

เสียอะไรมา”⁴³ เช่นเดียวกับพระราชวิจารณ์ความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงธรรมการข้างต้นว่าไม่สามารถทำได้จริง เพราะต้องใช้เงินงบประมาณมากกว่าที่รัฐจะพึงให้ได้ การจัดการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่าเป็นอิสระจากแบบแผนมาตรฐานการศึกษาตะวันตกจึงมาจากการคิดเรื่องผลประโยชน์ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า หรืออาจจะมากกว่าเรื่องอัตลักษณ์ดังจะเห็นได้จากการจำกัดการจัดการศึกษาภาษาอังกฤษเฉพาะแก่บางกลุ่ม หรือบางสาขาอาชีพที่เห็นว่าจำเป็น อีกทั้งยังจำกัดบทบาทความรับผิดชอบโดยหลักการค่าใช้จ่ายบางส่วนแก่ผู้เรียน เช่น การเรียกค่าเล่าเรียนเป็นต้น ดังกรณี 1) การจัดการศึกษาที่ไม่มีภาษาอังกฤษสำหรับราษฎรทั่วไป 2) การจัดการศึกษาภาษาอังกฤษโรงเรียนวิชาชีพ และ 3) การจัดการศึกษาภาษาอังกฤษโรงเรียนสามัญ ที่จะกล่าวต่อไป ที่น่าสนใจก็คือแม้ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเปลี่ยนตัวผู้บริหารกระทรวงที่มีความคิดขัดแย้งกับพระองค์ทั้งในตำแหน่งเสนาบดีและอธิบดีกรมศึกษาธิการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2445⁴⁴ แต่ผู้บริหารคนใหม่ที่ทรงเลือกขึ้นมาเองคือ พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ในตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ และปลดพลหลวงกระทรวงธรรมการกลับมีแนวคิดต้องการขยายการศึกษารวมถึงการศึกษามหาวิทยาลัยตามแบบแผนและมาตรฐานการศึกษาของตะวันตกต่อไป ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ความขัดกันในเรื่องขยายการศึกษาระหว่างกษัตริย์กับกระทรวง ซึ่งรวมไปถึงการศึกษามหาวิทยาลัยยังคงอยู่ต่อมาตลอดรัชสมัยดังจะกล่าวต่อไป

5.2 การไม่จัดการศึกษาภาษาอังกฤษให้ราษฎรทั่วไป

การศึกษาอย่างแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการหลังมีพระราชดำริปฏิรูปการศึกษาเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2441 คือ การจัดการศึกษาให้กับราษฎรทั้งหลายโดยให้วัดเป็นโรงเรียน และให้พระสงฆ์เป็นครู การให้การศึกษาแก่ราษฎรทั่วหน้ากันนี้จะไม่มีภาษาอังกฤษ เพราะถือเป็นวิชาชั้นสูงเฉพาะแต่ผู้ที่จะเป็นข้าราชการ ส่วนราษฎรทั่วไปที่รัฐประสงค์เพียงสั่งสอนให้เป็นพลเมืองดี และให้คง “พื้นเพ” หรือสถานะแต่กำเนิดของตน ก็จะไม่สอน

⁴³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี แต่ยังมีบรรดาศักดิ์เป็นพระมนตรียุวกิจ และพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ร.ศ. 113-118, หน้า 298.

⁴⁴ แฉ่งน้อย ติตติรานนท์, “เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์,” หน้า 109-119, 122; David K Wyatt, The Politics of Reform in Thailand, pp. 292-298.

พอให้อ่านออกเขียนได้เป็นสำคัญ อีกทั้งการที่รัฐมอบหมายให้ทางวัดและคณะสงฆ์ รวมถึงกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลในเวลาต่อมาเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษา ไม่ใช่กรมศึกษาธิการหรือกระทรวงธรรมการ ยังทำให้ความรู้ที่สั่งสอนกันจำกัดแต่เฉพาะที่พระสอนได้ ทั้งการผลัดภาระเรื่องค่าใช้จ่ายให้วัดและชุมชนรับผิดชอบกันเองที่เรียกภายหลังว่าโรงเรียนประชาบาล ก็ทำให้ภาษาอังกฤษเป็นความรู้ที่สูงเกินกว่าที่โรงเรียนทั่วไปจะจัดให้กับราษฎร

การคิดจัดการศึกษาภาษาอังกฤษให้กับราษฎรทั่วไป ปรากฏในรายงานความเห็นของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ที่กล่าวไว้ว่าการศึกษาระดับชั้นมูลศึกษาที่จัดให้ชาวสยามทั่วไป ควรสอนให้ “รู้จักอ่านเขียนตัวหนังสืออังกฤษ” ด้วย⁴⁵ ซึ่งประเด็นนี้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้ทักท้วงว่าการคิดจัดการศึกษาภาษาอังกฤษตามโรงเรียนมูลศึกษานั้นคงต้องรออีกหลายปีกว่ากระทรวงจะผลิตครูภาษาอังกฤษได้มากพอ อีกทั้งตั้งข้อสังเกตด้วยการให้บุตรราษฎรทั่วไปรู้ภาษาอังกฤษ “แต่เอปี่ซี แลคำพูดบ้างเล็กน้อยเมื่อจะใช้การจริงๆ ก็จะไม่เป็นประโยชน์แก่ตัวเด็กนั้นสักเพียงไร” ในเวลาที่ยื่นออกจากโรงเรียน เจ้าพระยาภาสกรวงศ์จึงเสนอว่าควรมุ่งไปที่ชั้นที่สูงขึ้นสักหน่อยจะดีกว่า คือ “ปถมศึกษาชั้นสูง” ซึ่งกระทรวงได้คิดไว้ว่าเมื่อการศึกษาลงตัวเป็นแบบแผนแล้ว “บางโรงเรียนจะให้สอนอังกฤษด้วย เพื่อที่นักเรียนปรารถนาจะศึกษาในภาษาอังกฤษในโรงเรียนอังกฤษชั้นกลางต่อไปจะได้ง่ายขึ้น”⁴⁶ อย่างไรก็ตามข้อเสนอก็จะจัดการศึกษาภาษาอังกฤษให้กับราษฎรทั่วไป ไม่ว่าจะจัดให้ชาวสยามทั่วทุกคนตั้งแต่ชั้นมูลศึกษา หรือจำกัดขึ้นมาหน่อย คือ “ปถมศึกษาชั้นสูง” หรือใน “โรงเรียนไทยเบื่องกลาง” ตามแผน “โครงการศึกษา ร.ศ. 117” ของกระทรวงธรรมการ⁴⁷ ต่างก็ได้รับการคัดค้านทันท่วงที

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสอบถามความเห็นเรื่องการศึกษา ได้ถวายหนังสือลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2441 ว่าทั้งรายงานของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ และของกระทรวงธรรมการ ต่างก็คิดจัดการศึกษา “ให้มีคนรู้วิชาชั้นสูงต่างๆ” เพื่อประโยชน์แก่ราชการบ้านเมือง แต่พระองค์ทรงเห็นว่าการจัดการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปนั้นคาดหวังประโยชน์ต่างกัน คือ หวังเพียงจะให้ “ไพร่บ้านพลเมืองมีความรู้แลความประพฤติดี” ความรู้ที่จะสอนจึงต้องการเพียง 4

⁴⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.2/3 ความเห็นพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์เรื่องการจัดการศึกษา ร.ศ. 117 (8 เม.ย.-23 ก.พ. 117)

⁴⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.2/4 สำเนาความเห็นในการที่จะจัดการเล่าเรียนของนักเรียนสยามซึ่งมาเล่าเรียนวิชาต่างๆ ณ ประเทศอังกฤษ (13 พ.ค.-31 มิ.ย. 117)

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, ปัญจมรัช และฉัฐราชกับการศึกษา เล่ม 1, หน้า 180.

อย่าง คือ 1) รู้จักอ่านเขียนหนังสือ 2) รู้จักคิดเลข 3) รู้จักผิดชอบชั่วดี 4) รู้จักการเลี้ยงชีพ ซึ่งหมายถึง รู้จักบำรุงรักษาตนเอง ทั้งการกิน การอยู่ หาอาหาร ทำอาหาร ทำความสะอาดร่างกาย เป็นต้น ส่วนสถานที่และครูผู้สอน ทรงแนะนำให้ปฏิบัติตามประเพณีเดิม คือให้วัดเป็นโรงเรียน และให้พระเป็นครู ซึ่งจะประหยัดทุนรอนไปได้มาก เพียงแต่ควรจะอุดหนุนด้วยการผลิตตำราเรียนวิชาต่างๆ ที่ว่า แจกจ่าย “เปนนาน” ให้กับวัดและพระสงฆ์ไว้ใช้สอนทั่วถึงกัน ที่สำคัญคืออย่าพึ่งไปคาดหวังเรื่องคุณภาพการศึกษา

“ที่จะหมายว่าพระสงฆ์จะฝึกสอนได้ถูกต้องตามแบบโรงเรียนหลวงนั้นหมายไม่ได้ อยู่เอง เพราะยังไม่มีความสามารถพอต้องปล่อยให้สอนตามแต่จะเปนไปได้ก่อน แต่ถึงจะบกพร่องอย่างไร ก็เปนการที่ไม่มีโทษ เปนแต่จะได้ประโยชน์มากหรือน้อย เมื่อเห็นว่าการสอนได้ลงมือสอนตามแบบหลวงแล้ว จึงค่อยคิดการตรวจตราสอบไล่และอุดหนุนต่อไปโดยลำดับ”⁴⁸

การตั้งเป้าให้ราษฎรรู้เพียงหนังสือ เลข จรรยา และการบำรุงตนก่อน โดยไม่ได้มุ่งหวังคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะกับความรู้ที่พระสอนให้ไม่ได้ ทำให้ภาษาอังกฤษอยู่พื้นขอบเขตการศึกษาที่รัฐจะจัดให้กับราษฎร แม้สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพจะไม่ได้ตรัสออกมาตรงๆ ก็ตาม

สมเด็จฯ พระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ซึ่งขณะนั้นทรงเป็นเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายธรรมยุติกนิกาย และผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถานศึกษาสำหรับพระสงฆ์และคฤหัสถ์ที่จัดตามวัดต่างๆ เป็นอีกผู้หนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถวายรายงานการศึกษาทั้งของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์และของกระทรวงธรรมการให้ทรงพิจารณา พระองค์ได้มีหนังสือถวายความเห็นลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2441 ว่า ความเห็นของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ที่จะให้ขยายการศึกษาภาษาอังกฤษในเมืองไทยนั้น เป็นการสมควรอยู่ เพราะการเรียนภาษาต่างประเทศเป็นทางให้ได้เรียนรู้วิชาซึ่งยังไม่มีตำราเป็นภาษาไทย “แต่จะถือเป็นอุปายทั่วไปไม่ได้ ด้วยเหตุที่จะฝึกคนให้เข้าใจภาษาอังกฤษเป็นต้นได้ทั้งแผ่นดิน หรือมากกว่าก็เอาเถิด ถ้ายังไม่เป็นการพ้นวิสัย ก็ต้องกล่าวกวามีใช่ง่ายเลย”⁴⁹

⁴⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่างๆ (ก.ย. 117-ก.พ. 117)

⁴⁹ สมเด็จฯ พระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา (พระนคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2514), หน้า 9-10.

การที่ทรงเห็นว่าการศึกษาที่จัดให้ราษฎรทั่วไป “ทั้งแผ่นดิน” ไม่ควรมีภาษาอังกฤษปรากฏชัดเจนใน “ความเห็นด้วยเรื่องการเล่าเรียน” ที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2441 นอกจากทรงเห็นเช่นเดียวกับสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพว่าควรให้วัดทุกแห่งเป็นโรงเรียน พระสงฆ์เป็นครู ทั้งให้นับเด็กวัดทุกคนเป็นนักเรียนแล้ว ยังทรงเสนอด้วยว่าควรแบ่งหน้าที่ระหว่างวัดกับกรมศึกษาธิการให้ชัดเจน คือ ให้วัดรับผิดชอบการศึกษาชั้นสามัญของเด็กผู้ชาย ส่วนกรมศึกษาธิการรับผิดชอบการศึกษาของเด็กผู้หญิงรวมถึงชั้นพิเศษที่วัดยังจัดสอนไม่ได้ ชั้นสามัญ “สำหรับคนที่เป่รพื้นเมือง” ควรจัดสอนวิชา 4 อย่าง ตามพระดำริของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ส่วนชั้นพิเศษ “สำหรับคนบางจำพวก” นั้นยังระบุวิชาให้แน่ไม่ได้ “แต่คงอยู่ในภาษาต่างประเทศ วิธีคำนวณ ศิลปะวิทยาต่างๆ กับธรรมเนียมปฏิบัติ” ซึ่งจะเป็นความรู้ที่กว้างขวางไปกว่าชั้นสามัญ⁵⁰ การศึกษาชั้นสามัญที่วัดรับผิดชอบและพระจัดสอนได้จึงจะไม่มีวิชาของ “ชั้นพิเศษ” อย่างภาษาอังกฤษ

การศึกษาที่รัฐจัดให้ราษฎรทั่วไปจะเดินไปสู่ทางที่ไม่มีภาษาอังกฤษ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยไม่ให้กระทรวงธรรมการ และกรมศึกษาธิการเข้าเกี่ยวข้อง แต่ให้อยู่ในความรับผิดชอบของพระ คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส และให้สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ดูแลพื้นที่หัวเมืองเป็นผู้อุดหนุนการเบิกจ่าย ในการประชุมผู้เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสกล่าวถึงการศึกษาที่กรมศึกษาธิการได้จัดมาว่าเหมือนปลูกต้นไม้ในกระถาง ถึงจะออกงามก็จำกัดพื้นที่อยู่แค่นั้น แต่การศึกษาที่จะจัดต่อไปควรให้แพร่หลายออกงามไปทั่วพระราชอาณาเขต ทั้งเห็นด้วยว่าการศึกษาจะแยกจากวัดไม่ได้ เพราะสิ่งที่ควรสอนไม่ใช่แต่วิชาหนังสือหรือให้รู้จักวิธี แต่ต้องสอนศาสนา หรือ “มอรั” (moral) ด้วย แต่โครงการศึกษาตามหัวเมืองที่กระทรวงธรรมการเสนอมากล่าวแต่ว่าให้จัดการศึกษาตามวัด เป็น โรงเรียน ก ข นโม แต่ไม่ได้คิดแผนการอะไรออกมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นควรให้ปันหน้าที่เสียใหม่ คือการศึกษาชั้นต้นตามวัดให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสเป็นผู้จัด ส่วนการศึกษาชั้นสูงขึ้นมาที่จัดนอกวัดให้กรมศึกษาธิการจัด⁵¹ การกันไม่ให้ฝ่ายกระทรวงธรรมการเข้าเกี่ยวข้อง ส่งผลโดยตรงให้ความรู้ที่จัดสอนราษฎรทั่วไปจำกัดแต่เพียงที่วัดจัดให้ได้ก่อน คือให้อ่านเขียน คิดเลขได้ และรู้ศีลรู้ธรรมเป็น

⁵⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่างๆ (ก.ย. 117-ก.พ. 117)

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

สำคัญ ทั้งส่งผลด้านกลับไม่ให้เกิดการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปได้รับอิทธิพลจากกระทรวงธรรมการที่มักคิดจัดการศึกษาตามแบบแผนและมาตรฐานการศึกษาตะวันตก ซึ่งจะทำให้มีโอกาสแทรกวิชาสมัยใหม่ รวมถึงความรู้ภาษาต่างประเทศเข้าไปในหลักสูตร ดังความเห็นของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการข้างต้น

การเห็นว่าการศึกษาที่รัฐจัดให้ราษฎรทั่วไปไม่ต้องมีภาษาอังกฤษ ซึ่งต่างจากการศึกษา “สำหรับคนบางจำพวก” ซึ่งควรมีภาษาอังกฤษได้ จะได้รับการยืนยันในหลักการอีกครั้ง และคงวิจิตรจัดการที่ว่านี้ไว้ หลังความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับกระทรวงว่าด้วยจะขยายหรือจำกัดการศึกษา ได้เกิดขึ้นซ้ำอีกครั้งช่วงปลายทศวรรษ 2440 ต่อดันทศวรรษ 2450 แม้จะไม่ได้เกิดจากประเด็นภาษาอังกฤษโดยตรงก็ตาม

การศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปถูกโอนมาให้กระทรวงธรรมการดูแลในปี พ.ศ. 2445 หลังเกิดการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารกระทรวงในเดือนเมษายน โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ อดีตอัครราชทูตกรุงลอนดอน ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนข้าราชการฝ่ายพลเรือน เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการควบไปกับตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงธรรมการ และให้ข้าราชการอาวุโสซึ่งคนเป็นชั้นเก่าที่ชำนาญแต่การคณะสงฆ์ คือ พระยาอุฎการบดี เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ การที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งปวงโดยพฤตินัยจึงอยู่ในความรับผิดชอบของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์⁵²

แม้คณะสงฆ์จะคงมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ราษฎรอยู่ต่อไป ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2445 ที่กำหนดให้ผู้ปกครองสงฆ์ทุกระดับตั้งแต่ เจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะเมือง และเจ้าคณะแขวง มีหน้าที่ตรวจตราและบำรุงการศึกษาตามวัดในความปกครอง ส่วนเจ้าอาวาสในทุกวัดก็ต้องเป็นธุระให้กุลบุตรซึ่งเป็นศิษย์วัด “ได้ร่ำเรียนวิชาความรู้ตามสมควร”⁵³ แต่ฝ่ายกระทรวงธรรมการซึ่งกำกับดูแลงานการศึกษาตามวัดแทนสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส⁵⁴ ต้องการให้การศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปมีคุณภาพและเนื้อหาวิชาสูงกว่าที่วัดจัดกันอยู่ ในรายงานความเห็นจัดการศึกษา พ.ศ. 2445 ที่กระทรวงธรรม

⁵² David K Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand*, pp. 300-302; เน้นน้อย ติตติวานนท์, “เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์,” หน้า 119, 125-126

⁵³ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์,” *ราชกิจจานุเบกษา* 19 (29 มิถุนายน พ.ศ. 2445): 217, 219-221.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน; “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์,” *ราชกิจจานุเบกษา* 19 (20 กรกฎาคม พ.ศ. 2445): 295-296; David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand*, pp. 304-305.

การร่างไว้ระบุว่าวิชาชั้นประโยค 1 หรือประถมศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปในกรุงเทพฯ นั้นนอกจากให้อ่านออกเขียนได้ คิดเลข และธรรมจริยาแล้ว ควรเพิ่มวิชาบัญชี วิชา “ภาษา” คือฝึกแต่งหนังสือ และเก็บใจความสำคัญ วิชาภูมิศาสตร์ วิชาวาดเขียน และวิชากายบริหาร เข้าไปด้วย ส่วนของราษฎรตามหัวเมืองที่ยังอาจจัดไม่ได้เช่นนี้ ก็ให้นับเป็นชั้นประโยคมูล หรือมูลศึกษาไปก่อน โดยยอมให้หย่อนคุณภาพของเนื้อหาวิชาลงบ้าง และให้ตัดวิชาวาดเขียน และกายบริหารออกไป ส่วนการจัดชั้นเรียนนั้นควรมี “พิภค” คือจำกัดจำนวนนักเรียนต่อครูต่อห้อง เช่น ครูคนหนึ่งควรสอนนักเรียนประมาณ 30 คน ถ้านักเรียนมีถึง 60 คน ก็ต้องแยกเป็น 2 ห้อง ใช้ครู 2 คนเป็นต้น เช่นเดียวกับตัวโรงเรียนซึ่งอาจรองรับนักเรียนได้ 60 หรือ 90 คน ซึ่งถ้ามีมากกว่านั้นก็ต้องแยกตั้งเป็น 2 โรง 3 โรง หรือ 4 โรง ห่างจากกัน⁵⁵

อย่างไรก็ดีการยกระดับคุณภาพการศึกษาเช่นนี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ที่สำคัญคือเงินปลูกสร้างอาคารเรียน และเงินจ้างครูซึ่งต้องให้เงินเดือน เพราะแม้เพียงสอนให้อ่านออกเขียนได้ ก็มีพระสงฆ์อยู่ “น้อยตัว” ที่สามารถสอนตามแบบเรียนของหลวง ดังที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสมีพระดำรัสว่า “พระในหัวเมืองอ่านหนังสือไม่ได้เลยก็ยังมีมาก”⁵⁶ เมื่อพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ทำหนังสือหารือกับพระสงฆ์เจ้าคณะมณฑลต่างๆ ถึงความเป็นไปได้ที่จะใช้วิธีเรียไร่จากชาวบ้านในชุมชนเช่นเดียวกับการบำรุงวัดในส่วนอื่นๆ ก็ได้คำตอบว่ามักจะได้เพียงช่วงต้นๆ เมื่อล่วงเลยไป ก็มักไม่สม่ำเสมอพอที่จะให้การไปได้ตลอด การจะแยกจัดเป็นห้องเรียน การหาจ้างครูที่มีความรู้พอจะสอนได้ และการสร้างอาคารหรือโรงเรียน ล้วนต้องการทุนที่เป็นรายรับแน่นอนมากกว่าการบอกบุญซึ่งกะการไม่ได้⁵⁷ การคิดจัดการศึกษาราษฎรทั่วไปให้ได้คุณภาพยังต้องประสบปัญหาต่อไป เมื่อกระทรวงพระคลังตัดสินใจจำกัดเพดานเงินการศึกษาส่วนหัวเมือง ไว้ที่ 150,000 บาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2447 จนกว่าจะได้รับแผนจัดการศึกษาหัวเมืองที่ดูเป็นไปได้และน่าพอใจจากกระทรวงธรรมการ⁵⁸

⁵⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ. 4/11 ความเห็นจัดการศึกษา (8 ก.ย.-8 พ.ย. 2445)

⁵⁶ ปัญญาธิราช และอัฐราชกับการศึกษา เล่ม 1, หน้า 207; สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา, หน้า 53.

⁵⁷ ปัญญาธิราช และอัฐราชกับการศึกษา เล่ม 1, หน้า 273-275; พาสณา กิจถาวร, “บทบาทของคณะสงฆ์ในเรื่องการศึกษา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 175-180.

⁵⁸ David K Wyatt, The Politics of Reform in Thailand, pp. 304-305.

การประสบปัญหาเรื่องแผนการศึกษาทำให้พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์มีหนังสือกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2448 ว่าจากที่ได้จัดการ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งหาผู้ที่รู้วิชาสามัญแล้วมาเรียนได้ยาก ทำให้เมื่อมาอยู่ กรมศึกษาธิการ จึง “ชวนขยายการฝึกสอนวิชาสามัญ” ตั้งแต่ประถมศึกษา จนถึงมัธยมศึกษา เพื่อ จะหาคนมาฝึกหัดทำการราชการได้ง่ายขึ้น แต่เมื่อได้ไปบวช และมีโอกาสแลกเปลี่ยนความเห็นเรื่อง การศึกษากับทั้งพระและฆราวาส รวมถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสและ สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ทำให้ได้คิดว่าควรแยกจัดการศึกษาเป็น 2 ส่วน คือ 1) การศึกษาสามัญที่จัดเหมือนกันให้กับราษฎรทุกคน ให้รู้หนังสือ เลข ธรรมจรรยา การดูแลสุขภาพ ร่างกาย กับ 2) การศึกษาพิเศษซึ่งจัดต่างกันตาม “เขวณะและอุปนิสัย” ของแต่ละคนที่จะทำการ งานอาชีพต่างๆ เช่น การช่าง เพาะปลูก ค้าขาย ตลอดจนงานราชการต่างๆ การจัดการศึกษาให้ ราษฎรครบถ้วนทั้ง 2 ส่วนจะทำให้ฝ่ายความรู้สามัญแพร่หลายทั่วพระราชอาณาจักร ส่วนฝ่าย การศึกษาพิเศษก็จะเป็นประโยชน์แก่ “คนทุกชั้นทุกชนิด” อย่างไรก็ตามการจัดให้ได้เช่นนี้ย่อมเป็นการ ยาก “เพราะจะจัดด้วยเอาเงินเข้าถม” ก็คงเป็นไปไม่ได้ จึงต้องหาวิธีที่ไม่สิ้นเปลืองนัก ทั้งต้องวาง รูปการให้ดีเสียก่อน แต่ถ้าจะจัดตามลำพังคนเดียวไม่น่าสำเร็จหรืออาจพลาดพลั้งได้ จึงขอ พระราชทาน “ผู้ชำนาญในการศึกษา” ให้ช่วยคิดอ่านกะวางรูปด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบ⁵⁹ และมีพระราชกระแสให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระ ยาวชิรญาณวโรรสและสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็น

พระดำริเรื่องการศึกษาของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสและ สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2448 และ 1 เมษายน พ.ศ. 2449 ตามลำดับ ยืนยันตามพระดำริแต่ครั้ง พ.ศ. 2441 ที่ว่ารัฐควรจัดการศึกษา แยกกันเป็น 2 ระดับ คือ 1) การศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไป และ 2) การศึกษา “สำหรับคนบาง จำพวก” ที่จะทำการราชการ ซึ่งวิธีการจัดและความรู้ที่ให้กับก็ต้องต่างกันไป สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสมีพระดำริว่าการศึกษาที่กรมศึกษาธิการจัดมามุ่งแต่ทางเดียว คือ “บำรุงวิชาหนังสือ” ให้ได้คนทำการราชการ ทำให้คนรู้หนังสือมีดาษดื่น แต่พอนานวันเข้า “โอกาสที่จะ ขึ้นในราชการก็แคบเข้าทุกที” เมื่อเป็นเช่นนั้นคนที่ไม่ได้ชองก็ควรกลับไปทำทำงานเดิมของตระกูล แต่ก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ ด้วยเห็นว่าหากหน้ามาทางหนังสือแล้ว ก็บากบั่นทางนั้นอยู่ต่อไป ที่สุดก็มัก เป็นเพียงเสมียนคัดลอกหนังสือมีรายได้พอประทังชีวิตไป การศึกษาที่จัดมาจึงสร้างปัญหา “พาให้

⁵⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.2/5 โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129)

คนมุ่งหมายเกินกว่าพื้นเดิม” และเป็นช่องให้ “เปลี่ยนพื้นเพ” ละทิ้งถิ่นฐานและเรือกสวนไร่นาของตระกูล การศึกษาที่จัดต่อไปยามคนรู้หนังสือมีพอใช้ในราชการแล้วเช่นนี้ ต้องหาอุบายกันไม่ให้คนทุ่มเทมาทางนี้ เช่น ต้องจำกัดการเรียนได้เปล่า หรือ “ฟรีเอดุเคชัน” คือ ให้ผู้ศึกษา “ชั้นสูง” สำหรับราชการต้องเสียค่าเล่าเรียน และค่า “โสฬย์” อื่นๆ เอง ซึ่งจะทำให้ได้ “เลือกกลับ [แต่] นักเรียนผู้ฉลาดและมีกำลังทรัพย์” ส่วนการศึกษา “ชั้นต่ำ” สำหรับราษฎรทั่วไป ควรอุดหนุนวิธีเดิมคือฝากพระสอน สดแต่จะสอนได้เพียงใด และถ้ากรมศึกษาธิการเห็นควรให้เพิ่มวิชาใด ก็ “ปลูกความรู้นั้นลงในวัดก่อน” โดยสอนพระและจัดทำแบบเรียนให้ซื้อหา “แต่ต้องระวังอย่าให้สูงเกินพระจะสอนได้” ส่วน “การศึกษาพิเศษ” หรือการศึกษาส่วนอาชีพที่พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เสนอมานั้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงเห็นว่าแต่ก่อนมาราษฎรก็ฝึกหัดอยู่ตามตระกูลของตนอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นทำนา ทำสวน หรือค้าขาย ถ้ารัฐยังไม่สามารถทำนุบำรุงให้เจริญขึ้นได้ การไม่ชักจูงให้ราษฎร “เปลี่ยนพื้นเพ” อย่างน้อยก็ถือว่าช่วยรักษาการศึกษาตามประเพณีเช่นนี้ไว้⁶⁰

