

การปกครองคณะสงฆ์ : อดีต ปัจจุบัน อนาคต

สุนทร ณ รัชชี

นับตั้งแต่ชนเผ่าไทยได้ก่อตั้งราชอาณาจักรสุโขทัย ซึ่งเป็นราชอาณาจักรแรกของ
ตนขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อราว พ.ศ. ๑๘๐๐ ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ก็ได้รับ
นับถือพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาหลักของตนต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน ในสมัย
พ่อขุนรามคำแหงมหาราช กษัตริย์องค์ที่ ๓ แห่งกรุงสุโขทัย (พ.ศ. ๑๘๒๒-๑๘๔๓) ทรง
นิมนต์พระเถระชาวลังกาพร้อมด้วยคณะให้เดินทางจากเมืองนครศรีธรรมราชมาประดิษฐาน
พระพุทธศาสนานิกายเถรวาทแบบลังกาที่กรุงสุโขทัย ทรงสถาปนาพระเถระมหาสามีผู้เป็นหัว
หน้าคณะให้ดำรงตำแหน่งพระสังฆราชเป็นใหญ่กว่าพระสงฆ์ทั้งปวง ในราชอาณาจักร ทรงให้
การอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาอย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้พระพุทธศาสนาที่เรียกกันภายหลังว่า
แบบลังการุ่งเรืองมั่นคงอยู่ในราชอาณาจักรสุโขทัย การศึกษาพระพุทธรวณะที่ประมวลอยู่ใน
ในคัมภีร์บาลีก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เกิดนักปราชญ์ทางพระพุทธศาสนาคนแรก
ของชนชาติไทยขึ้น คือ พระมหาธรรมราชาลิไท กษัตริย์องค์ที่ ๕ แห่งกรุงสุโขทัย ผู้ทรงนิพนธ์
หนังสือ 'ไตรภูมิพิภพ' ที่รู้จักกันทั่วไปว่า 'ไตรภูมิพระร่วง' ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเล่มแรกในประวัติ
ศาสตร์ของชนชาติไทย โดยทรงศึกษาค้นคว้าจากคัมภีร์หรือปกรณ์ต่างๆ ที่เป็นภาษาบาลีไม่
น้อยกว่า ๓๐ คัมภีร์

การปกครองคณะสงฆ์สุโขทัยและอยุธยา

ในด้านการปกครองพระสงฆ์ พระสงฆ์ในสมัยสุโขทัยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ความวสีกับอรัญวาสี พระสงฆ์ฝ่ายความวสี ได้แก่ พระสงฆ์ที่อาศัยอยู่ในวัด ภายในเขตเมืองหรือตามวัดในหมู่บ้านในชนบท หน้าที่ของพระสงฆ์กลุ่มนี้เน้นหนักด้านคันถธุระ คือ การศึกษา พระพุทธวจนะและแสดงธรรมสั่งสอนประชาชน พระสงฆ์ฝ่ายอรัญวาสีเป็นพระสงฆ์ที่อาศัยอยู่ในวัดป่า มีหน้าที่เน้นหนักด้านวิปัสสนาธุระ คือการปฏิบัติสมถะ-กัมมัฏฐานและวิปัสสนากัมมัฏฐานเพื่อการเข้าถึงความหลุดพ้นจากทุกข์โดยตรง การปกครองพระสงฆ์ในแต่ละวัดของฝ่ายความวสีและอรัญวาสีมีเจ้าอาวาสเป็นผู้ปกครองเช่นเดียวกับวัดในสมัยปัจจุบัน ส่วนวัดทั้งหมดในพระราชอาณาจักรไม่ว่าจะเป็นฝ่ายความวสีหรืออรัญวาสีขึ้นอยู่กับปกครองของพระสังฆราชที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นราชอาณาจักรที่ ๒ ของชนชาติไทยในคาบสมุทรอินโดจีน การปกครองคณะสงฆ์ยังคงใช้แบบอย่างการปกครองของกรุงสุโขทัยต่อมาภายหลังได้มีการปรับปรุงการปกครองเพิ่มเติมแตกต่างไปจากสมัยสุโขทัยบ้างเล็กน้อย โดยแบ่งคณะสงฆ์ออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ

๑. ความวสีฝ่ายขวา ได้แก่ พระสงฆ์ความวสีตามแบบอย่างที่ยึดถือมาแต่กรุงสุโขทัย

๒. ความวสีฝ่ายซ้าย ได้แก่ พระสงฆ์สายของกลุ่มที่เดินทางไปรับการบรรพชาอุปสมบทใหม่ที่เกาะลังกาเมื่อกลับประเทศของตนแล้วก็ได้ตั้งกลุ่มความวสีของตนขึ้นใหม่

๓. อรัญวาสี ได้แก่ พระสงฆ์ที่อาศัยอยู่ตามวัดป่าหรือวัดฝ่ายวิปัสสนาธุระตามแบบอย่างที่ยึดถือมาแต่กรุงสุโขทัย

การปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์

สมัยรัตนโกสินทร์เริ่มต้นในปี พ.ศ. ๒๓๒๕ ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี

ในสมัยกรุงธนบุรีซึ่งมีระยะเวลาเพียง ๑๕ ปี แม้พระเจ้าตากสินมหาราชจะทรงเอาพระทัยใส่ฟื้นฟูพระพุทธศาสนาที่ตกต่ำเสื่อมถอยลงตั้งแต่คราวเสียกรุงศรีอยุธยาแก่ข้าศึกให้ค่อยๆ กลับฟื้นคืนสู่สภาพปกติ เช่นก่อนเสียกรุง แต่เนื่องจากระยะเวลาที่ทรงปกครองบ้านเมืองมีช่วงสั้น จึงทรงทำอะไรได้ไม่มากนัก การปกครองคณะสงฆ์สมัยกรุงธนบุรีคงเป็นไปตามแบบแผนที่เคยเป็นมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ครั้นถึงสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกแม้จะทรงมีภาระเกี่ยวกับการทำศึกกรรhapบ้านเมืองมาก ก็ยังทรงเอาพระทัยใส่ต่อการฟื้นฟูพระพุทธศาสนาสืบต่อจากสมัยกรุงธนบุรี

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นคงมีรูปแบบไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงธนบุรี คณะสงฆ์ยังคงแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่าย มีเพียงชื่อเรียกเท่านั้นที่เปลี่ยนไป คือ เปลี่ยนชื่อเรียกจากคณะหรือฝ่ายเป็น "หน" (หน แปลว่า ทิศ ทิศทาง ที่ตั้งฝ่าย) ดังนี้

๑. ความวสีฝ่ายซ้าย เปลี่ยนเป็น หนเหนือ

๒. ความวสีฝ่ายขวา เปลี่ยนเป็น หนใต้

๓. อรัญวาสีคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง

แต่ละหนของการปกครองดังกล่าวนี้ จะมีพระเถระที่มีสมณศักดิ์สูงเป็นเจ้าคณะหนทำหน้าที่ปกครองดูแลวัดและพระสงฆ์ในเขตการปกครองของตนทั้งหมด ส่วนสมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงฐานะเป็นประมุขสูงสุดของพระภิกษุสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร สำหรับพระมหากษัตริย์นอกจากจะทรงเป็นพระประมุขของราช-

อาณาจักรแล้ว โดยนิตินัยยังทรงเป็นผู้ปกครองสูงสุดของพระสงฆ์ในพระราชอาณาจักรทั้งหมดด้วย ทรงเป็นผู้สถาปนาหรือแต่งตั้งและถอดถอนสมเด็จพระสังฆราชได้ตามที่ทรงเห็นสมควร หลักการดังกล่าวนี้ปรากฏผลให้เห็นได้ชัดเจน ในกรณีของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกที่ทรงประกาศกฎหมายพระสงฆ์ไว้ ๑๐ ข้อ หรือ ๑๐ มาตรา ในปี พ.ศ. ๒๓๔๔ โดยมีพระประสงค์จะกำจัดพระภิกษุสามเณรลัทธิผู้ล่วงละเมิดพระวินัยนำความเสื่อมเสียมาสู่วงการพระสงฆ์ส่วนรวมให้พ้นไปจากวงการพระศาสนา หลังจากทรงประกาศใช้กฎหมายพระสงฆ์ไม่นานนัก มีพระภิกษุสามเณรลัทธิ ๑๒๘ รูป ถูกจับสึกและถูกลงโทษให้ทำงานหนักเป็นการชดเชยความชั่วที่ได้ก่อขึ้น^๖

ในสมัยรัชกาลที่ ๒ การปกครองคณะสงฆ์คงดำเนินไปเช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ ๑ ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ ๓ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้รวมพระอารามหลวงและวัดราษฎร์ในจังหวัดกรุงเทพโดยมากเข้าเป็นคณะหนึ่งต่างหาก เรียกว่า คณะกลาง ขึ้นตรงต่อกรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส แต่สมัยยังทรงเป็นกรมหมื่นนุชิตชิโนรส อธิบดีสงฆ์วัดพระเชตุพน คณะใหญ่แห่งการปกครองคณะสงฆ์จึงมี ๔ คณะ คือ

คณะเหนือ

คณะใต้

คณะกลาง

คณะอรัญวาสี

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ การปกครองคณะสงฆ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากที่เคยเป็นอยู่ในสมัยรัชกาลที่ ๓ สำหรับคณะสงฆ์ธรรมยุตซึ่งเป็นคณะใหม่ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๓ แม้จะแยกเป็นนิกายใหม่ชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ ๔ แต่ก็ยังคงขึ้นอยู่กับคณะกลาง มิได้แยกการปกครองต่างหากจากคณะสงฆ์ส่วนรวมแต่อย่างใด

การปกครองคณะสงฆ์โดยพระราชบัญญัติ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้ปกครองคณะสงฆ์ต่อมาจนถึงรัชสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ถูกยกเลิกไปเมื่อรัฐบาลสมัยนั้นประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๘๔

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ และฉบับต่อๆ มา ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่นับถือพระพุทธศาสนานิกายเถรวาทแห่งเดียวในโลกที่มีการปกครองคณะสงฆ์เป็นระบบมากที่สุด ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ มีคำปรารภในพระบรมราชโองการประกาศใช้ตอนหนึ่งว่า

“แลฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสงฆ์มณฑลย่อมเป็นการสำคัญ ทั้งในประโยชน์แห่งศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสงฆ์มณฑลเป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็รุ่งเรือง การวัดและจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาในวาท ประพฤติสัสมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณในสำนักสงฆ์ยิ่งขึ้นเป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสงฆ์มณฑลให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปเป็นพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป.....”

พระราชบัญญัตินี้มี ๘ หมวด ๔๕ มาตรา คือ

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยนามและกำหนดใช้พระราชบัญญัติมี ๒ มาตรา

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยคณะใหญ่ มี ๒ มาตรา มาตรา ๓

บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิายสงฆ์ กิจ และลัทธิเฉพาะในนิกายใด ให้สังฆนายกนิกายนั้น บังคับบัญชาว่ากล่าวต่อไปตามเดิม มาตรา ๔ ยก ตำแหน่งสมเด็จพระราชาคณะและเจ้าคณะรองทั้ง ๔ คณะนั้นเป็นพระมหาเถระที่ทรงปรีชาในการพระ ศาสนาและการปกครองสังฆมณฑลทั่วไป ซึ่งได้โปรด ให้พระมหาเถระทั้ง ๔ องค์นี้ ประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถร สมาคมตั้งแต่ ๕ องค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถร สมาคมนั้นให้เป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ต่อไปอีกไม่ได้

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยวัด มี ๕ มาตรา มีรายละเอียดเกี่ยวกับวัด การสร้างวัด และการขอรับพระราช ทานวิสุงคามสีมา

หมวดที่ ๔ ว่าด้วยเจ้าอาวาส มี ๑๐ มาตรา มาตรา ๑๐, ๑๑, ๑๒ บัญญัติถึงการเลือกและตั้ง เจ้าอาวาสพระอารามหลวงและวัดราษฎร์ในกรุงเทพและ หัวเมือง มาตรา ๑๓ บัญญัติหน้าที่เจ้าอาวาส มาตรา ๑๔ บัญญัติหน้าที่ของบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่อาศัยอยู่ในวัด มาตรา ๑๕ บัญญัติให้พระภิกษุสามเณรมีสังกัดอยู่ใน บัญชีของวัดใดวัดหนึ่งทุกรูป มาตรา ๑๖ บัญญัติหน้าที่ ของคฤหัสถ์ที่อาศัยวัด มาตรา ๑๗ บัญญัติอำนาจ เจ้าอาวาส มาตรา ๑๗, ๑๘ บัญญัติการอุทธรณ์คำสั่ง เจ้าอาวาส และการบริหารวัด

หมวดที่ ๕ ว่าด้วยคณะแขวง มี ๑๐ มาตรา

หมวดที่ ๖ ว่าด้วยคณะเมือง มี ๕ มาตรา

หมวดที่ ๗ ว่าด้วยคณะมณฑล มี ๕ มาตรา

ทั้ง ๓ หมวดนี้ได้บัญญัติถึงการปกครองสังฆบริษัท ได้จัดวางแบบปกครองให้เข้ารูปเป็นการถาวร โดยมีเจ้า คณะมณฑล เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง และอธิการ หมวด จนถึงเจ้าอาวาสวัด บังคับบัญชาสังฆมณฑล ในเมืองและอำเภอ ตำบล ขึ้นต่อกันโดยลำดับ มี รายละเอียดการเลือกตั้งและตั้งเจ้าคณะแขวงในกรุงเทพ และหัวเมือง เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะมณฑล และหน้าที่

อำนาจของเจ้าคณะดังกล่าวนี้โดยพิสดาร ตลอดจน การตั้งถาหรณุกรม

หมวดที่ ๘ ว่าด้วยอำนาจ มี ๖ มาตรา บัญญัติ หน้าที่เจ้ากระทรวงธรรมการ และเจ้าพนักงานผู้ปกครอง ท้องที่ที่จะช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้สามารถดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติได้ บัญญัติหน้าที่ของพระภิกษุ สามเณร และอำนาจของเจ้าคณะ โทษทางวินัยคดี การอุทธรณ์ฎีกา บทยกเว้น และการพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับ รัชกาลที่ ๕ นี้ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งและ อำนาจหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชไว้ เพราะเป็นระยะ เวลาที่ไม่ได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช แทน สมเด็จพระสังฆราช (สา) ซึ่งสิ้นพระชนม์ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๒ การปกครองคณะสงฆ์แต่ละคณะอยู่ในความ ดูแลของเจ้าคณะใหญ่ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นเอก- อัครศาสนูปถัมภกทรงบริหารคณะสงฆ์โดยส่วนรวม ของประเทศด้วยพระองค์เอง ในพระราชบัญญัตินี้จึง บัญญัติให้มีเจ้าคณะใหญ่ และรองเจ้าคณะใหญ่เป็น มหาเถรสมาคมสำหรับเป็นที่ทรงปรีชาในการพระศาสนา

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ครั้งหนึ่ง บัญญัติให้การพระราชทาน วิสุงคามสีมา ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ อีกครั้งหนึ่ง แก้มาตรา ๗ เกี่ยวกับที่วัดที่ธรณีสงฆ์ ผู้ใดผู้หนึ่งจะ โอนกรรมสิทธิ์ที่นั่นไปไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ แห่งกฎหมายเฉพาะ^๔

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

หลังจากคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยก็ได้ใช้กฎหมายรัฐ

ธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดปกครองประเทศ ที่บัญญัติเอาไว้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงดำรงฐานะพระประมุขของประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติทางสภาผู้แทนราษฎร ด้านตุลาการทางศาล และด้านบริหารทางคณะรัฐมนตรี รัฐบาลประชาธิปไตยประสงค์จะอนุวัติการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามแบบอย่างการปกครองของฝ่ายอาณาจักร จึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๘๔ ดังมีข้อความตอนหนึ่งของแถลงการณ์ของรัฐบาลสมัยนั้นว่า

“.....พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์ และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยราบรื่น ความสำคัญในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ก็คือได้จัดการปกครองคณะสงฆ์ ให้อนุโลมระบอบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัย.....”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มี ๖๐ มาตรา เป็นบททั่วไป ๔ มาตรา บทเฉพาะกาล ๑ มาตรา นอกนั้น ๕๕ มาตรา แบ่งเป็น ๘ หมวด คือ

