



**ย้อนรอยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121
กับแนวคิดในการใช้เป็นเครื่องมือสร้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์***
LOOKING BACK AT THE SANGHA GOVERNING ACT, R.S. 121, AND THE IDEA
OF USING IT AS A TOOL TO CREATE AN ABSOLUT MONARCHY

พระครูธรรมธรรฐาพร ปภสฺสโร, พระมหาสุพัฒน์ นนทปญฺโญ,
พระครูภาวนาโชติคุณ (ก๊วยไฮ้ ชุตินฺธโร)

Phrakhrudhammathorn Sathaphorn Pabhassaro, Phramha Supat Nandapanyo
Phrakru Phawanachotikhun (Kuihai Chutintharo)

วัดมหานาม จังหวัดอ่างทอง

Watmahanam Angthong Province

Corresponding Author E-mail: sathaphorn.mcu@gmail.com

บทคัดย่อ

ภายหลังกฎพระสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 1 รัฐ (กษัตริย์) สยามได้ตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับคณะสงฆ์ออกมาอีกหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านี้ล้วนมุ่งเน้นไปที่การควบคุมการประพฤติผิดพระธรรมวินัยของพระภิกษุ สามเณร เป็นหลัก มิได้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ซึ่งเป็นยุคสมัยแห่งการปฏิรูปพระศาสนาครั้งสำคัญ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ขึ้นซึ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ มิได้เกี่ยวข้องกับรายละเอียดข้อปฏิบัติตามพระธรรมวินัยของพระสงฆ์ หากแต่เป็นเรื่องการจัดวางตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการปกครองสังฆมณฑลของพุทธศาสนาแบบไทยอย่างเป็นลำดับขั้น มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนดุจเดียวกับระบบราชการ

อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงลักษณะการปกครองฝ่ายพุทธจักร ให้เป็นระเบียบแบบแผน (อย่างเป็นทางการ) ฉบับแรก ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในยุคต่อมา ต่างก็มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างการปกครองเป็นหลักเช่นเดียวกัน ส่วนกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมดูแลวัตรปฏิบัติของพระภิกษุสามเณรให้เป็นไปโดยถูกต้องตามพระธรรมวินัย จะปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอาจตราขึ้นเป็นสังฆาณัติหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม ตามแต่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์; แนวคิด; ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

*Received October 29, 2024; Revised December 13, 2024; Accepted December 15, 2024



Abstract

After the Sangha Regulations during the reign of King Rama I, the Siamese state (King) enacted many more specific laws regarding the Sangha. But these laws mainly focus on controlling the misconduct of monks and novices. They do not have anything to do with the organization of the Sangha governance structure. Until the reign of King Chulalongkorn, Rama 5 of the Chakri Dynasty. Which was an era of important religious reformation. Therefore, the Sangha Governance Act, R.S. 121, was enacted. The content of this law It is not related to the details of the rules and regulations of the monks. But it's a matter of positioning. As well as the authority and responsibility in governing the diocese of Thai Buddhism in a hierarchical manner. There is a clear chain of command similar to a bureaucracy.

It can be said that The Sangha Governance Act, R.S. 121, is a law that specifies the governance of the Buddhist Chakra. To be organized and organized (Official) first version. In this regard, the Sangha Act in the later period Each of them has content regarding the structure of government as well. As for the rules used to control and supervise the conduct of monks Novices must do so in accordance with the Dhamma and Vinaya. It appears in the form of secondary laws. issued by virtue of the said Act which may be enacted as a decree or order of the Sangha Supreme Council as specified in that Act.

Keyword: Monastic Governance Act; Concept; Absolute Monarchy

บทนำ

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ได้ตราขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบกฎหมายให้เป็นกฎหมายสมัยใหม่อย่างตะวันตกแล้ว ฉะนั้น ในแง่รูปแบบการบัญญัติกฎหมายจึงไม่มีข้อพิจารณาประการใดเป็นพิเศษ แตกต่างจากกรณีของกฎหมายโบราณอย่างกฎพระสงฆ์ สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 จึงจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องเนื้อหาและแนวคิดทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังเนื้อหา ดังกล่าวตามข้อสังเกตที่ว่า อุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐในขณะที่ยกกฎหมายปกครองคณะสงฆ์ถูกตราขึ้น จะส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย



โครงสร้างของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121

ในการศึกษาทำความเข้าใจ อาจแบ่งการพิจารณาโครงสร้างของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ออกเป็นสองส่วน คือ การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง และการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ซึ่งทั้งสองส่วนดำเนินตามโครงสร้างการปกครองของฝ่ายอาณาจักร ที่รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปก่อนหน้านี้ คือ

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง ซึ่งว่าด้วยอำนาจควบคุมพระสงฆ์ทั่วทั้งอาณาจักร มีหลักการสำคัญอยู่ในมาตรา 4 โดยสรุปคือ เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ และ “มหาเถรสมาคม” ซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจด้านพุทธศาสนาและการปกครองบำรุงสงฆมณฑลของพระมหากษัตริย์ องค์ประกอบของมหาเถรสมาคม คือ เจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง ได้แก่ เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย และพระราชกณะชั้นรองเจ้าคณะจากทั้ง 4 คณะ อีก 4 รูป รวมทั้งหมด 8 รูป ทั้งนี้ มาตรา 4 กำหนดองค์ประชุมของมหาเถรสมาคมว่า ในการประชุมวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการมหาเถรสมาคมตั้งแต่ 5 รูปขึ้นไป ให้ถือเป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปอีกมิได้

ภายหลังการสวรรคตของรัชกาลที่ 5 และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2453 ทรงถวายมหาสมณุตมาภิเษกแด่ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ให้ดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช บังคับบัญชาคณะสงฆ์ทั่วทั้งราชอาณาจักร เมื่อได้สถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเช่นนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเรื่องการพระศาสนาของกษัตริย์จึงสิ้นไป โดยนิตินัย กระนั้น โดยพฤตินัยด้วยพระประสงค์จะให้มหาเถรสมาคมยังคงมีบทบาทเกี่ยวกับการพระศาสนาต่อไปในการบริหารงานคณะสงฆ์ของพระองค์ จึงทรงโปรดให้เรียกประชุมมหาเถรสมาคม เพื่อถวายความเห็นประกอบการมีพระวินิจฉัยด้วย ซึ่งสมควรวิเคราะห์ว่า ตามหลักการดำเนินงานขององค์กรกลุ่ม (Collegial Organ) การปฏิบัติเช่นนี้ถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากองค์ประกอบของมหาเถรสมาคมตามมาตรา 4 คือ เจ้าคณะใหญ่ และพระราชกณะชั้นเจ้าคณะรองจากทั้ง 4 คณะ รวมทั้งหมด 8 รูป เป็นกรรมการเท่านั้น ส่วนพระราชกณะชั้นธรรม ไม่ใช่องค์ประกอบของมหาเถรสมาคม ตามกฎหมายแต่อย่างใด และเมื่อไม่ใช่องค์ประกอบหรือสมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นเสียแล้ว จึงไม่อาจนับพระราชกณะชั้นธรรมเป็นองค์ประชุมขององค์กรกลุ่มได้ เพราะองค์ประชุม คือ จำนวน “สมาชิก” ขั้นต่ำ ที่จะต้องมาประชุมเพื่อให้องค์กรกลุ่มนั้นมีความสามารถที่จะประชุมและมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการปรึกษาหารือมหาเถรสมาคมของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ในฐานะผู้บัญชาการคณะสงฆ์



เป็นเพียงการกระทำโดยพลตินัยตามพระประสงค์ ที่ต้องการดำรงบทบาทขององค์กรนี้ไว้เท่านั้น ดังนั้น การประชุมกันของมหาเถรสมาคมเพื่อถวายเป็นพระกุศลถวายพระพรสมเด็จพระสังฆราช ส.ม.ส. 121 มาตรา 4 หากแต่เป็นไปโดยพระอริยาศัยของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ซึ่งพระองค์ยอมโปรดให้เพิ่มผู้ใดผู้หนึ่งเข้าร่วมประชุมปรึกษา หรือแม้กระทั่งมติให้ผู้ใดผู้หนึ่งเข้าร่วมประชุมเช่นนั้นก็ได้ตามปรารถนา

สรุปว่า การปกครองคณะสงฆ์ในส่วนกลางตามมาตรา 4 ของกฎหมายลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ระบุว่าประธานของพระมหากษัตริย์และมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการพุทธศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ องค์กรนี้ประกอบด้วยเจ้าคณะใหญ่และพระราชาคณะชั้นรองเจ้าคณะจากทั้ง 4 คณะ รวมทั้งหมด 8 รูป เพื่อให้สามารถประชุมและมีมติได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชในสมัยรัชกาลที่ 6 อำนาจหน้าที่ทางนิตินัยของมหาเถรสมาคมลดลง แม้การประชุมเพื่อถวายเป็นพระกุศลถวายพระพรประสงค์ การประชุมเช่นนี้จึงถือว่าเป็นการดำเนินการโดยพลตินัยและไม่ได้เป็นไปตามข้อกำหนดทางกฎหมายที่ระบุไว้อย่างเข้มงวด ทั้งนี้พระองค์ยังสามารถเลือกให้บุคคลใดเข้าร่วมประชุมได้ตามพระอริยาศัย ซึ่งสะท้อนความยืดหยุ่นในการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ในยุคนั้น.

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 คือ การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค คู่ขนานกันกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค (คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2558) โดยแบ่งการปกครองออกเป็นคณะมณฑล คณะเมือง คณะแขวง ซึ่งเทียบได้กับมณฑล จังหวัด และอำเภอของฝ่ายบ้านเมือง การแต่งตั้งเจ้าคณะมณฑล และเจ้าคณะเมืองเป็นไปตามแต่จะทรงมีพระราชดำริเห็นสมควร คือ เป็นตำแหน่งที่ทรงตั้ง (มาตรา 35 และมาตรา 30) สำหรับคณะแขวงนั้น หากเป็นคณะแขวงในกรุงเทพฯมีพระราชาคณะผู้กำกับแขวงเป็นผู้ปกครอง ซึ่งการแต่งตั้งเป็นไปตามที่ทรงมีพระราชดำริเห็นสมควร (มาตรา 21 วรรคหนึ่ง) ส่วนคณะแขวงในหัวเมือง ให้เจ้าคณะเมืองเลือกจากเจ้าอาวาสวัดที่อยู่ในแขวงนั้น เสนอให้เจ้าคณะมณฑลเป็นผู้แต่งตั้ง อนึ่ง ถ้าทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะทรงเลือกสรรตั้งเจ้าคณะแขวงให้มีสมณศักดิ์ยิ่งขึ้นไปได้ (มาตรา 21 วรรคสอง) กรณีเจ้าอาวาส ซึ่งเป็นตำแหน่งทางปกครองในระดับล่างสุดนั้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจที่อาจทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ตามที่มีพระราชดำริเห็นสมควร ทั้งวัดที่เป็นพระอารามหลวง พระอารามราษฎร์ และสำนักสงฆ์ (มาตรา 10) ในกรณีที่ไม่มีทรงเลือก และตั้งเจ้า



อาวาสด้วยพระองค์เอง หากเป็นวัดในกรุงเทพฯ เป็นอำนาจของพระราชคณะผู้กำกับแขวงเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา 11) ส่วนวัดในหัวเมือง ให้เจ้าคณะแขวงเป็นผู้เสนอให้เจ้าคณะเมืองใช้อำนาจแต่งตั้ง (มาตรา 12) โดยการแต่งตั้งเจ้าอาวาส ทั้งกรณีตามมาตรา 11 และมาตรา 12 กฎหมายกำหนดให้ต้องปรึกษาสงฆ์และสัปบุรุษทายกแห่งวัดนั้นด้วย

สรุปว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มีลักษณะสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคให้คู่ขนานไปกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็นคณะมณฑล คณะเมือง และคณะแขวง ซึ่งเทียบเท่ากับมณฑล จังหวัด และอำเภอ การแต่งตั้งเจ้าคณะมณฑลและเจ้าคณะเมืองเป็นไปตามพระราชดำริส่วนคณะแขวงในกรุงเทพฯ อยู่ในอำนาจของพระราชคณะผู้กำกับแขวง ส่วนในหัวเมืองให้เจ้าคณะเมืองเสนอให้เจ้าคณะมณฑลแต่งตั้ง สำหรับเจ้าอาวาสซึ่งเป็นตำแหน่งระดับล่างสุด กฎหมายกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง แต่หากไม่ทรงแต่งตั้งเอง การแต่งตั้งจะเป็นอำนาจของพระราชคณะหรือเจ้าคณะแขวงตามพื้นที่ และต้องปรึกษาสงฆ์และสัปบุรุษทายกของวัดนั้นก่อน

เหตุและผลทาง “การเมือง” อันเกี่ยวเนื่องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121

