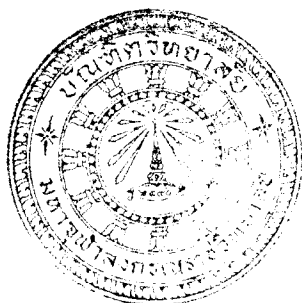




ศึกษาวิเคราะห์กำเนิดและพัฒนารูปแบบของพระราชนิพนธ์

คณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์



พระมหาปัญญา ปญฺญาสิริ (ลักษณะจันทร์)

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

บัณฑิตวิทยาลัย

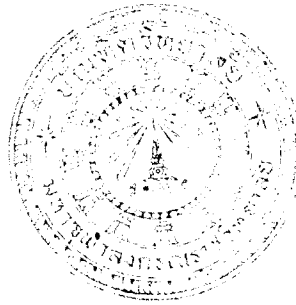
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พุทธศักราช ๒๕๕๕

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



**A CRITICAL STUDY OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF
THE SANGHA ACTS IN RATANAKOSIN PERIOD (BANGKOK)**



Phramaha Panya Panyasiri (Laksanachan)

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of

The Requirement for the Degree of

Master of Arts

(Buddhist Studies)

Graduate School

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Bangkok, Thailand



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

(พระศรีสิทธิมนี)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์.....ประธานกรรมการ

(พระวิสุทธิภักทธธาดา)

(พระมหาสมจินต์ สมมาปญฺโญ)

(นายสนิท ศรีสำแดง)

(นายแสวง อุดมศรี)

(ดร.ภูมิ มูลศิลป์)

คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ พระมหาสมจินต์ สมมาปญฺโญ

ประธานกรรมการ

นายสนิท

ศรีสำแดง

กรรมการ

นายแสวง

อุดมศรี

กรรมการ



- ชื่อวิทยานิพนธ์ : การศึกษาวิเคราะห์กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติ
คณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์
- ผู้วิจัย : พระมหาปัญญา ปญฺญาสิริ (ลักษณะจันทร์)
- ปริญญา : พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พระพุทธศาสนา)
- คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์
- : พระมหาสมจินต์ สมมาปญฺโญ, ผศ., ดร., ป.ธ.๙, Ph.D.
(Buddhist Studies)
 - : นายสนิท ศรีสำแดง, ป.ธ.๙, พม., พธ.บ., น.บ.(ธรรมศาสตร์),
M. Ed.
 - : นายแสวง อุดมศรี, ป.ธ. ๖, พธ.บ. M.A.
- วันสำเร็จการศึกษา : ๑๖ มกราคม ๒๕๕๐

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และบทบาทขององค์กรคณะสงฆ์ที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองของไทย และศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจ เช่น เรื่องมูลเหตุหรือปัจจัยทางสังคมของคณะสงฆ์ และฆราวาสที่เป็นเหตุให้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เป็นเหตุให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และที่เป็นเหตุให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเก่า แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ในแต่ละยุค แต่ละสมัย ดังที่กล่าวมา

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์แต่ละยุค แต่ละสมัยนั้น การรับและเลิกใช้รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แต่ละครั้ง ล้วนเป็นผลจากความริเริ่มและความพยายามของอำนาจรัฐ คณะสงฆ์มีสิทธิใช้รูปแบบการปกครองตนเองที่ไม่ขัด



หรือแย้งกับระบอบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรในยุคนั้นๆ เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่พบได้
ในประเทศที่นับถือพระพุทธศาสนาเป็นหลักทั่วไป การที่รัฐจะตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์
ซึ่งส่งเสริมให้คณะสงฆ์มีระบบบริหารที่คล่องตัวมากขึ้น โดยสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
ทำหน้าที่ถวายเป็นการอุปถัมภ์มากกว่าการควบคุมดูแล ก่อนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์แต่ละครั้ง รัฐควรทำการวิจัยถึงผลได้ผลเสียที่จะตามมาพร้อมกับจัด
ประชุมสัมมนาพระสงฆ์และคฤหัสถ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อตรากฎหมายที่เหมาะสมสำหรับคณะสงฆ์
ไทยต่อไป



Thesis Title : The Critical Study of the Origin and Development of the Sangha Acts in Ratanakosin Period (Bangkok)

Researcher : Phramaha Panya Panyasiri (Laksanachan)

Degree : Master of Arts (Buddhist studies)

Thesis Supervisory Committee

: Phramaha Somjin Sammâpañño, Pali IX, M.A., Ph.D.
(Buddhist Studies)

: Mr. Sanit Srisamdang, Pali IX, B.A., LL.B., M.Ed.

: Mr. Sawang Udomsri, Pali VI, B.A., M.A.

Date of Graduation : January 16, 2007

Abstract

The objective of this research is to study the origin and the development of Sangha Act in Ratanakosin period, to study the structure of Sangha Administration and to study the role of Sangha organization which related to the Thai politics and administration. To analytical and comparative study Sangha Act (2nd Amendment) 2535 B. E. with Sangha Act drafted by Sangha Abbot Association and Sangha Act drafted by Religion and Culture Commissioner of the House of Representatives in all interesting issue. For instance, the cause or the social factor of Sangha and a layman which cause an enactment, amendment, and cancellation of Sangha Act during the period mentioned above .

The result of the study shows that the administration structure of Sangha in each period influenced by the State power. Anyway, Sangha has the right to have its own administration as far as it is not contrary to the State power which is a general



phenomenon in the Buddhism countries. Enacting Sangha Act by the State will support the Sangha administration more effectively. The Buddhism National Office should dedicate the patronage more than supervision. The State should research about the result of development and amendment of Sangha Act along with organizing a seminar for better law for Thai Sangha in the future .



กิตติกรรมประกาศ

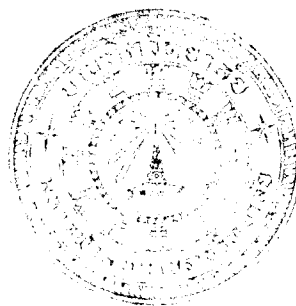
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากหลาย ๆ ท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณพระมหาสมจินต์ สมมาปญฺโญ ป.ธ. ๙ Ph.D. รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ซึ่งเป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์ อาจารย์สนธิ ศรีสำแดง และอาจารย์แสวง อุดมศรี อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจสอบ แก้ไขวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบพระคุณคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่าน ที่ให้โอกาสทางการศึกษา และเพื่อนสหธรรมิกรุ่นที่ ๑๔ คือ พระเกียรติวิทย์ อุตตสนฺโต คุณศศิวรรณ กำลังสินเสริม และนายบุญเทียบ ทะสงขา ซึ่งได้ให้ข้อคิด และวิจารณ์วิทยานิพนธ์ด้วยกันมาตลอด

ความดีและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยขออุทิศส่วนกุศลแด่มารดา บิดา อุปัชฌาย์ อาจารย์ ตลอดจนผู้มีอุปการคุณของผู้วิจัยทุกท่าน

พระมหาปัญญา ปญฺญาสิริ (ลักษณะจันทร์)

มกราคม ๒๕๕๐



สารบัญ

เรื่อง

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญแผนภูมิและตาราง	ฎ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ฦ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ	๕
๑.๔ คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	๕
๑.๕ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๘
๑.๖ วิธีดำเนินการวิจัย	๑๑
๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๑



บทที่ ๒	กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ในสมัยรัตนโกสินทร์	๑๓
๒.๑	โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์สมัยสุโขทัย – อยุธา	๑๓
๒.๒	โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์	๒๐
๒.๓	บทบาทขององค์กรคณะสงฆ์ที่มีความสัมพันธ์ กับการเมืองการปกครองของไทย	๓๐
๒.๓.๑	การแต่งตั้งสมณศักดิ์	๓๐
๒.๓.๒	คามวาสี และอรัญวาสี	๓๖
๒.๓.๓	มหานิกาย และธรรมยุติกนิกาย	๓๗
๒.๔	หลักการและเหตุการณ์การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์	๓๙
๒.๔.๑	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑	๔๐
๒.๔.๒	พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔	๔๒
๒.๔.๓	พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕	๔๓
๒.๔.๔	พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕	๔๔
บทที่ ๓	วิเคราะห์เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ในสมัยรัตนโกสินทร์	๔๖
๓.๑	กฎหมายคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ ๑	๔๖
๓.๑.๑	หลักการและเหตุผล	๔๖
๓.๑.๒	โครงสร้าง	๕๒
๓.๑.๓	สาระสำคัญ	๕๓
๓.๑.๔	ประสิทธิผล	๕๗



๓.๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑	๕๘
๓.๒.๑ หลักการและเหตุผล	๕๙
๓.๒.๒ โครงสร้าง	๖๓
๓.๒.๓ สาระสำคัญ	๖๔
๓.๒.๔ ประสิทธิผล	๖๕
๓.๓ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔	๖๙
๓.๓.๑ หลักการและเหตุผล	๖๙
๓.๓.๒ โครงสร้าง	๗๓
๓.๓.๓ สาระสำคัญ	๗๕
๓.๓.๔ ประสิทธิผล	๗๘
๓.๔ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕	๘๒
๓.๔.๑ หลักการและเหตุผล	๘๒
๓.๔.๒ โครงสร้าง	๘๖
๓.๔.๓ สาระสำคัญ	๘๙
๓.๔.๔ ประสิทธิผล	๙๐
๓.๕ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕	๙๑
๓.๕.๑ หลักการและเหตุผล	๙๑
๓.๕.๒ โครงสร้าง	๙๑
๓.๕.๓ สาระสำคัญ	๙๓
๓.๖.๔ ประสิทธิผล	๙๗



บทที่ ๔ วิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับ

กรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร ๑๐๒

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.... ฉบับมหาเถรสมาคม ๑๐๒

๔.๑.๑ หลักการและเหตุผล ๑๐๒

๔.๑.๒ โครงสร้าง ๑๐๓

๔.๑.๓ สารบัญ ๑๐๔

๔.๑.๔ ประสิทธิภาพ ๑๐๕

๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.... ฉบับคณะกรรมการ

การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒

๔.๒.๑ หลักการและเหตุผล ๑๑๒

๔.๒.๒ โครงสร้าง ๑๑๔

๔.๒.๓ สารบัญ ๑๑๕

๔.๒.๔ ประสิทธิภาพ ๑๑๖

๔.๓ วิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรรมการการศาสนา

ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร ๑๓๘

๔.๓.๑ ลักษณะที่เหมือนกัน ๑๓๘

๔.๓.๒ ลักษณะที่ต่างกัน ๑๓๙

บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ ๑๔๔

๕.๑ สรุปผลการวิจัย ๑๔๔



๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๑๔๘

บรรณานุกรม

๐

๑๕๐

ประวัติผู้วิจัย

๑๕๖



สารบัญแผนภูมิและตาราง

เรื่อง	หน้า
แสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัชชสุโขทัย	๑๕
แสดงความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักร สมัชชสุโขทัย	๑๖
แสดงการปกครองคณะสงฆ์สมัชชอยุธยา	๑๙
แสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัชชรตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑-๓	๒๒
แสดงความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรสมัชชรัชกาลที่ ๕	๒๕
แสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔	๒๖
แสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕	๒๙
แสดงภาระงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔	๘๑
แสดงภาระงานตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕	๙๖
แสดงโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม	๑๐๖
แสดงโครงสร้างการบริหารการคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม	๑๐๗
แสดงโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.... ฉบับกรรมการ...	๑๑๙
แสดงผังองค์กรหลักตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับคณะกรรมการ...	๑๒๐
แสดงการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับของกรรมการ	
การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร	๑๒๑



คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

๑. การใช้อักษรย่อคัมภีร์

อักษรย่อในวิทยานิพนธ์ ใช้อ้างอิงจากพระไตรปิฎก ภาษาบาลีและภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อรรถกถา ภาษาบาลี ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรียงตามคัมภีร์ ดังนี้ :-

พระวินัยปิฎก

วิ. ม. (บาลี) = วินยปิฎก มหาจุคปาติ (ภาษาบาลี)

วิ. ม. (ไทย) = วินัยปิฎก มหาวรรค (ภาษาไทย)

พระสุตตันตปิฎก

ที.ม. (ไทย) = สุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย มหาวรรค (ภาษาไทย)

๒. การใช้หมายเลขย่อ

การใช้หมายเลขอ้างอิงพระไตรปิฎกภาษาบาลี จะแจ้งเล่ม / ข้อ / หน้า หลังคำย่อชื่อ คัมภีร์ ตัวอย่างเช่น วิ.ม. (บาลี) ๔/๑๔/๑๔ หมายถึง วินยปิฎก มหาจุคปาติ เล่ม ๔ ข้อ ๑๔ หน้า ๑๔ ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๓๕

การใช้หมายเลขอ้างอิงพระไตรปิฎกภาษาไทย จะแจ้งเล่ม / ข้อ / หน้า หลังคำย่อชื่อ คัมภีร์ ตัวอย่างเช่น วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๔/๒๑ หมายถึง วินัยปิฎก มหาวรรค เล่ม ๔ ข้อ ๑๔ หน้า ๒๑ ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๓๕



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองคณะสงฆ์ได้มีมาแล้วตั้งแต่สมัยพุทธกาล ผู้ปกครองคณะสงฆ์สูงสุดคือ พระพุทธเจ้า เพราะเป็นผู้ประกาศศาสนา และวางกฎระเบียบต่างๆ ให้พระสงฆ์ประพฤติปฏิบัติ ในระยะต้นพุทธกาลยังไม่มีบัญญัติพระวินัย เพราะพระสงฆ์ส่วนมากเป็นพระจีณาสพ (พระอรหันต์) ผู้ที่จะบวชเข้ามาในพระพุทธศาสนาก็เพื่อประพฤติพรหมจรรย์เพื่อบรรลุนิพพานชั้นสูงสุด คือ พระนิพพาน ต่อมาเมื่อมีผู้มีศรัทธาอุปสมบทในพระพุทธศาสนามากขึ้น ก็จำเป็นต้องมีการปกครองสงฆ์บริพัตร เพราะความแตกต่างในการปฏิบัติของพระสงฆ์แต่ละหมู่ทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้น พระเถระผู้เป็นเจ้าสำนัก หรือหัวหน้าพระสงฆ์ก็ต้องดูแลและปกครองกันเองโดยใช้ “พระธรรมวินัย” มาเป็นแบบในการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของสมเด็จพระผู้มีพระภาคเจ้า^๑ ดังก่อนที่ทรงปรินิพพาน ที่พระองค์ตรัสไว้ว่า “โย โว อานนท มยา ธมฺโม จ วินโย จ เทสิโต ปรุณฺณตฺโต โส โว มมจฺเยน สตุถา แปลว่า อานนท ธรรมและวินัย ที่เราแสดงแล้ว บัญญัติแล้วแก่เธอทั้งหลาย หลังจากเราล่วงลับไป ก็จะเป็นศาสดาของเธอทั้งหลาย”^๒ จากพระพุทธดำรัสนี้เท่ากับเป็นการยืนยันไว้ว่า แม้พระองค์จะเสด็จปรินิพพานไปแล้ว พระธรรมวินัยก็จะยังอยู่ และภิกษุทุกหมู่เหล่าไม่ว่าจะเป็นชาติใด ภาษาใดก็ตาม จะต้องประพฤติยึดมั่นอยู่ในพระธรรมวินัยนั้นตลอดไป^๓

^๑ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานคณะสงฆ์, พิมพ์ครั้งที่ ๓ ในงานพระราชทานเพลิงศพ ร.อ. อนันต์ ชูอม, (กรุงเทพมหานคร : วัชรินทร์การพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑.

^๒ พระมหาวรชัย กิ่งโพธิ์, “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕).

^๓ ที.ม. (บาลี) ๑๐/๒๑๖/๑๓๔., ที.ม. (ภาษาไทย) ๑๐ /๒๑๖ / ๑๖๔.

^๔ แสง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), หน้า ๓๓๓.



การปกครองคณะสงฆ์นั้น แก่นแท้คือการปกครองตามพระธรรมวินัยกล่าวคือยึดพระธรรมวินัยเป็นธรรมนูญการปกครอง โดยได้อำนาจอธิปไตยและจารีตเป็นหลักหนุนช่วย คราวใดเกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นในคณะสงฆ์ ได้อาศัยอำนาจรัฐเข้าช่วยจัดการแก้ไขความไม่เรียบร้อยนั้น ดังเช่นในสมัยพระเจ้าอโศกมหาราช การคณะสงฆ์และการพระศาสนาดำเนินมาได้ด้วยลักษณะอย่างนี้^๕

การปกครองคณะสงฆ์สมัยต้นรัตนโกสินทร์ช่วงรัชกาลที่ ๑ และรัชกาลที่ ๒ ยังคงถือตามแบบอย่างการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยอยุธยา สิ่งที่พิเศษควรกล่าวก็คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงตรากฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์เป็นครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ กฎหมายคณะสงฆ์ ในรัชกาลที่ ๑ นี้ มี ๑๐ ฉบับ วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายนี้ ก็เพื่อควบคุมความประพฤติของพระสงฆ์ให้ปฏิบัติเคร่งครัดตามพระธรรมวินัย ไม่มีกฎหมายฉบับใดกล่าวพาดพิงถึงการจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ การออกกฎหมายในสมัยนั้นแตกต่างจากวิธีปฏิบัติในปัจจุบัน พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๑ ถือเป็นกฎหมายคณะสงฆ์ที่ทรงตราบังคับใช้ กฎหมายนี้ไม่มีมาตรา ไม่มีบทหรือตอน เป็นแต่ข้อรับสั่งห้ามพระภิกษุสามเณรประพฤติปฏิบัติเช่นนั้นเช่นนี้ ในสมัยรัชกาลที่ ๓ และรัชกาลที่ ๔ มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยในโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ และในสมัยนี้ก็มีนิกายสงฆ์ใหม่ชื่อว่า “ธรรมยุติกนิกาย” ถือกำเนิดขึ้นมา

ครั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พระองค์ทรงถวายอำนาจรัฐช่วยคณะสงฆ์จัดระบบการปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เพื่อให้จัดระบบปกครองคณะสงฆ์เป็นครั้งแรก พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นรูปแบบอัตราไปโดยคล้ายกับการปกครองราชอาณาจักรตามระบอบราชาธิปไตยในสมัยนั้น การคณะสงฆ์มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงหลายประการ แม้จะใช้การได้คล่องตัว แต่ก็คล้ายกับการปกครองแบบเผด็จการ ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ได้ทรงตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

^๕ พระเทพปริยัติสุธี (วรวิทย์), การคณะสงฆ์และการพระศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๖.

^๖ พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๒๐.



พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อจัดระบบการปกครองคณะสงฆ์ใหม่ให้มีรูปแบบคล้ายกับการปกครองราชอาณาจักร ครั้นในภาวะที่ทางราชอาณาจักรได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีผลให้ยกเลิกฉบับแรกเสีย คือให้จัดระบบการปกครองคณะสงฆ์เป็นระบบใหม่ การปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นระบบกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ ดังการปกครองราชอาณาจักรในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะสงฆ์ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวจนถึงพุทธศักราช ๒๕๐๕ เป็นเวลารวม ๒๑ ปี เพราะระบบดังกล่าวนั้น เป็นการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ คณะสงฆ์จึงประสบอุปสรรคในการบริหารนานัปการ ทั้งไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและของรัฐบาลได้ อาทิ ไม่อาจทำสังคายนาพระธรรมวินัยตามมาตรา ๖๐ และไม่สามารถรวมนิคายสงฆ์เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังที่รัฐบาลออกแถลงการณ์ไว้ และความขัดแย้งและวุ่นวายทางการคณะเกิดขึ้นในวงการคณะสงฆ์ส่วนกลางมีมากยิ่ง^๑

ครั้นถึงรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ได้ทรงตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อจัดระบบการปกครองคณะสงฆ์ในรูปแบบใหม่ ครั้นในสมัยที่ทางราชอาณาจักรปกครองโดยคณะปฏิวัติ และในระบอบนี้ได้ใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์มาแล้ว ๒ ฉบับ คงเปรียบเทียบกันทั้ง ๒ ฉบับแล้ว ได้นำโครงสร้างของฉบับแรกมาเป็นหลัก และปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ว่าโดยตรงเพื่อมิให้แบ่งแยกอำนาจกันในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ ให้รวมอำนาจเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อความเอกภาพในการปกครอง พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางมาตราไม่ชัดเจนไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และในบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้เหมาะสมต่อไป เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติฉบับนี้เหมือนกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพียงแต่ได้แก้ไข

^๑ พระเทพปริยัติสุธี (วรวิทย์), การคณะสงฆ์และการพระศาสนา, หน้า ๓-๔.

^๒ พระเทพเวที (ประจวบ ฐมมเสฏฺฐโ), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายเถรสมาคม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๑), หน้า ๑๓๐.



ปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และใช้เป็นรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์และเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์อยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบันกำลังมีความพยายามที่จะออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเก่า สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคมนี้ อยู่ที่หมวด ๓ ว่าด้วยมหาคณิสสร คณะกรรมการมหาคณิสสรเป็นองค์กรบริหารกิจการคณะสงฆ์แทนมหาเถรสมาคม โดยยกมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่ปรึกษาของสมเด็จพระสังฆราช และเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญๆ มีมหาคณิสสรดำเนินการบริหารกิจการคณะสงฆ์ เป็นการกระจายอำนาจของมหาเถรสมาคม^๖

ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องนี้ ก็คือ สภาพแวดล้อมทางสังคมทางการเมืองการปกครอง ทั้งในแวดวงคณะสงฆ์เอง และในแวดวงของบ้านเมือง เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งหรือไม่ที่ทำให้มีการยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเก่า แล้วออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่แต่ละครั้ง กล่าวเฉพาะในวงการคณะสงฆ์เอง มีปัญหาอุปสรรคอะไรที่เป็นเหตุให้มีการยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กลุ่มบุคคลที่มีความพยายามที่จะออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ในปัจจุบัน มีความเชื่อว่าจะด้อยขององค์กรสงฆ์ คือ การรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และขบวนการการแก้ปัญหาที่ไม่ชัดเจน เพราะฉะนั้น จึงมีความพยายามที่จะจัดตั้งขบวนการ ปรับเปลี่ยนแนวทางหรือโครงสร้างของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเรื่องนี้เสียใหม่

งานวิจัยนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกำเนิดและพัฒนาการ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และบทบาทขององค์กรคณะสงฆ์ที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองของไทย และศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนาและวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจ เช่น เรื่องมูลเหตุหรือปัจจัยทางสังคมของคณะสงฆ์และฆราวาสที่เป็นเหตุให้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ที่เป็นเหตุให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และที่เป็นเหตุให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติ

^๖ กรมการศาสนา, ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับ ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ..., (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓-๑๔.



คณะสงฆ์ฉบับเก่า แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ดังที่กล่าวมา

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษากำเนิดและพัฒนากิจการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองของไทย

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ กำเนิดและพัฒนากิจการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างไร

๑.๓.๓ การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร

๑.๔ คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

คามวาสี หมายถึง ผู้อยู่ในหมู่บ้าน, ใช้สำหรับเรียกคณะสงฆ์ฝ่ายคันถธุระ, คู่กับ อรัญญวาสี ฝ่ายวิปัสสนาธุระ^{๑๑}

^{๑๑} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๔๕.



คณะสงฆ์ หมายถึง บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร

เจ้าคณะ หมายถึง หัวหน้าคณะสงฆ์, คำเรียกตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และภาค เป็นต้นว่า เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะจังหวัด และเจ้าคณะภาค ตามลำดับ^{๙๐}

ธรรมยุต หมายถึง คณะสงฆ์ที่ตั้งขึ้นใหม่เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงผนวชเป็นภิกษุในรัชกาลที่ ๓ ; เรียกว่า ธรรมยุติกนิกาย หรือธรรมยุติกนิกาย ก็มี; สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงให้ความหมายว่า “พระสงฆ์ออกจกมหานิกายนั่นเอง แต่ได้รับอุปสมบทในรามัญนิกายด้วย” (การคณะสงฆ์ น.๑๐)^{๙๑}

พระราชบัญญัติ หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา^{๙๒}

พระราชอาณาเขต หมายถึง พระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งและสถาปนาให้มีสมณศักดิ์ตั้งแต่ชั้นสามัญจนถึงสมเด็จพระราชาคณะ

มหานิกาย หมายถึง คณะสงฆ์ไทยเดิมที่สืบมาแต่สมัยสุโขทัย, เป็นชื่อที่ใช้เรียกในเมื่อเกิดมีคณะธรรมยุตขึ้นแล้ว ; สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงให้ความหมายว่า “พระสงฆ์อันมีเป็นพื้นเมือง (ของประเทศไทย-ผู้เขียน) ก่อนเกิดธรรมยุติกนิกาย” (การคณะสงฆ์ น. ๕๐)^{๙๓}

มหาเถรสมาคม หมายถึง ศูนย์กลางบัญชาการคณะสงฆ์ส่วนกลางของคณะสงฆ์ไทย คณะสงฆ์และสามเณรต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม (ม.๑๕ ตีร.ม.๒๐)^{๙๔}

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓.

^{๙๑} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๒๕.

^{๙๒} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, หน้า ๑๖๕.

^{๙๓} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, หน้า ๒๕.

^{๙๔} พระเทพปริยัติสุธี (วรวิทย์), การคณะสงฆ์และการพระศาสนา, หน้า ๑.



วัด ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ หมายถึง วัดมี ๓ อย่าง
คือ พระอารามหลวงอย่าง ๑ อารามราษฎร์อย่าง ๑ ที่สำนักสงฆ์อย่าง ๑

๑. พระอารามหลวง คือ วัดที่พระเจ้าแผ่นดินทรงสร้าง หรือทรงพระกรุณา
โปรดให้เข้าจำนวนในบาญชี นับว่าเป็นพระอารามหลวง

๒. อารามราษฎร์ คือ วัดซึ่งได้พระราชทานวิสุงคามสีมา แต่มิได้เข้าบาญชี
นับว่าเป็นวัดหลวง

๓. ที่สำนักสงฆ์ คือ วัดซึ่งยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา^{๑๖}

วัด ตามพระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หมายถึง วัดมีสองอย่าง
(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว (๒) สำนักสงฆ์^{๑๗}

วัด ตามพระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕
หมายถึง วัดมีสองอย่าง ๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ๒) สำนักสงฆ์^{๑๘}

วัด ตามวิทยานิพนธ์นี้ หมายถึง สถานที่อยู่ของพระภิกษุสามเณรทาง
พระพุทธศาสนา ทั้งที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาและยังมิได้รับพระราชทาน
วิสุงคามสีมา

วิสุงคามสีมา หมายถึง เขตที่พระราชทานแก่สงฆ์ เพื่อใช้เป็นที่สร้างพระอุโบสถ^{๑๙}

สังฆนายก หมายถึง ตำแหน่งหัวหน้าคณะสังฆมนตรีตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔^{๒๐}

สังฆมนตรี หมายถึง ตำแหน่งพระเถระผู้รับผิดชอบในองค์การของคณะสงฆ์ตาม
พระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เช่น สังฆมนตรีว่าการองค์การปกครอง^{๒๑}

^{๑๖} นายโชติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๐๖), หน้า ๔๖-๔๗.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

^{๑๘} คณะสงฆ์ภาค ๑๒, คู่มือพระสังฆาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๐), หน้า ๒๒.

^{๑๙} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, หน้า ๑๐๘๒.

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๕๕.

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๖๐.



สังฆสภา หมายถึง สภากองคณะสงฆ์ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔^{๒๒}

สังฆาณัติ หมายถึง กฎข้อบังคับของคณะสงฆ์ ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงบัญญัติขึ้นโดยคำแนะนำของสังฆสภา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ปัจจุบันเรียกว่า พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช^{๒๓}

สังฆราช หมายถึง ตำแหน่งพระมหาเถระผู้เป็นใหญ่สูงสุดในสังฆมณฑล^{๒๔}

สังฆมณฑล หมายถึง วงการคณะสงฆ์^{๒๕}

สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ หมายถึง สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับสถาปนา ก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น ถ้าได้รับสถาปนาในวันเดียวกันให้ถือรูปที่ได้รับสถาปนาในลำดับก่อน^{๒๖}

อรัญญวาสี หมายถึง ผู้อยู่ในป่า; ชื่อคณะสงฆ์โบราณ ซึ่งตั้งอารามอยู่ในป่าห่างจากชุมชน^{๒๗}

๑.๕ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๑ คณินันต์ จันทบุตร ได้เขียนไว้หนังสือเรื่อง “การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. ๒๔๗๗ - ๒๔๘๔” โดยได้กล่าวถึงสภาพสังคมและปัญหาพื้นฐานของการปกครองคณะสงฆ์ ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรอันเป็นผลกระทบต่องานและการปกครองคณะสงฆ์, สาเหตุแห่งการเคลื่อนไหวของคณะปฏิสังขรณ์ฯ โดยพิจารณาจากปัจจัยภายในคณะสงฆ์ และปัจจัยจากสภาพการเมืองการปกครองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕, ได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรของคณะปฏิสังขรณ์ฯ ปัญหาและอุปสรรค กุสโลบายของคณะที่สามารถผลักดันให้รัฐบาลเห็นพ้องถึงความจำเป็นที่

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖๐.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖๐.

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖๐.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖๐.

^{๒๖} คณะสงฆ์ภาค ๑๒, คู่มือพระสังฆาธิการ, หน้า ๑๖.

^{๒๗} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, หน้า ๑๑๓๖.



จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์, ท่าทีของรัฐบาลต่อการเคลื่อนไหวของคณะปฏิสังขรณ์ และกล่าวถึงผลของการเคลื่อนไหวทั้งทางสังคมและการเมือง^{๒๔}

๑.๕.๒ พระเมธีธรรมมารถ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ไทย” ว่า การรับและเลิกใช้รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แต่ละครั้ง ล้วนเป็นผลจากความริเริ่มและความพยายามของอำนาจรัฐ คณะสงฆ์มีสิทธิใช้รูปแบบการปกครองตนเองที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระบอบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรในยุคนั้น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะสงฆ์มีปกติคล้อยตามกฎหมายบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะมีพุทธพจน์สนับสนุนท่าทีดังกล่าวไว้ว่า “อนุชานามิ ภิกขเว ราชนํ อนุวตฺติตุ ภิกขุทั้งหลาย เราอนุญาตให้คล้อยตามพระราชา”^{๒๕}

๑.๕.๓ นิธิ เอียวศรีวงศ์ และประมวล เพ็งจันทร์ ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “การปฏิรูปพระพุทธศาสนาในประเทศไทย” ประเด็นสำคัญของหนังสือมีอยู่ ๒ ประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ ๑) ปัญหาและสาเหตุ ๒) ทางออกจากปัญหาคณะสงฆ์ และพระพุทธศาสนาในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งท่านอาจารย์ทั้ง ๒ ได้เสนอทางออกไว้หลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเป้าหมายที่ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน เรื่องการศึกษา คณะสงฆ์ การปกครองคณะสงฆ์โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกระดับ ลดหลั่นกันมาตั้งแต่องค์กรสูงสุดระดับประเทศ องค์กรระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน พร้อมกันนั้น ก็เปิดรับพิจารณาร่างกฎหมายหลายฉบับ และทำประชาวิจารณ์ โดยฟังเสียงพระและประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของคณะสงฆ์และสังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงรวดเร็วไปอย่างไม่หยุดยั้ง^{๒๖}

๑.๕.๔ พระมหาวรชัย กิ่งโพธิ์ ได้เขียนไว้ในงานวิทยานิพนธ์เรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔” ว่า การ

^{๒๔} คະนิงนิตย จันทบุตร, การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. ๒๔๗๗-๒๔๘๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๘.

^{๒๕} พระเมธีธรรมมารถ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๕), หน้า ๗๑.

^{๒๖} นิธิ เอียวศรีวงศ์ และประมวล เพ็งจันทร์, การปฏิรูปพระพุทธศาสนาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสาร จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า (๗).



บริหารงานคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นการปกครองแบบ “สังฆสภา” แบ่งอำนาจในการบริหารงานออกไปเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. สังฆสภา ทำหน้าที่เป็นนิติบัญญัติออกสังฆาณัติ
๒. คณะสงฆมนตรี มีหน้าที่ในการบริหาร
๓. คณะวินัยธร มีหน้าที่พิจารณาอธิกรณ์^{๓๑}

๑.๕.๕ แสวง อุคฺมสฺรี ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ไทย” ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์มีใช้พระธรรมวินัย แต่เป็นกฎหมายแผ่นดินที่ฝ่ายอาณาจักรได้ตราขึ้นมา เพื่อให้พระสงฆ์ใช้เป็นแม่บทในการปกครองตนเอง ซึ่งจะทำให้การผดุงรักษาและส่งเสริมพระธรรมวินัยดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์จึงมีการแก้ไขหรือยกเลิกกันมาโดยลำดับ เพื่อให้เหมาะสมและมีลักษณะคล่องตัวไปตามสภาพแห่งความเปลี่ยนแปลงทางสังคม^{๓๒}

๑.๕.๖ สายธาร อินทวดี ได้เขียนไว้ในงานวิทยานิพนธ์เรื่อง “บทบาทมหาเถรสมาคมในการแก้ปัญหาคณะสงฆ์ไทย (พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๒๕๓๐)” ว่า ปัญหาคณะสงฆ์ไทยที่สำคัญๆ ไม่ว่าทางด้านการปกครอง ทางด้านการศึกษา ทางด้านการเผยแผ่ และทางด้านการสาธารณูปการนั้น จากการศึกษาวิจัยพบว่า เกือบทุกปัญหามีสาเหตุสำคัญมาจากการจัดศาสนศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ พระภิกษุสามเณรมีการศึกษาอย่างไม่ทั่วถึง จริงจังและทันสมัยต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไปในทางโลก ดังนั้นเมื่อเป็นพระสังฆาธิการผู้ปกครองคณะสงฆ์โดยตรงจึงขาดความรู้ความเข้าใจทั้งในส่วนที่เป็นพระธรรมวินัย หลักพระพุทธศาสนา ตลอดจนการจัดการบริหารกิจการต่าง ๆ ทางคณะสงฆ์ภายในความรับผิดชอบของตน ทำให้ปัญหาในทั้ง ๔ ด้านนั้นก่อตัวขึ้นจากวัดและขยายวงกว้างออกไปสู่ระดับทั่วทั้งสังฆมณฑล^{๓๓}

^{๓๑} พระมหาวรชัย กลิ่งโพธิ์, “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^{๓๒} แสวง อุคฺมสฺรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๔๐๓.

^{๓๓} สายธาร อินทวดี, “บทบาทของมหาเถรสมาคมในการแก้ปัญหาคณะสงฆ์ไทย (พ.ศ. ๒๔๔๕-๒๕๓๐)”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, ๒๕๓๓).



๑.๕.๗ อำนวย ยัสโยธา ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “กระบวนการต้องโทษ ในประมวลกฎหมายอาญากับในวินัยสงฆ์ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ” ว่า ทั้งกฎหมายและพระวินัยต่างก็มีบทบาทอย่างสูงต่อการจัดระเบียบสังคม ถือได้ว่าทั้งกฎหมายและพระวินัยต่างก็เป็น “วิศวกรรมสังคม” (Social engineering) คือมีบทบาทต่อการออกแบบ และสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับความประพฤติให้เป็นไปตามที่กฎหมายและพระวินัยต้องการ ทั้งกฎหมาย และพระวินัยต่างก็มีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบต่อกันในบางประเด็น ถ้าจะให้ดีที่สุดจะต้องใช้ทั้งกฎหมายและพระวินัยควบคู่กันไป^{๓๔}

๑.๖ วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ซึ่งใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล และการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ซึ่งมีวิธีการวิจัย ดังนี้

๑. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลจากพระไตรปิฎก
๒. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลที่เป็นงานนิพนธ์ต่างๆ ไป นับตั้งแต่คัมภีร์อรรถกถาฎีกา และตำราอื่นๆ
๓. ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูล
๔. เรียบเรียง นำเสนอผลการวิจัย

๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๗.๑ ทำให้ทราบถึงกำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์
- ๑.๗.๒ ทำให้ทราบถึงโครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองของไทย

^{๓๔} อำนวย ยัสโยธา, รายงานการวิจัยเรื่อง กระบวนการต้องโทษในประมวลกฎหมายอาญากับในวินัยสงฆ์การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ, (สงขลา : วิทยาลัยครูสงขลา, ๒๕๓๑) , หน้า ก.



๑.๗.๓ ทำให้ทราบถึงการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับ
กรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร



บทที่ ๒

กำเนิดและการพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์

คณะสงฆ์ไทยไม่ได้เป็นสถาบันที่เกิดขึ้น และตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยวตายตัว แต่มีพัฒนาการ ตามยุคสมัยตั้งแต่อดีตสืบมาจนถึงปัจจุบัน เป็นหน่วยงานสังคมที่มีความสำคัญทั้งในฐานะเป็นผู้ชี้นำสังคม และถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ด้วยเช่นกัน

การศึกษาปรากฏการณ์ของคณะสงฆ์ไทย จึงจะต้องคูมิตินทางด้านประวัติศาสตร์หลายด้าน โดยเฉพาะงานวิจัยชิ้นนี้เจาะจงศึกษาพัฒนาการคณะสงฆ์ไทย ผ่านพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา

๒.๑ โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์สมัยสุโขทัย – ออยุธยา

ในทางการปกครองคณะสงฆ์นั้น ในสมัยกรุงสุโขทัย ได้แบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ พระสังฆราชและปู่ครู ตำแหน่งพระสังฆราชเป็นตำแหน่งที่สูงที่สุด ตำแหน่งรองลงมาได้แก่ตำแหน่งปู่ครู ซึ่งตรงกับพระครูในปัจจุบันนี้ ทั้งสองแบบนี้สันนิษฐานว่า เลียนแบบจากประเทศศรีลังกานั้นเอง แต่มีการเรียกคนละอย่างเท่านั้น ประเทศศรีลังกาในสมัยนั้นก็ได้แบ่งการปกครองสงฆ์ออกเป็น ๒ ระดับ คือ มหาสวามี และสวามี มหาสวามีนั้นเท่ากับตำแหน่งพระสังฆราช ดังเช่นหลักศิลาจารึกที่ ๔ ด้านที่ว่า “สมเด็จพระพุทธ ทรงใช้ให้ราชบัณฑิตไปอาราธนามหาสวามีสังฆราช” ตามหลักฐานนี้ก็จะเห็นได้ว่า พระธรรมราชาหรือพระเจ้า

ลิไทนั้น ได้ใช้คำว่ามหาสวามีควบคู่กันไปกับคำว่าสังฆราชา ซึ่งมีตำแหน่งเสมอกันนั่นเอง ส่วนตำแหน่งสวามีนั้น ก็เทียบได้กับตำแหน่งของปู่ครูหรือพระครูนั่นเอง ตามที่ทราบมาทั้งหมดนี้ เพราะมีหลักฐานจากศิลาจารึก ในตำนานคณะสงฆ์ของสมเด็จพระเจ้าอริยวงศะราชานุภาพ ได้แสดงการจัดระเบียบการปกครองสงฆ์ว่า “มีในหนังสือพงศาวดารเหนืออีก ๑ แห่งว่า ในครั้งนั้นพระนครสุโขทัยเป็นราชธานีนั้น จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์เป็นฝ่ายขาวฝ่าย ๑ เป็นฝ่ายซ้ายฝ่าย ๑ และมีราชทินนามสำหรับสังฆนายก ดังนี้



ฝ่ายขวา :	พระสังฆราชา °	อยู่วัดมหาธาตุ
	พระครูธรรมไตรโลก	อยู่วัดเขานิทร์แก้ว
	พระครูยาโชค	อยู่วัดอุทยานใหญ่
	พระครูธรรมเสนา	อยู่วัดไหนไม่ปรากฏ
ฝ่ายซ้าย :	พระธรรมราชา	อยู่วัดไตรภูมิป่าแก้ว
	พระครูญาณไตรโลก	อยู่วัดไหนไม่ปรากฏ
	พระครูญาณสิทธิ์	อยู่วัดไหนไม่ปรากฏ

ทำเนียบคณะสงฆ์ที่ปรากฏในหนังสือพงสาวดารเหนือนี้ อาจจะเป็นการจัดขึ้นในครั้งพระมหาธรรมราชา (ลิไท) ถ้าจริงดังนั้น เห็นได้ว่าในชั้นหลังลงมา วิธีปกครองคณะสงฆ์ครั้งสุโขทัยแปลกกว่าเดิม ๒ อย่าง คือ แยกการปกครองเป็น ๒ คณะอย่างหนึ่ง เกิดประเพณีมีราชทินนามที่พระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งสังฆนายกขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองอย่างนี้เป็นต้นเค้าของลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งมีสืบมาในสยามประเทศจนตราพบทุกวันนี้”^๑

สรุปแล้ว คณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยมี ๒ คณะ คือ คณะคามวาสีและคณะอรัญวาสี คณะสงฆ์ทั้งสองคณะแยกการปกครองเป็นอิสระจากกัน แต่ละคณะมีเจ้าคณะผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดเป็นของตนเองเรียกว่า พระสังฆราช เหตุนี้ในกรุงสุโขทัยจึงมีสังฆนายกหรือประมุขสงฆ์ ๒ รูป คือ พระสังฆราชคณะคามวาสี และพระสังฆราชคณะอรัญวาสี เช่น ใน พ.ศ. ๑๕๔๕ พระบรมครูติโลกคิลกิตร์คณสีลคันทวนวาสี ธรรมกิตติ สังฆราชมหาสามิเจ้า สถิต ณ วัดป่าแดงทรงเป็นพระสังฆราชคณะอรัญวาสี ในเวลาเดียวกันนั้น พระสังฆราชญาณรุจิมหาเถรทรงเป็นพระสังฆราชของคณะคามวาสี^๒

๑ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระปรมานุชิตชิโนรส, ประชุมนิพนธ์เกี่ยวกับตำนานทางพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : คณะสงฆ์วัดพระพิเรนทร์พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเทพคุณาธาร, ๒๕๑๔), หน้า ๗๐.

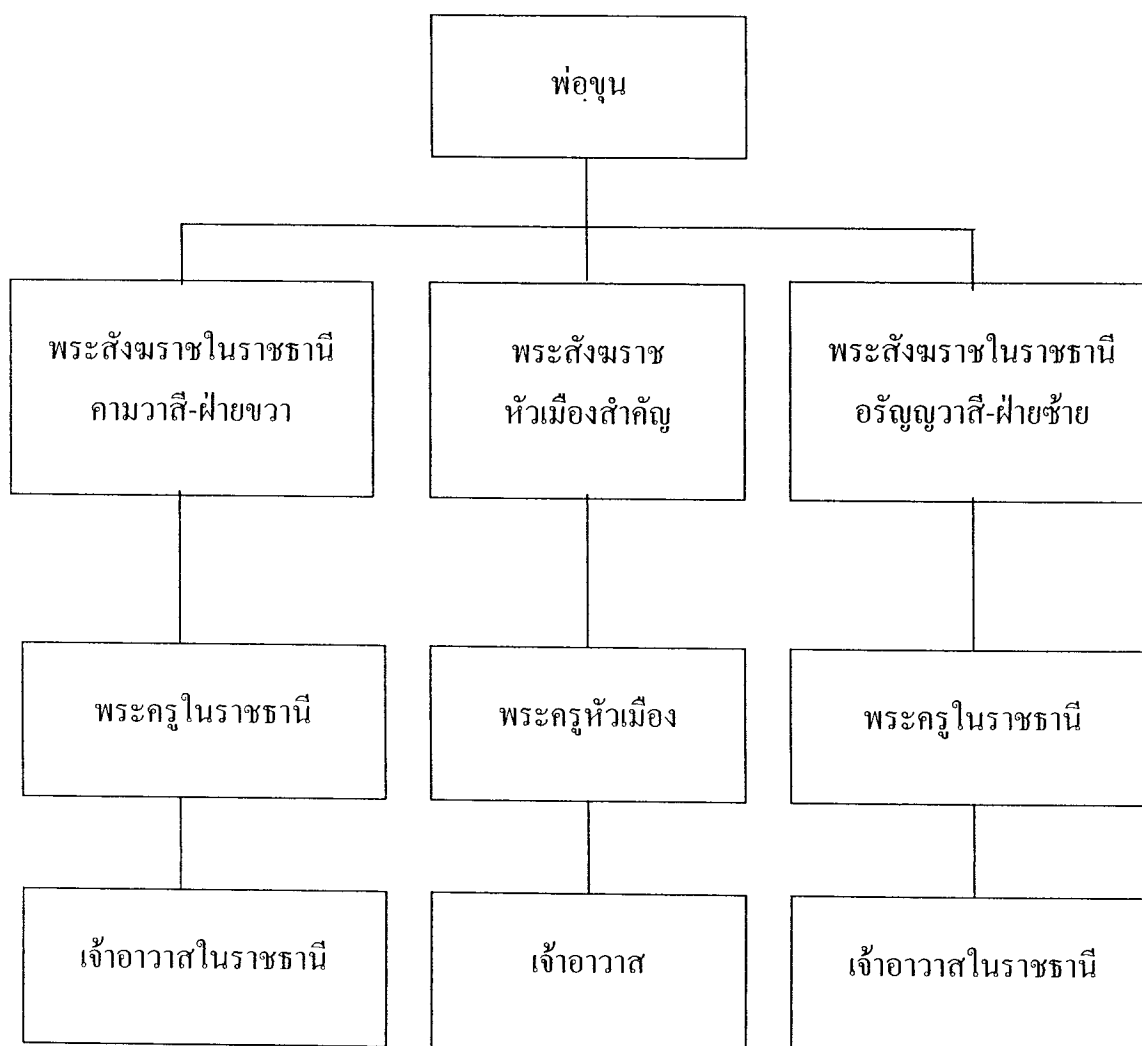
๒ วิเชียร อากาศฤกษ์และสุนทร สุภูตะโยธิน, ประวัติสมณศักดิ์และพัทธศ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, ๒๕๒๘), หน้า ๑๘.



เนื่องจากพระสังฆราชแต่ละองค์ได้รับการสถาปนาจากพระมหากษัตริย์ พระสังฆราชจึงขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกัน พระสังฆราชปกครองบังคับบัญชาพระสงฆ์ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารองลงไปตามลำดับ คือ พระครู และเจ้าอาวาส

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยสุโขทัยเป็นดังนี้

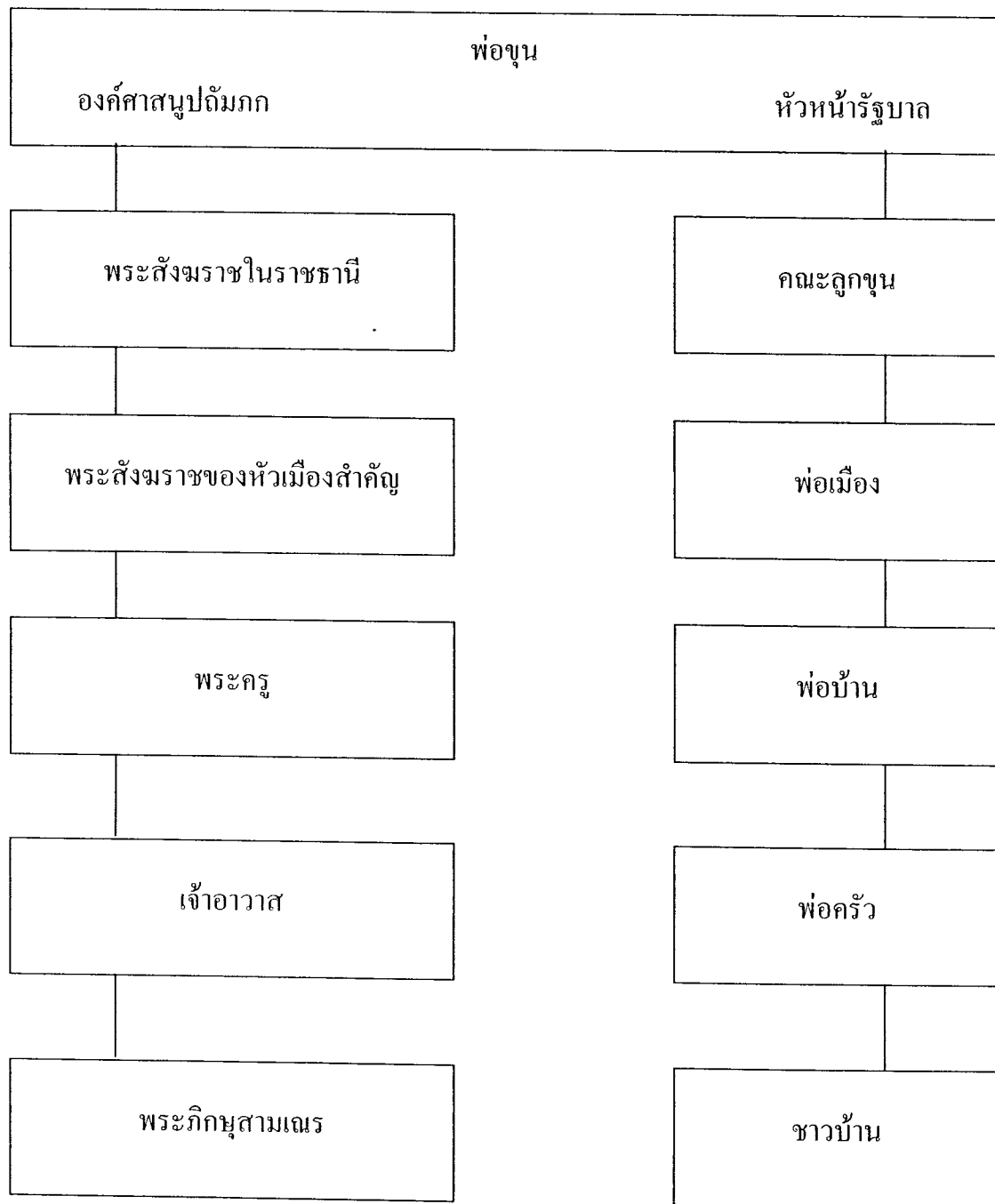
แผนภูมิที่ ๑ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยสุโขทัย



การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยนี้มีลักษณะสอดคล้อง คู่ขนานกับการจัดโครงสร้างการปกครองประเทศโดยที่มีพ่อขุน หรือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของทั้งฝ่ายอาณาจักรและฝ่ายอาณาจักร ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรอาจพิจารณาได้จากภาพต่อไปนี้



แผนภูมิที่ ๒ ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักร และอาณาจักรในสมัยสุโขทัย^๓



^๓ สมบูรณ์ สุขสำราญ, พระพุทธศาสนากับการเปลี่ยนทางการเมืองและสังคม,(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗), หน้า ๕๕.



ส่วน การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยอยุธยาตอนต้นยังคงเป็นไปตามแบบอย่างการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัย กล่าวคือคณะสงฆ์แบ่งเป็น ๒ คณะ ได้แก่คณะคามวาสี กับคณะอรัญวาสี สิ่งต่างออกไปก็คือ กรุงศรีอยุธยามีคณะสงฆ์ใหม่เพิ่มขึ้นอีก ๑ คณะ เรียกว่า คณะป่าแก้ว การก่อตั้งคณะสงฆ์ใหม่นี้ได้รับอิทธิพลจากลังกาเช่นเดียวกับการปรากฏของคณะอรัญวาสีในสมัยสุโขทัยรายละเอียดของการก่อตั้งคณะป่าแก้วได้รับการบันทึกไว้ในหนังสือตำนานโยนก ซึ่งมีสาระพอสรุปได้ดังนี้^๔

ในยุคต้นกรุงศรีอยุธยา คณะอรัญวาสีซึ่งสืบประเพณีมาจากพระสงฆ์ลังกาวงศ์ เจริญแพร่หลายนำหน้าคณะคามวาสีที่สืบประเพณีมาจากพระสงฆ์เดิมของสุโขทัย จำนวนพระสงฆ์คณะคามวาสีลดน้อยลงทุกทีใน พ.ศ. ๑๕๖๕ พระสงฆ์จากคณะนี้ ๑๐ รูป จากกรุงศรีอยุธยาเชิงใหม่ เป็นสิ่งหล่นหาย โดยมีพระวันรัตน์มหาเถระแห่งสิงหลประเทศเป็นพระอุปัชฌาย์ ใน พ.ศ. ๑๕๖๗ แล้วศึกษาพระธรรมวินัยอยู่ในลังกาหลายปี เมื่อเดินทางกลับกรุงศรีอยุธยาได้นิมนต์พระมหาเถระชาวลังกา ๒ รูป คือพระมหาวิกรมพาหุ และพระอุดมปัญญาให้ร่วมเดินทางมาเผยแผ่ศาสนาในประเทศไทย เมื่อเดินทางถึงกรุงศรีอยุธยาแล้ว พระสงฆ์เหล่านั้นได้แยกย้ายกันเผยแผ่พระพุทธศาสนา จนมีผู้เลื่อมใสศรัทธาขออุปสมบทเป็นพระภิกษุจำนวนมาก จนในที่สุดพระสงฆ์เหล่านี้ได้แยกย้ายออกมาตั้งคณะสงฆ์ใหม่ เรียกว่าคณะป่าแก้ว เพราะพระอุปัชฌาย์ชาวลังกาของคณะสงฆ์นี้มีชื่อว่า วันรัตน์ ซึ่งแปลว่า ป่าแก้ว วัดต่างๆ ที่พระสงฆ์คณะนี้อยู่พำนักมักมีชื่อว่าต่อท้ายว่า คณะป่าแก้ว เช่น วัดไตรภูมิคณะป่าแก้ว วัดเจียนคณะป่าแก้ว

รวมความว่า ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การปกครองคณะสงฆ์แบ่งเป็น ๓ คณะ ได้แก่

๑. คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย หมายถึง คณะของพระสงฆ์นิคายที่มีมาตั้งแต่แรกสถาปนากรุงสุโขทัย

๒. คณะอรัญวาสี หมายถึง คณะที่สืบต่อประเพณีพระสงฆ์ลังกาวงศ์ของสุโขทัย

^๔ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ประชุมนิพนธ์เกี่ยวกับตำนานทางพระพุทธศาสนา, หน้า ๑๖๕-๑๗๐.



๓. คณะคามวาสีฝ่ายขวา หมายถึง คณะสงฆ์ภิกษุที่ไปแปลงที่ตั้งกานในสมัยอยุธยา
นี้แล้วกลับมาตั้งคณะใหม่ที่รู้จักในหมู่ประชาชนทั่วไปว่า คณะป่าแก้ว

ในการปกครองคณะสงฆ์ภายในกรุงศรีอยุธยานั้น มีเจ้าคณะใหญ่ ๓ รูป คือ เจ้า
คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย เจ้าคณะอรัญวาสี และเจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวาเป็นผู้ปกครองบังคับ
บัญชาพระสงฆ์ของแต่ละคณะ พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาเจ้าคณะใหญ่รูปใดรูปหนึ่ง
สมเด็จพระสังฆราชดำรงตำแหน่งประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร

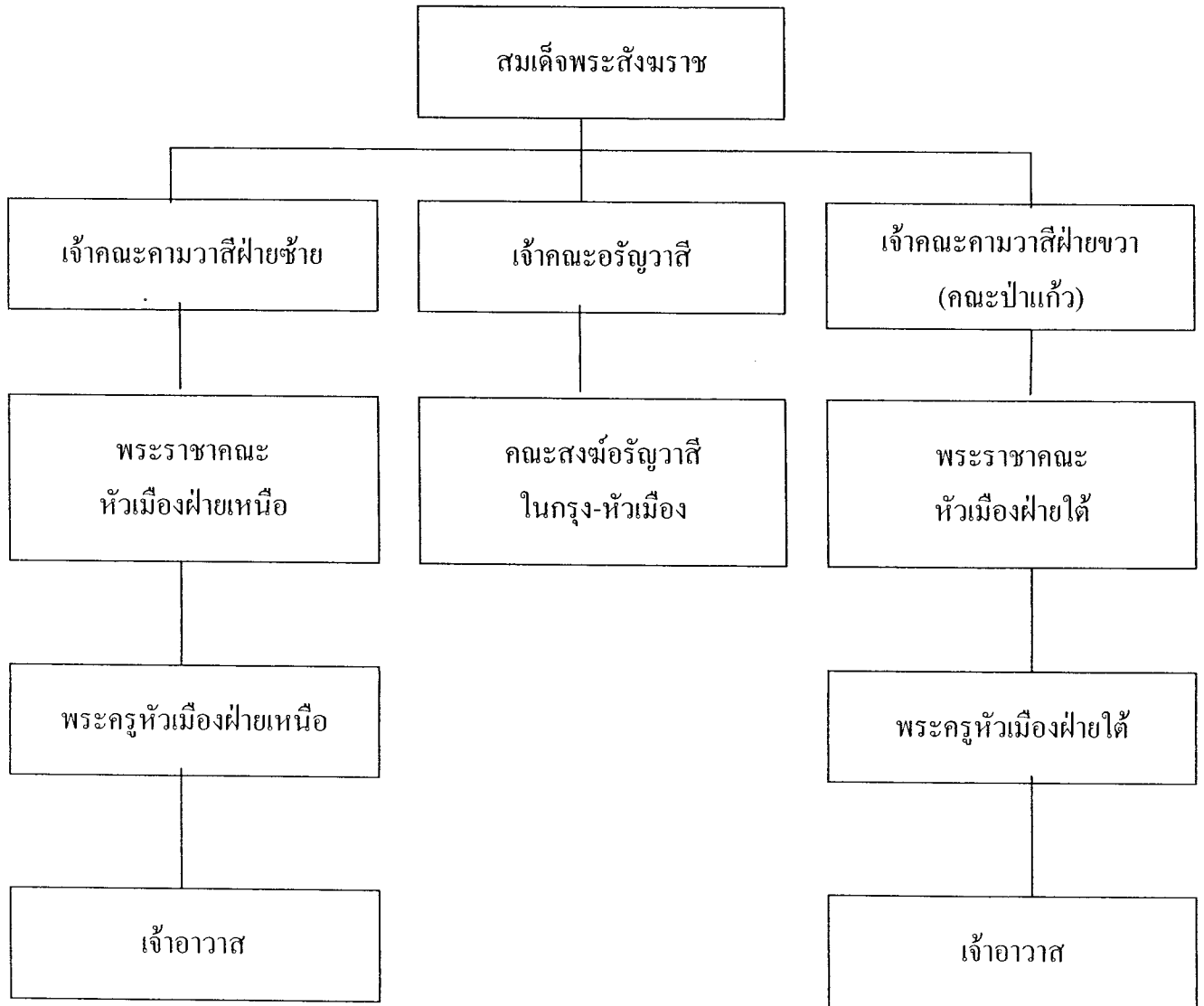
สำหรับกิจการคณะสงฆ์ตามหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก เจ้าคณะใหญ่ทั้งสามรูป
แบ่งเขตกันรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ใน
หัวเมืองฝ่ายเหนือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวา ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองฝ่ายใต้
ส่วนเจ้าคณะอรัญวาสีปกครองบังคับบัญชาพระสงฆ์คณะอรัญวาสีทั้งในกรุงและหัวเมือง^๕

ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการคณะสงฆ์รองจากเจ้าคณะใหญ่คือ พระราชาคณะ พระ
ครูและเจ้าอาวาส ปกครองลดหลั่นกันตามลำดับชั้น กล่าวคือพระราชาคณะปกครองคณะ
สงฆ์ในหัวเมืองที่สำคัญมาก และในบางหัวเมืองพระราชาคณะผู้ปกครองมีตำแหน่งเป็น
พระสังฆราชตามแบบอย่างสุโขทัย สำหรับหัวเมืองที่มีความสำคัญน้อย เจ้าคณะผู้ปกครอง
ดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองนั้นมีสมณศักดิ์ชั้น พระครู ส่วนตำแหน่งต่ำกว่า พระครู คือ
เจ้าอาวาสต่างๆ

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๖-๑๘๓.



แผนภูมิที่ ๓ การปกครองคณะสงฆ์สมัยอยุธยา





๒.๒ โครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์

การจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ตั้งแต่สมัยธนบุรีถึงสมัยรัตนโกสินทร์ช่วงรัชกาลที่ ๑ และรัชกาลที่ ๒ ยังคงถือตามแบบการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยอยุธยา^๖ แต่ก็มีเค้าเงื่อนบางประการให้สังเกตได้ว่า มีการเปลี่ยนชื่อคณะคามวาสีฝ่ายซ้ายมาเป็นคณะเหนือ และคณะคามวาสีฝ่ายขวามาเป็นคณะใต้ ส่วนคณะอรัญวาสีนั้นแม้จะมีจำนวนภิกษุลดน้อยลงไป แต่ก็มิได้เปลี่ยนชื่อเป็นอย่างอื่น สำหรับการเปลี่ยนชื่อคณะทั้งสองดังกล่าวนี้ จะมีขึ้นในสมัยอาณาจักรกรุงธนบุรีหรือในสมัยนี้ คงสืบสนอยู่^๗ ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๒ นี้ จะมีลักษณะแตกต่างอยู่บ้างตรงที่เมื่อสมเด็จพระสังฆราช (ศุก) วัดมหาธาตุ ซึ่งเป็นสมเด็จพระสังฆราชรูปที่ ๒ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สิ้นพระชนม์เมื่อ พ.ศ. ๒๓๕๔ แล้ว ได้มีการสถาปนาสมเด็จพระพนรัตน์ (มี) วัดราชบูรณะ ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชรูปที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พร้อมทั้งโปรดให้อารามนาไปสถิตอยู่ ณ วัดมหาธาตุ จนกลายเป็นประเพณีว่า วัดมหาธาตุ เป็นที่สถิตของสมเด็จพระสังฆราชทุกพระองค์ติดต่อกันมาจนถึง พ.ศ. ๒๓๕๔ ประเพณีนี้จึงเปลี่ยนแปลงไป^๘

ในสมัยรัชกาลที่ ๓ มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยในโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ กล่าวคือ เดิมถือปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยอยุธยา จนถึงสมัยรัชกาลที่ ๒ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ คณะสงฆ์แบ่งการปกครองออกเป็น ๓ คณะ คือ

๑. คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ปกครองคณะสงฆ์หัวเมืองภาคเหนือ

๒. คณะอรัญวาสี ปกครองพระนักปฏิบัติธรรมทั่วราชอาณาจักร

๓. คณะคามวาสีฝ่ายขวา ปกครองคณะสงฆ์หัวเมืองภาคใต้^๙

ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ ในสมัยรัชกาลที่ ๓ นี้ มีการแยกออกเป็น ๔ คณะ คือ

^๖ พระเมธีธรรมมารถ (ประยูร ธรรมจิตโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๕), หน้า ๒๓.

^๗ แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), หน้า ๗๒.

^๘ เรือง อรรถวิบูลย์, ทำเนียบสมณศักดิ์สมเด็จพระสังฆราชและสมเด็จพระราชาคณะในกรุงรัตนโกสินทร์, อ้างใน แสวง อุดมศรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๒.

^๙ พระเมธีธรรมมารถ (ประยูร ธรรมจิตโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๒๔.



๑. คณะกลาง มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในกรุงเทพฯ ทั้งหมด
๒. คณะเหนือ มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
๓. คณะใต้ มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในภาคใต้ทั้งหมด
๔. คณะอรัญวาสี มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศ เฉพาะวัดที่มุ่งเน้นหนักในการปฏิบัติวิปัสสนากัมมัฏฐานเป็นหลัก^{๑๑}

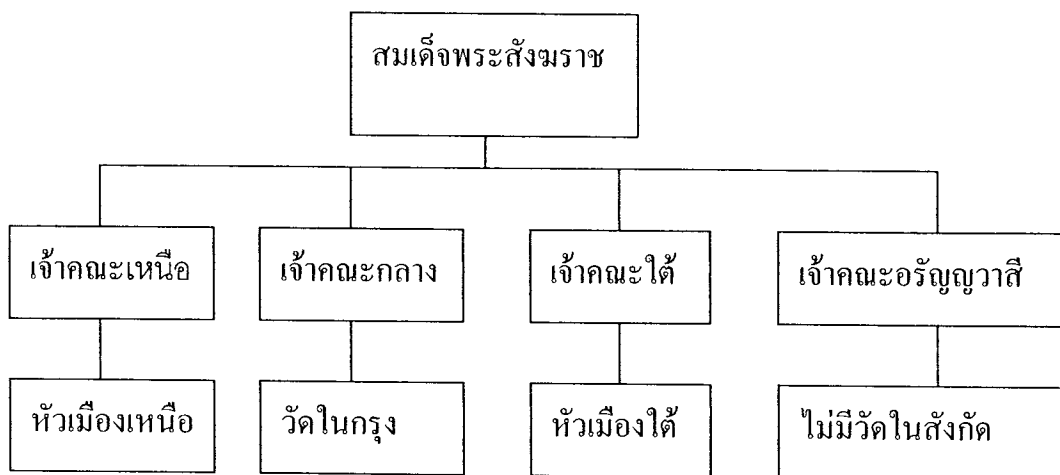
เมื่อมีคณะเพิ่มขึ้น ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ผู้บังคับบัญชาคณะทั้ง ๔ จึงเพิ่มขึ้นเป็น ๔ ตำแหน่ง เจ้าคณะใหญ่แต่ละรูปมีอำนาจปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในคณะของตนอย่างไรก็ดี เจ้าคณะใหญ่ทุกรูปต้องขึ้นตรงต่อสมเด็จพระสังฆราชผู้เป็นประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร คณะสงฆ์จึงยังคงมีเอกภาพ เพราะรวมกันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมเด็จพระสังฆราชองค์เดียวกัน^{๑๒} กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๓ สามารถแสดงได้โดยแผนภูมิดังต่อไปนี้

^{๑๑} แสวง อุคมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๗๓.

^{๑๒} พระเมธีธรรมมารถ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๒๕.



แผนภูมิที่ ๔ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๑ ถึง รัชกาลที่ ๓



ในสมัยรัชกาลที่ ๓ นี้ มีนิกายสงฆ์ใหม่ชื่อว่า ธรรมยุติกนิกาย และพยายามแยกคณะเป็นอิสระจากคณะทั้ง ๔ แต่ถึงกระนั้นก็ดี คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายยังรวมอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าคณะกลาง ตลอดสมัยรัชกาลที่ ๓

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ยังคงเหมือนเดิม สิ่งที่เปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างก็คือการเจริญเติบโตของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ที่มีอิสระในการบริหารกิจการคณะของตน เจ้าคณะธรรมยุตในสมัยนั้น คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ สมัยดำรงสมณศักดิ์เป็นที่กรมหมื่นบวรวัธสีสุริพันธ์ มีตำแหน่งเป็นรองเจ้าคณะกลางก็จริง แต่มีสิทธิขาดในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายโดยปราศจากการแทรกแซงของเจ้าคณะกลางในสมัยนั้นคือ สมเด็จพระบรมปรมาธิบดีชิโนรส^{๑๒} เป็นเหตุให้เงาแห่งการแบ่งแยกชัดเจนมากขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ การจัดโครงสร้างการบริหารองค์กรการปกครองคณะสงฆ์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งด้านโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรวบอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง สำหรับเสริมสร้างเอกภาพของชาติเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจาก

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖.



จักรวรรดินิยมตะวันตก พระองค์ได้ปฏิรูปการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ควบคู่ไปกับการปฏิรูปในฝ่ายบ้านเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างเอกภาพขึ้นภายในคณะสงฆ์ทั้งในด้านการบริหาร การศึกษา การปฏิบัติและการเผยแผ่ธรรม

รูปธรรมแห่งการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ ๕ คือ การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดโครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรไว้อย่างเป็นระบบ นับเป็นครั้งแรกในประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยที่มีกฎหมายกำหนดระบอบการปกครองคณะสงฆ์พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีผลบังคับใช้มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๘^{๓๓}

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ พอสรุปได้ดังนี้

๑. การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง หมายถึง การปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร เป็นอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และมหาเถรสมาคมตามมาตรา ๔ ที่บัญญัติไว้ให้เจ้าคณะใหญ่ทั้ง ๔ ตำแหน่ง คือ เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกายกับพระราชคณะที่เป็นรองเจ้าคณะทั้ง ๔ คณะ ทั้งหมดรวม ๘ รูป เป็นมหาเถรสมาคม มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการพระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์แด่พระมหากษัตริย์ การประชุมวินิจฉัยคดีในที่ประชุมมหาเถรสมาคมตั้งแต่ ๕ รูปขึ้นไปให้ถือเป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้ ส่วนตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชซึ่งเป็นผู้ปกครองสูงสุดนั้น เมื่อสมเด็จพระสังฆราช (สาปุสสุเทวเถระ) สิ้นพระชนม์ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ นับแต่นั้นมาจนถึงรัชกาลที่ ๕ ก็ไม่มีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชอีกเลย

เพราะฉะนั้น ในสมัยนี้พระมหากษัตริย์ในฐานะเอกอัครศาสนูปถัมภก ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชด้วย โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่คล้ายกับคณะเสนาบดีที่ทรงปรึกษาฝ่ายการพระศาสนา เสนาบดีกระทรวงธรรมการทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” การติดต่อประสานงานระหว่างมหากษัตริย์กับมหาเถรสมาคม

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.



๒. การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ คือ การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคควบขนานไปกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็นสังฆมณฑล มีเจ้าคณะมณฑลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากพระราชคณะเป็นผู้ดูแลกิจการคณะสงฆ์ในสังฆมณฑลนั้นๆ เจ้าคณะมณฑลนี้เทียบได้กับข้าหลวงเทศาภิบาลผู้ทำหน้าที่ปกครองประชาชน และบริหารราชการแผ่นดินในมณฑลของฝ่ายบ้านเมือง รองจากเจ้าคณะมณฑลลงมามีเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัดที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รองจากเจ้าคณะเมืองก็คือเจ้าคณะแขวงหรืออำเภอ เป็นผู้ปกครองเจ้าอาวาสต่างๆ

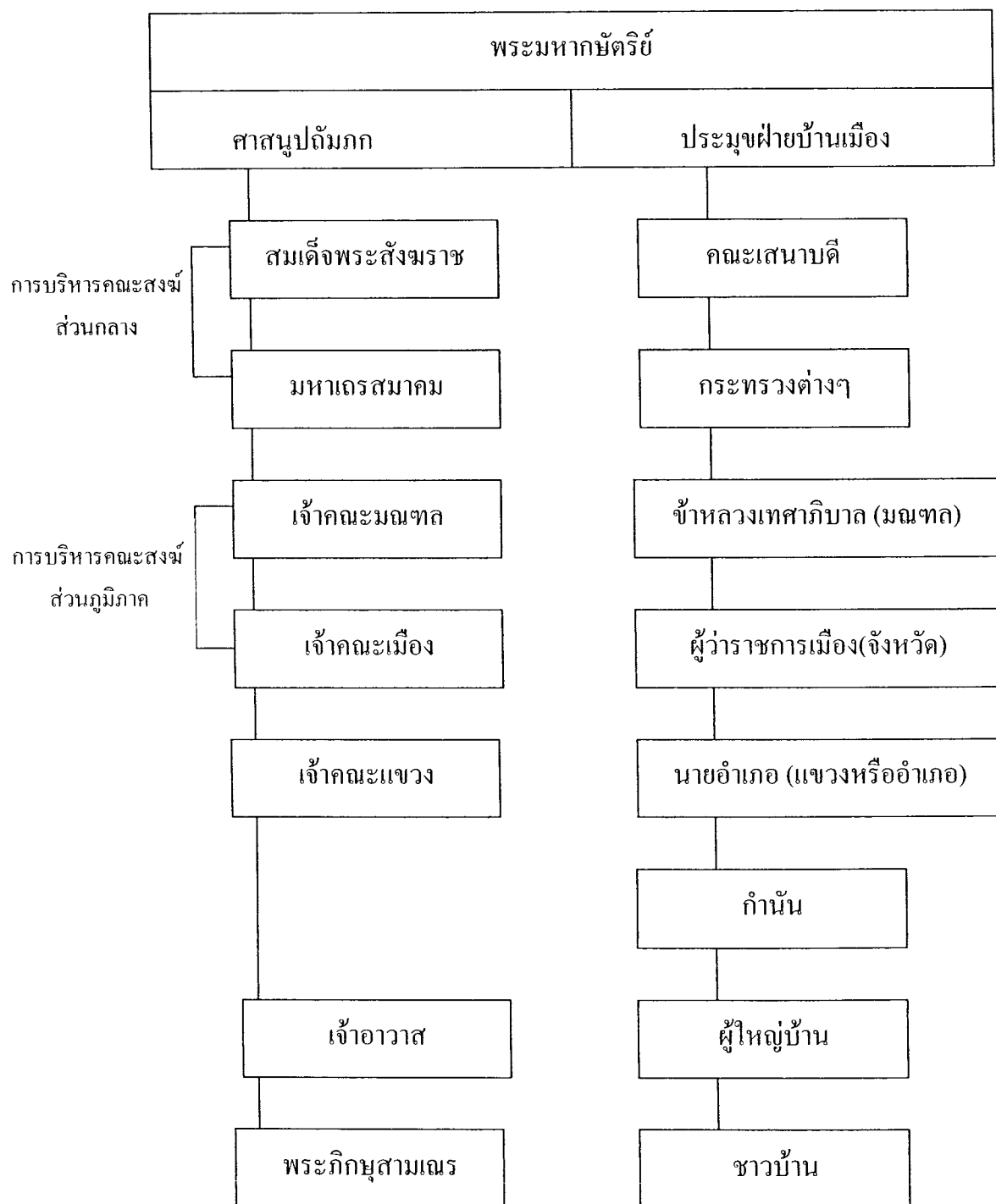
มีข้อควรสังเกตว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๔ กล่าวถึงเจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุต อันแสดงว่าคณะธรรมยุตซึ่งเคยขึ้นอยู่กับคณะกลางของฝ่ายมหานิกาย ในรัชกาลที่ ๔ ได้แยกเป็นคณะอิสระโดยมีเจ้าคณะใหญ่ปกครองกันเอง เจ้าคณะใหญ่ฝ่ายมหานิกายไม่มีอำนาจบังคับบัญชา วัดที่สังกัดคณะธรรมยุตเพราะมาตรา ๓ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิกายสงฆ์ กิจและลัทธิเฉพาะในนิกายนั้นๆ ซึ่งเจ้าคณะหรือสังฆนายกในนิกายนั้นได้เคยมีอำนาจว่ากล่าวบังคับมาแต่ก่อนประการใด ก็ให้คงเป็นไปตามเคยทุกประการ”

จากข้อความนี้แสดงว่า กฎหมายคณะสงฆ์ฉบับนี้รับรองการแบ่งนิกายของคณะสงฆ์ไทยออกเป็นมหานิกายและธรรมยุตินิกาย

ข้อควรสังเกตประการต่อมาก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหาร และการปกครองคณะสงฆ์มีลักษณะคู่ขนานกับโครงสร้างการบริหารและการปกครองของฝ่ายอาณาจักร ดังเห็นได้จากแผนภูมิดังต่อไปนี้^{๑๔}

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

แผนภูมิที่ ๕ ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรในสมัยรัชกาลที่ ๕



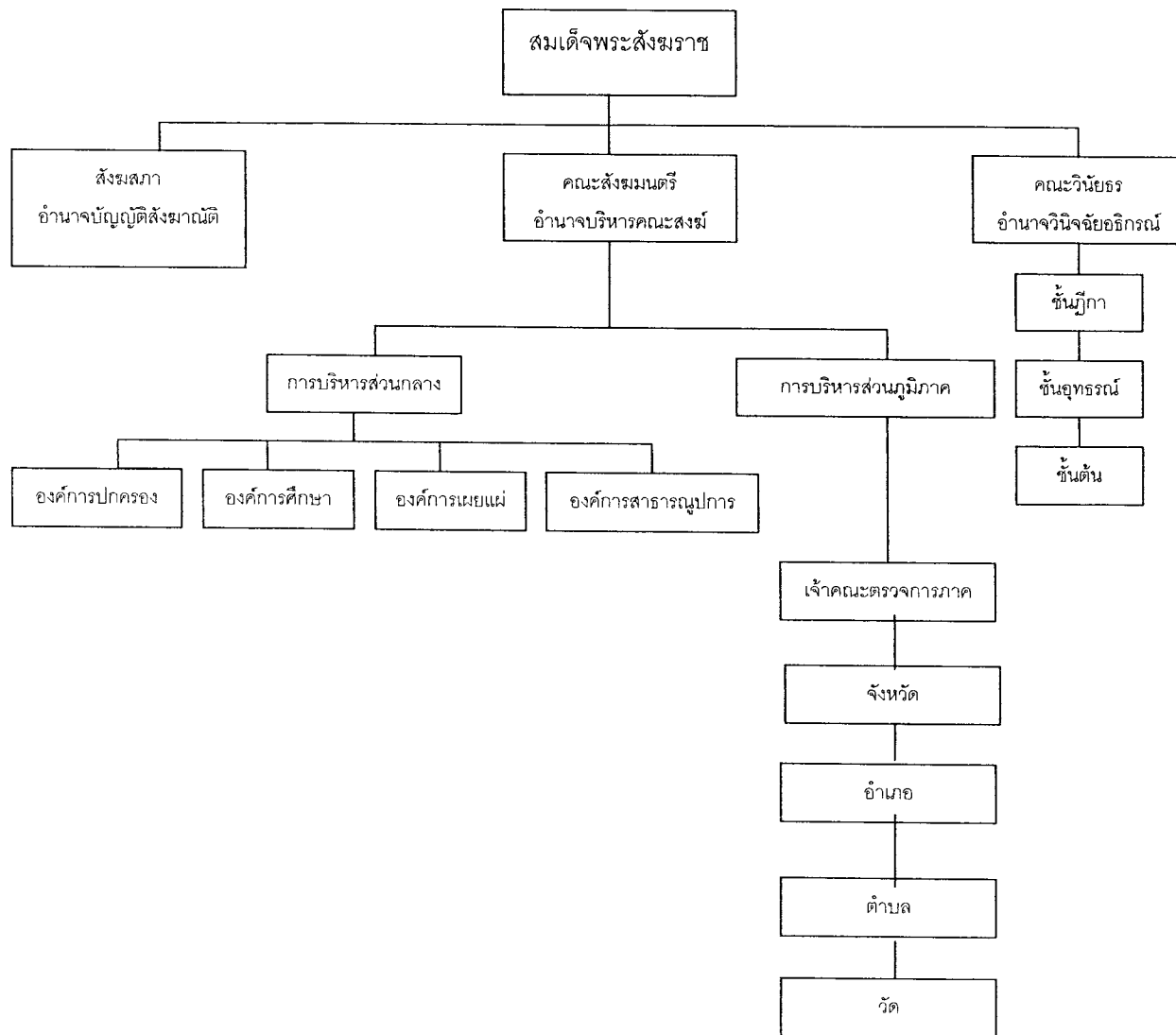


ในสมัยรัชกาลที่ ๖ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช เพราะมีการสถาปนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสให้ดำรงตำแหน่ง สกลมหาสังฆปริณายก มีอำนาจหน้าที่บัญชาการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรใน พ.ศ. ๒๔๕๓ เมื่อได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ขึ้นแล้วเช่นนี้ มหาเถรสมาคมซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ทรงปรึกษาของพระมหากษัตริย์ตามความในมาตรา ๔ จึงเป็นอันคงไปโดยนิตินัย^{๑๕} ในสมัย รัชกาลที่ ๗ และต้นรัชกาลที่ ๘ การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปตามแบบอย่างนี้ นั่นคือสมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพังพระองค์เอง โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่เป็น กรรมการที่ปรึกษา หลังจากนั้นเป็นต้นมา กระแสประชาธิปไตยก็ได้รุนแรงขึ้น มีการเรียกร้อง เพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างสงฆ์สองนิกาย จนนำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติการปกครอง คณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ และประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดย กำหนดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์เป็นประชาธิปไตย สมเด็จพระสังฆราชต้องทรง บัญชาการคณะสงฆ์ผ่านทางสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ดังโครงสร้างการ บริหารการคณะสงฆ์ดังต่อไปนี้

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.



แผนภูมิที่ ๖ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์
พุทธศักราช ๒๕๖๔





ในสมัยปัจจุบัน การจัดโครงสร้างการบริหาร และการปกครองคณะสงฆ์เป็นไปตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากความต้องการของรัฐที่มุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบายการปกครองประเทศที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่เข้มแข็ง และเห็นว่าการปกครองระบบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันนั้นนำมาซึ่งความล่าช้า และความขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น ๓ ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นระบบที่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินการ คณะสงฆ์ให้ต้องประสบอุปสรรคและล่าช้า ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๓^{๑๖} เมื่อคณะกรรมการทำงานสำเร็จ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา

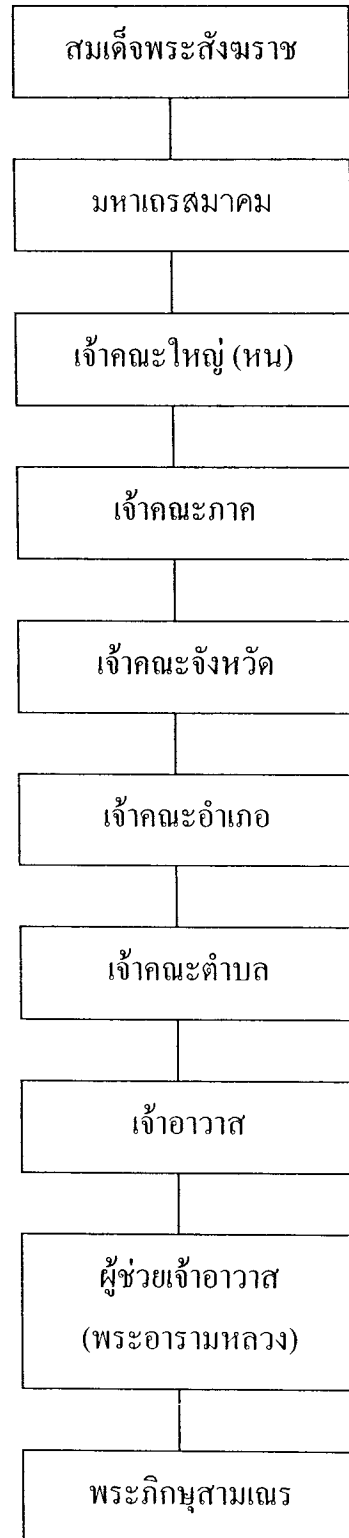
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้ได้มีผลบังคับใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๓๕ เรียกว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการปรับปรุงบางมาตรา เพื่อความเหมาะสม โดยมีโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

^{๑๖} โชติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๓๖), หน้า ๒๖๕.



แผนภูมิที่ ๗ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.

๒๕๐๕





จากภาพรวมที่เสนอมานั้นพอสรุปได้ว่า การรับและเลิกใช้รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แต่ละครั้ง ล้วนเป็นผลจากความริเริ่มและความพยายามของอำนาจรัฐ คณะสงฆ์มีสิทธิใช้รูปแบบการปกครองตนเองที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระบบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรในยุคนั้น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะสงฆ์มีปกติคล้อยตามกฎหมายบ้านเมือง ทั้งนี้มีพระพุทธพจน์สนับสนุนท่าทีดังกล่าวว่า “อนุชานามิ ภิกขเว ราชนํ อนุวตฺติตุ ภิกขุทั้งหลาย เราอนุญาตให้คล้อยตามพระราชา”^{๑๑}

สรุปว่า ภิกขุสงฆ์จึงมีหลักที่จะต้องปฏิบัติตามอยู่ ๓ ประเภท คือ พระวินัย ๑ กฎหมายแผ่นดิน ๑ จารัต ๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้เป็นกฎหมายแผ่นดินจึงสมควรจะรู้จะเข้าใจและปฏิบัติให้ถูกต้อง^{๑๒}

๒.๓ บทบาทขององค์กรคณะสงฆ์ที่มีความสัมพันธ์ กับการเมืองการปกครองของไทย

๒.๓.๑ การแต่งตั้งสมณศักดิ์

สมณศักดิ์มีส่วนสัมพันธ์กับตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ พระสงฆ์มีสมณศักดิ์สูงมักดำรงตำแหน่งปกครองระดับสูงในองค์กร เพื่อความเข้าใจโครงสร้างอำนาจบังคับบัญชาในการปกครองคณะสงฆ์ จึงควรศึกษาระบบสมณศักดิ์ของพระสงฆ์

สมณศักดิ์ หมายถึง ยศพระสงฆ์ที่ได้รับพระราชทานมีหลายชั้น แต่ละชั้นมีพัคยศเป็นเครื่องกำหนด^{๑๓}

สมณศักดิ์ คือ บรรดาศักดิ์ หรือยศที่พระมหากษัตริย์พระราชทานแก่พระสงฆ์ผู้ประพฤติดี ปฏิบัติชอบตามพระธรรมวินัย มีความรู้เชี่ยวชาญแตกฉานในพระไตรปิฎก เพื่อเป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติ เพิ่มขวัญและกำลังใจให้พระสงฆ์ดำรงมั่นอยู่ในชีวิตพรหมจรรย์

^{๑๑} วิ.ม. (บาลี) ๔/๑๘๖/๒๐๕.

^{๑๒} โชติ ทองประยูร, ความเหมาะสมของกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับใหม่, หน้า ๘.

^{๑๓} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๑๒๕.



ช่วยกันบำเพ็ญประโยชน์แก่ชาติและพระพุทธศาสนา ปลุกฝังศีลธรรมอันดีแก่ประชาชน เป็นกำลังสืบต่ออายุพระพุทธศาสนาให้วัฒนาสถาพรสืบไป^{๒๐}

ในสมัยพุทธกาล พระพุทธเจ้าได้ทรงใช้วิธีเลือกคนให้เหมาะกับงานในการปกครองพระสงฆ์สาวก ทรงยกย่องผู้ที่ควรยกย่อง ป้อนปรามผู้ที่ควรป้อนปราม ดังจะเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงยกย่องพระสารีบุตร และพระมหาโมคคัลลานะเป็นพระอัครสาวกซ้าย-ขวา และมีกายก่อกองพระอรหันตสาวกจำนวนมากกว่ามีความเป็นเลิศในทางต่างๆ กัน ด้วยพุทธวิธีดังกล่าวนี้ทำให้พระองค์สามารถประดิษฐานพระพุทธศาสนาให้ตั้งมั่นอยู่ในชมพูทวีป และเจริญรุ่งเรืองไปยาวนานอารยประเทศในกาลต่อมา^{๒๑}

กรันกาลเวลาล่วงเลยมาเมื่อพระพุทธศาสนาได้เจริญแพร่หลายไปยังนานาอารยประเทศแล้ว พระเจ้าแผ่นดินหรือผู้เป็นประมุขในประเทศนั้นๆ ได้พิจารณาเห็นว่า พระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธองค์เป็นสัจธรรม สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้รับความเจริญและความสุขได้ ทั้งที่เป็นความสุขสามัญที่ชาวโลกทั่วไปต้องการ และความสุขอันสูงสุดคือ การหลุดพ้นจากความทุกข์ทั้งปวง^{๒๒}

การดำรงอยู่คงอยู่ของระบบสมณศักดิ์มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อเป็นการยกย่อง และสนับสนุนพระสงฆ์ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบให้ดำรงมั่นอยู่ในสมณเพศ เพื่อเป็นกำลังสืบต่ออายุพระพุทธศาสนา

๒. เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้เพราะการที่พระมหากษัตริย์พระราชทานสมณศักดิ์แก่พระสงฆ์รูปใด นั้นหมายความว่า พระสงฆ์รูปนั้นได้รับมอบหมายภาระหน้าที่ในการปกครองหมู่คณะไปพร้อมกันด้วย ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชโองการสถาปนาพระราชาคณะผู้ใหญ่จะมีพระราชกระแสตอนท้ายว่า “ขออาราธนา พระคุณเจ้าผู้รับพระราชทานเลื่อนสมณศักดิ์ฐานันดรเพิ่มอสิริยศในครั้งนี้ จงรับธุระพระพุทธศาสนาเป็นภาระสั่งสอน ช่วยระงับอธิกรณ์และอนุเคราะห์พระภิกษุสามเณร ในคณะ และในพระอารามสมควรแก่กำลัง และอสิริยศซึ่งพระราชทานนี้”

^{๒๐} สุนทร สุภตะโยธิน, ภูมิสมณศักดิ์สำหรับผู้บริหาร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๔๔.

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖.



การที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชทินนาม ถวายเป็นสมณศักดิ์แด่พระสงฆ์นั้น เป็นราชประเพณีที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศนับถือพระพุทธศาสนา ราชประเพณีนี้เริ่มถือปฏิบัติกันที่ประเทศศรีลังกาเป็นแห่งแรก เพราะมีหลักฐานปรากฏอยู่ในหนังสือรามัญสมณวงศ์ว่า พ.ศ. ๒๑๐๘ (ตรงกับรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ แห่งกรุงศรีอยุธยา) พระเจ้ารามธิบดี กรุงหงสาวดี มีพระราชประสงค์จะรวมพระสงฆ์ในรามัญประเทศซึ่งแตกต่างลัทธิกันอยู่เป็นหลายพวกให้เป็นนิกายเดียวกัน จึงส่งพระเถระเมืองหงสาวดีออกไปบวชแปลงที่เมืองลังกา เมื่อพระเจ้ากวนเนกพาหุ พระเจ้ากรุงลังกาทรงจัดให้พระมอญเหล่านั้นบวชแปลงสมปรารถนาเสร็จแล้ว มีรับสั่งแก่พระเถระเหล่านั้นว่า การที่พระราชทานไทยธรรมต่างๆ ถึงจะมากมายเท่าใดก็จะไม่ปรากฏพระเกียรติยศถาวรเท่าพระราชทานนามบัญญัติ เพราะไทยธรรมทั้งหลายย่อมอาจจะกระจัดพลัดพรายหายสาบสูญไปได้ แต่ส่วนราชทินนามนั้นย่อมจะปรากฏถาวรอยู่ตลอดอายุขัยของพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าทั้งหลาย มีรับสั่งดังนี้แล้ว จึงพระราชทานนามแก่พระมอญที่ไปแปลง ๒๒ รูป คือ ตั้งแต่พระโมคคัลลานะเถระให้มีพระนามว่า พระสิริสังฆโพธิสามีพระมหาสิวลีเถระ ให้มีนามว่า พระติโลกคุรุสามี เป็นต้น^{๒๓} ข้อความนี้แสดงว่า ราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชทินนาม เป็นสมณศักดิ์ถวายพระสงฆ์มีมานานแล้วในประเทศศรีลังกา ก่อนที่จะแพร่หลายไปสู่ประเทศต่างๆ ที่รับเอาคณะสงฆ์ลังกาวงศ์เป็นแม่แบบของการสถาปนา และปรับปรุงคณะสงฆ์

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบสมณศักดิ์ของพระสงฆ์ เริ่มใช้ตั้งแต่รัชสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท^{๒๔} พระองค์ได้โปรดให้ราชบัณฑิตไปอาราธนาพระมหาสามีสังฆราชมาแต่ลังกา เพื่อให้ประกาศพระพุทธศาสนาถึงลัทธิลังกาวงศ์ในกรุงสุโขทัย พระมหาสามีสังฆราชก็คงจะได้ถวายพระพรให้พระมหาธรรมราชาลิไททรงตั้งสมณศักดิ์ถวายแด่พระสงฆ์ตามราชประเพณีที่ถือปฏิบัติในประเทศลังกา ระบบสมณศักดิ์ในสมัยสุโขทัยไม่สลับซับซ้อนเพราะมีเพียง ๒ ระดับ เท่านั้น คือ พระสังฆราชและพระครู^{๒๕} ส่วนในสมัยอยุธยา ระบบสมณศักดิ์ได้รับการปรับให้มีระดับชั้นเพิ่มขึ้นโดยเรียงลำดับจากชั้นสูงสุดลงมา ดังนี้

^{๒๓} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพ, ประชุมนิพนธ์เกี่ยวกับตำนานทางพระพุทธศาสนา, หน้า ๑๖๗-๑๖๘.

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๖.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔.



๑. สมเด็จพระสังฆราช

๒. พระสังฆราชคณะหรือพระราชาคณะ

๓. พระครู^{๒๖}

การพิจารณาทรงตั้งและเลื่อนสมณศักดิ์แก่พระสงฆ์เป็นพระราชอำนาจ และเป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงเวลาที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชเจ้า สกลมหาสังฆปริณายกอยู่นั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะโปรดพระราชทานสมณศักดิ์แก่พระสงฆ์รูปใด ก็ทรงปรึกษากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ก่อนทุกครั้ง ทรงนี้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทรงให้พระสงฆ์ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเสนอความคิดเห็นได้

ในสมัยรัตนโกสินทร์รัชกาลปัจจุบัน ระบบสมณศักดิ์ที่ยังใช้อยู่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ระดับชั้นของสมณศักดิ์แบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ด้วยกัน คือ

๑. พระราชาคณะ หมายถึง ตำแหน่งที่ได้รับพระราชทานสมณศักดิ์เป็นชั้น ที่เรียกกันว่า “เจ้าคุณ” เรียงลำดับจากชั้นสูงสุดลงไป ดังนี้

๑.๑ สมเด็จพระราชาคณะ

๑.๒ รองสมเด็จพระราชาคณะ

๑.๓ พระราชาคณะชั้นธรรม

๑.๔ พระราชาคณะชั้นเทพ

๑.๕ พระราชาคณะชั้นราช

๑.๖ พระราชาคณะชั้นสามัญ

๒. พระครู ได้แก่ พระครูสัญญาบัตรที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพร้อมกับพระราชทานสัญญาบัตรพัดยศเรียงลำดับจากชั้นสูงสุดลงไปดังนี้

๒.๑ พระครูสัญญาบัตรชั้นพิเศษ

^{๒๖} เรียงเดียวกัน, หน้า ๑๗๓.



๒.๒ พระครูสัญญาบัตรชั้นเอก

๒.๓ พระครูสัญญาบัตรชั้นโท

๒.๔ พระครูสัญญาบัตรชั้นตรี

๓. พระฐานานุกรม คือสมณศักดิ์นอกทำเนียบที่พระมหากษัตริย์ทรงพระบรมราชานุญาตให้พระราชทานตั้งพระสงฆ์ด้วยกันเป็นพระฐานานุกรม เพื่อประดับเกียรติยศได้ตามฐานานุศักดิ์ของพระราชอาณาเขตชั้นนั้นๆ พระฐานานุกรมมีหลายชั้น เช่น พระครูปลัด พระครูสมุห์ พระครูใบฎีกา

๔. พระครูประทวน ได้แก่ พระครูที่สมเด็จพระสังฆราชทรงมีพระบัญชาแต่งตั้งให้พระสงฆ์เป็นกรรมการศึกษาและอุปการะโรงเรียนพระปริยัติธรรม และโรงเรียนของรัฐเป็นพระครูในนามเดิม พระครูชั้นนี้ไม่มีสร้อยนามต่อท้าย มีแต่คำว่า “พระครู” นำหน้าชื่อเดิม เช่น พระภิกษุบุญธรรม เมื่อได้รับพระบัญชาแต่งตั้งเป็นพระครูประทวน จะมีนามว่า “พระครูบุญธรรม”

๕. พระเปรียญ ได้แก่ สมณศักดิ์ฝ่ายการศึกษาที่พระสงฆ์ได้มาด้วยการสอบไล่ได้เปรียญธรรมซึ่งมีอยู่ ๙ ชั้น (ประโยค) สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงกำหนดให้พระสงฆ์ผู้สอบไล่ได้ตั้งแต่เปรียญธรรม ๓ ประโยคขึ้นไปเป็นพระสงฆ์ทรงสมณศักดิ์มีคำว่า “พระมหา” นำหน้าชื่อเดิม เช่น “พระมหาปัญญา”

สมณศักดิ์ชั้นพระราชกณาดังกล่าวมา เทียบได้กับลำดับชั้นของยศบรรดาศักดิ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานแก่ข้าราชการมรวาส ดังนี้

สมเด็จพระราชาคณะ	=	สมเด็จพระเจ้าพระยา
รองสมเด็จพระราชาคณะ	=	เจ้าพระยา
พระราชกณาดชั้นธรรม	=	พระยา
พระราชกณาดชั้นเทพ	=	พระ
พระราชกณาดชั้นราช	=	หลวง
พระราชกณาดชั้นสามัญ	=	ขุน



ในปัจจุบัน การปกครองทั้งฝ่ายบ้านเมือง และฝ่ายคณะสงฆ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ช่วยกันดูแลรับผิดชอบ แม้การพิจารณาเสนอเลื่อนและตั้งสมณศักดิ์ก็เช่นเดียวกัน ทรงมอบให้เป็นหน้าที่ทางคณะสงฆ์จะช่วยกันพิจารณาให้ความเห็นชอบตามลำดับชั้น คือ จากเจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะภาค และเจ้าคณะใหญ่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าคณะผู้ปกครองตามลำดับแล้ว จึงจะนำเสนอมหาเถรสมาคมเพื่อพิจารณา เมื่อมหาเถรสมาคมพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จึงจะได้เสนอเรื่องเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานสมณศักดิ์ ตามระเบียบของทางราชการต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับการพิจารณาทรงตั้งสมณศักดิ์ชั้นสูง เช่น สมเด็จพระสังฆราช หรือสมเด็จพระราชาคณะ ทางคณะสงฆ์ชอบที่จะถวายพระเกียรติแด่องค์พระมหากษัตริย์ด้วยการเสนอนามพระเถระที่เห็นสมควร ขึ้นไปหลายรูปเพื่อให้ทรงพิจารณาตามพระราชอัธยาศัย เป็นธรรมเนียมปฏิบัติเสมอมา เพราะพระราชอำนาจส่วนนี้เป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพียงพระองค์เดียว

ชั้นยศสมณศักดิ์ของพระสงฆ์ไทยได้เพิ่มขึ้นตามกาลสมัย และความจำเป็นในด้านการปกครองคณะสงฆ์ ดังต่อไปนี้^{๒๓}

๑. สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก	๑	พระองค์
๒. สมเด็จพระราชาคณะ	๘	รูป
๓. พระราชาคณะเจ้าคณะรอง ชั้นหิรัญบัฏ	๒๐	รูป
๔. พระราชาคณะชั้นธรรม	๔๕	รูป
๕. พระราชาคณะชั้นเทพ	๘๖	รูป
๖. พระราชาคณะชั้นราช	๑๘๕	รูป
๗. พระราชาคณะชั้นสามัญ	๔๓๓	รูป
๘. พระครูสัญญาบัตรชั้นตรี - โท - เอก - พิเศษ	(ไม่จำกัดจำนวน)	

^{๒๓} พระเทพรัตนสุธี(พิมพ์ ภาณวีโร), ทำเนียบพระราชาคณะ ฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิการ์ตพริ้นติ้ง จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๒๐๘-๒๓๓.



๙. พระครูฐานานุกรม ตั้งได้ตามจำนวนที่ปรากฏในสัญญาบัตรของพระราชาคณะ

๑๐. พระครูประทอนสมณศักดิ์ (พระครูผู้อุปการะการศึกษา) (ไม่จำกัดจำนวน)

ดังนั้น การพระราชทานสมณศักดิ์ ได้มีส่วนสนับสนุนการปกครองคณะสงฆ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนท้ายของใบสัญญาบัตร หรือใบประกาศสถาปนาพระเถระผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นพระบรมราชโองการแต่งตั้งมีข้อความว่า “ขออาราธนาพระคุณจงรับธุระพระพุทธศาสนา เป็นภาระสั่งสอน ช่วยระงับอธิกรณ์ และอนุเคราะห์พระภิกษุสามเณรโดยสมควรแก่กำลังและอิสริยยศซึ่งพระราชทานนี้ ฯลฯ” จะเห็นได้ว่าองค์พระประมุขของชาติทรงมอบภาระธุระ และอำนาจในการปกครองดูแล ตลอดถึงการสงเคราะห์แก่พระภิกษุสามเณรอีกด้วย จึงทำให้การปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยอาศัยพระธรรมวินัย และพระบรมราชาเดชาานุภาพดังกล่าวมา^{๒๔} พระสงฆ์ผู้มี สมณศักดิ์จึงเป็นกำลังสำคัญในองค์กรบริหารกิจการคณะสงฆ์ทั่วประเทศ และฝ่ายอาณาจักรจึงได้อาศัยระบบสมณศักดิ์นี้สร้างความสัมพันธ์ และความร่วมมือกับฝ่ายอาณาจักรเป็นอย่างดี นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงยุคปัจจุบัน

ระบบสมณศักดิ์ ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว แต่เป็นวิวัฒนาการของการปกครองคณะสงฆ์ไทย ที่เริ่มด้วยแนวความคิดในการจัดกลุ่มคณะสงฆ์ เป็นพระป่า กับพระบ้าน หรือคณะสงฆ์คามวาสี และอรัญญวาสี

๒.๓.๒ คามวาสีและอรัญวาสี

คามวาสี หมายถึง พระสงฆ์ที่อยู่ในวัด ที่ตั้งอยู่ในชุมชนหรือหมู่บ้าน มุ่งการศึกษาเล่าเรียนพระปริยัติธรรม และวิทยาการต่างๆ^{๒๕}

อรัญวาสี หมายถึง พระสงฆ์ที่อยู่ในวัดที่ตั้งอยู่ในป่า ต้องการความสงบ จากสิ่งรบกวน มุ่งบำเพ็ญจิตภาวนา^{๒๖}

คำว่า คามวาสี และอรัญวาสีนั้น มีมาตั้งแต่ในสมัยพุทธกาลแล้ว^{๒๗} แต่พอมาถึงสมัยสุโขทัย พระสงฆ์ได้ถูกแบ่งออกเป็น ๒ พวก อาจจะมีมูลเหตุ ๒ ประการ คือ มีนิกาย

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖.

^{๒๖} อ้างแล้ว.



ใหม่เกิดขึ้นในกรุงสุโขทัย คณะสงฆ์ใหม่เป็นนิกายลังกาวงศ์ ได้รับการศึกษาเล่าเรียนจากพระภิกษุสงฆ์ชาวลัทธิ คณะสงฆ์ชุดนี้เป็นผู้รักสันโดษที่สัจ ไม่พอใจที่จะอยู่ในวัดตามบ้าน

เมื่อคณะสงฆ์ชุดใหม่ได้มีผู้นับถืออย่างมาก และ มีผู้ออกบวชตามมากขึ้น ในกรุงสุโขทัยจึงได้มีสงฆ์ ๒ คณะ คือ คณะสงฆ์เดิมซึ่งมีอยู่ครั้งก่อน และคณะสงฆ์กลุ่มลังกาวงศ์ ซึ่งได้เข้ามาอยู่ใหม่ อีกประการหนึ่ง การที่คณะสงฆ์ได้แบ่งออกเป็นสองคณะนี้ ก็เนื่องจากว่าพระภิกษุสงฆ์ผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพระปริยัติธรรม คือ เป็นครูอาจารย์บ้าง และเป็นผู้เล่าเรียนเองบ้าง ก็จะอยู่ตามวัดในหมู่บ้าน เรียกว่า คณะสงฆ์ฝ่ายคามวาสี และมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คณะสงฆ์ผู้ทำหน้าที่ทางคันถธุระ คือ การศึกษาเล่าเรียนนั่นเอง พระสงฆ์อีกพวกหนึ่ง เป็นพระปฏิบัติกัมมัฏฐาน ชอบในที่สัจ ไม่ชอบที่จะอยู่ในวัดตามหมู่บ้าน พระภิกษุเหล่านี้เรียกว่า คณะอรัญวาสี ผู้อยู่ป่า หรือเรียกอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ผู้ทำหน้าที่เรียนทางวิปัสสนาธุระ คือ การเจริญวิปัสสนากัมมัฏฐาน เป็นปกติตนเอง แต่การที่จะเรียกว่า อรัญวาสี หรือคามวาสีนั้น ไม่สะดวกสำหรับชาวบ้าน ดังนั้นพวกชาวบ้านจึงเรียกดังกล่าวทั้งสองฝ่ายนั้นว่า คณะสงฆ์ฝ่ายซ้าย และคณะสงฆ์ฝ่ายขวา^{๓๒}

๒.๓.๓ มหานิกายและธรรมยุติกนิกาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นิยามความหมายของคำว่า นิกาย หมายถึง “หมู่ พวก ใช้เกี่ยวกับศาสนาในกรณี เช่น คณะนักบวชในศาสนาเดียวกันที่แยกออกไปเป็นพวก ๆ เช่น มหานิกาย ธรรมยุติกนิกาย นิกายโรมันคาทอลิก นิกายโปรเตสแตนต์”^{๓๓}

ว่าตามคำนิยามนี้ คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายได้แยกตัวออกจากคณะสงฆ์เดิม เนื่องจากจำนวนพระสงฆ์ในคณะสงฆ์เดิมมีมากกว่า คณะสงฆ์เดิมจึงมีชื่อว่า มหานิกาย

^{๓๒} เกลิมพล โสภณินทร์, ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา และการปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, ๒๕๔๖), หน้า ๘๗.

^{๓๓} อ้างแล้ว.

^{๓๔} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๕๘๖.



แปลว่า “พวกมาก” ธรรมเนียมปฏิบัติในภาย แปลว่า “พวกยึดธรรมเนียมเป็นหลัก” ประชาชนทั่วไปนิยมเรียกพระสงฆ์ในภายนี้ว่า พระธรรมยุต

คณะสงฆ์ธรรมยุต ก่อกำเนิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ ผู้ก่อตั้งนิกาย คือ พระวชิรญาณภิกขุ ต่อมาได้ลาผนวช แล้วเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ เหตุการณ์ช่วงธรรมเนียมปฏิบัติในภายนี้กำเนิดขึ้นเป็นดังนี้

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมัยดำรงพระยศเป็นเจ้าฟ้ามงกุฎได้ทรงผนวชเป็นพระภิกษุ ใน พ.ศ. ๒๓๖๗ ในสมัยรัชกาลที่ ๒ ทรงได้ฉายานามในศาสนาว่า พระวชิรญาณโณ ประทับอยู่ ณ วัดมหาธาตุ อันเป็นที่สถิตของสมเด็จพระสังฆราชผู้เป็นพระอุปัชฌาย์ภายหลังจากที่ทรงผนวชได้ ๑๕ วัน สมเด็จพระบรมชนกนาถคือพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเสด็จสวรรคตโดยไม่ได้ดำรงสมณเฑียรราชสมบัติแก่ผู้ใด ว่ากันตามนิตินัยแล้วผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ต่อจากรัชกาลที่ ๒ ก็คือ พระวชิรญาณ (เจ้าฟ้ามงกุฎ) เพราะเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้าราชโอรสองค์ใหญ่อันเกิดแต่พระอัครมเหสี แต่เนื่องจากพระวชิรญาณทรงตัดสินพระทัยที่จะดำรงสมณเพศต่อไป ที่ประชุมพระราชวงศ์และเสนาบดีจึงถวายราชสมบัติแก่กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ซึ่งเป็นพระองค์เจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่ผู้เจริญพระชันษามากกว่าพระวชิรญาณถึง ๑๗ ปี เมื่อกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ ๓ พระวชิรญาณได้ผนวชต่อไปจนสิ้นรัชกาลแล้วจึงลาผนวชออกไป ขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ ๔

ขณะประทับอยู่ที่วัดมหาธาตุ พระวชิรญาณทรงสอบได้เปรียญธรรม ๕ ประโยค ต่อมาทรงเลื่อมใสในความเคร่งครัดวินัยของพระเถระชาวมอญรูปหนึ่ง ชื่อ ชาย พุทธวโส (ขณะนั้นเป็นพระราชาคณะที่พระสุเมธมุนี วัดบวรเมณฑป) มีพระประสงค์จะปฏิบัติวินัยเคร่งครัดตามแบบอย่างพระมอญ จึงเสด็จย้ายจากวัดมหาธาตุไปประทับ ณ วัดสมอราย (วัดราชาธิวาส) เมื่อ พ.ศ. ๒๓๗๒ ทรงเข้ารับการอุปสมบทซ้ำ โดยมีพระสุเมธมุนีเป็นพระอุปัชฌาย์ ได้ศึกษาพระธรรมวินัย และข้อวัตรปฏิบัติจากพระสุเมธมุนีแล้วเผยแพร่ถือปฏิบัติเคร่งครัดวินัยแบบมอญ เมื่อมีผู้เคารพนับถือปฏิบัติเคร่งครัดวินัยแบบมอญเพิ่มมากขึ้น ทรงประกาศตั้งคณะสงฆ์ใหม่ขึ้นเรียกว่า คณะธรรมยุติกนิกาย โดยกำหนดเอาการผูกพัทธสีมาใหม่ในวัดสมอราย เมื่อ พ.ศ. ๒๓๗๖ ให้เป็นการก่อตั้งคณะธรรมยุต ต่อมาใน พ.ศ. ๒๓๗๘ ได้รับพระราชทานสมณศักดิ์ และเป็นเจ้าอาวาสวัดบวรนิเวศวิหาร



ในสมัยที่ทรงเป็นเจ้าอาวาสวัดบวรนิเวศวิหาร พระวชิรญาณเถระทรงวางระเบียบธรรมยุติกนิกายขึ้น และเป็นพระอุปฌาย์ให้การอุปสมบทด้วยพระองค์เอง ในการบริหารกิจการของวัดพระองค์ทรงตั้งพระเถระ ๘ รูปเป็นกรรมการที่ทรงปรึกษานับว่าเป็นกรรมการบริหารชุดแรกของคณะธรรมยุติกนิกาย ต่อมากรรมการ ๒ ท่าน ในคณะกรรมการชุดนี้ได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้แก่ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ และสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (สาปสุสเทวเถระ)

คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ภายใต้การนำของพระวชิรญาณเถระผู้เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชน และเจ้านายเชื้อพระวงศ์ มีวัดธรรมยุตเกิดขึ้นหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากวัดบวรนิเวศวิหารเป็นศูนย์กลางของคณะธรรมยุต คณะนี้จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า บวรนิเวศาคิคณะ^{๓๔}

พระวชิรญาณเถระเป็นเจ้าอาวาสครองวัดบวรนิเวศวิหารอยู่ ๑๔ ปี สร้างความเจริญให้กับคณะธรรมยุติกนิกายพอสมควรแล้ว ภายหลังได้ลาผนวช และเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ รวมเวลาที่ทรงผนวชเป็นพระภิกษุได้ ๒๗ พรรษา

คณะธรรมยุติกนิกาย ภายหลังการลาผนวชของพระวชิรญาณเถระยังคงเจริญรุดหน้าต่อไป สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะได้พระมหากษัตริย์เป็นผู้อุปถัมภ์ และอีกส่วนหนึ่งเพราะมีผู้นำที่เข้มแข็งอันได้แก่ กรมหมื่นบวรรั้งสีสุริยพันธ์ (ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์) เป็นผู้ครองบังคับบัญชาคณะธรรมยุติกนิกาย ในสมัยรัชกาลที่ ๔ คณะธรรมยุตยังไม่แยกตัวออกจากคณะทั้ง ๔ หากแต่ยังเป็นคณะย่อยรวมอยู่ในสังกัดคณะกลาง เพิ่งมาแยกตัวเป็นอิสระจากคณะทั้ง ๔ ในสมัยรัชกาลที่ ๕

ในปัจจุบัน คณะธรรมยุติกนิกายมีวัดขึ้นสังกัดอยู่ทั่วประเทศ แต่จำนวนวัดและพระภิกษุสามเณรของนิกายนี้ยังน้อยกว่าของมหานิกายหลายเท่าตัว

๒.๔ หลักการและเหตุผลการตราพระราชบัญญัติสงฆ์

^{๓๔} มหามกุฏราชวิทยาลัย, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทย โดยสังเขป, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๑๑.



ความใกล้ชิดของราชอาณาจักร กับศาสนจักร คือปัจจัยที่เป็นเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้น แม้ว่าคณะสงฆ์จะมีพระธรรมวินัยเป็นหลักอยู่แล้ว แต่ด้วยความสัมพันธ์อันยาวนาน ราชอาณาจักรจึงมีหน้าที่คอยปกป้องคุ้มครองพระสงฆ์ การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์แต่ละครั้งก็มีหลักการและเหตุผลของแต่ละฉบับแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงขอเสนอ ดังนี้

๒.๔.๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ฉบับนี้มีลักษณะเป็นธรรมเนียมการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดโครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรไว้อย่างเป็นระบบนับเป็นครั้งแรกในประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยที่มีกฎหมายกำหนดระบอบการปกครองคณะสงฆ์ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ก็คือ ความจำเป็นที่รัฐบาลต้องอาศัยคณะสงฆ์โดยเฉพาะคณะสงฆ์ในต่างจังหวัดให้ช่วยจัดการศึกษาของชาติ ตามโครงการปฏิรูปการศึกษาให้ทันสมัย การที่พระสงฆ์จะสามารถสนองความต้องการของรัฐบาลในเรื่องนี้ได้จะต้องปฏิรูปการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และจัดการให้พระสงฆ์ในต่างจังหวัดอยู่ภายใต้ระบบบริหารเดียวกันเสียก่อน เหตุผลข้อนี้ปรากฏอยู่ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑^{๓๕} ดังความตอนหนึ่งว่า

“ด้วยเมื่อรัตนโกสินทรศก ๑๑๗ ได้โปรดให้พระราชอาคันตุกะหลายรูปออกไปจัดการศึกษาตามอารามในหัวเมือง และได้ทรงอาราธนาพระเจ้าน้อยยาเธอกรมหมื่น วชิรญาณวโรรส ที่สมเด็จพระราชาคณะเจ้าคณะใหญ่ให้ทรงรับภาระธุระดำเนินการนั้นในฝ่ายสมณะ และได้โปรดให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงรับหน้าที่อุดหนุนการนั้นในส่วนหน้าที่ที่เจ้าพนักงานฝ่ายฆราวาส ความแจ้งอยู่ในประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมืองซึ่งได้ออกเมื่อ ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๗ นั้นแล้ว

พระสงฆ์เถรานุเถระและเจ้าพนักงานในฝ่ายฆราวาสได้ช่วยกันจัดและอำนวยความสะดวกพระราชดำริ ด้วยความสามารถและอุตสาหะอันเป็นที่พอพระราชหฤทัยได้เห็นผลความเจริญในการเล่าเรียนตลอดจนความเรียบร้อยในการปกครองสังฆมณฑลขึ้นโดยลำดับมา บัดนี้ทรง

^{๓๕} พระเมธีธรรมมารถ (ประยูร ธรรมจิตโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๒๓.



พระราชดำริเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรจะตั้งเป็นแบบแผนการปกครองคณะสงฆ์ให้มั่นคงเรียบร้อยแล้ว

จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ เดือนมิถุนายน ร.ศ. ๑๒๑ ความแจ้งอยู่ในพระราชบัญญัตินั้นแล้ว”^{๓๖}

พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นในสมัยที่ราชอาณาจักรกำลังปฏิรูปการปกครองเหตุผลและพระราชประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติ มีดังนี้

“ทุกวันนี้ การปกครองข้างฝ่ายพระราชอาณาจักร ก็ได้ทรงพระราชดำริแก้ไขและจัดตั้งแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นหลายประการแล้ว

และฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสงฆมณฑลย่อมเป็นการสำคัญทั้งในประโยชน์แห่งพระศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสงฆมณฑลเป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาโนวาท ประพฤติสัมมาปฏิบัติ และร่ำเรียนวิชาคุณ ในสงฆสำนักยิ่งขึ้นเป็นอันมาก

มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสงฆมณฑล ให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป”

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้ คือ

ส่วนกลาง มีมหาเถรสมาคม เป็นที่ทรงปรึกษาในการพระศาสนาและการปกครองบำรุงสงฆมณฑล ซึ่งประกอบด้วยสมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่และพระราชาคณะ เจ้าคณะรอง ๔ คณะ คือ คณะเหนือ คณะใต้ คณะธรรมยุติกา คณะกลาง

ส่วนภูมิภาค มีคณะมณฑล คณะเมือง คณะแขวง มีเจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง พระราชาคณะผู้กำกับแขวง เป็นผู้ปกครอง และมีรองเจ้าคณะนั้นๆ เป็นผู้ช่วยกำหนดวัดเป็น ๓ คือ พระอารามหลวง ๑ อารามราษฎร์ ๑ ที่สำนักสงฆ์ ๑ และกำหนดหลักการและวิธีการอื่นๆ อีก

^{๓๖} โชติ ทองประยูร, ความเหมาะสมของกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับใหม่, หน้า ๒๗๕.



ซึ่งโดยรูปแบบการปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นรูปแบบอัตตาริปไตย คล้ายกับการปกครองราชอาณาจักรตามระบอบราชาธิปไตยในสมัยนั้น การคณะมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงหลายประการ แม้จะใช่ว่าได้คล่องตัว แต่ก็คล้ายกับเผด็จการ นับเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้มีคณะปฏิสังขรณ์พระพุทธศาสนา เกิดขึ้นในปี ๒๔๗๗ และอาจเป็นมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ในพุทธศักราช ๒๔๘๔

พระราชบัญญัตินี้ใช้มาเป็นเวลา ๓๕ ปี ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒.๔.๒ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นในภาวะที่ทางคณะรัฐบาลในสมัยนั้นต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงเห็นความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ให้มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยด้วย รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ที่ออกมาแทนที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้ประชาชนทราบ มีความตอนหนึ่งว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยราบรื่น ความสำคัญในพระราชบัญญัติก็คือได้จัดการปกครองคณะสงฆ์ให้อนุโลมระบอบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัย”^{๓๖}

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้ คือ

ในส่วนกลาง มีสมเด็จพระสังฆราช ทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก และทรงบัญชาการคณะสงฆ์ ๓ ทาง คือ ทางสังฆสภา ๑ ทางคณะสังฆมนตรี ๑ ทางคณะวินัยธร ๑ เฉพาะการบริหารคณะสงฆ์ก็แยกเป็น ๔ องค์การ คือ องค์การปกครอง ๑

^{๓๖} มหามกุฏราชวิทยาลัย, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทย โดยสังเขป, หน้า ๑๕.



องค์การศึกษา ๑ องค์การเผยแผ่ ๑ องค์การสาธารณูปการ ๑ โดยให้กรรมการศาสนาทำหน้าที่
สำนักเลขาธิการสังฆสภาและสำนักงานเลขาธิการคณะสังฆมนตรี^{๓๔}

ในส่วนภูมิภาค แบ่งเขตปกครองเป็นภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล มีเจ้าคณะตรวจ
การคณะกรรมการสงฆ์จังหวัด คณะกรรมการสงฆ์อำเภอ เจ้าคณะตำบล เป็นผู้บริหาร
กำหนดวัดเป็น ๒ คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว ๑ สำนักสงฆ์ ๑ และ
กำหนดหลักการและวิธีการอื่น ๆ อีก

การปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นระบบกระจายอำนาจ คือ
อำนาจบัญญัติสังฆาณัติ (นิติบัญญัติ) เป็นหน้าที่ของสังฆสภา แต่บัญญัติได้ไม่เป็นอิสระ
เพราะมีมาตรา ๒๑ ล้อมกรอบไว้ อำนาจบริหารการคณะสงฆ์ (อำนาจบริหาร) เป็นหน้าที่
ของคณะสังฆมนตรี อำนาจวินิจัยอธิกรณ์ (อำนาจตุลาการ) เป็นหน้าที่ของคณะวินัยธร
ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลแห่งอำนาจ ดังเช่นการปกครองราชอาณาจักรในระบอบ
ประชาธิปไตย ซึ่งมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะสงฆ์ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวมา
จนถึงพุทธศักราช ๒๕๐๕ เป็นเวลารวม ๒๑ ปี เพราะระบบดังกล่าวนี้ เป็นการถ่วงดุล
แห่งอำนาจ คณะสงฆ์จึงประสบอุปสรรคในการบริหารนานัปการ ทั้งไม่อาจดำเนินการให้
เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและของรัฐบาลได้ อาทิ ไม่อาจทำสังคายนาพระธรรม
วินัยตามมาตรา ๖๐ และไม่สามารถรวมนิกายสงฆ์เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังที่รัฐบาล
ออกแถลงการณ์ไว้ และความขัดแย้งและวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้นในวงการคณะสงฆ์
ส่วนกลางมีมากยิ่ง และในที่สุดถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕^{๓๕}

๒.๔.๓ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

การจัดโครงสร้างการบริหาร และการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันเป็นไปตาม
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากความต้องการ
ของรัฐในสมัยนั้น ที่มุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบาย
การปกครองประเทศที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่เข้มแข็ง เพราะรัฐ
เห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันนั้น นำมาซึ่ง

^{๓๔} มาตรา ๖, ๗, ๘, ๙.

^{๓๕} พระเทพปริยัติสุธี (วรวิทย์), การคณะสงฆ์และการพระศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหา
จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๓.



ความล่าช้าและความขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น ๓ ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นระบบที่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ ให้ต้องประสบอุปสรรคและล่าช้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อคณะกรรมการทำงานสำเร็จรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ

“โดยที่การจัดดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราช องค์สกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้มีผลใช้บังคับเป็นเวลานานถึง ๓๐ ปี จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๔.๔ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะรัฐสภาพระราชบัญญัติฉบับหลังนี้เพียงแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์แต่อย่างใด ข้อความนี้ปรากฏชัดเจนอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ

“...โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วสมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช การแต่งตั้งถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุ อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครอง การสละสมณเพศของคณะสงฆ์ และ



คณะสงฆ์อื่น วัด การดูแลรักษาวัดทรัพย์สินของวัด และศาสนสมบัติกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

สรุปได้ว่า การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ผ่านมาทั้งหมดในยุครัตนโกสินทร์นี้ สะท้อนให้เห็นถึงความใกล้ชิดกันระหว่างราชอาณาจักร กับศาสนจักร ราชอาณาจักรมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคณะสงฆ์ไทยเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็ควบคุมคณะสงฆ์เช่นกัน จึงเป็นข้อเสนอที่คณะสงฆ์ไม่สามารถปฏิเสธได้ เป็นระเบียบปฏิบัติที่ต้องให้ความสำคัญเช่นเดียวกับพระธรรมวินัย

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ จึงสะท้อนมิติทางด้านการปกครองของคณะสงฆ์ จนกลายเป็นสถาบันสงฆ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การทำความเข้าใจกับคณะสงฆ์ในปัจจุบัน จึงต้องย้อนกลับไปศึกษาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอในบทต่อไป



บทที่ ๓

วิเคราะห์เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์

๓.๑ กฎหมายคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ ๑

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายคณะสงฆ์ที่เรียกว่า กฎพระสงฆ์ ขึ้นในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๓๔๔ รวม ๑๐ ฉบับ ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นับเป็นกฎหมายคณะสงฆ์ชุดแรก ที่ปรากฏหลักฐานอยู่ถึงปัจจุบัน เนื้อหาสาระของแต่ละฉบับ จะประกอบด้วยข้อความที่ทรงปรารภถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละเรื่อง ว่าผิดพระธรรมวินัยข้อใด ทำให้พระศาสนาเสื่อมเสียอย่างไร แล้วทรงมีพระบรมราชโองการห้ามมิให้ทำเช่นนั้นอีกต่อไป พร้อมทั้งกำหนดโทษทางบ้านเมือง เพิ่มจากโทษทางพระธรรมวินัยอีกส่วนหนึ่ง แต่ละฉบับ จึงมีหลักการและเหตุผลแตกต่างกันออกไป

๓.๑.๑ หลักการและเหตุผล

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงปราบดาภิเษกขึ้นครองราชสมบัติเป็นปฐมกษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อจุลศักราช ๑๑๔๔ ปีชวด จัตวาศก (พ.ศ. ๒๓๒๕) นอกจากจะทรงมีพระราชกรณียกิจในการฟื้นฟูอาณาจักรแล้ว ยังทรงมีพระราชกรณียกิจในการฟื้นฟูพระพุทธศาสนาอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อความเสื่อมแห่งพระศาสนาปรากฏในพระราชอาณาจักร พระปฐมกษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จึงทรงออกกฎพระสงฆ์มาเพื่อจัดระเบียบคณะสงฆ์ ถือเป็นการชำระความบริสุทธิ์ของคณะสงฆ์อีกคำรบหนึ่งในประวัติศาสตร์สยาม อย่างไรก็ตาม การใช้พระราชอำนาจเพื่อชำระความบริสุทธิ์ของคณะสงฆ์ โดยออกกฎพระสงฆ์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ นั้น มิได้ทรงอ้าง “อาณาบารมี” ส่วนพระองค์ จุ้พระเจ้ากรุงธนบุรี แต่ทรงอ้างอุดมการณ์ของพุทธศาสนา

๑ ชาญณรงค์ บุญหนุน, “รัฐกับพุทธศาสนา : ศึกษาจากกฎพระสงฆ์ในกฎหมายตราสามดวง”, วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๓, (๒๕๔๖) : ๓๔.



อนึ่ง หากพิจารณาการออกกฎหมายพระสงฆ์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โดยคำนึงถึงอุดมคติเกี่ยวกับรัฐสมัยนั้น^๒ และข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ การออกกฎหมายพระสงฆ์มีความหมายไม่เพียงแต่เป็นการชำระความบริสุทธิ์ของพระสงฆ์ และฟื้นฟูพระศาสนาเท่านั้น แต่หมายถึงการฟื้นฟูประเทศโดยตรง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังไม่มีแนวคิดเรื่องการแยกศาสนาออกจากรัฐ ศาสนาคืออุดมคติของรัฐ สังเกตได้จากการถือว่าผู้ปกครองเป็นพระโพธิสัตว์ หรือจากพระนามของพระมหากษัตริย์ การใช้คำแทนตัวผู้อยู่ใต้การปกครอง เช่นคำว่า “ข้าพระพุทธเจ้า” กิจกรรมด้านพระศาสนาก็คือ กิจกรรมของรัฐ

สิ่งที่ควรสังเกต ก็คือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงขึ้นครองราชย์ พระองค์ได้ทรงฟื้นฟูการปกครองคณะสงฆ์โดยจัดระเบียบการปกครองใหม่ทันที มีการออกกฎหมายพระสงฆ์เป็นจำนวนมากถึง ๗ ข้อในช่วงแรก คือ ปี จุลศักราช ๑๑๔๔ – ๑๑๔๕ (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๓๒๖) ต่อมาในปี จุลศักราช ๑๑๕๐ (พ.ศ. ๒๓๓๑) ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ชำระพระไตรปิฎก ปีถัดมาคือจุลศักราช ๑๑๕๑ (พ.ศ. ๒๓๓๒) จึงออกกฎหมายพระสงฆ์ข้อ ๘ ต่อมา จุลศักราช ๑๑๕๖ (พ.ศ. ๒๓๓๗) จึงออกกฎหมายพระสงฆ์ข้อ ๙ และกฎหมายพระสงฆ์ข้อ ๑๐ เมื่อจุลศักราช ๑๑๖๓ (พ.ศ. ๒๓๔๔) การชำระกฎหมายหลังการชำระพระไตรปิฎกถึง ๑๖ ปี เมื่อคำนึงว่า การก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เกิดขึ้นในขณะที่สังคมประเทศยังระส่ำระสายจากผลพวงของสงคราม การเสียกรุงศรีอยุธยา และวิกฤตในปลายรัชสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี พระราชภารกิจสำคัญของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ก็คือการฟื้นฟูประเทศให้กลับสู่ความเจริญรุ่งเรืองโดยเร็ว นอกจากการสงครามเพื่อป้องกันประเทศและการจัดระบบการปกครองภายในแล้ว พระราชภารกิจที่ต้องทรงกระทำควบคู่กันไปก็คือ การทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะการจัดการปกครองคณะสงฆ์ การออกกฎหมายพระสงฆ์ และการสังคายนาพระไตรปิฎก ล้วนมีความหมายในแง่การฟื้นฟูอุดมคติของรัฐทั้งสิ้น การบำเพ็ญพระราชกรณียกิจด้านการพระศาสนาจึงเป็นพระราชกรณียกิจเร่งด่วน เพราะว่าการฟื้นฟูพระศาสนา คือ การรื้อฟื้นอุดมคติของสังคมของประเทศนั่นเอง

ในที่นี้ จะขอนำส่วนหลักการและเหตุผล ในกฎหมายพระสงฆ์แต่ละข้อมาแสดง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการศึกษากฎหมายพระสงฆ์แต่ละข้ออย่างชัดเจน ดังนี้

^๒ สายชล สัตยานุรักษ์, พุทธศาสนากับแนวคิดทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๓๕๒), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๒๘-๒๒๙.



ข้อ ๑ จุลศักราช ๑๑๔๔ (พ.ศ. ๒๓๒๕) ว่าด้วยเรื่องมิให้เทศนาเป็นกาพย์กลอนหรือตลกคะนอง

๑. พระธรรมเทศนา และการแสดงพระธรรมเทศนาให้ธรรมเป็นทานมีผลประเสริฐกว่าทานทั้งปวง ชื่อว่าให้พระนิพพานเป็นทาน

๒. (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) ทรงพระกรุณาแสวงหาอุบายที่จะให้สมณพราหมณ์เสนาบดีประหารราษฎรทั้งปวงได้สมบัติ ๓ ประการ (มนุษย์สมบัติ สวรรคสมบัติ และนิพพานสมบัติ) พ้นจากทุกข์ในอบายทั้งสี่ และภัยในวัฏสงสาร ได้ทรงพระอนุเคราะห์ตั้งกองพระราชกุศลให้มีพระธรรมเทศนาเป็นธรรมทาน ให้ข้าทูลละอองพระบาทฟัง ถือเป็นการให้พระนิพพานเป็นปฏิบัติบูชา เป็นกองพระราชมหากุศล อันจะมีผลมหาศาลนับประมาณผลมิได้

๓. เมื่อบุคคลประพาศิริมมาคารวะในพระไตรปิฎกจะมีผลนับประมาณมิได้ เมื่อประพาศิริมได้สิริมมาคารวะ ก็จะมีโทษหนัก

๔. ทุกวันนี้ “สัตว์ทั้งปวงตั้งใจทำกุศลสิ่งใดตรวจดูน้ำปรารภจะพบพระพุทธบาทสมเด็จพระศรีอาริยามตไตรเจ้า” เมื่อ “การบพิงพระมหาเวศสันดรชาถูกอันประดับด้วยพระคาถาพันหนึ่งนั้นจึงจะได้พบพระองค์ในอนาคต”

๕. พระไตรปิฎกมีข้อห้ามเกี่ยวกับการแสดงธรรมเทศนาเป็นกาพย์กลอนตลกคะนอง เพราะว่าสมัยนั้นจะมีการฟังเทศน์ คาถาพัน ซึ่งเป็นการเทศน์พระเวศสันดรชาดกพระเทศน์ด้วยถ้อยคำที่ตลกคะนอง และมีได้เล่าเรียนพระไตรปิฎก เทศน์ในทำนองหยาบช้าเพื่อหวังใช้เป็นอาชีพเลี้ยงตัว ทำให้ศาสนาเสื่อม

ข้อ ๒ จุลศักราช ๑๑๔๕ วันจันทร์ เดือน ๖ (พ.ศ. ๒๓๒๖) ว่าด้วยเรื่องให้พระภิกษุสามเณรมีศีล ห้ามรับเงินทองต้องปราจิณ

พระปาติโมกข์สังวรวินัยชื่อว่าพระศาสนา ถ้าพระภิกษุยังทรงพระปาติโมกข์บริบูรณ์อยู่ตราบใด พระศาสนายังตั้งอยู่ตราบนั้น ภิกษุไม่รักษาพระปาติโมกข์ มีการคบหาฆราวาส ดิคอยู่ในกามคุณ๕ มีการรับฝากเงินทองของฆราวาส เป็นเหตุให้เสียศีล เช่น สมิรักษ์ วัดบางหว้าใหญ่ รับฝากข้าวของเงินทองของอิเพ็ง ซึ่งเป็นกบฏโทษถึงตายไว้ สมิรักษ์เป็นผู้เก็บข้าวของเงินทองของอิเพ็งไว้ โดยไม่บอกให้พระสังฆราชเจ้าคณะปกครองอื่นๆ



ทราบ แต่ไม่สามารถลงโทษสมิทธิได้ เพราะยังไม่มีการตรากฎหมายลงโทษไว้ ทางพระถือ
ว่าถ้าไม่มีเจตนามีโทษเพียงปาจิตติย์

ข้อ ๓ จุลศักราช ๑๑๔๕ วันพฤหัสบดี (พ.ศ. ๒๓๒๖) ว่าด้วยเรื่องให้ตั้งพระ
อธิการตามวัดวาอารามต่างๆ ดูแลศาสนสมบัติและพระณเริมให้ปฏิบัติผิด

๑. พระศาสนาจะเจริญรุ่งเรืองตั้งมั่นต่อไป ก็เพราะพระราชาณาจักรสมเด็จพระ
มหากษัตริราชเจ้าผู้ทรงธรรมสงเคราะห์

๒. พระวินัยบัญญัติอนุญาตไว้ว่า ถ้ากุลบุตรบวชเป็นภิกษุในพระศาสนาแล้วให้อยู่
ในสำนักหมู่คณะสงฆ์และอุปัชฌาย์อาจารย์ก่อน จะได้รู้วัตรปฏิบัติ ก็อันควรไม่ควร ว่าจะ
ประพฤติดิฉัน ก็จะมีผลลบล้างเพื่อนพรหมจรรย์ และครูอุปัชฌาย์จะได้กล่าวติเตียน
พระสงฆ์ ประพฤติผิดวินัยเป็นอย่างมาก พระสงฆ์ผู้ปกครองไม่ว่ากล่าวตักเตือน ไม่มีการนับ
ถือ ยอมรับฟังคำอบรมของอุปัชฌาย์ อาจารย์ พระนวกะ ส่วนมากท่องเที่ยวไปตามอำเภอใจ
ทั้งผิดวินัยที่ร้ายแรง เช่น การอวดอุตริมนุสธรรม เช่น พวกกบฏ ฯลฯ ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า
พระสงฆ์พวกนี้ไปเที่ยวคบหาพวกกบฏ ส่วนฆราวาสก็ไม่ได้เอาใจใส่รักษาตรงนี้ไว้

ข้อ ๔ จุลศักราช ๑๑๔๕ วันอาทิตย์ เดือน ๘ (พ.ศ. ๒๓๒๖) ว่าด้วยเรื่องให้ภิกษุ
ศึกษาทางธรรมวินัยโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นให้สึกและรับโทษ

มีพระพุทธบัญญัติไว้ว่า ภิกษุสามเณรอันบวชในพระศาสนารักษารุระ ๒ ประการ
คือ กัณฐะวิปีตนาธุระ เมื่อบวชในพระศาสนาแล้ว ก็มีความเพียรปฏิบัติตามธุระทั้งสอง
อยู่นิสัยในสำนักครูอุปัชฌาย์อาจารย์ ครูอุปัชฌาย์อาจารย์ก็ตั้งใจสั่งสอนตักเตือนกำชับว่า
กล่าวกัน พระศาสนาจึงบริบูรณ์สืบมา ประการความมั่นคงของพระพุทธศาสนาเช่นกัน

ข้อ ๕ จุลศักราช ๑๑๔๕ วันอาทิตย์ เดือน ๘ (พ.ศ. ๒๓๒๖) ว่าด้วยเรื่องภิกษุต้อง
อาบัติปาราชิกต้องถูกลงโทษอย่างหนัก

ไม่มีหลักการและเหตุผล

ข้อ ๖ จุลศักราช ๑๑๔๕ วันอาทิตย์ เดือน ๘ (พ.ศ. ๒๓๒๖) ว่าด้วยเรื่องห้ามภิกษุ
เลี้ยงดูฆราวาสหรือรับแก้แหวเงินทอง

แต่ก่อนฆราวาสทำทานแก่ภิกษุสงฆ์แม้เพียงข้าวทัพพีหนึ่ง ก็มีผลปรากฏทั้งในชาติ
นี้และชาติหน้า เพราะพระภิกษุผู้รับทานทรงศีลบริสุทธิ์ ฝ่ายฆราวาสผู้จะให้ทานนั้นก็มิ



ปัญญา ย่อมดักเตือนมิได้เกียจคร้าน ถวายจุปึงจยทานตามพระพุทโธวาทตรัสสอนไว้ ผู้ให้ผู้รับทั้งสองฝ่ายสุจริตจึงจริงจึงให้ผลมากประจักษ์ในชาตินี้ชาติหน้าตลอดมา พระภิกษุสามเณรไม่ค่อยเคร่งครัดในสิกขาบทเท่าไร รับเงินรับทอง เพียวผสมผสานทำการอาชีพของฆราวาส เช่น การศพ เป็นหมอนวด หมอยา คอยอาสารับใช้คฤหัสถ์ เลี้ยงชีพในทางที่ไม่เหมาะสม ท่านก็ถือว่าทำให้พระวินัยเสื่อม และท่านก็ปรารภด้วยว่า ทุกวันนี้พระบวชเข้ามาไม่ค่อยรักษาพระธรรมวินัย เลี้ยงชีพในทางที่ผิด เช่น ถวายเงิน ถวายทองอันไม่ควรแก่ฆราวาส ไปปรับเงิน รับทองที่ฆราวาสถวายมา ท่านก็ดำเนินคดีขึ้นมา

ข้อ ๗ จุลศักราช ๑๔๔๕ (พ.ศ. ๒๓๒๖) ว่าด้วยเรื่องให้สังฆราชพิจารณาข้อพิพาทของสงฆ์ด้วยกันเองถ้าแก้ไม่ได้จึงกราบบังคมทูล

การถวายกฐินทานในพระวิหารเสมาวงล้อมใกล้กัน เป็นประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติสืบมาเป็นเวลาช้านานในเมืองไทย พม่า รามัญ ด้วยเห็นว่าไม่ได้ผิดพระธรรมวินัยปรารภทั้ง ๒ เหตุการณ์นี้คือ ๑ เรื่องกฐินมีภิกษุที่ท่านมาคัดค้านเรื่องกฐินเช่นนี้เป็นประเพณีทั้งเมืองไทย พม่า มอญ ก็มีการถวายกฐินแก่ภิกษุที่จำพรรษาแล้ว แต่มีข้อสงสัยขึ้นมาก็คือ พระธรรมราชมุนี และพระพุฒาจารย์ ท่านค้านเรื่องกฐินว่า วัดมีเขตวงล้อมต่างๆ ใกล้กัน ผู้จะทอดกฐินในวัดนั้น กฐินนั้นไม่เป็นกฐิน พระสงฆ์ผู้รับกรานนั้นก็ไม่เป็นอันกราน ท่านกล่าวไว้อย่างนั้นซึ่งท่านก็บอกว่า รัชกาลที่ ๑ ดำเนินพระธรรมราชมุนีมีปัญญาเหมือนกันแต่ขาดสติ เมื่อชักจากหลายๆ ฝ่ายแล้ว เช่น พระธรรมราชมุนีทำพระวินัยเพี้ยนไปหลายข้อ เรื่องการบวชนาคที่วัดหงษ์ ท่านก็ให้สวดญัตติบวชนาคพร้อมๆ กัน ที่ละ ๕ องค์ ๑๐ องค์ พอมีคนต่อว่า ท่านก็บอกว่า หมั่นองค์ก็ทำได้ ประเพณี และบาลีในกฐินชั้นธกะ ท่านก็อ้างว่า พระอรหันต์แต่ครั้งอดีต ซึ่งก็ไม่ได้ทักท้วงอะไรในพระบาลี อันนี้พระองค์ท่านก็ปรารภพระธรรมราชมุนีมาค้านว่าทำไม่ได้ ข้อ ๒ พระธรรมราชมุนี พระพุฒาจารย์ และพระญาณวิริยัง พระเหล่านี้คงมีความขัดแย้งกับพระสังฆราช พระธรรมราชมุนี จึงให้พระญาณวิริยัง ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของท่านไปเถียงเรื่องพระวินัยกับสมเด็จพระสังฆราช คือเป็นตัวแทนของท่าน ถ้าท่านไปเถียง ถ้าผิดท่านก็ต้องถึงความผิดประมาณนั้น เสร็จแล้ว ไม่ได้แค่นั้น เรื่องนั้นก็แพร่สะพัดมาถึงพระองค์ด้วย



ข้อ ๘ จุลศักราช ๑๑๕๑ (พ.ศ. ๒๓๓๒) ว่าด้วยเรื่องห้ามพระเถระล่วงละเมิดวินัย เช่น ดูโจลนหนัง สนทนกับมาตุคาม ครองผ้าไม่เรียบร้อย ให้ลงอุโบสถทุกวันอุโบสถ ห้ามนางชีเข้าไปใกล้อาราม เป็นต้น

พระพุทธรจักรและพระราชอาณาจักรอาศัยกัน พระเถระานุเถระอันรักษาพระพุทธรจักรนั้นมีหน้าที่ระวังกันตรวจตรารักษาพระศาสนาให้เป็นอันตรายเศร้าหมอง ครั้นเห็นว่าจะมีปาปภิกษุอันตรายแล้วกล่าวกันและกัน ให้ปรึกษาสอบสวนหาความผิด แล้วตัดสินว่ากล่าวตามพระวินัย บำบัดระงับโทษให้สงบ มิให้มีลามกในพระศาสนา ถ้าเกิดพวกภิกษุโจรมากเหลือกำลังจะว่ากล่าวก็รีบเร่งชวนกันเข้ามาถวายพระพรฟังพระราชอาณาจักร ฝ่ายพระมหากษัตริย์ ผู้รักษาพระราชอาณาจักร ก็มีหน้าที่ช่วยอุปถัมภ์ตามพระมหาเถระานุเถระผู้รื้อนรรักษาพระพุทธรศาสนาพระพุทธรศาสนาจึงยืนยาวมาจนปัจจุบัน เพราะพุทธรจักร พระราชอาณาจักรช่วยกันรักษา

ฝ่ายพุทธรจักร ทั้งพระสงฆ์ผู้ใหญ่ โดยเฉพาะพระสงฆ์ผู้ใหญ่ทั้งหลาย ไม่ค่อยว่ากล่าวตักเตือนพระสงฆ์ให้อยู่ในปาริสุทธิสีล ๔ ทั้งไม่ได้ร่ำเรียนทั้งคันถธุระ และวิปัสสนาธุระ แต่ปล่อยให้พระเถระเที่ยวเล่นตามตลาด คูสีกา มีกิริยาอย่างฆราวาส ไม่สำรวมอินทรีย์ ให้เป็นที่เสื่อมใสเที่ยวดูการละเล่นต่าง ๆ มีการเล่นหมากรุก เล่นสะกา การพนันต่างๆ คลุกคลีกับคฤหัสถ์ชายหญิง เล่นเบี้ย เช่น วัดบางหว้า เป็นต้น รับเงินทอง ข้าวปลาอาหาร หรือว่าให้ดอกไม้ ผลไม้ แก่ฆราวาสเพื่อหวังอามิส อันนี้ถือว่าการประจบประแจงคฤหัสถ์ หรือให้น้ำม้นต์ต่างๆ ที่เป็นวัตถุมงคล เพื่อหวังจะได้ลาภ หรือทำอาเทศนาต่างๆ มีการประทุษร้ายสกุลท่านอ้างมาอย่างนั้น และอีกอย่างหนึ่งท่านอ้างเรื่องเกี่ยวกับโทษอ้างถึงบุคคลว่าที่เป็นโทษถึงห้ามบรรพชา เช่น ใจดีทำปาราชิก บวชอยู่วัดโพธิ์ หรือกรณีไ้ทองอยู่ กรณีเณรอยู่ ฯลฯ...เพราะว่าพระราชคณะที่เป็นผู้ใหญ่ไม่ค่อยได้เอาใส่ดูแล ไม่ได้ประพฤติตามอปรีหานิยธรรม ๗ ประการ ไม่ว่ากล่าวตักเตือนพระในสังกัด จึงทำให้เกิดพระทำพระวินัยเรื่อยไป คือไม่รักษาปาริสุทธิสีล ท่านก็เลยบอกว่าป็นโจรปล้นพระศาสนา

ข้อ ๙ จุลศักราช ๑๑๕๖ (พ.ศ. ๒๓๓๗) ว่าด้วยเรื่องให้พระราชคณะดูแลภิกษุสามเณรใกล้ชิด ถ้าไม่สมควรให้จับสึก ถ้าผิดลงโทษ ๗ ชั่วโมง

ไม่มีหลักการและเหตุผล



ข้อ ๑๐ จุลศักราช ๑๑๖๓ (พ.ศ. ๒๓๔๔) ว่าด้วยเรื่องห้ามภิกษุสามเณรเสพสุรา ฉะนั้นอกเวลา เล่นพนัน ผิดประเพณีกับชายด้วยกัน พกอาวุธ เป็นต้น

ตั้งพระทัยทรงพระราชศรัทธา จะทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้บริบูรณ์ไปด้วยรัศมีแก้วทั้งสาม กล่าวคือ พระพุทธรัตนะ ธรรมรัตนะ สังฆรัตนะ ให้เป็นเนื่อนานุญอันประเสริฐแก่สัพบุรุษทุกทั้งปวง

พระสงฆ์ไม่ค่อยอยู่ในพระธรรมวินัย เช่น ดื่มสุราเมรัย เล่นการพนัน ไม่ครองไตรจีวร ทำตัวเหมือนสามเณร เทียบกลางคืน ไม่ปลงผม โกนคิ้ว ดูโจน ดูละคร พุดจาตลกเฮฮา ส่วนพระสงฆ์บางรูปเห็นลูกข้าราชการหน้าตาน่ารัก ก็เอาจมอยู่ มานอนในห้องด้วย จูบลูกค้าเรียกว่า ลูกสาว ลูกสุใจ บางทีก็หึงหวงกัน จนเอากระบองไปตีกัน หรือบางพวกชอบไปเที่ยวตามกำป็นสำเภาก็ไปดูสินค้าตามสำเภ บางทีก็ไปซื้อผ้าต่าง ๆ มาทำจีวร ย้อมเย็บอังสะต่างๆ หรือย้อมเป็นสีต่างๆ เช่น สีชมพู สีแสด เป็นต้น ซึ่งท่านบอกว่า เป็นนิสัยคึกคักปาจิตตีย์นั่นเอง หรือบางพวกก็แต่งตัวไม่สำรวม ไม่ใส่ประคตเอว คลุมศรีษะบ้าง ทัดดอกไม้บ้าง หรือว่าเวลาขึ้นไปไหว้พุทธบาท ก็มีการคาดตระกรุด พกประเจียด ถือดาบ ดูเหมือนพวกโจร บางพวกก็มีการร้องเพลงหยอกเข้าสีกาไป บางพวกก็สวดพระมลัยเหมือนกับฆราวาสสวด ไม่สวดตามพระบาลี สวดเป็นทำนองฉวน จินเป็นต้น บางพวกสวดพระมลัยไม่พอ กลางคืนฉันทาคูเปี้ยก แงบวช กินเมี่ยงส้ม เมี่ยงใบกัลย ก็มี ท่านกล่าวว่า เป็นมหาโจร พฤติกรรมของพระสงฆ์ที่เกิดขึ้น แบบนี้ สาเหตุเพราะว่าพระสงฆ์ของพระราชอาณา เจ้าอธิการต่างๆ ไม่ดูแลกำชับห้ามปรามท่านก็เลยสั่งทั้งฝ่ายพระทั้งฝ่ายฆราวาสช่วยกันชำระพระสงฆ์ ให้สึกออกไป ตั้ง ๑๒๘ คน และก็สั่งแขวนเอาไว้ด้วยเพื่อทำเป็นไพร่หลวง

๓.๑.๒ โครงสร้าง

ส่วนที่ ๑ แสดงให้ทราบว่า กฎนี้ทรงประกาศบังคับใช้แก่บุคคลใดบ้าง ในเมืองหรือพื้นที่ใดบ้าง เริ่มด้วยคำว่า “กฎนี้ให้ไว้แก่...”

ส่วนที่ ๒ แสดงพระราชปณิธาน พระคุณธรรม และพระจริยาวัตรของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ ๑ และการเสด็จออกพระที่นั่งเพื่อมีพระราชโองการ ความส่วนนี้เหมือนกันทุกข้อ ยกเว้นกฎข้อ ๑ แสดงพระราชปณิธานไว้โดดเด่นเป็นพิเศษ



ส่วนที่ ๓ แสดงหลักการและเหตุผลในการออกกฎพระสงฆ์แต่ละข้อ กฎพระสงฆ์ที่มีความส่วนนี้ ได้แก่ กฎข้อที่ ๑-๔, ข้อที่ ๖-๘, และข้อที่ ๑๐ ส่วนข้อที่ไม่มีความส่วนนี้ ได้แก่ กฎข้อที่ ๕ และ ๙

ส่วนที่ ๔ แสดงพระราชปรารภ ได้แก่ เหตุการณ์หรือกรณีสำคัญที่เกิดขึ้นจริง เป็นกรณีที่จะต้องมีการออกพระราชกำหนดเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอีก มีบางข้อจะกล่าวถึงเหตุการณ์นั้นๆ โดยตรง

ส่วนที่ ๕ แสดงพระราชกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ บังคับว่า ให้บุคคลใดทำหรือไม่ให้ทำการใดบ้าง เริ่มต้นด้วยคำว่า “แต่นี้สืบไปเมื่อนี้...”

ส่วนที่ ๖ ส่วนนี้ต่อเนื่องกับความในส่วนที่ ๕ เป็นการระบุโทษหรือลักษณะโทษที่ผู้ล่วงละเมิดจะได้รับ

ส่วนที่ ๗ แสดงวันเดือนปีที่ประกาศใช้กฎพระสงฆ์แต่ละข้อ วันเดือนปีที่ปรากฏในแต่ละข้อ กำหนดตามระบบจันทรคติและปีจุลศักราช

๓.๑.๓ สารสำคัญ^๓

ในกฎพระสงฆ์ยังมีสาระสำคัญที่ควรนำมาศึกษาอีกมาก ในภาพรวมกฎพระสงฆ์ทั้งหมดเป็นพระราชกำหนดอันเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์และสอดคล้องกับพระวินัยบัญญัติ ของพระภิกษุสงฆ์ แต่กฎพระสงฆ์ไม่ได้มีแต่ตัวพระราชกำหนด บทบัญญัติที่ระบุพฤติกรรมที่อนุญาตหรือห้ามไว้เป็นข้อๆ เหมือนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ใช้บังคับในสมัยปฏิรูปการพระศาสนาสมัยรัชกาลที่ ๕ และที่เป็นอยู่อย่างปัจจุบัน ลักษณะของกฎพระสงฆ์ที่ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๑ แต่ละข้อจะระบุหลักการสำคัญซึ่งบรรจุแนวคิดและพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ ความผิดหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และพระราชกรณียกิจในเรื่องนั้นๆ ก่อน จากนั้นจึงมีบทพระราชกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติสำหรับพระสงฆ์และฆราวาส จึงมีเรื่องราวหลากหลายทั้งในแง่ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง

^๓ ชาญณรงค์ บุญหนุน, “รัฐกับพุทธศาสนา: ศึกษาจากกฎพระสงฆ์ในกฎหมายตราสามดวง”, วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๓, (๒๕๔๖) : ๓๕



สังคม ศาสนา และวัฒนธรรมที่สามารถศึกษาได้จากกฎพระสงฆ์^๔ ในแต่ละข้อ ผู้วิจัยได้แยกสาระสำคัญในแต่ละข้อของกฎพระสงฆ์ออกมา ดังนี้

ข้อ ๑ ให้ไว้แก่ฝ่ายฆราวาส ได้แก่ ข้าพทุละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อย ทหาร พลเรือน ฝ่ายหน้า ฝ่ายใน เจ้ากรม กรมพระราชวังบวรสถานมงคล ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการ สังฆการีธรรมการ^๕ และฝ่ายพระสงฆ์ ราชาคณะ พระสงฆ์ อธิการ อนุจร ฝ่ายคันถธุระวิปัสสนาธุระ อร์ญวาสีคามวาสี นอกกรุงในกรุง หัวเมืองเอกเมืองโทเมืองตรีเมืองจัตวา... โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ให้พระสงฆ์ที่สวดเทศน์มหาชาติขาดก ให้เทศน์ตามบาลีและอรรถกถาฎีกา ห้ามใช้คำพูดที่ตลกคะนองหรือกล่าวธรรมะที่เป็นนอธรรมะ ถ้าพระสงฆ์ สามเณรและภิกษุ ไม่ปฏิบัติตาม จะต้องถูกทำโทษ

ข้อ ๒ ให้ไว้แก่ฝ่ายฆราวาส ได้แก่ สังฆการีธรรมการ ฝ่ายพระสงฆ์ ได้แก่ ราชาคณะ พระสงฆ์ เจ้าอธิการ นอกกรุงในกรุง หัวเมืองเอกเมืองโทเมืองตรีเมืองจัตวา ตะวันตก ตะวันออก ปากใต้ ฝ่ายเหนือ... โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ห้ามมิให้ภิกษุรับฝากของทำอย่างสมิรักข์ และมีให้ฆราวาสมาฝากของกับพระ ห้ามพระรับฝากของกับฆราวาส ถ้าฝ่าฝืน ฝ่ายภิกษุสามเณร จะต้องโทษปาราชิก ข้อหาอทินนาทาน ส่วนฆราวาสต้องโทษด้วยการริบราชบาตร ถูกขับเชียน มีโทษหนัก และมีข้อห้ามเพิ่มเติมว่า เพราะมีกบฏเป็นสามเณร ที่เกี่ยวข้องคฤทธิฤทธิ์ จึงมีข้อห้ามว่า สามเณรรูปใดที่มีอายุครบบวช แต่ไม่บวช จะต้องถูกลงโทษรวมทั้งอาจารย์ญาติโยมของสามเณรนั้นจะต้องรับโทษด้วย

ข้อ ๓ ฝ่ายฆราวาส ได้แก่ สังฆการีธรรมการ ผู้รั้งกรมการ^๖ หัวเมืองเอกโทตรี จัตวา ตะวันตก ตะวันออก ปากใต้ฝ่ายเหนือ แขวงจังหวัด ฝ่ายพระสงฆ์ ได้แก่ พระสงฆ์ ราชาคณะ เจ้าอธิการ อนุจรฝ่ายคันถธุระวิปัสสนาธุระนอกกรุงในกรุงเทพมหานคร โดยมี

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒.

^๕ สังฆการีธรรมการ ปัจจุบันเทียบเท่า สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สังฆการี หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับสงฆ์ในงานหลวง ดูเพิ่มเติมใน ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, หน้า ๑๑๕๕.

^๖ ผู้รั้ง หมายถึง ผู้รักษาการ (โบราณ) หน้า ๑๓๕ กรมการ หมายถึง ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองที่มีมาแต่สมัยโบราณ และได้กำหนดไว้ในข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ เรียกว่า กรมการเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ พวก คือ กรมการในทำเนียบ และกรมการนอกทำเนียบ ดูเพิ่มเติมใน ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, หน้า ๑๒.



ข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ให้พระราชกณัดจัดแจงแต่งตั้งภิกษุสามเณรจะต้องมีใบคล้ายใบสุทธิพระในทุกวันนี แต่ในสมัยนั้นเรียกว่าให้มีตราตั้งแต่งเป็นอักษร ชื่อ อาราม เพราะฉะนั้น คือให้ภิกษุอยู่ในสังกัดนั้นเอง เป็นอักษรขอมประจำตัวที่พระราชกณัด เพราะฉะนั้น ไม่ว่าพระสงฆ์จะไปไหน หรือว่าย้ายอาราม ย้ายวัด ก็ให้มีหนังสือสัญญา ชื่อ ตัวเอง และพรรษา ชื่ออุปฌาย์ มีตราออกมา แจกพระราชกณัด จะเล่าเรียนอะไรก็ตาม คือเรียกว่ามีการออกทะเบียนขึ้น

ข้อ ๔ ฝ่ายฆราวาส ได้แก่ สังฆการีธรรมการ ฝ่ายพระสงฆ์ ได้แก่ พระสงฆ์ราชาคณะ อธิการ อนุจรในกรุงนอกกรุงหัวเมืองเอกเมืองโทเมืองตรีเมืองจัตวาตะวันตกตะวันออกปากใต้ฝ่ายเหนือ ความว่าสัญญาว่าสัทุกอาราม โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ห้ามอย่าให้มีภิกษุโลเล ละวัตรปฏิบัติ และปฏิญณัตว์ว่า เป็นกัจจวัตร คือจะต้องให้พระเล่าเรียนทั้ง ๒ ฝ่าย ทั้งฝ่ายวิปัสสนาธุระ และฝ่ายคันถธุระ ไม่เรียนไม่ได้ เมื่อบวชเข้ามาแล้ว ก็ต้องอยู่ในหมู่คณะสำนักอุปฌาย์ อาจารย์ จะต้องให้เจ้าอาวาส เจ้าอธิการทำบัญชีทางว่า ส่งให้สังฆการีด้วยว่า มีภิกษุสามเณรฝ่ายคันถธุระเท่าไร ฝ่ายวิปัสสนาเท่าไร ถ้าเพื่อพระราชกณัด ฯลฯ ไม่ได้กระทำตามพระราชกำหนดนี้ก็จะต้องมีโทษ

ข้อ ๕ ฝ่ายฆราวาส ได้แก่ สังฆการีธรรมการ ฝ่ายพระสงฆ์ ได้แก่ พระราชาคณะ เจ้าอธิการฝ่ายคันถธุระวิปัสสนาธุระ ในกรุงนอกกรุงหัวเมืองเอกเมืองโทเมืองตรีเมืองจัตวาตะวันตกตะวันออกปากใต้ฝ่ายเหนือ โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ถ้าภิกษุใดอาบัติปาราชิกทั้ง ๔ ข้อนี้แล้ว ต้องบอกแก่สงฆ์ที่อยู่ในอุโบสถเดียวกัน อย่าปกปิดอาบัติปาราชิกทั้ง ๔ นี้ไว้ ถ้าปกปิดอาบัตินี้ไว้ ไปทำสังฆกรรมทำให้พระสงฆ์และพระศาสนาเศร้าหมอง ถ้ามีผู้กล่าวโทษ และถือว่าทำผิด ก็มีโทษถึงขั้นประหารชีวิต หรือให้รับราชบท ขันเขียนติโยยทั้งพระและฆราวาส เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างสืบต่อไป

ข้อ ๖ ฝ่ายฆราวาส ได้แก่ สังฆการีธรรมการ ข้างมูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยข้างหน้าข้างใน ทหารพลเรือนผู้รั้งกรมการ อาณาประชาราษฎรนอกกรุงในกรุงเทพมหานคร แขวงจังหวัดหัวเมืองเอกเมืองโทเมืองตรีเมืองจัตวา ตะวันตกตะวันออกปากใต้ฝ่ายเหนือ ฝ่ายพระสงฆ์ ได้แก่ พระราชาคณะ เจ้าอธิการ อนุจร โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ห้ามไม่ให้พระภิกษุสามเณร อนุเคราะห์สังเคราะห์ด้วยดอกไม้ ผลไม้ ใบไม้ อันเหมือนเป็นการประจบถนอม และถืออย่าให้ผสมผสานปาวร้อง เช่นเรียไรฆราวาสที่มีปัญญาดี อย่าเป็นหมอนวด หมอยา หมอดูต่าง ๆ หรือว่ายอมตัวไปรับใช้ฤทธิศักดิ์



หรือยอมตัวเป็นทาสให้ชาวสารแก่มรวาส ไม่สำรวมในปาติโมกข์ ท่านจึงสั่งข้อนี้ว่า ห้ามมรวาสอย่าได้ถวายนาถแก้วเงินทองของมีค่าต่าง ๆ แก่พวกภิกษุสงฆ์ ห้ามไม่ให้ถวายบาตรอื่นๆ ที่ไม่ได้ใช้ ยกเว้นบาตรที่พระพุทธองค์ทรงอนุญาต และก็ไม่ให้สามเณรเป็นหมอนวดวาดเขียนสลักรูปต่าง ๆ และก็ไม่ห้ามพระภิกษุสามเณรทำผิดพระปาติโมกข์ ถ้าทำผิดก็จะทำโทษถึงพระราชาคณะด้วย

ข้อ ๗ ฝ่ายมรวาส ได้แก่ สังฆการีธรรมการ ฝ่ายพระสงฆ์ ได้แก่ พระสงฆ์ราชาคณะผู้ใหญ่ผู้น้อย เจ้าคณะอธิการฝ่ายคันถธุระวิปัสสนาธุระ นอกกรุงในกรุงเทพมหานคร หัวเมืองเอก โท ศรี จัตวา ตะวันตกตะวันออกปากใต้ฝ่ายเหนือ โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ห้ามอย่าให้พระสงฆ์ทั้งที่เป็นผู้ใหญ่ ฯลฯ ราชบัณฑิต ห้ามอย่านำเนื้อความที่พระสงฆ์เถียงกันด้วยเรื่องพระวินัย มากราบถวายพระพรกราบทูลพระองค์ ทำให้พระองค์ท่านมัวหมอง หรือให้ท่านกลุ่มใจกับเรื่องนี้เป็นอันขาด แต่ถ้าเกิดเรื่องขึ้นมาให้นำไปบอกแก่พระสังฆราช พระราชาคณะ เว้นไว้แต่ว่า เนื้อความนั้นมีโทษเกี่ยวกับเรื่องราชอาณาจักรให้ไปปรึกษากับราชบัณฑิต ข้างทูลละอองพระบาท ว่าเห็นสมควรที่จะนำขึ้นกราบบังคมทูลหรือไม่ ถ้าพระสงฆ์ ฯลฯ ไม่ทำตามกฎหมายนี้ ก็จะมีโทษ

ข้อ ๘ ให้ไว้แก่ พระสุรัสวดีชายชาวในนอก เพื่อให้กฎหมายบอกข้างทูลละอองธุลีพระบาทฝ่ายทหารพลเรือนข้าหลวงกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ขอเฝ้าฯเข้าเฝ้าต่างกรมฝ่ายหน้า ฝ่ายใน สังฆะริยธรรม เมืองเอก โท ศรี จัตวา ปากใต้ฝ่ายเหนือ โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ห้ามไม่ให้พระภิกษุสามเณร พร้อมทั้งเถร แม่ชี ทำความชั่วทุจริตผิดพระวินัยบัญญัติ และห้ามไม่ให้เอาเสียงอย่างบุคคลที่อ้างเมื่อกี้ ถ้าเมื่อพระราชาคณะทั้งปวง ไม่ว่ากล่าวตักเตือนสามเณร โดยเฉพาะเรื่องการรับเงินทอง และห้ามมิให้สังฆการีคอยดูแลมิให้คลุกคลีเอาเงินทองไปถวายพระภิกษุสามเณร เถร และแม่ชีรวมทั้งรักษาพระวินัยให้เคร่งครัด นอกนี้ยังมีคำสั่งว่าต่อไปนี้ เถรหรือเถร ถ้าจะออกไปจากวัดก็ให้ห่มครองครองผ้าให้เรียบร้อยอย่าแย่งกันรับอาหารบิณฑบาต และห้ามมิให้ภิกษุสามเณรคบหาสีกาที่ไม่ใช่ญาติ หรือมานอนในบ้าน สีกาเองก็ไม่ให้มายุ่งเกี่ยวกับพระ ไม่ให้ถวายแบบเจาะจง ถ้าถวายแบบเจาะจงก็ไม่ให้เข้าในกุฏิ หรือให้อยู่ในที่แจ้ง และอย่าให้ถวายแก้วแหวนเงินทอง และห้ามมิให้พระภิกษุสามเณรรับแก้วแหวนเงินทอง และให้พระราชาคณะตั้งอยู่ในอธิปไตยธรรม ๗ ประการลงอุโบสถอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ท่านยังสั่งห้ามว่า ถ้าภิกษุรูปใดต้องปาราชิกจนถึงอันติมัตถแล้วก็ให้พระราชาคณะสึกเสีย เมื่อสึกแล้วต้องบอกแก่สังฆการีด้วย จะได้สึกหน้า



ไว้ เพื่อไม่ให้บวชได้อีก ถ้าโทษไม่ถึงปาราชิก ก็อย่ารับเข้าหมู่ และแม้ชีด้วยก็ไม่ให้เข้าใกล้
อาราม เดือนมาถึงบุตรหลานด้วย แม้แต่ญาติโยมก็แล้วแต่ การคบหากับพระเณรก็ให้อยู่ใน
ศีลในธรรมด้วย อย่าให้คบเพื่อเสพเมถุน ถ้าเพื่อบิดามารดาไม่ห้ามปรามก็จะมีโทษ แต่ถ้าห้าม
ปรามแล้วไม่เชื่อฟัง ก็ไม่มีโทษ ถ้าเพื่อไม่ทำตามคำสั่งนี้ ก็จะมีโทษตั้งแต่พระราชคณะลง
มาทั้งพระฐานานุกรมด้วย ส่วนฆราวาสก็ตั้งแต่สังฆการีเป็นต้นไป

ข้อ ๕ ให้ไว้แก่ พระราชคณะ เจ้าอริการ ฐานานุกรมในนอกกรุง แขวง จังหวัด
หัวเมือง เอก โท ตรี จัตวา ปากใต้ฝ่ายเหนือ โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ ให้
พระราชคณะ พระฐานานุกรม เจ้าอริการต่างๆ เอาใจใส่ดูแลพระอันดับ พระคู่สวด ถ้าเพื่อ
มีความผิดเป็นปาราชิกก็ให้ออกจากวัดไป ถ้าพระสงฆ์องค์ใดปกปิดความชั่วไว้ จะต้องโทษ
ประหารถึงเจ็ดชั่วโคตร

ข้อ ๑๐ ให้ไว้แก่ เจ้าพญา พญา พระ หลวง เจ้าราชินิกุลขุนหมื่นพันทนาย ฝ่าย
ทหารพลเรือนมหาดเล็กของเฝ้าข้าเจ้าต่างกรมฝ่ายในฝ่ายนอก แลกรมพระราชวังบวรสถาน
มงคล กรมพระราชวังบวรสถานพิมุขฝ่ายหลัง ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการหัวเมือง เอก โท ตรี
จัตวา ปากใต้ฝ่ายเหนือ... โดยมีข้อบังคับ และบทลงโทษ คือ

๑. ถ้าผู้ใดเห็นพระสงฆ์กระทำการดังว่ามา ต้องว่ากล่าวตักเตือน ถ้าพระสงฆ์ไม่ฟัง
ให้ไปบอกเจ้าอาวาส เจ้าอริการ เจ้าคณะตามลำดับไป

๒. กรณีมีการสวดศพ อย่างให้พระสงฆ์สวดพระมาลัยอย่าสวดเล่นทำนองจีน
ญวน เป็นต้น ให้สวดทำนองอิทธิธรรมเท่านั้น และเจ้าภาพก็ให้ถวายเฉพาะน้ำปานะเท่านั้น
อย่าไปถวายเมี่ยงส้ม เมี่ยงอ้อย เป็นต้น แก่พระสงฆ์

๓. ห้ามอย่าให้อาณาประชาราษฎร์ พวกพ่อค้าแม่ค้าต่างๆ ที่ค้าขาย อย่าขายผ้าแพร
พรรณแก่พระสงฆ์สามเณรเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืน ยังคบพระสงฆ์สามเณรให้สวดพระ
มาลัยเล่นตลกคะนอง ขายผ้าแพรพรรณ แก่พระภิกษุสามเณร อันนี้ให้พระสัสดี หมายบอก
ข้าละอองธุลีพระบาทให้ประชาชนให้รู้

๓.๑.๔ ประสิทธิผล

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑ ทรงออกกฎพระสงฆ์
เริ่ม ตั้งแต่ปีจุลศักราช ๑๑๔๔-๑๑๖๓ (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๓๔๔) รวมทั้งหมด ๑๐ ข้อ ขึ้นอยู่กับ
เหตุการณ์ และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง การออกกฎพระสงฆ์มีลักษณะใกล้เคียงกับการบัญญัติ



พระวินัยของพระพุทธเจ้า คือเมื่อมีเหตุเกิดก่อนแล้ว จึงมีการออกพระราชกำหนดในภายหลัง โดยเอาเหตุนั้น ๆ มาปรุปรึก ปีจุลศักราช ๑๑๔๔ (พ.ศ. ๒๓๒๕) มีการประกาศใช้กฎพระสงฆ์เพียงข้อเดียว คือ ข้อ ๑ แต่ถัดมาในปี จุลศักราช ๑๑๔๕ (พ.ศ. ๒๓๒๖) มีการประกาศใช้กฎพระสงฆ์ถึง ๖ ข้อด้วยกัน คือ ข้อ ๒ ถึง ข้อ ๗ จากนั้นเว้นว่างไปถึง ๕ ปี พอถึงปีจุลศักราช ๑๑๕๑ (พ.ศ. ๒๓๓๒) จึงออกกฎพระสงฆ์ข้อ ๘ ออกมา และอีก ๕ ปี ต่อมา คือ ปีจุลศักราช ๑๑๕๖ (พ.ศ. ๒๓๓๗) จึงประกาศใช้กฎข้อ ๙ หลังจากนั้นอีก ๗ ปี คือปีจุลศักราช ๑๑๖๓ (พ.ศ. ๒๓๔๔) จึงประกาศใช้กฎพระสงฆ์ข้อ ๑๐ กฎเหล่านี้ทรงให้ไว้แก่ผู้เกี่ยวข้อง และมีส่วนรับผิดชอบทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายฆราวาส และฝ่ายสงฆ์ อาจกล่าวได้ว่า กฎพระสงฆ์ที่ออกมาในรัชกาลที่ ๑ คือกฎหมายปกครองคณะสงฆ์ มีข้อกำหนดชัดเจนว่าพระสงฆ์ และพระราชาคณะต้องกระทำหรือต้องไม่กระทำอะไร และยังมีการกำหนดโทษฝ่าฝืนไว้พร้อมเสร็จทุกมาตรา การที่สถาบันพระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจมาช่วยคำจูนการปกครองคณะสงฆ์ ผดุงความบริสุทธิ์แห่งวัตรปฏิบัติของพระสงฆ์ให้ต้องตามพระวินัยบัญญัติ นั้น เป็นหน้าที่ตามประเพณีหรือตามความคาดหวังของสังคมไทยมานาน กฎพระสงฆ์ที่ออกในรัชกาลที่ ๑ ถือว่าเป็นครั้งแรกที่มีการออกกฎพระสงฆ์ซึ่งมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นทางการเช่นนี้

๓.๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความมุ่งหมายให้การปกครองคณะสงฆ์เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารคณะสงฆ์ โดยการปกครองสูงสุดยังอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นเหตุของการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ นี้^๖ และสาเหตุแห่งการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายน่าจะมีสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาความประพฤติหย่อนของพระสงฆ์

๒. ปัญหาเนื่องมาจากการจัดการศึกษาคณะสงฆ์

^๖ พระมหาวรชัย กลิ่งโพธิ์, “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๔๓.



๓. ปัญหาในการปกครองคณะสงฆ์ที่แตกต่างกันระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค^๔

๓.๒.๑ หลักการและเหตุผล

เหตุผลและพระราชประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติมีดังนี้ คือ

ทุกวันนี้ การปกครองฝ่ายพระราชอาณาจักร ก็ได้ทรงพระราชดำริแก้ไขและจัดตั้งแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นหลายประการแล้ว และฝ่ายพุทธจักรนั้น การปกครองสงฆ์มณฑลย่อมเป็นการสำคัญทั้งในประโยชน์แห่งพระศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสงฆ์มณฑลเป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนา ประพฤติสัมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณ ในสงฆ์ท่านยิ่งขึ้นเป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสงฆ์มณฑล ให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปในพระศาสนา^๕

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ นับเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่จะจัดรูปแบบการปกครองสงฆ์ให้เป็นแบบแผน และเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากคณะสงฆ์มหานิกาย ว่าเปิดช่องโหว่ให้พระสงฆ์ธรรมยุติกนิกายมีอภิสิทธิ์ปกครองคณะสงฆ์มหานิกายได้ เพื่อที่จะเข้าใจถึงปัญหาข้อขัดแย้งอย่างชัดเจน จึงควรที่จะกล่าวถึงมูลเหตุแห่งการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ที่มีผลบังคับใช้ต่อคณะสงฆ์ตามลำดับต่อไปนี้

มูลเหตุแห่งการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เมื่อพิจารณาจากคำปรารภในพระบรมราชโองการ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ แล้ว จะพบว่าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทำนุบำรุงคณะสงฆ์ให้เจริญรุ่งเรืองสืบต่อไปเท่านั้น ด้วยเล็งเห็นความสำคัญของการปกครองคณะสงฆ์ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อศาสนาและอาณาจักร ดังความว่า “ถ้าการปกครองสงฆ์มณฑลเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็จะ

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖.

^๕ นายโชติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๓๖), หน้า



รุ่งเรืองถาวรและชักนำให้ประชาชนเลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนา ประพฤติสัมมาปฏิบัติ และรู้เรียนวิชาคุณในสำนักสงฆ์ยิ่งขึ้นเป็นอันมาก...”^{๖๖}

การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๔๑ เนื่องจากขณะนั้นเป็นยุคหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้เป็นสมัยใหม่ ภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ โดยรวบอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง^{๖๗} และเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองให้ทันสมัยตามแบบสากล การที่จะสำเร็จลุล่วงในการปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ ก็ต้องอาศัยกำลังข้าราชการที่รับการศึกษาในแนวใหม่รองรับนโยบายดังกล่าว ปัญหาที่รัฐบาลในขณะนั้นประสบก็คือ การขาดแคลนข้าราชการที่มีคุณสมบัติดังกล่าว และประชาชนจำนวนมากยังขาดการศึกษา และโรงเรียนอยู่อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ปัญหาประการหลังเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของอาณาจักร โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก เพราะประชาชนอาจถูกชักจูงให้หลงผิดได้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อจำกัดของงบประมาณการศึกษา แต่ด้วยพระปรีชาญาณของพระองค์ทรงรำลึกถึงคุณประโยชน์ของสถาบันสงฆ์และวัดซึ่งเป็นแหล่งวิทยาการในสมัยโบราณ จึงได้ทรงอาราธนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส* ให้เป็นผู้อำนวยการศึกษาหัวเมืองตามวัดต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร โดยมีสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำนุบำรุงอุดหนุนให้การดำเนินการไปโดยสะดวก

การดำเนินการการศึกษาในส่วนภูมิภาคครั้งนั้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงประสบอุปสรรคหลายประการ อุปสรรคที่สำคัญยิ่งก็คือการที่ทรงขาดอำนาจในการควบคุมบริหารคณะสงฆ์ อุปสรรคต่อมาคือ ทรงไม่พอพระทัยที่จะอยู่ภายใต้บังคับ และกำกับงานของกระทรวงธรรมการ และใคร่ขอยกการบริหารคณะสงฆ์ไว้

^{๖๖} บรรจง ดันตยานนท์, ปัญหาการรวมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เอกสารทางวิชาการสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, บางกอกเดลิเมล์, (๒๑ มิถุนายน ๒๔๙๖), หน้า ๔.

^{๖๗} ณรงค์ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร), หน้า ๑๕๑.

* เมื่อครั้งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส.

** เมื่อครั้งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ.



ต่างหาก ดังปรากฏคำถวายพระพรของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยทูลถึงความจำเป็นที่จะต้องให้พระสงฆ์ ผู้อำนวยการศึกษาตามหัวเมือง มีอำนาจในการจัดการคณะด้วย ดังความที่ว่า

“...ถ้าจะให้วัดได้ประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างเต็มที่แล้ว ต้องจัดถึงแอดมินิสเตรชั่น แต่ไม่ใช่ว่าจะเปลี่ยนแปลงการใหม่จากประเพณีเดิม ข้อสำคัญมีอยู่ว่าไม่มีผู้ที่จะขอพระให้มี ใญ่ใจประกอบกิจอะไรๆ ยิ่งกว่าสมเด็จพระบรมพิตรราชสมภารเจ้า เมื่อต้องรู้สึกว่ายู่ได้บังคับ ปัญหาของผู้อื่นรองลงมา ก็มักจะพอใจทอดธุระเสียในบัดนี้ ความข้อนี้ยังแลเห็นถนัด ถ้าจัด ให้พระสงฆ์ผู้ดำรงสมณศักดิ์รับพระสุพรรณบัฏและหิรัญบัฏ กล่าวคือยกแอดมินิสเตรชั่นขึ้น อีกแผนหนึ่งตามประเพณี ไม่ดีว่าขึ้นกับกระทรวงธรรมการอย่างเข้าใจกันทุกวันนี้...”^{๑๒}

ความอีกตอนหนึ่งในความเห็นเรื่องอุปสรรคการศึกษา ทรงทูลถึงความจำเป็นที่ จะต้องจัดการปกครองคณะสงฆ์ และให้ผู้อำนวยการการศึกษามีอำนาจในการจัดการคณะ โดยเหตุผลว่า

“...การศึกษาจะเจริญไม่ได้ก่อนจะจัดการปกครองให้เรียบร้อย ข้อสำคัญของการ ปกครองมีอย่างเดียว คือขาดผู้ออกความเห็นและคำสั่งที่จะจัดในเวลาขึ้น ตัวเองก็เหมือน เทพารักษ์ จะต้องคลอใจให้กระทรวงธรรมการบ้าง คลอใจเจ้าคณะบ้าง ทำการด้วยมือซ้ายอยู่ไม่ เป็นการสะดวกเลย...”^{๑๓}

พระดำริเหล่านี้พบว่า มีเบื้องหลังมาจากการที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยา วชิรญาณวโรรส ไม่พอพระทัยที่กระทรวงธรรมการก้าวถ่างและควบคุมพระสงฆ์ในกิจการ ของสงฆ์ ถึงกับลาออกจากตำแหน่งในการไต่หนังสือที่วัดพระศรีรัตนศาสดาราม^{๑๔} เลยทีเดียว

^{๑๒} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕ เลขที่ ศ.๑๒/๑ เรื่องการจัดการเล่า เรียนตามมณฑลต่างๆ ลายพระหัตถ์กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ทูลเกล้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ๑๗ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖..

^{๑๓} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕ เลขที่ ศ.๑๒/๑๑ ที่ ๕๕, ลายพระหัตถ์ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ทูลเกล้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ๑๗ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖.

^{๑๔} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕ เลขที่ ศ.๑/๒๕, ลายพระหัตถ์กรม หมื่นวชิรญาณวโรรส ถึงพระยาภาสกรวงศ์, เบ็ดเสร็จ.กระทรวงศึกษาธิการ, ๒ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๖.



ดังนั้น พระดำริที่เสนอแนบมานี้ก็สัมฤทธิ์ผลในที่สุด เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ขึ้น เพื่อแก้ความคับข้องพระทัยของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส

สรุปในส่วนนี้ว่า มูลเหตุแห่งการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ นั้นมีอยู่ ๒ สาเหตุสำคัญ คือ

สาเหตุประการแรก เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองที่จะทรงจัดการปกครองคณะสงฆ์ให้เข้าระเบียบ เพื่ออนุวัติตามการปกครองของแผ่นดินเวลานั้น คือรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่การปกครองคณะสงฆ์เดิมก่อนมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ นั้น แต่ละหัวเมืองยังคงแยกกันปกครองอยู่ไม่ขึ้นต่อกัน และไม่มีใครหรือหน่วยงานใดที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นเอกภาพเลย ประกอบกับกฎหมายคณะสงฆ์ที่มีอยู่เดิมก็ไม่อาจควบคุมวัตรปฏิบัติและวินัยของสงฆ์ได้อย่างทั่วถึง เพราะยังไม่ปรากฏบทลงโทษที่ทำผิด นอกจากพบที่ทำผิดขึ้นปาราชิกก็ให้สึกและลงโทษตามกฎหมายบ้านเมือง หรือเอาตัวโยมมาลงโทษเท่านั้น^{๔๔}

สาเหตุประการที่สอง ก็คือสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็นพระเถระผู้ใหญ่ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ฝ่ายพุทธจักร และฝ่ายอาณาจักรอย่างยิ่ง ดังนั้น พระดำริของพระองค์ ที่กราบทูลขอให้คณะสงฆ์ได้จัดการปกครองตนเองต่างหากจากฟังคำสั่งของกระทรวงธรรมการจึงเป็นแรงเสริมอย่างยิ่ง เพราะไม่อาจเพิกเฉยต่อความเห็นของพระองค์ท่านได้

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๕ นับเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับแรกของไทย

^{๔๔} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕.เลขที่ ศ.๑๖/๑, กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ๑๗ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐.



๓.๒.๒ โครงสร้าง

พระราชบัญญัตินี้มี ๘ หมวด ๔๕ มาตรา ดังนี้ คือ^{๖๖}

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยนามและกำหนดใช้พระราชบัญญัติมี ๒ มาตรา

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยคณะใหญ่ มี ๒ มาตราดังนี้

มาตรา ๓ บัญญัติว่า พระราชบัญญัติไม่เกี่ยวข้องกับนิายสงฆ์ กิจลัทธิเฉพาะในนิกายใด ให้ส่งหมายกนิยานันับกับบัญชาว่ากล่าวต่อไปตามเดิม

มาตรา ๔ การยกสมเด็จพระเจ้าคณะใหญ่ทั้ง ๔ ตำแหน่ง และพระราชาคณะเจ้าคณะรองอีก ๔ ตำแหน่ง ขึ้นเป็นพระมหาเถระที่ทรงปริกษาในการพระศาสนาและปกครองบำรุงสังฆมณฑลทั่วไป ดำเนินการประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถรสมาคม

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยวัด มี ๕ มาตรา มีรายละเอียดเกี่ยวกับวัด การสร้างวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา

หมวดที่ ๔ ว่าด้วยเจ้าอาวาส มี ๑๐ มาตรา คือ

มาตรา ๑๐, ๑๑, ๑๒ บัญญัติถึงการเลือกและตั้งเจ้าอาวาสพระอารามหลวงและวัดราษฎร์ในกรุงเทพและหัวเมือง

มาตรา ๑๓ บัญญัติถึงหน้าที่เจ้าอาวาส

มาตรา ๑๔ บัญญัติถึงหน้าที่บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่อาศัยอยู่ในวัด

มาตรา ๑๕ บัญญัติให้พระภิกษุสามเณรมีสังกัดอยู่ในบัญชีของวัดใดวัดหนึ่ง ทุกรูป

มาตรา ๑๖ บัญญัติหน้าที่ของคฤหัสถ์ที่อาศัยในวัด

มาตรา ๑๗ บัญญัติอำนาจของเจ้าอาวาส

มาตรา ๑๘ บัญญัติการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าอาวาส และการบริหารวัด

มาตรา ๑๙ บัญญัติการตั้งรองเจ้าอาวาส

หมวดที่ ๕ ว่าด้วยคณะแขวง มี ๑๐ มาตรา

^{๖๖} มหามกุฏราชวิทยาลัย, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์, หน้า ๑๔-๑๕.



หมวดที่ ๖ ว่าด้วยคณะเมือง มี ๕ มาตรา

หมวดที่ ๗ ว่าด้วยคณะมณฑล มี ๕ มาตรา

ทั้ง ๓ หมวดนี้ ได้บัญญัติถึงการปกครองสังฆบริษัท ได้จัดวางแบบปกครองให้เข้ารูปเป็นการถาวร โดยมีเจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง และอธิการหมวด จนถึงเจ้าอาวาส บังคับบัญชาสังฆมณฑล ในมณฑล ในเมือง และอำเภอ ตำบล ขึ้นต่อกันโดยลำดับ มีรายละเอียดการคัดเลือก และตั้งเจ้าคณะแขวงในกรุงเทพและหัวเมือง เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะมณฑล หน้าที่และอำนาจของเจ้าคณะดังกล่าวนี้โดยพิสดาร ตลอดจนการตั้งฐานานุกรม

หมวดที่ ๘ ว่าด้วยอำนาจ มี ๖ มาตรา บัญญัติหน้าที่เจ้ากระทรวงธรรมการ และเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องถิ่น ที่จะช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ บัญญัติหน้าที่ของพระภิกษุสามเณร และอำนาจของเจ้าคณะ โทษทางวินัยจัญคดี การอุทธรณ์ ฎีกา บทยกเว้น และการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๓.๒.๓ สารสำคัญ

เนื้อหาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ นี้ สามารถสรุปได้ว่า^{๑๑}

๑. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ถอดถอน สมณศักดิ์ และตำแหน่งบริหารตั้งแต่ระดับพระราชาคณะจังหวัดขึ้นไป

๒. มหาเถรสมาคมปกครองและบริหารกิจการคณะสงฆ์สนองพระปรมานุโลมขององค์พระมหากษัตริย์

๓. หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะกระทรวงธรรมการ ควบคุม วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สินของวัด และศาสนสมบัติทั้งปวง กระทรวงมหาดไทยดูแลการตั้งวัด ศาสนสถาน เป็นต้น

^{๑๑} พืฒน์ พสุธารชาติ, รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๔๕), หน้า ๒๗๘.



๔. มีบทลงโทษพระภิกษุสงฆ์ เช่น พระภิกษุที่ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัย เป็นอาจณ ไม่สังกัดอยู่ในวัด ๆ หนึ่ง หรือไม่มีวัดเป็นที่อยู่หลักแหล่ง ให้พระภิกษุรูปนั้น สละสมณเพศตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด

๓.๒.๔ ประสิทธิผล

ผลแห่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เกรก เจ เรโนลด์ (Craig J. Renolds)^{๔๔} ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง คณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ฉบับนี้ เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้อยู่ในรูปแบบ เดียวกันกับฝ่ายอาณาจักรในแง่ของกฎหมาย กล่าวคือ ได้ให้อำนาจรัฐในการเข้าไปจัดการ ควบคุมพระสงฆ์ได้เต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจนอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน หาก มองจากผู้ปกครองสมัยนั้นจะพบว่า ได้ก่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการควบคุมดูแลพระสงฆ์คล้ายกับว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้เป็นการดำเนินการ ให้พระสงฆ์ ปกครองกันเอง เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของรัฐให้เหลือเพียง เฉพาะฝ่ายอาณาจักร โดยรัฐจะทำหน้าที่ให้ความอุปถัมภ์ การให้ข้อเสนอแนะและคอย แก้ปัญหาบางสิ่งบางประการ นั่นก็คือ เมื่อคณะสงฆ์สามารถแก้ปัญหาภายในให้ยุติลงได้ด้วย ความเรียบร้อยแล้วก็ไม่จำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง

แต่หากมองจากผู้ถูกปกครองซึ่งเป็นพระสงฆ์เองแล้ว จะเห็นว่าในแง่ของพระ ศาสนานั้นปรากฏว่า เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในแง่การบริหารงานมิใช่น้อย นั่นก็เพราะว่า จุดมุ่งหมายของการร่างแท้จริงนั้น เพื่อต้องการรวมศูนย์อำนาจฝ่ายคณะสงฆ์เข้าสู่ส่วนกลาง จึงเห็นว่ามหาเถรสมาคมในสมัยนั้น มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ในกรณีที่ พระมหากษัตริย์ทรงตัดสินใจไม่ได้ แต่การใดที่ทรงดำเนินการเองได้ก็จะทรงดำเนินการ เอง หากกล่าวโดยหลักการแล้ว มหาเถรสมาคมน่าจะมีการทำงานอย่างเป็นระบบ และเข้มแข็ง โดยการบริหารงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับไม่เป็นดั่งนั้น เพราะความชราภาพและการไม่ ค่อยเข้าประชุมของคณะกรรมการมหาเถรสมาคม น่าจะเป็นสาเหตุทำให้สมเด็จพระมหา

^{๔๔} พิชณน์ พุทธราชดิ, รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ, หน้า



สมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ตัดสินพระทัยเข้าควบคุมบัญชาการคณะสงฆ์เอง
ทั้งหมด^{๑๕}

ดังนั้น การประชุมอำนาจในการตัดสินใจของมหาเถรสมาคม จึงตกอยู่กับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ผู้บัญชาการคณะสงฆ์เป็นส่วนใหญ่ ทำให้เอื้อต่อการเกิดข้อบกพร่องต่อการบริหารงานคณะสงฆ์ตามมา คือ

๑. เกิดความไม่เสมอภาคในการปกครองระหว่างนิาย
๒. เกิดความขัดแย้งในการปกครองระหว่างคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
๓. ความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งผู้บริหารคณะสงฆ์
๔. ความล่าช้าในการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์^{๑๖}

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การ “ผูกขาด” ตำแหน่งผู้นำสูงสุดทางศาสนา คือ สมเด็จพระสังฆราชจะอยู่ฝ่ายธรรมยุติกนิกายตลอดตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ ถึงรัชกาลที่ ๖ ติดต่อกัน

ในด้านการศึกษาที่ถือว่าเป็นสาเหตุหนึ่ง ของการเกิดพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้อาจนำไปสู่ความไม่พอใจ ในการปกครองสงฆ์ได้เพราะว่าบุคคลที่จะรับผิดชอบในด้านการศึกษานั้น ก็ถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของมหาเถรสมาคมที่จะมอบหมายงานให้พระเถระรูปหนึ่งรูปใดเป็นผู้จัดการศึกษาในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งความจริง สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ก็ทรงดำเนินอยู่แล้วในการส่งผู้อำนวยการไปจัดการศึกษาตามหัวเมืองต่าง ๆ แต่ถ้าศึกษาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าผู้บริหารขององค์กรสูงสุดเป็นพระธรรมยุติกนิกาย เมื่อออกไปปฏิบัติงานแล้วก็ถูกปฏิเสธจากพระสงฆ์ในท้องถิ่นเพราะข้อวัตรปฏิบัติในแง่ นิกายที่แตกต่างกัน ย่อมเข้ากันไม่ได้ เพราะยังถือทิฐิกันอยู่ ไม่เฉพาะแต่ธรรมยุติกนิกายกับมหานิกายเท่านั้น แม้แต่มหานิกายกับมหานิกายเองก็ยังคงมีปัญหาในการเข้าไปจัดการศึกษาและปกครองในเรื่องของ “ระบบอาวโส” จึงเกิดการไม่ยอมรับ โดยการไม่ให้ความร่วมมือทั้งในด้านการปกครองและการศึกษาเท่าที่ควร โดยเฉพาะในแง่ของความรู้สึกได้เปรียบเสียเปรียบในการใช้ระบบการศึกษา นั่นก็คือ

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓.



การศึกษาแบบ “มหามกุฏราชวิทยาลัย” ได้เจริญรุ่งเรืองมากและได้แผ่ขยายกว้างออกไป แต่ในส่วนของมหานิกายนั้นยังไม่ได้รับการแผ่ขยายให้กว้างออกไป^{๒๑}

สิ่งที่ปัญหาเหล่านี้ถูกระดมมาเป็นเวลานาน และนับวันจะยิ่งเครียดขึ้นมาในวงการคณะสงฆ์ขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เป็นตัวเอื้อให้มหาเถรสมาคม ไม่มีบทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารงานอย่างแท้จริง และเป็นช่องทางให้พระสงฆ์ธรรมยุติกนิกายได้มีอำนาจควบคุมการคณะสงฆ์ตลอดมา ในระยะแห่งการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จนเกิดมีพระสงฆ์กลุ่มหนึ่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗^{๒๒}

หลังจากที่ได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ มาเป็นระยะเวลาเกือบ ๔๐ ปี จะเห็นได้ว่าการปกครองโดยการบริหารงานแบบมหาเถรสมาคม นับเป็นการบริหารจริงๆ ไม่ได้อยู่ที่มหาเถรสมาคม แต่อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ในระยะแรกดังนั้นตลอดเวลา ๓๕ ปี (พ.ศ. ๒๔๔๕-๒๔๘๐) การคณะสงฆ์ขึ้นอยู่กับฝ่ายอาณาจักรคือองค์พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว^{๒๓} แต่มหาเถรสมาคม ก็ไม่มีอำนาจการบริหารคณะสงฆ์อยู่นั่นเอง^{๒๔} ดังนั้นอาจมองได้ว่าบทบาทของมหาเถรสมาคม ในระยะ ๓๕ ปี แห่งการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ แบ่งออกเป็น ๓ ช่วงคือ

๑. ช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๔๕ - พ.ศ. ๒๔๕๓ ระยะ ๘ ปีแรกของการประกาศบังคับใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ปลายรัชกาลที่ ๕ บทบาทของมหาเถรสมาคมเป็นเพียงที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในด้านการพระศาสนา และการตัดสินอธิกรณ์ที่ทรงส่งมาให้วินิจฉัยเท่านั้น ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ทั้งหมด พระมหากษัตริย์เป็นองค์สูงสุดบัญชาการคณะสงฆ์แทนสมเด็จพระสังฆราช

๒. ช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๕๓ - พ.ศ. ๒๔๖๔ ระยะ ๑๑ ปี พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ทรงสถาปนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณ

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.



วโรรสเป็นสกลมหาสังฆปริณายก และโปรดให้มีอำนาจหน้าที่บัญชาการคณะสงฆ์ โดยเด็ดขาดทั่วพระราชอาณาจักรอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมเป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์มีมาแต่เดิมก็ถูกงดไปโดยปริยาย แทบจะไม่มีบทบาทอะไรเลย^{๒๕}

เรื่องนี้แสดงว่าอำนาจหน้าที่บัญชาการคณะสงฆ์ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงมีอย่างกว้างขวาง

๓. ช่วงที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๖๔-๒๔๘๔ ระยะ ๒๐ ปี ภายหลังสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส สิ้นพระชนม์แล้ว มหาเถรสมาคมเริ่มมีบทบาทของตัวเองขึ้นบ้าง เพราะการควบคุมคณะสงฆ์จากราชสำนักอ่อนคลายลงไป การประชุมมหาเถรสมาคม พระเถระผู้ใหญ่ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะ เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะรองฯ ได้แสดงความคิดเห็นในการปกครองคณะสงฆ์อย่างเต็มที่ พระสงฆ์ทั่วไปเริ่มแสดงความคิดเห็นในการปกครองคณะสงฆ์อย่างชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พระสงฆ์กลุ่มหนุ่มและพระนักศึกษาเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองคณะสงฆ์แบบเดิมเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและเพื่อความสงบเรียบร้อยยุติธรรมในการปกครองคณะสงฆ์กันอย่างกว้างขวาง^{๒๖} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ฉบับที่ ๑ สอดคล้องกับการปกครองในระบอบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง

ข้อดีของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ก็คือ คณะสงฆ์รวมกันเป็นปึกแผ่นภายใต้การบังคับบัญชาที่ชัดเจนของสมเด็จพระสังฆราช ให้วัดเป็นศูนย์กลางของการจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วประเทศ โดยให้พระสงฆ์เป็นครูสอนหนังสือแก่นักเรียนทั่วประเทศ โดยให้พระพุทธศาสนากับการศึกษารวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยังผลให้เกิดศีลธรรมจรรยาที่ดีงามในหมู่ประชาชนทั้งหลาย

ส่วนข้อเสียของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็คือ การนำเอา “ระบบราชการ” เข้ามาใช้ในคณะสงฆ์เป็นครั้งแรก การให้คุณให้โทษแก่พระสงฆ์ขึ้นอยู่กับ

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

^{๒๖} ทวีวัฒน์ ปุณฺณทริภุชงค์, “พ.ร.บ. คณะสงฆ์กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย”, ปรากฏสาร, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕๔ (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๔๕) : ๑๕.



ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น มิได้ขึ้นอยู่กับประชาชนหรือชุมชนอีกต่อไป ทำให้ “ความสัมพันธ์ ๓ เสา” ระหว่างประชาชน พระสงฆ์ และรัฐ สูญเสียไปในครั้งประวัติศาสตร์^{๒๓}

๓.๓ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

สาเหตุแห่งการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีมูลเหตุหลายประการโดยแบ่งเป็นประเด็นใหญ่ได้ ดังนี้ คือ

๑. ปัญหาความขัดแย้งภายในระหว่างนิายที่สั่งสมมานาน
๒. ปัญหาความไม่เข้าใจบทบาทของตัวเองของพระเถระในตำแหน่งพระอุปัชฌาย์
๓. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ส่งผลต่อคณะสงฆ์
๔. ปัญหาเรื่องเสียงเรียกร้องของประชาชนที่มีมาถึงรัฐบาล และความพยายามของรัฐบาลในการจะรวมนิกายสงฆ์^{๒๔}

๓.๓.๑ หลักการและเหตุผล

ปัจจัยหลักที่ผลักดันให้เกิดการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการตื่นตัวในด้านการเมือง ทั้งในประชาชน และพระสงฆ์ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับตัวแปรที่เป็นสาเหตุสำคัญอาจพิจารณาจากสภาพการณ์ภายในคณะสงฆ์ และสภาพการณ์สังคมภายนอกกล่าวคือ

๑) สภาพการณ์ภายในคณะสงฆ์

๑. การเคลื่อนไหวของคณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนา เรียกร้องความเสมอภาคทางการปกครองสงฆ์

^{๒๓} ชูศักดิ์ กุศล, “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นั้น สำคัญไฉน”, พุทธจักร, ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๕), หน้า ๔๗-๕๑.

^{๒๔} พระมหาวรชัย กิ่งโพธิ์, “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๖๒.



การเคลื่อนไหวของคณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนาของพระสงฆ์มหานิกาย มีกลุ่มพระภิกษุหนุ่มประมาณ ๓๐๐ รูป ตั้งกลุ่มเป็นคณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนา โดยมีความประสงค์จะปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ให้เสมอภาคตามแนวทางประชาธิปไตย เนื่องจากเจ้าคณะธรรมยุติกนิกายปกครองคณะสงฆ์มหานิกายได้ แต่เจ้าคณะมหานิกายปกครองคณะธรรมยุติกนิกายไม่ได้ จึงต้องการให้รัฐบาล และมหาเถรสมาคมแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเก่าให้มีความเสมอภาคกัน และรวมอุโบสถสังฆกรรมกันไว้ รวมทั้งมีสิทธิในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งด้านการปกครอง ด้านการศึกษา เป็นต้น

๒. ความวุ่นวายที่วัดประยุรวงศาวาส (พ.ศ. ๒๔๗๗-๒๔๗๘)

มีการแต่งตั้งพระจากวัดดอนงคาราม มาเป็นเจ้าอาวาสวัดประยุรวงศาวาสใหม่ แต่พระณวัดดอนงคารามไม่ยอม เกิดความระส่ำระสาย ทางมหาเถรสมาคมจึงแต่งตั้งให้เป็นเจ้าอาวาสวัดดอนงคาราม และวัดประยุรวงศาวาสควบคู่กันไป ต่อมา มีการตั้งพระปิฎกโกศล เป็นเจ้าอาวาสวัดประยุรวงศาวาสใหม่ สร้างความไม่พอใจให้แก่พระภิกษุสงฆ์ของวัดประยุรวงศาวาส คณะสงฆ์วัดประยุรวงศาวาสจึงได้ถวายฎีกาต่อสมเด็จพระสังฆราช

กรณีวัดประยุรวงศาวาส ได้สร้างความขัดแย้งในวงการสงฆ์ระดับพระผู้ใหญ่ และได้เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์รายวัน ระหว่างความขัดแย้งของสมเด็จพระพุฒาจารย์ และ พระโพธิวงศาจารย์ แต่ในที่สุดเรื่องก็สงบลง

๓. กรณีครูบาศรีวิชัย (พ.ศ. ๒๔๗๗-๒๔๗๘)

ครูบาศรีวิชัย เป็นพระอุปัชฌาย์ตามที่พระอุปัชฌาย์ของท่านมอบหมายไว้ก่อนมรณภาพ และไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ได้รับอธิกรณ์ถึง ๔ ครั้ง เกิดการวุ่นวายในคณะสงฆ์ที่จังหวัดเชียงใหม่ ๑๐ แขวง ๕๐ วัด ขอลาออกจากการปกครองคณะสงฆ์ และขออยู่ในการปกครองของครูบาศรีวิชัย ทางเจ้าคณะปกครองจึงแก้ปัญหาโดยการส่งครูบาศรีวิชัยมาอยู่ที่วัดเบญจมบพิตร อีกทั้งเจ้าคณะปกครองได้ถอดและสึกสามเณรที่อยู่ภายใต้การปกครองของครูบาศรีวิชัยหลายสิบรูป โดยให้เหตุผลว่า ละเมิดการปกครองคณะสงฆ์ กรณีครูบาศรีวิชัยนับว่าสร้างความสั่นสะเทือนแก่วงการสงฆ์ และสร้างปัญหายุ่งยากแก่รัฐบาลไทยในสมัยนั้น



๔. กรณีพระเมธาธรรมรสเจ้าอาวาสวัดพิชยญาติการาม

พระเถระธรรมยุติกนิกายบางรูป ได้กล่าวหาพระเมธาธรรมรสว่าข่อยหย่อนพระวินัย และไม่เชื่อในความบริสุทธิ์ ขอให้สละสมณเพศ แต่ท่านไม่ยอม จึงถูกตัดออกจากคณะธรรมยุติกนิกาย และถอดสมณศักดิ์พร้อมตำแหน่งเจ้าอาวาส คณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องไว้ เห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่ จึงได้นำเข้าปรึกษากรรมการมหาเถรสมาคม และคณะธรรมยุติกนิกาย หลังจากนั้น คณะธรรมยุติกนิกายได้ขอแต่งตั้งเจ้าอาวาสองค์ใหม่แทน ทำให้คณะสงฆ์ในวัดพิชยญาติการามแยกเป็นสองฝ่าย ไม่ทำสังฆกรรมร่วมกัน ต่อมาพระเมธาธรรมรสลงรับกฐิน แต่เจ้าอาวาสองค์ใหม่ไม่ยอมลงมาร่วมสังฆกรรมด้วย จึงเกิดเหตุวุ่นวายระงับการทอดกฐิน และปัญหาความวุ่นวายของวัดนี้ยังมีสืบเนื่องมาจนถึงสมัยสมเด็จพระสังฆราชแพ วัดสุทัศน์ฯ ได้นำเรื่องขึ้นพิจารณาว่า กรณีพระเมธาธรรมรส ไม่มีความผิดร้ายแรง จึงขอให้ขอขมาพระสงฆ์คณะธรรมยุติกนิกาย เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกายไม่รับคำขอขมา ไม่ให้เข้าร่วมสังฆกรรม และไม่ให้อยู่ในการปกครอง พระเมธาธรรมรสจึงขอโอนวัดพิชยญาติการามไปขึ้นสังกัดวัดมหานิกาย และอยู่ในปกครองของฝ่ายมหานิกายดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสตามเดิม

๕. กรณีความวุ่นวายที่วัดดวงแข

คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ได้สั่งยุบวัดดวงแข และขับไล่พระภิกษุสามเณรซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอีสานออกจากวัดทั้งหมด เนื่องจากแตกความสามัคคีภายในวัด กรณีนี้ทำให้ประชาชนเดือดร้อน และขอตั้งวัดใหม่ในที่สุดชาวบ้านตกลงจะขอตั้งวัดใหม่จะเป็นนิกายใด ๆ ก็ได้ ความวุ่นวายดังกล่าวนี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาล และคณะสงฆ์พิจารณาการพระศาสนาด้วยความเอาใจใส่และรอบคอบยิ่งขึ้น

๒) สภาพการณ์ทางสังคมภายนอก

๑. การร้องเรียนของประชาชนที่มีมาถึงรัฐบาล เรื่องการพระศาสนา

ประชาชนขอให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาการคณะสงฆ์ และปรับปรุงการพระศาสนาให้รุ่งเรือง จึงเป็นปัจจัยให้รัฐบาลมาแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ตามคำร้องเรียนของประชาชน ซึ่งมีอยู่ ๒ ประการ คือ

ก. การแตกแยกนิกายสงฆ์ และปัญหาการปกครองคณะสงฆ์



ข. ปัญหาเรื่องความประพฤติของพระภิกษุ และสภาพการณ์ของคณะสงฆ์ใน
ขณะนั้น

โดยสรุปความเห็นทั้งหลาย ให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
คณะสงฆ์ เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองฝ่ายบ้านเมือง และปัญหาความประพฤติของ
พระภิกษุได้รับการวิจารณ์ว่า หวังลาภยศ ไม่ตั้งอยู่ในพระธรรมวินัย เป็นการบวชเพื่ออาศัย
พระศาสนาเป็นเครื่องยังชีพ อีกทั้งยังมีข้อเสนอขอให้สร้างวัดให้น้อยลง จำกัดการบวชให้
น้อยลง และให้พระสงฆ์ออกเผยแผ่พระศาสนาแทนการรอรับกิจนิมนต์ ให้ยกเลิกสมณศักดิ์
และขอให้ใช้วันอุโบสถเหมือนกันทั้งสองนิกาย แต่คำร้องเรียนเหล่านี้ไม่ได้รับการ
สนองตอบเท่าที่ควร และไม่เห็นด้วยกับประชาชนที่ร้องเรียนไป เสียงร้องเรียนวิจารณ์เหล่านี้
ส่งผลให้รัฐบาลคิดปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ในกาลต่อมา

๒. นโยบายของรัฐบาลที่ต้องการรวมนิกายสงฆ์

รัฐบาลได้สร้างวัดพระศรีมหาธาตุให้เป็นวัดรวมนิกายสงฆ์ ตามความประสงค์ของ
นายกรัฐมนตรีสมัยนั้น ที่ต้องการเป็นอนุสรณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อ
เชิดชูพระพุทธศาสนาอยู่กับประเทศชาติ และให้คณะสงฆ์ไทย ได้มีโอกาสรวมนิกายสงฆ์เป็น
นิกายเดียวกัน รัฐบาลได้อาราธนาพระภิกษุทั้ง ๒ นิกาย ร่วมผูกพัทธสีมา และอยู่ร่วมสังฆ
กรรมปฏิบัติศาสนกิจเป็นตัวอย่างแก่พระสงฆ์อื่นๆ แต่การรวมนิกายนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ

๓. คณะราษฎรกับข้อหาคอมมิวนิสต์

ได้เกิดความระแวงว่ารัฐบาลคณะราษฎรจะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ช็อกกล่าวหาว่า
รัฐบาลฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นเรื่องมัวหมองของรัฐบาลไม่ใช่น้อย ความคิดที่จะ
ปรับปรุงการพระศาสนาของรัฐบาลในครั้งนี้ ก็น่าจะมีจุดหมายเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาเหล่านี้
เนื่องจากความเชื่อที่ว่า ผู้เป็นคอมมิวนิสต์จะไม่มีศาสนา จึงเกิดการปรับปรุงพระศาสนาอย่าง
จริงจังเพื่อป้องกันความเข้าใจผิด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาความยุ่งยากภายในคณะสงฆ์ หลังการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังที่กล่าวมาอาทิกรณีครูบาศรีวิชัย กรณีวัดประยุรวงศาวาส กรณี
คณะปฏิสังขรณ์ฯ ซึ่งให้รัฐบาลเห็นข้อบกพร่อง และความล้มเหลวในการบริหารคณะสงฆ์
รัฐบาลตระหนักเห็นภัยของการแตกแยกนิกายสงฆ์เห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์เสียใหม่ และดำเนินการรวมนิกายสงฆ์



สาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการปรับปรุงพระศาสนา เพื่อแก้ข้อกล่าวหา เรื่อง รัฐบาลเป็นคอมมิวนิสต์ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้สนใจพระศาสนามาแต่เริ่มต้น ดังปรากฏใน หลักการของคณะราษฎรนั้น ไม่ได้กล่าวถึงการพระศาสนาเลย

ดังนั้นสาเหตุเหล่านี้จึงเป็นหลักการและเหตุผล ในการตราพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่า “โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรปรับปรุงกฎหมายว่า ด้วยการคณะสงฆ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอม ของผู้แทนราษฎร”

๓.๓.๒ โครงสร้าง

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นี้ มี ๖๐ มาตรา เป็นบททั่วไป ๔ มาตรา บทเฉพาะกาล ๑ มาตรา ที่เหลือนอกนั้น ๕๕ มาตรา แบ่งเป็น ๘ หมวด ดังนี้^{๒๕}

หมวดที่ ๑ สมเด็จพระสังฆราช มี ๖ มาตรา บัญญัติถึงการสถาปนาและอำนาจ หน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช ตามแบบรัฐธรรมนูญ คือ ทรงบัญญัติสังฆาณัติโดยคำแนะนำ ของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรี ทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะ วินัยธร และการทำหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช

หมวดที่ ๒ สังฆสภา มี ๑๗ มาตรา บัญญัติถึงองค์ประกอบของสังฆสภา สมาชิกสังฆสภา การประชุมสังฆสภา การบัญญัติสังฆาณัติ และการโฆษณา ข้อความที่ เกี่ยวกับการประชุมสังฆสภา คณะกรรมการสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะกรรมการ ที่คณะสังฆมนตรีตั้งขึ้น

หมวดที่ ๓ คณะสังฆมนตรี มี ๑๐ มาตรา บัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะสังฆ มนตรีการให้สังฆนายกรับผิดชอบในการบริหารการคณะสงฆ์ การจัดระเบียบบริหารการ คณะสงฆ์เป็นองค์การปกครอง องค์การศึกษา องค์การเผยแผ่ และองค์การสาธารณูปการให้ มีสังฆมนตรีว่าการบังคับบัญชารับผิดชอบ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง และคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ การกำหนดระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ ส่วนภูมิภาคตามสังฆาณัติ เจ้าคณะตรวจการ การแต่งตั้ง ถอดถอนหรือโยกย้ายพระอุปัชฌาย์

^{๒๕} เฉลิมพล โสมอินทร์, ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา และการปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๑๒๔ .



และพระสงฆ์ ดำเนินการบริหารการคณะสงฆ์ ให้กระทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในสังฆานัติ

หมวดที่ ๔ วัดมี ๘ มาตรา บัญญัติถึงประเภทของวัด การสร้าง การตั้ง การรวม การโอน การย้ายและการยุบเลิกวัดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง การพระราชทานวิสุงคามสีมา การจัดที่วัดและที่ขึ้นต่อวัด การปกครองวัด หน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาส และสังกัดของบรรพชิต

หมวดที่ ๕ ศาสนสมบัติ มี ๔ มาตรา บัญญัติถึงการจัดการและการดูแลศาสนสมบัติกลาง และศาสนสมบัติของวัด

หมวดที่ ๖ คณะวินัยธร มี ๓ มาตรา บัญญัติถึงการพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ของคณะวินัยธร

หมวดที่ ๗ บทกำหนดโทษมี ๔ มาตรา บัญญัติโทษตามพระราชบัญญัติของผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณาข้อความเกี่ยวกับการประชุมสังฆสภา และการประชุมอื่นๆ การกระทำที่ทำให้คนอื่นหลงเชื่อว่าเป็นพระภิกษุ การใส่ความคณะสงฆ์ไทย และไวยวัจกรทุจริตต่อหน้าที่

หมวดที่ ๘ บทเบ็ดเตล็ดมีอยู่ ๘ มาตรา ว่าด้วยพระภิกษุผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานการปกครองคณะสงฆ์ที่ไม่ใช่คณะสงฆ์ไทย และเรื่องของเลขาธิการสังฆสภา และคณะสังฆมนตรี

พิพัฒน์ พสุธารชาติ^{๑๑๐} แสดงความเห็นไว้ว่า โครงสร้างสำคัญของการปกครองและบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ นี้เป็นการจำลองตามรูปแบบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรตามหลักประชาธิปไตย นั่นคือ การมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประมุขของคณะสงฆ์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง มีการยุบเลิกมหาเถรสมาคม และแบ่งแยกการปกครองออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

^{๑๑๐} พิพัฒน์ พสุธารชาติ, รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ, หน้า ๒๘๑.



๑. สังฆสภา ประกอบด้วยพระสงฆ์ ๔๕ รูป ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศนามตามพระสมณศักดิ์ และความรู้ ทำหน้าที่ร่างสังฆาณัติ กติกาสงฆ์หรือกฎหมายสงฆ์

๒. คณะสังฆมนตรี ทำหน้าที่เหมือนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารคณะสงฆ์ โดยมีสังฆนายกทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรีทั้งหมดแต่งตั้งโดยสมเด็จพระสังฆราช

๓. คณะวินัยธร ทำหน้าที่เหมือนเป็นตุลาการสงฆ์ มีหน้าที่วินิจฉัย และระงับ อธิกรณ์ต่างๆ

๔. การบริหารกิจการสงฆ์ในส่วนภูมิภาค ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

๓.๓.๓ สารสำคัญ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้^{๑๑}

พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ผู้ดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก แต่สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพังพระองค์เอง ไม่ได้ พระองค์ทรงบัญญัติสังฆาณัติโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรีและทรงพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธร

อำนาจการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ถูกแบ่งเป็น ๓ ฝ่าย เพื่อการถ่วงดุลอำนาจตามแบบอย่างการปกครองของฝ่ายบ้านเมือง การบริหารงานคณะสงฆ์ได้แบ่งอำนาจการบริหารการปกครองออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ

๑. อำนาจนิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับสำหรับพระสงฆ์ เรียกว่า “สังฆาณัติ”

๒. ฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่สั่งการบริหารงานคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร

๓. ฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินอธิกรณ์ต่าง ๆ ในคณะสงฆ์ องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้ง ๓ นั้น ได้แก่

๑. สังฆสภา สังฆสภาเทียบได้กับรัฐสภาของฝ่ายบ้านเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติสังฆาณัติ หรือกฎระเบียบสำหรับใช้ในการบริหาร และการปกครองคณะสงฆ์ สังฆสภาประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน ๔๕ รูป อันได้มาจาก

^{๑๑} พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๓๗.



๑.๑ พระเถระที่มีสมณศักดิ์ตั้งแต่ชั้นธรรมขึ้นไป

๑.๒ พระคณาจารย์เอก

๑.๓ พระเปรียญเอก

มีข้อสังเกตว่า แม้จะมีสังฆสภาแต่ก็ไม่มี การเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสังฆสภาไม่ได้มาจาก คณะเนนเสียงของพระสงฆ์ทั่วประเทศ พระสงฆ์ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๑ เป็นสมาชิกสังฆสภาตามลำดับ ดังนี้

๑) พระราชาคณะตั้งแต่ชั้นธรรมขึ้นไปทุกรูปเป็นสมาชิกสังฆสภา

๒) ถ้ายังไม่ครบ ๔๕ รูป พระคณาจารย์เอกเป็นสมาชิกสังฆสภาในอันดับถัดไป

๓) ถ้ายังมีตำแหน่งว่าง พระเปรียญเอกคือผู้สอบได้เปรียญ ๗-๙ เป็นสมาชิกสังฆ สภาจนครบจำนวน ๔๕ รูป

สมาชิกสังฆสภาไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง สมาชิกจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ก. ถึงมรณภาพ

ข. พ้นจากความเป็นพระภิกษุ

ค. ลาออก

ง. สังฆสภาวินิจฉัยให้ออกโดยคณะเนนเสียงเกินกว่าสองในสาม ของสมาชิก ที่มาประชุม

๔) สังฆสภามีอำนาจเลือกสมาชิกสังฆสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการ ของสังฆสภา หรือพิจารณาสอบสวนกิจการคณะสงฆ์ อย่างไรก็ตามสังฆสภาไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะสังฆมนตรี และสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะสังฆมนตรีได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสังฆสภา ดังนั้นสังฆสภาและสังฆมนตรีไม่มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

๒. คณะสังฆมนตรี คณะสังฆมนตรีเทียบได้กับคณะรัฐมนตรีของฝ่ายอาณาจักร คือทำหน้าที่เป็นคณะรัฐบาลบริหารกิจการคณะสงฆ์ คณะสังฆมนตรีประกอบด้วยสังฆนายก (เทียบได้กับนายกรัฐมนตรี) และสังฆมนตรีอื่นไม่เกิน ๘ รูป คณะสังฆมนตรีแบ่งงาน



ภายใต้ความรับผิดชอบ ออกเป็น ๔ องค์การ อันเทียบได้กับกระทรวง แต่ละองค์การมีสังฆมนตรีว่าการและสังฆมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบองค์การทั้งสี่ ได้แก่

๒.๑ องค์การปกครอง

๒.๒ องค์การศึกษา

๒.๓ องค์การเผยแผ่

๒.๔ องค์การสาธารณูปการ

สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งสังฆนายกและสังฆมนตรี มาตรา ๒๕ กำหนดว่าสังฆนายกต้องเป็นสมาชิกสังฆสภา และสังฆมนตรีไม่น้อยกว่า ๔ รูป ต้องเป็นสมาชิกสังฆสภา

คณะสังฆมนตรีมีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สังฆมนตรีแต่ละรูปจะพ้นจากความเป็นสังฆมนตรี เมื่อ

๑) ถึงมรณภาพ

๒) พ้นจากความเป็นพระภิกษุ

๓) ลาออก

๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถวายความเห็นให้ลาออก

นอกจากนี้ การปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคเป็นไปตามสังฆาณัติที่กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าคณะตรวจการภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส ปกครองบังคับบัญชาตลอดไปตามลำดับ

๓. คณะวินัยธร คือ ศาลของพระสงฆ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความหรืออธิกรณ์ ตีความกฎหมาย สังฆาณัติ และระเบียบคณะสงฆ์ต่างๆ คณะวินัยธรแบ่งเป็น ๓ ชั้น คือ ชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ ชั้นฎีกา

พระเมธีธรรมาภรณ์ ได้เขียนถึงสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้^{๓๒}

ยุบเลิกมหาเถรสมาคมและแบ่งแยกอำนาจการปกครองเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

^{๓๒} พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๔๒.



๑. สังฆสภา ประกอบด้วยสมาชิก ๔๕ รูป มีหน้าที่ ร่างสังฆานัติ กติกาสงฆ์ขึ้นใช้ด้านการบริหาร เป็นการใช้มติส่วนมากตามระบอบประชาธิปไตย

๒. สังฆมนตรี ประกอบด้วย สังฆนายก และ สังฆมนตรีไม่เกิน ๕ รูปสังฆมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารคณะสงฆ์

๓. คณะวินัยธร มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยและสังฆานัติ

พระวิสุทธิโสภณ สรุปว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้^{๓๓}

๑. การบริหารงานคณะสงฆ์ได้แบ่งอำนาจการบริหารการปกครองออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ

๑.๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับสำหรับพระสงฆ์เรียกว่า “สังฆานัติ”

๑.๒ ฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินอธิกรณ์ต่างๆ ในคณะสงฆ์

๒. องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้ง ๓ นั้น ได้แก่

๒.๑ สังฆสภา

๒.๒ สังฆมนตรี

๒.๓ คณะวินัยธร

๓. รูปแบบการบริหารงานคณะสงฆ์ซึ่งแบ่งเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอยู่ในความรับผิดชอบของสังฆนายกและคณะสังฆมนตรี ซึ่งเป็นองค์การคล้ายกระทรวงต่างๆ ของรัฐ ทุกองค์กรมีสังฆมนตรีรูปหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน แต่ละองค์กรได้ออกกฎหมายใช้ในการบังคับและดำเนินกิจการนั้นๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกันทั้งสังฆมณฑล

๓.๓.๔ ประสิทธิภาพ

^{๓๓} พระวิสุทธิโสภณ, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๘๕.



พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับที่ ๒ ซึ่งประกาศใช้ในปี พุทธศักราช ๒๕๔๔ สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้น สอดคล้องกับการปกครองในระบบ “ประชาธิปไตย” อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แม้ว่าจอมพล ป.พิบูลสงคราม จะเป็นทหารและบางครั้งจะปกครองด้วยการใช้อำนาจก็ตาม แต่ด้วยจิตใจแบบ “คณะราษฎร” จอมพล ป.พิบูลสงคราม จะใช้รูปแบบ “ประชาธิปไตย” ที่มีรัฐสภาในการปกครองเสมอ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับนี้จึงสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรอย่างชัดเจน เนื้อหาในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับนี้แบ่งอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน คือ

สังฆสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติคล้ายรัฐสภา สมาชิกสังฆสภามาจากการสรรหาและแต่งตั้ง

สังฆนายก ทำหน้าที่ประมุขฝ่ายบริหาร คล้ายนายกรัฐมนตรี มี คณะสังฆมนตรี ทำหน้าที่คล้ายรัฐมนตรี ปกครอง “องค์การ” (คล้ายกระทรวง) ต่างๆ ๔ องค์การ ดังนี้

๑. องค์การปกครอง
๒. องค์การศึกษา
๓. องค์การเผยแผ่
๔. องค์การสาธารณูปการ

คณะวินัยธร ทำหน้าที่วินิจฉัยอธิกรณ์คล้ายฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยคณะวินัยธรชั้นต้น คณะวินัยธรชั้นอุทธรณ์ และคณะวินัยธรชั้นฎีกา

ข้อดีของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ คือ มีการกระจายอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ พระภิกษุหนุ่มสามเณรน้อยหรือพระสงฆ์ชั้นผู้น้อยพอมีปากเสียงในการปกครองอยู่บ้าง และปัญหาภายในคณะสงฆ์ก็ได้รับการแก้ไขพอสมควร ตามกระบวนการของ “ประชาธิปไตย” ในฝ่ายสงฆ์

ส่วนข้อเสียของ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ คือ กระบวนการตรวจสอบอำนาจนั้นไปกระทำภายในบริบทของคณะสงฆ์เท่านั้น มิได้ขยายมาสู่ “ความสัมพันธ์ ๓ เส้า”



ระหว่างประชาชน พระสงฆ์ และรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญแห่งความรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนา ทำให้พระพุทธศาสนาไม่อาจหวนกลับคืนมาสู่ความรุ่งเรืองได้ดังในครั้งอดีต^{๓๔}

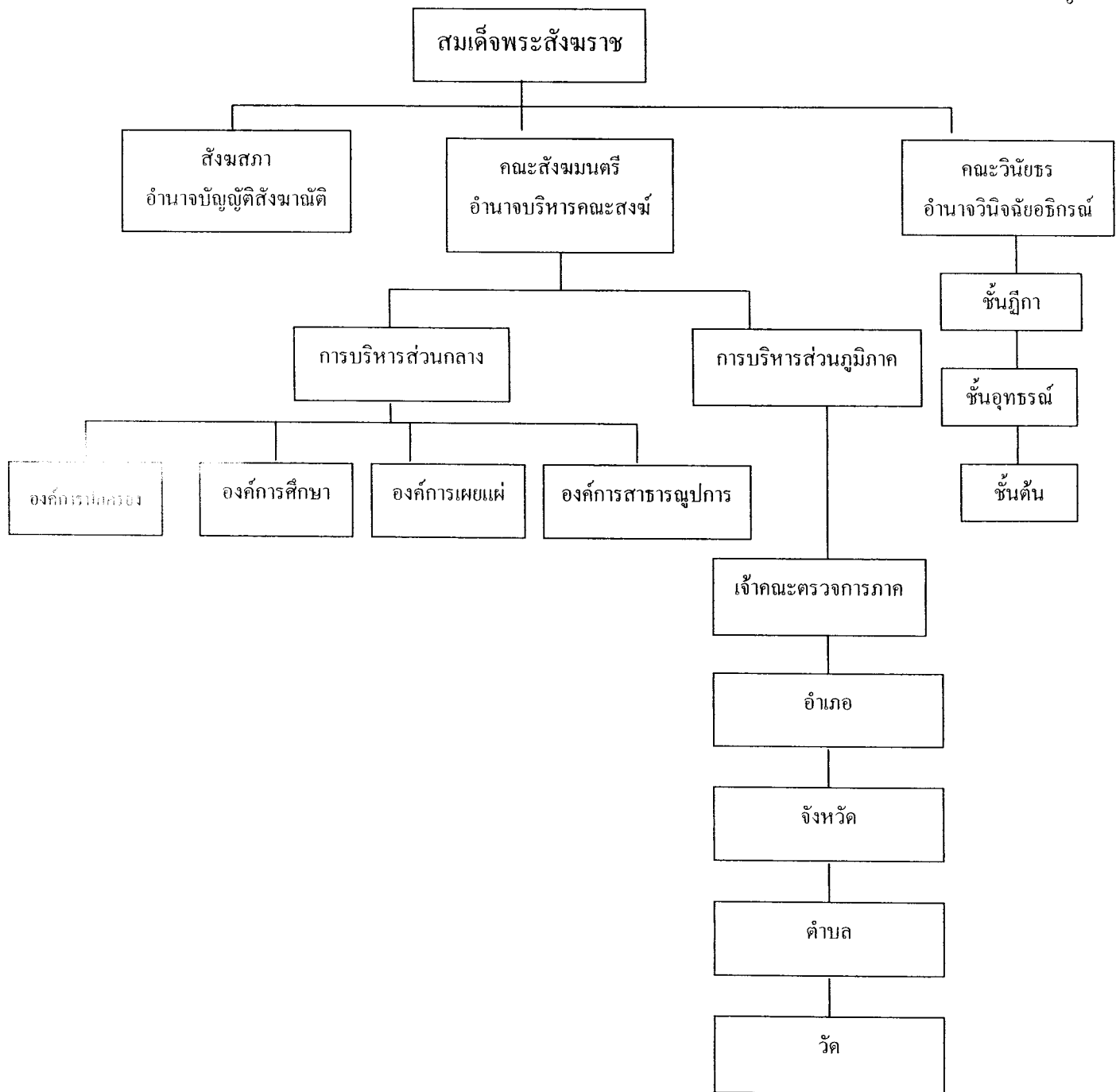
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้เปลี่ยนโครงสร้างคณะสงฆ์ใหม่หมด “มหาเถรสมาคม” หายไป แต่มีสังฆสภาเข้ามาแทนที่มีสมเด็จพระสังฆราช เป็นผู้บริหารกิจการพระศาสนา โดยผ่านทางคณะสังฆมนตรี ออกกฎองค์การ (คำสั่ง) เทียบกฎกระทรวง โดยความยินยอมของสังฆสภาทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ ผ่านคณะวินัยธร จุดเด่นของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ไม่ได้อยู่ที่โครงสร้างใหม่ คล้อยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปลี่ยนจากระบอบราชาธิปไตย มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา หากแต่อยู่ที่มาตรา ๑๗ วรรคสาม “...แต่การตีความพระธรรมวินัยถ้ามีข้อสงสัย ให้ตีความไปในทางรักษาพระธรรมวินัยให้เคร่งครัดโดยไม่ลงมติ” มาตรา ๒๑ ตั้งฆานัติย้อมบัญญัติได้ในกรณีดังต่อไปนี้ “(๑) กำหนดวิธีการปฏิบัติตามพระธรรมวินัย (๒) กิจการที่มีบทกฎหมายกำหนด ให้ทำเป็นตั้งฆานัติ” มาตรา ๒๒ “ตั้งฆานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช กฎกระทรวง ข้อบังคับ และระเบียบต้องไม่ขัดกับพระธรรมวินัย”^{๓๕}

^{๓๔} ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวัฒน์, “พ.ร.บ. คณะสงฆ์กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย”, ปาจารย์สาร, หน้า ๒๐

^{๓๕} ชูศักดิ์ กุศล, “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นั้น สำคัญไฉน”, พุทธจักร, ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๔๕) : ๕๓-๕๔.



แผนภูมิที่ ๘ แสดงภาระงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔





๓.๔ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

๓.๔.๑ หลักการและเหตุผล

สาเหตุที่เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลและคณะสงฆ์ไทยเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ขึ้นมีสาเหตุจากสภาพการณ์เหล่านี้คือ^{๓๖}

๑. สภาพการณ์ภายในคณะสงฆ์

๑.๑ การคัดค้านของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ต่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ จะมีการกระจายอำนาจในการบริหารมากที่สุด แต่ลักษณะการจัดโครงสร้างของสังฆสภา และคณะสังฆมนตรีก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งภายในคณะสงฆ์ ในประเด็นความไม่ได้สัดส่วนของตัวแทนพระภิกษุมหานิกาย และธรรมยุติกนิกายในสังฆสภาและสังฆมนตรี โดยสัดส่วนแล้วพระภิกษุตัวแทนธรรมยุติกนิกายมีตัวแทนในองค์กรทั้งสองน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น ความขัดแย้งภายในองค์กรทั้งสองไม่ว่าจะเป็นเรื่องความขัดแย้งในบุคลิกภาพหรือทัศนคติความคิดเห็นในการพิจารณาปัญหาต่างๆ มักจะถูกแปรเป็นความขัดแย้งระหว่างนิกาย จากการที่ฝ่ายธรรมยุติกนิกายเคยได้รับอภิสิทธิ์ในการเป็นผู้นำมาเป็นระยะเวลานาน

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลภายหลังคณะราษฎรมีนโยบายในการรวมนิกายสงฆ์ และพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายก็ยืนยันตามนั้น ความขัดแย้งจึงรุนแรงขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้รับการประกาศใช้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นชัยชนะของพระสงฆ์มหานิกาย ซึ่งคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายพยายามล้มเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยตีความพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ให้สิทธิในการนับถือศาสนา หรือนิกายใด ๆ ก็ได้ และการมีสังฆสภาทำให้ความน่าเคารพ ความสันโดษ ความสงบของพระศาสนาต้องสูญเสียไป เพราะมีการโต้เถียง อภิปรายกัน ซึ่งผิดหลักพระธรรมวินัย และการกำหนดให้สมเด็จพระสังฆราช เป็นประมุขเพียงแต่ในนาม เช่นเดียวกับการมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ผิดต่อรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในสมัย

^{๓๖} พระมหาสุพล ศิริ, “พัฒนาการการปกครองคณะสงฆ์ไทย (พุทธศักราช ๒๔๘๔-๒๕๓๕)” , วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๑), หน้า ๖๐-๗๒.



พุทธกาล ที่มีพระพุทธเจ้าเป็นประมุขเพียงองค์เดียว แต่ก็มีความเป็นประชาธิปไตย และเป็นระเบียบเรียบร้อยมากกว่า ตลอดจนอ้างหลักพระธรรมวินัยขึ้นมา เพื่อชี้ให้เห็นว่า ความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้น จะนำมาบังคับให้พระสงฆ์ต้องทำสังคายนาพระธรรมวินัย แล้วรวมสงฆ์ให้เป็นนิายเดียวกันไม่ได้ เพราะขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในการถือศาสนาหรือลัทธินิยมใดๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็น การขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

พระมหาเถรานุเถระฝ่ายธรรมยุติกนิกายจำนวน ๒๒ รูป จึงได้เซ็นชื่อร่วมกัน เพื่อคัดค้านการใช้อำนาจกฎหมายมาบังคับให้พระสงฆ์ทำสังคายนาพระธรรมวินัย รวมพระสงฆ์ให้เป็นนิายเดียวกัน

๑.๒ ความขัดแย้งของพระสงฆ์มหานิกายด้วยตนเอง

คือสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ฟื้น ชุตินฺธโร) เมื่อครั้งดำรงสมณศักดิ์เป็นพระเทพเวที กับสมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาจ อาสโภ) เมื่อครั้งดำรงสมณศักดิ์เป็นพระธรรมไตรโลกาจารย์ ความขัดแย้งเกิดจากสมเด็จพระพุฒาจารย์ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งอย่างรวดเร็วเนื่องจากท่านเป็นพระที่เก่ง และเฉลียวฉลาด เริ่มจากช่วงที่ท่านได้รับตำแหน่งอธิบดีสงฆ์วัดมหาธาตุ และสั่งฆมนตรีกาการปกครอง พร้อมกับได้เลื่อนสมณศักดิ์เป็นพระราชคณะชั้นรองสมเด็จพระพิมลธรรม ซึ่งนับว่าเป็นตำแหน่งพระราชคณะที่มีอายุน้อยที่สุดก่อให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มพระเถระด้วยกัน

นอกจากนี้ การคัดค้านของพระสงฆ์มหานิกาย ซึ่งไม่เห็นด้วยที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งพระศาสนโสภณ (จวน อุฏฺฐายี) ขึ้นเป็นสังฆนายก โดยให้เหตุผลในการประท้วงว่าสังฆนายกส่วนใหญ่เป็นธรรมยุติกนิกาย และสมเด็จพระวันรัต (ปลด กิตฺติโสภโณ) ประกอบด้วยวัยวุฒิ และคุณวุฒิมากกว่าสมควรแก่ตำแหน่งสังฆนายก มากกว่าพระศาสนโสภณ (จวน อุฏฺฐายี) การคัดค้านของพระสงฆ์มหานิกายนี้ทำให้การโจมตีต่างๆ มุ่งมาที่พระพิมลธรรม (อาจ อาสโภ) ซึ่งกำลังขัดแย้งอยู่กับพระเทพเวที (ฟื้น ชุตินฺธโร) ซึ่งเป็นภิกษุมหานิกายด้วยกัน ดังนั้นเมื่อพระเทพเวที ร่วมมือกับพระศาสนโสภณต่อต้านพระพิมลธรรม จึงทำให้พระพิมลธรรมตกอยู่ในภาวะคับขันมากขึ้น และประกอบกับความหวาดกลัวต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ที่แพร่หลายมากในขณะนั้น และพระพิมลธรรมก็ได้ปฏิบัติต่อ



สิ่งที่ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลที่ห้ามพระภิกษุไม่ได้รับคำเชิญ หรือเดินทางไปประชุมในองค์กรใดๆ หรือเดินทางไปทัศนศึกษา โดยอ้างว่าเป็นการไปศึกษาธรรมในประเทศคอมมิวนิสต์เป็นอันขาดทั้งนี้ เพราะประเทศเหล่านั้นไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล และในประเทศคอมมิวนิสต์ล้วนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง พระภิกษุสงฆ์ไม่ควรยุ่ง แต่พระพิมลธรรมกลับไปเยี่ยมสหภาพพม่า ส่งพระนิสิตมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไปศึกษาวิปัสสนาที่พม่า รับพระสงฆ์พม่ามาสอนพระอภิธรรมและวิปัสสนากัมมัฏฐานที่เมืองไทย ก่อตั้งสำนักวิปัสสนา ประกาศอนุญาตให้คอมมิวนิสต์สามารถบวชและศึกษาพุทธศาสนาได้ และการที่ท่านเป็นผู้นำสงฆ์อีสาน จึงถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้รัฐบาลและมหาเถรสมาคมมองท่านว่าเป็นผู้ฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ และหาทางกำจัดโดยปลดออกจากตำแหน่งสังฆมนตรีว่าการปกครอง ถอดถอนสมณศักดิ์ จับกุมขัง และบังคับให้ลาสิกขาบท ความหวาดกลัวต่อภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ตลอดจนข้อเสนอแนะของพระเถระฝ่ายธรรมยุติกนิกายถึงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และความวุ่นวายขัดแย้งภายในคณะสงฆ์เอง จึงมีผลให้รัฐบาลยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ขึ้นมาแทนที่

๒. สภาพการณ์ทางสังคม

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงหลัง พ.ศ. ๒๕๐๐

การเปลี่ยนแปลงการบริหารกิจการคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใหม่ในช่วงหลัง พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยไปเป็นรูปแบบเผด็จการ บิดอำนาจทำลายรูปแบบประชาธิปไตย และสถาปนารูปแบบเผด็จการ แล้วอุดมการณ์พัฒนาก็แทนที่อุดมการณ์ประชาธิปไตย

มุมมองของรัฐในขณะนั้น การพัฒนาหมายถึง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายถนนหนทาง การสร้างเขื่อน ขยายระบบราชการ การศึกษา การเพิ่มสมรรถนะ และการขยายกองทัพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว หรือบูรณาการภายในชาติทั้งในด้านความเชื่อวัฒนธรรมและทางการเมือง การสร้างบูรณาการในทัศนะนี้นับรวมถึงแต่การจัดระเบียบสังคมให้เรียบร้อย การดูแลกลั่นชนกลุ่มน้อยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทย ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดบูรณาการทางการเมืองการปกครองนั้น รวมถึงแต่การปราบปรามนักเลงอันธพาล



จนถึงกลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ตรงกันข้ามกับแนวนโยบายของรัฐ

การพัฒนาจะบรรลุผลได้ รัฐเชื่อว่าระบบการปกครองจะต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง รวมอำนาจ ตัดสินใจ เด็ดขาด มีกำลังอำนาจที่สามารถใช้อำนาจในเชิงบังคับได้อย่างเด็ดขาด รูปแบบและวิธีการปกครองของรัฐในขณะนั้น จึงตรงกันข้ามและเป็นปฏิปักษ์ต่อรูปแบบและวิธีการประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นภายใต้การปกครองระบอบนี้ ความมั่นคง ความเป็นระเบียบ ความสงบเรียบร้อยของทุกส่วนประกอบของสังคมจึงเป็นที่ต้องการ และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะพัฒนาประเทศ พร้อมกันนี้ทรัพยากรของชาติไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรมนุษย์ โดยไม่จำกัดประเภทและสถาบันจารีตนิยม ทุกสถาบันไม่ว่าจะเป็นศาสนาหรืออื่นใดจะถูกระดมมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนา

สถาบันศาสนา โดยเฉพาะสถาบันสงฆ์เป็นทรัพยากรที่มีศักยภาพเพื่อการพัฒนาสูง เพราะเป็นที่เคารพนับถือเชื่อฟัง เป็นผู้นำทางด้านจิตใจและด้านกิจกรรมในท้องถิ่น แต่สถาบันสงฆ์เป็นทรัพยากรเพื่อการพัฒนา และที่สำคัญยิ่งจะผดุงรักษาและสืบทอดพระศาสนาให้บริสุทธิ์ สามารถเป็นหลักทางศีลธรรมของชาติได้ สถาบันสงฆ์จะต้องมีระเบียบและอยู่ในกรอบวินัยอย่างเคร่งครัด ดังนั้นรัฐจึงมีทัศนะว่าการจัดองค์การพระสงฆ์เพื่อพัฒนานั้นจะต้องคล้อยตามโครงสร้างการปกครอง และการบริหารของอาณาจักร ในเมื่อรูปแบบประชาธิปไตยในฝ่ายอาณาจักร ไม่เอื้อต่อการพัฒนามีแต่ก่อให้เกิดความแตกแยกภายในสังคมและก่อให้เกิดความอ่อนแอภายในชาติ เป็นจุดอ่อนให้ลัทธิ และขบวนการต่างชาติ โดยเฉพาะคอมมิวนิสต์ เข้ามาบ่อนทำลาย แทรกแซงขัดขวางการพัฒนา เป็นอันตรายยิ่งต่อมั่งขวัญของชาติ อันได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์และศาสนา ในเมื่อรูปแบบและวิธีการประชาธิปไตยมีจุดอ่อนเช่นนี้

การจัดการบริหารกิจการคณะสงฆ์จึงไม่ควรจะตามแบบอย่าง แต่ควรจัดองค์การพัฒนาโดยมีโครงสร้างการบริหาร และปกครองเพื่อพัฒนาฝ่ายอาณาจักรเป็นต้นแบบ นั่นคือการรวมอำนาจไว้ที่สมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคม^{๓๖} และเหล่านี้คือสาเหตุของการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมีหลักการและเหตุผลว่า

^{๓๖} ศ.ดร.สมบุญ สุขสำราญ, ความสัมพันธ์ของสถาบันสงฆ์กับการเมืองไทยในหนึ่งศตวรรษ, เอกสารวิชาการหมายเลข ๓ ประกอบสัมมนาเรื่อง หนึ่งศตวรรษพระพุทธศาสนาในสังคมไทย, หน้า ๑๘.



โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานรัฐสภา โดยที่การจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่กิจการอันพึงแบ่งแยกอำนาจ ดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์ เพื่อการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยที่ระบบเช่นนั้น เป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้สมเด็จพระสังฆราชองค์สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา^{๓๔} จึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับนี้ขึ้น

๓.๔.๒ โครงสร้าง

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มี ๘ หมวด ๔๖ มาตรา คือ

บททั่วไป มี ๓ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๑, ๒, ๓ ประกาศเรียกพระราชบัญญัติ นี้ว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕” ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ในระยะเวลา ๑ ปี ให้คงกฎกระทรวง สังฆานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ที่ใช้บังคับอยู่ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับหรือระเบียบของมหาเถรสมาคมยกเลิกไป หรือที่มีข้อความอย่างเดียวกัน หรือขัดแย้งกัน มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เหมือนฉบับเดิมที่ให้ยกเลิกไป

หมวด ๑ สมเด็จพระสังฆราช มี ๕ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๗, ๘, ๙, ๑๐, และ ๑๑ ให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นผู้สถาปนาสมเด็จพระสังฆราช สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก มีหน้าที่บัญชาการคณะสงฆ์ สามารถตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ที่ไม่ขัดกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

หมวด ๒ มหาเถรสมาคม มี ๘ มาตรา คือ มาตรา ๑๒, ๑๓, ๑๔, ๑๕, ๑๖, ๑๗, ๑๘, ๑๙ มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธาน

^{๓๔} นายโชติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์, หน้า ๑๕.



กรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสิรูปและไม่เกินแปดรูป เป็นกรรมการ อธิบดีกรรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่งและให้กรรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม กรรมการเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ๑) มรณภาพ ๒) พ้นจากความเป็นพระภิกษุ ๓) ลาออก ๔) สมเด็จพระสังฆราชมีพระบัญชาให้ออก

การประชุมมหาเถรสมาคม ถ้าประธานกรรมการมหาเถรสมาคมไม่อาจมาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม และมีได้มอบหมายให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน ให้กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษาเป็นประธานในที่ประชุม องค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ การแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมและการให้กรรมการมหาเถรสมาคมออกตำแหน่ง ให้รัฐมนตรีการกระทรวง ศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

หมวด ๓ การปกครองคณะสงฆ์ มี ๔ มาตรา คือ มาตรา ๒๐, ๒๑, ๒๒, ๒๓, การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตปกครอง เป็น ๑) ภาค ๒) จังหวัด ๓) อำเภอ ๔) ตำบล การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครอง คือ ๑) เจ้าคณะภาค ๒) เจ้าคณะจังหวัด ๓) เจ้าคณะอำเภอ ๔) เจ้าคณะตำบล การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่นๆ และไวยาวัจกร

หมวด ๔ นิคหกรรมและการสละสมณเพศ มี ๖ มาตรา คือ มาตรา ๒๔, ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐, พระภิกษุจะต้องรับนิคหกรรม ก็ต่อเมื่อกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย กับทั้งการกำหนดให้การวินิจฉัยการลงนิคหกรรมให้เป็นอันยุติในชั้นใดๆ นั้นด้วย คำวินิจฉัยถึงที่สุดให้ได้รับนิคหกรรมให้สีก ต้องสีกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นิคหกรรมไม่ถึงให้สีก ไม่ยอมรับนิคหกรรมนั้น หรือประพฤติกล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเป็นอาจณ หรือไม่สังกัดอยู่ในวัดใดวัดหนึ่งกับทั้งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มหาเถรสมาคม



มีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้ ต้องสึกภายในเจ็ดวัน พระภิกษุตกเป็นบุคคลล้มละลาย ต้องสึกภายในสามวัน กระทำความผิดอาญาพนักงานสอบสวนมีอำนาจจัดดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศ จำคุก กักขังหรือขังพระภิกษุรูปใด ตามคำพิพากษาพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของศาลมีอำนาจดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้ และให้รายงานให้ศาลทราบถึงการสละสมณเพศนั้น

หมวด ๕ วัด มี ๕ มาตรา คือ มาตรา ๓๑, ๓๒, ๓๓, ๓๔, ๓๕, ๓๖, ๓๗, ๓๘, ๓๙, วัดมีสองอย่าง ๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ๒) สำนักสงฆ์ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้ ๑) ที่วัด หรือ ที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น ๒) ที่ธรณีสถิง คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด ๓) ที่กัลปนา คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา ที่วัดและที่ธรณีสถิงจะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสถิง ที่วัดและที่ธรณีสถิงเป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้ หน้าที่เจ้าอาวาส อำนาจเจ้าอาวาส ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส

หมวด ๖ ศาสนสมบัติ มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๔๐, ๔๑, ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท ๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง ๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการจัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ มี ๓ มาตรา คือ มาตรา ๔๒, ๔๓, ๔๔, ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสอง หรือ มาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ผู้ใด ๑) หมดสิทธิ์ที่จะได้รับบรรพชาอุปสมบทโดยต้องปาราชิกมาแล้ว แต่มารับบรรพชาอุปสมบทโดยปิดบังความจริง ๒) ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์ไทย อันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียหรือความแตกแยก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ



หมวด ๘ เบ็ดเตล็ด มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๔๕, ๔๖ ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา การปกครองคณะสงฆ์อื่นให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓.๔.๓ สารสำคัญ

สารสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พอสรุปได้ดังนี้^{๓๕}

๑. ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งหมายรวมถึงการยกเลิก สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ส่วนอำนาจที่องค์กรทั้งสามเคยเป็นผู้ใช้แยกจากกันให้สมเด็จพระสังฆราช และมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้

๒. ผลที่ตามมาก็คือ การยกเลิกตำแหน่งประธานสังฆสภา สังฆนายก และประธานคณะวินัยธร อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสามถูกรวมกันเข้าและมอบให้ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้

๓. อำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์เป็นของสมเด็จพระสังฆราช ผู้ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ใน ๒ ตำแหน่ง คือ

๓.๑ ตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก หรือประมุขสงฆ์ไทยทรงบัญชาการคณะสงฆ์เอง และทรงรับผิดชอบเองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ และ

๓.๒ ตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม (ฝ่ายบริหาร) ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๘

๔. มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย

๔.๑ สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม โดยตำแหน่ง พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช

๔.๒ สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่งปัจจุบันมีสมเด็จพระราชาคณะทั้งสิ้น ๘ รูป

^{๓๕} พระเมธีธรรมมารถน์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๕๑.



๔.๓ พระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสี่รูป และไม่เกินแปดรูปเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี ตามปกติสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง ๘ รูป จึงทำให้จำนวนกรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละชุดมี ๑๗ รูป อันประกอบด้วยสมเด็จพระราชาคณะ ๘ รูป กรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง ๘ รูป และสมเด็จพระสังฆราชในฐานะประธานกรรมการ ๑ รูป

๕. อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสงฆ์และคณะวินัยธรรมตามที่บัญญัติแยกอำนาจกันไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ แล้วจะพบว่าอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้งสามส่วนนั้นได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสงฆ์ และคณะวินัยธรรมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ ปกครองคณะสงฆ์ ของมหาเถรสมาคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ นี้ จึงมิได้หมายถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่บริหารการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์เท่านั้น แต่ยังหมายถึงอำนาจหน้าที่ตราสั่งมาณัติของสังฆสภาและอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ของคณะวินัยธรรมชั้นฎีกาด้วย

๓.๔.๔ ประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ ๓ เป็นการรวบอำนาจภายในคณะสงฆ์ไว้ที่ “มหาเถรสมาคม” ซึ่งเป็นกลุ่มพระราชาคณะอาวุโสที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประมุขสูงสุด ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการพร้อมกันไปปกครองพระภิกษุสงฆ์ทั่วประเทศ นับเป็นการปกครองในรอบ “คณาธิปไตย” ภายในคณะสงฆ์นับตั้งแต่นั้นมากระทั่งถึงปัจจุบัน

ข้อดี ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ ๓ นี้ก็คือ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช นับว่าประมุขแห่งรัฐยังคงมีอำนาจการตรวจสอบคณะสงฆ์ในระดับหนึ่ง

ส่วนข้อเสียของ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็คือ คณะสงฆ์เติบโตโดยปราศจากการถ่วงดุล และการตรวจสอบการใช้อำนาจในคณะสงฆ์ และในกิจการ

พระพุทธศาสนาทั้งปวง ส่งผลให้ผู้มีอำนาจในคณะสงฆ์มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่พระเถระผู้มีอำนาจซึ่งส่วนใหญ่ชราภาพแล้ว ไม่อาจแก้ปัญหาภายในของคณะสงฆ์รวมทั้ง ภัยคุกคามพระพุทธศาสนาทั้งจากภายในและจากภายนอกได้เลย ส่งผลกระทบให้ พระพุทธศาสนาเสื่อมถอยลงเป็นลำดับ

๓.๕ พระราชบัญญัติคณะกรรมการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

๓.๕.๑ หลักการและเหตุผล

ตามที่ได้ทรงมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น อาศัยเหตุผลพอสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางมาตราไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และในบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้เหมาะสมต่อไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช การแต่งตั้งถอดถอนสมเด็จพระราชาคณะ อานาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครอง การละสมณเพศของคณะสงฆ์และคณะสงฆ์อื่น วัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด และศาสนสมบัติกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้^{๑๐}

๓.๕.๒ โครงสร้าง

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ประกาศใช้นี้ เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม ชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการแก้ไขยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่แต่ประการใด เพียงแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยเป็นการแก้ไข

^{๔๐} พระเทพเวที (ประกอบ ธรรมเสฏฐโธ), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายอาศรมาคม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๕.



พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จำนวน ๑๖ มาตรา และเพิ่มเติม จำนวน ๕ มาตรา ดังนี้

๑. เพิ่มเติมมาตรา ๕ ทวิ มาตรา ๕ ตริ เพื่อกำหนดบทนิยามให้ได้ความชัดเจน สะดวกในการตีความเนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้กำหนดบทนิยามไว้และเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งและถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุ

๒. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ และมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชให้มีได้เพียงพระองค์เดียว กำหนดขั้นตอนการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช

๓. แก้ไขมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ และเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ ทวิ มาตรา ๑๕ ตริ และมาตรา ๑๕ จัตวา เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม กรรมการมหาเถรสมาคม คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมหาเถรสมาคมเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๔. เพิ่มเติมมาตรา ๒๐ ทวิ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติโดยกำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่ ทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์

๕. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการละสมณเพศของพระภิกษุให้เหมาะสม

๖. แก้ไขมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ และเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ ทวิ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยวัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด วัดร้าง และศาสนสมบัติกลางให้เหมาะสม

๗. แก้ไขมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ และเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ ทวิ และมาตรา ๔๔ ตริ เพื่อปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสม

๘. แก้ไขมาตรา ๔๖ เกี่ยวกับคณะสงฆ์อื่นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย^{๔๐}

^{๔๐} พระวิสุทธิโสภณ, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๑๕๑.



๓.๕.๓ สารสำคัญ

สารสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พอสรุปได้ดังนี้^{๑๒}

พระราชบัญญัตินี้ เพิกแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์แต่อย่างใด ความข้อนี้ปรากฏชัดเจนอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัตินี้ เพิกแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชและอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไว้ ดังนี้

๑. มาตรา ๗ กำหนดให้คณะสงฆ์ไทยมีสมเด็จพระสังฆราชเพียงองค์เดียว ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะผู้ใหญ่โตสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นสมเด็จพระสังฆราช คำว่า “สมเด็จพระราชาคณะผู้ใหญ่โตสูงสุดโดยสมณศักดิ์” หมายความว่า สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับสถาปนาเป็นพระราชาคณะชั้นสมเด็จก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น

๒. มาตรา ๑๒ เพิ่มจำนวนกรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งจากไม่เกินแปดรูปเป็นไม่เกินสิบสองรูป ดังนั้น คณะกรรมการมหาเถรสมาคมในปัจจุบันมีกรรมการทั้งสิ้น ๒๑ รูป ประกอบด้วย สมเด็จพระราชาคณะผู้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๘ รูป กรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง ๑๒ รูป และสมเด็จพระสังฆราชในฐานะประธานกรรมการ ๒ รูป

๓. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕ ตรี กำหนดอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไว้ชัดเจนกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังนี้

“มาตรา ๑๕ ตรี มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

(๒) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

^{๑๒} พระเมธีธรรมมากรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๕๓.



(๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคมออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใด หรือคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ ตามมาตรา ๑๕ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้”

อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวข้องกับการควบคุม และส่งเสริมกิจการคณะสงฆ์ที่เคยถูกจัดเป็นอำนาจหน้าที่ของสังฆมนตรีแห่งองค์การ ๔ ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อาจกล่าวได้ว่ามหาเถรสมาคมในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานคณะสงฆ์ ๖ ประเภท คือ ๑) การปกครอง ๒) การศาสนศึกษา ๓) การศึกษาสงเคราะห์ ๔) การเผยแผ่ ๕) การสาธารณูปการ ๖) การสาธารณสงเคราะห์ ถ้าตัดข้อ ๓ และข้อ ๖ ออกไป ที่เหลืออีก ๔ ข้อ ก็คืองานในความรับผิดชอบของสังฆมนตรีแห่งองค์การทั้ง ๔ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั่นเอง

การบริหารงานของมหาเถรสมาคม เป็นไปในลักษณะที่ว่ากรรมการทั้งหมดร่วมกันรับผิดชอบงานทั้ง ๖ ประเภท โดยไม่มีการแบ่งเป็น “องค์การหรือกระทรวง” ให้ชัดเจน แล้วมอบหมายให้กรรมการรูปใดรูปหนึ่งทำหน้าที่เป็น “รัฐมนตรี” เพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมานั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทั้งสามคือ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการของมหาเถรสมาคมมีการแก้ไขเล็กน้อย

พระวิสุทธีโสภณ^{๓๓} แสดงความคิดเห็นว่า ได้มีการเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อให้ได้ความชัดเจนและสะดวกในการตีความ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช

^{๓๓} พระวิสุทธีโสภณ, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๑๕๑.



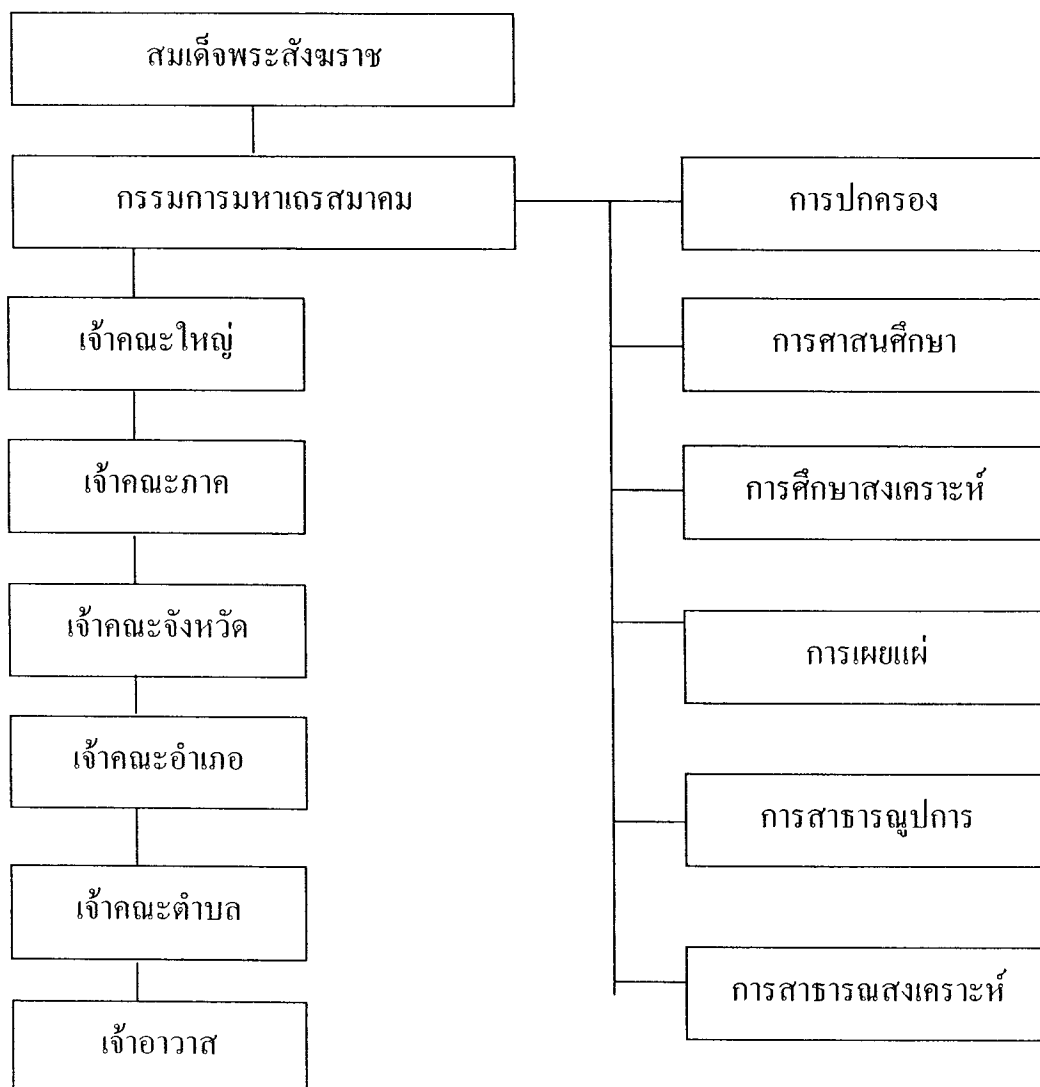
ให้มีเพียงพระองค์เดียว เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาขัดแย้งในองค์กรคณะสงฆ์ กำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช กำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่และการนำปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ชัดเจน กำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่เพื่อทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมหาเถรสมาคมปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสละสมณเพศของพระภิกษุ พร้อมทั้งกำหนดให้พระภิกษุผู้ต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศนั้น ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบ

คำวินิจฉัยนั้นเพิ่มเติมบทบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนวัดเนื่องจากได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๒ มีผลให้วัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลและรักษาศาสนสมบัติของวัดเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัดร้าง ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้บัญญัติไว้ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผัดฉากรวม ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

การบัญญัติเพิ่มเติม ห้ามมิให้ผู้ใดยกอายุความขึ้นต่อสู้ที่ศาสนสมบัติกลางพร้อมกำหนดให้เป็นทรัพย์สิน ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เพื่อป้องกันการคุ้มครองที่ศาสนสมบัติกลาง อันเป็นทรัพย์สินของพระพุทธศาสนา เพิ่มเติมบทกำหนดโทษผู้ที่หมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อสมเด็จพระสังฆราช เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้บัญญัติไว้ อีกทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน



แผนภูมิที่ ๘ แสดงภาระงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕





๓.๕.๔ ประสิทธิผล

การแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ ๓ ของรัฐในขณะนั้น บางมาตราในปี พ.ศ.๒๕๓๕ สาระสำคัญของการแก้ไขก็คือ แต่เดิมการเลื่อนตำแหน่งบริหารของพระราชาคณะด้วยการพิจารณา “อาวโสโดยพรรษา” ถูกแทนที่ด้วย “อาวโสโดยสมณศักดิ์” ผลที่ติดตามาก็คือ มหาเถรสมาคมซึ่งเป็นผู้พิจารณาการแต่งตั้งสมณศักดิ์ เป็นผู้เสนอพระราชาคณะที่ “อาวโสโดยสมณศักดิ์” สูงสุดเพียงรูปเดียว ขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มหาเถรสมาคมได้สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อรื้อถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยอันมีมาแต่โบราณ ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช โดยในทางปฏิบัติแล้วมหาเถรสมาคมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชเสียเอง^{๔๔}

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับเผด็จการเต็มรูปแบบ ซึ่งนอกจากภาคประชาชนและพระสงฆ์ชั้นผู้น้อยทั่วประเทศจะไม่มีส่วนร่วมเลยนั้น ยังได้ตัดฟางเส้นสุดท้ายของภาครัฐในการตรวจสอบคณะสงฆ์ออกไปด้วย นั่นคือ พระราชอำนาจของพระประมุขแห่งรัฐในการแต่งตั้งพระประมุขแห่งพุทธจักรไทย ทำให้ “ความสัมพันธ์ ๓ เสา” ระหว่างประชาชน พระสงฆ์ และรัฐ แตกสลายออกเป็น ๓ เสาอย่างสมบูรณ์ โดยไม่มีส่วนเชื่อมโยงกันอีกเลย^{๔๕}

ส่วนจุดแข็งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๕ สมเด็จพระสังฆราช ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม กล่าวคือทรงเป็นประธานคณะกรรมการบริหารคณะสงฆ์ ซึ่งจะต้องใช้อำนาจการบริหาร อำนาจการออกกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับมหาเถรสมาคม และอำนาจการวินิจฉัยอธิกรณ์ชั้นสูงสุด ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยอธิกรณ์ของผู้พิจารณาอธิกรณ์ระดับรองลงไป เพราะมหาเถรสมาคม เป็นองค์กรปกครองสงฆ์สูงสุดตามมาตรา ๑๘ “มหาเถรสมาคม มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ต่อมามาตรานี้ได้ถูกแก้ไข โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕ ตรี มหาเถรสมาคม มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

^{๔๔} ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวิน, “พ.ร.บ. คณะสงฆ์กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย”, ปาจารย์สาร, หน้า ๒๐-๒๑.

^{๔๕} ชูศักดิ์ กุศล, “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับสำคัญไฉน”, พุทธจักร, ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๕) : ๔๗-๕๑.



๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

๒) ปกครองและกำหนดบรรพชาอุปสมบท

๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นๆ

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคมนี้ ถือว่าเป็นจุดแข็งของการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งก็อนุวัติตามธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑ ในยุคที่ผู้นำประเทศ “ข้าพเจ้ารับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว” พิชณน์ พสุธารชาติ^{๔๖} ได้รวบรวมความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ข้อบกพร่องต่างๆ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับปัจจุบัน จากท่านผู้รู้และบุคคลที่เกี่ยวข้องมากมายในแวดวงพุทธศาสนาไว้อย่างน่าสนใจ ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเรื่องโครงสร้างของคณะสงฆ์

การที่พระราชบัญญัตินี้ไปกำหนดโครงสร้างขององค์กรสงฆ์ ทำให้โครงสร้างขององค์กรสงฆ์มีลักษณะที่ตายตัว ไม่ยืดหยุ่น แก้ไขได้ยาก เพราะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ทำให้โครงสร้างขององค์กรสงฆ์ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับความสัมพันธ์ซับซ้อนและความหลากหลายของสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้ อันเป็นผลทำให้การทำงานขององค์กรสงฆ์ขาดประสิทธิภาพ ขาดพลวัตรและไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมาย (goal) ที่ตั้งไว้ได้

ตัวอย่างเช่น พระไพศาล วิสาโล เจ้าอาวาสวัดป่าสุคะโต ได้ให้ความเห็นต่อโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันว่า มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดที่ดูแลรับผิดชอบคณะสงฆ์ทั้งหมด เหมือนรัฐบาลตรงที่ทำหน้าที่การปกครองส่วนกลาง แต่ไม่มีกระทรวงที่จะบริหารงานหรือแปรนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ มหาเถรสมาคมจึงได้แต่การออกกฎ คำสั่ง และมติตามข้อเสนอของกรมการศาสนา ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่นำผลสรุปดังกล่าวไปปฏิบัติก็คือ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด ลงไปถึงเจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะ

^{๔๖} พิชณน์ พสุธารชาติ, รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ, หน้า ๒๘๗.



ตำบล จนที่สุดก็เจ้าอาวาส (โดยประสานงานของกรมการศาสนา) ขณะที่การปกครองอยู่ในความดูแลของพระเถระไม่ถึง ๓๐ รูป ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง

การบริหารส่วนภูมิภาคก็รวมศูนย์อยู่ที่เจ้าคณะภาคและเจ้าคณะจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบกิจการทั้งหลายในพื้นที่แต่ผู้เดียว ไม่ได้ทำงานเป็นคณะ ไม่มีคณะทำงานหรือองค์กรรองรับเพื่อสนับสนุนการบริหารงาน และไม่มีองค์กรที่จะสอบทานการทำงาน ในทำนองเดียวกันเจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาสก็มีอำนาจสูงสุดในเขตการปกครองและวัดของตนแต่ผู้เดียว การรวมศูนย์เช่นนี้นับว่าไร้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เพราะไม่เพียงจะขาดเครื่องมือหรือกลไกที่สนองงานให้เกิดผลจริงจัง (output) แล้ว ยังขาดการร่วมคิดและโอกาสรับรู้ข้อมูลที่หลากหลาย (input) พระสังฆาธิการจำนวนมากงานล้นมือ และหมดเวลาไปในงานประชุม งานเอกสาร อาจารย์ปริยัติหรือพระนักพัฒนา เมื่อได้เป็นพระสังฆาธิการระดับตำบล ก็แทบจะทิ้งงานดังกล่าวไป ทำให้เหินห่างจากชุมชน เพราะถูกงานในระบบราชการสงฆ์ดึงไปหนักเข้าก็คิดแต่จะไต่เต้าเอาดีในทางสมณศักดิ์ ถึงกล่าวได้ว่าระบบราชการของคณะสงฆ์นี้เป็นระบบที่ทอนกำลัง ไม่เฉพาะพลังงานเท่านั้น หากยังรวมถึงความคิดสร้างสรรค์ด้วย

การปกครองสงฆ์ควรมีความยืดหยุ่นด้วยการกระจายอำนาจไปยังระดับล่าง พร้อมกับการเพิ่มพูนหรือซึมซับรับเอาความริเริ่มสร้างสรรค์ ด้วยการเปิดรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ระดับต่างๆ ให้มากขึ้น หลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ระดับต่าง ๆ ให้มากขึ้น หลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมดังกล่าว ย่อมมีความหมายว่ามหาเถรสมาคมไม่อาจเป็นอย่างเดิมต่อไปได้ อย่างน้อยก็ไม่ใช่มาจากการแต่งตั้งโดยตัดสินใจในหมู่คนไม่กี่คน และโดยเอา สมณศักดิ์เป็นเกณฑ์ยิ่งกว่าการคำนึงถึงคุณสมบัติอย่างอื่น มหาเถรสมาคมหรือองค์กรบริหารส่วนกลางหากจะพาพระศาสนาไปรอดได้ จะต้องมีความ Accountability หรือความรับผิดชอบต่อพระสงฆ์ส่วนรวมมากขึ้น นั้นหมายความว่าควรมีกระบวนการอย่างน้อยก็ครั้งก่อน ที่มาจากการเลือกตั้งของสภาสงฆ์ระดับชาติ และมีวาระการทำงานที่แน่นอนโดยเอาความสามารถเป็นเกณฑ์ยิ่งกว่าสมณศักดิ์ แต่ถ้าหากคงมหาเถรสมาคมเดิมเอาไว้ คือประกอบด้วยพระผู้ทรงสมณศักดิ์ระดับสูง มหาเถรสมาคมก็ควรเป็นเพียงแค่คณะที่ปรึกษา มีลักษณะอย่างกิตติมศักดิ์ไม่มีอำนาจในการบริหาร หากแต่อยู่ในฐานะเคารพ



สักการะของพุทธทั้งหมดไป ซึ่งก็จะเป็นการเหมาะสมกับกิจกรรมที่ท่านทำอยู่แล้วในทุกวันนี้ ไม่ว่าจะเป็นเปิดป้าย ฝังลูกนิมิตหรือเปิดงานพุทธาภิเษก^{๔๑}

๒. ปัญหาเรื่องสมณศักดิ์

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ กรมการศาสนาจะหารือร่วมกับมหาเถรสมาคมซึ่งเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกพระที่ควรได้รับตำแหน่ง จากนั้นกรมการศาสนาก็จะเสนอรายชื่อที่ผ่านการพิจารณาของมหาเถรสมาคมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีจะนำรายชื่อนี้เสนอต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งต่อไป

การที่กรมการศาสนาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการคัดเลือกสมณศักดิ์ของสงฆ์นี้ได้ก่อให้เกิดเสียงครหามากมาย ว่าพระสงฆ์มีการวิ่งเต้นเรื่องสมณศักดิ์ได้กลายมาเป็นตำแหน่งทางการเมืองไป เพราะเกี่ยวข้องโดยตรงกับตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชและตำแหน่งพระราชาคณะซึ่งประกอบกันเป็นมหาเถรสมาคม

อาจารย์สมบุญ สุขสำราญ ได้วิจารณ์ไว้ว่า นอกจากการมีสมณศักดิ์สูงจะเป็นบันไดไปสู่ตำแหน่งในคณะสงฆ์แล้ว การมีสมณศักดิ์ยังหมายถึงการได้รับนิยัต (คือเงินเดือนประจำสำหรับเป็นค่าภัตตาหารของพระสงฆ์ที่มีสมณศักดิ์อีกด้วย) ควบคู่ไปกับโอกาสที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการได้รับนิยัตแล้ว สมณศักดิ์ยังแสดงถึงเกียรติ ความมั่งคั่ง และอำนาจ ดังนั้นสมณศักดิ์จึงเป็นบันไดแก่พระสงฆ์ที่จะสร้างความสัมพันธ์กับฆราวาสที่อยู่ในฐานะสูงทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นเชิงในทางอำนาจทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ บรรดาพระสงฆ์ที่มีสมณศักดิ์มักจะได้รับนิมนต์ให้ประกอบพิธีทางศาสนาในรัฐพิธีหรือพิธีหลวงมากกว่าพระที่ไม่มีสมณศักดิ์ บุคคลที่มีสถานะทางสังคมสูงก็นิยมนิมนต์พระสงฆ์สมณศักดิ์ระดับพระครูขึ้นไป หากมิใช่บรรดาเกจิอาจารย์...นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างพระสงฆ์ที่มีสมณศักดิ์ กับรัฐและบุคคลที่มีฐานะทางสังคมสูงในเชิงอุปถัมภ์ จึงนำมาซึ่งความรู้จักภักดีต่อผู้อุปถัมภ์ การแข็งข้อหรือแม้แต่การไม่ให้ความร่วมมือกับกลไกของรัฐที่

^{๔๑} พระไพศาล วิสาโล, อนาคตสำหรับพุทธศาสนาในไทย, วิทยุธรรม ๑๑, พุทธวิบัติ? วิกฤติศาสนาอยุธยา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๔๒), หน้า ๔๑.



สำคัญคือรัฐบาล ย่อมเกิดขึ้นโดยการนำของพระสงฆ์สมณศักดิ์ได้ยากไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบใด สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประชาธิปไตย หรือเผด็จการทหาร ฯลฯ^{๔๔}

ส่วนพระไพศาล วิสาโล มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า จำเป็นต้องแยกสมณศักดิ์ (หากยังสมควรมีอยู่ในอนาคต) ออกจากตำแหน่งบริหารคณะสงฆ์รัฐอาจจะยังคงมีบทบาทในการแต่งตั้งสมณศักดิ์ต่อไป แต่ลำดับชั้นของสมณศักดิ์ไม่ควรเกี่ยวข้องกับตำแหน่งบริหารดังปัจจุบัน อันที่จริงไม่เพียงตำแหน่งบริหารเท่านั้น แม้แต่การพิจารณาสมณศักดิ์ในทางปฏิบัติก็ควรให้เป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐด้วยหรือลดบทบาทรัฐให้น้อยลงไป ทางเลือกหนึ่งก็คือให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งทำหน้าที่พิจารณาสมณศักดิ์โดยเฉพาะ โดยให้ประกอบด้วยตัวแทนจากบุคคลในวงการต่างๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐ เป็นการดึงอำนาจในการพิจารณาสมณศักดิ์ออกจากมือพระ ลดอิทธิพลพระ และลดอิทธิพลของรัฐ แต่เป็นการเพิ่มบทบาทของสังคมขึ้นมาแทน อันเป็นการสอดคล้องกับธรรมเนียมเดิมที่ให้ชาวบ้านเป็นคนแต่งตั้งสมณศักดิ์แก่พระ (มิใช่พระแต่งตั้งกันเอง หรือบรรยายคุณสมบัติของตนเองเพื่อให้พระสังฆาธิการระดับบนพิจารณาอย่างปัจจุบัน)

วิธีนี้รัฐจะยังคงมีบทบาทในสมณศักดิ์อยู่ เพราะมติของคณะกรรมการดังกล่าวจะนำไปสู่การประกาศแต่งตั้งสมณศักดิ์ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการเท่ากับธรรมเนียมแต่งตั้งสมณศักดิ์โดยพระมหากษัตริย์ยังไม่สูญหาย ปรับให้เข้ากับยุคสมัยองค์กรของสังคมในระดับจังหวัดก็น่าจะมีส่วนในการเสนอชื่อพระในจังหวัด ที่มีวัตรปฏิบัติและผลงานสมควรแก่การยกย่อง โดยประสานงานกับฝ่ายคณะสงฆ์ทุกระดับ และองค์กรของสังคมระดับต่างๆ โดยมีกรรมการระดับชาติเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณา และเสนอให้รัฐเป็นผู้แต่งตั้งอย่างเป็นทางการ วิธีนี้จะทำให้สมณศักดิ์เป็นเครื่องหมายของเกียรติยศที่ทรงคุณค่า แก่สังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง มิใช่เกิดจากการวิ่งเต้นและดัดสินกันโดยคำนึงถึงเส้นสายและผลประโยชน์ในวงแคบๆ เท่านั้น^{๔๕}

^{๔๔} ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ, ศาสตราจารย์, เอกสารประกอบวิชาการหมายเลข ๓ เรื่อง หนึ่งศตวรรษพระพุทธศาสนาในสังคมไทย ในหัวข้อ ความสัมพันธ์ของสถาบันสงฆ์กับการเองไทยในหนึ่งศตวรรษ.

^{๔๕} พระไพศาล วิสาโล, อนาคตสำหรับพุทธศาสนาในไทย, วิกิธรรมส์ ชุดโลกาภิวัตน์ ๑๑, พุทธวิบัติ ? วิกฤติศาสนายุคชนาธิปไตย, หน้า ๔๑.



บทที่ ๔

วิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม

และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ..... ฉบับมหาเถรสมาคม

๔.๑.๑. หลักการและเหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘^๑ ประกอบกับมาตรา ๓๑^๒

^๑ มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการคร่ากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๓๑ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทาหนุกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



และมาตรา ๓๕^๖ ที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลในอันที่จะถูกกระทำในด้านต่างๆ

เขตการปกครองคณะสงฆ์ รูปแบบการบริหารจัดการ งานคณะสงฆ์เดิมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล ทำให้มีกระแสเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการการปกครองคณะสงฆ์แบบใหม่ ให้ทันต่อเหตุการณ์และปัญหาของสังคมไทยในปัจจุบัน

๔.๑.๒ โครงสร้าง มี ๑๐ หมวด ๘๘ มาตรา กับบทเฉพาะกาล คือ

บททั่วไป ประกอบด้วยมาตรา ๑-๓

หมวด ๑ สมเด็จพระสังฆราช ประกอบด้วย มาตรา ๘-๑๒

หมวด ๒ มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย มาตรา ๑๓-๒๑

หมวด ๓ มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย มาตรา ๒๒-๓๑

หมวด ๔ การปกครองสงฆ์ ประกอบด้วยมาตรา ๓๒-๓๘

^๖ มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อนป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การตั้งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉินสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้



หมวด ๕ นิคกรรมและการสละสมณเพศ ประกอบด้วยมาตรา ๓๕-๔๖

หมวด ๖ วัด ประกอบด้วยมาตรา ๔๗-๕๗

หมวด ๗ ศาสนสมบัติ และสำนักงานศาสนสมบัติกลาง ประกอบด้วยมาตรา ๕๘-๖๗

หมวด ๘ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประกอบด้วยมาตรา ๖๘-๗๐

หมวด ๙ บทกำหนดโทษ ประกอบด้วยมาตรา ๗๑-๗๗

หมวด ๑๐ เบ็ดเตล็ด ประกอบด้วยมาตรา ๗๘-๗๙

บทเฉพาะกาล ประกอบด้วยมาตรา ๘๐-๘๘

๔.๑.๓ สารสำคัญ

๑. เพิ่มเติมนิยาม คำว่า “นิคกรรม” ให้อย่างชัดเจน

๒. ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามข้อเสนอแนะของมหาเถรสมาคม โดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม และเป็นผู้ประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช

๓. กำหนดให้สมเด็จพระสังฆราช ทรงเป็นประมุขสงฆ์ไทยทรงบัญชาการคณะสงฆ์และทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง^๔ กรณีสมเด็จพระสังฆราชปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน, สมเด็จพระสังฆราชทรงลงนามแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม และกรรมการมหาเถรสมาคม

๔. มหาเถรสมาคม เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสมเด็จพระสังฆราชและให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่มหาเถรสมาคมดำเนินการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ประธานคณะกรรมการมหาเถรสมาคม เป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ และเพิ่มจำนวนพระราชาคณะเป็น ๑๓ รูป เป็นกรรมการมหาเถรสมาคม เลขาธิการมหาเถรสมาคม เป็นพระราชาคณะที่มหาเถรสมาคมแต่งตั้ง

- กรรมการมหาเถรสมาคมจะเป็นกรรมการมหาเถรสมาคมไม่ได้ (พระราชาคณะปฏิบัติหน้าที่สองตำแหน่งในขณะเดียวกันไม่ได้)

^๔ <http://www.manager.co.th/> ๒๖ พ.ย.๕๕



- มีหน้าที่ถวายคำแนะนำต่อองค์สมเด็จพระสังฆราช และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่มหาคณิสสรดำเนินการ (อำนาจหน้าที่เดิมมอบให้มหาคณิสสรดำเนินการ)

๕. มหาคณิสสร เป็นองค์กรบริหารกิจการคณะสงฆ์แทนมหาเถรสมาคมโดยมีคณะกรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งจากพระราชาคณะ โดยคำแนะนำของกรรมการมหาเถรสมาคมจำนวน ๒๐-๓๐ รูป และต้องเป็นพระสังฆาธิการตั้งแต่เจ้าอาวาสขึ้นไป อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

๖. การปกครองคณะสงฆ์อยู่ภายใต้การปกครองของมหาคณิสสรให้เจ้าคณะ และรองเจ้าคณะเป็นพระสังฆาธิการ มีสำนักงานทำการของเจ้าคณะนั้น ๆ ให้มีพระภิกษุปฏิบัติงานในสำนักงาน

๗. นิกหกรรมและการสละสมณเพศ ให้เป็นอำนาจของมหาคณิสสร

๘. มีสำนักงานศาสนสมบัติกลาง เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติกลาง

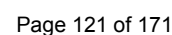
๙. วัดร้างที่ยังไม่ยกเป็นวัดที่มีพระภิกษุอยู่จำพรรษา ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นต้องตกเป็นของศาสนสมบัติกลาง

๑๐. มีสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค รับผิดชอบงานด้านพระพุทธศาสนา

๑๑. บทกำหนดโทษเพิ่มเติมการหมิ่นประมาท หรือดูหมิ่นมหาคณิสสรและมหาเถรสมาคม

- มีมาตราที่มีบทลงโทษเพิ่มจากที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับอื่นเคยมี เช่น กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำหรือแสดงให้ปรากฏด้วยประการใดๆ ให้เกิดความเสียหายแก่พระพุทธศาสนา มหาเถรสมาคม มหาคณิสสร หรือคณะสงฆ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

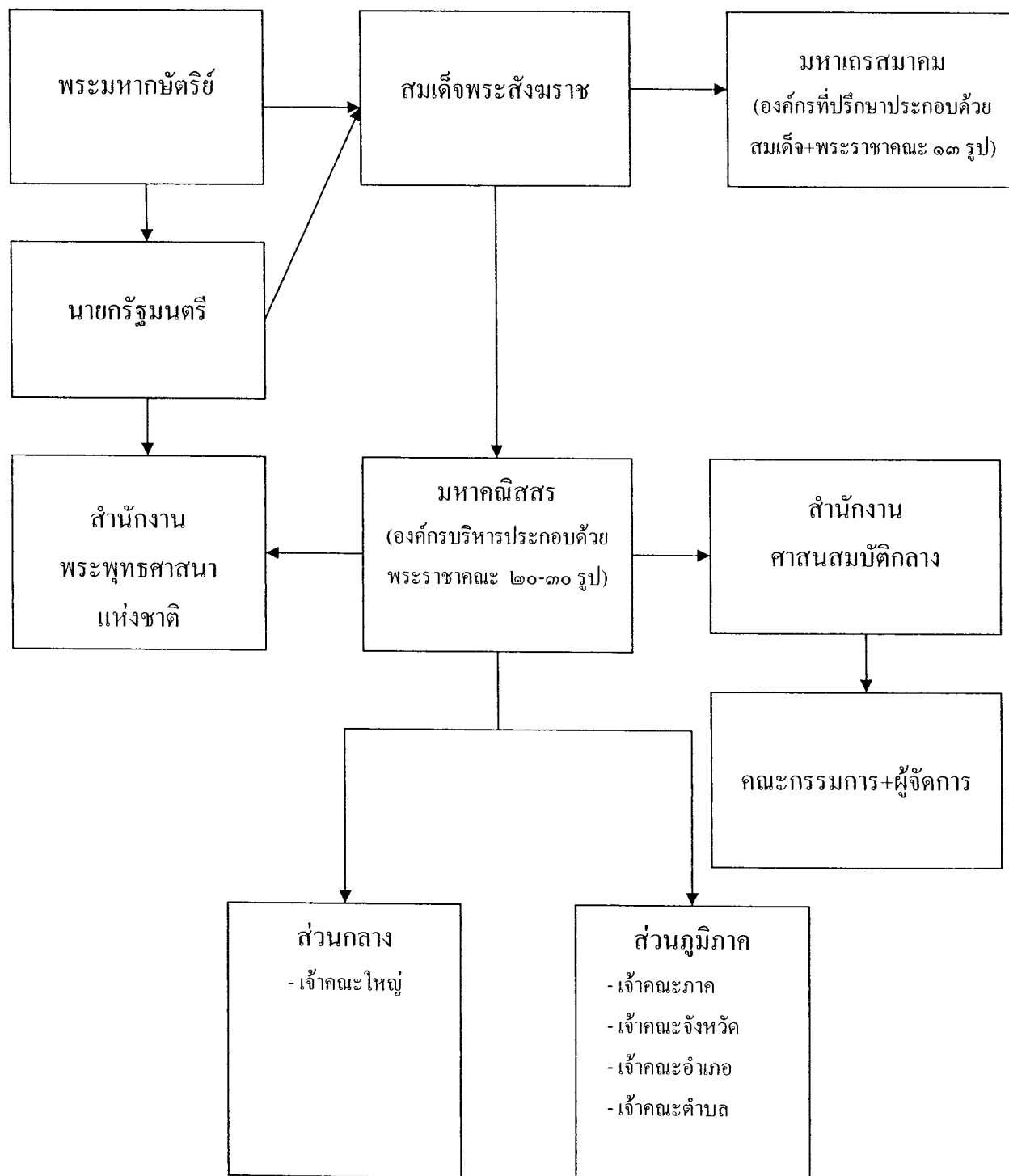
- กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้เสียหายมีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา



แผนภูมิที่ ๑๑

โครงสร้างการบริหารคณะสงฆ์

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ....ฉบับมหาเถรสมาคม





ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคมส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ดินตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนที่เพิ่มเข้ามาใหม่คือ หมวด ๓ ว่าด้วยมหาคณิสสร และหมวด ๗ ว่าด้วยสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ เกิดจากเจตนารมณ์ขององค์กรปกครองสูงสุดของคณะสงฆ์ คือ มหาเถรสมาคม อันมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประธาน และเกิดจากความต้องการเรียกร้องของชาวพุทธทั่วไป ที่ได้ศึกษาร่างกฎหมาย ของคณะกรรมการสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ที่กำหนดให้คณะสงฆ์ไปอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ ๓๕ คน ซึ่งมีคณบดีศาสนา ๕ ศาสนา ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย การเรียกร้องของชาวพุทธต้องการให้แยกพระพุทธศาสนาออกจากคณะกรรมการ ๓๕ คน และให้จัดตั้งองค์กรอิสระคือสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรสนองงานคณะสงฆ์ ประสานงานระหว่างพุทธจักรกับอาณาจักร

บทบาทของมหาเถรสมาคมยังมีอยู่ตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ มาตรา ๓๒ เป็นต้น เป็นองค์กรที่ปรึกษาให้ความเห็นชอบนโยบาย และแผนการปกครองคณะสงฆ์ พิจารณาเห็นชอบกฎหมายมหาเถรสมาคม พิจารณาความเหมาะสมของพระภิกษุที่จะได้รับสถาปนาเลื่อนและตั้งสมณศักดิ์ เป็นต้น

มหาเถรสมาคม เป็นองค์กรถ่วงดุลอำนาจของมหาคณิสสร งานของมหาเถรสมาคมเปลี่ยนไปเป็นงานของมหาคณิสสร มหาคณิสสรเป็นองค์กรสงฆ์มิใช่บุคคล การปกครองของมหาคณิสสรจึงเป็นการปกครองของคณะสงฆ์

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ให้นายกรัฐมนตรีกำกับสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ตามมาตรา ๖๘ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ให้มีสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของมหาคณิสสรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในระดับการปฏิบัติการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและมหาเถรสมาคม

นายกรัฐมนตรีไม่ได้เข้ามากำกับกรรมการคณะสงฆ์ เป็นเพียงเข้ามากำกับสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ การปกครองสงฆ์ยังเป็นเรื่องของสงฆ์ดูแลกันเอง นายกรัฐมนตรีจะเข้ามาก้าวล่วงไม่ได้ นับเป็นครั้งแรกของกฎหมายคณะสงฆ์ที่บัญญัติให้มีหน่วยงานเชื่อม



ระหว่างรัฐ กับพระพุทธศาสนา คือ ผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่ได้มาตามคำแนะนำ และยินยอมของพระภิกษุสงฆ์ คือ มหาคณิสสร

นอกจากนี้ มาตรา ๖๕ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ทำหน้าที่สนองงานสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม และมหาคณิสสรรับผิดชอบเกี่ยวกับการอุปถัมภ์คุ้มครองดูแลรักษา ทำนุบำรุง เผยแผ่พระพุทธศาสนา

และตามมาตรา ๗๗ เมื่อมีผู้กระทำความผิด เช่นมีการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อสมเด็จพระสังฆราช ดูหมิ่น หมิ่นประมาทต่อมหาเถรสมาคม มหาคณิสสร คณะสงฆ์ และคณะสงฆ์อื่น กฎหมายให้ถือว่า ผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นผู้เสียหาย เป็นโจทก์ฟ้องแทนได้ ซึ่งไม่เคยมีในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับก่อน

มีคณะกรรมการศาสนาสมบัติกลาง ทำหน้าที่ตามมาตรา ๖๔ คือ วางนโยบาย กำกับดูแล กำหนดระเบียบปฏิบัติ แต่ไม่ใช่ผู้บริหารโดยตรง ผู้บริหาร คือ สำนักศาสนสมบัติกลางโดยมีผู้จัดการสำนักเป็นฆราวาส เป็นผู้ดูแล

๔.๑.๔ ประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ มีส่วนดีที่เป็นประโยชน์ต่อคณะสงฆ์ และพระพุทธศาสนา กล่าวเป็นประเด็นหลักๆ ดังนี้

๔.๑.๔.๑ เรื่องการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of function)

เป็นหลักการสำคัญของการปกครองสมัยใหม่ คือ หลักการตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเน้นการแบ่งงานกันทำ มีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่ที่ปรึกษา กลั่นกรอง ตรวจสอบนโยบาย และแผนเป็นต้น มหาคณิสสรมีหน้าที่วางนโยบาย การปกครอง การศึกษา การเผยแผ่ การรักษาลัทธิพระธรรมวินัย (มาตรา ๒๗) นอกจากนี้ยังมีเจ้าคณะใหญ่ (มาตรา ๓๔) เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล (มาตรา ๓๔) ต่างทำหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป แต่ละตำแหน่งไม่มีการกล่าวถึง อำนาจใดๆ แต่ประการใด ถ้ามีการกล่าวถึงอำนาจจะต้องเป็นอำนาจเกิดจากหน้าที่เรียกว่า "อำนาจหน้าที่" ตรงข้ามทางคดีโลกมักเน้นอำนาจเช่น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาล (รธน. มาตรา ๒๓๓)



๔.๑.๔.๒ การปกครองสงฆ์ให้เป็นเรื่องภายในของสงฆ์

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงบังคับพระภิกษุสามเณร โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะสงฆ์ และออกแล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ได้ทันที ขณะที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม นายกรัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงบังคับพระภิกษุสามเณรได้ก็โดยการเสนอแนะของมหาเถรสมาคมเท่านั้น และเมื่อออกแล้วจะนำไปประกาศใช้ทันทีไม่ได้ ต้องผ่านความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมก่อน รัฐบาลจะแทรกแซงกิจการภายในสงฆ์ไม่ได้ (มาตรา ๖) เพื่อป้องกันมิให้การลงโทษพระภิกษุและสามเณร ผู้ละเมิดอำนาจการปกครอง และพระธรรมวินัย ยึดเยื้ออย่างที่เคยเป็นมา เพราะพระผู้วินิจฉัยความผิดไม่กล้าตัดสิน กลัวผู้ถูกตัดสินลงโทษ จะนำคดีไปสู่ศาล ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ไม่ต้องกลัว เพราะเป็นดุลยพินิจเด็ดขาด และเป็นที่สุดของสงฆ์ มาตรา ๖ นี้ยังไม่เคยมีมาก่อน

๔.๑.๔.๓ การถ่วงดุลอำนาจ

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ มีบทบัญญัติให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาเถรสมาคมกับมหาเถรสมาคม เพื่อให้การทำหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไม่เป็นโทษหรือเป็นอันตรายแก่พระภิกษุสามเณรผู้ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ มหาเถรสมาคม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอง ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง เช่น พิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการปกครองคณะสงฆ์ ตามที่มหาเถรสมาคมเสนอ [ม.๑๘(๒)] พิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายมหาเถรสมาคม ตามที่มหาเถรสมาคมเสนอ [ม.๑๘(๓)] ในกรณีมหาเถรสมาคมไม่เห็นชอบ กับร่างกฎหมายมหาเถรสมาคมใด ให้ร่างกฎหมายมหาเถรสมาคมนั้นเป็นอันตกไป (ม.๑๘วรรคท้าย) ดังตัวอย่างที่ยกมานี้ ต้องการชี้ให้เห็นว่า มหาเถรสมาคม แม้จะเป็นองค์กรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากมหาเถรสมาคม มิได้มีอำนาจสั่งฟ้าทำอะไรตามใจชอบ ยังมีองค์กรตรวจสอบ อยู่เบื้องหลังที่มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นในองค์กรสงฆ์

๔.๑.๔.๔ เชื้อต่อพระธรรมวินัย

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้เชื้อต่อพระธรรมวินัย ที่เห็นได้ชัด คือ ยกสมเด็จพระสังฆราชไว้ในฐานะเป็นประมุขสงฆ์ ไม่ให้ทรงลงมาอยู่ในตำแหน่งการปกครองในฐานะทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคม อย่างที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะ



สงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดให้มหาเถรสมาคมแต่งตั้งเลขาธิการเป็นพระภิกษุ (ม.๑๔) และให้มหาคณิสสร แต่งตั้งพระภิกษุเป็นเลขาธิการ (ม.๒๓) ก็เป็นเครื่องยืนยันว่า ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้เื่อต่อพระธรรมวินัย เพราะในการประชุมมหาเถรสมาคมและมหาคณิสสร บางครั้งจะมีเรื่องพระภิกษุละเมิดพระธรรมวินัย ถึงขั้นต้องอาบัติชั่วหยาบ เช่น อาบัติสังฆาทิเสส เข้าไปให้พิจารณา วินิจฉัย ตามพระวินัย สิกขาบทที่ ๕ มุสาวาทวรรคปาจิตติยกัณฑ์ ห้ามพระภิกษุบอกอาบัติชั่วหยาบแก่อนุปสัมบัน (ผู้มีใช้ภิกษุ) กฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้อธิบดีกรมการศาสนา เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง (ม.๑๓) การกำหนดให้มีเลขาธิการเป็นพระภิกษุ ถือว่าเป็นการเื่อต่อพระธรรมวินัย

๔.๑.๔.๕ มีการจัดตั้งสำนักงานที่ชัดเจน

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงาน และมีพื้นที่ที่ดั่งแน่อนกว่าเดิม คือให้สำนักงานเลขาธิการมหาคณิสสรตั้งอยู่ที่พุทธมณฑล (ม.๒๓วรรคท้าย) ให้เจ้าคณะตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๖ จัดตั้งสำนักงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ [ม.๓๗ (๓)] การกำหนดให้มีสำนักงานของเจ้าคณะแต่ละชั้น ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าคณะแต่ละชั้นเป็นไปอย่างมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๔.๖ การบังคับให้สละสมณเพศ

มาตรา ๔๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ บัญญัติไว้เพื่อรักษาสิทธิ และสถานะของพระภิกษุผู้ถูกกล่าวหา แต่มิได้มีความผิดตามข้อกล่าวหา เป็นบทบัญญัติที่ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับที่ผ่านมา

๔.๑.๔.๗ ศาสนสมบัติกลาง

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ให้มีการบริหารจัดการศาสนสมบัติกลางของพุทธศาสนา โดยสำนักงานศาสนสมบัติกลาง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินการจัดการโอนทรัพย์สินของพุทธศาสนาให้เป็นศาสนสมบัติกลาง มีคณะกรรมการศาสนสมบัติกลางซึ่งมหาคณิสสรแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม และเป็นผู้วางนโยบายควบคุมตรวจสอบแทนกรมการศาสนาเดิม ซึ่งดูแลศาสนสมบัติกลางไม่ทั่วถึง และบกพร่อง



๔.๑.๔.๘ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

เป็นหน่วยงานเพื่อให้องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบต่อพระพุทธศาสนา มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่สนองงานคณะสงฆ์โดยตรง และอยู่ภายใต้การดูแลของคณะสงฆ์อย่างใกล้ชิด

๔.๑.๔.๙ ความผิดต่อความมั่นคง

พระพุทธศาสนาในประเทศไทยได้รับการยอมรับโดยพฤตินัยว่า “เป็นพุทธจักร” ควบคู่กับอาณาจักร ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงของพุทธจักรไว้ถึง ๔ มาตรา คือ คຸ້ມຄອງສມເຊີງພຣະສັງฆຣາຊໃນຖານະເປັນປະມຸຂສະໜັ ຍື່ອມໄດ້ຮັບຄວາມຄຸ້ມຄອງໂດຍກຸູໝາຍ ເໝືອນປະມຸຂແຫ່ງຣັຖທຸ່ວໄປ (ມ.໑໔) ຄຸ້ມຄອງສະຖາບັນສະໜັ ໄດ້ແກ່ ມາຫາເຣສມາຄມ ມາຫາຄນິສສຣ ຄະສະໜັ ແລະສະໜັອື່ນ ມີໃຫ້ຖືກດູໝີ່ນ ໝີ່ນປະຣມາໂດຍເຈດນາຫຼັງຜົນໃນການທຳລາຍ (ມ.໑໕) ມີເຈດນາຣມຸຸຄຸ້ມຄອງພຣະພຸທຣາຊາຊນາ (ມ.໑໖)

๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.... ฉบับคณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร^{๕๒}

๔.๒.๑ หลักการและเหตุผล

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

๔.๒.๑.๑ เหตุทุนองค์สมเด็จพระสังฆราชให้ทรงอยู่ในฐานะเป็นที่สักการบูชา ผู้ใดจะละเมิดมิได้

๔.๒.๑.๒ ยกฐานะมหาเถรสมาคมเป็นคณะที่ปรึกษาองค์สมเด็จพระสังฆราชให้อยู่ในฐานะพระมหาเถระผู้เป็นรัตัญญ

๔.๒.๑.๓ ให้มีมหาสังฆสมาคมประชุมสงฆ์จากทั่วประเทศ มีหน้าที่ออกสั่งจกษณัດเพื่อกำหนด แนวทางบริหารงานคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัย

^{๕๒} http://www.bpct.org/index.php?option=com_content&task=view&id=๑๘&Itemid=๕๓ ๑๘/



๔.๒.๑.๔ ให้มีมหาคณิสสรเป็นฝ่ายบริหาร มีหน้าที่บริหารงานคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามสังฆานัติ เน้นการบริหารเป็นรายกองงาน ครอบคลุมกิจการของคณะสงฆ์ทุกด้านทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

๔.๒.๑.๕ ให้มีมหาวินัยธรเป็นฝ่ายศาล มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยนิคหกรรมตามพระธรรมวินัย

๔.๒.๑.๖ ให้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานคณะสงฆ์ภายใต้กรอบของพระธรรมวินัย จึงจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการเขียนบทบัญญัติในลักษณะขัดต่อหลักพระธรรมวินัย และมีบทบัญญัติเชิดชูคุ้มครองพระธรรมวินัยไว้ด้วย

๔.๒.๑.๗ ให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อยู่กับที่ประชุมสงฆ์ตามพระธรรมวินัย จึงหลีกเลี่ยงการเขียนบทบัญญัติกำหนดตายตัวให้บุคคลใดมีอำนาจกระทำการใดได้โดยพลการ

๔.๒.๑.๘ มุ่งส่งเสริมการศึกษาและปฏิบัติตามพระธรรมวินัยโดยเคร่งครัด และสม่ำเสมอตามหลักไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา จึงกำหนดเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหารงานคณะสงฆ์ที่ต้องมีนโยบายให้พระภิกษุและสามเณรได้ศึกษาและปฏิบัติตามพระธรรมวินัยอย่างต่อเนื่องตราบเท่าที่ยังครองเพศบรรพชิต

๔.๒.๑.๙ มุ่งส่งเสริมให้คณะสงฆ์ได้ประชุมกันเนื่องนิตย์ ตามหลักอุปธานิยธรรม จึงบัญญัติให้มีที่ประชุมสงฆ์เป็นการถาวร ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด

๔.๒.๑.๑๐ มุ่งส่งเสริมให้คณะสงฆ์สามารถพิจารณาอธิกรณ์ของพระภิกษุซึ่งละเมิดพระธรรมวินัยให้จบเสร็จอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ จึงมีบทบัญญัติให้มีกลไกพิจารณาเรื่องนี้ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด

๔.๒.๑.๑๑ มุ่งให้คณะสงฆ์ทั่วไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานคณะสงฆ์ จึงมีบทบัญญัติให้มีการอุปโลกน์ผู้เหมาะสมตามพระธรรมวินัย

๔.๒.๑.๑๒ ส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนทุกหมู่เหล่ามีส่วนร่วมในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา จึงมีบทบัญญัติให้มีเวทีที่พุทธศาสนิกชนจะได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนการบริหารงานคณะสงฆ์อย่างเป็นระบบ



๔.๒.๑.๑๓ มุ่งเห็นการป้องกันและลงโทษพระอัครราชโอรสอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีบทบัญญัติเน้นเรื่องการศึกษาและปฏิบัติตามพระธรรมวินัย ระบุโทษผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดของพระอัครราชโอรส และไม่ปิดกั้นช่องทางตรวจสอบความประพฤติของพระสงฆ์

๔.๒.๑.๑๔ ส่งเสริมให้มีการนำพุทธธรรมไปแก้ปัญหาและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงมีบทบัญญัติให้คณะสงฆ์ทำหน้าที่ผู้สอนผู้เผยแผ่อย่างแท้จริง และให้มีแนวทางในการผลิตพระนักเทศน์ที่มีความสามารถอย่างแท้จริง

๔.๒.๓ โครงสร้าง

มี ๑๐ หมวด ๖๓ มาตรา^{๕๓} กับบทเฉพาะกาล ก่อชื่อและคำจำกัดความ มาตรา ๑-๕
หมวด ๑ บททั่วไป ประกอบด้วยมาตรา ๖-๘

หมวด ๒ สมเด็จพระสังฆราช ประกอบด้วย มาตรา ๙-๑๒

หมวด ๓ มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย มาตรา ๑๓-๑๕

หมวด ๔ มหาสังฆสมาคม ประกอบด้วย มาตรา ๑๖-๒๓

หมวด ๕ มหาคณิสสร ประกอบด้วยมาตรา ๒๔-๒๕

หมวด ๖ มหาวินัยธร ประกอบด้วยมาตรา ๓๐-๓๕

หมวด ๗ การบริหารงานคณะสงฆ์ ประกอบด้วยมาตรา ๓๖-๔๕

หมวด ๘ การบรรพชาอุปสมบท มาตรา ๕๐-๕๒

หมวด ๙ การบังคับสละสมณเพศ มาตรา ๕๓-๕๕

หมวด ๑๐ บทก้าเนคโทษ มาตรา ๕๖-๕๙

บทเฉพาะกาล มาตรา ๖๐-๖๓

^{๕๓} http://www.bpct.org/index.php?option=com_content&task=view&id=๗๘&Itemid=๕๓ ๑๘/



๔.๒.๔ สารสำคัญ^{๕๔}

๔.๒.๔.๑ กำหนดให้มีมหาสังฆสมาคมเป็นที่ประชุมของสงฆ์ทั่วประเทศ เพื่อเป็นเวทีในการพิจารณาปัญหาของสงฆ์ รวมทั้งปัญหาสังคมที่สงฆ์ควรมีส่วนร่วม ในการแก้ไข รวมทั้งเป็นที่ออกสังฆาณัติ หรือกติกาสังฆที่ยึดถือร่วมกัน ภายใต้กรอบพระธรรมวินัย โดยสมาชิกมหาสังฆสมาคมจะประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมาจากการอุปโลภณ์ของคณะสงฆ์ทั่วประเทศ โดยอนุวัดตามวิธีการในพระธรรมวินัย จังหวัดใดจะมีสมาชิกมหาสังฆสมาคมจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช โดยคำนึงถึงจำนวนพระภิกษุในแต่ละจังหวัด แต่จังหวัดหนึ่งต้องมีสมาชิกมหาสังฆสมาคมอย่างน้อยหนึ่งรูป ให้สมาชิกมหาสังฆสมาคมอุปโลภณ์สมาชิกรูปหนึ่ง เป็นประธานและสมาชิกอีกรูปหนึ่งเป็นรองประธานมหาสังฆสมาคม

การแต่งตั้งประธานและรองประธานมหาสังฆสมาคมตามวรรคสาม ให้กระทำโดยพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช และให้ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ (มาตรา ๑๖) สมาชิกมหาสังฆสมาคม ต้องเป็นพระภิกษุมีพรรษาสิบขึ้นไป ต้องจำพรรษา ในจังหวัดที่ได้รับการอุปโลภณ์ไม่น้อยกว่าหนึ่งพรรษา (มาตรา ๑๗)

๔.๒.๔.๒ กำหนดให้มีมหาคณิสสร ซึ่งมีที่มาจากมหาสังฆสมาคมเพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารงานคณะสงฆ์แบบร่วมคิดร่วมทำตามพระธรรมวินัย ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานคณะสงฆ์ ส่วนมหาเถรสมาคมจะปรับบทบาทไปทำหน้าที่ถวายคำแนะนำแด่สมเด็จพระสังฆราชในการบัญชาการคณะสงฆ์ เสนอชื่อพระราชคณะเพื่อแต่งตั้งเป็นมหาวินัยธร รวมทั้งกำหนดให้มีมหาวินัยธรที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัยนิคกรรมชั้นสูง กำหนดหลักเกณฑ์ของมหาวินัยธร เพื่อให้การแก้ปัญหาวินัยได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

๔.๒.๔.๓ พระภิกษุที่ถูกจับกุมด้วยความผิดทางอาญา หากการบังคับให้พระภิกษุสละสมณเพศ จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ (มาตรา ๕๓) พระภิกษุอาจถูกบังคับให้สละสมณเพศได้ในกรณีต่อไปนี้ (มาตรา ๕๔)

^{๕๔} <http://www.manager.co.th/> ๒๖ พ.ย.๒๕๔๔.



(๑) มหาวินัยธร หรือวินัยธรจังหวัดแล้วแต่กรณี มีคำวินิจฉัยให้สึกกรณีละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรง

(๒) มหาวินัยธรหรือวินัยธรจังหวัดแล้วแต่กรณี มีคำแนะนำให้สึกในกรณีมีหลักฐานชัดเจนว่าประพฤติผิดพระธรรมวินัยเป็นอาฉินถึงขั้นสร้างความเสื่อมเสียต่อวงการคณะสงฆ์ หรือเที่ยวเร่ร่อนไม่มีวัดสังกัดเป็นหลักแหล่ง

(๓) ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งพระวินยาศิการ และพนักงานสอบสวนหรืออัยการ มีความเห็นให้ควบคุมตัวเพื่อดำเนินคดี และผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์ต่อสู้คดี

(๔) ถูกพนักงานสอบสวนควบคุมตัว กรณีกระทำความผิดอาญาซึ่งหน้า และพระวินยาศิการ มีคำแนะนำให้สึก ในกรณีตามมาตรา ๕๔ (๓) ถ้าผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ต่อสู้คดีแต่ไม่มีการประกันตัว พระวินยาศิการอาจให้ผู้นั้นเปลี่ยนเครื่องแต่งกายจากผ้ากาสาพัศตร์เป็นอย่างอื่นตามความเหมาะสม

ถ้าในที่สุดมีคำพิพากษาว่าไม่มีความผิด และในระหว่างถูกคุมขัง ผู้ถูกกล่าวหายังประพฤติตนเป็นพระภิกษุ ให้ผู้นั้นครองผ้ากาสาพัศตร์ได้ดังเดิม (มาตรา ๕๕)

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ดังกล่าวยังมีการกำหนดมาตรการ ในการคุ้มครองพระธรรมวินัยจากการถูกบิดเบือน คุ้มครองศาสนพิธีและศัพทเฉพาะทางพุทธศาสนาจากการลอกเลียน รวมทั้งคุ้มครองเฉพาะสมเด็จพระสังฆราชจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ โดยกำหนดว่าผู้ใดหมิ่นประมาท หรือทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อสมเด็จพระสังฆราช ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๓-๑๐ ปี จากร่างฉบับก่อนหน้านี้ที่ระบุให้มีการวิพากษ์วิจารณ์องค์กรปกครองทางสงฆ์ทั้งหมด

๔.๒.๔.๔ เพิ่มหมวดว่าด้วยมหาสังฆสมาคม พระวินัยธร และกำหนดบทลงโทษให้รุนแรงขึ้น

มาตรา ๑๐-๑๒ กำหนดให้สมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประมุขสงฆ์ไทย ทรงบัญชาการคณะสงฆ์และทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง แต่ทรงบัญชาคณะสงฆ์ผ่าน ๓ องค์กร คือ ทรงตราสังฆานัติผ่านมหาสังฆสมาคม ทรงปกครองสงฆ์ผ่านมหาเถรสมาคม และทรงวินิจฉัยผ่านทางมหาวินัยธร



กำหนดโทษผู้กระทำความผิดจำคุกสามปีถึงสิบปี (มาตรา ๕๖) กำหนดว่าผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายหรือกระทำการใดๆ เพื่อแสดงให้ปรากฏแก่ประชาชน ด้วยการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายหรือด้วยการโฆษณา หรือกระทำให้ปรากฏด้วยความประการใดๆ ให้เกิดความเสื่อมเสียหรือเสียหายต่อสมเด็จพระสังฆราช และ ผู้ใดพ้นจากความเป็นพระภิกษุ เพราะคำวินิจฉัยของมหาวินัยชเรตน์แล้ว แต่มารับบรรพชาอุปสมบทใหม่โดยกล่าวความเท็จ หรือปิดบังความจริงต่อพระอุปัชฌาย์ ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สามถึงห้าปี (มาตรา ๕๗) ผู้ใดมิได้รับแต่งตั้งเป็นพระอุปัชฌาย์ หรือถูกถอดถอนจากความเป็นพระอุปัชฌาย์แล้ว กระทำการบรรพชาอุปสมบทแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี (มาตรา ๕๘) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี (มาตรา ๕๙) ผู้ใดต้องสละสมณเพศ เพราะเหตุกระทำความผิดตามพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรง ในลักษณะส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์โดยรวมของคณะสงฆ์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี ผู้ที่มีส่วนร่วมในการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี

๔.๒.๔.๕ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการพระราชบัญญัติ

๔.๒.๕ ประสิทธิภาพ

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์สำคัญๆ คือ

๔.๒.๕.๑ พระธรรมวินัยได้รับการคุ้มครองจากการถูกละเมิดและลบหลู่

๔.๒.๕.๒ พระสงฆ์มีศีลาจารวัตรงดงามเปี่ยมด้วยสมาธิและปัญญา

๔.๒.๕.๓ พระสงฆ์ไม่ว่าอยู่วัดป่าหรือวัดบ้านมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารงานคณะสงฆ์เพราะไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชังหรือเล่นพรรคเล่นพวกอีกต่อไป

๔.๒.๕.๔ พระประพฤตินอกวัดจะน้อยลงและหมดไปในที่สุด

๔.๒.๕.๕ พระสงฆ์มีความรู้ เช่น พระนักปฏิบัติพระนักพัฒนาสังคมจะมีบทบาทในการบริหารงานคณะสงฆ์

๔.๒.๕.๖ พระสงฆ์ดีๆ มีความรู้จะไปอยู่วัดในชนบทมากขึ้นเพราะพระสงฆ์ในต่างจังหวัดมีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานไม่แพ้พระสงฆ์ในกรุงเทพฯ

๔.๒.๕.๗ การบริหารงานคณะสงฆ์จะเป็นระบบคุณธรรม



๔.๒.๕.๘ คณะสงฆ์จะเป็นที่ขอมรับในสังคมและได้รับการอุปถัมภ์ให้ทำ
หน้าที่อย่างมีศักดิ์ศรี

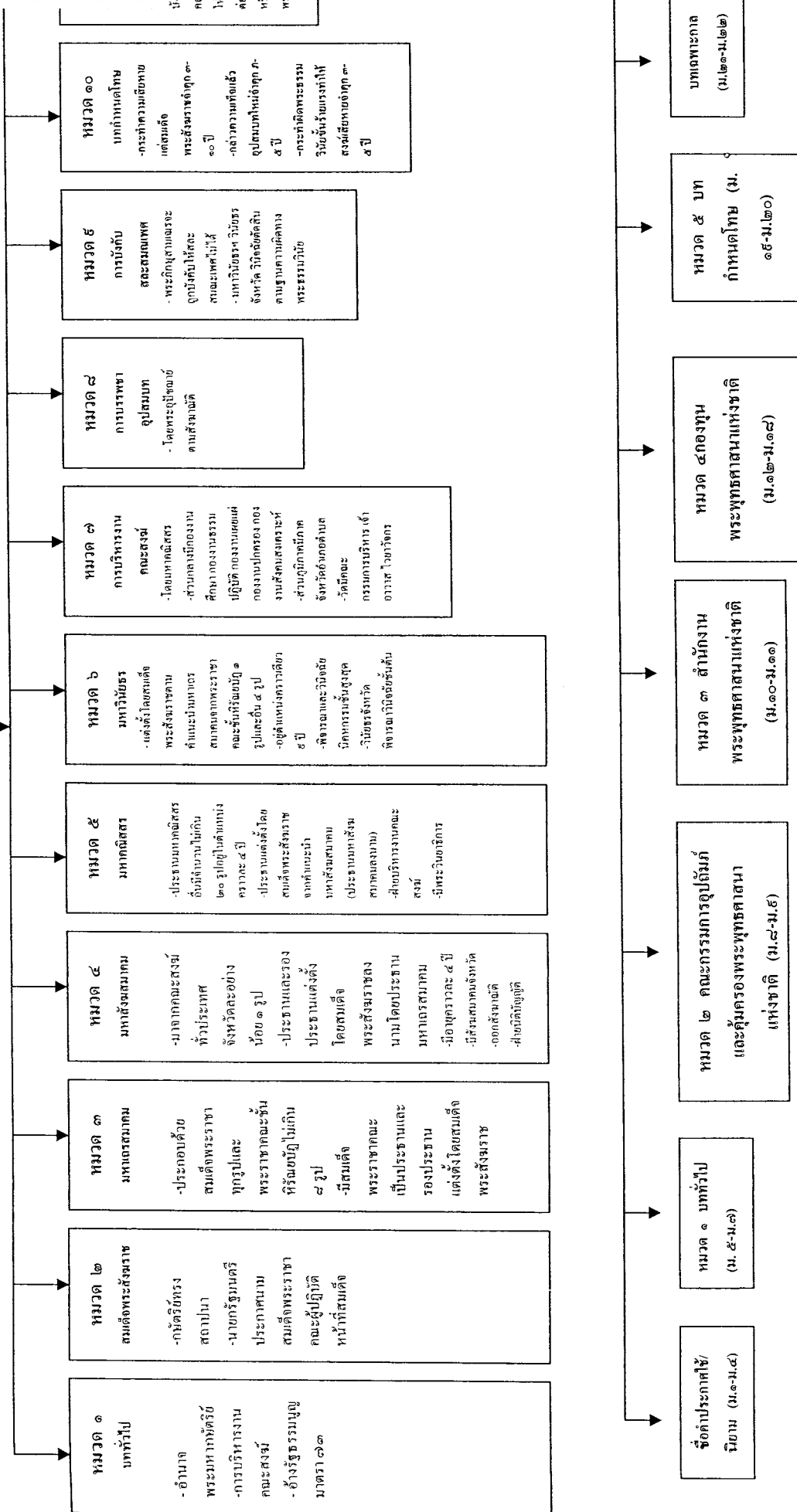
๔.๒.๕.๙ ความรุ่งเรืองและสถิตสถาพรแห่งพระพุทธศาสนา



โครงร่าง

ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.... ฉบับกรรมการ ฯ



११६



คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร



ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม และร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับกรมการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร

^{๕๒} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕	^{๕๓} ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม	^{๕๔} ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร
มี ๔๖ มาตรา ๘ หมวด	มี ๘๘ มาตรา ๑๐ หมวด ๑ บทเฉพาะกาล	มี ๖๓ มาตรา ๑๐ หมวด ๑ บทเฉพาะกาล
บททั่วไป มี ๖ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๑, ๒, ๓, ๔, ๕, ๖ เพิ่มคำนิยาม คณะสงฆ์ พระราชาคณะสงฆ์ พระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง สถาปนา และถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุในคณะสงฆ์	บททั่วไป ประกอบด้วย มาตรา ๑-๗ สารสำคัญของ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่โดยภาพรวมแล้วมีความกระชับรัดกุม และชัดเจนมากขึ้น และป้องกันปัญหาต่างๆ ไว้เป็นอย่างดี เช่น ในมาตรา ๔ คำว่า คณะสงฆ์อื่น ในมาตรา ๕ มีการระบุอย่างชัดเจนว่า คณะสงฆ์อื่น หมายความว่า บรรดาบรรพชิตจันทริกาย หรือนันทริกาย เพื่อป้องกันมิให้มีการสร้างนิกายอื่นขึ้นมา หรือให้นิกายอื่น แฝงมา	ชื่อและคำจำกัดความ มาตรา ๑-๕ หมวด ๑ บททั่วไป ประกอบด้วย มาตรา ๖-๘ มาตรา ๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง สถาปนา และถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุในคณะสงฆ์ และคณะสงฆ์อื่น มาตรา ๗ การบริหารงานคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย และสังฆานัติ มีเป้าหมายสำคัญในการทำให้พระภิกษุสามเณร ประพฤติปฏิบัติเหมาะสมกับสมณสาธูปเป็นที่น่าเลื่อมใสศรัทธาและทำให้พุทธศาสนิกชนทุกหมู่เหล่าเจริญในหลักไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา มาตรา ๘ ภายใต้มาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมการบริหารงานคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัตินี้ในทุก

^{๕๒} พระเทพเวที (ประกอบ ธรรมเสฏฐิโก), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายมหาเถรสมาคม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก จำกัด ๒๕๔๑), หน้า ๑๑๑.

^{๕๓} กรมการศาสนา, ตารางเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.... (กรุงเทพ : โรงพิมพ์กรมการศาสนา), หน้า ๑.

^{๕๔} กรมการศาสนาและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร, http://๒๐๓.๑๕๒.๒๓.๓๓/soong/guthep_๓.html, วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗.



		ด้านตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยอุปถัมภ์และคุ้มครอง พระพุทธศาสนา
หมวด ๑ สมเด็จพระสังฆราช มี ๕ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๗, ๘, ๙, ๑๐, ๑๑ ๗ พระมหากษัตริย์ ทรงสถาปนา สมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง เมื่อไม่มีสมเด็จพระสังฆราช ให้ สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโส สูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นผู้ปฏิบัติ หน้าที่สมเด็จพระสังฆราช	หมวด ๑ สมเด็จพระสังฆราช มี ๕ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๘-๑๒ สาระสำคัญ มีว่า พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนา สมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง ใน กรณีตำแหน่ง สมเด็จพระ สังฆราชว่างลง ให้ นายกรัฐมนตรี โดยความ เห็นชอบของมหาเถรสมาคม เสนอสมเด็จพระราชาคณะผู้ มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ ขึ้น ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็น สมเด็จพระสังฆราช	หมวด ๒ สมเด็จพระสังฆราช มี ๔ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๘-๑๒ พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระ สังฆราชองค์หนึ่ง ซึ่งทรงดำรง ตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรง บัญชาคณะสงฆ์ทางมหาสังฆสมาคม มหาคณิสสร และมหาวินัยร และทรง ตราพระบัญชา โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อ พระธรรมวินัย กฎหมายและสังฆานัติ ให้ประธานมหาคณิสสร เป็นผู้ลงนาม สนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ใน กรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่าง ลง ให้ประธานมหาเถรสมาคม เป็นผู้ ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ใน กรณีที่ประธานมหาเถรสมาคมไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการมหาเถร สมาคมที่เหลืออยู่อุปโลกน์ อุปโลกน์ สมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่ง ซึ่ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นผู้ปฏิบัติ หน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ในกรณีที่ สมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร หรือไม่อาจทรงปฏิบัติ หน้าที่ได้ สมเด็จพระสังฆราชจะได้ทรง แต่งตั้งสมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่สมเด็จพระ สังฆราชมิได้ทรงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติ หน้าที่แทนตามวรรคสาม หรือสมเด็จพระ ราชาคณะซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติ หน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ สมเด็จพระสังฆราชได้ ให้ นำความในวรรคหนึ่ง และวรรคสองมา ใช้บังคับโดยอนุโลม



		ให้นายกรัฐมนตรีประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตราในราชกิจจานุเบกษา
หมวด ๒ มหาเถรสมาคม มี ๘ มาตรา คือ มาตรา ๑๒, ๑๓, ๑๔, ๑๕, ๑๕ ทวิ, ๑๕ จัตวา, ๑๖, ๑๗, ๑๘, ๑๙ ให้มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน ๑๒ รูป เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคม โดยตำแหน่ง และให้กรมการศาสนา ทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราช ทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ กรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งผู้มาจากตำแหน่ง เมื่อ(๑) มรณภาพ ,(๒) พ้นจากความ เป็นพระภิกษุ ,(๓) ลาออก ,(๔) สมเด็จพระสังฆราชมีพระบัญชาให้ออกให้อำนาจมหาเถรสมาคม กรณีที่ประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ไม่อาจมาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม	หมวด ๒ มหาเถรสมาคม มี ๘ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๑๓-๒๑ ประกอบด้วยสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ สมเด็จพระราชาคณะทุกรูป เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราช ทรงแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกิน ๑๓ รูป เป็นกรรมการ และกรรมการมหาเถรสมาคม ต้องเป็นพระสังฆาธิการ ตั้งแต่เจ้าอาวาสขึ้นไป ครบนี้ จะเห็นว่าให้ออกมากขึ้น ส่วนในมาตรา ๑๔ ที่เพิ่มมาชัดเจนขึ้นและมีวาระการประชุมที่แน่นอน	หมวด ๓ มหาเถรสมาคม มี ๓ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๑๓-๑๕ ประกอบด้วยสมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะชั้นหิรัญบัฏ ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกินแปดรูป ให้กรรมการมหาเถรสมาคมอุปโลกน์สมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่งเป็นประธานมหาเถรสมาคม และสมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่งเป็นรองประธาน การแต่งตั้งประธานและรองประธานมหาเถรสมาคมตามวรรคสอง ให้กระทำโดยพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช และให้ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ ในกรณีที่กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง สมเด็จพระสังฆราชอาจทรงแต่งตั้งพระราชาคณะชั้นหิรัญบัฏรูปใดรูปหนึ่งเป็นกรรมการแทน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ๑) ถวายความเห็นต่อสมเด็จพระสังฆราช ในกิจการทั้งปวงที่พระองค์ทรงปรึกษา ๒) กลั่นกรองเรื่องที่สมเด็จพระสังฆราชจะทรงมีพระบัญชา ๒ / ๑) พิจารณาการขอพระราชทาน สมณศักดิ์ตามที่มหาเถรสมาคมเสนอ ๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช



มหาเถรสมาคม และมีได้มอบหมายให้ สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้นั้น อวโรกาสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน การประชุมมหาเถรสมาคมต้องมีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้ง รวมกันมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุมระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคมให้เป็นไปตามกฎหมายมหาเถรสมาคม กรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง ให้ถือว่ามหาเถรสมาคม มีกรรมการเท่าจำนวนที่เหลืออยู่ในขณะนั้น สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม หรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ตามมติมหาเถรสมาคม ประกอบด้วยพระภิกษุหรือบุคคลอื่นจำนวนหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องที่จะเสนอต่อมหาเถรสมาคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมายโดยขึ้นตรงต่อมหาเถรสมาคม		
		หมวด ๔ มหาสังฆสมาคม มี ๘ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๑๖-๒๓ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการอุปโลกน์ของคณะสงฆ์ ทั่วประเทศ โดยอนุวัติตามวิธีการในพระธรรมวินัย



		จังหวัดใดจะมีสมาชิกมหาสังฆสมาคมจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช โดยคำนึงถึงจำนวนพระภิกษุในแต่ละจังหวัด แต่จังหวัดหนึ่งต้องมีสมาชิกมหาสังฆสมาคมอย่างน้อยหนึ่งรูป ให้สมาชิกมหาสังฆสมาคมอุปโลกน์สมาชิกรูปหนึ่งเป็นประธานและสมาชิกอีกรูปหนึ่งเป็นรองประธานมหาสังฆสมาคม การแต่งตั้งประธานและรองประธานมหาสังฆสมาคมตามวรรคสาม ให้กระทำโดย พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช และให้ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์/สมาชิกมหาสังฆสมาคม ต้องเป็นพระภิกษุมีพรรษาสิบขึ้นไป ต้องจำพรรษา ในจังหวัดที่ได้รับการอุปโลกน์ไม่น้อยกว่าหนึ่งพรรษา และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ ๑) เป็นพระครูสัญญาบัตรชั้นตรีขึ้นไป ๒) เป็นเปรียญโทขึ้นไป ๓) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และสอบได้นักธรรมชั้นเอก ๔) เป็นผู้มีความรู้ด้านส่งเสริมการปฏิบัติธรรม หรือการพัฒนาสังคมเป็นที่ประจักษ์ / อายุของมหาสังฆสมาคมมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันได้รับการอุปโลกน์ ในกรณีที่สมาชิกมหาสังฆสมาคมว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของมหาสังฆสมาคม ถ้าเป็นสมาชิกมหาสังฆสมาคมจากจังหวัดใด ให้ดำเนินการอุปโลกน์สมาชิกมหาสังฆสมาคมจากจังหวัดนั้นแทนตำแหน่งที่ว่าง สมาชิกมหาสังฆสมาคมผู้เข้ามาแทน ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุ
--	--	---



		ของมหาสังฆสมาคมที่เหลืออยู่ มหาสังฆสมาคมมีอำนาจออกข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดสมัยประชุม การอุปโลภนัประธาน รองประธาน การออกสังฆานัติ การลงมติ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการ เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่างๆ สังฆานัติที่ออกโดยมหาสังฆสมาคม ให้ประธานมหาคณิสสรนำขึ้นถวาย สมเด็จพระสังฆราชเพื่อลงพระนาม และเมื่อได้ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์แล้ว ให้ใช้บังคับได้ ในแต่ละจังหวัดให้มีสังฆสมาคมจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่คณะสงฆ์ในแต่ละอำเภออุปโลภนัโดยอนุัตตามวิธีการในพระธรรมวินัย โดยอำเภอหนึ่งต้องมีสมาชิก สังฆสมาคมจังหวัดอย่างน้อยหนึ่งรูป จำนวน คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสังฆสมาคมจังหวัด ให้เป็นไปตามสังฆานัติ
	หมวด ๓ มหาคณิสสร มี ๑๐ มาตรา ประกอบด้วย มาตรา ๒๒-๓๑ ในมาตรา ๒๒ นั้นชัดเจนมากขึ้น ให้มีมหาคณิสสรคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ๒ รูป มหาคณิสสรทำหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์แทนมหาเถร มีกรรมการไม่น้อยกว่า ๒๐ รูป แต่ไม่เกิน ๓๐ รูป สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งจากพระราชอาคัน โดยคำแนะนำของมหาเถรสมาคมและต้องเป็นเจ้าอาวาสขึ้นไป	หมวด ๕ มหาคณิสสร มี ๖ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๒๔-๒๙ มาตรา ๒๔ สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งประธานมหาคณิสสร โดยคำแนะนำของมหาสังฆสมาคม และมหาคณิสสรอื่นจำนวนรวมทั้งหกไม่เกินยี่สิบรูป โดยคำแนะนำของประธานมหาคณิสสร การแต่งตั้งประธานมหาคณิสสร ให้กระทำโดยพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชและให้ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ ให้ประธานมหาสังฆสมาคมเป็นผู้ลงนามสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชตามวรรคสอง



เมื่อคูมาถึงมาตรา ที่ ๓๑ มหาคณิสสร จะวางระเบียบ เพื่อให้มีคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อ กระทำการตามที่มหาคณิสสร มอบหมายก็ได้ ระเบียบ มหาคณิสสร ตามวรรคหนึ่ง กำหนดวิธีการแต่งตั้งพ้นจาก ตำแหน่ง วิธีการประชุมและการ ดำเนินการไว้ด้วย และเมื่อได้รับ ความเห็นชอบจากมหาเถร สมาคมแล้วให้ใช้บังคับได้ จาก จุดนี้จะเห็นได้ว่า มหาคณิสสร ไม่ได้มีอำนาจทั้งหมดอย่าง เบ็ดเสร็จเด็ดขาด		ให้ผู้อำนวยการสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเลขาธิการ มหาคณิสสรโดยตำแหน่ง และให้ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทำ หน้าที่สำนักงานเลขาธิการมหาคณิสสร มหาคณิสสรต้องเป็นพระภิกษุมีพรรษ สิบขึ้นไป และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่าง หนึ่งตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) มหาคณิสสร มีวาระอยู่ใน ตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันที่ ประธานมหาคณิสสรได้รับการแต่งตั้ง /เพื่อประโยชน์ในการเฟีาระวัง และระ งบการละเมิดพระธรรมวินัยตามมาตรา ๒๕ (๓) ให้มีพระวินยาธิการอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของมหาคณิสสร จำนวน คุณสมบัติ การแต่งตั้ง และ อำนาจหน้าที่ของพระวินยาธิการให้ เป็นไปตามสัญญา
		หมวด ๖ มหาวินัยธร มี ๖ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๓๐-๓๕ สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมหา วินัยธร โดยคำแนะนำของมหาเถร สมาคมประกอบด้วยพระราชาคณะชั้น หรือชั้นหนึ่งรูป และพระวินัยธรอื่น จำนวนสี่รูป มีอำนาจในการพิจารณา และวินิจฉัยนิคหกรรมชั้นสูงสุด คำ วินิจฉัยของมหาวินัยธรให้เป็นที่สุด มหา วินัยธร มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศโดยไม่ขัด หรือแย้งกับพระธรรมวินัย กฎหมาย และสัญญา ใ้ใช้บังคับได้ มหาวินัยธร ต้องเป็นพระภิกษุพรรษาสิบขึ้นไป เป็น เปรียญธรรมไม่น้อยกว่าหกประโยคขึ้น ไป และมีความรู้ด้านพระธรรมวินัยเป็น ที่ประจักษ์และไม่มีลักษณะต้องห้าม



		ต่อไปนี้เป็นกรรมการมหาเถรสมาคม ๒) เป็นสมาชิกมหาสังฆสมาคม ๓) เป็นมหาคณิสสร มหาวินัยธร มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละเก้าปี และให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในกรณีมหาวินัยธรพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระสมเด็จพรสังฆราชจะทรงแต่งตั้งมหาวินัยธรรูปใหม่แทน โดยคำแนะนำของมหาเถรสมาคม และให้อยู่ในตำแหน่งได้ตามมาตรา ๓๓ วินัยธรจังหวัด มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยนิคกรรมชั้นต้น จำนวน คุณสมบัติ และการพ้นจากตำแหน่งของวินัยธรจังหวัด ให้เป็นไปตามสังฆาณัติระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยนิคกรรม ให้เป็นไปตามสังฆาณัติ
หมวด ๓ การปกครองคณะสงฆ์ มี ๔ มาตรา คือ มาตรา ๒๐, ๒๑, ๒๒, ๒๓ โดยคณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตปกครอง เป็น (๑) ภาค (๒) จังหวัด (๓) อำเภอ (๔) ตำบล การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครอง คือ (๑) เจ้าคณะภาค (๒) เจ้าคณะจังหวัด (๓) เจ้าคณะอำเภอ (๔) เจ้าคณะตำบล การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่นๆ และ	หมวด ๔ เรื่องการปกครอง มี ๖ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๓๒-๓๘ คณะสงฆ์นั้น มาตราที่ ๓๒ พระภิกษุและสามเณร ต้องอยู่ใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปตามกำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม มีเพิ่มมาตราที่ ๓๓ ที่สอดคล้องกับ ๓๒ ทำให้ชัดเจนมากขึ้นคือ พระภิกษุ สามเณรต้องปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช รวมทั้งประกาศข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และมติของมหาเถรสมาคม พระภิกษุหรือสามเณรรูปใด ไม่ปฏิบัติตามนั้น เป็นการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ให้ดำเนินการตามหมวด ๕ ว่า	หมวด ๕ การบริหารงานคณะสงฆ์ มี ๑๔ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๓๖-๔๙ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของมหาเถรสมาคม /การบริหารงานคณะสงฆ์ส่วนกลาง แบ่งเป็นกองงานศึกษา กองงานธรรมปฏิบัติ กองงานเผยแผ่ กองงานปกครอง และกองงานสังคมสงเคราะห์ หากมีความจำเป็น อาจตั้งกองงานอื่นอีกได้ โดยความเห็นชอบของมหาสังฆสมาคม แนวทางการจัดองค์กร การกำหนดภารกิจ และรูปแบบการบริหารกองงานให้เป็นไปตามสังฆาณัติ /การบริหารงานคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็นภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล การกำหนดจำนวน ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และการแต่งตั้งถอดถอน เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล ให้เป็นไปตามสังฆาณัติ มาตรา ๔๙ วัดมีสองอย่าง คือ



ไวยาจักร	ด้วยนิคคกรรมและการสละสมณเพศ แต่ถ้าไม่ถึงกับล่งละเมิดพระธรรมวินัย ให้ถือว่าเป็นการ ล่งละเมิดทางการปกครอง อันอาจถูกดำเนินการตามวิธีการตามมาตรา ๒๘ ได้ ในมาตราที่ ๓๗ มีเพิ่มว่า ให้สำนักงานตามวรรคสาม จะกำหนดหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใด นอกจากพระภิกษุเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่มิได้ ตรงนี้ถือว่าชัดเจนมากในการที่ห้ามโยม ไม่ว่าหญิงหรือชายเข้าไปยังสำนักของพระ เพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ นานาที่อาจจะเกิดขึ้นได้	(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา (๒) วัดที่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป /การบริหารวัดให้จัดในรูปคณะกรรมการต้องเป็นไปตามพระธรรมวินัย มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในสัจจฉาณัติ โดยคำนึงถึงการสร้างบริเวณวัดให้เป็นรมณีสถาน /วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง คุณสมบัติอำนาจหน้าที่ การแต่งตั้ง ถอดถอนเจ้าอาวาส ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในสัจจฉาณัติ /วัดหนึ่งให้มีไวยาจักรได้ตามความเหมาะสม ให้ไวยาจักรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา คุณสมบัติอำนาจหน้าที่ การแต่งตั้ง ถอดถอนไวยาจักร ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในสัจจฉาณัติ /การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิก ให้ตกเป็นของกองทุนพระพุทธศาสนาแห่งชาติ /วัดใดเป็นวัดร้างที่ไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัยในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบเลิกวัดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีหน้าที่ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัดที่ธรณีสงฆ์ และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย ในระหว่างที่ยังไม่ยกขึ้นเป็นวัดที่มีพระภิกษุอยู่จำพรรษา ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้น ให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง
-----------------	---	--



		การยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดที่พระภิกษุอยู่จำพรรษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวง / ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัดมีดังนี้ (๑) ที่วัด คือ ที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น (๒) ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด (๓) ที่กลปนา คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระพุทธศาสนา / ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง ๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ตามวิธีการที่กำหนดให้สังฆานัติ / ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง ด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้งบประมาณนั้นได้ / การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้นี้แต่พระราชบัญญัติ เว้นแต่กรณีตามวรรคสอง การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ของกองทุนพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และได้รับคำผิดิกรรมไม่ต่ำกว่าราคาประเมินของกรรมที่ดินจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้บุคคลโดยอาศัยความขึ้นต่อ ผู้กับ วัด หรือ สำนัก
--	--	---



		พระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้ว แต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง /ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลางเป็นทรัพย์สิน ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี /แนวทางการบริหารงานคณะสงฆ์ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้ เป็นไปตามสัญญาฉันทิ /ให้พระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งบริหารงานคณะสงฆ์ตั้งแต่ระดับผู้ช่วยเจ้าอาวาสขึ้นไป เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๘ การบรรพชาอุปสมบท มาตรา ๕๐-๕๒ มาตรา ๕๐ การบรรพชาอุปสมบท ต้องเป็นไปเพื่อการฝึกอบรมให้เกิดความเจริญในศีล สมาธิ ปัญญา มาตรา ๕๑ การบรรพชาอุปสมบท จะกระทำได้นั้นโดยพระอุปัชฌาย์ คุณสมบัติ การแต่งตั้ง และถอดถอนพระอุปัชฌาย์ ให้เป็นไปตามสัญญาฉันทิ มาตรา ๕๒ พระอุปัชฌาย์ มีหน้าที่ให้การบรรพชาอุปสมบทและต้องสอดส่องดูแลอบรมพระภิกษุ และสามเณรที่ตนให้การบรรพชาอุปสมบทให้ดำรงตนอยู่ในพระธรรมวินัย
หมวด ๔ นิกหกรรมและการสละสมณเพศ มี ๗ มาตราคือ มาตรา ๒๔, ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐ พระภิกษุจะต้องรับนิกหกรรม ก็ต่อเมื่อกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์	หมวด ๕ นิกหกรรมและการสละสมณเพศ มี ๘ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๓๕-๔๒ และมีการแยกเป็นมาตราใหม่ คือมาตรา ๔๕ พระภิกษุรูปใดต้องสละสมณเพศตามมาตรา ๔๔ หากปรากฏว่า พระภิกษุรูปนั้นมิได้กระทำความผิดตามที่ถูก	หมวด ๕ การบังคับสละสมณเพศ มี ๓ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๕๓-๕๕ มาตรา ๕๓ การบังคับให้พระภิกษุสละสมณเพศ จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ มาตรา ๕๔ พระภิกษุอาจถูกบังคับให้สละสมณเพศได้ในกรณีต่อไปนี้



ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจลง นิกกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วง ละเมิดพระธรรมวินัย กับทั้งการ กำหนดให้การวินิจฉัย การลง นิกกรรมให้เป็นอันยุติในชั้น ใดๆ นั้นด้วย คำวินิจฉัยถึงที่สุด ให้ได้รับนิกกรรมให้สึก ต้อง สึกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง ให้ พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎหมายอาญา ต้องสึกภายในสามวัน เป็น บุคคลล้มละลาย ต้องสึกภายใน สามวัน กระทำความผิดอาญา ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจ จัดดำเนินการ ให้พระภิกษุรูป นั้นสละสมณเพศเสียได้ จำคุก กักขังหรือขังพระภิกษุให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจ หน้าที่ มีอำนาจดำเนินการให้ พระภิกษุ	กล่าวหา และในระหว่างเวลาที่ ถูกให้สละสมณเพศยังปฏิบัติตน อยู่ในพระธรรมวินัย ให้ถือว่า พระภิกษุนั้นไม่ขาดจากความเป็น พระภิกษุ	(๑) มหาวินัยธร หรือวินัยธรจังหวัด แล้วแต่กรณี มีคำวินิจฉัยให้สึกกรณี ละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรง (๒) มหาวินัยธรหรือวินัยธรจังหวัด แล้วแต่กรณี มีคำแนะนำให้สึกในกรณีมี หลักฐานชัดเจนว่าประพฤติดังพระ ธรรมวินัยเป็นอาชญาถึงขั้นสร้างความ เสื่อมเสียต่อวงการคณะสงฆ์ หรือเที่ยว เร่ร่อนไม่มีวัดสังกัดเป็นหลักแหล่ง (๓) ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งพระวินยาศิการ และพนักงาน สอบสวนหรืออัยการมีความเห็นให้ ควบคุมตัวเพื่อดำเนินคดี และผู้ถูก กล่าวหาไม่ประสงค์ต่อสู้คดี (๔) ถูกพนักงานสอบสวนควบคุมตัว กรณีกระทำความผิดอาญาซึ่งหน้า และ พระวินยาศิการ มีคำแนะนำให้สึก พระภิกษุผู้ถูกบังคับให้สละสมณเพศ ตาม (๑) และ (๒) ต้องสละสมณเพศ ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำ วินิจฉัย หรือคำแนะนำแล้วแต่กรณี เว้น แต่ว่ามีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยส่วนใน กรณีตาม (๓) และ (๔) ต้องสละ สมณเพศภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง มาตรา ๕๕ ในกรณีตามมาตรา ๕๔ (๓) ถ้าผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ต่อสู้คดีแต่ไม่มี การประกันตัว พระวินยาศิการอาจให้ผู้ นั้นเปลี่ยนเครื่องแต่งกายจาก ผ้ากาสาพัศดิ์เป็นอย่างอื่นตามความ เหมาะสม ถ้าในที่สุด มีคำพิพากษาว่าไม่มีความผิด และในระหว่างถูกคุมขัง ผู้ถูกกล่าวหา ยังประพฤติดังพระภิกษุ ให้ผู้นั้นครอง ผ้ากาสาพัศดิ์ได้ดังเดิม
หมวด ๕ วัด	หมวด ๖ วัด	รวมไว้ในหมวด ๗ การบริหารงานคณะ



มี ๘ มาตรา คือ มาตรา ๓๑, ๓๒, ๓๓, ๓๔, ๓๕, ๓๖, ๓๗, ๓๘, ๓๙ วัดมีสองอย่าง วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาให้เป็นไปตามวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้(๑) ที่วัด หรือที่ซึ่งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น(๒) ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ซึ่งสมมติของวัด (๑) ที่กัลปนา คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้อีกแต่โดยพระราชบัญญัติ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรมการศาสนา แล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สิน	มี ๑๑ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๔๗-๕๗ ระบุไว้อย่างชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม ในมาตรา ๔๗ วัดมีสองประเภท คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ที่ได้มีการประกาศตั้งเป็นวัดแล้ว	สงฆ์แล้วตามมาตรา ๓๕
---	--	----------------------------



ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้ หน้าที่เจ้าอาวาส อำนาจเจ้าอาวาส ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส		
หมวด ๖ ศาสนสมบัติ มาตรา ๔๐ , ๔๑ ๔๐ ศาสนาสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนา ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง.(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำทะเบียนประมาณประจำปีของศาสนาสมบัติกลาง	หมวด ๗ ศาสนสมบัติ และสำนักงานศาสนาสมบัติกลาง มี ๑๐ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๕๘-๖๗ เรื่องการบริหารงานและการสรรหา ชัดเจนมากกว่าร่างเดิม และมีการกำหนดคุณสมบัติพร้อม ศาสนสมบัติมี ๒ ประเภท ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง การดูแลรักษาและจัดการ ศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายธรรมนูญ	รวมไว้ในหมวด ๗ การบริหารงานคณะสงฆ์ ม.๔๔/๑
	หมวด ๘ สำนักพุทธศาสนาแห่งชาติ มี ๓ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๖๘-๗๐ เพิ่มเติมเข้าไปจากเดิม คือการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือ	แยกออกเป็นอีกพรบ. คือร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศมาตรา ๑๐-๑๑



	แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็น หรือมิได้เป็นข้าราชการ แต่เป็น ผู้สำเร็จการศึกษาเป็นเปรียญ ธรรมตั้งแต่หกประโยคขึ้นไป หรือเปรียญตรีทาง พระพุทธศาสนาและจะต้องจบ ปริญญาโทสาขาใดสาขาหนึ่งด้วย บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็น ข้าราชการต้องมีคุณสมบัติ ความสามารถ และประสบการณ์ อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนัก พระพุทธศาสนาแห่งชาติ ให้ทำ เป็นกฎกระทรวง	
หมวด ๗ บทกำหนดโทษ มี ๓ มาตรา คือ มาตรา ๔๒, ๔๓, ๔๔ ผู้ใดมิได้รับแต่งตั้งให้เป็น พระอุปัชฌาย์ หรือถูกถอดถอน จากความเป็นพระอุปัชฌาย์ตาม มาตรา ๒๓ แล้วกระทำการ บรรพชาอุปสมบท แก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง ปี ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ จัดว่า วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสามหรือมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง ปี ผู้ใดพ้นจากความเป็น พระภิกษุเพราะต้องปาราชิก มาแล้ว ไม่ว่าจะมิคำวินิจัยตาม มาตรา ๒๕ หรือไม่ก็ตาม แต่มา รับบรรพชาอุปสมบทใหม่โดย กล่าวความเท็จ หรือปิดบังความ จริงต่อพระอุปัชฌาย์ ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ผู้ใด หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือ	หมวด ๘ บทกำหนดโทษ มี ๗ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๗๑-๗๗ มีการปรับในมาตรา ๗๕ คือ ผู้ใดหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่น กรรม การ มหา เณร สมาคม กรรม การ มหา คณิสสร คณะสงฆ์ หรือคณะสงฆ์อื่น ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และมีเพิ่มว่า ถ้าการกระทำตาม วรรคหนึ่งได้กระทำโดยมีเจตนา ที่จะ เป็น การ ทำ ลาย พระพุทธศาสนา หรือเพื่อให้เกิด ความแตกแยกในคณะสงฆ์ หรือ คณะสงฆ์อื่น ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่ เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ	หมวด ๑๐ บทกำหนดโทษ มี ๔ มาตราประกอบด้วยมาตรา ๕๖-๕๙ มาตรา ๕๖ ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น แสดงความอาฆาตมาดร้าย หรือกระทำ การใดๆ เพื่อแสดงให้ปรากฏแก่ ประชาชนด้วยการกล่าว ไขข่าว เผยแพร่ ด้วยการโฆษณา หรือกระทำให้ปรากฏ ด้วยการใดๆ ให้เกิดความเสื่อมเสียหรือ เสียหายต่อสมเด็จพระสังฆราช ต้อง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ สามปีถึงสิบปี มาตรา ๕๗ ผู้ใดพ้นจากความเป็น พระภิกษุเพราะคำวินิจัยของมหา วินัยธรแล้ว แต่มารับบรรพชาอุปสมบท ใหม่โดยกล่าวความเท็จ หรือปิดบังความ จริงต่อพระอุปัชฌาย์ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่สามถึงห้าปี มาตรา ๕๘ ผู้ใดมิได้รับแต่งตั้งเป็นพระ อุปัชฌาย์ หรือถูกถอดถอนจากความเป็น พระอุปัชฌาย์แล้ว กระทำการบรรพชา อุปสมบทแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี



แสดงความอาฆาตมาดร้าย สมเด็จพระสังฆราช ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือ ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือ ทั้งจำ ทั้งปรับ ผู้ใดใส่ความคณะ สงฆ์ หรือคณะสงฆ์อื่นอันอาจ ก่อให้เกิดความเสื่อมเสีย หรือ ความแตกแยก ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่ เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ		มาตรา ๕๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ ต้อง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี ผู้ใดต้องสละสมณเพศ เพราะเหตุกระทำ ความผิดตามพระธรรมวินัยชั้นร้ายแรง ในลักษณะส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ โดยรวมของคณะสงฆ์ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี ผู้ที่มีส่วนร่วมในการล่วงละเมิดพระ ธรรมวินัยตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี
หมวด ๘ เบ็ดเตล็ด มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๔๕ , ๔๖ มาตรา ๔๕ เจ้าพระภิกษุซึ่งได้รับ แต่งตั้งดำรงตำแหน่งในการ ปกครองคณะสงฆ์ และ ไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตาม ความในประมวลกฎหมายอาญา การปกครองคณะสงฆ์อื่น ให้ เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง	หมวด ๑๐ เบ็ดเตล็ด มี ๒ มาตรา ประกอบด้วยมาตรา ๗๘-๗๙	
	บทเฉพาะกาล มี ๕ มาตราประกอบด้วยมาตรา ๘๐-๘๔	บทเฉพาะกาล มี ๔ มาตราประกอบด้วยมาตรา ๖๐-๖๓ มาตรา ๖๐ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บรรดา กฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม พระ บัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออกตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา



		ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ ไม่ขัดหรือ แย้งกับพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖๑ บรรดาอำนาจหน้าที่ซึ่ง กำหนดไว้ในสัญญาฉันทิ กติกาสงฆ์ กฎ องค์การพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับ และระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพระภิกษุ ตำแหน่งใด หรือคณะกรรมการสงฆ์ใด ซึ่งไม่มีในพระราชบัญญัตินี้ ให้ มหาเถรสมาคมมีอำนาจกำหนด โดยกฎ มหาเถรสมาคม ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ พระภิกษุตำแหน่งใดรูปใด หรือหลายรูป ร่วมกัน เป็นคณะตามที่เห็นสมควรได้ มาตรา ๖๒ ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง มหาเถรสมาคม มหาสังฆสมาคม มหาเถรสมาคม และมหาวินัยธร ให้แล้ว เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งผู้ดำรง ตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่ง ให้มหาเถร สมาคมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ. ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ. ศ. ๒๕๓๕ ยังคง อยู่ในตำแหน่งต่อไป และเป็นผู้ใช้อำนาจ และปฏิบัติหน้าที่แทนมหาเถร สมาคมและมหาเถรสมาคม มาตรา ๖๓ ให้วัดตามพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ. ศ. ๒๕๐๕ และ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ. ศ. ๒๕๓๕ เป็นวัดตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้พระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าคณะ ภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะ กรุงเทพมหานคร เจ้าคณะอำเภอ เจ้า คณะเขต เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะแขวง
--	--	---



		รองเจ้าคณะ เจ้าอาวาสรองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส และกรรมการหรือ อนุกรรมการตามพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕) ตลอดจนกฎกระทรวง กฎ มหาเถรสมาคม ระเบียบ และข้อบังคับ ต่างๆ ยังคงดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปจนครบวาระการดำรง ตำแหน่งหรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งและสถาปนา ให้มีสมณศักดิ์อยู่ก่อนวันใช้ พระราชบัญญัตินี้ยังมีสมณศักดิ์นั้น ต่อไป
--	--	---

๔.๓ วิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่าง
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะ และ
วัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร

วิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่าง ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับของกรมการ
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะที่เหมือนกัน และลักษณะที่
ต่างกัน ดังนี้

๔.๓.๑ ลักษณะที่เหมือนกัน

๔.๓.๑. พระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ มีแนวคิดปกครองคณะสงฆ์ โดยคณะรัฐบาล
ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๔.๓.๒ ศูนย์กลางการปกครอง และพระสงฆ์ที่มีอำนาจปกครอง ยังรวมศูนย์อยู่ใน
ส่วนกลางคือเมืองหลวง ซึ่งสอดคล้องกับศูนย์กลางทางอำนาจของฝ่ายอาณาจักร

๔.๓.๓ ปรัชญาของพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ เน้นกลไกของ “ผู้ปกครอง” และ
“ผู้ถูกปกครอง” มากกว่ากลไกการดำเนินไปเพื่อช่วยกำกับให้พุทธบริษัทเจริญในไตรสิกขา



๔.๓.๔ แนวคิดหลักของการเกิดแห่งพระราชบัญญัติ มาจากการมองว่า พระสงฆ์สถาบันสงฆ์ “มีปัญหา” ไม่ใช่เป็นการมองเพื่อ “พัฒนาสร้างสรรค์”

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ให้ทัศนะในการแก้ไข พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ว่า ควรจะมีความชัดเจนว่า จะออกกฎหมายมาเพื่ออะไร จะปกครองเพื่ออะไร จะจัดระเบียบการคณะสงฆ์เพื่ออะไร^{๕๕} ซึ่งถ้ามาจากการความเหมือนของพระราชบัญญัตินี้ มีประเด็นร่วมคือ ความพยายามของรัฐ เพื่อกำหนด ควบคุม ให้สถาบันสงฆ์ บุคลากรของคณะสงฆ์ดำเนินไปในทิศทางที่รัฐบาลกำหนด ไม่ใช่เกิดจากการที่สถาบันสงฆ์ มองเห็นปัญหาเอง แล้วทำการศึกษา ค้นคว้า หาทางออก หาวิธีเพื่อจะแก้ไขปัญหาคณะสงฆ์เอง

๔.๓.๒ ลักษณะที่ต่างกัน

๔.๓.๒.๑. ด้านโครงสร้าง

โครงสร้างของพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ มีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันในแนวคิดที่ขึ้นอยู่กับยุคสมัย กระแสสังคม และนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย ซึ่งมีหลักกว้างๆ คือ เพื่อความมั่นคงเรียบร้อย และดีงามของพุทธศาสนาในราชอาณาจักรไทย แต่ขาดการวิเคราะห์วิจัย แล้วกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์เพื่อความเจริญของพุทธศาสนาในระยะยาว

๔.๓.๒.๒ ด้านสาระสำคัญ

- ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม กำหนดบทบาทในระดับปฏิบัติงานเด่นชัด มีการกระจายงานให้มหาเถรสมาคมในระดับปฏิบัติการ แต่อำนาจยังอยู่ที่มหาเถรสมาคม มหาเถรสมาคมเพียงแต่รับนโยบายต่อจากมหาเถรสมาคม ตระหนักในความมั่นคงขององค์กรสงฆ์มากกว่าการแก้ไขปัญหา และพัฒนาองค์กรโดยสร้างบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่หวังดีที่ดูถูก ดูหมิ่นองค์กร บุคลากรของศาสนา

- ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับกรมการฯ มีความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่โดยกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคจากพระเถระสู่พระผู้มีความรู้ ความสามารถ บริหารงานคณะสงฆ์ โดยแบ่งอำนาจเป็นมหาสังฆสมาคม ทำหน้าที่นิติบัญญัติ มหาเถรสมาคม

^{๕๕} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พ.ร.บ.คณะสงฆ์ เรื่องเก่า ที่เถียงกันใหม่, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสื่อตะวันจำกัด), หน้า ๕.



ทำหน้าที่บริหาร มหาวินัยร ทำหน้าที่ตุลาการ ซึ่งการแบ่งอำนาจในการบริหารดังกล่าว เป็นการเลียนแบบการบริหารของฝ่ายบ้านอาณาจักร

กล่าวโดยสรุป ลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน ของพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ สถานการณ์ วิฤติของสถาบันสงฆ์จะยังไม่ได้รับการแก้ไขได้ตรงจุดของปัญหาที่แท้จริง เป็นแต่เพียงการเคลื่อนไหว เพื่อปรับกลไกในการบริหารเพื่อหาแนวทางใหม่ในการแก้ไข ปัญหาเก่า ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว กฎหมายคณะสงฆ์ จะต้องเป็นฐานรองรับให้พระธรรม วินัยปรากฏโดดเด่นขึ้นมา เป็นหลักของพุทธศาสนา และเป็นเครื่องกำกับให้พระภิกษุ สามเณรที่บวชเข้ามาแล้ว ได้เจริญงอกงามในศีล สมาธิ ปัญญา ตามหลักไตรสิกขา สามารถ สั่งสอนธรรมนำประชาชนให้พัฒนาชีวิต และสังคมประเทศชาติสู่ความเจริญมั่นคง และ ประโยชน์สุขที่แท้จริงยั่งยืน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ทั้ง ๓ ฉบับ ยังเป็นลักษณะของการนำกฎหมายมานำ พระธรรมวินัย ไม่ใช่มารับใช้พระธรรมวินัย ซึ่งโดยวิธีการนี้ปัญหาของคณะสงฆ์ก็จะยังไม่ ถูกแก้ไข แล้วก็จะจะมีปัญหาอื่นเกิดขึ้นอีก เช่น การแสวงหาอำนาจทางคณะสงฆ์ของพระภิกษุ เอง ฆราวาสที่มีหน้าที่ในการบริหาร ฉกฉวยผลประโยชน์จากสาธารณะสมบัติของคณะสงฆ์ การดำรงสมณเพศของพระภิกษุ จะไม่เป็นไปเพื่อมรรค ผล นิพพาน แต่จะเป็นไปเพื่อ ความก้าวหน้าของตำแหน่งการบริหารงานคณะสงฆ์ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเก่า แต่จะเพิ่ม ความรุนแรงขึ้นตามโครงสร้างของพระราชบัญญัติฉบับใหม่

การปกครองคณะสงฆ์ที่ผ่านมายังพรวมัวในตัวสาระ และมีวัตถุประสงค์ที่กระจัด กระจาย ถ้าปรับปรุงการปกครองกันใหม่ แต่ยังจับสาระ และมองจุดหมายยอดรวมไม่ชัด กฎหมายคณะสงฆ์ที่จัดวางใหม่อย่างสวยงาม อาจมีประสิทธิภาพให้เกิดผลในทางลบก็ได้ ผู้วิจัยใครนำเสนอแนวคิดเห็นของพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ที่ท่านแสดงไว้ในกรณีอื่น เนื่องด้วยพระสงฆ์กับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ดังนี้^{๕๖}

๑. สังฆะ คือสถาบันสงฆ์นั้น แม้จะใหญ่โตมาก แต่ไม่แพร่กระจายเหมือนสังคม ทั่วไป เพราะเป็นชุมชนพิเศษที่พระพุทธเจ้าจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์จำเพาะของตนเองที่ แน่นอนชัดเจน และสมาชิกชุมชน คือพระภิกษุสามเณร ก็มีภารกิจและวิถีชีวิตเป็นแบบแผน

^{๕๖} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.



อันหนึ่งอันเดียวกัน ถ้าจับจุดนี้ ก็จะสามารถวางโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ให้สนองวัตถุประสงค์นั้น และเป็นที่รองรับวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของสังฆะ

๒. สังฆะ เป็นชุมชนที่พระพุทธเจ้าทรงจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นแหล่งอำนวย “สิกขา” คือ การศึกษา ด้วยการเรียนรู้ฝึกหัดพัฒนาตน ดังที่รู้กันดีว่า พระสงฆ์ผู้เป็นสมาชิกของสังฆะนี้ มีหน้าที่เล่าเรียนปริยัติให้รู้ธรรมวินัย ปฏิบัติตามปริยัตินั้น และเผยแพร่งสั่งสอนธรรมที่ได้เรียนรู้ และปฏิบัติแล้วแก่ประชาชนเพื่อประโยชน์สุขแก่ชีวิตและสังคม พุทธสันๆ ว่า มีหน้าที่ศึกษาเอง และช่วยผู้อื่นให้ศึกษา พระสงฆ์จึงมีวิถีชีวิตแห่งสิกขา ที่คนเรียกกันว่า วิถีชีวิตแห่งการ “บวชเรียน”

๓. การปกครองเกิดขึ้นในสังฆะ ด้วยเหตุผลทางการศึกษานี้ เริ่มแต่การจัดวางวินัย คือระเบียบกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ เพื่อจัดความเป็นอยู่ และจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการศึกษา และให้มีอุปัชฌาย์ที่เป็นผู้ปกครอง เพื่อดูแลเอาใจใส่ให้ผู้บวชเข้ามาได้รับการศึกษาดังนั้น การปกครองจึงมิใช่เพียงเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่เพื่อให้มีความเรียบร้อยและสภาพเอื้อต่าง ๆ ที่จะเกื้อหนุนให้ “สิกขา” ดำเนินไปด้วยดี เพราะถ้าไม่มี “สิกขา” พระภิกษุสามเณรผู้เป็นสมาชิกของสังฆะ ก็จะไม่สามารถเข้าถึงจุดหมายของพระศาสนาได้ และการปกครองก็กลายเป็นกิจกรรมที่เลือนลอย

ความมุ่งหมายของการปกครองตามหลักธรรมวินัยนั้น มิใช่เพียงเพื่อให้คนได้อยู่สงบเรียบร้อยกันนิ่งๆ เพลินๆ แต่เพื่อให้เขาได้อาศัยภาวะสงบเรียบร้อยเป็นต้นนั้น เป็นโอกาส และเป็นเครื่องเกื้อหนุนต่อการพัฒนาชีวิตให้เจริญงอกงาม สู่จุดหมายที่สูงขึ้นไป

๔. ในวิถีชีวิตแห่ง “สิกขา” เห็นได้ชัดว่า ในอดีตพระภิกษุที่เป็นหัวหน้าหมู่คณะก็คือ อุปัชฌาย์อาจารย์ ซึ่งเป็นผู้เอื้ออำนวยการศึกษาแก่หมู่ภิกษุสามเณรในความปกครองดูแลของตน พร้อมทั้งสั่งสอนธรรม คือให้การศึกษาแก่ชุมชนโดยรอบ

๕. ที่เป็นเช่นนั้น ขึ้นแรกก็เป็นไปตามหลักการของพระพุทธศาสนาที่กล่าวแล้ว คือ การมีชุมชนขึ้น เพื่อเป็นแหล่งอำนวยการศึกษา การปกครอง จึงเป็นเครื่องมือของการศึกษา นอกจากนั้น พระภิกษุที่ปกครองก็ไม่มีทัณฑอาชญา คือ ไม่มีอำนาจบังคับด้วยการลงโทษ เช่น โขม ติ หรือจับใส่คุกตะราง เป็นต้น

ถ้าปกครองไม่อิงอยู่กับการศึกษา ก็ยากที่การปกครองจะได้ผล และนานไป การปกครองสงฆ์ก็จะโน้มไปในทางที่จะต้องพึ่งพาอำนาจบ้านเมืองยิ่งขึ้น การปกครองที่แฝงอยู่



ได้การศึกษา ทำให้การเชื่อฟังหรือปฏิบัติตาม เป็นไปด้วยความศรัทธาเคารพนับถือ มีความจริงใจ และร่วมเย็นด้วยความรู้สึกลงในพระคุณ แต่ถ้การปกครองไม่มากับการศึกษา ก็เป็นปกครองด้วยอำนาจ อาศัยการบังคับ อยู่ด้วยความเกรงกลัว ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ ร้อนรนและไม่จริงใจ ในที่สุดก็ไม่ได้ผล

๖. การปกครองที่เป็นการบังคับ ควบคุม ลงโทษเป็นการปกครองเชิงลบ อาศัยอำนาจ มุ่งที่การกำจัดคนชั่ว ซึ่งมีแต่จะต้องปราบปรามกันมากขึ้น และรุนแรงยิ่งขึ้น ตรงข้ามกับการปกครองที่มากับการศึกษา ซึ่งเป็นการปกครองเชิงบวก เน้นการสร้างคนดี เพื่อไม่ให้มีคนที่จะต้องปราบ หรือให้มีคนดีท่วมท้นคนชั่ว

๗. วัดในพระพุทธศาสนานั้น สร้างขึ้นโดยชุมชน และเป็นของชุมชน กับทั้งจะต้องมีอยู่เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนด้วย วัดกับชุมชนจึงดำรงอยู่สืบมา ในระบบความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ทั้งหลาย ล้วนกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ แต่ความสัมพันธ์ระดับบนในส่วนกลางนี้ จะไม่มีความหมายแท้จริง ถ้าไม่มีความชัดเจน และไม่สามารถเสริมสร้างรักษาความสัมพันธ์ของวัดกับชุมชน แต่ละหน่วยย่อยๆ ในระดับพื้นฐานเหล่านี้ไว้ได้

ฉะนั้น ถ้าปรับปรุงหรือตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้ได้ผล ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้จริง นอกจากจัดรูปแบบ ระบบ โครงสร้างการปกครอง และมาตรการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพแล้ว ข้อสำคัญที่สุด จะต้องให้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พร้อมทั้งรูปแบบระบบโครงสร้าง และมาตรการเหล่านั้น ทรงสาระ และสนองจุดหมายของพระพุทธศาสนาด้วย โดยเป็นหลักประกันที่จะให้วิถีชีวิตบวชเรียน หรือวิถีชีวิตแห่ง “สิกขา” สืบทอดต่อไปอย่างจริงจั่งมันคง

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยมีความเห็นว่า พระสงฆ์ต้องมีความอิสระในการบริหารปกครองคณะสงฆ์เองอย่างเด็ดขาด โดยรัฐเป็นเพียงแต่ผู้ให้การสนับสนุน ทิศทางการปกครองคณะสงฆ์ควรยึดถือพระธรรมวินัยเป็นสาระสำคัญมิใช่ถือเอาตามนโยบายของรัฐหรือกระแสสังคม

เครื่องมือในการปกครองคณะสงฆ์ควรมีอย่างเดียว คือ พระธรรมวินัย การดำรงอยู่ในพระธรรมวินัย เจริญในไตรสิกขา คือ วิถีชีวิตที่ตั้งอยู่บนความมอดาม อิสระอยู่แล้ว คณะ



สงฆ์ไม่จำเป็นต้องปรับตัวตามกระแสสังคม แต่กระแสสังคมจะต้องได้ประโยชน์จากคณะสงฆ์ ผู้ปฏิบัติตนอยู่ในพระธรรมวินัยของพระพุทธเจ้า

มาตรฐานของการดำรงสถานะของพระสงฆ์ต้องเหมือนกัน คือ พระธรรมวินัย ไม่ใช่ดำรงอยู่ด้วยสถานภาพที่เป็นสองมาตรฐาน อันจะทำให้บทบาท และสถานภาพมีความมั่นคงต่อไป ปัญหาคณะสงฆ์ที่มากขึ้น และซับซ้อนขึ้น คือคำตอบที่ว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ทั้งหมดที่ผ่านมาไม่ใช่หนทางที่ถูกต้อง การแก้ปัญหามิใช่การยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเดิม แล้วตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นเท่านั้น

ทางออกเดียวในความคิดเห็นของผู้วิจัย คือ ต้องใช้พระธรรมวินัยเป็นกฎในการบริหารปกครองคณะสงฆ์เท่านั้น



บทที่ ๕

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาวเคราะห์กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์” นั้น มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการคือ

๑. เพื่อศึกษากำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์

๒. เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และความสัมพันธ์ที่มีกับการเมืองการปกครองของไทย

๓. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร

ในการศึกษาวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ประการนั้น มี ๒ วิธี คือ

๑. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลจากพระไตรปิฎก

๒. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลที่เป็นงานนิพนธ์ต่างๆ ไป นับตั้งแต่คัมภีร์อรรถกถา ฎีกา และตำราอื่นๆ

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาวเคราะห์กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์” ด้วยวิธีการที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้พบประเด็นคำตอบตามวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. การศึกษากำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์

ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๑ ทรงตรากฎพระสงฆ์ขึ้น ๑๐ ฉบับ กฎพระสงฆ์ถือว่าเป็นกฎหมายของรัฐ โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และอัครศาสนูปถัมภก ใช้



อำนาจสิทธิขาดจัดการปกครองคณะสงฆ์ เช่น ห้ามมิให้เทศนาเป็นกาพย์กลอน หรือตลก
คนอง, ห้ามรับเงินทอง เป็นต้น

ในรัชกาลที่ ๒ คณะสงฆ์มีความเป็นปึกแผ่น มีการศึกษา มีการปฏิบัติธรรม ทำให้
เกิดการจัดการ หรือการจัดระเบียบขึ้น คือมีพระป่า เป็นอรัญญวาสี พระบ้าน เป็นคามวาสี
พอถึงรัชกาลที่ ๔ มีการจัดระเบียบคณะสงฆ์ครั้งใหญ่อีกครั้ง โดยทรงสถาปนา คณะ
ธรรมยุติกนิกายขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ พระองค์ทรงสร้างบ้านแปลงเมืองให้ทันสมัย ตามแบบ
ประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย การคณะสงฆ์เองเป็นสถาบันที่ต้องพัฒนาไปสู่ความเจริญ
เหมือนกันหน่วยงานทางสังคมอื่นด้วย และมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เกิดขึ้น ๑ ฉบับคือ
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยยึดถือรัฐธรรมนูญ
ฉบับ ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพุทธศาสนา ใน พ.ศ.
๒๔๗๗ ได้มีภิกษุสงฆ์มหานิกายเรียกร้องต่อมหาเถรสมาคม ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เพราะไม่เหมาะสมแก่ระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการออก
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยเน้นถวายอำนาจให้แก่องค์กรสงฆ์ เพื่อ
มุ่งรักษาพระธรรมวินัยเป็นหลักสูงสุด พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ เปิดโอกาสให้
พระสงฆ์ปกครองตนเองเป็นครั้งแรก และทำให้องค์กรคณะสงฆ์เป็นอิสระจากรัฐมากขึ้น
กว่าเดิม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ใช้อยู่จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงถูกยกเลิกไป และตั้ง
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ขึ้น ให้สมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคมเป็น
คณะบุคคลกลุ่มเดียวที่ใช้อำนาจเด็ดขาด ต่อมาพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้ ได้
มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งให้สิทธิมหาเถรสมาคมดำเนินการทั้งนิติบัญญัติ
บริหาร และตุลาการ โดยเบ็ดเสร็จเพียงองค์กรเดียว

จวบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐมีนโยบายให้มีการ
ปฏิรูปการศึกษา จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคมขึ้น เนื่องจาก
ความเร่งร้อนในขณะนั้นต้องการให้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ผ่านคณะรัฐมนตรีเข้าไป
ก่อน จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถรวบรวมความคิดเห็นได้กว้างขวางเท่าที่ควร แม้ว่า



คณะผู้พิจารณาของมหาเถรสมาคมได้ทำงานอย่างเข้มแข็งชัดเจน แต่หลังจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้เข้าไม่ทันสมัยประชุมที่แล้ว ประกอบกับรัฐบาลมีการเปลี่ยนรูปแบบของการบริหารกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งได้แยกคณะสงฆ์ออกมาจากกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ความจำเป็นรีบด่วนจึงหมดสิ้นไป แต่กลับมีความขัดแย้งรุนแรงของชาวพุทธกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้น ถึงแม้ขณะนี้ทางรัฐบาลจะกลับใจ ส่งคืนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ กลับไปให้กรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นคือทางมหาเถรสมาคมคิดว่าได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วจึงไม่ส่งตัวแทนเข้าไปพิจารณาร่วมอีก รวมทั้งองค์กรสงฆ์อื่นๆ เช่น มหาวิทยาลัยสงฆ์ ต้องทำตามมหาเถรสมาคมที่เป็นองค์กรสูงสุด ไม่สามารถส่งตัวแทนเข้าไปร่วมพิจารณาด้วยได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม ยังอยู่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้รอบคอบ

๒. การศึกษาโครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และความสัมพันธ์ที่มีกับการเมืองการปกครองของไทย

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ คือ ภาพสะท้อนโครงสร้างอำนาจของสังคมไทย ซึ่งมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการของการปกครองทางฝ่ายอาณาจักร ศาสนาในสังคมถูกจัดเป็นหน่วยทางสังคม ที่รัฐบาลเป็นฝ่ายปกครองในบทบาทของผู้ปกป้อง ค้ำครอง สถาบันศาสนาโดยตลอดในประวัติศาสตร์ของชาติไทย

แม้จะมีการออก พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็คล้ายกับเป็นการเสริมแต่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้น มิได้เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงโครงสร้างการปกครองแต่ประการใด น่าสังเกตว่า ความเพียรพยายามในการวางระบบการปกครองคณะสงฆ์ และแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เท่าที่ผ่านมามุ่งเน้นเรื่องสำคัญ ๒ อย่าง คือ

๑. การจัดรูปแบบการปกครอง โดยพยายามเทียบเคียงอนุโลมตาม หรือนำเอารูปแบบการปกครองของรัฐมาเป็นแบบอย่าง

๒. การหาทางจัดวางมาตรการในการควบคุม บังคับบัญชา ลงโทษ ให้เข้มงวด กวดขัน หรือให้ศักดิ์สิทธิ์ได้ผลจริงจัง

ความเพียรพยายามนี้มีจุดหมายที่ตื้นเขิน คือ เพื่ออุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญมั่นคง โดยจัดการปกครองคณะสงฆ์ที่เป็นแกนกลางของสถาบันพุทธศาสนานั้นให้



เรียบร้อย อย่างไรก็ตาม คงต้องให้มีความชัดเจนว่า เราจะจัดการปกครองคณะสงฆ์ให้เรียบร้อยเพื่ออะไร ความเจริญมั่นคงของพระพุทธศาสนาอยู่ตรงไหน และสาระของความ เป็นพระสงฆ์ คืออะไร

๓. การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และร่างพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ ทั้ง ๓ ฉบับ มีลักษณะที่เหมือนกัน และต่างกัน ดังนี้

ลักษณะที่เหมือนกัน พระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ มีแนวคิดปกครองคณะสงฆ์ โดยรัฐ โดยรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับศูนย์กลางทางอำนาจของฝ่ายรัฐ และมี วัตถุประสงค์เน้นกลไกของ “ผู้ปกครอง” และ “ผู้ถูกปกครอง” มากกว่ากลไกการดำเนินไป เพื่อช่วยกำกับให้พุทธบริษัทเจริญในไตรสิกขา โดยมีแนวคิดหลักของการเกิดพระราชบัญญัติ มาจากการมองว่า พระสงฆ์ สถาบันสงฆ์ “มีปัญหา” ไม่ใช่เป็นการมองเพื่อ “พัฒนา สร้างสรรค์”

ลักษณะที่ต่างกันมีทั้งด้านโครงสร้าง และสาระสำคัญ กล่าวคือ โครงสร้างของ พระราชบัญญัติ มีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันในแนวคิดที่ขึ้นอยู่กับยุคสมัย และนโยบาย ของรัฐแต่ละสมัย คือ เพื่อความมั่นคงเรียบร้อย และคิงามของพุทธศาสนา แต่ขาดการ วิเคราะห์วิจัย แล้วกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์เพื่อความเจริญของพุทธศาสนาในระยะยาว

ส่วนด้านสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม มี บทบาทในระดับปฏิบัติงานเด่นชัด แต่อำนาจยังอยู่ที่มหาเถรสมาคม มหาคณิสสรเพียงแต่รับ นโยบายต่อจากมหาเถรสมาคม ส่วนร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับกรมการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร มีความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่โดย กระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคจากพระเถระสู่พระผู้มีความรู้ความสามารถบริหารงาน คณะสงฆ์

กล่าวโดยสรุป ลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน ของพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ สถานการณ์ วิฤติของสถาบันสงฆ์จะยังไม่ได้รับการแก้ไขได้ตรงจุดของปัญหาที่แท้จริง เป็นแต่เพียงการเคลื่อนไหว เพื่อปรับกลไกในการบริหารเพื่อหาแนวทางใหม่ในการแก้ไข



ปัญหาเก่า ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว กฎหมายคณะสงฆ์ จะต้องเป็นฐานรองรับให้พระธรรมวินัยให้โดดเด่นขึ้นมา เป็นหลักของพุทธศาสนา ตามหลักไตรสิกขา สามารถสั่งสอนธรรมนำประชาชนให้พัฒนาชีวิต และสังคมประเทศชาติสู่ความเจริญมั่นคง และประโยชน์สุขที่แท้จริงยั่งยืน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ทั้ง ๓ ฉบับ เป็นลักษณะของการนำกฎหมายมานำพระธรรมวินัย ซึ่งปัญหาคณะสงฆ์ยังไม่ถูกแก้ไข และมีปัญหาอื่นเกิดขึ้น การดำรงสมณเพศของพระภิกษุ จะไม่เป็นไปเพื่อมรรค ผล นิพพาน แต่จะเป็นไปเพื่อความก้าวหน้าของตำแหน่งการบริหารงานคณะสงฆ์ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเก่า แต่จะเพิ่มความรุนแรงขึ้นตามโครงสร้างของพระราชบัญญัติฉบับใหม่

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า น่าจะใช้วิกฤติครั้งนี้เป็นโอกาสในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมให้เป็น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์คณะสงฆ์ที่ถูกต้องตามพระธรรมวินัยเป็นหลักต่อไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

การบัญญัติพระวินัย พระพุทธองค์ทรงดำเนียงถึงประโยชน์ ๕ ประการ คือ

๑. ประโยชน์แก่สังคม

๒. ประโยชน์แก่บุคคล

๓. ประโยชน์แก่ความบริสุทธิ์หรือแก่ชีวิต

๔. ประโยชน์แก่ประชาชน

๕. ประโยชน์แก่พระศาสนา ซึ่งจะละเลยประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ ดังนั้น การจะบัญญัติกฎหมายหรือกฎระเบียบใด ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความเอาใจใส่ประโยชน์ดังกล่าว หากสังเกตจะเห็นว่าพระวินัยนั้น แม้กาล เวลา สถานที่ และเหตุการณ์จะเปลี่ยนไป แต่ก็ยังคงหลักแห่งประโยชน์ไว้อย่างมั่นคง

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้เสนอกำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เนื้อหาสาระ โครงสร้างของแต่ละฉบับ และได้เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับของมหาเถรสมาคม และฉบับของกรมการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมสภา



ผู้แทนราษฎร ซึ่งมีประเด็นให้คิดได้อย่างหนึ่งว่า การออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์แต่ละครั้ง ได้บ่งบอกถึงการปกครองฝ่ายอาณาจักรในสมัยนั้นด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะได้มีการศึกษาเพิ่มเติม เช่น

๑. ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับสภาพการบังคับใช้กับคณะสงฆ์ไทย
๒. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้พระภิกษุประพฤติล่วงอาบัติในสภาพสังคมทุนนิยม
๓. ศึกษาวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ของพระสงฆ์ไทย
๔. ทศนคติของพระสงฆ์ในกรุงเทพมหานครต่อโครงสร้างอำนาจการปกครองวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕



บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย :

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาบาลี ฉบับมหาจุฬาเถปิฎก ๒๕๐๐.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

_____. มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย. ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

พระเทพเวที (ประกอบ ฐมฺมเสฏฺโฐ). พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายเถรสมาคม. พิมพ์ในวโรกาสพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๑.

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับมหาเถรสมาคม (อัดสำเนา).

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร (อัดสำเนา).

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

(๑) หนังสือ :

กองแผนงาน กรมการศาสนา. คู่มือพระสังฆาธิการว่าด้วยเรื่องการคณะสงฆ์และการพระศาสนา. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๔๐.

_____. หนังสือคู่มือพระสังฆาธิการ ว่าด้วยพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และคำสั่งของคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๔๒.

กระจำน นันทโพธิ์. มหานิกาย-ธรรมยุต ความขัดแย้งภายในของคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สันติธรรม.

คณินันต์ จันทบุตร. การเคลื่อนไหวของคณะสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. ๒๔๗๗-๒๔๘๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘.



คณะสงฆ์ภาค ๑๒. คู่มือพระสังฆาธิการ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๐.

เฉลิมพล โสมอินทร์. ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา และการปกครองคณะสงฆ์ไทย.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สูตรไพศาล, ๒๕๔๖.

โชติ ทองประยูร. กฎหมายคณะสงฆ์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา,
๒๕๓๖.

นนท์ ธรรมสถิตย์. พระพุทธศาสนา และคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กิตติชัย
สาส์น, ๒๕๓๓.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ และประมวล เพ็งจันทร์. การปฏิรูปพระพุทธศาสนาในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร : กองทุนรักษัธรรม, ๒๕๔๓.

ปลื้ม โชติขจร. ประมวลระเบียบการคณะสงฆ์และระเบียบกรมการศาสนา.
กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตการพิมพ์, ๒๕๑๘.

_____. วิชากฎหมายคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร : ประยูรวงศ์การพิมพ์, ๒๕๒๐.

พระเทพปริยัติสุธี (วรวิทย์). การคณะสงฆ์และการพระศาสนา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

พระเทพรัตนสุธี (พิมพ์ ญาณวีโร), ทำเนียบพระราชาคณะ ฉบับสมบูรณ,
กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิการ์ตพริ้นติ้ง จำกัด, ๒๕๔๘.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์. พิมพ์ครั้งที่ ๕.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

_____. พ.ร.บ.คณะสงฆ์ เรื่องแก้ไขที่เถียงกันใหม่. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สี่ตะวัน จำกัด,
๒๕๔๕.

_____. รู้จักพระไตรปิฎกเพื่อเป็นชาวพุทธที่แท้. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เอ็ดดิสัน
เพรส โปรดักส์, ๒๕๔๓.

พระไพศาล วิสาโล. แนวโน้มของพุทธศาสนาไทย ในศตวรรษที่ ๒๑. กรุงเทพมหานคร :
กองทุนรักษัธรรม, ๒๕๔๓.



พระเมธีธรรมากรณ์(ประยูร ธรรมจิตโต). ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๗.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

_____. ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธ
ธรรม, ๒๕๓๕.

พระวิสุทธิโสภณ. การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาบรรณาการ,
๒๕๔๓.

เพิ่มศักดิ์ เพิ่มพูน. กฎหมายที่พระสงฆ์ควรทราบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

พิพัฒน์ พสุธารชาติ. รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๔๕.

มหามกุฏราชวิทยาลัย. พระมหาสมณวินิจัย. พิมพ์ในงานมหาสมณานุสรณ์ครบ ๕๐ ปี แด่วัน
สิ้นพระชนม์ แห่ง สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔.

_____. การคณะสงฆ์. พิมพ์ในงานมหาสมณานุสรณ์ครบ ๕๐ ปี แด่วันสิ้นพระชนม์ แห่ง
สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔.

_____. ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์. มหามกุฏราช
วิทยาลัยจัดพิมพ์เผยแพร่ในโอกาสจิตกาล จุลอง ๘๔ ปี มหามกุฏราชวิทยาลัย ใน
พระบรมราชูปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๑.

มานพ พลไพรินทร์. คู่มือการบริหารกิจการคณะสงฆ์. พระนคร : ชุตติการพิมพ์, ม.ป.ป.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : นาน
มีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖.

แสวง อุดมศรี. การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย, ๒๕๓๓.

สิริวัฒน์ คำวันสา. สงฆ์ไทยใน ๒๐๐ ปี. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, ๒๕๒๕.



สมหวัง คล่องการเขียน. ประมวลระเบียบการคณะสงฆ์และระเบียบกรรมการศาสนา. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตการพิมพ์, ๒๕๑๗.

สมพร พรหมพิตร และคณะ. กฎหมายและคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับวัด. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา.

สวิง ทรัพย์แสง. คดีพระ รวมคดีเกี่ยวกับวัดพระ พ.ร.บ.คณะสงฆ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ ถึง ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์ จำกัด, ๒๕๓๓.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. ความขัดแย้งทางการเมืองกับบทบาทพระสงฆ์. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๒.

_____. ความสัมพันธ์ของสถาบันสงฆ์กับการเมืองไทยในหนึ่งศตวรรษ. กรุงเทพมหานคร : เอกสารประกอบสัมมนาเรื่อง “หนึ่งศตวรรษพระพุทธศาสนาในสังคมไทย” คณะพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

_____. พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗.

สายชล สัตยานุรักษ์. พุทธศาสนากับแนวคิดทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ.๒๓๒๕-๒๓๕๒). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๖.

สุนทร สุภูตะโยธิน. คู่มือสมณศักดิ์สำหรับผู้บริหาร. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัทกรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด, ๒๕๔๐.

(๒) บทความ :

ชูศักดิ์ กุศล. “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นั้น สำคัญไฉน”, พุทธจักร. ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๔๕) : ๕๐ - ๕๕.

ชูศักดิ์ กุศล. “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นั้น สำคัญไฉน”, พุทธจักร. ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๖ (พฤษภาคม ๒๕๔๕) : ๔๗ - ๕๑.

ทวีวัฒน์ ปุณฺณทริภุชงค์. “พ.ร.บ.คณะสงฆ์ กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย”, เสขิยธรรม. ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕๔ (ตุลาคม – ธันวาคม ๒๕๔๕) : ๑๗-๒๗.



(๓) วิทยานิพนธ์ :

จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์. “พัฒนาการศึกษาคณะสงฆ์ไทย พ.ศ. ๒๔๘๕-๒๕๒๗”. วิทยานิพนธ์
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑.

พระมหาวรชัย กลิ่งโพธิ์. “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช
๒๔๘๔”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิต
วิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

พระมหาสุพล ศิริ. “พัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ไทย (พ.ศ.๒๔๘๔-๒๕๓๕)”. วิทยานิพนธ์
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๑.

รินธรรม โอโสภะกุล. “อิทธิพลกับการปกครองสงฆ์”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต.
ภาควิชาภาษาตะวันออก. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

สายธาร อินทวดี. “บทบาทมหาเถรสมาคมในการแก้ปัญหาคณะสงฆ์ไทย พ.ศ. ๒๔๔๕-
๒๕๓๐”. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๓๓.

อุษา ชัยโชติชัย. “การศึกษาคณะสงฆ์ไทย พ.ศ. ๒๔๓๒-๒๔๕๐”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร
มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕.

(๓) หนังสือพิมพ์ :

กองบรรณาธิการ. “พ.ร.บ.คณะสงฆ์ ดึง-ดัน กันเพื่ออะไร”, ธรรมลีลา. (เมษายน ๒๕๔๕) : ๔.

๒. ภาษาอังกฤษ :

Hirakawa Akira. A History of Indian Buddhism From Sakyamuni to Early
Mahayana. Translated and Edited by Paul Groner. Delhi : Motilal
Banarsidass Publishers Private Limited, 1998.

Schechter, Jerrold. The New Face of Buddha : Buddhism and Political Power in
Southeast Asia. Tokyo : John Weatherhill, Inc., 1967.



Wells, K.E. **Thai Buddhism, Its Rites and Actisrities**. Bangkok : The Police Printing Press,
1960.



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	พระมหาปัญญา ปญฺณาสิริ (ลักษณะจันทร์)
เกิด	๓๐ กันยายน ๒๕๑๕
สถานที่เกิด	๒๗ หมู่ที่ ๔ บ้านบ่อปทุม ต. สะแบง อ. หนองหาน จ. อุดรธานี
บรรพชา	๑ เมษายน ๒๕๓๑
อุปสมบท	๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐
การศึกษา	พ.ศ. ๒๕๓๓ สอบได้นักธรรมชั้นเอก สำนักเรียนวัดมหาธาตุ พ.ศ. ๒๕๓๕ สอบได้เปรียญธรรม ๖ ประโยค สำนักเรียนวัดมหาธาตุ พ.ศ. ๒๕๔๔ สำเร็จการศึกษาพุทธศาสตรบัณฑิต คณะครุศาสตร์ สาขาวิชาสังคมศึกษา มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๔ เข้าศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๕ เลขานุการเจ้าคณะเขตลาดกระบัง พ.ศ. ๒๕๔๖ เจ้าคณะ ๕ วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ พ.ศ. ๒๕๔๖-ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่กองทะเบียนและวัดผล มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ครูมหาธาตุวิทยาลัย แผนกบาลี
ที่อยู่ปัจจุบัน	วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ คณะ ๕ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร