

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตลาวมีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นเขต แคว้น ต่อมาพระพุทธศาสนาได้เผยแผ่เข้ามาในลาว ๒ ระยะ คือ ระยะแรก พระพุทธศาสนาเข้ามาในระยะเวลาดียวกันกับหลายประเทศในภูมิภาคสุวรรณภูมิ แต่การเผยแผ่พระพุทธศาสนายังไม่ได้รับการยอมรับนับถือ และไม่ได้รับการตอบสนองอย่างกว้างขวางมากนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะประชาชนลาวในเวลานั้นได้พากันนับถือผีและพราหมณ์มาก่อน ระยะที่สอง ในพุทธศตวรรษที่ ๑๔ ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าฟ้างุ้มมหาราช พระองค์ได้นำเอาหลักพระพุทธศาสนามาเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ เพื่อให้ประชาชนชาวลาวยึดประพฤติปฏิบัติตามหลักศีลธรรมในพระพุทธศาสนา นอกจากนี้ พระองค์ยังมีพระประสงค์ให้สังคมเกิดความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ประชาชนลาวมีความเชื่อถือเป็นเอกภาพภายในราชอาณาจักรล้านช้าง^๑

พระสงฆ์มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ต่อประชาชนชาวลาวยุคโบราณและปัจจุบัน ประวัติศาสตร์ลาวได้กล่าวถึงบทบาทและวีรกรรมของพระสงฆ์ลาวที่ได้อุทิศกำลังกาย จิตใจ และภูมิปัญญาในการพัฒนาชาติทั้งในภาวะสงคราม และยามสงบ พระสงฆ์ลาวได้เริ่มมีบทบาทต่อสังคมลาวในรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าฟ้างุ้มมหาราช โดยการนำเอาหลักพระพุทธศาสนา มาอบรมสั่งสอนให้ประชาชนลาวได้ประพฤติปฏิบัติเป็นแนวทางในการดำรงชีวิต หลังจากสิ้นรัชกาลสมเด็จพระเจ้าฟ้างุ้มมหาราช พระมหากษัตริย์ลาวทุกพระองค์ได้ถือปฏิบัติเป็นแบบอย่าง เป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ ด้วยบทบาทที่สำคัญนี้ วัดจึงกลายเป็นแหล่งวิชาความรู้ และเป็นสถาบันที่หล่อหลอม กล่อมเกลา สร้างทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) ที่มีคุณภาพให้แก่ประเทศชาติ ทั้งในด้านวรรณคดี ศิลปกรรม วิจิตรกรรม ภาษาศาสตร์และด้านอื่น ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า พระพุทธศาสนาไม่อาจตัดแยกออกจากชีวิตและจิตวิญญาณของชาวลาวยุคโบราณได้ เพราะอยู่อย่างกลมกลืนกับการปกครองบ้านเมืองลาวมาโดยตลอด

^๑คำตัน เทพบัวลี, พุทธศาสนากับสังคม, (เวียงจันทน์: เวียงจันทน์การพิมพ์, ๒๕๑๙), หน้า ๑๔-

พระสงฆ์ลาวในทุกยุคสมัย ก็ล้วนแต่ให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าว และถือเอาหลักพุทธศาสนาเป็นปัจจัยสำคัญในการกอบกู้เอกราชทั้งสิ้น^๐ และพระมหากษัตริย์ในราชอาณาจักรล้านช้างยังได้ทรงแต่งตั้งพระสงฆ์ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นอาจารย์ ซึ่งเรียกกันว่าพระราชครู เพื่อถวายคำแนะนำถึงหลักและวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน มาตลอดทุกรัชสมัย ทำให้เกิดนักปราชญ์และครูบาอาจารย์เป็นจำนวนมากที่เป็นผลผลิต (Output) ที่มาจากสถาบันทางพระพุทธศาสนา ทำให้มีผลงานทางด้านวรรณกรรม และศิลปศึกษาต่างๆ ก็ได้รับการพัฒนา^๐ มากขึ้น รูปแบบและโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ลาวได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในรัชสมัยพระเจ้าสามแสนไทย พระองค์ทรงเป็นเอกอัครศาสนูปถัมภกที่เอาใจใส่ต่อกิจการคณะสงฆ์ (Sangha Affair) ทำให้การปกครองคณะสงฆ์ได้รับการดูแลเอาใจใส่ ปรับปรุงการปกครองต่อเนื่องจนถึงรัชสมัยพระเจ้าวิชนนะราช การศึกษาคณะสงฆ์มีความเจริญก้าวหน้ามาก วรรณกรรมวรรณคดีต่างๆ เกิดขึ้นเป็นอย่างมากในสมัยนี้ พระพุทธศาสนาได้รับความเจริญในนครหลวงแล้วยังได้รับการเผยแพร่ออกไปสู่หัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ เช่น เมืองเวียงจันทน์ เวียงคำ และเชียงขวาง ต่อมาสมเด็จพระเจ้าโพธิสารราช ก็ได้ให้ความสำคัญในการปกครองและการเผยแผ่พระพุทธศาสนาจนได้มีพระบรมราชโองการ ยกเอาศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติลาวมานับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

การปกครองคณะสงฆ์ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าสุริยวงศา^๑ ประวัติศาสตร์บันทึกไว้ว่า การปกครองคณะสงฆ์ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยพระองค์ได้พระราชทานสมณศักดิ์ให้แก่พระสงฆ์ที่มีคุณวุฒิ เช่น ตำแหน่งพระสังฆราช จะได้รับสมณศักดิ์เป็นพระครูยอดแก้วโดยมีหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์รวมถึงให้คำปรึกษาแนะนำถึงวิธีการปกครองแก่เสนาอำมาตย์ราชมนตรี^๐ หลังสิ้นรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าสุริยวงศาไม่นาน ราชอาณาจักรล้านช้างก็ได้แตกออกเป็น ๓ อาณาจักร จนเป็นเหตุทำให้ราชอาณาจักรล้านช้างกลายเป็นประเทศราช (Colony) ของสยามประเทศเป็นเวลาร้อยกว่าปี แต่การปกครองคณะสงฆ์ยังมีการปกครองเหมือนเดิม จนกระทั่งถึงสมัยฝรั่งเศสเข้ามาปกครองลาวในปี พ.ศ.๒๔๓๖ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ คือ

^๐องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว, **ธรรมนูญปกครองสงฆ์ลาว**, (เวียงจันทน์: กระทรวงศึกษา, ๒๕๔๓), หน้า ๑-๒.

^๐สุเนตร โพธิสถาน, **ความเป็นมาของพระพุทธศาสนาในลาว**, (เวียงจันทน์: เวียงจันทน์การพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๕ - ๒๖.

^๐คำ จำปาแก้วมะณี, **ประวัติพระพุทธศาสนาในลาว**, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์รัฐบาล, ๒๕๑๓), หน้า ๕๒ - ๕๕.

ระยะแรก ฝรั่งเศสยังคงรูปแบบการปกครองแบบเดิมไว้อยู่ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก
 ระยะที่สอง ฝรั่งเศสได้แบ่งการปกครองประเทศออกเป็นสองเขตโดยใช้วิธีการ
 แบ่งแยกแล้วปกครองโดยมีผู้สำเร็จราชการเป็นของตนเอง เขตภาคเหนือ ได้ถือเอาเมืองหลวง
 พระบางเป็นศูนย์กลางการปกครอง และได้ถือเอาเมืองโขงเป็นศูนย์กลางการปกครองทางภาคใต้
 ระยะที่สาม ประชาชนได้มีการเรียกร้องให้มีการรวบรวมแผ่นดินลาวที่กระจัดกระจาย
 ให้เป็นปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยให้อาเวียงจันทน์เป็นนครหลวงของประเทศเพื่อความเป็น
 เอกภาพในการปกครอง โดยมีผู้สำเร็จราชการประจำแคว้นลาวซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส การปกครอง
 คณะสงฆ์ในระบอบนี้มีการจัดรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับทางฝ่ายราชอาณาจักรมากขึ้น
 โดยมีสมเด็จพระสังฆราชประทับอยู่นครหลวงพระบาง และมีพระราชคณะทำการปกครองใน
 แต่ละแขวง^๐

ต่อมาผู้สำเร็จราชการของฝรั่งเศสได้ออกระเบียบการแต่งตั้งคณะสงฆ์ในวันที่ ๑๐
 มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๐ โดยมีเนื้อหาที่ได้กล่าวถึงการปกครองคณะสงฆ์ในแต่ละตำแหน่ง เช่น
 เจ้าอาวาส เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะตาแสง และเจ้าคณะแขวง ตลอดจนการเลือกพระราชคณะเพื่อ
 เสนอแต่งตั้งให้เป็นสมเด็จพระสังฆราช^๕ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๖ การปกครองคณะสงฆ์ได้มี
 การดำเนินการจัดตั้งการปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่าง
 ชัดเจน โดยมีการออกกฎระเบียบการปกครองเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการบริหารกิจการ
 คณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับการปกครองของฝ่ายอาณาจักร^๖ โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
 ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ที่ได้ให้สิทธิเสมอภาคในการนับถือศาสนา ส่วนการจัดระเบียบการปกครอง
 คณะสงฆ์ก็ยังใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิม

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่และได้มีการจัดรูปแบบการปกครองและการบริหาร
 คณะสงฆ์ขึ้นใหม่ โดยมีการจัดตั้งตำแหน่งสมเด็จพระสังฆนายก ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร
 และปกครองคณะสงฆ์ และมีการจัดตั้งตำแหน่งสังฆมนตรีขึ้นอีก ๔ ตำแหน่ง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๒
 ก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่อีกครั้ง การปกครองคณะสงฆ์ได้มีการปฏิรูปและปรับปรุงกฎระเบียบ
 รวมถึงอำนาจหน้าที่ในรูปแบบใหม่อีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องตามแนวทางการดำเนินงานของ
 รัฐบาลโดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วย การปกครองคณะสงฆ์ลาว ฉบับ ๑๖๐

^๐ สุนทร โพธิ์สาน, ประวัติศาสตร์ลาว, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ, ๒๕๔๖), หน้า ๕๑๖-๕๒๐.

^๕ คำสั่งของผู้สำเร็จราชการ , แต่งตั้งระเบียบสงฆ์, (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์รัฐบาล, ๒๔๖๑),
 หน้า ๓-๑๑.

^๖ คำสั่งของท่านเอกอริบตีประเทศลาว , แต่งตั้งระเบียบสงฆ์ใหม่ , (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์รัฐบาล,
 ๒๔๘๖), หน้า ๑-๕.

พ.ศ. ๒๕๐๒^๖ เนื่องจากการเมืองลาวในขณะนั้นได้ มีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ระหว่าง ฝ่ายต่อสู้เพื่อเอกราชของชาติ กับรัฐบาลฝ่ายขวาที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้การสนับสนุน ความขัดแย้งทางการเมืองครอบคลุมไปถึงพระสงฆ์ สามเณรลาว ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างพระสงฆ์ ธรรมยุติและพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกาย จากสภาพการดังกล่าวนี้ ได้มีพระสงฆ์ลาว จำนวนหนึ่งได้ ร่วมกันแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยได้จัดให้มีการประชุมขึ้น ที่ประชุมได้ มีมติให้จัดตั้งองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวขึ้น (อ.พ.ส.) และในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ หลังจากประเทศลาว

ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง องค์การพระพุทธศาสนาได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้นอีกครั้ง การประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้มีการแต่งตั้งประธานและรองประธานพร้อมคณะกรรมการต่าง ๆ รวมทั้งหมด ๑๕ รูป และได้มีการรับรองกฎระเบียบและโครงการดำเนินงานฉบับปรับปรุงใหม่มาใช้^๖

กฎระเบียบขององค์การมีรูปแบบการดำเนินงานที่ได้มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ นอกจากนี้ยังมีหลายมาตราที่ได้ระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานขององค์การ และแบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งวิธีการเลือกตั้ง พนักงานเข้ามาทำงานในองค์การ^๖ ในระเบียบขององค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวได้กำหนด ระยะเวลาในการบริหารงานการปกครองของคณะสงฆ์อยู่ ๕ ปี ต่อมาก็มีการจัดการประชุมใหญ่ขึ้น เพื่อวางแนวทางการดำเนินงานขององค์การ และปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ สังคมและการเมืองซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสม รูปแบบการปกครองและการบริหารงาน คณะสงฆ์ลาวนั้น ในบางช่วงก็มีความชัดเจน แต่ส่วนมากแล้วก็ขาดความชัดเจน เนื่องจาก ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปกครอง และการบริหารงานคณะสงฆ์โดยเฉพาะนั้นขาดช่วงไป และไม่ ค่อยมีใครบันทึกไว้ หรือถ้ามีก็ขาดการจัดเก็บที่ดี ทำให้เอกสารอันเป็นหลักฐานสำคัญ สูญหายไป และไม่ประติดประต่อ เช่น สูญหายจากภัยธรรมชาติ ภัยสงคราม เป็นต้นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการปกครองที่บันทึกในสมัยล้านช้างก็ ค้นหาได้ยากซึ่งเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการศึกษา ในแนวทางนี้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในปัจจุบัน ก็คือ คณะสงฆ์ลาวขาดการเป็นผู้มีบทบาท ที่สำคัญอย่างในอดีต เพราะขาดการส่งเสริมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในด้านนโยบาย การนำ

^๖ พระมหาวิจิตร สิงหาราช, ประวัติความเป็นมาขององค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์กระทรวงศึกษา, ๒๕๔๕), หน้า ๑-๓.

^๖ แนวลาวสร้างชาติ เอกสารการประชุมใหญ่ของพระสงฆ์ทั่วประเทศเวียงจันทน์: กระทรวงศึกษา, ๒๕๔๐), หน้า ๕-๓๐.

^๖ รื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕-๓๕

นโยบายมาปฏิบัติ รวมถึงการศึกษา การเผยแพร่ การสาธารณูปการ การปกครอง คณะสงฆ์เองก็ขาดแคลนบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานทำให้การบริหารกิจการคณะสงฆ์ลาวเป็นไปอย่างไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยถึงรูปแบบ และแนวทาง การบริหารงานคณะสงฆ์ลาวในยุคต่างๆ ทั้งนี้ เพราะพระพุทธศาสนาและพระสงฆ์ลาวนั้นมีบทบาทที่สำคัญต่อการปกครอง การบริหารและการพัฒนาชาติบ้านเมืองมาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบันเคียงคู่กันมาตลอด ทำให้พระสงฆ์มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติอยู่อย่างต่อเนื่อง จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาการพัฒนาการบริหารงานของคณะสงฆ์
๒. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการบริหารงานคณะสงฆ์ลาวในปัจจุบัน
 ๑. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของคณะสงฆ์ลาว

๑.๓ คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การบริหารงานคณะสงฆ์ลาว หมายถึง การบริหารงานขององค์การพุทธศาสนา สัมพันธ์ลาว ที่แบ่งออกเป็น ๔ คณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการการเผยแผ่ และคณะกรรมการสาธารณูปการ

องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว หรือ อ.พ.ส. หมายถึง องค์การจัดตั้งคณะสงฆ์ลาว ที่จัดตั้งขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๕๐๒

สมเด็จพระมหาสมิเจ้า หมายถึง สมเด็จพระสังฆราช ผู้ทำหน้าที่เป็นพระประมุขสงฆ์ทั่วพระราชอาณาจักร

ประธานสงฆ์ หมายถึง ตำแหน่งประธานองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวที่มีหน้าที่เป็นประธานบริหารกิจการคณะสงฆ์ เทียบเท่ากับสมเด็จพระสังฆราช

พระธรรมเสนา เป็นตำแหน่งรองจากสมเด็จพระสังฆราช โดยมีหน้าที่รับผิดชอบการเผยแผ่พระพุทธศาสนา

พระสังฆเสนา เป็นตำแหน่งรองจากสมเด็จพระสังฆราช โดยมีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองคณะสงฆ์

คณะกรรมการการปกครองสงฆ์ หมายถึง คณะกรรมการที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศ หัวหน้าคณะกรรมการการปกครองสงฆ์ เป็นรองประธานศูนย์กลางองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวโดยตำแหน่งตามธรรมนูญปกครองสงฆ์

คณะกรรมการการศึกษาสงฆ์ หมายถึง คณะกรรมการที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการศึกษา คณะสงฆ์ทั่วประเทศ หัวหน้าคณะกรรมการการศึกษา เป็นรองประธานศูนย์กลางองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวโดยตำแหน่งตามธรรมนูญปกครองสงฆ์

คณะกรรมการฝ่ายเผยแผ่ หมายถึง คณะกรรมการที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการเผยแผ่คณะสงฆ์ทั่วประเทศ หัวหน้าคณะกรรมการฝ่ายเผยแผ่ เป็นรองประธานศูนย์กลางองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวโดยตำแหน่งตามธรรมนูญปกครองสงฆ์

คณะกรรมการสาธารณูปการ หมายถึง คณะกรรมการที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการก่อสร้างบูรณะปฏิสังขณศาสนาสถานของคณะสงฆ์ทั่วประเทศ หัวหน้าคณะกรรมการสาธารณูปการ เป็นรองประธานศูนย์กลางองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวโดยตำแหน่งตามธรรมนูญปกครองสงฆ์

๑.๔ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคณะสงฆ์

องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ธรรมนูญปกครองสงฆ์ลาว พ.ศ.๒๕๔๑ มีทั้งหมด ๑๐ หมวด ๓๖ มาตรา ซึ่งในมาตราที่ ๑ ได้กำหนดและวางหลักการระเบียบต่างๆ ในการจัดการบริหารงานคณะสงฆ์ ซึ่งมีภาระ บทบาท และหน้าที่ ในการรวบรวมความสามัคคี โดยให้การศึกษาแก่พระสงฆ์สามเณร และพุทธศาสนิกชน บรรดาเหล่า องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวจะต้องได้ประยุกต์ธรรมวินัยระเบียบกฎหมายเพื่อปรับใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันให้เกิดความเป็นเอกภาพทางการเชื่อถือและการปฏิบัติถูกต้องตามความเป็นจริง นอกจากนี้มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๑๒ ถึง มาตรา ๑๔ ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานตลอดถึงจำนวนพระมหาเถระ ที่เป็นผู้นำทางด้านการบริหารกิจการคณะสงฆ์ โดยเฉพาะมาตรา ๑๔ นั้นได้จัดโครงสร้างการบริหารเป็น ๔ คณะกรรมการ ธรรมนูญปกครองสงฆ์ลาวฉบับนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินงานไว้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์

^{๐๐} องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว , ธรรมนูญปกครองสงฆ์ลาว , (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์ชาวหนุ่ม พ.ศ. ๒๕๔๑), หน้า ๓-๑๑.

สำนักงานนายกรัฐมนตรี ดำริสว่าด้วยการคุ้มครอง และปกป้องการเคลื่อนไหวศาสนา ใน สปป.ลาว. เลขที่ ๕๒/นย. มีทั้งหมด ๔ หมวด ๒๒ มาตรา มาตราที่ ๑ ได้กำหนดว่าคำร สฉบับนี้ ได้กำหนดหลักการและระเบียบการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ร้องและปกป้องศาสนาในลาวโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อทำให้การเคลื่อนไหวศาสนาถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย รับประกันการปฏิบัติ สิทธิในการเชื่อถือ หรือไม่เชื่อถือศาสนาของพลเมืองลาว^{๐๐}

พรรคประชาชนปฏิวัติลาว รายงานการเมืองในที่ประชุมครั้งที่ ๖ ของพรรคประชาชน ปฏิวัติลาว พ.ศ. ๒๕๓๕. คณะรัฐ บาลลาวได้มีมติเกี่ยวกับศาสนาว่า เฉพาะศาสนาพุทธนั้น ได้มี บทบาทสำคัญทางด้านแนวคิดจิตใจต่อประชาชนลาว เป็นสถาบันที่ดำรงคงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียม ประเพณีอันเป็นเอกลักษณ์ อันล้ำค่าทางด้านวัฒนธรรมประจำชาติ พร้อมกันนั้นยังมีบทบาท ฝึกอบรมพลเมืองลาวให้มีความสามัคคีพร้อมเพ รียง ในการทำภารกิจ การต่อสู้ปลดปล่อยชาติใน ครั้งก่อนก็คือในการกิจปกป้องรักษาและสร้างประเทศชาติในปัจจุบัน^{๐๐}

องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ได้มีข้อตกลงของประธานศูนย์กลางองค์การพุทธ ศาสนาสัมพันธ์ลาว ว่าด้วยการจัดตั้งระบบการบริหารคณะศึกษาสงฆ์เลขที่ ๐๕๔/๕๗ ข้อตกลงฉบับนี้ มี ๕ หมวด ๑๔ มาตรา มาตราที่ ๑ ได้กำหนดไว้ว่า คณะศึกษาสงฆ์มีฐานะ ะเทียบเท่ากับกรมของ องค์การบริหารของรัฐมีการะบบบทบาทและหน้าที่เป็นเสนา ธิการให้องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว และกระทรวงศึกษาธิการในการจัดตั้งปฏิบัตินโยบาย แผนการบริหารคุ้มครองการศึกษาสงฆ์ทั่ว ประเทศนอกจากนี้ในแต่ละหมวดยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ข้อตกลงฉบับนี้ยังได้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการโดยมีการ ลงนามรับรู้โดยกระทรวงศึกษาธิการ ประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๕๔๐^{๐๐}

องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว มีข้อกำหนดว่า การจัดตั้งปฏิบัติงานของคณะประจำ องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว เลขที่ ๑๖๕/พสส. รวมทั้งหมดมี ๖ ข้อ ข้อกำหนดฉบับนี้ ที่ถูก รับรอง นำมา จากที่ประชุมใหญ่ผู้แทนพระสงฆ์ทั่วประเทศครั้งที่ ๓ ขององค์การพุทธศาสนา สัมพันธ์ลาว ที่รับรองคณะประจำ ๕ รูป และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะ ประจำไว้อย่างละเอียดชัดเจน นอกจากนี้ข้อกำหนดฉบับนี้ยังได้รับรองการแต่งตั้งพระมหาเถระ ให้

^{๐๐}สำนักงานนายกรัฐมนตรี, ดำริสว่าด้วยการคุ้มครอง และปกป้องการเคลื่อนไหวศาสนาใน สปป. ลาว. เลขที่ ๕๒/นย. (เวียงจันทน์: เอกสารโรเนียว พ.ศ. ๒๕๔๔), หน้า ๑.

^{๐๐}พรรคประชาชนปฏิวัติลาว, รายงานการเมืองในที่ประชุมครั้งที่ ๖ ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว พ.ศ. ๒๕๓๕, (อัดสำเนา), ๒๕.

^{๐๐}องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ข้อตกลงของประธานศูนย์กลางองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ ลาว ว่าด้านจัดตั้งระบบการบริหารคณะศึกษาสงฆ์เลขที่ ๐๕๔/๕๗, (อัดสำเนา).

รับผิดชอบใน ๓ กรรมการพร้อมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๕๓๒^{๐๐}

กฎระเบียบ องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย มีทั้งหมด ๕ หมวด ๓๖ มาตรา กฎระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกและแนวทางดำเนินการประชุมโดยเฉพาะ มาตรา ๒๒ และ ๒๓ ได้จัดรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานโดยจัดเป็น ๔ กรรมการพร้อมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานใน ๔ กรรมการสำหรับหมวดที่ ๘ มาตรา ๓๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการยกย่องสรรเสริญ และปฏิบัติตามระเบียบวินัย ผู้ละเมิดคำสั่งขององค์การ หรือพระธรรมวินัยหรือกฎหมายของบ้านเมืองจะถูกพิจารณาโทษตามความเหมาะสม^{๐๙}

องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว มีข้อบังคับการประชุมที่ประกาศใช้ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีทั้งหมด ๕ หมวด ๕๐ มาตรา หมวดที่ ๑ และ ๒ ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานรองประธานหน้าที่และการดำเนินงานในองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว และหมวดที่ ๗ ว่าด้วยการเลือกเอากรรมการและคณะกรรมการอยู่ในคณะกรรมการจะต้องได้รับมติเป็นเอกฉันท์ และจากเสียงข้างมาก หมวดที่ ๘ ว่าด้วยการทำความผิดและการลงโทษ โดยได้กำหนดมาตรการในการลงโทษต่อผู้ละเมิดกฎระเบียบวินัยขององค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว^{๐๐}

การบริหารงานคณะสงฆ์ลาว ได้ใช้ธรรมวินัยเป็นแนวทางตามพุทธบัญญัตินอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารคณะสงฆ์เจริญก้าวหน้าและอนุวัตตามสภาพการเปลี่ยนของสังคมทำให้คณะสงฆ์ได้ประกาศใช้ธรรมนูญปกครองสงฆ์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่โครงสร้างการบริหารงานในแต่ละหน่วยงานจากส่วนกลางถึงส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดการบริหารงานคณะสงฆ์ให้ครอบคลุม เพื่อให้เกิดเป็นเอกภาพในสังคมสงฆ์ ในการบริหารงานคณะสงฆ์ลาวนั้นยังได้นำใช้กฎระเบียบ และปรับปรุงดัดแก้ไขให้เหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงหลังจากนั้นจึงได้ประกาศใช้สังฆนิตและสังฆบัญญัติ พร้อมด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในสี่กรรมการและหนึ่งสำนักงานองค์การเป็นการกำหนดแผนงานอย่างชัดเจน นอกจากนี้ได้ใช้ธรรมนูญปกครองสงฆ์และกฎระเบียบต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ยังได้นำใช้มติและคำสั่งจากพรรคและรัฐบาล ลาว เพื่อเป็นการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองศาสนาในการบริหาร

^{๐๐} องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ข้อกำหนดว่าการจัดตั้งปฏิบัติงานของคณะประจำองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว เลขที่ ๑๖๕/พสส., (อัดสำเนา).

^{๐๙} องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาวแห่งประเทศไทย กฎระเบียบ องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย เวียงจันทน์, (อัดสำเนา).

^{๐๐} องค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ข้อบังคับการประชุมที่ประใช้ พ.ศ. ๒๕๔๑ เวียงจันทน์ , (อัดสำเนา).

เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้า และให้สอดคล้องกับการปกครองของรัฐบาลตามความเหมาะสมที่ไม่ขัดต่อหลักพระธรรมวินัย

๑.๔.๒ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระมหาวชิตร สิงหาราช ได้กล่าวไว้ในหนังสือ ประวัติความเป็นมาขององค์การพระพุทธศาสนาโดยสรุปความได้ว่า ในการจัดตั้งองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว การสร้าง และการจัดตั้งองค์การ การแบ่งอำนาจหน้าที่ จุดประสงค์ในการจัดตั้งองค์การ และการประชุมเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งองค์การ และระเบียบการจัดตั้ง การดำเนินงาน พร้อมด้วยนโยบายในช่วงที่องค์การสงฆ์ ได้ดำเนินการอยู่ในฐานที่มั่นปฏิบัติ จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้มีการจัดประชุมขององค์การสงฆ์อีกครั้ง โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ และมีการจัดตั้งกรรมการต่าง ๆ เช่น กรรมการปกครอง กรรมการการศึกษา กรรมการเผยแผ่ และกรรมการสาธารณูปการ พร้อมด้วยการมีกฎระเบียบ และโครงการดำเนินงาน เมื่อหมดระยะเวลาของการดำเนินการขององค์การ ได้มีการจัดการประชุมใหญ่ครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ และครั้งที่ ๔ ขึ้น ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงโครงการดำเนินงานนโยบายในองค์การ และได้มีการรับรองเอาธรรมนูญปกครองสงฆ์ เพื่อเป็นแม่บทในการปกครอง และมีการเลือกตั้งแต่งตั้งที่ชัดเจนมากขึ้น^{๐๖}

พระมหาดาวสยาม วชิรปัญญา ได้เขียนหนังสือพระพุทธศาสนาในลาว สรุปได้ว่า การบริหารคณะสงฆ์เริ่มจากรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าฟ้างุ้มมหาราช ในการปกครองสงฆ์สมัยนั้น พระสงฆ์ได้อาศัยธรรมวินัยเป็นหลักในการปกครอง ต่อมาในรัชกาล สมเด็จพระเจ้าวิชุนราช บ้านเมืองมีความเจริญขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงการปกครองคณะสงฆ์ ให้เข้ากับสภาพการบ้านเมือง ต่อมาในรัชกาลของพระเจ้าไชยเชษฐาธิราช มีการจัดตั้ง การปกครองคณะสงฆ์ได้มีความชัดเจนมากขึ้น พุทธศาสนาสมัยปัจจุบัน พระสงฆ์ มีอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์โดยไม่ถูกแทรกแซง รัฐบาลได้ให้สิทธิเสรีภาพในการปกครองและการดำเนินกิจการคณะสงฆ์^{๐๗}

พระครูปลัดอาทิตย์ อตุลเวที (ของดี) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวคิด และวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโศภณ (ประยูร ฐมฺมจิตฺโต) : ศึกษาเฉพาะกรณี พระสังฆาธิการใน

^{๐๖} วชิตร สิงหาราช, พระมหา , ความเป็นมาของพระพุทธศาสนาในลาว, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์กระทรวงศึกษา, ๒๕๔๕), หน้า ๒ – ๓.

^{๐๗} ดาวสยาม วชิรปัญญา , พระมหา, พระพุทธศาสนาในลาว , (กรุงเทพ มหานคร: บรรณกรการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๔๐-๕๕.

เขตการปกครองภาค ๒ พบว่าการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล พระพุทธองค์ทรงใช้หลักการปกครองโดยสามัคคีธรรมเป็นที่ตั้ง ให้ความเสมอภาคในหมู่คณะ ทรงมอบหมายภาระหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์แก่พระสาวก ให้เหมาะสมกับฐานะตำแหน่งหน้าที่ที่ยกย่องตามฐานะ แต่พระพุทธองค์มิได้ทรงมอบความเป็นใหญ่ในการปกครองให้กับใคร นอกจากพระธรรมวินัยที่พระพุทธองค์ทรงบัญญัติไว้แล้ว ภายหลังพุทธกาลการบริหารปกครองคณะสงฆ์ยังยึดหลักพระธรรมวินัยเป็นหลัก แต่มีรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับของฝ่ายบ้านเมืองในยุคสมัยนั้นๆ ปัจจุบันการปกครองคณะสงฆ์ไทย นอกจากจะยึดหลักพระธรรมวินัยแล้วยังอิงอาศัยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และ มติมหาเถรสมาคมในการสนับสนุนส่งเสริมการบริหารคณะสงฆ์ให้เกิดความเรียบร้อยดีงาม ในหมู่คณะสงฆ์ และป้องกันภัยอันตรายจากภายนอกที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรคณะสงฆ์^{๑๖}

พระมหาวรณชัย กลิ่งโพธิ์ ได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ .” พบว่าการบริหาร คณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นการปกครองแบบ “สังฆสภา” แบ่งอำนาจในการบริหารงานออกเป็น ๓ ส่วน คือสภา ทำหน้าที่เป็นนิติบัญญัติ คณะสังฆมนตรี มีหน้าที่ในการบริหาร คณะวินัยธร มีหน้าที่พิจารณาอธิกรณ์ ซึ่งแต่ละฝ่ายได้แบ่งหน้าที่ใน การบริหารและรับผิดชอบโดยตรง^{๑๗}

พระมหาไพฑูริย์ วรรณบุตร ได้ศึกษาเรื่อง “ประวัติการบริหารคณะสงฆ์ไทย พบว่าโครงสร้างและการจัดองค์กรการบริหารคณะสงฆ์ไทยเป็นสิ่งที่มีการสืบทอดกันมาอย่างเป็นระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลกล่าวคือพระภิกษุได้ปฏิบัติตนตามหลักพระธรรมวินัยเป็นสำคัญ ส่วนสาเหตุของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการจัดองค์กรการบริหาร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางบ้านเมืองตามยุคสมัย สำหรับผลกระทบและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการการบริหารคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน พบว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดย

^{๑๖} พระครูปลัดอาทิตย์ อดุลเวที (ซองดี) , “การศึกษาแนวคิด และวิธีการปกครองคณะสงฆ์ของพระเทพโสภณ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) : ศึกษาเฉพาะกรณี พระสังฆาธิการในเขตการปกครองภาค ๒ ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต , สาขาวิชาพระพุทธศาสนา , (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๑-๕.

^{๑๗} พระมหาวรณชัย กลิ่งโพธิ์ , “การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ”, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต , สาขาประวัติศาสตร์ , (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๓๕), หน้า ๑-๓.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคนั้นจะมีการรวมศูนย์อำนาจที่เจ้าคณะภาค หรือเจ้าคณะจังหวัด รับผิดชอบภารกิจทั้งหลายในพื้นที่แต่ผู้เดียวไม่มีรูปแบบคณะกรรมการในการทำงานเนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับนี้ ดังกล่าวไม่เอื้อให้เกิดการบริหารเป็นรูปแบบคณะทำงานหรือองค์กรทางคณะสงฆ์แต่อย่างใดจึงทำให้งานขาดความต่อเนื่อง^{๐๐}

พระมหาสุพล สิริ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.๒๔๘๔-๒๕๓๕ ผู้ทำการศึกษากล่าวสรุปไว้ว่า พัฒนาการการปกครองของคณะสงฆ์ไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๔-๒๕๓๕ เป็นระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยให้มีแบบแผนที่ทันสมัยและรากฐานของระบบการปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน^{๐๐}

Ven. Kham Sao Civalize ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาฐานะบทบาท ของคณะสงฆ์ลาวต่อการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน ผู้วิจัยกล่าวสรุปไว้ว่า พระสงฆ์ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาในอดีต มากกว่าปัจจุบัน โดยเฉพาะวัด ไม่เป็นแต่เพียงสถานที่จัดพิธีกรรมเท่านั้น วัดยังเป็นสถานที่ศึกษา และเป็นสถานที่ฝึกอาชีพ ในยุคต้นของอาณาจักรล้านช้าง ส่วนมากแล้วกฎหมายของพระราชอาณาจักร นั้นได้รับอิทธิพลมาจากวินัยของพระพุทธศาสนา รัฐบาลลาวได้ยอมรับการะบบบทบาทของคณะสงฆ์ในการพัฒนาสังคม^{๐๐}

คำ จำปาแก้ว มะณี ได้เขียนหนังสือเรื่อง ประวัติพระพุทธศาสนาในลาว พ.ศ.๒๕๑๓ สรุปได้ว่า การปกครองของคณะสงฆ์ที่เริ่มมีการจัดตั้งการปกครอง ในสมัยต้นอาณาจักรล้านช้าง โดยความอุปถัมภ์จากสมเด็จพระเจ้าฟ้างุ้มมหาราช มีการส่งเสริมพระพุทธศาสนา นอกจากนี้อาจารย์คำยังได้อธิบายถึงการปกครองของคณะสงฆ์ในแต่ละรัชกาล เช่น ในสมัยของสมเด็จพระเจ้าสุริยวงค์สาว่าการปกครองของคณะสงฆ์ โดยได้มีการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ คือนอกจากมีสมเด็จพระสังฆราช และรองสมเด็จพระสังฆราช ๒ รูปแล้ว พระสงฆ์ยังได้รับสมณะศักดิ์ มี ๖ ระดับชั้น

การศึกษาและการเผยแผ่พระพุทธศาสนาของคณะสงฆ์นั้น ได้รับความอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ และประชาชนลาว สังคมลาวได้รับเอาศีลธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็น

^{๐๐} พระมหาไพฑูรย์ วรรณบุตร , “ประวัติการบริหารคณะสงฆ์ไทย ”, วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานักบริหาร, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ๒๕๕๐), หน้า ๑-๓.

^{๐๐} พระมหาสุพล สิริ, “พัฒนการปกครองคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.๒๔๘๔-๒๕๓๕ ”, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายและการวางแผนสังคม, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๑).

^{๐๐} Ven. Kham Sao Civalize, **Study of the Present Laotian Buddhist Sangha's Status and Rules in Educational Administration**, (2007/2550), pp. 1-4.

แนวทางในการดำเนินชีวิต และได้มีพระสงฆ์รูปที่มีความรู้ ด้านวรรณกรรม เช่น วรรณกรรม
สินไทร กฎหมายธรรมศาสตร์ ส่วนมากวรรณกรรมต่าง ๆ พระสงฆ์จะเป็นผู้แต่งขึ้น^{๐๐}

Martin Stuart-Fox ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาในลาว Buddhist Kingdom, Marxist State สรุปได้ว่า การบริหารงานของคณะสงฆ์ได้มีการปรับปรุงให้เข้าสภาพการปกครองของรัฐบาลลาว ทั้งนี้รัฐบาลยังได้ออกนโยบายปกป้องคุ้มครอง ส่งเสริมพระพุทธศาสนา เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การบริหารงานของคณะสงฆ์ลาว ในหนังสือเล่มนี้ยังได้อ้างถึงทัศนะของฯพณฯ ท่านภูมิ วงศ์จิตร รัฐมนตรีกระทรวงศึกษา ที่ได้กล่าวยืนยันไว้ว่า พระสงฆ์ลาวจะต้องได้เรียนรู้ทฤษฎีการเมืองและจัดการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะพระสงฆ์ที่ออกไปเผยแผ่พระพุทธศาสนา ตามชนบท จะต้องเข้าใจประชาชนว่า ควรจะแสดงธรรมให้สอดคล้องกับสภาพการบ้านเมือง นโยบายของพรรคและรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้พระสงฆ์ เทศนาสั่งสอนประชาชนเพื่อให้เข้าใจนโยบายของพรรคและรัฐบาลเกี่ยวกับหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา เพื่อให้ประชาชนเกิดความขยันในการประกอบสัมมาอาชีพ ถ้าหากว่าพระสงฆ์มีความรู้ความสามารถในการเทศนาสั่งสอนก็จะกลายเป็นปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ^{๐๙}

จำนงค์ ทองประเสริฐ ได้เขียนประวัติพุทธศาสนาในเอเชียอาคเนย์ โดยสรุปได้ว่า การบริหารงานคณะสงฆ์ลาว ได้มีความเจริญและต่อเนื่อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของการเมืองในแต่ละระยะ เช่น ในสมัยฝรั่งเศสปกครอง กิจการคณะสงฆ์ ก็อยู่ในสถานการณ์อ่อนแอ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการขาดความอุปถัมภ์บำรุงจากทางบ้านเมือง การที่จะให้พระพุทธศาสนาเจริญนั้น จึงเป็นไปได้ยาก เมื่อลาวได้รับเอกราช ก็ได้ดำเนินการปกครอง โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นองค์ประมุขและมีสังฆนายกพร้อมด้วยสังฆมนตรีปกครอง ศึกษา เผยแผ่และสาธารณูปการ ต่อมาก็ได้ยกเลิกองค์การบริหารงานคณะสงฆ์รูปแบบนี้ แล้วมาตั้งที่ปรึกษาสงฆ์ ๔ รูป แทน โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นองค์ประมุขของศาสนา นอกจากนั้นก็มีเจ้าคณะแขวง เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะตาแสง เจ้าอธิการ พร้อมนี้รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรลาว มาตรา ๗ ได้บัญญัติว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และพระมหากษัตริย์เป็นเอกอัครศาสนูปถัมภก^{๐๑}

^{๐๐} คำ จำปาแก้วมะณี , ประวัติพระพุทธศาสนาในลาว , (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์รัฐบาล, ๒๕๑๓), หน้า ๓๓-๕๕.

^{๐๙} Martin Stuart-Fox, **Buddhist Kingdom, Marxist State**, (White Lotus, 2002), pp. 92-143.

^{๐๑} จำนงค์ ทองประเสริฐ , ประวัติพระพุทธศาสนาในเอเชียอาคเนย์ , (กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๔), หน้า ๒๓๓-๒๓๕.

Khamyad Radsdavong ได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่อง “A Historical Study of Buddhism in LAO People’s Democratic Republic From ๑๙๗๕-๒๐๐๔ (C.E.)” สรุปได้ว่าการบริหารงานของคณะสงฆ์ ได้มีความเจริญ ในแต่ละระยะ เช่น การปกครองคณะสงฆ์ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลก็ได้ให้การสนับสนุนกิจการคณะสงฆ์ โดยมีการจัดตั้งการบริหาร การปกครองให้สอดคล้องกับการปกครองของรัฐบาล โดยเฉพาะท่านพินทร เรื่องคำมา อติตรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ทัศนะว่า รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้งบประมาณและการช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่การศึกษาของคณะสงฆ์ลาว พร้อมนี้รัฐบาลก็ได้มีการจัดการอบรมเผยแพร่แนวทางนโยบายของพรรคและรัฐบาลเพื่อให้พระสงฆ์ได้เข้าใจ นโยบายของรัฐบาล เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการเทศนาเผยแผ่ให้แก่ประชาชน^{๐๖}

วรฉัตร เจริญผล ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “พุทธศาสนาและการเมืองลาวภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ ค.ศ.๑๙๗๕-๑๙๙๘ พ.ศ.๒๕๑๘-๒๕๓๑ ” พบว่าในช่วงห้าปีแรกรัฐบาลดำเนินนโยบายที่เข้มงวดต่อพระพุทธศาสนา เนื่องจากสถานภาพทางการเมืองไม่มั่นคง มีการต่อต้านจากฝ่ายขวาที่หลงเหลืออยู่บ้าง ทำให้รัฐบาลต้องพึ่งกลุ่มชนเผ่าต่างๆที่เคยร่วมมือในการปฏิวัติ การที่กลุ่มชนเผ่าสนับสนุนฝัสนั้นทำให้รัฐบาลประกาศเครพในสิทธิที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อในศาสนาได้ และจำกัดการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและงานบุญของชาวลาวลุ่มเพื่อที่จะไม่สร้างความแตกแยก แต่่นโยบายเข้มงวดทางศาสนาเหล่านี้กลับสร้างความไม่พอใจให้ชาวลาวที่นับถือพระพุทธศาสนา ส่งผลให้ประชาชนต่อต้านและเกิดการอพยพออกนอกประเทศ หลังปี ค.ศ. ๑๙๘๐/๒๕๒๓ รัฐบาลคอมมิวนิสต์ลาวมีนโยบายผ่อนปรนต่อ พระพุทธศาสนาเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ภัยธรรมชาติ และปัญหาการอพยพออกนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เสรีขึ้น ซึ่งมีผลต่อนโยบายการผ่อนปรนทางพระพุทธศาสนาอย่างเห็นได้ชัด หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. ๑๙๙๑/๒๕๓๔ ในรัฐธรรมนูญลาวที่ประกาศใช้ในปีเดียวกันยอมรับการปฏิบัติพิธีกรรมของพุทธศาสนาและสนับสนุนให้พระสงฆ์ สามเณร ทำกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อชาติ แต่ไม่ได้กล่าวถึงความเคารพนับถือผีของกลุ่มชนเผ่าที่เคยปรากฏในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ หลังยุคสงครามเย็น รัฐบาลคอมมิวนิสต์ลาวมีท่าทีจะให้ความสำคัญแก่พระพุทธศาสนาในฐานะอัตลักษณ์ของประเทศ และการนับถือศาสนาพุทธเป็นสัญลักษณ์ของคนลาว^{๐๖}

^{๐๖}Khamyad Radsdavong, “A Historical Study of Buddhism in LAO People’s Democratic Republic From 1975 to 2004”, (Bangkok: Mahachulalongkornrajavidyalaya University, 2004), pp. 75-115.

^{๐๖}วรฉัตร เจริญผล , “พุทธศาสนาและการเมืองลาวภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ 1975-1998 ”, สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา ประวัติศาสตร์ (คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๔๘), หน้า ๑-๕.

วิจิตพงษ์ ภาวะพงศ์ ได้ศึกษาเรื่อง “พระสงฆ์กับความสัมพันธ์ระหว่างอุบลราชธานีกับจำปาสัก พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๕๑ ” พบว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์ไทยที่จังหวัดอุบลราชธานี กับคณะสงฆ์ลาวที่แขวงจำปาสัก นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบสังคมนิยมของ สปป.ลาว พ.ศ.๒๕๑๘ (ค.ศ. ๑๙๗๕) เป็นต้นมานั้น ถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ในเวทีการเมืองระดับประเทศ และ ระดับภูมิภาค โดย เฉพาะนโยบายของผู้นำประเทศทั้งสองเป็นหลัก ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ออกเป็นสองลักษณะคือ ช่วงสงครามเย็น (ค.ศ.๑๙๗๕ - ๑๙๘๘) รูปแบบความสัมพันธ์จะถูกจำกัดลง เพราะความแตกต่างในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของทั้งสองประเทศ ในช่วงเปิดประเทศ ค.ศ.๑๙๘๙-๒๐๐๘ พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๕๑ ทำให้คณะสงฆ์ลาวจำนวนไม่น้อยเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย เป็นช่วงที่ สปป.ลาว เปิดประเทศรับนักลงทุน นักท่องเที่ยว ตามนโยบาย “จินตนาการใหม่ ” ซึ่งตรงกับช่วงที่ประเทศไทยมีนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบ เป็นสนามการค้า” ยังผลให้สัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองมีความแน่นแฟ้นขึ้น รวมทั้งความสัมพันธ์ของคณะสงฆ์ด้วย^{๐๙}

วันชัย ปักยีเลิศ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับตัวของสถาบันสงฆ์ไทย พ .ศ. ๒๕๖๔-๒๕๔๔ ผู้ทำการศึกษากล่าวสรุปไว้ว่า วิชานิพนธ์ฉบับนี้ ได้จัดทำขึ้นเนื่องจากเล็งเห็นถึงความสำคัญของสถาบันสงฆ์ไทยที่เคยเป็นผู้นำทางด้านจิตใจ ค่านิยมความคิดและความเชื่อของประชาชน ทั้งยังเป็นที่มาของวัฒนธรรมและที่สำคัญคือการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของสังคมไทยมาโดยตลอดและได้ลดบทบาทหลังจากได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตกที่มีความเหนือกว่าทางด้านวิทยาการอุดมมุ่งหมายของงานวิจัย มุ่งจะศึกษาการปรับตัวของสถาบันสงฆ์ไทยหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการศึกษาอันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.๒๕๖๔ ที่ถือเป็นการศึกษาภาคบังคับครั้งแรกของประเทศเป็นผลให้สถาบันสงฆ์ได้ลดบทบาทลงไปอย่างมากทั้งในเรื่องของผู้นำทางปัญญาและผู้นำทางความคิดความเชื่อของสังคมซึ่งนำไปสู่การปรับบทบาทตัวเองให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้น^{๐๐}

^{๐๙}วิจิตพงษ์ ภาวะพงศ์ “พระสงฆ์กับความสัมพันธ์ระหว่างอุบลราชธานีกับจำปาสัก พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๕๑”, วิชานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศาสตร์และการพัฒนา (คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๒), หน้า ๑-๕.

^{๐๐}วันชัย ปักยีเลิศ, “การปรับตัวของสถาบันสงฆ์ไทย พ.ศ.๒๕๖๔-๒๕๔๔ ”, วิชานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต , สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ , (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๔๖), หน้า ๑-๔.

สรุปได้ว่าจากศึกษางานวิจัย ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การบริหารงานคณะสงฆ์ลาว ในแต่ละยุคที่ผ่านมา ได้ได้รับการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการของสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลง ตามความเหมาะสม โดยไม่ขัดต่อหลักพระธรรมวินัย แต่ส่วนมาก การบริหารคณะสงฆ์ลาว ในบางยุคสมัยก็ถูกการเมืองนำไปเป็นเครื่องมือ ในการรักษาอำนาจของตน แต่ก็ยังมีคณะสงฆ์เป็นส่วนใหญ่ ที่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัยยึดความถูกต้องเป็นธรรม ไม่ว่าจะอยู่ในสภาพการณ์ใดก็ตามก็ทำหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นสาวกของพระสัมมาสัมพุทธเจ้า เผยแผ่พระธรรมวินัยให้เข้าสู่จิตใจของคนลาว เพื่อให้เกิดมีสันติภาพในจิตและมีธรรมเป็นหลักในการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาของคณะสงฆ์การสาธารณสุขและการพระสงฆ์ลาว ก็มีบทบาทสำคัญ ต่อการพัฒนาสังคมและชาติลาว เพราะพระสงฆ์ลาวก็ตระหนักว่าตนเองเป็นผลละเมืองของประเทศ ที่มีหน้าที่ ประกอบส่วนเข้าในการพัฒนาตามพระธรรมวินัย

๑.๕ ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งขอบเขตในการวิจัยออกเป็น ๒ อย่าง คือ

๑. ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

- ๑.๑ เพื่อศึกษาค้นคว้ารูปแบบวิธีการบริหารและการจัดตั้งองค์การคณะสงฆ์ลาว
- ๑.๒ เพื่อศึกษาค้นคว้าพัฒนาการการบริหารคณะสงฆ์ เริ่มจากที่มีการจัดตั้งจนถึงสมัยฝรั่งเศสเข้ามาปกครอง
- ๑.๓ เพื่อศึกษาค้นคว้าถึงที่มาขององค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว รูปแบบวิธีการบริหารจากอดีต ถึงปัจจุบัน

๒. ขอบเขตทางด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เริ่มตั้งแต่ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ – เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. ขอบเขตด้านพื้นที่

วิทยานิพนธ์นี้เป็น การศึกษาการบริหารงานคณะสงฆ์ลาว เป็นการศึกษากรณีเฉพาะในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

๑.๖ วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาจากการรวบรวมเอกสาร และการสัมภาษณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารวิชาการจากแหล่งต่าง ๆ เช่น จากองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว เป็นต้น
๒. จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้มีบทบาทสำคัญในการปกครอง การบริหาร และการจัดตั้งองค์การ ประกอบด้วย
 - ผู้บริหารองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว ๒ รูป
 - เจ้าคณะแขวง ๓ รูป
 - ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ คน
๓. สรุปผลและเสนอผลของการวิจัย

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการการบริหารงานคณะสงฆ์ลาว
๒. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ วิธีการ และที่มาของการจัดตั้งองค์การพุทธศาสนาสัมพันธ์ลาว
๓. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในปัจจุบัน