

บทที่ 2

การปกครองคณะสงฆ์

2.1 การปกครองคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัย

ในการศึกษาถึงอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์นั้น ในเบื้องต้นจะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าคณะสงฆ์ ซึ่งถือกำเนิดมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลนั้น ได้ดำรงอยู่มาโดยความสงบเรียบร้อยได้ เนื่องจากได้มีระเบียบข้อบังคับเป็นกรอบกำหนดความประพฤติของพระภิกษุให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม ในหมู่สงฆ์ ซึ่งมีทั้งการปฏิบัติตามแนวทางพระธรรมคำสั่งสอนที่พระพุทธเจ้าได้ทรงประกาศไว้ และเป็นการบัญญัติข้อห้ามบางประการที่พระภิกษุไม่ควรกระทำ และข้อที่เป็นการอนุญาตให้ภิกษุกระทำ ได้ เรียกว่า “พระวินัย”¹ มีการกำหนดโทษที่เกิดจากการกระทำละเมิดพระวินัยนั้น เรียกว่า “อาบัติ”² อยู่ก่อนแล้ว ก่อนที่รัฐหรือฝ่ายอาณาจักรจะเข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์

2.1.1 การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ก่อนการบัญญัติพระวินัย

ในระยะแรกของการประกาศพระพุทธศาสนา ในครั้งนั้นพระพุทธเจ้ายังมีได้ทรงบัญญัติพระวินัย ทั้งนี้เพราะพระภิกษุยังมีจำนวนน้อยและผู้ที่จะเข้ามาฟังธรรมจนถึงขั้นทูลขออุปสมบท ในครั้งนั้นพระพุทธเจ้าจะทรงเลือกสรรและทรงทำการบวช “เอหิภิกขุอุปสัมปทา” ให้ด้วยพระองค์เอง โดยทรงเปล่งวาจาว่า “เธอจงมาเป็นภิกษุเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เพื่อทำที่สุดทุกข์โดยชอบเถิด”³ นั้น ส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่มีความตั้งใจจริงที่จะมุ่งแสวงหาความหลุดพ้นอยู่

¹ พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ ชูติญาโณ.), พระวินัยปิฎกย่อ เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2540), หน้า 3.

² ไสว มาลาทอง. คู่มือการศึกษาปฐมบัญญัติประกอบการเรียนการสอนวินัยบัญญัติ นักรธรรม ตริ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2535), หน้า 4.

³ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เล่ม 4. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539), หน้า 25.

แล้ว⁴ เมื่อได้เข้ามาบวชจึงได้มุ่งรักษาพรหมจรรย์และศึกษา พระธรรมและปฏิบัติตนตามแนวทางที่พระพุทธเจ้าทรงปฏิบัติอย่างเคร่งครัด พระพุทธเจ้าก็ทรงผู้ปกครองคณะสงฆ์ด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภิกษุ ประพฤติตนตามแนวปฏิบัติของพระองค์ มุ่งศึกษาพระธรรมให้ถึงซึ่งความหลุดพ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ พระวินัยหรือข้อกำหนดที่ห้ามความประพฤติอันมิชอบก็ยังไม่จำเป็น อาศัยแต่เพียง "พระธรรม" ที่ได้ทรงตรัสไว้เป็นแนวทางให้ภิกษุประพฤติปฏิบัติตามก็เพียงพอแล้ว

ดังนั้นในตอนต้นพุทธกาล คือตั้งแต่พรรษาที่ 1 ถึงพรรษาที่ 11 พระองค์จึงยังมิได้ทรงบัญญัติ พระวินัยหรือสิกขาบทไว้เป็นการแน่นอน ดังปรากฏข้อความในคัมภีร์มหาวิภังค์ พระวินัยปิฎก เล่ม 1 เมื่อพระสารีบุตรกราบทูลอาราธนาให้ทรงบัญญัติสิกขาบท พระพุทธเจ้าทรงตรัสตอบพระสารีบุตรว่า “จงรอไปก่อนเกิดสารีบุตร ตถาคตรู้เวลาในเรื่องที่จะบัญญัติสิกขาบทนั้น ศาสดาจะยังไม่บัญญัติสิกขาบทแก่สาวก ไม่ยกปาติโมกข์ขึ้นแสดงตลอดเวลาที่ยังไม่เกิดอาสวัญฐานิยธรรมในหมู่สงฆ์ เมื่อเกิดอาสวัญฐานิยธรรมบางอย่างขึ้นในหมู่สงฆ์ ตถาคตจึงจะบัญญัติสิกขาบท จะยกปาติโมกข์ขึ้นแสดงแก่สาวกเพื่อขจัดธรรมเหล่านั้น สารีบุตร ก็ภิกษุยังไม่มีเสียด ไม่มีโทษ ไม่มีสิ่งมัวหมอง บริสุทธิผู้ดม่อง ดำรงอยู่ในสภาวะคุณแท้จริง ในภิกษุ 500 รูปนี้ ผู้มีคุณธรรมอย่างต่ำก็ขึ้นโสดาบัน”⁵

ต่อมาเมื่อพระพุทธเจ้าได้ทรงให้ภิกษุแยกย้ายกันออกไปเผยแผ่พระศาสนาในดินแดนต่าง ๆ โดยได้ทรงรับสั่งกับภิกษุทั้งหลายว่า “ภิกษุทั้งหลาย เธอจงจาริกไปเพื่อประโยชน์สุขแก่ชนจำนวนมาก เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์เกื้อกูล และความสุขแก่ทวยเทพและมนุษย์...”⁶ เมื่อมีภิกษุในพระพุทธศาสนามากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่มีผู้เลื่อมใสศรัทธาในพระศาสนาเป็นจำนวนมาก ทำให้ภิกษุมีลาภสักการะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้มีผู้เข้ามาบวชเป็นภิกษุมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งภิกษุเหล่านี้บางครั้งมาจากครอบครัวที่มีภูมิหลังต่างกัน มีฐานะ การศึกษา และความเชื่อเดิมที่ต่างกัน บางครั้งภิกษุบางพวกจึงพากันไม่ศึกษาพระธรรม ไม่ประพฤติพรหมจรรย์ตามแนวทางที่พระพุทธเจ้าได้ทรงวางไว้ แต่กลับมีพฤติกรรมที่สร้างความ มัวหมอง ความเลื่อม ความไม่เจริญให้แก่พระ

⁴ เสฐียรพงษ์ วรรณปก, คำบรรยายพระไตรปิฎก. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมสภา), 2543, หน้า 20.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

⁶ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เล่ม 4, หน้า 40.

ศาสนา เป็นเหตุให้พระพุทธเจ้าต้องทรงบัญญัติสิกขาบทขึ้นเพื่อห้ามมิให้ภิกษุประพฤติปฏิบัติเช่นนั้นอีก โดยเหตุการณ์อันนำมาซึ่งความมัวหมองในครั้งแรกนั้น ก็มีเหตุมาจากเรื่องพระสุทินได้เสพเมถุนกับอดีตรรยาที่ป่ามหาวัน กรุงเวสาลี พระพุทธเจ้าจึงทรงบัญญัติปาราชิกสิกขาบท ซึ่งเป็นสิกขาบทแรกห้ามภิกษุเสพเมถุนขึ้น

2.1.2 การปกครองคณะสงฆ์ตามพระวินัย

“พระวินัย” มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระวชิรญาณวโรรส ทรงให้ความหมายไว้ว่า⁷ “พระวินัย คือ พระพุทธบัญญัติเพื่อป้องกันความเสียหาย และวางโทษแก่ภิกษุผู้ล่วงละเมิด ด้วยอาบัติ หนักบ้าง เบาบ้าง เช่นเดียวกับพระเจ้าแผ่นดินตั้งพระราชบัญญัติ อีกฝ่ายหนึ่งทรงตั้งขนบธรรมเนียม เพื่อชักนำความประพฤติของพระภิกษุสงฆ์ให้ดีงาม เรียกว่า อภิสมาจาร พุทธบัญญัติและอภิสมาจารทั้งสองคำนี้รวมเรียกว่า พระวินัย ซึ่งเปรียบเสมือนด้ายร้อยดอกไม้ ไม่ให้กระจัดกระจาย เพราะเหตุรักษาสงฆ์ให้ตั้งอยู่ดี”

พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ ฐิตญาโณ) ได้ให้ความหมายไว้ว่า⁸ “คือ พุทธบัญญัติที่ทรงวางไว้เป็นพุทธอาญา เพื่อลงโทษแก่พระภิกษุเป็นต้น พระวินัยประกอบด้วย มาติกา วิภังค์ อนุบัญญัติ เป็นต้น ผู้ละเมิดพระวินัยและอภิสมาจาร คือมารยาท หรือแบบแผนที่ภิกษุควรประพฤติปฏิบัติ เรียกว่า พระวินัย”

โดยสรุปก็คือ พระวินัยนั้นก็คือ ข้อบัญญัติและธรรมเนียม มารยาท ที่ภิกษุควรประพฤติปฏิบัติ เพื่อควบคุมความประพฤติของภิกษุ ให้มีระเบียบเรียบร้อยดีงาม แบ่งออกได้เป็น 2

⁷ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระวชิรญาณวโรรส, วินัยมุข เล่ม 1. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2528), หน้า คำนำ.

⁸ พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ ฐิตญาโณ), พระวินัยปิฎก ฉบับย่อ เล่ม 1. หน้า ท.

ส่วน คือ พุทธบัญญัติ หรือพระปาติโมกข์⁹ ซึ่งเป็นข้อบัญญัติที่มีการวางโทษแก่ภิกษุผู้ล่วงละเมิด และ อภิธมาจารย์ ซึ่งเป็นเรื่องของขนบธรรมเนียมมารยาทของภิกษุ เพื่อชักนำความประพฤติ ความเป็นอยู่ ของพระสงฆ์ให้ดีงาม มีคุณค่า น่าเลื่อมใสศรัทธายิ่งขึ้นไป

การบัญญัติสิกขาบทมีขั้นตอนดังนี้¹⁰

1. วินัยบัญญัติหรือสิกขาบทนั้น พระพุทธเจ้าจะไม่ทรงบัญญัติไว้ล่วงหน้า แต่จะทรงบัญญัติ หรือวางสิกขาบทขึ้น เมื่อมีเหตุการณ์ที่นำความมัวหมองมาสู่คณะสงฆ์
2. เมื่อมีเหตุการณ์ที่นำมาซึ่งความมัวหมองเกิดขึ้นในหมู่สงฆ์ พระพุทธเจ้าจะทรงตรัสเรียกประชุมสงฆ์ แล้วสอบถามภิกษุผู้ก่อเหตุให้ถูกรับ แล้วจึงทรงชี้ให้เห็นถึงโทษแห่งการประพฤติผิดนั้น จากนั้นจึงทรงบัญญัติสิกขาบท ห้ามภิกษุมิให้ประพฤติเช่นนั้นเป็นอย่างไร ๆ ไป ก่อนจะวางโทษ คือปรับอาบัติไว้
3. สิกขาบทที่ได้ทรงบัญญัตินั้นจะไม่มีผลย้อนหลังไปยังการกระทำที่ได้ทำไปแล้ว ฉะนั้น ภิกษุผู้เป็นต้นเหตุซึ่งเป็นผู้กระทำเรื่องนั้น ๆ เป็นครั้งแรกจึงยังไม่ถือว่าทำผิดพระวินัย เรียกว่าเป็น “อาทิกัมมิภิกษุ”
4. สิกขาบทที่ได้ทรงบัญญัติไว้แล้ว แม้ภายหลังจะไม่สะดวกในการปฏิบัติก็ไม่ทรงถอนสิกขาบทนั้นเสียทีเดียว
5. ทรงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ปฏิบัติสะดวกขึ้นเท่านั้น

⁹ มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย เล่ม 1. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, 2539), หน้า 1.

¹⁰ ไสว มาลาทอง, คู่มือการศึกษาปฐมบัญญัติประกอบการเรียนการสอนวินัยบัญญัติ นักรธรรมตรี, หน้า 2.

ลักษณะที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมความประพฤติของพระภิกษุในลักษณะนี้จึงต่างจากการที่ทรงดูแลกดขี่ให้ภิกษุปฏิบัติตามพระธรรมดังที่เคยเป็นมา เพราะมิได้เป็นคำสอนโดยตรง แต่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดหรือข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ โดยมีการกำหนดโทษแก่ผู้ที่ล่วงละเมิดข้อบัญญัตินั้น ๆ เปรียบเสมือนกับการตรากฎหมายของฝ่ายบ้านเมือง ดังนั้น จึงมีบางท่านเรียกการบัญญัติพระวินัยหรือการวางลักษณะที่ ว่า “พุทธบัญญัติ” ด้วย

การบัญญัติพระวินัย กระทำขึ้นเพื่อประโยชน์ 10 ประการ คือ¹¹

1. เพื่อความดีแห่งหมู่
2. เพื่อความผาสุกแห่งหมู่
3. เพื่อกำจัดบุคคลผู้เก้อยาก (หมายถึง คนดื้อดำน)
4. เพื่อความอยู่เป็นสุขแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก
5. เพื่อระงับอาสวะที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน
6. เพื่อกำจัดอาสวะที่จะมีต่อไปในภายหน้า
7. เพื่อความเลื่อมใสของบุคคลที่ยังไม่เลื่อมใส
8. เพื่อความเจริญยิ่งของบุคคลผู้เลื่อมใสแล้ว
9. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสังฆธรรม
10. เพื่อความเกื้อกูลพระวินัย

และโดยอาศัยประโยชน์แห่งการบัญญัติพระวินัยทั้ง 10 ประการนี้ พระพุทธเจ้าได้ทรงบัญญัติลักษณะของพระภิกษุขึ้นตลอดสมัยพุทธกาล รวม 227 ข้อ จำแนกตามอาบัติหรือโทษของการล่วงละเมิดลักษณะที่ได้ ดังนี้

ปาราชิก 4 สังฆาทิเสส 13 อนิยต 2 นิสัคคิยาปาจิตติย 30 ปาจิตติย 92 ปาฏิเทสนียะ 4 เสขิยวัตร 75 และอธิกรณสมณะ 7 รวมเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภิกษุปาติโมกข์ หรือลักษณะที่ในปาติโมกข์

¹² ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับอาบัติต่าง ๆ นั้น จะได้กล่าวถึงในบทที่ 2 ต่อไป

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10

¹² เสถียรพงษ์ วรรณปก, คำบรรยายพระไตรปิฎก, หน้า 19.

ภายหลังจากที่พระพุทธเจ้าได้ทรงปรินิพพานไปแล้ว พระองค์ก็ได้มอบหมายให้ผู้ใดทำหน้าที่เป็นศาสดาแทนพระองค์ โดยได้ทรงให้ “พระธรรมวินัย” ที่ได้ทรงแสดงไว้แล้วนั้น เป็นศาสดาแทน ดังพุทธวจนะที่ตรัสแก่พระอานนท์ก่อนเสด็จดับขันธปรินิพพานว่า

“ดูก่อนอานนท์ ธรรมและวินัยใดที่เราตถาคตแสดงไว้แล้ว บัญญัติไว้แล้ว ธรรมและวินัยนั้นจะเป็นศาสดาของพวกเขา เมื่อเราตถาคตล่วงลับไปแล้ว”¹³

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระพุทธเจ้าเสด็จดับขันธปรินิพพาน จึงไม่มีการบัญญัติพระวินัยหรือสิกขาบทขึ้นเพิ่มเติมอีก ในขณะที่เมื่อเวลาผ่านไป สิ่งแวดล้อมและสภาพสังคมก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย วินัยที่ทรงบัญญัติไว้จึงไม่เพียงพอกับพฤติกรรมของภิกษุที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายอาณาจักรจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระศาสนาให้คงอยู่ต่อไปด้วยการใช้กฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเป็นเครื่องมือในการเสริมความศักดิ์สิทธิ์ของพระวินัย โดยควบคุมความประพฤติของพระภิกษุให้อยู่ในธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าได้ทรงบัญญัติไว้ รวมทั้งวางหลักในการปกครองคณะสงฆ์ให้พระศาสนามุ่งความเป็นปึกแผ่นอยู่ต่อไป

2.2 บทบาทของฝ่ายอาณาจักรในการจัดการปกครองคณะสงฆ์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อพระพุทธศาสนาเจริญแพร่หลาย พระภิกษุสงฆ์ได้นำเอาพระศาสนาไปประดิษฐานในประเทศต่าง ๆ ก็จะได้รับความอุปถัมภ์จากรัฐหรือฝ่ายบ้านเมืองของประเทศนั้น ๆ เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลแก่การปกครองคณะสงฆ์ เพื่อให้สังคมชนชาติในประเทศนั้น ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยราบรื่น พระพุทธเจ้าเองก็ทรงกำชับคณะสงฆ์ให้คล้อยตามกฎหมายของบ้านเมือง โดยได้ทรงตรัสไว้ว่า “อนุชานามิ ภิกขเว ราชนัน อนุวตติตุ ภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้คล้อยตามพระราช” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระภิกษุผู้นั้นอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมือง นอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามพระธรรมวินัยอันเป็นกฎเกณฑ์ที่พระภิกษุต้องปฏิบัติอยู่แล้ว

สำหรับในประเทศไทย บทบาทของฝ่ายบ้านเมืองในการอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนา มีปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดมาตั้งแต่ครั้งโบราณ โดยในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระมหา

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

กษัตริย์ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐทรงมีบทบาทเป็นอย่างสูงในการอุปถัมภ์คุ้มครองกิจการในพระศาสนา รวมทั้งได้ทรงวางระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยต่าง ๆ ตลอดมา

เช่นในรัชกาลของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระองค์ได้ทรงอาราธนาพระมหาเถรสังฆราชจากเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นพระสงฆ์ฝ่ายลังกาวงศ์ ขึ้นมาตั้งสำนักเผยแผ่พระศาสนา ณ วัดอรุณญิก ในกรุงสุโขทัย ดังปรากฏข้อความตอนหนึ่งในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า

“เบื้องตะวันตกเมืองสุโขทัยนี้มีอรุณญิก พ่อขุนรามคำแหงกระทำไอยทานแก่มหาเถรสังฆราช ปราชญ์เรียนจบปิฎกไตรหลวง (รู้หลัก) กว่าปู่ครูในเมืองนี้ ทุกคนลุก (จาริก) มาแต่เมืองนครศรีธรรมราชมา”¹⁴

นอกจากนี้ ยังได้ปรากฏหลักฐานว่า ได้มีการตั้งพระสังฆราช ทำหน้าที่เป็นสังฆนายกปกครองสงฆ์ในเขตในหัวเมืองสำคัญ ๆ นอกจากกรุงสุโขทัย ในลักษณะเดียวกันกับการที่ทรงตั้งเจ้าประเทศราชไปครองหัวเมืองต่าง ๆ ทำหน้าที่บริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตปกครองของตนโดยขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยนี้จึงแสดงให้เห็นถึงบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ อย่างน้อย 2 ประการ คือ

- ก) ทรงรับเอาพระพุทธศาสนาเข้ามาประดิษฐานในพระราชอาณาจักร และ
- ข) ทรงจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ โดยทรงแบ่งการปกครองสงฆ์ออกเป็นคณะทรงตั้งสังฆนายกและพระสังฆาธิการเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองดูแลสงฆ์ นอกจากนี้ยังทรงโปรดให้มีราชทินนาม หรือสมณศักดิ์สำหรับพระสงฆ์ที่ดำรงตำแหน่งทางการปกครองอีกด้วย

ในสมัยอยุธยา ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ภายหลังจากที่ทรงจัดการปกครองบ้านเมืองให้เป็นระเบียบแล้ว ก็ได้ทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น และได้ทรงสละราชสมบัติออกผนวชอยู่ ณ วัดจุฬามณี เป็นเวลา 8 เดือน ซึ่งนอกจากจะทรงผนวชเองแล้ว ยัง

¹⁴ พระเมธีธรรมมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า 6

ทรงโปรดให้พระราชโอรส พระราชนัดตามนุษเป็นสามเณรด้วย ซึ่งเหตุการณ์นี้ได้กลายเป็นประเพณีบวชเรียนของเจ้านายและข้าราชการในกาลต่อมา

พระมหากษัตริย์ยังทรงมีบทบาทในการรักษาความบริสุทธิ์ของพระภิกษุ โดยปรากฏหลักฐานว่า ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ประเพณีการบวชเรียนได้รับความนิยมมาก อีกทั้งในรัชกาลนี้ผู้บวชได้รับพระราชทานพระบรมราชาอุปถัมภ์เป็นอย่างดี เป็นเหตุให้มีคนหลบเลี้ยวราชการบ้านเมืองไปบวชกันมาก พระองค์จึงมีรับสั่งให้ออกหลวงสรรศักดิ์เป็นแม่กองประชุมสงฆ์สอบความรู้พระภิกษุสามเณร เมื่อตรวจพบว่าพระภิกษุสามเณรรูปใดไม่มีความรู้ในพระศาสนา ก็ถูกบังคับให้ลาสิกขาออกไปเป็นจำนวนมาก

จวบจนสมัยรัตนโกสินทร์ มีสิ่งแสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ได้อย่างชัดเจน คือในสมัยรัชกาลที่ 1 นั้น พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะฟื้นฟูพระศาสนาให้เจริญรุ่งเรืองเหมือนเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา พระองค์จึงทรงทำนุบำรุงปฏิสังขรณ์วัดวาอารามต่าง ๆ ทรงโปรดให้มีการตรวจชำระพระไตรปิฎก ตราพระราชบัญญัติ กฎหมายและข้อห้ามต่าง ๆ สำหรับพระภิกษุและสามเณรให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ตราขึ้นในครั้งนั้นมีอยู่ด้วยกัน 10 ฉบับ เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความประพฤติของพระภิกษุสงฆ์ให้เคร่งครัดตามพระธรรมวินัย เรียกว่า “พระราชกฎหมายข้อห้ามสงฆ์” ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อรับสั่งห้ามไม่ให้ภิกษุสามเณรประพฤติในเรื่องที่ไม่สมควร 10 เรื่อง ดังนี้¹⁵

1. ห้ามไม่ให้พระภิกษุหรือสามเณรเทศนาเป็นภาพยกลอน และกล่าวถ้อยคำตลกคะนอง ผิดจากพระวินัย
2. ห้ามไม่ให้พระภิกษุสามเณรรับฝากสิ่งของเงินทองจากฆราวาส
3. ให้มีการจัดทำบัญชีจำนวนภิกษุสามเณร และให้พระสังฆาธิการชั้นต่าง ๆ กวดขันดูแลสั่งสอนสามเณร

¹⁵ สุทธิพงศ์ ดันตยาพิศาลสุทธิ, สรุปแนวทางการวินิจฉัยอธิกรณ์ทางปกครองจากกฎหมายพระสงฆ์ในรัชกาลที่ 1 และพระมหาสมณวินิจจัย. (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2539), หน้า 1-32.

4. ห้ามไม่ให้ภิกษุโลเลถึงวัตรปฏิบัติ และกำชับให้อุบิษณาจารย์ตั้งใจสั่งสอนศิษย์
5. บัญญัติเอาโทษแก่ภิกษุที่รู้ตัวว่าต้องอาบัติปาราชิก แล้วปกปิดไว้ไปเข้าร่วมสังฆกรรมกับภิกษุอื่น
6. ห้ามมิให้ภิกษุสามเณรสงเคราะห์ทรัพย์สินแก่ฆราวาส และห้ามไม่ให้ป่าวประกาศเรื่องไรของจากฆราวาสที่ไม่ใช่ญาติ
7. เป็นการวางระเบียบ การวินิจฉัยเรื่องที่สงฆ์วิวาทกันเรื่องวินัย
8. กำหนดให้การกระทำผิดพระวินัยมีโทษทางฝ่ายบ้านเมืองด้วย
9. กำชับให้พระสังฆาธิการวดขันดูแล อย่าให้ภิกษุสามเณรในสังกัดกระทำการหยาบช้ำลามกในพระศาสนา
10. กำหนดให้ฆราวาสมีหน้าที่ช่วยตักเตือนดูแลพระภิกษุสามเณรให้ประพฤติตนอยู่ในพระธรรมวินัย

กฎหมายพระสงฆ์ทั้ง 10 ฉบับนี้มีลักษณะที่ต่างจากการตรากฎหมายในปัจจุบันหลายประการ นอกเหนือไปจากการที่เป็นพระดำรัสของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งถือเป็นกฎหมายทันทีแล้ว ยังมีลักษณะเป็นข้อประกาศที่ไม่มีบท ไม่มีมาตรา ไม่มีตอน แต่เป็นเรื่องที่ทรงรับสั่งออกมาในแต่ละคราวเป็นกรณีไป มีการพรรณนาถึงหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ จากนั้นจึงทรงกล่าวถึงมูลเหตุว่าบัดนี้ได้มีพระภิกษุประพฤติปฏิบัติตนเช่นไร มีความไม่เหมาะสมอย่างไร ก่อนที่จะทรงใช้พระราชอำนาจกำหนดเอาโทษแก่ภิกษุที่ประพฤติไม่สมควรในเรื่องนั้นๆ

ลักษณะการตรากฎหมายดังเช่นในกฎหมายพระสงฆ์นี้ ย่อมเป็นสิ่งที่ยืนยันสถานะของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่ทรงอยู่ในฐานะเป็นผู้ปกครองดูแลกิจการในพระศาสนา รวมทั้งมีอำนาจในการจัดการเอาตัวพระภิกษุสามเณรที่กระทำความผิดตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองมาลงโทษได้ด้วย

2.3 การปกครองคณะสงฆ์โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

2.3.1. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรไว้อย่างเป็นระบบ นับเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การปกครองคณะสงฆ์ไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นในปี พ.ศ. 2445 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีพระราชปรารภในพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นความว่า¹⁶

“และฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสังฆมณฑลย่อมเป็นการสำคัญ ทั้งในประโยชน์แห่งการพระศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสังฆมณฑลเป็นไปตามแบบแผนเรียบร้อย พระศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร และจะรักษาประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนา โอวาทประพจน์ดีสัมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณในสงฆ์ ล้ำนัยยิ่งขึ้นเป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสังฆมณฑลให้เจริญคุณสมบัติ มั่นคงสืบไปในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป...”

พระราชบัญญัตินี้มี 8 หมวด 45 มาตรา คือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยการนามและการกำหนดใช้พระราชบัญญัติ มี 2 มาตรา

หมวดที่ 2 ว่าด้วยเจ้าคณะใหญ่ มี 2 มาตรา ในมาตรา 4 ได้มีการยกตำแหน่งสมเด็จพระราชาคณะและเจ้าคณะรองทั้ง 4 คณะนั้นเป็นพระมหาเถระที่ทรงปรีชาในการพระศาสนาและการปกครองสังฆมณฑลทั่วไป ซึ่งได้โปรดให้พระมหาเถระทั้ง 8 องค์นี้ประชุมวินิจฉัยในที่ มหาเถรสมาคมตั้งแต่ 5 องค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้นเป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านต่อไปอีกไม่ได้

¹⁶ สุนทร ฦ รั้งสี, “การปกครองคณะสงฆ์ : อดีต ปัจจุบัน อนาคต” พุทธศาสตร์ศึกษา, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2539) : หน้า 7.

หมวดที่ 3 ว่าด้วยวัด มี 5 มาตรา

หมวดที่ 4 ว่าด้วยเจ้าอาวาสมี 10 มาตรา ในมาตรา 13 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส และในมาตรา 17 และ 18 ก็มีเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าอาวาสด้วย

หมวดที่ 5 ว่าด้วยเจ้าคณะแขวง มี 10 มาตรา

หมวดที่ 6 ว่าด้วยเจ้าคณะเมือง มี 5 มาตรา

หมวดที่ 7 ว่าด้วยเจ้าคณะมณฑลมี 5 มาตรา

หมวดที่ 8 ว่าด้วยอำนาจในการบริหารปกครองคณะสงฆ์ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของเจ้ากระทรวงธรรมการ และพนักงานผู้ปกครองท้องที่ในการที่จะต้องสนับสนุนให้เจ้าคณะต่างๆ สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติได้ หน้าที่ของพระภิกษุสามเณร อำนาจของเจ้าคณะและโทษทางการวินัยคดีและการอุทธรณ์ฎีกา เป็นต้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้ต่อมาจนถึง พ.ศ. 2484 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล จึงได้ทรงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ขึ้นใช้แทน

2.3.2. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ตราขึ้นภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางด้านการบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการผ่านทางศาล

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ตราขึ้นในกระแสของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศจึงได้รับผลกระทบจากแนวคิดประชาธิปไตยนี้ด้วย โดยได้มีการนำเอารูปแบบการปกครองรัฐ มาใช้กับการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ดังปรากฏตามข้อความตอนหนึ่งของ แถลงการณ์เรื่องพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ดังนี้

“...พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์ และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยราบรื่น ความสำคัญในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ก็คือได้จัดการปกครองคณะสงฆ์ ให้อนุโลมระบบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดพระธรรมวินัย...”

พระราชบัญญัติฉบับนี้มี 60 มาตรา ประกอบด้วย บททั่วไป 4 มาตรา บทเฉพาะกาล 1 มาตรา นอกนั้น 55 มาตรา แบ่งเป็น 8 หมวด คือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยสมเด็จพระสังฆราช มี 6 มาตรา บัญญัติถึงการสถาปนาและอำนาจหน้าที่ตามแบบอย่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ ทรงบัญญัติสังฆานัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรี ทรงวินิจฉัยอธิกาน์ทางคณะวินัยธร

หมวดที่ 2 ว่าด้วยสังฆสภา มี 18 มาตรา บัญญัติถึงองค์ประกอบ สมาชิก และการประชุมของสังฆสภา การออกสังฆานัติ คณะกรรมการสังฆสภา เป็นต้น

หมวดที่ 3 ว่าด้วยคณะสังฆมนตรี มี 10 มาตรา บัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะสังฆมนตรี สังฆนายก และสังฆมนตรี อำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการในคณะสงฆ์ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ

หมวดที่ 4 ว่าด้วยวัด มี 8 มาตรา

หมวดที่ 5 ว่าด้วยศาสนสมบัติ มี 4 มาตรา

หมวดที่ 6 ว่าด้วยคณะวินัยธร มี 3 มาตรา บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย อภิกรณ์ของคณะวินัยธร

หมวดที่ 7 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้มี 4 มาตรา

รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีโครงสร้างลักษณะเดียวกันกับการปกครองรัฐของฝ่ายบ้านเมือง โดยมีสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาขึ้นพระองค์หนึ่งทรงดำรงตำแหน่งเป็นสกลมหาสังฆปริณายก หรือเป็นประมุขของสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร และทรงบังคับบัญชาปกครองคณะสงฆ์โดยผ่านทางองค์กรทั้ง 3 คือ

1. ทรงบัญญัติสังฆานัติ โดยคำแนะนำของสังฆสภา (มาตรา 7)
2. ทรงบริหารกิจการคณะสงฆ์ ทางสังฆมนตรี (มาตรา 8)
3. ทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ ทางคณะวินัยธร (มาตรา 9)

สังฆสภา เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสมือนกับเป็นสภานิติบัญญัติของฝ่ายบ้านเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการตรา "สังฆานัติ" ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้ในการปกครองคณะสงฆ์ สังฆสภาประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 45 รูป สมาชิกสังฆสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นการดำรงตำแหน่งโดยคัดเลือกจากพระสงฆ์ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 11 เป็นสมาชิกสังฆสภาตามลำดับ ดังนี้

1. พระราชาคณะตั้งแต่ชั้นธรรมขึ้นไปทุกรูปเป็นสมาชิกสังฆสภา
2. ถ้ายังมีสมาชิกไม่ครบ 45 รูป พระคณาจารย์เอกตามลำดับอาวุโสจะได้เป็นสมาชิกสังฆสภาในลำดับต่อไป
3. ถ้ายังมีตำแหน่งว่างอีก พระเปรียญเอก (พระผู้สอบได้เปรียญ 7-9) ตามลำดับอาวุโสจะได้เป็นสมาชิกสังฆสภาจนครบจำนวน

ในส่วนของอำนาจในการตราสังฆานัติของสังฆสภานั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้สังฆสภามีอำนาจในการตราสังฆานัติได้ใน 2 เรื่อง คือ สังฆานัติที่ว่าด้วยวิธีการปฏิบัติตามพระธรรมวินัย และกิจกรรมที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นสังฆานัติ (มาตรา 21) และได้บัญญัติถึงวิธีการในการประกาศใช้สังฆานัติ โดยให้สังฆนายกนำขึ้นถวายสมเด็จพระสังฆราชเพื่อลงพระนามแล้วจึงประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์เพื่อใช้บังคับต่อไป

คณะสังฆมนตรี เป็นคณะสงฆ์ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร เทียบได้กับ “คณะรัฐมนตรี” ของการปกครองฝ่ายบ้านเมือง ประกอบด้วยสังฆนายก 1 รูป และสังฆมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 9 รูป โดยสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับรอง

คณะสังฆมนตรีมีการจัดระเบียบการบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลางออกเป็นองค์การต่าง ๆ 4 องค์การ ได้แก่

1. องค์การปกครอง
2. องค์การศึกษา
3. องค์การเผยแผ่
4. องค์การสาธารณูปการ

แต่ละองค์การจะมีสังฆมนตรีว่าการ 1 รูป และอาจตั้งสังฆมนตรีช่วยว่าการเพิ่มขึ้นอีกก็ได้

คณะสังฆมนตรีและสังฆสภามีความเชื่อมโยงกัน โดยในมาตรา 29 ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า สังฆนายกและสังฆมนตรีอย่างน้อย 4 รูป ต้องเลือกจากสมาชิกสังฆสภา แต่อย่างไรก็ตามก็มีได้กำหนดให้สังฆสภามีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะสังฆมนตรี หรือให้อำนาจคณะสังฆมนตรีในการยุบสภาแบบการบริหารบ้านเมือง

ส่วนการบริหารในส่วนภูมิภาค ก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสังฆาณัติ คือ แบ่งการบริหารออกเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และวัด มีเจ้าคณะชั้นต่าง ๆ และเจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบบริหารภายในขอบเขตของตน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ในแต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการสงฆ์จังหวัด และคณะกรรมการสงฆ์อำเภอในระดับอำเภอด้วย

คณะวินัยธร ได้แก่คณะสงฆ์ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้ง หรืออธิกรณ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย และสังฆาณัติ แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา เช่นเดียวกันกับองค์กรตุลาการของฝ่ายบ้านเมือง

จุดสังเกตของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ไม่มีมหาเถรสมาคมดังเช่นในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าคณะและรองเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 รูป ดังนั้น ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุตินิกายจึงกลายเป็น ตำแหน่งที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรวมนิกายทั้งสอง (มหานิกายและธรรมยุตินิกาย) เข้าด้วยกัน โดยมีบทเฉพาะกาลที่เร่งรัดให้มีการสังคายนาพระธรรมวินัยให้ครบถ้วนภายในไม่เกิน 8 ปี (มาตรา 60) ซึ่งก็คือความพยายามจะทำให้ นิกายทั้งสองกลับมาถือปฏิบัติอย่างเดียวกันนั่นเอง นอกจากนี้ยังปรากฏข้อความในส่วนท้ายของแถลงการณ์ท้ายพระราชบัญญัติว่า

"สิ่งที่ควรชื่นชมยินดีในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือเป็นการเปิดทางให้ได้ทำสังคายนาพระไตรปิฎกเป็นการใหญ่ และเมื่อการสังคายนาเสร็จสิ้นลง แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 8 ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็อาจที่จะรวมนิกายสงฆ์เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ความสามัคคีกลมเกลียวก็จะเกิดมีแก่ชาติไทยทั้งในทางบ้านเมืองและทางพระศาสนา ข้อนี้ควรเป็นที่ปิติยินดีของชาวไทยและพุทธศาสนิกชนทั่วกัน"

แต่ความพยายามของรัฐบาลในการรวมนิกายสงฆ์เข้าด้วยกันไม่ประสบผลสำเร็จ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัตินี้ได้นำเอาการปกครองทางโลกเข้ามาใช้กับการปกครองสงฆ์จึงทำให้เกิดข้อขัดต่อพระวินัยหลายประการ จนในที่สุดรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นว่าการปกครองสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 นั้นก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่สงฆ์มากกว่าจะก่อให้เกิดผลดี ดังนั้น รัฐบาลจึงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 และให้ใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แทน

2.3.3 การปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ก็ยังคงเป็นการปกครองที่คล้ายตามรูปแบบการปกครองบ้านเมืองในขณะนั้น กล่าวคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายการปกครองที่นิยมการรวมอำนาจการตัดสินใจและอำนาจการบริหารไว้กับผู้นำที่

เข้มแข็ง เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดให้มีการแยกองค์กรทำหน้าที่คนละด้านและให้ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน¹⁷

นโยบายการปกครองเช่นนี้จึงได้รับการนำมาใช้ในการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ด้วย ดังปรากฏในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

“โดยที่การจัดดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายปัจจุบัน และโดยระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้สมเด็จพระสังฆราชองค์สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชามหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา”¹⁸

ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นการรื้อฟื้นมหาเถรสมาคม และยกเลิกสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร เป็นการมอบอำนาจในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ให้สมเด็จพระสังฆราชทรงบริหารผ่านทางมหาเถรสมาคมเพียงองค์กรเดียว

โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นดังนี้

ก. สมเด็จพระสังฆราช (มาตรา 7 – 11)

ตามพระราชบัญญัตินี้ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช (มาตรา 7) โดยสมเด็จพระสังฆราชจะทรงบังคับบัญชาคณะสงฆ์ใน 2 ฐานะ คือ

ในฐานะทรงเป็นสกลมหาสังฆปริณายก โดยเป็นการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ในฐานะทรงเป็นประมุขของคณะสงฆ์ ทรงมีพระอำนาจในการตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งไม่ขัดหรือ

¹⁷ พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า 50.

¹⁸ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 79 ตอนที่ 115 (วันที่ 31 ธันวาคม 2505).

แย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อให้การบังคับบัญชาคณะสงฆ์เป็นไปโดยเรียบร้อย (มาตรา 8)

ในอีกฐานะหนึ่ง ทรงปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม โดยทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมด้วย (มาตรา 9)

ข. มหาเถรสมาคม (มาตรา 12 – 19)

เป็นองค์การปกครองคณะสงฆ์สูงสุด กล่าวคือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ได้บัญญัติให้คณะสงฆ์อยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม (มาตรา 20) ประกอบไปด้วย สมเด็จพระสังฆราชเป็นประธานกรรมการ สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 12 รูป เป็นกรรมการ (มาตรา 12) กรรมการมหาเถรสมาคมที่มาจากการแต่งตั้งมีวาระ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ (มาตรา 14)

มหาเถรสมาคมมีหน้าที่ 5 ประการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ตรี ดังนี้

1. ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
2. ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
3. ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
4. รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มหาเถรสมาคมยังมีอำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย (มาตรา 15 ตรี วรรค 2) นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษหรือวิธีการลงโทษทางปกครองสำหรับพระภิกษุสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ได้ (มาตรา 15 จัตวา)

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ เป็นการรวมเอาอำนาจขององค์กรปกครองส่วนทั้ง 3 ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2485 ไว้ด้วยกัน ทั้งในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติ ที่เดิมเป็นของสังฆสภา อำนาจในการบริหารคณะสงฆ์ของคณะสังฆมนตรี (อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้ง 4 ในคณะสังฆมนตรีตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2485 ได้กลายมาเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมด้วย) และอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะวินัยธร

มหาเถรสมาคมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่สามารถเป็นคู่ความในคดีได้ทั้งแพ่งและอาญา เพราะมาตรา 13 ให้กรมการศาสนาทำหน้าที่เป็น “สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม” และให้อธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคม ดังนั้น จึงดำเนินคดีหรือผู้คดีได้โดยทางกรมการศาสนาซึ่งเป็นนิติบุคคล¹⁹

ค. การปกครองคณะสงฆ์ในระดับพระสังฆาธิการ

การจัดการปกครองคณะสงฆ์ ในส่วนกลาง (นอกเหนือจากมหาเถรสมาคม) และในส่วนภูมิภาค มิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ทั้งหมด มหาเถรสมาคมได้ออกกฎหมายมหาเถรสมาคม 2 ฉบับ เพื่อจัดการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้แก่

- กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์
- กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอน

พระสังฆาธิการ

กฎหมายมหาเถรสมาคมทั้งสองฉบับนี้ได้วางระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งผู้วิจัยขอเรียกว่า “การปกครองคณะสงฆ์ในระดับพระสังฆาธิการ” ซึ่งหมายถึงการปกครองคณะสงฆ์โดยพระสังฆาธิการในระดับต่าง ๆ

¹⁹ สมพร พรหมนิตาธร, อาญาวัด อาญาบ้าน. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 21.

“พระสังฆาธิการ” หมายถึง พระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ ดังต่อไปนี้²⁰

1. เจ้าคณะใหญ่
2. เจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค
3. เจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะจังหวัด
4. เจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอ
5. เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล
6. เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส

ตำแหน่งพระสังฆาธิการทั้ง 6 ระดับนี้ ผู้วิจัยขอแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก ได้แก่เจ้าคณะใหญ่ ซึ่งเป็นการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง พระสังฆาธิการระดับ เจ้าคณะต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับเจ้าคณะภาคจนถึงเจ้าคณะตำบล ซึ่งเป็นการปกครองคณะสงฆ์ส่วน ภูมิภาค เป็น กลุ่มที่ 2 และเจ้าอาวาสเป็นกลุ่มที่ 3 เนื่องจากเป็นพระสังฆาธิการผู้ดูแลปกครองวัด อันเป็นหน่วยการปกครองที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ต่างจากพระสังฆาธิการระดับอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นด้วยกฎหมายอากรศมาคมฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ เท่านั้น

กลุ่มที่ 1 เจ้าคณะใหญ่

ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ เป็นการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง โดยในข้อ 6 ของกฎหมายอากรศมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ได้บัญญัติไว้ว่า²¹

²⁰ กฎหมายอากรศมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ, แดงการณคณะสงฆ์ เล่มที่ 86 ฉบับพิเศษ, (วันที่ 3 ตุลาคม 2541) ข้อ 4.

²¹ กฎหมายอากรศมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์, แดงการณคณะสงฆ์ เล่มที่ 86 ฉบับพิเศษ, (วันที่ 3 ตุลาคม 2541) ข้อ 6.

“ข้อ 6 เพื่อประโยชน์แห่งการปกครองคณะสงฆ์ ตามข้อ 4 ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ในภวณั้น ๆ ในเขตปกครองคณะสงฆ์..”

จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่จะมีทั้ง 2 นภวณ คือเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายธรรมยุตติ และฝ่ายมหานภวณ แยกกันปกครองบังคับบัญชาเจ้าคณะในระดับรองลงไป ในเขตการปกครองของแต่ละฝ่าย แต่ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคมเหมือนกัน

เจ้าคณะใหญ่มีทั้งหมด 5 รูป แต่ละรูปมีเขตการปกครองดังนี้

- เจ้าคณะใหญ่หนกลาง ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ภาค 1,2,3,13,14 และ 15
- เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ภาค 4,5,6 และ 7
- เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ภาค 8,9,10,11 และ 12
- เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ภาค 16,17 และ 18
- เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุตติ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ธรรมยุตทุกภาค

เจ้าคณะใหญ่แต่ละรูปจะมีอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองของตนดังนี้²²

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

²² กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์, ข้อ 7.

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดังามการศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นภาค หรือมีอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ได้รับมอบหมายอย่างอื่นจากมหาเถรสมาคม

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะภาคให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

กลุ่มที่ 2 พระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะภาค ถึงระดับเจ้าคณะตำบล

พระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะตั้งแต่เจ้าคณะภาค จนถึงระดับเจ้าคณะตำบล ถือเป็น การปกครองสงฆ์ในส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับฝ่ายปกครองของฝ่ายบ้านเมือง ที่จะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลในส่วนการปกครองระดับต่าง ๆ ตามลำดับชั้น

พระสังฆาธิการในแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคม แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. อำนาจหน้าที่ทั่วไป ได้แก่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่พระสังฆาธิการในระดับต่าง ๆ จะมีเหมือน ๆ กัน เพื่อการปกครองดูแลกิจการในคณะสงฆ์ในเขตการปกครองของตน ต่างไปก็แต่เขตอำนาจของพระสังฆาธิการในระดับนั้น ๆ เช่น เจ้าคณะภาคมีอำนาจในการวินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำวินิจฉัยชั้นจังหวัด เจ้าคณะตำบลก็มีอำนาจนี้เช่นกัน แต่เป็นการวินิจฉัยข้ออุทธรณ์ในระดับเจ้าอาวาส เป็นต้น

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างอำนาจหน้าที่ของพระสังฆาธิการในระดับเจ้าคณะภาคมาแสดงเป็นระดับเดียวแต่ขอให้เข้าใจว่าเป็นอำนาจที่เจ้าคณะระดับอื่นก็มีเช่นกัน ต่างกันตรงขอบเขตของการใช้อำนาจเท่านั้น

เจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตภาคของตน ดังนี้²³

- (1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช
- (2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี
- (3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด
- (4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ
- (5) ควบคุมผู้บังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรือ อยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชาให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย
- (6) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

2. อำนาจหน้าที่เฉพาะ ได้แก่อำนาจที่มีกฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ระเบียบ มหาเถรสมาคม หรือคำสั่งมหาเถรสมาคม หรืออื่น ๆ มอบอำนาจให้พระสังฆาธิการระดับใดระดับหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ เฉพาะเรื่อง ฉะนั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของ พระสังฆาธิการระดับนั้น ๆ เท่านั้น เช่น

อำนาจของเจ้าคณะอำเภอ ในการวินิจฉัยให้ภิกษุสละสมณเพศ ตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2534) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ ในข้อ 3 (1) ได้บัญญัติไว้ว่า

ข้อ 3 ในกรณีพระภิกษุรูปใด

²³ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์, ข้อ 10

(1) ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัย เรื่องเดียวกันหรือหลายเรื่องเป็นอาจิณ ให้เจ้าอาวาสวัดซึ่งพระภิกษุรูปนั้นสังกัดหรือพำนักอาศัยมีอำนาจหน้าที่แนะนำ ชี้แจง ตักเตือน ให้พระภิกษุรูปนั้นประพฤติตามพระธรรมวินัยเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดเวลาให้ปฏิบัติ หากพระภิกษุรูปนั้นไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ ชี้แจง ตักเตือน ภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าอาวาสวัดซึ่งพระภิกษุรูปนั้นสังกัดหรือพักอาศัยรายงานโดยลำดับจนถึงเจ้าคณะอำเภอเจ้าสังกัด เพื่อวินิจฉัยให้สละสมณเพศต่อไป.....

นอกจากนี้ยังมีบางกรณีที่มีได้มีการกำหนดระดับของพระสังฆาธิการที่มีอำนาจไว้เฉพาะเจาะจงว่าเป็นระดับใด หากแต่จะพิจารณาจากตัวผู้กระทำ ว่าเป็นพระภิกษุธรรมดา หรือพระสังฆาธิการในระดับใด ก็ให้ “พระสังฆาธิการระดับที่เหนือขึ้นไป” เป็นผู้พิจารณา เช่น

การร้องทุกข์ ตามระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 ข้อ 4 ได้บัญญัติไว้ว่า

“พระสังฆาธิการรูปใด ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานละเมิดจรรยา ถ้าเห็นว่า คำสั่งลงโทษนั้นไม่เป็นธรรม ประสงค์จะร้องทุกข์ ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่ง ลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง”

คำว่าเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่งนี้ จึงเป็นการมอบอำนาจให้แก่ พระสังฆาธิการระดับใดระดับหนึ่งโดยเฉพาะ โดยพิจารณาจากตัวผู้กระทำหรือผู้สั่งการเป็น กรณี ๆ ไป มิได้เป็นอำนาจที่พระสังฆาธิการทุกระดับจะทำได้

เรื่องอำนาจทั่วไปและอำนาจเฉพาะของพระสังฆาธิการระดับต่าง ๆ นี้ จะเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาถึงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของพระสังฆาธิการ ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป

กลุ่มที่ 3 เจ้าอาวาส

เจ้าอาวาสเป็นพระสังฆาธิการระดับหนึ่ง ตามนิยามของคำว่าพระสังฆาธิการ ตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ด้วยเช่นกัน แต่อำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสกลับได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่ คือในพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ฯ ไว้เป็นการเฉพาะ ต่างจากพระสังฆาธิการระดับอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะเจ้าอาวาสเป็นผู้ ปกครองวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด มีความใกล้ชิดกับพระภิกษุสามเณรทั่วไปและกับ ชุมชนมากที่สุด

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้วัดหนึ่งมีเจ้าอาวาส 1 รูป (มาตรา 36) และให้เจ้าอาวาสมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

หน้าที่ของเจ้าอาวาส (มาตรา 37) ได้แก่

- (1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- (2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่ หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้น ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม
- (3) เป็นธุระในการศึกษาอบรม และสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- (4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

อำนาจของเจ้าอาวาส (มาตรา 38) ได้แก่

- (1) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
- (2) สั่งให้บรรพชิต และคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสไปเสียจากวัด
- (3) สั่งให้บรรพชิตหรือคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัดหรือให้ทำศาสน์บน หรือให้ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม