



อารยธรรมสมัยโบราณที่เป็นมรดกรากฐาน
การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
Ancient Civilizations that are the Heritage
of the Current Local Government

ชัชชัย ไชยสา

Chavatchai Chaisa

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: akkarawat.kit@gmail.com

๙๐-----๙๑

บทคัดย่อ

การปกครองที่ปรากฏทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ได้ปรากฏออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ นั้น ต้องอาศัยรูปแบบการปกครองที่ยอมรับว่าเป็นอารยธรรมเก่า ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนา เพราะรูปแบบการปกครองในยุคก่อน ๆ ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบ เป็นเผ่าพันธุ์ที่ขยายออกในรูปต่างๆ ซึ่งมีแหล่งที่มาจากการปกครองของกรีกและโรมันโบราณ การวิวัฒนาการของการปกครอง ความเชื่อและอิทธิพลทางศาสนา การค้นคว้าของนักปราชญ์ และการสร้างของปัญญาชน

การปกครองท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างมีต้นกำเนิดมาจากของเก่าที่มีอยู่แล้ว ซึ่งใช้เป็นรากฐานมาประยุกต์ของชาวตะวันตก ได้วางรูปแบบไว้ในดินแดนต่างๆ เช่น รูปแบบการปกครองแบบฟิวดัล การปกครองของยุโรปในยุครุ่งเรือง การปฏิวัติประชาชนของฝรั่งเศส การเกิดวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่น การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และการฟื้นฟูประชาธิปไตย ที่กล่าวมานี้เป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบัน

คำสำคัญ: รากฐานการปกครอง; การปกครองส่วนท้องถิ่น



Abstract

The ancient government has been the basic of the present government that is modern governments have gotten the form of the old government or ancient government. So that, they were basic of Civilization to concept what they were modernized government. The government were born in ancient Greece and Roman, to evolution of government, to believe of religion, to search of intellectual and to making of intellectual.

The basic of local government was gotten of the past form of local government which called the basic of civilization in local government. The foundations of local government are The Feudal System, European Government in bloom age, to Revolution of people in France, the important culture was to be origin of local government, to act the important principle of local government in constitution, to Renew Democracy, These were basic of local government in the present.

Keywords: The Foundation of Government; Local Government

บทนำ

การปกครองในสมัยใดๆก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยไม่มีต้นแบบหรือแม่แบบที่ใช้เป็นแนวคิด หรือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างทฤษฎีที่ได้ชื่อว่าเป็นของใหม่ไม่ได้เกิดขึ้นมาเอง แต่เกิดขึ้นจากการที่ได้แนวคิดจากสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว บ้างครั้งได้เรียกว่าการต่อยอดของเก่า แต่นักวิชาการได้มีการจัดสัจฉิวิวัฒนาการและทาสีตกแต่งใหม่ให้เป็นที่มองเห็นเป็นสิ่งที่สวยงาม กลายเป็นของใหม่ที่อุบัติขึ้นมาและช่วยดึงดูดให้คนเกิดความหลงใหลว่าเป็นสิ่งที่ดี ประเสริฐและงดงามตระการตา การปกครองบ้านเมืองก็ได้อุบัติขึ้นในลักษณะนี้เหมือนกับสิ่งอื่น ๆ โดยเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เกิดขึ้นมาในลักษณะนี้ เพราะจะต้องพึ่งพาระบบหรือรูปแบบการปกครองที่เคยมีมาแล้ว ซึ่งนักปราชญ์ทั้งหลายได้พากันศึกษาและเกิดแนวคิดจากการพบจุดด้อยจากของเก่า สร้างแนวคิด ทฤษฎีขึ้นมาเป็นรูปแบบโดยการดัดแปลงของเก่า เป็นการสร้างระบบใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพหรือสถานการณ์ของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย



และให้เป็นที่ไปตามความต้องการของสังคม เพราะเนื่องด้วยอิทธิพลของกระแสความต้องการของสังคม สังคมอาจจะไม่ต้องการระบบเดิม ๆ อารยธรรมเก่าของสังคมหรือของโลกไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมหรือจะพูดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ทันสมัยหรือไม่เหมาะสมสำหรับใช้ในการจัดระเบียบทางสังคมในการดำเนินชีวิต

สังคมใดมีการจัดระเบียบสังคมหรือการจัดรูปแบบการปกครองที่ดีมีความเหมาะสม จะช่วยให้สังคมนั้นมีการอยู่ร่วมกันเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคง มีความเจริญก้าวหน้า เพราะคนในสังคมมีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน และยังสร้างความเป็นเอกภาพในสังคมนั้น ๆ (Uniformity) เป็นพื้นฐานในการสร้างสังคมนั้นให้มีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า มีความสมบูรณ์พูนสุข ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับประเทศชาติ (อุดม ทูมโหมสิต, 2551)

ทั้งผู้นำทางสังคมและบรรดานักวิชาการมีแนวคิด มีอุดมมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกหรือสังคมของตนเป็นสังคมที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน ให้มีการดำรงชีวิตที่ดีมีความสุขกันทุกถ้วนหน้า อยู่กันในกลุ่มที่ได้มีการกำหนดไว้ ได้มีการศึกษาแสวงหาวิธีการหรือหลักการต่าง ๆ มาจัดเป็นระเบียบสังคม เป็นกรอบให้สมาชิกในสังคมประพฤติปฏิบัติเป็นหนึ่งเดียวกัน ประเทศใด สังคมใด มีการจัดระเบียบสังคมให้เป็นมาตรฐานดีแล้ว จะสร้างสังคมให้เป็นสังคมที่อุดมสมบูรณ์ทุกด้าน สามารถที่จะศึกษาเปรียบเทียบของสังคมต่าง ๆ หรือรัฐต่างที่มีการอยู่อย่างสงบสุข แม้ในปัจจุบันการศึกษาหาวิธีการในการจัดระบบทางสังคมจะต้องหันกลับไปมองหรือศึกษาสิ่งที่สังคมในยุคก่อนเคยใช้มาแล้ว เป็นการนำเอาของเก่ามาปรับเพื่อให้มีความเหมาะสมหรือมีสมบูรณกับสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน

อารยธรรมที่เป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่น

การปกครองในสมัยโบราณถือว่าเป็นมรดกทางอารยธรรมเก่าแก่ของโลก ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อสนองความจำเป็นในการจัดระเบียบการดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์ในสังคม สังคมใดมีการจัดระเบียบสังคมที่ดีจะทำให้สังคมนั้นมีความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) มีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน (Subsidiary) และมีความเป็นเอกภาพ (Uniformity) สังคมนั้นจะกลายเป็นสังคมที่เข้มแข็ง ก้าวหน้า มีความสมบูรณ์พูนสุขโดยทั่วกัน



รากฐานการปกครองของสังคมในปัจจุบัน

แนวคิดและหลักการปกครองที่ใช้กันอยู่ในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นประเทศชั้นประเทศกำลังพัฒนา ยอมรับว่า เป็นหลักการปกครองที่มีรากฐานที่มรดกต่อเนื่องมาจากหลักการปกครองในสมัยโบราณ ซึ่งเป็นแหล่งอารยธรรม 6 แหล่ง (อดัม ทูมโฆสิต, 25551) คือ

1. จากแหล่งอารยธรรมการปกครองของกรีกโบราณ ซึ่งถือว่าการปกครองที่มีอายุยืนยาวมากกว่า 2500 ปี

2. จากแหล่งอารยธรรมการปกครองของอาณาจักรโรมันโบราณ ซึ่งเป็นหลักการปกครองที่มีอายุยืนยาวมากกว่า 2000 ปี

3. จากการวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองการปกครองของยุโรปสมัยกลาง ทำให้เกิดการพัฒนทางการเมืองการปกครองจากระดับล่าง (จากประชาชน ชุมชน) ไปสู่ระบบที่สูงกว่า เช่น นครรัฐ (States) รัฐชาติ (Nation States)

4. จากรากฐานความเชื่อและอิทธิพลของศาสนจักรในสมัยกลาง ทำให้เกิดการรับเอาอิทธิพลและความเชื่อทางศาสนาที่กำหนดเป็นหลักการปกครองในด้านอาณาจักร

5. จากการค้นคว้าของบรรดาปราชญ์ทางการเมืองการปกครองในยุครุ่งเรืองของยุโรป ทำให้เกิดปรัชญา แนวคิด และความเชื่อ ในการจัดระเบียบการปกครองของโลกในปัจจุบัน

6. จากการสร้างสรรค์ของปัญญาชนในยุคปัจจุบัน โดยนำแนวหลักการคิดต่างๆ ของบรรดานักคิดทางการเมืองการปกครองไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสังคมตัวเอง

จากรากฐานที่เป็นแหล่งอารยธรรมทางการเมืองการปกครองที่กล่าวมาข้างบนนั้น ถือว่าเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ของที่เกิดขึ้นหรือเป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นดังเอาสิ่งที่เคยใช้มาแล้วมาปรับสภาพใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อสังคม หรือให้เป็นไปตามกระแสของสังคมนั่นเอง



วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้ยึดเอาหลักการปกครองของกรีกและโรมันเป็นมรดกอารยธรรมมาจัดระเบียบการปกครอง และยังรวมเอาอิทธิพลของศาสนจักรอีกด้วย ทั้งการปกครองของกรีกและโรมัน และอิทธิพลของศาสนจักรมารวมกันเป็นระบบการปกครอง ยึดถือเป็นหลักการวิวัฒนาการทางด้านการปกครองท้องถิ่น

รากฐานที่สำคัญของการปกครองในปัจจุบัน คือ รัฐ เมือง และชุมชนในอดีตนั้นเอง พอที่จะนำมาสรุปได้ว่า การวิวัฒนาการของทางตะวันตก การกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นทางตะวันตกนั้น เนื่องจากว่า ทางตะวันตกเป็นประเทศที่ได้มีการจัดระเบียบการปกครองในรูปแบบท้องถิ่น ประเทศไทยก็นำเอารูปแบบจากตะวันตกมาจัดเป็นรูปแบบการปกครองของตนเอง ทางตะวันตกได้วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 25551) ดังต่อไปนี้

1. ระบบฟิวดัลในฐานะที่เป็นต้นกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น
2. วิวัฒนาการทางการปกครองของยุโรปในยุครุ่งเรืองซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองสมัยใหม่
3. การปฏิวัติประชาชนของฝรั่งเศสซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่และการปกครองท้องถิ่น
4. การเกิดขึ้นของวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่
5. การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
6. การฟื้นฟูประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหลังยุคสงครามโลก

สิ่งที่เป็นมรดกทางอารยธรรมในการปกครองที่ยึดถือเป็นหลักในการวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของโลก โดยเฉพาะจุดเริ่มที่บังเกิดขึ้นทางโลกตะวันตก ซึ่งได้มีการเริ่มต้นจากระบบของการปกครองในยุคโบราณทั้งของกรีกและโรมัน รวมทั้งอิทธิพลของทางด้านศาสนจักร การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในฝรั่งเศส การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เกิดวัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นการฟื้นฟูประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ



ระบบฟิวดัลกับการปกครองท้องถิ่น

ระบบฟิวดัลถือว่า อยู่ในฐานะที่เป็นรากฐานหรือต้นกำเนิดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้ได้บังเกิดขึ้นภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันบรรดาแคว้นต่างๆที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันได้กระจายกระจายออกไป เมื่อกระจายออกไปแล้วแต่ละแคว้นก็พยายามรวมตัวกันจัดระเบียบการปกครองกันขึ้นใหม่ และได้มีการประกาศการตั้งตนเป็นรัฐอิสระขึ้นใหม่ เมื่อประกาศจัดตั้งรัฐขึ้นจะต้องมีการกำหนดเขตแดนเป็นของตนเอง ผลที่ตามมาคือต้องมีการแก่งแย่งพื้นที่ซึ่งหลีกเลี่ยงจากการต่อสู้กันไม่ได้ การรบพุ่งเพื่อแย่งดินแดนระหว่างกันและกัน ใครเข้มแข็งกว่าจะได้รับชัยชนะ และได้สถาปนาอำนาจในการปกครองตนเอง ในที่สุดก็เกิดเป็นเขตแดนที่เป็นรัฐเล็กรัฐน้อยที่มีอิสระ เปรียบเสมือนท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจมอบให้ท้องถิ่นดูแลหรือทำหน้าที่ในการบริหารตนเอง เมื่อบังเกิดเป็นรัฐอิสระแล้วก็จัดระบบการปกครอง สร้างฐานเศรษฐกิจพัฒนาเขตแดนที่เป็นของตนเอง

การปกครองระบบฟิวดัลส่วนใหญ่มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจากชุมชนชาติพันธุ์ เป็นชาติพันธุ์ที่มีประชากรมากสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นและมีขนาดใหญ่กว่าชุมชนที่เป็นชาติพันธุ์อื่น แรงยึดโยงในชุมชนฟิวดัลเป็นแรงยึดโยงแบบสายใยเผ่าพันธุ์ที่มีลักษณะนายกับบ่าว(Lord and Vassal) แทนเียนายกับบ่าวในยุคหนึ่ง ต่างพึ่งพาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันด้วย อนึ่ง คำว่า ฟิวดัล มาจากภาษาละตินว่า Feudum ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Fief คำนี้แปลว่า “ที่ดินแปลงหนึ่ง ซึ่งบุคคลได้รับมาจากเจ้านายเพื่อใช้ในการทำกิน โดยผู้ได้รับที่ดินจะให้ความเคารพ เชื้อฟิง และยินยอมรับใช้เป็นสิ่งตอบแทนสิทธิที่ได้รับที่ดินนั้น” (นันทนา กบิลกาญจน์, 2542)

การเปลี่ยนแปลงฐานะของฟิวดัล: จากระบบรัฐอิสระสู่ท้องถิ่น

สาเหตุที่ทำให้ระบบฟิวดัลเสื่อมสภาพลงเกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ปัจจัยคือ สาเหตุทางด้านการเมืองและสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งพอจะนำมาสรุปได้(อุดม ทุมไธสิต, 25551) ดังนี้

ทางเศรษฐกิจ ระบบฟิวดัลในฝรั่งเศสและอิตาลีได้เสื่อมลงในปลายศตวรรษที่สิบสามส่วนในอังกฤษและเยอรมนีเริ่มเสื่อมตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ต่อมาเกือบทุกประเทศในยุโรปตะวันตกเลิกใช้ระบบฟิวดัลอย่างสิ้นเชิง ยกเว้นในยุโรปตอนกลางและ



ยุโรปตะวันออกยังมีอยู่ในหลายประเทศ จนถึงศตวรรษที่สิบเก้าจึงได้ยกเลิกโดยสิ้นเชิง สาเหตุแห่งความเสื่อมของระบบนี้เนื่องมาจากการปฏิวัติทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ศตวรรษที่สิบเอ็ดเรื่อยมา

ทางการเมือง เนื่องจากราษฎรทั่วไปในรัฐชาติต่าง ๆ ไม่นิยมการเป็นทหาร ทำให้ชัศตริย์หันมาใช้ทหารรับจ้างมากขึ้น ทำให้อาชีพทหารรับจ้างได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในปลายสมัยกลาง อาชีพดังกล่าวทำให้ชาวไร่ชาวนาที่เคยเป็นทาสหนีไปเป็นทหารรับจ้างกันเป็นส่วนมาก ผนวกกับการเกิดจลาจลของชาวไร่ชาวนาและสงครามร้อยปี ตลอดจนอิทธิพลของสงครามครูเสดซึ่งยืดเยื้อถึงสองสามร้อยปี ทำให้บรรดาเหล่าอัศวินเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมากและอัศวินเหล่านี้นับว่าจำนวนไม่น้อยที่มีฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน จึงเป็นช่องทางให้ชัศตริย์ถือโอกาสขยายอิทธิพลเข้าไปใช้อำนาจแทนขุนนางเจ้าที่ดินผู้เสียชีวิต

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของยุโรปในยุครุ่งเรือง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในโลกปัจจุบัน โดยส่วนมากแล้วได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศในยุโรปตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และสเปน โดยระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศในยุโรปตะวันตก ได้มีวิวัฒนาการมาจากระบบฟิวดัลและกลายมาเป็นรัฐท้องถิ่นอย่างชัดเจน

เมื่อได้ศึกษาย้อนหลังไปในอดีตดังกล่าวพบว่า การปกครองท้องถิ่นได้รับมรดกทางอารยธรรมมาแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และมาปรากฏเด่นชัดอีกครั้งในสมัยจักรวรรดิโรมัน แต่ในยุคโบราณเชื่อกันว่าเชื้อชาติที่ให้การยอมรับสถานภาพของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นพวกแรกในยุโรป กลับเป็นชนกลุ่มน้อยในตอนเหนือของประเทศเยอรมนีที่เรียกว่า “teutonic” ซึ่งเป็นเชื้อชาติดั้งเดิมกลุ่มหนึ่งของเยอรมนีในปัจจุบัน โดยชาว teutonic ได้ริเริ่มให้มีรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นยุคกลางของยุโรป (Norton, 1984)

เมื่อชุมชนได้สร้างระบบการปกครองเป็นของตนเอง จะต้องเกิดมีศัตรูมารุกรานจำเป็นจะต้องหาวิธีป้องกัน โดยพยายามแสวงหาพรรคพวกสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนตนเองกับชุมชนในระดับเหนือขึ้นไป ซึ่งเป็นชุมชนที่จะช่วยให้



ชุมชนของตนเองปลอดภัยจากการรุกรานของศัตรู รัฐเล็กไปรวมกับรัฐใหญ่จะก่อให้เกิด
แสนยานุภาพมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันจะทำให้เกิดเป็นห่วงโซ่กันเข้า จึงเป็น
นครรัฐและรัฐชาติและกลัปกลายเป็นชุมชนที่มีความมั่นคงแข็งแรง ต่อมาแต่ละรัฐชาติ
ประกอบด้วยผู้มีอำนาจมาก 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรกคือกษัตริย์ และกลุ่มนี้มีอำนาจเป็น
เจ้าครองนครมีอำนาจเหนือนครรัฐที่เป็นบริวาร กลุ่มที่สองคือนักบวช ซึ่งเป็นผู้มี
อำนาจในทางศาสนาจนกระทั่งถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจมากเพราะเป็นตัวแทนของพระเจ้า
และกลุ่มที่สามคือเจ้าครองนครในนครบริวาร เป็นครองนครที่มีอำนาจในทางด้านหัว
เมือง

การปฏิวัติของประชาชนในฝรั่งเศส

การปฏิวัติของประชาชนในฝรั่งเศสปี1789 ได้ก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างมากต่อ
การปฏิเสธรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่เป็นรูปแบบการ
ปกครองในยุคนั้น ประชาชนได้รวมตัวกันเพื่อแสวงหาทั้งเป็นแนวคิด ทฤษฎี นำมา
จัดเป็นรูปแบบการปกครองขึ้นมาใหม่ โดยทำการยกเลิกระบบการปกครองที่อยู่ใน
รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจโดยกษัตริย์ ให้เป็นระบบหรือรูปแบบการกระจายอำนาจ
ไปสู่ประชาชนในสังคมร่วมกันของรัฐ ภายหลังการปฏิวัติในฝรั่งเศสทำให้ผลของการ
ปฏิวัติเกิดนวัตกรรมใหม่ในการปกครองท้องถิ่นตามมา เป็นการปกครองที่เน้นในความ
เป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น แม้จะเกิดนวัตกรรมทางด้านการปกครองก็จริง สำหรับ
ในช่วงเวลาปฏิวัติเป็นช่วงวิกฤต ช่วงทำการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุทำให้
ระบบใหม่มีจุดอ่อนและเป็นจุดอ่อนที่สำคัญหลายประการ สำหรับส่วนสามารถช่วยให้
ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้หยั่งรากลึกลงไปถึงรากหญ้า

ระบบการปกครองใหม่นี้มีองค์ประกอบที่สำคัญที่ดี (Chapman, 1955) เช่น

- 1) กำหนดให้ระดับของการปกครองตั้งแต่ระดับชุมชนคือในระดับราษฎรจนไป
ถึงรัฐบาล
- 2) จัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนไปทำ
หน้าที่เป็นตัวแทนในสภาท้องถิ่น
- 3) ให้มีดีพาร์ตเมนต์ (นครรัฐ) คือหน่วยการปกครอง
ระดับจังหวัดขึ้นเป็นส่วนย่อยของประเทศ
- 4) จัดให้มีกรรมการปกครองของดีพาร์ตม
องต์หรือมลรัฐขึ้นในทุกมลรัฐ



การปฏิบัติของประชาชนในฝรั่งเศสมีผลกระทบต่อประเทศต่างๆที่ปกครองในรูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในโลกอย่างยิ่ง เนื่องด้วยผู้ถือครองอำนาจมีความกลัวและกังวลร้อนใจว่าประชาชนในประเทศของตนจะพากันลุกขึ้นมาปฏิวัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย ทำให้ประเทศเหล่านั้นมีการตื่นตัวหาทางแก้ไขและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนของตน โดยประเทศเหล่านั้นได้พยายามกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเช่นเบอร์ก (Luxemburg) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในหลายประเทศได้มีการปรับปรุงระบบการปกครองใหม่ เช่น ในลักเซมเบิร์ก (Luxemburg) ได้ออกพระราชกำหนดการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1789เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่เทศบาลมากขึ้น ส่วนประเทศอื่นๆในยุโรปมีการปรับตัวในทิศทางการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในระดับล่างมากขึ้น ซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อน แม้กระทั่งในอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ สเปน อิตาลี และสแกนดิเนเวีย เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเพราะผลกระทบจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส

การเกิดวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่น

สาเหตุที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองเพราะประเทศต่างๆมีการปกครองที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดรากฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การเกิดวัฒนธรรมการปกครองที่กล่าวนี้ยังเป็นแนวทางอย่างสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน (อุดม ทุมโฆสิต, 25551) ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมของเยอรมนี

วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมของเยอรมนี มีทิศทางตรงกันข้ามกับระบอบการปกครองของนโปเลียนแห่งฝรั่งเศส วัฒนธรรมการปกครองของเยอรมนีได้รับการพัฒนาบนพื้นฐานของการให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงเป็นกรณีพิเศษ ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีมีความเข้มแข็ง และได้รับการยอมรับไม่เฉพาะประชาชนของเยอรมนีเท่านั้น ยังเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอย่างกว้างขวาง”

วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมของเยอรมนี ได้โน้มเอียงไปในทางแนวคิดที่ว่า “ผลประโยชน์ของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของส่วนกลางเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของ



ชาติ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้” หากจะมองถึงรากฐานความเป็นมาของแนวคิดนี้ เกิดจากประวัติศาสตร์การปกครองประเทศ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับการปกครองในระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีได้ยึดหลักการความเป็นอิสระ และได้มีการบัญญัติความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย เป็นการให้ยอมรับสถานภาพของท้องถิ่นให้มีการคุ้มครองด้วยกฎหมายสูงสุด(อุดม ทุมโฆสิต, 25551)

จากหลักการการปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีตามที่กล่าวมานั้น เป็นหลักการที่ช่วยอุดรอยร้าวระหว่างประชาชนกับรัฐบาลด้วยผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นการสร้างมุมในลักษณะเอื้ออาทรต่อกัน เป็นแนวคิดที่ปิดกั้นการรวมตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงของประชาชน และเยอรมันไม่เพียงที่จะสร้างจุดเด่นในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลได้สร้างแนวคิดขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนได้มีสิ่งใหม่เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นตัวเอง และยังมีอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น

วัฒนธรรมการปกครองของอังกฤษ

ระบบการปกครองของอังกฤษ เป็นระบบการปกครองที่ได้รับการพัฒนามานานที่สุดในโลกระบบหนึ่ง ในระยะแรกเริ่มของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในยุโรป ประเทศทั้งหลายเหล่านั้นได้พากันหันมามองระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เพราะการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นระบบการปกครองที่ดี เนื่องจากระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมุ่งเน้นความเป็นอิสระ เป็นการปกครองที่ตัวเองมีความเป็นอิสระอย่างมาก มีความเป็นอิสระทุกระดับของการปกครอง

ในปี 1835 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้พยายามผ่านกฎหมาย “การปฏิรูปการปกครอง” ที่เรียกว่า Reform Act 1835 เพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นใหม่ทั้งระบบ โดยนำท้องถิ่นระดับต่างๆที่มีอยู่ในขณะนั้นมาจัดสรรอำนาจหน้าที่ใหม่ให้สัมพันธ์กันอย่างมั่นคง(Norton,1987)

วัฒนธรรมการปกครองของสหรัฐอเมริกา

ระบบการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ได้รับการยอมรับว่า เป็นวัฒนธรรมการปกครองที่มีอิทธิพลอย่างยิ่ง ต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ ผู้ศึกษาการปกครองท้องถิ่นควรเข้าใจวัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นของ



สหรัฐอเมริกาให้ก่อตั้ง เพื่อจะได้เป็นรากฐานให้เข้าใจการปกครองท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น ถ้าจะมองให้ก่อตั้งแล้ว สหรัฐอเมริกาเองมีต้นกำเนิดการปกครองท้องถิ่นมาจาก อังกฤษ ตั้งแต่เริ่มแรกที่เข้ามาตั้งรกราก ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมของสหรัฐอเมริกา ได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบการปกครองของอังกฤษ หากจะกล่าว ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาคือเป็นเลือดเนื้อเชื้อไขของอังกฤษเกือบทั้งหมด เพราะสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดหน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเป็นเมือง (township) เขตโบสถ์ (parish) เบอร์โรธ (borough) และเคาน์ตี County)

การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาในระดับหมู่บ้านหรือที่เรียกว่า township เป็นระบบการปกครองที่มีความสมบูรณ์แบบภายในตัวมันเอง สำหรับการปกครองระดับนี้ ได้นำเอาหลักการของกฎธรรมชาติ (principle of natural law) มาพัฒนาในการปกครองอย่างครบถ้วน วัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นไว้ในระดับสูงสุด เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ากลไกของมลรัฐและประเทศ (Jardin, 1998)

การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของยุโรป ต่างก็ได้รับการยอมรับว่า เป็นการ จัดระบบการปกครองที่มีความสำคัญ และมีมานานแล้ว เป็นที่ยอมรับว่า เพื่อให้ เกิดความมั่นคงในหลักการสำคัญทางการเมืองการปกครองของชาติ สภายุโรปจึงมีมติให้ ประเทศสมาชิก นำหลักการปกครองท้องถิ่นของตนเองไปกำหนดไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญของชาติ เพื่อให้เกิดหลักประกันในการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างมั่นคง (Council of Europe, 1986a)

เมื่อหลักการปกครองท้องถิ่นมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของ ประเทศแล้ว ตั้งแต่ประเทศแรกที่ริเริ่ม คือ ลักเซมเบิร์กเรื่อยไปจนถึงสวิตเซอร์แลนด์ ปรัสเซียและประเทศอื่นๆ ทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นหลักการปกครองพื้นฐาน ที่สำคัญ



สรุป

การปกครองที่ปรากฏทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ได้ปรากฏออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ นั้น ต้องอาศัยรูปแบบการปกครองที่ยอมรับว่าเป็นอารยธรรมเก่า ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนา เพราะรูปแบบการปกครองในยุคก่อนๆ ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบ เป็นแผ่นพันธ์ที่ขยายออกในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีแหล่งที่มาจากการปกครองของกรีกและโรมันโบราณ การวิวัฒนาการของการปกครอง ความเชื่อและอิทธิพลทางศาสนา การค้นคว้าของนักปราชญ์ และการสร้างของปัญญาชน

การปกครองท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างมีต้นกำเนิดมาจากของเก่าที่มีอยู่แล้ว ซึ่งใช้เป็นรากฐานมาประยุกต์ของชาวตะวันตก ได้วางรูปแบบไว้ในดินแดนต่างๆ เช่น รูปแบบการปกครองแบบฟิวดัล การปกครองของยุโรปในยุครุ่งเรือง การปฏิวัติประชาชนของฝรั่งเศส การเกิดวัฒนธรรมสำคัญในการปกครองท้องถิ่น การบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และการฟื้นฟูประชาธิปไตย ที่กล่าวมานี้เป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

- นันทนา กบลกกาญจน์. (2542). *ประวัติและอารยธรรมของโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2551). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. กรุงเทพฯ: บริษัท แซท โฟร์ พรินตริง จำกัด, 2551.
- Chapman, B. (1995) *The Prefects and Provincial France*. London: Allen & Unwin.
- Council of Europe. (1978). *Conditions of Local Democracy and Citizen Participation in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Jardin, A., (1998). *Alexis de Toqueville, 1805- 59, Hachette, Paris : in English translation, Toqueville*. London : Peter Halban.
- Norton, A., Decentralisation in west European Cities, *Local Government Policy Making*, 14(2), 296-316