

วิทยานิพนธ์เรื่อง	รูปแบบการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทย
นักศึกษา	พระสมรรถชัย มั่งคั่ง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. ทศพร ชูเพ็ญ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ พันเอก ประสงค์ ชิงชัย
หลักสูตร	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สำหรับนักบริหาร
คณะวิชา	บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม
ปีการศึกษา	: ๒๕๕๒

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสรุปพัฒนาการรูปแบบองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ในช่วงต่าง ๆ ของไทย จนถึงปัจจุบัน โดยจะทำการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรสงฆ์ไทย เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทยต่อไปในอนาคต ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาวิจัย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) เป็นการศึกษาข้อมูลเอกสารที่ปรากฏในพระไตรปิฎก หนังสือ เอกสารเว็บไซต์ และอื่น ๆ ในส่วนของงานวิจัยภาคสนามได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์พระเถระผู้ใหญ่และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรการปกครองคณะสงฆ์

การศึกษาพบว่า รูปแบบองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทยแบ่งออกเป็นสองยุค คือ ยุคแรกตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นของสมัยรัชกาลที่ ๕ และยุคที่สองคือ ตั้งแต่สมัยที่มีพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ในยุคแรกพบว่า การจัดรูปแบบองค์กรการปกครองของคณะสงฆ์ในยุคนี้มีความสอดคล้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับรูปแบบองค์กรการปกครองในฝ่ายอาณาจักร เนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสูงสุดของฝ่ายอาณาจักรและฝ่ายศาสนจักร ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล และวางนโยบายให้กับฝ่ายบ้านเมืองและองค์กรสงฆ์ ดังนั้น รูปแบบองค์กรการปกครองคณะสงฆ์จึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ปัญหาและอุปสรรคที่พบเห็นในยุคนี้ คือ การบริหารจัดการ การกำกับดูแล และการกระจายอำนาจการปกครองไม่ครอบคลุม และไม่ทั่วถึง

ในยุคที่มีพระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พบว่าพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เข้ามาจัดการระเบียบขององค์กรการปกครองคณะสงฆ์ โดยมีการ

จัดตั้งองค์กรทางการปกครองขึ้นมาใหม่ก็คือ มหาเถรสมาคม บริหารจัดการองค์กรสงฆ์ภายใต้ สมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประมุข ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เอื้อต่อคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายมากเกินไปทำให้ผลการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีการตราพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ขึ้นใหม่ คือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหามุ่งทำให้องค์กร สงฆ์เกิดความสามัคคี มีความเป็นเอกภาพ โดยจัดรูปแบบองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็น สังฆสภา สังฆมนตรี และคณะวินัยธร คล้ายกับการปกครองของฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ได้รับอิทธิพลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ยุคที่ประชาธิปไตย เพิ่งฟู การบังคับใช้กฎหมายนี้มีอันต้องยกเลิกไปเนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้ได้กับคณะสงฆ์ ทั้งหมด ประกอบกับผู้นำในขณะนั้น ต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้เป็นไปในแบบ เดียวกันกับฝ่ายบ้านเมือง จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีหลักการสำคัญคือยกเลิกระบบสภาทั้งหมด รื้อฟื้นมหาเถรสมาคมขึ้นมาใหม่ โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประธาน และมอบอำนาจการ ปกครองคณะสงฆ์ทั้งหมดไว้กับมหาเถรสมาคม แม้ว่ามหาเถรสมาคมจะสามารถช่วยลดความ ขัดแย้งระหว่างมหานิกายกับธรรมยุติกนิกายได้ แต่ปัญหาของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็คือ ความล่าช้าของการบริหารจัดการ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกองค์กรการบริหารกิจการคณะ สงฆ์ทั้งหมด แล้วรวบรวมอำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคม จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการให้อำนาจสมเด็จพระสังฆราชเพิ่มองค์กรการ บริหารกิจการคณะสงฆ์เข้ามาช่วยมหาเถรสมาคม เรียกว่า คณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ตามมติ มหาเถรสมาคม แต่ปัญหาก็เกิดขึ้นอีกด้วยเหตุที่ว่า อำนาจการบริหารจัดการ การตัดสินใจยังคง ขึ้นอยู่กับมหาเถรสมาคม คณะอนุกรรมการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ดังนั้น การจัดรูปแบบองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ให้มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการ จัดรูปแบบองค์กรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน มีฝ่ายนโยบาย คุมนโยบาย และอำนวยการสั่งการ มีฝ่ายบริหารจัดการ และมีกลไกการแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติ หน้าที่ด้วย

Thesis Title	Sangha Administrative Organization in Thailand
Student	Phra Samatthachai Mangkhammi
Thesis Advisor	Dr. Hhakuan Choopen
Thesis Co-advisor	Col. Prasong Chiangchai
Level of Study	Master of Public Administration
Faculty	Graduate School, Sripatum University
Academic Year	2009

ABSTRACT

This research was aimed to study the development of Sangha Administrative Organization in Thailand from the past until present. The research analyzed the development, problems and obstacles ever occurred to Sangha Administration in the past which might be the ground for the future. The research was undergone through documentary, by studying the information as appeared in the Buddhist scriptures, or Tripitaka, books, documents, websites, etc. The field research was carried out through interviews with Buddhist superior monks and the persons related to Thai Sangha administration.

It was found from the research that the Sangha Administrative Organization in Thailand was divided into two periods: one starting from Sukothai Kingdom to Rattanakosin Kingdom in the early reign of King Rama V, another starting from the establishment of the 1902 Sangha Administration Characteristics Act (R.E. 121).

During the first period, it was found that the Sangha Administrative Organization was relevant and in accordance with the administrative formation of the kingdom. This is because the king was the highest ruler of both the kingdom and the Sangha. The king had the duty to control, direct, take care of, and set up policies for both the kingdom and the Sangha. Therefore, the Sangha administrative format was coherent. The problems and obstacles found in this period were the management, supervision, and decentralization of administrative power.

During the time of the Sangha Act, it was found that the 1902 Sangha Administration Characteristics Act (R.E. 121) was the first issue of law to organize the Sangha administration by

setting up a new administrative organization called the Great Synod to administrate the organization under the sovereign of the Buddhist Supreme Patriarch. However, since the 1902

Sangha Administration Characteristics Act (R.E. 121) gave too much power to the Sangha of Dhammayutika Nikai, the execution of this act was not appropriately successful and was later cancelled. A new act of Sangha was enacted: the 1941 Clergy Act (B.E. 2484). It aimed at bringing the Sangha organization to harmony and unity by dividing the Sangha administration into the council, the ministries, and the departments, like the kingdom administration. This act was affected by the revolution in 1932 (B.E. 2475) when the democracy flourished. However, the enforcement of this law had to be cancelled in the end for it could not be enforced to all Sangha. Moreover, the ruler of that time wanted to change the clergy administration format to be in accordance with the kingdom administration so there enacted the 1962 Clergy Act (B.E. 2505).

The main principle of 1962 Clergy Act was to demolish all council systems, revive the Great Synod to be chaired by the Buddhist Supreme Patriarch, and transferred all the Sangha administrative power to the Great Synod. The Great Synod could reduce the conflict between the two Buddhist sects, i.e. Maha Nikai and Dhammayutika Nikai, but the problem of this act was the delay in administration and management. Since this act had cancelled the clergy administrative organizations and decentralized power solely to the Great Synod, there was the establishment of the revised issue, “The 1992 Clergy Act (Issue No. 2), the Revision of 1962 Clergy Act”, by giving the power for the Buddhist Supreme Patriarch to establish the organization for clergy affairs management as the assistant to the Great Synod called “the subcommittee” in various departments as agreed by the resolution of the Great Synod. However, the problem still occurred because the decision and administrative power depended on the Great Synod only, not the subcommittee.

Therefore, the efficiency of Sangha Administrative Organization to be efficient must be on the condition that the organization establishment must be appropriate and in accordance with the social conditions. There must be policy division to control and direct the policies, the administrative division to perform the management, and the system of accountability for all the task performance.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็เพราะได้รับความเมตตาอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก พระเทพปริยัติสุธี รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนิสิต พระสุธีวรญาณ รองอธิการบดีฝ่ายกิจการ ต่างประเทศ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พระครูปลัดสัมพิพัฒน์ วิทยาลัย รักษาการ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย และอาจารย์แสวง อุดมศรี ผู้อำนวยการ พิเศษ กองวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่เสียสละเวลาให้ผู้ศึกษาวิจัยได้เข้าพบ และสัมภาษณ์ ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย นอกจากนี้ยังได้รับความกรุณาจาก คณะผู้บริหาร คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาการพญาไท ที่อำนวยความสะดวก และให้การบริการที่ดี ซึ่งทำให้งานศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อาจารย์ที่จะต้องเจริญพรขอบคุณ เป็นอย่างสูงก็คือ อาจารย์ ดร.หจก. ชูเพ็ญ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้ตรวจทานและอ่านงานวิจัยพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเนื้อหา วิทยานิพนธ์ อาจารย์ พ.อ.ประสงค์ ชิงชัย อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ คอยเอาใจใส่ให้คำแนะนำและ ติดตามความคืบหน้าของงานวิจัยด้วยดีเสมอมา นอกจากนี้ต้องขอเจริญพรขอบคุณเจ้าหน้าที่ ห้องสมุดวิทยาการพญาไท ที่คอยอำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูล และขอเจริญพรขอบคุณ คณาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับนักบริหาร

ขอขอบพระคุณพระครูปลัดสุวัฒนจริยคุณ (ประสาร จนฺทสาโร) ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่าย กิจการนิสิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พลเอกเสรี พุกกะมาน ที่ให้การอุปถัมภ์ ทุนการศึกษา ขอขอบพระคุณพระมหากมล ถาวโร เจ้าอาวาสวัดเทพนารี ที่เมตตาอนุเคราะห์ให้ความ สะดวกแก่ผู้วิจัยพักอาศัยอยู่ ขอขอบพระคุณพระมหาเด่นพงษ์ พุทฺธรชจิโต พระวินัย ขนฺติโก คุณจุฑามาศ นิสสัยดี ผู้เป็นกัลยาณมิตร ที่ช่วยพิสูจน์อักษรและพิมพ์ภาคผนวกงานวิจัยให้ เจริญพรขอบคุณ คุณวินุชย์ แซ่จุง ที่อำนวยความสะดวกในเรื่องการเดินทางตลอดการศึกษา และเพื่อนนักศึกษาปริญญาโททุกท่านที่คอยให้กำลังใจแก่กันและกันด้วยดีเสมอมา

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ เจริญพร ขอขอบคุณ คุณชะบา กมรัมย์ ผู้ที่มีส่วนทำให้มีโอกาสได้ศึกษา ต่อระดับปริญญาโท คุณจันทร์ทา มั่งคำมี ที่สนับสนุนค่าใช้จ่ายตลอดการศึกษา และขอขอบคุณ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กองกิจการนิสิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่คอยให้กำลังใจ และให้โอกาสในการศึกษาต่อ ตลอดถึงกัลยาณมิตรทุกท่านที่มีไมตรีจิตต่อกันด้วยดีเสมอมา

พระสมรรตชัย กิตฺติโสภโณ (มั่งคำมี)