

โรงเรียนรัฐกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยามในมณฑลพายัพ สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435 – 2453)¹

สัพพัญญู วงศ์ชัย²

วันที่รับบทความ: 25 ตุลาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 14 ธันวาคม 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 ธันวาคม 2564

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทของโรงเรียนรัฐ ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการสถาปนารัฐสมัยใหม่ของสยามขึ้นมาในมณฑลพายัพหรืออาณาจักรล้านนาในอดีต โดยศึกษาผ่านแนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ใช้สถาบันทางการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายในการรวมหัวเมืองที่ห่างไกลให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงสร้างทางอำนาจ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการสถาปนารัฐสมัยใหม่ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนรัฐได้มีเป้าหมายในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองการเติบโตของรัฐสมัยใหม่ เพื่อการผลิตซ้ำกำลังคนในภาคราชการซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายและตัวแทนอำนาจของรัฐสมัยใหม่ ด้วยกระบวนการทำโรงเรียนในมณฑลพายัพให้เป็นของรัฐ และการส่งเสริมการเรียนภาษาไทยให้เป็นภาษาหลักเพื่อให้การสื่อสารทางการเมืองของรัฐกับข้าราชการในมณฑลและราษฎรสามารถเกิดขึ้นได้

คำสำคัญ การศึกษา, โรงเรียนรัฐ, ล้านนา, สยาม, รัฐสมัยใหม่

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง ระบบการศึกษาและอำนาจนำของสยามในล้านนา พ.ศ. 2445-2482 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: Sappanyu_w@cmu.ac.th

State Schools and State Formation in Payap Province, in the Reign of King Rama V. (AD 1892-1910)

Sappanyu Wongchai³

Received: 25 October 2021

Revised: 14 December 2021

Accepted: 29 December 2021

Abstract

The aim of this article is to examine the role of state schools as infrastructure for building the modern state of Siam in Payap Province, or the former Kingdom of Lanna. It examines the educational policies of the Siamese government during the reign of King Rama V, which used educational institutions to achieve the goal of integrating Payap Province as a part of Siam. At that time, Siam was on its way to becoming an absolutist state. The findings show that state schools were built to respond to the growth of the state and to reproduce manpower for the bureaucratic system, which was an important means of enforcing laws and representing state power. In addition, the state wanted to use state schools to promote the Thai language as the national language. This allowed for state political communication between bureaucrats and subjects in Payap province.

Keywords Education, State School, Lanna, Siam, Modern State

³ Student in Master of Political Science Program (Politics and Government), Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: Sappanyu_w@cmu.ac.th

1. บทนำ

การนิยามรัฐ (State) ในประวัติศาสตร์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความแตกต่างจากการนิยามรัฐในบริบทของตะวันตก โดยเฉพาะภาวะของรัฐก่อนรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่เรียกว่ารัฐจารีต (Traditional State) อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านบริบททางสังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อม ฯลฯ ที่ดำรงอยู่ในภูมิภาคฯ นักวิชาการตะวันตกจำนวนไม่น้อย ได้ให้คำนิยามและความหมายไว้อย่างลึกซึ้งซึ่งตามแต่กรอบกระบวนทัศน์ (Concept) ที่หลากหลาย อาทิ รัฐนาฏกรรม (Theatre State) มณฑล (Mandala) หรือรัฐสังคัมพลังงานน้ำ (Hydraulic State) เป็นต้น ซึ่งอาจนิยามได้อย่างกระชับว่ารัฐจารีตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น มีลักษณะพิเศษภายใต้แนวคิดแบบจักรพรรดิราช (Chakravartin) ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองขนาดใหญ่กับเมืองขนาดเล็กที่อยู่รายล้อมอย่างมีลำดับชั้น (Stuart-Fox, 1994, p. 136) ลักษณะเฉพาะในข้างต้นอาจเรียกว่าเป็น “การปกครองแบบอริราช” หรือ “อำนาจอริราช” (Suzerainty) (สมเกียรติ วันทะนะ, 2564, น. 68-69)

การปกครองแบบอริราชเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นเขตวง โดยมีจุดศูนย์กลางเป็นรัฐขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกับเมืองต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐเหล่านั้น ก่อให้เกิดวงแห่งอำนาจรัฐที่องค์อริราชหรือองค์พระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจบารมีมากที่สุดเป็นศูนย์กลาง โดยมีเมืองต่างๆ อยู่รายล้อมเป็นบริวารที่อยู่ภายใต้ “พระบรมโพธิสมภาร” ขององค์อริราชที่ใหญ่กว่า แต่รัฐบริวารที่อยู่รายล้อมนั้นยังคงมีอิสระในการปกครองตนเองอยู่และจะมีความสัมพันธ์กับรัฐที่ใหญ่กว่าผ่านการส่งบรรณาการและการสงครามเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การปกครองเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เลื่อนไหลไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความสามารถและอำนาจบารมี (Charismatic Authority) ของกษัตริย์ผู้ปกครองแต่ละพระองค์ ส่งผลให้ลำดับชั้น (Hierarchy) ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐโบราณมีลักษณะไม่มั่นคงผันไปตามแนวโน้มของการสงครามและการแปรพักตร์ไปสู่องค์อริราชที่แข็งแกร่งกว่า หรือมีลักษณะที่ทับซ้อนกันของการสวามิภักดิ์ ที่เรียกว่าเมืองสองหรือสามฝ่ายฟ้า (ธงชัย วินิจจะกุล, 2556, น. 140-142)

ในสยาม ภายหลังจากการบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2416) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางเพียงหนึ่งเดียว ได้เริ่มเข้าแทนที่คตินิยมอริราชที่เคยดำรงอยู่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองภายนอกพระนครก็เริ่มเปลี่ยนไปจากการสวามิภักดิ์ไปสู่วิธีคิดแบบอาณานิคม ที่ต้องการเชื่อมให้หัวเมืองภายนอกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การปกครองโดยตรงของสยาม (นื้ออ่อน ขวัญทองเขียว, 2553, น. 79-80)

การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้มีเป้าหมายในการเพิ่มพูนอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อลดทอนและแทนที่อำนาจของขุนนางกลุ่มต่างๆ ด้วยระบบการบริหารสมัยใหม่ที่เรียกว่าระบบราชการ (Modern Bureaucratic System) ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของระบบบริหารนี้ ทำให้เกิดการรวมศูนย์ทางอำนาจที่เด็ดขาดไว้ที่พระมหากษัตริย์ หรือเป็นการสถาปนา “รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State)” ขึ้นมา (กุลลดา เกษบุญชู มัด, 2562) ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า “รัฐสมัยใหม่” ที่ผู้เขียนใช้ในบทความนี้

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นรูปแบบการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ในสยาม โดยรัฐในรูปแบบนี้มีองค์ประกอบโดยสังเขป 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) เกิดจากการควบรวม (Absorption) อำนาจของหน่วยการเมืองหรือรัฐที่มีขนาดเล็กและอำนาจน้อยกว่า ให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้รัฐที่มีขนาดใหญ่กว่า 2) มีศักยภาพในการปกครองเหนือดินแดนอย่างทั่วถึงเป็นปึกแผ่น 3) มีระบบกฎหมายและการบังคับใช้ ที่รัดกุมแน่นอนเหนือพื้นที่ภายใต้การปกครองนั้นๆ และ 4) เป็นการปกครองที่เป็นเอกภาพ สม่าเสมอ คาดเดาผลได้ และมีประสิทธิภาพภายใต้ผู้ปกครองคนเดียวที่มีอำนาจสูงสุดในดินแดน (Held, 1992, p. 83) กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นในเชิงรูปธรรมภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสยาม ปี พ.ศ. 2435 โดยเฉพาะการจัดตั้งกระทรวงใหม่ 12 กระทรวง ให้ทำหน้าที่เฉพาะของตน เป็นการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองให้มีความเป็นสถาบันมากขึ้น (Institutionalization) และมีหลักการบังคับบัญชาผ่านคำสั่งทางกฎหมาย แทนที่การสั่งการผ่านความสัมพันธ์แบบจารีต (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2553, น. 15) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2437 ได้ดำเนินการจัดวางอำนาจของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายกองทัพให้มีระเบียบมากขึ้น ต่อมาจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ในปี พ.ศ. 2440 และ 2441 ตามลำดับ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2564, น. 64) กระบวนการเหล่านี้ได้ทำให้โครงข่ายทางอำนาจจากศูนย์กลางเริ่มเข้าแทนที่อำนาจในท้องถิ่นต่างๆ อย่างมีลำดับขั้นตอน

ในห้วงเวลาที่กล่าวมาในข้างต้น ล้วนเป็นกระบวนการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสังคมที่ไร้รัฐ (Stateless Societies) หรือรัฐแบบจารีต กับสังคมในรัฐ (State Societies) ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงโดยเปรียบเทียบที่เกิดขึ้นใน 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) อำนาจที่ไม่มีกลไกอย่างเป็นทางการ เปลี่ยนไปสู่การใช้กลไกอำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐบาลในการดำเนินกิจการที่แตกต่างกันในสังคมตามหน้าที่เฉพาะ 2) จากสังคมที่ไม่มีเส้นเขตแดนที่ชัดเจน พัฒนาไปสู่การปกครองเหนือพื้นที่ (Territory) และเหนือประชากรในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัด 3) การตัดสินใจทางการเมืองอย่างจำกัดในชนชั้นนำ กลายไปสู่การสั่งการและปกครองโดยใช้ระบบกฎหมายภายใต้ขีดความสามารถในการบังคับใช้ (Capacity to

use force) และ 4) ความสัมพันธ์และการจัดการระหว่างกลุ่มแบบจารีตประเพณีหมดไป และกลายเป็นการแบ่งอำนาจภายในรัฐบาลเป็นสถาบันต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร ข้าราชการพลเรือน และกองทัพ เป็นต้น โดยทำงานร่วมกันในฐานะรัฐบาลที่เป็นทางการ (Held, 1992, p. 73)