หมวดที่ ๑ สมเด็จพระสังฆราช มี ๖ มาตรา บัญญัติถึงการสถาปนาและอำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช ตามแบบรัฐธรรมนูญ คือ ทรงบัญญัติสังฆานัติ โดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรี ทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธร และการทำหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช

หมวดที่ ๒ สังฆสภา มี ๑๗ มาตรา บัญญัติถึงองค์ประกอบของสังฆสภา สมาชิกสังฆสภา การประชุมสังฆสภา การบัญญัติสังฆานัติ และการโฆษณาข้อความที่เกี่ยวกับการประชุมสังฆสภา คณะกรรมการสังฆสภา คณะสังฆมนตรีและคณะกรรมการที่คณะสังฆมนตรีตั้งขึ้น

หมวดที่ ๓ คณะสังฆมนตรี มี ๑๐ มาตรา บัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะสังฆมนตรีให้สังฆนายกรับผิดชอบในการบริหารการคณะสงฆ์ การจัดระเบียบบริหารการคณะสงฆ์เป็นองค์การปกครอง ศึกษา เผยแพร่สาธารณูปการ ให้มีสังฆมนตรีว่าการบังคับบัญชารับผิดชอบ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ การกำหนดระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคตามสังฆานัติ เจ้าคณะตรวจการ การแต่งตั้ง ถอดถอนหรือโยกย้าย พระอุปัชฌายะ และพระสงฆ์ตำแหน่งการบริหารการคณะสงฆ์ให้กระทำตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในสังฆานัติ

หมวดที่ ๔ วัด มี ๘ มาตรา บัญญัติถึงประเภทของวัด การสร้าง การตั้ง การรวม การโอน การย้าย และการยุบเลิกวัดให้เป็นตามกฎหมายกระทรวง การพระราชทานวิสุงคามสีมา การจัดที่วัดและที่ขึ้นต่อวัด การปกครองวัด หน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาสและสังฆัดของบรรพชิต

หมวดที่ ๕ ศาสนสมบัติ มี ๔ มาตรา บัญญัติถึงการจัดและดูแลศาสนสมบัติกลางและศาสนสมบัติของวัด

หมวดที่ ๖ คณะวินัยธร มี ๓ มาตรา บัญญัติถึงการพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ของคณะวินัยธร

หมวดที่ ๗ บทกำหนดโทษ มี ๔ มาตรา บัญญัติโทษตามพระราชบัญญัติของผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณาข้อความเกี่ยวกับการประชุมสังฆสภาและการประชุมอื่นๆ การกระทำที่ให้นับหลงเชื่อว่าเป็นพระภิกษุ การใส่ความคณะสงฆ์ไทย และไวยาวัจกรทุจริตต่อหน้าที่

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ก็คือ รัฐบาลในสมัยนี้ได้ปรับการปกครองคณะสงฆ์แบบมหาเถรสมาคมอย่างที่เคยดำเนินต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ให้เป็นการปกครองแบบรัฐสภา

ของฝ่ายอาณาจักร ซึ่งเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ สมเด็จพระสังฆราชซึ่งทรงเป็นประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรที่มีศัพท์เรียกว่า สกลมหาสังฆปริณายก ไม่ได้ทรงปกครองคณะสงฆ์โดยตรง เพราะในพระราชบัญญัติได้ระบุไว้ว่า ทรงบัญญัติสังฆานัติ (กฎ ระเบียบที่บังคับใช้ในการปกครอง) โดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหาร

การคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรี ทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธร ซึ่งเหมือนหรือคล้ายกับการปกครองของฝ่ายอาณาจักรที่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงฐานะเป็นพระประมุขของประเทศทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำของรัฐสภาทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลสถิตยุติธรรม เพื่อความชัดเจนอาจแสดงโดยแผนภูมิได้ดังนี้



องค์ประกอบสำคัญของการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีดังนี้

๑. **สังฆสภา** ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน ๔๕ รูป โดยมีคุณสมบัติ คือ (๑) เป็นพระเถระตั้งแต่ชั้นธรรมขึ้นไป (๒) เป็นพระคณาจารย์เอก (๓) เป็นเปรียญเอก

๒. **คณะสังฆมนตรี** ประกอบด้วยสังฆนายก ๑ รูป และสังฆมนตรีไม่เกิน ๙ รูป โดยสมเด็จพระสังฆราชผู้ทรงเป็นสกลมหาสังฆปริณายกทรงแต่งตั้ง

๓. **องค์การบริหารคณะสงฆ์** ประกอบด้วย

ก. **การบริหารส่วนกลาง** แบ่งออกเป็น ๔ องค์การ คือ

(๑) **องค์การปกครอง** มีสังฆมนตรีว่าการ ๑ รูป และสังฆมนตรีช่วยว่าการ ๑ รูป เป็นผู้รับผิดชอบ

(๒) **องค์การศึกษา** มีสังฆมนตรี ๑ รูป และสังฆมนตรีช่วยว่าการ ๑ รูป เป็นผู้รับผิดชอบ

(๓) **องค์การเผยแผ่** มีสังฆมนตรีว่าการ ๑ รูป และสังฆมนตรีช่วยว่าการ ๑ รูป เป็นผู้รับผิดชอบ

(๔) **องค์การสาธารณูปการ** มีสังฆมนตรีว่าการ ๑ รูป และสังฆมนตรีช่วยว่าการ ๑ รูป เป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับสังฆมนตรีช่วยว่าการนั้นจะมีก็ได้ ไม่มีก็ได้ แต่เท่าที่เป็นมาแล้วมีสังฆมนตรีช่วยว่าการด้วยสำหรับทุกองค์การ

ข. **การบริหารส่วนภูมิภาค** เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสังฆานัติ คือ แบ่งการบริหารเป็นภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และอาวาส มีผู้บริหารเป็นเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส ตามลำดับ นอกจากนี้จะมีเจ้าคณะรับผิดชอบบริหารภายในขอบเขตของตนแล้วในแต่ละจังหวัดยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสงฆ์จังหวัด และคณะกรรมการสงฆ์อำเภอด้วยในทุกจังหวัด ในส่วนของระดับภาคแต่ละสายงานให้ขึ้นตรงต่อสังฆมนตรีที่รับผิดชอบในองค์การนั้นๆ เช่น ในสายงานด้านการปกครองขึ้นตรงต่อสังฆมนตรีว่าการองค์การปกครอง สายงานด้านการศึกษาขึ้นตรงต่อสังฆมนตรีว่าการองค์การศึกษา เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของรัฐบาลสมัยนั้นที่ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ (๒๔๔๕) อาจแยกกล่าวได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นแบบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับฝ่ายอาณาจักร

๒. เพื่อเปิดช่องทางไปสู่การรวมนิกายสงฆ์ส่วนใหญ่ของประเทศที่แยกเป็นมหานิกายและธรรมยุติกนิกายเข้าด้วยกัน

สำหรับวัตถุประสงค์ในข้อ ๑ นั้น เห็นได้จากแถลงการณ์ของรัฐบาลสมัยนั้นตอนหนึ่งว่า

..... พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยราบรื่น ความสำคัญในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ก็คือ ได้จัดการปกครองคณะสงฆ์ให้อนุโลมระบอบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัย...^๖

ส่วนวัตถุประสงค์ในข้อ ๒ เห็นได้จากตอนท้ายของแถลงการณ์ฉบับเดียวกันที่กล่าวว่า

..... สิ่งที่เราควรชื่นชมยินดีในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ เป็นการเปิดทางให้ได้ทำสังคายนาพระไตรปิฎกเป็นการใหญ่ และเมื่อการสังคายนาเสร็จลง ก็อาจที่จะรวมนิกายสงฆ์เข้าเป็นอันเดียวกันได้ ความสามัคคีกลมเกลียวก็จะเกิดขึ้นแก่ชาติไทย ทั้งในทางบ้านเมืองและทางพระศาสนา.....^๗

เป้าหมายประการที่ ๒ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้เป้าหมายที่สำคัญเพราะในมาตรา ๖๐ แห่งบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มีการทำสังคายนาพระธรรมวินัยให้เสร็จสิ้นในเวลาไม่เกิน ๔ ปี เมื่อเสร็จแล้วก็จะดำเนินการรวมนิกายสงฆ์ คือ มหานิกายและธรรมยุติกนิกายเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม การนี้ไม่ได้เป็นไปตามที่รัฐบาลสมัยนั้นปรารถนา แม้รัฐบาลจะใช้สิทธิพลหรืออำนาจใน

การขึ้นเพื่อให้เกิดการรวมนิกายของพระพุทธศาสนาในเมืองไทยเข้าด้วยกัน โดยขอร้องเชิงบังคับให้พระสงฆ์ของมหานิกายและธรรมยุตไปอยู่ร่วมกันที่วัดพระศรีมหาธาตุ ซึ่งรัฐบาลสร้างขึ้นใหม่โดยมีพระมหาเถระธรรมยุตเป็นเจ้าอาวาส การอยู่ร่วมกันของพระสงฆ์ทั้ง ๒ นิกาย ก็เป็นไปได้ไม่นาน ในที่สุดพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายก็ถอนตัวไปคงเหลือแต่พระสงฆ์คณะธรรมยุตอันเป็นเหตุให้วัดพระศรีมหาธาตุเป็นวัดในสังกัดคณะธรรมยุตมาจนกระทั่งทุกวันนี้

มีหลักความจริงเกี่ยวกับศาสนาอย่างหนึ่งซึ่งยังคงดำรงความจริงอยู่จนบัดนี้ นั่นคือ ไม่เคยมีใครหรือผู้มีอำนาจคนใดในโลกสามารถรวมศาสนา ๒ ศาสนาหรือนิกายศาสนา ๒ นิกายเข้าด้วยกันให้เหลือเพียงศาสนาเดียวหรือนิกายเดียวได้ การพยายามรวมศาสนา ๒ ศาสนาเข้าด้วยกันก็คือการสร้างศาสนาใหม่เพิ่มขึ้นมาอีกศาสนาหนึ่ง การพยายามรวมนิกายศาสนา ๒ นิกายเข้าด้วยกันก็คือการสร้างนิกายใหม่ขึ้นมาอีกนิกายหนึ่งนั่นเอง ความพยายามของรัฐบาลไทยสมัยนั้นขัดต่อหลักความจริงดังกล่าวนี้ ผลก็คือความล้มเหลวซึ่งปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์แห่งพระพุทธศาสนาในประเทศไทยที่น่าจะมีการศึกษาวิจัยให้ได้ทราบเรื่องราวและเหตุผลอย่างชัดเจนเรื่องหนึ่ง

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย ซึ่งอาจประมวลกล่าวได้ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมนิกายสงฆ์ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการเพื่อรวมนิกายสงฆ์ คือ ธรรมยุตกับมหานิกายเข้าด้วยกัน นั่นคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสังคายนาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการจัดทำสังคายนาพระธรรมวินัยให้เสร็จสิ้นในเวลาอย่างช้าไม่เกิน ๔ ปี เมื่อเสร็จการสังคายนาแล้วก็จะดำเนินการรวมนิกายทั้ง ๒ เข้าด้วยกันตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. แต่การนี้ปรากฏว่าเมื่อมีการประชุมกรรมการคณะนั้น กรรมการที่มาจากแต่ละนิกายได้มี

ความเห็นขัดแย้งกันอย่างมาก ไม่อาจรวมขอมตกลงกันได้ ยิ่งประชุมก็ยิ่งมีความขัดแย้งได้เถียงกันหนักขึ้น แทนที่จะรวมกันได้กลับยิ่งแตกแยกกันมากขึ้น ทำให้ต่างฝ่ายต่างเบือนหน้าที่จะประชุมกันต่อไป ในที่สุดเมื่อไม่มีการประชุม กรรมการคณะนี้ก็เลิกกันไปโดยปริยาย

สาเหตุที่ทำให้กรรมการสังคายนาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. คณะสงฆ์ ๒๕๔๔ ไม่ได้อาจพิจารณาได้ตามเหตุผลต่อไปนี้

๑) การสังคายนาพระธรรมวินัยพระเถระในอดีตได้ทำไว้เหมาะสมดีแล้ว ไม่มีอะไรที่สำคัญที่จะต้องทำต่อหรือทำเพิ่มเติมให้ดีขึ้นได้อีก

๒) การแตกออกเป็นนิกายของศาสนาเกิดจากสาเหตุ คือ ไม่มีศีลสามัญญตา การมีวัตรปฏิบัติที่ไม่เสมอกันหรือไม่เหมือนกัน และไม่มีทิวฐิสามัญญตา การมีทรรศนะความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตรปฏิบัติและคำสอนไม่ลงรอยกัน ซึ่งเมื่อไม่มีทั้ง ๒ อย่าง ดังกล่าวแล้วก็ไม่มีทางที่จะทำให้นิกายของศาสนาที่แตกออกไปแล้ว กลับมารวมกันได้

๒. การกำหนดให้การปกครองคณะสงฆ์เลียนแบบการปกครองทางโลก พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้กำหนดให้การปกครองคณะสงฆ์เลียนแบบการปกครองฝ่ายอาณาจักรซึ่งเป็นแบบรัฐสภาที่แบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ทำให้สมเด็จพระสังฆราชผู้ทรงเป็นสกลมหาสังฆปริณายกที่เคยบริหารกิจการคณะสงฆ์โดยตรงตามแบบมหาเถรสมาคม ต้องทรงเป็นผู้บริหารแต่เพียงในนาม เพราะอำนาจของพระองค์ถูกแบ่งแยกออกไปให้องค์กรอื่นทำหน้าที่แทน นั่นคือ อำนาจออกสังฆาณัติ (เท่ากับการออกกฎหมายของรัฐสภา) เป็นอำนาจของสังฆสภา อำนาจบริหารเป็นของคณะสังฆมนตรีและอำนาจวินิจฉัยอธิกรณ์เป็นอำนาจของ

คณะวินัยธร การบริหารคณะสงฆ์แบบนี้ไม่สอดคล้องกับการบริหารคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้ซึ่งทรงมอบอำนาจให้สงฆ์ (ที่ประชุมพระภิกษุตั้งแต่ ๔ รูปขึ้นไป) เป็นใหญ่ในกิจการของพระศาสนา และให้เคารพนับถือกันตามหลักอาวุโส เมื่อไม่มีความสอดคล้องความขัดข้องจึงเกิดขึ้นนานปีการจะเห็นได้จากที่ท่านผู้แทนเห็นและใกล้ชิดเหตุการณ์ในสมัยนั้นเขียนไว้ดังนี้

..... ความขัดข้องที่เริ่มเกิดขึ้นแต่แรกใช้เรื่องมามากขึ้น พระเถระในคณะธรรมยุต (ทุกรูปที่เป็นสมาชิกสังฆสภา) ได้ถวายหนังสือร้องเรียนสมเด็จพระสังฆราช เพื่อทรงเสนอต่อไปยังรัฐบาล มีใจความว่า จำเดิมแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาจนถึงเวลาถวายหนังสือนั้น (๕ กรกฎาคม ๒๔๙๐) อย่างเข้า ๗ ปี ผู้ยื่นหนังสือทั้งหลายซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการคณะสงฆ์ ได้สังเกตการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏว่าเป็นผลเสียหายแก่การพระศาสนาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เสียหลักการปกครองตามพระวินัย เสียเวลา เสียแรงงาน ทั้งเพิ่มความสับสนเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ เพราะมีข้อผิดพลาดบกพร่องหลายประการ มีอาทิ คือ ๑. ขัดแย้งพระธรรมวินัย ๒. ขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา ๓. ไม่มีผลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ๔. ไม่เป็นไปตามคลองธรรม ๕. มีความบกพร่องของตัวบท ๖. ขัดกับวิธีการปกครองคณะสงฆ์

๓. การมีสังฆสภา จุดบกพร่องที่ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็คือ การมีสังฆสภา ซึ่งถ้าพิจารณาเพียงผิวเผินก็น่าจะเป็นสิ่งที่ดี แต่โดยความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทั่วประเทศจำนวนพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายมีมากกว่าพระสงฆ์ฝ่ายธรรมยุตหลายเท่า จำนวนสมาชิกของสังฆสภาที่เป็นฝ่ายมหานิกายจึงต้องมีมากกว่าฝ่ายธรรมยุตเป็นธรรมดา ผลของการปฏิบัติ คือ ฝ่ายธรรมยุตเป็นฝ่ายค้านในสังฆสภาเรื่อยมาตั้งแต่ต้นต่อการออกสังฆาณัติบังคับรวมการปกครอง (ทั้งทางบริหารรวมถึงการตั้งอุปัชฌาย์ ทั้งทางคณะวินัยธร)^๔

การดำเนินการของสังฆสภาคล้ายกับการดำเนินการของรัฐบาลในฝ่ายอาณาจักร มีการเสนอญัตติ มีการอภิปรายสนับสนุน คัดค้าน แย้งโต้แย้ง เหมือนที่นักการเมืองทำกัน ซึ่งบางครั้งก็มีลักษณะเผด็จร้อนรุนแรง ก้าวล่วงขอบเขตของสมณะผู้สงบ

อนึ่ง เมื่อได้มีสังฆสภาขึ้นแล้ว ในชั้นแรกมีสมาชิกไปเข้าร่วมประชุมทั้ง ๒ นิการ แต่ปรากฏว่าการประชุมเป็นไปในทางไม่สงบมากขึ้น ผู้น้อยโต้เถียงจะเอาชนะผู้ใหญ่ และการโต้เถียงกันระหว่างนิการทวีความรุนแรงราวรานยิ่งขึ้น จนต่อมาพระผู้หนักในพระธรรมวินัยทั้ง ๒ นิการ เปื้อนหน่ายและไม่ปรารถนาไปประชุมเพื่อโต้เถียงวิวาทกันเอง จึงมีสมาชิกเข้าประชุมเป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะพระเถระผู้ใหญ่ไม่เข้าประชุมเป็นส่วนมาก สังฆานัติโดยมากจึงเป็นไปตามความเห็นของสมาชิกผู้น้อยหมู่หนึ่ง ซึ่งโดยมากเป็นชั้นศิษย์และอยู่ในปกครอง^{๙๙} ในสังคมของพระภิกษุสงฆ์ในพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าทรงกำหนดให้เคารพนับถือกันโดยลำดับอาวุโส คือ ถือการบวชก่อนบวชหลังเป็นเกณฑ์ไม่ให้ถือเอาอายุแก่ก่อนกว่ากันเป็นเกณฑ์ ผู้บวชทีหลังแม้จะมีอายุแก่กว่าก็ต้องเคารพกราบไหว้ผู้ที่บวชก่อนแม้ว่าผู้บวชก่อนนั้นจะมีอายุอ่อนกว่ารุ่นลูกหลานก็ตาม ทรงให้ภิกษุทั้งหลายเคารพเชื่อฟังพระเถระผู้ใหญ่ผู้เป็นสังฆปริณายก อันจะทำให้สังคมพระภิกษุสงฆ์เป็นไปเพื่อความเจริญ ไม่เป็นไปเพื่อความเสื่อม ดังที่ตรัสสอนภิกษุตอนหนึ่งว่า

ภิกษุทั้งหลายยังสักการะเคารพนับถือ บูชาท่านผู้เป็นเถระเป็นรัตตัญญู (ผู้รู้ราตรีนานหรือผู้มีประสบการณ์มาก) บวชมานาน เป็นสังฆปริณายกเป็นสังฆปริณายก และจักสำคัญด้วยตำแหน่งท่านเหล่านั้นว่าเป็นด้วยคำอันตนฟังเชื่อฟังอยู่เพียงใด ฟังหวังความเจริญได้แน่นอนไม่เสื่อมเลยเพียงนั้น^{๑๐๐}

การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารคณะสงฆ์ที่ออกเป็นสังฆานัติโดยสังฆสภาที่พระภิกษุผู้น้อยสามารถอภิปรายโต้แย้งโต้เถียงพระเถระผู้ใหญ่รุ่น

อุปัชฌาย์อาจารย์ได้จึงเป็นการผิดประเพณีและผิดหลักที่พระพุทธเจ้าทรงสอนให้ยึดถือปฏิบัติ ทำให้พระเถระผู้ใหญ่ผู้หนักในพระธรรมวินัยเอือมระอาไม่เข้าร่วมประชุมเป็นส่วนมาก ในช่วงหลังการประชุมสังฆสภาคมักจะมีสมาชิกมาไม่ครบองค์ประชุม อีกอย่างหนึ่ง การออกสังฆานัติของสังฆสภานั้นไม่ใช่ว่าจะออกสังฆานัติอะไรก็ได้ จะออกได้ก็เฉพาะสังฆานัติที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัยและสังฆานัติที่กำหนดวิธีปฏิบัติตามพระธรรมวินัยเท่านั้น ตลอดเวลา ๒๑ ปีเศษที่ใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ สังฆสภาจึงออกสังฆานัติได้เพียง ๑๐ ฉบับ ซึ่งถ้านับเป็นเรื่องได้ก็เพียง ๗ เรื่องเท่านั้น^{๑๐๑} เมื่อหมดสังฆานัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สังฆสภาที่ไม่มีงานอะไรจะทำต่อในที่สุดเรื่องของสังฆสภาก็เหลือเพียงการทำพิธีเปิดตามพิธีแล้วก็ทำพิธีปิดเท่านั้น^{๑๐๒}

การประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่รัฐบาลสมัยนั้นคาดว่าจะก่อให้เกิดความสามัคคีจนสามารถรวมนิการสงฆ์ของประเทศ ๒ นิการเข้าด้วยกันได้นั้น กลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือ ยิ่งใช้ไปนานปีเข้าก็ยิ่งก่อให้เกิดความแตกแยกราวรานในหมู่พระสงฆ์ของประเทศมากยิ่งขึ้น สมเด็จพระสังฆราชทรงเห็นว่าจะปล่อยให้เนิ่นนานไปไม่จัดการแก้ไขอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะเป็นผลร้ายต่อพระศาสนามากยิ่งขึ้น จึงทรงเรียกประชุมพระเถระผู้ใหญ่ผู้เป็นจักรกลสำคัญในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของทั้ง ๒ นิการมาประชุมหารือทำความเข้าใจกันที่ตำหนักเพชร วัดบวรนิเวศวิหาร เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๔ และได้ข้อตกลงร่วมกัน ๓ ข้อ คือ

๑. การปกครองส่วนกลาง คณะสังฆมนตรีการบริหารร่วมกันแต่การปกครองบังคับบัญชาให้เป็นไปตามนิการ

๒. การปกครองส่วนภูมิภาคให้แยกตามนิการ

๓. ส่วนระเบียบปลีกย่อยอื่นๆ จะได้ปรึกษากันภายหลัง

รัฐบาลและคณะสังฆมนตรีได้มีมติรับรองข้อตกลง (มติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔)^{๑๔}

ตลอดเวลาที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ บังคับใช้มีสังฆมนตรีองค์การละ ๒ รูป เป็นพระเถระในฝ่ายมหานิกาย ๑ รูป และฝ่ายธรรมยุต ๑ รูป เพราะฉะนั้น เมื่อมีข้อตกลงร่วมกัน ๓ ข้อขึ้นแล้ว สังฆมนตรีจากฝ่ายมหานิกายก็จะปกครองบังคับบัญชาเฉพาะในสายนิกายของตน ส่วนสังฆมนตรีจากฝ่ายธรรมยุตก็ปฏิบัติในทำนองเดียวกัน ข้อตกลงร่วม ๓ ข้อดังกล่าวคงใช้ปฏิบัติต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างเช่น ในเวลานี้แต่ละจังหวัดจะมีเจ้าคณะจังหวัด ๒ รูป คือ เจ้าคณะจังหวัดฝ่ายมหานิกายรูปหนึ่งและฝ่ายธรรมยุตรูปหนึ่ง แต่ละรูปก็จะปกครองดูแลพระภิกษุสามเณรเฉพาะในนิกายของตน ซึ่งเป็นผลให้ความแตกแยก ร้าวฉานที่เคยเกิดขึ้นสมัยใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ หดสั้นไป

เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่เมื่อบังคับใช้แล้วก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย รัฐบาลปฎิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยความยินยอมและเห็นชอบของคณะสงฆ์ได้ประกาศยกเลิกไปและประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แทนตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๙ ตอนที่ ๑๑๕ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๖^{๑๕}

การปกครองคณะสงฆ์สมัยปัจจุบัน

ก. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ถูกยกเลิกไป ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๔๖ มาตรา ทั้งนี้ไม่นับรวมบททั่วไปและบทเฉพาะกาลแบ่งออกเป็น ๔ หมวด คือ

หมวด ๑ เกี่ยวกับสมเด็จพระสังฆราช มี ๕ มาตรา บัญญัติว่าด้วยการสถาปนา อำนาจหน้าที่ การประกาศนามผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชและการพ้นจากตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราช

หมวด ๒ เกี่ยวกับมหาเถรสมาคม มี ๘ มาตรา ว่าด้วยองค์ประกอบ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนัก การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการมหาเถรสมาคม

หมวด ๓ เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ มี ๔ มาตรา ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค การแต่งตั้งและถอดถอนพระอุปัชฌาย์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม

หมวด ๔ เกี่ยวกับนิคหกรรมและสละเพศ มี ๗ มาตรา บัญญัติเกี่ยวกับพระภิกษุจะต้องรับนิคหกรรม เมื่อกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการลงนิคหกรรมในกรณีต่างๆ

หมวด ๕ เกี่ยวกับวัด มี ๙ มาตรา ว่าด้วยประเภทของวัด การสร้าง การตั้ง การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอพระราชทานวิสุงคามสีมา เจ้าอาวาส การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส

หมวด ๖ เกี่ยวกับศาสนสมบัติ มี ๒ มาตรา ว่าด้วย ประเภทการดูแลรักษาและการจัดการศาสนสมบัติ

หมวด ๗ เกี่ยวกับบทกำหนดโทษ มี ๓ มาตรา ว่าด้วยโทษผู้ฝ่าฝืนเมื่อได้รับนิคหกรรมและผู้ใส่ความคณะสงฆ์ไทย

หมวด ๘ เบ็ดเตล็ด มี ๒ มาตรา ว่าด้วยพระภิกษุผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา และการปกครองคณะสงฆ์อื่น นอกจากคณะสงฆ์ไทยให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

ข. สำระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช (มาตรา ๗)

สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสถลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายพระธรรมวินัย และกฎหมายเดรสมาคม (มาตรา ๘) ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเดรสมาคม (มาตรา ๙)

มหาเดรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูป เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราช ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๔ รูป และไม่เกิน ๘ รูปเป็นกรรมการ (มาตรา ๑๒) กรรมการมหาเดรสมาคมซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ (มาตรา ๑๔)

อธิบดีกรรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเดรสมาคม และกรรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการ มหาเดรสมาคม (มาตรา ๑๓)

มหาเดรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจตรากฎหมาย มหาเดรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่ง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้

จากบทบัญญัติที่ยกมากล่าวนี้ สมเด็จพระสังฆราช สถลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงปกครองคณะสงฆ์ทางมหาเดรสมาคม ซึ่งพระองค์เองทรงเป็นประธานกรรมการ เป็นการปกครองทั้งสังฆมณฑลทั่วพระราชอาณาจักร ที่มีจุดบัญชาการจุดเดียว

ย่อมก่อให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ง่ายกว่าการปกครองแบบอื่น

ตามกฎหมายเดรสมาคมฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ การปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนทุกชั้นให้มีเจ้าคณะมหานิกายและเจ้าคณะธรรมยุตปกครองบังคับบัญชาวัดและพระภิกษุสามเณร ในนิกายนั้นๆ (ข้อ ๔)

ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางได้กำหนดวิธีดำเนินการ เพื่อความเรียบร้อยดีงาม วิธีดำเนินการ ศาสนศึกษาและศึกษาสงเคราะห์ วิธีดำเนินการเผยแผ่พระพุทธศาสนา วิธีดำเนินการสาธารณูปการ และสาธารณสงเคราะห์อันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์และการพระศาสนา ให้เป็นไปตามวิธีที่กำหนดในระเบียบมหาเดรสมาคม (ข้อ ๕) และเพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนทุกชั้นและเพื่อแบ่งเบาภาระของมหาเดรสมาคม ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการคณะสงฆ์ในนิกายนั้นๆ ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ดังนี้

(๑) เจ้าคณะใหญ่หนกลางปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๑,๒,๓,๑๓,๑๔ และ ๑๕

(๒) เจ้าคณะใหญ่หนเหนือปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๔,๕,๖ และ ๗

(๓) เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออกปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๘,๙,๑๐,๑๑ และ ๑๒

(๔) เจ้าคณะใหญ่หนใต้ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๑๖,๑๗ และ ๑๘

(๕) เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุตปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ธรรมยุตภาคทุกภาค

สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ และทรงมอบหมายอำนาจหน้าที่ ให้ปฏิบัติตามมติมหาเดรสมาคม (ข้อ ๖)

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค จัดแบ่งเขตการปกครองเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล (มาตรา ๒๑) ภาคคณะสงฆ์แบ่งเป็น ๑๔ ภาค ให้รวมเขตปกครองจังหวัดต่างๆ เป็นเขตปกครองภาค ตามกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๐๖) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมส่วนจำนวนและเขตปกครองจังหวัดก็ดี อำเภอก็ดี และตำบลก็ดี ให้อนุโลมตามเขตปกครองของจังหวัด อำเภอ หรือตำบลแห่งราชอาณาจักร แต่เมื่อมีกรณีพิเศษจะกำหนดให้เป็นอย่างอื่นย่อมทำได้โดยระเบียบมหาเถรสมาคม

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นลำดับ คือ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะตำบล เมื่อมหาเถรสมาคมเห็นสมควรจะจัดให้มีรองเจ้าคณะภาคจังหวัด อำเภอ และตำบล เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้นๆ ก็ได้ (มาตรา ๒๒) การแต่งตั้ง ถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอื่นเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่นๆ และไวยาวัจกรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเถรสมาคม

ตามกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์เจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตภาคของตนดังนี้

(๑) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ หรือระเบียบมหาเถรสมาคม คำสั่งมหาเถรสมาคม และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(๒) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

(๓) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด

(๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ

(๕) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาสตลอดถึงพระภิกษุสามเณร ผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตนและตรวจตราชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

เจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดของตนเช่นเดียวกับเจ้าคณะภาค ข้อ (๑) เพิ่มการดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน ข้อ (๓) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของเจ้าคณะอำเภอ ข้อ (๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะอำเภอให้เป็นไปโดยชอบ

เจ้าคณะอำเภอมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตน เช่นเดียวกับเจ้าคณะจังหวัดและเจ้าคณะภาค ข้อ (๓) วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าอาวาส ข้อ (๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะตำบลให้เป็นไปโดยชอบ

เจ้าคณะตำบลมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตตำบลของตน เช่นเดียวกับเจ้าคณะจังหวัด และเจ้าคณะภาค ข้อ (๓) วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าอาวาส ข้อ (๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าอาวาสให้เป็นไปโดยชอบ ข้อ (๕) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าอาวาส และพระภิกษุสามเณร

มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เจ้าอาวาสมีหน้าที่ ดังนี้

(๑) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี

(๒) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ ที่มีอยู่หรือทำนักราชอยู่ภายในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง มหาเถรสมาคม

(๓) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระ ธรรมวินัยแก่บรรพชิต และคฤหัสถ์

(๔) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญ กุศล

มาตรา ๓๘ เจ้าอาวาสมีอำนาจดังนี้

(๑) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ ซึ่งมีได้รับอนุญาต ของเจ้าอาวาสเข้าไปอาศัยอยู่ในวัด

(๒) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาท ของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด

(๓) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือ ทำนักราชภายในวัดทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑบน หรือให้ขอมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัด นั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วย พระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

นอกจากนี้ก็มีกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอน พระอุปัชฌาย์ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ว่าด้วยการ แต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ว่าด้วยการลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุ และฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้า อาวาส ตลอดจนระเบียบและคำสั่งของมหาเถรสมาคม เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรม วินัยและกฎหมาย

ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ตามพระราช บัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังกล่าวมานี้จะเห็น ได้ว่า องค์การสูงสุดในการปกครองคือมหาเถรสมาคม

ซึ่งมีสมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายกทรง เป็นประธานและมีพระมหาเถระจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ มหาเถรสมาคม บรรดาสังฆาณัติ กฎ ระเบียบและมติ ที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ซึ่งออกหรือกำหนด ขึ้นโดยมหาเถรสมาคมจะตีพิมพ์เป็นหลักฐานไว้ใน หนังสือแถลงการณ์คณะสงฆ์ที่มีฐานะคล้ายหนังสือ ราชกิจจานุเบกษาของฝ่ายอาณาจักร แต่หนังสือ แถลงการณ์คณะสงฆ์ไม่มีกำหนดการออกที่แน่นอน หากไม่มีเรื่องที่จะต้องประกาศก็อาจทิ้งช่วงไปเป็น เวลานาน

อนาคต : การปกครองคณะสงฆ์ควรจะเป็น อย่างไร

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ใน ประเทศไทยเท่าที่เป็นมาแล้วตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า การปกครองในรูปของมหาเถรสมาคม เป็นการปกครองที่เหมาะสมตามหลักพระธรรมวินัย ที่พระพุทธเจ้าทรงกำหนดให้สงฆ์เป็นใหญ่ในกิจการ ทั้งปวงของพระศาสนาและให้พระภิกษุเคารพเชื่อฟัง พระเถระผู้ใหญ่ผู้เป็นรัตตัญญูบุราณนาน เป็นสังฆบิดร สังฆปริณายกโดยตรัสว่าตราบใดที่ภิกษุทั้งหลายยังเคารพ เชื่อฟังถ้อยคำของท่านเหล่านั้นอยู่จะมีแต่ความเจริญ ไม่เป็นไปเพื่อความเสื่อมแน่นอน

อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองคณะสงฆ์ในรูปแบบ มหาเถรสมาคมจะเป็นการปกครองที่เหมาะสม แต่พระ ราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ใช้อยู่ในเวลานี้ยังมีจุดอ่อนที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขอยู่มาก ซึ่งอาจ พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

๑. มหาเถรสมาคมควรเป็นองค์กรระดับนโยบาย มากกว่าระดับปฏิบัติการ

ข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณาและยอมรับตามความ เป็นจริงอย่างหนึ่งก็คือ บรรดากรรมการมหาเถร สมาคมล้วนเป็นพระมหาเถระมีอายุเกิน ๖๐ ปีแล้ว

ทั้งสิ้น ซึ่งถ้าเป็นระบบราชการทางโลกก็เป็นผู้ที่เกษียณอายุจากราชการแล้ว ต้องพ้นจากหน้าที่ราชการเนื่องจากสูงอายุ แต่ พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ยังให้ท่านต้องทำงานทั้งๆ ที่บางท่านหรือหลายท่านมีอายุเกือบ ๘๐ ปีหรือเกิน ๘๐ ปีแล้ว ที่มีอายุเข้าสู่วัย ๙๐ ปีแล้วก็มี ท่านเหล่านี้ล้วนเป็นผู้ถึงพร้อมด้วยคุณวุฒิและวัยวุฒิ ในทางพระพุทธศาสนาเรียกว่าเป็นรัตตัญญู คือผู้รู้ราตรีนาน กล่าวตามภาษาที่ชาวโลกทั่วไปเข้าใจได้ ก็คือเป็นผู้มีประสบการณ์มากเพราะบวชมานานและผ่านพบเห็นอะไรมามาก เป็นพระมหาเถระที่ตั้งอยู่ในฐานะครูฐานีบุคคล คือ บุคคลที่ควรเคารพเชื่อฟัง เป็นสังฆบิดร สังฆปริณายก ตามธรรมเนียมของพระพุทธศาสนา

อย่างไรก็ตาม พิจารณาตามหลักธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นสังขารม อยู่นี้ในวัยดังกล่าวนี้จัดว่าเป็นคนแก่ อยู่ในวัยชรา การที่ให้พระมหาเถระในวัยนี้เป็นกรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดตามระบบการปกครองคณะสงฆ์ของประเทศไทยก็เป็นสิ่งเหมาะสม แต่งานที่ท่านต้องทำควรเป็นงานระดับนโยบาย งานให้คำปรึกษาชี้แนะและงานวินิจฉัยตัดสินในระดับสูงสุด ไม่ควรเป็นงานระดับปฏิบัติการที่ต้องพิจารณากลั่นกรองหาแนวทางหรือวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารคณะสงฆ์ที่เหมาะสมในการดำเนินการ อย่างเช่นที่เป็นอยู่ในเวลานี้ งานระดับปฏิบัติการควรเป็นงานขององค์กรระดับรองจากมหาเถรสมาคมที่ต้องใช้ทั้งกำลังงานและเวลาในการพิจารณากลั่นกรองให้เสร็จสิ้นแล้วจึงเสนอมหาเถรสมาคมพิจารณาอนุมัติเป็นขั้นสุดท้าย แต่ตามพ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ องค์กรระดับรองเช่นกล่าวนี้นี้ไม่มีอยู่เลย มหาเถรสมาคมจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยทุกเรื่องทุกอย่างตั้งแต่งานเล็กน้อยจนถึงงานสำคัญระดับชาติ พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จะเรียกว่าเป็น พ.ร.บ. ทรมานคนแก่ก็น่าจะได้

๒. ไม่มีการริเริ่มงานใหม่หรือโครงการใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการปรับปรุงองค์กรและวิธีการเผยแผ่ศาสนาธรรมให้ก้าวหน้ายุคสมัยที่เปลี่ยนไป

การบริหารกิจการคณะสงฆ์ในระดับสูงคือมหาเถรสมาคมและระดับล่างที่แบ่งย่อยเป็นหน ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล เมื่อ ๓๐ ปีมาแล้วเป็นอย่างไรวะเวลานี้ก็ยังคงเป็นอย่างนั้น แม้ไม่มีการถอยหลังแต่ก็ไม่มีการก้าวไปข้างหน้า จึงเป็นเพียงการรักษาประเพณี การปกครองที่เป็นมาแล้วให้คงอยู่เท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาถึงยุคสมัยที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจนก้าวเข้ายุคที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ที่ยังอยู่กับที่ไม่มีโครงการอะไรใหม่ ไม่มีการพัฒนาในด้านต่างๆ จึงทำให้การดำเนินการไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง การศึกษาการเผยแผ่หรือการสาธารณูปการ ล้วนอยู่ในภาวะล้าหลังไม่ทันสมัยทั้งสิ้น

๓. ไม่มีองค์กรระดับรองจากมหาเถรสมาคมรับผิดชอบงานด้านต่างๆ ของพระศาสนาอย่างต่อเนื่อง

ดังได้กล่าวนมาแล้วว่าบรรดาพระมหาเถระซึ่งเป็นกรรมการของมหาเถรสมาคมนั้น แม้ท่านจะเป็นผู้ที่ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมควรแก่การเคารพเชื่อฟัง แต่ท่านก็อยู่ในวัยชรา ซึ่งบางท่านก็ชรามาก จนแทบจะลุกเดินไม่ไหว ไม่ใช่วัยที่จะต้องทำงานหนักบริหารกิจการของพระศาสนาที่มีเรื่องมากและปัญหามาก ซึ่งต้องใช้ทั้งกำลังกายและกำลังความคิด ด้วยวัยของท่านเหล่านั้นถ้าจะเปรียบกับกองไฟก็เหมือนกับกองไฟที่ผ่านขั้นตอนการลุกโชติช่วงมาแล้ว กำลังอยู่ในขั้นตอนที่จะดับมอดเป็นเถ้าถ่าน เพราะฉะนั้นการจะคาดหวังให้ท่านปฏิบัติงานอย่างว่องไวกระฉับกระเฉงอย่างต่อเนื่อง มีแผนงานใหม่ๆ โครงการใหม่ๆ อย่างที่เราอาจคาดหวังจากผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน ก็จะเป็นการคาดหวังที่ไม่สมควรและผิดหลักสัปปุริสธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ งานบริหารพระศาสนา ด้านต่างๆ คือ การปกครอง การศึกษา การเผยแผ่ และ

การสาธารณูปการ ที่ต้องมีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจมีแผนงานใหม่ๆ โครงการใหม่ๆ เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของพระพุทธศาสนาเอง เพื่อประโยชน์ของสังคมไทยและเพื่อประโยชน์แก่ชาวโลก ควรเป็นงานขององค์กรระดับรองจากมหาเถรสมาคมที่บริหารโดยพระเถระผู้ทรงคุณวุฒิและมีวิสัยอยู่ในวัยทำงานและการปฏิบัติงานควรเป็นไปในรูปของคณะกรรมการส่วนมหาเถรสมาคมควรมีหน้าที่เพื่อกำหนดและควบคุมนโยบาย ให้คำปรึกษาหรือชี้แนะแก่องค์กรระดับรอง มีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรือวินิจฉัยชี้ขาดสิ่งที่ยังองค์กรระดับรองเสนอขึ้นมา ถ้าสามารถทำได้ตามหลักการดังกล่าวมานี้ ความเจริญรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนา ความก้าวหน้าและทันสมัยของกิจการทางศาสนาก็เป็นสิ่งที่คาดหวังได้แน่นอน

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของมหาเถรสมาคม และเพื่อความเจริญมั่นคงของพระพุทธศาสนาในยุคโลกาภิวัตน์ ควรจัดตั้งองค์กรระดับรองจากมหาเถรสมาคมขึ้น ๔ องค์กร คือ

๑. สำนักงานคณะกรรมการการปกครองแห่งคณะสงฆ์

สำนักงานนี้มีหน้าที่นำนโยบายเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดขึ้นโดยมหาเถรสมาคมไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง นอกจากนั้นคณะกรรมการกลางของสำนักงานยังมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต่อความสงบเรียบร้อยและความเจริญของสังฆมณฑลขึ้นแล้วนำเสนอต่อมหาเถรสมาคมเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อมหาเถรสมาคมพิจารณาอนุมัติแล้วก็ดำเนินการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบอย่างทั่วถึง เมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวกับการปกครองเกิดขึ้นก็อาจตั้งกรรมการเฉพาะกิจขึ้นศึกษาหรือพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาเป็นเรื่องๆ ไป รวมทั้งดูแลให้การบังคับใช้พระ

ราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์เป็นไปอย่างทั่วถึงรวดเร็ว และยุติธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในทุกกรณี

๒. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งคณะสงฆ์

ทำหน้าที่ร่างนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการศึกษาของพระภิกษุสามเณรในทุกๆ ด้านและทุกระดับ เสนอต่อมหาเถรสมาคมเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วก็ดำเนินการในชั้นปฏิบัติการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทุกๆ ด้านตามเป้าหมายที่วางไว้

การศึกษาของคณะสงฆ์ที่แบ่งแยกเป็นฝ่ายนักธรรมและบาลีที่มีแม่กองธรรมและแม่กองบาลีเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็นำมารวมเป็นงานส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งคณะสงฆ์ ดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรวิธีการศึกษาและการวัดผลให้เหมาะสมกับระบบการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ เช่น จัดตั้งบาลีวิทยาลัยขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดให้มีการเรียนการสอนเป็นระบบในรูปของการศึกษาพิเศษเฉพาะทางที่ให้ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งคณะสงฆ์ควรมีอะไรบ้าง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดและรอบคอบ

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเผยแผ่แห่งคณะสงฆ์

รับผิดชอบเกี่ยวกับการเผยแผ่พระพุทธศาสนาทุกด้านทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ กำหนดนโยบายและจัดทำแผนงานเกี่ยวกับการเผยแผ่ให้เหมาะสมแก่ยุคสมัย ปรับปรุงวิธีการนำพุทธธรรมเข้าสู่กลุ่มเป้าหมายให้เหมาะกับวัยและสภาพทางสังคมของ

แต่ละกลุ่ม ถ้าจำเป็นอาจจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมด้านการเผยแผ่แก่พระภิกษุสามเณร เพื่อให้บุคคลากรผู้ผ่านการอบรมมีความรู้ความสามารถในด้านการเผยแผ่โดยเฉพาะฟื้นฟูสถาบันฝึกอบรมพระธรรมทูตไปต่างประเทศที่เวลานี้เหลืออยู่แต่ชื่อให้กลับฟื้นขึ้นมาใหม่ เพื่อให้การเผยแผ่พระพุทธศาสนาในต่างประเทศมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น ไมใช่ใครใคร่ทำ-ทำ หรือต่างคนต่างทำอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในเวลานี้

๔. สำนักงานคณะกรรมการสาธารณูปการแห่งคณะสงฆ์

ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการสาธารณูปการในวงการคณะสงฆ์ทั่วพระราชอาณาจักร เช่น นโยบายเกี่ยวกับการสร้างวัด การก่อตั้งสำนักสงฆ์ การสร้างศาสนสถาน ส่งเสริมการศึกษาของเยาวชนโดยการมอบสถานที่อันเป็นศาสนสมบัติให้จัดสร้างโรงเรียน ช่วยหาทุนสร้างอาคารเรียน สร้างสถานือนามัยประจำตำบล จัดตั้งศูนย์อบรมและเลี้ยงดูเด็กเล็กก่อนวัยเรียน ตลอดจนงานสังคมสงเคราะห์อื่นๆ ที่ไม่ขัดกับสมณวิสัย

สำหรับรูปแบบของสำนักงานปฏิบัติการระดับรองจากมหาเถรสมาคมทั้ง ๔ สำนักงานดังกล่าวนี้ ควรจัดตามแบบของสำนักงานต่างๆ ของหน่วยราชการ เช่น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ ที่ตั้งของสำนักงานต้องอยู่ในส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการประสานงานกับมหาเถรสมาคมและกรมการศาสนา นอกจากสำนักงานใหญ่แล้วอาจมีสำนักงานสาขาทั้งระดับภาคการปกครองและจังหวัด การปฏิบัติงานของสำนักงานต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำและปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง จะหยุดงานก็เฉพาะวันพระ วันอาทิตย์ และวันเทศกาลต่างๆ ตามประกาศของทางราชการ

เจ้าหน้าที่บริหารงานประจำของสำนักงานประกอบด้วยบุคคลในระดับต่างๆ ดังนี้

๑. เลขาธิการ
๒. รองเลขาธิการ ๑-๓ คน
๓. ผู้อำนวยการกอง
๔. หัวหน้ากอง
๕. หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าฝ่าย

ส่วนบุคลากรอื่นๆ นั้นให้มีตามความจำเป็นของงาน เช่น เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ พนักงานพิมพ์ดีด เสมียน พนักงานรับ-ส่งหนังสือ คนขับรถ นักการภารโรง เป็นต้น

การดำเนินงานของสำนักงานจะเป็นไปในรูปของคณะกรรมการเช่นเดียวกับสำนักงานต่างๆ ของหน่วยราชการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งมีเลขาธิการของสำนักงานเป็นเลขานุการ เช่น คณะกรรมการการปกครองแห่งคณะสงฆ์ คณะกรรมการการศึกษาแห่งคณะสงฆ์ คณะกรรมการการเผยแผ่แห่งคณะสงฆ์ ฯลฯ รองลงมาจะเป็นกรรมการเฉพาะกิจที่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการ จะเป็นกรรมการรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ และกรรมการเฉพาะกิจนี้จะมีกี่คนก็ได้แล้วแต่ความจำเป็น

กล่าวโดยสรุป การปกครองคณะสงฆ์ในรูปของมหาเถรสมาคมจัดว่าเป็นการปกครองที่เหมาะสม แต่การให้มหาเถรสมาคมต้องพิจารณาวินิจฉัยหมดทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่เป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นจึงควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยจัดให้มีองค์กรระดับรองจากมหาเถรสมาคมขึ้น ๔ องค์กรดังกล่าว นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของมหาเถรสมาคมแล้ว ยังเป็นการน่านโยบายสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง อันจักเป็นเหตุให้กิจกรรมด้านต่างๆ ของพระพุทธศาสนาพัฒนาก้าวหน้าทันโลกยุคไร้พรมแดนด้านข้อมูลข่าวสารที่บัญญัติเรียกกันว่า ยุคโลกาภิวัตน์

การอ้างอิง

๑. สภากาการศึกษามหาวิทยาลัย, พระพุทธศาสนาในราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๓๙.
๒. กรมการศาสนา, ประวัติพระพุทธศาสนาแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี, ภาค ๑. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๒๕), หน้า ๙๓.
๓. มหาวิทยาลัย, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๑๔.
๔. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.
๕. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙.
๖. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.
๗. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.
๘. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖.
๙. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕.
๑๐. เรื่องเดียวกัน
๑๑. มหาวิทยาลัย, พระไตรปิฎกบาลีสยามรัฐ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕), เล่ม ๒๓, ข้อ ๒๑, หน้า ๒๒.
๑๒. มหาวิทยาลัย, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๒๒.
๑๓. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.
๑๔. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.
๑๕. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖.