



การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา  
THE DEVELOPMENT OF THE STRUCTURE OF THE SECRETARIAT OF THE  
HOUSE OF REPRESENTATIVES ACCORDING TO THE BUDDHIST PRINCIPLES

นางสาวอภิญญา วงษานุก์ศน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
พุทธศักราช ๒๕๕๘



การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

นางสาวอภิญญา วงษานุกัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
พุทธศักราช ๒๕๕๘

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



The Development of the Structure of the Secretariat of the House of  
Representatives according to the Buddhist Principles

Miss Aphingyada Vongsanutusna

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of  
The Requirement for the Degree of  
Doctor of Philosophy  
(Buddhist Studies)

Graduate School  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University  
Bangkok, Thailand

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเรื่อง  
“การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา” เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

.....  
(พระมหาสมบุรณ์ วุฑฒิกโร, ดร.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจสอบบัณฑิตวิทยาลัย

.....

ประธานกรรมการ

(พระเมธาวิเชียรส, ผศ.ดร.)

.....

กรรมการ

(พระสุธีธรรมานุวัตร, ผศ.ดร.)

.....

กรรมการ

(ผศ.ดร.ประพันธ์ ศุภษร)

.....

กรรมการ

(ผศ.ร.ท.ดร.บรรจบ บรรณรุจิ)

.....

กรรมการ

(ผศ.ดร.วุฒินันท์ กันทะเตียน)

คณะกรรมการควบคุมบัณฑิตวิทยาลัย

พระสุธีธรรมานุวัตร, ผศ.ดร.

ประธานกรรมการ

ผศ.ดร.ประพันธ์ ศุภษร

กรรมการ

ผศ.ร.ท.ดร.บรรจบ บรรณรุจิ

กรรมการ

ชื่อผู้วิจัย

.....

(นางสาวอภิญญา วงษานุกัตน์)

**ชื่อวิทยานิพนธ์** : การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ตามหลักพระพุทธศาสนา

**ผู้วิจัย** : นางสาวอภิญญา วงษานุกัณฑ์

**ปริญญา** : พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (พระพุทธศาสนา)

**คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์**

: พระสุธีธรรมานวัตร (เทียบ สิริโณ) ผศ.ดร. ป.ธ.๙, Ph.D.

: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประพันธ์ ศุภษร ป.ธ. ๗, พธ.บ., ศศ.ม.  
(พุทธศาสนศึกษา), พธ.ด. (พระพุทธศาสนา)

: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยโท ดร. บรรจบ บรรณรุจิ ป.ธ.๙, พธ.บ., อ.ม.,  
Ph.D.

**วันสำเร็จการศึกษา** : ๒ มีนาคม ๒๕๕๙

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑. ศึกษาสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ๒. เพื่อพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ๓. เพื่อนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยวิธีผสมผสานระหว่างวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิจัยภาคสนามโดยมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-deep interview Research) และการระดมสมอง (Brain Storming) จากผู้เชี่ยวชาญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลการวิจัยพบว่า

๑. สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาไม่สอดคล้องกับโครงสร้างพระพุทธศาสนา เพราะผู้นำองค์กรเป็นบุคคลและปฏิบัติงานในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับพุทธบริษัทตามพระธรรมวินัย โครงและมีปัญหาหลายประการ เช่น กฎหมาย ภารกิจ ผู้นำและผู้ปฏิบัติงาน

๒. การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาพบว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพัฒนาโครงสร้างโดยการนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้โดยผู้นำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือกฎหมาย กฎระเบียบที่ชัดเจน และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อมมีความรู้ความสามารถจากการศึกษา ปฏิบัติงาน และเผยแพร่หรือสอนการทำงานให้คนใหม่ ตลอดจนแก้ไขปัญหาเมื่อมีการกล่าวร้ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบเช่นเดียวกับองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่มีผู้นำคือพระธรรมวินัย และผู้ปฏิบัติงานมีคุณสมบัติเพียบพร้อม

๓. การนำเสนอโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา มีองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ที่มีผู้นำคือกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ชัดเจน และ ผู้ปฏิบัติงานมีคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในพระธรรมวินัยที่ทำงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ

องค์ความรู้ใหม่ที่พบจากการวิจัยคือโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วยผู้นำ คือ พระธรรมและพระวินัย และผู้ปฏิบัติงานคือพุทธบริษัทที่มีคุณลักษณะสำคัญ ๔ ประการ คือ ศึกษาและปฏิบัติตามพระธรรมวินัยจนเป็นพหุสูต เผยแผ่พระธรรมวินัยได้อย่างดี และแก้ไขปัญหาด้วยพระธรรมและพระวินัยเมื่อมีผู้กล่าวร้ายต่อพระพุทธศาสนา

ผู้วิจัยเสนอแนะให้พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ที่เรียบง่าย หน่วยงานภายในรองรับภารกิจตามกฎหมายที่ชัดเจน กฎหมาย กฎระเบียบที่ชัดเจนเป็นผู้นำ และผู้ปฏิบัติงานมีคุณสมบัติโดยประยุกต์ใช้คุณสมบัติของพุทธบริษัทตามพระไตรปิฎก และสามารถพัฒนาตนเองในโครงสร้างใหม่ได้

**Dissertation Title** : The Development of the Structure of the Secretariat of the House of Representatives according to the Buddhist Principles

**Researcher** : Miss Aphingyada Vongsanutasna

**Degree** : Doctor of Philosophy (Buddhist Studies)

**Dissertation Supervisory Committee**

: Asst. Prof. Dr. Phra Suthithammanuwat Pāli IX., M.A., Ph.D.

: Asst. Prof. Dr. Prapan Supasorn, Pāli VII, B.A. (Buddhist Studies), M.A. (Buddhist Studies), Ph.D. (Buddhist Studies)

: Asst. Prof. Dr. Banjob Bannarужи, Pāli IX., B.A (Buddhist Studies) M.A. (Pāli., Sanskrit) Ph.D.

**Date of Graduation** : 2 March 2016

### Abstract

This Dissertation is of three objectives :- 1. To study the states of the problems of the structure of the Secretariat of the House of Representative according to the Buddhist Principles. 2. To study the development of the Structure of the secretariat of the House of Representative according to the Buddhist principles. 3. To present the development of the Structure of the Secretariat of the House of Representatives according the Buddhist Principles. The researcher has conducted the integration between the Documentary Research and the field Research by in-deep interviews and Brain Storming to collect the data.

From the research, it is found as follows : -

1. The states of the structure of the secretariat of the House of Representative according to the Buddhist Principles is not in compliance with the structure of Buddhist organization. The structure of the secretariat of the House of Representative had the people to be leader and the officials has no high competencies the same as Parisashās in the Dharmmas and the Vinayās. The structure of the secretariat of the House of Representative haves many problems which compose of the law, the mission, especially the leader and the officials.

2. The development of the structure of the Secretariat of the House of Representative according to the Buddhist Principles was developed by the structure of Buddhism which is composed of the Dharmmas and the Vinayās and the members of the Buddhist Organizations are of completely “high Competencies”. The four Parisashās are of Bhikkhu, Bikkhuni, Upasakas, Upasikās. They were of four competencies :- the

learning , the practicing, the teaching and the solving problem by the Dhammas and the Vinayās by heart. They were called worker of the Dharmmas and the Vinayās being of the Excellency. The practice of the Dharmmas are up to the well understanding of the Dharmmas and the taking care of Buddhism with the Dhammas. The Structure of the Buddhist Organization is of a small size with the Dhammas and the Vinayās in the Buddhist works. The structure of the Secretariat of the House of Representative could be integrated from the Structure of Buddhism

3. The development of The Structure of the Secretariat of the House of Representative according to the Buddhist principles have to use the Law, the rule and the orders to be the leaders which are clear and the officials have to apply the competencies of the Buddhist Parisashaḥ in Tipitaka.

The new paradigm from the Buddhist structure has sustained the fact of which are the Simple structure. The Dhammas and the Vinayās are the leader of the organizations. Four Buddhist Parisashās had competency from Tripitaka for a long time. The Structure of the Secretariat of the House of Representative has to be true when adapt from the Buddhist organization .

Therefore, The Researcher wishes to present her opinion for the future to set up the structure of the secretariat of the House of Representative according to the Buddhist principles to be of the Simple Structure. The leaders and the officials will have to use the law, the rules, and the orders to lead and to work for the secretariat of the House of Representative and to develop the competencies of the officials in the Dharmmas and the Vinayas. The practicers of the works can develop themselves in the new structure too.



## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านเจ้าคุณพระสุธีธรรมาวุธ (เทียบ มาลัย) คณบดีคณะพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่กรุณารับผู้วิจัยเข้าศึกษาในบัณฑิตวิทยาลัย วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะได้รับความอนุเคราะห์ที่เกื้อกูลจาก ผศ.ดร.บรรจบ บรรณรุจิ และอาจารย์ประจำหลักสูตรสันติศึกษาและ ผอ.ดร.ประพันธ์ ศุภษร รองคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่มีเมตตาและกรุณาอย่างยิ่ง รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดูแลเอาใจใส่แนะนำข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และให้คำปรึกษาข้อมูลในพระไตรปิฎก ฉบับมหาจุฬาลงกรณ และให้คำแนะนำ ตรวจสอบ แก้ไขวิทยานิพนธ์ จนเสร็จสมบูรณ์ด้วยดี ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านทั้งหลายเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณคณาจารย์ในบัณฑิตวิทยาลัยทุกท่าน ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทำให้ผู้วิจัยมีความรู้ความสามารถศึกษาค้นคว้างานวิจัยเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์นี้ พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกและประสานงานต่าง ๆ ให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ทิพย์เกษร ที่ช่วยค้นข้อมูลและช่วยแปลเอกสารภาษาอังกฤษ และขอขอบคุณเพื่อนนิสิตทุกๆ ท่านผู้เป็นกัลยาณมิตรที่คอยให้กำลังใจและช่วยเหลือในขณะกำลังศึกษาอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านราชิต รัตนวิจารณ์ เพื่อผู้ใกล้ชิดที่ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงิน และกำลังใจ และขอขอบคุณคณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์ทุก ๆ ท่านที่ได้ตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ บุญกุศล ความรู้ ความดีงามที่เป็นประโยชน์อันเกิดจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้บิดามารดา และบูชาพระคุณครูบาอาจารย์ ทุก ๆ ท่าน ได้มีส่วนแห่งกุศลนี้ด้วย เทอญ

นางสาวอภิญญา วงษานุทัศน์

๒ มีนาคม ๒๕๕๙

## คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

### การใช้อักษรย่อชื่อคัมภีร์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้ข้อมูลอ้างอิงจากพระไตรปิฎก ภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๓๙

#### พระวินัยปิฎก

วิ.มหา.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	มหาวิภังค์	(ภาษาไทย)
วิ.ม.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	มหาวรรค	(ภาษาไทย)
วิ.จ.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	จุฬวรรค	(ภาษาไทย)

#### พระสุตตันตปิฎก

ที.สี.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย	สีลขันธวรรค	(ภาษาไทย)
ที.ม.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย	มหาวรรค	(ภาษาไทย)
ที.ปา.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย	ปาฎีกวรรค	(ภาษาไทย)
ม.ม.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	มัชฌิมนิกาย	มัชฌิมป็นณาสก์	(ภาษาไทย)
ส.ส.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	สังยุตตนิกาย	สคาควรรค	(ภาษาไทย)
ส.นิ.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	สังยุตตนิกาย	นิทานวรรค	(ภาษาไทย)
อง.ติก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	ติกกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง.สตุก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	สัตตกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง.ทสก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	ทสกนิบาต	(ภาษาไทย)
ขุ.ข.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	ขุททกปาฐะ	(ภาษาไทย)
ขุ.อุ.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	อุทาน	(ภาษาไทย)
ขุ.ม.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	มหานิทเทศ	(ภาษาไทย)
ขุ.จ.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	จุฬนิตเทศ	(ภาษาไทย)
ขุ.ป.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	ปฎิสัมภิตามวรรค	(ภาษาไทย)
ง.เอกก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	เอกกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง.ติก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	ติกกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง.จตุก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	จตุกกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง.สตุก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	สัตตกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง.ทสก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	ทสกนิบาต	(ภาษาไทย)

### การใช้หมายเลขย่อ

พระไตรปิฎกภาษาไทย จะแจ้งเล่ม ข้อ หน้า เช่น วิ.มหา (ไทย) ๒/๓๗๓/๔๙๔. วินัยปิฎก มหาวิภังค์ เล่ม ๒ ข้อ ๓๗๓ หน้า ๔๙๔ ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ช
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ซ
สารบัญ	ฅ-ฎ
สารบัญตาราง	ฐ
สารบัญแผนภาพ	ฑ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๗
๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย	๗
๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ	๗
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๗
๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๘
๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย	๑๕
๑.๘ ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย	๑๙
<b>บทที่ ๒ สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา</b>	<b>๒๐</b>
๒.๑ ที่มาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๒๐
๒.๑.๑ อำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา	๒๐
๒.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร	๒๒
๒.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร	๒๔
๒.๑.๔ อำนาจหน้าที่ของกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา	๒๔
๒.๑.๕ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๒๕
๒.๑.๖ หน้าที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๒๕

๒.๑.๗	ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา	๒๖
๒.๑.๘	ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา	๓๐
๒.๑.๙	ความต้องการของสมาชิกรัฐสภา	๓๐
๒.๒	พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก พระพุทธรศาสนา	๓๑
๒.๒.๑	พัฒนาการโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๓๑
๒.๒.๒	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมาย	๓๖
๒.๓	สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธรศาสนา	๓๘
๒.๓.๑	สภาพปัญหาของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๓๕	๓๘
๒.๓.๒	สภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หลัง ปี ๒๕๓๕	๓๙
๒.๓.๓	สภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน	๔๐
๒.๓.๓.๑	การศึกษาวิจัยในหัวเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้าง ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา”	๔๐
๒.๓.๓.๒	การศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การศึกษาแนวทางเพื่อ เพิ่มพูนศักยภาพ”	๔๑
๒.๓.๓.๓	การศึกษาวิจัยเรื่อง “การตั้งคณะกรรมการศึกษาปรับปรุง โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา”	๔๓
๒.๓.๓.๔	การศึกษาวิจัยเรื่อง “รัฐสภาไทย : กรณีศึกษา การปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่”	๔๔
๒.๓.๓.๕	การศึกษาวิจัยเรื่อง “รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบงาน ของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา”	๔๕
๒.๓.๔	สภาพปัญหาโครงสร้างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐสภา (ก.ร.)	๔๕
๒.๓.๕	ผลการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธรศาสนา	๔๗
๒.๓.๕.๑	ปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๔๗
๒.๓.๕.๒	อุปสรรคของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๔๘
๒.๔	วิธีดำเนินการศึกษา	๔๙
๒.๕	สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธรศาสนา	๔๙
<b>บทที่ ๓</b>	<b>พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธรศาสนา</b>	<b>๕๑</b>
๓.๑	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธรศาสนา	๕๑

๓.๑.๑	โครงสร้างในช่วงปฐมโพธิกาล	๕๓
๓.๑.๑.๑	การประกาศพระพุทธรศาสนา	๕๔
๓.๑.๑.๒	วัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธรศาสนา	๕๕
๓.๑.๒	โครงสร้างองค์การพระพุทธรศาสนา	๕๖
๓.๑.๒.๑	วัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธรศาสนา	๕๖
๓.๑.๒.๒	สมาชิกองค์การพระพุทธรศาสนา	๕๗
๓.๑.๒.๓	คุณสมบัติสมาชิกองค์การพระพุทธรศาสนา	๕๗
๓.๑.๒.๔	การรับสมาชิกขององค์การพระพุทธรศาสนา	๕๘
๓.๑.๒.๕	การปกครองของสังคมสงฆ์	๖๐
๓.๑.๒.๖	ประเพณีปฏิบัติในองค์การพระพุทธรศาสนา	๖๑
๓.๑.๒.๗	การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธรศาสนา	๖๒
๓.๑.๓	การประดิษฐานองค์การพระพุทธรศาสนาที่กรุงราชคฤห์	๖๓
๓.๑.๔	องค์การพระพุทธรศาสนาเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้	๖๖
๓.๑.๔.๑	การพัฒนาคนในองค์การพระพุทธรศาสนา	๖๖
๓.๑.๔.๒	ระบบการศึกษาในองค์การพระพุทธรศาสนา	๖๗
๓.๑.๔.๓	แนวทางการศึกษาในองค์การพระพุทธรศาสนา	๖๗
๓.๑.๔.๔	บุคคลผู้ให้การศึกษาในองค์การพระพุทธรศาสนา	๖๘
๓.๑.๔.๕	บุคคลที่เข้ามาศึกษาและผลการศึกษาในองค์การ พระพุทธรศาสนา	๖๘
๓.๑.๔.๖	การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธรศาสนา	๗๑
๓.๑.๕	บทบาทและหน้าที่ของพุทธบริษัทสี่	๗๑
๓.๑.๕.๑	บทบาทและหน้าที่ของสงฆ์ในปฐมพุทธกาล	๗๑
๓.๑.๕.๒	บทบาทและหน้าที่ของสงฆ์ในปัจจุบัน	๗๒
๓.๑.๕.๓	บทบาทและหน้าที่ของอุบาสกและอุบาสิกา	๗๒
๓.๑.๕.๔	คุณลักษณะของอุบาสก อุบาสิกา	๗๒
๓.๑.๕.๕	บทบาทและหน้าที่ของอุบาสก อุบาสิกา	๗๓
๓.๑.๖	การบริหารงานและการบริหารคนในพระพุทธรศาสนา	๗๔
๓.๑.๖.๑	การบริหารงานในพระพุทธรศาสนา	๗๔
๓.๑.๖.๒	การบริหารคนในพระพุทธรศาสนา	๗๗
๓.๑.๗	การคัดบุคคลเข้าสู่องค์การพระพุทธรศาสนา	๗๙
๓.๑.๗.๑	คุณสมบัติสมาชิกองค์การพระพุทธรศาสนา	๘๐
๓.๑.๗.๒	การรับสมาชิกขององค์การพระพุทธรศาสนา	๘๐
๓.๑.๗.๓	วิธีการรับสมาชิกขององค์การพระพุทธรศาสนา	๘๐
๓.๑.๘	ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์การพระพุทธรศาสนา	๘๓
๓.๑.๘.๑	ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายภิกษุ	๘๔
๓.๑.๘.๒	ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายภิกษุณี	๘๖

๓.๑.๘.๓	ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายอุบาสก	๘๖
๓.๑.๘.๔	การบัญญัติพระวินัย	๘๗
๓.๑.๘.๕	การบัญญัติพระวินัยเพิ่มเติม	๘๙
๓.๑.๘.๖	ประโยชน์ของพระธรรมวินัย	๙๐
๓.๒	พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๙๑
๓.๒.๑	ลักษณะสำคัญของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	๙๔
๓.๒.๒	การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	๙๕
๓.๒.๒.๑	ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	๙๕
๓.๒.๒.๒	ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	๙๖
๓.๒.๒.๓	การรวมอำนาจของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	๙๙
๓.๓	การวิเคราะห์พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๐๑
๓.๓.๑	ระเบียบวิธีวิจัย	๑๐๑
๓.๓.๒	การสัมภาษณ์	๑๐๑
๓.๓.๓	การระดมสมอง	๑๐๑
๓.๔	พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๐๒
๓.๕	การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๐๔
<b>บทที่ ๔</b>	<b>การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา</b>	<b>๑๐๗</b>
๔.๑	การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๐๗
๔.๑.๑	สภาพปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในอดีต	๑๐๗
๔.๑.๒	สภาพปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน	๑๐๘
๔.๑.๓	ผลการวิเคราะห์โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๑๑๓
๔.๑.๔	สภาพปัญหาโครงสร้างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐสภา (ก.ร.)	๑๑๙
๔.๒	การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๑๙
๔.๒.๑	สภาพปัญหาและอุปสรรคพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๒๐
๔.๒.๑.๑	ปัญหาพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๑๒๑

	ตามหลักพระพุทธศาสนา	
๔.๒.๑.๒	อุปสรรคของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๒๒
๔.๒.๒	การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๒๓
๔.๒.๒.๑	ลักษณะโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๑๒๓
๔.๒.๒.๒	การวิเคราะห์ปัญหาพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๒๔
๔.๒.๓	ปัญหาและจุดอ่อนโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๒๗
๔.๓	การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๒๘
๔.๓.๑	งานของพระพุทธศาสนา	๑๒๘
๔.๓.๒	การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	๑๓๐
๔.๔	การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๓๕
๔.๔.๑	การพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ	๑๓๕
๔.๔.๒	การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๓๙
๔.๔.๓	การพัฒนาโครงสร้างระบบการบริหารบุคคล ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๔๑
๔.๔.๓.๑	แนวทางทั่วไป	๑๔๑
๔.๔.๓.๒	ประเภทบุคลากร	๑๔๑
๔.๔.๓.๓	โครงสร้างการกำหนดตำแหน่ง	๑๔๒
๔.๔.๔	โครงสร้างการบริหารงานบุคคลตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๔๓
๔.๔.๕	การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๔๔

**บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ** **๑๔๘**

๕.๑	สรุป	๑๔๘
๕.๑.๑	สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๔๘
๕.๑.๑.๑	สภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๔๘

๕.๑.๑.๒	สภาพปัญหาและอุปสรรคของบุคลากรในโครงสร้าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก พระพุทธศาสนา	๑๔๙
๕.๑.๒	พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๕๐
๕.๑.๓	การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา	๑๕๑
๕.๑.๔	องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย	๑๕๒
๕.๒	ข้อเสนอแนะ	๑๕๓
๕.๒.๑	ข้อเสนอแนะทั่วไป	๑๕๓
๕.๒.๒	ข้อเสนอแนะการทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป	๑๕๕
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๕๖</b>
	<b>ภาคผนวก</b>	<b>๑๕๙</b>
	<b>ข้อมูลการประชุมระดมสมอง</b>	<b>๑๖๐</b>
	<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	<b>๒๐๒</b>



## สารบัญตาราง

### หน้า

ตารางที่ ๔ ความแตกต่างและความเหมือนของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎรและโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๑๒๔

## สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ ๔-๑	๑๑๘
ผังโครงสร้างหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภา	
แผนภาพที่ ๔-๒	๑๓๑
โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	
แผนภาพที่ ๔-๓	๑๓๔
โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาแบบขยาย	
แผนภาพที่ ๔-๔	๑๔๐
รูปแบบโครงสร้างระดับนโยบายแบบบุคคลเพียงผู้เดียว	
แผนภาพที่ ๔-๕	๑๔๓
โครงสร้างการกำหนดตำแหน่งบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการ	
สภาผู้แทนราษฎร	
แผนภาพที่ ๔-๖	๑๔๗
การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	
ตามหลักพระพุทธศาสนา	

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การ หมายถึง การทำงานที่มีคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อมารวมกันทำงาน โดยแบ่งแยกหน้าที่กันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือผลสำเร็จของงานที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารจัดการองค์การ หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยผ่านบุคคลอื่น ส่วนโครงสร้างองค์การนั้น ประกอบด้วย ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจ

โครงสร้างองค์การเป็นไปตามเป้าหมายและภารกิจที่องค์การตั้งขึ้น ส่วนการปฏิบัติงานและบริหารงานตามภารกิจให้สำเร็จได้เกิดจากคนที่อยู่ภายใต้โครงสร้างที่มีการแบ่งแยกกันทำงานตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย คือ ความสำเร็จของภารกิจที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่ศึกษาจากความเป็นจริงอันเป็นปรากฏการณ์ของธรรมชาติ พระพุทธเจ้าได้ตรัสรู้ขณะที่ประทับอยู่ ณ ควางตันโปธิพุกษัรรมฝั่งแม่น้ำเนรัญชรา เขตตำบลอุรุเวลาเสนานิคม<sup>๑</sup> พระองค์ทรงพิจารณาปฏิจจสมุปบาท โดยอนุโลม และปฏิโลม ตลอดปัจฉิมยาม<sup>๒</sup> หลังจากนั้นพระองค์ได้ทรงแสดงธรรมเป็นเหตุให้เห็นพราหมณ์ จนกระทั่ง ตปุสสะและภัลลิกะ ได้ถวายข้าวตุงและข้าวตูก้อน ปรงด้วยน้ำผึ้งและถวายอภิวาทพระพุทธเจ้า พร้อมกับกราบทูลว่าขอเป็นอุบาสกจนตลอดชีวิต<sup>๓</sup>

พระพุทธเจ้าทรงดำริในพระทัยว่าธรรมที่พระองค์ทรงค้นพบนั้นลึกซึ้ง เห็นได้ยาก รู้ตามได้ยาก สงบ ประณีต ไม่เป็นวิสัย แห่งตรรกะ ละเอียด บัณฑิตจะพึงรู้ได้ สำหรับบุคคลที่เป็นปุถุชนจะเห็นได้ยาก หลักอทิปปัจจยตา หลักปฏิจจสมุปบาท เป็นสิ่งที่เห็นได้ยาก ถ้าพระองค์ทรงแสดงธรรม และไม่มีผู้เข้าใจซึ่งจะทำให้พระองค์ทรงเหน็ดเหนื่อยหรือลำบาก<sup>๔</sup> พระองค์จึงไม่ชวนชวายเป็นแสดงธรรม ทำให้ท้าวสหัมมสดีพรหมทราบความดำริในพระทัยของพระพุทธเจ้า และเห็นว่าถ้าพระพุทธเจ้าไม่แสดงธรรมจะทำให้โลกพินาศและฉิบหาย จึงได้กราบทูลอาราธนาให้พระพุทธเจ้าแสดงธรรมแก่ชาวโลก<sup>๕</sup>

---

<sup>๑</sup>วิ.ม.ท. (ไทย) ๑/๑/๑

<sup>๒</sup>วิ.ม.ท. (ไทย) ๔/๓/๕-๖

<sup>๓</sup>วิ.ม.ท. (ไทย) ๔/๖/๙-๑๐

<sup>๔</sup>วิ.ม.ท. (ไทย) ๔/๗/๑๑

<sup>๕</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๘/๑๒-๑๓

เมื่อพระพุทธเจ้าได้ตรวดูโลกด้วยพระพุทธจักขุ<sup>๖</sup> เห็นว่าสัตว์ทั้งหลายของโลกมีความแตกต่างกัน ทั้ง กาย วาจา ใจ การตรวดูโลกของพระองค์กระทำด้วยพุทธจักขุ หมายถึง<sup>๗</sup> (๑) อินทรีย์ปริยัตติญาณ คือ ปรีชา หยั่งรู้ ความยิ่งและความหย่อนแห่งอินทรีย์ของสัตว์ทั้งหลาย คือรู้ว่า สัตว์นั้น ๆ มีศรัทธา วิริยะ สติ สมาธิ ปัญญา แคไหน เพียงใด มีกิเลสมาก มีกิเลสน้อย มีความพร้อมที่จะตรัสรู้หรือไม่ (๒) วาสยานุสยญาณ คือ ปรีชา หยั่งรู้อัธยาศัย ความมุ่งหมาย สภาพจิตที่นอนอยู่ พระองค์จึงรับคำทูลอาราธนาของพรหม และทรงดำริว่าจะแสดงธรรมแก่ผู้ใดก่อน พระพุทธเจ้าทรงดำริว่าอาหารดาบสผู้เป็นอาจารย์ของพระองค์เป็นบัณฑิต ฉลาดเฉียบแหลมและมีปัญญา จะรู้ธรรมที่พระองค์ตรัสรู้ได้<sup>๘</sup> แต่อาหารดาบสได้ตายไปแล้ว ต่อมาทรงดำริว่า อุททกดาบสเป็นบัณฑิตฉลาดเฉียบแหลม มีปัญญาจะรู้ธรรมที่พระองค์ตรัสรู้ได้ แต่อุททกดาบสได้เสียชีวิตไปแล้ว ต่อมาพระองค์ทรงดำริว่าจะสอนธรรมแก่ผู้ใดก่อน ซึ่งจะเป็นผู้รู้ธรรมนี้ได้ฉับพลัน ทรงเห็นว่าภิกษุปัญจวัคคีย์ อยู่ที่ป่าอิสิปตนมฤคทายวัน เขตกรุงพาราณสี จะรู้ธรรมของพระองค์ได้ พระองค์จึงเสด็จจาริกไปกรุงพาราณสี

พระพุทธศาสนาเป็นองค์การเมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมที่ชื่อว่า ธัมมจักกัปปวัตตนสูตรแก่ปัญจวัคคีย์ ทำให้โภกทัณฺเฑาะฏะได้เห็นธรรม บรรลุธรรม รู้แจ้งธรรม หยั่งลงสู่मानโดยปราศจากความเคลือบแคลงใจจึงกราบทูลขอบรรพชาต่อพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าทรงตรัสอุปสมบทอัญญาโภกทัณฺเฑาะฏะ เป็นการบวชแบบเอหิภิกขุอุปสัมปทา โดยพระพุทธเจ้าตรัสว่า<sup>๙</sup> เธอจงเป็นภิกษุเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เพื่อทำที่สุดทุกข์โดยชอบเถิด เมื่ออัญญาโภกทัณฺเฑาะฏะเป็นพระสงฆ์องค์แรกในพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าได้ทรงโอวาทปัญจวัคคีย์ทั้งหมดด้วยธรรมิกถา ทำให้พระวัปปะและพระภัททิยะบรรลุธรรมและขออุปสมบท เช่นเดียวกับพระโภกทัณฺเฑาะฏะ เมื่อพระโภกทัณฺเฑาะฏะ พระวัปปะ และพระภัททิยะ ได้บิณฑบาตแล้วนำพระกระยาหารมาถวายพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าสั่งสอนพระปัญจวัคคีย์ ต่อด้วยธรรมิกถาทำให้พระมหานามะ และพระอัสสชิ ดวงตาเห็นธรรม พร้อมกับขออุปสมบทต่อพระพุทธเจ้าซึ่งทรงบรรพชาให้ด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา

พระพุทธเจ้าได้ทรงแสดงธรรมอนันตลักขณสูตรต่อพระปัญจวัคคีย์ทั้งห้าจนกระทั่งจิตของภิกษุปัญจวัคคีย์หลุดพ้นจากอาสวะหรือกิเลสทั้งหลาย เพราะไม่ถือมั่นในรูป เวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน อนาคต ภายในหรือภายนอก โภกหรือใกล้ เลวหรือปราณี พระอรียสาวกมีญาณหลุดพ้นและรู้ชัดว่าชาติสิ้นแล้ว พรหมจรรย์ได้อยู่จบแล้ว กิจที่ควรทำได้ทำเสร็จแล้ว กิจอื่นเพื่อความเป็นอย่างนี้ไม่มี ทำให้มีพระอรหันต์ในโลก ๖ รูป โครงสร้างของพระพุทธศาสนาในระยะเริ่มแรกจึงมีลักษณะและพัฒนาการ

<sup>๖</sup>วิ.มทา. (ไทย) ๔/๙/๑๔

<sup>๗</sup>วิ.มทา. (ไทย) ๔/๙/๑๔ เชียงธรรม หน้า ๑๔.

<sup>๘</sup>วิ.มทา. (ไทย) ๔/๑๐/๑๕

<sup>๙</sup>วิ.มทา. (ไทย) ๔/๑๘/๒๕

พัฒนาการโครงสร้างของพระพุทธศาสนาเป็นไปตามลำดับจากการขอบรรพชาเป็นพระภิกษุของพระปัญจวัคคีย์ พระพุทธเจ้าได้บวชด้วยเอหิภิกขุอุปสัมปทา และเป็นพระอรหันต์ในโลก ๖ รูป<sup>๑๐</sup>

หลังจากนั้นพระพุทธเจ้าทรงบรรพชาให้กับยสกุลบุตร โดยตรัสอนุပ္พุทติกถา คือ ประกาศเรื่อง ทาน ศีล สวรรค์ โทษ ความต่ำทราม ความเศร้าหมองแห่งกาม และอานิสงส์แห่งการออกจากกาม เมื่อยสกุลบุตรมีจิตเบิกบานผ่องใสปราศจากนิวรณ์ จึงทรงประกาศสามกัณฑ์สิกขธรรมเทศนา ซึ่งหมายถึง พระธรรมเทศนาที่พระพุทธเจ้าทั้งหลายทรงตรัสรู้ด้วยพระองค์เอง ทรงเห็นด้วยสยัมภูญาณไม่ทั่วไปแก่ผู้อื่น คือ มิได้รับคำแนะนำจากผู้อื่น ทรงตรัสรู้ลำพังพระองค์เองก่อนใครในโลก<sup>๑๑</sup> คือ ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค หรืออริยสัจ ๔ และพระยสะบรรลุเป็นพระอรหันต์เป็นรูปที่ ๗<sup>๑๒</sup> ต่อมาเพื่อนของพระยสะอีก ๔ คน ได้มาหาพระยสะ แล้วพาเพื่อนเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าและทูลพระพุทธเจ้าประทานโอวาทสั่งสอนเพื่อนด้วยอนุပ္พุทติกถา เพื่อนของพระยสะดวงตาเห็นธรรมและได้รับการบรรพชาจากพระพุทธเจ้าด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ทำให้มีพระอรหันต์เกิดขึ้นในโลก ๑๑ รูป หลังจากนั้นเพื่อนชาวชนบทของพระยสะ ๕๐ คน ทราบว่าพระยสะบวชเป็นบรรพชิต จึงมาหาพระยสะ พระยสะได้พาไปเฝ้าพระพุทธเจ้าและได้รับประทานโอวาทด้วยอนุပ္พุทติกถา จนดวงตาเห็นธรรม พระพุทธเจ้าทรงบวชให้เพื่อนของพระยสะด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ทำให้มีพระอรหันต์ในโลก ๖๑ รูป<sup>๑๓</sup> ทำให้โครงสร้างขององค์การพระพุทธศาสนามีขนาดใหญ่ขึ้น เมื่อทรงส่งพระอรหันต์ไปเผยแผ่พระพุทธศาสนาสถานที่แตกต่างกัน อย่าไปโดยทางเดียวกันสองรูป<sup>๑๔</sup>

พระพุทธเจ้าทรงสร้างและบริหารองค์การพระพุทธศาสนานับตั้งแต่ทรงตรัสรู้จนถึงปรินิพพาน เป็นเวลา ๔๕ พรรษา พระพุทธเจ้าทรงบริหารตน บริหารคน และบริหารงานด้วยพระองค์เอง ทรงกำหนดด้วยการวางแผนงาน การจัดองค์กร การนำและการประเมินผลการปฏิบัติ รวมถึงการบริหารตนของพระองค์ นั่นคือ การปฏิบัติพุทธกิจ พระองค์ทรงสร้างหลักธรรมที่เป็นการนำโดยหลักการไม่ใช้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคล นอกจากนั้นยังทรงให้พระสาวกตรวจสอบพระองค์อย่างสม่ำเสมอถึงวัตรปฏิบัติของพระองค์

องค์การพุทธศาสนาเกิดท่ามกลางวัฒนธรรม ประเพณี มีความเชื่อและลัทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก การนำของพระพุทธเจ้าเป็นวิธีการสอนที่มีความแตกต่างไปตามสถานการณ์ เวลาที่เกิดขึ้น การสร้างองค์การที่ทรงมีการวางแผน การจัดองค์กร การนำและการประเมินผลบุคคลและทำให้พระพุทธศาสนาเป็นองค์การที่มีพลังมากจนกระทั่งพระพุทธศาสนาเป็นองค์การหลักที่มั่นคงของโลกองค์การหนึ่ง และมีโครงสร้างขององค์การที่แตกต่างไปจากระยะเริ่มต้นที่พระพุทธเจ้าทรงกำหนดไว้ แต่สิ่งที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาคือผู้ที่บรรพชาก่อนจะมีอาวุโสมากกว่าผู้บรรพชาทีหลัง

วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา คณะราษฎรได้แต่งตั้ง

<sup>๑๐</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๒๔/๓๑

<sup>๑๑</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๒๖/๓๒-๓๓

<sup>๑๒</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๒๘/๓๖

<sup>๑๓</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๓๑/๔๐

<sup>๑๔</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๓๒/๔๐

ผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดแรกจำนวน ๗๐ คน<sup>๑๕</sup> วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ มีการประชุมครั้งแรก ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งมีมหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร นายพลตรี พระยาอินทวิจิต เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และได้ขออนุมัติต่อที่ประชุมให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในวันดังกล่าวด้วย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อก่อตั้งครั้งแรกไม่มีกฎหมายมารองรับการจัดตั้ง ไม่มีงบประมาณสถานที่ทำการ แต่มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด ๗ คน ประกอบด้วย หลวงคหกรรมบดี นายปพาฬ บุญ-หลง นายสนิท ผิวนวล นายฉ่ำ จำรัสเนตร นายสุริยา กุณทลจินดา นายน้อย สอนกล้าหาญ และนายประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คนนี้ ได้ใช้วังปารุสกวันเป็นสถานที่ทำงาน โดยไม่ได้รับเงินเดือน แต่ทางการได้จัดเลี้ยงอาหารแก่เจ้าหน้าที่ทุกมื้อ ทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ๗ คน

วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้กิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำขึ้นหน่วยหนึ่ง มีฐานะเป็นกรมขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า “กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๖<sup>๑๖</sup> กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งโดยกฎหมายตั้งแต่บัดนั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยยกเลิกกฎหมายเก่าทั้งหมดและได้ออกกฎหมายใหม่

ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีหลักการและเหตุผลว่ากฎหมายที่ยกเลิกใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป จึงออกกฎหมายให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน รวมถึงการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา<sup>๑๗</sup> ให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีหลักการและเหตุผล พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ๒๕๑๘ ได้ใช้บังคับมาเป็น

<sup>๑๕</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๙ (กรุงเทพมหานคร สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙ ), หน้า ๙.

<sup>๑๖</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๓.

<sup>๑๗</sup>ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๘/ตอนที่๓๔ ก/หน้า๑/๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔.

เวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดระบบตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงานและให้บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาเป็นการเฉพาะกำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิหรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโสหรือระดับทักษะพิเศษอาจรับราชการต่อไปได้ และปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญสอดคล้องกับภารกิจของงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>๑๘</sup>

ตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นองค์การตามกฎหมาย และมีการบริหารทรัพยากรบุคคลตามกฎหมาย โดยข้าราชการรัฐสภาที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติราชการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประกาศรัฐสภาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายใน การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบปรากฏว่ามีความซ้ำซ้อน การปฏิบัติงานสำนักงานย่อยหลายหน่วยงาน เช่น การทำงานด้านวินัยเป็นหน้าที่ของสำนักบริหารงานและสำนักกฎหมาย เป็นต้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่ให้รัฐสภานำไปใช้เป็นเครื่องมือการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารรัฐบาลให้บริหารราชการแผ่นดินตามที่มีการเสนอนโยบายต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบเรื่องสนธิสัญญา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระมหากษัตริย์ และการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดโครงสร้างการบริหารงานให้มีหน่วยงานระดับสำนักและกลุ่มงานต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด คือ การบริหารงานเป็นการบริหารงานตามยุทธศาสตร์ โดยมีองค์กรที่เป็นเลิศในการให้บริการเพื่อส่งเสริมงานของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใสและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน และมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาตามแผนกลยุทธ์ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔ ไว้ ๖ ประการ ดังนี้

๑. ปฏิรูปองค์กรและกระบวนการนิติบัญญัติตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒. เสริมสร้างและพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเป็น “รัฐสภาอิเล็กทรอนิกส์” และ “ศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติ”

๓. เพิ่มศักยภาพงานรัฐสภาด้านต่างประเทศตามมาตรฐานสากล

<sup>๑๘</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๑๒๘/ ตอนที่๓๔ ก/หน้า ๑/๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔.

๔. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านควบคู่กับหลักคุณธรรม

๕. เสริมสร้างองค์ความรู้ประชาธิปไตยและผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

๖. เร่งจัดหาสถานที่ตั้งอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ที่เหมาะสม ตลอดจนพัฒนากระบวนการรักษาความปลอดภัยให้ได้มาตรฐานสากล

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีโครงสร้างส่วนราชการภายในออกเป็น ๒๑ สำนัก ๓ กลุ่มงาน คือ

สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขานุการ ก.ร. สำนักบริหารงานกลาง สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักการพิมพ์ สำนักรักษาความปลอดภัย สำนักประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักวิชาการ สำนักสารสนเทศ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักกรรมการ ๑ สำนักกรรมการ ๒ สำนักกรรมการ ๓ สำนักนโยบายและแผน กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานตรวจสอบภายใน กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกแก่นักบริหาร

โดยแต่ละสำนักและกลุ่มงานมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๗๕ การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เกิดจากการกิจของรัฐสภา และสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นการกำหนดโครงสร้างโดยไม่มีภารกิจเชิงประจักษ์ และแม้ว่าปี ๒๕๔๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภาจะได้ทำสัญญาให้สถาบันพระปกเกล้าศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานสังกัดรัฐสภา แต่ไม่มีการนำผลการศึกษามาปรับปรุงโครงสร้างในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน มาปรับโครงสร้างอย่างเหมาะสมแต่เป็นการปรับโครงสร้างตามโครงสร้างของราชการฝ่ายบริหาร

ปรากฏการณ์ที่สำคัญคือโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถรองรับภารกิจสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาได้เห็นปัญหาขึ้นวิกฤตที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีนโยบายและแผนพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นระบบ

ผู้วิจัยเป็นผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลา ๓๕ ปี ในตำแหน่งรักษาการหัวหน้างานการเงินจนถึงปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เป็นผู้วิจัยการปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ของสถาบันพระปกเกล้าในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ทราบสภาพปัญหาและอุปสรรคของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีความสนใจการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำให้การปฏิบัติงานและการบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยการศึกษาโครงสร้างองค์การตามหลักพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางการศึกษา เพราะโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีอายุยืนยาวนานกว่า ๒๖๐๐ ปี ถ้าผู้ศึกษาได้ศึกษาวิจัยการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเป็นทฤษฎีและบูรณาการทฤษฎีดังกล่าวให้สำนักงานเลขาธิการ



สภาผู้แทนราษฎร มีโครงสร้างตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจะทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีโครงสร้างและระบบงานที่รองรับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ปัญหาการปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นวิกฤตที่สำคัญ

ผู้วิจัยจึงสนใจและตั้งปัญหาว่าการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาเป็นอย่างไร?

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

๑.๒.๒ เพื่อพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

## ๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตไว้ที่การศึกษาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาในพระไตรปิฎกที่จะนำมาเป็นทฤษฎีเพื่อนำเสนอโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เท่านั้น

## ๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาควรเป็นอย่างไร

## ๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

**การเสริมสร้างประสิทธิภาพ** หมายถึง การทำให้เกิดความสำเร็จโดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

**องค์ความรู้** หมายถึง ความถึง ความรู้ที่ปรากฏในหลักพระพุทธศาสนาที่เป็นการวางแผนการจัดองค์การ การนำและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

**องค์การ** หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน และดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกันอย่างมีขั้นตอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

**หลักพระพุทธศาสนา** หมายถึง โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาตามพระไตรปิฎก

## ๑.๖ การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” มีเอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

### ก. เอกสารวิชาการ

๑.๖.๑ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) ในหนังสือพุทธธรรมฉบับปรับปรุงและขยายความมีสาระสำคัญว่า อริยมรรค คือ ทางมีองค์แปดประการอันประเสริฐ ที่พระพุทธเจ้าทรงค้นพบที่ทำให้เป็นพระอริยะ

๑.๖.๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอสาระสำคัญในหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๑ ประวัติสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๖.๓ พิทยา บวรวัฒนา ในหนังสือทฤษฎีองค์กรโครงสร้างองค์การมีส่วนประกอบห้าประการคือ นักบริหารระดับสูง นักบริหารระดับกลาง ฝ่ายเสนาธิการ ฝ่ายสนับสนุน และผู้ปฏิบัติงานหลักโดยมีรูปแบบโครงสร้างองค์การ ๕ รูปแบบ คือ โครงสร้างองค์การแบบเรียบง่าย โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการหรือเครื่องจักรกล โครงสร้างองค์การแบบวิชาชีพ โครงสร้างองค์การแบบโครงการ และโครงสร้างองค์การแบบสาขา

๑.๖.๔ พิทยา บวรวัฒนา ทฤษฎีและแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (คศ. ๑๙๗๐-๑๙๘๐) มีสาระสำคัญว่าหน้าที่นักบริหารคือ การทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีความสมดุลของผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงาน และองค์การ

๑.๖.๕ พิทยา บวรวัฒนา ทฤษฎีและแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (คศ. ๑๙๘๙-๑๙๖๙) มีสาระสำคัญว่าผู้นำมี ๓ ประเภท คือ ผู้นำแบบอำนาจบารมี ผู้นำแบบสืบทอดอำนาจ และผู้นำแบบกฎหมาย

### ข. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๖.๖ มนตรี เต้งตระกูล<sup>๑๙</sup> ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ” ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการศึกษาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ (documentary research) ที่มีผู้บันทึกหรือรวบรวมไว้แล้ว (secondary data) โดยเสนอ

<sup>๑๙</sup>มนตรี เต้งตระกูล. รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗).

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน โดยควรมีการปรับเปลี่ยนใน ๔ ประการ คือ

๑. รัฐสภาจะต้องมีหน่วยข่าวสารข้อมูลของตนเองที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพียงพอจะรับใช้สมาชิกในด้านข้อมูลและติดตามการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

๒. มีคณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ จำนวนที่พอเพียงในการช่วยเหลือปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

๓. ควรสนับสนุนให้มีการตั้งคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษากรรมมาธิการที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงเฉพาะแขนงเป็นผู้ช่วยคณะกรรมการในด้านข้อมูลและงานเอกสาร

๔. คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ ตลอดจนถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและขึ้นอยู่กับรัฐสภาโดยตรง

**๑.๖.๗ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช<sup>๒๐</sup>** ได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ” เป็นการศึกษาที่มุ่งสำรวจสภาพของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้บริการแก่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติว่ามีสภาพเป็นอย่างไร ทรัพยากรทั้งอุปกรณ์ กำลังคน งบประมาณและเทคนิคที่ใช้ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร มีความพร้อมที่จะให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยผู้วิจัยพบว่า

การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างยังมีได้มีการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างฝ่ายวิชาการกับหน่วยงานและสถาบันการศึกษาทั้งในประเทศและภายนอกประเทศยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายวิชาการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่มีพลังมากเท่าที่ควร ขาดการประสานงานภายในระหว่างฝ่ายวิชาการกับฝ่ายปฏิบัติการ การเพิ่มจำนวนคณะกรรมการทำให้ฝ่ายปฏิบัติการโดยเฉพาะกองกรรมมาธิการมีงานเพิ่มขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องมีคณะผู้ช่วยกรรมมาธิการประจำคณะกรรมการแต่ละชุดมีความจำเป็นในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่อาศัยเทคโนโลยีอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและสืบค้นข้อมูล ต้องพัฒนากำลังคน โดยการฝึกอบรมผู้บริหารเจ้าหน้าที่บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ระดับล่างอย่างเป็นระบบและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาควรเป็นแกนนำในการสร้างภาพพจน์ของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติโดยการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา

**๑.๖.๘ มนตรี รูปสุวรรณ<sup>๒๑</sup>** ได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๒๖, ชุด ๒๕๒๖ – ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน” งานวิจัยนี้ชี้ถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกของสภาผู้แทนราษฎร และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะแนวทางการ

<sup>๒๐</sup>ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, เอกสารการวิจัย, (กรุงเทพฯ: สิงหาคม ๒๕๒๙).

<sup>๒๑</sup>มนตรี รูปสุวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๒๖. ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน. ๒๕๓๐.

แก้ไขปัญหานั้นเกิดจากปัจจัยภายในของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องของการจัดระบบบริหารงานภายในองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ และมีองค์การบริหารงานรองรับ โดยเสนอแนวทางสำคัญ ๒ แนวทาง คือ

๑. การจัดตั้งหน่วยงานของสภาซึ่งเป็นองค์การบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

๒. การแยกโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งข้อเสนอนี้ได้ศึกษามาแล้วว่า ในอดีตสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเคยมีการแยกมาแล้วหนึ่งครั้ง และผลจากการสำรวจทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรแยก

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการควรแยกออกเป็น ๒ สำนักงาน แต่ควรเป็นโครงการระยะยาว เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้านเสียก่อน และเชื่อว่าในอนาคตจะต้องมีการแบ่งแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างแน่นอน

**๑.๖.๙ คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒๒</sup>** ได้ศึกษาเรื่อง “การตั้งคณะกรรมการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ ๑๑๐๐/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สาเหตุที่ศึกษาก็เนื่องมาจากสภาการณ์ในสมัยนั้นเปลี่ยนไป ทั้งสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับสมาชิกรัฐสภายุคนั้นมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ต้องการข้อมูลในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สามารถรองรับภาระหน้าที่ของสมาชิกให้มากขึ้น โดยควรจัดงานตรวจสอบภายในไว้ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงแห่งเดียว และควรให้มีสำนักงานรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงมีส่วนราชการ คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานกิจการประธานรัฐสภา สำนักงานประชาสัมพันธ์และ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา

**๑.๖.๑๐ ทศนา วงษานุทัศน์<sup>๒๓</sup>** ได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “นโยบายพัฒนาการเมืองไทย : ศึกษากรณีการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ผลการศึกษา พบว่า

สภาพแวดล้อมทางการเมือง ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามากที่สุด คือ รองลงมา คือ สภาพแวดล้อมทางด้านเทคโนโลยี ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจตามลำดับ และการนำหลักรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อง ทฤษฎีการบริหารงานที่เป็นระบบมาใช้เพื่อปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้เป็นไปในลักษณะของ “การตั้งรับ

<sup>๒๒</sup> คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ : พฤศจิกายน ๒๕๓๑).

<sup>๒๓</sup> ทศนา วงษานุทัศน์, นโยบายพัฒนาการเมือง : ศึกษากรณีการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญาตรีปริญญาโทปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒.

เพื่อรุก” เพื่อพัฒนาองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนทิศทางซึ่งจะช่วยให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่มีอยู่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสมาชิกรัฐสภาและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีมาตรการในการสนับสนุนแผนทิศทาง ดังนี้

๑. ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเห็นความสำคัญของการสร้างแผนทิศทางอย่างเป็นรูปธรรมอย่างละเอียดและวิเคราะห์ให้ลึกถึงปัญหาต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อทำการประเมินสถานการณ์ภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานและสมรรถนะภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อสนับสนุนแผนทิศทางอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยจะต้องทำการจัดสรรงบประมาณบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงพอที่จะดำเนินการต่าง ๆ ได้ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ ๑ ชุด เพื่อบริหารแผนทิศทางและเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการนำแผนทิศทางไปปฏิบัติ โดยจะต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาเสนอตั้งคณะทำงานชุดต่าง ๆ ตลอดจนทำการกำหนดแผนปฏิบัติการ เป้าหมายตัวชี้วัด สำหรับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพร้อมทั้งจัดทำรายงานความก้าวหน้าประจำปีเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

๒. มีการพัฒนาคุณภาพและขยายปริมาณของหน่วยงานทางด้านนโยบายและแผนงาน

๓. จัดให้มีการประชุมและสัมมนาเป็นระยะ ๆ ตลอดจนการปฏิบัติตามแผนทิศทางเพื่อรับทราบปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันอาจนำไปใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับนำไปปรับปรุงแก้ไขแผนทิศทางต่อไป และพัฒนาทักษะทางเทคนิคที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผนโดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น การฝึกอบรม สัมมนา การจำลองสถานการณ์ เป็นต้น

๔. การสรรหาที่ปรึกษาจากภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อร่วมในคณะกรรมการบริหารแผนทิศทางและคณะทำงานชุดต่าง ๆ ตามที่จะกำหนดขึ้น

๕. ภารกิจบางอย่างที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่พร้อมที่จะดำเนินงานเองแต่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแผนทิศทาง ควรมีการจ้างบริษัทที่ปรึกษา สำนักบริการทางวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค ตลอดจนสถาบันการศึกษาที่เชื่อถือได้มารับช่วงดำเนินการแทน และควรนำแผนทิศทางไปปรึกษากับแหล่งให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น มูลนิธิเอเชีย มูลนิธิคอนราต อเดนาวร์ และอื่น ๆ เพื่อทำการเจรจาขอการสนับสนุนระยะยาวในการปฏิบัติงานและบริหารงานตามแผนทิศทาง

๖. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาต้องทำการประชาสัมพันธ์แผนทิศทางอย่างมีเป้าหมายและเป็นระบบแก่บุคคลต่าง ๆ เช่น สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ที่หน้าที่และบทบาทที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อสร้างความเข้าใจและสนับสนุนแผนทิศทาง

**๑.๖.๑๑ จรวัยพร สุวรรณพันธ์<sup>๒๔</sup>** ได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “ความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ศึกษาเฉพาะกรณี

<sup>๒๔</sup>จรวัยพร สุวรรณพันธ์, *ความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภา ปี พ.ศ. ๒๕๓๕*, สารนิพนธ์. กรุงเทพฯ : พฤษภาคม ๒๕๓๕.

สมาชิกรัฐสภา ปี พ.ศ. ๒๕๓๕” วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาที่มีต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่สำคัญ คือ การจัดโครงสร้างองค์การและการแบ่งงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกโครงสร้างนั้น สมาชิกวุฒิสภาเห็นด้วยกับการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**๑.๖.๑๒ วรเดช จันทิศร และคณะ, ๒๕๓๕.<sup>๒๕</sup>** ได้ศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารระดับสูงของรัฐสภา ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการกองต่าง ๆ หัวหน้างานในกองต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถรองรับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้ปรับปรุงในสาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น

การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๓ หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขานุการประธานรัฐสภา สำนักงานเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ขึ้น โดยให้ทั้งสามหน่วยงานเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าฝ่ายขึ้นตรงกับเลขาธิการรัฐสภา ยกฐานะงานที่ปรึกษากฎหมาย มีฐานะเทียบเท่ากองและจัดงานภายในใหม่ ปรับงานตรวจสอบภายในเป็น “หน่วยตรวจสอบภายใน” มีฐานะเทียบเท่าฝ่ายและจัดงานภายในใหม่ เปลี่ยนชื่อกองกลางเป็น “กองการเจ้าหน้าที่” และจัดหน่วยงานภายในใหม่ จัดตั้งกองแผนงานขึ้นใหม่ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองคลังและพัสดุ” เปลี่ยนชื่อกองสถานที่เป็น “กองสถานที่และรักษาความปลอดภัย” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของกองการพิมพ์ เปลี่ยนชื่อกองการประชาสัมพันธ์ เป็น “ศูนย์ประชาสัมพันธ์รัฐสภา” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองการประชุม” “กองกรมการ” และ “กองวิเทศสัมพันธ์” ปรับศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าเป็น “สำนักบรรณสารสนเทศรัฐสภา” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน เปลี่ยนชื่อศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมายเป็น “ศูนย์วิเคราะห์และบริการด้านกฎหมาย” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน ปรับศูนย์ตัวเลขและพิมพ์ดีดและคอมพิวเตอร์ ให้เป็นหน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างเป็นทางการและปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน

**๑.๖.๑๓ สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์<sup>๒๖</sup>** ได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “ทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา” โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก

<sup>๒๕</sup>วรเดช จันทิศรและคณะ, การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานวิจัย, กรุงเทพฯ : มีนาคม ๒๕๓๕.

<sup>๒๖</sup>สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์, ทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา. เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

แบบสอบถามและจากการสัมภาษณ์เจาะลึก ผลการศึกษาพบว่า นักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการบริการที่ดีขึ้นและด้อยประสิทธิภาพกว่าในอดีต ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ข้าราชการปฏิบัติงานบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการทำงานล่าช้าไม่คล่องตัว การกำหนดอัตรากำลัง ทรัพย์สินและเงินงบประมาณ อาคารสถานที่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการฯ ไม่เหมาะสม และสมาชิกรัฐสภาไม่เห็นว่าการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำงานเต็มกำลังความสามารถและมีงานมากเกินไป นอกจากนี้ ยังพบว่าโครงสร้างและระบบงานเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง พบว่า ข้าราชการรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการฯ ให้เป็นไปตามแนวคิดของรัฐสภาออสเตรเลีย ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น ๒ สำนักงานแล้ว ยังมีหอสมุดรัฐสภา สำนักจดรายงานการประชุมและสำนักบริการร่วมกันของรัฐสภา ในขณะที่กลุ่มนักการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เห็นควรให้ปรับปรุงโครงสร้างตามแนวความคิดของรัฐสภาญี่ปุ่น ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น ๒ สำนักงานแล้ว ยังมีหอสมุดรัฐสภาและสำนักกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบปัญหาและอุปสรรคจากการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังนี้

๑. สำนักงานเลขาธิการฯ ไม่มีแผนกำหนดทิศทาง แผนปฏิบัติงาน และแผนอัตรากำลัง
๒. ขาดการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ ทำให้ระบบงานเกิดความซ้ำซ้อน
๓. การบรรจุ แต่งตั้ง และเงินเดือน ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน
๔. ปัญหาการประสานงานภายใน
๕. ปัญหาด้านข้อมูล และระบบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ
๖. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์

**๑.๖.๑๔ วันนพ ศรีประภากรณ์ และคณะ<sup>๒๗</sup>** ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “รัฐสภาไทย : กรณีศึกษาการปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการรัฐสภาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาและองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาจากการศึกษาพบว่า

๑. โครงสร้าง บุคลากร ระบบงานและนโยบายของรัฐสภาในงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๒ หน่วยงานที่มีอยู่เดิมอันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังคงสามารถดำรงไว้และสามารถดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตาม

<sup>๒๗</sup>วันนพ ศรีประภากรณ์ และคณะ, รัฐสภาไทย กรณีศึกษาการปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, เอกสารภาคินพนธ์หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางการจัดการภาครัฐและเอกสาร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐).

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ควรปรับปรุงระบบงาน บุคลากร ภายในให้สอดคล้องและเหมาะสมกับ ภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน

๒. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับ รัฐสภาที่ ต้องดำเนินการจัดตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กร ใหม่ทั้ง ๖ องค์กรนี้ ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยให้มี โครงสร้าง บุคลากร ระบบงานและนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กร

**๑.๖.๑๕ สถาบันพระปกเกล้า<sup>๒๘</sup>** ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน ของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

สถาบันพระปกเกล้าวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในการปรับโครงสร้างและระบบงาน ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อันจะนำไปสู่การเป็น หน่วยงานที่ปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ ความรวดเร็วในการทำงาน ความประหยัด ความกะทัดรัด บุคลากรปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว และคุ้มค่า โดยนำเสนอในระดับหลักการ (high level design) มีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมการศึกษาโครงสร้างและวิเคราะห์ระบบงานหลักที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ และพัฒนา สังเคราะห์ให้เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การศึกษานี้ พบว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและระบบงานตามภารกิจที่มีมากขึ้นตามบทบาทที่เปลี่ยนไปของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากสภาพที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงไปนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการศึกษานี้จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเสียใหม่ โดยยกเลิก กฎหมายจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้ การบริหารราชการของรัฐสภาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง อันจะนำมาสู่การเกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา โดยที่ปัจจุบันการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภายังไม่เป็นอิสระออกจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการงบประมาณและการเงิน ของรัฐสภายังต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ ตลอดจนการจัดสรรของฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐสภา ตลอดจนระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ยังคง ยึดระเบียบราชการฝ่ายบริหารเป็นหลัก อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการแยงแยกการใช้อำนาจ อธิปไตยซึ่งองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารต้องเป็นอิสระออกจากกัน ทั้งยังไม่สอดคล้องกับ แนวทางใหม่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงมีอิสระแยกออกจาก ความครอบงำของราชการฝ่ายบริหารด้วย ยิ่งกว่านั้นการบริหารโดยยึดระเบียบราชการฝ่ายบริหารใน ปัจจุบันก็ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริงในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

<sup>๒๘</sup>สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารการวิจัย เรื่องการปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอกไทยการพิมพ์, ๒๕๔๓).



**๑.๖.๑๖ อภิงค์ัญญา วรชานุทัศน์<sup>๒๙</sup>** ศึกษาเรื่อง การพัฒนาโครงสร้างและระบบงาน ด้านนิติบัญญัติ พบว่า โครงสร้างและระบบงานได้นิติบัญญัติไม่ทำให้การปฏิบัติงานและการบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะโครงสร้างและระบบงานไม่เอื้อต่อการพัฒนางาน พัฒนาคน และพัฒนาศักยภาพของคน เนื่องจากภารกิจตามโครงสร้างปัจจุบันของโครงสร้างและระบบงานด้านนิติบัญญัติไม่สอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้วิจัยมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งในด้านโครงสร้าง ระบบงาน รวมถึงการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร ทั้งนี้ เพื่อลดงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน

## ๑.๗ วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา เป็นการศึกษาเพื่อศึกษาหลักพระพุทธศาสนาที่เป็นต้นแบบโครงสร้างยั่งยืนและศาสตร์สมัยใหม่เพื่อนำมาปรับใช้กับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้วิจัยกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยที่ทำได้ข้อมูล ดังนี้

### ขั้นตอนที่หนึ่ง

การวิจัยเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมเอกสาร บทความ และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างตามหลักการของพระพุทธศาสนาโดยศึกษาพบว่า พระพุทธเจ้าจัดโครงสร้างพระพุทธศาสนาตามที่ปรากฏในพระไตรปิฎกแนวคิดของนักปราชญ์ด้านพระพุทธศาสนา ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การบริหารสมัยใหม่ รวมถึงรายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางพระพุทธศาสนา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นการสร้างฐานความรู้ที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ และประมวลผลของการศึกษา

ก. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

๑. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นเอกสารข้อมูล หรือหลักฐานที่เป็นต้นเรื่อง ได้แก่ พระไตรปิฎก บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ทฤษฎีหรือแนวคิดองค์การ

๒. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นเอกสารที่ผ่านการศึกษาหรือการวิจัยหรือการวิเคราะห์หรือการตีความจากบุคคลอื่น ๆ

เอกสารที่มาจากข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิล้วนนี้เป็นข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้สามารถจำแนกได้ ดังนี้

<sup>๒๙</sup>อภิงค์ัญญา วรชานุทัศน์, การพัฒนาโครงสร้างและระบบงานด้านนิติบัญญัติ, เอกสารทางวิชาการ ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๕, สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กทม., ๒๕๕๕.

กฎหมายไทย ประกอบด้วย

- (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- (๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔
- (๓) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. เอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตำรา วารสาร บทความทางวิชาการ รายงาน การวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความต่าง ๆ และเอกสารที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตของไทยและต่างประเทศ

### ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์โครงสร้าง

การวิเคราะห์โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยโครงสร้างองค์การ พระพุทธศาสนา

### ขั้นตอนที่สาม การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความสำคัญต่อการนำหลักพระพุทธศาสนามาใช้ในการปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยการระดมความคิดเห็นและเสนอแนะความคิดเห็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในทุกแง่มุมของปัญหา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีในการวิจัยภาคสนามไว้ ดังนี้

๑. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview)
๒. การประชุมระดมสมอง (Brain Storming)
๓. การตรวจสอบข้อมูลโดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (Inspector Checking)

การวิจัยภาคสนามนั้นผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีต่าง ๆ ดังนี้

๑. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญต่อหลักธรรมตามหลักพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับโครงสร้างพระพุทธศาสนาตามที่มีผู้วิจัยแนวคิดการบริหารงานเพื่อตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นทุกแง่มุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบสภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้การปฏิบัติงานและการบริหารงานมีประสิทธิภาพน้อยและไม่ทำให้แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมถึงการได้กรอบแนวทางตามหลักพระพุทธศาสนาที่เป็นแนวคิดโครงสร้าง ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาอย่างเหมาะสม

การสัมภาษณ์เจาะลึกที่ได้รับจะนำมาเป็นกรอบแนวทางของการปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำไปประกอบการวิจัยขั้นตอนการการประชุมระดมสมองและการตรวจสอบข้อมูลโดยผู้เชี่ยวชาญ ส่วนการสัมภาษณ์เจาะลึกนั้นมีรายละเอียดของการดำเนินการดังนี้

(๑) ประชากรของการสัมภาษณ์เจาะลึก ประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจหน้าที่บริหารงาน ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย)
๒. รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗ ตัวอย่าง

๓. ผู้อำนวยการสำนักฯ ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๓ ตัวอย่าง

(๒) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ก. เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เจาะลึก ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีเค้าโครง ประกอบกับวิธีสนทนาเจาะลึกแบบมีส่วนร่วมและผู้วิจัยจะใช้วิธีการสังเกตปฏิกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์ คำถามตามแบบสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นคำถามที่มีการสังเคราะห์จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยลักษณะคำถามเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์มีอิสระที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างลึกและครอบคลุมรวมถึงไม่สร้างความ อึดอัดให้กับผู้ให้สัมภาษณ์

ข. การติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะนำหนังสือขอความอนุเคราะห์เพื่อขอสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม วัน เวลา สถานที่ที่กำหนดหรือตามผู้ให้สัมภาษณ์สะดวกพร้อมทั้งหนังสือรับรองการเป็นนิสิตโครงการดุสิตบัณฑิตทางพระพุทธศาสนาจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไปยื่นด้วยตนเองเพื่อเป็นการแนะนำตัวและแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์

ค. ระยะเวลาการสัมภาษณ์ประมาณ ๑ ชั่วโมง

(๓) ประเด็นการสัมภาษณ์เจาะลึกมีดังนี้ คือ

- ก. สภาพปัญหาของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ข. ผลกระทบการบริหารงานต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ค. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ง. โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา
- จ. ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทาง หลักเกณฑ์ และมาตรการการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา
- ฉ. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(๔) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยใช้วิธีจัดบันทึกและการบันทึกเสียงโดยได้ขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนล่วงหน้าเพื่อใช้ประกอบในการวิเคราะห์และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

๒. การประชุมระดมสมอง (Brain Storming) ผู้วิจัยเรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ ท่าน โดยนำเอกสารวิจัย เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้วิเคราะห์สภาพปัญหาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา และการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

ก. ประชากร การระดมสมองมีประชากรจากกลุ่มที่ได้สัมภาษณ์เจาะลึก แลผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับหลักพระพุทธศาสนาและการบริหารงานในองค์การเพื่อร่วมกันพิจารณาและให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะอย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น การเลือกตัวแทนหรือตัวอย่างจากประชากรจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งจะนำเสนอรายชื่อที่เหมาะสมต่อไป

ข. การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการระดมสมองจะใช้วิธีการบันทึก การบันทึกภาพ และการบันทึกเสียงผู้เข้าร่วมประชุม โดยได้ขออนุญาตบันทึกภาพและเสียงจากผู้เข้าร่วมประชุมล่วงหน้าเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

ค. การตรวจสอบข้อมูลโดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานและการบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะส่งผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา

ง. ผลที่ได้จากการระดมสมอง ผู้วิจัยจะสรุปข้อมูลและจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในขั้นตอนและนำเสนอเป็นผลงานทางวิชาการที่สมบูรณ์ต่อไป

### ๓. การ focus group

การประชุม focus group ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อสรุปผลวิทยานิพนธ์เรื่องการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

### ๔. เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบข้อมูล มีดังนี้

ก. วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกคือการบันทึกเสียงสัมภาษณ์ และการบันทึกด้วยมือ ตามแบบสัมภาษณ์ที่มีเค้าโครงซึ่งตรวจสอบได้โดยการทำเอกสารที่จะใช้ในการประชุมทางวิชาการที่มีการระดมสมอง

ข. วิธีการตรวจสอบการระดมสมองได้ข้อมูลจากบันทึกการประชุมที่มีการประชุมแล้ว นำข้อมูลมาสรุปเป็นข้อมูลเพื่อนำส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิยืนยันและเพิ่มเติมแนวคิดที่อาจไม่สมบูรณ์เพื่อให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์มากขึ้น

ค. การตรวจสอบเพื่อให้ข้อมูลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยด้วยการพิจารณาและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกและการระดมสมองด้วยการประชุมทางวิชาการที่มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) สภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(๒) หลักพระพุทธศาสนาที่เป็นแนวคิดเกี่ยวโครงสร้างตามหลักพระพุทธศาสนา

(๓) หลักพระพุทธศาสนาที่ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(๔) แนวคิดเชิงบูรณาการหลักพระพุทธศาสนาทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการปฏิบัติงานและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๕) แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานตามหลักพระพุทธศาสนาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(๖) ผลการศึกษาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

### ขั้นตอนที่สี่

การเก็บรวบรวมข้อมูล มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. การรวบรวมข้อมูลที่มีการดำเนินการทุกขั้นตอน และการส่งข้อมูลย้อนกลับเพื่อให้กลุ่มตัวอย่างเพื่อพิจารณาข้อมูลในกลุ่มตัวอย่างได้เสนอต่อผู้วิจัยว่าถูกต้องหรือจะแก้ไขปรับปรุงข้อมูลต่าง ๆ หรือไม่แล้วให้ส่งเอกสารกลับคืนให้กับผู้วิจัยเพื่อปรับข้อมูลให้ถูกต้อง

๒. การวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมมาได้อย่างเป็นระบบ

๓. การแปลผลข้อมูลที่มีการรวบรวมและวิเคราะห์แล้ว

๔. การสรุปผลและข้อเสนอแนะรวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ
๕. การจัดทำผลงานเป็นรูปเล่มเพื่อนำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษา
๖. การแก้ไขผลงานที่อาจารย์ที่ปรึกษาได้ให้คำแนะนำและเสนอแนะจนครบถ้วน
๗. การส่งผลงานให้กับมหาวิทยาลัยเพื่อสอบเป็นดุษฎีนิพนธ์ต่อไป

#### ๑.๘ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๘.๑ ได้ทราบสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ๑.๘.๒ ได้ทราบการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธานุศาสตร์
- ๑.๘.๓ ได้นำเสนอโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธานุศาสตร์ที่เป็นนวัตกรรมของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## บทที่ ๒

### สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ในบทที่ ๒ ผู้ศึกษาจะนำเสนอสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษา วิธีการศึกษา และผลที่ได้จากการศึกษา โดยประเด็นที่ศึกษาคือการนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาวิเคราะห์โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

#### ๒.๑ ที่มาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาเอกสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่สนับสนุนการทำงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา คณะกรรมการ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องรองรับอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### ๒.๑.๑ อำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา สรุปได้ ดังนี้

###### ก. อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา<sup>๑</sup>

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา โครงสร้างของรัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ประชุมซึ่งจะประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการบริหารงานของรัฐสภา กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและทำหน้าที่เลขาธิการรัฐสภา และเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่รองเลขาธิการรัฐสภา โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกในการบริหารงานของรัฐสภา

รัฐสภามีการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนี้

(๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๙

(๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑

(๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

พระราชศักราช ๒๕๖๗ ตามมาตรา ๒๒

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖.

- (๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๓
- (๕) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญบัญญัติได้ตามมาตรา ๑๒๗
- (๖) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา ๑๒๗
- (๗) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๒๘
- (๘) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๓๗
- (๙) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๕

(๑๐) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา ๑๕๑

(๑๑) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา ๑๕๓ วรรคสอง

(๑๒) การแถลงนโยบายตามมาตรา ๑๗๖

(๑๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๗๙

(๑๔) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๘๙

(๑๕) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐

(๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐสภาระหว่างประเทศ อยู่ ๓ องค์การ คือ สหภาพรัฐสภา [Inter Parliamentary union (IPU)] สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก [Asia Pacific Parliamentarians' Union (APPU)] และองค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter parliamentary Organization (AIPO))

ข. อำนาจหน้าที่ของประธานและรองประธานรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๘ กำหนดว่า รัฐสภาประกอบสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๘๙ กำหนดว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ หรือ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญนี้และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ โดยต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และรองประธานรับสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญและตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย และตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. เป็นประธานของที่ประชุมรัฐสภา
๒. กำหนดการประชุมรัฐสภา
๓. ควบคุมและดำเนินกิจการของรัฐสภา

๔. รักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมรัฐสภาตลอดถึงบริเวณของรัฐสภา
๕. เป็นผู้แทนราษฎรในกิจการภายนอก
๖. แต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามมาตรา ๗
๗. อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

รองประธานรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ช่วยประธานรัฐสภาในกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย

เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา หรือมีแต่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้รองประธานรัฐสภาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานรัฐสภา

ค. หน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา

ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ เลขาธิการรัฐสภามีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. นัดประชุมคณะกรรมการครั้งแรก
๒. เชิญผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่
๓. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
๔. จัดทำรายงานการประชุมรัฐสภา และบันทึกการออกเสียงลงคะแนน
๕. ยืนยันมติของรัฐสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง
๖. รักษาสรรพเอกสารและโสตทัศนวัสดุ
๗. ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด
๘. ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม
๙. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย

รองเลขาธิการรัฐสภามีหน้าที่ช่วยเลขาธิการรัฐสภาในกิจการอันเป็นหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา หรือปฏิบัติการตามที่เลขาธิการรัฐสภามอบหมาย เมื่อไม่มีเลขาธิการรัฐสภา หรือเลขาธิการรัฐสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการรัฐสภา

### ๒.๑.๒. อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และการแต่งตั้งบุคคลสำคัญตามรัฐธรรมนูญ โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกในการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑) อำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ ได้แก่<sup>๒</sup>

- ๑.๑ การตราพระราชบัญญัติทั่วไป (มาตรา ๑๖๙)

<sup>๒</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙-๑๗๒.



- ๑.๒ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๖๙)
- ๑.๓ การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (มาตรา ๑๖๙)
- ๑.๔ การตราพระราชบัญญัติที่ประชาชนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เสนอ (มาตรา ๑๗๐)
- ๑.๕ การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (มาตรา ๑๗๙)
- ๑.๖ การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย (มาตรา ๑๘๐)

๒) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ได้แก่

- ๒.๑ พระราชกำหนดทั่วไป (มาตรา ๒๑๘)
- ๒.๒ พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒๐)

๓) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>๓</sup>

- ๓.๑ การตั้งกระทู้ถามสด ได้แก่
  - ๓.๑.๑ กระทู้ถามทั่วไป
    - (๑) ขอให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภา
    - (๒) ขอให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา
  - ๓.๑.๒ กระทู้ถามสด ขอให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาในวันเดียวกันกับ

วันที่ยื่นกระทู้ถาม

- ๓.๒ การเสนอญัตติต่าง ๆ<sup>๔</sup>
  - ๓.๒.๑ ญัตติการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
  - ๓.๒.๒ ญัตติการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
  - ๓.๒.๓ ญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการ

- ๓.๒.๔ ญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ

เพื่อพิจารณาและสอบสวนในเรื่องใด ๆ

- ๓.๒.๕ ญัตติต่าง ๆ ที่เสนอในที่ประชุมสภาพิจารณาและมีมติในเรื่องใด ๆ

๔) การเลือกตั้งบุคคลสำคัญตามรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>

- ๔.๑ การเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ๔.๒ การเลือกตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

๕) การให้ความเห็นชอบผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

- ๖) การให้ความเห็นชอบ/รับทราบการแต่งตั้งบุคคลตามกฎหมายต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของประธาน และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๓</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๓-๑๘๔.

<sup>๔</sup>เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๘๕, มาตรา ๑๘๖, มาตรา ๑๘๗.

<sup>๕</sup>เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๙๑, มาตรา ๑๒๐, มาตรา ๒๐๒.

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. เป็นประธานของที่ประชุมสภา
๒. ควบคุมและดำเนินกิจการของสภา
๓. รักษาความสงบเรียบร้อยสภาพตลอดจนถึงบริเวณของสภา
๔. เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก
๕. แต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อกิจการสภา
๖. อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร

รองประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภา หรือมีแต่ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีของประธานสภาสองคนให้รองประธานคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา ถ้ารองประธานสภาคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานสภา

### ๒.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๐ กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ และมีภารกิจเป็นผู้นำของสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการทำงานของรัฐบาลตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา

### ๒.๑.๔ อำนาจหน้าที่ของกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ติความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้
- (๓) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้  
กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๖) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ

(๗) กำหนดเรื่องการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่น แก่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๘) มีอำนาจตั้งอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ร.” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

### ๒.๑.๕ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สำหรับบุคลากรในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือว่าเป็นข้าราชการประจำ เรียกว่า ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

### ๒.๑.๖ หน้าที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขาธิการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. นัดประชุมสภาและคณะกรรมการครั้งแรก
๒. เชิญผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่
๓. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
๔. จัดทำรายงานการประชุมสภาและบันทึกการออกเสียงลงคะแนน
๕. ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง
๖. รักษาสรรพเอกสารและโสตทัศนวัสดุของสภา
๗. ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด
๘. หน้าที่ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

๙. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

หน้าที่ของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. นัดประชุมสภาและคณะกรรมการครั้งแรก
๒. เชิญผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่
๓. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
๔. จัดทำรายงานการประชุมสภาและบันทึกการออกเสียงลงคะแนน
๕. ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง

๖. รักษาสรพเอกสารและโสตทัศนวัสดุของสภา
๗. ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด
๘. หน้าที่ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

๙. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

จากเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากบทบาทและภารกิจที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการบริหารจัดการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อไป

### ๒.๑.๗ ข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาส่วนหนึ่งมาจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ดังนี้

(๑) คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบและปรับปรุงการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร คำร้องเรียนตลอดจนข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในวงงานของสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศ

(๒) คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศประชาคมนานาชาติเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ

(๓) คณะกรรมาธิการการกีฬา

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการกีฬาของชาติ รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการกีฬาของไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๔) คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรกรรม การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตร รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการพัฒนาการเกษตร

(๕) คณะกรรมาธิการการคมนาคม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคมนาคมทั้งการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทางอวกาศ การขนส่งมวลชน การขนส่งสินค้า และการพาณิชย์นาวี

- (๖) คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภค
- (๗) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ
- (๘) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม  
มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบรายงานการประชุม และพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ
- (๙) คณะกรรมการการต่างประเทศ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สถานการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อ การต่างประเทศ รวมทั้งภาพลักษณ์ของประเทศ
- (๑๐) คณะกรรมการการตำรวจ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับ กิจการตำรวจ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในประเทศ
- (๑๑) คณะกรรมการการตำรวจ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับ นโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผล การรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ
- (๑๒) คณะกรรมการติดตามการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- (๑๓) คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๔) คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งศึกษาปัญหาการใช้ การป้องกัน การแก้ไข และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๑๕) คณะกรรมการการทหาร  
มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับ กิจการทหาร การป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ

- (๑๖) คณะกรรมการการท่องเที่ยว  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งพัฒนาการท่องเที่ยว
- (๑๗) คณะกรรมการการปกครอง  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (๑๘) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการและมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
- (๑๙) คณะกรรมการการพลังงาน  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร การส่งเสริมพัฒนา การจัดหา การใช้ การอนุรักษ์พลังงาน และผลกระทบจากการจัดหา และการใช้พลังงาน
- (๒๐) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (๒๑) คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ ของธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศและเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ
- (๒๒) คณะกรรมการการพาณิชย์  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการค้า การส่งออก ดุลการค้า ลิขสิทธิ์ ตราสาร ทะเบียน รวมทั้งทรัพย์สินทางปัญญา
- (๒๓) คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน
- (๒๔) คณะกรรมการการแรงงาน  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานในประเทศ และแรงงานไทยในต่างประเทศ
- (๒๕) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี  
มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

## (๒๖) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์ศิลปะ การรักษาประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน และเอกลักษณ์ไทย

## (๒๗) คณะกรรมการการวิจัย

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการวิจัยและพัฒนาการวิจัยของชาติ

## (๒๘) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการติดตามนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การให้สวัสดิการ การประกันสังคม การป้องกันอุบัติเหตุ การสงเคราะห์ดูแลฟื้นฟูผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ในเมือง และชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

## (๒๙) คณะกรรมการการสาธารณสุข

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนและชุมชน

## (๓๐) คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการสื่อสาร สารสนเทศ และโทรคมนาคม

## (๓๑) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งศึกษาผลกระทบอันเกิดจากอุตสาหกรรม

หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ

เมื่อมีการเสนอญัตติหรือเรื่องใด ๆ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการให้คณะกรรมการรายงานให้ประธานสภาทราบ ในกรณีเป็นที่สงสัยว่า การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ นั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญหลายคณะ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องเป็นผู้วินิจฉัย

## ๒.๑.๘ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดบทบาทภารกิจไว้ ๑๐ หมวด ดังนี้  
หมวด ๑ อำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา และหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา และรองเลขาธิการรัฐสภา

หมวด ๒ การประชุมรัฐสภา

หมวด ๓ กรรมการ

- หมวด ๔ การให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญ  
 หมวด ๕ การให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญ  
 หมวด ๖ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม  
 หมวด ๗ การแถลงนโยบาย  
 หมวด ๘ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา  
 หมวด ๙ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย  
 หมวด ๑๐ บทสุดท้าย

จากข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ทำให้พันธกิจ ภารกิจ และบทบาทมีคณะกรรมการสามัญมีเพิ่มขึ้นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์พันธกิจ ภารกิจและบทบาท ตลอดจนการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ ๒ ลักษณะ คือ การพิจารณาร่างกฎหมายและการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้ภารกิจของคณะกรรมการเสร็จสิ้น ที่จุดเดียว

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องจัดหน่วยงานรองรับการทำงานของคณะกรรมการสามัญให้สำเร็จ โดยไม่มีงานซ้ำซ้อนและเป็นกระบวนการที่สร้างความเชี่ยวชาญให้กับบุคลากรที่อยู่ในแต่ละด้านให้ชัดเจนมากขึ้น

## ๒.๑.๙ ความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบงานและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๖</sup> ในคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ข้อเสนอแนะ และแนวทางการต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ ดังนี้

๑. จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ โดยหัวหน้าหน่วยงานเทียบได้กับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขึ้นตรงกับประธานสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่วางแผนและประสานงานด้านนิติบัญญัติ การเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและแผนงาน การดำเนินการติดตามและประสานงานตามมติของคณะกรรมการ รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ กลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนติดตามและประเมินผล

๒. ตั้งสภาที่ปรึกษาประธานรัฐสภา และสภาที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ วินิจฉัยปัญหาที่สำคัญให้กับประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ในด้านการเมือง กฎหมาย และเศรษฐกิจ เป็นการกำหนดตำแหน่งในลักษณะผู้เชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญ พิเศษ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

๓. จัดตั้งสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะทำงานประสานกับสำนักผู้ตรวจการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองเรื่องก่อนนำเสนอกรรมการ

<sup>๖</sup> คำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ ๖/๒๕๓๘, การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาโครงสร้างระบบงานและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กทม., ๒๕๓๘.



สืบสวน ศึกษา วิเคราะห์ และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขแล้ว รายงานผลการพิจารณาและการแก้ไขปัญหาต่อรัฐสภา

๔. การพัฒนาด้านกฎหมาย ควรจัดตั้งหน่วยงานซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ประกอบเป็นองค์คณะ เช่นเดียวกับคณะกรรมการร่างกฎหมาย กฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่ชี้แนะแนะให้คำปรึกษาแก่ผู้ปฏิบัติการยกร่างกฎหมาย อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ยกร่างกฎหมายได้รับการเรียนรู้ มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญ และเป็นการสร้างพื้นฐานการเป็น นักร่างกฎหมายที่มีคุณภาพต่อไป

๕. จัดตั้งองค์การเผยแพร่ประชาธิปไตย เพื่อประชาสัมพันธ์ภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกิจการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ควรฝากไว้กับงานประชาสัมพันธ์ เพราะเป็นหน่วยงานที่เล็กเกินไป

๖. ควรกำหนดให้สำนักกรรมการเป็นฝ่ายการเมือง แยกออกมาจากฝ่ายประจำ

๗. ควรปรับโครงสร้างให้สถาบันพระปกเกล้า เข้ามามีส่วนร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยตั้งเป็นฝ่ายวิชาการ เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้อยู่ร่วมกัน รวมทั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

๘. งานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรจะต้องมีการจัดโครงสร้าง วิเคราะห์งาน จัดกลุ่มงานใหม่ โดยยึดหลักการมีเอกภาพ (Unity) มีอิสระ (Autonomy) และมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

๙. สำหรับหน่วยงานที่จะมาให้การดูแล และปฏิบัติงานให้กับการเมืองผู้รับผิดชอบ ควรจะเป็นรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายการเมือง หรือจะแยกออกเป็นสำนักต่างหาก เพราะถ้าโครงสร้างตามกฎหมายใหม่เกิดขึ้น ก็สามารถที่จะใช้ประกาศรัฐสภาตั้งหน่วยงานเป็นนิติบุคคลได้

## ๒.๒ พัฒนาการโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ๒.๒.๑ พัฒนาการโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๗๕ ประเทศไทยมีการเปลี่ยนการเมืองการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา คณะราษฎรได้แต่งตั้ง ผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดแรกจำนวน ๗๐<sup>๗</sup> วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๗๕ มีการประชุมครั้งแรก ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งมีมหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร นายพลตรี พระยาอินทรวชิต เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อ ปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ถูก สถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในวันดังกล่าวแล้ว

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อก่อตั้งครั้งแรกไม่มีกฎหมายมารองรับการจัดตั้ง ไม่มีงบประมาณสถานที่ทำการ แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีทั้งหมด ๗ คน

<sup>๗</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙.) หน้า ๙.

ประกอบด้วย หลวงคหกรรมบดี นายปพาฬ บุญ-หลง นายสนิท ผิวนวล นายฉ่ำ จำรัสเนตร นายสุริยา กุณทลจินดา นายน้อย สอนกล้ำหาญ และนายประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ ทั้ง ๗ คนนี้ ได้ใช้ วังปารุสกวันเป็นสถานที่ทำงาน โดยไม่ได้รับเงินเดือน แต่ทางการได้จัดเลี้ยงอาหาร แก่เจ้าหน้าที่ทุกมื้อ ทำให้โครงการสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ๗ คน

วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๓๖ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรม แก่ไขเพิ่มเติมเพื่อให้กิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์ โดยจัดให้ มีเจ้าหน้าที่ประจำชั้นหน่วยหนึ่ง มีฐานะเป็นการขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า “กรมเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๔๓๖<sup>๘</sup> กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดตั้งโดยกฎหมายตั้งแต่นั้น

เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๓๖ มีประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๓๖ เป็นผลให้กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร” โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร และอยู่ในบังคับบัญชาของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามพระราช กฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๓๖ ได้ กำหนดโครงสร้างในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็น ๓ กอง<sup>๙</sup>

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๔๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๔๕ เป็นผลให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนสถานะ จากข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเหมือนข้าราชการใน สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๙๐ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งกำหนดให้มีการรวมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ สำนักงานเลขาธิการพฤษสภาเข้าด้วยกัน และจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของพฤษสภาและสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นต่อพฤษสภาและสภาผู้แทนราษฎร และให้อยู่ในบังคับบัญชาของประธานสภานั้น ๆ แล้วแต่กรณี ทั้งยังให้อิทธิพลและความรับผิดชอบ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๔๔ ไปเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นผลให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งเลขาธิการรัฐสภา

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๔๙๐ โดยกำหนดให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกเป็น ๓ กอง<sup>๑๐</sup>

<sup>๘</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๑ (กรุงเทพมหานคร, สำนักการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๑) หน้า ๑๓.

<sup>๙</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๓.

<sup>๑๐</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๙.

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยกำหนดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกเป็น ๓ กอง<sup>๑๑</sup>

ในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็น ๓ กอง<sup>๑๒</sup>

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๐๓ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยกำหนดให้มีโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็น ๔ กอง<sup>๑๓</sup>

วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ประกาศใช้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๑ ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เปลี่ยนเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๔ กอง<sup>๑๔</sup>

วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๔ ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาออกเป็น ๕ กอง<sup>๑๕</sup>

วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๑๗ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยกำหนดโครงสร้างในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา แบ่งออกเป็น ๘ กอง กับ ๒ ศูนย์

วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ประธานรัฐสภาด้วยความเห็นชอบของ ก.ร. จึงได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ ๕/๒๕๒๗ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้สามารถรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภามากขึ้น โดยแบ่งโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ออกเป็น ๓ ฝ่าย<sup>๑๖</sup> คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา และฝ่ายวิชาการ

๑. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กองกลาง กองคลังและพัสดุ กองสถานที่ กองการพิมพ์ และกองการประชาสัมพันธ์

๒. ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา ประกอบด้วย กองการประชุม กองกรรมมาธิการ ศูนย์ตัวเลขและพิมพ์ดีด และกองวิเทศสัมพันธ์

๓. ฝ่ายวิชาการ ประกอบด้วย ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าและศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

<sup>๑๑</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๙-๒๐.

<sup>๑๒</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๑.

<sup>๑๓</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓.

<sup>๑๔</sup>เรื่องเดียวกัน ๒๔-๒๕.

<sup>๑๕</sup>เรื่องเดียวกัน ๒๕-๒๖.

<sup>๑๖</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๔.

การจัดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา นอกจากจะแบ่งสำนักงานออกเป็น ๓ ฝ่าย ดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการรัฐสภาอีก ๒ หน่วยงาน คือ งานที่ปรึกษากฎหมาย และงานตรวจสอบภายใน

โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในปี ๒๕๓๒ จะประกอบด้วย ๘ กอง<sup>๑๗</sup> ๓ ศูนย์ และ ๒ งาน ได้แก่ งานที่ปรึกษากฎหมาย งานตรวจสอบภายใน กองกลาง กองคลังและพัสดุ กองการประชุม กองกรรมาธิการ กองวิเทศสัมพันธ์ กองการประชาสัมพันธ์ กองสถานที่ กองการพิมพ์ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย และศูนย์ตัวเลขและพิมพ์ดีด

วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ได้มีประกาศรัฐสภา แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๘</sup>

จากประกาศรัฐสภาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีโครงสร้างแบ่งออก<sup>๑๙</sup> ดังนี้ ระดับกอง ๑๐ หน่วยงานระดับสำนัก ๑ หน่วยงาน คือ สำนักบริการข้อมูล และกฎหมาย ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการในสำนักออกเป็นระดับกอง ๓ หน่วยงาน คือ หอสมุดรัฐสภา ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย และศูนย์คอมพิวเตอร์

นอกจากนั้นโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติม โดยในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ได้มีประกาศรัฐสภาขยายโครงสร้างโดยตั้งสำนักงานเลขานุการ ก.ร. มีฐานะเทียบเท่ากอง ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๗ ได้มีการกำหนดโครงสร้างเพิ่ม คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา<sup>๒๐</sup>

วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ ได้มีประกาศรัฐสภา เรื่อง กำหนดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งในประกาศฉบับนี้มีผลให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไป<sup>๒๑</sup> ดังนี้

๑. กองวิเทศสัมพันธ์ ถูกแบ่งออกเป็น ๒ กอง คือ กององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และกองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๒. กองกรรมาธิการ ถูกแบ่งออกเป็น ๒ กอง คือ กองกรรมาธิการ ๑ และกองกรรมาธิการ ๒

๓. แยกสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาซึ่งเดิมซึ่งอยู่กับกองการประชาสัมพันธ์ ออกเป็นหน่วยงานระดับกอง

ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีการแบ่งส่วนราชการภายในเป็น ๑๗ กอง กับ ๒ งาน

ในวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ จึงได้มีประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นหน่วยงานระดับกอง ๑๘ หน่วยงาน<sup>๒๒</sup>

<sup>๑๗</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๕.

<sup>๑๘</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๘.

<sup>๑๙</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๙.

<sup>๒๐</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๙.

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๐.

<sup>๒๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๐-๔๑.

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงได้มีประกาศรัฐสภาเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ กำหนดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็น ๑๙ สำนัก<sup>๒๓</sup>

การปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นการยกฐานะหน่วยงานภายในระดับกองขึ้นเป็นหน่วยงานระดับสำนัก โดยในแต่ละสำนักแบ่งเป็นกลุ่มงาน และนอกจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะประกอบด้วยหน่วยงานภายใน ๑๙ สำนักดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานระดับกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๓ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานนโยบายและแผน และกลุ่มงานตรวจสอบภายใน และในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ได้มีประกาศรัฐสภากำหนดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดตั้งสำนักภาษาต่างประเทศและกลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกแก่นักบริหาร ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีโครงสร้างประกอบด้วยหน่วยงานภายใน ๒๐ สำนัก กับ ๔ กลุ่มงาน

ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีหลักการและเหตุผลว่ากฎหมายที่ยกเลิกใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป จึงออกกฎหมายให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน รวมถึงการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา<sup>๒๔</sup> และให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีหลักการและเหตุผล พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ๒๕๑๘ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดระบบตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงานและให้บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงานและให้บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาเป็นการเฉพาะกำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิหรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโสหรือระดับทักษะพิเศษอาจรับราชการต่อไปได้ และปรับปรุงกระบวนการพิจารณา

<sup>๒๓</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๕-๔๖.

<sup>๒๔</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๓๔ ก หน้า ๑ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔.

อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญสอดคล้องกับภารกิจของงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>๒๕</sup>

### ๒.๒.๒ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมาย

ตามกฎหมายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีประธานรัฐสภากำหนดโครงสร้างส่วนราชการภายในออกเป็น ๒๑ สำนัก ๓ กลุ่มงาน คือ

๑. สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร
๒. สำนักงานเลขานุการ ก.ร.
๓. สำนักบริหารงานกลาง
๔. สำนักพัฒนาบุคลากร
๕. สำนักการคลังและงบประมาณ
๖. สำนักการพิมพ์
๗. สำนักรักษาความปลอดภัย
๘. สำนักประชาสัมพันธ์
๙. สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา
๑๐. สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ
๑๑. สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
๑๒. สำนักภาษาต่างประเทศ
๑๓. สำนักวิชาการ
๑๔. สำนักสารสนเทศ
๑๕. สำนักการประชุม
๑๖. สำนักกฎหมาย
๑๗. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข
๑๘. สำนักกรรมาธิการ ๑
๑๙. สำนักกรรมาธิการ ๒
๒๐. สำนักกรรมาธิการ ๓
๒๑. สำนักนโยบายและแผน
๒๒. กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
๒๓. กลุ่มงานตรวจสอบภายใน
๒๔. กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกนักบริหาร

โดยแต่ละสำนักและกลุ่มงานมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔

---

<sup>๒๕</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔.

แต่ในปัจจุบันได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒๔ สำนัก ๓ กลุ่มงาน โดยเพิ่มสำนักอีก ๒ สำนัก คือ สำนักนโยบายและแผน สำนักบริการทางการแพทย์ประจำรัฐสภา สำนักงบประมาณของรัฐสภา รวมถึงเพิ่มอีก ๑ กลุ่มงานคือกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นองค์การ และมีการบริหารทรัพยากรบุคคลตามกฎหมาย โดยข้าราชการรัฐสภาที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติราชการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประกาศรัฐสภาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายใน การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบปรากฏว่ามีความซ้ำซ้อน การปฏิบัติงานสำนักงานย่อยหลายหน่วยงาน เช่น การทำงานด้านวินัยเป็นหน้าที่ของสำนักบริหารงานและสำนักกฎหมาย เป็นต้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่ให้รัฐบาลนำไปใช้เป็นเครื่องมือการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่มีการเสนอนโยบายต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ ๆ เช่น สนธิสัญญา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระมหากษัตริย์ และการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดโครงสร้างการบริหารงานให้มีหน่วยงานระดับสำนักและกลุ่มงานต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด คือ การบริหารงานเป็นการบริหารงานตามยุทธศาสตร์ โดยมีองค์กรที่เป็นเลิศในการให้บริการเพื่อส่งเสริมงานของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใสและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน และมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนกลยุทธ์ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔ ไว้ ๖ ประการ ดังนี้

๑. ปฏิรูปองค์กรและกระบวนการนิติบัญญัติตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒. เสริมสร้างและพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเป็น “รัฐสภาอิเล็กทรอนิกส์” และ “ศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติ”

๓. เพื่อศักยภาพงานรัฐสภาต่างประเทศตามมาตรฐานสากล

๔. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านควบคู่กับหลักคุณธรรม

๕. เสริมสร้างองค์ความรู้ประชาธิปไตยและผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

๖. เร่งรัดหาสถานที่ตั้งอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ที่เหมาะสม ตลอดจนพัฒนาระบบการรักษาความปลอดภัยให้ได้มาตรฐานสากล

ผลการศึกษาคือโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันไม่มีการนำหลักพระพุทธศาสนาใช้ในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ๒.๓ สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

จากการศึกษาเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ การระดมสมอง (Brain Storming) ของผู้เชี่ยวชาญในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา

สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีปัญหาและอุปสรรคจากปัญหาการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐสภา ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ และปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงเป็นปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สภาพโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาที่ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นักวิชาการ และนักวิจัยหลายท่านที่ได้เสนอสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยละเอียด ดังนี้

### ๒.๓.๑ สภาพปัญหาของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปี ๒๕๓๕

สภาพปัญหาโดยทั่วไปก่อนการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีดังนี้

๑. การบริหารงานโดยทั่วไปไม่เป็นระบบเท่าที่ควร แต่ใช้การบริหารงานแบบกันเอง
๒. ขาดการวางแผนอัตรากำลัง
๓. การสรรหาบุคลากรเป็นไปอย่างจำกัดในวงแคบ ส่วนใหญ่เป็นการแนะนำจากบุคคลในองค์กร
๔. ขาดการกำหนดหน้าที่ของงานแต่ละตำแหน่งอย่างแน่นอนและชัดเจน
๕. การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และการประเมิน แต่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาสูงสุดและอิทธิพลของนักการเมือง
๖. ขาดแผนงานและโครงการในการพัฒนาบุคคล
๗. ขาดบุคลากรที่มีความสามารถทางสาขาวิชาสังคมศาสตร์แขนงต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักมีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์
๘. ขาดการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บข้อมูล การให้บริการข้อมูล
๙. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขาดความสนใจ ความเอาใจใส่ที่จะพัฒนาองค์กรอย่างจริงจัง ไม่มีความตื่นตัวที่จะผลักดันให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีการศึกษา ค้นคว้า วิจัยเพื่อประกอบการตัดสินใจของตนมากนัก



แม้ต่อมาจะมีการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ยังพบว่า มีสภาพปัญหาบางประการที่ต้องได้รับการปรับปรุง<sup>๒๖</sup> คือ การปรับปรุงระบบงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา แม้ว่าจะงานหลักของสำนักงานฯ จะแบ่งได้เป็น ๓ ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา และฝ่ายวิชาการ แต่พบว่างานย่อยของแต่ละฝ่ายมีความคาบเกี่ยวอยู่ ควรมีการจัดระบบงานให้งานย่อยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงงานของกรรมาธิการ งานของคณะกรรมการได้ขยายตัวออกไปมากตามจำนวนคณะกรรมการและจำนวนคณะกรรมการและจำนวนกรรมาธิการ ทำให้ปริมาณงานด้านธุรการ การประชุมของกรรมาธิการเพิ่มมากขึ้น และงานของคณะกรรมการที่เพิ่มขึ้นในระยะหลังเป็นงานที่มีลักษณะสลับซับซ้อน มีความเฉพาะเจาะจงและต้องการผู้ช่วยที่มีความชำนาญพิเศษเฉพาะทางมากยิ่งขึ้น ดังนั้น กองกรรมาธิการ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการสามัญ จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้น หรือมิฉะนั้นจะต้องจัดหาบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการให้มากขึ้น

### ๒.๓.๒ สภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหลังปี ๒๕๓๕

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็นสองส่วนคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยทำให้ทราบปัญหาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ว่า นักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการบริการที่ดีขึ้นและด้อยประสิทธิภาพกว่าในอดีต ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ข้าราชการปฏิบัติงานบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการทำงานล่าช้าไม่คล่องตัว การกำหนดอัตรากำลัง ทรัพยากรและเงินงบประมาณ อาคารสถานที่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการฯ ไม่เหมาะสมและสมาชิกรัฐสภาไม่เห็นว่าการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำงานเต็มกำลังความสามารถและมีงานมากเกินไป นอกจากนี้ ยังพบว่าโครงสร้างและระบบงานเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน<sup>๒๗</sup>

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง พบว่า ข้าราชการรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปตามแนวคิดของรัฐสภาออสเตรเลีย ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น ๒ สำนักงานแล้ว ยังมีหอสมุดรัฐสภา สำนักจดรายงานการประชุมและสำนัก

<sup>๒๖</sup> วรเดช จันทรร และคณะ, การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานวิจัย, กรุงเทพฯ : มีนาคม ๒๕๓๕.

<sup>๒๗</sup> สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์. ทศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา, เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย (กทม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๓๕.

บริการร่วมกันของรัฐสภา ในขณะที่กลุ่มนักการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเห็นควรให้ปรับปรุงโครงสร้างตามแนวความคิดของรัฐสภาญี่ปุ่น ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น ๒ สำนักงานแล้ว ยังมีหอสมุดรัฐสภาและสำนักกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้พบว่าปัญหาและอุปสรรคจากการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังนี้

๑. สำนักงานเลขาธิการฯ ไม่มีแผนกำหนดทิศทาง แผนปฏิบัติงาน และแผนอัตรากำลัง

๒. ขาดการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ ทำให้ระบบงานเกิดความซ้ำซ้อน

๓. การบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนระดับ ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน

๔. ปัญหาการประสานงานภายใน

๕. ปัญหาด้านข้อมูล และระบบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ

๖. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามีดังนี้

๑. ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์การรัฐสภา

- ควรกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การรัฐสภาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

- จัดทำแผนกำหนดทิศทางของสำนักงานฯ ทั้งสองให้ชัดเจน

- จัดทำแผนพัฒนาสำนักงานฯ แผนงาน แผนเงิน แผนอัตรากำลังคนให้สอดคล้องกับทิศทาง

ในอนาคต

- ควรจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร โดยให้มีการจัดกลุ่มงานต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกันอยู่ภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสม

- ควรจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างงาน

- ควรจัดกลุ่มงานต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกันให้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสม

### ๒.๓.๓ สภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน

๒.๓.๓.๑ การศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้บริหารระดับสูงของรัฐสภา ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการต่าง ๆ หัวหน้างานในกองต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถรองรับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างใหม่ที่มีสาระสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

๑. จัดตั้งสำนักงานเลขานุการประธานรัฐสภาขึ้นใหม่ โดยให้เป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่าฝ่าย

๒. จัดตั้งสำนักงานเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ โดยให้เป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่าฝ่าย

๓. จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ขึ้น โดยให้เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าฝ่ายขึ้นตรงกับเลขาธิการรัฐสภา
๔. ยกฐานะงานที่ปรึกษากฎหมายขึ้นเป็น “สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประจำรัฐสภา” มีฐานะเทียบเท่ากองและจัดงานภายในใหม่
๕. ปรับงานตรวจสอบภายในเป็น “หน่วยตรวจสอบภายใน” มีฐานะเทียบเท่าฝ่ายและจัดงานภายในใหม่
๖. เปลี่ยนชื่อกองกลางเป็น “กองการเจ้าหน้าที่” และจัดหน่วยงานภายในใหม่
๗. จัดตั้งกองแผนงานขึ้นใหม่
๘. ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองคลังและพัสดุ”
๙. เปลี่ยนชื่อกองสถานที่เป็น “กองสถานที่และรักษาความปลอดภัย” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน
๑๐. ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของกองการพิมพ์
๑๑. เปลี่ยนชื่อกองการประชาสัมพันธ์เป็น “ศูนย์ประชาสัมพันธ์รัฐสภา” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน
๑๒. ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองการประชุม”
๑๓. ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองกรรมาธิการ”
๑๔. ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองวิเทศสัมพันธ์”
๑๕. ปรับศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าเป็น “สำนักบรรณสารสนเทศรัฐสภา” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน
๑๖. เปลี่ยนชื่อศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมายเป็น “ศูนย์วิเคราะห์และบริการด้านกฎหมาย” และปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน
๑๗. ปรับศูนย์ตัวเลขและพิมพ์ดีด ให้เป็นหน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างเป็นทางการและปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน
๑๘. ปรับปรุงคอมพิวเตอร์ ให้เป็นหน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างเป็นทางการและปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายใน

**๒.๓.๓.๒ การศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพ”** ของงานฝ่ายนิติบัญญัติ โดยงานวิจัยนี้ได้ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้าง การปรับปรุงระบบงานและการปรับปรุงด้านพฤติกรรมกรปฏิบัติงาน และมีข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้<sup>๒๘</sup>

- (๑) ข้อเสนอแนะทางด้านโครงสร้างองค์กร

<sup>๒๘</sup>รศ.ดร.ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, อาจารย์ธรรมธร ธรรมสโรช, ผศ.พรพิมล เฉลิมมีประเสริฐ อาจารย์ศิริรัตน์ แอดสกุล, การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ, เอกสารงานวิจัย (กทม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), ๒๕๔๑.

แนวทางที่ ๑ ควรมีโครงสร้างหน่วยงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๒ หน่วยงานตามเดิม แต่ปรับปรุงงานภายในให้เหมาะสม ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตามโครงสร้างนี้ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จากการควบคุมการทำงานของกองต่าง ๆ ไปเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในภารกิจที่ไม่ใช่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ

๒. กำหนดให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่อ “สำนัก” ขึ้นมาใหม่ ภายใต้การควบคุมกำกับของรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยรับผิดชอบงานที่มีลักษณะเดียวกัน เพื่อให้งานใดงานหนึ่งสำเร็จลงได้ด้วยความเร็วและมีประสิทธิภาพ

๓. มีการแบ่งงานใหม่ให้เหมาะสมกับภารกิจ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ และตามปริมาณงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ ส่วนบริหารงานทั่วไป ส่วนแผนงานและงบประมาณ ส่วนรักษาความปลอดภัย ส่วนพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่วนเผยแพร่ ส่วนประสานงานวิจัยและบริการค้นคว้าแนวทางที่ ๒ ควรมีโครงสร้างหน่วยงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๓ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานหอสมุดและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอภายใต้เงื่อนไขของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ตามแผนพัฒนารัฐสภาการเผยแพร่ความรู้ด้านประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองรวมถึงการย้ายที่ตั้งรัฐสภา

แนวทางนี้ได้รวมเอาหน้าที่ที่ดำเนินการในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นหน้าที่หรือกิจกรรมที่ทำร่วมกันระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้าด้วยกัน เช่น งานห้องสมุดรัฐสภา พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ งานด้านวิจัย ฯลฯ

(๒) ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงระบบงาน

๑. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกหน่วยงาน ให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ หรือพระราชบัญญัติระเบียบงานฝ่ายรัฐสภา เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนในการทำงาน

๒. พัฒนาระบบงานในด้านการประสานงานระหว่างงานต่าง ๆ ของแต่ละสำนักงานและระหว่างสำนักงานในงานที่จะต้องทำร่วมกัน

๓. พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารในองค์การ โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจภายในสำนักงานและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๔. พัฒนากำลังคนเพื่อให้รับกับระบบงานใหม่ ด้วยการฝึกอบรมและดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ และมีระบบบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรม

๕. อัตรากำลังหรือจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานทุกหน่วยงานจะต้องมีการทบทวนบทบาทเดิมว่างานใดควรทำหรือไม่ควรทำ เพื่อเกลี่ยอัตรากำลังให้แก่งานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า และนำระบบการจัดองค์กรแบบมีความยืดหยุ่นมาปรับใช้

(๓) ข้อเสนอแนะด้านพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงาน

๑. พัฒนาระบบการทำงานในลักษณะการสร้างทีมงานที่เข้มแข็ง เพื่อสามารถรองรับกับงานที่เพิ่มขึ้นได้

๒. พัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการในลักษณะของการวิเคราะห์สรุปผลแทนการให้ข้อมูลดิบ

๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องให้ความสนใจในการมาใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูล ต่าง ๆ เพื่อประกอบการอภิปรายหรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

๔. การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. ชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๒๖, ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน” งานวิจัยนี้ชี้ถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในของสภาผู้แทนราษฎร และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะแนวทางการแก้ไขปัญหอันเกิดจากปัจจัยภายในของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องของการจัดระบบบริหารงานภายในองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ และมีองค์การบริหารงานรองรับโดยเสนอแนวทางสำคัญ ๒ แนวทาง คือ<sup>๒๙</sup>

๑. การจัดตั้งหน่วยงานของสภาซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

๒. การแยกโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งข้อเสนอนี้ได้ศึกษาแล้วว่า ในอดีตสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเคยมีการแยกมาแล้วหนึ่งครั้ง และผลจากการสำรวจทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรแยก

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการควรแยกออกเป็น ๒ สำนักงาน แต่ควรเป็นโครงการระยะยาวเพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้านเสียก่อน และเชื่อว่าในอนาคตจะต้องมีการแบ่งแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างแน่นอน

**๒.๓.๓.๓ การศึกษาวิจัยเรื่อง “การตั้งคณะกรรมการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา”** ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ ๑๑๐๐/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สาเหตุที่ศึกษาก็นี้อิงมาจากสถานการณ์ในสมัยนั้นเปลี่ยนไป ทั้งสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับสมาชิกรัฐสภายุคนั้นมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ต้องการข้อมูลในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สามารถรองรับภาระหน้าที่ของสมาชิกให้มากขึ้น ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้<sup>๓๐</sup>

๑. ควรจัดงานตรวจสอบภายในไว้ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงแห่งเดียว

๒. ควรให้มีสำนักรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีส่วนราชการดังนี้

๒.๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

<sup>๒๙</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๒๖, ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน ๒๕๓๐, กทม, รายงานการวิจัย (กทม. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), ๒๕๓๒.

<sup>๓๐</sup> คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ : พฤศจิกายน ๒๕๓๑.

๒.๒ สำนักงานกิจการประธานรัฐสภา

๒.๓ สำนักงานประชาสัมพันธ์

๒.๔ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา

**๒.๓.๓.๔ การศึกษาวิจัยเรื่อง “รัฐสภาไทย : กรณีศึกษาการปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”** โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการรัฐสภาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่เกี่ยวกับรัฐสภาและองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาจากการศึกษาพบว่า

๑. โครงสร้าง บุคลากร ระบบงานและนโยบายของรัฐสภาในงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๒ หน่วยงานที่มีอยู่เดิมอันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังคงสามารถดำรงไว้และสามารถดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ควรปรับปรุงระบบงาน บุคลากร ภายในให้สอดคล้องและเหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน

๒. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาที่ต้องดำเนินการจัดตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรใหม่ทั้ง ๖ องค์กรนี้ ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีโครงสร้างบุคลากร ระบบงานและนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กร

การเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานสนับสนุนรัฐสภา โดยเสนอการปรับโครงสร้างเป็น ๒ แนวทาง คือ

๑. แนวทางแรก จัดโครงสร้างหน่วยงานเป็น ๒ หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการเปลี่ยนแปลงหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการทำงานของกองต่าง ๆ กำหนดกลุ่มงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวเนื่องกัน หรือเป็นวงจรการทำงานตามขั้นตอนและมีการแบ่งงานใหม่ให้เหมาะสมตามภารกิจและตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตลอดจนปริมาณงานที่รับผิดชอบ

๒. แนวทางที่สอง จัดโครงสร้างหน่วยงานเป็น ๓ หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานหอสมุดและสารสนเทศ โดยการรวมกิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการอยู่และมีลักษณะซ้ำซ้อนหรือกิจกรรมที่ปฏิบัติร่วมกันได้ระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมจัดตั้งเป็นสำนักงานสารสนเทศและหอสมุดและบริหารงานภายใต้การกำกับร่วมกันระหว่างเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา

ในด้านการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการจัดการผู้วิจัยชี้ว่า ควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกหน่วยงานให้ชัดเจนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และลดความซ้ำซ้อนโดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ มีการพัฒนาระบบงานในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของแต่ละสำนักงาน พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ พัฒนาศักยภาพให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่โดยการให้

การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงอัตรากำลังคนที่ปฏิบัติงานในทุกหน่วยงานโดยการทบทวนบทบาทและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในด้านพฤติกรรมองค์กร ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการปรับปรุงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีค่านิยมในการทำงานเป็นทีมให้เข้มแข็งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานที่เพิ่มมากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐสภาต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการเพื่อให้สารสนเทศแก่สมาชิกรัฐสภา รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจในการใช้บริการด้านวิชาการเพื่อให้การตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ทางการเมือง การปกครองประเทศ การออกกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่แบบจำลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

**๒.๓.๓.๕ การศึกษาวิจัยเรื่อง รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ข้อมูลจากการศึกษา คือ**

๑. การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติงานรูปแบบใหม่เพื่อให้รัฐสภามีอิสระ โดยการกำหนดโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับสำนักงานขององค์กรอิสระอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒. การตรากฎหมายใหม่ฉบับเดียวใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. .... เช่นเดียวกับองค์กรอิสระที่มีกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

#### **๒.๓.๔ สภาพปัญหาโครงสร้างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐสภา (ก.ร.)**

การศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบการบริหารหน่วยงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ<sup>๓๑</sup> โดยศึกษาปัญหาของหน่วยงานธุรการของรัฐสภา ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร งานวิจัยนี้มีการศึกษาสภาพปัญหาโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) องค์กรประกอบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งวุฒิสภาเลือกไม่เกิน ๔ คนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกไม่เกิน ๔ คน โครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาได้แก่

(๑) เป็นโครงสร้างที่มีแนวโน้มที่จะอาศัยหลักการบริหารราชการโดยอิงฝ่ายบริหารมากเกินไป ไปเอื้ออำนวยต่อความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) การกำหนดให้เลขาธิการ ก.พ. ดำรงตำแหน่งกรรมการ ทำให้มีแนวโน้มที่จะนำแนวความคิดและหลักการบริหารในระบบราชการเข้าไปใช้ในการพิจารณาของ ก.ร. ได้มาก

<sup>๓๑</sup>มนตรี รุประเสริฐ, ระบบการบริหารงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ, กทม.รายงานการวิจัย (กทม. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), ๒๕๔๕.

(๓) ในโครงสร้างของ ก.ร. ไม่มีประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาอยู่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีส่วนในการเป็นกรรมการ ก.ร.

(๔) อนุกรรมการ ก.ร. มักประกอบด้วยกรรมการที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการระดับสูง ทำให้มีแนวคิดที่ยึดต่อระบบราชการ

การศึกษาการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้ศึกษาออกแบบโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามวิธีการศึกษาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาและโครงสร้างองค์การตามหลักธรรมาภิบาลประกอบเป็นองค์ประกอบซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่อยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๑. ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (accountability) โครงสร้างและระบบงานใหม่ มีการวางกรอบพันธะความรับผิดชอบ โดยจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีและขั้นตอนปฏิบัติงาน พร้อมกับสร้างระบบของการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีกลไกในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและยอมให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานและผลงานได้ ซึ่งโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีพระธรรมวินัยเป็นกลไกที่ใช้ตรวจสอบ

๒. โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมุ่งทำการตอบสนองลูกค้าผู้รับบริการ (customer-oriented) โดยคำนึงถึงความต้องการและประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาเป็นอันดับแรก

๓. มีระบบประกันคุณภาพมาตรฐานการปฏิบัติงานและจัดวางระบบการให้บริการที่รวดเร็วและเสร็จสิ้นภายในจุดเดียว ซึ่งโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาตอบสนองต่อประโยชน์ของชาวโลก

๔. เน้นสร้างเอกภาพของการบริหารงาน (Unity of command) ให้เกิดความเชื่อมโยงและบูรณาการงานด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะระบบการเชื่อมต่อของกระบวนการระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และสามารถให้บริการกลางร่วมกัน โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีระบบการเชื่อมต่อของกระบวนการระหว่างผู้นำและผู้ปฏิบัติงานที่ให้บริการร่วมกันอย่างดี

๕. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (efficiency & effectiveness) โดยการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความคุ้มค่า พยายามปรับขนาดของหน่วยงานให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ลดความซ้ำซ้อนภายในดำเนินการจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากหน่วยงาน/ธุรกิจภายนอก รวมทั้งโอนถ่ายและแปรสภาพภารกิจงานบางส่วนออกไปให้เกิดความเหมาะสม และสร้างความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงานใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่าและปรับขนาดหน่วยงาน

๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participation) ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ รวมทั้งกระจาย



อำนาจการบริหารงานไปสู่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา กระจายอำนาจการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุก ๆ คน ภายใต้คุณสมบัติของการทำหน้าที่

๗. มีความโปร่งใส (transparency) โดยทำให้กระบวนการและขั้นตอนการทำงานมีความชัดเจนและเปิดเผย มีความเป็นกลางทางการเมือง บุคคลฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีความเป็นกลางทางการเมือง และสร้างความเสมอภาคโดยบุคคลต่าง ๆ สามารถเข้าถึงพระธรรมวินัยและผู้ปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนและเปิดเผย

### ๒.๓.๕ ผลการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้อำนวยการสำนัก จำนวน ๒๓ ตัวอย่าง ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาพบว่า

#### ๒.๓.๕.๑ ปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. โครงสร้างของหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีไม่เพียงพอกับภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๓๒</sup>

๒. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อยไม่ชัดเจน

๓. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อยมีลักษณะแต่ละหน่วยงานที่มากเกินไปและซ้ำซ้อนกับหน่วยงานย่อยอื่น ๆ<sup>๓๓</sup>

๔. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบงานที่ยาวไม่สามารถให้บริการจุดเดียวได้

๕. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงานย่อยภายในที่มีลักษณะงานที่ไม่จำเป็น เช่น งานบริหารทั่วไปและมีจำนวนมาก

๖. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นภารกิจหลัก คือ การทำงานตามกระบวนการนิติบัญญัติไม่มี

๗. ไม่มีการวางแผนพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๓๔</sup> เพราะมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สามารถรองรับภาระหน้าที่ของสมาชิกให้มากขึ้น<sup>๓๕</sup>

<sup>๓๒</sup>พระราชบัญญัติการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔.

<sup>๓๓</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๑, กทม. สำนักการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑.

<sup>๓๔</sup>อ้างแล้ว.

<sup>๓๕</sup>คณะกรรมการกิจการการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร, กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กทม, ๒๕๓๑.

๘. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน เช่น คณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญที่ช่วยเหลือปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๓๖</sup>

๙. การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างยังไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรที่จะทำให้งานด้านวิชาการมีพลัง

๑๐. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขาดการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ ทำให้ระบบงานเกิดความซ้ำซ้อน<sup>๓๗</sup>

### ๒.๓.๕.๒ อุปสรรคของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

๒. บุคลากรในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับคำอธิบายงาน (Job Description) และการทำงานตามอำนาจหน้าที่ (Job Specification) น้อยมาก

๓. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาศัยหลักการบริหารราชการที่อิงฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มากเกินไป<sup>๓๘</sup>

๔. พฤติกรรมของบุคลากรในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะการทำงานที่ไม่เสร็จในจุดเดียวและมีข้อจำกัดในการทำงาน

๕. บุคลากรไม่สามารถสนองตอบการให้บริการด้านวิชาการด้านข้อมูลทางวิชาการ ด้านเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบ<sup>๓๙</sup>

๖. ระบบตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส<sup>๔๐</sup> มีน้อยมากทำให้การทำงานมีปัญหาเรื่องการทุจริต

๗. ระบบงบประมาณไม่เป็นอิสระ<sup>๔๑</sup>

<sup>๓๖</sup>มนตรี เต้งตระกูล, รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๑๗.

<sup>๓๗</sup>สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์. ทิศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา, เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย(กทม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๓๕.

<sup>๓๘</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, ระบบการบริหารหน่วยงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ, เอกสารวิจัย, กทม., ๒๕๓๘.

<sup>๓๙</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการ, ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

<sup>๔๐</sup>สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยการปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา บริษัทเอกไทการพิมพ์, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓

<sup>๔๑</sup>อ้างแล้ว.

๘. การไม่มีสมาคมบุคลากรเพื่อเป็นหลักประกันระบบคุณธรรม<sup>๔๒</sup>

๙. โครงสร้างหน่วยธุรการร่วมที่ใช้ร่วมกันอยู่ในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การให้บริการไม่เท่าเทียมกับระบบการให้บริการเป็นไปตามอำเภอใจ

## ๒.๔ วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาด้วยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์

## ๒.๕ สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อำนวยการและปฏิบัติงานในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคุณสมบัติที่ไม่เหมือนคุณสมบัติของพุทธบริษัทตามพระไตรปิฎก องค์การพระพุทธศาสนามีโครงสร้างที่ประกอบด้วยพระธรรมวินัยเป็นผู้อำนวยการและพุทธบริษัทที่มีคุณสมบัติตามพระไตรปิฎก โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาหลายประการ เช่นการจัดโครงสร้างที่ยังไม่เพียงพอรองรับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร ภารกิจรัฐสภา ภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภารกิจของสมาชิกรัฐสภา และภารกิจที่ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งได้แก่ภารกิจทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ มีความซ้ำซ้อน กฎหมายที่อธิบายลักษณะงาน (Job Description) ไม่ชัดเจน ระบบงานมีความยาวมากไปทำให้ผลสำเร็จของงานเกิดความล่าช้า บุคลากรหรือพฤติกรรมของบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ปฏิบัติงาน ผู้บริหารมีความรับผิดชอบน้อย<sup>๔๓</sup> เพราะไม่เข้าใจระบบงานและไม่ได้เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มต้น รวมถึงขาดจิตสำนึกที่จะทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยสรุปแล้วสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ประกอบด้วยเป็นโครงสร้างที่ไม่มีการนำหลักพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม บุคลากรมีคุณสมบัติที่ทำงานตามอำนาจหน้าที่น้อย โครงสร้างเป็นแบบระบบราชการฝ่ายบริหาร ลักษณะงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างจากโครงสร้างระบบบริหาร พฤติกรรมของบุคลากรไม่สามารถทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายได้เพียงคนเดียว บุคลากรไม่สามารถให้บริการด้านวิชาการ ด้านข้อมูลและ

<sup>๔๒</sup>อ้างแล้ว.

<sup>๔๓</sup>การสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕.

เทคโนโลยีที่เหมาะสม ระบบงบประมาณไม่เป็นอิสระ การประกันระบบคุณธรรมไม่มี ความไม่เท่าเทียม การให้บริการต่อสมาชิกรัฐสภาแตกต่างกัน ระบบงานไม่ชัดเจน บุคลากรไม่มีความรู้ความเข้าใจใน อำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน

ดังนั้นผู้ศึกษาจะได้ศึกษาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และ พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาต่อไป

## บทที่ ๓

### พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก พระพุทธศาสนา

ในบทที่ ๓ ผู้ศึกษาจะเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาโดยจะนำเสนอประเด็นโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเป็นอย่างไร ประเด็นพัฒนาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเป็นอย่างไร โดยมีวิธีดำเนินการศึกษาด้วยการศึกษาคัมภีร์พระไตรปิฎก และพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยหลักพระพุทธศาสนา ผลของการศึกษาจะได้อะไรจากการศึกษาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่เป็นทฤษฎีเพื่อนำไปปรับปรุงเป็นพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

#### ๓.๑ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

องค์การพระพุทธศาสนาเกิดขึ้นในโลกนับตั้งแต่พระพุทธเจ้า ซึ่งเป็นองค์ศาสดาของพระพุทธศาสนาพระสูติในโลกและมีอายุยืนนานกว่า ๒๖๐๐ ปีจนถึงปัจจุบันนี้ องค์การพระพุทธศาสนา คือ พระรัตนตรัย ได้แก่ พระพุทธเจ้า พระธรรม และพระสงฆ์

พระพุทธเจ้าทรงปรินิพพานเป็นเวลานานแล้ว แต่องค์การพระพุทธศาสนายังดำรงอยู่และเป็นองค์การที่มีโครงสร้างองค์การที่มีการทำงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป หรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน แบ่งแยกกันทำงานมี กฎ ระเบียบ และความเป็นอยู่ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ถือเป็นนักบวชที่เน้นการปฏิบัติตามพระธรรม ซึ่งเป็นผู้นำบุคคลที่เข้าสู่องค์การพระพุทธศาสนา มาจากชนชั้นและวรรณะที่มีความแตกต่างกันมากพร้อมกับฝึกฝนในทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาตนเองให้บรรลุตามวัตถุประสงค์สูงสุดของพระพุทธศาสนาที่ตั้งไว้คือการถือพระรัตนตรัยเป็น สรรณะ<sup>๑</sup>

เหตุการณ์แรกตรัสรู้ที่พระพุทธเจ้าประทับอยู่ ณ คุ้งต้นโพธิ์พุกข<sup>๒</sup> ใกล้ฝั่งแม่น้ำ เจริญชรา เขตตำบลอรุณเวลา พระองค์ประทับนั่งบัลลังก์เดียว ซึ่งเป็นการนั่งขัดสมาธิโดยไม่ลุกขึ้นเลยตลอด ๗ วัน โดยทรงพิจารณาโดยถ้อยปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมายคือธรรมที่อาศัยกันและกันแล้วยังธรรมที่เกิดร่วมกันให้เกิดขึ้น<sup>๓</sup> โดยอนุโลมและปฏิโลม ทั้งปฐมยาม มัชฌิมยาม และปัจฉิมยาม ซึ่งแต่ละยามได้มีพุทธอุทานคาถาที่ ๑ พุทธอุทานคาถาที่ ๒ และพุทธอุทานคาถาที่ ๓ ตามลำดับดังนี้<sup>๔</sup>

“เมื่อใดแล ธรรมทั้งหลายปรากฏแก่พราหมณ์ผู้มีความเพียรเพ่งอยู่

<sup>๑</sup>ช.พ. (ไทย) ๒๕/๑/๑.

<sup>๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑/๓.

<sup>๓</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑/๑-๓/๑-๖.

<sup>๔</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑-๓/๑-๖.

เมื่อนั้น “ความสงสัยทั้งปวงของพราหมณ์นั้นย่อมสิ้นไป เพราะมารู้ธรรมพร้อมทั้งเหตุ” พราหมณ์นั้นย่อมกำจัดการและเสนาเสียได้ ดูพระอาทิตย์อุทัยขึ้นสาดส่องท้องฟ้าให้สว่างไสวฉะนั้น”

เมื่อพระพุทธเจ้าทรงออกจากสมาธิแล้วเสด็จจากควงตันโพธิ์พฤกษ์ไปยังควงตันอชปาลนิโครธ ทรงประทับนั่งโดยบัลลังก์เดียวเสวยวิมุตติสุข ณ ควงตันอชปาลนิโครธเป็นเวลา ๗ วัน พราหมณ์หูกุขาติ ผู้หนึ่งได้เข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าและกราบทูลพระพุทธเจ้าว่า<sup>๕</sup>

“พระโคดมผู้เจริญ บุคคลชื่อว่าเป็นพราหมณ์ด้วยเหตุเพียงไรหนอ ก็และธรรมเหล่าไหนที่ ทำบุคคลให้เป็นพราหมณ์”

พระพุทธเจ้าทรงทราบเพื่อความนั้นแล้วจึงแสดงธรรมต่อพราหมณ์ว่า<sup>๖</sup>

“พราหมณ์ ลอยบาปกรรมเสีย ไม่ตลาดผู้อื่นว่าฮี หี ไม่มีกิเลสจุน้ำฝาดสำรามตน เรียงจบ พระเวท อยู่จบพรหมจรรย์ พราหมณ์นั้น ไม่มีกิเลสเครื่องพองารมณ์ไหน ๆ ในโลก ควรกล่าววาตะว่า เราเป็น พราหมณ์โดยธรรม”

ต่อจากนั้นอีก ๗ วัน พระพุทธเจ้าทรงออกจากสมาธิแล้วเสด็จจากควงตันอชปาลนิโครธไป ยังควงตันมุจลินท์ และประทับนั่งบัลลังก์เดียวเป็นเวลา ๗ วัน โดยมีพญานาคมุจลินท์แผ่ทั้งทานให้ ปาคลามเหนือพระเศียรป้องกัน ความหนาว ความร้อน สัมผัสจากเหลือบยุง ลม แดด สัตว์เลื้อยคลาน เปียดเบียนพระพุทธเจ้าพร้อมแสดงธรรมต่อพญานาคมุจลินท์ว่า<sup>๗</sup>

ครั้งล่วงไป ๗ วัน พระพุทธเจ้าทรงออกจากสมาธินั้นแล้วเสด็จจากควงตันมุจลินท์ไปยัง ควงตันราชาตนะ ครั้งถึงจึงประทับนั่งโดยบัลลังก์เดียว เสวยวิมุตติสุข ณ ควงตันราชาตนะเป็นเวลา ๗ วัน จึงพบกับตะปุตสะและภัลลิกะ<sup>๘</sup> ที่เป็นพ่อค้าเดินทางไกลมาจากอูกกถนบท ได้ถือข้าวตุงและ ข้าวตูก่อนปรุงด้วยน้ำผึ้งเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าทรงรับข้าวตุงและข้าวตูก่อนปรุงน้ำผึ้งด้วย บาทที่ห้ามหาหาราชทั้ง ๔ ถวาย ตะปุตสะและภัลลิกะ ถวายตัวเป็นอุบาสกจนตลอดชีวิต ทำให้มี อุบาสกเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก

ครั้งล่วง ๗ วัน พระพุทธเจ้าเสด็จจากควงตันราชาตนะไปยังควงตันอชปาลนิโครธ ได้ทรงดำริ ในพระทัยว่าปฏิจจสมุปบาทเป็นธรรมที่พระองค์บรรลุนั้นมีความลึกซึ้งเห็นได้ยาก รู้ตามได้ยาก สงบ ประณีต ไม่เป็นวิสัยแห่งตรรก ละเอียด บุคคลผู้เป็นบัณฑิตจึงรู้ได้ แต่ประชาชนทั้งหลายที่มีกิเลสจะ เห็นได้ยาก ซึ่งถ้าพระองค์แสดงธรรมปฏิจจสมุปบาทหรือหลักอทิปปัจจยตาแล้วบุคคลเหล่านั้น ไม่เข้าใจพระองค์ ทำให้ทรงเหน็ดเหนื่อยและลำบากขึ้น

ท้าวสหัมบดีพรหมได้ทราบความดำริในพระทัยของพระพุทธเจ้าแล้ว เห็นว่าถ้าพระพุทธเจ้า ไม่ทรงแสดงธรรมสั่งสอนชาวโลก<sup>๙</sup> แล้ว

“ท่านผู้เจริญเอ๋ย โลกจะฉิบหายหนอ โลกจะพินาศหนอ

เพราะพระตถาคตอรหันต์สัมมาสัมพุทธเจ้าทรงน้อม

พระทัยไปเพื่อการชวนชวายน้อย มิได้น้อมพระทัยไปเพื่อทรงแสดงธรรม”

<sup>๕</sup>วิ.มท. (ไทย) ๔/๔/๗.

<sup>๖</sup>วิ.มท. (ไทย) ๔/๔/๗.

<sup>๗</sup>วิ.มท. (ไทย) ๔/๕/๘-๙.

<sup>๘</sup>วิ.มท. (ไทย) ๔/๖/๙-๑๐.

<sup>๙</sup>วิ.มท. (ไทย) ๔/๘/๑๒.

เมื่อท้าวสหบดีพรหมได้เข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าและกราบทูลอาราธนาให้พระองค์ทรงแสดงธรรมเพราะจักมีผู้รู้ธรรม โดยกราบทูลท้าวสหบดีพรหมได้ทูลอาราธนาพระพุทธเจ้าถึงสามครั้ง พระพุทธเจ้าทรงเห็นด้วยกับคำกราบทูลอาราธนาของสหบดีพรหม จึงทรงตกลงพระทัยที่จะแสดงธรรมโปรดสัตว์

### ๓.๑.๑ โครงสร้างในช่วงปฐมโพธิกาล

เมื่อพระพุทธเจ้าทรงรับคำกราบทูลอาราธนาให้ทรงแสดงธรรมของท้าวสหบดีพรหมแล้ว จึงทรงพิจารณาบุคคลที่พระองค์จะทรงแสดงธรรมให้บุคคลใดฟัง บุคคลนั้นจะได้รู้ธรรมได้อย่างรวดเร็ว พระองค์ทรงนึกถึงพระดาบสผู้เคยเป็นอาจารย์สอนกัมมัญฐานในสมัยที่ทรงแสวงหาโมกขธรรมอยู่คือ อาหารดาบสกาลามโคตรซึ่งเป็นพระอาจารย์ของพระองค์นั้นเป็นบัณฑิตฉลาดเฉียบแหลม มีปัญญา มีฐลีในทานน้อยมานานจึงทรงดำริว่าจะแสดงธรรมแก่อาหารดาบส กาลามโคตรก่อนซึ่งจะรู้ธรรมที่พระองค์ตรัสรู้ได้ในทันที<sup>๑๐</sup> แต่ทเวดาได้กราบทูลว่าอาหารดาบส กาลามโคตรได้เสียชีวิตไปแล้ว ต่อมา พระพุทธเจ้าจึงดำริและเห็นว่าอุทกดาบสซึ่งเป็นอาจารย์อีกท่านหนึ่ง เพราะอุทกดาบส รามบุตรเป็นบัณฑิตมีความฉลาดเฉียบแหลม มีปัญญา มีฐลีในทานน้อยมานาน จึงจะแสดงธรรมต่ออุทกดาบส รามบุตร เพราะจะรู้ธรรมได้ฉับพลัน และทเวดาได้ทูลว่าอุทกดาบส รามบุตรได้เสียชีวิตไปแล้ว โดยอาหารดาบสได้เสียชีวิตไปก่อน ๗ วัน แล้วและอุทกดาบสได้เสียชีวิตไปก่อน ๑ วันแล้ว

เมื่ออาหารดาบส กาลามโคตรและอุทกดาบส รามบุตร เสียชีวิตแล้ว พระพุทธเจ้าทรงดำริว่าภิกษุปัญจวัคคีย์มีพระคุณและปรนนิบัติพระองค์ เมื่อทรงบำเพ็ญเพียรจึงทรงดำริต่อไปว่าพระองค์จะแสดงธรรมต่อภิกษุปัญจวัคคีย์ พระองค์ทรงเห็นปัญจวัคคีย์ว่าอยู่ที่ป่าอิสิปตนมฤคทายวัน เขตกรุงพาราณสีด้วยทิพย์จักษุอันบริสุทธิ์ล่วงจักษุมนุษย์ พระพุทธเจ้าทรงบำเพ็ญ ณ ตำบลอรุเวลาเสนาณิคม จึงเสด็จตรงไปยังป่าอิสิปตนมฤคทายวัน เขตกรุงพาราณสี แล้วเสด็จไปทางที่ภิกษุปัญจวัคคีย์อยู่<sup>๑๑</sup>

ภิกษุปัญจวัคคีย์เห็นพระพุทธเจ้าจึงได้ตกลงใจร่วมกันว่าเมื่อเสด็จมาถึงจะไม่กราบไหว้ ไม่ลูกรับ ไม่รับบาตร และจีวรของพระองค์ แต่จะจัดอาสนะไว้ให้ ถ้าพระองค์ปรารถนาประทับนั้น แต่พระพุทธเจ้าเสด็จมาถึงภิกษุปัญจวัคคีย์ไม่ได้ปฏิบัติตามที่ตกลงร่วมกันไว้ โดยภิกษุปัญจวัคคีย์รูปหนึ่ง จัดหาน้ำล้างพระบาท รูปหนึ่งจัดตั้งตั้งรองพระบาท รูปหนึ่งนำกระเบื้องเช็ดพระบาทไปวาง เมื่อพระพุทธเจ้าประทับบนอาสนะและทรงล้างพระบาท ภิกษุปัญจวัคคีย์ได้ร้องเรียกพระนามและใช้คำว่า อาวุโส พระองค์ได้ตรัสห้ามว่า<sup>๑๒</sup>

“ภิกษุทั้งหลาย พวกเธออย่าร้องเรียกตลาคตโดยออกชื่อและใช้คำว่าอาวุโส ภิกษุทั้งหลาย ตลาคตเป็นนรหันต์ตรัสรู้เองโดยชอบ พวกเธอเมื่อปฏิบัติตามที่เราสั่งสอน ไม่นานนักก็จักทำให้แจ้งซึ่งประโยชน์อันยอดเยี่ยม อันเป็นที่สุดแห่งพรหมจรรย์ที่เหล่ากุลบุตรผู้ออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต โดยชอบต้องการด้วยปัญญาอันยิ่งเองเข้าถึงอยู่ในปัจจุบันนี้แน่แท้” ภิกษุปัญจวัคคีย์ได้ทูลพระพุทธเจ้าว่าพระองค์ยังไม่ได้บรรลุธรรม แต่พระพุทธเจ้าได้ทรงตอบภิกษุปัญจวัคคีย์ว่า พระองค์ไม่เป็นคนมักมาก ไม่ได้คลายความเพียร ไม่ได้เวียนมาเพื่อความเป็นคนมักมาก ภิกษุทั้งหลาย ตลาคตเป็น

<sup>๑๐</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๐/๑๕.

<sup>๑๑</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๒/๑๘-๒๐.

<sup>๑๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๒/๑๘.

อรหันต์ตรัสรูเองโดยชอบ เมื่อปฏิบัติตามที่พระองค์สั่งสอนจะทำให้แจ้งเห็นประโยชน์สูงสุด ซึ่งผู้ที่ออกบวชเป็นบรรพชิตต้องการและอยู่กับปัจจุบัน ภิษุปัญญาวัคคีย์ได้กราบทูลครั้งที่ ๓<sup>๑๓</sup>

“อาวุโสโคดม แม้ด้วยจริยานั้น แม้ด้วยปฏิบัติทานนั้น แม้ด้วยทุกกริยานั้น พระองค์ก็ยังมีได้บรรลุอุตตริมนุสสรธรรม อันเป็นญาณทัสสะที่ประเสริฐ อันสามารถ บัดนี้พระองค์เป็นผู้มักมาก คลายความเพียร เวียนมาเพื่อความเป็นคนมักมาก โฉนจักบรรลุอุตตริมนุสสรธรรม อันเป็นญาณทัสสะที่ประเสริฐอันสามารถได้แล้ว”

พระพุทธเจ้าได้ตรัสกับภิษุปัญญาวัคคีย์ในครั้งที่ ๓ ว่า<sup>๑๔</sup>

“ภิษุทั้งหลาย พวกเธอยังจำได้หรือไม่ว่า ถ้อยคำเช่นนี้เราได้เคยกล่าวในกาลแต่ก่อนนี้” ภิษุปัญญาวัคคีย์ กราบทูลว่าไม่เคยได้ฟังมาก่อน พระพุทธเจ้าจึงตรัสว่า ธรรมที่พระองค์ได้บรรลุนั้น พระองค์จะสั่งสอนและแสดงธรรมเมื่อภิษุปัญญาวัคคีย์ปฏิบัติตาม ก็จะเข้าใจถึงประโยชน์สูงสุดของพรหมจรรย์ ผู้ออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิตโดยชอบต้องการด้วยปัญญาที่จะเข้าถึงในปัจจุบัน ซึ่งภิษุปัญญาวัคคีย์ยินยอมเชื่อฟังและตั้งใจฟังธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง

พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนและทรงพยายามเลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากพุทธจักขุว่าเป็นบัณฑิต เป็นผู้มีความรู้แล้ว แต่ก็มีคำถามในการทำความเข้าใจ แต่ด้วยพระวิริยะ อุตสาหะของพระพุทธเจ้าที่ทรงมีพระวิริยะ อุตสาหะเพื่อทรงรับสั่งสอนชาวโลก ดังนั้น พระพุทธศาสนาเกิดขึ้นจากการตรัสรู้ของพระพุทธเจ้าและการรับคำอาราธนาของท้าวสหัมบดีพรหมให้แสดงธรรมต่อชาวโลก และทรงแสดงธรรมจนกระทั่งเป็นองค์การที่มั่นคง

### ๓.๑.๑.๑ การประกาศพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าตรัสรู้อริยสัจ ๔ ที่ก่อให้เกิดจักขุ ปัญญาจักขุ ก่อให้เกิดญาณ เป็นไปเพื่อความสงบ เพื่อความรู้แจ้ง เพื่อความตรัสรู้ เพื่อพระนิพพาน ซึ่งได้แก่ ทุกข์ สมุทัย นิโรธ และอริยมรรค ซึ่งเป็นมัชฌิมาปฏิปทา นับแต่ตรัสรู้อองค์การพระพุทธศาสนามีโครงสร้างองค์ประกอบด้วยพระพุทธเจ้าและพระธรรมซึ่งเป็นหลักความจริงที่ทรงค้นพบปฏิบัติจนกระทั่งพ้นตรัสรู้อ และนำไปตั้งองค์การพระพุทธศาสนา สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมที่ชื่อว่าธัมมจักกัปปวัตตนสูตรแก่ปัจจุวัคคีย์ ทำให้โกณฑัญญะได้เห็นธรรม บรรลุธรรม รู้แจ้งธรรม หยั่งลงสู่ถันโดยปราศจากความเคลือบแคลงใจจึงกราบทูลขอบรรพชาต่อพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าทรงตรัสอุปสมบทอัญญาโกณฑัญญะ เป็นการบวชแบบเอหิภิกขุอุปสัมปทา โดยพระพุทธเจ้าตรัสว่า<sup>๑๕</sup> “เธอจงเป็นภิษุเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เพื่อทำที่สุดทุกข์โดยชอบเถิด” เมื่ออัญญาโกณฑัญญะเป็นพระสงฆ์องค์แรกในพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าได้ทรงโอวาทปัจจุวัคคีย์อีกสี่คนด้วยธรรมิกถา ทำให้พระวัปปะ และพระภัททิยะบรรลุธรรมและขออุปสมบท พระพุทธเจ้าทรงบรรพชาด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา เช่นเดียวกับพระโกณฑัญญะ ต่อมาพระโกณฑัญญะ พระวัปปะ และพระภัททิยะ ได้บิณฑบาตแล้ว

<sup>๑๓</sup>วิ.ม. (ไทย). ๔/๑๒/๑๙.

<sup>๑๔</sup>วิ.ม. (ไทย). ๔/๑๒/๑๙

<sup>๑๕</sup>วิ.ม. (ไทย). ๔/๑๘/๒๕.



นำพระกระยาหารมาถวายพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนพระปัญจวัคคีย์ ต่อด้วยธรรมิกถาทำให้พระมหานามะและพระอัสสชิ ได้ดวงตาเห็นธรรม พร้อมกับขออุปสมบทต่อพระพุทธเจ้าซึ่งทรงบวชให้ด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ทำให้พระรัตนตรัยครบองค์สาม คือ พระพุทธ พระธรรม และพระสงฆ์ ทำให้พระรัตนตรัยครบองค์สาม คือ พระพุทธ พระธรรม และพระสงฆ์

ต่อมาพระพุทธเจ้าได้ทรงแสดงอนัตตลักขณสูตรแก่พระปัญจวัคคีย์ จนกระทั่งจิตของพระภิกษุปัญจวัคคีย์หลุดพ้นจากอาสวะหรือกิเลสทั้งหลาย เพราะไม่ถือมั่นในรูป เวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน อนาคต ภายในหรือภายนอก ไกลหรือใกล้ เลวหรือปราณีต พระอรชยามีญาณหลุดพ้นและรู้ชัดว่าชาติสิ้นแล้ว พรหมจรรย์ได้อยู่จบแล้ว กิจที่ควรทำได้ทำเสร็จแล้ว กิจอื่นเพื่อความเป็นอย่างนี้ไม่มี ทำให้มีพระอรหันต์ในโลก ๖ รูป ทำให้เกิดโครงสร้างของพระพุทธศาสนาในระยะเริ่มแรกจึงมีลักษณะและพัฒนาการดังนี้

หลังจากนั้นพระพุทธเจ้าทรงบรรพชาให้กัษยสกุลบุตร โดยตรัสอนุพุทพิกา คือ ประกาศเรื่อง ทาน ศีล สวรรค์ โทษ ความต่ำทราม ความเศร้าหมองแห่งกาม และอนิสงส์แห่งการออกจากกาม เมื่อยสกุลบุตรมีจิตผ่องใสปราศจากนิวรณ์ จึงทรงประกาศสามกัษยธรรมเทศนา ซึ่งหมายถึงพระธรรมเทศนาที่พระพุทธเจ้าทั้งหลายทรงแสดงด้วยพระองค์เอง ทรงเห็นด้วยสัมมัญญา ไม่ทั่วไปแก่ผู้อื่น คือ มิได้รับคำแนะนำจากผู้อื่น ทรงตรัสรู้ลำพังพระองค์เองก่อนใครในโลก<sup>๑๖</sup> คือ ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค หรืออริยสัจ ๔ และพระยสะบรรลุเป็นพระอรหันต์เป็นรูปที่ ๗ ต่อมาเพื่อนของพระยสะอีก ๔ คน คือ วิมล สุพาหุ ปุณณชิ ควัมปติ ซึ่งเป็นบุตรของตระกูลใหญ่น้อยในกรุงพาราณสีได้มาหาพระยสะ พระยสะได้พาเพื่อนคฤหัสถ์ ๔ คนนั้นเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าและทูลพระพุทธเจ้าประทานโอวาทสั่งสอนเพื่อนด้วย อนุพุทพิกา เพื่อนของพระยสะได้ดวงตาเห็นธรรมและได้รับการบรรพชาจากพระพุทธเจ้าด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ทำให้มีพระอรหันต์เกิดขึ้นในโลก ๑๑ รูป หลังจากนั้นเพื่อนชาวชนบทของพระยสะ ๕๐ คน เป็นบุตรเศรษฐีได้ทราบข่าวพระยสะบวชเป็นบรรพชิต จึงมาหาพระยสะ พระยสะได้พาไปเฝ้าพระพุทธเจ้าและได้รับประทานโอวาทจากพระพุทธเจ้าด้วย อนุปาถา จนดวงตาเห็นธรรม พระพุทธเจ้าทรงบวชให้เพื่อนของพระยสะด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ทำให้มีพระอรหันต์ในโลก ๖๑ รูป ทำให้โครงสร้างขององค์การพระพุทธศาสนา

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีพระพุทธเจ้าซึ่งสำเร็จอรหันต์และพระอรหันต์ ๖๐ รูป ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงส่งไปประกาศพระศาสนาและส่งพระอรหันต์ ๖๐ รูปไปปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ไปสถานที่ละ ๑ องค์ องค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วยกลุ่มของบุคคลที่มาอยู่ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีระเบียบแบบแผน ความเป็นอยู่และความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน มีเพศเป็นบรรพชิตพรหมจรรย์ และบุคคลมาจากทุกชั้นวรรณะที่ต่างกันเข้ามาเพื่อฝึกฝนพัฒนาตนเอง เพื่อให้เข้าใจสังคมสงฆ์อย่างชัดเจน ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงสังคมสงฆ์ในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

### ๓.๑.๑.๒ วัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าทรงตั้งสังคมสงฆ์ขึ้นมาเพื่อให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ มีความเป็นอยู่ สัมผัสล้อม ระบบการเป็นอยู่ร่วมกัน และมีโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ฝึกฝนพัฒนา

<sup>๑๖</sup>วิ.อ. (ไทย) ๓/๒๕๓/๑๘๑.

ตนเอง เช่น การเข้ามาอยู่ใกล้ซิดและเรียนรู้จากพระพุทธเจ้า หรือจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ สูงกว่าหรือหมู่บุคคลที่มีความต้องการและระดับการเรียนรู้เหมือนกัน ใฝ่ใจในการฝึกฝนพัฒนาจะ ได้มาเกื้อกูลต่อกัน เพื่อจะได้มีโอกาสศึกษา เรียนรู้ พัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเข้าถึงชีวิตที่ดีงาม ยิ่งขึ้น พระพุทธศาสนาเริ่มขยายจากพระอริยสงฆ์มาสู่โลกโดยมีอุบาสิกาคณแรก คือ เศรษฐคหบดี ผู้เป็นบิดาของยสกุลบุตร ซึ่งไปตามหาบุตรและได้พบกับพระพุทธเจ้าที่ทรงประกาศอริยสัจต่อบิดา ยสกุลบุตรซึ่งฟังธรรมของพระพุทธเจ้าแล้วขอถึงซึ่งพระรัตนตรัยคือพระพุทธเจ้า พระธรรมและ พระสงฆ์เป็นสรณะ และปรารถนาตัวเป็นอุบาสิกผู้ถึงสรณะตลอดชีวิต<sup>๑๗</sup> พระพุทธเจ้าแสดงธรรมต่อบิดายสกุลบุตรทำให้ยสกุลบุตรหลุดพ้นจากอาสวะทั้งหลาย

เมื่อพระพุทธเจ้าเสด็จไปยังบ้านเศรษฐีคหบดีและทรงประทับนั่ง มารดาและภรรยา ของพระ อสเสได้เข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าซึ่งพระองค์ตรัสอนุปุพพิกา ทำให้มารดาและภรรยาเก๋าคิดอ่อน เบิกบาน ผ่องใส แล้วทรงประกาศอริยสัจ ทำให้มารดาและภรรยาเก๋าดวงตาเห็นธรรมได้กราบพูลขอ เป็นอุบาสิกา ผู้ถึงพระพุทธเจ้า พระธรรมและพระสงฆ์ เป็นสรณะ จึงเป็นอุบาสิกผู้ถึงสรณะเป็น คู่แรกในโลก<sup>๑๘</sup>

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาขยายใหญ่ขึ้นโดยมีพระอรหันต์ ๖๑ รูป และ พระพุทธเจ้าส่งพระอรหันต์ ๖๐ รูปไปประกาศศาสนา<sup>๑๙</sup>

### ๓.๑.๒ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

องค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วยกลุ่มของบุคคลที่มาอยู่ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ ร่วมกัน มีระเบียบแบบแผน ความเป็นอยู่และความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน มีเพศเป็นบรรพชิต และ บุคคลต่างมาจากทุกชั้นวรรณะที่ต่างกันเข้ามาเพื่อฝึกฝนพัฒนาตนเอง เพื่อให้เข้าใจสังคัมสงฆ์อย่าง ชัดเจน ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงสังคัมสงฆ์ในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

#### ๓.๑.๒.๑ วัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าทรงตั้งสังคัมสงฆ์ขึ้นมาเพื่อให้เป็นสังคัมแห่งการเรียนรู้ มีความ เป็นอยู่ สิ่งแวดล้อม ระบบการเป็นอยู่ร่วมกัน และมีโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ฝึกฝนพัฒนา ตนเอง เช่น การเข้ามาอยู่ใกล้ซิดและเรียนรู้จากพระพุทธเจ้า หรือจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ สูงกว่า หรือหมู่บุคคลที่มีความต้องการและระดับการเรียนรู้เหมือนกัน ใฝ่ใจในการฝึกฝนพัฒนาจะ ได้มาเกื้อกูลต่อกัน เพื่อจะได้มีโอกาสศึกษา เรียนรู้ พัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเข้าถึงชีวิตที่ดีงาม ยิ่งขึ้น<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๗</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๒๗/๓๓-๓๔.

<sup>๑๘</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๒๙/๓๖-๓๗.

<sup>๑๙</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๔/๒๙/๔๐-๔๑.

<sup>๒๐</sup>พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโตป), นิติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๙), หน้า ๕๒-๕๓.

### ๓.๑.๒.๒ สมาชิกองค์การพระพุทธศาสนา

องค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วยกลุ่มของบุคคลที่มาอยู่ร่วมกัน โดยมีกฎระเบียบประเพณีที่ปฏิบัติ ความเป็นอยู่และความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ถือเป็นนิกบวช และมาจากวาระหน้าที่แตกต่างกันจำนวนมาก มีทั้งชายและหญิง มีทั้งเด็กและผู้ใหญ่ ประพฤติปฏิบัติตามพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้สำหรับควบคุมความประพฤติให้อยู่ร่วมกันด้วยความเรียบร้อยดีงามและเป็นแบบอย่างที่ดีขององค์การชุมชนและสังคม สมาชิกองค์การพระพุทธศาสนา มี ๕ ประเภท คือ ภิกษุ<sup>๒๑</sup> ภิกษุณี<sup>๒๒</sup> สิกขมานา<sup>๒๓</sup> สามเณร<sup>๒๔</sup> และสามเณรี<sup>๒๕</sup>

### ๓.๑.๒.๓ คุณสมบัติสมาชิกองค์การพระพุทธศาสนา

สมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนานับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งทำให้ต้องช่วยกันพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาให้มีคุณสมบัติถูกต้องตามที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตไว้ เพื่อความเรียบร้อยดีงามแห่งองค์การสงฆ์ และเพื่อสร้างศรัทธาแก่ประชาชนชุมชนและสังคมโลก พระพุทธเจ้าทรงกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะเป็น

<sup>๒๑</sup>ภิกษุ ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นชาย มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปี ก็มีบ้าง เช่น สามเณรโสปากะที่มีอายุเพียง ๗ ปีแต่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจพระธรรมวินัยอย่างแจ่มแจ้ง เป็นพระอรหันต์ตั้งแต่เมื่ออายุ ๗ ปี ก็ทรงอนุญาตให้อุปสมบทเป็นภิกษุได้ : สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นภิกษุนี้จะต้องประพฤติปฏิบัติตามวินัยสงฆ์จำนวน ๒๒๗ สิกขาบท : วิ.มหา. (ไทย) ๑/๒๔-๔๕๘/๑๗-๔๘๔,๒/๔๕๙-๖๕๕/๑-๗๓๗.

<sup>๒๒</sup>ภิกษุณี ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นหญิง มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป หรือถ้าเคยผ่านการมีครอบครัวมีสามีมาแล้วต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๒ ปีบริบูรณ์” วิ.ภิกษุณี (ไทย) ๓/๑๐๙๐-๑๑๐๔/๓๐๕-๓๑๕. แต่ต้องผ่านการศึกษาศึกษาในธรรม ๖ ข้อเป็นเวลา ๒ ปีแล้ว และสงฆ์ให้การรับรองแล้ว ก็สามารถที่จะอุปสมบทเป็นภิกษุณี ๓/๖๕๖-๑๒๔๒/๑-๔๐๑. ภิกษุณีมีวินัยสงฆ์สำหรับประพฤติปฏิบัติจำนวน ๓๑๑ สิกขาบท : วิ.ภิกษุณี (ไทย)

<sup>๒๓</sup>สิกขมานา ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นหญิง ที่ต้องประพฤติปฏิบัติสิกขาในธรรม ๖ ข้อ เป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่ให้ขาดไม่ให้บกพร่องแล้วจึงจะอุปสมบทเป็นภิกษุณีได้ หรือได้แก่สามเณรีที่มีอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปี บริบูรณ์กำลังเตรียมตัวบวชเป็นภิกษุณี สิกขมานาจะต้องประพฤติปฏิบัติตามสิกขาบทจำนวน ๖ ข้อ คือ (๑) งดเว้นจากการฆ่าสัตว์ (๒) งดเว้นจากการถือเอาของที่เจ้าของมิได้ให้ (๓) งดเว้นจากพฤติกรรมอันมิใช่พรหมจรรย์ (๔) งดเว้นจากการพูดเท็จ (๕) งดเว้นจากน้ำเมาคือสุราและเมรัยอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท (๖) งดเว้นจากการบริโภคอาหารในเวลาวิกาล : วิ.ภิกษุณี., (ไทย) ๓/๑๐๗๙/๒๙๗-๒๙๘.

<sup>๒๔</sup>สามเณร ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นชาย มีอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ เป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ด้วยวิธีการรับไตรสรณคมน์ แม้ผู้ที่ยังอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแล้ว แต่เมื่อยังไม่ได้รับการอุปสมบทจากสงฆ์ ก็ยังถือว่าเป็นสามเณรอยู่เช่นเดิม สามเณรจะต้องประพฤติปฏิบัติตามสิกขาบทจำนวน ๑๐ ข้อ ข้อแรกเหมือนกับสิกขาบทของสิกขมานา ส่วนอีก ๔ ข้อ คือ (๗) งดเว้นจากการฟ้อนรำ ขับร้อง บรรเลงดนตรี และดูการละเล่นอันเป็นข้าศึกต่อพรหมจรรย์ (๘) งดเว้นจากการตัดทรงดอกไม้ ของหอม และเครื่องลูบไล้ซึ่งใช้เป็นเครื่องประดับตกแต่ง (๙) งดเว้นจากที่นอนสูงและที่นอนใหญ่ (๑๐) งดเว้นจากการรับทองและเงิน: วิ.มหา. (ไทย) ๓/๕๘๒-๕๘๖/๑๐๗-๑๑๑ ขุ.ขุ. (ไทย) ๒๕/๗/๒-๓.

<sup>๒๕</sup>สามเณรี ได้แก่ บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นหญิง มีอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ เป็นสามเณรีผู้หญิงที่ยังไม่ได้รับการอุปสมบทจากสงฆ์ สามเณรีจะต้องประพฤติปฏิบัติตามสิกขาบทจำนวน ๑๐ ข้อเหมือนสามเณร.

สมาชิกขององค์การจะไม่รับผู้ขาดคุณสมบัติรวมทั้งเมื่อรับมาเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์แล้วก็พึงให้พ้นจากความ เป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาทันที ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องจึงช่วยกันคัดเลือกอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นการช่วยป้องกันคำติเตียนต่าง ๆ ที่อาจมีตามมาได้ เช่น การอุปสมบทโจรสลัดที่มีชื่อเสียงโด่งดัง หรือโจรสลัดที่ถูกทางราชการออกหมายจับ ก็จะถูกคนนินทาได้ว่าองค์การพระพุทธศาสนาเป็นแหล่งช่องสุ่มบุคคลที่เป็นภัยร้ายแรง ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความหวาดกลัวระแวงสงสัยองค์การได้ แต่เมื่อสมาชิกผ่านการพิจารณาคัดเลือกอย่างดีแล้วก็จะทำให้สมาชิกของสังคมสงฆ์มีความสง่างามไม่เป็นที่หวาดระแวงของประชาชน ชุมชน และสังคมองค์การพระพุทธศาสนา ก็จะเป็นสังคมที่สร้างประโยชน์ เพราะคนในสังคมสงฆ์ต่างก็มีวัตถุประสงค์เป็น หนึ่งเดียวนั่นคือการฝึกฝนพัฒนาตนเอง ประพฤติปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้การประพฤติปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความ เป็นระเบียบเรียบร้อย

### ๓.๑.๒.๔ การรับสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

ในระยะแรก พระพุทธเจ้าทรงรับสมาชิกของสังคมสงฆ์ด้วยพระองค์เอง ระยะต่อมาเพราะเหตุการณ์และความจำเป็นบางประการ จึงทรงอนุญาตให้พระสาวกดำเนินการแทน และในที่สุดทรงมอบความเป็นใหญ่ให้เป็นหน้าที่ของพระสงฆ์ดำเนินการ วิธีรับสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาเรียกว่า “อุปสัมปทา” หรือ “อุปสมบท” ซึ่งทำให้มีการตรวจสอบบุคคลก่อนเข้าสู่ องค์การพระพุทธศาสนา

การรับสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนามี ๘ วิธี

๑. เอหิภิกขุสัมปทา<sup>๒๖</sup>

๒. ดิสรณคมนาอุปสัมปทา<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๖</sup>เอหิภิกขุสัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยพุทธดำรัสว่าจงเป็นภิกษุมาเถิด เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงดำเนินการตรวจสอบและรับด้วยพระองค์เอง และเป็นวิธีแรกของการรับสมาชิกของสังคมสงฆ์ มีอยู่ ๒ แบบ คือ (๑) ถ้าบุคคลผู้จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนายังไม่บรรลุนิติภาวะชั้นสูงสุดคือยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นพระอรหันต์ ก็จะมีพระพุทธดำรัสว่า “เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เพื่อทำที่สุดทุกข์โดยชอบเถิด”, วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๘/๒๕.(๒) ถ้าบุคคลนั้นได้บรรลุนิติภาวะชั้นสูงสุดคือเป็นพระอรหันต์แล้ว ก็จะมีพระพุทธดำรัสว่า “เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เถิด”, วิ.ม.ท. (ไทย) ๔/๒๘/๓๖.

<sup>๒๗</sup>ดิสรณคมนาอุปสัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการให้รับไตรสรณคมน์ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้พระสาวกดำเนินการตรวจสอบและรับแทน กล่าวคือเมื่อคราวที่ทรงส่งพระสาวกไปประกาศพระพุทธศาสนาในที่ต่าง ๆ มีคนเลื่อมใสประสงค์จะเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ พระสาวกก็ต้องพามาเฝ้าเพื่อให้ทรงรับท่านเหล่านั้นเป็นสมาชิก เป็นการทำความลำบากให้แก่พระสาวกและผู้ที่จะเป็นสมาชิก จึงทรงอนุญาตพระสาวกให้รับสมาชิกด้วยวิธีนี้ โดยให้ผู้ประสงค์จะเป็นสมาชิกปลงผมโกนหนวด และนุ่งห่มจีวรเรียบร้อยแล้วกราบเท้าของภิกษุ ประนมมือกล่าวคำปฏิญาณตนถึงพระรัตนตรัยตามคำของภิกษุ ๓ ครั้งก็เป็นอันเสร็จ, วิ.ม. (ไทย) ๔/๓๔/๔๓.

๓. โฉวาทปฏิคคหณุปสัมปทา<sup>๒๘</sup>
๔. ปัญหาพยากรุปสัมปทา<sup>๒๙</sup>
๕. ครุธัมมปฏิคคหณุปสัมปทา<sup>๓๐</sup>
๖. ทูเตนุปสัมปทา<sup>๓๑</sup>
๗. อัญญาจิกูปสัมปทา<sup>๓๒</sup>

<sup>๒๘</sup>โฉวาทปฏิคคหณุปสัมปทา คือ การรับสมาชิกด้วยการรับโฉวาทไปเป็นข้อประพฤติปฏิบัติ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่ท่านพระมหากัสสปะเป็นกรณีพิเศษ โดยประทานโฉวาท ๓ ประการ ให้ท่านนำไปศึกษาและประพฤติปฏิบัติตามโฉวาท ๓ ประการ ได้แก่ (๑) เราจักเข้าไปตั้งหิริและโอตตปโยอย่างแรงกล้าในภิกษุทั้งหลายผู้เถาะ ผู้นวกะ ผู้มีชฌมิ (๒) เราจักพึงธรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยกุศล จักกระทำธรรมนั้นทั้งหมดให้เป็นประโยชน์ มนสิการถึงธรรมนั้นทั้งหมด จักประมวลจิตทั้งหมด เจียเสตสัคคัธรรม (๓) เราจักไม่ละกายคตาสติที่ประกอบด้วยความยินดี: ส.นิ.(ไทย) ๑๖/๑๕๔/๒๕๘-๒๕๙.

<sup>๒๙</sup>ปัญหาพยากรุปสัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการให้ตอบปัญหา เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงประทานแก่ท่านพระโสปากะ ซึ่งขณะนั้นเป็นสามเณรมีอายุเพียง ๗ ปี โดยการถามปัญหาเรื่องสุภะ คือ สภาพอันไม่งาม ได้แก่ซากศพในสภาพต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นอารมณ์แห่งสมถกัมมัฏฐาน มี ๑๐ ประการ ได้แก่ (๑) อุทุมตกะ ซากศพที่เน่าพองขึ้นอืด (๒) วินีลกะ ซากศพที่มีสีเขียวคล้ำคละด้วยสีต่าง ๆ (๓) วิปพกะ ซากศพที่มีน้ำเหลืองไหลเยิ้มอยู่ตามที่ที่แตกปริออก (๔) วิจฉิทกะ ซากศพที่ขาดจากกันเป็น ๒ ท่อน (๕) วิกขยิตกะ ซากศพที่ถูกสัตว์ เช่น แร้ง กา สุนัข จิกทิ้งก่อกินแล้ว (๖) วิกขิตตกะ ซากศพที่กระจุยกระจาย มือเท้าศีรษะออกไปข้าง ๆ (๗) หตวิกขิตตกะ ซากศพที่ถูกหนอนคลาล้ำเต็มไปหมด (๑๐) อัญญิกะ ซากศพที่ยังเหลืออยู่แต่ร่างกระดูกหรือกระดูกท่อน : เมื่อท่านทูลตอบปัญหานั้นได้ จึงทรงอนุญาตให้ท่านอุปสมบทด้วยการตอบปัญหานั้นนั่นเอง

<sup>๓๐</sup>ครุธัมมปฏิคคหณุปสัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการให้รับครุธรรมไปศึกษาและปฏิบัติเป็นวิธีแรกของการอุปสมบทเป็นภิกษุณี พระพุทธเจ้าทรงประทานครุธรรม ๘ ประการนั้นแก่พระนางมหาปชาบดีโคตรมี ให้รับเอาไปศึกษาและปฏิบัติตลอดชีวิต ครุธรรม ๘ ประการนั้น ได้แก่ (๑) ภิกษุณีถึงจะบวชได้ ๑๐๐ พรรษา ก็ต้องทำการกราบไหว้ ทำสามีจิกรรมแก่ภิกษุผู้บวชแม้ในวันนั้น (๒) ภิกษุณีไม่พึงอยู่จำพรรษาในอาวาสที่ไม่มีภิกษุทั้งหลาย (๓) ภิกษุณีพึงหวังธรรม ๒ อย่าง คือ ถามอุโบสถและไปรับโฉวาทจากภิกษุสงฆ์ทุกกึ่งเดือน (๔) ภิกษุณีจำพรรษาแล้วพึงปวารณาในสงฆ์ ๒ ฝ่ายโดยสถาน ๓ คือ ได้เห็น ได้ฟัง หรือได้นึกสงสัย (๕) ภิกษุณีต้องครุธรรมแล้วพึงประพฤติปักษมานัตในสงฆ์ ๒ ฝ่าย (๖) ภิกษุณีพึงแสวงหาการอุปสมบทในสงฆ์ ๒ ฝ่ายให้แก่สิกขมานาที่ศึกษาธรรม ๖ ข้อตลอด ๒ ปีแล้ว (๗) ภิกษุณีไม่พึงดำ ไม่พึงบริภากษิกษุ ไม่ว่ากรณีใด ๆ (๘) ห้ามภิกษุณีสั่งสอนภิกษุ แต่ไม่ห้ามภิกษุสั่งสอนภิกษุณี วิ.มหา. (ไทย) ๒/๑๔๙/๓๒๒-๓๒๓. วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๐๓/๓๑๘-๓๑๙.

<sup>๓๑</sup>ทูเตนุปสัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการใช้ทูตดำเนินการแทน เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่หญิงผู้ที่ได้รับอุปสมบทจากฝ่ายภิกษุณีสงฆ์แล้ว ต้องการจะไปขอรับอุปสมบทจากฝ่ายภิกษุสงฆ์ แต่เธอไม่สามารถที่จะเดินทางไปด้วยตนเองได้ เนื่องจากอาจทำให้ได้รับอันตรายอย่างใดอย่างหนึ่งได้ นางคณิกาชื่ออชตมาสีเป็นคนแรกที่ได้รับอุปสมบทด้วยวิธีนี้ โดยพระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้อุปสมบทเป็นภิกษุณีแม้โดยการให้ทูตดำเนินการแทน ขั้นตอนแห่งการอุปสมบท เหมือนกับว่าเธอมาดำเนินการขออุปสมบทด้วยตนเองทุกประการ : วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๓๐/๓๕๘-๓๖๐.

<sup>๓๒</sup>อัญญาจิกูปสัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกที่มีวาจา ๘ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่หญิงผู้จะอุปสมบทเป็นภิกษุณีด้วยญัตติจตุตถกรรมจากสงฆ์ ๒ ฝ่าย คือบุคคลผู้ที่จะเข้ามาสู่สังฆมณฑลด้วยวิธีนี้ เมื่อประพฤติปฏิบัติสิกขาในธรรม ๖ ข้อเป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่ให้ขาดไม่ให้บกพร่องแล้ว จะต้องทำพิธีอุปสมบทด้วยญัตติจตุตถกรรมจากฝ่ายภิกษุณีสงฆ์เสียก่อน จากนั้นจึงทำพิธีอุปสมบทด้วยญัตติจตุตถกรรมจากฝ่ายภิกษุสงฆ์อีกครั้งหนึ่ง : วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๒๓-๔๒๕/๓๔๕-๓๕๓.

### ๘. ญัตติจตุตถกัมมุปลัมปทา<sup>๓๓</sup>

นอกจากนี้แล้ว ยังมีอุปสมบทอีกวิธีหนึ่ง คือ “ทนายชอุปลัมปทา” ที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตเป็นกรณีพิเศษแก่สามเณรสมณะที่มีอายุ ๗ ปี แต่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการแห่งพระพุทธศาสนา เป็นพระอรหันต์ตั้งแต่เมื่อมีอายุ ๗ ปี และสามเณรที่มีอายุ ๗ ปีได้รับการอุปสมบทเป็นพระภิกษุเพียง ๒ รูปเท่านั้น คือสามเณรสมณะและสามเณรโสปากะ ซึ่งทั้ง ๒ รูปเป็นพระอรหันต์ มีความรู้ความเข้าใจในพระธรรมวินัยเป็นอย่างดี

### ๓.๑.๒.๕ การปกครองของสังฆมณฑล

วิธีการปกครองนั้น ถ้ามีพระภิกษุทำความผิดทางวินัยสงฆ์ สงฆ์ก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ หากใครละเว้นก็就会有ความผิด แต่ถ้ารู้ว่าเป็นความผิดแล้วช่วยปกปิดความผิดนั้นก็เป็นการผิด<sup>๓๔</sup> พระพุทธเจ้าไม่ได้ทรงตั้งผู้ใดไว้เป็นหัวหน้าปกครองสงฆ์แทน แต่พระภิกษุทั้งหลายต่างก็มีพระภิกษุผู้เป็นที่เคารพนับถือเป็นหัวหน้า คือ พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมที่เป็นคุณสมบัติไว้ พระภิกษุรูปใดมีคุณสมบัติอย่างนั้น พระภิกษุทั้งหลายก็พร้อมใจกันเคารพนับถือพระภิกษุรูปนั้น เมื่อสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาเพิ่มมากขึ้น สมาชิกที่เข้ามาใหม่ บางพวกเมื่อไม่มีผู้คอยดูแล ตักเตือน และควบคุมความประพฤติก็จะประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสม พระพุทธเจ้าจึงทรงอนุญาตให้สมาชิกใหม่แต่ละรูปต้องมีผู้ปกครองดูแล ซึ่งได้แก่อุปัชฌาย์<sup>๓๕</sup> และอาจารย์<sup>๓๖</sup> นั่นเอง นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะบุคคลเมื่อสมัครใจเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาต่างก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีความตั้งใจที่จะเข้ามารับการฝึกฝนเรียนรู้ เมื่อสมาชิกใหม่ยังไม่รู้

<sup>๓๓</sup> ญัตติจตุตถกัมมุปลัมปทา คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยญัตติจตุตถกรรม อันหมายถึงกรรมมีบัญญัติเป็นที่สัสเป็นสังฆกรรมที่สำคัญ เช่น อุปสมบท เป็นต้น ซึ่งเมื่อตั้งญัตติแล้วต้องสวดอนุสาวนา คำประกาศขอมติถึง ๓ หน เพื่อสงฆ์ที่ชุมนุมกันจะได้มีเวลาพิจารณาหลายเที่ยว ว่าจะอนุมัติหรือไม่ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้สงฆ์ดำเนินการรับสมาชิกที่เป็นพระภิกษุด้วยการตั้งญัตติ หมายถึงคำเผด็จสงฆ์ การประกาศให้สงฆ์ทราบเพื่อทำกิจร่วมกัน แล้วสวดอนุสาวนา อันหมายถึงคำสวดประกาศ คำประกาศความปรึกษาและตกลงของสงฆ์ คำขอมติ ๓ หน : พระเทพเวที (ประยูรย์ ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์. (กรุงเทพมหานคร) : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๓, หน้า ๖๑,๓๗๖. โดยสงฆ์ได้อุปสมบทให้ท่านพระราหุลเป็นรูปแรก ท่านพระสารีบุตรเป็นพระอุปัชฌาย์ซึ่งเป็นรูปแบบแห่งการอุปสมบทในปัจจุบัน: วิ.ม. (ไทย) ๔/๗๐-๗๒/๘๙-๑๐๐. อนึ่ง หลังจากทรงอนุญาตให้สงฆ์ใช้ญัตติจตุตถกัมมุปลัมปทาเป็นวิธีรับสมาชิกที่เป็นพระภิกษุแล้ว ก็ทรงห้ามใช้ติสรณคณูปสัมปทาเป็นวิธีรับสมาชิกที่เป็นพระภิกษุอีก แต่ทรงอนุญาตให้ใช้วิธีนี้เป็นการรับสมาชิกที่เป็นสามเณรแทน และพระราหุลเป็นสามเณรรูปแรกด้วยวิธีการนี้ ท่านพระสารีบุตรเป็นพระอุปัชฌาย์ให้ติสรณคณณ์และสิกขาบท ๑๐ ท่านพระมหาโมคคัลลานะทำหน้าที่ปลงผม : วิ.มหา. (ไทย) ๓/๑๒๕/๗๔.

<sup>๓๔</sup> วิ.มหา. (ไทย) ๒/๓๙๗-๓๙๘/๕๐๙-๕๑๐.

<sup>๓๕</sup> พระอุปัชฌาย์ หมายถึงผู้รับรองกุลบุตรเข้ารับการอุปสมบทในท่ามกลางภิกษุสงฆ์ เป็นทั้งผู้นำเข้าหมู่ และเป็นผู้ปกครองคอยดูแลและชอบ ทำหน้าที่ฝึกสอนอบรมให้การศึกษาต่อไป พระอุปัชฌาย์ในฝ่ายของภิกษุณีเรียกว่า ปวัตตินี: พระเทพเวที (ประยูรย์ ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, หน้า ๔๓๒.

<sup>๓๖</sup> อาจารย์ หมายถึงผู้สั่งสอนวิชาความรู้ ผู้ฝึกหัดอบรมมารยาท มี ๔ ประเภท คือ (๑) ปัพพาจารย์ อาจารย์ในบรรพชา (๒) อุปสัมปทาจารย์ อาจารย์ในอุปสมบท (๓) นิสสัยจารย์ อาจารย์ผู้ให้ศีล (๔) อุเทศาจารย์ หรือธรรมาจารย์ อาจารย์ผู้สอนธรรม :

หลักการและวิธีการในการศึกษาปฏิบัติ ก็จำเป็นต้องมีผู้ดูแล เพราะหากไม่ได้รับการแนะนำพร่ำสอนแล้วก็จะทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากสังคมสงฆ์เท่าที่ควร อุปัชฌาย์ จึงเป็นเสมือนผู้ค้ำประกันต่อสงฆ์ ให้ความมั่นใจแก่สงฆ์ว่าสมาชิกใหม่จะมีผู้ปกครองดูแลและได้รับการศึกษาอย่างแน่นอน ส่วนอาจารย์มีหน้าที่คอยให้การศึกษอบรมพร่ำสอนเพื่อจะไม่เป็นอยู่อย่างไร้จุดหมาย ดังนั้น การปกครองในองค์การพระพุทธศาสนาจึงมีเป็นลำดับขั้น คือ ชั้นแรกพระพุทธเจ้าทรงปกครองสงฆ์ทั้งหมดให้ดำเนินไปในระบบแห่งไตรสิกขา ต่อมาทรงอนุญาตให้มีอุปัชฌาย์และอาจารย์ปกครองดูแลสมาชิกใหม่แต่ละรูปให้ได้รับการศึกษา

### ๓.๑.๒.๖ ประเพณีปฏิบัติในองค์การพระพุทธศาสนา

เมื่อองค์การพระพุทธศาสนามีสมาชิกมากขึ้นจนมีขนาดใหญ่ เมื่อพระพุทธเจ้ายังไม่มีการอนุญาตให้มีอุปัชฌาย์ ผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ไม่มีใครคอยว่ากล่าวตักเตือน ไม่มีผู้สอนเกี่ยวกับกรรมมารยาท รวมถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกเก่ากับสมาชิกใหม่จะพึงปฏิบัติต่อกัน พระพุทธเจ้าจึงทรงอนุญาตวัตร คือ ข้อปฏิบัติหรือธรรมเนียมปฏิบัติต่อกันของบุคคลในองค์การพระพุทธศาสนา เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การพระพุทธศาสนา สิ่งของต่าง ๆ และสถานที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>๓๗</sup> เป็นหน้าที่ของบุคคลในองค์การพึงประพฤติปฏิบัติต่อกัน เพื่อให้มีความผูกพันกันขั้นพื้นฐาน เป็นเหมือนครอบครัว พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตไว้เพื่อให้บุคคลในองค์การจัดสรรความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิต สภาพแวดล้อม การทำกิจกรรมร่วมกันประสานกันเป็นระบบที่เกื้อกูลต่อการศึกษาพัฒนาชีวิตของมนุษย์ไปสู่ความดีงามสูงสุด อันเป็นจุดหมายที่พึงประสงค์อย่างสูงสุด โดยทรงอนุญาตธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างอุปัชฌาย์กับสัทธิวิหาริกและอาจารย์กับอันเดวาสิกพึงประพฤติปฏิบัติต่อกันไว้ ได้แก่ วัตร ๔ อย่าง คือ

๑. สัทธิวิหาริกวัตร<sup>๓๘</sup>

๒. อุปัชฌาย์วัตร<sup>๓๙</sup>

<sup>๓๗</sup>วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๕๖-๓๘๒/๒๒๒-๒๖๗.

<sup>๓๘</sup>สัทธิวิหาริกวัตร คือ วัตรปฏิบัติของอุปัชฌาย์ที่พึงปฏิบัติต่อสัทธิวิหาริกของตน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่อุปัชฌาย์ให้ปฏิบัติต่อสัทธิวิหาริก ซึ่งเป็นเสมือนบุตรของตน โดยอุปัชฌาย์มีหน้าที่อบรมพร่ำสอน สัทธิวิหาริกให้ประพฤติปฏิบัติชอบ ตั้งใจศึกษาเล่าเรียน และให้การสงเคราะห์ด้วยปัจจัย ๔ ช่วยป้องกันความเสื่อมเสีย และปกครองดูแลรักษาในเวลาสัทธิวิหาริกอาพาธ เป็นต้น; วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๗/๘๘-๙๒, วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๗๗/๒๕๐-๒๕๖.

<sup>๓๙</sup>อุปัชฌาย์วัตร คือ วัตรปฏิบัติของสัทธิวิหาริกที่พึงปฏิบัติต่ออุปัชฌาย์ของตน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่สัทธิวิหาริกให้ประพฤติปฏิบัติต่ออุปัชฌาย์ ซึ่งเป็นเสมือนบิดาผู้ให้กำเนิด โดยสัทธิวิหาริกจะต้องเอาใจใส่ปรนนิบัติรับใช้ ตั้งใจศึกษาเล่าเรียนตามที่ท่านอบรมพร่ำสอน พยายามป้องกันมิให้ความเสื่อมเสียเกิดขึ้นแก่ท่าน รักษาหัวใจของท่านมีความเคารพนับถือตลอดเวลา และคอยเอาใจใส่ดูแลเมื่อท่านอาพาธ. วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๔-๖๖/๗๙-๘๗. วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๗๕-๓๗๖/๒๔๔-๒๕๐.

๓. อันเตवासิกวัตร<sup>๔๐</sup>

๔. อาจารย์วัตร<sup>๔๑</sup>

เมื่ออุปัชฌาย์กับสัทธวิहारิกทะเลาะต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างมีอคติ พระพุทธเจ้าก็ทรงปรับโทษในแต่ละฝ่ายไว้ด้วย เช่น เมื่อสัทธวิहारิกไม่ประพฤติชอบในอุปัชฌาย์ พระพุทธเจ้าก็ทรงปรับโทษเป็นอาบัติทุกกฏ และทรงอนุญาตให้อุปัชฌาย์ประณาม คือขับไล่สัทธวิहारิกได้ และเมื่อประณามแล้วสัทธวิहारิกจะต้องขอขมาอุปัชฌาย์ จะไม่ขอขมาไม่ได้ เพราะมีความผิด คือ ทรงปรับอาบัติทุกกฏไว้เหมือนกัน ในกรณีที่สัทธวิहारิกมาขอขมาแล้ว อุปัชฌาย์ไม่รับการขอขมานั้น อุปัชฌาย์ก็จะมี ความผิด โดยพระพุทธเจ้าทรงปรับโทษเป็นอาบัติทุกกฏ ถ้าอุปัชฌาย์ประณามสัทธวิहारิกที่ประพฤติชอบ หรือไม่ประณามสัทธวิहारิกที่ประพฤติมิชอบ อุปัชฌาย์ก็มีความผิดเหมือนกัน ซึ่งเหตุแห่งการประณามนั้น คือ สัทธวิहारิกไม่มีความรัก ไม่มีความเลื่อมใส ไม่มีความละอาย ไม่มีความเคารพ และไม่มีความหวังดีในอุปัชฌาย์ ส่วนสัทธวิहारิกมีความรัก มีความเลื่อมใส มีความละอาย มีความเคารพ และมีความหวังดีในอุปัชฌาย์อยู่ เมื่ออุปัชฌาย์ไปประณาม ย่อมมีโทษ คือ ต้องอาบัติทุกกฏ<sup>๔๒</sup> สำหรับอันเตวาสิกกับอาจารย์นั้น เมื่อแต่ละฝ่ายประพฤติมิชอบต่อกัน พระพุทธเจ้าก็ทรงอนุญาตให้ปรับโทษไว้เหมือนกันกับอุปัชฌาย์กับสัทธวิहारิก<sup>๔๓</sup>

### ๓.๑.๒.๗ การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

บุคคลที่เข้ามาเป็นแล้ว อาจต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกด้วยสาเหตุหลายประการในที่นี้จะประมวลสรุปเป็น ๓ ประการคือ

๑. การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาด้วยการบอกลาสิกขา<sup>๔๔</sup> อันหมายถึงการที่บุคคลในองค์การกระสัน ไม่ยินดี ปรารถนาจะสึก อีตอัถ เปื่อหน่าย มีความประสงค์จะพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาด้วยเหตุผลใดก็ตาม โดยที่ตนไม่ได้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรงแล้วบอกลาสิกขาไปโดยถูกต้องตามพระธรรมวินัย

๒. การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาด้วยการประพฤติกล่วงละเมิดวินัยสงฆ์ขั้นร้ายแรง หมายถึงการที่บุคคลในสังคมสงฆ์ได้ประพฤติกล่วงละเมิดวินัยสงฆ์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่

<sup>๔๐</sup>อันเตवासิกวัตร คือ วัตรปฏิบัติของอาจารย์ที่พึงปฏิบัติต่ออันเตวาสิกของตน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่อาจารย์ให้ประพฤติกปฏิบัติต่ออันเตวาสิก โดยอนุเคราะห์ด้วยการให้ที่อยู่อาศัย ให้การสงเคราะห์ด้วยปัจจัย ๔ และให้การอบรมพร่ำสอนเพื่อให้เกิดความประพฤติดีปฏิบัติชอบ เป็นต้น: วิ.ม. (ไทย) ๔/๗๙/๘๓, (ไทย) ๔/๗๙/๑๑๒-๑๑๖, วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๘๑-๓๘๒/๒๖๑-๒๖๗.

<sup>๔๑</sup>อาจารย์วัตร คือ วัตรปฏิบัติของอันเตวาสิกที่พึงปฏิบัติต่ออาจารย์ พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่อันเตวาสิกให้ปฏิบัติต่ออาจารย์ของตนผู้ให้ที่อยู่อาศัยและให้การสงเคราะห์อื่น ๆ แก่ตน โดยต้องเอาใจใส่ปรนนิบัติรับใช้ ตั้งใจศึกษาเล่าเรียนตามที่ท่านอบรมพร่ำสอน เป็นต้น; วิ.มหา. (ไทย) ๔/๗๔-๗๘/๑๐๒-๑๑๒, วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๗๙-๓๘๐/๒๕๖-๒๖๑.

<sup>๔๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๘/๙๒-๙๖.

<sup>๔๓</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๘๐-๘๑/๑๑๗-๑๒๐.

<sup>๔๔</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๑/๔๕-๕๔/๓๔-๔๒.



พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้แก่บุคคลในสังคมสงฆ์ชั้นร้ายแรงคือการต้องอาบัติปาราชิกข้อใดข้อหนึ่ง<sup>๔๕</sup> ก็จะทำให้บุคคลนั้นขาดจากความเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ไปโดยทันที

๓. การพ้นจากความเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ด้วยสาเหตุอื่นจากทั้งสองข้อข้างต้นนั้น หมายถึงการที่บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ขาดจากความเป็นสมาชิกด้วยสาเหตุอย่างอื่น เช่น การไปเข้ารีตลัทธิอื่น เป็นต้น

### ๓.๑.๓. การประดิษฐานองค์การพระพุทธศาสนาที่กรุงราชคฤห์

หลังจากพระพุทธเจ้าทรงบรรพชาให้ชฎิลแล้ว ได้เสด็จจาริกไปกรุงราชคฤห์ พร้อมด้วยภิกษุชฎิล ๑๐๐๐ รูป พระองค์เสด็จกรุงราชคฤห์แล้วประทับ ณ ต้นไทรต้นหนึ่งชื่อ สุประดิษฐ์เจดีย์ ในสวนตาลหนุ่ม เขตกรุงราชคฤห์<sup>๔๖</sup> พระเจ้าพิมพิสารพร้อมกับพราหมณ์ คหบดี ชาวมคธ ได้เสด็จไปเฝ้าพระพุทธเจ้าถึงที่ประทับ พระพุทธเจ้าได้ตรัสอนุปพิทกถาแล้วต่อมาทรงแสดงธรรมเทศนาอริยสัจจ์ที่พระพุทธเจ้าทั้งหลายตรัสรู้แต่พราหมณ์ คหบดี จนกระทั่งพราหมณ์คหบดีเหล่านั้นแสดงตนเป็นอุบาสก<sup>๔๗</sup>

พระเจ้าพิมพิสารทรงฟังคำสอนของพระพุทธเจ้าพร้อมกับกราบทูลความปรารถนาของพระองค์ ๕ ประการ ตั้งแต่เป็นพระกุมารสำเร็จแล้วคือ พระองค์ได้ครองราชย์สมบัติ พระพุทธเจ้าเสด็จมายังแคว้นมคธ พระองค์ได้นั่งให้พระพุทธเจ้าแสดงธรรมต่อพระองค์ พระองค์รู้ถึงธรรมของพระพุทธเจ้า พระเจ้าพิมพิสารขอถึงพระพุทธเจ้า พระธรรมและพระสงฆ์เป็นสรณะ และขอให้พระพุทธเจ้าทรงจำว่าพระองค์เป็นอุบาสกผู้ถึงสรณะไปจนตลอดชีวิต จึงมีกษัตริย์เป็นอุบาสกพระองค์แรก เมื่อพระพุทธเจ้าทรงพร้อมทั้งพระภิกษุสงฆ์ทรงรับแล้ว พระเจ้าพิมพิสารอาราธนาพระพุทธเจ้าไปเจริญกุศลในวันรุ่งขึ้น ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงรับนิมนต์ของพระเจ้าพิมพิสาร<sup>๔๘</sup>

ต่อมาพระพุทธเจ้าเสด็จไปพระราชานิเวศของพระเจ้าพิมพิสารแล้ว พระเจ้าพิมพิสารได้ถวายอุทยานเวฬุวันแต่ภิกษุสงฆ์ที่มีพระพุทธเจ้าเป็นประมุข พระพุทธเจ้าทรงรับคารามจึงนับว่าอุทยานเวฬุวันของพระเจ้าพิมพิสารเป็นวัดแห่งแรกของพระพุทธศาสนา<sup>๔๙</sup> เมื่อองค์การพระพุทธศาสนามีที่ทำการถาวรคืออุทยานเวฬุวัน ทำให้มีการประชุมพุทธบริษัท และพุทธบริษัทประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา

เมื่อพระพุทธเจ้าทรงประทับ ณ ปาวาลเจดีย์ พระองค์ทรงตรัสกับพระอานนท์ว่า สมัยที่พระองค์ตรัสรู้และประทับอยู่ที่ต้นอชปาลนิโครธใกล้ฝั่งแม่น้ำเนรัญจนา ตำบลอุรุเวลา มารได้มายืน

<sup>๔๕</sup>ปาราชิก ๔ คือ (๑) พระภิกษุมีเพศสัมพันธ์ จะเป็นเพศเดียวกันหรือต่างเพศ หรือแม้แต่กับสัตว์ดิรัจฉาน ต้องอาบัติปาราชิก ขาดจากความเป็นพระภิกษุ (๒) พระภิกษุลักทรัพย์ที่เจ้าของมิได้ให้มีราคา ๕ มาสก ต้องอาบัติปาราชิก ขาดจากความเป็นพระภิกษุ (๓) พระภิกษุมีเจตนาฆ่ามนุษย์ให้ตาย ต้องอาบัติปาราชิก ขาดจากความเป็นพระภิกษุ (๔) พระภิกษุพูดอวดอุตริมนุสสรธรรมคือธรรมอันยิ่งของมนุษย์ที่ไม่มีในตน ต้องอาบัติปาราชิก ขาดจากความเป็นพระภิกษุ; วิ.มหา. (ไทย) ๑/๔๔/๓๒,๘๘/๗๘-๗๙,๑๗๑/๑๔๐-๑๔๑, ๑๘๗/๑๘๓.

<sup>๔๖</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๕๕/๖๕.

<sup>๔๗</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๕๖/๖๗-๖๘.

<sup>๔๘</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๕๗/๖๘-๖๙.

<sup>๔๙</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๕๘/๗๑-๗๒.

ณ ที่สมควรจะกล่าวกับพระองค์ให้ปรีนิพพาน พระองค์ทรงตอบว่า พระองค์จะไม่ปรีนิพพาน จนกระทั่งสาวกของพระองค์มีคุณลักษณะที่เพียบพร้อม มีรายละเอียดดังนี้<sup>๕๐</sup>

“มารผู้มีบาป เราจะยังไม่ปรีนิพพานตราบเท่าที่ภิกษุทั้งหลาย ผู้สาวกของเรา ยังไม่เฉียบแหลม ไม่ได้รับการแนะนำ ไม่แก้แค้น ไม่เป็นพหูสูต ไม่ทรงธรรม ไม่ปฏิบัติธรรมสมควรแก่ธรรม ไม่ปฏิบัติชอบ ไม่ปฏิบัติตามธรรม เรียนกับอาจารย์ของตนแล้ว แต่ยังไม่บอกแสดง บัญญัติ กำเนิดเปิดเผย จำแนก ทำให้ง่ายไม่ได้ ยังแสดงธรรม มีปาฏิหาริย์ปราบปรามปรีวาทที่เกิดขึ้นให้เรียบร้อยโดยชอบธรรมไม่ได้

มารผู้มีบาปเราจะยังไม่ปรีนิพพานตราบเท่าที่ภิกษุณีทั้งหลาย ผู้สาวิกาของเรา ยังไม่เฉียบแหลม... โดยชอบธรรมไม่ได้

มารผู้มีบาปเราจะยังไม่ปรีนิพพานตราบเท่าที่อุบาสกทั้งหลาย ผู้สาภาของเรา ยังไม่เฉียบแหลม ... โดยชอบธรรมไม่ได้

มารผู้มีบาปเราจะยังไม่ปรีนิพพานตราบเท่าที่อุบาสิกาทั้งหลาย ผู้สาวิกาของเรา ยังไม่เฉียบแหลม... โดยชอบธรรมไม่ได้

มารผู้มีบาปเราจะยังไม่ปรีนิพพานตราบเท่าที่พรหมจรรย์ของเรา ยังไม่บริบูรณ์ กว้างขวาง แพร่หลาย รู้จักกันโดยมาก มั่นคงดี กระทั่งเทพและมนุษย์ทั้งหลายประกาศได้ดีแล้ว”

ดังนั้น เมื่อพระพุทธเจ้าตรัสรู้แล้วได้ทรงแสดงให้เห็นว่าสาวกและสาวิกาของพระองค์นั้นประกอบด้วยพุทธบริษัทสี่ คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้<sup>๕๑</sup>

๑. พุทธบริษัทสี่ศึกษาธรรมจนแตกฉานเป็นพหูสูต
๒. พุทธบริษัทสี่ปฏิบัติหน้าที่ศึกษาจนถูกต้องและได้รับผลแห่งการปฏิบัติ
๓. พุทธบริษัทสี่มีความสามารถแสดงธรรมได้ดี ถ่ายทอด เผยแผ่ธรรมให้คนเข้าใจ

อย่างแจ่มแจ้ง

๔. พุทธบริษัทสี่แก้ปัญหา สามารถชี้แจงเมื่อมีผู้บิดเบือนให้ร้ายพระศาสนา ทำให้การร้ายหมดไป และสามารถปกป้องพระพุทธรศาสนาได้ ตามหลักธรรมที่ได้ศึกษาอย่างแตกฉาน

องค์การพระพุทธรศาสนาเป็นองค์การทางศาสนาที่ประสบความสำเร็จอย่างแพร่หลาย เป็นประโยชน์แก่ประชาชน มีความเป็นปึกแผ่นที่เทวดาและมนุษย์มีความรู้ ความเข้าใจ และมีองค์ประกอบที่สมบูรณ์ ดังนี้<sup>๕๒</sup>

๑. พระพุทธเจ้าคือองค์พระศาสดา เป็นเถระรัตตัญญู ผ่านเวลาและผ่านวัยมาตามลำดับ

๒. มีภิกษุสาวกที่เป็นเถระมีความรู้เชี่ยวชาญ ได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างดี แก้แค้นแก้แค้น บรรลุธรรม สามารถแสดงธรรมและปฏิบัติได้ผลด้วยตนเอง แก้ปัญหาที่เกิดจากบุคคลที่มากล่าวร้ายได้

<sup>๕๐</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๗๕/๑๒๓-๑๒๔.

<sup>๕๑</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๑/๑๖๙/๑๒๙.

<sup>๕๒</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๑/๑๗๑/๑๓๐-๑๓๑.

อย่างดี ให้สำเร็จเรียบร้อยโดยถูกต้องตามหลักธรรม มีภิกษุสาวก ชั้นปุณกลางและชั้นนวกะที่มีความสามารถเช่นกัน

๓. มีภิกษุณีสาวิกาชั้นเถรี ชั้นปุณกลางและชั้นนวกะที่มีความสามารถเช่นเดียวกับภิกษุสาวก

๔. มีอุบาสกทั้งประเภทพรหมจารีและประเภทครองเรือน เสวยกามสุข ซึ่งมีความสามารถเช่นเดียวกับภิกษุสาวก

๕. มีอุบาสิกาทั้งประเภทพรหมจารีและประเภทครองเรือนเสวยกามสุข ซึ่งมีความสามารถเช่นเดียวกับภิกษุสาวก

ดังนั้น พุทธบริษัทสี่ ประกอบด้วย ภิกษุและสามเณร ภิกษุณี อุบาสกและอุบาสิกา ตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ได้ครบถ้วนบริบูรณ์ ปฏิบัติตามธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและปฏิบัติได้ สมาชิกองค์การพระพุทธศาสนา มี ๕ ประเภท คือ ภิกษุ และสามเณร สิกขมานา สารเณร และสามเณรี ดังนี้

(๑) ภิกษุ ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นชาย มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีก็มีบ้าง เช่น สามเณรโสปากะที่มีอายุเพียง ๗ ปี แต่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจพระธรรมวินัยอย่างแจ่มแจ้ง เป็นพระอรหันต์ตั้งแต่เมื่ออายุ ๗ ปี ก็ทรงอนุญาตให้อุปสมบทเป็นภิกษุได้ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นภิกษุนี้จะต้องประพฤติปฏิบัติตามวินัยสงฆ์จำนวน ๒๒๗ สิกขาบท<sup>๕๓</sup>

(๒) ภิกษุณี ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นหญิง มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป หรือถ้าเคยผ่านการมีครอบครัวมีสามีมาแล้วต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๒ ปีบริบูรณ์ แต่ต้องผ่านการศึกษาสิกขาในธรรม ๖ ข้อ เป็นเวลา ๒ ปีแล้ว และสงฆ์ให้การรับรองแล้วก็สามารถที่จะอุปสมบทเป็นภิกษุณีได้ ภิกษุณีมีวินัยสงฆ์สำหรับประพฤติปฏิบัติ จำนวน ๓๑๑ สิกขาบท<sup>๕๔</sup>

(๓) สิกขมานา ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นหญิง ที่ต้องประพฤติปฏิบัติสิกขาในธรรม ๖ ข้อ เป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่ให้ขาดไม่ให้บกพร่องแล้วจึงจะอุปสมบทเป็นภิกษุณีได้ หรือได้แก่สมเณรีที่มีอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์กำลังเตรียมตัวบวชเป็นภิกษุณี สิกขมานาจะต้องประพฤติปฏิบัติตามสิกขาบท จำนวน ๖ ข้อ คือ ๑. จดเว้นจากการฆ่าสัตว์ ๒. จดเว้นจากการถือเอาของที่เจ้าของมิได้ให้ ๓. จดเว้นจากพฤติกรรมอันมิใช่พรหมจรรย์ ๔. จดเว้นจากการพูดเท็จ ๕. จดเว้นจากน้ำเมาคือสุราและเมรัยอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท ๖. จดเว้นจากการบริโภคอาหารในเวลาวิกาล<sup>๕๕</sup>

(๔) สามเณร ได้แก่ สมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นชาย มีอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ เป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ด้วยวิธีการรับไตรสรณคมน์ แม้ผู้ที่อายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแล้ว แต่เมื่อยังไม่ได้รับการอุปสมบทจากสงฆ์ก็ยังถือว่าเป็นสามเณรอยู่เช่นเดิม สามเณรจะต้องประพฤติปฏิบัติตามสิกขาบทจำนวน ๑๐ ข้อ ข้อแรกเหมือนกับสิกขาบทของสิกขมานา ส่วนอีก ๔ ข้อ คือ ๗. จดเว้นจากการฟ้อนรำ ขับร้อง บรรเลงดนตรี และดูการละเล่นอันเป็นข้าศึกต่อพรหมจรรย์

<sup>๕๓</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๑/๒๙-๔๕๘/๑๙-๔๘๔, วิ.มหา. (ไทย) ๒/๔๕๙-๖๕๕/๑-๑๗๗.

<sup>๕๔</sup>วิ.ภิกขุณี. (ไทย) ๓/๑๐๙๐-๑๑๐๔/๓๐๕-๓๑๕, วิ.ภิกขุณี. (ไทย) ๖๕๖/๑๒๒/๑-๔๐๑.

<sup>๕๕</sup>วิ.ภิกขุณี. (ไทย) ๓/๑๐๗๘-๑๐๗๙/๒๙๗-๒๙๘.

๘. งดเว้นจากการตัดทรงดอกไม้ของหอม และเครื่องลูบไล้ซึ่งใช้เป็นเครื่องประดับตกแต่ง ๙. งดเว้นจากที่นอนสูงและที่นอนใหญ่ ๑๐. งดเว้นจากการรับทองและเงิน<sup>๕๖</sup>

(๕) สามเณรี ได้แก่ บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ที่เป็นหญิง มีอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ เป็นสามเณรผู้หญิงที่ยังไม่ได้รับการอุปสมบทจากสงฆ์ สามเณรีจะต้องประพฤติปฏิบัติตามสิกขาบทจำนวน ๑๐ ข้อเช่นเดียวกัน

### ๓.๑.๔ องค์การพระพุทธศาสนาเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

พระพุทธศาสนาทรงตั้งองค์การพระพุทธศาสนาขึ้น มีสมาชิกรวมกันเป็นจำนวนมาก จึงมีระเบียบแบบแผนในความเป็นอยู่และความสัมพันธ์กัน เพื่อศึกษาพัฒนาตนเองให้บรรลุวัตถุประสงค์ พระธรรมวินัยแต่ละสิกขาบทมีความจำเป็นในการช่วยทำให้บุคคลในองค์การ มีการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระบบระเบียบในการดำเนินชีวิตและการเป็นอยู่ในองค์การ และจะทำให้บุคคลในองค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเมื่อจัดวางระบบระเบียบเรียบร้อยแล้ว โอกาสในการที่จะศึกษาพัฒนาชีวิตตนเองก็จะมีมากขึ้น ทำให้ความเป็นอยู่และการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างคล่องตัว ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้ การอยู่ร่วมกันของบุคคลที่มีชนชั้น วรรณะ เพศ อุปนิสัย ซึ่งได้แก่ภูมิหลังที่แตกต่างกัน เมื่อได้รับการศึกษาทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักความจริงได้เท่าเทียมกัน องค์การพระพุทธศาสนาเป็นองค์การมีรายละเอียดดังนี้

#### ๓.๑.๔.๑ การพัฒนาคนในองค์การพระพุทธศาสนา

พระพุทธศาสนายอมรับว่ามนุษย์มีศักยภาพสามารถที่จะพัฒนาฝึกฝนตนเองได้ เมื่อเมื่อฝึกฝนพัฒนาตนเองได้แล้วจะเป็นผู้ประเสริฐที่สุด ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า “ในหมู่มนุษย์ คนที่ฝึกแล้วประเสริฐที่สุด<sup>๕๗</sup> และพระพุทธพจน์ที่ว่า “ท่านผู้เพียบพร้อมด้วยวิชาและจรณะนี้ จัดว่าประเสริฐที่สุดในหมู่เทพและมนุษย์”<sup>๕๘</sup> กล่าวคือ มนุษย์ผู้ที่ได้รับการเรียนรู้และมีการฝึกฝนพัฒนาตนเองแล้ว ไม่ใช่จะประเสริฐแต่ในหมู่มนุษย์เท่านั้น แม้ในหมู่เทวดาก็ยังประเสริฐกว่า

ดังนั้น องค์การพระพุทธศาสนาให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และฝึกฝนพัฒนาตนเองของมนุษย์ เมื่อพระพุทธเจ้าทรงตั้งองค์การพระพุทธศาสนาและทรงให้บุคคลในองค์การเรียนรู้หลักธรรมและวิธีการต่างๆ ตามที่พระองค์ทรงประสงค์ จนมีความรู้ความสามารถในการที่จะทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่คนทั่วไปได้แล้ว จึงทรงส่งออกไปประกาศพระพุทธศาสนา เพื่อให้คนทั่วไปได้เรียนรู้และปฏิบัติตาม โดยทรงประทานโอวาทให้จาริกไปแสดงธรรมเพื่อประโยชน์สุขแก่ชนจำนวนมาก<sup>๕๙</sup> ต่อมาพระพุทธเจ้ายังทรงประทานหลักคำสอนที่สำคัญในพระพุทธศาสนา อันได้แก่ พระโอวาทปาติโมกข์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นธรรมนูญของพระพุทธศาสนาซึ่งหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการให้การศึกษาแก่

<sup>๕๖</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๐๖-๑๖๘/๑๖๘-๒๕๗.

<sup>๕๗</sup>ขุ.ธ. (ไทย) ๒๕/๓๒๑/๑๓๓.

<sup>๕๘</sup>ที.สี. (ไทย) ๙/๒๗๗/๙๙.

<sup>๕๙</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๓๒/๔๐

ประชาชนทั้งหลาย เช่น การไม่ทำความชั่ว การทำความดี และการทำจิตใจให้ผ่องแผ้ว หรือนิพพาน เป็นธรรมสูงสุด หรือบรรพชนในพระพุทธศาสนามีลักษณะสำคัญคือเป็นผู้ไม่ทำร้ายใคร และเปี่ยมด้วยสัจธรรมโลกอื่นใด<sup>๖๐</sup> เป็นต้น

### ๓.๑.๔.๒ ระบบการศึกษาในองค์การพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าเมื่อทรงตั้งองค์การพระพุทธศาสนาแล้วทรงจัดให้มีการศึกษาแก่บุคคลในสังคมสงฆ์ตามระบบการศึกษาที่เรียกว่า “ไตรสิกขา”<sup>๖๑</sup> คือ การศึกษาเรื่องศีล สมาธิ และปัญญา และปฏิบัติตามหลักแห่งอริยมรรคมีองค์ ๘<sup>๖๒</sup> เพื่อส่งเสริมให้ผู้รับการศึกษาได้พัฒนาตนในด้านพฤติกรรม ด้านจิตใจและด้านปัญญา เพราะพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกทางกายก็ดี ทางวาจาก็ดี สามารถมองเห็นได้จากการติดต่อกับสภาพแวดล้อมทั้งทางวัตถุและทางสังคมด้วยความตั้งใจและแรงจูงใจภายในเพื่อกำหนดให้พฤติกรรมของบุคคลที่ออกมาเพื่อสนองความต้องการของจิตใจ พฤติกรรมบุคคลแสดงถึงสภาพจิตใจและความรอบรู้ ความเข้าใจและความเฉลียวฉลาดที่เป็นสมาธิและปัญญาของบุคคล

### ๓.๑.๔.๓ แนวทางการศึกษาในองค์การพระพุทธศาสนา

(๑) การศึกษาแบบสนทนา แนวทางการศึกษานี้ใช้กับบุคคลที่เข้ามายังไม่มีความเลื่อมใส ไม่เข้าใจหลักธรรม จึงต้องใช้วิธีการสนทนา เพื่อให้ผู้ให้การศึกษาถามนำจนในที่สุดทำให้ผู้รับการศึกษาเข้าใจหลักธรรมและเลื่อมใส พระพุทธเจ้าทรงยกย่องแนวทางนี้ ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า “การสนทนาธรรมตามกาลเป็นมงคลสูงสุด”<sup>๖๓</sup>

(๒) การศึกษาแบบบรรยาย แนวทางการศึกษานี้ใช้ในที่ประชุมใหญ่ มีจำนวนผู้เข้ารับการศึกษาจำนวนมาก และเป็นผู้มีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจและมีความเลื่อมใสเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ที่มารับการศึกษานั้นเป็นเพียงแค่ว่าเพื่อความรู้อะไรเพิ่มเติม และหาความสงบทางจิต วิธีให้การศึกษานี้เหมาะเป็นอย่างยิ่ง ดังที่พระพุทธเจ้าทรงใช้กับพระปัญจวัคคีย์ โดยพระองค์ทรงแสดงอัมมจักกัปปวัตตนสูตร<sup>๖๔</sup> เป็นต้น

(๓) การศึกษาแบบตอบปัญหา แนวทางการศึกษานี้ใช้เมื่อมีผู้ถามปัญหา เพราะผู้ถามอาจเป็นผู้นับถือลัทธิศาสนาอื่น ถามเพราะต้องการความรู้ทางพระพุทธศาสนาหรือเพื่อเทียบเคียงกับคำสอนในลัทธิของตน หรือเพื่อลองความรู้บ้างหรือเพื่อปราบหรือข่มบ้าง การตอบปัญหาจะพิจารณาลักษณะของปัญหา และตอบปัญหาให้เหมาะสมด้วย ปัญหาที่มี ๔ ลักษณะ คือ ๑. เอกังสพยากรณียปัญหา ปัญหาที่ต้องตอบตรงไปตรงมา มีคำตอบตายตัว ไม่มีเงื่อนไข บางเรื่องมีคำตอบตายตัวอยู่แล้ว ใคร ๆ รู้ก็ต้องตอบตามนั้น ๒. ปฏิปุจฉาพยากรณียปัญหา ปัญหาที่ต้องใช้วิธี

<sup>๖๐</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๙๐/๕๐-๕๑.

<sup>๖๑</sup>อง.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๘๗-๙๑/๓๑๒-๓๑๙.

<sup>๖๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๓/๒๑., ส.ม. (ไทย) ๑๙/๑๐๘๑/๕๙๒.

<sup>๖๓</sup>ช.ช. (ไทย) ๒๕/๑๐/๘.

<sup>๖๔</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๓-๑๖/๒๐-๒๔.

ย้อนถามแล้วจึงตอบ ไม่ถึงถ้วนตอบทันที เพราะอาจจะผิดพลาดได้ ๓. วิภาษวิทยากรณีปัญหา ปัญหาที่ต้องแยกแยะก่อนแล้วจึงตอบ ได้แก่ ปัญหาที่ถามคลุม ๆ อย่างเพ่งถ้วนตอบ เพราะเมื่อรับตอบไปอาจจะมีความผิดพลาดได้ ต้องแยกตอบเป็นเรื่อง ๆ เป็นประเด็น ๆ ไป ๔. ฐปณีย์ปัญหา ปัญหาที่ต้องยับยั้งเสีย ได้แก่ ปัญหาที่ถามนอกเรื่อง อันจักเป็นเหตุให้ไขว้เขว สิ้นเปลืองเวลาเปล่า พึงยับยั้งเสีย<sup>๖๕</sup>

(๔) การศึกษาแบบวางกฎข้อห้าม แนวทางการศึกษานี้เป็นกรณีพระภิกษุกระทำ ความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นครั้งแรก เมื่อความผิดทราบถึงพระพุทธเจ้า พระองค์ทรงเรียกประชุม สงฆ์สอบถามพระภิกษุผู้กระทำผิด เมื่อเจ้าตัวยอมรับแล้วก็ทรงตำหนิ ชี้แจงผลเสียหายที่จะเกิดแก่ ส่วนรวม แล้วทรงแสดงธรรมที่เหมาะสมแก่เรื่องนั้น แล้วจึงบัญญัติวินัยสงฆ์สิกขาบทต่าง ๆ โดยการ แกลงวัตถุประสงคิในการบัญญัติให้ทราบแล้วบัญญัติวินัยสงฆ์สิกขาบทนั้น ๆ ไว้ โดยความเห็นพร้อม ของสงฆ์ ท่ามกลางสงฆ์ และโดยความรับทราบร่วมกัน<sup>๖๖</sup>

### ๓.๑.๔.๔ บุคคลผู้ให้การศึกษาในองค์การพระพุทธศาสนา

องค์การพระพุทธศาสนานั้น พระพุทธเจ้าทรงให้บุคคลผู้ให้การศึกษา ผู้มีความสำคัญเพื่อให้บุคคลในองค์การและคนทั่วไปที่ศึกษาแล้วปฏิบัติตนเองได้อย่างถูกต้องตาม พุทธประสงค์ บุคคลเหล่านี้ได้แก่ พระภิกษุที่เป็นอุปถัมภ์และอาจารย์ จึงต้องมีคุณสมบัติสมบูรณ์ทั้ง ในด้านความรู้ และความประพฤติ กล่าวว่าเป็นผู้เพียบพร้อมด้วยวิชาและจรรยา มีจิตใจ ประกอบด้วยกรุณาเป็นกัลยาณมิตร<sup>๖๗</sup> ที่คอยให้การช่วยเหลือผู้ที่สมัครใจเข้ามาอยู่เพื่อรับการศึกษา จากองค์การ การทำหน้าที่ปกครองดูแลหมู่คณะที่ทำให้ผู้มารับการศึกษาหรือการอยู่ร่วมกันของบุคคล ในองค์การมีความรักและความเคารพอย่างจริงใจทั้งสองฝ่าย มีความเข้าใจ รักสามัคคี มุ่งบำเพ็ญสิ่งที่เป็น ประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่สังคม โดยเฉพาะองค์การพระพุทธศาสนา บุคคลที่เป็นกัลยาณมิตรสามารถ ปฏิบัติอริยมรรคให้เกิดขึ้นได้ง่าย เพราะเป็นบุพพนิमितเพื่อความเกิดขึ้นแห่งอริยมรรคที่เป็นหลักแห่ง การศึกษาและเป็นธรรมที่มีอุปการะมากเพื่อความเกิดขึ้นแห่งอริยมรรคด้วย<sup>๖๘</sup>

### ๓.๑.๔.๕ บุคคลที่เข้ามาศึกษาและผลการศึกษาในองค์การพระพุทธศาสนา

บุคคลผู้รับการศึกษาจะมีทั้งคนภายในสังคมสงฆ์และบุคคลภายนอก เมื่อได้รับการ ศึกษาและฝึกฝนพัฒนาตามระบบที่พระพุทธเจ้าทรงวางไว้ ย่อมจะได้รับผลจากการศึกษาตาม สมควรแก่การประพฤติปฏิบัติของตน ผู้เข้าศึกษาและผลการศึกษาในองค์การพระพุทธศาสนาเป็นผู้ ประสบความสำเร็จการศึกษาและปฏิบัติธรรมในองค์การ จนเป็นพระอริยบุคคล ที่สามารถละสังโยชน์<sup>๖๙</sup> ได้ตามภูมิธรรมที่ตนได้

<sup>๖๕</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๑๒/๒๙๑.

<sup>๖๖</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๑/๓๙/๒๘-๒๙.

<sup>๖๗</sup>อง.สตุตถก. (ไทย) ๒๓/๓๗/๕๗.

<sup>๖๘</sup>สี.มหา. (ไทย) ๑๙/๔๙/๔๓, ๗๐/๕๐.

<sup>๖๙</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๑๕/๓๐๒, อง.ทสก. (ไทย) ๒๔/๑๓/๒๑.

บุคคลที่เข้ามาศึกษาจากองค์การพระพุทธศาสนาในระดับสูง เรียกว่า “พระอริยบุคคล” จำนวนมากมาย เป็นบุคคลธรรมดาหรือกัลป์ยานชนในองค์การก็มี เป็นบุคคลนอกองค์การก็มี นับได้ว่าคนทุกชนชั้นวรรณะ ทุกเพศ ทุกวัย ทุกสาขาอาชีพ บุคคลที่เข้ามาศึกษาแล้วบรรลุธรรมเป็นพระอริยบุคคลขั้นสูงสุดเป็นพระอรหันต์ในพระพุทธศาสนาหรือบุคคลเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงสุดตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาของพระพุทธศาสนามีเป็นจำนวนมาก เช่น พระเจ้าสุโธทนะ พระเจ้าพิมพิสาร พระสารีบุตร พระมหาโมคคัลลานะ สามเณรโสภาคะ เป็นต้น ท่านผู้เป็นพระอริยบุคคลเหล่านั้นถือว่าเป็นทักษิณบุคคลผู้ควรแก่ของทำบุญ พระอริยบุคคลแบ่งออกเป็น ๔ จำพวกคือ พระโสดาบัน พระสกทาคามี พระอนาคามี และพระอรหันต์ มีรายละเอียดดังนี้

(๑) พระโสดาบัน<sup>๗๐</sup> พระโสดาบัน แปลว่า ผู้ถึงกระแสแห่งนิพพาน เป็นพระอริยบุคคลขั้นแรก เป็นผู้ละโอรัมภาคียสังโยชน์อันเป็นสังโยชน์เบื้องต้น ๓ ประการได้ พระโสดาบันมี ๓ จำพวก คือ ๑. สัตตักขัตตปุรมโสดาบัน ได้แก่ พระโสดาบันผู้ละสังโยชน์เบื้องต้น ๓ ประการได้แล้ว เป็นผู้ไม่ตกไปในอบาย ๔ มีความแน่นอนที่จะตรัสรู้มรรค ๓ เบื้องสูง จะไปเกิดในภพอีก ๗ ครั้ง เป็นอย่างมาก จึงจะได้บรรลุธรรมเป็นพระอรหันต์ ๒. โกลังโกลโสดาบัน ได้แก่ พระโสดาบันผู้เมื่อจะเกิดในภพใหม่เป็นเทวดาหรือมนุษย์ก็เกิดได้ ๒ หรือ ๓ ภพ แล้วบรรลุธรรมเป็นพระอรหันต์ ถ้าเกิดเป็นมนุษย์ก็ไม่เกิดในตระกูลต่ำ คือเกิดในตระกูลที่มีโภคสมบัติมากเท่านั้น ๓. เอกพิชีโสดาบัน ได้แก่ พระโสดาบันผู้มีพีชคืออตภาพเดียว คือ ท่านจะเกิดอีกครั้งเดียวก็จะบรรลุธรรมเป็นพระอรหันต์

(๒) พระสกทาคามี<sup>๗๑</sup> พระสกทาคามี แปลว่า ผู้จะเกิดอีกครั้งเดียว หรือผู้จะมาสู่โลกนี้อีกเพียงครั้งเดียว ละสังโยชน์เบื้องต้น ๓ ประการ ได้เหมือนชั้นโสดาบัน พร้อมกับสามารถบรรเทาโรค โทสะ และโมหะให้เบาบางลง

(๓) พระอนาคามี<sup>๗๒</sup> พระอนาคามี แปลว่า ผู้ไม่มาสู่โลกนี้อีก หมายความว่า หลังจากตายไปแล้วท่านจะไปเกิดในพรหมโลกชั้นสุทธาวาส แล้วบรรลุพระอรหันต์ผลในที่นั้น ละสังโยชน์ได้เพิ่มจากเดิมอีก ๒ ประการ คือ กามราคะ และภุฆะหรือพยาบาท รวมเป็น ๕ ประการ ซึ่งเรียกว่า โอรัมภาคียสังโยชน์ พระนาคามี มี ๕ จำพวก คือ ๑. อุทธังโสโตกนิภูฏคามิ ได้แก่ พระอนาคามีผู้มีกระแสในเบื้องต้นไปสู่อนิภูฏภพคือจะเกิดในสุทธาวาสภพใดภพหนึ่งแล้วเลื่อนต่อไป จนถึงอกนิภูฏภพแล้วปรินิพพานในภพนั้น ๒. สสังขารปรินิพพายิ ได้แก่ พระอนาคามีผู้เกิดในสุทธาวาสภพแล้วปรินิพพานโดยต้องใช้ความเพียรมาก ๓. อสังขารปรินิพพายิ ได้แก่ พระอนาคามีผู้เกิดในสุทธาวาสภพแล้วปรินิพพานโดยไม่ต้องใช้ความเพียรมาก ๔. อุพหัจจปรินิพพายิ ได้แก่ พระอนาคามีผู้เกิดในสุทธาวาสภพแล้วใกล้ปรินิพพานคืออายุพันกึ่งแล้วใกล้สิ้นอายุจึงปรินิพพาน ๕. อันตราปรินิพพายิ ได้แก่ พระนาคามีผู้ปรินิพพานในระหว่าง คือ เกิดในสุทธาวาสภพแล้วอายุยังไม่ถึงกึ่งก็ปรินิพพาน

(๔) พระอรหันต์<sup>๗๓</sup> พระอรหันต์ มีความหมายเป็น ๕ นัย คือ ๑. เป็นผู้ไกลจากกิเลส ๒. กำจัดข้าศึกคือกิเลส ๓. เป็นผู้หักชี่กำแห่งสังสารวัฏคือการเวียนว่ายตายเกิด ๔. เป็นผู้ควรรับไทยธรรม ๕. ไม่มีความลับในการทำบาป พระอรหันต์จำแนกไว้หลายประเภท คือ

<sup>๗๐</sup>อง.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๘๘/๓๑๕.

<sup>๗๑</sup>อง.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๘๘/๓๑๕.

<sup>๗๒</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๐๕/๒๒๕.อง. ,อง.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๑๐๓-๑๐๖.

<sup>๗๓</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๐๕/๒๗๕, อง.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๖๐/๒๓๐-๒๓๑.

ก. พระอรหันต์ ๒ จำพวก คือ ๑. พระวิปัสสนายานิก ได้แก่ พระอรหันต์ที่มีได้  
 ฌาน เจริญแต่เจริญแต่วิปัสสนากัมมัฏฐานเพียงอย่างเดียว จนบรรลุพระอรหัตตผล จัดเป็น  
 พระอรหันต์ประเภทสุกขวิปัสสก ซึ่งเป็นผู้เห็นแจ้งอย่างแท้จริงหรือเรียกอย่างหนึ่งว่าพระอรหันต์ปัญญาวิมุต  
 ๒. พระสมถยานิก ได้แก่ พระอรหันต์ผู้มีสมถะเป็นยาน หมายความว่า ท่านเป็นผู้เจริญสมถะจนได้  
 ฌานสมาบัติแล้วจึงเจริญวิปัสสนาต่อจนสำเร็จเป็นพระอรหันต์ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุกโตภาควิมุต

ข. พระอรหันต์ ๔ จำพวก คือ

๑. พระสุกขวิปัสสก ได้แก่ พระอรหันต์ผู้ที่มีได้ฌานเจริญแต่วิปัสสนา  
 ล้วน ๆ จนบรรลุอรหัตตผล

๒. พระเวทวิชชะ ได้แก่ พระอรหันต์ผู้ได้วิชา ๓ คือ<sup>๗๔</sup> ๑. ปุพเพนิวาสานุสสติ  
 ญาณ ญาณเป็นเหตุให้ระลึกถึงชาติก่อนได้ ๒. จุตูปปาตญาณ ญาณที่ทำให้รู้การจุติและการอุบัติของ  
 สัตว์ทั้งหลาย ๓. อาสวกักขณญาณ ญาณที่ทำอาสวะให้หมดสิ้นไป

๓. พระฉฬภิญโญ ได้แก่ พระอรหันต์ผู้ได้อภิญญา ๖ คือ<sup>๗๕</sup> ๑. อิทธิวิธี  
 แสดงฤทธิ์ได้ ต่าง ๆ ๒. ทิพพโสต หูทิพย์ คือ สามารถฟังเสียงได้ในที่ไกล ๓. เจโตปริยญาณ ญาณที่  
 กำหนดรู้ใจ คือ ดักทายใจของบุคคลอื่นได้ ๔. ปุพเพนิวาสานุสสติญาณ ญาณที่ทำให้ระลึกชาติก่อนได้  
 ๕. ทิพพจักขุ ตาทิพย์ คือ สามารถมองเห็นได้ในที่ไกล ๖. อาสวกักขณญาณ ญาณที่ทำอาสวะให้หมด  
 สิ้นไป

๔. พระปฏิสัมภิตปัตตะ ได้แก่ พระอรหันต์ผู้ได้ปฏิสัมภิตา ๔<sup>๗๖</sup>  
 คือ ๑. อตถปฏิสัมภิตา ปัญญาแตกฉานในอรรถ ๒. ฌัมมปฏิสัมภิตา ปัญญาแตกฉานในธรรม ๓. นිරุตติ  
 ปฏิสัมภิตา ปัญญาแตกฉานในนิรุตติ ๔. ปฏิกถาปฏิสัมภิตา ปัญญาแตกฉานในปฏิกถา

ค. พระอรหันต์อีก ๒ จำพวกคือ ๑. พระปัญญาวิมุต ได้แก่ ท่านผู้บำเพ็ญ  
 วิปัสสนาล้วน ๆ จนบรรลุอรหัตตผล ๒. พระอุกโตภาควิมุต ได้แก่ ท่านผู้บำเพ็ญสมถะกัมมัฏฐานจนได้  
 อรูปสมาบัติ และใช้สมถะเป็นพื้นฐานบำเพ็ญวิปัสสนาจนบรรลุอรหัตตผล

บุคคลในองค์การพระพุทธศาสนาที่ปฏิบัติตนตามพระธรรมที่พระพุทธเจ้า  
 ทรงแสดงไว้ ประกอบด้วยบุคคล ๘ จำพวก คือ พระโสดาบันมรรค พระโสดาบันผล พระสกทาคามี  
 มรรค พระสกทาคามีผล พระอนาคามีมรรค พระอนาคามีผล พระอรหันตมรรค และพระอรหันตผล  
 ปรากฏว่ามีบุคคลที่ช่วยเหลือและสนับสนุนให้องค์การพระพุทธศาสนาได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ซึ่ง  
 เป็นคุณที่สถนประกอบด้วยอุบาสก<sup>๗๗</sup> และอุบาสิกา<sup>๗๘</sup> นั้นเอง

<sup>๗๔</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๐๕/๒๗๕, อัง.ติก (ไทย) ๒๐/๖๐/๒๓๐-๒๓๑.

<sup>๗๕</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๕๖/๓๙๔-๓๙๖, อัง.ติก (ไทย) ๒๒/๒/๔๑๒-๔๑๔.

<sup>๗๖</sup>อัง.จตุถก. (ไทย) ๒๑/๑๗๒/๒๔๒-๒๔๓, ขุ.ป. (ไทย) ๓๑/๑๑๐/๑๗๐-๑๗๑.

<sup>๗๗</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๓/๒๗/๓๔.

<sup>๗๘</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๓/๒๙/๓๗.



### ๓.๑.๔.๖ การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

บุคคลที่เข้ามาเป็นแล้ว อาจต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกด้วยสาเหตุหลายประการ ในที่นี้จะประมวลสรุปเป็น ๓ ประการ คือ

๑. การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาด้วยการบอกลาสิกขา อันหมายถึงการที่บุคคลในองค์การกระสัน ไม่ยินดี ปรารถนาจะสึก อีตอัถ เบื่อหน่าย มีความประสงค์ จะพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาด้วยเหตุผลใดก็ตาม โดยที่ตนไม่ได้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรงแล้วบอกลาสิกขาไปโดยถูกต้องตามพระธรรมวินัย

๒. การพ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาด้วยการประพฤติล่วงละเมิดวินัยสงฆ์ขั้นร้ายแรง หมายถึงการที่บุคคลในสังคมสงฆ์ได้ประพฤติล่วงละเมิดวินัยสงฆ์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้แก่บุคคลในสังคมสงฆ์ขั้นร้ายแรงคือการต้องอาบัติปาราชิกข้อใดข้อหนึ่ง<sup>๗๙</sup> ก็จะทำให้บุคคลนั้นขาดจากความเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ไปโดยทันที

๓. การพ้นจากความเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ด้วยสาเหตุอื่นจากทั้งสองข้อข้างต้นนั้น หมายถึงการที่บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์ขาดจากความเป็นสมาชิกด้วยสาเหตุอย่างอื่น เช่น การไปเข้ารีตลัทธิอื่น เป็นต้น

### ๓.๑.๕ บทบาทและหน้าที่ของพุทธบริษัทสี่

พุทธบริษัทสี่ ประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสกและอุบาสิกา โดยภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา เป็นผู้เสียบแหลม ได้รับการแนะนำแก่ลัทธิ เป็นพหูสูตทรงธรรม ปฏิบัติธรรมสมควรแก่ธรรม ปฏิบัติชอบ ปฏิบัติตามธรรม เรียนกับอาจารย์ของตน นอกจากที่ได้มีการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิผลแล้ว ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา สามบทบอก แสดง บัญญัติ กำหนด เป็ดเผย จำแนก ทำให้ง่ายได้ แสดงธรรมมีปาฏิหาริย์ ปรามวาทะหรือปราบลัทธิอื่นนอกพระพุทธศาสนา ที่เกิดขึ้นให้เรียบร้อยโดยชอบธรรมได้

ดังนั้น พระพุทธเจ้ารับสั่งเรียกพระอานนท์มาตรัสว่า<sup>๘๐</sup> “การสักการะพระองค์นั้นพุทธบริษัท คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา ปฏิบัติธรรมสมควรแก่ธรรม ปฏิบัติชอบ ปฏิบัติตามธรรม เป็นการบูชาอย่างยอดเยี่ยม” บทบาทและหน้าที่ของอุบาสก อุบาสิกา คือ การศึกษาธรรม การปฏิบัติธรรมและได้รับผลของการปฏิบัติ การแสดงธรรมและถ่ายทอดให้คนอื่นเข้าใจ รวมถึงการปกป้องพระพุทธศาสนา เมื่อมีบุคคลให้ร้ายหรือบิดเบือนพระพุทธศาสนา

#### ๓.๑.๕.๑ บทบาทและหน้าที่ของสงฆ์ในปฐมพุทธกาล

เมื่อพระพุทธเจ้าตรัสรู้และสร้างองค์การพระพุทธศาสนา โดยการแสดงธรรมที่พระองค์ตรัสรู้ต่อบุคคลทุกชั้นทุกระดับ เริ่มจากพระสงฆ์รูปแรก อุบาสก อุบาสิกา พระสงฆ์มีบทบาทและหน้าที่เผยแผ่พระธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและแสดงตนว่า เป็นสาวกในสำนักของ

<sup>๗๙</sup>วิ.มหา. (ไทย) ๑/๔๕-๕๔/๓๔-๔๒.

<sup>๘๐</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๙๙/๑๔๘.

พระพุทธเจ้า การเผยแผ่พระพุทธศาสนาทำให้องค์การพระพุทธศาสนามีขนาดใหญ่มากขึ้นตามลำดับ โดยพระปรีชาญาณของพระพุทธเจ้า ซึ่งเริ่มแสดงต่อบุคคลที่มีสติปัญญา มีสาวกและบริวารจำนวนมาก เช่น พระเจ้าพิมพิสาร ชฎิล และยสกุบุตร เป็นต้น

พระสงฆ์ในสมัยนั้นทำหน้าที่เผยแผ่พระพุทธศาสนา โดยพระองค์ได้ส่งพระสงฆ์เหล่านั้นไปตามสถานที่ต่าง ๆ เพียงองค์เดียว นอกจากนั้นพระสงฆ์มีหน้าที่หลักคือ การปฏิบัติตนตามคำสั่งสอนของพระองค์ เช่น สติปัฏฐานสี่ อปริหานิยธรรม เป็นต้น

### ๓.๑.๕.๒ บทบาทและหน้าที่ของสงฆ์ในปัจจุบัน

ปัจจุบันพระสงฆ์มีบทบาทและหน้าที่ในการเป็นพระสงฆ์สมบูรณ์ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ สังฆกรรม และสังฆกิจ<sup>๕๑</sup>

(๑) สังฆกรรม หมายถึง สิ่งที่พระต้องทำถ้าไม่ทำมีความผิดทางวินัยที่เรียกว่า อาบัติ เช่น การลงอุโบสถ หรือการฟังพระปาติโมกข์ ซึ่งพระสงฆ์ต้องลงประชุมกัน ทุกครั้ง เตือน

(๒) สังฆกิจ หมายถึง กิจวัตรที่ควรกระทำในฐานะที่เป็นภิกษุ ประกอบด้วย ๑. กิจวัตรที่ควรทำ เช่น การทำวัตรเช้า การทำวัตรเย็น การบิณฑบาต ๒. กิจวัตรที่ควรทำอย่างอื่น ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่ผู้บวชควรปฏิบัติเพื่อให้มีประโยชน์และคุณค่าต่อสังคมส่วนรวม ได้แก่ การศึกษาเล่าเรียน การปฏิบัติสมาธิภาวนา การสั่งสอนประชาชน

### ๓.๑.๕.๓ บทบาทและหน้าที่ของอุบาสกและอุบาสิกา

อุบาสกพวกแรกในพระพุทธศาสนา คือ ตปุสสะ และภัลลิกะ<sup>๕๒</sup> สองพ่อค้าที่ถวายข้าวตุงและข้าวตุก่อนปรุงด้วยน้ำผึ้ง อุบาสิกาคนต่อมาคือ เศรษฐีคหบดีบิดาของยสกุบุตร<sup>๕๓</sup> อุบาสิกาคนแรกในพระพุทธศาสนา คือ มารดาและภรรยาเก่า<sup>๕๔</sup> ของพระยสสะ อุบาสกที่เป็นกษัตริย์องค์แรกคือ พระเจ้าพิมพิสาร<sup>๕๕</sup> และอุบาสกที่เป็นพราหมณ์คหบดีชาวอมคร ๑๐,๐๐๐ คน<sup>๕๖</sup>

### ๓.๑.๕.๔ คุณลักษณะของอุบาสก อุบาสิกา

อุบาสกอุบาสิกาในพระพุทธศาสนามีจำนวนมากซึ่งเป็นบุคคลผู้มีลักษณะดังนี้<sup>๕๗</sup>

(๑) เลื่อมใสอย่างมั่นคงในพระพุทธเจ้าผู้เป็นศาสดาในพระพุทธศาสนา

<sup>๕๑</sup>ศ.(พิเศษ) เสฐียรพงษ์ วรรณปก, *พุทธศาสนาทางธรรมและวินัย*, บริษัทพิมพ์เรศ พรินต์ติ้ง เซนเตอร์ จำกัด, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓, น. ๑๑๔.

<sup>๕๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๖/๙-๑๐.

<sup>๕๓</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๙/๓๓-๓๔.

<sup>๕๔</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๙/๓๖-๓๗.

<sup>๕๕</sup>วิ.ม. (ไทย) ๕/๕๗/๖๙.

<sup>๕๖</sup>วิ.ม. (ไทย) ๕/๕๖/๖๗-๖๘.

<sup>๕๗</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๕๙/๑๐๓-๑๐๔.

(๒) เลื่อมใสอย่างมั่นคงในพระธรรมเป็นธรรมที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ดีแล้ว ผู้ปฏิบัติพึงเห็นได้ด้วยตนเอง ไม่ขึ้นกับกาลเวลา ให้ผลแก่ผู้ปฏิบัติทุกเวลา ทุกโอกาส บรรลุเมื่อใดก็ได้รับผลเมื่อนั้น

(๓) เลื่อมใสมั่นคงในพระสงฆ์สาวกของพระพุทธเจ้า ผู้ปฏิบัติดี ปฏิบัติตรง ปฏิบัติถูกต้อง ปฏิบัติสมควร ได้แก่ พระโสดาบันมรรค พระโสดาบันผล พระสกิทาคามีมรรค พระสกิทาคามีผล พระอนาคามีมรรค พระอนาคามีผล พระอรหันตมรรค และพระอรหันตผล

(๔) อุบาสก อุบาสิกา เข้าใจไตรสิกขา คือ เป็นผู้มึศีล เป็นผู้ปฏิบัติสมาธิ และเป็นผู้มีปัญญา ซึ่งได้รับการอบรมโดยมีสมาธิเป็นฐานทำให้หลุดพ้นจากอาสวะทั้งหลายคือ กามาสวะ ภาวาสวะ และอวิชชาสวะ

### ๓.๑.๕.๕ บทบาทและหน้าที่ของอุบาสก อุบาสิกา

อุบาสก อุบาสิกา มีบทบาทและหน้าที่ดังนี้

- (๑) ชักชวนให้ผู้อื่นมีศรัทธาในพระพุทธศาสนา
- (๒) ชักชวนให้ผู้อื่นมีศีล
- (๓) ชักชวนให้ผู้อื่นมีจาคะ
- (๔) ชักชวนให้ผู้อื่นใคร่เพื่อเห็นภิกษุ
- (๕) ชักชวนให้ผู้อื่นทรงจำธรรม
- (๖) ชักชวนให้คนอื่นให้พิจารณาอรรถแห่งธรรม
- (๗) ชักชวนผู้อื่นให้รู้ทั่วถึงธรรมที่พิจารณา
- (๘) ชักชวนผู้อื่นให้ปฏิบัติธรรมตามสมควรแก่ธรรม
- (๙) ถวายทานและชักชวนผู้อื่นให้ถวายทาน ด้วยความประณีตและของที่ชอบใจ

- (๑๐) สงเคราะห์ปัจจัยสี่แก่หมู่คณะ
- (๑๑) อุปฐากพระภิกษุ
- (๑๒) เลื่อมใสในคนที่ตั้งงามอย่างมั่นคง
- (๑๓) การพยาบาลคนไข้
- (๑๔) การทำประโยชน์แก่พุทธบริษัท
- (๑๕) การอุปถัมภ์พระพุทธศาสนา<sup>๘๘</sup>

ดังนั้น อุบาสก อุบาสิกา ในพระพุทธศาสนาจึงมีบทบาทและหน้าที่เผยแผ่พระพุทธศาสนา อุปถัมภ์ ชักชวนให้บุคคลต่าง ๆ ได้เข้าถึงธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง สงเคราะห์หมู่คณะให้อยู่

<sup>๘๘</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **คู่มือบัณฑิต**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เม็ดยทราย, ๒๕๔๙), หน้า ๕๗-๗๓.

### ๓.๑.๖ การบริหารงานและการบริหารคนในพระพุทธศาสนา

พระพุทธศาสนาบริหารงานและบริหารคนตามหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงแต่ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา และบุคคลต่าง ๆ ดังนี้

#### ๓.๑.๖.๑ การบริหารงานในพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าทรงบริหารงานพระพุทธศาสนาด้วยอปริหานิยธรรม ซึ่งเป็นการปกครองแบบสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นวิธีบริหารที่มีแต่ความเจริญ ไม่มีความเสื่อม พระพุทธเจ้าทรงแสดงอปริหานิยธรรมสำหรับภิกษุไว้ ๖ นัย ดังนี้

(๑) อปริหานิยธรรม นัยที่ ๑ มีดังนี้<sup>๘๙</sup> อปริหานิยธรรม นัยที่ ๑ มีดังนี้<sup>๘๙</sup>

(๑.๑) การประชุมร่วมกันเป็นประจำ

(๑.๒) การประชุม การเลิกประชุม และการทำกิจที่จะต้องทำ

อย่างพร้อมเพรียงกัน

(๑.๓) การไม่มีบัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่ทรงบัญญัติ การไม่ล้มล้าง

สิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้ การสมทานศึกษาอยู่ในสิกขาบาททั้งหลายตามที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้

(๑.๔) การเคารพพระผู้ใหญ่ เชื่อฟังคำตักเตือนสั่งสอนของ

พระผู้ใหญ่

(๑.๕) การไม่ตกอยู่ในอำนาจความทะยานอยากซึ่งจะชักจูงให้ออก

นอกธรรมและนอกวินัย

(๑.๖) การยินดีอยู่อย่างสงบในป่า

(๑.๗) การตั้งสติระลึกรู้ มีความปรารถนาดีต่อเพื่อนภิกษุที่ทรงศีล

เช่นเดียวกัน และยินดีต้อนรับให้ผู้ทรงศีลมาอยู่ด้วยกันอย่างผาสุก

(๒) อปริหานิยธรรม นัยที่ ๒ มีดังนี้<sup>๙๐</sup>

(๒.๑) การไม่เพลิดเพลिनการทำงานจนทำให้เสียการศึกษาเล่าเรียน

และการปฏิบัติธรรม

(๒.๒) การไม่เพลิดเพลिनในการพูดคุยเรื่องนอกธรรม นอกวินัย

(๒.๓) การไม่เพลิดเพลिनกับการนอน

(๒.๔) การไม่เพลิดเพลिनกับการคบหาสมาคมกับคนมาก

(๒.๕) การไม่มีความปรารถนาความชั่ว การไม่ตกไปสู่อำนาจของ

ความปรารถนาชั่ว

(๒.๖) การไม่คบมิตรชั่วที่ทำให้ประพฤตินอกธรรม นอกวินัย

(๒.๗) การพยายามฝึกฝนตนเพื่อให้ได้บรรลุคุณวิเศษยิ่ง ๆ ขึ้น

อปริหานิยธรรม นัยที่ ๒ นี้ เป็นการครองตนของภิกษุในพระพุทธศาสนา

<sup>๘๙</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๖/๘๒-๘๓.

<sup>๙๐</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๗/๘๓-๘๔.

- (๓) อปทานิยธรรม นัยที่ ๓ มีดังนี้<sup>๙๑</sup>
- (๓.๑) เป็นผู้มีความเชื่อ ๔ อย่างคือ
- อาคมมียะ คือความศรัทธาของพระโพธิสัตว์ผู้บำเพ็ญเพื่อ
- พระสัพพัญญุตญาณ
- อริคมะ คือ ศรัทธาของพระอริยบุคคล
  - ปสาทะ คือศรัทธาในพระพุทฺธ พระธรรม และพระสงฆ์
  - โอกัมปนะ คือ ความศรัทธาอย่างมั่นคง
- (๓.๒) เป็นผู้ไม่มีหิริ
- (๓.๓) เป็นผู้ไม่มีโอตฺตปปะ
- (๓.๔) เป็นผู้ฟังมากซึ่งแตกฉานในพระไตรปิฎก
- (๓.๕) เป็นผู้บำเพ็ญเพียรทางกาย ไม่คลุกคลีด้วยหมู่คณะอย่าง
- โดดเดี่ยว และเป็นผู้บำเพ็ญเพียรทางจิต คือ มุ่งอบรมจิตเพื่อบรรเทาไม่ให้จิตฟุ้งซ่าน
- (๓.๖) เป็นผู้ไม่มีสติตั้งมั่น
- (๓.๗) เป็นผู้ไม่มีปัญญา
- (๔) อปทานิยธรรม นัยที่ ๔ มีดังนี้<sup>๙๒</sup>
- (๔.๑) ภิกษุเจริญโพชฌงค์ ซึ่งเป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้ คือ
- ความระลึกได้
- (๔.๒) ภิกษุเจริญธัมมวิจยสัมโพชฌงค์เป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการ
- ตรัสรู้ คือ การเพียรธรรม
- (๔.๓) ภิกษุเจริญวิริยสัมโพชฌงค์เป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้
- คือความเพียร
- (๔.๔) ภิกษุเจริญปิติสัมโพชฌงค์เป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้
- ถึงความอิมใจ
- (๔.๕) ภิกษุเจริญปัสสทธิสัมโพชฌงค์เป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการ
- ตรัสรู้คือความสงบกาย สงบใจ
- (๔.๖) ภิกษุเจริญสมาธิสัมโพชฌงค์เป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้
- คือความตั้งมั่น
- (๔.๗) ภิกษุเจริญอุเบกขาสัมโพชฌงค์เป็นธรรมที่เป็นองค์แห่งการ
- ตรัสรู้ คือความวางใจเป็นกลาง
- (๕) อปทานิยธรรมนัยที่ ๕ มีดังนี้<sup>๙๓</sup>
- (๕.๑) ภิกษุเจริญอนิจจสัญญาคือกำหนดหมายความไม่เที่ยงแห่ง
- สังขาร

<sup>๙๑</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๘/๘๔-๘๕.

<sup>๙๒</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๙.

<sup>๙๓</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๔๐/๘๖-๘๗.

- (๕.๒) ภิกษุเจริญอนัตตาสัญญาคือกำหนดหมายความเป็นอนัตตาแห่งธรรมทั้งปวง
- (๕.๓) ภิกษุเจริญอสุภสัญญาคือกำหนดหมายความไม่งามแห่งกาย
- (๕.๔) ภิกษุเจริญอาทินสัญญาคือกำหนดหมายทุกขโทษของกายซึ่งมีความเจ็บไข้ ต่าง ๆ
- (๕.๕) ภิกษุเจริญปหานสัญญาคือกำหนดหมายเพื่อจะออกุศลวิตกและบาปธรรมทั้งหลาย
- (๕.๖) ภิกษุเจริญวิราคะสัญญาคือกำหนดหมายวิราคะว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต
- (๕.๗) ภิกษุเจริญนิโรธสัญญาคือกำหนดหมายนิโรธว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต
- (๖) อปริหานิยธรรมนัยที่ ๖ มีดังนี้<sup>๙๔</sup>
- (๖.๑) ภิกษุตั้งมั่นเมตตากายกรรมในเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายทั้งต่อหน้าและลับหลัง
- (๖.๒) ภิกษุตั้งมั่นเมตตาวจีกรรมในเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายทั้งต่อหน้าและลับหลัง
- (๖.๓) ภิกษุตั้งมั่นเมตตามโนกรรมในเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายทั้งต่อหน้าและลับหลัง
- (๖.๔) ภิกษุบริโภคโดยไม่แยกลาภทั้งหลายอันประกอบด้วยธรรมได้มาโดยธรรม โดยที่สุดแม้เพียงอาหารในบาตร บริโภคร่วมกับเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีล
- (๖.๕) ภิกษุมีสีลที่ไม่ขาด ไม่ทะลุ ไม่ต่าง ไม่พร้อย ไม่เป็นทาสของตัณหา ท่านผู้รู้สรรเสริญ ไม่ถูกตัณหา และทิวฏฐิครอบงำ เป็นไปเพื่อสมาธิเสมอกันกับเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายทั้งต่อหน้าและลับหลัง
- (๖.๖) ภิกษุมีอริยทิวฏฐิอันเป็นธรรมเครื่องนำออกเพื่อความสิ้นทุกข์โดยชอบแก่ผู้ทำตามเสมอกันกับเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลาย ทั้งต่อหน้าและลับหลัง
- พระพุทธเจ้าทรงแสดงอปริหานิยธรรมทั้งนัย ๖ ประการ โดยอปริหานิยธรรมนัยที่ ๑ นั้น เป็นการบริหารงานซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารงานโดยสามัคคีธรรมจะทำให้พระพุทธศาสนาดำรงอยู่ได้นาน ส่วนอปริหานิยธรรม นัยที่สอง นัยที่สาม นัยที่สี่ นัยที่ห้า และนัยที่ ๖ นั้น เป็นการบริหารตนของพระภิกษุ รวมทั้งภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ได้ปฏิบัติด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องจะทำให้มีแต่ความเจริญ ไม่มีความเสื่อม รวมถึงการเคารพในอาวุโสโดยไม่คำนึงถึงชั้นวรรณะ แต่ความเคารพนั้นเกิดจากลำดับการเข้า สู่พระพุทธศาสนานั้นเอง
- นอกจากนั้น ภิกษุมีความรู้โดยการเรียน เสพ เจริญ ทำให้บทบาทด้วยดี เพื่อให้พรหมจรรย์ตั้งอยู่ ดำรงอยู่ได้นาน โดยธรรมแม้พระพุทธเจ้าทรงแสดงต่อภิกษุนั้น ซึ่งประกอบด้วย สติปัญญา ๔ สัมมปธาน ๔ อิทธิบาท ๔ อินทริย์ ๕ พละ ๕ โพชฌงค์ ๗ และอริยมงคลแปด<sup>๙๕</sup> เพื่อให้พระภิกษุ

<sup>๙๔</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๔๑/๘๗-๘๘.

<sup>๙๕</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๑๘๔/๑๓๐-๑๓๑.

มีบทบาทหน้าที่เกื้อกูลแก่คนหมู่มาก เพื่อสุขแก่คนหมู่มาก เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อสุขแก่เทวดา และมนุษย์ทั้งหลาย โดยเริ่มตั้งแต่มีภิกษุ ๖๐ รูป รวมทั้ง พระพุทธเจ้าด้วย เป็น ๖๑ รูป พระพุทธเจ้าได้ส่งภิกษุออกไปประกาศพุทธศาสนา และให้ไปเพียงคนเดียวเท่านั้น<sup>๙๖</sup>

พระพุทธเจ้าทรงรับสั่งเรียกพระอานนท์มาตรัสว่า

“ธรรมและวินัยที่พระพุทธเจ้าแสดงแล้ว บัญญัติแล้วแก่ภิกษุทั้งหลาย เมื่อพระองค์ทรงปรินิพพานแล้ว ธรรมและวินัยที่พระพุทธเจ้าแสดงจะเป็นศาสดาของภิกษุทั้งหลาย<sup>๙๗</sup>

นอกจากนั้นพระพุทธเจ้าทรงตรัสต่อภิกษุทั้งหลายให้ทำบทบาทและหน้าที่ดังนี้

“ภิกษุทั้งหลาย บัดนี้ เราขอเตือนเธอทั้งหลาย สังฆารทั้งหลายมีความเสื่อมไปเป็นธรรมดา เธอทั้งหลายจงทำหน้าที่ให้สำเร็จด้วยความไม่ประมาทเถิด”<sup>๙๘</sup>

### ๓.๑.๖.๒ การบริหารคนในพระพุทธศาสนา

วิธีการปกครองนั้น เกิดขึ้นเมื่อมีพระภิกษุทำความผิดทางวินัยสงฆ์ สงฆ์ก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ หากใครละเว้นก็就会有ความผิด แต่ถ้ารู้ว่าเป็นความผิดแล้วช่วยปกปิดความผิดนั้นก็เป็นการผิด พระพุทธเจ้าไม่ได้ทรงตั้งผู้ใดไว้เป็นหัวหน้าปกครองสงฆ์แทน แต่พระภิกษุทั้งหลายต่างก็มีพระภิกษุผู้เป็นที่เคารพนับถือเป็นหัวหน้า คือ พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมที่เป็นคุณสมบัติไว้ พระภิกษุรูปใดมีคุณสมบัติอย่างนั้น พระภิกษุทั้งหลายก็พร้อมใจกันเคารพนับถือพระภิกษุรูปนั้น เมื่อสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาเพิ่มมากขึ้น สมาชิกที่เข้ามาใหม่ บางพวกเมื่อไม่มีผู้คอยดูแลตักเตือน และควบคุมความประพฤติก็จะประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสม พระพุทธเจ้าจึงทรงอนุญาตให้สมาชิกใหม่แต่ละรูปต้องมีผู้ปกครองดูแล ซึ่งได้แก่ อุปัชฌาย์ และอาจารย์ นั่นเอง

ในสมัยที่พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนและแสดงธรรมต่อบุคคลต่าง ๆ ในสังคมปรากฏว่าพระภิกษุไม่มีอุปัชฌาย์ อาจารย์คอยตักเตือนทำให้มีมารยาทที่ไม่สมควร นุ่งห่มไม่เรียบร้อย บิณฑบาตขณะที่ยังมีปากก้างบริโภคอาหารและยื่นบาตร สำหรับเทียวยบิณฑบาตขอข้าวอาหาร น้ำดื่มมาฉนส่งเสียงดังในโรงฉัน ทำให้ภิกษุเหล่านั้นถูกตำหนิ ประณาม จึงทำให้เกิดความละอายในหมู่สงฆ์ ผู้มีก่น้อย สันโดษ และเป็นผู้นำเรื่องไปกราบทูลพระพุทธเจ้าซึ่งพระพุทธเจ้าได้ทรงอนุญาตอุปัชฌาย์และอาจารย์มาปกครองดูแลสงฆ์ มีรายละเอียดดังนี้

#### (๑) อุปัชฌาย์

พระอุปัชฌาย์<sup>๙๙</sup> หมายถึง ผู้รับรองกุลบุตรเข้ารับการอุปสมบทในท่ามกลางภิกษุสงฆ์ เป็นทั้งผู้นำเข้าหมู่และเป็นผู้ปกครองคอยดูแลตักเตือนและชอบ ทำหน้าที่ฝึกสอนอบรมให้การศึกษาต่อไป พระอุปัชฌาย์ในฝ่ายของภิกษุณีเรียกว่า ปวัตตินี

#### (๒) อาจารย์

อาจารย์<sup>๑๐๐</sup> หมายถึง ผู้สั่งสอนวิชาความรู้ ผู้ฝึกหัดอบรมมารยาท มี ๔ ประเภท คือ ๑. ปัพพชาจารย์ อาจารย์ในบรรพชา ๒. อุปสัมปทาจารย์ อาจารย์ในอุปสมบท ๓. นิสสยาจารย์ อาจารย์ผู้ให้ศีล ๔. อุทเทสาจารย์หรือธรรมอาจารย์ อาจารย์ผู้สอนธรรม

<sup>๙๖</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๘/๑๖๖.

<sup>๙๗</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๔. , วิ.ม. (ไทย) ๔/๓๒/๔๐.

<sup>๙๘</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๘/๑๖๖.

<sup>๙๙</sup> วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๕/๘๑-๘๗.

<sup>๑๐๐</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๗๗-๗๘/๑๐๖-๑๑๒.

ดังนั้น พระอุปัชฌาย์ และพระอาจารย์ เป็นพระภิกษุผู้มีอาวุโสที่นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะบุคคลเมื่อสมัครใจเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาต่างถือกันว่าเป็นผู้ที่มีความตั้งใจที่จะเข้ามารับการฝึกฝนเรียนรู้ เมื่อสมาชิกใหม่ยังไม่รู้หลักการและวิธีการในการศึกษาปฏิบัติก็จำเป็นต้องมีผู้ดูแล เพราะหากไม่ได้รับการแนะนำพร่ำสอนแล้วก็จะทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากสังคมสงฆ์เท่าที่ควร อุปัชฌาย์ จึงเป็นเสมือนผู้ค้ำประกันต่อสงฆ์ให้ความมั่นใจแก่สงฆ์ว่าสมาชิกใหม่จะมีผู้ปกครองดูแลและได้รับการศึกษาอย่างแน่นอน ส่วนอาจารย์มีหน้าที่คอยให้การศึกษอบรมพร่ำสอนเพื่อการอยู่ในสังคมสงฆ์จะไม่เป็นอยู่อย่างไร้จุดหมาย ดังนั้น การปกครองในองค์การพระพุทธศาสนาจึงมีเป็นลำดับขั้น คือ ชั้นแรกพระพุทธเจ้าทรงปกครองสงฆ์ทั้งหมดให้ดำเนินไปในระบบแห่งไตรสิกขา ต่อมาทรงอนุญาตให้มีอุปัชฌาย์และอาจารย์ปกครองดูแลสมาชิกใหม่แต่ละรูปให้ได้รับการศึกษา

เมื่อองค์การพระพุทธศาสนามีสมาชิกมากขึ้นจนมีขนาดใหญ่และพระพุทธเจ้าไม่มีการอนุญาตให้มีอุปัชฌาย์ ผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ไม่มีใครคอยว่ากล่าวตักเตือน ไม่มีผู้สอนเกี่ยวกับกรรมมารยาท รวมถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกเก่ากับสมาชิกใหม่จะพึงปฏิบัติต่อกัน พระพุทธเจ้าจึงทรงอนุญาตวัตร คือ ข้อปฏิบัติหรือธรรมเนียมปฏิบัติต่อกันของบุคคลในองค์การพระพุทธศาสนา เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การพระพุทธศาสนา สิ่งของต่าง ๆ และสถานที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>๑๑๑</sup> เป็นหน้าที่ของบุคคลในองค์การพึงประพฤติปฏิบัติต่อกัน เพื่อให้มีความผูกพันกันขั้นพื้นฐาน เป็นเหมือนครอบครัว พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตไว้เพื่อให้บุคคลในองค์การจัดสรรความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิต สภาพแวดล้อม การทำกิจกรรมร่วมกันประสานกันเป็นระบบที่เกื้อกูลต่อการศึกษาพัฒนาชีวิตของมนุษย์ไปสู่ความดีงามสูงสุด อันเป็นจุดหมายที่พึงประสงค์อย่างสูงสุด

พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างอุปัชฌาย์กับสัทธิวาหาริกและอาจารย์กับอันเตวาสิกพึงประพฤติปฏิบัติต่อกันไว้ ได้แก่ วัตร ๔ อย่าง คือ สัทธิวาหาริกวัตร อารยวัตรและอันเตวาสิกวัตร อุปัชฌาย์วัตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (๑) อุปัชฌาย์วัตร

อุปัชฌาย์วัตร<sup>๑๑๒</sup> วัตรปฏิบัติของสัทธิวาหาริกที่พึงปฏิบัติต่ออุปัชฌาย์ของตน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่สัทธิวาหาริกให้ประพฤติปฏิบัติต่ออุปัชฌาย์ ซึ่งเป็นเสมือนบิดาผู้ให้กำเนิด โดยสัทธิวาหาริกจะต้องเอาใจใส่ปรนนิบัติรับใช้ ตั้งใจศึกษาเล่าเรียนตามที่ท่านอบรมพร่ำสอน พยายามป้องกันมิให้ความเสื่อมเสียเกิดขึ้นแก่ท่าน รักษาหัวใจของท่าน มีความเคารพนับถือตลอดเวลา และคอยเอาใจใส่ดูแลเมื่อท่านอาพาธ

#### (๒) สัทธิวาหาริกวัตร

สัทธิวาหาริกวัตร<sup>๑๑๓</sup> คือ วัตรปฏิบัติของอุปัชฌาย์ที่พึงปฏิบัติต่อสัทธิวาหาริกของตน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่อุปัชฌาย์ให้ปฏิบัติต่อสัทธิวาหาริก ซึ่งเป็นเสมือนบุตรของตน โดยอุปัชฌาย์มีหน้าที่อบรมพร่ำสอนสัทธิวาหาริกให้ประพฤติปฏิบัติชอบ ตั้งใจศึกษาเล่าเรียน และให้การ

<sup>๑๑๑</sup> วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๕๖-๓๘๒/๒๒๒-๒๖๗.

<sup>๑๑๒</sup> วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๖/๘๒-๘๗.

<sup>๑๑๓</sup> วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๗/๘๘-๙๒., วิ.จ. (ไทย) ๗/๗๗๗/๒๕๐-๒๕๖.



สงเคราะห์ด้วยปัจจัย ๔ ช่วยป้องกันความเสื่อมเสีย และปกครองดูแลรักษาในเวลาสัทธิวิหาริกอาพาธ เป็นต้น

(๓) อาจารย์วัตร

อาจารย์วัตร<sup>๑๐๔</sup> คือ วัตรปฏิบัติของอันเตวาสิกที่พึงปฏิบัติต่ออาจารย์ พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่อันเตวาสิกให้ปฏิบัติต่ออาจารย์ของตนผู้ให้ที่อยู่อาศัยและให้การสงเคราะห์อื่น ๆ แก่ตน โดยต้องเอาใจใส่ปรนนิบัติรับใช้ ตั้งใจศึกษาเล่าเรียนตามที่ท่านอบรมพราสสอน เป็นต้น

(๔) อันเตวาสิกวัตต อันเตวาสิกวัตต<sup>๑๐๕</sup> คือ วัตรปฏิบัติของอาจารย์ที่พึงปฏิบัติต่ออันเตวาสิก ของตน พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่อาจารย์ให้ประพฤติปฏิบัติต่ออันเตวาสิก โดยอนุเคราะห์ ด้วยการให้ที่อยู่อาศัย ให้การสงเคราะห์ด้วยปัจจัย ๔ และให้การอบรมพราสสอนเพื่อให้เกิดความประพฤติดี ปฏิบัติชอบ เป็นต้น

อุปัชฌาย์กับสัทธิวิหาริกต้องปฏิบัติ ประพฤติชอบต่อกันและกัน เช่นเดียวกับ อาจารย์กับอันเตวาสิกก็ปฏิบัติเช่นเดียวกับอุปัชฌาย์กับสัทธิวิหาริก

เมื่ออุปัชฌาย์กับสัทธิวิหาริกทะเลาะต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างมีอคติ พระพุทธเจ้าก็ทรงปรับโทษในแต่ละฝ่ายไว้ด้วย เช่น เมื่อสัทธิวิหาริกไม่ประพฤติชอบในอุปัชฌาย์ พระพุทธเจ้าก็ทรงปรับโทษเป็นอาบัติทุกกฏ และทรงอนุญาตให้อุปัชฌาย์ประณาม คือ ชัปไล่สัทธิวิหาริกได้ และเมื่อประณามแล้วสัทธิวิหาริกจะต้องขอขมาอุปัชฌาย์ จะไม่ขอขมาไม่ได้ เพราะมีความผิด คือ ทรงปรับอาบัติทุกกฏไว้อีกเหมือนกัน ในกรณีที่สัทธิวิหาริกมาขอขมาแล้ว อุปัชฌาย์ไม่รับการขอขมานั้น อุปัชฌาย์ ก็มีความผิด โดยพระพุทธเจ้าทรงปรับโทษเป็นอาบัติทุกกฏ ถ้าอุปัชฌาย์ประณามสัทธิวิหาริกที่ประพฤติชอบ หรือไม่ประณามสัทธิวิหาริกที่ประพฤตินิชอบ อุปัชฌาย์ก็มีความผิดเหมือนกัน ซึ่งเหตุแห่งการประณามนั้น คือ สัทธิวิหาริกไม่มีความรัก ไม่มีความเลื่อมใส ไม่มีความละเอียด ไม่มีความเคารพ และไม่มีความหวังดีในอุปัชฌาย์ ส่วนสัทธิวิหาริกมีความรัก มีความเลื่อมใส มีความละเอียด มีความเคารพ และมีความหวังดีในอุปัชฌาย์อยู่ เมื่ออุปัชฌาย์ไปประณาม ย่อมมีโทษ คือ ต้องอาบัติทุกกฏ<sup>๑๐๖</sup> สำหรับอันเตวาสิกกับอาจารย์นั้น เมื่อแต่ละฝ่ายประพฤตินิชอบต่อกัน พระพุทธเจ้าก็ทรงอนุญาตให้ปรับโทษไว้เหมือนกันกับอุปัชฌาย์กับสัทธิวิหาริก<sup>๑๐๗</sup>

### ๓.๑.๗ การคัดบุคคลเข้าสู่องค์การพระพุทธศาสนา

บุคคลที่เข้าสู่องค์การพระพุทธศาสนามีทั้งการเข้าเป็นภิกษุ สามเณร ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา ซึ่งวิธีการเข้าสู่องค์การพระพุทธศาสนามีหลายวิธี และแตกต่างกัน มีรายละเอียดดังนี้

<sup>๑๐๔</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๓/๔-๗๘/๑๐๒-๑๑๒., วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๗๙-๓๘๐/๒๕๖-๒๖๑.

<sup>๑๐๕</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๗๙/๑๑๒-๑๑๖., วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๘๑-๓๘๒/๒๖๑-๒๖๗.

<sup>๑๐๖</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๖๘/๙๒-๙๖.

<sup>๑๐๗</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๘๐-๘๑/๑๑๗-๑๒๐.

### ๓.๑.๗.๑ คุณสมบัติสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

สมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนานับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ต้องช่วยกันพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาให้มีคุณสมบัติถูกต้องตามที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตไว้ เพื่อความเรียบร้อยดีงามแห่งองค์การสงฆ์ และเพื่อสร้างศรัทธาแก่ประชาชนชุมชนและสังคมโลก พระพุทธเจ้าทรงกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะเป็นสมาชิกขององค์การจะไม่รับผู้ขาดคุณสมบัติรวมทั้งเมื่อรับมาเป็นสมาชิกของสังคมสงฆ์แล้วก็พึงให้พ้นจากความเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนาทันที ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องจึงช่วยกันคัดเลือกอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นการช่วยป้องกันคำติเตียนต่าง ๆ ที่อาจมีตามมาได้ เช่น การอุปสมบทโจรสที่มีชื่อเสียงโด่งดัง หรือโจรที่ถูกทางราชการออกหมายจับ ก็จะถูกคนนินทาได้ว่าองค์การพระพุทธศาสนาเป็นแหล่งซ่อนสมุญบุคคลที่เป็นภัยร้ายแรง ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความหวาดกลัวระแวงสงสัยองค์การได้ แต่เมื่อสมาชิกผ่านการพิจารณาคัดเลือกอย่างดีแล้วก็จะทำให้สมาชิกของสังคมสงฆ์มีความสง่างามไม่เป็นที่หวาดระแวงของประชาชน ชุมชน และสังคมองค์การพระพุทธศาสนาก็จะเป็นสังคมที่สร้างประโยชน์ เพราะคนในสังคมสงฆ์ต่างก็มีวัตถุประสงค์เป็นหนึ่งเดียว นั่นคือ การฝึกฝนพัฒนาตนเอง ประพฤติปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้การประพฤติปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย

### ๓.๑.๗.๒ การรับสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

ในระยะแรก พระพุทธเจ้าทรงรับสมาชิกของสังคมสงฆ์ด้วยพระองค์เอง ระยะเวลาต่อมาเพราะเหตุการณ์และความจำเป็นบางประการ จึงทรงอนุญาตให้พระสาวกดำเนินการแทน และในที่สุดทรงมอบความเป็นใหญ่ให้เป็นหน้าที่ของพระสงฆ์ดำเนินการ วิธีรับสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

### ๓.๑.๗.๓ วิธีการรับสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนา

องค์การพระพุทธศาสนามีการรับสมาชิกขององค์การ ดังนี้

#### (๑) เอหิภิกขุอุปสัมปทา

เอหิภิกขุอุปสัมปทา<sup>๑๐๘</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยพุทธดำรัสว่า เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงดำเนินการตรวจสอบและรับด้วยพระองค์เอง และเป็นวิธีแรกของการรับสมาชิกของสังคมสงฆ์ มีอยู่ ๒ แบบ คือ ๑. ถ้าบุคคลผู้จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การพระพุทธศาสนายังไม่บรรลุนิคมธรรมขั้นสูงสุดคือยังไม่บรรลุนิคมธรรมเป็นพระอรหันต์ ก็จะมีพระพุทธดำรัสว่า “เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เพื่อทำที่สุดทุกข์โดยชอบเถิด” ๒. ถ้าบุคคลนั้นได้บรรลุนิคมธรรมขั้นสูงสุดคือเป็นพระอรหันต์แล้ว ก็จะมีพระพุทธดำรัสว่า “เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เถิด”<sup>๑๐๙</sup>

<sup>๑๐๘</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๘/๒๕.

<sup>๑๐๙</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๘/๓๖.

## (๒) ตีสรรณคณุปสัมปทา

ตีสรรณคณุปสัมปทา<sup>๑๑๐</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการให้รับไตรสรณคมน์ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้พระสาวกดำเนินการตรวจสอบและรับแทน กล่าวคือ เมื่อคราวที่ทรงส่งพระสาวกไปประกาศพระศาสนาในที่ต่าง ๆ มีคนเลื่อมใสประสงค์จะบิณฑบาตของสังคัมภีร์ พระสาวกก็ต้องพามาเฝ้าเพื่อให้ทรงรับท่านเหล่านั้นเป็นสมาชิก เป็นการทำความลำบากให้แก่พระสาวกและผู้ที่จะเป็นสมาชิก จึงทรงอนุญาตพระสาวกให้รับสมาชิกด้วยวิธีนี้ โดยให้ผู้ประสงค์จะเป็นสมาชิกปลงผมโกนหนวด และนุ่งห่มจีวรเรียบร้อยแล้วกราบเท้าของพระภิกษุ ประนมมือกล่าวคำปฏิญาณตนถึงพระรัตนตรัยตามคำของภิกษุ ๓ ครั้งก็เป็นอันเสร็จ

## (๓) โอวาทปฏิกคหณุปสัมปทา

โอวาทปฏิกคหณุปสัมปทา<sup>๑๑๑</sup> คือ การรับสมาชิกด้วยการรับโอวาทไปเป็นข้อประพฤติปฏิบัติ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่พระมหากัสสปะเป็นกรณีพิเศษ โดยประทานโอวาท ๓ ประการ ให้ท่านนำไปศึกษาและประพฤติปฏิบัติตามโอวาท ๓ ประการ ได้แก่ ๑. เราจักเข้าไปตั้งหิริและโอตตปปัจอย่างแรงกล้าในภิกษุทั้งหลายผู้เภาะ ผู้นวกะ ผู้มีชณมิ ๒. เราจักฟังธรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยกุศล จักกระทำธรรมนั้น ทั้งหมดให้เป็นประโยชน์ มนสิการถึงธรรมนั้นทั้งหมด จักประมวลจิตทั้งหมด เจียโสตสดับธรรม ๓. เราจักไม่ละกายคตาสติที่ประกอบด้วยความยินดี

## (๔) ปัญหาพยากรุปสัมปทา

ปัญหาพยากรุปสัมปทา<sup>๑๑๒</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการให้ตอบปัญหา เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงประทานแก่พระโสပါกะ ซึ่งขณะนั้นเป็นสามเณรมีอายุเพียง ๗ ปี โดยการถามปัญหาเรื่องสุภะ คือ สภาพอันไม่งาม ได้แก่ ชากศพในสภาพต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นอารมณ์แห่งสมถกัมมัฏฐาน มี ๑๐ ประการ ได้แก่ ๑. อุทุมตกะ ชากศพที่เน่าพองขึ้นอืด ๒. วินิลกะ ชากศพที่มีสีเขียวคล้ำคละด้วยสีต่าง ๆ ๓. วิบุพพะกะ ชากศพที่มีน้ำเหลืองไหลเยิ้มอยู่ตามในที่แตกปริออก ๔. วิจฉิทกะ ชากศพที่ขาดจากกันเป็น ๒ ท่อน ๕. วิชชายิตกะ ชากศพที่ถูกสัตว์ เช่น แร้ง กา สุนัข จิกทิ้งกัดกินแล้ว ๖. วิชชิตตกะ ชากศพที่กระจุยกระจาย มือเท้าศิระะออกไปข้าง ๆ ๗. หตวิชชิตตกะ ชากศพที่ถูกหนอนคลาคลำเต็มไปหมด ๑๐. อัญญิกกะ ชากศพที่ยังเหลืออยู่แต่ร่างกระดูกหรือกระดูกท่อน เมื่อพระโสပါกะทูลตอบปัญหานั้นได้ จึงทรงอนุญาตให้อุปสมบทด้วยการตอบปัญหานั้นนั่นเอง

## (๕) ครุธัมมปฏิกคหณุปสัมปทา

ครุธัมมปฏิกคหณุปสัมปทา<sup>๑๑๓</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการให้รับครุธรรมไปศึกษาและปฏิบัติเป็นวิธีแรกของการอุปสมบทเป็นภิกษุณี พระพุทธเจ้าทรงประทานครุธรรม ๘ ประการนั้นแก่พระนางมหาปชาบดีโคตรมีให้รับเอากลับไปศึกษาและปฏิบัติตลอดชีวิต ครุธรรม ๘ ประการนั้น ได้แก่ ๑. ภิกษุณีถึงจะบวชได้ ๑๐๐ พรรษา ก็ต้องทำการกราบไหว้ทำสามีจิกรรมแก่ภิกษุผู้บวชแม่ในวันนั้น ๒. ภิกษุณีไม่พึงอยู่จำพรรษาในอาวาสที่ไม่มีภิกษุทั้งหลาย

<sup>๑๑๐</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๓๔/๔๓.

<sup>๑๑๑</sup>ส.น. (ไทย) ๑๖/๒๕๔/๒๕๘-๒๕๙.

<sup>๑๑๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๒/๑๔๙/๓๒๒-๓๒๓., วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๐๓/๓๑๘-๓๑๙.

<sup>๑๑๓</sup>วิ.ม. (ไทย) ๒/๑๔๙/๓๒๒-๓๒๓., วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๐๓/๓๑๘-๓๑๙.

๓. ภิกษุณีพึงหวังธรรม ๒ อย่าง คือ ถามอุโบสถและไปรับโอวาทจากภิกษุสงฆ์ทุกกึ่งเดือน ๔. ภิกษุณีจำพรรษาแล้วถึงปวารณาในสงฆ์ ๒ ฝ่ายโดยสถาน ๓ คือ ได้เห็น ได้ฟัง หรือได้นึกสงสัย ๕. ภิกษุณีต้องครุธรรมแล้ว พึงประพฤติกุศลมานต์ในสงฆ์ ๒ ฝ่าย ๖. ภิกษุณีพึงแสวงหาการอุปสมบทในสงฆ์ ๒ ฝ่ายให้แก่สิกขมานาที่ศึกษาธรรม ๖ ข้อ ตลอด ๒ ปีแล้ว ๗. ภิกษุณี ไม่พึงดำ ไม่พึงบริภาษภิกษุ ไม่ว่ากรณีใด ๆ ๘. ห้ามภิกษุณีสั่งสอนภิกษุ แต่ไม่ห้ามภิกษุสั่งสอนภิกษุณี

#### (๖) ทูเตนุปสัมปทา

ทูเตนุปสัมปทา<sup>๑๑๔</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยการใช้ทูตดำเนินการแทน เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่หญิงผู้ที่ได้รับอุปสมบทจากฝ่ายภิกษุณีสงฆ์แล้ว ต้องการจะไปขอรับอุปสมบทจากฝ่ายภิกษุสงฆ์ แต่เธอไม่สามารถที่จะเดินทางไปด้วยตนเองได้ เนื่องจากอาจทำให้ได้รับอันตรายอย่างใดอย่างหนึ่งได้ นางคณิกาชื่ออัทธมาสาเป็นคนแรกที่ได้รับอุปสมบทด้วยวิธีนี้ โดยพระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้อุปสมบทเป็นภิกษุณีแม้โดยการใช้ทูตดำเนินการแทน ขั้นตอนแห่งการอุปสมบท เหมือนกับว่าเธอมาดำเนินการขออุปสมบทด้วยตนเองทุกประการ

#### (๗) อัญญาจิกูปสัมปทา

อัญญาจิกูปสัมปทา<sup>๑๑๕</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกที่มีวาจา ๘ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตแก่หญิงผู้จะอุปสมบทเป็นภิกษุณีด้วยญัตติจตุตถกรรมจากสงฆ์ ๒ ฝ่าย คือ บุคคลผู้ที่จะเข้ามาสู่สังฆมณฑลด้วยวิธีนี้ เมื่อประพฤติกุศลสิกขาในธรรม ๖ ข้อเป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่ให้ขาด ไม่ให้บกพร่องแล้ว จะต้องทำพิธีอุปสมบทด้วยญัตติจตุตถกรรมจากฝ่ายภิกษุณีสงฆ์เสียก่อน จากนั้นจึงทำพิธีอุปสมบทด้วยญัตติจตุตถกรรมจากฝ่ายภิกษุสงฆ์อีกครั้งหนึ่ง

#### (๘) ญัตติจตุตถกัมมุปสัมปทา

ญัตติจตุตถกัมมุปสัมปทา<sup>๑๑๖</sup> คือ วิธีการรับสมาชิกด้วยญัตติจตุตถกรรม อันหมายถึง กรรมมีบัญญัติเป็นที่สี่เป็นสังฆกรรมที่สำคัญ เช่น อุปสมบท เป็นต้น ซึ่งเมื่อตั้งญัตติแล้ว ต้องสวดอนุสาวนาคำประกาศขอมติถึง ๓ หน<sup>๑๑๗</sup> เพื่อสงฆ์คือที่ชุมนุมนั้นจะได้มีเวลาพิจารณาหลายเที่ยวว่าจะอนุมัติหรือไม่ เป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้สงฆ์ดำเนินการรับสมาชิกที่เป็นพระภิกษุด้วยการตั้งญัตติ หมายถึง คำเผด็จสงฆ์ การประกาศให้สงฆ์ทราบเพื่อทำกิจร่วมกันแล้วสวดอนุสาวนาคำสวดประกาศ คำประกาศความปรึกษาและตกลงของสงฆ์ โดยสงฆ์ได้อุปสมบทให้พระภิกษุเป็นรูปแรก ในพระสารีบุตรเป็นพระอุปัชฌาย์ซึ่งเป็นรูปแบบแห่งการอุปสมบทในปัจจุบัน

อนึ่ง หลังจากทรงอนุญาตให้สงฆ์ใช้ญัตติจตุตถกัมมุปสัมปทาเป็นวิธีรับสมาชิกที่เป็นพระภิกษุแล้ว ก็ทรงห้ามใช้ติสรณคัมมุปสัมปทาเป็นวิธีรับสมาชิกที่เป็นพระภิกษุอีก แต่ทรงอนุญาตให้ใช้วิธีนี้เป็นการรับสมาชิกที่เป็นสามเณรแทน และพระราหุลเป็นสามเณรรูปแบบด้วยวิธีการนี้ มีพระสารีบุตรเป็นพระอุปัชฌาย์ให้ไตรสรณคัมม์และสิกขาบท ๑๐ และพระมหาโมคคัลลานะทำหน้าที่ปลงผม

<sup>๑๑๔</sup>วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๓๐/๓๕๘-๓๖๐.

<sup>๑๑๕</sup>วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๒๓-๔๒๕/๓๕๕-๓๕๓.

<sup>๑๑๖</sup>วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๒๕/๓๕๐-๓๕๓.

<sup>๑๑๗</sup>พระเทพเวที (ประยูรย์ ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๖๑, ๓๗๖.

## (๙) ทายัชชอุปสัมปทา

ทายัชชอุปสัมปทา<sup>๑๘๘</sup> ที่พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตเป็นกรณีพิเศษแก่สามเณรสมณะที่มีอายุ ๗ ปี แต่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการแห่งพระพุทธศาสนา เป็นพระอรหันต์ตั้งแต่เมื่อมีอายุ ๗ ปี และสามเณรที่มีอายุ ๗ ปีได้รับการอุปสมบทเป็นพระภิกษุเพียง ๒ รูปเท่านั้น คือ สามเณรสมณะและสามเณรโสปากะ ซึ่งทั้ง ๒ รูปเป็นพระอรหันต์มีความรู้ความเข้าใจในพระธรรมวินัยเป็นอย่างดี

## (๑๐) การเป็นอุบาสก อุบาสิกา

อุบาสก อุบาสิกา เป็นพุทธบริษัทที่ได้ฟังคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าแล้วดวงตาเห็นธรรมจะขอเป็นอุบาสกหรืออุบาสิกา ซึ่งในระยะแรกนั้นเป็นพ่อค้าสองคนคือ ตปุสสะ และภัลลิกะ เป็นเทววาจิกอุบาสก<sup>๑๘๙</sup> คู่แรกของโลก คือการกล่าวขอถึงพระพุทธเจ้า พร้อมทั้งพระธรรมเป็นสรณะ ต่อมาเศรษฐีบิดาของยสกุลบุตรได้ฟังธรรมและดวงตาเห็นธรรม ทำให้ขอพระพุทธเจ้า พระธรรมและพระสงฆ์เป็นสรณะ เรียกว่า เตวาจกอุบาสก<sup>๑๙๐</sup> มารดาและภริยาเก่าของยสกุลบุตรได้ฟังธรรมจากพระพุทธเจ้าดวงตาเห็นธรรม และได้เป็นเทววาจิกอุบาสิกาเป็นคู่แรกในโลก<sup>๑๙๑</sup>

## ๓.๑.๘ ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์การพระพุทธศาสนา

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเกิดขึ้นเมื่อพระพุทธเจ้าทรงรับสาวกด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ทรงบัญญัติขึ้น โดยการรับในระยะแรก ๆ นั้น ทรงรับด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ซึ่งพระองค์ทรงตรัสด้วยพระองค์เอง ซึ่งเป็นพิธีบวชที่ง่าย ๆ ไม่มีการกำหนดรูปแบบตายตัว ผู้เป็นสาวกประพฤติพรหมจรรย์ เมื่อโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีขนาดใหญ่มากขึ้น หลักธรรมที่เป็นคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้ามีจำนวนมาก แต่หลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงมากที่สุดคือ ธรรมมีกถา เรื่องไตรสิกขา พระพุทธเจ้าทรงเน้นหลักธรรมเรื่องไตรสิกขาและอริยมรรคมีองค์ ๘ มากที่สุด เพราะต้องการให้พุทธบริษัท มีการฝึกฝนอบรม กาย วาจา ใจ ด้วย ศีล สมาธิ และปัญญา

วิธีการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของชีวิตแต่ละคน เรียกว่า มัชฌิมาปฏิปทาหรืออริยมรรคมีองค์ ๘ มีดังนี้

๑. สัมมาทิฐิ                      ความเห็นชอบ
๒. สัมมาสังกัปปะ            ความดำริชอบ
๓. สัมมาวาจา                    วาจาชอบ
๔. สัมมากัมมันตะ            กระทำชอบ
๕. สัมมาอาชีวะ                เลี้ยงชีพชอบ

<sup>๑๘๘</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๗๐-๗๒/๙๘-๑๐๐., วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๒๗/๑๙๖

<sup>๑๘๙</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๖/๙-๑๐.

<sup>๑๙๐</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๗/๓๔.

<sup>๑๙๑</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๙/๓๗.

๖. สัมมาวายามะ พยายามชอบ<sup>๑๒๒</sup>

๗. สัมมาสติ ระลึกชอบ

๘. สัมมาสมาธิ จิตมั่นชอบ

อริยมรรคเป็นหลักธรรมที่เป็นแนวทางหรือหลักการที่จะต้องปฏิบัติควบคู่กันไปเป็นกระบวนการ ด้วยความประสานกลมกลืนกัน เกี่ยวข้องสัมพันธ์เป็นเนื้อเดียวกัน ดุจเกลียวเชือกเกลียวพันเป็นเชือกเส้นเดียวตั้งแต่ต้นจนปลายเชือก การปฏิบัติจริงจะเริ่มจาก

วิธีการที่ ๑ ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจและความคิด ได้แก่ สัมมาทิฐิ และสัมมาสังกัปปะ ได้แก่ อธิปัญญาสิกขา ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจหรือความเชื่อที่ถูกต้องตรงแนวทางของหลักธรรม จากพื้นฐานความเชื่อความเข้าใจที่ถูกต้องจะขยายไปที่การควบคุมพฤติกรรมทางกาย วาจา (สัมมาวาจา, สัมมากัมมันตะ, สัมมาอาชีวะ อธิศีลสิกขา) ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมและเอื้อต่อการพัฒนาตนที่สูงขึ้น แล้วจึงฝึกฝนอบรมจิตใจ (สัมมาวายามะ, สัมมาสติ, สัมมาสมาธิ, อธิจิตตสิกขา) ซึ่งเป็นขั้นภายในละเอียดกว่าให้ได้ผลดีต่อไป

ในระหว่างที่อบรมตามขั้นตอนต่าง ๆ นี้ องค์ประกอบแต่ละอย่างๆ จะค่อยพัฒนาตัวมันเอง และเสริมหรือเกื้อหนุนขั้นตอนนั้น ๆ ให้เพิ่มพูนและชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น องค์ประกอบทางปัญญา ในขณะที่ผู้ปฏิบัติฝึกฝนอบรมขั้นศีลหรือขั้นจิต ตัวปัญญาความรู้ความเข้าใจซึ่งเป็นพื้นฐานเดิมนั้น จะค่อย ๆ พัฒนาแก่กล้าขึ้น ชัดเจนขึ้น เกื้อหนุนให้องค์ประกอบทางด้านศีลและด้านจิตถูกต้องสมบูรณ์ขึ้น อาศัยศีลและจิตที่สมบูรณ์นั่นเอง ปัญญานั้นก็จะพัฒนาถึงขั้นรู้แจ้งเห็นจริง ทำจิตให้หลุดพ้นจากอวิชชาเลสทั้งปวง เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการฝึกฝนอบรม

วิธีการที่ ๒ ผู้ปฏิบัติควบคุมพฤติกรรม คือสัมมาวาจา สัมมากัมมันตะ และสัมมาอาชีวะ ได้แก่ อธิศีลสิกขา วิธีนี้เน้นไปที่การฝึกฝนอบรมความประพฤติทางกาย วาจา อย่างจริงจัง อาศัยความรู้ความเข้าใจพอเป็นพื้นฐานเท่านั้น เมื่อศีลถูกต้องสมบูรณ์แล้วจะนำไปสู่การฝึกฝนอบรมจิตใจของผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นขั้นประณีตยิ่งขึ้นจนถึงระดับสุดท้าย คือ ทำปัญญาให้แก่กล้าจนสามารถพ้นจากตัณหาอุปาทาน

พุทธบริษัทซึ่งประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา นั้น พระพุทธเจ้าได้ทรงยกย่องพุทธบริษัทเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถ ความประพฤติ และความถนัดที่แตกต่างกันออกไปเปรียบเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### ๓.๑.๘.๑ ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายภิกษุ<sup>๑๒๓</sup>

(๑) พระอัญญาโกณฑัญญะ เลิศทางรู้ราตรีนาน คือ บวช รู้แจ้งธรรม และเป็นพระชีณาสพก่อนพระสาวกทั้งหลาย

(๒) พระสารีบุตร เลิศทางมีปัญญามาก

<sup>๑๒๒</sup>พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๖๐๑-๖๐๒.

<sup>๑๒๓</sup>อ.เอกก. (ไทย) ๒๐/๑๘๘-๒๓๔/๒๕-๓๐.

(๓) พระมหาโมคคัลลานะ เลิศในทางมีฤทธิ์มาก  
 (๔) พระมหากัสสปะ เลิศในทางกล่าวยกย่องการขัดเกลา ยกย่องการ  
 ถือจุดงค์และสรรเสริญคุณแห่งจุดงค์

- (๕) พระอนรุทธะ เลิศในทางมีตาทิพย์  
 (๖) พระภัททิยะ กาฬโคธายบุตร เลิศในทางมีสกุลสูง  
 (๗) พระลกุณฏกภัททิยะ เลิศในทางมีเสียงไพเราะ  
 (๘) พระปิณโฑลยะ ภาวรทวาชะ เลิศในทางบันลือสีหนาท  
 (๙) พระปุลณณะมันตานีบุตร เลิศในทางแสดงธรรม  
 (๑๐) พระมหากัจจายนะ เลิศในทางจำแนกธรรมที่กล่าวโดยย่อได้  
 (๑๑) พระจูฬปันถก เลิศในทางนิรมิตกายที่เกิดขึ้นด้วยใจ ฉลาดในเจตวิวิญญะ  
 (๑๒) พระมหาปันถก เลิศในทางฉลาดในวิญญะฝ่ายปัญญา  
 (๑๓) พระสุภูติ เลิศในทางเป็นทักขณเณยบุคคล อยู่อย่างไม่มีข้าศึก (อรณวิหาร)  
 (๑๔) พระเรวตะขทิวรณิยะ เลิศในทางอยู่ป่า  
 (๑๕) พระกัณฑาเรวติ เลิศในทางเข้าฌาน  
 (๑๖) พระโสณะโกวิสะ เลิศในทางปรารถนาคความเพียร  
 (๑๗) พระโสณะกุฎิกัณณะ เลิศในทางกล่าววาจาไพเราะ  
 (๑๘) พระสีวลี เลิศในทางมีลาภมาก  
 (๑๙) พระวักกลี เลิศในทางน้อมใจไปตามความเชื่อ (สัทธาธิมุต)  
 (๒๐) พระราหุล เลิศในทางใคร่ต่อการศึกษา  
 (๒๑) พระรัฐฐุปาละ เลิศในทางบวชด้วยศรัทธา  
 (๒๒) พระกุนทธานะ เลิศในทางจับฉลากเป็นองค์แรก  
 (๒๓) พระวังคิสะ เลิศในทางมีปฏิภาณ  
 (๒๔) พระอุปเสนะวังคันตบุตร เลิศในทางทำให้เกิดความเลื่อมในทั่วไป  
 (๒๕) พระทัฬพะมัลลบุตร เลิศในทางจัดเสนาสนะ  
 (๒๖) พระปิลินทวัจฉะ เลิศในทางที่เป็นที่รักของเทวดา  
 (๒๗) พระพาหิยะทวารุจิริยะ เลิศในทางตรัสรู้เร็ว  
 (๒๘) พระกุมารกัสสะ เลิศในทางกล่าวธรรมอันวิจิตร  
 (๒๙) พระมหาโกฏิฐิตะ เลิศในทางบรรลุปฏิสัมภิยา  
 (๓๐) พระอานนท์เลิศในทางเป็นพหูสูต มีสติ มีคต ได้แก่ มีหลักการ

สำหรับจำพุทธวจนะ มีคติ คือ ความอดทนหรือความเพียรและเป็นพุทธอุปฐาก

- (๓๑) พระอุระเวลกัสสปะ เลิศในทางมีบริวารมาก  
 (๓๒) พระกาฬุทายี เลิศในทางทำสกุลให้เลื่อมใส  
 (๓๓) พระพักกุละ เลิศในทางมีอาพาธน้อย  
 (๓๔) พระโสภิตะ เลิศในทางระลึกชาติได้  
 (๓๕) พระอุบาลี เลิศในทางทรงจำพระวินัย  
 (๓๖) พระนันทกะ เลิศในทางให้อิวาทแก่พระภิกษุณี

- (๓๗) พระนันทะ เลิศในทางสำรวมอินทรีย์
- (๓๘) พระมหากัปปิณะ เลิศในทางให้อิโวาทแก่ภิกษุ
- (๓๙) พระสาคตะ เลิศในทางฉลาดในธาตุไฟ
- (๔๐) พระราธะ เลิศในทางทำให้เกิดปฏิภาณ
- (๔๑) พระโมฆราช เลิศในทางทรงจิวรสีหม่น

### ๓.๑.๘.๒ ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายภิกษุณี<sup>๑๒๔</sup>

- (๑) นางปชาบดีโคตมี เลิศในทางรู้ราตรีหรือมีประสบการณ์มาก
- (๒) นางเขมา เลิศในทางมีปัญหาามาก
- (๓) นางอุบลวรรณา เลิศในทางมีฤทธิ์
- (๔) นางปฎาจารา เลิศในทางทรงจำพระวินัย
- (๕) นางธัมมทินนา เลิศในทางแสดงธรรม
- (๖) นางนันทา เลิศในทางเข้าฌาน
- (๗) นางโสนา เลิศในทางป เลิศในทางปรารภความเพียร
- (๘) นางสกุลา เลิศในทางมีตาทิพย์
- (๙) นางกุนทลเกสา เลิศในทางตรัสรู้เร็ว
- (๑๐) นางภัททาภาปิลานี เลิศในทางระลึกชาติได้
- (๑๑) นางภัททากัจจानา (ยโสธรา) เลิศในทางบรรลุมหาอภิญญา
- (๑๒) นางกิสาโคตมี เลิศในทางทรงจิวรสีหม่น
- (๑๓) นางสิคาลมาตา เลิศในทางน้อมไปด้วยความเชื่อ (สัทธาธิมุต)

### ๓.๑.๘.๓ ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายอุบาสก<sup>๑๒๕</sup>

- (๑) นางสุชาดาเสนานียธิดา เลิศในทางถึงสรณะเป็นคนแรก
- (๒) นางวิสาขามีคารมาตา เลิศในทางถวายทาน
- (๓) นางชูชชุตรา เลิศในทางสดับตรับฟังมาก
- (๔) นางสาวาวดี เลิศในทางอยู่ด้วยเมตตา
- (๕) นางอุตตรานันทมาตา เลิศในทางเข้าฌาน
- (๖) นางสุปวาสาโกลียธิดา เลิศในทางถวายของประณีต
- (๗) นางสุปเปียอุบาสิกา เลิศในทางพยาบาลคนไข้
- (๘) นางกาติยานี เลิศในทางมีความเลื่อมใสไม่หวั่นไหว
- (๙) นางกาลิอุบาสิกา เลิศในทางเลื่อมใสเพราะฟังจากผู้อื่น

<sup>๑๒๔</sup> อ.เอกก. (ไทย) ๒๐/๒๔๘-๒๕๗/๓๐-๓๑.

<sup>๑๒๕</sup> อ.เอกก. (ไทย) ๒๐/๒๕๘-๒๖๗/๓๒-๓๓.



ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายภิกษุ ฝ่ายภิกษุณี ฝ่ายอุบาสก และฝ่ายอุบาสิกา มีความเลื่อมใสในหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง และปฏิบัติ ภาย วาจา ใจตามหลักธรรมดังกล่าว จนกระทั่งพระพุทธเจ้าทรงยกย่องว่ามีความเป็นเลิศด้านต่าง ๆ

ก่อนที่พระพุทธเจ้าจะทรงปรินิพพาน พระอานนท์คิดว่าเมื่อพระศาสดาล่วงลับไปแล้ว พระองค์น่าจะตั้งใครให้เป็น “หลัก” ของพระพุทธศาสนาแทนพระองค์ต่อไป พระพุทธเจ้าจึงตรัสกับพระอานนท์ว่า

“อานนท์ บางทีพวกเธอฟังมีความคิดเช่นนั้นว่า ปาพจน์ มีพระศาสดาล่วงลับไปแล้ว พระศาสดาของเราไม่มี ข้อนี้พวกเธอไม่ฟังคิดเช่นนั้น ธรรมและวินัยอันใดที่เราแสดงแล้ว บัญญัติแล้วแก่พวกเธอ ธรรมและวินัยอันนั้น จักเป็นศาสดาของพวกเธอโดยกาลล่วงไปแห่งเรา”<sup>๑๒๖</sup>

ดังนั้น โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจึงมีพระธรรมและพระวินัยเป็นผู้นำสูงสุดหรือเป็นศาสดาแทนพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้นำที่เป็นบุคคลของพระพุทธศาสนาแทนพระองค์นั่นเอง

หลักธรรม คือ สิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง วินัย คือ สิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้นมา ส่วนที่เรียกว่าธรรม มี ๒ ระดับ คือสังฆธรรมสูงสุด หรือเป้าหมายสูงสุดที่มนุษย์พึงได้พึงถึง ได้แก่ นิพพาน การดับกิเลสและกองทุกข์ทั้งปวง และแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดนั้นหรือ อริยมรรคมีองค์ ๘ ธรรมทั้ง ๒ ระดับนี้ พระพุทธเจ้าทรงแสดงแจ่มแจ้งหลักธรรมให้พุทธบริษัทได้เข้าใจ

สังฆธรรมสูงสุดนั้นมีอยู่แล้ว ไม่ว่าพระพุทธเจ้าจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม พระพุทธเจ้าเมื่อทรงเข้าใจสังฆธรรมสูงสุดนั้นแล้ว ก็นำมาแสดงเปิดเผยให้คนอื่นเข้าใจ โดยการวางแนวปฏิบัติที่ลัดตรงเพื่อเข้าถึงสังฆธรรมนั้น แนวทางที่ทรงแสดงนี้ก็ทรงแสดงเช่นเดียวกับที่พระสัมมาสัมพุทธเจ้าในอดีตทรงแสดงไว้ ไม่ใช่สิ่งที่พระองค์ทรงบัญญัติขึ้นใหม่ แต่อริยมรรคมีองค์ ๘ เป็นแนวทางที่พระสัมมาสัมพุทธะในอดีตทรงดำเนินแล้ว

พระพุทธเจ้าทรงตรัสถึงสถานะของพระองค์ว่าทรงเป็นกัลยาณมิตร หมายถึงเพื่อนที่ดั่งงามของผู้ปฏิบัติ มีหน้าที่เพียง ชี้แนะแนวทางที่ถูกที่ตรงให้เท่านั้น

ส่วนวินัยนั้น เป็นสิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติ หรือตั้งแนวปฏิบัติเพื่อความเรียบร้อยของสังคมสงฆ์เป็นพุทธอาณา คำสั่งหรือกฎระเบียบที่พระองค์ทรงวางไว้เมื่อเกิดการกระทำอันไม่เหมาะสมขึ้นในสังคม

### ๓.๑.๘.๔ การบัญญัติพระวินัย

พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติวินัย โดยทรงตรัสตอบพระอุบาลีว่า พระองค์ทรงบัญญัติสิกขาบทและแสดงปาติโมกข์แก่สาวกโดยอาศัยอำนาจ ๑๐ ประการ ดังนี้<sup>๑๒๗</sup>

- (๑) เพื่อความดั่งงามที่เป็นไปโดยความเห็นชอบร่วมกันของสงฆ์
- (๒) เพื่อความผาสุกแห่งสงฆ์

<sup>๑๒๖</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๔-๑๖๕.

<sup>๑๒๗</sup>อง.ทสก. (ไทย) ๒๔/๓๑/๘๑-๘๒.

(๓) เพื่อข่มบุคคลผู้ทุศีลที่กำลังล่วงละเมิดสิกขาบทหรือล่วงละเมิดสิกขาบทแล้วก็ไม่ละอาย ไม่ยอมรับ

(๔) เพื่อความผาสุกแห่งเหล่าภิกษุผู้มีศีลดีงาม

(๕) เพื่อปิดกั้นความเสื่อมเสีย ความทุกข์เดือดร้อนในปัจจุบัน

(๖) เพื่อบำบัดความเสื่อมเสีย ความทุกข์เดือดร้อนที่จะมีในภายหลัง

(๗) เพื่อความเลื่อมใสของผู้ที่ยังไม่เลื่อมใส

(๘) เพื่อความเลื่อมใสยิ่ง ๆ ขึ้นไปของผู้ที่เลื่อมใสอยู่แล้ว

(๙) เพื่อความดำรงมั่นแห่งพระสัทธรรม (พระศาสนา)

(๑๐) เพื่อสนับสนุนวินัยให้หนักแน่น หรือส่งเสริมความเป็นระเบียบเรียบร้อยแห่งสงฆ์

บุคคลที่บวชในองค์การพระพุทธศาสนานั้นมาจากตระกูล และภูมิหลังแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจน เพราะสังคมอินเดียที่ยึดถือวรรณะอย่างเคร่งครัด บุคคลที่เกิดในวรรณะสูงก็จะทะนงตัวว่าประเสริฐกว่าคนวรรณะอื่น คนวรรณะสูงเป็นคนดี ส่วนคนวรรณะต่ำเป็นคนเลว ค่านิยมดีและเลวได้ตัดสินกันด้วยการเกิดชาติกำเนิด มีการดูถูกเหยียดหยามกัน การเบียดเบียนรังแกกัน มีอยู่ทั่วไปในสังคม เมื่อพระพุทธเจ้าทรงนำเอาคนทุกวรรณะมาบวชรวมกันในสังคมสงฆ์ พระองค์ทรงจัดความเหลื่อมล้ำนั้นด้วยการบัญญัติวินัยให้ยึดถือปฏิบัติ

เมื่อบุคคลมีศีลเหมือน ๆ กันและมีวินัยเป็นระเบียบปฏิบัติเสมอภาคกัน ความดีงามผาสุกก็เกิดขึ้นในสังคมสงฆ์ พระสงฆ์เคารพกันตามอายุพรรษาที่เข้ามาบวช เคารพกันเพราะวินัย เพราะศีล ไม่ได้ยึดเอาชาติชั้นวรรณะมาเป็นเกณฑ์อีกต่อไป ภิกษุที่ไม่ปฏิบัติตามพระวินัยก็จะอยู่ไม่ได้ เพราะได้รับความรังเกียจ และถูกปฏิเสธจากพระสงฆ์ผู้มีศีลดีงาม ถ้ามีความผิดเล็กน้อยก็ต้องแก้ไขตามกฎระเบียบ คือ แสดงอาบัติ จึงไม่ถูกรังเกียจ ถ้าละเมิดวินัยอย่างหนัก แต่ไม่ถึงกับขาดจากความเป็นพระ คือ สังฆาทิเสส พระสงฆ์จะต้องทำโทษตามระเบียบข้อบังคับ คือ อยู่ปริวาสหรืออยู่กรรมเสียก่อน จึงจะยอมรับเข้ามาสู่สังคมสงฆ์เหมือนเดิม จะเห็นว่าวินัยที่ทรงบัญญัติไว้นี้ คนหน้าด่านอยู่ลำบาก ยิ่งถ้าต้องปราศิกแล้วจะถูกขับออกจากสังคมสงฆ์ทันที

แต่ถ้าภิกษุที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้ มีศีล มีอาจารย์ดีงาม จะอยู่ในสังคมนี้อย่างผาสุก ได้รับการยอมรับ ไม่รังเกียจเดียดฉันท์ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ร่วมทำสังฆกรรมได้ทุกอย่าง เพราะเหตุฉะนั้น ภิกษุที่มีศีลดีงามจึงอยู่ผาสุก ภิกษุที่มีศีลดีงาม ใครพบใครเห็นก็เลื่อมใส แม้ว่าจะนับถือลัทธิศาสนาอื่นมาก่อนก็ตาม เช่น พระอัสสชิเถระขณะท่านเดินบิณฑบาตอยู่ในเมืองราชคฤห์ การเดินเห็น การเคลื่อนไหวอิริยาบถเป็นไปด้วยความสงบสำรวม มาณพน้อยคนหนึ่งซึ่งเป็นศิษย์เจ้าลัทธิ ชื่อ สัญชัยเวฬุภุตร พบเห็นเข้าก็ประทับใจในความสงบสำรวมของท่าน นึกในใจว่า “ท่านผู้นี้ต้องมีคุณธรรมวิเศษแน่นอน” จึงเดินไปตามหลังห่าง ๆ พอได้โอกาสจึงเข้าไปเรียนถามธรรมจากท่าน ท่านบอกว่าท่านเพิ่งบวช ไม่รู้ธรรมโดยพิสดาร ขอแสดงให้ฟังย่อ ๆ ก็แล้วกัน ว่าแล้วก็แสดงคาถาสรูปใจความของอริยสัจ ๔ ให้ฟังความว่า “สิ่งใดเกิดจากเหตุ พระตถาคตตรัสเหตุของสิ่งนั้น และการดับเหตุของสิ่งนั้น”

เมื่อได้ฟังเท่านั้น มาณพน้อยหน้ามนก็ได้ “ดวงตาเห็นธรรม” ทันที นี่แหละคือ พระภิกษุที่มีศีลดีงาม ย่อมสามารถปลุกศรัทธาแก่คนที่ยังไม่เลื่อมใสได้ บุคคลที่มาบวชเป็นสาวกของ พระพุทธเจ้า ได้รับการยกย่องว่าเป็น (เป็นเลิศ) ผู้มีปัญญามาก คือ พระสารีบุตรเถระ นั่นเอง

ส่วนคนที่เลื่อมใสอยู่แล้ว เมื่อเห็นพระที่มีศีลดีงามก็ยิ่งเพิ่มความเลื่อมใสขึ้นเป็นทวีคูณ ดังพระอานนท์ผู้มีศีลดีงาม พุดจากไฟเพราะ กิริยามารยาทที่นุ่มนวล แสดงธรรมก็แจ่มแจ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รู้จักกาลด้วย ไม่เทศน์ยาวจนคนฟังนั่งสัปหงก ไม่พุดสั้นจนคนฟังเสียดายว่าทำไม สั้นปานนั้น คนที่เลื่อมใสในพระพุทธศาสนาอยู่แล้ว เมื่อพบเห็นและได้สมาคมกับพระผู้มีศีลดีงาม เช่น พระอานนท์ และสาวกองค์อื่น ๆ ก็กลับเลื่อมใสยิ่ง ๆ ขึ้นไป เพราะเหตุฉะนั้น การบัญญัติพระวินัยจึง เป็นไปเพื่อความเลื่อมใสเพิ่มขึ้นของผู้ที่เลื่อมใสแล้ว

### ๓.๑.๘.๕ การบัญญัติพระวินัยเพิ่มเติม

นอกจากพระวินัยที่บัญญัติไว้แล้ว พระพุทธเจ้าทรงแสดงวัตถุประสงค์ของการ บัญญัติสิกขาบทเพิ่มเติมจากที่ตรัสไว้ข้างต้นนั้นอีก ๒ ประการ ดังนี้

๑. เพื่ออนุเคราะห์คฤหัสถ์ทั้งหลาย
๒. เพื่อตัดรอนภิกษุผู้ปรารถนาชั่วร้าย

วินัยของสงฆ์แผ้วแผ่ความผาสุกมายังคฤหัสถ์ทั้งหลาย เพราะการบัญญัติพระวินัย เพื่อให้พระปฏิบัติตามวินัยอย่างเคร่งครัด ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน คือ ประชาชนได้ ทำบุญกับพระโดยการได้ถวายความอุปถัมภ์บำรุงด้วยปัจจัย ๔ แก่พระ การทำบุญกับพระที่มี ศีลดีงาม เช่น ถวายอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เสนาสนะ (ที่อยู่อาศัย) แก่พระสงฆ์ ทานนั้น ย่อมมีอานิสงส์มาก เพราะผู้รับคือพระเป็นผู้มีศีลดีงาม พระสงฆ์ผู้มีศีลจึงทำให้ประชาชนได้รับผลจาก การทำบุญมาก

ประชาชนทำบุญกับพระสงฆ์ไม่มีศีล ไม่เคารพกฎระเบียบที่พระพุทธเจ้าทรง บัญญัติไว้ ประชาชนก็พลอยเดือดร้อน ดังกรณี พระเมื่องโกลัมพีเกิดแตกแยกทะเลาะวิวาทกัน เพราะ ความเหลื่อมล้ำกันในเรื่องศีล เรื่องวินัย ทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อน ถึงขั้นแตกกันเป็นฝักเป็นฝ่าย หรือเกิดความแตกแยกในสังคม

พระวินัยของสงฆ์จัดภิกษุผู้ชั่วร้ายออกจากพระศาสนา คฤหัสถ์ทั้งหลายที่นับถือ ภิกษุชั่ว ก็ย่อมจะถูกขจัดไปด้วยเช่นกัน เช่น เมื่อพระวินัยได้ขับพระชั่วมองออกจากพระศาสนาแล้ว ก็ไม่มี พระชั่วมองให้คฤหัสถ์ที่ไม่รู้เรื่องราวได้ประพฤติชั่ว หรือสนับสนุนพระชั่วมองไปด้วย พระสงฆ์เป็น ผู้นำชาวบ้าน เมื่อผู้นำถูกทาง ชาวบ้านผู้ตามก็ตามไปถูกทาง ถ้านำผิด ผู้ตามก็พลอยตามผิดไปด้วย เช่น ปัสสาวะออกมาแล้วใส่ขันแจกชาวบ้านอ้างว่าพระพุทธเจ้าให้ฉันยาต้องด้วยน้ำมูตรเน่า ชาวบ้าน ที่ไม่รู้เรื่องศาสนาก็พากันดื่มหมมมั่งมึนเป็นประจํา และเมื่อไม่มีผู้นำที่เลวร้าย ผู้ตามก็จะได้ตามเฉพาะ ผู้นำที่ดี พระวินัยจึงตัดรอนภิกษุ ผู้ปรารถนาชั่วร้ายออกจากพระศาสนาได้

### ๓.๑.๘.๖ ประโยชน์ของพระธรรมวินัย

พระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้และแสดงธรรมที่พระองค์ตรัสรู้ต่อชาวโลก ต่อมาเมื่อโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีขนาดใหญ่ขึ้น พระองค์จึงได้ประชุมสงฆ์บัญญัติพระวินัยเพื่อให้องค์การพระพุทธศาสนาได้รับการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน พระธรรมวินัยจึงเปรียบได้กับมหาสมุทรที่มีประโยชน์ ดังนี้

(๑) พระธรรมวินัยมีการศึกษา การปฏิบัติและการตรัสรู้ตั้งแต่เบื้องต้นจนลึกซึ้งตามลำดับ เปรียบเหมือนมหาสมุทร ค่อยลุ่ม ค่อยลาด ค่อยลึกลงตามลำดับ

(๒) เมื่อพระสงฆ์ไม่ล่วงละเมิดข้อบัญญัติที่ตราไว้ แม้เพราะเหตุแห่งชีวิต เปรียบเหมือนมหาสมุทรที่มีลักษณะคงตัวไม่ล้นฝั่ง

(๓) พระธรรมวินัยนี้ไม่เก็บคนทุศีลไว้ เปรียบเหมือนมหาสมุทรไม่เก็บซากศพไว้ มีแต่ซัดเข้าหาฝั่ง

(๔) พระธรรมวินัยเป็นที่รวมคนในวาระทั้ง ๔ ไม่ว่าจะมาจากวาระไหน ทำให้ทั้งชื่อโคตรเดิมหมด เหลือแต่ชื่อ “สมณศากยบุตร” เปรียบเหมือนมหาสมุทรเป็นที่ไหลมารวมแห่งแม่น้ำทั้งหลาย และเมื่อไหลมาถึงมหาสมุทรก็ละชื่อเดิมทั้งหมด

(๕) แม้ภิกษุในธรรมวินัยนี้ล่วงลับไปมากต่อมากก็ไม่ปรากฏว่าพระธรรมวินัยนี้พร่องหรือล้น เปรียบเหมือนมหาสมุทรไม่ปรากฏพร่องหรือล้น

(๖) พระธรรมวินัยมีรสเดียว คือ วิมุติเป็นรส เปรียบเหมือนมหาสมุทร มีรสเค็มอย่างเดียว

(๗) พระธรรมวินัย มีรัตนะมากมาย เช่น สติปัญญา ๔ สัมมปธาน ๔ เป็นต้น เปรียบเหมือนมหาสมุทร มีรัตนะมากมาย เช่น มุกดาไพฑูรย์ เป็นต้น

(๘) พระธรรมวินัยเป็นที่อาศัยของคนสำคัญ ๆ เช่น พระโสดาบัน พระสกทาคามี พระอนาคามี พระอรหันต์ เป็นต้น เปรียบเหมือนมหาสมุทรเป็นที่อาศัยของสัตว์ใหญ่ เช่น ปลาตมิติมิงคละ เป็นต้น

ดังนั้น โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ

๑. พระธรรมและพระวินัย

๒. ผู้ปฏิบัติงานในองค์การพระพุทธศาสนา

พระธรรมเป็นความจริงที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงต่อพระภิกษุ พระภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา และบุคคลทุกชั้น ทุกวาระ ทุกเพศ ทุกวัย เป็นธรรมที่ทุกคนควรน้อมเข้ามาใส่ตน เป็นความจริงทุกกาลและเวลา บุคคลใดนำไปปฏิบัติก็จะประสบแต่ความสุข ความเจริญ

ส่วนพระวินัยเป็นกฎ กติกา ให้บุคคลที่อยู่ในองค์การพระพุทธศาสนาหรือองค์การสงฆ์ได้อยู่ร่วมกันอย่างผาสุก โดยพระวินัยเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติเมื่อมีพระภิกษุ ละเมิดพระวินัยจะได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ จากน้อยไปหามาก และจนกระทั่งไม่สามารถอยู่ในองค์การพระพุทธศาสนาได้

ผู้ปฏิบัติงานในองค์การพระพุทธศาสนาที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสว่า คือ พุทธบริษัท ได้แก่ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่พระองค์ตรัสไว้ บุคคลสี่เหล่านี้นี้เมื่อมีอยู่ในองค์การพระพุทธศาสนาจะทำให้องค์การพระพุทธศาสนามีอายุยืนยาวต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ พระธรรม พระวินัย และพุทธบริษัทที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การพระพุทธศาสนาดำรงอยู่ภายใต้สถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป มีสาเหตุจากพระธรรม พระวินัย เป็นจริงที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ การนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาไปส่งเสริมโครงสร้างองค์การสาธารณะ หรือหน่วยงานภาครัฐ อาจนำไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้น นั่นเอง

### ๓.๒ พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ตามที่ได้ศึกษาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่เสนอมาช้างต้น ผู้ศึกษาพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา มีรายละเอียด ดังนี้

พระพุทธเจ้าทรงตกลงพระทัยว่าจะโปรดสัตว์ในโลกโดยพระองค์ทรงรับอาราธนาตามคำกราบบังคมทูลของท้าวสหัมบดีพรหม พระองค์ทรงมีดำริที่จะไม่แสดงธรรมโปรดอาหารดาบส และอุทกดาบส ซึ่งต่อมาทรงทราบว่าเสียชีวิต จึงได้เสด็จไปทรงแสดงธรรมโปรดปัญจวัคคีย์ จนกระทั่งโกณฑัญญะดวงตาเห็นธรรม และพระพุทธเจ้าทรงบวชโดยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา ทำให้ปัญจวัคคีย์เป็นพระภิกษุองค์แรกในพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมโปรดปัญจวัคคีย์ ทำให้มีภิกษุสงฆ์เพิ่มขึ้นอีก ๔ รูป และต่อมาพระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมโปรดยสกุลบุตรและเพื่อนจำนวน ๕๕ คน และต่อมาพระพุทธเจ้าทรงบวชให้โดยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา

เมื่อองค์การพระพุทธศาสนามีพระสงฆ์ ๖๑ รูป ประกอบด้วยพระพุทธเจ้าและพระอรหันต์อีก ๖๐ ทำให้เกิดองค์การสาธารณะขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>๑๒๘</sup> พระพุทธเจ้าทรงระบุงการดำเนินงานของพระองค์และพระอรหันต์ ๖๐ รูป ที่เฉพาะเจาะจง มีจุดมุ่งหมาย และมีลักษณะต่อเนื่อง<sup>๑๒๙</sup> เพราะพระพุทธเจ้าได้ส่งพระอรหันต์ออกไปประกาศพระพุทธศาสนา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ เพื่อสุข เพื่อเกื้อกูล เพื่ออนุเคราะห์ แก่คนหมู่มาก เพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อสุข แก่เทวดา และมนุษย์ทั้งหลาย และไม่ทำให้ไปทางเดียวกัน ๒ รูป โดยมีหน้าที่แสดงธรรมมีความงามในเบื้องต้น ความงามในท่ามกลางและความงามในที่สุด และประกาศพรหมจรรย์พร้อมทั้งอรรถและพยัญชนะ บริสุทธิ์บริบูรณ์ครบถ้วน<sup>๑๓๐</sup> พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมอย่างต่อเนื่องมาตลอดระยะเวลา ๔๕ พรรษา หลังจากที่พระองค์ตรัสรู้

<sup>๑๒๘</sup> Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge Massachusetts ; Harvard University Press, ๑๙๓๖), p 73-74. อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ (ค.ศ. ๑๙๗๐-๑๙๘๐), กทม., ศักดิ์สยามการพิมพ์ ๒๕๕๖, หน้า.....

<sup>๑๒๙</sup> Max Weber, *The Theory of Social and Economics Organization*, A.M. Henderson and Talcott Parsons, Trans, (New York : The Free Press ๑๙๔๗), p. ๑๕๑. อ้างอิงในพิทยา บวรวัฒนา, *ทฤษฎีองค์การ*, กทม., ศักดิ์สยามการพิมพ์, ๒๕๕๖, หน้า ๒.

<sup>๑๓๐</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๘๖/๔๖-๔๗.

และจนกระทั่งเมื่อพระพุทธเจ้าตกลงพระทัยปลงอายุสังขารและจะปรินิพพาน<sup>๑๓๑</sup> พระพุทธเจ้าทรงรับสั่งเรียกภิกษุทั้งหลายมาตรัสให้ทำหน้าที่ในองค์การพระพุทธศาสนาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยให้ภิกษุสงฆ์เรียน เสาะ เจริญ ทำให้มากด้วยดี โดยวิธีที่ทำพรหมจรรย์นี้จะพึงตั้ง ดำรงอยู่ได้นาน<sup>๑๓๒</sup>

พระพุทธเจ้าได้กำหนดให้ธรรมและวินัยที่พระองค์ทรงแสดงแล้วและบัญญัติแล้วแก่พระพุทธศาสนา เมื่อพระองค์ปรินิพพานแล้ว ธรรมและวินัยนั้นจะเป็นศาสดาของพระพุทธศาสนา<sup>๑๓๓</sup> นอกจากนั้น พระองค์มีพระปัจฉิมวาจารับสั่งต่อภิกษุทั้งหลายว่า พระองค์ขอเตือนว่า สังขารทั้งหลายมีความเสื่อมไปเป็นธรรมดา เธอทั้งหลายจงทำหน้าที่ให้สำเร็จด้วยความไม่ประมาทเกิด ความไม่ประมาทจึงเป็นพระพุทธอวาทที่พระพุทธเจ้าทรงประกาศตลอดเวลา ๔๕ ปี<sup>๑๓๔</sup> ทำให้องค์การพระพุทธศาสนา และโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีลักษณะดังนี้

๑. การเกิดขององค์การพระพุทธศาสนา องค์การพระพุทธศาสนาเกิดขึ้นและมีลักษณะเป็นองค์การสาธารณะ ความหมายขององค์การตามศาสตร์สมัยใหม่ ที่มีขนาดใหญ่ทำหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนทั้งโลกโดยตรง โดยพระพุทธเจ้าทรงกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธศาสนาว่าเพื่อประโยชน์แก่คนหมู่มาก เพื่อสุขแก่คนหมู่มาก เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์เพื่อเกื้อกูลเพื่อสุขแก่เทวดาและมนุษย์ทั้งหลาย

๒. การทำงานของสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา มีวินัยที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ ความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนาไว้อย่างละเอียด ซึ่งต่อมาได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้องค์การพระพุทธศาสนามีความมั่นคงสูง และมีการคุ้มครองระบบบริหารที่สมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา เป็นผู้ปฏิบัติ มีสติ สัมปชัญญะ มีตนเป็นเกาะ มีตนเป็นที่พึ่ง ไม่มีสิ่งอื่นเป็นที่พึ่ง มีธรรมเป็นเกาะ มีธรรมเป็นที่พึ่ง ไม่มีสิ่งอื่นเป็นที่พึ่งอยู่ โดยมีลักษณะดังนี้

(๒.๑) พิจารณาเห็นกายในกายอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัดอภิชฌาและโทมนัสในโลกได้

(๒.๒) พิจารณาเห็นเวทนาในเวทนาอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัดอภิชฌาและโทมนัสในโลกได้

(๒.๓) พิจารณาเห็นจิตในจิตอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัดอภิชฌาและโทมนัสในโลกได้

(๒.๒) พิจารณาเห็นธรรมในธรรมอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัดอภิชฌาและโทมนัสในโลกได้

๓. พระพุทธเจ้าพิจารณาขยายองค์การพระพุทธศาสนาโดยพระพุทธเจ้าทรงทำงานระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ๔๕ ปี จนองค์การพระพุทธศาสนามีความมั่นคง พระพุทธเจ้าจึงทรงตกลงพระทัยปลงอายุสังขารเข้าสู่ปรินิพพาน และองค์การพระพุทธศาสนาก็มีความมั่นคงมากกว่า ๒๖๐๐ ปี เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะอนุเคราะห์ชาวโลก

<sup>๑๓๑</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๗/๑๒๕.

<sup>๑๓๒</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๘๔/๑๓๐.

<sup>๑๓๓</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๘.

<sup>๑๓๔</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๘/๑๖๖.

๔. ความขัดแย้งในองค์การพระพุทธศาสนามีจำนวนมาก เพราะผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ถ้ากลุ่มผลประโยชน์นั้นไม่ปฏิบัติตามพระธรรมและพระวินัยก็จะทำให้เกิดความเลื่อมใสในที่สุด

๕. คนในองค์การพระพุทธศาสนา องค์การพระพุทธศาสนา มีผู้นำองค์การหรือนักบริหารระดับสูง คือพระธรรมวินัยที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และพุทธบริษัท ซึ่งประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา เป็นผู้ศึกษาธรรมวินัย ปฏิบัติตามธรรมวินัย เผยแผ่พระธรรมวินัย และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีผู้จับจ้วงพระพุทธศาสนาได้อย่างยอดเยี่ยม ไม่มีเสื่อม โดยพุทธบริษัทเหล่านั้นเป็นผู้เขียนแหลม ได้รับการแนะนำแก่ล้าวก้า เป็นพหูสูต ทรงธรรม ปฏิบัติธรรม สมควรแก่ธรรม ปฏิบัติชอบ ดังนั้น คนในโครงสร้างพระพุทธศาสนาเป็นบุคคลที่มีมาตรฐานผู้มีศีล สมาธิ และปัญญา

๖. วัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าทรงประกาศวัตถุประสงค์ขององค์การพระพุทธศาสนา ดังนี้<sup>๑๓๕</sup>

๖.๑ เพื่อประโยชน์แก่คนหมู่มาก

๖.๒ เพื่อสุขแก่คนหมู่มาก

๖.๓ เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก

๖.๔ เพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อสุขแก่เทวดา และมนุษย์ทั้งหลาย

๗. หน้าที่ของสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา พุทธบริษัทซึ่งประกอบด้วยภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา เป็นสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา มีหน้าที่ดังนี้<sup>๑๓๖</sup>

๗.๑ ศึกษาเล่าเรียนกับอาจารย์ของตนเอง

๗.๒ ปฏิบัติธรรมตามที่อาจารย์บอกแสดงบัญญัติกำหนดเปิดเผย จำแนกทำให้ง่ายได้

๗.๓ แสดงธรรมตามที่ได้ศึกษาธรรมและปฏิบัติธรรมที่ได้เล่าเรียนมาโดยง่ายแก่บุคคลอื่น

๗.๔ การแก้ไขปัญหาเมื่อมีผู้จับจ้วงพระพุทธศาสนาให้เรียบร้อยโดยชอบธรรมได้

๘. การควบคุมคนในองค์การพระพุทธศาสนา พระธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง และพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติเป็นกฎ ระเบียบที่ควบคุมพฤติกรรมคนในองค์การ ถ้าพุทธบริษัทปฏิบัติตามจะไม่มีเสื่อม นั้นหมายถึงตนเองต้องควบคุมตนเองด้วยพระธรรมวินัย ซึ่งเป็นศาสนาด<sup>๑๓๗</sup> แทนพระพุทธเจ้า

๙. พระธรรมที่พระพุทธเจ้าแสดงต่อพุทธบริษัท พระธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงต่อคนในองค์การพระพุทธศาสนา ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และพระพุทธเจ้าให้ศึกษา ปฏิบัติเผยแผ่มีดังนี้<sup>๑๓๘</sup>

๙.๑ สติปัญญา ๔

๙.๒ สัมมัตถาน ๔

๙.๓ อิทธิบาท ๔

<sup>๑๓๕</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๘๖/๔๖-๔๗.

<sup>๑๓๖</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๖/๑๒๔-๑๒๕.

<sup>๑๓๗</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๔.

<sup>๑๓๘</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๘๔/๑๓๐-๑๓๑.

๙.๔ อินทรีย์ ๕

๙.๕ พละ ๕

๙.๖ โพชฌงค์ ๗

๙.๗ อริยมรรคมีองค์แปด

อย่างไรก็ตาม พระพุทธเจ้าทรงมีญาณหยั่งรู้ว่าองค์การพระพุทธศาสนาไม่มีตกต่ำ ภิกษุจำนวน ๕๐๐ รูป ไม่มีภิกษุแม้แต่รูปเดียวมีความสงสัยหรือเคลือบแคลงในพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ มรรค หรือในปฏิบัติ ภาิกษุผู้มีคุณธรรมขั้นต่ำสุดนั้นเป็นพระโสดาบัน พร้อมกับตรัสกับภิกษุทั้งหลายว่า ให้ทำหน้าที่ให้สำเร็จด้วยความไม่ประมาท เพราะสังฆารทั้งหลายมีความเสื่อมไปเป็นธรรมดา

### ๓.๒.๑ ลักษณะสำคัญของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

ในระยะเริ่มต้นโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ประกอบด้วย พระพุทธเจ้าและพุทธบริษัท คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา

(๑) ในระยะเวลาที่พระพุทธเจ้าปลงสังขารเพื่อปรินิพพาน พระพุทธเจ้าทรงตรัสว่า พระธรรมวินัยเป็นศาสนาแทนพระองค์ ดังนั้นโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วยพระธรรมวินัย และพุทธบริษัท คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา

(๒) ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา คือ พระธรรมวินัยและพุทธบริษัท คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา ซึ่งทำให้องค์การพระพุทธศาสนามีอายุยาวนานมากกว่า ๒๖๐๐ ปี องค์การพระพุทธศาสนาเมืองครย่อย ๆ จำนวนมากตามจำนวนภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ที่ศึกษาธรรม ปฏิบัติธรรม แสดงธรรม และแก้ไขปัญหาของพระพุทธศาสนาได้อย่างชัดเจน ตามที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้

ดังนั้น โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ส่งเสริมโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีการพัฒนาเป็นโครงสร้างองค์การสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอต่อไป

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีศาสนาที่ชัดเจน คือ พระธรรมและพระวินัย สมาชิกในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ได้รับการสั่งสอนให้มีศีล สมาธิ และปัญญา โดยสมาชิกในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา เป็นผู้ที่มีศีลเป็นฐาน มีศีลเป็นฐานในการฝึกอบรมสมาธิ และมีสมาธิเป็นฐานในการฝึกอบรมที่ทำให้เกิดปัญญา มีปัญญาเป็นฐานในการฝึกอบรมจิต ทำให้สมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนามีผลมาก มีอานิสงส์มาก และหลุดพ้นโดยชอบจากกามาสวะ ภวาสวะ และอวิชชาสวะ<sup>๑๓๙</sup>

ดังนั้น สมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา จึงเป็นบุคคลที่มีศีลเป็นพื้นฐานและโดยหน้าที่ที่ทำให้มีการศึกษาธรรม ปฏิบัติธรรม แสดงธรรม และการแก้ไขปัญหาให้กับองค์การพระพุทธศาสนา ทำให้บุคคลเหล่านั้นมีความเชี่ยวชาญเฉพาะใน

<sup>๑๓๙</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๕๕/๙๙-๑๐๐.



พระพุทธศาสนา จึงเป็นบุคคลที่มีศีล สมาธิ และปัญญา บุคคลเหล่านั้นได้รับการอบรมจากศาสดาในองค์การพระพุทธศาสนา นั่นเอง

### ๓.๒.๒ การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

เมื่อวิเคราะห์องค์การพระพุทธศาสนาพบว่า มีโครงสร้างที่สมบูรณ์ดังนี้

(๑) พระพุทธเจ้าผู้เป็นองค์พระศาสดาเป็นเถระรัตตัญญูตามเวลาและวัยโดยลำดับ  
 (๒) มีภิกษุสาวกที่เป็นเถระ ศึกษาธรรมจนมีความรู้เชี่ยวชาญ ได้รับการฝึกฝนอบรม ปฏิบัติตนเป็นอย่างดี บรรลุธรรมตามที่ศึกษาและปฏิบัติ แสดงธรรมที่ฝึกฝนอบรมปฏิบัติแล้วให้เห็นผลจริงจริง กำจัดความคิดเห็นที่ตรงกันข้ามกับพระพุทธศาสนาที่เกิดขึ้นได้อย่างสำเร็จ โดยถูกต้องตามหลักธรรม และมีภิกษุสาวกชั้นกลางและชั้นนวกะ ที่มีความสามารถชั้นเดียวกันนั้น

(๓) มีภิกษุณีสาวิกาชั้นเถรี ชั้นกลาง และชั้นนวกะที่มีความรู้ ความสามารถเช่นเดียวกับภิกษุสงฆ์ที่เป็นเถระ

(๔) มีอุบาสกทั้งประเภทพรหมจารีและประเภทครองเรือนเสวยความสุข ที่มีความรู้ ความสามารถเช่นเดียวกับภิกษุที่เป็นเถระ

(๕) มีอุบาสิกาทั้งประเภทพรหมจารีและประเภทครองเรือนเสวยความสุข ซึ่งมีความรู้ ความสามารถเช่นเดียวกับภิกษุที่เป็นเถระ

พระพุทธศาสนามีโครงสร้างองค์การที่เจริญบริบูรณ์และเป็นปึกแผ่นเมื่อมีภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น พุทธบริษัทสี่นี้จะเป็นทั้งนักบริหารระดับต้น นักบริหารระดับกลาง ฝ่ายเสนาธิการ ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ที่มีความรู้ความสามารถอย่างครบถ้วนบริบูรณ์นั่นเอง

#### ๓.๒.๒.๑ ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนานั้น พระธรรมวินัยมีความสลับซับซ้อนและลึกซึ้งสูงมาก เพราะผู้นำองค์การศาสนาคือพระธรรมวินัย ซึ่งศึกษาได้ยาก ปฏิบัติได้ยาก เผยแผ่ได้ยาก และแก้ไขปัญหามีผู้จำจบจ้วงตามหลักธรรมได้ยาก เพราะมีธรรมที่พระพุทธเจ้าแสดงไว้จำนวนมากลึกซึ้ง การศึกษาพระธรรมวินัยยาก แต่การปฏิบัติตามหลักธรรม ทั้งศีล สมาธิ และปัญญา เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง แม้จะมีพระไตรปิฎกที่แบ่งไว้ทั้งพระวินัย และพระสูตรไว้เทียบเคียงที่เป็นหลักฐานมาจากพระพุทธเจ้า คณะสงฆ์ทั้งคณะ พระเถระจำนวนมาก และพระเถระรูปใดรูปหนึ่งมาเป็นข้อกล่าวอ้างก็ตาม ความสลับซับซ้อนของพระธรรม พระวินัยจึงมีความสลับซับซ้อนมาก และทำให้โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

พุทธบริษัทซึ่งประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกาที่เป็นสาวกของพระพุทธเจ้ามีภูมิหลังแตกต่างกัน บางรูปคนมีกิเลสมาก บางรูปคนมีกิเลสน้อย บางรูปคนมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน จากภูมิหลังที่แตกต่างกันทำให้พุทธบริษัทมีความสลับซับซ้อนในทุก ๆ รูปคนนั้น พุทธบริษัทที่สมบูรณ์สามารถศึกษาธรรมวินัย ปฏิบัติตามหลักธรรม และวินัย เผยแผ่หลักธรรมวินัยได้อย่างลึกซึ้ง และแก้ไขปัญหตามหลักธรรมวินัยได้อย่างชัดเจน จึงมี

ความสลับซับซ้อนในแต่ละรูปคนของพุทธบริษัทเหล่านั้น และการศึกษาปฏิบัติตามหลักธรรมนั้น มีลักษณะผู้รู้ก็รู้ได้เฉพาะตน และความรู้ของแต่ละคนมีความสลับซับซ้อนที่แตกต่างกันด้วยตามการปฏิบัติของพุทธบริษัทเหล่านั้น ความสลับซับซ้อนของการปฏิบัติธรรมของพุทธบริษัทนำไปสู่วิธีการปฏิบัติของการเผยแผ่พระพุทธศาสนาของแต่ละรูปคนด้วย ซึ่งเป็นความสลับซับซ้อนและระดับของการศึกษาหลักธรรม การปฏิบัติตามหลักธรรมที่มีความแตกต่างกัน การเผยแผ่พระพุทธศาสนาของพุทธบริษัทจึงเป็นไปตามการศึกษาหลักธรรม การปฏิบัติตามหลักธรรมอย่างถูกต้อง และความรู้ที่จะนำไปเผยแผ่นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลักธรรมที่สามารถอ้างอิงจากธรรมเนียมของพระพุทธศาสนา คือ พระไตรปิฎก นั่นเอง

### ๓.๒.๒.๒ ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วย พระธรรมวินัย และพุทธบริษัท ซึ่งเป็นสาวกของพระพุทธเจ้า ความเป็นทางการของพระธรรมวินัยและพุทธบริษัทนั้นมีมาตรฐานสูง เพราะกำหนดรายละเอียดไว้อย่างดี เพื่อให้สมาชิกองค์การพระพุทธศาสนาได้ศึกษาและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถ้าสมาชิกองค์การศึกษาและปฏิบัติตัวอย่างถูกต้องจึงจะบรรลุตามเป้าหมายขององค์การพระพุทธศาสนาที่พระพุทธเจ้าทรงกำหนดไว้ ดังนี้

#### (๑) พระธรรมวินัย

พระธรรมวินัยเป็นธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและทรงบัญญัติไว้อย่างมีมาตรฐาน โดย ไม่ทรงปิดบังซ่อนเร้น เป็นไปตามธรรมชาติ เป็นจริงตลอดเวลา โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีความเป็นทางการสูงจากการวิเคราะห้พระธรรมวินัยจะเห็นว่าหลักธรรมมีการกำหนดมาตรฐานไว้อย่างชัดเจน มีกรอบ กฎ หลักเกณฑ์ให้ปฏิบัติตามหลักธรรม ที่ครอบคลุมซึ่งประกอบด้วยศีลเป็นพื้นฐาน สมาธิ และปัญญา

ก. ศีล คือวินัยสำหรับฝึกฝนอบรมความประพฤติกาย วาจา ได้แก่ ความประพฤติ ที่ บริสุทธิ์ของตนเองและเชื่อมั่นในความบริสุทธิ์ของตนเองโดยไม่หวั่นเกรงผลกระทบใด ๆ ศีลแบ่งออกได้เป็นระดับได้ ๓ ระดับ คือ

๑. จุลศีล คือ วินัยสำหรับฝึกฝนอบรมความประพฤติกาย วาจา ของบุคคล ในระดับต่ำหรือระดับหยาบ ๆ ที่มองเห็นได้ คนทั่วไปมีและรักษาได้ตามระดับของกิเลส เช่น ศีลห้า ประกอบด้วย การไม่ฆ่าสัตว์ การไม่ลักทรัพย์ การไม่ผิดลูกเมียบุคคลอื่น การไม่พูดปด พูดส่อเสียด การไม่ดื่มสุราและเสพของมีนเมา เป็นต้น

๒. มัชฌิมศีล คือ วินัยสำหรับฝึกฝนความประพฤติกาย วาจา ของบุคคล ในระดับสูงขึ้นไป หรือศีลระดับกลางที่มีความละเอียดมากขึ้น เช่น ศีลแปด ที่ละเอียดมากกว่าศีลห้า คือ การไม่พราภของเขี้ยว การไม่สะสมบริวาร การไม่ใช้เครื่องหอมต่าง ๆ การไม่ดูการละเล่นต่าง ๆ

๓. มหาศีล คือ วินัยสำหรับฝึกฝนอบรมความประพฤติทางกาย วาจา ของบุคคลที่มีระดับสูง และละเอียดยิ่ง ๆ ขึ้น เช่น การไม่เลี้ยงชีพด้วยดิรัจฉานวิชาทั้งหลาย ทั้งการเข้าเจ้าทรงผี ดูถูกข่มขาม บวงสรวง รดน้ำมัน หรือดูหมิ่น เป็นต้น

ข. สมาธิ หมายถึง การฝึกฝนอบรมจิตใจให้ตั้งมั่นเพื่อให้เกิดคุณธรรมสูง ๆ ขึ้นไป การฝึกฝนอบรมจิตมีการปฏิบัติตามขั้นตอนเป็นระดับหลายระดับ ดังนี้<sup>๑๔๐</sup>

๑. ปฐมฌาน
๒. ทุตติยฌาน
๓. ตติยฌาน
๔. จตุตถฌาน
๕. อากาสนัญญายตน
๖. วิญญาณัญญายตนสมาบัติ
๗. อาภิญัจญายตนสมาบัติ
๘. เนวสัญญานาสัญญายตนสมาบัติ
๙. สัญญาเวทิตนโรชสมาบัติ

นอกจากนั้น วิธีฝึกฝนอบรมจิตไม่มีวิธีปฏิบัติเพื่อฝึกฝนอบรมจิตตามที่พระพุทธเจ้าแสดงไว้มากถึง ๔๐ วิธี วิธีปฏิบัติเพื่อฝึกฝนอบรมจิต พุทธบริษัทที่ฝึกฝนอบรมจิตตามหลักธรรมต้องฝึกฝนอบรมเป็นขั้นตอน และรู้ได้เฉพาะตนเกี่ยวกับการฝึกฝนอบรมจิตของตนว่าอยู่ในระดับใด

ค. ปัญญา หมายถึง การฝึกฝนอบรมปัญญาเพื่อให้เกิดความรู้แจ้งที่จะนำไปสู่ความหลุดพ้นจากกิเลสและกองทุกข์ทั้งปวง และทรงตรัสว่า<sup>๑๔๑</sup> มนุษย์ทุกคน ทุกวัย ทั้งที่โง่ ฉลาด มั่งมี และยากจน ล้วนต้องตาย เช่นเดียวกับภวชนะดินที่ข้างป็นหม้อกระทำ ทั้งเล็ก ทั้งใหญ่ ทั้งดิบ ทั้งสุก ในที่สุดก็ต้องแตกสลายไป เช่นเดียวกับชีวิตของพระองค์ที่มีชีวิตที่เหลือน้อยและพระองค์ทรงกระทำที่พึงแห่งพระองค์ไว้แล้ว พระองค์ทรงเตือนให้ภิกษุเป็นผู้ไม่ประมาท มีสติ มีศีล บริสุทธ์ จึงเป็นผู้มีความดำริตั้งมั่นดีแล้ว ตามรักษาจิตของตน ผู้นั้นเป็นผู้ไม่ประมาทอยู่ในธรรม วินัยนี้ และละการเวียนว่ายตายเกิดในสังสารวัฏ และทำที่สุดแห่งกองทุกข์ได้

อย่างไรก็ตามพระธรรมและพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและทรงบัญญัตินั้นมีจำนวนมากซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### (๒) พระธรรม

พระธรรมเป็นสิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและพระธรรมนั้นมีความเป็นทางการสูง และหลายระดับให้พุทธบริษัทปฏิบัติตามและธรรมที่ทำให้พรหมจรรย์ตั้งอยู่ได้นาน ดำรงอยู่ได้นาน ประกอบด้วย สติปัฏฐาน ๔ สัมมัปปธาน ๔ อิทธิบาท ๔ อินทรีย์ ๕ พละ ๕ โพชฌงค์ ๗ และอริยมรรคมีองค์แปด การฝึกอบรมกาย วาจา ใจของพระพุทธบริษัททุกรูปคนมีขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักธรรมที่ถูกต้อง จึงบรรลุผล และเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การพระพุทธศาสนา

#### (๓) พระวินัย

พระวินัยเป็นสิกขาบทที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติ เมื่อมีผู้ประพฤติไม่สมควรแก่สมณะ ชาวบ้าน หรือสงฆ์ด้วยกันดำเนินโดยพระพุทธเจ้าทรงทราบถึงพฤติกรรมนั้น ๆ ก็ทรงเรียกมาสอบสวนท่ามกลางสงฆ์ เมื่อผู้ทำผิดยอมรับสารภาพ พระพุทธเจ้าทรงดำหนิและทรงบัญญัติ

<sup>๑๔๐</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๙/๑๖๗.

<sup>๑๔๑</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๘๕/๑๓๑-๑๓๒.

สิกขาบทห้ามทำอีกเรียกขั้นตอนนี้ว่าบัญญัติ แต่ถ้ามีการล่วงละเมิดอีกเพราะมีช่องโหว่จะทรงบัญญัติเพิ่มเติม เรียกว่า อนุบัญญัติ

เมื่อทรงบัญญัติแล้ว ต่อมามีการกระทำผิดและสงฆ์ไม่สามารถตัดสินได้ พระพุทธเจ้าทรงวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ เพื่อเป็นแบบอย่างการตัดสินใจในอนาคต เรียกว่า วินีตวัตถุ ส่วนสิกขาบทวิภังค์ และปทภาษนีย เป็นการทำคำนิยาม และอธิบายความของศัพท์ยกรวมถึงการตั้งสมมติฐานว่าถ้าทำอย่างนั้น ๆ จะผิดหรือไม่

นอกจากนั้น ยังมีข้อยกเว้นสิกขาบทแต่ละข้อ เช่น การกระทำที่ไม่มีเจตนาไม่ผิด บุคคลที่วิกลจริตกระทำไม่ผิด เป็นต้น

ขั้นตอนของวินัยตั้งแต่หนักไปถึงเบามีดังนี้

(๑) ปาราชิก อาบัติหนัก ทำแล้วขาดจากความเป็นภิกษุทันที  
 (๒) สังฆาพิเสส อาบัติหนักรองลงมา ทำผิดแล้วต้องให้อยู่กรรม  
 (๓) ฤทธัจจย อาบัติหนัก รองลงมาจากปาราชิกและสังฆาพิเสส เกิดขึ้นเมื่อตั้งใจจะละเมิดอาบัติ ๒ อย่าง นั้นแล้วทำไม่สมบูรณ์ เช่น ตั้งใจจะฆ่าคนแต่เขาไม่ตายต้องฤทธัจจย เรียก อนียตซึ่งไม่ใช่อาบัติ

(๔) ปาจิตตีย์ อาบัติเบา ทำผิดแล้ว ปลงอาบัติตก

(๕) ปาฏิเทสนียะ คือความผิดที่ต้องแสดงคืนนั้น คือถ้าอาบัติกับบุคคลใด ให้แสดงกับบุคคลนั้น

(๖) ทุกกฏ อาบัติเบาส่วนมากเกี่ยวกับมารยาทต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสม

(๗) พุทฺธาสิต คือ อาบัติเบาเกิดจากความผิดพลาดในการพูดไม่เหมาะสม

ดังนั้น พระธรรมและพระวินัยจึงทำให้โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีมาตรฐาน กำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติการฝึกอบรมกาย วาจา ใจ ได้ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน พุทธบริษัทจะฝึกอบรมตามใจชอบตามที่ปรากฏในพระธรรมได้และทำตามโดยไม่ต้องเสียเวลาคิด ถ้ามีการฝึกอบรมสม่ำเสมอจะทำให้เป็นพุทธบริษัทที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้นั่นเอง

(๘) พุทธบริษัท

ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ซึ่งมีความเป็นทางการต่ำ เพราะความหลากหลายเน้นไปตามภูมิหลังของพุทธบริษัท เหล่านั้นที่มีกิเลสมากหรือน้อย มีศีล มีความศรัทธา ความตั้งใจ มีสติ มีสัมปชัญญะ มีความเพียรมากน้อยเพียงใด เพราะหน้าที่ต่าง ๆ ประกอบด้วยการศึกษา การปฏิบัติ การเผยแผ่ และการแก้ไขปัญหา มีความเป็นทางการดังนี้

ก. การศึกษาหลักพระธรรม การศึกษาเพื่อให้เป็นพหูสูต ต้องใช้เวลา และหลักพระธรรมนั้นมีจำนวนมาก และทำความเข้าใจได้ยากต้องมีครูบาอาจารย์ที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะให้คำปรึกษา

ข. การปฏิบัติหลักพระธรรม พุทธบริษัททุกรูป/คน ต้องปฏิบัติตามหลักพระธรรมอย่างถูกต้องตามหลักธรรมและมีความมุ่งมั่นตั้งใจอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ปฏิบัติตามหลักพระธรรมจะรู้และเข้าใจการปฏิบัติตามขั้นตอน ซึ่งต้องมีครูบาอาจารย์ชี้แนะ และให้คำปรึกษา ขั้นตอนการปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามหลักก็ตามอย่างใกล้ชิด ทำให้มีความเป็นทางการสูง

ค. การเผยแพร่หลักธรรมให้ถูกต้องตามหลักธรรม พุทธบริษัททุกรูป/คน ที่เผยแพร่หลักธรรมได้ ต้องผ่านการศึกษากิจการปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักธรรม จึงจะสามารถสอนผู้อื่น ให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องได้ จึงมีความเป็นทางการสูง

ง. การแก้ไขเมื่อมีผู้กล่าวร้ายหรือจาบจ้วงพระพุทธศาสนานั้น พุทธบริษัท ปฏิบัติหน้าที่เป็นทางการสูง เพราะต้องแก้ไขตามหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงอย่างแท้จริงและ ชัดเจน ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาสูง เพราะพุทธบริษัทซึ่งเป็นสาวก ของพระพุทธเจ้าทุกรูป/คน ทำหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ ประกอบด้วย การศึกษาหลักธรรม การปฏิบัติ ตามหลักธรรม การเผยแพร่หลักธรรมให้บุคคลอื่นเลื่อมใสอย่างถูกต้องตามหลักธรรมและทำให้เกิดการ ประสานงาน

มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของพุทธบริษัททุกรูป/คน นั้น มาจากคุณสมบัติที่ผ่านการ ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นคนดีมีศีล สมาธิ ปัญญา จึงมีบุคลิกเข้ากับคนทุกคนและทุกศาสนาได้ พระวินัย ขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ทำให้มีบทบาทและเป้าหมายที่พระพุทธเจ้าทรงกำหนดไว้ ทำให้มีมาตรฐาน การทำหน้าที่ การฝึกฝนตนเองอย่างต่อเนื่องตามหลักธรรมของพุทธบริษัท ทำให้การเผยแพร่ พระพุทธศาสนาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ถ้าเผยแพร่ตามหลักธรรมที่ศึกษาและปฏิบัติตามหลักธรรมอย่าง ถูกต้อง

ดังนั้น ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจึงมีความเป็นทางการสูง เมื่อได้มีการศึกษาหลักธรรมการปฏิบัติฝึกฝนตามหลักธรรมอย่างถูกต้อง การเผยแผ่องค์การ พระพุทธศาสนาตามหลักธรรม รวมถึงการแก้ไขปัญหาเมื่อมีผู้จาบจ้วงหรือกล่าวร้ายองค์การ พระพุทธศาสนาได้อย่างถูกต้องตามหลักธรรม แต่ในทางตรงกันข้าม ความเป็นทางการของโครงสร้าง องค์การพระพุทธศาสนามีความเป็นทางการต่ำถ้าพุทธบริษัทหรือผู้ปฏิบัติไม่ทำหน้าที่ทั้ง ๔ ประการ ตามหลักธรรม

### ๓.๒.๒.๓ การรวมอำนาจของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

การรวมอำนาจของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา คือความเป็นทางการ ตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ ของพระธรรมวินัย และพุทธบริษัททุกรูป/คนที่อยู่ในโครงสร้าง พระพุทธศาสนา ซึ่งมีระดับของการรวมอำนาจน้อยแตกต่างกันของแต่ละรูปคน ซึ่งวิเคราะห์ได้ ดังนี้

#### ๑. พระธรรมวินัย

พระธรรมวินัยเป็นศาสดาหรือผู้นำสูงสุดในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามี การรวมอำนาจสูง เพราะเป็นหลักธรรมที่มีอำนาจตัดสินใจมากที่สุด ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) พระธรรม พระธรรมเป็นสิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงที่ถูกต้อง เป็นจริง เปลี่ยนแปลงไม่ได้ จึงมีการรวมอำนาจสูง

#### (๒) พระวินัย พระวินัยเป็นสิ่งที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้น

ก. เพื่อความดีงามที่เป็นไปโดยความเห็นชอบร่วมกันของสงฆ์

ข. เพื่อความผาสุกแห่งสงฆ์

ค. เพื่อกำราบคนไม่ดีไม่รู้จักอาย

- ง. เพื่อความผาสุกแห่งเหล่าภิกษุผู้มีศีลดีงาม
- จ. เพื่อปิดกั้นความเสื่อมเสีย ความทุกข์ร้อนในปัจจุบัน
- ฉ. เพื่อบำบัดความเสื่อมเสีย ความทุกข์ร้อนที่จะมีภายหลัง
- ช. เพื่อความเลื่อมใสของผู้ที่ยังไม่เลื่อมใส
- ซ. เพื่อความเลื่อมใสยิ่ง ๆ ขึ้นไปของผู้ที่เลื่อมใสอยู่แล้ว
- ฌ. เพื่อความดำรงมั่นแห่งพระศาสนา
- ญ. เพื่อสนับสนุนวินัยให้หนักแน่นหรือส่งเสริมความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของพระพุทธศาสนา

พระวินัยซึ่งเป็นกฎที่ควบคุมพฤติกรรมของภิกษุ ภิกษุณี เป็นมาตรฐานเดียวกันที่ยึดถือปฏิบัติ เสมอภาค เคารพ ตามอายุพรรษาที่เข้ามาบวช ถ้าไม่ปฏิบัติตามพระวินัยจะได้รับความรังเกียจ และภิกษุที่มีศีลดีงามจะปฏิเสธภิกษุที่ไม่ปฏิบัติตามพระวินัย และถ้าทำผิดตามลำดับชั้นวินัยที่ไม่หนัก ต้องทำตามระเบียบข้อบังคับจะได้รับการยอมรับให้สู่สังคมสงฆ์เช่นเดิม ดังนั้นพระวินัยจึงกระจายอำนาจในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจากความผิดเล็กน้อยที่แก้ไขให้ยอมรับเข้าสู่สังคมสงฆ์อีกได้ จนถึงต้องถูกขับออกจากสังคมสงฆ์ทันที

พระวินัยจึงเป็นบัญญัติที่ขับภิกษุที่ไม่ดีออกจากพระพุทธศาสนา รวมถึงคฤหัสถ์ที่สนับสนุนภิกษุที่ไม่ดีถูกขจัดออกไปด้วย พระวินัยนั้นพระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้แก้ไขได้ ถ้าเป็นการถอนสิกขาบทเล็กน้อย พระเถระบางรูปได้ถกเถียงหลักการที่พระพุทธเจ้ากำหนดไว้ ซึ่งต่อมาขยายตัวเป็นรูปธรรมจนเกิดนิยามมหาสังฆิกะขึ้นในพระพุทธศาสนา พระวินัยจึงเป็นการกระจายอำนาจให้กลุ่มบุคคล ชุมชน สังคมสงฆ์ได้ มีการตัดสินใจเกี่ยวกับพระวินัยให้เป็นไปตามหลักธรรมที่ถูกต้องนั่นเอง

## ๒. พุทธบริษัท

พุทธบริษัท ประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา ซึ่งเป็นสาวกของพระพุทธเจ้าที่พระองค์ทรงพิจารณาว่าเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) พุทธบริษัทศึกษาหลักธรรมจนแตกฉานเป็นพหูสูต มีความรู้ในหลักธรรมดี

(๒) พุทธบริษัทปฏิบัติตามที่ศึกษาหลักธรรมมาจนถูกต้องและได้รับผลการปฏิบัติตามหลักธรรมนั้น

(๓) พุทธบริษัทมีความสามารถเผยแผ่หลักธรรมให้กับคนอื่นได้รู้ตาม

(๔) พุทธบริษัทแก้ไขเมื่อมีการกล่าวร้ายที่เข้าใจผิดต่อพระพุทธศาสนาได้อย่างถูกต้อง

ตามหลักธรรม โดยเป็นผู้มีวิญญานแห่งการปกป้องพระพุทธศาสนา

พุทธบริษัทมีการกระจายอำนาจสูงเป็นไปตามการปฏิบัติหน้าที่และความก้าวหน้าของพุทธบริษัทที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการศึกษาหลักธรรม การปฏิบัติตนฝึกฝนอบรมตนให้มีความแตกฉานตามหลักธรรม การเผยแผ่หลักธรรมได้ บุคคลอื่นรู้ตามหลักธรรมที่ถูกต้อง และการมีวิญญานแห่งการปกป้องพระพุทธศาสนา การกระจายอำนาจจึงมีระดับมากน้อยแตกต่างกันตามระดับความก้าวหน้าของการฝึกฝนอบรมพฤติกรรม กาย วาจา ใจของพุทธบริษัทเหล่านั้น นั่นเอง

การวิเคราะห์โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่พัฒนาด้วยโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ทำให้ได้ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า ความสลับซับซ้อน ความเป็น

ทางการ และการรวมอำนาจของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีความแตกต่างกันของพระธรรมวินัยและพุทธบริษัท โดยพระธรรมวินัยมีความสลับซับซ้อนมาก มีความเป็นทางการสูง และการรวมอำนาจมากที่หลักธรรม การรวมอำนาจลดลงที่พระวินัย ในขณะที่พุทธบริษัทนั้นแตกต่างกันมากกว่าตามภูมิหลัง ระยะเวลาการศึกษาหลักธรรมอย่างถูกต้อง ระยะเวลาการปฏิบัติตนเกี่ยวกับการฝึกฝนอบรมตนตามหลักธรรมอย่างถูกต้องตามหลักธรรม การเผยแพร่พระพุทธศาสนาอย่างถูกต้องตามหลักธรรม รวมถึงการปกป้องพระพุทธศาสนา จากผู้ที่กล่าวร้าย ตีเตียน พระพุทธศาสนาที่ถูกต้องตามหลักธรรมด้วย

### ๓.๓ การวิเคราะห์การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

การศึกษาการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้ศึกษานำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเป็นหลักในการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ผู้ศึกษาดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

#### ๓.๓.๑ ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้วิจัยสร้างบทสัมภาษณ์ขึ้นเพื่อศึกษาให้ได้ข้อมูลมาสรุปผลการวิจัย ผู้ศึกษาได้ทำแบบวัดสำหรับสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

- (๑) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา โครงสร้างองค์การสาธารณะตามศาสตร์สมัยใหม่
- (๒) การจัดทำแบบวัดเพื่อนำไปสัมภาษณ์ และมีการทดลอง (try out) แบบวัดเพื่อสร้างความเที่ยงและความตรงของแบบวัด
- (๓) นำแบบวัดส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ศึกษาและแก้ไขแบบวัดเพื่อความถูกต้อง
- (๔) การระดมสมองด้วยวิธี Focus group

#### ๓.๓.๒ การสัมภาษณ์

ผู้ศึกษาได้ติดต่อสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและไปสัมภาษณ์ตามวัน เวลา ที่ผู้ทรงคุณวุฒินัดหมาย โดยมีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒๓ ตัวอย่าง ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๑ ตัวอย่าง รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๗ ตัวอย่าง ผู้อำนวยการสำนัก ๑๕ ตัวอย่าง

#### ๓.๓.๓ การระดมสมอง (Brain Storming)

ผู้ศึกษาได้ระดมสมองโดยเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปรับโครงสร้างงานด้านนิติบัญญัติ การนัดประชุมซึ่งมีการประชุมทั้งสิ้น ๕ ครั้ง

ผลการศึกษาข้อมูลที่เป็นเอกสาร (documentary Research) ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิและการสัมภาษณ์ การ focus group และการระดมสมอง พบว่า

๑. กลุ่มตัวอย่างทราบว่าโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา คือ พระพุทธ พระธรรม และพระสงฆ์

๒. การ focus group ทำให้ทราบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ คน และพฤติกรรมคนในองค์การที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

๒.๑ ความรู้ความสามารถไม่เพียงพอต่อการทำงาน

๒.๒ คนมีพฤติกรรมไม่ดี

๒.๓ คนมีทักษะชีวิตไม่เพียงพอต่อการครองตน ครองคน และครองงาน

๒.๔ คนไม่มีจิตสาธารณะ ขาด Accountability

๓. หน่วยงานย่อยภายในที่สำคัญคือหน่วยงานในกระบวนการนิติบัญญัติควรมีคณะกรรมการเช่นเดียวกับคณะกรรมการร่างกฎหมายของกฤษฎีกา

๔. การเมืองแทรกแซงการทำงานทำให้ไม่สามารถกำหนดทิศทางได้ ทำให้มีข้อคิดว่าหลักธรรมที่จะนำมาใช้ทำได้เพียงใด

๕. มีระบบพรรคการเมือง และผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายบริหารธรรมดา

### ๓.๔ พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

#### ๑. กลไกการประสานงาน

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีกลไกการประสานงานคือพระธรรมและพระวินัยที่คนในองค์การที่ฝึกฝนหรือได้รับการฝึกฝน ต้องศึกษาและปฏิบัติตามพระธรรมและพระวินัยและสามารถเผยแพร่พระธรรมวินัยและแก้ไขด้วยพระธรรมวินัยเมื่อมีผู้จับจ้ององค์การพระพุทธศาสนา โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องมีกลไกการประสานงานด้วยกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีการสร้างมาตรฐานและกระบวนการทำงานโดยผู้ปฏิบัติงานทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการศึกษาและปฏิบัติทำให้มีการฝึกฝนการทำงานด้วยตนเองและมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นกลไกการประสานงาน

#### ๒. ส่วนประกอบที่สำคัญ

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีส่วนประกอบที่สำคัญ คือ พระธรรม เช่น อิทธิบาท ๔ อินทรีย์ ๕ พละ ๕ อริยมรรคมีองค์แปด สติปัฏฐาน ๔ ทศพิธราชธรรม พรหมวิหาร ๔ สังฆวัตต ๔ เป็นต้น พระธรรมจะทำให้คนและพฤติกรรมคนในองค์การเป็นบุคคลผู้เพียบพร้อมด้วยวิชาและจรณะ และพระวินัยที่เป็นสิกขาบทที่พระพุทธเจ้าบัญญัติห้ามพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและห้ามทำ โดยกำหนดขั้นตอนถึงโทษจากหนักไปเบา ดังนั้น พระธรรมและพระวินัย จึงทำให้โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีมาตรฐาน กำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติการฝึกฝนอบรมกาย วาจา ใจ โดยมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

ในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ฝึกปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ด้วยตนเอง และทำตามได้โดยไม่ต้องคิด โดยมีอาจารย์แนะนำการปฏิบัติ



ส่วนโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนประกอบที่สำคัญคือผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในองค์การ โครงสร้างองค์การตามหลักพระพุทธศาสนาที่นำมาคือการพัฒนา ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดให้นำหลักธรรมมาพัฒนาคนและพฤติกรรมของคนให้มีความเพียบพร้อมด้วยวิชาและจรณะ ให้มีกฎหมาย ระเบียบวินัยกำหนดโดยจากหนักเป็นเบา เพื่อให้มี.....เช่นเดียวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาและต้องกำหนดรายละเอียดการฝึกฝน อบรม ภาว วาจา ใจ ด้วยกฎที่ชัดเจน

### ๓. ลักษณะรูปแบบ

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีรูปแบบเรียบง่าย เป็นวิชาชีพ เช่น การศึกษาอบรม การปฏิบัติฝึกฝนตน ฝ่ายปฏิบัติงานมีขนาดใหญ่ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องมีกฎหมายที่กำหนดให้โครงสร้างมีรูปแบบเรียบง่ายเป็นมืออาชีพ ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

### ๔. โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

โครงสร้างที่กระจายอำนาจและยืดหยุ่น เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะ

### ๕. ปัจจัยภายนอก

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา มีอายุมาก ขนาดเล็ก ลักษณะการทำงานแบบเรียบง่าย สภาพแวดล้อมที่สลับซับซ้อน และมีเสถียรภาพ เป็นที่นิยมตามความหลากหลายของตลาด โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงควรมีขนาดเล็ก อายุมาก การกระทำ...ชัดเจน สภาพแวดล้อมสลับซับซ้อน มีเสถียรภาพ มีกฎหมาย กฎ ระเบียบชัดเจน มีความโปร่งใส อำนาจหน้าที่น้อยเพราะการมอบหมายงานชัดเจน การประเมินผลจากภายนอก เช่นเดียวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

### ๖. นักบริหารระดับสูง

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีพระธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและบัญญัติไว้ เป็นจริงทุกสถานการณ์และเวลาเปลี่ยนแปลงไม่ได้ มีความชัดเจน แน่นอนและเที่ยงธรรม โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน แน่นอน เช่นเดียวกับพระธรรมวินัย และเป็นบุคคลหรือพฤติกรรมของบุคคลเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่แน่นอน ไม่เที่ยงตรง ไม่ได้ต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่กำหนดไว้

### ๗. ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีฝ่ายปฏิบัติงานหลักที่มีศีล สมาธิ ปัญญา มีสติสัมปชัญญะ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีพระธรรมและพระวินัยเป็นเกราะป้องกันตน (ฝึกฝนตนเองโดยการปฏิบัติตลอดเวลา) โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีฝ่ายปฏิบัติงานหลักเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ชัดเจนและมีการปฏิบัติงานที่ฝึกฝนตนเองภายใต้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้เกิดความสำเร็จของผลลัพธ์ของงาน

## ๘. เป้าหมายขององค์การ

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีเป้าหมายเพื่อเกื้อกูลคนจำนวนมาก เพื่อความสุขคนจำนวนมาก เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อความสุขแก่เทวดาและมนุษย์ทั้งหลาย โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีเป้าหมายเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา มีความสุข เพื่อประโยชน์ต่อชาวโลก เพื่อประโยชน์เพื่อเกื้อกูลประชาชนในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้คนในโลกมีความสุขด้วยเพราะไม่ต้องแก้ไข

ดังนั้น จะเห็นว่าโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ผู้ปฏิบัติงานและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานหลักในองค์การเป็นผู้มีศีล สมาธิ ปัญญา มีสติสัมปชัญญะ มีความเพียรและมีความอดทน ผักผ่อนตนเองตลอดเวลา บุคคลและพฤติกรรมของบุคคลในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องมีลักษณะเช่นเดียวกับบุคคลในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาด้วย

## ๓.๕ การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

### การพัฒนากฎหมาย

การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และตรากฎหมายใหม่เพียงฉบับเดียว และเป็นหลักที่แท้จริง ซึ่งจะสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคลเช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการ ตามแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งผู้ศึกษาเป็นนักวิจัยในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. หลักแบ่งแยกอำนาจ

หลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ถือว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการต้องแยกออกจากกันและมีอิสระต่อกัน เพื่อให้อำนาจหนึ่งเป็นเครื่องหนึ่งระวังอีกอำนาจหนึ่ง อันจะทำให้ไม่มีใครหรือองค์กรใดรวบอำนาจทั้งหมดไว้แต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจปราศจากการถ่วงดุล อันจะเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้นที่คำประกาศสิทธิมนุษยย์แต่ละคนและพลเมืองแต่ละคน ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๑๗๘๙ ของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นกำหนดของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้ระบุไว้ในข้อ ๑๖ ว่า

“สังคมใดไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจที่แน่นอนไม่ถือว่ามีรัฐธรรมนูญ”

หลักการแบ่งแยกอำนาจมีหลักการย่อย ๓ ประการ คือ

(๑) หลักการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกัน มีหลักการสำคัญว่าภารกิจของรัฐ (state function) เป็นภารกิจด้วยการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ระบุตัว ที่เรียกว่าภารกิจทางนิติบัญญัติ (Legislative function) ของรัฐนั้น อยู่ที่สถาบันหนึ่ง ซึ่งเรียกว่ารัฐสภา (Parliament)

ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งมา ในขณะที่ภารกิจในการบริหารและปฏิบัติการแต่ละเรื่อง ให้เกิดขึ้นตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันอีกสถาบันหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีและภารกิจในการตัดสินข้อพิพาททั้งปวง อยู่ที่สถาบันอีกสถาบันหนึ่งที่ เรียกว่าศาล

(๒) หลักความเป็นอิสระของแต่ละองค์ต่อกัน มีหลักการสำคัญว่าเมื่อแยกองค์กร ผู้ปฏิบัติการกิจ และใช้อำนาจหลักของรัฐออกจากกันแล้ว ต้องให้สถาบันแต่ละสถาบันมีอิสระออกจากอีกสถาบันหนึ่ง และให้แต่ละสถาบันมีความทัดเทียมในระดับที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุล และคานกันได้ โดยไม่ต้องอยู่ในอำนาจครอบงำของอีกองค์กรหนึ่งตลอดเวลา

หลักความเป็นอิสระนี้เองที่กำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารและดำเนินงาน ภายในของตนโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร อำนาจที่ว่ามี ได้แก่ อำนาจ กำหนดข้อบังคับการประชุมของตนเอง อำนาจจัดโครงสร้างหน่วยธุรการของตนเอง อำนาจ บริหารงานบุคคลและงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจ ดำเนินงานของรัฐสภาได้

(๓) หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะมีหลักการสำคัญที่สถาบันแต่ละสถาบัน ที่อิสระ ออกจากกันย่อมมีอำนาจหลักอันเป็นความเชี่ยวชาญ หรืออันเป็นหน้าที่หลักที่สถาบันอื่นอาจไม่มีหรือมี น้อย เช่น รัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติจะมีหน้าที่หลักอันเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะในการออก กฎหมายและในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลมีอำนาจหลักในการดำเนินการในแต่ละ เรื่องให้เป็นไปตามกฎหมาย ศางมีหน้าที่หลักในการวินิจฉัยคดี เป็นต้น แต่ละสถาบันเหล่านี้อาจมี อำนาจอื่นประกอบด้วยได้ เช่น รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคนเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ อันเป็นอำนาจบริหารหรืออาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) หรือรัฐบาลอาจออกกฎหมายลูกต่อบรอง (subordinate legislation) ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งนิติบัญญัติได้ เป็นต้น

## ๒. ความเป็นอิสระของรัฐสภา

รัฐสภาในฐานะสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนที่ประชาชนเลือกมาทำ หน้าที่ออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณของรัฐและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงถือเป็นองค์กร สูงสุด (sovereign) ในความหมายที่ว่าอาจมีอำนาจมากกว่าสถาบันอื่น ๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญและ กฎหมายของนานาประเทศ จึงกำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการกำหนดการบริหารและการดำเนินงาน ภายในโดยอาจทำเป็นข้อบังคับ (reglement หรือ rules and ofders) หรือกฎหมายก็ได้ อิสระที่ว่า นี้จึงแสดงออกในเบื้องต้นด้วยการมีข้อบังคับของสภาหรือกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและ ดำเนินงานของสภาแต่ละสภานั้นเอง

การมีกฎหมายหรือข้อบังคับเป็นอิสระ (regulatory autonomy) ดังกล่าวข้างต้น ก็เพื่อ ประกันให้รัฐสภามีอิสระที่แท้จริง ใน ๓ เรื่อง ดังนี้

๑) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ (financial and budgetary autonomy) ของ รัฐสภาและหน่วยธุรการ

๒) ความเป็นอิสระในการบริหาร (administrative autonomy) โดยเฉพาะการกำหนด ลักษณะเฉพาะของบุคลากรของหน่วยธุรการ ซึ่งมีองค์การบริหารสูงสุดคนเดียวในรูปประธานสภา

หรือคณะบุคคลในรูป bureau หรือคณะกรรมการกิจการรัฐสภาและการกำหนดลักษณะเฉพาะของระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการ ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายบริหาร

โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีพระธรรมและพระวินัยที่เป็นหลักเป็นความจริงไม่เปลี่ยนแปลง พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พัฒนาตามหลักพระพุทธศาสนา ควรที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ชัดเจนเพื่อก่อตั้งองค์การขึ้น ยึดกฎ ระเบียบเป็นผู้นำองค์การเช่นเดียวกับพระธรรมวินัยของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา บุคลากรในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายองค์การในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเน้นให้มีการปฏิบัติตามหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าตรัสภายใต้กรอบพระวินัย เพราะพระธรรมและพระวินัยเป็นศาสดาแทนพระพุทธเจ้า ซึ่งโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจะได้นำไปพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เปลี่ยนแปลงน้อยลง ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาต่อไป

## บทที่ ๔

### การนำเสนอพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก พระพุทธศาสนา

ในบทที่ ๔ ผู้ศึกษาจะศึกษาการนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ในประเด็นสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา และการนำเสนอพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และการทำ focus group จากผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียดดังนี้

#### ๔.๑ สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา

ดังนั้น ปัญหาการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐสภา ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการสามัญ และปัญหาการปฏิบัติงานของคณะ กรรมการวิสามัญ จึงเป็นปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือ โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนา

#### ๔.๑.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในอดีต

สภาพปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนา

๑. การบริหารงานโดยทั่วไปไม่เป็นการบริหารงานด้วยบุคคลไม่ใช่จากกฎหมาย เช่นเดียวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่ใช้พระธรรมวินัยเป็นผู้นำ
๒. การวางแผนอัตรากำลังไม่เป็นไปตามระบบ ไม่มีแผนงาน
๓. การสรรหาบุคลากรเป็นไปอย่างจำกัดในวงแคบ ส่วนใหญ่ผู้ได้รับการสรรหาเป็นบุคคลที่มาจากคำแนะนำของบุคคลในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๔. การกำหนดหน้าที่ของงานแต่ละตำแหน่งไม่มีความแน่นอนและไม่ชัดเจน

๕. การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และการประเมิน แต่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและอิทธิพลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี

๖. แผนงานและโครงการในการพัฒนาบุคคลไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลง

๗. ขาดบุคลากรที่มีความสามารถทางสาขาวิชาสังคมศาสตร์แขนงต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์

๘. การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บข้อมูล การให้บริการข้อมูลไม่สามารถใช้มาตรฐานเดียวกันได้ในทุก ๆ หน่วยงานย่อยในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๙. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขาดความสนใจ ความเอาใจใส่ที่จะพัฒนาองค์กรอย่างจริงจัง ไม่มีความตื่นตัวที่จะผลักดันให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีการศึกษา ค้นคว้า วิจัยเพื่อประกอบการตัดสินใจของตนมากนัก

การปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ พบว่ามีสภาพปัญหาบางประการที่ต้องได้รับการปรับปรุง<sup>๑</sup> คือ การปรับปรุงระบบงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารบุคคล ระบบคุณธรรมจริยธรรม

#### ๔.๑.๒ สภาพปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน

##### (๑) ปัญหาจากการปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็นสองส่วนคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยทำให้ทราบปัญหาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ว่า นักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการบริการที่ดีขึ้นและด้อยประสิทธิภาพกว่าในอดีต ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ข้าราชการปฏิบัติงานบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการทำงานล่าช้าไม่คล่องตัว การกำหนดอัตรากำลัง ทรัพย์สินและเงินงบประมาณ อาคารสถานที่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่เหมาะสมและสมาชิกรัฐสภาไม่เห็นว่าการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำงานเต็มกำลังความสามารถและมีงานมากเกินไป นอกจากนี้ ยังพบว่าโครงสร้างและระบบงานเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>วเรช จันทรร และคณะ, การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กรุงเทพฯ รายงานวิจัย,(กทม. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), มีนาคม ๒๕๓๕.

<sup>๒</sup>สายสุนี ศรีสุวรรณรัตน์. ทศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา, กรุงเทพฯ เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า.....

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง พบว่า ข้าราชการรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปตามแนวคิดของรัฐสภาออสเตรเลีย ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น ๒ สำนักงานแล้ว ยังมีหอสมุดรัฐสภา สำนักจดรายงานการประชุมและสำนักบริการร่วมกันของรัฐสภา ในขณะที่กลุ่มนักการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เห็นควรให้ปรับปรุงโครงสร้างตามแนวความคิดของรัฐสภาญี่ปุ่น ซึ่งนอกจากจะแบ่งเป็น ๒ สำนักงานแล้ว ยังมีหอสมุดรัฐสภาและสำนักกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้พบปัญหาว่าและอุปสรรคจากการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังนี้

๑. สำนักงานเลขาธิการฯ ไม่มีแผนกำหนดทิศทาง แผนปฏิบัติงาน และแผนอัตรากำลัง
๒. ขาดการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ ทำให้ระบบงานเกิดความซ้ำซ้อน
๓. การบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนระดับ ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน
๔. ปัญหาการประสานงานภายใน
๕. ปัญหาด้านข้อมูล และระบบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ
๖. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์
๗. ปัญหาการจัดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การกำหนดวัตถุประสงค์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จัดทำแผนกำหนดทิศทาง แผนพัฒนา แผนงาน แผนเงิน แผนอัตรากำลังคนให้สอดคล้องกับทิศทางในอนาคต การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้มีการจัดกลุ่มงานต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกันอยู่ภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสม การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างงานที่มีกลุ่มงานต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกันให้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสม

(๒) การศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้บริหารระดับสูงของรัฐสภา ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการต่าง ๆ หัวหน้างานในกองต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถรองรับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างใหม่หลายหน่วยงานที่ยกฐานะเทียบเท่าฝ่าย จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ โดยให้เป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่าฝ่าย ยกฐานะหน่วยงานเดิม มีฐานะเทียบเท่ากองและจัดงานภายในใหม่ เปลี่ยนชื่อ และจัดหน่วยงานภายในใหม่ จัดตั้งกองแผนงานขึ้นใหม่ ปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในของ “กองคลังและพัสดุ” เปลี่ยนชื่อและปรับปรุงการจัดหน่วยงานภายในบางหน่วยงานใหม่

(๓) การศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง “การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพ” ของงานฝ่ายนิติบัญญัติ โดยงานวิจัยนี้ได้ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้าง การปรับปรุงระบบงานและการปรับปรุง

ด้านพฤติกรรมการทำงาน และมีข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ  
ดังนี้<sup>๓</sup>

(๑) ข้อเสนอแนะทางด้านโครงสร้างองค์กร

แนวทางที่ ๑ ควรมีโครงสร้างหน่วยงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๒  
หน่วยงานตามเดิม แต่ปรับปรุงงานภายในให้เหมาะสม ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตามโครงสร้างนี้ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
จากการควบคุมการทำงานของกองต่าง ๆ ไปเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร ในภารกิจที่ไม่ใช่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ

๒. กำหนดให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่อ “สำนัก” ขึ้นมาใหม่ ภายใต้การควบคุม  
กำกับของรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยรับผิดชอบงานที่มีลักษณะเดียวกันเพื่อให้งานใตงาน  
หนึ่งสำเร็จลงได้ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๓. มีการแบ่งงานใหม่ให้เหมาะสมกับภารกิจ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้  
และตามปริมาณงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ ส่วนบริหารงานทั่วไป ส่วนแผนงานและงบประมาณ ส่วน  
รักษาความปลอดภัย ส่วนพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่วนเผยแพร่ ส่วนประสานงานวิจัยและบริการค้นคว้า

แนวทางที่ ๒ ควรมีโครงสร้างหน่วยงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๓  
หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงาน  
หอสมุดและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ข้อเสนอแนะนี้เป็นการเสนอภายใต้เงื่อนไขของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่  
จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาและแผนพัฒนาการ  
ปฏิรูปการเมือง รวมถึงถึงการย้ายที่ตั้งรัฐสภา

แนวทางนี้ได้รวมเอาหน้าที่ที่ดำเนินการในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นหน้าที่หรือ  
กิจกรรมที่ทำร่วมกันระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เข้าด้วยกัน เช่น งานห้องสมุดรัฐสภา พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ งานด้านวิจัย ฯลฯ

(๒) ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงระบบงาน

๑. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกหน่วยงาน ให้เป็นสายลักษณะอักษรที่  
ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ หรือพระราชบัญญัติระเบียบงานฝ่ายรัฐสภา  
เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนในการทำงาน

๒. พัฒนาระบบงานในด้านการประสานงานระหว่างงานต่าง ๆ ของแต่ละ  
สำนักงานและระหว่างสำนักงานในงานที่จะต้องทำร่วมกัน

๓. พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารในองค์กร โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่ม  
ประสิทธิภาพในการตัดสินใจภายในสำนักงานและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๓</sup>รศ.ดร.ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ, อาจารย์ธรรมธร ธรรมสโรช, ผศ.พรพิมล เถลิงมีประเสริฐ  
อาจารย์ศิริรัตน์ แอดสกุล, การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ, กทม., รายงานการ  
วิจัย, ๒๕๔๑.



๔. พัฒนากำลังคนเพื่อให้รับกับระบบงานใหม่ ด้วยการฝึกอบรมและดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ และมีระบบบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรม

๕. อัตรากำลังหรือจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานทุกหน่วยงาน จะต้องมีการทบทวนบทบาทเดิมว่างานใดควรทำหรือไม่ควรทำ เพื่อเกลี่ยอัตรากำลังให้แก่งานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า และนำระบบการจัดองค์กรแบบมีความยืดหยุ่นมาปรับใช้

(๓) ข้อเสนอแนะด้านพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงาน

๑. พัฒนาระบบการทำงานในลักษณะการสร้างทีมงานที่เข้มแข็ง เพื่อสามารถรองรับกับงานที่เพิ่มขึ้นได้

๒. พัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการ ในลักษณะของการวิเคราะห์สรุปผลแทนการให้ข้อมูลดิบ

๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องให้ความสนใจในการมาใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูล ต่าง ๆ เพื่อประกอบการอภิปรายหรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๔) การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. ชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๒๖, ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน” งานวิจัยนี้ชี้ถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในของสภาผู้แทนราษฎร และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะแนวทางการแก้ไขปัญหอันเกิดจากปัจจัยภายในของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องของการจัดระบบบริหารงานภายในองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ และมีองค์การบริหารงานรองรับโดยเสนอแนวทางสำคัญ ๒ แนวทาง คือ<sup>๔</sup>

๑. การจัดตั้งหน่วยงานของสภาซึ่งเป็นองค์การบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

๒. การแยกโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งข้อเสนอนี้ได้ศึกษาแล้วว่า ในอดีตสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเคยมีการแยกมาแล้วหนึ่งครั้ง และผลจากการสำรวจทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรแยก

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการควรแยกออกเป็น ๒ สำนักงาน แต่ควรเป็นโครงการระยะยาวเพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้านเสียก่อน และเชื่อว่าในอนาคตจะต้องมีการแบ่งแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างแน่นอน

(๕) การศึกษาวิจัยเรื่อง “การตั้งคณะกรรมการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ ๑๑๐๐/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สาเหตุที่ศึกษา ก็เนื่องมาจากสถานการณ์ในสมัยนั้นเปลี่ยนไป ทั้งสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบกับสมาชิกรัฐสภายุคนี้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ต้องการข้อมูลในด้านต่าง ๆ

<sup>๔</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๒๖, ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน ๒๕๓๐, กรุงเทพฯ รายงานการวิจัย, ๒๕๓๒.

เพื่อนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สามารถรองรับภาระหน้าที่ของสมาชิกให้มากขึ้น ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้<sup>๕</sup>

๑. ควรจัดงานตรวจสอบภายในไว้ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงแห่งเดียว  
๒. ควรให้มีสำนักรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีส่วนราชการดังนี้

- ๒.๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- ๒.๒ สำนักงานกิจการประธานรัฐสภา
- ๒.๓ สำนักงานประชาสัมพันธ์
- ๒.๔ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา

(๖) การศึกษาวิจัยเรื่อง “รัฐสภาไทย : กรณศึกษาการปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการรัฐสภาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่เกี่ยวกับรัฐสภาและองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาจากการศึกษาพบว่า

๑. โครงสร้าง บุคลากร ระบบงานและนโยบายของรัฐสภาในงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ๒ หน่วยงานที่มีอยู่เดิมอันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังคงสามารถดำรงไว้และสามารถดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ควรปรับปรุงระบบงาน บุคลากร ภายในให้สอดคล้องและเหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน

๒. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาที่ต้องดำเนินการจัดตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรใหม่ทั้ง ๖ องค์กรนี้ ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีโครงสร้างบุคลากร ระบบงานและนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กร คณะผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานสนับสนุนรัฐสภา โดยเสนอการปรับโครงสร้างเป็น ๒ แนวทาง คือ

๑. แนวทางแรก จัดโครงสร้างหน่วยงานเป็น ๒ หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการเปลี่ยนแปลงหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการทำงานของกองต่าง ๆ กำหนดกลุ่มงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวพันกัน หรือเป็นวงจรการทำงานตามขั้นตอนและมีการแบ่งงานใหม่ให้เหมาะสมตามภารกิจและตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตลอดจนปริมาณงานที่รับผิดชอบ

๒. แนวทางที่สอง จัดโครงสร้างหน่วยงานเป็น ๓ หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานหอสมุดและสารสนเทศ โดยการรวมกิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการอยู่และมีลักษณะซ้ำซ้อนหรือกิจกรรมที่ปฏิบัติร่วมกันได้ระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวม

<sup>๕</sup> คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ : เอกสารสิ่งพิมพ์อัดสำเนา พฤศจิกายน, ๒๕๓๑.

จัดตั้งเป็นสำนักงานสารสนเทศและหอสมุดและบริหารงานภายใต้การกำกับร่วมกันระหว่างเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา

ในด้านการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการจัดการผู้วิจัยชี้ว่า ควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกหน่วยงานให้ชัดเจนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และลดความซ้ำซ้อนโดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ มีการพัฒนาระบบงานในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของแต่ละสำนักงาน พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ พัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่โดยการให้การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงอัตราค่าจ้างคนที่ปฏิบัติงานในทุกหน่วยงานโดยการทบทวนบทบาทและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในด้านพฤติกรรมองค์กร ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการปรับปรุงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีค่านิยมในการทำงานเป็นทีมให้เข้มแข็งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานที่เพิ่มมากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐสภาต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการเพื่อให้สารสนเทศแก่สมาชิกรัฐสภา รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาควรให้ความสนใจในการใช้บริการด้านวิชาการเพื่อให้การตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ทางการเมือง การปกครองประเทศ การออกกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่แบบจำลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

(๗) การศึกษาวิจัยเรื่อง รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ข้อมูลจากการศึกษา คือ

๑. การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติงานรูปแบบใหม่เพื่อให้รัฐสภามีอิสระ โดยการกำหนดโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับสำนักงานขององค์กรอิสระอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒. การตรากฎหมายใหม่ฉบับเดียวใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. .... เช่นเดียวกับองค์กรอิสระที่มีกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

#### ๔.๑.๓ ผลการวิเคราะห์โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่าสามารถจำแนกกลุ่มงานสำคัญ ๆ ออกได้เป็นสองกลุ่มงาน ดังนี้<sup>๖</sup>

๑. กลุ่มงานหลัก (core functions) ที่เกี่ยวข้องข้อกับพันธกิจหรือภารกิจโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือวุฒิสภา กล่าวคือ การสนับสนุนด้านนิติบัญญัติ การเป็นตัวแทนของประชาชน และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มงานต่าง ๆ ได้แก่

##### ๑.๑ กลุ่มงานประชุม

<sup>๖</sup>สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา, กทม., บริษัทเอกไทการพิมพ์, ๒๕๔๓.

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านธุรการและเลขานุการของการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ประชุมการแต่งตั้งและถอดถอนโดยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับการประชุมของการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุมการประสานงาน ติดตามผลของกฎหมาย และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๑.๒ กลุ่มงานร่างกฎหมาย

มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านธุรการ และเลขานุการของการประชุม โดยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ การประชุม ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุม การทำรายงานและติดตามผลของกฎหมาย และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๑.๓ กลุ่มงานกระทู้ถามและญัตติ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านบริการสมาชิกรัฐสภาในด้านการช่วยร่างหนังสือติดต่อราชการ เขียนกระทู้ถาม เขียนญัตติ วิเคราะห์กฎหมาย รวบรวมเหตุผลประกอบประสานงานติดตามผล และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๑.๔ กลุ่มงานร้องทุกข์

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการประชุมและกิจการต่าง ๆ ทั้งด้านธุรการและเลขานุการ คั่นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการและข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการวุฒิสภา และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๑.๕ กลุ่มงานถอดถอนและแต่งตั้ง

มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านธุรการและเลขานุการของการประชุมในการแต่งตั้งและถอดถอนโดยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับการประชุม ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติทางการประชุม การวิเคราะห์ ศึกษา คั่นคว้า รวบรวมข้อมูลในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคล จัดทำสถิติเพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อราชการและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

กลุ่มงานดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมที่จะยังคงสภาพเป็นส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการหรือระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา แยกออกจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอาจจะยังคงแยกออกเป็นสองหน่วยงาน กล่าวคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่น ในปัจจุบันก็ได้

๒. กลุ่มงานรองและกลุ่มงานสนับสนุน (non-core functions) ที่ไม่ใช่พันธกิจหรือภารกิจหลักโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ยังคงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามพันธกิจหรือภารกิจหลัก ไม่สามารถยุบเลิกหรือตัดทิ้งไปได้ กลุ่มงานรองหรือกลุ่มงานสนับสนุนดังกล่าวนี้มีลักษณะทำหน้าที่ให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่กลุ่มงานหลักหรือสมาชิกรัฐสภาโดยรวม ได้แก่

#### ๒.๑ กลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวก

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการรัฐสภาศึกษาวิเคราะห์ วิจัย สรรหา พัฒนาบุคลากร ทำทะเบียนประวัติและสถิติของสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการและลูกจ้าง รับผิดชอบปรึกษาด้านกฎหมายประจำสำนักงานและวงงานรัฐสภา ให้คำปรึกษาในการร่างสัญญาต่าง ๆ ของสำนักงาน รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล งานกองทุน

บำเหน็จบำนาญ (กบข.) งบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำ (กสจ.) งานด้านการวางแผนการบริหารราชการของสำนักงาน วิเคราะห์รวบรวมแผนและโครงการจัดระบบงบประมาณของสำนักงาน งานด้านบัญชี การเบิกจ่ายเงิน รักษาเงินงบประมาณ สวัสดิการ และบริการพัสดุ รวมทั้งตรวจสอบขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานด้านรายรับรายจ่ายแผ่นดิน วิเคราะห์วางระบบการควบคุมภายในเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๒ กลุ่มงานรักษาความปลอดภัย อาคารสถานที่ และยานพาหนะ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการควบคุมและรักษาความปลอดภัย สถานที่ราชการโดยตรวจสอบดูแลความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณสถานที่ของสำนักงาน รักษาอาคารสถานที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่ติดกับตัวอาคาร วางแผนการใช้สถานที่เพื่อการปฏิบัติงานของรัฐสภาและสำนักงาน งานพิธีต่าง ๆ งานการจัดการด้านยานพาหนะของสำนักงานและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๓ กลุ่มงานต่างประเทศ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานเกี่ยวกับหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาองค์การรัฐสภาอาเซียน สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก การประชุมพิเศษของผู้แทนรัฐสภาไทยที่จัดโดยรัฐสภาต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนสถาบันทางการศึกษา หรือวิชาการและการประชุมร่วมกับเลขาธิการรัฐสภา รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำเอกสารการประชุมและติดตามการปฏิบัติตามมติของที่ประชุมระหว่างประเทศ รวมทั้งรับผิดชอบในการจัดประชุมระหว่างประเทศในกรณีที่รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในประเทศไทย ด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์และร่วมมือของรัฐสภาไทยกับสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ ติดตามและศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศ ประมวลข่าวต่างประเทศ จัดทำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องนโยบายหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ทำหน้าที่เลขานุการในการเตรียมการการเดินทางของสมาชิกสภาคณะและสมาชิกกลุ่มมิตรภาพฯ รับผิดชอบในการดำเนินงานของสภาคณะและกลุ่มมิตรภาพฯ รับรองบุคคลสำคัญชาวต่างประเทศในการเข้าเยี่ยมคารวะ รับรองคณะผู้แทนรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐสภา สำนักกิจการรัฐสภา ติดต่อประสานงานการไปเยือนรัฐสภาต่างประเทศของประธานและรองประธาน อำนวยความสะดวกให้แก่คณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภาในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๔ กลุ่มงานชวเลขและบันทึกข้อมูล

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการบันทึกรายงานการประชุมรัฐสภา กรรมการและการประชุมอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายโดยการจดและแปลชวเลขเป็นตัวพิมพ์ดีด การฝึกอบรมวิชาชวเลขพิมพ์ดีด ส่งข้อมูลการประชุมเข้าสำนักคอมพิวเตอร์ และระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๕ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ (โรงพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการประชาสัมพันธ์ทุกด้านของสมาชิกรัฐสภาและสำนักงาน การเผยแพร่สาระความรู้ เอกสารรัฐสภาและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้านกฎหมายของรัฐสภา กิจกรรมรัฐสภาและสำนักงานด้านต่าง ๆ ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและ

โทรทัศน์เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา การต้อนรับ การติดต่อสอบถาม และระบบโทรทัศน์วงจรปิดในการประชุมของรัฐสภา สำนักงานและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๖ กลุ่มงานเทคโนโลยีสารสนเทศ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการศึกษา วิเคราะห์ จัดระบบ และวางแผนการประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องจักรประมวลผล การเขียนคำสั่งให้เครื่องจักรประมวลผลทำงานตามความต้องการ ส่งเสริมและแนะนำเกี่ยวกับวิธีและขั้นตอนของการประมวลผลด้วยเครื่องจักร การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ใช้ในการทำฐานข้อมูล ให้บริการข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภา และสำนักงานจัดทำการอบรมความรู้ทางด้านคอมพิวเตอร์ให้บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดรัฐสภา และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๗ กลุ่มงานหอสมุด

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการหาวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานถ้าเป็นบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยรับผิดชอบในการบริหารงานและการให้บริการตามหลักบรรณารักษศาสตร์ พัฒนาและวิเคราะห์ทรัพยากรสารสนเทศ จัดทำดัชนีและฐานข้อมูลโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ บริการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการเฉพาะสาขา แผลเอกสารตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและญัตติ จัดทำเอกสารทางวิชาการ ติดตามและประสานงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศที่หอสมุดรัฐสภาเข้าร่วมเป็นสมาชิก จัดแสดงพิพิธภัณฑ์การเมืองการปกครองตามหลักวิชาการพิพิธภัณฑ์ บริการนำชม จัดนิทรรศการและจัดทำเอกสารเผยแพร่ทางการเมืองการปกครอง บริหารงานจดหมายเหตุรัฐสภาและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ การดำเนินงานของกลุ่มงานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ (outsourcing) โดยอาจจะจัดจ้างให้ภาคธุรกิจเอกชนรับไปดำเนินการและทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพและต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ถูกลงกว่าดำเนินการเอง เช่น งานรักษาความสะอาด งานรักษาความปลอดภัย ยานพาหนะ เป็นต้น

นอกจากนี้ กลุ่มงานบางส่วนอาจจะนำมาจัดรวมกันเป็นหน่วยงานร่วมบริการและสามารถจัดรูปแบบองค์การที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มงานหลัก กล่าวคือ การแยกออกเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ/หน่วยงานอิสระ (semi – outonomous/autonomous unit) โดยการจัดตั้งในลักษณะของ “ศูนย์ความรับผิดชอบ” (responsibility center) เป็นการเฉพาะ และมีลักษณะที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของหน่วยงานกึ่งอิสระในกำกับ ไม่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากเช่น โรงพิมพ์ ศูนย์หนังสือของมหาวิทยาลัย หรืออาจจะจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระในกำกับ เป็น นิติบุคคลแยกต่างหากเช่นเดียวกับองค์การมหาชนซึ่งจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและมีพันธะความรับผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น

กลุ่มงานที่สามารถแปรสภาพเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ/อิสระ ดังกล่าวนี้อาจได้แก่ งานชวเลข และบันทึกข้อมูล งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ (วิทยุ/โรงพิมพ์/โทรทัศน์) งานรักษาความปลอดภัย สถานที่และยานพาหนะ งานเทคโนโลยีสารสนเทศและงานหอสมุด

โดยสรุป ปัจจุบันนี้สภาพปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่และเพิ่มมากขึ้นเพราะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป แต่โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายใหม่ จึงมีปัญหาและอุปสรรคสรุปได้ ดังนี้

๑. โครงสร้างปัจจุบันไม่สามารถรองรับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ

๒. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่เปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพราะไม่ทำให้บุคลากรเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะได้

๓. โครงสร้างปัจจุบันไม่มีความสมบูรณ์เพราะไม่มีหน่วยงานที่ทำงานด้านการศึกษาเห็นชอบเรื่องสำคัญๆ เช่น สนธิสัญญา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นต้น

๔. ปัญหาระบบงานที่รองรับโครงสร้างไม่สามารถทำให้งานมีผลสัมฤทธิ์ได้เพราะระบบงานขาดช่วงไม่มีความต่อเนื่องและโครงสร้างไม่สามารถทำให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญเฉพาะได้

๕. ปัญหาระบบบุคลากร การวิเคราะห์คุณสมบัติบุคลากรที่ทำหน้าที่ตามลักษณะงานที่อยู่ภายในโครงสร้างที่เหมาะสม

๖. ปัญหาระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สอดคล้องกับโครงสร้างและลักษณะงานของบุคลากรที่สร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะและระบบการสอนงานในแต่ละด้านเพื่อให้บุคคลที่อาวุโสสามารถสอนงานให้คนใหม่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

๗. ปัญหาระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ การปรับระบบเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับโครงสร้างและระบบงานใหม่ที่ทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว ถูกต้อง เพื่อให้ระบบข้อมูลสามารถใช้ได้กับทุกหน่วยงานภายใน

๘. ปัญหาระบบการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งต่างๆที่อยู่ภายในโครงสร้างไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุม

ปัญหาต่างๆที่สรุปมานี้ต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับโครงสร้างใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของทรัพยากรบุคคลหรือบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งต่างๆที่ต้องเร่งพัฒนาอย่างรวดเร็ว เพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งซึ่งประกอบด้วย การศึกษางาน การปฏิบัติงาน การสอนงาน และการแก้ไขปัญหาต่างๆในการทำงาน

แผนภาพ ๔-๑ ผังโครงสร้างของหน่วยธุรการสังกัดรัฐสภา



หมายเหตุ : หน่วยงานกึ่งอิสระ/หน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบให้บริการร่วมควรอาศัยวิธีการจ้างเหมาบริการจากภายนอกเป็นหลัก (กลุ่มงาน รปภ., กลุ่มงานตัวเลข, กลุ่มงานเทคโนโลยีฯ ฯลฯ)



#### ๔.๑.๔ สภาพปัญหาโครงสร้างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐสภา (ก.ร.)

การศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบการบริหารหน่วยงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ<sup>๗</sup> โดยศึกษา ปัญหาของหน่วยงานธุรการของรัฐสภา ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร งานวิจัยนี้มีการศึกษาสภาพปัญหาโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) องค์กรประกอบของ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งวุฒิสภาเลือกไม่เกิด ๔ คนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกไม่เกิน ๔ คน โครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาได้แก่

(๑) เป็นโครงสร้างที่มีแนวโน้มที่จะอาศัยหลักการบริหารราชการโดยอิงฝ่ายบริหาร มากเกินไป ไปเอื้ออำนาจต่อความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) การกำหนดให้เลขาธิการ ก.พ. ดำรงตำแหน่งกรรมการ ทำให้มีแนวโน้มที่จะ นำแนวความคิดและหลักการบริหารในระบบราชการเข้าไปใช้ในการพิจารณาของ ก.ร. ได้มาก

(๓) ในโครงสร้างของ ก.ร. ไม่มีประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาอยู่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีส่วนในการเป็นกรรมการ ก.ร.

(๔) อนุกรรมการ ก.ร. มักประกอบด้วยกรรมการที่เคยดำรงตำแหน่งเป็น ข้าราชการระดับสูง ทำให้มีแนวคิดที่ยึดต่อระบบราชการ

#### ๔.๒ การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก พระพุทธศาสนา

การศึกษาโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาในพระไตรปิฎก ผู้ศึกษานำเสนอการพัฒนา โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามวิธีการศึกษาโครงสร้างองค์การ พระพุทธศาสนา โดยอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๑. ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (accountability) โครงสร้างและระบบงานใหม่ มีการ วางกรอบพันธะความรับผิดชอบ โดยจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีและขั้นตอน ปฏิบัติงาน พร้อมกับสร้างระบบของการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีกลไก ในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและยอมให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานและผลงานได้ ซึ่งโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา มีพระธรรมวินัยเป็นกลไกที่ใช้ตรวจสอบ

<sup>๗</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, ระบบการบริหารงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ, กทม.รายงานการวิจัย, ๒๕๔๕.

๒. โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมุ่งทำการตอบสนองลูกค้าผู้รับบริการ (customer-oriented) โดยคำนึงถึงความต้องการและประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาเป็นอันดับแรก

๓. มีระบบประกันคุณภาพมาตรฐานการปฏิบัติงานและจัดวางระบบการให้บริการที่รวดเร็วและเสร็จสิ้นภายในจุดเดียว ซึ่งโครงสร้างองค์พระพุทธรศาสนาตอบสนองต่อประโยชน์ของชาวโลก

๔. เน้นสร้างเอกภาพของการบริหารงาน (Unity of command) ให้เกิดความเชื่อมโยงและบูรณาการงานด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะระบบการเชื่อมต่อของกระบวนการระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และสามารถใช้บริการกลางร่วมกัน โครงสร้างองค์การพระพุทธรศาสนา มีระบบการเชื่อมต่อของกระบวนการระหว่างผู้นำและผู้ปฏิบัติงานที่ให้บริการร่วมกันอย่างดี

๕. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (efficiency & effectiveness) โดยการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความคุ้มค่า พยายามปรับขนาดของหน่วยงานให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ลดความซ้ำซ้อนภายใน ดำเนินการจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากหน่วยงาน/ธุรกิจภายนอก รวมทั้งโอนถ่ายและแปรสภาพภารกิจงานบางส่วนออกไปให้เกิดความเหมาะสม และสร้างความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การพระพุทธรศาสนา มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงานใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่าและปรับขนาดหน่วยงาน

๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participation) ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ โครงสร้างองค์การพระพุทธรศาสนากระจายอำนาจการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุก ๆ คน ภายใต้คุณสมบัติของการทำหน้าที่

๗. มีความโปร่งใส (transparency) โดยทำให้กระบวนการและขั้นตอนการทำงานมีความชัดเจนและเปิดเผย มีความเป็นกลางทางการเมือง บุคคลฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้ โครงสร้างองค์การพระพุทธรศาสนา มีความเป็นกลางทางการเมืองและสร้างความเสมอภาคโดยบุคคลต่าง ๆ สามารถเข้าถึงพระธรรมวินัยและผู้ปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนและเปิดเผย

#### ๔.๒.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธรศาสนา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้อำนวยการสำนัก จำนวน ๒๓ ตัวอย่าง ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาพบว่า

#### ๔.๒.๑.๑ ปัญหาพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา

๑. โครงสร้างของหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีไม่เพียงพอกับภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๘๘</sup> และไม่ได้ใช้กฎหมายเป็นผู้นำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๒. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อยไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานซ้ำซ้อนและงานของตนเองไปให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

๓. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อยมีลักษณะแต่ละหน่วยงานที่มากเกินไปและซ้ำซ้อนกับหน่วยงานย่อยอื่น ๆ<sup>๘๙</sup> หน้าที่และความรับผิดชอบในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติได้ตามพระธรรมและพระวินัย

๔. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบงานที่ยาวไม่สามารถให้บริการจุดเดียวได้ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีระบบงาน.....

๕. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงานย่อยภายในที่มีลักษณะงานที่ไม่จำเป็น เช่น งานบริหารทั่วไปและมีจำนวนมาก โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาไม่มี

๖. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นภารกิจหลักคือ การทำงานตามกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีหน่วยงานรองรับชัดเจนและการทำงานไม่ต่อเนื่อง โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาได้อย่างต่อเนื่อง

๗. ไม่มีการวางแผนพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๙๐</sup> เพราะมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สามารถรองรับภาระหน้าที่ของสมาชิกให้มากขึ้น<sup>๙๑</sup> โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเรียบง่าย ยืดหยุ่น และเป็นเหตุ เป็นผลตามกาลและเวลา

๘. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน เช่น คณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญที่ช่วยเหลือปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>๙๒</sup> โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความเชี่ยวชาญด้วยพระธรรมวินัย

๙. การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างยังไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรที่จะทำให้งานด้านวิชาการมีพลัง โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีประสิทธิภาพ เพราะผู้นำองค์การทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเชี่ยวชาญ

<sup>๘๘</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔. มาตรา๑๐

<sup>๘๙</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๑, กทม, สำนักการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑.

<sup>๙๐</sup>คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพมหานคร กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๑.

<sup>๙๑</sup>คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพมหานคร กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๑.

<sup>๙๒</sup>มนตรี เต้งตระกูล, รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗.

๑๐. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขาดการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ ทำให้ระบบงานเกิดความซ้ำซ้อน<sup>๑๓</sup> โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีความยืดหยุ่น ทำให้ไม่ต้องปรับปรุง เพราะพระธรรมวินัยได้ปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนาผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

#### ๔.๒.๑.๒ อุปสรรคของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

๑. โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน โครงสร้างและระบบงานองค์การพระพุทธศาสนาไม่เป็นอุปสรรค

๒. บุคลากรในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับคำอธิบายงาน (Job Description) และการทำงานตามอำนาจหน้าที่ (Job Specification) น้อยมาก บุคลากรในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเป็นพหุสูตร

๓. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาศัยหลักการบริหารราชการที่อิงฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มากเกินไป<sup>๑๔</sup> โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีหลักการเป็นจริงตามธรรมชาติ ปรับเปลี่ยนตามกาลเวลา โครงสร้างพัฒนาผู้ปฏิบัติงานตามที่ฝึกฝนตนเอง

๔. พฤติกรรมของบุคลากรในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะการทำงานที่ไม่เสร็จในจุดเดียวและมีข้อจำกัดในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาทำงานเสร็จคราวเดียวโดยไม่มีข้อจำกัด

๕. บุคลากรไม่สามารถสนองตอบการให้บริการด้านวิชาการด้านข้อมูลทางวิชาการ ด้านเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบ<sup>๑๕</sup> ผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาทำงานตามขั้นตอนอย่างเป็นระบบ

๖. ระบบตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส<sup>๑๖</sup> ระบบตรวจสอบของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาโปร่งใสด้วยพระวินัย

๗. ระบบงบประมาณไม่เป็นอิสระ<sup>๑๗</sup> โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาไม่มีระบบงบประมาณ

<sup>๑๓</sup>สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์. ทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา, เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

<sup>๑๔</sup>มนตรี รุประเสริฐ, ระบบการบริหารหน่วยงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ, กทม เอกสารวิจัย, ๒๕๓๘.

<sup>๑๕</sup>มนตรี รุประเสริฐ, แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการ, ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

<sup>๑๖</sup>สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยการปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา บริษัทเอกไทการพิมพ์, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓

<sup>๑๗</sup>อ้างแล้ว.

๘. การไม่มีสัมมาคนบุคลากรเพื่อเป็นหลักประกันระบบคุณธรรม<sup>๑๘</sup>  
 โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีพระธรรมวินัยเป็นหลักประกันระบบคุณธรรม

๙. โครงสร้างหน่วยธุรการร่วมที่ใช้ร่วมกันอยู่ในโครงสร้างสำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การให้บริการไม่เท่าเทียมกับระบบการให้บริการเป็นไปตาม  
 อำนาจ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาให้บริการอย่างเท่าเทียม

ปัญหาและอุปสรรคพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
 ตามหลักพระพุทธศาสนา มาจากผู้นำ คือกฎหมาย กฎ ระเบียบ ไม่ชัดเจน ทำให้การจัดโครงสร้างที่  
 ไม่เพียงพอ มีความซ้ำซ้อน การอธิบายลักษณะงาน (Job Description) ไม่ชัดเจน ระบบงานมีความ  
 ยาวมากไปทำให้ผลสำเร็จของงานเกิดความล่าช้า บุคลากรหรือพฤติกรรมของบุคลากรขาดความรู้  
 ความเข้าใจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ผู้บริหารมีความรับผิดชอบน้อย<sup>๑๙</sup>  
 เพราะไม่เข้าใจระบบงานและไม่ได้เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มต้น รวมถึงขาดจิตสำนึกที่จะทำให้งานสำเร็จ  
 ลุล่วงไปได้

ดังนั้นโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่  
 ในปัจจุบัน ไม่สามารถรองรับการทำงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก  
 วุฒิสภาได้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก  
 พระพุทธศาสนา มาศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตาม  
 หลักพระพุทธศาสนาต่อไป

#### ๔.๒.๒ การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักพระพุทธศาสนา

##### ๔.๒.๒.๑ ลักษณะโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีโครงสร้างองค์การแบบระบบ  
 ราชาการ ดังนั้น จึงมีกลไกการประสานงานที่สร้างมาตรฐานและกระบวนการทำงานตามกฎหมาย กฎ  
 ระเบียบ และข้อบังคับ ส่วนประกอบที่สำคัญคือกฎหมาย กฎ ระเบียบ ผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงาน  
 ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะรูปแบบที่มีลำดับชั้นสูง (Hierarchy) รวมอำนาจใน  
 แนวตั้ง กระจายอำนาจในแนวนอนเล็กน้อย มีความเป็นทางการสูง มีขนาดใหญ่ ลำดับชั้นที่สูง  
 มีความสลับซับซ้อน อายุมาก การกระทำของบุคคลและสภาพแวดล้อมมีความสลับซับซ้อน  
 มีเสถียรภาพและมีอิทธิพลต่อโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นักบริหารระดับสูงคือ  
 ปุณฺณชนที่มีพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่เที่ยงตรง ไม่แน่นอน ไม่ชอบฝึกฝนตนเอง  
 ฝ่ายปฏิบัติงานหลักเป็นปุณฺณชนที่มีความหลากหลาย ยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบ มากกว่าผลลัพธ์ของงาน  
 ไม่ชอบฝึกฝนตนเอง เป้าหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคือประสิทธิภาพที่ใช้  
 งบประมาณบริหารสำนักงานเลขาธิการได้หมดภายในเวลาที่กำหนดซึ่งยังไม่สามารถปฏิบัติได้ และ  
 ประสิทธิภาพของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๘</sup>อ้างแล้ว.

<sup>๑๙</sup>การสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕.

๔.๒.๒.๒ การวิเคราะห์ปัญหาพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ตามหลักพระพุทธศาสนา

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา พบว่า มีความเหมือนและความแตกต่างกันตามตารางที่ ๔-๑ ดังนี้

ตารางที่ ๔-๑ ความแตกต่างและความเหมือนของโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

ความแตกต่างกัน/ความเหมือนกัน	โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑. ความแตกต่าง		
๑.๑ ลักษณะโครงสร้าง	โครงสร้างมีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะ	โครงสร้างเป็นลำดับขั้นสูงสลับซับซ้อน รวมอำนาจสูง
๑.๒ กลไกการประสานงาน	พระธรรมและพระวินัยโดยมีผู้ปฏิบัติงานหลักศึกษาปฏิบัติเผยแผ่ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามพระธรรมวินัย	กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับที่บุคคลคือฝ่ายเลขาธิการสร้างมาตรฐานและกระบวนการทำงาน
๑.๓ ส่วนประกอบที่สำคัญ	พระธรรมที่เป็นผู้นำองค์การเป็นจริง เปลี่ยนแปลงไม่ได้	นักบริหารเป็นผู้นำองค์การ เป็นปุถุชนที่พฤติกรรมไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงไม่ได้
๑.๔ โครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การไม่เปลี่ยนแปลง	โครงสร้างองค์การเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมและคน
๑.๕ นักบริหารระดับสูง	พระวินัยคือสิกขาบทที่คนในองค์การต้องปฏิบัติตามเป็นจริง เปลี่ยนแปลงไม่ได้ พฤติกรรมที่ผิดวินัย ไม่ต้องพิสูจน์ ผู้กระทำความผิดรู้ได้ด้วยตนเองหรือแก้ไขด้วยที่ประชุมสงฆ์พระธรรมวินัย ที่พระพุทธเจ้าแสดงไว้ มีความชัดเจนแน่นอน เทียงธรรม เปลี่ยนแปลงไม่ได้ เป็นจริงทุกสถานการณ์และเวลา	วินัยขององค์การเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมซึ่งต้องมีการพิสูจน์ โดยมีการตั้งกรรมการสอบสวนความผิดวินัย แล้วจึงลงโทษ บุคคลที่มีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่แน่นอน ไม่เที่ยงธรรม เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และเวลา
๑.๖ เป้าหมายขององค์การ	เพื่อเกื้อกูลและความสุขของคนจำนวนมาก เพื่ออนุเคราะห์	เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ

ความแตกต่างกัน/ความเหมือนกัน	โครงสร้างองค์การ พระพุทธศาสนา	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร
	ชาวโลก เพื่อประโยชน์ เพื่อ เกื้อกูล เพื่อความสุขแก่เทวดา และมนุษย์ทั้งหลาย	
๑.๗ ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก	เป็นบุคคลผู้มีศีล สมาธิ ปัญญา มีสติสัมปชัญญะ เชี่ยวชาญ เฉพาะ มีพระธรรมเป็นแนวทาง ฝึกฝนอบรมตนเองอย่าง ต่อเนื่องและมีพระวินัยเป็น เกราะป้องกันตนเอง	เป็นปุถุชนที่มีความรู้ความสามารถ น้อย ไม่ชอบฝึกฝนตนเอง โดย เฉพาะการฝึกฝนตนเองตาม หลักพระพุทธศาสนาที่ทำให้มี ศีล สมาธิ และปัญญา
๑.๘ ปัจจัยภายนอก	ไม่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยภายนอก	เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยภายนอก
๑.๙ ความมั่นคง	องค์การและผู้ปฏิบัติงานมี เสถียรภาพ เป็นที่นิยมเพราะมี ความต้องการของลูกค้าหลากหลาย	ไม่มีเสถียรภาพ เพราะลูกค้า เปลี่ยนแปลงทำให้ความต้องการ เปลี่ยนแปลง จึงไม่เป็นที่นิยม
๑.๑๐ คุณ สมบัติ ของคนใน องค์การ	มีมาตรฐานเดียวกันและมีหน้าที่ ศึกษาพระธรรมวินัยจนเป็น พหุสูต ปฏิบัติตนเองตามที่ได้ ศึกษาจากพระธรรมวินัย เผยแผ่ พระธรรมวินัยได้ และสามารถ แก้ไขปัญหาได้ จึงมีศีล สมาธิ และปัญญา	มีมาตรฐานที่แตกต่างกันทั้ง คุณสมบัติที่ยังไม่มีการฝึกฝนให้ เป็นบุคคลที่มีศีล สมาธิ และ ปัญญา คุณ สมบัติบุคคลใน องค์การแตกต่างกัน
๑.๑๑ วิธีการทำงาน	ทำตามที่ตนเองศึกษาและ ปฏิบัติ และเผยแผ่ตามพระ ธรรมวินัย	ทำงานตามอำเภอใจ
๑.๑๒ วิธีปฏิบัติงานของคนใน องค์การ	มีมาตรฐานเดียวกัน	มีมาตรฐานแตกต่างกัน
๑.๑๓ ความรู้ความสามารถ ของคนในองค์การ	มีความรู้ความสามารถตามลำดับขั้น ของการฝึกฝนตนเอง ประกอบด้วย พระโสดาบันมรรค พระโสดาบันผล พระสกิทาคามีมรรค พระสกิทาคีผล พระอนาคามีมรรค และพระ อรหันตผล เป็นต้น แต่เป็น บุคคลที่มีศีล สมาธิ และปัญญา	มีความรู้ความสามารถแตกต่าง กัน บุคคลในองค์การมีศีล สมาธิ และปัญญาาระดับแตกต่างกัน

ความแตกต่างกัน/ความเหมือนกัน	โครงสร้างองค์การ พระพุทธศาสนา	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร
๑.๑๔ จิตสาธารณะ	เป็นบุคคลที่มีจิตสาธารณะ	เป็นบุคคลที่ไม่มีจิตสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน มากกว่าประโยชน์ส่วนรวม
๑.๑๕ ทักษะชีวิต	มีทักษะชีวิตการทำงานที่เป็น มาตรฐาน	ไม่มีทักษะชีวิตเพื่อการทำงาน
๑.๑๖ พฤติกรรมคนในองค์การ	มีพฤติกรรมดีที่มาจากการศึกษา การปฏิบัติตามพระธรรมวินัย เป็นผู้มีศีล สมาธิ ปัญญา มี ความเพียร และความอดทนสูง	มีพฤติกรรมที่ไม่ดีเพราะมีภูมิ หลังที่แตกต่างกัน
๑.๑๗ การปรับตัวกับ สภาพแวดล้อมหรือปัจจัย ภายนอก	ปรับตัวได้รวดเร็วเพราะมีความ ยืดหยุ่นสูง และมีคุณสมบัติที่ดี	ปรับตัวได้ช้า เพราะไม่มีความ ยืดหยุ่น
๑.๑๘ โครงสร้างย่อยภายใน องค์การ	มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นมาตรฐาน เดียวกันชัดเจน มีขนาดเล็ก เรียบง่าย เป็นไปตามพระธรรม พระวินัย	มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน มี ความซ้ำซ้อน ไม่ชัดเจน ทำให้ การมอบหมายงานยาก และ ได้รับมอบหมายภารกิจได้
๑.๑๙ วิธีการทำงาน	ทำงานคนเดียวหรือทำงานเป็น ทีมได้โดยไม่มีความขัดแย้ง เพราะคุณสมบัติของบุคคล	ทำงานคนเดียว ถ้าทำงานเป็นทีม เกิดความขัดแย้ง เพราะภูมิหลัง ประวัติ การศึกษาแตกต่างกัน
<b>๒. ความเหมือนกันของ โครงสร้างองค์การ</b>		
๒.๑ คุณสมบัติของบุคคล	พัฒนาได้	พัฒนา ศึกษา และฝึกฝนตนเอง ได้
๒.๒ ผู้นำองค์การ	มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ เช่นเดียวกัน คือพระธรรมวินัย ซึ่งเป็นคัมภีร์ หรือกฎระเบียบ เป็นแนวทางได้	มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นแนวทาง การปฏิบัติงาน ประกอบด้วย (Job description และ Job specification)
๒.๓ ผู้ปฏิบัติงาน	พุทธบริษัทสี่เป็นผู้ปฏิบัติงานใน องค์การ	นักบริหารระดับสูง นักบริหาร ระดับกลาง ฝ่ายเสนาธิการ ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายปฏิบัติงาน หลัก เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การ
๒.๔ ปัจจัยภายนอก	มีลักษณะเหมือนกันทั้งสภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	มีลักษณะเหมือนกันทั้งสภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



ความแตกต่างกัน/ความเหมือนกัน	โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๒.๕ เป้าหมายขององค์การ	สนองตอบความต้องการของคน	สนองตอบความต้องการของคน
๒.๖ นักบริหารระดับสูง	พระธรรมวินัย	กฎหมาย กฎ ระเบียบ

#### ๔.๒.๓ ปัญหาและจุดอ่อนโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ผลการศึกษา ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะพัฒนาด้วยโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่เป็นจุดอ่อนโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๑. ลักษณะโครงสร้างที่ไม่มีการกระจายอำนาจและไม่ยืดหยุ่น
๒. กลไกการประสานงาน กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่ไม่ชัดเจน การสร้างมาตรฐานและกระบวนการทำงานต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คือ ใบพรรณนาอำนาจหน้าที่ (Job Description) ที่ไม่ชัดเจน และคุณสมบัติของคนทำงาน (Job Specification) ไม่ชัดเจน
๓. ส่วนประกอบที่สำคัญ ผู้นำองค์การที่เป็นปุถุชนมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปไม่แน่นอน ไม่ชัดเจนทำให้มีความไม่แน่นอนสูง การควบคุมพฤติกรรมการทำงานด้วยวินัยที่ตนเองวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน และวินัยต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๔. โครงสร้างองค์การเปลี่ยนแปลงยาก เมื่อมีกฎหมาย กฎ ระเบียบใหม่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ทันเวลา
๕. นักบริหารระดับสูง มีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่แน่นอน ไม่เที่ยงธรรม ไม่เที่ยงตรง เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และเวลา
๖. เป้าหมายองค์การไม่ชัดเจน
๗. ฝ่ายปฏิบัติงานหลักมีความเป็นปุถุชน และไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลง
๘. ปัจจัยภายนอก โครงสร้างองค์การเปลี่ยนแปลงอบรมปัจจัยภายนอก
๙. ความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงเกิดจากผู้รับบริการหรือลูกค้าที่เปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่มีเสถียรภาพ
๑๐. คุณสมบัติของคนในองค์การ ไม่มีมาตรฐานและการฝึกฝนตนเอง
๑๑. วิธีการทำงาน ทำงานตามอำเภอใจ
๑๒. วิธีการปฏิบัติงานของคน มีมาตรฐานแตกต่างกัน
๑๓. ความรู้ความสามารถแตกต่างกัน คนในองค์การมีศีล สมาธิ ปัญญา ในระดับที่แตกต่างกัน
๑๔. คนในองค์การไม่มีจิตสาธารณะ
๑๕. คนในองค์การไม่มีทักษะชีวิตเพื่อการทำงาน
๑๖. พฤติกรรมคนในองค์การถูกกำหนดด้วยภูมิหลังของแต่ละคน

๑๗. ปรับตัวได้ช้าเพราะไม่มีความยืดหยุ่น
๑๘. โครงสร้างย่อยไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และได้รับมอบหมายภารกิจใด ๆ ก็ได้
๑๙. วิธีการทำงาน ทำคนเดียวมากกว่าการทำงานเป็นทีม

### ๔.๓ การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

เมื่อพระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้ พระองค์ทรงท้อพระทัยที่จะประกาศสัจธรรมที่ทรงค้นพบ เพราะเกรงว่าจะทรงเหนื่อยเปล่าด้วยความแตกต่างตามธรรมชาติของสรรพสัตว์ทั้งหลาย ซึ่งไม่มีความเท่าเทียมกัน ด้วยพระพุทธเจ้าทรงมีพระมหากรุณาต่อสรรพสัตว์ทั้งหลาย พระองค์ทรงตัดสินพระทัยสั่งสอนสรรพสัตว์ในโลก

พระพุทธศาสนาเริ่มจากพระธรรมที่อยู่ตามธรรมชาติที่พระพุทธเจ้าทรงค้นพบด้วยพระองค์เอง และพระองค์ทรงตรัสรู้พระธรรมนั้นแล้ว พระพุทธเจ้าได้ทรงตัดสินพระทัยสั่งสอนสรรพสัตว์ให้รู้จักพระธรรมที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้กับสรรพสัตว์ทั้งหลาย การตัดสินพระทัยสั่งสอนสรรพสัตว์ของพระพุทธเจ้าจึงเป็นงานของพระพุทธศาสนา

#### ๔.๓.๑ งานของพระพุทธศาสนา

พระพุทธศาสนามีงานที่สำคัญ คือ การสร้างความศรัทธา ความเชื่อมั่น อย่างมั่นคง พระพุทธศาสนามีองค์ศาสดาคือพระพุทธเจ้าซึ่งเป็นผู้นำทาง พระธรรมคือคำสั่งสอนของพระศาสดา พระสงฆ์คือผู้ปฏิบัติที่สืบทอดพระศาสนาและศาสนสถานที่เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจ รวมถึงศาสนวัตถุที่มีความสำคัญต่อจิตใจของพุทธบริษัท พระพุทธเจ้าทรงตัดสินพระทัยสั่งสอนสรรพสัตว์ในโลกทำให้พระพุทธศาสนามีงาน ซึ่งสามารถแยกงานแบ่งเป็น ๒ ประการ ก. พุทธกิจของพระพุทธเจ้า ข. งานของพุทธบริษัทสี่

#### ก. พุทธกิจประจำวันของพระพุทธเจ้า

พระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้และตกลงพระทัยแสดงธรรมโปรดสัตว์ ตลอดระยะเวลา ๔๕ พรรษา ทรงพุทธกิจเนื่องด้วยนิมิตอย่างสม่ำเสมอ ๕ ประการ ดังนี้<sup>๒๐</sup>

๑. เสด็จออกบิณฑบาต ในเวลาเช้า พระพุทธเจ้าเสด็จออกบิณฑบาตเพื่อโปรดสัตว์โลก
๒. ทรงแสดงธรรมในเวลาเย็น พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมต่อสรรพสัตว์ทั้งหลาย คือเทศนาสั่งสอนชาวโลก เพื่อให้ดับทุกข์และกิเลสทั้งปวงเพื่อบรรลุนิพพาน
๓. ทรงประทานโอวาทแก่ภิกษุทั้งหลาย ในเวลาค่ำ พระพุทธเจ้าทรงประทานโอวาทแก่ภิกษุทั้งหลายในการประพฤติตนทั้งกายกรรม วาจากรรม และมโนกรรม
๔. ทรงแก้ปัญหาของเทวดาทั้งหลาย ในเวลาเที่ยงคืน พระพุทธเจ้าทรงแก้ปัญหาให้เทวดาทั้งหลาย

<sup>๒๐</sup>ศ.พิเศษ เสฐียรพงษ์ วรรณปก, คำบรรยายพระไตรปิฎก, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๕๓), หน้า. ๑๙๐.

๕. ทรงทอดพระเนตรดูสัตว์ที่ควรโปรดและไม่ควรโปรด ในเวลาใกล้รุ่ง พระพุทธเจ้า ทรงทอดพระเนตรดูสัตว์ที่ควรโปรดและไม่ควรโปรด เมื่อเวลาเช้าพระองค์เสด็จโปรดสรรพสัตว์ เหล่านั้น

๖. ทรงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาให้ยั่งยืน พระพุทธเจ้าทรงมีพุทธปณิธานให้ พุทธบริษัท มีคุณสมบัติเพียงพอ<sup>๒๑</sup> ที่เป็นเกณฑ์ว่าพระพุทธศาสนาแพร่หลายและมั่นคง<sup>๒๒</sup>

ข. งานของพุทธบริษัทในพระพุทธศาสนา

พุทธบริษัทประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา ซึ่งเป็นสาวกของพระพุทธเจ้า มีคุณสมบัติเพียงพอต่อการปฏิบัติงานของพระพุทธศาสนา ดังนี้

(๑) งานการศึกษาพระธรรมวินัย พุทธบริษัท ศึกษาพระธรรมวินัยจนมีความรู้ แดกฉาน แก่กล้าในธรรม

(๒) งานการปฏิบัติธรรม พุทธบริษัทปฏิบัติตนตามที่ได้ศึกษามาจนถูกต้องและได้รับ ผลแห่งการปฏิบัติ

(๓) การเผยแผ่พระพุทธศาสนา พุทธบริษัทมีความรู้ความสามารถถ่ายทอดและเผยแผ่ ธรรมได้ดี และทำให้คนเข้าใจแจ่มแจ้ง

(๔) การปกป้องพระพุทธศาสนา พุทธบริษัทสามารถปกป้องพระพุทธศาสนาจาก บุคคลที่กล่าวจ้วงจาบ ให้ร้ายหรือบิดเบือนพระศาสนาได้ และทำให้การกล่าวร้าย ความเข้าใจผิดนั้น หดหายไป

พระพุทธเจ้าทรงพุทธกิจเป็นเวลายาวนาน ๔๕ พรรษา จนกระทั่ง องค์การพระพุทธศาสนา มีขนาดใหญ่และมั่นคง เมื่อพระพุทธเจ้าทรงพิจารณาว่าพระพุทธศาสนาแพร่หลายมั่นคงเพราะภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ทั้งระดับเถระ มัชฌิมะ และนวกะ มีคุณสมบัติพร้อม ทั้งการศึกษาธรรม ตามพระพุทธศาสนา การปฏิบัติธรรมตามพระพุทธศาสนา การเผยแผ่พระธรรมตามพระพุทธศาสนา และการปกป้องพระพุทธศาสนาอย่างสมบูรณ์แบบ พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้ ดังนี้<sup>๒๓</sup>

“พรหมจรรย์ จะชื่อว่าสำเร็จผลแพร่หลายกว้างขวางเป็นประโยชน์แก่ชนเป็นอันมาก เป็นปึกแผ่นถึงขั้นที่ว่าเทวดาและมนุษย์ประกาศไว้ดีแล้ว โดยองค์ประกอบดังกล่าวมีดังนี้

๑. องค์พระศาสดาเป็นเถระรัตตัญญูล่วงกาลผ่านวัยมาโดยลำดับ

๒. มีภิกษุสาวกที่เป็นเถระ มีความเชี่ยวชาญได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างดี แก่กล้าอาจหาญ บรรลุธรรมอันเกษมจากโยคะ สามารถแสดงธรรมให้เห็นผลจริงจึง ทำความเข้าใจกับลัทธิที่ขัดแย้ง หรือจากกลุ่มที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามได้อย่างหมดจด สำเร็จเรียบร้อยถูกต้องตามหลักธรรมและภิกษุสาวก ชั้นปุณกลาง และชั้นนวกะก็มีความสามารถเช่นเดียวกัน

๓. มีภิกษุณีสาวิกาชั้นเถรี ชั้นปุณกลาง และชั้นนวกะ ที่มีความสามารถเช่นเดียวกับพระภิกษุ

๔. มีอุบาสกทั้งประเภทพรหมจารี และประเภทครองเรือนเสวยกามสุข ซึ่งมีความสามารถ เช่นเดียวกับพระภิกษุ

<sup>๒๑</sup>ที.มหา. (ไทย) ๑๐/๑๗๕-๑๗๖/๑๒๓-๑๒๕.

<sup>๒๒</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๑๗๕-๑๗๖/๑๒๓-๑๒๕.

<sup>๒๓</sup>ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๑๗๕-๑๗๖/๑๒๓-๑๒๕.

๕. มีอุบาสิกาทั้งประเภทพรหมจารี และประเภทครองเรือนแสวงงามสุข ซึ่งมีความสามารถเช่นเดียวกับพระภิกษุ”

ดังนั้น พุทธบริษัทสี่ ซึ่งประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ผู้มีความสามารถดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พระพุทธศาสนาเจริญบริบูรณ์เป็นปึกแผ่นดี ซึ่งจะเห็นว่างานพระพุทธศาสนานั้นมีความต่อเนื่องนับแต่พระพุทธเจ้าตกลงพระทัยโปรดสรรพสัตว์ และทรงพุทธกิจซึ่งสร้างความมั่นคงให้พระพุทธศาสนาที่แสดงถึงโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

#### ๔.๓.๒ การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าทรงมีพระกรุณาในหมู่สัตว์และเห็นด้วยกับคำกราบทูลอาราธนาของสัทมบดีพรหมที่ว่าเหล่าสัตว์มีกิเลสน้อย มีภูมิปัญญามาก บางพวกมีกิเลสมาก ภูมิปัญญาน้อย บางพวกมีความพร้อมตรัสรู้ พระพุทธเจ้าทรงพิจารณาและตกลงพระทัยที่จะแสดงธรรมโปรดสัตว์ เมื่อพระพุทธเจ้ารับคำกราบทูลอาราธนาแล้ว <sup>๒๔</sup>ได้ทรงพิจารณาบุคคลที่พระองค์ควรแสดงธรรมให้ฟัง พระองค์ทรงนึกถึงอาหารดาบสกาลามโคตร<sup>๒๕</sup> และอุทกดาบสรามบุตร<sup>๒๖</sup> ปรากฏว่าทั้งสองท่านได้เสียชีวิตแล้ว

พระพุทธเจ้าทรงดำริแสดงธรรมต่อปัญจวัคคีย์ เพราะจะรู้ธรรมได้ฉับพลัน พระองค์เสด็จไปป่าอิสิปตนมฤคทายวัน เขตกรุงพาราณสี ทรงชี้แจงปัญจวัคคีย์ยอมรับในอนุตตรสัมมาโพธิญาณ และทรงแสดงปฐมเทศนาธัมมจักกัปปวัตตนสูตร<sup>๒๗</sup> แก่ปัญจวัคคีย์ เมื่อพระพุทธเจ้าแสดงธรรมจบ โภณฑัญญะผู้เป็นหัวหน้าปัญจวัคคีย์ ดวงตาเห็นธรรม คือ โสดาปัตติมรรคญาณหรือโสดาบัน จึงทูลขอบวชต่อพระพุทธเจ้า พระพุทธเจ้าจึงบวชให้ท่านด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทาเป็นภิกษुरुูปแรก<sup>๒๘</sup> ในพระพุทธศาสนา ทำให้พระภิกษุปัญจวัคคีย์ทั้ง ๕ ได้บรรลุอรหัตตผล<sup>๒๙</sup>

ต่อมาพระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมโปรดยสกุลบุตร พร้อมทั้งมารดา บิดา ภรรยา และมิตรสหายของพระยสะอีก ๕๕ คน<sup>๓๐</sup> ทำให้พระยสกุลบุตรและพระสหาย ๕๕ คน บรรลุอรหัตตผลรวมมีอรหัตต์ในช่วงแรก ๖๑ รูป<sup>๓๑</sup> มารดาบิดาและภรรยาของพระยสะได้ฟังธรรมมีความเลื่อมใส พระพุทธเจ้าขอแสดงตนเป็นอุบาสก อุบาสิกา เข้าถึงรัตนะสามเป็นกลุ่มแรกในโลก<sup>๓๒</sup>

พระพุทธเจ้าและพระภิกษุ ๖๐ รูป เป็นพระอรหัตต์ทั้งหมด พระพุทธเจ้าได้รับสั่งกับภิกษุว่า “ภิกษุทั้งหลายเราพ้นจากบ่วงทั้งปวง ทั้งที่เป็นของทิพย์

ทั้งที่เป็นของมนุษย์ แม้พวกเธอก็พ้นจากบ่วงทั้งปวง

ทั้งที่เป็นของทิพย์ ทั้งที่เป็นของมนุษย์ ภิกษุทั้งหลาย

<sup>๒๔</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๙/๑๔-๑๕.

<sup>๒๕</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๐/๑๕.

<sup>๒๖</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๙/๑๖.

<sup>๒๗</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๒-๑๗/๑๘-๒๕.

<sup>๒๘</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๘/๒๕.

<sup>๒๙</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๐/๒๗-๒๘, วิ.อ. ๓/๑๙/๑๘.

<sup>๓๐</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๐/๒๗-๒๘.

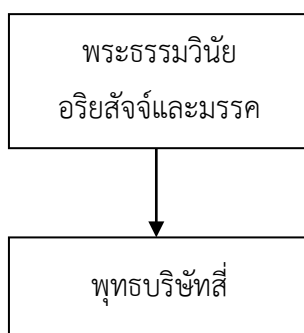
<sup>๓๑</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๓๑/๓๙-๔๐.

<sup>๓๒</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๒๘-๒๙/๓๕-๓๗.

พวกเธอจงจาริกไป เพื่อประโยชน์สุขแก่ชนจำนวนมาก  
 เพื่อนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์เกื้อกูลและความสุข  
 แก่ทวยเทพและมนุษย์ อย่าไปโดยทางเดียวกันสองรูป  
 จงแสดงธรรมมีความงามในเบื้องต้น มีความงามในท่ามกลาง  
 และมีความงามในที่สุด จงประกาศพรหมจรรย์ พร้อมทั้งอรรถและ  
 พยัญชนะ บริสุทธิ์บริบูรณ์ครบถ้วน สัตว์ทั้งหลายที่มี  
 ธุลีในตาน้อย มีอยู่ ย่อมเสื่อมเพราะไม่ได้ฟังธรรม  
 จักมีผู้รู้ธรรม ภิกษุทั้งหลาย แม้เราก็จักไปยัง  
 ตำบลอุรุเวลาเสนานิคมเพื่อแสดงธรรม” <sup>๓๓</sup>

การรับสั่งกับพระภิกษุทั้ง ๖๐ รูปนั้นเป็นการสั่งการให้ไปปฏิบัติงานและให้ไปคนละทาง โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการอนุเคราะห์คน เพื่อประโยชน์สุขของคน และเพื่อเกื้อกูลและความสุขแก่ ทเวดาและมนุษย์ และงานที่ทุกรูปต้องทำคือการแสดงธรรมที่มีความงามในเบื้องต้น ความงามใน ท่ามกลางและความงามในที่สุด การประกาศพรหมจรรย์พร้อมทั้งบทและหัวข้อให้สมบูรณ์ครบถ้วน และ พระพุทธเจ้าเสด็จไปแสดงธรรมที่ตำบลอุรุเวลาเสนานิคมด้วย องค์การตามหลักพระพุทธศาสนาดังนั้น โครงสร้างจึงมีลักษณะเป็นแผนผัง ดังนี้

แผนภาพ ๔-๒ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา



พระธรรม<sup>๓๓</sup> ที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงเพื่อให้พระภิกษุเรียน ปฏิบัติ ประพฤติให้มาก เพื่อให้พรหมจรรย์ตั้งอยู่ได้นาน เพื่อจะได้นำไปศึกษาปฏิบัติ เผยแผ่ และแก้ปัญหา เพื่อบรรลุ เป้าหมายขององค์การพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าทรงมีพุทธปณิธานว่าเมื่อภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา มีความสามารถ ศึกษาธรรม ปฏิบัติธรรม เผยแผ่ธรรมคืออธิบายธรรม และแก้ไขปัญหาที่มีการว่าร้ายต่อ พระพุทธศาสนาให้หมดจดแล้ว พระองค์จึงจะปรินิพพาน<sup>๓๔</sup> ดังนั้น พระพุทธเจ้าทรงตกลงพระทัยว่า

<sup>๓๓</sup>วิ.ม. (ไทย) ๔/๓๒/๔๐.

<sup>๓๔</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๘๔/๑๓๐-๑๓๑.

<sup>๓๕</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๖๘/๑๑๓-๑๑๖.

จะปรินิพพาน นั้นหมายความว่าภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา ซึ่งเป็นสาวกของพระองค์ทั้งกาย วาจา และใจที่จะมีความสามารถศึกษาธรรม ปฏิบัติธรรม เผยแผ่ธรรม อธิบายธรรมและแก้ไขปัญหา จากบุคคล กลุ่มบุคคล หรือลัทธิต่าง ๆ ที่กล่าวร้ายพระพุทธศาสนาได้อย่างหมดจด ทำให้โครงสร้าง องค์การพระพุทธศาสนามีความสมบูรณ์มากขึ้น

เมื่อพระพุทธเจ้าทรงปลงพระทัยปรินิพพานทำให้พระสาวกคิดว่าเมื่อพระศาสดาล่วงลับไป พระองค์จะตั้งบุคคลใดเป็นหลักของพระพุทธศาสนาแทนพระองค์ต่อไป ซึ่งพระพุทธเจ้าได้ตรัสกับ พระอานนท์ว่า

“อานนท์ ภิกษุสงฆ์ยังจะหวังได้อะไรในเราอีกเล่า  
 ธรรมที่เราแสดงแล้วไม่มีใน ไม่มีนอก  
 ในเรื่องธรรมทั้งหลาย ตถาคตไม่มีอาจริยมุขี  
 ผู้ที่คิดว่าเราเท่านั้นจักเป็นผู้บริหารภิกษุสงฆ์ต่อไป  
 หรือว่าภิกษุสงฆ์จะต้องยึดเราเท่านั้นเป็นหลัก  
 ผู้นั้นจะต้องปรารภภิกษุสงฆ์แล้วกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นแน่  
 แต่ตถาคตไม่คิดว่า เราเท่านั้นจักเป็นผู้บริหารพระภิกษุสงฆ์ต่อไป  
 หรือว่าภิกษุสงฆ์จะต้องยึดเราเท่านั้นเป็นหลัก แล้วทำไมตถาคต  
 จะต้องปรารภภิกษุสงฆ์แล้วกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งอีกเล่า  
 บัดนี้ เราเป็นผู้ชรา แก่ เฒ่า ล่วงกาลมานาน ผ่านวัยมามาก  
 เรามีวัย ๘๐ ปี ร่างกายของตถาคตประหนึ่งแซมด้วยไม้ไผ่  
 ยังเป็นไปได้ก็เหมือนกับเกวียนเก่าที่ซ่อมแซมด้วยไม้ไผ่ฉะนั้น  
 ร่างกายของตถาคตสลายขึ้นก็เพราะในเวลาทีตถาคต  
 เข้าเจโตสมาธิอันไม่มีนิमित เพราะไม่ใส่ใจนิमितทุกอย่าง  
 และดับเวทนาบางอย่างได้เท่านั้น

อานนท์ เพราะเหตุนั้นแล พวกเธอจงมีตนเป็นเกาะ มีตนเป็นที่พึ่ง ไม่มีอื่นเป็นที่พึ่ง มีธรรมเป็นเกาะ มีธรรมเป็นที่พึ่ง ไม่มีสิ่งอื่นเป็นที่พึ่งอยู่”<sup>๓๖</sup>

ภิกษุมีตนเป็นเกาะ มีตนเป็นที่พึ่ง ไม่มีสิ่งอื่นเป็นที่พึ่ง มีธรรมเป็นเกาะ มีธรรมเป็นที่พึ่ง ไม่มีสิ่งอื่นเป็นที่พึ่งอยู่ คือ ภิกษุในธรรมวินัย มีการปฏิบัติธรรมวินัย ดังนี้

(๑) พิจารณาเห็นกายในกายอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัดอภิชฌา และโทมนัส ในโลกได้

(๒) พิจารณาเห็นเวทนาในเวทนาทั้งหลายอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัด อภิชฌาและโทมนัสในโลกได้

(๓) พิจารณาเห็นจิตในจิตอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัดอภิชฌา และ โทมนัสในโลกได้

(๔) พิจารณาเห็นธรรมในธรรมทั้งหลายอยู่ มีความเพียร มีสัมปชัญญะ มีสติ กำจัด อภิชฌาและโทมนัสในโลกได้

<sup>๓๖</sup>ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๖๕/๑๑๐-๑๑๑.

ภิกษุที่ปฏิบัติธรรมได้มีความเป็นเลิศกว่าภิกษุที่ศึกษาธรรมแต่เพียงด้านเดียว

ต่อมาพระพุทธเจ้ารับสั่งเรียกพระอานนท์มาตรัสว่าธรรมและวินัยที่พระองค์แสดงแล้ว บัญญัติแล้วแก่เธอทั้งหลาย เมื่อพระองค์ปรินิพพานแล้ว ธรรมและวินัยเหล่านั้นจะเป็นศาสดาของเธอทั้งหลาย<sup>๓๗</sup> นั้นหมายถึงว่าองค์การพระพุทธศาสนามีพระธรรมและพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงแล้ว เป็นศาสดาของพุทธบริษัทด้วย

อย่างไรก็ตาม พระพุทธเจ้าวางหลักเกณฑ์ของบุคคลที่สู้องค์การพระพุทธศาสนา<sup>๓๘</sup> ดังนี้

๑. ภิกษุผู้แก่กว่าเรียกภิกษุผู้อ่อนกว่าโดยชื่อหรือตระกูลหรือคำว่า อาวุโส
๒. ภิกษุผู้อ่อนกว่าพึงเรียกภิกษุผู้แก่กว่าว่า ภันเตหรือตายนัสมา

พระพุทธเจ้าทรงรับสั่งเรียกภิกษุทั้งหลายมาตรัสเป็นพระปัจฉิมวาจาเตือนภิกษุว่า<sup>๓๙</sup> ภิกษุทั้งหลายทำหน้าที่ให้สำเร็จด้วยความไม่ประมาท เพราะสังขารทั้งหลายมีความเสื่อมไปเป็นธรรมดา ซึ่งพระองค์ได้ทรงแสดงธรรม และบัญญัติพระวินัยไว้ตลอดระยะเวลา ๔๕ ปีนั้น เพื่อให้พุทธบริษัทได้มีความสามารถศึกษาธรรมวินัย ปฏิบัติธรรมวินัยเผยแผ่ธรรมวินัย และแก้ไขปัญหาเมื่อมีการกล่าวร้าย พระพุทธศาสนาได้อย่างหมดจด

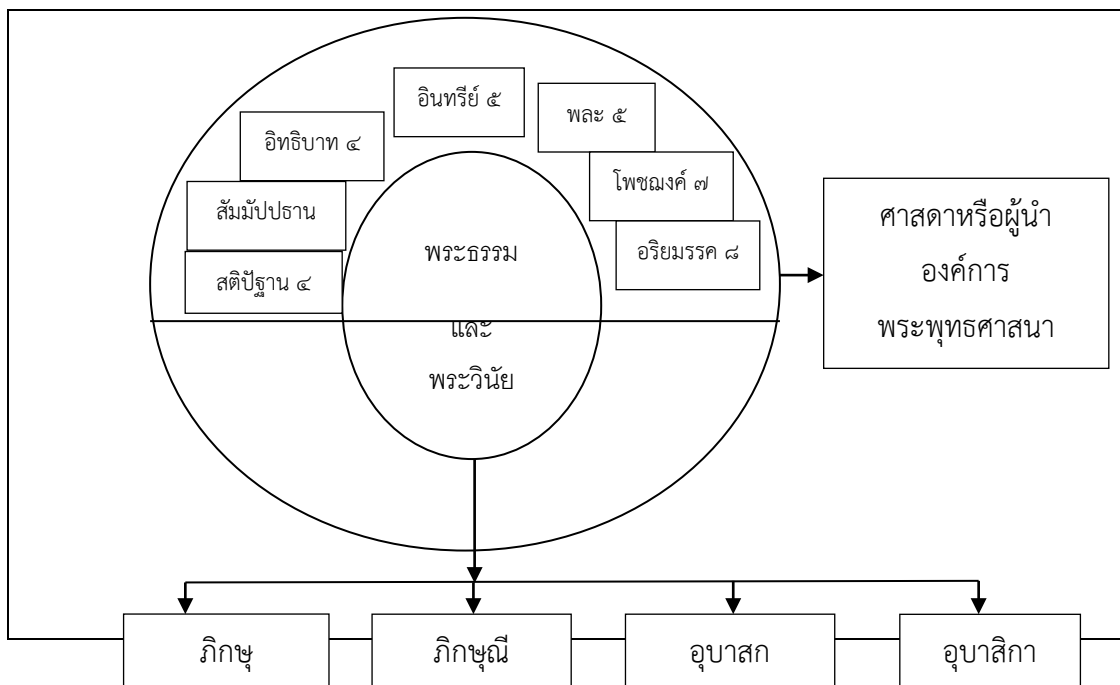
ผู้ศึกษาจึงวิเคราะห์โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาว่าเป็นโครงการสาธารณะที่มีแผนภาพขององค์การดังนี้

<sup>๓๗</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๔.

<sup>๓๘</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๔-๑๖๕.

<sup>๓๙</sup>ที่.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๘/๑๖๖.

### แผนภาพที่ ๔-๓ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาแบบขยาย



ตามแผนภาพที่ ๔-๒ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ประกอบด้วย พระธรรมวินัยเป็น ศาสตราจารย์ผู้นำขององค์การพระพุทธศาสนา ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา เป็นบุคลากรในองค์การ ที่ศึกษาธรรม ปฏิบัติธรรม เผยแผ่ธรรม และแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีผู้กล่าวร้ายหรือจ้วงพระพุทธศาสนา โดยธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงนั้นเพื่อความรู้อย่างยิ่ง เมื่อบุคคลในองค์การพระพุทธศาสนาเรียน ศึกษา ประพฤติปฏิบัติอย่างดี จะทำให้พระพุทธศาสนาดำรงอยู่ได้นาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเกื้อกูลคน จำนวนมาก เพื่อความสุขคนจำนวนมาก เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์เพื่อเกื้อกูล เพื่อสุขแก่ เทวดาและมนุษย์ทั้งหลาย

องค์การพระพุทธศาสนาดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลานานมากกว่า ๒๖๐๐ ปี เพราะ พระศาสดาของพระพุทธศาสนา ทรงแสดงพระธรรมไว้ดีแล้ว พระวินัยที่องค์พระศาสดาได้บัญญัติไว้ ดีแล้ว และพุทธบริษัทได้แก่ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ซึ่งเป็นสาวกทั้งหลายของพระพุทธเจ้าได้ ศึกษา ปฏิบัติ เผยแผ่ และแก้ปัญหาเมื่อมีผู้จ้วงพระพุทธศาสนาได้อย่างดี ตามพระธรรมที่ทรง แสดงและพระวินัยที่วางกรอบปฏิบัติไว้ เมื่อพระพุทธเจ้าปรินิพพานพระองค์ได้ประกาศว่าศาสดาของ องค์การพระพุทธศาสนา คือพระธรรมวินัยที่เป็นผู้นำองค์การพระพุทธศาสนา

ดังนั้น โครงสร้างพระพุทธศาสนาจึงประกอบด้วยพระธรรมวินัยเป็นผู้นำขององค์การ และ พุทธบริษัทคือผู้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา



## ๔.๔ การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

### ๔.๔.๑ การพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ

การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และตรากฎหมายใหม่เพียงฉบับเดียว และเป็นหลักที่แท้จริง ซึ่งจะสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคลเช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการ ตามแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งผู้ศึกษาเป็นนักวิจัยในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### (๑) หลักแบ่งแยกอำนาจ

หลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ถือว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการต้องแยกออกจากกันและมีอิสระต่อกัน เพื่อให้อำนาจหนึ่งเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งอีกอำนาจหนึ่ง อันจะทำให้ไม่มีใครหรือองค์กรใดรวบอำนาจทั้งหมดไว้แต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจปราศจากการถ่วงดุล อันจะเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ที่คำประกาศสิทธิมนุษยย์แต่ละคนและพลเมืองแต่ละคน ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๑๗๘๙ ของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นกำหนดของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้ระบุไว้ในข้อ ๑๖ ว่า

“สังคมใดไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจที่แน่นอนไม่ถือว่ามีรัฐธรรมนูญ”

หลักการแบ่งแยกอำนาจมีหลักการย่อย ๓ ประการ คือ

(๑) หลักการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกัน มีหลักการสำคัญว่าภารกิจของรัฐ (state function) เป็นภารกิจด้วยการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ระบุตัวที่เรียกว่าภารกิจทางนิติบัญญัติ (Legislative function) ของรัฐนั้น อยู่ที่สถาบันหนึ่ง ซึ่งเรียกว่ารัฐสภา (Parliament) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งมา ในขณะที่ภารกิจในการบริหารและปฏิบัติการแต่ละเรื่องให้เกิดขึ้นตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันอีกสถาบันหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีและภารกิจในการตัดสินข้อพิพาททั้งปวง อยู่ที่สถาบันอีกสถาบันหนึ่งที่เรียกว่าศาล

(๒) หลักความเป็นอิสระของแต่ละองค์ต่อกัน มีหลักการสำคัญว่าเมื่อแยกองค์กรผู้ปฏิบัติภารกิจ และใช้อำนาจหลักของรัฐออกจากกันแล้ว ต้องให้สถาบันแต่ละสถาบันมีอิสระออกจากอีกสถาบันหนึ่ง และให้แต่ละสถาบันมีความทัดเทียมในระดับที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลและคานกันได้ โดยไม่ตกอยู่ในอำนาจครอบงำของอีกองค์กรหนึ่งตลอดเวลา

หลักความเป็นอิสระนี้เองที่กำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารและดำเนินงานภายในของตนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร อำนาจที่ว่านี้ ได้แก่ อำนาจกำหนดข้อบังคับการประชุมของตนเอง อำนาจจัดโครงสร้างหน่วยธุรการของตนเอง อำนาจ

บริหารงานบุคคลและงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเข้ามาครอบงำการดำเนินงานของรัฐสภาได้

(๓) หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะมีหลักการสำคัญที่สถาบันแต่ละสถาบันที่อิสระออกจากกันย่อมมีอำนาจหลักอันเป็นความเชี่ยวชาญ หรืออันเป็นหน้าที่หลักที่สถาบันอื่นอาจไม่มีหรือมีน้อย เช่น รัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติจะมีหน้าที่หลักอันเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะในการออกกฎหมายและในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลมีอำนาจหลักในการดำเนินการในแต่ละเรื่องให้เป็นไปตามกฎหมาย ศาลมีหน้าที่หลักในการวินิจฉัยคดี เป็นต้น แต่ละสถาบันเหล่านี้อาจมีอำนาจอื่นประกอบได้ด้วย เช่น รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคนเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ อันเป็นอำนาจบริหารหรืออาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) หรือรัฐบาลอาจออกกฎหมายล้าดัตบริง (subordinate legislation) ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งนิติบัญญัติได้ เป็นต้น

## (๒) ความเป็นอิสระของรัฐสภา

รัฐสภาในฐานะสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนที่ประชาชนเลือกมาทำหน้าที่ออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณของรัฐและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงถือเป็นองค์กรสูงสุด (sovereign) ในความหมายที่ว่าอาจมีอำนาจมากกว่าสถาบันอื่น ๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายของนานาประเทศ จึงกำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการกำหนดการบริหารและการดำเนินงานภายในโดยอาจทำเป็นข้อบังคับ (reglement หรือ rules and ofders) หรือกฎหมายก็ได้ อิสระที่ว่านี้จึงแสดงออกในเบื้องต้นด้วยการมีข้อบังคับของสภาหรือกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินงานของสภาแต่ละสภานั้นเอง

การมีกฎหมายหรือข้อบังคับเป็นอิสระ (regulatory autonomy) ดังกล่าวข้างต้นก็เพื่อประกันให้รัฐสภามีอิสระที่แท้จริง ใน ๓ เรื่อง ดังนี้

๑) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ (financial and budgetary autonomy) ของรัฐสภาและหน่วยธุรการ

๒) ความเป็นอิสระในการบริหาร (administrative autonomy) โดยเฉพาะการกำหนดลักษณะเฉพาะของบุคลากรของหน่วยธุรการ ซึ่งมีองค์การบริหารสูงสุดคนเดียวในรูปประธานสภาหรือคณะบุคคลในรูป bureau หรือคณะกรรมการกิจการรัฐสภาและการกำหนดลักษณะเฉพาะของระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการ ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายบริหาร

๓) ความเป็นอิสระในการรักษาความสงบเรียบร้อยและตำรวจ ซึ่งรัฐสภาแต่ละประเทศสามารถใช้กำลังบังคับตำรวจของตนได้เอง โดยไม่ต้องอาศัยตำรวจของฝ่ายบริหาร

(๓) ข้อเสนอสำหรับการสร้างความเป็น “อิสระ” (autonomy) ให้เกิดขึ้นในการบริหารรัฐสภาไทย

ในอดีตความเป็นอิสระของการบริหารและดำเนินงานของรัฐสภาไทยมีปรากฏให้เห็น เช่น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งต่อมาแยกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นส่วนราชการอิสระตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมาย

ระเบียบข้าราชการพลเรือน สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารและดำเนินงานของรัฐสภาเป็นอิสระและไม่เหมือนกับการบริหารและดำเนินงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่แล้ว

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับและวิธีปฏิบัติงานใหม่ เพื่อให้รัฐสภาที่มีอิสระที่แท้จริง ดังนี้

๑) ไม่ควรนำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไปรวมอยู่ในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของราชการฝ่ายบริหารต่อไป ในทำนองเดียวกันกับที่ไม่ควรนำสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหรือสำนักงานอื่นเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ไปบรรจุไว้

๒) ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และตรากฎหมายใหม่เพียงฉบับเดียว โดยใช้ชื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ... ในทำนองเดียวกันกับที่องค์กรอิสระมีกฎหมายตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายเพียงฉบับเดียวที่กำหนดในการบริหารในงบประมาณการเงิน ทรัพย์สิน และอิสระในการบริหารงานบุคคล อาทิเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม ฯลฯ เป็นต้น ดังปรากฏตามแผนผัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. .... ซึ่งได้ยกร่างประกอบข้อเสนอท้ายบทนี้ มีสาระกำหนดให้การบริหารงานของรัฐสภาที่มีอิสระ (autonomy) แต่มีมาตรการกำหนด การตรวจสอบความอิสระนั้นทุกระดับ (accountability) แต่มีมาตรการกำหนดการตรวจสอบความโดยเฉพาะผู้รับบริการอันได้แก่สมาชิกรัฐสภา แต่ไม่ทำลายเอกภาพของการบริหาร (unity of command) และเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร (efficiency and effectiveness) ดังปรากฏในหลักการทั่วไปที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจะต้องสะท้อนหลักการดังกล่าวข้างต้น

ก. จัดองค์กรบริหารสูงสุด ซึ่งแบ่งกันรับผิดชอบ ดังนี้

- องค์กรระดับนโยบาย

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หน้าที่คล้ายนายกรัฐมนตรีในราชการบริหาร คือ กำกับโดยทั่วไป ในการบริหารหน่วยธุรการสังกัดส่วนประธานรัฐสภา ก็จะทำหน้าที่คล้ายนายกรัฐมนตรีในการกำกับโดยทั่วไปในการบริหารหน่วยธุรการ หรือส่วนธุรการร่วม

คณะกรรมการกิจการรัฐสภา เป็นคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ๓ ประเภท หลักคือ

๑. อำนาจกฎเกณฑ์ทั่วไป (regulatory power) โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบประกาศสภาผู้แทนราษฎร หรือประกาศวุฒิสภา

๒. อาจกำหนดนโยบายทั่วไป (policy making) โดยผ่านการอนุมัติมาตรฐานและแผนปฏิบัติงานและอนุมัติงบประมาณหน่วยธุรการในสังกัดตน แต่ไม่มีอำนาจบริหารสั่งการ

๓. อำนาจให้คำแนะนำ (advisory function) เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพงานส่วนคณะกรรมการกิจการรัฐสภา จะมีอำนาจคล้ายคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา คือ

๑. อำนาจวางกฎเกณฑ์ทั่วไป (regulatory power) ในเรื่องการบริหารงานบุคคล (ซึ่งต้องการกฎเกณฑ์เดียวกันสำหรับหน่วยธุรการของทุกสภา) การบริหารกองทุนและการติดตามและประเมินผล

๒. อำนาจกำหนดงบประมาณของทุกหน่วยเพื่อให้บรรจุในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๓. อำนาจออกกฎเกณฑ์สำหรับหน่วย หรือส่วนธุรการร่วมกำหนดนโยบายทั่วไปของหน่วยหรือส่วนธุรการร่วม และให้คำแนะนำในการบริหารหน่วยหรือส่วนธุรการร่วม โดยไม่มีอำนาจบริหารสั่งการ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการทั้งสามชุดไม่ใช่ “คณะกรรมการบริหาร” (executive board) เพราะไม่มีอำนาจสั่งการสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือทั้งสองสภา ทำหน้าที่คล้ายคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารที่อนุมัติเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ การจัดตั้งหน่วยธุรการเป็นนิติบุคคล การเห็นชอบประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลประกาศรัฐสภาเรื่องการบริหารกองทุน การพิจารณาของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล

- องค์กระดบปฏิบัติกร

ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา หัวหน้าหน่วยธุรการต่าง ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารสั่งการหน่วยงานในบังคับบัญชาและรับผิดชอบในผลงานรวมแต่อาจไม่ต้องรับผิดชอบในวิธีปฏิบัติงานที่มอบให้หัวหน้าส่วนบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพื่อให้งานรวดเร็วไม่ต้องผ่านการลงนามของผู้บังคับบัญชาสูงสุดทุกเรื่อง

ข. การรวมหน่วยธุรการเป็นประเภทเดียว ได้แก่

หน่วยธุรการรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อความประหยัดและประสิทธิภาพที่ให้บริการทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สำหรับการจัดตั้งหน่วยธุรการเป็นนิติบุคคล มีระบบการตรวจสอบไม่ให้จัดตั้งตามอำเภอใจ โดยต้องผ่านคณะกรรมการกิจการวุฒิสภาด้วย

ค. การให้มีการบริหารที่หลากหลาย กล่าวคือ

นอกจากมีการบริหารหน่วยงานแบบราชการแล้ว ยังให้บริการแบบเลี้ยงตัวเองได้ในรูปส่วนธุรการ (ภายใน) หรือหน่วยธุรการ (นิติบุคคล) ที่เรียกเก็บค่าบริการ และแบ่งปันกับการให้บริการของบุคคลภายนอก

ง. แยกระบบงบประมาณเป็นระบบอิสระ ที่สามารถถูกตรวจสอบได้

จ. จัดระบบบุคลากรเป็นหลายประเภท ทั้งข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง โดยเน้นการใช้คนให้คุ้มค่าโดยไม่เพิ่มจำนวน แต่มีหลักประกันระบบคุณธรรม (สมาคมบุคลากรฯ)

ฉ. มีระบบตรวจสอบ ทั้งภายใน ภายนอก (ส.ต.ง.) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลเพื่อไม่ให้เกิดการใช้ความอิสระ (autonomy) จนกลายเป็นอำเภอใจ ทั้งนี้ ดังปรากฏรายละเอียดข้อเสนอในหัวข้อต่อ ๆ ไปของบทนี้

(๔) หลักการทั่วไปของการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภา

หลักการพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของรัฐสภา ดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบการบริหารราชการของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาที่แยกเป็นอิสระของตนเองและมีความแตกต่างไปจากระบบราชการพลเรือน

ของฝ่ายบริหารทั้งในแง่ของโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารงานบุคลากร ระบบงบประมาณ การเงินและการบัญชี การตรวจสอบประเมินผลตลอดจนระเบียบปฏิบัติด้านอื่น ๆ อาทิ เช่น การพัสดุ เป็นต้น

ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัด รัฐสภาควรจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. การวางกรอบพันธะความรับผิดชอบ (accountability) โดยจะต้องมีการ กำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีและขั้นตอนปฏิบัติงาน พร้อมกับสร้างระบบของการมอบอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีกลไกในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเปิดโอกาสรับ ฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและยอมให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการ ปฏิบัติงานและผลงานได้

๒. มุ่งทำการตอบสนองลูกค้าผู้รับบริการ (customer-oriented) โดยคำนึงถึง ความต้องการและประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาเป็นอันดับแรก มีระบบประกันคุณภาพมาตรฐานการ ปฏิบัติงานและจัดวางระบบการให้บริการที่รวดเร็วและเสร็จสิ้นภายในจุดเดียว

๓. เน้นสร้างเอกภาพของการบริหารงาน (Unity of command) ให้เกิดความ เชื่อมโยงและบูรณาการงานด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะระบบการเชื่อมต่อของกระบวนการ ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และสามารถให้บริการกลางร่วมกัน

๔. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (elliciency & effectiveness) โดยการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความคุ้มค่า พยายาม ปรับขนาดของหน่วยงานให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ลดความซ้ำซ้อนภายใน ดำเนินการจ้าง เหมายหรือซื้อบริการจากหน่วยงาน/ธุรกิจภายนอก รวมทั้งโอนถ่ายและแปรสภาพภารกิจงานบางส่วน ออกไปให้เกิดความเหมาะสม และสร้างความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

๕. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participation) ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและ มีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ รวมทั้งกระจาย อำนาจการบริหารงานไปสู่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ

๖. มีความโปร่งใส (transparency) โดยทำให้กระบวนการและขั้นตอนการ ทำงานมีความชัดเจนและเปิดเผย มีความเป็นกลางทางการเมือง บุคคลฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้

หลักการทั้งหมดเป็นกรอบการนำเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะว่าด้วยการ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและระบบงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบการบริหารงาน บุคคล ระบบการงบประมาณ การเงินและการบัญชี การตรวจสอบ เป็นต้น

#### ๔.๔.๒ การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก พระพุทธศาสนา

โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภานั้น สามารถแยกออก ได้เป็นสองส่วน กล่าวคือ โครงสร้างระดับนโยบายหรือองค์กรบริหารสูงสุดและโครงสร้างระดับ

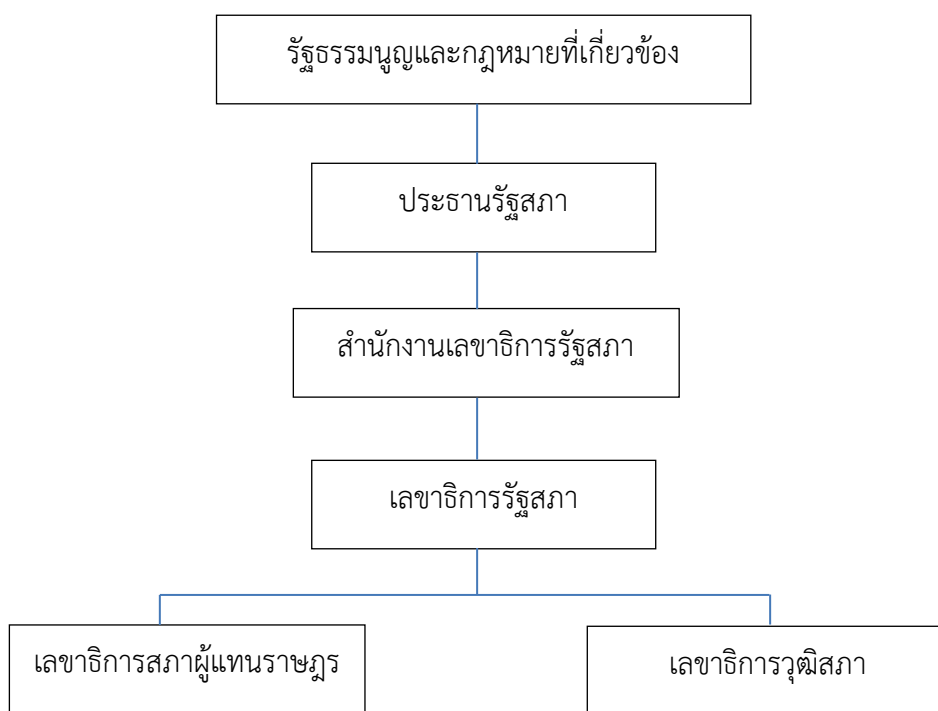
ปฏิบัติการหรือหน่วยธุรการเพื่อแยกแยะภารกิจในเชิงนโยบายออกจากภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและทำให้แต่ละฝ่ายมีพันธะความรับผิดชอบที่ชัดเจน กล่าวคือ

องค์กรบริหารสูงสุด ซึ่งเป็นโครงสร้างระดับนโยบายหรือองค์กรบริหารสูงสุดสามารถจัดได้ ดังนี้

๑) รูปแบบบุคคลเพียงผู้เดียว (single authority)

การบริหารงานของหน่วยงานธุรการต่าง ๆ ในสังกัดรัฐสภาจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประมุขสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานรัฐสภา (เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานราชการต่าง ๆ) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของระบบสภาคู่ (bicameral structure) ก็อาจจะมีการแบ่งสรรและมอบอำนาจระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลหน่วยงานธุรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังแผนภาพที่ได้แสดงไว้ข้างล่าง

แผนภาพ ๔-๔ รูปแบบโครงสร้างระดับนโยบายแบบบุคคลเพียงผู้เดียว



รูปแบบดังกล่าวนี้แม้ว่าจะช่วยก่อให้เกิดเอกภาพของการบังคับบัญชาและทำให้ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในสังกัดจะต้องมีพันธะความรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมายต่อประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศไทย สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

ปัญหาที่อาจจะพบอยู่เสมอของรูปแบบนี้คือ การที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประธานกรรมการชุดต่าง ๆ และสมาชิกรัฐสภาไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมและอาจทำให้การ

บริหารงาน ไม่สนองต่อความต้องการของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งยังขาดกลไกที่จะทำหน้าที่ช่วย  
 กลั่นกรองประเด็นทางด้านการบริหารจัดการ อาทิ นโยบายและแนวทางการบริหารงาน การจัดสรร  
 งบประมาณ การติดตามและประเมินผล เป็นต้น จึงจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการ  
 ดำเนินงาน แต่ปัญหาเหล่านี้จะหมดไปด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา หรือ  
 กฎหมายอื่น ๆ

#### ๔.๔.๓ การพัฒนาโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลตามหลักพระพุทธศาสนา

##### ๔.๔.๓.๑ แนวทางทั่วไป

การจัดวางระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด  
 รัฐสภาควรประกอบด้วยแนวทางสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. ยึดหลักการระบบคุณธรรม (merit system) สามารถสร้างระบบ  
 บริหารงานบุคคลที่มุ่งเน้นสมรรถนะ (competency-based) และผลการปฏิบัติงานของบุคคล  
 (performance-based) เป็นเกณฑ์ควบคู่กันไป กระบวนการสรรหา แต่งตั้ง หมุนเวียน โยกย้ายและ  
 ประเมินผลให้เป็นแบบระบบเปิด และมีการแข่งขันกันอย่างยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงทาง  
 การเมืองและพยายามขจัดระบบอุปถัมภ์ให้หมดไป

๒. เน้นถึงความยืดหยุ่นคล่องตัว (flexibility) เปิดโอกาสให้มีระบบ  
 การจ้างบุคลากรที่หลากหลายและสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการปฏิบัติงานและรูปแบบโครงสร้าง  
 องค์การลักษณะต่าง ๆ เช่น บุคลากรประเภทข้าราชการรัฐสภา พนักงานรัฐสภา และลูกจ้างเป็นต้น  
 มีความทันสมัยสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ และมีความเป็นสากล ตลอดจนวางกลไกและระบบ  
 การสับเปลี่ยนและหมุนเวียนบุคลากรข้ามหน่วยงานและประเภทต่าง ๆ

๓. จัดระบบโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งให้มีความเรียบง่าย  
 (simplicity) และเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่งานสอดคล้องกับความก้าวหน้าในสายอาชีพของแต่ละ  
 บุคคล และเอื้อต่อการจัดระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมและสามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้

๔. ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและสร้างภาวะ  
 ผู้นำโดยการลดลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (delaying) และการกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่  
 บุคลากรในระดับต่าง ๆ (empowerment) ควบคู่ไปกับการสร้างความรับผิดชอบ (accountability)  
 ต่อการปฏิบัติงานและผลงานที่มีความชัดเจนและควรวัดผลได้

๕. เปิดโอกาสให้บุคลากรสามารถรวมกลุ่มกันในรูปของสมาคมเพื่อ  
 คัดค้านประโยชน์ของตน และแสดงความคิดเห็นด้านต่าง ๆ ตลอดจนรักษาปกป้องระบบคุณธรรม  
 รวมทั้ง การส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของบุคลากร

##### ๔.๔.๓.๒ ประเภทของบุคลากร

บุคลากรของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ควรจะแยกออกเป็นสอง  
 ประเภทใหญ่ ๆ ตามลักษณะของประเภทหน่วยงาน กล่าวคือ

๑. ข้าราชการรัฐสภา ได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานกลุ่มงานหลักของรัฐสภา มีสถานภาพความเป็นข้าราชการที่จะต้องมีกฎ ระเบียบ และวินัยที่เคร่งครัด ให้ระบบการจ้างงานแบบถาวร (tenure appointment) ยกเว้นกลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนและต้องทำสัญญาข้อตกลง (performance contract)

๒. พนักงานรัฐสภา ได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานกึ่งอิสระหรือหน่วยงานอิสระที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐสภา มีสถานภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการ มีโครงสร้างเงินเดือน ค่าตอบแทนและระบบสวัสดิการที่แตกต่างไปจากข้าราชการรัฐสภา ใช้ระบบการจ้างงานแบบสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (Contract employment)

นอกจากนี้ ยังอาจให้มีบุคลากรประเภทลูกจ้าง ได้แก่ บุคคลที่มีการตกลงจ้างไว้ เพื่อปฏิบัติงานตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยอาจจะเป็นการจ้างเต็มเวลาหรือบางเวลาก็ได้

#### ๔.๔.๓.๓ โครงสร้างการกำหนดตำแหน่ง

ข้าราชการรัฐสภาอาจจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่มตำแหน่ง ตามลักษณะงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. กลุ่มตำแหน่งสายวิชาการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาชีพ (professional group) เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์กฎหมาย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัย ผู้มีคุณวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีขึ้นไป สำหรับกลุ่มตำแหน่งสายวิชาการดังกล่าวนี้ ควรกำหนดให้มีจำนวนระดับ (broadband levels) ตามลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ความยากง่ายและคุณภาพของงาน ความสามารถและทักษะของบุคคล โดยแยกออกเป็น ๔ ระดับ กล่าวคือ

- นักวิชาการ (Band 1)
- ผู้ชำนาญการ (Band 2)
- ผู้เชี่ยวชาญ (Band 3)
- ผู้ทรงคุณวุฒิ (Band 4)

๒. กลุ่มตำแหน่งสายสนับสนุนปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารทั่วไป (general administration) หรืองานบริการทั่วไปและงานปฏิบัติการของสำนักงาน เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น สำหรับกลุ่มตำแหน่งสายสนับสนุน ดังกล่าวนี้ควรกำหนดให้มีจำนวนระดับ (broadband levels) ตามลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ความยากง่ายของงาน ความสามารถและทักษะของบุคคล โดยแยกออกเป็น ๓ ระดับ กล่าวคือ

- ผู้ปฏิบัติงานระดับต้น (Band 1)
- ผู้ปฏิบัติงานระดับกลาง (Band 2)
- ผู้ปฏิบัติงานระดับอาวุโส (Band 3)

๓. กลุ่มผู้บริหารระดับสูง (senior executives) ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงาน รองหัวหน้า และหัวหน้าหน่วยงาน โดย



เป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาข้อตกลง มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งครั้งละ ๔ ปี ไม่เกินสองวาระ โดยแยกออกเป็น ๒ ระดับ กล่าวคือ

- กลุ่มผู้บริหารระดับสูง (Band 1)
- กลุ่มผู้บริหารระดับสูงสุด (Band 2)

**แผนภาพ ๔-๕** โครงสร้างการกำหนดตำแหน่งบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มตำแหน่ง ผู้บริหารระดับสูง	กลุ่มตำแหน่ง สายวิชาการ	กลุ่มตำแหน่ง สายสนับสนุน/ ปฏิบัติการ	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 2</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 1</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 4</div>		หัวหน้าหน่วยงาน รองหัวหน้าหน่วยงาน ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงาน ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 3</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 2</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 1</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 3</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 2</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">Band 1</div>	ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติการอาวุโส  ผู้ชำนาญการ ผู้ปฏิบัติการระดับกลาง  นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานระดับต้น

ส่วนพนักงานรัฐสภาก็อาจให้มีการกำหนดตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันกับข้าราชการรัฐสภาดังกล่าว ในลักษณะแบบมีจำนวนระดับ (broadbanding) โดยไม่จำเป็นต้องแยกกลุ่มตำแหน่งแต่ยกระดับตำแหน่งออกเป็น ๓ ระดับ กล่าวคือ ระดับแรงงาน ระดับปฏิบัติงาน และระดับจัดการ

#### ๔.๔.๔ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลตามหลักพระพุทธศาสนา

การปรับระบบการบริหารงานบุคคลตามหลักพระพุทธศาสนา จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาานานพอสมควร

ในระยะเบื้องต้นจึงควรอาศัยกลไกและอำนาจหน้าที่ของ ก.ร. เพื่อกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล ดังนี้

๑. การปรับปรุงสายงานวิชาการหรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะสายงานนิติกรและอื่น ๆ ให้มีโอกาสก้าวหน้าในสายอาชีพ (career development) ซึ่งสามารถทำได้โดยเปิดให้บุคลากรสามารถขอกำหนดและประเมินเข้าสู่ตำแหน่งวิชาการในระดับต่าง ๆ อาทิ ผู้ชำนาญการระดับ ๗-๘ ผู้เชี่ยวชาญระดับ ๙ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษระดับ ๑๐ โดยการนำคุณสมบัติของพุทธบริษัทในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางในการประเมินและพัฒนา

๒. ดำเนินการปรับลดขนาดกำลังคนให้เหมาะสม โดยจัดให้มีโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตหรือเกษียณก่อนกำหนด เพื่อให้ข้าราชการลาออกอย่างสมัครใจพร้อมเงินขวัญถุงเป็นการสร้างแรงจูงใจและกรณีที่มีอัตราว่างจากการเกษียณอายุตามปกติ หรือตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตและเหตุผลอื่น ๆ นอกจากนี้ยังควรเตรียมการจัดให้มีศูนย์เพิ่มทักษะใหม่ (transition center) และจัดหางาน (job placement center) เพื่อรับรองบุคลากรบางส่วนที่ประสงค์หรืออาจจะต้องปรับตัวเข้าสู่หน่วยงานกึ่งอิสระหรือหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐสภา หากมีการโอนถ่ายและแปรสภาพองค์การออกไปหรือจ้างเหมาบริการจากภายนอก เป็นการทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีขนาดเล็กลง และมีการทำงานเรียบง่ายเช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๓. ส่งเสริมให้บุคลากรมีการรวมตัวและจัดตั้งสมาคมบุคลากรฝ่ายรัฐสภาสัมพันธ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก ส่งเสริมจริยธรรมและคุณธรรม รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและนำเสนอประเด็นต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกิจการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

#### ๔.๔.๕ การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ดังนี้

๑. การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาต้องมีการกระจายอำนาจ ยืดหยุ่น และโครงสร้างสามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะให้กับผู้ปฏิบัติงานได้ตามหลักพระพุทธศาสนาที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถฝึกฝนตนเองได้ตามกฎหมาย

๒. กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เป็นผู้นำในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ต้องนำมาเป็นผู้นำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับที่โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีพระธรรมวินัยเป็นผู้นำองค์การ แม้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับจะเปลี่ยนแปลงไป ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับพุทธ...ที่ศึกษา ปฏิบัติ และเผยแพร่รวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตามพระธรรมวินัยด้วย ทำหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ได้ง่ายกว่าการทำงานตามคำสั่งของผู้นำซึ่งมีภูมิหลังที่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ยาก

๓. ผู้นำองค์การเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ หลักพระพุทธศาสนาได้ยึดพระธรรมวินัยเป็นผู้นำองค์การ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นผู้นำองค์การมากกว่าบุคคล คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามหลัก

พระพุทธศาสนา คือการส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมที่ศึกษากฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมาย แนะนำสั่งสอนบุคลากรใหม่และแก้ไขปัญหาเมื่อมีคนกล่าวร้าย ด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๔. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดภารกิจไว้อย่างชัดเจน ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะมีความยืดหยุ่นเช่นเดียวกับภารกิจของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๕. นักบริหารระดับสูงที่เป็นปุถุชนควรมีการศึกษา ปฏิบัติตนตามผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การตามหลักพระพุทธศาสนา เสริมสร้างให้มีหลักธรรมตามหลักพระพุทธศาสนา เช่น ทศพิธราชธรรม พระมหาวีรยาสี สติปัญญา สี่ มีความอดทน และทราบหลักโลกธรรมแปด

๖. เป้าหมายสำนักงานเลขาธิการมีความชัดเจนโดยนำหลักพระพุทธศาสนาเรื่องการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมาประยุกต์ใช้

๗. ฝ่ายปฏิบัติงานหลักทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับการฝึกฝนและพัฒนาตนเองตามหลักพระพุทธศาสนา โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดโครงการฝึกอบรมคุณสมบัติของบุคคลตามหลักพระพุทธศาสนา และใช้เป็นตัวชี้วัดการประเมินบุคคลด้วย

๘. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความยืดหยุ่น แม้ปัจจัยภายนอกจะปรับเปลี่ยนก็สามารถปรับตัวได้เช่นเดียวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๙. ความมั่นคงที่เป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนา คือการทำให้คนในองค์การมีศีล สมาธิ ปัญญา มีสติสัมปชัญญะที่มีความอดทนสูง และฝึกฝนตนเองได้ด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ เช่นเดียวกับพระธรรมวินัย

๑๐. การนำหลักพระพุทธศาสนา มาฝึกฝนให้คนมีคุณสมบัติที่ใกล้เคียงกับอุบาสก อุบาสิกาที่มีศีล สมาธิ และปัญญาเป็นพื้นฐานโดยจัดให้มีโครงการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง

๑๑. การนำหลักการพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานมาใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่ที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกัน

๑๒. การนำหลักพระพุทธศาสนา มาพัฒนา บุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีศีล สมาธิ และปัญญา ในระดับใกล้เคียงกัน และมีการพัฒนา เช่น กัลยาณมิตร สังคหวัตถุ ๔ พรหมวิหาร ๔ เพื่อปรับความรู้ความสามารถ พฤติกรรมที่มีจิตสาธารณะ และมีทักษะในการทำงาน สามารถปรับตัวได้เร็ว

๑๓. กำหนดโครงสร้างย่อยในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนโดยมีการมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน เช่นเดียวกับการทำงานในองค์การพระพุทธศาสนา

ผลการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาสภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาและการนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

อย่างไรก็ตามจากการสังเกตการณ์ของผู้ศึกษาได้วิธีการทำงานโดยตรงจากการปฏิบัติงาน ๒ ปี และบริหารงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในตำแหน่งหัวหน้างาน ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการสำนัก และที่ปรึกษาเป็นเวลา ๓๕ ปี เช่น การทำงานของนิติกร วิทยากร นักวิชาการ การเงินและบัญชี นักบัญชี สายพานการผลิตของสำนักการพิมพ์ และงานที่มีลักษณะทำซ้ำ ๆ เป็น กระบวนการหรืองานที่ใช้ทักษะน้อย การสังเกตการณ์เพื่อการวิเคราะห์งานนั้น มาจากการ สังเกตการณ์และความเข้าใจพื้นฐานที่วิเคราะห์ด้วยความเข้าใจดี การศึกษาที่เข้าใจจุดมุ่งหมายของ งาน เข้าใจพฤติกรรมผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนลักษณะท่าทีผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกในขณะที่ปฏิบัติงานที่ผู้ สังเกตมีส่วนร่วมการปฏิบัติงาน ภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรการบันทึกการทำงานของ ผู้ปฏิบัติงาน การวิเคราะห์ปัญหา การจัดทำองค์ความรู้ในสายงานต่าง ๆ ที่ทำให้กำหนดโครงสร้าง ย่อยในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาตามแผนภาพที่ ๔-๓

ตามแผนภาพที่ ๔-๑ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้ศึกษาได้นำ โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาส่งเสริมประยุกต์ใช้ให้มีโครงสร้างย่อยที่ชัดเจน ประกอบด้วย ภารกิจร่วม ภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และภารกิจการเมือง มีรายละเอียด ดังนี้

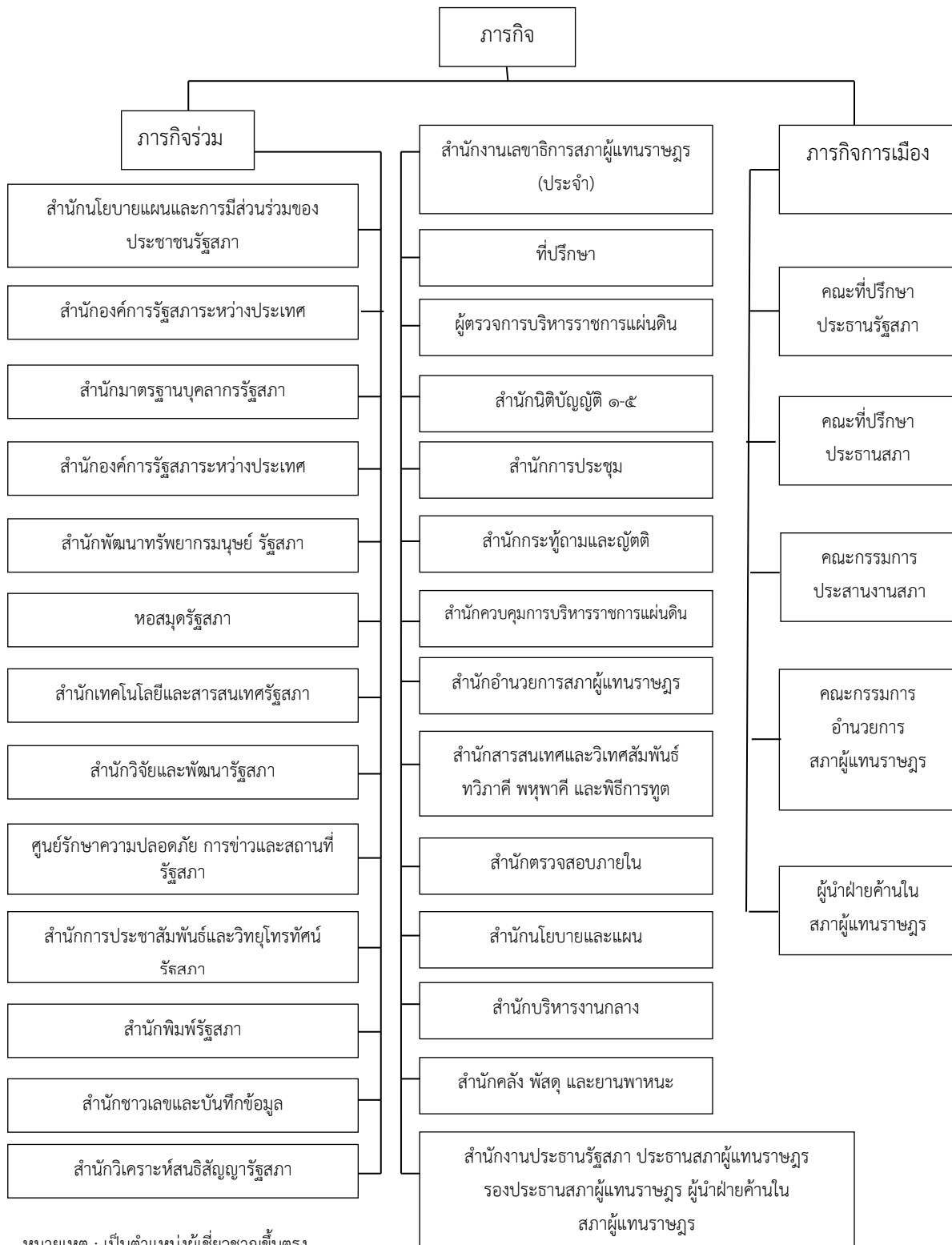
๑. โครงสร้างของภารกิจร่วม เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โครงสร้างเหล่านี้ไม่ควรสังกัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีขนาดใหญ่มากเกินไป

๒. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาเป็น หน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ตามภารกิจหลักคือการให้การสนับสนุนการทำงานให้กับตัวแทน ประชาชนทั้งด้านวิชาการ ธุรกิจ และกิจการอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๓. ภารกิจการเมือง คือ การประสานงานด้านการเมือง เพื่อทำให้งานของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา นั้นพบว่าโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีองค์ประกอบด้วยผู้นำในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การนำหลักพระพุทธศาสนามาส่งเสริมคือการปรับให้ผู้นำองค์การคือ กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ต้องมี คุณลักษณะเช่นเดียวกับพุทธบริษัทในองค์การพระพุทธศาสนา คือ การศึกษาและปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ตามตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง เผยแผ่ถึงการสั่งสอนการปฏิบัติงานตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบต่อบุคคลในองค์การที่ได้รับการบรรจุให้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร และสามารถแก้ไขปัญหาตามกฎหมายเมื่อมีบุคคลกล่าวร้ายต่อสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรและโครงสร้างใหม่ต้องออกแบบ...ระบบงานที่พัฒนา ผักผ่นตนเองได้อย่างต่อเนื่อง ตามหลักพระพุทธศาสนา ซึ่งผู้ศึกษาจะได้สรุปและเสนอแนะต่อไป

แผนภาพที่ ๔-๖ การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลัก  
พระพุทธศาสนา



หมายเหตุ : เป็นตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญขึ้นตรง  
ต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โครงสร้างองค์การหลักพระพุทธศาสนาและศาสตร์สมัยใหม่ และการเสนอโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา โดยทำการศึกษาจากกรณีศึกษาที่สำคัญ คือ พระไตรปิฎก (ภาษาไทย) ฉบับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พุทธศักราช ๒๕๓๘ และจากเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เป็น ทฤษฎี แนวคิดทางวิชาการที่เชื่อถือได้ทางวิชาการ และผู้ศึกษาข้อมูลเชิงลึกโดยการเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิด้วยการสัมภาษณ์ การfocus group ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ ท่าน และการสังเกตการณ์ ที่ผู้ศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติงาน ๒ ปี และเป็นผู้บริหารงาน ๓๕ ปี ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี ส่วนร่วมสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การจัดทำองค์ความรู้การปฏิบัติงานทุก ๆ ด้าน การปรับปรุง โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังนี้ ๑. เพื่อสภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒. โครงสร้างตามหลักพระพุทธศาสนาและศาสตร์สมัยใหม่ ๓. ได้ทราบ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ซึ่งสรุปผลการวิจัยได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๕.๑ สรุป

ผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนานั้น ผู้ศึกษาดังนี้

##### ๕.๑.๑ สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

###### ๕.๑.๑.๑ สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพระพุทธศาสนา

๑. กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตามโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความซ้ำซ้อน ใบพรรณางานของหน่วยงานภายในมีความซ้ำซ้อน ทำให้บุคลากรไม่มีความเข้าใจเพราะไม่ได้ศึกษาภารกิจงาน ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจงาน

๒. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อนมากเกินไป มีการรวมอำนาจการตัดสินใจที่บุคคลเดียวและกลุ่มบุคคลทำให้มาตรฐานการทำงานมีหลายวิธีซึ่งเป็นไปตามการตัดสินใจของสมาชิกในองค์การ

๓. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถรองรับเพื่อสนับสนุนงานด้านวิชาการและธุรการตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีโครงสร้างของหน่วยงานย่อยที่รองรับการให้บริการสมาชิกวุฒิสภาด้วย เช่น สำนักงานเลขาธิการ ก.ร. สำนักองค์การรัฐสภา เป็นต้น

๔. โครงสร้างไม่สามารถพัฒนาสมาชิกในองค์การได้ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ไม่สามารถพัฒนาบุคลากรเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่สามารถทำให้บุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและการสอนงานผู้อื่นให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย

๕. อำนาจหน้าที่ตามภารกิจงานในส่วนต่าง ๆ มีความซ้ำซ้อนและ ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความเข้าใจงาน ภารกิจงานมีมากเกินไป ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ทักษะชีวิต และจิตสาธารณะต่อภารกิจงานหลักได้ แม้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมสมาชิกในองค์การ แต่สมาชิกไม่ได้เข้ารับการอบรม หรือเข้ารับการอบรมไม่เต็มตามหลักสูตร เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่ เช่น นิติกร วิทยากร ที่มีการออกไปเที่ยวนอกสถานที่ ในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักกฎหมาย

๖. สภาพโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่ผู้นำองค์การไม่ใช่บุคคลแต่เป็นพระธรรมวินัยและพุทธบริษัทที่ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามีคุณสมบัติที่เป็นเลิศ แต่ผู้นำในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคล และผู้ปฏิบัติงานไม่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับพุทธบริษัทในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

#### ๕.๑.๑.๒ สภาพปัญหาและอุปสรรคของบุคลากรในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

๑. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน (Job Specification) กว้างมากเกินไป ไม่ชัดเจน ทำให้การคัดเลือกคนได้คนที่ไม่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน

๒. คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานทุกคนไม่มีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้นำองค์การในความหมายของพระพุทธศาสนาที่เป็นผู้นำ

๓. ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔. ผู้ปฏิบัติงานไม่มีจิตสาธารณะ เอื้อเพื่อเผื่อแผ่ต่อเพื่อร่วมงาน

๕. ผู้ปฏิบัติงานไม่มีทักษะชีวิตที่ทำให้เกิดการสงเคราะห์งาน ตนเอง และเพื่อนร่วมงานให้เป็นมนุษย์ผู้ประเสริฐ

๖. การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานหลักไม่เป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะวิธีการฝึกอบรมตนเองก่อนการปฏิบัติงาน

๗. ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานบางหน่วยงานหนักเพราะมีการผลักภาระโดยผู้บริหารระดับสูง ส่งงานมาตามลำดับชั้น

๘. ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ศึกษา ปฏิบัติงานตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ไม่มีการสอนงานสมาชิกใหม่ในองค์กร ไม่มีการแก้ไขปัญหาเมื่อมีผู้กล่าวร้ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ๕.๑.๒ พัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ผลการศึกษาเอกสารทางวิชาการ การสัมภาษณ์ และการสังเคราะห์ ประเด็นพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้ศึกษาพบว่า

๑. โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาประกอบด้วย พระธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง พระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติเพื่อความมีระเบียบวินัย และพระสัทธรรม ดำรงมั่นพระธรรมวินัยนั้น เป็นศาสดาหรือผู้นำในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาแทนพระพุทธเจ้าผู้เป็นศาสดาของโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

๒. โครงสร้างพระพุทธศาสนามีสาวกของพระพุทธเจ้า ซึ่งได้แก่พุทธบริษัทสี่ ประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา

๓. พุทธบริษัทสี่ผู้เป็นสาวกของพระพุทธเจ้าเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติเพียบพร้อมดังนี้

ก. ศึกษาพระธรรมอย่างแตกฉานเป็นพหูสูต

ข. ปฏิบัติตนตามที่ศึกษาพระธรรมมาจนถูกต้องและได้รับผลแห่งการปฏิบัติตามหลักธรรมที่ถูกต้อง

ค. มีความสามารถถ่ายทอดเผยแผ่หลักธรรมให้กับบุคคลอื่น รู้ตามหลักธรรมอย่างถูกต้อง

ง. มีความสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกล่าวร้าย ให้ร้าย เข้าใจผิดพระพุทธศาสนาได้อย่างถูกต้องตามหลักธรรมหมายถึงเป็นผู้มีวิญญานของผู้ปกป้องพระพุทธศาสนา

๔. คุณสมบัติของพุทธบริษัทสี่ที่เพียงพอ การศึกษาหลักธรรม และการปกป้องพระพุทธศาสนาอย่างถูกต้องตามหลักธรรม โดยคุณสมบัติดังกล่าวมีพร้อมทั้งภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ทั้งระดับเถระ มัชฌิมะ และนวกะ

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการพัฒนาตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา เมื่อนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ทำให้มีการนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



### ๕.๑.๓ การนำเสนอพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

ตามวัตถุประสงค์ข้อที่สาม ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ การสัมภาษณ์ และการสังเคราะห์ โดยนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาประยุกต์เพื่อนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้ศึกษาพบว่า

๑. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างแบบระบบราชการเครื่องจักรกลที่มีขนาดใหญ่ มีภารกิจที่กำหนดได้ในวิสัยทัศน์ คือ เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นเลิศในการเสริมสร้างส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติตามบทบาทและภารกิจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นผู้นำองค์การตามหลักพระพุทธศาสนา

โดยในปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีวิสัยทัศน์คือ "เป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจ ของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้าทันสมัยโปร่งใส และเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุดของปวงชน"

ดังนั้น ภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีดังนี้

(๑) การสนับสนุนภารกิจกระบวนการนิติบัญญัติ คือ การร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้บริหารราชการแผ่นดิน

(๒) การสนับสนุนด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ความเดือดร้อนของประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เดือดร้อน

(๓) การสนับสนุนด้านการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ เช่น การทำสนธิสัญญา

(๔) การสนับสนุนภารกิจด้านการวางแผนและการสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยี การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์

(๕) การสนับสนุนภารกิจอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒. ภารกิจหลักและภารกิจรองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของหน่วยงานย่อยในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีองค์ประกอบสำคัญตามหลักพระพุทธศาสนา ดังนี้

(๑) เป้าหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรชัดเจนเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนของหน่วยงานย่อยในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(๒) ใบพรรณางาน (Job description) หรือลักษณะงานที่ทำงานมีความชัดเจน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและงานที่ต้องปฏิบัติในลักษณะที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ศึกษางาน ปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะงานด้วยตนเอง แนะนำ และสอนผู้อื่นได้ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร

(๓) คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน (Job Specification) การกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน มีรายละเอียดที่ชัดเจนตามลักษณะงาน โดยเน้นที่การทำงานให้ได้ตามระบบงานที่เอื้อต่อการศึกษาระดับปริญญาตรี ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ

๓. ผู้นำตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา คือ พระธรรมวินัย ซึ่งปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนเป็นศาสดาของพระพุทธศาสนา เป็นธรรมชาติ เป็นจริง ไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งพระธรรมและพระวินัยเป็นผู้นำแทนพระพุทธเจ้า ดังนั้น โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีผู้นำเป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รวมถึงใบพรรณนาลักษณะงานที่ต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจนของทุก ๆ ตำแหน่งในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และหลักธรรมสำหรับนักบริหารโดยเฉพาะศีล สมาธิ และปัญญา ซึ่งนำมาบูรณาการให้นักบริหารระดับสูงบริหารงานตามหลักพระพุทธศาสนา

๔. สมาชิกในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ประกอบด้วย ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา บุคคลเหล่านี้มีคุณสมบัติที่เพียบพร้อม มีความเพียร มีสติ สัมปชัญญะ ทำหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาหลักธรรม การปฏิบัติตามหลักธรรมอย่างถูกต้อง การเผยแผ่หลักธรรมให้ผู้อื่นได้รู้ตาม และการแก้ไขเมื่อมีผู้กล่าวร้ายองค์การพระพุทธศาสนาเป็นผู้ปกป้ององค์การพระพุทธศาสนาอย่างสมบูรณ์ สมาชิกของโครงสร้าง

๕. ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ คน ต้องบริหารงานและปฏิบัติงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน ลักษณะงานที่ทำ ด้วยการศึกษารายละเอียดของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน ลักษณะงานที่ทำ การปฏิบัติงานตามที่ได้ศึกษาการเผยแผ่กฎหมาย กฎ ระเบียบฯ ให้กับสมาชิกในองค์การที่ทำงานด้วยกันให้รู้ตามได้อย่างถูกต้อง รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง จึงจะเป็นโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

นอกจากนั้น สมาชิกทุกคนในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรฝึกฝนตนเองตามหลักธรรมวินัยอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีสติ สัมปชัญญะ และอดทนด้วยความเพียรต่อภารกิจต่าง ๆ ด้วยการศึกษางาน การปฏิบัติงาน การสอนงาน และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามหลักพระพุทธศาสนาที่ว่าตนเป็นที่พึ่งแห่งตน

๖. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา จึงต้องมีองค์ประกอบของพระธรรมวินัยและพุทธบริษัทสี่ ในองค์การพระพุทธศาสนาที่มีคุณสมบัติเพียบพร้อมตามที่พระพุทธเจ้าทรงพิจารณาแล้วว่าคุณสมบัติสมบูรณ์ สามารถศึกษาหลักธรรมอย่างเป็นพหุสูต การปฏิบัติตนตามหลักธรรม การเผยแผ่หลักธรรมให้ผู้อื่นอย่างถูกต้อง และสามารถปกป้ององค์การพระพุทธศาสนา ทำให้องค์การพระพุทธศาสนามีความมั่นคงมานานกว่า ๒๖๐๐ ปี และจะมีผู้สืบทอดทำให้องค์การพระพุทธศาสนาต่อไป

#### ๕.๑.๔ องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย

การศึกษาการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้ศึกษาได้ค้นพบองค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัยคือโครงสร้างองค์การ

พระพุทธศาสนาเป็นองค์ความรู้ใหม่ (New Paradigm) ที่เป็นความจริงที่สามารถนำไปปรับใช้กับการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนพระองค์ความรู้ใหม่ตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาคือผู้นำองค์การประกอบด้วยพระธรรมและพระวินัย และผู้ปฏิบัติงานคือพุทธบริษัทที่มีความรู้ความสามารถที่เป็นพหุสัทธิเพราะมีการศึกษา การปฏิบัติและสามารถเผยแผ่ได้ตามพระธรรมวินัย ประการสำคัญเมื่อมีการกล่าวร้ายพระพุทธศาสนาก็สามารถแก้ไขคำกล่าวร้ายนั้นด้วย พระธรรมวินัย จะเห็นได้ว่าองค์ความรู้ใหม่นี้สามารถนำไปใช้ได้ด้วยเหตุ ด้วยผล ด้วยกาล และด้วยชุมชนหรือทุกหน่วย นั่นเอง

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ

### ๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะทั่วไป

๑. การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนานั้น ต้องนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาส่งเสริมเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดใหม่โดยการกำหนดที่ประกอบด้วยโครงสร้างและผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งตามหลักพระพุทธศาสนา ผู้นำคือพระธรรมวินัยและผู้ปฏิบัติงานหลักที่ทำหน้าที่โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา คือ พุทธบริษัทได้แก่ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา รวมถึงคุณสมบัติของพุทธบริษัทสี่ที่เพียบพร้อม จึงจะทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพัฒนาไปตามหลักพระพุทธศาสนาเป็นการพัฒนาโครงสร้างที่ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายทั้งระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวอย่างยั่งยืนถาวรมากกว่าวิธีอื่น ๆ

๒. การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาที่เป็นรูปธรรมให้เกิดความชัดเจนและรวดเร็ว คือการให้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศเป็นผู้นำองค์การแม้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลง แต่การแก้ไขต้องใช้เวลานาน เพราะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ส่วนโครงสร้างตั้งขึ้นจากภารกิจที่รองรับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ถ้าให้ผู้นำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคือ กฎหมาย กฎ ระเบียบ เช่นเดียวกับองค์การพระพุทธศาสนาที่มีพระธรรมพระวินัยเป็นผู้นำองค์การ จะทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมั่นคงมากขึ้น

แนวทางการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องนำหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่มีหลักธรรมวินัยเป็นศาสดาหรือผู้นำในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าไม่ได้มอบหมายให้บุคคลดูแลองค์การพระพุทธศาสนา แต่พระพุทธเจ้าทรงให้พระธรรมวินัยเป็นศาสดาขององค์การพระพุทธศาสนา และสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา พระธรรมวินัยเป็นที่นับบริหารระดับสูงในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ซึ่งทรงแสดงมีจำนวนมากถึง ๘๔,๐๐๐ พระธรรมชั้นตรี และพระวินัยที่ทรงบัญญัติเป็นไปเพื่อความเรียบร้อย

ความผาสุก ขององค์การพระพุทธศาสนา เพื่อขจัดคนไม่ได้ออกจากองค์การพระพุทธศาสนา ทำให้พระพุทธศาสนาดำรงมาจนถึงปัจจุบันเป็นผลจากพุทธบริษัทที่มีคนดีมากกว่าคนไม่ดี

๓. สมาชิกในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจึงเป็นบุคคลที่มีศีล สมาธิ ปัญญา มีหลักธรรมที่เป็นพื้นฐานของนักบริหาร คือ ทศพิธราชธรรม หลักธรรมสำหรับสมาชิกอื่น ๆ คือ อิทธิบาท ๔ พรหมวิหารสี่ ซึ่งให้สมาชิกทุกคนในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีศีล สมาธิ และปัญญาในการปฏิบัติงานและเป็นการสร้างความหมั่นเพียร อดทน อดกลั้น ทำความดี มีเมตตา กรุณาต่อเพื่อนร่วมงาน ตนเองและงานที่ทำงานซึ่งทำให้นำไปสู่การพัฒนาสมรรถนะหลักของสมาชิกในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๔. โครงสร้างองค์การตามหลักธรรมมาภิบาล หลักธรรมมาภิบาลซึ่งกำหนดให้โครงสร้างองค์การมีขนาดเล็ก เรียบง่าย โดยโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา ส่งเสริมให้มีลักษณะเป็นโครงสร้างองค์การแบบเรียบง่าย จึงนำไปสู่การปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา การเป็นโครงสร้างองค์การที่เรียบง่าย ขนาดเล็ก มีองค์ประกอบที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ข้อบังคับ ประกาศ มาตรฐานงาน เป็นผู้นำ และมีสมาชิกในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาปฏิบัติงานโดยการศึกษาอำนาจหน้าที่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ เหล่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ศึกษาอย่างละเอียด การเผยแพร่หรือเรียนในองค์การว่าการสอนงาน และการแก้ไขปัญหาการทำงานได้ โดยมีนักบริหารระดับสูง นักบริหารระดับกลาง และนักบริหารระดับต้น เป็นพี่เลี้ยง ในขณะที่ฝ่ายเสนาธิการทำหน้าที่ตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับฝ่ายสนับสนุนที่มีมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนที่ต้องสนับสนุนทุก ๆ ด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายปฏิบัติงานหลัก จะทำหน้าที่ด้วยความอดทนตามหลักพระพุทธศาสนา

๕. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา มาศึกษาและส่งเสริมเพื่อให้เข้าใจในหลักธรรมอย่างถูกต้อง เพราะจะทำให้ สมาชิกในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสติ สัมปชัญญะ เพื่อไม่ให้มีการบิดเบือนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เป็นผู้นำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๖. โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่มีความยั่งยืนมากกว่า ๒๖๐๐ ปี ว่าหลักธรรมหรือพระธรรมวินัย เป็นจริงไม่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา พุทธบริษัทเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติเพียบพร้อมทั้งการศึกษา พระธรรมวินัย ธรรม การปฏิบัติตนตามพระธรรมวินัยการเผยแพร่ให้คนอื่นเข้าใจตามหลักธรรมอย่างถูกต้อง และการปกป้องพระพุทธศาสนา โดยในทางปฏิบัติไม่พิจารณาจากพุทธบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้ โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาจึงให้สมาชิกทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการนำกฎหมาย กฎระเบียบ มาเป็นผู้นำองค์การ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ต้องทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา

๗. โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาองค์การทุกแห่งควรจัดโครงสร้างองค์การที่มีขนาดเล็ก เรียบง่าย โดยผู้กำหนดโครงสร้างมีความรู้ความเข้าใจว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นผู้นำองค์การ องค์การควรมีคนเรียบง่าย มีขนาดเล็ก กระบวนการเสร็จด้วยบุคคลเดียวเช่นเดียวกับการให้บริการที่

จุดเดียว (one stop Service) สมาชิกในองค์กรมีคุณสมบัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามแนวทางของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เป็นผู้นำ ภายใต้ความถูกต้อง เที่ยงตรง และชัดเจน

๘. คุณสมบัติของสมาชิกในสำนักงานที่มีความเพียบพร้อมเช่นเดียวกับพุทธบริษัท จึงนำไปสู่การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลภายใต้โครงสร้างองค์กรที่มีลำดับชั้นน้อย หรือไม่มีลำดับชั้นเลย กระจายอำนาจไปที่ผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งความเป็นทางการอยู่ที่มาตรฐานการทำงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ชัดเจน

๙. ผู้นำองค์กร คือ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่บัญญัติขึ้นด้วย ตามเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน และการมีคุณธรรมตามหลักธรรม เปิดเผยโปร่งใส ตรวจสอบได้ จะทำให้วัฒนธรรมองค์กรเปลี่ยนแปลงไปตามหลักพระพุทธศาสนา

๑๐. โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพัฒนา ตามหลักพระพุทธศาสนา ควรมีการทดลองโครงสร้างฯ ใหม่ ที่มีการปรับปรุง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

๑๑. การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนานำคือกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ไปสู่ผู้นำที่มีคุณธรรม ซึ่งได้แบ่งมาตรฐานการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงาน และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานทุกคนอย่างครบถ้วนและชัดเจน

๑๒. สมาชิกทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของตนเองตามหลักพระพุทธศาสนา เพื่อการปฏิบัติงานและการบริหารงานที่บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร โดยการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานของตนเอง การปฏิบัติงานตามกฎหมาย การสอนงานสมาชิกใหม่ในองค์กรตามกฎหมาย และการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องที่มีต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑๓. วัฒนธรรมโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นองค์กรที่มั่นคง ยั่งยืน ด้วยหลักธรรม มีสติ สัมปชัญญะ อุดม มีเมตตา กรุณา ต่องานต่อตนเอง และต่อเพื่อนร่วมงาน โดยการพัฒนาสมาชิกในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

### ๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะการศึกษาวิจัยต่อไป

๑. การศึกษาหรือวิจัย กระบวนการ ระบบงานตามภารกิจต่าง ๆ ที่ทำให้โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา เป็นการปฏิบัติงานและการบริหารงานเชิงพุทธที่ทำให้เป็นจริง และได้รับการยอมรับและหน่วยงานอื่น ๆ นำไปเป็นตัวอย่าง

๒. การศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาคุณสมบัติสมาชิกทุกคนในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา เพื่อนำผลที่ได้มาจัดทำหลักสูตรโครงการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. การวิจัยระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาบุคลากรด้วยโครงสร้างและระบบงานของข้าราชการที่ทำงานในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา

## บรรณานุกรม

### ๑. ภาษาไทย :

#### ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

#### ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

##### (๑) หนังสือ

คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : พฤศจิกายน, ๒๕๓๑.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. เอกสารการวิจัย. กรุงเทพฯ : สิงหาคม ๒๕๒๙.

\_\_\_\_\_ . และอัจฉราพร กุมุทพิสัย. ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ. เอกสารวิจัย. กทม, ๒๕๒๙.

\_\_\_\_\_ .การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. เอกสารการวิจัย. กรุงเทพฯ : สิงหาคม, ๒๕๒๙.

มนตรี รุประสูวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๖. ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน, ๒๕๓๐.

\_\_\_\_\_ .แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการของคณะกรรมการ. ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

มนตรี รุประสูวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๖. ชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙ และชุดปัจจุบัน ๒๕๓๐.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). นิติศาสตร์แนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๙.

พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๓.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). พุทธธรรมฉบับปรับปรุงและขยายความ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๓.

- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1970- ค.ศ. 1980, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- \_\_\_\_\_. ทฤษฎีองค์การ, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ข้อเสนอเพื่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย. เอกสารสิ่งพิมพ์. กทม, ๒๕๔๒.
- วรเดช จันทรศร และคณะ. การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : มีนาคม, ๒๕๓๕.
- วิภาส ทองสุทธิ. พฤติกรรมองค์การ. สำนักพิมพ์ วิทยาศาสตร์. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๒.
- เสฐียรพงษ์ วรรณปก. พุทธศาสนาธรรมและวิจารณ์. บริษัทพิมพ์เรศ พรินต์ติ้ง เซนเตอร์ จำกัด. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓.
- \_\_\_\_\_. คำบรรยายพระไตรปิฎก. พิมพ์ครั้งที่ ๖. ธรรมสภา. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๓.
- สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยการปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, บริษัทเอกไทการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร น. ๘ สำนักงานพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙.
- \_\_\_\_\_. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๑, กรุงเทพมหานคร. สำนักงานพิมพ์. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑.

## (๒) ภาษาอังกฤษ

- Chester Barnard. *The Functions of the Executive* Cambridge Massachusetts ; Harvard University Press, 1976.
- Henry Mintzberg. *The Structuring of Organization* Englewood Cliffs. New Jersey. Prentice ,1979.
- \_\_\_\_\_. *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs. New Jersey. Prentice-Hall. Inc, 1983.
- \_\_\_\_\_. *The Structuring of Organization* Englewood. New Jersey : Prentice, 1979.
- \_\_\_\_\_. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs. New Jersey.
- \_\_\_\_\_. *The Structure of Organizations*. Englewood. New Jersey : Prentice – Hall. Inc. 1979.
- Max Weber. *The Theory of Social and Economics Organization*. A.M. Henderson and Talcott Parsons. Trans. New York : The Free Press, 1947.
- Richard Blackbarn and Larry Cummings. “Cognitions of Work Unit Structure”. *Academy of Management Journal*. December, 1982.
- Stephen P. Robbins. *Organization Theory*. 1987.
- Werner. J.M.. & DeSimone. R.L. 2006. *Whuman resource development 4<sup>th</sup> ed.. w 2006*. Singapore : Thomson.

**(๓) วิทยานิพนธ์**

จรวยพร สุวรรณพันธ์. “ความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภา ปี พ.ศ. ๒๕๓๕”. สารนิพนธ์. กรุงเทพฯ : พฤษภาคม , ๒๕๓๕.

ทัศนาวงษาทัศน. “นโยบายพัฒนาการเมือง : ศึกษากรณีการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา”. เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนตรี เต่งตระกูล. “รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ”. วิทยานิพนธ์ปริญญา**มหาบัณฑิต**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗.

วันนพ ศรีประภาภรณ์ และคณะ. “รัฐสภาไทย : กรณีศึกษาการปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. **ภาคินิพนธ์หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางการจัดการภาครัฐและเอกสาร**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์. “ทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา”. **เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

**(๔) กฎหมาย**

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๓๔ ก ๑ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. มาตรา ๑๗๖. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการพิมพ์. กทม., ๒๕๕๐. พุทธศักราช ๒๕๕๐

\_\_\_\_\_. มาตรา ๑๑๑. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการพิมพ์. กทม., ๒๕๕๐.

**(๕) สื่ออิเล็กทรอนิกส์**

รัฐฐาธิป จันทรครุฑ ทรัพย์รวงทอง.ดร.. “หลักทฤษฎีองค์การ”. ๒๕๕๕ ออนไลน์ แหล่งที่มา : [http://doctorpuk.clogspot.com/2012/07/blog-post\\_5978.html](http://doctorpuk.clogspot.com/2012/07/blog-post_5978.html).

สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์”. ๒๕๕๕ ออนไลน์. แหล่งที่มา : <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=6282.0>



ภาคผนวก

## การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย Stakeholders Analysis

.....

### ๑. วัตถุประสงค์

เพื่อระดมความเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ความต้องการ วิสัยทัศน์ และแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

### ๒. กลุ่มเป้าหมาย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกวุฒิสภา
- ข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ๓. สภาพแวดล้อมของการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ปริมาณงานมากขึ้น และมีความสลับซับซ้อนสูงขึ้น

- จำนวนของ สส. และ สว. เพิ่มมากขึ้นจากในปัจจุบัน
- การสนับสนุนบทบาทภารกิจหน้าที่ใหม่ของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนบุคคล เป็นต้น

### ๔. ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน

- กระบวนการประชุม
  - ยังขาดการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการประชุม รวมทั้งการจัดเก็บและสืบค้นรายงาน ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงงานระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในแต่ละสภาและระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดปัญหาความซ้ำซ้อนภายใน
- กระบวนการวิชาการ
  - ขาดข้อมูลสนับสนุนทางด้านวิชาการที่ทันสมัยในด้าน/สาขาต่าง ๆ และข้อมูลเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
  - ขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายหรือติดตามความก้าวหน้าของมติสภา
- กระบวนการให้บริการ
  - ค่อนข้างล่าช้า ไม่มีศูนย์กลางการให้บริการ และแก้ไขปัญหาของสมาชิกอย่างครบวงจร (one stop services)
  - งานด้านพิธีกร ต้อนรับ ยังขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม เป็นระบบ

- บุคลากร
  - ยังไม่เพียงพอและขาดความพร้อมที่จะสนับสนุนงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และการปฏิบัติงานตามภารกิจใหม่ของรัฐสภา
  - การเกลี้ยอัตรากำลังภายในยังไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน
  - ขาดทักษะและความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย
  - เจ้าหน้าที่สายวิชาการไม่สามารถก้าวหน้าในสายอาชีพได้อย่างเหมาะสม ทำให้ไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้
  - ผู้ช่วย สส. ยังขาดกระบวนการกลั่นกรองที่ดี เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเหมาะสมดำรงตำแหน่ง
- งบประมาณ
  - ไม่มีงบประมาณด้านการวิจัยของวุฒิสภาโดยตรง
- สถานที่
  - ค่อนข้างแออัดคับแคบไม่สามารถรองรับภารกิจได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- อื่น ๆ
  - ลักษณะงานบางส่วนไม่สามารถเตรียมการ และคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เนื่องจากธรรมชาติงานเกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง
  - ยังให้เอกชนเข้ามารับช่วงดำเนินการ (sub contracting) น้อย
  - คู่มือการปฏิบัติงานยังไม่ชัดเจนและเป็นระบบ
  - การประชาสัมพันธ์ระบบงานของรัฐสภาให้ประชาชนได้รับทราบไม่เป็นระบบที่ชัดเจน

## ๕. ข้อเสนอแนะ/แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน

- ควรให้มีการรวมหน่วยงานที่ให้บริการหรือสนับสนุนการดำเนินงานของทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เข้าด้วยกัน เช่น งานรายงานขอเลข งาน รักษาความปลอดภัย งานต่างประเทศ งานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
- งานบางส่วนควรจัดให้มีการจัดองค์กรในรูปแบบหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐสภา เช่น หอสมุดรัฐสภา สถาบันวิทยุและโทรทัศน์ งานเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น
- การใช้วิธีการให้เอกชนรับช่วงดำเนินการ (sub contracting) ในภารกิจบางลักษณะที่มีความเป็นไปได้
- การแยกเจ้าหน้าที่สายวิชาการออกจากเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนทั่วไปเพื่อสร้างความก้าวหน้าในสายอาชีพที่แตกต่างกันออกไป
- ภารกิจงานด้านวิจัยและพัฒนาของรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตยต้องพัฒนาหรือโอนให้หน่วยงานในเครือรัฐสภา เช่น สถาบันพระปกเกล้า

### สรุปการประชุมกลุ่มย่อย

ข้าราชการระดับต้น ระดับกลาง ระดับสูง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วันอังคารที่ ๑๙ เดือน สิงหาคม ๒๕๕๕ เวลา ๙.๐๐-๑๒.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : ที่ปรึกษาในฐานะที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนาต้องการทราบแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดกลยุทธ์และปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และความคาดหวังของบรรดา ส.ส., สว. ในอนาคต โดยไม่ต้องยึดติดโครงสร้างเดิม
- ผู้บริหารระดับกลาง : การมองดังกล่าวไม่ทราบว่าจะมองจากบนลงมาล่างหรือจากล่างขึ้นข้างบน ครับ
- ผู้สัมภาษณ์ : อันนี้ต้องเข้าใจร่วมกันก่อนว่าการมองหมายถึงการมองไปยังภาพอันพึงประสงค์ในอนาคตที่ต้องการให้เป็นอาจจะใช้เวลา ๓-๕ ปีก็ได้
- ผู้บริหารระดับกลาง : ขอแสดงความคิดเห็นต่อกรณีนี้ว่าในอนาคตนี้บทบาทของพวกเราต้องเพิ่มมากขึ้นแน่ เพราะ ส.ส. ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีแล้วการที่สมัยประชุมก็มากขึ้น ส.ส. มีคุณสมบัติมากขึ้น ดังนั้น ภารกิจต่าง ๆ จะต้องชัดเจนไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการหรือกฎหมายและงานสนับสนุนด้านต่าง ๆ เราควรกำหนดให้แต่ละสายงานมีเอกภาพในส่วนของตนที่กล่าวมานี้เป็นส่วนแรก ในส่วนที่ ๒ บุคลากรในแต่ละกองมีคุณภาพอยู่แล้ว การจะพัฒนาศักยภาพของเขาให้มากขึ้นส่งผลต่อคุณภาพของงานให้มากที่สุด การบริหารงานควรยึดหลักการบริหารเป้าประสงค์ต้องการมากกว่ายึดวิธีการแบบแผนเก่า ๆ ที่เป็นการเพิ่ม ขั้นตอนทำให้ไม่สะดวก ลาช้า
- ผู้สัมภาษณ์ : สรุปแล้วพวกเราเห็นตรงกันว่าสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป บทบาทภารกิจต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยน สรุปได้ดังนี้
๑. กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการประชุม
  ๒. กลุ่มสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย
  ๓. กลุ่มการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๔. กลุ่มงานทั่ว ๆ ไป หรืองานช่วยอำนวยความสะดวก  
๕. กลุ่มพิเศษอื่น ๆ เช่น หอสมุด สถาบันวิทยุ เป็นต้น
- ผู้บริหารระดับกลาง : งานวิจัยน่าจะเป็นงานวิชาการด้วย โดยเฉพาะงานให้บริการค้นคว้าข้อมูลเพื่อช่วยในด้านการออกกฎหมาย
- ผู้สัมภาษณ์ : งานเกี่ยวกับการออกกฎหมายต้องมีงานวิชาการรองรับอยู่แล้ว จึงไม่ควรอยู่ในกลุ่มเดียวกัน
- ผู้บริหารระดับกลาง : การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหมายความว่าอย่างไร
- ผู้สัมภาษณ์ : ก็คือ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายซึ่ง ส.ส. อาจต้องการให้พวกเราช่วยเหลือตรงนี้ด้วย
- ผู้บริหารระดับสูง : ภารกิจหลักของเรา ก็คือ การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมจะมีทั้งการออกกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย ส่วนงานอื่น ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณรัฐสภา งานธุรการ บริการ อำนวยความสะดวก เป็นเรื่องรอง เรื่องหลัก คือ ด้านการประชุม งานอื่น ๆ เป็นเรื่องรอง ทั้งนี้เพื่อช่วยสนับสนุน และสนองต่อความต้องการของสมาชิกรัฐสภา ให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- ผู้สัมภาษณ์ : มีงานบางอย่างอยู่ร่วมกันไม่ได้แยก เพราะสนับสนุนภารกิจทั้ง ๒ สภาได้คืออยู่แล้ว เช่น งานของหอสมุดรัฐสภา และศูนย์คอมพิวเตอร์ งานต่างประเทศ
- ผู้บริหารระดับสูง : งานด้านต่างประเทศยังไม่ได้พูดถึงจะแยกออกมาหรืออย่างไร โดยส่วนตัวเห็นว่าควรแยกออกมาต่างหาก
- ผู้สัมภาษณ์ : ตรงนี้ต้องดูว่าเป็นงานหลักหรืองานรองที่มีหน้าที่สนับสนุน
- ผู้บริหารระดับต้น : สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และสำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การรัฐสภาอยู่และมีสัมพันธ์ภาพกับรัฐสภาของต่างประเทศ เพื่อประสานสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารของรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภา สำนักนี้น่าจะแยกออกมาต่างหาก

- ผู้บริหารระดับสูง : อีกรุ่นคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา น่าจะรวมเป็นงานของรัฐสภา เพราะเรามีคณะกรรมการฝ่ายรัฐสภาเป็นบอร์ดใหญ่ของเราอยู่แล้วขอฝากด้วย
- ผู้สัมภาษณ์ : สรุปแล้วเราจัดกลุ่ม ดังนี้
- กลุ่มที่ ๑ งานการประชุม งานกระบวนการนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย งานการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่แยกออกอย่างชัดเจน
- กลุ่มที่ ๒ งานด้านวิชาการ ซึ่งรวมเรื่องต่างประเทศด้วย งานกลุ่มนี้รวมเรื่องการศึกษาวิจัยด้วย
- กลุ่มที่ ๓ เรียกว่างานสนับสนุนกลาง (Central Service) เป็นการรวมเองงานช่วยอำนวยความสะดวกด้านการให้บริการงาน IT งานบริหารบุคคล งานประชาสัมพันธ์ และงานอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากงานกลุ่มอื่น ๆ เช่น วิทยุ หอสมุด ทั้งหมดนี้เป็นเพียงการระดมความคิดเห็นเบื้องต้นเท่านั้น เพราะยังจะต้องสำรวจแนวคิดและความต้องการของ ส.ส. และ ส.ว. เพื่อนำมาประมวลกันอีกด้วย งานการประชุมต้องมากขึ้นแน่ เพราะจำนวน ส.ส. เพิ่มขึ้นเป็น ๕๐๐ คน ซึ่งงานส่วนนี้จะสนับสนุนบรรดาส.ส. ให้การปฏิบัติงานนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้อย่างไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : งานการประชุมไม่ค่อยมีปัญหาแต่จะมีปัญหาในเรื่องของอุปกรณ์มากกว่า
- ผู้บริหารระดับกลาง : การประชุม ๒ ระดับ คือ การประชุมสภากับการประชุมคณะกรรมการ การประชุมจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้จะต้องอาศัยระบบการบริหารจัดการที่ดี อาจต้องพิจารณาถึงข้อบังคับว่าต้องทำอะไรจึงจะแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งงานวิชาการจะช่วยส่วนนี้ได้มากโดยเฉพาะการเฟ้ลิ่งข้อมูลการประชุมคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎร
- ผู้บริหารระดับกลาง : หลักการทำงานของ ส.ส. คือ
๑. การออกกฎหมาย
  ๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๓. การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญๆ เช่น สนธิสัญญา ซึ่งเรื่องนี้จะต้องมีข้อมูลที่เพียงพอ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องพัฒนาศักยภาพให้เป็นผู้อำนวยการหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะให้ได้

ผู้สัมภาษณ์ : ผมเห็นด้วยที่ข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งข้อมูลนั้นก็อยู่ที่ความชำนาญในแต่ละด้านแตกต่างกัน ประเด็นอยู่ที่เราจะเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ เข้าหากันได้อย่างไร

ผู้บริหารระดับล่าง : ข้อมูลต่าง ๆ เราจะให้ตามวาระ เช่น ก่อนการประชุมร่าง พ.ร.บ. และก่อนจะอภิปรายในการประชุมหรือการแนะนำจัดสัมมนาต่าง ๆ แต่ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวาระการประชุมกระทันหันซึ่งเราไม่สามารถให้บริการได้ทัน

ผู้สัมภาษณ์ : เป็นไปได้ไหมที่เราจะแก้ไขปัญหานี้โดยนำระบบ IT มาช่วยซึ่งสามารถสร้างโปรแกรมบอกข้อมูลในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันหรือมีฉะนั้น อาจสร้างทีมงานในลักษณะของหน่วยพิเศษต่างหาก

ผู้บริหารระดับสูง : ในเรื่องการประชุมสภาบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่นอกเหนืออำนาจควบคุมของข้าราชการ เพราะมีการเมืองแทรกอยู่ตลอด ทางที่ดีเราต้องปรับปรุงพัฒนาบุคลากรและเอกสารประกอบเพื่อให้รับสถานการณ์ได้ทัน ขณะนี้มีการรับผู้มีความรู้ปริญาโทจำนวนมาก บุคลากรควรได้รับการพัฒนาเรื่องการร่างกฎหมายให้มีความเชี่ยวชาญ อีกเรื่องคือ งบประมาณที่ขาดแคลน

ผู้บริหารระดับกลาง : ปัจจุบันนี้เรามีนักวิชาการประจำตัวสมาชิกอยู่ซึ่งสามารถให้ข้อมูลได้ซึ่งเราควรจะไปพัฒนาในส่วนนี้

ผู้บริหารระดับกลาง : จุดอ่อนอย่างหนึ่งของเราคือเราไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายเหมือนกับสำนักงานกฤษฎีกาทั้งที่เป็นหน่วยงานนิติบัญญัติ

ผู้สัมภาษณ์ : ส่วนนี้ก็คงต้องเตรียมคนให้พร้อม ผมเห็นด้วยว่าเราต้องมีผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อย ๒ กลุ่มคือ กลุ่มศึกษาวิจัยนโยบายเฉพาะด้าน และกลุ่มที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายและทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยเหลือบรรดา ส.ส. และกรรมาธิการต่าง ๆ ทำให้งานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- ผู้บริหารระดับกลาง : ปัญหาอีกอย่างคือ เรื่องขอเงินเวลา แม้ว่าเอกสารทางวิชาการจะดีแต่สมาชิกดูไม่ทันก็ไม่เกิดประโยชน์
- ผู้สัมภาษณ์ : ถ้าเป็นธุรกิจก็ต้องพูดว่าตลาดของเราเปลี่ยนแปลงไปแล้ว
- ผู้บริหารระดับกลาง : ปัญหาตรงนี้เกิดจากการที่สมาชิกเร่งรัดเรามาก เช่น ร่างวันนี้ได้วันนี้หรืออีก ๓ วัน ๕ วัน ต้องได้คุณภาพที่ออกมาจึงไม่ดี แม้ว่าเราจะส่งคนไปอบรมเพื่อเพิ่มสมรรถนะแล้วก็ตาม ตรงนี้เป็นปัญหามากการร่างกฎหมายต้องให้ถูกใจสมาชิกให้ได้ แม้จะไม่ถูกต้องในเชิงวิชาการ ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนที่ทางสำนักงานประสบปัญหาโดยตลอด
- ผู้สัมภาษณ์ : เป็นไปได้ไหมที่เราจะกำหนดมาตรฐานในเรื่องเงื่อนไขขึ้นมาว่าเรื่องปกติใช้เวลากี่วัน ถ้าเป็นฉุกเฉินกี่วัน
- ผู้บริหารระดับสูง : ปัญหาอีกอย่างคือบุคลากรทางกฎหมายมักจะอยู่กับเราไม่นาน ความต่อเนื่องจึงไม่มีทางที่ดีเราควรกำหนดมาตรการจูงใจในเรื่องความก้าวหน้าทางสายงานให้เขา
- ผู้สัมภาษณ์ : กรณีนี้ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยก็จะมีตำแหน่งทางวิชาการให้เขาสามารถเติบโตได้โดยปราศจากการเมืองเข้ามาแทรกแซง ดังนั้นเราจะต้องสร้างระบบบริหารงานบุคคลขึ้นมารองรับให้เขาสามารถก้าวขึ้นเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้ได้
- ผู้บริหารระดับกลาง : หากจะสร้างระบบขึ้นมารองรับโดยกำหนดระยะเวลาการให้บริการให้ชัดเจนจะเป็นกี่ยกวันก็แล้วแต่จะสามารถทำได้หรือไม่
- ผู้สัมภาษณ์ : ทำได้แต่ก็ต้องมีข้อยกเว้นไว้ด้วยการสร้างระบบขึ้นมา แม้ว่าจะมีการเกรงใจกันในบางกรณีแต่ก็ดีกว่าไม่มีเลย
- ผู้บริหารระดับกลาง : ต้องเตรียมระบบไว้รองรับ ส.ส. จำนวน ๕๐๐ คน ถ้าไม่เตรียมการทำงานต้องแย่งอย่างนั้นหรือ
- ผู้สัมภาษณ์ : การเตรียมการเป็นเพียงการจัดระบบอย่างหนึ่งเพื่อรองรับความจำเป็นเร่งด่วนของผู้ขอข้อมูล เพราะสมาชิกส่วนใหญ่แล้วต้องอาศัยข้อมูลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม



- ผู้บริหารระดับกลาง : ในส่วนนี้เป็นห่วงมากเพราะสมาชิกที่เพิ่มขึ้นเป็น ๕๐๐ คน ได้ข่าวว่าจะประชุมทุกวันเพราะภารกิจไม่เกี่ยวกับ ครม.
- ผู้บริหารระดับกลาง : ระบบที่สร้างขึ้นมาก็เพื่อรองรับการใช้บริการของสมาชิกในอนาคต เพราะเราไม่สามารถตั้งรับได้อีกแล้ว จะต้องรุกคือต้องเตรียมระบบและคนให้ทันและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ ระบบการบริหารจัดการก็ต้องปรับเปลี่ยนด้วย
- ผู้สัมภาษณ์ : ภารกิจที่รับอยู่ขณะนี้เห็นว่าเกินกว่าที่จะรับแล้ว ดังนั้นเราต้องมีแนวทางในการที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาเหล่านี้
- ผู้บริหารระดับสูง : การจัดทำคู่มือปฏิบัติงานของสำนักงานซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำก็จะสามารถช่วยได้ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งสถาบันพระปกเกล้าก็ได้ช่วยเหลือให้สมาชิกได้ทราบถึงโครงสร้างองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป
- ผู้สัมภาษณ์ : การกำหนดกลุ่มงานที่เรียกว่า Central Service งานช่วยอำนวยความสะดวกทั้งหลาย เช่น งานประชาสัมพันธ์ งานบุคคลกับกลุ่มงานคลังและงานการพิมพ์ ควรจะอยู่รวมกันหรือแยกกัน
- ผู้บริหารระดับกลาง : งานหอสมุดรัฐสภา ควรเป็นหน่วยงานกลางไม่สังกัดฝ่ายใด เช่นเดียวกับหอสมุดแห่งชาติ เพราะจะทำให้สมาชิกมีความรู้สึ้อยากใช้ไม่ว่าจะเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. เพราะถือว่าเป็นการบริการของหน่วยงานกลาง
- ผู้สัมภาษณ์ : ตรงนี้อยากจะฝากไว้ว่าสิ่งใดก็ตามหากรวมแล้วดีกว่าแยกก็น่าจะทำ เพราะจะทำให้การบริหารทรัพยากรคุ้มค่ากว่า
- ผู้บริหารระดับกลาง : สถานีวิทยาก็ต้องรวมด้วย
- ผู้สัมภาษณ์ : ขวเลขกับงานพิมพ์ต้องรวมหรือไม่
- ผู้บริหารระดับกลาง : เมื่อก่อนมีสภาพเดียวต้องทำทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อมาแยกกันเมื่อปี ๒๕๓๕ ต่างฝ่ายต่างทำในส่วนของตนจึงอยากทราบแนวคิดของผู้สัมภาษณ์
- ผู้บริหารระดับกลาง : อนาคตไม่แน่จะรวมหรือแยกอยู่ระหว่างการศึกษา อยากให้รวม
- ผู้สัมภาษณ์ : อยากให้โครงสร้างเป็นตามโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาจะดีไหม

- ผู้สัมภาษณ์ : เป็นโครงสร้างที่ผู้นำองค์กรคือกฎหมาย กฎ ระเบียบ ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจนถึงผู้ปฏิบัติงานล่างสุดทำหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ กำหนดไว้ในใบพรรณนางาน (Job description) และใบกำหนดคุณสมบัติคนทำงาน (job specification )
- ผู้บริหารระดับกลาง : ถ้าจัดโครงสร้างได้แบบนี้ไม่ต้องระวังพฤติกรรมของนายว่าจะพอใจหรือไม่
- ผู้สัมภาษณ์ : ตรงนี้คงต้องใช้ระยะเวลาอีกนานพอสมควร
- ผู้บริหารระดับกลาง : หอสมุดรัฐสภาหากไม่ขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและไม่ขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอาจจะขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และผู้ปฏิบัติงานสามารถเติบโตในสายงานได้ด้วย หรืออาจจะขึ้นกับบอร์ดเหมือนสถานีวิทยุคล้ายๆ กับของ อ.ส.ม.ท. ที่มีบอร์ดดูแล
- ผู้บริหารระดับต้น : การให้ข้อมูลกับผู้บริหารและสมาชิกของทั้ง ๒ สภา ขณะนี้มีข้อจำกัดคือเจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลจะบริการเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น เช่น เรื่องวิทยาศาสตร์ นักวิชาการคนอื่น ๆ ก็จะไม่ยุ่งเกี่ยว ทางที่ดีไม่ว่าเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง น่าจะนำมารวมกันได้ประโยชน์ ก็จะตกกับผู้ขอข้อมูลที่จะได้รับความสะดวก รวดเร็วมากขึ้น
- ผู้บริหารระดับสูง : ลูกจ้างประจำควรเลิกจ้างได้แล้ว เพราะผลงานไม่คุ้มค่าจ้าง ควรมอบให้บริษัทเอกชนจะประหยัดและได้ผลดีกว่า
- ผู้สัมภาษณ์ : งานวิจัยและพัฒนาก็เป็นอีกงานหนึ่งที่แตกต่างกับฝ่ายวิชาการปกติ เพราะเป็นงานที่ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดเพื่อนำข้อมูลมาปรับโครงสร้างจัดระบบงาน และกระบวนการทำงาน โดยเฉพาะกระบวนการทำงานที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร
- ผู้บริหารระดับสูง : ขอฝากเรื่องโครงสร้างโดยเปรียบเทียบกับของรัฐสภาในต่างประเทศที่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน
- ผู้สัมภาษณ์ : หากมีข้อมูลเพิ่มเติมขอให้ด้วยนะ แนวคิดการกำหนดโครงสร้างใหม่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามหลักพระพุทธศาสนา ก็ต้องให้สัมพันธ์กับอาคารรัฐสภาที่กำลังก่อสร้างด้วย

- ผู้บริหารระดับสูง : ขอให้งานวิจัยนี้ประสบความสำเร็จการระดมความคิดเห็นในขั้นนี้อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากมีโอกาสขอให้ขอข้อมูลเพิ่มเติมกับ ผ.อ. แต่ละสำนักด้วยจะได้รายละเอียดที่ดีมาก
- ผู้สัมภาษณ์ : ขอขอบคุณมากค่ะที่ช่วยให้การเก็บข้อมูลครั้งนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานแต่ละระดับมีลักษณะเช่นเดียวกับพุทธบริษัทในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาคือมีความรู้ความสามารถอย่างเป็นพหุสุดต้องศึกษา ปฏิบัติงาน และเผยแผ่พระธรรมวินัย และแก้ไขปัญหาเมื่อมีผู้จาบจ้วงพระพุทธศาสนาตามพระธรรมวินัยได้อย่างถูกต้อง
- ผู้บริหารระดับกลาง : ผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติและอื่นๆ ตำแหน่งควรมีคุณสมบัติเช่นนั้น ผู้ปฏิบัติงานควรมีความรู้ความสามารถโดยศึกษา ปฏิบัติงานตามตำแหน่งและสอนงานบุคลากรใหม่ได้ จะสามารถลือคงานและเวลาได้หรือไม่ คือ สร้างระบบขึ้นสำหรับสมาชิกที่มาใช้บริการ
- ผู้สัมภาษณ์ : คือเหตุการณ์ปกติต้องกำหนดว่าจะเสร็จภายในเวลาเท่าใด งานเร่งด่วนใช้เวลาเท่าใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : ถ้าเราไม่สร้างระบบไว้ต่อไปข้างหน้าสมาชิก ๕๐๐ คน ต้องการร่างกฎหมายขึ้นมา จะมีปัญหาในการให้บริการ
- ผู้บริหารระดับกลาง : ถ้าสำนักงานไม่สร้างรูปแบบขึ้นก็จะถูกรุกจากสมาชิกมาก และจะกลายเป็นตั้งรับ การไม่สร้างระบบงานให้ทันกับความต้องการที่สมาชิกจะมาใช้บริการจะทำให้เกิดปัญหาโดยทำคู่มือปฏิบัติงานขึ้นมา
- ผู้สัมภาษณ์ : ในส่วนกลุ่มงาน Central service และกลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวกอยากให้ม้งานอะไรอยู่ในนั้นบ้าง
- ผู้บริหารระดับสูง : งานช่วยอำนวยความสะดวกก็จะเป็นงานบุคคล งานคลัง งาน Central Service ควรจะมีงานพิมพ์ ประชาสัมพันธ์ ชวเลข หอสมุด งานต่างประเทศ สถานีวิทยุ งานรักษาความปลอดภัย ส่วนงานทำความสะอาดและสถานที่ควรจะจ้างและการทำวิจัยนี้สำเร็จเป็นรูปธรรมใช้เวลาเท่าใด
- ผู้สัมภาษณ์ : เราจะแบ่งเป็นช่วง ช่วงแรกพยายามจะทำให้เรื่องของตัว Concept เรื่องแนวคิด พอถัดจากนั้นก็คิดว่าย้ายโครงสร้างเข้าสู่แนวคิดที่ตั้งไว้อย่างไร

ผู้บริหารระดับสูง : เพื่อให้งานวิจัยนี้ประสบผลสำเร็จอยากให้คุณคุยกับผู้อำนวยการกองทุกกอง  
คุยกันในรายละเอียดลึก ๆ ขอฝากไว้ด้วย

**สรุปการประชุมกลุ่มย่อย**  
**ผู้อำนวยการสำนักในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**  
**วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๓๐ น.**  
**ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้**

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : พี่ มาศึกษาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากท่านว่าขณะนี้ ปัญหาและอุปสรรคของสำนักงานฯ มีอะไรบ้าง และ ต้องการที่จะให้มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนไปในลักษณะ อะไรบ้าง การวิจัยมีแนวคิดเบื้องต้นอยู่แล้ว ซึ่งส่วนนี้ จะได้นำเรียนต่อไป ฉะนั้นจึงขอรับฟังความคิดเห็นจาก ท่านก่อนนะคะ
- ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ : อยากให้มีการติดตามประสานงานการประชุม เช่น การประชุมสภา ประชุมกรรมการ ว่าเรื่องอยู่ที่ใด และมีผลอย่างไร อย่างเป็นระบบ ในส่วนเรื่องการศึกษา กฎหมาย พ.ร.บ. สภาจะมอบให้แต่คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาทำให้คณะกรรมการสามัญไม่มี บทบาทในการพิจารณากฎหมายซึ่งเป็นปัญหาที่ต้อง แก้ไขต่อไป
- ผู้สัมภาษณ์ : มีปัญหาและอุปสรรคในการใช้บริการของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในด้านใดบ้าง
- ผู้อำนวยการสำนักการประชุม : โครงสร้างและการบริการของสำนักงานฯ มีปัญหาที่ ประสพก็คือสถานที่คับแคบไม่อำนวยความสะดวกให้บริการ รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยที่ยังขาดประสิทธิภาพ
- ผู้สัมภาษณ์ : เห็นด้วยกับการที่จะให้มีงานบริการรวมทั้งสองสภาหรือไม่
- ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ : เห็นด้วย และควรมีศูนย์กลางในการรับเรื่องและข้อร้องเรียน ต่าง ๆ เพื่อที่จะแก้ปัญหาได้ทันที่
- ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย : การปรับปรุงโครงสร้างมีความจำเป็นต้องทำอย่างแน่นอน โดยต้องจัดขนาดองค์กรให้เล็กลง ขณะนี้การจัดเจ้าหน้าที่ ของสำนักงาน ไม่มีความเหมาะสม บางคนมีงานล้นมือ

ในขณะที่บางคนไม่ค่อยจะมีงานทำและคนจำพวกนี้ก็มียากด้วย มีการเล่นพรรคเล่นพวก และเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปช่วยงานผมบางครั้งก็ส่งคนที่ไม่มีความรู้มาให้ น่าจะมีการพัฒนาบุคคลเหล่านี้ โดยส่งไปอบรม ถ้าไม่ Lay off งานเกี่ยวกับกระทุ้งของ ส.ส. มันเป็นเรื่องเร่งด่วน จะต้องได้คนที่มีประสิทธิภาพมาทำงาน อีกเรื่องคนเดินเข้าออกในสำนักงานฯ มีมากมายไม่มีมาตรการในการควบคุมดูแลที่ปรึกษาของคณะกรรมการไม่มีความรู้เพียงพอ และนำตำแหน่งนี้ไปแสวงหาประโยชน์มิชอบ การประชาสัมพันธ์เป็นเรื่องสำคัญต้องประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ประชาชนได้รู้ถึงบทบาท ภารกิจ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของฝ่ายการเมืองต่าง ๆ ที่เข้ามา รวมทั้งของข้าราชการประจำด้วย ห้องทำงานต่าง ๆ ต้องจัดเตรียมให้พร้อมและเพียงพอพร้อมเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกด้วย

ผู้อำนวยการสำนักรักษาความปลอดภัย : งานบางอย่างที่ทำร่วมกันและให้บริการร่วมกันได้น่าจะรวมเข้าอยู่ด้วยกัน เช่นงานรักษาความปลอดภัย (รปภ.) เรื่องที่จอดรถ เป็นต้น สำหรับเรื่องการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขณะนี้มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐ ส.ส. ส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน ซึ่งการให้บริการน่าจะปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภาคเอกชน ไม่ใช่ใช้ระบบราชการเคยเสนอให้บริการแบบ One Stop Service ทำนองนี้ ก็มีการปรับปรุงบ้างแต่ยังไม่ดีพอ

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ : ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ยังล่าช้าอยู่ ควรจะมีหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลไว้บริการให้พร้อมตลอดเวลา อีกเรื่องในฐานะที่ผมเป็นประธานคณะกรรมการฯ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ มักจะไม่ค่อยมอบหมายให้กับทางสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ แต่จะมอบให้กับคณะกรรมการวิสามัญเกือบทั้งหมด ทำให้กรรมการวิสามัญไม่มีงานทำ คณะกรรมการถ้าจะมุ่ง

- แต่เรื่องยุติที่เป็นประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน แต่ผล  
เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่ได้รับความสนใจ
- ผู้สัมภาษณ์ : ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ สภาชุดใหญ่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ  
เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านคิดว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลง  
ไหมครับ
- ผู้อำนวยการสำนักการประชุม : คงไม่เปลี่ยนแปลง เพราะผู้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาคือ  
รัฐบาล รัฐบาลก็ยังเอาคนของเขาเข้ามาอยู่ดี หากให้ร่าง  
พ.ร.บ. เข้าสู่คณะกรรมการโดยตรงอาจมีการเปลี่ยนแปลง  
แก้ไขไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของทางรัฐบาล จุดนี้เองที่  
ทำให้กฎหมายต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ  
ประชาชน
- ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานกลาง : ผมเห็นว่าการจ้างผู้ช่วย ส.ส. มีการเล่นพรรคเล่นพวก  
เอาคนเหล่านี้ไปทำงานเกี่ยวกับชาวบ้าน ความจริงงานสภา  
เป็นงานหลัก น่าจะให้สภาจ้างให้สัก ๑ คน คัดเลือกเอา  
คนที่มีคุณภาพโดยแท้จริง เพื่อที่จะให้ทำงานช่วยเหลือ  
ในสภาได้และอีกอย่างเจ้าหน้าที่ประจำห้องทำงานของ  
กรรมการต่าง ๆ ขาดแคลนมาก
- ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังและพัสดุ : ยอยากเสนอให้จัดเรื่องที่พักของผู้แทนฯ เพื่อให้เกิดความ  
สะดวกในการเดินทางมาประชุม โดยอาจกำหนดไปว่า  
ระหว่างวันประชุมจะต้องมาพักที่นี้กันจะทำให้ได้งาน  
เพิ่มขึ้น โดยจัดเป็นที่พักอาศัยเหมือนในต่างประเทศ
- ผู้สัมภาษณ์ : ขอถามเรื่องประเด็นงานทางวิชาการของฝ่ายสำนักงานฯ  
ที่จะเข้ามาเสริม ไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมาย หรือวิเคราะห์  
วิจัยข้อมูลเพื่อประกอบในด้านกฎหมายท่านมีความคิด  
เห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร
- ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย : งานนี้น่าจะเป็นงานหลัก ปัจจุบันการร่างกฎหมายจะอยู่  
ที่ข้าราชการประจำ บางครั้งจำเป็นต้องแก้ไขก็ติดตาม  
ลำบาก เพราะแบ่งหน่วยงานไปอยู่ที่ตึกทีปโก้

- ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ : ขณะนี้หน่วยงานร่างกฎหมายที่มีอยู่แม้ว่าจะสามารถร่างกฎหมายได้ แต่ก็มีข้อจำกัดอื่นได้ไม่ก็มาตรา ความละเอียดอ่อนหรือความเชี่ยวชาญยังไม่มีเพียงพอ
- ผู้สัมภาษณ์ : ส่วนนี้ควรต้องมีการพัฒนาให้มีความเชี่ยวชาญ
- ผู้อำนวยการสำนักการประชุม และผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย : หลายอย่างความต้องการเป็นความริเริ่มของสมาชิกมากกว่ามากกว่าข้าราชการประจำ เพราะว่าผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่เข้าใจความต้องการของประชาชนมากกว่า หลายเรื่องที่เกิดจากการเสนอของสมาชิกไม่ได้รับการตอบสนอง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน
- ผู้สัมภาษณ์ : วันนี้ได้ความรู้จากท่านมากเลย ต้องขอขอบคุณท่านที่ให้ ความกรุณา และคราวต่อไปหากมีแนวคิดอะไรที่ชัดเจนมากกว่านี้ จะขออนุญาตพบท่านเพื่อขอคำชี้แนะเพิ่มเติมด้วยนะครับ
- ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคน : ยินดีครับ



**สรุปการสัมภาษณ์**  
**ผู้บริหารสถานีวิทยุรัฐสภา**  
**วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.**  
**ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙**

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : สถานีวิทยุรัฐสภาเริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ เกิดจากความประสงค์ของคณะกรรมการกิจการสถานีวิทยุในระยแรกเพื่อที่จะถ่ายทอดการประชุมสภาออกอากาศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ คลื่น ๘๗.๕ ปัจจุบันมีฐานะเป็นกองแบ่งเป็น ๓ ฝ่าย มีธุรการทั่วไป ฝ่ายรายการ และฝ่ายเทคนิค มี ๒๙ อัตรา มีหน้าที่คือ เผยแพร่สาระความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เรื่องการตรากฎหมาย กิจกรรมของรัฐสภาเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- ผู้สัมภาษณ์ : ต้องให้บริการวุฒิสภาด้วยหรือไม่
- ผู้บริหารระดับกลาง : บริการทั้งสองสภา แต่เมื่อเป็นสถานีวิทยุ การดำเนินงานต้องไปขึ้นกับ พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียง เหมือนสถานีอื่น จะมี กกช. ควบคุมรายการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบและมีบอร์ดวิทยุตามกฎหมายทุกสถานีจะต้องมีบอร์ด
- ผู้สัมภาษณ์ : บอร์ดประกอบไปด้วยใครบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๒ เป็นประธานสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสนใจ ตัวแทนจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงบประมาณ กรมไปรษณีย์ กรมประชาสัมพันธ์ ตัวแทนจากสำนักงานฯ วุฒิสภา โดยมี ผอ.สถานีวิทยุเป็นเลขานุการ
- ผู้สัมภาษณ์ : คนที่ให้ความเห็นชอบในแผนการงบประมาณ คือ ตัวบอร์ดหรือเปล่า
- ผู้บริหารระดับกลาง : บอร์ดจะเห็นนโยบายว่าควรมีรายการอะไรบ้าง คือ พิจารณาผังรายการเรื่องผังรายการแทบจะไม่ใช้งบประมาณ เพราะเจ้าหน้าที่มีเงินอยู่แล้ว

- ผู้สัมภาษณ์ : ในการที่จะต้อง Support ทั้งสองสภามีปัญหาอะไรบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : มักไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่จากสำนักงานฯ วุฒิสภา เพราะเขารู้สึกว่ามันเป็นงานของสภาผู้แทนราษฎร
- ผู้สัมภาษณ์ : โครงสร้างของบอร์ดควรจะกำหนดไว้ชัดเจนไหม เช่น มีตัวแทนจาก ส.ส. ส.ว. ตัวแทนจากทั้งสองสำนักงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- ผู้บริหารระดับกลาง : ดีมากถ้ากำหนดไว้
- ผู้สัมภาษณ์ : สถานีวิทยอื่นเขามีระบบการจัดการเป็นอย่างไรบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : จะมีบอร์ด และมีบริษัทมาซื้อเวลา
- ผู้สัมภาษณ์ : สถานีวิทยรัฐสภาทำได้ไหม
- ผู้บริหารระดับกลาง : สถานีวิทยรัฐสภาทำไม่ได้ เพราะอยู่ใกล้การเมือง
- ผู้สัมภาษณ์ : เห็นอย่างไรถ้าจะให้ฝ่ายที่ดูแลรายการเป็นพนักงานและหัวหน้าสถานี อาจเป็นข้าราชการ
- ผู้บริหารระดับกลาง : ก็จะมีเยอะมากขึ้น เพราะถ้าจ้างได้ในอัตราเงินเดือนสูง จะทำให้ดึงดูดให้คนมีความรู้ความสามารถมาทำงาน
- ผู้สัมภาษณ์ : ในอนาคตจะมีผู้แทนฯ ๕๐๐ คน เตรียมอะไรไว้บ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : ไม่ได้คิดไว้ ทำตามนโยบายทางบอร์ด แต่ถ้ามีการประชุมบ่อยขึ้น และมีการถ่ายทอดบ่อยขึ้นงานจะสบายมากไม่ต้องทำอะไร เพราะรายการจะงดหมด

สรุปการสัมภาษณ์  
 ผู้ปฏิบัติงานรายการโทรทัศน์รัฐสภา  
 วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.  
 ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : อยากให้เล่าความเป็นมาของงานโทรทัศน์รัฐสภา
- เจ้าหน้าที่กองประชาสัมพันธ์ : กองประชาสัมพันธ์เป็นผู้ผลิตรายการโทรทัศน์รัฐสภาโดยตรงฯ โสภณ  
 ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งควบคุมการดำเนินการผลิตรายการมี  
 คณะอนุกรรมการผลิตรายการปัจจุบันใช้ข้าราชการ และอุปกรณ์ของ  
 สำนักงานฯ เอง รายการที่ผลิต คือ รายการมองรัฐสภา และรายการ  
 รัฐสภาของประชาชน
- ผู้สัมภาษณ์ : มีคณะกรรมการที่ดูแลสื่อทั้งหมดของรัฐสภาไทย
- เจ้าหน้าที่กองประชาสัมพันธ์ : ไม่มี
- ผู้สัมภาษณ์ : กิจกรรมนี้ทำเหมือนกับเป็นความรู้สึกสนุกที่จะทำหรือเปล่า
- เจ้าหน้าที่กองประชาสัมพันธ์ : ไม่ใช่ แต่เป็นเพราะนายสั่ง
- ผู้สัมภาษณ์ : rating เป็นอย่างไรบ้าง
- เจ้าหน้าที่กองประชาสัมพันธ์ : ดูจากจดหมาย ซึ่งจะเก็บข้อมูลตรงนี้ไว้
- ผู้สัมภาษณ์ : คิดว่าสถานภาพของงานโทรทัศน์ควรเป็นอย่างไร
- เจ้าหน้าที่กองประชาสัมพันธ์ : ถ้าเป็นหน่วยงานอิสระก็ขอให้เอางานไปแต่คนไม่ไป ถ้าเป็นส่วนราชการ  
 ให้เกลี้ยอัตรากำลังจากผู้ที่สนใจมาลง เพราะส่วนตัวแล้วไม่อยากจะออก  
 จากระบบราชการ
- ผู้สัมภาษณ์ : คิดอย่างไรถ้าจะรวมงานวิทยุกับโทรทัศน์
- เจ้าหน้าที่กองประชาสัมพันธ์ : รวมกันจะเป็นผลดี เพราะทางสถานีวิทยุมีนักจัดรายการและช่าง  
 เทคนิคซึ่งสามารถ apply ไปหากันได้

**สรุปการสัมภาษณ์**  
**ผู้บริหารกององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ**  
**วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.**  
**ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙**

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : ขอให้เล่าการทำงานด้านต่างประเทศว่าเป็นอย่างไรบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : เดิมเป็นกองวิเทศกองเดียว ต่อมาแยกเป็น ๒ กอง คือ กององค์การรัฐสภา  
ระหว่างประเทศ และกองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กององค์การฯ  
จะรับเรื่องเกี่ยวกับการประชุมของรัฐสภาระหว่างประเทศทั้งหมด  
ส่วนกองความสัมพันธ์ฯ จะรับเรื่องด้านการเยือน ทำพาสปอร์ต วีซ่า  
ติดตามข้อมูลระหว่างประเทศ และของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็มี  
กองวิเทศสัมพันธ์
- ผู้สัมภาษณ์ : ถ้ามองอย่างเป็นกลาง งานต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรกับของ  
วุฒิสภาซ้ำไหม
- ผู้บริหารระดับกลาง : ของวุฒิจะไม่มีงานด้านการประชุม ฉะนั้นจึง Serve ทั้งสองสภา
- ผู้สัมภาษณ์ : เวลาบริการวุฒิจา เรื่องงบประมาณทำอย่างไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : ใช้ของสภาผู้แทนราษฎรหมด
- ผู้สัมภาษณ์ : เวลาเดินทางมีปัญหาไหม เรื่องการหาบริษัทซื้อตั๋ว
- ผู้บริหารระดับกลาง : ไม่ได้จัดจ้างเลยเพราะระเบียบบังคับ ทำเองหมด ติดต่อเองหมด
- ผู้สัมภาษณ์ : ปัญหาในกองเป็นอย่างไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : เป็นกองที่เล็กมีอยู่ ๓๕ คน แต่ไม่ได้ให้บริการเฉพาะด้านธุรการ บริการ  
ทางวิชาการด้วย
- ผู้สัมภาษณ์ : ๓๕ คนเป็นวิเทศ ๒๐ คน ที่เหลือเป็นธุรการพิมพ์ดีด ๑๕ คน ส่วนใหญ่  
จบปริญญาตรีทั้งหมด
- ผู้บริหารระดับกลาง : จบปริญญาโทหมด
- ผู้สัมภาษณ์ : อยากเห็นโครงสร้างและระบบงานของสำนักฯ เป็นอย่างไร

- ผู้บริหารระดับกลาง : อยากรเปิดโอกาสให้เด็กรุ่นใหม่ทำงานได้อย่างเต็มที่และตัว office  
สามารถพัฒนา ส.ส. ได้
- ผู้สัมภาษณ์ : จัดประชุมจ้างจัดได้ไหม
- ผู้บริหารระดับกลาง : ผู้ราคาไม่ได้ ราคาเป็นล้าน

**สรุปการสัมภาษณ์**  
**ผู้บริหารกององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ**  
**วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.**  
**ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙**

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : อยากราบ ปัญหา และอุปสรรค
- ผู้บริหารระดับกลาง : ทางรัฐนำฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าไปอยู่ในระเบียบคลัง ระเบียบทางการคลัง ไม่เอื้ออำนวย
- ผู้สัมภาษณ์ : พอลจะทราบหรือไม่ว่า สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องงบประมาณเป็นอย่างไรในแต่ละประเทศ
- ผู้บริหารระดับกลาง : ไม่ทราบ แต่มีมติของกรรมาธิการกิจการสภาเห็นว่าน่าจะแยกงบประมาณทางสภาออกมา
- ผู้สัมภาษณ์ : เคยขอ งบประมาณเป็นเงินอุดหนุนประเภททั่วไปหรือไม่
- ผู้บริหารระดับกลาง : เคยขอ แต่ถูกตัด
- ผู้สัมภาษณ์ : การจัดซื้อ จัดจ้าง ส่วนใหญ่ซื้อของประเภทใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : ดีทุกเรื่องไม่ว่าการจ้างซ่อม ซื่อวัสดุสำนักงานและที่สำคัญคือกระดาษ
- ผู้สัมภาษณ์ : กรณีตั้งกรรมาธิการวิสามัญ ก็จะมีค่าใช้จ่ายตามมา เช่น ค่าเบี้ยประชุม มีการดูงาน สัมมนา ค่าใช้จ่ายมากขึ้น แก้ปัญหาอย่างไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : ถ้าเงินไม่พอจะโอนจากหมวดรายการอื่นที่เหลื่อจ่ายโดยทำเรื่องขออนุมัติ
- ผู้สัมภาษณ์ : พรรคการเมืองช่วยหรือไม่
- ผู้บริหารระดับกลาง : ไม่ได้ช่วย
- ผู้สัมภาษณ์ : โดยทั่วไปการจัดซื้อใช้เวลานานเท่าใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : ยอมรับว่าช้า แต่ก่อนจะสั่งซื้อธุรการของกองควรทำแผนสำรวจวัสดุ ครุภัณฑ์
- ผู้สัมภาษณ์ : ในหลายหน่วยงานในระดับกรม หน่วยงานย่อยเขาสามารถมีเงินสำรองจ่ายถือไว้ในมือได้ไหม

- ผู้บริหารระดับกลาง : ได้ แต่ต้องทำสัญญาการยืมเงิน แต่มีปัญหาว่าไม่สามารถมาเคลียร์ได้
- ผู้สัมภาษณ์ : ให้ถือเท่าไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : ๑ หมื่นหรือ ๒ หมื่น
- ผู้บริหารระดับกลาง : แล้วทางวุฒิฯ ไม่มีฝ่ายสวัสดิการ
- ผู้สัมภาษณ์ : ดูแล้วปัญหาอยู่ที่ผู้มารับบริการมาก เคยคิดหรือไม่ว่าจะทำอย่างไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : คิด แต่กระทำไม่ได้ เนื่องจากระเบียบที่มาจากเรา การแก้ปัญหา ก็คือ ควรจะใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด การสั่งซื้อจะได้ลดลง และการทำอะไรแต่ละอย่างควรจะมีระบบและมีแผนการว่าในการทำอะไรจะต้องให้บริการแก่ใคร จำนวนเท่าไร ที่เป็นลักษณะพอสมควร

**สรุปการสัมภาษณ์**  
**หัวหน้าฝ่ายประสานงานวิจัย สผ.**  
**วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.**  
**ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙**

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : ฝ่ายวิจัยได้งบประมาณปีละเท่าไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : ๒ ล้าน คณะกรรมการจะมาคิดว่าสมาชิกจะเสนอเรื่องใด และนำมา screen
- ผู้สัมภาษณ์ : สมาชิกคือใคร
- ผู้บริหารระดับกลาง : สมาชิกรัฐสภา โดยจะมีแบบสำรวจออกไป เมื่อส่งกลับมาคณะกรรมการจะนำมา screen หัวข้อวิจัย จากนั้นทางฝ่ายจะไปเขียน TOR เพื่อประกาศความต้องการวิจัยของสภา และเวียนไปตามสถาบันที่ทำการวิจัย ภาครัฐให้ส่ง proposal เข้ามา
- ผู้สัมภาษณ์ : ที่ผ่านมามีงานวิจัยออกมาเท่าไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : ทั้งปี ๔๒ ที่ยังไม่ออก ๔ เรื่องแล้ว ๑๘ เรื่องที่เสร็จสมบูรณ์ แล้วคณะกรรมการผ่านให้หมดแล้ว
- ผู้สัมภาษณ์ : แล้วบทบาทไปเข้ากับสถาบันพระปกเกล้าหรือไม่
- ผู้บริหารระดับกลาง : ขณะนี้ยังไม่รู้ว่าสถาบันพระปกเกล้าทำอะไร
- ผู้สัมภาษณ์ : บุคลากรส่วนใหญ่ในฝ่ายจบอะไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : ปริญญาโท
- ผู้สัมภาษณ์ : เคยลงมือทำเองบ้างหรือเปล่า
- ผู้บริหารระดับกลาง : เคยทำแต่ไม่ต่อเนื่องแต่ตอนนี้ไม่ทำ
- ผู้สัมภาษณ์ : งบประมาณวิจัยเป็นงบประมาณที่จัดสรรให้ในลักษณะที่เป็นงบอุดหนุนเฉพาะกิจใช่ไหม
- ผู้บริหารระดับกลาง : เป็นเงินอุดหนุนวิจัย
- ผู้สัมภาษณ์ : สิ่งที่สำคัญงานทำในบทบาทของการวิจัยคือ เป็น Funding agency



- ผู้บริหารระดับกลาง : เราทำได้แค่ funding แค่อัดตามเท่านั้น
- ผู้สัมภาษณ์ : ถ้าจะยุบไปรวมกับสถาบันพระปกเกล้าจะไปแต่เนื้องานหรือบุคลากร  
ตามไปด้วย
- ผู้บริหารระดับกลาง : ตอบแทนไม่ได้ว่าบุคลากรแต่ละคนจะไปหรือไม่

## สรุปการสัมภาษณ์

## ผู้บริหารกองกรรมาธิการ

วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้ ชั้น ๑๙

.....

- ผู้สัมภาษณ์ : งานของกองกรรมาธิการมีอะไรบ้าง และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร
- ผู้บริหารระดับกลาง : กองกรรมาธิการจะรับผิดชอบด้านงานเลขานุการของคณะกรรมาธิการ  
ในที่ประชุม แบ่งเป็น ๒ กอง คือ กองกรรมาธิการ ๑ รับผิดชอบกรรมาธิการ  
๑๑ คณะ และกองกรรมาธิการ ๒ รับผิดชอบกรรมาธิการสามัญ ๑๒ คณะ  
งานจะหนักไปทางด้านงานเลขานุการเป็นหลัก เช่น ทำหนังสือนัด  
ประชุม ดูแลห้องประชุม เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง
- ผู้สัมภาษณ์ : มีการประชุมถี่หรือไม่และใช้เวลาเท่าใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : ประชุมสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ใช้เวลาในการประชุม ๒-๓ ชั่วโมง และมี  
การประชุมของคณะวิสามัญเพิ่มเข้ามาด้วย
- ผู้สัมภาษณ์ : เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : จะมีนิติกร วิทยากรดูแลรับผิดชอบในเรื่องของเลขานุการในที่ประชุม  
เป็นส่วนใหญ่และมีลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นนักวิชาการมาช่วยเสริมงาน
- ผู้สัมภาษณ์ : นอกจากคณะกรรมาธิการจะประชุมแล้ว จะมีชุดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น  
การออกพื้นที่ตามมาใช่ไหม
- ผู้บริหารระดับกลาง : จะมีการออกพื้นที่ทางกองจะทำการเตรียมการเดินทางอำนวยความสะดวก  
สะดวก ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางคณะไปบ่อยมาก  
และบางครั้งอนุกรรมาธิการก็ไป
- ผู้สัมภาษณ์ : ทางเจ้าหน้าที่ได้ Support ทางด้านวิชาการแก่คณะกรรมาธิการ  
อะไรบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : เอกสาร ข้อมูลทางเจ้าหน้าที่จะขอกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการ  
ประชุมจะไม่ทำเองเพราะไม่มีเวลา หรือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง

- ผู้สัมภาษณ์ : แสดงว่าเอกสารที่ใช้ไม่ได้มีการทำและวิเคราะห์จากทางเจ้าหน้าที่กอง  
 กรรมาธิการ และการใช้เอกสารของฝ่ายบริหารจึงทำให้โอกาสในการที่  
 จะควบคุมและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารจะไม่มีเลย เพราะ  
 เป็นข้อมูลของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น สรุปแล้วงานของกรรมาธิการก็จะมี  
 งานประชุม งานออกพื้นที่ งานดูงานและข้าราชการของกองก็จะทำแต่  
 งาน Routine เป็นส่วนใหญ่ จะแก้ปัญหาอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่  
 ทำงานในเรื่องของการวิเคราะห์และนำเสนอบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : ถ้าทำงานวิเคราะห์ก็จะซ้ำซ้อนกับงานของศูนย์บริการทางวิชาการและ  
 กฎหมาย
- ผู้สัมภาษณ์ : งานกรรมาธิการมีงานอะไรที่จะไปจ้างได้
- ผู้บริหารระดับกลาง : ไม่น่าจะจ้างได้เพราะเป็นงานที่อยู่ในห้องประชุม
- ผู้สัมภาษณ์ : ปริมาณงานที่มีอยู่แน่นแล้วใช่ไหม
- ผู้บริหารระดับกลาง : แน่นแล้ว แต่ถ้าให้ทำงานด้านวิชาการคงต้องมีฝ่ายวิชาการโดยตรง  
 ซึ่งเมื่อก่อนเคยมีฝ่ายบริการเอกสารและอ้างอิงควบคุมข้อมูล แต่ไม่ใช่  
 ลักษณะงานด้านวิชาการ
- ผู้สัมภาษณ์ : ข้อมูลอยู่ในรูปใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : เป็น paper แต่ในกรรมาธิการชุดปัจจุบันก็พยายามนำข้อมูลเข้า  
 คอมพิวเตอร์ แล้วก็พยายามทำถอยหลังไป
- ผู้สัมภาษณ์ : ที่ผ่านมามีการอบรมอะไรบ้าง
- ผู้บริหารระดับกลาง : ก็จะมีการอบรมเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และคอมพิวเตอร์
- ผู้สัมภาษณ์ : เรื่องการโยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งของกองกรรมาธิการ ส่วนใหญ่จะ  
 บรรจุที่นี่ หรือย้ายไปย้ายมา
- ผู้บริหารระดับกลาง : ส่วนใหญ่จะบรรจุที่นี่ แต่ระดับหัวหน้าจะย้ายมาจากที่อื่น
- ผู้สัมภาษณ์ : แสดงว่าการย้ายตำแหน่งก็เพื่อไปกินตำแหน่งบริหาร

- ผู้บริหารระดับกลาง : อย่างเราปฏิบัติหน้าที่มาตั้งแต่ระดับ ๓ ถึงระดับ ๕ แต่ตำแหน่งนี้ไปไม่ถึงระดับ ๖ ก็ต้องเปลี่ยนตำแหน่งไปเป็นระดับ ๖ ของอีกกองหนึ่ง ซึ่งไม่เคยทำงานตรงนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการที่จะมาเริ่มต้นใหม่ในงานนั้น ๆ และก็ไม่มีตำแหน่งวิชาการ
- ผู้สัมภาษณ์ : ไม่มีตำแหน่งวิชาการ สรุปลงแล้วต้องรอตำแหน่ง ตามโครงสร้างเท่านั้น ตำแหน่งเชี่ยวชาญ ข้าราชการไม่มี

**สรุปการประชุมกลุ่มย่อย**  
**ข้าราชการ (ผู้บริหารระดับกลาง) ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**  
**วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๕.๓๐ น.**  
**ณ ห้องประชุมอาคารทิปโก้**

.....

- ผู้สัมภาษณ์** : ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาต่อที่ประชุม ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการเชิญคณะผู้บริหารระดับกลางในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามาร่วมประชุมพบปะสนทนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทางคณะผู้วิจัยในครั้งนี้ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของหน่วยงานในระดับกองและศูนย์ต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไปประกอบการพิจารณาศึกษาวิจัยต่อไป
- ผู้บริหารระดับกลาง** : สำหรับในส่วนของกองการประชุมนี้มีหน้าที่ในด้านเลขานุการในการประชุมวุฒิสภา โดยภาพรวมจะเริ่มตั้งแต่การจัดเตรียมระเบียบวาระการประชุม การจัดทำหนังสือนัดประชุม การจัดทำหนังสือยืนยันมติของที่ประชุมวุฒิสภา การจัดทำบันทึกการประชุมวุฒิสภา
- ผู้สัมภาษณ์** : กระบวนการในการทำงานดังกล่าวจะต้องทำงาน โดยมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามากน้อยเพียงใด
- ผู้บริหารระดับกลาง** : ในการปฏิบัติหน้าที่ของกองประชุมนี้ โดยส่วนใหญ่จะทำงานประสานกับกองและศูนย์ต่าง ๆ ดังนี้
- (๑) กองกรรมาธิการ เช่น เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังกองกรรมาธิการและในขณะเดียวกันเมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาศึกษาญัตติเรื่องใด ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายเสร็จแล้ว กองกรรมาธิการก็จะส่งรายงานของคณะกรรมาธิการมายังกองการประชุมเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาต่อไป

(๒) กองการพิมพ์ ในด้านการจัดพิมพ์ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา และนอกจากนี้ก็ยังมี ฝ่ายขวเลข กองการพิมพ์ในด้านการจัด รายงานการประชุมวุฒิสภา ซึ่งจะต้องส่งไปยังคณะกรรมการ ตรวจสอบรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับพิจารณาต่อไป

ผู้สัมภาษณ์ : ที่ผ่านมามีการปฏิบัติงานของกองการประชุม ตลอดจนการประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง

ผู้บริหารระดับกลาง : ในด้านการจัดส่งระเบียบวาระการประชุมไปยังสมาชิกวุฒิสภานั้น จะกระทำใน ทุกวันศุกร์ของสัปดาห์ หากวันศุกร์ใดระเบียบวาระการประชุมมีมาก เช่น มีร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมายังวุฒิสภาเป็น จำนวนมากหลายฉบับในการทำงานก็ต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียม งานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ แต่ละฉบับไปยังกองการพิมพ์เพื่อดำเนินการจัดพิมพ์และจัดส่งไป พร้อมกับระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา หากกองการพิมพ์มีงาน พิมพ์ในส่วนอื่น ๆ มากอยู่แล้ว ก็จะต้องรอและล่าช้าไปบ้าง แต่งานทุก อย่างก็จะต้องเร่งรัดให้แล้วเสร็จทันภายในกำหนด

ส่วนรายงานของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรายงาน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือรายงานการพิจารณาศึกษาญัตติ ในเรื่องใด ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของ กองกรรมาธิการและกองการพิมพ์จะเป็นผู้ดำเนินการจนแล้วเสร็จแล้ว จึงจะส่งมาให้กองการประชุมเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม

ผู้สัมภาษณ์ : อยากทราบว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมายังวุฒิสภา มาเพื่อพิจารณานั้นโดยปกติจะส่งมาเป็นจำนวนกี่ชุดในแต่ละร่าง พระราชบัญญัติ

ผู้บริหารระดับกลาง : ในทางปฏิบัติทางสภาผู้แทนราษฎรจะส่งต้นฉบับมาเพียงชุดเดียวใน ร่างพระราชบัญญัติแต่ละร่าง ซึ่งเมื่อกองการประชุมได้รับมาแล้วก็จะ ส่งไปยังกองการพิมพ์เพื่อดำเนินการจัดพิมพ์เพิ่มเติมต่อไป หาก สัปดาห์ใดมีร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากหลายฉบับก็จะใช้วิธี

ทยอยจัดพิมพ์ให้ทันกับกำหนดระยะเวลาในการจัดส่งระเบียบวาระการประชุมไปยังสมาชิกวุฒิสภา

- ผู้สัมภาษณ์ : การที่วุฒิสภาใช้สถานที่ในการประชุมที่เดียวกับสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีปัญหาข้อขัดข้องหรือไม่เพียงใด
- ผู้บริหารระดับกลาง : ที่ผ่านมามีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะแต่ละสภาได้มีการกำหนดวันและเวลาประชุมที่แน่นอน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรประชุมทุกวันพุธและวันพฤหัสบดี เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ส่วนวุฒิสภาประชุมทุกวันศุกร์ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา นอกจากนี้ในกรณีที่จะมีการนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติม หรือมีการนัดประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว โดยปกติจะนัดประชุมในวันศุกร์เวลาบ่าย เป็นต้น
- อนึ่ง สำหรับในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งนั้น คาดว่าจะมีลักษณะของการทำงานที่แตกต่างไปจากสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันก็อาจจะทำให้มีปัญหาในการใช้ห้องประชุมวุฒิสภา หรือห้องประชุมคณะกรรมการเพิ่มมากขึ้นได้เช่นกัน ซึ่งก็จะต้องเตรียมมาตรการรองรับต่อไป
- ผู้สัมภาษณ์ : ปัจจุบันกองการประชุมมีบุคลากรเป็นจำนวนเท่าใดและในระหว่างปิดสมัยประชุมภารกิจของกองประชุมมีลักษณะเป็นอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับในระหว่างเปิดสมัยประชุม
- ผู้บริหารระดับกลาง : กองการประชุมมีข้าราชการจำนวนทั้งสิ้น ๒๘ คน สำหรับการปฏิบัติงานในระหว่างปิดสมัยประชุมนั้น กองการประชุมก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ โดยเฉพาะการรวบรวมข้อมูลและสถิติต่าง ๆ การสรุปผลการประชุม การดำเนินงานเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถาม โดยเฉพาะกระทู้ถามประเภทที่ขอให้อัดตอบในราชกิจจานุเบกษาที่สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งถามไว้ นอกจากนี้ในระหว่างปิดสมัยประชุมหากคณะกรรมการได้มีการเสนอรายงานเข้ามา กองการประชุมก็จะได้ทำการรวบรวมและจัดเตรียมเข้าระเบียบวาระการประชุมเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมในครั้งต่อไป

- ผู้สัมภาษณ์ : มีความคิดเห็นเป็นประการใดที่มีการกล่าวว่ ภารกิจของกองการประชุม เป็นภารกิจที่มีงานแต่เฉพาะในช่วงเปิดสมัยประชุมเท่านั้น และ หลังจากปิดสมัยประชุม ภารกิจงานในด้านต่าง ๆ ก็แทบจะไม่มี
- ผู้บริหารระดับกลาง : หากมองในภาพรวมแล้วมิได้เป็นตามที่มีการกล่าวอ้างหรือมีความเข้าใจกัน ดังที่ได้กล่าวแล้วในเรื่องต้นภารกิจของกองการประชุมที่จะต้องปฏิบัติ นั้นมีอยู่โดยตลอดทั้งในระหว่างสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม รวมทั้งงาน การติดตามหรือรวบรวมกฎหมายให้มีความทันสมัยอยู่เสมอของกองการประชุม ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้อง กับกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและได้มีการประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อใช้สำหรับเป็นข้อมูลอ้างอิงใน การประชุมวุฒิสภา
- ผู้สัมภาษณ์ : การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในรูปแบบลักษณะดังที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ ในทัศนะส่วนตัวควรที่จะมอบหมายให้ทางศูนย์คอมพิวเตอร์เข้ามามี บทบาทโดยรับเป็นผู้ดำเนินการแทนทั้งหมด แล้วคอยให้บริการข้อมูล ในส่วนนี้แก่ทุกกองและศูนย์ของทั้งสองสำนักงาน หากสามารถกระทำ ได้งานของกองการประชุมก็อาจจะลดลงได้ไม่มากนักน้อย
- ผู้บริหารระดับกลาง : หากพิจารณาถึงบทบาทอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ที่มาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วปริมาณงานและ เรื่อง ใหม่ ๆ ที่จะเข้ามาคงจะมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เช่น การแต่งตั้ง หรือถอดถอนบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ จำนวนการเสนอญัตติและการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาก็จะมี จำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ
- นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการสรรหาบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการ ป.ป.ช. ฯลฯ นั้น ปัจจุบันในการ ดำเนินงานทางด้านธุรการยังไม่มีกรอบในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนว่าจะ มอบหมายให้หน่วยงานใดในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้มี หน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาทางผู้บังคับบัญชา จะมอบหมายให้กองกรรมาธิการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ยกเว้นแต่ กรณีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ทางกองกลาง



ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่าน  
มาทางผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้สำนักกรรมการเป็นผู้มีหน้าที่  
รับผิดชอบยกเว้นแต่กรณี การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
นั้น ทางสำนักบริหารงานกลางให้มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งหมด

อนึ่ง ในส่วนของการถอดถอนในกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
เข้าชื่อเพื่อขอให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญ  
กำหนดนั้น สำนักการประชุม มีหน้าที่ ๆ จะต้องตรวจสอบความถูกต้อง  
ของข้อมูลและหลักเกณฑ์เบื้องต้นตามกฎหมาย

ผู้สัมภาษณ์ : ขอรบกวนว่าด้านโครงสร้างและอัตรากำลังในส่วนสำนักการประชุมมีปัญหา  
ที่ต้องปรับปรุงหรือแก้ไขหรือไม่เพียงใด รวมทั้งการพัฒนาตำแหน่ง  
ทางด้านวิชาการ

ผู้บริหารระดับกลาง : สำนักการประชุมโครงสร้างและอัตรากำลังยังต้องปรับแก้ไขที่ต้องให้  
วิทยากรและนิติกรเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ต้องพัฒนาให้มี  
ความรู้ความสามารถและทักษะมากขึ้น รวมถึงการใช้เทคโนโลยีด้วย  
ตนเอง ทำงานให้เสร็จที่จุดเดียว

ผู้สัมภาษณ์ : ในด้านการพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะการกำหนดโครงสร้างตำแหน่ง  
ทางวิชาการควรทำให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและควรพัฒนาทุกตำแหน่ง  
เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น  
ไม่ให้ความล้าหลังในตำแหน่งที่มีลักษณะงานเช่นเดียวกันแม้จะ  
ทำงานต่างสำนักกัน

ผู้สัมภาษณ์ : ขอรบกวนสภาพปัญหาและอุปสรรคขัดข้องในการดำเนินการในส่วนของ  
สำนักการพิมพ์ว่ามีเป็นประการใดบ้าง

ผู้บริหารระดับกลาง : สำนักการพิมพ์มีหน้าที่พิมพ์สิ่งพิมพ์ทุกชนิดในสำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร แต่วิทยากรต้องก้าวหน้าเช่นหน่วยงานอื่นๆ

สรุปการประชุมระดมสมอง  
วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕  
ณ ห้องประชุมสำนักงานเลขาธิการ ก.ร.

การประชุมมีลักษณะที่แตกต่างจากการสัมมนาอื่นคือเป็นการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ (Expert conference), ผู้ที่มาประชุมเป็น Stakeholders ที่มีอำนาจตัดสินใจนำผลการศึกษาไปใช้

#### ๑. การนำเสนอผลงานวิจัย

ผู้เสนอผลงานวิจัยโดยเน้นข้อเสนอแนะของงานวิจัยที่เป็นการหาคำตอบให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาไปปรับเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการวิเคราะห์ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อองค์การพระพุทธศาสนาแต่ไม่ทำให้โครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาเปลี่ยนแปลง โดยนำมาสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องสามารถรองรับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร ภารกิจรัฐสภาและภารกิจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ปัจจุบันไม่ครอบคลุมโดยเฉพาะงานกระบวนการนิติบัญญัติที่มีระบบงานที่ต่อเนื่อง จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ให้มีหน่วยงานที่รองรับภารกิจทั้งหมดได้

บุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับพุทธบริษัทที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา นั่นคือการศึกษา การปฏิบัติงาน การสอนงานให้คนที่มาปฏิบัติงานใหม่ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ

รวมถึงการแก้ไขปัญหาเมื่อมีบุคคลกล่าวร้ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายด้วย

สภาพปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะงานที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้แต่การฝึกฝนตนเองให้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับพุทธบริษัท บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำงานได้ดี

การจัดการโครงสร้างแบบใหม่เป็นรูปแบบเดียวเช่นโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนาที่มีขนาดเล็ก เป็นโครงสร้างเรียบง่ายที่มีองค์ประกอบและระบบงานที่มีความคล่องตัวในการทำงานโดยมีลักษณะการทำงานที่เชี่ยวชาญ เป็นพหุสูต โครงสร้างทำให้ฝึกฝนการทำงานได้ดี

#### ๑. การระดมความคิดเห็น

ผู้ศึกษาเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอความคิดเห็นและประเด็นที่ควรเพิ่มเติมหรือปรับเปลี่ยนสรุปได้ ดังนี้

- โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการปรับเปลี่ยนให้รองรับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาได้

- งานวิจัยนี้มีสมมติฐานที่นำโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนามาปรับเพราะมีความยั่งยืน นั่นคือผู้นำในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคือกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งไม่ใช่บุคคล ผู้ปฏิบัติงานทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจนถึงพนักงานและทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ อย่างเสมอภาค

- หน่วยงานภายในมีภารกิจเพิ่มขึ้นจะนำไปกำหนดรูปแบบของโครงสร้าง
- ด้านงบประมาณควรเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ
- มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการทำงานของรัฐสภา
- หน่วยจัดการบางประเภทต้องมีการจ้างหน่วยงานภายนอกดำเนินการ
- ควรมีหน่วยงานที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะภารกิจหลักคือกระบวนการนิติบัญญัติ
- องค์การบริหารของรัฐสภามีหน่วยงานเดียวและแยกตามหน้าที่ของแต่ละสภาที่ปฏิบัติงานตามรัฐธรรมนูญและมีระบบการประสานงาน
- การปรับโครงสร้างควรมีการขอเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

## ข้อมูลการประชุมระดมสมอง

การประชุมระดมสมองด้วยวิธีการประชุมได้พิจารณาจากหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่สำคัญที่ช่วยเหลือสนับสนุนภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร ที่สำคัญ ๆ ๓ ประการ คือ การร่างกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การทำสนธิสัญญา และการประกาศสงคราม เป็นต้น มีขั้นตอน ดังนี้

(๑) การเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปรับโครงสร้างงานด้านนิติบัญญัติ

(๒) การนัดประชุม ผู้ศึกษาได้นัดประชุมทั้งสิ้น

กลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลว่าสมาชิกในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่ได้ศึกษางานปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยเฉพาะสมาชิกใหม่ที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสู่องค์การ นอกจากนั้นไม่มีการสอนงานที่ทำจากสมาชิกเก่าในองค์การ ถ้าสมาชิกในองค์การมีศึกษางานตามภารกิจปฏิบัติงานตามภารกิจ นำเสนอหรือเผยแพร่ตามภารกิจ รวมถึงการแก้ไขปัญหาจากการศึกษางานปฏิบัติงานได้โดยมีสติ สัมผัสปัญหา และความพยายามทำให้งานบรรลุตามเป้าหมายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้งานสำเร็จในจุดเดียว โดยสมาชิกขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลว่าโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงานย่อยภายในตามภารกิจงานที่มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การรวมอำนาจในองค์การอยู่ที่นักบริหารระดับสูงคือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้ผลผลิตของงานมีความล่าช้า บางครั้งการรวมอำนาจกระจายมาที่นักบริหารระดับกลาง หรือนักบริหารระดับต้น ซึ่งมีผลต่อผลผลิตของงาน

กลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลว่า ควรปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ โดยมีการระดมสมอง ๕ ครั้ง ได้ผลสรุป ดังนี้

โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดหลังจากที่มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่บังคับใช้ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตำแหน่งต่าง ๆ ของราชการเป็นจำนวนมาก และเป็นไปในรูปแบบคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งเป็นระบบแท่งและค่าตอบแทนภาครัฐ มุ่งเน้นให้มีการพิจารณาผลการปฏิบัติงานสอดคล้องกับค่างานจริง และสภาวะการณ์ทางสังคม เพื่อให้สามารถดึงดูดคนดีคนเก่งเข้ามารับราชการและรักษาไว้ในระบบราชการ นอกจากนี้ ยังมีการลดชั้นงานให้มีจำนวนระดับตำแหน่งน้อยลง เพื่อให้ข้าราชการมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเพื่อผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารงานจะทำได้คล่องตัวมากกว่าเดิม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถทำได้

พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้เพิ่มเติมตำแหน่งบุคลากรเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานด้านกฎหมายของรัฐสภา ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้ได้ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดินและระบบงานด้านนิติบัญญัติ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านกฎหมายและติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตามความรับผิดชอบของรัฐสภา ซึ่งบุคลากรในด้านกฎหมายนั้น ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในด้านกระบวนการนิติบัญญัติทั้งกระบวนการ สามารถตอบสนองการให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างครอบคลุมทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการ ตลอดจนติดตามผลการพิจารณากฎหมายฉบับนั้น ๆ ไปจนสิ้นกระบวนการ ซึ่งเป็นลักษณะของสมาชิกในองค์การพระพุทธศาสนา แต่ข้าราชการรัฐสภายังขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะ ทักษะติดต่อภารกิจได้อย่างชัดเจน

ข้อมูลจากรายงานของคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. .... ที่ได้ให้ข้อสังเกตว่า เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรหลักด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติ จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรด้านกฎหมายที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัจจุบันบุคลากรเหล่านี้ยังขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้มีการขอย้ายหรือลาออกเพื่อไปทำงานกับองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีค่าตอบแทนในอัตราสูง ส่งผลให้รัฐสภาขาดแคลนบุคลากรด้านกฎหมายที่มีคุณภาพ ดังนั้น เพื่อเป็นการยกระดับและพัฒนาศักยภาพ ตลอดจนเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร จึงควรจัดตั้งส่วนราชการแห่งใหม่ที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายให้แก่รัฐสภาโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ให้ ก.ร. จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องกำหนดให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของรัฐสภา ประกอบด้วย ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ด้านนิติบัญญัติ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และให้มีนักกฎหมายนิติบัญญัติซึ่งได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราตามระเบียบที่ ก.ร. กำหนด โดยเทียบเคียงกับอัตราค่าตอบแทนของนักกฎหมาย กฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ปัจจุบันนี้ระยะเวลาได้ล่วงเลยมาพอสมควรแล้ว แต่การปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในวงงานรัฐสภาด้านนิติบัญญัตียังมิได้มีความแตกต่างไปจากเดิมแต่ประการใด โดยการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นไปในลักษณะเดิมที่การดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติได้มีการแยกย่อยภารกิจไปตามสำนักต่าง ๆ เป็นส่วน ๆ ไม่ได้มีความต่อเนื่องเป็นกระบวนการ จึงทำให้มีบุคลากรไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมดโดยตรง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการสนับสนุนการให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สำนักที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรง ได้แก่ สำนักกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ในการร่างกฎหมาย กระทำ ญัตติ สำนักการประชุมจะทำหน้าที่ในชั้นการพิจารณาตรวจสอบแบบฟอร์ม รูปแบบและบทวิเคราะห์ของร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง หลังจากนั้น สำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักกรรมาธิการ ๒ และสำนักกรรมาธิการ ๓ จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนการร่างกฎหมายของ

คณะกรรมการในวาระที่สอง และร่างกฎหมายจะกลับเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและสาม ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานการประชุมที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและยืนยันมติร่างกฎหมายและส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างเช่น การร่างกฎหมายใหม่ ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการ ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยปัญหาเกิดจาก นิตกรไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยตรง จึงเป็นปัญหาต่อการสนับสนุนการให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถ้านิตกรของสำนักกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานทั้งกระบวนการในฐานะที่เป็นผู้ร่างก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็นการกระทำที่เกินกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสำนักกฎหมายที่มีอยู่เดิม เห็นได้ว่า ไม่เป็นการเอื้อต่อการพัฒนานิตกรให้มีความเชี่ยวชาญในด้านนิติบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ด้วยเหตุที่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ที่กว้างเกินไป ได้แก่ งานร่างกฎหมาย ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมาย วินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด งานตรวจพิจารณา ยกร่างระเบียบ ข้อบังคับ และสัญญา รวมทั้งตรวจสอบความสมบูรณ์ของนิติกรรมต่าง ๆ ตลอดจนงานเกี่ยวกับการดำเนินการด้านคดีความ ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง อีกทั้ง ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่น ซึ่งงานทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะด้านในทุก ๆ เรื่อง เช่น งานร่างกฎหมาย งานคดีความ งานสอบสวนวินัย อันจะเห็นได้จากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ส่วนมาก จะมีการแบ่งโครงสร้างภายในของงานด้านกฎหมายเป็นส่วนงานคดี ส่วนงานสอบสวนวินัย ส่วนงานนิติกร เป็นต้น การแบ่งอำนาจหน้าที่ในรูปแบบดังกล่าวจึงทำให้นิตกรที่รับผิดชอบงานของสำนักกฎหมายไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะด้าน จึงเป็นการขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานิตกรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนิติบัญญัติโดยตรง รวมทั้ง กรอบอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการที่มีอยู่เดิมในสำนักต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการประชุม สำนักกรรมการ ๑ สำนักกรรมการ ๒ และสำนักกรรมการ ๓ ก็ไม่ได้มีการกำหนดเพื่อพัฒนานิตกรในด้านนิติบัญญัติแต่อย่างใด เนื่องจากนิตกรเหล่านั้นต้องรับผิดชอบงานภายในของแต่ละสำนัก อีกทั้ง ยังไม่ได้เป็นผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยตรง จึงทำให้ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ

จากทฤษฎีองค์การ ของ Henri Tosi ได้ให้ความหมายของทฤษฎีองค์การไว้ว่า เป็นชุดของข้อความและแนวคิดซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แสดงถึงภาพรวมของพฤติกรรมของบุคคล กลุ่มย่อยและกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์การอย่างเป็นระบบ แสดงถึงปฏิสัมพันธ์ของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของกิจกรรมในองค์การ ดังนั้น โดยเนื้อหาที่แท้จริงแล้ว ทฤษฎีองค์การ คือ กรอบของแนวความคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่ศึกษาเฉพาะเรื่องโครงสร้างขององค์การ (organization design) กล่าวคือ เป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงการจัดโครงสร้างขององค์การ การออกแบบองค์การ รวมทั้งการเสนอทางเลือกในการบริหารองค์การเพื่อให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อีกทั้ง

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Modern Theory) ได้มีการพัฒนาส่งเสริมความเข้าใจในบุคคล พฤติกรรมของกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในสถานที่ทำงาน การจูงใจและการให้ความสำคัญกับคนงาน การติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ความพึงพอใจในการทำงาน ความร่วมมือ ตลอดจนอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมและสิ่งที่กระทบต่อพฤติกรรม จนกระทั่งมีการพัฒนามาสู่ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ หรือตามสถานการณ์ ทฤษฎีนี้มีข้อสมมติฐานคือ องค์การแต่ละองค์การมีความแตกต่างกันในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบหรือสภาพแวดล้อม หรือสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ ดังนั้น การบริหารองค์การจึงเป็นเรื่องของการทำให้องค์การแต่ละแห่งสามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมให้ได้มากที่สุด โดยการปรับรูปแบบการจัดองค์การภายในแต่ละแห่งให้เหมาะสมจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ เป็นแนวคิดที่มุ่งค้นคว้ารูปแบบการบริหารที่ยืดหยุ่น (Flexibility) และมีความปรับตัวได้สูง (adaptable) ของแต่ละองค์การเป็นตามหลักโครงสร้างองค์การพระพุทธศาสนา

ดังนั้น การพัฒนาองค์กรให้มีความเหมาะสมควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ของทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้เป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าขององค์กร ให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาองค์กรสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล เพราะการพัฒนาบุคคลเป็นการช่วยให้บุคลากรในองค์กรมองเห็นจุดอ่อนและจุดแข็งของตน ทำการเสริมจุดแข็งและพัฒนาจุดอ่อนของตนโดยใช้ศักยภาพทั้งหมดเพื่อสร้างประสิทธิภาพองค์กร ขณะเดียวกันก็บรรลุเป้าหมายส่วนบุคคลด้วย รูปแบบการพัฒนาจะเป็นการพัฒนาบุคคลที่เกิดจากการผ่านทักษะงานหลายตำแหน่ง และเมื่อสภาพปัญหาในปัจจุบันการจัดองค์กรและโครงสร้างไม่เหมาะสมแล้ว การพัฒนาองค์กรโดยมุ่งพัฒนาวิธีแก้ปัญหาคือด้วยวิธีการใหม่ ๆ และสร้างสรรค์ โดยพยายามปรับโครงสร้างวัฒนธรรม กระบวนการบริหารและกลยุทธ์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกัน โดยปรับส่วนต่าง ๆ ให้กลมกลืนกันและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น จะสามารถทำให้องค์กรปรับตัวได้ด้วยตนเอง และมองเห็นปัญหาและความอ่อนแอขององค์กรแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

ดังนั้น ตัวอย่างของสภาพปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวข้องกับหน่วยงานย่อยภายในที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักกฎหมายในส่วนของอุปสรรคในการร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน จะเห็นได้จากผลของการประชุมคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ได้ข้อมูลว่า ภารกิจของสำนักกฎหมายในส่วนของงานนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นงานยกร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นงานร่างพระราชบัญญัติใหม่และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแต่เดิมจะมีช่วงสมัยประชุมที่แน่นอน ทำให้มีระยะเวลาที่สามารถฝึกอบรมบุคลากรผู้ปฏิบัติได้ แต่ในปัจจุบันสมัยประชุมได้เปลี่ยนไปโดยมีการขยายระยะเวลาออกไปมาก จนทำให้ระยะเวลาที่ปิดสมัยประชุมนั้นมีน้อยลงมาก ดังนั้น จึงทำให้ไม่มีระยะเวลาที่เพียงพอที่จะฝึกอบรมนิติกรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและในส่วนองระบบการทำงานที่มีการแบ่งการปฏิบัติหน้าที่ ณ ห้องหน่วยเฉพาะกิจในแต่ละสัปดาห์ก็ได้หมายความว่า งานที่ปฏิบัติสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสัปดาห์นั้น ๆ เนื่องจากงานแต่เพียงบางอย่างเท่านั้นที่สามารถดำเนินการให้แล้วได้ภายในหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งงานอีกส่วนหนึ่งจำเป็นต้องนำกลับมาทำที่สำนักกฎหมาย เช่น งานยกร่าง

กฎหมายใหม่ทั้งฉบับที่จะต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่มากกว่างานแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยนิติกรบุคคลเดียวกันนี้เองก็ยังเป็นผู้รับผิดชอบในงานคดีความของสำนักงาน ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง ในฐานะทั้งโจทก์และจำเลย แต่ในขณะเดียวกันนิติกรเองก็ต้องรับผิดชอบงานตรวจร่างสัญญา เสนอความเห็นทางกฎหมาย งานสอบสวนวินัย ตามที่ได้รับมอบหมายด้วย ทั้งนี้ งานบางอย่างยังถูกจำกัดด้วยระยะเวลาตามชีวิตอีกด้วย เช่น งานตรวจร่างสัญญา ที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ ๗ วันทำการ โดยในบางครั้งก็มีการเร่งรัดให้ตรวจภายใน ๑ วันเท่านั้น รวมถึงการเสนอความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างมาก เนื่องจากหากงานผ่านการพิจารณาจากสำนักกฎหมายแล้วจะไม่มีมีการพิจารณาในแง่มุมทางกฎหมายอีก จึงเป็นงานที่มีผลต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากงานนั้นมีความผิดพลาดเกิดขึ้นจะไม่สามารถแก้ไขได้เนื่องจากสำนักกฎหมายเป็นหน่วยงานภายในสุดท้ายที่จะพิจารณากลับกรองความเห็นในทางกฎหมายก่อนเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการ งานเสนอความเห็นทางกฎหมายจึงเป็นงานที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินงาน

บางครั้งนิติกรผู้ปฏิบัติได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยในฐานะเลขานุการแล้วยังจะทำให้การปฏิบัติงานด้านกฎหมายอื่นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ด้วยเหตุที่งานสอบสวนวินัยเป็นงานที่กระทบสิทธิของตัวข้าราชการที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงเป็นงานที่ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกระบวนการต้องมีการตั้งประเด็นและสอบข้อเท็จจริงที่ยาวนาน ทำให้สูญเสียระยะเวลาไปกับงานสอบสวนเป็นอย่างมาก อีกทั้ง ในปัจจุบันนิติกรสำนักกฎหมายยังได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการในรูปแบบอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย เป็นต้น และสำนักกฎหมายยังต้องรับงานพิเศษเพิ่มเติมอีก เช่น การเสนอความเห็นในคณะกรรมการซึ่งได้ส่งมาให้สำนักกฎหมายพิจารณาเสนอความเห็นด้วย ทั้ง ๆ ที่เป็นข้อกฎหมายที่ไม่ซับซ้อนเท่าใดนัก ในขณะที่สำนักกรรมการเองก็มีนิติกรที่ทำหน้าที่ประจำคณะกรรมการอยู่แล้ว แต่ในปัจจุบันจะเป็นลักษณะที่หากมีปัญหาคำขอกฎหมายเพียงเล็กน้อยก็จะส่งมายังสำนักกฎหมายเพื่อพิจารณาในทุก ๆ เรื่อง แม้กระทั่งงานหลักของสำนักกรรมการตามกฎหมาย ก.ร. คือ ยกร่างพระราชบัญญัติ โดยที่ผ่านมาเมื่อไม่นานนี้ คณะกรรมการศาสนาได้มีการขอนิติกรสำนักกฎหมาย ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้สำนักต่าง ๆ ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีนิติกรประจำแต่ละสำนักอยู่แล้ว สำนักงานเหล่านั้นจะมอบหมายงานด้านการร่างกฎหมายที่เป็นเพียงการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับผิดชอบในสำนักนั้น ๆ อยู่แล้ว และมีประเด็นที่ไม่ซับซ้อนมากให้กับนิติกรของสำนักกฎหมายโดยไม่ได้พิจารณาว่างานร่างกฎหมายของสำนักกฎหมายจะเป็นงานกฎหมายที่เป็นภารกิจหลักของสำนักงาน คือ การให้บริการยกร่างกฎหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เพื่อให้ไม่เป็นการโหลตงานมากเกินไป การเสนอความเห็นข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยากและไม่ซับซ้อนมากเท่าใดนักให้เสร็จภายในสำนักน่าจะเป็นการเหมาะสมมากกว่า ดังนั้น ในการที่นิติกรผู้ปฏิบัติได้รับมอบหมายงานหลายด้านเกินไปและการยกร่างกฎหมายที่นิติกรสำนักกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการในขั้นต้นเท่านั้น ไม่ได้มีการติดตามผลการพิจารณากฎหมายฉบับนั้น ๆ ไปจนสิ้นกระบวนการทำให้นิติกรไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายครบวงจร ทำให้ขาดบุคลากรในด้านกฎหมายที่มีความรู้ความสามารถในด้านกระบวนการนิติบัญญัติทั้งกระบวนการสามารถตอบสนองการให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างครอบคลุมทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มยกร่าง



กฎหมาย พิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการ ตลอดจนติดตามผลการพิจารณากฎหมายฉบับนั้น ๆ ไปจนสิ้นกระบวนการ

นอกจากนี้ จากผลการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการระดมสมองทำให้ทราบว่า ปัญหาด้านระบบงานนิติบัญญัติของสำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักกรรมาธิการ ๒ และสำนักกรรมาธิการ ๓ มีปัญหาเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบตามระบบงานที่กำหนดไว้ ไม่ตรงกับหน้าที่งานที่มีการปฏิบัติจริง กล่าวคือ สำนักกรรมาธิการมีหน้าที่หลักในเรื่องการตราพระราชบัญญัติ แต่ปัจจุบันมีการนำหลักไปรวมกับงานอื่น ๆ ตามกลุ่มงานต่าง ๆ ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรมีการแยกงานดังกล่าวออกมาให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะงานของคณะกรรมการสามัญกับงานร่างพระราชบัญญัติควรมีการแยกออกจากกันให้ชัดเจนและกำหนดตัวผู้รับผิดชอบให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในสายงานของตัวเอง การปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายส่วนหนึ่งจะมีการมอบให้กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง อีกส่วนหนึ่งจะมอบให้กับคณะกรรมการสามัญ ดังนั้น เมื่อมีการมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญ ผู้รับผิดชอบจึงไม่ได้มีเฉพาะนิติกรเท่านั้น ในบางครั้งวิทยากรต้องไปทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย

ข้อมูลที่ได้จากการระดมสมอง พบว่า วิทยากรมีความรู้ในสายงานนิติศาสตร์แต่ต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทำให้การมองภาพในบางครั้งยังไม่ลึกซึ้งและเชี่ยวชาญเท่ากับนิติกรที่จบทางด้านนิติศาสตร์มาโดยตรง ดังนั้น หากมีการแยกผู้รับผิดชอบเฉพาะมาเพื่อพิจารณาในเรื่องร่างพระราชบัญญัติโดยตรงน่าจะเหมาะสมและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น รวมถึงสภาพปัญหาที่สำนักกรรมาธิการมีบุคลากรที่จำกัด จึงสมควรหาแนวทางในการพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สามารถทำงานที่มากขึ้นได้โดยมีประสิทธิภาพเท่าเดิมหรือมากขึ้น และการบริหารจัดการในปัจจุบันบุคลากรแต่ละคนต้องทำหน้าที่รอบด้าน ทำให้ไม่ก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ตาม พิจารณากระบวนการนิติบัญญัตินั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะความสำคัญของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายจะสามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการศึกษา ค้นคว้าและอ้างอิงทางวิชาการของกระบวนการจัดทำกฎหมายทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ความเป็นมาของร่างกฎหมาย เหตุผลความจำเป็น แนวคิดในการร่างกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่มีอยู่หรือกฎหมายของต่างประเทศ การตรวจแก้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมของฝ่ายนิติบัญญัติ อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนาของกลุ่มคนตามขั้นตอนต่าง ๆ และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในสังคม ซึ่งในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายยังมีข้อขัดข้องและมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพของเอกสาร ด้านการพัฒนาศักยภาพ ด้านบุคลากร และด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ ด้านการบริหารจัดการ ซึ่งปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินงานการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงสมควรที่ต้องมีการพัฒนาปัจจัยเหล่านั้นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และจะทำให้การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติมีปัญหาด้านระบบงานของสำนักอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบงานนิติบัญญัติโดยรวมด้วย กล่าวคือ ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการ

ฝ่ายรัฐสภา ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ ของสำนักบริหารงานกลาง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ นิเทศและเผยแพร่วิทยาการเกี่ยวกับการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้าง และรายงานการลงโทษทางวินัยของข้าราชการไปยังคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งได้กำหนดในกลุ่มงานบริหารงานบุคคล ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณากรอบอำนาจหน้าที่ของสำนักกฎหมาย ได้กำหนดให้กลุ่มงานกฎหมาย ๑ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ และกลุ่มงานกฎหมาย ๓ ของสำนักกฎหมายมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่น จึงทำให้มีข้อพิจารณาว่าผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้างเป็นของหน่วยงานใด

ในทางปฏิบัติ การดำเนินการทางวินัย ผู้มีหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการจะสับเปลี่ยนกันไประหว่างนิติกรของสำนักบริหารงานกลางและนิติกรของสำนักกฎหมาย ซึ่งหากมีการสอบสวนเสร็จเพิ่มเอกสารจะอยู่กับเลขานุการเจ้าของเรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะมีความแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐอื่นที่จะมีการมอบหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับกองการเจ้าหน้าที่ (ก.จ.) ซึ่งจะเป็นหน่วยงานภายในของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เนื่องจากจะต้องทำหน้าที่ในการเก็บและรวบรวมประวัติของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่นจึงเป็นหน้าที่ของนิติกรสำนักกฎหมายด้วยตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้เห็นว่า อาจไม่เป็นการเอื้อต่อการพัฒนานิติกรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนิติบัญญัติ ด้วยเหตุที่ต้องรับผิดชอบงานในด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งงานด้านนิติบัญญัติเป็นงานที่ต้องฝึกฝนและอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ การแบ่งโครงสร้างภายในของงานด้านกฎหมายดังเช่นในปัจจุบัน จึงทำให้เป็นอุปสรรคและมีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติได้

ข้อมูลจากการระดมสมองทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนโครงสร้างและระบบงานในปัจจุบันที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานและการพัฒนาข้าราชการรัฐสภาสามัญให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ การปฏิบัติหน้าที่ การเสนอแนะและการแก้ไขปัญหาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติและด้านอื่น ๆ เป็นการเฉพาะด้าน เพราะโครงสร้างและระบบงานในแต่ละสำนักมีความซ้ำซ้อนกัน เพื่อเป็นการหาข้อสรุปในการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเฉพาะโครงสร้างองค์การตามหลักพระพุทธศาสนาเพื่อเป็นการสนับสนุนงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้บรรลุตามเป้าหมายและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเป็นที่ยอมรับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นการปรับโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามหลักของพุทธศาสนา

## Focus Group

### การ focus group สรุปข้อมูลได้ดังนี้

**พระราชวรมุณี** เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า

๑. ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๒. ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาตนเอง พัฒนางาน และพัฒนาเพื่อนร่วมงาน
๓. ผู้ปฏิบัติงานไม่มีจิตสาธารณะในการให้ความช่วยเหลือเพื่อร่วมงาน
๔. ผู้ปฏิบัติงานไม่มีทักษะชีวิตที่ทำให้มีการครองตน ครองคน และครองงาน  
ต้องนำหลักธรรมมาส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถครอบคลุมการปฏิบัติงาน มีพฤติกรรมที่ดีต่อการครองตน ครองคน และครองงาน มีจิตสาธารณะและทักษะชีวิตที่ทำให้คนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล** เสนอว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่หน่วยงานราชการปกติ เพราะใกล้ชิดขบวนการเมือง พรรคการเมือง ที่มีอิทธิพล ทำให้มีร่างกฎหมายค้างจำนวนมาก จึงควรมีคณะกรรมการร่างกฎหมาย เช่นเดียวกับกฤษฎีกา ที่พิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างอยู่เป็นลำดับแรก ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายควรมีระบบงานที่ต่อเนื่อง และเพียงพอเป็นระบบในวาระที่ ๑ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓

**ศ.พิเศษ ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์** ได้กล่าวว่า ผลงานวิจัยนี้มีจุดเด่นในการประยุกต์โครงสร้างองค์การตามหลักพระพุทธศาสนาและโครงสร้างองค์การศาสตร์สมัยใหม่ เข้ากับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีบทบาททบทวนวรรณกรรมที่ค่อนข้างละเอียด โดยมีข้อเสนอว่า

๑. ควรเปรียบเทียบระหว่างโครงสร้างองค์การตามหลักพระพุทธศาสนากับโครงสร้างองค์การสมัยใหม่ รวมถึงถึงหลักการมาภิบาล ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้ได้ข้อสรุปเป็นจุดอ้างอิงเริ่มต้น
๒. ควรวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าคืออะไร และมีความแตกต่างอย่างไร เพื่อให้มีความชัดเจน
๓. หากพบว่ามีความแตกต่าง ควรเสนอแก้ไขจุดอ่อนของโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นใด อย่างไร และมีข้อเสนอสนับสนุนในการเสนอแนะว่ามีความถูกต้อง เหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ฉะนั้น หากผู้วิจัยสามารถปรับปรุงผลงานวิจัยให้มีความชัดเจนมากขึ้นก็จะทำให้ผลงานนี้มีความสมบูรณ์ สามารถสร้างองค์ความรู้ใหม่เพิ่มเติมตามวัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัยได้ดีมากยิ่งขึ้น

## ประวัติ

ชื่อ นางสาวอภิญญา วงษาทุศีร์

อายุ ๖๒ ปี

ที่ทำงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

### การศึกษา

- ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปริญญาตรีบัญชีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### การอบรม

- ประกาศนียบัตรการอบรมการเงินและบัญชีจากระทรวงการคลัง
- ประกาศนียบัตรการงบประมาณระดับปฏิบัติการ และระดับบริหาร จากสำนักงานงบประมาณ
- ประกาศนียบัตรนักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่๓๗ สภาวิจัยแห่งชาติ
- ประกาศนียบัตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๓๑
- ประกาศนียบัตรนักบริหารวิจัยระดับหัวหน้าโครงการ รุ่นที่ ๑ สภาวิจัยแห่งชาติ
- ประกาศนียบัตรการจัดระบบโครงสร้างสมบูรณ์แบบ รุ่นที่ ๓ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### การดูงานต่างประเทศ

- การแก้ไขปัญหาขยะที่ ประเทศอิตาลี ออสเตรีย สวิสเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์
- การบริหารโครงการวิจัยที่ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)
- ระบบงานรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ณ ประเทศเยอรมัน สวีเดน ฟินแลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- ดูงานด้านวิชาการ ระบบงานนิติบัญญัติ ระบบ ICT ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

### งานสอนและงานวิชาการ

- อาจารย์คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยศรีโสภณ จังหวัดนครศรีธรรมราช
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยสยาม
- นโยบายพัฒนาการเมืองไทย : ศึกษากรณีการบริหารงานสำนักงานเลขาธิการ

- รัฐสภา กฎหมายข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และรัฐสภาไทย ๒๕๑๗ - ๒๕๓๘  
โครงการวิจัย เรื่อง งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

#### ประวัติและประสบการณ์ในการทำงาน

- คณะอนุกรรมการการยุติธรรม คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน  
สภาผู้แทนราษฎร
- คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิ  
มนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร
- คณะอนุกรรมการการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกิจการสภา  
ผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร
- คณะอนุกรรมการกฎหมายและวิชาการ คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการ  
ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการอาสาสมัครรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- คณะอนุกรรมการดำเนินการหาทุนเริ่มแรกของมูลนิธิสำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภา ตามประกาศ ลงวันที่ ๒๓มีนาคม ๒๕๒๖
- กรรมการจัดการแข่งขันตอบปัญหาความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา ประจำปี ๒๕๓๖  
คำสั่ง สผ ที่ ๒๘๗/๒๕
- กรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึก เพื่อสดุดีพระเกียรติคุณในพระบาทสมเด็จพระ  
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คำสั่ง สผ ที่ ๖๖๖/๒๕๓๖
- กรรมการผลิตรายการเผยแพร่ความรู้ด้านรัฐสภาทางโทรทัศน์  
คำสั่งที่ สผ ๖๘๒/๒๕๓๖
- กรรมการผลิตสารคดีและรายการเผยแพร่ความรู้ด้านรัฐสภาทางโทรทัศน์  
คำสั่งที่ สผ ที่ ๑๐๖๙/๒๕๓๗
- กรรมการบริหารการฝึกอบรม สัมมนา สถาบันพระปกเกล้า  
คำสั่งรัฐสภา ที่ ๑๓/๒๕๓๘
- กรรมการอำนวยการการจัดงานฉลองศิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี  
คำสั่ง สผ ที่ ๖/๒๕๓๙
- หัวหน้าคณะผู้วิจัย โครงการวิจัย “รัฐสภาไทย ๒๕๑๗ - ๒๕๓๗”  
คำสั่ง สผ ที่ ๔๙/๒๕๔๐
- กรรมการเตรียมความพร้อมผู้ตรวจการรัฐสภา คำสั่งรัฐสภา ที่ ๓๕/๒๕๔๐
- ยกเลิกคำสั่งรัฐสภา ที่ ๓๗/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๘เมษายน ๒๕๔๐

เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมผู้ตรวจการรัฐสภา  
(คำสั่งรัฐสภาที่ ๓๗/๒๕๔๐)

**เครื่องราชอิสริยาภรณ์**

- มหาวิรมงกุฏ
- ปดมาภรณ์ช้างเผือก
- ปดมาภรณ์มงกุฎไทย