

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ความหมายและการจัดการ เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ

การจัดการศึกษาของไทยมีวิวัฒนาการมาโดยตลอด อาจจะเป็นเพราะมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ปัจจัยภายในเกิดจากความต้องการการพัฒนาสังคมให้มีความเจริญและทันสมัย ส่วนปัจจัยภายนอกเกิดจากกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนการติดต่อสื่อสารกันทำให้ประเทศต้องปรับตัวให้ทันสมัย เพื่อความอยู่รอดและประเทศได้เกิดการพัฒนามาให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทำให้การจัดการศึกษาของไทยมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของชาติให้มั่นคงและเจริญก้าวหน้า

ประวัติและทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย

การศึกษาของไทยมีมาตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว ระบบการศึกษาแบบไทยตั้งแต่สมัยโบราณเป็นวัฒนธรรมแบบไทยโดยเฉพาะ ไม่มีโรงเรียน ไม่มีหลักสูตรการศึกษา ไม่มีครูอาชีพและไม่มีใบรับรองวิทยฐานะของการศึกษา เป็นการศึกษาที่สืบทอดต่อกันมา เน้นการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยความสงบสุข การประพฤติตนเป็นคนดี การเรียนอีกประเภทหนึ่งคือ การเรียนด้านการประกอบอาชีพจากครอบครัว ทั้งทางด้านประติมากรรม จิตรกรรม งานช่างแขนงต่างๆ งานด้านการเกษตร ภายใต้ค่านิยมประเพณีและสังคมของพระพุทธศาสนา จนมาถึงสมัยปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในด้านต่างๆ มีการกำหนดหลักสูตร กำหนดเกณฑ์การจบการศึกษาในระดับต่างๆ มีการนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามาใช้ในระบบการศึกษามากขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาค้นคว้า จึงนำเสนอประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของไทย ซึ่งแบ่งออกเป็นสมัยต่างๆ ดังนี้

1. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411 - พ.ศ.2453)

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อารยธรรมตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามาในประเทศไทยอย่างรวดเร็วซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง จึงเกิดเป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปด้านการปกครอง การเศรษฐกิจและการยุติธรรมขึ้น แต่เนื่องจาก

การศึกษาเป็นรากฐานเบื้องต้นของการพัฒนาด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาควบคู่ไปกับการปฏิรูปด้านอื่นๆ ในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอนุชาธิราชอีกหลายพระองค์ทรงพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมไทย ในลักษณะของการปฏิรูปในด้านต่างๆ หลายประการด้วยกัน และทรงพยายามดำเนินการจัดการศึกษาแบบตะวันตกโดยตรงใช้ประสบการณ์ที่พระองค์เคยได้รับการศึกษามาเป็นแนวทาง

1.1 การจัดตั้งโรงเรียนในพระบรมมหาราชวังขึ้นเป็นครั้งแรก

ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ประเทศไทยมีการติดต่อกับประเทศทางอเมริกาและยุโรปมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นอย่างมาก ได้ส่งพระโอรส บุตรหลานข้าราชการไปศึกษาหาความรู้ยังต่างประเทศ เช่น อังกฤษ รัสเซียและสหรัฐอเมริกา เพื่อนำความรู้สมัยใหม่กลับมาพัฒนาชาติบ้านเมือง อีกทั้งพระองค์ทรงจัดตั้งโรงเรียนในพระบรมมหาราชวังขึ้นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. 2414 ชื่อว่าโรงเรียนสราญรมย์ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 5) โดยมีพระครูสุนทรโวหาร (น้อย) เป็นอาจารย์ใหญ่ ต่อมาโรงเรียนแห่งนี้มีชื่อว่าโรงเรียนพระศรีสุนทรโวหาร แต่โรงเรียนแห่งนี้จัดตั้งขึ้นสำหรับเชื้อพระวงศ์และบุตรหลานข้าราชการเท่านั้น สำหรับประชาชนทั่วไปจะส่งบุตรชายไปศึกษาหาความรู้เบื้องต้นจากวัดโดยเริ่มต้นการศึกษาเมื่อ โคนจุกแล้วไปอาศัยวัดอยู่ เรียน เขียน อ่าน คำสอนศาสนาจากพระ ส่วนเด็กหญิงก็จะส่งไปฝึกอบรมที่ตำหนักของเจ้านายในพระบรมมหาราชวัง หรือบ้านขุนนางชั้นผู้ใหญ่เพื่อให้เรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณี กิริยามารยาทและงานบ้านการเรือน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานและพระราชประสงค์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาอย่างแรงกล้าโดยในปี พ.ศ.2414 ได้ทรงออก “ประกาศเรื่องโรงเรียน” มีเนื้อความดังต่อไปนี้ (จินตนา ทวีวัฒน์, 2542, หน้า 16 - 17)

“...มีพระบรมราชโองการมา ณ พระบัณฑูรสุรสิงหนาท ให้ประกาศแก่ หม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์และข้าราชการผู้ใหญ่ ผู้น้อย ซึ่งได้นำบุตรทูลเกล้าฯ ถวายให้ทำราชการฉลองพระเดชพระคุณในกรมมหาดเล็กบ้าง ในกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์บ้าง มีเป็นอันมาก จึงทรงพระราชดำริว่าบุตรหลานของท่านทั้งปวงบันดาที่เข้ามารับราชการฉลองพระเดชพระคุณนั้น แต่ล้วนเป็นผู้มีชาติตระกูล ควรจะรับราชการต่อไป ในเบื้องหน้าแต่ที่ยังไม่รู้หนังสือไทย และขนบธรรมเนียมราชการโดยมาก ที่รู้อยู่บ้างแต่ยังใช้อักษรเอก โทและตัวสะกดผิดๆ ไม่ถูกต้องตามแบบอย่างก็มีอยู่มาก และการรู้หนังสือนี้ก็สำคัญข้อใหญ่ เป็นเหตุจะให้รู้วิชาและขนบธรรมเนียมต่างๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโรงเรียนขึ้นไว้ที่ในพระบรมมหาราชวัง

แล้วจัดคนในกรมพระอาลักษณ์ตั้งให้เป็นขุนนาง พนักงานสำหรับเป็นครูสอนหนังสือไทยและคิดเลขขนบธรรมเนียมราชการ พระราชทานเงินเดือนให้ครูสอนให้สมควร พอใช้สอย ส่วนผู้เรียนหนังสือนั้นจะพระราชทานเสื้อผ้านุ่งห่มกับเบี้ยเลี้ยงกลางวันเวลาหนึ่งทุกวัน ครูสอนนั้นจะให้สอนโดยอาการเรียบร้อย ไม่ให้คำติหาบคาย

...อนึ่งถึงบุตรหลานของข้าราชการซึ่งยังไม่ได้เข้ามาทูลเกล้าฯ ถวายนั้นก็ดี ถ้าสมัครจะเข้ามาฝึกหัดเล่าเรียนหนังสือไทยก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับไว้ฝึกหัดเล่าเรียนเพื่อจะให้รู้หนังสือและคิดเลข ขนบธรรมเนียมราชการให้ชัดเจน จะได้รับพระราชทานฉลองพระเดชพระคุณต่อไป ถ้าทำนุทั้งปวงได้ทราบหมายประกาศนี้แล้ว จงมีใจยินดีหมั่นตักเตือนบุตรหลานของท่านทั้งปวงให้เข้ามาฝึกหัดหนังสือไทย ถ้าเล่าเรียนให้ชำนาญในการหนังสือแล้ว ความดีความงาม ความเจริญก็จะมีแก่บุตรหลานของท่านทั้งปวงไปสืบกาลนาน ประกาศมา ณ วันพฤหัสบดี เดือนอ้าย แรมสามค่ำ ปีมะแม ตรีศกศักราช 1223...”

ประกาศเรื่องโรงเรียนฉบับนี้ เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการจัดการศึกษาแบบเก่าและแบบใหม่ เป็นเสมือนการวางพื้นฐานของระบบโรงเรียนแบบเป็นทางการหรือการจัดการศึกษาแบบเป็นระบบแทนการศึกษานอกระบบอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

1.2 การนำระบบการสอบไล่มาใช้ในโรงเรียนเป็นครั้งแรก

ต้นปี พ.ศ.2423 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งเกณฑ์ให้ข้าราชการของพระองค์ต้องทำงานให้ได้ตามเกณฑ์ที่วางไว้ และให้ระบบการบริหารงานมีลักษณะเป็นแบบแผนโดยวางโครงสร้างกำหนดหน้าที่ต่างๆ ที่แน่นอน ทำให้ความต้องการกำลังคนมากขึ้น และต้องการกำลังคนที่มีมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้นกว่าระบบเก่า ดังนั้น โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบที่เคยเป็นโรงเรียนเตรียมฝึกคนชั้นสูง จึงได้วิวัฒนาการมาเป็นโรงเรียนที่เตรียมฝึกคนไว้ใช้ในราชการแขนงต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาแก่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพต้องเผชิญปัญหาว่า จะทำอย่างไรให้เด็กผู้ชายที่จะเข้าศึกษาเล่าเรียนได้มีลักษณะเป็นคนชั้นสูง เพราะความต้องการเสมียนในงานราชการแขนงต่างๆ มีมาก ทำให้เด็กหลายคนที่ศึกษาอยู่ออกจากโรงเรียนไปหลังจากเรียนได้เพียงครึ่งหนึ่งของหลักสูตรแรกเพื่อไปรับราชการเป็นเสมียน ส่งผลให้เด็กที่เข้าไปรับราชการมีความรู้เพียงครึ่งๆ กลางๆ เท่านั้น และทำให้หลักสูตรที่เหลืออยู่ซึ่งมุ่งฝึกฝนให้เป็นคนชั้นสูงไม่ค่อยมีผู้ประสงค์ที่จะเรียน ด้วยเหตุนี้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงเข้าปรึกษากับพระยาศรีสุนทรโวหารและพระยาโอวาทวรกิจ ท่านพระยาทั้งสองให้คำแนะนำว่า ควรนำเอาระบบการสอบของพระภิกษุสงฆ์มาใช้ในการเรียนหนังสือของฆราวาส จะทำให้นักเรียนที่จบการศึกษาแต่ละระดับชั้นมีการสอบวัดผลเป็นขั้นๆ ไปและได้รับประกาศนียบัตรจากโรงเรียน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องแสดง

ให้แก่ชายจ้างได้ทราบว่าคุณนั้นมีการศึกษาความรู้ในระดับใด ดังข้อความในประกาศการเรียนหนังสือว่า (ฉวีวรรณ กิรติกร, 2526, หน้า 99 - 100)

ทุกวันนี้ผู้เล่าเรียนวิชาหนังสือไทยก็มีเป็นอันมาก แต่บางคนเรียนรู้จบตำราเรียนบ้างที่เรียนได้แต่ครั้งหนึ่งก่อนหนึ่งแล้วเลิกเรียนเสียก็มีเป็นอันมาก เพราะไม่มีกำหนดอันใดเป็นสิ่งที่เกิดที่จะรับประกันว่าผู้ใดรู้ถ่องแท้และผู้ใดไม่รู้จริง จึงยังเป็นความขัดขวางแก่พระราชประสงค์ ซึ่งจะทรงหุบเกล้าฯ เลี้ยงและพระราชทานคุณความดีแก่ผู้เล่าเรียนอยู่เพราะเหตุฉะนั้นได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งแบบเรียนหลวงสำหรับสอบไล่วิชาหนังสือไทยนักเรียนทั้งปวง จะโปรดเกล้าฯ ให้มีข้าหลวงเป็นพนักงานไล่หนังสือปีละครั้งหนึ่งเสมอ ต่อไปถ้านักเรียนคนใดมีความรู้ไล่ได้ตลอดวิชาโดยกำหนดไว้เพียงชั้นใดก็จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้ได้คุณพิเศษโดยควรแก่ผู้มีความรู้ในวิชานั้นด้วยทั่วกัน

1.3 การจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัส ในที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ ณ โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เมื่อ พ.ศ.2427 ตอนหนึ่งว่า (กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 5)

...วิชาหนังสือเป็นวิชาที่นับถือและเป็นที่ยศสรรเสริญมาแต่โบราณว่าเป็นวิชาอย่างประเสริฐ ซึ่งผู้ที่เป็นใหญ่ยิ่งนับแต่พระมหากษัตริย์เป็นต้นจนตลอดราษฎร พลเมืองสมควรและจำเป็นจะต้องรู้ เพราะเป็นวิชาที่อาจทำให้การทั้งปวงสำเร็จไปได้ทุกสิ่งทุกอย่าง...เพราะฉะนั้นจึงมีความมุ่งหมายตั้งใจที่จะจัดการเล่าเรียนทั่วไปในบ้านเมืองให้เป็นการรุ่งเรืองเจริญขึ้น โดยเร็ว เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันลงไปตลอดจนถึงราษฎรต่ำสุดจะได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกันไม่ ว่าเจ้าว่าขุนนางว่าไพร่ เพราะฉะนั้นจึงขอบอกได้ว่า การเล่าเรียนในบ้านเมืองเรานี้ จะเป็นข้อสำคัญที่หนึ่งซึ่งฉันจะอุตสาหจัดให้เจริญขึ้นจงได้...

จากนั้นจึงได้มีการดำเนินการตามแนวพระราชดำรัส ทรงจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร (โรงเรียนสำหรับทวยราษฎร) ขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2428 (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 2) ชื่อโรงเรียนวัดมหารธรรมพาราม นับเป็นโรงเรียนนอกวังหลังแรก มีจุดประสงค์เพื่อสอนวิชาความรู้สำหรับราษฎรให้ถูกต้องมีแบบแผน โดยใช้วัดเป็นโรงเรียนเนื่องจากราษฎรในยุคนั้นจะคุ้นเคยกับวัดมากเพราะส่วนหนึ่งมีการส่งบุตรหลานเล่าเรียนกับพระภิกษุอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งการจัดโรงเรียนในวัดจะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของแผ่นดินสำหรับซื้อที่ดินและสร้างอาคารเรียนจึงใช้บริเวณวัดและศาลาวัดเป็นที่ศึกษาเล่าเรียนแต่วิธีให้การศึกษายเป็นแบบสากล ซึ่งมีรูปแบบเป็นการศึกษาภายในโรงเรียนเข้าแทนที่การให้การศึกษแบบโบราณอันเป็นการศึกษาที่วัดจัดสอน เมื่อโรงเรียนแห่งนี้ตั้งขึ้นก็เกิดอุปสรรคตามมากคือ ราษฎรส่วนใหญ่พากันโง่จรรยาว่าวัดอุปประสงค์ที่ตั้งโรงเรียน

แห่งนี้ขึ้นมาก็เพื่อจะเก็บเอาเด็กไปเป็นทหาร จึงหาผู้ที่ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาได้น้อยมาก ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการประกาศให้ทราบทั่วกันดังนี้ (มานิจ ชุมสาย, 2498, หน้า 19 - 21)

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศแก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยในพระบรมมหาราชวัง และพระราชวังบวรกับทวยราษฎร์ทั้งปวง ให้ทราบทั่วกันว่า

ด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่า การวิชาหนังสือเป็นต้นทางของวิชาความรู้ทั้งปวง สมควรที่จะทะนุบำรุงให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นไป เพราะคนในพื้นที่บ้านเมืองสยามเรานี้ที่จนโตใหญ่ไม่รู้หนังสือไทยก็มีมาก ที่รู้พออ่านได้เขียนได้ แต่ไม่ถูกถ้วนนั้นก็ยิ่งโดยมาก เพราะโรงเรียนที่สอนวิชาตามแบบหลวงยังมีน้อยไม่พอกับผู้ที่เล่าเรียน มีพระราชประสงค์จะให้พระราชพระราชวงศานุวงศ์ แลบุตรหลานข้าราชการและราษฎรทั้งปวงได้เล่าเรียนศึกษาหนังสือไทยให้รู้โดยละเอียดตามแบบที่ถูกต้องจึงทรงเสียดพระราชมหาราชทรัพย์ออกตั้งโรงเรียนและจ้างครูสอน บำรุงการเล่าเรียนสิ้นพระราชทรัพย์เป็นอันมาก โรงเรียนซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นแล้วตามพระอารามหลวงเป็นหลายแห่ง และยังทรงพระราชดำริจะให้ตั้งโรงเรียน ให้มีสำหรับพระอารามหลวงต่างๆ พระอาราม เพื่อจะให้บุตรหลานไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินได้เล่าเรียนโดยสะดวกไม่ต้องเสียเงินทองอะไรเลย และโรงเรียนสำหรับพระบรมวงศานุวงศ์ก็โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นแล้วที่พระตำหนักสวนกุหลาบแห่งหนึ่ง ยังจะตั้งโรงเรียนสำหรับข้าราชการอีกแห่งหนึ่ง พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้จัดการโรงเรียนทั้งปวงนี้ ก็เพราะทรงพระมหากรุณาแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และมีพระประสงค์จะให้วิชาหนังสือไทยรุ่งเรืองแพร่หลายเป็นคุณแก่ราชการ และเป็นความเจริญแก่บ้านเมืองยิ่งขึ้นไป

บัดนี้ ทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ราษฎรตื่นเล่าลือกันว่า ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนนั้นพระราชประสงค์จะเก็บเด็กนักเรียนเป็นทหาร ผู้ที่จะส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนหนังสือก็มักจะพากันหวาดหวั่นคร่ำครวญว่าบุตรหลานจะต้องเป็นทหารเป็นอันมาก ที่พูดเล่าลืออย่างนี้เป็นจริง ห้ามอย่าให้ผู้ใดพลอยตื่นเต้นเชื่อฟังคำเล่าลือนี้เป็นอันขาด คนที่ควรจะชักเป็นทหารก็มีอยู่พวกหนึ่งต่างหาก ไม่ต้องตั้งโรงเรียนเกลี้ยกล่อมเด็กมาเป็นทหารเลย อนึ่งเด็กทั้งปวงนี้ก็แต่ล้วนเป็นบุตรหลานไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งสิ้นด้วยกัน ถ้าจะเก็บเอามาเป็นทหารเสียตรงๆ นั้นจะไม่ได้หรือ จะต้องตั้งโรงเรียนเกลี้ยกล่อมให้ลำบากและเปลืองพระราชทรัพย์ด้วยเหตุใด ผู้ที่เล่าลือโจษกันอย่างนั้นเหมือนเป็นคนไม่มีกตัญญู ไม่รู้พระเดชพระคุณประโยชน์แก่ประชาราษฎรทั่วไปในพระราชอาณาจักร

ถ้อยคำของคนเช่นนั้นใครๆ ไม่ควรจะเชื่อเอาเป็นประมาธ ถ้าใครมีบุตรหลานอยากให้ได้เล่าเรียนให้มีวิชาความรู้สำหรับตัว ก็ส่งเข้าเล่าเรียนในโรงเรียนสอนที่ใกล้เคียงเขตบ้านที่อยู่ นั้นๆ เกิด อย่าคิดหวาดหวั่นคั่นคร้ามด้วยข้อที่บุตรหลานจะต้องคิดเป็นทหรานั้นเลย

ประกาศมา ณ วันศุกร์ เดือนหก แรมสามค่ำ ปีระกา สัปตศก พ.ศ.2427 เป็นปีที่ 18 หรือวันที่ 6016 ในรัชกาลปัจจุบันนี้”

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศให้ราษฎรเข้าใจ จุดประสงค์ที่แท้จริงแล้ว ราษฎรต่างพากันส่งบุตรหลานไปศึกษาในโรงเรียนที่พระองค์ทรงจัดตั้ง ให้ด้วยความเต็มใจ เมื่อราษฎรให้ความสนใจมากขึ้น และพระองค์ทรงเห็นด้วยพระองค์เองว่า การจัดการศึกษาให้แก่คนทุกระดับชั้น รวมถึงระดับที่ต่ำสุดในสังคมนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่สังคม มากกว่าการที่จัดการศึกษาเฉพาะคนกลุ่มน้อย คือคุณค่าทางการศึกษานั้นมีอยู่โดยตัวของมันเอง พระองค์ทรงเห็นว่าการศึกษาสามารถทำให้คนเป็นคนที่สมบูรณ์ขึ้นได้ (จินตนา ทวีวัฒน์, 2542 , หน้า 45) ประกอบกับสายพระเนตรที่ยาวไกลทรงเล็งเห็นถึงการดำรงชีวิตในอนาคตของคนไทยว่า การที่คนไทยไม่มีความสามารถเพียงพอจะทำให้ถูกคนต่างชาติเข้ามาแย่งที่ทำงานอยู่ทุกแขนงอาชีพ อันจะเป็นอันตรายแก่เศรษฐกิจและคนทั้งชาติและอาชีพให้ทันคนต่างชาติ ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ จากต่างชาติ พระองค์ได้ทรงโปรดให้ขยายจัดตั้ง โรงเรียนไปยังส่วนภูมิภาคอีกมากมาย โดยมุ่งที่จะจัดการศึกษาให้กว้างขวางออกไปเพื่อให้ประชากรราษฎรมีความรู้ตามควรแก่อัตภาพ ทำให้การศึกษา ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว เมื่อสิ้นปี พ.ศ.2428 ท้าวราชอาณาจักรมีโรงเรียนทั้งหมด 30 โรง นักเรียน ทั้งหมด 2,044 คน ซึ่งเป็นโรงเรียนในกรุงเทพฯ 17 โรง และอยู่ตามหัวเมือง 13 โรง (ระลึก ธานี, 2527, หน้า 3) เมื่อมีโรงเรียนหลวงแพร่หลายออกไปมากแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า สมควรที่จะแยกการจัดโรงเรียนที่ปวงออกจากกรมทหารมหาดเล็กมาจัดตั้งเป็น กรมหนึ่งต่างหากในราชการพลเรือน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศตั้งกรมศึกษาธิการ ในปี พ.ศ.2430 และทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระมหาพรตราชูปถัมภ์เป็นเสนาบดีกรม ศึกษาธิการ

1.4 การดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

กระทรวงธรรมการได้ร่างแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้น ในวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2445 ระหว่างนั้นกระทรวงได้พยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้ผู้ปกครองทั้งหลายส่งบุตรหลานของตนเข้า ศึกษาในโรงเรียนที่จัดการศึกษาแผนใหม่ และได้พบปัญหาว่าไม่สามารถที่จะตั้งโรงเรียนขึ้นมาได้ เพียงพอกับความต้องการของนักเรียน โรงเรียนแต่ละแห่งนั้นมีนักเรียนอย่างรวดเร็วในระหว่างที่มีการประชาสัมพันธ์ บรรดาผู้ปกครองของเด็กในกรุงเทพฯ นั้นเห็นความสำคัญ และต้องการให้บุตร หลานของตนได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นมากกว่าผู้ปกครองของเด็กที่อยู่ในหัวเมือง ดังนั้นทาง

กระทรวงจึงได้จัดขยายการประถมศึกษาออกเป็นประถมศึกษาชั้นต้นและประถมศึกษาชั้นตอนปลาย หรือเรียกว่าชั้นมูลศึกษา และประถมศึกษา

อย่างไรก็ดี สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมหมื่นบำราณีโกศล ทรงมองว่าการศึกษานั้นกลายมาเป็น “เครื่องเปลี่ยนพื้นเพ” (จินตนา ทวีวัฒน์, 2542, หน้า 113) เท่านั้น คือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความเป็นชนชั้นสูงแต่ก็ไม่สารถที่จะทำให้นักคนที่ได้รับการศึกษา กลายมาเป็นชนชั้นสูงไปทั้งหมดได้ จึงทรงเรียกร้องให้รัฐบาลตระหนักถึงผลของสังคมที่เกิดจากการจัดการศึกษาและทรงเตือนว่า ในไม่ช้าประเทศไทยอาจต้องเผชิญหน้ากับปัญหาสังคมคล้ายคลึงกับประเทศอินเดียคือเด็กผู้ชายชาวอินเดียได้เรียนหนังสือโดยคาดหวังว่าจะได้มีโอกาสประกอบอาชีพชั้นสูง แต่คนที่สุดท้ายก็ไม่ได้เพียงเสมียนเท่านั้นเพราะมีคุณสมบัติไม่เพียงพอ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมหมื่นบำราณีโกศล ทรงเห็นว่า กุญแจสำคัญที่จะช่วยขจัดความเสียหายในทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการศึกษานั้นคือ จะต้องเข้าใจธรรมชาติของการศึกษาทั้งนั้นคือ จะต้องเข้าใจธรรมชาติของการศึกษาทั้งแง่ทั่วไปและในแง่เฉพาะด้าน จะต้องมีการควบคุมจำนวนนักเรียนที่จะรับเข้าศึกษา

ทางกระทรวงธรรมการเห็นด้วยในหลักการที่ว่า การจัดการศึกษานั้นควรจะต้องจัดให้มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และความเป็นอยู่ในท้องถิ่นและชุมชนจะต้องมีส่วนสนับสนุนและสร้างเสริมการศึกษาด้วย ทางกระทรวงได้เสนอแนะให้มีคณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่น ในอันที่จะดำเนินงานเพื่อหาแหล่งทุนมาสนับสนุนการศึกษา

การดำเนินงานการศึกษาในเขตเมืองหลวงเป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2445 โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ (จินตนา ทวีวัฒน์, 2542, หน้า 131)

- 1) เพื่อเตรียมการจัดตั้งการประถมศึกษาขึ้นทั่วราชอาณาจักร
- 2) เพื่อจัดตั้งและดำเนินงานการศึกษาแบบประสม ซึ่งมีการเรียนการสอนหลายระดับหลายประเภทให้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน
- 3) เพื่อมุ่งพัฒนาและนำเอาระบบทางการศึกษาอย่างใหม่ๆ เข้ามาใช้เพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานของงานทางด้านวิชาการ การปรับปรุงหลักสูตร การฝึกหัดครู การควบคุมการสอบและการพัฒนาตำรา
- 4) เพื่อมุ่งจัดสร้างโรงเรียนขึ้นในเขตเมืองหลวงให้มีจำนวนเพียงพอ ทั้งนี้เพื่อจะผลิตบุคคลที่มีคุณภาพ คือมีความสามารถทั้งในด้านทั่วไป และในด้านวิชาชีพ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลและสังคมการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาบ้านเมืองให้เข้าสู่ยุคใหม่

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 เป็นต้นมาทางกระทรวงธรรมการได้สามารถพัฒนาและขยายการศึกษาให้แก่เด็กเป็นจำนวนมาก ให้ได้รับการศึกษาในโรงเรียนประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง หรือในความรับผิดชอบของโรงเรียนเอกชน นับได้

ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่การศึกษาของไทยได้รับการพัฒนาไปในทางที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมาก

ช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการพัฒนาหลักสูตรการเรียนถึง 3 ครั้ง โดยครั้งแรกเริ่มเมื่อต้นปี พ.ศ.2448 โดยเพิ่มระยะเวลาของการศึกษาในระดับประถมศึกษาขึ้นอีก 1 ปี และเนื้อหาในหลักสูตรก็มีการขยายออกไปให้กว้างขึ้น และในปี พ.ศ.2450 ได้มีการพัฒนาหลักสูตรการเรียนครั้งที่สอง โดยได้ขยายหลักสูตรมัธยมศึกษาออกไปอีก 2 ปี และในครั้งนี้ได้จำกัดอายุของผู้เรียนในแต่ละหลักสูตรไว้ด้วย ส่วนการพัฒนาหลักสูตรในครั้งที่ 3 มีขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2452 โดยได้เปลี่ยนแปลงจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาเหลือเพียง 3 ปี และขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้ยาวออกไปโดยมีมัธยมศึกษาตอนปลาย

2. ความหมายของการศึกษาและการศึกษาภาคบังคับของไทย

ความหมายของการศึกษานั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวพระราชดำริเกี่ยวกับความหมายของการศึกษาและมีนักการศึกษาหลายท่านให้แนวคิดความหมายของการศึกษาไว้ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวพระราชดำริเกี่ยวกับความหมายของการศึกษา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2520 ไว้ดังนี้ “ การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทศนคติ ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพและประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศก็ย่อมทำได้สะดวกราบรื่น ได้ผลที่แน่นอนและรวดเร็ว

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความของการศึกษาไว้ดังนี้

การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การศึกษาทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

การศึกษากับการเรียนหนังสือนั้นแตกต่างกันมาก เพราะการเรียนหนังสือจำกัดอยู่ที่หนังสือและความรู้ในหนังสือเท่านั้น ส่วนการศึกษาคือเครื่องมือทำให้เกิดความงอกงามทุกทางในตัวบุคคล การให้การศึกษาแก่เด็กนั้น คือการส่งเสริมพัฒนาการของเด็กทางร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา มุ่งหมายให้เด็กเจริญเติบโตเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ ดำรงอยู่ได้ด้วยดีในสภาพภาคหน้า จุดหมายปลายทางของการศึกษาคือการเป็นพลเมืองดี มีสัมมาอาชีพ และควรมีลักษณะดังนี้ (ม.ล. ปิ่น มาลากุล, 2506, หน้า 11 - 12)

1. รู้จักใช้กำลังกายเพื่อบำรุงร่างกาย หมายความว่า ควรรู้จักเล่นออกกำลังกาย ไม่มัวแต่ทำงานหมกมุ่นเป็นนิตย์ หรืออยู่เฉยๆ ไม่ทำอะไรเลย
2. รู้จักใช้กำลังความคิดเพื่อบำรุงสมองและจิตใจ หมายความว่า รู้จักคิดในสิ่งที่ควรคิด ไม่คิดหมกมุ่นอยู่ในสิ่งใดสิ่งหนึ่งตลอดเวลา และรู้จักคิดลึกซึ้ง ไม่ใช่คิดอยู่แต่ผิวๆ หรือปล่อยให้สมองว่างเปล่า
3. รู้จักคิดทำหรือสร้างอะไรเองบ้าง หมายความว่า ไม่ควรตามผู้อื่นหรือฟังความคิดผู้อื่นเสมอไป
4. รู้จักชอบทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งและพอใจในงานที่ทำสำเร็จ หมายความว่า ควรไม่เป็นผู้เกียจคร้าน ควรสร้างอะไรบ้างสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
5. รู้จักหาเครื่องบันเทิงใจที่ดี หมายความว่า ไม่ควรหมกมุ่นในเรื่องบันเทิงอย่างเดียวมากเกินไปในเวลาพักผ่อน
6. รู้จักสิ่งที่ดีงาม หมายความว่า ควรจะรักศิลปะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ดนตรี ภาพ รูปปั้น หรือกวีนิพนธ์ ฯลฯ
7. รู้จักระเบียบในสมาคม หมายความว่า ต้องเป็นผู้ที่สามารถสั่งงานผู้อื่นและปฏิบัติตามคำสั่งผู้อื่น คือ เป็นนายก็ได้ เป็นบ่าวก็ได้และทำหน้าที่ของตนเช่นเสียภาษี
8. รู้จักชอบการเป็นอยู่อย่างเรียบและสงบ หมายความว่า ไม่มีความเป็นอยู่อย่างฟูฟ่าเสมอไป อันจะนำมาซึ่งความเสียหายหรือล่มจม
9. รู้จักขยับร่างกาย วาจาและใจ หมายความว่า ไม่ปล่อยให้ความโลภ โกรธ หลง ฯลฯ เข้าครอบงำ

การศึกษาหมายถึง กระบวนการทุกชนิดที่ช่วยพัฒนาหรือปรับปรุงจิตใจ อุปนิสัย และคุณสมบัติทางกายภาพต่างๆ ของมนุษย์ให้ดีขึ้น (ภิญโญ สาร, 2523, หน้า 10 - 11)

“การศึกษา คือความงอกงาม มนุษย์คือศูนย์กลางแห่งความงอกงามนั้น” อธิบายได้ว่า มนุษย์แต่ละรูปแต่นามย่อมเจริญเติบโตตามกาลเวลาที่ผ่านไป แต่มนุษย์ไม่ใช่สัตว์ป่าที่จะให้กฎธรรมชาติเป็นผู้สอน มนุษย์เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องเติบโตขึ้นภายในสังคม ภายใต้อาณัติแห่งพันธะที่จำต้องมีต่อสังคม เขาต้องการการศึกษามาเป็นเครื่องมือในการปรับตัว หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “การศึกษาคือการพัฒนาขั้นห้า เพื่อว่า โลกะ โทสะ โมหะ จะได้ลดน้อยถอยไป หรือว่าหมดไปในที่สุด” และได้แสดงความคิดเห็นทางการศึกษาถึงการศึกษายุคใหม่ โดยนำเอาแนวคิดในปรัชญาประชาธิปไตยมาเป็นรากฐานในการจัดการศึกษา (สาโรช บัวศรี, 2512, หน้า 31)

จากความหมายของการศึกษาดังกล่าว สรุปได้ว่า การศึกษา หมายถึง กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสาน

ทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การศึกษาภาคบังคับ หมายถึง การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

3. ความสำคัญของการศึกษาภาคบังคับ

การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเรา เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ผู้ที่ได้รับการศึกษาจะมีโอกาสแสวงหาข่าวสารข้อมูลต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการคิด การแก้ปัญหาและการปรับตัวให้เข้ากับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ดีกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษา ทำให้มีโอกาสที่จะช่วยพัฒนาชุมชนและประเทศชาติได้มาก

บทบาทและภาระของการศึกษาในส่วนที่มีความผูกพันกับบุคคลและสังคม โดยทั่วไปมีดังนี้

1. ทำหน้าที่พัฒนาความรู้และสติปัญญาของพลเมือง โดยส่วนรวมของสังคม ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูงยิ่งขึ้น
2. ช่วยให้คนสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น ทั้งในปัจจุบันและอนาคต
3. ทำหน้าที่เตรียมพลเมืองที่ดีพึงปรารถนา (Good Citizen) ให้แก่สังคมตามที่สังคมปรารถนา
4. ช่วยพัฒนาความสามารถทางสังคม และความสามารถในการประกอบอาชีพของบุคคล เพื่อช่วยให้บุคคลสามารถดำรงตนในสังคมได้อย่างปกติสุขและมีประสิทธิภาพทางอาชีพการงาน
5. ช่วยในการเตรียมกำลังคนหรือกำลังแรงงาน (Manpower) ให้สอดคล้องกับงานในสาขาต่างๆ ตามที่สังคมและประเทศชาติต้องการ
6. เป็นตัวการในการถ่ายทอดผลิตผลทางปัญญา ประสบการณ์ ตลอดจนจรรยาบรรณทางปัญญาและทางวัฒนธรรมสู่คนรุ่นใหม่ต่อไป
7. ทำหน้าที่ในการปลูกฝังความคิด ความเชื่อ ค่านิยมและอุดมการณ์ทางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ตามความประสงค์ ของสังคมนั้นๆ
8. ทำหน้าที่ในการสร้างกลุ่มพลังทางการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการคัดเลือกหรือจัดสรรชนชั้น ชนชั้นนำ ชนชั้นสูง หรือชนชั้นปกครองของประเทศ
9. ทำหน้าที่เป็น โปรแกรมหรือกิจกรรม ซึ่งเป็นพาหะสนับสนุนการดำเนินการสนับสนุนนโยบายและการดำเนินงานบางอย่างของรัฐบาลในด้านต่างๆ ทั้งในด้านการต่างประเทศ

และกิจการภายในประเทศ เช่น ด้านการส่งเสริมวิทยาการและเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจ การเมือง การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาตัวบุคคล อันจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นต่อไป จึงถือได้ว่าการศึกษายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะว่าการศึกษามีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ คือ

1. ในฐานะเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการรองรับการพัฒนาทั้งหมดโดยมีสมมุติฐานว่า มนุษย์จะพัฒนาตนเองและชุมชนได้ต้องมีการศึกษาทั่วไปถึงระดับหนึ่ง ซึ่งจะอำนวยให้สามารถพัฒนาตนเองและชุมชนได้

2. ในฐานะเป็นตัวประกอบของการพัฒนา เฉพาะอย่างหรือเฉพาะ โครงการ หมายถึง การพัฒนาแต่ละอย่างจำเป็นจะต้องมีการศึกษา การศึกษาเป็นองค์ประกอบเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้เฉพาะในเรื่องนั้นๆ

3. ในฐานะเป็นตัวกระตุ้นให้มองเห็นปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องพัฒนา การพัฒนาจะเริ่มต้นได้เมื่อประชาชนมองเห็นปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องพัฒนา เพื่อแก้ปัญหา หากไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาก็ย่อมจะไม่เกิดการพัฒนาขึ้นได้จริงจัง

4. ในฐานะที่เป็นเครื่องมือฝึกฝนกระบวนการคิดและการทำงาน การศึกษาจะมีบทบาทในการฝึกประชาชนให้ชำนาญในกระบวนการคิด การแก้ปัญหา และการทำงานแบบวิทยาศาสตร์ เมื่อประชาชนมีคุณสมบัติดังกล่าวเป็นพื้นฐานแล้วก็จะช่วยให้หน่วยงานอื่นๆ เข้ามาสวมรอยต่อการดำเนินงานพัฒนาไปสู่เป้าหมายของหน่วยงานนั้นๆ ได้โดยไม่ยาก

เพื่อให้การจัดการศึกษา เกิดความสำคัญ จึงควรจัดการศึกษาให้มีลักษณะดังนี้

1. ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. จัดกิจกรรมทางการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชาวบ้าน เช่น การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ การศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ประชากรศึกษา การฝึกวิชาชีพระยะสั้นหรือกลุ่มสนใจ

3. ระดมสรรพกำลังและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนให้มากที่สุด เช่น โรงเรียน วิทยาลัย วัด ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน สำนักงานเกษตร อนามัย ตลาด ร้านค้า เรือกสวน ไร่นา ศาลาประชาคม ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเป็นแหล่งการศึกษา วิชาการแก่ชุมชนเป็นอย่างดี

4. กระบวนการเรียนการสอนจะต้องมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนเองมากกว่าที่จะมุ่งให้ผู้เรียนจดจำ หรือทำตามสิ่งที่ครูบอกเท่านั้น จะต้องฝึกให้ผู้เรียนรู้จักกระบวนการในการคิดและการแก้ปัญหาด้วยตนเองให้มากที่สุด

5. มีการประสานงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจาก 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข พร้อมกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานเอกชน เพื่อรวมกลุ่มพลังประสานความคิด ประสานแผน ให้บริการทางการศึกษาสัมพันธ์กับการพัฒนาชนบท ซึ่งประหยัดเวลา ประหยัดงบประมาณและทรัพยากรอื่นเป็นอย่างดี

จะเห็นได้ว่า บทบาทของการศึกษานั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมาก โดยมีบทบาททั้งทางโดยตรงและทางอ้อม ต่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ (ศิริวัฒน์ นิจนตร, 2528, หน้า 109 - 110) เพราะการศึกษาเป็นการเพิ่มพูนความรู้ เปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของคนในชุมชนให้เป็นที่พึงประสงค์ได้ เช่น การลบล้างความเชื่อเกี่ยวกับโชคลางไสยศาสตร์ การสอนให้รู้จักพึ่งตนเอง การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเกิดความมุ่งมั่นที่จะแก้ไข ปัญหาต่างๆ โดยไม่ทอดทิ้งหรือหมดอาลัยในชีวิต การศึกษาช่วยให้ประชาชนรู้หนังสือ มีความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ รู้จักป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย รู้จักบริโภคอาหารที่มีคุณค่า สามารถจัดการบ้านเรือนและครอบครัวได้อย่างเหมาะสม รู้จักรักษาและพัฒนา วัฒนธรรมท้องถิ่นให้ก้าวหน้า รวมทั้งสามารถปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศได้

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมเป็นอย่างยิ่ง เราจึงควรที่จะเห็นความสำคัญของการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้บุตรหลานได้ศึกษาในระดับสูงขึ้นต่อไป

4. การจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย

การจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้น มีการจัดการศึกษาภาคบังคับมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการเริ่มการจัดการศึกษาภาคบังคับมาจนถึงการจัดการศึกษาภาคบังคับในสมัยปัจจุบัน โดยมีความเป็นมา ดังนี้

4.1 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับทวยราษฎร์แห่งแรกและขยายไปในส่วนภูมิภาค มีการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนและระบบโรงเรียน จัดหลักสูตรการสอนและกำหนดระดับการศึกษาเป็น ประโยค แต่ยังไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรจึงมีการประกาศตั้งโรงเรียนมูลศึกษาขึ้นใน พ.ศ. 2435 โดยตั้งขึ้นในวัดทั่วไปทั้งในกรุงและหัวเมือง มีพระภิกษุเป็นผู้สอนในหลักสูตรสามัญ มีการสอนความรู้เมื่อสอบไล่ได้ จะได้ประกาศนียบัตร นับว่าเป็นการขยายการให้การศึกษาที่มีแบบแผน แทนที่การสอนแบบโบราณ ต่อมาการจัดระบบการศึกษาเบื้องต้นที่เรียกว่ามูลศึกษาได้เปลี่ยนเป็น ประถมศึกษาตามโครงการการศึกษา โรงเรียนที่ให้การศึกษาตามระบบนี้เรียกชื่อว่า “โรงเรียน

ประถมศึกษา” มีการจัดแบ่งการศึกษาเป็นประโยชน์ศึกษาและประถมศึกษา กำหนดเวลาเรียน 3 ปี เท่าๆ กัน และในปีพ.ศ.2456 การจัดการศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปและใช้ชื่อว่า ชั้นประถมศึกษา มี 3 ชั้น คือ ประถมศึกษาปีที่ 1 – 2 – 3 และชั้นเตรียมประถมอีก 1 ชั้น และเมื่อจัดชั้นประถมอย่างลงตัวแล้ว ได้เพิ่มชั้นประถมปีที่ 4 และ 5 เพื่อเรียนวิชาชีพ ชั้นต้นและถือเป็นหลักสูตรสมบูรณ์ของการประถมศึกษา

4.1.1 ความคิดเริ่มแรกในการจัดการศึกษาภาคบังคับ

ความคิดเริ่มแรกที่จะให้มีการบังคับให้ต้องส่งบุตรหลานเข้าเรียนหนังสือเริ่มขึ้นใน พ.ศ.2435 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้รับพระบรมราโชบายจากพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ดำเนินการปรับปรุงการจัดการศึกษาขึ้นใหม่เพื่อให้ประชาชนได้รู้หนังสือโดยแพร่หลาย เพราะแม้รัฐจะจัดโรงเรียนไว้ให้เพียงพอแล้ว ประชาชนก็ยังไม่ส่งบุตรหลานไปเข้าเรียนหรือส่งเข้าเรียนจริงแต่ขาดความสม่ำเสมอจริงจัง เนื่องจากประชาชนยังไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญของการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ ซึ่งมุ่งหมายให้คนทั้งชาติได้รับการศึกษาขั้นต้นไม่ประสบผลสำเร็จ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์จึงได้ร่างกฎหมายการศึกษาขึ้น 3 ฉบับ ทูลเกล้าถวาย โดยฉบับแรกเป็นเรื่องการจัดการศึกษาในพระมหานคร ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับการบังคับให้เด็กเข้าเรียนรวมอยู่ด้วย ดังนี้ “หากมีการเปิดสอนชั้นประถมศึกษาขึ้น ณ สำนักวัดใด เด็กๆ ทั้งหลาย (มิใช่เฉพาะที่เป็นชายเท่านั้น) ซึ่งอยู่ในละแวกนั้นและมีอายุระหว่าง 7 - 16 ปี จะต้องไปเข้าเรียน เด็กคนใดไม่ยอมเข้าเรียนในโรงเรียนดังกล่าวจะถูกส่งไปเรียนในโรงเรียนดัดนิสัย (Reform School) ซึ่งจะต้องถูกบังคับให้เรียนวิชาต่างๆ พร้อมกันไปกับวิชาการฝีมือ” แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้นำออกใช้จึงยังไม่มีการศึกษาภาคบังคับ แนวความคิดที่ออกกฎหมายบังคับให้เด็กเข้าเรียนของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์นี้ ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยมีความคิดที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น นับเป็นครั้งแรกที่แนวคิดในเรื่องการศึกษาภาคบังคับได้ปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย

4.1.2 การจัดทำแผนการศึกษาชาติและเสนอร่างแบบการจัดการศึกษาเชิงบังคับ

พ.ศ.2441 เจ้าพระยาสุเรนทราริบัติ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ได้เสนอแนวทางการจัดการศึกษาเป็นโครงการศึกษาชื่อ โครงการศึกษา ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) ซึ่งถือได้ว่าเป็น “แผนการศึกษาชาติ” ฉบับแรก โดยดัดแปลงจากระบบการศึกษาของอังกฤษเสนอให้กรมศึกษาธิการเรียบเรียงทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามโครงการศึกษา ร.ศ.117 ได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองภาค คือภาคที่ 1 ว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ มี 10 หมวดและภาคที่ 2 ว่า

ด้วยการศึกษาในหัวเมือง ในภาคที่ 1 นี้มีข้อความเกี่ยวกับการที่จะออกพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กเข้าเรียนไว้ในหมวด 4 (กรมสามัญศึกษา, 2518, หน้า 77 - 78) ดังนี้ “ในบรรดาโรงเรียนหลวงที่เป็นชั้นประถมศึกษา นักเรียนมาเป็นเวลา การศึกษาควรจะให้เรียนได้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและเมื่อโรงเรียนเบื้องต้นประถมศึกษาได้จัดมากแล้วควรมีข้อพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กในอายุเล่าเรียนต้องมาโรงเรียนเบื้องต้น” อย่างไรก็ตามแนวคิดที่จะออกพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กเข้าเรียนที่ปรากฏในร่างโครงการศึกษา ร.ศ. 117 นี้ก็ไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติ เพราะไม่ได้นำมาใช้ปฏิบัติในการจัดการศึกษาเลย

ต้นปี พ.ศ.2453 ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างเสนาบดีกระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยทั่วๆ ไป และได้นำผลของการประชุมกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2453 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์และแนวความคิดที่จะบังคับเด็กให้เข้าเรียน ดังนี้ (ระลึก ธานี, 2527, หน้า 9)

1) สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้กล่าวว่าจะให้มีกรรมการตำบล ตำบลละ 3 คน ประกอบด้วยกำนัน แพทย์ประจำตำบล และเจ้าอธิการวัดมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตรวจตราให้เด็กเข้าเรียนให้หมดและให้วัดจัดสอนหนังสือ แต่กำนันจะต้องแนะนำให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียน

2) เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาล จะดำเนินการอย่างเดียวกับกระทรวงมหาดไทย แต่ในกรุงเทพฯ จะให้มีพระราชบัญญัติบังคับเด็กที่มีอายุอย่าง 8 - 15 ปี เข้าเรียน ทั้งนี้จะเริ่มจัดในปี ร.ศ. 130 (พ.ศ.2454)

จากนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดให้มีการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมตกลงให้ดำเนินการตามข้อตกลงข้างต้น จึงได้มีการร่าง “ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องการเล่าเรียนของประเทศสยาม” ขึ้นเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2453 แต่ร่างประกาศนี้ยังไม่ได้ประกาศใช้ เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตก่อน

4.2 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวความคิดทางการศึกษา เกิดจากพระบรมราโชบายที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญเท่าเทียมกับนานาประเทศ โดยมีความเป็นมา ดังนี้

4.2.1 พระบรมราชโองการประกาศการจัดการศึกษาของทวยราษฎร์ในมณฑลกรุงเทพฯ

การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการดำเนินการสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ตกลงกันไว้ในที่ประชุมเกี่ยวกับการจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ.2453 กระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล มีแบ่งหน้าที่การงาน โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาสำหรับภูมิภาค กระทรวงนครบาลจัดการศึกษาสำหรับกรุงเทพฯ ซึ่งการจัดการศึกษาก็คือ มีการจัดตั้งโรงเรียน จัดให้เด็กได้เข้าเรียน หากครูผู้สอนและหาเงินมาบำรุงโรงเรียน ส่วนกระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดหลักสูตรและระเบียบต่างๆ ทั้งสามกระทรวงข้างต้นได้มีการประชุมหารือกันเรื่อยมา ผลการประชุมครั้งที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ คือ การเร่งรัดจัดการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ในกรุงเทพฯ นั้นจำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการประกาศให้บิดามารดา ผู้ปกครองเด็กทั้งปวงส่งเด็กเข้าเรียนจึงจะเป็นผลสำเร็จ จากผลการประชุมครั้งนี้จึงมีการทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ซึ่งพระองค์ทรงพระกรุณาเห็นชอบด้วย จึงประกาศเป็นพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2454 (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 10) ซึ่งมีข้อความบางตอนว่า (กรมสามัญศึกษา, 2518, หน้า 79) “เพราะฉะนั้นให้ผู้ปกครองส่งเด็กทั้งปวงทั้งหญิงและชายซึ่งมีอายุย่างเข้า 8 ปีแล้ว อันสมควรจะเล่าเรียนให้ได้เข้าเรียนจนทุกคนในสถานโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งตามความพอใจ” การดำเนินการครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่แนวความคิดเรื่องการบังคับให้ผู้ปกครองต้องส่งบุตรหลานเข้าเรียน ได้ถูกประกาศออกมาใช้โดยพระบรมราชโองการ

4.2.2 การศึกษาภาคบังคับในโครงการศึกษาของชาติ

เจ้าพระยาเสด็จสุเรนทราธิบดีผู้ซึ่งเห็นความสำคัญที่จะต้องออกพระราชบัญญัติบังคับเด็กเข้าเรียนและเคยเสนอแนวทางจัดการศึกษาทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ พ.ศ.2441 มาแล้วครั้งหนึ่ง เมื่อท่านได้เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการในปี พ.ศ.2455 จึงได้นำร่าง “ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ.131” ขึ้นถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งร่างดังกล่าวได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดวิสามัญศึกษา (การศึกษาวิชาชีพ) ควบคู่กับสามัญศึกษา และได้กำหนดการศึกษาออกเป็นสองระดับ คือการศึกษาชั้นต่ำและการศึกษาชั้นสูง ซึ่งการศึกษาชั้นต่ำนั้น บังคับเด็กให้เข้าเรียน มีข้อความว่า “การศึกษาชั้นต่ำเป็นการศึกษาภาคบังคับคือให้ราษฎรมีความรู้เพียงปกติของคนที่จะต้องรู้ได้แก่ ให้เป็นคนที่มีวิชาที่จำเป็นต้องใช้ทุกวัน เช่นหนังสือเลข มีหุมีตาเห็นงานรอบตัว...รู้จักรักษาตัวรักษาชีวิตและทรัพย์สินสมบัติชื่อเสียง” แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความเห็นกับร่างนี้แต่อย่างใด

4.2.3 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีในฐานะเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา

ขึ้น และได้นำร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2463 จากนั้นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้รวบรวมความเห็นทั้งหมดของกระทรวงต่างๆ พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2464 และสรุปความเห็นว่า (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 15) “จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติเพื่อเป็นบรรทัดฐานแห่งการดำเนินการศึกษาขึ้นไว้” ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษานั้นเป็นกฎหมาย มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2464 ซึ่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 นี้มีเหตุผลและความจำเป็นดังนี้ (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 18)

1) เพื่อเป็นการยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น เห็นได้จากพระราชดำรัสที่ว่า “การศึกษาย่อมเป็นการสำคัญยิ่ง และเป็นต้นเหตุแห่งความเจริญของชาติบ้านเมือง ผู้ใดอุดหนุนการศึกษาก็ได้ชื่อว่าอุดหนุนชาติบ้านเมืองด้วย เราตั้งใจที่จะทำนุบำรุงการศึกษาของบ้านเมืองเราอยู่เสมอ ประเทศทั้งหลายย่อมเจริญได้ด้วยการศึกษา ประเทศใดปราศจากการศึกษา ประเทศนั้นต้องเป็นป่าเถื่อน” ฉะนั้นความมุ่งหมายที่สำคัญในการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา ก็คือต้องการให้เด็กในวัยศึกษาเล่าเรียนได้เข้าเรียนกันอย่างทั่วถึง เพื่อให้การศึกษาของชาติขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ประชาชนก็จะมีความรู้มากขึ้นหรือใกล้เคียงกับประเทศอื่น

2) เพื่อผลประโยชน์ในด้านการเมืองการปกครอง ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ต้องอาศัยการศึกษาเป็นสำคัญ โดยครูเป็นผู้อบรมสั่งสอนประชาชนให้มีความรู้ความสามารถ รู้จักประกอบอาชีพที่สุจริตเป็นพลเมืองดี

3) เพื่อให้ประชาชนพลเมืองเกิดความรู้สึกเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราโชบายที่จะให้ประชาชนพลเมืองในประเทศเกิดความรักชาติและมีความรู้สึกเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยเฉพาะทรงต้องการให้ชาวจีนที่อยู่ในประเทศไทยเกิดความรู้สึกผสมกลมกลืนเป็นคนไทย จึงทรงใช้นโยบายในการจัดการศึกษาเข้าช่วย และเป็นการควบคุมโรงเรียนอีกด้วย

4) เพื่อเป็นการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เมื่อนักเรียนได้เรียนทั้งสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษาแล้วก็จะได้ฝึกหัดฝีมือในการอาชีพต่างๆ พอจบจากโรงเรียนแล้วก็สามารถประกอบอาชีพที่ได้เล่าเรียนมาจนเกิดความเจริญก้าวหน้าในอาชีพนั้น

5) เพื่อประโยชน์ต่อราชการทำให้ราชการสามารถคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เข้ารับราชการได้มากขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพของงานสูงมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 มีหลักการและสาระสำคัญในการ บังคับให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเรียน ดังนี้

1) บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่เจ็ดปีบริบูรณ์เข้าเรียนในโรงเรียนจนมีอายุสิบสี่ปีบริบูรณ์ และจะต้องเป็น โรงเรียนที่สอนตามหลักสูตรการประถมศึกษาหรือหลักสูตรอื่นที่ เทียบเท่า (มาตรา 7)

เกณฑ์อายุเจ็ดปี อาจขยายออกไปได้แต่ต้องไม่เกินอายุสิบปี โดยพิจารณาจากความ จำเป็นแห่งท้องถิ่น เช่น ไม่มีครูผู้สอนหรือเดินทางไปเรียนลำบากและไกลมาก แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงธรรมการ

2) ถ้าเห็นว่าเด็กนั้นยังมีความรู้ไม่เพียงพอคือยังอ่านหนังสือไม่ออกก็สามารถ ขยายอายุที่จะจบออกจากโรงเรียนออกไปได้

3) ไม่มีกรเก็บค่าเล่าเรียน เป็นการศึกษาให้เปล่า (ไม่เรียกค่าสอนจากเด็กที่มา เรียน) โดยงบประมาณในการดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับให้จัดเก็บเงิน “ศึกษาพลี” จากชาย ฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุระหว่าง 18-60 ปี คนละ 1-3 บาทตามความเหมาะสมตามที่ กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เว้นแต่

- ผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้
- ภิกษุ สามเณร และนักบวชทุกศาสนา
- พลทหารทุกเหล่าทัพ ที่กำลังประจำการตามพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร
- ผู้ที่ออกเงินช่วยเหลือโรงเรียนประชาบาลมากกว่าเงินศึกษาพลี

4) เด็กต้องมีเวลาเรียนในปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 320 เวลา หรือ 800 ชั่วโมงและจะขาด เรียนเกินกว่า 30 วันติดๆ กันไม่ได้

5) เด็กที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา มีดังนี้

- เรียนจบตามหลักสูตรประถมศึกษา หรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการ ยอมรับว่าเทียบเท่ากับหลักสูตรประถมศึกษา

- เด็กที่ผู้ปกครองสอนเอง หรือจ้างบุคคลอื่นมาสอนให้ที่บ้าน โดยได้รับอนุญาต จากนายอำเภอ แต่ผู้ปกครองจะต้องส่งเด็กมาให้ศึกษาธิการอำเภอทำการสอบวัดความรู้ปีละครั้ง ถ้า เด็กสอบไม่ผ่าน ก็อาจส่งเด็กนั้นไปเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาต่อไปได้

- เด็กที่มีข้อบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ หรือเป็นโรคติดต่อเรื้อรัง

- เด็กที่อยู่ห่างไกลจากโรงเรียนประถมศึกษา ที่สอนให้เปล่าเกินกว่า 3,200 เมตร หรือมีอุปสรรคอื่นที่ทำให้ไม่สามารถมาเล่าเรียนโดยสะดวกได้

- เด็กที่มีความจำเป็นต้องเลี้ยงดูบิดามารดา หรือผู้ปกครองที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้

6) ในกรณีที่เด็กจำเป็นต้องอยู่ทำงานช่วยเหลือผู้ปกครอง และได้ขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร นายอำเภอมีสิทธิอนุญาตให้เด็กหยุดเรียนได้ แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสองเดือน

7) ให้แต่งตั้งสารวัตรศึกษาขึ้นทุกๆ อำเภอตามความจำเป็นเพื่อช่วยนายอำเภอในการตรวจตราเด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับ เพื่อแจ้งให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาและสอดส่องดูแลเด็กให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

8) กรณีบิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่ส่งเด็กเข้าเรียน จะเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่ต้องแจ้งให้ส่งเด็กเข้าเรียนอีกครั้ง ถ้ายังมีการขัดขืนอีกให้ส่งศาลพิจารณาโทษศาลอาจเรียกประกันทัณฑ์บนหรือทำทัณฑ์บน ถ้าผิดทัณฑ์บนศาลอาจปรับได้ไม่เกิน 50 บาท (มาตรา 42)

เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องที่ต่างๆ แล้วจำนวนนักเรียนทั้งชายและหญิงก็เพิ่มมากขึ้นทุกปี ใน พ.ศ.2464 มีนักเรียน 241,508 คน เป็นนักเรียนหญิง 24,056 คน แต่พอเริ่มบังคับใช้กฎหมายแล้วในปี พ.ศ.2465 มีจำนวนนักเรียนถึง 448,380 คน (ระลึกธานี, 2527, หน้า 31) เป็นนักเรียนหญิง 131,765 คน พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้จึงเป็นการส่งเสริมฐานะของสตรีให้มีโอกาสได้รับการศึกษาเท่าเทียมกับชายด้วย

4.3 สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า “การศึกษาไม่ควรที่จะแยกจากกัน” (ระลึกธานี, 2527, หน้า 38) และทรงต้องการให้พระภิกษุสงฆ์เข้ามาช่วยสอนครูให้เบนการสอนวิชาหนังสือเพียงอย่างเดียวมาเป็นสอนวิชาชีฟด้วย จึงทรงให้รวมกรมธรรมการกับกระทรวงศึกษาธิการเข้าด้วยกัน แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงธรรมการในปี พ.ศ.2469 พระองค์ทรงวางวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาไว้ว่า “มุ่งอบรมที่จะให้เด็กได้โตขึ้นเป็นผู้มีความรู้ตามควรแก่อัตภาพ ให้รักและนิยมในอาชีพของท้องถิ่น ให้เป็นผู้มีสุขภาพแข็งแรงและมีจรรยาบรรณอันดีงาม” (ระลึกธานี, 2527, หน้า 39) ประกอบกับกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรเสนาบดีกระทรวงธรรมการได้แถลงแนวนโยบายต่อที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล เมื่อปี พ.ศ.2471 มีข้อความว่า (ระลึกธานี, 2527, หน้า 39) “การศึกษาสมัยนี้ควรถือเอาคุณภาพ (Quality) ไม่ใช่ถือเอาจำนวนคุณภาพ... การสอบไล่ไม่จกถือเป็นสำคัญ ควรหวังแต่เพียงให้เด็กมีความรู้ มีวิชาอาชีพติดตัวเป็นสำคัญ”

วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2468 จึงได้มีการนำปัญหาเกี่ยวกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ เข้าพิจารณาที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาโดยสมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ได้กราบทูลว่า (ระลึกธานี, 2527, หน้า41) “การจัดการศึกษาภาคบังคับในมณฑลกรุงเทพฯ ที่ไม่ได้จัดทำในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นก็

เพราะว่าเจ้าพระยาอมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาลในช่วงเวลานั้นไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงส่งพระราชบันทึกไปถึงเจ้าพระยาอมราชและเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ในวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2468 มีข้อความบางตอนดังนี้ (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 41) “เห็นว่าเด็กกรุงเทพฯ เทียวเกะกะปราศจากการเล่าเรียน และมีได้ทำประโยชน์อันใด ถ้าเป็นเด็กหัวเมืองก็จะได้ช่วยบิดามารดาเลี้ยงโค กระบือ เป็นอย่างน้อย แต่เด็กกลางถนนกรุงเทพฯ เทียวไปเที่ยวมาปราศจากการอบรม ลงท้ายก็เป็นคนร้าย ถ้าบังคับให้เข้าเรียนเสียแล้วก็จักเป็นทางบรรเทาความชั่วร้ายนั้น ได้บ้างไม่มากนัก” ต่อมาได้มีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ ที่ประชุมตกลงให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ ได้ แต่ไม่ให้มีการเก็บเงินศึกษาพลี การจัดการศึกษาในท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ จึงได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2469

ต่อมาในปี พ.ศ.2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีทั้งหมด เพราะทรงเห็นว่าประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเสียเงินศึกษาพลีได้ และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินทดแทนให้ปีละ 3 ล้านบาททุกๆ ปี ส่งผลให้รัฐบาลขาดเงินรายได้ที่จะบำรุงการศึกษาและทำให้ความหวังของกระทรวงธรรมการที่จะให้ประชาชนจัดการศึกษากันเองเป็นอันหมดไป รวมทั้งโอกาสที่จะให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าการประถมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของประชาชน เป็นสิ่งที่ประชาชนจะต้องทำนุบำรุงและควบคุมดูแลก็เป็นอันหมดไปด้วย (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 46) แต่ก็นับได้ว่าจัดการศึกษาภาคบังคับในสมัยนี้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพจำนวนเด็กเข้าเรียนและสอบไล่ได้ก็มากขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2469 นักเรียนชั้นประถมสามัญ (ประถมปีที่สาม) ในโรงเรียนประชาบาลสอบไล่ได้ร้อยละ 41.34 และในปี พ.ศ.2471 สอบไล่ได้ร้อยละ 68.4 (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 46) เหตุผลสำคัญที่ทำให้จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นก็เนื่องจากกรมหมื่นพิทยาลาภพิทยากร เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้ทรงเอาพระทัยใส่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นอย่างมาก โดยออกตรวจตราตามท้องที่ต่างๆ และพักผ่อนค้ำกับประชาชน จึงทำให้บิดามารดา ผู้ปกครองของเด็กไม่กล้าที่จะขัดขืนเอาเด็กไว้ใช้งานที่บ้าน

4.3.1 การจัดการศึกษาภาคบังคับตามเป้าหมายของคณะราษฎร

วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองครั้งใหญ่จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนชาวไทยเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎรได้ประกาศหลัก 6 ประการเพื่อเป็นเป้าหมายในการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองและเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (ระลึก ธานี, 2527, หน้า 54)

- 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่นเอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
- 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันน้อยลงให้มากที่สุด
- 3) จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดยาก
- 4) จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎร เช่นที่เป็นอยู่)
- 5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดกับหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น

6) จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

จากเงื่อนไขข้างต้นเห็นได้ว่า คณะราษฎรให้ความสำคัญของการศึกษาระดับประถมอันเป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นอย่างมาก และมีเจตนารมณ์ที่จะให้การศึกษภาคบังคับเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต้องการขยายการศึกษภาคบังคับออกไปให้กว้างขวาง ให้ประชาชนจบชั้นประถมศึกษาเกินครึ่งภายในเวลา 10 ปี เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นี้ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ทำหน้าที่วางแผนการศึกษาชาติขึ้นใหม่จากนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งสภาศึกษาขึ้นในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2475 เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการสภาศึกษาขึ้น

คณะกรรมการสภาศึกษาได้ประชุมพิจารณาแผนการศึกษาชาติที่คณะกรรมการการศึกษาได้ร่างไว้และเสนอต่อกระทรวงธรรมการ จากนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2475 นับว่าเป็นแผนการศึกษาชาติฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษภาคบังคับดังนี้ (ระลึก ธานี, 2527, หน้า 62)

การศึกษภาคบังคับ ได้แก่การศึกษาที่รัฐบังคับให้ทุกคน ไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา ต้องเรียนจนสำเร็จตามที่ได้มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 คือให้เรียนจบชั้นประถมสามัญสี่ปี และประถมวิสามัญสองปี การศึกษภาคบังคับนี้รัฐบาลต้องจัดให้เปล่าโดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 มีข้อบกพร่องไม่เหมาะสมกับยุคสมัยควรมีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2476 เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2476 เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณารับหลักการซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลและหลักการที่สำคัญดังนี้ (ระลึก ธาณี, 2527, หน้า 68) “จะให้การศึกษาของกุลบุตรกุลธิดาตามชนบทที่ยังไม่ได้รับการศึกษาดีพอให้ได้รับการศึกษาก้าวหน้าขึ้นไป ทั้งยังเป็นการส่งเสริมหลักนโยบายของรัฐบาลที่จะขยายการศึกษาให้แพร่หลาย” ในที่สุดได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2478 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2478 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 และมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ดังนี้

1) มีการเปลี่ยนเกณฑ์อายุของเด็กจาก “เด็กทุกคนที่มีอายุเจ็ดปีบริบูรณ์” เป็น “เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด” และเปลี่ยนเกณฑ์ที่เด็กจะพ้นเกณฑ์บังคับจาก “สิบสี่ปีบริบูรณ์” เป็น “ย่างเข้าปีที่สิบห้า” (มาตรา 6)

ในท้องที่ที่มีความจำเป็นให้เลื่อนเกณฑ์อายุเป็นเก้าปีหรือสิบปี แต่ต้องเป็น “การประกาศในราชกิจจานุเบกษาอำนาจของรัฐมนตรี”

2) เดือนหนึ่งต้องไม่ขาดเรียนเกินเจ็ดวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโดยประกาศาเหตุผลอันสมควร

3) โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาลสอนให้โดยไม่เรียกเก็บค่าสอน ส่วนโรงเรียนรัฐบาลนั้นอาจเรียกเก็บค่าสอนได้ตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 7)

4) มีการยกเลิกการบังคับให้เด็กต้องเรียนต่อไปเมื่ออายุครบเกณฑ์บังคับเพราะสาเหตุยังอ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้พอสมควร

5) นายอำเภอมีอำนาจยกเว้นเด็กที่ไม่ต้องเข้าเล่าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาในกรณีต่อไปนี้

- เด็กที่บกพร่องในส่วนร่างกายหรือกำลังความคิด หรือเป็นโรคเรื้อรังหรือโรคติดต่อ

- เด็กที่อยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาที่สอนให้เปล่าเกิน 2,000 เมตรหรือไม่สามารถจะไปถึงโรงเรียนได้ด้วยเหตุผลอันใด ที่ไม่สามารถจะหลบหลีกเลี่ยงได้

- เด็กที่มีความจำเป็นที่จะต้องหาเลี้ยงบิดามารดาหรือผู้ปกครองที่ทุพพลภาพที่ไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงได้ด้วยตนเองและไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดูแทน แต่ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

ทพพลาพนั้น มีเด็กที่จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาพร้อมกันหลายคน ก็ให้ยกเว้นได้เพียงคนเดียว แต่เมื่อปรากฏว่า เด็กพ้นจากลักษณะที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวแล้ว ให้นายอำเภอส่งถอนการยกเว้นนั้นได้

6) ถ้าบิดา มารดาหรือผู้ปกครองเด็กคนใด ขอร้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้ยกเว้นเด็กคนนั้นจากการเรียนในโรงเรียน โดยเหตุที่เด็กคนนั้น ได้รับการศึกษาอยู่ในครอบครัวของตน เมื่อนายอำเภอพิจารณาเห็นชอบก็ส่งยกเว้นได้ แต่บิดาหรือมารดานั้นต้องส่งเด็กให้กรรมการอำเภอสอบไล่ความรู้ปีละหนึ่งครั้ง ถ้าประกว่าเด็กนั้นไม่มีความรู้เพียงพอ ข้ำหลวงประจำจังหวัดส่งถอนการยกเว้นได้

7) กำหนดโทษในกรณีบิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่ส่งเด็กเข้าเรียน ให้ปรับไม่เกินห้าสิบบาท หรือถ้าได้รับโทษดังกล่าวแล้วแต่ยังขัดขืนอยู่อีก จะมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 วัน หรือปรับไม่เกิน 100 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แต่ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองคนใดแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจแก่ศาลว่าการที่เด็กไม่เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษานั้น ไม่ใช่ความผิดของตน เพราะได้ใช้ความพยายามทุกอย่างที่จะให้เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาแล้ว จะเอาความผิดแก่ผู้นั้นไม่ได้ การพิจารณาในคดีเช่นนี้บิดามารดาหรือผู้ปกครองจะต้องนำเด็กนั้น ไปยังศาลด้วยทุกครั้ง

ทางปฏิบัติ เมื่อพบการขัดขืนตามพระราชบัญญัตินี้จะมีกรลงโทษเพียงปรับเล็กน้อย การจำคุกเกือบไม่มีเลย ในปี พ.ศ.2465 การลงโทษทั่วประเทศมีเพียง 688 ราย ส่วนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการไม่ชำระเงินค่าการศึกษา และมีกรณีที่พ่อแม่ไม่ส่งลูกเข้าเรียนตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่บ้าง บางรายก็เป็นกรณีที่ปล่อยให้เด็กขาดเรียนเป็นระยะเวลาชานาน แต่การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติเริ่มทวีมากขึ้นถึง 2,551 ราย ในปี พ.ศ.2471 (มานิจ ชุมสาย, 2498, หน้า 67)

เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2479 กระทรวงธรรมการได้ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติฉบับใหม่อีกครั้ง โดยยกเลิกการศึกษาวิสามันญเปลี่ยนเป็นอาชีวศึกษาแทน โดยโรงเรียนวิสามันญศึกษาทุกระดับเปลี่ยนชื่อเป็น “โรงเรียนอาชีพ” ดังนั้นชั้นประถมปีที่ 5 และ 6 ซึ่งเป็นประถมศึกษาส่วนวิสามันญศึกษาจึงไม่มีต่อไป การศึกษาภาคบังคับซึ่งครอบคลุมให้นักเรียนเรียนจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จึงถูกยกเลิกโดยปริยายเหลือเพียงการศึกษาภาคบังคับเพียงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ก็ได้มีบางตำบล บางท้องที่มีเหตุผลจำเป็นเนื่องจากความไม่พร้อมในการจัดโรงเรียนจึงได้ทำเกณฑ์เด็กเมื่ออายุย่างเข้าปีที่เก้าหรือปีที่สิบตามที่พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2478 ได้ให้อ่านาใจไว้ แต่พอมาถึง พ.ศ.2495 ไม่มีท้องที่ใดที่มีการผ่อนผันในเรื่องนี้อีกจึงนับว่าปีนี้เป็นปีประสบความสำเร็จ

ในการจัดการศึกษาภาคบังคับอย่างแท้จริงเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อ พ.ศ.2505 จึงไม่มีข้อความผ่อนผันในเรื่องนี้อีก และในปี พ.ศ.2483 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ครั้งที่ 1 โดยใช้ชื่อใหม่ว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483 แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้แก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่อง การศึกษาภาคบังคับแต่อย่างใด

4.3.2 การจัดการศึกษาภาคบังคับในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2

การที่รัฐบาลไทยยินยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศไทย เพื่อโจมตีดินแดนมลายู และพม่าของอังกฤษ และลงนามในข้อตกลงกับญี่ปุ่นเพื่อร่วมเป็นพันธมิตรทั้งฝ่ายรุกและฝ่าย ป้องกันเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2484 เป็นผลให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในภาวะสงครามอย่าง แท้จริง เมื่อรัฐบาลไทยประกาศสงครามกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2485 ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนจากสงครามหลายประการ ถูกโจมตีทางอากาศ ขาดแคลนเครื่องอุปโภคและบริโภค ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก นโยบายในการ จัดการศึกษาภาคบังคับในช่วงระยะนี้ไม่มีใครชัดเจนนัก

การดำเนินงานการศึกษาภาคบังคับในระยะนี้ไม่เคร่งครัดนัก โรงเรียนเกือบทั้งพระ ราชอาณาจักรต้องหยุดทำการเรียนการสอนเป็นเวลานาน นักเรียนก็มาเรียนไม่สม่ำเสมอเพราะ ผู้ปกครองเป็นห่วงในความปลอดภัยของเด็กๆ ไม่แน่ใจว่าเครื่องบินขีปนาวุธจะโจมตีเมื่อใดจึงไม่กล้า ให้เด็กไปเรียน การวัดผลหรือการสอบไล่ในแต่ละปีไม่ได้กระทำกันอย่างเคร่งครัดส่งผลให้ปริมาณ จำนวนนักเรียนที่ได้เลื่อนชั้นในแต่ละปีมีปริมาณมากผิดปกติ ฉะนั้นจึงไม่สามารถนำปริมาณของ นักเรียนที่ได้เลื่อนชั้นขึ้นไปมาเป็นหลักในการพิจารณาถึงคุณภาพในการเรียนการสอน

4.4 สมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระราชหฤทัยและให้ความสำคัญกับการศึกษา ทุกระบบ ทรงให้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับพระราชโอรส พระราชธิดา และบุตรข้าราชการในราช ตำหนัก ตลอดจนเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้ร่วมเรียน มีพระราชดำริให้ทหารช่วยก่อสร้างโรงเรียน พร้อมพระราชทานทรัพย์ส่วนพระองค์สนับสนุนการก่อสร้างโรงเรียน และพระราชทานนามว่า “โรงเรียนร่มเกล้า” จัดสร้างโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนสำหรับชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่ใน ดินแดนทุรกันดาร มีชื่อว่า “โรงเรียนเจ้าพ่อหลวงอุปถัมภ์” ทั้งจัดตั้งโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ และโรงเรียนสงเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาของเยาวชนที่ครอบครัวประสบปัญหาเดือดร้อนจากสา ธารณภัย ภัยธรรมชาติ ทรงริเริ่มตั้ง “ศาลารวมใจ” ตามหมู่บ้านชนบทเพื่อให้ประชาชนได้อ่าน หนังสือทรงพระราชทานหนังสือประเภทต่างๆ แก่ห้องสมุด จัดทำ “โครงการพระดาบส” เพื่อให้ ประชาชนและผู้ที่ยากจนเข้าศึกษา ทรงพิจารณาเห็นว่า การได้เรียนรู้และพบเห็นด้วยประสบการณ์

ของตนเองนั้นเป็นวิธีหนึ่งของการสร้างการเรียนรู้ในการพัฒนาชนบททรงจัดตั้ง คั่นคว้า ทดลองวิจัยและแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาด้านต่างๆ ของราษฎรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนี้ๆ พระองค์ทรงชี้ให้เห็นว่าการศึกษาคือเครื่องมือของการพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทัศนคติ ค่านิยมและคุณธรรมของบุคคล ฉะนั้นการศึกษาจึงไม่ใช่การกระทำหรือกิจกรรมที่สิ้นสุดในตัวเอง แต่เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่จุดหมายบางประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ออนไลน์, 2532) อาจกล่าวได้ว่า โรงเรียนพระดาบสและศูนย์การศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นการศึกษานอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยโดยแท้จริง

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สงบลง ในปี พ.ศ.2490 ได้มีการแถลงนโยบายเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับว่า (กรมสามัญศึกษา, 2518, หน้า 103) “การศึกษารัฐบาลจะจัดการ จะส่งเสริมและกวดขัน โรงเรียนประชาบาลและเทศบาลให้มีคุณภาพดีขึ้น เพิ่มขึ้น ความรู้ภาคบังคับให้ต้องศึกษาสูงขึ้น ทั้งนี้จะขยายเป็นระยะและเป็นท้องที่ๆ ไป...” แต่ทางปฏิบัติก็ยังไม่มีการเคลื่อนไหวใดๆ จึงเป็นเพียงแนวความคิดอีกเช่นกัน

คณะผู้เชี่ยวชาญการศึกษาของ UNESCO หรือองค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ.2489 ได้เข้ามาทำการสำรวจภาวะการศึกษาในประเทศไทยเมื่อปีพ.ศ.2492 พร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับได้เสนอว่า (กรมสามัญศึกษา, 2518, หน้า 104) “...เท่าที่มีถึงประถมปีที่ 4 ยังไม่พอ นักเรียนยังอ่านออกไม่ได้จริงและยังมีความรู้ในเรื่องหลักประชาธิปไตยไม่ดี ขอให้ขยายปีบังคับมากขึ้นอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 8 ปี ทั้งนี้ล้วนแล้วแต่กำลังเงินและครู

4.4.1 การขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการฯ

ในปี พ.ศ.2503 องค์การ UNESCO ได้จัดประชุมส่วนภูมิภาคระหว่างประเทศ 18 ประเทศ ได้แก่ อาฟกานิสถาน พม่า กัมพูชา ลังกา จีนคณะชาติ อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน ญี่ปุ่น เกาหลี ลาว มลายา เนปาล ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทยและเวียดนาม โดยจัดประชุมที่เมืองการาจี (Karachi) ประเทศปากีสถาน ซึ่งเป็นการประชุมเรื่องการประถมศึกษาและการศึกษาภาคบังคับโดยที่ประชุมได้เสนอแผนการฯมีความมุ่งหมายจัดการประถมศึกษาให้แก่เด็กในแถบเอเชียอย่างทั่วถึงกัน ซึ่งที่ประชุมเห็นต้องกันว่า (กรมสามัญศึกษา, 2518, หน้า 105-106) “ให้ประเทศต่างๆ ที่ร่วมในโครงการจัดการประถมศึกษาภาคบังคับอย่างน้อยเป็นเวลา 7 ปี ให้ใช้กำหนดเวลา 20 ปีนับตั้งแต่เริ่มแผนในปี พ.ศ.2503 จนถึงปี พ.ศ.2523 โดยจะต้องพยายามให้เด็กซึ่งมีจำนวนประมาณ 20% ของมวลประชากรเข้าอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา”

จากการประชุมในครั้งนี้จึงมีส่วนช่วยในการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยและได้มีการประกาศแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2503 เพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ตามแผนการฯ แบ่งเป็นประถมศึกษาตอนต้น 4 ปี และประถมศึกษาตอนปลาย 3 ปี โดยขยายเฉพาะแห่งที่มีความพร้อมก่อน

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้รับนโยบายในการดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับจากคณะรัฐมนตรีแล้วและเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 จึงประกาศขยายการศึกษาในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2505 โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2505 ในตำบลต่างๆ รวม 394 ตำบล จาก 71 จังหวัด ซึ่งประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปีการศึกษา 2506 เป็นต้นไป แต่เนื่องจากมีปัญหาด้านงบประมาณการที่จะดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ครบทั่วประเทศภายใน 10 ปีที่ร่นลงมานั้นไม่สามารถทำได้ จึงต้องดำเนินการตามกำลังเงินที่สำนักงานประมาณจัดให้เป็นรายปี และเนื่องจากการทดลองขยายการศึกษาภาคบังคับ 7 ปีทั่วจังหวัดที่สมุทรสงครามและภูเก็ตโดยความช่วยเหลือขององค์การยูนิเซฟตั้งแต่ พ.ศ.2506 - 2513 พบว่าการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ได้ผลต้องใช้งบประมาณอย่างมากและมีปัญหาอื่นๆ มากมายเป็นที่ถกเถียงกันว่าการจัดการศึกษาภาคบังคับเพียง 6 ปีจะเหมาะสมและประหยัดกว่า

พ.ศ.2509 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษาอีก ใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2509 แต่ไม่มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับแต่อย่างใด

พ.ศ.2520 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยกำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติให้ขยายการศึกษาภาคบังคับเพียงถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เท่านั้น

พ.ศ.2521 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษาอีก ใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2521 แต่ไม่มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับอีกเช่นกัน

4.5 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523

พ.ศ.2523 เป็นปีที่ประเทศกำลังพัฒนาและได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะทำให้เด็กทุกคนได้เรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตามที่กำหนดไว้ในแผนการฯ และเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษาได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานถึง 45 ปี และมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 4 ครั้ง แต่สภาพบ้านเมืองมีความเปลี่ยนแปลงไปมากประกอบมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษา จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ

ประถมศึกษาให้เหมาะสมและได้ตราเป็นพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่จนถึง พ.ศ.2544 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ดังนี้

1) กำหนดให้ผู้ปกครองของเด็กส่งเด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่แปดส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้สอบได้ชั้นประถมศึกษาปีที่หกตามหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า

2) มีการผ่อนผันสำหรับท้องที่ที่ยังไม่พร้อมในการจัดการศึกษาภาคบังคับให้ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้คณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัดประกาศผ่อนผันเป็นปีๆ ไปและให้ถือว่าเด็กซึ่งเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในพื้นที่นั้นพื้นที่การศึกษาภาคบังคับ

3) ในเดือนธันวาคมของทุกปีให้คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนประถมศึกษาให้ผู้ปกครองของเด็กซึ่งมีอายุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ทราบ โดยปิดประกาศนี้ไว้ ณ สำนักงานเทศบาล ที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและหมู่บ้าน และที่โรงเรียนประถมศึกษาในท้องที่นั้น

4) กำหนดโทษกรณีไม่ส่งเด็กเข้าเรียนให้ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้ระบุไว้ในมาตราใดเลยว่าการศึกษาภาคบังคับจัดให้แก่เด็กโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายและไม่ได้กล่าวถึงการศึกษาในครอบครัวแต่อย่างใด

5. ประวัติ แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และการจัดการศึกษาภาคบังคับของต่างประเทศ

การศึกษาถือเป็นสิ่งสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ ประเทศใดมีการศึกษาที่พัฒนาและก้าวหน้าไปถึงระดับสูง ประเทศนั้นก็จะมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามมา การจัดการศึกษาของแต่ละประเทศจะมีการจัดการศึกษาภาคบังคับไว้ทุกประเทศ เพื่อเป็นการบังคับให้ประชาชนรู้หน้าที่ของตนที่จะเข้าเรียนเพื่อให้จบการศึกษาภาคบังคับ ดังตัวอย่างประเทศที่จะกล่าวต่อไปนี้

5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใหญ่ มีการปกครองเป็นของตนเองในแต่ละรัฐ การจัดการศึกษามีมาช้านาน ในแต่ละรัฐจะมีการจัดการศึกษาที่ขึ้นตรงกับรัฐนั้นๆ

5.1.1 ประวัติการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกา มีการจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1

สมัยอาณานิคม ระหว่างปี ค.ศ. 1600 – ค.ศ. 1770 หรือระหว่าง พ.ศ.2143 - พ.ศ. 2313 เป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา มีรากฐานมาจากการศึกษาของประเทศต่างๆ ทางยุโรปที่เข้ามาตั้งรกรากในโลกใหม่แห่งนี้ รากฐาน

การศึกษาและวัฒนธรรมอเมริกันที่ก่อตั้งขึ้นในสมัยอาณานิคมมีความสำคัญต่ออนาคตไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน มีการขยายตัวของระบบการศึกษา ซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง ในค.ศ.1649 อาณานิคมอาวแมสซาชูเซตส์ ได้จัดให้มีการดำเนินการประถมศึกษาภาคบังคับ ซึ่งต่อมาไม่ช้าอาณานิคมภาคนิวอิงแลนด์ทั้งหมดเว้นแต่โรคไอแลนด์ ก็ได้เจริญรอยตาม

ในภาคใต้ ไร่เนาอยู่ห่างจากกันไม่อาจตั้งโรงเรียนของชุมชนอย่างในภูมิภาคทางตอนเหนือที่คับคั่งกว่าได้ พวกเจ้าของไร่บางครั้งก็ได้ร่วมกับเพื่อนบ้านใกล้เคียงที่สุดจ้างครูมาสอนพวกเด็กๆ บางคนก็ส่งเด็กๆ ไปเข้าโรงเรียนในประเทศอังกฤษ ในอาณานิคมภาคกลาง การศึกษาคิดแปลกไปอีก โดยที่มัววุ่นอยู่กับความก้าวหน้าทางวัตถุเสียจนไม่ได้เอาใจใส่กับเรื่อง การศึกษามากนัก นิวเจอร์ซีย์ด้านหลัง โรงเรียนที่มีอยู่ก็ไม่ค่อยดีนัก รัฐบาลของระราชอังกฤษตั้ง อุดสาหกรรมเพียงชั่วแฉ่นเท่านั้น ในการอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะ แต่ต่อมาตถึงกลางศตวรรษที่ 18 จึงได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยนิวเจอร์ซีย์ขึ้นที่พรินส์ตันแห่งหนึ่ง วิทยาลัยคิงส์ (เดี๋ยวนี้เป็น มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย) ในนิวเจอร์ซีย์หนึ่ง และวิทยาลัยควินส์ (รัต เจอร์ส) ในนิวบริดสวิก (นิวเจอร์ซีย์อีกแห่งหนึ่ง)

เพนซิลเวเนียเป็นอาณานิคมหนึ่งในบรรดาที่กล้าได้กล้าเสียที่สุดในด้านการศึกษา โรงเรียนแห่งแรกที่ตั้งขึ้นที่นั่นตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1863 สอนวิชา อ่าน เขียน และการบัญชี หลังจากนั้น ทุกชุมชนควอกเกอร์ (ชุมชนควอกเกอร์ เกิดจากความคิดของวิลเลียม เพน ผู้ถือหลักธินิกายควอกเกอร์ที่ รู้จักอะลุ่มอล่วยคนหนึ่ง มีจุดประสงค์จะให้ผู้ที่ตั้งภูมิภาคต่างชาติต่างศาสนาไปอยู่ด้วยกันมากๆ พวกควอกเกอร์มีความเฉลียวฉลาดในเชิงประกอบธุรกิจจนเป็นผล จึงทำให้นครฟิลาเดลเฟียกลายเป็นมหานครที่เป็นศูนย์กลางแห่งความรุ่งเรืองแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกา) ต่างก็อำนวยความสะดวกขั้นประถมให้แก่เด็กไปในลักษณะหนึ่ง ส่วนการศึกษาระดับสูงในวิชาภาษาโบราณ ประวัติศาสตร์ และวรรณคดี ก็มีให้ที่โรงเรียนเฟรนส์ ซึ่งยังคงดำรงอยู่ตราบเท่าทุกวันนี้ ในนครฟิลาเดลเฟียในชื่อว่า โรงเรียนวิลเลียมเพนชาร์เตอร์ โรงเรียนนี้ไม่เก็บเงินค่าเล่าเรียนเด็กที่ยากจน แต่พ่อแม่ที่สามารถเสียค่าเล่าเรียนได้ต้องเสียค่าเล่าเรียนลูกของตน

ในฟิลาเดลเฟีย มีโรงเรียนเอกชนจำนวนมากที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา สอนวิชา ภาษา คณิตศาสตร์ และธรรมชาติวิทยา ทั้งยังมีโรงเรียนกลางคืนสอนผู้ใหญ่ด้วย การศึกษาของผู้หญิงมิได้ถูกละเลยเสียทีเดียว มีครูพิเศษรับสอนลูกสาวชาวฟิลาเดลเฟียที่มั่งคั่งด้วยเหมือนกัน ในวิชาภาษาฝรั่งเศส คนตรี จิตรกรรม ไวยากรณ์ และบางทีแม้วิชาการบัญชีก็รับสอน

ความต้องการที่จะศึกษาเล่าเรียนมิได้หยุดอยู่เฉพาะในชุมชนที่ร่ำรวยเท่านั้น พวกที่อยู่ตามชายแดน ได้แก่พวกไอริสเชื้อสายสกอตที่มีฐานะไม่ร่ำรวยนัก ก็ยังได้อุทิศตัวให้กับการศึกษาหาความรู้อย่างเข้มแข็ง และชนพวกนี้ยังได้ใช้ความพยายามอย่างมากที่จะชักจูงให้พวก

นักบวชผู้คงแก่เรียน ไปตั้งภูมิลำเนาในดินแดนของตน การผลิตวรรณกรรมในอาณานิคมต่างๆ นั้นเป็นการทำกันที่นิวอิงแลนด์เป็นส่วนใหญ่ ความเอาใจใส่ในเรื่องนี้จับอยู่ที่เรื่องศาสนาเป็นสำคัญ หนังสือเทศน์เป็นหนังสือที่โรงพิมพ์ผลิตขึ้นเป็นจำนวนมากที่สุด

สรุปได้ว่า การศึกษาในชาวงนี้มี การจัดตั้งโรงเรียนประเภท Grammar School มีการสอนภาษาละติน สอนการเขียนอ่านวิชาต่างๆ ในปี ค.ศ. 1642 มีการออกกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ ผู้ปกครองที่ไม่ส่งเด็กไปเข้ารับการศึกษตามที่รัฐกำหนดไว้จะต้องถูกปรับ โรงเรียนที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้นมีหลายประเภท คือ โรงเรียนวัด (Parochial Schools) โรงเรียนสำหรับคนจน (Pauper Schools) และโรงเรียนเพื่อการกุศล (Charity Schools)

รัฐต่างๆ ได้ตกลงใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลาง มีหลักการปกครองแบบเดียวกัน การจัดระบบการศึกษาก็ใช้ระบบเดียวกัน โรงเรียนต่างๆ อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลแต่ละรัฐ ได้มีการจัดตั้งสภาการควบคุมการศึกษาส่วนท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า Local School Board

ในศตวรรษที่ 17 ได้เริ่มใช้หนังสือในระดับประถมศึกษาเป็นครั้งแรก ชื่อ The New Engand Primer หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ว่าด้วยพยัญชนะ พยางค์ง่ายๆ ถ้อยคำ ประโยค และเรื่องราวเกี่ยวกับศาสนา ศิลธรรม การศึกษา ในช่วงนี้มักเป็นไปในทำนองการศึกษาทางศาสนา จริยศึกษา ครูไม่มีเสรีภาพทางความคิดและการสอน

ระยะที่ 2

ช่วงที่สหรัฐอเมริกาพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ระหว่างปี ค.ศ. 1770 – ค.ศ. 1870 หรือ ระหว่าง พ.ศ.2313 – พ.ศ.2413

ระหว่างปี ค.ศ.ดังกล่าว เป็นช่วงการศึกษาสำหรับประชาชนทั่วไป มีการสนับสนุนการศึกษามากขึ้น โดยการเก็บภาษีนำเงินมาบำรุงการศึกษา มีการเคลื่อนไหว เพื่อให้การศึกษาพ้นจากการควบคุมขององค์การศาสนา มีกฎหมายบังคับให้เด็กทุกคนไปโรงเรียน เริ่มมีสภาการศึกษา และศึกษาธิการประจำรัฐ ในระยะนี้โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนมากยังเป็นของเอกชนและองค์การศาสนา

ในปี ค.ศ.1787 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐทั้งหลายร่วมมือกับรัฐบาลกลางและท้องถิ่นจัดการศึกษาตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ แต่ละท้องถิ่นอาจมีการดำเนินงานต่างกันไปบ้างเล็กน้อย

ในศตวรรษที่ 18 กาสอนภาษากรีกและลาตินลดน้อยลง เพราะสามารถนำไปใช้ในการติดต่อค้าขายได้น้อย ส่วนมากมักจะใช้เฉพาะในมหาวิทยาลัย การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมีคนสนใจเรียนมากขึ้น มีศาสตร์ใหม่ด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้น

ในช่วงนี้ การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาให้แก่คนทั่วไป ยังไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร

ระยะที่ 3

ช่วงการศึกษาแบบประชาธิปไตย ระหว่าง ค.ศ. 1870 – ค.ศ. 1960 หรือ ระหว่าง พ.ศ.2413 - พ.ศ.2503

การจัดการศึกษาแบบประชาธิปไตยใช้เวลาเกือบหนึ่งศตวรรษ มีกฎหมายต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย เพื่อช่วยเหลือการศึกษา เช่น Morrill Act และ Smith Hughes Bill

นอกจากนั้น มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่เด็กทุกๆ คน ต้องเรียนหนังสือจนอายุครบ 16 ปี (ปัจจุบันเพิ่มเป็น 18 ปี ผู้ที่เรียนช้าอาจได้รับการอนุโลมให้ถึงอายุ 17 ปี แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากครูผู้สอน) รัฐเป็นผู้ควบคุมจัดการฝึกหัดครู หลักสูตร ตลอดจนกำหนดแบบเรียนต่างๆ

จุดมุ่งหมายของการศึกษาในระบบประชาธิปไตย ก็คือ ให้ประชาชนทั่วไปได้รับการศึกษามากขึ้น มีการปกครองแบบกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้แต่ละรัฐจัดการศึกษาด้วยตนเอง ชาวอเมริกันเชื่อกันว่าการศึกษาเป็นทางไปสู่การดำเนินชีวิตที่ดี ในชุมชนที่มีเสรีและมีประชาธิปไตย สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลคือทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษา (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ออนไลน์, 2552ก)

5.1.2 ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะซับซ้อน แต่ละรัฐจัดการศึกษาของตนเอง คือควบคุมและดำเนินการจัดการศึกษาในรัฐของตน โดยการกระจายอำนาจในท้องถิ่นและเป็นตัวแทน มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา คือมุ่งให้เด็กทุกคนในรัฐนั้นๆ ได้เรียนหนังสือ โดยเริ่มเข้าเรียนตั้งแต่อายุ 6 ปี จนอายุ 16 ปี หรือ 18 ปี ในบางรัฐ การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาก็เป็นภารกิจอีกประการหนึ่งที่ท้องถิ่นต้องจัดให้แก่เด็กเช่นกัน เด็กที่มีอายุระหว่าง 5 – 17 ปี ได้เรียนหนังสือถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นสถิติที่สูงที่สุดในโลก

แผนการศึกษาของสหรัฐอเมริกา แบ่งระบบการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

- 1) ระดับประถมศึกษา (Elementary Education)
- 2) ระดับมัธยมศึกษา (Secondary Education)
- 3) ระดับอุดมศึกษา (Higher Education)

การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ใช้เวลาเรียนทั้งสิ้น 12 ปี โดยแบ่งระดับประถมศึกษาออกเป็น 6 เกรด มัธยมศึกษา 6 เกรด แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ มัธยมต้น ระหว่างเกรด 7 – 9 และมัธยมปลาย ระหว่างเกรด 10 – 12

ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น เป็นการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งใช้เวลาเรียน 4 ปี และยังมีการศึกษาที่ใช้หลักสูตร 2 ปี เมื่อสำเร็จแล้วจะรับประกาศนียบัตร หรืออนุปริญญา

การศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี คือ ระดับปริญญาโท (Master, s) ระดับปริญญาเอก (Doctorate) และระดับสูงกว่าปริญญาเอก ผู้ที่จะเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้นั้นต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Senior High school - เกรด 12) หรือระดับที่เทียบเท่า

นอกจากการศึกษาทั้ง 3 ระดับที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการศึกษาอื่นๆ ที่น่าสนใจ เช่น การฝึกอบรมวิชาชีพ การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาพิเศษ และการศึกษาระดับอนุบาล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการศึกษาในแทบทุกรัฐ การจัดหลักสูตรของโรงเรียนและวิทยาลัยเอกชนมีความคล้ายคลึงกับของรัฐบาล ถึงแม้ว่าการบริหารจะแตกต่างกันบ้าง นอกจากนี้ โรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐบาลได้ตกลงให้ความร่วมมือกันหลายอย่าง อาทิ เช่น นักเรียนของโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐบาลสามารถโอนกันได้ เป็นต้น

สำหรับเด็กทุกคนซึ่งต้องเข้าเรียนตั้งแต่อายุ 6 ปี จนถึง 18 ปี ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เด็กที่มีอายุตั้งแต่ 5 - 17 ปี มีโอกาสเข้าเรียนถึง 90 เปอร์เซ็นต์ นับเป็นสถิติที่สูงที่สุดในโลก

ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกาในแต่ละรัฐมีหลายแบบ คือ

1) แบบ 6: 3: 3 คือ ต้องเรียนในระดับประถมศึกษา 6 ปี (เกรด 1 - 6) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี (เกรด 7 - 9) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี (เกรด 10 - 12)

2) แบบ 6: 6 คือ ต้องเรียนในระดับประถมศึกษา 6 ปี (เกรด 1 - 6) และระดับมัธยมศึกษา 6 ปี (เกรด 7 - 12)

3) แบบ 8: 4 คือ ต้องเรียนระดับประถมศึกษา 8 ปี (เกรด 1 - 8) และระดับมัธยมศึกษา 4 ปี (เกรด 9 - 12)

4) แบบ 6: 2 คือ ต้องเรียนระดับประถมศึกษา 6 ปี (เกรด 1 - 6) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 2 ปี (เกรด 7 - 8) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 4 ปี

รัฐแต่ละรัฐสามารถเลือกใช้ระบบการศึกษาแบบหนึ่งแบบใดก็ได้ ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น ระบบการศึกษาที่นิยมใช้ในปัจจุบันนี้ คือ แบบ 6: 3: 3 และ แบบ 6: 6 แต่ละรัฐพยายามที่จะใช้ระบบการศึกษาแบบเดียวกันทั้งประเทศ คือ แบบ 6: 3: 3 หรือ 6: 2: 4

ระดับการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

1) อนุบาลศึกษา (Preschool Education)

โดยทั่วไปแล้วการศึกษาระดับอนุบาลจะรับเด็กที่มีอายุระหว่าง 4 – 5 ปี ทั้งนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ระหว่างบ้านกับโรงเรียน และมีจัดมุ่งหมายที่จะให้เด็กได้รับประสบการณ์ที่มีประโยชน์ เน้นในด้านความพร้อม เพื่อเตรียมตัวให้เรียนในชั้นประถมศึกษาต่อไป

2) ประถมศึกษา (Elementary Education)

การเรียนระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาระดับบังคับแบบให้เปล่าสำหรับเด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 6 - 12 ปี หรือ 6 - 14 ปี ระบบการเรียนอาจเป็นแบบ 1 - 6 หรือ 1 - 8 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้เด็กวัย 6 -12 หรือ 14 ปี พัฒนาการทางด้านสังคมและสติปัญญาต่างๆ ไปหลักสูตรการศึกษาของแต่ละรัฐอาจแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแบบแผนและเป้าหมายของการศึกษาแต่ละโรงเรียนและชุมชน การเลื่อนชั้นเรียนใช้ระบบ Non – Grade คือ การเลื่อนชั้นโดยอัตโนมัติ เด็กที่ไม่ผ่านวิชาใดก็ต้องเรียนซ้ำและสอบแก้ตัวเฉพาะวิชานั้น เฉลี่ยเวลาเรียนปีหนึ่งประมาณ 10 วัน แนวโน้มในการให้ที่บ้านลดลง เปลี่ยนเป็นส่งเสริมให้นักเรียนทำอาหารบ้านด้วยความสมัครใจ

3) มัธยมศึกษา (Secondary School)

จุดประสงค์หลักของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา คือ การเตรียมนักเรียน เพื่อการดำเนินชีวิตต่อไปในภายหน้า มิใช่เป็นการเตรียมนักเรียนเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น การเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษาจะไม่มีการสอบเข้า

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในสหรัฐอเมริกา ได้เปลี่ยนมาเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาแบบประสม (Comprehensive High School) ซึ่งการศึกษาแบบประสมนี้เป็นการจัดการศึกษาโดยรวมการศึกษาวิชาการและอาชีพศึกษาเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อเตรียมเด็กทั้ง 2 สาย ระบบการศึกษาดังกล่าวกลายเป็นมาตรฐานการจัดโรงเรียนมัธยมศึกษา (High School) ของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

4) อุดมศึกษา

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกานั้น มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันว่า มีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตของพลเมืองทุกคนในฐานะเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันกับอดีต เชิดชูคุณค่าของสังคมให้สูงขึ้น ช่วยในการพัฒนาบุคคลให้สามารถปรับตัวเข้ากับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ช่วยพัฒนาความสามารถในด้านเทคนิค ซึ่งมีความจำเป็นต่อสังคมเป็นอย่างมาก (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ออนไลน์, 2552ข)

5.2 ประเทศญี่ปุ่น

สังคมญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก เด็กๆจะได้รับการศึกษาใน 3 ทาง ได้แก่ เรียนโรงเรียนรัฐบาลสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เรียนโรงเรียนเอกชนสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือ เรียนโรงเรียนเอกชนที่ไม่ได้ยึดมาตรฐานของกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (MEXT)

วัฒนธรรมญี่ปุ่นสอนให้เคารพต่อสังคมและมีการสร้างแรงจูงใจให้อยู่รวมเป็นกลุ่ม โดยให้รางวัลเป็นกลุ่มมากกว่าจะให้รางวัลเป็นบุคคล การศึกษาของญี่ปุ่นเน้นหนักในเรื่องความขยัน การตำหนิตนเอง และอุปนิสัยการเรียนรู้อย่างดี ชาวญี่ปุ่นถูกปลูกฝังว่าการทำงานหนักและความขยันหมั่นเพียรจะทำให้ประสบความสำเร็จในชีวิต โรงเรียนจึงอุทิศให้กับการสอนทัศนคติ คุณธรรม จริยธรรมให้กับนักเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่จะพัฒนาอุปนิสัยและมีเป้าหมายในการสร้างประชากรที่สามารถอ่านออกเขียนได้ และปรับตัวให้เข้ากับค่านิยมและวัฒนธรรมของสังคมได้

ความสำเร็จทางการศึกษาของญี่ปุ่นอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล ในการสอบวัดความรู้ด้านคณิตศาสตร์นานาชาติ เด็กญี่ปุ่นถูกจัดให้อยู่ในอันดับต้นๆมาโดยตลอด ระบบนี้เป็นผลมาจากการสมัครเข้าเรียนสูง ตลอดจนอัตราการรับ ระบบการสอบเข้า (การสอบเอนทรานซ์) โดยเฉพาะในระดับมหาวิทยาลัยมีอิทธิพลต่อการศึกษาทั้งระบบเป็นอย่างมาก รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนทางการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว โรงเรียนเอกชนก็มีบทบาทสำคัญในด้านการศึกษา รวมถึงโรงเรียนที่อยู่นอกระบบเช่นวิทยาลัยของเอกชน ก็มีบทบาทสำคัญในการศึกษาและเป็นส่วนมากในการศึกษา เด็กๆ ส่วนใหญ่จะเข้าโรงเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาล แม้ว่าจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาก็ตาม ระบบการศึกษาเป็นภาคบังคับ เลือกโรงเรียนได้อิสระและให้การศึกษาที่พอเหมาะแก่เด็กๆทุกคนตั้งแต่เกรด 1 (เทียบเท่า ป.1) จนถึง เกรด 9 (เทียบเท่า ม.3) ส่วนเกรด 10 ถึงเกรด 12 (ม.4 - 6) นั้นไม่บังคับ แต่ 94% ของนักเรียนที่จบชั้นมัธยมต้น เข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมปลาย ประมาณ 1 ใน 3 ของนักเรียนที่จบชั้นมัธยมปลายเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย 4 ปี Junior Colleges 2 ปี หรือเรียนต่อที่สถาบันอื่นๆ

ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก และเป็นสังคมที่มีระเบียบวินัย การศึกษาเป็นสิ่งที่น่าเคารพยกย่อง และความสำเร็จเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการประสบความสำเร็จในงานและในสังคม ทุกวันนี้ มุมมองแตกต่างกันออกไป โรงเรียนต่างแข่งขันกันเพื่อรับนักเรียน การสอบเอนทรานซ์กลายเป็นสิ่งที่ Stolid in an Attempt to Maintain Operations ทุกวันนี้ โรงเรียนรับนักเรียนในอัตราต่ำกว่าที่รับได้มาก ถือเป็นปัญหาด้านงบประมาณขั้นรุนแรง โรงเรียน

ถูกสร้างเพื่อรับนักเรียน 1,000 คน แต่กลับรับนักเรียนเพียง 1 ใน 3 ของจำนวนที่รับได้ แต่นี้ไม่ได้ทำให้จำนวนนักเรียนในแต่ละห้องน้อยลง ห้องเรียนส่วนใหญ่มีนักเรียนอยู่ระหว่าง 35 - 45 คน

การศึกษาชั้นประถมและชั้นมัธยม

การศึกษาระดับชั้นประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มีการแบ่งเป็น 3 ช่วง ดังนี้

- 1) ชั้นประถมศึกษา ระยะเวลา 3 ปี อายุตั้งแต่ 6 - 12 ปี
- 2) ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ระยะเวลา 3 ปี อายุตั้งแต่ 12 - 15 ปี
- 3) ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ระยะเวลา 3 ปี อายุตั้งแต่ 15 - 18 ปี

ปีการศึกษาจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน และสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคม ของปีถัดไป การเรียนจะแบ่งเป็น 3 เทอม โดยมีช่วงปิดเทอม ในสมัยก่อน เด็กญี่ปุ่นจะต้องเรียนที่โรงเรียนตั้งแต่วันจันทร์ถึงศุกร์เต็มวัน และเรียนวันเสาร์อีกครั้งวัน สิ่งเหล่านี้หมดไปตั้งแต่ปี ค.ศ.2002 อย่างไรก็ตามครูหลายคนยังสอนในช่วงสุดสัปดาห์รวมถึงวันหยุดภาคฤดูร้อนซึ่งมักจะเป็นเดือนสิงหาคม กฎหมายกำหนดให้หนึ่งปีการศึกษามีการเรียนอย่างน้อย 210 วัน แต่โรงเรียนส่วนมากมักจะเพิ่มอีก 30 วันสำหรับเทศกาลของ โรงเรียน การแข่งขันกีฬา และพิธีที่ไม่เกี่ยวกับการเรียน โดยเฉพาะการสนับสนุนให้ร่วมมือกันทำงานเป็นกลุ่มและสปิริตของโรงเรียน จำนวนวันที่มีการเรียนการสอนจึงเหลืออยู่ประมาณ 195 วัน

ชาวญี่ปุ่นมีความเชื่อในเรื่องของการศึกษาว่า เด็กๆทุกคนมีความสามารถในการเรียนรู้ ความพยายาม ความพากเพียร และการมีระเบียบวินัยต่อตนเองต่างหาก ที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จทางการศึกษา ไม่ใช่ความสามารถทางการเรียน การศึกษาและ พฤติกรรมเป็นสิ่งที่สามารถฝึกอบรมได้ ดังนั้น นักเรียนในชั้นประถมและชั้นมัธยมต้นจึง ไม่ได้ถูกแบ่งกลุ่มหรือสอนตามความสามารถของแต่ละคน การสอนจะไม่ถูกปรับให้ เหมาะสมกับความแตกต่างของบุคคล

หลักสูตรการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้นักเรียนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พอเหมาะ และการเรียนภาคบังคับถือเป็นการปฏิบัติต่อนักเรียนด้วยความเสมอภาค มีการกระจายงบประมาณไปตามโรงเรียนต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การที่หลักสูตรกำหนดเช่นนี้ส่งผลให้ขาดความยืดหยุ่น รวมถึงความสอดคล้องกันของพฤติกรรม ความพยายามเพียงน้อยนิดที่จะกระตุ้นนักเรียนให้มีความสนใจพิเศษ การปฏิรูปการศึกษาในปลายทศวรรษที่ 198 มีเป้าหมายเพื่อนำในเรื่องความยืดหยุ่น ความคิดสร้างสรรค์ และการเพิ่มโอกาสให้นักเรียนได้แสดงออกในสิ่งที่ตนเองชอบ แต่กระนั้นความพยายามก็บังเกิดผลเพียงน้อยนิด การคิดเชิงวิพากษ์ไม่ถือเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในระบบการศึกษาญี่ปุ่น นักเรียนจะถูกสอนให้จำเนื้อหาที่พวกเขาต้องใช้สอบ ผลการเรียนรู้ที่สูงจึงไม่ได้ชี้วัดหรือสะท้อนความสามารถที่แท้จริงของนักเรียน

ปัญหาที่มีมาโดยตลอดคือ ความคิดเกี่ยวกับการ “กด” นักเรียนที่ทำตัวโดดเด่นในห้องเรียน เนื่องจากนักเรียนจะถูกจำกัดให้ทำเกรดในแต่ละวิชา จึงไม่มีความต้องการรับนักเรียนที่มีความสามารถเป็นเลิศหรือนักเรียนที่ขาดความสามารถในการเรียน เช่น นักเรียนที่เกิดในประเทศที่พูดภาษาอังกฤษเป็นหลัก ก็ยังต้องเรียนวิชาภาษาอังกฤษในระดับชั้นที่เขาเรียน เช่นเดียวกับนักเรียนชั้นมัธยม 3 ที่ยังไม่ได้เรียนวิชาคณิตศาสตร์ปีแรก เขาจะต้องเข้าเรียนวิชาคณิตศาสตร์ในระดับที่เกินกว่าความสามารถของเขา นักเรียนที่ขาดความสามารถในการเรียนจะถูกจัดให้เรียนในชั้นเรียนปกติ ซึ่งครูไม่ได้รับการฝึกมาเป็นพิเศษสำหรับการสอนพวกเขา ไม่มีวิธีแก้ไขหรือมีชั้นเรียนพิเศษสำหรับความต้องการของนักเรียนแต่ละคน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้ปกครองบางคนปฏิเสธที่จะยอมรับว่าบุตรหลานของตนมีความต้องการพิเศษ เทียบกับในสหรัฐอเมริกา หลายเขตในญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีการเรียนการสอนพิเศษสำหรับนักเรียนที่ขาดความสามารถในการเรียนรู้ขั้นรุนแรง ในกรณีนี้ นักเรียนแต่ละคนจะมีครูหรือผู้ดูแลคอยช่วยเหลือพวกเขา ขณะที่โรงเรียนเหล่านี้มีบริการพิเศษสำหรับคนกลุ่มน้อย adult service กำลังจะหายไปอย่างช้าๆ เพราะการตัดงบประมาณ

มีข้อยกเว้นสำหรับการศึกษาภาคบังคับ นักเรียนที่พ่อแม่ไม่ใช่ชาวญี่ปุ่น เช่น ลูกของผู้ใช้แรงงานที่อพยพเข้ามา ก็สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนได้ แม้จะไม่ได้บังคับก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ ความรับผิดชอบสำหรับการสอนภาษาให้กับนักเรียนกลุ่มนี้จะตกอยู่กับโรงเรียนซึ่งมักจะไม่สามารถจัดการเรียนการสอนตามภาษาของนักเรียนได้ ยิ่งกว่านั้น การสอนจะไม่ถูกปรับให้เหมาะสมกับความแตกต่างของแต่ละคน ลูกของผู้ใช้แรงงานที่ไม่สามารถใช้ภาษาได้ดีแทบจะไม่ประสบความสำเร็จในโรงเรียนของญี่ปุ่น แม้แต่ผู้ที่ใช้ภาษาญี่ปุ่นได้ พวกเขาก็ต้องเจอกับการแบ่งแยก ด้วยเหตุนี้ นักเรียนที่ไม่ใช่ชาวญี่ปุ่นมักจะมีชื่อภาษาญี่ปุ่น และบางครั้งก็ถูกบีบบังคับให้ซ่อนความเป็นตัวเองของตัวเองไม่ให้ผู้อื่นเห็นแม้แต่เพื่อนสนิทของเขาเอง อย่างไรก็ตาม มีความเข้าใจผิดว่านักเรียนที่ไม่ใช่ชาวญี่ปุ่นจะไม่สามารถเข้าร่วมการประกวดสุนทรพจน์ หรือ โปรแกรมแลกเปลี่ยนต่างประเทศได้ แม้ว่านักเรียนที่เติบโตในประเทศที่พูดภาษาอังกฤษเป็นหลักมักจะถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมประกวดสุนทรพจน์ แต่เชื้อชาติก็ไม่ได้เป็นปัจจัย ตัวอย่างเช่น ในโตเกียว นักเรียนชาวจีนและชาวเกาหลีก็เข้าร่วมการประกวดสุนทรพจน์ และ โปรแกรมแลกเปลี่ยนต่างประเทศ

นักเรียนที่เรียนในการศึกษาภาคบังคับจะได้รับตำราเรียนฟรี คณะบริหารของโรงเรียนเป็นผู้เลือกตำราเรียนทุกๆสามปี โดยเลือกจากรายชื่อหนังสือที่กระทรวงการศึกษาได้รับรองแล้วหรือหนังสือที่กระทรวงจัดทำขึ้นเอง กระทรวงจะเป็นผู้รับภาระค่าตำราทั้งในโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน ตำราเรียนมีขนาดเล็ก ใช้ปกอ่อนหุ้มสามารถพกพาได้โดยง่าย และถือเป็นสมบัติของนักเรียน

โรงเรียนส่วนใหญ่จะมีระบบดูแลด้านสุขภาพ มีสิ่งของด้านการศึกษาและกีฬาอยู่พอประมาณ โรงเรียนประถมส่วนใหญ่มีสนามเด็กเล่นกลางแจ้ง ประมาณร้อยละ 90 มีโรงยิม และ 75% มีสระว่ายน้ำกลางแจ้ง ห้องเรียนส่วนมากยังขาดแคลนคอมพิวเตอร์และเครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ การเรียนการสอนและโครงการของนักเรียนมักไม่ใช่เทคโนโลยีเข้าช่วย อินเทอร์เน็ตยังไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ทางการศึกษามากนัก

ตั้งแต่ประถมจนถึงมัธยม นักเรียนจะต้องอยู่ในกลุ่มโฮมรูมของตน หมายความว่าพวกเขาจะต้องทำงานกับนักเรียนที่อยู่ในโฮมรูมเดียวกันตลอดทั้งปี โฮมรูมและหลักสูตรการศึกษาที่ญี่ปุ่นปลูกฝังเรื่องการทำงานเป็นกลุ่มและความภาคภูมิใจในโรงเรียนของตน โรงเรียนที่ญี่ปุ่นมีนักการศึกษาที่ทำงานด้านความสะอาดอยู่น้อยมาก การศึกษาของญี่ปุ่นถือเป็นความรับผิดชอบระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับเมือง [Online] <http://th.wikipedia.org/wiki>

5.3 ประเทศออสเตรเลีย

การศึกษาระดับโรงเรียนในออสเตรเลียมีระยะเวลา 13 ปี เริ่มตั้งแต่การเรียนชั้นเตรียมประมาณ 1 ปี และการเรียนจากชั้นประถมศึกษาตอนต้นจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายอีก 12 ปี หรือที่เรียกกันว่าปี 1 ถึง ปี 12 เมื่อนักเรียนสำเร็จการศึกษาในปี 12 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการเรียนระดับมัธยมศึกษา นักเรียนจะได้รับประกาศนียบัตรซึ่งรับรองคุณวุฒิโดยรัฐบาล คุณวุฒินี้เป็นสิ่งที่แสดงความสามารถของนักเรียนและเป็นที่ยอมรับจากมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา และฝึกอบรมสายอาชีพในออสเตรเลียทั่วประเทศ และใช้สำหรับการเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยต่างๆ อีกหลายแห่งทั่วโลก อีกด้วย

ประเทศออสเตรเลียได้พัฒนาโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าโรงเรียนทุกแห่งมีมาตรฐานวิชาการสูงทั่วประเทศ ในโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาแห่งชาตินี้ ออสเตรเลียจัดกลุ่มวิชาที่เปิดสอนในระดับโรงเรียนออกเป็น 8 กลุ่มวิชาโดยรวมนับนี้ คือ กลุ่มวิชาภาษาอังกฤษ กลุ่มวิชาคณิตศาสตร์ กลุ่มวิชาสังคมศาสตร์และสิ่งแวดล้อม กลุ่มวิชาวิทยาศาสตร์ กลุ่มวิชาทางศิลปะ กลุ่มวิชา

ระบบโรงเรียนในประเทศออสเตรเลียประกอบด้วย โรงเรียนที่เป็นของรัฐบาลและเอกชน โรงเรียนทั้งสองประเภทนี้รับนักเรียนนานาชาติและรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และโรงเรียนส่วนมากจะเป็นโรงเรียนสหศึกษา นอกจากโรงเรียนมัธยมเอกชนบางแห่ง ปกติโรงเรียนมัธยมเอกชนไม่ใช่โรงเรียนสหศึกษา และก่อตั้งขึ้นโดยความร่วมมือขององค์กรศาสนา โรงเรียนทุกแห่งที่รับนักเรียนนานาชาติเข้าเรียนต้องจดทะเบียนกับรัฐบาล และต้องมีคุณสมบัติตรงตามกฎเกณฑ์เงื่อนไขบางประการตามกฎหมายของรัฐบาลออสเตรเลีย เพื่อให้แน่ใจว่ามีมาตรฐานการศึกษาสูง

สถานศึกษาที่น่าพอใจและให้ความคุ้มครองทางการเงิน เงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ ให้หรือสามารถเข้าถึงการสนับสนุนด้านภาษาอังกฤษจากผู้เชี่ยวชาญได้

ภาคการศึกษา

ปีการศึกษาระดับโรงเรียนแบ่งออกเป็น 4 ภาคการศึกษา และเริ่มตั้งแต่ปลายเดือนมกราคม หรือ ต้นเดือนกุมภาพันธ์ จนถึงเดือนธันวาคม โดยจะมีช่วงวันหยุดสั้นๆระหว่างช่วงต่อภาคการศึกษาและวันหยุดประจำภาคฤดูร้อนในเดือนธันวาคมและเดือนมกราคม นักเรียนเข้าชั้นเรียนทุกวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ทั้งนี้เวลาเข้าเรียนของแต่ละโรงเรียนในออสเตรเลียอาจแตกต่างกันเล็กน้อย แต่เวลาโดยทั่วไปจะเริ่มตั้งแต่ 9.00 - 15.30 น

โรงเรียนแต่ละแห่งทั่วประเทศออสเตรเลียอาจกำหนดคุณสมบัติในการเข้าเรียนแตกต่างกันไป และในการคัดเลือกนักเรียน โรงเรียนอาจมีการพิจารณาผลการเรียนและความสามารถทางวิชาการประกอบด้วย ดังจะเห็นว่า โรงเรียนบางแห่งคัดเลือกนักเรียนที่จะรับเข้าเรียนมากกว่าโรงเรียนอื่นๆ และเน้นเรื่องความเป็นเลิศทางด้านวิชาการและด้านกีฬาสูงกว่าที่อื่น ดังนั้นจึงทำให้ที่ว่างที่จะรับนักเรียนเข้าเรียนได้จึงมีจำนวนจำกัด เพียงเพราะว่าเป็น โรงเรียนที่เป็นที่นิยมเรียนกันมากเท่านั้น (ไม่ถึงเกณฑ์) หากนักเรียนมีคะแนนความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษไม่สูงพอ นักเรียนสามารถเรียนหลักสูตรภาษาอังกฤษหลักสูตรต่างๆซึ่งเปิดรับตลอดปีที่จะเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการศึกษาต่อในประเทศออสเตรเลียได้

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยของออสเตรเลียทุกแห่งยังมีศูนย์ภาษาอังกฤษของตนเอง หรือมีการเชื่อมกับวิทยาลัยสอนภาษาอังกฤษอื่นๆ หากท่านมีคุณสมบัติไม่ตรงตามเกณฑ์การเข้าเรียน ท่านก็สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมในประเทศออสเตรเลียได้ และหากท่านมีคุณสมบัติไม่ตรงตามเกณฑ์ในการเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี ท่านก็อาจเข้าเรียนในหลักสูตรการเตรียมพื้นฐานก่อนเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา (Foundation Studies) ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมให้นักศึกษาให้สามารถเข้าศึกษาต่อในประเทศออสเตรเลีย และเป็นการสำรองที่เรียนไว้ให้นักศึกษา ซึ่งสามารถเข้าเรียนได้ในหลักสูตรที่ต้องการจะศึกษาอีกด้วย

นอกจากนั้นยังมีหลักสูตรเชื่อมต่อสำหรับข้ามมหาวิทยาลัย (Bridging Courses) หลักสูตรต่างๆ เช่น หลักสูตรการศึกษาเพื่อให้มีคุณสมบัติพร้อมสำหรับการเรียนในระดับปริญญาโท (Master Qualifying Program) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะยื่นใบสมัครเพื่อเข้าศึกษาในหลักสูตรต่างๆ เราขอแนะนำให้ท่านสอบถามสถานศึกษานั้นๆว่า ท่านมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์การเข้าเรียนหรือไม่ (วัฒนา สันติ, ออนไลน์, 2552)

6. ทฤษฎีบริการสาธารณะ

6.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ เป็นกิจการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ “ตำรวจทางปกครอง” (Police Administrative) และ “บริการสาธารณะ” (Service public) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 26) กิจการของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้เป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น การออกกฎหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม” (Police Judiciare) โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบ ขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้น ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 26)

บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 26)

1) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่ดินนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ 1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

6.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services Publics Administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทาง

อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 27 – 28)

6.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ๆของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก .

6.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมิได้อยู่สามประการด้วยกัน คือ

1) วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์ให้บริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์ให้บริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากตัวเองแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหลายคนยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ให้บริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ให้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การให้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (Acte Condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

6.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 28 - 31)

6.3.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principe d'Égalité)

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคน ย่อม มีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ให้บริการสาธารณะการเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ให้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้

2) การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่

เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศจะไม่สามารถเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้

6.3.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de Continuité)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิชภัณฑ์สามารถกำหนดเวลาปิด - เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีข้อพิจารณาออกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้

1) ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนด้วยการจัดทำเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนร่วมในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยเอกชนคู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการคือ .

(ก) การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้ แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ

(ข) การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

(ค) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ (Théorie de l'imprévision) กล่าวคือเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์พิเศษเพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

2) ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาถึงหลักสองหลักที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่มีความขัดแย้งกัน คือ สิทธิในการนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกกระทบได้ เป็นต้น

เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง .

(ก) การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการ รองรับ การนัดหยุดงานไว้ว่าไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเคียววันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามรถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างควมลำบากกับประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นต่ำนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้อง

กำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ยิ่งเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคม ทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

(ข) การเข้าดำเนินการเอง จะใช้เฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำแทนหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยสิทธิในการนัดหยุดงาน

6.3.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'Adaptation หรือ Principe de Mutabilité)

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความว่าความถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะ หรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็น ว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

6.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ.1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลายๆประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ และนอกจากนี้ ในระยะหลังๆ บริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบาง

ประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 32 – 35)

6.4.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ .

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น .

1) บริการสาธารณะระดับชาติ (Les Services Publics Nationaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้ 7 ประเภทด้วยกัน คือ (1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม (2) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม (3) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (4) บริการ สาธารณะทางการศึกษาของชาติ (5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม (6) บริการสาธารณะ ทางด้านวัฒนธรรม (7) บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว .

2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les Services Publics Locaux) ได้แก่ บริการ สาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les Collectivités Locales) บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่ ด้วยกันสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ อันได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล (Les Services Publics Communaux) บริการสาธารณะ ระดับจังหวัด (Les Services Publics Départementaux) และบริการสาธารณะระดับภาค (Les Services Publics Régionaux) โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะทางด้าน

สุขอนามัย (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
(4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

6.4.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้ (1) การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป (2) คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบ (Vice de Forme) ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้ (3) การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

2) การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