ดังนั้น การสร้างรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารตามกระบวนการที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ แต่ทว่าการที่สยามจะสามารถขยายกลไกรัฐสมัยใหม่ (State Apparatus) เหล่านี้ไปสู่พื้นที่อื่นภายนอกกรุงเทพฯ ได้นั้น จำต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่จะสามารถรองรับและทำงานภายใต้บังคับบัญชาของรัฐศูนย์กลางอย่างเพียงพอ ในห้วงเวลานี้ จึงมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกให้แก่รัฐเป็นตัวส่งเสริมให้การสั่งการและการเคลื่อนย้ายกำลังของรัฐเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและทันกาล ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของระบบโทรเลข และระบบราง ซึ่งเป็นโครงสร้างสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้ระยะทางที่ห่างไกลถูกลดให้สั้นลงในเชิงเปรียบเทียบกับเวลา หรือกล่าวได้ว่าระบบเหล่านี้ก่อให้เกิดการขยายตัวของอำนาจทางราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Mann, 1993, p. 469) นอกจากนี้ รัฐสมัยใหม่ยังมีลักษณะสำคัญ คือ ความพยายามขยายบทบาทของตนเข้าไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ตลอดจนการควบคุมตรวจตราหน่วยภายใต้การปกครองของตนอย่างละเอียดเข้มข้น โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐในการควบคุมสังคมด้วย (Held, 1992, p. 85)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการขยายบทบาทของรัฐคือ ความขาดแคลนกำลังพลในระบบราชการ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในหัวเมืองที่เคยเป็นอิสระจากสยามมาก่อน ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ หัวเมืองลาวเฉียงหรืออาณาจักรล้านนาในอดีต ซึ่งมีฐานะเป็นประเทศราชอิสระของสยามมาตลอดห้วงเวลากว่าศตวรรษ (2317-2442) ต่อมาภายหลังการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2440 เป็นต้นมา ได้ทำให้ล้านนากลายสภาพไปสู่การเป็นมณฑลหนึ่งของสยาม ในนามมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2442) แต่ด้วยมณฑลพายัพยังคงมีวัฒนธรรม ภาษาพูดและภาษาเขียนที่แตกต่างไปจากสยาม ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างข้าราชการจากส่วนกลาง กับเจ้าและคนในท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ เรื่อยมา ตัวอย่างที่ชัดเจนอย่างยิ่งคือ การเกิดกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ. 2445 ซึ่งเป็นปฏิกิริยาต่อการขยายบทบาทของรัฐสยาม สะท้อนผ่านการมุ่งทำร้ายเพียงข้าราชการและคนที่มาจากกรุงเทพฯ (คนไทย) เป็นหลัก (สายสกุล เดชาบุตร, 2563, น. 190) ด้วยปัญหาในข้างต้น รัฐสยามจึงต้องออกแบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการแก้ปัญหาใน 2 ด้าน ได้แก่ 1) การออกแบบสถาบันที่สามารถจัดการสร้างบุคลากรที่รู้ภาษาไทยเพื่อทำงานในหน่วยงานของรัฐที่กำลังขยายตัว

และ 2) คือการสร้างจิตสำนึกของความเป็นหนึ่งเดียวกับรัฐของคนในท้องถิ่นห่างไกล และเมืองต่างชาติต่างภาษา ให้เป็น “คนไทย” ที่อยู่ภายใต้รัฐสยามเสมอเหมือนกันทั้งหมด ซึ่งองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ทั้งสองมิตินี้ได้อย่างรอบด้าน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ (State Schools)

บทความนี้ต้องการนำเสนอความสัมพันธ์ในระยะของการสร้างรัฐสมัยใหม่ในมณฑลพายัพ ซึ่งเป็นพื้นที่อันไม่ใช่ “รัฐ” และ “ชาติ” เดียวกันกับสยามมาก่อน โดยพิจารณาโรงเรียนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอันมีบทบาทในการผลิตสร้างกำลังพลเพื่อตอบสนองกลไกรัฐในพื้นที่สังคมการเมือง (Political Society) ได้แก่ ข้าราชการมณฑล ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งทำให้ชาวบ้านที่อยู่ตามหัวเมืองต่างๆ สามารถรองรับและเชื่อมโยงเข้ากับอำนาจของรัฐที่ดำเนินการโดยการบังคับใช้กฎหมายจากส่วนกลางผ่านการรู้ภาษาทางการหรือภาษาแห่งชาติ (National Language) ซึ่งจะใช้กรณีศึกษาของการผนวกรวมโรงเรียนที่เคยมีอยู่และสถาปนาขึ้นมาใหม่ ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐรวมศูนย์ที่มีองค์พระมหากษัตริย์ของกรุงสยามเป็นศูนย์กลาง โดยในบทความนี้จะพิจารณาเอกสารเกี่ยวกับ 1) นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ 2) กฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์และการศึกษาของรัฐ 3) แบบเรียนของโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ และ 4) เอกสารขั้นต้นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเป็นหลัก

2. การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาความเปลี่ยนแปลงของการศึกษาในล้านนาจากระบบจารีตไปสู่ระบบการศึกษาสมัยใหม่โดยรัฐสยาม ปรากฏในบทความเรื่อง การศึกษาล้านนาโบราณ-สมัยใหม่ (2527) ของ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว ซึ่งได้นำเสนอให้เห็นบทบาทของรัฐบาลสยามที่ต้องการใช้การศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือ ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม และการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน ระหว่างกลุ่มคนที่ใช้ภาษาไทยและภาษาคำเมือง ซึ่งไม่ได้มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ให้สามารถสื่อสารระหว่างกันได้ ผ่านการขยายโรงเรียนภาษาไทยทั่วทั้งราชอาณาจักรให้เป็นแบบแผนเดียวกัน (อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, 2527) เช่นเดียวกันกับงานศึกษาของ เนื้ออ่อน ขวัญทองเขียว เรื่อง รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417-2476 (2553) และเปิดแผนยึดล้านนา (2560) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสยามและล้านนาในหลากหลายด้าน โดยในด้านการศึกษา เนื้ออ่อนพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการศาสนาและการศึกษาได้อย่างละเอียด ว่าเริ่มแรกนั้นรัฐบาลสยามได้ใช้การศาสนาเข้ามาเป็นแรงขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในล้านนา แม้ว่าจะมีข้อขัดแย้งกันในกลุ่มคณะสงฆ์อยู่บ้างก็ตาม และประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งที่เนื้ออ่อนให้ความสำคัญ คือ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างเอกภาพของความเป็นชาติ โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือการสลายภาพความเป็นลาว

ของคนในล้านนา ผ่านการกล่อมเกลตาตามวิถีคิดแบบชาตินิยมโดยรัฐ (เนื่ออ่อน ขรัวทองเขียว, 2553, 2560)

ในขณะที่งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในล้านนาของ วิบูลย์ ทานุชิต เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา: สมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2442-2476) (2427) และการปฏิรูปการศึกษาในมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2442-2476) (2528) เสนอว่าเป้าประสงค์สำคัญในการจัดการศึกษาในมณฑลพายัพนั้นไม่เพียงแต่จะสร้างเอกภาพของความเป็นชาติเท่านั้น หากยังส่งเสริมให้เกิดการผลิตบุคลากรเข้ารับราชการ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ในระบบเศรษฐกิจ และทางด้านการเมืองการปกครอง (วิบูลย์ ทานุชิต, 2527, 2528) ทั้งนี้ ในงานของวิบูลย์ ยังคงมองประเด็นทางด้านการเมืองการปกครองไปที่การสร้างอุดมการณ์รัฐ ความจงรักภักดี และความรักชาติ แต่ไม่ได้เชื่อมโยงไปถึงการที่ระบบการศึกษาได้ไปส่งเสริมให้การก่อตัวของโครงสร้างรัฐและการปกครองภายใต้ระบบรัฐสมัยใหม่ ให้สามารถดำเนินไปได้ อย่างเข้มแข็งเท่าที่ควร เช่นเดียวกับงานศึกษาของวัชร สินธุประมา (1988) ซึ่งได้ทำการศึกษา ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการศึกษาในมณฑลพายัพในช่วง พ.ศ. 2441-2485 แม้จะมีการกล่าวถึงการศึกษาที่ส่งเสริมให้มีการรวมชาติ (National Integration) และการส่งเสริมแนวคิดรัฐสมัยใหม่ แต่ยังคงให้ความสำคัญไปที่ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นหลักใหญ่ (Sindhuprama, 1988)

จากการพิจารณางานศึกษาในข้างต้นแสดงให้เห็นว่า งานวิชาการในกลุ่มแรกได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาในฐานะกลไกที่จะสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างคนล้านนากับคนสยาม ผ่านการใช้โรงเรียนที่สอนภาษาไทย หรือกล่าวคือเป็นการศึกษาเพื่อสร้าง “ชาติ” ผ่านอุดมการณ์ชาตินิยม (Nationalism) ในขณะที่กลุ่มหลัง มุ่งเน้นความหลากหลายและกว้างขวางของเป้าหมายและผลกระทบของการจัดการศึกษาสมัยใหม่ในมณฑลพายัพ ที่เข้ามาแทนที่การศึกษารูปแบบจารีตดั้งเดิม ว่าส่งผลประการใดบ้างทั้งในเชิงโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง แต่ทว่ายังไม่ได้เชื่อมโยงให้เห็นแง่ของการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมกระบวนการทางอำนาจของรัฐสมัยใหม่สามารถดำเนินการเหนือพื้นที่ได้อย่างชัดเจนมากนัก ในบทความนี้จึงต้องการทบทวนใหม่ว่าการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นมีกระบวนการส่งเสริมให้การขยายอำนาจของรัฐสมัยใหม่ในลักษณะใด

3. ภูมิหลังการศึกษาในล้านนาก่อนเป็นมณฑลพายัพ

การศึกษาในล้านนาแบบจารีต เป็นการศึกษาที่ไม่ได้มีหลักสูตรเฉพาะตายตัว หรือมีการวางแผนอย่างเป็นทางการເຂັนระบบการศึกษาสมัยใหม่ (Modern Education) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบอย่างกว้างๆ ได้แก่ 1) โรงเรียนระบบวัด คือการศึกษาที่จำกัดอยู่กับเด็กผู้ชายที่สามารถบวชเป็นสามเณร หรือเป็นศิษย์วัด (ชะโยม) โดยมีครูผู้สอนเป็นพระสงฆ์ ระบบนี้ดำเนินมาตั้งแต่ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13-15 ภายใต้อิทธิพลของพุทธศาสนาเถรวาท (Keyes, 1991a, p. 90) การศึกษาระบบวัดเน้นการอ่านออกเขียนได้ในเนื้อหาทางศาสนา ผ่านภาษาบาลีและตัวอักษรธรรม (ตัวเมือง) เป็นหลัก 2) โรงเรียนระบบวัง เป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นภายใต้การจัดการของเจ้าผู้ปกครองในเมืองต่างๆ การศึกษาระบบนี้จำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นนำของสังคมจารีต และมีศูนย์กลางอยู่ที่วัง (คุ้ม) เน้นการศึกษาความรู้ด้านการปกครองผ่านคติแบบศาสนาพุทธ เช่น คุณธรรมของผู้ปกครอง ทศพิธราชธรรม และธรรมเนียมวิถีปฏิบัติ เป็นต้น (วิบูลย์ ทานุชิต, 2528, น. 33-39) และ 3) โรงเรียนระบบบ้าน เป็นการศึกษานอกพื้นที่ทางศาสนาและการปกครอง แต่อยู่ภายในพื้นที่ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเป็นหลัก เน้นการฝึกวิชาชีพ (Professional Education) เพื่อให้หาเลี้ยงตัวได้ ซึ่งมีทั้งในระดับครอบครัวส่งต่อความรู้ให้ กลุ่มช่างฝีมือ หรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย (Sindhuprama, 1988, pp. 43-44) การศึกษาในยุคนี้จึงเป็นไปเพื่อศึกษาพระพุทธศาสนา

ในกาลต่อมา เมื่ออาณานิคมอังกฤษสามารถยึดครองพม่าและได้เข้ามาทำธุรกิจป่าไม้ในหัวเมืองมอญ และเริ่มมีการขยายความต้องการทางทรัพยากรป่าไม้สักมาสู่ล้านนาได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าในล้านนาและบริษัทค้าไม้ของอังกฤษ ส่งผลให้สยามเข้ามาเป็นตัวกลางผู้จัดการปัญหาดังกล่าวผ่านสนธิสัญญาเชียงใหม่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2417) และเป็นครั้งแรกที่มีการส่งข้าราชการจากกรุงเทพฯ เข้ามาประจำการที่ล้านนา (สร้อยสวัสดิ์ อ่องสกุล, 2551, น. 413-416) รัฐบาลสยามได้เริ่มทำการกำชับควบคุมดูแลข้อขัดแย้งอย่างรัดกุมเข้มงวดมากยิ่งขึ้น เพื่อความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบริษัทอังกฤษ จนเกิดเป็นสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2426) ตามมาอีกฉบับ จึงเกิดการจัดตั้งกงสุลอังกฤษในเมืองเชียงใหม่ในเวลาต่อมา (เนื้ออ่อน ขวัญทองเขียว, 2553, น. 98) ในช่วงเวลานี้แม้ว่าสยามจะเริ่มเข้ามามีบทบาทเหนือล้านนาในการจัดการด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการศาล ผ่านระบบการปกครองที่มีข้าหลวงเป็นตัวแทนของรัฐ (ณัฐพล อยู่รุ่งเรืองศักดิ์, 2558, น. 64-65) แต่ถึงอย่างนั้นในด้านการจัดการ

ส่วนอื่นยังคงเป็นไปอย่างไม่เต็มที่นัก โดยเฉพาะด้านการจัดการศึกษาที่ยังคงให้ท้องถิ่นและเอกชนมีบทบาทในการจัดการที่ดั้งเดิม

การศึกษาจารย์ยังคงดำเนินกิจการต่อไป ในขณะที่กลุ่มมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน (Presbyterianism) ที่เดินทางมายังสยามและล้านนาก็ได้เริ่มดำเนินกิจการเผยแพร่ศาสนาผ่านการจัดตั้งองค์กรทางการแพทย์ และการศึกษา ซึ่งในล้านนาปรากฏการเข้ามาของมิชชันนารีกลุ่มแรกตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2406 (อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, 2527, น. 39) และดำเนินการเผยแพร่ศาสนาผ่านแผนงาน “ลาวมิชชัน” ที่ใช้เมืองเชียงใหม่เป็นจุดศูนย์กลางสำคัญ จึงเกิดโรงเรียนหญิงแห่งแรกในเมืองเชียงใหม่ คือ โรงเรียนสำหรับเด็กผู้หญิงในเมืองเชียงใหม่ (Chiangmai Girls' School) ในปี พ.ศ. 2422 (วิทวัส ทวีพรกิจกุล, 2559, น. 4; เนื้ออ่อน ขรวิฑูรย์, 2553, น. 209) ในที่นี้การที่มิชชันนารีเลือกที่จะจัดตั้งโรงเรียนสมัยใหม่สำหรับเด็กผู้หญิงนั้น มีเหตุผล 3 ประการ ได้แก่ 1) เด็กผู้ชายถูกดึงเข้าไปสู่ระบบการศึกษาในวัด เด็กผู้หญิงจึงเป็นกลุ่มที่ถูกกีดกันออกจากการศึกษาพื้นถิ่นลักษณะนี้ทำให้เป็นการเหมาะสมที่จะเลือกเปิดโรงเรียนสำหรับเด็กหญิงแทนที่การแย่งชิงกับโรงเรียนวัด 2) ผู้หญิงมีบทบาทอย่างมากในสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมล้านนา โดยเฉพาะในครัวเรือนที่ฝ่ายหญิงได้เปรียบมากกว่าในระบบแต่งเข้าบ้านฝ่ายหญิง ส่งผลให้สถาบันครอบครัวเป็นพื้นที่ของแม่มากกว่าพ่อ ทำให้การเปลี่ยนศาสนาจึงมีแนวโน้มจะคล้อยตามฝ่ายแม่มากกว่า และ 3) ผู้หญิงมีความสามารถในการสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลที่ดีกว่า จึงเหมาะกับการเป็นคนกลางในการเผยแพร่ศาสนา (ภักดีกุล รัตนา, 2562, น. 115-123)

ต่อมาภายหลัง เริ่มมีการขยายโรงเรียนของมิชชันนารีของเด็กนักเรียนชายในปี พ.ศ. 2430 ชื่อว่าโรงเรียนวังสิงห์คำ ในเชียงใหม่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2561, น. 11) และในปี พ.ศ. 2433 ในเมืองลำปางก็ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนหญิงของมิชชันนารี อีกทั้งยังได้รับการตอบรับที่ดีจากชนชั้นนำในลำปางเช่นเดียวกับเชียงใหม่ที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ (Sindhuprama, 1988, pp. 61-65) การศึกษาของมิชชันนารีได้ส่งผลกระทบต่ออารยธรรมของภาษาไทย (สยาม) ในล้านนา โดยในช่วงแรกโรงเรียนของมิชชันนารีทำการสอนถึง 3 ภาษา ได้แก่ ภาษาล้านนา ภาษาอังกฤษ และภาษาไทย แต่ในช่วงนี้ภาษาไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขยายบทบาทของสยามมากเท่าใดนัก แต่เป็นการส่งเสริมให้รู้เพื่อสามารถอ่านคัมภีร์ไบเบิลที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยได้เท่านั้น (วิทวัส ทวีพรกิจกุล, 2560, น. 96-98) นอกจากนี้แล้วมิชชันนารียังมีบทบาทนำในการส่งเสริมภาษาไทยผ่านการพิมพ์ที่พวกตนเป็นผู้ผูกขาดการขยายตัวของอุตสาหกรรมการพิมพ์ในล้านนาเป็นกลุ่มแรกอีกด้วย (ชัยวัฒน์ ปะสุนนะ, 2563, น. 9)

การขยายตัวของโรงเรียนมิชชันนารีในเชียงใหม่และใกล้เคียง ส่งผลให้รัฐบาลสยามเริ่มทำการเคลื่อนไหวในการจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในหัวเมืองต่างๆ ในล้านนา โรงเรียนที่เกิดขึ้นในช่วงใกล้เคียงกันนี้ ได้แก่ โรงเรียนเมืองนครเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2432 ภายใต้การจัดการของพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษในเมืองเชียงใหม่ขณะนั้น (โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย, 2555, น. 78) แต่ในระบอบนี้ยังขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางทั้งในด้านกำลังคน (ครู) และแบบเรียนที่ไม่เพียงพอ (สุชาติ วราหพันธ์, 2537, น. 42-43, 47) ส่งผลให้การขยายโรงเรียนในหัวเมืองยังคงไม่ก้าวหน้า และยังไม่ได้มีผลต่อสังคมและการขยายอำนาจรัฐเท่าใดนัก

กล่าวโดยสรุป การศึกษาในล้านนาก่อนการขยายบทบาทของระบบการศึกษาแห่งชาติของสยามนั้น แบ่งออกเป็น รูปแบบที่หนึ่ง การศึกษาแบบจารีต ได้แก่ การศึกษาระบบวัดที่อิงศาสนา ระบบวังที่อยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นนำ และการศึกษาระบบบ้านที่เน้นการฝึกหัดอาชีพเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ และรูปแบบที่สอง การศึกษาสมัยใหม่ เป็นการศึกษาของมิชชันนารีที่มีการจัดวางระบบและจัดตั้งสถาบันทางการศึกษา โดยเฉพาะขึ้นมาเป็นครั้งแรก ซึ่งส่งผลให้การศึกษาระบบโรงเรียนเป็นสิ่งที่ได้รับการตอบสนองโดยชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจของล้านนามากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่การขยายตัวของโรงเรียนรัฐของสยามยังไม่รุดหน้าและการสนับสนุนจากรัฐบาลสยามยังมีอยู่น้อยมาก ด้วยเหตุนี้ ในห้วงเวลาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การเรียนการสอนยังคงเป็นการจัดการโดยใช้ภาษาท้องถิ่นและไม่มีการใช้แบบเรียนของรัฐบาลอย่างทั่วถึงแพร่หลาย

4. กระบวนการปฏิรูปการศึกษา เพื่อขยายบทบาทกลไกอำนาจรัฐ

การขยายโรงเรียนของรัฐ (State Schools) ดำเนินควบคู่ไปกับการขยายบทบาทของรัฐเหนือพื้นที่ภายนอกพระนคร เริ่มตั้งแต่ในปลายพุทธศตวรรษ 2430 ผ่านแผนการศึกษาฉบับปี พ.ศ. 2438 ได้ปรับวิชาการเรียนการสอนให้เป็นศาสตร์วิชาสมัยใหม่ หรือเป็นแบบแผนที่เป็นตะวันตกมากกว่าแบบจารีตดั้งเดิมที่เป็นอยู่ อีกทั้งยังเป็นการเรียนการสอนที่มีเป้าหมายเพื่อฝึกหัดคนให้สามารถมีความรู้ในการทำงานราชการเป็นสำคัญ ตัวอย่างวิชาสมัยใหม่ที่ใช้สอนในโรงเรียนรัฐ เช่น แปลจดหมาย เขียนเรียงความ หัดพูด และแต่งจดหมาย เป็นต้น และตลอดจนความรู้เกี่ยวกับตัวตนและประวัติศาสตร์ของชาติ เช่น วิชาภาษาไทย ภูมิศาสตร์ พงศาวดาร และแต่งคำ (เกี่ยวกับธรรมเนียมและหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องกระทำ) เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 108-113)

การจัดการเรียนการสอนวิชาสมัยใหม่ได้แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของการผลิตในสายพานการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมุ่งเน้นให้ผู้เรียนสามารถตอบสนองมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นหลักมากกว่าความรู้มิติทางศาสนาเหมือนดังอดีต (Keyes, 1991b, p. 2) โดยวิชาสมัยใหม่เหล่านี้ยังถือว่าเป็นสิ่งแปลกใหม่ในการศึกษาของสยาม ส่งผลให้วิชาสมัยใหม่ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในการเรียนระดับสูง (ประโยคสาม) โดยเฉพาะวิชาภูมิศาสตร์และวิทยาศาสตร์ อันเป็นวิชาที่อธิบายโลกเปลี่ยนไปจากคติฐานคิดและตรรกะแบบดั้งเดิมอย่างมาก (สุมินทร์ จุฑาทงกูร, 2529, น. 61) ซึ่งวิชาภูมิศาสตร์นั้น กลายเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดความสำนึกต่อพื้นที่และตัวตนแบบใหม่ เป็นโลกทัศน์ของความเข้าใจต่อโลกที่เป็นอยู่ และกลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการสร้างรูปแบบของการปกครองในรัฐสมัยใหม่ที่ถูกจำกัดและรองรับภายใต้รูปของพื้นที่เขตแดนรัฐ (ธงชัย วินิจจะกุล, 2556, น. 196-197)

ในช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นนี้ การศึกษาในหัวเมืองภายนอกกรุงเทพฯ ยังไม่ได้รับผลกระทบมากนัก จนกระทั่งภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปของรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2440 ความเคลื่อนไหวเรื่องการศึกษาในหัวเมืองจึงเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น:

“เรื่องการศึกษานี้ขอให้ช่วยคิดให้มากๆ จนถึงรากเหง้าของการศึกษาในเมืองไทย อย่าตัดช่องไปแต่การข้างวัด อีกประการหนึ่ง การสอนศาสนาในโรงเรียนทั้งในกรุงและหัวเมือง จะต้องให้มีขึ้น (...) การที่หัดให้รู้อ่านอักษรวิธี ไม่เป็นเครื่องฝึกหัดให้คนดีแลคนชั่ว เป็นแต่ได้วิธีที่สำหรับจะเรียนความดีความชั่วได้คล่องขึ้น จึงเห็นว่าถ้ามีหนังสืออ่านสำหรับโรงเรียน ที่บังคับให้โรงเรียนต้องสอนกัน แต่ให้เป็นอย่างใหม่ๆ ที่คนเข้าใจง่ายๆ แลเปนความประพฤติของคฤหัสถ์ชั้นต่ำๆ ขึ้นได้ จะเปนประโยชน์มาก (...)” (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, 2472, น. 72)

ต่อมาจึงมีการประชุมเรื่องการจัดตั้งโรงเรียนในพระราชอาณาจักร จึงเกิดโครงสร้างแผนการศึกษาสำหรับชาติฉบับปี พ.ศ. 2441 ภายใต้การจัดการของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เป็นแผนการศึกษาที่ระบุโครงสร้างอย่างชัดเจนตั้งแต่การแบ่งประเภทการศึกษาเป็นแบบสามัญ (มูล ประถม มัธยม และอุดมศึกษา) กับการศึกษาพิเศษ (โรงเรียนอาชีพเฉพาะทาง) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 115) และเป็นครั้งแรกที่เริ่มมีการจัดวางโครงสร้างการศึกษามาสู่หัวเมืองอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมอบให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เป็นผู้ดูแล และให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพและข้าหลวงเทศาภิบาล ในกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้สนับสนุน (ศิริมาส ไทยวัฒนา, 2525, น. 62)

โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 นี้ แม้ว่าไม่ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษาอย่างชัดเจนนัก แต่หากพิจารณาโครงสร้างของโรงเรียนส่วนสามมัญนั้น มุ่งเน้นไปที่การสร้างคน ที่รู้หนังสือและวิชาทางราชการเป็นสำคัญ (ดิสกร นินนาทโยธิน, 2555, น. 99; นววรรณ วุฒตะกุล, 2550, น. 17) ภายหลังได้มีความพยายามสำรวจประชากรและเด็กในวัยเข้าเรียน ของมณฑลต่างๆ เพื่อทำการวางแผนในการขยายโรงเรียน และจัดตั้งสารวัตรใหญ่การศึกษา เพื่อทำการตรวจสอบการวางแผนการเรียนและรายงานประจำปีแก่กรมศึกษาธิการ ตลอดจน การแบ่งระดับของการตรวจสอบการศึกษาจากระดับเมือง (จังหวัด) และอำเภอ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 145) ในห้วงเวลานี้นับเป็นการวางโครงสร้างเพื่อผลิต กำลังคนให้แก่รัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนข้าราชการในหัวเมือง โดยดำเนินการเร่งขยาย การเรียนภาษาสยามเพื่อให้สามารถติดต่อราชการและทำงานในส่วนราชการ (วิบูลย์ ทานูชิต, 2528, น. 85-86) ให้กับรัฐที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาแห่งชาติ (National Language) และ ภาษาทางราชการ

การจัดโครงการศึกษาในข้างต้น ได้ถูกจัดวางไว้เพื่อเตรียมความพร้อมจะปฏิรูป หัวเมืองไปสู่การเป็นมณฑลพายัพ ในปี พ.ศ. 2442 ที่ปัญหาความขาดแคลนกำลังคน ในระบบราชการยังคงดำเนินต่อไป แม้ว่าในมณฑลพายัพจะมีการก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัด ข้าราชการขึ้นมาแล้วในปี พ.ศ. 2437 แต่ก็ยังประสบปัญหานี้อยู่เสมอ ดังข้อสังเกตของ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพความว่า “...ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หากใครมีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัว ดังกล่าวมาแล้ว...” (ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา, 2509, น. 20) การดำเนินการจัดการศึกษา เพื่อผลิตข้าราชการยังคงดำเนินมาจวบจนปี พ.ศ. 2445 สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มองว่าการจัดการศึกษาในดังกล่าวว่า “การศึกษาได้จัดมาทุกวันนี้นี้ยังคงอยู่ในทางข้างจะหา คนเข้ารับราชการ...” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/5 เรื่อง โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129) กล่าวคือ การขยายระบบการศึกษาของรัฐนี้มีเป้าประสงค์สำคัญ ที่เป็นรูปธรรม คือ การผลิตคนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นกลไกในการขยายอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ในภาวะที่การก่อรัฐในมณฑลต่างๆ ยังประสบกับปัญหากำลังพลอยู่

กระบวนการขยายการศึกษาในมณฑลพายัพภายใต้โครงการศึกษาฉบับ พ.ศ. 2441 นี้ ดำเนินผ่านสถาบันการศึกษาที่ดำรงอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ การศึกษาในระบอบวัด เนื่องจาก มีความพร้อมทั้งสถานที่และครูผู้สอนเป็นทุนเดิม ดังนั้น กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส จึงดำเนินการ ขยายการศึกษาของรัฐผ่านการสนับสนุนพระสงฆ์ตามหัวเมืองต่างๆ เพื่อให้กลายเป็น กลไกสำคัญด้านการศึกษา กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสจึงมีสถานะเป็นทั้งผู้นำทางศาสนา และการศึกษาของคณะสงฆ์ทั่วทั้งราชอาณาจักร (Wyatt, 1969, pp. 236-237) แผนการขยาย

โรงเรียนนี้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในเมืองเชียงใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2442 โดยหม่อมเจ้าอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ ข้าหลวงเมืองเชียงใหม่ได้เริ่มจัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาไทยของคณะสงฆ์ขึ้นในวัดเจดีย์หลวง โดยการอำนวยการของพระมหาคำปิง (เนื้ออ่อน ขรัวทองเขียว, 2560, น. 77) โรงเรียนวัดเจดีย์หลวงจึงกลายเป็นศูนย์กลางของการศึกษาของรัฐที่ใช้ภาษาไทยและศาสนาพุทธนิกายธรรมยุติ ในมณฑลพายัพนับแต่นั้นเป็นต้นมา

