

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาสนาพุทธ ถือได้ว่าเป็นศาสนาประจำชาติไทย ทั้งยังมีความสำคัญอย่างมหาศาลต่อแบบอย่างขนบธรรมเนียม ประเพณี ตลอดจนวิถีทางการดำรงชีวิตของคนไทย เนื่องจากศาสนาพุทธมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เป็นระยะเวลายาวนาน ความเกี่ยวเนื่องระหว่างพระพุทธศาสนากับชนชาติไทยนั้น ย้อนอดีตไปนับตั้งแต่พระเจ้าอโศกมหาราช ทรงประกาศพระองค์ในการอุปถัมภ์การสังคายนาพระไตรปิฎกครั้งที่ 3 ณ พระนครปาฏลิบุตร ประเทศอินเดีย เมื่อปี พ.ศ. 218 การสังคายนาพระไตรปิฎกครั้งนั้น ส่งผลให้มีการส่งพระสงฆ์จากอินเดียไปประกาศศาสนายังดินแดนต่างๆ รวม 9 สาย ผู้ที่ถือได้ว่าเป็นพุทธสมณทูตรุ่นบุกเบิกก็คือพระโสณะ และ พระอุตตระ ซึ่งเป็นพระเถระผู้นำพระพุทธศาสนามาประดิษฐานยังอาณาจักรสุวรรณภูมิ โดยมีการสันนิษฐานว่าจุดศูนย์กลางการเผยแผ่พระศาสนาตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ก็คือบริเวณ จ.นครปฐมในปัจจุบัน

จากนั้นพระเจ้ากนิษกะมหาราชแห่งอินเดียได้ทรงอุปถัมภ์การสังคายนาครั้งที่ 4 ณ เมืองชลันธร เมื่อราว พ.ศ. 620 ได้มีการส่งสมณทูตออกประกาศพระศาสนาในบริเวณเอเชียกลาง ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ พระเจ้ามิ่งดีทรงนำพระพุทธศาสนาจากเอเชียกลางเข้าไปเผยแผ่ในประเทศจีน และส่งทูตสันถวไมตรีมายังขุนหลวงเม้ากษัตริย์ไทย ซึ่งเป็นผู้ปกครองอาณาจักรอ้ายลาว คณะทูตได้นำพระพุทธศาสนาเข้ามาด้วย ทำให้หัวเมืองไทยทั้ง 77 หัวเมือง โดยมีราษฎร ราวๆ 51,890 ครอบครัวหันมานับถือศาสนาพุทธเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม เมื่ออาณาจักรอ้ายลาวเสื่อมอำนาจลงไปก็มีอาณาจักรต่างๆ ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนขึ้นมา มีอิทธิพลทางการเมือง การปกครอง และการทหารในดินแดนแถบนี้ ไม่ว่าจะเป็นอาณาจักรศรีวิชัย อาณาจักรกัมพูชา อาณาจักรทวารวดี อาณาจักรพุกาม จนเข้าสู่สมัยของการปกครองโดยชาวไทยอย่างเป็นทางการเป็นปึกแผ่น นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยธนบุรี จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ต่อมาจนถึงสมัยปัจจุบัน สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ สถาบันระดับสูงของไทย คือพระมหากษัตริย์ได้ทรงรับเอาศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ และราษฎรชาวไทยโดยส่วนใหญ่ก็นับถือศาสนาพุทธ รวมทั้งมีการนำข้อบัญญัติทางศาสนามาใช้ในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ

วิถีชีวิต ธรรมเนียมปฏิบัติ ตลอดจนประเพณีต่างๆ จนเรียกได้ว่า ศาสนาพุทธกลายเป็นศาสนาประจำชาติไทย ทุกวันนี้ประมาณกันว่า มีผู้นับถือศาสนาพุทธในประเทศไทยถึงประมาณ ร้อยละ 95 (พระเทพเวที [ประยุทธ์ ปยุตฺโต], 2531 : หน้า 123-135)

นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับว่า พุทธศาสนาในสังคมไทยนั้น จะเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับชนชั้นปกครอง จึงทำให้ศาสนจักรและอาณาจักรมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน จะสังเกตได้ว่า ในอดีตนั้น ถ้าทางฝ่ายบ้านเมืองมีตำแหน่งอะไร ทางฝ่ายสงฆ์ก็จะมีด้วยเช่นกัน อาทิ ทางฝ่ายบ้านเมืองมีสมเด็จพระยา พระยา หรือคุณหลวง ทางฝ่ายสงฆ์ก็จะมี สมเด็จพระเจ้าคุณ พระครู ทางฝ่ายบ้านเมืองมีลักษณะเป็นศักดินา ทางฝ่ายสงฆ์ก็จะมีแบบแผนในลักษณะเช่นเดียวกันนั้น นอกจากนี้พระพุทธรูปศาสนาในสังคมไทยยังมีลักษณะพิเศษที่ว่า ผู้ชายทุกคนได้มีโอกาสบวช จึงทำให้ผู้ชายได้เข้าใกล้ชิดพระศาสนามากขึ้น คนที่บวชแล้วถือว่ามีความคิดดี มีความรู้มากกว่าคนอื่น เรยกให้เป็นบัณฑิต หรือ “จิต” ผู้บวชมาก และมีความรู้ดีกว่าคนอื่นๆ เรียกว่าเป็น “มหา” เท่ากับเป็นมหาบัณฑิตนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น สถาบันพุทธศาสนานับว่าเป็นสิ่งช่วยให้เกิดการลดช่องว่าง หรือปิดช่องว่างของสังคมไทยอยู่มาก ตัวอย่างเช่น คนยากจนเมื่อได้รับการบวชเรียนแล้ว สังคมถือว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ สามารถเคลื่อนย้ายสถานภาพทางสังคมได้ด้วย (วิเชียร รักการ, 2529 : หน้า 69-70)

หลังจากที่ชาติไทยได้ยอมรับเอาศาสนาพุทธมาเป็นศาสนาประจำชาติมาตั้งแต่ครั้งโบราณแล้วนั้น จากการศึกษาถึงพัฒนาการของการปกครองคณะสงฆ์ไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบันพบว่า รูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์แต่ละสมัย จะยึดเอาแบบอย่างคล้ายกับการปกครองบ้านเมืองของฝ่ายอาณาจักรในสมัยนั้นๆ คือ

สมัยสุโขทัย ซึ่งฝ่ายอาณาจักรมีการปกครองในระบอบพ่อขุน คณะสงฆ์ก็มีพระสังฆราชหลายองค์ แต่ละองค์ขึ้นตรงต่อพ่อขุน หรือพระมหากษัตริย์ในลักษณะเดียวกับที่เจ้าประเทศราชขึ้นตรงต่อพ่อขุน

สมัยอยุธยา เป็นสมัยที่มีพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงเป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครอง สมเด็จพระสังฆราชมีฐานะที่ทรงเป็นสกลมหาสังฆปริณายก คือประมุขของสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร ทรงบังคับบัญชาเจ้าคณะใหญ่ทั้งสาม คือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้าย เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวา และเจ้าคณะอรัญวาสี ซึ่งเป็นผู้ปกครองสงฆ์ในหัวเมืองต่างๆ

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รูปแบบการปกครองบ้านเมืองดำเนินตามแบบอยุธยา การปกครองคณะสงฆ์สมัยนี้ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากเพิ่มตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ จากแต่เดิมที่เคยมีสามตำแหน่งเป็นสี่ตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ เจ้าคณะเหนือ เจ้าคณะกลาง เจ้าคณะใต้ และเจ้าคณะอรัญวาสี โดยเจ้าคณะใหญ่ทุกรูปอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช

สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญในด้านการปกครองบ้านเมืองครั้งสำคัญ โดยมีการปฏิรูปการปกครองราชการแผ่นดิน รวมทั้งการปกครองคณะสงฆ์ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ.121 ซึ่งกำหนดให้เจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 รูป และรองเจ้าคณะใหญ่อีก 9 รูป รวมกันเป็นมหาเถรสมาคม ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคณะเสนาบดีที่ปรึกษาฝ่ายการพระศาสนาของพระมหากษัตริย์ และทรงสถาปนาพระสงฆ์ผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช แต่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชกาลสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์ด้วยพระองค์เอง โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษา

สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อการปกครองบ้านเมืองได้เปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระมุข รัฐบาลขณะนั้นได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 กำหนดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์เป็นแบบประชาธิปไตย การใช้อำนาจของสมเด็จพระสังฆราชต้องทรงบัญชาการคณะสงฆ์ผ่านทางสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร

สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นในระหว่างที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ใช้ระบอบการปกครองแบบรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองของบ้านเมือง ด้วยการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มอบอำนาจการปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ไว้กับมหาเถรสมาคม โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประธาน ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ฉบับนี้ มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน (พระเมธีธรรมาภรณ์ [ประยูร ธรรมจิตโต], 2539 : หน้า 69-71)

ดังนั้นกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งได้มอบอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ไว้กับมหาเถรสมาคม โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรง

ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสงฆ์ในฐานะ "สกลมหาสังฆปริณายก" ตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ โดยสรุปแล้ว สมเด็จพระสังฆราชทรงมีอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์โดยพระองค์เอง และทรงรับผิดชอบในหน้าที่ร่วมกับมหาเถรสมาคม ในตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ตามความในมาตรา 18 ทำให้อำนาจของสังฆสภา คณะสงฆ์มนตรี และคณะวินัยธรรมที่มีมาก่อนหน้านั้นถูกนำมารวมกัน แล้วมอบอำนาจให้กับมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้ ทั้งนี้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้อธิบายในเรื่องนี้ว่า

"การปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ มีหลักการสำคัญก็คือการมอบอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ไว้กับมหาเถรสมาคม ซึ่งมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประธาน ทั้งนี้ก็โดยรัฐบาลมีความมั่นใจว่า มหาเถรสมาคมนั้นประกอบด้วยพระมหาเถระชั้นสูง ดำรงอยู่ในคุณธรรมควรแก่การสักการะ ทั้งเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์องค์เอกอัครศาสนูปถัมภก ได้ยกย่องไว้วางพระราชหฤทัย และทรงสถาปนาไว้ในตำแหน่งสมณศักดิ์อันสูง ย่อมสามารถที่จะดำเนินการพระศาสนาให้เป็นไปด้วยดีทุกประการ" (สมเด็จพระยาธรรมาธิบดี, 2514 : หน้า 164)

การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ โดยการมอบอำนาจการปกครองทั้งหมดไว้กับมหาเถรสมาคมเช่นนี้ มีเหตุผลที่ต้องการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ โดยไม่ต้องประสบอุปสรรคการบริหารที่ล่าช้า อันเกิดจากการถ่วงดุลอำนาจในระบบสังฆสภา เพราะมหาเถรสมาคมมีอำนาจเต็มที่ในการปกครองคณะสงฆ์อย่างกว้างขวาง ความเจริญ หรือความล้มเหลวของคณะสงฆ์ส่วนใหญ่ จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานคณะสงฆ์ที่เป็นกรรมการของ มหาเถรสมาคม เพราะมหาเถรสมาคมได้รวมอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสำคัญเอาไว้หมด

อย่างไรก็ตามในรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์เช่นนี้ ได้เริ่มมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากคณะสงฆ์ด้วยกันเช่น พระราชวรมุนี (ประยูรย์ ปยุตโต) กล่าวถึงศักยภาพของคณะสงฆ์ไว้ใน Thai Buddhism in the Buddhist World ว่า

"คณะสงฆ์ไทยแม้จะมีจุดอ่อนและข้อด้อยมากมาย ก็ถือว่ามีการจัดระบบองค์กรที่ดี เมื่อได้เปรียบเทียบกับสถาบันสงฆ์ในประเทศอื่นๆ วัดจำนวนนับหมื่น และพระภิกษุสามเณรจำนวนไม่น้อยกว่า 250,000 รูป รวมกันเป็นเอกภาพ ภายใต้คณะผู้บริหารเดียวกัน (คือมหาเถรสมาคม) ด้วยการจัดองค์กรสงฆ์ระดับชาติเช่นนี้ คณะสงฆ์ไทยจึงได้รับการยอมรับ และอุปถัมภ์เต็มที่จากทางบ้านเมือง มีเอกภาพในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และการปฏิบัติศาสนกิจต่างๆ เช่น การ

ศึกษา ศาสนพิธี และการรักษาศีลภายใต้ระบบการปกครองที่แบ่งชั้นในรูปของพระมิดขมิตรว
 อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเช่นนี้ กิจการคณะสงฆ์สามารถได้รับการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ทั้งยัง
 สามารถรักษาวินัยสงฆ์เป็นอย่างดี การถ่ายทอดคำสั่งอย่างลับล้น และการส่งข่าวสารอย่างรวดเร็ว
 เร็วระหว่างวัดในชนบทที่ห่างไกล กับคณะผู้บริหารสูงสุดในกรุงเทพมหานครก็เป็นเรื่องที่สามารถ
 ได้ ความร่วมมือระหว่างคณะสงฆ์กับฝ่ายบ้านเมืองมีอย่างแน่นแฟ้น ทั้งนี้เพราะคณะสงฆ์มีการจัด
 องค์กรและระดับชั้นการปกครองคู่ขนานกับระบบราชการ ในสถานการณ์เช่นนี้ พระสงฆ์สามารถ
 แสดงบทบาทสำคัญมากมายทั้งในด้านการสร้างความสามัคคีในหมู่ประชาชนและด้านความมั่นคง
 ของชาติ” (Phra Rajavaramuni , 1984 : p. 117)

ข้อเสนอแนะด้านการบริหารคณะสงฆ์ของพระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ฐมฺมจิตฺโต) ใน
 หนังสือชื่อ การปกครองคณะสงฆ์ไทย ให้กล่าวไว้ว่า แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จะมี
 ส่วนดีตรงที่ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างมหานิกายกับธรรมยุติกนิกายลง และทำให้มีเอกภาพเกิด
 ขึ้นในคณะสงฆ์ไทยก็จริง แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ได้สร้างปัญหาให้กับการบริหารกิจการคณะสงฆ์
 เพราะมีการยกเลิก “องค์กร” หรือ “กระทรวง” แล้วมอบงานทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบของ
 มหาเถรสมาคม ซึ่งโดยหลักการแล้วกรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละรูปต้องรับภาระกำกับดูแลงาน
 ปกครอง งานศึกษา งานเผยแผ่ งานสาธารณูปการ และงานสาธารณสงเคราะห์ การที่จะวินิจฉัย
 สั่งการแต่ละครั้ง ต้องอาศัยมติร่วมกันของมหาเถรสมาคม มีหลายครั้งที่มีเรื่องสั้นสะเทือนวงการ
 คณะสงฆ์ขึ้น ซึ่งประชาชนรอคอยว่า คณะสงฆ์จะจัดการอย่างไร ปรากฏว่ากรรมการมหาเถรสมาคม
 แต่ละรูปยังทำอะไรไม่ได้ จนกว่าจะมีการประชุมมหาเถรสมาคมเพื่อการแก้ปัญหา กฎหมายสงฆ์
 จึงนำกำหนดให้มี “องค์กร” หรือ “กระทรวง” ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของกรรมการมหาเถรสมาคม
 บางรูปผู้ทำหน้าที่เป็นสังฆมนตรี โดยมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ แล้วจึงรายงานต่อมหา
 เถรสมาคม แม้แต่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 19 จะให้อำนาจสมเด็จพระ
 พระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ตามมติมหาเถรสมาคม
 เพื่อถ่วงดุลเรื่องที่จะเสนอมหาเถรสมาคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมาย
 แล้วก็ตาม แต่ก็มีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเหล่านี้มีอำนาจ
 เพียงแต่ทำหน้าที่ “ถ่วงดุลเรื่อง” เพื่อเสนอต่อมหาเถรสมาคมเท่านั้น(พระเมธีธรรมาภรณ์
 [ประยูร ฐมฺมจิตฺโต], 2539 : หน้า 76-77) ฉะนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าการบริหารปกครองของมหา
 เถรสมาคมที่เป็นอยู่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 นี้ เป็นการรวบอำนาจเอา
 ไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป จนเกิดความไม่ยืดหยุ่น และไม่คล่องตัวกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ จากฉบับเดิมที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 มาเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2) นั้นก็ยังได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนของยุคสมัย เนื่องจากหน่วยงานในภาคราชการได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการไปมาก โดยเฉพาะการให้พระสงฆ์รุ่นใหม่เข้ามามีสิทธิมีเสียง และการเปิดโอกาสให้พระสงฆ์ที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการพระศาสนาในส่วนของปกครองมากขึ้น

ตัวอย่างในกรณีนี้ดังเช่น ศ.นพ.ประเวศ วะสี (สยามโพสต์ ,13 ก.ย.2538 : หน้า 7) กล่าวว่า ถึงเวลาที่จะต้องสังคายนาพระศาสนากันแล้ว โดยเฉพาะพระสงฆ์ต้องได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายฆราวาส และในการสังคายนาคณะสงฆ์นี้สามารถทำได้โดยการนิมนต์พระที่มีความรู้ดี มีการยอมรับในด้านการปฏิบัติตนจนเป็นที่นับถือของสังคมเข้ามาเป็นแกนนำการปฏิรูปคณะสงฆ์ โดยสมควรให้มีการสรรหาบุคคลที่เป็นฆราวาส เพื่อช่วยเหลือด้านหลักการบริหาร การจัดการ ตลอดจนมีการตรวจสอบด้วยการนำอำนาจตามกฎหมายมหาชนเข้ามาใช้ บทบาทของมหาเถรสมาคมซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นพระผู้ใหญ่ที่มีอาวุโสมาก น่าจะอยู่ในฐานะที่ควรแก่การยกย่อง ไม่ควรให้ทำงานตรากตรำ การให้มหาเถรสมาคมมีกรรมการบริหารเป็นพระผู้ใหญ่ไม่น่าถูกต้องนัก เพราะพระเถระเหล่านั้นมีอายุมากแล้วการบริหารโดยคณะกรรมการคงไม่พอ จะต้องมืองค์กรมารองรับ และต้องมีการกระจายอำนาจ โดยมีการปรับองค์กรคณะสงฆ์ใหม่ อย่าไปรวมศูนย์อำนาจ ต่อไปในอนาคตพระสงฆ์ระดับต่างๆ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งการปฏิรูปในลักษณะนี้ควรจะต้องรีบกระทำโดยด่วน เพราะข่าวสารที่เผยแพร่ออกไปเกี่ยวกับสถาบันพระพุทธศาสนาขณะนี้ มักมีแต่ภาพในเชิงลบทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สิ่งที่จะต้องระลึกก็คือ ศาสนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตวิญญาณของคน หากปล่อยให้เสื่อมศรัทธาในจุดนี้ก็เหมือนกับคนที่วิญญาณแตกทำให้เกิดความระส่ำระสายขึ้นได้

ก่อนหน้านี้ก็ได้เคยมีพระสังฆาธิการชั้นผู้ใหญ่ แสดงความเห็นถึงการปรับปรุงระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ อย่างเช่น พระโสภณคณาภรณ์ (พระโสภณคณาภรณ์ [ระแบบ ฐิตญาโณ] , 2528) ได้ให้ความเห็นว่า รูปแบบการปกครองในปัจจุบัน ซึ่งหมายถึงรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นระบบที่รับเอาของผิดมาใช้ โดยคิดว่าพระผู้ใหญ่คือพระที่มีอายุพรรษามากจะสามารถบริหารจัดการเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ ความจริงแล้วแม้ในประวัติศาสตร์ของพระพุทธศาสนา ก็ปรากฏว่าสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเคยมอบให้พระผู้มีคุณสมบัตินี้ด้านความรู้ความสามารถมาปกครองพระผู้มีอายุพรรษาแก่กว่าได้ ส่วนแผนงานของมหาเถรสมาคมที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการบริหารไปยังภูมิภาคนั้น ยังมองไม่ออกว่า จะมีอะไรเปลี่ยนแปลง อันที่จริงรูปแบบของมหาเถรสมาคมที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้น่าสนใจ แต่ในแง่

โครงสร้างจะเห็นได้ว่าขาดความคล่องตัวอย่างร้ายแรง ทำงานยาก ประสิทธิภาพต่ำ ปัญหาเหล่านี้สมควรจะได้รับการแก้ไขในเรื่องรูปแบบมิให้ยึดติดกับกรอบประเพณีจนเกินไป ความบกพร่องในรูปแบบการบริหารงานเช่นนี้ ทำให้เมื่อเวลาเกิดข่าวในทางลบเกี่ยวกับวงการสงฆ์ สื่อมวลชนจึงพยายามที่จะกดดันในเรื่องการปฏิรูปคณะสงฆ์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้กฎหมาย หรือมาตรการต่างๆ ซึ่งประเด็นในการนำเสนอในรูปแบบของข่าวสารนั้น ไม่ได้พิจารณาในบริบทของสงฆ์เท่าใดนัก ข่าวสารที่ออกมาสู่สาธารณะจึงมีความบิดเบือนอยู่บ้าง ทำให้สงฆ์ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากการรับรู้ข่าวสารที่บิดเบือนถึงความเป็นไปที่แท้จริง

พระสงฆ์รุ่นใหม่ที่แสดงการเคลื่อนไหวให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และวิธีการปกครองคณะสงฆ์นั้น มักจะเป็นการดำเนินการโดยไม่เปิดเผย แต่ก็มีความสำคัญบางอย่างที่เริ่มแสดงให้เห็นถึงการแสดงความคิดเห็นอย่างรุนแรงอย่างเช่น หนังสือที่ชื่อว่า ปฏิรูปการสงฆ์ (พระมหาจรรยา สุทธิญาณ, 2539) ซึ่งมีการหยิบยกประเด็นปัญหาของข่าวสารที่เกิดขึ้นในวงการคณะสงฆ์ขึ้นมาพิจารณาเป็นข้อๆ คือ

1. ความเปลี่ยนแปลงและกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในวงการสงฆ์ไทยนั้น เป็นความเปลี่ยนแปลงในบทบาท และหน้าที่ในฐานะปัจเจกบุคคลมากกว่าระบบ ความดีและความชั่วของคณะสงฆ์ไทยมิได้มาจากระบบ แต่มาจากพฤติกรรมของสมาชิกในคณะสงฆ์ ถึงกระนั้นในยุคที่โลกเจริญก้าวหน้าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสื่อสารและการรับรู้ข่าวสารของประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ข่าวของคณะสงฆ์ถูกนำเสนอผ่านสื่อมวลชนมากขึ้น และน่าสังเกตว่าเป็นข่าวเชิงลบมากกว่าข่าวเชิงบวก
2. ปრაกฏการณ์ของข้อเขียนตลอดจนคำวิจารณ์การปกครองคณะสงฆ์ในการแก้ไขปัญหาการทำผิดพระธรรมวินัย หรือการทำผิดกฎหมายบ้านเมืองเกิดขึ้นอย่างมากมาย และนับวันจะรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์พยายามที่จะผลักดันให้นักการเมืองและข้าราชการประจำ เร่งรัดคณะสงฆ์ให้มีมาตรการต่างๆ ออกมา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของการควบคุมคณะสงฆ์มากกว่าการพัฒนา หรืออำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมตน และบำเพ็ญประโยชน์แก่มหาชนเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมาซึ่งดูเหมือนว่าสื่อมวลชนกำลังมองสถาบันสงฆ์ไทยว่าเป็นผู้ไร้วุฒิภาวะทางการปกครอง และมององค์กรปกครองสงฆ์ทุกระดับว่าไร้ความสามารถ

3. ทางออกที่ดีที่สุดในเรื่องนี้ก็คือ การปฏิรูปรองการคณะสงฆ์ให้ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน โดยมีใช้การกระทำเพียงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว มิเช่นนั้นจะกลายเป็นการสร้างปัญหาขึ้นมาใหม่ที่ต้องแก้ไขไม่รู้จบสิ้น อย่างไรก็ตาม แรงกดดันจากสื่อมวลชนนั้น ก็เป็นแรงกดดันให้คณะสงฆ์ไทยต้องกำหนดเป้าหมายร่วมกันว่า พระสงฆ์ไทยจะต้องไม่ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรงอีกต่อไป

ในหนังสือเล่มเดียวกันนี้ ระบุว่าการปกครองคณะสงฆ์ปัจจุบัน ใช้ระบบที่เอื้อต่อกิเลสมากกว่าการที่จะรักษาพรหมจรรย์ โดยทุกครั้งที่เกิดอธิภรณขึ้น คณะสงฆ์ (ซึ่งมักจะหมายถึงมหาเถรสมาคม) จะเลือกใช้วิธีการทางโลก และเป็นไปอย่างเชื่องช้า การตัดสินใจเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารคณะสงฆ์มิได้กระทำตามมติสงฆ์ส่วนใหญ่ หรือยกให้สงฆ์เป็นใหญ่ตามพุทธประเพณี แต่ตัดสินใจด้วยอารมณ์ส่วนบุคคล และบางครั้งก็มีข่าวลือกันว่าการบริหารงานคณะสงฆ์บางระดับเริ่มมีผลประโยชน์หรืออามิสเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจในนโยบายบางอย่าง ฉะนั้นหากมีการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ จะต้องเริ่มทำความเข้าใจว่า การปกครองคณะสงฆ์ที่ผ่านมาเป็นการปกครองโดยบุคคล หรือคณะบุคคล พระสงฆ์กลุ่มน้อย และฝ่ายบ้านเมือง แม้ว่าคณะสงฆ์จะใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายอาณาจักรมาบังคับบัญชาปกครองกับคณะสงฆ์นั้นสามารถกระทำได้ แต่กระบวนการส่วนมากไม่ค่อยสอดคล้องกับพระธรรมวินัยนัก สิ่งที่มีปฏิรูปคณะสงฆ์ต้องดำเนินการเบื้องต้นก็คือการกระจายอำนาจการปกครองจากบุคคล กลุ่ม คณะ หรือสมาคม ให้เป็นการปกครองคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัย โดยยอมรับการมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งเกิดจากเสียงจากพระสงฆ์ทั่วไปซึ่งจะสอดคล้องกับพุทธบัญญัติ และกระแสความต้องการของสังคมปัจจุบัน โดยผลที่ตามมาก็คือการลดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในด้านข้อมูลข่าวสารที่ผิด ทั้งจากพระสังฆาธิการชั้นสูงไปยังพระสงฆ์ในระดับล่างลงไป และจากพระสงฆ์ในความปกครองขึ้นไปยังพระสังฆาธิการชั้นผู้ใหญ่

สำหรับความเคลื่อนไหวของมหาเถรสมาคมด้านการปฏิรูปคณะสงฆ์นั้น ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง เมื่อมีการประชุมพระสังฆาธิการทั่วประเทศเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ที่หอประชุมพุทธมณฑล จ.นครปฐม ผลการประชุมครั้งนี้ พระสังฆาธิการทั่วประเทศ ได้มีความเห็นในการที่จะให้มหาเถรสมาคมจัดการพัฒนาสถาบันสงฆ์ครั้งใหญ่โดยเร็ว โดยมีข้อเสนอจากพระสังฆาธิการทั่วประเทศให้มหาเถรสมาคมมีนโยบาย และมาตรการที่เป็นจริงที่จะผลักดันให้วัดกลับมาเป็นศูนย์กลางการให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะประเด็นการบริหารกิจการคณะสงฆ์ จะต้องมีการพัฒนาระบบการรับรู้ในด้านข่าวสารข้อมูลขึ้น เนื่องจากวงการสงฆ์ได้รับความสั่นสะเทือนจากสื่อมวลชนที่เสนอข่าวสารด้านลบ ทั้งยังมีการกล่าวถึงสื่อมวลชนว่าเป็นผู้บิดเบือนข่าวสาร ทำให้พระสงฆ์ได้รับข้อมูลที่บิดเบือนผิดพลาดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาใน

วงการสงฆ์ของมหาเถรสมาคม ถึงกับมีการตั้งสมญาให้กับสื่อมวลชนที่เสนอข่าววงการสงฆ์แง่ลบว่าเป็น “สื่อมารชน” (กรุงเทพธุรกิจรายวัน , 16 มิ.ย. 2541 : หน้า 15-16)

หนังสือพิมพ์ฉบับอื่น เช่น มติชน (มติชน, 16 มิ.ย.2541 : หน้า 1,3) นำเสนอข่าวในทำนองเดียวกัน โดยสรุปคำกล่าวของพระสังฆาธิการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งแต่ละรูปชี้ให้เห็นประเด็นว่าปัจจุบันนี้ สื่อมวลชนให้ความสำคัญอย่างมากกับการนำเสนอข่าวของพระสงฆ์แง่ลบ โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดจริยาของสงฆ์ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้วงการสงฆ์กำลังเร่งรัดดำเนินการแก้ไข ไม่ว่าจะในด้านนโยบาย หรือการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน โดยการดำเนินงานด้านนโยบาย และการปรับปรุงโครงสร้างเหล่านี้ สื่อมวลชนไม่มีความเข้าใจ ผู้สื่อข่าวบางคนรายงานข่าวด้วยความอคติหวังเพียงยอดจัดจำหน่ายที่สูงขึ้นเท่านั้น คณะสงฆ์จึงต้องยึดตามกฎระเบียบเป็นหลัก และไม่เดินตามกระแส มิเช่นนั้นจะกระทบต่อการปกครองสงฆ์โดยรวมได้

ความเคลื่อนไหวล่าสุดของการปฏิรูปคณะสงฆ์ ถูกเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (ไทยรัฐ, 20 ส.ค. 2541 : หน้า 1,15,19) โดยเสนอข่าวคณะกรรมการร่างกฎหมายมหาเถรสมาคม ซึ่งมีสมเด็จพระพุฒาจารย์ (เกี่ยว อุปเสโน) กรรมการมหาเถรสมาคม เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก เป็นประธานได้ผ่านความเห็นชอบในการร่างกฎหมายฉบับที่ 23 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 16 ออกความตามมาตรา 15 ตรี หมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ร่างกฎหมายนี้เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและถอดถอนพระสังฆาธิการ และมีประเด็นที่ได้รับความเปลี่ยนแปลงแก้ไข เสมือนการพลิกโฉมประวัติศาสตร์การปกครองคณะสงฆ์ไทยที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ โดยเนื้อหาสาระสำคัญในร่างกฎหมายฉบับที่ 23 ดังกล่าว ได้กำหนดให้พระสังฆาธิการที่มีตำแหน่งปกครอง ตั้งแต่ระดับเจ้าคณะตำบลจนถึงเจ้าคณะภาค ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเมื่ออายุครบ 80 ปี แต่ในบทเฉพาะกาลมีการระบุว่า กรณีที่พระสังฆาธิการแม้มีอายุถึง 80 ปีแล้ว แต่หากยังมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้ก็ให้มหาเถรสมาคมพิจารณาเป็นกรณีไป นอกจากนี้การเลือกพระสงฆ์ที่จะมาดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดราษฎร์ทั่วประเทศ ก็ให้เป็นไปตามดุลพินิจของคณะสงฆ์ระดับปกครองในพื้นที่นั้น และให้ตัดความเห็นของทายก ทายิกาที่มีการแสดงความเห็นออกมา

ในรายงานข่าวเดียวกันยังระบุอีกด้วยว่า หลังจากข่าวมหาเถรสมาคมมีความเคลื่อนไหวที่จะปรับปรุงการบริหารงานคณะสงฆ์ครั้งนี้ ก็ได้มีเสียงคัดค้านจากบรรดาสงฆ์ในปกครองของมหาเถรสมาคมทั่วประเทศ และจะมีการรวมตัวกันก่อการคัดค้านในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามพระเถระชั้นผู้ใหญ่หลายรูปที่เป็นกรรมการมหาเถรสมาคมได้ให้ความเห็นว่า เรื่องนี้ได้ผ่านการถก

กรองโดยมหาเถรสมาคมแล้ว ซึ่งกรรมการมหาเถรสมาคมส่วนใหญ่ เห็นชอบกับการปฏิรูปวงการสงฆ์ครั้งนี้

จากเหตุการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองสงฆ์แต่เดิมได้อาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมากำหนดรูปแบบการปกครอง เพื่อให้การปกครองฝ่ายศาสนจักรสอดคล้องกับฝ่ายอาณาจักร จนเข้าสู่สมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐบาลก็ยังมีอิทธิพลเชิงกฎหมายต่อการกำหนดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เมื่อวงการสงฆ์ได้รับกระแสกดดันจากสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของพระสงฆ์ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา จึงมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ขึ้น เพื่อให้คณะสงฆ์มีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา สามารถจัดการกับพระสงฆ์ ซึ่งประพฤติผิดพระธรรมวินัย ตลอดจนการประพฤติผิดกฎหมายบ้านเมืองอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น ถึงกระนั้นก็ยังมิกระเสวียพากษ์วิจารณ์โดยสื่อมวลชน และพระสงฆ์รุ่นใหม่ที่ได้รับรู้ข่าวสารผ่านสื่อมวลชน ต้องการให้มหาเถรสมาคมมีการออกกฎระเบียบ เพื่อปรับปรุงองค์กรคณะสงฆ์ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยต้องการให้พระเถระชั้นผู้ใหญ่อยู่ในฐานะที่ควรเคารพยกย่อง ไม่ไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่ต้องเข้าใช้กระบวนการทางโลกมากขึ้น

จากเหตุการณ์ในเชิงประวัติศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีสิ่งที่น่าสังเกตที่เป็นปัญหาให้เกิดการวิจัยในครั้งนี้ก็คือ

1. การเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ ก่อนหน้านี้กระทำโดยฝ่ายบ้านเมืองซึ่งเห็นชอบว่า กฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนรูปแบบการปกครองควรเป็นไปอย่างไร มาสู่การที่คณะกรรมการมหาเถรสมาคมพิจารณาตามที่เห็นสมควรแล้วส่งความเห็นนั้น ไปยังฝ่ายบริหารราชการคือ กรมการศาสนา ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อออกเป็นกฎหมาย จากนั้นก็พัฒนามาสู่การที่มหาเถรสมาคมมีสิทธิ ตามกฎหมายที่จะออกกฎระเบียบต่างๆ อย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง ซึ่งปัจจุบันกระแสการเรียกร้องของบรรดาพระรุ่นใหม่มีความพยายามที่จะให้มหาเถรสมาคมเปิดรับความคิดเห็นจากคณะสงฆ์ในระดับต่างจากท้องถิ่นต่างๆ มากขึ้นมิใช่การผูกขาดการตัดสินใจโดยพระเถระที่เป็นกรรมการมหาเถรสมาคมฝ่ายเดียว

2. การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ ในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา (ในที่นี้กำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2532 - พ.ศ. 2540) พระสังฆาธิการ โดยเฉพาะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการมหาเถรสมาคม ตลอดจนพระสงฆ์โดยทั่วไป เห็นว่าสื่อมวลชนมีบทบาททั้งทางตรงในการวิพากษ์วิจารณ์รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ที่ควรจะเป็น และทางอ้อมโดยการนำเสนอข่าวสารหรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดวินัยสงฆ์ เพื่อให้พระสังฆาธิการระดับสูงรับรู้ถึงความด้อยประสิทธิภาพในกระบวนการทางคณะสงฆ์ที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งประเด็นนี้พระสังฆาธิการ โดยเฉพาะที่เป็นกรรมการมหาเถรสมาคม ตลอดจนวงการสงฆ์วิพากษ์วิจารณ์สื่อมวลชนว่า บิดเบือนประเด็นข่าวสาร ด้วยการเสนอข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับพระสงฆ์เชิงลบ เพื่อหวังผลเชิงธุรกิจมากกว่าการช่วยประคับประคองให้คณะสงฆ์แก้ไขปัญหาด้านภาพลักษณ์ที่เกิดขึ้นได้ โดยสื่อมวลชนมองเห็นเฉพาะช่องทางการเพิ่มยอดจัดจำหน่ายจากการนำเสนอข่าวการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ ส่งผลให้พระสงฆ์ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาด นำมาซึ่งความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของมหาเถรสมาคม

ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้จัดทำการวิจัยเรื่อง "มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์" ขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์” ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้ดังนี้

1. ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการมหาเถรสมาคม รูปแบบ และการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ เพื่อให้คณะสงฆ์สามารถพัฒนารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมขึ้น ในฐานะที่มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดของการปกครองคณะสงฆ์ไทย
2. ศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนข่าวสารของมหาเถรสมาคมว่า มหาเถรสมาคมดำเนินการในรูปแบบใด หรือมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนข่าวสาร ทั้งนี้เนื่องจากในกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ที่ผ่านมา คณะกรรมการมหาเถรสมาคมเห็นว่าเกิดการบิดเบือนข่าวสารในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเพื่อกดดันให้มหาเถรสมาคมยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์

ปัญหาสำหรับการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง "มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์" ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดปัญหาสำหรับการวิจัยขึ้น 2 ประเด็นคือ

- 1.) มหาเถรสมาคมมีการยอมรับการมีส่วนร่วมของคณะสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ในรูปแบบใด
- 2.) มหาเถรสมาคมมีแนวทางการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนข่าวสารที่เกิดจากสื่อมวลชนอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยเรื่อง“มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของคณะสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์” เอาไว้ดังนี้

1. ศึกษาบทบาท นโยบาย และแนวโน้มของมหาเถรสมาคมในฐานะองค์กรบริหารสูงสุดของคณะสงฆ์ไทย ด้านการยอมรับการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปคณะสงฆ์ โดยพิจารณาเฉพาะสงฆ์ไทยที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) เท่านั้น
2. ขอบเขตของการวิจัยเน้นเรื่องของการสื่อสาร โดยใช้ประเด็นการสื่อสารเป็นกรอบความคิดหลักในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อค้นพบต่างๆ แม้จะต้องมีการนำแนวความคิดในศาสตร์สาขาอื่นมาอธิบายประกอบ ผู้วิจัยก็ยังให้ความสำคัญกับแนวความคิดและทฤษฎีด้านนิเทศศาสตร์เป็นสำคัญ
3. แม้กิจกรรมคณะสงฆ์จะมีหลายด้านก็ตาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาว่าจะให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านการปกครอง และการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคณะสงฆ์ในที่สุด
4. ปรัชญาการดำเนินการปกครองคณะสงฆ์แม้จะใช้ระยะเวลายาวนานก็ตาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเวลาว่า จะศึกษาในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา คือระหว่างปี พ.ศ. 2532 - พ.ศ. 2541 เท่านั้น

ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยเรื่อง “มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์” ผู้วิจัยได้กำหนดข้อตกลงเบื้องต้นเอาไว้ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยจะให้ความสำคัญกับมหาเถรสมาคม ในฐานะเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โครงสร้าง รูปแบบการปกครอง รวมไปถึงจารีตประเพณี หรือขนบธรรมเนียมต่างๆ ในคณะสงฆ์ไทย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้พยายามที่จะตรวจสอบข้อมูลจากหลายๆ ฝ่ายเช่น พระสังฆาธิการที่ได้รับผลกระทบ กลุ่มสงฆ์ที่ในวงการถือว่าเป็นนักวิชาการ ฆราวาสที่ทำงานเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับคณะสงฆ์ และสื่อมวลชน ที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับข่าวทางด้านศาสนา เพื่อให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในหลายมุมมอง แต่ข้อสรุปต่างๆ จะมุ่งประเด็นไปสู่การอธิบายพฤติกรรมองค์กรของมหาเถรสมาคมเป็นสำคัญ
2. ในการศึกษาวิจัยนั้น แม้จะมุ่งเน้นกรอบความคิด ทฤษฎี และปรากฏการณ์ที่สามารถอธิบายได้ด้วยการสื่อสาร แต่ในความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว อาจจะต้องมีการนำกรอบความคิดในสาขาวิชาอื่นมาช่วยในการ อธิบายปรากฏการณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุป
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ อาจมีได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งผู้วิจัยพยายามที่จะให้คำนิยามรูปแบบที่เคยเกิดขึ้นมาในบทที่ 2 และนำผลการศึกษามาสรุปว่าจะจะเป็นไปตามรูปแบบใด
4. การที่ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยด้านเวลาการศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2532 - พ.ศ. 2541 มิได้หมายความว่า จะละเลยต่อการให้ความสำคัญกับหลักฐาน ปรากฏการณ์ หรือประจักษ์พยานทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นหากมีหลักฐาน ปรากฏการณ์ ประจักษ์พยานที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการวิจัยตามหัวข้อที่ตั้งเอาไว้ จะมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เพื่อให้งานวิจัยนี้มีคุณค่ามากขึ้น

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยหัวข้อ “มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์” พบข้อจำกัดบางประการในระหว่างการศึกษาวิจัย อาทิ

1. เนื่องจากสถาบันศาสนาเป็นสถาบันหลักอย่างหนึ่งของชนชาวไทย การวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์โดยตรง จึงอาจได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ถึงกระนั้น ผู้วิจัยยังยืนยันในหลักการที่ว่าปรากฏการณ์ของการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบัน ไม่เฉพาะแต่สงฆ์ในฐานะสมาชิกขององค์กรมหาเถรสมาคมที่จะได้รับผลกระทบเท่านั้น พุทธศาสนิกชนโดยทั่วไปก็กำลังจับตามองว่า สถาบันสงฆ์ไทยจะมีทางออกอย่างไรในการแก้ไขปัญหา และด้วยรูปแบบใด
2. การดำเนินการวิจัยที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีประสบการณ์สูงในทางธรรม ตลอดจนเป็นผู้ได้รับการเคารพจากสังคมโดยทั่วไป อาจมีปัญหาในเรื่องของการติดต่อสื่อสาร และการทำความเข้าใจในประเด็น หัวข้อ หรือสาระของการทำวิจัย ในกรณีนี้ผู้วิจัยต้องใช้ความพยายามที่จะเข้าถึงซึ่งข้อมูลที่แท้จริงด้วยการสร้างความคุ้นเคยประการหนึ่ง และการหาแหล่งข้อมูลอื่นมาช่วยเสริม
3. การดำเนินกิจกรรมในการปกครองคณะสงฆ์ มีข้อมูลอยู่ในวงจำกัดโดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นทางการ นอกจากนี้แล้วมติ ผลการประชุมที่สำคัญอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในวงการสงฆ์มักถูกเก็บรักษาเป็นความลับเฉพาะ การได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญ ตลอดจนแนวคิด ทศนคติของบุคคลสำคัญเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยกลยุทธ์หลายอย่างประกอบกัน ผู้วิจัยจำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลที่มีคุณค่าเหล่านั้น ด้วยวิธีการที่ถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณ และจริยธรรมในการค้นคว้าวิจัย

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

มหาเถรสมาคม หมายถึง องค์การสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งประกอบไปด้วย สมเด็จพระสังฆราชซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และสมเด็จพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 12 รูปเป็นกรรมการ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยระเบียบเรียบร้อยดีงาม
2. ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
3. ควบคุมและส่งเสริมการศาสนา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
4. รักษาพระธรรมวินัยของพุทธศาสนา
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

คณะสงฆ์ หมายถึง บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 หรือกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักรก็ตาม

คณะสงฆ์อื่น หมายถึง บรรดาบรรพชิตจีนนิกาย หรือนัมนิกาย

พระราชาคณะ หมายถึง พระภิกษุที่ได้รับการแต่งตั้งและสถาปนาให้มีสมณศักดิ์ตั้งแต่นั้นสามัญจนถึงสมเด็จพระราชาคณะ

สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ หมายถึง สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับการสถาปนาก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น ถ้าได้รับการสถาปนาในวันเดียวกัน ให้ถือรูปที่ได้รับการสถาปนาในลำดับก่อน

พระสังฆาธิการ หมายถึง พระภิกษุที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจบริหาร

การปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ หมายถึง การปรับปรุงรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แบบค่อยเป็นค่อยไปในทางที่สมควร

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยมีมุมมองใน 2 ระดับคือ

1. ระดับขององค์กรคณะสงฆ์ หมายถึง การยอมรับให้พระสงฆ์เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการดำเนินงานของโครงการ แผนงาน ตลอดจนร่วมกับประโยชน์จากโครงการหรือแผนงานเหล่านั้น

• 2. ระดับของพระสงฆ์ หมายถึง การยินยอมให้พระสงฆ์มีสิทธิ และหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา โดยยอมรับการเป็นผู้มีความคิดริเริ่ม เพื่อมุ่งใช้ความพยายามที่เป็นตัวของตัวเองในการเข้าดำเนินการ ควบคุมทรัพยากร ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ขององค์กรคณะสงฆ์

สำหรับการมีส่วนร่วมนั้นใช้ระดับความเห็นเป็นเครื่องตัดสินว่าตั้งแต่ ระดับน้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุด

การบิดเบือนข่าวสาร หมายถึง การที่ข้อมูล หรือข่าวสารซึ่งออกจากแหล่งกำเนิด ต้นตอ หรือผู้ส่งสารเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนขึ้นในขั้นตอนต่างๆ หรือการถ่ายโอนข้อมูลข่าวสารจากตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ไปยังอีกตำแหน่งใดของการสื่อสาร เป็นเหตุให้ข่าวสารเหล่านั้นไม่มีความชัดเจน หรือผู้รับข้อมูลข่าวสารได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน ถูกต้องทั้งในด้านเนื้อหาและความหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยเรื่อง “มหาเถรสมาคมกับการยอมรับการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์” มีความตั้งใจว่า งานวิจัยฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. ประโยชน์ทางวิชาการ โดยผู้วิจัยคาดว่า งานวิจัยฉบับนี้จะสามารถนำผลการศึกษาค้นคว้า วิจัยไปเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อทำการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นอื่นๆ ต่อไป โดยแบ่งเป็น

- 1.1. การศึกษาเพิ่มเติมในสาขาวิชานิติศาสตร์ ซึ่งมีข้อมูล และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารของสงฆ์ในปริมาณที่น้อย ทั้งที่สังคมไทยเป็นสังคมพุทธศาสนาประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งก็คือแนวโน้มของพระสงฆ์ที่จะแสดงบทบาทต่อสาธารณะเริ่มมีมากขึ้น กับทั้งสื่อมวลชนก็พยายามที่จะนำเสนอข่าวสารหรือปรากฏการณ์ในวงการคณะสงฆ์เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาในเชิงนิติศาสตร์ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนข่าวสาร

- 1.2. การศึกษาเพิ่มเติมในสาขาวิชาอื่น โดยงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อศึกษาในสาขาสังคมวิทยา มนุษยศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ ที่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานขององค์การปกครองสงฆ์ในแง่มุมของการสื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างสงฆ์ชนชั้นผู้ปกครองกับสงฆ์ผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง ตลอดจนผลกระทบของข่าวสารที่มีต่อองค์กรคณะสงฆ์

2. ประโยชน์ทั่วไปที่หน่วยงานจะสามารถนำไปใช้ได้โดยตรง โดยแบ่งเป็น

- 2.1. มหาเถรสมาคม สามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อการเปิดโอกาสให้พระสงฆ์ในระดับล่างสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ โดยอาศัยแนวคิดของการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนา การสร้างสรรค์สื่อประชาธิปไตย การวิเคราะห์ตรวจสอบองค์กรอย่างเป็นระบบ และสามารถแก้ไขปัญหาการสื่อสารในองค์กร เพื่อป้องกันและแก้ไขการบิดเบือนข่าวสารของคณะสงฆ์

2.2. ส่วนราชการ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ และกรมการศาสนา สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูประบบราชการ และปรับปรุงแก้ไขบทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการศาสนา ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรคณะสงฆ์ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับภูมิภาคจนถึงองค์กรปกครองสูงสุดอย่างมหาเถรสมาคม จะได้มีข้อมูล และใช้ผลการวิจัย ยืนยันถึงความบกพร่อง และจุดอ่อนของหน่วยงาน อันจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ นโยบาย การสร้างสรรค์โครงการ หรือแม้แต่การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนแผนงานที่เกี่ยวข้องกับกับมหาเถรสมาคมต่อไปทั้งในด้านการสนองงานการปฏิรูปองค์กรคณะสงฆ์ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนข่าวสาร

2.3. สื่อมวลชน ซึ่งมีแนวโน้มในอนาคตที่จะหันมานำเสนอประเด็นข่าวที่เกี่ยวข้องกับศาสนา โดยเฉพาะการบริหารงานการคณะสงฆ์ที่มีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรบริหารสูงสุด ทั้งนี้วงการสื่อมวลชนจะได้รับประโยชน์อย่างมากภายในลักษณะของเสียงสะท้อน และปฏิกริยาตอบกลับของคณะสงฆ์ ตลอดจนกรรมการมหาเถรสมาคม ถึงวิธีการเสนอข่าว การแสวงหาข่าว ผลกระทบของข่าวสารที่มีต่อคณะสงฆ์และพุทธศาสนิกชนโดยทั่วไป นอกจากนี้แล้วยังเป็นข้อมูลสำคัญในการแก้ปัญหการบิดเบือนข่าวสารที่เกิดขึ้นอีกด้วย