สมเด็จพระยาตำราภาษานุกาพก็เช่นกัน ทรงเห็นว่าการศึกษาที่รัฐจัดควรคำนึงเรื่อง “อรรถภาพ” ของผู้เรียนให้มาก เพราะความรู้บางอย่างสมควรแก่คนบางจำพวก คนอื่นถึงรู้ไปก็เปล่าประโยชน์ “เกินความต้องการแก่อรรถภาพ” ซ้ำอาจเป็นโทษได้ เช่น คนในสกุลชาวนาที่ทำมาหาได้มีอันจะกินอยู่แล้ว เมื่อมาเข้าโรงเรียนรู้วิชาเสมียน ก็พากันทิ้งการงานของตระกูลเที่ยวรับจ้างเขา ดังที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสตรัสว่าไว้ การศึกษาจึงควรจัดเป็น 2 ชั้น คนทั่วไปที่ “อรรถภาพต่ำ” ให้ศึกษาเพียงมูลศึกษาและประถมศึกษา พวกที่อรรถภาพพอจะเรียนสูงขึ้นไปได้ ให้ศึกษาต่อมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา โดยเว้นช่องให้ผู้ “อรรถภาพอยู่ในที่ต่ำ” แต่สติปัญญาดีได้เรียนด้วย “อย่าให้มีติดขัดด้วยอรรถภาพ” ส่วนความรู้ที่ให้อีกต้องแยกเป็น 2 ชนิดด้วยเช่นกัน คือ “สาธารณศึกษา” ที่เล่าเรียนเหมือนกันทุกคน และ “วิชาการเฉพาะอย่าง” เฉพาะคนบางจำพวกที่เรียนในชั้นสูง ที่น่าสนใจก็คือ สมเด็จพระยาตำราภาษานุกาพทรงระบุด้วยว่าชั้นสูงตั้งแต่มัธยมศึกษาขึ้นไปควรบังคับให้เรียนภาษาอังกฤษทุกคน เพราะทุกวันนี้ความรู้ภาษาต่างประเทศ “เกือบจะเป็นการจำเป็นของข้าราชการในเมืองเรา” ยิ่งชั้นอุดมศึกษาด้วยแล้วสมควรสอนเป็นภาษาอังกฤษเสียเลย เพราะโดยมากเป็นวิชาที่ “รับมาจากฝรั่ง” พันวิสัยที่จะหาครูสอน หรือแปลตำราภาษาไทยได้ทันใช้⁶¹

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

พระดำริที่ให้การศึกษายเป็น 2 ระดับ ราษฎรทั่วไปไม่ได้ทำราชการไม่ต้องเรียนวิชาชั้นสูง รวมถึงภาษาอังกฤษ ปรากฏซ้ำอีกในปีเดียวกัน เมื่อสมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงจัด ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเกี่ยวกับราชการในกระทรวงธรรมการ วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2449 ทรงทำความเข้าใจการจัดการศึกษาที่ผ่านมามุ่งฝึกหัดคนเข้ารับราชการตามความต้องการขณะนั้น แต่บัดนี้ราษฎรพากันนิยมการเล่าเรียน จนหน้าที่ราชการมีไม่พอให้ทำ การจัดการศึกษาผิดพลาด ดังกล่าว “แม้อังกฤษที่จัดการศึกษาในประเทศอินเดียก็ได้ผิดมาเช่นเดียวกัน” คือฝึกคนเข้ารับ ราชการล้นเกินจนผู้จบชั้นสูงๆ ต้องมารับจ้างทำงานต่ำๆ การศึกษาที่จะจัดต่อไปจึงต้องแก้ไขให้ ราษฎรทั่วไป “มีความรู้พอควรแก่อัตภาพเท่านั้น” เมื่อเสร็จการเล่าเรียนจะได้หาเลี้ยงชีพตาม ภูมิลำเนาเดิม ข้าหลวงเทศาภิบาลจึงมีหน้าที่เกื้อหนุนให้วัดทุกวัดเป็นโรงเรียน พระสงฆ์เป็นครู สอนแต่เพียง “ก ข นโม” หรือวิชาชั้นต้นง่ายๆ ไปก่อน⁶²

การแยกการศึกษาเป็น 2 ระดับ เป็นฉันทามติร่วมกันของฝ่ายพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส และสมเด็จพระ กรมพระ ยาดำรงราชานุภาพ อย่างไรก็ตามการตั้งโรงเรียนตามวัดโดยให้ชุมชนอุดหนุนบำรุงเช่นเดียวกับที่ให้ บำรุงดูแลวัด ก็ทำให้การเป็นไปไม่ได้ไม่สม่ำเสมอ ด้วยต้องอาศัยเงินบริจาค และการบอกบุญเรียไร เป็นคราวๆ ตามแต่กำลังศรัทธาและการเห็นความสำคัญ ดังที่พระสงฆ์เจ้าคณะมณฑลต่างๆ กล่าวไว้ข้างต้น ข้าอาจผันผวนตามสถานะทางเศรษฐกิจ เช่น ถ้าเกิดปีไดนาลมจากน้ำท่วม หรือ ฝนแล้ง ก็อาจทำให้การโรงเรียนเสื่อมโทรมลง หรือล้มไปได้⁶³ การโรงเรียนวัดที่ไม่มีระบบระเบียบ ชัดเจนสุดแท้แต่วัดและชุมชน ส่งผลให้อัตราการเพิ่มของโรงเรียนชะลอตัวตลอดหลายปี⁶⁴ ในปี พ.ศ. 2449 พบโรงเรียนวัดเพียง 368 แห่งจากวัดทั่วประเทศที่สำรวจได้ 8,226 แห่ง หรือเพียง 4.48 เปอร์เซ็นต์⁶⁵ ส่วนการสำรวจ พ.ศ. 2451 ที่จัดทำอย่างละเอียด คือสำรวจวัดถึง 13,164 แห่ง และแบ่งประเภทวัดเป็น 4 ชั้น พบวัดชั้นหนึ่งที่มีโรงเรียนซึ่งรัฐบาลตั้ง ครูรับเงินเดือนหลวง 338 แห่ง วัดชั้นสองที่มีโรงเรียนซึ่งพระเป็นผู้จัดตั้งหรือเป็นผู้สอน รัฐบาลไม่ต้องออกทุน หรืออุดหนุนแต่ เพียงน้อย 1,060 แห่ง วัดชั้นสามมีพระสอนตามกุฏิ หรือตามสำนักอาจารย์ ไม่ได้รวบรวมเป็น

⁶² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ. 42/5 รายงานประชุมเทศาภิบาล ศก 125 (21 ส.ค. 2449- 14 ก.ย. 2450)

⁶³ พาสนา กิจถาวร, “บทบาทของคณะสงฆ์ในเรื่องการศึกษา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 163.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

โรงเรียน 4,720 แห่ง และวัดชั้นที่ที่ไม่มีการเรียนการสอนชนิดใดเลย มีถึง 6,774 แห่ง⁶⁶ การให้กิจการโรงเรียนวัดเป็นไปแล้วแต่จิตศรัทธาและความสมัครใจของทางวัดและชุมชน อีกทั้งกระทรวงธรรมการเองก็ยังไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณแผนการศึกษาหัวเมือง ทำให้วัดที่จัดตั้งโรงเรียนมีรวมกันไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ และวัดเกินกว่าครึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ราษฎรดังที่รัฐต้องการ

“การศึกษาของทวยราษฎร” หัวหน้าจะเป็นจริงได้ เมื่อสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดูแลการศึกษาหัวเมือง พ.ศ. 2452 ตัดสินพระทัยให้ทุกตำบลจัดตั้งกรรมการประจำตำบลรับผิดชอบการศึกษารวมถึงการอนามัย กรรมการประจำตำบลซึ่งประกอบด้วย กำนัน พระสงฆ์เจ้าอาวาสและแพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่จัดเด็กในชุมชนให้เล่าเรียน เด็กชายอายุครบ 13 ปี ต้อง “อ่านหนังสือไทยออก” เมื่อสำรวจสำมะโนครัวจะให้ลองอ่านหนังสือดู ภายหลังเมื่อการเจริญแล้วจะออกเป็นกฎหมายบังคับต่อไป⁶⁷ การให้การศึกษาตกเป็นหน้าที่ของผู้มีตำแหน่งในชุมชน ทำให้สายงานรับผิดชอบมีความชัดเจน เช่นเดียวกับภาระการจัดเก็บรายได้ชุมชนเพื่อบำรุงโรงเรียน⁶⁸ อย่างไรก็ตามการศึกษาที่คาดหวังเพียง “ให้อ่านหนังสือไทยออกก็ใช้ได้” ข้ำไม่จำกัดว่าจะสอนที่ไหน และจะสอนกันอย่างไร⁶⁹ ก็ทำให้ความรับผิดชอบนี้ไม่เหลือปากว่าแรงจนเกินไป โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับร่างความเห็นของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2445 ที่คาดหวังการศึกษาสำหรับราษฎรที่ได้มาตรฐาน

การศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปที่ลดเกณฑ์ต่ำแค่ให้อ่านหนังสือออกนี้ สร้างความไม่พอใจให้กับกระทรวงธรรมการที่ต้องการให้การศึกษาได้มาตรฐานและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ทั้งได้เสียเวลาเตรียมแผนอยู่หลายปีเพื่อขอความเห็นชอบจากกระทรวงพระคลัง ดังที่พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์มีหนังสือปรึกษากับทางกรมศึกษาธิการว่า

“เมื่อมหาดไทยมารับจัดการแต่เพียงนี้ ก็แปลว่ามหาดไทยไม่รับจัดเท่ากับที่เข้าใจไว้แต่เดิมว่าจะจัดมูลศึกษา เพราะเหตุว่าหลักสูตรเท่านั้นต่ำกว่ามูลศึกษาของเรามาก...คือ

⁶⁶ “รายงานการประชุมเทศาภิบาล แผนกธรรมการ รัตนโกสินทรศก 127,” เทศาภิบาล เล่ม 6 แผ่น 36 (1 มี.ค. 2451): 122.

⁶⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ. 42/7 รายงานประชุมเทศาภิบาล ศก 128 (2 ก.ย. - 15 มี.ค. 2452)

⁶⁸ David K Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand*, pp. 345-346

⁶⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ. 42/7 รายงานประชุมเทศาภิบาล ศก 128 (2 ก.ย. - 15 มี.ค. 2452)

แปลว่าเราต้องใช้กำลังตลอดลงไปถึงมูลอยู่นั่นเอง เพราะมหาชาติขีดเส้นต่ำลงไปเสียแล้ว ถ้าเราไม่จัดตามลงไป ก็คงจะไปขาดตอนอยู่ไม่ติดต่อกัน”⁷⁰

การคิดจัดการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปให้ได้มาตรฐานและอยู่ในระบบเดียวกันต้องยุติลงอย่างสิ้นเชิง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิเสแผนจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ของกระทรวงธรรมการ ในพระราชหัตถเลขที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2452 พระองค์ทรงดำนิกระทรวงธรรมการที่ยังคิดจะรับผิดชอบจัดการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปเอง ทั้งที่ประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น กรมศึกษาธิการจะรับผิดชอบแต่การศึกษาชั้นสูงที่เป็น ชั้น “คอลเลจแลยูนิเวอร์ซิตี” ฝ่ายมณฑลรับผิดชอบชั้นรองลงมา คือ มัธยมศึกษาและประถมศึกษา ส่วนบิดามารดารับผิดชอบการเล่าเรียนชั้นต่ำของบุตร จึงทรงเห็นว่าเมื่อให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการศึกษาหัวเมือง โดยจัดการเล่าเรียนอย่าง “คอมมูนิก” ให้ชุมชนรับผิดชอบจัดการเองแล้ว ทำไมมณฑลกรุงเทพฯ จะจัดเช่นนั้นบ้างไม่ได้ ด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล “ก็คือเทศากรุงเทพฯ” การศึกษาที่จะจัดต่อไปรัฐบาลจำต้องมีหน้าที่ “บังคับให้คนทั้งชาติออกเงินใช้สอยในการเล่าเรียนให้มีวิชาขึ้น แลบังคับให้จำต้องเรียน” ไม่ใช่ควักจ่ายเองหมดอย่างที่แล้วมา

“ด้วยความเชื่อใจ ว่าถ้าคลังให้เงินมากก็จัดการได้มาก คลังให้เงินน้อยก็จัดการได้น้อย มุ่งหมายเอาเงินแผ่นดินเป็นที่ตั้ง ที่จะส่งสอนให้คนเล่าเรียน ตั้งแต่เสมียนขึ้นไปจนเป็นเจ้ากรม สำหรับทำราชการทั้งนั้น ความคิดเช่นนั้นมันไม่ลงกันกับที่ตั้งใจจะให้คนเล่าเรียนคนในพื้นที่เมืองดีทั่วไป ถ้าว่าดีได้ตามความมุ่งหมายก็ไม่มีงานจะให้ทำ”⁷¹

การคิดจัดการศึกษาให้เป็นระบบเดียวกันของกระทรวงธรรมการสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการ เมื่อที่ประชุมเสนาบดีสภาในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2453 เห็นชอบให้กระทรวงนครบาลรับผิดชอบการศึกษาชั้นต่ำในมณฑลกรุงเทพฯ โดยจะเริ่มในศกหน้า⁷² การศึกษาไทยจึงแยกกันเป็น 2 ระดับตั้งแต่นั้น การศึกษาชั้นต่ำสำหรับราษฎรทั่วไปอยู่ในความดูแลของฝ่ายท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล โดยชุมชนรับผิดชอบการจัดการและการอุดหนุน ซึ่งต่อมาเรียกว่าโรงเรียนประชาบาล ส่วนการศึกษาชั้นสูงสำหรับราษฎรบางจำพวกตั้งแต่

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศ.2/5 โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129)

⁷² เรื่องเดียวกัน.

ประถมศึกษาขึ้นไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ การศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปจึงพ้นจากข้อผูกมัดเรื่องมาตรฐานการศึกษาไปอีกหลายปี ไม่ต้องพูดถึงภาษาอังกฤษ ซึ่งรัฐกำหนดแล้วว่าเป็นวิชาชั้นสูงราษฎรทั่วไปไม่จำเป็นต้องเรียน ที่น่าสนใจก็คือขณะที่รัฐให้ชุมชนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาขั้นต่ำ แต่การศึกษาขั้นสูงซึ่งมีภาษาอังกฤษด้วยนั้นรัฐจะให้ปัจเจกบุคคลที่มาเล่าเรียนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาบางส่วน ที่สำคัญคือการจ่ายค่าเล่าเรียนดังกล่าวต่อไป

5.3 โรงเรียนสามัญศึกษาที่เสียค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาภาษาอังกฤษอย่างจำกัดของรัฐ ทั้งจำกัดกลุ่มผู้ได้รับการศึกษา และจำกัดบทบาทจัดการศึกษา โดยเฉพาะงบประมาณค่าใช้จ่าย ทำให้รัฐใช้วิธีให้ผู้เรียนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบางส่วน ที่สำคัญคือการจ่ายค่าเล่าเรียน ซึ่งเก็บสูงต่ำต่างกันตามสถานะของโรงเรียน และระดับชั้นที่เรียน การเก็บค่าเล่าเรียนนอกจากต้องพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการให้ราษฎรร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแล้ว ยังทำให้ความมุ่งหมายที่จะแยกจัดการศึกษาราษฎรเป็น 2 ระดับดำเนินไปได้ ทั้งช่วยให้ภาษาอังกฤษคงสถานะวิชา “ชั้นสูง” ที่เหมาะสำหรับคนบางจำพวกที่มีอัธยาศัยจะเรียนด้วย

การจัดการโรงเรียนภาษาอังกฤษ ค่อยๆ เปลี่ยนจากโรงเรียนที่รัฐออกค่าใช้จ่ายให้ทุกอย่างเป็นโรงเรียนที่ผู้เรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองบางส่วนตั้งแต่ทศวรรษ 2430 เห็นได้จากการที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบทั้งแผนกภาษาไทยและภาษาอังกฤษงดจ่ายหนังสือและเครื่องเขียนให้กับนักเรียน รวมถึงเรียกเก็บเงินค่าอาหารปีละ 20 บาทในปี พ.ศ. 2432 ในปีถัดมาโรงเรียนเลิกเก็บเงินค่าอาหารด้วยเห็นว่า “การทำเลี้ยว” ต้องใช้คนมากล้นเปลืองพนักงาน จึงให้ร้านค้าเช่าแผงขายอาหารให้กับนักเรียนแทน อย่างไรก็ตามโรงเรียนยังคงเรียกเก็บเงินจากนักเรียนต่อไป โดยเปลี่ยนเป็นเงินประกันปีละ 12 บาทให้นักเรียนหมั่นมาโรงเรียนและประพฤติตัวดี ซึ่งจะจ่ายคืนให้ทุกสิ้นเดือนเดือนละ 1 บาท การให้ผู้เรียนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง รวมถึงการเรียกเก็บเงินประกัน ช่วยลดค่าใช้จ่ายไม่ให้ “เปลืองพระราชทรัพย์” ทั้งเป็นเครื่องกีดกันไม่ให้ “คนเลว” หรือพวกไพร่ปะปนกับ “นักเรียนดี” หรือผู้ดี⁷³

⁷³ ดู 4.2 โรงเรียนภาษาอังกฤษพระตำหนักสวนกุหลาบ