

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในบทนี้ ก่อนที่จะกล่าวถึงรูปแบบการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทย ตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนการปกครองจนถึงปัจจุบัน จะทำการแบ่งขั้นตอนการนำเสนองานวิจัย ออกเป็น ๓ ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ ๑ เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีองค์กรและการปกครอง ส่วนที่ ๒ จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับประวัติการปกครองคณะสงฆ์ตั้งแต่สมัยภายหลังการเปลี่ยนการปกครองถึงปัจจุบัน และในส่วนที่ ๓ จะกล่าวถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ส่วนที่ ๑ แนวคิด ทฤษฎีองค์กรและการปกครอง

๑. ความหมายของการปกครอง
๒. รูปแบบทั่วไปของการปกครอง
๓. แนวคิด ทฤษฎีการปกครอง
๔. ความหมายขององค์กร
๕. แนวคิดทฤษฎีองค์กร
๖. หลักการปกครองคณะสงฆ์โดยทั่วไป
๗. การปกครองคณะสงฆ์ในการบริหารราชการของไทย

ส่วนที่ ๒ ประวัติการปกครองคณะสงฆ์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑
๒. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔
๓. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปัจจุบัน

ส่วนที่ ๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิด ทฤษฎีองค์กรและการปกครอง

๒.๑.๑ ความหมายของการปกครอง

คำว่า การปกครอง นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย ดังต่อไปนี้

เดโช สวานานนท์ ได้ให้ความหมายของการปกครองไว้ในหนังสือพจนานุกรมศัพท์ทางการเมืองว่า การปกครอง (Government) หมายถึง การดูแล การให้ความคุ้มครองหรือการบริหาร เป็นคำที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองในลักษณะที่มีผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองสูงสุดเรียกกันว่า พ่อเมือง (เดโช สวานานนท์ ๒๕๔๕: ๒๗-๒๘)

สุขุม นวลสกุล ได้ให้ความหมายของการปกครองไว้ว่า การปกครอง หมายถึง การบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับสังคมเพื่อให้สังคมมีความสุข (สุขุม นวลสกุล ๒๕๔๕: ๑)

คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้สรุปความหมายของการปกครองไว้ว่า การปกครอง หมายถึง การบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์ให้สมาชิกของสังคมได้อยู่ร่วมกันทำหน้าที่ย่างปกติสุข รวมทั้งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ให้เกิดการอยู่ร่วมกันและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐอย่างถูกต้อง ตลอดจนถึงการพยายามสร้างรูปแบบการปกครองที่จะกำจัดคนเลวให้น้อยที่สุด โดยพยายามให้เกิดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยไม่มีการใช้อำนาจ หรือการลงโทษมาบังคับให้ทำหรือปฏิบัติตาม (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๕)

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายของการปกครองตามแนวทัศนะของพระพุทธศาสนาไว้ว่า การปกครองตามความหมายในพระพุทธศาสนาเป็นการปกครองเพื่อการศึกษา การปกครองและความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากการปกครองนั้นมีใช้จุดหมายในตัว แต่เป็นเพียงปัจจัยคือสภาพเอื้อ เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลบรรลุจุดหมายแห่งการศึกษา หรือเพื่อเป็นหลักประกันของการศึกษา จึงถือคติได้ว่าการปกครองที่มีขึ้นเป็นเรื่องของการศึกษาและเพื่อการศึกษาทั้งสิ้น ถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษาก็ต้องปกครองด้วยอำนาจ เมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิบัติที่เอียงไปที่จะขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้การปกครองแบบใช้อำนาจจึงก่อให้เกิดปัญหา เริ่มแต่เกิดความขัดแย้งในจิตใจเป็นต้นไป ทำให้ยิ่งต้องเพิ่มการใช้อำนาจ ใช้อำญา

และจะเน้นการลงโทษมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่การปกครองแบบพยายามสร้างคนดี แต่เป็นการปกครองแบบพยายามกำจัดคนเลว (พระธรรมปิฎก [ป.อ.ปยุตฺโต] ๒๕๓๕: ๕๕-๕๖)

กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของการปกครองไว้ว่า การปกครอง หมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ (กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ๒๕๕๑: ๑๗)

แสวง อุดมศรี กล่าวว่า การปกครอง คือการจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตัดสินใจขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความหมายและการใช้กฎหมาย ซึ่งทุกคนในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม หากมีใครขัดขืนไม่ยอมรับหรือทำการบางอย่างในลักษณะที่จะนำความเดือดร้อนมาสู่คนอื่น ย่อมจะได้รับโทษทัณฑ์บางประการตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปกป้องมิให้ใครมาทำความเดือดร้อนวุ่นวายให้เกิดขึ้นแก่สังคม และเพื่อเป็นการคุ้มครองคนที่ยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายให้ดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข (แสวง อุดมศรี ๒๕๔๓: ๒)

๒.๑.๒ รูปแบบทั่วไปของการปกครอง

ปัจจุบันนี้มีการปกครองอยู่มากมายหลายรูปแบบ รูปแบบการปกครองที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ให้การยอมรับ มีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ ๑) รูปแบบการปกครองดั้งเดิมของอริสโตเติล ซึ่งพิจารณาจำนวนผู้ปกครองและจุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และ ๒) พิจารณาการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เช่น รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๖)

ในการพิจารณารูปแบบการปกครองหรือรูปแบบของรัฐบาลของประเทศใดว่าเป็นอย่างไร จะต้องดูที่องค์กร หรือส่วนที่เป็นเจ้าของหรือผู้กำหนดอำนาจอธิปไตยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ปรมาจารย์ทางทฤษฎีการเมืองชาวกรีกได้เคยวางหลักการพิจารณาไว้เป็นแบบฉบับคล้ายตารางดังต่อไปนี้ (สุกุม นวลสกุล ๒๕๓๕: ๒)

ตารางที่ ๑ ตารางเปรียบเทียบ จำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และ จุดมุ่งหมายในการปกครอง ระหว่าง เพื่อประชาชน และ เพื่อผู้ปกครอง

จำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย	จุดมุ่งหมายในการปกครอง	
	เพื่อประชาชน	เพื่อผู้ปกครอง
คนเดียว	ราชาธิปไตย Monarchy	ทฤษฏาธิปไตย Tyranny
คณะบุคคล	อภิชนาธิปไตย Aristocracy	คณาธิปไตย Oligarchy
ประชาชนทั้งหมด	ประชาธิปไตย Democracy	ฝูงชน Mob-rule

หลักการของทั้ง ๒ ปราชญ์เพ่งเล็งจำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจการปกครอง (สุขุม นवलสกุล ๒๕๓๕: ๒)

สุขุม นवलสกุล ได้อธิบายขยายความถึงจำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไว้ดังต่อไปนี้

๑. การปกครองโดยคนคนเดียว การปกครองโดยคนคนเดียว หมายความว่า อำนาจอธิปไตยอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว บุคคลคนเดียวนี้อยู่ในฐานะเป็นอธิปัตย์สามารถวางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามลำพัง อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของคน ๆ เดียว แม้ว่าบุคคลนั้นอาจจะมอบหมายให้องค์กรอื่นทำหน้าที่แทนก็ตาม แต่สิทธิขาดและอำนาจสูงสุดเป็นของบุคคลนั้นอยู่ รูปการปกครองที่อำนาจอธิปไตยอยู่ที่คน ๆ เดียวนี้ ได้แก่ ราชาธิปไตยและทฤษฏาธิปไตย (ทรราชย์)

๒. การปกครองโดยคณะบุคคล ถ้าอำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยหรือคณะบุคคล หมายความว่า คณะบุคคลหนึ่งเป็นผู้ที่สามารถวาง กำหนด กฎเกณฑ์หรือบริหารประเทศได้ตามที่กลุ่มของตนปรารถนา ในบางครั้งบุคคลคณะนั้นอาจจะไม่เป็นผู้บริหารเอง อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ แต่บุคคลคณะนั้นยังมีอำนาจและอิทธิพลสามารถควบคุมหรือบงการทิศทางการบริหารได้ ก็ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ในกลุ่มบุคคลคณะนั้น รูปแบบการปกครองก็จะเป็นแบบใดแบบหนึ่งระหว่างอภิชนาธิปไตยกับคณาธิปไตย

๓. การปกครองโดยคนทั้งหมดหรือเสียงส่วนใหญ่ รูปแบบการปกครองโดยคนทั้งหมดหรือประชาชนเป็นรากฐานของอำนาจ โดยปกติทั่วไปรู้จักกันในนามของประชาธิปไตยซึ่งมีความหมายว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะเป็นผู้ปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน นโยบายในการปกครองประเทศจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่การที่จะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น จะต้องเป็นการปกครองโดยอาณัติของคนส่วนมาก และเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนมาก

รูปแบบการปกครองที่ได้รับความนิยมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๘-๑๐)

๑. การปกครองแบบเผด็จการ

คำว่า เผด็จการ (Dictatorship) ตามความหมายทั่วไป หมายถึง การปกครองโดยคนคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเล็ก ๆ รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ มีจุดเน้นอยู่ที่การยกย่องและให้ความสำคัญแก่อำนาจรัฐและผู้ปกครองมากกว่าการคำนึงถึงประชาชน โดยถือว่าประชาชนเป็นส่วนประกอบของรัฐเท่านั้น ที่สำคัญถือกันว่าเจตจำนงของรัฐเป็นสิ่งสูงสุดและถูกต้องเสมอ เมื่อกล่าวโดยรวมแล้วรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการมี ๒ รูปแบบ ดังนี้

๑.๑ แบบเผด็จการธรรมดาหรือแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism) อำนาจนิยม

๑.๒ แบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ หรืออำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism)

รูปแบบการปกครองในระบบนี้ มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบการปกครองในระบบอำนาจนิยม กล่าวคือ มีลักษณะทุกอย่างที่รัฐบาลในระบบอำนาจนิยมมี แต่มีลักษณะพิเศษเพิ่มเติม คือ รัฐบาลถือว่ากิจกรรมทุกอย่างของประชาชน รวมทั้งวิถีชีวิตทั้งปวงของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมือง จะต้องอยู่ในอำนาจของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว เช่น การทำงาน การสมรส การศึกษา ตลอดจนการดำรงชีวิตประจำวัน รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมทั้งสิ้น

๒. การปกครองแบบประชาธิปไตย

๒.๑ ความหมายและหลักการของระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ รากศัพท์ มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย คือ ประชาชน + อำนาจอสูงสุด คือ ประชาชนมีอำนาจอสูงสุด ซึ่งประธานาธิบดี अबบราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีคนที่ ๑๖ ของสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ” ตลอดจนเป็นวิธีการในการดำเนินการชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน มีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย (กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ๒๕๕๑: ๑๗-๑๘)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยึดมั่นหลักการขั้นพื้นฐาน ดังนี้ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑: ๑๘)

๑. การยอมรับว่าคนทุกคนมีสติปัญญา มีเหตุผล
 ๒. ยอมรับว่าทุกคนมีอิสระ และเสรีภาพ
 ๓. การยอมรับว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน
 ๔. อำนาจอสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน
 ๕. อำนาจอปกครองของรัฐบาลเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง โดยมีวิธีการแสดงความยินยอมต่าง ๆ ที่สำคัญ คือการใช้สิทธิเลือกตั้ง
 ๖. ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น การเปลี่ยนไปลงคะแนนเสียงให้พรรคฝ่ายค้านเมื่อมีการเลือกตั้ง การเข้าชื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี
- ลักษณะที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประมวลได้ ๔ ประการดังต่อไปนี้ (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๑๐)
๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนมีอำนาจอสูงสุดในรัฐ อาจใช้อำนาจทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

๒. ประชาชนทุกคนในรัฐ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๑. การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนั้น ถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ในขณะเดียวกันเสียงข้างน้อยหรือคนส่วนน้อยของรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงอย่างผิดกฎหมายและผิดทำนองคลองธรรม

๔. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น

๒.๒ รูปแบบประชาธิปไตย

รูปแบบประชาธิปไตย แบ่งออกได้เป็นสองรูปแบบ ดังนี้ (กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ๒๕๕๑: ๑๕)

๑) **ประชาธิปไตยโดยตรง** (Direct democracy) ประชาธิปไตยโดยตรงเกิดขึ้นในชุมชนเล็ก ๆ เช่น ในสมัยกรีกโบราณ ซึ่งสามารถเรียกประชุมประชาชนได้ทุกคนและลงมติโดยการชูมือ

๒) **ประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทน** (Representative democracy) เนื่องจากประชาชนในชุมชนมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ซึ่งประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนมีสองระบบคือ ระบบรัฐสภา ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ และระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งตัวแทน หรือเลือกผู้แทน มีดังนี้ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑: ๑๕)

๑) มีพรรคการเมืองเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือก

๒) มีการเลือกตั้ง

๓) มีการใช้สิทธิออกเสียงโดยประชาชน

๔) มีรัฐบาลที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน

๒.๓ ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถแยกออกได้ เป็น ๓ ระบบ ใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๑๐-๑๑)

๑. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบรัฐสภาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนในเขตของตนเข้าไปนั่งในรัฐสภา อันเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกกฎหมายและเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้ารัฐบาล และพิจารณาเห็นชอบบุคคลที่จะร่วมรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ การปกครองในระบบรัฐสภานี้ถือหลักการว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (Supremacy of the Parliament) เพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน

๒. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบประธานาธิบดีเป็นระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจธิปไตยมาจากประชาชน ประมุขของรัฐกับประมุขฝ่ายบริหารเป็นคน ๆ เดียวกัน และได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเรียกว่า “ประธานาธิบดี” การปกครองในระบบนี้เป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) และแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน (Separation of Powers) นอกจากนั้นผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายยังเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันอีกด้วย ดังนั้น จึงให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรง เพื่อให้มีฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของระบบการปกครองแบบนี้ยังถือว่าศาลซึ่งเป็นสถาบันอิสระมีฐานะเท่าเทียมกับสถาบันอื่น ๆ อีกด้วย

๓. ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี (Semi-Presidential or Semi Parliamentary System) การปกครองรูปแบบนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่มีการปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ เป็นต้นมา การปกครองระบบนี้รัฐสภาจะไปใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้ ส่วนประธานาธิบดีในระบบนี้มีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา เพราะสามารถใช้อำนาจบริหารได้อย่างกว้างขวางแบบเดียวกันกับระบบประธานาธิบดี และเนื่องจากระบบนี้เป็นระบบกึ่งรัฐสภา ดังนั้น จึงมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ด้วย แต่นายกรัฐมนตรีมักไม่มีบทบาทสำคัญนัก

๒.๔ ลักษณะอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งตามระบอบประชาธิปไตยถือว่าเป็นอำนาจของประชาชน แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ (กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ๒๕๕๑: ๑๕)

๑) **อำนาจนิติบัญญัติ** เป็นอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ประชาชนชาวไทยใช้อำนาจนี้โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา

๒) **อำนาจบริหาร** เป็นอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครอง ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจและรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา

๓) **อำนาจตุลาการ** เป็นอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินคดีความตามกฎหมายโดยมีศาลสถิตยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจ

๒.๕ สถาบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สถาบันที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑: ๑๕-๒๐)

๑) **สถาบันพระมหากษัตริย์** พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของชาติ และทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมาจากปวงชนชาวไทย โดยผ่านทางสถาบันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

๒) **รัฐสภา** เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย จัดตั้งรัฐบาลและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทยมีรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา คือ (๑) สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่ออกกฎหมาย จัดตั้งควบคุมการทำงานของรัฐบาล (๒) วุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมาย

๓) **คณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาล** ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรองนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวง ทบวงต่าง ๆ

๔) ศาล รับผิดชอบในการตัดสินวินิจฉัยคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทย ศาลแบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุด

๒.๑.๓ แนวคิด ทฤษฎีการปกครอง

๒.๑.๓.๑ แนวคิดทางการเมืองการปกครอง

แนวคิดของเพลโตปรากฏในงานเขียนอันโด่งดังเรื่อง “อุดมรัฐ” หรือ “Republic” ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองตามอุดมคติที่จะต้องปกครองด้วยนักปราชญ์ผู้ทรงความรู้และคุณธรรมกล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความรู้สูงและรักษาความยุติธรรม หรือที่เพลโตเรียกว่า “ราชาปราชญ์ (Philosopher King) อุดมรัฐนั่นเองจะเป็นเครื่องมือที่แก้ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์และสถาบันทางการเมือง เพลโตเชื่อว่ามนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันในสังคม เพื่อร่วมกันทำคุณงามความดี โดยหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐก็คือการส่งเสริมให้มนุษย์มีคุณธรรมความดี (virtue) และมีความสุข (happiness) และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายและสถาบันทางการเมือง กฎหมายมีไว้เพื่อให้บุคคลประกอบความดีละเว้นความชั่ว ส่วนสถาบันการปกครองนั้นมีไว้เพื่อเป็นส่วนส่งเสริมให้การใช้กฎหมายนั้นเป็นไปได้ รัฐในทัศนะของเพลโตจึงเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความ ไม่สมบูรณ์ของมนุษย์ (imperfection of human nature) (อานนท์ อาภาภิรมย์ ๒๕๔๕: ๕ อ้างใน winny's blog ๒๕๕๑: ๑)

แนวความคิดสำคัญเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของอริสโตเติล ปรากฏในหนังสือชื่อ “การเมือง” หรือ “Politics” โดยกล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเป็นอำนาจอสูงสุด (Ultimate Sovereign) มาควบคุมมนุษย์ เนื่องจากอริสโตเติลเชื่อว่ามนุษย์ในสภาพธรรมชาติไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และความต้องการของมนุษย์จะไม่อาจบรรลุได้เลย อันหมายความว่าชีวิตมนุษย์ไม่อาจสมบูรณ์ได้หากมิได้อยู่ในนครรัฐ (อริสโตเติลหมายถึงนครรัฐกรีก) และระบบการเมืองและมนุษย์จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (The Politics of Aristotle, ed. And trans. by Ernest Barker ๑๙๖๖ อ้างถึงใน ทินพันธ์ นาคะตะ ๒๕๔๑: ๖๓-๖๔) และกฎหมายหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญเมื่อประกอบกับองค์การรัฐบาลแล้ว จะยังผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเสมอภาคทั้งในด้านกฎหมายและศีลธรรม ความคิดทางการเมืองในยุคสมัยกรีกโบราณที่มุ่งแสวงหาความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของการเมืองและรูปแบบการเมืองการปกครองที่ดี มีความยุติธรรมที่สุด เพื่อเอื้อให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีภายในนครรัฐ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑: ๑)

จอห์น ล็อก ได้เสนอ “แนวคิดสิทธิตามธรรมชาติ ” โดยอธิบายว่ามนุษย์เกิดมาสามารถอยู่ในสังคมได้ด้วยความสุขและปลอดภัยพอสมควร แม้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน แต่ต่างคนก็ต่างมีเหตุผลของตนเองและแต่ละคนไม่สามารถเข้าใจธรรมชาติได้เท่าเทียมกัน ดังนั้นเมื่อมีความเห็นต่างกันทำให้เกิดปัญหา ถ้าไม่มีผู้ใดตัดสินปัญหา ความขัดแย้งก็จะดำเนินไปอย่างไม่ยุติธรรม อีกทั้งในสภาพธรรมชาติไม่มีองค์กรใดหรือสถาบันใดสามารถบังคับ ตัดสินปัญหาความขัดแย้งได้อย่างยุติธรรมแท้จริง รวมทั้งไม่มีหลักประกันในทรัพย์สินที่หามาได้ เพื่อจัดปัญหาดังกล่าวมนุษย์จึงสร้างสังคมการเมืองและสถาปนารัฐขึ้น โดยทุกคนยินยอมพร้อมใจสละสิทธิตามธรรมชาติที่ตนมีอยู่ให้แก่ชุมชนหรือรัฐ ให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจ การใช้อำนาจของรัฐบาลต้องอยู่ในขอบเขตจำกัดและต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยอาศัยเสียงข้างมากในการตัดสินชี้ขาดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการตาม เจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ประชาชนเจ้าของอำนาจมีสิทธิที่จะเรียกอำนาจคืนและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ (Johny007 ๒๕๕๐: ๑)

รูสโซ นำเสนอ “แนวคิดสัญญาประชาคม” ซึ่งเขาอธิบายว่า ในระยะเริ่มแรก มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติมีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง แต่เมื่อเวลาผ่านไปมนุษย์ไม่สามารถรักษาสภาวะเช่นนั้นต่อไปได้ ดังนั้นมนุษย์จึงสร้างสังคม (รัฐ) ขึ้น โดยการทำสัญญาประชาคม แล้วสละสิทธิให้แก่สังคมเป็นส่วนรวม ถ้าผู้ปกครอง (รัฐบาล) ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคม สังคมก็มีสิทธิล้มล้างรัฐบาลได้ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๐: ๑)

ม. องเตสกีเออ ได้รับการกล่าวขานในกลุ่มของนักศึกษาทางรัฐศาสตร์และกฎหมาย ปกครองว่าเป็นบุคคลแรกที่น่าเสนอ “แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ” โดยชี้ให้เห็นว่าอำนาจอริปไตยประกอบด้วยอำนาจ ๓ ส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ความสำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่การเน้นในเรื่อง “การแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ” คือให้มีองค์กรแต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจ ไม่ใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจแต่ยังให้องค์กรเดียวเป็นผู้กุมอำนาจทุกส่วน การแบ่งแยกอำนาจนี้จึงหมายถึงการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกันนั่นเอง (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๐: ๑)

๒.๑.๓.๒ ทฤษฎีทางการปกครอง

Abraham H. Maslow เขาได้เสนอทฤษฎีการจูงใจ (Motivation Theory) ซึ่งมีสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ในเรื่องความต้องการอันมีสาระสำคัญ ดังนี้ (ดร.ธีรวุฒิ โศภิชญกุล ๒๕๕๐: ๒๔-๒๕)

๑. ความต้องการของมนุษย์มีหลายอย่างและไม่มีที่สิ้นสุด

๒. การกระทำของมนุษย์เป็นการเติมเต็ม (Fulfill) สิ่งที่ยังไม่พึงพอใจ

๓. ความต้องการของมนุษย์มีเป็นลำดับชั้น เมื่อชั้นต่ำกว่าได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการในลำดับชั้นที่สูงกว่าขึ้นไป

ลำดับชั้นความต้องการ (Hierarchy of needs) ของมนุษย์ตามความแนวคิดของมาสโล มี ๕ ลำดับชั้น จากชั้นพื้นฐานถึงชั้นสูงสุด ได้แก่

๑. ความต้องการทางกายภาพ (Physical/Basic needs) เช่น ความต้องการอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต (ปัจจัยสี่)

๒. ความต้องการความปลอดภัย (Security/Safety needs)

๓. ความต้องการความรักความผูกพันทางสังคม (Social/Love needs)

๔. ความต้องการที่จะมีฐานะและการยกย่องในสังคม (Esteem needs)

๕. ความต้องการประจักษ์ตนเองหรือตระหนักถึงความจริงในตนเอง (Self-actualization)

ทฤษฎีการปกครองที่มีฐานมาจากทฤษฎีการจูงใจนี้เป็นฐานสำคัญในการปกครอง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างมาก และการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทยก็มีฐานมาจากหลักดังกล่าวนี้ไม่น้อย

๒.๑.๔ ความหมายขององค์กร

คำว่า องค์กร เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Organization ได้มีผู้ที่ให้ความหมายของ องค์กรไว้หลายความหมาย ดังต่อไปนี้ คือ

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายขององค์กรไว้ว่า องค์กร หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบัน ซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน เช่น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารงานของรัฐ สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรของรัฐสภา (ราชบัณฑิตยสถาน ๒๕๔๒: ๑๓๒๑)

พยอม วงศ์สารศรี ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า เป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อแบ่งงานให้สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะขององค์การยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งนำเข้า (Input) ซึ่งประกอบด้วย วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ แรงงาน ทุน ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformational process) ซึ่งก็คือวิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ในการจัดการเพื่อให้สิ่งนำเข้า ไปสู่สิ่งส่งออก (output) และสิ่งส่งออกดังกล่าว ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ (products) หรือการบริการต่าง ๆ (services) ขององค์การนั่นเอง (พยอม วงศ์สารศรี ๒๕๓๔: ๔-๕)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า องค์การเป็นการรวบรวมการทำงานของคน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายโดยรวม หรือเป็นระบบการบริหารจัดการที่มีการออกแบบและการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นกลุ่มของบุคคลที่ทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ ๒๕๔๕: ๒๗)

ชัยยัน เล็กบำรุง ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า องค์การ คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินการในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในการรวมตัวจะต้องมีการจัดระเบียบการติดต่อ การแบ่งงานกันทำและต้องมีการประสานประโยชน์ของแต่ละบุคคลด้วย (ชัยยัน เล็กบำรุง ๒๕๕๑: ๑)

Wichananchote ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ในเว็บไซต์ของ Prof.Dr.Wai Chamornmarn ว่า องค์การ คือ การที่กลุ่มบุคคลมารวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน และดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกันอย่างมีขั้นตอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น โดยมีทั้ง องค์การที่แสวงหาผลกำไร คือองค์การที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน ห้างสรรพสินค้า ร้านค้าต่างๆ และ องค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร คือองค์การที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นหลัก เช่น สมาคม สถาบัน มูลนิธิ เป็นต้น (Wichananchote ๒๕๕๒: ๑)

องค์การ (Organization) เป็นแหล่งรวบรวมบุคลากรด้านต่าง ๆ ที่มีการติดต่อและทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน องค์การแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑. องค์กรที่หวังผลกำไร (Profits Organization) เป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายไปในเรื่องของ การสร้างผลกำไร ให้เกิดขึ้นภายในองค์กรมากที่สุด ซึ่งสามารถเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น ธุรกิจ (Business)

๒. องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Nonprofits Organization) เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งเน้นในเรื่อง ของผลกำไร แต่มักจะทำประโยชน์ให้กับสังคม ตัวอย่างเช่น องค์กรที่เป็นมูลนิธิต่าง ๆ องค์กรที่ ทำงานด้านการเผยแพร่ศาสนา และองค์กรการศึกษา เป็นต้น

๒.๑.๕ แนวคิด ทฤษฎีองค์กร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายขององค์กร ไว้ว่า องค์กร หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น หน่วยงานของรัฐบาล และได้ให้ ความหมายขององค์กรไว้ว่า องค์กร หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบัน ซึ่งเป็นส่วนประกอบ ของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน เช่น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารงาน ของรัฐ สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรของรัฐสภา ในบางกรณีองค์กรหมายความรวมถึงองค์กรด้วย (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ๒๕๔๒ : ๑๗๒๑) ดังนั้น ในงานวิจัยฉบับนี้ เมื่อกล่าวถึงองค์กร หรือองค์กร จึงเป็นการกล่าวถึงกรณีเดียวกัน

Organization Theory หรือ ทฤษฎีองค์กร คือ แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ได้รวบรวมอย่าง เดิมรูปแบบจนกลายเป็นทฤษฎี โดยแนวคิดนี้จะพิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ขององค์กร ทั้งในส่วนที่เป็นรูปธรรม (Hardware) ซึ่งได้แก่ โครงสร้าง รูปแบบ ขนาด กระบวนการ สายการ บังคับบัญชา กิจกรรม ฯลฯ และนามธรรม (Software) ได้แก่ ค่านิยม พฤติกรรม สิ่งแวดล้อม การ สื่อสาร วัฒนธรรมในองค์กร ฯลฯ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวถือเป็นระบบย่อยขององค์กรที่มีความ สัมพันธ์เกี่ยวข้องต่อกัน และมีผลกระทบต่อกันด้วย ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์กรนี้จะ อธิบายและกำหนดลักษณะรูปแบบขององค์กร แนวทางการจัดองค์กร และการเปลี่ยนแปลงที่ เรียกว่าวิวัฒนาการ ซึ่งประกอบด้วยที่มาหรือเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงองค์กรและที่สำคัญยิ่งคือ การให้ ข้อเสนอแนะการสร้างองค์กรในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี แก่องค์กร (Prof.Dr.Wai Chamormmarn ๒๕๕๒: ๑)

องค์กรเป็นเรื่องเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่มาร่วมกันเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตาม วัตถุประสงค์และบรรทัดฐานหมายเดียวกัน ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ แนวความคิดเกี่ยวกับ

องค์การได้มีการรวบรวมและคิดค้นอย่างมีรูปแบบ กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๐๐ เป็นต้นมา ได้มีแนวความคิดทางทฤษฎีองค์การเกิดขึ้นมากมาย นักวิชาการทางด้านบริหารได้แบ่งแนวความคิดออกเป็นหลายแบบหลายระดับ ขึ้นอยู่ที่ว่าผู้มองจะมองในแง่ใด และวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้นั้นจะเป็นแบบใด ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญ ๆ มีดังนี้ (Prof.Dr.Wai Chamornmarn ๒๕๕๒: ๑)

๑. แนวความคิดที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ เป็นแนวความคิดในระยะ ค.ศ. ๑๘๐๐ -๑๘๕๐ เน้นเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ การจัดองค์การเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน มององค์การเป็นความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อย จึงเน้นไปที่โครงสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยนำหลักวิทยาศาสตร์มาประยุกต์

๒. แนวความคิดที่ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมของบุคคล เป็น แนวความคิดในช่วง ค.ศ. ๑๘๕๐-๑๘๖๐ เกิดความคิดที่พยายามใช้หลักจิตวิทยาประยุกต์ในการจัดองค์การโดยคำนึงถึงความรู้สึก ความต้องการ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำงาน รวมทั้งบรรยากาศในการทำงาน แสวงหาวิธีจูงใจให้คนทำงาน มององค์การเป็นกลุ่มบุคคล

๓. แนวความคิดที่เน้นเรื่องระบบ นับจากปี ค.ศ. ๑๘๖๐ เป็นต้นมา แนวความคิดในเรื่องขององค์การได้พัฒนาไปในเชิงระบบ มององค์การในภาพรวมมิได้มองส่วนหนึ่งส่วนใดโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการมองอย่างเป็นระบบ โดยถือว่าองค์การเป็นระบบที่ซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยๆ เฉพาะตัว

ดังนั้น จาก ๓ แนวความคิดข้างต้น จึงสามารถแบ่งหรือจำแนกทฤษฎีองค์การตามลักษณะของแนวความคิดและช่วงเวลาได้ ๓ ทฤษฎี ดังนี้ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๒: ๑)

๑. Classical Organization Theory หรือ ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม ได้วิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบทหาร โดยจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในปลายศตวรรษที่ ๑๘ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งสภาพแวดล้อมของสังคมยุคนั้นเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทฤษฎีองค์การจึงมีโครงสร้างที่แน่นอน มีการกำหนดกฎเกณฑ์และเวลาอย่างมีระเบียบแบบแผน มุ่งให้ผลผลิตมีประสิทธิภาพ (Effective and efficient productivity) จากลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม (Classical Organization Theory) มีลักษณะมุ่งเน้นเฉพาะความเป็นทางการ ความมีรูปแบบหรือรูปนัยเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ผลผลิตที่สูง และเน้นที่ความรวดเร็วของมนุษย์เสมือนเป็นเพียงเครื่องจักรกล (Mechanistic) โดยในช่วงปลายของศตวรรษที่ ๑๘ ได้มีนักบริหารได้สร้างทฤษฎี

องค์การในระบบราชการขึ้น คือ Max Weber และได้มีการสร้างทฤษฎีองค์การ โดยใช้การจัดการทางวิทยาศาสตร์ โดย Frederic W. Taylor และยังมีนักทฤษฎีที่สำคัญอื่นๆอีก เช่น Henri Fayol , Harington ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมนี้นี้มีหลักการว่า "คนเป็นเพียงเครื่องมือที่ทำให้้องค์การไปสู่ความสำเร็จ" ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๑ ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model) ของ แมก วีเบอร์ (Max Weber) ซึ่งวีเบอร์เห็นว่าเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงสุด วีเบอร์ได้เน้นให้เห็นถึงการจัดองค์การที่เป็นระเบียบ สำคัญที่แมก วีเบอร์ ได้เน้นก็คือ องค์การแบบราชการในอุดมคตินั้นจะต้องประกอบด้วย

๑) จะต้องมีการแบ่งงานกันทำ โดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานในสาขาที่ตนมีความชำนาญ

๒) การยึดถืองานให้ยึดถือกฎเกณฑ์ระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อที่จะให้ได้มาตรฐานของงานเท่าเทียมกันการยึดถือกฎเกณฑ์นี้จะช่วยให้บุคคลที่แตกต่างกันก็สามารถมาประสานงานกันได้

๓) สายการบังคับบัญชาต้องชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป

๔) บุคคลในองค์การต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยพยายามทำงานให้ดีที่สุดเพื่อเป้าหมายขององค์การ

๕) การคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง ให้ขึ้นอยู่กับความสามารถ และการเลื่อนตำแหน่งให้คำนึงถึงการประสบความสำเร็จในการทำงานและความอาวุโสด้วย

จุดอ่อนของทฤษฎีระบบราชการ ก็คือ การเน้นที่องค์การโดยละเลยการพิจารณาถึงปัญหาของคน และเชื่อว่าการที่มีโครงสร้างที่รัดกุมแน่นอนจะช่วยให้บุคคลปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามความต้องการขององค์การได้

๑.๒ ทฤษฎีองค์การแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Model) ของเฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederic W. Taylor) เป็นทฤษฎีที่นำเอาวิธีการศึกษาวิทยาศาสตร์มาวิเคราะห์และแก้ปัญหา เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การให้ดีขึ้น การศึกษาทางวิทยาศาสตร์ได้เริ่มจากการหาความสัมพันธ์ระหว่างงานและคนงาน โดยการใช้การทดลองเป็นเกณฑ์เพื่อหาวิธีการทำงานที่มี

ประสิทธิภาพสูงสุด โดยที่คนงานจะถูกพิจารณาว่าต้องการทำงานเพื่อเศรษฐกิจด้านเดียว โดยละเลยการศึกษาถึงแรงจูงใจ อารมณ์ และความต้องการในสังคมของกลุ่มคนงาน เพราะเชื่อว่าเงินตัวเดียวจะล่อใจให้คนทำงานได้ดีที่สุด

๑.๓ ทฤษฎีองค์การของอองรี ฟาโยล (Henri Fayol) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการ ได้เสนอการจัดองค์การซึ่งมีแนวปฏิบัติ ๕ ประการ เรียกว่า OSCAR มีองค์ประกอบคือ

- ๑) วัตถุประสงค์ (Objective) องค์การจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจน
- ๒) ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) งานแต่ละตำแหน่งให้ปฏิบัติตามหน้าที่
- ๓) การประสาน (Coordination) เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น
- ๔) อำนาจหน้าที่ (Authority) มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับ
- ๕) ความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ต้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบ

๒. Neo-Classical Organization Theory หรือ ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม โดยพัฒนามาพร้อมกับวิชาการด้านสังคมวิทยา จิตวิทยาทฤษฎีนี้ยังสนใจโครงสร้างตามแบบแผน และการคิดตามหลักเหตุผลบ้าง แต่ศึกษาเพิ่มเติมว่าทำอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์หลักได้เร็วขึ้น ทฤษฎีนี้จึงหันมาสนใจคนมากขึ้นเพราะได้มีการพิจารณาว่าการแบ่งงานกันทำ อย่างเด็ดขาดนั้นจะทำให้คนหมดกำลังใจรู้สึกโดดเดี่ยวและต้องทำงานหน้าที่เดียว ซ้ำซาก ไม่สนุกสนานเพราะไม่มีโอกาสได้ติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น ทฤษฎีนี้คำนึงผลที่เกิดจากการมอบอำนาจว่า ถ้ามอบอำนาจมากเกินไปก็ไม่พอใจ ถ้าไม่มอบอำนาจก็จะขัดเคืองใจ ทฤษฎีนี้ยอมรับว่าบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การย่อมมีความขัดแย้งกัน ซึ่งทฤษฎีแรก (ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม) ไม่ยอมรับว่ามีความขัดแย้ง ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการแก้ไขความขัดแย้งนั้นควรใช้วิธีประชุมปรึกษาหารือกัน และต้องใช้ในการสื่อสารที่ดีแต่บางครั้งความขัดแย้งก็ทำให้เกิดผลดีได้เช่นกัน ทฤษฎีที่ประเพณีนิยมนี้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายมากกว่าวิธีการจะนั้นทฤษฎีนี้จึงเสนอให้ผู้ควบคุมอำนาจเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์การมีอำนาจมากกว่าผู้ควบคุมอำนาจเกี่ยวกับวิธีการ เช่น คณะกรรมการอำนวยการขององค์การธุรกิจมีอำนาจในการควบคุมนักวิชาการและนายช่างเทคนิค ต่าง ๆ ขององค์การเป็นต้น ทฤษฎีนี้มีหลักการว่า "คนเป็นปัจจัยสำคัญและมีอิทธิพลต่อการ

เพิ่มผลผลิตขององค์กร" โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของคนที่ทำหน้าที่ร่วมกันในองค์กร ถือว่า องค์กรประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งทำงาน โดยมีเป้าหมายร่วมกัน และกลุ่มคนงานจะเป็นผู้มีส่วนร่วม ในการกำหนดผลผลิตด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการ กำหนดการผลิต กล่าวโดยสรุปว่า ทฤษฎีนี้ได้เน้นเรื่องมนุษยสัมพันธ์ โดยได้มีการศึกษาและค้นพบว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกัน ขวัญในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญ การเข้ามามีส่วนร่วมใน กิจกรรมและการตัดสินใจระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายคนงานย่อมจะสร้างความพึงพอใจให้กับทุก ฝ่ายโดยได้สร้างผลผลิตอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ ทฤษฎีที่มีส่วนสำคัญมากต่อขบวนการมนุษยสัมพันธ์ได้แก่ Elton Mayo ซึ่งได้ทำการทดลองวิจัยและค้นพบว่า ขวัญของคนงานมีความสำคัญต่อ การเพิ่มการผลิต กลุ่มคนงานจะพยายามสร้างปทัสถานของกลุ่มตน และคนงานจะทำงานเป็นทีม โดยมีการกำหนดมาตรฐานของกลุ่มขึ้นเอง บุคคลที่มีชื่อเสียงในทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่ คือ Hugo Munsterberg เป็นผู้เริ่มต้นวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรมได้เขียนหนังสือชื่อ Psychology and Industrial Efficiency , Elton Mayo และ Dickson ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกขบวนการมนุษยสัมพันธ์ นอกจากนี้ก็มี McGregor และ Maslow เป็นต้น

๓. Modern Organization Theory หรือ ทฤษฎีองค์กรสมัยปัจจุบันทฤษฎีนี้เป็นการศึกษา รูปแบบขององค์กรในปัจจุบัน ได้รับการพัฒนามาในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐ โดยยังคงใช้ฐาน แนวความคิด และหลักการของทฤษฎีองค์กรสมัยเดิมและสมัยใหม่มาปรับปรุงพัฒนา โดยพยายาม รวมหลักการทางวิทยาการหลายสาขาเข้ามาผสมผสานที่เรียกว่าสหวิทยาการ (Multidisciplinary Approach) เป็นการรวมกันของหลักการทางเศรษฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และสังคมศาสตร์เข้า ไปด้วยกัน หรือที่เรียกว่าเศรษฐศาสตร์สังคม (Socioeconomic) โดยมองมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สติ มีจิตใจ นำความรู้ด้านมนุษยสัมพันธ์มาใช้ นำสิ่งแวดล้อมมาพิจารณา ใช้แนวความคิดในเชิงระบบ คำนึงถึงความเป็นอิสระ และสิ่งแวดล้อมภายใน-ภายนอกนักทฤษฎีองค์กรสมัยปัจจุบัน มีความคิดว่าทฤษฎีสมัยดั้งเดิมนั้นพิจารณาองค์การในลักษณะแคบไป โดยมีความเชื่อว่าองค์การอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย ฉะนั้นควรเน้นการวิเคราะห์และสังเคราะห์สิ่งต่างๆ เข้าด้วยกัน การศึกษาองค์การที่ดีที่สุดควรจะเป็นวิธีการศึกษาวิเคราะห์องค์การในเชิงระบบ (System Analysis) โดยนักทฤษฎีได้พิจารณาองค์การในลักษณะที่เป็นส่วนรวมทั้งหมด ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์กร ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรต่างๆมากมายทั้งภายในและภายนอก องค์กร ล้วนมีผลกระทบต่อโครงสร้าง และการจัดองค์การทั้งสิ้นแนวความคิดเชิงระบบนี้ ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่เป็นพื้นฐาน ๕ ส่วน ดังนี้

๑. สิ่งนำเข้า (Input)
๒. กระบวนการ (Process)
๓. สิ่งส่งออก (Output)
๔. ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback)
๕. สภาพแวดล้อม (Environment)

การศึกษาองค์การในรูประบบนั้นได้พยายามที่จะมององค์การในลักษณะการ เคลื่อนไหว (Dynamic) และปรับเข้ากับรูปแบบขององค์การได้ในทุกสภาวะแวดล้อมทั้งนี้เพราะนักทฤษฎีปัจจุบันได้มององค์การในลักษณะกระบวนการทางด้านโครงสร้างที่บุคคลต่าง ๆ จะต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ จึงมีการศึกษาพฤติกรรมองค์การในลักษณะใหม่ ๆ เช่น พฤติกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริการแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาองค์การ คิว.ซี และการบริหารแบบอนาคตนิยม เป็นต้น (Prof.Dr.Wai Chamornmarn ๒๕๕๒: ๑)

หลักการจัดการที่มาจากนักคิดสมัยต่าง ๆ นั้น ในปัจจุบันก็ยังเป็นที่ยอมรับและประยุกต์ใช้ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวก็เป็นฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

๒.๑.๖ หลักการปกครองคณะสงฆ์

พระสงฆ์เป็นสถาบันบุคคลที่เกิดขึ้นตามการตรัสรู้ของพระพุทธเจ้า ผ่านวิธีการอุปสมบทตามที่พระพุทธองค์ทรงอนุญาต ทำหน้าที่ในการรักษาและสืบทอดพระพุทธศาสนาจากรุ่นสู่รุ่นสืบมาจนถึงปัจจุบัน (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๑๖)

๒.๑.๖.๑ ความหมายของคณะสงฆ์

คำว่า “สงฆ์” ตามความเข้าใจทั่วไปคือ พระภิกษุในพระพุทธศาสนา พระสงฆ์ คือ หมู่ชนที่ฟังคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และสอนบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามด้วย (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑: ๑๖)

๒.๑.๖.๒ แนวคิดทางการปกครองคณะสงฆ์

การปกครองครองศาสนาจักร มุ่งเน้นการปกครองของพระสงฆ์เป็นหลัก ซึ่งเป็นการปกครองที่พระพุทธเจ้าทรงคิดแปลงมากจากการปกครองของอาณาจักรในสมัยนั้น โดยมุ่งเน้นให้ธรรมเป็นใหญ่กว่าตัวบุคคล เรียกอีกอย่างว่า การปกครองแบบธรรมาธิปไตย โดยการปกครองคณะสงฆ์ยึดปฏิบัติถือเอาพระธรรมวินัยเป็นหลักใหญ่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน(คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๒๓)

หลัก ธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ คือหลักการความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม และเหตุผลเป็นใหญ่ ทำการด้วยปัญญา โดยเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา มุ่งเพื่อความดีงาม ความจริง ความชอบธรรมเป็นหลัก

๒.๑.๖.๓ หลักการการปกครองคณะสงฆ์โดยทั่วไป

การปกครองคณะสงฆ์ได้มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล หลักที่ใช้ในการปกครองในครั้งนั้น คือ พระธรรมวินัย พระพุทธเจ้าทรงปกครองคณะสงฆ์โดยธรรมาธิปไตย กล่าวคือ ทรงแสดงธรรมบัญญัติพระวินัย การบริหารกิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนา และทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ของพระสงฆ์โดยที่พระองค์ทรงเป็นพระธรรมราชา มีพระสารีบุตรเป็นพระธรรมเสนาบดีเป็นผู้ช่วยตามที่โปรดให้ช่วย พร้อมพระโมคคัลลานะและพระเถระทั้งหลาย ผู้เป็นสังฆมิตรและสังฆปริณายกเป็นหมู่ ๆ ทรงมอบให้สงฆ์ เพื่อเป็นสมานสังวาสกัน เป็นไปตาม หลักพระธรรมวินัยและต้องมีมติเป็นเอกฉันท์เป็นสำคัญ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑: ๑๗)

สถาบันตุลาการทางพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลัก ทั้งฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักร มีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออธิกรณ์ และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าเป็นผิด (สุนทร ณ รั้งสี ๒๕๓๐: ๓๕-๓๖)

ดังนั้น เมื่อพระสงฆ์เป็นสถาบันบุคคล การดำเนินการของสถาบันจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการ หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของสถาบันที่ได้กล่าวถึง ซึ่งต่อมาเราเรียกว่า การปกครอง “มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติอย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่ จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่าง ๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรมดังข้อความว่า” (สุนทร ณ ริงสี ๒๕๓๐: ๓๕)

“ภิกษุทั้งหลาย เพราะเหตุนี้แล เราจักบัญญัติสิกขาบทแก่ภิกษุทั้งหลาย อาศัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการ คือ เพื่อความดีแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อข่มผู้เก้อยาก ๑ เพื่ออยู่ตำราญแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก ๑ เพื่อป้องกันอาสวะอันจักบังเกิดในปัจจุบัน ๑ เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต ๑ เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส ๑ เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว ๑ เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสังฆธรรม ๑ เพื่อถือตามพระธรรมวินัย ๑”

นอกจากการปกครองคณะสงฆ์จะเป็นไปตามหลักพระธรรมวินัยที่พระพุทธองค์ทรงบัญญัติไว้แล้ว เนื่องจากพระสงฆ์เป็นสถาบันหนึ่งทางสังคม และเป็นสถาบันหลักของประเทศไทย เรา ดังนั้น ฝ่ายอาณาจักรหรือรัฐบาลในฐานะผู้รับสนองพระราชภาระของพระมหากษัตริย์จึงเข้ามา มีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาการดำเนินกิจการทางศาสนา โดยได้มีการกำหนดส่วนราชการ ๒ หน่วยงาน เพื่อดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทํานุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ คุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาการ ดูแลรักษา จัดการศาสนสมบัติ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๒๕๔๕) คือ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์นั้น “เราพบว่ารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แต่ละสมัยคล้อยตามแบบอย่างการปกครองบ้านเมืองในสมัยนั้น ๆ ” (พระเมธีธรรมภรณ์ [ประยูร ฐมจิตฺโต] ๒๕๓๕: ๖๘) โดยการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เพื่อใช้ในการปกครองคณะสงฆ์ ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล

๒.๑.๖ การปกครองคณะสงฆ์ในการบริหารราชการของไทยปัจจุบัน

การบริหารกิจการพระศาสนานั้น เป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ตามพุทธบัญญัติ แต่เนื่องจากอาณาจักรและ ศาสนจักร ต้องประสานกัน เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ รัฐบาลในฐานะผู้รับ

สนองพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ จึงเข้าไปมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานกิจการทางศาสนา ตามประวัติและพัฒนาการโดยลำดับ ดังนี้ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๒๕๔๕: ๑)

๑. สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา มีราชบัณฑิต และ หมื่นราชสังฆการี รับมอบหมาย ภารกิจด้านการศาสนา

๒. ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีหน่วยงานรับผิดชอบ ๓ หน่วยงานคือ กรมธรรมการ กรมสังฆการี และกรมราชบัณฑิต

การปกครองคณะสงฆ์ในการบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน ได้มีการแบ่งส่วนราชการที่กำกับดูแลคณะสงฆ์ออกเป็น ๒ หน่วยงาน เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี

๒.๑.๓.๑ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริม พัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๔๕)

๑. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิถียฐานะ ผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๒. รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหาร การปกครอง คณะสงฆ์

๓. เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา

๔. ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา

๕. ดูแลรักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

๖. พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา
๗. ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม
๘. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลเกี่ยวกับนโยบาย ในส่วนของการบริหารสั่งการนั้น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีผู้บริหารระดับผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสั่งการสูงสุด

ตามความในมาตรา ๘ จ ของ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีภารกิจ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานองค์การคณะสงฆ์ไทย และรัฐบาล โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้ง การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรทางศาสนา

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ที่ว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิทย์ ฐานะผู้สำเร็จวิชาพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รับสนองงาน ประสานงานและถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารปกครองคณะสงฆ์ เสนอแนวทางการ กำหนดนโยบาย และมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา ดูแล รักษาและจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนา ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานพระพุทธศาสนา แบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ออกเป็น ๖ ส่วน ประกอบไปด้วย

๑. กองกลาง มีอำนาจหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานบริหารทั่วไป งานสารบรรณ งานบริการและงานกิจการพิเศษของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของสำนักงาน การประชาสัมพันธ์การปฏิบัติราชการ และเผยแพร่กิจกรรมความก้าวหน้าในงานด้านต่างๆ ของสำนักงาน ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ จัดระบบงานและการบริหารงานบุคคล งานกฎหมายและระเบียบ งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง นอกจากนี้ยังต้องประสานแผนปฏิบัติงานของสำนักงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทการส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ตั้งขอและจัดสรรงบประมาณศาสนสมบัติ ดำเนินการเกี่ยวกับงานโครงการพิเศษ งานความร่วมมือกับต่างประเทศ และวิจัยส่งเสริมประสานงานการวิจัยด้านพระพุทธศาสนา

๒. กองพุทธศาสนศึกษา มีหน้าที่ในการประสานควบคุมดูแลการจัดการศึกษาวิชาพระพุทธศาสนา การจัดการศึกษาในโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ รับผิดชอบงานการศึกษาของสงฆ์ การศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศาสนา และยังคงดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำสื่อการเรียนการสอนด้านศาสนา สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาทุกระดับ รวมทั้งการนิเทศติดตามประเมินผลการศึกษาทุกประเภท

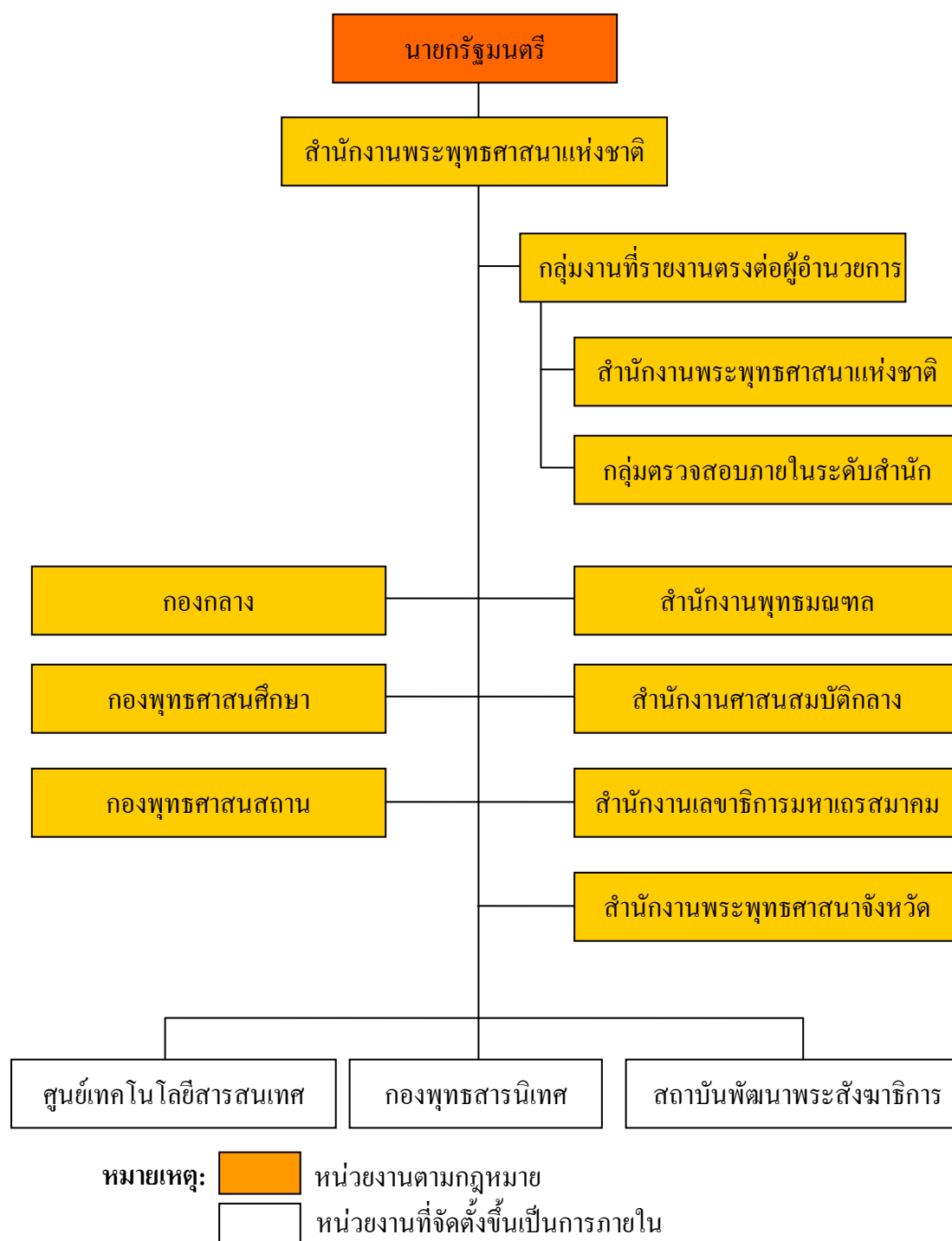
๓. กองพุทธศาสนสถาน มีหน้าที่หลักดูแลเรื่องการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิก การขอเปลี่ยนแปลงชื่อวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา การยกวัดร้างให้เป็นวัดที่มีพระสงฆ์ และการขอพระราชทานยกวัดราษฎร์ขึ้นเป็นพระอารามหลวง รวมทั้งการออกแบบก่อสร้างอาคารศาสนสถาน ศาสนสมบัติทางพระพุทธศาสนา การบูรณะปฏิสังขรณ์ จัดระเบียบของวัดและศาสนสถานไว้ซึ่งคุณค่าทางศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมทางศาสนา และยังคงดำเนินการสำรวจจริงวัดที่ดิน การออกหนังสือสำคัญที่ดิน การตรวจสอบ คั่นคว่ำหลักฐานที่ดินของวัด วัดร้าง และศาสนสมบัติกลาง

๔. สำนักงานพุทธมณฑล มีหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาและบริหารกิจการพุทธมณฑล และการจัดหอสมุดพระพุทธศาสนา ตลอดจนพิพิธภัณฑ์ทางพระพุทธศาสนา

๔. สำนักงานศาสนสมบัติ มีอำนาจหน้าที่หลักในการศึกษา วิเคราะห์ วางระบบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ ในการจัดประโยชน์และพัฒนารายได้ให้เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ดูแล รักษาและจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง ตลอดจนควบคุม และให้ความช่วยเหลือการจัดการศาสนสมบัติของวัด และเป็นสำนักงานนายทะเบียนทรัพย์สินของ วัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

๖. สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม อำนาจหน้าที่หลัก มีอาทิ การรับสนองงาน ตามพระบัญชาและพระกรณียกิจของสมเด็จพระสังฆราช รับสนองงานการบริหารของมหาเถร สมาคมและคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มหาเถรสมาคมตั้งขึ้น และรับสนองงานการปกครองคณะสงฆ์ การขอพระราชทานสมณศักดิ์ การถวายนิยัตย์ การจัดทำทะเบียนประวัติพระสมณศักดิ์และพระ สังฆาธิการ ดำเนินการและประสานงานกับคณะสงฆ์ในการลงนิกหกรรม และตรวจตราถวาย คำแนะนำแก่พระภิกษุ สามเณรที่มีอาชาระไม่สมควรแก่สมณวิสัย รวมทั้งการกำหนดนโยบายและ มาตรการคุ้มครองพระพุทธศาสนา

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีโครงสร้างการบริหาร การสั่งการดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๓ โครงสร้างการบริหาร การสั่งการ ของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ที่มา : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๒๕๕๒

๒.๑.๗.๒ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐด้านศาสนา โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมและให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองกิจการด้านพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้คนไทยนำหลักธรรมของศาสนาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เป็นคนดีมีคุณธรรม (กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ๒๕๕๑: ๓๕)

ในการบริหารการสั่งการ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม กำกับดูแลโดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้บริหารสั่งการสูงสุด กำกับดูแลนโยบาย มีปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีสั่งการ โดยมีอธิบดีกรมเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในระดับกรม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา หรือองค์กรสงฆ์ไทย มีดังต่อไปนี้ คือ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๕๑)

๑. ทำนุบำรุง ส่งเสริมเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม
๒. เสริมสร้างศีลธรรม ปลุกฝังคุณธรรมและจริยธรรม
๓. ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถาน และศาสนวัตถุ
๔. ให้การอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ที่ทางราชการรับรอง และสนับสนุนการดำเนินการขององค์การศาสนา
๕. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ จ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีการแบ่งงานส่วนราชการออกเป็น ๓ หน่วยงานประกอบไปด้วย

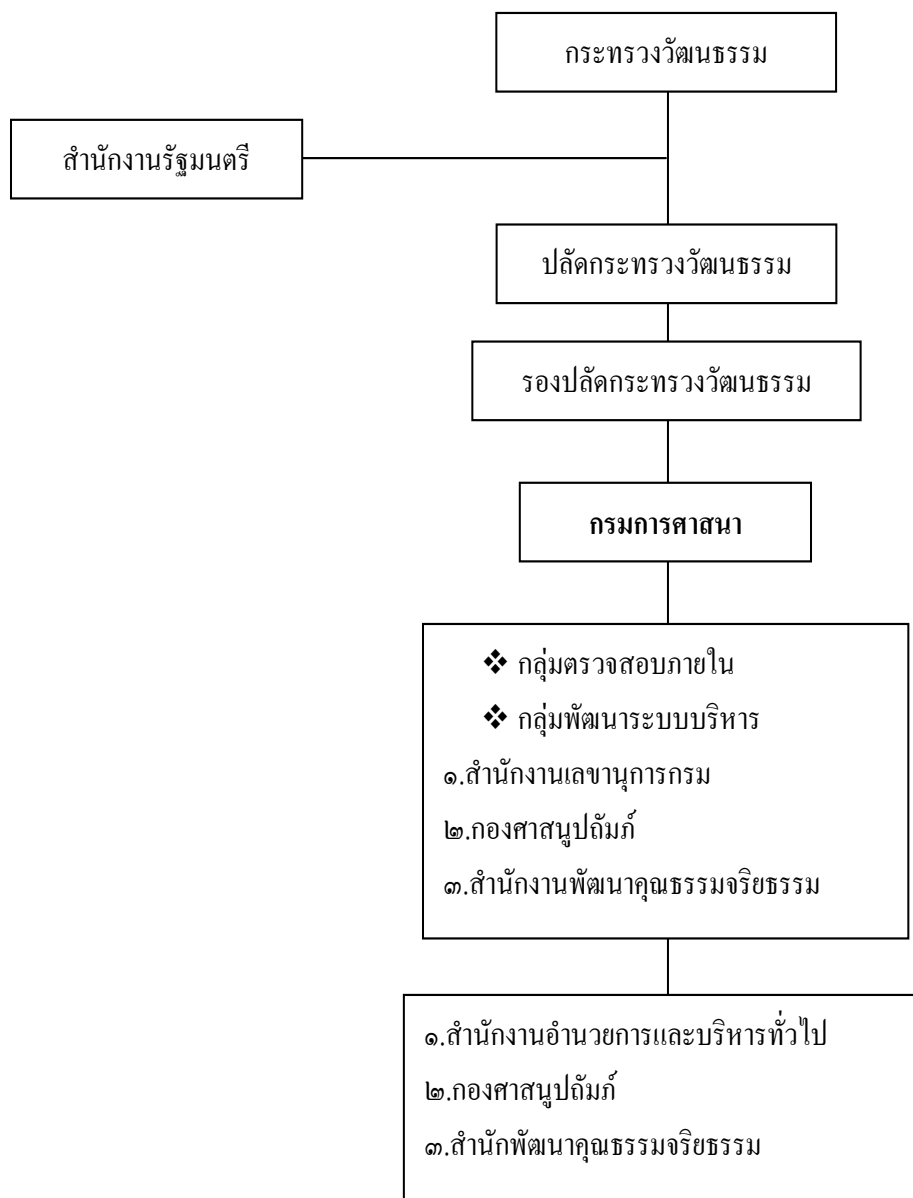
๑. สำนักงานเลขาธิการกรม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาหรือองค์กรสงฆ์ไทย ดังต่อไปนี้ ปฏิบัติงานบริหารทั่วไป งานสารบรรณ งานบริการ และงานกิจกรรมพิเศษของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและเลขานุการของกรม ประชาสัมพันธ์การปฏิบัติราชการของกรม และเผยแพร่กิจกรรมความก้าวหน้าในงานด้านต่าง ๆ ของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของกรม จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบ งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งอาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวงดำเนินการเกี่ยวกับงาน โครงการพิเศษ งานความร่วมมือกับต่างประเทศ รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการของหน่วยงานในสังกัด จัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ การประมวล และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด และเป็นศูนย์ข้อมูลของกรม ประสานความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์ องค์กรทางศาสนา หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

๒. กองศาสนูปถัมภ์ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาหรือองค์กรสงฆ์ไทย ดังต่อไปนี้ ดำเนินการเกี่ยวกับงานพระราชพิธี งานพระราชกุศล งานรัฐพิธี และงานศาสนพิธีของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้การอุปถัมภ์ด้านศาสนสงเคราะห์ ดำเนินการให้การอุปถัมภ์ประสานงาน และควบคุมดูแลการเผยแพร่ศาสนาที่ทางราชการรับรอง ดำเนินการประสานงานระหว่างผู้นำศาสนาและศาสนิกชนทุกศาสนา เพื่อให้เกิดความสามัคคีกัน เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการสร้างความสามัคคีกันระหว่างศาสนาอื่นที่ทางราชการรับรอง บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้ วิธีการปฏิบัติด้านศาสนพิธี วันสำคัญทางพระพุทธศาสนา สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรทางศาสนาอื่นที่ทางราชการรับรอง เพื่อส่งเสริมให้นำหลักธรรมทางศาสนาไปสู่การเสริมสร้างศีลธรรม ปุถุฆังคุณธรรม และจริยธรรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

๓. สำนักพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาหรือองค์กรสงฆ์ไทย ดังต่อไปนี้ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อเสนอแนะการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและมหาเถรสมาคม ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม และส่งเสริมการนำหลักธรรมไปพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อ

สร้างให้นักเรียน ประชาชนเกิดความรู้คู่คุณธรรม เผยแพร่และส่งเสริมศีลธรรม ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีโครงสร้างการบริหารตั้งการดังต่อไปนี้



ที่มา : กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑

แผนภาพที่ ๔ โครงสร้างการบริหารตั้งการ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

๒.๒ ประวัติการปกครองคณะสงฆ์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ออกมาใช้ในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งมีทั้งส่วนดี ที่เป็นการจัดระเบียบสังคมของคณะสงฆ์ให้เกิดความเรียบร้อยดีงาม ส่วนข้อด้อยคือ ความได้เปรียบเสียเปรียบกัน ในด้านการปกครองระหว่างนิกาย จนก่อให้เกิดผลกระทบตามมา ภายหลัง (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๘๒)

๒.๒.๑.๑ สาเหตุของการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ออกมาประกาศใช้ ถือว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่ทรงมีพระราชปรารภไว้ อย่างชัดเจนว่า ถ้าการปกครองสังฆมณฑลเป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาที่จะรุ่งเรืองถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาในโอวาท ประพฤติสัมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณในสังฆสำนักยิ่งขึ้นเป็นอันมาก ทั้งนี้ เพราะการปกครองในฝ่ายอาณาจักรนั้น ได้รับการปรับปรุงพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปก่อนหน้าที่แล้วหลายสิ่งหลายประการ จนเป็นผลเป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วไป (แสง อุดมศรี ๒๕๓๓: ๑๐๕)

๒.๒.๑.๒ รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะ

สงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ พอประมวลสรุปได้ดังต่อไปนี้ (พระเมธีธรรมาภรณ์ [ประยูร ฐมิจิตฺโต] ๒๕๓๕: ๓๕-๓๖)

๑) การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง หมายถึงการปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร เป็นอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และมหาเถรสมาคมตามมาตรา ๔ ที่บัญญัติไว้ให้เจ้าคณะใหญ่ทั้ง ๔ ตำแหน่ง ที่บัญญัติไว้ให้เจ้าคณะทั้ง ๔ ตำแหน่ง คือ เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ เจ้าคณะใหญ่หนใต้ เจ้าคณะใหญ่หนกลาง และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกายกับพระราชคณะที่เป็นรองเจ้าคณะทั้ง ๔ คณะ ทั้งหมด ๘ รูป เป็นมหาเถรสมาคม มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการพระ

ศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์แต่พระมหากษัตริย์ การประชุมวินิจฉัยคดีในที่ประชุมมหาเถรสมาคมตั้งแต่ ๕ รูป ขึ้นไปให้ถือเป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช ทั้งนี้เพราะในเวลาตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๕ ตำแหน่ง สมเด็จพระสังฆราชว่างลงภายหลังการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระสังฆราช (สา ปุสฺสเทว) ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ นับแต่นั้นมาจนถึงรัชกาลที่ ๕ ไม่มีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชอีกเลย สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงนิพนธ์ถึงเหตุการณ์ตอนนี้ไว้ว่า

“ในเวลาตั้งพระราชบัญญัตินี้ ว่างสมเด็จพระมหาสมณเจ้าหรือสมเด็จพระสังฆราช มีเจ้าคณะใหญ่ ๔ รูป เจ้าคณะรอง ๔ รูป คณะใหญ่ทั้ง ๔ นั้นต่างมิได้ขึ้นแก่กัน เมื่อมีกิจอันจะพึงทำร่วมกัน เสนาบดีกระทรวงธรรมการรับพระบรมราชโองการสั่งเจ้าคณะรูปใดมีสมณศักดิ์สูง เสนาบดีก็พูดทางเจ้าคณะรูปนั้นๆ เป็นการก (กรรมการ) ในการประชุมในครั้งนั้น ข้าพเจ้าเป็นการก”

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระมหากษัตริย์ในฐานะเอกอัครศาสนูปถัมภก ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชด้วย โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่คล้ายกับเสนาบดีที่ทรงปรึกษาฝ่ายการพระศาสนา เสนาบดีกระทรวงธรรมการทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” การติดต่อประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์กับมหาเถรสมาคม

๒) การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ คือ การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคควบขนานไปกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนการปกครองคณะสงฆ์ ออกเป็นสังฆมณฑล มีเจ้าคณะสังฆมณฑลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากพระราชอาคันตุกะเป็นผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในสังฆมณฑลนั้น เจ้าคณะสังฆมณฑลนี้เทียบได้กับข้าหลวงเทศาภิบาลผู้ทำหน้าที่ปกครองประชาชน และบริหารราชการแผ่นดินในมณฑลของฝ่ายบ้านเมือง รองจากเจ้าคณะมณฑลลงมา มีเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัดที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รองจากเจ้าคณะเมืองก็คือเจ้าคณะแขวงหรืออำเภอ เป็นผู้ปกครองเจ้าอาวาสวัดต่าง ๆ

พระเมธีธรรมภรณ์ (ปัจจุบัน พระธรรมโกศาจารย์ [ประยูร ธมฺมจิตฺโต]) ยังได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ ๒ ข้อ ดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๔ กล่าวถึงเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายธรรม อันแสดงว่าคณะธรรมยุตขึ้นอยู่กับ คณะกลางของฝ่ายมหานิกาย ในรัชกาลที่ ๔ ได้แยกเป็นคณะอิสระโดยมีเจ้าผู้ใหญ่ปกครองตนเอง เจ้าคณะใหญ่ฝ่ายมหานิกายไม่มีอำนาจบังคับบัญชา วัดที่สังกัดคณะธรรมยุตเพราะมาตรา ๓ บัญญัติไว้ว่า

“พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิกายสงฆ์ กิจและลัทธิเฉพาะในนิกายนั้น ๆ ซึ่งเจ้าคณะหรือสังฆนายกในนิกายนั้น ได้เคยมีอำนาจว่ากล่าวบังคับบัญชามาแต่ก่อนประการใด ก็ คงให้เป็นไปตามทุกประการ”

ข้อความนี้แสดงว่า กฎหมายคณะสงฆ์ฉบับนี้รองรับการแบ่งนิกายของคณะสงฆ์ ไทยออกเป็นมหานิกายและธรรมยุติกนิกาย

๒. การจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ของพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้มีลักษณะคู่ขนานไปกับโครงสร้างการบริหารและการปกครอง ของฝ่ายอาณาจักร

พิพัฒน์ พสุธารชาติ ได้สรุปเนื้อหาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ไว้ดังนี้

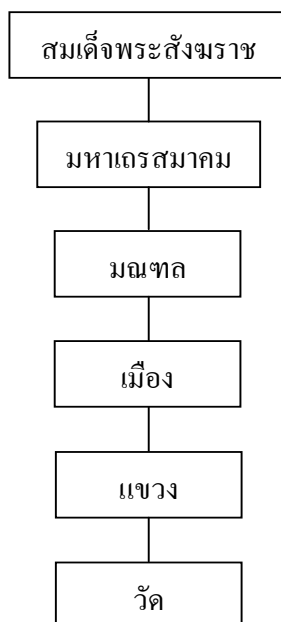
๑. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ถอดถอน สมณศักดิ์ และตำแหน่งบริหารตั้งแต่ ระดับพระราชคณะจังหวัดขึ้นไป

๒. มหาเถรสมาคมปกครองและบริหารกิจการคณะสงฆ์สนองพระปรมาภิไธยของ องค์พระมหากษัตริย์

๓. หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกระทรวงธรรมการ ควบคุม วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สินของวัดและศาสนสมบัติทั้งปวง กระทรวงมหาดไทยดูแลการตั้งวัดและศาสนสถาน เป็นต้น

๔. มีบทลงโทษพระภิกษุสงฆ์ เช่น พระภิกษุที่ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัย เป็นอาจิม, ไม่สังกัดอยู่ในวัด ๆ หนึ่ง หรือ ไม่มีวัดเป็นที่อยู่หลักแหล่ง ให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

๒.๒.๑.๓ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะ
สงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑



แผนภาพที่ ๕ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.
๑๒๑

ที่มา : คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.(๒๕๕๑). การปกครองคณะสงฆ์ไทย.
โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.หน้า ๘๘.

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นท่ามกลางกระแส
แห่งการเปลี่ยนแปลง ทำให้รู้เนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความโน้มเอียงไปในแนว
เดียวกันกับรูปแบบการปกครองของฝ่ายอาณาจักร แต่ก็ไม่ได้โน้มเอียงไปมากยังคงหลงเหลือความ
มีอำนาจหรือมีกลิ่นอายของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ และรูปแบบการ
ปกครองคณะสงฆ์แบบเดิม ๆ อยู่บ้าง ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

๒.๒.๒.๑ สาเหตุของการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ถูกตราขึ้นในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม
เป็นนายกรัฐมนตรี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมา

เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในช่วงทศวรรษดังกล่าว เป็นช่วงที่ความคิดด้านประชาธิปไตยกำลังเฟื่องฟู ในช่วงนั้น พระภิกษุสามเณรแสดงความสนใจต่อความคิดนี้มาก จนถึงขนาดเดินมาสังเกตการณ์นอกวัด มีการอภิปรายปัญหาการเมืองในวัดอย่างคึกคักความตื่นตัวของพระสงฆ์ในเมืองไทยเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยสูงมาก จนกระทั่งมีพระสงฆ์จำนวนหนึ่งเขียนจดหมายถึงรัฐบาล แสดงความยินดีและชื่นชมรูปแบบการปกครองใหม่ พระสงฆ์ที่เป็นอยู่อันมีลักษณะรวมศูนย์และมีความไม่เสมอภาคระหว่างพระสงฆ์สองนิกาย จึงได้เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในที่สุดก็ได้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญเหตุการณ์หนึ่งคือ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ มีตัวแทนพระสงฆ์จากมหานิกายจำนวนหนึ่งจาก ๑๒ จังหวัดเดินทางเข้ากรุงเทพฯ ยื่นฎีกาต่อนายกรัฐมนตรีขอให้ปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นประชาธิปไตย หลังจากนั้นอีก ๘ ปีรัฐบาลก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ และมีการตราพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๘๔ ในที่สุด (พิพัฒน์ พสุธารชาติ ๒๕๔๕: ๒๗๕)

๒.๒.๒.๒ รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

โครงสร้างสำคัญของการปกครองและบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติ ๒๔๘๔ นี้เป็นการจำลองตามรูปแบบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรตามหลักการประชาธิปไตย นั่นคือ การมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประมุขของคณะสงฆ์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง มีการยุบเลิกมหาเถรสมาคม และแบ่งแยกการปกครองออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๔๕: ๒๘๑)

๑. สังฆสภา ประกอบด้วยพระสงฆ์ ๔๕ รูป ซึ่งแต่งตั้งโดยสมเด็จพระสังฆราชตามพระสมณศักดิ์และความรู้ ทำหน้าที่ร่างสังฆาณัติกติกาสงฆ์หรือกฎหมายสงฆ์

๒. สังฆมนตรี ทำหน้าที่เหมือนคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการบริหารคณะสงฆ์ โดยมีสังฆนายกทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี ทั้งหมดแต่งตั้งโดยสมเด็จพระสังฆราช

๓. คณะวินัยธร ทำหน้าที่เหมือนเป็นตุลาการสงฆ์ มีหน้าที่วินัยและระงับอธิกรณ์ต่าง ๆ

แม้คณะสงฆ์จะมีรูปแบบการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์เป็นประชาธิปไตย ก็เชื่อว่าคณะสงฆ์จะดำเนินการปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงและการควบคุมของรัฐ ความสัมพันธ์กับฝ่ายบ้านเมืองยังคงมีอยู่ โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะสังฆมนตรี

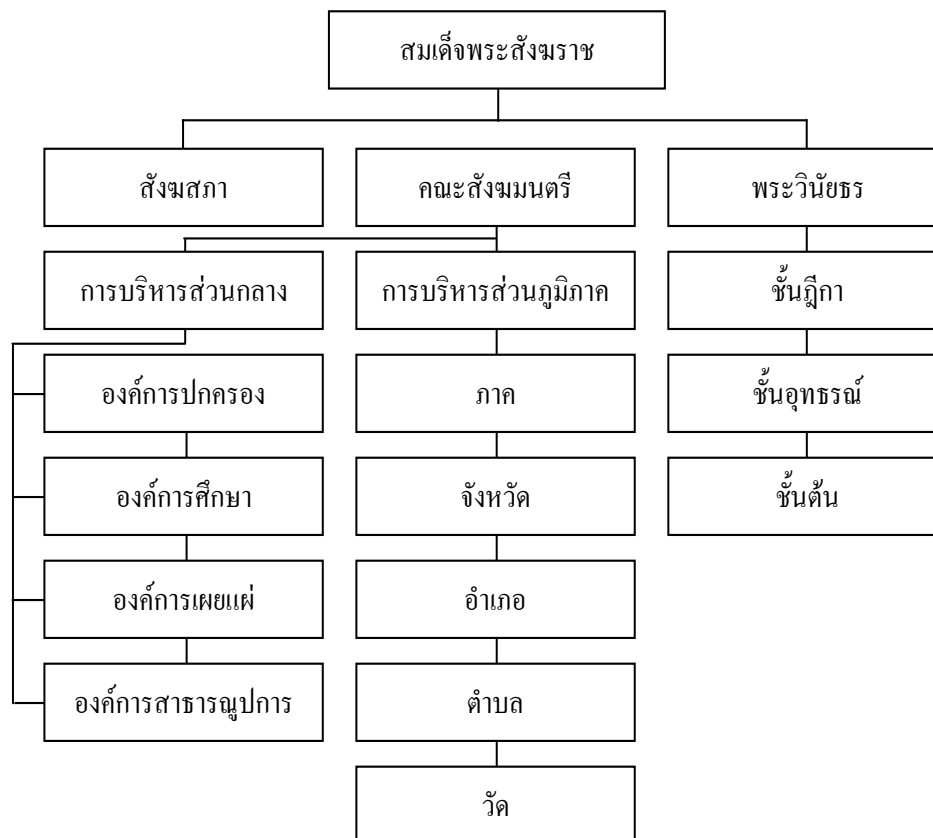
ประธานและรองประธานสังฆสภา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการลงนามรับสนอง พระบัญชา รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในฐานะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจกำหนดวันเปิดประชุมสังฆสภา เสนอเรียกประชุมสังฆสภาสมัยวิสามัญและ ถวายความเห็นให้สังฆมนตรีลาออกจากตำแหน่ง (พระเมธีธรรมภรณ์ [ประยูร ฐมจิตฺโต] ๒๕๓๕: ๓๕-๔๖)

การดำเนินการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ดู เหมือนจะดำเนินไปได้ด้วยดี แต่จริง ๆ แล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่าง มหานิกายและธรรมยุติกนิกายที่มีมาก่อนแล้วยังไม่ได้รับการแก้ไข ความขัดแย้งเหล่านี้ทำให้เกิด ความวุ่นวายในคณะสงฆ์อย่างรุนแรง จนทำให้กลายเป็นข้ออ้างให้ฝ่ายอาณาจักรใช้เป็นเหตุผลสร้าง ความชอบธรรมแก่รัฐบาลที่เข้าไปแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงการบริหารคณะสงฆ์เสียใหม่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ (พิพัฒน์ พสุธารชาติ ๒๕๔๕: ๒๘๒)

พระเมธีธรรมภรณ์ (ปัจจุบัน พระธรรมโกศาจารย์ [ประยูร ฐมจิตฺโต]) ยังได้ให้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ ดังต่อไปนี้คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้ยุบเลิกมหาเถรสมาคม อันประกอบไปด้วยเจ้าคณะใหญ่ทั้ง ๔ คณะ และรองเจ้าคณะใหญ่ ๔ รูป ดังนั้นตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ซึ่งรวมถึงเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกายจึงไม่มีกฎหมายรองรับ วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อรวมคณะสงฆ์มหานิกายและคณะสงฆ์ ธรรมยุติกนิกายเข้าด้วยกันให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๘ ปี นับแต่วันประกาศใช้

๒.๒.๒.๓ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.

๒๕๖๔



แผนภาพที่ ๖ แสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๖๔

ที่มา : พระเมธีธรรมภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (๒๕๓๕). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. มูลนิธิพุทธธรรม. หน้า ๔๕.

๒.๒.๓ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

๒๕๓๕ ถึงปัจจุบัน

ตลอดเวลา ๒๐ ปี ที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับ นอกจากจะไม่มีการรวมนิกายสงฆ์ทั้งสองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว คณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายยังได้แยกการปกครองตนเองออกไปจนทำให้ดูเหมือนว่าคณะสงฆ์แตกความสามัคคี รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่าความแตกสามัคคีได้บั่นทอนประสิทธิภาพในการบริหารกิจการคณะสงฆ์และความ

แตกแยกนี้เกิดขึ้นเพราะมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองเพื่อถ่วงดุลกันตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงถือเป็นการยอมรับการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (พระเมธีธรรมาภรณ์ ๒๕๓๕ : ๔๗-๔๘)

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และยังคงใช้ปกครองคณะสงฆ์เรื่อยมาเป็นเวลา ๓๐ ปี จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งใน พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

๒.๒.๓.๑ สาเหตุการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

การจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากความต้องการของรัฐบาลในสมัยนั้น ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับนโยบายการปกครองประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่เข้มแข็ง จอมพลสฤษดิ์เห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันนั้นนำมาซึ่งความล่าช้าและความขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงเห็นว่าการแยกอำนาจการบังคับบัญชาคณะสงฆ์ออกเป็น ๓ ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นระบบที่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ให้ต้องประสบอุปสรรคล่าช้า ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อคณะกรรมการทำงานสำเร็จ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานรัฐสภา เหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๓๕ : ๕๐-๕๑)

“โดยการจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยระบบเช่นนั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราช องค์สกลสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์ผ่านทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้มีผลการบังคับใช้เป็นเวลานานถึง ๓๐ ปี จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภา พระราชบัญญัติฉบับหลังนี้เพียงแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์แต่อย่างใด ความข้อนี้ปรากฏชัดเจนอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ (พระเมธีธรรมภรณ์ [ประยูร ธมฺมจิตฺโต] ๒๕๓๕: ๕๔-๕๕)

๒.๒.๓.๒ รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ถึงปัจจุบัน

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๓๕: ๕๑-๕๒)

๑. ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งหมายรวมถึงการยกเลิกสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ส่วนอำนาจที่องค์กรทั้งสามเคยเป็นผู้ใช้แยกจากกันให้สมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้

๒. ผลที่ตามมาก็คือ การยกเลิกตำแหน่งประธานสังฆสภา สังฆนายก และประธานคณะวินัยธร อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสามถูกรวบกันเข้าและมอบให้ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้

๓. อำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์เป็นของสมเด็จพระสังฆราช ผู้ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ใน ๒ ตำแหน่ง คือ

๑) โดยตำแหน่งสกลสังฆปริณายก หรือประมุขสงฆ์ไทยทรงบัญชาการคณะสงฆ์เอง และทรงรับผิดชอบเองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ และ

๒) โดยตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๘

๔. มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย

๑) สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม โดยตำแหน่ง พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช

๒) สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ปัจจุบันมีสมเด็จพระราชาคณะทั้งสิ้น ๘ รูป

๓) พระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสี่รูป และไม่เกินแปดรูปเป็นกรรมการอยู่ตำแหน่งคราวละ ๒ ปี ตามปกติสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งกรรมการครบทั้ง ๘ รูป จึงทำให้จำนวนกรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละชุดมี ๑๗ รูป อันประกอบไปด้วยสมเด็จพระราชาคณะ ๘ รูป กรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง ๘ รูป และสมเด็จพระสังฆราชในฐานะประธานกรรมการ ๑ รูป

๕. อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ มีความว่า

“มาตรา ๑๘ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคมออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้”

พระเมธีธรรมภรณ์ (ปัจจุบัน พระธรรมโกศาจารย์ [ประยูร ธมฺมจิตฺโต]) ยังให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม มาตรา ๑๘ ไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมตามมาตรานี้มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสังฆมนตรีและคณะวินัยชนตามที่บัญญัติแยกอำนาจกันไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้วจะพบว่าอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งสามส่วนนั้นรวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสังฆมนตรีและคณะวินัยชนในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

รายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีดังต่อไปนี้

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น อาศัยเหตุผลพอสรรูปได้ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางมาตราไม่ชัดเจนไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และในบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้เหมาะสมต่อไป โดยเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อให้ได้ความชัดเจนและสะดวกในการตีความปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชให้มีเพียงพระองค์เดียว เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาขัดแย้งในวงการคณะสงฆ์ กำหนดชั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช กำหนดอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ชัดเจน กำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่เพื่อทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสละสมณเพศของพระภิกษุพร้อมทั้งกำหนดให้พระภิกษุต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศนั้น ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยนั้น เพิ่มเติมบทบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนวัด เนื่องจากได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๒ มีผลให้วัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องบัญญัติไว้ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายนี้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัด เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัดร้าง ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้บัญญัติไว้ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์วัด ที่ธรณีสงฆ์และที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับค่าผาติกรรมแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นและได้บัญญัติเพิ่มเติม ห้ามมิให้ผู้ใดยกอายุความขึ้นต่อสู้ที่ศาสนสมบัติกลาง พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองที่ศาสนสมบัติกลางอันเป็นทรัพย์สินของพระพุทธศาสนา เพิ่มเติมบทกำหนดโทษผู้ที่หมิ่นประมาทหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อสมเด็จพระสังฆราช เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้บัญญัติไว้ อีกทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน (ลงนามโดย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑: ๑๑๓-๑๑๔)

๖. การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และกรรมการมหาเถรสมาคม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชและกรรมการมหาเถรสมาคมไว้ ดังนี้ (พระเมธีธรรมภรณ์ [ประยูร ทุมมจิตฺโต] ๒๕๓๕: ๕๔-๕๕)

มาตรา ๗ กำหนดให้คณะสงฆ์ไทยมีสมเด็จพระสังฆราชเพียงองค์เดียว ในกรณีตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะที่อาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นสมเด็จพระสังฆราช คำว่า “สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์” หมายความว่า สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับสถาปนาเป็นพระราชาคณะชั้นสมเด็จก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น

มาตรา ๑๒ เพิ่มจำนวนกรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งจากไม่เกินแปดรูปเป็นไม่เกินสิบสองรูป ดังนั้น คณะกรรมการมหาเถรสมาคมในปัจจุบันมีกรรมการทั้งสิ้น ๒๑ รูป ประกอบด้วย สมเด็จพระราชาคณะผู้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๘ รูป , กรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง ๑๒ รูป และสมเด็จพระสังฆราชในฐานะประธานกรรมการ ๑ รูป

๗. กรรมการ และอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไว้ ดังนี้ (เรื่องเดียวกัน ๒๕๓๕: ๕๕-๕๖)

มาตรา ๑๕ ตีร กำหนดอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไว้ชัดเจนกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังนี้

“มาตรา ๑๕ ตีร มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

(๒) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมาย มหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุ รูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๕ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้”

อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมกิจการคณะสงฆ์ที่เคยถูกจัดเป็นอำนาจหน้าที่ของสังฆมนตรีแห่งองค์การ ๔ ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 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 ก็คืองานในความรับผิดชอบของสังฆมนตรีแห่งองค์การทั้งสี่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ นั่นเอง

การบริหารงานของมหาเถรสมาคมเป็นไปลักษณะที่ว่า กรรมการทั้งหมดร่วมกันรับผิดชอบในงานทั้ง ๖ ประเภท โดยไม่มีการแบ่งเป็น “กระทรวง” ให้ชัดเจน แล้วมอบหมายให้กรรมการรูปใดรูปหนึ่งทำหน้าที่เป็น “รัฐมนตรี” เพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ (พระเมธีธรรมาภรณ์ [ประยูร ทุมมจิตฺโต] ๒๕๓๘: ๕๖)

๘. การใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงการใช้อำนาจทั้งสามของมหาเถรสมาคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ (พระเมธีธรรมาภรณ์ [ประยูร ฐุมจิตโต] ๒๕๓๕: ๕๖-๖๔)

๑) อำนาจนิติบัญญัติของมหาเถรสมาคม ในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่ของสังฆสภา มหาเถรสมาคมมีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้ (๑) ตรากฎหมายมหาเถรสมาคม, (๒) ออกข้อบังคับมหาเถรสมาคม, (๓) วางระเบียบมหาเถรสมาคม, (๔) ออกคำสั่งมหาเถรสมาคม, (๕) มีมติมหาเถรสมาคม, และ (๖) ออกประกาศมหาเถรสมาคม

๒) อำนาจบริหารของมหาเถรสมาคม โดยที่อำนาจการปกครองและการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสังฆมนตรีเดิมได้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหาร ดังต่อไปนี้ (๑) จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์, (๒) จัดแบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค, (๓) จัดตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค, และ (๔) แต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองคณะสงฆ์

เนื่องจากปริมาณงานในความรับผิดชอบของมหาเถรสมาคมมีมากขึ้นกว่าที่กรรมการมหาเถรสมาคมจะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มหาเถรสมาคมได้ออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๖ ว่าด้วยระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคม ให้อำนาจมหาเถรสมาคมแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการช่วยงานมหาเถรสมาคมในลักษณะเดียวกันกับกรรมการเฉพาะกิจเป็นกรรมการประจำหรือชั่วคราวก็ได้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการนี้ กรรมการมหาเถรสมาคมรูปใดรูปหนึ่งเป็นประธาน โดยตำแหน่ง คณะกรรมการหรืออนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคมในปัจจุบันมีคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่มหาเถรสมาคมแต่งตั้งหลายคณะเช่น คณะกรรมการการศึกษาของสงฆ์, คณะกรรมการอำนวยการพระธรรมทูต, คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายมหาเถรสมาคม, คณะกรรมการร่างกฎนิคหกรรม, คณะอนุกรรมการศูนย์ควบคุมไปต่างประเทศของพระภิกษุสามเณร (ศตภ.), คณะอนุกรรมการจัดตั้งทุนสาธารณสงเคราะห์และศึกษาสงเคราะห์

๓) อำนาจตุลาการของมหาเถรสมาคม การพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์หรือคดีความในคณะสงฆ์ซึ่งเดิมเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะวินัยธร ได้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจ

ตรากฎหมายมหาชน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้การลงโทษนิคกรรมหรือการลงโทษเป็นไปโดยถูกต้องสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรมมหาเถรสมาคมอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตรากฎหมายมหาชน ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยการลงนิคกรรม กฎหมายมหาชนนี้แบ่งอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยขอธิกรณ์ ออกเป็น ๓ ชั้น คือ

๑. การพิจารณาขั้นต้น เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสที่พระภิกษุผู้ถูกฟ้องสังกัดอยู่ ถ้าผู้ถูกฟ้องเป็นเจ้าอาวาสวัด หรือเจ้าคณะก็ให้เป็นอำนาจของเจ้าคณะหรือผู้ปกครองคณะสงฆ์เหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง

๒. การพิจารณาขั้นอุทธรณ์ เป็นอำนาจของคณะพิจารณาขั้นอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าคณะหรือผู้ปกครองเหนือขึ้นไปกว่าเจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะผู้พิจารณาในขั้นต้น

๓. การพิจารณาขั้นฎีกา เป็นอำนาจของมหาเถรสมาคม คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของมหาเถรสมาคมในการลงนิคกรรมไม่ว่าในกรณีใดให้เป็นอันถึงที่สุด ในกรณีมหาเถรสมาคมมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะวินัยธรชั้นฎีกา แต่มหาเถรสมาคมมีอำนาจมากกว่าคณะวินัยธรชั้นฎีกา ตรงที่มีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือด้วยและในบางกรณี มหาเถรสมาคมมีอำนาจวินิจฉัยหรือออกคำสั่ง โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาขั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

๔. ระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

ส่วนการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคเป็นไปตามความในมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่กำหนด ตำแหน่งพระสังฆาธิการ หรือผู้ปกครองคณะสงฆ์ตามลำดับชั้นดังต่อไปนี้ (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๑ : ๑๑๗-๑๑๘)

เจ้าคณะภาค

เจ้าคณะจังหวัด

เจ้าคณะอำเภอ

เจ้าคณะตำบล

เจ้าอาวาส

มีข้อน่าสังเกตว่า ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ ๔ ตำแหน่ง คือ เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย ซึ่งเคยรวมกันเป็น มหาเถรสมาคม ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ต่อมา ตำแหน่งทั้งสี่ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ทั้งนี้เพื่อรวมคณะสงฆ์ มหานิกายกับคณะธรรมยุติกนิกายเข้าด้วยกัน ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีมาตราใดกล่าวถึงตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ทั้งสี่ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในการจัด องค์การปกครองคณะสงฆ์ปัจจุบัน ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ทั้งสี่ยังคงมีอยู่ และนั่นก็หมายถึงว่า คณะสงฆ์มหานิกายกับคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายยังแยกกันปกครองอย่างเป็นอิสระจากกันภายใต้ รัฐบาลสงฆ์เดียวกันคือมหาเถรสมาคม คณะสงฆ์ไทยจึงเปรียบเหมือนกับมังกรสองตัวที่มีหัว เดียวกัน

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ คณะสงฆ์มหานิกายและคณะสงฆ์ ธรรมยุติกนิกายมีองค์กรปกครองสูงสุดร่วมกัน คือ มหาเถรสมาคม กรรมการมหาเถรสมาคม ครั้งหนึ่งมาจากคณะมหานิกาย และที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งมาจากคณะธรรมยุติกนิกายทั้งหมดรวมกัน เป็นกรรมการมหาเถรสมาคม มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมาย ดังนั้น ในระดับมหา เถรสมาคมเป็น การปกครองร่วมกันโดยถือนโยบายเดียวกันแต่แยกปกครองในระดับต่ำกว่ามหาเถร สมาคม ดังจะเห็นได้จากกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๐๖ ว่าด้วยระเบียบการปกครอง คณะสงฆ์ข้อ ๔ มีความว่า

“การปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนทุกชั้น ให้มีเจ้าคณะมหานิกายและเจ้าคณะ ธรรมยุตปกครองบังคับบัญชาวัดและพระภิกษุ สามเณรในนิกายนั้น ๆ”

ข้อนี้หมายความว่า ในขณะที่คณะสงฆ์มหานิกายแบ่งสาย การปกครอง บังคับ บัญชาเป็นเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบลและเจ้าอาวาสฝ่ายมหานิกาย ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกาย คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายก็แบ่งสายการปกครองทุก ตำแหน่ง ตั้งแต่เจ้าคณะภาคถึงเจ้าอาวาสฝ่ายธรรมยุตปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุต คู่ขนานกันไป

แม้ว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จะไม่ได้กล่าวถึง ตำแหน่งเจ้าคณะ ใหญ่ไว้ก็จริง แต่กฎหมายมหาเถรสมาคมฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๐๖ ข้อ ๖ ได้เพิ่มตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่เข้ามา ในองค์การปกครองคณะสงฆ์ และมีการแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ เรื่อยมาจนกระทั่งพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้มีตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ไว้ดังนี้

“มาตรา ๒๐ ทวิ เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์

การแต่งตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าคณะใหญ่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายธรรมนูญพระสงฆ์

เจ้าคณะใหญ่ปกครองบังคับบัญชาเจ้าคณะภาค แบ่งออกเป็น เจ้าคณะใหญ่ฝ่ายมหานิกายและเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายธรรมยุตมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในคณะสงฆ์แต่ละนิกาย ในสายการบังคับบัญชา เจ้าคณะใหญ่ยังต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม แต่ในทางปฏิบัติเจ้าคณะใหญ่มักเป็นกรรมการมหาเถรสมาคมอีกตำแหน่งหนึ่ง เจ้าคณะใหญ่ทั้งห้ามีเขตการปกครองดังนี้

(๑) เจ้าคณะใหญ่หนกลาง ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค ๑, ๒, ๓, ๑๓, ๑๔ และ ๑๕

(๒) เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค ๔, ๕, ๖ และ ๗

(๓) เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครอง คณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค ๑๖, ๑๗ และ ๑๘

(๔) เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครอง คณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค ๘, ๙, ๑๐, ๑๑ และ ๑๒

(๕) เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุต ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ธรรมยุตินิกายทุกภาค

เขตการปกครองคณะสงฆ์ทั้ง ๑๘ ภาค ประกอบด้วยจังหวัด ต่างๆ ดังนี้

ภาค ๑ มี ๔ จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ภาค ๒ มี ๓ จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และ สระบุรี

ภาค ๓ มี ๔ จังหวัด คือ ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท และอุทัยธานี

ภาค ๔ มี ๔ จังหวัด คือ นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร และเพชรบูรณ์

ภาค ๕ มี ๔ จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย ตาก และอุตรดิตถ์

ภาค ๖ มี ๕ จังหวัด คือ ลำปาง พะเยา เชียงราย แพร่ และน่าน

ภาค ๗ มี ๓ จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน และ แม่ฮ่องสอน

ภาค ๘ มี ๕ จังหวัด คือ อุตรธานี หนองคาย เลย สกลนคร และหนองบัวลำภู

ภาค ๙ มี ๔ จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ และร้อยเอ็ด

ภาค ๑๐ มี ๕ จังหวัด คือ อุบลราชธานี ยโสธร มุกดาหาร ศรีสะเกษ และนครพนม

ภาค ๑๑ มี ๔ จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และ สุรินทร์

ภาค ๑๒ มี ๔ จังหวัด คือ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และสระแก้ว

ภาค ๑๓ มี ๔ จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด

ภาค ๑๔ มี ๔ จังหวัด คือ นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี และสมุทรสาคร

ภาค ๑๕ มี ๔ จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม และประจวบคีรีขันธ์

ภาค ๑๖ มี ๓ จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และชุมพร

ภาค ๑๗ มี ๕ จังหวัด คือ ภูเก็ต ตรัง พังงา กระบี่ และระนอง

ภาค ๑๘ มี ๖ จังหวัด คือ สงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

แม้ว่ามหาเถรสมาคมมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์อย่างเต็มที่ แต่นี่ไม่ได้หมายความว่าคณะสงฆ์มีอิสระจากการควบคุมของกลไกของรัฐ อำนาจฝ่ายรัฐสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารกิจการคณะสงฆ์ได้ตลอดเวลาในนามของการอุปถัมภ์บำรุงพระศาสนา ดังจะเห็นได้จากข้อความบางมาตราแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังต่อไปนี้ (พระเมธีธรรมภรณ์ [ประยูร ฑมฺจิตฺโต] ๒๕๓๕: ๖๗-๖๘)

๑. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสถาปนา และถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุสงฆ์

๒. พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ผู้ทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง

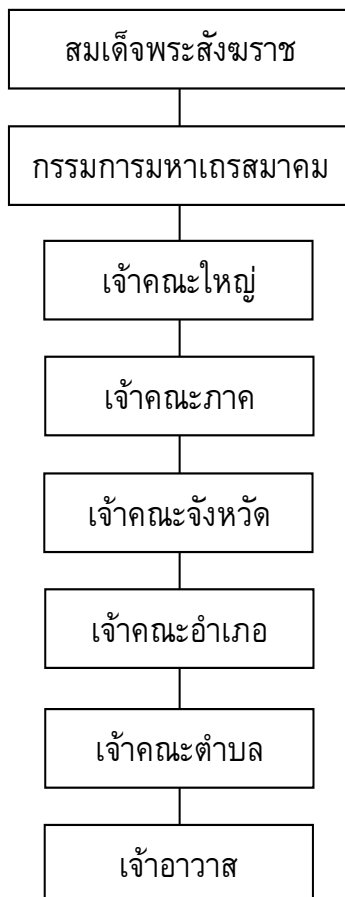
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชในกรณีตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการสร้างวัด การบริหารศาสนสมบัติ และวางระเบียบการปกครองคณะสงฆ์จันติกาย และอนันติกาย

๕. ในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการมหาเถรสมาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

๖. กรรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักร ทั้งนี้ เพราะอธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม

๒.๒.๓.๓ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕
และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕



แผนภาพที่ ๓ แสดงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕
และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕

ที่มา : พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (๒๕๓๕). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. มุลนิธิพุทธ
ธรรม. หน้า ๔๕.

๒.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ในระบอบ
ประชาธิปไตยไทย ” เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงประวัติศาสตร์ โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร
งานวิจัย และวรรณกรรมต่าง ๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะ

สงฆ์ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ จึงนำเสนอผลการศึกษาค้นคว้า เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระมหาไพฑูริย์ วรรณบุตร (๒๕๕๐ : I-II) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประวัติการบริหารคณะสงฆ์ไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและการจัดการองค์การบริหารคณะสงฆ์ไทย เพื่อหาสาเหตุของปัญหาการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง และการจัดการองค์การบริหาร และผลกระทบรวมทั้งอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารในปัจจุบัน ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของทัศนคติของผู้บริหารคณะสงฆ์ไทย รวมทั้งเพื่อวิเคราะห์การพัฒนากิจการการบริหารเกี่ยวกับ โครงสร้าง และการจัดการองค์การบริหารที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารในอนาคต

ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า โครงสร้างและการจัดการองค์การบริหารคณะสงฆ์ไทยเป็นสิ่งที่มีการสืบทอดกันมาอย่างเป็นระบบ มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล กล่าวคือ พระภิกษุได้ปฏิบัติตนตามหลักพระธรรมวินัยเป็นสำคัญ ส่วนสาเหตุของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โครงสร้างและการจัดการองค์การบริหาร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางบ้านเมืองตามยุคสมัย สำหรับผลกระทบและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบันพบว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคนั้นจะมีการรวมศูนย์อำนาจที่เจ้าคณะภาคหรือเจ้าคณะจังหวัดรับผิดชอบภารกิจทั้งหลายในพื้นที่แต่เพียงผู้เดียว ไม่มีรูปแบบคณะกรรมการในการทำงาน เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับดังกล่าวไม่เอื้อให้เกิดการบริหารเป็นรูปแบบคณะทำงานหรือองค์กรทางคณะสงฆ์แต่อย่างใด จึงทำให้งานขาดความต่อเนื่อง จากการเปรียบเทียบความแตกต่างของทัศนคติระหว่างสถานภาพส่วนบุคคลของผู้บริหารคณะสงฆ์ไทย พบว่าภาพรวมของความคิดเห็นที่มีต่อโครงสร้างการบริหาร และการจัดการองค์การบริหาร จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้ได้แก่ อายุ จำนวนพรรษานิกาย ระดับการศึกษาสายสามัญศึกษาทางบาลี และตำแหน่งการบริหารคณะสงฆ์ไทย ไม่แตกต่างกันทางสถิติในด้านวิเคราะห์ ส่วนการพัฒนากิจการเกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดการองค์การบริหารต่อไปในอนาคต พบว่าคณะผู้บริหารระดับสูงส่วนใหญ่เห็นว่าโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในปัจจุบัน คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๕ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่วนมากเห็นด้วยกับเรื่องศูนย์อำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคม ทำให้การบริหารคณะสงฆ์ มีความเป็นเอกภาพต่อการปกครองคิดเป็นร้อยละ ๔๕.๑ รองลงมาเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยอย่างยิ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๓ และพบว่าคณะสงฆ์ส่วนมากเห็นด้วยกับเรื่องควรมีการกระจายอำนาจการปกครองจากคณะ

สงฆ์ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๔ รองลงมาเห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๒๒.๘ และเห็นด้วยอย่างยิ่งที่ว่าควรมีการคัดเลือก หรือแต่งตั้งพระภิกษุเข้ามาบริหารงาน โดยพิจารณาถึง ความรู้และความสามารถเป็นหลัก คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๑ และ ๕๔.๔ ตามลำดับ

พระมหาปัญญา ปญญาสิริ (ลักษณะจันทร์) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์กำเนิด และพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์” มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากำเนิด และพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ โครงสร้างการบริหารกิจการ คณะสงฆ์ และบทบาทขององค์กรคณะสงฆ์ที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองไทย และ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับร่าง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับมหาเถรสมาคม และฉบับกรมการศาสนา ศิลปะและ วัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎรในประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ เช่น เรื่องมูลเหตุหรือปัจจัยทางสังคมของ คณะสงฆ์ และฆราวาสที่เป็นเหตุให้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เป็นเหตุให้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และที่เป็นเหตุให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับ เก่า แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ในแต่ละยุค แต่ละสมัย

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์แต่ละยุค แต่ละสมัย นั้น การรับและเลิกใช้รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แต่ละครั้ง ล้วนเป็นผลจากความริเริ่มและความ พยายามของรัฐ คณะสงฆ์มีสิทธิใช้รูปแบบการปกครองตนเองที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระบอบการ ปกครองของฝ่ายอาณาจักรในยุคนั้น ๆ เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่พบได้ในประเทศที่นับถือ พระพุทธศาสนาเป็นหลักทั่วไป การที่รัฐจะตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ซึ่งส่งเสริมให้คณะสงฆ์มี ระบบบริหารที่คล่องตัวมากขึ้น โดยสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ทำหน้าที่ถวายเป็นอุทิศมากกว่าการควบคุมดูแล ก่อนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์แต่ละครั้ง รัฐควร ทำการวิจัยถึงผลได้ผลเสียที่จะตามมาพร้อมกับจัดประชุมสัมมนาพระสงฆ์และคฤหัสถ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อตรากฎหมายที่เหมาะสมสำหรับคณะสงฆ์ไทยต่อไป

พระมหาสุพล ศิริ (๒๕๕๑: [๑]-[๒]) ศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการการปกครองคณะสงฆ์ ไทย (พ.ศ. ๒๔๘๔-๒๕๓๕) โดยงานวิจัยเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ตลอดจนปัญหา อุปสรรคและผลสะท้อน ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดระบบการปกครองคณะสงฆ์ที่มีต่อคณะสงฆ์เองและต่อสังคมไทยโดย ส่วนรวม โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ จนถึง การเปลี่ยนแปลงแก้ไข พ.ศ. ๒๕๓๕

จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ดังกล่าว เนื่องมาจากคณะรัฐบาลในสมัยนั้นต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองคณะสงฆ์ ในระบอบประชาธิปไตย จึงเห็นความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ให้มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยด้วย รัฐจึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ที่ออกมาแทนที่พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ให้ประชาชนทราบว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว โดยราบรื่น ความสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ ได้จัดการปกครองคณะสงฆ์อนุโลม โดยระบอบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดพระธรรมวินัย ” พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้ถูกใช้อยู่ประมาณ ๒๐ ปี ก็เกิดการเคลื่อนไหวของคณะสงฆ์เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายจำนวน ๒๒ รูป ได้รวมกันลงนามคัดค้านใช้บทเฉพาะกาล มาตรา ๖๐ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ เกี่ยวกับการรวมนิกายสงฆ์ และคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายยังได้แยกการปกครองในส่วนภูมิภาคออกไปดำเนินการกันเอง โดยไม่ยอมขึ้นตรงต่อสายบังคับบัญชา ของเจ้าคณะฝ่ายมหานิกายจนทำให้รัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่าความแตกสามัคคีได้บั่นทอนประสิทธิภาพ ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์และความแตกแยกนี้เกิดขึ้น เพราะมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง เพื่อถ่วงดุลกันตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงถือเป็นความชอบธรรมในการยกเลิกพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้ปกครองคณะสงฆ์มารวม ๓๐ ปี จึงได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น เพื่อลดปัญหาความวุ่นวายในคณะสงฆ์และเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมที่มีต่อคณะสงฆ์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อวัตรปฏิบัติของพระสงฆ์ที่ไม่เหมาะสมกับสมณเพศวิสัย และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางมาตราไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันในบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในครั้ง นี้ มิใช่การแก้ไขยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่แต่ประการใด เพียงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเท่านั้น

พระมหาวิทยทมนา รณนิชฌโม (แก้วกันหา) (๒๕๔๘: [๑]-[๒]) ได้ศึกษาเชิงวิเคราะห์การ จัดองค์กรคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล โดยงานวิจัยเรื่องนี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในบริบท ทางสังคมของอินเดียในสมัยพุทธกาล ที่เป็นปัจจัยทำให้พระพุทธเจ้าทรงจัดตั้งองค์กรคณะสงฆ์ ตลอดถึงพุทธวิธีในการจัดองค์กรคณะสงฆ์ รวมทั้งปัญหาและวิธีการป้องกันแก้ไขในการจัดองค์กร คณะสงฆ์สมัยพุทธกาล เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรคณะสงฆ์และสังคมทั่วไปในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่าบริบททางสังคมอินเดียในสมัยพุทธกาล กำลังอยู่ในช่วงระยะของการ เจริญเติบโตทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษาและสังคม ทำให้เกิดผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวรรณะต่ำจะ ถูกเบียดเบียน และการ เอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวรรณะสูง ซึ่งในยุคนั้นพราหมณ์จัดได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มี อิทธิพลมากที่สุดในสังคม

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์กรคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนา จึงเป็นทางเลือกอย่าง หนึ่งของคนในสังคมอินเดียในสมัยพุทธกาล ที่ต้องการแสวงหาแนวทางในการดำเนินชีวิตใน รูปแบบใหม่ที่มีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของคนในสังคม หลังจากการประกาศพระ ศาสนาของพระพุทธเจ้าและเหล่าพระ อริยสาวก จึงทำให้มีบุคคลจากวรรณะต่างๆ เข้ามาบวชเป็น จำนวนมาก

การตั้งและการจัดองค์กรคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล เป็นการ จัดสภาพการณ์ทางสังคม เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการศึกษาและพัฒนาตนเองของสมาชิกในองค์กรคณะสงฆ์ ให้ได้บรรลุ จุดมุ่งหมายสูงสุดที่เรียกว่า พระนิพพาน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของสังคมพุทธ โดยมีพระธรรม วินัยเป็นหลักในการปกครองและให้การศึกษาพัฒนาตนเองของภิกษุที่เป็นสมาชิกในองค์กรคณะ สงฆ์

พระพุทธองค์ทรงมีพุทธวิธีในการป้องกันและการแก้ไขปัญหา ที่เกิดจากการจัดองค์กร คณะสงฆ์ ด้วยการยึดหลักพระธรรมวินัยเป็นพื้นฐานในการอยู่ร่วมกัน จึงทำให้การดำเนินการ ป้องกันและการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในองค์กรคณะสงฆ์สมัยพุทธกาลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และ หลักการที่พระพุทธองค์ทรงวางไว้ก็ยังคงใช้มาถึงปัจจุบัน

การนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ การจัดองค์กรคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนาสมัยพุทธกาล มาประยุกต์ใช้ในองค์กรคณะสงฆ์และสังคมทั่วไปในสมัยปัจจุบันจะทำให้ได้รับประโยชน์ ๒ ประการ คือ

๑. ในด้านศาสนธรรม คือ หลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนา ซึ่งมีเนื้อหาสาระหรือคุณค่าแท้ที่อยู่ในรูปแบบของการจัดองค์กรคณะสงฆ์

๒. ในด้านรูปแบบและวิธีการการจัดองค์กร ซึ่งยืนยันถึงผลสำเร็จของการนำแนวคิดมาปฏิบัติและให้เห็นผลจริงในสังคม

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ (๒๕๔๘: ๑๓๖-๑๓๙) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีต่อการปกครองคณะสงฆ์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ศึกษาถึงการปรับตัวของพุทธศาสนิกชน โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่บริหารกิจการพระพุทธศาสนาทั้งคณะสงฆ์ และรัฐบาลตลอดจนพุทธศาสนิกชนทั่วไป และศึกษาถึงรูปแบบการปกครองและการบริหารกิจการคณะสงฆ์

จากการศึกษาวิจัย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลกระทบต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในด้านการปกครอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลกระทบต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้านการปกครอง มี ๓ มาตรการที่สำคัญ คือ มาตรการ ๓๘ มาตรการ ๓๙ และมาตรการ ๘๑

มาตรการ ๓๘ และมาตรการ ๓๙ เป็นบทบัญญัติสำคัญที่กระตุ้นให้พุทธศาสนิกชนทั้งหลายหันมาให้ความสนใจกับพระพุทธศาสนา ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงภารกิจทางศาสนา พุทธศาสนิกชนจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้เรียกร้องและผลักดันเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับพระพุทธศาสนา

นอกจากนั้นด้วยผลของมาตรา ๘๑ ที่ส่งผลให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ยังเป็นการเพิ่มกระแสการรวมตัวของพุทธศาสนิกชนที่ต้องการปกป้องคุ้มครองพระพุทธศาสนามากยิ่งขึ้น ซึ่งการรวมตัวของพุทธศาสนิกชนครั้งนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อกรปกครองคณะสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในหลายกรณีอันถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับคณะสงฆ์ได้แก่

๑. การดำเนินการเพื่อตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่

เกิดขึ้นหลังจากที่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้รัฐต้องคุ้มครองพระพุทธศาสนา รัฐจึงดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพระพุทธศาสนาเพื่อคุ้มครองพระพุทธศาสนาต่อรัฐสภา สาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดมีความเห็นหลายอย่างที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และได้รับการต่อต้าน โดยเฉพาะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้รวบรวมปกครองสงฆ์ คณะสงฆ์ก็มิได้มีส่วนร่วมในการร่าง คณะสงฆ์และพุทธศาสนิกชนกลุ่มหนึ่งจึงเริ่มรวมตัวกันเพื่อต่อต้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมารัฐเห็นว่า เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงควรมีการร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่โดยให้มหาเถรสมาคมได้มีส่วนร่วมในการร่าง แต่ถึงกระนั้นความเห็นทั้งของคณะสงฆ์และพุทธศาสนิกชนก็ยังแตกเป็นสองฝ่าย โดยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชมาเป็นข้อโต้แย้งกัน จนเหตุการณ์ทำท่าจะบานปลาย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ทบวงปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ใหม่ ตามแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี และมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับความเห็นจากทุกฝ่ายไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่งร่วมกับคณะกรรมการฝ่ายบรรพชิตและฆราวาส

แต่เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเสร็จในระดับหนึ่ง ปรากฏว่ามีประชาชนให้ความสนใจ และส่งความคิดเห็นมากมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอให้มหาเถรสมาคมและกรมการศาสนาพิจารณาข้อเสนอแนะบางประการ ที่ประชุมมหาเถรสมาคมจึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจน

ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. จึงมีทั้งหมด ๔ ร่าง คือ ๑. ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมหาเถรสมาคม ๒. ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ฉบับกรมการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร ๓. ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ ๑ และ ๔. ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ ๒

๒. เรียกร้องให้มีการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๑๓ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งออกมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังส่งผลให้มีการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกระทรวง
พระพุทธศาสนาขึ้น

เหตุแห่งการเรียกร้องดังกล่าวเกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า พระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย
กรรมการที่มาจากศาสนาอื่นร่วมเป็นกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ และวางนโยบายการ
ศาสนา อันทำให้คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้กำกับของคณะกรรมการนั้น เป็นความไม่เหมาะสม
พระพุทธศาสนาควรแยกออกจากคณะกรรมการดังกล่าว และการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อ
สนองงานคณะสงฆ์โดยตรง และเมื่อรัฐบาลได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๔ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา พุทธศาสนิกชนจึงออกมาเรียกร้องให้ในการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีการจัดตั้งกระทรวงพุทธศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อเป็น
หน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการคณะสงฆ์อย่างครบวงจร แต่ในการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภาเห็น
เพื่อมิให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง และเพื่อเป็นการยืดหยุ่นระหว่างพุทธศาสนิกชนและการบริหาร
ประเทศที่จะตั้งกระทรวงพุทธศาสนาและวัฒนธรรมโดยตรง โดยมีได้คำนึงถึงประชาชนที่นับถือ
ศาสนาอื่น ที่อาจรวมตัวกันและเรียกร้องให้จัดตั้งกระทรวง เฉพาะศาสนาตน จึงได้จัดตั้งเพียง
กระทรวงวัฒน ธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทดแทน เพื่อให้เป็นองค์กรที่สนอง
งานคณะสงฆ์อยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี

ส่วนกรมการศาสนาซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่สนองงานเกี่ยวกับศาสนา รวมทั้ง
พระพุทธศาสนา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ก็เปลี่ยนไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมที่มีหน้าที่
รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐในภารกิจให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครอง
พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นที่ราชการรับรอง เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๓ อันถือเป็นภารกิจที่รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และ
คุ้มครอง

ดังนั้น กรมการศาสนาก็ยังรับผิดชอบงานพระพุทธศาสนาบางส่วนและรับผิดชอบงาน
เกี่ยวกับศาสนาอื่นด้วย เพื่อให้มีกลไกอันจะทำให้เกิดความปรองดองระหว่างชาวไทยต่างศาสนา
และป้องกันความแตกแยกทางความเชื่อและลัทธิศาสนาของประชาชน

๓. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๓ กรณีถอดถอนรองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่เปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในหลาย ๆ เรื่อง แต่กระบวนการทางการเมือง เช่น การเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนุญก็ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถกระทำได้

บทบัญญัติของมาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องพระพุทธรักษา แต่ด้วยกลไกของกระบวนการบริหารบ้านเมืองที่ครอบคลุมทุกเรื่อง รวมถึงเรื่องพระพุทธรักษาแม้ว่าจะแยกการปกครองพุทธจักรออกจากอาณาจักร แต่ถึงอย่างไรฝ่ายบ้านเมืองก็ยังมีหน้าที่อุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธรักษาอยู่ และเป็นเช่นนี้มาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล ดังนั้น ในการบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธรักษาจึงเป็นหน้าที่ของรัฐเช่นกัน

เมื่อรัฐเกี่ยวข้องกับพระพุทธรักษา และพระพุทธรุศานาก็อยู่ในความดูแลของรัฐ เพื่อพระพุทธรุศานามีปัญหาใดเกิดขึ้นรัฐจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การรวมตัวกันของพุทธศาสนิกชนมีการรวมตัวกันอยู่หลายเรื่องนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การแก้ไขปัญหาของรัฐมีทั้งสร้างความพอใจและไม่พอใจ และสุดท้ายของการรวมตัวกันของผู้ไม่เห็นด้วย คือ การร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ดูแลในส่วนพระพุทธรุศานา

กรณีที่เป็นปัญหาเกิดจากการใช้ช่องทางของรัฐธรรมนุญ คือ การเข้าชื่อเพื่อให้ถอดถอน นายวิญญู เครืองาม ออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ตามที่นายวิญญู เครืองาม ได้รับมอบหมายให้ดูแลกิจการของพระพุทธรุศานาจากนายกรัฐมนตรี

พระครูปลัดอาทิตย์ อุดมเวที (ชองดี) ได้ทำการศึกษาแนวคิดและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโสภณ (ประยูร ฐมฺมจิตฺโต) : ศึกษาเฉพาะกรณีพระสังฆาธิการเขตปกครองภาค ๒ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาลและหลังพุทธกาล รวมทั้งแนวคิดและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโสภณ (ประยูร ฐมฺมจิตฺโต) ที่สอดคล้องกับหลักพระธรรมวินัย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติมหาเถรสมาคม ตลอดจนจรรยาบรรณศัสนคติและระดับความพึงพอใจของพระสังฆาธิการในเขตปกครองภาค ๒ ที่มีต่อแนวคิดและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโสภณ (ประยูร ฐมฺมจิตฺโต)

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล พระพุทธองค์ทรงใช้หลักการปกครองโดยสามัคคีธรรมเป็นที่ตั้ง ให้ความเสมอภาคในหมู่คณะ ทรงมอบหมายภาระหน้าที่ในการบริหารคณะสงฆ์แก่พระสาวกให้เหมาะกับฐานะตำแหน่งหน้าที่ที่ยกย่องตามฐานะ แต่พระพุทธองค์ก็ได้ทรงมอบความเป็นใหญ่ในการปกครองให้กับใคร นอกจากพระธรรมวินัยที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้แล้ว ภายหลังพุทธกาลการบริหารปกครองคณะสงฆ์ยังยึดพระธรรมวินัยเป็นหลัก แต่มีรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับของฝ่ายบ้านเมืองในยุคสมัยนั้นๆ

ปัจจุบันนี้ การปกครองคณะสงฆ์ไทยนอกจากจะยึดหลักพระธรรมวินัยแล้ว ยังอิงอาศัยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติเถรสมาคม ในการสนับสนุนส่งเสริมการบริหารคณะสงฆ์ให้เกิดความเรียบร้อยดีงามในหมู่คณะสงฆ์และป้องกันภัยอันตรายจากภายนอกที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรคณะสงฆ์

ส่วนแนวคิดและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโศภณ ก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักพุทธธรรม เพื่อต่อพระธรรมวินัย อิงอาศัยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติมหาเถรสมาคม เป็นแนวทางส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างบ้าน วัด ราชการ และที่สำคัญคือ สามารถนำหลักพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการจัดการปกครองคณะสงฆ์ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

๑. ด้านการปกครอง ส่งเสริมให้คณะสงฆ์มีส่วนร่วมในการบริหาร พัฒนาบุคลากรคณะสงฆ์ให้มีความรู้ในด้านต่างๆ ส่งเสริมคนดีมีความสามารถได้ทำงาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

๒. ด้านการศึกษา ส่งเสริมพัฒนาให้พระภิกษุสามเณรมีความรู้ด้านปริยัติธรรม เป็นผู้นำสังคมด้านการศึกษา

๓. ด้านการเผยแผ่ ส่งเสริมผลิตบุคลากรให้เผยแผ่พระพุทธศาสนาทั้งเชิงรุกและเชิงรับ

จากวิสัยทัศน์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมดังกล่าว ทำให้เจ้าคณะพระสังฆาธิการในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ มีความพึงพอใจต่อแนวคิดและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโศภณดังนี้

๑. มีแนวคิดและวิธีการปกครองคณะสงฆ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ผสมผสานแนวคิดที่เหมาะสมทั้งคดีโลกและคดีธรรม

๒. มีบุคลิกภาพและจรรยาวัตรที่น่าเลื่อมใส อ่อนน้อมถ่อมตน มีความเป็นผู้นำนำเคารพยำเกรงของผู้ใต้บังคับบัญชา

๓. มีทีมงานที่เข้มแข็ง สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญของคณะสงฆ์ต่อไป

ดังนั้น การจัดรูปแบบของโครงการปกครองคณะสงฆ์ที่มีลักษณะขยายใหญ่ขึ้นตามกฎหมายที่รัฐบาลร่างขึ้น ในหลาย ๆ ส่วน เป็นการประนีประนอมเพื่อลดความขัดแย้ง แต่ในหลักการบริหารองค์กรแล้วเป็นการทำให้ต้องมีการแสดงความรับผิดชอบ (Accountable) มากและไม่ชัดเจนเท่าที่ควร