



การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505  
: ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข

โดย

นางสาววัลทนา แสงไพศรค์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505  
: ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข

โดย  
นางสาววัลทนา แสงไพศรค์

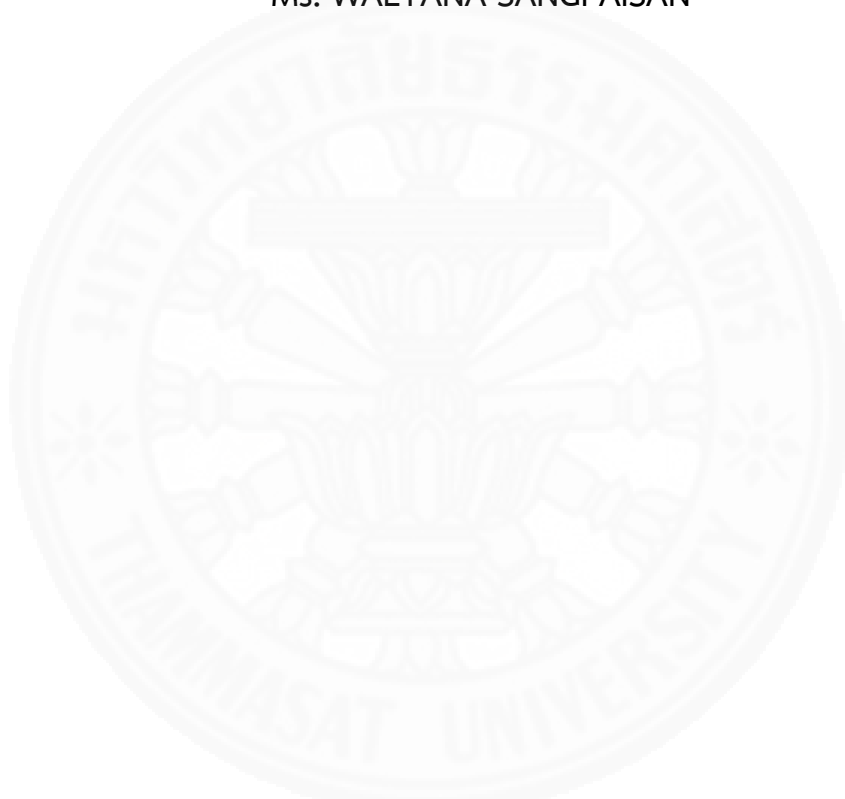


การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

BUDDHIST MONASTIC ORDER ADMINISTRATION UNDER  
THE MONASTIC ORDER ACT 2505 BE: STUDY  
THE PROBLEMS OBSTACLES AND SOLUTION

BY

Ms. WALTANA SANGPAISAN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL  
SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาววัลทนา แสงไพศรค์

เรื่อง

การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 : ศึกษาปัญหา อุปสรรค  
และแนวทางการแก้ไข

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

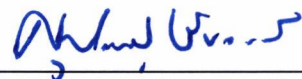
เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



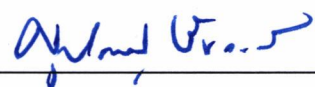
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังฆะ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505: ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข
ชื่อผู้เขียน	นางสาววิไลทนา แสงไพศรร์ค์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาคณะ/มหาวิทยาลัย/	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505: ศึกษา ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาทำความเข้าใจระบบและโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน 2) เพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ ของสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ 3) เพื่อศึกษา ปัญหา และอุปสรรคในการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน 4) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาการปกครองสงฆ์ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะของสังคมและการเมืองการปกครองของไทย ในปัจจุบัน

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้สรุปและอภิปรายผลการศึกษาวิจัยที่พบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ไทยในปัจจุบัน มีประเด็นปัญหาสำคัญหลัก ๆ 2 ประเด็นด้วยกัน อันได้แก่ 1) ประเด็นโครงสร้างการปกครองสงฆ์ 2) ประเด็นสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างการปกครองสงฆ์ในปัจจุบัน มีปัญหาอุปสรรคที่เกิดจาก 2 ฝ่าย ฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์ ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายรัฐ คือ ข้อบังคับทางกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ การเลือกปฏิบัติ รวมถึงปัญหาขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายสงฆ์ ส่วนปัญหาที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์ คือ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางกับพระเถระผู้มากด้วยพรรษาเพียงไม่กี่รูป ขาดการมีส่วนร่วมของสงฆ์ทุกภาคส่วน รวมถึงขาดความยืดหยุ่นที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาวะการณ์สังคมไทยในปัจจุบัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากฝ่ายรัฐ คือ ฝ่ายรัฐควรตราพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย อันเป็นธรรมเนียมสูงสุดของสงฆ์ และควรให้ฝ่ายสงฆ์มีส่วนร่วมในการ ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และต้องไม่เอื้ออำนาจให้กับฝ่ายใด ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์ คือ ภิกษุสงฆ์ควรยึดหลักการปกครองตามพระธรรมวินัย อันเป็นธรรมเนียม สูงสุดที่สงฆ์ทุกรูปต้องถือปฏิบัติ คณะสงฆ์ทุกภาคส่วนควรมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครอง คณะสงฆ์ เพื่อให้มีศักยภาพยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับสังคมไทยในปัจจุบัน ควรสร้างความเข้มแข็ง ในหมู่สงฆ์ โดยแต่ละภูมิภาคสร้างองค์กรสงฆ์ขึ้นในพื้นที่ของตน และให้พุทธบริษัท 4 มีส่วนร่วมในวัด ละแวกใกล้เคียง ในรูปแบบขององค์กร

2. ประเด็นปัญหาสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ ที่ยึดโยงสมณศักดิ์กับตำแหน่ง ทางการปกครองสงฆ์ ก่อให้เกิดปัญหาความลักลั่น และความอยู่ดีธรรมในคณะสงฆ์ ตลอดจน ขันตอนการพิจารณาการเลื่อนสมณศักดิ์ ที่กำหนดเงื่อนไขไว้ที่ผลงานจากพันธกิจ 6 ด้าน จนนำไปสู่ การเร่งพัฒนาโดยเฉพาะด้านศาสนวัตถุหรือด้านทุนนิยม ก่อให้เกิดความโลภมัวเมาในตำแหน่ง และลาภสักการะ เกิดการแก่งแย่งหรือวิ่งเต้นเพื่อให้ได้สมณศักดิ์ จนบางครั้งอาจจะไม่ถูกต้องตาม พระธรรมวินัย

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสมณศักดิ์กับการปกครอง ควรแก้ไขกฎระเบียบ และเงื่อนไขการพิจารณาสมณศักดิ์ ควรพิจารณาจากสงฆ์ทุกฝ่าย และต้องคำนึงถึงคุณวุฒิและวิญญู ติที่เหมาะสมเพื่อลดการแก่งแย่งวิ่งเต้น การพิจารณาสมณศักดิ์ไม่ควรมุ่งเน้นผลงานไปที่ศาสนวัตถุ หรือสิ่งก่อสร้างปฏิสังขร การสถาปนาสมณศักดิ์ควรเป็นไปเพื่อถวายพระสงฆ์ผู้มีคุณูปการต่อ พระศาสนามีประพตติดีประพตติชอบให้ดำรงคงมั่นในสมณเพศเพื่อเป็นการสืบต่ออายุ พระพุทธศาสนา และเพื่อการปกครองสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยแห่งสงฆ์

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

1. ปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับพระธรรมวินัยและเหมาะสมกับ ยุคปัจจุบัน

2. แก้ไขกฎระเบียบสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์และเงื่อนไขการพิจารณา

3. ควรมีมาตรการควบคุมและบทลงโทษเพิ่มเติมกับสงฆ์ที่ต้องอธิกรณ์ขั้นรุนแรง

(ปราชิก)

**คำสำคัญ:** การปกครองคณะสงฆ์, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์, พระธรรมวินัย, กฎมหาเถรสมาคม, พระสังฆาธิการ, สมณศักดิ์, พุทธบริษัท 4

Independent Study Title	BUDDHIST MONASTIC ORDER ADMINISTRATION UNDER THE MONASTIC ORDER ACT 2505 : STUDY THE PROBLEMS OBSTACLES AND SOLUTION.
Author	Miss. Waltana Sangpaisan
Degree	Master of Political Science (Politic and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments For Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assoc. Prof. Supawad Chardchawarn Ph.d
Academic Years	2016

### ABTRACT

The independent study title: **Buddhist Monastic Order Administration Under the Monastic Order Act 2505 BE**: Study the problems obstacles and solutions. It is qualitative research with documentary research which aims to: 1) study the current structure of Buddhist Monastic administration 2) Study the roles and authority of Buddhist monk which relate to Royal Buddhist rank 3) Study the problems and obstacles in current Buddhist Monastic Order administration 4) Study the guideline to solve the problem in current Buddhist Monastic Order Administration for getting along with appropriate conditions of society and current Thai politics.

In this regard, the researcher summarized, concluded and fond that the problems and obstacles are in the Buddhist Monastic structure which there are two main points; 1) The ruling of Buddhist Order 2) Royal Buddhist monk rank. The details are as follows: the problem and abstacles of

1. The structure of Buddhist Order administration came from two parties, those are state and Buddhist Monastics Order. The problems and obstacles arise

from the state are the legal regulations of various Buddhist Sangha Acts and discrimination among Buddhist Monastics Order including the lack of participation the all levels of Buddhist monks, the problems and obstacles which arise from Buddhist Monastics Order are Buddhist Order centralization and lack of participation in all levels of Buddhist monks including in flexibility to adapt to the current Thai society. To solve these problems and obstacles the state government should enact a law that does not conflict with the Buddhist teachings and Buddhist monks should be involved in the enactment of the Buddhist Sangha Act. For Buddhist monks should follow the principles of Buddhist teaching. All Buddhist monks must participate in the Buddhist Monastics administration in all aspects of today's Thai society, establish asolidarity among the Buddhist monks by each region created a Buddhist Monastics network in its own are area and let the four Buddhist community participate in the Buddhist Monastics administration as well.

2. Royal Buddhist rank and Buddhist Monastic administration which linked to the Buddhist Monastic administration that contributes inequality and injustics in the Buddhist Monastic administration which related to the considereation of Royal Buddhist rank may by lead to accelerated rapialy physical development, especially in materialism causing greed, curious and strong competition in Royal Buddhist rank may by against the way of Buddhist teaching. To solve the problems and obstacles arising from Royal Buddhist rank should change the rules and regulations by consider all levels of Buddhist monk with taking into good qualification and appropriate monk should not focus or only physical religious places or architecture. To establish or offer the Royal Buddhist rank should be declicated to the Buddhist monk who has contributed to the religion only.

**More suggestions:**

1. To reform the Buddhist Monastic administration to accordance with the Buddhist teaching and suit the present society.
2. To revise the rules and regulations and consideration of Royal Buddhist rank.
3. To add additional control measures and penalties for the Buddhist monks who are violate the Buddhist teaching.



**Keywords:** The ruling of Buddhist Order, Buddhist Sangha Act, Buddhist Teaching, The law of Buddhist Sangha Associations, Administrative Monk, Royal Buddhist Rank, The four Buddhist Community



## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคคลผู้ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งเป็นผู้ที่ให้ความรู้ ให้ความเมตตาอนุเคราะห์ ให้การสนับสนุนชี้แนะแนวทางในการทำวิจัยจนสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการวิจัยครั้งนี้ อีกทั้งการวิจัยครั้งนี้ยังได้รับความเมตตาให้คำชี้แนะจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีรสังขะ ผู้เป็นประธานสอบงานวิจัยในครั้งนี้ด้วย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ธเนศ วงศ์ยานนาวา, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา กมลเวช, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภังค์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาควิณี ฤกษ์เมฆ, อ.วิโรจน์ อาลีและอาจารย์ท่านอื่น ๆ จากหลากหลายสาขาวิชาและหลากหลายสถาบัน ที่เมตตาประสิทธิสารทวิชาความรู้ให้กับผู้วิจัย ในการศึกษา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมือง การปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุก ๆ ฝ่ายของคณะรัฐศาสตร์ที่ให้ความช่วยเหลือ และประสานงานตลอดในการศึกษาครั้งนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ พระคุณเจ้าพระเถรานุเถระทุก ๆ รูป ขอขอบพระคุณ คุณเดชา มหาเดชากุล ผู้อำนวยการส่วนงานมหาเถรสมาคม และเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่เมตตาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชฎานนท์ กุณฺทลบุตร ที่เมตตาให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ รวมทั้งเป็นกำลังใจให้ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และบุคคลสำคัญที่เป็นกำลังใจให้เสมอมาคือ คุณแม่นิษา แซ่ตั้ง คุณพ่อสังเวียน แสงไพศรค์ ตลอดจนพี่ชายน้องชาย ที่คอยให้ความช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่เสมอมา ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่าน มา ณ โอกาสนี้

นางสาววัลลภา แสงไพศรค์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.7 นิยามศัพท์ในการวิจัยครั้งนี้	6
บทที่ 2 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์	9
2.1.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล	9
2.1.2 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในประเทศไทย	10
2.1.3 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. พ.ศ. 2505	19
2.1.4 สรุปรบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์	22
2.2 สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ไทย	25
2.2.1 คุณสมบัตินี้และอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นของพระสังฆาธิการ	28
2.2.2. สรุปลักษณะการปกครองสงฆ์	30

	(8)
2.3 สัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์	31
2.3.1 มหาเถรสมาคม	32
2.3.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	33
2.3.3 นายกรัฐมนตรี	34
2.3.4 พระมหากษัตริย์	35
2.3.5 สรุปสัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์	36
2.4 แนวคิดและทฤษฎีการปกครอง	36
2.4.1 แนวคิดการปกครองตามรูปแบบทั่วไป	37
2.4.2 แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้พระธรรมวินัย	39
2.4.3 แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายไทย	40
2.4.4 แนวคิดการปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายมหาเถรสมาคม	41
2.4.5 ทฤษฎีระบบราชการ (Max Weber)	42
2.4.6 ทฤษฎีการปกครอง (Abraham H. Maslow)	43
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	44
2.5.5 สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	47
บทที่ 3 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์	50
3.1 กฎหมายที่บังคับใช้กับคณะสงฆ์ไทย	50
3.1.1 กฎหมายพระสงฆ์	50
3.1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121	53
3.1.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484	55
3.1.4 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505	56
3.1.5 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535	58
3.1.6 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560	58
3.2 ข้อมูลพื้นฐานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ไทย	59
3.2.1 มหาเถรสมาคม (มส)	59
3.2.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งประเทศไทย (สพท)	62

	(9)
บทที่ 4 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	64
4.1 ผลการวิจัย	65
4.1.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์	65
4.1.2 บทบาท อำนาจหน้าที่สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์	67
4.1.3 ปัญหาอุปสรรคในการปกครองสงฆ์	68
4.2 สรุปและอภิปรายผลการศึกษาค้นคว้าวิจัย	70
4.2.1 โครงสร้างการปกครองสงฆ์ในปัจจุบัน	70
4.2.2 ปัญหา อุปสรรคสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์	77
4.3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	79
4.3.1 ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ	80
4.3.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ	80
4.3.3 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป	80
รายการอ้างอิง	82
ภาคผนวก	85
ประวัติผู้เขียน	89

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระพุทธศาสนามีความเกี่ยวพันฝังรากลึกอย่างแนบแน่นในวิถีชีวิตความเป็นอยู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นรากฐานของวัฒนธรรมไทยด้านต่าง ๆ เช่น ด้านภาษาวรรณกรรม ศิลปกรรม จิตรกรรม การศึกษา ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งมีบทบาทต่อการปกครองฝ่ายบ้านเมือง เช่น การนำหลักธรรมคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้เป็นกฎหมายตราสามดวงในการปกครองประเทศในรัชสมัยรัชกาลที่ 1 (คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ คือ คัมภีร์ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงนำหลักเกณฑ์ในคัมภีร์มาตราเป็นกฎหมายปลีกย่อยเรียกว่า “พระราชศาสตร์” เป็นคัมภีร์แห่งความยุติธรรม ซึ่งใช้กับพระเจ้าแผ่นดินและประชาชนทุกคนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของคัมภีร์ดังกล่าวเช่นกัน)<sup>1</sup> ด้วยเหตุนี้ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์จึงเปรียบเสมือนกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยนับถือมาช้านาน โดยมีพระภิกษุสงฆ์เป็นองค์ประกอบสำคัญของพระพุทธศาสนา ที่มีหน้าที่สืบทอดและส่งเสริมพระพุทธศาสนาให้มั่นคงสืบไป ในขณะเดียวกัน สงฆ์ต้องมีวัตรปฏิบัติที่ดีและอยู่ในพระธรรมวินัย 227 ข้อ อย่างเคร่งครัด อีกทั้งต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับทางกฎหมายของรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งสถาบันพระพุทธศาสนาเป็นหนึ่งในธงไตรรงค์ที่ใช้เป็นสัญลักษณ์ของประเทศไทยที่เริ่มมีการใช้รัชสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2460 (ชาติ=สีแดง ศาสนา=สีขาว พระมหากษัตริย์=สีน้ำเงิน) อันเป็น 3 สถาบันหลักของชาติ ที่ชนชาวไทยทุกคนมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งความเป็นชาติ ศรัทธายึดมั่นในศาสนา และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ให้คงอยู่ตลอดไป (หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2554 มาตรา 70)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์,” <http://smartlaw-pp.blogspot.com/p/blog-page.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ก.ค. 2559).

<sup>2</sup> นคร พจนานุกรม, อุกฤษ พจนานุกรม, และสุรียน ประภาสวดี, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีต* (กรุงเทพฯ: หจก.พิมพ์อักษร, 2554), 124.

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ระบุศาสนาใดเป็นศาสนาประจำชาติก็ตาม แต่ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นพุทธมามกะ (พุทธมามกะคือ ผู้ถือว่าพระพุทธเจ้าเป็นของเราหรือผู้ประกาศตนว่าเป็นผู้นับถือพระพุทธศาสนา)<sup>3</sup> และเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภก (อัครคือ เลิศ, สูงสุด ส่วนศาสนูปถัมภกคือ ผู้ทะนุบำรุงศาสนา ดังนั้น องค์อัครศาสนูปถัมภกคือองค์ผู้ทะนุบำรุงศาสนาสูงสุด)<sup>4</sup> ตามมาตรา 9 ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกัน “รัฐต้องให้การอุปถัมภ์ และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน (ตามมาตรา 79 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2554)”<sup>5</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสถาบันพระพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก อีกทั้งองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญต่อประเทศไทยโดยคัดเลือกให้ไทยเป็นศูนย์กลางของพระพุทธศาสนาในการจัดงานวันวิสาขบูชาโลกเป็นประจำทุกปี

ปัจจุบันการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับ พ.ศ.2505 อันเป็นเหตุของปัญหาการสถาปนาสมเด็จพะสังฆราชของคัมภีร์ปัจจุบัน ที่ทำให้สังคมไทยเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่า “สถาบันพระพุทธศาสนากับสถาบันการเมืองไปเกี่ยวข้องกันได้อย่างไร” และด้วยความรู้สึกของพุทธนิกรชาวไทยส่วนใหญ่มองว่า ศาสนากับการเมืองไม่ควรยุ่งเกี่ยวกัน เพราะศาสนาเป็นเรื่องของความสะอาดบริสุทธิ์ ศาสนาเป็นสถาบันที่ควรอยู่เหนือความขัดแย้งทั้งปวง เพราะด้วยหลักธรรมวินัย พระสงฆ์ทุกรูปต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติตามธรรมวินัยอย่างเคร่งครัด (ในปาฏิโมกข์ 227 ข้อ) เป็นอันดับแรก ที่พุทธศาสนิกชนทั่วไปรับรู้ได้ ส่วนกฎระเบียบข้อบังคับของมหาเถรสมาคม ซึ่งตราขึ้นให้สอดคล้องกับธรรมวินัยและกฎหมายของรัฐ ตลอดจนกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมคณะสงฆ์และสถาบันพระพุทธศาสนาที่ประชาชนทั่วไป (ส่วนใหญ่) ไม่รู้ถึงกฎระเบียบข้อบังคับทั้ง 2 ส่วนนี้ (กฎมหาเถรสมาคมและพระราชบัญญัติ) ว่าสงฆ์ต้องประพฤติปฏิบัติตาม เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งต่อการสถาปนาสมเด็จพะสังฆราชจึงทำให้เกิดการวิพากษ์คณะสงฆ์ และการเมืองไปต่าง ๆ นา ๆ ล้วนไม่เกิดผลดีต่อภาพรวมของประเทศ ซึ่งศาสนานั้นเป็นเรื่องของความละเอียดอ่อน หากเกิดความขัดแย้งในเรื่องของศาสนารังแต่จะนำพาสังคมในประเทศไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและมากขึ้น

คณะสงฆ์เป็นองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งต่อสถาบันพระพุทธศาสนา เมื่อเกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์โดยรัฐ จนส่งผลกระทบต่อสถาปนาสมเด็จพะสังฆราช

<sup>3</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวล*, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 272.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 390.

<sup>5</sup> นคร พจนวรพงษ์, อุกฤษ พจนวรพงษ์, และสุรียน ประภาสวัตติ, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีต*, 127.

องค์ที่ 20 ซึ่งสร้างความเสื่อมเสีย และอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับองค์กรสงฆ์ รวมไปถึงถึงในสังคมส่วนอื่น ๆ ศาสนาเป็นเรื่องที่เปราะบางอย่างมาก อีกทั้งชั้นดีธรรม (ชั้นดีธรรม คือความอดทนอดกลั้นได้ต่อสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น) ของสังคมไทยปัจจุบันได้ลดน้อยถอยลง รวมไปถึงความไม่เข้าใจในหลักธรรมคำสอนที่ถูกต้องแท้จริง จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งได้อย่างง่ายดายด้วยสภาวะการณ์ดังกล่าว ประชาชนคนไทยยิ่งควรมีสติยับยั้งเหินยวจิตใจที่เป็นสติปัญญาเพื่อเป็นวัคซีนให้กับชีวิต (วัคซีนชีวิตในที่นี้ คือการศึกษาหลักธรรมคำสอนต่าง ๆ ที่เป็นแก่นแท้ของศาสนาจนสามารถนำไปประยุกต์ใช้และแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวันได้เป็นอย่างดี) ที่จะสามารถนำพาพวกเขาให้ดำเนินชีวิตไปข้างหน้าอย่างปลอดภัย มั่นคงและมีความสุข และเพื่อป้องกันความเสื่อมศรัทธาของประชาชนคนไทยต่อคณะสงฆ์และสถาบันพระพุทธศาสนาจนนำสังคมไทยไปสู่ “ฆราวาสนิยม” (Secularism) (ฆราวาสนิยม คือการแยกศาสนาออกจากวิถีชีวิตของสังคม ศาสนาจะกลายเป็นเรื่องของปัจเจกชนเท่านั้น) จึงควรเร่งหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไข เป็นการศึกษาแบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ศึกษาสัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องสงฆ์ รวมทั้งกฎเกณฑ์การสถาปนาสมณศักดิ์พระเถรานุเถระ และศึกษาแนวคิดทฤษฎีการปกครองเพื่อศึกษาสาเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริงของการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

## 1.2 คำถามวิจัย

1.2.1 อะไรคือปัญหาและอุปสรรคในการปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.2.2 สัมพันธภาพและบทบาทอำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐ ส่งผลอย่างไรต่อการบริหารการปกครองของคณะสงฆ์ไทย

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษา ทำความเข้าใจระบบและโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.3.2 เพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

1.3.3 เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการปกครองสงฆ์ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.3.4 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการปกครองสงฆ์ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะของสังคม และการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน



## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีเป้าประสงค์สำคัญคือ ศึกษาถึงการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ศึกษาสัมพันธภาพ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา ศึกษาในเชิงแนวคิดและทฤษฎีของการปกครองต่าง ๆ ศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่รัฐนำมาบังคับใช้กับการปกครองสงฆ์ รวมทั้งศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการสถาปนาพระเถรานุเถระ ตลอดจนศึกษางานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) จะมุ่งเน้นการสำรวจ จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งในพระไตรปิฎก บทความวิชาการ หนังสือและตำราที่เกี่ยวข้องกับการปกครองสงฆ์ กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ รวมทั้งศึกษากระบวนการ ขั้นตอนการสถาปนาพระเถรานุเถระที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปกครองสงฆ์ ศึกษาสัมพันธภาพ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาและศึกษาแนวคิด ทฤษฎีของการปกครองต่าง ๆ และข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้

1.4.2 ขอบเขตด้านเวลา โดยเริ่มการศึกษาวิจัยตั้งแต่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ถึง 27 มกราคม 2560 เป็นระยะเวลา 8 เดือน โดยเป็นแบ่งช่วงการดำเนินการดังนี้

ช่วงที่ 1 ดำเนินการศึกษาค้นคว้าอิสระด้วยการศึกษาทางด้านเอกสาร (Documentary Research) จะมุ่งเน้นการสำรวจ จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งในพระไตรปิฎก บทความวิชาการ หนังสือ และตำราที่เกี่ยวข้องกับการปกครองสงฆ์ กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

ช่วงที่ 2 นำเสนอหัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ช่วงที่ 3 นำเสนอโครงสร้างการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2559

ช่วงที่ 4 ตรวจสอบความก้าวหน้าการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560

ช่วงที่ 5 การสอบปิดเล่มการศึกษาค้นคว้าอิสระ

## 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยเป็นแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิจัยเชิงเอกสารโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จากเอกสาร (Document Data) ซึ่งเป็นข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ แนวคิดการปกครองต่าง ๆ รวมทั้งแนวคิดการปกครองสงฆ์ด้วยธรรมเนียม โดยศึกษาข้อมูลจากพระไตรปิฎก (ธรรมวินัย) ตลอดจนการปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายการปกครองด้วยกฎหมายมหาชน และกฎระเบียบขั้นต้นต่างๆ ในการสถาปนาพระเถรานุเถระที่มีบทบาทหน้าที่ในการปกครองสงฆ์ ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ สัมพันธภาพขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสงฆ์

ขั้นตอนแรกของการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยทำการศึกษาข้อมูลทางด้านเอกสารถึงระบบโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของการปกครองสงฆ์ ศึกษาสัมพันธภาพ บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสงฆ์ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีของการปกครอง การปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติ การปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายมหาชน และศึกษาระเบียบขั้นต้นของการสถาปนาพระเถรานุเถระที่มีหน้าที่ในการปกครองสงฆ์

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล (Analysis) ใช้การพรรณนาความ (Descriptive Analysis) และวิเคราะห์แบบอุปนัย (Induction Analysis) โดยวิเคราะห์จากเอกสารข้อมูลระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 วิเคราะห์สัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาที่ส่งผลต่อการปกครองคณะสงฆ์ ตลอดจนวิเคราะห์จากแนวคิดทฤษฎีของการปกครองและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องการปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กรณีศึกษา ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข อันนำไปสู่การสรุปผลของการวิจัย ตลอดจนข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อได้ทราบถึงระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.6.2 เพื่อได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาของการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.6.3 เพื่อได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

1.6.4 เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ เพื่อความเหมาะสมกับสภาวะสังคม และการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน

## 1.7 นิยามศัพท์ในการวิจัยครั้งนี้

การปกครอง หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับระบบการบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์ต่อสังคม เพื่อให้ส่วนรวมของสังคมประเทศชาติอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ซึ่งจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของในแต่ละสังคม<sup>6</sup> การปกครองในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การปกครองคณะสงฆ์ไทยที่อยู่ภายใต้พระธรรมวินัย, กฎหมายพ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ตามความหมายในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และฉบับแก้ไขต่าง ๆ โดยรัฐเป็นผู้ตรากฎหมายเพื่อใช้ควบคุมและจัดระเบียบคณะสงฆ์ไทย”<sup>7</sup>

สถาปนา (สถาปนา) หมายถึง “การยกย่องโดยแต่งตั้งให้สูงขึ้น เช่น เลื่อนยศพระสงฆ์ให้สูงศักดิ์ขึ้น หรือยกวัดราษฎร์ขึ้นเป็นพระอารามหลวง ตั้งขึ้น เป็นต้น”<sup>8</sup>

สมณศักดิ์ คือ “ยศพระสงฆ์ที่ได้รับพระราชทานและมีราชทินนาม มีหลายชั้น แต่ละชั้นมีพัดยศประกอบ การสถาปนาพระสงฆ์รูปใดให้มีสมณศักดิ์และให้มีตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์เป็นธรรมเนียมที่พระเจ้าแผ่นดินทรงปฏิบัติมาตั้งแต่สุโขทัยจนปัจจุบัน สมณศักดิ์ของพระหากเทียบกับฝ่ายข้าราชการก็คือยศและบรรดาศักดิ์”<sup>9</sup>

คณะสงฆ์ หมายความว่า หมู่สาวกผู้ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าหรือ “บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้

<sup>6</sup> “การปกครอง,” <http://www.kasetyaso.ac.th/12.rabobkanpokkong.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ก.ค. 2559).

<sup>7</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), *พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28*. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักพระพุทธรศาสนาแห่งชาติ, 2550), 112.

<sup>8</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวล*, 396.

<sup>9</sup> “สมณศักดิ์,” <https://th.wikipedia.org/wiki>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ส.ค. 2559).

บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร”<sup>10</sup> ในทางรัฐศาสตร์ พระสงฆ์หรือองค์การทางศาสนาเป็นกลุ่มทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองรวมอยู่ด้วย คือให้รัฐบาลช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของคณะสงฆ์และมีนโยบายการพัฒนาคณะสงฆ์และพระพุทธศาสนา

พระเถระ หมายถึง “พระผู้ใหญ่ ตามธรรมเนียมกำหนดว่า พระสงฆ์ที่มีพรรษาตั้งแต่ 10 พรรษาขึ้นไป”<sup>11</sup>

พระสังฆาธิการหรือสังฆเถระ หมายถึง “ภิกษุผู้เป็นพระเถระในสงฆ์ คือ เป็นผู้ใหญ่หรือเป็นประธานในสงฆ์, ภิกษุผู้มีพรรษามากกว่าภิกษุรูปอื่นในชุมชนนั้นทั้งหมด”<sup>12</sup>

พระราชาคณะ หมายถึง “พระภิกษุที่ได้รับการแต่งตั้งและสถาปนาให้มีสมศักดิ์ ตั้งแต่ชั้นสามัญจนถึงชั้นสมเด็จพระราชาคณะ”<sup>13</sup>

สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ หมายถึง “สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับการสถาปนาก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น ถ้าได้รับการแต่งตั้งในวันเดียวกันให้ถือรูปที่ได้รับการสถาปนาในลำดับก่อน”<sup>14</sup>

กฎหมายเถรสมาคม “ตามบทบัญญัติในมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจตรา กฎหมายเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ หรือออกคำสั่งใช้บังคับได้”<sup>15</sup>

<sup>10</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 113.

<sup>11</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวล, 122.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, 416.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, 113

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 113.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, 143.

## บทที่ 2

### ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ. 2505: ศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไข ผู้ศึกษาได้สำรวจวรรณกรรม (Literature Research) ระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ศึกษาสัมพันธภาพ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา อันส่งผลต่อการปกครองคณะสงฆ์ ศึกษาแนวคิดการปกครองต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง, กฎระเบียบปฏิบัติด้วยกฎหมายที่รัฐนำมาบังคับใช้กับสถาบันสงฆ์หรือพระพุทธศาสนา (รัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ) รวมทั้งศึกษากระบวนการ และขั้นตอนการแต่งตั้งพระเถรานุเถระที่มีบทบาทหน้าที่ในการปกครองสงฆ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำไปใช้ในการกำหนดทิศทางของการศึกษาวิจัย โดยจำแนกออกเป็นประเด็นดังนี้

#### 2.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์

2.1.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล

2.1.2 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในประเทศไทย

2.1.3 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ตาม พ.ร.บ. พ.ศ. 2505

2.1.4 สรุประบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์

#### 2.2 สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

2.2.1 คุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นของพระสังฆาธิการ

2.2.2 สรุประสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

#### 2.3 สัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์

2.3.1 มหาเถรสมาคม

2.3.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

2.3.3 นายกรัฐมนตรี

2.3.4 พระมหากษัตริย์

2.3.5 สรุประสมพันธภาพองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์

#### 2.4 แนวคิดการปกครอง

2.4.1 แนวคิดการปกครองทั่วไป

2.4.2 แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้พระธรรมวินัย

2.4.3 แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายไทย

2.4.4 แนวคิดการปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายมหาเถรสมาคม

## 2.4.5 ทฤษฎีการปกครอง

### 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

## 2.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้นำระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ ตั้งแต่สมัยพุทธกาลมาเป็นต้นแบบของการศึกษา และศึกษาวิวัฒนาการระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์เรื่อยมาตามยุคตามสมัย โดยจะเน้นในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทย และโดยส่วนใหญ่การเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์มักจะอิงอยู่กับการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของฝ่ายรัฐอยู่เสมอ อาทิเช่น หากการปกครองฝ่ายรัฐมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงผู้นำฝ่ายปกครองก็จะส่งผลกระทบต่อระบบโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ไทยตามไปด้วยเสมอ

### 2.1.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ในช่วงต้นของพุทธกาล พระพุทธเจ้าทรงปกครองสงฆ์ด้วยพระองค์เอง พระพุทธเจ้าทรงปกครองคณะสงฆ์ด้วยธรรมาธิปไตย กล่าวคือ ทรงแสดงธรรมและบัญญัติพระวินัย ดังนั้น พระธรรมวินัยจึงถือเป็นธรรมนูญสูงสุดในการปกครองการบริหารกิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนา อีกทั้งทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ของพระสงฆ์โดยที่พระองค์ทรงเป็นพระธรรมราชา และมีพระสาวิกเป็นพระธรรมเสนาบดีเป็นผู้ช่วย ตามที่โปรดให้ช่วยพร้อมพระโมคคัลลานะและพระเถระทั้งหลาย ผู้เป็นสังฆมิตรและสังฆปริณายกเป็นหมู่ ๆ ทรงมอบให้สงฆ์เพื่อเป็นสมานสังวาสกัน เป็นไปตามหลักพระธรรมวินัยและต้องมีมติเป็นเอกฉันท์เป็นสำคัญ<sup>1</sup>

ต่อมาเมื่อมีพระสงฆ์เพิ่มจำนวนมากขึ้นและอยู่ต่างที่กัน พระองค์จึงมอบอำนาจหน้าที่การปกครองเหล่าสงฆ์ในแต่ละสำนักหรือภายในกลุ่มนั้น ให้ขึ้นตรงต่อพระเถระ (พระที่มีพรรษา 10 และรู้พระปาติโมกข์) เช่น พระอุปัชฌาย์ปกครองสังฆวิหาริก (ศิษย์หรือผู้อยู่ด้วยหรือพระภิกษุที่ตน

<sup>1</sup> คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, *การปกครองคณะสงฆ์ไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2553), 17.

เป็นผู้บวชให้)<sup>2</sup> ส่วนอาจารย์จะปกครองอันเตวาสิก (ผู้อยู่ในสำนักหรือภิกษุผู้รับให้อยู่ร่วมสำนักเรียน อาจารย์หรือพระสงฆ์ที่ตนไม่ได้บวชให้แต่มาอาศัยอยู่ด้วย)<sup>3</sup> พระพุทธองค์ได้ทรงมอบหมายให้ คณะสงฆ์ประชุมทำสังฆกรรม โดยพระสงฆ์จะต้องมีมติเป็นเอกฉันท์และจะต้องเป็นไปตามธรรมวินัย

หลังจากที่พระพุทธเจ้าทรงปรินิพพานไปแล้ว สงฆ์เกิดความแตกแยกด้วยบัญญัติ 10 ประการในพระธรรมวินัย จึงเป็นเหตุให้เกิดการแยกนิกายออกเป็นฝ่ายเถรวาทที่ยังคงยึดถือตาม พระธรรมวินัยอย่างเคร่งครัด และฝ่ายอจาริยวาทที่ลดหย่อนสิกขาบทเล็กน้อย ซึ่งในแต่ละสำนักนั้น ต่างเป็นผู้ปกครองสงฆ์ในคณะของตน โดยยึดหลักแนวคิดที่แตกต่างกันไปดังนี้

พระมหากัสสปเถระ ทำหน้าที่เป็นผู้นำสูงสุดของสงฆ์ (พระสังฆปริณายก) ในฝ่ายเถรวาท ซึ่งเป็นสงฆ์ที่ยึดถือแนวคิดตามรูปแบบเดิม โดยไม่ยอมถอนสิกขาบทเล็กน้อยตามพุทธานุญาต

พระปุราณะ ทำหน้าที่เป็นผู้นำสงฆ์อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นฝ่ายที่ไม่ยอมรับแนวคิด และการปฏิบัติตามมติของฝ่ายเถรวาทในครั้งปฐมสังคายนา เป็นการเริ่มต้นของการแยกออกเป็นฝ่าย อจาริยวาทที่ถือการถอนสิกขาบทเล็กน้อยได้ตามพระพุทธานุญาต

### 2.1.2 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในประเทศไทย

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในประเทศไทย องค์กรสงฆ์ปรากฏในไทยมีแบบแผนชัดเจนในสมัยสุโขทัย พระพุทธศาสนาเข้ามาสู่ประเทศไทยด้วยการนำของพระราหุลเถระ ได้เข้ามาเผยแผ่ ประกาศพระพุทธศาสนา ณ ดินแดนอาณาจักรศรีวิชัย (เมืองนครศรีธรรมราช) ซึ่งมีความเจริญรุ่งเรืองเป็นอย่างมาก และด้วยวัตรปฏิบัติของภิกษุสงฆ์เหล่านี้ จึงสร้างความเลื่อมใสศรัทธา ให้กับขุนนางและประชาชนทั่วไปเป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดเป็นคณะสงฆ์อรัญญิกหรือ พระพุทธศาสนาเถรวาทแบบลังกาวงศ์ใหม่ ในครั้งนั้นก็มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างคณะสงฆ์เถรวาทแบบพุกามเดิมกับคณะสงฆ์อรัญญิกใหม่หรือเถรวาทแบบลังกาวงศ์ เนื่องจากเจ้านายและประชาชนหันไปนับถือคณะสงฆ์อรัญญิกใหม่มากกว่า พ่อขุนรามคำแหงจึงต้องหาวิธีทำให้สงฆ์ทั้ง 2 ฝ่ายเข้าร่วมสังฆกรรมกันให้ได้<sup>4</sup> ในการนี้ผู้ศึกษาวิจัยจึงศึกษาโครงสร้างการปกครองในประเทศไทย โดยเริ่มจากยุคสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา อันเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาระบบโครงสร้างการปกครอง คณะสงฆ์ในประเทศไทย

<sup>2</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวล*, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, 2551), 429.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, 533.

<sup>4</sup> คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, *ประวัติพระพุทธศาสนา*, 185.

### 2.1.2.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์สมัยกรุงสุโขทัย

การปกครองสงฆ์ในยุคกรุงสุโขทัย เมื่อพ่อขุนรามคำแหงขึ้นครองราชย์ พระองค์เลื่อมใสศรัทธาต่อพระพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก พระองค์ได้อาราธนาพระสังฆราชมาจาก นครศรีธรรมราช(อาณาจักรศรีวิชัย) มาจำพรรษาที่กรุงสุโขทัยและเผยแผ่พระพุทธศาสนาจน เจริญรุ่งเรือง คณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยมี 2 ฝ่าย คือ คณะเถรวาทเดิมและคณะอรัญญิกหรือเถรวาทใหม่ ต่อมาพ่อขุนรามคำแหงได้รวมทั้ง 2 ฝ่ายให้เป็นคณะเดียวกัน และแบ่งฐานะแตกต่างกันเป็น 2 คณะ คือ วิปัสสนาธุระและฝ่ายคันธุระ ดังนั้นระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยกรุงสุโขทัยจึงได้ จัดรูปแบบการปกครองสงฆ์ออกเป็น 2 คณะ ดังนี้

❖ คณะอรัญวาสี (วิปัสสนาธุระ) เป็นสงฆ์ที่เน้นการปฏิบัติวิปัสสนาจะอยู่ ห้างออกไปจากเมือง เพื่อความสงบ ไม่วุ่นวายต่อการปฏิบัติวิปัสสนา โดยเรียกคณะอรัญวาสีว่า “ฝ่ายซ้าย”

❖ ฝ่ายคามวาสี (ฝ่ายคันธุระ) เป็นสงฆ์ที่ใส่ใจต่อการศึกษาปริยัติธรรม จะอยู่ใกล้ชุมชนเพื่อความสะดวกต่อการศึกษาปริยัติธรรม และต่อการเผยแผ่พระพุทธศาสนาให้กับ ผู้คนในชุมชนทั่วไปเรียกว่า “ฝ่ายขวา”

โดยแต่ละฝ่ายจะมีเจ้าคณะเป็นประมุขปกครองสงฆ์สูงสุดโดยที่ทั้ง 2 คณะ จะไม่ยุ่งเกี่ยวกัน เท่ากับว่า การปกครองสงฆ์ในยุคกรุงสุโขทัยจะมีสมเด็จพระสังฆราช 2 รูป และขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ โดยมีลำดับการปกครองดังนี้ 1) สมเด็จพระสังฆราช 2) พระครู และ 3) เจ้าอาวาส

### 2.1.2.2 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์สมัยกรุงศรีอยุธยา

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์สมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่ออาณาจักรกรุงสุโขทัยสิ้นสุดลง โดยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามการปกครองฝ่ายบ้านเมืองและตามความเจริญของพระพุทธศาสนา และยุคนี้ได้มีคณะสงฆ์เกิดขึ้นใหม่อีกคณะคือ คณะป่าแก้ว (กลุ่มพระเถระชาวลังกาเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นมา) ดังนั้นระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงแบ่งการปกครองสงฆ์ออกเป็น 3 คณะดังนี้

1. คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย คือสงฆ์กลุ่มเดิมที่มุ่งเน้นศึกษาปริยัติธรรมตั้งแต่กรุงสุโขทัย
2. คณะอรัญวาสี คือสงฆ์กลุ่มเดิมที่มุ่งเน้นวิปัสสนากรรมฐาน
3. คณะคามวาสีฝ่ายขวา คือสงฆ์กลุ่มใหม่ที่แปลงนิกายมาจากลังกาหรือสงฆ์คณะป่าแก้ว



โดยเจ้าคณะทั้ง 3 จะแบ่งเขตความรับผิดชอบการบังคับบัญชาคณะสงฆ์ในแต่ละคณะของตน เช่น คามวาสีฝ่ายซ้าย ปกครองดูแลสงฆ์ฝ่ายเหนือ, อรัญวาสี ปกครองสงฆ์ในกรุงและหัวเมือง, และคามวาสีฝ่ายขวา ปกครองสงฆ์ฝ่ายใต้ เป็นต้น โดยมีลำดับชั้นดังนี้ 1) เจ้าคณะ 2) พระราชาคณะ 3) พระครู และ 4) เจ้าอาวาส ทั้ง 3 คณะ มหาภิกษุตรีจะทรงเลือกเจ้าคณะทั้ง 3 รูป โดยจะทรงเลือกรูปใดรูปหนึ่งขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช และดำรงตำแหน่งประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร<sup>5</sup>

### 2.1.2.3 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศออกเป็น 2 ระบบด้วยกันคือ ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อสิ้นยุคกรุงธนบุรี ได้มีการผนวกดินแดนเข้ากับอาณาจักรกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปกครองประเทศ ทรงสร้างกรุงเทพมหานครเป็นราชธานี และจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ส่งผลไปยังคณะสงฆ์ที่ต้องเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ตามไปด้วย โดยมีรายละเอียดระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ดังต่อไปนี้

#### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 1

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในตอนต้น (ร.1-ร.2) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช องค์ปฐมภิกษุตรีบรมจักรีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อทรงผนวกรวมดินแดนทั้ง 2 เข้าด้วยกัน โครงสร้างการปกครองสงฆ์ยังเป็นแบบกรุงธนบุรี คือ พระเจ้าแผ่นดินยังมีอำนาจในการบริหารร่วมกับคณะสงฆ์ แต่ได้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนสมณศักดิ์สงฆ์บางรูป และจัดตั้งฆมณฑลให้เป็นที่เรียบร้อยยิ่งขึ้น คณะสงฆ์มี 3 คณะด้วยกันคือ (เจ้าคณะคามวาสี (ฝ่ายซ้าย)=ราชาคณะเหนือ, เจ้าคณะคามวาสี (ฝ่ายขวา)=ราชาคณะใต้, และเจ้าคณะอรัญวาสี= ในกรุง/หัวเมือง)<sup>6</sup> อีกทั้งพระองค์ทรงวางหลักการปกครองสงฆ์ด้วยการตราเป็นกฎหมายพระสงฆ์ครั้งแรกในรัชสมัยของพระองค์ โดยพระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นกฎหมายลงในกฎหมายตราสามดวง (กฎหมายตราสามดวงคือ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ว่าด้วยคัมภีร์ปกครอง

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, 70-71.

<sup>6</sup> มุลนิธิมหาเมษกุฎราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์, *พุทธศาสนประวัติ สมัยรัตนโกสินทร์ และราชวงศ์จักรี 200 ปี* (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2525), 15.

บ้านเมืองในสมัยสุโขทัย ต่อมารัชสมัยรัชกาลที่ 1 ได้ทรงชำระคัมภีร์พระธรรมศาสตร์โดยรู้จักในชื่อใหม่ว่า กฎหมายตราสามดวง<sup>7</sup> และเรียกกฎหมายนั้นว่า “กฎพระสงฆ์”

กฎพระสงฆ์ที่ทรงตราขึ้นมีอยู่ 10 ฉบับ เนื้อหาสาระของแต่ละฉบับจะประกอบด้วยข้อความที่ทรงปรารภถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละเรื่องว่า ผิดพระธรรมวินัยข้อใด ทำให้พระศาสนาเสื่อมเสียอย่างไร แล้วทรงมีพระบรมราชโองการ ห้ามมิให้ทำเช่นนั้นอีกต่อไป พร้อมทั้งกำหนดโทษทางบ้านเมืองเพิ่มจากโทษทางพระธรรมวินัยอีกส่วนหนึ่ง ด้วยมีพระประสงค์เพื่อปรับปรุงคณะสงฆ์ให้ดีขึ้นกว่าเดิม (เนื่องจากมีผู้ปลอมมาบวช รวมทั้งพระภิกษุจากชาติอื่น ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่) เป็นการควบคุมดูแลหรือลงโทษภิกษุสงฆ์ที่ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยอยู่เป็นประจำ และมีการลงโทษผู้ที่สนับสนุนให้เกิดความผิดนั้น ๆ ด้วย เพื่อปกป้องพระพุทธศาสนาไม่ให้หม่อมองจากผู้ปลอมมาบวช และคงไว้ซึ่งความศรัทธาต่อพระพุทธศาสนาที่ประชาชนไทยนับถือทั่วทั้งประเทศ พระองค์ทรงประพจน์ปฏิบัติเฉกเช่นพระเจ้าอโศกมหาราชในสมัยพุทธศักราช 234

### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 3

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในรัชกาลที่ 3 พระสมเด็จฯ พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดจัดรูปแบบการปกครองสงฆ์เพิ่มอีก 1 คณะคือ คณะกลาง ปกครองสงฆ์ในเขตกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในรัชกาลที่ 3 มีรูปแบบการปกครองสงฆ์เปลี่ยนแปลงไปเป็น 4 คณะ ดังนี้

1. เจ้าคณะคามวาสี (ฝ่ายชาย) = พระราชาคณะเหนือ ปกครองคณะสงฆ์ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. คณะคามวาสี (ฝ่ายขวา) = พระราชาคณะใต้ ปกครองคณะสงฆ์ภาคใต้
3. คณะอรัญวาสี = ปกครองพระวิปัสสนาธุระทั่วราชอาณาจักร (วัดป่า)
4. คณะกลาง (คณะใหม่) = ปกครองคณะสงฆ์ในกรุงเทพมหานคร

การปกครองคณะสงฆ์ทั้ง 4 คณะจะมีเจ้าคณะใหญ่ปกครอง (พระราชาคณะ) ในเขตของตนเอง แต่เจ้าคณะทั้ง 4 คณะจะขึ้นตรงกับสมเด็จพระสังฆราชที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นตามพระราชอัธยาศัย<sup>8</sup> สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นในรัชสมัยนี้คือ ได้เกิดพระสงฆ์คณะธรรมยุติกนิกายที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระวชิรญาณเถระ (รัชกาลที่ 4) และทรงให้การยกย่องเชิดชูเป็น

<sup>7</sup> คณะกรรมการกลั่นกรองบทความทางวิชาการ, *สารนิพนธ์พุทธศาสตร์บัณฑิต ประจำปี 2558*. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2558), 17-20.

<sup>8</sup> มุลินนิรมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์, *พุทธศาสนประวัติ สมัยรัตนโกสินทร์ และราชวงศ์จักรี 200 ปี*, 114.

อย่างมาก ทำให้เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชนและเชื้อพระวงศ์ อีกทั้งได้พยายามแยกการปกครองคณะสงฆ์สายธรรมยุติกนิกายให้เป็นเอกเทศจากการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่เดิม อันเป็นเหตุแห่งปัญหาความขัดแย้งในหมู่สงฆ์มาจนถึงปัจจุบัน

#### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 4

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์รัชสมัยรัชกาลที่ 4 โดยภาพรวมระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์เหมือนรัชกาลที่ 3 โดยเพิ่มคณะธรรมยุติกนิกาย คณะธรรมยุติกนิกายเกิดขึ้นขณะที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงผนวชอยู่ พระองค์เลื่อมใสข้อวัตรปฏิบัติของพระรามัญ (พระชายพุกทิวไส) พระองค์จึงได้อุปสมบทซ้ำอีกครั้ง แล้วทรงตั้งธรรมยุติกนิกายขึ้นโดยพระองค์เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ด้วยพระองค์เอง และทรงตั้งกรรมการ 9 รูป เพื่อบริหารคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายให้เป็นเอกเทศไม่ขึ้นตรงกับคณะสงฆ์ชุดเดิมที่มีอยู่ สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ความเจริญเติบโตของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายที่มีอิสระในการบริหารคณะสงฆ์ของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากเจ้าคณะกลาง ที่คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายอยู่ในภายในเขตปกครอง อีกทั้งได้ทรงสร้างฐานการรองรับคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายให้มีบทบาทเหนือคณะสงฆ์มหานิกาย ด้วยการสถาปนากรมหมื่นบวรรังสีสุริยพันธ์ (พระองค์เจ้าฤกษ์ เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย) จากวัดบวรนิเวศวิหาร ดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช

ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่า สมเด็จพระสังฆราชที่มาจากสงฆ์ธรรมยุติกนิกายนั้นเป็นสายที่มีรัชกาลที่ 4 เป็นองค์อุปถัมภ์ใหญ่ ใครจะหาญกล้าขัดพระประสงค์ของพระองค์ได้ ซึ่งในขณะนั้น มีพระเถรานุเถระที่มีคุณสมบัติและความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชมากกว่า ทั้งด้านอายุพรรษา ความรู้ทางธรรมวินัย (พระไตรปิฎก) ซึ่งกรมหมื่นบวรรังสีสุริยพันธ์ มีได้ทรงเป็นเปรียญธรรม เพียงดำรงตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกายเท่านั้น ส่งผลให้พระเถรานุเถระคณะมหานิกายรู้สึกอึดอัดต่อการแบ่งแยก และเลือกปฏิบัติของฝ่ายรัฐ (พระมหากษัตริย์) จึงได้มีพระสงฆ์ลาสิกขาเป็นจำนวนมาก<sup>9</sup> และจากการเลือกปฏิบัติของฝ่ายรัฐและความมีสิทธิพิเศษของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายทำให้เกิดรอยร้าวในหมู่สงฆ์เรื่อยมา จึงนำไปสู่การพยายามตรากฎหมายเพื่อใช้ควบคุมและลดความขัดแย้งในหมู่สงฆ์

#### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 5

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์รัชสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองบ้านเมืองจากระบบเก่าสู่ระบบใหม่ทุกภาคส่วนของประเทศ และในขณะเดียวกันสงฆ์คณะธรรมยุติกนิกายได้เจริญแพร่หลายเป็นอันดับและส่งผลกระทบต่อการปกครองโดยรวมของคณะสงฆ์ทั้งประเทศ ในเวลาต่อมา พระองค์จึงทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์

<sup>9</sup> ศณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, 75.

ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) โดยมีวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นมาก็เพื่อปรับเปลี่ยนการปกครองคณะสงฆ์ และเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบใหม่ของฝ่ายบ้านเมือง อีกทั้งเพื่อให้คณะสงฆ์ในต่างจังหวัดช่วยจัดการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาให้ทันสมัยตามพระดำรัส ซึ่งคณะสงฆ์สามารถสนองตอบต่อความต้องการของฝ่ายรัฐได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นการจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์จึงมีลักษณะคู่ขนานกับโครงสร้างการบริหารและการปกครองฝ่ายอาณาจักร รวมไปถึงคณะสงฆ์มีหน้าที่ให้การสนับสนุนนโยบายฝ่ายรัฐ และเป็นการทำให้ภิกษุสงฆ์ทั่วประเทศอยู่ภายใต้แผนการปกครองเดียวกันคือ คณะสงฆ์ทั้งหมดขึ้นตรงต่อมหาเถรสมาคมที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส (วัดบวรนิเวศวิหาร) เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และได้ทรงช่วยในด้านการบริหารคณะสงฆ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ที่ยังคงส่งผลต่อความได้เปรียบของสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติในการปกครองคณะสงฆ์ของไทยอยู่<sup>10</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ร.ศ.121 มาตรา 4 ได้กำหนดให้มีรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์เป็น “มหาเถรสมาคม” โดยมีสมเด็จพระใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่งคือ สมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ 1 เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ 1 เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติกนิกาย 1 เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง 1 ทั้งพระราชราชาคณะเจ้าคณะรอง คณะเหนือ คณะใต้ คณะธรรมยุติกนิกาย คณะกลางทั้ง 4 ตำแหน่งนั้น ยกเป็นพระมหาเถระที่ทรงทำหน้าที่ปรึกษาในการพระศาสนาและการปกครองบำรุงสั่งสมณฑลทั่วไป ทั้งนี้การประชุมวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ในที่มหาเถรสมาคม ต้องมีพระเถรานุเถระที่มีตำแหน่งทางปกครอง (ที่กล่าวมาข้างต้น) ตั้งแต่ 5 รูปขึ้นไป และคำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้นถือเป็นสิทธิ์ขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งไม่ได้<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ร.ศ. 121 ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้คณะสงฆ์เป็นระบบราชการด้วยการใช้ระบบชั้นสมณศักดิ์เป็นแรงจูงใจ ทำให้มีอำนาจในควบคุมการปกครองคณะสงฆ์ได้มากขึ้น อีกทั้งกำหนดให้วัดมีเพียง 3 ประเภทคือ พระอารามหลวง, อารามราษฎร์, สำนักสงฆ์ อีกทั้งต้องเป็นวัดที่ได้รับการรับรองจากรัฐ หากสงฆ์รูปใดไม่ได้ในอยู่ในวัด 3 ประเภทนี้ ถือว่าเป็นพระเถื่อนต้องลาสิกขา ด้วยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ร.ศ. 121

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, 82.

<sup>11</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 51.

จึงมีโครงสร้างการปกครองที่ชัดเจน มีการวางสายบังคับบัญชาที่แน่นอน ตามหลักการปกครองราชการแบบอย่างเจ้าอาณานิคมที่รัชกาลที่ 5 ได้แบบอย่างมาจากประเทศได้อาณานิคมของอังกฤษ<sup>12</sup>

### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 8

ระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 8 หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองสยามประเทศ ปี พ.ศ. 2475 ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งขณะนั้นพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ทรงมีพระชนมพรรษาเพียง 9 พรรษา แต่มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การที่ฝ่ายรัฐมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศใหม่ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามไปด้วย ซึ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ที่ผ่านมา ก็ไม่สามารถสร้างความเสมอภาคให้แก่คณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกายได้ กล่าวคือ เจ้าคณะผู้เป็นธรรมยุติกนิกายปกครองฝ่ายมหานิกายได้ แต่เจ้าคณะผู้เป็นฝ่ายมหานิกายปกครองฝ่ายธรรมยุติกนิกายไม่ได้ และจากการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้สงฆ์ฝ่ายมหานิกายมีความหวังว่าจะได้สิทธิเสรีภาพความเสมอภาค อีกทั้งสงฆ์รุ่นใหม่ (คณะปฏิสังขรณ์การพระพุทธศาสนา) มีความยึดติดต่อการปกครองสงฆ์ด้วยระบบชนชั้นของสมณศักดิ์ จึงได้พยายามเคลื่อนไหวเรียกร้องความเสมอภาคในรูปแบบของการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นคณะสงฆ์จึงขอให้รัฐบาลหรือมหาเถรสมาคมทำการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง พ.ร.บ.การปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 จึงเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรไทยได้ทำการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121“เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2480 และได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ในพระปรมาภิไธย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตราไว้ ณ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2484”<sup>13</sup>

### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 9

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 โครงสร้างสำคัญของการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ฉบับนี้เป็นการเลียนแบบตามโครงสร้างการปกครองของฝ่ายอาณาจักรตามหลักการระบอบประชาธิปไตย และได้ยกเลิกมหาเถรสมาคม

<sup>12</sup> ภิญญพันธ์ พจนะลาวณิชย์, “70 ปี พ.ร.บ.คณะสงฆ์ 2484 อ่านกฎหมายเก่านั่งคุยกับคณะนิติราษฎร์ (1),” <http://prachatai.com/journal/2011/10/37394> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560).

<sup>13</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 77.

ไปเป็นระบบ “สังฆสภา” ด้วยการกำหนดระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ “โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประมุข และแบ่งอำนาจเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ 1) สังฆสภา ประกอบด้วยพระสงฆ์ 45 รูป ทำหน้าที่ร่างกฎหมายสงฆ์ 2) คณะสังฆมนตรี ทำหน้าที่บริหารคณะสงฆ์ และ 3) คณะวินัยธร ทำหน้าที่ตุลาการสงฆ์”<sup>14</sup> และถึงแม้จะมีการแบ่งแยกอำนาจสงฆ์แล้วก็ตาม แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐ อีกทั้งได้กำหนดให้ “พระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา”<sup>15</sup> (เจ้าพนักงาน หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า เป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่)<sup>16</sup> พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้พยายามจะแก้ไขการปกครองคณะสงฆ์ระหว่างมหานิกายและธรรมยุติกนิกายให้เกิดความเสมอภาคกัน โดยยกเลิกอภิสิทธิ์พิเศษของคณะธรรมยุติกนิกายแต่มหานิกายก็ยังคงไม่ได้รับความความเสมอภาคในการปกครองคณะสงฆ์เช่นเดิม การดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ยังไม่สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นเท่าที่ควร เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างมหานิกายและธรรมยุติกนิกายที่มีมาก่อนแล้วยังไม่ได้รับการแก้ไข จะเห็นได้จากพระเถระผู้ดำรงตำแหน่งสังฆนายก ประมุขผู้ปกครองสงฆ์ ล้วนแต่เป็นพระสงฆ์จากคณะธรรมยุติกนิกายจนเกิดการร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรีขอเปลี่ยนสังฆนายก มีผลทำให้พระเถระจากมหานิกายได้รับการเลือกเป็นสมเด็จพระสังฆมนตรีองค์ถัดไป นอกจากนี้สัดส่วนของตัวแทนจากมหานิกายและธรรมยุติกนิกายในสังฆสภาและสังฆมนตรีก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก รวมทั้งความขัดแย้งฝ่ายรัฐ (จอมพลสฤษดิ์) ที่มีต่อฝ่ายสงฆ์มหานิกาย (พระพิมลธรรม (อาจ อาสโภ) ตำแหน่งสังฆมนตรี วัตมหาราตุฯ ซึ่งเป็นสงฆ์ที่มีผลงานโดดเด่นในการเผยแผ่พระพุทธศาสนาเหนือสงฆ์รูปอื่นในสมัยเดียวกัน และประชาชนให้ความเคารพศรัทธาเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้โดนกลั่นแกล้งด้วยข้อกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์)<sup>17</sup> เหล่านี้ล้วนทำให้เกิดความวุ่นวายในคณะสงฆ์อย่างรุนแรง จนทำให้กลายเป็นข้ออ้างของรัฐใช้เป็นเหตุผลสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาลที่จะเข้าไปแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์เสียใหม่ จึงได้

<sup>14</sup> สุพจน์ แจ้งเร็ว, บรรณาธิการ, “พระสงฆ์กับการเมืองในอุษาคเนย์,” *ศิลปวัฒนธรรม* ปีที่ 36, ฉ. 6 (เมษายน 2558) :97.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, 91.

<sup>16</sup> “เจ้าพนักงาน,” <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/010/43> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ส.ค. 2559).

<sup>17</sup> “สมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาจ อาสโภ),” <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560).

ทำการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ขึ้นใหม่

ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในบางมาตรา มิได้ทำการยกร่างขึ้นมาใหม่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันยิ่งขึ้น ในการตีความการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งในครั้งนั้นได้มีการแต่งตั้งสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช (เจริญ สุวฑฺฒโน) อีกทั้งได้กำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ ชัดเจน โดยกำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่ทำหน้าที่ในการปกครองสงฆ์ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมหาเถรสมาคม และได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนวัด เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัดและวัดร้าง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>18</sup>

#### ❖ รัชสมัยรัชกาลที่ 10

เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เป็นปีที่ 2 ในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ 10) สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ซึ่งอยู่ในช่วงของการปกครองที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2559 ในรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการทำรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยผ่านความเห็นชอบจากสมาชิก สนช. 3 วาระรวด ในหมวดสมเด็จพระสังฆราช มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ในการแก้ไขพระราชพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ครั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่อ้างว่า ยึดตามโบราณราชประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมา เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช โดยอ้างถึงมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 และเพื่อบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อเป็นการสืบทอดและธำรงรักษาไว้ซึ่งโบราณราชประเพณีจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นว่าการแก้ไขครั้งนี้จึงเป็นการแก้ไขให้การแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชกลับไปเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเด็ดขาดดั้งเดิม ตามรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

<sup>18</sup> คณะสงฆ์จังหวัดสกลนครและศิษยานุศิษย์ของพระราชประสิทธิคุณ, *คู่มือพระสังฆาธิการ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บจ.สหธรรมมิก, ม.ป.ป.), 15-17.

ภายหลังการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายก เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2556 และมีการพระราชทานเพลิงพระศพไปเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2558 และในช่วงที่ผ่านมา ทางมหาเถรสมาคมได้มีการเสนอชื่อ สมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ (ช่วง วรปุญฺโญ) เจ้าอาวาสวัดปากน้ำ ภาษีเจริญ ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช เนื่องจากเป็นพระราชาคณะที่มีความอาวุโสทางสมณศักดิ์สูงสุด และมีคุณสมบัติทุกด้านตรงตามที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติไว้ แต่ได้ถูกคัดค้านจากการตีความในมาตรา 7 ที่ต้องยึดถืออาวุโสโดยสมณศักดิ์และผู้เสนอชื่อขึ้นทูลเกล้า ฯ ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ขณะที่นายวิชาญ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย กล่าวถึงกรณีการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชของคิใหม่ว่า “หากการคัดค้านนี้ ทำให้เกิดความไม่สงบ รัฐบาลก็ต้องแก้ปัญหาให้สถานการณ์ดีขึ้น พร้อมทั้งจะไม่มี การนำเรื่องที่ไม่สบายใจเข้ากราบขึ้นบังคมทูล ฯ” ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้วยการคืนพระราชอำนาจไปยังพระมหากษัตริย์ ให้เป็นผู้ทรงพิจารณาการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชด้วยพระองค์เอง<sup>19</sup>

และในที่สุด เมื่อวันที่ 7 ก.พ. 60 แห่งรัชสมัยรัชกาลที่ 10 พระเจ้าอยู่หัวโปรดสถาปนาสมเด็จพระมหามุนีวงศ์ (อัมพร อมฺพโร) เจ้าอาวาสวัดราชบพิธสถิตมหาสีมารามราชวรวิหาร (ธรรมยุติกนิกาย) เป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20 ซึ่งเดิมนั้นสมเด็จพระมหามุนีวงศ์ (อัมพร อมฺพโร) อยู่ในอันดับที่ 3 ในตำแหน่งสมเด็จพระราชาคณะที่มีสิทธิ์ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20 ตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ใหม่ ในมาตรา 7 จึงทำให้การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการที่จะสถาปนาพระสงฆ์รูปใดก็ย่อมทำได้

### 2.1.3 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. พ.ศ. 2505

จากการพยายามแก้ไขปัญหาระหว่างมหานิกายและธรรมยุติกนิกาย รวมทั้งการพยายามรวมคณะสงฆ์ทั้งสองนิกายเข้าด้วยกัน แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ตลอดจนปัญหาของความไม่เสมอภาคในคณะสงฆ์เอง จึงนำซึ่งการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ขึ้นใหม่ ในยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการปรับระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศที่นิยมรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยการรวมอำนาจหน้าที่ทั้ง 3 ส่วนไว้ด้วยกัน (สังฆสภา, สันนายก, และคณะวินัยธร) และกลับไปใช้การบริหารการปกครองคณะสงฆ์ในรูปแบบของมหาเถร

<sup>19</sup> “พระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560,” <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/002/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).