การจัดการศึกษาของสยามเพื่อรองรับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือเป็น “เหตุทางการเมือง” ในการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ข้อเท็จจริง คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราโชบายขยายการศึกษาแผนใหม่ไปยังหัวเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2441 (ร.ศ. 117) ภายใต้ความรับผิดชอบของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (เมื่อครั้งยังดำรงพระอิสริยยศที่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส) ที่ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการศึกษาของวัดในหัวเมือง และด้วยเหตุแห่งความขัดข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาหัวเมืองที่ต้องทรงประสบในครั้งนั้น ทำให้รัชกาลที่ 5 โปรดให้ตรากฎหมายลักษณะปกครองคณะสงฆ์ เพื่อจัดให้พระสงฆ์มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการศึกษาผ่านระบบการปกครองบังคับบัญชาในคณะสงฆ์ที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้น

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (มกุฎสนาโค พระองค์เจ้ามนุษยนาคมานพ) พระราชอนุชาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงผนวชเมื่อ พ.ศ. 2422 ในธรรมยุติกนิกายโดยเมื่อ พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) อันเป็นปีที่ออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ทรงมีพระอิสริยยศเป็นที่ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส รั้งตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ คณะธรรมยุต จนกระทั่ง

ใน พ.ศ. 2453 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงทรงรับมหาสมณุตมาภิเษกเป็น “เจ้าคณะใหญ่แห่งพระสงฆ์ ทั้งกรุงเทพมหานครและหัวเมืองทั่วพระราชอาณาเขต” (ประกาศมหาสมณุตมาภิเษก, 2464) ในทัศนะของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ นั้น หน้าที่ประการหนึ่งของคณะสงฆ์ คือ การเป็นกลไกของรัฐในการกล่อมเกลாதาสังคม มิฉะนั้นส่งผลให้ทรงนำศาสนาจักรไปสัมพันธ์กับอาณาจักรอย่างแนบแน่น ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า พื้นฐานของพระดำริส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่พระองค์มีสำนึกว่าทรงเป็น “เจ้านาย” จึงต้องรับใช้ถวายงานต่อชาติและองค์กษัตริย์ผู้เป็นประมุขตามหน้าที่ของพระบรมวงศานุวงศ์ แม้จะอยู่ในสมณเพศก็ตาม (อนันต์ วิริยะพินิจ และณณาท อนุพงศ์พัฒน์, 2549) ตลอดพระชนม์ชีพของเจ้านายฝ่ายบรรพชิตพระองค์นี้ ทรงมีบทบาทอย่างสูงในการส่งผ่านอุดมการณ์ของรัฐสยามสมัยใหม่ไปสู่ราษฎร ผ่านระบบการศึกษาที่รัฐเป็นผู้กำหนด ดังได้กล่าวแล้วว่า สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ทรงเข้ามารับหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในราชอาณาจักรตั้งแต่ พ.ศ. 2441 โดยรัชกาลที่ 5 ได้อาราธนาให้พระองค์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศึกษาหัวเมือง โครงการจัดการศึกษาเช่นนี้ มีขึ้นคู่ขนานไปกับระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (ปฐม ตาคะณานันท์, 2551) กล่าวคือ แบ่งเขตพื้นที่เป็นมณฑลการศึกษาในลักษณะเดียวกัน ภารกิจด้านการศึกษาข้างต้น อยู่ในความดูแลของคณะสงฆ์ ซึ่งรับผิดชอบทั้งการจัดการศึกษาแก่ภิกษุเอง และแก่ราษฎรทั่วไป

สมควรตราไว้ด้วยว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 คือ บุคคลสำคัญอีกพระองค์หนึ่ง ที่มีส่วนในปฏิบัติการก่อรูปรัฐสมัยใหม่แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สิ่งอันประจักษ์ “พระบรมราชานุสาวรีย์” ของพระองค์ในเรื่องนี้ คือ “สำนึกแห่งความเป็นชาติไทย” ที่ทรงพยายามสร้างขึ้น ซึ่งส่งผลให้พุทธศาสนากลายเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นไทยอย่างแยกขาดจากกันมิได้ ในนาม “ชาติ-ศาสน์-กษัตริย์” การอธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ อาจต้องเริ่มจากการกล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ คือ การเป็น “รัฐชาติ” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) ซึ่งหมายถึง รัฐที่ประชาชนในปกครองมีสำนึกในความเป็นกลุ่มก้อน อันหนึ่งอันเดียวกัน หรือที่เรียกว่ามีความเป็น “ชาติ (Nation)” เดียวกัน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2558) อันเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมจิตวิทยา (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2560) จริงอยู่แม้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ส่งผลให้สยามกลายเป็นรัฐสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างภายนอกดังกล่าว ก็ยังมิได้ทำให้สิ่งที่เปี่ยมเจตจำนงร่วมกันในหมู่ประชาชนหรือ “ความเป็นชาติ” ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด รัชกาลที่ 6 ทรงเล็งเห็นปัญหาของรัฐสยามใหม่ข้างต้น จึงมีพระราชดำริที่จะทำให้รัฐแบบใหม่มั่นคงขึ้น โดยการสร้างบางด้านที่ขาดหายไปนี้ขึ้นมา (ภัชราพร ช้างแก้ว, 2530) นำมาซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับลัทธิชาตินิยมตามแบบฉบับของพระองค์ ดังปรากฏเป็นคำขวัญ “ชาติ-ศาสน์-กษัตริย์” กล่าวได้ว่า สำนึกที่ทรงพยายาม



สร้างขึ้นเช่นนี้ ได้มีพุทธศาสนาบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งอย่างแยกจากกันมิได้ ดังที่ทรงแสดงไว้ในเทศนาเสื่อป่าความว่า “...พระพุทธานุศาสนเป็นศาสนาสำหรับชาติเรา เราจำเป็นต้องถือด้วยความกตัญญูต่อบิดามารดาและต้นโคตรวงศ์ของเรา จำเป็นต้องถือไม่มีปัญหาอะไร...” (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2558) อนึ่ง ยังทรงอธิบายเปรียบเทียบพุทธศาสนากับศาสนาอื่นไว้ในคราวหนึ่งด้วย “...พระพุทธเจ้าของเราไม่เคยบอกกล่าวว่าจะหักคอก; แต่อย่างนั้น คนนับถือศาสนาพระพุทธเจ้ายิ่งกว่าศาสนาอื่น เพราะเหตุใด? เพราะแลเห็นแล้วว่าดีกว่าศาสนาอื่น พรหมณ์ก็ดี แหกคอกก็ดี, เมื่อไม่เชื่ออย่างมา ก็แข่งให้เจ้าหรือผีหรือเทวดาหักคอก ลงโทษ; ของเราไม่มีเลย คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าของเราการทำโทษไม่มีเลย เหนือนี้ก็แลเห็นได้ว่าข้างไหนจะดีกว่ากัน” (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2558) ฉะนั้น “ศาสน์” ที่รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชศรัทธา และบรรจุอยู่ในคำขวัญข้างต้นย่อมต้องหมายถึง พุทธศาสนาโดยไม่มีข้อสงสัย เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสามสิ่งนี้ ทรงขยายความเพิ่มเติมว่า (พุทธ) ศาสนาเป็นที่ตั้งแห่งคุณธรรม และคุณธรรมเป็นเครื่องบ่งบอกความเจริญของชาติ เป็นสิ่งจำเป็นที่ชาติและบุคคลจำต้องมี (ภัชราพร ช่างแก้ว, 2530) ส่วนชาติและกษัตริย์นั้น ทรงอธิบายว่า สองสิ่งนี้มีความเท่าเทียมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังคำภาษิต “พระราชาเป็นเครื่องปรากฏของแว่นแคว้น” “...ชาติที่มีอำนาจเต็มบริบูรณ์อยู่ มีอิสสรภาพเต็มที่อยู่ ตั้งมั่นคงอยู่ ก็นับว่าเป็นชาติที่มีสง่าราศี เป็นที่นับถือยำเกรงแห่งชาติอื่น ๆ...” “...ถึงแม้อำนาจก็เป็นสิ่งที่ไม่มีตัว จึงต้องหาตัวอำนาจขึ้นตัวอำนาจ คือ พระราชาธิบดี เป็นเหมาะกว่าผู้อื่นเพราะเป็นผู้ถืออำนาจของคณะอยู่แล้ว... ชาติใด เมืองใด มีพระราชาธิบดีครอบครองอยู่โดยมั่นคง จึงได้นับว่ามีพยานแน่ชัดอยู่ว่า มีอำนาจเต็มบริบูรณ์ มีอิสสรภาพเต็มที่ ตั้งอยู่มั่นคง...” และเมื่อ “...พระราชาธิบดีเป็นเครื่องหมายแห่งอำนาจ โบราณท่านจึงกล่าวเป็นคำภาษิตไว้ว่า “พระราชาเป็นเครื่องปรากฏของแว่นแคว้น” คือ เป็นสง่าของเมืองและชาติ...” (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2558) จึงพออนุมานได้ว่า ในพระราชทัศน์ของรัชกาลที่ 6 พุทธศาสนาย่อมมีอยู่เพื่อความมั่นคงของชาติ และเมื่อชาติกับกษัตริย์มีความเท่าเทียมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเสียแล้ว พุทธศาสนากีย่อมมีอยู่เพื่อความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์นั่นเอง และนับว่าพุทธศาสนาแบบไทย อันเป็นศาสนาประจำชาติมีท่าทีเช่นนี้เป็นคุณลักษณะสำคัญ

สรุปว่า การจัดการศึกษาของสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อรองรับรัฐสมัยใหม่แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีจุดประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ โดยใช้คณะสงฆ์เป็นกลไกสำคัญในการขยายระบบการศึกษาไปยังหัวเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระองค์มีบทบาทสำคัญในการส่งผ่านอุดมการณ์รัฐสยามสมัยใหม่ผ่านการศึกษาที่คณะสงฆ์ดูแล ทั้งนี้ รัชกาลที่ 6 ยังเสริมสร้าง



ความเป็นรัฐชาติด้วยแนวคิด “ชาติ-ศาสน์-กษัตริย์” ซึ่งเน้นความสำคัญของพุทธศาสนาในการเป็นพื้นฐานคุณธรรมและความมั่นคงของชาติและสถาบันกษัตริย์

ผลทางการเมืองจากการตรากฎหมาย: โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์แบบรวมศูนย์อำนาจและ “พรพิเศษ” ของธรรมยุติกนิกาย

กล่าวได้ว่า หลักการจัดระเบียบราชการอันเป็นพื้นฐานของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 คือ หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และก่อตั้งสายการบังคับบัญชาขององค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีระดับสูงต่ำลดหลั่นกันไป เพื่อรับนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2547) ทั้งนี้ “เอกภาพ” คือ ลักษณะอันจำเป็นของการจัดระเบียบราชการแบบรวมอำนาจ เพราะทำให้การควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพรอบคอบคิดเรื่องเอกภาพเช่นนี้ ได้นำมาสู่ความพยายาม “จัดระเบียบ” คณะสงฆ์ในดินแดนสยาม ที่แต่เดิมดำรงอยู่อย่างหลากหลาย ตามสายการปฏิบัติของตน ให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน ตามมาตรฐานของส่วนกลาง อันนับได้ว่าเป็น “ผลทางการเมือง” จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับพระสงฆ์ในภาคอีสานและภาคเหนือของไทย

ในอดีต พระสงฆ์ในอีสานที่ต้องการศึกษาธรรมชั้นสูงมักเดินทางไปนครเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางพุทธศาสนาของลาว ส่งผลให้คณะสงฆ์อีสานได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาแบบล้านช้าง ทั้งในด้านการปกครองคณะสงฆ์ ระบบการศึกษา และจารีตปฏิบัติ (กิตติรัตน์ สิริพันธ์, 2534) อย่างไรก็ตาม การปราบกบฏเจ้าอนุวงศ์ในรัชกาลที่ 3 และการเผาทำลายเวียงจันทน์ ทำให้เวียงจันทน์สูญเสียสถานะศูนย์กลางพระพุทธศาสนา พระสงฆ์อีสานจึงต้องเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อศึกษาธรรม กระบวนการนี้นำไปสู่การถ่ายทอดระบบการศึกษาและจารีตของคณะสงฆ์ส่วนกลางกลับสู่อีสาน ก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันระหว่างคณะสงฆ์อีสานและส่วนกลาง ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งรัฐสยามมีความกังวลต่อการขยายอิทธิพลของชาติตะวันตกในดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง (ธีระพงษ์ มีไธสง, 2557) ด้วยเหตุนี้ รัชกาลที่ 4 จึงใช้นโยบาย “ทำลาวให้เป็นไทย” โดยมอบหมายให้คณะสงฆ์ธรรมยุต ซึ่งทรงก่อตั้งขึ้น เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปพระสงฆ์อีสาน พระสงฆ์ที่ศึกษาธรรมในสายธรรมยุตถูกส่งกลับไปเผยแผ่ธรรมการณของรัฐบาลสยาม ส่งผลให้พระเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เคยผูกพันกับพระสงฆ์เริ่มเลือนหาย และพระสงฆ์ถูกดึงเข้าสู่ระบบการปกครองที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางมากขึ้น (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2547) ในดินแดนภาคเหนือของไทยก็มีความพยายามของรัฐในการปฏิรูปคณะสงฆ์ท้องถิ่นให้เป็นเอกภาพกับส่วนกลาง ตั้งแต่ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 (พ.ศ.



2445) เช่นเดียวกันกับภาคอีสาน ซึ่งทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างพระสงฆ์พื้นเมืองกับพระสงฆ์ส่วนกลาง ผู้นำเนื้อหาและรูปแบบของ “พุทธศาสนาแบบไทย” หรือพุทธศาสนาเถรวาทแบบทางการเข้าไปเผยแพร่ยังท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นด้วยวิธีคิดเรื่องการสร้างความเป็นเอกภาพของสงฆ์ส่วนกลาง และทัศนคติเชิงลบต่อสงฆ์พื้นเมือง ทั้งในเรื่องวัตรปฏิบัติ ตลอดจนระบบการศึกษาแบบดั้งเดิม (ประทีป ฉายสี, 2551) ราว พ.ศ. 2439 ได้เกิดกรณีพิพาทระหว่างพระสงฆ์เมืองเชียงใหม่กับพระสงฆ์ที่ได้รับการอบรมศึกษาความรู้ทางพุทธศาสนา ตลอดจนข้อวัตรจากคณะสงฆ์ส่วนกลาง ข้อเท็จจริง คือ พระมหาปิง คนธสโร ชาวเชียงใหม่ ซึ่งได้เดินทางเข้ามาศึกษาเล่าเรียนพระปริยัติธรรมที่กรุงเทพฯ โดยบวชแปลงเป็นธรรมยุติกนิกาย และมอบตนเป็นศิษย์ในสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ภายหลัง พระมหาปิง รับพระราชทานสมณศักดิ์เป็นที่ พระนพิสีพิศาลคุณ และได้รับมอบหมายให้กลับมาวางระเบียบการบริหารคณะสงฆ์ ใน นครเชียงใหม่ พระนพิสีพิศาลคุณ (ปิง) ได้ดำเนินการปฏิรูปคณะสงฆ์ท้องถิ่น โดยเอาการศึกษาแผนใหม่และแบบธรรมเนียมอย่างธรรมยุตเป็นตัวนำ เป็นต้นว่า การเทศนาเป็นภาษาไทยกลาง แทนภาษาเมือง และเหตุการณ์อันเป็น “จุดปะทะ” คือ ท่านได้พยายามชักชวนให้พระภิกษุในเชียงใหม่บวชแปลงเป็นพระธรรมยุต แต่กลับปรากฏว่ามีพระสงฆ์เพียงไม่กี่วัดเท่านั้นที่เข้าร่วม สาเหตุเป็นเพราะต่างให้ความเคารพยำเกรงต่อครูบาโสภณ (โสภณ อุ่นเรือน) วัดฝายหิน พระสงฆ์นิกายพื้นเมือง ผู้ได้รับแต่งตั้งจากพระเจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ให้ดำรงตำแหน่ง “ประธานพระสังฆราชา” ของเมือง พระนพิสีพิศาลคุณ จึงตอบโต้โดยการมีหนังสือถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ร้องเรียนว่า ครูบาวัดฝายหิน มีพฤติกรรมยุยงส่งเสริมให้พระภิกษุสงฆ์ในเชียงใหม่ทำตัวกระด้างกระเดื่อง ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการวางระเบียบการปกครองคณะสงฆ์แผนใหม่ ตามพระบัญชา ซึ่งการณีนี้นำให้กรมสังฆการี ได้เชิญตัวครูบาโสภณมาแก้อีกกล่าวหาที่กรุงเทพฯ ข้อพิพาทข้างต้นจบลงโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ได้ทรงชี้แจงนโยบายของคณะสงฆ์ส่วนกลางให้ทราบ ทั้งขอให้ครูบาและคณะเป็นกำลังในโครงการจัดการศึกษา โดยให้วัดเป็นศูนย์กลางการเล่าเรียนวิชาการแผนใหม่ เพื่อช่วยให้ประชาชนได้รู้หนังสือ ตามแผนการพัฒนาประเทศให้เป็นอารยะดังเช่นตะวันตก รวมทั้งขอให้ช่วยจัดตั้งคณะสงฆ์ให้มีระเบียบวินัยเคร่งครัดยิ่งขึ้น ดังพระราชดำรัส “หวังใจว่าครูบาเชียงใหม่ คงจะช่วยด้วยความเต็มใจ และขอแสดงความเคารพต่อการแต่งตั้งของพระเจ้าอินทวิชยานนท์ พระเจ้านครเชียงใหม่ จึงขอให้ท่านเป็นเจ้าคณะสงฆ์เชียงใหม่ต่อไปเถิด” พร้อมกันนี้ ทรงพระราชทานสมณศักดิ์แบบส่วนกลางแก่ครูบาโสภณให้เป็นที่ พระอภัยสารทระ ดำรงตำแหน่งเจ้าคณะเมืองเชียงใหม่ (ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง, 2538)



หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ข้อพิพาทระหว่างพระสงฆ์พื้นเมืองกับพระสงฆ์ผู้เป็น “องค์กรเจ้าหน้าที่” ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว คงไม่มีเรื่องใดโด่งดังไปกว่ากรณีการต้องอธิกรณ์ของครูบาศรีวิชัย (สิริวิชัย อินท์เพื่อน) วัดบ้านปาง จังหวัดลำพูน ซึ่งเกิดขึ้นหลายครั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2453-2478 ครั้งสำคัญซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายสงฆ์และฝ่ายบ้านเมืองในมณฑลพายัพ ได้ส่งตัวครูบาศรีวิชัยลงมาไต่สวนที่กรุงเทพฯ เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2463 โดยข้อหาที่ระบุในรายงานพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการ คือ “ไม่โอนอ่อนและขัดขืนต่อคณะสงฆ์” (สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, 2551) กล่าวคือ ตั้งตัวเป็นอุปชฌาย์ บวชกุลบุตรโดยไม่มีใบอนุญาต ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าคณะแขวง ประพฤติตนเป็นเยี่ยงอย่างให้วัดทั้งหลายขัดขืนการปกครองคณะสงฆ์ นอกจากนี้ ยังมีข้อหาซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง คือ เจ้าหน้าที่เรียกประชุมสงฆ์ท้องที่ เพื่อตักเตือนให้รู้ระเบียบการคณะสงฆ์ และทางราชการแล้ว ไม่ยอมเข้าร่วม ขัดขืนไม่ยอมตามประทีป ตีฆ้อง กลอง เนื่องในพิธีบรมราชาภิเษกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ตามประกาศของทางราชการ ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการสำรวจสำมะโนครัวแม้เจ้าคณะแขวง เจ้าคณะจังหวัด สังกัดไม่ยอมปฏิบัติตาม มิพักต้องกล่าวถึงข้อกล่าวหาทำนองตั้งตนเป็นผู้มีบุญได้ครอบครองดาบศรีภักย์ฝักทองคำซึ่งตกลงมาจากอากาศเป็นเหตุให้มหาชนหลงนิมนต์บิณฑบาต สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส มีพระบัญชาให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากรณีนี้ในเบื้องต้น ก่อนถวายความเห็นให้พระองค์วินิจฉัย โดยคณะกรรมการประกอบด้วย พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นชินวรสิริวัฒน์ (สิริวิฑูโน ม.จ.ภุชงค์ ชมพูนุท) เป็นประธานกรรมการ พระญาณวราภรณ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) และพระธรรมไตรโลกาจารย์ (ญาณวโร เจริญ สุขบท) เป็นกรรมการ ทั้งนี้ จากพระดำรัสสั่งคำวินิจฉัยของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ประมวลได้ว่า กรณีครูบาศรีวิชัยตั้งตัวเป็นพระอุปชฌาย์โดยไม่มีใบอนุญาต เป็นความผิดจริง แต่ทรงเห็นว่า การที่เจ้าคณะจังหวัด ลงโทษโดยกักตัวไว้ถึง 2 ปีนั้น รุนแรงเกินไป เรื่องการไม่ยอมอยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าคณะแขวงนั้นมีความผิดเฉพาะข้อที่สมควรเจ้าคณะจะลงโทษ ควรจะยกข้อขึ้นกล่าว ส่วนที่วัดทั้งหลายขัดขืนต่อความปกครองของเจ้าคณะแขวงนั้น มิใช่ความผิดของครูบาศรีวิชัย แต่เป็นความผิดของบรรดาเจ้าอาวาสวัดเหล่านั้นเอง สำหรับข้อหาซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ทรงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายอาณาจักร เรียกประชุมสงฆ์เพื่อตักเตือนให้รู้ระเบียบการคณะสงฆ์และทางราชการ หากเป็นกรณีที่ขอให้พระสงฆ์ผู้ปกครอง คือ เจ้าคณะแขวงเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว ไม่ไปโดยไม่ได้แจ้งเหตุขัดข้อง ย่อมมีความผิด แต่หากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้เรียกประชุมเองโดยลำพัง การไม่ไปย่อมถือเป็นผิดมิได้ เรื่องการฉลองเนื่องในพิธีบรมราชาภิเษกสมโภชนั้น เป็นกิจอันพึงกระทำด้วยความมีใจทางราชการ เป็นแต่เพียงนัดหมายให้กระทำ หาก



เป็นการบังคับแล้ว ย่อมไม่เป็นพระเกียรติยศ การที่ครูบาศรีวิชัยไม่ยอมกระทำ จึงเอาผิดไม่ได้ กรณีการไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองในการสำรวจสำมะโนครัว ทรงเห็นพ้องกับข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการว่า เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของอาวาส แต่ขณะเกิดเหตุ ครูบาศรีวิชัยไม่ได้เป็นเจ้าอาวาส จึงไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับเรื่องข้าวลือเกี่ยวกับการอวดคุณวิเศษว่า เป็นผู้มึนบุญที่ทรงเห็นพ้องด้วยกับคณะกรรมการว่า เป็นข้อกล่าวหาที่เลื่อนลอย ปราศจากพยานหลักฐาน ในชั้นที่สุดจึงทรงวินิจฉัยให้ครูบาศรีวิชัยพ้นผิด และปล่อยตัวกลับภูมิลำเนา (สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, 2551)

ก่อนการปฏิรูประบบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นแบบแผนตามกฎหมายลักษณะปกครองคณะสงฆ์ของส่วนกลาง การปกครองสงฆ์ในดินแดนล้านนา ยังคงเป็นไปตามจารีตประเพณีที่ยึดถือกันมาแต่โบราณ ซึ่งเรียกว่า “ระบบหมวดอุโบสถ” หรือ “หัวหมวดวัด” ตามระบบเช่นนี้ จะมีพระเถระผู้ดำรงตำแหน่ง “เจ้าหมวดอุโบสถ” ทำหน้าที่ปกครองดูแลบรรดาวัดที่อยู่ในสังกัดของตน (โดยเจ้าหมวดอุโบสถ 1 รูป จะมีวัดที่อยู่ในการดูแลราว 10 ถึง 30 วัด) และประการสำคัญ คือ เป็นพระอุปัชฌาย์ ผู้มีสิทธิให้การอุปสมบทแก่กุลบุตรที่ต้องการบวชเป็นภิกษุสังกัดวัดต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของผู้เป็นเจ้าหมวด ตำแหน่งเจ้าหมวดอุโบสถข้างต้น มีใช้ตำแหน่งที่ทางการแต่งตั้ง หากแต่มาจากการยกกันขึ้นในหมวดอุโบสถ หรือสายการปฏิบัติกันเอง โดยพิจารณาจากการยอมรับนับถือของบรรดาชาวบ้านและพระสงฆ์ด้วยกัน (โสภา ชานะมูล, 2561) จึงมีผู้ตั้งข้อสังเกตอย่างค่อนข้างรุนแรงว่า ทัศนคติขององค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนกลางในทำนองนี้ เป็นการ “...คิดเอาแต่ได้ เรียกร้องให้คนอื่น รัฐอื่น มาปฏิบัติตามกรอบระเบียบที่ตนเองกำหนดไว้ ให้คนอื่นและรัฐอื่น ๆ มาก้มหัวยอมรับฟังคำสั่งทุกอย่างของตนเอง...” “...ขณะที่ล้านนาก็มีระเบียบและกฎเกณฑ์ของตนเองมานานหลายร้อยปี เหตุใดจึงไม่เคารพสิทธิของคนอื่น และความเป็นอิสระของดินแดนอื่น” “...ความคิดหวาดระแวงคนอื่นและรัฐอื่น ที่มีกรอบการประพฤติปฏิบัติไม่เหมือนตนเอง แนวคิดรัฐรวมศูนย์อำนาจที่ครอบงำเมืองอื่นและรัฐรอบ ๆ จึงนำไปสู่ความคิดที่จะทำลายผู้อื่นและกดหัวคนอื่นลงไปให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตนเอง...” (โสภา ชานะมูล, 2561) อันที่จริง ข้อสังเกตข้างต้นก็ได้ให้คำตอบถึงเหตุผลของเรื่องอยู่ในตัวเองแล้ว “แนวคิดรัฐรวมศูนย์อำนาจ” หรือการจัดระเบียบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่เน้นความเป็นเอกภาพนั่นเอง ที่เป็นรากฐานของทัศนะเช่นนั้น ภายใต้กรอบคิดเรื่องเอกภาพ หลักเกณฑ์การเป็นพระอุปัชฌาย์ ผู้มีสิทธิอุปสมบทกุลบุตรของคณะสงฆ์ในทุกพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ย่อมมีเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น จารีตหรือแบบธรรมเนียมที่แต่ละท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติ ไม่อาจมีกำลังบังคับเหนือไปกว่ากฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยส่วนกลางได้ กล่าวให้ถึงที่สุด ข้อเรียกร้องเรื่องการ “เคารพสิทธิของคนอื่น และความเป็น



อิสระของดินแดนอื่น” ซึ่งคงหมายถึง การเคารพในอัตลักษณ์ของท้องถิ่นจะเป็นจริงได้ ก็แต่ภายใต้การจัดระเบียบราชการตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่กำหนดให้รัฐส่วนกลางรับรองความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของตน ลักษณะเช่นนี้ จึงจะส่งผลให้แต่ละท้องถิ่นสามารถดำรงอัตลักษณ์อันหลากหลายเอาไว้ได้ ทั้งนี้ มโนทัศน์ดังกล่าวมิได้นำมาใช้ในกระบวนการสร้างรัฐชาติไทยในยุคที่เกิดกรณีครูบาศรีวิชัยแต่อย่างใด

ดังกล่าวแล้วว่า “พรพิเศษ” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ได้ส่งผลให้พระสงฆ์ธรรมยุต มีอภิสิทธิ์บางประการเหนือพระสงฆ์มหานิกาย อภิสิทธิ์เช่นว่านี้ แม้จะมีมาก่อนหน้าแล้ว แต่ก็ถูกรับรองอย่างเป็นทางการครั้งแรก ตามบทบัญญัติข้างต้น และนับได้ว่าเป็น “ผลทางการเมือง” อันสำคัญอีกประการหนึ่งที่กฎหมายฉบับนี้ ก่อให้เกิดขึ้น การที่คณะธรรมยุตได้อภิสิทธิ์ในการปกครองตนเอง โดยพระภิกษุธรรมยุตทั่วทั้งราชอาณาจักรย่อมขึ้นตรงต่อเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย ได้สร้างปัญหาความสับสนในการปกครองแก่เจ้าคณะท้องถิ่น ที่เป็นสงฆ์มหานิกาย เพราะไม่อาจกล่าวตักเตือนได้ ข้าข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ในคณะใหญ่ของภิกษุมหานิกาย เช่น คณะเหนือ คณะใต้ คณะกลาง บางคณะกลับมีพระเถระธรรมยุต เป็นเจ้าคณะปกครอง ยิ่งการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคด้วยแล้ว เมื่อพิจารณารายชื่อเจ้าคณะมณฑลชุดแรก ที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่า พระราชาคณะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าคณะมณฑลทั้งหมด 14 รูป เป็นพระธรรมยุตถึง 9 รูป และเป็นพระมหานิกายเพียง 5 รูปเท่านั้น (แสง อุดมศรี, ม.ป.ป.) ผลที่เกิดขึ้น คือ พระธรรมยุต สามารถปกครองพระมหานิกายได้ แต่ตรงกันข้าม พระมหานิกาย ไม่อาจปกครองพระธรรมยุตได้แต่อย่างใด (คะเนิงนิตย์ จันทบุตร, 2528) ซึ่งมีคำอธิบายว่า สภาพเช่นนี้เกิดจากในช่วงเวลาที่มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 นั้น การศึกษาของภิกษุธรรมยุต กำลังรุ่งเรือง โดยมีสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็นผู้บริหารพระองค์สำคัญ พระเถระที่สามารถในด้านวิชาการ (ตามมาตรฐานของรัฐ) ส่วนใหญ่จึงมาจากคณะธรรมยุต ต่างจากพระสงฆ์มหานิกาย ที่สามารถด้านวิชาการน้อย จึงมีความจำเป็นต้องส่งพระเถระธรรมยุตไปดำรงตำแหน่งเจ้าคณะเพื่อให้รับผิดชอบโครงการจัดการศึกษา ตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติ และทำงานด้านการปกครองคณะควบคู่กันไป (คะเนิงนิตย์ จันทบุตร, 2528) แม้สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ จะทรงเคยปรารภถึงเรื่องให้พระมหานิกายปกครองพระธรรมยุตในภูมิภาค แต่ในท้ายที่สุดก็ทรงเห็นว่า พระมหานิกายในส่วนภูมิภาคยังขาดความสามารถด้านการปกครองเกรงว่าถ้ามีเหตุอภิรณจะไม่รู้จักวิธีพิจารณาความ ทำให้พระธรรมยุตไม่นับถือ เกรงกลัวและจะทำอะไรก็ได้ตามใจตน “...ฉันปรารถนาอยู่เหมือนกัน เพื่อจะรวมการปกครองวัดให้อยู่ตาม



ท้องถิ่น เปนแต่การปฏิบัติตามลัทธิจึงให้ขึ้นตามนิกาย แต่ในเวลานี้ พระมหานิกายที่เปนพื้นเมืองยังด้อยกว่าพระธรรมยุตมาก หากมีอิทธิพลขึ้นไม่รู้จักจะชำระทีเดียว ตั้งแต่เจ้าคณะมณฑลลงไป เคยยกวินัยขึ้นปรับผิดหลายแห่ง ถ้าขึ้นให้รวมพระธรรมยุต คงไม่นับถือเกรงกลัว นึกจะทำอะไรก็จะทำเอาตามใจเช่นนี้ กลับจะเสียกว่าอยู่ในปกครองของคณะเธอเอง...” (พระมหาสมณศาสนที่ 71/163) เมื่อประกอบกันเข้ากับข้อเท็จจริงอื่น ๆ เป็นต้นว่า พระธรรมยุตไม่ยอมร่วมอุโบสถสังฆกรรมกับพระมหานิกาย พระมหานิกายที่จะบวชแปลงเป็นธรรมยุตจะต้องเปลื้องผ้าออก นุ่งขาวก่อน แล้วจึงขอบรรพชา อุปสมบทเป็นชั้น ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้พระภิกษุฝ่ายมหานิกายหลายรูปเห็นว่า พระธรรมยุตเหยียดพระมหานิกายลงเป็น “อนุสัมปัน” คือไม่ใช่พระสงฆ์แท้จริง แต่มีสถานะเป็นเพียงสามเณรเท่านั้น ยังมีพักต้องกล่าวถึงการที่พระเถระจากนิกายธรรมยุตได้รับการโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ติดต่อกันถึง 4 พระองค์ ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถึงพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 กรณีเหล่านี้ น่าจะสร้างความไม่พอใจแก่พระภิกษุฝ่ายมหานิกายอยู่ไม่น้อย กระนั้นกลับไม่พบปฏิกริยาจากคณะมหานิกายในเชิงต่อต้านพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มากนัก ซึ่งเข้าใจว่าคงเป็นเพราะเกรงในพระบรมเดชานุภาพของสถาบันกษัตริย์ ผู้ทรงเป็นแหล่งที่มาแห่ง “พรพิเศษ” ดังกล่าว (คะนิงนิตย จันทบุตร, 2528) ความเคลื่อนไหวของพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกาย ในการถอดรื้ออธิปไตยของคณะธรรมยุต มาปรากฏภายหลังการอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475 อันเป็นเหตุการณ์ทางการเมือง เพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองของสยาม จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ประชาธิปไตย ความเคลื่อนไหวเช่นว่านี้ได้นำไปสู่การตรากฎหมายปกครองคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ซึ่งมุ่งหมายให้มี “หน้าตา” แบบประชาธิปไตย อันเป็นระบอบการปกครองที่พยายามก่อตั้งขึ้นในประเทศสยามเวลานั้น

สรุปว่า หลักการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ยึดหลักการรวมศูนย์อำนาจ เพื่อให้การควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางมีประสิทธิภาพ ความพยายามจัดระเบียบคณะสงฆ์ให้เป็นหนึ่งเดียวมีผลทางการเมืองที่ชัดเจน โดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือ ที่เคยมีแบบแผนปกครองและการศึกษาเป็นของตนเอง การนำระบบจากกรุงเทพ ฯ มาใช้ ส่งผลให้พระสงฆ์ท้องถิ่นต้องปรับตัวและสูญเสียอัตลักษณ์ท้องถิ่น ความลึกลับในการปกครองระหว่างคณะธรรมยุตและมหานิกายก่อให้เกิดความไม่พอใจ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้โดยไม่มีการต่อต้านอย่างมาก จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน พ.ศ. 2475 ที่นำมาสู่การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย



สรุป

บทความนี้เป็นการย้อนรอยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งเกิดขึ้นในยุคของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองสงฆ์ โดยกำหนดให้เป็นระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้พระสงฆ์มีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีความชัดเจนของสายการบังคับบัญชาแบบลำดับชั้น พระราชบัญญัตินี้ยังส่งเสริมบทบาทของพระสงฆ์ในด้านการศึกษาของประชาชน โดยมีสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็นผู้นำในการจัดการศึกษาเพื่อสนับสนุนรัฐบาลแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

พระราชบัญญัตินี้ ยังเน้นสิทธิพิเศษของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายให้ปกครองตนเอง โดยไม่ขึ้นต่อเจ้าคณะท้องถิ่น ส่วนคณะสงฆ์ส่วนกลางจะถูกปกครองผ่านมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านพุทธศาสนาแก่พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ ยังไม่มีการกล่าวถึงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชในพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการบริหารกิจการคณะสงฆ์โดยตรงจากพระมหากษัตริย์

เอกสารอ้างอิง

- กิติรัตน์ สืบพันธ์. (2534). พระสงฆ์อีสานเข้ากรุงเทพฯ สมัยแรก ๆ. *ศิลปวัฒนธรรม*, 12(9), 112-119.
- คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2558). *การปกครองคณะสงฆ์ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- คะนิงนิตย์ จันทบุตร. (2528). *การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477-2484*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2547). *หลักการรวมศูนย์อำนาจและหลักการกระจายอำนาจในทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธีระพงษ์ มีโสง. (2557). พระสงฆ์กับอำนาจรัฐไทย: บทเรียนจากอดีต-พระธรรมยุตสายอีสาน. *ศิลปวัฒนธรรม*, 35(4), 146-168.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2558). นัยยะของรัฐในทางศาสนา. *มติชนสุดสัปดาห์*, 13-19, 30-32.
- บวรศักดิ์ อรรณโณ. (2560). *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปฐม ตาคะนันทน์. (2551). *คณะสงฆ์สร้างชาติ สมัยรัชกาลที่ 5*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ประกาศมหาสมณุตมาภิเศก*. (2464, 12 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 38 หน้า 10-12.
- ประทีป ฉายลี. (2551). การเมืองเรื่องตุ๋นเจ้าในเวียงพิงค์เจียงใหม่ในยุคปฏิรูป: กรณีครูบาโสภาแห่งวัดฝายหิน. *ศิลปวัฒนธรรม*, 29(11), 104-106.



- ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง. (2538). *เพชรล้านนา (2)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: ผู้จัดการศูนย์ภาคเหนือ.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2558). ศาสนาประจำชาติไทย. สืบค้น 20 ตุลาคม 2567, จาก <https://www.mcu.ac.th/article/detail/14216>
- ภัชราพร ช้างแก้ว. (2530). *พุทธศาสนากับการก่อตัวของรัฐไทยแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. (2551). พระดำรัสสั่งคำวินิจฉัย ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2463. ใน *ประมวลพระนิพนธ์ฯ พระมหาสมณวินิจฉัย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย.
- แสวง อุดมศรี. (ม.ป.ป.). *การปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- โสภา ชานะมูล. (2561). *ครุบาศรีวิชัยตนบุญแห่งล้านนา. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว และชัยพงษ์ สำเนียง (บ.ก.), รำลึก 140 ปี ชาตกาล ครุบาศรีวิชัย*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อนันต์ วิริยะพินิจ และนภนาท อนุพงศ์พัฒน์. (2549). *การปฏิรูปพุทธศาสนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).