

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การปกครองท้องถิ่นก็คือรูปแบบการปกครองที่จำเป็น และมีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองของชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นมาจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งถือว่าสนองตอบอุดมการณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี ในแง่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กรุงเทพมหานครมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เสมือนรัฐ ๑ แห่งแต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ¹ ส่วนในลักษณะเชิงระบบการเมืองกรุงเทพมหานครมีกระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองเสมือนระบบการเมืองระบบหนึ่งประกอบด้วยการทางการเมือง อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ แต่ระบบการปกครองกรุงเทพมหานคร มีลักษณะพิเศษไปจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ในแง่ที่ว่ากรุงเทพมหานครเน้นในอำนาจของฝ่ายบริหารมากเป็นพิเศษ (strong executive)

กล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางการเมืองการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นองค์การทางการเมืองการปกครองของรัฐ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือ หรือกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (well being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (national security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทําบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหา

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 196.

เกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การดูแลไม่ทั่วถึง การที่อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดที่เกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้ทั่วถึงได้²

เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลก็ดีกว่าที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อการสนองต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และตรงกับความมุ่งประสงค์ของชุมชนนั้น ๆ การปกครองท้องถิ่นก็มีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี โดยหลักการเบื้องต้นนั้นรัฐบาลย่อมเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและอำนาจทางการปกครองทุกอย่างก็รวมอยู่ที่ส่วนกลาง (centralization) อยู่แล้ว การที่รัฐบาลจะลดภาระของตนเองก็ดี หรือจะมุ่งประสงค์ให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองตนเองก็ดี จำเป็นต้องมีหลักการ และหลักการนั้นก็ได้แก่ทฤษฎีหรือแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งเป็นการสมควรจะได้อธิบายให้ทราบ

การกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) จัดแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ

1. การแบ่งอำนาจการปกครองที่เรียกว่า Deconcentration

การแบ่งอำนาจทางการปกครองนี้ หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้นโดยให้มีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้³

²ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: อูษาการพิมพ์, 2534), หน้า 6.

³Brain C. Smith, Field Administration (London: Routledge and Regan Paul, 1967), pp. 22-23.

วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองของไทย คือระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะมีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

- 1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน
- 2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ
- 3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลางโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจจะทำได้นับเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (discretionary power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น
- 4) เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเหล่านี้ ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล

การบริหารงานตามลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) ดังกล่าวนี้นี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีการในการบริหาร กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ของรัฐบาลกลางนั่นเอง และตามวิธีการของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวก็เป็นวิธีการอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลาง และระบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล (local state government)⁴ ซึ่งระบบการ

⁴Haris G. Montague, Comparative Local Government (Great Britain: Brendon and Son, Ltd., 1949), p. 9.

ปกครองเช่นนี้จะเห็นได้ในระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย เช่น การปกครองระดับจังหวัด และอำเภอ เป็นต้น

2. การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution)

การกระจายอำนาจทางการปกครองอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า Devolution นี้ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้⁵

ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะมีลักษณะอันสำคัญที่เรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (local self government) มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง (election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง และในที่สุดประชาชนจะได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

อนึ่ง การกระจายอำนาจการปกครองนั้น โดยทฤษฎีอาจมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ 2 กรณี คือ

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (activity) หรือแต่ละหน้าที่ (function) เช่น กระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินรถ

⁵Brain C. Smith, Field Administration, pp. 22-40.

ในส่วนที่เกี่ยวกับจะจัดให้มีการกระจายอำนาจในระบบวิธีใด ก็เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะรัฐบาลย่อมมีอำนาจเหนือการปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี คำว่า Devolution หรือที่มีความหมายว่าการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ หลักการสำคัญจะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งอำนาจทางการเมือง (political decentralization) และอำนาจในการบริหาร (administrative decentralization) ซึ่งดูจะตรงกับสภาพความเป็นจริงของการปกครองตนเองที่ในท้องถิ่นนั้นจะได้มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง มีการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการควบคุมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารและการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามเจตจำนงหรือความต้องการของคนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

กล่าวโดยสรุป หลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (devolution) ซึ่งเป็นกรรมวิธีอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการเมืองปกครอง (decentralization) จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญคือ⁶

- 1) ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น
- 2) ต้องให้องค์กรในการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 3) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอิสระ หรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ
- 4) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินการตามข้อบัญญัติเพื่อการดำเนินงาน และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ได้พอสมควร

⁶ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 9.

5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพื่อจัดดำเนินการในหน้าที่ของตนด้วยดีมีประสิทธิภาพ

6) ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจในการจัดหาตัวบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

7) องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีความจำเป็นที่ และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

จากลักษณะต่าง ๆ ของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น (devolution) นี้ จะทำให้เกิดสภาพของการปกครองตนเอง (local self government) ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองที่ประชาชนจะได้มีสิทธิเสียง มีส่วนร่วม (participation) ในทางการเมืองการปกครองได้เป็นอย่างดี

ความหมายและความจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) มีความหมายและความสำคัญในทางการเมืองการปกครองที่ประชาชนจักได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเมื่อเห็นคำนี้ก็จะได้มีการอธิบายให้ทราบถึงความจำกัดความและความหมายเพื่อทราบ ดังนี้

John J. Clarke ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง "หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่

หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองนี้ถูกจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง"⁷

William V. Holloway อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง "การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทาหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้"⁸

William A. Robson ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ"⁹

จากคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ พอที่จะสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทาหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷John J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom (London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1957), p. 1.

⁸William V. Holloway, State and Local Government in the United States (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p. 398.

⁹William A. Robson, "Local Government," Encyclopedia of the Social Sciences (Vol. X). (New York: The Macmillan Co., 1953), p. 574.

อย่างไรก็ดีจากคำจำกัดความดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าเมืองค้ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

องค์กรประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะ เฉพาะอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (local self government)

โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น ย่อมมีลักษณะอันสำคัญ คือ เป็นองค์การ (organization) และเป็นองค์การตามความหมายทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งทั้งนี้ย่อมหมายความว่าในหลักการ องค์การดังกล่าวต้องตระหนักชัดเจนนโยบายของการจัดตั้งว่าเป็นองค์การที่มีผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง มุ่งที่จะให้เป็นองค์การที่ดำเนินการปกครองตนเอง¹⁰ เมื่อเป็นดังนี้ องค์การการปกครองท้องถิ่น (local authorities) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องมีส่วนอันสำคัญในหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยจัดให้มีระบบการบริหารหรือการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (objectives) ขององค์การการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะสังเกตได้ว่านอกเหนือจากการคำนึงถึงหลักขององค์การ (organization) ซึ่งจะต้องมีการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้แล้ว ยังมีลักษณะอื่น ๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาอีก เช่น สภาพของชุมชน ลักษณะอาณาเขตพื้นที่และขนาดของพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเทศต่าง ๆ ก็ได้แบ่งสภาพของพื้นที่ต่าง ๆ ออกเป็นชุมชน (urban) ชุมชนชนบท (rural) และนอกจากนี้ชุมชนเมือง (urban) ยังแบ่งออกได้เป็นชุมชนเมืองใหญ่ (cities) ชุมชนเมืองมหานคร (metropolis) และในที่สุดก็เป็นชุมชนที่ใหญ่ยิ่ง (megalopolis) ต่อไป¹¹

¹⁰มาลัย หุวะนันท์, "การจัดองค์การ," ใน หลักบริหาร : กรมการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2510), หน้า 68.

¹¹Milton C. Cummings, Jr. and David Wise, Democracy Under Pressure: An Introduction to the American Political System (New York: Harcourt Brace Javanovich, Inc., 1971), pp. 659-662.

สำหรับในประเทศไทยเราจะเห็นได้ว่า ยังได้มีแบ่งสภาพการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อันเป็นหน่วยการปกครองในระดับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ถือว่าในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านนี้ ก็ยังเป็นเครื่องวัดลักษณะของชุมชน คือ มีทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ที่ใดเป็นชุมชนเมืองก็ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล และผลแห่งการจัดตั้งตำบลก็สามารถทราบได้ว่า ณ ที่ใดนั้นมีสภาพเป็นเมือง (city) และที่ชุมชนเมืองนี้ เท่านั้นที่จัดการปกครองในระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการปกครองตนเอง (local self government)

ในสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าสภาพของชุมชนของเขาก็ก็นำมาแบ่งได้เป็น ชุมชนเมือง ชุมชนชนบท ทั้งนี้เพราะจะเห็นได้ว่า เช่น กรณี Counties เขาถือว่าเป็นเขต การปกครองชนบทในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา (in rural area, the county is the most important geographic unit of local government)¹² และนอกจากนี้ยังระบุว่า Cities เป็นชุมชนเมือง ซึ่งชุมชนเมืองนี้เองก็ได้จัดให้มีการปกครอง ในระบบเทศบาล (municipalities)

เมื่อเป็นดังนี้ จะเห็นได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยลักษณะ ของขนาดพื้นที่ สภาพความเจริญของชุมชน และจากลักษณะเหล่านี้เองทำให้เกิดความแตกต่าง กันในหน่วยการปกครองหรือโครงสร้าง และรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศ ต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

1. สหพันธรัฐ (federal state)

หน่วยการปกครองของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ จะแบ่งหน่วยการปกครองออกได้เป็น รัฐบาลกลาง (federal government) และมลรัฐซึ่งมีรัฐบาลมลรัฐ (state government)

¹²Ibid., p. 658.

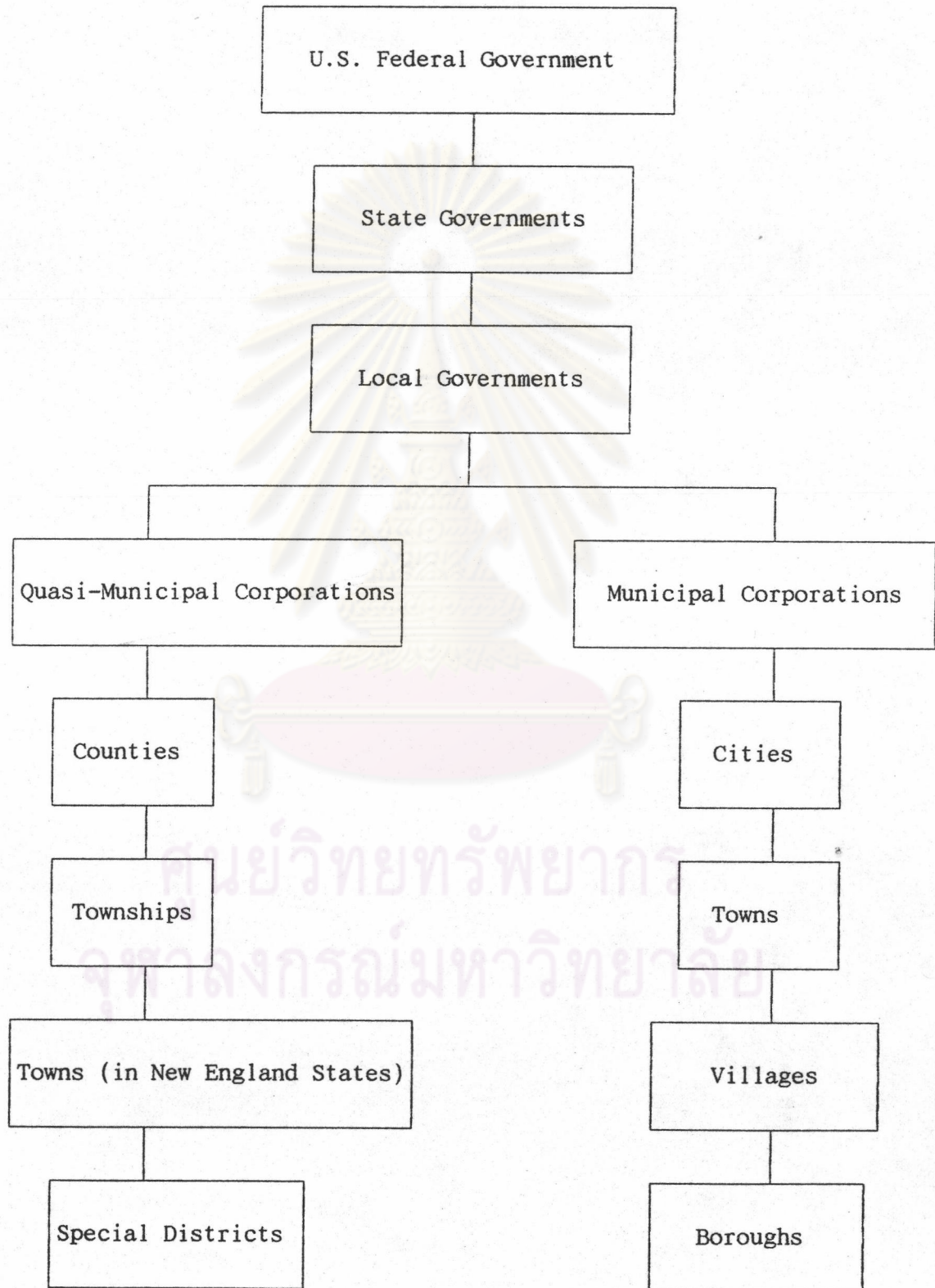
เป็นหลัก และสำหรับภายในแต่ละมลรัฐก็จะได้จัดการปกครองท้องถิ่นมีรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ซึ่งก็ยึดถือหลักลักษณะของสภาพท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ในกรณีการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสหพันธรัฐ มลรัฐต่าง ๆ หาใช่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะอยู่ภายในแต่ละมลรัฐ

การปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นรากเหง้าในการปกครองประเทศ และเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง แต่การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ั้นกระทำได้ยาก เพราะแต่ละมลรัฐมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วยมีในมลรัฐหนึ่งแต่อีกมลรัฐหนึ่งกลับไม่มีหรือมีแต่เรียกชื่อต่างกัน อย่างไรก็ตามเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจโครงสร้างโดยทั่วไปของการจัดระเบียบบริหารของสหรัฐอเมริกาอาจแสดงให้เห็นระดับต่าง ๆ ในรูปแบบภูมิง่าย ๆ ดังนี้¹³

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 189.

แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารของสหรัฐอเมริกา



จากแผนภูมิโครงสร้างข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะตามกฎหมายให้แก่วิธีปกครองตนเอง

(quasi - municipal corporations) กล่าวคือ เป็นการปกครองที่มีลักษณะกึ่งตัวแทนของมลรัฐ (agents of state) แต่ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปด้วย ซึ่งหน่วยการปกครองที่มีลักษณะเป็นกึ่งปกครองตนเองนี้มีหลายแบบด้วยกัน คือ

- County

รูปแบบการปกครองแบบ County ถือว่าเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด และเป็นหน่วยการปกครองที่มุ่งประสงค์เฉพาะพื้นที่ชนบท (rural area)¹⁴ ในมลรัฐหนึ่งอาจมีจำนวน County มากน้อยต่างกันไปตามสภาพและขนาดของมลรัฐ ขนาดพื้นที่ของ County ก็แตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิภาค และสำหรับอำนาจหน้าที่พื้นฐานก็เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นภายในอาณาเขตของตน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว County จะมีหน้าที่ตามกฎหมายตามที่มลรัฐกำหนด ซึ่งจะมากน้อยแตกต่างกันไปแล้วแต่มลรัฐ ซึ่งพอจะสรุปหน้าที่เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้¹⁵

1. รักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นไปตามกฎหมายของมลรัฐ
2. ทำหน้าที่เป็นเขตทางศาล
3. เก็บรักษาหลักฐานและทะเบียนประวัติทางการศึกษา
4. สร้างและบำรุงรักษาถนน
5. จัดสวัสดิการด้านต่างๆ
6. ดำเนินการเลือกตั้ง
7. เป็นเขตเลือกตั้งของมลรัฐและสหรัฐ

¹⁴Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York: McGraw-Hill Book Company, 1964), p. 658.

¹⁵พรชัย เทพปัญญา และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคานแหง, 2524), หน้า 84-85.

การจัดองค์การบริหารงานของ County มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งสามารถจัดแบ่งการบริหารออกได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกัน ซึ่งแต่ละรูปแบบจะประกอบด้วย องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งทางด้านนิติบัญญัติและบริหารที่เรียกว่า "County Board" หรือ "Board of Commissioners or Supervisors" ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีเจ้าหน้าที่ประจำส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งตามความจำเป็น เพื่อปฏิบัติงานในส่วนหรือแผนกต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายกำหนด

1) Traditional County Government จะใช้ระบบการเลือกตั้งทั้งคณะกรรมการและตำแหน่งสำคัญ ๆ แทบทั้งหมด วาระการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งจะอยู่ในระหว่าง 2-4 ปี ซึ่งตำแหน่งที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

- Board of commissioners or Supervisors คือ คณะกรรมการบริหารของ County มีจำนวน 3-10 คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนภายในเขตของ County อยู่ในตำแหน่ง 2-4 ปี

- Sheriff คือ ตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยและเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ของ County

- County Prosecuting Attorney เป็นตำแหน่งฝ่ายนิติการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับอัยการ

- County Coroner คือ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ชันสูตรศพ

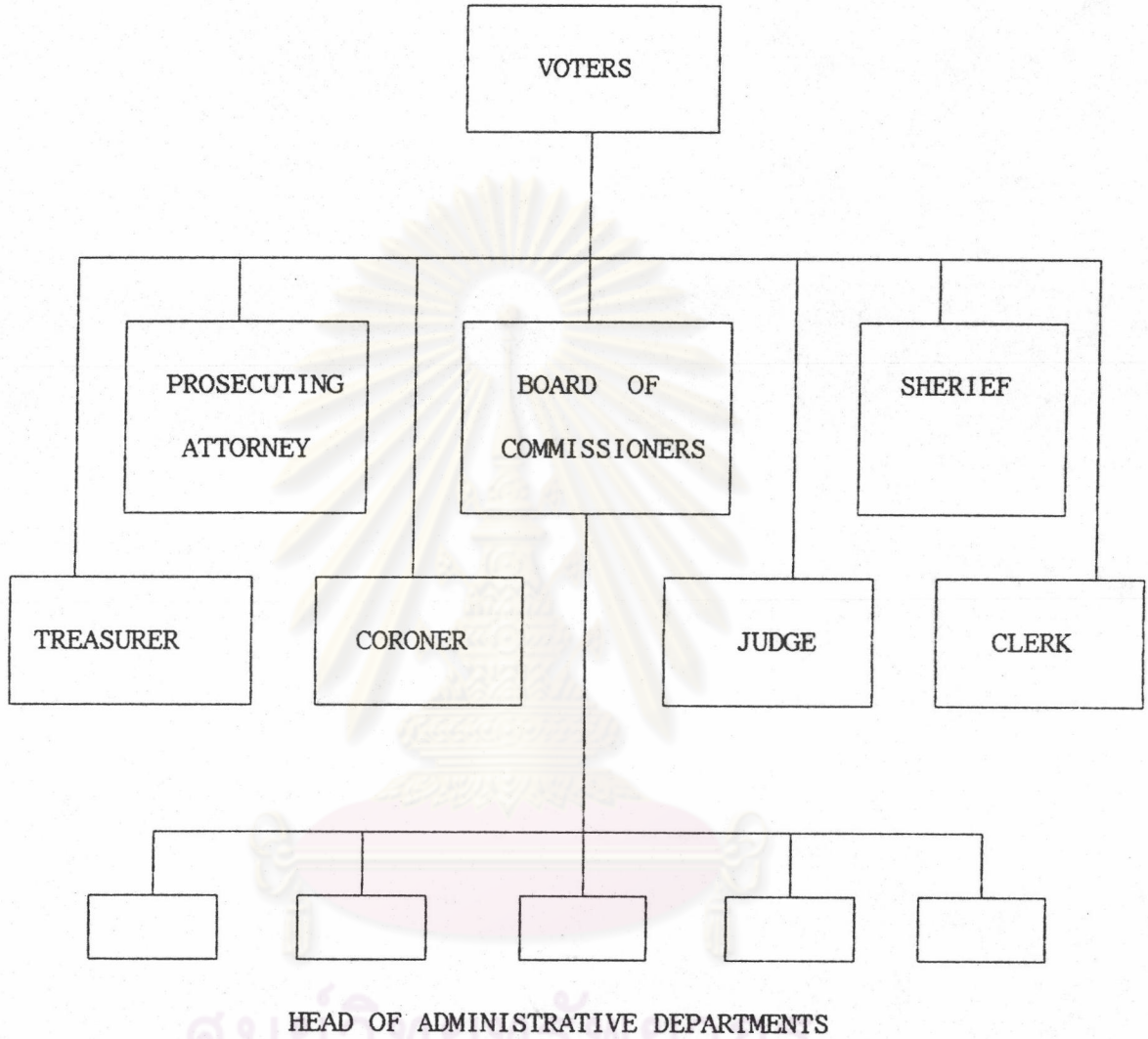
- County Judge เป็นศาลชั้นต่ำสุดที่ทำหน้าที่พิพากษาคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ในเขตของ County

- County Clerk ตำแหน่งปลัดหรือเลขานุการ คอยกำกับดูแลดำเนินกิจการภายในที่เป็นงานประจำทั่ว ๆ ไป

- County Treasurer เจ้าหน้าที่การคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร การบัญชี และการคลัง

นอกจากเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่และพนักงานประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Board of Commissioners อีกจำนวนหนึ่งที่คอยทำหน้าที่ฝ่ายธุรการและช่วยในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของ County โดยทั่วไปอีกด้วย

แผนภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างระบบ Traditional County¹⁶

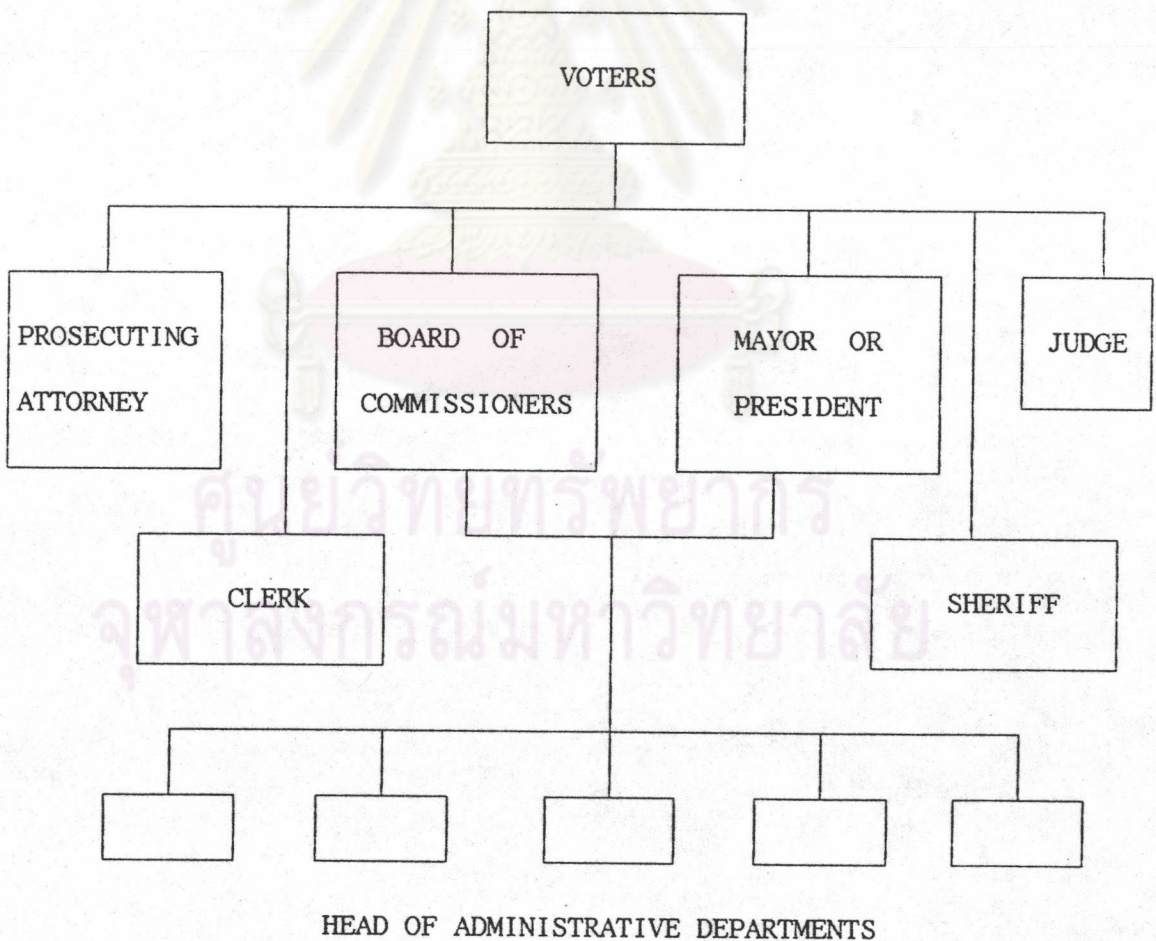


ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶Clyde F. Snider, American State and Local Government
(New York: Meredith Publishing Company, 1965), p. 360.

2) Elective-Executive County Government เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อจะแก้ปัญหาความไม่สมประกอบทางด้านบริหารของรูปแบบ Traditional County Government โดยในรูแบบนี้จะมีนักบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากจากคณะกรรมการ นักบริหารที่มาจากเลือกตั้งนี้มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งบางมลรัฐเรียกว่า "President" และบางมลรัฐใช้คำว่า "Mayor" ซึ่งถือได้ว่ารูแบบนี้เป็นการนำเอารูปแบบของ "Strong-Mayor Council Form" มาปรับใช้กับการบริหารงาน County โดยนักบริหารที่ว่านี้นอกจากจะมีอำนาจในการแต่งตั้ง ควบคุม ดูแล และสั่งการเจ้าพนักงานประจำของ County แล้ว ยังมีสิทธิยับยั้ง (veto) มติของคณะกรรมการที่ให้นักบริหารนำไปปฏิบัติในกรณีที่นักบริหารไม่เห็นด้วย

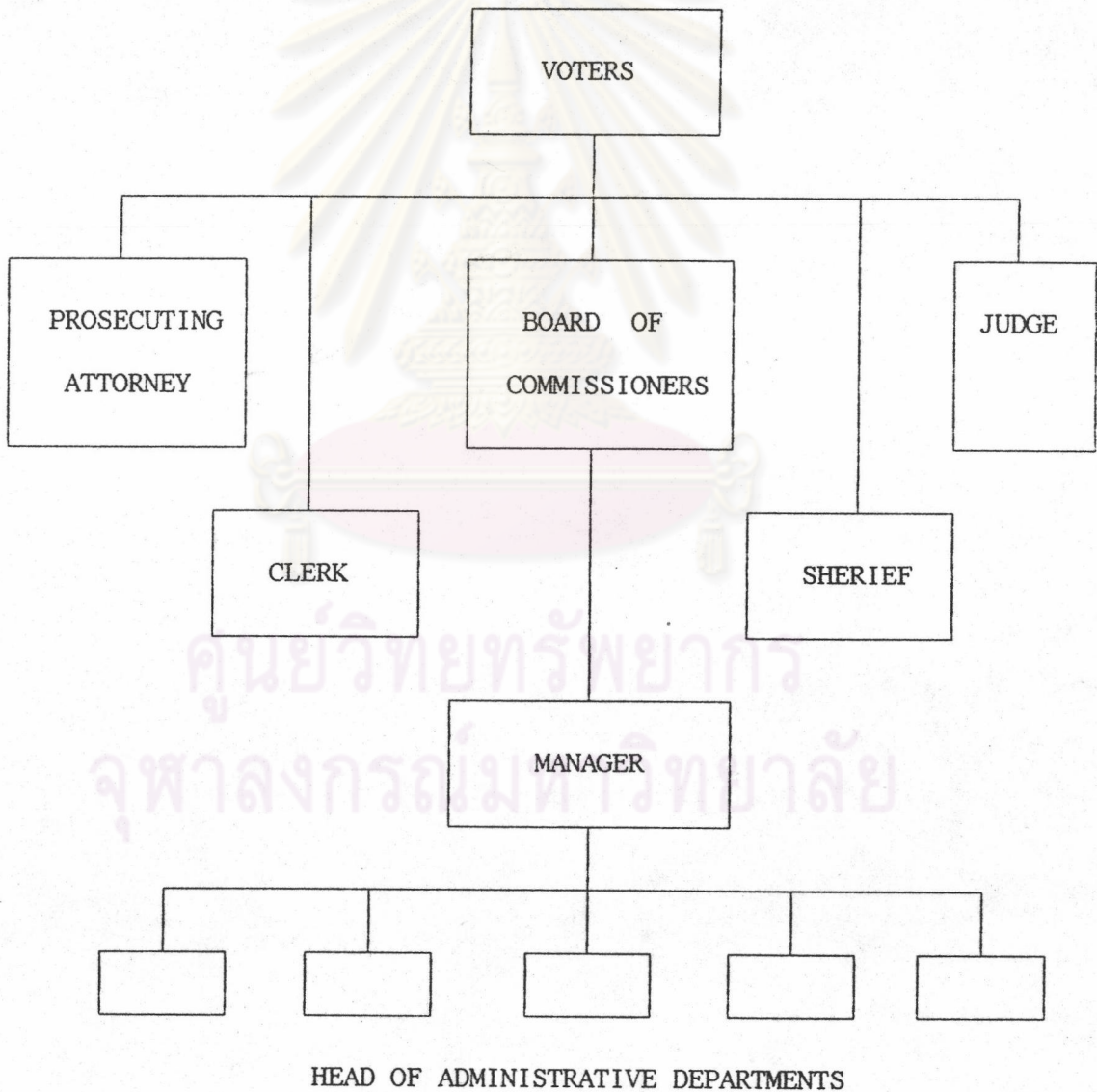
แผนภาพที่ 2.3 แสดงโครงสร้างของระบบ Elective-Executive County Government¹⁷



¹⁷Ibid., p. 380.

3) County-Manager Government เป็นการนำเอารูปแบบ "Council-Manager Form" ของเทศบาลมาใช้ โดยให้นักบริหารอาชีพที่มาจากการแต่งตั้ง (appointive executives) เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านบริหารทั้งหมดตามนโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นักบริหารหรือผู้จัดการตามรูปแบบนี้จะได้รับการว่าจ้างและแต่งตั้งถอดถอนโดย County Board ดังนั้น นักบริหารจึงรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

แผนภาพที่ 2.4 แสดงโครงสร้างของระบบ County-Manager Government¹⁸



¹⁸Ibid., p. 383.

- Township

ในสหรัฐอเมริกา นอกจาก County แล้ว ในท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อยและท้องถิ่นที่อยู่ในสภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบท (rural and minor urban units) จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในแบบ Township ซึ่งแต่ละเขตจะมีพื้นที่ระหว่าง 6-36 ตารางไมล์ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ถือได้ว่าเป็นแบบมูลฐานสำหรับสังคมชนบท และแม้ว่าการปกครองในแบบ Township จะได้มีการใช้ติดต่อกันมาอย่างช้านาน แต่ในปัจจุบันการปกครองในระดับนี้ได้ลดความสำคัญลงไป และลดจำนวนลงเรื่อย ๆ เพราะกิจกรรมต่าง ๆ ถูกดำเนินการแทนโดย County ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ Township ก็มีเพียงเล็กน้อย เช่น รักษาความสะอาดถนนหนทาง คำนวณราคาที่ดิน ออกใบอนุญาตต่าง ๆ จัดการศึกษาและดำเนินการสวัสดิการสังคม เป็นต้น

- Town (in New England States)

ในบางมลรัฐทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยการปกครองรูปแบบที่เรียกว่า Town ซึ่งมีความหมายต่างจากความหมายของ Town ในมลรัฐอื่น ๆ เพราะ Town ในมลรัฐต่าง ๆ ของ New England ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎบัตรพิเศษ เพียงแต่มลรัฐอนุมัติให้มี Town ขึ้นหรือรับรู้ฐานะของ Town นั้น Town นอกจากจะมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐอีกด้วย ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้ง Town ขึ้นแล้ว จะไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเข้ามาแทรกซ้อนอีกเลย Town จึงมีความสำคัญไม่น้อยกว่า County และจะทำหน้าที่ของ County ทั้งหมด

- Special Districts

ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกายังมีการกระจายอำนาจ ในลักษณะพิเศษให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะกิจอีกเป็นจำนวนมาก หน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะกิจนี้เกิดจากการกระจายอำนาจ โดยวิธีการที่มลรัฐมอบอำนาจการบริหารให้กับองค์การใดองค์การหนึ่งไปจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว โดยมีความอิสระตามสมควร และไม่ขึ้นอยู่กับสายการบังคับบัญชาของมลรัฐ ซึ่งลักษณะสำคัญของ Special Districts ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ คือ

1. จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเฉพาะอย่าง ตามความมุ่งหมายที่แน่นอนเพียงอย่างเดียว
2. จะมีอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบในการบริหารของตนกว้างเท่าใดก็ได้ ตามที่กฎหมายจะกำหนด ซึ่งอาจจะครอบคลุมในพื้นที่ของ County หรือ City ก็ได้
3. เกิดขึ้นจากเหตุผลหลายประการ ซึ่งอาจจะเป็นเหตุผลทางด้านการเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงการขึ้นอัตราภาษีท้องถิ่น หรือในบางกรณีอาจจะมีกิจการบางอย่างที่กฎหมายไม่ได้กำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดเลย จึงต้องแก้ไขโดยการจัดตั้ง Special Districts ขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเฉพาะกิจการที่ขาดหายไป

ในบรรดาหน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะอย่างนี้ที่จัดตั้งกันมากที่สุดคือ School Districts ซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาทั้งระดับประถมและมัธยม โดยมีคณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดนโยบาย และควบคุมการดำเนินงานด้านการศึกษาในอาณาเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (municipal corporations) หน่วยการปกครองในลักษณะนี้จะไม่ได้ทำหน้าที่เป็นกิ่งตัวแทนของมลรัฐ ดังเช่น หน่วยการปกครองต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้จะมีระดับที่แตกต่างกันไปตามสภาพทางภูมิศาสตร์ ความเจริญของชุมชน ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรภายในอาณาเขต

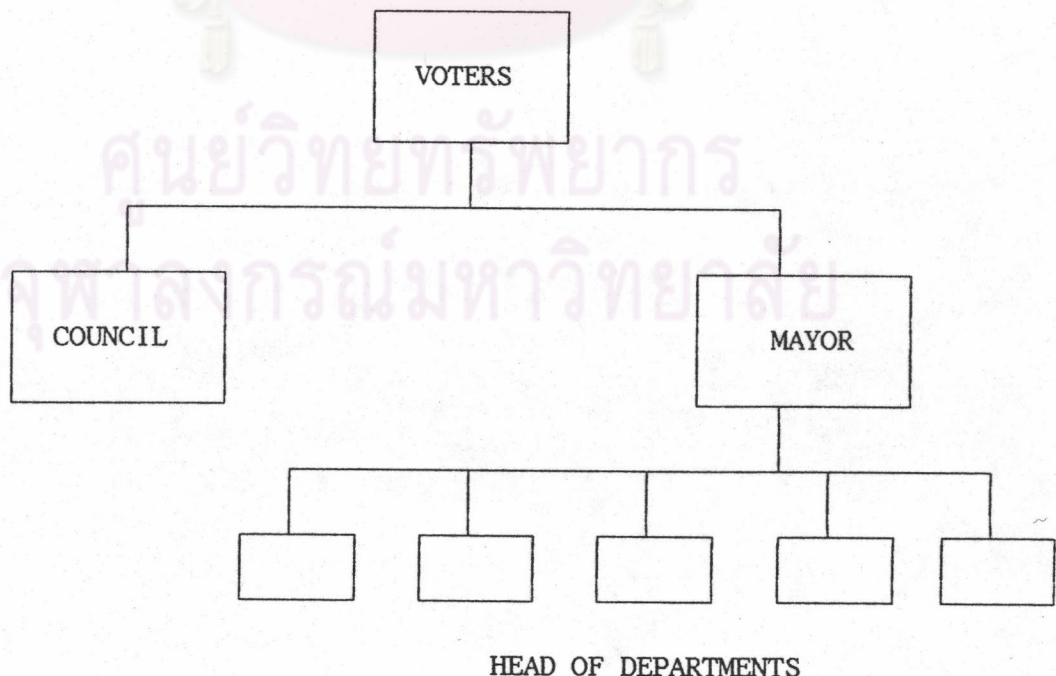
- Cities

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ จะมีลักษณะพิเศษจากรูปแบบอื่นในประการที่สำคัญ คือ Cities มักจะเป็นชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น และมีความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุตสาหกรรมสูง สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนหรือชุมชนเป็นศูนย์กลางในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและการศึกษา รูปการปกครองท้องถิ่นของ Cities ต่าง ๆ มักจะใช้ระบบที่เรียกว่าเทศบาล ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

1) นายกเทศมนตรีกับสภา (Mayor-Council Form) เป็นรูปแบบของระบบเทศบาลที่เก่าแก่ที่สุด ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า Aldermanic System ซึ่งโดยหลักการแล้วมีลักษณะการแบ่งแยกอำนาจคล้าย ๆ กับรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ คือ มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน การปกครองเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภานี้ยังแบ่งออกได้อีก 2 รูปแบบ คือ

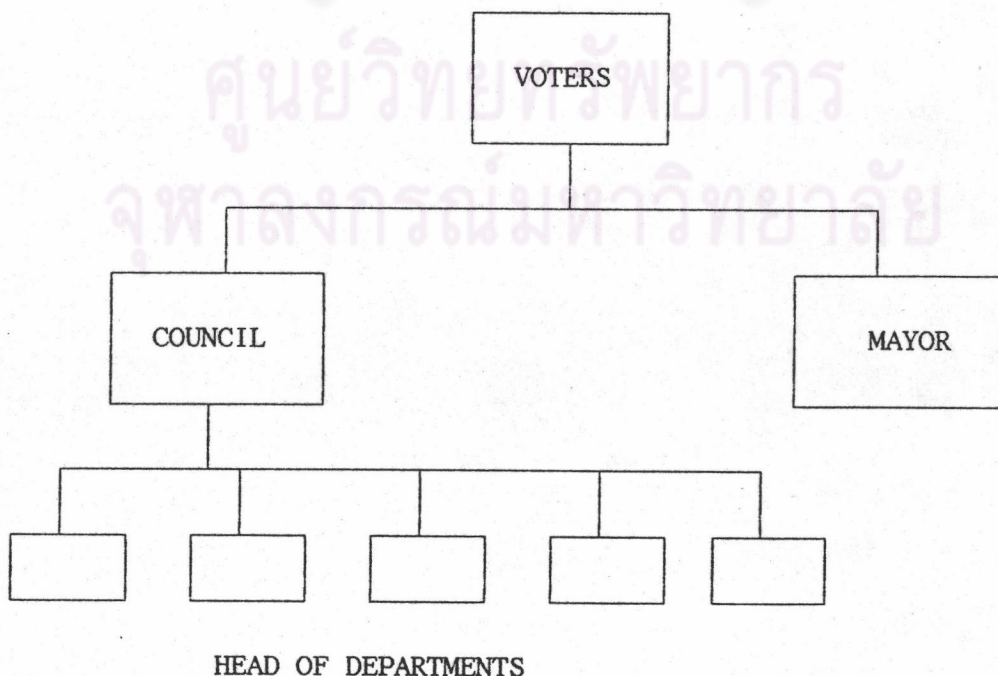
ก. รูปแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Mayor-Council Form) รูปแบบนี้ส่วนใหญ่จะปรากฏในนครใหญ่ ๆ ในสหรัฐอเมริกา โดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร (executive) และฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative) และในทางปฏิบัติก็ยึดหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (checks & balances) ตามรูปแบบของรัฐบาลกลาง ในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากนี้นายกเทศมนตรีจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับเลือกตั้งในฐานะเป็นผู้แทนจากพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของนครทั้งหมด และยังมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือทั้งหมดได้อีกด้วย

แผนภาพที่ 2.5 แสดงโครงสร้างของระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก



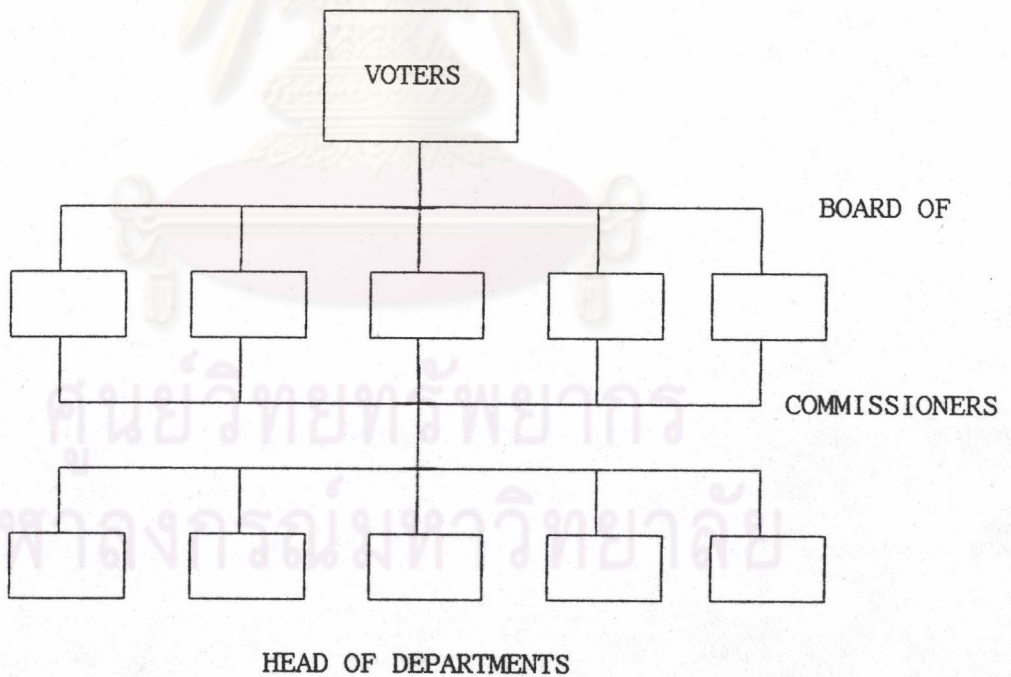
ข. รูปแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (Weak Mayor-Council Form)
 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มักปรากฏในท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ซึ่งตัวนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารแทบจะไม่มีอำนาจในการควบคุมสภาเลย นายกเทศมนตรีอาจจะได้รับอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และควบคุมงานได้ แต่สภาเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีอีกทอดหนึ่ง หน่วยงานต่าง ๆ ของนครจะขึ้นอยู่กับสภา นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง ในบางกรณีนายกเทศมนตรีอาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) แต่การยับยั้งจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ ลักษณะของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะแบ่งความสำคัญของตัวนายกเทศมนตรีออกไปจนดูเหมือนว่า นายกเทศมนตรีเป็นเพียงสัญลักษณ์ (symbolic figure head) เท่านั้น คือ เป็นเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารในทางพิธีการ หน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในรูปแบบนี้มักจะมีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า Board หรือ Commissions ซึ่งสภาจัดตั้งให้ทำหน้าที่ควบคุมกิจการบางอย่างโดยเฉพาะ คณะกรรมการนี้อาจได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีโดยการอนุมัติจากสภาก็ได้ และคณะกรรมการนี้จะปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระจากการควบคุมของสภาและนายกเทศมนตรี เว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

แผนภาพที่ 2.6 แสดงโครงสร้างของระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย



2) คณะกรรมการบริหาร (Commission Form) ลักษณะสำคัญของการปกครองรูปแบบนี้ก็คือ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ กรรมการแต่ละคนก็ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยบริหารในกิจการใดกิจการหนึ่งและเมื่อรวมเป็นคณะกรรมการ (Board of Commissioners) จะทำหน้าที่ทั้งด้านการกำหนดนโยบายบริหาร และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติไปด้วย ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกัน แต่จะทำหน้าที่เพียงเป็นประธานในการประชุมและงานพิธีการต่าง ๆ จำนวนกรรมการจะอยู่ในระหว่าง 3-9 คน โดยต่างก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งวาระละ 2-4 ปี จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดองค์การเทศบาลแบบ Commission Form นี้ก็ไม่ได้ต่างไปจากรูปแบบของ Weak Mayor-Council Form เท่าใดนัก

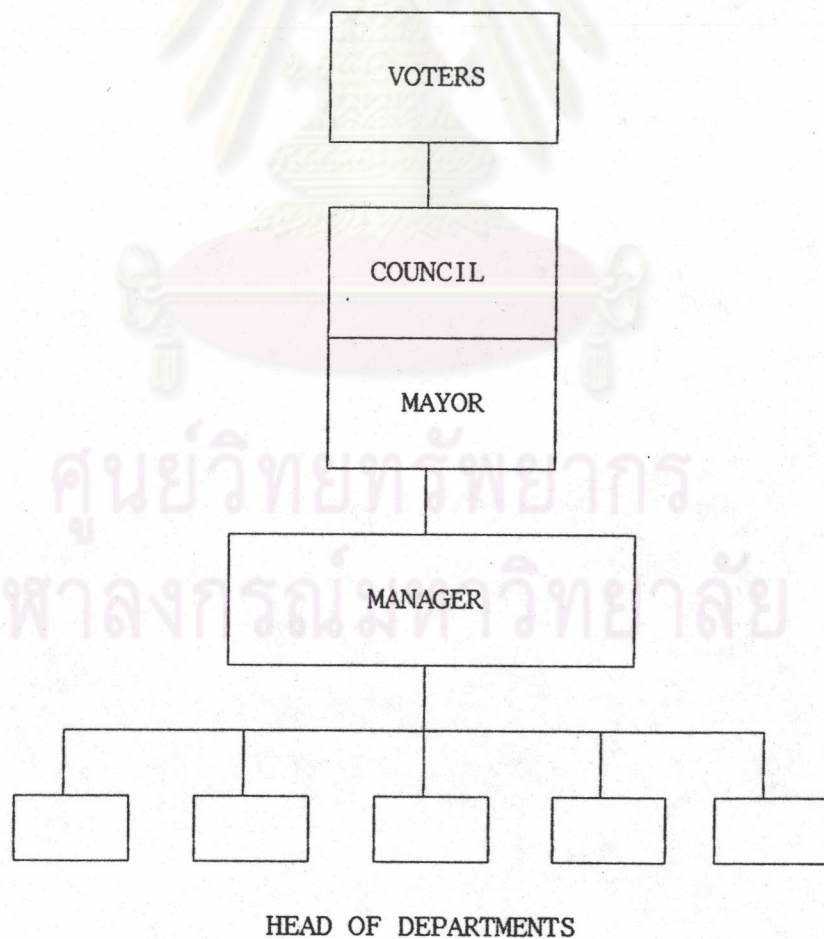
แผนภาพที่ 2.7 แสดงโครงสร้างของระบบคณะกรรมการบริหาร



3) สภาและผู้จัดการ (Council-Manager Form) การจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะนี้เป็นการนำเอาหลักการจัดองค์การของธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในระบบราชการ โดยการจ้างให้มีผู้บริหารนครหนึ่งคน เรียกว่า ผู้จัดการ และมีคณะกรรมการแบบเดียวกับธุรกิจเอกชนส่วนประชาชนก็เปรียบเสมือนผู้ถือหุ้น ซึ่งลักษณะที่สำคัญของรูปแบบนี้ ได้แก่ การมุ่งลดจำนวน

ตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้น้อยลง เพราะการมีตำแหน่งมากจะทำให้ประชาชนเกิดความสับสนได้มาก ในระบบนี้จะไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่เป็นการแบ่งหน้าที่ คือ มอบหมายให้ผู้จัดการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น การแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนทำให้ทราบผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามในระบบนี้ก็ยังคงมีตำแหน่งนายกเทศมนตรี แต่ไม่ได้มีอำนาจทางการบริหารแต่อย่างใด จะทำหน้าที่เป็นเพียงประธานสภา และประธานในงานพิธีต่าง ๆ เท่านั้น รูปแบบสภาและผู้จัดการนี้ถือได้ว่าเป็นอีกขั้นหนึ่งที่พัฒนาขึ้นมาจากรูปแบบ Commission Form

แผนภาพที่ 2.8 แสดงโครงสร้างของระบบสภาและผู้จัดการ



- Town

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ Town นี้จะมีลักษณะรองลงมาจาก Cities ซึ่ง Town เป็นชุมชนที่มีประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มากนัก Town เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกของสหรัฐ โดยในสมัยแรกเริ่ม Town จะเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนสินค้ามีสภาพเป็นเมืองเล็ก ๆ มีพื้นที่ไม่มากนัก การปกครองและบริหารกิจการจะเป็นรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยโดยตรง คือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดจะมาประชุมกันที่ Town Meeting เพื่อเลือกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ และกำหนดนโยบายการบริหารอย่างกว้าง ๆ สำหรับเป็นแนวทาง แล้วจึงเลือกคณะกรรมการประมาณ 3-9 คน เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของ Town อย่างไรก็ดี การปกครองรูปแบบ Town ได้เสื่อมความนิยมลงเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากความเจริญและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการปฏิรูปการประชุมของประชาชนทั้งหมดมาเป็นการประชุมตัวแทนของประชาชนแทน

- Village

หน่วยการปกครอง Village เป็นรูปแบบที่เล็กที่สุดของสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจปกครองตนเอง ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตชนบทที่มีประชากรน้อยมีลักษณะเป็นชุมชนเล็ก ๆ Village มีสถานะภาพทางกฎหมาย สามารถออกกฎหมาย เก็บภาษี จัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนที่ห่างไกลความเจริญ แต่อาจมีลักษณะพิเศษ เช่น เป็นแหล่งตากอากาศ เป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเป็นสถานที่ทำเหมืองแร่ รูปแบบการบริหารส่วนมากจะนำระบบนายกเทศมนตรีกับสภามาใช้ และที่นิยมกันที่สุดคือ รูปแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย

- Borough

เป็นชุมชนเล็ก ๆ ซึ่งมีอยู่เฉพาะในบางมลรัฐเท่านั้น ส่วนรูปแบบการบริหารก็มีลักษณะไม่แตกต่างกับ Village แต่อย่างใด

ส่วนใหญแล้ว รูปการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลมลรัฐ โดยมลรัฐจะจัดรูปการปกครองท้องถิ่นเป็นชั้น ๆ ไปตามลำดับและจะมีการประกาศเป็นกฎหมายไปตามแต่ละลำดับชั้น ซึ่งต่างก็มีหลายรูปแบบด้วยกัน ส่วนปัจจัยที่จะมากำหนดว่าท้องถิ่นนั้น ๆ ควรีรูปการปกครองเป็นแบบใดก็มีปัจจัยหลายประการที่จะนำมาเป็นเครื่องกำหนด

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็กำหนดโดยจำนวนประชากร อาณาเขตพื้นที่ ทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งรายได้ที่พอจะเลี้ยงตัวเองได้ ท้องถิ่นต่าง ๆ มีการบริหารงานอย่างอิสระ รัฐบาลมลรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการของท้องถิ่น เว้นแต่กิจการบางเรื่องที่ต้องกระทำร่วมกัน ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และท้องถิ่น เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การผังเมือง การก่อสร้างทางหลวง เป็นต้น ซึ่งจะต้องกระทำให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานของมลรัฐ

2. รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ (unitary state)

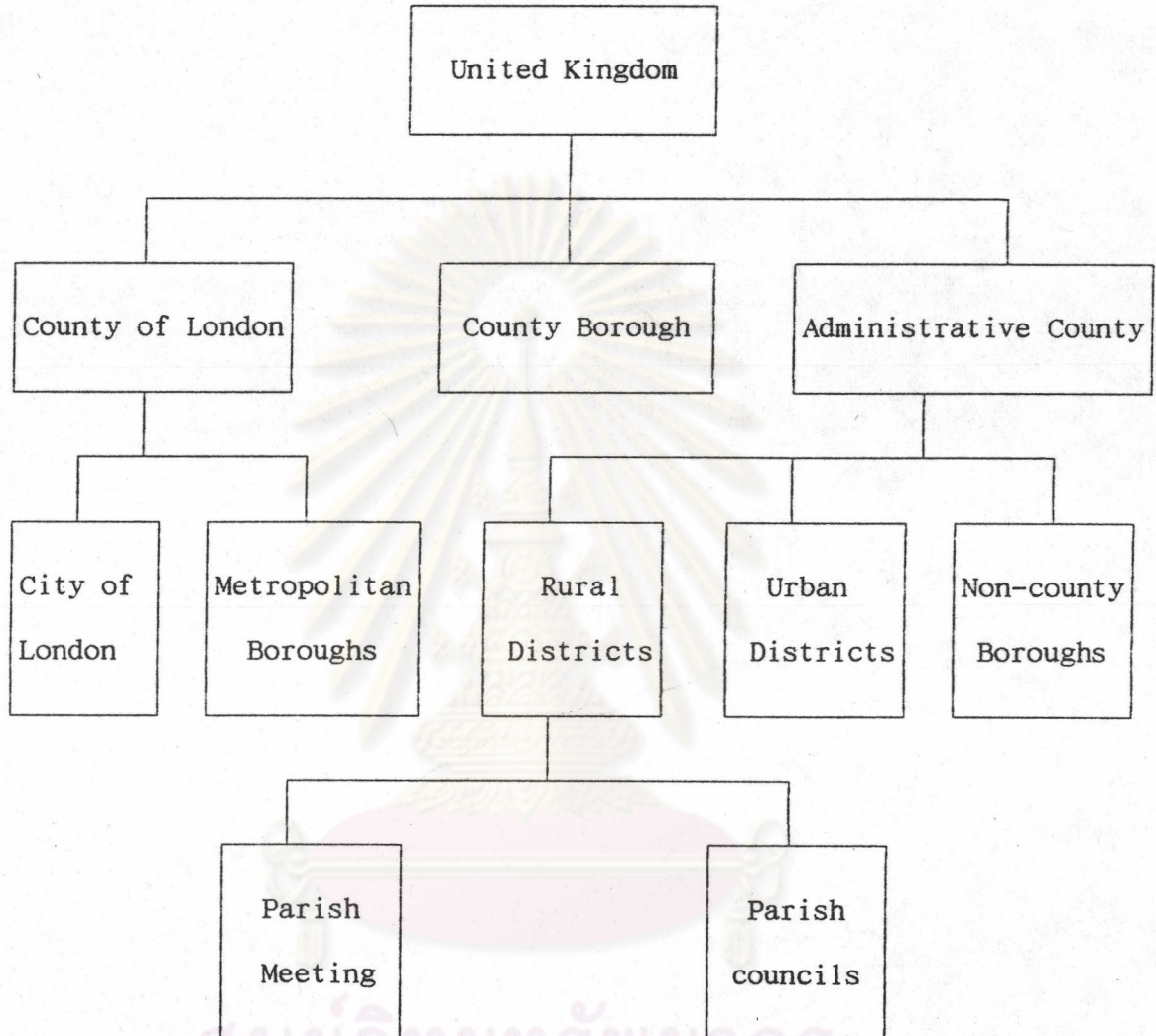
สำหรับการจัดระบบการปกครองของรัฐเดี่ยว หรือเอกรัฐนี้ เช่น ประเทศไทย และประเทศอังกฤษ เป็นต้น ถือว่าเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐเดี่ยวนี้โดยทั่วไปก็จะมีรัฐบาลแห่งชาติ (national government) แต่เพียงรัฐบาลเดียวประจำอยู่ที่เมืองหลวงของประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษที่ตั้งของรัฐบาลอยู่ ณ กรุงลอนดอน สำหรับการ จัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะได้กล่าวถึงประเทศอังกฤษ เพื่อให้ทราบเป็นแนวทางถึงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ประเทศอังกฤษเป็นเอกรัฐหรือรัฐเดี่ยว ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ มีดินแดนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิได้แบ่งแยกออกจากกัน อำนาจปกครองของรัฐจึงรวมอยู่ที่รัฐบาลแห่งชาติ แต่รัฐบาลก็อาจกระจายอำนาจให้ชุมชนใดชุมชนหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเองได้ โดยสถาปนาเป็น องค์การปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษปรากฏตามแผนภูมิดังนี้²⁰

²⁰อุทัย หิรัญโรต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 45.

แผนภาพที่ 2.9 แสดงโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ



ประเทศอังกฤษแบ่งเขตการปกครองประเทศออกเป็นเขตใหญ่ๆ คล้ายจังหวัด แต่ไม่ใช่เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาค เขตการปกครองท้องถิ่นใหญ่ๆ คือ County of London และ Administrative County

- County of London คือ เขตของนครหลวง มีฐานะเป็นเขตพิเศษ เรียกว่า Greater London ซึ่งแบ่งออกเป็นเขตปกครองย่อยๆ อีก 29 เขต โดยแบ่งเป็น Borough ที่เรียกว่า Metropolitan Borough 28 เขต และเป็น City of London อีก 1 เขต

- Administrative County คือ เขตการปกครองท้องถิ่นใหญ่ๆ มีจำนวน 61 เขต ซึ่งโดยปกติจะมีประชากรถัวเฉลี่ยประมาณ 405,000 คน ในเขต Administrative County นี้ถ้าเขตใดมีจำนวนประชากรหนาแน่นตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ก็จะได้รับยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองตนเอง เรียกว่า County Borough ซึ่งเป็นอิสระจาก Administrative County ปัจจุบันมี County Borough แล้ว 83 แห่ง

ใน Administrative ที่มีประชากรไม่หนาแน่นพอที่จะยกฐานะเป็น County Borough ได้ ก็จะแบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตามขนาดใหญ่น้อยให้เล็กลงตามลำดับ ดังนี้

1. Non-County Borough
2. Urban District
3. Rural District สำหรับ Rural District นี้ยังแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ ลงไปอีก เป็น Parish ซึ่งมี 2 ชนิดคือ
 - 3.1 ชุมชนใดที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตั้งแต่ 300 คนขึ้นไปจะได้จัดทำมีสภาท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า Parish Council
 - 3.2 ชุมชนใดที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 300 คน จะได้จัดทำมีการประชุมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น เรียกว่า Parish Meeting ซึ่งเป็นรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง

ลักษณะสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ คือ การให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นเป็นผู้มีและใช้อำนาจบริหาร ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สภาท้องถิ่นได้ใช้วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญการแต่ละสาขามีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระบบยกเว้น Parish Meeting เท่านั้น ที่ไม่มีการจัดรูปองค์การภายในเป็นระบบสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นของอังกฤษเป็นรูปแบบของสภาที่มีอำนาจมากและฝ่ายบริหารก็มาจากสภา จึงเกือบจะกล่าวได้ว่าสภาท้องถิ่นไม่เพียงแต่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่เป็นฝ่ายมีบทบาททางการบริหารอย่างมากทีเดียว ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะ เป็นไปในตนเองเดียวกันหมด องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดรูปองค์การภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงคล้ายคลึง

กัน คือ

1. นายกเทศมนตรี (Mayor หรือ Lord Mayor หรือ Chairman)
2. สมาชิกวิสามัญ (Alderman)
3. สมาชิกสภาท้องถิ่น (Councilor)

- นายกเทศมนตรีหรือประธาน สภาท้องถิ่นทุกแห่งจะมีกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมของสภาและหน้าที่เกี่ยวกับงานพิธีการต่าง ๆ แต่ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร (Chief Executive) ผู้ที่ได้รับเลือกมาเป็นประธานนี้ถือว่าเป็นผู้มีเกียรติสูงที่เรียกว่า "first citizen" ของท้องถิ่น ซึ่งไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นแต่อย่างใด วาระในการดำรงตำแหน่งจะมีเพียง 1 ปี แต่อาจจะได้รับเลือกเข้ามาใหม่ได้เรื่อย ๆ และจะมีการเลือกกันใหม่เป็นประจำทุกปีไป สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นประธานสภานี้ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเลือกตัวประธานสภาจากสมาชิกสภาด้วยกันเท่านั้น สภาอาจจะเลือกบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาก็ได้

- สมาชิกวิสามัญหรือวุฒิสมาชิก ระบบ Alderman นับว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของสภาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษที่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นของ County และ Borough เลือกสมาชิกด้วยกันเอง หรือบุคคลภายนอกที่ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่ากับ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน Alderman จะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 6 ปี ในกรณีที่สภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็น Alderman จะต้องทำการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ได้รับเลือกเป็น Alderman ด้วย

ระบบ Alderman ที่มีอยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะแม้ Alderman จะได้รับเลือกจากสภา แต่ก็นั่งประชุมกับสมาชิกสภาในฐานะเป็นองค์การเดียวกัน และในทางปฏิบัติ Alderman ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ และมีความสามารถสูง จึงทำให้ Alderman มีเกียรติสูงกว่าสมาชิกสภาเสียอีก

- สมาชิกสภาท้องถิ่น ตามระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยยอมรับกันว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาเป็นผู้จัดการบริหารงานส่วน

ท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้กฎหมายจะไม่ได้ให้อำนาจเป็นรายบุคคลในด้านการบริหารก็ตาม กล่าวคือ สมาชิกสภาจะเข้าไปตรวจสอบ กำหนดนโยบายไม่ได้ จะเข้าไปก้าวล่วงงานของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพนักงานประจำโดยอ้างสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาของท้องถิ่นก็ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นในรูปของการประชุมสภาสมาชิกจะมีอำนาจทั้งในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบควบคุมการบริหารท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง

จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อยแตกต่างกันตามขนาดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น สมาชิกจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งวาระละ 3 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะไม่ได้รับเงินเดือนแต่ได้รับเบี้ยประชุมแทน

- เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ดังได้กล่าวแล้วว่า Mayor หรือ Chairman ของประเทศอังกฤษนั้นไม่ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายบริหาร แต่สภาท้องถิ่นกลับทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารพร้อม ๆ กัน ซึ่งระบบการบริหารงานท้องถิ่นดังกล่าวในทางปฏิบัติจะเกิดความสับสน ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาจึงได้จัดทำมีระบบคณะกรรมการ (committee system) มาใช้ คือ สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตามความเหมาะสมและตามที่กฎหมายกำหนด โดยคณะกรรมการแต่ละชุด จะมีจำนวนตั้งแต่ 10-15 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการบริหารเฉพาะด้าน และอาจจะมีบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการกับสมาชิกสภาก็ได้

หน้าที่ของคณะกรรมการ คือ การศึกษาข้อเท็จจริงในปัญหาต่าง ๆ และเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นแนวทางปฏิบัติต่อสภา เพื่อให้สภาวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพนักงานประจำรับไปปฏิบัติ แต่ในบางกรณีคณะกรรมการอาจได้รับมอบอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ก็ได้ กล่าวได้ว่า ระบบคณะกรรมการเป็นระบบที่ทรงอิทธิพลที่สุดในการบริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันทั้งสิ้น ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การให้บริการด้านความปลอดภัย

2. การปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และจัดบริการอำนวยความสะดวกแก่ชุมชน
3. การจัดการด้านสวัสดิการสังคม
4. การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

กล่าวโดยสรุประบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น การจัดรูปแบบหรือโครงสร้างก็อนุโลมตามลักษณะของการจัดตามลักษณะการปกครองของประเทศ กล่าวคือ อังกฤษ เป็นประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย มีรัฐบาลในระบบรัฐสภา (parliamentary system) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหรือโครงสร้างก็จะมีส่วนคล้ายคลึงกับระบบการปกครองของรัฐ คือ ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะ เป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นสำคัญ และโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นก็ได้ยึดถือความสำคัญของสภาท้องถิ่น (local council) เป็นหลักทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งทุกระดับจะต้องมีสภาท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบสำคัญ และรูปแบบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทุกหน่วยก็จะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน คือ มีคณะกรรมการ (committee system)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาถึงโครงสร้างของรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทั้งลักษณะของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ (federal state) ก็พอจะสรุปได้ในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับโครงสร้างลักษณะรูปแบบ คือ

1. การจัดโครงสร้างกับหน่วยการปกครองของประเทศนั้น จะจัดแบ่งออกตามลำดับความสำคัญ จากหน่วยการปกครองระดับใหญ่เช่นระดับชาติไปหาระดับรอง ๆ ลงไป เช่น ประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นลักษณะของรัฐเดี่ยว และสำหรับสหพันธรัฐก็ได้จัดแบ่งออกไปเป็นประเทศในส่วนรวมมีรัฐบาลกลาง และมีรัฐซึ่งมีรัฐบาลมลรัฐ
2. จากการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองของประเทศนั้น ได้มีการจัดระบบปกครองท้องถิ่น หรือรูปแบบการปกครองตนเองขึ้น โดยพิจารณาจากเขตพื้นที่สภาพชุมชน ซึ่งแบ่งออกเป็นชุมชนเมือง (urban) และชุมชนชนบท (rural) โครงสร้างรูปแบบจะมีส่วนสัมพันธ์กับลักษณะของชุมชนต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ

3. รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละหน่วยการปกครอง เช่น เทศบาล โดยแต่ละเทศบาลของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น แบบเทศบาลในประเศอังกฤษได้ถือความสำคัญของสภาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ จึงจัดให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทุก ๆ แห่งต้องมีสภา และสภามีอำนาจในการบริหารด้วยก็โดยการจัดเป็นรูปคณะกรรมการ (committee system)

4. รูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศจะเป็นไปเช่นใด ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศเป็นหลัก กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลแต่ละประเทศจะกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองมากหรือน้อย และจะจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการเมืองการปกครอง (deconcentration) หรือกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง (decentralization) ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ

จากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมา ได้พิจารณาให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ พอสังเขปแล้ว ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะขอก้าวแสดงถึงแนวความคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจมากของฝ่ายบริหาร (strong executive) ที่กรุงเทพมหานครใช้เป็นรูปแบบในการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในปัจจุบัน ซึ่งการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้คล้ายคลึงกับลักษณะของการจัดการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Mayor-Council) ที่มีจุดมุ่งหมายให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ไม่ต้องพะวงและคอยเอาอกเอาใจสภาท้องถิ่นมากมายนัก ปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งทั้งสองฝ่ายโดยตรง

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากนี้ จะมีลักษณะการปกครองโดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร (executive) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative) รูปแบบการปกครองนี้มีกับรากฐานในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ขนาดกลางขึ้นไป และแทบจะไม่พบในการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเลย

สำหรับในกรณีของสหรัฐอเมริกา นั้น นอกจากจะยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ในทางปฏิบัติก็ยึดหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (checks and balances)²¹ ตามรูปแบบของรัฐบาลกลางอีกด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาซึ่งจะเป็นแบบสภาเดี่ยวหรือสองสภาก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร แม้ว่าฝ่ายบริหารจะไม่ได้เป็นสมาชิกสภาก็ตามแต่ก็อาจจะเสนอแนะแนวนโยบายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ และมีการใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะให้ฝ่ายสภาผ่านข้อเสนอสหรือนโยบายต่าง ๆ ด้วย²² นอกจากนี้ในบางครั้ง ฝ่ายบริหารอาจจะใช้อำนาจยับยั้งกฎหมาย (veto power) การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากก็อาจจะใช้อำนาจทางการควบคุมงบประมาณ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของท้องถิ่นโดยรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหาร มีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือทั้งหมด²³

สำหรับแนวความคิดที่ได้นำเอาระบบนี้มาใช้ในการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เกิดขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของการบริหารงานแบบเทศบาลซึ่งใช้หลักการจัดองค์การแบบรัฐสภา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประสบการณ์ความยุ่งยากของการจัดองค์การแบบเทศบาลที่ฝ่ายบริหารต้องล้มลุกคลุกคลานจนไม่เป็นอันปฏิบัติหน้าที่ เพราะถูกฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล นอกจากนี้ จุดอ่อนของรูปแบบการปกครองเทศบาลระบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลยังมีดังต่อไปนี้ คือ²⁴

²¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 101.

²²ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ที่ระพัฒนา, 2526), หน้า 63.

²³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 103.

²⁴สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2524), หน้า 13.

1. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหารได้ง่าย
2. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกัน อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารได้
3. ตัวนายกเทศมนตรียังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น
4. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัว เนื่องจากต้องคอยเอาใจสภาอยู่ตลอดเวลา

แนวความคิดเกี่ยวกับการนำการจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครแบบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น เป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดโครงสร้างปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาในแบบเทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรี ซึ่งในการปกครองท้องถิ่นเทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลระบบนี้โดยทั่วไปนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจควบคุมหน่วยงานของเทศบาลมาก โดยไม่ต้องอาศัยมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาไม่สามารถจะลงคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง ประกอบกับที่โดยทั่วไปแล้วดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอิทธิพล และมีการมีภายในท้องถิ่นจึงทำให้นายกเทศมนตรีในระบบนี้มีอำนาจมากยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย