งระบบและกระบวนการ “ไล่หลัง-สือ” ตั้งแต่ต้นจนถึงการ “สอบเข้า” มหาวิทยาลัยโดยสาระแล้วก็เท่ากับเป็นการคัดเลือกทางวัฒนธรรมนั่นเอง<sup>46</sup> และในอีกด้านหนึ่ง:-

“กิจกรรมใหญ่ของบรรดาโรงเรียนได้แก่การสอนวัฒนธรรมของกลุ่มสถานภาพ โดยเฉพาะทั้งในและนอกชั้นเรียน ในแง่นี้ ความล้มเหลวของโรงเรียนในการให้ความรู้ทางหลักวิชา... จึงไม่สำคัญ บรรดาโรงเรียนสอนเป็นเบื้องแรกในเรื่องศัพท์และการออกเสียง แบบเครื่องแต่งกาย ธรรมเนียมทางสุนทรีย์ ค่านิยม และกิริยามารยาทการเน้นในเรื่องการคบหาสมาคม และการกีฬาที่พบเห็นกันในหลาย ๆ โรงเรียน ไม่ใช่เป็นเพียงของเสริม แต่อาจเป็นแก่นสารของวัฒนธรรมกลุ่มสถานภาพซึ่งโรงเรียนเหล่านั้นเผยแพร่ สำหรับโรงเรียนที่เน้นในเรื่องวิชาการหรือวิชาชีพมากขึ้น การเน้นนั้นในตัวเองก็อาจเป็นเนื้อหาสาระของวัฒนธรรมกลุ่มสถานภาพหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ (กล่าวคือ) เป็นการให้รูปแบบค่านิยมต่างๆ เรื่องราวสำหรับการสนทนากัน และกิจกรรมร่วมต่างๆ สำหรับกลุ่มสมาคมหนึ่งที่ต้องการพื้นฐานอย่างหนึ่งโดยเฉพาะสำหรับสถานภาพ”<sup>47</sup>

ในแง่นี้ บางทีแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจจะยังคงสาระความหมายความสำคัญอยู่ในปรัชญาการศึกษาสมัยปัจจุบัน :-

“ระบบการศึกษาและกฎเกณฑ์ทั้งหลายตลอดจนหลักสูตร แท้จริงทำให้เปลืองกระดาษไปเปล่าๆ ยิ่งกว่านั้น คือเปลืองเวลาด้วย... ข้าไม่หมายความว่าอะไรที่ดีสำหรับเมืองอังกฤษ จะต้องดี

สำหรับเมืองไทยด้วย ข้าไม่หวังการปั้นนักเรียนชั้นมัธยมให้เป็นเวทาคาเหมือนกันหมดเท่ากับการสร้างเด็กหนุ่มที่ขยันขันแข็ง และสะอาดทั้งทางร่างกายและจิตใจ เตรียมพร้อมที่จะรับภาระต่างๆ ที่จะมีความในอนาคต.... ข้าไม่ต้องการตำราเรียนที่เกินได้.... ข้าอยากได้เยาวชนที่เป็นสุภาพบุรุษ ชื่อสัตย์สุจริต มีอุปนิสัยใจคอดี.... การศึกษาเป็นเครื่องทำให้เด็กเป็นเยาวชนที่น่ารักและเป็นพลเมืองดี ไม่ใช่ทำลายบุคลิกภาพเสียหายหมดโดยบรรทุกหลักสูตรและระบบการต่างๆ ลงไป ข้าต้องการให้การศึกษาเป็นสิ่งงดงามจนทำให้เด็กที่ออกไป ออกไปแล้วหวนกลดกลับมาคิดถึงในวันข้างหน้าด้วยความภาคภูมิใจ.. ที่ข้ากล่าวมานี้ จะเข้ากันได้กับระบบการศึกษาของเจ้าหรือไม่ก็ตาม ถ้าเข้ากันได้ ข้าก็ตั้งใจ แต่ถ้าเข้ากันไม่ได้ ก็ขอให้วิธีการของข้าได้รับการพิจารณาการดำเนินการโดยยุติธรรมด้วย อย่าพยายามบังคับให้ครูของข้าแจวเรือของเจ้า ให้มาแจวเรือของข้าเด็ก เพราะกีฬาประเภทนี้ ข้าคิดให้เขาเล่น และข้าเองจะเป็นผู้ให้ด้วยรางวัล”<sup>48</sup>

ภายในกรอบโครงสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมกลุ่มสถานภาพเช่นที่กล่าวมานี้ คงจะสะท้อนให้เห็นและเข้าใจถึงลักษณะสองรูปแบบของระบบการศึกษา ในทำนองเดียวกันลักษณะสองรูปแบบของสังคมไทย กล่าวคือในรูปแบบของทั้งปริมาณและคุณภาพ ถ้าจะย้อนไปพิจารณาถึงแนวความคิดของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เมื่อเกือบ 50 ปีก่อนในเรื่อง “แผนเสันราบ” และ “แผนเสันตั้ง” ของ “การศึกษาชาติ” แล้วจะเห็นได้ว่า แนวทางเลือกในสภาพความเป็นจริงทางปฏิบัติ เป็นเรื่องที่ยังอยู่กับลักษณะและทิศทางของอำนาจควบคุมของกลุ่มสถานภาพหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะเป็นสำคัญ กลุ่มสถานภาพในสังคมหนึ่งๆ อาจแปรเปลี่ยนไปทั้งในด้านจำนวนและองค์ประกอบตามสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมือง แต่ภายใต้ระบบการศึกษาแบบชน ชั้นนำนิยมใน โครงสร้างสังคม – การเมืองที่เป็นอยู่ทั้ง “แผนเสันราบ” และ “แผนเสันตั้ง” ต่างก็มีบทบาทหน้าที่เสนอสนองแนวทางและเจตจำนงทางสังคม – การเมืองด้วยกัน แต่ต่างระดับกัน กล่าวคือว่า “แผนเสันตั้ง” มีบทบาทหน้าที่จัดการคัดเลือกบรรดาสมาชิกใหม่เข้าสู่สถานภาพและวัฒนธรรมกลุ่มชนชั้นผู้นำดังกล่าวแล้ว ส่วนในระบอบการศึกษาต่ำลงไป “แผนเสันราบ” อาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “ยกมนุษย์ขึ้นทั้งกระบี่” ตามอุดมการณ์ของนักการศึกษา แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังทำหน้าที่ผลิตคนทำงานระดับต่ำและระดับกลาง ซึ่งให้การยอมรับนับถือค่านิยมและฐานะแบบอย่างของกลุ่มชนชั้นผู้นำ”<sup>49</sup> พิจารณาในเชิงปริมาณและคุณภาพ ความหมายและปัญหาของ “โอกาส” ทางการศึกษาจึงแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แม้ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ภายในโครงสร้างการศึกษาเดียวกันก็ตาม การเร่งขยายการศึกษาในระดับปริมาณ กล่าวคือ

ศึกษาภาคบังคับ เป็นความพยายามของอำนาจรัฐที่จะหยิบยื่นให้กับมวลชน ทั้งนี้เพื่อจุดประสงค์หลักในการเสริมสร้างบูรณภาพและเอกภาพภายในชาติ นอกเหนือไปจากที่เป็น “ฐานรับ” ระดับการศึกษาสูง ๆ ขึ้นไปสู่ระดับคุณภาพซึ่งเป็นเรื่องแต่ละบุคคลจะต้องชวน ขวายแสวงหา และโต้เถียงกันตามกำลังความสามารถแห่งอัตภาพ และทั้งหมดทุกระดับอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมและจัดการของกลุ่มและวัฒนธรรมสถานภาพร่วมกัน

## สรุป

งานศึกษานี้จำกัดอยู่ในเรื่องของระบบการศึกษาแบบทางการ กล่าวคือ การเรียนการสอน ในโรงเรียน ความในคอนทักย์ที่กล่าวมาข้างต้นชี้แนะไปในเชิงเน้นถึงบทบาทของการศึกษาในค่านปลูกฝังถ่ายทอดทัศนคติ ความถึกอด่าน และความนิยมเชื่อถือ ตลอดจนกักเลือกบรรจบุคคลเข้าสู่กลุ่มสถานภาพชนชั้นนำในสังคม ลักษณะปัญหาและความรู้ความเข้าใจในเรื่องเช่นนี้ค่อนข้างกว้างใหญ่ไพศาลและสลับซับซ้อน และไม่อาจอยู่ในขอบข่ายของงานศึกษานี้โดยตรง เพราะโดยแท้จริงแล้ว ระบบการศึกษาในโรงเรียนนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งในบรรดาสถาบันจำนวนมากมายหลายค้ำกันด้วยกันที่มีส่วนทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อกระบวนการทางสังคม - การเมืองดังกล่าว นับแต่จากระดับครอบครัวออกไปในหมู่เพื่อนฝูงญาติมิตร กลุ่ม องค์การและสมาคมต่างๆ เหล่านี้ล้วนประกอบรวมเป็นกระบวนการทางการศึกษาทั้งหมดที่แต่ละบุคคลได้รับในชีวิตของตน<sup>50</sup> ดังอย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาในโรงเรียนในตัวเองก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะต่อมวลชนในช่วงวัยเติบโต และในประการสำคัญ การศึกษาวิเคราะห์จากแนวความคิดและข้อสังเกตทางทฤษฎีเท่าที่นำมาใช้อ้างอิงประกอบในส่วนซึ่งเห็นว่าเข้ากันกับเรื่องราวของสภาพและปัญหาทางการศึกษาของไทยดังกล่าวนั้น ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างระบบการศึกษา กับ โครงสร้างและกระบวนการด้านอื่น ๆ ในสังคมนั้น ระบบการศึกษาจึงเท่ากับเป็นเสมือนหนึ่งภาพสะท้อนของระบบสังคมที่กว้างใหญ่ออกไป เป็นทั้งผลผลิตและเป็นเหตุปัจจัยส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคม - การเมือง กล่าวคือ ต่างก็เป็นเหตุเป็นผลต่อกัน การเปลี่ยนแปลงในส่วนหนึ่งย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในอีกส่วนหนึ่งด้วยเป็นเงาตามตัว<sup>51</sup>

ข้อที่เห็นจำเป็นต้องย้ำไว้ ณ ที่นี้ ก็คือว่า ในความสัมพันธ์เชื่อมโยงของระบบการศึกษาที่มีอยู่ต่อโครงสร้างและกระบวนการทางสังคมนั้น ในที่สุดแล้ว สภาพและปัญหาทั้งหลายของการศึกษาล้วนมีมาแต่เหตุจากคนเรานี่เองเป็นส่วนสำคัญ กล่าวคือเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับทัศนคติความคิดความเข้าใจ

และการกระทำของคนซึ่งมองปัญหาการศึกษาจากแนวความคิดและปรัชญาทางสังคมและการเมือง ในยุคสมัยของคน เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตอนของการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ในประวัติศาสตร์<sup>53</sup> ระบบการศึกษาของไทยก็เป็นผลของประสบการณ์อันสะสมมาจากการเผชิญและการตีความหมายของปัญหาการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับมาทำนองเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกัน ความคิดและการกระทำก็มีใช่เป็นเพียงเรื่องราวเป็นไปของคนในฐานะปัจเจกบุคคลเท่านั้น หากจะเป็นที่เข้าใจกันได้อย่างต้องแท้ขึ้นถ้าพิจารณาถึงความคิดและการกระทำจากแง่ที่เป็นการแสดงออกของกลุ่มสถานภาพอันเป็นตัวกำหนดสำคัญของแนวและกรอบความคิดและการกระทำซึ่งเป็นสื่อองค์การในการต่อสู้แสวงอำนาจอภิสิทธิ์ และผลประโยชน์ในสังคม ระบบการศึกษาแบบที่เรียกว่าชนชั้นผู้นำนิยม ซึ่งมักเป็นแนวโน้มเอียงของระบบการศึกษาทั่วๆ ไปรวมทั้งของไทย และซึ่งยังคงครองอิทธิพลสืบต่อมาจนปัจจุบันนี้นั้นก็เป็นเครื่องสะท้อนและสืบเนื่องมาจากผลความคิดและการกระทำของกลุ่มชนชั้นผู้นำในฐานะเป็นชนชั้นปกครองทำการควบคุมและจัดการศึกษา

✱ แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาความเป็นธรรมในสังคม และความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเริ่มมาแพร่หลายขึ้นในช่วงทศวรรษครบรอบร้อยปีของการจัดการศึกษา นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในยุคของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความละเอียดลึกซึ้งพิสดารในเรื่องนี้ก็เป็นที่ประจักษ์เห็นหนึ่งซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่งานศึกษานี้จะครอบคลุมไปถึงได้ ในชั้นนี้ แต่คงจะพอที่จะสังเกตได้ในแง่ที่ว่าความคิดและความเคลื่อนไหวใหม่ๆ เช่นว่านี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะคุณสมบัติอีกประการหนึ่งของการศึกษา คือ การเปลี่ยนแปลง การศึกษาอาจมีหลายสิ่งหลายอย่างที่ร่วมกันและเหมือนกันทั่วโลก แต่ในขณะเดียวกัน การศึกษาก็เป็นระบบที่มีชีวิต ซึ่งทำนองเดียวกันกับหน่วยชีวิตทั้งหลายย่อมมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวอยู่เสมอต่อสภาวะการณ์และความเรียกร้องต้องการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น<sup>54</sup> อัตราการเปลี่ยนแปลงอาจช้าหรือเร็วเพียงใดเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและฐานะสัมพันธ์ของพลังทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละสังคมซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน แม้ว่าจะมีการพยายามลอกเลียนแบบอย่างจากต่างประเทศซึ่งมักนิยมกระทำกันในวงการการศึกษาของไทย อย่างไรก็ตาม มิติด้านการเปลี่ยนแปลงโดยรากฐานเป็นปรากฏการณ์ของการขัดแย้งแข่งขันเพื่อแสวงโอกาสทางการศึกษา ทำนองเดียวกันกับการแสวงทรัพยากรอันจำกัด หรือสิ่งอันทรงคุณค่าอื่น ๆ ในสังคม และการขัดแย้งแข่งขันนับวันจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นระหว่างกลุ่มสถานภาพต่าง ๆ<sup>54</sup> การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในด้านหนึ่งเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในระบบสังคม-การเมือง และในอีกด้านหนึ่งยังเป็นต้นเหตุปัจจัยของ

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม — การเมือง ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เป็นผลของการขัดแย้งแข่งขันในหมู่กลุ่มสถานภาพ ซึ่งต่างเริ่มตระหนักในความจริงข้อนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นอย่างชัดเจน ตั้งแต่เริ่มระบบโรงเรียนครั้งที่ทรงมีพระราชดำรัสไว้ว่า :-

“...ความปรารถนาที่ฉัน ได้จัดโรงเรียนสวนกุหลาบขึ้น เพราะมีความสังเวชด้วยเชื้อวงศ์แห่งราชตระกูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุก ๆ พระองค์ล้วนแต่มีพระราชโอรสมาก ๆ พระราชโอรสก็มีหม่อมเจ้าอีกองค์ละมาก ๆ หม่อมเจ้าก็ยังมิหม่อมราชวงศ์ต่อไปอีกเป็นอันมาก แต่เป็นการขัดข้องลำบากแก่หม่อมเจ้าหม่อมราชวงศ์อยู่มาก ด้วยไม่มีทางที่จะเข้ารับราชการได้ ไซ้ว่าหม่อมเจ้าหม่อมราชวงศ์นั้นจะใช้ไม่ได้โดยสักคนหนึ่งเมื่อไร....ที่เป็นคนดี ๆ ก็มีมาก แต่ไม่มีช่องที่จะได้ฝึกหัดทดลองให้รู้ดีชั่ว เพราะเป็นเจ้าเสีย ไม่ได้เป็นขุนนาง จึงคิดหาโอกาสที่จะให้เรียนหนังสือได้ - ได้วิชาได้เหมือนหนึ่งได้ถวายตัวเช่นข้าราชการ แต่ดีกว่าคอกไม้รูปเทียน เพราะว่าเมื่อถวายตัวก็ให้เห็นตลอดถึงความรู้แลสติปัญญา ฉันต้องรับว่าการที่คิดนี้ เป็นเพื่อประโยชน์ของตัวฉันเองด้วย เพราะเหตุว่าลูกฉันมีมากแล้วก็จะต้องมีหลานหลานเป็นหม่อมเจ้าหม่อมราชวงศ์ต่อไป ๆ ลงไปเหมือนกับท่าน แต่ก่อนเหมือนกัน ไซ้ว่าจะเป็นที่รองเจ้าไปได้หมดเมื่อไร ฉันก็มั่นหมายใจว่าโรงเรียนที่ทั้งขึ้นนี้ จะเป็นเครื่องประคองไม่ให้ลูกหลานฉันยับเยินไปเหมือนอย่างแต่ก่อน เพราะฉันได้ตั้งใจไว้ว่า ตั้งแต่ลูกฉันลงไปจะต้องเข้าในโรงเรียนนี้ฝึกซ้อมวิชาเหมือนกับลูกหลานเจ้านายทั้งปวงทุกคน แต่ถึงว่าฉันรับว่าเป็นการเห็นแก่ประโยชน์ตัวฉันนี้ ก็ต้องขอเถียงว่าไม่ได้เป็นแต่ประโยชน์ตัวคนเดียว เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่พระบรมวงศานุวงศ์เสมอกัน....”<sup>55</sup>

หนึ่งศตวรรษหลังเริ่มระบบการศึกษาในโรงเรียนและการ “กักแปลงแก้ไขให้ทันสมัย” เสียงเรียกร้องต้องการความ “เสมอภาค” ที่จะได้มีโอกาส “เข้าโรงเรียนฝึกซ้อมวิชา” ทำนองเดียวกัน ก็ได้เริ่มเป็นที่รู้จักและรับรู้รับรองกันในวงการเมืองและการศึกษาอีกวาระหนึ่งในปัจจุบัน หากแต่เป็นการเรียกร้องแสวงหาในขอบข่ายอันกว้างขวางตามแนวความคิดและปรัชญาการศึกษาเพื่อมวลชนหรือ “การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม” และในสภาพแวดล้อมและปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ประเด็นหลังเป็นเรื่องที่จะพยายามทำความเข้าใจในตอนต่อ ๆ ไปของงานศึกษา



ตารางที่ 1.1 ปริมาณการเพิ่มของค่าบดที่ประกาศการศึกษาภาคบังคับ<sup>1</sup>

พ.ศ. 2464 - 2478

พ.ศ.	จำนวนค่าบดทั้งหมด	จำนวนค่าบดที่มี การศึกษาบังคับ	คิดเป็นร้อยละ
2464	5,050	2,311	45.76
2465	5,053	2,444	52.00
2466	5,051	3,401	67.30
2467	5,051	3,625	72.35
2468	4,968	3,792	76.83
2469	4,982	3,817	76.61
2470	4,981	4,005	80.40
2471	4,639	4,057	87.45
2472	4,977	4,135	83.08
2473	4,979	4,150	83.35
2474	4,980	4,148	83.29
2475	4,806	4,263	88.70
2476	4,971	4,702	94.59
2477	4,971	4,854	97.65
2478	4,900	4,900	100.00

<sup>1</sup> คำนวณจากรายงานการศึกษาฉบับต่าง ๆ ของกระทรวงธรรมการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2464-2478 แหล่งที่มา คัดจากตารางที่ 7 ใน สมุดกฤษฎีกาจัดการศึกษาภาคบังคับ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2516 หน้า 92

**ตารางที่ 1.2 จำนวนเด็กในเกณฑ์บังคับที่สำรวจได้  
และที่เข้าเรียนแล้ว พ.ศ. 2470-2503**

พ.ศ.	จำนวนเด็กที่ สำรวจได้	จำนวนเด็กที่ เข้าเรียนแล้ว	จำนวนเด็กที่ ยังไม่ได้เข้าเรียน	เข้าเรียนแล้ว คิดเป็นร้อยละ
2470	1,078,974	567,647	511,327	52.61
2475	1,374,625	724,889	649,736	52.73
2480	1,925,687	1,254,549	671,138	65.15
2485	2,543,319	2,371,266	172,053	93.23
2490	2,493,674	2,390,189	103,485	96.85
2494	2,661,747	2,567,114	94,633	96.45
2500	3,142,492	3,051,411	91,081	97.10
2503	3,287,380	3,179,046	108,334	96.70

**แหล่งที่มา** สรุปจากระลึก ธาณี : นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย ภาย  
หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503)

ตาราง 10 หน้า 80 ตาราง 21 หน้า 149 ตาราง 34 หน้า 250 และตาราง 46  
หน้า 357 ซึ่งอ้างแหล่งข้อมูลจาก :-

- รายงานกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2469-2471
- รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475-2481  
และรายงานการศึกษาประจำปี 2482-2485
- รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485-2497 และสถิติการศึกษา 12 ปี  
กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ
- รายงานการศึกษา และสถิติการศึกษา จาก พ.ศ. 2494-2503  
กระทรวงศึกษาธิการ

**ตาราง 1.3 เปรียบเทียบร้อยละของจำนวนนักเรียนต่อประชากรแต่ละกลุ่ม  
อายุที่อยู่ในวัยเรียน จำนวนตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา  
2512 - 2520**

ระดับการศึกษา	ช่วงอายุ	ร้อยละของจำนวนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน ปีการศึกษา 2512-2520								
		2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520
อนุบาลและเด็กเล็ก	4-24	32.8	34.2	34.1	35.9	38.5	38.5	38.9	39.2	39.4
	4- 6	3.6	3.7	4.0	4.3	4.4	4.6	5.2	5.6	5.1
ประถมศึกษาตอนต้น	7-10	116.1	118.0	118.1	117.9	117.7	114.3	110.9	108.1	105.1
ประถมศึกษาตอนปลาย	11-13	29.3	36.3	36.1	39.1	42.9	44.9	47.5	48.9	51.5
มัธยมศึกษาตอนต้น	14-16	16.6	18.5	20.4	23.2	25.7	28.2	30.7	31.3	31.3
มัธยมศึกษาตอนปลาย	17-19	7.3	7.5	8.1	9.3	9.8	10.5	12.0	14.1	15.7
อุดมศึกษา	19-24	1.5	1.8	1.9	2.1	2.2	2.4	2.5	2.7	3.5

**แหล่งที่มา** สถิติการศึกษาฉบับย่อ ปีการศึกษา 2516-2520 กองแผนงาน  
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

**ตาราง 1.4 เปรียบเทียบจำนวนร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน  
จำแนกตามรายชั้นและระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2516 และ 2520**

ระดับการศึกษา	ช่วงอายุ	ปีการศึกษา 2516				ปีการศึกษา 2520			
		จำนวนนักเรียน	ประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนทั้งหมด	จำนวนนักเรียน	ประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนทั้งหมด
อนุบาล 1	4	64,125	1,275,533	5.03	0.86	92,438	1,420,060	6.51	1.07
อนุบาล 2	5	51,599	1,231,123	4.19	0.68	79,868	1,377,284	5.80	0.93
เด็กเล็ก	6	47,185	1,188,384	3.97	0.62	73,180	1,337,136	5.47	0.85
รวมก่อนประถมศึกษา	4-6	162,909	3,695,040	4.41	2.16	245,486	4,134,480	5.94	2.85
ป. 1	7	1,574,444	1,147,320	137.23	20.82	1,527,737	1,296,800	117.81	17.72
ป. 2	8	1,303,790	1,107,936	117.68	17.25	1,289,613	1,256,464	102.64	14.96
ป. 3	9	1,215,906	1,070,237	113.61	16.09	1,262,049	1,201,495	105.04	14.63
ป. 4	10	1,038,495	1,034,147	100.42	13.74	1,105,265	1,176,592	93.94	12.82
รวมประถมศึกษาต้น	7-10	5,132,635	4,359,640	117.73	67.90	5,184,664	4,931,351	105.14	60.13
ป. 5	11	507,881	999,592	50.81	6.72	702,799	1,130,239	62.18	8.15
ป. 6	12	406,770	966,976	42.07	5.38	540,306	1,090,997	49.52	6.27
ป. 7	13	333,117	936,464	35.57	4.41	448,278	1,060,698	42.26	5.20
รวมประถมศึกษาปลาย	11-13	1,247,768	2,906,032	42.98	16.51	1,691,383	3,281,934	51.54	19.62

ตาราง 1.4 (ต่อ)

ระดับการศึกษา	ช่วงอายุ	ปีการศึกษา 2516				ปีการศึกษา 2520			
		จำนวนนักเรียน	ประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนทั้งหมด	จำนวนนักเรียน	ประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน	ร้อยละของนักเรียนทั้งหมด
ม.ศ. 1	14	267,614	907,820	29.43	3.54	337,340	1,024,522	32.93	3.91
ม.ศ. 2	15	223,587	880,129	25.40	2.96	312,307	988,678	31.59	3.62
ม.ศ. 3	16	186,266	852,928	21.84	2.46	278,599	950,022	29.33	3.23
รวมมัธยมศึกษาตอนต้น	14-16	677,498	2,640,877	25.65	8.96	928,246	2,963,222	31.33	10.76
ม.ศ. 4	17	121,192	823,480	14.63	1.60	199,556	916,602	21.77	2.32
ม.ศ. 5	18	84,768	807,600	10.50	1.13	165,086	883,337	18.69	1.91
ม.ศ. 6	19	32,715	788,869	4.15	0.43	53,173	855,928	6.21	0.62
รวมมัธยมศึกษาตอนปลาย	17-19	238,675	2,424,949	9.84	3.16	417,815	2,655,867	15.73	4.85
อุดมศึกษาปีที่ 1	19	32,293	788,869	4.09	0.43	36,960	855,928	4.32	0.43
อุดมศึกษาปีที่ 2	20	25,888	770,309	3.36	0.34	49,063	831,028	5.91	0.57
อุดมศึกษาปีที่ 3	21	16,377	752,630	2.18	0.22	33,344	807,957	4.13	0.39
อุดมศึกษาปีที่ 4	22	16,109	731,830	2.20	0.21	21,789	784,327	2.78	0.25
อุดมศึกษาปีที่ 5	23	{ 8,522	{ 1,382,230	{ 0.62	{ 0.11	2,959	766,512	0.39	0.03
อุดมศึกษาปีที่ 6	24	{	{	{	{	642	745,790	0.09	0.01
รวมอุดมศึกษาปีที่ 1-6	19-24	99,219	4,425,868	2.24	1.31	146,151	4,791,542	3.05	1.70

ตาราง 1.4 (ต่อ)

ระดับการศึกษา	ช่วงอายุ	ปีการศึกษา 2516				ปีการศึกษา 2520			
		จำนวน นักเรียน	ประชากร ในวัยเรียน	ร้อยละของ นักเรียนต่อ ประชากร ในวัยเรียน	ร้อยละของ นักเรียน ทั้งหมด	จำนวน นักเรียน	ประชากร ในวัยเรียน	ร้อยละของ นักเรียนต่อ ประชากร ในวัยเรียน	ร้อยละของ นักเรียน ทั้งหมด
ประกาศนียบัตรชั้นสูง ปริญญาโท ปริญญาเอก	n.a.	n.a. n.a. n.a.	n.a. n.a. n.a.			404 7,860 92		} }	0.10
รวมอุดมศึกษาทั้งหมด		99,129	4,425,868	2.24	1.31	154,507	4,791,542	3.22	1.79
รวมทั้งสิ้น	4-24	7,558,675	19,660,537	38.45	100.00	8,622,101	21,902,468	39.37	100.00

แหล่งที่มา สถิติการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2516 และ 2520 กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

**ตาราง 1.5 เปรียบเทียบจำนวนประชากรที่ออกจากระบบโรงเรียน  
จำแนกตามกลุ่มอายุในวัยเรียนและระดับการศึกษา  
ปีการศึกษา 2516 - 2521**

ระดับการศึกษา	ช่วงอายุ	จำนวนประชากรที่ออกจากระบบโรงเรียน ปีการศึกษา 2516 - 2521					
		2516	2517	2518	2519	2520	2521*
ประถมศึกษา ตอนปลาย	11 - 13	1,658,264	1,657,602	1,622,665	1,627,312	1,590,551	—
มัธยมศึกษา ตอนต้น	14 - 16	1,963,408	1,944,091	1,915,901	1,964,792	2,034,976	2,874,549
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	17 - 19	2,186,274	2,209,604	2,215,038	2,213,656	2,238,052	2,287,106
รวม	11 - 19	5,807,946	5,811,297	5,753,604	5,805,760	5,863,579	—
ประชากรใน วัยเรียน	11 - 19	7,971,858	8,178,689	8,375,899	8,627,129	8,901,023	—
ร้อยละของ ประชากร ในวัยเรียน	11 - 19	72.9	71.1	68.7	67.3	65.9	—

\*ปี พ.ศ. 2521 เริ่มแผนการศึกษาใหม่ ตามระบบ 6-3-3 จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รวมนักเรียน 4 ระดับ คือ ระดับมัธยม 1 ของแผนการศึกษาใหม่ และระดับมัธยมศึกษา 1-2-3 ของแผนการศึกษาเดิม ส่วนระดับประถมศึกษาตามแผนการศึกษาใหม่ลดลงเหลือ 6 ระดับ ไม่มีelarแบ่งออกเป็นประถมต้น และ ประถมปลาย เพราะฉะนั้น จึงไม่แสดงสถิติเปรียบเทียบไว้

แหล่งที่มา ขัรับจากสถิติการศึกษาฉบับย่อ ปีการศึกษา 2516-2521 กองแผนงาน สำนักปลัดกระทรวง  
กระทรวงศึกษาธิการ

ตาราง 1.8 ระดับการศึกษาของข้าราชการชั้นเอก

ระดับการศึกษา	เมื่อเข้ารับราชการ		ปัจจุบัน		หมายเหตุ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
ต่ำกว่าปริญญาตรี	1,092	45.61	546	22.81	1. ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป รวมร้อยละ 77.19
ปริญญาตรี	1,166	48.70	1,222	51.04	
ปริญญาโท	82	3.43	414	17.30	2. ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป แบ่งเป็นศึกษาจากต่างประเทศ ร้อยละ 19.36 ศึกษาภายใน ประเทศ ร้อยละ 80.74
ปริญญาเอก	27	1.13	77	3.22	
นักเรียนนายร้อย จ.ป.ร.	20	0.84	135	5.63	
ไม่ทราบ	7	0.29	—	—	
รวม	2,394	100.00	2,394	100.00	

แหล่งที่มา คัดจาก Likit Dhiravekin, The Bureaucratic Elite of Thailand, 1978

ตาราง 4.2 หน้า 111

ตาราง 1.7 ระดับการศึกษาของข้าราชการชั้นพิเศษ

ระดับการศึกษา	เมื่อเข้ารับราชการ		ปัจจุบัน		หมายเหตุ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
ต่ำกว่าปริญญาตรี	697	32.27	145	6.71	1. ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป รวมร้อยละ 93.29
ปริญญาตรี	1,104	51.11	1,181	54.67	
ปริญญาโท	96	4.58	482	22.32	2. ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป แบ่ง เป็นศึกษาจากต่างประเทศ ร้อยละ 33.10 ศึกษาภายใน ประเทศ ร้อยละ 66.90
ปริญญาเอก	61	2.83	212	9.82	
นักเรียนนายร้อย จ.ป.ร.	126	5.83	140	6.48	
ไม่ทราบ	73	3.38	—	—	
รวม	2,160	100.00	2,160	100.00	

แหล่งที่มา คัดจากแหล่งอ้างอิงอื่น ตาราง 4.1 หน้า 110



## เชิงอรรถที่ 1

1. กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา: ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา (พระนคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2517) หน้า 1.
- \* 2. กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา, รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่สาม/สิงหาคม 2512 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2517)
3. กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา, บนเส้นทางแสวงหา: โฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย, รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่สี่ พฤษภาคม 2516 (พระนคร: สำนักพิมพ์พิมพ์เนต, 2517)
4. กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน สิงหาคม 2517. (พระนคร, 2517)
5. Ministry of Education, The Department of Elementary and Adult Education, "Foreword," *Education in Thailand :A Century of Experience* (Bangkok, 1970), (ในรายงานฉบับภาษาไทย บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา ไม่ปรากฏคำอธิบายในข้อนี้.)
6. ร.ท.เสถียร วิชัยลักษณ์, "ประกาศเรื่องโรงเรียน จ.ศ. 1233 (พ.ศ. 2414)," *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 8*. (พ.ศ. 2414) (พระนคร, 2414) หน้า 81.
7. "คำนำ" รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา, อ้างแล้ว.
8. สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (2510-2514)* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510), บทที่ 3, หน้า 34.
9. แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 36.
- \* 10. บุญชู โรจนเสถียร, "เล่าใหม่-ความเป็นธรรมทางสังคมกับความเจริญทางเศรษฐกิจ", สุนทรพจน์แสดงแก่สมาชิกสโมสรโรดาร์กรุงเทพฯ ณ โรงแรมเอราวัณ 21 ธันวาคม 2515 ใน *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ*, ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2516-มกราคม 2517), หน้า 69-75.

11. กุตัวอย่างเช่น Saneh Chamarik, "Questions of Stability and Security in Thailand." ใน *Trends in Thailand* (Singapore : University Press, 1973) pp. 87-96 บทความเสนอในการประชุมทางวิชาการซึ่ง Institute of South-East Asian Studies จัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 2513  
และ เสน่ห์ จามริก, "การเมืองไทยกับการปฏิวัติสยาม" วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 3 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม, 2517) เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่อง "วิกฤตการเปลี่ยนแปลง," หน้า 162-168.
12. บนเส้นทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย, อ้างแล้ว : ตัวอย่างเช่นทัศนคติใน "สารานุกรมแดง" ของ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง. บทความเสนอและคำอธิบายของ นิโคลัส เบเนเน็คท์, หน้า 266, 283, 320 และรังสรรค์ ธนะพรพันธ์, หน้า 421, ฯลฯ
13. สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, *การปฏิรูปการศึกษา: รายงานคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา* (กรุงเทพฯ, 2518), ความนำ หน้า 3; และ*การสัมมนาเรื่องการศึกษาต่อมวลชน*, อ้างแล้ว, หน้า 25.
14. *การปฏิรูปการศึกษา*, อ้างแล้ว, หน้า 4.
15. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, ตอน 3 "ความเสมอภาคทางการศึกษา," หน้า 63-76.
16. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 15-16.
17. คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมฉลองราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2511, "การไล่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมกุหลาบ," เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 20.
18. มนูญ ลาขโรจน์, "นโยบายการจัดการศึกษาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2463-2468." (ปริญญาณิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2521), หน้า 95-98 และ 155.
19. *เอกสาร ร 6 ศธ 42/13 การประชุมคุรุสภาและสมุหเทศาภิบาล พ.ศ. 2462* หน้า 6-6.
20. กระทรวงศึกษาธิการ, *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507* (พระนคร : โรงพิมพ์องค์การคุรุสภา, 2507) หน้า 335.

21. รัชฎี ธาณี, “นโยบายและการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง.” (ปริญญาณิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), หน้า 117-127.
22. บุญรอด บุญศรีสมฤทธิ์, “รัฐบาลไทยแถลงนโยบายการศึกษาไว้อย่างไรบ้าง,” *วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ*, ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2516-มกราคม 2517), หน้า 28-33
23. เอกสาร ร 6 ศธ 42/13 ตามสถิติที่อ้างของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ในที่ประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล พ.ศ. 2462, อ้างแล้ว.
24. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
25. สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *เครื่องชี้ภาวะสังคมของประเทศไทย พ.ศ. 2520* (กรุงเทพฯ, 2521)
26. Puey Ungphakorn, “Education,” A Public Lecture Delivered on 22 July 1965 at Thammasat University, pp. 5-6.
27. ณรงค์ เนียมสูง ในฐานะวิทยากรรายการ “มหาวิทยาลัยชาวบ้าน” ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 วันที่ 17 เมษายน 2522 ชี้แจงว่า โดยทั่วไปเด็กพัฒนาเมื่อหลังอายุ 13 ปีแล้วการเรียนจบ ป. 4-ป. 6 จึงไม่เพียงพอ ควรจะต้องให้ได้เรียนจบ มศ. 3 คือราวอายุ 16 ปี จึงจะช่วยตัวเองได้พอสมควร หรือมิฉะนั้น ก็จำเป็นต้องเสริมด้วยระบบการศึกษานอกโรงเรียน
28. สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2520), หน้า 98-99.
29. อัมพร มีคู่ช, “สภาพปัจจุบันและแนวทางปฏิรูปการศึกษา,” คำบรรยายในการอบรมนักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 2 ณ วิทยาลัยการปกครอง 18 มิถุนายน 2517, *การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน*, อ้างแล้ว, หน้า 73-74.
30. Norman Jacobs, *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study* (New York : Praeger Publishers, 1971) pp. 190-193; โปรดดูประกอบ John H. Kautsky, *The Political Consequences of Modernization* (New York : John Wiley and Son, Inc, 1972) pp. 69-70.
31. *Ibid.*, p.201-202 โปรดดูประกอบ John H. Kautsky, อ้างแล้ว, pp.79-82, 190-191, 242; และ Alexander Caldwell, *American Economic Aid to Thailand* (Massachusetts : Lexington Books, 1974), p. 160.

32. John Galtung and Anders Wirak, "Human Needs, Human Rights and the Theories of Development," *Indicators of Social and Economic Change and Their Application*, (UNESCO, 1977), p. 14.
33. Bertrand Russell, *Principles of Social Reconstruction* (London : George Allen & Unwin Ltd., 1916), Reprinted 1954, p. 103.
34. Maurice Kogan, "The Politic of Education Change" (Fontana/Collins : Glasgow, 1978), pp. 12,51-52, 155; โปรดดูทัศนะเรื่อง ลักษณะสัมพันธ์ของการเมืองกับการศึกษา ในทำนองเดียวกันของธำรง บัวศรี, "การศึกษา กับ เสถียรภาพของประเทศไทย," *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ*, ปีที่ 4 ฉบับที่ 7 (กุมภาพันธ์ 2513,) หน้า 9.
35. Harold D. Lasswell, "Politic, Who Gets What, When, How," *The Political Writings of Harold D. Lasswell*. (Glencoe, Illinois, : The Free Press, 1951), p. 295
36. *Ibid.*, p. 309.
37. R. Pahrendorf, "On the Origin of Inequality among Men," *Social Inequality : Selected Readings* ed. André Bétaille (Penguin Books, 1976) pp. 36-37.  
และเชิงอรรถที่ 20 p. 37
38. Likit Dhiravekin, *The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of Their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern* Bangkok : Thammasat University, 1978), pp. 108-120.  
งานศึกษานี้กระทำก่อนที่จะนำเอาระบบจำแนกชั้นตำแหน่งใหม่มาใช้ จึงยังคงใช้เกณฑ์ตำแหน่งชั้นเอกและชั้นพิเศษ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างชั้นตำแหน่งของราชการไทยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรที่สำคัญจากผลของการใช้ระบบ พี.ซี.
39. *Ibid.*, p. 112.
40. Brian J. Ashley, Harry S. Cohen and Ray G. Slatter. *An Introduction to the Sociology of Education* (ตอนว่าด้วย "Weber's Sociology of Education; London : Macmillan, 1969), pp. 77-78.
41. "การได้หนังสือแก่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ," ใน เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อ่างแล้ว, หน้า 18.
42. R. Collins, "Functional and Conflict Theories of Educational Stratification," *Education : Structure and Society-Selected Readings*, ed. B.R. Cosin (Penguin Books, 1972), pp. 175-177, 193.
43. *Economic and Social Survey of Asia and Pacific* (United Nations, 1975), p. 59; Martin Rein, *Social Science and Public Policy* (1976), pp. 187-188

44. บุญเหลือ เทพยสุวรรณ. "ปัญหาการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน, (สิงหาคม 2517), อ้างแล้ว, หน้า 73-74.
45. R. Collins, อ้างแล้ว, pp. 190-191; John H. Kautsky อ้างแล้ว, p. 80; Norman Jacobs, อ้างแล้ว, pp. 198-199.
46. Ibid., p. 185-186, 191. และโกวิท วรพิพัฒน์, "ความต้องการขั้นพื้นฐานของการเรียน," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน (สิงหาคม 2517), อ้างแล้ว, หน้า 129 ; เกี่ยวกับประเด็นเรื่องค่านิยมทางการศึกษาและระบบการคัดเลือก .
- โปรทศุประกอบเกี่ยวกับกลุ่มและวัฒนธรรมกลุ่มสถานภาพ Max Weber, "Class, Status, Party" ed. B.R. Cosin, อ้างแล้ว, pp. 217-218.
47. R. Collins, Ibid., p. 187.
48. จมื่น อมรรัตนารักษ์, "พระราชบัณฑิตพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และ ปลัดทูลฉลองกระทรวงธรรมการ," พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 7-8 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513), หน้า 114-118 อ้างถึงใน แฉ่งน้อย ทิตติรานนท์, "เสนาบติกระทรวงธรรมการในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519) หน้า 161.
49. R. Collins, 1972. อ้างแล้ว, pp. 187-188; Joseph Ben-David, "Professions in the Class System of Present-day Societies," ถึง *Current Sociology*, Vol. xii, (1963-1964), p. 276 อ้างถึงใน James S.Coleman (ed.), *Education and Political Development* (New Jersey : Princeton University Press, 1965), p. 230.
50. James S. Coleman, 1965. แหล่งอ้างอิงกัน, pp. 13-14.
51. แหล่งอ้างอิงกัน; Nicholas Bennett, *Barriers and Bridges for Rural Development* (พระนคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมานุษยศาสตร์, 2521), pp. 73 และ 193 และ *Problems of Financing the Thai Educational System in the 1960s. and 1970s.* (Paris : Unesco, 1975), p. 74; Francis Wong Hoy Kee, *Comparative Studies in Southeast Asian Education* (Kuala Lumpur : Heinemann Educational Books (Asia) Ltd., 1973) pp. 2-3.
52. Nicholas Bennett, อ้างแล้ว, p. 199; W.O. Lester Smith, *Education* (Landon : Penguin Books, 1961), p. 10; Julia Evelts, *The Sociology of Educational Ideas* อ้างใน Maurice Kogan, 1978. p. 16.
53. Lester Smith, อ้างแล้ว, pp. 7-8,
54. R. Collins, อ้างแล้ว, p. 186.
55. "การไล่หนังก่อนนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบ," อ้างแล้ว, หน้า 18-19.

## บทที่ 2

### การศึกษากับการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

“เมื่อศึกษากันถึงระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เราไม่ควรจะลืมว่า สิ่งต่าง ๆ ภายนอกโรงเรียนเป็นเรื่องสำคัญเสียยิ่งกว่าสิ่งทั้งหลายทั้งปวงภายในโรงเรียน เป็นเครื่องกำกับและแปลความหมายของสิ่งที่อยู่ในโรงเรียน... ระบบการศึกษาของชาติหนึ่ง ๆ เป็นสิ่งมีชีวิต เป็นผลของบรรดาการต่อสู้ และปัญหา ยุ่งยากที่ถูกลืมกันไป และ (เป็นผล) ของบรรดาการสู้รบอันนานมาแล้ว”

- เอ็ม. แชกเลอร์<sup>1</sup>

ครั้งที่ได้อ่านมาข้างต้น สภาวะเศรษฐกิจ - สังคม และปัญหาอันติดตามมาในช่วงทศวรรษ ครบรอบร้อยปีของการจัดการศึกษาไทย เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความเคลื่อนไหวในแนวของหลักสูตร- การณ์ความเป็นธรรมทางสังคม และความเสมอภาคทางการศึกษา/ สิ่งเหล่านี้นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ในขณะเดียวกับที่มีนักการศึกษาให้ข้อสังเกตในช่วงเวลาก่อนหน้านั้นไม่นานว่า การศึกษาของไทยกำลัง ตกอยู่สภาพของการหยุดนิ่ง ปราศจากการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของสังคมและ เศรษฐกิจอันแปรเปลี่ยนไป<sup>2</sup> ข้อสังเกตนี้มีส่วนของความจริงอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามองไปทาง ด้านแนวความคิดและการปฏิบัติจริง ๆ ของ “ทางราชการ” นับตั้งแต่ระบอบนโยบายตลอดไปถึงชั้นการ เรียนการสอน หลังจากการล้มเลิกเรื่อง “การศึกษาเพื่อมวลชน” และ รายงานการศึกษาเพื่อชีวิตและ สังคม ของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2517 แล้ว แม้ว่าหลักความ เสมอภาคทางการศึกษาจะได้เป็นที่รับรู้รับรองกันไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติปัจจุบัน (พ.ศ. 2520 - 2524)<sup>3</sup> รวมทั้งในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดยตลอดก็ตาม แต่ปัญหาเรื่องความเป็นธรรม และความเสมอภาคทางการศึกษาก็ยังคงจะต้องประสบกับปัญหาหลักต้นชัดแจ้งระหว่างหลักการและการ ปฏิบัติ ทำนองเดียวกันกับปัญหาเรื่องความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมด้านอื่น ๆ ซึ่งทางราชการ เองได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะจัดการแก้ไขมาตั้งแต่สมัยแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมัยที่สอง (พ.ศ. 2510 - 2514) ครั้งที่กล่าวถึงในบทแรก

ถ้าจะวิเคราะห์เปรียบเทียบผลปฏิบัติตามแนวหลักอุดมการณ์อันเดียวกัน ในประเทศที่ต่างระบบสังคม - การเมืองกันออกไปอย่างเช่น อังกฤษ ก็จะได้เห็นพัฒนาการอันบังเกิดผลจริงจังโดยเริ่มต้นตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษา (Education Act) ค.ศ. 1944 และต่อเนื่องเป็นลำดับมาจนถึงขั้นจัดตั้งระบบโรงเรียนมัธยมแบบประสม (Secondary comprehensive education) ในเวลาอีกราว 20 ปีต่อมา ประสพการณ์ของอังกฤษเองในช่วง 30 ปีมานี้ ใช่ว่าจะปราศจากปัญหาโต้แย้งและความสับสนต่าง ๆ นานาทั้งในเรื่องหลักการและวิธีปฏิบัติ แต่ผลสำคัญของการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องตามแนวอุดมการณ์ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาก็คือ เป็นการขยายฐานทางสังคมที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษาของชาติให้กว้างขวางและเป็นธรรมยิ่งขึ้นเป็นลำดับตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม<sup>4</sup>

สภาพ "การหยดน้ำ" ทางการศึกษาโดยรากฐานเป็นผลสะท้อนจากสภาพความชะงักงันทางสังคมและการเมืองซึ่งเป็นข้อที่จะได้พิจารณากันต่อไป ข้อเท็จจริงก็คือว่าหลักอุดมการณ์ความเสมอภาคทางการศึกษาก็ดี หรือระบบวิธีการอย่างเช่นระบบโรงเรียนมัธยมแบบประสมก็ดี เมื่อนำมาใช้กับสังคมไทย ความหมายและผลในทางปฏิบัติย่อมต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมทางสังคมและการเมืองซึ่งแตกต่างจากอังกฤษ / เป็นที่เห็นว่า ประเทศไทยไม่ได้มีพรรคเลเบอร์และองค์การสมาคมเอกชนตลอดจนโอกาสและช่องทางสถาบันการเมืองที่จะทำการรณรงค์และผลักดันแนวความคิดเรื่องความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางการศึกษาจนกระทั่งบังเกิดผลออกมาเป็นพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 ดังกล่าวแล้ว ถ้อยคำของแซคเลอร์ที่นำมาแสดงไว้ในตอนต้นของบทนี้เป็นเครื่องเตือนใจให้ตระหนักถึงกฎความจริงข้อนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะศึกษาหาความเข้าใจในปัญหาของการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ซึ่งในทางกลับกันก็จะมีผลสะท้อนต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองของสังคมนั้น ๆ ไปด้วยเช่นกัน<sup>5</sup>

ในแง่นี้ ในท่ามกลางของ "การหยดน้ำ" ทางการศึกษา ความเคลื่อนไหวต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 2510 เกี่ยวกับปัญหาความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางการศึกษา จึงเป็นเสมือนสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะธรรมชาติของระบบการศึกษาไทยซึ่งก็ทำนองเดียวกันกับระบบการศึกษาในประเทศอื่นๆ ทั้งปวง / ย่อมจะต้องประสบกับปัญหาของการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์และการเรียกร้องต้องการใหม่ ๆ อยู่เสมอ<sup>6</sup> ประเด็นศึกษาในที่นี้อาศัยสมมติฐานที่ว่าแนวความคิดและความเคลื่อนไหวในปัญหาเรื่องความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นจุดเริ่มของการเปลี่ยนแปลงสำหรับการศึกษาของไทย ความมุ่งหมายก็เพื่อประเมินความหมายและความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยพยายามทำความเข้าใจถึงลักษณะสัมพันธ์ของความเป็นมาของการศึกษาและสภาพแวดล้อมทางสังคม - การเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย อย่างไรก็ตามก็ แนวการพิจารณามิได้มุ่งเรียงลำดับเหตุ-

การตีความขึ้นมาในประวัติศาสตร์ หากแต่จะวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขปัจจัยหลักทางสังคม - การเมืองในส่วนที่เห็นว่า เป็นผลกระทบต่อการพัฒนาการศึกษา และอาจหยิบยกเอาประสบการณ์ของที่เป็นมาเปรียบเทียบกับประกอบบ้างตามสมควร เพื่อช่วยให้ได้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ในการนี้เห็นสมควรแบ่งประเด็นพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ในทำนองที่ พอล อี. บีเคอร์สัน ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบเรื่องปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในส่วนหนึ่งเป็นการอธิบายในแง่ของปัจจัยด้านวัฒนธรรมซึ่งมุ่งพิจารณาถึงผลกระทบของโครงสร้างสังคมต่อวัฒนธรรมทางการเมืองและโครงสร้างทางการศึกษา และในอีกส่วนหนึ่ง พิจารณายปัจจัยด้านพัฒนาการทางสถานศึกษานอกจากนี้สำหรับเรื่องราวของการศึกษาไทย น่าจะเป็นประโยชน์แก่ความเข้าใจยิ่งขึ้น ถ้าจะเริ่มต้นด้วยข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการเกี่ยวกับพื้นฐานทางสังคมในช่วงของการสถาปนาระบบการศึกษาแบบทางการอันเป็นปัจจัยส่วนสำคัญด้านหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงประเทศชาติให้ทันสมัย

### ข้อพิจารณาด้านพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ในงานเขียนชิ้นสำคัญเรื่อง *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study* นอร์แมน เจคอบส์ เสนอแบบอย่างสังคมจำลองเพื่อประโยชน์สำหรับวิเคราะห์ศึกษาหาความเข้าใจในเรื่องของการเปลี่ยนแปลง วิธีการที่ใช้ก็โดยนำเอาสังคม 2 ระบบมาพิจารณาเทียบเคียงกัน คือ สังคมแบบฟิวคัล และสังคมแบบ Patrimonial ซึ่งในที่นี้จะขอเรียกอย่างหลวม ๆ พอสื่อความหมายเข้าใจกันไว้ว่าสังคมราชการ สังคมไทยเป็นสังคมหนึ่งที่จัดอยู่ในแบบอย่างของสังคมประเภทหลัง ซึ่งเจคอบส์เห็นว่ามืองค์ประกอบพื้นฐานอันบังเกิดผลการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่าง “ในเชิงคุณภาพ” จากสังคมแบบฟิวคัล อย่างเช่น ญี่ปุ่น และสังคมยุโรปตะวันตก ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันระหว่างสังคม 2 แบบนี้ โดยหลักใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะธรรมชาติของโครงสร้างอำนาจในสังคมแต่ละแบบ กล่าวคือว่า ในสังคมราชการนั้น :-

“ตรงกันข้ามกับสังคมฟิวคัล ที่คนไม่ได้รับการสืบทอดโดยอาศัยฐานะความเป็นเครือญาติเฉพาะตัวหรือในวงผู้สืบสายโลหิต หากแต่เป็นการยกให้โดยอาศัยการโปรดปราน.... ในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์หรือผลรายได้ประจำตำแหน่งทางราชการโดยเฉพาะ และอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นและดำรงอยู่ก็มีไว้โดยอาศัยความปรีชาสามารถทางส่วนตัว หรือทางการทหาร หรือว่าทางการเมือง เหนือเขตเหนือที่อันจำกัดและ มีการแข่งอำนาจระหว่างกันอยู่เป็นประจำ หากแต่โดยอาศัยที่เป็นสมาชิกร่วมอยู่ในโครงสร้างองค์การทางราชการ มีพันธะความจงรักภักดีต่อองค์อธิปัตย์แห่งรัฐชาตินั้น ๆ”<sup>8</sup>



เจ็อนบัจจยสำคัญอยู่ที่ระดับพลังความสามารถของบรรดาหน่วยปกครองท้องถิ่นที่จะกำหนดและ  
 ทานอำนาจซึ่งกันและกัน และข้อนี้จะเป็นพื้นฐานกำหนดศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอันจะมีมา ตาม  
 ความถนัดทางทฤษฎีของเจ็อบส์ ศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอาจเน้นไปใน 2 แบบตามลักษณะแบบ  
 อย่างของสังคม แบบหนึ่งเรียกว่าการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย (Modernization) ส่วนการเปลี่ยนแปลง  
 อีกแบบหนึ่งเรียกว่าการพัฒนา (Development) ซึ่งจะเป็นไปได้ก็เฉพาะสังคมพื้ควัด สังคมไทยซึ่งเป็น  
 สังคมราชการ แม้ว่าจะมีอะไรหลาย ๆ อย่างที่คล้ายคลึงกับญี่ปุ่น ในช่วงตอนกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19  
 เป็นต้นว่า ความเป็นเอกราช ความค่อนข้างกลมกลืนกันทางวัฒนธรรม ความสำนึกในเอกลักษณ์ของ  
 ตนเอง และในประการสำคัญยังมีผู้นำที่ปรีชาสามารถเห็นการณ์ไกล และตื่นตัวทำการเปลี่ยนแปลง  
 ปฏิรูปสังคมอย่างขนานใหญ่ในยามที่ต้องเผชิญกับพลังคุกคามกดดันจากจักรวรรดินิยมตะวันตกด้วยกัน  
 แต่แล้วสังคมไทยก็คงได้แต่เพียงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย แต่ไม่“พัฒนา” ในขณะที่ญี่ปุ่นสามารถ  
 “พัฒนา” การเปลี่ยนแปลงทั้งสองแบบต่างพยายามใช้ศักยภาพของสังคมอย่างเต็มที่ แต่ความแตกต่าง  
 อยู่ตรงที่ว่า “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมเพียง “ภายในข้อจำกัดซึ่งถูก  
 กำหนดไว้โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม”<sup>10</sup> ส่วน “การพัฒนา” เป็น  
 การใช้ศักยภาพของสังคมโดยไม่มีการคำนึงถึงข้อจำกัดเช่นนั้น กล่าวคือ “เป็นความมุ่งมั่นโดยไม่มี  
 ชีตักันจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่ให้ดอกออกผล ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบอะไรต่อเป้าหมายหรือแนววิ  
 การกระทำสิ่งต่าง ๆ เช่นที่เป็นอยู่ก็ตาม”<sup>11</sup> ในแง่นี้ “การพัฒนา” นอกเหนือไปจากการเปลี่ยน  
 แปลงในเชิงปริมาณอันเป็นลักษณะเฉพาะของ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” แล้ว ยังมีความหมายใน  
 เชิงของคุณภาพ “...เพราะว่า (การพัฒนา) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องอย่างสำคัญยิ่งกับการยอมรับสัมพันธ  
 ภาพใหม่ ๆ ในหมู่คนและต่อสภาพแวดล้อมของคนเหล่านั้น”<sup>12</sup>

ข้อพิจารณาเปรียบเทียบเชิงทฤษฎีของเจ็อบส์ อาจมีประเด็นปัญหาถกเถียงและโต้แย้งกัน  
 ได้มาก รวมทั้งความพยายามที่จะกำหนดรูปศัพท์ถ้อยคำแยกแยะให้แตกต่างกันระหว่าง “การพัฒนา”  
 และ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” ซึ่งในงานศึกษานี้เองก็ยังไม่อาจลงใจยุติได้อย่างเคร่งครัด ในกรณี  
 โทก็ก็ตาม เจ็อบส์เองก็ระมัดระวังที่จะไม่แปลความหมายของแบบอย่างการเปลี่ยนแปลงจนพรั่วหรือไป  
 หากยังสงวนจำกัดใช้เฉพาะในกรอบเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์อยู่ กล่าวคือ:—

“...การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยอาจถือได้ว่าเป็นส่วนประกอบจำเป็น  
 ของกระบวนการพัฒนา แต่ไม่ใช่ในทางกลับกัน เราถือว่าการพัฒนาเป็นกรณี  
 พิเศษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย แต่เป็นกรณีที่เกิดขึ้น ตราบจนถึงเดี๋ยวนี้  
 เฉพาะแต่ในสังคมชนิดหนึ่งเท่านั้น คือ สังคมพื้ควัด แต่ไม่(เกิดขึ้น) ในสังคมอีก

ชนิดหนึ่ง คือ สังคมราชการ ดังนั้น เราจึงเชื่อในประการแรกว่า โดยตรรกวิสัยแล้ว ความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองชนิดนี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขนานกันตลอดไป หากเป็นแต่ที่ว่าราบจนถึงเดี๋ยวนี้ โดยประสบการณ์ที่ประจักษ์กันมาแล้ว (กล่าวคือ โดยทางประวัติศาสตร์) มีความแตกต่างเป็นเช่นนั้น ในกรณีของบรรดาสังคมที่เราเรียกว่าสังคมราชการและบรรดาสังคมที่เราเรียกว่าสังคมฟิวทัล...”<sup>13</sup>

ภายใต้ข้อสงวนดังกล่าวนี้ การพิเคราะห์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการศึกษาของไทยโดยเปรียบเทียบกับของประเทศญี่ปุ่น นอกจากเพื่อสะดวกแก่การเข้าใจแล้วยังมีเหตุผลจากด้านพฤติกรรมของทางราชการไทยเราเองด้วยที่มักนิยมยึดถือเอาสิ่งต่างๆ ที่ได้ไปพบเห็นจากต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารราชการ และญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ทางราชการไทยพยายามดูเป็นแบบอย่างทางการศึกษามาแต่แรกเริ่ม ดังเช่นที่ปรากฏตามบันทึกของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี จากที่เข้าร่วมออกไปดูงานในประเทศญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2445 เมื่อครั้งยังเป็นหลวงไพศาลศิลปศาสตร์ ว่า:-

“...เวลานั้นประเทศญี่ปุ่นได้วางแผนการศึกษาลงแล้วด้วยวิธีที่ตั้งข้าหลวงตรวจแผนศึกษาของชาติต่างๆ ในยุโรปและอเมริกา แล้วกำหนดวางลงเป็นแผนศึกษาชาติของญี่ปุ่น คณะข้าหลวงของเราได้ประสบโอกาสได้ชมมือเขียนจากแผนศึกษาชาติของญี่ปุ่นซึ่งเป็นแผนที่ใหม่ที่สุดในเวลานั้น จากรายงานของคณะข้าหลวงตรวจการศึกษาประเทศสยามจึงได้เริ่มวางแผนศึกษาชาติ และค่อยแก้ไขให้เหมาะแก่ความต้องการของประเทศเราเท่านั้นเป็นลำดับมา”<sup>14</sup>

จากปีพ.ศ. 2445 ซึ่งทางราชการไทยส่งคนออกไปดูงานการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ถอยหลังไปเพียง 35 ปีเศษ คือ ระหว่าง พ.ศ. 2410-2411 ถ้าหากจะมองจากแง่ของเงื่อนไขแล้ว ไทยกับญี่ปุ่นจะตั้งต้นเหมือนกัน นอกไปจากลักษณะคล้ายคลึงประการต่างๆ ดังที่เจก๊อบส์ตั้งเป็นข้อสังเกตเปรียบเทียบดังกล่าวมาแล้ว สองประเทศนี้ยังเข้าสู่ยุคของผู้นำแบบทำนองเดียวกัน กล่าวคือจักรพรรดิเมจิและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุต่างกันเพียงพรรษาเศษและต่างเสด็จขึ้นเสวยราชย์ในขณะยังทรงพระเยาว์เมื่อพระชนมายุ 15 คือในปี พ.ศ. 2410 และ 2411 ตามลำดับ ทั้งสองพระองค์ทรงดำเนินวิถีนโยบายตรงกันโดยเปิดประเทศรับเทคโนโลยีตะวันตกมาประยุกต์ใช้ในกิจการด้านต่างๆ ของบ้านเมือง รวมทั้งการศึกษา ดังเช่นที่บันทึกของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเน้นให้เห็น และในที่สุด กษัตริย์ทั้งสองพระองค์ต่างก็ครองราชย์อยู่เป็นเวลานานถึงกว่า 40 ปีด้วยกัน (จักรพรรดิเมจิ พ.ศ. 2410-2455 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2435)

แต่กระนั้นก็คือผลการเปลี่ยนแปลงของสองประเทศเป็นไปในลักษณะแบบแผนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งโดยอาศัยแนวการอธิบายของเจค็อบส์ ก็กล่าวได้ว่าญี่ปุ่นสามารถพัฒนาในขณะที่ไทยไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเงื่อนไขปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพื้นฐานโครงสร้างอำนาจ อันจะมีส่วนกำหนดศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน ระหว่างสังคมราชการแบบไทยและสังคมฟิวคัลเช่นญี่ปุ่น ก็จะขอนำมาพิจารณาโดยสังเขปในที่นี้

ประเทศญี่ปุ่นโดยประเพณีอันเป็นมาช้านาน พระราชอำนาจของจักรพรรดิคงมีอยู่แต่ในนาม อำนาจการปกครองที่แท้จริงอยู่ที่ผู้ครองตำแหน่งโชกุนซึ่งเทียบเท่าอัครมหาเสนาบดี โชกุนตระกูลโทกูงาวะ ผู้ทรงอำนาจและอิทธิพลยิ่งใหญ่อยู่ถึงกว่า 2 ศตวรรษ โดยแท้จริงก็เป็นขุนนางเจ้าที่ดินหนึ่งในบรรดาขุนนางเจ้าที่ดิน (ไดเมียว) ทั้งหลายรวมทั้งสิ้นราว 250 ตระกูล การขัดแย้งทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการข่มขู่แย่งอำนาจกันระหว่างโชกุนในส่วนกลางกับขุนนางเจ้าที่ดินทั้งหลายในส่วนท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจการเมืองของญี่ปุ่นสมัยโทกูงาวะจึงมีลักษณะเป็นแบบระบบผู้นำสองระดับคือ ส่วนกลางระดับหนึ่ง และส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่ง ทำนองเดียวกันกับระบบฟิวคัลในยุโรป เช่น อังกฤษ<sup>15</sup> หลังจากที่มีการศึกษาหลุดพ้นออกจากอิทธิพลผูกขาดของพระแล้ว ทั้งอังกฤษ (เริ่มแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16) และญี่ปุ่น (เริ่มแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17) ต่างก็พัฒนาระบบโรงเรียนสำหรับชนชั้นปกครองขึ้น โรงเรียนเหล่านี้ก็เห็นจะเทียบได้กับโรงเรียนทหรมหากเล็กของไทยซึ่งก่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2424 และมาเปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2453 จุดประสงค์หลักคงคล้ายกัน คือ ฝึกสอนคนสำหรับเข้ารับราชการ<sup>16</sup> โชกุนเองสร้างโรงเรียน “โชเฮอิโกะ” สำหรับลูกขุนนางและนักบวชามูโรเป็นแห่งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2173 ที่แตกต่างจากของไทยคือว่า หลังจากนั้นบรรดาขุนนางเจ้าที่ดินอื่น ๆ ก็พากันลงขันสร้างโรงเรียน “ซังโกะ” ของตนเองขึ้นอีกถึงประมาณ 280 แห่ง เพื่อผลิตนักปกครองและทหารในแต่ละเขตท้องที่ (ซัง) และนอกจากโรงเรียนสำหรับชนชั้นสูงเหล่านั้นแล้ว ยังมีสามัญชนริเริ่มเปิดโรงเรียนราษฎร “ชิชู” ซึ่งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากประมาณ 430 แห่ง ในปี พ.ศ. 2372 เป็นถึงกว่า 1,500 แห่งในปี พ.ศ. 2410 อันเป็นปีที่จักรพรรดิเมจิเสด็จขึ้นครองราชย์ ทั้งนี้ไม่นับโรงเรียนวัด (เทราโกยา) ซึ่งมีอยู่ถึงกว่า 1 หมื่นโรงเรียนรวมทั้งโรงเรียนของชาวบ้าน (โกกักโก) ตามชนบททั่วไป<sup>17</sup>

ในโครงสร้างสังคมแบบฟิวคัล ศักยภาพของสังคมจึงไม่จำกัดอยู่แต่เพียงที่ศูนย์กลางอย่างเช่นสังคมราชการแบบของไทย ซึ่งจะได้อภิปรายถึงต่อไป หากโดยพื้นฐานเป็นการแจกกระจายออกไปในหมู่ขุนนางเจ้าที่ดินตามท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งต่างมีฐานะกึ่งอิสระ มิได้ขึ้นต่อส่วนกลางโดยเด็ดขาด ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มชนชั้นพ่อค้านายทุนและกลุ่มอาชีพค้อย ๆ ขยายตัวขึ้นเป็นเอกเทศของตนเองมาตั้งแต่ในสมัยโทกูงาวะ การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนแห่งแรก คือ “เกอิโอะ วจิคุ” ในปี

พ.ศ. 2411 (ก่อนหน้าการก่อตั้งมหาวิทยาลัยโคเกียวในปีต่อมา) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและค่านิยมใน  
 ด้านธุรกิจ เป็นเครื่องสะท้อนถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มชนชั้นพ่อค้านายทุนในการเปลี่ยนแปลงเข้า  
 ศึกษายุคสมัยใหม่ของญี่ปุ่น<sup>18</sup> ด้วยความริเริ่มและแรงผลักดันโดยเอกเทศของบรรดาขุนนางเจ้าที่ดินและกลุ่ม  
 ชนชั้นพ่อค้านายทุน ตลอดจนกลุ่มอาชีพเหล่านั้นเอง เป็นผลให้การศึกษายุคญี่ปุ่นแพร่หลายออกไป  
 อย่างกว้างขวางจนปรากฏว่าถึงปี พ.ศ. 2410 ตอนเริ่มรัชกาลของจักรพรรดิเมจิ มีประชากรชายวัยผู้  
 ใหญ่รู้หนังสือเป็นทุนเดิมอยู่แล้วถึงร้อยละ 30-40<sup>19</sup> การโค่นอำนาจของโชกุนและ “การฟื้นฟูพระ-  
 ราชอำนาจ” ให้แก่องค์จักรพรรดิก็เป็นผลของการรวมหัวแข็งข้อต่อต้านในหมู่ตระกูลขุนนางเจ้าที่ดิน  
 ฝั่งตะวันตกด้วยแรงสนับสนุนของกลุ่มพ่อค้าโอซากา นับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองทำนองเดียวกับที่  
 เคยมีมาแล้วในประเทศอังกฤษตอนกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17<sup>20</sup> การปฏิบัติของพวกขุนนางเจ้าที่ดิน  
 เป็นการแผ้วทางไปสู่การปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการศึกษา  
 จริงอยู่การถวายนครเมจิที่ที่ดินของบรรดาขุนศึกตระกูลต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2412 บังเกิดผลเท่ากับเป็นการ  
 ฟื้นฟูระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต<sup>21</sup> แต่ทว่าระบอบรวมศูนย์อำนาจ  
 ของญี่ปุ่นก็แตกต่างเกือบสิ้นเชิงจากระบบของไทยอันเป็นผลของการปฏิรูปทางการเมืองและการ  
 ปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิบัติและ “การฟื้นฟูพระราชอำนาจ”  
 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการร่วมพลังรวมใจของกลุ่มขุนนางหัวก้าวหน้าและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พลัง  
 ทางการเมืองและเศรษฐกิจ - สังคม ทั้งภายในและภายนอกวงราชการเหล่านี้เองที่เป็นแรงกระตุ้นให้การ  
 ปฏิรูปของสังคมและการเมืองได้รุกหน้าออกไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ มีการตั้งระบบคณะมนตรีในปี  
 พ.ศ. 2428 พระราชทานรัฐธรรมนูญในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2432 และออกกฎหมายการเลือกตั้ง  
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปีเดียวกันนั้น<sup>22</sup>

กล่าวโดยเฉพาะในด้านการศึกษา การปฏิรูปนับว่ารุกหน้าไปอย่างรวดเร็วทำนองเดียวกัน  
 ภายในชั่วระยะเวลาไม่ถึง 5 ปี หลังจาก “การฟื้นฟูพระราชอำนาจ” ได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาออกมา  
 ในปี พ.ศ. 2415 กำหนดแผนการศึกษาภาคบังคับขั้นประถมศึกษาและเร่งรัดพัฒนาการศึกษาเพื่อ  
 กระจายการศึกษาออกไปสู่ประชาชนทุกระดับ เป็นผลให้มีโรงเรียนประถมศึกษาเกิดขึ้นเกือบ 54,000  
 โรงเรียน หรือโรงเรียนหนึ่งต่อประชากรประมาณทุก 600 คน และต่อมาในปี พ.ศ. 2433 อันเป็นปี  
 เดียวกันกับการเปิดประชุมสภาโคเอท ก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาอีกฉบับหนึ่งเป็นการ  
 กำหนดหลักการทางการศึกษาและอุดมการณ์ทางสังคม - การเมืองควบคู่กันไป<sup>23</sup> ในประการสำคัญ  
 ผลงานปฏิรูปการศึกษา นอกเหนือไปจากโครงการขยายในเชิงปริมาณแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนรูปโฉม  
 และแนวทางจากระบบการศึกษาที่เคยมุ่งแต่ผลิตนักปกครองโดยเฉพาะมาสนองความต้องการด้านธุรกิจ

และเทคโนโลยีสมัยใหม่จนถึงขั้นอุดมศึกษา (การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเกอโรนิจู และมหาวิทยาลัยโทเกียว ระหว่างปี พ.ศ. 2411-2412 เป็นเครื่องสะท้อนของแนวทางการศึกษาสมัยใหม่เช่นว่านี้ แนวทางการศึกษาใหม่เท่ากับเป็นการสลัดทั้งทัศนคติและค่านิยมดั้งเดิมในหมู่ขุนนางและชาмуไรหัวก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ เฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ - สังคม ประกอบกับญี่ปุ่นไม่ปรากฏมีการขัดแย้งรุนแรงทางชนชั้นอย่างเช่นในอังกฤษตอนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในข้อสำคัญแรงความมุ่งมั่นปรารถนาในหมู่พวกลูกชามุไรเองที่จะทำการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างฐานะและอำนาจของชาติโดยอาศัยการศึกษาของมวลชนเป็นรากฐานสำคัญ<sup>24</sup> แนวความคิดในประการสุดท้ายนี้ ว่าโดยหลักการแล้วก็ไม่ต่างไปจากทัศนะของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีถึงที่กล่าวถึงในบทก่อน หากแต่เป็นทัศนะและนโยบายอันถูกจำกัดอยู่ในแควงและสภาวะทางสังคม - การเมืองที่แตกต่างไปจากของญี่ปุ่นในยุคสมัยเดียวกัน \*

ผลความเจริญรุดหน้าทางการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับญี่ปุ่นถึงตอนราวคริสต์ศตวรรษต่อมา สถิติรายงานของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีแสดงให้เห็นภาพความแตกต่างดังนี้ :-

ประเทศ	พ.ศ.	เด็กอายุระหว่างเรียน เข้าโรงเรียนแล้ว	อยู่ในโรงเรียน ประถมและมัธยมต้น	อยู่ในโรงเรียนมัธยม กลางและปลาย
สยาม	2461	ร้อยละ 10	ร้อยละ 98.5	ร้อยละ 1.5
ญี่ปุ่น	2457	ร้อยละ 98.5	ร้อยละ 80	ร้อยละ 20
อังกฤษ	2460	ร้อยละ 98	ร้อยละ 80	ร้อยละ 20

(คัดจากเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 6 ศ. 1/1 (ราชการลับ) รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล แผนกกระทรวงศึกษาธิการ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2462 หน้า 9).

ตัวเลขเปรียบเทียบระหว่างญี่ปุ่นกับอังกฤษชวนให้ต้องตระหนักถึงขั้นถึงความสำคัญ ของเงื่อนไขปัจจัยค้ำพื้นฐาน โครงสร้างอำนาจซึ่งสังคมทั้งสองมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกันตามลักษณะแบบอย่าง ของสังคมฟิวคัล เพราะถ้าหากจะมองกันแต่เพียงจากแง่ของเงื่อนไขเวลาแล้ว จุดตั้งต้นการเปลี่ยนแปลง ของอังกฤษและญี่ปุ่นก็นับว่าห่างไกลกันถึงราว 2 ศตวรรษทีเดียว ในอังกฤษ พวกเจ้าที่ดินท้องถิ่น (Gentry) พวกนี้ทำการแข็งข้อปฏิวัติต่ออำนาจส่วนกลางภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในตอน

กลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 ส่วนในญี่ปุ่น การโค่นอำนาจโชกุนมาอบัติเอาในต้นกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 การปฏิวัติในทั้งสองประเทศเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปทางการศึกษาอย่างขนานใหญ่ อธิการบดีรัฐหนึ่งสือในญี่ปุ่นก่อนกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้น เทียบได้กับในอังกฤษสมัยเมื่อบสองร้อยปีล่วงมาแล้ว คือ ราวหนึ่งในสามของประชากรชายในวัยผู้ใหญ่<sup>25</sup> แต่กระนั้นญี่ปุ่นก็สามารถเร่งพัฒนาการศึกษาของตนจนทัดเทียมกับอังกฤษในช่วงระยะเวลาเพียงไม่กี่สิบปีต่อมา และได้กลายเป็นแบบอย่างของไทยที่องการ “ซุบมีเอเบบ” ไปในที่สุด

ถ้าจะพิจารณาถึงคุณภาพของผู้นำ ไทยและญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเชิงวิเทศไมย สำหรับช่วงการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่แล้ว อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่ก้าวหน้าในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ สอดคล้องเหมาะสมต่อสภาพการณ์ที่ต้องเผชิญกับการคุกคามจากการแผ่ขยายอำนาจทางการเมืองและการทหารของจักรวรรดินิยมตะวันตกขณะนั้น กลุ่มผู้นำของสองประเทศต่างตระหนักเป็นอย่างดีในพลังของการเปลี่ยนแปลง ในพลังและคุณค่าของวิทยาการตะวันตก ต่างตื่นตัวยอมรับและชวนชวนวัยเรียนรู้เพื่อนำมาใช้ทำการเปลี่ยนแปลงสังคมของตน ไทยอาจจะล้ำกว่าในด้านการส่งคนออกไปศึกษาความรู้ในประเทศตะวันตกซึ่งเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นได้เริ่มกระทำให้มาตั้งแต่ตอนปลายสมัยโตกุงาวา<sup>26</sup> แต่อธิพลทางวิทยาการและวัฒนธรรมของตะวันตกก็เป็นทีที่ตระหนักชั้กันอยู่แล้ว ในหมู่ผู้นำของไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 ช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นการแปรเปลี่ยน ไปสู่ผู้นำรุ่นใหม่ที่จะได้เป็นกำลังสำคัญสำหรับรัชกาลต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ เป็นต้น ผู้นำเหล่านี้แม้จะเป็นคนรุ่นที่ยังถือว่ายึดติดอยู่กับแนวความคิดวัฒนธรรมและค่านิยมแบบประเพณีอย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ก็สามารถเรียนรู้ภาษาอังกฤษและวิทยาการแขนงต่าง ๆ ของตะวันตก อย่างเช่น ในด้านการทหาร การต่อเรือ การพิมพ์ ฯลฯ และในประการสำคัญเป็นกลุ่มผู้นำที่เป็นแรงผลักดันสำคัญก่อนโยบายเปิดประเทศและปลูกความสัมพันธ์ไมตรีกับมหาอำนาจตะวันตก อธิพิลและคุณค่าของวิทยาการตะวันตกก็ดี และความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยก็ดี เป็นสิ่งที่บรรดาผู้นำทางการเมืองของไทยต่างเห็นพ้องต้องกันโดยปราศจากข้อสงสัย ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อการดำรงคงอยู่และสร้างความเข้มแข็งมั่นคงของชาติในยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลง<sup>28</sup>

แต่ในทางตรงกันข้ามกับญี่ปุ่น การ “ปฏิวัติ” เปลี่ยนแปลงโครงสร้างไทยเป็นผลสืบเนื่องมาแต่พื้นฐานของระบอบรวมศูนย์อำนาจ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นข้อที่จำเป็นต้องขยายความบ้างเล็กน้อยในที่นี้ อย่างน้อยเพื่อประกอบเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอนจะมีมา กล่าวคือ ในทางทฤษฎีถือว่าพระเจ้า-

แผ่นดิน ทรงเป็นเจ้าของที่ดินและไพร่พลหัวราชอาณาจักร<sup>๘๐</sup> แต่ในทางปฏิบัติไทยเรายังมีประเพณีการปกครองหัวเมืองที่เรียกว่า “กินเมือง” แบบแผนการปกครองแบบ “กินเมือง” อาจมองกันได้ในแง่มุมต่างๆ กัน เช่นว่าอาจเปิดช่องให้เจ้าเมืองและข้าราชการหัวเมืองอื่น ๆ อาศัยตำแหน่งอำนาจทางราชการเบียดบังผลประโยชน์ส่วนตน ฉ้อราษฎ์บังหลวงได้ง่ายๆ เป็นต้น แต่ก็ไม่มองกันในด้านลบจนเกินไปแล้ว ระบบ “กินเมือง” มีผลเท่ากันให้ถูกรับรู้รับรองฐานะความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏตามรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เมื่อปี พ.ศ. 2435 อันเป็นปีของการ “เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน” ว่า :-

“การปกครองหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า ‘กินเมือง’ อันเป็นแบบเดิม ... หลกัเดิมคงมาแต่ถือว่าเป็นเจ้าเมืองจะต้องตั้งกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของทำมาหาได้ ... รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในกรต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวเงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์...”

“เมื่อขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น เจ้าเมืองที่ไปพบโดยมากเป็นผู้มีตระกูล แต่ก็เป็นชาวเมืองนั่นเอง ด้วยเป็นเทือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองรุ่นก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการ ประกอบกับทำมาหากินจนถึงตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกหลานตัวเป็นหมื่นลูกเล็กก่อน แล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั่นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการ เป็นนัยการันต์ เป็นปลัด ไครศักดิ์ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิต ลูกหลานจึงมีกำลังพาหุระรับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หากใครมีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัวจึงกล้ามาแล้ว ... ยิ่งถึงชั้นกรมการชั้นรองลงไป ต้องเลือกแต่ในพวกกฤตพัตินในเมืองนั่นเองทั้งนั้น เพราะหากคนต่างถิ่นยาก”<sup>๘๐</sup>

ประเพณีปฏิบัติในการปกครองหัวเมืองดังกล่าวนี้ น่าจะอำนวยความสะดวกเป็น อย่างดีสำหรับพัฒนาการกระจายอำนาจ ซึ่งอาจมีผลสะท้อนอย่างมากต่ออนาคตของการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ รวมทั้งการศึกษา หากแต่วิถีการเปลี่ยนแปลงมิได้เป็นไปเช่นนั้น ในกรณีใดก็ตามตำแหน่งเจ้าเมืองไม่อาจถือว่ามีคุณูปการสืบทอดทายาทเป็นเอกเทศดังเช่นในระบบพิวทัลของญี่ปุ่น หากเป็นตำแหน่งที่พระเจ้า-

แผ่นดินทรงแต่งตั้ง ยิ่งกว่านั้น มาในสมัยรัชกาลที่ 1 ยังได้มีพระราชกำหนดคักทอนอำนาจเจ้าเมือง ในการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ตั้งแต่ปลัดลงไป โดยกำหนดให้เป็นการแต่งตั้งออกไปจาก กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง คือ กรมวัง กรมมหาดไทย กรมกลาโหม หรือกรมคลัง สุกแล้วแต่เขตปกครอง ที่เมืองนั้น ๆ ตั้งอยู่ ลักษณะความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคจึงมีแนวโน้ม เอียงไปในทางที่ คร.ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ วินิจฉัยเอาไว้ว่า :-

“...เห็น ได้ชัดเจน ว่ามีการขยายอำนาจของส่วนกลางโดยอาศัยการ สร้างความจงรักภักดีให้ขึ้นกับเจ้านายสองฝ่ายในขณะเดียวกัน ในการปกครอง หัวเมือง เจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ (หัวเมือง) เหล่านี้โดยตรง แต่ข้าราชการหัวเมืองก็ต้องเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อแสดงความจงรักภักดีต่อผู้ที่แต่งตั้ง ตนทุกปี ไม่เคยปรากฏมีความยุ่งยากขึ้นเลยในเรื่องที่ว่าข้าราชการ (หัวเมือง) ควรต้องเคารพเชื่อฟังเจ้าเมืองที่ หรือข้าราชการในกรุงเทพฯ ผู้ซึ่งแต่งตั้งตน”<sup>81</sup>

เป็นที่เห็น ได้ชัดเจนเช่นกันว่าระบบการเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้โดยรากฐานแล้วก็ไม่ได้ แตกต่างไปจากอดีตเมื่อร้อยปีมาแล้วเท่าไรนัก ผลสืบเนื่องสำคัญประการหนึ่งของระบบการแต่งตั้งก็คือ เป็นการบั่นทอนระบบผู้นำระดับท้องถิ่นซึ่งนอกจากจะเป็นพลังสำหรับคานอำนาจของศูนย์กลางแล้ว ยังอาจจะพัฒนาในทางสร้างสรรค์เชื่อมโยงกับความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของมวลชนในท้องถิ่น อีกด้วย ภายใต้ระบบการแต่งตั้งและการจำกัดควบคุมของส่วนกลาง อำนาจหน้าที่ในการปกครองหัวเมือง จึงจำกัดขอบข่ายอยู่เฉพาะแต่ในเรื่องของ “การปกครอง” จริง ๆ คือ ทำหน้าที่เพียงเป็นหูเป็นตาของ ส่วนกลางในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ดังเช่นที่เป็นข้อสังเกตอยู่ในรายงานการตรวจราชการ ของสมเด็จพระยาคำวราชานุภาพอีกตอนหนึ่งว่า:-

“การที่ได้ไปตรวจการงานในท้องถิ่นครั้งนั้น ทำให้ปรากฏว่าความมุ่ง- หมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ บ้านเมืองอยู่เย็น เป็นสุข ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ ‘อยู่เย็นเป็นสุข’ นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ เช่น โจรผู้ร้ายเป็นต้น ก็เป็นสุข ข้อนี้สังเกตได้ใน บานแผนกที่แก้กฎหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุก ชุมแทบทั้งนั้น เพราะฉะนั้นตามหัวเมือง เจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายจะรักษา ความเรียบร้อยในพื้นที่ไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงใน กรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่าเมืองใดสงบเรียบร้อยไม่มีเหตุร้าย ก็ยกย่องว่าปกครองดี ต่อ เมืองใดไม่เรียบร้อย โจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น จึงให้ข้า



หลวงออกไปประทับ หรือมีเหตุการณ์ใหญ่โต เช่น เกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง จึงไม่มีการตรวจหัวเมืองในเวลาเมื่อเป็นปกติ ความคิดที่จะให้บ้านเมืองอยู่เย็น เป็นสุขต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่”<sup>82</sup>

ตามความจริงแล้วหลักความมุ่งหมายของการปกครองดังกล่าวนี้ก็เป็นผลสะท้อนของลักษณะ บทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรโดยทั่วไปในสมัยก่อนนั่นเอง กล่าวคือ รัฐทรงทำหน้าที่ในด้านการป้องกันภัยจากข้าศึกศัตรูภายนอกและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเป็นสำคัญ ส่วนราษฎรนั้นนอกจากอาจถูกเกณฑ์ไปเป็นทหารในยามศึกและทำงานสาธารณะในยามปกติแล้ว ต่างก็ลงไปมาหาเลี้ยงชีพของตนไปตามลำพัง ขอบเขตของบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์เช่นนี้อาจจะไม่นับปัญหายุ่งยากอะไรในยุคสมัยที่การปกครองมีจุดมุ่งหมายในด้านการรักษาพระราชอาณาเขตเป็นหลักใหญ่ แต่เมื่อต้องมาประสบกับพลังกดดันของการเปลี่ยนจากภายนอกและเกิดความจำเป็นต้องทำการแปรเปลี่ยนจากระบบรัฐแบบประเพณีมาสู่ระบบบริการสมัยใหม่ กล่าวคือ “ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ” แล้ว ปัญหาย่อมจะเกิดขึ้นทันทีในอันที่จะต้องระดมใช้ศักยภาพภายในสังคมเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และนี่ก็ยังคงเป็นปัญหาอันสะสมเรื้อรังมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

~~เรา~~ เราได้เห็นมาแล้วว่า บรรดาผู้นำท้องถิ่น คือเหล่าขุนนางเจ้าที่ดิน ในยุบั้นมีพลังและบทบาทสำคัญยิ่งเพียงใดในการริเริ่มเสริมสร้างกำลังอำนาจและพัฒนาท้องถิ่นของตนในด้านต่างๆ รวมทั้งการศึกษา และในที่สุดผู้นำเหล่านั้นเองที่สามารถประสานพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น เมื่อเผชิญกับการคุกคามและทำลายของจักรวรรดินิยมและเทคโนโลยีตะวันตก แต่โครงสร้างสังคมแบบราชการของไทยซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับศูนย์อำนาจกลางดังกล่าวแล้วนั้น ขาดศักยภาพและพลังกระตุ้นจากเบื้องฐานถึงเช่นในโครงสร้างสังคมแบบพัวตัส การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยต้องอาศัยการริเริ่มและกำหนดลงมาจากเบื้องบนเป็นพื้นฐานโดยปราศจากบรรดาชนชั้นที่พร้อมเพรียงจากมวลชนผู้อยู่ภายใต้ “การปกครอง”<sup>83</sup> ข้อยืนยันเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าสังคมไทยจะปราศจากปัญหาเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและการปกครอง โดยแท้จริงปฏิกริยาต่อต้านและแข็งข้อมีอยู่แทบทุกยุคทุกสมัย ทั้งในส่วนกลางและหัวเมือง ถึงแม้เป็นที่ทราบกันอยู่ แต่ก็เป็นปฏิกริยาต่อต้านที่ไม่ได้มีพื้นฐานพลังการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นนิกจลลักษณะ เพราะผลที่สุดแล้ว:-

“... พระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน กรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุคือว่าเป็นที่ลับที่พัน ไม่มีข้อสั่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับบัญชาขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพตึกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม....

ข้าพเจ้าต้องขอแจ้งความเห็นอันมิใช่ความเห็นที่เข้ากัมกับ โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต้องประเทศ หมายถึงประเทศยุโรปซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกฎหมายพระราชานุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร ... ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นเช่นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการฝึกกันทรงกันข้ม...

ในสังคมราชการ อาจจะไม่ถึงกับเป็นไปไม่ได้ แต่ก็คงเป็นการยากยิ่งสำหรับผู้นำทางการเมืองที่จะสังเกตเห็นและยอมรับถึงความสัมพันธ์เกี่ยวโยงระหว่างสิทธิอำนาจทางการเมืองการปกครองและศักยภาพในการ "จัดการทำนุบำรุง" กิจการทางเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ ปัญหาการจัดการศึกษาก็ตกอยู่ในสภาพแบบเดียวกันนี้ เมื่อเทียบกับญี่ปุ่นซึ่งมีทุนเดิมอยู่แล้วจากการจัดตั้งโรงเรียนทั้งของขุนนางและราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ โดยทั่วไป ก็เห็นได้ชัดว่า การปฏิรูปปรับปรุงการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการเริ่มต้นกันใหม่จริงๆ เพราะการศึกษาในสมัยนั้น นอกไปจากที่เรียนในราชสำนักและโรงเรียนมิชชันนารีซึ่งมุ่งเผยแพร่วิทยาศาสตร์ไม่ก็แห่งแล้ว การร่ำเรียนก็อาศัยฝากลูกหลานให้เรียนหนังสือและฝึกอบรมอยู่กับพระคามาวัคเป็นพื้น และถ้าจะเรียนความรู้สำหรับประกอบอาชีพก็ฝึกหัดทำงานไปตามาพื้นตระกูลของแต่ละคนเป็นเกณฑ์ <sup>๒๕</sup> นักวิชาการศึกษา "สมัยใหม่" มักนิยมแบ่งยุคสมัยของประวัติศาสตร์การศึกษาไทยโดยอาศัยการจัดตั้งระบบการศึกษาแบบทางการ คือ ระบบโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2414 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากการศึกษา "แผนโบราณ" มาสู่การจัดการศึกษาแบบทันสมัย เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาที่กำหนดกันเองง่ายๆ กล่าวคือ เป็นระบบโรงเรียน คำนึงกับโรงเรียนแผนโบราณหรือโรงเรียนวัด ตรงที่ "มีสถานทีเล่าเรียนซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ มีฆราวาสเป็นครู และมาทำการสอนตามเวลาที่กำหนด วิชาที่สอนมีภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ และวิชาอื่นๆ ที่ไม่เคยมีสอนในโรงเรียนแผนโบราณ <sup>(๒๖)</sup> เกณฑ์พิจารณาแบ่งแยกทำนองนี้มีส่วนถูกต้องอยู่ในแง่ของลำดับเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในเชิงประวัติศาสตร์ แต่ผลในทางความคิดอ่านและค่านิยมทางการศึกษาคือมักทำให้เกิดความโน้มเอียงไปในทางที่มองเห็นและเข้าใจเรื่องของการศึกษาเฉพาะแต่การเล่าเรียนในโรงเรียนตามคำจำกัดความที่กล่าวมานี้ และในขณะเดียวกันพวกนี้ละเลยกระบวนการเรียนการสอนนอกโรงเรียนซึ่งก็น่าที่จะได้รับ "การทำนุบำรุง" ให้ทันสมัยเช่นเดียวกัน กรมหมื่นวิสุทธิญาณวโรรสจะเป็นพระองค์เดียวในสมัยนั้นที่เข้าพระทัยในข้อนี้ อยู่พอสมควร เมื่อทรงกล่าวถึงกฎเล่าเรียนที่เคยเป็นมาแต่เดิมว่า "ความรู้ที่กลมกรวจจะพึงได้ย่อมมีสิ่งๆ หย่อนๆ ตามความรู้ของผู้สอนและฝึกหัด แต่

อย่างไรก็ยังคงจัดว่าเป็นการศึกษาอยู่นั่นเอง”<sup>37</sup> ประเด็นนี้อยู่ว่าการศึกษา “แผนโบราณ” โดยแท้จริง ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ในโรงเรียนวัดเท่านั้น

\* A ข้อดีข้อเสียของการจัดการศึกษา “สมัยใหม่” เป็นเรื่องที่ย่อจะอยู่นอกขอบข่ายของงานศึกษานี้ แต่จุดสำคัญที่จะต้องพิจารณาดังในที่นี้ก็คือว่า การมุ่งมั่นทุ่มเทกำลังความคิดและทรัพยากรอยู่แต่ที่ระบบวิธีการเล่าเรียน “แบบสมัยใหม่” ทำให้เกิดเป็นภาระทั้งในด้านจัดการและงบประมาณประดังมาที่รัฐ ซึ่งถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่อง “การศึกษาของชาติ” ตามแบบฉบับของสังคมนาการ ภาระปัญหาเหล่านี้คงจะไม่เป็นเรื่องหนักหนาอะไรนัก ราวกับเท่าที่การจัดการศึกษายังจำกัดอยู่แค่เพียงโรงเรียนสำหรับบุตรหลานเจ้านายและข้าราชการอย่างเช่นที่สร้างขึ้นเป็นอันดับแรกในปี พ.ศ. 2414 หรือโรงเรียนทหารมหาดเล็กซึ่งตั้งในปี พ.ศ. 2424 แต่ครั้นเมื่อจะต้องทำการขยายการศึกษาออกไปให้เป็น “การศึกษาสำหรับชาติ” เริ่มแต่การตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2427 แล้วค่อยๆ ตั้งเพิ่มขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ การจัดการศึกษาตามแนวแบบราชการก็ย่อมกลายเป็นภาระปัญหาหนักและสลบซับซ้อนเกินกว่าที่จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง ทรงตระหนักเป็นอย่างดีในข้อนี้ในคอนปลายรัชสมัยของพระองค์ ถึงกับทรงปรารภกับเสนาบดีกระทรวงธรรมการว่า :-

“... อย่างจะขอให้สังเกตว่าโรงเรียนหัวเมืองที่แยกออกไปให้มหาดไทยรับผิดชอบ ไม่เอามาติดกัวยในความกติกอนั้น ... เหตุใดในมณฑลกรุงเทพฯ จึงไม่ให้กรมเมืองเขาจัดบ้าง เสนาบดีกระทรวงเมือง ก็คือ เทศากรุงเทพฯ หัวเมืองจัดการเล่าเรียนอย่างสอมมยุณิกได้ ในบางกอกก็ควรຈຈจัดได้อย่างเดียวกัน ทยโรงเรียนชั้นสูงจึงอยู่ในปกครองของศึกษา กรมศึกษาต้องหันหน้าไปข้างแก่งตำราเรียนให้มากขึ้นกว่าที่ท่ายอยู่เดียนี้ ใต้สังเกตคุณหนึ่งคือว่าด้วยการเล่าเรียนเมืองญี่ปุ่น การเล่าเรียนชั้นต่ำเป็นความรับผิดชอบของบิตามารคาที่จะต้องให้ลูกเรียน การเล่าเรียนชั้นประถมและมัธยมอยู่ในปริเฟกเซอของมณฑลนั้น ๆ จัดคือที่เป็นคอดเลขและยูนิเวอร์ซิติ จึงเป็นของกรมศึกษา การเล่าเรียนในชั้นต้นไม่ได้ใช้เงินแผ่นดิน ใช้ต่อชั้นปลายดังนี้

... ในทางวิธีเก็บเงินและวิธีบังคับเด็กเล่าเรียนทั้งปวงเหล่านี้ ผู้ที่จัดการในกรมศึกษาแลศคด้วยสวามเชื้อใจว่าถ้าคลังให้เงินมากก็จัดการได้มาก คลังให้เงินน้อยก็จัดการได้น้อย มุงหมายเอาเงินแผ่นดินเป็นที่ตั้งที่จะตั้งสอนให้สนเล่าเรียน...

...จึงเห็นว่าควรระงับการเล่าเรียนของชาติ เพิ่มขึ้นจากหากนทำราชการ ๆ ที่จะออกเงินแผ่นดินสอนคนทั้งชาติให้มีความรู้ดี มันก็เหลือที่จะทำไปได้ มันต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะบังคับให้คนทั้งชาติออกเงิน ใช้จ่าย ในการเล่าเรียนให้มีวิชาขึ้น และบังคับให้จำต้องเรียน เมื่อคนทั้งชาติมีการเล่าเรียนเป็นพื้นอยู่แล้ว ก็อาจเลือกคัดเอาคนที่เล่าเรียนจากโรงเรียนของชาตินั้นมาขึ้นโรงเรียนชั้นสูงขึ้นมาตามลำดับจนใช้ราชการได้ ผลมันก็ออกมาอย่างเดียวกันกับที่รัฐบาลจะตั้งสอนคนเช่นที่ว่ามานี้ แต่แลดูให้กว้าง จัดการให้กว้างในชั้นต้น ได้กำไรดีกว่ากันมาก อย่างหลงว่าทุกคนนี้โดยหาอุบายจะตัดเงิน เงินก็จะต้องใช้มากเกือบเท่านี้จริง ๆ แต่ประโยชน์จะไต่กว้างขวางมากขึ้น ไม่เฉพาะแต่ฝึกหัดคนทำราชการ ฝึกหัดราษฎรทั่วไปให้ฉลาดขึ้น แลการที่จะทำมาหากินทุกอย่าง”<sup>88</sup>

เท่าที่นำเอาพระราชดำริมาแสดงไว้ก่อนข้างละเอียดก็โดยเห็นว่าเป็นภาพสะท้อนถึงสภาพปัญหาของการบริหารราชการการศึกษาตามที่ยังคงเป็นอยู่ทุกวันนี้ และซึ่งให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจ 2 ประการ กล่าวคือ ในประการแรก แนวความคิดและนโยบายที่จะให้การจัดการศึกษาในระดับประถมและมัธยม อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทำนอง “ปริเฟกเซอ” ของมณฑลในญี่ปุ่นนั้น ย่อมให้ความหมายและบังเกิดผลที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างท้องถิ่นที่มีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างของญี่ปุ่นกับท้องถิ่นที่ขึ้นตรงโดยสิ้นเชิงต่อส่วนกลางอย่างของไทย การปฏิรูปการปกครองโดยรวมหัวเมืองต่าง ๆ จัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลกลับเป็นผลกระชับระบบรวมศูนย์อำนาจ ให้เป็น บิ๊กแผ่น และเข้มงวดยิ่งขึ้นไปอีก<sup>89</sup> แม้ระบบมณฑลเทศาภิบาลจะถูกละเลิกไปหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แต่รากฐานของระบบรวมศูนย์อำนาจยังคงดำรงอยู่โดยเคร่งครัดในปัจจุบัน ในประการที่สอง โดยที่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเป็นไปโดยการริเริ่มกำหนดลงมาจากเบื้องบน และโดยไม่ได้มีการสนองตอบอย่างพร้อมเพรียงจากมวลชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองดังกล่าวมาแล้ว แนววิธีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้ในทัศนะของบรรดาผู้นำ ก็โดยอาศัยบังคับ แม้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเสนาบดีศึกษาธิการที่ค่อนข้างก้าวหน้าในเรื่องการเมืองและการศึกษา ก็ยังมีแนวทัศนะเป็นเช่นนั้น ดังเช่นที่แถลงต่อที่ประชุมอุปราชและเทศาภิบาลในปี 2462 ว่า :-

“...เรื่องราษฎรเคิน ไม่ทันความเปลี่ยนแปลงแห่งสมัยนี้หากปล่อยไว้นานเข้า คนน้อยคนที่ได้เล่าเรียน ...พอจะรู้อะไรบ้างเกิดความไม่พอใจ อาจปั้นคนมากที่โง่เขลาให้เขวตามไปด้วย นี่เป็นโทษแห่งการจัดการศึกษาไม่ทั่วถึง...

“รัฐประศาสนโยบายในทางแก้กฎหมายให้ทันสมัย ถ้าหากได้จูงคนไปให้ทันสมัย เป็นทางที่ลัดที่จะให้ถึงซึ่งความเจริญได้เร็วที่สุด ดีกว่าที่จะเป็นห่วงให้กฎหมายรอคน เหตุฉะนั้น เมื่อยังมีเวลาทันทีที่จะเร่งคนให้ทันกฎหมายและทันสมัยโดยรีบแผ่การศึกษาให้ทั่วและรีบจัดให้ดียิ่งขึ้นพร้อมกัน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รีบจัดแต่บัดนี้ทันที...”<sup>40</sup>

ในการแสดงนี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีพยายามชี้แจงเหตุผลในการต่อสู้ให้ได้มีการศึกษากากบังคับ ในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เช่นที่เป็นอยู่ คงจะไม่มีใครปฏิเสธความจำเป็นของการที่จะต้องมีมาตรการบังคับอันเท่ากับเป็นการแสดงเจตนาของรัฐบาลสนองความต้องการของมวลชนในด้านบริการการศึกษา แต่ประเด็นที่ประสงค์จะเน้นถึงในที่นี้ก็คือว่าวิธีการบังคับโดยลำพังย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลตลอดไปได้ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการศึกษา ทราบไถที่มีได้มีการส่งเสริมให้เกิดศักยภาพ ในการปกครองตนเองในหมู่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ กวบกู้กันไป อันจะเป็นฐานทางสังคม - การเมือง ที่จะสามารถสนองตอบความพยายามในการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย หรืออีกนัยหนึ่ง การพัฒนาได้อย่างจริงจัง

ในกรณีใดก็ตาม ฐานทางสังคม - การเมือง เช่นว่านี้มีได้มีอยู่ และเป้าหมายในการ “ปฏิวัติ” เปลี่ยนแปลงของผู้นำไทยก็เป็นการสวนทางกับแนวการพัฒนาเช่นว่านี้ การกำหนดเป้าหมายทางสังคมและการเมืองอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลาย ๆ อย่าง และเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ฐานะที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ก็เป็นข้อพิจารณาอันสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่สุดแล้วการกำหนดเป้าหมายและนโยบายเป็นเรื่องของการเลือกทัศนใจของคนเรา และการเลือกทัศนใจย่อมขึ้นอยู่กับแนวที่จะมองปัญหาและวิธีการแก้ไข ทศนคติ ค่านิยม และโลกทัศน์ คิงตัน นอร์แมน เจค็อบส์ เรียกว่า “เป้าหมาย และโครงสร้าง (หรือรูปแบบ) ของสังคม” โดยสาระก็คือ การทัศนใจของคนเกี่ยวกับมรรคและผล ผลหรือเป้าหมายของสังคมสำหรับไทยและญี่ปุ่นอาจมีส่วนตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการของบรรดาผู้นำที่จะพิทักษ์รักษาความเป็นอิสระและสร้างความเป็นปึกแผ่นความมั่นคง และความเข้มแข็งของชาติ แต่ทว่ามรรคหรือแนววิธีการแตกต่างกันเกือบตรงกันข้าม การเลือกแนววิธีการในส่วนหนึ่งย่อมอยู่ภายใต้ข้อขัดกันจากค้ำของพลังพื้นฐานเป็นมาภายในสังคมนั้น ๆ คิงตันกล่าวมา แต่ในอีกส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดจากเจตนาของผู้นำเอง ซึ่งอาจเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหา “เฉพาะหน้า” แท้ก็เป็นผลสะท้อนสำหรับระยะยาว ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นประจำปีตามคำสั่งขอกราบบังคมทูลของสมเด็จพระยาจักรพรรดิราชานุกาฬ เสนาบดีมหาดไทย ว่า :-

“(5)... เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือ เมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปทางเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขั้นและมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้ มีอยู่ 3 ประการ คือ พูตจากันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง...

“(7) เพราะฉะนั้น ผู้ซึ่งเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลที่มีใจจงรักภักดีต่อเจ้า ต่อชาติ ต่อประเทศของตัว เป็นการสมควรและจำเป็นที่จะต้องทั้งหน้าทำการในหน้าที่ของตัวและตรวจตราผู้ซึ่งอยู่ในบังคับของตัวให้มุ่งหน้าทำการ...

“(8) เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลทั้งปวงได้ทำการในหน้าที่ของตัวให้สำเร็จไปตามส่วนซึ่งป็นให้ทำ กันนับว่าเป็นผู้ที่ได้ช่วยทำนุบำรุงแบกหามเชิดชูเจ้านายและประเทศของตัว ควรจะได้รับเกียรติยศอันใหญ่และมีชื่อเสียงที่ควรสรรเสริญในการที่ได้ทำให้ความประสงค์ซึ่งเป็นการใหญ่นี้สำเร็จได้...”<sup>41</sup>

ความหมายของรัฐประศาสนโยบายดังกล่าว เป็นที่ชัดเจนอยู่ในตัวเอง พลังกดดันจากภายนอกและพื้นฐานศักยภาพอันจำกัดภายในเป็นผลให้การ “ปฏิวัติ” เปลี่ยนแปลงของสังคมไทยเป็นไปในแนวทางที่แตกต่างจากของญี่ปุ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นผลความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงแบบ “การฟื้นฟูพระราชอำนาจ” ในกรณีจักรพรรดิเมจิแห่งญี่ปุ่น และแบบ “ทรงทำการสร้างเสริมพระราชอำนาจ” ในกรณีของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จริงอยู่การสร้างเสริมพระราชอำนาจก็มีได้เป็นไปโดยราบรื่นปราศจากการไต่แย่งต่อสู้ระหว่างกลุ่มผู้นำรุ่นของรัชกาลที่ 4 และกลุ่มผู้นำรุ่นของรัชกาลที่ 5 ซึ่งต่างก็ได้รับอิทธิพลของตะวันตก และเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง หากแต่ชั้กันโนแ่งของขอบเขตและจังหวะเวลาและการขัดแย้งเป็น ไปอย่างรุนแรงถึงขั้นระเบิดออกมาเป็น “วิกฤตการณ์วังหน้า” ในปี 2417-18<sup>42</sup> แต่กระนั้นก็ตาม การขัดแย้งต่อสู้เหล่านั้นคงจำกัดอยู่แต่ในวงของผู้นำฝ่ายต่าง ๆ ในส่วนกลาง หรืออย่างในกรณีที่มี “เจ้านายและข้าราชการที่ราบบึงมณฑลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103” (มกราคม พ.ศ. 2428) เรียกร้องถึงขั้นให้ “...ต้องจัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณี

ฤกษ์คอนสตีทิวชันใหม่ตามทางชาวยุโรป ฤกษ์ให้ไกลทางยุโรปที่สุดที่จะเป็นไปได้เหมือนดังเมืองญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศเดียวในตะวันออกที่ได้เดินในทางยุโรปมาแล้ว...”<sup>48</sup> แต่ทว่าความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงจาก “แอบสโตลท โมนากี” มาเป็น “คอนสตีทิวชันแนลโมนากี” รวมทั้งให้มีการจัดตั้งระบบ “คาบิเนต” นั้นก็เพียงจำกัดขอบเขตอยู่ในเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคมเพราะว่า “...ทางที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาว่าเป็นคอนสตีทิวชันยุโรปนั้น หาได้ประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์ในเวลาอันไม่...”<sup>44</sup>

### ข้อพิจารณาทางวัฒนธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับ การ “พัฒนา” รุกหน้าทางการเมืองการปกครองและการศึกษาของญี่ปุ่น ในช่วงเวลาเพียง 2 ทศวรรษแรกของ “การฟื้นฟูพระราชอำนาจ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งระบบ คณะรัฐมนตรี (พ.ศ. 2428) การพระราชทานรัฐธรรมนูญ (2432) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (2439) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ (2415) และพระราชบัญญัติฉบับที่สองต่อมา (2433) ดังกล่าวถึงข้างต้นแล้ว การดำเนินงานปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 มุ่งกลับไปในแนวทางสร้างเสริมอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และส่วนกลาง) เริ่มแต่การจัดตั้งกระทรวงการพิพัฒน์ในปี 2416 การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ในปีต่อมา การเลิกระบบไพร่ การจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่ และระบบการเกณฑ์ทหาร และในที่สุดการจัดตั้งระบบเสนาบดีใหม่ 12 ตำแหน่ง และจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมณฑลเทศาภิบาล ในช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2430<sup>45</sup> มาตรการสำคัญๆ ทั้งหลายเหล่านี้สรุปรวมความแล้ว “...ผลสำเร็จประการสำคัญของการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ก็คือการสร้างรัฐประชาชาติ (national state) ขึ้นได้ ประเทศไทยกลายเป็นรัฐเดี่ยว ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปมณฑลเทศาภิบาล ผลสำคัญของการก่อตั้งรัฐประชาชาติก็คือการรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลางซึ่งในยุคหลังการปฏิรูปย่อมหมายถึงสถาบันพระมหากษัตริย์...”

★

“จะเห็นได้ว่าแนวพระราชดำริทางการเมืองประการสำคัญของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ก็คือการรวมและเสริมพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะพระมหากษัตริย์ จะต้องทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งจะนำชาติบ้านเมืองไปสู่ความเป็นอารยประเทศ ปัญหาต่อไปอยู่ที่ว่า การเปลี่ยนแปลงจะดำเนินไปโดยวิธีการอย่างไร”<sup>46</sup>

ความจำเป็นที่ “จะต้องทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม” ย่อมเป็นที่เข้าใจได้จากสภาพพื้นฐานโครงสร้างสังคมแบบราชการดังที่บรรยายมาในตอนต้น ส่วนปัญหาของวิธีการเปลี่ยนแปลง

เป็นประเด็นที่จะได้พิจารณากันในขั้นนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพระหว่างโครงสร้างสังคม วัฒนธรรม และการศึกษา กล่าวคือว่า ภายใต้ชื่อกันจำกัดของ “เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม” ผลสืบเนื่องประการต่อมาของรัฐประกาศนโยบายในการสร้างพระราชอำนาจและเอกภาพและบูรณภาพแห่งรัฐประชาชาติสมัยใหม่ก็คือ ระบบสังคม-การเมืองที่มีการแบ่งแยกลำดับชั้นออกจากกันอย่างแน่ชัดยิ่งขึ้นระหว่างกลุ่มสถานภาพต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มราชวงศ์ กลุ่มราชการ และกลุ่มมวลชนชนชาวนาภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>47</sup> อันที่จริงแล้วระบบสังคมการเมืองเช่นนี้ก็สืบทอดต่อเนื่องมาจากโครงสร้างอำนาจแบบประเพณีเดิมนั่นเอง หากแต่ว่าการ “ปฏิวัติ” เปลี่ยนแปลงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผลให้กลุ่มราชวงศ์ได้มีบทบาทและอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ โดยตลอดจนกระทั่งการปฏิวัติมิถุนายน 2475<sup>48</sup> กับทั้งเป็นการเพิ่มพูนอำนาจให้กับองค์การราชการในส่วนกลางยิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งอย่างน้อยก็จากทัศนะของกลุ่มผู้นำไทยทั้งฝ่ายราชวงศ์และฝ่ายข้าราชการถือว่าเป็นพื้นฐานจำเป็นสำหรับการต่อสู้เพื่อการดำรงคงอยู่และเพื่อสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของชาติ พื้นฐานหรืออีกนัยหนึ่ง “โครงสร้างมูลฐาน” ของสังคมเช่นนี้ก็เป็นผลของกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจากอดีต และจะยังคงเป็นเงื่อนไขปัจจัยกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมืองของไทยอยู่อีกต่อไปในอนาคต<sup>49</sup>

วิธีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมอันควบคู่ไปกับการสร้างเสริมพระราชอำนาจและการปรับปรุงแก้ไขกลไกการปกครองแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ การระดมทรัพยากรกำลังคนและเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเร่งขยายองค์การราชการ<sup>50</sup> ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อทรงกระทำตามสภาวะเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง ในการนี้การศึกษา “แผนสมัยใหม่” เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อผลของรัฐประกาศนโยบายในชั้นนี้ ครั้งที่ทรงมีพระราชปรารภเมื่อตอนเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรโรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบในปี 2427 ว่า :-

“วิชาหนังสือเป็นวิชาที่นับถือ และเป็นที่ยศสรรเสริญมาแต่โบราณว่าเป็นวิชาอย่างประเสริฐซึ่งผู้ที่ใหญ่ยิ่งนับแต่พระมหากษัตริย์เป็นต้น จนตลอดราษฎรพลเมือง สมควรแต่จำเป็นจะต้องรู้เพราะเป็นวิชาที่อาจทำให้การทั้งปวงสำเร็จไปได้ทุกสิ่งทุกอย่าง ... เมื่อจะเทียบดูกับการแต่ก่อนกับเดี๋ยวนี้แล้ว พระเจ้าแผ่นดินเคยทรงรับแต่ฎีกากับบาญชีเล็กน้อย ครั้นมาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เกิดหนังสือมากขึ้นแต่ไม่ถึงทุกวันนี้ หนังสือที่ฉันได้รับอยู่เดี๋ยวนี้นับด้วยพันเป็นอันมาก /..



“เกี่ยวกับต้องการคนที่จะใช้ราชการ ได้จริงนั้นเป็นการร่อนหยากที่จะได้ โดยเร็วมาก ... เมื่อผู้โง่มีปัญญาที่มีความรู้สมควรจะรับราชการในตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งใด ก็คงจะได้รับการตามคุณวิชาของผู้นั้น...”<sup>51</sup>

*Handwritten mark: ๕๕*

จุดมุ่งหมายของระบบการศึกษาของไทยนับเป็นจุดประสงค์ของทางราชการ เพื่อทางราชการ และโดยทางราชการเป็นที่ตั้งมาโดยตลอด แม้ว่าจะไม่ใช่เป็นจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการแต่เพียงประการเดียวก็ตาม ดังที่จะได้พิจารณาถึงต่อไป เจตนารมณ์ทางการศึกษาพอจะวินิจฉัยได้จาก จังหวะเวลาและนโยบายของการ “ทำนุบำรุง” การศึกษาสำหรับกลุ่มสถานภาพต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งโรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวัง สำหรับบุตรหลานของเจ้านายและข้าราชการในปี 2414 แล้ว จึงค่อยมาตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรในกรุงในปี 2427 เป็นระยะเวลาห่างกันถึง 13 ปี และจนกระทั่งอีก 14 ปีเศษต่อมาคือในปี 2441 จึงได้ :-

“ทรงพระราชปรารภถึงการที่จะทำนุบำรุงประชาชนทั้งหลายให้ตั้งอยู่ใน สัมมาปฏิบัติ และให้เอื้อเฟื้อในการที่จะศึกษาวิชาอันเป็นประโยชน์ เพื่อจะให้เกิด ความเจริญยิ่งขึ้นโดยลำดับ จึงทรงพระราชดำริเห็นว่าไม่มีทางอย่างอื่นจะ ประเสริฐยิ่งกว่าจะเกื้อกูลพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย โดยพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ ให้มีกำลังสั่งสอนธรรมปฏิบัติแลวิชาความรู้แก่พุทธศาสนิกชนบริบูรณ์ ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน บัดนี้การฝึกสอนในกรุงเทพฯ เจริญแพร่หลายมากขึ้นแล้ว สมควรที่จะจัดการฝึกสอนในหัวเมืองให้เจริญขึ้นตามกัน...”<sup>52</sup>

ยิ่งกว่านั้น ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับมาตั้งแต่ปี 2415 คือเพียงภายใน 5 ปีหลังจากที่จักรพรรดิเมจิเสด็จขึ้นครองราชย์ แต่ไทยยังไม่สามารถกระทำเช่นนั้น ได้จนกระทั่งล่วงเลยถึงรัชกาลต่อมาในปี 2464 เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ปัญหาความห่วงเหนียวล้าหลังเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตรุกหน้าของการศึกษาเท่านั้น หากยังเป็นผลให้มวลชนส่วนใหญ่ ซึ่งโดยนิตินัยได้รับการปลดปล่อยเป็นเสรีชนมาแล้ว ยังคงอยู่ในสภาพชีวิตความเป็นอยู่และแบบแผนวัฒนธรรมที่ล้าหลังในแทบทุกด้าน รวมทั้งการศึกษาซึ่งกำลังจะมีบทบาทและอิทธิพลสำคัญยิ่ง ๆ ขึ้นต่อการกำหนดสถานภาพทางสังคม-การเมือง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย<sup>53</sup> ปัญหาหลักของอาณานิคมยุคส่วนหนึ่งมาจากฐานะจำกัดทั้งในแง่กำลังคนและกำลังทรัพย์ แต่ในสาระสำคัญแล้ว ทิศทางหรือจุดมุ่งหมายทางการศึกษาเป็นสิ่งขึ้นอยู่กับแบบแผนโครงสร้างอำนาจทางสังคม-การเมืองเป็นพื้นฐาน และ

โครงสร้างสังคมเป็นตัวกำหนดค่านิยมทางการศึกษาภายในสังคมนั้น ๆ ไม่ว่าจะมองจากแง่ของผู้ปกครองหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และข้อนี้เป็นเครื่องชี้ถึงความแตกต่าง “ในเชิงคุณภาพ” ของการเปลี่ยนแปลงระหว่างสังคมแบบฟิวคัลของญี่ปุ่น และสังคมแบบราชการของไทยซึ่งอำนาจและสถานภาพตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนขึ้นอยู่กับตำแหน่งฐานะทางราชการเป็นหลักใหญ่ ภายใต้โครงสร้างค่านิยมอันกำหนดฐานะสัมพันธ์ทางสังคม-การเมืองเช่นนั้น โอกาสทางการศึกษาและการเขียนฐานะในสังคมจึงมีขีดจำกัดสำหรับมวลชนส่วนใหญ่ ดังเช่นที่จะเห็นได้จากพระราชดำริทางการเมืองและการศึกษาเนื่องในการจัดตั้งโรงเรียนสวนกุหลาบที่ว่า :-

“... ความมุ่งหมายแลเริ่มกิจจัดโรงเรียนนี้ ประสงค์จะเกื้อกูลแก่ราชตระกูลนั้นแต่เป็นที่ตั้ง”<sup>54</sup>

นอกจากนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์ในด้านโอกาสทางราชการสำหรับบรรดาคนที่อยู่ในตระกูลข้าราชการ แม้จะ “... ทรงพระราชดำริเห็นว่าวิชาหนังสือเป็นต้นเกล้าคุณความเจริญ ของราชการบ้านเมืองยิ่งกว่าศิลปศาสตร์วิชาการอื่น ๆ ทั้งสิ้น ถ้าผู้ใดเล่าเรียนถ่องแท้จริง ถึงแม้ว่าจะเป็นคนตระกูลสูงหรือตระกูลต่ำอย่างไร ก็สมควรที่จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงให้มียศศักดิ์รับราชการบ้านเมืองฉลองพระเดชพระคุณตามคุณานุรูปถ้วนหน้ากัน...”<sup>55</sup> แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังทรงพระราชดำริเห็นอีกด้วยว่า “... ไม่ควรจะคิดเห็นเลยว่าเกี่ยวนี้ชาติตระกูลไม่นับกันแล้วหนอ ถ้าคิดเช่นนั้นก็ผิดไป ถ้าผู้ใดมีชาติตระกูลดีอยู่ไปทำราชการในออฟฟิศหนึ่งออฟฟิศใด เข้าทำการพร้อมกันและทำการดีเสมอกันกับผู้ซึ่งไม่มีตระกูล ผู้ซึ่งมีตระกูลคงไต่ยก้อยยศศักดิ์ก่อนผู้ซึ่งไม่มีตระกูล เพราะตระกูลเป็นเหมือนหนึ่งประกันตัวอยู่อีกชั้นหนึ่ง...”<sup>56</sup>

โอกาสและจุดมุ่งหมายทางการศึกษาตามแนวรัฐประศาสน์นโยบายเลือกปฏิบัติดังกล่าวนี้โดยสาระแล้วเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดนิยมและประเพณีปฏิบัติที่เคยเป็นมาในอดีตตนเอง เริ่มแต่ชั้นพระเจ้าลูกเธอซึ่งจะทำการเล่าเรียนอยู่ในพระราชวังตั้งแต่ชั้นประถมไปจนจบชั้นมัธยม แล้วจากนั้นก็จะออกมาอยู่นอกพระราชวังเพื่อเรียนวิชาเฉพาะอย่างโดย “... อาศัยไปฝึกหัดอยู่ในสำนักผู้เชี่ยวชาญด้วย ยังไม่มีโรงเรียน แต่วิชารัฐประศาสตร์และราชประเพณีนั้น เจ้านายได้เปรียบคนจำพวกอื่น เพราะมีตำแหน่งเข้าเฝ้าในท้องพระโรงอันเป็นที่ว่าราชการบ้านเมือง) ได้เรียนด้วยได้ฟังคดีที่เจ้าหน้าที่กรมบังคมทูลและที่พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญชาการมาแต่เยาว์วัย ตลอดจนได้คุ้นเคยกับท่านผู้หลักผู้ใหญ่ในราชการบ้านเมืองด้วยเข้าเฝ้าทุกวันดังกล่าวมา การศึกษาชั้นนี้ตลอดเวลา 6 ปี จนพระชนษาได้ 21 ปีถึงเขตอุดมศึกษา...”<sup>57</sup> ส่วนสำหรับคนชั้นอื่น ๆ โดยทั่วไปก็มีได้ทั้งการ “ศึกษาสามัญ” และการ “ศึกษา

พิเศษ” เหมือนกัน แต่ทว่าแตกต่างกันในโอกาสและจุดมุ่งประสงค์สำหรับ “บุตรราชกรู” และ “บุตรผู้มี บันดาศักดิ์” กล่าวคือ สำหรับการศึกษาสามัญ

“สถานที่เรียนเป็นตามสำนักตั้งต้นแต่ในตระกูลของเด็ก ต่อมาบุตร ราชกรูก็ฝากพระตามวัดเป็นพื้น บุตรผู้มีบันดาศักดิ์ฝากตามสำนักท่านผู้เป็นครู บ้าง หากครูมาสอนที่ถิ่นของตนบ้าง ... (ส่วนสำหรับการศึกษาพิเศษ)... ที่เรียน อยู่ตามตระกูลเดิมของตนเป็นพื้น บุตรราชกรูก็หัดประกอบการทำงานทำสวน ค่าขายการฝีมือไปในตระกูล บุตรผู้มีบันดาศักดิ์ก็หัดราชการในหน้าที่อันตระกูลของ ตนเคยทำมา การงานเหล่านี้เองเป็นทางสำหรับคนเหล่านั้น จะพึงประกอบสืบ เมื่อนำ...

“การศึกษาพิเศษโดยนัยที่กล่าวมา แยกออกไปเป็น 2 คือ ศึกษาสำหรับ ทำราชการ กล่าวคือ ทำหน้าที่ปกครองโดยตรง 1 ศึกษาสำหรับประกอบกิจส่วนตน หรือส่วนตระกูลอันจะได้เป็นกำลังช่วยอุดหนุนการปกครองนั้น 1 หรือจะพึงกล่าว อีกนัยหนึ่งว่า การศึกษาของผู้รับราชการกับการศึกษาของราษฎรพลเมือง”<sup>58</sup>

X: ระบบการศึกษาในวัฒนธรรมประเพณีของไทยจึงเป็นการจัดแบ่งสถานภาพก่อนข้างแน่ชัด ระหว่างกลุ่มชนผู้นำในระบบราชการและมวลชนภายนอก ระหว่างกลุ่มชนส่วนน้อยนิกในกรุงและมวล ชนในหัวเมือง แบบแผนการจัดแบ่งสถานภาพทำนองเดียวกันก็ยังคงปรากฏเด่นชัดในโครงสร้างการ ศึกษาทุกวันนี้ บทบาทความหมายของการศึกษาแผนสมัยใหม่คงเป็นไปในทำนองเดียวกันกับเทคโนโลยี อื่นๆ ที่รับมาจากตะวันตกในแง่ที่เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับสนองตอบปัญหาความต้องการทาง สังคม-การเมืองซึ่งกำลังแปรเปลี่ยนไป ทั้งนี้ภายในกรอบของค่านิยมประเพณีซึ่งกลุ่มชนผู้ปกครองเป็นผู้ กำหนด<sup>59</sup>) ตรงกันข้ามกับการปฏิรูประบบการศึกษาของญี่ปุ่นสมัยจักรพรรดิเมจิซึ่งเป็นที่ยอมรับกันใน หมู่พวกชาวยุโรป ทั้งๆ ที่กลุ่มผู้นำเหล่านั้นเองต้องถูกลดฐานะ เกียรติภูมิ และอภิสิทธิ์ของตนลงไปอย่าง มากเพราะผลของการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง คำอธิบายในข้อนี้ดูเหมือนจะเป็นที่เห็นพ้องต้องกันหนัก แน่นในประการที่ว่าบรรดาผู้นำทางการเมืองของญี่ปุ่นเหล่านั้นต่างมีเจตจำนงอันแรงกล้าร่วมกัน ในอันที่ จะสร้างกำลังอำนาจและความมั่งคั่งแห่งชาติของตน พร้อมกับมีความเชื่อมั่นโดยปราศจากข้อกังขาว่าการ ศึกษามวลชนเป็นพื้นฐานอันจำเป็นยิ่งต่อการบรรลุผลตามเป้าหมายของชาติเช่นว่านี้<sup>60</sup>

ความเชื่อมั่นคล้ายๆ กันนี้มิใช่จะไม่มีเสียเลยในหมู่ผู้นำของไทย ในประวัติศาสตร์การศึกษา ของไทยแม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เรายังได้เห็นคนระดับเสนาบดีอย่างเช่น เจ้าพระยาพระเสด็จ

สุเรนทราริบัติ (พ.ศ. 2454 - 2459) และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (พ.ศ. 2459 - 2469) มาแล้ว แต่สองท่านนี้ก็เป็นตัวอย่างของผู้นำที่มีความคิดอ่านก้าวหน้าอยู่ไม่กี่คนที่พยายามต่อสู้ผลักดันแนวความคิดและนโยบายสร้าง "การศึกษาสำหรับชาติ" เพื่อกระจายการศึกษาให้ออกไปสู่ท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง โดยมีหลักการให้ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมออกเงินบำรุงการศึกษา ซึ่งต่อมาเรียกว่าเงินศึกษาพลี แต่แนวความคิดเช่นนี้ก็ยังไม่ประสบกับอุปสรรคขัดขวางอย่างหนักจากภายในของคณะเสนาบดีเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเสนาบดีคลัง ด้วยเหตุที่เป็นเรื่องกระทบกระเทือนอำนาจในการเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ ในท้องที่ มาในสมัยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีสามารถผลักดันพระราชบัญญัติประถมศึกษาอันเป็นภาคบังคับให้ออกมาได้พร้อมด้วยโครงการเก็บเงินศึกษาพลีในปี 2464 แต่ครั้นเมื่อเปลี่ยนรัชกาลก็เริ่มถูกสิทธิรอนอำนาจในเรื่องเงินศึกษาพลีจนต้องลาออกไปในปี 2469 และเงินศึกษาพลีก็ถูกเลิกลัมไป ในที่สุดในปี 2473 นั้นเอง<sup>61</sup> แนวความคิดเรื่อง "การศึกษาสำหรับชาติ" และเงินศึกษาพลีอาจมีปัญหาในแง่ข้อดีข้อเสียหรือข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของการพิจารณาในที่นี้โดยตรง แต่อย่างน้อยก็เป็นประสบการณ์ตัวอย่างตอนหนึ่งที่สะท้อนถึงความคิดความพยายามขั้นเริ่มต้น ที่จะกระจายพันธะความรับผิดชอบในการ "ทำนุบำรุง" การศึกษาออกไปสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ "...ในรัฐบาลท้องที่เก็บศึกษาพลีตั้งโรงเรียนประชาบาลแก่ท้องที่ของตนเองจนพอ ค่าบลดกมีเงินจัดได้มากขึ้นหน้า จะโทษคนอื่นหรือค่าบลอื่นไม่ถูก..."<sup>62</sup> แนววิธีการเช่นนี้นอกจากจะมีผลกระทบกระเทือนอำนาจและผลประโยชน์ของหน่วยราชการอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังเท่ากับเป็นการเดินสวนทางกับแบบแผนวัฒนธรรมประเพณีของสังคมาราชการไทยซึ่งโน้มเอียงที่จะมองทุกสิ่งทุกอย่างในเชิงของส่วนกลางและโดยส่วนกลาง ในประการสำคัญโดยพื้นฐานโครงสร้างสังคม - การเมืองแล้ว "รัฐบาลท้องที่" โดยแท้จริงไม่ได้มีตัวตนตามความหมายของสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นเช่นที่พึงเข้าใจกันโดยทั่วไป และแนวโน้มเอียงทางการเมืองการปกครองของไทยก็คงเน้นหนักไปในทางรวมศูนย์อำนาจอยู่โดยตลอด ในแง่นี้ความพยายาม "ปฏิรูป" ทางการศึกษาโดยปราศจากพื้นฐานมาตรการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองควบคู่กันไป จึงเป็นเสมือนหนึ่งความพยายามในสุญญากาศซึ่งเป็นเรื่องไร้ผลมาเสียแล้วแต่เริ่มแรก

ถึงกระนั้นก็ดี แม้โครงการเงินศึกษาพลีจะเป็นของใหม่และใช้ปฏิบัติเพียงในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่ผลที่ได้ก็นับว่าเป็นความสำเร็จค่อนข้างสูงทีเดียว เมื่อเทียบคุ้มกับงบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับในช่วงปีเดียวกันคือปี พ.ศ. 2465, 2466, 2467 และ 2468 ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นจำนวนเงิน 2.5, 2.6, 2.6 และ 2.7 ล้านบาทตามลำดับ ปรากฏว่าสามารถเก็บเงินศึกษาพลีได้ถึง 1.2, 1.7, 1.8 และ 2.0 ล้านบาท คือ เท่ากับประมาณร้อยละ 48, 65.4, 69.2 และ 74.1 ตามลำดับ และเมื่อเทียบกับประมาณการที่จะเก็บได้แต่ละปี จำนวนเงินที่

เก็บได้จริงก็มีแนวโน้มที่สูงขึ้น คือร้อยละ 75.5, 67.8, 64.8 และ 83.0 ตามลำดับ<sup>63</sup> ประสบการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้พอสมควรแม้ในขั้นเริ่มต้นที่จะคาดหวังให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำงานบำรุงกิจการสาธารณะอย่างเช่นในด้านการศึกษา แต่ก็โชคดีที่แนวทางการพัฒนาการเช่นนี้ไม่เคยได้รับโอกาสให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอในระบบสังคมวัฒนธรรมและการเมืองของไทย

*Barwick* การพ่ายแพ้ของความคิดความพยายามในแนวทางที่จะกระจายการจัดการศึกษาออกไปสู่ท้องถิ่นดังกล่าวนี้ หลังจากการต่อสู้อันยืดเยื้อมาถึง 15 ปีเศษ เป็นเครื่องบ่งบอกถึงอิทธิพลอันหนักแน่นของพลังอนุรักษ์นิยมในโครงสร้างสังคมราชการ เป็นผลบั่นทอนโอกาสช่องทางที่จะสามารถทำการปฏิรูปแก้ไขทางสังคม-การเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายในกรอบของ “โครงสร้างมูลฐาน” ซึ่งจะเป็นเจตนารมณ์ของฝ่ายขุนนางหัวก้าวหน้าในสมัยนั้น เมื่อมานึกย้อนดูแล้ว อาจเป็นไปได้ว่าจากพื้นฐานแนวทางการ “ปฏิวัติ” เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยที่เป็นมาตั้งแต่ต้นทำให้วิถีทางการเมืองไม่อาจเป็นอย่างอื่นไปได้ ในกรณีใดก็ตาม ด้วยอิทธิพลของพลังอนุรักษ์นิยม เป็นผลให้ระบบการศึกษาของไทยสามารถดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงเข้าเป็นอย่างคึกคักกับรูปแบบประเพณีของการแบ่งแยกระหว่าง “การศึกษาของผู้รับราชการ” กับ “การศึกษาของราษฎรพลเมือง” จริงอยู่ การศึกษาสมัยใหม่ต่อมาได้พยายามปรับปรุงสอดแทรกวัตถุประสงค์และหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการรับราชการตามสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม แต่ก็แทบไม่ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของการแบ่งแยกในระบบการศึกษาซึ่งเป็นผลสะท้อนของการแบ่งแยกสถานภาพภายใน โครงสร้างสังคมไทยกล่าวคือเป็นการ “ทำนุบำรุง” การศึกษาระดับประถมสำหรับมวลชนในหัวเมือง และระดับมัธยมและอุดมศึกษาสำหรับกลุ่มชนส่วนน้อยในกรุง ในตอนต้นของบทนี้ได้อ้างเปรียบเทียบเอาไว้ โดยย่อถึงกระแสดวงคิดและความเคลื่อนไหวในเรื่องความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาในอังกฤษ ซึ่งได้รับแรงผลักดันจนกระทั่งเริ่มบรรลุผลออกมาเป็นพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 ขยายโอกาสทางการศึกษาให้สำหรับเด็กอังกฤษทุกคนถึงขั้นจบชั้นมัธยม เป็นการผนึกการศึกษาทั้งสองระดับเข้าไว้ด้วยกัน และทั้งเป็นการผ่อนคลายลักษณะการแบ่งแยกทางชนชั้นในระบบการศึกษาของอังกฤษซึ่งมีอยู่ทำนองเดียวกันก่อนหน้านั้น หากแต่ว่าเป็นระบบดั้งเดิมแล้ว คือ การศึกษาระดับประถมสำหรับลูกหลานของพวกชนชั้นคนงาน โรงเรียนมัธยมประเภท Grammar school สำหรับลูกหลานพวกชนชั้นกลาง และโรงเรียนประเภท Public school สำหรับลูกหลานพวกชนชั้นกลางระดับสูง ๆ ขึ้นไป<sup>64</sup> โครงสร้างการศึกษาไทยยังคงสามารถดำรงการแบ่งแยกเอาไว้อย่างเหนียวแน่นจนถึงทุกวันนี้ ในปัจจุบันหลังจากที่เกิดความตื่นตัวกันในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา ก็เริ่มมีการกล่าวขวัญกันพอสมควรถึงปัญหาเอกภาพทางการศึกษา โดยเน้นในหลักการความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาทั้งภาคบังคับและที่มิใช่ภาค

บังคับ<sup>65</sup> แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าไป ๆ แล้ว เรื่องของเอกภาพทางการศึกษาจะไปเน้นหนักกันในด้าน  
อำนาจการบริหารเสียมากกว่า

ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “ประเทศไทยก็เหมือนกับหลาย ๆ ประเทศที่กำลังพัฒนา คือมีสอง  
สังคม สองวัฒนธรรม และสองระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างน้อย (สังคมชนบทแบบประเพณีนิยมและสังคม  
เมืองแบบสมัยใหม่และวัตถุนิยม) แต่ทว่ามีเพียงระบบการศึกษาเดียว”<sup>66</sup> ข้อนี้อาจมีส่วนจริงอยู่บ้างในแง่  
ที่ว่า การเรียนแต่ละระดับในระบบการศึกษาของไทยมุ่งให้เป็นบันไดขึ้นไปสู่ระดับสูง ๆ ขึ้นไป ดังเป็นที่  
ทราบกันอยู่ การศึกษาทุกระดับเปิดถึงกันหมดประกอบเป็นระบบเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาโดยต้องแท้  
จากพื้นฐานของโครงสร้างโอกาสและในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว การศึกษาของไทยยังคงเป็นระบบ  
สองเส้าอยู่คงเช่นที่เป็นมาแต่เริ่มแรก หรือจะเรียกว่าเป็นสองระบบการศึกษาที่ดูจะมีส่วนสอดคล้อง  
มากกว่ากับสภาพความเป็นจริงของ “สองสังคม สองวัฒนธรรม และสองระบบเศรษฐกิจ” ในโครงสร้าง  
สังคมราชการไทย กล่าวคือ การศึกษาแบบสมัยใหม่สำหรับชาวเมืองและการศึกษาแบบประเพณีสำหรับ  
ชาวชนบท

โดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ การศึกษาของชาวเมืองกับของชาวชนบทได้รับการเลือก  
ปฏิบัติที่แตกต่างกันอยู่แล้วในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย นอกจากความห่วงเทินฮิวล้าช้า  
ในการ “ทำนุบำรุง” การศึกษาในหัวเมืองดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว การศึกษาในชนบทยังคงต้องผูกพัน  
อยู่กับสถาบันประเพณี คือ พระกับวัด สืบต่อมาอีกจากสมัยการศึกษา “แผนโบราณ” ดังที่ย้ำเป็นหลัก  
นโยบายไว้ใน “ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง” ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ว่า :-

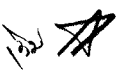
“ก็แลประชาชนในสยามราชอาณาจักรนี้ย่อมเป็นผู้นับถือพระพุทธ-  
ศาสนาโดยมาก พุทธศาสนิกชนในพระราชอาณาจักรย่อมได้สืบทับฟังพระสัท-  
ธรรม ซึ่งสมเด็จพระบรมศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้าบัญญัติตรัสสอนไว้เป็นวิถีทาง  
สัมมาปฏิบัติจากพระภิกษุสงฆ์ซึ่งมีอยู่ในสังฆารามทั่วพระราชอาณาจักร แลได้ฝาก  
บุตรหลานเป็นศิษย์เพื่อให้รำเรียนพระบรมพุทธโอวาทแลวิชาซึ่งจะให้บังเกิด  
ประโยชน์ กล่าวคือ วิชาหนังสือเป็นต้น ในสำนักพระภิกษุสงฆ์เป็นประเพณี  
มีสืบมาแต่โบราณกาลจนบัดนี้...

“... จึงทรงพระราชดำริเห็นว่าไม่มีทางอย่างอื่นจะประเสริฐยิ่งกว่าจะ  
แก้กุลพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายโดยพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ให้มีกำลังสอน  
ธรรมปฏิบัติแลวิชาความรู้แก่พุทธศาสนิกชนบริบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน...”<sup>67</sup>

บทบาทและอิทธิพลของวัดต่อการศึกษาในหัวเมืองอาจจะอนุมานได้จากจำนวนส่วนสัดของโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในวัดทั้งก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตามตาราง 2.1 และ 2.2 ท้ายบทนี้ (หน้า 86-87) โดยเฉพาะเมื่อเทียบส่วนระหว่างโรงเรียน 3 ประเภท คือ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนราษฎร์และโรงเรียนประชาบาล ในตาราง 2.1 ข. และ ค. ต่อจำนวนโรงเรียนทั้งหมดรวมทุกประเภท ในตาราง 2.1 ก. แล้วจะเห็นได้ว่าโรงเรียนประชาบาลซึ่งให้การศึกษาโดยเฉพาะสำหรับมวลชนในชนบทมีส่วนผูกพันอยู่กับวัดในอัตราสูงที่สุด คือ กว่าร้อยละ 85 หลัง พ.ศ. 2475 แม้อัตราร้อยละจะลดลงไปเรื่อย ๆ แต่จำนวนมิได้ลดลงไป (ตาราง 2.2) การเปรียบเทียบส่วนได้ส่วนเสียระหว่างโรงเรียนที่อยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของพระกับโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ซึ่งโดยหลักการแล้วระบบการเรียนการสอนแยกออกจากวัดนั้นเป็นเรื่องยากแก่การวินิจฉัย ในทำนองเกี่ยวกับที่จะมาถกเถียงกันถึงการ ศึกษาแผนโบราณกับแผนสมัยใหม่ว่าจะเหนือหรือด้อยกว่ากัน เพราะถ้าจะพิเคราะห์ดูโดยละเอียด ลึกลงซึ่งแล้วต่างก็มีเหตุผลอ้างอิงโต้แย้งกัน ได้เสมอ ไม่มีที่สิ้นสุด จุดใหญ่ใจความที่ประสงค์จะเน้น โดยเฉพาะในที่นี้ก็คือที่ว่า ในสภาวะการณ์ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยอันเป็นผลผนวกมวลชนใน ชาติเข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างบริหารมิตทางการเมืองและการศึกษา และซึ่งปลูกฝังค่านิยมให้ทุกคนต่างมุ่ง หวังทำการเล่าเรียน "ไล่หนังสือ" เพื่อจับเกี่ยวชิงตำแหน่งฐานะที่สูง ๆ ขึ้นไปตามขั้นบันไดเดียวกันนั้น เทคโนโลยีทางการศึกษาสมัยใหม่ เป็นต้นว่าวิทยุ อุปกรณ์ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ย่อมเป็น ปัจจัยบันดาลความแตกต่างและความได้เปรียบเสียเปรียบของโอกาสชีวิตได้อย่างมหาศาลระหว่างกลุ่มคน ในกรุงและเมืองชุมชนที่มีโอกาสเข้าถึง กับมวลชนในชนบทที่มีโอกาสน้อยมากหรือแทบไม่มีเอาเลย สำหรับช่องทางเช่นนั้นและโดยอาศัยข้อพิจารณาในแง่ที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นเด่นชัดว่ามวล ชนในชนบทต้องตกอยู่ในฐานะเป็นเหยื่อปลายแควมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือการศึกษา ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน

ฐานะความต่ำต้อยทางการศึกษาของมวลชนในชนบทจะเห็นได้จากสภาพการณ์ของการศึกษาระดับประถม นับตั้งแต่การลงทุนทำนุบำรุงของรัฐไปจนถึงผลที่เกิดขึ้นคือโอกาสทางการศึกษา ตาราง 2.3 (หน้า 88) แสดงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อนักเรียน 1 คน โดยเปรียบเทียบระหว่างนักเรียนโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเทศบาล คงจะพอเป็นแนวทางให้เห็นภาพการลงทุนทางการศึกษาของรัฐที่ต่ำมากในระดับประถมศึกษา หรือถ้าจะเทียบเคียงอัตราการลงทุนต่อหัว สำหรับนักเรียนนักศึกษาระดับต่าง ๆ กันแล้ว เมื่อกำหนดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวอย่างเช่นในปี 2509 จะปรากฏว่าการลงทุนของรัฐสำหรับนักเรียนระดับประถมเท่ากับประมาณร้อยละ 27 ของนักเรียนระดับมัธยม ร้อยละ 12 ของนักเรียนระดับอาชีวศึกษา ร้อยละ 8 ของนักเรียนฝึกหัดครู และต่ำกว่าร้อยละ 3 ของนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัย<sup>68</sup> เป็นความจริงที่ว่างบประมาณด้านการศึกษาได้เพิ่มอัตราส่วนขึ้นเป็นอย่างมาก รวมทั้ง

งบประมาณประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (โปรดดูตาราง 2.5 หน้า 90 ประกอบ) และหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ตาราง 2.6 หน้า 91) แต่ก็มีปัญหาความเหลื่อมล้ำค่าสูงในเรื่องการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางซึ่งจะได้พิจารณากันในบทต่อไป ภายในโครงสร้างการศึกษาาระดับประถมเองอันเป็นฐานขั้นสู่ระดับการศึกษาสูง ๆ ขึ้นไป ในปัจจุบันก็มีลักษณะเป็นการแบ่งแยกระหว่างคนในเมืองกับชนบท กล่าวคือ ระบบการแบ่งงานบริการการศึกษาระหว่างโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนเทศบาล โรงเรียนราษฎร์ และโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรืออีกนัยหนึ่งก็คือโรงเรียนประชาบาลนั่นเอง จากข้อมูลผลงานวิจัยต่าง ๆ ซึ่งทำการทดสอบทักษะเบื้องต้นทางการเรียนภาษาไทยและเลขคณิตกิตติ หรือวิเคราะห์การกระจายโอกาสการเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา กิตติ ผลปรากฏออกมาเป็นข้อสรุปตรงกันว่า นักเรียนโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนราษฎร์ และโรงเรียนเทศบาล ได้สัมฤทธิ์ผลทั้งในแง่ของทักษะทางการเรียนเบื้องต้นดังกล่าว และโอกาสในการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาสูงสุดลดหลั่นลงมาตามลำดับ จนถึงต่ำสุด คือ นักเรียนโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นโรงเรียนท้องถิ่นที่ชนบทและมีอัตราการสอบไล่ได้ต่ำที่สุด อัตราการตกซ้ำชั้นสูงที่สุด และได้รับงบประมาณค่าใช้จ่ายค่าเดินทางต่อหัวต่ำที่สุด<sup>69</sup> และในท้ายที่สุดโอกาสในการเรียนต่อถึงระดับมหาวิทยาลัยก็พอจะอนุมานได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าเยาวชนที่มาจากครอบครัวเกษตรกรซึ่งมีจำนวนถึงเกือบร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศสามารถผ่านพื้นมาสมัครสอบเพียงร้อยละ 7-8 ของจำนวนผู้สมัครสอบทั้งหมด และสามารถสอบผ่านเข้ามหาวิทยาลัยเพียงร้อยละ 6-8 ของผู้สอบคัดเลือกได้ทั้งหมดในช่วงปีการศึกษา 2510-2517<sup>70</sup> ยิ่งสำหรับมหาวิทยาลัยเก่าแก่มีเกียรติภูมิทางสังคมสูงอย่างเช่นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วยแล้ว อัตราร้อยละของผู้ที่สอบเข้าได้จากครอบครัวเกษตรกรก็จะยิ่งลดต่ำลงไปอีกกว่าเท่าตัว คือ มีเท่ากับเพียงร้อยละ 2.79 และ 3.05 ของจำนวนนิสิตใหม่ทั้งหมดในปีการศึกษา 2517 และ 2518 ตามลำดับ<sup>71</sup> อัตราการเข้าศึกษาต่อจากระดับประถมขึ้นไปสู่ระดับมัธยมต้น มัธยมปลายและในที่สุดระดับมหาวิทยาลัยจะหดตัวแคบลงอย่างรวดเร็ว และเหลือลิบนิคเดียวในจุดยอดของปีรามิดการศึกษา (โปรดดูตาราง 1.3 หน้า 23 และ 1.4 หน้า 24 ประกอบ) และในแต่ละระดับตั้งแต่มัธยมต้นขึ้นไป เยาวชนในชนบทก็เริ่มถูกคัดแยกออกไปเกือบสิ้นเชิงจากระบบการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของกลุ่มชนชาวเมืองและกลุ่มชนชั้นนำผู้ปกครองประเทศ

 อุปสรรคขัดข้องในเรื่องขยายการศึกษาของไทยมักจะเน้นหนักกันอยู่ที่ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณเสียเป็นส่วนใหญ่<sup>72</sup> ซึ่งย่อมมีส่วนจริงอยู่อย่างไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ข้อจำกัดด้านกำลังเงินโดยแท้จริงแล้วก็ยังเป็นเพียงด้านเดียวของปัญหาเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตั้งแต่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในทศวรรษ 2500



เป็นต้นมา แนวโน้มของงบประมาณรายจ่ายในด้านการศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม ก็พุ่งขึ้นมาทัดเทียมกับงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศ (ไปรศูดุตาราง 2.7 ประกอบเปรียบเทียบกับตาราง 2.4 และ 2.5 หน้า 89 และ 90 ตามลำดับ) แต่กำลังเงินที่เพิ่มขึ้นโดยสภาวะที่หาได้บังเกิดผลเปลี่ยนแปลงใน “เชิงคุณภาพ” ไม่แต่อย่างใดต่อโครงสร้างการศึกษาซึ่งยังคงสงวนรักษาระบบการแบ่งกันระหว่างโลกแบบตามสมัยของเมืองกับโลกแบบประเพณีนิยมของชนบท ในวงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้ว่าเกือบจะถือเป็นมาตรฐานสากลที่มักนิยมมองปัญหากันในเชิงปริมาณเป็นหลักใหญ่ เป็นต้นว่าอัตราส่วนน้อยของจำนวนผู้เข้าเรียนในระดับการศึกษาต่างๆ อัตราส่วนครูอาจารย์ที่มีวุฒิระดับต่างๆ อัตราส่วนครูต่อนักเรียน ขนาดห้องเรียนต่อจำนวนนักเรียน ตลอดจนอัตราร้อยละของงบประมาณใช้จ่ายทางการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดินทั้งหมดและต่อรายได้ประชาชาติ แล้วถ้าสิ่งเหล่านี้มีปริมาณไม่เพียงพอ ก็เพียงแต่หาทางพยายามชวนช่วยหาเงินหาทองกันมาใช้ข้อคิดเพื่อบันดาลให้มีขึ้นมาตามที่ต้องการหรือคาดคะเนเป็นสถิติกันไว้ นำเสียค่ายที่ประสบการณ์อันยาวนานที่ผ่านมาจะไม่ได้เป็นบทเรียนกันเท่าไรนัก ในบทแรกได้อ้างถึงข้อสังเกตของนักการศึกษาซึ่งยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ว่าระบบการศึกษาปัจจุบันมีหลักสูตรแอบแฝงก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นและช่องว่างทางสังคม-เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคนกรุงกับคนชนบท หลักสูตรแอบแฝงและควารจัดการศึกษาในเชิงปริมาณโดยรากฐานแล้วเป็นผลสืบเนื่องมาแต่ระบบค่านิยมซึ่งในความสังเกตจากประสบการณ์ของนักการศึกษาไทยอีกท่านหนึ่งก็ยังคงเป็นที่ยืนยันอยู่ว่า :-

“การจัดการศึกษาเท่าที่ผ่านมา แม้ว่าจะได้ประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก แต่เป็นการจัดในระบบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในระดับบริการมวลชน แม้ในระยะหลังๆ จะจัดการศึกษาเพื่อมวลชน แต่ปรัชญาในการจัดหาได้เปลี่ยนตามไปไม่ จึงเป็นเหตุให้ทุกคนที่ได้รับการศึกษาต้องการเป็นเจ้าของคนและเป็นปัญหาต่อประเทศชาติ”<sup>78</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติโดยแท้จริงแล้วก็เป็นผลย้อนกลับ ไปยังชนทอนทำลายบรรดาความคิดความพยายามทั้งหลายในอนาคตจะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้เอง ตัวอย่างที่เห็นกันได้ชัดก็คือปัญหาในการทำนุบำรุงส่งเสริมการอาชีวศึกษาซึ่งได้มีการทุ่มเทกำลังทรัพย์อย่างมหาศาลทั้งจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ ตลอดจนการช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่ผลที่ได้ต้องนับว่าห่างไกลต่อความต้องการจำเป็นของบ้านเมืองซึ่งกำลังพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปและกำลังต้องการกำลังคนระดับกลางยิ่งๆ ขึ้นตามลำดับ อันที่จริงแล้วความคิดความพยายามในเรื่องอาชีวศึกษาได้เริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว แต่มาปฏิบัติกันจริงจังขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 เริ่มตั้งแต่กำหนดวางโครงการศึกษาแห่ง

ชาติและโครงการวิชาชีพ การกำหนดหลักสูตรศิลปหัตถกรรมในโรงเรียนพร้อมกับส่งเสริมงานแสดงศิลปหัตถกรรมของนักเรียน และโดยที่ทรงตระหนักในความสำคัญของเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทยส่วนใหญ่จึงส่งเสริมให้มีโครงการศึกษาวิชาเกษตรกรรมและตั้งโรงเรียนฝึกหัตถกรรมขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้น นอกจากเป็นนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความนิยมอาชีพการช่างฝีมือและการค้าขายในหมู่คนไทยให้ ได้เรียนรู้สามารถแข่งกับชาวต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งคนจีน และเพื่อส่งเสริมให้เกิดการยอมรับนับถืออาชีพทางการเกษตรแล้ว ยังเป็นเจตนารมณ์เพื่อแก้ “โรคอยากเป็นเสมียน” อันเป็นค่านิยมของคนไทยโดยทั่วไปด้วยในขณะเดียวกัน<sup>74</sup> แต่ทว่าความคิดและนโยบายส่งเสริมอาชีพศึกษานี้ในตัวของก็ฝืนกับค่านิยมต้องการเป็น “เจ้าคนนายคน” ซึ่งปลูกฝังกันมาโดยตลอดในสังคมราชการไทย เพราะฉะนั้นหลักการนโยบายที่มุ่งให้ “พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษา ตามควรแก่อัตตภาพ”<sup>75</sup> ซึ่งความจริงก็เป็นเจตนารมณ์ของนโยบายการศึกษาของไทยมาทุกยุคทุกสมัย จึงเป็นเรื่องยากยิ่งแก่การที่จะทำให้งบเกิดผลได้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ สภาพการณ์ก็เป็นมาดังที่นักการศึกษาอาวุโสท่านหนึ่งได้บรรยายไว้ว่า :-

“ความคิดที่ให้ประชาชนพลเมืองได้รับการศึกษาตามควรแก่อัตตภาพนั้น ไม่มีปัญหายุ่งยากมากนักในระยะแรก ๆ ของการศึกษา เพราะประชาชนพลเมืองยังไม่ฝึกฝนในการศึกษาเพียงพอ ผู้ที่เห็นประโยชน์ของการศึกษาและส่งบุตรหลานของตนให้เรียนสูงขึ้น ไปในชั้นมัธยมศึกษาก็ล้วนแต่มีฐานะเพียงพอที่จะเสียค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้ ทั้งการเรียนของเด็กก็ต่อเอาความสามารถในการเรียนเป็นสำคัญ ถ้าสอบตกก็ออกให้ทำงานเพราะความมุ่งหมายในการให้เด็กเรียนที่บิดามารดาเข้าใจและถือเป็นหลักก็คือเมื่อจบออกมาแล้วก็สามารถที่จะเข้ารับราชการได้ และการเข้ารับราชการก็ขึ้นอยู่กับผลของการเรียนและการจบชั้นศึกษาที่เรียนเป็นสำคัญ เรียนมากก็ได้ตำแหน่งดีเรียนน้อยก็ได้ตำแหน่งต่ำ ฉะนั้นการเรียนในชั้นมัธยมศึกษาจึงยิ่งสร้างความเข้าใจในเรื่องการเรียนเพื่อเข้ารับราชการ เพื่อได้ทำงานเบาและเป็นผู้มีความรู้สูงกว่าบุคคลธรรมดา จะได้เป็นเจ้าคนนายคน จึงฝังแน่นอยู่ในจิตใจของประชาชนชาวไทยทั่วไปมาจนกระทั่งทุกวันนี้”

“(หลัง 2475)...ความคิดทางการศึกษาของรัฐบาลใหม่และรัฐบาลต่อ ๆ มามิได้มีหลักสำคัญในเรื่องการศึกษาของชาติเป็นส่วนรวม — แตกต่างกันอย่างใดในเรื่องนี้ ต่างก็มุ่งให้ประชาชนพลเมืองได้เรียนในทางสามัญศึกษาให้มาก เพื่อจะได้เป็นผู้มีความรู้เฉลียวฉลาด ส่วนการอาชีพนั้นให้เรียนตามภูมิปัญญาและ

ทรัพย์สิน จะเน้นการเรียนทางอาชีวศึกษาจึงควรหนึ่งว่าจัดไว้สำหรับนักเรียนที่รองลงมา คือ ผู้ที่ขาดทั้งสติปัญญาและทุนทรัพย์ ซ้อนเป็นผลร้ายแก่การศึกษาและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติในระยะต่อมา เพราะนักเรียนทุกคนต่างมุ่งหน้าเรียนมัธยมศึกษาสายสามัญ เกิดความรังเกียจในการเรียนในการอาชีวะว่าเป็นโรงเรียนสำหรับคนด้อยปัญญา และด้อยทุนทรัพย์<sup>76</sup>

ปรากฏการณ์ความน้อยของข้อสังเกตทั้งหมดเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเหตุและเป็นผลระหว่างโครงสร้างค่านิยมทางสังคม - การเมืองกับความสูญเปล่าทางการศึกษา และระหว่างความสูญเปล่าทางการศึกษากับความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ - สังคม ประกอบเป็นวัฏจักรสร้างปัญหาเรื้อรังมาจนบัดนี้ ในประการแรกความสูญเปล่าทางการศึกษาไม่ใช่เป็นปัญหาเพียงการสอบตกการเรียนซ้ำชั้นซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยกันอยู่มากมายขณะนี้ แต่หมายถึงเป็นผลเสถียรกันมิให้ชาติบ้านเมืองได้สามารถใช้ทรัพยากรกำลังคนของตนเองอย่างสัมฤทธิ์ผลจริงจัง บรรดา “ข้างเผือก” ไม่ก็เชือกที่มีโอกาสสามารถฟันฝ่าแหวกวงล้อมและแนวต่อต้านต่าง ๆ นานาเข้ามาสู่ชีวิตและสถานภาพของชาวกรุง ได้นั้นก็คงเป็นเพียงตัวแทนส่วนน้อยนิดจากมวลชนอันไพศาลในชนบท ซึ่งภายใต้ระบบการศึกษาอันจำกัดอยู่ในกรอบของ “เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม” ที่เป็นอยู่ มีทางเลือกเอาระหว่างความสำเร็จผลทางการศึกษาซึ่งแถมประตุโอกาสอันแสนจะริบหรี่ให้หรือไม่ก็จมอยู่ในปลักของชีวิตอันจำเจและเป็นเบี้ยล่างไปตลอดกาลนาน แน่นนอนโลกของสังคมชนบทมิได้ขาดการเหลียวแลจาก “ทางราชการ” เลยแม้แต่น้อย ดังที่จะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินที่ทุ่มเทให้กับการศึกษาประชากรเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายสำหรับกระทรวงศึกษาธิการ (โปรดดูตาราง 2.8 หน้า 93 ประกอบ) แล้วก็แน่นอนอีกเช่นเดียวกันว่างบประมาณอันมั่งจั่งมหาศาลนี้ไม่เพียงพอและจะไม่มีวันจะพอเพียงด้วย แต่งบประมาณไม่ใช่คำตอบทั้งหมด ประเด็นอยู่ที่ว่าค่านิยมหลักสูตรเนื้อหาสาระและแนววิธีการเรียนการสอนไม่ได้มุ่งให้ความหวังอื่นใดในชีวิตที่สำคัญไปกว่า “เรียนให้เก่ง” เพื่อจะได้เรียนให้สูง ๆ ขึ้นไปจนเป็น “เจ้าคนนายคน” หรือมิฉะนั้นก็กลับไปทำไร่ไถนา “ตามชาติภูมิ”<sup>77</sup> พันเพเคิมของบรรพบุรุษผู้เป็น “กระดูกสันหลัง” ของชาติ.

ในประการต่อมา ความสูญเปล่าทางสังคม - เศรษฐกิจยังระบาคติดตามมาถึงระดับมัธยมศึกษาซึ่งมีความสำคัญต่อการผลิตกำลังคนระดับกลาง แต่การศึกษาระดับนี้ก็ยังเน้นเด่นชัดหนักขึ้นไปอีกในทางที่เป็น “บันไดคาวา” ต้องลงทุนลงแรงให้เรียนจบชั้น ม.ศ. 6 เพื่อขึ้นไปศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย ปัญหาการขับเคี่ยวแข่งขันซึ่งที่นั่นอันจำกัดในมหาวิทยาลัย (แม้จะได้มีมหาวิทยาลัยแบบ “เปิด” อย่างเช่นมหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชาแล้วก็ตาม) เป็นเรื่องราวที่ทราบกัน

คืออยู่โดยทั่วไป จึงจะไม่พูดอะไรให้มากไปกว่านี้อีก นอกจากใครจะย้าในเรื่อง “ปม” ทางการศึกษาของไทยซึ่งกำบังแนวทางชีวิตของเยาวชนเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการศึกษาชั้นมัธยมให้คิดและประพฤติปฏิบัติเหมือนหนึ่งม้าแข่งที่อยู่ในลานวิ่ง ซึ่งไม่ได้มุ่งหรือมองสิ่งอื่นใดนอกเหนือไปจากเส้นชัยอันเป็นจุดหมายปลายทาง ทางเลือกก็คงมีอยู่ระหว่างกำลังความสามารถที่จะต้องถึงเส้นชัยให้ได้ก่อนคนอื่น ๆ หรือมิฉะนั้นก็หมายถึงความล้มเหลวเกือบสิ้นเชิงของชีวิต

ในประการสำคัญ คำนิยมทางสังคมและการศึกษาแบบเดียวกันนี้เองก็ยังฝังอยู่ในความเชื่อและความมุ่งหวังกันโดยทั่วไปตั้งแต่ระดับกำหนดและบริหารนโยบายของรัฐลงไปถึงผู้บริหาร โรงเรียน ครูและนักเรียนตลอดจนพ่อแม่ผู้ปกครองทั้งหลาย ความล้มเหลวของการอาชีวศึกษาที่เพิ่งกล่าวมาข้างต้นโดยพื้นฐานก็เป็นผลสะท้อนมาจากโครงสร้างคำนิยมและวัฒนธรรมซึ่งปลูกฝังให้มีแต่ความเลื่อมใสยกย่องความเป็นเจ้าคนนายคนเป็นสำคัญ ความคิดความพยายามที่จะสร้างคำนิยมใหม่ในงานอาชีพระดับกลางอันมีมาตั้งแต่ครั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จึงไม่เคยได้สัมฤทธิ์ผลจริงจัง หรือมิฉะนั้นก็มักจะถูกผันแปรไปตามความนิยมเชื่อถือในระดับโรงเรียนและครู ดังเช่นที่ได้มีอุทาหรณ์เกิดขึ้นแล้วในกรณีของโรงเรียนมัธยมแบบประสมซึ่งเป็นระบบโรงเรียนมัธยมที่ประสานหลักสูตรและการเรียนการสอนด้านสามัญศึกษากับอาชีวศึกษาเพื่อสร้างอาชีพระดับกลาง แต่นานไปเข้าปรัชญาและจุดมุ่งหมายของโรงเรียนมัธยมแบบประสมก็เริ่มถูกหันเหไป กรณีที่เกิดขึ้นอาจฟังดูเป็นเรื่องเฉพาะของโรงเรียนหรือของครูแต่ก็ต้องนับว่ามีผลกระทบกว้างขวาง กล่าวคือว่า—

“ในขณะที่โรงเรียนมัธยมประสมกำลังอยู่ในระยะสร้างความมั่นคงและจะขยายไปทั่วประเทศอย่างรวดเร็วเพื่อสร้างอาชีพระดับกลางให้แก่คนไทยทั้งประเทศ โรงเรียนมัธยมแบบประสมก็ได้ ‘จุดพลุในงาน ฌาปนกิจศพของตนเองเสียแล้ว’ กล่าวคือ การที่นักเรียนของโรงเรียนสามเสนซึ่งถือเป็นศูนย์กลางหรือเป็นตัวอย่างของโรงเรียนมัธยมแบบประสมทั้งปวงของกรมวิสามัญศึกษา นักเรียนของโรงเรียนสามเสนผู้หนึ่งสอบ ม.ศ. 5 ได้เป็นที่หนึ่ง ได้มีการออกข่าวทางวิทยุแทบทุกสถานี มีการสัมภาษณ์และเฉลิมฉลองต่าง ๆ นับเป็นการทำลายความคิดเรื่องความมุ่งหมายของโรงเรียนมัธยมแบบประสมเสียสิ้น ครูบาอาจารย์ทุกคนจะเปลี่ยนความคิดว่า ชื่อเสียงของโรงเรียนจะซบเซาเทียบเท่าโรงเรียนเตรียมอุดมหรือโรงเรียนสวนกุหลาบก็อยู่ตรงที่นักเรียน ม.ศ. 5 สอบได้ที่หนึ่งหรือขึ้นป้ายมากที่สุด ทั้งความคิดของโรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศขณะนี้...”<sup>78</sup>

ตัวอย่างของความคิดและพฤติกรรมทำนองเดียวกันปรากฏมีอยู่ดาษดื่นทั่วไปตั้งแต่ลักษณะการแนะแนวของทั้งผู้บริหารและครูในโรงเรียน<sup>79</sup> การสัมภาษณ์นักเรียน ม.ศ. 5 (และผู้ปกครอง) ที่สอบไล่ได้ที่หนึ่งของประเทศทางสื่อมวลชนทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนข่าวผลการสอบ ม.ศ. 5 และสอบเข้ามหาวิทยาลัยซึ่งกระทำกันครึกโครมคึกฉาบมโหฬารประจำปีของชาติ เหล่านี้ในขณะที่เป็นผลสะท้อนของความนิยมเชื่อถือที่มีเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ยังล้วนแต่ช่วยเสริมค่านิยมว่า “ความเก่ง” ในวิชาหนังสืออันมุ่งเป็นแนวถึงไปสู่จุดหมายปลายทางอันเดียวกันทั้งสิ้น การที่นำเอาอุทาหรณ์ที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนมัธยมแบบประสมมาอ้างถึงในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า เป็นระบบที่เหมาะสมถูกต้องเข้ากับปัญหาความต้องการของสังคมไทยด้วยประการทั้งปวง หากมิได้ เพราะในที่สุด ระบบโรงเรียนมัธยมแบบประสมเท่าที่ปฏิบัติกันอยู่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของสังคมอุตสาหกรรม<sup>80</sup> มากกว่าในภาคเกษตรกรรมอันเป็นเศรษฐกิจหลักของสังคมไทย แต่เรื่องราวที่เป็นไปอย่างน้อยเป็นเครื่องชี้ชัดถึงปัญหาหลักอันรวบเรออันเป็นผลบั่นทอนทำลายประสิทธิภาพทางการศึกษาของไทย ในอันที่จะสร้างกำลังคนที่จะเป็นกำลังผลิตในแขนงงานอาชีพต่าง ๆ ตามความจำเป็นและต้องการของสังคมสมัยใหม่<sup>81</sup> ผลที่ได้จากการทุ่มเททรัพย์สินเงินทอง อันมีอยู่แล้วอย่างจำกัดจำเขี่ยถึงกับต้องกู้หนี้ยืมสินกันมามากมายก็คือ ความสูญเปล่าทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจ — สังคม

ในประการสุดท้าย ในการพิจารณาพาดพิงถึงลักษณะความคิดและพฤติกรรมของโรงเรียนครูนักเรียนและผู้ปกครอง ตลอดจนสื่อมวลชนต่าง ๆ นั้น จะเป็นการเข้าใจผิดอย่างร้ายแรงถ้าจะมองพฤติกรรมเหล่านี้ว่าเป็นเรื่องของความหลงผิดเฉพาะในส่วนของตัวบุคคลหรือโรงเรียนเท่านั้น เพราะผลที่สุดแล้ว คนที่ดี สถาบันการศึกษาที่ดี ต่างก็เป็นผลผลิตของระบบค่านิยมและวัฒนธรรมซึ่งถูกกำหนดและครอบงำมาจากศูนย์อำนาจกลางอันเป็นแบบฉบับของสังคมนาราชการไทยดังกล่าวมาในตอนต้น

### ข้อพิจารณาทางสถาบัน

❖ แนวพิจารณาทางวัฒนธรรมตามที่กล่าวมามุ่งอธิบายถึงผลกระทบของโครงสร้างสังคมต่อวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขบังคับกำหนดระบบแบบแผนและแนวทางของการศึกษา ส่วนข้อพิจารณาทางสถาบัน จะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับพัฒนาการเป็นมาของแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารการศึกษา การที่แยกกันพิจารณาไม่หมายความว่า เรื่องทางวัฒนธรรมและทางสถาบันจะเป็นคนละเรื่องต่างหากจากกันได้ เพราะโดยสภาพที่เป็นจริงแล้วระบบการเมืองการบริหารก็เท่ากับเป็นภาพสะท้อนของโครงสร้างสังคมนั่นเอง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ “ถูกกำหนดขึ้นด้วยลักษณะต่าง ๆ ทางวัฒนธรรมพื้นฐานและทั้งยังเป็นอาหารบำรุงส่งเสริมลักษณะทางวัฒนธรรมเหล่านั้นอีกด้วยในขณะเดียวกัน”<sup>82</sup> ด้วยเหตุฉะนั้นเงื่อนไขบังคับทางวัฒนธรรมและด้านสถาบัน จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาศึกษา

ประกอบไปด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่ค่านิยมและวัฒนธรรมเป็นแรงขับเคลื่อนพื้นฐานต่อแนวทางและแบบแผนการประพฤติปฏิบัติในทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐค่านับต่าง ๆ เมื่อมาถึงจุดนี้เพื่อให้เรื่องราวทั้งสองด้านได้เชื่อมโยงกัน (และในประการสำคัญเพื่อให้การพิจารณาถึงปัญหาแนวทางของการเมืองและการบริหารการศึกษาได้ภาพความเข้าใจที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรที่จะเน้นเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติม 2 ประการใหญ่ ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ลักษณะการขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ผลกระทบของการศึกษาต่อสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมือง

(1) ในประการแรกเกี่ยวกับการขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นที่ทราบกันดีว่าโครงสร้างสังคมและแบบแผนวัฒนธรรมไม่ใช่สิ่งอยู่คงที่ตายตัว หากแต่เป็นสิ่งมีชีวิตและมีการเปลี่ยนแปลง ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะต้องพยายามทำความเข้าใจในพลังและความหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ต้องแท้กันตามสมควร สิ่งที่ได้พรรณนามาแต่ต้นเท่ากันว่าเป็นการมองจากมิติเดียวของเรื่องราวทั้งหมดกล่าวคือ เป็นแต่เพียงเรื่องของค่านิยมและแบบแผนวัฒนธรรมที่กำหนดขึ้นจากแง่ของกลุ่มสถานภาพที่เป็นใหญ่ในสังคมการเมืองไทย แต่ในชีวิตที่เป็นจริง การยอมรับและประพฤติปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ภายในกรอบของโครงสร้างค่านิยมนั้น ๆ ก็ไม่ใช่จะปราศจากปัญหาหลักถิ่นขัดแย้งเสมอไป และการขัดแย้งนี้เองที่เป็นชนวนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นไปมากน้อยหรือบังเกิดผลสำคัญเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับพลังสังคม-การเมืองที่เกี่ยวข้อง / เราพอจะเห็นความหมายของการขัดแย้งต่อสู่ทางการเมืองมาบ้างแล้ว ระหว่างกลุ่ม "สยามหนุ่ม" กับกลุ่มอนุรักษนิยมในสมัยรัชกาลที่ ๕ มันไม่ใช่เป็นแต่เพียงความขัดแย้งแตกต่างระหว่างคนรุ่นใหม่กับคนรุ่นเก่า หากยังหมายถึงความแตกต่างกันใน "แนวทาง" ความสำเร็จในการสร้างเสริมพระราชอำนาจเองเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการขัดแย้งต่อสู่ในรูปแบบใหม่ ซึ่งก็เป็นไปตามวัฏจักรของปัญหาแบ่งแยกทางการเมืองโดยทั่วไประหว่างแนวทางอนุรักษนิยมและแนวทางของความต้องการเปลี่ยนแปลง<sup>๑๖</sup> แต่ทว่าเนื้อหาของสาระของการขัดแย้งต่อสู่เริ่มแปรเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันตั้งแต่ช่วงระหว่างการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ ๕ ถึงการปฏิวัติ ๒๔๗๕ และช่วงต่อไปจากนั้นจนถึงทศวรรษครบรอบร้อยปีของการจัดการศึกษาไทย

ในตอนต้น ๆ ของงานศึกษานี้ได้เน้นอยู่ตลอดมาถึงบทบาทของการศึกษาต่อการกำหนดสถานภาพของบุคคลในสังคมสมัยใหม่ มา ณ ที่นี้จะขอขยายความต่อไปอีกเล็กน้อยเกี่ยวกับความสำคัญ of สถานภาพในการขัดแย้งต่อสู่ทางการเมือง กล่าวคือว่าการแปลความหมายของการขัดแย้งต่อสู่ทางการเมืองและสภาวะแวดล้อมของโครงสร้างสังคมนั้นเป็นข้อที่มักถกเถียงกันเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างทัศนวิสัยที่มอง โครงสร้างการแบ่งลำดับตำแหน่งฐานะในสังคมในเชิงของชนชั้นซึ่งถือเอาความ

สัมพันธ์ทางการผลิต กล่าวคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์กำหนด และทัศนวิสัยอีกแนวหนึ่ง ซึ่งเน้นหนักไปในเชิงของสถานภาพ กล่าวคือให้น้ำหนักความสำคัญในด้านเกียรติยศของทางสังคม ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยคุณสมบัติทางฐานะทรัพย์สินเงินทองเสมอไป อันที่จริงแล้วฐานะความสัมพันธ์ทางสังคม-การเมืองเป็นเรื่องที่ออกจะสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะยึดถือเกณฑ์อันหนึ่งอันใดโดยเด็ดขาดได้ แม้แต่แม็กซ์ เวเบอร์เอง ผู้ซึ่งประจักษ์แน่ชัดในบทบาทของเกียรติยศของทางสังคม ก็ยังเห็นด้วยว่าในช่วงเวลาที่มีการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี "สถานการณ์ทางชนชั้น" มักจะมีความสำคัญขึ้นมาเป็นพิเศษสำหรับในช่วงเวลาเช่นนั้น แต่ครั้นเมื่อการปรับเปลี่ยนลำดับชั้นทางเศรษฐกิจเริ่มอยู่ตัวแล้ว ก็จะมีโครงสร้างสถานภาพขึ้นมาใหม่ และเกียรติทางสังคมก็จะหวนกลับมามีบทบาทสำคัญต่อไปอีกเช่นเดิม<sup>84</sup> ในกรณีใดก็ตาม งานศึกษานี้ไม่มีความมุ่งหมายแต่ประการใดที่จะหยิบยกเอาแนวทัศนวิสัยเหล่านี้มาเพื่อหักล้างซึ่งกันและกัน หากแต่เพื่อใช้เป็นแนววิเคราะห์เทียบเคียงกันดู และในแง่นี้ เมื่อคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมทางสังคม-เศรษฐกิจของไทยซึ่งจัดอยู่ในแบบของสังคมเกษตรและประเพณีนิยมเป็นพื้นฐานแล้ว หลักความคิดในแนวที่ถือเอาสถานภาพเป็นเกณฑ์กำหนดฐานะสัมพันธ์ทางสังคม - การเมืองจะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น ในกรณีของสังคมแบบราชการของไทย ในขณะเดียวกันที่ไม่อาจปฏิเสธหรือมองข้ามอิทธิพลสำคัญของฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้นำทางการเมือง ตลอดจนผลกระทบของจักรวรรดินิยมที่มีต่อโครงสร้างสังคม - การเมืองไทย

ในประการสำคัญในโครงสร้างสถานภาพของไทยยังคงต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะเกิด "สถานการณ์ทางชนชั้น" ขึ้นตามลักษณะแนวทางของการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ - สังคมซึ่งกำลังเป็นไปในปัจจุบันนี้ ข้อพิจารณาเช่นนี้จะเป็นประโยชน์ในการประเมินลักษณะและความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง อย่างน้อยสำหรับอนาคตที่พอจะมองเห็นได้ และจากพื้นฐานของสังคมแบบราชการอันมีลักษณะโครงสร้างกำหนดฐานะสัมพันธ์ในเชิงของสถานภาพดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบผู้นำทางการเมืองของไทยเป็นไปในแบบของกลุ่มอำนาจ (Power elite) มากกว่าแบบของชนชั้นปกครอง (Ruling class) เห็นจะต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่าการแยกแยะเช่นนี้ ไม่อาจกระทำได้โดยเด็ดขาดด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแต่การเน้นลักษณะแตกต่างระหว่างผู้นำสองรูปแบบนี้ อย่างน้อยจะช่วยให้ได้มองเห็นถึงแหล่งที่มาของอำนาจซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการอธิบายความหมายของปัญหาชุดนี้แล้วยังจะมีผลกระทบต่อลักษณะและแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม - การเมือง กล่าวคือ ระบบผู้นำแบบชนชั้นปกครองซึ่งอาศัยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือเครื่องมือผลิตเป็นฐานแห่งอำนาจ และระบบผู้นำแบบกลุ่มอำนาจซึ่งไม่เป็นพลังผลิต หากแต่ขึ้นสู่ฐานอำนาจโดยอาศัยพลังความสามารถในการควบคุมองค์การบริหารและ/หรือกำลังทหารของรัฐ<sup>85</sup> | มาตราการปฏิรูปต่างๆ สมัยรัชกาลที่ 8 มุ่งผลตามเป้าหมายทางการเมืองเช่นว่านี้

และซึ่งนำไปสู่การสร้างเสริมพระราชอำนาจและฐานะความเป็นใหญ่ของราชการส่วนกลางในที่สุด การขยายระบบราชการและการศึกษาเป็นผลให้เกิดข้าราชการรุ่นใหม่ขึ้นมาจากพื้นเพสามัญชนมากขึ้นตามลำดับ จริงอยู่ตลอดสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจการเมืองสูงสุดเรียกได้ว่าตกอยู่กับกลุ่มเจ้านายเป็นส่วนใหญ่ จะมีข้าราชการจากพื้นเพขุนนางและสามัญชนที่ก้าวขึ้นมาสู่ฐานอำนาจทางการเมืองถึงระดับเสนาบดีก็เป็นกรณียกเว้นอยู่ไม่กี่ราย<sup>86</sup> ราชการเป็นช่องทางเดียวสำหรับโอกาสที่บุคคลจะไต่เต้าขึ้นสู่สถานภาพของ “กลุ่มอำนาจ” และผลที่สืบเนื่องตามมากับกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมืองและการศึกษาก็คือ การแบ่งแยกกลุ่มสถานภาพภายในระบบราชการนั้นเองระหว่างฝ่ายกลุ่มเจ้านายและฝ่ายขุนนาง การแบ่งแยกเช่นว่านี้ค่อย ๆ นำไปสู่การขัดแย้งต่อสู่ระหว่างสองกลุ่มสถานภาพนี้ และในที่สุด ระเบิดออกมาในรูปของการปฏิวัติ มิถุนายน 2475

(2) ในประการต่อมาเกี่ยวกับผลกระทบของการศึกษาต่อสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมือง ประเด็นก็คือการขัดแย้งต่อสู่ทางการเมืองเช่นที่กล่าวนี้เป็น ไปในท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป แม้ศูนย์ของพลังและอำนาจจะยังคงอยู่กับระบบราชการแต่สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือว่าปัญหาโต้แย้งต่าง ๆ ทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่แต่ภายในวงราชการอีกต่อไป ดังเช่นที่เคยปรากฏมาแต่ก่อนเริ่มแต่ขั้นเบาบางที่สุดในกรณี “เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน” ร.ศ. 103 จนถึงขั้นวางแผนใช้กำลังรุนแรงในกรณีกบฏ ร.ศ. 130 ของกลุ่มนายทหารชั้นผู้น้อย หากแต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปและการศึกษาในกรุงเริ่มแพร่หลายกว้างขวางขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกิจการหนังสือพิมพ์ได้ขยายตัวออกมาสู่สามัญชน ก็ได้มีเสียงเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่างเปิดเผยในหมู่คนที่ได้รับการศึกษาทั้งภายในและภายนอกระบบราชการ<sup>87</sup> การเติบโตขยายตัวของหนังสือพิมพ์ไทยและบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ตลอดจนการตอบโต้ในทางความคิดเห็นจากฝ่ายรัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันโดยเฉพาะในที่อื่นบ้างแล้วและก็เป็นที่กล่าวขวัญถึงกันโดยทั่วไป จะมีขอกกล่าวซ้ำอีก แต่จุดสำคัญที่ควรแก่การสนใจในที่นี้คือ ผลกระทบของระบบการศึกษาสมัยใหม่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างกลุ่มสถานภาพใหม่ภายในระบบราชการดังกล่าวแล้ว ยังเป็นผลให้เกิดกลุ่มชนที่มีการศึกษาภายนอกระบบราชการ กลุ่มชนที่มีการศึกษาเหล่านี้ แม้จะไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ<sup>88</sup> แต่ก็นับว่าทรงอิทธิพลในทางเผยแพร่ความคิดอ่านทางการเมือง การขยายตัวของหนังสือพิมพ์เท่ากับเป็นภาพสะท้อนความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ ที่ค่อย ๆ เติบโตขึ้นตามสภาพการณ์อันเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดในการเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญซึ่งเคยมีมาภายในวงราชการตั้งแต่ครั้ง ร.ศ. 103 นั้น มาได้รับการแสดงออกในหน้าหนังสือพิมพ์กันอย่างกว้างขวาง ดังเช่นบทความเรื่อง “กฎหมายรัฐธรรมนูญประเพณี” ตอนหนึ่งที่ใช้อุปมาอุปมัย



ตั้งคมกับหุ้นส่วนบริษัท ทำนองเดียวกับ เอ็ดมันด์ เบอร์ค ปราษณ์การเมืองและรัฐบุรุษอังกฤษ<sup>89</sup>  
หากแก้ด้วยจุดมุ่งประสงค์ที่ต่างกันไว้.— \*

“ประเทศสยามเราในเวลานี้ หากจะเปรียบเทียบกับบริษัทก็อาจจะแบ่งออกได้ว่า คณะรัฐบาลมีหมู่เสนาอำมาตย์ราชเสวกเป็นกรรมการ และราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น แต่บริษัทของเรายังหาได้มีบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทไม่ เท่ากับยังขาดรั้มมะวินัยที่กรรมการและผู้ถือหุ้นจะพึงปฏิบัติตามหน้าที่... เราจึงเห็นว่าเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศอันเป็นที่รักยิ่งของเรา ประเทศเราจึงควรจะวางบริคณห์สนธิและข้อบังคับขึ้นให้เป็นกิจจะลักษณะเสียที บริคณห์สนธิที่ว่านี้มีใช้อื่นไกล คือกฎหมายธรรมนูญประเพณีการปกครองนั่นเอง... ในสมัยที่บ้านเมืองของเรากำลังตกอยู่ในฐานะที่ฝ่ายราษฎรกำลังจะรู้สึกตัวแยกอิสระขึ้นและความเป็นไปของโลกก็กำลังก้าวหน้าอยู่เช่นนี้ ประเทศเราไม่ควรรอไว้ให้ใช้เกิดเสียก่อนจึงตั้งยา ควรจัดการสุขภาพป้องกันไว้เสียก่อนจะดีกว่า”<sup>90</sup>

โดยแท้จริง ความกั้นตัวของ “ราษฎร” คงจำกัดอยู่ในหมู่คนที่มีการศึกษาในกรุงเท่านั้น แต่ก็มีน้ำหนักพอที่จะก่อให้เกิดปฏิภิกิริยาสะท้อนตอบเสียงเรียกร้องทางการเมืองจากภายในของราชการระดับสูงถึงเช่นที่กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีมหาดไทยและประธานกรรมการองคมนตรี คริสต์ศักราชที่ประชุมกรรมการองคมนตรีในปี 2470 ว่า :-

“ในรัชกาลปัจจุบันนี้ทรงทราบแน่แล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย liberal อย่างเอก ได้เคยทรงสนทนากันมาแต่ก่อนเสด็จเสด็จถวัลย์ราชสมบัติแล้วในเรื่อง form of government ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างคตินั้น ก็คือ ที่เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่า ในเวลานี้ยังจำเป็นต้องคงรูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่วันล่วงไปก็ยิ่งจะมีคนที่ได้ การศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ”<sup>91</sup>

ในสภาพบรรยากาศทางปัญญาความคิดใหม่อันเกิดจากผลกระทบระหว่งการเมืองกับการศึกษา นี้ บัญหาขัดแย้งภายในระบบราชการแสดงออกใน 2 รูปลักษณะใหญ่ ๆ ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่คงปรากฏให้เห็นในปัจจุบันนี้ คือในด้านหนึ่งเป็นความไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับแนวทางของการศึกษา และในอีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องของการช่วงชิงสถานภาพของ “กลุ่มอำนาจ” ในราชการการเมืองไทย ปัญหากความ

ขัดแย้งทั้งสองด้านอาจดูแตกต่างกันในเป้าหมายและวิธีการ แต่ก็ต้องกันในแง่ที่เป็นการสะท้อนถึง แนวแบ่งแยกกลุ่มสถานภาพระหว่างฝ่ายเจ้านายและฝ่ายขุนนางซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตมาแล้ว การขัดแย้ง ต่อสู้ ในเรื่องแนวทางของการศึกษาปรากฏชัดในระดับเสนาบดีซึ่งยกเว้น ในระยะแรก ๆ สมัยรัชกาลที่ 5 และต่อมาสมัยรัชกาลที่ 7 เสนาบดีกระทรวงธรรมการหรือศึกษาธิการล้วนแต่เป็นเสนาบดีฝ่ายขุนนางทั้งสิ้น การหยิบยกเอากรณีเรื่องการศึกษาเข้ามาสู่ประเด็นพิจารณาในขั้น นี้ไม่ใช่เพียงเพื่อเป็นตัวอย่างประกอบเท่านั้น หากแต่เพราะเหตุด้วยความสำคัญของการศึกษาระบบโรงเรียนในฐานะที่เป็นกระทรวงหนึ่งในจำนวนเพียงสองหรือสามกระทรวงที่ก่อกำเนิดขึ้นใหม่จากผลของการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในประการสำคัญเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนโยบายที่จะส่งเสริม (หรือไม่ส่งเสริม) ฐานะทางสังคม-การเมืองของสามัญชนโดยทั่วไป ปัญหาความขัดแย้งในสมัยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดี (พ.ศ. 2435-2445) อาจพูดได้ว่าเป็นเพราะความเฉื่อยชาและขาดความรู้ความสามารถในส่วนของตัวเอง<sup>92</sup> แต่มาในสมัยของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (พ.ศ. 2454-2459) และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (พ.ศ. 2459-2469) ถือได้ว่าเป็นการต่อสู้และความพยายามของฝ่ายการศึกษาในอันที่จะขยายการศึกษาออกไปสู่ประชาชน โดยทั่วถึงให้เป็น "การศึกษาของชาติ" โดยแท้จริง และในข้อสำคัญโดยอาศัยระบบวิธีการเก็บเงิน "ศึกษาพลี" จากประชาชนเพื่อบำรุงการศึกษาอันเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณูปโภคสำหรับท้องถิ่นของตนเอง แต่ผลที่สุดก็ไม่อาจทัดทานอิทธิพลของเสนาบดีฝ่ายเจ้านายได้<sup>93</sup> ฐานะความสำคัญของการศึกษาในยุคหนึ่งคงพอจะวัดกัน ได้เป็นอย่างดีจากงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2435-2475 (โปรดดูตาราง 2.4 หน้า 89) ซึ่งยกเว้นกระทรวงการต่างประเทศ ยุติธรรม และเกษตรธิการแล้ว งบประมาณด้านการศึกษาตกอยู่ในอันดับเกือบต่ำสุดมาโดยตลอด และยังเมื่อเทียบเคียงกับของกระทรวงกลาโหมและมหาดไทยด้วยแล้วก็ห่างไกลกันอย่างเปรียบเทียบกันไม่ได้ เป็นความจริงที่ว่าภาระหน้าที่ในด้านการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยย่อมจะต้อง มาก่อนสิ่งอื่นใดในยามที่บ้านเมืองเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกและภายใน แต่ในช่วงหลังเสด็จประพาสยุโรป ในปี 2440 ก็เรียกได้ว่าเป็นช่วงที่เหตุการณ์การเมืองภายในสงบราบคาบและ ฐานะทางการเงินของประเทศค่อนข้างอำนวย<sup>94</sup> ถึงกระนั้นฐานะทางงบประมาณการศึกษาก็มิได้กระเตื้องขึ้นเลย ต่อจากนั้นมาบรรดาความพยายามต่อสู้เพื่อยกระดับการศึกษาของ "คนทั้งชาติ" คงเพียงแต่ ประสพผลดังที่ "ครูเทพ" บรรยายไว้ ซึ่งคงจะสะท้อนปัญหาหลักไม่ต่างอะไรนักจากที่บรรดานักการศึกษาหัวคิดก้าวหน้าพูด ๆ กันอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือว่า :-

“... การศึกษาที่มนุษย์จักมุ่งจะให้ ทุกคนได้เรียนเพียงพอก่ออติตภาพ แต่ที่ไหนได้ คนฉลาดไม่ได้ขึ้นถึงมหาวิทยาลัยมีถมไปเพราะไม่มีเงินจะเรียนให้ตลอดมัธยม และทุนเล่าเรียนก็ไม่หมายได้ทั่ว ด้วยมีจำนวนจำกัด ที่ทรงกันขำม คนโง่เรียนได้จนตลอดมหาวิทยาลัยก็ไม่ค่อยเพราะเขา

มีเงินเสีย หรือได้รับเกื้อกูลจากคนอื่นเรียนจนแก่ ไม่ต้องออกมาทำมาหากิน ก็ไม่อด... เหล่านี้ล้วน  
 แก่มนุษย์จัดการศึกษาของมนุษย์ให้เล่าเรียน ผิดอดีตภาพ ทั้งนี้

“(เพราะ) ไม่ได้จัดอย่างศึกษาของชาติ ไปจัดอย่างศึกษาของบางพวกที่พอใจเรียน  
 คือไม่มีเกณฑ์ให้ศึกษาทั่วหน้า มีโรงเรียนประถม มัธยม อุดมอย่างที่ตั้งไว้ครบครันสำหรับให้คนเลือก  
 เรียนตามชอบใจ ใครไม่ก็ไป ใครฉลาดก็เบี่ยงปราชญ์ได้เป็นคณิศศึกษาแผนโบราณ ไม่ถือภาษาดีของ  
 กวีบรรณานึ่งซึ่งว่า อย่าสร้างยักษ์สร้างเทวดาอีกเลย จงพยายามยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นเถิด... การ  
 ศึกษาสร้างผู้พิเศษ ๆ จงคนไม่เป็นจำนวนมากอย่างนายโคบาลต่อนฝูงโคของเขา ทำอุปสรรคให้  
 แก่รัฐบาล รัฐบาลหมายดีจะให้อิสระภาพ แต่ให้ค่อยฝึกหัดไปทีละน้อย ๆ จนทำเองได้ จะได้ปล่อย  
 บังเหียนให้ทั้งหมด ด้วยปล่อยทีเดียวกลัวหกละเมน เพราะวิธีปกครองอย่างใหม่ที่เป็นทำนองประชา  
 ธิปไตย ไม่ใช่วิธีราชสีห์ปกครองโคกระบือ...”<sup>95</sup>

(๑) ~~☆☆~~ ข้อความตอนท้ายของ “ครูเทพ” จะเป็นการคาดหมายสภาพการณ์ทางการเมืองและการ  
 ศึกษาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไว้อย่างแม่นยำ ถ้าจะพิจารณาว่าความพยายามสร้าง  
 “การศึกษาของชาติ” ประสบความสำเร็จแล้วภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่การ “ปฏิวัติ”  
 มิถุนายน 2475 โดยรากฐานแล้วก็เป็น การเปลี่ยนแปลงอันอยู่ภายใต้เงื่อนไขบังคับของสังคมนิยม  
 ราชการ ทำนองเดียวกัน ความเป็นจริงก็คือว่าการ “ปฏิวัติ” 2475 เป็นการกระทำของพลังกลุ่ม  
 ข้าราชการแท้ ๆ แม้จะอ้างในนามของ “คณะราษฎร”<sup>96</sup> ในข้อสำคัญความสำเร็จของการยึดอำนาจต้อง  
 อาศัยพลังของกลุ่มทหารเป็นหลักซึ่งจะมีอิทธิพลต่อวิถีทางการเมืองต้งจะได้พิจารณาถึงต่อไป บรรดา  
 กลไกประชาธิปไตยและรัฐสภา เมื่อได้รับการถ่ายทอดมาสู่สังคมนิยมราชการแล้วก็เท่ากับเป็นเสมือน  
 เทคโนโลยีอย่างหนึ่งซึ่งเช่นเดียวกับเทคโนโลยีอื่น ๆ ทั้งหมดที่ได้รู้เห็นกันมาจากตะวันตก คงได้แค่  
 ทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือกลไกของการต่อสู้และเสริมบารมีของ “กลุ่มอำนาจ” ในระบบราชการมากกว่า  
 อะไรอื่น และนี่เป็นฐานะและบทบาทที่แท้จริงของสถาบัน “ประชาธิปไตย” อย่างเช่นรัฐธรรมนูญ  
 รัฐสภา การเลือกตั้ง พรรคการเมือง ตลอดจนการปกครองท้องถิ่นซึ่งคงเวียนว่ายและล้มลุกคลุกคลาน  
 อยู่ในชีวิตและกระบวนการทางสังคมและการเมืองไทยทุกวันนี้

ในกรณีใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลง 2475 เป็นการสร้างเงื่อนไขใหม่ทั้งในทางอุดมการณ์  
 และสถาบัน บทบาทความสำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพที่แพร่หลายกว้างขวาง  
 ออกไปคามล้ำค้ำ รวมทั้งกลุ่มการเมืองอาชีพซึ่งก้าวขึ้นมาสู่เวทีอำนาจการเมืองระดับชาติจากพื้นฐาน  
 ของความเป็นผู้นำท้องถิ่น เหล่านี้เป็นสิ่งที่ “กลุ่มอำนาจ” เองไม่อาจปฏิเสธหรือมองข้ามไปได้โดยตลอด  
 แม้ว่าจะเป็นพลังที่ยังค่อนข้างกระจัดกระจายขาดการจัดตั้งในระดับที่สามารถแทนหรือควบคุมพลังราชการ

ได้ก็ตาม ในประการสำคัญการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ยังเป็นการขจัดกาแบ่งแยกสถานภาพระหว่างกลุ่มราชการฝ่ายเจ้านายและฝ่ายขุนนาง ทั้งนี้ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดให้องค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปดำรงอยู่ในฐานะ“เหนือการเมือง” (มาตรา 3-11) ในด้านการศึกษา หลักทบทวนประการของ“คณะราษฎร” ประกาศเจตจำนงที่“จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร”<sup>97</sup> อันเป็นผลให้อัตราส่วนงบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นจากเพียงร้อยละ 3.60-5.60 ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินในช่วง 2459-2475 เป็นกว่าร้อยละ 10 หลังจากนั้น (ดูตาราง 2.4 และ 2.5 หน้า 89 และ 90 ตามลำดับ) แต่ในขณะที่เดียวกันในด้านสิทธิทางการเมือง บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญยังคงสงวนกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาให้ราษฎรต้องเรียนจบประถมศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่งก่อนที่จะสามารถมีผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งได้ทั้งหมด แต่อย่างช้าไม่เกิน 10 ปี ดังที่อ้างถึงในบทแรก ถึงตรงนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวทัศนคติของ“คณะราษฎร” ซึ่งได้ทำการปฏิวัติในนามของประชาธิปไตย กุญแจไม่แตกต่างในสาระสำคัญไปจากแนวความเชื่อถือที่เคยมีมาในหมู่เจ้านายชั้นสูงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในข้อที่ว่า :-

“เมื่อไรเล่าจะถึงเวลาต้องเปลี่ยนรูปการปกครอง ทรงพระราชดำริที่ว่า เมื่อไรประชาชนมีความรู้พอแก่การแล้ว จึงจะใช้ parliamentary system เป็นผลได้ และก็จะถึงเวลาอันควรเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเช่นนั้นในวันหนึ่งแน่นอน ในขณะที่รอเวลาที่จะมานั้น เราจะต้องกติกากว่า จะรอให้ราษฎรเรียกเอาเอง ฤฯจะชิงให้เสียก่อน ถ้าชักไว้ช้าเกินไปแล้วต้องยอมให้ ก็ไม่เหมาะและอาจจะมีผลร้าย ถ้าแม้ว่ายอมให้เร็วไป ราษฎรยังไม่มีความรู้ ก็อาจไม่เป็นการเป็นงาน และอาจเป็นผลถึงจลาจลเหมือนกึ่งเช่นได้เคยเห็นตัวอย่างในเมืองอื่น ๆ การที่จะเร่งเวลาให้เหมาะว่า เมื่อใดจะพึงเปลี่ยนรูปการปกครองเป็น representative government นั้น เป็นการยากนักหนา ใครสามารถแก่งตุ๊กก็ชื่อว่า เป็น Statesman อันวิเศษทีเดียว...”<sup>98</sup>

ในสังคมการเมืองรูปแบบที่เกือบทุกสิ่งทุกอย่างรวมทั้งการศึกษาต้องขึ้นอยู่กับ การริเริ่ม และกำหนดลงมาจากราชการเบื้องบนนั้น ย่อมเป็นการยากยิ่งถ้าจะไม่ถึงกับเป็นไปได้ที่บรรดาผู้นำทางการเมืองและแม้กระทั่ง“นักวิชาการ” ทั้งหลายจะมีแนวความเชื่อและทัศนคติเห็นเป็นอย่างอื่น และครั้นเมื่อใกล้จะถึงกำหนดเงื่อนไขเวลา 10 ปี ตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพันเอกหลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นผ่านรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาลพุทธศักราช 2483 ขยายระยะเวลาบทเฉพาะกาลออก

ไปอีกเป็น 20 ปี<sup>99</sup> การ“ปฏิวัติ” 2475 เป็นผลให้การแบ่งแยกกลุ่มสภาพภายในระบบราชการระหว่างฝ่ายเจ้านายและฝ่ายขุนนางสิ้นสุดลง แต่ผลสืบเนื่องที่ตามมาคือการขึ้นสู่อำนาจสูงสุดทางการเมืองของกลุ่มทหาร ในสมัยก่อน ๆ ราชการทหารและพลเรือนมิได้มีการแบ่งแยกเป็นส่วนเป็นส่วนเป็นสัดส่วนอย่างเช่นในปัจจุบัน การปฏิรูปการปกครองและการทหารสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มแต่การตั้งโรงเรียนทหารและระบบเกณฑ์ทหารเป็นผลให้เกิดกลุ่มทหารอาชีพประจำการ มีองค์การเอกสิทธิ์และสถานภาพเฉพาะของตนเองขึ้นและได้กลายเป็นพลังจัดตั้งแข็งแกร่งที่สุดในสังคมราชการไทย โดยแท้จริงเงื่อนไขของความล้มเหลวในกรณี“กบฏ” ร.ศ. 130 และความสำเร็จในกรณี“ปฏิวัติ” 2475 ขึ้นอยู่ที่ขีดความสามารถหรือไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชากำลังทหารประจำการเหล่านี้

วิถีทางการเมืองไทยต่อจากนั้นจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของราชการฝ่ายทหารตลอดมา จะมีช่วงระยะเวลาสั้นๆ ยกเว้นอยู่บ้างก็แต่ในสถานการณ์พิเศษอย่างเช่นตอนปลายและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งฐานะเกียรติภูมิของฝ่ายทหารตกต่ำลงเพราะสถานการณ์สงครามเสียเปรียบ หรือในช่วงหลัง เหตุการณ์“มหาวิปโยค” ตุลาคม 2516 เมื่อสรุปรวมความแล้ว (โปรดดูแผนภูมิตามตาราง 2.9 หน้า 94 - 97) ในช่วงเวลา 46 ปีเศษระหว่างประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ“ถาวร” ธันวาคม 2475 และฉบับล่าสุดปัจจุบัน ธันวาคม 2521 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรัฐบาลกันถึง 41 ชุด ในจำนวนนั้นนับเป็นรัฐบาลที่มีผู้นำพลเรือนรวม 21 ชุด ครองอำนาจอยู่ได้รวมระยะเวลาเบ็ดเสร็จเพียง 8 ปีเศษ ทั้งนี้นับรวมถึงรัฐบาลชุดนายกรัฐมนตรีนพพลเรือนที่ขึ้นมาครองตำแหน่งด้วยการกำจั้นของฝ่ายทหารอย่างน้อย 3 ชุด และในบรรดารัฐบาลชุด“พลเรือน” เหล่านี้มีอยู่เพียงชุดเดียวที่ดำรงตำแหน่งได้ครบปี ตรงกันข้ามกับรัฐบาลชุดของนายกรัฐมนตรีนพทหารรวม 20 ชุด สามารถครองอำนาจอยู่เป็นเวลายาวนานถึง 38 ปีเศษ คือ กว่าร้อยละ 80 ของช่วงเวลาทั้งหมด 46 ปี ในประการสำคัญการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองต้องเป็นไปด้วยวิธีการปฏิวัติรัฐประหารในรูปแบบต่าง ๆ ถึง 11 ครั้งเฉลี่ย 4 ปีเศษต่อครั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้กำลังอำนาจทางทหารเป็นเครื่องตัดสินการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองค่อนข้างจะถี่ขึ้นตั้งแต่หลังรัฐประหารพฤศจิกายน 2490 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นปีศาจทางการเมืองของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

ภายใต้ระบบอำนาจนิยมแบบทหาร กระบวนการทางการเมืองหลัง 2475 มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นการกระชับเสริมพลังและแผ่ขยายอำนาจของราชการส่วนกลางยิ่ง ๆ ขึ้นไปอีกสืบต่อจากการ“ปฏิรูป” สมัยรัชกาลที่ 5 ราชการบริหารส่วนกลางก็กลายไปภายใต้ระบบการนี้ จากแผนภูมิสรุปความเป็นไปทางการเมืองอันเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงแบบแผนการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารระดับรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลตั้งแต่ชุดที่ 2 - 41 ระหว่างธันวาคม 2475 - ธันวาคม 2521 สามชุดแรกคือ ชุดที่ 2 - 4

การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการศึกษาของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเท่ากับเป็นการแสดงเจตจำนงที่จะพัฒนา “การศึกษาของชาติ” ซึ่งเคยมีมาก่อนดังกล่าวแล้ว และจะเป็นหลักการที่สอดคล้องกับนโยบายหลักหกประการของคณะราษฎรเป็นอย่างดีในอันที่ “จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร” ทั้งนี้ ประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อส่งเสริมความสามารถในการปกครองตนเองของท้องถิ่น รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยเริ่มต้นจากระดับโรงเรียนประจำบาลให้เป็นของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติประถมศึกษาที่ออกใหม่ในไม่ช้าต่อมาในปี 2478<sup>100</sup> จากนั้นจากรัฐบาลชุดที่ 7 ไป ฝ่ายทหารเริ่มเข้ามามีบทบาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุดที่ 10 เมื่อพันเอกหลวงพิบูลสงครามเลื่อนยศทหารชั้นเป็นจอมพลและบรรดถึงฐานะอำนาจการเมืองซีกสูงสุดและพ้นเอกประยูรภมรมนตรี เข้ามาเป็นรัฐมนตรีศึกษา ก็ทำการริเริ่มสร้างระบบยุวชนทหารขึ้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้กระทรวงศึกษามีส่วนกลายเป็นกระทรวงทหาร<sup>101</sup> ในช่วงที่อำนาจฝ่ายทหารตกค้างตอนปลายสงครามโลกครั้งที่สอง และในระยะหลังรัฐประหารพฤศจิกายน 2490 ใหม่ๆ รัฐมนตรีที่พื้นฐานมาจากข้าราชการฝ่ายคณะผู้ก่อการ 2475 และที่มาจาก การเลือกตั้งเข้ามา มีบทบาทอยู่ชั่วคราวจนกระทั่งจอมพล ป. พิบูลสงครามหวนกลับมาสู่สังเวียนอำนาจอีกครั้งหนึ่งในเดือนเมษายน 2491 ข้อควมสังเกตสำหรับช่วงเวลาอันสั้นไม่ถึง 5 ปี ซึ่งฝ่ายทหารอยู่นอกสังเวียนอำนาจนั้น มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลพลเรือนรวมถึง 11 ชุด และเปลี่ยนตัวบุคคลเข้ามาเป็นรัฐมนตรีศึกษารวม 5 นายด้วยกันในสมัยรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ติดต่อกัน 10 ปีเต็มๆ ระหว่างเมษายน 2491—กันยายน 2500 ใช้ทหารเข้ามาเป็นรัฐมนตรีศึกษาโดยตลอด หลังจากนั้นครั้นเมื่ออำนาจเปลี่ยนมือมาสู่กลุ่มทหารรุ่นใหม่ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับคณะผู้ก่อการ 2475 การเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ยุค “ประชาธิปไตยแบบไทย” รัฐมนตรีว่าการศึกษาทุกคนภายใต้รัฐบาลชุดทหาร ล้วนได้รับแต่งตั้งจากข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการทั้งสิ้น ซึ่งก็เป็นลักษณะแบบแผนของการแต่งตั้งข้าราชการขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นๆ โดยทั่วไปด้วยเช่นกัน ในช่วงเวลาทั้งหมด 46 ปีนี้ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งที่เข้ามาถึงระดับรัฐมนตรีศึกษาก็คือเป็นไปตามสภาวะทางการเมืองดังกล่าวมา คือ ช่วง “ประชาธิปไตย” ก่อนรัฐประหาร 2490 ในรัฐบาลชุดที่ 20—21 และในช่วงหลังเหตุการณ์ตุลาคม 2516 ในรัฐบาลชุดที่ 37—38 และ 39

ในสภาพผันผวนทางการเมืองเช่นนี้ ได้มีนักการศึกษาบางท่านให้ข้อสังเกตว่าเป็นผลกระทบทำให้การจัดการศึกษาต้องชะงักงันไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร<sup>102</sup> เหตุอย่างอื่นที่งานชิ้นนี้นับว่ามีส่วนเป็นความจริงอยู่ไม่น้อย เมื่อคำนึงถึงอัตราความถี่ของช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กล่าวคือจำนวนคณะรัฐบาลที่เปลี่ยนกันไปถึง 41 ชุดในช่วงเวลา 46 ปี เท่ากับเฉลี่ยระยะเวลาที่รัฐบาลแต่ละชุด

จะบริหารงานได้เพียง 1 ปีเศษ หรือจะพิจารณาถึงจำนวนนายรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการศึกษาในช่วงเวลาเดียวกันนี้รวม 16 และ 21 คนตามลำดับ ก็หมายความว่าระยะเวลาในการกำหนดควบคุมและบริหารนโยบายทั่วไปและในด้านการศึกษาโดยเฉพาะเฉลี่ยเท่ากับเพียง 3 ปีและ 2 ปีเศษตามลำดับ ถ้ามองภาพเพียงในแง่ที่เห็นได้ว่าเป็นโอกาสในการบริหารงานระดับนโยบายย่อมต้องคำนึงไปอย่างลุ่ม ๆ คอน ๆ ความระบอบและกระบวนการเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองซึ่งส่วนใหญ่มิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนุญดังกล่าวแล้ว /

แต่อย่างไรก็ดี ถ้าจะพิจารณาเหตุให้ถึงช่วงเวลาการครองตำแหน่งอำนาจทางการเมืองจริง ๆ แล้วก็จะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นว่าช่วงเวลาของรัฐบาลชุดทหารครอบคลุมระยะเวลายาวนานทีเดียว ดังที่จะเห็นได้ในกรณีของรัฐบาลตั้งแต่ชุดพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ซึ่งอยู่ในตำแหน่งต่อเนื่องกันกว่า 5 ปี ชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม วาระแรกเกือบ 6 ปี และวาระที่สองหลังรัฐประหาร 2490 อีกเป็นเวลาเกือบ 8 ปีครึ่ง และมาในยุค "ประชาธิปไตยแบบไทย" สมัยรัฐบาลชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์-จอมพลถนอม กิตติขจร ติดต่อกันรวมกันเป็นเวลากว่า 13 ปี ภายใต้รัฐบาลชุดทหารเหล่านี้โอกาสของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการศึกษาก็มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัย พลเอกมังกร พรหมโยธี ซึ่งอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกือบ 6 ปี ภายใต้รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ซึ่งครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการศึกษาคติดต่อกันยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย คือราว 10 ปีครึ่ง ภายใต้รัฐบาลชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร

ด้วยเหตุนี้ คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุของความชะงักงันหรือ "การหยุดนิ่ง" ทางการศึกษาจึงเห็นจะต้องพิจารณาไปถึงปัจจัยมูลฐานทางสังคม - การเมืองที่นอกเหนือไปจากความผันผวนและความถี่ของการเปลี่ยนรัฐบาลซึ่งตามที่จริงแล้วเป็นผลมากกว่าเป็นตัวเหตุ ต้นคอกที่แท้จริงของความชะงักงันทางการศึกษา รวมทั้งการบริหารราชการบ้านอื่น ๆ ของรัฐก็คือสภาวะชะงักงันทางการเมืองนั่นเองอันเนื่องด้วยความล้มเหลวทางรัฐธรรมนูญที่จะพึงกำหนดวางกติกาการสืบทอดอำนาจด้วยสันติวิธีหลังการ "ปฏิวัติ" 2475 อำนาจเป็นใหญ่ของกลุ่มทหารซึ่งกุมพลังและเทคโนโลยีของการใช้กำลังรุนแรงและเสริมอำนาจของราชการส่วนกลางนั้น อาจมองกันได้ในแง่ของความสืบทอดเนื่องของกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมืองจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดั้งบรรยายไว้ในคอนทิน หรือในแง่ของเงื่อนไขปัจจัยจำกัดศักยภาพของสังคมอยู่ภายในวงกรอบของ "เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม" อันเป็นค่านิยมและพฤติกรรมตามแบบฉบับของสังคมนายการ แต่ไม่ว่าจะมองเห็นความหมายและความสำคัญไปไหนในแง่ใดก็ตาม จากประสบการณ์อันประจักษ์ชัดเท่าที่ผ่านมามานับที่ระบบและกระบวนการรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลางยังเกิดผลเป็นการบั่นทอนและสกัดกั้นการเจริญเติบโต

ของกลุ่มพลัง กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำท้องถิ่น ภายนอกและเป็นอิสระจากระบบราชการ ซึ่งจะได้มีโอกาส ค่อยๆ เป็นไป ตามขั้นตอนของวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นที่แน่นอนว่าการเจริญเติบโตของกลุ่มพลังภายนอกในระบบราชการเหล่านี้ย่อมหมายถึงการจำกัดและลดหย่อนอำนาจ อิทธิพล และเกียรติภูมิ ตลอดจนบทบาทในการแจกแจงทรัพยากร ผลประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้ของราชการส่วนกลางด้วย ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองตลอดช่วงเวลา 46 ปี ที่ผ่านมาเท่ากับเป็นประวัติศาสตร์ของความพยายามในการต่อต้านบั่นทอนกลุ่มพลังภายนอกในระบบราชการ ทั้งนี้ด้วยทัศนคติอันค่อนข้างเป็นไปในทางลบ ทั้งต่อโอกาสการปกครองตนเองของท้องถิ่น และต่อการจัดตั้งกลุ่มองค์กรหรือสมาคมเอกชน ซึ่งย่อมจะต้องเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในวิถีทางของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

เราได้พิจารณากันมาแล้วถึงประสบการณ์ของสังคมอย่างเช่น ญี่ปุ่น และอังกฤษ ซึ่งสามารถพัฒนาการศึกษาให้รุดหน้าไปได้อย่างรวดเร็วจากพื้นฐานของระบบกระจายอำนาจในสมัยพิวคัล การกระจายอำนาจมีความหมายทั้งในด้านของอำนาจอิสระในการปกครองท้องถิ่น และในการรวมกลุ่มองค์กรหรือสมาคมเอกชนในสาขาอาชีพและกิจกรรมสังคมด้านต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Voluntary associations พัฒนาการทางการเมืองของสังคมเหล่านี้ก็คงเป็นไปในทางจัดตั้งระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นเช่นกัน แต่ทั้งว่าเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบที่ยังคงดำรงฐานะอันค่อนข้างเป็นอิสระของท้องถิ่นและของบรรดากลุ่มองค์กรและสมาคมเอกชนเหล่านี้ซึ่งนับวันจะยิ่งเพิ่มพูนและเจริญเติบโตขึ้นโดยลำดับ การพิจารณาศึกษาถึงรูปแบบของการบริหารโดยทั่วไป มักนิยมแบ่งคู่กันระหว่างระบบกระจายอำนาจและระบบรวมศูนย์อำนาจ แต่ตามความเป็นจริงแล้วในรูปแบบของระบบรวมศูนย์อำนาจเอง ก็ยังมีความแตกต่างกันมากในสาระสำคัญระหว่างระบบรวมศูนย์อำนาจแบบที่อำนวยความสะดวกความเป็นอิสระของท้องถิ่นและองค์การสมาคมเอกชนดังกล่าว และระบบรวมศูนย์อำนาจแบบที่ ขาดการอำนวยความสะดวกเช่นว่านี้<sup>108</sup> กล่าวโดยเฉพาะในด้านการศึกษาในระบบรวมศูนย์อำนาจแบบแรกอย่างเช่นในประเทศอังกฤษ เราจะได้เห็นบรรดาองค์การสมาคมอิสระเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากมายใน ปัจจุบัน เป็นต้นว่าสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Authority Associations) สมาคมคณะกรรมการศึกษา (Association of Education Committees) สมาคมครูกลุ่มเลเบอร์แห่งชาติ (National Associations of Labour Teachers) ฯลฯ และกลุ่มองค์กรสมาคมเอกชนเหล่านี้ได้มีบทบาทและส่วนร่วมอย่างมากกับพรรคการเมืองเป็นพลังผลักดันนโยบายและมาตรการสำคัญ ๆ เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาอย่างเช่น ระบบโรงเรียนมัธยมแบบประสม เป็นต้น <sup>104</sup>



ในทางตรงกันข้าม ระบบรวมศูนย์อำนาจของไทยใหม่เอียงไปในทางค่อนข้างเป็นปฏิบัติยกย่องฐานะความเป็นอิสระทั้งของท้องถิ่นและองค์การสมาคมเอกชน ในทำนองเดียวกันกับที่เป็นปฏิบัติต่อการเกิดขึ้นและเจริญเติบโตของกลุ่มพลังทางสังคมและการเมืองภายนอกระบบราชการ ระบบรวมศูนย์อำนาจในตัวเอง ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขัดแย้งเสมอไปกับฐานะความเป็นอิสระของท้องถิ่นและองค์การสมาคมเอกชน ดังเช่นที่เห็นในกรณีของอังกฤษและญี่ปุ่น หากแต่ที่ค้นคิดในทางลบเช่นนี้เป็นผลมาจากค่านิยมที่ปลูกฝังอยู่ในระบบสังคมแบบราชการมาช้านานที่มองเห็นสิ่งเหล่านี้ ในแง่เป็นพิษเป็นภัยต่อเอกภาพและความมั่นคงของชาติ ซึ่งจะดำรงอยู่ได้แต่โดยอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวของราชการส่วนกลาง<sup>105</sup> และนี่เป็นเหตุที่มาของความล้มเหลวในการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งเริ่มคิดเริ่มทดลองกันมาตั้งแต่ครั้งสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช และมาประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลในปี 2476 พระราชบัญญัตินี้ซึ่งออกมายุ่งในเวลาเพียงปีเศษหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เท่ากับเป็นการแสดงเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของ "คณะราษฎร" ในอันที่จะปูพื้นฐานการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ตามกฎหมายก็ดีและอำนาจควบคุมอันเคร่งครัดและเด็ดขาดของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยก็ดี ตลอดจนพัฒนาการทางการเมืองอันเป็นผลบันทอนรัฐธรรมนูญและสถาบันประชาธิปไตยดังกล่าวมาก็ดี เหล่านี้เป็นเหตุให้พัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นต้องประสบกับความชะงักงันทำนองเดียวกับความชะงักงันทางการเมืองและการบริหารด้านอื่นๆ

ฐานะและสภาพของการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบันพอจะวินิจฉัยได้จากฐานะอันจำกัดจำเขี่ยทางการคลังตามที่แสดงไว้ในตาราง 2.10 (หน้า 98) เป็นการเปรียบเทียบโครงสร้างรายได้ของหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างปี 2514 และ 2519 ในช่วงปีดังกล่าวนี้ การปรับปรุงการบริหารการจกเก็บและเพิ่มอัตราภาษีบางประเภทของรัฐบาลส่วนกลางเป็นผลให้รายได้ของบรรดาหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นรวมทุกประเภททั่วประเทศเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวจาก 1830.4 เป็น 4352.4 ล้านบาท รายได้ที่เพิ่มมากที่สุดเป็นของเทศบาลคือเพิ่มจาก 917.9 เป็นถึง 3,009.2 ล้านบาท รายได้ส่วนสำคัญที่เพิ่มขึ้นได้แก่ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มส่วนแบ่งรายได้จากราชการส่วนกลางและเงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลาง แต่รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มเพียงเล็กน้อยและกลับลดอันกับความสำคัญลงไป คือ ลดจากอัตราร้อยละ 21.4 ลงไปเป็นเพียงร้อยละ 11.4 ของรายได้เทศบาลทั้งหมด สรุปรวมความแล้วโครงสร้างและฐานะรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับคงเป็นอยู่เช่นเดิม มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรที่สำคัญ และในประการสำคัญยังคงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลางมากขึ้นไปอีก คือ ในกรณีของเทศบาล จากอัตราร้อยละ 3.7 เป็น 22.0 และในกรณีของสุขาภิบาลจากร้อยละ 6.5 เป็นร้อยละ 17.6<sup>106</sup> ในกรณีใดก็ตามก็นำเอาระดับรายได้ของเทศบาลมาเทียบเคียงกับรายได้ของรัฐบาลและผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ดังที่แสดง

ไว้ในตาราง 2.11 (หน้า 99) แล้วยังเป็นที่เห็นได้ชัดโดยชัดเจนว่า ความสามารถของเทศบาลซึ่งจะเป็นรากฐานนำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นถูกจำกัดเป็นอย่างมาก ในการที่จะหารายได้เพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นในถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษา กล่าวคือ รายได้จากภาษีของเทศบาลทั่วประเทศเท่ากับเพียงร้อยละ 3.1-4.7 ของรายได้จากภาษีของรัฐบาลระหว่างปี 2513-2519 และรายได้ทั้งหมดของเทศบาลเท่ากับไม่ถึงร้อยละ 1.0 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ นอกจากนั้นถ้าแยกแยะรายได้จากภาษีและรายได้ทั้งหมดภายในระบบโครงสร้างเทศบาลด้วยกันแล้ว กรุงเทพมหานครมีฐานะเหนือกว่าเทศบาลอื่น ๆ รวมกันทั้งประเทศยิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับ ข้อสังเกตประการต่อมาก็คือว่ารายได้ของท้องถิ่นทั่วประเทศดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ต้องถูกนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานประจำตามปกติของท้องถิ่นเท่านั้น รายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุนเพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นเกือบทั้งหมดต้องอาศัยเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากราชการส่วนกลาง<sup>107</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษา เทศบาลต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลางเพิ่มจากร้อยละ 48.4 ของรายจ่ายการศึกษา ในปี 2512 เป็นร้อยละ 59 ในปี 2514 ส่วนเงินอุดหนุนสำหรับการบริหารการศึกษาประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสูงกว่าร้อยละ 97 โดยตลอด<sup>108</sup>

ไม่ต้องสงสัยเลยว่าการรวมอำนาจของราชการส่วนกลาง โดยตลอดมานั้นจะบังเกิดผลจำกัดมันทอนเพียงใดต่อบทบาทและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการแบกรับภาระทำนุบำรุงการศึกษา ในระบบรวมศูนย์อำนาจแบบของไทย ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางและวิถีทางการเมือง ทรานจบัตนั้นก็ดูจะไม่มีทางเป็นไปได้ โอกาสล่าสุดที่มีการพยายามผลักดันให้ได้มีการปกครองตนเองของท้องถิ่นอีกวาระหนึ่งก็คือมาตรการ ปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 7 ตุลาคม 2517 ตามนัยแห่งมาตรา 214-217 กำหนดให้การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น "ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" ซึ่งจะ "มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่น ของตนและมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น" (มาตรา 214) และ "ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย" (มาตรา 216) แต่แล้วโอกาสเช่นว่านั้นก็ต้องปี่แตกลงอีกวาระหนึ่งเช่นกัน เพราะเหตุจาก "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" 6 ตุลาคม 2519 อันตรงกับวันสุดท้ายของบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 214 มาตรา 216 และมาตรา 217 ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้... (มาตรา 237)

ฐานะการของ กลุ่ม องค์การ หรือสมาคมเอกชน โดยหลักการก็ไม่ได้แตกต่างไปจากเรื่อง  
ของท้องถิ่นในข้อที่ว่า “ทางราชการ” ไม่อาจปล่อยให้จัดตั้งและดำเนินงานไปโดยปราศจากการควบคุม  
อย่างเข้มงวดกวดขันของรัฐ ทักษะคติในทางลบของกลุ่มจัดตั้งอิสระออกไปจากระบบราชการจะสะท้อน  
ให้เห็นได้จากแนวนโยบายของทางราชการที่มีต่อฐานะและปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มหรือสมาคมอาชีพ กลุ่ม  
ผลประโยชน์ พรรคการเมืองและกลุ่มพลังการเมืองอื่น ๆ ทักษะคติเช่นว่านี้มีมาตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญา  
สิทธิราชย์<sup>109</sup> ในเรื่องของการศึกษา มีผู้ตั้งข้อสังเกตในแง่ประวัติศาสตร์ว่า “ความสำเร็จของสถาบัน  
อำนาจในการควบคุมการศึกษาในสังคมไทย ปรากฏหลักฐานเด่นชัดที่การไม่มีโรงเรียนราษฎร์ใน  
ประวัติศาสตร์ไทย”<sup>110</sup> อย่างไรก็ดีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการ “แบ่งแรง” ในการจัดการศึกษา  
สมัยใหม่เพื่อผ่อนภาระของรัฐ จึงเปิดโอกาสให้ตั้งโรงเรียน “เซลยศักดิ์” หรือโรงเรียนราษฎร์ได้  
ตั้งแต่แรกเริ่มที่ตั้งกระทรวงธรรมการในปี 2435 แต่ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับภาระอนุมัติควบคุมของกระทรวง  
ธรรมการ<sup>111</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับแรกประกาศใช้ในปี 2461 เป็นจุดเด่นของหลักนโยบาย  
ควบคุมโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งยังคงเป็นหลักการพื้นฐานที่ยึดถือปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติโรงเรียน  
ราษฎร์ต่อมาจนในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ ให้อำนาจกระทรวงศึกษาธิการอย่างเต็มที่ที่จะกำหนดและ  
ควบคุมในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่หลักสูตร คุณสมบัติของครู จำนวนนักเรียน ค่าเล่าเรียน ตลอดจนการใช้  
สถานที่เรียน สรุปประมวลความก็คือ เท่ากับเป็นระบบการควบคุมแบบเดียวกับที่กระทำต่อโรงเรียนของรัฐ  
นั่นเอง โดยนัยนี้ โรงเรียนราษฎร์จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นโรงเรียนรัฐบาลกลาย ๆ และมีบทบาทเป็นทำนอง  
โรงเรียนที่ขยายชั้นเรียนออกมาเพื่อสนองนโยบายของรัฐ ไม่ใช่เกิดจากความร่วมมือและสนองความ  
ต้องการของชุมชนในท้องถิ่น<sup>112</sup>

เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 มีจุดมุ่งหมายอย่างน้อยก็  
ส่วนหนึ่งที่จะตอบโต้และแก้ปัญหาโรงเรียนจีน ซึ่งในยุคชาตินิยมสมัยรัชกาลที่ 6 ถือว่าเป็นปัญหาที่จะ  
ต้องจัดการโดยรีบด่วน :-

“... เพราะครูที่สอนในโรงเรียนเหล่านี้มักเป็นจีนสมัยใหม่ และโดยมาก  
ไม่รู้ภาษาไทยเลย การสั่งสอนเป็นไปคามลัทธิของเขาซึ่งขัดแก่นิธิธรรมของ  
บ้านเมืองเรา และเป็นภัยแก่บ้านเมืองแท้จริงทั้งนี้ จึงตรงกันข้ามกับความต้องการ  
ของรัฐบาลที่จะปลูกฝังบุตรหลานจีนให้เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินสยาม...”

“การแก้ไขและป้องกันภัยอันจะเกิดแต่โรงเรียนเหล่านี้...เป็นการจำเป็น  
และเร่งร้อน ควรรีบกระทำทันที เพราะยิ่งนานเข้าโรงเรียนเช่นนี้ก็จะมีแพร่หลาย

มากขึ้น และจะตั้งหลักฐานหยั่งรากมั่นคงยิ่งขึ้น จะแก้ไขอย่างไรก็ต้องรีบแก้ไขให้  
เฉียบขาดเสียแต่กันมือเสมอตักกัน ไฟที่เดียว...”<sup>113</sup>

ความต้องการจำเป็นที่จะต้องจำกัดควบคุมโรงเรียนต่างตัวเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของ  
คนในชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ระบบการศึกษาของชาติยังเพิ่งอยู่ในระยะก่อร่างสร้างตัวอยู่นั้นเป็น  
ข้อที่น่าเข้าใจได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับทัศนะท่าทีของบรรดาผู้นำทางราชการต่อ  
นโยบายการศึกษาว่ามักจะเพ่งเล็งเน้นหนักกันจากแง่ของปัญหาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นใหญ่  
อยู่เสมอ แม้แต่การออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาเพื่อกำหนดภาคการศึกษาบังคับฉบับแรกในปี 2464  
ก็มีส่วนต้องอาศัยแรงกระตุ้นเพื่อเป้าหมายในเรื่องความมั่นคงเป็นสำคัญ และพระราชบัญญัติโรงเรียน  
ราษฎร์ปี 2461 ซึ่งอาศัยใช้เหตุอ้างอิงแบบเดียวกัน นับเป็นการแสวงหาหนทางให้การประกาศใช้กฎหมาย  
การศึกษาภาคบังคับอีก 3 ปีต่อมา<sup>114</sup> จะอย่างไรก็ตามในแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายเรื่องโรงเรียนจีน  
ในสมัยนั้นเอง ก็ปรากฏให้พอเห็นได้ถึงความรู้สึกนึกคิดของทางราชการที่มีต่อปัญหาจัดการศึกษาใน  
ส่วนของเอกชน ดังเช่นรายงานของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตถึงเสนาบดีกระทรวงธรรมการในครั้ง  
นั้น :-

“... ข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นการเสียเกียรติยศของราชการมากอยู่ถ้าจะปล่อยให้  
ให้เงินตั้งโรงเรียนสอนภาษาจีนเป็นอิสระ เอกชนไม่เข้าอยู่ในความบังคับตรวจตรา  
ของเจ้าพนักงานอยู่ตราบใด นิสัยใจคอบุคคลก็จะเป็นกึกเป็นเหล้ากระต้างกระเดื่อง  
อยู่ตราบนั้น และย่อมจะเป็นหนทางให้มีเหตุเสื่อมเสียเกียรติยศของราชการอย่าง  
เช่นครั้งนี้อยู่ร่ำไปไม่มีที่สุด เพราะการสั่งสอนของครูเอกชนไม่ได้ชักจูงนิสัยใจคอ  
ของเด็กให้มีความเลื่อมใสในพระบรมเดชานุภาพ อาศัยที่ข้าพเจ้าจะตั้งตรากแก้ว  
แห่งความกระต้างกระเดื่องของบุคคลมิให้ถือเป็นกึกเป็นเหล้า และเพื่อที่จะชักจูง  
นิสัยใจคอบุคคลที่คู่คี่มีนิยมในพระบรมเดชานุภาพ รักภูมิประเทศการทำมา  
หาเลี้ยงชีพและบ้านเกิดเมืองนอนเสียแต่ยังยอมเยาว์ ข้าพเจ้าจึงได้ออกคำสั่งให้ผู้  
ที่ตั้งโรงเรียนภาษาต่างประเทศในเมืองภูเก็ตขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการเมือง แล  
ออกคำสั่งวางระเบียบการที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงเรียน...”<sup>115</sup>

ในกรณีใดก็ตาม พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ที่ออกตามมามีผลบังคับใช้สำหรับโรงเรียน  
ราษฎร์เป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะแต่โรงเรียนจีนหรือโรงเรียนต่างชาติอื่น ๆ ก็ยังเป็นที่ยกเว้นอยู่แล้ว  
โดยแท้จริง แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมโรงเรียนราษฎร์ไม่มีความหมายและความสำคัญเพียงในแง่  
ของการควบคุมรักษามาตรฐานคุณภาพการศึกษาเท่านั้น หากโดยสาระแล้วเป็นจุดมุ่งหมายทางการเมือง

ในอันที่ “จะคัดกรากแก้วแห่งความกระต้างกระเตื้องของบุคคล” ในแง่การควบคุมโรงเรียนราษฎร์จึงเป็นภาพสะท้อนส่วนหนึ่งของแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมราชการซึ่งมุ่งที่จะควบคุมกลุ่มองค์กรหรือสมาคมเอกชนต่าง ๆ ด้วยระบบวิธีการดิครอนสิทธิเสรีภาพของการจัดตั้งกลุ่มอันจะก่อให้เกิดศักยภาพทางการเมืองกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างการจัดแบ่งตำแหน่งฐานะระหว่างกลุ่มสถานภาพผู้นำและผู้ตามเช่นที่เป็นอยู่<sup>116</sup>

ในสภาพการณ์อันจำกัดทางสังคมและการเมืองเช่นนี้ ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่บทบาทการมีส่วนร่วมของฝ่ายเอกชนในการจัดการศึกษาจะต้องมีอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งจะพิจารณาได้จากอัตราส่วนจำนวนนักเรียนเทียบเคียงระหว่าง โรงเรียน ราษฎร์ และ โรงเรียน รัฐบาล ในระดับการศึกษาต่าง ๆ ตามตาราง 2.12 (หน้า 100) จากภาพตารางนี้แสดงว่าอัตราส่วนของนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์มีแนวโน้มลดต่ำลงทุกระดับยกเว้นระดับอนุบาลซึ่งอยู่คงที่ในระดับราวร้อยละ 56-59 ระหว่างปี 2513-2517 ระดับการศึกษาที่อัตราส่วนนักเรียนโรงเรียนราษฎร์ลดลงอย่างรวดเร็ว คือระดับตั้งแต่ประถมตอนปลายขึ้นไป ระดับมัธยมตอนต้น และมัธยมตอนปลาย สำหรับในระดับประถมตอนต้นค่อนข้างคงที่เนื่องจากอัตราจำนวนนักเรียนต่ำที่สุดอยู่แล้ว คือราวร้อยละ 10 เมื่อสรุปรวมทุกระดับการศึกษาแล้ว โรงเรียนราษฎร์รับนักเรียนเพียงระหว่างร้อยละ 16-18 ระหว่างปี 2513-2517

ในรูปการตั้งกล่าวนี้ไม่ว่าจะมองถึงความสัมพันธ์ในค้ำของท้องถิ่นก็ดี หรือในค้ำของ กลุ่มองค์กร สมาคมเอกชนก็ดี ระบบรวมศูนย์อำนาจของไทยจึงผูกอยู่กับการยึดกุมอำนาจของราชการส่วนกลางมาโดยตลอด ไม่ว่าทางราชการจะพยายามเสกสรรศัพท์แสดงด้วยคำโน้มน้าวให้ฟังดูเป็นการกระจายอำนาจอย่างไรก็ตาม อย่างเช่นกรณีโอนการศึกษาประชาบาลไปให้อยู่ในการควบคุมจัดการของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่ว่านักการศึกษาเองจะพยายามมองนโยบายของรัฐบาลไปในแง่ดี ทำนองหรืออย่างไรก็ตาม<sup>117</sup> สภาพความเป็นจริงในข้อนี้ย่อมไม่อาจปฏิเสธกันได้ และภายในกรอบของ “เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม” เช่นว่านี่ที่เป็นตัวกำหนดแนวทางและแบบแผนของการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางค้ำบริหารซึ่งมีแต่จะมุ่งเข้ามาที่ราชการส่วนกลางเป็นหลักใหญ่ ในวงการศึกษามีการพูดและฝันกันไว้มากมายถึงอุดมการณ์ที่จะสร้างสรรค์ระบบโรงเรียนชุมชนซึ่งหมายความว่า เป็นระบบโรงเรียนที่อาศัยความสัมพันธ์ร่วมมือภายในชุมชนทั้งในค้ำของโรงเรียน ครู นักเรียน และพ่อแม่ผู้ปกครองตลอดจนกิจกรรมสังคมและวัฒนธรรมค้ำอื่น ๆ ของชุมชนนั้น ๆ แต่แล้วแนวทางปรับปรุงฐานะครูประชาบาล แทนที่จะบำรุงส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์กับชุมชนในท้องถิ่นชนบทยิ่ง ๆ ขึ้น กลับหันเหไปในทาง “ยกฐานะ” ขึ้นเป็นข้าราชการด้วยเหตุผลอันสะท้อนค่านิยมที่ยึดถือกันว่า “...เพราะทำให้ครูมีฐานะมั่นคงขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจและหน้าที่การงาน เป็นผู้

ฐานะทางสังคมเท่าเทียมกับครูโรงเรียนรัฐบาลและข้าราชการอื่นๆ ทำให้ขวัญและกำลังใจในการทำงานดีขึ้น...”<sup>118</sup> แต่ข้อที่น่าตกใจยิ่งขึ้นไปอีกก็คือว่า ในวง “ราชการ” ฝ่ายการศึกษาเองเริ่มสับสนในเป้าหมายของความก้าวหน้าทางการศึกษา ดังที่เน้นถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาประชาบาลในเรื่องนี้

“ข้อสรุปซึ่งควรจะกล่าวถึงอีกเรื่องหนึ่ง คือในยุคที่ 3 ซึ่งเป็นยุคก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาลนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของการศึกษาเพื่อชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างน่าสนใจเป็นอันมาก เริ่มด้วยการปรับปรุงผู้สอนให้มีฐานะเป็นข้าราชการเท่าเทียมกับผู้สอนในระดับอื่นๆ แล้วจึงปรับปรุงวางหลักเกณฑ์ทั้งในด้านบริหารด้านวิชาการและด้านแก้ปัญหาต่างๆ...”<sup>119</sup>

เราได้เห็นมาแล้วจากประสบการณ์ว่า การกระจายภาระและอำนาจหน้าที่ทางการศึกษาเป็นไปได้หรือเป็นไม่ได้เพียงใด แต่ทราบโดยที่การเปลี่ยนแปลงชั้นมูลฐานเช่นว่านี้เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติก็เป็นเรื่องไร้ความหมายที่จะตั้งความหวังอันสูงส่งให้ “การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (และ) ในการกำหนดนโยบายที่ดีต้องมาจากบุคคลระดับพื้นฐานด้วย พ่อแม่ ชาวบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน ประชุลูกบ้าน...”<sup>120</sup> และถ้าสภาพการณ์ยังคงเป็นเช่นเดิมอยู่ทราบใด การบริหารการศึกษาจะคงเป็นเรื่องผูกพันกับความต้องการและการช่วงชิงที่อรรถอำนาจกันภายในสังเวียนการเมืองของราชการส่วนกลางมากกว่าจะสัมพันธ์หรือสนองตอบปัญหาความต้องการของกลุ่มชนภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ชนบท ในแง่นี้ผลของการบริหารงานอย่างเช่นการยกฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการนั้นก็มีความหมายทำนองเดียวกันกับการปรับปรุงฐานะทางราชการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน คือเท่ากับเป็นการดึงกลุ่มผู้นำชุมชนเหล่านี้ให้หันเหมาผูกพันอยู่กับราชการส่วนกลางเสีย แทนที่จะผูกพันไว้ใช้อยู่กับชาวบ้านทั่วไป อันที่จริงถ้าจะพูดให้ถูกต้องแล้วก็ไม่ใช่เรื่องของ “การยื้อตัว” จากทางฝ่ายราชการส่วนกลางแต่ด้านเดียว หากเป็นความต้องการของบรรดา “ผู้ถูกยื้อตัว” เองด้วยซึ่งก็เป็นไปตามค่านิยมอันครอบงำจากราชการส่วนกลางมาช้านาน จากความสำเร็จในการยึดกุมอำนาจ อิทธิพล เกียรติ และความมั่งคั่งของราชการส่วนกลางที่ดี และจากความผันผวนทางการเมืองซึ่งลงเอยด้วยการปล่อยให้การจัดการศึกษาคกอยู่ในมือของข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับ “นโยบาย” ลงไปก็ดี จึงไม่เป็นของประหลาดที่จะพบว่าบรรดานโยบายและแผนการศึกษาทั้งหลายที่แสดงออกมา ไม่ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญอะไรในสมัยก่อนและหลัง 2475<sup>121</sup> สภาพการณ์เช่นนี้อาจเป็นที่นิยมชมชื่นในวงราชการการศึกษาว่าเป็นเครื่องแสดงถึงความสอดคล้องต่อเนื่อง ไม่ต้องกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก แต่ทว่าในแง่ของนโยบาย มันหมายถึงความชะงักงันหรือการหยุดนิ่งทางการเมืองและการศึกษา ดังที่มีผู้

สังเกตการณ์ได้บรรยายไว้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับกรณีการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในโครงการจัดตั้งคณะ  
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่า :-

“ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่อเมริกันมองเห็นโครงการเป็นโอกาสที่จะช่วยให้  
บริการของรัฐบาลเข้มแข็งในประเทศที่เป็นมิตรและมีเสถียรภาพ ซึ่งมีอยู่ไม่กี่  
ประเทศในย่านอันมีปัญหายุ่งยากของโลก

“ส่วนทางฝ่ายนายกรัฐมนตรียุคไทยก็มีความมุ่งหมายอันแน่วแน่และโดย  
เจตนาที่จะเสริมสร้างระบบราชการให้เข้มแข็ง แม้ว่าจะไม่ได้มองเห็นโครงการนี้  
ในแง่ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานในระบบการปกครองของไทยหรือเป็นการ  
ท้าทายต่อโครงการค่านิยมของระบบราชการ

“โดยผลของความมุ่งหมายที่แตกต่างกันเหล่านี้ สัญญาที่ลงนามกันใน  
เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1955 จึงไม่ได้เป็นเครื่องบ่งบอกถึงหลักความนึกที่เป็น  
อันหนึ่งอันเดียวกันแต่อย่างใดเกี่ยวกับเป้าหมายอันปลายของสถาบัน ผู้ที่สัญญา  
ฝ่ายอเมริกันไม่ได้รู้อะไรเกี่ยวกับประเทศไทย และทั้งฝ่ายอเมริกันและฝ่ายไทย  
ต่างก็ไม่ได้มองเห็น ช่องว่างทางความนึกอ่าน ระหว่างลักษณะเฉพาะอันเป็นมา  
ช้านานของระบบราชการไทยภายใต้ระบอบกษัตริย์ไทยและอำนาจนิยมกับ  
กฎเกณฑ์ทางการบริหารแบบตะวันตกซึ่งมุ่งต่อบริการของรัฐบาลที่บังเกิดผลปฏิบัติ  
และเป็นไปตามบทกฎหมาย...

“ขณะที่บางคนที่มาวิทยาลัยอินเดียนา มองเห็นสัญญาเป็นเครื่องมือ  
ทางอ้อมเพื่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย แต่ฝ่ายไทยซึ่งจะเป็นผู้ทำการพัฒนา  
มองเห็นอย่างมากที่สุดก็ในแง่เป็นเครื่องมืออันหนึ่งเพื่อปรับปรุงความสามารถของ  
บรรดาเจ้าหน้าที่รัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มี  
ผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อสถานภาพเดิมทางสังคม - การเมือง”<sup>122</sup>

## สรุป

ในบทที่ 2 นี้ เริ่มต้นด้วยการพิจารณาถึงพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย ทั้งนี้โดย  
อาศัยหลักอ้างอิงทางทฤษฎีของนอร์แมน เจ็คอบส์ เปรียบเทียบระหว่างสังคม 2 แบบอย่าง คือสังคม  
แบบฟิวคัล และสังคมแบบราชการ จุดมุ่งหมายก็เพื่อใช้เป็นแนวพิจารณาประเมินแนวทงและแบบแผน  
ของการเปลี่ยนแปลงซึ่งแตกต่างกันระหว่าง 2 รูปแบบคือ การพัฒนา ซึ่งเป็นไปได้เฉพาะสำหรับสังคม

แบบแรก และ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งเป็นลักษณะจำกัของสังคมแบบหลัง กล่าวคือว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจ “พัฒนา” พันออกไปจากกรอบของ “เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม” สังคมไทยจึงอยู่ในแบบอย่างของสังคมและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงประเภทหลัง ประสพการณ์เท่าที่เป็นมาจะเป็นการยืนยันความถูกต้องของหลักทฤษฎีข้อนี้ อย่างไรก็ดี งานศึกษานี้ มิได้มุ่งจะยึดถือเอาข้อคิดทางทฤษฎีเช่นว่าเป็นข้อสรุปแบบสำเร็จรูปและเสร็จเด็ดขาดตลอดไป หากได้ พยายามวิเคราะห์ถึงความอาจเป็นไปได้ที่วิถีทางสังคม - การเมืองและการศึกษาของไทยอาจหลุดพ้นออกไป จากวงกรอบอันจำกัคับแคบของสังคมนคราการ แต่แล้วก็พบว่าในวาระโอกาสสำคัญทั้งสองช่วง คือ “ปฏิวัติ” มิถุนายน 2475 และเหตุการณ์ “มหาวิปโยค” ตุลาคม 2516 นั้น ความอาจเป็นไปได้ที่จะมีการ ตั้งต้นกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตลอดจนเปิดประคูลิทธิเสรีภาพเพื่อความเจริญเติบโตของกลุ่มองค์กร และสมาคมเอกชนอันจะเป็นรากฐานจำเป็นต่อการสร้างสรรค์ความเป็นธรรมและความเสมอภาคกันใน โอกาสทางเศรษฐกิจสังคมและการศึกษา เหล่านี้ก็ต้องเป็นอันสูญสิ้นไป จากนั้นวิถีทางสังคม - การเมือง คงเข้าสู่รูปรอยเดิมของระบบรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลางภายใต้พลังคุ้มกันของระบอบทหาร

ภายใต้ระบบและโครงสร้างอำนาจในสังคมนคราการนี้ เวื่อนบัจัยทางวัฒนธรรมและทาง สถาบัน ประกอบกันยังผลให้เกิดโครงสร้างการศึกษาซึ่งมีการแบ่งแยกค่อนข้างแน่ชัดระหว่างการศึกษา ภาคบังคับสำหรับมวลชนโดยทั่วไป และการศึกษาตั้งแต่ระดับประถม - มัธยมขึ้นไปจนถึงชั้นอุดมศึกษา สำหรับสร้างกลุ่มชนชั้นนาระดับสูงและระดับกลาง ประสพการณ์เท่าที่เป็นมาชี้ให้เห็นว่าการศึกษภาค บังคับมีความหมายความสำคัญแต่เพียงเป็นอุปกรณ์เพื่อผลทางการเมืองซึ่งกำหนดลงมาจาก “กลุ่มอำนาจ” ผู้ปกครองซึ่งมักจะเน้นเป้าหมายหนักไปในทางค่านอกภาพและความมั่นคงภายในเป็นหลักใหญ่ สรุป รวมความแล้ว การจัดการศึกษาของไทยเริ่มต้นและดำเนินควบคู่ไปกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยภายใต้ระบบค่านิยมและแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองอันมุ่งคงสถานภาพเดิมของราชการส่วน กลางมาเกือบโดยตลอด และภายในกรอบของ “เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน” ของสังคมนคราการ ไทยนี้ปรากฏภาพโครงสร้างการศึกษาเปรียบเทียบปัจจุบันตามตาราง 2.13 (หน้า 101) ซึ่งจะไม่ผิดแผก แตกต่างเท่าไรนักจากสมัยที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้เคยเทียบเคียงไว้กับประเทศญี่ปุ่น และอังกฤษ เมื่อราวครึ่งศตวรรษที่แล้วมา (โปรดดูหน้า 41 ประกอบ)

จุดเด่นอันพึงสังเกตในตาราง 2.12 ได้แก่ลักษณะแบ่งแยกของอัตราร้อยละของนักเรียนต่อ ประชากรในวัยเรียนระหว่างระดับประถมและมัธยมศึกษา เป็นที่ยอมรับว่าการขยายการศึกษาระดับระดับ ประถมตอนต้นสัมฤทธิ์ผลเต็มที่ดังกล่าวไว้ในบทที่ 1 (ตาราง 1.3 และ 1.4 หน้า 23 และ 24) แต่เมื่อ เริ่มขึ้นสู่ระดับประถมตอนปลาย อัตราร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียนลดลงอย่างรวดเร็ว และ



เมื่อประมวลรวมเทียบเคียงระดับประถม - มัธยมแล้ว อัตราร้อยละของระดับมัธยมจะตกต่ำมาก แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นมาจากร้อยละ 10 ในปี 2503 เป็นกว่าร้อยละ 20 ในปี 2519 ในขณะที่ในประเทศญี่ปุ่นอัตราเพิ่มจากราวร้อยละ 74 ขึ้นถึงเกือบร้อยละ 93 ในช่วงปีเดียวกัน และในประเทศอังกฤษเพิ่มจากร้อยละ 67 เป็นร้อยละ 81 ในปี 2517 พิจารณาโดยส่วนรวมทุกระดับการศึกษา ในประเทศไทยมีอัตรานักเรียนต่อประชากรในวัยเรียนทั้งประเทศเพียงร้อยละ 43.5 ในปี 2519 โดยเพิ่มในอัตราเชิงซ้ำมาจากร้อยละ 41.2 ในปี 2503 ส่วนในประเทศญี่ปุ่นเพิ่มอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 64 ขึ้นมาถึงร้อยละ 72.5 ในปี 2519 ภาพเทียบเคียงโครงสร้างการศึกษาคงจะช่วยให้ตระหนักชัดขึ้นโดยพิจารณาจากเกณฑ์มาตรฐานเจดีย์เปรียบเทียบระหว่างประเทศพัฒนาและประเทศที่กำลังพัฒนาตามตาราง 2.14 หน้า (102) จะเห็นได้ว่าตัวเลขในระดับประถมศึกษาประเทศไทยรุดหน้าทัดเทียมกับประเทศพัฒนา แต่กลับถอยลงไปอย่างถนัดในระดับมัธยมศึกษา แม้โดยมาตรฐานของประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน และเมื่อพิจารณารวมทุกระดับการศึกษา ประเทศไทยมีตัวเลขเหนือกว่าประเทศกำลังพัฒนาทั่วไปเพียงเล็กน้อย ทั้ง ๆ ที่ในแง่ของเงินเวลาแล้ว ประเทศไทยได้ทำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการศึกษาผ่านพ้นมาเป็นเวลากว่าศตวรรษ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ส่วนใหญ่เพิ่งจะมาเร่งรัดกันเมื่อได้เอกราชกลับคืนมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง

★ สังคมไทยอาจจะเป็นกรณีของ "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยปราศจากการพัฒนา" ดังเช่นที่นอร์แมน เจคอบส์ บรรยายเอาไว้ แต่ในขณะเดียวกัน แม้แต่สถานะชะงักงันทางการเมืองและการศึกษาเองก็มีใช้สิ่งที่จะดำรงอยู่คงที่เสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะทีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมกำลังแปรเปลี่ยนไปและเริ่มส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจภายในสังคมนคราการ ปัญหาเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ดังที่กล่าวถึงโดยสังเขปในบทที่ 1 นับเป็นภาพสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ - สังคม ซึ่งในตัวเองก็เป็นผลอันเกิดแต่รัฐประศาสนนโยบายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของ "กลุ่มอำนาจ" ผู้ปกครอง ในทำนองเดียวกันกับที่เคยเป็นมาตั้งแต่สมัย "ปฏิรูป" รัชกาลที่ 5 ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลยิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับในทศวรรษครบรอบร้อยปีของการจัดการศึกษา.

ตาราง 2.1 จำนวนโรงเรียนซึ่งตั้งอยู่ในวัด พ.ศ. 2472 - 2474

ก. จำนวนโรงเรียนทั้งสิ้นซึ่งตั้งอยู่ในวัด (คิดเทียบส่วนร้อย)

พ.ศ.	จำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น	จำนวนโรงเรียนตั้งในวัด	ร้อยละ
2472	6,437	4,722	73.5
2473	6,642	4,813	72.5
2474	6,881	4,911	71.4

ข. จำนวนโรงเรียนประชาบาลสอนประถมศึกษาซึ่งตั้งอยู่ในวัด (คิดเทียบส่วนร้อย)

พ.ศ.	จำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น	จำนวนโรงเรียนตั้งในวัด	ร้อยละ
2472	5,201	4,501	86.5
2473	5,335	4,594	86.1
2474	5,471	4,686	85.7

ค. จำนวนโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ซึ่งตั้งอยู่ในวัด (คิดเทียบส่วนร้อย)

พ.ศ.	จำนวนโรงเรียนรัฐบาล	ตั้งอยู่ในวัดร้อยละ	จำนวนโรงเรียนราษฎร์	ตั้งอยู่ในวัดร้อยละ
2472	264	50	961	9.2
2473	258	51	1,049	8.3
2474	260	48	1,150	8.7

แหล่งที่มา : รายงานการศึกษาประจำปี 22, 23, 24 พ.ศ. 2472-3-4 กระทรวงศึกษาธิการ  
พระนคร โรงพิมพ์วัดสังเวช.

A) ตาราง 2.2 จำนวนโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในวัด พ.ศ. 2475-2485

พ.ศ.	จำนวนโรงเรียนประชาบาลทั้งหมด	โรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในวัด	ร้อยละ
2475	6,081	5,149	84.67
2476	6,513	5,807	89.16
2477	7,702	6,393	83.00
2478	8,252	6,962	84.37
2479	8,960	7,293	81.39
2480	9,205	7,410	80.51
2481	10,768	8,487	78.82
2482	14,768	10,456	73.65
2483	16,302	11,063	67.86
2484	17,093	11,121	65.06
2485	17,792	11,287	63.44

แหล่งที่มา : กักจากระลึก ธาณี, นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503) ปริชญานีพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร 2522 ตาราง 31 หน้า 210 ซึ่งรวบรวมจากรายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2481 และรายงานประจำปี พ.ศ. 2482 - 2485.

**ตาราง 2.3 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายหัวต่อนักเรียนหนึ่งคนในโรงเรียน  
ทุกประเภท (บาท) พ.ศ. 2475 - 2485**

พ.ศ.	โรงเรียนรัฐบาล	โรงเรียนประชาบาล	โรงเรียนเทศบาล
2474	28.00	3.45	—
2475	31.98	2.21	—
2476	28.98	3.57	—
2477	26.71	3.40	—
2478	34.71	4.13	—
2479	43.34	4.52	4.87
2480	46.36	4.82	6.59
2481	56.39	5.30	7.50
2482	39.48	5.31	8.02
2483	41.15	5.12	7.32
2484	41.95	5.06	7.17
2485	41.51	4.76	6.99

**แหล่งที่มา :** กัตจากระดิก ธาณี , นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2503) ปริชญานีพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร 2522 ตาราง 29 หน้า 201 ซึ่งรวบรวมจากรายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475 - 2481 และรายงานการศึกษาประจำปีพุทธศักราช 2482 - 2485.

## ตาราง 2.4 อัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่างๆ

พ.ศ. 2435 - 2475

กระทรวง	2435 - 44	2445 - 53	2454 - 58	2459 - 68	2469 - 75
กลาโหม	24.25	23.45	25.59	23.63	20.00
ทหารเรือ	-	9.06	8.28	7.33	7.15
การต่างประเทศ	5.19	2.65	2.24	2.23	2.05
พระคลังมหาสมบัติ	5.93	5.80	9.02	10.01	11.55
มหาดไทย	17.06	24.74	20.50	12.78	29.09
นครบาล	9.27	9.29	13.12	15.80	-
ยุติธรรม	4.37	5.12	5.22	6.09	5.04
ธรรมการ (ศึกษาธิการ)	7.04	3.30	3.28	3.61	5.60
คมนาคม	23.29	10.29	9.79	14.06	12.10
เกษตรราชการ	3.48	6.25	2.93	4.41	6.98

**แหล่งที่มา :** สรุปจากที่อ้างใน แฉ่งน้อย ทิศติรานนท์ , **เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519 ตารางที่ 2-3-4-5 และ 6 หน้า 76, 150, 183, 224 และ 235 ตามลำดับ ซึ่งคัดแปลงมาจาก :-

- Ministry of Finance, **Reports of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the Years 121 and B.E. 2468**

- กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 7 ก. 15.1/1-5 งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2468 - 2475

**ตาราง 2.5 งบประมาณรายจ่ายเปรียบเทียบกับด้านการป้องกันประเทศ  
การศึกษา และราชสำนัก พ.ศ. 2435 - 2492**

พ.ศ.	จำนวนล้านบาท			ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด		
	ป้องกัน ประเทศ	ศึกษา	ราชสำนัก	ป้องกัน ประเทศ	ศึกษา	ราชสำนัก
2435	3.36	0.30	3.75	26	2	29
2443	4.08	1.01	6.15	14	4	22
2453	13.69	1.25	10.37	24	2	18
2463	21.52	2.34	9.79	27	3	12
2473	18.41	6.68	6.94	20	7	8
2478	23.16	9.38	1.30	27	11	2
2484	59.66	17.13	0.96	36	10	0.6
2488	211.11	21.15	1.67	51	5	0.4
2492	450.00	170.00	10.00	28	11	0.8

แหล่งที่มา : ถัดแปลงจาก James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* Stanford University Press, 1971, Table XVI หน้า 192 ซึ่งรวบรวมจาก Statistical Year Books of Thailand : Reports of the Financial Advisers สำหรับปีที่เกี่ยวข้อง

**ตาราง 2.8 งบประมาณการประถมศึกษาเปรียบเทียบกังบประมาณของ  
กระทรวงศึกษาธิการและงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2476 - 2503**

พ.ศ.	งบประมาณแผ่นดิน (ล้านบาท)	งบประมาณกระทรวง ศึกษาธิการ (ล้านบาท)	ร้อยละของ งบประมาณ แผ่นดิน	งบประมาณการ ประถมศึกษา (ล้านบาท)	ร้อยละของ งบประมาณ กระทรวง ศึกษาธิการ
2476	72.41	7.23	10.01	2.53	42.88
2479	100.98	11.18	11.07	5.97	53.37
2482	57.88*	7.11	12.29	3.84	53.98
2485	147.68	14.55	9.85	9.44	64.84
2488	249.04	21.80	8.75	12.94	59.36
2491	678.93	88.27	13.00	38.23	43.31
2494	2,499.21	460.28	18.42	**	**
2497	4,191.70	836.61	19.96	510.69	61.04
2500	5,069.99	904.35	17.83	599.24	66.26
2503	7,700.00	1,286.37	16.06	746.01	60.26

\* ครึ่งปี จากเมษายน 2482 - กันยายน 2482

\*\* แยกงบประมาณการศึกษาภาคบังคับไม่ได้

**แหล่งที่มา :** ย่อจากระดึก ธานี , นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลัง  
การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2503), 2522 ตาราง 28, 42 และ  
62 หน้า 200, 307 และ 379 ตามลำดับ ซึ่งรวบรวมจาก :-

- รายงานการศึกษาของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2475-2481 และ  
รายงานการศึกษาประจำปี พ.ศ. 2482-2485, พ.ศ. 2485-2488  
รายงานกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2491-2493 และรายงานการศึกษา  
และสถิติการศึกษา พ.ศ. 2494-2503
- พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2475-2493

ตาราง 2.7 งบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน แยกตามประเภทหน้าที่ด้านต่างๆ

พ.ศ.	งบประมาณ รายจ่าย ทั้งหมด (ล้านบาท)	ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด				
		เศรษฐกิจ	สังคม *	ป้องกัน ประเทศ	บริการ	อื่นๆ
2502	6,443	22.66	27.24	22.04	20.13	7.93
2503	6,703	21.32	28.12	20.57	22.60	7.49
2504	7,727	24.91	27.53 (16.70)	18.90	20.67	7.98
2505	8,472	24.42	27.29 (17.58)	18.66	20.51	9.11
2506	9,589	25.03	27.89 (16.68)	17.32	20.62	9.15
2507	10,772	24.86	29.10 (17.28)	16.40	20.38	9.28
2508	12,449	27.17	29.20 (16.71)	15.90	17.63	10.11
2509	14,028	29.62	26.85 (16.54)	15.86	19.20	8.47
2510	17,333	31.89	25.65 (15.46)	15.54	15.88	11.04
2511	19,485	26.47	23.79 (16.85)	15.39	16.54	18.82
2512	21,613	28.76	2.591 (16.67)	17.27	14.57	13.48

แหล่งที่มา : ปรับเป็นร้อยละจาก James C. Ingram, **Economic Change in Thailand 1850-1970**, Stanford University Press, 1971 Table XIII หน้า 302 ซึ่งรวบรวมจาก Bank of Thailand, **Monthly Report**

\* เฉพาะตัวเลขอัตราร้อยละในวงเล็บ อ้างจากเอกสาร "ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณด้านการศึกษา งบประมาณรายจ่ายของประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ" กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มกราคม 2522.



**ตาราง 2.8 งบประมาณรายจ่ายของงบประมาณศึกษา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับของกระทรวง  
ศึกษาธิการ พ.ศ. 2511 - 2520**

(ล้านบาท)

หน่วยราชการ	พ.ศ.	2511	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519*	2520*
กรมการปกครอง กระทรวง มหาดไทย งบประมาณศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งกระทรวง		1476.37	1881.67	2182.68	2466.11	2680.00	2915.00	3347.86	5018.38	6773.43	7629.06
เฉพาะงบดำเนินการ ประถมศึกษา		1227.96	1363.04	1560.52	1767.38	1979.96	2111.20	2475.22	3447.80	4084.15	4999.20
(กรมสามัญศึกษา)		123.60	140.92	153.39	159.29	160.69	162.03	179.40	241.02	276.24	278.64

แหล่งที่มา : เอกสารงบประมาณประจำปี 2511-2520

\* เริ่มตั้งแต่ปี 2519 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แยก  
หน่วยงาน กทม. ออกไป และมีงบอุดหนุนการศึกษาใน  
สังกัด กทม. อีกเป็นจำนวนเงิน 248.63 ล้านบาทในปี 2519  
และ 359.98 ล้านบาท ในปี 2520.

**ตาราง 2.9 รายชื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ  
ในคณะรัฐบาลชุดที่ 1 - 41 (พ.ศ. 2475 - 2521)**

รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ	รัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ	เหตุการณ์ทางการเมือง
1.	28 มิ.ย. 75 - 10 ธ.ค. 75	พระยามโนปกรณนิติธาดา	(เป็นตำแหน่งกรรมการ- ราษฎรไม่มีว่าการ)	—	
2.	10 ธ.ค. 75 - 1 เม.ย. 76	„ „	เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี	—	1 เม.ย. 75 : ปีกสภา
3.	1 เม.ย. 76 - 20 มิ.ย. 76	„ „	„ „	—	และยกเลิกรัฐธรรมนูญ
4.	21 มิ.ย. 76 - 16 ธ.ค. 76	พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา	„ „	—	18 มิ.ย. 75 : รัฐประหาร
5.	16 ธ.ค. 76 - 13 ก.ย. 77	„ „	พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา	พระสารสาสน์ประพันธ์	พ.ย. - ธ.ค. 76 : เลือกตั้ง ครั้งแรก
6.	22 ก.ย. 77 - 9 ส.ค. 80	„ „	พระสารสาสน์ประพันธ์	—	ลาออกเพราะสภาเบ็ด อภิปรายทั่วไป
7.	9 ส.ค. 80 - 21 ธ.ค. 80	„ „	น.อ. หลวงสินธุสงครามชัย	—	พ.ย. 80 : เลือกตั้งครั้งที่ 2
8.	21 ธ.ค. 80 - 16 ธ.ค. 81	„ „	„ „	—	ก.ย. 81 : ยุบสภา
9.	16 ธ.ค. 81 - 6 มี.ค. 85	พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม	„ „	หลวงโกวิทอภัยวงศ์	พ.ย. 81 : เลือกตั้งครั้งที่ 3
10.	7 มี.ค. 85 - 1 ส.ค. 87	จอมพลแปลกพิบูลสงคราม	พ.อ. ประยูร ภมรมนตรี	น.อ. หลวงศุภชลาศัย	ลาออกเพราะแพ้คะแนน เสียงในสภา
11.	1 ส.ค. 87 - 31 ส.ค. 88	ควง อภัยวงศ์	ทวี บุญยเกตุ	เดือน บุนนาค	

ตาราง 2.9 (ต่อ) รายชื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ในคณะรัฐบาลชุดที่ 1 - 41 (พ.ศ. 2475 - 2521)

รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ	รัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ	เหตุการณ์ทางการเมือง
12.	31 ต.ค. 88 - 17 ก.ย. 88	ทวี บุญยเกตุ	ทวี บุญยเกตุ	-	
13.	17 ก.ย. 88 - 31 ม.ค. 89	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	พระศรีธาดา รัชชบุตร	-	ต.ค. 88 ยุบสภา
14.	31 ม.ค. 89 - 24 มี.ค. 89	ควง อภัยวงศ์	" "	-	ม.ค. 89 : เลือกตั้งครั้งที่ 4 รัฐบาล ควง แพ้คะแนนเสียงในสภา
15.	24 มี.ค. 89 - 1 มิ.ย. 89	ปรีดี พนมยงค์	เคียน บุนนาค	-	
16.	8 มิ.ย. 89 - 9 มิ.ย. 89	" "	ยังไม่มีกาตั้งคณะรัฐมนตรี	-	มิ.ย. 89 : ร.8 สวรรคต
17.	11 มิ.ย. 89 - 23 ต.ค. 89	" "	เคียน บุนนาค	-	
18.	23 ต.ค. 89 - 30 พ.ค. 90	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	" "	-	ต.ค. 89 : เลือกตั้งครั้งที่ 5
19.	30 พ.ค. 90 - 8 พ.ย. 90	" "	" "	วิโรจน์ กมลพันธ์	
20.	10 พ.ย. 90 - 9 ก.พ. 91	ควง อภัยวงศ์	เลื่อน ทรายแก้ว	-	8 พ.ย. 90 : รัฐประหาร
21.	21 ก.พ. 91 - 8 เม.ย. 91	" "	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	-	ม.ค. 91 : เลือกตั้งครั้งที่ 6 8 เม.ย. 91 : รัฐบาลควง
22.	8 เม.ย. 91 - 23 มี.ค. 92	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	พลโทมังกร พรหมโยธี	-	ถูก "จ" ให้ออก
23.	25 มี.ย. 92 - 29 พ.ย. 94	" "	พลตรี สวัสดิ์ สวัสดิ์รณชัย	-	มิ.ย. 92 : เลือกตั้งครั้งที่ 7
24.	29 พ.ย. 94 - 6 ธ.ค. 94	" "	พลเอกมังกร พรหมโยธี	-	29 พ.ย. 94 "ปฏิวัติเงียบ"
25.	6 ธ.ค. 94 - 23 มี.ค. 95	" "	" "	-	ก.พ. 95 : เลือกตั้งครั้งที่ 8

**ตาราง 2.9 (ต่อ) รายชื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ  
ในคณะรัฐบาลชุดที่ 1 - 41 (พ.ศ. 2475 - 2521)**

รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ	รัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ	เหตุการณ์ทางการเมือง
26.	24 มี.ค. 95 - 26 ก.พ. 00	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	พลเอกมังกร พรหมโยธี	พลอากาศโทหลวง เขิต วุฒากาศ	ก.พ. 00 : เลือกตั้งครั้งที่ 9
27.	21 มี.ค. 00 - 16 ก.ย. 00	„ „	พลอากาศโทหมื่น มหา- สถันทนะเวชยันต์รังสฤษฎ์	1. พลตรีเจดิม พงศ์สวัสดิ์ 2. ขุนกงฤทธิศึกษากร	16 ก.ย. 00 : รัฐประหาร
28.	21 ก.ย. 00 - 26 ธ.ค. 00	พจน์ สารสิน	ม.ล.ปิ่น มาลากุล	พลตรีเผชญ์ นิมิบุตร	
29.	1 ม.ค. 00 - 20 ต.ค. 01	พลโทถนอม กิตติขจร	„ „	„ „	ธ.ค. 00 : เลือกตั้งครั้งที่ 10
30.	9 ก.พ. 02 - 8 ธ.ค. 06	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	„ „	„ „	20 ต.ค. 01 : “ปฏิวัติ”
31.	9 ธ.ค. 06 - 11 มี.ค. 11	พลเอกถนอม กิตติขจร	„ „	—	จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม
32.	7 มี.ค. 12 - 17 พ.ย. 14	จอมพลถนอม กิตติขจร	สுகิจ นิมมานเหมินท์	พลเอกกฤษณ์ สีวะรา	ก.พ. 12 : เลือกตั้งครั้งที่ 11
33.	18 ธ.ค. 15 - 14 ต.ค. 16	„ „	อภัย จันทวิมล	บุญสม มาร์ติน	17 พ.ย. 14 : ‘ปฏิวัติตัวเอง’ 14 ต.ค. 16 เหตุการณ์ “มหาวิปโยค”
34.	14 ต.ค. 16 - 22 พ.ค. 17	สัญญา ธรรมศักดิ์	อภัย จันทวิมล	บุญสม มาร์ติน	
35.	27 พ.ค. 17 - 14 ก.พ. 18	„ „	เกรียง กวีธิตกร	1. ม.ล.จिरาย นพวงศ์ 2. ก่อ สวัสดิ์พานิชย์	ม.ค. 18 : เลือกตั้งครั้งที่ 12
36.	15 ก.พ. 18 - 18 มี.ค. 18	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	ก่อก สวัสดิ์พานิชย์	ขุนทอง ภูผิวเดือน	

ตาราง 2.9 รายชื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ในคณะรัฐบาลชุดที่ 1 - 41 (พ.ศ. 2475 - 2521)

รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ	รัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ	เหตุการณ์ทางการเมือง
37.	19 มี.ค. 18 - 20 เม.ย. 19	ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	นิพนธ์ ศศิธร	1. ประเสริฐ บุญสม 2. สุวรรณ ธนัญญา	ม.ค. 19 : ยุบสภา 1 เม.ย. 19 : เลือกตั้งครั้งที่ 13
38.	20 เม.ย. 19 - 23 ก.ย. 19	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	พลตรีศิริ สิริโยธิน	1. สัตติก สารีฟ 2. ทาบชัย อัคราช	
39.	25 ก.ย. 19 - 6 ต.ค. 19	„ „	„ „	1. ชูสง่า ฤทธิประศาสน์ 2. สัตติก สารีฟ	6 ต.ค. 19 : “ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน”
40.	8 ต.ค. 19 - 20 ต.ค. 20	ธานินทร์ กรัยวิเชียร	ภิญโญ สาร	-	20 ต.ค. 20 : รัฐประหาร
41.	11 พ.ย. 20 - ธ.ค. 21	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	บุญสม มาร์ติน	ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์	

**ตาราง 2.10 รายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2514 และ 2519**

ประเภทรายได้	2514		2519	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
<b>1. เทศบาล (รายได้ทั้งสิ้น)</b>	<b>917.9</b>	<b>100.0</b>	<b>3,009.2</b>	<b>100.0</b>
ก. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	196.8	21.4	344.0	11.4
ข. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	394.3	43.0	789.7	26.3
ค. ส่วนแบ่งรายได้จากราชการส่วนกลาง	138.2	15.1	698.7	23.2
ง. รายได้อื่น ๆ (เงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลาง)	188.6 (33.9)	20.5 (3.7)	1,176.8 (662.6)	39.1 (22.0)
<b>2. สุขาภิบาล (รายได้ทั้งสิ้น)</b>	<b>178.6</b>	<b>100.0</b>	<b>368.6</b>	<b>100.0</b>
ก. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	49.5	27.7	71.3	19.3
ข. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	19.3	10.8	35.5	9.6
ค. ส่วนแบ่งรายได้จากราชการส่วนกลาง	74.3	41.6	126.6	34.4
ง. รายได้อื่น ๆ (เงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลาง)	35.5 (11.6)	19.9 (6.5)	135.2 (64.8)	36.7 (17.6)
<b>3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>729.3</b>	<b>100.0</b>	<b>974.6</b>	<b>100.0</b>
ก. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	141.6	19.4	214.6	22.0
ข. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	38.8	5.3	224.1	23.0
ค. ส่วนแบ่งรายได้จากราชการส่วนกลาง	71.6	9.8	121.9	12.5
ง. รายได้อื่น ๆ (เงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลาง)	477.3 (460.6)	65.4 (63.2)	413.0 (321.5)	42.4 (33.0)
<b>รวมรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ</b>	<b>1,830.4</b>		<b>4,352.4</b>	

**แหล่งที่มา :** เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม , การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ  
**การคลังในประเทศไทย** ควบคุมล, 2522, ดัดแปลงจากตาราง 9-1, 9-3  
 และ 9-4 หน้า 164-165, 170-171 และ 173 ตามลำดับซึ่งรวบรวมจาก  
 IBRD, A Study of Public Finance in Thailand (Annex E.)  
 และธนาคารแห่งประเทศไทย.

ตาราง 2.11 รายได้ของเทศบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล  
และผลิตภัณฑ์ประชาชาติ พ.ศ. 2513 - 2519

	2513	2514	2515	2516	2517	2519
1) รายได้ของเทศบาลคิดเป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	0.70	0.65	0.81	0.64	0.72	0.93
2) ภาษีของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	0.41	0.46	0.46	0.35	0.52	0.57
3) รายได้ของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของ รายได้ของรัฐบาล	5.1	4.8	6.1	5.1	5.0	6.9
4) ภาษีของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของ รายได้จากภาษีของรัฐบาล	3.1	3.7	3.9	3.1	3.9	4.7
5) ภาษีเทศบาลเฉลี่ยต่อคนที่อยู่ในเขตเทศบาล (บาท)	107.0	121.0	133.0	117.0	206.0	—
6) ภาษีเทศบาลเฉลี่ยต่อคนในเขต กทม. (บาท)	131.0	139.0	167.0	135.0	263.0	—
7) รายได้ของเทศบาลทั้งประเทศ (ล้านบาท)	952.0	938.7	1,306.8	1,370.9	1,962.5	3,009.2
— กรุงเทพมหานคร	528.0	582.0	651.7	698.9	1,187.4	1,724.0
— เทศบาลอื่นๆ	424.0	356.7	655.1	672.0	775.1	1,285.2
8) ภาษีของเทศบาลทั้งประเทศ (ล้านบาท)	560.0	655.2	737.8	761.7	1,401.5	1,832.6
— กรุงเทพมหานคร	383.4	421.0	522.5	533.8	1,008.1	1,282.1
— เทศบาลอื่นๆ	176.6	234.2	215.3	227.9	393.4	550.4
9) รายได้ภาษีของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ ของรายได้ประชาชาติ	12.5	12.0	11.6	11.3	13.5	12.1

แหล่งที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม , การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ  
การคลังในประเทศไทย กวางมด, 2522, ตาราง 10- 2 หน้า 194 - 195 ซึ่ง  
รวบรวมจาก :-

(1) Saeng Sanguanruang, **Potential for Raising Local Government Revenue**

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (ตุลาคม 2520)

**ตาราง 2.12 อัตราส่วนของนักเรียนสายสามัญระหว่างโรงเรียนราษฎร์กับ  
โรงเรียนรัฐบาล พ.ศ. 2513 - 2517**

ระดับการศึกษา	2513		2515		2517	
	โรงเรียน ราษฎร์	โรงเรียน รัฐบาล	โรงเรียน ราษฎร์	โรงเรียน รัฐบาล	โรงเรียน ราษฎร์	โรงเรียน รัฐบาล
<b>อนุบาล :-</b>						
จำนวน	75,433	58,922	90,540	68,033	107,132	81,635
ร้อยละ	56.14	43.86	58.96	41.04	56.75	43.25
<b>ประถมต้น :-</b>						
จำนวน	510,571	4,229,989	512,535	4,504,257	494,878	4,660,821
ร้อยละ	10.77	89.23	10.22	89.78	9.60	90.40
<b>ประถมปลาย :-</b>						
จำนวน	291,946	602,276	288,774	845,788	268,763	1,118,702
ร้อยละ	32.65	67.35	25.45	74.55	19.37	80.63
<b>มัธยมต้น :-</b>						
จำนวน	218,532	231,308	260,765	334,883	293,884	473,539
ร้อยละ	48.58	51.42	43.78	56.22	38.29	61.71
<b>มัธยมปลาย :-</b>						
จำนวน	27,979	34,110	26,481	42,959	23,85	67,498
ร้อยละ	45.06	54.94	38.14	61.86	26.11	73.89
<b>รวมทุกระดับ :-</b>						
จำนวน	1,124,461	5,156,605	1,179,095	5,790,920	1,188,510	6,402,345
ร้อยละ	17.90	82.10	16.92	83.08	15.66	84.34

**แหล่งที่มา :** รวบรวมจาก สภาพการณ์ทางการศึกษา 2513 - 2517 สำนักงานคณะกรรมการ  
การศึกษาแห่งชาติ 2519 ตารางที่ 27, 28, 29 และ 30 หน้า 71, 73, 74-  
75 และ 77 - 79.



**ตาราง 2.13 อัตราร้อยละของนักเรียนนักศึกษาต่อประชากรวัยเรียน**  
**(อายุ 6 - 23) ในระดับการศึกษาต่างๆ ของไทยเปรียบเทียบกับ**  
**ญี่ปุ่น และ อังกฤษ (พ.ศ. 2503 - 2519)**

พ.ศ.	ประชากรทั้งประเทศ (ล้านคน)	ประถมศึกษา (ร้อยละ)	มัธยมศึกษา (ร้อยละ)	อุดมศึกษา (ร้อยละ)	รวมทุกระดับ (ร้อยละ)
<b>ไทย</b>					
2503	26.4	90.3	10.2	1.6	41.2
2508	30.6	85.9	10.3	1.2	41.1
2513	35.7	91.0	13.6	1.5	42.7
2519	42.1 (2518)	90.9	20.6	1.6	43.5
<b>ญี่ปุ่น</b>					
2503	94.1	102.9	73.9	7.5	64.1
2508	98.9	100.4	81.9	10.8	64.2
2513	104.3	99.5	86.6	14.5	70.8
2519	111.1 (2518)	100.7	92.9	23.1	72.5
<b>อังกฤษ</b>					
2503	(ไม่มีตัวเลข)	95.0	67.0	8.5	(ไม่มีตัวเลข)
2508	„	96.0	66.0	11.8	„
2513	„	104.0	73.0	14.1	„
2517	„	105.0	81.0	16.7	„

แหล่งที่มา :

1. สำหรับไทยและญี่ปุ่น **Development of Education in Asia and Oceania : Statistical Trends and Projections 1965-1985**  
UNESCO and ESCAP, 1978, Annex 2 Tables 4-5
2. สำหรับอังกฤษ **Statistical Yearbook**, UNESCO, 1977 Table 3.2  
หน้า 173

**ตาราง 2.14 อัตราร้อยละของนักเรียนนักศึกษาต่อประชากรวัยเรียน  
(อายุ 6 - 23) ในระดับการศึกษาต่าง ๆ เปรียบเทียบระหว่าง  
ประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา  
(พ.ศ. 2503 - 2518)**

พ.ศ.	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	อุดมศึกษา	รวมทุกระดับ
<b>ประเทศพัฒนา</b>				
2503	90.8	73.0	15.1	62.0
2508	91.5	79.1	24.5	68.1
2513	92.8	81.8	26.4	68.2
2518	93.4	84.5	29.6	69.2
<b>ประเทศกำลังพัฒนา</b>				
2503	46.8	21.6	3.6	26.6
2508	54.6	27.9	5.2	32.7
2513	57.8	31.7	7.2	35.9
2518	61.8	35.3	9.0	38.7

แหล่งที่มา : Statistical Yearbook, UNESCO, 1977, Table 2 - 10 หน้า 102.

## เชิงอรรถบทที่ 2

1. M. Sadler คัดแปลงจากที่อ้างถึงใน F.W. Hoy Kee, *Comparative Studies in Southeast Asian Education*, Heinmann Educational Books (Asia) Ltd., 1973, pp. 2-3
2. สุกใจ เหล่าสุนทร, "การศึกษาเพื่ออาชีพในโรงเรียนชั้นมัธยม," *เอกสารการวิจัยประกอบวิชาสังคมกับจิตวิทยา* เสนอต่อ ว.ป.อ. พ.ศ. 2509-2510, หน้า 21-24 และ 118.
3. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 272.  
*แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524* สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 20.
4. Brian J. Ashley, Harry S. Cohen, Ray G. Slatter, *An Introduction to the Sociology of Education*. (London : Macmillan, 1969), pp. 84-85;  
Maurice Kogan, *The Politics of Educational Change*. (Fontana, 1978), pp. 11, 29-30, 37-38.  
Olive Banks, *The Sociology of Education*. (London, : B.T. Batsford Ltd., 1968), Third edition, 1977, p. 118
5. Maurice Kogan, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 11.
6. W.O. Lester Smith, *Education*. (Penguin Books, 1961), pp. 7-8.
7. Paul E. Peterson, "The Politics of Educational Reform in England and the United States," ใน *Comparative Education Review*. Vol. 17, No. 2, June 1973, pp. 160-179.
8. Norman Jacobs, *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study*. (New York : Praeger Publishers, 1971), p. 4 (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)  
ตามคำจำกัดความโดยเคร่งครัดของ นอร์แมน เจคอบส์ สังคมแบบ Patrimonial จัดเป็นประเภทหนึ่งของสังคมนราชการ (Bureaucratic Society) แต่โดยที่คำว่าสังคมนราชการเป็นที่รู้จักใช้กันกันอยู่ตามสมควร จึงถือเอาความสะดวกใช้คำๆ นี้ไปก่อนในที่นี้.
9. Norman Jacobs, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 3-4
10. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 9.
11. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.

12. แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 11. (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)
13. แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 10. (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)
14. *ประวัติศาสตร์วงศักราชการ* 2435-2507, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบเจ็ดสิบสองปีของกระทรวง วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2507, หน้า 157-158.
15. Marius B. Jansen and Lawrence Stone, "Education and Modernization in Japan and England", *Comparative Modernization : A Reader*, ed. Cyril E. Black (New York : The Free Press, 1976), p. 225.
16. แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 226-227.
17. ข้อมูลตัวเลขอ้างอิงจากคำอภิปรายของ บุญสนอง บุญโยทยาน, "สถาบันสังคมครอบงำการศึกษาไทย", *การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน*, หน้า 109-111.  
โปรดดูประกอบ Richard Halloran, *Japan : Images and Realities* (Tokyo : Charles E. Tuttle Company, 1970), pp. 34-36; และ Jansen and Stone, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 228.
18. Jansen and Stone, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 230.  
ริชาร์ด สตอร์รี, *ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยใหม่*, แปลจาก *History of Modern Japan*, โดยประกายทอง สิริสุข และพรณี สรุงบุญมี (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2520), หน้า 85.
19. Jansen and Stone, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 229, ให้ตัวเลขร้อยละ 30; ส่วน Richard Halloran, อ้างแล้ว, หน้า 35, ให้ตัวเลขร้อยละ 40.
20. Jansen and Stone, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 229; ริชาร์ด สตอร์รี, อ้างแล้ว, หน้า 92.
21. ริชาร์ด สตอร์รี, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 97-98.
22. แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 108, โปรดดูประกอบ *The Meiji Japan through Contemporary Sources : Basic Documents 1854-1889, Volume One*, (Tokyo : The Center for East Asian Cultural Studies, 1969), pp. 93-152.
23. ริชาร์ด สตอร์รี, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 105 และ 111; Jansen and Stone, อ้างแล้ว, หน้า 229-230; R. Holloran, อ้างแล้ว, หน้า 34-36.
24. Jansen and Stone, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 231-233; สำหรับแผนเร่งพัฒนาการศึกษา ปี ค.ศ. 1972 (2515) โปรดดูเพิ่มเติม ประเสริฐ จิตวิวัฒน์พงศ์, "การพัฒนาการศึกษาของญี่ปุ่นสมัยเมจิ, *เอกสารวิชาการไทย-ญี่ปุ่นศึกษา*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มี.ค.-เม.ย. 2522), หน้า 17-18.
25. Jansen and Stone, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 229-230.

26. ประเสริฐ จิตวิวัฒน์พงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 26-31.
27. David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn* (New Haven : Yale University Press, 1969), p. 28-30, 46-47. เกษ บุนนาค, "ประมวลเหตุการณ์สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของไทย", *บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมามี*, รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่สาม สิงหาคม 2512 (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : กรมสามัญศึกษา, 2517), หน้า 2-7. ชาญวิทย์ เกษกรศิริ, "ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์ไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 9 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม), 2517 หน้า 94-96.
28. Sarasin Viraphol, *Directions in Thai Foreign Policy*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1976), p. 8.
29. อภิน รพีพัฒน์, *สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2325-2416*, แปลจาก *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period, 1782-1873, Data Paper* (Number 74, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies; Ithaca, New York: Cornell University, 1969) โดยประกายทอง สิริสุข และพรรณี สรุงบุญมี (กรุงเทพฯ : มุลินธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518) หน้า 163-164. H.G. Quaritch Wales, *Ancient Siamese Government and Administration* (London : Bernard Quaritch Ltd., 1934) pp. 45-47.
30. สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "รายงานสมเด็จพระยาคำรงฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองคราวแรก พ.ศ. 2435," *การปกครองฝ่ายพลเรือน*, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุด สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2505, หน้า 70-71.
31. อภิน รพีพัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า 157-158.
32. สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 74.
33. Toru Yano, "Political Structure of a "Rice-Growing State," *Thailand, A Rice Growing Society*, ed. Yoneo Ishii (Kyoto : The Center for Southeast Asian Studies Kyoto, University, 1978), p. 127.
34. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชฎิยา กรรณสูต (รวบรวม), "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาริบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", *เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477* (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518), หน้า 124.

35. เอกสาร ร. 5 ศ. 2/5 หนังสือกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสวางยความเห็นเรื่องการศึกษา ลงวันที่ 2 มกราคม ร.ศ. 124.  
ประวัติกระทรวงศึกษาธิการฯ, อ้างแล้ว, หน้า 5-7.  
David K. Wyatt, อ้างแล้ว, หน้า 32-33.
36. ประวัติกระทรวงศึกษาธิการฯ, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 29, ซึ่งใช้อ้างโดย สวัสดิ์ จงกล, “วิวัฒนาการของการจัดรูปบริหารการศึกษา” บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา, อ้างแล้ว, หน้า 178-179.
37. กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส, เอกสาร ร. 5 ศ. 2/5, อ้างแล้ว.
38. เอกสาร ร. 6 น. 39 5/3 รายงานการประชุมจัดการศึกษาในหน้าที่กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาล พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ถึงเจ้าพระยาวิชิทวงษ์วุฒิไกร เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ลงวันที่ 13 มีนาคม ร.ศ. 128.
39. พระยามหาอำมาตยาธิบดี, อ้างแล้ว, หน้า 124-126.
40. เอกสาร ร. 6 ศ. 1/1 ราชการลับ รายงานการประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล แผนกกระทรวงศึกษาธิการ 24 ธันวาคม 2462.
41. พระราชหัตถเลขา เลขที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในพระยามหาอำมาตยาธิบดี, อ้างแล้ว, หน้า 109-110.
42. David K. Wyatt, อ้างแล้ว, หน้า 57-60; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ “ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์ไทย,” อ้างแล้ว, หน้า 94-97; และ สมบัติ จันทรวงศ์, รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) “วังหน้า ทำหน้าที่ผู้สืบราชสมบัติ?” รักเมืองไทย เล่ม 1, (รวมบทความทางวิชาการทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในโอกาสอายุครบ 60 ปี) (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2519), หน้า 7-11.
43. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัตติยา จจรณสูต (รวบรวม), “เจ้านายและข้าราชการกราบทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103,” เอกสาร ร. 5 บ. 2/16, อ้างแล้ว, หน้า 59-60.
44. แหล่งอ้างอิงกัน.
- ในประเด็นข้อนี้ ตามแนววินิจฉัยของชัยอนันต์-ชัตติยา ผู้รวบรวม บันทึกไว้ว่า “ผู้ด้วยความคิดเห็นยังยึดถือว่าการปกครองแบบที่มีสภาผู้แทนฯ นั้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาแต่ยังไม่เหมาะแก่กาลสมัย จึงกล่าวว่า “หาได้ประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์ในเวลานี้ไม่” มิได้กล่าวว่า “หาได้ประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์ไม่” (แหล่งอ้างอิงกัน “ความนำ” หน้า 43) แนววินิจฉัยเช่นว่านี้ อาจดู

สอดคล้องตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในคำกราบบังคมทูลความเห็น ฯ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อพิจารณาย้อนหลังไป บรรดาผู้นำทางการเมืองของไทยที่เติบโตขึ้นมาในระบบราชการล้วนแต่แสดงแนวความคิดทำนองเดียวกันมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ ในโครงสร้างสังคมแบบราชการของไทย ประสพการณ์บ่งว่าความหมายของ “ในเวลา” โดยแท้จริงแล้วไม่ได้ทำอะไรกับ “โดยไม่มีกำหนด” เลย ประเด็นก็คือว่า ข้อสงวนจำกัดนี้ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของเงื่อนไขเวลา หากเป็นปัญหาของเงื่อนไขปัจจัยอันแฝงอยู่ในระบบวัฒนธรรมและค่านิยมทางการเมืองของไทย.

45. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), “ความนำ” แห่งอ้างเดียวกัน หน้า 13. พระยามหาอำมาตยาธิบดี, “การจกตั้งมณฑล,” อ้างแล้ว, หน้า 103-106 และ 124-126; เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์, “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” *ประวัติศาสตร์และการเมือง* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 195-202.
46. เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์, แห่งอ้างเดียวกัน, หน้า 201-202. (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)
47. Toru Yano, อ้างแล้ว, หน้า 122-123.
48. David K. Wyatt, อ้างแล้ว, หน้า 86-89; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 97.
49. Toru Yano, แห่งอ้างเดียวกัน, หน้า 128.
50. แห่งอ้างเดียวกัน, หน้า 127.
51. “การไล่หนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบ,” เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลย์ราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 1 ตุลาคม 2511, หน้า 17-20.
52. “ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง”, *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ร.ศ 117* หน้า 414-417.
53. Toru Yano, อ้างแล้ว, หน้า 123.
54. “การไล่หนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบ,” อ้างแล้ว, หน้า 120.
55. “ประกาศให้กุลบุตร ข้าราชการ เข้ารับราชการตามออฟฟิศต่างๆ” 26 สิงหาคม ร.ศ. 109, แห่งอ้างเดียวกัน, หน้า 129-130.
56. “ประกาศกรมศึกษาธิการ” จ.ศ. 1247 (พ.ศ. 2428), แห่งอ้างเดียวกัน, หน้า 36.
57. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *ความทรงจำ* (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2514), หน้า 15-16.

๕๘. "จัดการศึกษาและการศาสนา," *เอกสาร ร.5 ศ. 2/6* บันทึกถวายเป็นความเห็น ของกรมหมื่นนวัชร-  
ญาพลโรต ๒ มกราคม ร.ศ. 124. (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)
๕๙. David K. Wyatt, *ข้างแล้ว*, หน้า 380-382.
- ๖๐ Jansen and Stone, *ข้างแล้ว*, หน้า 232.
๖1. ปัญหาการขัดแย้งระหว่างเสนาบดีศรีธรรมการ กับเสนาบดีคลังตั้งแต่สมัยเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรน-  
ทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมาศกัณฐ์มนตรี, โปรดกุนเ่งน้อย คีตติรานนท์, "เสนาบดีกระทรวง  
ธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" *จิตยานิพนธ์ ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนก  
วิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516*), หน้า 185-186, 202-  
208 และ 218-220.
๖2. ครูเทพ [นามแฝง], "จดหมายครูเทพ (แสดงความเห็นพ้องถึงเรื่องการศึกษาแผนปัจจุบัน),"  
*เสนาศึกษา* (กรกฎาคม, 2467); "เรื่องต่างๆ ของครูเทพ" รวบรวมจากที่ได้พิมพ์แล้วในที่อื่นๆ  
พ.ศ. 2467, หน้า 39. (ตัวเข้มเน้นอยู่เต็ม)
๖3. มนูญ ลาขโรจน์, "นโยบายการจัดการศึกษาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว"  
*ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2521*), อนุมัติการาง 8  
หน้า 136.
๖4. Brian J. Ashley, Harry S. Cohen, Roy G. Slatter, *An Introduction to the Sociology  
of Education* (London : Macmillan, 1969), p. 81.
๖5. *การปฏิรูปการศึกษา : รายงานคณะกรรมการวางแผนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา* (กรุงเทพฯ :  
สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 16.
๖6. Nicholas Bennett, "Commitments for Compulsory Education or Miseducation in  
Thailand? : Some Alternative Strategies" *บนเส้นทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการ  
ศึกษาไทย, รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 4 พฤษภาคม 2516* (กรุงเทพฯ : กรมสามัญ-  
ศึกษา สำนักพิมพ์พิชเชต, 2517), หน้า 337.
๖8. สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ, *รายงานการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2504-2509*  
(กรุงเทพฯ 2511), หน้า 25.
๖9. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, *กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ,  
รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา : ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา.*  
หน้า 14-16 และ 28.



- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, *ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา : รายงานการวิเคราะห์การกระจายของโอกาสการเข้าศึกษา ในระดับมัธยมศึกษาในแต่ละภูมิภาค* หน้า 3-7.
70. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, *รายงานการวิจัยเรื่องระบบอุดมศึกษาไทย* (กรุงเทพฯ, 2522), หน้า 124-127.
71. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักงานอธิการบดี ฝ่ายวางแผนพัฒนา หน่วยวิจัยสังคม, *ข้อมูลเกี่ยวกับนิสิตใหม่ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2517 และ 2518* เอกสารหมายเลข 9 และ 11 จากตารางหน้า 23 และ 21 ตามลำดับ.
72. มนูญ สาขโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 125-134; ระลึก ธาณี, "นโยบายและการจัดทศการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2503)" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522) หน้า 197-202; James C. Ingram, *Economic Change in Thailand : 1850-1970* (Stanford University Press), 1971, หน้า 192-193.
73. ไกวิท วรพิพัฒน์, "ความต้องการขั้นพื้นฐานของการเรียน", เอกสาร *การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน* (กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ), 2517 หน้า 129.
74. มนูญ สาขโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 22-29.  
Water F. Vella, *Chaiyo! King Vajiravudh and the Development of Thai Nationalism* (Honolulu : The University Press of Hawaii, 1978), pp. 165-171.
75. *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503* ข้อ 1. ทัวเข้มเน้นโดยผู้เรียนเอง.
76. สุกใจ เตลาสุนทร, ว.ป.อ. 2509-2510, อ้างแล้ว.
77. "ประกาศกระทรวงนครบาล : ประกาศจัดการมุตศึกษาของทวยราษฎร." *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 24* (พ.ศ. 2454), หน้า 80-81.
78. สุกใจ เตลาสุนทร, *ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา* (พระนคร : เกสสิกไทย, 2517), หน้า 47.
79. ผู้เขียนเองได้เคยไปสังเกตการปฐมนิเทศน์สำหรับนักเรียน มศ. 4 ที่โรงเรียนมีชื่อแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ เมื่อตอนก่อนจะเปิดภาคการศึกษาแรกของปี 2522 นี้เองก็เห็นให้ชัคว่ากั๊งแต่อธิการโรงเรียนลงไป คือ ครูใหญ่ ครูแนะแนว ตลอดจนครูประจำชั้นต่างพยายามย้าอย่างหนักแน่นถึงจุดมุ่งหมายของโรงเรียนที่จะฝึกสอนให้นักเรียนสามารถสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยให้ได้ ถึงกับเคียนให้นักเรียน (และผู้ปกครองซึ่งได้รับเชิญไปในโอกาสนั้นด้วย) สั้ววรรณในความมุ่งประสงค์ข้อนี้ และถ้าหากนักเรียนคนใดไม่ได้มีความมุ่งหมายเช่นเดียวกันนี้แล้วไซริ์ ก็ขอให้ไปหาที่เรียนที่อื่นได้!

พฤติกรรมทำนองนี้เท่ากับเป็นการเดินสวนทางกับเจตนารมณ์ของ “ทางราชการ” การศึกษาในการแก้ไขปรับปรุงหลักสูตร ม.ศ. 4-5 ปัจจุบันเพื่อส่งเสริมให้เกิดความยืดหยุ่นและนักเรียนได้มีทางเลือกเรียนทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพได้มากขึ้น ในแง่นั้นนโยบายของรัฐก็เป็นแต่ปรากฏบนหน้ากระดาษ และเกือบจะไม่บังเกิดผลแต่ประการใดในทางปฏิบัติ.

80. ธนู แสงศักดิ์ “การอาชีวศึกษา : อดีต-ปัจจุบัน อนาคต”, *วิทยาทารย์*, ปีที่ 74 ฉบับที่ 3 (ก.ค.-ก.ย., 2518).
81. สุดใจ เหล่าสุนทร, อ้างแล้ว, หน้า 45-46.
82. M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, (University of Chicago Press, 1964), p. 237, อ้างใน Olive Banks, อ้างแล้ว, หน้า 120.
83. Gerhard Lenski, *Power and Privilege : A Theory of Social Stratification* (New York : Mc-Graw Hill, Inc., 1966), pp. 5-17.
84. Max Weber, “Class, Status, Party”, *Education : Structure and Society, Selected Readings*, ed. B.R. Cosin (Penguin Books, 1972), p. 223.
85. T.B. Bottomore, *Elites and Society*, (New York : Basic Books, 1964), p. 35-37.
86. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์” (2517), อ้างแล้ว, หน้า 97-98.
87. สุกัญญา ธีรวณิช, *ประวัติการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช* (พ.ศ. 2325-2475) (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 43-61.  
มัทนา เกษกมล, “การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 99-100.
- \* 88. ทิตยา สุวรรณชฎ, “การเปลี่ยนแปลงสังคมไทย”, *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*, อมร รักษาศักดิ์-ชัตติยา วรรณสุต (บรรณาธิการ) (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2; กรุงเทพฯ : สถาบันคิดพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 634-635.
89. Edmund Burke, *Reflections on The Revolution in France* (Oxford University Press, 1950), p. 106.
90. *บางกอกการเมือง* 21 มีนาคม 2466, อ้างใน มัทนา เกษกมล, อ้างแล้ว, หน้า 100.
91. *เอกสาร ร.7 รล. 6/3* เรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี, รายงานการประชุมคณะกรรมการองคมนตรี, 11 เมษายน 2470, หน้า 3.
92. David K. Wyatt, อ้างแล้ว, หน้า 205-215, 292-298.

93. แน่งน้อย ทิตติรานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 185—186 และ 197—220.
94. David K. Wyatt, อ้างแล้ว, หน้า 197.
95. ครูเทพ, [นามแฝง] อ้างแล้ว, หน้า 33 และ 39—40. (ตัวเข้มเน้นไว้เดิม)
96. “ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1, 24 มิถุนายน 2475”, ชัยอนันต์ สมุทวณิช—ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), อ้างแล้ว, หน้า 209—211.
97. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 211.
98. กรมพระนครสวรรค์วรพินิต, *รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี 11 เมษายน 2470*, อ้างแล้ว.
99. ไพโรจน์ ชัยนาม (รวบรวม), *รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (2519)* หน้า 299—329.
100. กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, *สัมฤทธิ์ผลการศึกษาภาคบังคับ*, รายงานวิจัย (กรุงเทพฯ, 2516), หน้า 41—42.
101. ความหมายของวลีนี้อาศัยยืมใช้มาจากที่นายถนอม คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศวิจารณ์ถึงฐานะของกระทรวงนั้นในสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการและพลจัตวาชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ว่าเท่ากับเป็นการทำให้กระทรวงการต่างประเทศกลายเป็นกระทรวงการทหารไป (The Militarization of the Foreign Office) ใน Thanat Khoman, “Thailand in the Midst of Changes”, ed. *Trends in Thailand*, Rajaratnam and Lim So Jean (Singapore University Press, 1973), p. 118.
102. ตัวอย่าง เช่น บุญรอด บุญศรีสมฤทธิ์, “รัฐบาลไทยแถลงนโยบายการศึกษาไว้อย่างไรบ้าง”, *วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ*, ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2516—มกราคม 2517), หน้า 32.
- นงเยาว์ กาญจนจारी, “การศึกษากับการพัฒนาสังคม”, *สรุปรายงานการสัมมนาเรื่อง การพัฒนาสังคมในประเทศไทย*, จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับองค์การยูนิเซฟ อีคิว และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 30 พฤษภาคม—1 มิถุนายน 2517, หน้า 53—54.
103. Olive Banks, อ้างแล้ว หน้า 121—122.
104. Maurice Kogan, *The Politics of Educational Change* (Fontana, 1978), pp. 30—35.
105. เมื่อเร็ว ๆ นี้เอง ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีชี้แจงว่า “...ผมเขียนนโยบายนั้นคือหลักมาจากการศึกษาที่วิทยาลัย

บ็องกันราชอาณาจักร... ผมถือหลักในนโยบายสภาความมั่นคง แล้วเขียนออกมาเป็นนโยบายของชาติ...” เดลินิวส์ และ มติชน, 8 มิถุนายน 2522.

106. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล 2522), หน้า 162 – 172.
107. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 192 – 196.
108. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 197 – 201.
109. Montri Chenvidyakarn, “*Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand*” (Ph.D. Dissertation, Dept. of Political Science, University of Chicago, 1979), pp. 20–22.
110. บุญสนอง บุญโยทยาน, อ้างแล้ว, หน้า 112.
111. *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 – 2507*, อ้างแล้ว, หน้า 98 – 99.
112. บุญสนอง บุญโยทยาน, อ้างแล้ว, หน้า 113.  
Swat Sukontrangsi, *Development of Thai Educational Bureaucracy* (Bangkok : The National Institute of Development Administration, 1967), pp. 134 – 135.
113. เอกสาร ร. 6 ศ. 4/19 คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เรื่องปัญหาโรงเรียนจีน มณฑลภูเก็ต, 20 เมษายน 2459.
114. แน่งน้อย คิตติรานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 195 – 198.
115. เอกสาร ร. 6 ศ. 4/19, หนังสือรายงานจากพลโทพระยาสุรินทราชา สมุหเทศาภิบาล มณฑลภูเก็ต ถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ, 5 เมษายน 2459.
116. Montri Chenvidyakarn, อ้างแล้ว, หน้า 17 – 20.  
Norman Jacobs, อ้างแล้ว, หน้า 202 – 203.
117. ตัวอย่าง เช่น ธนู แสงวงศ์, “*การศึกษาพัฒนาการกับการพัฒนาทางการเมือง*, อมรวิลาสถ์ – ชัตติยา วรรณสุต (บรรณาธิการ), อ้างแล้ว, หน้า 665, อ่านความหมายของนโยบายรัฐบาลก่อนหน้าการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการในปี 2509 ว่า “ในประเทศไทยเราขณะนี้กำลังอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารการศึกษาซึ่งถือแนวนโยบายจากระบบการปกครองที่จะให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการปกครองตนเองมากขึ้น จึงมีความริเริ่มที่จะให้ท้องถิ่นมีส่วนช่วยในการจัดการศึกษาของตนเองมากขึ้น...”

118. สมฤทธิผลการจัดการศึกษาระดับมัธยม, อ่างแล้ว, หน้า 42.  
(ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)
  119. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 66-67. (ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง)
  120. สิปปนนท์ เกตุทัต, สยามรัฐ, 26 มิถุนายน 2522.
  121. ระลึก ธานี, อ่างแล้ว, หน้า 99-100, 106, 222, 323-324 และ 331-332; บุญรอด บุญศรี-สมฤทธิ, อ่างแล้ว, หน้า 88-23.
  122. J.A. Caldwell, *American Economic Aid to Thailand* (Lexington Books, 1974).
-

### บทที่ 3

## ปัญหาความเป็นธรรมทางสังคมและโอกาสทางการศึกษา

ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาหลักทางการศึกษา นิโคลัส เบเนเน็คได้กล่าวไว้ว่าอย่างถูกต้องว่า ระบบการศึกษาเป็นเรื่องที่เราไม่อาจแยกพิจารณาออกเป็นเอกเทศจากระบบสังคมรวมทั้งยุทธศาสตร์ที่สังคมนั้น ๆ ใช้เป็นแนวทางพัฒนาของตน<sup>1</sup> การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยภายใต้การนำและอิทธิพลครอบงำของโครงสร้างสังคมแบบราชการ ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามสร้างเสริมและธำรงรักษาสถานภาพเดิม คือ ความเป็นใหญ่ของศูนย์อำนาจกลางซึ่งได้บรรยายมาข้างต้น ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นก็ยิ่งผลให้เกิดสภาวะแตกต่างหลากหลายขึ้นภายในโครงสร้างเศรษฐกิจ - สังคมของไทย ซึ่งงานศึกษานี้ถือเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีความหมายความสำคัญต่อปัญหาการจัดการศึกษา ในบทที่แล้วมาได้พยายามอธิบายถึงพื้นฐานเป็นมาทางการเมืองและการศึกษาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยช่วงร้อยปีเศษที่ผ่านมา ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงผลกระทบทางค่านิยม วัฒนธรรม และพัฒนาการทางสถาบัน ความมุ่งหมายของบทนี้จะได้พิจารณาเสริมความเข้าใจต่อไปเกี่ยวกับผลกระทบทางปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างน้อยเพื่อช่วยให้ได้ภาพของสภาวะการณ์และปัญหาทางการเมืองและการศึกษาที่สมบูรณ์ขึ้นเท่าที่ข้อมูลจะพึงอำนวย ✕

มองจากแง่ของ “ยุทธศาสตร์การพัฒนา” อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของไทยได้บรรลุมาถึงยุคของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งอีกช่วงหนึ่งในประวัติศาสตร์ นั่นก็คือการเปลี่ยนแปลงแนวทาง “พัฒนา” นับตั้งแต่ทศวรรษ พ.ศ. 2500 สถาปนาการณ์และปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมถึงการศึกษาระหว่างช่วงสองทศวรรษหลัง คือทศวรรษ พ.ศ. 2500 และ 2510 จึงนับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อซึ่งอยู่ในข่ายความสนใจโดยเฉพาะของการศึกษานี้ดังที่ตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ในบทแรก แน่หนอนที่ว่า การเปลี่ยนแปลงและสภาวะแตกต่างหลากหลายทางเศรษฐกิจ - สังคม ได้บังเกิดขึ้นแล้วจากอิทธิพลของการค้าและการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเงินตรา ซึ่งแผ่ขยายออกไปเป็นลำดับภายหลังการเปิดประเทศให้กับมหาอำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตก หากแต่ว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมเองยังอยู่ในขอบเขตจำกัด อาชีพหลักของประชากรไทยส่วนใหญ่ที่เคียดงจังก้อยู่แต่ในภาคเกษตรกรรม เฉพาะอย่างยิ่งข้าวซึ่งมีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกกันอย่างขนานใหญ่ตามความต้องการของตลาดโลก ส่วนบทบาททางภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ กล่าวคือ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการเงิน

ตกอยู่ในมือของต่าง้าวซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ชาวจีน สภาพการณ์เช่นนี้เป็นผลให้เกิดระบบแบ่งงานทางเศรษฐกิจจีนโดยปริยาย แม้แต่แรงงานกรรมกรซึ่งเป็นที่ต้องการสำหรับงานก่อสร้างสาธารณะและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ก็ได้อาศัยแรงงานผู้อพยพชาวจีนอันเป็นนโยบายส่งเสริมของทางราชการเอง ในด้านการศึกษา แม้ว่าบรรดาผู้นำการเมืองแทบทุกยุคทุกสมัยต่างพากันแสดงความกังวลสนใจถึงความหวังที่จะให้เยาวชนคนไทยได้ร่ำเรียนสามารถออกมาประกอบอาชีพด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเกษตรกรรมหรือการรับราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คำนิยมทางสังคมและการศึกษา ตลอดจนระบบการฝึกฝนอบรมในโรงเรียนก็ได้อำนวยความสะดวกให้เป็นไปได้เช่นนั้น<sup>3</sup>

ไม่แต่เพียงอุปสรรคขัดขวางทางด้านวัฒนธรรม รวมทั้งการขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรมเท่านั้น นโยบายของทางราชการเองก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ประกอบการผูกขาดเสียเองในอุตสาหกรรมแขนงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสาธารณูปการและธุรกิจแสวงผลกำไร แนวนโยบายเช่นว่านี้ไม่ว่าจะเกิดจากแรงจูงใจทางอุดมการณ์ชาตินิยม หรือเพราะความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก็ตาม เป็นผลเท่ากับสร้างวัฏจักรให้เกิดความจำเป็นที่ทางราชการจะต้องเข้าไปมีบทบาทประกอบกิจการเศรษฐกิจ เพราะเหตุที่ชาติผู้ประกอบการเอกชนคนไทย และเพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศชาติต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจของต่าง้าว การขยายบทบาทของทางราชการโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทธุรกิจแขนงต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ก็เป็นไปตามแนวความคิดเช่นว่านี้<sup>4</sup> แต่ครั้นเมื่อแนวนโยบายของทางราชการจำต้องเปลี่ยนไปในตอนปลายทศวรรษเดียวกันนั้น เนื่องจากระบบรัฐวิสาหกิจไม่เกิดดอกออกผลและกลายเป็นภาระหนักทางการเงินแก่รัฐบาล ก็เริ่มเกิดแนวประเพณีปฏิบัติทางการเมืองและธุรกิจขึ้นมาใหม่ กล่าวคือระบบการตั้งบรรดาข้าราชการผู้ทรงอิทธิพลเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทเอกชนต่าง ๆ ทั้งนี้โดยนัยว่า นอกจากเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาข้าราชการนักการเมืองได้ร่วมเสวยผลกำไรในวงธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านั้นแล้วยังทำให้สามารถจำกัดควบคุมอิทธิพลของต่าง้าวอันเป็นที่เกรงกลัวกันด้วยในขณะเดียวกัน<sup>5</sup> จะอย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายในประการหลังนี้ดูจะเป็นหมิ่นเสียแต่แรกเริ่มด้วยเหตุที่หลักนิยมประเพณีปฏิบัติเช่นว่านี้บังเกิดผลเป็นการชักนำเอาฐานะและอำนาจของระบบราชการเข้าไปผูกพันผลประโยชน์ได้เสียร่วมกับกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง<sup>6</sup> ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างอำนาจของสังคมนายการกับอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมย่อมจะมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนดแนว "ยุทธศาสตร์การพัฒนา" ทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยในทศวรรษต่อ ๆ มา

ปี 2500 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางใหม่ กล่าวคือเป็นปีที่คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกเข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจทำนองอย่างตรงไปตรงมาถึงผลเสียของรัฐวิสาหกิจต่อการลงทุนของคนไทยและชาวต่างประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรม พร้อมกับเสนอแนะให้รัฐบาลส่งเสริมการประกอบกิจการของเอกชนอย่างจริงจัง และจำกัดบทบาทของรัฐแต่เพียงในค้ำอำนาจบริการทางเศรษฐกิจและสังคมและความสะดวกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านเอกชน อาทิเช่น การขนส่ง กมนาคม พลังงาน และการชลประทาน เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นทำการวางแผนพัฒนาสำหรับช่วงเวลาต่าง ๆ เป็นลำดับมา นโยบายหลักของแผนพัฒนาจึงเป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกนั่นเอง กล่าวคือ ส่งเสริมการขยายกิจกรรมและการลงทุนในอุตสาหกรรมของเอกชน ภายใต้ยุทธศาสตร์การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคม พอจะเป็นที่เห็นได้จากตาราง 3.1 และ 3.2 (หน้า 141 และ 142) แสดงอัตราสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศและของประชากรที่กระทำงานเชิงเศรษฐกิจตามลำดับ โดยจำแนกตามสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภาพที่ปรากฏชัดก็คืออัตราความสำคัญโดยเทียบเคียงของเกษตรกรรมลดลงไปเป็นอย่างมาก โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมลดลงไปจากกว่าร้อยละ 50 ในปี 2494 เป็นเพียงร้อยละ 28.5 ในปี 2520 และประชากรผู้กระทำงานเชิงเศรษฐกิจลดลงจากเกือบร้อยละ 90 ในปี 2499 เป็นร้อยละ 75.6 ในปี 2519 ส่วนสำหรับอุตสาหกรรมอื่น ๆ เกือบทุกสาขา อัตราความสำคัญทวีขึ้นและอัตราการเพิ่มมีแนวโน้มสูงกว่าในภาคเกษตรกรรม ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมหรือประชากรที่กระทำงานเชิงเศรษฐกิจ

เป็นความจริงที่ว่าโครงสร้างเศรษฐกิจ - สังคมของไทยยังคงครองลักษณะและฐานะของความเป็นสังคมเกษตรเป็นหลักใหญ่ และเกษตรกรรมก็จะยังคงเป็นภาคเศรษฐกิจที่สืบต่อไปทั้งในด้านโครงสร้างประชากรและผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ ข้อที่ต้องการเน้นถึงในที่นี้ก็คือสภาวะแตกต่างหลากหลายซึ่งกำลังทวีขึ้นโดยลำดับ อัตราสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์และประชากรดังกล่าวอาจเพิ่มลดในช่วงเวลาต่างกันโดยเทียบเคียงฐานะความสำคัญระหว่างสาขาอุตสาหกรรมทั้งหมด แต่ในทุกสาขาจำนวนประชากรและมูลค่าผลิตภัณฑ์จะเพิ่มทวีขึ้นเรื่อย ๆ ในภาคเกษตรกรรมเอง สภาวะแตกต่างหลากหลายก็มีแนวโน้มทวียิ่งขึ้นเช่นเดียวกันตามสภาวะของราคาและตลาด การเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างเกษตรกรรมจะเห็นได้จากปริมาณเนื้อที่ดินเพาะปลูกซึ่งเคยยึดข้าวเป็นหลักสำคัญ แต่ในการขยายเนื้อที่เพาะปลูกต่อ ๆ มา อัตราส่วนของเนื้อที่เพาะปลูกจะค่อย ๆ ลดลงไปตามลำดับ ในขณะที่การเพาะปลูกพืชไร่อื่น ๆ อาทิเช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามลำดับ พิจารณาการเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 2493-2510 ปรากฏว่าในช่วงปี 2493-2496 จากเนื้อที่เพาะปลูกทั้งประเทศ 40.1



ล้านไร่ เป็นเนื้อที่ที่ใช้เพาะปลูกข้าวถึง 35.1 ล้านไร่ เท่ากับร้อยละ 87.5 มาถึงช่วงปี 2508-2510 จากเนื้อที่เพาะปลูกทั้งสิ้น 67.7 ล้านไร่ ใช้เพาะปลูกข้าว 42.2 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 62.3<sup>7</sup> และเมื่อก็คเป็นอัตราเพิ่มระหว่างช่วงปี 2493-2510 แล้ว เนื้อที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเท่ากับเพียงร้อยละ 25 ส่วนเนื้อที่เพาะปลูกพืชไร่อื่น ๆ ดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 75 )

สภาวะแตกต่างหลากหลายในโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคมดังกล่าวมานี้ ~~ย่อม~~ หมายถึงการ เกิดขึ้นของบรรดากลุ่มอาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ๆ ในประการสำคัญ ความลัทธิชนชั้นขัดแย้งอันเป็นปัญหาตามมาในขณะเดียวกันที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองยังคงดำรงอยู่ในรูปแบบของสังคมนายทุน เหล่านี้เป็นภูมิหลังที่มาของปัญหาการเรียกร้องความเป็นธรรมตลอดจนสิทธิเสรีภาพในกลางทศวรรษ พ.ศ. 2510 อันเป็นช่วงเวลาระหว่างการสิ้นสุดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (2510-2514) และเริ่มเข้าสู่แผนพัฒนาฉบับที่สาม (2515-2519) ปัญหาด้านความเป็นธรรมและโอกาสทางการศึกษานับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการและปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้ยึดถือมาโดยตลอดในงานศึกษานี้ และด้วยเหตุนี้ ก่อนอื่นก็จะได้พิจารณาโดยสังเขปถึงผลทางเศรษฐกิจ-สังคมทั่วๆ ไปจากยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประกอบความเข้าใจถึงปัญหาทางด้านการศึกษาในตอนสุดท้ายต่อไป

### การพัฒนากับผลทางเศรษฐกิจและสังคม

“วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้แก่การยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิมด้วยการระดมและใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศ ให้ประโยชน์มากที่สุด เพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณสิ่งของและให้บริการแก่ประชาชนแต่ละคนให้สูงขึ้น อันเป็นทางช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยความผาสุก ทั้งในค่านิยมและค่านิยมที่แท้จริง ทั้งนี้โดยถือว่า สิ่งของและบริเวณที่เพิ่มขึ้นนั้น จะต้องไปถึงประชาชนโดยทั่วถึงตามส่วนที่เป็นธรรม และประชาชนทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์จากการพัฒนาการเศรษฐกิจตามสมรรถภาพของตน”<sup>8</sup> |

ที่กล่าวมานี้ เป็นวัตถุประสงค์และนโยบายที่ตราไว้เป็นอันดับแรกทีเดียว ในแผนพัฒนาฉบับแรก (พ.ศ. 2504 - 2509) หลักการและจุดมุ่งหมายในการแจกแจงผลที่ได้จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมเป็นที่รับรู้รับรองกันโดยแน่ชัดในแผนพัฒนาฉบับที่สองและที่สามต่อมา โดยกำหนดนโยบายพัฒนาคอรอบคลุมเป้าหมายไว้อย่างครบครันทั้งในด้านการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และในด้านการกระจายผลการพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเป็นธรรมทางสังคม ถ้าจะมองกันแต่เพียงที่เทคนิคและการเรียนรู้ในส่วนของหน่วยงานวางแผนแล้ว ก็พอพูดได้ว่างานวางแผนพัฒนาของไทยมีความก้าวหน้า

ก็พอสมควร<sup>9</sup> แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว เป้าหมายทางสังคมต้องประสบความสำเร็จ  
 ตั้งเป็นที่ยอมรับอย่างตรงไปตรงมาในแผนพัฒนาฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2520 - 2524) เองว่า :-

“จากการประเมินการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เป็นลักษณะของการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลก่อให้เกิด  
 เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคต่าง ๆ มากขึ้นทั้งนี้เพราะ  
 เหตุผลว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายการผลิตและการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะใน  
 ภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่น ๆ ยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลัง และมีการกระจายการผลิต  
 จากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่น ๆ น้อยมาก...”

“...ทั้งหมดนี้ได้สร้างปัญหาโครงสร้างสังคมให้ตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยาก  
 จนของคนในชนบทซึ่งยังขาดแคลนบริการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่มาก... สภาพความเป็นอยู่  
 และมาตรฐานการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและเผชิญกับความยากจน  
 ทวีขึ้น... ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่า บริการสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้าน  
 โภชนาการในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำ และยิ่งกระจายไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล”<sup>10</sup>

อันที่จริง ความไม่สมดุลของการพัฒนาระหว่างภาคเศรษฐกิจและระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ก็คือ  
 ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบทที่ตี ตลอดในฐานะของกลุ่มชน  
 ต่าง ๆ ในเมืองด้วยกันก็ตี เหล่านี้ได้เป็นที่สังเกตเห็นกันก็อยู่แล้วภายในวงการของบรรดากำนันวางแผน  
 พัฒนาเอง อย่างน้อยก็ตั้งแต่ก่อนเริ่มแผนพัฒนาที่สอง<sup>11</sup> สภาพการณ์ที่บรรยายไว้ในแผนพัฒนาที่สี่จึง  
 แทบไม่ได้ออกอะไรใหม่ นอกไปจากจะเห็นถึงความรุนแรงของสถานการณ์และปัญหาเหล่านี้ซึ่งกำลัง  
 ทวีขึ้นเป็นลำดับและแสดงความตระหนักถึงความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้อง “...กำหนดแนวทางการกระจาย  
 รายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างหนึ่งเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก (โดย) จะต้องวางมาตรการและปรับ  
 โยบายเศรษฐกิจหลายด้านเพื่อวางแนวทางแก้ไขปัญหากล่าวโดยเร่งด่วนอย่างเป็นระบบที่จะลดช่อง  
 ช่องทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปให้เป็นไปอย่างสมดุล... ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้าง  
 ความเป็นธรรมทางสังคม และความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศในระยะยาวต่อไป”<sup>12</sup>

นี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ทางราชการ อย่างน้อยก็ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนได้แสดงความ  
 สำนึกรู้และตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและจุดมุ่งหมายด้านความเป็นธรรมในสังคมในกระบวนการ  
 การส่งเสริมเร่งรัดการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันในภาคปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย  
 ในข้อนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตอยู่ว่า แผนพัฒนาฯ ที่สี่ยังค่อนข้างขาดความกระจ่างชัดทั้งในด้านการกำหนด  
 มาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะลดความเหลื่อมล้ำระหว่างบรรดากลุ่มเศรษฐกิจ - สังคมทั้งหมด และในด้าน

การกำหนดอันนับความสำคัญก่อนหลังระหว่างเป้าหมายด้านความเป็นธรรมในสังคมและด้านการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งยังคงนับเป็นวัตถุประสงค์ใหญ่เช่นที่เคยยึดถือมาแต่แรก<sup>14</sup> กล่าวโดยเฉพาะถึงปัญหาการกำหนดมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม วิจารณ์อยู่แผนพัฒนาฯ ที่สี่ได้เน้นไว้ถึงนโยบาย “ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีอากรให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้... (กล่าวคือ) จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างจากภาษีทางอ้อมมาเป็นภาษีทางตรงมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยภาษีประเภทใหม่ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น...”<sup>14</sup> แต่เจตจำนงในข้อนี้ก็ยังเป็นปัญหาที่จะต้องติดตามดูในทางการปฏิบัติต่อไปอีกว่าจะบังเกิดผลเป็นจริงเป็นจังได้หรือไม่เพียงใด ปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างภาษีนี้เป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมื่อแผนพัฒนาฯ ที่สี่นี้ได้กำหนดเป้าหมายไว้แน่ชัดเป็นพิเศษที่จะใช้วิธีการกระจายบริการสังคมด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และด้านอาหารและโภชนาการให้ออกไปสู่ประชากรในชนบท “เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม... (และ) เพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ การแก้ปัญหาการว่างงานและการลดอัตราการเพิ่มของประชากร”<sup>15</sup> แต่การกระจายบริการสังคมดังกล่าวนี้ย่อมหมายถึงการใช้ทรัพยากรซึ่งรัฐจะต้องสรรหามาจากแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีและแหล่งภาษีประเภทที่ระบุถึงในแผนพัฒนาฯ ที่สี่ย่อมหมายถึงผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มคนที่ทรงอำนาจอิทธิพลและร่ำรวย ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือแผนพัฒนาฯ จะสามารถกำหนดหรือคาดหมายได้

มองจากแง่ของระบบการแจกแจงทรัพยากร โครงสร้างภาษีนับเป็นภาพสะท้อนส่วนสำคัญของโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยุทธศาสตร์การพัฒนาของไทยนับตั้งแต่สมัย “ระบอบปฏิวัติ” ถือกันเป็นทางราชการว่ายึดถือแนวของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม หากแต่ความเป็นเสรีนิยมที่เวลานี้จะจำกัดอยู่แต่ครั้งที่นโยบายส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรมในส่วนของเอกชนเป็นหลักใหญ่ อันเป็นการเปลี่ยนไปจากแนวนโยบายที่รัฐเคยเข้าไปมีบทบาทประกอบกิจกรรมเศรษฐกิจโดยตรงดังกล่าวมาข้างต้น<sup>16</sup> และก็ด้วยจุดมุ่งหมายเน้นหนักไปในด้านสนับสนุนส่งเสริมการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมของเอกชนเพื่อเป็นการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั่นเองที่เป็นผลให้นโยบายของรัฐเอนเอียงไปในทางอำนวยส่งเสริมอภิสิทธิ์และความสะดวกนานาประการแก่บรรดาผู้ลงทุนและผู้ดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านระบบภาษีอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐซึ่งโดยพื้นฐานมาจากภาษีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ เป็นผลให้โครงสร้างภาษีมักมีลักษณะเป็นระบบภาษีถดถอย มีอัตราการเสียภาษีต่อรายได้ลดต่ำลงเมื่อระดับรายได้ของผู้บริโภคสูงขึ้น แต่ภาษีทางตรงอย่างเช่นภาษีเงินได้ แม้จะมีอัตราการเสียที่ก้าวหน้าอยู่บ้าง แต่ก็อยู่ในระดับต่ำมาก และเมื่อประเมินจากโครงสร้างภาษีโดยส่วนรวมแล้วภาระภาษีและรายได้ของรัฐบาลจะตกแก่กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำยิ่งกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้สูงๆ ขึ้นไปเป็น

สำคัญ จากผลงานวิเคราะห์ของเมธี ครอบแก้ว เกี่ยวกับภาวะภาษีต่อการกระจายรายได้ของครอบครัว ความระดับรายได้ต่างๆ กันสำหรับปี 2512 ปรากฏว่า ในกลุ่มครอบครัวที่ระดับรายได้ต่ำสุด คือ ต่ำกว่า 3,000 บาทต่อปี ต้องจ่ายภาษีประเภทต่างๆ รวมถึงกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ของตน ส่วนครอบครัวที่ระดับรายได้สูงสุดคือ เกินกว่า 18,000 บาทขึ้นไป อัตราการเสียภาษีทั้งสิ้นต่ำกว่าร้อยละ 25 จากรายได้ของตน<sup>17</sup> โครงสร้างภาษีเช่นว่านั้นนอกจากเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมแล้วยังเป็นปัญหาตามมาอีกด้วยว่า รัฐบาลจะสามารถสรรหาแหล่งรายได้มาใช้จ่ายในการขยายบริการสังคมตามแผนพัฒนาอย่างไรโดยที่ไม่ได้มีมาตรการกำหนดแน่ชัดในก้นปรับปรุงโครงสร้างภาษี<sup>18</sup> ซึ่งกลุ่มคนรายได้ต่ำยังต้องแบกภาระหนักกว่ากลุ่มคนส่วนน้อยที่ร่ำรวย ในขณะที่เกี่ยวกับที่ประกาศเจตจำนงที่จะต้องหาทางลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเร่งด่วนในแผนพัฒนาเดียวกันนี้

กล่าวโดยย่อ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ซึ่งทวีความแตกต่างหลากหลายและความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชนในชาติยิ่ง ๆ ขึ้นเป็นลำดับนั้น ย่อมหมายถึงปัญหาของการจัดอันดับความสำคัญในการแจกแจงทรัพยากรรวมทั้งแนววิธีการแก้ไขปัญหาความลึกลับซับซ้อนต่างๆ แต่แนววิธีการเองก็ขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างและกลไกสังคม-การเมืองเป็นหลักใหญ่ ในโครงสร้างสังคมแบบราชการของไทย การเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้นอยู่กับกำหนัดจากเบื้องบนคือ ทางราชการซึ่งเป็นแหล่งรวมของทรัพยากรกำลังรวมความคิดอ่านและเทคนิคทำการเปลี่ยนแปลงสังคม ในขณะเกี่ยวกับที่พยายามธำรงรักษาระบบอำนาจของตนเองไว้ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป<sup>19</sup> ภายในกรอบของโครงสร้างสังคมราชการแนววิธีการที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงคงเป็นไปในรูปแบบที่เคยกระทำกันแต่เดิมา กล่าวคือ อาศัยระบบราชการเป็นศูนย์ระดมทรัพยากรทั้งหมดภายในชาติ แนววิธีการเช่นนี้สอดคล้องเป็นอย่างดีกับโครงสร้างสังคม-การเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจกลางซึ่งพัฒนาสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันดังกล่าวในบทที่ 2 นโยบายการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาการต่างๆ มาช่วยงานของชาติตั้งแต่สมัย “ระบอบปฏิวัติ” คือ หลังปี 2501 เป็นต้นมา ก็เป็นการสืบทอดแนวทางในทำนองเดียวกัน แต่ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ ประสบการณ์ได้บอกให้รู้ว่า กลไกและวิธีการแบบราชการไม่อาจช่วยให้บรรลุผลตามเป้าหมายของการพัฒนาได้ ดังเป็นที่รู้สึกต่อเจ้าหน้าที่วางแผนระดับสูงเองว่า:-

“...ในเรื่องของความคิด (Concept) ในแง่ของการวางแผนพัฒนาสังคมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจยังบกพร่องอยู่ ทำให้แผนพัฒนาทั้ง 2 ด้านไม่ประสานกัน”

“... แม้จะได้มีการตั้งคณะกรรมการ โดยรวบรวมผู้เชี่ยวชาญทางด้านการพัฒนาสังคมมา เป็นกรรมการเพื่อวางแผนพัฒนาสังคมให้สอดคล้องประสานกับการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็น จำนวนมากแต่ผลที่ได้รับก็ปรากฏว่า แผนพัฒนาการทั้ง 2 ด้านยังไม่ประสานกันตามที่ต้องการ”

“เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตของการพัฒนาสังคมให้แน่ชัดได้และไม่สามารถแยกได้ว่าอะไรเป็นเหตุ อะไรเป็นผล อะไรที่มีความสำคัญมาก และอะไรที่มีความสำคัญน้อย จึงไม่สามารถวางแผนพัฒนาสังคมเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ได้ผล และสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ได้อย่างแท้จริง เป็นเหตุให้ผลในการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาทางสังคมและก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอันไม่พึงปรารถนาติดตามมาหลายประการ...”<sup>20</sup>

ความจริงมีอยู่ว่า การกำหนดขอบเขตของการพัฒนาสังคมก็ตีความสามารถที่จะแยกแยะถึงว่าอะไรเป็นเหตุ อะไรเป็นผล หรือว่ามีความสำคัญสัมพันธ์กันน้อยอย่างไร ก็ตีเหล่านี้โดยรากฐานแล้วเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปัญหาการแจกแจงทรัพยากรและเพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องของการตัดสินใจและการปฏิบัติทางการเมือง อันเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือขีดความสามารถของบรรดา “กรรมการผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งในตัวเองก็นับเป็นส่วนหนึ่งของกลไกราชการและโดยทั่วไปแล้วผูกพันอยู่กับแนวค่านิยมแบบราชการ เราได้เห็นกันมาแล้วถึงความโน้มเอียงของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยต่างกันต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาซึ่งมุ่งสนองความต้องการของศูนย์อำนาจกลางในเมืองหลวงเป็นใหญ่ แบบแผนและทิศทางการเปลี่ยนแปลงเป็นผลของการริเริ่มจากผู้นำเบื้องบนนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่จากตะวันตกเข้ามาสู่ระบบราชการโดยตรง แม้ว่าทางราชการจำเป็นต้องกระจายเทคโนโลยีสมัยใหม่ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและมวลชนภายนอกอยู่บ้าง เพื่อรักษาความเป็นปึกแผ่นมั่นคงภายในชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคมนาคมและการศึกษา แต่ทรัพยากรที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงก็ได้แก่ทุ้มเทให้กับการทำนุบำรุงระบบราชการและกลุ่มชนส่วนน้อยในส่วนกลางเป็นหลักใหญ่ บังเกิดผลเป็นการย้ายการแบ่งแยกภายในโครงสร้างสังคมระหว่างกลุ่มอำนาจอันทันสมัย และมวลชนคนไทยส่วนใหญ่ซึ่งดำรงอยู่ในโลกของสังคมแบบประเพณี<sup>21</sup> แบบแผนและทิศทางของการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาก็คงเป็นไปในลักษณะต่อเนื่องทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยสามารถรุกหน้าไปอย่างรวดเร็วก็เฉพาะแต่ในภาคเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ แต่ส่วนในภาคเกษตรกรรมการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างเชื่องช้าภายใต้ระบบและวิธีการผลิตเช่นที่เคยกระทำมาในอดีต<sup>22</sup> ในด้านโครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมเองซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่เติบโตอย่างรวดเร็วก็จำกัดรวมตัวกันอยู่ในภาคกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้นว่า ถ้าพิจารณาจากอัตราสัดส่วนของจำนวนโรงงานที่ได้ตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานแล้ว ในจำนวนโรงงานทั้งหมด 44,135 ในปี พ.ศ. 2518 เป็นโรงงานที่ตั้งขึ้นเฉพาะในกรุงเทพมหานครถึง 10,012

หรือเท่ากับกว่าร้อยละ 22<sup>23</sup> นี้หมายความว่านโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชนบังเกิดผลพัฒนาภายในวงท้องถิ่นจำกัดเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองหลวง และจากข้อวินิจฉัยภายในหน่วยงานวางแผนพัฒนาเองพอจะสรุปได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงว่า “ในขณะนี้ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะผลักดันให้เอกชนดำเนินการลงทุนขนาดใหญ่ในภูมิภาคได้ และโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลก็ยังไม่ก่อให้เกิดความเจริญในภูมิภาคอย่างเป็นที่น่าพอใจ...”<sup>24</sup>

ภายใต้โครงสร้างสังคม — การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลย์ดังกล่าวมานี้ ยังผลให้เกิดสภาวะเหลื่อมล้ำทั้งในศักยภาพการผลิตและฐานะรายได้ระหว่างภูมิภาคและระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งเห็นสมควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อความเข้าใจอันต้องแท้ขึ้นเกี่ยวกับปัญหาการกระจายและโอกาสในบริการสังคมกันต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาในตอนต่อไป เราได้เห็นมาแล้วจากตาราง 3.1 (หน้า 141) ว่าอัตราสัดส่วนของผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศในสาขาเกษตรกรรมลดลงไปเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับสาขาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2494 - 2520 ซึ่งถ้าจะสรุปเทียบอัตราสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างก็จะปรากฏภาพดังนี้

ภาคเศรษฐกิจ	ร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ		
	2494	2520	อัตราเปลี่ยนแปลง
เกษตรกรรม	50.1	28.5	- 21.6
อุตสาหกรรม	18.3	34.1	+ 15.8
บริการ	<u>31.6</u>	<u>37.4</u>	+ <u>5.8</u>
รวม	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>0</u>

เป็นที่เห็นได้ชัดว่าอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีอัตราเติบโตสูงสุด และโดยที่โครงสร้างอุตสาหกรรมรวมตัวกันอยู่ที่กรุงเทพฯ และภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของศักยภาพการผลิตและการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ดังปรากฏตามตาราง 3.3 (หน้า 143) ซึ่งเทียบอัตราการเพิ่มและสัดส่วนของผลิตภัณฑ์แยกตามรายภูมิภาคระหว่างปี พ.ศ. 2514-2519 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์รวมของภาคกลางมีสัดส่วนสูงสุดถึงเกือบร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์รวมทั้งหมดภายในประเทศ ที่เหลือนอกนั้นเฉลี่ยไล่เลี่ยกันระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ ในประการสำคัญอัตราเพิ่มเฉลี่ยสำหรับภาคกลางขึ้นไปถึงกว่าร้อยละ 7 สูงกว่าอัตราเพิ่มเฉลี่ยทั้งประเทศซึ่งเท่ากับร้อยละ 6.2 ส่วนภาคอื่น ๆ ล้วนแต่มีอัตราเพิ่มต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยทั่วประเทศทั้งสิ้น

ภาพของความไม่สมดุลย์ปรากฏเด่นชัดเมื่อพิจารณาคูณฐานะรายได้ต่อบุคคลโดยเทียบกันระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ และระหว่างภูมิภาค ตาราง 3.4 (หน้า 144) เทียบให้เห็น

ฐานะรายได้ก่อนทำงานในสาขาอาชีพต่างๆ ในปี พ.ศ. 2519 รายได้จากอาชีพเกษตรกรรมตกอยู่ในอันดับต่ำสุดอย่างที่คาดหมายกันโดยทั่วไป ทั้งยังคงต่ำลงไปกว่าระดับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั้งประเทศอีกด้วย คือ เท่ากับ 7,113 และ 7,732 บาทตามลำดับ และยังมาเทียบกับสาขาอาชีพอื่นที่แสดงไว้แล้ว ฐานะรายได้จากเกษตรกรรมเท่ากับต่ำกว่าทางค่านอุตสาหกรรมถึงกว่า 6 เท่าตัว ต่ำกว่ารายได้จากสาขาอาชีพพาณิชย์กรรมเกือบ 10 เท่าตัว และต่ำกว่ารายได้ทางด้านบริการเกือบ 5 เท่าตัว หรือจะพิจารณาอยู่ในแง่ของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเทียบกันเป็นรายภูมิภาคตามตาราง 3.5 (หน้า 144) ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นแนวโน้มระหว่างปี พ.ศ. 2516-2520 รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นโดยตลอดทุกภูมิภาค แต่เมื่อเทียบเคียงคู่อัตราความเหลื่อมล้ำโดยใช้ระดับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลสำหรับกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ก็พอได้ภาพบันทึกลดหล่นลงไปเป็นลำดับจากระดับฐานะรายได้สำหรับภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอันดับสุดท้าย เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราเหลื่อมล้ำของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลระหว่างภูมิภาคนี้ค่อนข้างจะคงที่ในช่วง 5 ปี กล่าวคือ ระดับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลสำหรับภาคกลางจะต่ำกว่าของกรุงเทพฯ ราว 1.8-1.9 เท่า ภาคใต้ต่ำกว่า 2.7-3.0 เท่า ภาคเหนือต่ำกว่า 3.8-4.1 เท่า และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่า 6.1-6.5 เท่า เฉพาะสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราแตกต่างกันสูงขึ้นเป็นพิเศษจากต่ำกว่า 6.1 เท่าในปี 2518 และ 2519 ขึ้นมาเป็นถึง 6.5 เท่าในปี 2520

เมื่อพิจารณาแยกแยะลงไปทีละระดับจังหวัด ภาพการกระจายรายได้ก็คงปรากฏเป็นแบบเดียวกัน ดังตาราง 3.6 (หน้า 145) ซึ่งจำแนกกลุ่มท้องที่จังหวัดออกไปตามระดับมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อบุคคลในปี พ.ศ. 2519 จังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ต่อหัวต่ำสุด (ต่ำกว่า 4,000 บาทต่อปี) เกือบทั้งหมดคือ 13 จาก 16 จังหวัด อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกลุ่มจังหวัดรายได้ต่ำเหล่านี้มีประชากรรวมถึงร้อยละ 34 กลุ่มจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ต่อบุคคลอันดับถัดขึ้นไป (ระหว่าง 4,000-5,999 บาทต่อปี) นอกจาก 2 จังหวัดที่เหลือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว กว่าครึ่ง คือ 8 จาก 15 จังหวัดอยู่ในภาคเหนือ นอกนั้นเฉลี่ยเป็นตามภาคใต้และกลาง-ตะวันออก) สำหรับกลุ่มจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ต่อบุคคลระดับปานกลาง (6,000-7,999 บาทต่อปี) 10 จาก 22 จังหวัดอยู่ในภาคกลาง-ตะวันออก ที่เหลือเฉลี่ยเท่าๆ กันสำหรับภาคเหนือและภาคใต้ สำหรับกลุ่มจังหวัดเหล่านี้มีข้อสังเกตว่า ยกเว้นจังหวัดศรีสะเกษแล้ว ทุกจังหวัดนอกนั้นล้วนแต่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ต่อบุคคลต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั้งประเทศ (เท่ากับ 7,732 บาทในปี 2519)<sup>25</sup> พิจารณาในแง่นี้ กลุ่มจังหวัดที่ฐานะรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลจะมีจำนวนถึง 52 จังหวัดซึ่งมีประชากรรวมกว่า 3 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ ในระดับฐานะรายได้สูงเป็นที่เห็นได้แล้วว่าส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคกลาง-ตะวันออก และสำหรับกลุ่มจังหวัดที่ฐานะรายได้สูงสุด (กว่า 10,000 บาทต่อปี) ก็มีช่วงต่างกันมากตั้งแต่ระดับ 11,009 บาท

สำหรับจังหวัดพังงาไปถึงระดับสูงสุดคือ 49,872 บาทสำหรับจังหวัดสมุทรปราการ<sup>26</sup> รวมประชากรในกลุ่มจังหวัดรายได้สูงสุดเท่ากับประมาณร้อยละ 16

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้และมาตรฐานการครองชีพ ดร. เอื้อย มีสุข ได้ชี้ให้ตระหนักถึงว่า สถานะเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นสภาพและมีปัญหาของความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องที่ชุมชนกับท้องที่ชนบท กล่าวคือ ประชากรในท้องที่ที่เป็นเขตชุมชนมักจะมีฐานะรายได้และมาตรฐานการครองชีพตลอดจนได้รับบริการสังคมที่ดีกว่าในท้องที่ชนบท<sup>27</sup> เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สังคมไทยอยู่ในสภาพของสังคมเกษตรเป็นพื้นฐาน กระนั้นก็ดี จากข้อมูลรายจังหวัดสำหรับปี พ.ศ. 2513 ซึ่งแสดงไว้ในงานศึกษาของ ดร. เอื้อย มีสุข บ่งให้เห็นถึงความแตกต่างกันพอสมควรในระดับความเป็นชุมชน เป็นต้นว่าในแง่ของอัตราสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมีตั้งแต่อัตราต่ำสุดเพียงร้อยละ 1.7 ในจังหวัดศรีสะเกษ ขึ้นไปสูงสุดถึงร้อยละ 34 ในจังหวัดภูเก็ต และร้อยละ 81 ในกรุงเทพฯ หรือว่าในแง่ของอัตราสัดส่วนประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็จะปรากฏว่ามีอัตราสูงสุดถึงร้อยละ 95.8 ในจังหวัดศรีสะเกษเช่นเดียวกัน ลงไปถึงอัตราต่ำสุดเพียงร้อยละ 38 ในจังหวัดสมุทรปราการ และราวร้อยละ 20 ในกรุงเทพฯ<sup>28</sup> เมื่อพิจารณาควบคู่กับความเป็นชุมชนประกอบกับฐานะรายได้เป็นรายจังหวัดตามตาราง 3.6 (หน้า 145) ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนถึงความแตกต่างตรงกันข้ามระหว่างกลุ่มจังหวัดที่ฐานะรายได้สูงสุดกับต่ำสุด กลุ่มจังหวัดประเภทหลังเป็นท้องที่ที่มีอัตราประชากรในเขตชุมชนต่ำไม่เกินร้อยละ 5-6 และกว่าร้อยละ 85 ประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรม

ในประการสุดท้าย ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและระหว่างท้องที่ชุมชน - ชนบทยังจะต้องพิจารณาไปถึงกลุ่มประชากรที่ยากจนซึ่งกำลังเป็นเป้าหมายของการวางแผนพัฒนา<sup>29</sup> ภาพการกระจายของประชากรยากจนคงพอจะเป็นที่เห็นได้จากตาราง 3.7 (หน้า 148) โดยจำแนกออกไปตามรายภูมิภาคและเขตท้องที่ชุมชน - ชนบท ระหว่างปี พ.ศ. 2505 - 2519 ในทุกช่วงตอนภาคตะวันออกเฉียงเหนือคงเป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนประชากรยากจนสูงสุด รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลางตามลำดับ และในทุกภาคเป็นที่แน่นอนว่าอัตราจำนวนจะตกหนักอยู่ในท้องที่ชนบท มีข้อสังเกตจากข้อมูลดังกล่าวนี้เกี่ยวกับอัตราจำนวนประชากรยากจนซึ่งดูจะมีแนวโน้มลดลงในทุกภูมิภาค และเมื่อสรุปรวมทั้งประเทศแล้วลดลงจากร้อยละ 52 ในช่วงปี 2505/06 มาเป็นร้อยละ 25 ในช่วงปี 2518/19 อย่างไรก็ดีข้อมูลเช่นว่านี้อาศัยวัดจากเกณฑ์รายได้ซึ่งในตัวเองคิดว่าค่อนข้างต่ำมากอยู่แล้ว คือถือตามเกณฑ์รายได้ต่ำกว่า 150 บาทต่อเดือนสำหรับในเขตท้องที่ชนบท และต่ำกว่าเดือนละ 200 บาทในท้องที่ชุมชน แต่ในการประเมินเกณฑ์ฐานะยากจนนี้เองก็ยังมีผู้ให้ข้อคิดเพิ่มเติมอีกว่า นอกจากจะดูกันจากด้านของอัตรารายได้แล้ว ยังควรพิจารณาจากทางด้านตรงกันข้าม คือ รายจ่ายและหนี้สินประกอบกันด้วย



และในแง่คุณภาพและแนวโน้มของอัตราจำนวนประชากรระดับยากจนจะไม่ได้กระเตื้องขึ้นอย่างที่เห็น ๆ กันเพียงในด้านรายได้แต่อย่างเดียวก็นับได้<sup>90</sup> เป็นความจริงที่ว่าในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตรารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นลำดับมาและย่อมมีส่วนกระจายไปสู่ประชากรในท้องที่รายได้ต่ำและยากจน เป็นผลช่วยให้ระดับรายได้กระเตื้องขึ้นและอัตราจำนวนประชากรยากจนลดลงไป แต่แม้ว่าจะคล้อยตามแนวโน้มตัวเลขที่เล็งผลเลิศดังปรากฏในตาราง 3.7 ก็ตาม อัตราประชากรระดับยากจนถึงร้อยละ 25 ก็เท่ากับจำนวนประชากรกว่า 10 ล้านคน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าส่วนใหญ่ที่เดียวอยู่ในท้องที่ชนบทและภาคเกษตรกรรม<sup>91</sup> อันเป็นสภาพการณ์และปัญหาสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งที่ทำให้จำเป็นต้องคำนึงถึงในการพิจารณาเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษาและบริการสังคมด้านอื่น ๆ

### ผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษา

เท่าที่กล่าวมาเป็นเรื่องของผลกระทบทางโครงสร้างสังคม - การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนาแนว "เสรีนิยม" ที่มีต่อระบบและกระบวนการแจกแจงรายได้ระหว่างภูมิภาคและกลุ่มเศรษฐกิจ - สังคมต่าง ๆ ในขั้นนี้จะได้พิจารณาต่อไปถึงลักษณะแบบแผนของการแจกแจงบริการสังคมซึ่งการศึกษาเป็นส่วนสำคัญยิ่ง และซึ่งนับเป็นผลสะท้อนในอีกด้านหนึ่งของระบบและกระบวนการแจกแจงทรัพยากรภายในสังคม ลักษณะสัมพันธ์เกี่ยวโยงของการแจกแจงแบ่งชั้นในด้านฐานะรายได้และในด้านบริการสังคม จะพิจารณาได้จากตาราง 3.8 (หน้า 150) ซึ่งประมวลข้อมูลส่วนหนึ่งเกี่ยวกับเครื่องชี้สถานะสังคมเศรษฐกิจจากผลงานวิเคราะห์ของ ดร. เอื้อย มีสุข ถึงสถานะและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางฐานะรายได้และบริการสังคม ภาพจำแนกข้อมูลในที่นี้ได้เลือกอาศัยเกณฑ์จัดแบ่งกลุ่มท้องที่จังหวัดตามระดับฐานะรายได้ คือ อัตรามูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคลเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกันไปกับตาราง 3.6 (หน้า 145) แล้ว ก็เท่ากับสะท้อนให้เห็นฐานะเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคในขณะเดียวกันที่ช่วยให้ได้ภาพสภาวะการณ์อันใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น

จากบรรดาปัจจัยใหญ่ ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องชี้สถานะสังคมเศรษฐกิจ (รายได้ระดับความเป็นชุมชน ลักษณะทางประชากร แรงงาน การศึกษา การอนามัย การเคหะ การคมนาคม และความมั่นคงปลอดภัย) ข้อมูลที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงลักษณะสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมองออกไปจากสถานะด้านฐานะรายได้ตามตาราง 3.8 (1.1 - 1.3) ซึ่งแสดงว่า ช่องว่างระหว่างกลุ่มจังหวัดระดับฐานะรายได้ต่าง ๆ กลับจะยิ่งทวีขึ้นจากผลของอัตราเพิ่มอันไม่สมดุลงัน กล่าวคือ อัตราเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 10 สำหรับกลุ่มจังหวัดฐานะรายได้ต่ำสุด ขึ้นไปถึงกว่าร้อยละ 14 ในกลุ่มจังหวัดที่ทรงฐานะรายได้ระดับสูงสุดอยู่แล้วเป็นพื้นฐาน ข้อสังเกตประการต่อไป (รายการ 2.1-2.3) ก็ว่าฐานะรายได้สูง ๆ มักจะตกอยู่กับกลุ่มจังหวัดที่มีอัตราประชากรรวมอยู่อาศัยในเขตชุมชน

ค่อนข้างสูงโดยเปรียบเทียบ คือ ในอัตราเฉลี่ยตั้งแต่ราวร้อยละ 10 ขึ้นไปถึงร้อยละ 81 สำหรับกรุงเทพฯ และเขตท้องที่ชุมชนเหล่านี้ย่อมมีโครงสร้างการประกอบงานอาชีพที่กระจายแยกแยะออกไปตามลำดับของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้าม ฐานะรายได้ระดับต่ำและยากจนมักจะตกอยู่ในกลุ่มท้องที่ชนบทซึ่งประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทางเกษตร ผลสรุปจากฐานะรายได้ลักษณะอาชีพ ประชากร และถิ่นที่อยู่ซึ่งต่างเป็นองค์ประกอบเกื้อหนุนต่อกันดังกล่าวนี้ ตามสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ปรากฏว่า กลุ่มท้องที่จังหวัดที่มีฐานะรายได้สูง ๆ มักจะอยู่ในฐานะได้รับบริการสังคมที่ดีกว่าในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในทางการศึกษา การสาธารณสุข หรือสาธารณูปการ<sup>82</sup>

กล่าวโดยเฉพาะในด้านโอกาสทางการศึกษา ความไม่สมกূলย์ของกระบวนการพัฒนา ระบบที่เห็นได้ชัดคือนอกจากอัตราประชากรที่เข้าโรงเรียนในระดับการศึกษาต่างๆ (ตาราง 3.8 รายการ 3.2-3.5) สำหรับระดับประถมต้นเมื่อคุณภาพรวมในเชิงปริมาณแล้ว พอจะถือได้ว่านโยบายขยายการศึกษามารลุเป้าหมายเป็นอย่างดีพอสมควร แต่ทว่าในเชิงคุณภาพอัตราเข้าโรงเรียนดังกล่าวร้อยละร้อย เป็นเครื่องบ่งชี้ในตัวถึงมาตรฐานบริการการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำอันเป็นเหตุให้มีปัญหา นักเรียนตกซ้ำชั้นกันเป็นจำนวนมากถึงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ในกรณีใดก็ตาม การเปรียบเทียบอัตราสอบไล่ได้และตกซ้ำชั้นนี้ก็ยากที่จะยึดถือเอาเป็นเกณฑ์ที่แน่นอนได้ เนื่องจากความยากง่ายของข้อสอบและเกณฑ์ตัดสินการสอบไล่หรือตกไม่ได้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน หากแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องที่อำเภอและจังหวัด<sup>83</sup> แต่จากผลการสำรวจทดสอบทักษะเบื้องต้นทางการเรียนเปรียบเทียบกันทั้งระหว่างภูมิภาคและภายในภูมิภาคเดียวกัน ก็พบความแตกต่างห่างไกลในคุณภาพมาตรฐานของผลการศึกษาระดับประถมต้น ผลของการทดสอบนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ในภูมิภาคต่างๆ (ตาราง 3.9 หน้า 155) ปรากฏว่านักเรียนในกรุงเทพฯ ทำคะแนนเฉลี่ยได้สูงสุดถึง 51.3 ในวิชาภาษาไทยและ 51.0 ในวิชาเลขคณิต รองลงไปนักเรียนในภาคกลางและภาคใต้ทำได้ใกล้เคียงกัน อันดับถัดลงไปได้แก่ภาคเหนือ และรั้งท้ายด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งทำได้เพียง 25.9 และ 25.0 ตามลำดับ เมื่อจำแนกผลการทดสอบรวมทั้ง 2 วิชาตามประเภทโรงเรียน (ตาราง 3.10 หน้า 156) ปรากฏว่า โรงเรียนราษฎร์และโรงเรียนกรมสามัญศึกษาได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุด คือ 50.2 และ 49.0 ตามลำดับ อันดับรองลงไปได้แก่โรงเรียนเทศบาลทำได้ 40.6 และโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำคะแนนได้ต่ำสุดเพียง 28.5 ความแตกต่างลักษณะในมาตรฐานคุณภาพทางการศึกษาเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากเหตุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางการศึกษาโดยตรง อย่างเช่นวุฒิและคุณภาพของครู สัดส่วนของนักเรียนต่อครู และวัสดุอุปกรณ์การเรียนต่างๆ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งบรรดาโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นชื่อว่าอยู่ในฐานะด้อยที่สุดโดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งหมด<sup>84</sup> แต่ในขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏก็มีส่วนสัมพันธ์เป็นอย่างสูงกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องที่ ตลอดจนฐานะพื้นเพทางครอบครัวของบรรดานักเรียน

ซึ่งล้วนประกอบเป็นปัจจัยแวดล้อมอันมีผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการเรียนการสอน  
 ข้อเปรียบเทียบที่เห็นกันง่าย ๆ ก็คือ บรรดาโรงเรียนราษฎร์ก็ดี โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาก็ดี และ  
 โรงเรียนเทศบาล ส่วนใหญ่แล้วเป็นโรงเรียนเขตท้องที่ชุมชน ส่วนโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ล้วนแต่เป็นโรงเรียนในท้องที่ชนบท<sup>85</sup> สาระสำคัญของความแตกต่างดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นแค่เพียงเรื่อง  
 ประเภทของโรงเรียน หากขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียนในโรงเรียนนั้น ๆ  
 เองเป็นพื้นฐาน และสัมฤทธิ์ผลในการถ่ายทอดทักษะทางการเรียนภายใต้ระบบการ “ไล่หนังสือ”  
 ดังกล่าวนั้นจะเป็นตัวกำหนดอย่างสำคัญต่อโอกาสของการไต่บันไต่ขึ้นไปสู่ระดับการศึกษาสูง ๆ uto ไปตาม  
 ลำดับ

ในระดับประถมปลายและมัธยมศึกษา เราได้เห็นมาแล้วในบทที่ 1 ว่า อัตราจำนวนการ  
 เข้าโรงเรียนเฉลี่ยรวมทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับมา (ตาราง 1.3 หน้า 23) สำหรับในปี 2518 ซึ่ง  
 ใช้คำนวณในตาราง 3.8 (หน้า 150) ดังกล่าว อัตราเฉลี่ยรวมเท่ากับร้อยละ 47.5 ในระดับประถมปลาย  
 และร้อยละ 21.8 ในระดับมัธยม<sup>86</sup> แต่เมื่อเข้าไปที่อัตรากระจายระหว่างภูมิภาคตามตาราง 3.8 แล้ว  
 ก็ปรากฏความเหลื่อมล้ำในลักษณะที่สัมพันธ์ไปในทำนองเดียวกันกับโครงสร้างฐานะรายได้ของบรรดา  
 กลุ่มท้องที่จังหวัดทั้งหลาย ในระดับประถมปลาย อัตราการเข้าโรงเรียนต่างกันจากตั้งแต่ร้อยละ 29 ใน  
 กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในฐานะรายได้ต่ำสุดถึงร้อยละ 42 ในกลุ่มจังหวัดรายได้สูง ในทุกกลุ่มรายได้นอก  
 กรุงเทพฯ อัตราการเข้าโรงเรียนในระดับประถมปลายต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยทั้งประเทศ ส่วนในระดับมัธยม  
 อัตราการเข้าโรงเรียนห่างกันระหว่างร้อยละ 14 ในกลุ่มจังหวัดรายได้ต่ำสุดกับถึงร้อยละ 40 ในกรุงเทพฯ  
 มาถึงระดับมัธยมศึกษา<sup>87</sup> อัตราการเข้าโรงเรียนมีส่วนกระจายออกสู่ต่างจังหวัดมากขึ้นบ้าง แต่ก็คงจำกัด  
 อยู่เฉพาะในกลุ่มจังหวัดรายได้สูงเท่านั้นที่มีอัตราการเข้าโรงเรียนสูงกว่าอัตราเฉลี่ยทั้งประเทศ แสดงให้  
 เห็นลักษณะสัมพันธ์อีกด้านหนึ่งที่ว่าในท้องที่ที่เป็นชุมชนมากขึ้น มีโครงสร้างการประกอบงานอาชีพ  
 จำแนกแยกแยะออกไปมากขึ้น ก็มักจะบริการทางการศึกษาที่ดีขึ้นในระดับมัธยมอันเป็นที่ต้องการสำหรับ  
 ตลาดแรงงานระดับกลางในเมือง<sup>87</sup> ฐานะความเหลื่อมล้ำทั้งในระดับประถมปลายและระดับมัธยมนี้  
 ถ้าพิจารณาทั้งกันเป็นรายจังหวัดด้วยแล้ว ก็จะปรากฏให้เห็นช่องว่างห่างไกลยิ่งขึ้นไปอีก คือ สำหรับระดับ  
 ประถมปลาย จากอัตราเข้าโรงเรียนต่ำสุดไม่ถึงร้อยละ 20 ในจังหวัดกำแพงเพชรขึ้นไปถึงเกือบร้อยละ  
 85 ในจังหวัดภูเก็ต และในระดับมัธยมจากอัตราต่ำสุดเพียงร้อยละ 8 ในจังหวัดกำแพงเพชรขึ้นไปถึง  
 ร้อยละ 46 ในจังหวัดภูเก็ตเช่นเดียวกัน<sup>88</sup>

ภายใต้โครงสร้างค่านิยมและเศรษฐกิจ - สังคมและระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ โอกาสในการ  
 ศึกษาในระดับมัธยมถือได้ว่าเป็นค่าสำคัญที่จะนำไปสู่สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงขึ้นและดำเนิน

ไปได้ก็เพื่อไต่บัน ไต่ชั้น ไปสู่ระดับการศึกษาชั้นอุดมศึกษาอันเป็นแหล่งผลิตชนชั้นนำของประเทศ ในแง่หนึ่ง เมื่อพิจารณาคุณทั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นแล้วก็จะพบว่าโอกาสทางการศึกษามีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับฐานะรายได้ในภูมิภาคต่าง ๆ (ดูตาราง 3.6 หน้า 145 ประกอบ) ข้อมูลแสดงอัตราส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1 และอัตราส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งหมดต่อประชากร 10,000 คน สำหรับช่วงปี 2515 - 2520 ต่างยืนยันตรงกันในข้อที่ว่า บรรดาจังหวัดที่มีอัตราส่วนนักเรียนต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยทั้งประเทศตลอดช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่ทีเดียวอยู่ในกลุ่มฐานะรายได้ต่ำ กล่าวคือ ทุกจังหวัดยกเว้นสมุทรสงครามในกลุ่มรายได้ต่ำกว่า 4,000 บาท และ 4,000-5,999 บาทต่อบุคคล 9 จังหวัด (ตาก นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ ลำปาง สุโขทัย กระบี่ สตูล จันทบุรี และสุพรรณบุรี) ในกลุ่มรายได้ 6,000-7,999 บาทต่อบุคคล ซึ่งทั้งหมดมีอัตรารายได้ต่อบุคคลต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั้งประเทศ และอีกเพียง 4 จังหวัด (กาญจนบุรี ตราด ลพบุรี และสมุทรสาคร) ในกลุ่มรายได้ 8,000-9,999 บาทต่อบุคคล<sup>39</sup>

โดยแท้จริงแล้วโอกาสความสำเร็จในการเข้าเรียนระดับมัธยมโดยรากฐานขึ้นอยู่กับสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการเรียนการสอนซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวข้างต้น ในข้อนี้ก็อีกเช่นเดียวกัน จากการสำรวจวิเคราะห์เกี่ยวกับโอกาสการเข้าศึกษาต่อทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายในภูมิภาคต่าง ๆ โดยจำแนกปัจจัยแวดล้อมทั้งในค่านักขณะประเภทของโรงเรียนและในค่านสถานภาพเฉพาะตัวของนักเรียนเอง "ผลสรุปที่ได้แสดงว่าปัจจัยแวดล้อมทางค่านส่วนตัวของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะอาชีพและสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของบิดามารดา นับเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลสำคัญต่อโอกาสในการเรียนต่อระดับมัธยมทั้งตอนต้นและตอนปลาย"<sup>40</sup> หน้าที่และความหมายทางค่านพันเพื่อชีพของบิดามารดาต่อสัมฤทธิ์ผลในการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาจะเป็นที่เห็นได้อย่างเด่นชัดในชั้นตอนสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยดังปรากฏตามตาราง 3.11 (หน้า 157 แสดงอัตรากระจายของจำนวนผู้สมัครสอบและผู้สอบคัดเลือกได้ โดยจำแนกตามสาขาอาชีพบิดามารดา กล่าวคือ ทั้งผู้สมัครสอบและผู้สอบคัดเลือกได้ทั้งมาจากพื้นเพครอบครัวเกษตรจ้อยู่ในอัตราค่าสุดเพียงร้อยละ 7.8 และร้อยละ 6.7 ตามลำดับในช่วงปี 2510 - 2517 ในขณะที่อัตราสูงสุดของผู้สมัครสอบและผู้สอบคัดเลือกได้กว่าครึ่งมาจากพื้นเพซึ่งบิดามารดาเป็นเจ้าของกิจการ ข้อเท็จจริงนี้ในแง่หนึ่งเป็นเครื่องชี้ถึงบทบาทความสำคัญของกลุ่มธุรกิจและการเงินสมัยใหม่ในสังคมไทยปัจจุบัน อันที่จริงสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นที่เข้าใจและคาดหมายกันได้เมื่อคำนึงถึงผลของความไม่สมคูลย์ในยุทธศาสตร์การพัฒนาดังที่บรรยายมาในตอนต้น แต่กระนั้นก็ยังปรากฏข้อสรุปอันน่าประหลาดของรายงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ออกมาดังนี้ :-

“...(ผลการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย) แสดงให้เห็นว่าเกือบจะมีความเสมอภาคอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ จำนวนร้อยละของผู้สมัครใกล้เคียงกับจำนวนร้อยละของผู้สามารถสอบเข้าได้แต่ละท้องถิ่นในเรื่องตัวเลขอย่างรอบคอบ การเปรียบเทียบครั้งนี้เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผู้สมัครสอบและผู้สอบคัดเลือกได้ จากการศึกษาให้มีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา เราอาจกล่าวได้ว่าผู้สมัครสอบจากครอบครัวที่มีอาชีพต่างกันมีความเสมอภาคพอสมควรทีเดียวในการเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา แต่ผลสรุปในเรื่องความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาที่สัมพันธ์กับจำนวน ประชากรทั้งหมดยังไม่สามารถจัดทำได้ เนื่องจากยังขาดข้อมูล”<sup>41</sup>

สิ่งที่ออกจะเข้าใจได้ยากก็คือข้ออ้างในเรื่อง “ขาดข้อมูล” เกี่ยวกับปัญหาความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ซึ่งตามความจริงแล้วได้ปรากฏติดต่อกันเป็นลำดับมาตั้งแต่ตั้งข้อสังเกตไว้ในตอนเริ่มต้นของบทแรกและเป็นแหล่งอ้างอิงมาโดยตลอดสำหรับงานศึกษานี้ ในกรณีนี้ก็ก็ตาม ลำพังข้อมูลในตาราง 3.11 ดังกล่าว ก็เป็นเรื่องบ่งบอกอยู่แล้วในตัวเองถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถม มัธยม จนถึงระดับอุดมศึกษา เมื่อคำนึงถึงโดยสามัญสำนึกว่า เกษตรกรประกอบเป็นจำนวนกว่าสามในสี่ของประชากร แต่ลูกหลานของเกษตรกรมีโอกาสเข้าโรงเรียนในอัตราจำนวนค่าที่สนับสนุนตั้งแต่ระดับประถมปลายขึ้นมาถึงมัธยมและอุดมศึกษาคงที่ได้เห็นมาแล้ว และนอกจากข้อพิจารณาข้างของพื้นที่อาชีพบิดามารดา จากข้อมูลของผลการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยชุดเดียวกัน ยังแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคในแง่ของการกระจายโอกาสของบรรดานักเรียนระดับมัธยมศึกษาในการสมัครสอบและสอบคัดเลือกได้ดังปรากฏตามตาราง 3.12 (หน้า 157 ซึ่งแสดงว่า อัตราสัดส่วนต่อประชากร ของจำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่หรือของจำนวนผู้สมัครสอบและผู้สอบคัดเลือกได้ก็คือนั้นสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือคงอยู่ในอันดับต่ำสุดเช่นเคยคือ ร้อยละ 8 ร้อยละ 5 และ 3 ตามลำดับต่อประชากรถึงร้อยละ 34 ตามมาด้วยภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ถึงกรุงเทพฯ ซึ่งจากประชากรร้อยละ 10 มีนักเรียนชั้นมัธยมถึงร้อยละ 59 ผู้สมัครสอบร้อยละ 70 และผู้สอบคัดเลือกได้ร้อยละ 77 มาถึงตอนหนึ่งจึงได้ข้อสรุปจากรายงานวิจัยฉบับเดียวกันว่า:-

“...จากการวิเคราะห์นั้น จะพบว่าเกิดความไม่เสมอภาคของโอกาสในการศึกษาสำหรับประชากรทั้งหมด ความไม่เสมอภาคนั้นมีอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา ระบบโรงเรียนเอกชนอำนวยความสะดวกเฉพาะนักเรียนที่อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งก็จะเป็นหนทางที่จะทำให้เด็กมีโอกาสเข้ามหาวิทยาลัยได้มากกว่านักเรียนที่มาจากต่างจังหวัด โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้ายยังไม่มีการปรับปรุงในเรื่องนี้ ความไม่เสมอภาคของโอกาสในการศึกษาชั้นอุดมศึกษาก็จะยังคงมีอยู่”<sup>42</sup>

ประเด็นมีอยู่ว่า เราไม่อาจจะพูดหรือสรุปอะไรได้โดยถึงหลักความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาโดยอาศัยเพียงแต่สมการระหว่างผู้สมัครสอบและผู้สอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย และทั้งหมดก็เป็นเครื่องชี้ถึงฐานะบารมีของกรุงเทพฯ อันเป็นทั้งศูนย์อำนาจและความมั่งคั่งยิ่งใหญ่ และเป็นแหล่งรวมความหวังเกือบทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตสำหรับผู้คนจากต่างจังหวัดที่พากันเคลื่อนย้ายเข้ามาซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่มุ่งเพื่อโอกาสทางการศึกษาและอนาคตที่ดีขึ้น<sup>48</sup> ในประการสำคัญทั้งหมดนี้เป็นผลผลิตของค่านิยมและการจัดการศึกษาตามแบบแผนสืบเนื่องกันมาแต่เก่าก่อน ดังนั้นนักการศึกษารุ่นปัจจุบันได้ตั้งเป็นข้อสังเกตและข้อคิดเอาไว้ว่า:-

“... โรงเรียนมัธยมของเราั้นโดยประวัติศาสตร์เป็นโรงเรียนที่ผลิตขุนนาง ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเทพศิรินทร์ สวนกุหลาบ ราชินี มาแตร์เดอี อัสสัมชัญ... ในอดีตเราพยายามรีดเด็กในแนวเดียวกัน... คือโตมันโตขึ้นไปเรียนในระดับสูงขึ้น นั่นคือแนวปฏิบัติที่เป็นมาแล้ว ต่อแต่นั้นไปความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมบังคับให้เราต้องพิจารณาใหม่...”<sup>44</sup>

ผลสะท้อน ของระบบการคัดคนชั้นสู่บันไดการศึกษาและสถานภาพทางเศรษฐกิจ - สังคม “ในแนวเดียว” เช่นว่านี้ ไม่เพียงแต่เป็นเครื่องกีดกันแบ่งแยกระหว่างคนมี - คนจน หรืออีกนัยหนึ่งระหว่างคนกลุ่มน้อยในเมืองและมวลชนส่วนใหญ่ในชนบทเท่านั้น หากยังเท่ากับเป็นการลิดรอนอย่างร้ายแรงต่อ ระดับคุณภาพของกำลังคน ในท้องที่ชนบทกล่าวคือภาคเกษตรกรรมอีกด้วย ฐานะความเหลื่อมล้ำในเชิงระดับการศึกษาของกำลังคนในเมืองกับในชนบทจะเห็นได้จากตาราง 3.13 (หน้า 158) ซึ่งแสดงว่ากำลังคนที่มีโอกาสได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมขึ้นไปถึงอุดมศึกษา ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องรวมตัวกันอยู่ในเขตท้องที่ชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง อันเป็นห้องที่ฐานะรายได้สูง<sup>45</sup> ยิ่งไปกว่านั้น จากผลของการมุ่งทุ่มเทขยายการศึกษาในระดับสูง ๆ ตามค่านิยมของผู้นำทางการเมือง และตามแผนนโยบาย “พัฒนา” กำลังคนระดับกลางและระดับสูงเพื่อสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ความไม่สมคูลย์ดังกล่าวยังไปไกลถึงขั้นกลายเป็นสภาพการว่างงานในหมู่ผู้จบการศึกษาระดับสูงเป็นจำนวนมากดังปรากฏในตาราง 3.14 (หน้า 159) ว่า อัตราจำนวนผู้ว่างงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 25 ในปี 2516 เป็นถึงร้อยละ 42.5 ในปี 2518 และระดับการศึกษาที่มีอัตราจำนวนผู้ว่างงานค่อนข้างสูงได้แก่อนุปริญญาหรือเทียบเท่า ผักตบชู และมัธยมปลายสายอาชีพ

อันที่จริงแล้ว ผลสะท้อนทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นที่ตระหนักกันดีอยู่ภายในวงการศึกษาที่วางแผนพัฒนาระดับสูงเอง กล่าวคือ:-

“แนวโน้มของการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาด้านการศึกษายังไม่สามารถสนองความต้องการกำลังคนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ การพัฒนาชนบทและการพัฒนาเกษตรซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งใกล้แล้ว ระบบการศึกษาส่วนใหญ่ยังเน้นหนักไปในการสนองความต้องการของคนในเมืองหลวง สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการผลิตกำลังคนเพื่อปฏิบัติงานในด้านการเกษตรและชนบทนั้น ระบบการจัดหลักสูตรการคัดเลือกและการแนะแนว ยังไม่เป็นการส่งเสริมให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้วมีความสามารถและความสนใจที่จะปฏิบัติงานในชนบทตามความประสงค์ของโครงการ ต่างพากันหลังไหลเข้ามาหาอาชีพในเมืองหลวงซึ่งเป็นการเพิ่มความกดดันค่าครองชีพในเมืองหลวงให้หนักยิ่งขึ้นไปอีก ถ้าเหตุการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้เรื่อยไป ก็จะทำให้เกิดการขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจในเมือง และในชนบทมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะไม่เป็นปัญหาเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะเป็นปัญหาอย่างหนักทางด้านสังคมและการเมืองด้วย”<sup>46</sup>

ที่อ้างถึงนี้ เป็นทัศนะซึ่งแสดงออกตั้งแต่ช่วงกลางของแผนพัฒนาฯ ที่สอง (2510 - 2514) แท้จนถึงแผนพัฒนาฯ ที่สี่ (2520 - 2524) ก็ยังคงอยู่ในขั้นเพียงเกริ่นถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษาทำนองเดียวกันในข้อที่ว่า :-

“ระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ไม่สัมพันธ์กับความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่นและตลาดแรงงาน กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่ระบบการศึกษามีได้มุ่งเสริมอาชีพหลักของประชาชน อีกทั้งหลักสูตรในระดับต่าง ๆ ก็ไม่จบในตัวเองทำให้มีการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ เป็นเหตุให้คนจำนวนมากละทิ้งท้องถิ่นและอาชีพเดิมเพื่อแสวงความก้าวหน้าในการศึกษาและมุ่งรับราชการมากกว่าประกอบอาชีพอิสระ”<sup>47</sup>

ความรู้สึกสำนึกถึงความผิดพลาดและล้มเหลวของระบบการศึกษาทำนองนี้ควรจะตรงกับบรรยากาศทางความคิดในหมู่นักการศึกษาระดับระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษ 2510 นี้ ซึ่งเริ่มพากันตั้งข้อสงสัยในความถูกต้องเหมาะสมของแนวนโยบายขยายการศึกษาที่กระทำกันมาระหว่างสองสามทศวรรษที่แล้ว ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ได้ทุ่มเทกำลังความพยายามและทรัพยากรอย่างมหาศาล ไปในเรื่องของการศึกษา แต่แล้วต่างก็พบว่า การที่มุ่งเอาแต่เพิ่มและขยายปริมาณกันออกไปนั้นผลที่ได้ก็สัมพันธ์ไปกับการพัฒนาการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือความไม่สมดุลและความเหลื่อมล้ำค่าสูงอันนับวันมีแค่ว่าจะทวีขึ้น และด้วยปัญหาวิกฤตกดดันเหล่านี้เองที่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความคิดความพยายามที่จะเบนเข็มและแนวทางการพัฒนา ไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนความขาดแคลนและความไม่เสมอภาคเทียมกันควบคู่ไปด้วยกันกับ “การเร่งฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ-

กิจของประเทศ” ซึ่งยังคงถือเป็นวัตถุประสงค์หลักอันคับแค้นแรกของแผนพัฒนาฯ ที่สี่<sup>48</sup> ความถึกความพยายามที่แสดงออกนั้นจะบรรลุผลหรือไม่เพียงใดนั้นเป็นข้อที่ไม่ประสงค์จะคาดคะเนสรุปในที่นี้ หากเพียงใคร่ตั้งข้อสังเกตถึงความหมายและเงื่อนไขของความเป็นไปได้ในภาคปฏิบัติตามแผนนโยบายพัฒนาตัวการศึกษาเช่นว่านี้ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงอย่างน้อย 2 ประการซึ่งเกี่ยวโยงกัน กล่าวคือ ความหมายในด้านการแจกแจงและจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับเป้าหมายทิศทางของการลงทุนและจัดการศึกษา ในการพิจารณาถึงข้อเหล่านี้ไม่อาจเข้าไปถึงประเด็นเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์การศึกษาอันเกินขีดความสามารถของงานศึกษานี้ แต่จะพิจารณาพอเป็นสังเขปเพื่อประกอบการประเมินปัญหาเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษาทั้งที่เป็นอยู่ และที่จะพึงเป็นต่อไป

ในประการแรกเกี่ยวกับการแจกแจงและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มของงบประมาณแผ่นดินแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่าอัตราสัดส่วนของงบประมาณการศึกษาได้เพิ่มขึ้นโดยลำดับหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 และรวดเร็วขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนเกือบทัดเทียมกับงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ (เทียบดูตาราง 2.5, 2.6 และ 2.7 (หน้า 90, 91 และ 92) งบประมาณการศึกษาระดับชั้นนี้ในทุกช่วงของแผนพัฒนาฯ และยังมีบางช่วงที่เกินหน้างบประมาณการป้องกันประเทศคือ ในช่วง 2507-2509 และ 2518-2520 (ตาราง 3.15 หน้า 160) มองเฉพาะจากแง่ของระดับอัตราการร้อยละของงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณการศึกษาก่อนข้างเป็นที่น่าพอใจเมื่อเปรียบเทียบกับในต่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่นญี่ปุ่นซึ่งปรากฏในตาราง 3.16 หน้า 161) กล่าวคือ งบประมาณการศึกษาของไทยตกอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ 17 ถึงกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี 2503-2518 ต่ำกว่าญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวซึ่งได้งบประมาณในเกณฑ์กว่าร้อยละ 20 ถึงเกือบร้อยละ 23 และสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มภูมิภาคที่พัฒนาซึ่งได้กว่าร้อยละ 16 เพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มงบประมาณการศึกษาถึงร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศตามโครงการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้มีความเสมอภาคทางการศึกษาโดยเน้นการกระจายบริการการศึกษาออกไปสู่ชนบทแล้ว<sup>49</sup> อัตรางบประมาณเท่าที่เป็นมาโดยปกติซึ่งอยู่ในเกณฑ์สูงสุดร้อยละ 3.7-4.0 ระหว่างปี 2520-2522 (ตาราง 3.16) ก็ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ และแม้จะคำนวณตามเกณฑ์ร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศก็ยังไม่พอเพียงกับประมาณการรายจ่ายในการจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูป<sup>50</sup> ในสถานการณ์เช่นนี้ คงเป็นไปได้ยากที่จะเรียกเอามาจากงบประมาณแผ่นดินภายใต้โครงสร้างที่เป็นอยู่ ซึ่งคิดตามเกณฑ์ร้อยละ 5 นี้แล้วงบประมาณการศึกษาคงตกถึงเกือบร้อยละ 26-27 ของงบประมาณแผ่นดินในช่วงปี 2520-2522 หนทางที่จะทำได้ที่เห็น ๆ กันอยู่ก็คือ ลดรายจ่ายอื่น ๆ และ



หารายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น<sup>51</sup> สำหรับวิธีแรก ผลออกเอยที่จะได้เข้าใจว่าคงจำกัดจำนวนเต็มทีอย่างเช่นในช่วงปี 2518 - 2520 ซึ่งอัตราสัดส่วนของงบประมาณการป้องกันประเทศตกลงไปชั่วขณะหนึ่งก็ไม่ได้ทำให้งบประมาณการศึกษาเพิ่มอัตราส่วนขึ้นมาได้เท่าไรนัก สำหรับการลดรายจ่ายอื่นนอกไปจากนั้นโดยหลักการก็จะเป็นผลกระทบกระเทือนมามาตรฐานสวัสดิการด้านอื่น ๆ ของประชาชนเองซึ่งเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา ส่วนสำหรับวิธีหลังคือการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นนั้น ภายใต้อาณัติพัฒนาฯ ที่ตัวเองซึ่งเน้นหนักในเรื่องการลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและบริการสังคมออกไปสู่ชนบท แต่ในขณะที่เดียวกันก็ลดเลยไม่ยอมแตะต้องอะไรเลยเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ คงได้แต่เน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานทางด้านภาษีและบริการของรัฐเพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุน<sup>52</sup> สำหรับเกณฑ์กำหนดอัตรางบประมาณการศึกษาถึงร้อยละ 5 นี้ อาจจะมองกันได้ว่าเป็นมาตรฐานของประเทศที่พัฒนา และเพราะฉะนั้นจึงอาจจะดูสูงเกินฐานะของประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย (ตาราง 3.16) แต่ถ้าพิจารณาถึงข้อบ่งชี้ความรุนแรงของปัญหาความไม่สมดุลและความเหลื่อมล้ำค่าสูง รวมทั้งโครงสร้างภาษีอากรซึ่งยังมีช่องทางอยู่มากที่จะแก้ไขปรับปรุงให้มีการภาษีทางตรงให้มากขึ้นและเป็นธรรมขึ้นแล้ว ข้ออ้างดังกล่าวก็เป็นเรื่องฟังไม่ขึ้น

ในกรณีใดก็ตาม การเพิ่มงบประมาณการศึกษาก็เป็นเพียงส่วนเดียวของปัญหาเท่านั้น ความสำคัญยังอยู่ที่ปัญหาขั้นการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอีกด้วย อย่างเช่น งบประมาณสำหรับประถมศึกษา ถ้าดูภาพรวมแล้วก็อยู่ในระดับสูงกว่าระดับการศึกษาอื่น ๆ รวมกันทั้งหมด (ดูประกอบ ตาราง 2.8 หน้า 93) แต่ครั้นพิจารณาถึงลงไปถึงการจัดสรรโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างภูมิภาคแล้ว ก็ปรากฏให้เห็นชัดถึงความไม่มั่งคั่งของระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่ ยังผลให้ท้องถิ่นจังหวัดที่ฐานะรายได้สูงขึ้นก็ยังได้รับงบประมาณมากขึ้น ไม่ว่าจะพิจารณาจากรายจ่ายรวมของรัฐบาลหรือว่ารายจ่ายทางการศึกษา ตลอดจนบริการและสวัสดิการสังคมด้านอื่น ๆ (ดูประกอบตาราง 3.8 รายการ 1.4 - 1.7, 3.7 - 3.8 และ 4.10 ฯลฯ หน้า 150)<sup>53</sup> และนอกจากความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณระหว่างภูมิภาคแล้วยังมีแง่พิจารณาในค่านอัตราราคาความแตกต่างกันระหว่างระดับการศึกษาต่าง ๆ ดังที่ปรากฏตารางนี้เปรียบเทียบในตาราง 3.17 หน้า 162) ซึ่งใช้รายจ่ายเฉลี่ยต่อคนนักเรียนระดับประถม 1 คนเป็นเกณฑ์ที่จัดสรรรายจ่ายสำหรับนักเรียนนักศึกษาในระดับสูง ๆ ขึ้นไป แต่ถ้าจะแยกแยะนักเรียนชั้นประถมออกเป็นโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียนเทศบาล และโรงเรียนกรมสามัญศึกษาแล้ว อัตราส่วนก็จะเท่ากับ 1 : 1.3 : 1.7<sup>54</sup> ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ความหมายของความเหลื่อมล้ำไม่ได้สำคัญอยู่ที่ความแตกต่างของประเภทโรงเรียนเท่ากับฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมที่แตกต่างระหว่างโรงเรียน

ในท้องที่ชนบทกับในเขตชุมชน ฐานะเหลื่อมล้ำมีความหมายทำนองเดียวกันในแง่ระหว่างนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษากับนักเรียนนักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและต่อขึ้นไปจากนั้น โดยเหตุที่เด็กในท้องที่ชนบทมีโอกาสต่อยอดว่ามากที่จะผ่าน "การไล่หนังสือ" ขึ้นไปสู่การศึกษาระดับสูง ผลจึงเท่ากับรัฐใช้จ่ายจัดการศึกษาให้แก่เด็กจากครอบครัวฐานะดีในอัตราสูงกว่าสำหรับเด็กจากครอบครัวยากจนหลายต่อหลายเท่าด้วยกัน ทั้งจะพิจารณาได้จากตาราง 3.17 ดังกล่าวตามระดับประเภทและสาขาวิชาต่างๆ เฉลี่ยอัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมต่อระดับมัธยม 1 : 3.2 ระหว่างปี 2510-2514 และ 1 : 2.1 ระหว่างปี 2515-2519 ต่อนักเรียนอาชีวศึกษาระหว่างปี 2510-2515 จากค่าสุด 1 : 5.9 สำหรับสาขาพาณิชย์และอุตสาหกรรมถึง 1 : 10 สำหรับสาขาเกษตร ในด้านฝึกหัดครู ในช่วงปี 2510-2515 เช่นเดียวกัน อัตราส่วนเท่ากับ 1 : 64 สำหรับระดับประกาศนียบัตร และ 1 : 9.3 ในระดับปริญญา ส่วนในระดับอุดมศึกษาอัตราส่วนเฉลี่ยตั้งแต่ค่าสุด 1 : 1.4 ระหว่างปี 2510-2514 และ 1 : 2.2 ในช่วง 2515-2519 ในสาขานิติศาสตร์ขึ้นไปจนถึง 1 : 87.3 และ 1 : 93.9 ตามลำดับ สำหรับในสาขาแพทยศาสตร์ ใช้จ่ายทางการศึกษาเหล่านี้ เฉลี่ยสำหรับในระดับมัธยมซึ่งรวมทั้งฝึกหัดครู อาชีวศึกษา เกือบร้อยละ 90 มาจากงบประมาณแผ่นดิน กว่าร้อยละ 10 เล็กน้อยจากค่าเล่าเรียน นอกนั้นไม่ถึงร้อยละ 1 มาจากการบริจาค ในระดับอุดมศึกษา ตกเป็นงบประมาณรายจ่ายถึงเกือบร้อยละ 95 ราวร้อยละ 4 เป็นค่าธรรมเนียมศึกษา ที่เหลือมาจากการบริจาค<sup>55</sup>

ข้อพิจารณาถึงข้อจำกัดและความไม่สมคลุ้ยของการแจกแจงและจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวนี้ นำมาสู่ข้อคิดประการต่อมาเกี่ยวกับปัญหาการลงทุนและจัดการศึกษาของไทยในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ การศึกษาในระดับมัธยมขึ้นไปนอกจากจะเป็นระบบมุ่งผลิตขุนนางข้าราชการ โดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์แล้ว มาใน "ยุคพัฒนา" เป้าหมายทางการศึกษายังได้ขยายออกไปเพื่อผลิตกำลังคนใน "ระดับกลางและระดับสูง" ทั้งเป็นที่ทราบกันดี กำลังคนในระดับเหล่านี้เป็นที่แน่นอนว่าย่อมเป็นเรื่องของการสนองความต้องการของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมอันเป็นภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ได้รับคามสำคัญเป็นอันดับแรกในแผนพัฒนาฯ มาโดยตลอด แนวโน้มทางการศึกษาใน "ยุคพัฒนา" ก็ย่อมต้องเป็นไปในทางสนองนโยบายของทางราชการอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากว่า :-

"กำลังคน ที่เป็นที่ต้องการทางเศรษฐกิจ มักจะตกอยู่ในผู้ที่จบมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาหรือมหาวิทยาลัย แผนกำลังคนที่ต้องแปลมาเป็นแผนการศึกษาจึงควรมุ่งการศึกษาในระดับเหล่านี้<sup>56</sup> ความต้องการกำลัง "คนทางเศรษฐกิจ" ในสายตาของทางราชการ จึงจะจำกัดเน้นหนักเฉพาะเจาะจงอยู่ที่ภาคเศรษฐกิจและการศึกษาในเมืองเป็นสำคัญ ในวงราชการฝ่ายการศึกษาเองก็ยังคงล้อยไปตามแนวโน้มเพียงทำนองเดียวกันนี้ ทั้ง ๆ ที่ได้มีการตั้งข้อสังวรจากฝ่ายวางแผนพัฒนาใน

ตอนต้นทศวรรษ 2510 มาแล้วถึงความผิดพลาดของระบบการศึกษาที่มุ่งรับใช้เมืองหลวงจนเลยปัญหาและความต้องการในภาคเกษตรและชนบทซึ่งก็กล่าวถึงในตอนต้น แต่ในช่วงเวลาเดียวกันนั่นเองภายในวงราชการฝ่ายการศึกษา นอกจากจะขาดความตระหนักสำนึกในความสำคัญของปัญหาพื้นฐาน เช่นว่านี่แล้วยังคงพะวงสนใจอยู่กับการต่อสู้เรียกร้องให้ได้งบประมาณการศึกษาเพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ อันเป็นพฤติกรรมธรรมดาโดยทั่วไปอยู่แล้วในวงราชการของไทย แต่ที่น่าคิดยิ่งกว่านี้ก็คือ ทักษะคนที่มักจะมองข้ามความสำคัญของการศึกษาระดับประถมซึ่งเกี่ยวข้องกับมวลชนส่วนใหญ่ในชนบท อย่างเช่นทำนุบำรุงพัฒนาชีวิตอุปสรรคและปัญหาในการพัฒนาการศึกษาซึ่งข้อหนึ่งได้แก่ :-

“นโยบายการส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยมไม่มีเงินงบประมาณเหลือเพียงพอที่จะส่งเสริมการศึกษาในระดับสูงขึ้นไป ทำให้ประเทศขาดแคลนกำลังคนในระดับกลางและระดับสูง”<sup>57</sup> หรือแนวทัศนะทำนองเดียวกันจากอีกท่านหนึ่งที่ว่า :-

“การที่รัฐบาลได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจมากเกินไปนั้น ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือ แรงงานฝีมือ และช่างเทคนิคเช่นในปัจจุบัน และอาจจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ เนื่องจากระบบการศึกษาผลิตคนได้น้อย ทั้งนี้เพราะงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ได้รับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่ใช้เพื่อการจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาระดับมัธยมเท่านั้น”

“ดังนั้นรัฐบาลจึงควรที่จะเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาให้มากกว่าอัตราส่วนในปัจจุบัน เพื่อให้มีงบประมาณใช้เพื่อการศึกษาในระดับสูงกว่าชั้นประถมศึกษาขึ้นมาขึ้น”<sup>58</sup>

จริงๆ แล้ว ปัญหาอัน “อาจจะรุนแรงในอนาคตอันใกล้” กลับกลายเป็นปัญหาการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมอยู่ในความต้องการกำลัง “คนทางเศรษฐกิจ” ระดับกลางและระดับสูง ดังที่ได้เห็นมาแล้ว ซึ่งตรงกันข้ามกับที่มักคาดหมายกันโดยทั่วไป ทั้งที่มีเสียงทักท้วงอยู่ในขณะเดียวกันถึงช่องโหว่ของแนวความคิดเรื่องการคาดคะเนความต้องการกำลังคนว่ามีแนวโน้มเอียงที่จะเน้นหนักไปในเรื่องการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูงจนเกินไป โดยไม่คำนึงถึงค่าวงการลงทุนซึ่งจะต้องจ่ายลงไปเป็นจำนวนมาก และผลกลับปรากฏว่า กำลังคนระดับสูงที่ผลิตออกมาไม่ปริมาณเกินความต้องการของตลาดแรงงาน<sup>59</sup> จะอย่างไรก็ตาม แนวโน้มเอียงทางความคิดและความเข้าใจไปในทางเน้นความสำคัญของกำลังคนระดับกลางและระดับสูงตามความต้องการของ “ตลาดแรงงาน” ในเมืองเช่นว่ามานี้ เป็นผลให้การขยายการศึกษาในช่วงการพัฒนาทุ่มีและมุ่งทิศทางไปสู่การศึกษาแบบทางการระดับสูงๆ เป็นหลักใหญ่ ส่วนการศึกษาระดับประถมไม่ได้มีความหมายอะไรมาไปกว่าทำหน้าที่เป็นค่านสะกิดและคักเต็กที่มุ่งจะไต่เต้าขึ้นไปสู่ระดับการศึกษาชั้นสูง ซึ่งอำนวยความสะดวกเฉพาะสำหรับเด็กส่วนน้อยนี้

ที่มาจากรอบครัวฐานะรายได้ดีก็ยังคงอ้างกัน สภาพการณ์ก็เป็นไปตามที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตกันไว้ กล่าวคือ :-

“... ทำให้การพัฒนาการศึกษามีส่วนเชื่อมโยงเกือบสิ้นเชิงอยู่กับภาคเศรษฐกิจ ‘สมัยใหม่’ ที่ใช้เงินทุนสูงภายในระบบเศรษฐกิจของชาติ (ส่วน) บรรดาภาค (เศรษฐกิจ) แบบประเพณีทั้งหลายที่ผลิตภาพต่ำกว่าและขึ้นอยู่กับทรัพยากรและสภาพฝีมือแบบพื้นบ้านแท้ ๆ พวกกันถูกมองข้าม ละเลยกันไปเสียเป็นส่วนใหญ่จากกระแสการพัฒนาทางการศึกษาสำคัญ”<sup>60</sup>

สภาพการณ์เช่นนี้เป็นที่เห็นกันได้ชัดโดยทั่วไป แต่ก็คือเป็นการยากที่จะตระหนักกันจริงจังสำหรับวงราชการวางแผนการศึกษา ทั้ง ๆ ที่ยอมรับกันเป็นอย่างดีถึงปัญหาอุปสรรคในการพยากรณ์ความต้องการกำลังคนเนื่องจากความขาดตกบกพร่องเกี่ยวกับสถิติข้อมูลด้านกำลังคน และในประการสำคัญ ความเป็นไปได้ยากยิ่งที่จะผลิตกำลังคนในระบบโรงเรียนให้เข้ากับความต้องการในตลาดแรงงาน ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูง<sup>61</sup> ถึงกระนั้น ระบบวิธีการวัดความต้องการทางการศึกษาโดยอาศัยถึงการคาดคะเนความต้องการของ “ตลาดแรงงาน” ก็ยังคงเป็นที่ชื่นชอบในวงการนักวางแผน อย่างไรก็ตามก็ตีความพยายามที่จะศึกษาคิดค้นวิธีการเพื่อให้การวางแผนการศึกษาสมเหตุสมผลขึ้นนั้น<sup>62</sup> ในตัวเองไม่ใช่เรื่องเสียหายอะไร ถ้าหากจะได้คิดคำนึงกันอยู่รอบคอบกว้างขวาง ไม่จำกัดมุ่งแต่จะสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ในวงแคบอย่างเช่นที่ปฏิบัติกันมา และที่สำคัญกว่านั้นก็คือไม่เป็นไปในทางแบ่งแยกขีดกันกันในสังคมซึ่งเต็มไปด้วยช่องว่างมากพออยู่แล้วในขณะนี้ แคนนี้ก็อีกเช่นกันเป็นตรรกวิสัยที่ดูจะเป็นไปได้ยากยิ่งในทางปฏิบัติ เพราะทัศนคติของเทคนิคการวางแผนกำลังคน :-

“วิธีง่ายที่สุดและสะดวกที่สุดก็คือวิธีการวัดความต้องการของสังคม วิธีนี้มุ่งที่โครงสร้างของการศึกษาและโครงสร้างของประชากรโดยตรง โดยไม่มีการคำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงาน จุดมุ่งหมายคงเป็นอัตราส่วนประชากรในระบบการศึกษาที่สูงสุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชากรโดยตรง การปฏิบัติตามวิธีนี้ ถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดผลดีในด้านการให้การศึกษแก่ส่วนรวมให้มากที่สุด แต่ก็ก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการศึกษาที่ให้มากเกินไปไม่สอดคล้องกับการทำงานหรือ ประเภทงานที่มีในตลาด...”<sup>63</sup>

ตามแนวความคิดนี้ ไม่อาจฟังได้เป็นอย่างอื่นนอกจากว่า การให้การศึกษแก่ส่วนรวมให้มากที่สุด ไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจาก “ผลเสียทางเศรษฐกิจ” เพราะเหตุที่ไม่สอดคล้องกับประเภทงานที่มีใน “ตลาด” และด้วยตรรกวิสัยทางเศรษฐศาสตร์นี้เองที่ทำให้เกิดความ โหม้เอียงที่จะแบ่งแยกความหมายของการศึกษาในระดับที่ผลิต “กำลังคนที่เป็นที่ต้องการทางเศรษฐกิจ... (คือ)... ผู้ที่จบมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา หรือมหาวิทยาลัย” ดังกล่าวแล้ว และในระดับประถมและมัธยมตอนต้นซึ่ง :-

“...ยังจะต้องประเมินความต้องการทางการศึกษาในรูปของ กรรมวิธีความต้องการทางสังคม โดยถือว่า การศึกษาชั้นประถมเป็นสิทธิที่ประชากรทุกคนควรต้องได้รับ และกำลังคนในระดับมัธยมต้น ไม่ขาดแคลนจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ...”<sup>64</sup>

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตามทฤษฎีการวางแผนกำลังคนที่ว่านี้ ผู้ที่มีการศึกษาระดับ ประถมซึ่งประกอบด้วยชนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่นอกวงเขตอัน “เป็นที่ต้องการทางเศรษฐกิจ” ถ้ายึดถือเอา “ตลาดแรงงาน” เป็นเกณฑ์เช่นนี้แล้ว ย่อมไม่เป็นที่น่าประหลาดใจอะไรที่การคำนวณสูตรและตัวเลขอันสลบซับซ้อนจะไม่ปรากฏผลสรุปออกมาว่า :-

“...แนวโน้มของอัตราผลตอบแทนในชั้น (ประถมศึกษา) นี้ลดลงเร็วมาก และเร็วที่สุดในบรรดาการศึกษาชั้นต่าง ๆ เหตุผลที่ชัดเจนที่สุด คือ ในภาคกลางมีระดับการศึกษาโดยทั่วไปสูงกว่าภาคอื่น ๆ คุณสมบัติทางการศึกษาสำหรับการเข้าทำงาน จึงมักจะสูงและจะยิ่งสูงมากขึ้น ในอนาคตทำให้ตลาดแรงงานของผู้ที่จบแค่ชั้นประถมศึกษาค่อนข้างแคบ และยิ่งเมื่อประเทศเข้าใกล้ภาวะของการได้รับประถมศึกษาถ้วนทั่วทุกคนเท่าไร อัตราผลตอบแทนของการศึกษาชั้นนี้ก็ยิ่งจะลดลงมากเท่านั้น และอาจจะเป็นศูนย์... จากอัตราผลตอบแทนที่ได้นี้ เราไม่อาจสรุปได้ว่า การลงทุนในการศึกษาชั้นนี้ต่อไปในอนาคตจะเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ เนื่องจากเราต้องยอมรับว่าผลทางสังคมของการศึกษามีมากพอๆ (หรืออาจจะมากกว่า) กับผลทางเศรษฐกิจ เราควรจะสรุปว่า การให้การศึกษาระดับประถมโดยทั่วถ้วนยังเป็นสิ่งที่ควรทำอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลทางด้านสังคมและอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์”<sup>65</sup>

โดยตรรกวิสัยในการวางแผนการศึกษาของไทย จึงรวมความได้ว่า การศึกษาระดับประถมซึ่งหมายถึงเกือบร้อยละ 80<sup>66</sup> เป็นการศึกษาในชนบท แม้ “อัตราผลตอบแทน” จะต่ำหรือเป็นศูนย์ แต่ก็ยังควรแก่การลงทุนส่งเสริมเพื่อจุดประสงค์อย่างอื่นอันไม่เกี่ยวกับ “เหตุผล” ทางด้านเศรษฐกิจ นี่เป็นข้อสรุปที่ลงได้เหมาะสมแก่สังคมที่พอสมควร แต่ทว่าแนวความคิดและความเข้าใจทำนองนี้ นอกจากจะเป็นการ มองประเด็นในแบบที่พยายามแบ่งภาคปัญหาให้ดูเป็นคนละเรื่องต่างหาก จากกัน ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ ซึ่งขัดกับสภาพเป็นจริงของชีวิตแล้ว ยังเป็นเหตุผลที่ยากแก่การรับฟังได้อย่างสนิท เฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อประสบการณ์ทางเศรษฐกิจและการศึกษาเองชี้ให้เห็นกันโดยทั่วไปแล้วว่า การเรียนการสอนในโรงเรียนมักจะค่อยในเชิงประสิทธิภาพการผลิตกว่าการผลิตงานตามสถานที่ทำงานซึ่งเป็นวิธีการที่อาศัยการลงทุนน้อยกว่าและซึ่งภาคเอกชนที่ต้อการ กำลังคนเหล่านั้นจริงๆ อาจเข้ามามีส่วนรับภาระในการให้การศึกษาคด้วย<sup>67</sup> แต่ข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งไปกว่านี้ ก็คือว่า หลักความคิดในการประเมินความต้องการกำลังคนและอัตราผลตอบแทน จาก การ ศึกษา ระดับ ต่าง ๆ มัก โน้ม

เรียงจำกัดอยู่เฉพาะแต่ภายในกรอบของโครงสร้างการแบ่งชั้นรายได้ตามระดับฐานะหน้าที่ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามที่กำหนดไว้ ซึ่ง :-

“มีสมมติฐานหลักอยู่ประการหนึ่งว่า โดยทั่วไปมีการกำหนดตำแหน่งฐานะกันไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งกำลังแรงงานจะต้องเป็นที่เหมาะสมเข้ากับเกณฑ์ลักษณะตามความต้องการสำหรับตำแหน่งงานเหล่านั้น ความต้องการที่กำหนดไว้สำหรับฝีมือแรงงานประเภทต่างๆ ในขณะที่หนึ่งเป็นตัวอย่างหลักกำหนดว่าผู้ใดจะได้รับการคัดเลือกสำหรับตำแหน่งงานอะไร การเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงอาจอธิบายได้โดยชี้ให้เห็นว่าความต้องการด้านฐานะหน้าที่เหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ในการยึดถืออยู่กับแนวทัศนะตามเกณฑ์ของฐานะหน้าที่เช่นนี้ ความต้องการของสังคมจึงถือกันเป็นเกณฑ์กำหนดวัตถุประสงค์กิจกรรมและผลตอบแทนภายในสังคมนั้น”<sup>68</sup> และสมมติฐานคงมีอยู่ในทำนองเดียวกันในแนวความคิดจัดการศึกษาของไทย กล่าวคือในประการที่ว่า :-

“เนื่องจากการจัดการศึกษาอยู่ในมือของรัฐเป็นส่วนใหญ่และค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ในการให้การศึกษาตกอยู่กับรัฐบาล แนวนโยบายในด้านการลงทุนในการศึกษาจึงควรสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนที่สังคมมากกว่าอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล...”<sup>69</sup>

ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากรอบทางความคิดของการวิเคราะห์ประเมินความต้องการกำลังคนและอัตราผลตอบแทนของการศึกษาที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณานี้เป็นเรื่องที่ตรงและสอดคล้องกับระบบและนโยบายการลงทุนและการจัดการศึกษาดังเช่นที่เป็นอยู่ทุกประการ เท่าที่วิพากษ์วิจารณ์มาทั้งหมดก็มิได้มีความประสงค์อะไรอื่นมากไปกว่าเพื่อย้ำให้ตระหนักกันถึงเงื่อนไขจำกัดของมวลความคิด ความพยายามที่จะศึกษาค้นแสวงหาเกณฑ์และวิธีการคำนวณตลอดจนข้อสรุปอันถูกต้องสมบูรณ์ในเรื่องเหล่านี้ หากไม่แล้วคุณค่าความสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์ที่ย่อมให้ความหมายแก่เพียงในเชิงเป็นเครื่องมือเสนอสนองนโยบายทางการศึกษาซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ โดยแท้จริงแล้วนโยบายการศึกษาไม่ว่าจะพิจารณาในด้านการลงทุนก็ดี การจัดการศึกษาก็ดี (รวมทั้งหลักสูตร เนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนการสอน) เป็นผลสะท้อนของแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาอันก่อให้เกิดความไม่สมดุลย์และความเป็นธรรมในสังคมตลอดจนโอกาสทางการศึกษา และแนวโน้มทางความคิดในการประเมินความต้องการกำลังคนและอัตราผลตอบแทนดังกล่าวโดยสาระก็คือภาพสะท้อนส่วนหนึ่งของแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเช่นนั้นนั่นเอง.

## สรุป

บทบาทหน้าที่และความหมายของการศึกษา จะเป็นที่เข้าใจโดยด่องแท้ขึ้นก็โดยพิจารณาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคม ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน ปัญหาทางด้านโอกาสทางการ

ศึกษาย่อมไม่อาจแยกพิจารณาต่างหากจากสภาพและปัญหาการสร้างสรรคความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมโดยทั่วไป ในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยได้เข้าสู่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่ออันสำคัญยิ่งอีก ช่วงหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงก็คงเป็นไปภายใต้การริเริ่มและการควบคุมของทางราชการส่วนกลางตามแบบฉบับ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ก็คงเป็นไปตามแนวเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำหรับความหวังที่จะได้รับเงินกู้และการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ประสพการณ์เท่าที่เป็นมาคงจะเป็นเครื่องยืนยันทฤษฎีของนอร์แมน เจค็อบส์ที่อ้างถึงในตอนต้นของบทที่ 2 ในประการที่ว่า การเปลี่ยนแปลงสำหรับสังคมแบบราชการของไทยจะเป็นไปได้ก็แต่ภายในกรอบจำกัดของเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐานของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้เฉพาะในเชิงปริมาณ แต่ไม่อาจเป็นไปในเชิงคุณภาพซึ่งจะมีผลกระทบก่อให้เกิดระบบสัมพันธภาพแบบใหม่ขึ้นในสังคม ในยุค “พัฒนา” ถึงแม้จะประกอบในโครงสร้างเศรษฐกิจ - สังคมจะเปลี่ยนแปลงไป แต่ก็จะไม่เป็นผลทำให้ชนชั้นผู้นำทางการเมืองในสังคมนายการยอมรับรัฐรับรองฐานะและสิทธิร่วมของกลุ่มสถานภาพ ชนชั้น หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด ภายใต้โครงสร้างอำนาจอันทรงรูปแบบเดิมดังเช่นว่านี้ ระบบและกระบวนการแจกแจงทรัพยากรจะขึ้นอยู่กับความคิดเห็นเหมาะสมของทางราชการยิ่งกว่าเหตุผลอื่นใด บรรณานโยบายและการวางแผนหรือโครงการพัฒนาต่างๆ จะถูกนำมาใช้เพื่อเสริมมากกว่าที่จะปล่อยให้ เป็นเครื่องบันทึกฐานะและผลประโยชน์ของระบบราชการ และในประการสุดท้าย การจัดสรรทรัพยากรและผลของการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างไม่สมคุลย์กันระหว่างภาคเศรษฐกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ<sup>70</sup>

พิเคราะห์ตามสภาวะวิสัยทางสังคมและการเมืองเช่นว่านี้ ปัญหาเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษา จึงนับเป็นผลสืบเนื่องมาแต่เหตุอันล้าลึกกว่าที่อยากจะเข้าใจ หรือยอมรับกัน ความไม่ทัดเทียมกันในโอกาสทางการศึกษาโดยรากฐานเป็นภาพสะท้อนของความเหลื่อมล้ำค่าสูงทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งกำลังทวีช่องว่างขึ้นตามลำดับ ในทางทฤษฎี ระบบการศึกษาของไทยอาจเป็นระบบเปิด ปราศจากอุปสรรคกีดกันโดยเปรียบเทียบในทางชนชั้น อย่างเช่นระบบของอังกฤษสมัยก่อนพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 (พ.ศ. 2487) แต่ผลในทางปฏิบัติแทบจะไม่ได้แตกต่างอะไรกันนัก เพราะในที่สุดแล้วภายใต้ระบบการแบบ “เสรีนิยม” ที่เป็นอยู่ โอกาสทางการศึกษาเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ แต่ในขณะที่เดียวกันฐานะความเหลื่อมล้ำแตกต่างในโอกาสช่องทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนในด้านการศึกษา ก็ไม่ใช่เป็นแต่เพียงปัญหาความสำเร็จหรือความล้มเหลวเฉพาะในส่วนบุคคลเท่านั้น หากยังมีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับฐานะความเหลื่อมล้ำแตกต่างระหว่างภาคเศรษฐกิจและภูมิภาคต่างๆ ภายในสังคมดังที่ให้เห็นมาแล้ว มองจากแง่ทฤษฎีของแมกซ์

เวเบอร์ การแปรเปลี่ยนทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจในยุค "พัฒนา" จะบังเกิดผลประหนึ่งกำลังเข้าสู่ "สถานการณ์ทางชนชั้น" อันเป็นเครื่องกำหนดฐานะความสัมพันธ์ชนชั้นอีกรูปแบบหนึ่งในสังคม<sup>71</sup> ผลกระทบจาก "สถานการณ์ทางชนชั้น" ต่อโครงสร้างสังคมแบบราชการของไทยจะเป็นอย่างไรหรือไม่ เพียงใดนั้นเป็นประเด็นนอกเหนือความคาดหมายในที่นี้ แต่มีข้อควรย้ำอย่างน้อยเพื่อความกระจ่างชัด ในปัญหาอยู่บางประการ กล่าวคือ ประการแรก สภาพความยากจนในชนบทและช่องว่างห่างไกลใน ฐานะและโอกาสทั้งในค้ำเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา รวมตลอดถึงสวัสดิการด้านอื่น ๆ ต่างเป็น สถานะและปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงต่อกัน นี่เป็นข้อที่ได้พยายามเน้นถึงโดยตลอดในงานศึกษานี้

ประการที่สองการวางแผนพัฒนาไม่ว่าจะเป็นในค้ำเศรษฐกิจหรือการศึกษาไม่ใช่สิ่งที่กระทำขึ้น ในสัญญาภาค ความหวังและแนวทางในการแก้และการขจัดปัญหาความไม่เป็นธรรมเหล่านี้ โดยแท้จริง เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับเจตจำนงหรือแรงจูงใจทางการเมือง<sup>72</sup> ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์และแนว นโยบายอันเป็นกรอบความคิดสำหรับการวางแผนพัฒนาเพื่อสร้างสรรคความเป็นธรรมในสังคมและความ เท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษาอย่างจริงจัง แต่ในประการที่สาม เจตจำนงหรือแรงจูงใจทาง การเมืองเช่นว่านี้ยากที่จะเกิดขึ้นได้ในสังคมแบบราชการ ของ ไทย ซึ่งอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง จำกั้อยู่แต่ที่ศูนย์กลางโดยปราศจากการรับรู้รับรองฐานะและสิทธิอันจะพึงมีพึง ได้ของท้องถิ่น และกลุ่มชนต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มชนผู้ยากไร้และเสียเปรียบในสังคม

ประการสุดท้าย กล่าวโดยเฉพาะในค้ำการศึกษา ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในโอกาส ทางการศึกษา ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเกิดจากการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณอย่างไม่เป็นธรรมระหว่าง ภูมิภาคต่าง ๆ เท่านั้นซึ่งเป็นปัญหาปลายเหตุ หากแต่โดยมูลฐานเป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากลักษณะ โครงสร้างค่านิยมในสังคมไทยเอง ค่านิยมทางสังคมและการศึกษาอันสะสมต่อเนื่องมาแต่อดีตและเสริม ด้วยแนวความคิดและนโยบายจัดสรรทรัพยากรในการลงทุนและจัดการศึกษา ในยุค "พัฒนา" ประกอบ เป็นเครื่องกำหนดลักษณะแบบแผนและทิศทางกรศึกษาของไทย แบบแผนและทิศทางเช่นว่านี้ค่อนข้าง จำกั้อยู่ในสู่ทางสายเดียวกันโดยตลอด กล่าวคือเป็นไปเพื่อสนองสนองความต้องการค้ำกำลังคนของ ทางราชการและภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ในเมืองหลวงเป็นหลักใหญ่ ความหวังและโอกาสของชีวิตสำหรับ คนทั้งประเทศพากันมาจำกั้รวมอยู่ที่จุดเดียวกัน ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ด้วยผลแห่งความสำเร็จของระบบราชการ ส่วนกลางในการสงวนรักษารูปร่างฐานะอำนาจเหนือท้องถิ่นและกลุ่มสถานภาพอื่น ๆ ประเด็นมีอยู่ว่า ทรบ ใดที่แบบแผนและทิศทางของค่านิยมทางสังคมและการศึกษายังคงเป็นอยู่เช่นนี้ นอกจากทรัพยากรของ ประเทศจะไม่วันพอเพียงสำหรับสนองความต้องการซึ่งจะทวีปัญหาถกค้ำขึ้นเรื่อย ๆ แล้ว การกระจาย โอกาสทางการศึกษาเพื่อจุดมุ่งหมายของชีวิตในเมืองหลวงยังมีความหมายเท่ากับเป็นความพยายามพราก และบั่นทอนศักยภาพกำลังคนทั้งในค้ำแรงงานและกำลังสมองในท้องที่ซึ่งขาดแคลนทรัพยากรอยู่แล้ว แทบทุกค้ำที่จำเป็นต่อการพัฒนาตนเองไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น.



๕ ตาราง 3.1 ผลผลิตทั้งหมดภายในประเทศ จำแนกตามอุตสาหกรรมต้นกำเนิด

พ.ศ. 2494 - 2520

อุตสาหกรรมต้นกำเนิด	มูลค่า (พันล้านบาท)							มูลค่า (ร้อยละ)						
	2494	2499	2503	2508	2512	2516	2520	2494	2499	2503	2508	2512	2516	2520
เกษตรกรรม	14.1	12.9	21.5	29.4	41.7	73.2	105.4	50.1	42.0	39.8	34.9	31.9	33.8	28.5
เหมืองแร่และย่อยหิน	0.5	0.6	0.6	1.8	2.5	2.9	7.2	1.9	1.6	1.1	2.1	1.9	1.3	1.9
อุตสาหกรรม	2.9	4.6	6.8	12.0	19.2	35.6	71.3	10.3	11.8	12.6	14.2	14.7	16.4	19.2
การก่อสร้าง	0.8	1.6	2.5	4.7	8.6	8.3	21.9	2.9	4.0	4.6	5.6	6.6	3.9	5.9
การไฟฟ้าและประปา		0.1	0.2	0.7	1.6	2.7	4.2	0.1	0.2	0.4	0.8	1.2	1.2	1.1
การขนส่งและการคมนาคม	0.9	2.0	4.0	6.0	8.0	13.2	22.2	3.1	5.1	7.5	7.1	6.1	6.1	6.0
การค้าส่งและค้าปลีก	5.1	7.7	8.2	13.9	22.9	41.1	63.6	18.0	19.6	15.2	16.5	17.5	19.0	17.2
การธนาคาร ประกันภัย และ ธุรกิจสหวิกรมทรัพย์	0.1	0.5	1.0	2.2	4.8	8.8	18.4	0.4	1.4	1.9	2.6	3.6	4.1	5.0
ที่อยู่อาศัย	1.0	1.2	1.5	2.1	2.6	3.6	5.5	3.7	3.0	2.8	2.5	2.0	1.6	1.5
การบริหารราชการและการ ป้องกันประเทศ	0.8	1.9	2.5	3.6	5.6	8.3	15.6	2.8	4.8	4.6	4.3	4.3	3.8	4.2
การบริการ	1.9	2.6	5.2	8.0	13.3	18.9	35.2	6.7	6.5	9.6	9.5	10.2	8.7	9.5
ผลผลิตทั้งหมด	28.2	39.4	54.0	84.3	130.6	216.5	370.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

แหล่งที่มา : 1. ตัวเลข พ.ศ. 2494 - 2512 คัดจากสถิติรวบรวมจากแหล่งต่างๆ ใน James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*, Standford University Press, California, 1971, ตาราง xx หน้า 234

2. ตัวเลข พ.ศ. 2516 - 2520 คำนวณจากรายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2520 : ผลผลิตภัทรพยาภาค กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตาราง 2 หน้า 2

**ตารางที่ 3.2 อัตราร้อยละของประชากรอายุ 11 ปีขึ้นไปที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจ  
จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ. 2499 – 2519**

ประเภทอุตสาหกรรม	2499 <sup>1</sup>	2503 <sup>2</sup>	2514 <sup>3</sup>	2519 <sup>4</sup>
เกษตรกรรม	88.0	82.3	78.8	75.6
เหมืองแร่และย่อยหิน	0.2	0.2	0.6	0.4
อุตสาหกรรม	2.1	3.4	3.9	6.2
การก่อสร้าง	0.3	0.5	1.1	1.3
การไฟฟ้าและประปา	0.1	0.1	0.2	0.2
การขนส่งและการคมนาคม	0.8	1.2	1.3	1.8
การค้าส่งและค้าปลีก	4.5	5.7	7.1	7.0
การบริการ	3.9	4.8	7.0	7.5
อื่นๆ	0.1	1.8	0.1	*
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
รวมจำนวน	10,200,680	13,772,104	17,456,701	18,996,193
* ต่ำกว่า	0.01			

- แหล่งที่มา :**
1. สมุดสถิติรายปี ประเทศไทย บรรพ 23 พ.ศ. 2499–2501 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า 56
  2. สมุดสถิติรายปี ประเทศไทย บรรพ 29 พ.ศ. 2513–2514 หน้า 63–64
  3. รายงานเบื้องต้นการปรับข้อมูลการมีงานทำจากรายงานการสำรวจแรงงาน 2514–2519 ฝ่ายประเมินกำลังคน กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 28 กันยายน 2522 Appendix II

**ตาราง 3.3 แนวโน้มการกระจายรายได้และสัดส่วนการผลิตของภูมิภาคต่างๆ  
ต่อการผลิตของประเทศ ระหว่างปี 2514 - 2519  
(ราคาคงที่ ปี 2505)**

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
มูลค่าผลิตภัณฑ์รวมของภูมิภาคต่างๆ (ล้านบาท)					
2514	18,653	19,935	74,117	16,912	129,617
2519	23,097	25,851	104,523	21,395	174,866
อัตราเพิ่มเฉลี่ย	4.5	5.4	7.1	4.8	6.2
สัดส่วนผลิตภัณฑ์ของภูมิภาค (ร้อยละ)					
2514	14.4	15.4	57.2	13.0	100.0
2519	13.2	14.8	59.8	12.2	100.0

แหล่งที่มา : แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524  
ตารางที่ 4.1 หน้า 100

**ตาราง 3.4 รายได้ต่อคนทำงานในสาขาอาชีพที่สำคัญ ๆ ปี 2519**  
(ราคาปัจจุบัน)

สาขาอาชีพ	รายได้ต่อคนทำงานต่อปี (บาท)
เกษตรกรรม	7,113
อุตสาหกรรม	45,215
พาณิชยกรรม	70,339
บริการ	32,665

แหล่งที่มา : แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524 ตารางที่ 4.2  
หน้า 102

**ตาราง 3.5 รายได้เฉลี่ยต่อบุคคล จำแนกตามภูมิภาค**  
(ราคาประจำปี) พ.ศ. 2516 - 2520

	2516	2517	2518	2519	2520
เฉลี่ยทั้งประเทศ	5,455	6,613	7,077	7,732	8,412
อัตราเปลี่ยนแปลงร้อยละ		21.2	7.0	9.3	8.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,410	2,870	3,198	3,369	3,499
ภาคเหนือ	3,593	4,497	5,106	5,393	5,564
ภาคใต้	5,508	6,407	6,560	7,503	8,608
ภาคกลาง	8,101	9,763	10,062	11,368	12,414
กรุงเทพมหานคร	14,813	18,179	19,408	20,689	22,869

แหล่งที่มา : เครื่องชี้ภาวะสังคมของประเทศไทย พ.ศ. 2520 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า 33

ตาราง 3.6 ฐานะจังหวัดจำแนกตามระดับมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมรายจังหวัดต่อบุคคลในปี พ.ศ. 2519

	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 หรือมากกว่า	กรุงเทพฯ
<b>จำนวนจังหวัด</b>	16	15	22	8	8	2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	13	2	0	0	0	
ภาคเหนือ	2	8	6	0	0	
ภาคใต้	1	3	6	1	3	
ภาคกลาง - ตะวันออก	0	2	10	7	5	
<b>ร้อยละของประชากร</b>	34	19	24	7	6	10
<b>ตารางจังหวัด</b>						
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>	กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม บุรีรัมย์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด	นครราชสีมา หนองคาย				

ตาราง 3.6 (ต่อ)

	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 หรือมากกว่า	กรุงเทพฯ
ภาคเหนือ	เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ อุบลราชธานี อุดรธานี  เชียงราย น่าน	กำแพงเพชร พิจิตร พิษณุโลก แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน อุตรดิตถ์ อุทัยธานี	เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ ลำปาง สุโขทัย			

ตาราง 3.6 (ต่อ)

	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 หรือมากกว่า	กรุงเทพฯ
ภาคใต้	ปัตตานี	นครศรีธรรมราช พัทลุง นราธิวาส	ชุมพร สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง สตูล ยะลา	สงขลา	ระนอง พังงา ภูเก็ต	
ภาคกลาง-ตะวันออก		ปราจีนบุรี สมุทรสงคราม	จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยนาท นครนายก นครปฐม อยุธยา เพชรบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง	กาญจนบุรี ตราด ปทุมธานี ระยอง ลพบุรี สมุทรสาคร สิงห์บุรี	ชลบุรี นนทบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรปราการ สระบุรี	

ตาราง 3.7 สัดส่วนของประชากรที่ยากจน\* จำแนกตามรายภูมิภาค  
และเขตชุมชนและชนบท ปี 2505-2519

	ร้อยละของประชากร		
	2505/06	2511/12	2518/19
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>			
ในเขตชุมชน	36	13	13
ในชนบท	75	60	38
รวมทั้งภาค	<u>72</u>	<u>58</u>	<u>36</u>
<b>ภาคเหนือ</b>			
ในเขตชุมชน	45	14	13
ในชนบท	60	31	28
รวมทั้งภาค	<u>58</u>	<u>30</u>	<u>27</u>
<b>ภาคกลาง</b>			
ในเขตชุมชน	28	11	10
ในชนบท	35	13	12
รวมทั้งภาค	<u>34</u>	<u>13</u>	<u>12</u>
<b>ภาคใต้</b>			
ในเขตชุมชน	23	12	13
ในชนบท	41	31	26
รวมทั้งภาค	<u>38</u>	<u>29</u>	<u>25</u>
กรุงเทพมหานคร	<u>20</u>	<u>9</u>	<u>9</u>



## ตาราง 3.7 (ต่อ)

	ร้อยละของประชากร		
	2505/06	2511/12	2518/19
<b>ทั่วราชอาณาจักร</b>			
ในเขตชุมชน	28	11	11
ในชนบท	57	37	28
รวมทั่วราชอาณาจักร	<u>52</u>	<u>34</u>	<u>25</u>

\* ระดับความยากจนถือตามเกณฑ์รายได้ต่ำกว่าเดือนละ 150 บาท สำหรับบุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นชนบท และเดือนละ 200 บาท สำหรับบุคคลที่อยู่ในเขตชุมชน

แหล่งที่มา : รายงานธนาคารโลก 1978 อ้างใน รัชชัย ยงกิตติกุล : “แนวโน้มและปัญหาสำคัญ ของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องปัญหาของประเทศ ไทยในทศวรรษหน้า จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA) 16-17 มิถุนายน 2522 หน้า 9

**ตาราง 3.8 เครื่องใช้ระดับสถานะสังคมเศรษฐกิจสำหรับจังหวัดต่างๆ จำแนกกลุ่มตามระดับ  
มูลค่าผลิตภัณฑ์รวมของจังหวัดต่อบุคคล 2519 (บาท)**

เครื่องใช้สถานะ	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 และมากกว่า	กรุงเทพฯ
<b>1. รายได้</b>						
1.1 ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคล 2513(บาทต่อปี)	1,747	2,485	3,500	4,097	9,893	12,838
1.2 ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคล 2519(บาทต่อปี)	3,119	4,869	6,741	8,587	22,073	19,154
1.3 อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคล 2513-2519 (ร้อยละต่อปี)	10.1	11.9	11.5	13.1	14.3	6.9
1.4 รายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคล 2513(บาทต่อปี)	196	275	317	412	324	—
1.5 รายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคล 2519(บาทต่อปี)	565	712	869	1,119	929	—
1.6 อัตราเพิ่มของรายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคล 2513-2519 (ร้อยละต่อปี)	19.3	17.2	18.3	18.1	19.2	—
1.7 รายจ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อบุคคลนอกเขตเทศบาล 2517/2518 (บาทต่อปี)	25	34	27	36	40	—

ตาราง 3.8 (ต่อ)

เครื่องใช้สภาวะ	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 และมากกว่า	กรุงเทพฯ
<b>2. ระดับความเป็นชุมชน</b>						
2.1 ร้อยละของประชากร ในเขตเทศบาล 2513	3.6	6.3	8.4	9.6	13.9	81.1
2.2 ร้อยละของครัวเรือน ในสาขาเกษตรกรรม 2513	78.2	69.9	61.6	57.7	41.2	6.5
2.3 ร้อยละของประชากรที่ กระทำงานเชิงเศรษฐกิจ ในสาขาเกษตรกรรม 2513	91.8	85.6	79.7	59.9	59.2	19.9
2.4 ประชากรต่อตาราง กิโลเมตร	83	71	67	72	110	2,935
<b>3. การศึกษา</b>						
3.1 ร้อยละของประชากร ที่รู้หนังสือ 2513	82	80	79	83	85	90
3.2 ร้อยละของประชากร 6-29 ปี ที่เข้าโรงเรียน 2513	28	31	34	33	35	46
3.3 ร้อยละเข้าโรงเรียน จังหวัดระดับประถม ต้น 2513	116	109	104	109	95	-

ตาราง 3.8 (ต่อ)

เครื่องใช้สภาวะ	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 และมากกว่า	กรุงเทพฯ
3.4 ร้อยละเข้าโรงเรียน จังหวัดระดับประถม ปลาย 2518	29	31	36	41	42	—
3.5 ร้อยละเข้าโรงเรียน ระดับมัธยม 2518	14	18	22	24	27	40
3.6 จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คน	32	32	28	28	28	24
3.7 รายจ่ายค่าเนนินการของ จังหวัดต่อบุคคลระดับ ประถมศึกษา 2518 (บาทต่อปี)	513	537	609	621	622	—
3.8 รายจ่ายลงทุนของ จังหวัดต่อบุคคลระดับ ประถมศึกษา 2518 (บาทต่อปี)	105	120	170	194	210	—
3.9 รายจ่ายรวมของจังหวัด ต่อบุคคลระดับประถม ศึกษา 2518 (บาทต่อปี)	618	657	779	815	832	—

ตาราง 3.8 (ต่อ)

เครื่องใช้สภาวะ	ต่ำกว่า 4,000	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000-9,999	10,000 และมากกว่า	กรุงเทพฯ
<b>4. บริการสังคมอื่น ๆ</b>						
<b>เป็นต้นว่า :-</b>						
4.1 ประชากรต่อโรงพยาบาลรัฐบาล 1 โรง 2516	546,345	435,992	273,433	205,090	153,567	374,010
4.2 ประชากรต่อโรงพยาบาล 1 โรง 2516	35,826	20,704	15,412	11,297	7,653	2,272
4.3 ประชากรต่อ 1 เตียงพยาบาล 2516	2,075	2,017	1,162	943	358	861
4.4 ประชากรต่อ 1 เตียงพยาบาลของจังหวัด 2516	2,378	1,777	1,413	1,090	1,009	579
4.5 ประชากรต่อแพทย์ 1 คน 2516	43,133	27,656	15,515	16,768	8,826	1,863
4.6 ประชากรต่อแพทย์ รัฐบาล 1 คน 2516	44,448	30,008	17,907	18,515	9,177	2,033
4.7 ประชากรต่อพยาบาล 1 คน 2516	15,610	9,039	6,396	5,709	2,796	892

ตาราง 3.8 (ต่อ)

เครื่องใช้สถานะ	ต่ำกว่า 4,000	4,000—5,999	6,000—7,999	8,000—9,999	10,000 และมากกว่า	กรุงเทพฯ
4.8 ประชากรชนบทต่อ ศูนย์อนามัยชั้นหนึ่ง 1 แห่ง 2516	188,036	120,365	108,907	149,568	86,642	—
4.9 ประชากรชนบทต่อ ศูนย์อนามัย 1 แห่ง 2516	8,416	6,871	6,631	5,631	6,968	—
4.10 รายจ่ายสาธารณสุขต่อ บุคคล 2520 (บาทต่อปี)	51	53	68	68	72	—
4.11 ร้อยละของบ้านเรือนที่ มีน้ำประปาใช้ 2513	4.0	6.1	7.3	8.2	16.4	78.5
4.12 ร้อยละของบ้านเรือนที่ มีไฟฟ้าใช้ 2513	7.0	11.3	15.4	18.4	32.7	85.9
4.13 ร้อยละของหมู่บ้านที่มี ไฟฟ้าใช้	9.4	14.8	29.3	31.3	30.1	—

แหล่งที่มา : Oey Astra Meesook, *A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand* รายงานผลการวิจัย เล่มที่ 7 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1978 ตาราง 2.1.3 หน้า 15—20

ตาราง 3.9 การทดสอบทักษะเบืองต้นทางการเรียน จำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	คะแนนเฉลี่ย		จำนวนนักเรียน
	วิชาภาษาไทย	วิชาเลขคณิต	
กรุงเทพฯ	51.3	51.0	4,398
ภาคกลาง	33.6	33.4	5,627
ภาคใต้	31.8	34.2	3,991
ภาคเหนือ	29.7	30.3	4,126
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	25.9	25.0	9,755
รวม	32.9	32.9	27,897

แหล่งที่มา : รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา : ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา 2517 ตาราง 2 หน้า 12

**ตาราง 3.10 การทดสอบทักษะเบื้องต้นทางการเรียน (วิชาภาษาไทยและเลขคณิต)  
จำแนกตามประเภทโรงเรียนและภูมิภาค**

ประเภทโรงเรียน	กรุงเทพฯ			ภาคกลาง			ภาคใต้			ภาคเหนือ			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			รวมทุกภาค		
	ไทย	เลข	รวม	ไทย	เลข	รวม	ไทย	เลข	รวม	ไทย	เลข	รวม	ไทย	เลข	รวม	ไทย	เลข	รวม
ราษฎร์	57.1	55.8	56.7	48.9	48.0	48.5	41.8	42.9	42.1	42.9	43.6	43.1	39.9	38.1	39.3	50.5	49.6	50.2
กรมสามัญศึกษา	53.9	55.7	54.5	48.3	49.6	48.7	42.8	45.9	43.8	48.9	49.6	49.2	38.4	40.9	39.2	48.3	50.3	49.0
เทศบาล	46.7	49.3	47.6	39.4	40.3	39.7	35.0	38.0	36.0	37.4	39.3	38.0	37.5	37.1	37.4	40.0	41.9	40.6
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	40.3	39.8	40.1	31.4	31.3	31.4	30.8	33.3	31.6	29.2	29.8	29.4	25.4	24.5	25.1	28.5	28.5	28.5

แหล่งที่มา : รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา 2517 ตาราง 3 หน้า 15



**ตาราง 3.11 การกระจายจำนวนร้อยละของผู้สมัครสอบเข้ามหาวิทยาลัย  
และผู้สอบคัดเลือกได้ จำแนกตามอาชีพบิดามารดา**  
(ร้อยละ)

อาชีพบิดามารดา	2510		2513		2517	
	ผู้สมัครสอบ	ผู้สอบเข้าได้	ผู้สมัครสอบ	ผู้สอบเข้าได้	ผู้สมัครสอบ	ผู้สอบเข้าได้
เกษตรกร	7	7	8	6	8	6
รับราชการ	27	25	28	25	23	21
เจ้าของกิจการ	50	54	49	53	51	53
ลูกจ้าง	10	8	9	10	11	13
อื่นๆ	6	6	6	6	4	4
ไม่ทราบ	0	0	0	0	3	3

แหล่งที่มา : รายงานการวิจัยเรื่องระบบอุดมศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรปี 2522 แผนภูมิที่ 4.3 หน้า 125

**ตาราง 3.12 การกระจายจำนวนร้อยละของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา ผู้สมัครสอบเข้า  
มหาวิทยาลัยและผู้สอบคัดเลือกได้ จำแนกตามภูมิภาค ปี 2516**  
(ร้อยละ)

ภาค	ประชากร	นักเรียนชั้น มัธยม	ผู้สมัครสอบ	ผู้สอบ คัดเลือกได้
ตะวันออกเฉียงเหนือ	34	8	5	3
เหนือ	21	11	7	6
ใต้	12	7	6	5
กลาง	8	8	5	3
ตะวันออก	7	3	4	3
ตะวันตก	8	4	3	3
กรุงเทพฯ	10	59	70	77

แหล่งที่มา : รายงานการวิจัยเรื่องระบบอุดมศึกษาไทย 2522 แผนภูมิที่ 4.7 หน้า 131

**ตาราง 9.13 ระดับการศึกษาแรงงานในและนอกเขตเทศบาล  
พ.ศ. 2521 (ร้อยละ)**

ชั้นการศึกษา	เขตเทศบาลนคร กรุงเทพฯ-ธนบุรี	ทุกเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
ไม่มีการศึกษา	18.5	18.0	18.5
ประถมศึกษาและอนุบาล	53.5	56.1	79.5
มัธยมและเตรียมอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า			
- สายวิชาการ	17.0	16.8	1.4
- อาชีวศึกษาตอนต้น ปลาย และ ชั้นสูง	3.1	2.5	0.1
มหาวิทยาลัย			
- สายวิชาการ	3.6	2.5	—
- วิชาชีพชั้นสูง	0.6	0.5	—
ฝึกหัดครู	1.1	1.5	0.2
อาชีวศึกษาระยะสั้น	0.2	0.1	—
อื่นๆ	0.9	0.8	0.1
ไม่ทราบ	1.6	1.1	0.2
รวม	100.0	100.0	100.0

**แหล่งที่มา :** รายงานภาคสมบูรณ การสำรวจแรงงานที่วราชอาณาจักร กรกฎาคม-กันยายน 2512  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ อังโนปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์-ศรีธญา บุณนาค : การวางแผนพัฒนาภาคเพื่อการกระจายรายได้ กองวางแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520 หน้า 64

ตาราง 3.14 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและประมาณการจำนวนผู้ว่างงานระดับ  
อุดมศึกษาตามระดับและหมวดการศึกษาในปี 2516 - 2518

ระดับ หมวดการศึกษา	2516			2517			2518		
	ผู้สำเร็จ	ผู้ว่างงาน		ผู้สำเร็จ	ผู้ว่างงาน		ผู้สำเร็จ	ผู้ว่างงาน	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
ยอดรวม	73,896	18,708	25.3	95,761	42,176	44.0	102,760	43,665	42.5
<b>ปริญญาโทขึ้นไป</b>	<b>1,636</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1,398</b>	<b>62</b>	<b>4.4</b>	<b>1,473</b>	<b>65</b>	<b>4.4</b>
<b>ปริญญาตรี</b>	<b>12,039</b>	<b>783</b>	<b>6.5</b>	<b>14,556</b>	<b>2,205</b>	<b>15.1</b>	<b>17,513</b>	<b>2,648</b>	<b>15.1</b>
มนุษยศาสตร์	944	92	9.7	949	150	15.8	919	145	15.8
ศึกษาศาสตร์	4,162	271	6.5	6,343	1,180	18.6	7,880	1,466	18.6
จิตรศิลป์	143	4	2.8	174	18	10.3	174	18	10.3
สังคมศาสตร์	2,896	203	7.0	2,685	325	12.1	3,146	381	12.1
นิติศาสตร์	793	115	14.5	846	231	27.3	1,110	303	27.3
วิทยาศาสตร์	478	26	5.4	667	106	15.9	619	108	17.4
วิศวกรรมศาสตร์	750	24	3.2	945	95	10.1	1,052	105	10.0
แพทยศาสตร์	1,145	23	2.0	1,194	20	1.7	1,734	29	1.7
เกษตรศาสตร์	722	25	3.5	753	80	10.6	879	93	10.6
<b>อนุปริญญาหรือเทียบเท่า</b>	<b>7,570</b>	<b>1,488</b>	<b>19.7</b>	<b>7,234</b>	<b>2,714</b>	<b>37.5</b>	<b>9,373</b>	<b>3,566</b>	<b>38.0</b>
อนุปริญญา	1,676	282	16.8	1,645	364	22.1	1,921	425	22.1
เทคนิค	5,894	1,206	20.5	5,589	2,350	42.0	7,452	3,141	42.1
<b>ฝึกหัดครู</b>	<b>35,017</b>	<b>10,278</b>	<b>29.4</b>	<b>55,833</b>	<b>29,445</b>	<b>52.7</b>	<b>54,411</b>	<b>28,699</b>	<b>52.7</b>
<b>มัธยมปลายสายอาชีพ</b>	<b>17,634</b>	<b>6,159</b>	<b>34.9</b>	<b>16,740</b>	<b>7,750</b>	<b>46.3</b>	<b>19,990</b>	<b>8,687</b>	<b>43.5</b>

แหล่งที่มา : แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524

ตาราง 3.15 อัตราสัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาและด้านอื่น ๆ กับผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ (ร้อยละ)

ลักษณะงาน	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522
เศรษฐกิจ	28.5	29.2	27.1	23.1	21.2	19.3	25.4	25.8	21.2	19.9	19.1
การศึกษา	16.7	17.0	18.1	19.1	18.6	18.0	20.4	21.1	21.6	20.2	19.6
สาธารณสุข	3.0	3.1	3.2	3.1	3.1	2.8	3.0	4.2	5.0	4.0	4.2
สาธารณูปการ	9.8	8.8	8.6	8.5	8.1	7.7	7.5	6.7	6.9	6.8	7.8
ป้องกันประเทศ	15.7	17.9	18.8	19.5	20.3	18.4	16.4	16.9	19.1	20.3	20.7
อื่น ๆ	26.3	24.0	24.2	26.7	28.7	33.8	27.3	25.3	26.2	28.8	28.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
รวมงบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	23,960.0	27,299.9	28,645.0	29,000.0	32,930.0	39,027.6	50,500.0	62,650.0	68,790.0	81,000.0	92,000.0
งบประมาณรายจ่ายร้อยละของ ผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ	18.6	20.1	19.8	17.6	14.8	14.5	17.0	18.9	18.6	19.3	19.3
งบประมาณการศึกษาร้อยละของ ผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ	3.1	3.4	3.6	3.4	2.8	2.6	3.4	3.9	4.0	3.9	3.7

แหล่งที่มา : (1) สำนักงบประมาณ อ้างใน *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 กันยายน - ตุลาคม 2522

(2) กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มกราคม 2522

ตาราง 3.18 อัตราร้อยละงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษาต่อรายได้  
ประชากรและงบประมาณแผ่นดิน

ประเทศและภูมิภาค	งบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)									
	รายได้ประชาชาติ					งบประมาณแผ่นดิน				
	2503	2508	2513	2517	2518	2503	2508	2513	2517	2518
ออสเตรเลีย	3.1	3.6	4.4	6.3	6.3	10.1	11.2	13.3	15.5	14.4
ญี่ปุ่น	3.9	4.3	3.9	5.1	5.5	22.2	22.7	20.4	21.4	22.6
นิวซีแลนด์	3.2	3.8	4.9	5.6	5.8	9.2	11.1	14.3	13.5	14.2
สหภาพโซเวียต	5.9	7.3	6.9	7.6	7.6	11.7	13.8	12.8	13.6	12.9
ภูมิภาคที่พัฒนา	4.0	5.2	5.7	5.7	—	11.3	15.2	16.1	15.6	—
ภูมิภาคที่กึ่งพัฒนา	2.3	3.0	3.4	3.9	—	11.7	13.1	13.8	15.1	—
ภูมิภาคที่กำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียและโอเชียเนีย	2.5	2.6	2.8	2.9	2.9	—	11.2	11.8	12.0	12.1
ไทย*	—	2.6	3.5	—	3.6	—	19.8	16.7	—	20.7

แหล่งที่มา : *Development of Education in Asia and Oceania : Statistical Trends and Projections 1965-1985* UNESCO & ESCAP, 1978, Table 26, หน้า 42

\* จากแหล่งอ้างอิงเดียวกัน Table 28 หน้า 47

ตาราง 3.17 งบประมาณค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถม ต่อนักเรียน นักศึกษา  
ในระดับประเภทและสาขาวิชาต่างๆ ปี 2510 - 2519

ระดับ \ ปี	2510	2511	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519
<b>ประถมศึกษา</b>										
(รายจ่ายต่อหัว-บาท)	395	415	496	544	568	604	564	586	1,119	1,501
<b>มัธยมศึกษา</b>										
(บาท)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>อาชีวศึกษา</b>										
สาขาช่าง	8.0	8.0	6.5	7.1	7.1	6.3				
สาขาพาณิชยและ										
อุตสาหกรรม	5.9	5.9	5.6	4.9	5.3	7.7				
สาขาเทคนิค	12.2	12.8	6.5	7.8	8.6	4.6				
สาขาเกษตร	10.5	9.2	9.7	8.2	8.6	14.0				
<b>ฝึกหัดครู</b>										
ระดับปริญญา	12.5	13.3	8.4	8.2	8.9	7.3	6.3			
ระดับประกาศนียบัตร	6.4	11.3	2.7	8.0	2.0	3.7	4.0			
<b>อุดมศึกษา</b>										
สาขาเกษตร	32.3	30.9	22.9	20.2	21.3	23.8	25.2	17.5	11.4	9.5
สาขาวิศวกรรมศาสตร์	20.6	27.3	32.4	18.3	20.4	22.6	22.7	14.6	7.8	7.1
สาขาวิทยาศาสตร์	42.4	37.0	63.2	42.8	43.4	33.5	34.5	27.0	19.5	16.0
สาขาแพทยศาสตร์	13.5	153.0	56.8	58.2	55.1	52.7	62.7	145.0	99.0	110.0
สาขาศึกษาศาสตร์	21.3	18.6	12.3	16.6	19.7	15.7	17.6	7.4	5.0	6.0
สาขามนุษยศาสตร์	45.2	14.6	9.6	10.2	13.1	12.6	13.3	9.8	8.3	4.7
สาขานิติศาสตร์	1.1	1.0	3.0	0.8	0.9	1.1	2.8	1.9	2.6	2.5
สาขาจิตรศิลป์	14.3	17.1	19.4	13.9	23.1	14.8	18.7	16.1	10.1	12.0
สาขาสังคมศาสตร์	5.4	5.8	4.2	5.5	6.7	6.2	7.2	9.0	5.1	6.2

แหล่งที่มา : จำนวนจากรายงานค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน นิสิต-นักศึกษา ทุกระดับประเภทในปี 2505-2516 และประมาณการในปี 2517-2524 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

### เชิงอรรถบทที่ 3

1. Nicholas Bennett, *Barriers and Bridges for Rural Development* (Bangkok : The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks, B.E. 2521), p. 8.
2. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* (Stanford : Stanford University Press, 1971), pp. 208-212.
3. Ingram, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 139-144 และ 229.  
ตัวอย่างคำชี้แจงของทางราชการในจดหมายของสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงลอนดอน ถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ Manchester Guardian, 31 May 1954.
4. Ingram, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 231.
5. Fred W. Riggs, "Politics, Administration, and High Finance," *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, (Honolulu : East-West Center Press, 1966), pp. 242-300.
6. Ingram, อ้างแล้ว.  
*โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย* รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวัฒนาการ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2503 หน้า 4, 14 และ 19.
7. Ingram แหล่งเดียวกัน, หน้า 237-238.
8. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานกรัฐมนตรี, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504-2506 และ พ.ศ. 2507-2509*, หน้า 8. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
9. R.G. Cant, "Spatial Patterns and Regional Structures in Thailand : An Application of Territorial Indicators as an Input in the Development Planning Process," *Indicators of Social and Economic Change and Their Applications*, (Paris : UNESCO, 1977), pp. 36-37.
10. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกรัฐมนตรี *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524*, หน้า 31-32.

11. ตัวอย่างเช่น เสนาะ อุณาภุส, “สภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย,” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง *การวางแผนการศึกษาระดับชาติ* สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 7-11 กรกฎาคม 2521, หน้า 68-69.
12. *แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่*, อ้างแล้ว, หน้า 98.
13. Oey Astra Meesook, *A Study of Disparities in Income and Social Services Across Provinces in Thailand*, Research Report Series, No. 7, (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 2-4.
14. *แผนพัฒนาฯ ที่สี่*, อ้างแล้ว, หน้า 82.
15. แหล่งอ้างอิงอื่น, หน้า 269.
16. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510-2514)*, หน้า 38; และคำนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี, หน้า ข.
17. เมธี กรองแก้ว, “ภาวะของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย,” *รักเมืองไทย* เล่ม 2 รวมบทความวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ ศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในโอกาสอายุ ครบ 60 ปี, โดยณรงค์ชัย อัครเศรณี-รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2519), หน้า 165-166 และ 180-182.
18. Oey Astra Meesook, อ้างแล้ว, หน้า 4.
19. J.A. Caldwell, *American Economic Aid to Thailand* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1974), pp. 95-96.  
J.H. Kautsky, *The Political Consequences of Modernization* (New York : John Wiley and Sons, Inc., 1972), pp. 69-71.  
N. Jacobs, *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study* (New York : Praeger, 1971), pp. 202-203.
20. เสนาะ อุณาภุส, “นโยบายและการวางแผนพัฒนาสังคมระดับชาติ,” รายงานสัมมนาเรื่อง *การพัฒนาสังคมในประเทศไทย*, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 30 พฤษภาคม -1 มิถุนายน 2517, หน้า 29. *ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.*
21. Jacobs, อ้างแล้ว, หน้า 126-127.  
Kautsky, อ้างแล้ว, หน้า 70.



- J.P. Nettl, "Strategies in the Study of Political Development," *Politics and Change in Developing Countries*, ed. Colin Leys (Cambridge : The University Press, 1969), pp. 23-25.
22. Ingram, อ่างแล้ว, หน้า 220 และ 235-236.
  23. "สถิติจำนวนโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. โรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 แยกตามประเภทโรงงานปี 2518" (หน่วยสถิติโรงงาน กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม 1, มีนาคม 2519).
  24. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และ ศรัณยา บุนนาค, *การวางแผนพัฒนาภาคเพื่อการกระจายรายได้* (กรุงเทพฯ : กองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520), หน้า 91; *แผนพัฒนาฯ ที่สี่*, หน้า 31-32.
  25. พิจารณาเทียบจากตาราง 2.1.2 ใน Oey Astra Meesook, อ่างแล้ว, หน้า 82.
  26. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
  27. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 71.
  28. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, ตาราง 2.1.2 หน้า 89 และ 91.
  29. เสนาะ อุณาภูล, "นโยบายและการวางแผนสังคมระดับชาติ," อ่างแล้ว, หน้า 30; *แผนพัฒนาฯ ที่สี่*, หน้า 32.
  30. ตัวอย่างเช่น คร.ขวัญใจ สมิต จากรายการโทรทัศน์ "หญ้าปากคอก" 13 กรกฎาคม 2522.
  31. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2521), หน้า 11.
  32. Oey Astra Meesook, อ่างแล้ว, หน้า 61-74.
  - \* 33. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื, กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, *รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา : ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา* (กรุงเทพฯ, 2517), หน้า 24.
  34. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 28.
  35. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 14-16.
- National Education Commission, Ministry of Interior, and Ministry of Education, *A Study of Primary Schooling in Thailand : Factors Affecting Scholastic Achievement of the Primary School Pupils*, (Bangkok, 1977) อ้างใน *Education in Asia and Oceania : Progress and Prospects, Fourth Regional Conference of Ministers of Education and those Responsible for Economic Planning in Asia and Oceania, Colombo, 24 July-1 August, 1978 (Draft)*, pp. 50-51.

36. กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษาฉบับย่อ ปีการศึกษา 2518 (กรุงเทพฯ, 2519), ตารางที่ 3 หน้า 22.
37. R.G. Cant. อ่างแล้ว, หน้า 40.
38. Oey Astra Meesook, อ่างแล้ว, ตาราง 2.1.2 หน้า 115-116.
39. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, *สภาพมัธยมศึกษาตอนต้นและโอกาสการเข้าศึกษา : คำนึง ตัวชี้วัด และแผนภาพทางการศึกษา* (กรุงเทพฯ, 2521), ตารางที่ 1 หน้า 32-35 และตารางที่ 2 หน้า 36-39.
40. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, *รายงานการวิเคราะห์การกระจายของโอกาสการเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในแต่ละภูมิภาค : ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา* (กรุงเทพฯ, 2520), หน้า 7-11 และ 17-24.
41. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, *รายงานการวิจัยเรื่องระบบอุดมศึกษาไทย* (กรุงเทพฯ, 2522), หน้า 124. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
42. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 132. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
43. อภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์. "ปัญหาการกระจายตัวและการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรไทยในทศวรรษ 1980," รายงานเสนอในการสัมมนา เรื่อง *ปัญหาประเทศไทยในทศวรรษหน้า, จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, พัทยา 15-17 มิถุนายน 2522, หน้า 4-5 และตารางที่ 5.*
44. เอกวิทย์ ณ ถลาง, คำอภิปรายใน *รายงานการสัมมนาการมัธยมศึกษาแบบประสมกับการปฏิรูปการศึกษา* (กรุงเทพฯ : กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2519), หน้า 34-35.
45. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์-ศรีธญา บุณนาค, อ่างแล้ว, หน้า 63 และตารางที่ 12 หน้า 65.
46. เสนาะ อุณาภูล, "สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนา *การวางแผนการศึกษาระดับชาติ 7-11 กรกฎาคม 2512 สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2512, หน้า 70. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.*
47. *แผนพัฒนาฯ ที่สี่*, หน้า 271.
48. *Education in Asia and Oceania : Progress and Prospects, 1978, อ่างแล้ว, หน้า 47 และ 52 ; แผนพัฒนาฯ ที่สี่, หน้า 36*
49. *การปฏิรูปการศึกษา : การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม, รายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา* (กรุงเทพฯ : สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 221 ; *แผนพัฒนาฯ ที่สี่, หน้า 270-271.*

50. การปฏิรูปการศึกษาฯ, แหล่งอ้างอิงกัน, เอกสารภาคผนวกที่ 10/5, หน้า 285-286.
51. แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 221.
52. Oey Astra Meesook อ่างแล้ว หน้า 3 และโปรตุเกสประกอบ เออีย มีตุง : “ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการกระจายรายได้” ในปริชา เปียมพงค์สานต์-ศรัณยา บนนาค, การวางแผนพัฒนาภาคเพื่อการกระจายรายได้ อ่างแล้ว หน้า 8-10 แผนพัฒนาฯ ที่สี่ หน้า 60.
53. Oey Astra Meesook, แหล่งอ้างอิงกัน, หน้า 73-78.  
 รั้งสรรค ฐนะพรพันธ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา (กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 153-154.
- ด้วยสามัญสำนึก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นการยากแก่การเข้าใจอย่างยิ่ง ผู้เขียนจึงได้พยายามติดต่อขอเอกสารข้อมูลจากทางกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อประโยชน์สำหรับศึกษาวิเคราะห์ แต่จนแล้วจนรอดก็ไม่มีคำตอบ จึงต้องยอมจำนนตกอยู่ในความมืดต่อไปเกี่ยวกับเรื่องนี้
54. นิโคลัส เบนเนตต์, “Resources for Educational Expansion, Reform and Transformation in Thailand,” การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน, กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, สิงหาคม 2517, หน้า 134.
55. Nicholas Bennett, *Problems of Financing the Thai Educational System in the 1960s and 1970s*, (Paris : The UNESCO Press, 1975), pp. 66-68.
56. ศุภชัย พาณิชภักดิ์, “ความต้องการกำลังคนและการวางแผนการศึกษา,” *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ*, ปีที่ 12 ฉบับที่ 4 (เมษายน-พฤษภาคม, 2521), หน้า 11. ทัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
- \* 57. ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์, “การศึกษาของประเทศไทย,” *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ* ปีที่ 3 ฉบับที่ 9 (เมษายน, 2512), หน้า 12-13.
58. รุ่ง แก้วแดง, “การลงทุนเพื่อการศึกษาของประเทศไทย,” *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ* ปีที่ 4 ฉบับที่ 8 (มีนาคม, 2513), หน้า 57.
59. ศรีวิโรจน์ เปียมปีติ, “การวางแผนการศึกษาในประเทศไทย” *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ* ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 (พฤศจิกายน, 2513), หน้า 36-38.
60. *Education in Asia and Oceania : Progress and Prospects*, 1978 อ่างแล้ว, หน้า 40.  
 คุประกอบ รั้งสรรค ฐนะพรพันธ์, อ่างแล้ว, หน้า 129-130 และ 148-149.

61. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.  
ศุภชัย พาณิชภักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 7-9.  
ศรีวิโรจน์ เปี่ยมปิติ, อ้างแล้ว.
62. ตัวอย่างเช่น ศุภชัย พาณิชภักดิ์, "อัตราผลตอบแทนที่เปลี่ยนแปลงในการลงทุนในการศึกษา," *รักเมืองไทย* รวมบทความวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ ศาสตราจารย์ บัวย อังภากรณ์ ในโอกาสครบ 60 ปี, โดยณรงค์ชัย อัครเศรณี-รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2519), หน้า 187-225.
63. ศุภชัย พาณิชภักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 9. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
64. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 12. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
65. ศุภชัย พาณิชภักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 214. ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง.
66. ก้องเกียรติ สหวรรณางกูร และ บุญจง เรืองสะอาด, "จำนวนนักเรียนนิสิตนักศึกษาของไทย 2515-2520," *วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ* ปีที่ 12 ฉบับที่ 4 (เมษายน-พฤษภาคม 2521), หน้า 75-77.
67. R. Collins, "Functional and Conflict Theories of Educational Stratification," *Education : Structure and Society*, ed. B.R. Cosin (Penguin Books, 1972), pp. 181-182  
ศรีวิโรจน์ เปี่ยมปิติ, อ้างแล้ว.  
ศุภชัย พาณิชภักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 13.
68. R. Collins, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน, หน้า 182.
69. ศุภชัย พาณิชภักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 194.
70. Norman Jacobs, *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study* (New York : Praeger Publishers, 1971), หน้า 9-11, 126-127, 131-132, และ 202-203.  
ดูประกอบ Ronald C. Nairn, *International Aid to Thailand : The New Colonialism?* (New Haven : Yale University Press, 1966), หน้า 100-102.
71. Max Weber, "Class, Status, Party," *Education : Structure and Society*, ed. B.R. Cosin (Penguin Books, 1972), หน้า 217 และ 223.
72. Oey Astra Meesook, อ้างแล้ว, หน้า 102.  
Nicholas Bennett, อ้างแล้ว, หน้า 28-31.

## บทส่งท้าย

๒๓๗๑

### ข้อสรุปบางประการ

จุดประสงค์ของรายงานนี้มุ่งให้เป็นการอธิบายถึงความเป็นเหตุเป็นผลมากกว่าที่จะเสนอแนะถึงขั้นปฏิบัติ แต่กระนั้นก็ตีในการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของการศึกษาจากแง่ของสัมพันธภาพทางโครงสร้าง ค่านิยม วัฒนธรรม และสถาบันทางการเมืองอันเป็นเครื่องกำกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตามที่บรรยายมาแต่ต้นอย่างน้อยก็พอจะชี้สรุปให้เห็นแนวทางของปัญหาและนโยบายอันพึงได้รับการพิจารณาคั่งต่อไปนี้

#### (1) วิกฤตทางการศึกษา

การศึกษาไม่แต่จะเป็นผลผลิตของสังคมเท่านั้น หากยังมีส่วนสำคัญในการปั้นสังคมด้วย โครงสร้างและระบบวิธีจัดการศึกษาเช่นที่เป็นอยู่อาจเป็นเครื่องมือสนองตอบปัญหาเฉพาะหน้าของสังคมในสมัยเมื่อร้อยปีที่แล้วมาเป็นอย่างดี กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจในยามที่ต้อเผชิญกับวิกฤตคุกคามจากภายนอกและจำเป็นต้องอาศัยการศึกษา ระบบโรงเรียนเพื่อเร่งผลิตคนเข้ารับราชการและเพื่อสร้างเสริมความเป็นปึกแผ่นมั่นคงภายในชาติในขณะเดียวกัน แต่เป้าหมาย 2 ประการนี้รวมทั้งการจัดระบบบริหารการศึกษาในตัวเองเป็นเครื่องแบ่งแยกสถานภาพชั้นภายในโครงสร้างสังคมและการศึกษาระหว่างชนชั้นขุนนางข้าราชการกับมวลชนส่วนใหญ่ในชนบท แบบแผนและแนวทางของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย อาจต้องถูกจำกัดอยู่ด้วยเงื่อนไขพื้นฐานของสังคมแบบราชการเองคงกล่าวแล้วจะอย่างไรก็ตาม พฤติการณ์ตามที่เป็นมาแสดงให้เห็นว่าวิถีทางการเมืองหลัง “สมัยปฏิรูป” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขาดความสามารถที่จะสร้างสรรค์ประสานช่องว่างแบ่งแยกภายในโครงสร้างสังคม ความกตัญญูความพยายามที่พอจะมีอยู่บ้างในอันที่จะค่อย ๆ ผลักคั้นนโยบายกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาให้ลงไปสู่ท้องถิ่นก็ต้องถูกบั่นทอนไปด้วยพลังและค่านิยมทางการเมืองและการทหาร กังจะเห็นได้จากกรณีขัดแย้งต่อสู้ในเรื่องงบประมาณและเงินศึกษาพลีในสมัยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ก็ต้องประสบกับชะตากรรมในทำนองเดียวกัน สภาวะล้มลุกคลุกคลานทางการเมืองหลังจากนั้น ยังผลให้เกิดความชะงักงันในเชิงของนโยบายสร้างสรรค์ทางการเมือง แบบแผนการบริหารราชการโดยทั่วไปคงจำกัดอยู่แต่การปฏิบัติงานประจำวัน การเปลี่ยนแปลง

แปลงถ้าจะมีก็ถนัดหนักไปในทางขยายปริมาณวงเขต ตำแหน่งหน้าที่และกำลังคนของแต่ละหน่วยราชการ ซึ่งจะต้องแข่งที่ช่วงชิงทรัพยากรและงบประมาณแผ่นดินกันตามที่ฐานะอิทธิพลทางการเมืองจะอำนวย ในค่านโยบายการศึกษาซึ่งในสายตาของบรรดานักการศึกษาเองมองเห็นเป็นความต่อเนื่องอันราบเรียบตลอดมานั้น โดยแท้จริงเป็นผลสะท้อนมาจากสภาวะชะงักงันทางนโยบายการเมืองเช่นว่านี้

ในกรณีใดก็ตาม ความชะงักงันทางการเมืองบังเกิดผลเท่ากับเป็นการสงวนรักษาสถานภาพเดิมของศูนย์อำนาจกลางภายในโครงสร้างสังคมแบบราชการภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” หลังปี 2500 การขยายเป้าหมายทางการศึกษาออกไปในด้านบ่อนกำลังคนให้กับภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ นับเป็นแนวทางเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย หรือ “ยุทธศาสตร์การพัฒนา” ที่มุ่งสนองความต้องการของศูนย์อำนาจกลางในทำนองเดียวกัน เพื่อการนี้ ได้มีการทุ่มเททรัพยากรทั้งในด้านงบประมาณและการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ประตุสำหรับ “โอกาส” ทางการศึกษาเบ็ดเตล็ดขึ้น จากผลของการขยายปริมาณการศึกษาในทุกระดับควบคู่กันไปกับนโยบายเร่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในทำนองเดียวกันก็กับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาของศูนย์อำนาจกลางเป็นเหตุให้ช่องว่างและสภาวะเหลื่อมล้ำค่าสูงในฐานะรายได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ระหว่างเมืองและชนบท ประตุโอกาสทางการศึกษาที่ขยายกว้างออกไปนั้น นอกจากจะเป็นผลกีดกันโอกาสสำหรับเยาวชนที่มาจากครอบครัวฐานะยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทแล้ว ยังเท่ากับเป็นการค้ำชับเอาทรัพยากรกำลังคนอันเป็นศักยภาพจำเป็นต่อการพัฒนาทางการเกษตรและประชาคมชนบทออกไปสู่เมืองหลวง ซึ่งในตัวเองก็กำลังประสบกับปัญหาการว่างงานในหมู่ผู้จบการศึกษาระดับสูงระดับต่าง ๆ อยู่ในปัจจุบัน

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ค่านิยม ระบบ และกระบวนการศึกษาตามที่ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมานับวันมีแต่จะบั่นทอนโอกาสและความหวังทั้งในด้านการศึกษาและการพัฒนาตนเองของประชาคมชนบทยิ่ง ๆ ขึ้นไปเป็นลำดับ ในสภาวะการณ์เช่นว่านี้ ปัญหาวิกฤตทางการศึกษาจึงไม่ใช่เพียงแค่เป็นเรื่องของการขาดแคลนหรือการกระจายทรัพยากรในด้านพัฒนาการศึกษาเท่านั้น แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็ถือเป็น ปัญหาของการกำหนดทิศทางและบทบาทหน้าที่ของการศึกษาเองซึ่งจำเป็นต้องแปรเปลี่ยนเป้าหมายเน้นหนักไปในแนวทางเพื่อสนองความต้องการของประชาคมชนบทอันประกอบเป็น ประชากรถึงร้อยละ 80 ของประเทศและตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบและยากจน การกำหนดทิศทางและบทบาทหน้าที่ใหม่ดังกล่าวนี้ย่อมหมายถึงจะต้องมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง หลักสูตร เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่เป็นจริงของสังคมชั้น ปัญหาและความจำเป็นในข้อนี้เป็นที่รู้สึกสำนึกกันมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 มาในช่วงหลังกลางทศวรรษ ปัญหาช่องว่างและ

ความเหลื่อมล้ำค่าสูงเริ่มส่งผลกระทบต่อรุนแรงทางสังคมและการเมืองถึงจุดซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาอันเร่าร้อนที่ไม่อาจทอดทิ้งละเลยอย่างที่เคยกระทำกันมาได้อีกต่อไป

## (2) สติธิและความเสมอภาคทางการศึกษา

ข้อพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนา ทิศทางและบทบาทหน้าที่ของการศึกษา ทำให้จำเป็นต้องหันมาพิจารณาตรวจสอบกันถึงความหมายในทางปฏิบัติของหลักการเกี่ยวกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา เป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่า การศึกษาย่อมประกอบด้วยจุดมุ่งหมายทั้งเพื่อส่วนบุคคลและส่วนสังคม แต่ก็ได้ให้ความหมายว่าจะปล่อยให้จุดมุ่งหมายส่วนสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการผลิตกำลังคนมากมายเป็นเครื่องบันทึกการทำลายจุดมุ่งหมายของการศึกษาในอันที่จะส่งเสริมให้แต่ละบุคคลสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างสมบูรณ์เท่าที่สภาพแวดล้อมจะพึงอำนวยภายใต้โครงสร้างสังคมและการศึกษาที่เป็นอยู่ จุดมุ่งหมายทางการศึกษาถูกบีบคั้นจำกัดให้อยู่ในเส้นทางเดียวกันเกือบสิ้นเชิง กล่าวคือเป็นระบบเพื่อเสนอสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของศูนย์อำนาจกลางเป็นหลักใหญ่ตั้งกล่าวแล้ว ระบบการเช่นนั้นนี้ในตัวเองเป็นเครื่องลดรอนสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และปัญหานี้ไม่อาจแก้ไขได้เพียงด้วยวิธีขยายปริมาณการศึกษาในรูปแบบเดิมดังที่ได้เห็นกันมาแล้ว ยิ่งกว่านั้นยังเป็นปัญหาอันลึกลับเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดสรรสัดส่วนทรัพยากรและงบประมาณให้เป็นธรรมขึ้นระหว่างภูมิภาคที่ฐานะยากจน และภูมิภาคที่ฐานะดีกว่าโดยปราศจากการปฏิรูปแนวทางการพัฒนาและทิศทางของการศึกษา

ในสภาพและฐานะของสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมเกษตร พื้นฐานของความเป็นไปได้สำหรับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยสาระขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาเกษตรกรรมและการพัฒนาชนบทอันเป็นเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ อยู่แล้ว เพราะผลสำเร็จของการพัฒนาชนบทย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่านิยม และกระจายโอกาส ความมุ่งหวังต้องการของชีวิตให้ออกไปสู่ชนบท ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง แน่นนอนจุดมุ่งหมายปลายทางของการพัฒนาชนบทเช่นนี้ยังเป็นอุดมการณ์ที่ห่างไกลจากสภาวะที่เป็นจริงในปัจจุบัน และยังต้องขึ้นอยู่กับมาตรการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการคลังและยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตมาแล้ว แต่อย่างน้อยในส่วนเกี่ยวกับการศึกษา แนวทางปฏิบัติเพื่อสร้างสรรคความเป็นธรรมอาจจะพอมองเห็นกันได้บ้างจากข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาการแจกแจงทรัพยากรในการลงทุนและจัดการศึกษา เป็นต้นว่า :-

(2.1) ภาวะและบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนและจัดการศึกษาในส่วนที่สนองความต้องการด้านกำลังคนสำหรับภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่

(2.2) การกำหนดลำดับความสำคัญ ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับการศึกษา และกิจกรรมด้านอื่น ๆ ของรัฐ

(2.3) การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณแผ่นดินระหว่างภูมิภาคที่ฐานะรายได้แตกต่างกัน และ

(2.4) การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณแผ่นดินระหว่างระดับ และประเภทการศึกษาต่าง ๆ

กล่าวโดยเฉพาะถึงปัญหาประการสุดท้าย ข้อสรุปจะเป็นที่เห็นพ้องต้องกัน<sup>1</sup> ว่าความหวังในการพัฒนาและระดมทรัพยากรกำลังคนจะบรรลุผลได้นั้นก็แต่โดยการเปลี่ยนหันเหทิศทางและนโยบายการศึกษาอย่างจริงจังจากจุดมุ่งหมายเพื่อกลุ่มชนชั้นนำส่วนน้อยมาสู่การสนองความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ ซึ่งหมายความว่า แนวทางพัฒนาการศึกษาในอนาคตจะต้องหันมาเน้นหนักที่การศึกษาสำหรับประชาคมชนบทเป็นหลักสำคัญ และหลักสูตร เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้จะต้องจบในตัวเองในลักษณะที่มุ่งสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชาคมนั้น ๆ แต่ไม่ใช่เป็นหลักสูตรและการเรียนการสอนแบบ “ไล่นั่งสอ” เพื่อเป็นบันไดไต่เต้าขึ้นสู่ระดับการศึกษาสูง ๆ ดังเช่นที่ประเพณีปฏิบัติกันมาแต่โบราณกาล ซึ่งไม่แต่จะสร้างปมขัดแย้งและความสิ้นหวังในชีวิตให้กับคนส่วนใหญ่ ตลอดจนทวีความเหลื่อมล้ำค่าสูงภายในสังคมเท่านั้น หากยังเท่ากับเป็นการเผาผลาญต้นทุนศักยภาพของพลังผลิตของชาติไปโดยเปล่าประโยชน์อีกด้วยอย่างมหาดล

ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อ “ลงทุน” ทางด้านการศึกษา<sup>2</sup> การพิจารณาถกเถียงโดยทั่วไปมักตกอยู่ในจุดบอดกันอยู่เนื่อง ๆ ด้วยเหตุที่มุ่งแต่ยึดถือเอาโครงสร้างและแนวทางการศึกษาตามที่เป็นอยู่เป็นสภาวะ และกรอบความคิดของการวิเคราะห์ปัญหา การวิเคราะห์เกี่ยวกับ “ผลตอบแทน” การลงทุนทางการศึกษาก็จะไม่พ้นไปจากข่ายความจำกัดในข้อนี้ ข้อสรุปจึงโน้มเอียงไปในทางเป็นการวัดเปรียบเทียบรายได้หรือผลตอบแทนคำนวณได้จากแต่ละระดับการศึกษา ข้อเสนอแนะที่ตามมาทีแน่นอนต้องเป็นไปตามผลสรุปที่ได้จากการประเมินผลตอบแทนนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ แต่ทว่าโดยแท้จริงแล้วความหมายความสำคัญรวมทั้งผลตอบแทนของแต่ละระดับการศึกษาย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในส่วนรวม ซึ่งเป็นที่เห็นกันอยู่แล้วว่าเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไข มองจากแง่ของเป้าหมายในการพัฒนาชนบทจุดสำคัญจึง ไม่ใช่เพียงอยู่ที่จะเลือกให้ความสำคัญสูงต่ำกับระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรืออุดมศึกษา หากโดยสาระเป็นเรื่องของการจัดสร้างระบบและกระบวนการเรียนใหม่ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของบุคคลในประชาคมชนบท เป็นที่แน่นอนว่าการจัดสรรทรัพยากรเน้นหนักไปในด้านการศึกษาในชนบทดังกล่าวนี้อาจจำเป็นต้องมีการตัดทอนงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับสูงเฉพาะอย่างยิ่งอุดมศึกษา<sup>3</sup> แต่นั่นก็ยังไม่ว่าสำคัญเท่ากับความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปปรับ



ปรัญญศึกษาให้ได้มีส่วนสัมพันธ์สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการในด้านการพัฒนาชนบท  
 ด้วยอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นของการพัฒนาชนบทโดยถ่วงแท้แล้ว สิทธิและ  
 ความเสมอภาคทางการศึกษาจึงไม่ได้มีความหมายเป็นแต่เพียงหลักการ นามธรรมอย่างที่มีมักจะสรุปกัน  
 เอาเอง การประณตศึกษาอันดีเป็นการศึกษาภาคบังคับบอกรบงบอกถึงความหมายเช่นนั้นในอดีต แต่ผล  
 ที่ได้ก็คือมวลชนในชนบทได้รับผลปฏิบัติเยี่ยงราษฎรชั้นสอง ซึ่งในตัวเองเป็นผลบั่นทอนสิทธิและ  
 ความเสมอภาคในโอกาสในชีวิตแทบทุกด้านรวมทั้งการศึกษา แม้แต่ในระดับประถมเอง ในทางตรงกัน  
 ข้ามสิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษามีความหมายและความสัมพันธ์โดยตรงต่อโอกาสทั้งในด้าน  
 เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในประการสำคัญที่สุด การพัฒนาตนเอง แต่สิ่งเหล่านี้ไม่อาจเป็นไปได้  
 ได้ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาที่บีบคั้นจำกัดจุกมุ่มหมายอันคับแคบและห่างไกล  
 จากปัญหาและความต้องการของชีวิตคนส่วนใหญ่

### (3) การปฏิรูปค้ำสถาบัน

ข้อสรุปประการสุดท้ายที่จำเป็นต้องย้ำถึงโดยเฉพาะก็คือปัญหาค้ำความไม่เหมาะสมค้ำ  
 สถาบันทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการบริหารซึ่งล้วนแต่ออกไปจากราชการส่วน  
 กลางโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและทิศทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบทจำเป็นต้องอาศัย  
 การปฏิรูปปรับปรุงค้ำสถาบันการเมืองและการบริหารให้กระจายอำนาจตัดสินใจออกไปสู่ท้องถิ่นยิ่ง ๆ  
 ขึ้นโดยลำดับ<sup>3</sup> และข้อนี้นับเป็นเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 7 ตุลาคม  
 2517 ซึ่งต้องถูกล้มล้างไปด้วย "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นวันสุดท้าย  
 สำหรับบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิการปกครองตนเองในท้องถิ่นระดับ  
 ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เหตุผลสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจก็เป็นเรื่องของสามัญสำนึกธรรมดา ๆ นี้เอง  
 ที่ว่าพัฒนาที่จะอำนวยผลประโยชน์โดยทั่วถึงและเป็นธรรมนั้น จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน  
 ได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เสีย และในทางปฏิบัติที่เป็นมามวลชนส่วนใหญ่ที่เดียวใน  
 ชนบทมิได้มีบทบาทเช่นนั้น ในประการสำคัญในแง่ของการศึกษา การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน  
 ในท้องถิ่นนับเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการอำนวยส่งเสริมให้ระบบการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้  
 สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชามชนนั้นได้เป็นอย่างดีที่สุด ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้สถาบัน  
 และกระบวนการศึกษาได้มีส่วนสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของประชามชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่ในฐานะ  
 หน่วยราชการส่วนกลางซึ่งกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกันลงไปยังบรรดาท้องถิ่นซึ่งย่อมต้อง  
 มีความลักลั่นแตกต่างกัน เฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาค )

ปัญหาของสิทธิปกครองตนเองในท้องถิ่น ก็คงทำนองเดียวกันกับสิทธิและความเสมอภาค ในโอกาสทางการศึกษา จึงนับเป็นเงื่อนไขจำเป็นยิ่งต่อความคิดพยายามในการปฏิรูปจัดรูปกรอบทาง สถาบันที่เหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาชนบท ประเด็นมือยู่ว่า การศึกษามีใช่เป็นจุด มุ่งหมายในตัวเอง หากพึงเป็นไปเพื่อการพัฒนา พิจารณาในแง่นี้ โครงการปฏิรูปการศึกษาอันปราศจาก พื้นฐานการปฏิรูปทางสถาบันการเมืองและการบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517 จึงกลายเป็นความหวัง อันค่อนข้างเลือนลาง และในที่สุดบทบาทและสัมฤทธิ์ผลของบรรดานักการศึกษาเองก็อาจจะเป็นที่ กลุ่มเครือ คิวยเหตุว่า :-

“... คนบางคนควยความเห็นแก่ผลประโยชน์และความมุ่งประสงค์ของตนเอง อาจพูดว่า การสร้างสถาบันเป็นเรื่องไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา แต่เมื่อเขาพูดไปเช่นนั้น เขาก็พิสูจน์ว่า ไม่ได้รู้อะไรเลยเกี่ยวกับการศึกษาหรือการพัฒนา เส้นทางอันยาวไปสู่ การศึกษาเพื่อการพัฒนา ย่อมอาศัยผ่านการพัฒนาสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ยังไม่มีใครเลยที่พบทางลัดหรือหนทางที่ต่างออกไป...”

“... เหตุผลสนับสนุนการศึกษาเพื่อพัฒนามืออยู่อย่างหนักแน่นที่เดียว บรรดานักการศึกษาจะต้องทำให้ (เป้าหมายของ) การพัฒนาเป็นที่เห็นกันเด่นชัด ไม่มีผู้ใดจะเดินเส้นทางไปสู่การพัฒนา ก้นง่าย ๆ ถ้าหากการศึกษาจะมีส่วนส่งเสริม (การพัฒนา) บรรดานักการศึกษาก็จะต้องร่วมด้วยพวกนัก การพัฒนาเพื่อให้เห็นถึงปัญหาอันรีบด่วนที่สุดของสังคม... ก้าวแรกสำหรับการศึกษาเพื่อการพัฒนา ก็คือกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังตามที่สังคมมองเห็น และตามที่วัดจากความสามารถของสถาบัน ที่จะช่วยได้...”<sup>๕</sup>

ทัศนคติและบทบาทของบรรดานักการศึกษารวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์การศึกษาตามที่ ได้ตั้ง เป็นข้อสังเกตข้างต้น ในส่วนหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสะท้อนของระบบราชการเอง เราได้เห็นกัน มาแล้วถึงขีดค้นความสามารถอันจำกัดโดยพื้นฐานของสังคมแบบราชการ ในการเผชิญกับปัญหาการ เปลี่ยนแปลง และนี่คือปัญหาของความสับสนขัดแย้งระหว่างสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการ ศึกษาในด้านหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมุ่ง ให้แผนการพัฒนาอำนาจประโยชน์แก่มวลชน ส่วนใหญ่ผู้ยากไร้ และในอีกด้านหนึ่ง พลังความสามารถของ “ทางราชการ” ในการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการจกลำดับความสำคัญของภารกิจต่าง ๆ การจัดสรรทรัพยากรและในที่สุดการ กระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น บางทีการแสวงทางออกสำหรับปัญหาเหล่านี้จะเป็นเคอร์วัก ประสิทธิภาพของสังคมไทยอีกวาระหนึ่งในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษต่อไป

## เชิงอรรถบทส่งท้าย

1. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1974* (Bangkok : United Nations, 1975), p. 184.  
Nicholas Bennett, *Barriers and Bridges for Rural Development* (Bangkok : The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks, 2521), p. 31.  
Ozay Mehmet, *Economic Planning and Social Justice in Developing Countries* (Cambridge : The University Press, 1978), p. 226
2. Ozay Mehmet, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
3. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 1974*, อ้างแล้ว. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์-ศรัณยา บุณนาค, *การวางแผนพัฒนาภาคเพื่อการกระจายรายได้* (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520), หน้า 92-94.
4. *Development of Education in Asia and Oceania : Statistical Trends and Projections, 1965-1985* (UNESCO, 1978), p. 48.  
*Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation*, (The World Bank, May 5, 1978), pp. 121-122.
5. ถัดจาก Kenneth W. Thompson, "Developing Education VS. Education for Development," *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* (Vol. 424, March, 1976), p. 25 ตัวเข้มเน้นโดยผู้เขียนเอง
6. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 1974*, อ้างแล้ว pp. 182-183.  
เสนาะ อุณาภูล, "นโยบายและการวางแผนระดับชาติ," รายงานการสัมมนา เรื่อง *การพัฒนาสังคมในประเทศไทย* คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 30 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2517, หน้า 30.



พิมพ์ที่ มจร. การพิมพ์พระนครศรีอยุธยา - ๓๖ ถนนบรมราชชนนี (แยกถนนปยุตคีรี) กรุงเทพฯ ๑๖๐๐  
นางอรดี จุฑาทวีชัยเปี่ยม ผู้พิมพ์และผู้จัดการ ม.ศ. ๓๙๒๖ โทร. ๒๒๒๓๓๘๘, ๒๒๒๖๖๘๔