



มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

หลักสูตรพุทธศาสตรบัณฑิต
วิชาแกนพระพุทธศาสนา

ตำรา
รายวิชา ๐๐๐ ๒๖๐

การปกครองคณะสงฆ์ไทย (Thai Sangha Administration)

ฉบับปรับปรุง



โครงการจัดทำและพัฒนาหลักสูตร
กองวิชาการ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔

การปกครองคณะสงฆ์ไทย (Thai Sangha Administration) ฉบับปรับปรุง

ผู้แต่ง	: คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผู้ทรงคุณวุฒิร่วมผลิต	: รศ.ดร.กาญจนา วัฒนสุนทร, รศ.ชัชณะ รุ่งปัจฉิม ดร.นลินี ณ นคร, ผศ.ศศิธร ชูตินันทกุล, ดร.สังวรณี รัตตะโทก
ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ	: ศ.ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
บรรณาธิการ	: ดร. สายัณห์ อินันใจ
ศิลปะและจัดรูปเล่ม	: นายสมบูรณ์ เฟ่งพิศ
ออกแบบปก	: นายพิจิตร พรหมลี
พิสูจน์อักษร	: นายสุชญา ศิริชัยกร, นายอักษรวิชัย โฉมศรี
พิมพ์ครั้งที่ ๑	: กันยายน ๒๕๕๖
จำนวนพิมพ์	: ๒,๐๐๐ เล่ม
ลิขสิทธิ์	: ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ห้ามการลอกเลียนไม่ว่าส่วนใดๆ ของหนังสือเล่มนี้ นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
การปกครองคณะสงฆ์ไทย.- กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2551.
320 หน้า
1. สงฆ์ ...กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. I. ชื่อเรื่อง.
294.3186
ISBN : 978-974-364-727-7

จัดพิมพ์โดย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อยุธยา
เลขที่ ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

จัดจำหน่ายโดย :

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๑๑-๑๗ ถนนมหาธาตุ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐๒๖๒๓ ๕๖๒๔ โทรสาร ๑๒ ๖๒๓ ๕๖๒๓

คำปรารภ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ดำเนินการโครงการจัดทำและพัฒนาหลักสูตร เรื่องการปรับปรุงเนื้อหาและจัดพิมพ์ตำรารายวิชาแกนพระพุทธศาสนาและหมวดวิชาศึกษาทั่วไป ให้เป็นที่ยอมรับและใช้ร่วมกันได้ พัฒนารูปแบบของหนังสือ และตำราให้มีเอกลักษณ์ร่วมกัน สวยงาม คงทน น่าสนใจต่อการศึกษาค้นคว้า มีเนื้อหาสาระไปพัฒนาสื่อการศึกษาและเผยแพร่ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ระบบคลังข้อสอบ พัฒนาบุคลากรและผลงานด้านวิชาการ ของมหาวิทยาลัยให้แพร่หลายและเป็นเวทีเสนอผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย

โครงการนี้เกิดขึ้นมาได้จากความร่วมมือร่วมใจกันของคณาจารย์มหาวิทยาลัย จากทุกส่วนงาน ทั้งส่วนกลาง วิทยาเขต วิทยาลัยสงฆ์ ห้องเรียน ร่วมกันพัฒนารายวิชาหมวดวิชาศึกษาทั่วไปและ วิชาแกนพระพุทธศาสนา ด้วยวิริยะอุตสาหะแรงกล้า แลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างมีมิตรไมตรี พัฒนาดน พัฒนางานให้มีเนื้อหาสาระถูกต้อง เพียบพร้อมด้วยอัตราและพยัญชนะ เป็นที่ยอมรับของสังคม

หนังสือ การปกครองคณะสงฆ์ไทย ฉบับปรับปรุง เล่มนี้เป็นวิชาหนึ่งในวิชาแกนพระพุทธศาสนา มีเนื้อหาประกอบด้วย ๗ บท มุ่งให้ศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ การปกครองคณะสงฆ์สมัยพุทธกาล การปกครองคณะสงฆ์สมัยหลังพุทธกาล การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยปัจจุบัน ตลอดจนทิศทางการปกครองคณะสงฆ์ไทยในอนาคต รายละเอียดในบทต่าง ๆ มีเนื้อหาสาระปรากฏแจ่มแจ้งแล้วในเล่มนี้

ขออนุโมทนาขอบคุณคณะกรรมการโครงการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ ของมหาวิทยาลัยทุกรูปทุกท่าน ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าพัฒนาเนื้อหาวิชาเล่มนี้ให้เกิดมีขึ้น อันจะเป็นสมบัติของมหาวิทยาลัยสืบไป หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือการปกครองคณะสงฆ์ไทย ฉบับปรับปรุง เล่มนี้คงอำนวยประโยชน์เชิงวิชาการด้านการปกครองคณะสงฆ์แก่คณาจารย์ นิสิต นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจตลอดไป



(พระพรหมบัณฑิต, ศ.ดร.)

อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



คำนำ

หนังสือเล่มนี้ได้พัฒนาขึ้นตามโครงการจัดทำและพัฒนาหลักสูตร เรื่องการปรับปรุงเนื้อหา และจัดพิมพ์ตำรารายวิชาแกนพระพุทธศาสนาและหมวดวิชาศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ของกองวิชาการ สำนักงานอธิการบดี โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ ๑) เพื่อปรับปรุงเนื้อหาตำราวิชาแกนพระพุทธศาสนาและหมวดวิชาศึกษาทั่วไปที่ใช้สอนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักสูตรพุทธศาสตรบัณฑิต ตามกรอบมาตรฐานระดับอุดมศึกษา ๒) เพื่อให้คณาจารย์ของมหาวิทยาลัย ได้เสนอผลงานทางวิชาการ ด้วยการสร้างสรรค์ผลงานอย่างเป็นระบบ รองรับการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ๓) เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์มหาวิทยาลัย ให้เป็นที่ยอมรับทั่วไปในประเทศและระดับสากล

การปกครองคณะสงฆ์ไทย เป็นวิชาหนึ่งในรายวิชาแกนพระพุทธศาสนา ที่กำหนดให้ศึกษา "พัฒนาการของระบบการปกครองคณะสงฆ์ไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน ศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่างๆ กฎ ระเบียบ คำสั่งและประกาศที่สำคัญของคณะสงฆ์ การประยุกต์การปกครองและการบริหารในปัจจุบันสำหรับคณะสงฆ์ไทย" ซึ่งมีรายละเอียดที่คณะผู้เขียนได้นำเสนอไว้แล้วในบทต่างๆ

หวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์กับคณาจารย์ นิสิต ผู้สนใจทั่วไป และผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน ตามวัตถุประสงค์ของโครงการนี้ จึงขอขอบคุณทุกท่านที่ได้มีส่วนร่วมทำหนังสือการปกครองคณะสงฆ์ไทยเล่มนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดีทุกประการ อนึ่ง หากมีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใดเกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของหนังสือเล่มนี้ ขออภัยเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้

คณะกรรมการปรับปรุงเนื้อหาวิชา

"การปกครองคณะสงฆ์ไทย"

กันยายน ๒๕๕๖

คณะกรรมการดำเนินงานโครงการจัดทำและพัฒนาหลักสูตร
เรื่อง การปรับปรุงเนื้อหาและจัดพิมพ์ตำราวิชาแกนพระพุทธศาสนาและหมวดวิชาศึกษาทั่วไป
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔

คณะกรรมการดำเนินงาน	คณะกรรมการปรับปรุงเนื้อหาวิชา "การปกครองคณะสงฆ์ไทย"
ที่ปรึกษา พระธรรมโกศาจารย์, ศ.ดร.	ประธานกรรมการ พระโสภณวราภรณ์, ดร.
ประธานกรรมการ พระศรีคัมภีรญาณ,รศ.ดร.	รองประธานกรรมการ ผศ.ปฐมพงษ์ ทินบรรเจ็ดฤทธิ์
รองประธานกรรมการ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส,ผศ.ดร.	กรรมการ พระครูพิบูลเจติยาทร พระครูสิริปริยัตยานุกิจ พระมหาประสิทธิ์ สิริปัญญา, ผศ. พระมหาคำพันธ์ ปภาโกโร พระมหาพุทธพิชาญ โยธสาสน์ นายณัฐพล ลีกลิ่งแก้ว
กรรมการ พระมหาสุริยา วรเมธี, ผศ.ดร. พระครูสังฆรักษ์กิตติพงษ์ สิริวิฑูมโน พระมหาสุทัศน์ ติสฺสรวาทิ พระมหาศรีทนต์ สมจาโร พระมหาสุทนต์ อากาศโร พระมหาชานาญ มหาวาโน พระมหาปุระยฺย ไซติวโร พระทิพย์ สิริธมฺโม พระจิตะวงษ์ อนุตโตโร พระสมุห์ศกดิ์ดา วิสุทธิธมาโณ พระมหาหรรษา จิตตปาโล พระสุทิน เขมวโร พระมหาสาธิต สาริโต ผศ.ดร.สมศักดิ์ บุญปู้ ผศ.ปฐมพงษ์ ทินบรรเจ็ดฤทธิ์ ผศ.ดร.ภัทรพล ใจเย็น ผศ.ดร.สิริวัฒน์ ศรีเครือตง ผศ.ดร.โกนินธุ์ ศรีทอง นายอดุลย์ คนแรง นายพิชิตพิบูลย์ กาญจนพิพิช ผศ.สุเทพ พรหมเลิศ นายเกษม แสงนนท์ นายสนธิญาณ รักษาภักดิ์	เลขานุการและผู้ช่วย พระมหาวิจิตร กลยาณจิตโต นายปิยวัฒน์ คงทรัพย์ นายอำพร มณีเนียม บรรณาธิการ ดร.สายัณห์ อินันใจ ผู้ทรงคุณวุฒิร่วมผลิต รศ.ดร.กาญจนา วัฒนสุนทร รศ.ชัชณะ รุ่งปัจฉิม ดร.นลินี ฦ นคร ผศ.ศศิธร ชุตินันท์กุล ดร.สังวรณ์ ภัทระโทก ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ ศ.ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
กรรมการและเลขานุการ นายสุชญา ศิริวิฑูมโน	
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ พระมหาสุระศักดิ์ ธีรวิโส พระมหานพดล เตชธมฺโม พระมหาหิต อนุภทโท นายสินชัย วงษ์จำนงค์ นายอักษรวิฑูมโน โฉมศรี นายชานาญ เกิดช่อ นายสมบูรณ์ เฟ่งพิศ นายจิระศักดิ์ ธารสุขกระจ่าง นางสาวฐานิญาณันท์ มัควัลย์ นายวิชิต มงคลวีระขจร นางสาวอรุณรัตน์ เพ็ชรรุ่ง นายกิตติพัทธ์ ทินบรรเจ็ดฤทธิ์ นางสาวตรีรัตนาศรีตะวัน นางสาววิไลวรรณ รังสร้อย	

สารบัญ

คำปรารภ	(๓)
คำนำ	(๕)
คณะกรรมการดำเนินงานโครงการจัดทำและพัฒนาหลักสูตร	(๖)
บทที่ ๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์	๑
๑.๑ ความนำ	๒
๑.๒ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองทั่วไป	๒
๑.๓ การปกครองอาณาจักรกับศาสนจักร	๑๑
๑.๔ การปกครองคณะสงฆ์	๑๖
๑.๕ ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์	๑๙
สรุปท้ายบท	๒๒
คำถามท้ายบท	๒๓
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๔
บทที่ ๒ การปกครองคณะสงฆ์สมัยพุทธกาล	๒๗
๒.๑ ความนำ	๒๘
๒.๒ รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยการทำสังคายนาครั้งที่ ๑	๒๙
๒.๓ ลักษณะการปกครองในสมัยพุทธกาล (พรรษา ๑-๒๐)	๔๓
๒.๔ ลักษณะการปกครองในสมัยพุทธกาล (หลังพรรษาที่ ๒๐)	๔๖
สรุปท้ายบท	๕๑
คำถามท้ายบท	๕๒
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๕๓
บทที่ ๓ การปกครองคณะสงฆ์สมัยหลังพุทธกาล	๕๕
๓.๑ ความนำ	๕๖
๓.๒ ความหมายของสังคายนา	๕๗
๓.๓ ความสำคัญของสังคายนา	๕๘
๓.๔ การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยการทำสังคายนาครั้งที่ ๑	๖๐
๓.๕ ผลกระทบต่อการปกครองคณะสงฆ์หลังจากการทำสังคายนา ครั้งที่ ๑	๖๒
๓.๖ การปกครองคณะสงฆ์ในการทำสังคายนาครั้งที่ ๒	๖๓
๓.๗ ผลกระทบต่อการปกครองคณะสงฆ์จากการทำสังคายนาครั้งที่ ๒	๖๖

(8)

๓.๘ การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยการทำสังคายนาครั้งที่ ๓	๖๖
๓.๙ ผลกระทบต่อการปกครองคณะสงฆ์จากการทำสังคายนาครั้งที่ ๓	๖๘
สรุปท้ายบท	๖๙
คำถามท้ายบท	๗๐
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๗๑
บทที่ ๔ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา	๗๓
๔.๑ ความนำ	๗๔
๔.๒ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยสุโขทัย	๗๔
๑) รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ไทยในสมัยสุโขทัย	๗๔
๒) โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยในสมัยสุโขทัย	๗๖
๓) เปรียบเทียบโครงสร้างระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักร	๗๗
๔) ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรในสมัยสุโขทัย	๗๘
๔.๒ การปกครองคณะสงฆ์ไทยในสมัยอยุธยา	๘๐
๑) รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ไทยในสมัยอยุธยา	๘๐
๒) โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยในสมัยอยุธยา	๘๒
๓) ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรในสมัยอยุธยา	๘๓
สรุปท้ายบท	๘๐
คำถามท้ายบท	๘๑
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๘๒
บทที่ ๕ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.๒๓๒๕ - ๒๕๐๔)	๘๓
๕.๑ ความนำ	๘๔
๕.๒ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยธนบุรี	๘๔
๕.๓ รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยธนบุรี	๘๕
๕.๔ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยธนบุรี	๘๗
๕.๕ ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรในสมัยธนบุรี	๘๙
๕.๖ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์(พ.ศ.๒๓๒๕-๒๕๐๔)	๑๐๑
๕.๖.๑ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ช่วงแรก (พ.ศ.๒๓๒๕-๒๔๔๔)	๑๐๑

๕.๖.๒ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ ช่วงที่ ๒	๑๒๕
๕.๖.๓ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ ช่วงที่ ๓	๑๕๓
สรุปท้ายบท	๑๗๒
คำถามท้ายบท	๑๗๗
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๑๗๘
บทที่ ๖ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยปัจจุบัน	๑๘๑
๖.๑ ความนำ	๑๘๒
๖.๒ การปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยปัจจุบัน	๑๘๒
๖.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักร	๑๘๘
๖.๔ ปัญหาที่สำคัญของการปกครองคณะสงฆ์ไทย	๑๙๓
๖.๕ แนวทางการประยุกต์ใช้หลักการปกครองเพื่อแก้ปัญหา การปกครองคณะสงฆ์ไทย	๒๐๘
สรุปท้ายบท	๒๑๕
คำถามท้ายบท	๒๑๗
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๑๘
บทที่ ๗ ทิศทางการปกครองคณะสงฆ์ไทยในอนาคต	๒๑๙
๗.๑ ความนำ	๒๒๐
๗.๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ในบริบทคณะสงฆ์	๒๒๑
๗.๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)	๒๒๒
๗.๔ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๒)	๒๒๓
๗.๕ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓)	๒๒๕
๗.๖ ทิศทางการปกครองคณะสงฆ์ไทยในอนาคต	๒๒๖
๗.๗ รูปแบบปกครองคณะสงฆ์ไทยในอนาคต	๒๒๘
๗.๘ โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยในอนาคต	๒๓๒
๗.๙ แนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรในอนาคต	๒๓๓
๗.๑๐ เปรียบเทียบช่วงเวลาการใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในอดีต	๒๓๔
๗.๑๑ ประโยชน์ของการตราพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะมีผลดังนี้	๒๓๔
๗.๑๒ ทิศทางการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม	๒๓๕

(10)

สรุปท้ายบท	๒๓๗
คำถามท้ายบท	๒๔๐
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๔๑
บรรณานุกรม	๒๔๓
ภาคผนวก ๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่างๆ	๒๔๗
ภาคผนวก ๒ กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติ และประกาศมหาเถรสมาคม	๒๘๗
คณะกรรมการปรับปรุงเนื้อหารายวิชา "การปกครองคณะสงฆ์ไทย"	๓๑๘

บทที่ ๑

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ไทย

ดร.สายัณห์ อินันใจ

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

เมื่อศึกษาเนื้อหาในบทนี้แล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

๑. อธิบายความหมายของการปกครองได้
๒. ระบุความแตกต่างการปกครองอาณาจักรกับศาสนจักรได้
๓. อธิบายลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ได้
๔. อธิบายลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ได้

ขอบข่ายเนื้อหา

- ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองทั่วไป
- การปกครองอาณาจักรกับศาสนจักร
- การปกครองคณะสงฆ์
- ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์

๑.๑ ความนำ

การปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารกิจการพระสงฆ์และพระศาสนา ให้มีความเจริญก้าวหน้า ความตั้งมั่นของพระศาสนา เกิดประโยชน์แก่คณะสงฆ์และมหาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม การศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ในแง่วิชาการเกี่ยวกับความหมายของการปกครอง ประเภท การปกครอง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ รวมถึงการใช้อำนาจในรูปแบบตามพระวินัยบัญญัติกับรูปแบบตามอำนาจของรัฐ ซึ่งตราผ่านพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่างๆ และวิวัฒนาการการปกครองในแต่ละยุคสมัย ที่มีการเปลี่ยนแปลงตามลำดับ นำมาซึ่งความเข้าใจอันดีงามและมีประโยชน์โดยตรงต่อการปกครองคณะสงฆ์ให้มีความสงบเรียบร้อย เป็นแบบอย่าง การปกครองของสังฆมโดยทั่วไป ซึ่งในสังฆมสงฆ์ได้รับการยกย่องเชิดชูให้มีสถานภาพสูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ฉะนั้น การเรียนรู้อย่างถูกต้องนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม และได้รับผลของการปฏิบัติอย่างมีความสุขและเต็มความภาคภูมิใจ

๑.๒ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองทั่วไป

สังคมนมนุษย์กับการปกครอง^๑ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกัน เพราะธรรมชาติของมนุษย์เป็นที่ยอมรับกันว่า ตั้งแต่เกิดขึ้นมีบนโลกมนุษย์ก็ได้แสดงสัญชาตญาณของสัตว์สังคมที่ปรารถนาอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นพวก เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่กัน และปรารถนาความสุขทางใจจากการมีวงสมาคมมากกว่าอยู่ตามลำพัง การที่มนุษย์มีสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันนั้นมีความต้องการพื้นฐาน (Basic needs) ที่จำเป็นต่อตัวมนุษย์เองโดยมีเหตุผลสำคัญดังต่อไปนี้คือ^๒

๑. ธรรมชาติด้านสังคมของมนุษย์ (Human Social Nature) มนุษย์ต้องการดูแลเอาใจใส่ทางด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานในการเลี้ยงดู เริ่มจากการอยู่ในครรภ์มารดาเป็นเวลา ๙ เดือน กว่าที่จะกำเนิดมาสู่โลก เมื่อเป็นทารกแล้วก็ต้องอาศัยมารดาและผู้อื่นอีกหลายปี กว่าที่จะแข็งแรงพอที่จะดูแลตัวเองได้ ซึ่งต้องใช้เวลา ๑๐ ปี หรือ ๑๐-๒๐ ปี ก็มี ในการพัฒนาตนเอง ให้มีความพร้อมในการดำรงตนอยู่ในสังคม

๒. ความต้องการของมนุษย์ในเรื่องปัจจัยสี่ (Human Needs) มนุษย์ต้องการแสวงหาปัจจัยสี่ คือ อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม บ้านที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค โดยร่วมมือกันแสวงหา จึงมีความสะดวกและปลอดภัย

^๑ สุพิศวง ธรรมพันทา, มนุษย์กับสังคม, (กรุงเทพฯ : ดีดีบุคส์โตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๓๓.

^๒ วราคม ที่สุภะ, สังคมวิทยาสำหรับผู้เริ่มเรียน, (กรุงเทพฯ : ดวงแก้ว, ๒๕๓๙), หน้า ๑๑๐-๑๑๒.

๓. มนุษย์เป็นสัตว์มีวัฒนธรรม (Cultural Creature) มนุษย์มีเอกลักษณ์ หรือ อัตลักษณ์ ของกลุ่มหรือชุมชน เช่น ภาษา การแต่งกาย เป็นต้น ซึ่งเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ประจำกลุ่มต่าง ๆ ของมนุษย์ สมาชิกของแต่ละกลุ่มหรือสังคมต้องเรียนรู้และได้รับการถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้หรือเรียก อีกรูปแบบว่า วัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม เพื่อแสดงออกถึงกิริยามารยาท ท่าทาง นิสัยใจคอ อันเป็น แบบเดียวกันในกลุ่มหรือสังคมนั้นๆ

๔. ความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน (Consciousness of Kind) การมองเห็นบางสิ่งบางอย่าง ร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นำมาซึ่งความรู้สึกร่วมกัน "เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน" จึงรวมกันอยู่ เป็นกลุ่มหรือชุมชน

๕. ความต้องการความปลอดภัย (Security) การอยู่อย่างโดดเดี่ยวของมนุษย์นำมา ซึ่งความหวาดกลัว หวาดระแวง ขาดความปลอดภัย เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันจะมีความรู้สึกอบอุ่นและ ปลอดภัยมากกว่า เมื่อมีภัยอันตรายใดๆ เกิดขึ้นก็สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ และสามารถ ช่วยกันหาปัจจัยสี่ได้ดีกว่าการหาอย่างโดดเดี่ยว

เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่จนเกิดสังคมหรือกลุ่มขึ้น การดำรงอยู่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจาก สมาชิกทั้งหมดในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ฉะนั้นการปกครอง จึงเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมมนุษย์ ดังเหตุผลยูทอร์ สักดิ์เดซยนต์^๓ กล่าวไว้ว่า

๑. การกำหนดเป้าหมายของสังคม ได้แก่ การดำรงอยู่ของสังคม คือสมาชิกสามารถดำรง อยู่ได้อย่างปกติสุข มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างราบรื่น ปลอดภัยจากทั้งทาง ธรรมชาติและการรุกรานในรูปแบบต่างๆ

๒. การระดมและจัดสรรทรัพยากรของสังคม ได้แก่ การมีผู้ปกครองกำหนดเป้าหมายต่างๆ ของสังคมไว้แล้วดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยการใช้ทรัพยากรต่างๆที่สังคมมีอยู่ จัดสรรให้ดำรงอยู่อย่างเหมาะสม

๓. การกระจายทรัพยากรแก่สมาชิกของสังคม ได้แก่ การแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ในสังคมอย่างเสมอภาค เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกันได้ การช่วยเหลือช่องว่าง ทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจน ซึ่งอาจทำได้ในรูปแบบการเก็บภาษีจากคนรวยและกระจาย ผลประโยชน์ไปสู่คนจนในรูปแบบของสวัสดิการต่างๆ

^๓ ยูทอร์ สักดิ์เดซยนต์, กฎหมายกับสังคม ในสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลง, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๑), หน้า ๔๔-๔๕.

๔. การควบคุมสังคม ได้แก่ ผู้ปกครองหรือรัฐบาลต้องมีอำนาจในการสั่งการตัดสินสังคมให้เป็นไป หรือดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ในรูปแบบการควบคุมคนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่สังคมต้องมีการปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะสังคมใหญ่ซึ่งมีความสลับซับซ้อนสูงหากขาดการปกครองก็อาจเกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล อันเนื่องมาจากหลายเหตุผล เช่น การขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น

๑.๒.๑ ความหมายของการปกครองทั่วไป

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองไว้หลายความหมายดังต่อไปนี้

สุขุม นวลสกุล^๔ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเมืองกับการปกครองไว้ว่า คำว่า การเมือง (Politics) และการปกครอง (Government) นั้น มีความหมายทางรัฐศาสตร์แตกต่างกัน การเมือง หมายถึง เรื่องการแข่งขันและการแสวงหาอำนาจ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมทั้งสังคม หรือส่วนใหญ่ของสังคม ส่วนการปกครองมีความหมายเกี่ยวกับการบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข

William P.Scott^๕ ได้ให้ความหมายของการปกครอง (Government) ใน Dictionary of Sociology ว่าเป็น องค์กรกลางหรือศูนย์รวมของหน่วยงานที่ซับซ้อน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจควบคุมสังคมทั้งหมด หรือหน่วยงานของสังคม หน่วยงานปกครอง ดำรงอยู่ในสังคมที่ซับซ้อนในรูปแบบขององค์กรที่ควบคุมสังคม ซึ่งในบางครั้งทำให้เห็นความแตกต่างในรูปแบบประเพณีที่ไม่เป็นทางการของการควบคุมในสังคมธรรมดาไม่ซับซ้อน

เดโช สวานานนท์^๖ ได้ให้ความหมายการปกครองไว้ในพจนานุกรมศัพท์ทางการเมืองว่า "การปกครอง (Government) ได้แก่ การดูแล การให้ความคุ้มครองหรือการบริหาร เป็นคำที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองในลักษณะที่มีผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองสูงสุดเรียกกันว่า

^๔ สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: รามคำแหง, ๒๕๔๑), หน้า ๑.

^๕ William P.Scott., Dictionary of Sociology, (Delhi: General Book Depot, ๑๙๙๙), P.๑๗๕.

^๖ เดโช สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง, ๒๕๔๕), หน้า ๒๗-๒๘.

พ่อเมือง กรมที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องการปกครองบ้านเมืองให้มีความสุขและมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ เรียกว่า กรมการปกครอง”

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต)^๗ ได้กล่าวถึง “ความหมายการปกครองตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่า การปกครองตามความหมายในพระพุทธศาสนาเป็นการปกครองเพื่อการศึกษา การปกครองและความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากการปกครองนั้นมีจุดหมายในตัว แต่เป็นเพียงปัจจัยคือสภาพเอื้อ เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลบรรลุจุดหมายแห่งการศึกษา หรือเพื่อเป็นหลักประกันของการศึกษา จึงถือคติได้ว่าการปกครองที่มีขึ้นเป็นเรื่องของการศึกษาและเพื่อการศึกษาทั้งสิ้น ถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษาก็ต้องปกครองด้วยอำนาจ เมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิบัติที่เอียงไปในทางที่จะขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้การปกครองแบบใช้อำนาจจึงก่อให้เกิดปัญหา เริ่มตั้งแต่เกิดความขัดแย้งในจิตใจเป็นต้นไป ทำให้ยิ่งต้องเพิ่มการใช้อำนาจ ใช้อำนาจ และจะเน้นการลงโทษมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ใช้การปกครองแบบพยายามสร้างคนดี แต่เป็นการปกครองแบบพยายามกำจัดคนเลว”

แสวง อุดมศรี^๘ ได้ให้ความหมายของการปกครองไว้ว่า การปกครอง คือ การจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตัดสินกรณีขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความหมายและการใช้กฎหมาย ซึ่งทุกคนในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม หากมีใครขัดขึ้น ไม่ยอมรับหรือทำการบางอย่างในลักษณะที่จะนำความเดือดร้อนมาสู่คนอื่น ย่อมจะได้รับโทษทัณฑ์บางประการตามควรแก่กรณี ทั้งนี้เพื่อการปกป้องมิให้มีใครมาทำความเดือดร้อนวุ่นวายให้เกิดขึ้นแก่สังคม และเพื่อให้เป็นการคุ้มครองคนที่ยอมรับปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางสังคม หรือกฎหมายให้ดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข

สรุปได้ว่า การปกครอง คือ การบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์ให้สมาชิกของสังคมได้อยู่ร่วมกันทำหน้าที่อย่างปกติสุข รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดการอยู่ร่วมกันและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐอย่างถูกต้อง ตลอดถึงการพยายามสร้างรูปแบบการปกครองที่จะกำจัดคนเลวให้น้อยที่สุด โดยพยายามให้เกิดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยไม่มีการใช้อำนาจ หรือการลงโทษมาบังคับให้ทำหรือปฏิบัติตาม

^๗ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพฯ: สหธรรมิก, ๒๕๓๙), หน้า ๕๕-๕๖.

^๘ แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๒.

^๙ สยาม ดำปริดา, สังคมกับการปกครอง, (กรุงเทพฯ: ไทยรายวัน, ๒๕๑๗), หน้า ๕๖.

๑.๒.๒ รูปแบบของการปกครองทั่วไป

ปัจจุบันนี้มีการปกครองอยู่มากมายหลายรูปแบบ ในการศึกษาครั้งนี้ขอเลือกสรรรูปแบบการปกครองที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยอมรับ มีอยู่ ๒ รูปแบบ^๙ คือ ๑) รูปแบบการปกครองดั้งเดิมของอริสโตเติล ซึ่งพิจารณาจำนวนผู้ปกครองและจุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และ ๒) พิจารณาการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เช่น รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. รูปแบบการปกครองของเพลโต เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองไว้ในหนังสือชื่อรัฐบุรุษ (Statement) ซึ่งได้แบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ประเภท โดยใช้กฎหมายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณา เพราะมองเห็นว่ากฎหมายสามารถสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่รัฐได้ ตลอดจนสามารถป้องกันความเลวร้ายของผู้ปกครองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ปกครองเป็นผู้ที่ขาดความยุติธรรม ซึ่งกฎหมายจะช่วยเหนี่ยวรั้งผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่เสื่อมทรามลง ดังนั้น เพลโตจึงได้แบ่งการปกครองของรัฐออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่^{๑๐}

๑) การปกครองที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ประกอบด้วย

ราชาธิปไตย (Monarchy) คือ การปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และปกครองตามกฎหมาย โดยคนๆ เดียว ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองของรัฐที่มีการปกครองดีที่สุดในความเห็นของเพลโต

อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) คือ การปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายโดยคนส่วนน้อยของรัฐ จัดว่าเป็นการปกครองของรัฐที่มีการปกครองดีที่สุดในระดับรองลงมา

ประชาธิปไตยภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Democracy) คือ การปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายโดยคนส่วนมากของรัฐหรือประเทศ จัดว่าเป็นการปกครองของรัฐที่มีการปกครองเลวที่สุดในบรรดารัฐที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง แต่ก็ยังถือว่าดีกว่ารัฐที่ไม่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครองในทุกประเภท^{๑๑}

^{๑๐} ชรินทร์ สันประเสริฐ, “ระบบการเมืองการปกครอง” ในมนุษยกับสังคม, เอกสารการสอนชุดวิชา, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘), หน้า ๑๖๖.

^{๑๑} โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐศาสตร์กับการเมือง, (กรุงเทพฯ: ตะเกียง, ๒๕๓๔), หน้า ๔๗.

๒) การปกครองที่ไม่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ประกอบด้วย

ทรราช (Tyranny) คือ การปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปกครองโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายโดยคนๆ เดียว ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองที่เลวที่สุดตามความเห็นของเพลโต

ทรชนาธิปไตยหรือคณาธิปไตย (Oligarchy) คือ การปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยคนส่วนน้อยของรัฐหรือประเทศ จัดว่าเป็นการปกครองที่เลวถัดไปจากการปกครองที่เลวที่สุด

ประชาธิปไตยที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ การปกครองโดยพลการและแบบรุนแรงโดยคนจำนวนมากของรัฐหรือประเทศ เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการปกครองที่ถือว่าเลวอยู่ แต่ก็ยังเป็นอันตรายน้อยกว่าการปกครองตามแบบทรราชย์และทรชนาธิปไตย^{๑๒}

ข. รูปแบบการปกครองของอริสโตเติล อริสโตเติลแบ่งรูปแบบการปกครองโดยพิจารณาจากจำนวนผู้ปกครอง และจุดมุ่งหมายในการปกครอง เพื่อประชาชนหรือเพื่อตนเอง โดยแบ่งรูปแบบการปกครองที่ดี ๓ รูปแบบ ที่ใช้อำนาจการปกครองตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับอีก ๓ รูปแบบที่ไม่ดี ที่ใช้อำนาจการปกครองเพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง^{๑๓} ดังตารางนี้

ตารางที่ ๑.๑ รูปแบบการปกครองตามแนวคิดของอริสโตเติล

จำนวนผู้ปกครอง	จุดประสงค์ในการปกครอง	
	เพื่อประชาชน	เพื่อผู้ปกครอง
คนเดียว (One Person)	ราชาธิปไตย (Monarchy)	ทุชนาธิปไตย (Tyranny)
คณะบุคคล (A few People)	อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)	คณาธิปไตย (Oligarchy)
คนส่วนมาก (The Majority)	โพลิตี / มัชฌิมวิถิธิปไตย (Polity)	ประชาธิปไตย (Democracy)

รูปแบบการปกครองทั้ง ๖ นี้มาจากรูปแบบการปกครอง ๓ ประเภท คือ ประเภทที่บุคคลคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้แก่ ราชาธิปไตยและทุชนาธิปไตย ประเภทคณะบุคคล

^{๑๒} โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐศาสตร์กับการเมือง, หน้า ๔๗.

^{๑๓} Michael G. Roskin and others, Political Science: An Introduction, (New Jersey: Prentic-Hall International, 1998), p.39.

เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้แก่ อภิชนาธิปไตยและคณาธิปไตย และประเภทที่คนส่วนมากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้แก่ โปลิตีหรือมัชฌิมวิถิธิปไตยและประชาธิปไตย

ค. รูปแบบการปกครองปัจจุบัน รูปแบบการปกครองที่ได้รับความนิยมมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ^๙

๑) รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ คำว่า เผด็จการ (Dictatorship) ตามความหมายทั่วไป หมายถึง การปกครองโดยคนคนเดียวหรือโดยกลุ่มบุคคลเล็กๆ กลุ่มเดียว เผด็จการเป็นศัพท์ซึ่งเกิดขึ้นสมัยที่โรม ปกครองโดยระบบสาธารณรัฐ โดยการที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่ผู้นำเพียงคนเดียวในระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน เพื่อให้ทำหน้าที่จัดระเบียบสังคมหรือสร้างความมั่นคงทางทหารในสถานการณ์ที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะฉุกเฉิน หลังจากนั้นผู้นำจะต้องลาออกและการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญก็จะได้รับการสถาปนาขึ้นมาใหม่^{๑๐}

ความคิดของนักเผด็จการทั่วไปนั้นมียุ่ว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่จะต้องตั้งหน้าทำมาหากิน เนื่องจากประชาชนไม่ค่อยมีความรู้ หรือไม่สนใจ หรือไม่มีความรับผิดชอบในการปกครองบ้านเมืองเท่าไรนัก และเกรงว่าถ้ามอบอำนาจการปกครองไว้ในมือประชาชนแล้ว ประชาชนก็จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดความซุลมุนวุ่นวายขึ้นในสังคม และทำประเทศชาติประสบกับหายนะ จึงจำเป็นต้องรวบรวมอำนาจไว้ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง สัตว์ชาติหรือเชื้อชาติใดเชื้อชาติหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีทัศนะ มีจุดยืนดีกว่าคนกลุ่มอื่นๆ สังคมจึงจะพัฒนาไปในแนวทางที่ดีได้ และประเทศชาติจะรอดพ้นจากความหายนะ ในขณะที่เดียวกันนักเผด็จการก็เห็นว่าการศึกษาแก่ประชาชนนั้น ควรจะให้ประชาชนศึกษาหาความรู้ได้ในขอบเขตหนึ่ง ซึ่งไม่ขัดกับอุดมการณ์ของตนเท่านั้น จึงจะเป็นผลผลักดันสังคมไปในแนวทางที่ตนกำหนดขึ้นได้^{๑๑}

รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ มีจุดเน้นอยู่ที่การยกย่องและให้ความสำคัญแก่อำนาจรัฐและผู้ปกครองมากกว่าการคำนึงถึงประชาชน โดยถือว่าประชาชนเป็นส่วนประกอบของรัฐเท่านั้น

^๙ สุรพล สุยะพรหม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง, (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๙.

^{๑๐} สยาม ต่าปรีชา, สังคมกับการปกครอง, หน้า ๖๔.

^{๑๑} นันทา โชติกะพุททณะ, มนุษย์กับการปกครอง, ในสาขาวิชาศิลปศาสตรมหาวิทาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารประกอบการสอนวิชา มนุษย์กับอารยธรรม, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓๐.

ที่สำคัญถือกันว่าเจตจำนงของรัฐเป็นสิ่งสูงสุดและถูกต้องเสมอ เมื่อกล่าวโดยรวมแล้วรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการมี ๒ รูปแบบ^{๑๗} ดังนี้

๑. แบบเผด็จการธรรมดาหรือแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism) อำนาจนิยม มาจากคำว่า Authority (อำนาจ) หมายถึง การมีอำนาจอย่างเป็นทางการ เช่น เจ้าหน้าที่ในสังคมเสรีมีอำนาจจับกุมคนทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น ส่วนอำนาจนิยม หมายถึง ความเชื่อในระบบการเมืองที่เน้นอำนาจและชนบทรอบนิยมประเพณีแทนที่จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนบุคคล หลักการปกครองอำนาจนิยม คือ การต่อต้านระบบประชาธิปไตย นั่นคือ การปกครองโดยคนส่วนน้อยที่ดีที่สุด (rule by a select few) การปราบปรามฝ่ายค้าน (suppression of opposition) และความเชื่อในการใช้กำลังบังคับมากกว่าการใช้กฎหมายบังคับ (physical coercion)^{๑๘}

๒. แบบเผด็จการเบ็ดเสร็จหรือแบบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) ในศตวรรษที่ ๒๐ ปรากฏมีเผด็จการรูปแบบใหม่เกิดขึ้น คือ เผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งรัฐบาลระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เป็นรัฐบาลในระบบเผด็จการอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวและควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในแทบจะทุกอิริยาบถ กล่าวคือ รัฐบาลจะเข้าไปควบคุมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสิ้นเชิง

รูปแบบการปกครองในระบบนี้ มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบการปกครองในระบบอำนาจนิยม กล่าวคือมีลักษณะทุกอย่างที่รัฐบาลในระบบอำนาจนิยมมี แต่มีลักษณะพิเศษเพิ่มเติม คือ รัฐบาลถือว่ากิจกรรมทุกอย่างของประชาชนรวมทั้งวิถีชีวิตทั้งปวงของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง จะต้องอยู่ในอำนาจของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว เช่น การทำงาน การสมรส การศึกษา ตลอดจนการดำรงชีวิตประจำวัน รัฐบาลจะเข้าควบคุมทั้งสิ้น^{๑๙}

๒) รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คำว่า ประชาธิปไตย มาจาก Democracy ซึ่งมาจากคำว่า Demokration ในภาษากรีก แปลว่า การปกครองของประชาชน ดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวไว้ว่า รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน” ซึ่งหมายถึงระบบการปกครองตามอุดมคติระบบหนึ่งที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตย จะให้โอกาสอันเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การแสวงหาความสุข เป็นต้น^{๒๐} ดังนี้

^{๑๗} ชรินทร์ สันประเสริฐ, “ระบบการเมืองการปกครอง” ในมนุษยกับสังคม, หน้า ๑๙๒.

^{๑๘} สยาม คำปรีดา, สังคมกับการปกครอง, หน้า ๖๕.

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

^{๒๐} อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๒.

ลักษณะที่สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย ประมวลได้เป็น ๔ ประการ^{๒๑} ดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ อาจใช้อำนาจทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

๒. ประชาชนทุกคนในรัฐ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๓. การดำเนินการต่างๆ ของรัฐนั้น ถือเอามาติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ในขณะที่เดียวกันเสียงข้างน้อยหรือคนส่วนน้อยของรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงอย่างผิดกฎหมายและผิดทำนองคลองธรรม

๔. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย สามารถแยกออกได้เป็น ๓ ระบบ^{๒๒} ใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ

ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบรัฐสภาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนในเขตของตนเข้าไปนั่งในรัฐสภา อันเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกกฎหมายและเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้ารัฐบาล และพิจารณาเห็นชอบบุคคลที่จะร่วมรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ การปกครองในระบบรัฐสภานี้ถือหลักการว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (Supremacy of the Parliament) เพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประมุขของรัฐกับประมุขของฝ่ายบริหารเป็นคนๆ เดียวกัน และได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเรียกว่า "ประธานาธิบดี" การปกครองในระบบนี้เป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) และแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน (Separation of Powers) นอกจากนี้ผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายยังเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันอีกด้วย ดังนั้น จึงให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับการเลือกตั้ง

^{๒๑} พระธรรมนูญ (ป.อ.ปยุตโต), กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓.

^{๒๒} สยาม คำปรีชา, สังคมกับการปกครอง, หน้า ๕๙-๖๓.

จากประชาชนโดยตรง เพื่อให้มีฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของระบบการปกครองแบบนี้ยังถือว่าศาลซึ่งเป็นสถาบันอิสระมีฐานะเท่าเทียมกับสถาบันอื่นๆ อีกด้วย

ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี (Semi-Presidential or Semi Parliamentary System)

การปกครองรูปแบบนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่มีการปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ เป็นต้นมา การปกครองระบบนี้รัฐสภาจะไปใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้ ส่วนประธานาธิบดีในระบบนี้มีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา เพราะสามารถใช้การอำนาจบริหารได้อย่างกว้างขวางแบบเดียวกันกับระบบประธานาธิบดี และเนื่องจากระบบนี้เป็นระบบกึ่งรัฐสภา ดังนั้น จึงมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ด้วย แต่นายกรัฐมนตรีมักไม่มีบทบาทสำคัญนัก

๑.๓ การปกครองอาณาจักรกับศาสนจักร

การปกครอง ถือเป็นกลไกทางสังคม ที่สามารถแยกออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ การปกครองฝ่ายอาณาจักร และการปกครองฝ่ายศาสนจักร

๑.๓.๑ การปกครองอาณาจักร

ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณาจักรแบ่งออกไว้เป็น ๒ ประเภท^{๒๓} คือ

๑) รัฐบาลราชาธิปไตย

ในสมัยพุทธกาล การเมืองการปกครองของอินเดียโบราณได้พัฒนาขึ้นอีกขั้นหนึ่ง คือ บรรดารัฐหรือแคว้นอิสระซึ่งทำสงครามแย่งชิงอำนาจกันลดจำนวนลงเพราะถูกผนวกเข้ากับแคว้นที่ชนะสงคราม แคว้นที่ชนะสงครามเหล่านี้จึงมีอาณาเขตขยายออกไปและมีแคว้นที่แพ้สงครามเป็นแคว้นในความปกครอง เกิดเป็นอาณาจักรขึ้น ๔ อาณาจักร คือ โกสัมพีหรือวัตสะ อวันตี โกศล และมคธ อาณาจักรเหล่านี้ต่างก็ต้องการมีอำนาจเหนืออาณาจักรอื่นๆ จึงเกิดการแข่งขันกันในการสร้างเสริมกำลัง ดังนี้

อาณาจักรวัตสะ เมืองหลวงคือโกสัมพี ในสมัยพุทธกาลกษัตริย์ที่ปกครองเมืองนี้คือพระเจ้าอุเทนหรืออุทยนะ โอรสพระเจ้าศตानीกะปรันตปะ แห่งราชวงศ์ภทรตะ หลังรัชสมัยของพระองค์ อาณาจักรถูกผนวกเข้ากับอาณาจักรอวันตี ในสมัยพุทธกาลพระพุทธเจ้าส่งพระสาวกมาเผยแพร่

^{๒๓} ปรีชา ช่างขวัญยืน, วรรณคดีการเมืองของพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๔-๖.

พระพุทธรูปในกรุงโกสัมพี แรกๆ พระเจ้าอุเทนไม่ทรงพอพระทัย แต่เมื่อได้สนทนากับพระปิณฑโกลการทวาชะแล้วก็ทรงพอพระทัยในคำสอนใหม่นั้น

อาณาจักรวันตี พระเจ้าจันตปัทโชตเป็นกษัตริย์ มีอุชเชนีเป็นเมืองหลวง ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีพระทัยโหดเหี้ยม ทรงมีอำนาจมากถึงกับครั้งหนึ่งพระเจ้าอชาตศัตรูต้องเตรียมป้องกันพระนครของพระองค์อย่างแข็งแรงเพื่อเตรียมรบศึก อาณาจักรวันตีเป็นศูนย์กลางสำคัญของพระพุทธรูปอีกแห่งหนึ่ง เป็นบ้านเกิดของพระสาวกสำคัญๆ เช่น พระมหากัจจानะ พระโสณะ อภัยกุมาร เป็นต้น

อาณาจักรโกศล ในสมัยพุทธกาลนั้น อาณาจักรโกศลสามารถยึดอาณาจักรกาสีได้สำเร็จ พวกศากยะก็อยู่ในอำนาจของแคว้นโกศลและพระเจ้าปเสนทิโกศล ทรงได้ชื่อว่าเป็นหัวหน้าของพระราชาทิ้งห้า พระขนิษฐาของพระองค์ทรงอภิเษกกับพระเจ้าพิมพิสารแห่งแคว้นมคธ ภายหลังพระเจ้าพิมพิสารถูกพระเจ้าอชาตศัตรูพระโอรสจับขังทรมานจนสิ้นพระชนม์ พระนางโกศลเทวีทรงเสียพระทัยจนสิ้นพระชนม์ตามไป พระเจ้าปเสนทิโกศลพิโรธจึงยึดแคว้นกาสี ทำให้เกิดศึกระหว่างแคว้นโกศลกับแคว้นมคธ

อาณาจักรมคธ ในสมัยพุทธกาลกษัตริย์ที่ปกครองแคว้นนี้ คือพระเจ้าพิมพิสาร เดิมมีเมืองหลวงอยู่ที่ศิวรัชชะ ภายหลังขยายออกโดยสร้างกำแพงเมืองใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็นนครราชคฤห์ ทรงมีมเหสีหลายพระองค์ ได้แก่ โกศลเทวีพระขนิษฐาของพระเจ้าปเสนทิโกศล เจลลนาพระธิดาของเจ้าชายเจฏุกะแห่งลิจฉวี เกษมาทัตระ เจ้าหญิงแห่งแคว้นปัญจาบ การมีพระมเหสีซึ่งเป็นเจ้าหญิงจากแคว้นต่าง ๆ นั้นนอกจากแสดงว่าทรงมีพระราชอำนาจแล้ว ยังเป็นช่องทางให้แคว้นมคธสามารถขยายอำนาจได้อีกด้วย

๒) สมาพันธรัฐ สาธารณรัฐ หรือสามัคคีธรรม

คำข้างต้นทั้งสามคำนี้เป็นคำที่มีผู้ใช้เรียกระบบการปกครองของรัฐเล็กๆ ทางตอนเหนือของอินเดีย ผู้ที่เรียกว่าสมาพันธรัฐ เช่น รามะ ศังกร ตรีปติ เรียกตามลักษณะของรัฐซึ่งเกิดจากภาพรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของรัฐเล็กๆ ผู้ที่เรียกว่าสาธารณรัฐ เช่น อัลเตการ์ เรียกตามลักษณะการปกครอง ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ปกครอง ส่วนคำว่าสามัคคีธรรมนั้นเรียกตามความนิยมของพุทธศาสนิกชนในเมืองไทย เพราะพระพุทธเจ้าตรัสถึงเหตุที่ทำให้รัฐเหล่านี้เข้มแข็ง โดยตรัสอธิบายนิยธรรมซึ่งเป็นธรรมที่ทำให้เกิดความสามัคคีในรัฐ

ในบรรดารัฐเหล่านี้ เรามารู้รายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองของพวกศากยะมากที่สุด เพราะพระพุทธเจ้ามาจากเผ่านี้ ในรัฐนี้มีผู้ปกครองเรียกว่า ราชา ซึ่งบางสมัยมาจากคนตระกูลสูง

บางสมัยมาจากการเลือกของประชาชน พระเจ้าสุทโธทนะพระบิดาของพระพุทธเจ้าทรงเป็นราชาพระองค์หนึ่ง กิจการของรัฐดำเนินไปโดยผ่านที่ประชุมซึ่งประชุมกันในรัฐสภาซึ่งเรียกว่า สันถาคาร ผู้ที่เข้าประชุมมีทั้งคนหนุ่ม คนแก่ คนรวย คนจน เชื่อกันว่าสันถาคารนี้อาจเป็นที่มาของรูปแบบการทำสังฆกรรม ผู้จัดที่นั่งในที่ประชุมมีตำแหน่งเรียกว่า อาสนบัญญัติปกะ ประธานที่ประชุมเรียกว่า วินัยธร ไม่มีสิทธิออกเสียง หน้าที่เรียกคนเข้าประชุมให้ครบองค์เป็นของคณุปุรกะ มีการเสนอหัวข้อการประชุมซึ่งเรียกว่า ญัตติ ซึ่งจะต้องมีการประกาศเรียกว่า อนุสสาวะนัง การอภิปรายจะดำเนินไปตามญัตติและตรงประเด็น ข้อสรุปหรือประติญาญา จะประกาศต่อที่ประชุม หากที่ประชุมเงิบถือว่า มีมติรับรองเป็นเอกฉันท์ หากมีผู้ค้านให้ออกเสียงโดยเขียนลงในแผ่นไม้ที่เรียกว่า สลากา สีต่าง ๆ ซึ่งแทนความเห็นต่าง ๆ ผู้รวมคะแนนเสียงเรียกว่า สลากา-คาหาปกะ ต้องเป็น ผู้ปราศจากอคติต่าง ๆ เสียงข้างมาก (เย ภุยยะสิกัง) จะเป็นฝ่ายชนะและมีเจ้าหน้าที่จดบันทึกไว้ เมื่อลงมติแล้วห้ามยกขึ้นพูดใหม่อีก

ส่วนการปกครองของอาณาจักรเป็นที่ทราบกันดีว่าในปัจจุบันนี้มีการแบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ระบบใหญ่ๆ คือ

- ๑) การปกครองแบบเผด็จการ (Dictatorship) แบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ
 - ก. การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism)
 - ข. การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism)
- ๒) การปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ระบบใหญ่ คือ
 - ก. ระบบรัฐสภา (Parliamentary)
 - ข. ระบบประธานาธิบดี (Presidential)
 - ค. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential or Semi-Parliamentary)

ดังรายละเอียดรูปแบบการปกครองที่ได้กล่าวแล้ว

๑.๓.๒ การปกครองศาสนจักร

การปกครองศาสนจักร มุ่งเน้นการปกครองของศาสนจักรในแต่ละศาสนาเป็นหลัก แต่ในการศึกษาครั้งนี้ มุ่งประเด็นการศึกษาเฉพาะศาสนาพุทธเป็นหลัก การปกครองในศาสนาพุทธนั้นเป็นการปกครองรูปแบบที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อมองรูปแบบการปกครองอาณาจักรในสมัยพุทธกาลมี ๒ ประเภท^{๒๔} คือ

^{๒๔} ปรีชา ช่างขวัญยืน, วรรณคดีทางเมืองของพระพุทธศาสนา, หน้า ๑๐๗- ๑๐๘.

๑. แบบราชาธิปไตย หรือ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบด้วยรัฐใหญ่ๆ มีอำนาจทางการทหารมาก มีกรุงรัตนบุรีเล็กๆ

๒. แบบสมาพันธรัฐ สาธารณรัฐหรือสามัคคีธรรม ประกอบด้วยรัฐเล็กๆ ชาติความร่วมมือกัน และชาติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในรัฐ มักจะเดือดร้อนจากการบุกรุกของรัฐใหญ่ๆ

ระบบสังคมในสมัยนั้น เป็นระบบสังคมของศาสนาพราหมณ์มีความเชื่อและปฏิบัติเกี่ยวกับระบบวรรณะ (Caste System)^{๒๔} ดังนี้

๑. วรรณะพราหมณ์ มีหน้าที่ติดต่อเทพเจ้า สอนศาสนา ประกอบพิธีกรรมแก่ประชาชนทุกวรรณะ

๒. วรรณะกษัตริย์ ได้แก่ พวกนักรบ ทำหน้าที่ป้องกันชาติบ้านเมือง และทำศึกสงครามขยายเขตแดน

๓. วรรณะแพศย์ เป็นวรรณะของคนส่วนใหญ่ในสังคม ได้แก่ ผู้ประกอบพาณิชยกรรม เกษตรกรรม และศิลปหัตถกรรมต่างๆ

๔. วรรณะศูทร เป็นวรรณะของพวกกรรมกรผู้ทำงานรับจ้างที่ต้องใช้แรงแบกหามและให้บริการแก่วรรณะอื่นๆ

การปกครองของศาสนาพุทธเกิดขึ้นมาเพื่อต่อต้านระบบสังคมนี้ โดยทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการทำอาชีพ มุ่งเน้นคุณธรรมหรือการปฏิบัติตนไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือการทำดีเป็นหลัก

ปรีชา ช้างขวัญยืน^{๒๖} ได้อธิบายว่า พระพุทธองค์มิได้ทรงสอนระบบการเมืองใหม่ แต่สอนธรรมที่จะทำให้ระบบการเมืองที่มีอยู่แล้วทั้งสองระบบ ดำเนินไปเพื่อความสุขแก่ประชาชนและไม่รุกรานกันในระหว่างรัฐ และด้วยเหตุที่ทรงต้องการเอาธรรมเป็นหลักปกครองจึงต้องทรงชี้ว่าระบบวรรณะนั้นไม่ถูกต้องในสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกความสูงต่ำทางวรรณะที่ถือกำเนิดเป็นหลักนั้น ทรงแย้งด้วยหลักความประพฤติของบุคคล คือถือเอาการกระทำของบุคคลเป็นหลักวัดความสูงต่ำของคน ลักษณะที่สอง หน้าที่ตามวรรณะนั้นทรงชี้ว่าเกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่พราหมณ์นำมาอธิบายผิดโดยเฉพาะวรรณะกษัตริย์ ซึ่งพราหมณ์เน้นที่การทำสงคราม การสู้รบ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการรุกรานนั้น ทรงอธิบายว่า แท้ที่จริงแล้วกษัตริย์มีหน้าที่ระงับข้อพิพาทของประชาชน และทำนุบำรุงประชาชนให้มีความสุข

^{๒๔} สุจิตรา อ่อนค้อม, ศาสนาเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพฯ: สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

^{๒๖} ปรีชา ช้างขวัญยืน, วรรณคดีทางการเมืองของพระพุทธศาสนา, หน้า ๑๐๗.

๑.๓.๓ ความสัมพันธ์ของการปกครองอาณาจักรกับศาสนจักร

อาณาจักรกับศาสนจักรต่างมีรูปแบบการปกครองที่มีเอกลักษณ์ มีกฎ ระเบียบ แบบแผน เป็นของตัวเอง ซึ่งสถาบันเกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ด้วยกัน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีหน้าที่ ในการขัดเกลาทางสังคมคนละหน้าที่ มีรูปแบบความสัมพันธ์อยู่ ๒ รูปแบบ^{๒๗} คือ

๑. ความสัมพันธ์ลักษณะสนับสนุนส่งเสริม (Support) ความสัมพันธ์รูปแบบนี้เกิดขึ้นโดย การแบ่งกันทำหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการนำสันติสุขมาสู่สังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคม ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เช่น อาณาจักรมีกษัตริย์เป็นผู้นำ มีหน้าที่ป้องกันคุ้มครองประเทศ ชาติไม่ให้มีการรุกราน ขัดแย้ง หรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนประกอบ อาชีพตามความเหมาะสม ส่วนศาสนจักรทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนประชาชนให้มีศีลธรรม จริยธรรม รู้จักรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเอง เพื่อเป็นการลดหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ปกครองอาณาจักร ต่างฝ่าย ต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๒. ความสัมพันธ์ลักษณะขัดแย้ง (Conflict) ความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่ง คือ ความไม่ ลงรอยกันหรือขัดแย้งเป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างพยายามชิงกันเป็นแกนนำสังคม หรือ ทำลักษณะครอบงำซึ่งกันและกัน เช่น^{๒๘} การทำลายพุทธศาสนาของพระเจ้าปุชยมิตร กษัตริย์ราชวงศ์ ศุงคะ คือ เมื่อถึงรัชสมัยของกษัตริย์องค์สุดท้ายแห่งราชวงศ์โมริยะ (หรือ เมารยะ) คือ ราชวงศ์ ของพระเจ้าอโศกมหาราช มีอำมาตย์คนหนึ่งชื่อปุชยมิตร อำมาตย์คนนี้เป็นพราหมณ์ได้ทำรัฐประหาร โค่นล้มราชวงศ์โมริยะลงแล้วตั้งราชวงศ์ใหม่ ชื่อ ราชวงศ์ศุงคะ แล้วก็ขึ้นครองราชย์ (พ.ศ.๓๕๖ - ๓๙๓) ต่อจากนั้นปุชยมิตรก็เริ่มแผนการทำลายล้างพระพุทธศาสนาทันที โดยสั่งให้เผาวัดวาอาราม และสังหารพระภิกษุโดยได้ตั้งค่าหัวไว้ รูปละ ๑๐๐ ทินาร์^{๒๙} พร้อมกับรื้อฟื้นพิธีกรรมของศาสนา พราหมณ์ - ฮินดู เช่น อัสวเมธ คือ ชวาม้าบูชาัญขึ้นอีก หลังจากชบเซาไปเพราะอิทธิพลของพระ พุทธศาสนาเสียนาน

เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น ฝ่ายศาสนจักรมักจะเสียเปรียบทางฝ่ายอาณาจักรมากกว่าเพราะด้วย ในเรื่องกำลังการต่อสู้

^{๒๗} แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๖-๘.

^{๒๘} พระศรีปริยัติโมลี (สมชัย กุศลจิตโต), พระสงฆ์กับการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๔๘.

^{๒๙} อัตรารเงินอินเดียโบราณ

๑.๔ การปกครองคณะสงฆ์

การปกครองคณะสงฆ์เป็นรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะเกิดขึ้นในสังคมชาวพุทธที่มีรูปแบบและประวัติอย่างยาวนาน

๑.๔.๑ ความหมายคณะสงฆ์

คำว่า "สงฆ์" ตามความเข้าใจทั่วไปคือ พระภิกษุในพระพุทธศาสนา พระสงฆ์ คือ หมู่ชนที่ฟังคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และสอนบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามด้วย

พระสงฆ์ในความหมายของพระสูตร หมายถึง ท่านผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแต่เพียงรูปเดียวก็ได้ชื่อว่าเป็นพระสงฆ์ แต่ในความหมายทางพระวินัยนั้นท่านหมายเอาภิกษุตั้งแต่ ๔ รูปขึ้นไป จึงได้ชื่อว่าพระสงฆ์^{๓๐} พระสงฆ์เป็นสถาบันบุคคลที่เกิดขึ้นตามการตรัสรู้ของพระพุทธเจ้า ผ่านวิธีการอุปสมบทตามที่พระพุทธองค์ทรงอนุญาต ทำหน้าที่ในการรักษาและสืบทอดพระพุทธศาสนาจากรุ่นสู่รุ่นสืบมาจนถึงปัจจุบัน

๑.๔.๒ ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ตามแบบพระธรรมวินัย

การปกครองคณะสงฆ์ได้มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล หลักที่ใช้ในการปกครองในครั้งนั้น คือ พระธรรมวินัย พระพุทธเจ้าทรงปกครองคณะสงฆ์โดยธรรมาธิปไตย กล่าวคือ ทรงแสดงธรรมบัญญัติพระวินัย การบริหารกิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนา และทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ของพระสงฆ์โดยที่พระองค์ทรงเป็นพระธรรมราชา มีพระสารีบุตรเป็นพระธรรมเสนาบดีเป็นผู้ช่วยตามที่ทรงโปรดให้ช่วย พร้อมพระโมคคัลลานะและพระเถระทั้งหลาย ผู้เป็นสังฆมิตรและ สังฆปริณายกเป็นหมู่ๆ ทรงมอบให้สงฆ์เพื่อเป็นสมานสังวาสกัน เป็นไปตามหลักพระธรรมวินัยและต้องมีมติเป็นเอกฉันท์เป็นสำคัญ

ทัศนะนักปราชญ์เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ เช่น สุนทร ณ ริงษ์ กล่าวไว้ว่า^{๓๑}

๑. สังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติ อย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่ จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์

^{๓๐} พระโสภณคณภรณ์ (ระแบบ), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา, (กรุงเทพฯ : ศิวพร, ๒๕๒๘), หน้า ๖๓.

^{๓๑} สุนทร ณ ริงษ์, "สถาบันทางการเมืองตามแนวพุทธศาสตร์" รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ๒๕๓๐), หน้า ๓๕-๖๐.

อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรมตั้งข้อความว่า

“ภิกษุทั้งหลาย เพราะเหตุนี้แล เราจักบัญญัติสิกขาบทแก่ภิกษุทั้งหลาย อาศัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการ คือ

๑. เพื่อความดีแห่งสงฆ์
๒. เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์
๓. เพื่อชมผู้เกื้อยาก
๔. เพื่ออยู่สำราญแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก
๕. เพื่อป้องกันอาสวะอันจักบังเกิดในปัจจุบัน
๖. เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต
๗. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส
๘. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว
๙. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสังฆธรรม
๑๐. เพื่อถือตามพระวินัย ๑”^{๓๖}

๒. ด้านการบริหาร ในสมัยเมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนักพระพุทธรองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสาวกที่สำคัญ เช่นพระสารีบุตรและพระมหาโมคคัลลานะ ช่วยแบ่งเบาภาระบ้างตามความจำเป็น ต่อมาเมื่อมีพระสาวกเพิ่มขึ้นและมีผู้ขอเข้าอุปสมบทในพุทธศาสนามากขึ้น ก็ได้ทรงอนุญาตให้พระสาวกให้อุปสมบทแก่ผู้เข้ามาขอบวชได้ โดยให้ผู้ขอบวชเปล่งวาจาถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ครั้นต่อมาเมื่อภิกษุเพิ่มขึ้นอีก ทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในการทำกิจกรรมทั้งปวงของพุทธศาสนา เช่น การให้บรรพชาอุปสมบท การกรานกฐิน การกำหนดเขตสีมา การระงับอธิกรณ์ เป็นต้นซึ่งเท่ากับให้สงฆ์เป็นผู้บริหารงานพระศาสนาตามระเบียบที่ได้ทรงกำหนดไว้นั่นเอง ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ในรูปองค์กร เช่น มหาเถรสมาคมนั้นไม่บัญญัติในพระวินัยแต่ก็มีได้ชัดพระวินัย

๓. ด้านตุลาการ สถาบันตุลาการทางพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลักทั้งฝ่าย

^{๓๖} สุบุตร ฌ รั้งสี, “สถาบันทางการเมืองตามแนวพุทธศาสตร์” รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์, หน้า ๔๑.

อาณาจักรและพุทธจักร มีกระบวนการพิจารณาดีหรืออริกรรม และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าเป็นผิด

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ตามความเห็นของพระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ จิตตภาโน) กล่าวไว้ว่า^{๓๓}

ตอนต้นพุทธกาลจำนวนผู้เข้ามาบวชไม่มากนัก และส่วนมากท่านที่เข้ามาบวชบรรลุสมรรถผลระดับสูงในทางศาสนา ไม่มีปัญหาเรื่องความประพฤติการปกครองแต่ประการใด แต่เมื่อจำนวนพระเพิ่มขึ้นคนที่เข้ามาบวชมีเจตนาารมณ์แตกต่างกัน ความจำเป็นในด้านการบริการก็เกิดขึ้น ทรงจัดให้มีบุคคล คณะผู้รับผิดชอบในความประพฤติ การศึกษา การปฏิบัติของผู้ที่เข้ามาบวช โดยขึ้นตรงต่อพระพุทธองค์ในกรณีที่มีปัญหาด้านพระวินัยและด้านความสงสัย ไม่เข้าใจในพระธรรม ท่านผู้รับผิดชอบในการปกครองพระภิกษุสามเณรเริ่มต้นจาก

อุปัชฌาย์อาจารย์ มีหน้าที่ในการปกครอง อบรม สั่งสอน สัทธวิहारิก อันเตวาสิกของตน โดยทรงกำหนดวัตร ให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติต่อกันด้วยความเอื้อเฟื้อ โดยให้ฝ่ายผู้ปกครองสร้างความรู้สึกรู้สึกต่อสัทธวิहारิก อันเตวาสิกของตนเหมือนบุตร ฝ่ายสัทธวิहारิก อันเตวาสิกจะต้องสร้างความรู้สึกรู้สึกต่ออุปัชฌาย์อาจารย์ฐานะบิดา การอยู่ร่วมกันของท่านเหล่านั้นจึงมีลักษณะที่อบอุ่น ต่างฝ่ายต่างดูแลความเป็นอยู่ของกันและกันทรงให้อำนาจแก่อาจารย์อุปัชฌาย์ ในอันที่จะลงโทษแก่สัทธวิहारิก อันเตวาสิกของตน ผู้ประพฤติมิชอบได้ โดยทรงกำหนดเป็นเงื่อนไขในการวินิจฉัย ลงโทษ การขอขมา การงดโทษไว้

เจ้าอาวาสและคณาจารย์ เจ้าอาวาสในตอนแรกไม่ค่อยปรากฏเด่นชัดนัก นอกจากเรื่องในอรรถกถา อำนาจคงไม่มีมากเหมือนปัจจุบัน งานส่วนมากหนักไปในด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัด นวกรรม ส่วนคณาจารย์เป็นตำแหน่งที่เกิดในยุคหลัง เมื่อพระธรรมวินัยที่ทรงแสดงบัญญัติเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีการจำทรงไว้พระเถระทั้งหลายได้แบ่งกันเรียนจำทรงพระธรรมวินัยและถ่ายทอดให้แก่ศิษย์ของตน

ตำแหน่งเหล่านี้พระเถระรูปเดียวอาจจะดำรงตำแหน่งอุปัชฌาย์ อาจารย์เจ้าอาวาสและคณาจารย์ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ จะต่างกันก็แต่ลักษณะงานเท่านั้น พระเถระที่รับผิดชอบงานพระศาสนาทั้งหมดจะขึ้นตรงต่อพระพุทธเจ้า จึงมีธรรมเนียมว่าหลังจากออกพรรษาแล้วพระที่จำพรรษาอยู่ในส่วนต่าง ๆ

^{๓๓} พระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ จิตตภาโน), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา, หน้า ๖๘-๗๐.

ของชมพูทวีปจะมาเฝ้าพระพุทธเจ้า เพื่อกราบทูลรายงานเหตุการณ์ต่างๆ การปฏิบัติธรรม ผลการปฏิบัติธรรม ตลอดจนเรียนกรรมฐานในพุทธสำนัก ตามปกติพระพุทธเจ้าจะทรงใช้เวลาออกพรรษาเสด็จไปเยี่ยมภิกษุทั้งหลาย โปรดสัตว์โลกเป็นต้น ในสมัยนั้นถึงแม้จะมีปัญหาต่างๆ ทั้งด้านศีล และทิวฐิ แต่สามารถจัดให้สงบระงับลงไปได้ โดยองค์พระพุทธเจ้าเองบ้าง พระมหาเถระทั้งหลายบ้าง สังคมพระสงฆ์จึงกลายเป็นสังคมที่สงบเย็นโดยมาก

๑.๕ ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์

การปกครองทุกรูปแบบมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องโดยหลีกเลี่ยงมิได้ เพื่อให้เข้าใจการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์มาศึกษาประเด็นดังต่อไปนี้ก่อน

๑.๕.๑ ความหมายของอำนาจ

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิต ได้ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า^{๓๔} คำว่า อำนาจ นั้นหมายความว่าพลังอะไรบางอย่างที่จะสามารถบังคับให้คนหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยกว่ากระทำการตามที่ต้องการ เช่น พ่อมีอำนาจที่จะบังคับให้ลูกไปโรงเรียน ตำรวจมีอำนาจบังคับให้ผู้คนปฏิบัติตามกฎจราจร กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันส่งออกหรือโอเปก (OPEC) รวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองราคาน้ำมันในตลาดโลก อำนาจเป็นสิ่งที่หอมหวานน่าครอบครอง เพราะใครที่ครอบครองแล้วก็สามารถบังคับให้ใครๆ ที่มีอำนาจน้อยกว่าทำในสิ่งที่ตนเองต้องการ ทั้งนี้ทั้งนั้นอำนาจอาจจะอยู่ในรูปแบบอะไรก็ได้ เช่น ข้อมูลข่าวสาร ฐานะทางการเงิน เกียรติยศในสังคม หรือที่ตั้งเดิมที่สุดคือ อำนาจในการใช้ความรุนแรง

William P.Scott ได้ให้ความหมายของอำนาจ (power) ไว้ใน Dictionary of Sociology อย่างน่าสนใจว่า^{๓๕} อำนาจ คือ ศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์หรือแผน และการควบคุม บงการ หรือการมีอำนาจโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าจะชอบหรือไม่ก็ตาม

สรุปความได้ว่าอำนาจ คือ พลังหรือศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่สามารถบังคับหรือบงการให้ผู้อื่น กลุ่มอื่น ปฏิบัติตามความต้องการของตนเองถึงแม้ไม่ชอบก็ตาม

^{๓๔} ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิต, รัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๔.

^{๓๕} William P. Scott., Dictionary of Sociology, p. ๓๐๗.

๑.๕.๒ ประเภทของอำนาจ

อำนาจของการปกครองอาจแบ่งได้หลายประเภท แต่สรุปแล้วสามารถแยกอำนาจของรัฐบาลที่ใช้การปกครองประเทศได้ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ^{๓๖}

๑. เผด็จการเบ็ดเสร็จ หมายถึง การที่รัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจกรรมทุกอย่างทั้งในด้านการศึกษา ศาสนา สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองไม่มีสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้ได้ ทุกอย่างเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดหรือจัดการให้ทั้งสิ้น แม้จะไม่พอใจแต่ก็ไม่สามารถจะคัดค้านหรือวิพากษ์วิจารณ์อะไรได้

๒. อำนาจนิยม หมายถึง การที่รัฐบาลยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเกือบทุกด้าน คงยกเว้นเพียงเฉพาะด้านการเมืองเท่านั้นที่รัฐบาลจะเข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ ไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด หรือหากจะมีการเปิดโอกาสบ้างก็เป็นเพียงกลวิธีเพื่อกลบเกลื่อนมิให้นานาอารยะประเทศตำหนิการปกครองประเทศของตนเองมากเกินไปเท่านั้น

๓. เสรีนิยม หมายถึง การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ทั้งในด้านการศึกษา สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น รัฐบาลจะเข้าไปควบคุมบ้างก็เพียงเฉพาะในสิ่งที่เห็นว่าจำเป็นเท่านั้น เช่น ในด้านความสงบสุขของประเทศ การเข้าไปแทรกแซงเพื่อจัดการเอารัดเอาเปรียบของคนส่วนน้อย โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความสมบูรณ์ มั่งคั่ง และดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขเป็นสำคัญ

๑.๕.๓ ลักษณะการใช้อำนาจการปกครองคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัย

การใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ พระพุทธเจ้าทรงสร้างกรอบเพื่อประโยชน์แก่การปกครอง^{๓๗} จีวรทรงบัญญัติไว้ ๑๐ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์
๒. เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์
๓. เพื่อข่มบุคคลผู้เก้อยาก
๔. เพื่อการอยู่สำราญของภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก
๕. เพื่อป้องกันอาสวะอันจะบังเกิดในปัจจุบัน

^{๓๖} แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๕-๖.

^{๓๗} วิ.มหา.(ไทย) ๑/๓๙/๒๘-๒๙.

- ๖. เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต
- ๗. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส
- ๘. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว
- ๙. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม
- ๑๐. เพื่อถือตามพระวินัย

นอกจากนั้น ยังมีพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงประชุมสงฆ์พิจารณาบัญญัติขึ้น นับตั้งแต่ช่วงตอนกลางแห่งการอุปติขึ้นของพระพุทธศาสนาเป็นต้นมา ไม่มีการจัดเป็นหมวด ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ และไม่มีการเรียงลำดับข้อ อันเนื่องมาจากการที่พระพุทธเจ้าแสดงธรรมและบัญญัติวินัยตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ต่อเมื่อมีการสังคายนาครั้งที่ ๑ ภายใต้การนำของพระมหากัสสปเถระ จึงได้มีการพิจารณาจัดแบ่งออกเป็นหมวดๆ เรียงลำดับความสำคัญ โดยแบ่งออกเป็นข้อๆ รวมเรียกว่า พระวินัย คือ สิกขาบทสำหรับภิกษุ ๒๒๗ ข้อ สำหรับภิกษุณี ๓๑๑ ข้อ^{๓๔} ดังในตารางนี้

สิกขาบท	ภิกษุ	ภิกษุณี
ปาราชิก	๔	๘
สังฆาทิเสส	๑๓	๑๗
อนิยต	๒	-
นิสสัคคีย์	๓๐	๓๐
ปาจิตตีย์	๙๒	๑๖๖
ปาฏิเทสนียะ	๔	๘
เสขียวัตตร	๗๕	๗๕
อธิกรณสมณะ	๗	๗
รวม	๒๒๗	๓๑๑

^{๓๔} วิ.มหา.(ไทย) ๑/บทนำ/(๙).

สรุปท้ายบท

การปกครองเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารกลไกของสังคม เพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข การปกครองจึงเป็นระบบที่มีคู่ทุกสังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ซึ่งมีความหมายอยู่ทั่วไปคือ การบริหาร การวางระเบียบกฎเกณฑ์ ให้สมาชิกได้อยู่ร่วมกันทำหน้าที่อย่างปกติสุข รวมทั้งหน่วยงานของรัฐให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ รวดเร็ว บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการสร้างรูปแบบการปกครองให้เกิดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคม ด้วยการไม่ใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี ๒ ประเภท คือ การปกครองแบบเผด็จการ (Dictatorship) และการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองอาณาจักรในสมัยพุทธกาลแบ่งออก ๒ ประเภท คือ รัฐบาลราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบด้วยรัฐใหญ่ที่มีอำนาจทางการเมืองทหารมากมักมีรัฐเล็ก และแบบสมาพันธรัฐ สาธารณรัฐ หรือสามัคคีธรรม ประกอบด้วยรัฐเล็กที่ขาดความร่วมมือกัน และขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในรัฐ

การปกครองศาสนจักร โดยมุ่งเน้นการปกครองของพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาเป็นหลัก ซึ่งเป็นการปกครองที่พระพุทธเจ้าทรงดัดแปลงมาจากการปกครองอาณาจักรในสมัยนั้น ให้มีการถือเอาธรรมเป็นใหญ่กว่าตัวบุคคล เรียกอีกอย่างว่า การปกครองแบบธรรมราชาธิปไตย เพื่อป้องกันปัญหาอันจะนำไปสู่การขัดแย้งกันในอนาคต จึงทำให้การปกครองสงฆ์ยึดปฏิบัติรูปแบบถือเอาพระธรรมวินัยเป็นใหญ่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

คำถามท้ายบท

๑. การปกครองมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมมนุษย์อย่างไรบ้าง
๒. การปกครองมีความหมายทั่วไป และมีความหมายตามทัศนะนักปราชญ์ชาวพุทธว่าอย่างไร
๓. การปกครองอาณาจักรกับการปกครองศาสนจักรมีรูปแบบเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร
จงเปรียบเทียบให้เห็นอย่างชัด
๔. จงอธิบายลักษณะการปกครองคณะสงฆ์มีรูปแบบอย่างไร
๕. การปกครองคณะสงฆ์มีลักษณะอย่างไร และมีวิวัฒนาการอย่างไร
๖. จงอธิบายลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ มีลักษณะอย่างไร