

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ.2475 ทางฝ่ายอาณาจักรได้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ ทางสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา ทรงใช้พระราชอำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้พระราชอำนาจอธิปไตยด้านตัดสินคดีความทางศาล รัฐบาลสมัยนั้นประสงค์จะอนุวัติการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองฝ่ายอาณาจักร ประกอบกับมีกระแสเรียกร้องจากคณะสงฆ์และประชาชนให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเก่า รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นในปี พุทธศักราช 2484 โดยรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบว่า "...พระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยราบรื่น ความสำคัญในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์คือ ได้จัดการการปกครองคณะสงฆ์ให้อนุโลมระบอบการปกครองฝ่ายบ้านเมือง โดยไม่ขัดกับพระธรรมวินัย.."

เมื่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 มีผลบังคับใช้นั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองคณะสงฆ์ขึ้น เพราะเป็นการบริหารงานคณะสงฆ์แบบสังฆสภา โดยแยกอำนาจบริหารการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจ ตามแบบอย่างการปกครองฝ่ายบ้านเมือง คือมีอำนาจนิติบัญญัติ เรียกว่า สังฆาณัติ อำนาจการบริหารคณะสงฆ์และอำนาจตุลาการ เรียกว่า อำนาจวินิจัยอธิกรณ์ องค์กรผู้ใช้อำนาจคือ

1. สังฆสภา มีอำนาจหน้าที่ในการออกสังฆาณัติ
2. สังฆมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร
3. คณะวินัยธร มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินอธิกรณ์

รูปแบบการบริหารงานคณะสงฆ์ซึ่งแบ่งเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของสังฆนายกและคณะสังฆมนตรี ซึ่งแบ่งเป็นองค์การคล้ายกระทรวงต่างๆ ทุกองค์การมีสังฆมนตรีรูปหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบอย่างชัดเจน แต่ละองค์การได้ออกกฎใช้ในการบังคับบัญชาและดำเนินกิจการนั้นๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกันทั่วสังฆมณฑล

แต่ในช่วงระยะเวลาแห่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 นี้ได้เกิดปัญหาในการบริหารงานคณะสงฆ์ขึ้น จากปัญหาที่เกิดภายในคณะสงฆ์นำไปสู่ปัญหาที่รัฐบาลหรือฝ่ายอาณาจักรต้องเข้ามาแก้ไข คือปัญหาในการเลือกสรรตำแหน่งให้แก่พระเถระที่จะดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ระดับสูง เช่นตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช ตำแหน่งสังฆนายก ตำแหน่งสังฆมนตรีว่าการองค์การปกครองและสังฆมนตรีว่าการองค์การต่างๆ เป็นต้น พระสงฆ์ทั้งสองนิกายมีความรู้สึกว่าจะเกิดความไม่เสมอภาคกันในการปกครอง ทำให้เกิดกระบวนการและวิธีการในการแย่งชิงเพื่อให้ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญระหว่างพระเถระของพระสงฆ์มหานิกายและพระสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็มีความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจในทางการเมือง ประกอบกับภาวะทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้นไม่มีความแน่นอน ทำให้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ต้องถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2505

งานวิจัยเรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484” นี้ เป็นงานวิจัยทางประวัติศาสตร์ที่ศึกษาระบบการบริหารงานปกครองของคณะสงฆ์ไทย ตามพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ 2 (ในจำนวน 3 ฉบับที่มีการประกาศบังคับใช้จากอดีตถึงปัจจุบัน)

จากการศึกษางานวิจัยและงานเขียนทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาโดยเฉพาะเรื่องการปกครองคณะสงฆ์ในยุครัตนโกสินทร์ เมื่อแบ่งงานออกเป็น 2 ช่วง จะพบว่างานวิจัยประวัติศาสตร์เกี่ยวกับพระพุทธศาสนาส่วนมากจะอยู่ก่อนช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมือง พ.ศ.2475 ดังนี้ คือ

ก. งานวิจัยช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ถึงก่อน พ.ศ.2475 เช่น

- สายชล วรรณรัตน์ , พระพุทธศาสนากับแนวคิดทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 1 พ.ศ.2325-2353, (จุฬฯ 2524).

- อัจฉรา กาญจนไฉย, การฟื้นฟูพระพุทธศาสนาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พ.ศ. 2325-2394, (จุฬาร 2523).

- ศรีสุพร ชวงสกุล, ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ : ศึกษากรณีธรรมยุติกนิกาย พ.ศ.2368-2464, (จุฬาร 2530).

- ลันติ บัณฑิตพรหมชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับสถาบันสงฆ์ : ศึกษากรณีพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (จุฬาร 2528).

- นันทนา วัฒนสุข, บทบาทของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เกี่ยวกับการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา, (จุฬาร 2516).

- ทิมพริาไพ เปรมสมิทธิ , ความสัมพันธ์ทางพระพุทธศาสนาระหว่างไทย-ลังกา ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ-รัชกาลที่ 5, (จุฬาร 2524).

- สุรีย์ ทรัพย์สุนทร, พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริ ทางด้านพระพุทธศาสนาที่มีผลต่อการดำเนินการปกครองประเทศ, (จุฬาร 2537).

- พาสณา กิจถาวร, บทบาทของคณะสงฆ์ในเรื่องการศึกษาในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (จุฬาร 2524).

- ภัชราพร ช้างแก้ว, พระพุทธศาสนากับการก่อตัวของรัฐไทยแบบใหม่ ในสมัย รัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6, (จุฬาร 2529).

ฯลฯ

ข. งานวิจัยช่วงระหว่างการศึกษาเปลี่ยนแปลงการปกครองและภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครองทางการเมือง เช่น

- อุษา ชัยโชติชัย, การจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2432-2490, (จุฬาร 2525).

- กิตติรัตน์ สีนันท์, การรวมคณะสงฆ์อีสานเข้ากับคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2432-2488, (ธรรมศาสตร์ 2531)

- คณินนิตย์ จันทบุตร, คณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนา : การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ ไทยรุ่นแรก พ.ศ.2477-2484, (ศิลปากร 2528).

- สายทิพย์ จิตมาศ, บทบาทของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในสังคมไทย พ.ศ.2489, (จุฬาร 2526).
- สายธาร อินทวดี, บทบาทมหาเถรสมาคมในการแก้ปัญหาคณะสงฆ์ไทย พ.ศ. 2445-2530. (มศว.ประสานมิตร 2532).
- โสภา ชานะมูล, ครูบาศรีวิชัย “ตนบุญ” แห่งล้านนา พ.ศ.2421-2481. (ธรรมศาสตร์ 2534).

๔๑

และงานหนังสือต่างๆ อีกหลายเล่มที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งงานวิจัยและงานหนังสือเหล่านั้นส่วนมากเกี่ยวข้องกับ การศึกษาและการเมือง ส่วนที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ก็มีอยู่บ้าง เช่น งานของคณิงนิตย์ จันทบุตร แต่เป็นการศึกษาถึงกระบวนการของกุ่มสงฆ์กลุ่มหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ฉบับแรก (ร.ศ.121) ยังไม่ได้วิเคราะห์ถึงรายละเอียดการบริหารงานและบทบาทของบุคคลากรผู้บริหารงานในช่วงประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับแรกนั้น นอกจากนั้น งานที่กล่าวถึงการบริหารงานปกครองคณะสงฆ์ บุคคลากรที่บริหารงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ยังไม่มีผู้วิจัยโดยตรง

