

## บทที่ 3

### ท้องถิ่น

บทนี้เป็นการอธิบายให้ความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” ซึ่งจากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชนที่กล่าวมาแล้วนั้นคำว่า ชุมชนยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและใกล้ชิดกับคำว่า ท้องถิ่นอีกด้วย เหตุนี้จึงขอนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นเพิ่มเติม เพราะการอธิบายความหมายคำว่า ท้องถิ่นจะทำให้เห็นภาพของชุมชนมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังนั้นเพื่อต้องการที่จะแสดงให้เห็นว่าชุมชนกับท้องถิ่นนั้นมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้เคียงกัน จนบางครั้งอาจจะทำให้เราเกิดความสับสนได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 27) และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนระหว่าง ชุมชนกับท้องถิ่น ในบทที่ 3 นี้จึงเป็นการอธิบายเกี่ยวกับ ความหมายของท้องถิ่น ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น ประเภทของชุมชนท้องถิ่น โครงสร้างและลักษณะของชุมชนท้องถิ่น ภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่น

#### ความหมายของท้องถิ่น

คำว่า “ท้องถิ่น (Local)” เป็นคำภาษาอังกฤษ ซึ่งในพจนานุกรม The Oxford English Dictionary (1993 : 379) ได้อธิบายคำนี้ไว้ว่า เป็นคำที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน คือคำว่า Localis แปลว่า สถานที่ (Place) ซึ่งหมายถึง เขตพื้นที่จำเพาะ (Definite Place of Definite District) ที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ (Country as a Whole) หากแต่ในมุมมองของการปกครองกล่าวว่าท้องถิ่น คือเขตการปกครองที่กฎหมายปกครองของประเทศนั้นกำหนดขึ้น เช่น ในต่างประเทศได้มีแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นเมือง (Town), นคร (City), มหานคร (Metro Politian) เป็นต้น

โกวิทย์ พวงงาม (2553 : 27-30) ได้อธิบายคำว่า ท้องถิ่นและชุมชนไว้ว่า ทั้งสองคำมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะรากฐานการปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ ประเทศในโหลทวีปยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันและประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นฐานมาจากชุมชน โดยชุมชนดั้งเดิมของประเทศเหล่านี้เป็นชุมชนปกครองตนเอง (Self Governing Community) เช่น ท้องถิ่นระดับปลายสุดของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันยังคงเรียกว่าชุมชน (Commune) เพราะประเทศฝรั่งเศสยึดถือเอาลักษณะชุมชนดั้งเดิมมาเป็นหน่วยการปกครอง

ขณะที่ประเทศอังกฤษใช้คำว่า ท้องถิ่นโดยนำเอาเขตพื้นที่มาเป็นหลักในการจัดหน่วยปกครอง ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ความสะดวกในการใช้อำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปควบคุมดูแลในการจัดการปกครองเพื่อให้สามารถควบคุมกลุ่มคนในท้องที่ต่าง ๆ ได้ง่าย

ในประเทศโซนยุโรป เช่น ประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมัน ประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศสเปน ใช้คำที่มีความหมายเดียวกับคำว่า ชุมชนของประเทศฝรั่งเศส เช่น ประเทศเยอรมันใช้คำว่า Gemeinde ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้คำว่า Gemeente และประเทศสเปนใช้คำว่า Municipio ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในประเทศบราซิลทวีปยุโรป จึงเป็นคำที่มีพื้นฐานมาจากคำว่าชุมชนท้องถิ่น (Local Community)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546 : 511) ได้อธิบายความหมายของคำว่า ท้องถิ่นไว้ว่า ท้องถิ่น หมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยเฉพาะเน้นถึงลักษณะทางสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และทางธรรมชาติที่มีความเป็นขอบเขตเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ และยังมีความหมายที่กำหนดขอบเขตของพื้นที่ระดับย่อยตามเขตการปกครอง หรือเป็นหน่วยงานระดับรองไปจากหน่วยงานใหญ่ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น ดังนั้นคำว่า ท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับกำกวมจำกัดขอบเขตทางพื้นที่ดังกล่าวแล้ว และเมื่อนำไปใช้ประกอบกับคำใดจะให้ความหมายเฉพาะเจาะจงในเรื่องนั้น เช่น ประเพณีท้องถิ่น พิธีประจำท้องถิ่น เป็นต้น

ขณะที่นักวิชาการผู้ทรงความรู้บางท่านให้ความเห็นว่า ท้องถิ่น หมายถึง บริเวณอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานและการดำเนินชีวิตของหมู่คนหมู่หนึ่ง ๆ ซึ่งในที่นั้น ๆ นอกจากจะมีตัวคนจำนวนหนึ่งแล้วยังต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคนอีกด้วย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน ถ้าจะกล่าวถึงท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นขอบเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่ง สิ่งที่เราควรพิจารณา ก็คือสภาพของท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างไร มีความเจริญก้าวหน้าหรือล้าหลังเพียงใด ภาวะการณ์ครองชีพของผู้คนในชุมชนเป็นเช่นใดก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบพื้นฐานเฉพาะชุมชนนั้น ๆ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจและลักษณะของการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม รวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในปัจจุบันมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของคนไทยในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มจะพัฒนาจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมให้มากขึ้น แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องเตรียมประชากรของประเทศและท้องถิ่น พร้อมทั้งจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนให้ดำเนินชีวิตได้อย่างสงบสุข

พัฒนา กิติอาษา (2546 : 5) อธิบายว่า ท้องถิ่นมีความหมายหลากหลาย เช่น ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มหรือองค์กรทางสังคม ภาพลักษณ์สินค้า อุดมการณ์หรือแม่กระทั่งวาทกรรม และรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่อยู่ติดกับถิ่นที่อยู่ทางกายภาพเป็นเพียงท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เช่น บางคั้งน้ำ คุ้มบ้าน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ฯลฯ ท้องถิ่นเหล่านี้เป็นท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่คุ้นเคยและรับรู้อย่างกว้างขวางมาก่อน ซึ่งในความหมายของท้องถิ่น นิยามตามรูปแบบเนื้อหาสำคัญของแนวคิดและปฏิบัติการท้องถิ่นนิยามนั้น สามารถให้นิยาม ดังนี้ แนวคิดและปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ การเมือง

สังคม และวัฒนธรรมใด ๆ ที่ยึดเอาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นและหน่วยสำคัญในการวิเคราะห์ แต่ในความหมายอย่างกว้าง ท้องถิ่นนิยมนั้น หมายถึง มนุษย์ทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมต่างก็มีพันธะผูกพัน ความทรงจำจากประสบการณ์ และนิยามเกี่ยวกับพื้นที่เฉพาะเป็นของตนเอง มนุษย์ทุกคนมีศักยภาพและความสามารถสื่อสารและนำเสนออัตลักษณ์และความเป็นท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเรื่องเล่า การแสดงของท้องถิ่น

ท้องถิ่นไม่ได้มีความหมายเพียงหน่วยในการตั้งถิ่นฐาน ณ ที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์เฉพาะเท่านั้น ท้องถิ่นมีความหมายมากกว่าหน่วยการตั้งถิ่นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์ มีความหมายมากกว่าการบรรยายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคมวัฒนธรรม มากกว่าการเป็นหน่วยงานการเมืองและการปกครองของรัฐแห่งหนึ่งเท่านั้น ท้องถิ่นไม่ว่าจะหมายถึงทางสังคมวัฒนธรรมหรือท้องถิ่นใด ๆ บนพื้นผิวโลกมีความเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง ก็คือเป็น ชุมชนทางวาทกรรม (Juncture of Discourses) ที่เป็นผลผลิตของปฏิสัมพันธ์และพลวัตระหว่างผู้คนในท้องถิ่นกับธรรมชาติรอบตัว ระหว่างคนในท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างคนในท้องถิ่นกับสังคมเพื่อนบ้าน และสังคมภายนอก โดยเฉพาะรัฐตัวแทนระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ (พัฒนา กิตติอาษา, 2546 : 105-106)

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำว่า ท้องถิ่นโดยความหมายของคนทั่วไปมักจะหมายถึงพื้นที่ในชุมชนใดชุมชนหนึ่งโดยเฉพาะและชุมชนดังกล่าวมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองอย่างเป็นทางการ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชน ซึ่งหากพิจารณาให้ดีแล้วความหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. ท้องถิ่นในลักษณะของพื้นที่ของชุมชน ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งปฏิสัมพันธ์ไม่เกิดขึ้นเพียงเฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น หากแต่ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่ด้วย ดังนั้นท้องถิ่นในลักษณะนี้จึงยึดโยงเอาคนในชุมชนให้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ที่คนเหล่านั้นอาศัยอยู่ด้วย เช่น วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก หรือชุมชนใดที่อาศัยอยู่ใกล้ทะเล ก็จะถูกยึดโยงเข้ากับพื้นที่นั้น กลายเป็นวิถีชีวิตแบบชาวประมง เป็นต้น

2. เป็นลักษณะที่เป็นผลพวงมาจากประการแรก กล่าวคือเมื่อคนกับพื้นที่มีความสัมพันธ์กันจนกลายเป็นวิถีชีวิตอย่างหนึ่งแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวให้เป็นระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ในการอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ร่วมกัน และรวมไปถึงการพัฒนาพื้นที่ของตนให้มีความเจริญ และเป็นที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนได้ต่อไป เพื่อให้การจัดระเบียบดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คนในชุมชนหรือพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาชุมชน หรือพื้นที่ของตน จำเป็นต้องมีการจัดระบบการปกครอง ซึ่งในที่นี้ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้น ท้องถิ่นในลักษณะที่สอง ถ้าจะกล่าวกันให้ชัดก็คือ การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ควบคู่ไปกับชุมชนท้องถิ่น เมื่อเป็นดังนี้แล้ว จึงไม่แปลกเลยที่ว่าไม่ว่าใครโดยทั่วไปจึงมักใช้คำว่า “ท้องถิ่น” กับ “ชุมชน” ทดแทนกันจนในบางครั้งทำให้เข้าใจได้ว่าทั้งสองคำมีความหมายเหมือนกัน

นอกจากนี้แล้วคำว่า ท้องถิ่นกับชุมชน ยังมีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือคำว่า ชุมชนจะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน ในขณะที่ท้องถิ่นเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพัฒนา กิติอาษา ได้กล่าวถึงความแตกต่างท้องถิ่นของชุมชนว่า เพราะชุมชนมุ่งเน้นเรื่องของความสัมพันธ์มิติต่าง ๆ ของกลุ่มคน ทั้งที่อยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกัน เป็นที่ตั้งในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของคน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองคำนี้มีความหมายหลายประการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่อย่างใกล้ชิด เพราะเป็นการเน้นความสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม

จากความหมายของคำว่าท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น คำว่าชุมชนและท้องถิ่น จึงเป็นคำที่เป็นการรวมความเข้าด้วยกันซึ่งใช้กันในกลุ่มนักวิชาการว่า “ชุมชนท้องถิ่น” หรือ “Local Community” โดยในที่นี้จะใช้คำว่าชุมชนท้องถิ่นแทนความหมายว่าท้องถิ่นในการอธิบายความสำคัญ ประเภท โครงสร้างหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่น

## ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น

ชุมชนท้องถิ่นเปรียบเสมือนหน่วยทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ค่อนข้างเป็นทางการที่เกือบจะเล็กที่สุดของระบบสังคมก็ว่าได้ เช่น หมู่บ้าน ตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อชุมชนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีขนาดเล็กแล้ว หน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นจึงออกมาในลักษณะปฐมภูมิ ลักษณะคล้ายกับหน้าที่ของสถาบันครอบครัวและอาจมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น สถาบันครอบครัวมีหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดูสมาชิกและชุมชนท้องถิ่นหน้าที่ดังกล่าวอาจมีบ้าง แต่ไม่ใช่ความสำคัญในลำดับแรก ถ้าหากสังคมปราศจากชุมชนท้องถิ่นแล้วก็เปรียบเสมือนสังคมขาดกลไกในการทำหน้าที่พื้นฐานทางสังคม เช่น กระบวนการขัดเกลาทางสังคมของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญใน 5 ประการ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 32)

1. ชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่หรือภารกิจบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคมที่ใหญ่กว่า เช่น มีหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคม หน้าที่ในการดำรงสถาบันครอบครัว หน้าที่ในการสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ (มีคำอธิบายในหัวข้อภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่น) หากสังคมขาดชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็จะส่งผลให้ระบบสังคมอ่อนแอและอาจถึงการล่มสลายของระบบสังคมได้

2. ชุมชนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในระบบสังคมได้เป็นอย่างดี เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทั้งเป็นทางการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่เป็นทางการ คือการดูแลหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อาวุโสในหมู่บ้าน เป็นต้น ไปพร้อม ๆ กันก็สามารถรวมตัวกันแสดงออกถึงความคิดและความเชื่อ หรือทัศนคติต่อเรื่องต่าง ๆ ในรูปแบบที่เป็นทางการได้ด้วย ความสำคัญในประการนี้จึงอยู่ตรงที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางสังคมที่ดีในการ



สะท้อนความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังมีช่องทางในการนำเสนอที่เป็นทางการได้ด้วย ซึ่งส่งผลดีต่อรัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาของระบบสังคมโดยรวม

3. ชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวรวมผลประโยชน์และความต้องการของคนในสังคมให้เข้าเป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการจัดการข้อเรียกร้องต่าง ๆ เช่น กลุ่มเหตุการณ์ในท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่น กลุ่มประมงท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการกลั่นกรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการเรียกร้องที่เป็นระบบ

4. ชุมชนท้องถิ่น เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม ในการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือเปรียบเสมือนปราการด่านแรกของหน่วยงานระดับที่สูงกว่าของภาครัฐนั่นเอง ดังนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวบรรเทาปัญหาเบื้องต้นของประชาชนในพื้นที่

5. ชุมชนท้องถิ่น เปรียบเสมือนสถาบันหนึ่งในการฝึกการมีส่วนร่วมหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพราะการบริหารชุมชนหรือท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกลไกในการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารชุมชน อันจะส่งผลดีต่อการเมืองในระดับชาติ นอกจากนี้ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้ประชาชนรู้จักสิทธิหน้าที่และหวงแหนในท้องถิ่นของตนอีกด้วย

ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นทั้ง 5 ประการข้างต้นทำให้เราเห็นได้ว่าชุมชนท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อระบบสังคมในขั้นพื้นฐานที่สุดและมีผลต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคม รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

## ประเภทของชุมชนท้องถิ่น

การแบ่งประเภทของชุมชนท้องถิ่นนั้นจะมีความแตกต่างกันไปบ้างตามทัศนคติของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่งการจัดแบ่งประเภทของชุมชนท้องถิ่นจะอาศัยเกณฑ์กำหนด ดังนี้ (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2536 : 10-13)

### 1. แบ่งตามลักษณะการปกครอง (Administrative Unit)

การแบ่งตามลักษณะการปกครอง โดยอาศัยการพิจารณาจากลักษณะการปกครองของไทยตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 สามารถจัดแบ่งชุมชนออกได้ 6 ประเภท ได้แก่

**1.1 ชุมชนหมู่บ้าน** หมายถึง หมู่บ้านซึ่งประกอบไปด้วยบ้านหลายบ้านในท้องที่เดียวกัน โดยจัดอยู่ในความปกครองเดียวกันของหมู่บ้านหนึ่ง โดยหากคนอาศัยอยู่รวมกันมีมากแต่จำนวนบ้านมีน้อยก็ให้ถือเอาเกณฑ์จำนวนคนเป็นสำคัญ กล่าวคือการมีประชาชนอย่างน้อย 200 คนก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้และอย่างน้อยการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านก็ควรมีไม่น้อยกว่า 5 บ้าน โดยทั่วไปแล้วชุมชนประเภทนี้จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม

**1.2 ชุมชนเขตสุขาภิบาล** หมายถึง ชุมชนที่มีเนื้อที่ขอบเขตชุมชนไม่น้อยกว่า 1-4 ตารางกิโลเมตรและควรมีร้านค้าไม่ต่ำกว่า 10 ร้าน และประชาชนพักอาศัยอยู่ในเขตร่วมกันไม่น้อยกว่า 1,500 คนโดยประมาณ โดยในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 มีผลทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศจำนวน 980 แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (โกวิท พงงาม, 2552 : 249)

**1.3 ชุมชนเขตเทศบาลตำบล** หมายถึง ชุมชนในเขตสุขาภิบาลที่มีความเจริญ และมีความหนาแน่นของประชาชนในระดับหนึ่งและเป็นชุมชนที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล เพื่อความสะดวกในการจัดระบบบริการสาธารณะ เช่น การก่อสร้าง สาธารณูปโภค เป็นต้น และมีการปกครองตนเองได้รับการรับรองโดยกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วชุมชนเทศบาลตำบลมักเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ

**1.4 ชุมชนเขตเทศบาลเมือง** หมายถึง ชุมชนที่มีราษฎรรวมกันในท้องที่ไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีค่าเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากรไม่น้อยกว่า 300 คนต่อตารางกิโลเมตร ชุมชนเขตเทศบาลเมืองจะตั้งอยู่ในเขตของอำเภอเมือง ซึ่งเป็นตัวจังหวัดและเป็นศูนย์กลางของการบริหารส่วนราชการต่าง ๆ ระดับภูมิภาค

**1.5 ชุมชนเขตเทศบาลนคร** หมายถึง ชุมชนที่ยกฐานะขึ้นมาจากเทศบาลเมือง หรือชุมชนที่เทศบาลเมืองสามารถยกฐานะขึ้นไปได้ โดยที่ท้องที่นั้นจะต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมีความหนาแน่นของจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 300 คนต่อตารางกิโลเมตร

**1.6 ชุมชนเขตกรุงเทพมหานคร** หมายถึง ชุมชนที่ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมาก และเป็นเอกนคร (Primate City) ซึ่งเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่โตกว่าเมืองในระดับรองลงไป ในชุมชนเขตกรุงเทพมหานครนี้ จัดเป็นชุมชนที่มีการปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการเลือกตั้งผู้บริหารงานและมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

สุขาภิบาล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครและเขตกรุงเทพมหานคร ดังกล่าวข้างต้น จัดเป็นชุมชนในเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายให้เป็นหน่วยองค์กรการปกครองท้องถิ่น

## 2. แบ่งตามกิจกรรมทางสังคม (Social Activities)

การแบ่งตามกิจกรรมทางสังคมสามารถจำแนกลักษณะของชุมชนตามเกณฑ์การจัดแบ่งนี้ออกได้เป็นชุมชน 5 ลักษณะ ประกอบด้วย

**2.1 ชุมชนเกษตรกรรม** หมายถึง ชุมชนที่ประชาชนส่วนใหญ่ที่พักอาศัยในชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม

**2.2 ชุมชนศูนย์การค้า** หมายถึง ชุมชนตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่เป็นศูนย์กลางทางการค้า ซึ่งอาจจะเป็นตัวอำเภอเมืองหรือตำบลที่เป็นที่ตั้งของเทศบาลตำบลก็ได้ โดยมักจะมีร้านค้าจำหน่ายสินค้าเพื่อใช้ในชีวิตรประจำวัน มีตลาดสดจำหน่ายอาหารและผักสดต่าง ๆ ชุมชนศูนย์การค้าจึงมักจะมีอยู่ทั่วไปในเขตเมืองต่าง ๆ และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตอำเภอ

**2.3 ชุมชนศูนย์กลางขนส่ง** หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นตามเส้นทางคมนาคม หรือเส้นทางขนส่งทางรถยนต์ ทางเรือหรือทางอากาศ โดยทั่วไปพบชุมชนลักษณะนี้ตามทางแยกที่เป็นศูนย์กลางการเดินทาง

**2.4 ชุมชนเขตอุตสาหกรรม** หมายถึง ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่และที่พักของคนงานที่ทำงานในโรงงานตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม

**2.5 ชุมชนศูนย์กลางของการให้บริการ** หมายถึง ชุมชนที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางของการบริการต่าง ๆ เช่น ชุมชนในเขตตัวเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นชุมชนแหล่งท่องเที่ยวและการซื้อสินค้า โดยในเขตตัวเมืองสงขลาจะแตกต่างกับเขตอำเภอหาดใหญ่ โดยมีลักษณะเป็นศูนย์กลางส่วนราชการของจังหวัด

### 3. แบ่งตามความสัมพันธ์ของบุคคลในชุมชน (Social Relation)

เป็นการแบ่งประเภทของชุมชนอีกเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นเงื่อนไขและเป็นการมองในทัศนะของนักสังคมวิทยาที่มองลักษณะของความสัมพันธ์ในสังคมทุกด้าน ไม่เฉพาะการเมืองการปกครองหรือกิจกรรมทางสังคมเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ของสถาบันต่าง ๆ ตลอดจนลักษณะทางนิเวศวิทยาอีกด้วย โดยจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง, 2556 : 45)

**3.1 ชุมชนชนบทหรือชุมชนขั้นต้น** เป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิที่สมาชิกในชุมชนมีความรู้จักมักคุ้น สนับสนุน มีความผูกพัน วิถีชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่ายไม่มีพิธีรีตรองมากนัก ไม่ถือเราถือเขาทุกคนเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งชุมชนลักษณะนี้หากพิจารณาระยะเวลาที่กลุ่มบุคคลที่มาอาศัยอยู่อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

**3.1.1 ชุมชนท้องถิ่น** เป็นชุมชนที่มีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งในมิติใดมิติหนึ่งร่วมกัน ดังนั้นชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และคุณค่าต่าง ๆ ที่ชุมชนมีอยู่กับพื้นที่ (ขรรค์เพชร ชายทวีป, 2552 : 132)

**3.1.2 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม** เป็นชุมชนท้องถิ่นที่ยังมีความเป็นพื้นบ้านและมีการดำเนินวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่สืบสืบทอดมาแต่เดิมเอาไว้ได้ โดยบุคคลที่รวมตัวกันนั้นมีความสามารถดังกล่าวในระดับสูง

**3.2 ชุมชนแบบเมืองหรือชุมชนชั้นรอง** เป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ สมาชิกแทบจำไม่ได้ ไม่รู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัวหรือแทบจะไม่มี การช่วยเหลือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกัน และกัน มีความสัมพันธ์กันน้อย ต่างคนต่างอยู่หรือต่างหน้าที่การงาน

จะเห็นได้ว่าประเภทของชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรมาเป็นกรอบพิจารณา เช่น เกณฑ์ทางด้านประชากร เกณฑ์ด้านกิจกรรมทางสังคม เกณฑ์ด้าน เศรษฐกิจและเกณฑ์ทางด้านความสัมพันธ์ทางสังคม

## โครงสร้างและลักษณะของชุมชนท้องถิ่น

โครงสร้างของชุมชนท้องถิ่น หมายถึง ส่วนที่ประกอบและมีความสัมพันธ์เกาเกี่ยวกันเป็น โครงสร้างชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนด้วยกัน คือ

**1. กลุ่มคน** หมายถึง การที่คน 2 คน หรือมากกว่านั้นเข้ามาติดต่อกันและมีความสัมพันธ์ต่อกันทางสังคมในช่วงเวลาหนึ่งด้วยความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ความมุ่งหมาย นั้นอาจเป็นการร่วมมือช่วยเหลือกันหรือเป็นศัตรูต่อกันก็ได้ และในการมารวมกลุ่มนี้จะมีการ คัดคนเฉพาะเหตุการณ์ซึ่งกันและกัน และจะต้องปรับปรุงพฤติกรรมให้เป็นไปในลักษณะที่คนในกลุ่ม ต้องการ ในแง่ของชีววิทยา มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตเช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิตอื่นๆ จึงจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการทางด้านสรีรวิทยาและจิตวิทยา ซึ่งความต้องการนี้จะต้องได้รับการตอบสนอง ด้วยศักยภาพหรือความสามารถ ซึ่งจะสมบูรณ์ได้ด้วยกระบวนการเรียนรู้ ประสบการณ์และ พัฒนาการทางร่างกายและจิตใจ เมื่อมนุษย์เกิดมาในโลกนี้ในระยะแรก จะยังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยการเลี้ยงดูและอบรมสั่งสอนจากบุคคลอื่นรอบข้าง จึงนับว่าเป็นเหตุสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้มนุษย์มารวมกลุ่มกัน อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์รวมกลุ่มกันเพราะแรงขับทาง ธรรมชาติ 2 ประการ คือ 1) ความหิวกระหาย ซึ่งเป็นความหิวกระหายทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ ได้แก่ อาหาร ความต้องการทางเพศและการสังสรรค์สมาคมกับคนอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งความต้องการ เหล่านี้ตนเองที่ก่อให้เกิดการสังสรรค์ วัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น การเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูก การสมรส และครอบครัว การศึกษา ศาสนา ฯลฯ และ 2) การหลีกเลี่ยงต่าง ๆ เช่น หลีกเลี่ยงภัยธรรมชาติ หลีกเลี่ยง ความเจ็บป่วยต่าง ๆ ความตาย เป็นต้น นอกจากนี้ได้มีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ โดยยึด ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มเป็นหลัก ดังนี้

**กลุ่มปฐมภูมิ** สมาชิกของกลุ่มอาจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ด้วยเหตุทางการ เป็นเครือญาติ มิตรภาพ ลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มจะใกล้ชิด มีความรู้สึกเป็นพวก เดียวกันอย่างลึกซึ้งพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเมื่อมีความจำเป็นโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน ความใกล้ชิดนี้เป็นความสัมพันธ์กันทางร่างกายและใจ สมาชิกในกลุ่มจะมีความรู้สึกร่วมกัน คือถ้า สมาชิกคนอื่นมีความทุกข์สมาชิกอื่น ๆ ก็จะได้รับทุกข์ร้อนด้วย ในทางตรงกันข้าม ถ้าสมาชิกมีความสุข



สมาชิกอื่นก็จะมีความสุขด้วยเช่นกัน กลุ่มปฐมภูมินี้มักจะมีขนาดเล็ก มีหน้าที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมหรือ “สังคมกรรม” (Socialization) แก่สมาชิกในอันที่จะทำตามตำแหน่งหน้าที่ของแต่ละคนได้ กลุ่มปฐมภูมิที่สำคัญมี 2 ชนิด คือกลุ่มครอบครัวซึ่งมีความใกล้ชิดกันโดยเครือญาติและกลุ่มเพื่อน ซึ่งสัมพันธ์กันโดยมิตรภาพ เช่น กลุ่มเพื่อนร่วมชั้นเรียน เป็นต้น

**กลุ่มทุติยภูมิ** กลุ่มนี้จะเป็กลุ่มที่สมาชิกของกลุ่มขาดความคุ้นเคยใกล้ชิดสนิทสนมแบบมีการพบปะกันเป็นครั้งคราว ความสัมพันธ์ของสมาชิกมักเป็นตามกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนของกลุ่ม มีการสัมพันธ์กันเพื่อผลประโยชน์สิ่งใดสิ่งหนึ่ง การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มมักจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์หรือได้รับประโยชน์น้อยลง ก็อาจออกจากการเป็นสมาชิกได้ง่าย เพราะความสัมพันธ์ของสมาชิกมักเกิดจากผลประโยชน์มากกว่าอารมณ์ร่วม ตัวอย่าง เช่น กลุ่มนายจ้างกับลูกจ้าง กลุ่มพ่อค้ากับลูกค้า หน่วยราชการต่าง ๆ โดยปกติแล้วกลุ่มทุติยภูมิจะเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกมากเป็นกลุ่มใหญ่

นอกจากนี้ ยังอาจแบ่งกลุ่มโดยยึดหลักสำคัญอื่น ๆ ได้อีก เช่น การแบ่งกลุ่มโดยยึดลักษณะความสมัครใจของการเป็นสมาชิกกลุ่ม อาทิ กลุ่มสมัครใจ กลุ่มไม่สมัครใจ หรือการแบ่งกลุ่มตามลักษณะของการประกอบอาชีพ เช่น กลุ่มประกอบอาชีพเกษตรกรรม กลุ่มประกอบอาชีพอุตสาหกรรม เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การจะแบ่งกลุ่มเป็นกี่ประเภท ประเภทใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้แบ่งเป็นหลักสำคัญ

**2. สถาบันทางสังคม** เกิดขึ้นเมื่อคนมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มแล้วและมีวิวัฒนาการไปถึงขั้นตั้งองค์กรทางสังคมแล้ว ก็จะมีการกำหนดแบบแผนของการปฏิบัติต่อกันของสมาชิกในกลุ่มเพื่อสามารถดำเนินการตามภารกิจกลุ่มได้ ขอยกตัวอย่างให้เห็นและเข้าใจดังที่ ประสาท หลัคศิลา (2514) ได้กล่าวว่า สิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมให้ปฏิบัติไปในลักษณะที่สังคมต้องการ เพื่อการดำรงอยู่ของสังคมนั้น และมองพันธุ มณีรัตน์ (2521) มองว่าสถาบันทางสังคมเป็นการกระทำของคนในสังคมหรือประเพณีที่สังคมได้ตั้ง หรือวางไว้เป็นระเบียบแบบแผนสำหรับใช้ในการปฏิบัติ

กล่าวสรุปได้ว่า สถาบันสังคมหมายถึง วิธีทางปฏิบัติซึ่งจัดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบแบบแผน เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนด้านต่าง ๆ สถาบันเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่าง ไม่มีตัวตน เป็นแต่เพียงแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งทำซ้ำซากจนเกิดเป็นแบบแผน โดยมีองค์กรเป็นเครื่องรองรับ

นักสังคมวิทยาได้มีการจัดหมวดหมู่ของสถาบันทางสังคมที่มนุษย์จะต้องเกี่ยวข้องกับ ออกเป็น 7 สถาบันใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. สถาบันที่เกี่ยวกับเพศและการสืบพันธุ์ อันได้แก่ สถาบันการสมรสและครอบครัว
2. สถาบันที่เกี่ยวกับการผดุงรักษาไว้ซึ่งฐานะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สถาบันการประกอบอาชีพ การทำมาหากิน ฯลฯ

3. สถาบันที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้ อันได้แก่ สถาบันการศึกษาและฝึกอบรมต่าง ๆ
4. สถาบันเกี่ยวกับการทะนุบำรุงร่างกายและจิตใจ ได้แก่ สถาบันเกี่ยวกับการพลศึกษา การบันเทิงเรีงรมย์ต่าง ๆ
5. สถาบันการประดิษฐ์คิดค้น ได้แก่ สถาบันค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ ประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรม
6. สถาบันเกี่ยวกับ ความประพฤติ การปรุ่่งแต่งจิตใจให้บริสุทธิ์ เช่น สถาบันทางศาสนา
7. สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมในการอยู่ร่วมกัน ได้แก่ สถาบันการเมืองการปกครองต่าง ๆ

ไอเฟ้ (Ife, J.W. 1999 : 90-91) อธิบายลักษณะของชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรหรือหน่วยทางสังคมที่มีองค์ประกอบเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน 5 ประการ คือ

**1. ขนาดที่ไม่เกินความสามารถของมนุษย์** คือมีขนาดตั้งแต่พอประมาณจนไปถึงขนาดใหญ่ ไม่เป็นส่วนตัว มีโครงสร้างเหนียวแน่นที่ศูนย์กลาง เป็นระบบปฏิสัมพันธ์ของคนส่วนใหญ่ในหน่วย ซึ่งขนาดของหน่วยหรือชุมชนมักมีขอบเขตอยู่ในระดับที่สมาชิกคนหนึ่งสามารถทำความรู้จักมักคุ้นกับคนอื่น ๆ ได้เท่าที่ต้องการและก็เป็นขนาดที่ทุกคนในนั้นสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยไม่มีอุปสรรค โดยชุมชนท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างไม่ใหญ่โตเกินกว่าที่คนที่เป็่่นสมาชิกจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีอำนาจควบคุมความเป็นไปในชุมชนได้ ซึ่งความเป็นจริงเราไม่สามารถระบุตัวเลขเฉพาะเจาะจงลงไปได้ว่าจะต้องมีจำนวนเท่าไร บางครั้งก็อาจจะเป็นเพียงกลุ่มคนจำนวนไม่กี่คนไปจนถึงเป็นพันเป็นหมื่นหรือจำนวนมากในระดับประเทศก็ได้

**2. ความเป็นตัวตนและความเป็นเจ้าของ** ในความเป็นชุมชนโดยทั่วไปมักมีสาระเกี่ยวกับความรู้สึกที่เป็นเจ้าของแฝงอยู่หรือไม่ก็มีการยอมรับและเห็นคุณค่าร่วมกันภายในกลุ่ม อันเป็นที่มาของคำว่า เป็นสมาชิกของชุมชนที่มีความหมายครอบคลุมคำว่า ความเป็นเจ้าของ การยอมรับจากคนอื่น ๆ ความจงรักภักดีและการยอมรับในความมุ่งหมายต่าง ๆ ของกลุ่มด้วยความเต็มใจ ซึ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือเป็นสมาชิกของชุมชนนั้นแยกไม่ได้จากความรู้สึกในเรื่องความมีตัวตน ความเป็นชุมชนมักจะแทรกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นตัวตนในปัจจุบันบุคคลที่สร้างความรู้สึกว่า “เขาว่าเป็นใคร อยู่ที่ไหน” ซึ่งมีความสำคัญมากในสังคมโลกในปัจจุบัน เนื่องจากสถาบันชุมชนที่เคยเอื้อต่อการแสดงตัวตนของคนในอดีตได้คลายความสำคัญลงไปมาก ไม่ว่าจะเป็น ตระกูล เผ่า หมู่บ้าน วัด หรือโบสถ์ ที่เคยสร้างความรู้สึกร่วมกัน ในขณะที่ทุกวันนี้สถานที่ทำงาน โรงงาน สถาบันการศึกษา ลักษณะอาชีพ กำลังมีความสำคัญมากขึ้นในฐานะแหล่งกำหนดสถานภาพและบทบาทของบุคคลอย่างเป็นทางการ

**3. มีพันธะหน้าที่** สมาชิกของชุมชนต้องมีพันธกิจหรือภาระหน้าที่ที่ชัดเจนที่ต้องกระทำให้กับชุมชนที่สังกัด โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างของชุมชน เพื่อสร้างและดำรงวิถีชีวิตของชุมชน

**4. มีความใกล้ชิดสนิทสนมแบบสังคมชนบท** ชุมชนต้องมีโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความใกล้ชิดสนิทสนมของหมู่สมาชิก สมาชิกสามารถมีสัมพันธ์ภาพต่อกันและกันได้หลาย ๆ บทบาทในสภาพที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่มีเงื่อนไขที่ส่อไปในทางขีดจำกัดเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะพวก ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการเสริมสร้างศักยภาพของบุคคลในการแสดงความสามารถในเรื่องต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนหมู่มากและเป็นคุณแก่ชุมชนโดยตรง

**5. มีวัฒนธรรมร่วม** ชุมชนเป็นแหล่งกำเนิดของระบบคุณค่า การสร้างสรรค์และการแสดงออกวิถีวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งที่ตั้งก็มีคุณลักษณะเฉพาะตัวที่แนบแน่นกับชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเป็นกลไกเสริมสร้างให้สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ผลิตวัฒนธรรมเพื่อใช้เองมากกว่าเป็นเพียงผู้บริโภควัฒนธรรมที่หยิบยืมมาจากชุมชนอื่นและมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดความแตกต่างหลากหลายระหว่างชุมชนต่าง ๆ และเกิดภาวะการณ์มีส่วนร่วมที่กว้างขวางมากขึ้น

โกวิท พวงงาม (2553 : 39-42) ได้อธิบายและเปรียบเทียบลักษณะของชุมชนและท้องถิ่นเอาไว้ว่า ถึงแม้คำว่าชุมชนและท้องถิ่นจะมีลักษณะและองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งส่วนหนึ่งได้นำคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” มาใช้เป็นคำเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะความแตกต่างระหว่างชุมชนกับท้องถิ่นแล้ว เราพบว่า มีลักษณะแตกต่างกันบางประการ โดยความแตกต่างของทั้งสองคำนี้ ในบางกรณีเราอาจจะใช้มาเป็นเครื่องมือในการวัดหรือพิจารณาได้ว่า สิ่งใดที่เราเรียกว่า “ชุมชน” และสิ่งใดที่เราเรียกว่า “ท้องถิ่น” ซึ่งความแตกต่างกันระหว่างท้องถิ่นและชุมชนมีให้เห็นจากตารางที่ 3.1

ชุมชน	ท้องถิ่น
<b>องค์ประกอบ</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนต้องเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง</li> <li>- บุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นที่อาศัยอยู่ร่วมกัน ต้องมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใกล้ชิดจนเกิดเป็นลักษณะร่วมของกลุ่มบุคคล</li> <li>- ลักษณะร่วมดังกล่าวอาจสะท้อนออกมาในด้านต่าง ๆ เช่น ความสนใจ ผลประโยชน์ ตลอดจนถึงวัฒนธรรมประเพณี โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม และการปกครอง ฯลฯ</li> <li>- สมาชิกมีความตระหนักร่วมในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างชัดเจน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริเวณ พื้นที่ หรือดินแดนอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของคนหรือกลุ่มบุคคล</li> <li>- ดินแดนต้องเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของคนในพื้นที่นั้น</li> <li>- ดินแดนต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคน เช่น ทรัพยากร ธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น</li> <li>- คนกับพื้นที่ต้องผูกพัน และยึดติดกันจนในบางครั้งเรียกแทนตนเองว่าเป็นคนประจำพื้นที่หรืออาณาบริเวณนั้น เช่น คนมุกดาหาร คนไทยคนเอเชีย</li> </ul>

ชุมชน	ท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันที่ชัดเจน เช่น เพื่อสร้างความอบอุ่นปลอดภัย เพื่อสร้างความสะดวกสบายให้แก่การอยู่ร่วมกัน</li> </ul>	
<b>สาระสำคัญ/จุดเน้น</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม</li> <li>- คนในสังคมมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องของศาสนา ผลประโยชน์ วัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันมากจนเรียกได้ว่าคนเหล่านี้มีลักษณะร่วมเหมือนกัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้ความสำคัญกับดินแดนหรือพื้นที่ที่บุคคลอาศัยอยู่</li> <li>- เน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมภายใน</li> <li>- ท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กกว่าเสมอในเชิงสัมพัทธ์</li> </ul>
<b>ความเหมือน</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนมีความหมายแตกต่างกันในหลายแง่มุม ขึ้นอยู่กับว่ามุ่งพิจารณาชุมชนในแง่มุมใด เช่น การพิจารณาชุมชนในแง่มุมทางสังคมวิทยา หรือ แง่มุมมานุษยนิยม ฯลฯ</li> <li>- ชุมชนมักจะถูกพิจารณาว่าเป็นหน่วยวิเคราะห์ในระดับเล็กที่สุดรองจากปัจเจกบุคคล เช่น การวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชน การรวมตัวของชุมชน ประชาธิปไตยในระดับชุมชน เป็นต้น</li> <li>- ชุมชนถูกมองเป็นพื้นฐานของการปกครอง เช่น หมู่บ้าน ชุมชนในเขตเมือง ชุมชนเครือข่าย กลุ่มอาชีพ เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ท้องถิ่น มีหลากหลายความหมาย ขึ้นอยู่กับว่าพิจารณาท้องถิ่นจากอะไร เช่น</li> <li>- ความเจริญของพื้นที่ (ท้องถิ่นชนบทหรือท้องถิ่นในเมือง)</li> <li>- ลักษณะทางการปกครอง (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด)</li> <li>- ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่ (คนใต้ คนอีสาน คนเหนือ)</li> <li>- ท้องถิ่น เป็นฐานในการวิเคราะห์ของการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เช่น การแก้ไขปัญหาอบต. หรือ เทศบาล เป็นต้น นอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ปัญหาในระดับบุคคล ซึ่งเป็นฐานการวิเคราะห์ปัญหาที่เล็กที่สุด</li> </ul>
<b>ความแตกต่าง</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานคิดในการพูดถึงชุมชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “คน” ในชุมชน หรือเน้นที่คนเป็นหลัก ดังนั้นจึงได้ยินคำว่า “คนในชุมชน” อยู่เสมอๆ</li> <li>- ชุมชน ให้ความสำคัญกับประเพณี วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม วิถีชีวิตการดำเนินชีวิตประจำวัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานคิดในการพูดถึงท้องถิ่น จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “พื้นที่” และ “หน่วยทางการปกครอง”</li> <li>- ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ (ของท้องถิ่น) สิทธิ (ของท้องถิ่น) เสรีภาพ (ของท้องถิ่น)</li> <li>- หากพิจารณาในแง่ของ “อำนาจ” คำว่าท้องถิ่น</li> </ul>



ชุมชน	ท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- หากพิจารณาในแง่ของ “อำนาจ” คำว่า ชุมชน สะท้อนถึงการมีอำนาจในตัวเอง ไม่ใช่ลักษณะการมอบ หรือกระจายอำนาจจากที่ใดที่หนึ่งมาให้</li> <li>- ชุมชน สะท้อนถึงการมีหน้าที่บางอย่าง เช่น หน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคม หน้าที่ในการให้การศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ในทางสังคมที่ไม่มีการหมายบังคับให้ชุมชนทำหน้าที่นั้น เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สะท้อนถึงการได้รับมอบอำนาจ หรือกระจายอำนาจมาจากส่วนกลางหรือรัฐบาล หรือองค์กรอื่นๆ เป็นต้น โดยที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจโดยตัวเอง</li> <li>- ท้องถิ่น สะท้อนถึงพื้นที่ หรือหน่วยการปกครองมากกว่า สะท้อนถึงการกิจหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นก็มีหน้าที่เช่นกัน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด</li> </ul>
<p><b>ตัวชี้วัดความเป็น “ชุมชน” และ “ท้องถิ่น”</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พิจารณาจากฐานในการคิดว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “คน” หรือ “พื้นที่”</li> <li>2. พิจารณาจากจุดเน้นและการให้ความสำคัญกับ “วิถีชีวิต-การดำรงอยู่” หรือ “พื้นที่หน่วยการปกครอง”</li> <li>3. พิจารณาจากลักษณะความมี “อำนาจ” ด้วยตัวเองหรือได้รับมาจากรัฐ</li> <li>4. พิจารณาจาก “ภารกิจหน้าที่” ว่าเป็นหน้าที่ทางสังคมหรือหน้าที่ตามกฎหมาย</li> </ol>	

**ตารางที่ 3.1** เปรียบเทียบลักษณะสำคัญของชุมชนและท้องถิ่น

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2553 : 39-41)

นอกจากการอธิบายความเหมือนและความแตกต่างถึงลักษณะของชุมชนและท้องถิ่นตามตารางที่ปรากฏดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นการเปรียบเทียบอื่น ๆ ที่น่าสนใจและทำให้มองเห็นภาพความเหมือนและความแตกต่างชัดเจนขึ้น โดยอุดม ทุมโฆษิต (2551 : 202) ได้เปรียบเทียบลักษณะของชุมชนและท้องถิ่น ดังตารางที่ 3.2

ประเด็นเปรียบเทียบ	ลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกัน	
	ชุมชน	ท้องถิ่น
1. ที่มา	มาจากธรรมชาติในการปกครองตัวเองของประชาชนในกลุ่มประเทศใหญ่ทวีป เช่น ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี เยอรมนี	มาจากการจัดการปกครองในหน่วยปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนด
2. เขตแดน	อาจมีหรือไม่มีเขตแดนก็ได้	มีเขตแดนชัดเจน
3. สถานะทางกฎหมาย	ชุมชนเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับก็ได้ แต่	ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ ทำให้ท้องถิ่นมีสถานะและอำนาจ

ประเด็นเปรียบเทียบ	ลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกัน	
	ชุมชน	ท้องถิ่น
	สมาชิกชุมชนผูกพันกันด้วยแรงยึดโยงทางสังคม/วัฒนธรรม	ตามกฎหมาย
4. การใช้อำนาจในการดำเนินงาน	ใช้อำนาจจากประชาสังคมเป็นหลัก เจตนารมณ์ทางสังคม (Social Will) จึงเป็นหัวใจสำคัญของชุมชน	ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก (Legal Right) กฎหมายจึงมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองของท้องถิ่น
5. พลเมืองสมาชิก	ไม่ถือประชาชนตามทะเบียนบ้านเป็นสมาชิก แต่ยึดถือความสมัครใจร่วมกันเป็นเกณฑ์ จึงไม่ใช่คำว่า “พลเมือง” กับชุมชน	ถือประชาชนที่ระบุไว้ตามทะเบียนบ้าน เป็นสมาชิกของท้องถิ่น เรียกว่า “พลเมือง”

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของท้องถิ่นและชุมชน

ที่มา : อุดม ทุมโฆษิต (2551 : 202)

### ภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่น

สำหรับภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นนั้น พิจารณาเห็นว่าภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ ในหลายประการ ซึ่งโกวิท พวงงาม (2553 : 43) ได้แบ่งภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ทางสังคม ภารกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและภารกิจหน้าที่เชิงระบบ ซึ่งจะได้อธิบายเรียงตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

#### 1. ภารกิจหน้าที่ทางสังคม

1.1 ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำรงรักษาไว้ซึ่งสมาชิก กล่าวคือ หน้าที่ในการทำให้สมาชิกในชุมชนยังคงอยู่ในชุมชนท้องถิ่นต่อไป เพราะหากชุมชนมีสมาชิกลดลงอยู่ตลอดเวลา หรือไม่มีสมาชิกเหลืออยู่ก็จะเรียกว่าเป็นชุมชนไม่ได้ การดำรงรักษาสมาชิกไว้ในชุมชน สามารถกระทำได้ในหลายแนวทาง ตั้งแต่การปลูกจิตสำนึกรักชุมชนท้องถิ่น การให้การศึกษาแก่สมาชิก รู้สิทธิ ห่วงแทนและเป็นเจ้าของในทรัพยากรท้องถิ่น การสร้างแรงจูงใจให้คนในชุมชนอยู่ในท้องถิ่นของตน เช่น สร้างงาน สร้างรายได้ สร้างความสะดวกสบาย สร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ

1.2 ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการ นอกจากชุมชนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการผลิตสมาชิกแล้ว ชุมชนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าอีกด้วย กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่นี้ จะเห็นว่าเป็นการมองชุมชน

ท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยผลิตในลำดับต้นของระบบเศรษฐกิจ สินค้าและบริการที่ชุมชนผลิตและถูกถ่ายทอดหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้และสร้างผลผลิต โดยส่วนใหญ่ ผลผลิตที่เกิดจากชุมชนท้องถิ่นจะเป็นผลผลิตที่สามารถหาวัตถุดิบได้จากภายในชุมชนหรือท้องถิ่น นั้น ๆ เอง เช่น ผลผลิตทางหัตถกรรม ผ้าทอ ผ้าไหม ตะกร้า เครื่องจักสาน เครื่องเงิน เป็นต้น หรือ หากเป็นในชุมชนท้องถิ่นที่มีความเจริญมาก มีทรัพยากรมาก สินค้าและบริการอาจเปลี่ยนไป เช่น การให้บริการ นอกจากนี้ในชุมชนท้องถิ่นควรจะมีการแบ่งงานกันทำ โดยที่การแบ่งงานกันทำภายในชุมชนท้องถิ่นจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการได้มากขึ้น และหากชุมชนท้องถิ่นไม่ทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการแล้ว จะทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมหยุดชะงักลง เพราะชุมชนท้องถิ่นถือเป็นแหล่งทรัพยากร แหล่งวัตถุดิบและแหล่งแรงงานที่สำคัญ โดยชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการนำเอาวัตถุดิบและทรัพยากรในชุมชนมาทำการผลิตโดยใช้แรงงานภายในชุมชน เพื่อให้ได้ผลผลิตออกสู่ภายนอก

**1.3 ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการผลิตสมาชิกใหม่เพิ่มเติม** ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและสังคมโดยรวม หน้าที่ในการผลิตสมาชิกใหม่นั้นมี 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง การเพิ่มสมาชิกใหม่โดยการเกิด ซึ่งเป็นหน้าที่เดียวกับสถาบันครอบครัว ที่ทำหน้าที่หลักของสังคมในการเพิ่มสมาชิกในสังคม อย่างไรก็ตามความแตกต่างระหว่างสถาบันครอบครัวกับชุมชนท้องถิ่น นั่นก็คือชุมชนท้องถิ่นเพิ่มสมาชิกได้อีกในหนึ่งลักษณะ คือการเพิ่มสมาชิกในชุมชนโดยการรับสมาชิกมาจากชุมชนอื่นหรือการเพิ่มสมาชิกที่ไม่ใช่การเกิด การเพิ่มสมาชิกในลักษณะนี้ ชุมชนท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ในท้องถิ่นของตนมากพอสมควร เช่น มีทรัพยากรธรรมชาติ การมีสวัสดิการที่ดี มีวัตถุดิบหรือสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สมาชิกได้อย่างพอเพียง หากชุมชนท้องถิ่นใดขาดแรงดึงดูดดังกล่าวนี้แล้วการที่จะได้สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มจึงเป็นไปได้ยาก

**1.4 ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคมให้แก่สมาชิกใหม่** ทั้งสมาชิกใหม่ที่มาจากการเกิดและสมาชิกที่มาจาก การย้ายเข้ามา การขัดเกลาทางสังคมนี้จะทำให้สมาชิกสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีกฎระเบียบและก่อให้เกิดความสงบขึ้นในชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งด้วย หากสังคมใดขาดชุมชนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคมหรือถ่ายทอดวัฒนธรรมไปสู่คนรุ่นต่อไปแล้ว คนในสังคมก็จะขาดจิตสำนึกในความเป็นชุมชน ขาดลักษณะของการมีตัวตน ไม่มีวัฒนธรรมที่เป็นของตนเองและขาดสิ่งยึดเหนี่ยวทางสังคม ในขณะที่ผลกระทบที่มีต่อสังคม คือสังคมจะขาดระเบียบวินัย ขาดบรรทัดฐานของสังคมและอาจทำให้โครงสร้างของสังคมเสียไป

**1.5 ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการรักษากฎระเบียบและทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย** มีบทลงโทษทั้งทางสังคมและทางกฎหมายในการควบคุมดูแลพฤติกรรมของสมาชิก หากสมาชิกใดไม่ทำตามบรรทัดฐานหรือกฎระเบียบที่สังคมกำหนดไว้แล้ว อาจได้รับต่อต้าน

และอาจถูกขับออกจากชุมชนท้องถิ่นได้ในที่สุด หากชุมชนท้องถิ่นไม่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้แล้ว สังคมและชุมชนท้องถิ่นอาจเกิดความวุ่นวายหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “อนาธิปไตย” ได้

## 2. ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

ภารกิจหน้าที่อีกหนึ่งประการสำหรับชุมชนท้องถิ่น ก็คือหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หากพิจารณาในเรื่องหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้เขียนจะขออธิบายหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นในลักษณะของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าชุมชนท้องถิ่น ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งทำหน้าที่โดยส่วนใหญ่เป็นการให้ “บริการสาธารณะ” แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยหน้าที่ต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามตามกฎหมายกำหนดมีหลายอย่าง ซึ่งหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำ มีดังนี้

**2.1 หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชนท้องถิ่น** ต้องกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจท้องถิ่นไว้เท่านั้น เช่น ในบางประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตำรวจเป็นของตัวเองในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในประเทศไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีตำรวจเองได้ แต่อาจมีหน้าที่หน้าที่อื่นที่ทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายกันเพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น หรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร มีเจ้าหน้าที่เทศกิจในการดูแลความกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

**2.2 หน้าที่ในการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่คนในท้องถิ่น** เช่น สร้างถนน สร้างระบบประปา สร้างระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ หน้าที่ในการสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้ ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองเสมอไป อาจจะใช้ลักษณะการว่าจ้างเอกชน หรือการดำเนินการร่วมกับรัฐบาล หรือร่วมมือดำเนินการกับท้องถิ่นอื่นหรือที่เรียกว่า “สหการ” (Syndicate) ซึ่งหน้าที่ในประการนี้ยังมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ ระดับของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศว่ามีระดับการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด เช่น ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจมาก ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการสาธารณะได้หลายอย่าง เช่น ในประเทศญี่ปุ่นหรือสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในขณะที่ประเทศที่มีระดับการกระจายอำนาจน้อย หน้าที่ในการดำเนินการเหล่านี้อาจถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่น ๆ เช่น รัฐบาล องค์กรเอกชนหรือหน่วยงานสาธารณะกึ่งภาครัฐกึ่งเอกชน

การดำเนินการกิจการ การให้บริการสาธารณะในประเทศไทยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายของท้องถิ่นไทยที่ให้อำนาจไว้ก็เป็นการให้อำนาจในลักษณะกว้าง ๆ ในขณะที่เดียวกัน ก็ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นดำเนินการด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงทำให้ชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอ่อนแอไม่เป็นที่พึ่งของประชาชนและต้องพึ่งพารัฐบาลตลอดเวลา



**2.3 หน้าที่ในการรักษาความสะอาดให้เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น** นับเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งที่ท้องถิ่นต้องเป็นผู้ดำเนินการ เพราะการรักษาความสะอาดถือเป็นภารกิจหน้าที่พื้นฐานที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นไม่ยากเข้าแทรกแซง เพื่อดำเนินการแทน ดังนั้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้จึงปิดความรับผิดชอบหรือปฏิเสธไม่ได้

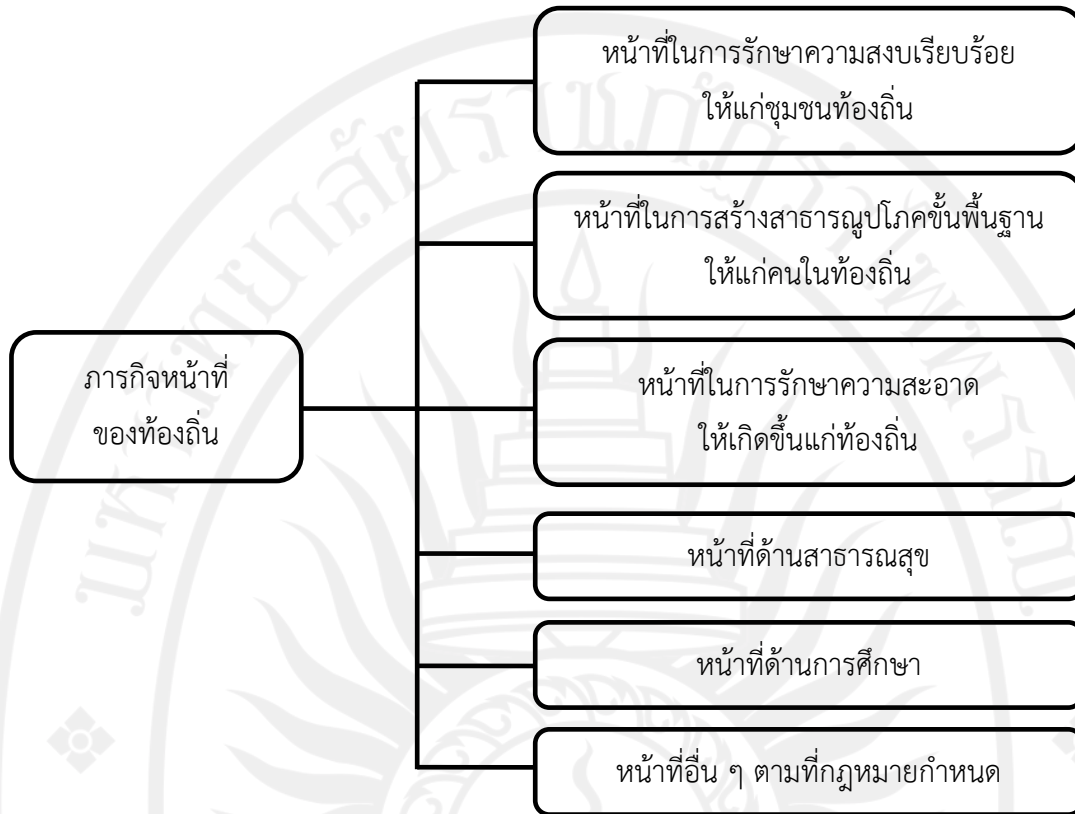
**2.4 หน้าที่ด้านสาธารณสุข** โดยเฉพาะการให้การปฐมพยาบาลในเบื้องต้นแก่ผู้ป่วย ท้องถิ่นต้องจัดให้มีสถานพยาบาลในระดับต้น หากเป็นกรณีที่ต้องใช้เครื่องมือหรือความชำนาญเฉพาะด้านของแพทย์ก็จำเป็นต้องส่งผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลที่มีขีดความสามารถต่อไป เช่น โรงพยาบาลของรัฐหรือโรงพยาบาลเอกชน เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ด้านสาธารณสุขอีกประการหนึ่ง ก็คือการส่งเสริมให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีสุขภาพแข็งแรง มีสุขอนามัยที่ดี ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ดีอันหนึ่งในการลดต้นทุนในการก่อสร้างสถานพยาบาลในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขที่ปลายเหตุ

การควบคุมโรคติดต่อภายในชุมชนท้องถิ่น จัดเป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่สำคัญที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันในขั้นต้นไม่ให้โรคติดต่อสามารถแพร่ระบาดออกสู่สังคมภายนอกได้ และท้องถิ่นถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เพราะหากท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมโรคติดต่อที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้แล้ว โอกาสที่โรคระบาดดังกล่าวจะแพร่ไปสู่ชุมชนอื่นหรือสังคมภายนอกก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน

**2.5 หน้าที่ในการให้การศึกษา** หรือจัดระบบการศึกษาให้เพียงพอแก่ความต้องการของคนในท้องถิ่น เนื่องจากการศึกษาถือเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดของประชาชน ที่ประชาชนจะต้องพึงมี ท้องถิ่นใดมีคนมีการศึกษามากและสามารถรักษาคนเหล่านั้นให้อยู่ในท้องถิ่นได้ จะส่งผลดีต่อท้องถิ่นของตน เครื่องมือชี้วัดถึงคุณภาพของท้องถิ่นอันหนึ่ง ก็คือระดับการศึกษาของคนในท้องถิ่นอย่างน้อยที่สุดท้องถิ่นต้องมีโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระดับประถมศึกษา เพื่อเป็นการให้บริการแก่คนในท้องถิ่นทำให้คนในท้องถิ่นไม่ต้องเดินทางออกไปข้างนอกเพื่อศึกษาหรือเรียนหนังสือ หากเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพเพียงพอก็อาจจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปได้

นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดอีกมากมาย ได้แก่ หน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ หน้าที่ในการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งจะไม่ขออธิบายในที่นี้

ดังนั้นจึงอาจสรุปหน้าที่ตามกฎหมายของชุมชนท้องถิ่นได้ ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 แสดงภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นตามกฎหมาย

ที่มา : ปรับปรุงจาก โกวิทย์ พวงงาม (2553 : 45-46)

### 3. ภารกิจหน้าที่เชิงระบบ

กรอบความคิดเชิงระบบ มีการอธิบายกันมาตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ.1950 เป็นต้นมาและได้รับความนิยมนิยมสูงสุดในช่วงปี ค.ศ.1960 ผู้ที่ทำให้กรอบความคิดเชิงระบบเป็นที่รู้จักของสังคมโดยทั่วไปคือนักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากที่สุด 2 ท่าน คืออัลมอน (Almon) และ เดวิด อีสตัน (David Easton) (อ้างถึงในโกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 47) ที่ได้เสนอกรอบความคิดเรื่องระบบการเมืองขึ้นและพยายามเอาแนวคิดเรื่องระบบเข้าไปทดแทน การมองประเทศต่าง ๆ เป็นรัฐ (State) โดยอธิบายว่ารัฐไม่สามารถหาคำจำกัดความได้อย่างชัดเจนและไม่มีความมาตรฐานเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังนั้นนักรัฐศาสตร์เชิงระบบจึงพยายามเสนอให้ระบบการเมืองเข้าไปทดแทนหน่วยการวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์แทนรัฐและเรียกชื่อของประเทศต่าง ๆ ว่าระบบการเมืองสหรัฐอเมริกา ระบบการเมืองญี่ปุ่น ระบบการเมืองอังกฤษ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องระบบการเมืองก็ได้รับความนิยมน้อยได้ไม่นาน ก็ถูกโจมตีจากนักรัฐศาสตร์หลาย ๆ ฝ่าย และมองว่ากรอบความคิดเรื่องระบบยังมีจุดอ่อนอยู่มากและยังไม่สามารถเข้าไปทดแทนการวิเคราะห์หน่วยการเมืองแบบ “รัฐ” ได้

จากกรอบแนวคิดเรื่องระบบการเมือง ชุมชนท้องถิ่นก็เป็นเสมือนกลไกหนึ่งในการทำให้ระบบการเมืองดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้นหากไม่มีชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่ในระบบการเมือง กล่าวคือชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่กลั่นกรอง (Filter) ของระบบการเมือง ซึ่งตัวกรองของระบบการเมือง มีหน้าที่อย่างน้อยสองประการ คือ 1) ทำหน้าที่เป็นตัวกลั่นกรองข้อเรียกร้องต่าง ๆ ก่อนจะนำเข้าสู่ระบบการเมือง และ 2) การทำหน้าที่เป็นตัวรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นกลุ่มก้อน หากระบบการเมืองไม่มีชุมชนท้องถิ่นแล้ว สถาบันอื่น ๆ ในระบบการเมืองก็ต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการเป็นตัวกรองแทน เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ไม่สามารถเข้ามาทดแทนหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นได้ทั้งหมด เพราะชุมชนท้องถิ่นมีมิติพิเศษที่สถาบันอื่น ๆ เข้าไปไม่ถึง เช่น ความใกล้ชิดสนิทสนมกันในชุมชน ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างคนในชุมชน เป็นต้น โดยภารกิจหน้าที่ของชุมชนในเชิงระบบ มีดังนี้

1. **ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นตัวกลั่นกรองข้อเรียกร้องของระบบ** ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่า ตัวกรองของระบบการเมืองมีหน้าที่ใด ชุมชนท้องถิ่นก็มีหน้าที่เหล่านั้นได้และยากที่จะหาสถาบันอื่น ๆ เข้ามาทำหน้าที่ทดแทนชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว

2. **ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นกลุ่มเป็นก้อน** หน้าที่ในประการนี้ก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่งของตัวกรองระบบการเมือง เพราะรัฐบาลคงไม่สามารถรับข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนในสังคมทั้งหมดไม่ไหว ชุมชนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นผู้บรรเทาข้อเรียกร้องในเบื้องต้น หากข้อเรียกร้องใดเกินความสามารถของชุมชนท้องถิ่น ก็จะทำการจัดระเบียบ ข้อเรียกร้องนั้นให้เป็นกลุ่มเป็นก้อนแล้วนำข้อเรียกร้องเหล่านั้น เสนอต่อหน่วยงานปกครองในระดับที่สูงกว่าต่อไป เช่น อำเภอ จังหวัด กรมต่าง ๆ หรือแม้แต่เสนอผ่านไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากภารกิจหน้าที่หลัก 2 ประการของท้องถิ่นแล้ว ชุมชนท้องถิ่นยังมีหน้าที่เสริมในเชิงระบบอีก 2 ประการ คือ

**ประการที่ 1 ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นแก่คนในท้องถิ่น** กล่าวคือชุมชนท้องถิ่นเปรียบเสมือนโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตยให้แก่คนในท้องถิ่นได้ว่าประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในช่องทางใดได้บ้าง เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จากรัฐบาลรวมไปถึง การรับรู้ถึงกระบวนการต่าง ๆ ในการเข้าไปบริหารงานให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลดีต่อการเมืองในระดับชาติ

**ประการที่ 2 เป็นผลสืบเนื่องมาจากประการที่หนึ่ง** เมื่อประชาชนรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตน รู้จักเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่เพิกเฉยต่อการกระทำของรัฐ ก็จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการตรวจสอบมากขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นจะต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพเพราะถูกเพ่งเล็งจากประชาชนในท้องถิ่น เมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งแล้ว การแทรกแซงการทำงานของชุมชนท้องถิ่นจากรัฐบาลก็กระทำได้ยากขึ้นด้วย เพราะโดยสภาพของชุมชนท้องถิ่นที่

เข้มแข็งจะไม่ให้รัฐบาลเข้าไปก้าว่การทำงานของตน กล่าวโดยสรุปก็คือจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นนั่นเอง

นอกจากหน้าที่เชิงระบบที่ได้อธิบายไปข้างต้นแล้ว ยังมีการพิจารณาให้ชุมชนท้องถิ่นเปรียบเสมือนระบบการเมืองระบบหนึ่ง มีการแบ่งแยกหน้าที่หรือองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในชุมชน มีปัจจัยนำเข้า มีกระบวนการแปรเปลี่ยนข้อเรียกร้องต่าง ๆ ให้เป็นปัจจัยนำออก มีผลสะท้อนกลับ ซึ่งการวิเคราะห์ชุมชนเป็นระบบการเมืองหนึ่ง เป็นการพิจารณาที่มุ่งพิจารณาการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่นว่ามีโครงสร้างในการปรับตัวและตอบสนองต่อความต้องการของคนภายในชุมชนท้องถิ่นอย่างไร และมีปฏิสัมพันธ์กับระบบสังคมภายนอกที่ใหญ่กว่าอย่างไร ซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ชุมชนท้องถิ่น

## สรุป

ท้องถิ่น หมายถึง บริเวณพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่มีรูปแบบของการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครอง ซึ่งคนในท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีความสัมพันธ์กันและมีการจัดระเบียบและโครงสร้างทางสังคมของการอยู่ร่วมกันในท้องถิ่น บางครั้งมักมีความหมายรวมความถึงชุมชนด้วย ลักษณะของท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นองค์กรหรือหน่วยทางสังคมที่มีองค์ประกอบเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน โดยหน้าที่ของท้องถิ่นจะประกอบด้วย ภารกิจหน้าที่ทางสังคม ภารกิจหน้าที่ทางกฎหมายและภารกิจหน้าที่เชิงระบบ ซึ่งภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นดังกล่าวบางภารกิจท้องถิ่นจะมีอำนาจทางกฎหมาย อาทิ อำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองไปสู่ท้องถิ่นที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่นและยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น หน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัย หน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจ หน้าที่ในการให้การศึกษา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะระบบสังคมขั้นพื้นฐานที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคมในชุมชนอีกด้วย