

คณะสงฆ์ไทยกับธรรมาภิบาล
Buddhist Monk and Good Governance

ณภัทร ฐานวาสก์*
Napatthara Tanawask

บทคัดย่อ

บทความวิจัย เรื่อง คณะสงฆ์ไทยกับธรรมาภิบาล มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลและพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ผลการวิจัยพบว่า ในการที่จะหาแนวทางการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ นั้น จะต้องศึกษาประวัติการปกครองคณะสงฆ์ตั้งแต่สมัยพุทธกาลจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นความเป็นมาของกฎหมายคณะสงฆ์ โดยนำเอาหลักธรรมาภิบาลสากล 6 องค์ประกอบ คือ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักสำนึกรับผิดชอบ และ(6) หลักความคุ้มค่า มาทำการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

จากผลการวิจัยพบว่า มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดที่สามารถตรากฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ABSTRACT

Research article Thai Buddhist monk and Good Governance. Purpose to examine ways to foster the adoption of principles of good governance to comply with Buddhist Monk and Novice Administration Act, B.E. 2505 (1962) by means of qualitative research. The analysis of documents and research related to the main Good Governance and the Buddhist Monk and Novice Administration Act, B.E. 2505 (1962) results found. In order to find ways to foster the adoption of principles of good governance to comply with the Act, the Buddhist monk . Administration should study the

* บัณฑิตวิทยาลัย ศูนย์การศึกษาสุราษฎร์ธานี วิทยาเขตศรีธรรมโศกราช มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ต.ตลาด อ.เมือง จ.สุราษฎร์ธานี 84000

history of monks since Buddha era to the present to see the history of the Buddhist monk law by using the principles of good governance internationally six elements: (1) the rule of law (2) Ethics (3) the principle of transparency (4) the principles of participation (5) the main sense of responsibility and (6) the principles of efficiency to study the Buddhist Monk and Novice Administration Act, B.E. 2505 (1962).

These results showed that Mahathera Association is an organization that can seal up the rules Mahathera Association as a tool to encourage compliance with principles of good governance in this Act efficiently and effectively.

Key Word : Good Governance, Buddhist monk.

คำนำ

ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของประเทศไทยไม่ว่าจะมีการปกครองในรูปแบบใด อุดมการณ์ทางพุทธศาสนาได้ถูกตีความในทางเสริมสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับกลุ่มต่าง ๆ ผู้มีอำนาจและรัฐบาลในแต่ละยุคอาศัยกลไกการสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อเป็นการสร้างฐานรองรับความชอบธรรมของตนเองแล้ว รัฐบาลยังมีกลไกที่สำคัญในการบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม นั่นคือ “การออกกฎหมาย” ในแง่นี้กฎหมายคือการใช้อำนาจหรือความรุนแรงของรัฐ กฎหมายยังมีผลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมจะทำให้ประชาชนในประเทศต้องยอมสยบอยู่ใต้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม และเมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า ผู้คนส่วนใหญ่ก็จะพากันเชื่อว่า กฎหมายที่ใช้อยู่เป็นกฎหมายที่เป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วก็ได้ไม่เป็นเช่นนั้น (พิพัฒน์ พสุธารชาติ, 2545 : 293-294)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงมานานแล้วในสังคมตะวันตก แต่นับว่าได้มีการนำมาศึกษา และปรับใช้กันอย่างจริงจังในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อไม่นานมานี้ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยธรรมาภิบาลเป็นทั้งแนวความคิดหลักการพื้นฐานและวิธีการปฏิบัติหรือการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นหลักการอันมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบเชิงทฤษฎีการบริหารงาน (ชัชวาลย์ ทตศิวัช, 2545 : 24)

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549 : 9) ดังเช่น การดำเนินกิจการของคณะสงฆ์ไทยได้มีข้อถกเถียงเมื่อมีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะเกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ทำให้เกิดข้อ

สงสัยว่าในการระงับ ข้อกรณีพิพาทระหว่างคณะสงฆ์ด้วยกันเอง หรือระหว่างคณะสงฆ์กับ ฆราวาส เช่น กรณีปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ของวัดต่าง ๆ ว่ามีการนำหลักธรรมมาภิบาลมา ปฏิบัติใช้ในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

ผู้วิจัยเห็นว่าคณะสงฆ์เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมมากที่สุด แล้วเหตุใดปัญหา ต่าง ๆ เหล่านี้จึงเกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำเอาแนวคิดและทฤษฎีหลักธรรมมาภิบาลของนักวิชาการไทย และต่างประเทศตลอดจนองค์กรที่เป็นสากลและมีชื่อเสียงซึ่งจะเรียกว่าหลักธรรมมาภิบาลสากล มา เป็นประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช 2505 เพราะการปกครอง ของคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบันถูกกำกับการปฏิบัติงานโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และบทความ วิจัยนี้จะชี้ให้เห็นถึงช่องว่างที่ยังขาดหายไปและพร้อมที่จะเติมเต็มให้กับสิ่งที่ยังขาดเหลืออยู่ ระหว่างคณะสงฆ์ไทยกับธรรมมาภิบาล

โดยมีคำถามของการวิจัยว่าในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช 2505 ว่ามีหลัก ธรรมมาภิบาลมากน้อยประการใด เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการศึกษาในการนำหลักธรรมมาภิบาล มาปฏิบัติใช้ในกระบวนการปกครองของคณะสงฆ์ต่อไป นอกจากนี้จะทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีหลักธรรมมาภิบาลมากน้อยประการใดแล้ว ยังใช้เป็นแบบอย่างใน การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายคณะสงฆ์อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการปฏิบัติหลักธรรมมาภิบาลตามพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ พ.ศ. 2505

ทบทวนวรรณกรรม

เอกสารและงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ในระยะเวลาที่ผ่านมา นักวิจัยหลายท่านได้หยิบยก เอาหลักธรรมมาภิบาลมาศึกษาในองค์กรต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น สถาบันพระปกเกล้า เรื่อง ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมรัฐภาคเมือง บทบาทภาคีเมือง ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมรัฐ 9 ประการ ตามความหมายของ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ จากการศึกษาพบว่า เพื่อให้ธรรมรัฐเป็นรูปธรรม จะต้อง เริ่มต้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญ เพราะการมีส่วนร่วม ของภาคีประชาชนทุก ๆ ภาคีอย่างเต็มรูปแบบ จะส่งผลให้ทิศทางสู่ธรรมรัฐที่พึงประสงค์สำเร็จเป็น จริงได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549)

เอกสารรายงานตัวชี้วัดธรรมมาภิบาลเป็นเอกสารที่รวบรวมความเป็นมาของธรรมมาภิบาล ตลอดจนการสร้างเครื่องมือในการชี้วัดธรรมมาภิบาล และองค์ประกอบของธรรมมาภิบาลในองค์กร

ต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลศึกษาในการจัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลให้เหมาะสมของแต่ละองค์กร (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2550)

เอกสารธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเอกสารเผยแพร่หลังการสัมมนา ซึ่งเป็นการสรุปรวบรวมองค์ความรู้และข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ที่ได้จากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมสัมมนา โดยในเอกสารนี้ประกอบไปด้วยบทความจากการปาฐกถาพิเศษในการเปิดสัมมนาโดย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลไว้อย่างหลากหลาย (สุภาวัลย์ เสถียรไทย, 2544)

งานวิจัยเรื่องศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบล ท่าศาลา อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล คือการนำหลักศาสนธรรมมาบูรณาการ กับหลักการแนวคิดทฤษฎีและหลักวิชาการ จะต้องประยุกต์ใช้ศาสตร์ทางธรรมและศิลปะทางการบริหารมาบูรณาการนำไปใช้จนเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานในระดับหนึ่ง (ภิญญา หนูชื่น, 2548)

งานวิจัย เรื่อง ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า รัฐยังไม่มีความเข้าใจในเรื่อง ธรรมาภิบาลภาครัฐ เพราะหลักกฎหมายและนิติธรรมที่รัฐอ้าง ไม่ได้มาจากรัฐธรรมนูญใหม่ที่เป็นกฎหมายที่ถูกกำกับโดยหลักธรรมาภิบาล (ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, 2545)

ในส่วนของงานวิจัยด้านพุทธศาสนาและคณะสงฆ์ ได้มีผู้วิจัยหลายท่านได้ศึกษาวิจัยในด้านต่าง ๆ เช่น งานวิจัยผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีต่อการปกครองคณะสงฆ์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ผลการวิจัยพบว่าหลายองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลพระพุทธศาสนาได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (ร่วมปรานศ์ สวมประจำ, 2548)

งานวิจัยเรื่องปัญหานโยบายการปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน ศึกษาเฉพาะกรณีวัดพระธรรมกาย พบว่า ปัญหาการปกครองคณะสงฆ์นั้นหากไม่สามารถยุติลงได้ภายในคณะสงฆ์เองแล้ว ย่อมต้องอาศัยอำนาจรัฐเข้ามาช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาดลอดเสมอมา (พระมหาเฉลิมพันธ์ กลิ่นล้นทม, 2545)

งานวิจัยเรื่องการศึกษาวิเคราะห์กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ พบว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นภาพสะท้อนโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยซึ่งมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการของการปกครองฝ่ายอาณาจักร ศาสนาในสังคมถูกจัดเป็นหน่วยทางสังคม ที่รัฐบาลเป็นฝ่ายปกครองในบทบาทผู้ปกป้อง ค้ำครอง

คณะสงฆ์มีสิทธิใช้รูปแบบการปกครองตนเองที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระบอบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรในยุคนั้น ๆ (พระมหาปัญญา ปญญาสิริ, 2549)

กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นอกจากบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองการดำเนินกิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนาโดยตรงแล้ว ยังได้บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัดและการขอพระราชทานวิสุงคามสีมา เกี่ยวกับการดูแลรักษาและการศาสนสมบัติของวัด และเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์อื่นนอกจากคณะสงฆ์ไทย และบัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม (ราชกิจจานุเบกษา, 2505)

ขอบเขต และวิธีดำเนินการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบศึกษาเชิงวิเคราะห์ (An Analytical Study) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งขอบเขตการวิจัย มีดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารทั้งปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตำรา เอกสาร และงานวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

2. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีหลักธรรมมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักสากล ที่ประกอบด้วย 1. นิติธรรม 2. คุณธรรม 3. ความโปร่งใส 4. การมีส่วนร่วม 5. สำนึกรับผิดชอบ 6. ความคุ้มค่า มาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมมาภิบาลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

3. วิเคราะห์ข้อมูล

4. อภิปรายผล/วิจารณ์

ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (History and Background of Buddhist monk and novice administration)

1. ประวัติศาสตร์การปกครองคณะสงฆ์สมัยพุทธกาล (History of Buddha era administration)

สำหรับการปกครองคณะสงฆ์ในระยะแรกต้นพุทธกาล เนื่องจากจำนวนภิกษุยังมีน้อยและได้บรรลุปะเป็นพระอรหันต์คนละชั้นต่าง ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ พระพุทธเจ้าจึงทรงปกครองดูแลด้วยพระองค์เองได้ ต่อมาเมื่อมีจำนวนภิกษุเพิ่มมากขึ้น พระพุทธเจ้าได้ทรงอนุญาตให้ภิกษุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นพระอุปัชฌาย์ ให้การอุปสมบทแก่กุลบุตรดังกล่าวได้และเพื่อมิให้เป็นปัญหาทางการปกครองที่เกิดจากการถือพระอุปัชฌาย์ต่างกัน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้มีการถือปฏิบัติอุปัชฌาย์วัตรและสัททวิหริกวัตร กล่าวคือข้อปฏิบัติที่พระอุปัชฌาย์และภิกษุ (สัททวิหริก)

ที่ได้รับการอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์รูปนั้น ๆ จะต้องประพฤติปฏิบัติต่อกันดังนั้น การปกครอง คณะสงฆ์ในเบื้องต้นนี้ พระอุปัชฌาย์จึงนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุด ที่จะเป็นผู้แก้ปัญหา หรือปล่อยให้อาณัติของพระสงฆ์ออกมาออกไปมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถ้าปัญหาของพระสงฆ์ขยายตัว ออกไปมากขึ้นจนเกินอำนาจและหน้าที่ที่พระอุปัชฌาย์จะพึงแก้ไขได้ เมื่อความทราบถึง พระพุทธเจ้า พระองค์ก็จะทรงประชุมสงฆ์พร้อมทั้งตักสิลเรียกภิกษุรูปนั้น ๆ มาพิจารณาสอบสวนจน ได้ความจริงแล้วร่วมกันบัญญัติพระวินัยหรือสิกขาบทไว้เป็น ข้อ ๆ เพื่อเป็นข้อห้ามมิให้ภิกษุรูปอื่น ๆ ทำความผิดในลักษณะเดียวกันนี้อีกต่อไป (แสง อุดมศรี, มปป : 40-41)

พระวินัยหรือสิกขาบทคือธรรมเนียมการปกครอง ที่พระพุทธเจ้าทรงประชุมสงฆ์พิจารณา ร่วมกันบัญญัติขึ้น เพื่อใช้เป็นมาตรการควบคุมความประพฤติทางกายและวาจาของภิกษุที่ยังเป็น ปุถุชนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถ้าภิกษุรูปใดประพฤติล่วงละเมิดก็จะได้รับโทษทั้งที่เป็นสถาน หลักระยะและเบาหนักตามลักษณะของความผิดที่ได้ทำลงไป กล่าวคือ โทษสถานหนักมีการ ประหารชีวิต คือ พ้นจากการเป็นภิกษุและภิกษุณีและกักขังหรือจองจำ คือ การอยู่กรรมตาม กำหนดเวลาที่ปิดการล่วงละเมิด ส่วนโทษสถานเบาคือการยอมรับสารภาพผิดที่ได้กระทำลงไป จากนั้นให้กล่าวคำปฏิญาณยืนยันต่อหน้าภิกษุผู้บริสุทธิ์ว่า จักสำรวมระวัง และไม่ทำ ไม่พูด ไม่คิด ล่วงละเมิดอีกต่อไป (แสง อุดมศรี, มปป : 34)

การบัญญัติพระวินัย ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่มีโทษสถานหนัก หรือโทษสถานเบา พระพุทธเจ้า และคณะสงฆ์ในสมัยนั้น ต่างก็อาศัยอำนาจประโยชน์หรือวัตถุประสงค์เสมอเหมือนกัน 10 ประการ (วิ.มหา. 1/20/25-26.) คือ 1. เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์ 2. เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์ 3. เพื่อข่มบุคคลผู้เกี้ยว 4. เพื่อการอยู่สำราญของภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก 5. เพื่อป้องกันอาสวะอัน จะบังเกิดในปัจจุบัน 6. เพื่อป้องกันอาสวะอันจะบังเกิดในอนาคต 7. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ ยังไม่เลื่อมใส 8. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว 9. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสังฆธรรม 10. เพื่อถือตามพระวินัยก่อนที่พระพุทธเจ้าจะทรงปรินิพพาน พระพุทธเจ้าได้ตรัสแก่คณะสงฆ์มี พระอานนท์เถระผู้เป็นประธานว่า “อานนท์ พระธรรมวินัยอันใด ที่เราได้แสดงและบัญญัติไว้ เมื่อ เราล่วงลับไปแล้ว พระธรรมและพระวินัยนั้นแหละ จักเป็นศาสดาของเธอทั้งหลาย ฯลฯ” (ที. ม. 10/141/146.) พระพุทธดำรัสดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า พระพุทธเจ้ามิได้ทรง แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ภิกษุรูปหนึ่งรูปใดเป็นทายาทในการปกครองคณะสงฆ์ หากแต่ทรงมุ่ง หมายให้ภิกษุทุกรูปพากันเคารพนับถือและปฏิบัติตนตามพระธรรมวินัยอย่างเคร่งครัดเสมอ เหมือนกัน ซึ่งก็เท่ากับให้พากันยึดถือพระธรรมวินัยเป็นหลักหรือเป็นแม่บทในการปกครองคณะ สงฆ์นั่นเอง (แสง อุดมศรี, มปป : 46)

ในเอกสารตำนานคณะสงฆ์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรง นิพนธ์ไว้ว่า เมื่อพระพุทธเจ้าเสด็จดับขันธปรินิพพานแล้ว ความแตกต่างกันในการปฏิบัติของ

พระสงฆ์แต่ละพวกแต่ละหมู่ ทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้น จึงได้มีการทำปฐมสังคายนาขึ้น ณ กรุงราชคฤห์ โดยมีพระมหากัสสปสังฆวุฒตมาจารย์เป็นประธานเท่ากับว่าพระมหากัสสปได้รับการสมมติเป็นสังฆปริยายองค์แรก นับแต่พระพุทธองค์เสด็จดับขันธปรินิพพานมา การปกครองคณะสงฆ์เรียบร้อยมาระยะหนึ่ง ก็เกิดถือลัทธิต่างกันมีความไม่เรียบร้อย ไม่เป็นที่เคารพเลื่อมใสของประชาชน ก็มีการประชุมทำสังคายนาพระธรรมวินัยกันครั้งหนึ่ง (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521 : 1-3)

การสังคายนาครั้งที่ 1 ภายใต้งานนำของพระมหากัสสปเถระ จึงได้มีการพิจารณาจัดแบ่งออกเป็นหมวด ๆ เรียงลำดับความสำคัญและแบ่งออกเป็นข้อ ๆ รวมเรียกว่า พระวินัยคือสิกขาบทสำหรับพระภิกษุ 227 ข้อ (วิ.มหา. 2/881/715-716) สำหรับภิกษุณี 311 ข้อ (วิ.ภิกษุณี. 3/504/332)

สรุปได้ว่า พระวินัยหรือสิกขาบทที่พระพุทธเจ้าทรงประชุมสงฆ์พิจารณาร่วมกันบัญญัติขึ้นในสมัยนั้น นับว่าเป็นธรรมเนียมการปกครองเพียงฉบับเดียวที่มีอายุยืนยาวนานที่สุดในโลก ที่สมาชิกของสังคมพุทธทั้งในส่วนที่เป็นนักบวชและฆราวาสต่างได้ประพฤติยึดมั่นสืบ ๆ ต่อกันมาโดยลำดับ จนทำให้การอยู่ร่วมกันในสังคมพุทธดำเนินไปอย่างมีสันติสุขไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ กตจี ปีบบังคับ หรือเอารัดเอาเปรียบกันจนเกินวินัยที่มนุษย์กับมนุษย์จะพึงทำต่อกัน (แสง อุดมศรี, มปป : 37)

2. ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทย (History of Thai Buddhist monk administration)

ประมาณ 700 ปีที่แล้ว ได้ปรากฏหลักฐานอิทธิพลของพุทธศาสนาแบบมหายานในงานนิพนธ์ เถกมิกตา ของพระร่วงเจ้าเมื่อเริ่มตั้งกรุงสุโขทัยเป็นนครหลวงแห่งแรกของอาณาจักรไทย (ส. ศิวรักษ์, 2547 : 1-2) แต่การปกครองของคณะสงฆ์ก่อนสมัยสุโขทัยนั้นเป็นอย่างไร ยังไม่ปรากฏเป็นหลักฐานแน่ชัด มีผู้สันนิษฐานว่า คงจะมีการปกครองแบบอาวูโส คือ นับถือผู้ที่มีอายุพรรษาสูงกว่าในหมู่พระสงฆ์ ได้รับการยกย่องให้เป็นพระอุปัชฌาย์ เป็นการปกครองแบบอาจารย์กับลูกศิษย์ (เฉลิมพล ไสมอินทร์, 2546 : 86)จนกระทั่งได้ปรากฏเป็นหลักฐานในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง เมื่อ พ.ศ. 1820 (แสง อุดมศรี, มปป : 66) เป็นต้นมา ซึ่งจะขออธิบายรายละเอียดเป็นลำดับต่อไป

กรุงสุโขทัย ในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (พ.ศ. 1820 – 1860) พระองค์ได้ทรงอาราธนาพระมหาสังฆราชชาวศรีลังกา ซึ่งเดินทางมาประกาศพระพุทธศาสนาอยู่ที่นครศรีธรรมราช ให้เดินทางไปอยู่จำพรรษา ณ วัดอรุณญิก ในกรุงสุโขทัย จนทำให้พระพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์ได้เจริญแพร่หลายในอาณาจักรสุโขทัยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (แสง อุดมศรี, มปป : 67) ต่อมาถึงรัชสมัยพญาลิไท (พ.ศ. 1897 – 1919) พระองค์ได้แยกคณะสงฆ์ออกเป็น 2 ฝ่าย (พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2466 : 7-8) โดยมีมูลเหตุ

มาจาก พระภิกษุสงฆ์ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพระปริยัติธรรม การศึกษาเล่าเรียน ก็จะอยู่ตามวัด ในหมู่บ้าน เรียกคณะสงฆ์ฝ่ายคามวาสี หรือคณะสงฆ์ผู้ทำหน้าที่ฝ่ายคณฤชระ พระสงฆ์อีกพวกหนึ่ง เป็นพระปฏิบัติกัมมัฏฐาน ชอบอยู่ตามป่า เรียกคณะสงฆ์อรัญวาสี หรือคณะสงฆ์ผู้ทำหน้าที่ทางวิปัสสนาธุระ(เฉลิมพล ไสมอินทร์, 2546 : 87)

ภายในคณะสงฆ์นั้น พระมหาสวามีสังฆราชหรือปูครูดำรงตำแหน่งสังฆนายก ซึ่งเปรียบเหมือนกับเป็นประมุขปกครองคณะสงฆ์ในระดับสูงสุด ส่วนระดับรองลงมาเรียกว่า สวามี (แสง อุดมศรี, มปป : 67) จากหลักฐานในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ที่พระนครสุโขทัยนั้นมีสังฆราช ปูครู มหาเถระและเถระ โดย สังฆราชเห็นจะเป็นตำแหน่งสังฆนายกชั้นสูงสุด ตำแหน่งปูครูตรงกับที่เราเรียกว่าพระครูเช่นปัจจุบันเป็นตำแหน่งสังฆนายกรองลงมา ทั้งสองแบบนี้สันนิษฐานว่า เลียนแบบมาจากลังกา แต่มีการเรียกคนละอย่างเท่านั้น โดยในประเทศลังกาในสมัยนั้นได้แบ่งการปกครองสงฆ์ออกเป็น 2 ระดับ คือ มหาสวามีคือตำแหน่งเท่ากับพระสังฆราช และสวามีเทียบได้กับตำแหน่งปูครูหรือพระครูนั่นเอง (เฉลิมพล ไสมอินทร์, 2546 : 88) แต่มหาเถระและเถระ น่าจะเป็นพระภิกษุซึ่งมีพรรษาอายุและทรงคุณธรรมในทางพระพุทธศาสนา ตามพระธรรมวินัย มิใช่เป็นตำแหน่งทางสมณศักดิ์ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงตั้ง (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521 : 3)

พ.ศ. 1920 อาณาจักรกรุงสุโขทัยสิ้นสุดลง และถูกผนวกเข้ากับกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะในสมัยของพระบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยาจึงรุ่งเรืองไปด้วยพระพุทธศาสนา (เฉลิมพล ไสมอินทร์, 2546 : 89) เริ่มแรกการปกครองคณะสงฆ์ในกรุงศรีอยุธยา คงดำเนินตามรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยกรุงสุโขทัย ทั้งนี้ เพราะในระยะแรกเริ่มนั้นนั้น สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ก็ทรงจัดระบบบริหารบ้านเมืองตามอย่างอาณาจักรกรุงสุโขทัยเช่นเดียวกัน (แสง อุดมศรี, มปป : 68) เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองคณะสงฆ์สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนแรก ก็คงคล้ายกับกรุงสุโขทัย แยกกันออกเป็น 2 ฝ่าย คือคามวาสีกับอรัญวาสีเหมือนกัน (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521 : 4) ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. 1967) พระมหากษัตริย์องค์ที่ 6 แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้เกิดคณะสงฆ์ใหม่ขึ้นมาอีกหนึ่งคณะ เรียกชื่อว่า คณะคามวาสีฝ่ายขวา ดังนั้นการปกครองคณะสงฆ์ในยุคนี้จึงแบ่งออกได้เป็น 3 คณะ คือ คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย คณะอรัญวาสี และคณะคามวาสีฝ่ายขวา โดยแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน แลทั้ง 3 คณะนี้ต้องขึ้นตรงต่อสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณสมเด็จพระสังฆราชที่ ซึ่งเป็นประมุขของคณะสงฆ์ทั้งหมด และคณะสงฆ์ทั้งหมดก็ต้องขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาเสมอเหมือนกัน อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. 2310 เพราะประสบกับความพ่ายแพ้สงครามกับพม่า และต้องตกอยู่ในสภาพจลาจลเป็นเวลานานถึง 3 ปี จากนั้นจึงถูกผนวกเข้าเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอาณาจักรกรุงธนบุรี (แสง อุดมศรี, มปป : 69-70)

กรุงธนบุรีเป็นอาณาจักรที่ 3 ของชนชาติไทยที่สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ทรงสถาปนาขึ้น (พ.ศ. 2313) (แสง อุดมศรี, มปป : 71) วัดวาอารามและสิ่งมณเฑียรถูกทำลายย่อยยับ พระสงฆ์บางพวกตั้งตนเป็นอิสระจากผู้ปกครอง ทั้ง ๆ ที่ยังเป็นพระสงฆ์อยู่ รวมทั้งพระไตรปิฎกซึ่งเป็นหลักของพระพุทธศาสนาก็ถูกเผาทำลายสูญหายไปมาก (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521 : 7) ในที่สุดพระเจ้ากรุงธนบุรีก็ได้เสาะแสวงหาพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งทรงคุณธรรมที่คงเหลืออยู่ ได้พระอาจารย์ดี ซึ่งเป็นเพียงพระภิกษุธรรมดามาเป็นพระสังฆราชองค์แรกแห่งกรุงธนบุรี (แสง อุดมศรี, มปป : 72) อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสันนิษฐานว่า การปกครองคณะสงฆ์คงจะอนุโลมตามแบบแผนที่ใช้ในกรุงศรีอยุธยา(เฉลิมพล ไสมอินทร์, 2546 : 90) อีกทั้งยังได้ทรงให้สืบแสวงหาพระไตรปิฎกมารวบรวมไว้ เพื่อเป็นหลักในการปกครองของคณะสงฆ์ต่อไป (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521 : 8)

กรุงรัตนโกสินทร์เป็นอาณาจักรที่ 4 ของชนชาติไทย ที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช พร้อมด้วยสมเด็จพระราชวังบรมมหาสุรสิงหนาท พระอนุชา ทรงสถาปนาขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2325 (แสง อุดมศรี, มปป : 72) ทรงแต่งตั้งให้พระสังฆราชโดยมีพระสังฆราช (สี) วัดบางหว้าใหญ่ เป็นตำแหน่งสังฆปริณายก ต่อไป (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521 : 8) สภาพการณ์ของคณะสงฆ์นั้น พระสงฆ์บางพวก ไม่เคารพยำเกรงต่อพระธรรมวินัย ยิ่งร้ายกว่านั้นพระภิกษุบางกลุ่มมิได้บวชด้วยศรัทธาอย่างแท้จริง พวกกันคิดประทุษร้ายต่อแผ่นดินและราชบัลลังก์ของพระองค์ ถ้าปล่อยไว้นานไปพระพุทธศาสนาจะทรุดโทรม จะนำความมัวหมองมาสู่พระองค์ สมควรที่จะตรากฎหมายออกมาให้เป็นที่เกรงกลัว จะไม่กล้าที่จะล่วงละเมิดพระธรรมวินัย จะหันมาเอาใจใส่ต่อพระธรรมวินัยมากขึ้น โดยการตรากฎพระสงฆ์ 10 ข้อ ขึ้นเป็นข้อปฏิบัติสำหรับพระภิกษุ (เฉลิมพล ไสมอินทร์, 2546 : 99)

การปกครองคณะสงฆ์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิม เช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี แต่มีการเปลี่ยนชื่อคณะคามวาสีฝ่ายซ้ายมาเป็นคณะเหนือ และคณะคามวาสีฝ่ายขวาเป็นคณะใต้ ส่วนคณะอรัญวาสีนั้นแม้จะมีจำนวนภิกษุลดน้อยลงไป แต่ก็มิได้เปลี่ยนชื่อเป็นอื่นแต่อย่างใด สิ่งที่สำคัญที่สุดในรัชสมัยของพระองค์ คือ การทำสังคายนาพระไตรปิฎกได้โปรดให้พระมหาเถระ 218 รูป และ ราชบัณฑิต 32 คน ประชุมทำสังคายนาพระไตรปิฎก การปกครองของคณะสงฆ์ในลักษณะนี้ได้สืบต่อมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 แห่งราชวงศ์จักรี การปกครองคณะสงฆ์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2367 การปกครองของคณะสงฆ์มีการตั้งคณะกลางเพิ่มขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยแยกวัดต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครทั้งที่เป็นพระอารามหลวงและอารามราษฎร์ ให้มาขึ้นตรงต่อคณะกลาง ดังนั้นการปกครองของคณะสงฆ์ในรัชสมัยนี้ จึงแบ่ง

ออกเป็น 4 คณะ คือ คณะกลาง มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในกรุงเทพมหานคร และ
ปริมณฑล คณะเหนือ มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
คณะใต้ มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในภาคใต้ทั้งหมด และคณะอรัญวาสี มีอำนาจในการ
ปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศ เฉพาะวัดที่มุ่งเน้นหลักในด้านการปฏิบัติวิปัสสนากัมมัฏฐานเป็น
หลัก โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประมุข เหตุการณ์สำคัญที่สุดของประวัติศาสตร์ของคณะ
สงฆ์ไทยได้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ พ.ศ. 2372 คือ มีการเกิดนิกายใหม่ที่เรียกว่า
ธรรมยุตินิกาย ซึ่งพระเจ้าฟ้ามงกุฎ (ต่อมาเสวยราชสมบัติเป็นรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์จักรี) เป็นผู้
ประดิษฐานวงศ์ธรรมยุต ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา (แสง อุดมศรี, มปป : 73-79)

จากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทย สามารถที่จะสรุปได้ว่า เมื่อ
พระพุทธศาสนาเจริญแพร่หลายมีพระภิกษุสงฆ์บิณฑบาตออกมาประดิษฐานในประเทศต่าง ๆ ก็
จำเป็นต้องขอความอุปถัมภ์จากพระเจ้าแผ่นดินประเทศนั้น ๆ ช่วยเหลือดูแลการปกครองคณะสงฆ์
เพื่อให้สัมมณฑลในประเทศนั้น ๆ เป็นไปโดยเรียบร้อยราบรื่นและมีความเจริญก้าวหน้า เผยแพร่
พระพุทธศาสนากว้างขวางออกไป แบบแผนประเพณีซึ่งนิยมและเป็นอยู่ในประเทศนั้น ๆ เป็น
อย่างไร การปกครองสัมมณฑลที่มาประดิษฐานในประเทศนั้น ก็จำเป็นต้องอนุโลมตามไป การ
ปกครองคณะสงฆ์จึงต้องเนื่องด้วยราชการแผ่นดินตั้งแต่การวางแบบแผนการปกครองคณะสงฆ์
ตลอดจนถึงสังฆนายกให้มีสมณศักดิ์ให้การฝ่ายพระพุทธรูปและพระราชาณาจักร เป็นไป
โดยสะดวกด้วยกัน

กิจการบ้านเมืองสมัยก่อนแบ่งออกเป็นพุทธจักรและอาณาจักร แต่ถึงแม้จะแยกกันพระ
เจ้าแผ่นดินก็ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับพุทธจักรเป็นอันขาดอุปถัมภ์มาก ในสมัยอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์
ศาสนาหมายถึงพุทธศาสนาเท่านั้น หลังพิธีบรมราชาภิเษกแล้วจะทรงปฏิญาณต่อพระพุทธศาสนา
เท่านั้น หน้าที่เกี่ยวกับพระพุทธศาสนา พระเจ้าแผ่นดินบางพระองค์ถือว่าสำคัญมาก สืบเนื่อง
จากปัญหาบางประการที่คณะสงฆ์ไม่สามารถจะปฏิบัติได้ ต้องอาศัยพระราชอำนาจของ
พระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องทรงรักษาความบริสุทธิ์ของพระศาสนา ต้องมีกฎเกณฑ์ใน
การปกครองสงฆ์ เพื่อป้องกันอสังขี ต้องทรงออกพระราชกำหนด เช่น กฎพระสงฆ์ ในกฎหมายตรา
สามดวง และบังคับกิจการทั่ว ๆ ไป แม้จะอยู่ในภิกษุภาวะ สงฆ์ก็ต้องเป็นข้าแผ่นดินและเคารพ
กฎหมาย คือ กฎพระสงฆ์ (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ, 2549 : 150-151)

3. พัฒนาการพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (Development of Buddhist monk and novice administration)

กฎหมายคณะสงฆ์ คือ กฎหมายวางระเบียบแบบแผนในการปกครองคณะสงฆ์ วัดวา
อารามและ ศาสนสมบัติ เป็นกฎหมายวางหลักการบริหาร เรียกได้ว่า เป็นธรรมนูญการปกครอง

คณะสงฆ์เช่นเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศ ประกาศใช้มาแล้ว 4 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 (2) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 (3) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (4) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

เมื่อพิจารณาความในกฎพระสงฆ์โดยรวมทั้งหมดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎพระสงฆ์เป็นภาพสะท้อนชีวิตทางศาสนาและสังคมของคนไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ผู้ปกครองจึงมีหน้าที่อุปถัมภ์บำรุงพระศาสนาให้ยั่งยืนมั่นคงถาวร (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549 : 88) งานพระศาสนาสำคัญอย่างนี้ ซึ่งเป็นงานรับผิดชอบต่อเรื่องของจิตใจ ศีลธรรม ค่านิยม อุดมการณ์ของคนทั้งประเทศ (พระศรีปริยัติโมลี , 2548 : 82) โดยเฉพาะกฎหมายพระสงฆ์ที่ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองพระสงฆ์ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ซึ่งถือว่าเป็นยุคสมัยแห่งการปฏิรูปพระศาสนาครั้งสำคัญที่สุด กล่าวคือ มีลักษณะการจัดรูปองค์กรที่แตกต่างไปจากองค์กรสงฆ์ที่เกิดขึ้นหน้านั้น (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549 : 89)

4. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง (Buddhist Monk and Novice Administration Act, B.E. 2505 (1962) and regulations)

ในการปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนทุกชั้น เจ้าคณะพระสังฆาธิการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับหรือระเบียบมหาเถรสมาคม คำสั่งมหาเถรสมาคมและพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชอาณาจักรผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาและอุปถัมภ์การดำเนินการของคณะสงฆ์เพื่อความเรียบร้อยดีงาม การจัดและดำเนินการศาสนศึกษาและศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์อันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์และการพระศาสนา ต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม ระเบียบ และคำสั่งของมหาเถรสมาคม กฎหมาย กฎ ระเบียบ และคำสั่งมหาเถรสมาคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (กนก แสนประเสริฐ, 2549 : 1)

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

1. วิวัฒนาการและความเป็นมา (Evolution and Origin)

ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญเช่น ธนาคารโลกและกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนา

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล”(บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2550 : 7) โดยมีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกกล่าวถึงวิกฤตการณ์ของการดำเนินงานที่เป็นอุปสรรคของรัฐ ในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ (World Bank, 1989 : 9)

ธรรมาภิบาล เคยมีอยู่ในสังคมไทย อาจย้อนไปดูธรรมาภิบาลแบบไทยแท้ได้ในหลักคำสอนของพระพุทธศาสนา เช่น ทศพิธราชธรรม แต่ธรรมาภิบาลแบบตะวันตกนั้น ค่อย ๆ เข้ามาอยู่ในสังคมไทยแบบค่อยเป็นค่อยไปในเส้นทางเดียวกันกับวิวัฒนาการของการเมืองระบอบประชาธิปไตย (สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2544 : 124-125) ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นที่เชื่อกันว่าหากมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (สถาบันพระปกเกล้า, 2549 : 9)

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างเห็นรูปธรรม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่เชื่อถือของทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549 : 10-11)

2. ความหมายของธรรมาภิบาล (Meaning of Good Governance)

จากการศึกษาสรุปได้ว่า “ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพมีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน” (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2550 : 13)

องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล

การศึกษาหลักธรรมาภิบาลจากงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตาราง : องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล

ตารางองค์ประกอบ หลักธรรมาภิบาล	World Bank	United Nation	IMF	UNDP	ADB	EEA	สถาบัน พระปก เกล้า	กระทรวง มหาดไท ย/กพ.	สำนัก นายก รัฐมนตรี
1. Voice and accountability	✓								
2. Political stability and absence of violence	✓								
3. Government effectiveness	✓			✓		✓	✓		
4. Regulatory quality	✓							✓	
5. Rule of law	✓			✓		✓	✓	✓	✓
6. Control of corruption	✓								
7. Participation		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. Decency		✓							✓
9. Transparency		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. Accountability	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11. Fairness		✓	✓						
12. Efficiency		✓	✓	✓			✓		✓
13. Sustainable Development		✓		✓				✓	
14. Inclusiveness and equity				✓					
15. Subsidiary				✓					
16. Predictability					✓				
17. Responsiveness to people's need						✓			
18. Consensus Orientation							✓		
19. Political Legitimacy							✓	✓	
20. Equity							✓	✓	
21. Strategic Vision							✓		
22. Promoting Gender Balance								✓	

3. กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาล

ความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และ วัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ จากการศึกษาจากเอกสารทั้งภายในและต่างประเทศ พบว่าแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง มีความใกล้เคียงกันหลายประเด็น สามารถสรุปจากตารางได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ที่ประกอบไปด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญการมีส่วนร่วมของประชาชนและสำนึกรับผิดชอบต่อเป็นประการสำคัญ
2. หลักคุณธรรม ที่ประกอบไปด้วย ปลอดจากการทุจริต ปลอดจากการทำผิดวินัย ความเป็นกลางของผู้บริหาร ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ
3. หลักความโปร่งใส ประกอบไปด้วยสาระสำคัญที่ การไม่ผูกขาดอำนาจหน้าที่ ความสามารถในการตรวจสอบได้ และการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
4. หลักการมีส่วนร่วม คือ กระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน
5. หลักสำนึกรับผิดชอบต่อ หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ ซึ่งรวมถึง ในมิติของจริยธรรม
6. หลักค้ำค้ำ หมายถึง ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

อภิปรายผล/วิจารณ์ แนวทางในการส่งเสริมการปฏิบัติหลักธรรมาภิบาลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของกฎหมายคณะสงฆ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ประกอบทั้งได้ศึกษาหลักธรรมาภิบาล จนได้แนวทางที่จะนำอภิปรายและวิจารณ์แนวทางในการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังนี้

หลักนิติธรรม

มหาเถรสมาคม สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 15 ตรี ในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ในการแบ่งอำนาจในการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ให้คณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคได้จัดการตนเอง โดยให้พระภิกษุผู้ปกครองตามมาตรา 22 มีอำนาจถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่พระภิกษุผู้ปกครองตามมาตรา 22 และมาตรา 23 เพียงผู้เดียว ซึ่งอาจจะทำ

ให้การบริหารงานคณะสงฆ์ไม่มีความคล่องตัว เนื่องจากพระภิกษุผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบหน้าที่ทั้งหมดนี้แต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลให้เกิดตามพระราชบัญญัติ ฉบับนี้

ประการต่อมา ความชอบธรรมของกฎหมายมหาเถรสมาคม และกฎระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ก่อนที่มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ตามมาตรา 15 ตี และมาตรา 15 จัตวา ควรที่จะมีการทำการศึกษา และสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการตรากฎดังกล่าว เพื่อให้กฎที่ออกมานั้น สามารถบังคับใช้ได้จริงและน่าเชื่อถือ

ในกระบวนการยุติธรรมของคณะสงฆ์ ควรที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งชุดใด ตามมาตรา 25 เพื่อทำการพิจารณาตัดสินหรือระงับอธิกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดพระวินัย ไม่ควรที่จะให้มีผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการยุติธรรมควรที่จะมีการสอบสวนในหลายชั้น ผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถที่จะร้องอุทธรณ์ต่อการวินิจฉัยในครั้งแรกได้

หลักคุณธรรม

ในการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักคุณธรรมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มหาเถรสมาคมจะต้องกระทำการตามมาตรา 34 วรรค 2 โดยได้รับการยินยอมจาก คณะสงฆ์ ก่อนที่จะกระทำการใด เพื่อป้องกันการทุจริตของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะศาสนสมบัติของวัดที่ไม่มีพระภิกษุจำพรรษาอยู่

ในการใช้อำนาจของเจ้าอาวาสตาม มาตรา 38 มหาเถรสมาคมจะต้องขยายความของคำว่า โฉวาทของเจ้าอาวาสให้มีความชัดเจน เนื่องจากอำนาจใน มาตรา 38 (2) กับอำนาจในมาตรา 38 (3) อาจมีความขัดแย้งกัน เนื่องจากอำนาจใน มาตรา 38 (2) ไม่ได้อธิบายว่า โฉวาทของเจ้าอาวาสนั้นเป็นโฉวาทที่ชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคมหรือไม่ เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าอาวาสใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม อันจะส่งผลให้คุณธรรมของผู้ปกครองระดับนี้บกพร่องและนำความเสื่อมเสียมาสู่คณะสงฆ์ได้

ในมาตรา 37 (1) มหาเถรสมาคมจะต้องตรากฎหมายมหาเถรสมาคมให้มีสภาพที่บังคับใช้ได้จริง เพราะใน มาตรา 37 (1) นั้น จะเกี่ยวข้องไปด้วยเรื่องรายได้และค่าใช้จ่ายของวัด ซึ่งในกรณีนี้ ถ้าขาดการตรวจสอบที่ดี อาจทำให้เกิดการทุจริตขึ้นมาได้ ควรที่จะให้มีองค์กรตรวจสอบจากภายนอกเข้ามาทำการตรวจสอบรายรับรายจ่ายของวัด เพื่อช่วยเหลือและป้องกันปัญหาการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้น หลักความโปร่งใส

มาตรา 32 ทวิ จะต้องมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่า จะไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการผลประโยชน์ในที่ธรณีสงฆ์และทรัพย์สินของวัด

มาตรา 34 วรรค 2 ในกระบวนการตามวรรคสอง จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียจากค่าผิดกรรมดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการแทนมหาเถรสมาคม และกระบวนการทุกขั้นตอนจะต้องสามารถตรวจสอบได้

มาตรา 37 (1) มหาเถรสมาคมจะต้องมีการตั้งองค์กรจากภายนอกขึ้นมาตรวจสอบ รายได้และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันผู้มีหน้าที่ ตาม มาตรา 37 ทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา 40 และมาตรา 41 ต้องมีการจัดตั้งองค์กรจากภายนอกขึ้นมาตรวจสอบการทำงานของปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 40 และมาตรา 41 เพื่อป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ หลักการมีส่วนร่วม

มาตรา 15 ตรี (3) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งเป็นองค์กรที่สนับสนุนกิจการของคณะสงฆ์ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

มาตรา 23 ควรเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ตาม มาตรา 23 คือ พระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุผู้เกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่น ๆ และไวยาวัจกร

มาตรา 37 ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา วัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัด เพราะวัดกับชุมชนนั้นจะต้องพึ่งพาอาศัยกัน เป็นการลดช่องว่างระหว่างวัดกับชุมชน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชน

หลักสำนึกรับผิดชอบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่มหาเถรสมาคมอย่างกว้างขวางแต่สิ่งหนึ่งที่ไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ถ้ามหาเถรสมาคมบริหารงานผิดพลาดแล้ว มหาเถรสมาคมจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นอย่างไรบ้าง ข้อนี้เป็นความคาดหวังจากทั้งองค์กรภายในคณะสงฆ์เอง และองค์กรภายนอกคณะสงฆ์ การที่มหาเถรสมาคมไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ผิดพลาดของตน ทำให้มหาเถรสมาคมขาดภาพลักษณ์ของความเป็นผู้นำองค์กร เสมือนเป็นผู้ที่อยู่เหนือปัญหาทุกสิ่ง มหาเถรสมาคมสามารถที่จะเสริมสร้างหลักสำนึกรับผิดชอบนี้ให้เกิดขึ้นได้แก่ตน โดยการกำหนดความรับผิดชอบทางการกระทำที่ผิดพลาดของตน เช่น การลาออกจากตำแหน่ง หรือการรับผิดชอบ เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่า มหาเถรสมาคมรับผิดชอบต่อการกระทำของตน เช่น

การแสดงความรับผิดชอบต่อ มาตรา 16 ว่าการกระทำของตนนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบต่ออย่างไร เช่นในมาตรา 17 เมื่อมีการประชุมในเรื่องเร่งด่วนแต่องค์ประชุมไม่ครบตามที่พระราชบัญญัติกำหนด จะมีบทลงโทษแก่กระทำเช่นนั้นอย่างไร หรือ คณะกรรมการหรือ

อนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งตาม มาตรา 19 ได้กระทำความเสียหายเกิดขึ้น ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ความรับผิดชอบนี้จะเป็นการสร้างความชอบธรรมในการบริหารของมหาเถรสมาคมให้มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานตาม มาตรา 20, มาตรา 22, มาตรา 22 วรรค 2, มาตรา 25, มาตรา 29, มาตรา 31 วรรค 3, มาตรา 32 ทวิ, มาตรา 34 วรรค 2, มาตรา 37, มาตรา 38, มาตรา 39, ,มาตรา 40 วรรค 2, มาตรา 41, ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าวจะรับผิดชอบต่อการกระทำในหน้าที่ของตนอย่างไร เมื่อเกิดความผิดพลาดในการกระทำของตน

สำนึกรับผิดชอบต่อ เป็นความคาดหวังของสังคมที่มีต่อผู้บริหาร มากกว่าที่กฎหมายได้ระบุไว้ ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป จะแสดงถึงความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจทั้งผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา และสาธารณชนของสังคม
หลักความคุ้มค่า

มาตรา 32 วรรค 2 ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้เป็นศาสนสมบัติกลางนั้น จะทำอย่างไรกับทรัพย์สินนั้น ให้เกิดประโยชน์สูงสุดระหว่างที่วัดนั้นยังอยู่ในสถานตาม มาตรา 32 ทวิ

มาตรา 33 (1) (2) (3) จะมีการจัดการผลประโยชน์และการบริหารจัดการอย่างไรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สามารถประเมินผลได้เป็นรูปธรรม

มาตรา 34 วรรค 2 ค่าเผื่อการที่ได้นั้นจะมีการจัดสรรอย่างไรให้มีความคุ้มค่า ต่อการดำเนินบริหารกิจการของพระศาสนา

มาตรา 37 (1) จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี ประเมินผลได้

มาตรา 40 การบริหารจัดการจะต้องทำให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพในการบริหารเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

มาตรา 41 งบประมาณที่ได้จัดทำขึ้น ควรได้รับการตรวจสอบความเหมาะสมก่อนที่จะประกาศใช้ ควรจัดให้มีหน่วยงานในการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและความคุ้มค่า เพราะหน่วยงานตาม มาตรา นี้ เป็นหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งกันและกันอยู่ อาจเกิดความผิดพลาดในการบริหารการจัดการได้ง่าย

ท้ายที่สุดแล้วนั้น มหาเถรสมาคมสามารถที่จะตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อที่จะออกเป็นกฎต่าง ๆ ได้ โดยที่ไม่ต้องทำการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้แต่อย่างใด เพื่อให้การบริหารงานกิจการของคณะสงฆ์เต็มไปด้ด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการทำงาน เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในการบริหารงานต่อไป

บรรณานุกรม

กรมการศาสนา. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับหลวง เล่ม 1, 2, 3, 4 และ 10. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์การศาสนา. 2525.

เฉลิมพล โสมอินทร์. ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ไทย.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล. 2546.

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์. ธรรมาภิบาลในความหมายของภาคีรัฐ เอกชน และประชาชน :

กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎี

บัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545.

ชัชวาลย์ ทัดศิวัช. ธรรมาภิบาล : หลักปฏิบัติการเพื่อการบริหารงานภาคีรัฐที่ดีของไทย.

วารสารวิชาการวไลยอลงกรณ์. มกราคม – มิถุนายน 2545.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร :

ส. เจริญ การพิมพ์. 2550.

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. ตำนานคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร. 2466.

พระมหาเฉลิมพันธ์ กลิ่นล้นทม. ปัญหานโยบายการปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน

ศึกษาเฉพาะ กรณีวัดพระธรรมกาย. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต.

บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกริก. 2545.

พระมหาปัญญา ปญญาสิริ. การศึกษาวิเคราะห์กำเนิดและพัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะ

สงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย :

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. 2549.

พิพัฒน์ พสุธารชาติ. รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม. 2545.

ภิญโญ หนูชื่น. ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหาร

ส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลท่าศาลา อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช.

สารนิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราช

วิทยาลัย. 2548.

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505. เล่มที่ 79 ตอนที่ 115,

31 ธันวาคม 2505

ร่วมปรองค์ สวมประจำ. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีต่อ
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2535. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัย
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. 2548.

มหามกุฏราชวิทยาลัย. ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทย และลักษณะการปกครองคณะสงฆ์
โดยสังเขป. กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2521.

ส. ศิวรักษ์. พุทธศาสนาไทยและประชาธิปไตยไทยจากมุมมองของ ส.ศิวรักษ์. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สยาม. 2547.

สถาบันพระปกเกล้า. ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพมหานคร :
สถาบันพระปกเกล้า. 2549.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย ดร.คุณหญิง. ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนกระบวนการทางด้าน
สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สารธาร. 2544.

แสวง อุดมศรี. การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ-
ราชวิทยาลัย. ม.ป.ป..

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กฎหมายตราสามดวง : หน้าต่างสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร
: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดดา. 2549.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. พระพุทธศาสนาและสถาบันสงฆ์กับสังคมไทย.
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดดา. 2549.

Asian Development Bank. Governance : Sound Development Management. Manila :
Asian Development Bank. 1995.

The EEA Financial Mechanism & The Norwegian Financial Mechanism.

Good Governance and Anti-corruption policy and guide. Oslo: EEA. 2006.

United Nation Development Programme, Access to basic services for the poor. :

The importance of good governance. Bangkok: UNDP. 2007.

United Nations. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private
Partnerships. Geneva : United Nations. 2008.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. Governace Matter V : Aggregate
and Individual Governance Indicators for 1996-2005. Washington DC :
The World Bank. 2005.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "World Bank Researchers Release Worldwide Governance Indicators 1996-2006," The report, Governance Matters, 2007: Worldwide Governance Indicators 1996-2006, 10 July 2007,

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21404282~pag_ePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>23 October 2009

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. Governance Matter VI : Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2006. Washington DC :

The World Bank. 2006.

International Monetary Fund. The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note.

Washington : IMF publication service. 1997.

The EEA Financial Mechanism & The Norwegian Financial Mechanism.

Good Governance and Anti-corruption policy and guide. Oslo : EEA. 2006.

World Bank. Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth. Washington DC :

The World Bank. 1989.