

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจการปกครองวัดครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดเรื่องเกี่ยวกับอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งทั้งสองประเด็นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหัวข้อของการวิจัยที่ว่าด้วยทั้งอำนาจ และการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนรอบวัด

สำหรับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นได้สอดคล้องกับแนวทางที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับวัดได้อย่างไร และชุมชนกลุ่มไหนควรจะเป็นผู้เข้ามามีอำนาจ และสำหรับทฤษฎีที่สองว่าด้วยเรื่องอำนาจมุ่งเสนอแนวทางที่จะการแบ่งหรือการกระจายอำนาจ ตลอดจนการจัดสรรอำนาจอย่างไรให้กลุ่มอำนาจต่าง ๆ เพื่อให้เป็น โครงสร้างที่มีคุณภาพและพัฒนาไปได้ด้วยดี

2.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของชุมชน

Arthur Dunhan (1958: 14) ได้แบ่งความหมายของชุมชนเป็นสองแบบ คือ ชุมชนพื้นที่ (Geographical Community) และชุมชนหน้าที่ (Functional Community) ที่นี้ Arthur หมายถึงว่า การรวมกลุ่มของบุคคลแม้ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปก็จัดว่าเป็นชุมชนเมื่อมีการรวมกลุ่มและจัดระเบียบแบบแผนการทำงานร่วมกัน ในรูปขององค์กรต่าง ๆ เช่น กลุ่ม สโมสร ชมรม เป็นต้น

สำหรับในการศึกษานี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นไปที่ชุมชนพื้นที่ที่มีวัดเป็นศูนย์กลางของชุมชน และหน้าที่หรือกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยการเข้ามามีส่วนร่วมกันที่วัด หน้าที่ของชุมชนจะเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับวัด ฉะนั้นความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนของ Arthur Dunhan จึงหมายถึงกระบวนการในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสมดุลกันระหว่างความต้องการและทรัพยากรที่จะต้องตอบสนองความต้องการของชุมชน เช่นเดียวกันสำหรับวัดต่าง ๆ ถือเป็นทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนอาจมีความแยกตามสาขาค้างนี้

ทางสังคมวิทยา การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึงการที่ประชาชนมารวมกันและก่อให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ไม่ว่าจะผ่านองค์กรหรือในนามบุคคล แต่พฤติกรรมนั้นต้องผ่านการสมยอมของสมาชิก (Reeder, อ้างใน ฉอ้าน วุฒิกรรมรักษา, 2526: 21)

Dictionary of Social Welfare (Noel and Timm, 1982: 80) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า คือการกระทำที่นำไปสู่ความร่วมมือมากขึ้นมากกว่าการมารับบริการ ซึ่งคล้าย ๆ กับแนวคิดที่เสนอไว้ใน Philippine Encyclopedia of Social Work (Corazon, 1978: 230-236) ที่ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนคือการเปิดให้ชุมชนเข้ามามีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรซึ่งจะต้องเริ่มจากการสร้างความเข้าใจร่วมกันจนนำไปสู่การประสานงานกัน หาแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งทั้งที่เป็นกิจกรรมที่จะกระทบต่อชีวิตของเขาหรือกระทบต่อชุมชน

Wisardjono (1978, 66) เสนอว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนมิใช่หมายถึงเฉพาะผู้ที่ได้รับการพัฒนา แต่เป็นปัจจัยนำในการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง และชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- การกำหนดเป้าหมายการพัฒนา
- การเรียงลำดับความสำคัญ
- การวางแผน
- การดำเนินการให้เป็นไปตามแผน
- การแสวงหาความรู้และเทคนิควิธีเพื่อเพิ่มศักยภาพการพัฒนา

แนวคิดนี้คล้ายกับแนวความคิดที่ระบุไว้ในองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ (United Nations, 1978: 4) กล่าวคือ

- ต้องมีการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางของสังคม ของการจัดการทรัพยากร
- ต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามทิศทางที่กำหนดไว้
- การมีส่วนร่วมเป็นไปโดยความสมัครใจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางจิตวิทยานั้นถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติได้ดังที่ เขียวลักษณ์ เขียวเชาวน์ (2526: --) ได้เสนอแนวคิดที่น่าสนใจไว้ว่าทัศนคติและพฤติกรรมนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้จากการเริ่มสร้างสถานการณ์การมีส่วนร่วมของบุคคล จะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกได้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานร่วมกัน จะเกิดความรู้สึกว่าเป็นงานของตนเอง ความรู้สึกผูกมัดกับงาน (Commitment) และแรงจูงใจ (Motivation) ที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของตนและขององค์กรเป็นเรื่องที่สำคัญมากขึ้น

ทางสาขารัฐศาสตร์ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) เช่นการปกครองในสมัยกรีกที่ประชาชนทั้งหมดมีอำนาจเข้ามามีส่วน

ร่วมในการปกครองโดยตรง เข้ามาร่วมกระบวนการในการตัดสินใจโดยตรง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ โดยวิธีการต่าง ๆ จากการกำหนดโดยตรงของชุมชนเอง หรือเข้าไปร่วมในนามขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ในชุมชน องค์กรทางศาสนา สมาคม รวมถึงการเคลื่อนไหวในทุกรูปแบบซึ่งมีอิทธิพลต่อชีวิตและต่อสังคม (Muntarbhon, 1983: 14)

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชนในหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมแล้วและขั้นปฏิบัติแล้ว ยังสามารถดำเนินการทดสอบได้ด้วยว่าชุมชนมีส่วนร่วมมากน้อยแค่ไหนเพียงไร นั้นหมายถึงการเริ่มที่จะสร้างพลังกลไกภายใน (Internal Mechanism) เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างอำนาจ และสุดท้ายจะนำไปสู่องค์กรของประชาชนที่เข้มแข็งและสามารถกำหนดชะตากรรมของตนเองอย่างเต็มรูปแบบ ไม่หยุดนิ่ง และถ่ายทอดต่อไปในชุมชน

รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วม อาจแบ่งเป็นสองประการ คือ การมีส่วนร่วมทางตรง (Direct Participation) คือการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือคัดเลือกกลุ่ม หรือบุคคลของตนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อดำเนินการแก้ไขและเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการจัดระดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของชุมชน การวิเคราะห์วางแผนและการประเมินผลงาน ส่วนการเข้ามามีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) อาจหมายถึงการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และคอยควบคุมการทำงานของกลุ่มตัวแทน ตลอดจนการให้ความสนใจต่อปัญหาสังคม ชุมชนของตน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายนอกก็มีส่วนก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

นอกจากการเสนอแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนแล้ว Thomas R. Dye (1985: 357-374) ยังได้ศึกษาและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของชุมชนในอเมริกาอีกด้วย โดยเริ่มตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจของชุมชนในอเมริกาว่า โครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่ในอเมริกานั้นแท้จริงแล้วเป็นอำนาจของปัจเจกบุคคลที่เป็นชนชั้นนำหรือเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนหลายฝ่าย Dye ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนดังต่อไปนี้

1. ชุมชนที่สภาพสังคม ชาติพันธุ์และเชื้อชาติเดียวกัน (Homogeneous) จะมีลักษณะของสังคมที่มีการรวมอำนาจไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าสังคมที่มีความแตกต่างกันทางด้านต่าง ๆ (Heterogeneous)

2. การเพิ่มขึ้นของระบบอุตสาหกรรม หรือความแตกต่างทางระดับฐานะทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่ความแตกต่างทางด้านความคิดเกิดความหลากหลาย อำนาจไม่ผูกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
3. สังคมที่เป็นเมืองใหญ่ (Metropolitan) มักจะมีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่หลากหลาย ซึ่งแตกต่างจากเมืองเล็กที่อยู่รอบนอกจะมีการรวมอำนาจไว้ที่กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่า
4. ชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีความแตกต่างหลากหลายขึ้นทางด้านต่าง ๆ จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมมากขึ้น
5. ชุมชนที่ฝังตัวมานานจะมีกลุ่มอำนาจเพียงไม่กี่กลุ่มและยากต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่เหมือนกับชุมชนใหม่ แต่หากชุมชนเก่ามีการเพิ่มขึ้นของประชากรและมีการอพยพเข้าออกของประชากรมากขึ้นก็จะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอำนาจมากขึ้น
6. แนวโน้มของการมีส่วนร่วมของชุมชนจะมีมากขึ้นเมื่อมีการติดต่อสื่อสารกันระหว่างชุมชนมากขึ้น โครงสร้างอำนาจจะหลากหลายพร้อมทั้งมีการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเมื่อผู้คนมีการศึกษามากขึ้น ชนชั้นกลางกระจายมากขึ้น

2.2 หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

หลักการรวมอำนาจ คือ หลักการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ของรัฐ ในที่นี้ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ หมายถึง องค์การมหาเถรสมาคม อำนาจดังกล่าว ได้แก่ การวินิจฉัยสั่งการและการบังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางขึ้นตรงต่อกันตามสายบังคับบัญชาคอยดำเนินการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย การรวมอำนาจนั้นทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง (ประยูร กาญจนดุล, 2523: 30-38) การรวมอำนาจมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. กำลังตำรวจและทหารขึ้นตรงอยู่กับส่วนกลาง เพื่อที่จะสามารถใช้กำลังนั้นได้เด็ดขาด และทันทั่วทั้งหากมีความจำเป็นต้องใช้กำลังบังคับ และใช้เป็นปัจจัยในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ
2. อำนาจวินิจฉัยสั่งการ อนุมัติ ระเบียบ เพิกถอน หรือการกระทำใด ๆ อยู่ในส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ชั้นสูงซึ่งเป็นหัวหน้าระดับกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ทั่วประเทศ องค์การระดับภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องรอฟังคำสั่งจากส่วนกลาง

3. มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างไรใกล้ชิดและขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน
4. นโยบายในการปกครองประเทศ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการนำประเทศอำนาจในการต่างประเทศ ส่วนกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐโดยตรง

2.2.1 ข้อดีของหลักการรวมอำนาจ

1. ทำให้เกิดความมั่นคง การรวมกำลังและอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลาง ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลโดยง่ายทั่วประเทศ เป็นเหตุให้มีความมั่นคงโดยทั่วถึง กล่าวคือ รักษาความสงบเรียบร้อยได้
2. ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการปกครอง เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการแบบรวมศูนย์ และมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วประเทศ ทำให้การปกครองเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.2.2 ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

1. เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน วัฒนธรรม พื้นฐานสังคม ศาสนา ระบบการผลิต เป็นต้น การปกครองโดยการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางต่อทุกท้องถิ่นจึงยากที่จะให้ได้ผลดีในทุกพื้นที่
2. ทำให้เกิดความล่าช้าในการสั่งการ แก้ปัญหา เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ทำให้จะต้องรายงานเสนอตามลำดับจนถึงผู้บังคับบัญชาส่วนกลางทำให้เกิดความล่าช้า
3. ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันที่ผู้บริหารที่อยู่ส่วนกลางย่อมขาดความรู้ความเข้าใจดีเมื่อเทียบกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ปัญหาและความต้องการของคนท้องถิ่นนั้นจึงไม่ได้รับการแก้ไขได้อย่างดี
4. ไม่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย การรวมอำนาจไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมเบ็ดเสร็จ (Total Institution)

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมเบ็ดเสร็จ (Total Institution) นี้มีลักษณะคล้ายกันกับการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยมุ่งวัดพฤติกรรมของพระสงฆ์ที่อยู่ในวัด ซึ่ง Erving Goffman จัดว่าวัดเป็นลักษณะหนึ่งของสถาบันที่มีการควบคุมเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นองค์กรแบบสมัครใจเข้าร่วม (Voluntary Association) หมายถึงการเข้าเป็นสมาชิกรับเป็นเรื่องสมัครใจ แต่เริ่มมีการควบคุมกิจกรรมทุกอย่างเมื่อเข้าเป็นสมาชิกแล้ว (Schur, 1980: 31-33)

2.3.1 ลักษณะสำคัญของสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ (Total Institution)

- 1 กิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตของสมาชิกถูกจำกัดอยู่ในสถานที่ที่เดียวกันและภายใต้กฎระเบียบและอำนาจแบบเดียวกัน
- 2 กิจกรรมมีรูปแบบและเป็นไปตามตารางเดียวกัน
- 3 กิจกรรมต่าง จะถูกควบคุมให้เป็นไปเพื่อจุดประสงค์เดียวกัน
- 4 การควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ (Total Institution) เป็นไปเพื่อตัดอิทธิพลทางสังคมภายนอกอย่างเด็ดขาด (Higgins et. Al., 1982: 134-135, Stewart, 1978: 272)

2.3.2 โครงสร้างของสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ

โดยทั่วไปโครงสร้างทางสังคมของสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จแบ่งเป็นสองระดับ คือ

1. โครงสร้างขั้นต้น (Primary Social Structure) ในสถาบันแบ่งโครงสร้างของสถาบันออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นคณะผู้บริหารหรือผู้ควบคุมกับชั้นอยู่ใต้ปกครองหรือคนใช้ ซึ่งทั้ง 2 ชั้นนี้มีการแบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด การเคลื่อนไหวระหว่างชั้นมีน้อยมาก แต่ระยะห่างทางสังคมระหว่างชั้นมีอยู่สูงมาก ทั้ง 2 ชั้นจะมีความแตกต่างในด้านพลังอำนาจ (Power) อำนาจโดยชอบธรรม (Authority) สถานภาพและอำนาจในการควบคุมความแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่าง 2 ชั้นก็คือ ผู้ควบคุมที่มีตำแหน่งต่ำสุดจะมีกำลังอำนาจที่มากมายเหนือผู้อยู่ใต้การปกครอง (Inmates) ที่มีตำแหน่งสูงสุด โครงสร้างอำนาจของชั้นผู้บริหารจะมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือมีโครงสร้างลดหลั่นกัน แต่โครงสร้างของผู้อยู่ใต้การควบคุมจะมีความแตกต่างกันน้อย อำนาจจะไปรวมอยู่ที่ศูนย์กลางสูงสุดและทำให้การควบคุมแบบเบ็ดเสร็จเป็นไปโดยง่าย

2. โครงสร้างระดับรอง (Secondary Social Structure) เป็นโครงสร้างเกี่ยวกับมิติต่าง ๆ ของพลังอำนาจ สถานภาพความเป็นผู้นำ และการรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อความแตกต่างของสถานภาพและบทบาทในโครงสร้างพื้นฐานของสถาบันที่มีการควบคุมเบ็ดเสร็จอย่างมาก นอกจากนี้โครงสร้างพื้นฐานและโครงสร้างรองของสถาบันจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างสูง ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปหัวหน้าจะมีอำนาจควบคุมสายการติดต่อกับภายนอกสถาบันด้วย ส่วนในด้านความสอดคล้องกันของพฤติกรรมของผู้บริหารกับผู้อยู่ใต้ปกครอง จากระดับสูงสุดถึงระดับต่ำมีความสอดคล้องกันน้อยที่สุด

2.3.3 กระบวนการจัดระเบียบ (Organization Process)

การจัดระเบียบภายในสถาบันแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนคณะผู้บริหารและในส่วนคณะผู้ถูกปกครอง (Staff) ในส่วนคณะผู้บริหารมีลักษณะเช่นเดียวกับระบอบอำมาตยาธิปไตยหรือระบบราชการ และการจัดระเบียบภายในเกิดขึ้นในส่วนคณะผู้ถูกปกครองเท่านั้น โดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

การเข้าเป็นสมาชิกใหม่ สถาบันจะมีเกณฑ์รับสมาชิกใหม่แน่นอนตายตัว เช่น โดยคำสั่งของศาล โดยการเกณฑ์ทหาร การตกลงรับข้อกำหนดของสถาบันนั้นตลอดจนปรับเปลี่ยนสถานภาพภายนอกของตนก่อนเข้าเป็นสมาชิก เช่น การบวช และเข้ารับการกล่อมเกล่า (Re-socialization) ในสถาบันใหม่นั้นต่อไป

การควบคุมทางสังคมของผู้อยู่ใต้ปกครอง (Inmate Social Control) ทุกสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จจะพยายามแยกสมาชิกของตนให้ขาดจากอิทธิพลของโลกภายนอกเพื่อป้องกันมิให้กระทบต่อพฤติกรรมและทัศนคติของสมาชิก นอกจากนั้นสมาชิกใหม่ยังถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดเพื่อให้แสดงบทบาทต่าง ๆ ตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่สถาบันตั้งเอาไว้โดยเข้มงวด

จากลักษณะโครงสร้างและกระบวนการจัดระเบียบภายในสถาบันที่มีความเข้มงวดเช่นนี้จะทำให้สมาชิกที่ถูกควบคุมภายในสถาบันมีลักษณะคล้ายเครื่องจักร เช่น ขาดความคิดริเริ่ม ขาดความเป็นตัวของตัวเอง ความมั่นใจ เพราะพฤติกรรมต่าง ๆ ได้ถูกควบคุมอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด

2.3.4 วัดกับรูปแบบสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ

วัดในพระพุทธศาสนามีลักษณะคล้ายกับสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ โดยเริ่มต้นที่ลักษณะโครงสร้างของวัดสามารถแบ่งได้เป็นสองชนชั้นด้วยกัน คือ คณะผู้บริหาร ได้แก่ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส และผู้อยู่ใต้ปกครอง คือ พระลูกวัด ลักษณะกิจกรรมต่าง ๆ ของพระสงฆ์เป็นไปในทางเดียวกัน เช่น ต้องตื่นเช้าสวดมนต์ บิณฑบาต ถนอมอาหาร ทำกิจทางศาสนาอื่น ๆ อยู่ในสถานที่เดียวกัน วัด หากเป็นวัดที่เน้นการปฏิบัติ เช่น วัดไร่เปิงตะโปธาราม หรือวัดอุโมงค์สวนพุทธธรรม อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ พระสงฆ์ที่กำลังปฏิบัติวิปัสสนาอย่างเข้มข้นจะตัดออกจากสังคมภายนอกอย่างเด็ดขาดเลย เช่น ไม่มีสื่อต่าง ๆ พบปะผู้คนบ้างแต่น้อยมาก และมีการปฏิสัมพันธ์กันในระหว่างสงฆ์ด้วยกันเองน้อย ผู้มีอำนาจสูงสุดภายในวัด คือ เจ้าอาวาสคอยควบคุมให้กิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ภายใต้กฎเกณฑ์ของวินัยแห่งสงฆ์และกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎมหาเถรสมาคม เป็นต้น

การรับสมาชิกใหม่ของวัด สมาชิกใหม่ต้องเข้ารับการบวชพระ ถีอธรรมวินัยและกฎของสงฆ์เป็นหลักปฏิบัติต่อไป ซึ่งจากนั้นจะต้องละทิ้งสถานภาพเดิมที่มีก่อนบวช ผู้ปกครองจะเริ่มอบรม ให้ปรับตัวเข้ากับสถาบันใหม่อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันอื่น ๆ เรือนจำ โรงพยาบาลโรคจิต กองทหาร หรือ โรงเรียนกึ่งนอน วัดในบางลักษณะอาจไม่มีความเป็นสถาบันควบคุมแบบเบ็ดเสร็จอย่างเต็มที่นัก เพราะพระสงฆ์ในปัจจุบันยังมีโอกาสติดต่อกับโลกภายนอกจากสื่อต่าง ๆ จากการทำกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับสังคม พระสงฆ์บางกลุ่มยังได้รับการศึกษาทางโลกเป็นอย่างดี แต่พระสงฆ์บางกลุ่มก็ได้ติดต่อกับโลกภายนอกน้อย ฉะนั้นวัด ในลักษณะของสถาบันที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จจึงอาจไม่ใช่ลักษณะเดียวกันกับที่ Goffman หมายถึง แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าไม่ใช่ทั้งหมด เพราะการหล่อหลอมกล่อมเกลาของพระสงฆ์ที่มีธรรมวินัย การควบคุมจากผู้ปกครอง การคาดหวังด้านพฤติกรรมและบทบาทจากสังคมที่อยู่นอกสถาบันก็เป็นหลักที่น่าพิจารณาประการหนึ่ง

2.4 หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจ หมายถึง การบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนหรือบางขั้นตอน ไปให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของตน ซึ่งประจำอยู่ในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศให้วินิจฉัยสั่งการได้เองตามระเบียบแบบแผนที่

ส่วนกลาง กำหนด การแบ่งอำนาจทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ประยูร กาญจนกุล, 2523: 37-40) ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจมีดังต่อไปนี้

1. ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็ไม่มี
2. ต้องมีเจ้าหน้าที่ตัวแทนจากส่วนกลางประจำอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น มณฑล จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจถอดถอนและควบคุมบังคับบัญชา
3. ส่วนกลางจะแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะบางขั้นตอน แล้วแต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และจะเรียกคืนเมื่อไหร่ก็ได้

2.4.1 ข้อดีของการแบ่งอำนาจ

1. เป็นขั้นต้นที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ คือ ในส่วนขององค์กรภูมิภาคได้เรียนรู้ที่จะทำและตัดสินใจในงานนั้น ๆ เอง และเตรียมที่จะมีการกระจายอำนาจได้ง่ายขึ้น ส่วนของประชาชนได้ฝึกฝนที่จะรับทราบและเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง
2. ช่วยให้ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีการประสานงานกันดี โดยมีเจ้าหน้าที่ตัวแทนจากส่วนกลางเป็นตัวเชื่อมโยงในการประสานงานติดต่อ
3. ทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะงานที่ไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง

2.4.2 ข้อเสียของการแบ่งอำนาจ

1. เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ส่วนกลางยังต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำในแต่ละท้องถิ่น นั้นแสดงให้เห็นว่า ส่วนกลางไม่เชื่อมั่นในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถบริหารงานหรือปกครองตนเองได้ ทำให้ประชาชนระดับเห็นว่าการปกครองยังเป็นเรื่องของราชการ
2. ก่อให้เกิดความล่าช้าในส่วนที่องค์กรส่วนกลางยังไม่แบ่งอำนาจให้
3. เกิดความไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่นนั้น เช่น บางท้องถิ่นอาจอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ผลผลิตอุดมสมบูรณ์แทนที่จะได้นำรายได้นั้นมาพัฒนาท้องถิ่นของตนแต่กลับถูกส่วนกลางนำไปแบ่งให้กับท้องถิ่นอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ที่ดูแลก็เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนอื่น ๆ คือจากส่วนกลาง

2.5 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นปฏิบัติการในขอบเขตอำนาจของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง (Encyclopedia of Britannica, อ้างใน รุ่งโรจน์ เรืองทรัพย์, 2540: 18)

แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) คือ การที่แต่ละท้องถิ่นได้รับอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

อย่างไรก็ตาม แนวทฤษฎีการกระจายอำนาจสมัยใหม่ไม่เห็นด้วยที่ว่าการศึกษาการกระจายอำนาจแยกออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หรือตามกิจการ แต่ควรพิจารณาว่าอยู่ที่องค์กรที่มีอำนาจทำหน้าที่ตัดสินใจ ถ้าอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว นั้นหมายถึง การรวมอำนาจ แต่ถ้าอยู่หลายองค์กร เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นจึงสามารถพิจารณาแนวความคิดการกระจายอำนาจได้ 2 ประการ

1. การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) หมายถึง การมอบหรือ การโอนอำนาจให้หน่วยราชการต่าง ๆ สามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป โดยรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนหน่วยราชการ (Privatization) ตลอดจนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่าง
2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด โดยการนำอำนาจของส่วนกลางไปให้องค์กรทางการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ การลดอำนาจของหน่วยงานภูมิภาคลงจนอาจไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในที่สุด การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ ประชาชนในองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมดูแลกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น

โดยสรุป ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจมีดังต่อไปนี้

1. มีองค์กรเป็นฐานะนิติบุคคล
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่น โดยมีประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของสภาท้องถิ่น การเลือกผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นอาจมาจากสภาหรือประชาชนโดยตรงก็ได้
3. มีอิสระในการปกครองและการบริหารงานของตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายกำหนด จะมากกว่าหรือเท่ากับส่วนกลางก็ได้ หน่วยงานท้องถิ่นนั้นมิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางเหมือนการปกครองส่วนภูมิภาค
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น องค์กรท้องถิ่นมีงบประมาณแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยออกมาในรูปแบบการเก็บภาษีท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนต่าง ๆ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง มิใช่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง

2.5.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

1. สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น การบริหารงานหรือกิจกรรมสาธารณะเป็นไปสำหรับเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารงานก็เป็นผู้เข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นเพราะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากคนในท้องถิ่น
2. เป็นการแบ่งเบาภาระขององค์กรราชการส่วนกลางที่มีภาระกิจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศมากมาย
3. กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางกฎหมาย เพราะประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีผลได้ผลเสียต่อการดำเนินการสาธารณะใด ๆ และในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบร่วมกันคิดถึงประโยชน์ของท้องถิ่นของตน

2.5.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศอันเกิดจากการ
2. กระจายอำนาจมากเกินไปทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งระหว่างท้องถิ่นซึ่งต่างมุ่งรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่นหรือแก่ส่วนรวมในระดับประเทศชาติได้

3. ทำให้เกิดความสับสนเปลือง เพราะการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้เป็นของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้กับท้องถิ่นอื่น ๆ

2.6 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การปกครองสงฆ์หรือโครงสร้างอำนาจสงฆ์เป็นเรื่องที่ทางรัฐศาสตร์ให้ความสนใจน้อยมากโดยเฉพาะงานใหม่ ๆ แล้ว ยิ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างหน่วยย่อยสุด คือ วัดแล้วยิ่งน้อยลงไปอีก วัดได้จากการมีงานวรรณกรรมเกี่ยวกับการปกครองสงฆ์ที่เป็นไปในทางรัฐศาสตร์น้อยมาก ส่วนมากแม้จะเป็นการปกครองสงฆ์ก็เป็นการเขียนเชิงปรัชญา เช่น การเปรียบเทียบแนวคิดพุทธศาสนากับประชาธิปไตย หรือออกไปเชิงประวัติศาสตร์ เช่น ประวัติการปกครองสงฆ์ไทย หรือความสัมพันธ์ระหว่างพุทธศาสนากับความเป็นรัฐ เป็นต้น มักไม่ใช่งานวิจัยที่ให้คำตอบที่เป็นพลวัตทางรัฐศาสตร์เช่น ความเหมาะสมของโครงสร้างอำนาจของสงฆ์ หรือศักยภาพการบริหารคณะสงฆ์ในการแก้ปัญหาหรือกรณีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นต้น เท่าใดนัก

แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างอำนาจการปกครองระดับวัดสามารถศึกษาได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรสงฆ์โดยรวม การปกครองคณะสงฆ์ตลอดจนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ได้มีการประกาศใช้มาแล้วและผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจวัดและศึกษาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างสงฆ์กับชุมชน

2.6.1 การศึกษาโครงสร้างอำนาจของวัดช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ. 121

งานศึกษาของ Yoneo Ishii (1986: 59) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสงฆ์ในประเทศไทยพบว่า ตั้งแต่ยุคสุโขทัย ศตวรรษที่ 13 จนถึงก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สถาบันสงฆ์ได้ถูกอิทธิพลจากทางอาณาจักรเข้าครอบงำอยู่บ้าง แต่นั่นมิใช่เพราะอาณาจักรจะเข้ามาหาความชอบธรรมฝ่ายเดียว แต่สงฆ์ต้องการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงทั้งนี้ก็เพื่อความเจริญรุ่งเรืองจากการได้รับการอุปถัมภ์จากฝ่ายอาณาจักร

Ishii (1986: 59) เห็นว่าหน้าที่ด้านการควบคุมระเบียบสงฆ์และอุปถัมภ์คำฐพระศาสนาถือเป็นหน้าที่สองประการสำคัญของรัฐที่ปรากฏตั้งแต่ในอดีต ดังปรากฏในสมัยพระเจ้าอโศกที่พระองค์ทรงสีกพระสงฆ์และชี้ที่ก่อเรื่องคือคร่อนสร้าง ความแตกแยกในหมู่สงฆ์ (สังฆเภท) และได้สนับสนุนการทำสังคายนาและส่งพระสงฆ์ไปประกาศศาสนายังประเทศต่าง ๆ ในสมัยสุโขทัย หลักฐานตามศิลาจารึกหลายแห่งแสดงถึงความที่กษัตริย์ไทยในอดีตได้ทำหน้าที่สอง

ประการข้างต้นอย่างดี ตัวอย่างเช่น การสร้างวัดอรัญญิกถวายพระสงฆ์ที่มาจากนครศรีธรรมราช ของพ่อขุนรามคำแหง การสร้างวัดโคศการามถวายโดยพระธิดาของพระเจ้าลิไท ส่วนพระเจ้าลิไทเองได้ทรงออกผนวชในรัชสมัยของพระองค์

สอดคล้องกับงานศึกษาด้านการปกครองสงฆ์ของพระเมธีธรรมาภรณ์ (2539: 6) ที่อธิบายไว้ว่า ในสมัยสุโขทัย พัฒนาของโครงสร้างอำนาจขององค์กรสงฆ์ไทยตั้งแต่รับพุทธศาสนา หินยานมาจากลังกายังไม่มีการรวมตัวกันอย่างเป็นรูปแบบ แต่มีลักษณะรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ โดยแบ่งเป็นอย่างน้อยสองคณะ คือ คณะคามวาสี และคณะอรัญญวาสี ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ดังนี้ว่า “เบื้องตะวันตกเมืองสุโขทัยนี้มีอรัญญิก พ่อขุนรามคำแหงกระทำไอยทานแก่มหาเถรสังฆราชปราชญ์เรียนจบปิฎกไตรหลวง(รู้หลัก) กว่าปู่ครูในเมืองนี้ ทุกคนลูก(จารึก)แต่เมืองนครศรีธรรมราชมา” อธิบายความได้ว่า เมื่อพ่อขุนรามคำแหงเสด็จขึ้นครองราชย์ ได้ทรงอาราธนาพระสงฆ์นิคายตั้งกาวังศมาจากนครศรีธรรมราช ทรงเลื่อนใสในปฏิภาณ และความรู้ที่แตกฉานในพระไตรปิฎกของพระสงฆ์นิคายหลังมากจนถึงกับยกย่องไว้เหนือกว่าพระสงฆ์คณะเดิม ที่เรียกว่า “พ่อครู” อีก นั้นแสดงถึงว่าในสมัยสุโขทัยได้มีพระสงฆ์อย่างน้อยสองคณะแล้ว คือพระสงฆ์คณะที่มีอยู่ก่อนแล้ว กับพระสงฆ์ตั้งกาวังศ และในเวลาต่อมาในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทได้นิมนต์พระสงฆ์ตั้งกาวังศมาจากสุโขทัยเพิ่มขึ้นอีกทำให้สถานภาพของสงฆ์ตั้งกาวังศมั่นคงยิ่งขึ้น และปรากฏว่าพระสงฆ์นิคายตั้งกาวังศนิยมปฏิบัติธรรมและพำนักอยู่ในป่า จึงมีชื่อเรียกว่า คณะอรัญญวาสี และอีกกลุ่มหนึ่งที่นิยมอยู่ในเมืองมีชื่อเรียกอีกว่า คามวาสี

นอกจาก Yoneo Ishii (1986: 64) แล้วยังมีนักวิชาการอีกหลายท่าน เช่น Somboon Suksamran (1977: 26-27) ที่พบว่าในสมัยอยุธยาและราชวงศ์ต่อมาได้มีหลักฐานพงศาวดารแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสงฆ์อย่างมากและมักจะเป็นไปในทำนองที่รัฐสนับสนุนสงฆ์ตามหน้าที่สองประการข้างต้น เช่น การสร้างวัดอีกหลายวัด ถวายกฐินแก่พระที่จำพรรษาในบริเวณรอบเมือง หล่อพระศรีสรรเพชญ์ ในปี ค.ศ. 1465 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงออกผนวชที่วัดจุฬามณี เช่นเดียวกับกษัตริย์ในสมัยสุโขทัย เชื่อกันว่าเพราะการออกผนวชครั้งนี้ทำให้เป็นสาเหตุให้เกิดประเพณีการออกบวชของกุลบุตรไทยต่อมา ในปี ค.ศ. 1653 ต่อมาในสมัยพระบรมโกศได้ทรงส่งสมณทูตอันประกอบด้วยคณะสงฆ์ 25 รูป มีพระอุบาลีเถระเป็นหัวหน้าคณะไปฟื้นฟูศาสนาพุทธในลังกา หลังจากพุทธศาสนาได้เลือนหายจากลังกา

การรวมตัวของคณะสงฆ์ในสมัยอยุธยา ยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิมตามแบบสุโขทัย คือยังแบ่งเป็นสองคณะ คือ คามวาสี และอรัญญวาสี แต่มีเพิ่มอีกคณะ คือ คณะวัดป่าแก้ว ซึ่งกำเนิดมาจากพระสงฆ์คามวาสีเดิมได้ลดจำนวนลง จึงได้หันไปบวชแปลงนิกายใหม่โดยบวชกับพระอุปัชฌาย์ชาวลังกาชื่อวันรัตน์ ซึ่งแปลว่า ป่าแก้ว และพระสงฆ์ที่อุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์วันรัตน์

ได้เผยแพร่ศาสนาจนเป็นที่แพร่หลาย และภายหลังมีบทบาทมากจนถึงเป็นคณะสำคัญหนึ่งในองค์กรสงฆ์ภายหลังเรียกว่า คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ส่วนคณะสงฆ์ที่ดูแลหัวเมืองต่าง ๆ นั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าคณะทั้งสามแบ่งกันรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าคณะคามวาสีซ้ายดูแลกิจการสงฆ์หัวเมืองฝ่ายเหนือ และฝ่ายขวาดูแลกิจการหัวเมืองด้านใต้

ในสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ได้ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์การสังคายนาครั้งที่ 9 เพราะพระองค์ทรงเน้นการศึกษาของสงฆ์มาก งานศึกษาด้านประวัติศาสตร์การปกครองสงฆ์ของ S.J. Tambiah (1976: 185-188) เห็นว่าเป็นความจำเป็นในสมัยรัชกาลที่ 1 ที่บ้านเมืองเพิ่งเสร็จสิ้นจากสงครามกับพม่า ความวุ่นวายโกลาหลต่าง ๆ ทำให้ผู้คนแตกกระสานซ่านเซ็นอยู่ตามที่ต่าง ๆ พระสงฆ์ก็กระจัดกระจาย สภาพวัดทั่วไปถูกปล่อยร้าง ถูกปล้นทำลาย คัมภีร์ทางศาสนาที่สำคัญรวมทั้งพระไตรปิฎกซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการเข้าถึงพระศาสนาได้รับการชำระครั้งสุดท้ายในสมัยพระเจ้าติโลกราชแห่งราชวงศ์มังราย พุทธศตวรรษที่ 15 เชื่อกันว่าถูกทำลายหรือไม่ก็สูญหายไม่สมบูรณ์ ดังนั้นเมื่อเสร็จสงครามและความยุ่งเหยิงมากกว่าสองทศวรรษในสมัยพระองค์จึงถือเป็นโอกาสที่ดีในการสังคายนา เมื่อชำระเสร็จเรียบร้อยแล้ว พระองค์หันมาเน้นเรื่องพฤติกรรมของพระสงฆ์เพราะช่วงนั้นพระสงฆ์เริ่มย่อหย่อนต่อการปฏิบัติตามธรรมวินัย ทรงออกกฎหมายพระสงฆ์ควบคุมสอดส่องดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับพระธรรมวินัย (Ishii, 1986: 64)

การว่ากล่าวตักเตือน ตลอดจนควบคุมพฤติกรรมเช่นนั้น Ishii เห็นว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจในระดับอ่อน ๆ เบื้องต้นเท่านั้นเพื่อชำระพระศาสนาให้บริสุทธิ์และยกมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมของพระสงฆ์เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจอีกระดับหนึ่งที่เป็นไปในเชิงบังคับ ข่มขู่ และเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการสงฆ์อย่างเปิดเผยซึ่งไม่ปรากฏบ่อยนัก อย่างไรก็ตามบทบาทในการควบคุมของรัฐและพระราชอำนาจ ก็ได้เข้าแทรกแซงกิจการบางส่วนเท่านั้นและอิทธิพลของรัฐจะเข้าถึงเฉพาะในวัดที่อยู่รอบ ๆ วังเท่านั้น

การปกครองสงฆ์ในสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ยังคงถือตามแบบสมัยอยุธยา ซึ่งยึดตามสุโขทัยมา หากมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง แต่ไม่กระทบถึงโครงสร้างทั้งหมด ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีการตรากฎหมายคณะสงฆ์ขึ้นในรัชกาลที่ 1 ทั้งนี้เพื่อต้องการให้พระสงฆ์ประพฤติโดยเคร่งครัดตามธรรมวินัย พระเมธีธรรมาภรณ์ (2539: 6) เห็นว่าข้อสังเกตของกฎหมายคณะสงฆ์ในยุคนี้คือยังไม่มี การเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการปกครองแต่อย่างใด และกฎหมายคณะสงฆ์ยังสอดคล้องกับพระธรรมวินัยดั้งเดิมอยู่

ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะสงฆ์โดยเปลี่ยนชื่อคณะเดิม และเพิ่มเข้ามาอีกคณะหนึ่งตามภูมิภาคดังนี้

คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ซึ่งเดิมดูแลกิจการศาสนา ด้านหัวเมืองเหนือเป็น คณะเหนือ

คณะคามวาสีฝ่ายขวา ซึ่งเดิมดูแลกิจการศาสนาด้านหัวเมืองได้เป็น คณะใต้
คณะอรัญวาสี ยังคงเดิม
คณะกลาง เพิ่มขึ้นมาจากการรวมวัดต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครเข้าเป็นคณะเดียวกัน

แม้ว่าคณะจะเพิ่มขึ้น โครงสร้างอำนาจคณะสงฆ์ยังมีลักษณะคล้ายเดิม กล่าวคือ เจ้าคณะในแต่ละคณะยังขึ้นตรงต่อสมเด็จพระสังฆราช และสงฆ์แต่ละนิกายขึ้นอยู่กับแต่ละคณะที่ตนสังกัดอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้กำเนิดนิกายสงฆ์ใหม่อีกหนึ่งนิกาย คือ ธรรมยุติกนิกาย ซึ่งถือกำเนิดจากการที่พระวชิรญาณภิกขุ ทรงเลื่อมใสในวัตรปฏิบัติและความเคร่งครัดในวินัยของพระมอญรูปหนึ่ง ชื่อ ชาย พุทรวังโส วัดสมอราย มีพระประสงค์จะปฏิบัติเช่นนั้น จึงอุปสมบทซ้ำอีกครั้งจากพระมอญรูปนั้นแล้วเสด็จไปประทับที่วัดสมอราย ทรงเรียนรู้ธรรมวินัยตามแบบอย่างมอญ และประกาศตั้งนิกายใหม่ เรียกว่า ธรรมยุติกนิกาย ในปี พ.ศ. 2376 ที่วัดสมอราย ภายหลังลาสิกขา ถือเป็นคณะนิกายที่พยายามแยกตัวเป็นอิสระจากสงฆ์คณะเดิมทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ธรรมยุติกนิกาย ยังถือว่ารวมอยู่ในโครงสร้างอำนาจของสงฆ์คณะกลางอยู่ แม้ว่าต่อมาเมื่อสมัยรัชกาลที่ 4 คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายก็เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงของสงฆ์คณะกลาง โครงสร้างอำนาจของคณะสงฆ์แล้วยังถือว่าธรรมยุติกนิกายเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในสงฆ์คณะกลาง (พระเมธีธรรมาภรณ์, 2539: 31)

กรณีของการแตกแยกนิกายธรรมยุติกนิกายนั้น พระเมธีธรรมาภรณ์ (2539: 32) เห็นว่ามิใช่เป็นประเด็นใหม่ในโครงสร้างอำนาจการปกครองของคณะสงฆ์ไทยเพราะในสมัยสุโขทัยเองเมื่อเริ่มมีการปกครองคณะสงฆ์ไทย ก็มีการแบ่งออกเป็นสองนิกายเช่นเดียวกัน คือพระสงฆ์ในสุโขทัยดั้งเดิม และพระสงฆ์ถึงทางศักกลุ่มใหม่ที่มาจากนครศรีธรรมราช ในสมัยอยุธยาที่เช่นเดียวกันที่แบ่งเป็นคณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา และอรัญวาสี แต่โดยรวมแล้ว การแตกนิกายของคณะสงฆ์ในประเทศไทยยังถือว่าไม่รุนแรงมากนัก สามารถประสานปรองดองกันเข้ากันได้ เพราะทั้งนี้เป็นการแย่งกันในเรื่องศีล กล่าวคือความเคร่งครัดในธรรมและวินัย หรือที่เรียกว่า “ศีลสามัญญตา”¹ โดยฝ่ายหนึ่งมักอ้างว่าฝ่ายตนปฏิบัติเคร่งครัดกว่าหรือ นำเลื่อมใสกว่า อีกฝ่ายหนึ่ง และเมื่อมีผู้ศรัทธามากเข้าก็กลายเป็นคณะหรือนิกาย ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นในสมัยสุโขทัย หรือรัตนโกสินทร์ ลักษณะการแตกแยกไม่ลงรอยเช่นนี้มีผู้เสนอว่า สามารถทำให้ปรองดองกันได้ด้วยการปฏิบัติเสมอกันในเรื่องศีล และปัจจุบันนั้นพระสงฆ์ทั้งธรรมยุติและ

ระดับศีลบริสุทธิเหมือนกัน ถือศีลที่เป็นหลักการเห็นชอบร่วมกันสามารถทำให้อยู่ในสังคมเดียวกันได้อย่างบริสุทธิใจ เช่นพระสงฆ์ต้องถือศีลเท่ากัน คือ 227 ส่วนชาวบ้านต้องถือศีลเท่ากันคือ 5 ข้อเป็นหลักการร่วมกันจึงจะอยู่ร่วมกันได้

มหานิกายก็มีได้ปฏิบัติยิ่งหย่อนกว่ากันเลยในเรื่องธรรมวินัย ส่วนความแตกต่างกันในเรื่องความเห็น หรือที่เรียกว่า “ทิฐิสามัญญตา”² ซึ่งหมายถึงความถึง การตีความหลักธรรมวินัยแตกต่างกัน การถือคัมภีร์พระไตรปิฎกต่างกัน ดังนั้นเป็นต้นมิได้เกิดขึ้นในประเทศไทย หากได้เกิดขึ้นเมื่อคราวเกิดการแตกเป็นนิกายใหญ่ คือ มหายานและหินยาน การแตกต่างกันประการหลังนี้นับว่ารุนแรงกว่าแต่ก็ไม่เกิดขึ้นในเมืองไทย ฉะนั้นในที่นี้จะไม่กล่าวความแตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับธรรมยุตและมหานิกาย

กล่าวโดยสรุปแต่ต้นศตวรรษที่ 20 สถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงเกิดความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการบริหารราชการ ส่วนคณะสงฆ์ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลง โดยมีกา รวมเอาวัดทั่วราชอาณาจักร ไปขึ้นอยู่กับคณะบริหารเดียวตามพระราชบัญญัติลักษณะคณะสงฆ์ ค.ศ. 1902 (Ishii, 1986: 51) โครงสร้างอำนาจวัดในสมัยก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. วัดเป็นอิสระระดับหนึ่ง เพราะไม่มีการตั้งสงฆ์เข้าสู่ส่วนกลางอย่างเข้มงวด พระสงฆ์ต่างกลุ่มก็เคารพนับถือกันในกลุ่มนั้น ๆ ผู้มีอำนาจระดับวัดก็คือเจ้าสำนักนั้น ๆ หรือ อาจเป็นเจ้านิกายที่ใหญ่ไปกว่านั้น แต่หากเวลาผ่านไปเจ้านิกายที่ขาดการติดต่อ ปฏิสัมพันธ์กับสำนักต่าง ๆ ก็อาจลดความสำคัญลงไป เพราะฉะนั้นก็เหลือเจ้าสำนักนั่นเองที่ประชุมในชุมชนนั้น ๆ
2. การเชื่อมโยงอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินกับพระสงฆ์นั้นปรากฏชัดเจน แต่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ พระสงฆ์ต้องการอำนาจจากพระเจ้าแผ่นดินมาช่วยเสริมการปกครองภายในกลุ่ม ส่วนพระเจ้าแผ่นดินก็ต้องการเข้าไปควบคุมดูแลพระสงฆ์ระดับหนึ่ง เพราะการที่ปล่อยให้สงฆ์แข็งขันต่อพระราชอำนาจ จะกลายเป็นภัยคุกคามต่อการปกครองพระเจ้าแผ่นดินอย่างสำคัญอำนาจอีกกลุ่มหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างระดับบน และพระราชอำนาจเข้ามากำกับเลย แต่พระราชอำนาจสอดคล้องกับพระธรรมวินัยที่พระสงฆ์จำเป็นต้องรักษาตามประเพณีอยู่
3. พระภิกษุส่วนใหญ่อยู่ในวัดที่ราษฎรหรือผู้มีบารมีตามท้องถิ่นต่าง ๆ สร้างไว้ ชีวิตความเป็นอยู่ อาหารจึงอยู่กับชุมชนมากกว่า กล่าวได้ว่า อำนาจทาง

² เห็นชอบในหลักการเดียวกันที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน เช่น มั่นใจเรื่องกรรมเหมือนกัน มีความเชื่อมั่นในหลักการธรรมาธิปไตยเหมือนกัน เช่นนี้กล่าวว่าเป็น ทิฐิสามัญญตา

เศรษฐกิจของพระสงฆ์ส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับพระเจ้าแผ่นดินหรือรัฐ เพราะฉะนั้นชุมชนจึงมีอำนาจควบคุมพระสงฆ์ในชุมชนของตน

2.6.2 การศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ต่อโครงสร้างอำนาจของวัด

การจัดโครงสร้างอำนาจการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์มีการเปลี่ยนแปลงมากในรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เมื่อพระองค์ทรงปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อการพัฒนาการศึกษา เสริมสร้างเอกภาพแห่งชาติ ตลอดจนเพื่อปรับเปลี่ยนประเทศชาติรับมือกับภัยคุกคามทางการเมืองจากประเทศมหาอำนาจ เพราะฉะนั้น โครงสร้างอำนาจของคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมีลักษณะสอดคล้องแบบเดียวกับโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการที่พระองค์ทรงปฏิรูปดังต่อไปนี้ (Tambiah, 1977: 234, พระเมธีธรรมาภรณ์, 2539: 33)

เมื่อเปรียบเทียบถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับการปกครองสงฆ์ หรือโครงสร้างอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการดึงสงฆ์ทั้งสังฆมณฑลเข้าสู่อำนาจของสงฆ์ส่วนกลางอย่างเข้มงวดในรูปของกฎหมายองค์กรเดียวกันทั้งหมด พึงสังเกตไว้ด้วยว่า กฎพระสงฆ์ในรัชกาลที่ 1 เป็นการออกคำสั่งเป็นบางโอกาสเท่านั้น ในช่วงปี 1782-1801 (Ishii, 1986: 69) และด้วยความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษาของประเทศในรัชกาลที่ 5 เพื่อพัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามแบบอย่างประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย จำเป็นที่จะต้องปฏิรูปพระสงฆ์ให้อยู่ในระบบโครงสร้างอำนาจและการบริหารเดียวกันก่อนเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนานั้น (Tambiah, 1977: 233, พระเมธีธรรมาภรณ์, 2539: 34)

การศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสงฆ์ในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะพระสงฆ์มักมีข้อสรุปไปในทางเดียวกัน คือ เห็นว่าพระราชบัญญัติเป็นจุดเริ่มต้นที่รวมสงฆ์เข้ามาสู่ส่วนกลางอย่างเข้มงวด เป็นการรวมศูนย์อำนาจของสงฆ์ทั้งสังฆมณฑลที่สอดคล้องกับสภาพบ้านเมือง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพเพื่อเตรียมป้องกันภัยจากมหาอำนาจ และที่สำคัญคือให้พระสงฆ์ที่รวมกันเป็นเอกภาพช่วยงานด้านการปฏิรูประบบการศึกษา

ความข้อหลังนี้ปรากฏชัดอยู่ในงานของ David K. Wyatt (อ้างใน Yoneo Ishii, 1986: 68) ที่กล่าวว่า เมื่อพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกลับจากประพาสยุโรปในปี 1897 ทรงเห็นความเร่งด่วนในการปฏิรูปการศึกษา พระองค์ไม่ทรงพอพระทัยกับการปฏิบัติงานของกระทรวงธรรมการ (Ministry of Public Instruction) ในตอนนั้น จึงตัดสินใจพระทัยที่จะมอบงานด้านการศึกษาในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ให้พระสงฆ์รับไปดำเนินงาน และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสจึงเริ่มทำการรวมสงฆ์และจัดองค์กรใหม่ไว้ด้วยอำนาจของกฎหมายเพื่อที่สงฆ์จะไม่สามารถทะเลาะ

หรือปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ได้ ฉะนั้นจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1902

การศึกษาต่อไปนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติลักษณะพระสงฆ์ฉบับที่เพิ่งกล่าวถึงและฉบับต่อมา พร้อมทั้งข้อวิจารณ์ของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองพระสงฆ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับโครงสร้างอำนาจวัด

2.6.2.1 สารสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ต่อโครงสร้าง อำนาจของวัด

ตามมาตรา 4 สงฆ์ส่วนกลางนั้นสามารถดูแลกิจการสงฆ์ทั้งราชอาณาจักร โดยขึ้นอยู่กับเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง คือ คณะเหนือ คณะใต้ คณะกลาง และคณะธรรมยุติ กับรองเจ้าคณะแต่ละคณะอีก 4 รูปรวมกันเป็น 8 ในนามองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ ที่เรียกว่า มหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์และมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพระศาสนาถวายพระมหากษัตริย์ ส่วนการดูแลกิจการการปกครองสงฆ์ทั้งสังฆมณฑลนั้น มหาเถรสมาคมสามารถวินิจฉัยคดีโดยมีองค์ประชุม 5 รูปขึ้นไป โดยให้ถือเป็นสิทธิขาดอันผู้ใดจะอุทธรณ์โต้แย้งไม่ได้เลย (พระเมธีธรรมภรณ์, 2539: 35)

การที่มหาเถรสมาคมแบ่งออกเป็น 4 คณะ คือ คณะเหนือ กลาง ใต้ นั้นเป็นไปตามการแบ่งพื้นที่ของแต่ละภาคเพื่อความสะดวกต่อการดูแลของสงฆ์มหานิกาย ส่วนอีกคณะหนึ่ง คือ ธรรมยุติกนิกายนั้น ได้ขอปกครองดูแลตนเองในระดับภูมิภาค และลักษณะการแบ่งเช่นนี้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นการยอมรับคณะธรรมยุติว่าเป็นองค์กรเอกเทศอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก (Tambiah, 1977: 235) แต่ก็ยังอยู่ภายใต้สมเด็จพระสังฆราชเดียวกัน

สำหรับสงฆ์ส่วนภูมิภาคนั้น โดยเนื้อหาสาระพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องขึ้นอยู่กับสงฆ์ส่วนกลาง ซึ่งหมายถึงมหาเถรสมาคม และมีโครงสร้างอำนาจที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าคณะมณฑล ที่ดูแลระดับมณฑล ถูกกำกับดูแลโดยมหาเถรสมาคม ทำหน้าที่ควบคุมเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัด ซึ่งเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัดก็ควบคุมดูแลเจ้าคณะแขวงหรืออำเภอ และต่อไปที่เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาสตามชุมชนต่าง ๆ ส่วนเจ้าอาวาสเองก็ควบคุมสมาชิกภายในวัดของตน ๆ (เพ็งอ้าง, 1977: 235)

ลักษณะการควบคุมดูแลลดหลั่นกันไปเช่นนี้คล้ายกับระบบราชการ ซึ่งรัฐก็มีจุดประสงค์อีกประการหนึ่งของการทำให้สงฆ์มีการควบคุมกันอย่างเข้มงวดเช่นนี้ ก็คือว่า ต้องการให้สงฆ์ดำเนินการช่วยเหลือรัฐในด้านต่าง ๆ ในตอนต้น กล่าวคือ บทบาททางการศึกษา เป็นต้น (เพ็งอ้าง, 1977: 233) อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็ส่งผลต่อการ

เปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอำนาจคณะสงฆ์ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจระดับวัดอีกทอดหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมวัด มีการยกระดับฐานะวัดให้แตกต่างกันเป็น 3 ประเภทตามมาตรา 5 คือ อารามหลวง อารามราษฎร์ และสำนักสงฆ์ ซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา โดยรัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งฐานะของวัดที่อยู่ในกรุงเทพหรือเมืองใหญ่ ๆ ก็มักจะอยู่ในระดับสูงกว่าวัดอื่น ๆ ทั่วไป วัดที่จะเลื่อนขั้นหรือได้รับการรับรองพระราชทานวิสุงคามสีมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายต้องขออนุญาตจากรัฐ จะเห็นได้ว่าในช่วงนั้นปี ค.ศ. 1900 ก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ สถิติวัดทั่วประเทศ มี 7,026 วัด ซึ่งไม่ได้รวมวัดทางเหนือ 117 วัดที่เป็นวัดหลวงซึ่ง 76 วัดตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร 41 ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด อีก 6,900 กว่าวัดนั้นถือว่าเป็นวัดราษฎร์ และเป็นสำนักสงฆ์ที่ยังไม่ได้รับการพระราชทานวิสุงคามสีมา (David K. Wyatt อ้างใน Ishii, 1986: 70) แสดงว่าผลจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องทำให้สถานภาพวัดอีกกว่า 6,000 วัด ผิดกฎหมายไปทันทีและต้องดำเนินการขอการรับรองจากรัฐ และวัดที่จะได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาจากรัฐต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 9)
2. ควบคุมหน่วยปกครอง ระบบการแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ นั้นเทียบได้กับตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร และมีการถวายพัทธศและนิตยภัตรประจำตำแหน่งโดยพระมหากษัตริย์ การแต่งตั้งเจ้าอาวาสนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าคณะที่อยู่สูงขึ้นไปตามลำดับบังคับบัญชา เช่น วัดในกรุง พระเจ้าแผ่นดินอาจเป็นผู้แต่งตั้ง หากไม่มีพระราชอาณัติก็เป็นผู้แต่งตั้งวัดในส่วนภูมิภาคก็เช่นกันให้มีการแต่งตั้งโดยเจ้าคณะที่มีตำแหน่งสูงกว่านั้นโดยรับรองจากรัฐ (Tambiah, 1977: 235) เจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัด และควบคุมพระสงฆ์ให้ประพฤติตามธรรมวินัย ตามกฎหมายอาศรมสมาคม และรายงานต่อเจ้าคณะชั้นสูงขึ้นไป (มาตรา 13) การอนุญาตให้บุคคลเข้าอาศัยภายในวัด หรือไล่ออก ตลอดจนมีอำนาจลงโทษผู้ไม่ประพฤติตามคำสั่งของเจ้าอาวาส ตามมาตรา 17 (Ishii, 1986: 70) อนึ่งการแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ควบคุมสมาชิกในองค์กร มาตรา 15 วางเงื่อนไขให้พระสงฆ์และสามเณรทุกคนต้องมีสังกัดวัด หากไม่มีสังกัดวัดทางกรมธรรมการถือว่าเป็นพระจรจัดและถูกลงโทษตาม แสดงว่ารัฐมิได้ควบคุมในระดับวัด แต่ควบคุมสมาชิกในองค์กรสงฆ์ทั้งหมด (David K. Wyatt. อ้างใน Ishii: 1986: 72) และหากพระสงฆ์ต้องเดินทางออกนอกวัดจำเป็นต้องถือหนังสือสุทธิที่ออกโดยเจ้าอาวาส (เพ็งฮ้าง, 1986: 70) ในเวลาเดียวกันนี้ มีการควบคุมสมาชิกทุกรูปในสถาบันสงฆ์อย่างเข้มงวดขึ้นเริ่มตั้งแต่การรับเข้า กำหนดควบคุม 3 ประการด้วยกัน

คือ 1) ผู้เข้าบวช ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการห้ามผู้ชายทุกคนที่มีอายุระหว่าง 24-70 ปี เข้าบวช และสามเณรที่มีอายุตั้งแต่ 24 ปี ขึ้นไปต้องเลือกที่จะเป็นพระหรือสึกออกมาใช้ชีวิตอย่างชาวบ้าน ในปี ค.ศ. 1913 ห้ามบุคคลบางประเภทที่ยังมีหน้าที่ต่อประเทศ เช่น การเกณฑ์ทหาร เข้าบวช และกลายเป็นข้อบังคับในปัจจุบัน 2) ควบคุมอุปัชฌาย์ตามวินัยสงฆ์ผู้เข้าบวชต้องหานุคคัลที่จะเป็นอาจารย์บวชให้ หรือ ที่เรียกว่า อุปัชฌาย์ ซึ่งต้องมีพรรษา 10 ขึ้นไป และมีคุณสมบัติอีกหลายประการที่พร้อมจะเป็นอาจารย์กุลบุตรใหม่ ๆ ของชาวบ้านได้ แต่เมื่อมีการประกาศในกฎหมายนี้ พระอุปัชฌาย์นอกเหนือจากมีคุณสมบัติครบตามวินัยแล้ว ยังต้องได้รับการรับรองและอยู่ในวินัยของคนของรัฐด้วย กรณีการต้องอธิกรณ์ของครูบาศรีวิชัย พระสงฆ์นิคายญวนทางภาคเหนือเพราะทำการบวชกุลบุตร โดยที่ยังไม่ได้รองรับจากรัฐเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนกรณีหนึ่งของผลกระทบของการออกกฎหมายควบคุมและกำหนดคุณสมบัติอุปัชฌาย์ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าทำให้สงฆ์ที่แตกต่างจากส่วนกลางไม่สามารถดำรงความแตกต่างอันนั้นไว้ได้

2.6.2.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

ในปี 2475 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ด้วย โดยในปี 2484 ฝ่ายบ้านเมืองได้เปลี่ยนโครงสร้างอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ให้มีรูปแบบเหมือนกับระบบรัฐสภา ซึ่งจำกัดอำนาจของสมเด็จพระสังฆราชลงไปโดยบัญชาการกำกับด้วยพระองค์เองมิได้ แต่ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลจาก 3 องค์กร คือ

- สังฆสภา มีหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบสำหรับใช้ในกิจการคณะสงฆ์ เทียบได้กับรัฐสภาในฝ่ายบ้านเมือง
- สังฆมนตรี หรือฝ่ายบริหาร เทียบได้กับคณะรัฐบาล
- คณะวินัยธร คือ ศาลฝ่ายศาสนจักรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตีความหรืออธิกรณ์ วินิจฉัยตีความกฎหมาย สังฆานัติ ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ของคณะสงฆ์

การจัดโครงสร้างอำนาจลักษณะเช่นนี้ พระเมธีธรรมาภรณ์ (2539: 35) ให้ความคิดเห็นว่า รัฐบาลฝ่ายบ้านเมืองมีจุดประสงค์ที่จะสร้างความชอบธรรมในการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เกิดกับคณะสงฆ์ตามฝ่ายอาณาจักรและให้คณะสงฆ์ปกครองตนเอง ส่วนภายในสงฆ์เองก็เริ่มมีกลุ่มฆราวาสงฆ์ที่ออกมาเคลื่อนไหวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจของ

คณะสงฆ์ให้เป็นประชาธิปไตยตามความนิยมด้วยโครงสร้างเดิมนั้นมีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นบริหาร นิติบัญญัติ และศาล ซึ่งมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่สั่งการถือเป็นสิทธิขาดที่ผู้ใดจะได้แย้งมิได้ ความข้อนี้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจการบริหารคณะสงฆ์ได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมืองมาพร้อม ๆ กันอย่างดีทีเดียวโดยการช่วยเหลือสนับสนุนจากทางฝ่ายบ้านเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏมีการแทรกแซงและควบคุมจากทางฝ่ายบ้านเมืองอยู่เสมอ สมบูรณ์ สุขสำราญ (1976: 35) และ Tambiah (1977: 251) ชี้ชัดว่า การที่พระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งสังฆมนตรี ประธานและรองประธานสังฆสภา โดยที่ต้องมีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาลงนามกำกับและมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ มีอำนาจกำหนดวันเปิดประชุมสังฆสภา เรียกประชุมสมัยวิสามัญ และถวายความเห็นให้สังฆมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เหล่านี้คือการควบคุมสงฆ์จากรัฐ นอกจากนี้ อำนาจอื่น ๆ ที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติฉบับก่อนที่กำหนดโดยคนของรัฐ เช่น การแต่งตั้งอุปฆาต การแต่งตั้งตำแหน่งการปกครองต่าง ๆ ยังเป็นไปเหมือนเดิม กล่าวคือต้องรับรองด้วยเจ้าหน้าที่รัฐเสมอ

โครงสร้างอำนาจของวัด Tambiah (1977: 251) เห็นว่ายังคงมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติฉบับก่อน แต่ทำให้อำนาจของเจ้าอาวาสขยายขอบเขตชัดเจนขึ้น จากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมสมาชิกภายในวัด คือ พระสงฆ์ สามเณร ผู้ที่อาศัยอยู่ในวัด พระราชบัญญัติใหม่ได้รวมเอาอำนาจหน้าที่เกี่ยวเรื่องทรัพย์สินทางวัดเข้ามาด้วย ตามมาตรา 40 แต่สำคัญก็คือ รัฐเป็นคนแต่งตั้งเจ้าอาวาสนั่นเอง

2.6.2.3 สาระสำคัญพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ถูกนำมาใช้เป็นระยะเวลา 21 ปี ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งตามความต้องการของฝ่ายบ้านเมืองในขณะนั้น หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำเผด็จการทหารขึ้นมามีอำนาจเป็นผู้นำรัฐบาล ในเวลาต่อมาก็ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับทางฝ่ายบ้านเมือง โดยให้เหตุผลว่า ระบบเดิมที่กำหนดให้มีการแบ่งอำนาจเป็นสามฝ่าย มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทำให้เกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ในประกาศเหตุผลในการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความว่า “โดยที่การจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่... โดยระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราชองค์สกลมหา

สังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย” (พระเมธีธรรมาภรณ์, 2539: 51)

Tambiah (1977: 253) สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในเบื้องต้นได้ดังนี้ “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับ พ.ศ. 2484 ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิเสธหลักการทางประชาธิปไตย การแบ่งอำนาจสงฆ์ 3 ฝ่ายที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์เป็นสำคัญ โดยการรวมอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียว (สมเด็จพระสังฆราช) และมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่คอยแนะนำหรือ ปฏิบัติตามพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช”

Trevor Ling (1979: 117-118) ให้ความเห็นต่อการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหนังสือชื่อ “Buddhism, Imperialism and War” ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ปฏิเสธหลักการพื้นฐานทางประชาธิปไตยของคณะสงฆ์ทันที และก่อตั้งระบบรวมศูนย์อำนาจเพื่อจะได้ใช้สงฆ์ทำตามวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประมุขมีหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับจนถึงระดับเจ้าอาวาส การที่พระราชบัญญัตินี้เพิ่มอำนาจเจ้าอาวาสที่จะสั่งใครที่ขัดต่อคำสั่งของเจ้าอาวาสหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไป Ling เห็นว่าอำนาจนี้เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งกฎหมายและไม่ตรงกันเสียทีเดียวกับกฎในพระธรรมวินัย การเปลี่ยนแปลงขององค์กรสงฆ์ตามพระราชบัญญัตินี้ไปสู่รูปแบบองค์กรที่เข้มงวดและมีอำนาจมากขึ้นถือเป็นช่วงสำคัญในประวัติศาสตร์พุทธศาสนาในเมืองไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติออกใหม่ สองฉบับจะแตกต่างกันในทางเนื้อหา มาก แต่ Ishii (1986: 119) เห็นว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2 ฉบับนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสงฆ์เลย แต่ละฉบับอาจสามารถบ่งบอกถึงปรัชญาการเมืองของรัฐในเวลาประกาศใช้เป็นอย่างดี เช่น ฉบับ พ.ศ. 2484 พยายามลอกเลียนรูปแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ แต่ก็มิใช่ว่าจะเป็นประชาธิปไตย แต่เพราะเป็นองค์กรราชการของรัฐ การบริหารงานจึงเกิดความล่าช้า นอกจากนั้นกลับทำให้ความแตกแยกระหว่างธรรมยุติกนิกายและมหานิกายมีมากขึ้น ฉบับ พ.ศ. 2505 เกิดการเปลี่ยนแปลง ทำลายหลักการประชาธิปไตย แต่ก็เข้าไปในทำนองที่ตอกย้ำความมั่นคงในการครอบงำสงฆ์ของรัฐมากขึ้นอีก

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536: 135) กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์สมัยหลังไม่ได้เปลี่ยนจุดมุ่งหมายหลักเดิม คือ การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ กล่าวคือ รัฐยังเป็นของคณะสงฆ์ที่รัฐควบคุมได้ โดยอาศัยกฎหมาย อำนาจการจัดสรรงบประมาณ การควบคุมและถวายเกียรติยศแก่พระสงฆ์ เป็นต้น พระราชบัญญัติใหม่เหล่านี้จึงเพียงแต่เปลี่ยนการจัดปกครองภายในคณะสงฆ์เท่านั้น พ.ร.บ 2484 เป็นเพียงการลอกเลียนระบบการปกครองของบ้านเมือง จำลองมาใช้ในการปกครองสงฆ์แต่รัฐควบคุมสงฆ์อยู่ เพราะ

ฉะนั้นรัฐยังคงมีความสัมพันธ์กับคณะสงฆ์ในลักษณะเดียวกับการปฏิรูปคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสงฆ์ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นในลักษณะที่รัฐสามารถควบคุมสงฆ์ได้ง่ายขึ้นคล้ายกับการควบคุมสงฆ์ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 กล่าวคือมีการควบคุมหลายประการ เช่น การควบคุมวัด โดยรัฐเป็นผู้กำหนดและรับรองฐานะวัด (มาตรา 31) ควบคุมหน่วยปกครองทุกระดับโดยเริ่มจากการที่รัฐมีอำนาจสถาปนาและเพิกถอนตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราช (มาตรา 7, 11) ซึ่งมีอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์โดยมีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่คอยรับสนองพระบัญชา และอำนาจหน้าที่ขององค์กรมหาเถรสมาคม ซึ่งประกอบด้วยพระราชาคณะที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งจำนวนไม่ต่ำกว่าสี่รูปและไม่เกินแปดรูปเป็นกรรมการ (มาตรา 12) สามารถปกครองสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร โดยการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกกฎข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ เพื่อควบคุมสงฆ์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตำแหน่งการปกครองสงฆ์ในระดับต่าง ๆ รวมทั้งระดับวัดมาจากกฎหมายมหาเถรสมาคม (มาตรา 23) นั้นแสดงว่าโครงสร้างอำนาจระดับวัดได้ถูกควบคุมโดยองค์กรสงฆ์ที่อยู่เบื้องบนอย่างแน่นแฟ้นขึ้น โดยกฎหมายมหาเถรสมาคมที่ออกมาเพื่อแต่งตั้งหรือถอดถอนตำแหน่งระดับต่าง ๆ นั้นก็มักให้อำนาจแก่พระสงฆ์ที่มีตำแหน่งทางการปกครองในระดับสูงขึ้นไปด้วย เช่น การแต่งตั้งเจ้าอาวาสหรือตำแหน่งภายในวัดก็มักให้เจ้าคณะตำบลเป็นผู้เสนอความเห็นไปยังเจ้าคณะอำเภอและจำเป็นต้องรายงานเจ้าคณะจังหวัดในกรณีที่วัดนั้นมีฐานะเป็นพระอารามหลวง (กฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 10, อ้างใน กรมการศาสนา, 2527: 89-90) การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ก็มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือต้องให้เจ้าคณะในระดับการปกครองที่สูงขึ้นไปรับรอง

ข้อสังเกตประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โครงสร้างอำนาจภายในวัดมีลักษณะที่เป็นเผด็จการคล้ายกับลักษณะการปกครองฝ่ายบ้านเมืองในสมัยการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมของรัฐ สังเกตได้จากอำนาจของเจ้าอาวาส ซึ่งมีดังต่อไปนี้ (มาตรา 38)

- ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
- สั่งให้บรรพชิตซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด
- สั่งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดให้ทำงานภายในวัด
- สั่งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัด ให้ทำทัณฑบาต

- สิ่งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัด ให้ขอมาโทษในเมื่อ บรรพชิตและคฤหัสถ์ในวัดนั้น ประพฤติผิดคำสั่งของเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วย พระธรรมวินัย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของมหาเถรสมาคม

จะสังเกตได้ว่า เจ้าอาวาสมีอำนาจมาก เสมือนกับว่าวัดนั้นเป็นของเจ้าอาวาสแต่เพียงผู้เดียว ฉะนั้นจำเป็นที่เจ้าอาวาสจะต้องเป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในกฎระเบียบเป็นอย่างดี (สมพร พรหมพิถาร, 2532: 29) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าอาวาสจะมีอำนาจมากเพียงแต่ผู้เดียว แต่ก็สามารถสรุปลักษณะโครงสร้างอำนาจระดับวัดลดหลั่นกัน เพราะแต่ละวัดอาจมีหรือไม่มีตำแหน่งรองลำดับจากเจ้าอาวาสลงไป เช่น ตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาส ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 36 ได้บัญญัติไว้ว่า “วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควร จะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้” แสดงว่าตำแหน่งรองลงมาจากเจ้าอาวาสนั้นอยู่ในดุลพินิจที่เห็นความสำคัญและจำเป็นของเจ้าอาวาสที่จะเสนอพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสต่อโครงสร้างอำนาจระดับสูงขึ้นไป เช่น ต่อเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอเพื่อรายงานต่อถึงมหาเถรสมาคม ตำแหน่งอื่น ๆ ภายในวัดเจ้าอาวาสอาจแต่งตั้งพระภิกษุรูปที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้ดูแลกิจการต่าง ๆ ภายในวัด เช่น ดูแลสามเณร ศิษย์วัด งานจัดสรรนิคมภัตตร เป็นต้นตามความเหมาะสมแต่มีใช้ตำแหน่งที่ต้องมีการรับรองจากกฎหมายแต่เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสที่จะแต่งตั้งขึ้นมา (กรมการศาสนา, 2527: 90-91) นอกจากนั้นเจ้าอาวาสยังอาจแต่งตั้งหรือถอดถอนคฤหัสถ์ให้ทำหน้าที่ไวยาวัจกร หรือคณะกรรมการวัดเพื่อเบิกจ่ายนิคมภัตตร และดูแลทรัพย์สินของวัด โดยงานมอบหมายจากเจ้าอาวาส แต่จะเห็นว่ามิได้เชื่อมโยงกับโครงสร้างอื่นเนื่องจากไม่มีอำนาจต่อโครงสร้างอื่นและเป็นแต่เพียงผู้สนองงานเจ้าอาวาสและของวัดเท่านั้น (กรมการศาสนา, 2527: 97-100)