ในงานวิจัยนี้ต้องการศึกษาสาเหตุที่มาและปัจจัยของการทำให้เกิดพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 โดยจะศึกษาการบริหารงานคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ และศึกษาถึงวิธีการขึ้นสู่การดำรงตำแหน่งสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ของพระสงฆ์กลุ่มต่างๆ ทั้งฝ่ายธรรมยุติกนิกายและมหานิกาย จนทำให้เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรคความขัดแย้งในการปกครองคณะสงฆ์ในช่วงการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ในขณะเดียวกันก็ศึกษาถึงบริบทต่างๆ ทั้งก่อนและหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและเงื่อนไขของการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484
2. เพื่อศึกษาลักษณะโครงสร้างของการปกครองคณะสงฆ์ไทยในช่วงที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้มีผลบังคับใช้
3. เพื่อศึกษาปัญหาความขัดแย้งในวงการคณะสงฆ์ไทยอันเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้

สมมติฐานในการศึกษา

1. สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 เกิดจากพระสงฆ์ทั้งสองนิกายไม่มีความเสมอภาคในการปกครอง ทำให้พระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายที่เสียเปรียบในการปกครอง เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 ประกอบกับกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีส่วนส่งผลให้พระสงฆ์มีความตื่นตัวเพื่อให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ฉบับแรก (ร.ศ.121) จนนำไปสู่การประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484
2. การบริหารงานคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 เป็นการแบ่งอำนาจในการบริหารงานออกไป มีการบริหารงานที่เป็นระบบ เพราะมีตำแหน่งสังฆมนตรีว่าการองค์การต่างๆ รับผิดชอบโดยตรง เป็นพระราชบัญญัติที่สอดคล้องกับการปกครองฝ่ายอาณาจักรเป็นอย่างดี
3. การขึ้นดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจสำคัญในการบริหารงานคณะสงฆ์ของพระเถระทั้ง 2 นิกายเป็นปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งในการปกครอง เพราะในส่วนลึกพระเถระเหล่านั้นยังยึดมั่นกับความเป็น "นิกาย" อยู่ ประกอบกับภาวะเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 จึงถูกยกเลิกในปี พ.ศ.2505

ขอบเขตของการศึกษา

1. งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเงื่อนไขอันเป็นที่มาแห่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 โดยศึกษาจากบริบทของสังคมไทยในช่วงภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองของคณะสงฆ์
2. ศึกษาโครงสร้างในการจัดการปกครองคณะสงฆ์ในช่วงพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้
3. ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 ทั้งนี้รวมถึงบริบททางการเมืองและสังคมที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์ในช่วง พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ด้วย

ระยะเวลาของการศึกษา

ศึกษาในช่วงที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ระยะเวลา 21 ปี (พ.ศ.2484-พ.ศ.2505) ทั้งนี้เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหาแห่งการวิจัย ผู้วิจัยยังได้ศึกษาเหตุการณ์ก่อนและหลังระยะเวลาแห่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะใช้การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) เป็นเอกสารประกอบการพรรณนาวิเคราะห์

เอกสารที่ใช้ในการวิจัย

1. เอกสารขั้นต้น เช่น - เอกสารรัชกาลที่ 5 จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

- เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

- วารสารแถลงการณ์คณะสงฆ์

2. เอกสารชั้นรอง เช่น วิทยานิพนธ์ หนังสือ หนังสือพิมพ์ และบทความทั่วไป

ข้อมูลต่างๆ ส่วนใหญ่จากแหล่งข้อมูลเหล่านี้คือ หอสมุดแห่งชาติ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมการศาสนา หอสมุดในสถาบันอุดมศึกษา เช่น มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหามกุฏราชวิทยาลัย หอสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร และหอสมุดประจำวัด เช่น วัดบวรนิเวศวิหาร วัดบรมนิวาส เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจเงื่อนไขของการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ทั้ง 3 ฉบับโดยเฉพาะพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 ที่ผู้วิจัยศึกษาเป็นหลัก

2. เข้าใจลักษณะโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 ซึ่งถือว่าเป็น พ.ร.บ.ที่เหมาะสมกับการปกครองคณะสงฆ์ไทยที่สุดฉบับหนึ่งเพราะแบ่งอำนาจในการปกครองอย่างชัดเจน

3. เข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการบังคับใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้และเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ส่งผลให้ พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ.2484 ถูกยกเลิกในที่สุด