เมื่อคณะสงฆ์ในมณฑลพายัพได้กลายมาเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขยายบทบาทโรงเรียนของรัฐ ส่งผลให้การควบคุมคณะสงฆ์จำเป็นต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและแน่นอนมากยิ่งขึ้น จึงเกิดความต้องการให้คณะสงฆ์ที่กระจัดกระจายในเมืองต่างๆ อยู่ภายใต้การปกครองของคณะสงฆ์แห่งรัฐ โดยเฉพาะในมณฑลพายัพ ที่การใช้ภาษาแตกต่างจากสยามอย่างมาก อันส่งผลให้แผนในการตรวจการศึกษาในมณฑลล่าช้าในช่วงปี พ.ศ. 2441-2442 (Wyatt, 1969, p. 249) ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาและการปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองภายนอกยังคงเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาล กลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) (Sindhuprama, 1988, pp. 83-84) ที่ทำให้การควบคุมคณะสงฆ์แทบทุกภาคอยู่ภายใต้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ การศาสนาและการเรียนการสอนถูกทำให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับที่รัฐกำหนด ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ที่ถูกบรรจุลงไปในการสอนของวัดต่างๆ ด้วย (นภนาท อนุพงศ์พัฒน์, 2546, น. 115-117) พระราชบัญญัติฯ นี้จึงมีความต้องการที่จะทำให้หัวเมืองที่นับถือศาสนาพุทธ ได้แก่ มณฑลพายัพและอุดร มีแบบแผนทางศาสนาเช่นเดียวกับที่ชนชั้นนำจากสยามพึงประสงค์ จะจัด และเป็นกระบวนการที่อาณาจักรและพุทธจักรร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมระบบอำนาจของตนให้เข้มแข็งเป็นเอกภาพ (วารุณี โอสถารมย์, 2524, น. 52)

อย่างไรก็ดี การเข้ามาควบคุมคณะสงฆ์ในมณฑลพายัพนั้นไม่อาจจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในคราวเดียว เพราะในสังคมล้านนาพุทธศาสนาเป็นสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทอย่างมาก ส่งผลให้รัฐบาลสยามต้องปรับใช้แนวทางอย่างละมุนละม่อม โดยให้กิจการจัดการศึกษาและการศาสนาเป็นกิจการภายในสงฆ์มหานิกาย ที่มีบทบาทอยู่มาอย่างยาวนานในมณฑลพายัพมาก่อนแล้ว โดยให้ฝ่ายมหานิกายเป็นผู้ดูแลการเรียนการสอนแบบจารีตเดิม ในขณะที่เดียวกันก็ให้สงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายเข้ามามีบทบาทร่วมด้วยในการจัดการศึกษาและการปกครองสงฆ์ตามแนวทางของรัฐบาลสยามในกรุงเทพฯ ความเคลื่อนไหวปรากฏให้เห็นในปี พ.ศ. 2449 โดยรัฐบาลสยาม ได้ส่งพระธรรมวโรดม (เจ้าคณะรองฝ่ายใต้ฝ่ายมหานิกาย) ให้ขึ้นมาเป็นผู้จัดการตามแนวทางดังกล่าว (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/8 เรื่อง การจัดการคณะสงฆ์หัวเมืองต่างๆ (17 พ.ย. 117-119) เพื่อให้การจัด

การศึกษาในวัดและการปกครองสงฆ์สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างบัวไม่ช้ำน้ำไม่ขุ่น แม้ว่าแนวทางนี้จะส่งผลให้บทบาทของธรรมยุติกนิกายในมณฑลพายัพไม่เข้มแข็งมากนักก็ตาม

นอกจากกระบวนการที่เกิดขึ้นในฝ่ายสงฆ์แล้ว ก่อนหน้านี้รัฐบาลสยามได้ดำเนินการขยายบทบาทการปกครองโดยตรงเหนือพื้นที่มากขึ้น มณฑลพายัพถูกยกเลิกรัฐฐานะประเทศราช และกลายเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองเทศาภิบาลของสยาม ระบบราชการสมัยใหม่ถูกสร้างขึ้นให้มาแทนที่ระบบเจ้าท้องถิ่นที่เคยดำรงอยู่ ส่งผลให้อำนาจของเจ้าท้องถิ่นในทางการเมืองสิ้นสุดลงทันที และกลายเป็นเพียงอำนาจในเชิงสังคมเท่านั้น อีกทั้งแปรสภาพเจ้าผู้ปกครองเมืองต่างๆ ในล้านนาให้กลายเป็นข้าราชการของรัฐบาลสยามและรับเงินเดือนจากรัฐบาลเท่านั้น (ภูเดช แสนสา, 2556, น. 88; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542, น. 12) อิศระของท้องถิ่นและการสืบสายตระกูลจึงสูญสลายไป และตัวแทนของทางการก็เข้ามาทำหน้าที่แทนในฐานะ “บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการ” ที่มีสายบังคับบัญชารวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ มีลำดับการทำงานที่ชัดเจนในหน่วยงาน เจ้าเมืองเปลี่ยนสถานะเป็น “ผู้ว่าราชการ” ในฐานะตัวแทนทางอำนาจรัฐส่วนกลาง ที่นอกจากจะมีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณและการปกครองแล้ว ยังมีหน้าที่ฟ่งเฉพาะอีกประการคือ การเร่งให้มีการจัดตั้งโรงเรียนในเมืองต่างๆ ด้วย (เดช บุณนาค, 2532, น. 163)

เมื่ออำนาจของเจ้าท้องถิ่นสลายสิ้นและแปรไปเป็นข้าราชการของรัฐบาลสยามแล้วนั้น ทำให้อำนาจการต่อรองมีน้อยลงอย่างมาก การขยายโรงเรียนจึงได้รับความร่วมมืออย่างดีจากเจ้าเมืองในมณฑลพายัพทั้งหลาย ในเมืองลำปาง เจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิต บริจาคที่ดินเพื่อสร้างโรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย ในเมืองลำพูน เจ้าจักรคำขจรศักดิ์ มอบที่ดินเพื่อตั้งโรงเรียนจักรคำคณาทร ส่วนเมืองน่านเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช บริจาคที่ดินสร้างโรงเรียนสุริยานุเคราะห์ (สรีสวดี อ่องสกุล, 2551, น. 469) ส่วนในเมืองเชียงใหม่ เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ ได้ยกที่ดินในคุ้มหลวงเก่าของพระราชบิดา ให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาไทย ชื่อว่าโรงเรียนคุ้มหลวงนครเชียงใหม่ และยกให้โรงเรียนในวัดเจดีย์หลวงเป็นโรงเรียนวัดพระเจดีย์หลวงนครเชียงใหม่ ซึ่งมีโรงเรียนฝึกหัดครูที่สังกัดอยู่ภายใต้สถาบันแห่งนี้ ใช้ชื่อว่า โรงเรียนฝึกหัดครูวัดปิ่นเตา (โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย, 2555, น. 79) เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของเจ้าท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลสยาม และเป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่ตอบสนองการขยายโครงสร้างพื้นฐานในหัวเมืองอันห่างไกล ที่ก่อให้เกิดเป็นโรงเรียนภายใต้กำกับของรัฐที่สอนหนังสือภาษาไทยและดำเนินการภายใต้หลักสูตรของรัฐบาลในหัวเมืองต่างๆ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

การทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนของรัฐ (Statization) ยังคงขยายต่อไปในมณฑลพายัพ ตั้งแต่การจัดการควบคุมคณะสงฆ์ซึ่งส่งผลทันทีให้โรงเรียนวัดทั้งหลายในมณฑล ดำเนินการ

อยู่ภายใต้การจัดการด้านการศึกษาโดยตรงจากมหามกุฏราชวิทยาลัย ทั้งในด้านการฝึกหัดอาจารย์และแบบเรียน (Wyatt, 1969, p. 236) ในขณะที่เดียวกันก็เร่งส่งเสริมให้มีการสร้างโรงเรียนของรัฐผ่านการสนับสนุนของเจ้าท้องถิ่น ที่ถูกทำให้กลายเป็นราชการ (Bureaucratization) ผ่านการปฏิรูปมณฑล ซึ่งได้ก่อให้เกิดโรงเรียนในเมืองต่างๆ ดังที่กล่าวมาในข้างต้น นอกจากนี้ โรงเรียนของมิชชันนารีก็มีกระบวนการที่ทำให้กลายเป็นเนื้อเดียวกันกับรัฐมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างยิ่ง คือการที่พระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ เสด็จพระราชดำเนินและพระราชทานนามให้แก่โรงเรียนชายวังสিংห์คำ และสถาปนาเป็น “โรงเรียนปรินส์รอยแยลส์วิทยาลัย (The Prince Royal’s College)” ในปี พ.ศ. 2449 ที่มีความหมายของการเป็น “วิทยาลัยของเจ้าชาย (Prince)” ซึ่งเป็นภาพแทนของการแสดงความเป็นเจ้าของเหนือสถาบันการศึกษานี้ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในช่วงเวลานี้เองที่เริ่มมีการแพร่ขยายมากยิ่งขึ้นของการเรียนการสอนภาษาไทย ในฐานะที่เป็นภาษามาตรฐานทางราชการของรัฐ การจัดวางมาตรฐานของภาษากลางนี้เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่อำนาจรัฐเป็นผู้จัดสรรให้แก่ราษฎรที่สังกัดปริมณฑลทางอำนาจภายในรัฐ (Keyes, 2000, p. 177 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ลิปรีชา, 2550, น. 290) แม้ว่าในช่วงแรกรัฐบาลสยามยังคงผ่อนปรนให้ใช้ภาษาพื้นเมืองควบคู่ไปกับภาษาไทย โดยหวังว่าภาษาพื้นเมืองจะลดความนิยมไปเอง แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลสยามก็มีเงื่อนไขว่า หากโรงเรียนใดสอนภาษาสยามจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐมากกว่าสอนเพียงภาษาพื้นเมือง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 186) เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้โรงเรียนที่สอนสองภาษาให้ความสำคัญกับการสอนภาษาไทยมากขึ้น เนื่องจากต้องการงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลตามแนวนโยบายที่กล่าวมานี้ ปัจจัยนี้ส่งผลให้การเรียนการสอนแบบเดิมในโรงเรียนที่สอนภาษาท้องถิ่นลดความนิยมลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะในโรงเรียนของมิชชันนารีซึ่งเป็นโรงเรียนที่ต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลสยามได้เริ่มปรับตัว ด้วยการรับหลักสูตรและยกเลิกการสอนภาษาพื้นเมืองในโรงเรียน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2455 เป็นต้นมา (วิทวัส ทวีพรกิจกุล, 2560, น. 108)

ในห้วงปี พ.ศ. 2442-2443 นโยบายการขยายความรู้ภาษาไทยยิ่งทวีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อมีการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนภาษาไทยให้ผู้เรียนสามารถเรียนภาษาไทยได้อย่างรวดเร็วมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผ่านการตีพิมพ์แบบเรียนเร็ว จำนวนมากกว่า 50,000 เล่ม (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/4 เรื่อง สรุปรายงานจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี 117-118 (ร.ศ. 117-120) โดยแบบเรียนเร็วนี้เป็นภาพสะท้อนอย่างสำคัญของความต้องการขยายให้ภาษาไทยกลายเป็นภาษาทางการทั่วทั้งราชอาณาจักร โดยเฉพาะเมื่อรัฐสยามประสบปัญหา นักเรียนตามหัวเมืองต่างๆ ไม่อาจเล่าเรียน

อย่างต่อเนื่องได้เพราะต้องหยุดเรียนในช่วงฤดูทำนา จึงปรับรูปแบบให้แบบเรียนนี้เข้ามาทดแทนปัญหาในเชิงเวลาในช่วงต้น ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีหนังสือถึงเรื่องนี้ว่า “แบบเรียนนี้ 4 เดือน ก็อ่านหนังสือออกทุกคน...” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/7 เรื่อง จัดการเล่าเรียน ตามมณฑลต่างๆ (ก.ย. 117 - ก.พ. 117) เหล่านี้ สะท้อนความสำคัญของการที่ต้องให้ราษฎรทั่วทุกหัวมุมเมืองเรียนภาษาไทยและสามารถสื่อสารภาษาไทยได้ให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทย มีบทบาทในสองมิติตามหน้าที่ของการออกแบบโรงเรียนของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว มิติที่หนึ่ง คือการสร้างสำนึกความเป็นพวกเดียวกัน (Alliance) ของหัวเมืองต่างชาติต่างภาษา ให้เด็กในชุมชนที่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาของรัฐ เชื่อมโยงตัวเองเข้ามาสู่ “โลกที่รัฐจัดวางนำเสนอให้ (Proposed World)” คือโลกที่ไม่ได้เป็นโลกที่ประสมจริงในผัสสะของผู้เรียน แต่เป็นโลกที่เกิดจากการสื่อสารผ่านตัวอักษร ข้อความ อันเป็นการทำงานทางวัฒนธรรมที่มีภาษาแห่งชาติเป็นสะพานเชื่อม (Keyes, 1991a, pp. 89-90) และในมิติที่สอง คือการให้ภาษาไทยเป็นเครื่องมือให้คนในท้องถิ่นสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ โดยเฉพาะการทำงานในส่วนงานราชการ เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของรัฐสมัยใหม่ในหัวเมืองต่างๆ เพราะภาษาสัมพันธ์กับการใช้อำนาจผ่านกฎหมาย คำสั่งทางปกครอง ประกาศ ฯลฯ ของรัฐบาลที่ล้วนมีรหัสทางภาษาทั้งสิ้น ความทั้งสองมิตินี้ปรากฏในพระบรมราโชบายของรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเชียงใหม่ถึงพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกรในปี พ.ศ. 2448:

“ความมุ่งหมายซึ่งจะให้การเล่าเรียนแก่พวกลาวเด็กนั้น เพื่อจะให้ความรู้เป็นกำลังที่จะทำราชการบ้านเมืองของตัวเอง ฤๅทำการติดต่อกับไทยให้รู้ถึงทันกัน จะได้มีคนใช้แลมีคนรู้ในมณฑลพายัพมากขึ้น ไม่จำจะต้องเอาคนไทยขึ้นไปใช้มาก

แต่ความปรารถนาใช้จะให้แต่ความรู้สอนอ่านอักขระวิธีอย่างเดียวหวังจะสั่งสอนให้รู้จักทางราชการแลให้รู้ความดีของการที่กลมเกลียวกันกับไทย การซึ่งจะเข้ากันได้เช่นนี้ ต้องมีความคิด แลความรู้ถึงกัน ความมุ่งหมายต้องเป็นไปอย่างเดียวกัน คือหวังต่อความเจริญของบ้านเมืองร่วมกัน

เพราะฉะนั้นผู้ซึ่งจะไปจัดการเล่าเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีสันดานเย่อหยิ่งหมิ่นประมาทพวกลาว ว่าเลวทรามกว่าคนไทยด้วยประการทั้งปวง จะต้องมีสติปัญญาที่จะหาทางสั่งสอนชักโยงให้พวกลาวรู้สึกว่าเป็นข้าราชการ ฤๅเป็นพลเมืองอย่างเดียวกันกับไทย ถ้าทำดีคงจะได้ดีเหมือนกับคนไทย

โรงเรียนนั้นจะถือว่า ตั้งขึ้นเพื่อช่วยประโยชน์ราชการ เหมือนกันมิชชันนารี เขาตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ศาสนา ผู้ซึ่งจะไปจัดการต้องมีน้ำใจผูกพันมั่นคง อย่างเดียวกัน ข้อใจความนั้นดังนี้ ความพิสดารนั้นให้คิดต่อจากนี้เป็นหลักไป” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/10 เรื่อง พระบรมราชโบายการเล่าเรียน เมืองเชียงใหม่ (7 ก.พ. 124)

ความดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายในการจัดการศึกษาในระยะนี้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางราชการในมณฑลพายัพ และในขณะเดียวกันก็มีมิติที่ต้องการให้ข้าราชการที่ “เป็นไทย” และ “เป็นลาว” มีสถานะเสมอเหมือนกัน คือเป็นคนที่ทำงานเพื่อรัฐ ในความหมายของ “บ้านเมือง” จึงเป็นภาพสะท้อนมิติที่ว่าสำนึกของความเป็นเอกภาพ และการสร้างข้าราชการในมณฑลเป็นมิติที่แยกกันไม่ออกกรวากับเป็นด้านของเหรียญเดียวกัน

จากแนวทางในการออกแบบระบบโรงเรียนรัฐให้สามารถตอบสนองการขยายตัวของกลไกรัฐสมัยใหม่นี้ ส่งผลให้ตลอดการวางแผน/โครงการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2445 เป็นต้นมา มืองค์ประกอบของการจัดวางเป้าหมายของผู้เรียนภายหลังการเรียนจบในระบบโรงเรียนรัฐ ในแต่ละลำดับ ซึ่งแบ่งเป็น 2 แนว ได้แก่ 1) สามัญศึกษา (General Education) ให้เน้นความรู้ทั่วไปและสามารถเป็นพลเมืองที่ดีได้ (to be a good citizen) ซึ่งต้องรู้วิชาหนังสือ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย และมีความประพฤติที่ดี 2) วิสามัญศึกษา (Special or Technical Education) เป็น การศึกษาศาสตร์เฉพาะทาง เช่น แพทย์ ครู และทำแผนที่ เป็นต้น ซึ่งในทั้งสองแนวทางแบ่ง ระดับชั้นเป็น 4 ระดับได้แก่ 1) มूलศึกษา 2) ประถมศึกษา 3) มัธยมศึกษา และ 4) อุดมศึกษา แผนการศึกษาในระยะนี้ระบุเป้าหมายประสงค์ของผู้ที่เรียนจบสูงกว่าชั้นมัธยม ให้ จบออกมาทำงานเสมียน หรือรับราชการ (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/5 เรื่อง โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในขณะนั้นมีความต้องการอย่างมากที่จะให้ผู้ที่มีการศึกษาสูงเข้าไปสู่ระบบราชการ ในขณะเดียวกันสำหรับ ผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมให้มีความรู้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพและ ติดต่อราชการ เข้าใจการสื่อสารในภาษาทางการของรัฐ กล่าวได้ว่า โรงเรียนของรัฐได้ถูก จัดวางให้ทำหน้าที่ในการสร้างข้าราชการเพื่อกลไกรัฐสมัยใหม่ ในขณะเดียวกันก็สร้างพลเมือง ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนและตัวกลางทางภาษาที่จะรองรับประกาศ หรือกฎหมายของรัฐได้

5. มองรูปรัฐ ผ่านแบบเรียนโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน

ดังที่ผู้เขียนได้อธิบายในข้างต้นว่า การผลิตซ้ำ (Reproduction) ข้าราชการให้กับรัฐสมัยใหม่ที่กำลังขยายตัวนั้น เป็นหน้าที่อันสำคัญของโรงเรียนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และยังจำเป็นที่จะต้องสร้างความสำคัญของความเป็นพวกเดียวกันระหว่างคนไทยและคนในมณฑลพายัพ ที่ถูกเรียกว่า “คนลาว” ในบริบทของความแตกต่างทางวัฒนธรรมและสำนึกของรัฐที่เพิ่งเกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้การผลิตข้าราชการไม่เพียงแต่จะให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิควิทยาการ (Technical) ที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ตามสังกัดงาน แต่หากจะต้องสร้างสำนึกต่อหน้าที่ของตนที่ผูกโยงเข้ากับศูนย์กลางแห่งอำนาจด้วย

โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาทั้งสองด้านนี้อย่างมาก ในด้านแรก การผลิตสร้างบุคคลที่มีความรู้เพื่อตอบสนองโครงสร้างรัฐในด้านต่างๆ ได้แก่ โรงเรียนแพทย์ โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนรังวัดทำแผนที่ โรงเรียนสุศิลป์ และโรงเรียนหัตถกรรม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 139) เหล่านี้เป็นโรงเรียนที่มีหน้าที่ในการฝึกอย่างเฉพาะด้านภายใต้สังกัดของกรมต่างๆ ของรัฐอย่างชัดเจน ในขณะที่มิติของการสร้างความกลมเกลียวของข้าราชการที่มีรายละเอียดลึกซึ้งมากกว่านั้น เป็นสิ่งที่ต้องจัดวางอย่างระมัดระวัง เพราะข้าราชการเป็นกลุ่มชนชั้นใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นและมีความสัมพันธ์ที่หลุดออกไปจากความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์พระมหากษัตริย์เหมือนดังในระบบจารีต แต่หากสัมพันธ์ผ่านสายบังคับบัญชา ซึ่งแยกย่อยออกไปตามหน่วยที่ตนสังกัด และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นในรูปของกฎหมาย องค์กร ตลอดจนการได้รับค่าตอบแทนเป็นตำแหน่งและเงินเดือน (Mann, 1993, p. 444) ในขณะเดียวกันข้าราชการโดยเฉพาะในมณฑลภายนอกล้วนมีบทบาทอีกด้านเป็นปัจเจกภายในสังคมที่มีความแตกต่างทางภาษาพื้นถิ่น วัฒนธรรม ครอบครัวยุค ศาสนา ฯลฯ ที่ไม่อาจควบคุมได้โดยง่าย

แบบเรียน (Textbook) จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งต่อความคิดและความรู้ผ่านการใช้อักษรและความรู้หนังสือเป็นตัวเชื่อม ในที่นี้ผู้เขียนจะนำเอาแบบเรียนเรื่องพระโอวาทสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2494) ซึ่งตีพิมพ์เพื่อใช้ฝึกหัดจริยธรรมให้แก่ข้าราชการมหาดเล็กและข้าราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ พ.ศ. 2445 มาเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ แบบเรียนพระโอวาทฯ นี้ได้แบ่งเนื้อหาตามพระโอวาทของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เรียบเรียงโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความซื่อตรง 2) ความอดุสสาหะ และ 3) อหฺยาศัย ซึ่งเป็นแนวทางในการสร้างมโนทัศน์ของข้าราชการในมณฑล ในการวางตัวเพื่อปฏิสัมพันธ์กับรัฐ ในขณะเดียวกันก็สะท้อนสถานภาพของ

ข้าราชการในมณฑลผ่านแบบเรียนนี้ ว่าในบริบทห้วงเวลาดังกล่าวข้าราชการมีกระบวนการทัศน์ต่อรัฐและราษฎรอย่างไร

ประเด็นแรก คือ การนิยามความหมายของ “ข้าราชการ (Bureaucrats)” ซึ่งเป็นความหมายที่สะท้อนลักษณะของรัฐที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เป็นอย่างดี โดยนิยามความหมายว่า “...ราชการแปลว่าการของพระราชอา คือ การอันเป็นหน้าที่ของพระเจ้าแผ่นดินที่จะต้องทรงเป็นพระราชอุระปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และพระราชอาณาจักร ผู้ที่เป็นข้าราชการก็คือผู้ที่พระเจ้าแผ่นดินได้ทรงเลือกสรรยกย่องให้เป็นผู้ช่วยทำราชการ” (ดำรงราชานุภาพ, กรมกระยา, 2494, น. 6) ความหมายของราชการและข้าราชการจึงเป็นความหมายที่มีอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นจุดตั้งต้นหรือเป็นต้นทางแห่งอำนาจ ที่ข้าราชการมีหน้าที่ในการ “ช่วย” ให้อำนาจนั้นดำเนินการไปได้ในด้านต่างๆ

ประเด็นที่สอง คือการแสดงให้เห็นถึงอำนาจการปกครองของรัฐ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นความสำคัญของขอบเขตของรัฐ (Territorial) ซึ่งสัมพันธ์กับปัจเจกชนทั้งหลายที่สังกัดรัฐหรือประชากร (Population) ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นเรื่องของความเป็น “เอกราช” ของราชอาณาจักร ที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด ดังเนื้อหาในหัวข้อว่าด้วย “ความมุ่งหมายของราชการ” ต่อไปนี้

“๑. ที่จะให้คนทั้งหลายในพระราชอาณาจักรอยู่เย็นเป็นสุขและเป็นปกติ มิให้เบียดเบียนซึ่งกันและกันประการ ๑ (...)

๓. ที่จะป้องกันและรักษาความเป็นอิสสรภาพของพระราชอาณาจักร กล่าวคือ ที่จะให้พระราชอาณาจักรนี้คงอยู่ในความปกครองของพระเจ้าอยู่หัว มิให้ชาติอื่นมาย่ำยีได้ประการ ๑” (ดำรงราชานุภาพ, กรมกระยา, 2494, น. 6-7) (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

และประเด็นที่สาม ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับราษฎร โดยเฉพาะข้าราชการต่างถิ่นที่ต้องบรรจุในมณฑลที่ห่างไกลหรือเป็นคนต่างถิ่นในเมืองนั้น แบบเรียนให้ความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการปราณีประนอม ออมชอมระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎรในท้องที่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งบาดหมางกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับผู้คนในชุมชนท้องถื่น ในบทนี้ใช้คำว่า “ความอารีต่อราษฎร” โดยมีตัวอย่างข้อที่พึงพิจารณา ดังนี้:

“ข้อที่ ๒ ราษฎรโดยมาก โดยเฉพาะที่เป็นชาวบ้านป่าเมืองไกล มักมีความคิดความนิยมตามเพศตามนิสัยของเขาที่มีสืบมาในภูมิลานาที่นั้นๆ เราต้องใจใส่ในประเพณีและความนิยมของเขา ไม่ควรพูดหรือทำให้ราษฎรขัดใจโดยไม่จำเป็น (...)

“ข้อที่ ๔ ในการทำงานทั้งปวงที่บังคับบัญชา ต้องเอาเป็นธุระระวังอย่าให้ราษฎร ต้องได้รับความลำบากเดือดร้อน โดยไม่จำเป็น” (ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา, 2494, น. 23-24) (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

การจัดวางค่านิยมและสถานะของข้าราชการหัวเมืองผ่านแบบเรียนพระโอวาทฯ ในข้างต้น ยังเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญของการปรับตัวทางด้านความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นกลไกการปราบปรามและปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งใหม่ในพื้นที่มณฑลพายัพและในห้วงเวลาใกล้เคียงกันกับการตีพิมพ์หนังสือแบบเรียนฉบับนี้ครั้งแรกนั้นก็ปรากฏให้เห็นถึงปฏิกิริยาต่อต้านของคนในพื้นที่ในหลากหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ในปี พ.ศ. 2445 หรือการก่อกวนจลาจลของชาวบ้านในแขวงแม่จิด จังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2446 ซึ่งล้วนเป็นปฏิกิริยาที่ส่งผลสะท้อนอย่างรุนแรงต่อการจัดกระบวนการกำลังพลของรัฐบาลสยาม เช่น เกิดการจัดตั้งค่ายทหารอย่างเป็นทางการครั้งแรก ได้แก่ กองบัญชาการมณฑลพายัพตะวันตก (ค่ายกาวิละในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2446 เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันการใช้กลไกทางอุดมการณ์ภายในหน่วยของกลไกการปราบปรามก็กลายเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ดังปรากฏในการใช้แบบเรียนที่มุ่งให้ข้าราชการ “ไม่ควรพูดหรือทำให้ราษฎรขัดใจโดยไม่จำเป็น” หรือ “อย่าให้ราษฎร ต้องได้รับความลำบากเดือดร้อน โดยไม่จำเป็น” เหล่านี้ล้วนเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างควบคู่กันอย่างแยกขาดมิได้

กล่าวโดยสรุป แบบเรียนฝึกหัดจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้สะท้อนให้เห็นเจตจำนงของการผลิตข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนทางอำนาจของอำนาจสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์สยามที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐทั้งปวง ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความคิดเรื่องพื้นที่แบบสมัยใหม่ให้แก่ข้าราชการที่ทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดความคิดเรื่องรัฐสมัยใหม่ให้แก่ปัจเจกทั้งหลายที่ปฏิบัติงานภายในกลไกรัฐส่วนต่างๆ ด้วย และในกรณีสุดท้ายสะท้อนให้เห็นถึงแนววิถีของการขยายบทบาทรัฐไปสู่พื้นที่ห่างไกลที่อำนาจรัฐยังไม่เข้มข้น อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงสถานภาพของข้าราชการที่เป็นชนชั้นใหม่ในบริบทประวัติศาสตร์การสร้างรัฐสมัยใหม่ ซึ่งจำต้องปะทะกับปริมณฑลของสังคมที่ไม่เคยอยู่ภายใต้อำนาจโดยตรงของรัฐมาก่อน

6. บทสรุป: โรงเรียนรัฐโครงสร้างพื้นฐานของการผลิตซ้ำ

การผนวกรวมล้านนาซึ่งเปลี่ยนจากสถานะของประเทศราชอิสระ มาสู่การเป็นมณฑลพายัพที่เป็นหน่วยการปกครองหนึ่งของรัฐสยามนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยาม ที่จำต้องผนวกรวมเอาดินแดนต่างๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์กันในทางการเมือง

โดยอ้อมในอดีต ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้วงไพบูลย์แห่งรัฐสมัยใหม่ ที่มีขอบเขตอำนาจ และกลไกราชการอย่างชัดเจน แต่กระนั้นเอง การขยายกลไกอำนาจรัฐไม่อาจกระทำได้ โดยอาศัยเพียงอำนาจของชนชั้นนำ หรือแม้กระทั่งกองทัพสมัยใหม่แต่เพียงอย่างเดียว หากจำเป็นต้องจัดวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้ออำนวยให้การขยายอำนาจรัฐไปสู่ปริมณฑล อันละเอียดละออภายในสังคมนั้นได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งปัญหาประการหนึ่งของการสร้างรัฐสมัยใหม่คือกำลังคนและความแตกต่างทางชาติตลอดจนความเป็นเอกภาพระหว่างสังคมในมณฑลพ่ายพบกับเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยเหตุนี้ โรงเรียนรัฐจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาทั้งสองประการนี้

ด้านการจัดการปัญหาในด้านกำลังพล โรงเรียนที่เคยดำรงอยู่ในมณฑลพ่ายพ ก่อนหน้า ทั้งโรงเรียนภายในวัด และโรงเรียนของมิชชันนารี ได้ถูกกระบวนการทำให้เป็นของรัฐ (Statization) ทั้งในด้านการจัดลำดับการปกครองภายในมณฑลผ่านการปฏิรูปมณฑล การควบคุมคณะสงฆ์ผ่านพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 และการอุดหนุน ทรัพยากรให้กับโรงเรียนที่ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก ส่งผลให้โรงเรียนในท้องถิ่นถูกหลักสูตร แบบเรียน วิธีการเรียนการสอน และการตรวจสอบวัดผลของรัฐเข้ามาแทนที่ ภาษาท้องถิ่น จึงหมดความสำคัญลงไปกลายเป็นภาษารองจากภาษาไทยที่เป็นภาษาทางการและภาษา แห่งชาติ การทำให้เป็นของรัฐนี้เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนกลายเป็นกลไกของรัฐ ที่ผลิตสร้างกำลังให้แก่ทั้งราชการ เศรษฐกิจ และในด้านวัฒนธรรมด้วย ซึ่งกระบวนการ ผลิตซ้ำเหล่านี้ได้ย้อนกลับไปส่งเสริมความมั่นคงและแข็งแกร่งของกลไกการปกครองของรัฐ อีกระลอกหนึ่ง

การทำให้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการจัดการศึกษาของรัฐ ได้เป็นกลไกสำคัญ ในการขัดเกลาความคิดความอ่านของผู้เรียนให้เป็นไปตามประสงค์ของรัฐ โดยทำหน้าที่ เชื่อมโยงผู้เรียนในท้องถิ่นห่างไกลให้เข้ากับกระบวนการที่ตนที่ถูกจัดวางที่มาจากรัฐผ่านการอ่าน และการสอนในโรงเรียน ซึ่งได้เปลี่ยนให้ชาวบ้านที่มีการรับรู้ภายในชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่ง ของสำนึกแห่งรัฐ ผ่านการรู้ภาษาทางไทยเป็นตัวกลางสำคัญ ในขณะที่เดียวกันนอกจาก ในเชิงความคิดแล้ว ภาษาไทยก็เป็นปัจจัยที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและประกาศ ทางปกครองของรัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย การทำให้กลไกอำนาจรัฐ สามารถทำงานเหนือปัจเจกผ่านการรับรู้ภาษาของรัฐ ได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งสาร ที่เป็นผู้ปกครอง กับผู้รับสารที่เป็นผู้ใต้ปกครองขึ้นมาพร้อมๆ กัน และส่งเสริมความสามารถ ในการสั่งการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่ใช้ภาษาไทยสามารถปกครองได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การก่อเกิดขึ้นของรัฐนั้นเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนและอาศัย การสั่งสมเชิงเวลา ดังนั้น แม้ในบทความนี้จะกล่าวถึงการที่โรงเรียนรัฐเป็นหนึ่งในกลไกที่รัฐ

ใช้ในการส่งเสริมการสถาปนารัฐสมัยใหม่ขึ้นมาก็ตาม กระนั้น ก็ได้หมายความว่ารัฐสมัยใหม่จะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันใดเหนือพื้นที่มณฑลพายัพ ในมิติประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงของการต่อสู้ต่อรองจำนวนไม่น้อยของคนในท้องถิ่นทั้งหลายต่อรัฐ ฉะนั้นกระบวนการของการสถาปนารัฐสมัยใหม่นั้นไม่อาจจะระบุได้ว่ารัฐก่อรูปขึ้นมา ณ ขณะใด โดยสมบูรณ์ หากจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ก่อตัวขึ้นในแต่ละยุคสมัย เพื่ออธิบายกระบวนการของการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในแต่ละประเด็น และในแต่ละห้วงระยะเวลาของประวัติศาสตร์การสร้างรัฐ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กุลลดา เกษบุญชู มีต์. (2562). *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย* [The Rise and Decline of Thai Absolutism] (อาทิตย์ เจียมรัตตัญญู, ผู้แปล). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2472). *พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร.
- ชัยวัฒน์ ปะสุนะ. (2563). พลวัตล้านนา: ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภาษาในมณฑลพายัพ ภายใต้อิทธิพลสยามจากเอกสารมิชชันนารี ค.ศ. 1893-1926. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 8(2), 1-19.
- ณัฐพล อยู่รุ่งเรืองศักดิ์. (2558). ล้านนาใน พ.ศ. ๒๔๔๐: ภาพสะท้อนจากบันทึกของ ปีแอร์ โอรีต. *วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 37(1), 43-77.
- ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา. (2494). *พระโอวาท สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์.
- ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา. (2509). เทศาภิบาล. *กระทรวงมหาดไทย*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์ - ชูโต) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 10 ตุลาคม 2509.
- ดิสกร นินนาทโยธิน. (2555). *การบริหารการมัธยมศึกษาในประเทศไทย: จากโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ถึงการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553*.

- (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เตช บุนนาค. (2532). *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ* [The Provincial Administration of Siam, 1892-1915: The Ministry of The Interior Prince Damrong Rajanuphab] (ภรณ์ กาญจนันช ฐิติ, ผู้แปล). พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บก.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2556). *กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ* [Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation] (พวงทอง ภวัครพันธุ์, ไอดา อรุณวงศ์, และพงษ์เลิศ พงษ์วานานต์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ ร่วมกับสำนักพิมพ์อ่าน.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2542). *100 ปีสายสัมพันธ์สยาม-ล้านนา 2442-2542*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2561). *ปรีณสรอยๆ 131 ปี (พ.ศ. 2430-2561): การศึกษา, เชียงใหม่, ล้านนา, และรัฐไทย*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.
- นภนาท อนุพงศ์พัฒน์. (2546). *ผลกระทบของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ต่อการปกครองคณะสงฆ์ไทย*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นววรรณ วุฒตะกุล. (2550). *แผนการศึกษาแห่งชาติ หลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสิ้นสุดยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เนื่ออ่อน ขรัวทองเขียว. (2553). *รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417-2476*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เนื่ออ่อน ขรัวทองเขียว. (2560). *เปิดแผนยึดล้านนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ประสิทธิ์ ลีปรีชา. (2550). ระบบการศึกษาและภาษาในกระบวนการสร้างรัฐชาติไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*, 19(1), 277-309.
- ภักดีกุล รัตนา. (2563). ผู้หญิงล้านนากับการศึกษา. *วารสารช่วงฉาย*, 14, 110-143.
- ภูเดช แสนสา. (2556). *คุ้มหลวง หอคำ เวียงแก้ว สัญลักษณ์ขัตติยะล้านนา*. กรุงเทพฯ: กองบุญหมื่นฟ้า.

- โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย. (2555). *พระบารมีปกเกล้าฯ: ยุพราชวิทยาลัย, 100 ปี นามพระราชทาน: นครเชียงใหม่: ประวัติศาสตร์ การพัฒนาการศึกษา และสังคม เมืองเชียงใหม่*. เชียงใหม่: หจก.เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.
- วารุณี โอสธารมย์. (2524). *การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2475*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทวัส ทวีพรกิจกุล. (2559). การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของมิชชันนารีในเชียงใหม่. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 7(1), 1-20.
- วิทวัส ทวีพรกิจกุล. (2560). *โรงเรียนของมิชชันนารี: การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียนในเชียงใหม่ (พ.ศ. 2442-2475)*. (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิบูลย์ ทานุชิต. (2527). การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา: สมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๔๒-๒๔๗๖). ใน *ล้านนากับการศึกษาแบบใหม่* (น. 53-70). เชียงใหม่: วิทยาลัยครู.
- วิบูลย์ ทานุชิต. (2528). *การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2442-2476)*. (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2553). พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง: พระราชปณิธานในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปกครองแผ่นดิน. *วารสารประวัติศาสตร์*, ฉบับพิเศษ 50 ปี, 3-29.
- ศิริมาส ไทยวัฒนา. (2525). *แนวคิดทางการศึกษาของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2507). *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507*. พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2564). *เมืองไทยยุคใหม่: สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก*. ใน *พิพัฒน์ พสุธารชาติ, และฐนพงศ์ ลือขจรชัย (บก.) เมื่อใดจึงเป็นชาติไทย* (น. 45-99). กรุงเทพฯ: Illuminations Editions.
- สร้อยดี อ่องสกุล. (2551). *ประวัติศาสตร์ล้านนา*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.
- สายสกุล เดชบุตรี. (2563). *กบฏไพร่หรือผีบุญ ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของราษฎร กับอำนาจรัฐเหนือแผ่นดินสยาม*. นนทบุรี: ดินแดนบุ๊ค.
- สุชาดา วราห์พันธ์. (2537). *แนวพระดำริทางการศึกษาในหัวเมืองของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส: การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์*. (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต), บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สุมินทร์ จุฑาทงกูร. (2529). *การกล่อมเกลாதางการเมืองโดยใช้แบบเรียนหลวงเป็นสื่อในสมัยรัชกาลที่ 5*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/4 เรื่อง สรุปรายงานจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี 117-118 (ร.ศ. 117-120).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/7 เรื่อง จัดการเล่าเรียน ตามมณฑลต่างๆ (ก.ย. 117 - ก.พ. 117).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/8 เรื่อง การจัดการคณะสงฆ์หัวเมืองต่างๆ (17 พ.ย. 117-119).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/10 เรื่อง พระบรมราโชบายการเล่าเรียนเมืองเชียงใหม่ (7 ก.พ. 124).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/5 เรื่อง โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129).
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2527). *การศึกษาล้านนา โบราณ-สมัยใหม่. ใน ล้านนากับการศึกษาแบบใหม่* (น. 27-47). เชียงใหม่: วิทยาลัยครู.

ภาษาอังกฤษ

- Held, D. (1992). *The Development of the Modern State in Formations of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Keyes, C. F. (1991a). *The Proposed World of the School: Thai Villagers' Entry into A Bureaucratic State System in Reshaping Local Worlds: Formal Education and Cultural Chang in Rural Southeast Asia*. New Haven, Connecticut: Yale University Southeast Asia Studies.
- Keyes, C. F. (1991b). *State Schools in Rural Communities: Reflection on Rural Education and Cultural Change in Southeast Asia in Reshaping Local Worlds: Formal Education and Cultural Chang in Rural Southeast Asia*. New Haven, Connecticut: Yale University Southeast Asia Studies.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power Volume 2: The Rise of Class and Nation-states, 1760-1914*. New York: Cambridge University Press.
- Sindhuprama, V. (1988). *Modern Education and Socio-cultural in Northern Thailand, 1898-1942* (Doctoral Thesis), University of Hawaii.

Stuart-Fox, M. (1994). Conflicting Conceptions of the State: Siam, France and Vietnam in the Late Nineteenth Century. *Journal of the Siam Society*, 82(2), 135-144.

Wyatt, D., K. (1976). *The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn*. Bangkok: Thai Wattana Panich.