

ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ: ความสัมพันธ์ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น*

COMMUNITY LOCAL STATE: LOCAL GOVERNMENT TO RELATIONSHIP

พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์

Pongsawut Rachjun

มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

Roi Et Rajabhat University, Thailand

E-mail: seat007@outlook.com

บทคัดย่อ

อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์ (Alexis De Tocqueville) กล่าวไว้ว่า “ชุมชนตั้งขึ้นก่อนจังหวัด จังหวัดก่อตั้งขึ้นก่อนรัฐ และรัฐก่อตั้งขึ้นก่อนการรวมกันตั้งเป็นประเทศ” จากคำดังกล่าวของ “อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์” นั้น ผู้เขียนจึงมุ่งนำเสนอในบทความนี้เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่า “การปกครองท้องถิ่น” เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ในแนวคิดและทฤษฎีทางการเมืองการปกครองจะเห็นว่า รัฐบาลกลางซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างหลากหลายในการบริหารประเทศ อันจะทำให้ประชาชนได้รับความสุขความสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งด้านความมั่นคงแห่งชาติในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชน ได้ทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่น เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่นได้ รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า รัฐมีตัวแทนที่โดดเด่นตลอดมาคือรัฐบาลกลาง ดังนั้นการลดภาระของรัฐบาลกลางโดยการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นและรัฐเป็นลำดับ ดังคำกล่าวของ “อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์” การสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นจะเกิดความสะดวกรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงแสดงให้เห็นว่า “ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ” มีความสัมพันธ์และสำคัญยิ่ง ต่อการปกครองท้องถิ่นทั้งในและต่างประเทศ

คำสำคัญ: ชุมชน, ท้องถิ่น, รัฐ, การปกครองท้องถิ่น

* Received 29 April 2020; Revised 16 August 2020; Accepted 18 August 2020



Abstract

“The community was established before the province, Province set up community before state, and The state was established before the unification of the country,” from the words of “Alexis De Tocqueville”. This article examines the need and importance of local government in the political regime of the local community, especially community democracy. The concept and theory of governance indicate that the government is a mechanism of public administration. In addition, the government has various duties on the country administration for a good life of its citizens as well as national security in political, economic, and social dimensions. It will be impossible to look after and service over all local communities because the problem of lateness in processing includes budget limitation and staff maybe happens and it does not accept the need of each local community. Thus, reducing the government workload by providing people participate in self-government, will meet the expressed need for each local community. for the reason Therefore can see that. The state has outstanding representative is the federal government so reducing the burden of federal government by allowing people in the local community truly participate in self - government. Giving priority to local community and state respectively. As said “Alexis De Tocqueville” responding to the needs of the local community will get convenient fast and line with the aspiration of the local community

These finding indicated that “community, locality, and public” are related and highly important to local government.

Keywords: Community, Locality, State, Local Government

บทนำ

ชุมชน (Commune) มีความหมายตามพจนานุกรม Cambridge Advanced Learner’s Dictionary หมายถึง กลุ่มคนหรือกลุ่มครอบครัวที่อาศัยอยู่รวมกันในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด (Particular area) (Cambridge University, 2003) โดยกลุ่มคนเหล่านี้ต่างก็ทำงานร่วมกันใช้สิทธิ์และเป็นเจ้าของพื้นที่และผลประโยชน์ต่าง ๆ ร่วมกัน จนทำให้เกิดพื้นฐานทางความคิดความเชื่อตลอดจนมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคมร่วมกัน ประหนึ่งว่า กลุ่มคนเหล่านี้เป็นหนึ่งเดียวกัน (As a unit) ทั้งชุมชน ส่วนประเด็น “ท้องถิ่น (Local)” นั้น เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคือ Localis แปลว่า สถานที่ (Place) (Oxford University Press, 1993) ดังนั้น คำว่า “ท้องถิ่น” จึงหมายถึง เขตพื้นที่จำเพาะ (Definite place or



Definite district) ที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ (Country as a whole) ในแง่การปกครอง ประเทศท้องถิ่นคือ เขตการปกครองที่ถูกกฎหมายปกครองของประเทศนั้นกำหนดขึ้น เช่น ในต่างประเทศแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นเมือง (Town) นคร (City) มหานคร (Metropolitan) เป็นต้น และประเด็น “การปกครองท้องถิ่น (Local government)” เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ท้องถิ่น รัฐที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย (สิวพร สุขเอียด, 2552)

กล่าวในทางทฤษฎีและแนวคิดทางปกครองจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหาร การปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National security) แต่ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ (สิวพร สุขเอียด, 2552) เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น (ยศ บริสุทธิ, 2558) และเป็นข้อพิสูจน์ยืนยันว่า “ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ” นั้น ส่งผลและมีความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่นในประเด็นหลัก ดังนี้คือ

ชุมชน และ ท้องถิ่น

คำว่า “ชุมชน และ ท้องถิ่น” เป็นคำที่ริเริ่มนำมาใช้โดยประเทศในยุโรปตะวันตก โดยคำทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การปกครองท้องถิ่นโดยเน้นความเป็นชุมชนปกครองตนเอง เริ่มขึ้นก่อนในแถบกลุ่มประเทศในไหลทวีปของยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มาจากพื้นฐานของชุมชน โดยชุมชนดั้งเดิมของประเทศเหล่านี้ เป็นชุมชนปกครองตนเอง (Self-governing Community) เช่น ท้องถิ่นระดับปลายสุดของฝรั่งเศส ในปัจจุบัน ก็ยังเรียกว่า ชุมชน (Commune) (Norton A., 1994) ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจในความหมายของ คำสองคำนี้เสียก่อน ดังต่อไปนี้คือ

1. ความหมายของ ชุมชน

คำว่า ชุมชน (Commune) หมายถึง กลุ่มคนหรือกลุ่มครอบครัวที่อาศัยอยู่รวมกันในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด (Particular Area) โดยกลุ่มคนเหล่านี้ต่างก็ทำงานร่วมกัน ใช้สิทธิและเป็นเจ้าของพื้นที่และผลประโยชน์ต่าง ๆ ร่วมกัน จนทำให้เกิดพื้นฐานทางความคิด ความเชื่อ



ตลอดจนมีการดำเนินกิจกรรม ทางเศรษฐกิจ สังคมร่วมกัน ประหนึ่งว่า กลุ่มคนเหล่านี้เป็นหนึ่งเดียวกัน (as a unit) ทั้งชุมชน (Cambridge University, 2003)

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2532 ได้ให้ความหมายของชุมชน คือ เขตพื้นระดับของความคุ้นเคยและการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อบ้าน ชุมชนที่มีลักษณะเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตัวเองที่จำกัดมากกว่าสังคม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2532)

อลัน นอร์ตัน ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” (Commune) คือ มาจากภาษาฝรั่งเศสซึ่งมีความหมายถึง การอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเวลานาน จนทำให้ประชาชนเหล่านี้มีความรักและความผูกพันจนเป็นหนึ่งเดียว (Norton A., 1994) จึงได้พยายามร่วมกันในการจัดระบบการปกครองตัวเองขึ้น เรียกว่า Self-governing Community อันถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส เยอรมนี และอีกหลายประเทศบนไหล่ทวีปยุโรป ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในแถบไหล่ทวีปส่วนใหญ่จะมีรากฐานมาจาก “ชุมชนปกครองตัวเอง” จึงถือได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกับชุมชน หากชุมชนอ่อนแอการปกครองท้องถิ่นก็จะอ่อนแอไปด้วยในทำนองเดียวกัน ถ้าชุมชนเข้มแข็ง การปกครองท้องถิ่นก็เข้มแข็งเช่นเดียวกัน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ให้ความหมายว่า ชุมชน หมายถึง องค์กรทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีอาณาเขตครอบคลุมท้องถิ่นหนึ่งและปวงสมาชิกสามารถบรรลุถึงความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ได้ สามารถแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ในชุมชนของตนเองได้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2524)

ในความหมายของนักพัฒนา “ชุมชน” มี 3 มิติ คือ 1) มิติภูมิศาสตร์ (Geography) 2) มิติสังคมศาสตร์ (Sociology) และ 3) มิติจิตวิทยา (Psychology)

1. มิติภูมิศาสตร์ กล่าวอธิบาย “ชุมชน” ในด้านกายภาพที่เราเห็นด้วยตาประกอบด้วยพื้นที่ หรือบริเวณที่คนอยู่ร่วมกันในขอบเขตที่ชัดเจน จะรวมไปถึงทุก ๆ อย่างที่เราเห็นอยู่ในบริเวณนั้นด้วย เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง วัด โรงเรียน สถานีนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ทั้งนี้ ในมิติดังกล่าวตรงกับความหมาย ของคำ “หมู่บ้าน” ที่เป็น “หน่วยการปกครอง” ที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งมีมากกว่า 90 ปี มาแล้ว และเป็นความหมายของ “ชุมชน” ที่คนทำงานพัฒนาส่วนใหญ่ในประเทศไทยเข้าใจกัน

2. มิติสังคมศาสตร์ กล่าวอธิบาย “ชุมชน” ในด้าน “ความสัมพันธ์” ของคนที่มิปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ทำอะไรหลายอย่างร่วมกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่คือก็ผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual interest) เป็นทำนองว่า ผลประโยชน์ร่วมกันจึงคุยกันได้ เช่น ปัญหาหรือความต้องการรวมกัน ตระกูล เครือญาติ ขนบประเพณี วัฒนธรรมร่วมกัน และเน้นย้ำมิตินี้ “ความสัมพันธ์” โดยไม่ได้เน้นพื้นที่ตามมุมมองแรกจึงทำให้ความหมายของ “ชุมชน” ในมิตินี้กว้างไปกว่าความหมายตามมิติแรก



3. มิติจิตวิทยา เป็นการอธิบาย "ชุมชน" ในมิติ “ความรู้สึก” ของคนในชุมชน สังคมที่มีต่อกันและกัน เช่น ความเอื้ออาทร ความรัก ความผูกพัน ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี เป็นต้น โปรดสังเกตว่า มิติด้านความรู้สึกของคน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าในมิตินี้เป็นความรู้สึกเหล่านี้ล้วนเกิดมาจาก “ความสัมพันธ์” และแปรผันตามกัน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเป็นนัยยะที่มีความสำคัญและเป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่งต่อการสร้างสุขภาพชุมชน

ชุมชน จึงหมายถึง การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับเครือญาติ จนถึงระดับหมู่บ้าน และผู้ที่อาศัยในชุมชนมีความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน ทั้งยังมีการรักษาคุณค่าและสืบต่อวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปสู่ลูกหลาน

2. ความหมายของ ท้องถิ่น

คำว่า “ท้องถิ่น (Local)” เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน คือ Localis แปลว่า สถานที่ (Place) (Oxford University Press, 1993) ดังนั้น คำว่า ท้องถิ่น จึงหมายถึง เขตพื้นที่จำเพาะ (Definite Place Or Definite District) ที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ (Country As A Whole) ในแง่การปกครองประเทศท้องถิ่น คือเขตการปกครองที่ถูกกฎหมายปกครองของประเทศนั้นกำหนดขึ้น เช่น ในต่างประเทศแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นเมือง (Town) นคร (City)มหานคร (Metropolitan) เป็นต้น

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะซึ่งเน้นถึงลักษณะทางสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และทางธรรมชาติ ที่มีความเป็นขอบเขตของพื้นที่ระดับย่อยตามเขตการปกครองหรือเป็นหน่วยงานระดับรองไปจากหน่วยงาน ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

อลัน นอร์ตัน ได้กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น” มีความหมายของศัพท์ว่า (Local government terminology) มาจากแนวคิดที่ฝังลึกในความเชื่อและปฏิบัติ คำว่า ท้องถิ่น (Local) ที่ใช้กันนี้มาจากพื้นฐานทางภาษา ความเชื่อ และความเคยชินในการปฏิบัติของประเทศอังกฤษตั้งแต่โบราณ คำคำนี้มีความหมายแตกต่างไปจากคำว่า “ชุมชน” (Commune) ในภาษาฝรั่งเศส คำว่า “ชุมชน” ของฝรั่งเศสนี้ มิได้หมายถึง การจัดตั้งองค์กรตัวแทนประชาชน (Elected representative bodies) ขึ้นมาปกครองดูแลประชาชน (เช่น ที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศอังกฤษ) แต่ชุมชน หมายถึง “การบริหารจัดการตัวเองของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนนั้น” (Norton A., 1994)

พัฒนา กิตติอาษา อธิบายว่า “ท้องถิ่น” มีความหมายหลากหลาย เช่น ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มหรือองค์กรทางสังคม ภาพลักษณ์สินค้า อุดมการณ์หรือแม้กระทั่งวาทกรรม และรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่อยู่ติดกับถิ่นที่อยู่ทางกายภาพเป็นเพียงท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เช่น บางคั้งน้ำ



คุ้มบ้าน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ฯลฯ ท้องถิ่นเหล่านี้เป็นท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่คุ้นเคยและรับรู้อย่างกว้างขวางมาก่อน (พัฒนา กิตติอาษา, 2546)

คำว่า “ท้องถิ่น” เริ่มใช้จากประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก สโตน อธิบายว่า ในสมัยนอร์แมน (Norman conquest) พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ทรงริเริ่มจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นในระดับปลาย หรือระดับชายขอบของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการปกครองควบคุมกลุ่มคนในระดับปลายหรือระดับรากหญ้า (Grass root locality) (Stones P., 1968) ในสมัยนั้นเรียกประชาคมที่รวมกลุ่มกันอยู่ในระดับปลายว่า Villages หรือ หมู่บ้าน ซึ่ง Villages เหล่านี้ ส่วนใหญ่จะยึดเข้าเขตโบสถ์ทางคริสต์ศาสนาเป็นเขตการปกครอง (เรียกว่า Parish) ดังนั้น ในอังกฤษจึงจัดให้หมู่บ้าน (Villages) หรือเขตโบสถ์ (Parish) เป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับปลายสุด โดยจัดตั้งหน่วยปกครองขึ้น เรียกว่า “รัฐบาลเขตโบสถ์” (Parish government) ในเวลาต่อมา การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลเวลา ทำให้มีท้องถิ่นในหลายระดับ (Justices of peace) เมือง (Shire) แคว้น (Borough) เป็นต้น

ท้องถิ่น จึงหมายถึง บริเวณอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยการ ดำเนินชีวิตของหมู่คนหมู่หนึ่ง ๆ ซึ่งในที่นั้น ๆ มีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ระดับย่อยตามเขตการปกครองหรือเป็นหน่วยงานระดับรองไปจากหน่วยงานใหญ่ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ทั้งยังต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคนอีกด้วย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

จากที่ได้อธิบายความหมายของชุมชนและท้องถิ่น นั้น ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงคำว่า “ท้องถิ่น” และ “ชุมชน” ว่าคำทั้งสองมีความหมายและลักษณะที่แตกต่างกันอยู่หลายประการ แต่ในการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่จำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งความเป็นชุมชนและท้องถิ่นควบคู่กันไป “ชุมชน” และ “ท้องถิ่น” จึงเป็นเสมือนเหรียญสองหน้าที่ ถึงแม้ว่าจะแตกต่างกันในลักษณะสำคัญหลาย ๆ ประการ แต่ทั้งสองหน้าที่นี้จะต้องควบคู่กัน จึงจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพได้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้น ผู้เขียนจึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างชุมชนและท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 2553) รายละเอียดดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะของท้องถิ่นและชุมชน

ประเด็นเปรียบเทียบ	ลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกัน	
	ท้องถิ่น	ชุมชน
1. ที่มา	มาจากการจัดการปกครอง ในหน่วยปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนด	มาจากธรรมชาติในการปกครองตัวเองของประชาชนในกลุ่มประเทศใกล้เคียง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน อิตาลี
2. เขตแดน	มีเขตแดนชัดเจน	อาจมี หรือไม่มีเขตแดนก็ได้
3. สถานะทางกฎหมาย	ท้องถิ่นจำเป็นต้องกฎหมายรองรับ ทำให้ท้องถิ่นมีสถานะและอำนาจตามกฎหมาย	ชุมชนเกิดขึ้นโดยธรรมชาติจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับก็ได้แต่สมาชิกผูกพันกันด้วยแรงยึดโยง ทางสังคม / วัฒนธรรม
4. การใช้อำนาจในการดำเนินงาน	ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก กฎหมายจึงมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองของท้องถิ่น	ใช้อำนาจจากประชาสังคมเป็นหลัก เจตนารมณ์ทางสังคม จึงเป็นหัวใจสำคัญของชุมชน
5. พลเมืองสมาชิก	ถือประชาชนที่ระบุไว้ตามทะเบียนบ้านเป็นสมาชิกของท้องถิ่น เรียกว่า “พลเมือง”	ไม่ถือประชาชนตามทะเบียนบ้านเป็นสมาชิกแต่ยึดถือความสมัครใจร่วมกันเป็นเกณฑ์จึงไม่ใช้คำว่า “พลเมือง” กับชุมชน
6. สิทธิตามกฎหมาย	มีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยมีกฎหมายกำหนดสถานะทางสิทธิเอาไว้ชัดเจน	ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย แต่มีจิตวิญญาณ ค่านิยม สัญญาของคน ในชุมชนเป็นตัวกำหนดบทบาท ของคนในชุมชน
7. แรงยึดโยง	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด	ความผูกพันทางเชื้อชาติ ชุมชน และเจตนารมณ์ร่วมเป็นแรงยึดโยงของชุมชน

ที่มา: การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว

เมื่อได้รู้แล้วว่า “ชุมชนและท้องถิ่น” มีลักษณะความเหมือนและความแตกต่างกันอย่างไร ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า ชุมชนและท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญและประเภทอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ความสำคัญของชุมชน และ ท้องถิ่น

“ชุมชนท้องถิ่น” เปรียบเสมือนหน่วยทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ค่อนข้างเป็นทางการที่เกือบจะเล็กที่สุดของระบบสังคมก็ได้ เช่น หมู่บ้าน ตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อชุมชนท้องถิ่นเป็นสถาบัน ที่มีขนาดเล็กแล้ว หน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นจึงออกมาในลักษณะปฐมนิเทศซึ่งลักษณะคล้ายกับหน้าที่ของสถาบันครอบครัวและอาจมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น สถาบันครอบครัวมีหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดูสมาชิก และชุมชนท้องถิ่นหน้าที่ดังกล่าวอาจมีบ้างแต่ไม่ใช่ความสำคัญในลำดับแรก ถ้าหากสังคมปราศจากชุมชนท้องถิ่นแล้ว ก็เปรียบเสมือน



สังคมขาดกลไกในการทำหน้าที่พื้นฐานทางสังคม ดังนั้น จึงสรุปว่า ชุมชนท้องถิ่น มีความสำคัญใน 5 ประการ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553) คือ

1. ชุมชนท้องถิ่น คือ มีหน้าที่หรือภารกิจบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคมที่ใหญ่กว่า เช่น มีหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคม หน้าที่ในการดำรงสถาบันครอบครัว หน้าที่ในการสร้างผลผลิต ทางเศรษฐกิจ หากสังคมขาดชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็จะส่งผลให้ระบบสังคมอ่อนแอและอาจถึงการล่มสลายของระบบสังคมได้

2. ชุมชนท้องถิ่น คือ เป็นเครื่องมือที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในระบบสังคมได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก ชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทั้งเป็นทางการ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นทางการ คือการดูแลหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อาวุโสในหมู่บ้าน เป็นต้น ไปพร้อม ๆ กัน ก็สามารถรวมตัวกันแสดงออกถึงความคิดและความเชื่อหรือทัศนคติต่อเรื่องต่าง ๆ ในรูปแบบที่เป็นทางการได้ด้วย

3. ชุมชนท้องถิ่น คือ เป็นตัวรวมผลประโยชน์และความต้องการของคนในสังคมให้เข้าเป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการจัดการข้อเรียกร้องต่าง ๆ เช่น กลุ่มหัตถกรรมในท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่น กลุ่มประมงท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการกลั่นกรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการเรียกร้อง ที่เป็นระบบ

4. ชุมชนท้องถิ่น คือ เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมในการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือเปรียบเสมือนปราการด่านแรกของหน่วยงานระดับที่สูงกว่าของภาครัฐนั่นเอง ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวบรรเทาปัญหาเบื้องต้นของประชาชนในพื้นที่

5. ชุมชนท้องถิ่น คือ เปรียบเสมือนสถาบันหนึ่งในการฝึกการมีส่วนร่วมหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพราะการบริหารชุมชนหรือท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกลไกในการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารชุมชน อันจะส่งผลดีต่อการเมืองในระดับชาติ

ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นทั้ง 5 ประการข้างต้น ทำให้เราเห็นได้ว่าชุมชนท้องถิ่นมีความจำเป็น ต่อระบบสังคมในขั้นพื้นฐานที่สุดและมีผลต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคม รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย ประเด็นต่อมาก็ควรจะได้เข้าใจเกี่ยวกับประเภทของชุมชน ว่ามีการจัดแบ่งอย่างไร อาศัยเกณฑ์อะไรมาพิจารณา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประเภทของชุมชนและท้องถิ่น

การแบ่งประเภทของชุมชนท้องถิ่นนั้น จะมีความแตกต่างกันไปบ้างตามทัศนะความคิด ของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่งการจัดแบ่งประเภทของชุมชนท้องถิ่นจะอาศัยเกณฑ์กำหนด (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2536) ดังนี้



1. แบ่งตามลักษณะการปกครอง (Administrative Unit)

การแบ่งตามลักษณะการปกครอง โดยอาศัยการพิจารณาจากลักษณะการปกครองของไทย ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 สามารถจัดแบ่งชุมชนออกได้ 6 ประเภท ได้แก่

1.1 ชุมชนหมู่บ้าน หมายถึง หมู่บ้านซึ่งประกอบไปด้วยบ้านหลายบ้านในท้องที่เดียวกัน โดยจัดอยู่ในความปกครองเดียวกันของหมู่บ้านหนึ่ง โดยหากคนอาศัยอยู่รวมกันมีมากแต่จำนวนบ้านมีน้อยก็ให้ถือเอาเกณฑ์จำนวนคนเป็นสำคัญ กล่าวคือ การมีประชาชนอย่างน้อย 200 คน ก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้ และอย่างน้อยการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านก็ควรมีไม่น้อยกว่า 5 บ้าน โดยทั่วไปแล้วชุมชนประเภทนี้จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม

1.2 ชุมชนเขตสุขาภิบาล หมายถึง ชุมชนที่มีเนื้อที่ขอบเขตชุมชนไม่น้อยกว่า 1 - 4 ตารางกิโลเมตร และควรมีร้านค้าไม่ต่ำกว่า 10 ร้าน และประชาชนพักอาศัยอยู่ในเขตรวมกันไม่น้อยกว่า 1,500 คน โดยประมาณ ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 มีผลทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 980 แห่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (โกวิท พงงาม, 2552)

1.3 ชุมชนเขตเทศบาลตำบล หมายถึง ชุมชนในเขตสุขาภิบาลที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชาชนในระดับหนึ่ง และเป็นชุมชนที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล เพื่อความสะดวกในการจัดระบบบริการสาธารณะ เช่น การก่อสร้าง สาธารณูปโภค เป็นต้น และมีการปกครองตนเองได้รับการรับรองโดยกฎหมาย โดยทั่วไปแล้ว ชุมชนเทศบาลตำบลมักเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ

1.4 ชุมชนเขตเทศบาลเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีราษฎรรวมกันในท้องที่ไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีค่าเฉลี่ย ความหนาแน่นของประชากรไม่น้อยกว่า 300 คน ต่อตารางกิโลเมตร ชุมชนเขตเทศบาลเมืองจะตั้งอยู่ในเขตของอำเภอเมือง ซึ่งเป็นตัวจังหวัดและเป็นศูนย์กลางของการบริหารส่วนราชการต่าง ๆ ระดับภูมิภาค

1.5 ชุมชนเขตเทศบาลนคร หมายถึง ชุมชนที่ยกฐานะขึ้นมาจากเทศบาลเมืองหรือชุมชน ที่เทศบาลเมืองสามารถยกฐานะขึ้นไปได้ โดยที่ท้องที่นั้นจะต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป และมีความหนาแน่นของจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 300 คน ต่อตารางกิโลเมตร

1.6 ชุมชนเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง ชุมชนที่ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมากและเป็นเอกนคร (Primate City) ซึ่งเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่โตกว่าเมืองในระดับรองลงไป ในชุมชนเขตกรุงเทพมหานครนี้จัดเป็นชุมชนที่มีการปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการเลือกตั้งผู้บริหารงานและมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงสุขาภิบาล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาล



นคร และเขตกรุงเทพมหานคร ดังกล่าวข้างต้น จัดเป็นชุมชนในเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายให้เป็นหน่วยองค์กรการปกครองท้องถิ่น

2. แบ่งตามกิจกรรมทางสังคม (Social Activities)

การแบ่งตามกิจกรรมทางสังคม สามารถจำแนกลักษณะของชุมชนตามเกณฑ์การจัดแบ่งนี้ ออกได้เป็นชุมชน 5 ลักษณะ ดังนี้คือ

2.1 ชุมชนเกษตรกรรม หมายถึง ชุมชนที่ประชาชนส่วนใหญ่ที่พักอาศัยในชุมชน ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

2.2 ชุมชนศูนย์กลางการค้า หมายถึง ชุมชนตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่เป็นศูนย์กลางทางการค้า ซึ่งอาจจะเป็นตัวอำเภอเมืองหรือตำบลที่เป็นที่ตั้งของเทศบาลตำบลก็ได้ โดยมักจะมีร้านค้าจำหน่ายสินค้าเพื่อใช้ ในชีวิตประจำวัน มีตลาดสดจำหน่ายอาหารและผักสดต่าง ๆ ชุมชนศูนย์กลางการค้าจึงมักจะมีอยู่ทั่วไปในเขตเมืองต่าง ๆ และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตอำเภอ

2.3 ชุมชนศูนย์กลางขนส่ง หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นตามเส้นทางคมนาคมหรือเส้นทางขนส่งทางรถยนต์ ทางเรือหรือทางอากาศ โดยทั่วไปพบชุมชนลักษณะนี้ตามทางแยกที่เป็นศูนย์กลางการเดินทาง

2.4 ชุมชนเขตอุตสาหกรรม หมายถึง ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่และที่พักของคนงานที่ทำงานในโรงงานตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม

2.5 ชุมชนศูนย์กลางของการให้บริการ หมายถึง ชุมชนที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางของการบริการต่าง ๆ เช่น ชุมชนในเขตตัวเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นชุมชนแหล่งท่องเที่ยวและการซื้อสินค้า โดยในเขตตัวเมืองสงขลาจะแตกต่างกับเขตอำเภอหาดใหญ่ โดยมีลักษณะเป็นศูนย์กลางส่วนราชการของจังหวัด

3. แบ่งตามความสัมพันธ์ของบุคคลในชุมชน (Social Relation)

เป็นการแบ่งประเภทของชุมชนที่อาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นเงื่อนไข และเป็น การมอง ในทัศนะของนักสังคมวิทยาที่มองลักษณะของความสัมพันธ์ในสังคมทุกด้าน ไม่เพียง เฉพาะการเมือง การปกครองหรือกิจกรรมทางสังคมเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ ของสถาบันต่าง ๆ ตลอดจนลักษณะทางนิเวศวิทยาอีกด้วย โดยจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง, 2556)

3.1 ชุมชนชนบทหรือชุมชนขั้นต้น คือ เป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์แบบปฐมนิเทศที่สมาชิก ในชุมชนมีความรู้จักมักคุ้น สนทนสนม มีความผูกพัน วิถีชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย ไม่มีพิธีรีตองมากนัก ไม่ถือเราถือเขาทุกคนเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งชุมชนลักษณะนี้หากพิจารณา ระยะเวลาที่กลุ่มบุคคลที่มาอาศัยอยู่ อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1) ชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นชุมชนที่มีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งในมิติใดมิติหนึ่งร่วมกัน ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และคุณค่าต่าง ๆ ที่ชุมชนมีอยู่กับพื้นที่ (ขรรค์เพชร ชายทวีป,



2552) 2) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม กล่าวคือ เป็นชุมชนท้องถิ่นที่ยังมีความเป็นพื้นบ้านและมีการดำเนินวิถีชีวิต แบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่สืบสายมาแต่เดิมเอาไว้ได้ โดยบุคคลที่รวมตัวกันนั้น มีความสามารถดังกล่าวในระดับสูง

3.2 ชุมชนแบบเมืองหรือชุมชนชั้นรอง คือ เป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการสมาชิกแทบจำไม่ได้ ไม่รู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัวหรือแทบจะไม่มีการช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน มีความสัมพันธ์กันน้อย ต่างคนต่างอยู่หรือต่างหน้าที่การงานจะเห็นได้ว่าประเภทของชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรมาเป็นกรอบพิจารณา เช่น เกณฑ์ทางด้านประชากร เกณฑ์ด้านกิจกรรมทางสังคม เกณฑ์ด้านเศรษฐกิจ และเกณฑ์ทางด้านความสัมพันธ์ทางสังคม

รัฐ

ทุกวันนี้ดินแดนต่าง ๆ ในโลกได้ถูกแบ่งออกเป็นประเทศต่าง ๆ มากกว่าร้อยประเทศ เป็นประเทศ เล็กบ้าง ใหญ่บ้าง การที่มนุษย์จะหนีจากประเทศใด อยู่ในดินแดนที่ยังไม่มีใครจับจองเหมือนสมัยโบราณ ก็ทำไม่ได้แล้ว ปัญหาระหว่างประเทศทั้งหมดที่มีอยู่ก็คือปัญหาซึ่งคนที่อาศัยอยู่ในประเทศต่าง ๆ ก็ขึ้นมาเอง เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า “รัฐ” เป็นหน่วยการปกครองสำคัญที่สุดในการปกครอง ดังนั้น การศึกษาการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระดับประเทศหรือการปกครองในระดับท้องถิ่นก็ตาม จำเป็นต้องเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับรัฐให้ชัดเจนก่อนแล้ว จึงจะสามารถเข้าใจการจัดการปกครองท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ (Theo A. J. Toonen, 1987) ทั้งนี้ เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดให้สอดคล้องกับการปกครองของรัฐ (หรือประเทศ) เพื่อให้ทั้งท้องถิ่นและรัฐสามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น พื้นฐานความเข้าใจเรื่องรัฐจึงมีความสำคัญมากต่อการศึกษารัฐท้องถิ่น (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548) ดังต่อไปนี้

ความหมายของรัฐ

“รัฐ” เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะการปกครองสมบูรณ์ภายในตัวมันเอง ความหมายของ “รัฐ” (State) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐ หมายถึง แว่นแคว้น บ้านเมือง หรือประเทศ คำว่า “รัฐ” ในภาษาไทยมีรากฐานดั้งเดิมมาจากคำบาลี คือคำว่า “รฏฐ” ซึ่งแปลว่า ราชกร ได้วิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนานจนทุกวันนี้ กล่าวได้ว่า “รัฐ” ในแง่การปกครองหมายถึง หน่วยปกครองที่ต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ 4 ประการคือ 1) มีพลเมืองของตนเอง 2) มีเขตแดนของตนเองที่ชัดเจน 3) มีอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนโดยสมบูรณ์ และ 4) มีรัฐบาลในฐานะที่เป็นสถาบันเพื่อดำเนินการปกครองของรัฐนั้น (สมชาย ศรีวิวัฒน์, 2556)



ชนิดของรัฐ

ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โลกได้วิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนทำให้เกิดรัฐต่าง ๆ หลายรูปแบบ ปัจจุบันนี้รูปแบบของรัฐบางรัฐก็ยังมีลักษณะดั้งเดิม ในขณะที่บางรัฐก็มีลักษณะเป็นรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น จึงควรจะทำความเข้าใจรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้ สามารถแบ่งแยกรูปแบบของรัฐตามวิวัฒนาการที่ผ่านมามาออกเป็นหลายชนิด ดังนี้คือ

1. **รัฐเผ่าชน (Tribal State)** คือ รัฐที่เกิดจากการรวมตัวของคนเผ่าเดียวกัน จัดตั้งพัฒนาขึ้นเป็นรัฐซึ่งรัฐเผ่าชนพบเห็นได้จากรัฐดั้งเดิมสมัยโบราณ (ซึ่งในปัจจุบันได้พัฒนาขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่เกือบหมดแล้ว) รัฐเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะความผูกพันทางชาติพันธุ์ของคนเผ่าเดียวกัน การที่เผ่าชนแต่ละเผ่าชนมีสายเลือด จารีตประเพณี และขนบธรรมเนียม อันเป็นของชาติพันธุ์ดั้งเดิมของตนเอง ทำให้รัฐเผ่าชนเหล่านี้มีความผูกพันกับเชื้อชาติ ดินแดน และเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง ความผูกพันดังกล่าวจะก่อให้เกิดการรวมตัวขึ้นเป็นรัฐตัวอย่างของรัฐเผ่าชน เช่น เผ่าชนแฟรงก์ในฝรั่งเศสโบราณ เผ่าชนไอโอเนียนของกรีซโบราณ เผ่าชนละตินของโรมันโบราณ หรือเผ่าชนมองโกลเลียในเอเชีย เป็นต้น

2. **รัฐจักรวรรดิของประเทศทางยุโรป (Oriental Empire State)** คือ เป็นรัฐจักรวรรดิที่เคยรุ่งเรืองของทวีปเอเชียในอดีตกาล ตั้งแต่อาณาจักรที่ตั้งอยู่บริเวณดินแดนระหว่างสองฝั่งแม่น้ำไทกริสและยูเฟรติส (เมโสโปเตเมีย) อันมีอาณาจักรสุเมเรีย อาณาจักรบาบิโลน อาณาจักรอัสซีเรีย และอาณาจักรเปอร์เซีย เป็นต้น รัฐจักรวรรดิดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นรูปแบบของเครื่องจักรภาพของกลุ่มประเทศทางตะวันออกในสมัยโบราณ แต่ปัจจุบันรัฐดังกล่าวเหล่านี้เสื่อมสลายไปหมดแล้ว

3. **นครรัฐของกรีซ (Greek City State)** คือ นครรัฐของกรีซโบราณ ถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของอารยธรรมตะวันตกสมัยใหม่ นครรัฐกรีซ ยึดมั่นในหลักเสรีภาพและมีความนิยมในการแสวงหาความรู้ในด้านต่าง ๆ ทำให้นครรัฐของกรีซเป็นนครที่มีความรุ่งเรืองมากในยุค 500 - 1,000 ปี ก่อนคริสตกาล

4. **รัฐจักรวรรดิโรมัน (The Roman Empire States)** คือ การพัฒนาตัวเองขึ้นเป็นรัฐของจักรวรรดิโรมัน ก็คือ การใช้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” มีการจัดแบ่งการปกครองที่เป็นระบบและระบบกฎหมายของโรมันที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในยุคหลังก็คือ การให้ความเท่าเทียมกันแก่บรรดาพลเมืองของรัฐทั้งปวงและถือว่าทุกคนต้องรู้กฎหมาย กล่าวคือ ต้องรู้ทั้งสิทธิและหน้าที่ของตนเอง กฎหมายฉบับแรกของโรมัน ถูกจารึกไว้บนแผ่นทองแดงที่ปูโต๊ะ 12 แผ่น ต่อมาถูกคัดลอกไว้บนแผ่นไม้บ้างหรือแผ่นโลหะบ้าง แล้วนำไปตั้งไว้ตามสถานที่สาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้พลเมืองทุกคนรับทราบและเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

5. **รัฐฟิวดัล (Feudal State)** คือ เป็นรัฐที่ก่อตัวขึ้นในสมัยกลางของยุโรป และมีความเป็นรัฐที่ชัดเจนขึ้นภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมัน คือภายหลัง ค.ศ. 476



เป็นต้นมา ความเข้มแข็งของรัฐพิวตัลดำรงอยู่ประมาณ 600 ปี จนถึงศตวรรษที่ 11 รัฐพิวตัลค่อยเสื่อมสลายลงกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติ ในช่วงต้นของสมัยกลาง รัฐพิวตัลเจริญเติบโตขึ้นทั่วไปในอาณาเขตที่จักรวรรดิโรมันเคยครอบครอง ต่อมา เมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลาย รัฐพิวตัลเหล่านี้ได้กลายเป็นแวนแคว้นต่าง ๆ หลายแคว้น และในที่สุดได้ถูกรวบรวมขึ้นมาเป็นรัฐชาติในยุโรป ลักษณะที่สำคัญของรัฐพิวตัลคือ การยึดพื้นที่เป็นหลักโดยพวกเจ้าที่ดิน (Feudal Lord) และจะเลี้ยงดูผู้คนไว้ทำงานในที่ดินในลักษณะนายกับบ่าว พวกเขามีหน้าที่ทำงานรับใช้และถูกเกณฑ์ เป็นทหารในยามเกิดศึกสงครามด้วย

6. รัฐชาติ (Nation State) คือ รัฐที่ได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาอย่างมั่นคง แข็งแรงต่อเนื่องมาจากรัฐพิวตัลจนกลายเป็น “ชาติ” ในที่สุด รัฐชาติอาจเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวมก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่เหตุผลความเป็นมาของรัฐนั้น เนื่องจากรัฐชาติ คือ รัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมโลก

ปัจจุบัน ความเข้าใจในรัฐชาตินั้นจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดสำคัญอีกประเด็นที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐ ดังนี้คือ

องค์ประกอบของรัฐ

แนวความคิดเรื่อง “รัฐ” ได้รับการพัฒนาขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และมีการพัฒนาจากรัฐเผ่าชน อันเป็นรัฐที่มีการจัดการปกครองแบบแรกเริ่ม (Primitive) ไปสู่รัฐที่มีการจัดการมากขึ้นในลักษณะของนครรัฐ จนถึงศตวรรษที่ 11 - 12 จึงได้เริ่มเกิด “รัฐชาติ” (Nation State) ขึ้นในสังคมยุโรปตะวันตก ปัจจุบันนักวิชาการต่างเห็นตรงกันว่า ลักษณะที่จำเป็นในการบ่งบอกความเป็นรัฐประกอบด้วย 4 ประการ ซึ่งจะขาดประการใดประการหนึ่งไปไม่ได้ (Reeve H., 2002) ดังนี้ คือ

1. รัฐต้องมีพลเมือง (Citizen) คือ องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอันดับแรกของรัฐ คือ “พลเมือง” โดยรัฐทุกรัฐต้องมีพลเมืองเป็นของรัฐ ความเจริญก้าวหน้าหรือตกต่ำเสื่อมโทรมของรัฐนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณภาพของพลเมืองของรัฐนั้น ๆ คุณภาพและความสามารถพื้นฐานของพลเมืองจะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่สำคัญ สามารถแบ่งออกได้ 3 ประการสำคัญ ๆ คือ 1.1) สุขภาพอนามัยของพลเมือง กล่าวคือ การบำรุงรักษาให้พลเมืองของรัฐมีสุขภาพอนามัยที่ดีย่อมเป็นความจำเป็นของรัฐ เนื่องจาก สุขภาพอนามัย ที่แข็งแรงสมบูรณ์ย่อมทำให้การดำรงชีพและการทำงานของพลเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามถ้าพลเมืองเจ็บป่วยเป็นเนืองนิจ การทำงานเพื่อสร้างผลผลิตของชาติก็จะไร้ประสิทธิภาพไปด้วย ดังนั้น การส่งเสริมสุขภาพอนามัยของพลเมืองจึงเป็นภารกิจสำคัญที่สุดของรัฐประการหนึ่ง 1.2) การศึกษาหาความรู้ของพลเมือง กล่าวคือ ความรู้ทำให้คนมีทักษะความสามารถทั้งด้านสติปัญญาและทางเทคโนโลยี ทำให้พลเมืองมีสติปัญญาไหวพริบและสามารถวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว ความรู้ของพลเมืองเกิดขึ้นจากการศึกษา



ดังนั้น คุณภาพของพลเมืองในทางการศึกษาจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ต้องพิจารณาส่งเสริมควบคู่ไปกับการส่งเสริมการมีสุขภาพอนามัยของพลเมือง เพราะการที่พลเมืองจะมีสติปัญญาที่ดีก็ต้องมีสุขภาพที่ดีเสียก่อน สติปัญญาที่ดีจึงจะเกิดขึ้นได้ 1.3) ระเบียบวินัยของพลเมือง กล่าวคือ ระเบียบวินัยเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง หากรัฐใดที่ประชาชนมีระเบียบวินัยดีแล้ว การดำเนินการใด ๆ ก็จะมีประสิทธิภาพพร้อมเพียง แม้ในยามวิกฤต รัฐนั้นก็สามารถนำรัฐนาวาไปได้ตลอดรอดฝั่ง แต่หากรัฐใดประชาชนไม่มีวินัย รัฐนั้นก็ประสบแต่ปัญหา ความยุ่งยากในการประพฤติดิปฏิบัติของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ระเบียบวินัยของประชาชนจึงมีความจำเป็นต่อรัฐ รัฐที่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นรัฐชั้นนำได้ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน สหราชอาณาจักร ฯลฯ ล้วนแต่มีพลเมืองที่มีระเบียบวินัยเป็นอย่างดีทั้งสิ้น

2. รัฐต้องมีดินแดนที่แน่นอน คือ กลุ่มชนใดถึงแม้จะมีภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีเป็นของตนเองเป็นที่แน่นอน เช่น พวกยิปซี ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ แต่หากไม่มีดินแดนของตนเอง ก็ไม่สามารถตั้งเป็นรัฐขึ้นมาได้ ดังนั้น การมีดินแดนที่แน่นอน จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐอีกประการหนึ่ง ดินแดนที่แน่นอนดังกล่าวนี้ หมายถึง พื้นดิน น้ำน่านน้ำ (ทั้งอาณาจักรในแม่น้ำ ทะเลสาบ และอาณาเขตในท้องทะเล) ทั้งนี้ ยังรวมถึงขอบเขตของท้องฟ้าที่อยู่เหนืออาณาเขตของพื้นดินและท้องน้ำทั้งหมดอีกด้วย ดินแดนของรัฐต่าง ๆ มีความแตกต่างกันในด้านปริมาณของพื้นที่ เช่น ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 514,000 ตารางกิโลเมตร สหรัฐอเมริกา มีเนื้อที่ประมาณ 9,561,000 ตารางกิโลเมตร นครรัฐวาติกัน มีเนื้อที่เพียงแค่ว่า 0.4 ตารางกิโลเมตร เท่านั้น ดังนั้น เราจึงไม่อาจที่จะตั้งมาตรฐานได้ว่า รัฐจะต้องมีเนื้อที่ดินแดนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นรัฐได้

3. รัฐต้องมีรัฐบาล คือ การที่มีกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งอาศัยอยู่ในดินแดนที่มีขอบเขตแน่นอนแห่งหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวยังถือว่าเป็นสภาพเป็นรัฐไม่ได้ หากว่ากลุ่มชนนั้นยังไม่มีรัฐบาล รัฐบาลถือเป็นสถาบันสำคัญทางการปกครองที่เป็นตัวแทนของพลเมือง มีหน้าที่จัดระเบียบต่าง ๆ ทาง การปกครองของรัฐ ทำให้การปกครองของรัฐมีความมั่นคงและสามารถดำเนินไปได้ตามเป้าหมาย หากรัฐบาลขาดความเข้มแข็งก็จะนำความเสื่อมมาสู่รัฐนั้นได้ การล่มสลายของอาณาจักรโรมันโบราณ สาเหตุหลักมาจากความล้มเหลวในการจัดการปกครองนั่นเอง ดังนั้น ความสามารถในการจัดการปกครองของรัฐบาลจึงมีความสำคัญต่อการเจริญหรือล่มสลายของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

4. รัฐต้องมีอำนาจอธิปไตย คือ องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ ประการสุดท้ายก็คือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยแล้ว รัฐจึงมีอำนาจเหนือองค์กรและบุคคลทุกคนในรัฐ อำนาจอธิปไตยต้องครอบคลุมกิจการของรัฐทั้งภายในและภายนอกอาณาเขต โดยมีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจอธิปไตยนั้นในนามของรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องบ่งชี้ความเป็นเอกราชของรัฐ (Independence) หมายความว่า รัฐเอกราชจะต้องมีอธิปไตยเป็นของตนเอง รวมทั้งสะท้อนถึงความเป็นอิสระ



(Autonomy) ในการดำเนินงานต่าง ๆ ทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง และนำนโยบายของตนเองออกปฏิบัติให้เกิดผลได้เต็มที่โดยไม่ต้องตกอยู่ใต้คำบัญชาของประเทศอื่นใด เมื่อได้รู้แล้วว่า รัฐหนึ่ง ๆ มีองค์ประกอบใดเหมือนกันบ้าง ก็ต้องพิจารณาว่าจะแบ่งให้แต่ละรัฐต่างกันอย่างไร

รูปแบบของรัฐ (Forms of state)

รูปแบบของรัฐโดยทั่วไปนั้น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ (Theo A. J. Toonen, 1987) คือ

1. รัฐเดี่ยว (Unitary state) รัฐเดี่ยว หมายถึง รัฐที่มีความเป็นรัฐเพียงหน่วยเดียว (single unit of state) เช่น ไทย ญี่ปุ่น สวีเดน ฝรั่งเศส จีน อินเดีย ฯลฯ โดยรัฐเดี่ยวนั้นมีรัฐบาลกลางเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจปกครองครอบคลุมเขตแดนทั้งหมดของรัฐ ในประเทศที่จัดเขตการปกครองให้มีส่วนภูมิภาค (Regional or Provincial Section) ผู้ปกครองในภูมิภาคต้องเป็นตัวแทน ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง การจัดการปกครอง เช่นนี้พบได้ในประเทศที่มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางสูง ดังตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ข้าราชการในภูมิภาคต่าง ๆ ถือเป็นตัวแทนที่รัฐบาลกลางส่งไปทำหน้าที่ในภูมิภาค ส่วน ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการปกครองสูงมักจะให้อำนาจการปกครองแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการปกครองตนเองได้ในระดับที่สูง ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระโดยมีรัฐธรรมนูญรองรับ แต่อำนาจทางการปกครองของท้องถิ่นจะถูกกำหนดขอบเขตให้อยู่ภายใต้เขตแดนของตนเอง และเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการปกครองของรัฐโดยรวมเท่านั้น

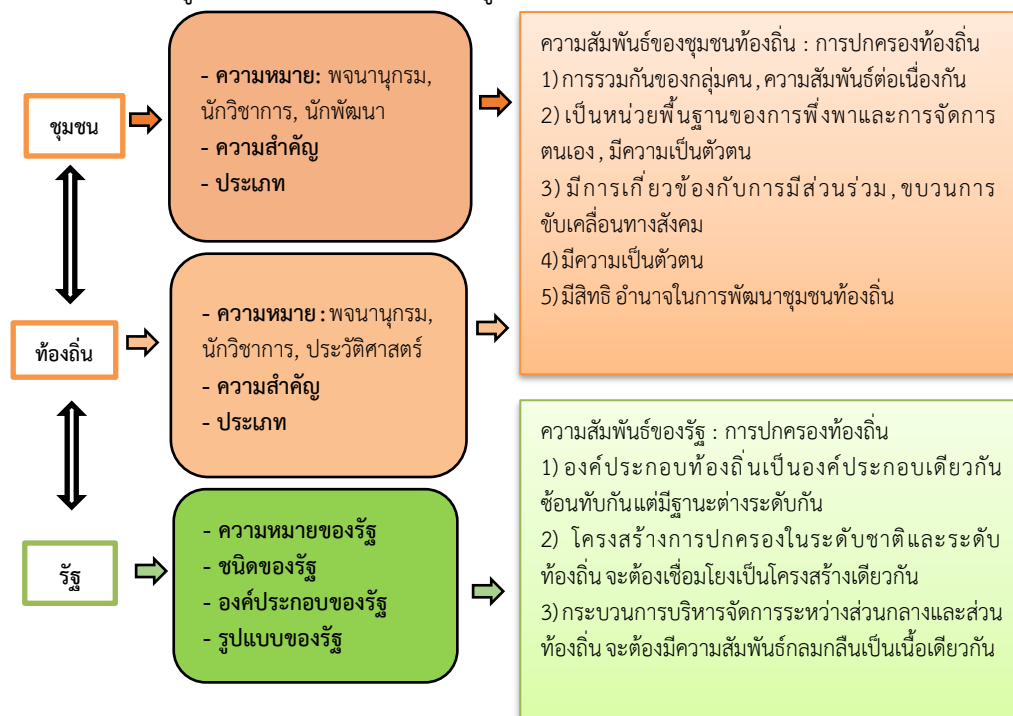
2. รัฐรวม (Composite state) หรือ พหุรัฐ (Multistate) รัฐรวม หมายถึง รัฐที่ประกอบด้วยรัฐย่อย ๆ หลาย ๆ รัฐมารวมกัน (Multiple Units of State) เป็นรัฐรวม (หรือประเทศ) รัฐย่อย ๆ เหล่านี้มีที่มา และฐานะต่าง ๆ กัน เช่น สหราชอาณาจักรซึ่งเป็นพหุรัฐได้ยอมยกให้แคว้นสกอตแลนด์ และแคว้นเวลส์เป็นเขตปกครองตนเอง เมื่อ พ.ศ. 2542 โดยมีรัฐสภาเป็นเอกเทศต่างหากจากสหราชอาณาจักร ทำให้แคว้นเวลส์ และสกอตแลนด์กลายเป็นรัฐที่มีระบบการปกครองเป็นรัฐอิสระ (Autonomous State) ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ มาเลเซีย เป็นตัวเองที่ดีสำหรับการปรับประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐรวม ประเทศเหล่านี้มีรัฐเป็นสองระดับ ได้แก่ รัฐรวมหรือรัฐชาติและรัฐมลรัฐ (แคว้นหรือมณฑลก็ได้ตามแต่จะเรียก)

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ในประเด็น “ชุมชนและท้องถิ่น” อาทิเช่น ความหมาย ความสำคัญ ประเภท และประเด็น “รัฐ” อาทิเช่น ความหมาย ชนิด องค์ประกอบ รูปแบบ จะเห็นได้ว่า “ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ” ต่างก็มีความสำคัญและความสัมพันธ์ที่ไม่สามารถละเลยประเด็นใดประเด็นหนึ่งไปได้ ซึ่งจะส่งผลในการจัดการปกครองและการบริหารการปกครองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ



องค์ความรู้ใหม่

บทความวิชาการเรื่อง “ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ : ความสัมพันธ์ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ” ผู้เขียนมีข้อค้นพบองค์ความรู้ใหม่ ที่ควรนำเสนอในประเด็นดังนี้



ภาพที่ 2 โมเดล ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ: ความสัมพันธ์ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

สรุป

ความสัมพันธ์ของชุมชนและท้องถิ่น : การปกครองท้องถิ่น

“ชุมชนท้องถิ่น” คือ ถิ่นฐานอันเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์และระบบความสัมพันธ์ในสังคมซึ่งอิงอาศัยความเอื้ออาทร ความผูกพันและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เป็นเครื่องดำเนินการเพื่อให้มีชีวิตที่ดีร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งชุมชนท้องถิ่น หมายถึง การรวมกันของกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันทั้งความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นหน่วยพื้นฐาน ของการพึ่งพาและการจัดการตนเอง มีการเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมขบวนการขับเคลื่อนทางสังคม และหน่วยจิตวิทยาวัฒนธรรมอันเป็นคุณค่าที่บ่งบอกถึงความเป็นตัวตน (Identity) ของชุมชน โดยเกี่ยวข้องกับความอุดมการณ์ สิทธิและอำนาจในการจัดการ ในประเด็น “การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น” จึงเป็นกระบวนการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่นในทางที่ดีขึ้น เจริญรุ่งเรืองขึ้นในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสามารถจัดการกับภาวะการณ์



ของกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ (Self-reliance) หรือช่วยตนเองได้ (Self-help) ในการคิดตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนตอบสนองความต้องการของตนเองและส่วนรวม ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจะพัฒนาได้หรือไม่ และดำเนินไปในทิศทาง จึงต้องมีองค์ประกอบของแนวคิดพื้นฐานการพัฒนาชุมชน หลักการพัฒนาชุมชน และการดำเนินงานพัฒนาชุมชน รวมทั้งการปรับตัวให้ทันต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม

ความสัมพันธ์ของรัฐ : การปกครองท้องถิ่น

“**รัฐชาติ**” เป็นองค์รวม (Collective unit) ของการปกครองของชาติ ส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยปกครองย่อย ๆ (Creatures) ของรัฐชาตินั้นเอง ดังนั้น โดยนัยดังกล่าว รัฐและท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างแนบแน่นอันมีอาจแยกออกจากกันได้ การจัดการปกครองในระดับชาติจึงต้องจัดให้สัมพันธ์กลมกลืนกับการปกครองท้องถิ่นในทุกส่วนของการปกครอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อแยกแยะ ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกัน ผู้เขียนจะแยกออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. องค์ประกอบท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบเดียวกัน ซ้อนทับกัน แต่มีฐานะต่างระดับกัน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า องค์ประกอบของรัฐมี 4 ประการ คือ 1) รัฐต้องมีพลเมือง 2) รัฐต้องมีเขตแดน 3) รัฐต้องมีอำนาจอธิปไตย 4) รัฐต้องมีรัฐบาล องค์ประกอบทั้ง 4 นี้ ถือเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นที่รัฐจะต้องมี สำหรับท้องถิ่นแล้วคือ หน่วยย่อยของรัฐที่มีคุณลักษณะทั้ง 4 ด้านเช่นกัน แต่มีขนาดเล็กกว่า และซ้อนทับกันอยู่ในฐานะองค์กรต่างระดับ ดังต่อไปนี้

ด้านพลเมือง กล่าวคือ พลเมืองของท้องถิ่น ก็คือส่วนหนึ่งของพลเมืองของรัฐนั่นเอง ดังนั้น พลเมืองทุกคนจึงมีสิทธิของตนเอง ในฐานะเป็นพลเมืองของชาติและพลเมืองของท้องถิ่นควบคู่กันไป สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในฐานะเป็นพลเมืองของชาติและในฐานะเป็นพลเมืองของท้องถิ่น จึงต้องแยกออกจากกัน ให้ชัดเจน มิฉะนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดความสับสนทางการปกครองได้ การแยกแยะสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ในฐานะที่เป็นสมาชิกของหน่วยปกครองในระดับต่าง ๆ ที่ทับซ้อนกันอยู่นี้ ต้องยึดหลักกฎหมายและจารีตประเพณีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นควบคู่กันไป

ด้านอาณาเขต กล่าวคือ อาณาเขตของท้องถิ่น เป็นอาณาเขตย่อยของระดับชาติที่กฎหมายปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดเอาไว้ให้ชัดเจน การทับซ้อนกันของอาณาเขตระหว่างหน่วยปกครองระดับต่าง ๆ จะก่อให้เกิดความสับสนในเรื่องบทบาทหน้าที่และสิทธิในการครอบครองทรัพยากรในเขตพื้นที่ได้ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดแจกแจงในเรื่องบทบาทหน้าที่และสิทธิในการครอบครองผลประโยชน์เหนือพื้นที่ให้ชัดเจน

ด้านอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ การปกครองระดับชาติ เป็นการปกครองโดยใช้อำนาจอธิปไตย อย่างสมบูรณ์ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นถือว่าไม่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่ใช้



อำนาจปกครองตามที่ได้ตกลงกันเอาไว้ในระดับชาติ เช่น กำหนดเอาไว้เป็นกฎหมาย กฎบัตร หรือจารีตทางการปกครองที่ได้รับการยอมรับ ในระดับชาติมาแล้ว เช่น ท้องถิ่นไม่มีอำนาจทาง ตุลาการ ทางทหาร หรืออำนาจในการดำเนินกิจกรรม บางกิจกรรมที่กฎหมายห้ามไว้ ดังนั้น ท้องถิ่น จึงมิได้มีอำนาจปกครองโดยสมบูรณ์ครบทุกด้าน

ด้านรัฐบาล กล่าวคือ ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลของตนเองที่ กฎหมายกำหนดไว้ (แต่รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจบางประการที่กฎหมายห้ามไว้ดังกล่าว แล้ว) รัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลระดับชาติ ในแง่ที่ต่างก็มีหน้าที่ในการดูแล ให้บริการประชาชนในเขตปกครอง และโดยที่เขตปกครอง ของท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของเขต ปกครองระดับชาติ ดังนั้น การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างชาติ และท้องถิ่นให้ เหมาะสมจึงมีความจำเป็น

กล่าวโดยสรุปคือ “ท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองย่อย ๆ ของรัฐ ที่มีหน้าที่ในการ ให้บริการดูแลประชาชนให้เป็นไปตามกติกาการปกครองของชาติกำหนด ที่ส่งผลทำให้ระบบ การปกครองของชาติโดยรวม มีความเข้มแข็ง แต่หากกลไกส่วนหนึ่งส่วนใดเกิดความอ่อนแอ การปกครองโดยรวมของชาติก็จะอ่อนแอตามไปด้วย”

2. โครงสร้างการปกครองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะต้องเชื่อมโยงเป็น โครงสร้างเดียวกัน

ด้วยเหตุที่ท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของชาติดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น การดำเนินงานทางการ ปกครอง ของชาติ จะต้องคำนึงถึงทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องทำให้ทั้งสองส่วน ส่งเสริมเกื้อกูล (Subsidiary) ซึ่งกันและกันในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องสนับสนุน กิจกรรมอันเป็นองค์รวมของชาติ ที่ท้องถิ่นสามารถทำได้ ในขณะที่ส่วนกลางจะ สนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดูแลประชาชนในเขตปกครองอย่าง มีประสิทธิภาพ

3. กระบวนการบริหารจัดการระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความสัมพันธ์กลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกัน

การจัดการปกครองที่เข้มแข็งของชาติ จะคำนึงถึงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวมีเพียงพอ เพราะโครงสร้างเป็นเพียงแค่กรอบแนวทางแห่งอำนาจหน้าที่เท่านั้น ผลสัมฤทธิ์ทางการ ปกครองที่แท้จริง ต้องขึ้นกับกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ร่วมกันด้วย (ระหว่างรัฐและ ท้องถิ่น) เช่น การดำเนินกิจกรรม ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถ้าการดำเนินกิจกรรม เหล่านี้ไม่สัมพันธ์กัน การปกครองทั้งของรัฐและของท้องถิ่นก็ไร้ประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2548). หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.



- โกวิท พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- โกวิท พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- ขรรค์เพชร ชายทวีป. (2552). ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง. (2556). ชุมชน. สงขลา: นำศิลป์โฆษณา.
- พัฒนา กิติอาษา. (2546). ท้องถิ่นนิยม : การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ยศ บริสุทธิ. (2558). การศึกษาชุมชน : แนวคิดฐานการวิจัย และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2532). พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ - ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พรินต์ติ้ง กรุ๊ป.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- สมชาย ศรีวิวัฒน์. (2556). การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น : แนวคิด หลักการพัฒนา และการดำเนินงานพัฒนาชุมชน. เรียกใช้เมื่อ 25 เมษายน 2563 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/549133>
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2536). สังคมวิทยา : หลักการศึกษา วิเคราะห์และปฏิบัติงานชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2524). การพัฒนาชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- สิวาพร สุขเอียด. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 24 เมษายน 2563 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>
- อุดม ทุมโฆสิต. (2553). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แชน โพร์ พรินต์ติ้ง จำกัด.
- Cambridge University. (2003). Cambridge Advance Learners Dictionary. Cambridge: Cambridge University.
- Norton A. (1994). International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Birmingham: Edward Elgar.
- Oxford University Press. (1993). Discover the story of English. United Kingdom: Oxford University.



- Reeve H. (2002). Democracy in America By Alexis de Tocqueville. USA: The Pennsylvania State University.
- Stones P. (1968). Local government for students. Great Britain: Richard Clay and Company.
- Theo A. J. Toonen. (1987). The Netherlands A Decentralized Unitary State in A Welfare Society. West European Politics, 10(4), 108-129.