

แนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่น



คำว่า "รัฐ" ตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ชุมชนชนหรือคณะบุคคลซึ่งรวมกันเป็นปึกแผ่นในดินแดนซึ่งมีอาณาเขตอันแน่นอนเป็นของตนเองภายใต้อำนาจอธิปไตยอันเดียวกันโดยอิสระและมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อสวัสดิภาพ และประโยชน์ของบรรดาบุคคลที่อยู่รวมกัน จากความหมายดังกล่าวทำให้รัฐมีลักษณะที่เหมือนกันทั่วโลก คือต้องมีอาณาเขตแน่นอน มีอำนาจอธิปไตย มีพลเมือง มีการจัดระเบียบในการปกครองเพื่อคุณแลสวัสดิภาพและประโยชน์ของพลเมืองในรัฐของตน รัฐจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐในการติดต่อกันระหว่างรัฐไม่ว่าจะเป็นค้าขาย เมือง เศรษฐกิจ และทางด้านการสังคม

จากการที่รัฐต้องปกครองประชาชนในรัฐให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จำเป็นอยู่เองที่รัฐต้องมีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด คืออำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะ ๔ ประการ คือ ความเด็ดขาด (Absoluteness) ความถาวร (Permanence) ไร้ขีดทั่วไป (Universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility) ^๒ โดยออกมาในรูปอำนาจอธิปไตยปฏิบัติ ใช้ในการออกกฎหมาย อำนาจบริหารใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจตุลาการใช้ในการตีความกฎหมาย อำนาจอธิปไตยของรัฐนี้ หาก

^๑ หลวงนรกิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗) หน้า ๑๓.

^๒ จรูญ สุภาพ, การเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔) หน้า ๘.

มีการแบ่งออกเป็นสัดส่วน ซึ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสัดส่วนใดก็เป็นเจ้าของในส่วนนั้น
 รัฐบาลจะเป็นรัฐบาลรวม (Federal) หรือรัฐบาลคู่ (Dual Government)
 แต่ถ้าหากไม่มีการแบ่งอำนาจอธิปไตย รัฐบาลกลางมีอำนาจใช้แต่ผู้เดียว รัฐบาล
 จะเป็นรัฐบาลเดี่ยว (Unitary) ๑

จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งจะแบ่งแยกมิได้นี้เอง ทำให้รัฐบาล
 ไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาลรวม, รัฐบาลคู่หรือรัฐบาลเดี่ยว ต้องบริหารประเทศด้วยความ
 เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถึงแม้ว่ารูปการปกครองของรัฐ จะเป็นรูปการปกครอง
 แบบรวมอำนาจบริหารไว้กับรัฐบาลกลาง (Centralization.) การปกครอง
 แบบการแบ่งอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค (Deconcentration) ซึ่งเป็นตัวแทน
 ของรัฐบาลกลางในการบริหารราชการ, ทัศนปัญหาบางอย่าง แต่อำนาจบางส่วน
 ยังคงอยู่กับรัฐบาล หรือการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับ
 ท้องถิ่น เพื่อจะได้มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเข้าควบคุม
 น้อยที่สุดก็ตาม

ประเทศที่ได้มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว เป็นต้นว่า
 ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้รัฐบาลกลางมักไม่
 หน่วงอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยจะพยายามกระจายอำนาจออกไปยังส่วนท้องถิ่น
 ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นพื้นฐาน
 ในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในทางตรงกันข้าม ประเทศ
 ที่กำลังพัฒนาและค่อยพัฒนา ยังไม่ไว้ใจประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนินการ
 โดยอิสระได้ จึงมักรวมอำนาจอยู่แต่ส่วนกลาง โดยให้อำนาจแก่ท้องถิ่นน้อยมาก
 ส่วนใหญ่รัฐบาลกลางจะเข้าควบคุมและดำเนินการเสียเอง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น
 ขาดความกระตือรือร้นที่จะให้เข้ามาในสิ่งที่ตนต้องการ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางนี้

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

ยังรวมเอาความเจริญต่าง ๆ ไว้เฉพาะในเมืองหลวง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองหลวงกับชนบทอย่างเห็นได้ชัด ประชาชนที่อยู่ตามชนบทจึงมักพยายามดิ้นรนจะเข้ามาสู่ความเจริญในเมืองหลวงกันเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาหลายด้าน เป็นค่านาอาชญากรรม, ความเป็นอยู่ในสังคม, ซึ่งสภาพเหล่านี้จะพบอยู่ในประเทศซึ่งรัฐบาลไม่กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลเข้าควบคุมจนยิบที่สุด

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศ ในกรณีประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของการปกครองตนเองโดยประชาชน พยายามที่จะสร้างพื้นฐานการปกครองของประเทศให้มั่นคงอย่างที่สุด เพื่อที่จะกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตามสถานะทางเศรษฐกิจทางสังคมและความสามารถในการเข้าใจในระบอบการปกครองตนเองในแบบประชาธิปไตยตามขั้นตอน ในระยะแรกตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามจะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน และดำเนินงานในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินการปกครองตนเอง และรัฐบาลก็ไม่ไว้ใจให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง เพราะเกรงว่าจะไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ที่ใฝ่หวังไว้ ในระยะต่อมาเมื่อประชาชนได้มีความรู้เพิ่มขึ้น ก็ได้พยายามเรียกร้องให้มีการปกครองตนเองขึ้น ในที่สุดเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ โดยการผลักดันของนักศึกษาและประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมที่แท้จริง แต่เนื่องจากพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยยังไม่แน่นพอ ทำให้มีการล้มลุกคลุกคลานเรื่อยมา บางครั้งก็มีการใช้ประชาธิปไตยแบบเกินขอบเขต เป็นเหตุให้เกิดการปฏิรูปการปกครองขึ้น ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และได้เปลี่ยนรัฐบาลใหม่ โดยมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ได้วางนโยบายสำคัญ

แบ่งออกเป็น ๓ ระยะด้วยกัน แบ่งช่วงละ ๔ ปี โดยในระยะ ๔ ปีแรก เป็นระยะ
ฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง ประชาชนมีส่วน
มีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมี
สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกัน
ก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจ และตระหนักในหน้าที่ และความรับผิดชอบ
ของตน^๑ ในระยะ ๔ ปีที่สอง เป็นระยะเริ่มพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยจัด
ให้ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้นเป็นสำคัญ โดยมีรัฐสภา
อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิก
มาจากการแต่งตั้ง โดยกำหนดให้ทั้งสองสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหาร
ราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน และรัฐบาลก็ควรมาจากการเลือกตั้ง และมีเสียง
สนับสนุนข้างมากในรัฐสภา^๒ ในระยะ ๔ ปีที่สาม เป็นระยะพัฒนาระบบประชา
ธิปไตย ด้วยการขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้นเป็นลำดับ และลด
อำนาจของวุฒิสภาเท่าที่จะทำได้ อาทิเช่น ให้วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งกฎหมายเท่านั้น
ต่อจากนั้นถ้าประชาชนตระหนักในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อชาติบ้านเมือง
และระบบประชาธิปไตยก็แล้วก็จะอาจยกเลิกวุฒิสภาได้ หรือจะยังให้มีต่อไปก็ได้^๓

จากนโยบายของรัฐบาลชุดดังกล่าว ได้มีการแบ่งขั้นตอนการพัฒนาออกเป็นสามขั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามที่จะกระจายอำนาจให้กับประชาชน

^๑ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพ
มหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, ๒๕๒๐), หน้า ๔๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ได้ปกครองตนเองให้มากที่สุด แต่ต้องค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไป โดยปรับพื้นฐาน
 ของประชาชนให้มีการศึกษาและปรับพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่ขึ้นกว่าเดิม
 พยายามเน้นให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญในการปกครองตนเอง และให้ความ
 รับผิดชอบ จากนั้นก็มอบให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของตนเอง
 โดยรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้คอยสนับสนุน และช่วยเหลือในบางกรณี ซึ่งจากคุณสมบัติ
 ของรัฐบาลชุดดังกล่าวได้ตั้งไว้ตามหลักการที่น่าจะเป็น แต่เนื่องจากประเทศไทยเรา
 ได้เริ่มมีการปกครองท้องถิ่นมานานแล้ว รัฐบาลสมัยใหม่ได้มาบ้างพอสมควร อาจ
 กล่าวได้ว่าอยู่ในระยะที่ ๒ ต่อระยะที่ ๓ แล้วการที่จะให้กลับไปใช้ระยะที่ ๑ ใหม่ นั้น
 ย่อมเป็นการขัดต่อความรู้สึกของประชาชน ถึงแม้ว่าจะเป็นการดีก็ตาม ทำให้รัฐบาล
 ชุดดังกล่าวไม่สามารถบริหารงานให้สมถึงเจตนารมณ์ที่วางไว้ได้ ในที่สุดก็เกิดการ
 ปฏิวัติขึ้นจากคณะทหารตำรวจและพลเรือน โดยการนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่
 โดยให้เหตุผลว่า เกิดความแตกแยกความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ ประชาชน และ
 ธรรมดาว่าการที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ๆ ละ ๔
 ปีนั้น เป็นระยะเวลาอันเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของ
 ประชาชน โดยจะกำหนดเป้าหมายใหม่ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๒๑^๑

ขณะนี้ประเทศไทยเรามีรัฐบาลชุดใหม่โดยการนำของ พลเอก เกรียงศักดิ์
 ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งท่านได้เห็นความสำคัญในการที่จะให้ประชาชนได้มี
 ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยพยายามเร่งรัดที่จะให้มีการเลือกตั้ง ภายในปี
 พ.ศ. ๒๕๒๑ นี้ ทำให้ภาพพจน์ในการปกครองตนเองของประชาชนแจ่มใสขึ้นมา
 อีกครั้งหนึ่ง

000972

^๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑,"
 รวมเอกสาร เกี่ยวกับการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๒๐, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.), หน้า ๔๕.

๑. การกระจายอำนาจและความหมายของการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ

อุดมคติ

๑.๑ การกระจายอำนาจในรูปการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งเกิดได้ ๒ วิธีด้วยกัน คือ

(๑) เกิดจากการที่รัฐบาลหยิบยื่นให้เอง (State Local Government) โดยใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เข้ามาร่วมการบริหารงานของท้องถิ่น ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยทางรัฐบาลกลางจะช่วยเหลือ เกื้อหนุนมากที่สุด

(๒) เกิดจากการที่ประชาชนต่อสู้เรียกร้องเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เลือกตั้งคณะผู้บริหาร หัวหน้าผู้บริหาร สภาท้องถิ่นขึ้นมาปกครองกันเอง โดยใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นเอง เพียงส่วนกลางน้อยที่สุด^๑

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะได้อำนาจการปกครองมาโดยวิธีใดก็ตาม ก็นับได้ว่าเกิดจากหลักการกระจายอำนาจในการปกครองอยู่นั่นเอง ศาสตราจารย์เฟสเลอร์ (Fesler) จากมหาวิทยาลัยเยล สหรัฐอเมริกา ได้ให้คำนิยามการกระจายอำนาจ

^๑ พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในประเทศพัฒนาและประเทศกึ่งพัฒนา," คำบรรยายของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัคราเน่า), ๒๕๑๗ : ๒.

ไว้หมายถึง การโอนอำนาจในการตัดสินใจ (Decision - making) จาก ส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลต้องกระจายอำนาจ ทั้งทางการ เมือง และทางการบริหารให้กับท้องถิ่น อำนาจทางการ เมืองหมายถึง ท้องถิ่นจะมีอำนาจกำหนดนโยบายในการปกครองตนเอง ส่วนอำนาจทางการบริหาร หมายถึงท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามนโยบาย ทั้งนี้รวมตลอดถึงอำนาจที่แก้ไขปัญหาค้าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองซึ่งอาจจะเกิดขึ้นด้วย

สำหรับการกระจายอำนาจนั้น นายเฮนรี แมคคิก (Henry Maddick) อาจารย์ผู้บรรยายทางรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ ได้แบ่งขั้นตอนการพัฒนาการกระจายอำนาจออกเป็น ๓ ขั้นตอน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้^๒

๑. ระยะต้น เป็นระยะเชื้อเชิญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยเหตุที่ประชาชนยังไม่สุรูประสีประสาเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ

๒. ระยะกลาง เป็นการร่วมมือประสานงานแบบหุ้นส่วน (Partnership) โดยเป็นระยะกึ่งกลางที่การ เมืองเจริญขึ้นบ้างพอสมควร และเป็นระยะที่รัฐบาลกลางเริ่มปล่อยมือให้สภาท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น," บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๕), หน้า ๒๒.

^๒ คำรณ ลัทธพิพัฒน์ "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ในทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, อมร รัชศาสตร์ และ ชัยติยาภรณ์สุต, เรียบเรียง (พระนคร . โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชาย และการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๒๒.

๓. ระยะที่สาม เป็นระบอบที่รัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ซึ่งระยะนี้ท้องถิ่นจะเป็นสิทธิอำนาจของประชาชน หรือของสถาบันการปกครองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ที่จะตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาของท้องถิ่นเอง ซึ่งต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากขั้นก่อนการพัฒนาการกระจายอำนาจ ๓ ขั้นตอนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจะค่อย ๆ ปล่อยอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นเพื่อจัดการปกครองตนเอง เป็นลำดับไป หากรัฐบาลมอบอำนาจทางการเมือง การบริหาร ในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะรับดำเนินการแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง หรือการบริหารในท้องถิ่น จะต้องต้องมีขอบเขตจำกัดและมีการควบคุม มิฉะนั้นท้องถิ่นจะกลายเป็นอิสระ หรือรัฐซ้อนรัฐ อันอาจจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐได้ ซึ่งถ้ารัฐควบคุมมาก ท้องถิ่นก็มีอิสระน้อย ฉะนั้นท้องถิ่นจะมีอิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การควบคุมของรัฐ

๑.๒ คำจำกัดความ "การปกครองท้องถิ่น"

คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" นักวิชาการทางการปกครองท้องถิ่นหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้คล้าย ๆ กัน เป็นต้นว่า

วิลเลียม เอ. โรบินสัน (William A. Robson) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ ในกิจการปกครองท้องถิ่น และดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ได้ให้นิยามคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ดังนี้คือ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่พิศิบไทย องค์การท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็น

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง^๑

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) โต้กล่าวว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงส่วนการปกครองของประเทศหรือของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในเขตหนึ่งเขตใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง^๒

แฮริส จี. มอนตากา (Haris G. Montaga) ได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองโดยวิธีที่รัฐซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ ใ้รับอำนาจอิสระและความรับผิดชอบ ซึ่งคุณสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาควบคุมอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มีชาวโลกกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป^๓

^๑ William A. Robson, "Local Government," Encyclopaedia of Social Sciences, Vol.X. The Macmillan Co., N.Y. 1953, p. 574.

^๒ John J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom, Sir Tsacec Pitman K. Sons Ltd., London 1975 p. 1.

^๓ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น," หน้า ๒๓๓.

ดาเนียล วิท (Daniel Wit) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่า
เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลมาสู่ประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง เพราะเหตุว่างานที่จะ
อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนนั้น ประชาชน
ย่อมรู้ดี และดีกว่าที่จะสั่งการจากรัฐบาลกลางแต่ทางเดียว งานจึงจะแยกออกมา
กล่าวคืองานไหนอันจะส่งเสริมความผาสุก และความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วก็ให้
ท้องถิ่นไปดำเนินการ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของตนเอง และ
มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ดีกว่า^๑

อีมิล ซาดี้ (Emil Sady) ได้ให้คำนิยามว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่
ในระดับต่ำลงมาจากชาติ หรือรัฐ ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีอำนาจที่จะ
บริหารจัดการกิจการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บ
ภาษีหรือการใช้อำนาจอื่น เพื่อวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นดังกล่าวนี้อาจได้รับเลือกตั้งหรือจัดตั้งขึ้นมาโดยท้องถิ่นเองก็ได้^๒

^๑ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government
and Administration (Bangkok : Kurusapha 1976),
R. 3 - 8.

^๒ วัชร ใสโกมุท, "ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาชุมชนกับการ
ปกครองท้องถิ่น," บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครอง
ท้องถิ่น ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมมาคม
สังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๕), หน้า ๑๓๐.

ข้อสรุปหลักการปกครองท้องถิ่น

จากคำนิยามและข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย ประกอบกับนักวิชาการ
ทางการปกครองท้องถิ่นอีกหลายท่าน ต่างมีความเห็นคล้ายกันว่า การปกครองท้องถิ่น
มีหลักการสำคัญอยู่ ๓ ประการด้วยกันคือ

๑. เป็นองค์การที่มีอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และ
สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ภายใต้การควบคุมของรัฐ รัฐควร จะแยกอำนาจ
หน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ว่าจะไรบางเป็นหน้าที่ของรัฐ (เช่น
การป้องกันประเทศ, การต่างประเทศ, การคลังของชาติ ฯลฯ) และจะไรบางที่
เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (เช่นการประถมศึกษา, การอนามัย, การบริการสาธารณะ
ต่าง ๆ ฯลฯ) หน้าที่ต่าง ๆ ที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่น ควรกำหนดลักษณะทั่วไปและ
มาตรฐานงานไว้ด้วย เมื่อแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบกันแล้ว รัฐก็ไม่จำเป็นต้อง
ที่จะต้องเข้าไปควบคุมการทำงาน เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการดำเนินงานตามที่
ได้กำหนดไว้ภายใต้บทบัญญัติหรือกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การที่ย่อมมีองค์การปกครอง
ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระมากเกินไปนั้น จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้เลยนั้น องค์การ
ปกครองท้องถิ่นจะ กลายสภาพไปเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐจึงต้องเข้าควบคุมตาม
สมควร

๒. การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการบริหารและการพัฒนา
ท้องถิ่น (Popular Participation) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยกระบวนการเลือก
ผู้นำท้องถิ่น, กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดลำดับการพัฒนาท้องถิ่น การเสนอ
โครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น เราสามารถใช้องค์การทางสังคมและการรวมกลุ่ม
ผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องกระตุ้นพลังร่วมของมวลชนในการเข้ามามีส่วนร่วม
ในการพัฒนาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง
แล้ว เขาเหล่านั้นจะมีความรู้สึกผูกพัน รักใคร่ ทุ่มเทยอม และพยายามที่จะปกป้อง
รักษาไว้ไม่ให้สูญเสียชีวิตหรือถูกทำลายไปง่าย ๆ ฉะนั้นการสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามา

มีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบายต่าง ๆ ของท้องถิ่น จะเป็นการ เสริมสร้าง รากฐาน
สำคัญในการ กระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่น

๓. การมีอิสระพอสมควร เกี่ยวกับการบริหาร การคลังของท้องถิ่น
(Financing) การที่ท้องถิ่นมีอิสระทางด้านการบริหาร การคลัง ทำให้ท้องถิ่น
มีอำนาจในการ ดำเนินการ บริหาร และวินิจฉัยงานในท้องถิ่นได้ตามวัตถุประสงค์
ซึ่งอยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจไว้ให้ การที่ท้องถิ่นสามารถ กำหนด
รายได้ขึ้นมาได้เองนั้นจะเป็น เครื่องยกรฐานการคลังของท้องถิ่น และจะเป็น
เครื่องช่วยปลดภาระผูกพันที่ต้องพึ่ง เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ยิ่งรัฐบาลกลาง
ช่วยเงินอุดหนุนน้อยเท่าใด ท้องถิ่นก็มีอิสระในการ ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่
กำหนดให้ตามกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น การ จะกว่าท้องถิ่นมีอิสระในด้านการคลัง
มากน้อยอย่างไร ต้องศึกษาจากปัจจัย ๓ ประการด้วยกัน คือ

๓.๑ ท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาเพิ่มประเภทภาษีจากแหล่งภาษี
ของท้องถิ่นเอง

๓.๒ รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการ เพิ่มอัตราภาษีให้ท้องถิ่น หรือ
ให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้วได้เอง

๓.๓ การแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น

จากปัจจัยทั้ง ๓ ประการ ทำให้มองเห็นได้ว่า การมีอิสระทางด้านการ
บริหาร การคลัง ก็คือการพยายามที่จะมีอำนาจการ กำหนดงบประมาณ, รายได้
รายจ่าย ให้ได้เต็มขอบเขตที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยรัฐบาลเข้ามาบีบหนับทนอยที่สุด

กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์, "รายงานสรุปการสัมมนาเกี่ยวกับการคลังเพื่อ
พัฒนาท้องถิ่น ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย," เอกสาร กรมการปกครอง
(อัครสาเนา), ๒๕๑๘, หน้า ๖.

ฉะนั้น หลักการปกครองท้องถิ่นก็คือกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชน ซึ่งเป็นการปกครองที่ไม่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่มีองค์การและอำนาจที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการของตนอย่างอิสระ ปราศจากการควบคุมจากภายนอก โดยมีประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น

๒. ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศพัฒนาโดยสังเขป (ศึกษาเฉพาะกรณีแม่แบบของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น)

การปกครองท้องถิ่นแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศนั้น ๆ โดยจะปรากฏอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งมักจะมีรูปแบบการจัดองค์การคล้าย ๆ กันกับการจัดองค์การของรัฐบาลที่บริหารประเทศ อยู่ในขณะนั้น คหฺยเหตุที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อเป็นการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเป็นการสร้างความชำนาญทางการเมืองให้กับประชาชน ซึ่งมักจะดำเนินนโยบายของชาติเพื่อจะได้สอดคล้องกัน การปกครองท้องถิ่นใดก็ตามถ้าเข้มแข็ง และมีอำนาจอิสระในการบริหารงานอย่าง มากนั้น ประชาชนจะมีความเชื่อมั่น รักและศรัทธา ในการบริหารงานท้องถิ่น ทำให้มีส่วนผูกพันได้เสียกับการบริหารงานนั้น ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ชาติเป็นอย่างมาก การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการสนับสนุนการปกครองของรัฐบาลกลาง ในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ถ้าเปรียบเทียบการปกครองประเทศเป็นเสมือนฟันเฟือง ทั่วไป การปกครองท้องถิ่นก็จะเปรียบเสมือนฟันเฟืองตัวเล็ก ๆ หลาย ๆ ตัว ช่วยกันหมุน ช่วยกันผลักดันให้ฟันเฟืองตัวใหญ่ให้หมุนไปคหฺย

เมื่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงมาจากการปกครองระดับชาติแล้ว ก็จะสามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ตามแบบที่ได้แบ่งระบบการเมืองระดับชาติ ก็คือ

(๑) กลุ่ม Anglo - Saxon เป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งเลียนแบบรูปการปกครองระบอบราชาธิปไตย ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ เป็นแบบการปกครองที่ไม่มีการจัดระเบียบแน่นอน แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองมาก โดยมีสิทธิเลือกรูปแบบของการปกครองของตนเอง ให้เหมาะกับสภาพที่เป็นอยู่ แต่ไม่ขัดกับนโยบายหรือกฎหมายของชาติที่ได้ให้อำนาจไว้ การปกครองท้องถิ่นกลุ่มนี้ มักจะโค่นประเทศซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เป็นต้นว่า สหรัฐอเมริกา, ออสเตรเลีย, อินเดีย, มาเลเซีย

(๒) กลุ่ม Continental หรือกลุ่มภาคพื้นยุโรป ซึ่งเลียนแบบรูปการปกครองของฝรั่งเศส ประเทศส่วนใหญ่ในภาคพื้นยุโรป นิยมใช้รูปการปกครองแบบนี้ โดยให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครองประเทศ รูปการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติ ในการจัดการบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเอง โดยมีขอบเขตของกฎหมายเป็นผู้กำหนด การปกครองท้องถิ่นกลุ่มนี้มักโค่นประเทศฝรั่งเศสเอง และประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น เยอรมัน อิตาลี รวมทั้งบรรดาประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกที่เคยติดต่อกับฝรั่งเศสอย่างใกล้ชิด และบรรดาประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังกล่าวก็ตาม แต่หลักใหญ่ ๆ ก็ไม่ต่างกันเลย โดยเฉพาะหลักการให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย หลักการส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น หลักการให้อิสระในด้านการคลังเพื่อให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณใช้จ่ายเองได้ ซึ่งจะโดยทั่วๆ ไปประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับการพัฒนาทางด้านการเมือง และประสบผลสำเร็จในการปกครองท้องถิ่นมาแล้ว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยชี้ให้เห็นโครงสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหาร การคลัง โดยสรุปของรูปการปกครองท้องถิ่นประเทศดังกล่าว

๒.๑ ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยสังเขป

ก. ประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

ก่อนปี ค.ศ. ๑๖๐๐ ภูมิภาคแถบฝั่งทะเลแอตแลนติก ตั้งแต่รัฐเมน (Maine) ตลอดจนถึงจอร์เจีย (Georgia) เป็นป่ากว้างไม่มีผู้อยู่อาศัยอยู่เลยนอกจากพวกอินเดียนแดง ซึ่งคนแถบนี้ถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ ซึ่งพระราชทานให้กับบริษัทและคนอังกฤษเข้าทำการปกครอง ต่อมาก็กลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่อมีคนอยู่มาก ๆ ก็ได้จัดระบบการปกครองขึ้นภายในแต่ละอาณานิคม โดยมีบริษัทอังกฤษเป็นผู้ควบคุม โดยจัดการปกครองเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดให้มี County city หรือ Borough และ เมือง (Town)

ใน ค.ศ. ๑๗๗๖ สหรัฐอเมริกาได้มีอาณานิคมซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษอยู่ ๑๓ อาณานิคม คือ

๑. ในแคว้น New England มี ๔ อาณานิคม คือ New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut

๒. ในภาคกลาง Middle Region มี ๔ อาณานิคม คือ New York, New Jersey, Delaware, Pennsylvania

๓. ในภาคใต้ South Region มี ๕ อาณานิคม คือ Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, Georgia

ก่อนหน้าที่จะเกิดสงครามเพื่อเอกราช สถาบันการปกครองในอาณานิคมมีดังนี้

๑. อาณานิคมทั้ง ๑๓ อาณานิคม

๒. แบ่งเขตการปกครองออกเป็น County หรือ Shire

๓. แต่ละ County แบ่งออกเป็น Town, Parish

๔. มี City (นคร) กระจายอยู่ตามอาณานิคมทั้ง ๑๓ แห่ง

อาณาเขตทั้ง ๑๓ แห่งนี้ ต่างดำเนินการปกครองในลักษณะงานต่าง ๆ กันมากมาย เป็นเหตุให้หน่วยการปกครองของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบคล้าย ๆ กันก็ตาม แต่ในรายละเอียดปลีกย่อยนั้นแล้วแต่ท้องถิ่น จะกำหนดกันขึ้น

ต่อมาเมื่อมีคนอาศัยมากขึ้น และมีการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว แต่รัฐบาลของท้องถิ่นนั้นอยู่ห่างจากท้องถิ่นเป็นพัน ๆ ไมล์ ก็ตั้งอยู่ที่ประเทศอังกฤษ ทำให้คนที่อยู่ในอาณาเขตของอังกฤษในดินแดนแถบนี้เริ่มไม่พอใจ โดยต้องการเป็นอิสระมากขึ้นจึงได้ทำการเรียกร้องเพื่อให้ได้เอกราชจนเกิดสงครามขึ้น หลังจากได้รับชัยชนะก็ได้รวมมลรัฐทั้ง ๑๓ แห่งตั้งขึ้นเป็นสหรัฐอเมริกา

มลรัฐต่าง ๆ เมื่อมารวมตัวกันเป็นสหรัฐอเมริกา ก็มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ เรื่องอาณาเขต พลเมือง ทรัพยากร แต่เมื่อมองรูปการปกครองแล้ว มีการปกครองคล้ายคลึงกันมาก รากฐานการปกครองของทุกมลรัฐ ก็คือรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคล้ายกับรัฐธรรมนูญของประเทศ แต่แตกต่างกันคือความยาวมากกว่า และรายละเอียดมากกว่า

การแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐนั้น แต่ละหน่วยต่างก็มีอำนาจในเขตของตน การปกครองของมลรัฐมีรูปแบบคล้ายคลึงกับหลักการปกครองแบบเดโมแครซี โดยมีอำนาจเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งเทศบาลเมืองต่าง ๆ ทาวน์ เมืองและหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ นั้น เกิดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สภานิติบัญญัติของมลรัฐออกมา และได้รับอำนาจจากมลรัฐในรูปกฎหมายต่าง ๆ กัน ซึ่งต้องไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๑. การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น

๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑. Municipal Corporation ก่อตั้งขึ้น

จากการเรียกร้องของประชาชน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

เป็นรูปบริษัท เป็นนิติบุคคล สามารถฟ้องร้อง ทำสัญญา เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ ประเภท Municipal Corporation นี้ เกิดในระดัที่เจริญขนาดเป็นเมือง (Urban) มีประชากรหนาแน่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแบ่งย่อยออกได้เป็นระดับดังนี้

๑.๑ ระดัที่ Cities เป็นระดัที่การปกครอง รูปใหญ่ แบ่งโดยจำนวนประชากร และอาณาเขต มุ่งบริการแก่ชุมชนนั้นโดยตรง

๑.๒ ระดัที่ Towns เป็น Municipal รูปหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลเล็กลงมาจากรูป Cities

๑.๓ ระดัที่ Villages เป็น Municipal รูปเล็กที่สุด มักตั้งอยู่ตามชานเมืองใกล้ ๆ กับระดัที่ Cities การปกครอง Municipal รูป Village นี้ มีอำนาจน้อยกว่า Municipal รูปอื่น บางครั้งต้องพึ่งบริการของ County หรือ Township เป็นต้นว่า การตำรวจ นำประปา

๑.๔ ระดัที่ Boroughs Municipal รูปนี้ไม่ต่างจาก Municipal รูป Towns หรือ Village เลย แต่ที่เรียกว่า Borough เพราะเลียนแบบรูปการปกครองท้องถิ่น Borough ของประเทศอังกฤษ รัฐที่เรียกูปการปกครองแบบนี้คือ Connecticut, New Jersey และ Pennsylvania

รูปการปกครองแบบ Municipal Corporation นี้ ก่อให้เกิดหน้าที่ สรุได้ ๒ ประการคือ ประการแรก เป็นสิ่งที่มีรัฐสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องจัดสนองความต้องการให้แก่ท้องถิ่นตามคำเรียกร้องของประชาชน โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประการที่ ๒ เปรียบเสมือนกับเป็นบริษัทเอกชน

๒. Quasi Municipal Corporation ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นเขตการบริหาร และเป็นหน่วยย่อยหน่วยหนึ่งของหน่วยการบริหาร ของมลรัฐ

โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ การดำเนินการ
 นี้ที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในมณฑลนั้นกว้าง ๆ ส่วนใหญ่
 ไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแต่จะมีหรือไม่นั้น มณฑลจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมาย
 ประเภท Quasi Municipal Corporation นี้ เกิดในระดับชนบท Rural
 ซึ่งแบ่งออกเป็นระดับ ๆ ดังนี้

๒.๑ ระดับ Counties เป็นหน่วยการปกครอง
 ที่สำคัญที่สุดของมณฑลในเขตชนบท ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลที่แท้จริงของชนบท จัดการ
 บริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการแก่ประชาชน บางครั้งก็จัดบริการให้แก่
 ชุมชนซึ่งอยู่ในเขตเมืองด้วย

๒.๒ ระดับ Township รูปการปกครองรูปนี้
 เคยสำคัญมาก ในขณะที่สหรัฐอเมริกายังมีดินแดนส่วนใหญ่เป็นชนบท ต่อมาเมื่อความ
 เจริญมากขึ้น ความสำคัญของรูป Township นี้ก็ลดลง หน้าที่ของ Township
 นี้แตกต่างกันออกไปแล้วแถมมณฑล บางแห่งทำหน้าที่รักษาดิน, เก็บภาษี, รักษา
 ทรัพย์สิน ฯลฯ

๒.๓ ระดับ New England Towns ในมณฑล
 New England Towns มีความหมายพิเศษออกไปจากมณฑลอื่น ๆ เพราะมีหน่วยรัฐบาล
 หน่วยเดียวสำหรับเขตเมือง (Urban) และเขตชนบท (Rural) ซึ่งจัดไว้
 เป็นเขตที่สำคัญกว่า County Towns ของ New England เริ่มมานานแล้ว
 ตั้งแต่สมัยอาณานิคมและใช้กันต่อมาเรื่อย ๆ ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นทำหน้าที่
 บางอย่าง เช่นเดียวกับของ County ในมณฑลอื่น ๆ และยังทำหน้าที่เป็นผู้แทน
 ของมณฑล

๒.๔ ระดับ Special Districts จัดขึ้นเพื่อ
 บริการสาธารณะพิเศษเฉพาะเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ซ้ำหรือครอบคลุมเขตของ
 Districts อื่น ๆ Special Districts นี้มีอยู่ทั่วไปในดินแดนของสหรัฐ
 อเมริกา ซึ่งมณฑลหนึ่งอาจมีมากหรือน้อยแล้วแต่ความเหมาะสม

๒.๕ ระดับ School Districts จัดตั้งขึ้นเพื่อ

จัดการ เมืองออกจากการบริหาร การศึกษาของท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการอิสระเพื่อควบคุมการศึกษา

การปกครองท้องถิ่นรูป Quasi Municipal Corporation นี้ก็เป็นรูปที่ผู้บริหารจัดการ บริหาร เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย บางรูปก็จัดขึ้นเพื่อการบริหารงานสะดวกขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

รูปการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาเป็นรูปที่วุ่นวายมาก เขตการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกันมาก ทั้ง Municipal Corporation และ Quasi Municipal Corporation เป็นต้นว่า รูปการปกครองแบบ City ซึ่งเป็นรูปของ Municipal โดยปกติแล้วทั้งทางด้านกฎหมายและภูมิศาสตร์อยู่ในเขตของ County ซึ่งเป็นรูปของ Quasi Municipal Corporation บางแห่งก็มีเขต Special District อื่น ๆ ซ้ำซ้อนกันอยู่ การปกครองของมลรัฐต่าง ๆ ก็ให้อำนาจไว้ต่างกันทำให้ยุ่งยากที่จะศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาให้สมบูรณ์ได้

ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกา มีประชาชนอาศัยอยู่ในเมือง (Urban) ประมาณกว่าสามในสี่ของประเทศ ดังนั้นรูปการปกครองแบบ Municipal Corporation ในระดับ City จึงจำเป็นอย่างมากในการปกครองระดับนี้ โดยแบ่งรูปการปกครองออกเป็น ๔ แบบด้วยกัน คือ

๑. เทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล (Mayor - Council Form) การปกครองรูปนี้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยจะเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล ซึ่งจะทำให้เกิดคู่อริอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เทศบาลรูปนี้แบ่งออกเป็น ๒ แบบ คือ

๑.๑ แบบที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Mayor - Council Form) การปกครองรูปนี้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก สามารถเสนอแนะนโยบายและร่างเทศบัญญัติได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจยับยั้งเทศบัญญัติของสภาเทศบาลได้ และสภาเทศบาลจะเอาชนะการยับยั้งของนายกเทศมนตรีได้ก็โดยการลงมติด้วยคะแนนมากผิดปกติ เช่น สองในสามของสมาชิกสภา เป็นต้น *

๑.๒ แบบที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (Week Mayor - Council Form) อำนาจการบริหารงานและการปกครองส่วนใหญ่อยู่กับสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่มีหน้าที่ค้ำประกันมากกว่าที่จะเป็นผู้นำทางฝ่ายบริหาร *

๒. เทศบาลรูปคณะผู้บริหารงาน (Commission Form) และผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ ๓ นาย ถึง ๕ นาย ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลออกเทศบัญญัติกำหนดนโยบายได้ หนึ่งในจำนวนคณะผู้บริหารงานจะได้รับการเลือกเป็นนายกเทศมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นประธาน ไม่เหมือนแบบ Strong Mayor Council คณะผู้บริหารงานจะเลือกเจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินงานในสายงานที่ตนรับผิดชอบ *

๓. เทศบาลรูปสภาเทศบาลกับผู้อำนวยการ (Council Manager Form) สภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตนั้น ประมาณ ๕ - ๕ นาย นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือได้รับแต่งตั้งจากสภาเทศบาลโดยเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งก็ได้ ทำหน้าที่ทางค้ำประกันมากกว่าค้ำประกันการบริหาร ส่วนผู้บริหารนั้น สภาเทศบาลจะเป็นผู้คัดเลือกตัวขึ้นมาทำงานค้ำประกัน โดยรับนโยบายจากสภาเทศบาล *

* โปรดดูแผนผังในภาคผนวก

๔. เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีและผู้จัดการ (Mayor - Manager Form)

นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตนั้น มีอำนาจในการบริหารงาน และวางนโยบาย มีเจ้าหน้าที่บริหารคนหนึ่ง (Manager) รับผิดชอบโดยตรงต่อนายกเทศมนตรี เป็นการแบ่งเบาภาระของนายกเทศมนตรี เพื่อที่จะได้มีเวลาวางแผน, นโยบายในการบริหารงาน และทำงานด้านพิธีการอีกด้วย *

จากการปกครองเทศบาลทั้ง ๔ รูปนั้น ท้องถิ่นใหม่มีความต้องการที่จะให้มีการปกครองเทศบาลรูปใด ก็เลือกใช้โดยประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้ามาบริหารงาน และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยประชาชนจะเป็นผู้ถอดถอนได้ ถ้าดำเนินการปกครองและบริหารไม่เป็นที่น่าพอใจของคนส่วนรวม

ค. ระบบการคลังของท้องถิ่นโดยสังเขป

การปกครองท้องถิ่นนั้น จะดำเนินไปโดยความราบรื่น และให้ความสะดวกแก่ประชาชนได้มากน้อยเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับ "เงิน" ที่ท้องถิ่นนั้นสามารถหาได้หรือได้รับการช่วยเหลือ สำหรับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา รายได้ที่ท้องถิ่นได้รับก็มาจากการจัดเก็บภาษี และเงินอุดหนุนของมลรัฐที่มอบให้แก่ท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน, ภาษีที่ดิน, ภาษีเงินได้, ภาษีการค้า, ภาษีการซื้อขาย, ภาษีมหรสพ, ภาษีการขนส่ง, ภาษีรัฐูปการ เป็นต้น ซึ่งภาษีบางประเภทเทศบาลจะจัดเก็บให้แก่มลรัฐอีกด้วย สำหรับเงินอุดหนุนนั้น มลรัฐให้การช่วยเหลือมี ๒ ประเภท คือ ภาษีร่วม (Shared Tax) ซึ่งจัดเก็บให้ท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ และเงินอุดหนุน (Grants in - aids) จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยพิจารณาตามจำนวนพลเมืองของท้องถิ่น และความสามารถ

* โปรดดูแผนผังในภาคผนวก

ของท้องถิ่นที่จะจัดสรรเงินมาสมทบ เทศบาลใดที่มีฐานะทางการเงินดีอยู่แล้ว มักจะ
 ใ้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าที่คำนวณให้กับเทศบาลที่ฐานะทางการเงินไม่ค่อยมาก เพื่อ
 ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ ซึ่งตามกฎหมายได้ให้สิทธิพิเศษสำหรับ
 เงินกู้ของเทศบาล โดยผู้ให้เงินกู้ไม่ทวงเสียดำเนินรายได้ให้กับรัฐบาลกลาง สำหรับ
 เรื่องกิจการของเทศบาลในรูปการสาธารณูปโภค ประเทศอื่น ๆ อาจกำหนดคว่ำสิ่งใด
 ที่ทำรายได้ก็รัฐจะเข้าจัดการดำเนินการเสียเอง แต่สำหรับสหรัฐอเมริกา การ
 สาธารณูปโภคที่ทำรายได้ก็ให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเสียเอง เพื่อให้ได้รายได้เข้ามา
 บริหารงานของท้องถิ่น ในเรื่องการจัดทำงบประมาณของเทศบาลซึ่งจำเป็นที่รัฐบาลกลาง
 จะต้องเข้ามาควบคุมเสมอไป เพื่อมิให้ขัดกับนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลกลาง แต่ของ
 สหรัฐอเมริกาถือว่ารัฐบาลกลางจะควบคุมก็เฉพาะเพียงเพื่อมิให้ผิดกฎหมายเท่านั้น

จะเห็นว่า ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีความสามารถจัดการบริหารงาน
 ในท้องถิ่นโดยมีรายได้ที่ไ้รับมากพอจะบริหารงาน สำหรับกิจการบางประเภทซึ่ง
 ท้องถิ่นต้องขอความช่วยเหลือจากมลรัฐ ก็จะได้รับเป็นเงินอุดหนุนซึ่งก็จำเป็นอยู่เอง
 ที่มลรัฐจะถือโอกาสเข้ามาควบคุมและตรวจสอบอยู่บ้าง ทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น
 มีส่วนช่วยพัฒนาให้มลรัฐนั้นเจริญ และแบ่งเบาภาระของมลรัฐเพื่อไปช่วยท้องถิ่นที่ยัง
 ไม่เจริญอีกด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ยึดหลัก
 การของการปกครองท้องถิ่น คือมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน โดยมีกฎหมายเป็นเครื่อง
 กำหนดขอบเขต ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาท้องถิ่นโดยออก
 มาในรูปการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และการมีอิสระในด้านการคลัง โดยมีการควบคุม
 จากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐน้อยที่สุด เพราะมีรายได้พอเลี้ยงตัวเองและไ้รับการ
 อุดหนุนจากมลรัฐตามสมควรในกิจการบางอย่าง ซึ่งท้องถิ่นไม่สามารถจะดำเนินการ
 ได้ด้วยตนเอง

๒.๒ ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษโดยสังเขป

ก. ประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ เริ่มตั้งแต่สมัยที่พวกแองโกล แซกซอน (Anglo - Saxon) ไคริบชนะอังกฤษ ได้เริ่มจัดให้มีรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า Shires (ซึ่งต่อมาภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น County) โดยมีตัวแทนของพระมหากษัตริย์ปกครอง เรียกว่า Ealdorman^๑ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง, การทหาร ตลอดจนการศาลของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นอีกคนหนึ่งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือ Sherriff^๒ ทำหน้าที่ทางด้านการคลัง, การจัดเก็บภาษี

แต่ละ Shire จะประกอบไปด้วยหลาย ๆ Hundred ซึ่งเป็นอีกรูปหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยถือเอาจำนวนบ้านเมืองประมาณ ๑๐๐ หลังคาเรือนเป็นเกณฑ์ ทั้ง Shires และ Hundred ต่างมีศาลปกครองของตนเอง โดยศาลของ Shire จะมีตัวแทนของ Hundred รวมทั้ง Parish^๓ ไปร่วมพิจารณาคำพิพากษา ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นตอนนั้นเต็มไปด้วยประสิทธิภาพและมีอิสระอย่างมาก

^๑ สมจิต สุคนธสวัสดิ์. "ประวัติการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ," วารสารกรุงเทพมหานคร ๑ (พฤศจิกายน ๒๕๑๖) : ๓๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ Parish เกิดขึ้นในราวศตวรรษที่ ๑๒ โดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องศาสนาเข้ามาเพื่อเป็นการแพร่ศาสนาของฝ่ายศาสนจักร เป็นหมู่บ้านซึ่งอยู่รอบ ๆ โบสถ์ เกิดจากการนำของพระ และยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน.

ในสมัยโบราณ ชาวปกครองอังกฤษ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้ลดความสำคัญลงไปมาก แต่กลับเน้นระบบศักดินาขึ้นมาแทน จัดตั้งองค์การคล้ายกับรูปการปกครองท้องถิ่นเดิม แต่ให้บริหาร โดยเจ้าของที่ดินในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อมาหน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นอีกรูปหนึ่ง คือ Borough เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งจัดว่ามีความมีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างมาก โดยที่อำนาจนี้มาจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ทรงมอบพระบรมราชานุญาต Royal Charter เป็นเครื่องตอบแทน ในการปกครองท้องถิ่นรูป Borough นี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับ Parish ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นทำหน้าที่บริหารงาน และบริการในท้องถิ่นอื่น ๆ ให้กับท้องถิ่นด้วย

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้ดำเนินมาเรื่อย ๆ โดยมีความเข้มแข็งในการบริหารงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จัดได้ว่าเป็นรูปการปกครองแบบกระจายอำนาจ โดยพระมหากษัตริย์ได้มอบสิทธิให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๓๔ ได้มีกฎหมายฉบับหนึ่ง เรียกว่า "Poor Law Amendment Act 1834" มีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก เพราะกฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิในการปกครองตนเองแก่ชนชั้นกลาง และชนชั้นยากจนมากขึ้น^๒

ข. กฎหมายที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

๑. The Municipal Corporation Act 1835 ได้บัญญัติให้เทศบาลเป็นนิติบุคคล แบ่งแยกอำนาจตุลาการ ออกจากรูปการปกครอง และขยายสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนในเขต Borough มากขึ้น

^๑ วิทยา นภาศิริกุล, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
สุสภา ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๓.

^๒ พนม ทินทร ณ ออยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยอังกฤษ,"
คำบรรยาย ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัครดำเนิน), ๒๕๑๗ : ๒.

๒. Municipal Corporation Consolidation Act 1832^๑ ได้รวมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีอยู่แล้ว และได้ขยายขอบเขตอำนาจของรัฐบาลกลางในการควบคุมเทศบาลออกไปเพิ่มเติมอีก ๒๕ Borough

๓. Public Health Act 1875^๒ จัดตั้งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยประธานองคมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีอื่น ๆ บางนาย ทำหน้าที่ช่วยเหลือคนจน ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของ Poor Law Board ทำหน้าที่สาธารณสุขที่เคยเป็นอำนาจของ Board of Health (คณะกรรมการอนามัยทั่วไป) ผลยังทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นบางอย่างซึ่งเดิมเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย

๔. The Local Government Act 1888 ได้จัดตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยแบ่ง County ของประเทศอังกฤษออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๔.๑ Administrative County

๔.๒ County Borough Municipal Borough

๕. The Local Government Act 1894 ได้จัดแบ่ง Administrative County ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๕.๑ Rural District

๕.๒ Urban District

^๑ เคนซาคี วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ, (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญผลการพิมพ์, ๒๕๐๒), หน้า ๑๖๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๓.

๖. London Government Act 1899^๑ เป็นกฎหมาย
 ที่ให้กำเนิดยุคนครหลวง Metropolitan ของอังกฤษ โดยให้รวมเขต The
 Corporation of City of London ซึ่งถือว่าเป็น Metropolitan Borough
 ที่มีความเจริญมากเข้ากับอาณาเขต County 3 County บริเวณใกล้เคียง และ
 แบ่งอาณาเขต ๓ County อีกรวมออกเป็น ๓๖ Metropolitan Borough
 จัดเป็นรูป The Greater of London หรือ County of London ซึ่งถือ
 เป็นเขต Metropolitan

๗. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ก่อนปี ค.ศ. ๑๘๗๑
 การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษก่อนปี ค.ศ. ๑๘๗๑ นั้น
 ยึดหลักตามกฎหมาย Local Government Act 1888 และ 1894 โดยแบ่งรูป
 การปกครองออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑. County Borough เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น
 ที่เป็นอิสระจาก Administrative County แต่อยู่ในเขตของ Administrative
 County ในทางภูมิศาสตร์มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในด้านการจัดตั้งนั้น ต้องมี
 อาณาเขตพอเพียง, มีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองและทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ มีพลเมือง
 อย่างน้อย ๗๕,๐๐๐ คน ซึ่งจำนวนพลเมืองนี้ อย่างเดียวไม่ถือเป็นเกณฑ์ว่าจะเลื่อน
 ฐานะเป็น County Borough ได้เป็นต้นว่า ท้องถิ่นมีพลเมือง ๑๐๐,๐๐๐ คน
 ก็ไม่จำเป็นต้องเป็น County Borough ถ้ามีหลักเกณฑ์อื่น ๆ ไม่เพียงพอ ในด้าน
 การบริหารงาน County Borough มีการจัดรูปการบริหาร โดยมีรูปสภาท้องถิ่น
 (county Borough Council) ซึ่งประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
 ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตนั้น วุฒิสมาชิกอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี (ครึ่งหนึ่งของ
 สมาชิกจะคงตำแหน่งทุก ๓ ปี) และสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี

^๑ พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ," : ๓.

(หนึ่งในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะท้องพื้นสภาทุก ๑ ปี) สำหรับฝ่ายบริหารนั้น นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและวุฒิสภาารวมกัน

๒. Administrative County เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทางการบริหาร และในทางการศาล บางแห่งมีขนาดใหญ่มากเกือบ ๓,๐๐๐ ตารางไมล์ คือ Devonshire บางแห่งมีขนาดเล็กมาก ๘๓ ตารางไมล์ ได้แก่ Soke of Peterborough / Administrative County มีสภาท้องถิ่นเรียกว่า County Council ประกอบด้วยประธานสภา, วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชน อยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกประธานสภาท้องถิ่น และรองประธาน ซึ่งต้องเลือกตั้งทุกปี ประธานสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกวุฒิสมาชิกจากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้มีคุณสมบัติที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ มีจำนวนเท่ากับหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งครั้งละ ๒ ปี เช่นเดียวกับวุฒิสมาชิกของ County Borough Council

การปกครองท้องถิ่นรูป Administrative County นี้ได้แบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองย่อย ๆ ได้แก่ Urban District, Rural District, Non - County Borough

๒.๑ Urban District ประกอบไปด้วยเมืองเล็ก ๆ หรือชุมชนเล็ก ๆ หลาย ๆ แห่งมารวมกัน ซึ่งมีอาณาเขตแตกต่างกันไป เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญพอสมควร การปกครองท้องถิ่นจัดเป็นรูปสภาท้องถิ่น (Urban District Council) ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชน อยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกประธานสภาและรองประธานสภาขึ้น โดยมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น

๒.๒ Rural District มีขนาดกว้างขวางกว่า Urban District มาก มีพลเมืองกระจ่ายกันอยู่ทั่วไป บางแห่งก็มี Urban District และ Borough ตั้งอยู่ ทำให้เห็นว่า Rural District

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรูปร่างเป็นแบบวงแหวนล้อมรอบการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ที่มีชุมชนหนาแน่น การปกครองท้องถิ่นรูป Rural District นี้ มีรัฐสภาท้องถิ่น (Rural District Council) โดยมีสมาชิกเลือกตั้งมาจากประชาชนอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกประธานสภาคนหนึ่งจากสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในรูปการปกครองท้องถิ่นรูปนี้ ยังประกอบด้วยหน่วยการปกครองย่อยลงไปอีก คือ Parish ซึ่งเป็นหมู่บ้าน มีประชาชนจำนวนเล็กน้อย ทุก Parish จะมี Parish Meeting ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใน Parish นั้นทั้งหมด ถ้ามีพลเมืองเกิน ๒๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐๐ คน Parish Meeting จะเรียกร่องใหม่ Parish Council ซึ่งสภาท้องถิ่นของ County จะต้องตั้งให้ และถ้าจำนวนพลเมืองเกิน ๓๐๐ คน สภาท้องถิ่นของ County จะต้องตั้งรูป Parish Council ขึ้น ซึ่ง Parish Council นี้ เลือกตั้งจากประชาชนใน Parish นั้น อยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี โดยมีประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกจากสมาชิกของสภาเอง หรืออยู่ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ

๒.๓ Non - County Borough หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนี้ไม่มีความเป็นอิสระในการปกครองเท่ากับ County Borough ส่วนมากเป็นเมืองแบบชนบทดั้งเดิม ซึ่งมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อย่างน่าสนใจตั้งอยู่บางแห่งเรียกว่า "นคร" บางแห่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของเขตชุมชนหนาแน่น โดยมีลักษณะเป็นชานเมือง ในการปกครองท้องถิ่นจากรัฐสภาท้องถิ่นเช่นเดียวกับรูปของ County Council

การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมานี้ เป็นรูปการปกครองที่มีอยู่ทั่วไป ในประเทศอังกฤษ แต่ในส่วนที่เป็นที่คั่งของเมืองหลวง คือ London นั้น ได้มีการจัดรูปการปกครองแบบมหานคร Metropolitan ตาม London Government Act 1899

ง. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ดังนี้

ก.ก. ๑๙๗๑

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้ดำเนินเรื่อย ๆ มาเป็นระยะ จนในที่สุดได้มีกฎหมายฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นใหม่ เรียกว่า The Local Government Act 1971 และได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๑^๑ ซึ่งมีการจัดโครงสร้างดังต่อไปนี้

- ๑. County ได้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ
 - ๑.๑ Metropolitan County แบ่งออกเป็น ๓ County โดยรวม County of London ภาย
 - ๑.๒ Non - Metropolitan County

มีทั้งหมด ๓๔ หน่วย

๒. Metropolitan Districts ในแต่ละ Metropolitan County ยังแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยออกเป็น Districts เรียกว่า Metropolitan Districts ซึ่งแบ่งออกประมาณ ๓๔ หน่วย และแบ่งออกเป็น Non - Metropolitan District ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๓๐๐ กว่าหน่วย

๓. Provinces Counties ทั้งหมดที่แบ่งประเทศออกเป็น ๒ ประเภทคือ Metropolitan Counties และ Non - Metropolitan Counties จัดเข้ามารวมเป็น Provinces ซึ่งแบ่งอาณาเขตประเทศอังกฤษออกเป็น ๔ Provinces

๔. Parishes จำนวนและรูปร่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงรูปร่าง และจำนวนตามเดิม

^๑ พนม พินกร ณ อยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย," : ๖.

จ. ระบบการคลังของท้องถิ่นประเทศอังกฤษโดยสังเขป

ในคำบรรยายของท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ มีด้วยกันหลายทาง เป็นต้นว่ารายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น, รายได้จากภาษี ซึ่งแยกเด็ดขาดจากภาษีของรัฐบาลกลาง โดยจะมีระบุไว้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่น ว่าภาษีประเภทใดบ้างที่ท้องถิ่นพึงจัดเก็บได้ ภาษีที่นิยมจัดเก็บได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน, ภาษีเงินได้, ภาษีการค้า, ภาษีการซื้อขาย, ภาษีรัฐูปการ, ภาษีการขนส่ง เป็นต้น ใต้เก็บจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น รายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนรัฐบาลมอบให้ท้องถิ่นเพื่อช่วยในการพัฒนาท้องถิ่น โดยแบ่งออกได้หลายประเภท เป็นต้นว่า เงินอุดหนุนตามส่วนร้อยละ มักให้เฉพาะสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศและท้องถิ่น เช่นการสร้างทาง, เงินอุดหนุนเพื่อการอาคารสงเคราะห์ เพื่อใช้ก่อสร้างอาคารและเก็บค่าเช่าในราคาถูก, เงินอุดหนุนทั่วไป, เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมภาษีจังกอบ (Rate) เพื่อช่วยท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษี rate ต่ำ, เงินบริจาคของท้องถิ่นที่มีรายได้ดีเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ การอาคารสงเคราะห์ และการปกครองท้องถิ่น โดยมีการผ่อนส่งระยะยาว

รายได้ของท้องถิ่นประเภทที่ท้องถิ่นหามาได้เอง อาจเป็นการจัดเก็บภาษี, ค่าธรรมเนียม รายได้จากการบริหารแก่ประชาชนเพื่อเป็นค่าบริการในกิจการบางอย่างของท้องถิ่น ท้องถิ่นจะสามารถบริหารกิจการได้เองโดยอิสระ ส่วนเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไม่ว่าเป็นเงินอะไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลมีใครระบุไว้ให้ท้องถิ่นใช้จ่ายได้โดยอิสระแล้ว ท้องถิ่นต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐบาลเสมอ เพื่อให้ได้ผลสมตามความมุ่งหมาย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปกครองประเทศอังกฤษในรูปการปกครองท้องถิ่น ยึดหลักการปกครองท้องถิ่น โดยมีอำนาจเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ มีเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานของตนเอง มีสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ประชาชนให้ความ

สนใจในสิทธิที่ตนพึงได้รับในการปกครองตนเอง ซึ่งจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ว่า ประชาชนพยายามเรียกร้องให้มีการปกครองตนเอง ในด้านการคลังนั้นก็มีอิสระ ในการดำเนินงานในการใช้จ่ายพอสมควร ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยสูงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ ภาษีที่จัดเก็บจึงได้มากพอสมควร จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการช่วยพัฒนาประเทศไปได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

๒.๓ ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

โดยสังเขป

ก. ประวัติความเป็นมาของท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสแต่เดิม ก่อนปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ยึดหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางออกไปยังส่วนภูมิภาค การปกครองประเทศในขณะนั้นเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์อยู่ศูนย์กลางคือนครปารีส โดยจะแต่งตั้งผู้ที่มีความไว้วางพระราชหฤทัยไปครองแคว้นต่าง ๆ เรียกว่า "Intendent" ซึ่งแปลว่าผู้พิทักษ์ มีตำแหน่งเหมือนเจ้าผู้ครองนครแคว้น เป็นการมอบอำนาจให้ไปปกครองดูแลตนเองอย่างอิสระ ภายใต้อาณัติ และมีกำลังทหารของตนเอง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เกิดการปฏิวัติใหญ่ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส รูปการปกครองท้องถิ่นก็เริ่มเปลี่ยนไป เป็นแบบการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น โดยแบ่งเขตออกเป็นจังหวัด (Department) แต่ละจังหวัดมีการแบ่งออกเป็น ๒ เขต คือแขวงจังหวัด (Canton) และอำเภอ (Arrondissement) และยังมีเขตเล็ก ๆ ซึ่งสามารถเลือกเจ้าหน้าที่

^๑ พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส," คำบรรยาย ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัครสํานา), ๒๕๑๓ : ๑.

ท้องถิ่นเองเรียกว่าเทศบาล (Commune) เมื่อมีการกระจายอำนาจไปให้กับประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยิ่งกระจายไปมากเท่าใด ความมั่นคงของประเทศก็ยิ่งน้อยไปทุกที จนในที่สุดคนไปเลียนโคเขาปกครองประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๘๐๐ โดยให้ระบบทหาร เขาปกครอง ก็ให้รวมอำนาจการปกครองท้องถิ่นเขาไว้เช่นเดิม เพื่อไม่ต้องการในแตกแยกกัน โดยตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูง (Prefect) เทียบได้กับผู้จัดการ มีหน้าที่ควบคุมกิจการในแต่ละจังหวัด มีอำนาจน้อยมาก การควบคุมจะมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น สำหรับในเขตอำเภอ (Arrondissement) ก็แต่งตั้งผู้ควบคุมดูแลเรียกว่า Sub - Prefect ในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ การโน้มน้าวนี้จะกระจายอำนาจอีกครึ่งหนึ่ง โดยมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขึ้นในรูปการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด คือเทศบาล (Commune) แต่ก็ยังคงมี Prefect ซึ่งส่วนกลางส่งมาควบคุมอำนาจอยู่

ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นบ้าง แต่ก็ยังคงรูป ๒ ลักษณะคือ เป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่ก็ยังคงเห็นความสำคัญของการปกครองแบบแบ่งอำนาจอยู่มาก ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศฝรั่งเศสยึดหลักการที่ว่า "สาธารณรัฐของฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว จะแบ่งแยกมิได้" ด้วยเหตุนี้เองทำให้ฝรั่งเศสศึกษาระบบระบบผสมขึ้นมาได้ โดยส่วนกลางมีอำนาจที่จะควบคุมส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อประโยชน์ของส่วนกลางเอง จะได้เข้าไปควบคุมการทำงาน ของท้องถิ่นในส่วนที่ท้องถิ่นไม่สามารถจะดำเนินการให้โดยตัวตนเอง เป็นคนว่าการสร้างถนน การคมนาคม รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุน และจะเข้าควบคุมด้วย เพื่อให้เป็นตามวัตถุประสงค์

๒. เพื่ออำนวยความสะดวกให้ส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสดำเนินกิจการ ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป เพราะมีกิจการหลายอย่างที่ท้องถิ่นต้องขอคำปรึกษาหารือ และต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งส่วนกลางจะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ฝรั่งเศสตั้งระบบผสมขึ้นมาใช้ เพราะต้องการ
ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในประเทศ

ข. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส แบ่ง
การปกครองออกเป็น ๒ หน่วยที่สำคัญ ได้แก่

๑. หน่วยการปกครองรูปจังหวัด (Department)

ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น

๑.๑ แขวง (Canton)

๑.๒ อำเภอ (Arrondissement)

๒. หน่วยการปกครองรูปเทศบาล (Commune)

มีฐานะ เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย

หน่วยการปกครองรูปจังหวัด (Department) การปกครองท้องถิ่น
รูปจังหวัดนี้เป็นการปกครองซึ่งไ้รวมเอาหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค (เคม) และ
จังหวัด (เคม) เข้ามาอยู่ในรูปเดียวกัน ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด
จึงจัดเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบการบริหารประเทศ ซึ่งส่วนกลางจะมีส่วนเข้า
ร่วมด้วย ฐานะของจังหวัดจึงมี ๒ ฐานะ คือฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง โดย
มีข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เข้ามาประจำในจังหวัด โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการซึ่งมาจากส่วนกลาง อีกฐานะหนึ่งเป็น
หน่วยการปกครองท้องถิ่น คำเนินกิจการส่วนจังหวัดโดยมีสภาจังหวัดเป็นผู้ใหม่คิใน
การปฏิบัติงาน และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบไปดำเนินงาน

การปกครองท้องถิ่นรูปจังหวัดนี้ เพื่อสะดวกในการบริหารและพัฒนาประเทศ
ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แบ่งออกเป็น ๔ ประเภทด้วยกัน คือ

(ก) จังหวัดชั้นพิเศษ (Beyond Classification) หมายถึง
จังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และระดับการศึกษาของประชาชนสูงมาก ซึ่งสามารถ

ปกครองตนเองได้เป็นอย่างดี มีอิสระในการปฏิบัติงานของตนเองโดยไม่ต้องรอลำสั่งจากส่วนกลาง เช่นการ คับเพลิง การโยธา การจัดการศึกษา มีอยู่ ๑๕ จังหวัด

(ข) จังหวัดชั้นเอก (First Class Department) เป็นจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่มีความเจริญรองลงมาจากจังหวัดชั้นพิเศษ มีอิสระที่จะมีหน่วยงานซึ่งสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ มีอยู่ ๑๔ จังหวัด

(ค) จังหวัดชั้นโท (Second Class Department) เป็นจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และระดับการศึกษาของประชาชน มีความเจริญพอสมควร แต่ยังไม่ถึงกับที่จะยกฐานะเป็นจังหวัดชั้นเอกได้ มีอยู่ ๒๒ จังหวัด

(ง) จังหวัดชั้นตรี (Third Class Department) เป็นจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากจังหวัดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งต้องได้รับความช่วยเหลือจากส่วนกลาง เพราะสภาพทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาของประชาชนยังไม่เจริญเพียงพอ มีอยู่ ๓๔ จังหวัด

เหตุผลในการจัดแบ่งจังหวัดออกเป็น ๔ ประเภท ก็เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงตามระดับความเจริญของเขตนั้น ๆ ถ้าหากให้การพัฒนาในระดับเดียวกัน โดยเน้นการพัฒนาเพื่อช่วยจังหวัดซึ่งยังไม่เจริญแล้ว จังหวัดที่มีความเจริญสูงจะเกิดความเบื่อหน่ายเพราะจะไม่เป็นอิสระ ทำให้เกิดเรียกร้องให้มาซึ่งอำนาจการปกครองตนเองมากขึ้น ในทำนองเดียวกันถ้าให้ความสำคัญกับท้องถิ่นที่มีความเจริญแล้ว โดยจัดการปกครองท้องถิ่นรูปเดียวกันกับท้องถิ่นที่ไม่เจริญ จะทำให้ท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญเกิดความท้อแท้หมกมุ่นใจ เพราะไม่สามารถจะทำงานให้สำเร็จเช่นท้องถิ่นที่เจริญได้

การจัดการบริหารงานในระดับจังหวัด แบ่งออกได้เป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีของฝรั่งเศส คุณสมบัติกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า ต้องเป็นพลเมืองของฝรั่งเศส ถ้าเป็นข้าราชการประจำต้องเป็นชั้นเอกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๔ ปี อำนาจหน้าที่มีอยู่ ๒ ฐานะด้วยกัน คือ

ก. ฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง โดยมีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการส่วนจังหวัด ยกเว้นศาลและทหาร ควบคุมดูแลเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจของรัฐบาลกลาง อนุมัติเทศบัญญัติ เพิกถอนมติบางอย่างของเทศบาล

ข. ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ของ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น บริหารงานให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด

๒. สภาจังหวัด (Council) มีหน้าที่สำคัญก็คือ การให้มติต่าง ๆ แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อปฏิบัติงานในการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น และให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการบางอย่างของเทศบาล ในจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยประชาชนจาก เขตแขวงจังหวัด (Canton) จะเลือกผู้แทน ๑ คน ดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี ในทุก ๆ ๓ ปี จะต้องมีการเลือกตั้ง ๑ ครั้ง (ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ ๓ ปี ให้สมาชิกสภาจังหวัดจับสลากออกครั้งหนึ่ง แล้วเลือกตั้งเข้าแทนอยู่ในตำแหน่ง ต่อไปจนครบ ๒ ปี)

หน่วยงานปกครองรูปแขวงจังหวัด (Canton) แต่ละจังหวัดจะแบ่ง ออกเป็นแขวงจังหวัด เนื่องจากเหตุผลทางทหาร, กิจการศาล และเพื่อเป็นการ แบ่งเขตการเลือกตั้งเท่านั้น โดยรวมเอาเทศบาลต่าง ๆ เข้าเป็นแขวงเพื่อความ สะดวกในการบริหาร ฉะนั้นจึงมีความสำคัญน้อยตามหลักการปกครองท้องถิ่น โดย เฉลี่ยจังหวัดหนึ่งมีประมาณ ๓๕ แขวง

หน่วยงานปกครองรูปอำเภอ (Arrondissement) เป็นหน่วยงาน บริหารที่แบ่งย่อยไปจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด ได้รับ มอบหมายจากจังหวัดในการควบคุมเทศบาล ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่เทศบาลในเขต อำเภอของตน โดยมี Sub - Prefect เป็นผู้อำนวยการรับผิดชอบ การจัด ประเภทของอำเภอใช้หลักเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของจังหวัดตามความเหมาะสม โดยเฉลี่ยแล้วจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีอำเภอประมาณ ๓ - ๔ อำเภอ หลักการจัดตั้ง

อำเภอเห็น จึงได้มุ่งหมายให้เป็น การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะ หากแต่เป็นการ
แบ่งเขาวินิจฉัยหน้าที่ของคูวาราชการจังหวัด และทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการประสาน
งานระหว่างเทศบาลกับจังหวัด

หน่วยการปกครองรูปเทศบาล (Commune) เป็นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นที่มีประชาชนเข้าร่วมในการปกครองตนเองมากที่สุด มีการเลือกตั้งนายก
เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลได้โดยตรง เทศบาล (Commune) มีหน้าที่
สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถวางนโยบายการบริหารงาน
ของตนเอง มีงบประมาณที่จะใช้จ่ายได้โดยตนเอง และเป็นนิติบุคคล ถ้ากิจการใด
เทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ควยทุนทรัพย์ไม่เพียงพอ ก็ให้นำเสนอต่อจังหวัด
ให้ทราบ ซึ่งจังหวัดจะเป็นผู้หาทุนให้ แต่รัฐบาลกลางก็จะเข้าควบคุมทันทีเพื่อตรวจ
สอบผลงานดังกล่าว เทศบาลต่าง ๆ อาจรวมบริการต่าง ๆ เข้าด้วยกันซึ่งเป็นงาน
ใหญ่ที่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ด้วยตัวเอง โดยเข้าร่วมเป็นสหกรณ์ (Inter-
communal Syndicate) ซึ่งจะทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการผสม (Joint
Boards) เพื่อร่วมกันพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่เทศบาลหลาย ๆ เทศบาลต้อง
ทำร่วมกัน สหกรณ์นี้เป็นนิติบุคคล

ฝ่ายบริหารของเทศบาลได้แก่นายกเทศมนตรี ได้รับเลือกตั้งจากสภา
เทศบาล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องบริหารกิจการต่าง ๆ ตามที่ได้
แถลงไว้กับสภาเทศบาล เป็นผู้จัดหางบประมาณ มีอำนาจเกี่ยวกับการรักษาความ
สงบ รักษากฎหมายต่าง ๆ ของเทศบาล

ฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลได้แก่สภาเทศบาล ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน
จะมีสมาชิกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อาจมีตั้งแต่ ๑๑ คน ไปจนถึง
๓๓ คน คุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งส่วน
กลางและส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งแรก จะมีการเลือกนายกเทศมนตรีและ
เทศมนตรี ซึ่งต้องรับนิคมชอบโดยตรงต่อสภา สภาเทศบาล มีหลักการสำคัญในการ

ความคุมฝ่ายบริหาร โดยมีระบบคณะกรรมการ ซึ่งมีคณะกรรมการประจำ (Standing Committee) ทำหน้าที่ควบคุมงานประจำต่าง ๆ ตามลักษณะงานบริหาร เช่น รักษาความสงบเรียบร้อย, การอนามัย และสุขภาพ ฯลฯ และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ (Ad Hoc Committee) เพื่อตรวจสอบกิจการใด ๆ ที่เทศบาลมีความประสงค์ เช่น ตรวจสอบสมรรถภาพการทำงานของผู้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการโยธา เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้จะออกรายงานและรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล

ค. ระบบการคลังของท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสโดยสังเขป

ในกรณีที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นฝรั่งเศส นั้น จะออกมาในรูปใหญ่ ๆ ได้ ๒ รูป คือ รูปภาษีอากร และรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินภาษีอากรนี้กฎหมายกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บได้ตามประเภทต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้ ภาษีที่นิยมจัดเก็บได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน, ภาษีเงินได้, ภาษีการค้า, ภาษีการซื้อขาย, ภาษีการขนส่ง และภาษีรัฐูปการ ภาษีที่จัดเก็บมักมีมาตรฐานการครองชีพของประชาชนเป็นหลัก เป็นต้นว่า ภาษีคนใช้, เบียนโน ฯลฯ เทศบาลจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใด ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลก่อนจึงจะดำเนินการได้ต่อไป เงินที่ทางเทศบาลจัดหามาได้นั้น เทศบาลมีอิสระในการจะใช้จ่ายเพื่อบริหารกิจการซึ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนของท้องถิ่นนั้น สำหรับเงินรายได้อีกประเภทหนึ่งคือเงินอุดหนุนส่วนกลางจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนในโครงการต่าง ๆ ซึ่งส่วนกลางเห็นว่า เป็นประโยชน์สำหรับท้องถิ่นนั้น เทศบาลใดก็ตามที่มีความเจริญสูงมีรายได้พอเลี้ยงตัวเองได้ มักจะไ้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าที่คำนวณให้กับเทศบาลที่โดยความเจริญกว่า โดยยึดหลักเฉลี่ยกันไป เพื่อพัฒนาทุก ๆ ท้องถิ่นให้ใกล้เคียงในเวลาเดียวกัน เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้รัฐบาลมักจะเข้าควบคุมเพื่อให้ท้องถิ่นทำงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยมีการตรวจสอบบัญชีควบ ทำให้อำนาจของท้องถิ่นในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนนี้ลดลงไป

จากที่กล่าวมาแล้ว ประเทศฝรั่งเศสต้องการ เอกภาพของประเทศ รูปการปกครองท้องถิ่นจึงออกมาในรูปรัฐบาลกลางมีบทบาทในการควบคุมดูแลท้องถิ่น เป็นต้นว่า ญวาระชาการจังหวัดส่วนกลางกันแต่งตั้งให้เพื่อทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น และรับคำสั่งจากรัฐบาลกลาง ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสจะถูกรัฐบาลกลางเข้าควบคุมมากก็ตาม การปกครองท้องถิ่นก็ยังมีอิสระในการดำเนินงานในขอบเขตที่ได้กำหนดไว้ มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี สภาเทศบาล ในระดับเทศบาล ซึ่งแสดงให้เห็นพื้นฐานการมีประชาธิปไตยของประเทศ ในด้านการจัดเก็บภาษีและด้านการคลัง จัดได้ว่ามีอิสระพอสมควรในการดำเนินงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง เพื่อดำเนินงานเฉพาะกรณีนั้น รัฐบาลก็เข้าควบคุมเพื่อให้เทศบาลทำงานให้ไคผล เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น

๒.๔ การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นโดยสังเขป

ก. การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ. ๑๙๔๗

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ ประมาณปี ค.ศ. ๑๘๖๘ และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมรูปการปกครองท้องถิ่นมาจนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ใ้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่ และไร้มาจนปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในสมัยเมจินั้น เน้นหนักในรูปการรวมอำนาจอยู่กับส่วนกลาง ประชาชนทั่วไปจะเป็นผู้คอยรับคำสั่งและปฏิบัติตามส่วนกลางมากกว่าจะบริหารงานด้วยตนเอง การกระทำใด ๆ มักเน้นว่ากระทำเพื่อองค์สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ เพราะขณะนั้นมีการปกครองตามระบอบศักดินา โครงสร้างของรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยเมจิแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ ๑

พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น," คำบรรยาย ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัครสำเนา), ๒๕๑๗ : ๑.

๑. "Shi" เป็นการปกครองแบบนคร (City)
๒. "Machi" เป็นการปกครองแบบเมือง (Town)
๓. "Mura" เป็นการปกครองแบบหมู่บ้าน (Village)

ในปี ค.ศ. ๑๘๘๘ ได้เพิ่มรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกหนึ่ง คือ การปกครองแบบจังหวัด (Prefecture) จึงรวมเป็น ๔ รูปด้วยกัน ต่อมาปี ค.ศ. ๑๘๙๐ ได้เพิ่มการปกครองท้องถิ่นอีกหนึ่งคือแบบ County ตามภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า "Gun" และโตถูกยุบเลิกในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ ปัจจุบันไม่เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น แต่ยังคงใช้อยู่บางในรูปเขตอำนาจศาล และการส่งไปรษณีย์

การปกครองท้องถิ่นสมัยเมจิ นั้นแม้ว่าท้องถิ่นจะมีสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ตาม ปรากฏว่าก็ยังมีความรับผิดชอบน้อย เพราะแนวความคิดริเริ่มและอำนาจต่าง ๆ ยังมาจากส่วนกลางอยู่

ข. การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี ค.ศ.

๑๘๘๗ เป็นต้นมา

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นตามโครงสร้างการปกครองของรัฐบาลแล้ว มีฐานะเป็นกระทรวงหนึ่งในบรรดาหลายกระทรวง มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศซึ่งได้มีกฎหมายระบุไว้ กฎหมายหลักที่ได้ให้อำนาจและหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

๑. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น^๑ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๘๖ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๘๗

^๑เขียน ชิระวิทย์, ระบบการปกครองญี่ปุ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ไไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๑๘.

หมวด ๔ ว่าด้วยการปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๕ ซึ่งสรุปความไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องออกมาในรูปที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง โดยมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงานและมีฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลไม่มีอำนาจจะออกกฎหมายพิเศษใด ๆ เพื่อใช้บังคับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เป็นการเฉพาะรายถ้าไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

๒. Local Autonomy Law^๑ ไคร้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้โดยละเอียดทั้งรูปการปกครอง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสรุปได้ในส่วนใหญ่ว่า ดังนี้

ก. ฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในท้องถิ่นเอง หัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดนี้บริหารงานตามกฎหมายได้ ๒ ลักษณะ คือ ประการแรกเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง บริหารงานตามกฎหมายของรัฐบาลกลางที่บัญญัติใช้บังคับกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประการที่ ๒ เป็นหัวหน้าผู้บริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะสามารถบริหารงานตามกฎหมายที่สภานิติบัญญัติของท้องถิ่นได้เอง

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาของการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดำรงตำแหน่งสมัยละ ๔ ปี โดยระบุให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละ ๔ ครั้ง กำนันอำเภอหน้าที่แล้ว สมาชิกสภาของท้องถิ่นมีอำนาจตั้งกรรมาธิการต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะมีการลงมติไม่ไว้วางใจ และเป็นผลให้ทั้งสองฝ่ายคือทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ต้องหมดสภาพไปด้วยกัน โดยประชาชน

^๑ พนม ทัศนกร ณ อยุรยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น,"

จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าฝ่ายใดถูก ซึ่งจะออกมาในรูปการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจพิจารณาประมาณซึ่งฝ่ายบริหาร เสนอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเทศบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น

ค. รูปการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น
ตามกฎหมาย Local Autonomy Law ไทโระบุ

ว่า การปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น ๔ รูป คือ

๑. แบบจังหวัด (Prefecture)
๒. แบบนคร (City)
๓. แบบเมือง (Town)
๔. แบบหมู่บ้าน (Village)

๑. การปกครองรูปจังหวัด (Prefecture) แบ่งออกเป็น ๔

ประเภท คือ

๑.๑ "To" เป็นรูปการปกครองแบบนครหลวง (Metropolitan) ซึ่งมีอยู่แห่งเดียว คือ โตเกียว เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นซึ่งพิเศษออกไป มีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในนครหลวงมีส่วนในการปกครองแต่รัฐบาลกลางควบคุมการดำเนินการทั้งหมด

๑.๒ "Fu" เป็นรูปการปกครองแบบจังหวัดนครหลวง (Urban Prefecture) มีอยู่ ๒ แห่งด้วยกัน คือ เกียวโต และ โอซากา ซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรม

๑.๓ "Do" เป็นรูปการปกครองแบบภาค มีอยู่แห่งเดียว คือ Hokkaido ซึ่งเป็นเกาะใหญ่

๑.๔ "Ken" เป็นรูปการปกครองแบบจังหวัด (Rural Prefecture) แบ่งเป็น ๔๖ จังหวัดด้วยกัน

ทั้งหมดรวมทั้งสิ้น ๔๖ จังหวัด การปกครองรูป "Do", "Fu", "Ken" คล้ายกันแต่รูป "To" มีลักษณะแตกต่างออกไป

ในการปกครองท้องถิ่นรูปจังหวัดนี้ฝ่ายบริหาร ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมี ๒ ฐานะ คือ เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยตรงของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตจังหวัดนั้น อยู่ในตำแหน่ง ๕ ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถจัดตั้งแผนกบริหารจังหวัดขึ้นเอง โดยใช้กฎหมาย Local Autonomy Law ซึ่งได้กำหนดอำนาจไว้ สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาของจังหวัดได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีการตั้งกระทรวงตามฝ่ายบริหาร และมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ในสถานิติบัญญัติของท้องถิ่นยังมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีก ๔ คณะ ซึ่งมาจากสมาชิกสภา โดยแบ่งงานออกไปในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องทั่ว ๆ ไป สวัสดิการสังคม, การค้า, การอุตสาหกรรม การเกษตร, ป่าไม้, วัฒนธรรม, การศึกษา จำนวนคณะกรรมการนี้มีไม่เท่ากันทุกจังหวัดแล้วแต่ความจำเป็น

๒. การปกครองแบบเทศบาลนคร (City) เขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปการปกครองแบบนี้ต้องมีไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ หลังคาเรือน ประชากรมีอาชีพในด้านการค้าอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ โดยมากมักอยู่ใจกลางเมือง มีสถาบันการศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ของตนเอง หน้าที่ของเทศบาลนครออกญาใหญ่ ๒ จัดการด้านสาธารณูปโภค, สร้างถนนหนทาง, การสาธารณสุข, การชลประทาน มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รับเลือกตั้งจากประชาชน และมีสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน อยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี

^๑ Daniel Wit, "The Japan System," A comparative Survey of Local Government And Administrative, p. 113.

๓. การปกครองแบบเทศบาลเมือง (Town) เขตขึ้นที่ที่มีการจัดรูป
การปกครองแบบเมือง จะต้องมีความเจริญ แตนอยการรูปการปกครองแบบนคร
โครงสร้างการปกครองคล้าย ๆ กัน โดยมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเช่น
เดียวกัน แต่การบริหารงานชั้นสนนอยกว่า

๔. การปกครองแบบเทศบาลตำบล (Village) เขตขึ้นที่จัดเป็น
เทศบาลตำบล โก่พื้นที่ในเขตจังหวัดที่มีความเจริญพอสมควร และสามารถ
ปกครองตนเองได้ เป็นรูปการปกครองแบบเทศบาลที่เล็กที่สุด ประชากรมีประมาณ
๑,๐๐๐ ถึง ๔,๐๐๐ คน การจัดองค์การมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเช่นเดียว
กับรูปเทศบาลอื่น ๆ ใ้รับเลือกตั้งจากประชาชน

การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ๔ รูป คือ จังหวัด, เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง
และเทศบาลตำบล มีความสัมพันธ์กันก็คือ แต่ละเขตจังหวัดพื้นที่ใดมีความเจริญยก
ฐานะขึ้นเป็นเทศบาล โดยดูจากความสามารถในการเลี้ยงตนเอง, จำนวนประชากร
อาชีพของประชากร โดยเฉลี่ย โดยเริ่มจากเทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง, และ
เทศบาลนคร ตามลำดับความเจริญ สำหรับเขตที่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาดที่จะยก
ฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้นั้น ก็ให้จังหวัดเป็นผู้ดูแล และให้การบริการต่อไป จนกว่า
จะมีความเจริญถึงขั้นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้

๕. ระบบการคลังของท้องถิ่นประเภทอื่นโดยสังเขป

รายได้ของท้องถิ่นจะต้องสัมพันธ์กับรายจ่าย ท้องถิ่นใด
มีรายได้สุทธิสูงเป็นเครื่องแสดงออกให้เห็นว่าท้องถิ่นนั้นมีความเจริญสูง ถ้าท้องถิ่นใด
มีรายไ้ต่ำไม่พอกับค่าใช้จ่ายซึ่งต้องขอเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลอยู่เป็นประจำ จำนวน
มาก ๆ แล้ว จะแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นนั้นยังไม่สามารถจะเลี้ยงตัวเองได้เต็มที่
ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานก็จะลดลง เพราะรัฐบาลจะต้องเข้าควบคุมดูแล
อยู่เสมอ สำหรับท้องถิ่นของประเทศไทยในแง่รายได้ รัฐบาลได้มอบอำนาจในการ
เก็บภาษีของท้องถิ่นน้อยมาก จึงทำให้มีรายไ้จากภาษีน้อย เงินรายไ้ส่วนใหญ่มา

จากการปันผลและเงินอุดหนุน โดยเทศบาลจะได้รับปันผลตามจำนวนร้อยละ (ของประชากร) และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะมอบให้ในปีมีอยู่ ๒ แบบ แบบแรกเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยไม่มีเงื่อนไขผูกพัน เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะควบคุมดูแลรักษาเอง แบบที่สองเป็นเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจการซึ่งมีเงื่อนไขผูกพันเนื่องกันนั้นสำเร็จจริง ต้องทำบัญชีรับ - จ่าย แสดงต่อรัฐบาลเพื่อตรวจสอบภายในด้านการหารายได้ของเทศบาลหรือกิจการ เทศบาลจะต้องกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้นั้น เทศบาลของประเทศญี่ปุ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหลายประการ เป็นอันว่า ให้เทศบาลเป็นเจ้าของสนามมาเอง ให้เป็นผู้ดำเนินการออกสลากกินแบ่งเอง ซึ่งทั้งสองประเภทให้รายได้ให้แก่เทศบาลมากพอสมควร

อนึ่ง จักพิจารณาไควว่า การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นรูปการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นให้มีการปกครองตนเอง โดยมีอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ประชาชนของแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองโดยมีสิทธิเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด, เลือกนายกเทศมนตรี, เลือกสภาของรูปการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งต่างไปจากเดิมที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมาก นอกจากนั้นเทศบาลยังมีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งจะบริหารงานได้อย่างอิสระ แต่ถ้าเป็นเงินอุดหนุนบางประเภทที่ได้รับจากรัฐบาลแล้ว จะมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ได้ผลสมตามความมุ่งหมาย ในด้านการเงินนี้ ท้องถิ่นไม่มีอิสระนัก เพราะรายได้ส่วนใหญ่มักได้จากเงินช่วยเหลือของรัฐบาล ทำให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานลดน้อยลงไป

โดยสรุป รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของทั้ง ๔ ประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นไควว่า การปกครองของประเทศที่รับการยกย่องว่าได้มีการพัฒนาแล้ว มีพื้นฐานการปกครองที่มั่นคงมาจากการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน มีการเรียกร้องจากประชาชนเพื่อจะได้มาซึ่งการปกครองตนเอง และรัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะ

พยายามกระจายอำนาจให้ เพื่อจะเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย การ
สอดคล้องกันดังกล่าวทำให้การปกครองของประเทศเหล่านั้นราบรื่น เพราะต่างฝ่าย
ต่างรู้วาทนะที่ของตนคืออะไร ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ว่าตนจะต้องทำในสิ่งใด
การละเว้นในสิ่งใด มีความรับผิดชอบในสิทธิและหน้าที่ของตน รัฐบาลก็พยายาม
ที่จะส่งเสริมในสิ่งซึ่งประชาชนไม่สามารถจะหาได้ และพยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ช่วยตัวเองให้มากที่สุด

จากการที่รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเป็นการแสดงออกให้เห็นว่า
รัฐบาลใดเขามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นจะเป็นสิทธิอำนาจของประชาชน
หรือของสถาบันการปกครองที่ใคร่เลือกตั้งมาจากประชาชนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด
ที่จะตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาของท้องถิ่นเอง โดยต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ความขึ้น
ก่อนการพัฒนาการกระจายอำนาจระยะที่ ๓ ของ นายเฮนรี แมคคิก (Henry
Maddick) อาจารย์ผู้บรรยายทางรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮมประเทศ
อังกฤษ^๑ โลกกล่าวไว้

สรุปท้ายบท

การปกครองท้องถิ่นจะให้ประสิทธิภาพ และเป็นการพัฒนาประเทศ
ได้นั้น จะต้องเป็นรูปแบบการปกครองแบบที่กระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง
ไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทำให้
เกิดความตื่นตัวในการพัฒนาท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งจะเป็นรากฐานของการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตย ถ้าเรามองดูคนไม่ใหญ่ ๆ จะเห็นไคววรากของมันแผ่กระจายไปทั่วบริเวณ
เพื่อยึดมิให้ลำต้นโคนลมโค้งกาย ๆ ยิ่งรากแผ่ออกไปกว้างขวางเท่าใด โอกาสที่ต้นไม้ม

^๑ คำร่าง คัทพิพิพัชณ์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น" : ๑๒๘.

จะล้มก็ยากขึ้นเท่านั้น ในทำนองเดียวกันการปกครองระบอบชาติเปรียบเสมือนต้นไม้ การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนรากของมัน ถ้าการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงก็จะเป็นเครื่องค้ำจุนให้ประเทศนั้นมั่นคงและเจริญขึ้นไปเช่นกัน

วิธีที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นมั่นคง และสามารถจะเป็นรากฐานของประเทศได้เป็นอย่างดีคือ ให้การศึกษาแก่ประชาชนให้ทั่วถึง เพื่อให้สามารถเข้าใจและเรียนรู้สิ่งใด ๆ ใ้คง่าย ปลูกฝังคุณธรรมประจำใจ ให้ความสำคัญของฉนวนรวมมากกว่าส่วนตัว ปรับพื้นฐานรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น เมื่อประชาชนได้พัฒนาตัวเองและรัฐบาลได้พัฒนาในส่วนประกอบต่าง ๆ แล้ว จะทำให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญในการที่ตนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยกัน เมื่อประชาชนเริ่มต้นที่จะเข้าร่วมในการปกครองตนเองแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องปล่อยให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ถ้ารัฐบาลยังหวงอำนาจอยู่แล้ว จะไม่ทำให้ท้องถิ่นเจริญขึ้นได้เลย ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาตัวบุคคล และสภาพแวดล้อมแล้วก็ตาม ฉะนั้น รัฐบาลต้องเข้าใจโดยการมอบอำนาจอิสระในการบริหารงาน และการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้กับผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐบาลเป็นแค่เพียงผู้ดูแลและให้การสนับสนุนในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถจะทำได้ ถ้าจะเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบชาติ และการปกครองท้องถิ่นเสมือนความสัมพันธ์ระหว่างพ่อและลูกแล้ว จะเห็นได้ว่าครอบครัวใดก็ตามที่พ่อคอยดูแล และช่วยเหลือลูกอยู่ตลอดเวลา ไม่ยอมให้ลูกเป็นตัวของตัวเองแล้ว ลูกจะไม่มี ความมั่นใจในการทำงาน จะทำอะไรก็สำเร็จได้ยาก นึกกับครอบครัวซึ่งพ่อคอยบงการสั่งสอนให้ลูกช่วยตนเองให้ได้อ่อน ถ้าเหลือบากว่าแรงแล้วพ่อจะเข้าช่วยเหลือ จะทำให้ลูกรู้สึกภาคภูมิใจ ในการจะตัดสินใจทำอะไรลงไป และเมื่อไรกับความสำเร็จก็จะเกิดความภาคภูมิใจขึ้นมา ในทำนองเดียวกันถ้ารัฐบาลซึ่งเปรียบเสมือนพ่อคอยดูแล และช่วยเหลือท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนลูกอยู่ตลอดเวลา จะทำให้ท้องถิ่นไม่มีความมั่นใจในการดำเนินงาน คิดอยู่เสมอว่าถ้าไม่ใคร่รัฐบาลก็จะเข้าช่วยเหลือ จึงไม่ได้ออกแรงทำ

อย่างเต็มที่ ภายแต่จะรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ซึ่งผิดกับ
 รัฐบาลที่มอบอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้กับประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง
 โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือในบางกรณี ท้องถิ่นจะเกิด
 ความภูมิใจ และบากบั่นพยายามเพื่อให้ความเจริญเกิดขึ้นกับท้องถิ่นของคนในเ้ามาก
 ที่สุดเท่าที่จะทำได้

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสูง
 เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว พื้นฐาน
 การปกครองท้องถิ่นมั่นคงมาก ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาทำให้เข้าใจถึงระบบการ
 ปกครองตนเองว่าตนมีขอบเขตในการมีส่วนร่วมแค่ไหน และเรียกร้องเพื่อใช้สิทธินั้น
 การครองชีพของประชาชนอยู่ในขั้นที่ตัวเองเลี้ยงตัวเองได้ จึงสามารถใช้จ่ายเพื่อ
 ช่วยเหลือในการบำรุงท้องถิ่นได้โดยออกมาในรูปการจัดเก็บภาษี โดยจะเก็บภาษี
 ได้มาก และหลายประเภท ผิดกับประเทศซึ่งมีเศรษฐกิจที่รายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง
 จะเก็บภาษีได้ค่าไปค้ำย เมื่อประชาชนรู้จักสิทธิ รู้จักหน้าที่ ทำให้รัฐบาลเบาใจ
 สามารถปล่อยให้ปกครองตนเองได้ โดยเป็นแค่เพียงผู้คอยดูแลอยู่ห่าง ๆ ควบคุม
 นโยบายเพื่อมิให้ท้องถิ่นกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป และคอยช่วยเหลือในกรณีที่ท้องถิ่น
 ร้องขอ

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาในกรณีประเทศไทย แต่เดิมมีการปกครองแบบ
 สมบูรณาญาสิทธิราช มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มี
 การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย
 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างกระตั้นหัน ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงทาง
 วิวัฒนาการ ทำให้รากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่มั่นคง ถึงแม้จะมีรูป
 แบบเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ความเชื่อและแนวความคิดของ
 ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เป็นผลทำให้ผู้กุมอำนาจทางการ
 ปกครองสามารถใช้อำนาจเด็ดขาดในทางปฏิบัติได้ ซึ่งก็ไม่ผิดกับสมัยราชาธิปไตยนัก

จากระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมระยะเวลา ๔๖ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๑๒ ฉบับ มีการเลือกตั้งทั้งสิ้น ๑๑ ครั้ง และมีรัฐบาลทั้งสิ้น ๓๘ คณะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดเสถียรภาพทางการเมืองเป็นอย่างมาก สาเหตุเนื่องมาจากระบบการเมืองไทยเรชาคฤคณการณั และวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย ฉะนั้น การที่จะนำวิธีการมาใช้โดยไม่ปรับพื้นฐานที่รองรับให้ใกล้เคียงกัน จึงต้องประสบกับความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

เมื่อกลไกทางการเมืองการปกครองระดับชาติ ไม่อยู่ในสภาวะที่มั่นคงแล้ว การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นก็ยวมคลอนแคลนไปด้วย ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารยังมีวิถีชีวิตที่เป็นระบบศักดินามาแต่ดั้งเดิม จะเห็นได้จากข้าราชการมักจะทำตัวเป็นนายของประชาชน ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังคอยการศึกษา ทำให้ไม่สามารถจะแก้ไขปรับปรุงกลไกทางการเมืองไปสู่อการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ตามเจตนารมณ์ที่วางใจไว้

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศต่างก็มีอุดมการณ์ที่จะปลูกฝังรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชน พยายามที่จะกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติ แต่ก็เป็นไปในรูปแบบและหลักการความเป็นจริงแล้วส่วนกลางก็ยังส่งเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมการดำเนินงาน เพราะเกรงว่าถ้าปล่อยให้ประชาชนได้ปกครองตนเองแล้ว จะไม่ได้ผลตามที่รัฐบาลปรารถนาจะให้

จากการเข้าควบคุมและกักคั้นไม่ให้ประชาชนได้แสดงความสามารถในการปกครองตนเอง ทั้ง ๆ ที่รูปแบบที่รัฐบาลได้วางไว้เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในที่สุดเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ กลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชน ก็โค้วมตัวเขาคอสูเพื่อให้เกิดมาซึ่งประชาธิปไตย อันมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจนเป็นผลสำเร็จ ภายหลังจากที่ได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่แล้ว แทนที่

จะมุ่งไปสู่การ เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กลับตรงกันข้าม ได้เกิดมีการ เรียกร้อง และใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขต ซึ่งได้นำไปสู่ความไม่สงบสุขของบ้านเมือง และ กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทำให้การปกครองในระบบ ประชาธิปไตยล้มลุกคลุกคลานอีก ดังนั้นในวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้เกิดมี การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้น โดยการนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ โดย ให้เหตุผลในการ ปฏิรูปการ ปกครองครั้งนั้นว่ามีกลุ่มบุคคลประกอบด้วยนิสิตนักศึกษาบางกลุ่ม ได้กระทำการ หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ภายใต้การสนับสนุนของรัฐมนตรีบางนาย และ นักการเมืองบางกลุ่ม เพื่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้น มีการใช้อาวุธสงครามเข้าต่อสู้ กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานการณ์โดยทั่วไปก็เริ่มเลวลง จนเกิดความระส่ำระสาย ถึงแม้ว่ามีรัฐสภาอยู่ แต่นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็แตกแยกกันไม่ยึดอุดมคติ ของพรรค และไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนไว้วางใจให้ ซึ่งเป็นการพินัยที่ ระบบประชาธิปไตยจะดำเนินการ ไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อคณะปฏิรูป ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลได้ ก็ไว้วางใจให้กับรัฐบาลพลเรือเอก อภิบาลยานินทร ภัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

หลังจากที่ได้ตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ นายยานินทร ภัยวิเชียร ได้วางแผน การพัฒนาประเทศเป็น ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนที่ ๑ ปี เพื่อปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ โดยเห็นความสำคัญในการกระจายอำนาจเพื่อให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

ในระยะเวลาช่วง ๑ ปีแรก รัฐบาลจะพยายามมุ่งพัฒนาทุกด้าน เพื่อเป็น การปรับพื้นฐานทาง ๆ โดยเน้นหนักในด้านการสวัสดิการของประชาชน และ การศึกษา เพราะ เห็นว่า เป็นสิ่งสำคัญในการปลูกฝังอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไป

ในระยะเวลาช่วง ๑ ปีที่สอง จะเริ่มพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยให้มี รัฐสภา ซึ่งจะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกจะได้รับเลือกจาก ประชาชน และวุฒิสภา สมาชิกจะได้รับเลือกแต่งตั้ง โดยให้ทั้งสองสภาใช้อำนาจ

เท่าเทียมกัน จะเห็นได้ว่าในระหว่าง ๔ ปีที่ล่วงนี้ รัฐบาลไทยได้ให้ประชาชนมีบทบาท ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ในระยะเวลาช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ให้มากขึ้น พร้อมกับลดอำนาจของวุฒิสภาเท่าที่จะทำได้ ซึ่งทำให้เห็นว่าประชาชน มีสิทธิมากขึ้นในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการบริหารงานแผ่นดิน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง (สภาผู้แทนราษฎร) จะมีบทบาทมากกว่าผู้ได้รับแต่งตั้ง (วุฒิสภา) ซึ่งถ้าประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานเมืองเป็นอย่างดีแล้ว วุฒิสภา จะมิได้อยู่ต่อไปหรือไม่ก็ออกไปก็ได้

จากหลักการ กระจายอำนาจของนายเฮนรี แมคคิก (Henry Maddick) ซึ่งได้วางหลักการไว้ ๓ ขั้นตอน ขั้นแรก รัฐบาลจะเชื้อเชิญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครอง โดยที่ประชาชนยังมิได้ปฏิบัติภารกิจทางการเมือง ขั้นที่สอง รัฐบาลจะร่วมมือประสานงานกับการปกครองท้องถิ่น เมื่อการ เมืองของประเทศเจริญขึ้น และรัฐบาลก็จะปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ขั้นที่สาม รัฐบาลเป็น แต่เพียงผู้เดียวไม่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะเป็นสิทธิของประชาชน ในการที่จะตัดสินใจดำเนินการบริหารงานด้วยตนเอง รัฐบาลจะเป็นเพียงผู้คอยดูแล ให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

ถ้าจะนำหลักการ กระจายอำนาจของ นายเฮนรี แมคคิก (Henry Maddick) ซึ่งได้วางหลักการไว้ ๓ ขั้นตอนดังกล่าวมาปรับกับนโยบายของ นายมานิพร ทรัพย์เจริญ จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกัน ซึ่งรัฐบาลชุด นายมานิพร ทรัพย์เจริญจะนำ ประเทศไทยไปสู่ระยะที่ ๓ ที่นายเฮนรี แมคคิก ได้วางไว้เช่นกัน โดยปรับปรุงพื้นฐาน ในระยะที่ ๑ และระยะที่ ๒ ให้ดีขึ้น แลหาระยะที่ ๑ และระยะที่ ๒ นั้น ประเทศไทยเราได้มานานแล้วทั้งสิ้น แต่พื้นฐานยังไม่ถึงขั้นที่จะก้าวไปสู่ระยะที่ ๓ ได้

หลังจากที่รัฐบาลของ นายมานิพร ทรัพย์เจริญ ได้เข้าบริหารประเทศ ตามขั้นตอนระยะแรก ที่วางไว้ และพยายามที่จะนำประเทศไทยให้ก้าวไปสู่ระยะที่ ๒ ให้ได้

ความเจตนาที่ว่างไว้ แต่ปรากฏว่าไม่สามารถจะดำเนินการได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เป็นต้นว่า คณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลไม่สามัคคีกัน หวังประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าของประเทศชาติ ความไม่เด็ดขาดของคณะรัฐบาล ทำให้เศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็วสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน เป็นนโยบายที่ค่อย ๆ ปฏิรูปฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนใหม่ เปรียบเสมือนสอน ก. ไก่ ให้กับเด็กมัธยม ซึ่งก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายและเชื่องช้า เพราะสิ่งต่าง ๆ ที่รัฐบาลพยายามจะมอบให้ นั้น ประชาชนได้รับทราบมาแล้ว เป็นเวลา ๔๐ กว่าปี ถึงแม้พื้นฐานจะไม่แน่นแต่ก็พอจะมีความรู้อยู่บ้าง

จากความล่าช้าไม่เด็ดขาด และความไม่สามัคคีกันในระดับผู้บริหาร ทำให้ประชาชนเบื่อหน่าย จนรัฐบาลไม่สามารถจะบริหารงานไปได้ ความเจตนาที่ว่างไว้ในที่สุด ก็เกิดการปฏิวัติขึ้น ภายใต้การนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ โดยมีเหตุผลว่า เกิดความแตกแยกความสามัคคีในหมู่ข้าราชการประชาชน และตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ๆ ละ ๘ ปีนั้น เป็นระยะเวลาอันเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และได้มีรัฐบาลชุดใหม่เกิดขึ้นภายใต้การนำของ พลเอก เกียกศักดิ์ ฐมนันทน์ ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐบาลชุดก่อน โดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งทำให้มองเห็นภาพที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอีกครั้งหนึ่ง

ถึงแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ก็ตาม ถ้าหากไม่ปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ เป็นต้นว่า การให้การศึกษาแก่ประชาชน, การวางตัวของข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องเข้าไปทำงานร่วมกับประชาชน, การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง ผลที่ออกมาก็คงจะเหมือนที่ผ่านมา ๆ มา คือ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตามรัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลซึ่งเข้ารับการแต่งตั้งขึ้นส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ย่อมมีความชำนาญงาน ประกอบกับการเด็ดขาดของคณะรัฐบาล จะมีผล

อย่างนั้นที่สุดก็เป็นการแก้วิกฤตการณ์ที่น่าจะเป็นภัยแก่ประเทศไทยในช่วงก่อนที่จะเข้ามาบริหารหน้าที่ และเป็นการชี้แนะแนวทางปฏิบัติให้กับประชาชนก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปในเร็ว ๆ นี้

สำหรับการปกครองท้องถิ่น ประเทศไทยเรามีการวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลายรูป คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร ที่ผ่านมา หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ได้แปรไปตามความเปลี่ยนแปลงของโลกทางการเมืองระดับชาติ รัฐบาลกลางเข้าควบคุมทำงานอยู่อย่างมาก ทำให้ไม่สามารถจะเป็นแหล่งฝึกฝนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นได้ หากมีการแก้ไขปรับปรุงในด้านการจัดองค์กร การจัดสรรรายได้เพื่อสามารถจะบริหารงานของตนเองได้สะดวก มีอิสระในการดำเนินงานที่รัฐบาลมอบหมายให้แล้ว หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะสามารถเป็นแหล่งฝึกฝนประชาธิปไตย เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี รูปโครงสร้างต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไทยจะได้อธิบายไว้ในบทที่ ๔

อย่างไรก็ตามการพิจารณาแก้ไขปัญหาคำณการเมืองการปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความเป็นมาในคึกคักของประเทศ เพราะประเทศไทยมีวิวัฒนาการทางด้านการเมืองการปกครองอันยาวนานนับพันปี ค่านิยมต่าง ๆ ของคนไทยยังฝังแน่นอยู่กับระบบการปกครองแบบเก่า ๆ ซึ่งยากต่อการพัฒนาให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยได้ ดังจะศึกษารายละเอียดต่อไปในบทที่ ๓.