

การออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

๓.๑ สาเหตุของการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางให้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกของสยาม พระองค์สร้างความเป็นเอกภาพของรัฐด้วยการสร้างระบบราชการแบบใหม่ที่สามารถนำอำนาจจากส่วนกลางลงไปควบคุมการปกครองในท้องถิ่นต่างๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน รัฐบาลกลางมีอำนาจในการสั่งข้าราชการได้โดยตรงในเรื่องที่สำคัญต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น เรื่องภาษีอากร การเกณฑ์ทหาร การศาล ตำรวจ และการวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่น การจัดตั้งกระทรวงต่างๆ เพื่อให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนต่างๆ และให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบราชการงานเมืองที่ชัดเจน อีกทั้งสามารถจัดการให้สำเร็จตามพระราชประสงค์โดยรวดเร็ว ดังในประกาศตั้งเสนาบดี ที่ทรงมีพระราชดำริว่า

ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการบ้านเมืองย่อมจะเป็นที่เรียบร้อยได้ด้วยการจัดแบ่งกระทรวง แบ่งหน้าที่พนักงานให้ทำการเป็นหมวดเป็นหมู่ แบ่งหน้าที่ราชการให้เป็นส่วนเป็นแผนกตามกระทรวง ราชการทั้งปวงจึงจะสำเร็จไปได้ทันกาลสมัยที่ควรจะเป็น เพื่อว่าถ้าทรงพระราชดำริจะให้การจัดการสิ่งใดก็จะได้นำที่ทำการสิ่งนั้น ทันท่วงที

ในปีพ.ศ. ๒๓๓๐ ได้ประกาศให้มีการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น และในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๒ กระทรวงมหาดไทยได้ออก “ข้อบังคับปกครองหัวเมือง” รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยใช้ประสบการณ์ที่ได้มาในคราวการทดลองปฏิบัติงานเพื่อที่จะวางแบบกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดระเบียบของการปกครองหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด การดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของ “ข้อบังคับปกครองหัวเมือง” ปี พ.ศ. ๒๔๔๒ นั้น ในความเห็นของเดช บุญนาค เห็นว่าเป็นการทำลายความอิสระในการปกครองท้องถิ่นที่ยังมีเหลืออยู่ให้หมดสิ้นไป

“ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๑,” ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙ พ.ศ. ๒๔๓๕, อ้างถึงใน เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๘, ภาณี กาญจนันชิตี, แปล พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และอรุณจักร สัตยานุรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๑๑.

การประกาศให้ตำแหน่งเจ้าเมืองเป็นตำแหน่งที่พระเจ้าแผ่นดินเพียงผู้เดียวเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการแต่งตั้งได้ และเจ้าเมืองที่เคยเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจเหนือความเป็นความตายของชาวบ้านในฐานะ “ผู้สำเร็จราชการ” ถูกลดฐานะลงมาเป็นเพียง “บุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการ”^๒

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และ “ข้อบังคับปกครองหัวเมือง” ทั้งหมดล้วนอยู่ในกระแสเดียวกัน คือ การสร้างชาติให้เป็นปึกแผ่นเกิดเอกภาพชาติที่ทุกคนในชาติมีสำนึกทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีวัฒนธรรมแบบเดียวกัน พุดภาษาเดียวกัน ฯลฯ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ อยู่ภายใต้แนวคิดเดียวกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และ “ข้อบังคับปกครองหัวเมือง” โดยเฉพาะในตัวโครงสร้างการจัดลำดับการบังคับบัญชาแบบเทศาภิบาล และแนวทางในการจัดการปกครองท้องที่ที่ตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ โดยเฉพาะโครงสร้างการปกครองและการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของพระสงฆ์ ที่เหมือนกับการปกครองแบบเทศาภิบาล

เมื่อคำนึงถึงสถานะและบทบาทของพระสงฆ์ในสังคมไทยที่มีต่อคนทุกระดับชั้นของสังคม ตั้งแต่ราชสำนักลงไปถึงหมู่บ้าน เนื่องจากแต่เดิมสถาบันสงฆ์ในสังคมไทยไม่ได้ทำหน้าที่ด้านการศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่มีบทบาทไม่ต่างจากสถาบันและหน่วยงานของรัฐสมัยใหม่ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น โดยเฉพาะในระดับท้องที่หมู่บ้านที่อำนาจและกลไกการบริหารจากเมืองหลวงเข้าไปไม่ถึง นอกจากบทบาทหน้าที่ดังกล่าว พระสงฆ์ในท้องที่ต่างๆ ยังมีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อของชาวบ้านในท้องที่ ในฐานะที่เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความรู้และคุณธรรม ในหลายกรณี รวมไปถึงอำนาจลึกลับเหนือธรรมชาติด้วย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากเหตุผลที่กล่าวมา การควบคุมพระสงฆ์จึงเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้หากต้องการสร้างรัฐที่มีเอกภาพในทุกด้าน เพราะจะได้ทั้งผู้ช่วยที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้งานตามนโยบายของรัฐบรรลุเป้าหมาย และเป็นการลดโอกาสในการสร้างแรงต่อต้านที่มีพระสงฆ์เป็นผู้นำ ดังในกรณีขบถผู้มีบุญในภาคอีสานที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ที่มีพระสงฆ์เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย^๓

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ที่เป็นไปโดยใกล้ชิดมาตลอดตั้งแต่รัชกาลที่ ๑ - รัชกาลที่ ๔ เมื่อมาถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กลับมีความแตกต่างสมัยก่อนหน้า เนื่องจากคณะสงฆ์ไม่ได้เป็นแหล่งกำเนิดทางภูมิปัญญาหรืออุดมคติของชนชั้นปกครอง

^๒ เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๘, หน้า ๑๖๓.

^๓ ไพฑูรย์ มีกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๕๓ (กรุงเทพฯ: กรมการฝึกหัดครู, ๒๕๑๗), หน้า ๘๒-๑๐๖.

อีกต่อไป และอุดมคติที่ชนชั้นปกครองมีและต้องการสร้างให้เป็นอุดมการณ์หลักของสังคมนั้น ไม่ใช่แบบเดียวกับอุดมคติของคณะสงฆ์ที่กระจายอยู่ทั่วพระราชอาณาจักร เท่ากับว่าอุดมคติอย่างใหม่ของรัฐเป็นตัวกำหนดทิศทางของคณะสงฆ์ ไม่ใช่อุดมคติของคณะสงฆ์หรือพุทธศาสนาเป็นตัวกำหนดทิศทางของรัฐ

ผู้นำสำคัญในการเปลี่ยนแปลงด้านการคณะสงฆ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส จากพระประวัติของพระองค์ได้ทรงแสดงให้เห็นว่าทรงมีความผูกพันกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก เนื่องจากพระองค์ทรงเป็นพระเจ้าน้องยาเธอผู้หนึ่งที่ได้ผ่านเหตุการณ์ “ความตกต่ำ” ของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยพothี่จะรู้ความอยู่บ้าง^๕ พระองค์ทรงมีพระดำริที่จะตอบแทนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสมอมา ดังใน “พระประวัติตรัสเล่า” ทรงพระนิพนธ์ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนอยากให้พระองค์ทรงผนวช โดยอธิบายให้ทราบว่ถ้าบวชแล้วจะช่วยราชการได้เพียงใด^๖ ความดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นนัยว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการคณะสงฆ์อยู่แล้ว จึงต้องการส่งคนที่ไว้วางพระราชหฤทัยเข้าไปอยู่ในวงการณ์นั้น

ในส่วนของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสเอง ได้แสดงพระมติของพระองค์เกี่ยวกับการบวชในครั้งนั้น ในทำนองว่ากลุ่มสยามหนุ่มมักไม่ค่อยชอบพระ เพราะเห็นว่ไม่ค่อยทำงาน เมื่อพระองค์ทรงพิจารณาในกาลต่อมา จึงเห็นว่

พระสงฆ์ได้ทำประโยชน์ให้แผ่นดินมากเหมือนกัน มีสิ่งสอนให้คนประพฤติดี เอาธุระในการเล่าเรียนของเด็กบุตรหลานราษฎรเป็นอาทิ ข้อสำคัญคือเป็นทางเชื่อมให้สนิทในระหว่างรัฐบาลกับราษฎร^๗

^๕ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, “พระประวัติตรัสเล่า,” ใน พระประวัติ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (พระนคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๑. (เรื่องในงานมหาสมณานุสรณ์ครบ ๕๐ ปี แต่วันสิ้นพระชนม์)

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

^๗ จะสังเกตได้ว่าคุณลักษณะของพระสงฆ์แบบที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงเห็นว่ามีประโยชน์ไม่ได้อยู่ถึงพระสงฆ์ที่มุ่งปฏิบัติเพื่อให้บริการลุล่วงตามหมายของพระพุทธศาสนา คือการแสวงหาความหลุดพ้นจากกิเลสเครื่องร้อยรัดทั้งหลายเอาไว้ด้วย

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓.

การที่พระองค์ทรงเป็นทั้งเจ้านายชั้นสูงรุ่นใหม่ ที่ได้รับการศึกษามาอย่างดี ทั้งในแบบเก่า และแบบใหม่ ตลอดจนผ่านการบวชเรียนในสำนักธรรมยุติกนิกายอันแนบแน่นกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้พระองค์ทรงมี "ภาพของคณะสงฆ์"^๑ ของพระองค์เอง อันเกิดจากการหล่อหลอมผ่านภูมิหลังดังกล่าว และ "ภาพของคณะสงฆ์" นั้นได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานแห่งคณะสงฆ์ไทยในกาลต่อมา หน้าที่ประการหนึ่งของคณะสงฆ์ตามอุดมการณ์ของพระองค์หมายถึงการเป็นกลไกของรัฐที่มีหน้าที่การกล่อมเกลாதองศาทางสังคม

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงใช้แนวนโยบายนำศาสนจักรเข้าไปผูกสัมพันธ์กับอาณาจักรอย่างแนบแน่น แม้ว่าการริเริ่มเช่นนี้จะไม่ใช่พระมติของพระองค์เองโดยฝ่ายเดียว กล่าวคือ อาจจะเป็นความคาดหวังที่มาจากฝ่ายรัฐหรืออาณาจักรด้วยเช่นกัน แต่พระองค์ทรงมีอิทธิพลอย่างสูงในเรื่องดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องด้วยทรงมีสำนึกว่าพระองค์เป็นเจ้านาย แม้จะอยู่ในสมณเพศและเป็นพระเถระผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์แล้วก็ตาม แต่สำนึกของความเป็นสมาชิกในราชตระกูลที่พึงมีความรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และแผ่นดินไม่เคยหายไปจากพระองค์แต่อย่างใด

ดังใน "พระประวัติตรัสเล่า" พระองค์ได้แสดงความเสียสละที่ไม่ได้เป็นทหารให้สมกับชาติชาติติยะ ทรงรู้สึกว่าจะหากพระองค์ได้เป็นทหารจะรู้สึกมีหน้าตามากกว่านี้^๒ เพราะการรับราชการทหารนั้นเป็นเหมือนการปฏิบัติหน้าที่รับใช้ราชวงศ์และพระมหากษัตริย์โดยตรง และในพระนิพนธ์เรื่องเดียวกันนี้เอง พระองค์ได้แสดงความรู้สึกลึกถึงสำนึกในความเป็นคนในราชตระกูลออกมาหลายแห่ง สำนึกนี้เป็นแบบเดียวกับสำนึกที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมี^๓ กล่าวคือสำหรับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ สำนึกดังกล่าวทำให้พระองค์ทรงมุ่งทำงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและพระมหากษัตริย์ ในเวลาต่อมาสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงเป็นเจ้านายอีกพระองค์หนึ่งที่ได้วางแผนการศึกษาหัวเมืองร่วมกับ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด ทั้งทางตรงและทางอ้อมในช่วงของการเตรียมการเพื่อออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

^๑ภาพของคณะสงฆ์นี้หมายรวมถึง แบบแผนในการปฏิบัติ หลักธรรมคำสั่งสอน และบทบาทหน้าที่อื่น คาดหวัง.

^๒สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "พระประวัติตรัสเล่า" ใน พระประวัติ, หน้า ๒๗-๒๘. แม้ในเวลาทีพระองค์ทรงนิพนธ์พระประวัติตรัสเล่า จะอยู่ในปี ๒๔๕๔ ยังทรงสำนึกในเรื่องนี้อยู่.

^๓สายชล สัตยานุรักษ์, สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ "เมืองไทย" และ "ชั้น" ของชาวสยาม (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๔-๒๕.

การริเริ่มเปลี่ยนแปลงหลายๆ ด้าน ในเวลาใกล้เคียงกันของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ปฏิรูปการที่เกิดขึ้นในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างทางกายภาพของเมือง สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า

แนวทางในการปฏิรูปประเทศที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารและการเมืองของประเทศ รัตนอนอำนาจตามประเพณี ซึ่งมีมาแต่โบราณของขุนนางส่วนกลาง ขุนนางส่วนภูมิภาคเจ้าประเทศราช และสถาบันสงฆ์ออกไป ยิ่งทำให้ความคิดเกี่ยวกับ “กำเนิด” มีความสำคัญและเด่นชัดขึ้นไปอีก ในครั้งแรกของพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ประเทศไทยก็ได้ก้าวเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเต็มตามความหมายของคำนี้อย่างสมบูรณ์เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์^{๑๐}

แนวคิดเรื่องการศึกษาที่สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วถึงแนวทางในการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าพระองค์ทรงมีนโยบายในการปรับปรุงประเทศมุ่งสู่ความเจริญแบบตะวันตก ทรงมุ่งหวังให้ประเทศเกิดความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัยในด้านต่างๆ ทั้งด้านสังคมและการปกครอง ทรงนำสิ่งใหม่ๆ เข้ามาใช้ในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านโครงสร้างทางกายภาพของเมือง หรือรูปแบบทางการเมืองการปกครอง ความเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพในกรุงเทพฯ ในฐานะศูนย์กลางการปกครองเป็นประจักษ์พยานที่ชัดเจน มีการก่อสร้างอาคารทรงยุโรปที่ใหญ่โตแข็งแรงขึ้นเป็นจำนวนมาก เกิดชุมชนใหม่ๆ อาชีพใหม่ๆ ฯลฯ สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเกิดจากแนวคิดในการปฏิรูปสู่ความทันสมัยแบบโลกตะวันตก และความต้องการที่จะควบคุมดินแดนส่วนต่างๆ เป็นสยามประเทศขึ้นตรงสู่ศูนย์กลางการปกครอง ซึ่งก็คือตัวพระองค์เอง

สิ่งที่พระองค์ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปประเทศ คือ กำลังคนที่จะเข้ามาเป็นกลไกในระบบใหม่ ปัญหาเรื่องการศึกษาคนที่มีทักษะความสามารถในการทำงานตามระบบการบริหารแบบใหม่ ที่พระองค์และกลุ่มผู้ชนชั้นนำทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเสนาบดีหรือที่ปรึกษาต่างชาติได้วาง

^{๑๐} นิธิ เอียวศรีวงศ์, “วัฒนธรรมกรรมพิทักษ์วรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์,” ใน *ปากไก่และใบเรือ รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์* (กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๒๑๕.

รูปแบบไว้ เป็นปัญหาใหญ่ที่พระองค์ต้องเผชิญ ดังพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ถึงเรื่องการขาดกำลังคนที่มีความสามารถในการทำราชการของกระทรวงต่างๆ ว่า

ด้วยความรู้สึกขัดสนย่อมเกิดขึ้นแก่พวกเราทั้งหลาย ไม่แต่เฉพาะตัวเราเอง บรรดาผู้ที่ต้องมีหน้าที่ราชการสำคัญที่ต้องใช้คนมาก อย่างเช่นกรมหมื่นดำรงซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดข้าราชการเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงประจำเมือง ซึ่งต้องเปลี่ยนต้องแซมปีละหลายๆ สิบคน หรือตั้งร้อย กรมหมื่นมหิศรซึ่งต้องส่งข้าหลวงคลังไปประจำเมือง ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ปีละหลายสิบคน ...ยังกระทรวงอื่นเช่นกระทรวงยุติธรรม ถ้าจะได้คนที่มีความรู้ในทางกฎหมายพอประมาณสักร้อยคน ก็จะได้รับตำแหน่งในปีเดี๋ยวนี้อันทั้งสิ้นไม่มีเหลือหลง ...ยกเสียแต่กรมโยธาคือพวกก่อสร้าง มีความต้องการจนไม่มีอะไรจะพูดจะไปเที่ยวแย่งโฉบฉวยเหมือนคนอื่นก็ไม่ได้ เพราะไม่มีความรู้ก็ใช้ไม่ได้ ...ตกลงเป็นใจความว่า ในเมืองเราเวลานี้ ไม่ขัดสนอันใดยิ่งกว่าคน การเจริญอันใดจะไปไม่ได้เร็วก็เพราะเรื่องคนนี้อย่างเดียว^{๑๑}

ปัญหาเรื่องการพัฒนาคนนำไปสู่การปรับปรุงระบบการศึกษา เพื่อผลิตข้าราชการออกมาทำงานให้รัฐ นอกจากการขาดแคลนกำลังคนที่มีความรู้ในระดับผู้เชี่ยวชาญแล้ว แม้คนที่ผ่านการศึกษาในระดับทั่วไป สำหรับที่จะมาทำงานด้านเอกสารประจำวันที่มีจำนวนมากตามลักษณะของระบบราชการยุคใหม่ก็ยังมีไม่พอ^{๑๒} โรงเรียนต่างๆ ที่จัดตั้งในช่วงแรกมีจุดประสงค์ที่จะฝึกคนเข้ารับราชการแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมาเพื่อฝึกฝนคนเป็นการเฉพาะทางตามความต้องการของกระทรวงต่างๆ เช่น โรงเรียนทำแผนที่ โรงเรียนฝึกหัดครู โรงเรียนกฎหมาย ส่วนโรงเรียนที่ทำหน้าที่ผลิตคนเข้ารับราชการเป็นการทั่วไปคือ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน^{๑๓} การศึกษาที่จัดขึ้นสำหรับฝึกหัดคนให้เข้ามาทำราชการ ยังคงไม่ได้เปิดกว้างสำหรับทุกคน ดังมีพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

^{๑๑}“พระราชหัตถเลขาถึงพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ร.ศ. ๑๑๓,” อ้างถึงใน ส.ศิริรักษ์, หนังสือสนุก, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, ๒๕๒๙), หน้า ๕๓ - ๕๔.

^{๑๒}สุนทรী อาสะไวย์ และอัจฉราพร กมฺพิสัย, ประวัติศาสตร์สังคมไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕ พิจารณาจากการจัดระเบียบการบริหารประเทศให้ทันสมัยและอิทธิพลของตะวันตกที่มีต่อสังคมไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, ๒๕๒๓), หน้า ๗๑ - ๗๓.

^{๑๓}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓.

ไม่ควรจะคิดเห็นเลยว่า เดียวนี้ชาติตระกูลไม่นับกันแล้วหนอ ถ้าคิดเช่นนั้นก็ผิดไป ถ้าผู้ใดมีชาติตระกูลคือเข้าไปทำราชการในออฟฟิศหนึ่ง ออฟฟิศใด เข้าทำการพร้อมกันและทำการดีเสมอกันกับผู้ซึ่งไม่มีตระกูล ผู้ซึ่งมีตระกูลคงได้ยกย่องยศศักดิ์ก่อนผู้ซึ่งไม่มีตระกูลเพราะตระกูลเป็นเสมือนหลักประกันตัวอยู่ชั้นหนึ่ง..^{๑๔}

สำหรับราษฎรทั่วไป รัฐจัดการศึกษาเพื่อให้สามัญชนอ่านออกเขียนได้ อาศัยวัดเป็นที่เรียนที่สอนตามแบบปฏิบัติแต่โบราณ แต่เป้าหมายของรัฐบาลก็ไม่อาจบรรลุผลได้ เพราะราษฎรโดยเฉพาะในหัวเมือง ยังนิยมในการใช้ชีวิตตามแบบแผนดั้งเดิมที่ตนคุ้นเคย ดำเนินชีวิตประกอบอาชีพตามบรรพบุรุษ และมองไม่เห็นประโยชน์ของการศึกษา เอาแค่พออ่านออกเขียนได้ จึงไม่นิยมเรียนจนจบครบหลักสูตรหรือคิดจะเรียนให้มีความรู้สูงขึ้นไปอีก ทั้งเรื่องงบประมาณก็เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐต้องประสบในเวลานั้น ส่งผลให้โรงเรียนหลายแห่งต้องล้มไปเนื่องจากการขาดงบประมาณ^{๑๕}

เป้าหมายอีกประการของรัฐในการจัดการศึกษาคือ ต้องการสร้างพลเมืองสำหรับรัฐสมัยใหม่ พลเรือนที่มีสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดีตามคุณธรรมแบบใหม่ที่รัฐต้องการ ดังได้แถลงว่า

การอบรมสั่งสอนหรือจุดมุ่งหมายในการศึกษา ก็คือให้รู้จักระเห็ดกระแห่มเจียมตัว..ให้อุดหนุนสาธารณะประโยชน์ให้ปฏิบัติตามความพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อถึงคราวจะต้องช่วยบ้านเมือง ให้มอบกายสวามิภักดิ์ด้วยกล้าหาญและด้วยจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ระลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณ และมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์อยู่ทุกเมื่อ เมื่อใดความรู้สึกต่อหน้าที่เหล่านี้ทั้งหมดได้เข้าฝังอยู่ในสันดานจนปรากฏด้วยอาการกิริยาภายนอกแล้ว...ผู้นั้นชื่อว่าเป็นราษฎรอันสมควรแก่ประเทศสยามยิ่งนัก^{๑๖}

^{๑๔}“ประกาศเรื่องให้รับบุตรข้าราชการเข้ารับราชการตามออฟฟิศ ร.ศ.๑๐๙,” ใน เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๑), หน้า ๑๒๘ - ๑๓๐.

^{๑๕}สุนทรีย์ อาสะไวย์, อัจฉราพร กมุทพิสมัย, ประวัติศาสตร์สังคมไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕ พิจารณาจากการจัดระเบียบการบริหารประเทศให้ทันสมัยและอิทธิพลของตะวันตกที่มีต่อสังคมไทย, หน้า ๗๕.

^{๑๖}พจน. ร ๕ ศ ๑/๓๕ เบ็ดเสร็จศึกษาธิการ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔.

อุดมการณ์ชาติ รัฐสมบูรณาญาสิทธิ

ปัจจัยอีกประการหนึ่งคือการก่อตัวของรัฐไทยสมัยใหม่ ที่เน้นลักษณะความเป็นชาติที่หมายถึงรัฐ แต่เดิมคำว่าชาติในความรับรู้ของคนก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ คือ ความหมายของการเกิดหรือบังเกิดอันบ่งบอกถึงสถานะจากกำเนิดหรือในแนวคิด^{๑๓} สมเกียรติ วันทะนะ มีความเห็นว่า ผู้ที่กำหนดความหมายของชาติแบบใหม่ขึ้นเป็นคนแรกของไทยคือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ในราวปี พ.ศ. ๒๔๔๒ – ๒๔๔๓ พระองค์ทรงระบุว่า คนที่ได้ชื่อว่า “ชาติสยาม” คือคนที่พูดภาษาสยามและอยู่ในดินแดนซึ่งระบุขอบเขตทางสภาพภูมิศาสตร์ชัดเจน คำว่าชาติของพระองค์หมายถึงคนหรือประชากรของรัฐ^{๑๔}

มีคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการในปี ๒๔๒๘ เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขความคิดของชาวต่างประเทศที่มองว่าสยาม “ปกครองไม่พอ” ดังพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีเรื่องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๕๒ เป็นพระบรมราชธิบายเพื่อให้เสนาบดีเข้าใจสภาพที่เรียกว่า “ปกครองไม่พอ” อันหมายถึงไม่มีอำนาจสิทธิขาดในพื้นที่ ที่อ้างสิทธิว่าเป็นของไทย ดังพระบรมราชธิบายว่า

ในชั้นต้นต้องเข้าใจว่า พระราชอาณาจักรเขตของกรุงสยามมีสองชั้นคือหัวเมืองชั้นในกับชั้นนอกหรือประเทศราช ส่วนการปกครองแต่ก่อน ๆ มาด้วยเหตุที่ทางไปมาลำบากจึงได้ปล่อยให้หัวเมืองชั้นนอกเป็นประเทศราชปกครองด้วยตัวเอง เป็นแต่ส่งเครื่องบรรณาการ เพราะฉะนั้นกรุงเทพไม่ได้ผลประโยชน์อันใดจากหัวเมืองประเทศราชนอกจากบรรณาการเท่านั้น ต่อมาเราได้จัดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ได้ทันแต่มณฑลพายัพมณฑลเดียว ด้วยเหตุว่ามีเหตุเกิดขึ้นก่อนมณฑลอื่นๆ คือเรื่องป่าไม้ กับเป็นมณฑลที่ตั้งอยู่ในลำน้ำอันเดียวกับกรุงเทพฯ พอจะทำการได้โดยง่ายจึงคิดและจัดการเอิบเอื่อมเข้าไปปกครอง ก็ได้ไว้ทั้งมณฑล... ฝ่ายทางแหลมมลายูก็ได้จัดการอย่างเดียวกัน แต่เราเดินไปได้เพียงมณฑลปัตตานี ถึงแม้ยังไม่ได้ประกาศรวม เป็นกรุงสยามก็จริง แต่เหมือนรวมแล้ว แต่เมืองตรังกานูนันต์ไม่มีสัญญากับอังกฤษไว้แต่แรกว่า เราจะไม่เกี่ยว

^{๑๓}สมเกียรติ วันทะนะ, “เมืองไทยยุคใหม่: สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก,” ใน *อยู่เมืองไทย: รวมบทความทางสังคมการเมืองเพื่อเป็นเกียรติแด่ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ ๖๐ ปี* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๗๗.

^{๑๔}พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระราชดำรัสทรงในที่ประชุมเสนาบดีเรื่องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ. ๑๒๘,” *ศิลปากร ปีที่ ๒๐ เล่ม ๓* (กันยายน ๒๕๑๙): ๖๘ – ๖๙. อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๗๘.

ข้อฝ่ายเมืองไท่เป็นเมืองที่เราตีได้ จึงให้แขกปกครองตัวเองเป็นประเทศราชการ การที่เกี่ยวข้องกันมาในชั้นหลัง มานี้ก็เพราะหัวเมืองเหล่านี้อยู่ใกล้เขตแดนอังกฤษมากขึ้น ผลประโยชน์ก็เดินเข้าถึงกัน ฝ่ายอังกฤษยกเหตุกล่าวว่เราปกครองไม่พอ^{๙๙}

แนวคิดเรื่องชาติที่มีความหมายไปถึงรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิ สมเกียรติ วันทะนะ ได้ให้ความหมายไว้ว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิของสยามในเวลาดังกล่าว คือ รัฐที่มีลักษณะ

๑. อำนาจอรวมศูนย์และเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy)
๒. เป็นรัฐศักดินา แต่อยู่ในช่วงปลายของรัฐศักดินาแล้ว เป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ยังมีพันธนาการแบบบังคับนอกเหตุผลทางเศรษฐกิจของระบอบศักดินาเป็นด้านหลักอยู่
๓. เป็นรัฐที่พัฒนาไปในแนวทางของรัฐประชาชาติ (Nation - State) พร้อมกับพัฒนาการของรัฐสมบูรณาญาสิทธิ เช่น มีการกำหนดอาณาเขตชัดเจน มีการออกพระราชบัญญัติสัญชาติ ๒๔๕๖ พัฒนาระเบียบการปกครองขึ้น จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เก็บภาษีอากรระดับชาติ สร้างระบบราชการแบบใหม่ เป็นต้น^{๑๐๐}

ด้วยเหตุนี้ การสร้างระเบียบใหม่ให้พระสงฆ์มีตำแหน่งที่อยู่ที่ชัดเจนในโครงสร้างของรัฐสมบูรณาญาสิทธิ เป็นเรื่องที่รัฐต้องทำอย่างแน่นอนในเชิงโครงสร้างการบริหาร เพราะในโครงสร้างทางอำนาจแบบเก่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ยังเป็นไปโดยการควบคุมอย่างหลวมๆ เหมือนการควบคุมของรัฐในด้านอื่น ซึ่งรัฐจารีตไม่ได้มีอำนาจควบคุมเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง

แนวพระราชดำริส่วนพระองค์ทางด้านศาสนาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกรณียกิจที่แสดงให้เห็นถึงความใส่ใจพระทัยในพระพุทธศาสนาและทรงมีกิจกรรมต่างๆ ไม่แปลกไปจากพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์อื่นๆ ที่มีต่อพระพุทธศาสนา พระราชอุทิศสาคะที่พระองค์ทรงขวนขวายเพื่อการพระศาสนาเป็นเครื่องเชิดชูเกียรติของพระองค์ แต่อุดมการณ์แห่งรัฐของพระองค์ไม่ได้อ้างอิงซึ่งอุดมคติของพระพุทธศาสนาคือพระนิพพานอีกต่อไปแล้ว เจตจำนงที่พระองค์มีอยู่ภายใต้พระราชกรณียกิจต่างๆ ย่อมแตกต่างจากพระมหากษัตริย์องค์ก่อนๆ ในสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑-๓ ทรงอ้างถึง

^{๙๙}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑.

^{๑๐๐}สมเกียรติ วันทะนะ, "รัฐสมบูรณาญาสิทธิในสยาม ๒๔๓๕-๒๔๗๕," วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน ๒๕๓๓): ๓๙.

พระพุทธศาสนาอยู่เสมอในการที่จะทรงทำการใดๆ ทรงอ้างว่าจะเป็นการช่วยเหลือประชาราษฎร์ ให้พ้นภัยจากวิญญูสงสาร

ความเปลี่ยนแปลงในวิถีคิดเกี่ยวกับการอ้างความชอบธรรม ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบว่า ด้วยอุดมคติทางพุทธศาสนา เริ่มเห็นได้ตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ เมื่อมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงดำเนินในทางเดียวกับพระราชบิดา พระองค์ไม่ทรงอ้างอุดมคติของพุทธศาสนามาเป็นเหตุในการจัดการปกครองหรือการทำพระราชกรณียกิจต่างๆ ในการปฏิรูปประเทศ พระองค์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจ เพื่อประโยชน์สุขในปัจจุบันชาติของบ้านเมืองและราษฎรเป็นหลัก ทุกซ์ที่ ต้องข้ามให้พ้นเป็นทุกซ์ที่เห็นได้ประจักษ์ในปัจจุบันชาติ ไม่ใช่ทุกซ์ที่ภัยจากการตกอยู่ในวิญญูสงสาร

ขณะเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่า การสั่งสอนหลักธรรม หรือศีลธรรมเป็นไปได้โดยการอ่านและเรียนหนังสือ พระองค์ทรงคาดหวังที่จะให้ประชาชนมีศีลธรรมโดยผ่านการศึกษา ดังพระราชหัตถเลขาที่ว่า

การที่หัดให้รู้อ่านอักขรวิธี ไม่เป็นเครื่องหัดให้คนดีและชั่ว เป็นแต่ได้วิธีที่สำหรับจะเรียนความดีความชั่วได้คล่องขึ้น จึงเห็นว่า ถ้ามีหนังสืออ่านสำหรับโรงเรียน ที่บังคับให้โรงเรียนต้องสอนกัน แต่ให้เป็นอย่างใหม่ๆ ที่คนจะเข้าใจง่าย ๆ และเป็นความประพฤติของคฤหัสถ์ ขึ้นต่ำขึ้นได้ก็จะเป็นคุณประโยชน์มาก หนังสือเช่นนี้ เสมออธิบายธรรมจักขุ ก็ยังสูงอยู่ ต้องให้เป็นหนังสือชาวบ้านมากๆ ขึ้น และระวังอย่าให้มีขีด ถ้ามีคำสำหรับครุสอบถาม เช่น ศิล ๕ ถามว่า อะไรที่เป็นองค์ที่ ๑ ที่ ๒ เป็นต้น ซึ่งต้องให้เด็กต้องจำในใจในคำซึ่งเป็นหัวข้อเช่นนั้นได้จะเป็นการดี^{๒๐}

เรื่องนี้เป็นทัศนคติต่อการพระศาสนาด้านหนึ่งที่ทรงใส่พระทัยมาก ด้วยเชื่อในการเรียนการสอนแบบสมัยใหม่ และมองการเรียนรู้ศีลธรรมว่าพึงได้มาจากหนทางเดียว คือการเรียนผ่านหนังสืออย่างเป็นทางการ ผนวกกับจารีตทางศาสนาของชนชั้นนำที่มีพื้นฐานเน้นที่ความคิดแบบเป็นเหตุผล ใช้ปัญญาไตร่ตรองและมีท่าทีแบบวิทยาศาสตร์มากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ อุดมคติของพุทธศาสนาที่จะมุ่งพระนิพพานย่อมไม่ใช่เป้าหมายที่พระองค์จะนำมาใช้ในรัฐของพระองค์ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่สามารถประจักษ์ได้

^{๒๐} ปลายพระหัตถ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กราบทูล กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๗ ใน สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๗. (พิมพ์ในงานมหาสมณานุสรณ์ครบ ๕๐ ปี แต่วันสิ้นพระชนม์)

อาจเป็นไปได้ว่า เมื่อต้องอยู่คนละข้างกับฝ่ายที่เป็นคนหัวเก่า (ในทัศนคติของพระองค์) เพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ทำให้พระองค์ต้องมองหาอุดมการณ์บางอย่างที่จะนำมาสู้กับคนรุ่นเก่า พระองค์จึงทรงเลือกเอาความเจริญและความทันสมัยแบบโลกตะวันตกขึ้นมาเป็นอุดมการณ์ ส่วนการศาสนานั้น ควรเป็นเครื่องมือในการอบรมให้ประชาชนของพระองค์มีศีลธรรม ไม่สร้างความวุ่นวายที่จะเป็นการขัดขวางการปฏิรูปของพระองค์ พระองค์ทรงสนพระทัยพุทธศาสนาเพื่อนำมาใช้ในระดับศีลธรรมเท่านั้น ไม่ได้เน้นไปถึงอุดมคติของพุทธศาสนา คือพระนิพพาน

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสเอง ก็มีได้มีพระมตินในเรื่องดังกล่าวแตกต่างจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์เห็นควรให้เพิ่มเติมความรู้ในพระพุทธศาสนาเข้าในทุกชั้นเรียน เพื่อนักเรียนจะต้องใส่ใจ เป็นอุปายให้ฝึกฝนในทางธรรม^{๒๒} ซึ่งกินความหมายเพียงระดับศีลธรรม

โดยภูมิหลัง สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสก็ทรงสนพระทัยที่จะศึกษาพุทธศาสนาผ่านการอ่านมาตั้งแต่เมื่อครั้งทรงพระเยาว์^{๒๓} ความเชื่อที่ว่าศีลธรรมเป็นสิ่งที่สั่งสอนได้โดยผ่านระบบการศึกษาและการมีหรือไม่มีศีลธรรมเป็นเรื่องที่วัดผลผ่านการท่องจำหลักการทางศาสนา ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความเข้าใจในพระพุทธศาสนาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ต่อไปจนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

แนวพระราชดำริเกี่ยวกับพุทธศาสนาและพระสงฆ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้านหนึ่งพระราชกรณียกิจทางศาสนาที่พระองค์แสดงให้สาธารณชนรับรู้ เป็นเรื่องสอดคล้องกับธรรมเนียมที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเอกอัครศาสนูปถัมภกในพุทธศาสนา เช่น การสนับสนุนการศึกษาคณะสงฆ์ โดยสนับสนุนการสร้างมหาจุฬาราชวิทยาลัยและมหาธาตุวิทยาลัย ที่กลายเป็นมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยในการต่อมา การประกอบพระราชพิธีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนาตามโบราณราชประเพณี การจัดพิมพ์พระไตรปิฎกเป็นอักษรไทย รวมไปถึงการที่พระองค์ทรงรู้จักกับพระสงฆ์เป็นจำนวนมาก จนสามารถมีพระราชวินิจฉัยในการแต่งตั้งถอดถอนพระราชาคณะทั้งหลายคือแม้แต่เลือกเจ้าอาวาสวัดหลวงด้วยพระองค์เอง ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ตามแบบจารีตประเพณี อาจยังให้พระองค์ได้รับความยกย่องเป็นการเทิดพระเกียรติได้

ขณะเดียวกัน ในอีกทางหนึ่งพระองค์เคยทรงแสดงออกมาว่าทรงไม่ศรัทธาในพระภิกษุสงฆ์ หากพระภิกษุสงฆ์นั้น คือ พระภิกษุสงฆ์ที่ดำรงตนในแบบจารีตและประเพณีเดิมที่เคยเป็นมา

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

^{๒๓} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พระประวัติ, หน้า ๓๔ - ๓๕.

ไม่ใช่ดังที่พระองค์ทรงคาดหวัง ดังเช่นใน บันทึกพระราชดำรัสที่มีแก่พระภิกษุสงฆ์แห่งมหามกุฏราชวิทยาลัย เมื่อคราวเสด็จพระราชดำเนินไปมหามกุฏราชวิทยาลัย เมื่อ ๒๖ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๙)

แลทรงสารภาพว่าแต่เดิมทรงพระราชดำริห์หมิ่นประมาทอยู่ แต่มีทรงหมิ่นประมาทต่อพระพุทเจ้าที่ตรัสรู้ชอบในธรรมวิเศษ แลมิได้ทรงหมิ่นประมาทต่อพระธรรมที่เป็นคำสั่งสอนของพระพุทเจ้าในทางปฏิบัติอันดี แลมิได้ทรงหมิ่นประมาทต่อพระสงฆ์ที่ประพฤติตนให้เป็นผู้บริสุทธิ์ตามพระพุทโธวาท ได้ทรงหมิ่นประมาทต่อพระสงฆ์ที่เป็นสามัญอยู่ในบัดนี้ว่า เป็นผู้ประพฤติตนตั้งอยู่ในความเกียจคร้านถึงการเล่าเรียนก็ตกอยู่ในความคร้านเป็นชั้นๆ ลงไป ได้เคยทรงมีพระราชดำริห์อยู่ว่า พระสงฆ์ที่เรียนคันถุระเป็นผู้คร้าน พระสงฆ์ที่เรียนวิปัสสนาธุระเป็นผู้คร้านกว่า พระสงฆ์ที่เล่าสวดมนต์เป็นผู้คร้านที่สุด แต่ก็ไม่ได้ทรงหมิ่นประมาทผู้ที่ เป็นคนดี ทรงหมิ่นประมาทผู้ที่เกียจคร้าน แต่เมื่อได้เสด็จพระราชดำเนินมาทอดพระเนตรเห็นการเล่าเรียนทั้งปวงนี้แล้ว ถึงการสอนนับเข้าในคันถุระที่ได้ทรงพระราชดำริห์ว่าเป็นการเกียจคร้านอย่างอ่อนอยู่แต่เดิมนั้นก็ดี แต่การสอนในที่นี้ไม่เป็นแต่ประโยชน์เฉพาะตัว ย่อมจะเป็น ประโยชน์แก่คนทั้งปวงไปที่จะได้รับคำสั่งสอนในทางปฏิบัติชอบ เป็นอันพ้นจากข้อที่ทรงพระราชดำริห์ว่าเกียจคร้าน แลทรงขอขมาโทษในการที่ได้ทรงพระราชดำริห์นี้ เพราะไม่ได้ตั้งพระราชหฤทัยเฉพาะเจาะจงที่จะทรงติเตียน แลทรงขอบคุณพระเถรานุเถรทั้งปวง ผู้จัดการวิทยาลัยให้สำเร็จสมดังพระราชประสงค์ เป็นพระเกียรติยศในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแลเป็นพระเกียรติยศในพระองค์ ทรงขอให้พระเถรานุเถรทั้งปวงมีความเจริญรุ่งเรืองในพระพุทศาสนาให้ได้ตัดการทั้งปวงในวิทยาลัยนี้ ให้เป็นการเจริญตลอดไป^{๒๔}

พระราชดำรัสที่ยกมานี้ชัดเจนว่า พระสงฆ์ทำหน้าที่ในการดำรงตนตามพุทบัญญัติและประเพณีดั้งเดิมด้วยการเล่าเรียนคัมภีร์ในพุทศาสนาที่สืบทอดกันมา เช่น พระที่เรียนคันถุระหรือมุ่งปฏิบัติเพื่อความหลุดพ้นจากทุกข์ ตามหลักพุทศาสนา เช่น พระที่เรียนในทางวิปัสสนาธุระรวมทั้งสงฆ์ที่ไม่ได้ฝึกตนเน้นไปในทางใดทางหนึ่ง แต่มีหน้าที่เกื้อกูลชาวบ้านในทางพิธีกรรมที่พระองค์ทรงเรียกว่า “พระเล่าสวดมนต์” พระภิกษุทั้งสามประเภทที่จำแนกตามพระราชดำริของ

^{๒๔} ประวัติมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๖๓ - ๖๖.

พระองค์ ต่างตกอยู่ในความเกียจคร้านด้วยกันทั้งสิ้น พระสงฆ์ที่มีประโยชน์ในพระราชดำริของพระองค์ คือพระสงฆ์ที่มีความรู้อย่างทันสมัย เรียนวิชาการต่างๆ นอกจากพุทธศาสนาเพียงอย่างเดียว และได้รับการศึกษาวิชาการทางพุทธศาสนา ที่ผ่านการตีความตามแนวทางอันเป็นที่นิยมของราชสำนัก อย่างเช่น แนวทางของคณะธรรมยุติกนิกาย รวมไปถึงการที่มีความสามารถในการออกไปทำหน้าที่สั่งสอนให้ความรู้ราษฎร เพื่อสนองพระราชโบายทางการศึกษาได้อีกด้วย กล่าวโดยสรุป สำหรับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระสงฆ์ที่มีประโยชน์ ต้องมุ่งไปที่เป้าหมายในทางโลกมากกว่าทางธรรม

พระราชดำริในการพระศาสนาของพระองค์ ได้เป็นไปในทางกระแสโลกอย่างถึงที่สุด ในช่วงปลายรัชกาลของพระองค์ พระราชหัตถเลขาที่มีไปยังพระยาไพศาลศิลปศาสตร์ (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ภายหลังขึ้นเป็นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งต่อมาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในด้านการศึกษาว่า

ขอให้จำไว้ว่าการศาสนาไม่สำคัญอะไร ศาสนาไหนๆ ก็เกินไปทุกอย่างที่จะเอามา ลงกับการประจันไม่ได้ เว้นไว้เสียแต่ว่าจะตั้งขึ้นใหม่ให้อัปทุเดด แต่เราตั้งศาสนาไม่ได้ เราจึงควรวางแผนทางดำเนินให้ควรแก่สมัยแทนศาสนาที่ที่อัปทุเดด จะไปเอาเรื่อง ที่ ๒๐๐๐ ปีล่วงมาแล้วมาเถียงกัน ปวยการเวลาเปล่าๆ^{๒๕}

แนวคิดแบบธรรมยุติกนิกายของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าที่มีผลต่อการจัดการศึกษาและการคณะสงฆ์

สิ่งที่ทำให้แนวคิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีสาเหตุมาจากลักษณะของการตีความพุทธศาสนาแบบธรรมยุติกนิกายด้วย การเน้นในเรื่องของการใช้ปัญญา และเหตุผลในการศึกษาพุทธศาสนาของธรรมยุติกนิกายเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น หลังจากยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้นำคนสำคัญของคณะธรรมยุติกนิกายในสมัยรัชกาลที่ ๕ และต้นรัชกาลที่ ๖ คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงเป็นผู้ที่มีบทบาทมาก ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้คณะสงฆ์ในช่วงของการปฏิรูป ความคิดของพระองค์

^{๒๕}“พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าด้วยพระราชโบายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติทรงมีถึงเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เมื่อยังเป็นพระยาไพศาลศิลปศาสตร์ ตำแหน่งเจ้ากรมตรวจการศึกษาในกระทรวงธรรมการ พ.ศ. ๒๔๕๓,” ศิลปากร ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓ (ตุลาคม ๒๔๙๒): ๑ - ๑๘.

ในเรื่องการตีความว่าหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาควรเป็นเช่นไร มีจุดหมายไปทางใด มีอิทธิพลอย่างสูงทั้งในคณะธรรมยุติกนิกายและหมู่พระสงฆ์ที่มีความคิดทันสมัย แนวการตีความของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส มีส่วนในการเชื่อมคณะสงฆ์เข้าไปเป็นหน่วยหนึ่งของระบบราชการแบบใหม่ อย่างกลมกลืนทั้งทางด้านการศึกษาปฏิบัติและโลกทัศน์

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงมีความแนบแน่นกับชนชั้นนำที่มีบทบาทในการปฏิรูปประเทศ มากกว่าพระเถระในฝ่ายธรรมยุติกนิกายรุ่นก่อนหน้าพระองค์ เช่น สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ สมเด็จพระสังฆราช (สา ปุสฺสเทโว) หรือสมเด็จพระวันรัต (ทับ พุทฺธสิริ)

เนื่องด้วยภูมิหลังของพระองค์ที่เติบโตมาในกลุ่มผู้นำหัวสมัยใหม่ในช่วงปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๕ นอกจากการรับเอาแนวคิดของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ที่เน้นการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญแบบตะวันตก และความคุ้นเคยวิถีชีวิตภายในวังที่กำลังเปลี่ยนเป็นวิถีชีวิตแบบตะวันตกมากขึ้น ส่งผลให้พระองค์ในฐานะที่เคยรับราชการมาก่อนที่จะทรงผนวช ได้รับรู้แนวความคิดในการมุ่งบริหารประเทศ ทำให้พระองค์มีสำนึกที่แตกต่างกับพระเถระรูปอื่นๆ ของคณะธรรมยุติกนิกาย ผนวกกับแนวทางในการตีความพระพุทธศาสนาของคณะธรรมยุติกนิกายที่เน้นเรื่องการใช้เหตุผลและสิ่งที่ประจักษ์ได้ เป็นผลให้การตีความหลักธรรมของพระองค์ เน้นประโยชน์ในชาติปัจจุบัน และเหตุผลชนิดที่รับรู้ได้จริง มากกว่าพระเถระธรรมยุติกนิกายรุ่นก่อนหน้า ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

แนวคิดทางการศึกษาของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้รับอิทธิพลของวิธีการหาความรู้แบบตะวันตกที่มีวิทยาศาสตร์เป็นฐาน ทำให้พระองค์ยากที่จะยอมรับในเรื่องที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้โดยประจักษ์ หรือสิ่งที่เป็นเรื่องเหนือธรรมชาติ ความรู้ที่ได้มาต้องสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

โดยฐานทางความคิดเช่นนี้เอง ส่งผลให้พระองค์ไม่ยอมรับในเรื่องวิปัสสนากรรมฐาน เห็นได้จากการปฏิเสธที่จะรับจัดการศึกษาวิปัสสนาธุระของฝ่ายหานิกาย ทศนะเกี่ยวกับความรู้ดังกล่าว ทำให้เมื่อพระองค์ทรงอธิบายหลักธรรมในพุทธศาสนา จึงมีแนวการตีความเพื่อให้เข้าใจหลักธรรมต่างๆ ได้นั้น โดยการคิดหาเหตุผลและด้วยวิธีการที่เป็นไปในเชิงประจักษ์ผ่านอายตนะทั้ง ๕ ตัวอย่างที่พระองค์ทรงอธิบายความหมายของ วิชชา ๓ อันเป็นความรู้หรือญาณที่จะปรากฏแก่ผู้เข้าถึงภาวะแห่งพระนิพพาน โดยเปรียบเทียบให้กลายมาเป็นเรื่องที่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุและผลที่เป็นรูปธรรม

ความรู้ที่ ๑ ในนิทเทสแห่งบุพเพนิวาสานุสติญาณว่า ระลึกชาติหนหลังได้ ในทางคดีโลก มีความรู้ในทางพงศดารแห่งตนเทียบ ในทางคดีธรรม ได้แก่ความหยั่งรู้เห็นชั้นธัมมทาน...ความรู้ที่ ๒ ในนิทเทสแห่งจุตูปปาตญาณแสดงชัดตามนั้น ในทางคดี

โลก มีความรู้แห่งตำนานคนอื่นเทียบ ในทางศีลธรรมได้แก่ความหยิ่งรู้หยิ่งเห็นชั้นธ
สันดานอื่น...ความรู้ที่ ๓ ในนิทเทศแห่งอัสวักยญาณว่า ความรู้ร้อยยี่สิบสี่ ที่รู้จักทำให้
สิ้นอัสวะมีความชัดอยู่แล้ว^{๒๖}

ต่อมาเมื่อคณะสงฆ์ปรับบทบาทของตน ให้เข้ามาสนองนโยบายของรัฐและเป้าหมายที่รัฐ
ต้องการจะบรรลุถึง โดยเฉพาะในด้านการศึกษารัฐที่มีการผลักดันให้พระสงฆ์เข้าไปรับผิดชอบ
อย่างเป็นทางการในสมัยดังกล่าว พระสงฆ์ยังถูกคาดหวังจากรัฐให้เป็นผู้ทำหน้าที่อบรมพลเมือง
ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีศีลธรรมไม่ก่อปัญหาให้สังคม

วิธีการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของชีวิตในการมีวิถีชีวิตที่ดีในสังคมปัจจุบัน ตามแนวคิดของ
สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส คือการเน้นในหน้าที่ของบุคคลและต่อสังคม
ส่วนรวม ด้วยการตระหนักในหน้าที่ของตน คือ ความสัมพันธ์ในสังคมและข้อปฏิบัติของตนที่พึง
ประพฤติปฏิบัติ^{๒๗}

หนังสือเรื่อง**เบญจศีลเบญจธรรม** ที่กลายมาเป็นแบบเรียนศีลธรรม และเป็นมาตรฐาน
ของทางการในการตีความหลักธรรม มีวัตถุประสงค์ในการแต่งว่า

แต่งขึ้นสำหรับใช้เป็นแบบสอนธรรมปฏิบัติแก่นักเรียนผู้อยู่ในโรงเรียน ด้วยว่าความ
ประพฤติดีเป็นสำคัญของคนเรา ในที่จะนำชีวิตไปโดยผาสุกหรือลำเค็ญ และในที่จะ
ทำความเป็นอยู่ของตนเพียงให้เป็นสารประโยชน์แก่เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน การเรียนวิชา
ความรู้ ต้องทำคนเรียนให้มีความสามารถในกิจการอันเป็นวิสัย จึงได้ชื่อว่าสำเร็จ
ประโยชน์ในการเรียน แม้ผู้มีความสามารถตั้งนั้นแล้ว แต่ประพฤติดีไม่ดี ก็ไม่มีใครพอใจจะ
ใช้หรือยอมตัวให้ใช้หรือคบหาสมาคมด้วย เป็นอันไม่มีทางที่จะนำชีวิตไปโดยผาสุก
เข้าภาษิตว่า “ความรู้ท่วมหัวเอาตัวไม่รอด” “หนังสือนี้แต่งเป็นแบบสำหรับครูใช้สอน
แก่นักเรียนเป็นเด็กก็จะไม่เข้าใจ เป็นธุระของครูจะดูแลให้เด็กเว้นข้อที่ห้าม ประพฤติ
ตามข้อที่แนะนำ^{๒๘}

^{๒๖} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **ธรรมคดี** (พระนคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๒ - ๑๓.

^{๒๗} ศรีสุพร ช่างสกุล, “ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ : ศึกษากรณีธรรมยุติกนิกาย (พ.ศ. ๒๓๖๘ - ๒๔๖๔),” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๔๙.

^{๒๘} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **เบญจศีลเบญจธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (พระ
นคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๐๐), หน้าคำนำ ก - ข.

หนังสือเบญจศีลเบญจธรรม ที่เป็นเหมือนหนังสือคู่มือการสอนศีลธรรม เป็นการประยุกต์หลักพุทธศาสนาให้เหลืออยู่เพียงในระดับศีล อาจสรุปได้ว่าพุทธศาสนาแบบเหตุผลนิยมเป็นส่วนหนึ่งของโลกทัศน์แบบวิทยาศาสตร์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวโน้มของการตีความพุทธศาสนาในสายตาของคณะธรรมยุติกนิกาย จึงมีทิศทางในการเน้นไปในเรื่องประโยชน์ที่ได้รับในชาตินี้โลกนี้มากขึ้น เรื่องกรรมและผลของกรรมที่เคยอธิบายแบบข้ามภพข้ามชาติเป็นส่วนหนึ่งในโลกทัศน์แบบเก่าก็ได้เปลี่ยนแปลงไป

การตีความเรื่องกรรมและผลของกรรมในทัศนะของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส แม้จะยังมีการอธิบายเรื่องกรรมแบบประเพณีโดยชี้ผลทั้งชาตินี้และชาติหน้า แต่จะมีการลงท้ายว่า “โทษที่ไม่เห็นต่อตานั้นจงยกไว้ก่อน เพราะไม่มีพยานลงเป็นแน่ ถ้าหากจะพูดไปจะเป็นการอันกะเกณฑ์ให้เชื่อไป” ผลเสียของการประพุดตินอกศีลนอกระบบ จึงเป็นเน้นในผลที่เห็นได้ในปัจจุบันชาติ “ใครมีใจเหี้ยมหาญ ดุร้าย ประพุดิตนเป็นคนเก่ง ให้ประหัตประหารแต่คนที่มิเวรกับตนเหมือนอย่างนั้นบ้าง” หรือ “ใครที่ขี้โกงทรยศที่ได้มาก็จะหมดไปโดยเร็ว ส่วนคนที่ลักลอบเป็นชู้กับผู้อื่นก็จะมีศัตรูคอยล้างผลาญให้ถึงแก่ความฉิบหาย”^{๒๙}

มีการตั้งข้อสังเกตว่า การพูดถึงชาติหน้านั้นมักจะปรากฏในพระธรรมเทศนายุคแรกๆ ของท่าน(กลางสมัยรัชกาลที่ ๕) แต่พอถึงยุคหลัง (ปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ ต่อสมัยรัชกาลที่ ๖) จะไม่ค่อยเอ่ยถึงเรื่องนี้เท่าใดนัก ยกเว้นเวลาที่พระองค์ทรงแปลหรืออ้างอิงพุทธพจน์ หรือหากต้องการพูดถึงเรื่องภพหน้าก็จะพูดกว้างๆ เช่น “มีสุคติเป็นที่ถึงในเบื้องหน้า” แทนที่จะระบุอย่างชัดเจนว่า “เกิดในสุคติภพโลกสวรรค์” เหมือนที่ปรากฏในพระนิพนธ์ยุคแรกๆ^{๓๐}

ดังนั้น โลกทัศน์แบบที่มีวิทยาศาสตร์เป็นฐานมีอิทธิพลต่อทัศนะของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ในเรื่องการตีความหลักธรรมอยู่ไม่น้อย พระองค์เน้นเพียงปัญญาสองด้านในสามด้านของพุทธศาสนา คือ จิตมยปัญญา (ปัญญาที่เกิดจากการคิดพิจารณาด้วยเหตุผล) และสุตมยปัญญา (ปัญญาที่เกิดจากการสดับเล่าเรียน) ส่วนภาวนามยปัญญา (ปัญญาเกิดแต่การฝึกอบรมลงมือปฏิบัติวิปัสสนากรรมฐาน) เป็นเรื่องที่พระองค์แทบจะไม่เห็นประโยชน์เลย และปัญญาสามของพระองค์ก็ต่างจากปัญญาสามที่เล่าเรียนต่อกันมาในพระศาสนา โดยพระ

^{๒๙} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ธรรมเทศนา (พระนคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๓๒๒.

^{๓๐} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, มานุษยวิทยา เล่ม ๑ ตอนที่ ๑ - ๒, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๑), หน้า ข - ค. และดู พระไพศาล วิสาโล, พุทธศาสนาไทยในอนาคตแนวโน้มและทางออกจากวิกฤต (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสดศรี - สฤษดิ์วงศ์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๔ - ๒๖..

องค์ทรงนิยามปัญญาสามประเภทเป็น “ความรู้มีมาโดยกำเนิดก็ดี ความรู้เกิดโดยปัญญาตรีกตรองก็ดี ความรู้เกิดโดยการเรียนรู้ก็ดี”^{๑๑}

เมื่อความรู้ที่มีมาโดยกำเนิดไม่สามารถกำหนดได้ ดังนั้น ความรู้ที่เกิดโดยปัญญาตรีกตรอง และความรู้ที่เกิดโดยการเรียนรู้ทั้งสองอย่าง ยังมีทางให้เจริญขึ้นได้ “เหตุฉะนั้น สมควรเราทั้งหลายที่ธรรมตา ตกแต่งให้เกิดมาเป็นมนุษย์ ผู้มีทางจะหาความรู้ให้วิเศษยิ่งได้เอาใจใส่ในการเห็น การฟัง และตรีกตรองสอบสวนและการเรียนทุกคน”^{๑๒}

ทัศนะเรื่องกายและจิตของพระองค์ที่ได้รับเอาทัศนะแบบกลไกและแยกส่วนของวิทยาศาสตร์ในยุคนั้นเข้ามาเห็นได้ชัดจากแนวอธิบายของพระองค์

กายของมนุษย์นี้ เป็นเครื่องยนต์สำหรับทำธุระ วิจิตรยิ่งกว่าเครื่องนาฬิกาพกเป็นอันมาก สับสนน่าประหลาดมากกว่าบรรดาเครื่องจักร ซึ่งมีกำลังแรงที่สุด เครื่องทำธุระของกายนี้คืออวัยวะที่เป็นพนักงาน เช่น หัวใจ กระเพาะอาหาร ปอด เส้นเลือด กล้ามเนื้อ เอ็นหนัง ต่างมีหน้าที่ทำธุระแผนกหนึ่งๆ เมื่ออวัยวะทั้งปวงแห่งเครื่องยนต์คือ สรีระ ทำธุระ ตามหน้าที่เรียบร้อยดี กายก็อยู่ผาสุก^{๑๓}

เครื่องยนต์คือของหลายสิ่งที่เขาควบคุมกันเข้า มีสายล่ำมถึงกัน เมื่ออันหนึ่งหมุนหรือกระดุกกระดิกแล้ว ชักอันอื่นให้เป็นไปตาม เช่น เครื่องจักรและเครื่องกลเป็นต้น กายของมนุษย์นี้ ก็ได้เชื่อว่าเป็นเครื่องยนต์ ด้วยเหตุว่า มีสายเอ็นชักให้ไหวไปมาได้^{๑๔}

ส่วน “จิต” ที่เป็นผู้บังคับนั้น คือ

แม้เครื่องยนต์สรีระนี้ ก็จำเป็นต้องมีผู้บังคับการที่ฉลาดเหมือนกัน ใครเล่าทำหน้าที่อันนั้น ก่อนมันที่อยู่ในสมอง สรีระเป็นผู้บังคับการ สายเอ็นที่เนื่องกับมันสมองและกล้ามเนื้อเป็นผู้รับใช้ คือมันสมองเป็นที่เกิดแห่งจิตตูปบาท คือความคิด^{๑๕}

^{๑๑}สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, มานุษยวิทยา เล่ม ๑ ตอนที่ ๑ - ๒, หน้า

๖.

^{๑๒}เรื่องเดียวกัน, หน้า ค.

^{๑๓}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑.

^{๑๔}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

^{๑๕}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

เมื่อเป็นดังนี้ การเผยแพร่ความรู้ผ่านตำราและระบบการศึกษา รวมทั้งระบบการปกครอง ให้คุณให้โทษพระสงฆ์ ได้มีส่วนในการสร้าง “พุทธศาสนาแบบทางการ”^{๓๖} ที่เป็นในหลักการมุ่งผล ในทางโลก ชาตินี้ ที่ผ่านการปรับเปลี่ยนหลักการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทางโลก และเพื่อเป้าหมายของ “รัฐ” สมบูรณาญาสิทธิ

ความเข้าใจในลักษณะนี้ ส่งผลให้อุดมคติของพุทธศาสนาอย่างนิพพานไม่ค่อยปรากฏใน ธรรมเทศนาของพระองค์ท่าน^{๓๗} ที่มีก็ปรากฏในงานเขียนยุคต้นๆ ของท่าน หรือปรากฏอยู่ในงาน เชิงวิชาการทางพุทธศาสนา แต่ไม่ได้พูดในด้านการปฏิบัติ ในชีวิตประจำวัน และเน้นว่าเป็นเป้าหมายที่พึงบรรลุถึงในพุทธศาสนา การกล่าวถึงอัตตะหรืออรรถ ๓ คือ จุดหมาย ๓ ประการใน พุทธศาสนาที่มีประโยชน์ในปัจจุบันชาติ, ประโยชน์ในชาติหน้า, ประโยชน์สูงสุดหรือปรมาตม พระ องค์กล่าวถึงเพียง ๒ ประการคือ ประโยชน์และสัมปรายิกัตถประโยชน์ เพียง ๒ ประการ ไม่ได้ กล่าวถึง ปรมาตมหรือประโยชน์สูงสุดอันหมายถึงพระนิพพานแต่ประการใด^{๓๘} ไม่ใช่ในชีวิตของชาว บ้านสามัญเท่านั้นแม้แต่การที่พระนิพพานจะกลายเป็นเป้าหมายชีวิตของพระภิกษุก็ถูกตัดออกไป เช่นกัน ดังทรงได้มีพระมหาสมณวินิจฉัยในเรื่องแก้วิฆเนศวรพรพาของคณะธรรมยุติกนิกาย ความ ว่า

๑ คำขอผ้ากาสาจะว่า “สัพพทุกฺขํ นิสฺสรณะ นีพฺพานํ สัจฉิกฺรณฺตํกาย” ที่แปลว่า เพื่อ ทำให้แจ้งพระนิพพาน เปนที่ออกไปจากทุกฺขํทั้งปวง” ไม่ตรงต่อความจริงใจของผู้กล่าว มากกว่ามาก ฯ^{๓๙}

กล่าวในทางปฏิบัติแล้วพุทธศาสนาเป็นศาสนาของการปฏิบัติอบรมจิตใจเป็นหลัก เพราะ เป้าหมายของพุทธศาสนาที่พึงบรรลุถึงเป็นการบรรลุอิสรภาพทางจิต ไม่ใช่เป้าหมายในทางโลกแต่ อย่างไม่ใด ไม่ใช่เพียงแต่หลักธรรมที่เป็นเรื่องโลกุตรธรรมเท่านั้น ที่จะมุ่งให้มนุษย์อยู่เหนือโลกและ ความทุกข์ หลักธรรมในระดับ “คิหิปฏิบัติ” หรือการปฏิบัติของคฤหัสถ์ ล้วนแต่มีเป้าหมายเพื่อการ

^{๓๖} คำนี้ใช้โดย พระไพศาล วิสาโล หมายถึง พุทธศาสนาที่ผ่านการปรับปรุงเปลี่ยนมาเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ ครั้งวงวิธานภิกษุเป็นต้นมา มีการลดทอนหลักธรรม ดีความใหม่ให้เข้ากับเป้าหมายของรัฐ และเผยแพร่และส่งเสริมโดยระบบการศึกษาและการปกครองอย่างเป็นทางการ ดูรายละเอียดใน พระไพศาล วิสาโล, **พุทธศาสนา ในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต**, หน้า ๖๘.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

^{๓๘} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **ธรรมคดี**, หน้า ๑๔๒.

^{๓๙} แถลงการณ์คณะสงฆ์ เล่ม ๓ (๒๕๕๘): ๑๓๕.

บรรลุนิสภาพทางจิตเป็นฐานรองรับ มากกว่ามุ่งหวังเพียงแค่ประโยชน์ที่เกิดในปัจจุบันชาติแต่อย่างเดียว

แนวความคิดดังกล่าวเป็นฐานความคิดที่ส่งผลมุมมองของพระองค์ และคณะสงฆ์ที่จะลงไปจัดการศึกษาในหัวเมือง ในการมองภาพการคณะสงฆ์และการศาสนาในหัวเมืองว่าเป็นความอ่อนแอ เหลวไหล ที่ต้องทำให้เกิดความเรียบร้อยเป็นเอกภาพ เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับพุทธศาสนาที่แตกต่างและเมื่อนิพพานหมดความหมาย เป้าหมายใหม่ของพระสงฆ์ที่พึงยึดถือเป็นสรณะ ได้เปลี่ยนทิศทางให้เข้ามาหารัฐมากกว่าเดิม

๓.๒ พัฒนาการสู่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑

ประกาศจัดการศึกษาหัวเมือง ร.ศ.๑๑๘

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลสนใจปรับปรุงระบบการศึกษา เกิดขึ้นหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสยุโรปในปี พ.ศ.๒๔๔๐ ทรงพบว่านักเรียนไทยในต่างประเทศใช้เวลาศึกษานานเกินไป ไม่ทันกับความต้องการของรัฐ และเสียค่าใช้จ่ายมาก จึงมอบหมายให้พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) อัครราชทูตพิเศษประจำกรุงลอนดอนหาทางแก้ไข หลังจากนั้น พระยาวิสุทธิฯ จึงได้ร่างความเห็นเสนอว่า การศึกษาล่าช้าของนักเรียนไทยในต่างประเทศเป็นเพราะการศึกษาในเมืองไทยไม่ได้มาตรฐานเพียงพอ จึงเสนอวิธีปรับปรุงการศึกษาภายในประเทศ ๒ ประเด็น คือ ๑. เสนอให้จัดชั้นการศึกษาและหลักสูตรของโรงเรียนหลวงให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของประเทศอังกฤษ แปรตำราเรียนต่างประเทศ และส่งเสริมการเรียนภาษาอังกฤษตั้งแต่เด็กเล็ก ๒. สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ โดยจัดการศึกษาสำหรับประชาชนทั่วไป เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ มิให้มหาอำนาจอ้างเหตุผลในการรุกรานเอาเป็นเมืองขึ้น โดยสอนวิชา “บำรุงการหาเลี้ยงชีพ” โดยการจัดตั้งโรงเรียนศิลปะศาสตร์ ตามแบบโรงเรียนในสหรัฐอเมริกา สอนวิชาช่างและการเพาะปลูก เพื่อชักจูงให้ราษฎรเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพตามบรรพบุรุษ มิให้หลงใหลบายนุช ข้อเสนอดังกล่าว ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในแวดวงการศึกษาอย่างมาก โดยเฉพาะมีข้อโต้แย้งในเรื่องเป้าหมายของการจัดการศึกษาโดยรัฐ ที่แต่เดิมเพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการเท่านั้น

มีผลทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกระตุ้นให้คณะสงฆ์ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อสร้างคนให้เป็นพลเมืองดี สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ แต่ทรงย้ำว่า จุดมุ่งหมายของการศึกษาต้องไม่ละ

เลยการฝึกฝนให้เป็นคนดี โดยเสนอให้มีการสอนศีลธรรมในทุกชั้นเรียน โดยจัดให้โรงเรียนสาขาของมหามกุฏราชวิทยาลัยเป็นโรงเรียนตัวอย่าง ทดลองฝึกสอนตามวิธีการนี้^{๔๐}

จากที่พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้เสนอความเห็นเรื่องการจัดการศึกษาให้แพร่หลายทุกเกล้ามายังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้มอบแผนการศึกษาชุดนั้นให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงวินิจฉัย สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ทรงตอบกลับไปที่รัชกาลที่ ๕ ว่าทรงเห็นด้วยกับแผนการศึกษานั้น และให้เน้นการเรียนภาษาอังกฤษให้มากขึ้น ให้จัดชั้นวิชาการให้ลงรอยกับต่างประเทศ แต่เสนอด้วยว่าจุดหมายของการศึกษาต้องไม่ละเลยการฝึกฝนคนให้เป็นคนดีด้วย เสนอให้มีการสอนศีลธรรมในโรงเรียนทุกชั้น ทรงเห็นว่าโรงเรียนสาขามหามกุฏราชวิทยาลัยขณะนั้นมีการเรียนภาษาอังกฤษอยู่แล้ว จะจัดเป็นโรงเรียนตัวอย่างสำหรับทดสอบการสอนภาษาอังกฤษ และศีลธรรมทุกระดับชั้น สำหรับชั้นสุดท้ายให้เรียนภาษามคธและสันสกฤต ถ้าเป็นเช่นที่พระองค์เสนอนี้ “ การเรียนวิชากับศาสนาก็จะรวมเป็นคลองเดียวกัน และผู้ที่เรียนจะเป็นพระก็ดี เป็นฆราวาสก็ดี ก็คงเป็นผู้มีความรู้ไม่ต้องติกันว่าอารามหรือชีดข้อนี้ไม่เห็นคัดค้านนอกจากว่าไม่คิดถึงพระไตรลักษณ์ไปสักก็ชั่วแล่น” ^{๔๑}

ขณะเดียวกันเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ก็ได้เสนอแผนการศึกษาเข้ามาอีกชุดหนึ่งเสนอให้มีการจัดการศึกษาเป็นขั้นๆ มีชั้นมูลศึกษา(เทียบเท่าชั้นประถม) ชั้นมูลสามัญ แบ่งเป็นชั้นมูลชั้นต่ำและมูลสามัญชั้นสูง (เทียบเท่ากับชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย) และจนถึงชั้นสูงที่สุดคือ ชั้นอุดมศึกษา รวมทั้งมีการเสนอให้จัดการศึกษาในลักษณะเป็นภาคบังคับ^{๔๒} ปราบกฏว่ารัชกาลที่ ๕ ทรงไม่ค่อยจะพอพระทัยกับแผนของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์สักเท่าไร ทรงเห็นว่าโครงการไม่รัดกุมและมีศัพท์เฉพาะทางการศึกษามากไป จนเหมือนกับไปลอกโครงการศึกษาจากต่างประเทศมา โครงการนี้ยังต้องใช้เงินมาก และเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีการศึกษาจากราษฎรขึ้น รัชกาลที่ ๕ ทรงไม่พอพระทัยเรื่องการเก็บภาษีกลัวว่าจะเป็นภาระแก่ราษฎรทำให้ราษฎรหัวเมืองไม่พอใจ^{๔๓} เมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์จึงทรงเร่งให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้าและสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ร่วมมือกันในฐานะที่เคยจัดการศึกษากันมาก่อน

การประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ในการประชุมพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงความไม่พอพระทัยกับ

^{๔๐} วารุณี ไอลสารมย์, “การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2475,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า ๙๒ - ๙๗.

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๗.

^{๔๒} วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ ๕ (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑๓ - ๑๑๕.

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน หน้า ๙๖ - ๑๐๐.

การทำงานของกรมศึกษาธิการ และเสนาบดีกระทรวงธรรมการที่ทำงานไม่ต้องพระราชหฤทัย และยังมีปัญหาเรื่องของแนวทางการศึกษาที่พระองค์ทรงเห็นว่าจะจัดการเล่าเรียนโดยไม่ให้เกี่ยวกับทางวัดนั้นไม่ได้ ในที่ประชุมนั้นทรงมีพระราชดำรัสว่า

ข้อนี้เป็นความปรารถนาอันยิ่งใหญ่ เพราะได้พูดจากันโดยมิได้นัดหมาย ก็มาพ้องกันว่า คนไทยไม่รู้จักศีล ๕ โดยมาก ได้ตรวจสอบและกรมหมื่นดำรงฯ ได้ตรวจสอบตามหัวเมือง เห็นเลื่อมทรมามาก ดูเป็นคนไทยไม่มีศาสนา ทำให้เสียมอรัล [Moral]^{๔๔}

แนวคิดด้านการให้การศึกษากลุ่มผู้นำที่มีบทบาทในการปฏิรูปประเทศ นอกจากจะให้ความสำคัญในการขยายการศึกษาออกไปให้ทั่วพระราชอาณาจักร โดยหวังผลให้เป็นการปูพื้นฐานความรู้ให้ราษฎรมีความพร้อมในการรองรับการขยายตัวของรัฐสมัยใหม่ ยังผูกติดไปด้วยมาตรฐานทางด้านศีลธรรมและพุทธศาสนาของกลุ่มชนชั้นนำ อันเป็นมาตรฐานที่กลุ่มชนชั้นนำต้องการให้แพร่หลายไปทั่วประเทศโดยผ่านระบบการศึกษา เพื่อสร้างพลเมืองที่มีศีลธรรมไม่ก่อปัญหาให้รัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย โดยการออกประกาศจัดการศึกษาหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗ ใน วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชปรารถนาถึงการที่ทูลบำรุงประชาชนทั้งหลายให้ตั้งอยู่ในสัมมาปฏิบัติ แลให้เชื้อเพื่อในการที่จะศึกษาวิชาอันเป็นประโยชน์ เพื่อให้ถึงความเจริญยิ่งขึ้นโดยลำดับ จึงทรงพระราชดำริเห็นว่า ไม่มีทางอย่างอื่นจะประเสริฐยิ่งกว่าจะแก้กุลพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายโดยพระราชทานพระบรมราชาูปถัมภ์ ให้มีกำลังสั่งสอนธรรมปฏิบัติและวิชาความรู้แก่พุทธศาสนิกชนบริบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน...แลวิชาความรู้ยิ่งขึ้นเป็นอันมาก เพื่อพระราชทานพระสงฆ์ทั้งหลาย ไว้สำหรับฝึกสอนกุลบุตรทั่วไป แลทรงอาราธนาพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสที่สมเด็จพระราชาคณะเจ้าคณะใหญ่ ให้ทรงรับภาระอำนวยการ ให้พระภิกษุสั่งสอนกุลบุตรให้ตั้งอยู่ในธรรมปฏิบัติ และมีวิชาความรู้ โปรดให้บังคับการพระอารามในหัวเมืองซึ่งเป็นส่วนการพระศาสนา แลการศึกษาได้ทั้งในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ทั้งในมณฑลหัวเมืองซึ่งเป็นส่วนการพระศาสนา แลการศึกษาได้ทั้งในหัวเมืองตลอดพระราชอาณาจักรโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นเจ้าของหน้าที่จัดการอนุกุล ในกิจที่ฝ่ายฆราวาสจะพึงทำจัดการพิมพ์แบบเรียนต่างๆ ที่จะพระ

^{๔๔} หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๗ รายงานการประชุมพิเศษ วันที่ ๒๖ กันยายน ร.ศ. ๑๑๗.

ราชทานแก่พระภิกษุสงฆ์ไปฝึกสอนแปดต้นตลอดจนการที่จะเบิกพระราชทรัพย์ จากพระคลังไปจ่ายในการที่จะจัดตามพระบรมราชประสงค์นี้ แลโปรดเกล้าฯ ให้ยกโรงเรียน พุทธศาสนิกชนในหัวเมืองทั้งปวง มารวมขึ้นอยู่ในพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เพื่อจะได้เป็นหมวดเดียวกัน ขอพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายจงเห็นแก่พระพุทธานุภาพแลประชาชนทั้งปวงช่วยเอาภรรษะสั่งสอนกุลบุตรทั้งหลาย ให้ได้ศรัทธาเลื่อมใสในพระรัตนไตรย์แลมีวิชาความรู้อันเป็นสารประโยชน์ยิ่งขึ้น ให้สมดังพระบรมราชประสงค์^{๕๔}

ที่สุดการจัดการศึกษาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต้องการนั้น ตกลงมาสู่การบริหารของคณะสงฆ์โดยสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาการจัดการศึกษา โดยแบ่งโรงเรียนออกเป็น ๒ ระดับคือ ระดับต้น โรงเรียนมูลสามัญที่เป็นโครงการที่จะจัดขึ้นทั่วพระราชอาณาจักร ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองโดยใช้วัดเป็นโรงเรียนมีสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพและกระทรวงมหาดไทยคอยอุดหนุนในเรื่องที่พระสงฆ์อาจทำได้ไม่สะดวก ส่วนโรงเรียนในระดับสูงขึ้นมา ในโรงเรียนระดับมัธยมและโรงเรียนพิเศษที่ฝึกหัดความชำนาญเฉพาะด้านที่ตั้งในเขตกรุงเทพฯ ให้อยู่ในความดูแลของกรมศึกษาธิการ^{๕๕} นอกจากนี้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสยังทรงได้อำนาจดูแลในการพระอารามทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองในส่วนการพระศาสนาอีกด้วยตามประกาศที่ออกมา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงความห่วงใยในการที่คนไทยเลื่อมถอยจากพระพุทธศาสนา และทรงมีพระราชดำริถึงการจัดการศึกษาที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดขึ้นเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะทำให้พุทธศาสนาเจริญรุ่งเรือง หากจุดประสงค์หลักอีกประการหนึ่งในเรื่องการจัดการศึกษาในหัวเมืองนี้พระองค์ทรงเคยปรึกษากับพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์แล้วว่า หากรัฐจะเป็นผู้จัดเองจะเป็นการสิ้นเปลืองมาก ถ้าได้อาศัยช่องทางเดิมที่มีในการศึกษาของคนไทยอยู่แล้วคือใช้วัดเป็นสถานที่เรียนก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณ ดังพระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานไปถึงพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ในเรื่องการจัดการศึกษาที่ตัดสินใจไปแล้วว่า

เพราะเหตุที่กระทรวงไม่มีความเห็นต้องกัน และเพื่อที่จะเอาใจพระซึ่งไม่สมควรให้กระทรวงวางตัวเป็นนาย แต่ไม่มีความสามารถพอบังคับบัญชา จึงให้โรงเรียนนั้นขึ้น

^{๕๔}“ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗,” ใน เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๒๐๖ - ๒๐๗.

^{๕๕}วารุณี ไอสถารมย์, “การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2475,” หน้า ๑๐๐.

ตรงต่อตัวเรา หัวใจว่า ๓ ปี คงได้เห็นผลอันดี แต่ที่จะเอาถึงวิเศษนั้นไม่ได้ นอกจากที่
จะต้องมีตำราเรียนที่ลุ่มลึกไปโดยลำดับ แลการที่จะเป็นประโยชน์ได้ ก็จะเป็นแต่คน
สามัญ ยังไม่เป็นที่หวังว่าจะเอามาใช้ราชการ^{๔๓}

พระราชหัตถเลขาดังกล่าวสื่อให้เห็นว่า ถึงที่สุดแล้วพระองค์ยังคงไม่วางพระราชหฤทัยใน
การดำเนินการของคณะสงฆ์ แต่ต้องเอาใจคณะสงฆ์ไว้เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามพระราช
ประสงค์ได้ และยังทรงยอมรับในข้อจำกัดของการจัดการศึกษาโดยพระสงฆ์

พระราชกุศโลบายในการที่พระองค์จะนำความประสงค์ของรัฐไปมอบให้คณะสงฆ์ได้รับ
ไปเป็นภาระของคณะสงฆ์เองนั้น พระองค์ได้ทรงอ้างเหตุผลในการทำการต่างๆ ว่าเพื่อมุ่งความ
เจริญของพระศาสนาอยู่ตลอดมา เพื่อให้พระสงฆ์เองรู้สึกพอใจและอยากทำการในหน้าที่นี้ด้วย
เช่น ในการประกาศโปรดเกล้าฯ จะให้มีอาจารย์สอนหนังสือไทยแลสอนเลขทุกๆ พระอาราม ปี จุล
ศักราช ๑๒๓๗ (พ.ศ. ๒๔๑๘)

เพราะฉะนั้นขอให้พระราชาคณะพระครูฐานานุกรมเปรียญอันดับ ที่ได้เล่าเรียนรู้หนังสือ
ไทยลายมือแลวิชาเลขนั้น จงมีใจเห็นแก่พระพุทธศาสนาแก่ราชการแผ่นดิน ช่วยทูล
บำรุงสั่งสอนเด็กให้เต็มกำลังความรู้ของตน^{๔๔}

ไม่ว่าพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยแท้จริงคืออะไรก็
ตาม แต่แนวพระราชดำริที่ว่า “คนไทยไม่มีศาสนา” เนื่องจากไม่รู้ศีล ๕ ดูจะเป็นสิ่งที่เห็นตรงกันใน
หมู่ผู้ที่มีบทบาทในการจัดการศึกษาหัวเมือง ดังนั้นสิ่งที่ถูกผนวกไปพร้อมกับการศึกษาที่จะจัดไป
ยังหัวเมืองคือ พระพุทธศาสนาที่ถูกต้องและควรจะเป็น เป็นพระพุทธศาสนาในจารีตแบบที่มีอยู่ใน
ราชสำนักและตีความแบบเดียวกับคณะธรรมยุติกนิกาย พร้อมกับอุดมการณ์รัฐแบบใหม่ ผ่านทาง
ตำราเรียน การศึกษา และการจัดระเบียบคณะสงฆ์

ผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑล

หลังจากการออกประกาศจัดการศึกษาหัวเมืองแล้ว ได้มีการแต่งตั้งพระสงฆ์ให้ดำรง
ตำแหน่งผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑล ชุดแรก ๙ รูป จำนวน ๑๐ มณฑล คือ

^{๔๓}“พระราชหัตถเลขาถึงพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์,” ใน ประวัติมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูป
ถัมภ์, หน้า ๙๖.

^{๔๔}“เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า, หน้า ๑๐.

๑. พระธรรมไตรโลกาจารย์ เป็นผู้อำนวยการในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ
 ๒. พระเทพกวี เป็นผู้อำนวยการในมณฑลกรุงเก่า
 ๓. พระเมธาธรรมรส เป็นผู้อำนวยการในมณฑลนครสวรรค์
 ๔. พระราชกวี เป็นผู้อำนวยการในมณฑลพิษณุโลก
 ๕. พระอมราภิกขิต เป็นผู้อำนวยการในมณฑลปราจีนบุรี
 ๖. พระสุคุณคณาภรณ์ เป็นผู้อำนวยการในมณฑลจันทบุรี
 ๗. พระอมรโมลี เป็นผู้อำนวยการมณฑลนครไชยศรีกับมณฑลราชบุรี
 ๘. พระศาสนดิลก เป็นผู้อำนวยการมณฑลชุมพร
 ๙. พระมหานุนายก เป็นผู้อำนวยการมณฑลภูเก็ต
- ต่อมามีการตั้งเพิ่มอีก ๔ รูปใน ๔ มณฑล คือ
๑๐. พระเทพมุนีเมื่อครั้งยังเป็นพระราชกวี เป็นผู้อำนวยการมณฑลนครราชสีมา พระอมรเมธาจารย์เป็นผู้ช่วย
 ๑๑. พระศิริธรรมมุนี เป็นผู้อำนวยการในมณฑลนครศรีธรรมราช
 ๑๒. พระญาณรักขิต เป็นผู้อำนวยการมณฑลอีสาน
 ๑๓. พระอุตรคณาภักษ์ เป็นผู้อำนวยการในมณฑลบูรพา^{๔๙}

สิ่งหนึ่งที่เห็นได้จากรายงานของผู้อำนวยการศึกษาที่รายงานเข้ามาอยู่บ่อยๆ คือ การปรารภในเรื่อง "ความไม่เรียบร้อย" ของพระสงฆ์ในหัวเมืองต่างๆ ที่ไปพบ เนื่องจากพระที่ลงไปพบเห็น "ความไม่เรียบร้อย" ล้วนแต่เป็นผู้ที่เคยชินอยู่กับ "ความเรียบร้อย" ของคณะสงฆ์ในเมืองหลวง ทั้งด้านกายภาพและวัตรปฏิบัติที่มีมา และ "ความไม่เรียบร้อย" แบบเดียวกับที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงมีในภาพอยู่

แม้ว่าปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในคณะสงฆ์หัวเมืองจะเป็นความจริง แต่ก็มีอาจปฏิเสธ"ภาพของคณะสงฆ์" ของบรรดาชนชั้นปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสที่พระองค์ทรงมีภาพของคณะสงฆ์อันเป็นอุดมคติของพระองค์เองอยู่แล้ว

ภาพนี้ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นมาตรฐานในการตัดสินสภาพการคณะสงฆ์ รายงานที่เข้ามายังพระองค์ว่าจะทรงเห็นไปในทางใดไม่ว่าจะเป็นความเลื่อมหรือเป็นความเจริญของคณะสงฆ์

^{๔๙} โดย ๑๐ ใน ๑๔ เป็นพระธรรมยุติกนิกาย ดูใน "ลายพระหัตถ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๐ สรุปรายงานตรวจจัดการคณะการพระศาสนาและการศึกษา," ใน สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา, หน้า ๒๗ - ๒๘.

สภาพการคณะสงฆ์ที่บรรดาผู้อำนวยการศึกษารายงานมาให้ทรงทราบในแต่ละมณฑลนี้ ล้วนแต่แสดงสิ่งตรงกันข้ามกับความคาดหวังของพระองค์ เช่น รายงานของพระราชาคณะผู้อำนวยการศึกษาพระสงฆ์เมืองชุมพร รายงานว่ามีพระสงฆ์เมืองหลังสวนอ่านหนังสือไม่ออกกว่าครึ่งหนึ่ง^{๕๐} รายงานทั้งหลายที่ส่งมาทำให้พระองค์ทรงมีข้อสรุปว่า การปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองมีปัญหา มากทั้งการปกครองที่ไม่รู้ว่าใครปกครองใคร ปัญหาเรื่องอุบิชาฌาย์ ฯลฯ จึงปรารภจะหาทางในการจัดการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นรูปเดียวกัน^{๕๑}

ผู้อำนวยการศึกษามีทัศนคติต่อการคณะสงฆ์และการศาสนาในหัวเมือง ไม่ต่างจากสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระองค์ทรงมีแนวทางในการจัดการคณะของพระองค์ตั้งแต่ก่อนการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

รายละเอียดตามที่พระองค์ได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผู้อำนวยการคณะวางแบบไว้ให้แก่เจ้าคณะในหัวเมือง ได้วางระเบียบต่างๆ ที่เนื้อหาไม่ได้ผิดจากในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ สักเท่าไร และยังได้วางระเบียบการประพฤติปฏิบัติตัวของภิกษุสามเณรที่พระองค์ทรงเห็นว่าย่อหย่อนต่อพระวินัย มีการประกาศห้ามไม่ให้พระภิกษุประพฤติอนาจารอย่างเลวทราม ที่ไม่สมควรแก่สมณะ “สะสมเครื่องศาสตราวุธ สูดมื่นสูบกัญชา เสพสุราเมรัย เล่นการพนัน เล่นชนสัตว์กัดปลา แข่งเรือ เล่นคะนองในการสวดเทศนา ตีพิณพาทย์เอง เล่นหนังเอง ทำการซื้อการขายสัตว์พาหนะด้วยตนเอง ข้อนี้เป็นเหตุให้พระสงฆ์ปฏิบัติเรียบร้อยขึ้น”^{๕๒}

รายงานของผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑลมีส่วนช่วยในการสร้างความรับรู้ถึงความแตกต่างในวัตรปฏิบัติและความเป็นไปในคณะสงฆ์ตามหัวเมืองอย่างที่เรียกได้ว่าไม่เคยมีมาก่อน ผู้อำนวยการศึกษาเป็นพระสงฆ์ ที่มีการศึกษาตามแบบสมัยใหม่และส่วนมากเป็นพระในคณะธรรมยุติกนิกาย ได้นำเอาแบบแผนการปฏิบัติที่เป็นธรรมเนียมในหมู่ชนชั้นสูง เข้าไปหาพระและชาวบ้านในที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ที่ก่อนหน้านี้อำนาจของรัฐส่วนกลางเกือบไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยตรง

^{๕๐} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **เสด็จตรวจการคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๕๕-๒๔๖๐** (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๙. (ในการพระราชทานเพลิงศพ พระพรหมมุนี (บุญญารามเถร วิชฌัย บุญมาก) ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗)

^{๕๑} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา** (พระนคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๒๒๔ - ๒๒๖. (พิมพ์ในงานมหาสมณานุสรณ์ครบ ๕๐ ปี แต่วันสิ้นพระชนม์ ๑-๗ สิงหาคม ๒๕๑๔)

^{๕๒} ลายพระหัตถ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสกราบทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ เรื่องสรุปรายงานตรวจจัดการพระศาสนา และการศึกษามณฑลหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗, ใน สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **การศึกษา**, หน้า ๓๖.

รายงานประจำปีของผู้อำนวยการศึกษารุ่นแรกๆ แม้จะรายงาน “ความอ่อนแอ” ตามสายตาของชนชั้นนำจากเมืองหลวง ให้ภาพของคณะสงฆ์ที่ต้องการการจัดระเบียบ ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมทางศาสนาของคนในหัวเมืองต่างๆ ที่แตกต่างกับของชนชั้นนำจากส่วนกลางด้วย

รายงานของผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑลจะมีเรื่องที่ต้องเขียนรายงานมาอยู่ ๒-๓ เรื่อง คือ เรื่องการคณะ การศึกษา และการศาสนา การคณะ คือเรื่องเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ว่ามีความเป็นมาเช่นไร การศึกษา คือการสำรวจว่าในทีนั้นมีสภาพการศึกษาเป็นอย่างไรและได้จัดทำอย่างไร การศาสนาคือ คนทีนั้นมีลักษณะในการนับถือศาสนาและการปฏิบัติตามแบบแผนธรรมเนียมทางศาสนาเป็นอย่างไร รายงานเหล่านี้แม้มีจุดประสงค์เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดการศึกษา แต่ก็ได้ให้ข้อมูลกิจกรรมทางด้านศาสนาแก่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสไปพร้อมกัน

การจัดทำรายงานตรวจจัดการคณะ การพระศาสนา และการศึกษา ของบรรดาผู้ตรวจการศึกษา เป็นเหมือนการซ้อมใหญ่ก่อนการออกไปจัดการปกครองคณะสงฆ์ในกาลต่อมา เพราะในรายงานที่ต้องทำส่งขึ้นมาไม่ได้มีเพียงแค่เรื่องการศึกษาที่เป็นภารกิจหลักของบรรดาพระสงฆ์ต้องลงไปจัดการเท่านั้น เรื่องการคณะและการพระศาสนาก็มีรายงานในรายละเอียดขึ้นมาเช่นกัน

สภาพศาสนาในหัวเมืองก่อนการออกพระราชบัญญัติผ่านรายงานของผู้อำนวยการศึกษา

เนื่องจากการคมนาคมที่ยากลำบากในสมัยก่อนที่จะมีการปรับปรุงด้านการสื่อสารและการคมนาคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้อมูลข่าวสารทางหัวเมืองที่เป็นรายละเอียดลงไปถึงในท้องถิ่นชนบท เป็นสิ่งที่หาได้ยากโดยเฉพาะข้อมูลทางด้านการศึกษา ข้อมูลที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสได้รับจากรายงาน ย่อมมีผลต่อการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่นำมาใช้ในหัวเมืองในกาลต่อมา ภาพของการพระศาสนาในด้านต่างๆ ได้แสดงออกมาดังรายงานของผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่างๆ เช่น

รายงานจากมณฑลราชบุรี ในปี ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑)

ในเมืองราชบุรี ความปฏิบัติของพระสงฆ์และพระรามัญนิกายปฏิบัติเรียบร้อย มหานิกายบางวัดก็ปฏิบัติเรียบร้อย บางวัดก็ไม่เรียบร้อย คือมักเล่นเครื่องดนตรีชุกชุม ที่นิยมการเล่าเรียนก็มีบ้างแต่น้อย

ในเมืองสมุทรสงครามพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายค่อนข้างไม่เรียบร้อย มักเล่นแข่งเรือ
สาดน้ำกับผู้หญิง แลลอบเล่นการพนันกันโดยซุกซุม ผู้ซึ่งศึกษารวมวินัยให้รู้รอบถึง
พอสังสรณกันได้ มีบ้างแต่น้อย มีแต่เที่ยวสังสรณชาวบ้าน ด้วยชาฎกและมิลินทรมาลัย
โดยมาก^{๕๓}

รายงานจากมณฑลพิษณุโลก ในปี ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

แต่ฝ่ายอุปัชฌาย์ค่อนข้างจะละหลวมมาก แม้เขาไม่รู้จักหนังสือเลยสักตัวเดียวก็รับ
ไว้ให้เขามาวรรคได้ ได้พบพระใหม่ ๆ ซึ่งไม่รู้จักหนังสือแล้วในหัวเมืองโดยมาก แม้เขาไม่
รู้หนังสือเลยสักตัวเดียวก็รับไว้ให้เขามาวรรคได้^{๕๔}

รายงานจากมณฑลปราจีนบุรี ในปี ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

บรรดาวัดมหานิกายที่อยู่ในเมืองชายทะเล ปฏิบัติเรียบร้อยกว่าวัดในเมือง ... เพราะ
วัดชายทะเลมักมีหนังสือวินัยคำแปล บุพสิกขา ดุศึกษาโดยมาก ... วัดในครองแลตาม
ดอนไม้ใคร่จะมี แม้จะมีบ้างถ้าเปนหนังสือพิมพ์แล้วมักถือว่าไม่ใช่หนังสือพวกเรา หรือ
เหมาเอาว่าเป็นหนังสือเยชู จึงเปนเครื่องตัดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งเปนเหตุทำลาย
ความปฏิบัติเรียบร้อยได้ส่วนหนึ่ง ... การแสดงธรรมสังสรณชาวบ้าน มีเปนอย่าง
สามัญแสดงด้วย ทาน ศิล นิตาน ชาฎก และมหาชาติเป็นพื้น เปนเพราะไม้ใคร่จะมี
หนังสือแบบแผนที่ดี^{๕๕}

รายงานจากมณฑลจันทบุรี ในปี ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

ในเมืองประจันตคีรีเขต ... ความนิยมในการศึกษาแลการพระศาสนาในเมืองนี้ค่อนข้าง
ทราม เพราะชาวเมืองเป็นคนล่าสอน ไม่ค่อยตั้งมั่นเปนหลักฐาน ที่เปนหลักฐานก็

^{๕๓}“รายงานพระสงฆ์จัดการศึกษามณฑลราชบุรี ร.ศ. ๑๑๗,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๖ (กันยายน
ร.ศ. ๑๑๘).

^{๕๔}“รายงานพระสงฆ์จัดการศึกษามณฑลพิษณุโลก ร.ศ. ๑๑๘,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๖
(กันยายน ร.ศ. ๑๑๘).

^{๕๕}“รายงานพระสงฆ์จัดการศึกษามณฑลปราจีนบุรี ร.ศ. ๑๑๘,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๖
(กันยายน ร.ศ. ๑๑๘).

เปนชาวป่าโหมงเสียเกือบทั้งสิ้น จึงหาผู้ที่นิยมในการศึกษาแลการพระศาสนาได้โดยยาก แต่ผู้ว่าราชการเอาใจใส่อยู่ ข้างฝ่ายพระสงฆ์ก็หาฯ อนึ่งทางที่จะไปมากก็ลำบาก ด้วยทางไกล^{๕๖}

รายงานจากมณฑลนครราชสีมา ในปี ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

การเทศนาสั่งสอนกันมักมี แต่เรื่องชาฎก แลเรื่องปฐมสังคายนาเป็นพื้น ถ้าจะใช้ อย่างปรมมรดแล้ว มักมีอิทธิพลเจ็ดคัมภีร์แลจตุรยัสัจจ์เป็นอย่างมาก... พระสงฆ์ หรือคฤหัสถ์ในเมืองนี้ พอใจศึกษาแต่ในสวนภาษามคธ มากกว่าหนังสือไทย แต่เกล้า กระหม่อมไม่เปิดเผยให้ตามความพอใจของเขา ครั้นไม่เรียนหนังสือไทยให้ได้ ประโยชน์ขั้นต้นเสียก่อนแล้วไม่ยอมให้เรียนภาษามคธ^{๕๗}

จาก “ความไม่เรียบร้อย” ต่างๆ ที่ปรากฏในรายงานของผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่างๆ หลายกรณีเป็นเรื่องที่ผิดวินัยสงฆ์ และไม่สมควรต่อสมณสาธูป หากหลายเรื่องก็เป็นเรื่องความแตกต่างทางธรรมเนียมประเพณีทางศาสนาของท้องถิ่น กับธรรมเนียมทางศาสนาของราชสำนัก เช่น เรื่องการแข่งเรือสาธอน้ำกับผู้หญิง การเรียนรู้ความรู้อื่นๆ เช่น การเล่นดนตรี การไม่นิยมในการเรียนหนังสือไทย การเทศนาสั่งสอนที่นิยมสอนกันในเรื่องชาดกและพระมาลัย หรือการที่ไม่ยอมอ่านหนังสือที่เป็นกระดาศพิมพ์เนื่องจากเคยชินกับการอ่านคัมภีร์ใบลาน เป็นต้น

สิ่งที่ผู้บริหารคณะสงฆ์ในกรุงเทพฯ พยายามทำ คือการสั่งห้ามไม่ให้พระสงฆ์ในท้องถิ่นทำการที่ตนเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนพระวินัย และแบบแผนธรรมเนียมทางศาสนาของตน รวมไปถึงการพยายามเปลี่ยนแปลงแบบแผนทางการศึกษาให้เหมือนกับการศึกษาของคณะสงฆ์ในกรุงเทพฯ เพื่อให้เกิดการยอมรับในความคิดเรื่องการปกครอง และแบบแผนธรรมเนียมทางศาสนาที่ถ่ายทอดไปจากกรุงเทพฯ ผ่านระเบียบในการปกครองหรือแนวความคิดและหลักธรรมต่างๆ ที่อยู่ในตำราเรียนที่ส่งไปให้

^{๕๖}“รายงานพระสงฆ์จัดการศึกษามณฑลจันทบุรี ร.ศ. ๑๑๘,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๖ (กันยายน ร.ศ. ๑๑๘).

^{๕๗}“รายงานพระสงฆ์จัดการศึกษามณฑลนครราชสีมา ร.ศ. ๑๑๘,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๗ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๘).

การออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

เมื่อดำเนินการจัดการศึกษาในหัวเมืองไปได้ในระยะหนึ่ง สิ่งซึ่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงเห็นว่าเป็นปัญหามาก คือการขาดอำนาจในการควบคุมบริหาร คณะสงฆ์ และไม่ทรงพอพระทัยที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกระทรวงธรรมการ อยากจะยกการบริหารคณะสงฆ์ไว้ต่างหาก โดยได้มีคำถวายพระพรไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าควรจะจัดการปกครองพระเสี้ยใหม่ ดังลายพระหัตถ์ที่ไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ว่า

ตั้งแต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้จัดการคณะและการศึกษาขึ้นในหัวเมืองอาตมภาพ แลผู้อำนวยการทั้งหลาย ได้ทำการฉลองพระเดชพระคุณโดยลำดับมา พิจารณาถึงการที่ได้จัดขึ้นนั้น เมื่อรวมกล่าวได้ชื่อว่ามีผลอันดี เมื่อแยกกล่าว การคณะจัดเข้ารูปได้เร็ว แลทำสังฆมณฑลให้เรียบร้อยเข้ามา แลไม่สู้เป็นการลำบากนัก ด้วยเหตุว่าเมื่อจัดขึ้นเป็นแบบแล้ว เจ้านาที่ทั้งหลายก็ช่วยรักษาการให้เป็นไปได้อีก...การที่แยกจัดนั้น ไม่เป็นไปสะดวกโดยส่วนเดียว ส่วนการคณะกระทรวงหรือเจ้าคณะจะบังคับการก็ไม่สะดวกใจ ฝ่ายข้างนี้ก็ทำไม่ได้เต็มมือ ส่วนการศึกษา ข้างนี้จะทำไปตามลำพังก็ไม่ตลอดไป ได้ ข้างกรมศึกษาธิการจะทำก็ขัด...อาตมภาพขอพระราชทานกระแสพระราชดำริในเรื่องนี้เพื่อการคณะแลการศึกษา ดำเนินสู่ความเจริญยิ่งขึ้นไป^{๕๔}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบกลับไปว่าได้รับทราบความแล้ว กำลังคิดให้กระทรวงธรรมการจัดการอยู่ "...บัดนี้เห็นว่าจะเป็นการสำเร็จตลอดไปด้วยจะออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ เพราะฉะนั้นภาระอันใดซึ่งเป็นภาระหนักที่ทรงอยู่นั้น คงจะเป็นการแก้ไขกันได้ตลอด"^{๕๕}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเตรียมการเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติเพื่อปกครองคณะสงฆ์มาก่อนหน้าที่จะได้รับลายพระหัตถ์ของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสแล้ว พระองค์เคยมีรับสั่งให้กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ลองไปตรวจสอบกฎหมายที่เคยออกมาว่าจะจัดการกับพระสงฆ์ที่ทำผิดนอกเหนือจากผิดที่รุนแรงถึงขั้นปาราชิกได้อย่างไรบ้าง ดังมีหนังสือดังมี

^{๕๔} หจข. ร. ๕ ศ. ๑๒/๘ ลายพระหัตถ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ร.ศ. ๑๒๑.

^{๕๕} หจข. ร. ๕ ศ. ๑๒/๘ ลายพระหัตถ์เลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กราบทูลกรมหมื่นวชิรญาณ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๑.

หนังสือกราบทูลกลับมาจากกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ได้รับมอบหมายให้ไปตรวจสอบกฎหมายเก่าว่ามีฉบับใดให้ลงโทษภิกษุโดยทั่วไปที่ไม่ได้ปาราชิกได้ เมื่อปรากฏว่าไม่มี^{๖๐} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ และพระยาอุดมการบดี ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงธรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ (แต่ในทางที่ไม่เป็นทางการสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดีพินิต ทรงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ดังจะกล่าวต่อไป) กระบวนการในการร่างกฎหมายฉบับนี้ เป็นกระบวนการที่อยู่ในความควบคุมของฝ่ายบ้านเมืองทั้งหมด จนร่างกฎหมายได้ผ่านการรับรองในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๕ หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕ จึงได้มีการส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ สมเด็จพระราชาคณะและเจ้าคณะรองฯ ๘ รูป ได้พิจารณาและให้ความเห็น ทั้งหมดล้วนเห็นชอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยปราศจากข้อท้วงติงใดๆ^{๖๑}

บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดีพินิต ในการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

นอกจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดีพินิต เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยพระองค์เป็นคนหนุ่มหัวก้าวหน้าในสมัยนั้นที่ได้เรียนภาษาอังกฤษ และได้เรียนรู้วิชาการใหม่ๆ จากความรู้ภาษาอังกฤษที่พระองค์มี แต่ทรงมีความชื่นชอบในเรื่องราวเก่าๆ เป็นพิเศษ ทำให้พระองค์มีความรู้และพระทัยที่กว้างขวางต่อการรับรู้เรื่องใหม่ๆ ในด้านราชการทรงรับสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างเต็มที่ กำลัง สมัยหนึ่งพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการได้ทำหน้าที่ด้านการพระศาสนาและการศึกษา จนก่อนการตั้งกระทรวงในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ พระองค์ทรงคาดว่าจะได้รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ แต่ต้องไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย พระองค์ทรงมีบทบาทในการร่วมพิจารณาและเสนอความเห็นเรื่องจัดการศึกษาหัวเมืองเช่นกัน

^{๖๐} หจข. ร. ๕ ศ. ๑๖/๑ ลายพระหัตถ์กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐

^{๖๑} พระมหาพรชัย กลิ้งโพธิ์, "การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๔๔," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๔๙ - ๕๐.

เมื่อมีประกาศจัดการศึกษาหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ออกมาแล้วกระทรวงมหาดไทยในความดูแลของพระองค์ มีหน้าที่ในการอุดหนุนการทำหน้าที่ผู้อำนวยการศึกษาและการจัดการศึกษาในวัด เช่น การจัดหาตำราและให้ข้าราชการในมณฑลต่างๆ ที่ขึ้นในกระทรวงมหาดไทยดูแลอำนวยความสะดวกแก่ผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑล^{๒๒} แม้บุคคลที่เกี่ยวข้องในการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์มีหลายคน แต่ผู้ที่มีบทบาทจริงๆ ในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องนับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญพระองค์หนึ่ง พระองค์ได้เล่าเรื่องนี้ไว้ในลายพระหัตถ์ของพระองค์ที่มีไปยังสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (เจริญ ญาณวโร) ว่า

พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสและตัวข้าพเจ้า เป็นผู้ปรึกษากัน ดูเหมือนข้าพเจ้าเป็นผู้ร่าง สมเด็จพระมหาสมณเจ้าทรงตรวจแก้ แต่ข้อนี้จำไม่ได้แน่ ได้ใช้พระราชบัญญัติเดิมมาตลอดรัชกาลที่ ๕ ครั้นถึงรัชกาลที่ ๖ เมื่อสมเด็จพระมหาสมณเจ้าทรงรับมหาสมณุตมาภิเศกแล้ว ทรงแก้ไขวิธีการปกครองคณะสงฆ์ใหม่ให้เป็นตามการที่ทรงจัด โดยพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่เป็นเพราะเหตุใดข้าพเจ้าไม่ทราบ ด้วยเป็นเวลาข้าพเจ้าออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ หาทรงเปลี่ยนพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ใหม่เป็นตามการที่ทรงจัดไม่เป็นแต่แทรกอธิบายลงในพระราชบัญญัติเดิม คล้ายกับอรรถกถา แล้วใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อมา^{๒๓}

แนวพระราชดำริในเรื่องพระศาสนาของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนั้น ดูจะมีหลายด้าน มิใช่แต่ในด้านที่เป็นวิชาการทางพุทธศาสนาเพียงด้านเดียว เช่นการสนใจในเรื่องไสยศาสตร์เครื่องรางของขลังที่ปรากฏในพระประวัติตอนยังทรงพระเยาว์ เป็นต้น แต่ที่สุดทรงเหมือนกับพระราชวงศ์ชั้นสูงพระองค์อื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ คือใฝ่ใจในทางปริยัติธรรม อันเป็นแนวทางที่เดินตามพระราชบิดาและเป็นส่วนหนึ่งของธรรมเนียมปฏิบัติกันด้วย พระสงฆ์ที่พระองค์ทรงศรัทธามักเป็นพระสงฆ์ที่มีความรู้ดีในด้านปริยัติธรรม เช่น สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (เจริญ

^{๒๒}“ประกาศจัดการศึกษาหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗,” ใน เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๒๐๕ - ๒๐๗.

^{๒๓}สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ และสมเด็จพระวันรัต, สามสมเด็จ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป และมูลนิธิพิพิธภัณฑวัตถุ, ๒๕๒๓), หน้า ๓๓๙.

ญาณวโร) วัดเทพศิรินทร์ และ สมเด็จพระวันรัต (เฮง เขมจารี) วัดมหาธาตุ ดังได้มีลายพระหัตถ์ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิด และได้ถามทุกข์สุขกันอยู่เสมอ^{๖๔} และในฐานะที่พระองค์ทรงเป็น กำลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่น่าแปลกใจที่พระราช บัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้ จะมีลักษณะใกล้เคียงกับการปกครองแบบมณฑล เทศาภิบาล

๓.๓ เนื้อหาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งหมด ๔๕ มาตรา ๘ หมวด

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยเรื่องนามและกำหนดใช้พระราชบัญญัติ มี ๒ มาตรา

เนื้อหาในหมวดนี้ ว่าด้วยชื่อและเงื่อนไขในการเริ่มต้นใช้

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยคณะใหญ่ มี ๒ มาตรา

เนื้อหาว่าด้วยคณะต่าง ๆ ที่มี คือ คณะใหญ่ทั้ง ๔ คณะเหนือ คณะกลาง คณะใต้ และ คณะธรรมยุติการามที่ถูกยกขึ้นมาเป็นคณะใหญ่เป็นครั้งแรก พร้อมทั้งให้อำนาจเจ้าคณะใหญ่ใน คณะทั้ง ๕ รวมทั้งเจ้าคณะรองเป็นกรรมการมหาเถรสมาคม เป็นที่ทรงปรึกษาในการพระ ศาสนาหรือในสิ่งมณฑลประชุมวินิจฉัยตั้งแต่ ๕ พระองค์ขึ้นไป ซึ่งคำตัดสินของมหาเถรสมาคม นั้นถือเป็นที่สุด อุตธรณไม่ได้อีก แต่ไม่ได้มีการพูดถึงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชไว้ สมเด็จพระมหา สมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงมีคำอธิบายขยายไว้ว่า

ในเวลาที้ออกพระราชบัญญัตินั้นเป็นเวลาที่ว่างจากสมเด็จพระมหาสมณเจ้าหรือ สมเด็จพระสังฆราช เจ้าคณะใหญ่ทั้ง ๔ ต่างมิได้ขึ้นแก่กัน เมื่อมีกิจอันจะร่วมกัน เสนาบริวารพระบรมราชโองการสั่งฯ เจ้าคณะรูปใดมีสมณศักดิ์สูงสุด เสนาบริวารก็พูด ทางเจ้าคณะรูปนั้น เป็นการกในการประชุม ในครั้งนั้นข้าพเจ้าเป็นการกฯ ในแผ่นดิน ปัตย์บันโปรดให้ข้าพเจ้าเป็นผู้บัญชาการคณะสงฆ์ได้ทั่วไป การประชุมตามพระราช บัญญัตินี้ ก็ชื่อว่าเป็นการงดชั่วคราวโดยนัย ตลอดเวลาที่ข้าพเจ้ายังบัญชาการอยู่ ข้าพเจ้าปรารถนาจะให้มหาเถรสมาคมคงมียืนอยู่ด้วยประการหนึ่ง จึงยังคงเรียก ประชุมแลบัญชาการกิจการอันจะพึงทำการเป็นการสงฆ์ในที่ประชุมนั้น เจ้าคณะใหญ่ ชราโดยมาก มาได้บ้าง มาไม่ได้บ้าง เจ้าคณะรองเป็นผู้บัญชาการมณฑลทั้งนั้นว่าง

^{๖๔}เรื่องเดียวกัน.

บ้างก็มีบางคราวไม่ครบกำหนดสงฆ์บัญญัติจรรค จึงเรียกพระราชอาณาเขตชั้นธรรมเข้าเพิ่ม
ด้วย นี่ประชุมโดยปกติอย่าง๑ เรียกเจ้าคณะมณฑลหรือคณาจารย์เอกเข้าประชุมด้วย
ก็มี นี่เป็นประชุมพิเศษอย่าง๑^{๕๔}

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยวัด มี ๕ มาตรา

เนื้อหาว่าด้วยความเป็นวัด ขอบเขตและผลประโยชน์แห่งวัด การระบุให้วัดที่สร้างขึ้นต่อ
ไปต้องได้รับพระราชทานพระวิสุงคามสีมาก่อน ทำให้การสร้างวัดถูกควบคุมให้อยู่ในอำนาจรัฐ

ในมาตรา ๘ เมื่อวัดไหนร้างผู้ที่จะดูแลคือ เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษา เท่ากับว่าต่อไปนี้วัดคือสมบัติของแผ่นดิน และเจ้าคณะสามารถที่จะสั่งยุบวัดได้ มีพระรูปเดียวหรือน้อยเกินไป

มาตรา ๙ การสร้างแม้สำนักสงฆ์เล็ก ๆ ก็ต้องผ่านการพิจารณาของนายอำเภอร่วมกับเจ้าคณะแขวง โดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ต้องไม่เป็นการขัดขวางอันใดในราชการฝ่ายพระราชอาณาจักร เช่น การตัดถนน หรือ สร้างที่ทำการรัฐบาล, วัดที่จะสร้างขึ้นนั้น จะเป็นที่ควรสงฆ์อาศัยหรือไม่, สร้างวัดขึ้นที่นั้นจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนหรือไม่, วัดที่สร้างนั้นจะเสื่อมประโยชน์แห่งพระศาสนาด้วยประการใดบ้าง เป็นต้นว่าจะพาให้วัดที่มีอยู่แล้วร่วงโรย หรือร้างไปหรือไม่ โดยอำนาจในการพิจารณาเงื่อนไขเหล่านี้ อยู่ในมือของฝ่ายการปกครองทั้งสิ้น ไม่มีข้อใดให้อำนาจกับชาวบ้านหรือประชุมชนที่ต้องการสร้างวัดเลย และนอกจากนี้การสร้างวัดที่ต้องขอพระราชทานวิสุงคามสีมาก่อน รวมทั้งการสร้างวัดใหม่ห้ามสร้างในที่แต่ต้องเป็นสำนักสงฆ์ก่อนจึงจะขอพระราชทานวิสุงคามสีมาได้ เป็นการรวบอำนาจในการสร้างวัดมาไว้ในฝ่ายปกครองหรือในอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือกล่าวได้ว่าวัดได้ถูกยึดจากชุมชนให้กลายเป็นของแผ่นดินไปโดยกฎหมาย แม้ไม่ใช่พระอารามหลวงก็ตาม^{๕๕}

หมวดที่ ๔ ว่าด้วยเจ้าอาวาส มี ๑๐ มาตรา

เนื้อหาว่าด้วยการเลือกสรรแต่งตั้งเจ้าอาวาส หน้าที่ และอำนาจของเจ้าอาวาส

^{๕๔} กล่าวคือ หลังจากที่สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (สา ปุสฺสเทว) สิ้นพระชนม์ในปี ๒๔๔๒ ก็ไม่มีการแต่งตั้งพระสังฆราชอีกจนถึงรัชกาลที่ ๕ เช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ ๔ เมื่อสิ้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระปรมานุชิตชิโนรส ก็ได้มีการตั้งสังฆราชแต่อย่างไร พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ๆ จึงเปรียบเหมือนทรงดำรงตำแหน่งเป็นสังฆราชด้วยกลาย ๆ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ การบัญชาการใด ๆ ต่อคณะสงฆ์ จะสั่งผ่านเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ให้มาสั่งยังคณะสงฆ์อีกที ดู โชติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (ม.ป.ท.: กรมศาสนา, ๒๕๐๖), หน้า ๔๕-๔๖.

^{๕๕} “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑,” ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ - ๕๐.

อำนาจในการตั้งเจ้าอาวาสในวัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะในพระอารามหลวงหรือราษฎร์แม้กระทั่งในสำนักสงฆ์แห่งใด แม้จะให้อำนาจในการ ทวงพระราชดำริเห็นสมควร จะทรงเลือกสรรและตั้งเจ้าอาวาสก็ได้ แต่ถ้าไม่ทรงเลือกให้อำนาจเจ้าคณะแขวงที่จะปรึกษาสงฆ์และสัปบุรุษทายกในวัดนั้น เลือกและเสนอต่อเจ้าคณะแขวงเป็นผู้ตัดสินใจต่อในกรณีของหัวเมืองก็เช่นกัน ให้เจ้าคณะแขวงเป็นผู้ตัดสินใจ เช่นเดียวกับกรณีก่อนหน้าถ้ามีหลายรูปเลือกไม่ได้ให้เจ้าคณะเมืองตัดสินใจ และในทุกกรณีฝ่ายอาณาจักรต้องเป็นผู้รับรองในการแต่งตั้งด้วย และนอกจากเจ้าอาวาสมีหน้าที่ในการกระทำการต่าง ๆ เช่น ทำนุบำรุงวัด, ตรวจตราไม่ให้เป็นที่อยู่อาศัยของโจรผู้ร้าย, ปกครองผู้ที่อาศัยอยู่ในวัดและคฤหัสถ์ ฯลฯ^{๖๗}

เจ้าอาวาสยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติในลักษณะที่เป็นอำนาจเด็ดขาด เช่น การมีอำนาจเต็มในการที่ในการอนุญาตให้หรือไม่ให้คนเข้าบวชในวัดก็ได้ หรือจะ อนุญาตให้บรรพชิตผู้ใดอยู่หรือไม่อยู่ในวัดก็ได้ และถ้าบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาส เจ้าอาวาสมีสิทธิที่จะไม่ให้อยู่ในวัดนั้นก็ได้^{๖๘}

เจ้าอาวาสยังมีสิทธิในการทำทัณฑกรรมแก่ผู้อยู่ในวัดได้ถ้าไม่เชื่อฟังคำสั่ง และยังได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ว่าถ้าเจ้าอาวาสทำการตามหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าและคฤหัสถ์ผู้ใดขัดขืนหรือลบล้างอำนาจหรือหมิ่นประมาทเจ้าอาวาส ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษหรือจำคุกได้^{๖๙} เห็นได้ว่าอำนาจของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติมีค่อนข้างมากและเป็นอำนาจที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และถ้าต้องการอุทธรณ์อำนาจของเจ้าอาวาสต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา คือ เจ้าคณะแขวง ไม่มีช่องทางที่ชุมชนจะมีบทบาทในการให้คุณให้โทษกับเจ้า อาวาสได้เลยตามกฎหมาย

หมวดที่ ๕ ว่าด้วยคณะแขวง มี ๑๐ มาตรา

เนื้อหาว่าด้วยกำหนดขอบเขตพื้นที่ในการบังคับบัญชาของเจ้าคณะแขวง (พื้นที่การปกครองคืออำเภอในระบบมณฑลเทศาภิบาล) เกณฑ์การตั้ง เจ้าคณะแขวง หน้าที่และอำนาจของเจ้าคณะแขวง

การแต่งตั้งเจ้าคณะแขวงในหัวเมืองเป็นหน้าที่ของเจ้าคณะเมือง เลือกและเสนอต่อเจ้าคณะมณฑล แล้วแต่เจ้าคณะมณฑลจะเห็นสมควร และให้ข้าหลวงประจำมณฑลประทับตรารับรองการแต่งตั้งอีกที เจ้าคณะแขวงนี้มีสมณศักดิ์เป็นพระครู ถ้าทำการในหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

^{๖๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖.

^{๖๙} เรื่องเดียวกัน.

มานาน หรือมีความชอบจะมีการตั้งให้เป็นพระครูมีชื่อ (ราชทินนาม)^{๑๐} เจ้าคณะแขวงคือผู้ที่อยู่ในลำดับชั้นบังคับบัญชาที่เหนือกว่าเจ้าอาวาสขึ้นไป อำนาจของเจ้าคณะแขวงก็คล้ายคลึงกับเจ้าอาวาส มากกว่าในฐานะผู้บังคับบัญชา มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลด รองเจ้าคณะแขวง ไปจนถึง เจ้าอาวาสได้

หมวดที่ ๖ ว่าด้วยคณะเมือง มี ๕ มาตรา

เนื้อหาว่าด้วยการตั้งเจ้าคณะเมือง หน้าที่และอำนาจ

หมวดที่ ๗ ว่าด้วยคณะมณฑล มี ๕ มาตรา

เนื้อหาว่าด้วยการตั้งเจ้าคณะมณฑล หน้าที่และอำนาจ

สำหรับเจ้าคณะเมืองและเจ้าคณะมณฑล คือสายการบังคับบัญชาที่สูงขึ้นมาตามลำดับชั้นการปกครอง แต่ทั้งสองตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเอง^{๑๑}

หมวดที่ ๘ ว่าด้วยอำนาจ มี ๖ มาตรา

อำนาจของเจ้าพนักงานต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ และบทลงโทษต่างๆ ของผู้ที่ฝ่าฝืน เจ้ากระทรวงธรรมการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการสนับสนุน เจ้าคณะให้ได้กำลังและอำนาจเพียงพอในการจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และในด้านคดีความหากมีเจ้าอา

วา หรือเจ้าคณะในลำดับใดลำดับหนึ่งได้ตกเป็นจำเลยหรือถูกอุทธรณ์ พระภิกษุที่เป็นผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปเป็นผู้ตัดสินคดี แต่จำเลยถ้าเป็นเจ้าคณะมณฑลให้ยื่นฎีกาต่อกระทรวงธรรมการให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสิน^{๑๒} สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงขยายความไว้ว่า ถ้าในเวลาที่มีสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ให้ถวายสมเด็จพระมหาสมณเจ้าก่อน และเมื่อสมเด็จพระมหาสมณเจ้าทรงวินิจฉัยในที่ประชุมมหาเถรสมาคมแล้วถือเป็นที่ได้เด็ดขาดเหมือนกับพระมหากษัตริย์

ตามเนื้อหาต่าง ๆ ภายในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ดูเผินๆ เหมือนกับการอำนาจสงฆ์ปกครองกันเอง แต่ถ้าพิจารณาให้ดีอำนาจสูงสุดของการตัดสิน

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๐ - ๖๓.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔ - ๖๗.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘ - ๖๙.

เรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในมือของฝ่ายปกครองและพระมหากษัตริย์ จนมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงดำรงตำแหน่งสังฆราชเป็นผู้ที่มีอำนาจเต็มในการบริหาร ศูนย์กลางอำนาจได้เปลี่ยนมาอยู่ที่พระองค์แทน

ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำหน้าที่เหมือนกับทรงเป็นพระสังฆราช มีพระบรมราชโองการผ่านเสนาบดีกระทรวงธรรมการให้ไปสั่งการต่อเจ้าคณะใหญ่อีกที โดยมีสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสเป็นตัวเหมือนตัวแทนในฝ่ายคณะสงฆ์อีกชั้นหนึ่ง สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสในฐานะพระเจ้าน้องยาเธอ ทรงเป็นผู้มีอิทธิพลในที่ประชุม แม้พระองค์จะกล่าวว่า เจ้าคณะทั้ง ๕ เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน และในเวลานั้นไม่มีท่านผู้ใดดำรงตำแหน่งพระสังฆราชก็ตาม

บทบาทของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสเสมอผู้บัญชาการคณะสงฆ์ในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะถึงที่สุดแล้วพระองค์ยังทรงมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้สนับสนุนการตัดสินใจต่างๆ ของพระองค์ คือมีอำนาจรัฐหนุนพระองค์เอง

การดำเนินพระราชโบายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีต่อคณะสงฆ์ภายใต้ภาวะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ ในช่วงก่อนออกพระราชบัญญัติจนไปถึงช่วงเวลาประกาศใช้พระราชบัญญัติแล้ว ย่อมต้องการผู้ที่เข้าใจและมีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกับพระราชโบายในเรื่องเป้าหมายและอุดมการณ์แห่งรัฐ

คณะสงฆ์ในตอนนั้นเปลี่ยนจากการที่เป็นองค์กรกึ่งอิสระมีเป้าหมายและทิศทางของตนเอง มีความสัมพันธ์กับรัฐตามควรสมควร มาเป็นองค์กรที่มีระเบียบการปกครองเป็นระบบแบบราชการและได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐในกระแสการปฏิรูป

เมื่อมาถึงรัชกาลที่ ๖ ในฐานะสมเด็จพระมหาสมณเจ้า (คือสมเด็จพระสังฆราช) ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด ทั้งในการจัดการแต่งตั้งโยกย้าย การตัดสินใจอิทธิกรณ หรือ การออกประกาศ กฎต่างๆ ได้โดยพระองค์เอง ดังนั้นแม้มีมหาเถรสมาคมแต่พระองค์ยังคงทรงอิทธิพลสูงสุดอยู่ดี

อำนาจของพระราชบัญญัตินี้สามารถเข้าไปบังคับได้ในระดับวัดในหมู่บ้าน และบังคับบัญชาขึ้นมาเรื่อย ๆ ตามลำดับ หากมีเรื่องจำเป็นที่ทางท้องถิ่นต้องตัดสินใจ อำนาจการตัดสินใจสูงสุดจะอยู่

ผลอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีโดยตรงต่อข้อกำหนดที่บังคับให้อยู่ในพระราชบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว เพราะพระราชบัญญัตินี้เป็นบทสรุปของแนวความคิดอันมีที่มาจากเรื่องของอุดมการณ์รัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิที่ที่ต้องการปกครองประเทศในทุกส่วนให้มีเอกภาพทั้งในด้านความคิดและอำนาจการปกครองท้องถิ่น และยังเป็นผลมาจากโลกทัศน์ที่เปลี่ยนแปลงไปของชนชั้นปกครองอันย้อนไปได้ถึงสมัยรัชกาลที่ ๔ รวมถึงทัศนะของชนชั้นปกครองที่มีต่อคณะ

สงฆ์และพระพุทธศาสนาด้วย ดังนั้นผลกระทบในหลายกรณีอาจไม่ได้มาจากตัวพระราชบัญญัติโดยตรง แต่เป็นผลจากความคิดในประเด็นต่างๆ ที่ได้กล่าวมา

ผลเหล่านี้ได้แสดงออกมาในกฎหมายหรือประกาศข้อบังคับที่มีต่อมาภายหลังการออกพระราชบัญญัติที่เราอาจเรียกเป็นภาษาปัจจุบันว่ากฎหมายประกอบพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศแต่งตั้งอุปัชฌาย์ หรือทำเนียบสมณศักดิ์ที่ทางผู้บริหารคณะสงฆ์ใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์ เป็นต้น แล้วยังมีผลในทางอ้อมที่เกิดจากโลกทัศน์ที่แตกต่างกันระหว่างชนชั้นปกครองกับชาวบ้านในท้องถิ่นต่างๆ ทั้งในด้านความเชื่อ การตีความ และพิธีกรรมทางศาสนา โดยการพยายามปรับเปลี่ยนหรือสร้างทัศนคติแบบใหม่ให้กับคนในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นพระสงฆ์หรือฆราวาสโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