สมาคมตามเดิมจนถึงปัจจุบัน โดยใช้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (หมายเหตุ: เหตุผลการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้การดำเนินงานกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันจะพึงแบ่งแยกอำนาจ การดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่ออวงค์แห่งอำนาจ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่)<sup>20</sup>

ต่อมาได้มีแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องและชัดเจนยิ่งขึ้นกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อลดปัญหาอันจะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 นี้ เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม มิใช่เป็นการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่แต่ประการใด เป็นการแก้ไขในบางหมวด เช่น หมวด 1 สมเด็จพระสังฆราช มาตรา 7 จากเดิมที่พิจารณาจากสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสทางพรรษาสูงสุด แก้ไขเป็น พิจารณาจากสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดทางสมณศักดิ์ ขึ้นเป็นองค์สมเด็จพระสังฆราชแทน (สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19 ได้รับการสถาปนาจากสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดทางสมณศักดิ์ ก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535)

ล่าสุดเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2560 ในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ 10) ได้มีแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ในหมวดสมเด็จพระสังฆราช และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากสมาชิก สนช. 3 วาระรวด ในมาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ผู้รับสนองพระราชโองการ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี

ในการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่ตามโบราณราชประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านานนั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งต่อมาได้เริ่มมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 เป็นต้นมา สมควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อเป็นการสืบทอดและธำรงรักษาไว้ซึ่งโบราณราชประเพณีดังกล่าว โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>21</sup>

แต่ถึงที่สุดแล้ว คณะสงฆ์ของไทยทั้งหมดยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม โดยแบ่งเขตการปกครองเป็นส่วนภาค จังหวัด อำเภอและตำบล รวมทั้งการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่การปกครองคณะสงฆ์ต่าง ๆ ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองสงฆ์เป็นของ

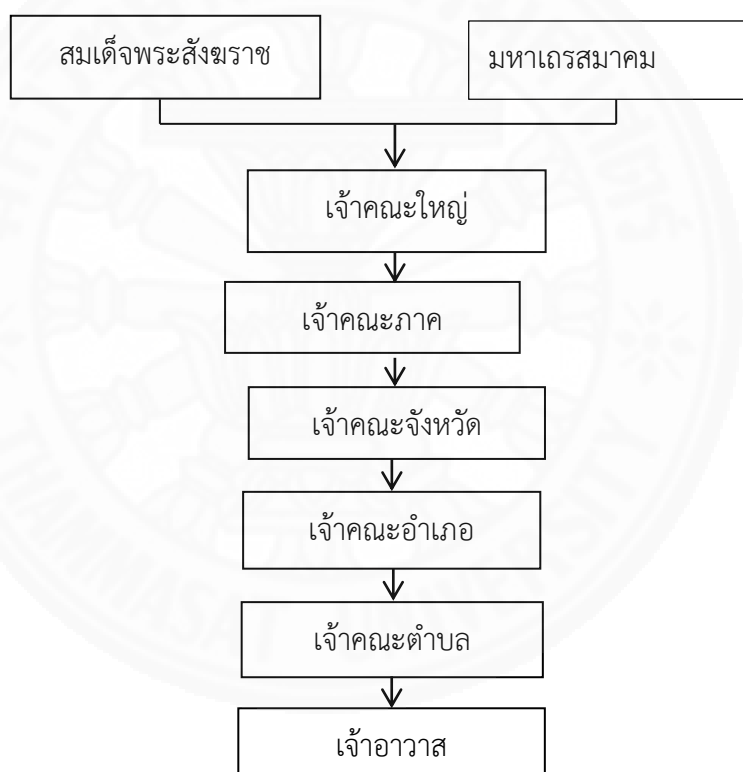
<sup>20</sup> วิกรม วิจารณ์, *พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505-2535* (กรุงเทพฯ: หจก. รุ่งเรืองสารสินการพิมพ์, 2535), 26.

<sup>21</sup> “พระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560,” <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/002/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

สมเด็จพระสังฆราช และทรงบัญชาการ 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งสกลสังฆปริณายก และประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ทรงบัญชาการและรับผิดชอบคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ในขณะเดียวกัน มหาเถรสมาคมเอง ยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 อีกชั้นหนึ่ง<sup>22</sup>

ในการนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้จัดทำตารางโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์เป็นไปตามลำดับขั้นของการปกครองที่ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ในหมวดการปกครองคณะสงฆ์ มาตรา 20 ถึงมาตรา 22 เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจดังนี้<sup>23</sup>

### โครงสร้างการปกครองสงฆ์



ที่มา: สรุปความจาก คู่มือพระสังฆาธิการ พ.ศ. 2550

<sup>22</sup> คณะสงฆ์จังหวัดสกลนครและศิษยานุศิษย์ของพระราชประสิทธิ์คุณ, *คู่มือพระสังฆาธิการ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บจ.สหธรรมมิก, 2550), 172-173.

<sup>23</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 119-120.

### 2.1.4 สรุบบระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์

สรุบบระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ผู้วิจัยได้แยกการสรุบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงที่ 1 สรุบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ด้วยธรรมวินัย ช่วงที่ 2 สรุบบระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในรูปแบบการปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และช่วงที่ 3 สรุบบระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในระบอบประชาธิปไตย การสรุบบแยกออกเป็นช่วง ๆ ก็เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 2.1.4.1 สรุบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล

สรุบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ด้วยในสมัยพุทธกาลที่มีระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่ถือหลักวิญญูและคุณวิญญู นั้นคือความอาวุโสด้วยพรรษาและมีความรู้ด้านพระธรรมวินัยเป็นผู้ปกครองเหล่าสงฆ์ โดยถือหลักพระธรรมวินัยเป็นธรรมบัญญัติสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ รวมทั้งใช้หลักธรรมาธิปไตย คือการประชุมทำสังฆกรรมของคณะสงฆ์ พระสงฆ์จะต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ และจะต้องเป็นไปตามธรรมวินัย แม้พระพุทธเจ้าจะดับขันธปรินิพพานไปแล้ว ก็ยังคงยึดถือหลักการปกครองสงฆ์แบบดั้งเดิมคือ ยึดหลักพระธรรมวินัยเป็นธรรมบัญญัติสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ และเป็นเอกเทศไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายอาณาจักร ในขณะที่ฝ่ายอาณาจักรก็ไม่เข้าไปก้าวก่ายฝ่ายศาสนจักรมิเพียงให้การสนับสนุนช่วยเหลือในกิจกรรมของศาสนาเท่านั้น

#### 2.1.4.2 สรุบบระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สรุบบระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อพระพุทธศาสนาเข้ามาในอาณาจักรของไทย ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในช่วงต้น ๆ ยังคงยึดหลักการเดิมตามขนบธรรมเนียมประเพณีของแหล่งที่มาของพระพุทธศาสนา (ลัทธิลึงกาวงค์) และได้ให้นิมนต์พระเถระมาจำพรรษาในอาณาจักรของไทย เพื่อเผยแผ่พระพุทธศาสนา อบรมสั่งสอนพุทธบริษัท 4 พร้อมทั้งตั้งเป็นคณะปกครองสงฆ์ โดยมีผู้นำสงฆ์เป็นสมเด็จพระสังฆราช เป็นองค์ประมุขสูงสุดแห่งสงฆ์ ถือเป็นการเริ่มต้นของระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในประเทศไทย และการสถาปนาประมุขแห่งสงฆ์นั้น เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองบ้านเมือง ซึ่งได้ถือไว้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าไปแทรกแซงระหว่างอาณาจักรและศาสนจักรตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ด้วยความศรัทธาของผู้ปกครองฝ่ายอาณาจักร (พระมหากษัตริย์) ที่มีต่อพระพุทธศาสนา จึงได้น้อมนำหลักธรรมมาปรับใช้กับการปกครองบ้านเมือง ด้วยการนำคัมภีร์คัมภีร์ธรรมศาสตร์มาใช้เป็นกฎหมายตราสามดวง (คัมภีร์ธรรมศาสตร์ เป็นคัมภีร์ที่ดัดแปลงมาจากคัมภีร์ไตรเวทของศาสนาพราหมณ์) และเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายที่ใช้ปกครองประเทศไทย

ในยุคเริ่มต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ อีกทั้งเป็นการเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐกับคณะสงฆ์ไทย ซึ่งช่วงแรกของปกครองสงฆ์ (รัชกาลที่ 1-รัชกาลที่ 3) ที่ไม่มีความซับซ้อนเหมือนปัจจุบัน โดยมีระดับการปกครองคณะสงฆ์แค่ 2 ชั้นคือ สมเด็จพระสังฆราชและพระครูหรือปู่ครู และได้ตรากฎหมายสำหรับปกครองคณะสงฆ์เป็นฉบับแรกของไทย ที่เรียกว่า “กฎพระสงฆ์” ซึ่งบัญญัติระเบียบข้อบังคับไว้เพียง 10 ฉบับเท่านั้น เจตนาของกฎหมายดังกล่าว บัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องและควบคุมความประพฤติปฏิบัติของภิกษุสงฆ์เพื่อความดีงามแห่งสงฆ์และเพื่อสืบต่อพระพุทธศาสนาเท่านั้น

ต่อมาช่วงปลายรัชกาลที่ 3 และในรัชกาลที่ 4 มีการเพิ่มคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายจากการก่อตั้งโดยรัชกาลที่ 4 ในสมัยที่พระองค์ทรงผนวชอยู่ ทำให้ประเทศมีคณะสงฆ์ 2 นิกาย คือ ฝ่ายมหานิกายที่มีมาแต่เดิมและธรรมยุติกนิกาย จนนำมาไปสู่ความขัดแย้งในหมู่สงฆ์เรื่อยมา ซึ่งเกิดจากการแบ่งชนชั้นและสิทธิพิเศษที่รัฐหรือพระมหากษัตริย์มอบให้แก่คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย จนเป็นเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 ขึ้นมาใหม่ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 และเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองของบ้านเมืองด้วยการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยการตั้งมหาเถรสมาคมให้เป็นองค์กรปกครองสงฆ์สูงสุดในการปกครองสงฆ์ทั่วทั้งประเทศ อีกทั้งได้กำหนดให้สมเด็จพระสังฆราชเป็นองค์ประมุขสูงสุดของมหาเถรสมาคม แต่ในขณะนั้นได้วางเว้นจากสมเด็จพระสังฆราช ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีแต่คณะกรรมการ ที่มีหน้าที่ประชุมและถวายรายงานต่อรัชกาลที่ 5 เท่านั้น เท่ากับว่า อำนาจการปกครองสงฆ์ยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง

จะเห็นได้ว่า การปกครองคณะสงฆ์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสงฆ์กับรัฐยังเป็นเรื่องของชนชั้น คือ เป็นรูปแบบที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นปกครองของรัฐ (พระมหากษัตริย์) กับชนชั้นปกครองของสงฆ์หรือผู้มีความใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจรัฐ “รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว จึงมีพัฒนาการมาในทางที่คณะสงฆ์พึ่งพาการอุปถัมภ์จากรัฐและเป็นกลไกอำนาจของรัฐมากขึ้นเป็นอันดับ ผลที่ตามมาคือ การสร้างมายาคติว่า การที่พระสงฆ์ทำหน้าที่สนับสนุนรัฐไม่ถือว่ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง”<sup>24</sup> และจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในสอดคล้องกับการปกครองของบ้านเมืองในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 โครงสร้างการปกครองสงฆ์จึงเป็น “แบบราชาการ” ทำให้ความสัมพันธ์ภายในคณะสงฆ์แต่เดิมได้เปลี่ยนไปด้วย

#### 2.1.4.3 สรุปรูปแบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในระบอบประชาธิปไตย

สรุปรูปแบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หลังการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบ

<sup>24</sup> สุพจน์ แจ้งเร็ว, บรรณาธิการ, “พระสงฆ์กับการเมืองในอุษาคเนย์,” *ศิลปวัฒนธรรม* ปีที่ 36, ฉ. 6 (เมษายน 2558): 97.

ประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 และได้มีการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นกฎหมายปกครองสูงสุดของประเทศซึ่งใครจะล่วงละเมิดมิได้ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองประเทศทั้งหมด จึงเกิดปัญหามากมาย รวมทั้งการพยายามเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นรูปแบบประชาธิปไตย คือให้มีการถ่วงดุลอำนาจในสถาบันสงฆ์ในรูปแบบเดียวกันกับการบริหารฝ่ายปกครองของรัฐ จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในหมู่สงฆ์มากยิ่งขึ้น

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ โดยเริ่มจากการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 และการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช 2505 ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์มาจนถึงปัจจุบัน มีการยกเลิกตำแหน่งประธานสังฆสภา สังฆนายก และประธานคณะวินัยธรและรวมอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสามเข้าไว้ด้วยกัน โดยมอบให้สมเด็จพระสังฆราชประธานกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์ ผู้ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ใน 2 ตำแหน่งคือ “ตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และโดยตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม (มาตรา 9) ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และการตรากฎหมายมหาเถรสมาคมโดยไม่ขัดแย้งกับธรรมนูญและกฎหมายตามมาตรา 18”<sup>25</sup> เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ยังคงยึดถือจารีตและประเพณีเดิมตามรูปแบบพระธรรมนูญที่พระพุทธเจ้าทรงให้ภิกษุสงฆ์ต้องเคารพเชื่อฟังพระเถระผู้ใหญ่ผู้เป็นรัตตัญญู (รัตตัญญู คือ “ผู้รู้ราตรี” หมายถึง ผู้เก่าแก่มี่ประสบการณ์ หรือผู้บวชมานาน)<sup>26</sup> เป็นสังฆปิตรสังฆปริณายกและด้วยเหตุนี้ การปกครองสงฆ์จึงขึ้นกับพระเถระานุเถระเพียงไม่กี่รูป ซึ่งล้วนแต่ชราภาพ ที่เป็นเงื่อนไขของการพิจารณาจากพรรษาและสมณศักดิ์สูงสุดนั่นเอง

จากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นแบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และในรัชสมัยรัชกาลที่ 8 ที่ได้กำหนดพระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2484 ถือเป็นเจ้าพนักงานรัฐซึ่งได้ส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเข้าไปควบคุม แทรกแซงการปกครองและการบริหารกิจการคณะสงฆ์ได้อย่างสมบูรณ์ โดยผ่านสัมพันธภาพขององค์กรต่าง ๆ มากขึ้นด้วยข้อบังคับทางกฎหมายโดยรัฐ (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ) จนนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคในระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยจนถึงในปัจจุบัน

<sup>25</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 97-100.

<sup>26</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, 338.

ล่าสุดเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ในรัชกาลที่ 10 (สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร) โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) 3 วาระรวด ในหมวดสมเด็จพระสังฆราช มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

สรุปโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ไม่ว่าจะระบบการปกครองของประเทศ จะเป็นรูปแบบการปกครองใด ๆ ก็ตาม อำนาจฝ่ายรัฐหรือฝ่ายอาณาจักรก็ยังคงมีอำนาจเหนือฝ่ายศาสนจักรเสมอ สังเกตได้จากการตรากฎหมายเพื่อปกครองคณะสงฆ์ทุก ๆ ฉบับ สงฆ์ผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่มีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับใดเลย กลับเป็นฝ่ายรัฐเท่านั้น ที่ออกกฎหมายมาเพื่อปกครองคณะสงฆ์ทั้งประเทศ เป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายอาณาจักร ที่อยู่เหนือฝ่ายศาสนจักรได้อย่างชัดเจน ถ้าเรามองที่ระบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่เน้นถึงสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค คณะสงฆ์ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรที่สำคัญของสถาบันหลักของชาติและเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ (พระภิกษุสามเณรทั้งหมดในภิกษุสงฆ์และภิกษุสามเณรรวมทั้งประเทศ 348,433 รูป ข้อมูลเมื่อวันที่ 31 ธ.ค. 57)<sup>27</sup> กลับไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างที่ควรจะเป็นจากรัฐ ไม่ได้รับแม้แต่สิทธิขั้นพื้นฐานที่จะปกป้องตนเอง (คณะสงฆ์) บนความไม่เสมอภาคภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเลย

## 2.2 สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ไทย

สมณศักดิ์ คือ บรรดาศักดิ์ หรือยศที่เป็นเครื่องสักการะของพระมหากษัตริย์ที่ได้โปรดพระราชทานแก่พระสงฆ์ผู้มีคุณูปการต่อพระศาสนา มีความประพฤติดีประพฤติดชอบให้ดำรงคงมั่นในสมณเพศ เพื่อเป็นการสืบต่ออายุพระพุทธศาสนา และเพื่อการปกครองสงฆ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อีกทั้งเป็นราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชทินนามเป็นสมณศักดิ์ถวายพระสงฆ์ ที่มีมานานแล้วในประเทศลังกา ก่อนที่จะแพร่หลายไปสู่ประเทศต่าง ๆ ที่รับเอาคณะสงฆ์ลังกาวงศ์มาเป็นแม่แบบของการสถาปนาและนำมาประยุกต์กับระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์

ส่วนประเทศไทยนั้น เริ่มแต่งตั้งสมณศักดิ์ถวายแด่พระสงฆ์ตามราชประเพณีที่ถือปฏิบัติตามพระพุทธศาสนา ลัทธิลังกาวงศ์ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยในรัชสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 (พระยาสิทธิ)

<sup>27</sup> ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, *ข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนา ปี 58* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2558.) 1.

โดยการไปอาราธนาพระมหาสมณีสังฆราชมาจากประเทศลังกา และประกาศพระพุทธศาสนา ลัทธิลังกาวงศ์เป็นพระพุทธศาสนาของกรุงสุโขทัย และพระมหาสมณีสังฆราชแต่งตั้งสมณศักดิ์พระสงฆ์ตามลัทธิลังกาวงศ์ ซึ่งมีเพียง 2 ลำดับขั้นเท่านั้นคือ พระสังฆราชและปูครู ต่อมาสมัยอยุธยาได้มีการปรับเพิ่มลำดับขั้นจาก 2 เป็น 3 ลำดับ คือ สมเด็จพระสังฆราช เพิ่มสมเด็จพระสังฆราชาคณะหรือพระราชาคณะ และพระครู เป็นต้น

สมณศักดิ์ของพระสงฆ์ไทยตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 จนถึงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ล้วนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการรวมคณะสงฆ์ทั้งประเทศไว้ด้วยการใช้ระบบยศหรือสมณศักดิ์เป็นเครื่องจูงใจ ในลักษณะระบบราชการ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจมหาเถรสมาคมเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการเลื่อนสมณศักดิ์ ซึ่งสงฆ์จะต้องรายงานประวัติสถานะเดิม รวมทั้งประวัติทางสงฆ์กับการทำหน้าที่ในขณะที่ครองสมณเพศและต้องมีผลงาน 6 ด้าน ที่เป็นไปตามที่มหาเถรสมาคมได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคมให้ถือเป็นพันธกิจของสงฆ์ที่ต้องปฏิบัติตาม นอกเหนือจากกิจของสงฆ์ที่มีอยู่ในพระธรรมวินัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

➤ ด้านการปกครอง เคยดำรงตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์อะไรบ้างและในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ได้ประพฤติปฏิบัติตามพระธรรมวินัย และควบคุมสงฆ์ในปกครองอย่างไรบ้าง หรือสงฆ์ในปกครองต้องอธิกรบ้างหรือไม่ เป็นต้น

➤ ด้านการศึกษา เคยเป็นครูสอนประริยัติธรรม แผนกธรรม (บาลี) หรือสำนักเรียน (ศาสนศึกษา) ที่ใดมาบ้างหรือไม่ ผู้เข้าศึกษาสามารถสอบได้กี่รูป และมีวิธีการส่งเสริมการศึกษาอย่างไรบ้าง เป็นต้น

➤ ด้านศาสนศึกษาสงเคราะห์ งานที่พระสงฆ์จัดการช่วยเหลือสังคม ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและไม่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ เช่น จัดหาทุนหรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียน ตั้งทุนการศึกษา สงเคราะห์นักเรียนชั้นประถมศึกษา (มัธยม, อุดมศึกษา) ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนเด็กก่อนเกณฑ์ (ปฐมวัย) ขึ้นในวัด เป็นต้น

➤ ด้านการเผยแผ่ศาสนา เช่น มีการทำศาสนพิธีตามวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาต่าง ๆ หรือไม่ มีผู้เข้าร่วมที่รูป/คน มีการอบรมพระภิกษุสามเณรหรือประชาชนหรือไม่ จำนวนเท่าไร เป็นต้น

➤ ด้านสาธารณประโยชน์ หรือ งานสาธารณสงเคราะห์จัดการช่วยเหลือสังคม นอกวัด เช่น ทำถนน, สร้างสะพาน, ขุดสระน้ำ, หรือสร้างโรงพยาบาล เป็นต้น

➤ ด้านสาธารณูปการ เช่น งานก่อสร้างหรือการบูรณะปฏิสังขรณ์ถาวรวัตถุภายในวัด ตั้งแต่รับตำแหน่งพระสังฆาธิการหรือเป็นผู้รักษาการ มีอะไรบ้างที่แล้วเสร็จ และใช้งบประมาณไปเท่าไร เป็นต้น

การพิจารณาเลื่อนสมณศักดิ์ในด้านอื่น ๆ อีกหลายด้านด้วยกัน ทั้งวิทยุฒิ (อาวุโสพรรษา) คุณวุฒิ (ความรู้ทางธรรมวินัย) และผลงานทั้ง 6 ด้านที่มหาเถรสมาคมได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นด้าน สาธารณูปการ เช่น การก่อสร้างหรือการบูรณะปฏิสังขรณ์ รวมทั้งการพัฒนาวัดด้วยการจัดระเบียบวัดให้สวยงามให้เป็นรมณีสถาน เป็นต้น การที่พระสงฆ์เน้นด้านสาธารณูปการ เพราะสามารถเห็นเป็นผลงานเชิงประจักษ์ที่จะขอเลื่อนสมณศักดิ์ได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

สมณศักดิ์ของพระสงฆ์ไทยที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้พร้อมกับราชทินนาม และพัดยศมี 5 ลำดับชั้น ตั้งแต่พระราชกณเฑาะจนถึงพระครูชั้นประทวน พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้พิจารณาและเลื่อนสมณศักดิ์ด้วยพระองค์เอง แต่ในปัจจุบันต้องผ่านการกลั่นกรองจากพระผู้ใหญ่ตามลำดับชั้นการปกครองตั้งแต่เจ้าคณะตำบล, เจ้าคณะอำเภอ, เจ้าคณะจังหวัด, และเจ้าคณะภาคก่อนเสนอไปยังมหาเถรสมาคม ให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับการพิจารณาให้ ความเห็นชอบ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะนารายนามผู้ที่ผ่านการพิจารณาแต่งตั้งสมณศักดิ์ไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานสมณศักดิ์

ปัจจุบันสมณศักดิ์ลำดับชั้นต่าง ๆ ได้เป็นตัวกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งในประเทศไทยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับพระพุทธศาสนาสายเถรวาท โดยแยกออกเป็น 2 นิกายด้วยกันคือ มหานิกายและธรรมยุติกนิกาย พระสงฆ์ร้อยละ 80 ส่วนใหญ่เป็นมหานิกาย (ประมาณ 256,826 รูป, สามเณร 51,614 รูป, ธรรมยุติกนิกายประมาณ 33,189 รูป, และสามเณร 6,804 รูป)<sup>28</sup> ทั้งมหานิกายและธรรมยุติกนิกายจะอยู่ภายใต้องค์กรสงฆ์เดียวกันคือมหาเถรสมาคมโดยมีพระสังฆราชเป็นประมุขสูงสุด และการได้มาซึ่งสมณศักดิ์และตำแหน่งการปกครองสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะเป็นผู้พิจารณาตามเงื่อนไขและความเหมาะสม ที่ยังยึดถือจารีตและประเพณีเดิม

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 20 ได้กำหนดให้คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม และในมาตรา 20 ทวิ เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติ หน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ อีกทั้งการแต่งตั้งและการ

<sup>28</sup> ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนา ปี 58, 1.



กำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าคณะใหญ่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายแพ่งมาตรา 29<sup>29</sup> และไม่ว่าการตราพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ล้วนแต่นัยยะสำคัญคือ คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ซึ่งรัฐเองก็ต้องการใช้คณะสงฆ์ให้ช่วยพัฒนาชุมชน ละแวกใกล้วัด และในขณะเดียวกัน ศาสนายังช่วยกล่อมเกลาจิตใจประชาชนเพื่อให้ง่ายต่อการปกครอง ส่วนคณะสงฆ์เองก็ต้องการให้รัฐอุปถัมภ์ค้ำจุนปกป้องคุ้มครองพระพุทธศาสนาเพื่อความมั่นคงเช่นกัน

### ลำดับชั้นสมณศักดิ์ปัจจุบัน

สมเด็จพระสังฆราช
สมเด็จพระราชาคณะ
พระราชาคณะเจ้าคณะรอง ชั้นพรหม
พระราชาคณะ ชั้นธรรม
พระราชาคณะ ชั้นเทพ
พระราชาคณะ ชั้นราช
พระราชาคณะ ชั้นสามัญ
พระครูสัญญาบัตร
พระครูฐานานุกรม
พระครูประทวนสมณศักดิ์

ที่มา: สรุปลงความจากของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎหมายแพ่งมาตรา 29 ฉบับที่ 1-28 พ.ศ. 2550

#### 2.2.1 คุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นของพระสังฆาธิการ

ในกฎหมายแพ่งมาตรา 29 พระสังฆาธิการ หมายถึง พระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครองสงฆ์ โดยจะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้คือ ต้องมีพรรษาสมควรแก่ตำแหน่ง, มีความรู้และเป็นผู้ฉลาดสมควรแก่ตำแหน่ง, ต้องมีร่างกายสมบูรณ์ จิตปกติ มีความประพฤติเรียบร้อย ติงตามพระธรรมวินัย, ไม่เคยต้องคำวินิจฉัยลงโทษในอธิกรณ์ที่รังเกียจ และไม่เคยถูกถอดถอนหรือ

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติ (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎหมายแพ่งมาตรา 29 ฉบับที่ 1-28, 97-119.

ถูกปลดจากตำแหน่งใด เพราะความผิดมาก่อน จึงจะมีสิทธิดำรงตำแหน่งพระสังฆาธิการได้ตามตำแหน่งดังนี้<sup>30</sup>

1. เจ้าคณะใหญ่ พรรษากว่า 30 และสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่ารองสมเด็จพระราชาคณะ
2. เจ้าคณะภาค มีพรรษากว่า 20 และดำรงตำแหน่งรองเจ้าคณะภาคมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชาคณะชั้นเทพ หรือเป็นพระราชาคณะซึ่งเป็นคณาจารย์เอกหรือเปรียญธรรม 9 ประโยค พร้อมรองเจ้าคณะภาค ที่มีคุณสมบัติตามหมวด 2 ข้อ 6 การแต่งตั้งพระสังฆาธิการ ของกฎหมายเถรสมาคม (หมวด 2 ข้อ 6 คือ มีพรรษาสมาศครบ, มีความรู้, มีความประพฤติตามพระธรรมวินัย, เป็นผู้มีความสามารถปกครองสงฆ์, มีกาย ใจปกติ ไม่เป็นโรคติดต่อ, ไม่เคยต้องอธิกรณ์มาก่อน และไม่เคยถูกปลดจากตำแหน่งใดมาก่อน)<sup>31</sup>

3. เจ้าคณะจังหวัด มีพรรษากว่า 10 พรรษา มีสำนักในเขตจังหวัดนั้น และดำรงตำแหน่งรองเจ้าคณะจังหวัดไม่น้อยกว่า 4 ปี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าพระราชาคณะชั้นสามัญหรือเป็นคณาจารย์โทขึ้นไป หรือเปรียญธรรม 6 ประโยคขึ้นไป การแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัดใด ให้เจ้าคณะภาคจังหวัดนั้นเป็นผู้พิจารณาเสนอเจ้าคณะใหญ่ให้มีบัญชาแต่งตั้งตามกฎหมายเถรสมาคม รองเจ้าคณะจังหวัด ให้เจ้าคณะภาคจังหวัดนั้นเป็นผู้พิจารณาเสนอเจ้าคณะใหญ่ เช่นกัน<sup>32</sup>

4. เจ้าคณะอำเภอ มีพรรษากว่า 10 พรรษา มีสำนักในเขตอำเภอนั้น และดำรงตำแหน่งรองเจ้าคณะอำเภอนั้นไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือมีดำรงตำแหน่งเจ้าคณะตำบลในอำเภอนั้นไม่น้อยกว่า 4 ปี มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตรหรือเป็นคณาจารย์ตรีขึ้นไป หรือเปรียญธรรม 4 ประโยคขึ้นไป ให้เจ้าคณะจังหวัดนั้นเป็นผู้พิจารณาเสนอเจ้าคณะภาคเพื่อพิจารณาและแต่งตั้งโดยอนุมัติของเจ้าคณะใหญ่ ส่วนรองเจ้าคณะอำเภอ คุณสมบัติตามข้อ 6 ให้เจ้าคณะอำเภอนั้นเป็นผู้พิจารณา<sup>33</sup>

5. เจ้าคณะตำบล มีพรรษากว่า 5 พรรษา มีสำนักในเขตอำเภอนั้น และดำรงตำแหน่งรองเจ้าคณะตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือมีดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสในอำเภอนั้นไม่น้อยกว่า 4 ปี มีสมณศักดิ์หรือเป็นคณาจารย์หรือเปรียญธรรม หรือนักธรรมชั้นเอก เจ้าคณะอำเภอนั้นเป็นผู้พิจารณาเสนอเจ้าคณะจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง เมื่อแต่งตั้งแล้วให้แจ้งกรมการศาสนาและรายงานเจ้าคณะภาคเพื่อทราบ รองเจ้าคณะตำบล ให้เจ้าคณะตำบลนั้นเป็นผู้พิจารณา<sup>34</sup>

<sup>30</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 181-182.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, 181 .

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, 183.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, 184.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, 186.

6. เจ้าอาวาส มีพรรษากว่า 5 พรรษา เป็นผู้ทรงเกียรติคุณเป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ในถิ่นนั้น ให้เจ้าคณะตำบลนั้นและเจ้าคณะอำเภอปรึกษาสงฆ์และทายกทายิกาแห่งวัดนั้น เห็นพ้องกันพิจารณาพระสงฆ์ในวัดนั้น ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและนำเสนอเจ้าคณะจังหวัดแต่งตั้ง ส่วนรองเจ้าอาวาสและผู้ช่วยเจ้าอาวาส ให้เจ้าอาวาสเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและเสนอตามลำดับเพื่อให้เจ้าคณะจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

เจ้าอาวาส พระอารามหลวง (ชั้นเอก) ในกรุงเทพฯ มีพรรษากว่า 10 พรรษา เป็นผู้ทรงเกียรติคุณ เป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชกณะชั้นราช เจ้าอาวาส พระอารามหลวง (ชั้นโท) มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชกณะชั้นสามัญและเจ้าอาวาสพระอารามหลวง (ชั้นตรี) มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นเอก

เจ้าอาวาส พระอารามหลวงในจังหวัดอื่น ๆ (ชั้นเอก) มีพรรษากว่า 10 พรรษา เป็นผู้ทรงเกียรติคุณ เป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชกณะชั้นสามัญ เจ้าอาวาสพระอารามหลวง (ชั้นโท) มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นเอก และเจ้าอาวาสพระอารามหลวง (ชั้นตรี) มีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นโท การแต่งตั้งเป็นหน้าที่ของเจ้าคณะจังหวัดพิจารณาสงฆ์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อให้มหาเถรสมาคมพิจารณา ส่วนการแต่งตั้งรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสพระอารามหลวงให้เจ้าอาวาสพระอารามหลวงนั้น พิจารณาและระบุหน้าที่ที่มอบหมายให้ปฏิบัติ แล้วรายงานต่อเจ้าคณะภาคพิจารณาเสนอตามลำดับ จนถึงมหาเถรสมาคม โดยสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งเจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาสและผู้ช่วยเจ้าอาวาสพระอารามหลวง ตามมติมหาเถรสมาคม<sup>35</sup>

### 2.2.2. สรุปสมศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

สมณศักดิ์หรือยศ สงฆ์ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งสมณศักดิ์ที่แต่ละรูปได้รับนั้น ขึ้นอยู่กับชั้นยศและตำแหน่งของพระสงฆ์ที่ได้รับพระราชทาน การแต่งตั้งสมณศักดิ์แต่เดิมนั้น ก็เพื่อเป็นเครื่องสักการะของพระมหากษัตริย์ที่ได้โปรดพระราชทานแก่พระสงฆ์ผู้มีคุณูปการต่อพระพุทธศาสนา เป็นผู้มีความประพฤติดีประพฤติชอบให้ดำรงคงมั่นในสมณเพศ เพื่อเป็นการสืบต่ออายุพระพุทธศาสนา และเพื่อการปกครองสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ปัจจุบันนี้ การเลื่อนสมณศักดิ์ของพระสงฆ์ ดูเหมือนจะถูกบิดเบือนไปจากเดิม นั่นคือการสถาปนาสมณศักดิ์จะเป็นตัวกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ ตามตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับองค์การในแบบราชการ คือ ลดหลั่นตามลำดับการบัญชา (Hierarchy)

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, 187-190.

พระพุทธเจ้าทรงสอนให้พระสงฆ์นั้นปล่อยวางกับลาภยศสรรเสริญ สุข ถ้ามีหรือรับ ก็ให้เป็นไปเพียงแค่อิงอาศัย เพื่อความเป็นอยู่เหมือนกับปัจจัยสี่เท่านั้น ซึ่งการมีสมณศักดิ์มีทั้งข้อดี และข้อเสีย ที่พระสงฆ์ที่ได้รับต้องสำนึกถึงการได้มาว่า มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร “ยศข้าง ขุนนาง พระ” เป็นคำพังเพยที่สอนให้ไม่ยึดติดกับลาภยศสรรเสริญ ยศถาบรรดาศักดิ์ (เปรียบได้กับข้าง ที่มียศ เป็นได้ถึงเจ้าพระยาที่ไม่สามารถเปลี่ยนวิถีชีวิตของมันไปเป็นอย่างอื่นไปได้ ข้างก็ยังคงเป็นข้างเช่นเดิม หรือแม้แต่พระสงฆ์ จะมีสมณศักดิ์สูงส่งเพียงใด ก็ไม่สามารถช่วยให้ถึงหลักธรรมคำสอนของ องค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้)<sup>36</sup>

### 2.3 สัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์

สัมพันธภาพและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ที่มีสัมพันธภาพต่อกัน ด้วยข้อบังคับทางกฎหมาย ได้กำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ที่ต้องมีต่อกันในระบบโครงสร้าง การปกครองคณะสงฆ์ และการบริหารงานของสถาบันสงฆ์ (มหาเถรสมาคม) แต่เดิมนั้นสัมพันธภาพ ระหว่างสถาบันสงฆ์กับสถาบันทางเมือง (ฝ่ายรัฐหรือกษัตริย์) จะเป็นลักษณะเกื้อกูลและส่งเสริมซึ่งกัน และกัน เช่น พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ทรงเป็นพุทธมามกะผู้ทรงเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภกต่อ พระพุทธศาสนา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบการปกครองประเทศ สถาปนาเมือง สถาป เศรษฐกิจ และสภาพสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง และควบคุมการปกครองคณะสงฆ์มากขึ้น โดยผ่านพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ด้วยการ มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรต่าง ๆ (ซึ่งโครงสร้างสัมพันธภาพ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองกับสงฆ์ (โครงสร้างด้านล่าง) เป็นโครงสร้างตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505) มีดังนี้

#### 2.3.1 มหาเถรสมาคม

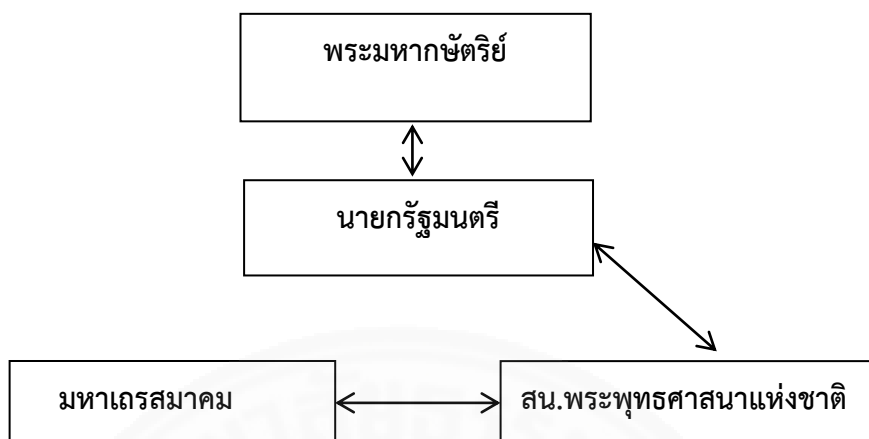
#### 2.3.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

#### 2.3.3 นายกรัฐมนตรี

#### 2.3.4 พระมหากษัตริย์

<sup>36</sup> “ยศข้างขุนนางพระ,” <http://www.สำนวนไทย.com> (สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559).

### สัมพันธ์ภาพ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปกครองกับสงฆ์



ที่มา: สรุปความจากการปกครองคณะสงฆ์ไทย พ.ศ. 2553

#### 2.3.1 มหาเถรสมาคม

มหาเถรสมาคม เป็นสถาบันปกครองคณะสงฆ์สูงสุดในประเทศไทย โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นสังฆปริณายก องค์ประมุขแห่งสงฆ์ มหาเถรสมาคมก่อตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ในมาตรา 4 “ด้วยการตั้งสมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง เช่น สมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ, เจ้าคณะใหญ่คณะใต้, เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติ, เจ้าคณะใหญ่คณะกลางและรวมทั้งพระราชราชาคณะทั้ง 4 ตำแหน่ง (เจ้าคณะรอง, คณะเหนือ, คณะใต้, คณะธรรมยุติ) เป็นพระมหาเถรเป็น”<sup>37</sup> มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในเรื่องพระศาสนาและการปกครอง บำรุงสังฆมณฑลทั่วไป ด้วยการร่วมประชุมหารือด้วยกัน และถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ในเรื่อง พุทธศาสนาตามที่ทรงปรึกษา ที่ประชุมนี้เรียกว่า "มหาเถรสมาคม"

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 18 ได้กำหนดโครงสร้างการปกครอง บทบาท อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม โดยให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบออกคำสั่ง มีมติหรือ ออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรืออนุกรรมการ ในมาตรา 19 (มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการมหาเถรสมาคม) เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ได้ และในมาตรา 20 ได้กำหนดให้คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัด

<sup>37</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 51.

ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองในหมวดนิคหกรรมและการสละสมณเพศ มาตรา 24-30 สำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนา และการปกครองของคณะสงฆ์ และสามเณรที่ได้รับโทษ ถึงขั้นให้สละสมณเพศต้องสึกภายในหนึ่งถึงเจ็ดวัน (แล้วนิคหกรรม) ตามมาตรา นับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษ<sup>38</sup> เพื่อปกครองสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์

สรุปบทบาทอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม เป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่รัฐได้ให้อำนาจมหาเถรสมาคมสามารถตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเองได้ แต่ต้องยึดหลักธรรมวินัยเป็นประการสำคัญและไม่ขัดกับกฎหมายฝ่ายรัฐ ในขณะที่เดียวกันต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ และกำหนดให้คณะสงฆ์ทุกนิกายต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม โครงสร้างนี้ ถูกออกแบบมาให้เป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางที่มีอำนาจมาก แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ

ในปัจจุบันมหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี เช่น (1) การปกครองสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยดีงาม (2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร (3) มีอำนาจหน้าที่แบ่งแยกออกเป็นประเภทดังนี้ ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา คือการควบคุมและส่งเสริมการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา, การศึกษาสงเคราะห์ให้กับสงฆ์และเยาวชนทั่วไป, การเผยแผ่พระพุทธศาสนา, การสาธารณูปการ, และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์ (4) รักษาพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา (5) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น<sup>39</sup>

### 2.3.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ช่วยเหลือและประสานงานสถาบันสงฆ์กับรัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวงใด แต่มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการของรัฐระดับกรม ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ในอดีตที่ผ่านมามีการศาสนาและการศึกษา จะดำเนินควบคู่กันมาโดยตลอด ซึ่งจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ "กระทรวงธรรมการ" ต่อมาในปี พ.ศ. 2484 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จึงเปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการ" และมีการจัดตั้ง "กรมการศาสนา" ขึ้น

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 99-108.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, 116-127.

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมอีกครั้งหนึ่ง จึงมีการแบ่งส่วนราชการของกรมการศาสนาเดิม ออกเป็น 2 ส่วน คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 2 ให้สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองการคณะสงฆ์และรัฐ โดยกำหนดการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจกรรมพระพุทธศาสนา ในการอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักรักษาจัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรทางศาสนา<sup>40</sup>

### 2.3.3 นายกรัฐมนตรี

มีหน่วยงานสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรีหลายส่วนด้วยกัน เช่น ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี, หน่วยงานในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี, รัฐวิสาหกิจ, องค์การมหาชน, และส่วนราชการหรือหน่วยงานในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น แต่สำนักพระราชวังและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง<sup>41</sup> และทั้งสองสำนักงานที่กล่าวมานี้ มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ฉบับ 2) พ.ศ. 2535 ในการสถาปนาสมณศักดิ์ของพระเถรานุเถระรวมทั้งการสถาปนาประมุขแห่งสงฆ์ และได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นที่มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้ทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช<sup>42</sup>

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามในมาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”<sup>43</sup>

<sup>40</sup> สำนักพระพุทธศาสนาสมบัติ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, *คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2553), 11-12.

<sup>41</sup> “สำนักนายกรัฐมนตรี (ประเทศไทย),” <https://th.wikipedia.org/wiki/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ก.ค. 2559).

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติ (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 114.

<sup>43</sup> “พระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560,” <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/002/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

### 2.3.4 พระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์มีสัมพันธภาพกับสถาบันพระพุทธศาสนาช้านาน ที่เริ่มปรากฏชัด ก็คือ สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระองค์ได้อาราธนาพระสงฆ์ที่มาจากศรีลังกา (ลัทธิลังกาวงศ์) และพำนักอยู่ที่นครศรีธรรมราชให้มาเผยแพร่พระธรรมคำสอนตามหลักลัทธิลังกาวงศ์ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา และพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ยังทรงเป็นพุทธมามกะผู้ทรงเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภกคณะสงฆ์กับพระมหากษัตริย์ต่างเกื้อกูลซึ่งกันและกันมาอย่างช้านาน ดังนั้น จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไทยและพระพุทธศาสนาเป็นจุดตั้งประทีปให้กับประชาชนมาจนถึงทุกวันนี้ ถึงแม้บริบททางสังคมจะเปลี่ยนไปหลายยุคหลายสมัยแล้วก็ตาม

นับแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 1 ทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์และพระบรมจักรีวงศ์ พระมหากษัตริย์ทั้ง 9 พระองค์ ทรงดำรงพระราชฐานะตามกฏมณเฑียรบาลพุทธมามกะ และทรงรับพระราชภาระในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาทรงเจริญรอยตามพระราชปฏิธานขององค์ปฐมบรมราชจักรีวงศ์ว่า “ตั้งใจจะอุปถัมภก ยอยศพระพุทธศาสนา ป้องกันขอบขันธสีมา รักษาประชาชน และมนตรี”<sup>44</sup>

หลังการปฏิรูปคณะสงฆ์ตั้งแต่รัชสมัยรัชกาล 4 ที่ได้ก่อตั้งสงฆ์คณะธรรมยุติกนิกายเพิ่มมาอีก 1 คณะ และรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปรับเปลี่ยนระบบการปกครองด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจรัฐและตัวบทกฎหมาย และรวมไปถึงการจัดการการปกครองคณะสงฆ์ ด้วยการทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 รวมทั้งจัดตั้งมหาเถรสมาคมเป็นสถาบันเพื่อปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศไทย ในขณะเดียวกันการสถาปนาสมณศักดิ์ประจำแห่งสงฆ์ (สมเด็จพระสังฆราช) ยังเป็นจุดพินิจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระสงฆ์รูปใดให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย แม้บางครั้งอาจจะขัดกับหลักการปกครองสงฆ์ที่ยึดถือวิญญู (อายุพรรษา) และคุณวุฒิ (ความรู้ทางธรรม) ดังเช่น กรณีรัชกาลที่ 1 ทรงโปรดสมเด็จพระสังฆราช (ชื่น) และโปรด ฯ ให้สมเด็จพระสังฆราช (สี) ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช, กรณีในรัชกาลที่ 4 พระองค์ทรงโปรด ฯ ให้กรมหมื่นบวรรังสีสุริยพันธุ์เป็นสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งเดิมนั้นรัชกาลที่ 3 ทรงจะสถาปนาสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (อู่) แต่รัชกาลที่ 3 ได้เสด็จสวรรคตเสียก่อนเป็นต้น

<sup>44</sup> มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, “นามานุกรม พระมหากษัตริย์ไทย” [https://www.tmd.go.th/Thai\\_king\\_directories.pdf](https://www.tmd.go.th/Thai_king_directories.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2559).



### 2.3.5 สรุปสัมพันธภาพบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์

แต่เดิมนั้น องค์กรสงฆ์หรือสถาบันพระพุทธศาสนาได้มีองค์กรที่คอยกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลือคณะสงฆ์เช่นกัน ที่เรียกว่า “กรมสังฆการี”(สังฆการี หมายถึง เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสงฆ์และพิธีการสงฆ์ บางยุค สังฆการีไม่เพียงทำหน้าที่เจ้าพนักงานในราชพิธีเท่านั้น แต่ทำหน้าที่ชำระอธิกรณ์ พิจารณาโทษแก่พระสงฆ์ผู้ล่วงละเมิดสิกขาบทประพาศติผิดพระวินัย กรมสังฆการีมีมาแต่โบราณสมัยอยุธยา ซึ่งรวมอยู่กับ “กรมธรรมการ” เรียกชื่อว่า “กรมธรรมการสังฆการี ต่อมาพ.ศ. 2476 กรมสังฆการีถูกยุบลงเป็นกอง สังกัดในกรมธรรมการ กระทรวงศึกษาธิการ และต่อมารวมธรรมการเปลี่ยนชื่อเป็น “กรมการศาสนา” จนในที่สุด พ.ศ. 2515 กรมสังฆการีก็ถูกยุบเลิกไปและมีกองศาสนูปถัมภ์ขึ้นมาแทน)<sup>45</sup>

สัมพันธภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสงฆ์หรือพระพุทธศาสนาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ล้วนเป็นไปตามกลไกของกฎหมายที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นมา และได้นำมาบังคับใช้กับองค์กรเหล่านั้น จนบางครั้งมิได้พิจารณาถึงขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติตามพระธรรมวินัย ที่ยึดถือด้วยพรochaและความรู้ในธรรมวินัยของสงฆ์ผู้ปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงนำมาซึ่งปัญหาของความขัดแย้งในสังคมหมู่สงฆ์ และสังคมชนชั้นปกครองหรือรัฐ ที่ปรารถนาที่จะให้สงฆ์ที่ตนเคารพเลื่อมใสศรัทธาได้มีอำนาจทางการปกครองคณะสงฆ์ จึงเป็นเหตุให้เกิดการแทรกแซงจากนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจ และเป็นการนำศาสนาเข้าสู่การเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ นั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกให้กับรัฐ ในการทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลคณะสงฆ์ไทยได้ และเมื่อบริบททางการปกครองและสังคมเปลี่ยนแปลงไป รูปแบบองค์กรก็ต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนตามเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัยและในท้ายที่สุดอำนาจสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ฝ่ายรัฐที่เป็นฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>46</sup>

## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีการปกครอง

แนวคิดการปกครอง (Concept of Governments) ผู้วิจัยได้นำแนวคิดการปกครองตามหลักการของพระพุทธศาสนาด้วยธรรมวินัย เนื่องจากการปกครองสงฆ์ที่ต้องอยู่ภายใต้มหาเถรสมาคมโดยการยึดหลักพระธรรมวินัยซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกครองสงฆ์ และแนวคิดการปกครองตามรูปแบบทั่วไป เนื่องจากการศึกษาวิจัยเรื่อง การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติ

<sup>45</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวล, 415-416.

<sup>46</sup> “แนวทางพัฒนาคณะสงฆ์ไทยให้เข้มแข็ง (1),” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000001948> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560).

คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นการปกครองสงฆ์ที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายรัฐเป็นกำหนด (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์) ที่มีพื้นฐานมาจากการปกครองในรูปแบบทั่วไปหรือในรูปแบบการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการนำทฤษฎีการปกครองในระบอบราชการและทฤษฎีการมุ่งใจมาศึกษาด้วยการปกครองของคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบันที่มีลักษณะลดหลั่นตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวมาศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้

ในการปกครองของแต่ละสำนักนั้น ก็จะมีแนวคิดที่แตกต่างกันออกไป บางสำนักก็มีแนวคิดสนับสนุนการปกครองโดยคนคนเดียวหรือกษัตริย์ บางสำนักก็คิดแย้งว่า การปกครองไม่ควรให้ใครเป็นผู้ปกครองหรือมีอำนาจคนเดียว อันเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งต่อกันมาตลอด จนบางครั้งเกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก ต่อสู้กันจนเกิดความเสียหาย บางกลุ่มก็คิดว่า ทุกคนอยู่ในสังคมก็ควรจะได้รับผิตชอบร่วมกัน ซึ่งแนวคิดการปกครองนี้ ได้ให้ความสำคัญกับรัฐหรือผู้มีอำนาจทางการปกครอง นั่นคือการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมาย (อำนาจอธิปไตยคือ อำนาจรัฐ (state power) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทำให้รัฐสามารถดำเนินการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองภายในและภายนอก)<sup>47</sup> และสามารถโอนหรือมอบอำนาจให้องค์กรอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ การปกครองนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบเผด็จการ เป็นต้น แม้ว่าจะปกครองด้วยระบบใด ๆ ก็ตามแต่การปกครองนั้น ต้องได้รับการยอมรับจากผู้ใต้ปกครอง คือ รัฐจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ใต้ปกครอง หากไม่เช่นนั้นแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาไม่ช้าก็เร็ว

#### 2.4.1 แนวคิดการปกครองตามรูปแบบทั่วไป

แนวคิดการปกครองตามรูปแบบทั่วไป ผู้วิจัยจะเน้นไปที่การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่เป็นประชาธิปไตยตามทัศนะของพระพุทธศาสนา ซึ่งหลักคำสอนของพระพุทธศาสนามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่เน้นไปที่ตัวบุคคล เช่น มีอิสระเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำใด ๆ ก็ตาม เพียงแต่อะไรก็ตามที่เป็นความไม่ดีหรือทำให้ตัวเองหรือคนอื่นเดือดร้อนไม่กระทำ เป็นต้น และเมื่อพูดถึงการปกครองตามแนวทางพระพุทธศาสนา ก็จะเน้นการปกครองแบบธรรมาธิปไตยในหลักการปกครองทั้ง 3 ประเภท คือ อธิปไตย โลกาธิปไตย และธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองด้วยระบบใดก็ตาม ผู้ปกครองต้องยึดถือธรรมเป็นใหญ่ คือ ถือหลักแห่งความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม ตามเหตุและผลโดยยึดหลักการ กฎ ระเบียบ

<sup>47</sup> “การปกครอง,” <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2559).

และกติกา เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองในสังคมประเทศได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ตามแนวคิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 2.4.1.1 แนวคิดการปกครองของพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุ ตฺโต)

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต) ได้กล่าวถึงความหมายของปกครองตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่า “การปกครองที่มีขึ้นเป็นเรื่องของการศึกษา (การเรียนรู้) และเพื่อการศึกษาทั้งสิ้น ถ้าไม่ปกครองด้วยการเรียนรู้ ก็ต้องปกครองด้วยอำนาจ เมื่อเป็นการปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิปักษ์ที่เอียงไปสู่ความขัดแย้งกัน” การปกครองเพื่อการศึกษา เป็นการเรียนรู้ศึกษาและปรับเปลี่ยนข้อผิดพลาดที่เกิดอยู่ตลอดเวลา ให้รู้เท่าทันกิเลสที่เกิดขึ้น เป็นการพยายามสร้างคนดีในสังคม หากเราปกครองแบบใช้อำนาจ ก็จะทำให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น เริ่มตั้งแต่เกิดความขัดแย้งภายในจิตใจ ทำให้ยิ่งต้องเพิ่มการใช้อำนาจ ใช้อำนาจ และจะเน้นการลงโทษมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่การปกครองแบบพยายามสร้างคนดี แต่เป็นการปกครองแบบพยายามกำจัดคนเลว<sup>48</sup>

#### 2.4.1.2 แนวคิดการปกครองของแสวง อุดมศรี

แนวคิดการปกครองของแสวง อุดมศรี ได้ให้ความหมายของการปกครองไว้ว่า “การปกครอง คือการจัดการทำและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการตัดสินที่เกิดความขัดแย้งในการตีความ ซึ่งทุกคนในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม หากมีใครขัดขึ้น ไม่ยอมรับหรือกระทำการบางอย่างที่จะนำความเดือดร้อนมาสู่คนอื่น ย่อมจะได้รับโทษบางประการตามควรแก่กรณี” ทั้งนี้เพื่อการป้องกันมิให้มีใครมาทำเดือดร้อนวุ่นวายให้เกิดขึ้นแก่สังคมประเทศ และเพื่อให้เป็นการคุ้มครองผู้ที่ยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายทางสังคม หรือกฎหมายให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติสุข<sup>49</sup>

#### 2.4.1.3 แนวคิดการปกครองของเพลโต (Plato)

แนวคิดของเพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองในหนังสือชื่อ อุดมรัฐ (Republic) ได้เสนอรูปแบบการปกครองของรัฐที่ดีสนับสนุนแนวคิดของ Socrates ผู้เป็นอาจารย์ที่มีแนวคิดที่ว่า “ผู้ปกครองที่ดีควรต้องมีความรู้และมีสติปัญญา” ซึ่ง Plato ได้เสริมแนวคิดดังกล่าวว่า “รัฐหรือการปกครองที่ดีจะต้องมีผู้ปกครองที่มาจากนักปราชญ์ มาจากกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองที่มีความรู้โดยแบ่งคนออกเป็นชั้นขึ้นตามความสามารถโดยใช้การศึกษาเป็น

<sup>48</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), *นิติศาสตร์แนวพุทธ* (กรุงเทพฯ: บริษัทสหธรรมิก จำกัด, 2539), 55-56.

<sup>49</sup> แสวง อุดมศรี, *การปกครองคณะสงฆ์* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), 2.

ตัวกำหนด”<sup>50</sup> พุดง่าย ๆ ก็คือ ผู้ปกครองต้องมีความรู้ความสามารถนั่นเอง และเพลโตมีแนวคิดสนับสนุนการปกครองด้วยกฎหมายเพราะเชื่อว่ากฎหมายสามารถสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่รัฐได้ อีกทั้งกฎหมายยังปกป้องเหนี่ยวรั้งฝ่ายปกครองไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือเกินอำนาจหน้าที่ที่ควรจะทำ ซึ่งเพลโตได้แบ่งการปกครองของรัฐออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การปกครองที่ใช้กฎหมายเป็นหลัก และการปกครองที่ไม่ใช้กฎหมาย<sup>51</sup>

#### 2.4.1.4 สรุปแนวคิดการปกครองตามรูปแบบทั่วไป

แนวคิดการปกครองในรูปแบบทั่วไป ที่ผู้วิจัยได้นำมาทำการศึกษาค้นคว้าวิจัย สรุปได้ว่า การปกครองมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือการปกครองแบบเผด็จการก็ตาม และไม่ว่าจะปกครองด้วยระบบใด การปกครองนั้นต้องได้รับการยอมรับจากผู้ใต้ปกครอง การที่ผู้ปกครองจะเป็นที่ยอมรับได้นั้น ผู้ปกครองต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม เรียนรู้ข้อผิดพลาดการปกครองจากอดีต และปรับเปลี่ยนการปกครองแบบพยายามสร้างคนดี มากกว่าการกำจัดคนเลว ภายใต้การปกครองด้วยกฎหมายที่มีทั้งนิติรัฐ นิติธรรม และกฎหมายจะเป็นตัวควบคุมการใช้อำนาจที่เกินเลยของผู้ปกครอง หากเราปกครองด้วยการใช้อำนาจจะยิ่งก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้นและจะยิ่งเพิ่มการใช้อำนาจมากขึ้น เน้นการลงโทษมากขึ้นตามลำดับจนอาจทำให้เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิปักษ์ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในสังคมได้ เพื่อการปกป้องมิให้มีใครมาสร้างความเดือดร้อนวุ่นวายให้เกิดขึ้นแก่สังคม รัฐจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ใต้ปกครอง ในขณะเดียวกัน ทุกคนในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่รัฐได้กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นการคุ้มครองผู้ที่ยอมรับปฏิบัติตนตามกฎหมายเกณฑ์ทางสังคมและลงโทษผู้ล่วงละเมิดตามโทษานุโทษที่ควรได้รับการกระทำของตน

#### 2.4.2 แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้พระธรรมวินัย

การปกครองสงฆ์สมัยพุทธกาล เมื่อมีผู้มาบวชในพระพุทธศาสนามากขึ้นก็ต้องมีกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อความเรียบร้อยแห่งสงฆ์เรียกว่า “ธรรมวินัย” ซึ่งถือความถูกต้องเป็นใหญ่ มีความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบ้านเมือง เป็นการปกครองภายในพุทธศาสนจักรเท่านั้น พระองค์ทรงสร้างกรอบเพื่อประโยชน์ต่อการปกครองสงฆ์ ทรงบัญญัติถึงเหตุผลที่ต้องมีธรรมวินัยไว้ 10 ประการ ดังนี้

<sup>50</sup> “ปรัชญาตะวันตก,” [http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent\\_desc.php?article\\_id=548&articlegroup\\_id=129](http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=548&articlegroup_id=129) (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 60).

<sup>51</sup> คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, การเมืองการปกครองของไทย, 7-8

1. เพื่อความดีแห่งสงฆ์
2. เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์
3. เพื่อข่มผู้เก้อยาก (สอนยาก เข้าใจยาก)
4. เพื่อการอยู่สำราญของภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก
5. เพื่อป้องกันอาสวะอันจะบังเกิดในปัจจุบัน
6. เพื่อป้องกันอาสวะอันจะบังเกิดในอนาคต
7. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส
8. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งในชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว
9. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม
10. เพื่อถือตามพระธรรมวินัย<sup>52</sup>

การบัญญัติพระธรรมวินัย จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับอาณาจักร “ไม่ทรงแสดงธรรม (การสอน) หรือบัญญัติพระธรรมวินัยที่ขัดแย้งกับฝ่ายการเมืองการปกครองใด ๆ อีกทั้งไม่ประพฤติในสิ่งที่ผิดต่อกฎของบ้านเมือง เช่น ไม่บวชข้าราชการหากยังมีได้รับอนุญาตจากทางราชการ”<sup>53</sup> เป็นต้น ยกเว้นกษัตริย์มาขอปรึกษางานบ้านเมืองหรือมาศึกษาธรรม พระพุทธองค์จะทรงแสดงธรรมเฉพาะเรื่องนั้น ๆ และในส่วนของรัฐหรืออาณาจักรเอง ก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวพุทธศาสนาจักร แต่รัฐจะให้การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา เช่นเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฉบับแก้ไขมาตรา 9 และมาตรา 79 ที่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่พระมหากษัตริย์และรัฐที่พึงปฏิบัติต่อพระพุทธศาสนาในลักษณะเดียวกันกับสมัยพุทธกาล

### 2.4.3 แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายไทย

แนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายไทย เริ่มตั้งแต่กฎหมายลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 การออกกฎหมายสำหรับสงฆ์ก็เพื่อให้ศาสนจักรอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรหรือควบคุมองค์การสงฆ์ทั้งประเทศนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากก่อนการพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ สมเด็จพระเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้ทรงนิพนธ์ไว้ในตอนท้ายของการแถลงการณ์คณะสงฆ์ว่า “ภิกษุสงฆ์ แม้มีพระวินัยเป็นกฎหมายสำหรับตัวส่วนหนึ่งแล้ว ก็ยังจะต้องอยู่ในใต้อำนาจแห่งกฎหมายฝ่ายอาณาจักรอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งตราไว้เฉพาะหรือเพื่อคนทั่วไป และยังคงควรอนุวัติจารีตของบ้านเมืองที่ไม่ขัดต่อกฎหมายทั้ง 2 ประเภท” สรุปความ

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, 22.

<sup>53</sup> “พัฒนาการการปกครองคณะสงฆ์ ไทย,” [http://202.28.117.35/UserFiles/chapter4\(8\).pdf](http://202.28.117.35/UserFiles/chapter4(8).pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ก.ค. 2559).

ก็คือ ภิภษุสงฆ์มีกฎหมายอันพึงปฏิบัติอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท นั่นคือ 1) กฎหมายแผ่นดิน 2) พระวินัย และ 3) จาริต พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายแผ่นดินจึงควรจะรู้จักเข้าใจและปฏิบัติให้ถูกต้อง<sup>54</sup>

แนวคิดการปกครองสงฆ์ในรัชสมัยที่ 9 ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่พยายามแก้ไขความขัดแย้งระหว่างมหานิกายและธรรมยุติกนิกาย โดยการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ด้วยการแยกอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ออกเป็น 3 ส่วน คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ด้วยความพยายามที่จะรวมมหานิกายและธรรมยุติกนิกายเข้าด้วยกัน แต่กลับไม่เป็นผลสำเร็จ กับยิ่งสร้างความแตกแยกในสถาบันสงฆ์มากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เป็นข้ออ้าง เพื่อสร้างความชอบธรรมในการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แทน

แนวคิดและหลักการปกครองสงฆ์ด้วยข้อบังคับทางกฎหมายโดยรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ได้ตราให้การปกครองทั้ง 3 ส่วน (สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร) รวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ตามรูปแบบเดิมของกฎหมายลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 ที่อำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์เป็นของมหาเถรสมาคม และอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์เป็นของสมเด็จพระสังฆราช ผู้ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ใน 2 ตำแหน่งคือ ตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์เอง และตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม<sup>55</sup>

#### 2.4.4 แนวคิดการปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายมหาเถรสมาคม

แนวคิดการปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมายมหาเถรสมาคม เป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่รัฐให้อำนาจมหาเถรสมาคมในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์, ให้อำนาจในการแบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค, จัดตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค, และมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองคณะสงฆ์ อีกทั้งจะมีคณะอนุกรรมการที่มหาเถรสมาคมแต่งตั้งอีกหลายคณะคือ คณะกรรมการการศึกษาของสงฆ์, คณะกรรมการอำนวยการพระธรรมทูต, คณะกรรมการร่างกฎนิคหกรรม (นิกหกรรมคือ การชมหรือวิธีการลงโทษสงฆ์ที่ทำความเสื่อมเสีย ต้องเป็นไปตามพระธรรมวินัยเท่านั้น), คณะกรรมการจัดตั้งทุนสาธารณสงเคราะห์และศึกษา

<sup>54</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28, 74.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, 97-100.

สงเคราะห์, ตลอดจนคณะกรรมการควบคุมพระภิกษุสามเณรไปยังต่างประเทศ (ศ.ต.ภ.) และมีองค์สมเด็จพระสังฆราชเป็นประมุขแห่งสงฆ์ทั้งนี้เพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ ซึ่งในแง่ของความเป็นจริง การปกครองของคณะสงฆ์นั้น มีรูปแบบการปกครองที่เป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมากกว่า ซึ่งจะแตกต่างจากการปกครองของฝ่ายรัฐที่เป็นระบอบประชาธิปไตย

ในการพระราชทานสมณศักดิ์ขึ้นปกครองหรือการแต่งตั้งประมุขแห่งสงฆ์ พระเจ้าแผ่นดินจะทรงแต่งตั้งพระมหาเถระที่เป็นพระอุปัชฌาย์อาจารย์ของพระองค์ขึ้นดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช หรือพระเถระที่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ ถ้าไม่มี ก็ไม่ทรงแต่งตั้ง เช่น ในรัชกาลที่ 4 ทรงตั้งกรมสมเด็จพระปรมาธิบดี ฯ เพราะทรงนับถือเป็นพระอาจารย์ เมื่อกรมสมเด็จพระปรมาธิบดีชิโนรสสิ้นพระชนม์แล้ว ไม่ได้ทรงแต่งตั้งอีกเลยตลอดรัชกาลและในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 จะทรงแต่งตั้งกรมสมเด็จพระปวเรศ ฯ พระอุปัชฌาย์ของพระองค์ แต่กรมสมเด็จพระ ฯ ทรงขอผิดให้ไว้พระสวตมนต์ไปก่อน จนจวนจะสิ้นพระชนม์จึงทรงรับมหาสมณุตมาภิเษก (มหาสมณุตมาภิเษก คือการสถาปนาพระบรมวงศานุวงศ์ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช) และเมื่อสิ้นพระชนม์ รัชกาลที่ 5 ทรงตั้งสมเด็จพระสังฆราชสาซึ่งเป็นพระกรรมวาจาจารย์ จนสมเด็จพระสังฆราชสาสิ้นพระชนม์ลงอีก เมื่อสมเด็จพระสังฆราชสาสิ้นพระชนม์แล้ว ก็ไม่ได้ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชอีกตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 เป็นต้น ส่วนสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสได้ทรงรับมหาสมณุตมาภิเษกในรัชกาลที่ 6 เพราะทรงเป็นพระอุปัชฌาย์ในรัชกาลที่ 6<sup>56</sup>

#### 2.4.5 ทฤษฎีระบบราชการ (Max Weber)

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model) แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้เสนอรูปแบบขององค์การในอุดมคติ ที่เห็นว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูง ที่จะทำให้องค์การบริหารลุเป้าหมาย โดยเรียกทฤษฎีนี้ว่า “Bureaucracy” หรือ “ระบบราชการ” เป็นรูปแบบองค์กรที่ใช้เหตุผล (Logic) และประสิทธิภาพ (Efficient) มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ (Order) และตามกฎหมาย (Legitimate Authority) มีลักษณะสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

1. มีสายบังคับบัญชาตามลำดับหน้าที่ (Hierarchy of Authority) คือ มีโครงสร้างการบริหารจัดการเป็นรูปปิรามิด
2. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) คือ แบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization)

<sup>56</sup> “ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model),” <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1315/03chapter2.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

3. ความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonality) คือ สัมพันธภาพระหว่างบุคคล จะต้องเป็นทางการโดยจะยึดถือเหตุผลเป็นหลัก

4. มีกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติอย่างเป็นทางการ (Formal Rules and procedure) คือระเบียบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จะต้องเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

5. ความก้าวหน้าในงานอาชีพตามหลักคุณภาพ (Careers based on Merit) คือการทำงานจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถเป็นหลัก และจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ตามความรู้ความสามารถ

6. การแบ่งแยกทั้งเรื่องส่วนตัวและทรัพย์สินส่วนบุคคลออกจากองค์กร (Separation of the Property and Affairs) คือ ไม่นำเรื่องส่วนตัวตลอดจนทรัพย์สินมาปะปนกับงานในองค์กร

สิ่งที่ได้จากการศึกษาทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model) ซึ่งจะตรงกับระบบการปกครองคณะสงฆ์บางส่วนตั้งแต่สมัยพุทธกาลจนถึงปัจจุบัน (ตามพระธรรมวินัย = เคารพอุปมาอาจารย์และอาวุโสพรรษา) ที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างเป็นทางการ แต่จะแตกต่างในเรื่องสัมพันธภาพระหว่างบุคคลภายในระบบที่เกี่ยวข้องกันและเอื้ออำนวยต่อกัน และในส่วนของทรัพย์สินส่วนตัวที่ไม่แยกออกจากองค์กร เช่น ทรัพย์สินส่วนตัวของพระสงฆ์เมื่อมรณะภาพ ทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของวัดที่จำพรรษาอยู่ทันที เป็นต้น

#### 2.4.6 ทฤษฎีการปกครอง (Abraham H. Maslow)

Abraham H. Maslow เขาได้เสนอทฤษฎีการจูงใจ (Motivation Theory) ซึ่งมีสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ในเรื่องความต้องการอันมีกามคุณเป็นแรงผลักดัน เช่น ความต้องการของมนุษย์ไม่มีขีดจำกัด และการกระทำของมนุษย์เป็นไปเพื่อเติมเต็ม (Fulfill) สิ่งที่ยังไม่พึงพอใจ เป็นต้น โดยลำดับความต้องการ (Hierarchy of needs) ของมนุษย์ตามทฤษฎีการปกครองของมาสโลว์ มี 5 ลำดับ ตั้งแต่ขั้นพื้นฐานถึงขั้นสูงสุด ได้แก่

1. ความต้องการทางกายภาพ (Physical/Basic needs) เช่น ความต้องการปัจจัยสี่และอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

2. ความต้องการความปลอดภัย (Security/Safety needs)

3. ความต้องการความรักความผูกพันทางสังคม (Social/Love needs)

4. ความต้องการมีฐานะและการยกย่องในสังคม (Esteem needs)



### 5. ความต้องการประจักษ์ตนเองหรือความจริงในตนเอง (actualization)<sup>57</sup>

ทฤษฎีการปกครองที่มีฐานมาจากทฤษฎีการจูงใจนี้ เป็นฐานสำคัญในการปกครองกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างมาก และการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทยก็มีฐานมาจากหลักดังกล่าวนี้ไม่น้อย ซึ่งจะเห็นได้จากเงื่อนไขและหลักในการพิจารณาการเลื่อนสมณศักดิ์ของคณะสงฆ์ในปัจจุบัน ตลอดจนการนำสมณศักดิ์มาผูกไว้กับตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์ ที่ทำให้เห็นถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มาจากสมณศักดิ์ เพื่อจูงใจให้เกิดความต้องการที่ได้นั้นเอง

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.5.1 พระศพล มาบัณฑิตย์ นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าของวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตเรื่อง “หลักเกณฑ์และขั้นตอนบางประการทางศาสนา: การสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะ พ.ศ. 2490-2532” ได้ข้อสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะดังนี้

การสถาปนาสมณศักดิ์รองสมเด็จพระราชาคณะขึ้นเป็นสมเด็จพระราชาคณะในรัชสมัยรัชกาลที่ 9 พระองค์ทรงดำเนินการพิจารณา มีพระบรมราชวินิจฉัยก่อนที่จะโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมณศักดิ์ให้ขึ้นเป็นสมเด็จพระราชาคณะ แต่ในการพิจารณาสถาปนาสมณศักดิ์ชั้นสูงอย่างสมเด็จพระสังฆราชและสมเด็จพระราชาคณะก็ได้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยส่วนพระองค์แต่อย่างเดียว ทรงให้เป็นไปตามธรรมเนียมราชประเพณีเรื่องอาวโสทางสมณศักดิ์ จนกลายเป็นนิตินาชประเพณีทางศาสนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490- 2532 ทรงสถาปนาสมณศักดิ์เป็นสมเด็จพระราชาคณะหลักเกณฑ์ที่ทรงใช้มีพระบรมวินิจฉัยสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะยังคงเหมือนเดิม

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งนี้คือ การเจริญในสมณศักดิ์ของพระสงฆ์ตามลำดับจนกระทั่งมาถึงจุดสูงสุดในฐานันดรศักดิ์ คือ สมณศักดิ์สมเด็จพระราชาคณะนั้น นอกจากสงฆ์เองที่มีความรู้ ความสามารถและความหนักแน่นในสมณเพศแล้ว บางครั้งก็มีเหตุปัจจัยอื่น ๆ มาเกื้อหนุนส่งเสริมให้พระสงฆ์บางรูปเจริญในสมณศักดิ์ จนที่สุดได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระราชาคณะ เหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในคณะสงฆ์มีผลต่อการพิจารณาสถาปนาสมณศักดิ์ได้แก่

<sup>57</sup> “ทฤษฎีการจูงใจ ของ Abraham H. Maslow,” [http://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?bookID=1340](http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?bookID=1340) (สืบค้นวันที่ 25 ก.ค. 2559).

1. พระราชอภัยของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์
2. เหตุปัจจัยด้านการเมือง
3. เหตุปัจจัยภายในคณะสงฆ์<sup>58</sup>

**2.5.2 นายนครินทร์ แก้วโชติรุ่ง** ผู้วิจัยเรื่อง “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก” เป็นสารนิพนธ์รายวิชา สัมมนาพระวินัยปิฎก ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 2556 ได้สรุปรูปแบบและการปกครองในพระไตรปิฎกดังนี้

หลักการของการปกครองของแต่ละรูปแบบ ในพระไตรปิฎกนั้นก็คือธรรมะต่าง ๆ ซึ่งพระพุทธเจ้าตรัสแสดงไว้แล้วนั่นเอง หลักการดังกล่าวจัดเป็นกรอบแนวคิดสำคัญสำหรับผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้นำไปประพฤติปฏิบัติตน และจัดเป็นเครื่องมือชี้วัดสำคัญว่า ผู้ปกครองหรือผู้ถูกปกครองเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมหรือไม่ โดยการพิจารณาจากการประพฤติตนหรือไม่ประพฤติตนตามหลักการต่าง ๆ นั้นเอง ผู้วิจัยจึงได้แบ่งหลักการปกครองออกเป็น 2 ด้าน คือ หลักการด้านการบริหารและหลักการด้านคุณธรรมและจริยธรรม

หลักการปกครองสำหรับการปกครองแบบราชาธิปไตย มีทั้งหลักการด้านการบริหารและหลักการด้านคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้มากมาย เนื่องจากผู้ปกครองแบบราชาธิปไตย คือพระมหากษัตริย์มีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียว และมักจะใช้อำนาจไปเพื่อความยิ่งใหญ่หรือเพื่อประโยชน์ของตนเอง สิ่งที่จะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งผู้ปกครองในการใช้อำนาจไปในทางที่ถูกต้องชอบธรรมและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ ก็คือหลักธรรมต่าง ๆ ของพระพุทธศาสนาที่ได้ให้หลักธรรมแก่ผู้ปกครองที่มากกว่าเรื่องของความยิ่งใหญ่ หรือเรื่องอำนาจ และในส่วนของการปกครองแบบสามัคคีธรรม มีทั้งหลักการด้านการบริหารและหลักการด้านคุณธรรมและจริยธรรม แต่หลักการที่โดดเด่นที่สุดคือ อปริหานิยธรรมหรือสามัคคีธรรมนั่นเอง เนื่องจากมีส่วนทำให้รัฐที่ปกครองตามหลักธรรมดังกล่าว สามารถต้านทานอำนาจจากรัฐอื่น สำหรับผู้นำหรือผู้ปกครองชนชั้นสูงต้องมีธรรมด้วย ดังที่พระพุทธเจ้าได้ทรงแสดงแก่ผู้ปกครองที่เป็นพระมหากษัตริย์

หลักธรรมสำหรับการปกครองของคณะสงฆ์ ผู้วิจัยจึงสรุปหลักการที่สำคัญ ๆ ได้ 5 ประการ ได้แก่ 1) พระธรรมวินัยเป็นใหญ่ 2) มีการกระจายหน้าที่ 3) มีความสามัคคี 4) มีความเป็นเอกภาพ และ 5) มีความเสมอภาค ส่วนหลักการด้านคุณธรรมและจริยธรรมของภิกษุสงฆ์ในฐานะที่สังคมสงฆ์มี 3 หมวดดังนี้ 1) ธรรมเพื่อความดีงามในฐานะเป็นภิกษุ 2) ธรรมเพื่อความดีงามในฐานะ

<sup>58</sup> พระทศพล มาบัณฑิตย์, “หลักเกณฑ์และขั้นตอนบางประการทางศาสนา: การสถาปนา สมเด็จพระราชาคณะ พ.ศ. 2490-2532,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), บทคัดย่อ.

เป็นสมาชิกแห่งสงฆ์ และ3) ธรรมเพื่อความดีงามความสำเร็จในฐานะเป็นผู้สั่งสอนและผู้รับการสั่งสอน และหลักที่ใช้ในการปกครองสงฆ์ที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุดที่ทำให้คณะสงฆ์ดำรงอยู่ได้จนถึงปัจจุบันคือ พระธรรมวินัยนั่นเอง<sup>59</sup>

**2.5.3 พระอธิการชรัตน์ ฐิตคุโณ (มีแก้ว)** นิสิตปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการเชิงพุทธ) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยานิพนธ์เรื่อง “บทบาทการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์” ผลการวิจัยประสิทธิภาพการบริหารพระสังฆาธิการในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทางด้านการปกครองนั้น ได้ให้ความสำคัญต่อการปกครอง ซึ่งเน้นให้พระภิกษุ สามเณรให้ตระหนักถึงการอยู่ร่วมกันตามหลักสราณียธรรมและความสามัคคีธรรมโดยมีพระธรรมวินัยเป็นหลัก ซึ่งการบริหารกิจการคณะสงฆ์ด้านการปกครองมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งและการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของพระพุทธศาสนาคณะสงฆ์ถือเป็นตัวแทนหรือเป็นสาวกองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ซึ่งทำหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจเผยแผ่และถ่ายทอดพระธรรมคำสอนของพระบรมศาสดาที่ได้ทรงบัญญัติไว้ให้ผู้ที่นับถือพระพุทธศาสนา ได้นำพระธรรมคำสอนไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมสืบต่อไป

การบริหารกิจการคณะสงฆ์ ทั้ง 6 ด้าน เจ้าอาวาสต้องดำเนินการให้ครบทุกด้าน จะได้ผลมากหรือน้อย เป็นไปโดยอาศัยความร่วมมือ ความสามัคคี ความขยันเข้มแข็งจากทุกฝ่าย ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ผู้ปกครองต้องประกอบด้วยคุณธรรม และเป็นผู้เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเพื่อให้บรรลุผลอย่างเต็มประสิทธิภาพ<sup>60</sup>

**2.5.4 พระณรงค์ วุฑฒิเมธี (สังขวิจิตร)** ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพุทธศาสนศึกษา ภาควิชาปรัชญา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยานิพนธ์เรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข” ผลของการวิจัยพบว่า ปัญหาการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบัน มีปัญหาทางโครงสร้างการปกครอง, ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปกครอง, และปัญหาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งสมณศักดิ์ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

<sup>59</sup> นายนครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก,” (สารนิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาพระพุทธศาสนา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2556), 90.

<sup>60</sup> พระอธิการชรัตน์ ฐิตคุโณ (มีแก้ว), “บทบาทการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาการจัดการเชิงพุทธ คณะพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2554), 125.

- ด้านโครงสร้างการปกครอง แนวทางการแก้ไขคือ แยกรัฐออกจากศาสนา และเน้นการกระจายอำนาจและถ่วงดุลพร้อมทั้งให้พุทธบริษัทมีส่วนร่วม
- ด้านการขาดประสิทธิภาพในการปกครอง แนวทางการแก้ไขคือ ปรับในเรื่องของระบบการศึกษาเพื่อจะช่วยพระสงฆ์มีคุณภาพทั้งผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง
- ด้านหลักเกณฑ์การแต่งตั้งสมณศักดิ์ แนวทางการแก้ไขคือ ปรับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งสมณศักดิ์และแยกสมณศักดิ์ออกจากตำแหน่งทางการปกครอง<sup>61</sup>

### 2.5.5 สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์ ที่ผู้ศึกษาวิจัยได้นำมาศึกษา ทั้ง 4 เรื่อง พบปัญหาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ มีปัญหาทางการบริหารและระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากศักยภาพของผู้ปกครอง และปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขของการสถาปนาสมณศักดิ์ ซึ่งได้มีการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขไว้หลายส่วนด้วยกัน อาทิเช่น แนวทางการแก้ไขปัญหาทางการปกครอง ผู้ปกครองต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิ และมีความสามารถในการบริหารจัดการคณะสงฆ์ให้เกิดประสิทธิภาพ โดยต้องให้เป็นไปตามธรรมวินัย และแนวทางการแก้ไขเรื่องการสถาปนาสมณศักดิ์ การสถาปนาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ทรงไม่ตัดสินพระราชหฤทัย ส่วนพระองค์แต่อย่างเดียว ทรงให้ยึดตามธรรมเนียมราชประเพณี แต่บางครั้งก็มีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสถาปนาสมณศักดิ์ เช่น เหตุปัจจัยด้านการเมืองหรือเหตุปัจจัยภายในคณะสงฆ์เอง (อันเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้) ตลอดจนการพิจารณาสมณศักดิ์ ที่ควรพิจารณาจากความสามารถและความเหมาะสมเป็นหลัก และควรแยกสมณศักดิ์ออกจากตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์ เป็นต้น

## 2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

กรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่องการปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505: ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สำรวจวรรณกรรม (Literature Research) ต่าง ๆ และสรุปมาเป็นตัวแปรต้น (Independent Variable) ที่ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิด

<sup>61</sup> พระณรงค์ วุฑฒิเมธี (สังขวิจิตร), “การปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาพุทธศาสนศึกษา ภาควิชาปรัชญญา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 238-239.

การเปลี่ยนแปลงต่อตัวแปรตามคือ การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505: ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตัวแปรต้น: ในกรอบที่ 1 คือระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ ที่ผู้วิจัยได้นำรูปแบบการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ซึ่งเป็นกฎระเบียบข้อบังคับในพระธรรมวินัย ที่สงฆ์ทุกรูปต้องถือปฏิบัติตั้งแต่สมัยพุทธกาลจนถึงปัจจุบัน โดยนำมาเป็นต้นแบบของระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่มีอยู่ในประเทศไทย โดยเริ่มศึกษาการปกครองสงฆ์ตั้งแต่ยุคสุโขทัย จนถึงยุคแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยแยกไปตามระบบการปกครองของฝ่ายรัฐ (ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์, ระบอบประชาธิปไตย) และการปกครองภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละยุคสมัยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องกันมากับโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ไทย

ในกรอบที่ 2 ผู้วิจัยได้นำหลักการสถาปนาสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ไทยมาเป็นกรอบในการวิจัยในครั้งนี้ด้วย เนื่องจากสมณศักดิ์ของพระเถระในแต่ละลำดับชั้น เป็นตัวบ่งบอกถึงตำแหน่งและบทบาทอำนาจหน้าที่ทางการปกครองคณะสงฆ์ไทย

ส่วนในกรอบที่ 3 ผู้วิจัยได้นำแนวคิดในรูปแบบการปกครองสงฆ์ตามพระธรรมวินัย ที่สงฆ์ทุกรูปต้องถือปฏิบัติตาม และรูปแบบการปกครองทั่วไป รวมทั้งแนวคิดการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. คณะสงฆ์ และภายใต้กฎหมายเถรสมาคม ตลอดจนทฤษฎีระบบราชการ ที่รัฐได้กำหนดให้การปกครองสงฆ์เป็นรูปแบบราชการ อีกทั้งทฤษฎีการปกครองที่มีฐานมาจากทฤษฎีการจูงใจ คือ การสถาปนาสมณศักดิ์ให้กับพระเถระในลำดับชั้นต่าง ๆ เพื่อเป็นการศึกษาวิจัยตามรูปแบบของการปกครองทั่วไป และแบบจำเพาะของสงฆ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น ตัวแปรต้นทั้ง 3 กรอบนี้ จึงเป็นตัวแปรอันสำคัญของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ที่ส่งผลต่อตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ การปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 :ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยตามที่อธิบายไว้ดังนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย  
(Conceptual Framework)



### บทที่ 3

#### กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505: ศึกษา ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ผู้วิจัยได้นำความเป็นมาของกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ ที่ได้นำบังคับใช้กับพระสงฆ์ของไทยตั้งแต่แรกจนถึงฉบับปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และนำข้อมูลพื้นฐานขององค์กรต่าง ๆ ที่มีสัมพันธภาพ บทบาท อำนาจหน้าที่ต่อการ ปกครองของคณะสงฆ์ไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 กฎหมายที่บังคับใช้กับคณะสงฆ์ไทย

##### 3.1.1 กฎหมายพระสงฆ์

##### 3.1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121

##### 3.1.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

##### 3.1.4 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

#### 3.2 ข้อมูลพื้นฐานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ไทย

##### 3.2.1 มหาเถรสมาคม (มส.)

##### 3.2.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งประเทศไทย (สพท.)

#### 3.1 กฎหมายที่บังคับใช้กับคณะสงฆ์ไทย

กฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับการปกครองคณะสงฆ์ของไทย เริ่มมีขึ้นในยุคของการเร่ง พัฒนาพระพุทธศาสนาไปพร้อม ๆ กับการเร่งพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นช่วงที่มีผู้คน มอญ ลาว พม่าปลอมมาบวชเพื่อหวังลาภสักการะจากชาวบ้าน จนนำไปสู่สภาวะ ความเสื่อมศรัทธาของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการตราเป็นกฎหมายเพื่อปกป้อง พระพุทธศาสนาให้พ้นจากจุดวิกฤติโดยเร็วที่สุด และเพื่อเป็นการปกป้องพระพุทธศาสนาให้ดำรงอยู่ ในสยามประเทศสืบต่อไป

##### 3.1.1 กฎหมายพระสงฆ์

กฎพระสงฆ์ฉบับแรกที่มีการตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับสงฆ์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายคณะสงฆ์ ที่เรียกว่า กฎพระสงฆ์ ขึ้นในระหว่าง ปี พ.ศ. 2325 - 2344 รวม 10 ฉบับ ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ตราสามดวง แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นับเป็นกฎหมายคณะสงฆ์ชุดแรกที่ปรากฏหลักฐานอยู่ถึงปัจจุบัน

โดยมีเนื้อหาสาระของแต่ละฉบับ จะประกอบด้วยข้อความที่ทรงปรารภถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละเรื่อง ว่าผิดพระธรรมวินัยข้อใด ทำให้พระศาสนาเสื่อมเสียอย่างไร แล้วทรงมีพระบรมราชโองการห้ามมิให้ทำเช่นนั้นอีกต่อไป พร้อมทั้งกำหนดโทษทางฝ่ายเมือง เพิ่มจากโทษทางพระธรรมวินัยอีกส่วนหนึ่ง สาระสำคัญของกฎพระสงฆ์แต่ละฉบับพอสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 1 โดยทรงปรารภว่า ให้ประชากรราษฎรสมาทานพระไตรสรณาคมน์ ศิลห่า ศิลแปด ศิลสิบ (การสมาทานศิล คือการให้คำมั่นสัญญาว่าจะประพฤติปฏิบัติดีงดเว้นอบายมุขทั้ง 5 ทั้ง 8 และ 10 ตามที่ตนเองได้สมาทานศิลไว้) ในสำนักพระสงฆ์ทุกวัน และมีการกำหนดโทษสงฆ์ผู้แสดงพระธรรมเทศนาใช้ถ้อยคำตลกคะนอง หยาบช้ำ เอาธรรมนั้นมากล่าวเป็นอธรรม อันหาประโยชน์ไม่ได้ ซึ่งผิดพระธรรมวินัย ผู้ฟังก็ไม่ได้รับอานิสงฆ์อะไรจากการฟังเทศน์ จึงมีพระบรมราชโองการ ห้ามมิให้เทศน์และฟังเทศน์ในลักษณะดังกล่าว ภิกษุสามเณรรูปใดฝ่าฝืน ให้นำตัวมาลงโทษพร้อมกับญาติโยมของภิกษุสามเณรรูปนั้น

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 2 พระองค์จะทรงตั้งพระทัยจะบำรุงพระบวรพุทธศาสนาตามพุทธวิถี แต่พระภิกษุสงฆ์ไม่ได้รักษาพระปาติโมกข์ ตามเยี่ยงอย่างพระอริยสาวก ทรงดักเตือน เพื่อให้พระสงฆ์ทั้งปวง ให้ทรงพระปาติโมกข์สังวรณศีลบริสุทธิ ฝ่ายฆราวาสห้ามทำให้สงฆ์เสียศีลสิกขาบทบริสุทธิด้วยกันทั้งสองฝ่าย ห้ามรับฝากเงินทองของฆราวาส เทียบคบหากับฆราวาส ด้วยหวังกำคุณ 5 (รูป เสียง กลิ่น รส โผฏฐัพพะ) มิได้เห็นแก่พระศาสนา และห้ามฝ่ายฆราวาส อย่ำให้ของเงินทองไปฝากภิกษุสามเณรไว้ ทำให้เสียวินัยสิกขาบทเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตาม พระราชกำหนดกฎหมายนี้ ฝ่ายภิกษุสามเณรจะลงพระอาชญาโทษสึกออกและเขี่ยนให้สาหัส

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 3 โดยทรงปรารภว่า พระภิกษุสงฆ์ในขณะนั้นละเมิดพระวินัยบัญญัติ คือ ให้อุปสมบทแก่ศิษย์แล้วปล่อยปละละเลย ไม่ได้ให้ศิษย์ ถือนิสัยอยู่ในหมู่คณะของตนก่อนกลับปล่อยให้เที่ยวไปทำการใด ๆ ตามอำเภอใจจนเกิดมีการชองสูมกันทำมารยาว่า รักษาศีลภาวนาให้ผู้คนเสื่อมใสศรัทธา ตั้งตนเป็นผู้วิเศษ อวดวิชาความรู้อวดอิทธิฤทธิ์เป็นอุตริมนุสสรธรรม โกหกหลอกลวงประชาชน เมื่อได้สมัครพรรคพวกมาก ก็คิดจะชิงราชสมบัติตั้งแต่ยังอยู่ในสมณเพศ จึงมีพระบรมราชโองการสั่งว่า ต่อไปให้พระราชอาชณะแต่งตั้งพระภิกษุ ทั้งในกรุงและนอกเมืองเป็นเจ้าอธิการ ครองอารามละรูป ให้มีตราประจำตำแหน่ง เขี่ยนชื่ออารามที่ครอง ถ้าเมืองใดมีพระภิกษุมาก ให้แต่ละอารามมีพระอันดับได้ 9-10 รูป ถ้ามีพระภิกษุน้อยมีพระอันดับได้ 4-5 รูปขึ้นไป ถ้าภิกษุสามเณรรูปใดประสงค์จะย้ายจากนอกเข้ามาในกรุง หรือที่อยู่ในกรุงจะย้ายออกไปหัวเมือง เพื่อศึกษาค้นถุระ วิปัสสนาธุระ หรือปฏิบัติศาสนกิจ ก็ให้เจ้าอธิการออกหนังสือสำคัญ เพื่อนำติดตัวไปโดย

<sup>1</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), *พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28*. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักพระพุทธานุศาสตร์แห่งชาติ, 2550), 3-44.



เขียน ชื่อตัว ฉายา อายุพรรษา และชื่ออุปัชฌาย์อาจารย์ แล้วประทับตราตำแหน่งกำกับไว้ในหนังสือสำคัญนั้น ผู้ใดไม่มีหนังสือสำคัญ ห้ามมิให้เจ้าอธิการทุกอารามรับเข้าอยู่ในอารามของตน ให้พระราชาคณะ เจ้าหมู่ เจ้าคณะ เจ้าอธิการ ตลอดจนกรมการเมืองตรวจตราดูแล อย่าให้หลอกลวงคิดประทุษร้ายต่อแผ่นดิน เช่นการที่เกิดขึ้นครั้งนี้ หากพระราชาคณะ เจ้าหมู่ เจ้าคณะ เจ้าอธิการ และกรมการเมืองละเว้นหน้าที่ ถือว่ามีโทษเป็นกบฏร่วมกับพวกโกหกหลอกลวงเหล่านั้นด้วย

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 4 มีพระบรมราชโองการสั่งว่า ให้ภิกษุสามเณรอันบวชในพระศาสนา รักษาฐานะสองประการ คือคณฤชระ วิปัสสนาฐานะเป็นประเพณี ต่อไปให้พระราชาคณะ เจ้าอธิการ ประพฤติปฏิบัติตนตามพระธรรมวินัย ให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ดีแก่ศิษย์ ที่อยู่ในสำนัก แนะนำ ตักเตือนศิษย์ให้ศึกษาเล่าเรียนคณฤชระ หรือวิปัสสนาฐานะ ห้ามอย่าให้มีภิกษุ ละวัตรปฏิบัติ และปฏิญาณตัวว่าเป็นกัจจวัต แล้วทำบัญชีแสดงจำนวนภิกษุสามเณรผู้ศึกษาคณฤชระและวิปัสสนาฐานะ ส่งให้กรมสังฆการี นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงบำเพ็ญพระราชกุศล หากภิกษุสามเณรรูปใดกักขฬะ หยาบช้ำ สอนยาก อุปัชฌาย์อาจารย์ ว่ากล่าวไม่ฟัง สั่งสอนหลายครั้งแล้วไม่ปฏิบัติตาม ให้จับสึกเสีย อย่าให้อยู่ในหมู่คณะ ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎพระสงฆ์นี้ ให้เอาญาติโยมมาลงโทษตามความหนักเบา

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 5 มีพระบรมราชโองการสั่งว่า ภิกษุบางรูปต้องอาบัติปาราชิกข้อเสพเมถุน บางรูปต้องอาบัติปาราชิก ข้ออทินนาทานา ต่อไปให้ภิกษุที่ต้องอาบัติปาราชิกข้อใดข้อหนึ่ง แจ้งให้สงฆ์ทราบภายใน 15 วันถ้าปกปิดไว้ และยังถือว่าตนเป็นภิกษุ เข้าร่วมสังฆกรรมกับสงฆ์ทั้งปวงตามตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้ว เมื่อสงฆ์พิจารณาตัดสินว่า ต้องอาบัติปาราชิกจริง ให้นำตัวมาลงโทษถึงประหารชีวิต และให้รับราชบาทจับเขียนตีโยมของภิกษุนั้นด้วย

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 6 มีพระบรมราชโองการสั่งว่า ภิกษุสามเณรในขณะนั้น ไม่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย หาเลี้ยงชีพโดยการทำงานรับใช้ตามความพอใจของฆราวาส เพื่อหวังลาภสักการะ ฆราวาสก็ปราศจากปัญญา การทำทานพระภิกษุผู้รับทานนั้นต้องทรงศีลบริสุทธิ์ ฝ่ายฆราวาสผู้จะให้ทานนั้นก็มิปัญญา และผู้ให้ผู้รับทั้งสองฝ่ายมีสุจริต จึงให้ผลมาก ห้ามมิให้ภิกษุสามเณรสงเคราะห์ฆราวาส ด้วยการให้ผลไม้ ดอกไม้ ไปไม้ เป็นต้น แล้วทำการเรียโรบอบุญแก่ผู้ไม่ใช่ญาติ ห้ามมิให้เป็นหมอนวดหมอยา หมอดู ห้ามมิให้เป็นชู้ตนาข้าวสารของฆราวาส และห้ามทำการทั้งปวงที่ผิดพระวินัย ผู้ใดต้องอธิกรณ์ร้ายแรงถึงขั้นปาราชิกให้จับสึกเสีย ห้ามฆราวาสทั้งปวงถวายเงิน ทอง นาก แก้วแหวน และสิ่งอันไม่สมควรแก่สมณะ ห้ามใช้สอยภิกษุสามเณรให้ทำการเพื่อตน ผู้ใดฝ่าฝืนให้ลงโทษเขียนตีตามโทษหนักเบา

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 7 กรณีที่พระราชาคณะพวกหนึ่ง ให้นำความกราบทูลว่าเกี่ยวกับปัญหาการกระทำที่ผิดพระวินัย แต่ความจริงแล้วไม่ผิด ผู้ที่คัดค้าน และหาว่าอีกฝ่ายหนึ่งผิดพระวินัยนั้น ไม่รู้พระวินัยดี แต่ถือดีว่ารู้ดี ทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทกันในหมู่สงฆ์ อันเป็นเหตุให้แตก

สามัคคี จึงมีพระบรมราชโองการสั่งว่า ต่อไปห้ามมิให้ภิกษุรูปใดนำเรื่องทะเลาะวิวาทของสงฆ์ขึ้นกราบทูล หากเป็นเรื่องสำคัญที่กราบทูลให้ทรงวินิจฉัย ก็ให้เสนอสมเด็จพระสังฆราช เพื่อทรงหารือในคณะพระราชาคณะเสียก่อน

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 8 พระราชาคณะ เจ้าอธิการปล่อยปละละเลยไม่ดูแลตักเตือนภิกษุ สามเณร ให้ปฏิบัติเคร่งครัดตามพระธรรมวินัย จึงเกิดมีภิกษุ สามเณรลามกเป็นโจรทำลายพระศาสนา เช่น ขวนขวายเข้าร้านตลาดดูสุิกา นุ่งห่มเดินเหินอย่างคฤหัสถ์ ดูชน หนั่ง ละคร ฟ้อนรำ ขับร้อง เล่นหมากกรุก สกา การพนันทั้งปวง ตลอดจนเสพเมณูกับสีก จึงมีพระบรมราชโองการสั่งให้เจ้าอธิการ อุปัชฌาย์อาจารย์ เอาใจใส่ดูแลมิให้ภิกษุ สามเณร ประพฤติอย่างนั้นต่อไป

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 9 กรณีที่พระมหาเถร ซึ่งมีสมณศักดิ์เป็นพระครู ได้เสพเมณูกับข้าหลวงผู้หนึ่งจนมีห้อง แต่ยังถือตนว่าเป็นภิกษุเข้าร่วมสังฆกรรมอุโบสถตลอดมา เป็นคู่สวดบวชพระสงฆ์ ทำให้สังฆมณฑลมัวหมอง จึงมีพระบรมราชโองการสั่งให้พระราชาคณะ เจ้าอธิการ เอาใจใส่ตรวจตราควบคุมความประพฤติของพระอันดับทั้งปวง มิให้ติดพันด้วยหญิงในทางชู้สาว ผู้ใดทำผิดพระวินัยถึงขั้นปาราชิก ให้แนะนำให้สึกเสีย ถ้าผู้ใดต้องอาบัติปาราชิกแล้วปกปิดไว้ให้ลงโทษถึง 7 ชั่วโมง

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 10 พระสงฆ์บางพวกไม่มีหิริโอตตัปปะเป็นอลัชชี เช่น คบหากันเสพสุรา ยาเมา ฉันทอาหารในเวลาวิกาล เอาบาตรจีวรขายแลกเหล้า เล่นเบี้ย สวดพระมาลัยตลกคะนองเป็นลำนนำ จึงมีพระบรมราชโองการสั่งให้พระราชาคณะ เจ้าอธิการ ชำระภิกษุสงฆ์พวกอลัชชีทั้งหลายให้สึกเสียและห้ามมิให้ภิกษุ สวดพระมาลัยในงานศพอีกต่อไป

กฎพระสงฆ์ทั้ง 10 ฉบับ ตราขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของสงฆ์ที่คิดนอกกริยาหรือสงฆ์ที่หวังลาภสักการะของชาวบ้าน และกระตุ้นให้สงฆ์ผู้ปกครอง (เจ้าอาวาสหรืออุปัชฌาย์อาจารย์) ให้เอาใจใส่ดูแลสงฆ์ในปกครองมิให้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ตลอดจนควบคุมชาวบ้านให้อยู่ในศีลด้วยการสมาทานศีลทุกวัน และจะเห็นว่ากฎพระสงฆ์ทั้ง 10 ฉบับ ไม่มีฉบับใดเลย ที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ เท่ากับว่า กฎพระสงฆ์ตราขึ้นเพียงเพื่อควบคุมความประพฤติของภิกษุสงฆ์และฆราวาสให้ประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าเท่านั้น

### 3.1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121

มีพระบรมราชโองการ พระจุลจอมเกล้าอยู่หัวฯ ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า ทุกวันนี้การปกครองฝ่ายพระราชอาณาจักร ก็ได้ทรงพระราชดำริแก้ไข และจัดตั้งแบบแผนการปกครองให้เป็นที่เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อน และฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสังฆมณฑลเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อประโยชน์แห่งพระพุทธศาสนา และความเจริญรุ่งเรืองของราชอาณาจักรด้วย หากการปกครองสังฆมณฑล เป็นไปตามแบบแผนเรียบร้อยดี พระพุทธศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร

และจะชักนำให้ประชาชนทั้งหลายเกิดความเลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนา พระพุทธสัมมาปฏิบัติ และร่ำเรียนวิชาคุณในสำนักยิ่งขึ้น พระองค์มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสังฆมณฑลให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไปด้วยกันทั้งหมด 8 หมวดด้วยกันดังนี้<sup>2</sup>

หมวดที่ 1 ว่าด้วยนามและกำหนดใช้พระราชบัญญัติ มาตรา 1 ถึงมาตรา 2 บัญญัติโปรดให้ใช้ในมณฑลใด เมื่อใด จะได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ และให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย แบบแผนประเพณีที่ขัดขวางต่อพระราชบัญญัตินี้ มิให้ใช้ต่อไป

หมวดที่ 2 ว่าด้วยคณะใหญ่ มาตรา 3 ถึงมาตรา 4 พระราชบัญญัติให้คงไว้ซึ่งนิายที่มีอยู่เดิมและคงอำนาจเจ้าคณะหรือสังฆนายกในนิายนั้นไว้ดังเดิม แต่การปกครองอันเป็นสามัญทั่วไปในนิายทั้งปวง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งแต่งตั้งมหาเถรสมาคม และการกำหนดโครงสร้างการปกครองสงฆ์ไทยคือ สมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง คือ เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ 1 เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ 1 เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติกา 1 เจ้าคณะใหญ่คณะหลวง 1 ทั้งพระราชกณะเจ้าคณะเหนือ คณะใต้ คณะธรรมยุติกา คณะกลาง ทั้ง 4 ตำแหน่งนั้น ยกเป็นพระมหาเถระที่ทรงปลุกษาในการพระศาสนา และการปกครองบำรุงสังฆมณฑลทั่วไป ซึ่งได้โปรดให้พระมหาเถระทั้งนี้ ประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถรสมาคม ตั้งแต่ 5 พระองค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้น ให้เป็นสิทธิ์ขาดผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้

หมวดที่ 3 ว่าด้วยวัด มาตรา 5 ถึงมาตรา 9 ตามพระราชบัญญัตินี้ วัดมี 3 อย่างคือ พระอารามหลวง, อารามราษฎร์, และสำนักสงฆ์ รวมทั้งการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาและการสร้างอารามขึ้นใหม่

หมวดที่ 4 ว่าด้วยเจ้าอาวาส มาตรา 10 ถึงมาตรา 19 พระราชบัญญัติการเลือกเจ้าอาวาสให้เป็นหน้าที่พระราชกณะแขวง และกำหนดอำนาจ หน้าที่ของเจ้าอาวาส

หมวดที่ 5 ว่าด้วยคณะแขวง มาตรา 20 ถึงมาตรา 29 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดสมณศักดิ์กับแบ่งเขตภูมิภาค การปกครองสงฆ์ ให้พระราชกณะกำกับดูแลแขวง

หมวดที่ 6 ว่าด้วยคณะเมือง มาตรา 30 ถึงมาตรา 33 บัญญัติการเลือกสรรและการแต่งตั้งเจ้าคณะเมือง รวมทั้งการกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่

หมวดที่ 7 ว่าด้วยคณะมณฑล มาตรา 35 ถึงมาตรา 39 บัญญัติการเลือกสรรและการแต่งตั้งเจ้าคณะมณฑล รวมทั้งการกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่

<sup>2</sup> พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28. 49-74.

หมวดที่ 8 ว่าด้วยอำนาจ มาตรา 40 ถึงมาตรา 45 บัญญัติอำนาจหน้าที่เจ้ากระทรวงธรรมการและเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ให้ช่วยสนับสนุนเจ้าคณะเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวบททั้งกำหนดโทษผู้ที่ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

สรุปการตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 พระจุลจอมเกล้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของสยามประเทศให้เจริญก้าวหน้าและทันสมัย เฉกเช่นประเทศใต้อาณานิคมของประเทศอังกฤษ และเพื่อต้องการควบคุมคณะสงฆ์ทั้ง 2 นิกาย (มหานิกายและธรรมยุติกนิกาย) โดยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองสงฆ์ไว้ที่ส่วนกลางและบริหารจัดการในรูปแบบราชการที่เป็นไปตามลำดับขั้นที่ชัดเจน

### 3.1.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงได้พยายามจะแก้ไขการปกครองคณะสงฆ์ระหว่างมหานิกายและธรรมยุติกนิกายให้เกิดความเสมอภาคกัน ด้วยการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 โดยยกเลิกมหาเถรสมาคม เปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นสังฆสภา เพื่อถ่วงดุลอำนาจต่อกันตามลักษณะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มี 8 หมวดดังนี้<sup>3</sup>

หมวดที่ 1 สมเด็จพระสังฆราช ระเบียบการสถาปนาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช

หมวดที่ 2 สังฆสภา ระเบียบองค์ประกอบด้วยสมาชิก คุณสมบัติ, บทบาทอำนาจหน้าที่และการบริหารสังฆสภา

หมวดที่ 3 สังฆมนตรี ระเบียบสมเด็จพระสังฆราชมีอำนาจในการแต่งตั้งและการสิ้นสุดสังฆมนตรี ตลอดจนการจัดระเบียบบริหารคณะสงฆ์

หมวดที่ 4 วัด ระเบียบพระราชทานวิสุงคามสีมา, การสร้างหรือการตั้งวัด ตลอดจนการแบ่งเขตวัด และกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่เจ้าอาวาสวัด

หมวดที่ 5 ศาสนสมบัติ ระเบียบการแบ่งศาสนสมบัติกลางและวัด รวมทั้งกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติ

หมวดที่ 6 คณะวินัยธร ระเบียบอำนาจหน้าที่ของคณะวินัยธร

หมวดที่ 7 บทกำหนดโทษ ระบุโทษการเปิดเผยความลับของการประชุมสังฆสภา, การแต่งกายเรียนแบบสงฆ์ อีกทั้งกำหนดโทษของไวยาวัจกร

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, 78-92.

หมวดที่ 8 บทเบ็ดเตล็ด ระบุสงฆ์ที่ได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งทางการปกครอง คณะสงฆ์ถือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ อีกทั้งกำหนดให้กรมศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการสังฆสภา

ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติบทเฉพาะกาลเรื่องการสังคายนา พระธรรมวินัย ในเวลาไม่เกิน 8 ปี นับจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

สรุปการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 แม้จะเป็นการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นมาใหม่ ในรูปแบบการปกครองเป็นสังฆสภา เพื่อถ่วงดุลอำนาจต่อกันตามลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ปัญหาเดิม คือความขัดแย้งและการแบ่งชนชั้นที่ไม่มีความเสมอภาคของสงฆ์ทั้ง 2 นิกายยังคงมีปัญหายู่ คือ มหานิกายก็ยังคงไม่ได้รับความความเสมอภาคในการปกครองคณะสงฆ์เช่นเดิม จะเห็นได้จากพระเถระผู้ดำรงตำแหน่งสังฆสภา ประมุขผู้ปกครองสงฆ์ ล้วนแต่เป็นพระสงฆ์จากคณะธรรมยุติกนิกาย จนเกิดการร้องเรียนและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์อีกครั้ง

### 3.1.4 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติถึงระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในแต่ละลำดับชั้น รวมทั้งการแบ่งเขตการปกครองสงฆ์ในแต่ละเขต รวมถึงการบัญญัติถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมต่อการปกครองคณะสงฆ์ อาทิเช่น มาตรา 5 บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในสังฆานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์กร พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสงฆ์ที่ดำรงตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการสงฆ์ที่มีบัญญัติไว้ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจกำหนดกฎหมายมหาเถรสมาคม เป็นต้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ยังได้บัญญัติส่วนอื่น ๆ ออกเป็นหมวด ๆ ดังนี้<sup>4</sup>

หมวดที่ 1 สมเด็จพระสังฆราช มาตรา 7 ถึงมาตรา 11 บัญญัติถึงระเบียบขั้นตอนการสถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่ง อาทิเช่น มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช และมาตรา 8 สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารจัดการคณะสงฆ์ เป็นต้น

<sup>4</sup> คณะสงฆ์จังหวัดสกลนครและศิษยานุศิษย์ของพระราชประสิทธิ์คุณ, *คู่มือพระสังฆาธิการ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บจ.สหธรรมมิก, ม.ป.ป.), 3-12.

หมวดที่ 2 มหาเถรสมาคม มาตรา 12 ถึงมาตรา 19 บัญญัติถึงองค์ประกอบและบทบาทอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม อาทิเช่น มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 ที่จะปกครองสงฆ์ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย จึงมีอำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับวางระเบียบหรือออกคำสั่งโดยที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายฝ่ายรัฐและพระธรรมวินัย โดยจะแบ่งการปกครองสงฆ์ออกเป็น 6 ฝ่าย สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ปัจจุบันมีสมเด็จพระราชาคณะทั้งสิ้น 8 รูป พระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 4 รูป และไม่เกิน 12 รูป เป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ตามปกติสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งกรรมการครบทั้ง 12 รูปจึงทำให้จำนวนกรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละชุด มี 20 รูป อันประกอบด้วย สมเด็จพระราชาคณะ 8 รูป, กรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง 12 รูป และสมเด็จพระสังฆราชในฐานะประธานกรรมการ 1 รูป เป็นต้น

หมวดที่ 3 การปกครองสงฆ์ มาตรา 20 ถึงมาตรา 23 บัญญัติถึงระเบียบการปกครองสงฆ์ ตลอดจนการแบ่งเขตส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อาทิเช่น การแบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคมตามมาตรา 21 ภาคจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้งการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้พระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้น ตามลำดับและเมื่อมหาเถรสมาคมเห็นสมควร จะจัดให้มีรองเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะตำบลเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้น ๆ ก็ได้ ตามลำดับ เป็นต้น

หมวดที่ 4 นิคหกรรมและการสละสมณเพศ มาตรา 24 ถึงมาตรา 30 บัญญัติถึงการลงโทษสงฆ์ที่กระทำความผิดล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และการสละสมณเพศ

หมวดที่ 5 วัด มาตรา 31 ถึงมาตรา 39 บัญญัติถึงการขอตั้งเป็นวัดและการยุบเลิก ตลอดจนบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส

หมวดที่ 6 ศาสนสมบัติ มาตรา 40 ถึงมาตรา 41 โดยแยกเป็นศาสนสมบัติกลางและศาสนสมบัติวัด บัญญัติการมอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาศาสนสมบัติ

หมวดที่ 7 บทกำหนดโทษ มาตรา 42 ถึงมาตรา 44 บัญญัติถึงโทษสงฆ์ผู้ที่ไม่ได้เป็นพระอุปัชฌาย์กระทำการบวช ตลอดจนบทลงโทษผู้ที่ดูหมิ่นพระสังฆราช หรือการใส่ความคณะสงฆ์ ให้เกิดความเสื่อมเสียหรือความแตกแยก

หมวดที่ 8 เบ็ดเตล็ด มาตรา 45 ถึงมาตรา 46 บัญญัติถึงสงฆ์ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการปกครองและไวยาวัจกร เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

สรุปพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ได้นำรูปแบบระบบการปกครองสงฆ์ด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางที่มหาเถรสมาคม และอยู่ภายใต้บริหารจัดการคณะสงฆ์ที่มีพรรษาสูงเพียงไม่กี่รูป ซึ่งส่งผลกระทบให้การดำเนินการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญเร่งด่วนของคณะสงฆ์เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ ความล่าช้าที่เกิดขึ้นนั้น อาจเกิดจากทั้งตัวระบบ

โครงสร้างการปกครองสงฆ์และอาจมาจากคณะผู้บริหารสงฆ์เองด้วย การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองในลักษณะที่มีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมาก จึงเป็นเหตุหนึ่งของปัญหาระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

### 3.1.5 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ในรัชกาลที่ 9 เหตุผลการใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขมาตรา 7 ในพ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช การแต่งตั้งและถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุ อานาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครองการสละสมณเพศของคณะสงฆ์และคณะสงฆ์อื่น วัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด และศาสนสมบัติกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมีการแก้ไขมาตรา 7 ดังนี้<sup>5</sup>

พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช

ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช”

### 3.1.6 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2560 (ในรัชกาลที่ 10) สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) 3 วาระรวด บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560”

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505- 2535 ฉบับใหม่, มาตรา 1-21 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสียงเชิงจงเจริญ, 2535), 4-5.

<sup>6</sup> “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับ 3) พ.ศ. 2560,” <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/002/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ผู้รับสนองพระราชโองการ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี การแก้ไขครั้งได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามโบราณราชประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลาช้านานนั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งต่อมาได้เริ่มมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 เป็นต้นมา สมควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อเป็นการสืบทอดและธำรงรักษาไว้ซึ่งโบราณราชประเพณีดังกล่าว โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 3.2 ข้อมูลพื้นฐานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ไทย

ข้อมูลพื้นฐานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ไทย เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองคณะสงฆ์ไทย และมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน ในการนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้นำองค์กร 2 องค์กรอันเป็นองค์กรที่มีสัมพันธ์ภาพต่อกันด้วยข้อบังคับทางกฎหมาย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ได้บัญญัติการมอบหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ที่มีต่อกันในด้านการพระพุทธรูปและการปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 มหาเถรสมาคม (มส)<sup>7</sup>

มหาเถรสมาคมเป็นถ้อยคำที่ใช้ครั้งแรกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง คณะสงฆ์ (ร.ศ. 121) ซึ่งในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ (ร.ศ. 121) มาตรา 4 ให้เรียกสมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่ และพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ตำแหน่งต่างๆ ว่า "มหาเถร" และมหาเถรเหล่านี้มีหน้าที่ ประชุมหารือ

<sup>7</sup> คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, *การปกครองคณะสงฆ์ไทย* (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2553),160-161.



ร่วมกัน เพื่อถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ในเรื่องพุทธศาสนาตามที่ทรงปรึกษา ที่ประชุมนี้ เรียกว่า “มหาเถรสมาคม” โดยต้องมีมหาเถระอย่างน้อยห้ารูปมาประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ (ร.ศ. 121) ไม่ได้ใช้บังคับทันที แต่จะมีประกาศให้ใช้บังคับ ในมณฑลต่าง ๆ เป็นรายมณฑลเรื่อยไปจนทั่วประเทศสยาม

พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบการปกครองในส่วนต่าง ๆ ของประเทศไทย รวมถึงการปกครองคณะสงฆ์ด้วย ในปีพ.ศ. 2484 สภาผู้แทนราษฎรไทยได้มีมติ ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ (ร.ศ. 121) แล้วตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ขึ้นใช้แทน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2484 พระราชบัญญัติใหม่นี้ เปลี่ยนชื่อ “มหาเถรสมาคม” เป็น “สังฆสภา” โดยให้ประกอบด้วยกรรมการที่เรียก “สังฆสภาสมาชิก” จำนวนไม่เกิน 45 รูป และประธานสังฆสภานั้น มาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระสังฆราชตาม คำแนะนำของสังฆสภา

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ซึ่งเป็นแนวคิดของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ที่จะเลียนแบบการปกครองฝ่ายอาณาจักรมาใช้แก่ฝ่ายศาสนจักร โดยเรียก “สังฆสภา” ให้เป็นทำนองเดียวกับ “รัฐสภา” และมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกันด้วย คือ ตราสังฆาณัติ แล้วถวาย ให้สมเด็จพระสังฆราชลงพระนาม จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติหลาย ๆ บท เลียนแบบมาจากกฎหมายฝ่าย อาณาจักร หมวดหมู่กฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น ให้สังฆสภามีอำนาจตรา สังฆาณัติได้ ถ้าสมเด็จพระสังฆราชไม่ทรงเห็นด้วยหรือไม่ทรงลงพระนามตามกำหนด และสังฆสภาลง มติเห็นชอบตามเดิม ทำนองเดียวกับรัฐสภามีอำนาจตราพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็น ด้วยหรือไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยตามกำหนด และรัฐสภามีมติเห็นชอบตามเดิม เป็นต้น

ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 9 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้ประกาศ ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ขึ้นมาใหม่ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์และการบริหารของสังฆสภา โดยการเปลี่ยน การบริหารแบบสังฆสภากลับมาเป็น มหาเถรสมาคมดังเดิมตราจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งใน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หมวดที่ 2 มหาเถรสมาคม ได้กำหนดองค์ประกอบ และบทบาท อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไว้ดังนี้

มาตรา 12 มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและพระราชอา คณะ ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 12 รูปเป็นกรรมการ

มาตรา 13 ให้อธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง และให้กรมศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม

มาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 15 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- เป็นพระภิกษุ
- ลาออก
- สมเด็จพระสังฆราชมีบัญชาให้ออก
- \* มาตรา 15 ตรี มหาเถรสมาคมมรณภาพ

พ้นจากความเป็นอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

(2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

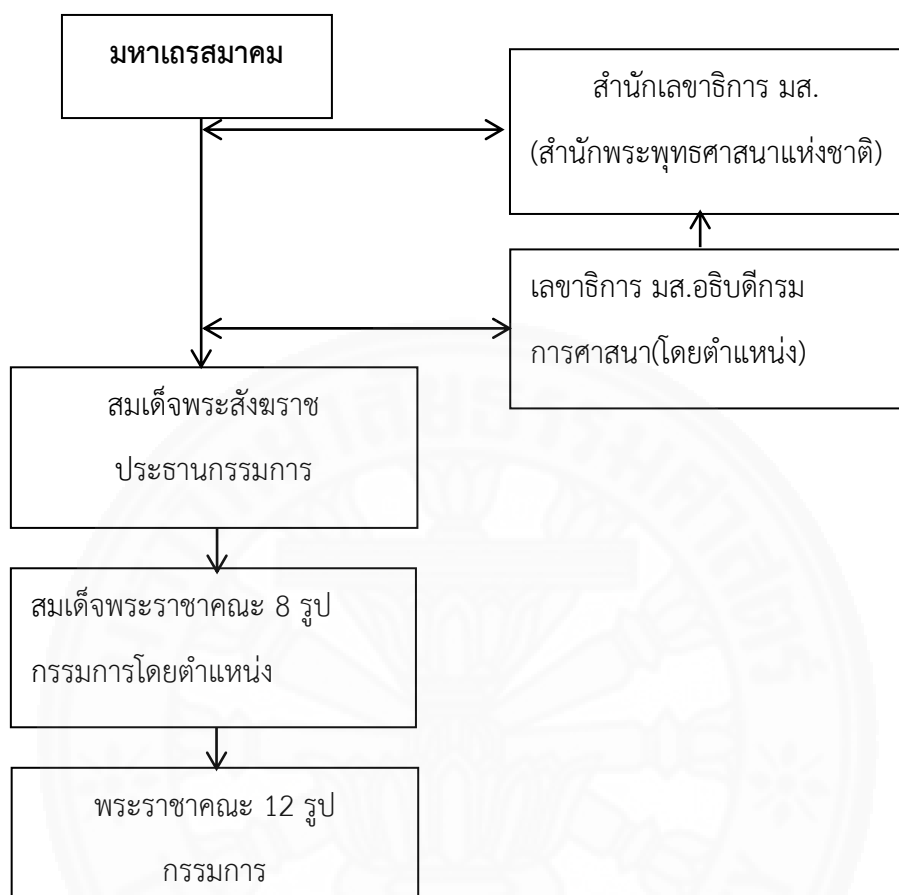
(4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมาย มหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับวางระเบียบออกคำสั่ง มีมติหรือ ออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรืออนุกรรมการมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

หมวด 3 การปกครองคณะสงฆ์ มาตรา 20 คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม

มาตรา 20 ตรี เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์

### โครงสร้างมหาเถรสมาคม



ที่มา: สรุปลงความจากข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนา 2558

#### 3.2.2 สำนักพระพุทธศาสนาแห่งประเทศไทย (สพท)<sup>8</sup>

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 2 ให้สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองการคณะสงฆ์และรัฐ โดยกำหนดการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจกรรมพระพุทธศาสนา ในการอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริม พัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษาจัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

<sup>8</sup> สำนักพระพุทธศาสนาสมบัติ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, *คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2553), 11-12.

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการศึกษาพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(2) รับสนองงาน ประสานงานและถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์

(3) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธรักษา

(4) ส่งเสริม ดูแลรักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา

(5) ดูแลรักษาและจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

(6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนา

(7) ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย



## บทที่ 4

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505: ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาทางด้านเอกสาร (Documentary Research) จะมุ่งเน้นการสำรวจข้อมูล การปกครองสงฆ์ด้วยกฎหมาย การปกครองด้วยกฎหมายเถรสมาคม และกฎระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ ของการสถาปนาสมณศักดิ์พระเถรานุเถระ ตลอดจนศึกษาข้อมูลบทบาทอำนาจหน้าที่ สัมพันธภาพ ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ โดยการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลถึง ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในการนี้ ผู้วิจัยได้แยกผลการวิจัย ออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดการวิจัยโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 ผลการวิจัย

##### 4.1.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์

##### 4.1.2 บทบาท อำนาจหน้าที่สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

##### 4.1.3 ปัญหา อุปสรรคในการปกครองสงฆ์

#### 4.2 สรุปและอภิปรายผลการศึกษาวิจัย

##### 4.2.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในปัจจุบัน

##### 4.2.1.1 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายรัฐ

##### 4.2.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายรัฐ

##### 4.2.1.3 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์

##### 4.2.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์

##### 4.2.2 ปัญหา อุปสรรคสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

##### 2.2.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

#### 4.3 ข้อเสนอแนะ

##### 4.3.1 ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ

##### 4.3.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

##### 4.3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

#### 4.1 ผลการวิจัย

ผลการวิจัย การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505: ศึกษาปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่มีความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายฝ่ายรัฐ คือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎระเบียบการปกครองฝ่ายสงฆ์ คือ กฎระเบียบข้อบังคับของมหาเถรสมาคมที่ผูกพันกันด้วยข้อบังคับที่ฝ่ายรัฐบัญญัติในกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และล่าสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ซึ่งส่วนใหญ่จะแก้ไขหรือเพิ่มเติมบางส่วน โดยเฉพาะในหมวดสมเด็จพระสังฆราช อันส่งผลไปยังระเบียบขั้นตอนการเลื่อนสมณศักดิ์ที่ยึดโยงกับตำแหน่งทางการปกครองของคณะสงฆ์ อีกทั้งส่งผลต่อสัมพันธภาพบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ ในการนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้ผลสรุปและแยกออกเป็นประเด็น ๆ ดังนี้

##### 4.1.1 ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์

ระบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ เริ่มต้นจากสมัยพุทธกาล โดยยึดถือหลักการปกครองสงฆ์ด้วยธรรมมาธิปไตย ประกอบด้วยการใช้ธรรมะและพระวินัยปกครอง หากมีสงฆ์ต้องอธิกรณ์ช่วงแรกพระพุทธเจ้าทรงเป็นผู้วินิจฉัยอธิกรณ์ด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อสงฆ์มีจำนวนมากขึ้น พระองค์ทรงมอบให้ประชุมทำสังฆกรรมและใช้มติเอกฉันท์ตามพระวินัย โดยกำหนดให้พระสงฆ์ที่ทำสังฆกรรมเป็นสังฆวาสนเดียวกัน คือ มาจากกลุ่มเดียวกันหรือภายในสำนักและให้ขึ้นกับพระเถระผู้ปกครองที่บวชให้หรือพระเถระผู้ปกครองที่สงฆ์ไปจำวัดอยู่ โดยถือความเป็นวัชวุฒิและคุณวุฒินั้น คือความอาวุโสด้วยพรรษาและมีความรู้ด้านพระธรรมวินัยเป็นผู้ปกครองเหล่าสงฆ์ โดยถือหลักพระธรรมวินัยเป็นธรรมนุญสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ ไม่เว้นแม้แต่องค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าที่พระองค์ทรงเป็นผู้บัญญัติพระธรรมวินัยเองก็ตาม พระองค์ทรงถือปฏิบัติตามพระธรรมวินัยอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกัน ดังนั้น การปกครองในสมัยพุทธกาลจึงเป็นไปตามความสามารถเฉพาะทาง (คุณวุฒิ) และพรรษา (วัชวุฒิ) รวมทั้งเป็นการปกครองภายในศาสนจักรเท่านั้น ไม่ขึ้นตรงต่ออาณาจักร (ฝ่ายรัฐ)

ในยุคต้น ๆ ของการนำพระพุทธศาสนาเข้ามาในสยามประเทศ พระมหากษัตริย์มีความเลื่อมใสศรัทธาต่อพระพุทธศาสนาและพระสงฆ์ สถาบันสงฆ์ในไทยปรากฏเป็นแบบแผนระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่ชัดเจนเริ่มในยุคสมัยสุโขทัยซึ่งได้รับอิทธิพลของศาสนาเถรวาทลัทธิลังกาวงศ์ที่มีมากในสมัยนั้น จึงได้มีการนิมนต์พระเถระานุเถระมาอยู่ในสยามประเทศ และได้นำหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนามาปรับใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ (ไตรภูมิพระร่วง) เพื่อให้บ้านเมืองเกิดความสงบสุข ตลอดจนการโปรดเกล้าฯ ถวายสมณศักดิ์แก่พระเถระานุเถระเป็นไปตาม

โปรดพระราชทานแก่พระสงฆ์ผู้มีคุณูปการต่อพระพุทธศาสนา เป็นผู้มีความประพฤติดีประพฤติชอบ เท่านั้น นับว่าเป็นการเริ่มต้นของการถวายสมณศักดิ์แก่พระสงฆ์ของไทย

ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายไทย ผู้ศึกษาวิจัยได้แยกตาม ลักษณะระบบการปกครองฝ่ายรัฐออกเป็น 2 ยุค ซึ่งระบบการปกครองฝ่ายรัฐที่แตกต่างกันออกไป นำมาซึ่งความแตกต่างต่อระบบการปกครองสงฆ์ด้วยเช่นกัน รวมไปถึงสัมพันธภาพ บทบาท อำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ ทั้ง 2 ยุค ก็มีความแตกต่างกันไป ตามรูปแบบการปกครองและสัมพันธภาพ ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในผลของการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงแยก ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์เป็นตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองของฝ่ายรัฐในแต่ละยุค นั่นคือ ยุคการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และยุคการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยสรุป ได้ดังนี้

ยุคการปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในยุคต้น ๆ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชสมัย ร.1- ร.2) การปกครองสงฆ์ยังคงยึดหลักการตามยุคสมัยกรุงธนบุรี คือ คณะสงฆ์มีสามฝ่าย แต่ละฝ่ายมีพระสังฆาธิการปกครองสงฆ์ฝ่ายของตน และมีสมเด็จพระสังฆราช เป็นประมุขแห่งสงฆ์ โดยการสถาปนาและการถอดถอนสมเด็จพระสังฆราชเป็นอำนาจของ พระมหากษัตริย์ เท่ากับว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเหนือการปกครองคณะสงฆ์นั่นเอง แต่ก็ได้ไม่ได้มีความสลับซับซ้อนอย่างเช่นปัจจุบัน และถึงแม้จะเป็นช่วงศึกสงครามและการสร้างบ้านเมือง ก็ตาม พระมหากษัตริย์ไทยยังทรงไม่ละทิ้งพระพุทธศาสนา พระองค์ทรงตรา “กฎหมายพระสงฆ์” เพื่อปกป้องพระพุทธศาสนาและสงฆ์ที่ประพฤติปฏิบัติดี และมีให้ใครก้าวก้าวละเมิดต่อพระพุทธศาสนาและพระสงฆ์หรือหากสงฆ์รูปใดล่วงละเมิดพระธรรมวินัยต้องอภิศรณก็ต้องรับโทษทางฝ่ายบ้านเมืองด้วย รวมทั้งผู้สนับสนุนกระทำความผิดก็ต้องรับโทษด้วยเช่นกัน

มาช่วงยุคกลาง (รัชสมัย ร.3 - ร.5) รูปแบบการปกครองสงฆ์ได้ปรับเปลี่ยนไป และเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในความไม่เท่าเทียมของสงฆ์ด้วยกัน เนื่องจากในรัชสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทรงตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายขึ้นมาอีก 1 คณะ และได้ให้สิทธิพิเศษมากกว่าคณะสงฆ์มหานิกายเดิมที่มีอยู่ จึงเกิดความเลื่อมล้ำในหมู่สงฆ์ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการปกครองสงฆ์เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองฝ่ายรัฐในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 คือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ด้วยการตั้งมหาเถรสมาคม และพระมหากษัตริย์เป็นผู้สถาปนาประมุขแห่งสงฆ์ อีกทั้งเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศ โดยมหาเถรสมาคมมีหน้าที่ให้คำปรึกษาถวายพระมหากษัตริย์ ตลอดจนได้ให้อำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยตัดสินเรื่องต่าง ๆ กับมหาเถรสมาคม ซึ่งใครจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งไม่ได้ อย่างไรก็ตาม พระองค์ท่าน (รัชกาลที่ 5) ก็ได้มอบอำนาจเด็ดขาดให้แก่พระเถระรูปใดในการปกครองสงฆ์สูงสุด แต่ยังคงทรงพระราชอำนาจไว้ที่พระองค์เอง เพราะตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชนั้น ต้องเป็นพระสงฆ์ที่พระองค์ทรงวางพระทัยได้ ซึ่ง

จะเป็นใครไปไม่ได้นอกจากพระสงฆ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับพระองค์ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง และต้องเป็นพระสงฆ์ชั้นสูงจากธรรมยุติกนิกาย จึงทำให้คณะสงฆ์ในสยามประเทศต้องอยู่ภายใต้การปกครองของฝ่ายธรรมยุตมาอย่างยาวนานถึง 38 ปี พระสงฆ์แม้จะมีพระวินัยเป็นกฎหมายสำหรับตัวพระสงฆ์เองอยู่แล้ว แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ที่ฝ่ายอาณาจักรเป็นผู้บัญญัติขึ้นมาเพื่อความคุมสงฆ์อีกส่วนหนึ่ง

ยุคการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลังการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงได้ยกเลิกกฎหมายลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เพื่อหวังจะแก้ไขความเลื่อมล้ำในหมู่สงฆ์ และลดความขัดแย้งของสงฆ์รุ่นใหม่ที่เป็นภัยกับระบบศักดินาในคณะสงฆ์ ด้วยการปรับปรุงแบบการปกครองสงฆ์ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจแบบสังฆสภา ซึ่งเป็นการปกครองในลักษณะของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานได้ จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ขึ้นมาใหม่อีกครั้ง และได้นำมาใช้จนถึงปัจจุบัน

และในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในมาตรา 20 ถึงมาตรา 23 ได้รวมศูนย์อำนาจการปกครองสงฆ์ไว้ที่ส่วนกลางอีกครั้ง โดยกำหนดให้คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคมตามรูปแบบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ดั้งเดิม และให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคมได้ เพื่อการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม รวมทั้งมีการแบ่งเขตการปกครองสงฆ์เป็นภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนการสถาปนาสมณศักดิ์พระเถรานุเถระในการปกครองคณะสงฆ์ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม ซึ่งสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ก็เป็นปัญหาหนึ่งที่มาจากการปกครองสงฆ์ ตั้งแต่มาตรา 7 ถึงมาตรา 19 ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่เป็นปัญหายู่จนถึงปัจจุบัน

#### 4.1.2 บทบาท อำนาจหน้าที่สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

สมณศักดิ์ คือการยกย่องเชิดชูและเป็นการให้กำลังใจ รวมทั้งเป็นการให้รางวัลหรือการตอบแทนแก่สงฆ์ผู้มีคุณงามความดี อีกทั้งสมณศักดิ์ยังเชื่อมโยงกับกฎหมายการปกครองคณะสงฆ์ เพื่อช่วยให้สงฆ์ที่มีภาระหน้าที่บริหารจัดการงานด้านต่าง ๆ และพระพุทธศาสนาได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ยังช่วยส่งเสริมความประพฤติของสงฆ์เพื่อให้เหมาะสมกับสมณศักดิ์ที่ได้รับพระราชทานมา นอกจากนี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งของการบำเพ็ญพระราชกุศลของ



พระมหากษัตริย์เพราะสมณศักดิ์นั้นถูกโยงกับพระราชอำนาจและพระราชศรัทธาของพระมหากษัตริย์ด้วยนั่นเอง

ในอดีตการสถาปนาสมณศักดิ์ของพระเถระจะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะสถาปนาสมณศักดิ์ถวายแด่พระเถระ และมักจะเป็นพระสงฆ์ที่มีความเกี่ยวพันหรือความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช องค์สังฆปริณายก เช่น เป็นองค์พระอุปัชฌาย์ หรือพระอาจารย์ของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น หากไม่ใช่พระอุปัชฌาย์ก็จะทรงเลือกที่เป็นพระผู้ใหญ่ ผู้เฒ่า และในบางรัชสมัยเมื่อหมดผู้ดำรงอยู่ดังกล่าวแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชหรือพระราชาคณะบางตำแหน่ง เช่น ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ว่างเว้นจากสมเด็จพระสังฆราช ทรงตั้งองค์กรสงฆ์ “มหาเถรสมาคม” ขึ้นมาแทน เพื่อเป็นคณะสงฆ์ที่คอยช่วยถวายรายงานต่อพระองค์ เท่ากับพระองค์เป็นผู้นำคณะสงฆ์ด้วยพระองค์เอง เป็นต้น (ดังที่เคยกล่าวไว้ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.4.2 สรุประบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์)

แต่ในปัจจุบันบริบทของสมณศักดิ์ของพระเถระได้เปลี่ยนแปลงไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง คือ มหาเถรสมาคม และด้วยการผูกพันสมณศักดิ์พระเถระไว้กับตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ตลอดจนเงื่อนไขการพิจารณาสมณศักดิ์ที่มักจะเป็นสงฆ์ที่มาจากสายปกครองมากกว่าสงฆ์สายวิชาการจึงนำมาซึ่งปัญหามากมายให้กับคณะสงฆ์เป็นอย่างมาก ทั้งจากฝ่ายสงฆ์เอง และจากการแทรกแซงทางการเมืองจากกลุ่มชนชั้นปกครองและนักการเมืองที่มาจากฝ่ายรัฐ เป็นต้น จนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของพระพุทธศาสนาในประเทศไทย ก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพระพุทธศาสนาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การถวายสมณศักดิ์แก่สงฆ์เป็นตำแหน่งใด ๆ ก็ตาม แม้ว่าจะช่วยให้พระสงฆ์ที่มีเจตนาที่จะทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่ายขึ้นก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้สงฆ์บรรลุถึงธรรมได้

#### 4.1.3 ปัญหาอุปสรรคในการปกครองสงฆ์

ปัญหา อุปสรรคในการปกครองคณะสงฆ์ไทย บางปัญหามีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือแก้ไขไม่ตรงประเด็นของปัญหา จึงเป็นปัญหาที่สืบต่อมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาที่ทับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ และสังคมมักมองว่า เป็นความผิดที่เกิดจากสงฆ์ มากกว่าการมองไปที่ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ ที่ล้วนเกิดจากฝ่ายรัฐในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในฉบับต่าง ๆ เพื่อจะควบคุมกำกับดูแล และมีอำนาจเหนือคณะสงฆ์ไทย ด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคม (พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 20) อันเป็นองค์กรปกครองสงฆ์สูงสุดของประเทศ และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลจากฝ่ายรัฐด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ อีกชั้นหนึ่ง และด้วยทัศนคติของรัฐที่มีต่อคณะสงฆ์ที่เปลี่ยนไป จึงได้มีการ

ปรับระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ให้อยู่ในรูปแบบของระบบราชการ คือ มีสายการบังคับบัญชา เป็นไปตามลำดับชั้นในลักษณะแนวดิ่ง (พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในมาตรา 21 ถึงมาตรา 23) จนเป็นปัญหาทำให้การบริหารจัดการคณะสงฆ์ขาดประสิทธิภาพเกิดความล่าช้า อีกทั้งการยึดโยง สมณศักดิ์ในแต่ละลำดับชั้นไว้กับการปกครองคณะสงฆ์ จนเป็นปัญหาและอุปสรรคด้วยเงื่อนไขของการพิจารณาสมณศักดิ์ของสงฆ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนยังได้กำหนดสัมพันธภาพ บทบาทอำนาจ หน้าที่องค์กรอื่น ๆ ให้เข้ามาเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงกับการปกครองของคณะสงฆ์ เช่น การกำหนดให้องค์กรสงฆ์หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสงฆ์ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) ให้ขึ้นตรงต่อองค์กร ทหารการเมือง (นายกรัฐมนตรี) และรวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการสภานิติบัญญัติ (สนช.) ที่มีหน้าที่ ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กำหนดระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติที่มีโอกาสเอื้อต่ออำนาจทางการ ปกครองให้กับฝ่ายใด เป็นต้น จนนำไปสู่ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติที่ผิดแปลกไปจากเดิม โดยมีได้พิจารณา ถึงพระธรรมวินัย ที่เป็นธรรมนุญสูงสุดของสงฆ์ รวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณีและความเหมาะสม จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์มากยิ่งขึ้น

ปัญหามากมายมักมีจุดเริ่มต้นและการถูกแทรกแซงจากนักการเมืองหรือฝ่าย ปกครองของรัฐเสียส่วนใหญ่ เป็นการนำศาสนาเข้าสู่การเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นกรณี การใช้ ม.44 ที่มีอำนาจใหญ่กว่าคำสั่งศาลตามระบอบประชาธิปไตยปกติ เข้าตรวจค้น เพื่อจับกุม พระธัมมชโย เจ้าอาวาสวัดธรรมกาย ผู้ต้องหาตามหมายจับในคดี ร่วมกันฟอกเงินและรับของโจรจาก สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน คลองจั่น มาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งพระธัมมชโยนั้น เป็นลูกศิษย์ของ พระเถระผู้เป็นประธานรักษาการสมเด็จพระสังฆราชองค์ (สมเด็จพระช่วง) จากกรณีดังกล่าว ได้มี นักวิชาการด้านพระพุทธศาสนาหลายกลุ่มรวมถึงคุณสุรพศ ทวีศักดิ์ มองว่า เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เป็นการแผ้วถางทางการเมือง “ถ้าย้อนดูลำดับเหตุการณ์ตั้งแต่ประกาศปฏิรูปพุทธศาสนา รื้อฟื้นคดี สกัดกันสมเด็จพระช่วง ไม่ให้ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช องค์ประมุขแห่งสงฆ์ ด้วยการเชื่อมโยงการเป็นผู้ต้องหาของพระธัมมชโย และกิจกรรมของวัดธรรมกายกับความผูกพันที่ เป็นลูกศิษย์ของสมเด็จพระช่วง และเมื่อสมเด็จพระช่วงเกิดมลทิน ก็ถือโอกาสแก้กฎหมายแต่งตั้งพระสังฆราช ใหม่ หลังการแต่งตั้งพระสังฆราชองค์ใหม่ได้ไม่นาน ก็ประกาศใช้ ม.44 กับวัดธรรมกาย ซึ่งทั้งหมดนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่า มันมีวาระทางการเมือง”<sup>1</sup> จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รัฐได้สร้างความไม่พอใจให้กับ คณะสงฆ์ทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนผู้ที่นับถือพระพุทธศาสนาเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

<sup>1</sup> “ยกเลิคม.44-เจรจาดัมมชโย ทางออกศึกษารวมกาย.” <http://www.posttoday.com/analysis/report/483280> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560).

## 4.2 สรุปและอภิปรายผลการศึกษาวิจัย

สรุปและอภิปรายผลการศึกษาวิจัย “การปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข” ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จากผลสรุปของการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ไทยในปัจจุบัน มีประเด็นปัญหาสำคัญหลัก ๆ 2 ประเด็นด้วยกัน อันได้แก่ 1) ประเด็นโครงสร้างการปกครองสงฆ์ 2) ประเด็นสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 4.2.1 โครงสร้างการปกครองสงฆ์ในปัจจุบัน

จากการศึกษาวิจัยในระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคนั้น เกิดจากระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์หลายประเด็นด้วยกัน เมื่อศึกษาถึงหลักในการปกครองตามพระธรรมวินัยที่สงฆ์ต้องถือปฏิบัติตามทุก ๆ รูปไม่พบปัญหาใด ๆ อันเกิดจากระบบการปกครองตามหลักพระธรรมวินัย และเมื่อศึกษาในส่วนการปกครองสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ กลับพบปัญหาที่มากมาย บางปัญหามีมาจากอดีตและไม่ได้ได้รับการแก้ไขตั้งแต่ต้น อาทิเช่น การกำหนดให้การปกครองสงฆ์เป็นรูปแบบราชการที่เป็นไปตามลำดับชั้น ในลักษณะการปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 และเมื่อนำทฤษฎีระบบราชการมาศึกษาเปรียบเทียบในธรรมวินัย ที่สงฆ์ต้องถือปฏิบัติในการปกครองสงฆ์จะพบว่า มีบางส่วนเท่านั้นที่ใกล้เคียงกับระบบการปกครองสงฆ์ตามพระธรรมวินัย ที่มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบเฉพาะ ที่ไม่เหมือนรูปแบบการปกครองทั่วไปที่จะนำทฤษฎีระบบราชการมาใช้ได้ เป็นต้น และในการนี้ ผู้วิจัยได้สรุปและอภิปรายผลการศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในปัจจุบัน โดยได้แยกเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นปัญหาที่เกิดจากการปกครองของฝ่ายรัฐ เช่น การกำหนดให้คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองฝ่ายรัฐด้วยข้อบังคับทางกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ เป็นต้น และส่วนที่ 2 คือ ปัญหาที่เกิดจากการปกครองของฝ่ายสงฆ์เอง เช่น ระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ตามลำดับชั้น โดยการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด (มหาเถรสมาคม) และการยึดโยงสมณศักดิ์กับตำแหน่งทางการปกครอง จนส่งผลถึงเงื่อนไขการพิจารณาสมณศักดิ์ เป็นต้น รวมถึงแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบัน โดยที่ผู้วิจัยแยกเป็นประเด็นในแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

#### 4.2.1.1 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายรัฐ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์มีความสำคัญและส่งผลมาถึงปัจจุบัน โดยผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่าง ๆ ที่นำมาบังคับใช้กับการปกครองคณะสงฆ์โดยตรง ตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์

ร.ศ. 121 ภายใต้การปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด เรื่อยมาจนถึงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ภายใต้การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และไม่ว่าฝ่ายรัฐจะปกครองด้วยระบบใดก็ตาม รัฐก็ยังคงกำหนดให้คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองฝ่ายรัฐเช่นเดิม ด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ที่มหาเถรสมาคม อันเป็นองค์กรปกครองสงฆ์สูงสุด เป็นองค์กรปกครองสงฆ์ทั่วประเทศ ตลอดจนเหล่าสมณทูตที่ไปเผยแผ่ยังต่างประเทศ จากการที่คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ เท่ากับว่าองค์กรสงฆ์เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นฐานอำนาจรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองมาโดยตลอด รัฐก็ได้ประโยชน์จากคณะสงฆ์ในการช่วยแบ่งเบาภาระบางส่วนให้กับรัฐ เช่น สงฆ์ช่วยให้การอบรมศึกษาความรู้แก่เยาวชน ช่วยพัฒนาชุมชนในละแวกวัด ตลอดจนเป็นฐานที่ช่วยสร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ด้วยการอบรมสั่งสอนให้ประชาชนดำเนินชีวิตอยู่ในศีลในธรรม ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน รัฐรักสามัคคี เป็นต้น และการที่สงฆ์ยินยอมให้รัฐปกครองสงฆ์ ก็เพื่อให้รัฐได้ช่วยปกป้องคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาให้มีความมั่นคงสืบไป

ปัญหาและอุปสรรคจากตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่เกิดขึ้น การที่รัฐตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เพื่อให้ง่ายต่อการปกครองคณะสงฆ์ และป้องกันคณะสงฆ์ไม่ให้มีอำนาจเหนือรัฐหรือพระมหากษัตริย์ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ส่งผลเสียทางด้าน การปกครองสงฆ์ ที่รัฐได้รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางที่มหาเถรสมาคม และกำหนดรูปแบบการปกครองสงฆ์เป็นแบบราชการ อีกทั้งจึงใจด้วยสมณศักดิ์กับตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์ ที่มีลำดับชั้นตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์ยิ่งสูงสมณศักดิ์ก็สูงตามไปด้วยนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันทางด้านผลงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามลำดับชั้นของสมณศักดิ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ควรเกิดขึ้นกับคณะสงฆ์ที่เป็นสาวกของพระพุทธเจ้าที่ควรลด ละ เลิกจากกิเลสตัณหาทั้งปวง แม้พันธกิจ 6 ด้านของพระสงฆ์ที่ต้องปฏิบัติ จะอยู่ในเงื่อนไขของการพิจารณาสมณศักดิ์ก็ตาม แต่การดำเนินการควรเป็นไปเท่าที่จำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อชุมชน วัด บ้าน โรงเรียน (บวร) ไซ้เพียงเพื่อให้บรรลุตามเงื่อนไขของการพิจารณาสมณศักดิ์เท่านั้น

ในขณะเดียวกันการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในแต่ละฉบับ เกิดจากความต้องการของฝ่ายรัฐ เพื่อสนองต่อความต้องการของชนชั้นปกครองฝ่ายรัฐแทบทั้งสิ้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นหมวดสมเด็จพระสังฆราช อันเป็นตำแหน่งสูงสุดของการปกครองคณะสงฆ์ไทย ตัวอย่างเช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 10 โดยผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) 3 วาระรวด ด้วยการแก้ไขมาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” เป็นการถวายพระราชอำนาจในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ โดยยกเลิเงื่อนไขอาวุโสสูงสุดทางสมณศักดิ์หรือ ออาวุโส

สูงสุดทางพระราช ตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมอันเป็นองค์กรปกครองสูงสุด มหาเถรสมาคมมีหน้าที่เสนอามพระสังฆาธิการสมณศักดิ์ตั้งแต่พระราชกณะชั้นธรรมขึ้นไป 5 รูป เพื่อทูลเกล้าโปรดพิจารณาแต่งตั้ง และในการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 นั้น เป็นไปตามรูปแบบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ. 2484 ในมาตรา 5 ที่เคยใช้และได้ยกเลิกไปแล้วนั่นเอง

ปัญหาความเสื่อมถอยของคณะสงฆ์ไทยที่รัฐหรือพระมหากษัตริย์เลือกปฏิบัติ มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งในหมู่สงฆ์ตลอดมา ซึ่งได้เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อครั้งพ่อขุนรามคำแหงได้นำคณะสงฆ์ใหม่ (คณะอรัญญิกใหม่หรือเถรวาทแบบลังกาวงศ์) เข้ามาในกรุงสุโขทัย และยกย่องเชิดชูคณะสงฆ์ใหม่เป็นอย่างมาก จนก่อให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างเถรวาทแบบพุกามเดิมกับคณะอรัญญิกใหม่ เมื่อวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งใด ๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่สงฆ์ นั้น ล้วนเกิดจากการเลือกปฏิบัติ เกิดจากความไม่เสมอภาคที่ฝ่ายรัฐหรือพระมหากษัตริย์เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นเกือบทั้งสิ้น เถกเช่น การก่อตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายของพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 4 จนนำมาซึ่งปัญหามากมายในหมู่สงฆ์ทั้งสองนิกาย อันเกิดจากฝ่ายรัฐหรือพระมหากษัตริย์ ที่เลือกปฏิบัติและแบ่งแยกความเป็นชนชั้นในคณะสงฆ์จนถึงปัจจุบัน ดังเช่น การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช องค์ประมุขแห่งสงฆ์ ที่มักจะเกิดปัญหาเกือบทุกครั้ง หากผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช มิใช่สงฆ์ที่มาจากสายธรรมยุติกนิกาย ดังเช่น กรณีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20 ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์จนขยายเป็นวงกว้าง เกิดกลุ่มชาวพุทธทั้งพระสงฆ์และฆราวาส ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ใช้อำนาจมหาเถรสมาคมและอำนาจรัฐจัดการกับพระสงฆ์และชาวพุทธกลุ่มอื่นที่มีความคิดเห็นและแนวปฏิบัติบางเรื่องที่ต่างไปจากกลุ่มตน เป็นการนำศาสนาให้กลายเป็นเรื่องทางการเมือง เป็นเหตุให้รัฐใช้เป็นข้ออ้างในการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ในหมวดพระสังฆราช และได้สถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่ที่อยู่ในลำดับที่ 3 ขึ้นดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชแทนองค์เดิม คือสมเด็จพระสังฆราชที่อยู่ในลำดับที่ 1 ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายรัฐในครั้งนี้ ยิ่งตอกย้ำความเสื่อมถอยทางชนชั้นของคณะสงฆ์ไทยและการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐในการควบคุมคณะสงฆ์เช่นเคย

ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ซึ่งคณะกรรมการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ผู้ที่มีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ไม่มีบุคคลากรที่มาจากฝ่ายสงฆ์ ขาดการมีส่วนร่วมจากบุคคลากรที่มาจากฝ่ายสงฆ์ ทั้งที่ฝ่ายสงฆ์เป็นผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับดังกล่าว ประเด็นสำคัญ รัฐต้องมีความเคารพและให้เกียรติสงฆ์ผู้เป็นสาวกของพระพุทธเจ้า ที่มีพระธรรมวินัยเป็นกฎหมายสูงสุดที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รัฐต้องมีความเคารพและเชื่อมั่นบุคคลากรที่ไปจากฝ่ายสงฆ์ในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ด้วยเหตุที่ว่า บุคคลากร

จากฝ่ายสงฆ์นั้น จะมีความรอบรู้ เข้าใจในข้อวัตรปฏิบัติและธรรมวินัยของสงฆ์ได้อย่างแตกฉาน เพราะวัตรปฏิบัติและธรรมวินัยของสงฆ์เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน จะตีความง่าย ๆ ไม่ได้ ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในธรรมวินัยและพระไตรปิฎกเป็นอย่างดี ซึ่งคณะกรรมการ (สนช.) นั้น ไม่มีความรู้แตกฉานในด้านธรรมวินัยและข้อวัตรปฏิบัติได้อย่างลึกซึ้งเท่ากับฝ่ายสงฆ์นั่นเอง และเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันทั้งกฎหมายฝ่ายรัฐและกฎหมายฝ่ายสงฆ์ รัฐจึงต้องให้มีองค์กรที่ไปจากฝ่ายสงฆ์ มีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ด้วย

#### 4.2.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายรัฐ

ปัญหาและอุปสรรคของสัมพันธภาพระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ เกิดจากการที่รัฐขาดความรู้ความเข้าใจในพระธรรมวินัยและวัตรปฏิบัติของสงฆ์อย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐกับคณะสงฆ์ การที่รัฐจะดำเนินการในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ควรคำนึงถึงพระธรรมวินัยขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่สงฆ์ทุกรูปต้องประพฤติปฏิบัติตาม โดยสงฆ์จะละเมิดมิได้ และพระธรรมวินัยนั้น ก็มีได้มีกฎข้อบังคับใด ๆ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์ต่างมีกฎหมายสูงสุดที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดทั้งคู่ ดังนั้น รัฐและคณะสงฆ์จึงควรปกครองตนเองโดยไม่ก้าวก่ายต่อกัน ทั้งรัฐและสงฆ์ต่างมีหน้าที่ ที่ต้องช่วยเหลือให้สังคมประเทศเกิดความสงบสุข เมื่อเป็นเช่นนั้นสัมพันธภาพระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ที่จะเกิดขึ้น ควรเป็นไปเพื่อเกื้อกูลและสนับสนุนให้ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์มีความเข้มแข็ง เพื่อที่จะได้ช่วยกันส่งเสริมให้ประชาชนคนไทยมีความรู้ มีสติปัญญาจนสามารถดำเนินชีวิตไปได้อย่างปกติสุขและช่วยนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ดังนี้

1. ฝ่ายรัฐ (สนช.) ผู้มีหน้าที่ออกกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ควรตราพระราชบัญญัติให้เป็นไปเพื่อการเกื้อหนุนในการส่งเสริมและสร้างความมั่นคงต่อพระพุทธศาสนา อีกทั้งควรแก้ไขสัมพันธภาพระหว่างองค์กร ไม่ควรให้องค์กรทางการเมืองไปเกี่ยวพันกับองค์กรปกครองสงฆ์ และไม่ควรรากฎระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติที่เอื้อต่ออำนาจทางการเมืองการปกครองให้ฝ่ายใด ๆ หรือเอื้อต่อกลุ่มขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาศัยกฎหมายและอำนาจรัฐจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางศาสนาและทางการเมือง รัฐมีหน้าที่ในการสร้างความสามัคคีในหมู่สงฆ์ระหว่างมหานิกายกับธรรมยุติกนิกาย ไม่ควรแยกหรือเลือกปฏิบัติ เพราะทั้ง 2 นิกายต่างเป็นพุทธสาวกขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าองค์เดียวกัน และอยู่ภายใต้พระธรรมวินัยเล่มเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ชัดเจนว่า ทั้ง 2 นิกายไม่ค่อยมีความขัดแย้งใด ๆ ในหมู่สงฆ์ด้วยกัน ด้วยสงฆ์ทั้ง 2 นิกายต่างมาจากสามัญชนคนธรรมดา ซึ่งแตกต่างจากในอดีต ที่ชนชั้นปกครองหรือเชื้อพระวงศ์ได้ให้ความสำคัญและยกย่องเชิดชูสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายเป็นอย่างมาก ในอดีตจึงมีปัญหาเรื่องของความขัดแย้งของ

สงฆ์ทั้ง 2 นิกายที่พยายามแยกความเป็นชนชั้นออกจากกัน ดังนั้น รัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่เน้นสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค จึงมีหน้าที่สร้างความสมานสามัคคีในหมู่สงฆ์ไม่ควรสร้างความแตกต่างหรือแบ่งแยกชนชั้นในหมู่สงฆ์ให้เกิดขึ้นอีก และเพื่อตัดปัญหาความขัดแย้งในหมู่สงฆ์ของมหานิกายและธรรมยุติกนิกายในตำแหน่งทางปกครองสงฆ์สูงสุด (การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช) องค์ประมุขแห่งสงฆ์ ควรแต่งตั้งสงฆ์ที่มาจากทั้ง 2 นิกาย โดยสลับกันดำรงตำแหน่งในแต่ละสมัย

2. รัฐควรให้ฝ่ายสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการทำหน้าที่แทนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ภายใต้การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การมีบุคคลากรจากฝ่ายสงฆ์ที่มีความรู้และความเข้าใจพระธรรมวินัยและพระไตรปิฎกอย่างแตกฉานเข้ามามีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ จะช่วยให้การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัยและวัตรปฏิบัติของสงฆ์ ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ ช่วยประสานความรู้ความเข้าใจระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ ตลอดจนเป็นการให้ความเคารพต่อกัน เพราะคณะสงฆ์เป็นองค์ประกอบสำคัญของสถาบันพระพุทธศาสนา ที่เป็นศาสนาหลักของประชาชนคนไทย และเป็น 1 ใน 3 สถาบันหลักของประเทศไทยที่รัฐต้องให้ความสำคัญและเคารพในธรรมวินัยของศาสนาตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 79 (รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน)

#### 4.2.1.2 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์ ที่ต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบการปกครองของมหาเถรสมาคม ที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ที่ถูกปกครองด้วยพระสังฆาธิการที่มีพรรษามากเพียงไม่กี่รูป (21 รูป) อีกทั้งดำรงตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์หลายตำแหน่งด้วยกัน และด้วยการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองสงฆ์ยังนำไปสู่การสร้างระบบอุปถัมภ์ให้เกิดขึ้น ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือพระสังฆาธิการเหล่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีความรู้ทางด้านธรรมวินัยอย่างแตกฉานก็ตาม แต่ก็ด้อยความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรสงฆ์ในส่วนอื่น ๆ อีกทั้งยังเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ ในการปกครองสงฆ์ และถึงแม้ว่าจะมีลำดับสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน แต่เนื่องจากเป็นระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่ใหญ่ และมีรูปแบบการปกครองสงฆ์ในแนวตั้งตามรูปแบบราชการ ทำให้การบริหารจัดการองค์กรสงฆ์ไม่มีประสิทธิภาพพอ การดำเนินการต่าง ๆ เกิดความล่าช้า และการปกครองดูแลสงฆ์ได้ไม่ทั่วถึง ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่คณะสงฆ์ขาดความยืดหยุ่นที่จะปรับตัวให้เข้ากับสังคมไทยในปัจจุบัน ที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาทับถมมากมายในการปกครองคณะสงฆ์เอง และต่อภาพลักษณ์กับสังคมภายนอก

ปัญหาที่เกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมของสงฆ์ทุกภาคส่วน ด้วยระบบโครงสร้างการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง จึงขาดการมีส่วนร่วมของสงฆ์จากภูมิภาคหรือสงฆ์ที่ไม่อยู่ในสายปกครองในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นใด ๆ ซึ่งสงฆ์รุ่นใหม่ที่มีวิสัยทัศน์และสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นได้ ซึ่งการเผยแผ่พระพุทธศาสนาและการบริหารจัดการองค์กรสงฆ์ในปัจจุบัน ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมใหม่ พระเถรานุเถระหรือสงฆ์รุ่นเก่าต้องมีความเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับสังคมปัจจุบัน เพื่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการองค์กรสงฆ์และเพื่อการเผยแผ่พระพุทธศาสนาให้ทันยุคทันสมัย ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรสงฆ์และวิธีการปฏิบัติให้ตอบสนองกับความต้องการของสังคมไทย แต่ทั้งนี้ยังคงยึดมั่นและให้ความสำคัญในพระธรรมวินัยขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ด้วยวัตรปฏิบัติของสงฆ์ ตามหลักคำสอนของพระพุทธเจ้าอย่างเคร่งครัด

#### 4.2.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์

แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์ พระสงฆ์คือผู้ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ และเผยแผ่หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าอันเป็นบทบาทหน้าที่ ที่สงฆ์ทุกรูปต้องปฏิบัติตาม และมีพันธกิจ 6 ด้านที่ถือเป็นหน้าที่ที่สงฆ์ต้องรับผิดชอบ คือ การปกครอง, การศึกษา, ศึกษาสงเคราะห์, เผยแผ่พระพุทธศาสนา, สาธารณประโยชน์, และสาธารณูปการ ที่มหาเถรสมาคมได้กำหนดให้สงฆ์ต้องถือปฏิบัติ อันเป็นเหตุหนึ่งของปัญหาการปกครองคณะสงฆ์ปัจจุบัน และทำให้ภาพลักษณ์ของพระพุทธศาสนาเปลี่ยนไปในทางเสื่อม แทนที่จะกลายเป็นสิ่งเกื้อกูลกัน แม้เจตนาเดิมของสงฆ์ต้องการจะช่วยแบ่งเบาภาระให้กับรัฐในการพัฒนาชุมชนที่อยู่ใกล้วัด ช่วยให้การศึกษากะเยาวชนและเป็นที่พึ่งพิงจิตใจของคนที่มีปัญหาในชุมชน และเพื่อพัฒนาให้ชุมชนในละแวกใกล้เคียงวัดเป็น “บวร” (บ้าน วัด โรงเรียน) ก็ตาม ในการนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากฝ่ายสงฆ์ไว้ดังต่อไปนี้

1. พระสงฆ์ควรดำรงคงมั่นด้วยการปกครองตามหลักพระธรรมวินัย อันเป็นธรรมนุญสูงสุดที่สงฆ์ทุกรูปต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เป็นการทำหน้าที่ของสงฆ์ที่อยู่ร่วมกันซึ่งมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะทำหน้าที่ ช่วยเหลือดูแลรักษาความเป็นอยู่และกิจกรรมของสงฆ์ในอวาสาเดียวกันและสังคมสงฆ์ ตลอดจนการเกื้อกูลต่อสังคมภายนอกให้ถูกต้องตามพุทธบัญญัติ จึงจะเรียกว่า เป็นการปกครองโดยธรรมวินัย หากสงฆ์ทุกรูปยึดถือตามหลักการปกครองด้วยธรรมวินัยก็จะหมดปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกนิกาย จนเกิดเป็นความขัดแย้งในหมู่สงฆ์ (ธรรมยุติกนิกายกับมหานิกาย) อีกทั้งลดปัญหาในด้านระบบโครงสร้างการปกครองสงฆ์ที่มีลักษณะเป็นรูปแบบราชการและรูปแบบการปกครองทั่วไปที่ใช้ทฤษฎีการจูงใจด้วยการสถาปนาสมณศักดิ์



แต่พระภิกษุสงฆ์ และไม่ว่าความขัดแย้งนั้นจะเกิดจากปัจจัยใด ๆ หรือจากฝ่ายใดก็ตาม ก็จะไม่ส่งผลกระทบกับภิกษุสงฆ์ที่ปกครองด้วยธรรมวินัย พระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาไม่ใช่พระสงฆ์ที่แสวงหาอำนาจใด ๆ โดยเฉพาะอำนาจทางการเมือง เพื่อทำตนให้เป็นใหญ่ในทางการเมืองหรือทางการเมืองปกครอง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสงฆ์กับรัฐหรือพระสงฆ์กับการเมืองนั้น ในทางปฏิบัติหรือทางกายกรรม เป็นสิ่งที่พึงต้องระวังในคติโลกเพราะไม่เช่นนั้น จะทำให้การเกี่ยวข้องกันจะกลายเป็นมลทินในพระพุทธศาสนาได้ ตรงกันข้ามพระสงฆ์ต้องมุ่งปฏิบัติเพื่อ ละ ลด หมดตัณหา มานะ ทิฎฐิ เพียงแต่ ดำรงตนให้เป็นกลางในสังคม เป็นแสงสว่างทางธรรมให้กับผู้คนในสังคมสืบต่อไป

2. ควรปฏิรูประบบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์และการบริหารจัดการให้มีศักยภาพยิ่งขึ้น ด้วยการแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาเถรสมาคม ให้สอดคล้องกับสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ในปัจจุบัน การบริหารจัดการและการปกครองสงฆ์ ไม่ควรเอาภาระที่มากมายและหนักหน่วงไปให้ไว้กับพระสังฆาธิการผู้มากพรชชาติต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง พระสังฆาธิการผู้ทรงสมณศักดิ์ตั้งแต่สมเด็จพระราชาคณะขึ้นไปที่มีพรรษาสูง ควรได้รับการยกย่องเชิดชูให้เป็นปูชนียบุคคลแห่งพระพุทธศาสนาและเพื่อให้พระสังฆาธิการมีเวลาได้ศึกษาปฏิบัติธรรมได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมาวุ่นวายอยู่กับการบริหารจัดการและการปกครองคณะสงฆ์มากนัก และในขณะเดียวกัน เป็นการเปิดโอกาสให้สงฆ์รุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถในหลาย ๆ ด้านได้เข้าทำงานให้กับคณะสงฆ์ไทย มหาเถรสมาคมควรแต่งตั้งพระสังฆาธิการเหล่านั้นให้เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะสงฆ์ผู้ปฏิบัติงาน ยกเว้นกรณีที่ต้องพิจารณาในเรื่องสำคัญที่ต้องการความรู้ความเข้าใจที่มากประสบการณ์ในการตัดสินใจ เช่น ในเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการปกครองสงฆ์หรือเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อธรรมวินัยหรือวัตรปฏิบัติของสงฆ์จึงจำเป็นต้องให้พระสังฆาธิการเข้าร่วมพิจารณา เป็นต้น

3. ควรสร้างความเข้มแข็งในหมู่สงฆ์ ด้วยการให้แต่ละภูมิภาคสร้างองค์กรสงฆ์ขึ้นในพื้นที่ของตน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น สภาสงฆ์จังหวัดชลบุรี ที่ได้ก่อตั้งองค์กรสงฆ์ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและกันในกลุ่มสงฆ์ของจังหวัดชลบุรี เช่น กรณีฌาปนกิจสงฆ์หรือการช่วยเหลือคำปรึกษาพยาบาลสมาชิกสงฆ์ยามป่วยไข้ และเพื่อสนองตอบต่อนโยบายของมหาเถรสมาคม อาทิเช่น พันธกิจ 6 ด้านหรือโครงการหมู่บ้านศีล 5 โดยมีระบบโครงสร้างการบริหารจัดการตามรูปแบบของสังฆสภา อันประกอบด้วยสมาชิกสงฆ์ที่เป็นพระสังฆาธิการตั้งแต่ผู้ช่วยอาวาสขึ้นไป จนถึงเจ้าคณะอำเภอทั้งหมดของจังหวัดชลบุรี โดยมีประธานสังฆสภา, รองประธานสังฆสภาและคณะกรรมการสังฆสภา ที่เลือกจากสมาชิกสภาสงฆ์ที่มีความรู้ความสามารถ โดยมีเจ้าคณะจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งและอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี เป็นต้น

4. ควรให้พุทธบริษัท 4 มีส่วนร่วมตามรูปแบบการมีส่วนร่วม บ้าน วัด โรงเรียน (บวร) ด้วยการให้คนในชุมชนละแวกใกล้เคียงวัดมีส่วนร่วม ด้วยการรวมตัวในรูปแบบขององค์กรหรือชมรม เช่น ชมรมชาวพุทธวัดหนองเขิน ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อปกป้องดูแลกิจการ

ของวัด และส่งเสริมพระพุทธศาสนาให้มั่นคงสืบไป รวมทั้งในเรื่องของการแสดงความคิดเห็นและร่วมพิจารณาการแต่งตั้งรองเจ้าอาวาสและเจ้าอาวาสในวัดนั้น ๆ ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกที่เป็นพุทธศาสนิกชนที่ความเลื่อมใสศรัทธาต่อพระพุทธศาสนาและมีความเข้าใจในพระธรรมวินัยในระดับหนึ่ง มีความหลากหลายทางอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพทากฎหมายควรมี ด้วยการรับรองจากฝ่ายปกครองท้องถิ่นหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ควรให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนละแวกใกล้เคียงวัดอย่างจริงจัง ใช้เพียง ตั้งเป็นกฎเกณฑ์เท่านั้น (เจ้าอาวาส มีพรรษากว่า 5 พรรษา เป็นผู้ทรงเกียรติคุณเป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ในถิ่นนั้น ให้เจ้าคณะตำบลนั้น และเจ้าคณะอำเภอปรึกษาสงฆ์และทายาทายิกาแห่งวัดนั้น เห็นพ้องกันพิจารณาพระสงฆ์ในวัดนั้นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและนำเสนอเจ้าคณะจังหวัดแต่งตั้ง) ซึ่งการมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือเสนอแนะการแต่งตั้งรองเจ้าอาวาสและเจ้าอาวาสเป็นเรื่องที่ควรทำ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์และวัดถือเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชุมชนนั้น ๆ สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ พระพุทธศาสนาไม่ใช่เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง คนไทยส่วนใหญ่เป็นผู้นับถือพระพุทธศาสนา ดังนั้นประชาชนชนจึงควรมีส่วนร่วมที่จะแสดงความคิดเห็นหรือพิจารณากับผู้ที่จะมาปกครองวัดในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ได้ พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้ว่า ผู้ที่จะสืบทอดพระพุทธศาสนาคือ พุทธบริษัท 4 (หมู่ชนที่นับถือพระพุทธศาสนามี 4 จำพวกคือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา) ที่มีหน้าที่ศึกษาปฏิบัติตามพระธรรมคำสั่งสอน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีหน้าที่เผยแผ่และปกป้องพระพุทธศาสนา

#### 4.2.2 ปัญหา อุปสรรคสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

ปัญหาอุปสรรคสำคัญอีกส่วนหนึ่งในปัจจุบันก็คือ สมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ การที่คณะสงฆ์ยึดโยงสมณศักดิ์กับตำแหน่งทางการปกครองสงฆ์ที่เป็นไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และด้วยกฎระเบียบข้อบังคับของมหาเถรสมาคม ตลอดจนขั้นตอนการพิจารณาการเลื่อนสมณศักดิ์ของพระสังฆาธิการชั้นต่าง ๆ อาทิเช่น การที่กำหนดเงื่อนไขไว้ที่ผลงานจากพันธกิจ 6 ด้านของพระสงฆ์ที่ต้องปฏิบัติเพื่อการพิจารณาสมณศักดิ์ จนนำไปสู่การเร่งพัฒนาโดยเฉพาะด้านศาสนวัตถุหรือด้านทุนนิยม (การก่อสร้าง บูรณปฏิสังขรณ์) ที่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น ซึ่งมีพระสงฆ์บางรูปที่ยังหลงใหลในลาภยศสรรเสริญ เกิดความโลภมัวเมาในตำแหน่งและลาภสักการะ เกิดการแก่งแย่งหรือวิ่งเต้นเพื่อให้ได้สมณศักดิ์ จึงทำให้พยายามหาเงินสร้างผลงาน จนบางครั้งอาจจะไม่ถูกต้องตามพระธรรมวินัย เพื่อให้ตรงตามหลักเกณฑ์ของการแต่งตั้งสมณศักดิ์ ที่มหาเถรสมาคมกำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาการเลื่อนสมณศักดิ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาความลักลั่น และความอยู่ดีธรรมในคณะสงฆ์ เป็นการส่งเสริมพฤติกรรมประจบสอพอและระบบอุปถัมภ์ เพราะสมณศักดิ์มักจะตกอยู่กับสงฆ์สายปกครองที่มีความใกล้ชิดกับ

พระสังฆาธิการอยู่แล้ว ส่วนสงฆ์สาขาวิชาการหรือสายปฏิบัติไม่ค่อยจะได้รับการพิจารณา เนื่องจากสงฆ์สาขาวิชาการหรือสายปฏิบัติไม่เน้นการสร้างผลงานทางศาสนวัตถุ มุ่งแต่แสวงหาความรู้และเผยแผ่พระพุทธศาสนา จึงไม่ค่อยมีผลงานประจักษ์ชัดเหมือนสงฆ์สายปกครอง อีกทั้งไม่มีความใกล้ชิดกับพระสังฆาธิการ จึงทำให้ไม่ค่อยได้รับการพิจารณาเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการนำสมณศักดิ์ผู้กติดกับตำแหน่งทางปกครองสงฆ์จึงเป็นเหตุให้พระสงฆ์หมกหมุ่นอยู่กับโลกธรรม ขาดการปฏิบัติขัดเกลาจิตใจตามแนวทางพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริงและนำพาความเสื่อมเสียทำลายภาพลักษณ์ที่ดีของพระสงฆ์ที่ได้สมณศักดิ์จากการเป็นผู้มีคุณูปการต่อพระศาสนา มีประพตติดีประพตติชอบในสมณเพศให้มัวหมองตามไปด้วย

#### 4.2.2.1 แนวทางการแก้ไขสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์

ยศถาบรรดาศักดิ์ ในทางพระพุทธศาสนาถือว่าเป็นกิเลสอย่างหนึ่งที่ไม่สมควร ยึดติด ซึ่งสมณศักดิ์นั้น ไม่มีอยู่ในพระธรรมวินัย เป็นเรื่องที่ว่าฝ่ายรัฐกำหนดขึ้นมาเอง โดยเริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา สมณศักดิ์แม้มิใช่ปัจจัยและเงินทอง แต่ก็สามารถโยงไปสู่โอกาสที่อาจจะมีพุทธศาสนิกชนศรัทธาเลื่อมใสและถวายลาภสักการะมากขึ้น อันเป็นการขัดกับจุดมุ่งหมายเดิมที่ต้องการให้สมณศักดิ์เป็นตัวกระตุ้นให้พระสงฆ์นำความรู้ทางโลกและทางธรรมสร้างผลงานเพื่อประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนา อีกทั้งควรปลูกฝังอบรมสร้างค่านิยมที่เหมาะสมเกี่ยวกับสมณศักดิ์ และควบคุมพฤติกรรมและการทำงานของสงฆ์ที่ทรงสมณศักดิ์ต่าง ๆ พระพุทธเจ้าสอนให้พระสงฆ์นั้นปล่อยวางกับลาภยศสรรเสริญ สุข ถ้ามีหรือรับ ก็ให้เป็นไปเพียงแค่องอาจเพื่อความอยู่เหมือนกับปัจจัยสี่เท่านั้น ในการนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ไว้ดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขกฎหมายเถรสมาคม ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์รวมทั้งระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนเงื่อนไขการพิจารณาสมณศักดิ์ต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อความเป็นธรรมกับพระสงฆ์ที่ทำงานทุกฝ่าย มิใช่เพียงพิจารณาสงฆ์ที่อยู่ใกล้ชิดกับพระสังฆาธิการผู้มีอำนาจทางปกครองเท่านั้น ควรพิจารณาจากสงฆ์จากฝ่ายอื่น ๆ อาทิเช่นสงฆ์ที่มาจากฝ่ายวิชาการหรือสงฆ์ที่มาจากฝ่ายปฏิบัติ เป็นต้น เพื่อให้สงฆ์ที่มีความรู้ความสามารถในทุก ๆ ฝ่าย ได้รับการยกย่องเชิดชูทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน และต้องคำนึงถึงคุณวุฒิและวัยวุฒิที่เหมาะสมเพื่อลดการแก่งแย่งชิงดี จนทำให้เกิดความเสื่อมเสียไปสู่คณะสงฆ์โดยรวม การพิจารณาและการสถาปนาสมณศักดิ์ไม่ควรมุ่งเน้นผลงานไปที่ศาสนวัตถุหรือสิ่งก่อสร้างปฏิสังขร ควรพิจารณาผลงานให้ถ้วนทั่วในทุก ๆ ด้าน การสถาปนาสมณศักดิ์ควรเป็นไปเพื่อถวายพระสงฆ์ผู้มีคุณูปการต่อพระศาสนา มีประพตติดีประพตติชอบให้ดำรงคงมั่นในสมณเพศเพื่อเป็นการสืบต่ออายุพระพุทธศาสนา และเพื่อการปกครองสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยถึงแก่มหาสงฆ์

2. ควรแยกสมณศักดิ์ออกจากตำแหน่งทางปกครองสงฆ์ เพราะสมณศักดิ์สูงจะมีตำแหน่งทางปกครองสูงด้วย เช่น เจ้าคณะใหญ่ ต้องมีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่ารองสมเด็จพระราชาคณะ หรือ เจ้าคณะภาคต้องมีสมณศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชาคณะชั้นเทพ เป็นต้น (ดังที่เคยกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1 คุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นของพระสังฆาธิการ) จะเห็นว่าหลักเกณฑ์สมณศักดิ์เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางปกครองที่สูงหรือต่ำตามลำดับชั้น ซึ่งอาจจะมีการใช้สมณศักดิ์ขึ้นสู่อำนาจทางปกครองหรือรวมอำนาจไว้กับพระสงฆ์บางกลุ่ม ดังนั้นจึงควรปลดล็อกกฎหมายเถรสมาคมในหมวดการแต่งตั้งพระสังฆาธิการ ที่ได้กำหนดคุณสมบัติพระสังฆาธิการในแต่ละลำดับชั้นไว้กับสมณศักดิ์ต่าง ๆ การแยกสมณศักดิ์ออกจากตำแหน่งทางปกครองสงฆ์ เพื่อไม่ให้ผูกขาดการได้มาซึ่งสมณศักดิ์สงฆ์และผูกโยงสมณศักดิ์ไว้กับสงฆ์ฝ่ายปกครองเท่านั้น อีกทั้งเพื่อความเป็นธรรมในการยกย่องเชิดชูกับพระสงฆ์ที่ทำงานทุกฝ่ายอย่างเสมอภาค การได้มาซึ่งสมณศักดิ์ควรเป็นไปเพื่อถวายพระสงฆ์ผู้มีคุณูปการต่อพระศาสนา มีประพฤติดีประพฤติชอบให้ดำรงคงมั่นในสมณเพศเพื่อเป็นการสืบต่ออายุพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริง

3. พระสงฆ์ผู้ได้รับการสถาปนาสมณศักดิ์ พึงทวนตรวจสอบตนเองและการได้มาซึ่งสมณศักดิ์ ตลอดจนการนำไปก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาและสังคมสืบไป พึงระวังวัตรปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น ให้สมกับสงฆ์ผู้สร้างคุณงามความดีต่อพระพุทธศาสนาและสังคมประเทศจนได้รับการโปรดเกล้าฯ พระราชทานสมณศักดิ์ และไม่ควรปลุกฝังค่านิยมที่ไม่เหมาะสมเกี่ยวกับสมณศักดิ์ เช่น การฉลองสมณศักดิ์ที่ใช้จ่ายสิ้นเปลืองเงินทองเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นโลภวิชชะ (ข้อเสียหายที่โลกติเตียนว่า ไม่เหมาะสมกับสมณ) เป็นต้น

#### 4.3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการวิจัยเรื่อง การปกครองสงฆ์ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขครั้งนี้ ได้ข้อสรุปการวิจัยออกเป็นประเด็นปัญหาคือ ปัญหาที่มาจากกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ. 2505 ที่มาจากภาครัฐและปัญหาจากการปกครองคณะสงฆ์ของมหาเถรสมาคม โดยแยกเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดจากฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์ ตลอดจนปัญหาสมณศักดิ์กับการปกครองสงฆ์ ที่เกิดจากเงื่อนไขการพิจารณาและการสถาปนาสมณศักดิ์ของพระเถรานุเถระ โดยได้เสนอแนะแยกออกเป็น 3 ส่วน คือ เสนอแนะในเชิงหลักการและเชิงปฏิบัติ ตลอดจนข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไปดังนี้

#### 4.31 ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ

ประเด็นที่ 1 ควรมีการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์กันอย่างจริงจัง ก็คือ ควรนำข้อดีของการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 กลับมาศึกษาและนำมาปรับแก้ไข ข้อกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ให้สอดคล้องกับพระธรรมวินัยและความเหมาะสมตามยุคปัจจุบัน และสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ต้องมีคณะสงฆ์หรือตัวแทนที่เป็นผู้รู้แจ้งในธรรมวินัย วัตรปฏิบัติและกฎหมายต่าง ๆ เข้าร่วมในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ อีกทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความละเอียดรอบคอบ ต้องยึดหลักพระธรรมวินัยเป็นอันดับแรก ตามด้วยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสถาบันสงฆ์และต่อพระพุทธศาสนาให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 79 (รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน) ในขณะเดียวกัน ควรแยกบทบาทหน้าที่ของสถาบันสงฆ์ให้ชัดเจน ไม่ก้าวร้าวซึ่งกันและกัน ยกเว้นภารกิจที่ทำร่วมกันและส่งผลดีต่อสังคมประเทศ

ประเด็นที่ 2 ควรปรับแก้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาเถรสมาคม และความประพฤติของคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับสังคมไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แก้ไขกฎหมายมหาเถรสมาคม ในส่วนของการพิจารณาและเงื่อนไขการเลื่อนสมณศักดิ์พระสังฆาธิการที่ผูกขาดกับสงฆ์ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว การถวายสมณศักดิ์ควรเป็นไปเพื่อการยกย่องเชิดชูและให้กำลังใจ รวมทั้งให้รางวัลหรือการตอบแทนแก่สงฆ์ผู้มีคุณงามความดีทุกฝ่ายเท่านั้น การปกครองคณะสงฆ์ต้องยึดพระธรรมวินัยเป็นหลักสูงสุด มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เป็นกฎหมายส่งเสริมให้การปฏิบัติตามพระธรรมวินัยมีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น และกฎหมายมหาเถรสมาคม ระเบียบ คำสั่ง เป็นแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการคณะสงฆ์

#### 4.3.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ ฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์ ควรมีมาตรการในการควบคุมและบทลงโทษเพิ่มเติม ในกรณีที่พระสงฆ์ต้องอธิกรณ์ขั้นรุนแรง (ปราชิก) เพื่อให้สงฆ์ได้ปฏิบัติตามพระธรรมวินัยอย่างถูกต้อง และเพื่อสำรวมระวังมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระธรรมวินัยถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่สงฆ์ต้องประพฤติปฏิบัติตัวอย่างเคร่งครัด สงฆ์ควรศึกษาหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนาให้ถึงแก่นแท้ของพระพุทธศาสนาจริง ๆ และถือปฏิบัติ เป็นการรักษาภาพลักษณ์พระภิกษุสงฆ์ที่มีความประพฤติปฏิบัติดี อันเป็นหน้าที่ที่แท้จริงของพระภิกษุสงฆ์ทุกรูป

#### 4.3.3 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

4.3.3.1 การวิจัยเรื่อง “การปกครองสงฆ์ในรูปแบบการมีส่วนร่วม: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมในส่วนภูมิภาค จังหวัดชลบุรี” เป็นการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์

ทุกระดับชั้น ทุกนิทกยและจากสงฆ์ทุกฝ่าย เช่น สงฆ์จากฝ่ายปกครอง สงฆ์จากฝ่ายวิชาการหรือสงฆ์ฝ่ายปฏิบัติ เป็นต้น โดยศึกษาในพื้นที่ภูมิภาคจังหวัดชลบุรี ที่มีการตั้งองค์กรสงฆ์เป็นสภาสงฆ์ เพื่อเป็นต้นแบบและต่อยอดการปกครองสงฆ์ในรูปแบบของการมีส่วนร่วม

4.3.3.2 การวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของพุทธบริษัท 4 กับการปกครองคณะสงฆ์ : ศึกษากรณี การมีส่วนร่วมในการพิจารณาสมณศักดิ์ในระดับภูมิภาค” เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของพุทธบริษัท 4 ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนในแต่ละชุมชนตามรูปแบบของระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน



## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. *การปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2553.
- คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. *ประวัติพระพุทธศาสนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2553.
- คณะกรรมการกลั่นกรองบทความทางวิชาการ. *สารนิพนธ์พุทธศาสนบัณฑิต ประจำปี 2558*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2558.
- คณะสงฆ์จังหวัดสกลนครและศิษยานุศิษย์ของพระราชประสิทธิคุณ. *คู่มือพระสังฆาธิการ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บจ.สหธรรมมิก, ม.ป.ป.
- นคร พจนวรรณพงษ์, อุกฤษ พจนวรรณพงษ์, และสุรียน ประภาสชาติ. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีต*. กรุงเทพฯ: หจก.พิมพ์อักษร, 2554.
- มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์. *พุทธศาสนประวัติ สมัยรัตนโกสินทร์ และราชวงศ์จักรี 200 ปี*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2525.
- พระราชวิสุทธิเมธี (ประจวบ ปาสาธิโก). *พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 1-28*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2550.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวล, พิมพ์ครั้งที่ 12*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2551.
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505- 2535 ฉบับใหม่. มาตรา 1-21 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เลียงเชียงจางเจริญ, 2535.
- สภาการศึกษา มหามงกุฎราชกุมาร. *พุทธศาสนประวัติ สมัยรัตนโกสินทร์ และราชวงศ์จักรี 200 ปี*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2525.
- สำนักพระพุทธศาสนาสมบัติ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. *คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2553.
- วัดบวรนิเวศวิหาร. *ในวโรกาสอายุวัฒนมงคล 8 รอบ 96 ปี สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒนมหาเถร), พระประวัติสมเด็จพระสังฆราชแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ 19 พระองค์*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2552.

วิกรม วิจารณ์. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505-2535. กรุงเทพฯ: หจก.รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2535.

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนา ปี 58. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2558.

### บทความวารสาร

สุพจน์ แจ้งเร็ว. บรรณาธิการ. “พระสงฆ์กับการเมืองในอุษาคเนย์.” ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 36, ฉ. 6 (6 เมษายน 2558).

### วิทยานิพนธ์

พระณรงค์ วุฑฒิเมธี (สังฆวิจิตร). “การปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาพุทธศาสนศึกษา ภาควิชาปรัชญา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง. “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก.” สารนิพนธ์ปริญญาดุขฎิบัณฑิต, สาขาวิชาพระพุทธศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2556.

พระทศพล มาบัณฑิตย์. “หลักเกณฑ์และขั้นตอนบางประการทางศาสนา: การสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะ พ.ศ. 2490-2532.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

พระอธิการชรัตน์ ฐิตคุโณ (มีแก้ว) “บทบาทการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์,” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาการจัดการเชิงพุทธ, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2554.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“การปกครอง.” <http://www.kasetyaso.ac.th/12.rabobkanpokkong.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2559).

“คัมภีร์พระธรรมศาสตร์.” <http://smartlaw-pp.blogspot.com/p/blog-page.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ก.ค. 2559).



- “เจ้าพนักงาน.” <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/010/43> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ส.ค. 2559).
- “ทฤษฎีการจูงใจ ของ Abraham H. Maslow.” [http://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?bookID=1340](http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?bookID=1340) (สืบค้นวันที่ 25 ก.ค. 2559).
- “ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model).” <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1315/03chapter2.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).
- “แนวทางพัฒนาคณะสงฆ์ไทยให้เข้มแข็ง.” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000001948> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560).
- “ปรัชญาตะวันตก.” [http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent\\_desc.php?article\\_id=548&articlegroup\\_id=129](http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=548&articlegroup_id=129) (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 60).
- “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับ 3) พ.ศ. 2560.” <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/002/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).
- “พัฒนาการการปกครองคณะสงฆ์ไทย.” [http://202.28.117.35/UserFiles/chapter4\(8\)](http://202.28.117.35/UserFiles/chapter4(8)) (สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ก.ค. 2559).
- ภิญญาพันธุ์ พงนะลาวัลย์. “70 ปี พ.ร.บ.คณะสงฆ์ 2484 อ่านกฎหมายเก่านั่งคุยกับคณะนิติราษฎร์ (1).” <http://prachatai.com/journal/2011/10/37394> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560).
- มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. “นามานุกรม พระมหากษัตริย์ไทย” [https://www.tmd.go.th/Thai\\_king\\_directories.pdf](https://www.tmd.go.th/Thai_king_directories.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2559).
- “ยศช้างขุนนางพระ.” มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. <http://www.สำนวนไทย.com> (สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559).
- “สมณศักดิ์.” <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ส.ค. 2559).
- สมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาจ อาสโภ).” <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560).
- “สำนักนายกรัฐมนตรี (ประเทศไทย).” <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2559).

ภาคผนวก



ตารางโครงสร้างสมัคดิ์กับการปกครองคณะสงฆ์ไทยปัจจุบัน



**สมศักดิ์การปกครองสงฆ์ไทย<sup>1</sup>**

ฝ่ายมหานิกาย (มีพระสงฆ์ 256,826 รูป)	ฝ่ายธรรมยุต (มีพระสงฆ์ 33,189 รูป)
<b>1. เจ้าคณะใหญ่</b>	<b>1. เจ้าคณะใหญ่</b> (สมเด็จพระวันรัต วัดบวรนิเวศวิหาร)
เจ้าคณะหนกลาง (สมเด็จพระพุทธชินวงศ์ วัดพิชยญาติการาม)	
เจ้าคณะหนเหนือ (สมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ วัดปากน้ำ)	
เจ้าคณะหนตะวันออก (สมเด็จพระพุฒาจารย์ วัดไตรมิตรวิทยาราม)	
เจ้าคณะหนใต้ (พระพรหมจรรย์ วัดกระพังสุรินทร์)	

2. เจ้าคณะภาค มหานิกายมี 18 รูป	2. เจ้าคณะภาค ธรรมยุติกนิกายมี 8 รูป
เจ้าคณะภาค 1 (พระราชวิสุทธิเวที วัดชนะสงคราม)	เจ้าคณะภาค 1-2-3-12-13 (สมเด็จพระธีรญาณมุนี วัดเทพศิรินทราวาส)
เจ้าคณะภาค 2 (พระพรหมบัญญัติ วัดประยูรวงศ)	เจ้าคณะภาค 4-5-6-7 (พระพรหมเมธี วัดสัมพันธวงศ์)
เจ้าคณะภาค 3 (พระธรรมปริยัติโมลี วัดบพิตรพิมุข)	เจ้าคณะภาค 8 (พระธรรมเจติยาจารย์ วัดพระศรีมหาธาตุ)
เจ้าคณะภาค 4 (พระธรรมรัตนดิลก วัดสุทัศน์เทพวราราม)	เจ้าคณะภาค 9 (พระธรรมดิลก วัดป่าแสงอรุณ)
เจ้าคณะภาค 5 (พระพรหมโมลี วัดปากน้ำ)	เจ้าคณะภาค 10 (พระธรรมฐิติญาณ วัดบึงพระลานชัย)
เจ้าคณะภาค 6 (พระธรรมราชานุวัตร วัดพระแก้ว)	เจ้าคณะภาค 11 (พระพรหมวิสุทธาจารย์ วัดเครือวัลย์)
เจ้าคณะภาค 7	เจ้าคณะภาค 14-15

<sup>1</sup> ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนา ปี 58, 20-22.

<b>2. เจ้าคณะภาค มหานิกายมี 18 รูป</b>	<b>2. เจ้าคณะภาค ธรรมยุติกนิกายมี 8 รูป</b>
(พระวิสุทธีวงศาจารย์ วัดปากน้ำ)	(พระพรหมมุนี วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม)
เจ้าคณะภาค 8 (พระเทพมุนี วัดไตรมิตรวิทยาราม)	เจ้าคณะภาค 16-17-18 (พระศาสนโสภณ วัดโสมนัสวิหาร)
เจ้าคณะภาค 9 (พระพรหมเมธี วัดอรุณราชวราราม)	
เจ้าคณะภาค 10 (พระพรหมสิทธิ วัดสระเกศ)	
เจ้าคณะภาค 12 (พระพรหมสุธี วัดสระเกศ)	
เจ้าคณะภาค 13 (พระพรหมกวี วัดกัลยาณมิตร)	
เจ้าคณะภาค 14 (พระเทพสุธี วัดนิมมาเรตี)	
เจ้าคณะภาค 15 (พระพรหมเวที วัดพระปฐมเจดีย์)	
เจ้าคณะภาค 16 (พระธรรมโมลี วัดไตรธรรมาราม)	
เจ้าคณะภาค 17 (พระเทพกิตติเวที วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม)	
เจ้าคณะภาค 18 (พระเทพสิทธิมนี วัดดุสิตดาราม)	

<b>3. เจ้าคณะจังหวัด มหานิกายมี 77 รูป</b>	<b>3. เจ้าคณะจังหวัด ธรรมยุติกนิกายมี 59 รูป</b>
--	--

<b>4. เจ้าคณะอำเภอ มหานิกายมี 888 รูป</b>	<b>4. เจ้าคณะอำเภอ ธรรมยุติกนิกายมี 274 รูป</b>
---	---

<b>5. เจ้าคณะตำบล มหานิกายมี 6,192 รูป</b>	<b>5. เจ้าคณะตำบล ธรรมยุติกนิกายมี 694 รูป</b>
--	--

<b>6. เจ้าอาวาส มหานิกายมี 28,382 รูป</b>	<b>6. เจ้าอาวาส ธรรมยุติกนิกายมี 2,766 รูป</b>
---	--

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาววิไลธนา แสงไพศรร์ค
วันเดือนปีเกิด	วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2508
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2537 คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปีการศึกษา 2557 พุทธศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ตำแหน่ง	อาจารย์พิเศษ สถาบันเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น ที่ปรึกษา Trinal Ltd. Partnership
ประสบการณ์ทำงาน	2557-ปัจจุบัน อาจารย์พิเศษ สถาบันเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น 2552-ปัจจุบัน ที่ปรึกษา Trinal Ltd. Partnership 2552 กรรมการผู้อำนวยการ บริษัท Friendly Management Co., Ltd 2547 หุ้นส่วนผู้จัดการ Siam Management Partnership 2545 วิทยากรฝึกอบรมการพัฒนาบุคลากร 2545 วิทยากรอบรมการบริหารการจัดการ Beauty and Salon และ Spa shop 2542 ธุรกิจการขนส่งรถบรรทุก 2540 ธุรกิจสถานเสริมความงาม วาสนา 2532 หจก. Trinal Ltd. Partnership