

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดการกระจายอำนาจปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐมอบหมายอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์การอันมิใช่ส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง (พรชัย รัตมีแพทย, 2535:36)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หรือที่เรียกว่า มัชยมวิภาค หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศ จากส่วนกลางบางส่วนโอนไปให้ประชาชนฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง (อุทัย หิรัญโต, 2523:5)

ความหมายของการกระจายอำนาจตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม

แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ (ชำนาญ ยุวบูรณ์, 2503:8-9) “การกระจายอำนาจตามอาณาเขต” (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบหมายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

“การกระจายอำนาจตามกิจการ”(Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

การพิจารณาความหมายของ “การกระจายอำนาจ” อาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบ คือ (พรชัย รัตมีแพทย, 2530:31-32)

1. “การกระจายอำนาจการบริหาร” (Administrative Decentralization) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่หรือโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of Authority) หรือการแบ่งอำนาจ

(Deconcentration) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยราชการระดับต่างๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินกิจการสาธารณะบางอย่างแทนราชการ (Privatization)

คำอธิบายหนึ่งของการกระจายอำนาจบริหาร คือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ซึ่งเป็นข้าราชการบริหารส่วนกลาง มีรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงาน และเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจัดตั้งองค์การในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น โดยแต่งตั้งราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติงานในองค์การภูมิภาค พร้อมกับมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งจัดการโดยหน่วยงานส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมอบกิจการบางอย่างให้องค์การอื่นจัดทำ เช่น ให้เอกชนดำเนินการหรือจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นมาใหม่ แล้วมอบกิจการบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องไปให้ดำเนินการ และมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจการเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างมีอิสระ โดยรัฐไม่มีอำนาจนั้นอีกต่อไปและไม่กำหนดให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง คงมีแต่เจ้าหน้าที่สนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น

2. “การกระจายอำนาจทางการเมือง”(Political Decentralization)เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่างๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ ประชาชนในองค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น โดยลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภูมิภาคจนถึงไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในที่สุด

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523:16-17)

1) มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารจาก

ส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นท้องถิ่น หมายถึง เป็นคนพื้นที่ นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีการเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ย่อมมีจุดแข็งหรือข้อดีอยู่ 3 ประการ คือ (จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย, 2533: 21)

1. ทำให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นบริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นก็ได้ มอบให้ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักมากอยู่แล้ว เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ถ้าจะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรง และเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คือ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจในการที่จะให้บริการแก่ประชาชน เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วเป็นการส่งเสริม และพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครองมีอยู่ 4 ประการ (วิทยา นภาศิริกุล, 2521:8-9)

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากการกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายซึ่งจะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนเองฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมไป

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสม กล่าว คือ จะถือพรรคพวก การใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้าม หรือราษฎรที่ไม่เป็นพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าการถูกปกครองโดยส่วนกลางและท้องถิ่นเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่พอใช้จ่าย

พิจารณาหลักการกระจายอำนาจปกครองดังกล่าว พบว่าการกระจายอำนาจนั้นเป็นพื้นฐานของการบริหารประเทศที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทั้งยังเป็นรากแก้วของการเสริมสร้างการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แนวความคิดการจ้ดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ได้มีผู้ให้ความหมายและกล่าวถึงไว้มากมาย ทั้งนักวิชาการทางด้านการศึกษาชาวไทย และชาวต่างชาติ นักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ที่น่าสนใจ คือ

จอห์น เจ คลาร์ก (John J. Clarke) ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง “หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง”(John J. Clarke, 1957:1)

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A Robson) ได้ให้ความหมายคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ (William A Robson, 1953:574)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายไว้ว่า “ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบราชการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การจ้ดตั้งนี้ถูกควบคุมโดยรัฐ แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535:11)

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523:2)

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายที่นักวิชาการต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้ข้างต้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539:26-27)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตย เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย(Legal Rights)ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย



การจัดรูปแบบ โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น สามารถแบ่งเป็นลักษณะต่างๆ ได้ดังนี้

1. การจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับหน่วยการปกครอง ของประเทศ

ในการจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับหน่วยการปกครองของประเทศจะจัดแบ่งออกตามลำดับความสำคัญจากหน่วยการปกครองระดับใหญ่ไปหาระดับรองๆ ลงไป ซึ่งสามารถกำหนดได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1) การจัดรูปแบบตามรูปแบบการปกครองรัฐเดี่ยว

การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามแบบการปกครองรัฐเดี่ยว เป็นการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ยึดหลักการพื้นฐาน ภายใต้กรอบการปกครองรัฐเดี่ยว ซึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในด้านการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ การมอบอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นเกิดจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจเป็นขั้นตอน ตามสายการบังคับบัญชา (อานนท์ อาภาภิรม, 2528: 21)

การจัดโครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ยึดรูปแบบอันแสดงถึงความสัมพันธ์ของหน่วยย่อยต่างๆ ตามรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยวได้อย่างชัดเจน ประเทศฝรั่งเศสได้จัดแบ่งหน่วยการปกครองย่อยของประเทศออกเป็นจังหวัด (Department) โดยในแต่ละจังหวัดจะแบ่งหน่วยการปกครองย่อยลงไปอีกคือ อำเภอ (Arrondissement) และภายในแต่ละอำเภอจะแบ่งหน่วยการปกครองย่อยออกเป็นตำบล(Canton) โดยภายในจังหวัดและอำเภอจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายในติดต่อกันเต็มไปหมด ซึ่งหน่วยการปกครองเหล่านั้นเริ่มจากระดับล่างสุด คือ เทศบาล ต่อมา คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสภามณฑล การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระไม่ขึ้นตรงต่อกัน รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอไปประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่บริหารปกครองตนเอง โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะมีประธานสภาจังหวัด และสภามณฑลจะมีประธานสภามณฑลเป็นผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง ถึงแม้หน่วยการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสจะมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะตามกฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ยื่นฟ้องถ้าเห็นว่าการดำเนินการของ

ท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลางของประเทศฝรั่งเศส มีความเป็นอิสระบนพื้นฐานการกระจายอำนาจปกครองได้อย่างเหมาะสม และชัดเจน หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การประสาน การกำกับดูแลของรัฐตามแบบการปกครองรัฐเดี่ยว โดยรัฐเดี่ยวในปัจจุบันนี้นอกจากฝรั่งเศสแล้ว ยังมีประเทศต่างๆ ได้แก่ อังกฤษ ไทย ญี่ปุ่น

1.2) การจัดรูปแบบตามรูปแบบการปกครองสหพันธรัฐ

การจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามแบบการปกครองสหพันธรัฐหรือรัฐรวม เป็นการจัดรูปแบบโดยยึดหลักตามลักษณะของสภาพท้องถิ่น การปกครองแบบสหพันธรัฐ หน่วยการปกครองจะแบ่งออกได้เป็นรัฐบาลกลางและมลรัฐ ซึ่งมลรัฐต่างๆ ไม่ใช่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ จะอยู่ในแต่ละมลรัฐ ซึ่งเห็นได้จากการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ที่มีมลรัฐต่างๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ แฝงตัวอยู่โดยมีลักษณะที่มีความแตกต่างกัน ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, 2525)

1.2.1 County เคาน์ตี เป็นหน่วยการปกครองย่อยของมลรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุด กระจายตัวส่วนมากในพื้นที่ชนบท (rural area) ในมลรัฐหนึ่งอาจมีจำนวน County มากน้อยต่างกันไปตามสภาพและขนาดของมลรัฐ การบริหารงานจะมีคณะกรรมการ (Country Boards) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย โดยมีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบ คือ นายอำเภอ (Sheriff) และเจ้าหน้าที่อื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่ทางกฎหมาย เป็นต้น

1.2.2 Towns หรือ Townships เป็นหน่วยการปกครองระดับเล็ก ซึ่งมีอยู่ในเมืองเล็กๆ ที่เป็นสภาพชนบท ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐในการประเมินและจัดเก็บภาษี และเป็นหน่วยในการจัดการเลือกตั้งการปกครองมีการเลือกตั้งคณะกรรมการเรียกว่า Board of Supervisors

กล่าวโดยทั่วไปแล้วรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ (Charter) ได้ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้แล้วรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐได้บัญญัติสิทธิของประชาชนในมลรัฐต่างๆ เลือกเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยเสนอความเห็นต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ทำประชามติรับรอง เมื่อทำการดังกล่าวแล้วก็สามารถที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ

2. การจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยพิจารณา

จากเขตพื้นที่สภาพชุมชน

การจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยพิจารณาจากเขตพื้นที่สภาพชุมชนเป็นลักษณะที่ทำให้เกิดความแตกต่างกัน ในหน่วยงานการปกครองหรือโครงสร้างและรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ซึ่งได้แบ่งสภาพของพื้นที่ต่างๆออกเป็นชุมชนเมือง(Urban) ชุมชนชนบท(rural)นอกจากนี้ชุมชนเมืองยังแบ่งเป็นชุมชนเมืองใหญ่(Cities) ชุมชนเมืองมหานคร (Metropolitan) และชุมชนที่เป็นแอ่งมหานคร (Megalopolis) (Milton C.Cummings, Jrand David wise,1971:659-662)

2.1 เมือง (Urban Area)

คำว่าเมืองนั้น โดยปกติแล้วจะเกิดจากลักษณะของความเป็นเมือง (Urbanization) คือ มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เช่น มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม มีคนอยู่อาศัยเป็นจำนวนมากและมีอัตราเพิ่มขึ้นของประชากรขึ้นเรื่อยๆ โดยการเกิด การอพยพเคลื่อนย้ายและจากสภาพของการมีประชากรอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีตลาด มีโรงเรียน โรงพยาบาล สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้นระบบการให้บริการต่างๆ ก็เกิดขึ้น พร้อมทั้งเกิดความจำเป็นในการจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เกิดมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น การจัดการบริหารการปกครองเมืองก็เกิดความจำเป็นตามมา

เมืองนั้นจะมีลักษณะที่ขนาดตั้งแต่ระดับเมืองธรรมดาไปถึงเมืองใหญ่ ที่เป็นมหานคร (Metropolis) ซึ่งลักษณะของความเป็นเมืองนั้น จะยึดหลักเกณฑ์จำนวนประชากรหรือความหนาแน่นของประชากร และคุณสมบัติอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้น แนวความคิดเกี่ยวกับคำว่า เมืองพอจะอธิบายได้ตามเกณฑ์ของประเทศต่างๆ กำหนดขึ้นดังนี้ (Noel P.Gist and L.A. Halbert, 1956:4)

สหรัฐอเมริกา ความหมายของคำว่าเมือง คือ บริเวณที่มีประชากรอยู่ตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป

ประเทศคองโก ความหมายของเมือง คือ ท้องที่มีประชากรอยู่ 2,000 คนขึ้นไป และประเทศส่วนใหญ่มีได้มีอาชีพทางเกษตรกรรม

ประเทศญี่ปุ่นให้ความหมายคำว่าเมือง คือ บริเวณที่มีประชากรอยู่หนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน ขึ้นไป

ประเทศไทยโดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตได้ให้ความหมายของคำว่า “เมือง” ว่า หมายถึง “ที่ที่มีประชาชนหนาแน่นและเป็นศูนย์กลางของการเมืองการบริหาร”

สำหรับชุมชนเมืองโดยปกติจะจัดการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลกันทุกประเทศ แม้แต่ประเทศไทยชุมชนเมืองอย่างแท้จริง ก็ได้จัดให้มีการปกครองระบบเทศบาลขึ้นมาตั้งแต่ปี 2476 ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันนี้ เทศบาลในประเทศไทยทั้งหมดมี 145 แห่ง นอกจากนี้ระบบการปกครองชุมชนเมืองเป็นรูปแบบเทศบาลนั้น เมืองขนาดใหญ่ เช่น มหานครนิวยอร์ก มหานครลอนดอน ปารีส โตเกียว เหล่านี้ก็ได้มีการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปจะเป็นได้ว่าสภาพของท้องถิ่นที่มีลักษณะของความเป็นเมือง จะต้องประกอบด้วย

1. สภาพของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น
2. สภาพของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ ประกอบอาชีพทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นส่วนใหญ่ จะมีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมน้อยมาก
3. สภาพของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นอยู่ในขอบเขตการปกครองของหน่วยการปกครอง ใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่น
4. สภาพท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นจะต้องมีความเจริญ โดยสังเกตได้จากความเจริญด้านวัตถุ มีบ้านเรือนหนาแน่นเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

2.2 ชนบท

คำว่า ชนบท นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า “ชนบทก็คือบ้านนอก” นั่นเอง สภาพบ้านนอกนั้นโดยปกติจะสะท้อนให้เห็นความเป็นอยู่ในลักษณะสังคมเกษตรกรรมห่างไกลจากศูนย์กลางทางการเมืองการบริหาร มีความสัมพันธ์ความเป็นอยู่อย่างเป็นกันเอง

นอกจากนี้ คำว่า ชนบท ยังมีความหมายซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า “สภาพความเป็นอยู่ของชุมชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและชนบทก็คือ ท้องถิ่นที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย ความแตกต่างทางสังคม หรือความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในฐานะความเป็นอยู่ไม่ปรากฏ ผู้คนส่วนมากมีอาชีพเกษตรกรรม (Julius Gould and William L.Kolb, 1965)

ลักษณะความเป็นอยู่สภาพชนบทนี้ การปกครองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้จะมีอำนาจในการปกครองตนเอง แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา เขตชนบทส่วนใหญ่อยู่ในเขตความดูแลรับผิดชอบของ County ประเทศไทยเช่นเดียวกัน การปกครองในพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่อยู่ในความกำกับดูแลรับผิดชอบของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ แฝงอยู่ในเขตพื้นที่ ในการปกครองเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทำการปกครอง และมีข้าราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแล ให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย

3. จัดการรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ

การจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันก็ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ รูปแบบที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่เทศบาลในประเทศอังกฤษ ได้จัดรูปแบบหรือโครงสร้างโดยให้ความสำคัญกับสภาท้องถิ่น และสภามีอำนาจในการบริหารก็โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการ เป็นหลักทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ คือ เป็นระบบเทศบาล ทั้งนี้เห็นได้ถึงความสอดคล้องกับการเมืองการปกครองของประเทศ กล่าวคือ อังกฤษเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐบาลในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) สำหรับในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบสอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศ ภายใต้ระบอบรัฐสภาที่มีอังกฤษเป็นแม่แบบมากที่สุด

4. การจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศ

ในการจัดรูปแบบ และโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศนั้น จะมีลักษณะที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐที่จะกระจายอำนาจมากหรือน้อย ซึ่งพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ หากเป็นการกระจายอำนาจมากหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองมากโดยไม่ถูกควบคุมจากรัฐ รัฐเพียงแต่กำกับดูแลการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ และพนักงานท้องถิ่นทำการบริหารงาน เห็นได้จากหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถที่จะดำเนินกิจการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เป็นการกระจายอำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้มีอำนาจตัดสินใจการดำเนินงานด้วยตนเอง หน่วยราชการเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น

นอกจากนี้ หากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลเป็นในลักษณะยังคงให้หน่วยราชการเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจน้อย ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งอาจเกิดจากเพื่อความเป็นเอกภาพของการปกครองประเทศ ในภาวะการณ์ที่ประเทศกำลังมีปัญหาคความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง

5. การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากหรือน้อย

นอกเหนือไปจากข้อพิจารณาที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่า จะต้องสอดคล้องกับสภาพชุมชนต่างๆ และรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น จะมีส่วนสัมพันธ์กับระบบการเมืองการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีโครงสร้างรูปแบบอย่างไร ยังอาจจะขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลด้วยเป็นประการสำคัญ

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว แนวความคิดในการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจจัดได้ในรูปแบบที่เน้นการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นตัวแทนของประชาชน ดำเนินการ (Representative Local Government) กับการปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ (Non-Representative Local Government) (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2525)

5.1 การปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนประชาชนดำเนินการ

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนประชาชนดำเนินการนี้ ได้แก่ ลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็น Local Self Government กล่าวคือ ได้จัดให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เช่น สภาท้องถิ่น (Local Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) ต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าจะใช้ในระบบรัฐบาลโดยรัฐสภา เช่น มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนและพรรคหรือบุคคลที่กุมเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเป็นผู้จัดตั้งฝ่ายบริหาร คือ เป็นนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกับระบบเทศบาลไทยและฝรั่งเศส นอกจากนี้ในบางประเทศอาจจะใช้ระบบแยกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ระบบการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลก็อาจจะใช้ระบบนายกเทศมนตรีและสภา กล่าวคือ มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีพร้อมๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาเทศบาล

5.2 การปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการนั้น เป็นไปตามแนวความคิดในการแบ่งอำนาจทางการเมือง เพราะอาจเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ยังสงวนอำนาจ หรือยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนดำเนินการเอง รัฐบาลก็อาจจัดในรูปแบบของการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปดำเนินการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เช่น ประเทศไทย การจัดระบบการ

ปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและอำเภอในบางส่วนเป็นไปในลักษณะของข้าราชการ ที่ได้รับแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งระบบการปกครองดังกล่าวนี้เรียกว่า Local State Government

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในแต่ละประเทศนั้น การจัดรูปแบบ และโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะถืออย่างใดอย่างหนึ่งเด็ดขาดหาได้ไม่ เพราะย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นในบางประเทศก็อาจใช้วิธีผสมผสานระบบต่างๆ เข้าด้วยกันก็แล้วแต่นโยบายของแต่ละรัฐบาลในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

แนวความคิดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน แนวความคิด IGR (Intergovernmental relations) หรือแนวความคิดการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองมีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ

IGR เป็นแนวความคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การเลือกเอา นโยบายไปปฏิบัติและกระบวนการที่เป็นผลกระทบต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง ค.ศ 1930 สมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดีลาโน รูสเวลท์ ซึ่งได้กำหนดนโยบาย New Deal หรือที่เรียกว่า “การดำเนินการอย่างใหม่ต่อประชาชนอเมริกัน” ได้แก่ มาตรการในรูปกฎหมายต่างๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และดำเนินการเพื่อสวัสดิการของประชาชน IGR ได้ใช้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลางต่อรัฐต่างๆ (federal-state), รัฐบาลกลางต่อรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (federal-Local), รัฐต่อรัฐต่างๆ (interstate) เขตแดน (regional) และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น (interlocal relationships) เพื่อประสานงานกันในการกระจายทรัพยากร การดำเนินกิจการต่างๆ ร่วมกัน อันเป็นประโยชน์โดยประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการมีส่วนร่วมปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ในปัจจุบันนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ดังเช่นมหานคร (Metropolis) ที่ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประสบปัญหาความซับซ้อนในด้านพื้นที่และการบริหารงาน แนวความคิด IGR มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นการเชื่อมโยงผลประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้การดำเนินการในด้านต่างๆ บรรลุผลตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยกำหนดทางเลือกในการนำนโยบายไป

ปฏิบัติใช้ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แก่หน่วยการปกครองในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ตามแนวความคิด IGR สามารถ แบ่งเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ (Deil s. Wright,1978)

1. แบบแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (Separated-Authority Model)

เป็นรูปแบบที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐต่างๆ ว่าเป็นการเฉพาะ โดยแบ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นอิสระจากกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอยู่ภายในแต่ละรัฐ โดยรัฐมีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแลรวมทั้งบังคับบัญชา การปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นให้ไปตามนโยบายที่รัฐกำหนด

2. แบบรวมอำนาจหน้าที่ (The Inclusive-Authority Model)

การรวมอำนาจหน้าที่เป็นรูปแบบที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐต่างๆ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากหรือน้อยลดล้นกันไปตามลำดับ โดยอาจเป็นการลดอำนาจของรัฐหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการขยายอำนาจรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว หรือขยายอำนาจรัฐบาลกลางไปพร้อมกับรัฐและหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ทฤษฎีเกมส์ (Game Theory) เป็นการกำหนดทางเลือกในการดำเนินนโยบายระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- 1) ฝ่ายหนึ่งจะได้รับประโยชน์สูงสุด และอีกฝ่ายหนึ่งจะเสียประโยชน์น้อยที่สุด
- 2) วิธีที่ฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์ และอีกฝ่ายหนึ่งจะเสียประโยชน์
- 3) ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์

จากลักษณะทั้ง 3 อย่าง เป็นส่วนสำคัญที่นำไปประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่รัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่น การรวมอำนาจหน้าที่นี้ รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในการบังคับบัญชาควบคุมรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีระบบราชการเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน

3. แบบซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ (The Overlapping-Authority Model)

เป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานซ้อนกันเป็นส่วนใหญ่ ในบางส่วนของการดำเนินจะเป็นอิสระจากกัน การปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง รัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมี ความสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของการต่อรอง (Bargaining) แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือตกลงร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากร เช่น งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการ ในการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อาจก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือกัน หรือการแข่งขันกันของหน่วยการปกครอง รวมทั้งเป็นเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐต่างๆ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จากลักษณะทั้ง 3 ประการ เป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิด IGR ที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ตามสภาวะการณ์ ซึ่งมีความยืดหยุ่นและเป็นกลาง และทันต่อยุคสมัย เป็นรูปแบบใหม่ (New Style) ที่ใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความซ้ำซ้อนกันในพื้นที่ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน แนวความคิด IGR เป็นส่วนหนึ่งที่ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าว การปกครองมหานครของสหรัฐอเมริกาได้นำแนวความคิดนี้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เนื่องจากในเขตมหานครเต็มไปด้วย เทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน แต่ละแห่งต่างวางกฎข้อบังคับขึ้นใช้ภายในเขตการปกครองของตน การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดความร่วมมือ และประสานงานกันย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากและสับสน ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพและสิ้นเปลือง จึงได้มีมาตรการที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อใช้แก้ไขปัญหในเขตมหานคร คือ (ไพบูลย์ ช่างเรียน, 2516 : 59-62)

(1) การร่วมมือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น (The Cooperative Approach)

การร่วมมือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การที่รัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการปกครองภายในเขตมหานครหาทางร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นการร่วมมือโดยการทำสัญญาเข้าดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจเป็นการตกลงร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการ หรืออาจเป็นการตกลงโดยมีการทำสัญญาเป็นหนังสือก็เป็นได้ สำหรับการตกลงร่วมมือกันนี้อาจเป็นเรื่องที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นตกลงเกี่ยวกับการจัดบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายทั่วไป ซึ่งจัดทำเป็นโครงการรวมตลอดเขตมหานคร

1.1 การตกลงกันระหว่างหน่วยการปกครองในการจัดทำบริการ (Intergovernmental Sales of Services)

เป็นการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ตกลงร่วมมือกันจัดบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ อาจเป็นการร่วมมือกันโดยการมอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น หรืออาจเป็นเรื่องที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน โดยจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้น ดำเนินการร่วมกัน หรืออาจเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นสัญญาว่าจะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน เช่น การช่วยเหลือในกรณีเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งได้รับความนิยมในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยส่วนใหญ่แล้วท้องถิ่นได้ร่วมมือกันดำเนินงานเกี่ยวกับการสาธารณสุข การประเมินภาษี การเก็บภาษี การควบคุมนักท่องเที่ยว และการให้บริการกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

1.2 การสร้างกลไกเพื่อเปิดโอกาสให้ทำความตกลงแสดงความเห็นชอบร่วมกันในเรื่องนโยบายที่เกี่ยวกับพื้นที่อาณาเขตส่วนรวม โดยการจัดตั้งสภานครหลวง (Metropolitan Council) เพื่อใช้เป็นแหล่งอภิปรายปรึกษาหารือ เพื่อหาทางสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในมหานคร ซึ่งสภามหานครไม่มีหน้าที่ในการบริหาร และไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาของเขตมหานครแต่อย่างใด หากแต่ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาและให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองกล่าว คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถร่วมมือกัน บริหารงานและวางแผนงานได้กว้างขวางโดยไม่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะเขตอำนาจปกครองภายในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งยังจัดปัญหาการทำงานซ้อนกันของท้องถิ่นอีกด้วย อย่างไรก็ตามอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้หลายประการ คือ

1. เกี่ยวกับการปฏิบัติแผนดำเนินงาน เพราะเหตุว่าการรวมกันเป็นความสมัครใจกิจการใดจะขัดผลประโยชน์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่ง ท้องถิ่นใดจนไม่อยู่ในฐานะที่จะตกลงกันได้ก็จะไม่มีทางดำเนินการหรือบังคับให้รับภาระนั้นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมเสียสิทธิในการตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของตนเอง

2. การดำเนินการตามโครงการบางอย่าง ถ้าขาดการประสานงานจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดแล้วก็จะไม่มีทางดำเนินการได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับภาวะทางการเมืองคลั่งเป็นเรื่องยากที่จะตกลงกันโดยอาศัยความสมัครใจ

(2) การกำหนดให้มีรัฐบาลท้องถิ่นเดียวทำหน้าที่รับผิดชอบ (The One Government Approach)

เป็นแนวคิดที่ใช้แก้ไขปัญหาคือการทำงานซ้อนกัน อันเกิดขึ้นเนื่องจากมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งการแก้ไขอาจทำได้หลายวิธี คือ

2.1 การผนวกพื้นที่เข้าไว้ในเขตเทศบาล (annexation) หมายถึง การขยายเขตเทศบาลให้กว้างขวางขึ้น โดยการผนวกเอาพื้นที่บริเวณใกล้เคียงที่อยู่ในเขตเทศบาลอื่นเข้ารวมไว้ในเขตเทศบาล

2.2 การรวมเทศบาลเข้ากับการปกครองเคาน์ตี (City-County Consolidation) วิธีนี้เป็นการรวมเทศบาลเข้ากับการปกครองเคาน์ตี ที่อาจรวมตัวกันในลักษณะต่างๆ กัน คือ อาจเป็นการรวมตัวและกำหนดให้มีรัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียวทำหน้าที่ปกครองรับผิดชอบ หรืออาจเป็นการรวมกันระหว่างเทศบาลกับเคาน์ตี แต่ขณะเดียวกันยังกำหนดให้เคาน์ตีมีหน้าที่บางประการหรืออาจเป็นการรวมตัวเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่าง การรวมตัวดังกล่าวนี้ บางครั้งอาจจะ

เป็นการรวมตัวระหว่างเคาน์ตีกับเทศบาลต่างๆ และรวมเอาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเข้าไว้ด้วย

ประโยชน์ของการรวมตัวระหว่างเทศบาลกับเคาน์ตี ก็อาจเป็นไปได้ในลักษณะเดียวกันกับการรวมตัวระหว่างเทศบาล หากแต่ว่าเป็นการรวมที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่า อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาของเขตมหานครวิธีนี้มีข้อจำกัดที่สามารถทำได้เฉพาะเขตมหานคร ซึ่งมีเขตจำกัดอยู่ภายในเคาน์ตีแห่งเดียว ซึ่งถ้าเขตนครหลวงมีเขตพื้นที่ครอบคลุมมากกว่าเคาน์ตีเดียวหรือเป็นเขตระหว่างมลรัฐแล้วการรวมตัวย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาเขตนครหลวงได้ ซึ่งนอกจากนี้ทางมลรัฐอาจมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดมิให้หน่วยการปกครองทั้งสองระดับรวมตัวกัน แม้ในกรณีกฎหมายมิได้กำหนดห้ามไว้ การรวมตัวก็อาจทำได้ยากมักได้รับการคัดค้านจากบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่การงานในเทศบาล ซึ่งจะต้องเสียตำแหน่งหน้าที่เดิมและปัญหาที่สำคัญก็คือไม่ได้รับความไม่เป็นธรรมในการรับภาระด้านภาษี เพราะเทศบาลจะต้องนำเงินค่าภาษีที่เก็บจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนครหลวงไปใช้ประโยชน์ในเขตท้องถิ่นชนบทที่อยู่ในความปกครองเคาน์ตี

(3) การกำหนดให้รัฐบาลสองระดับแยกกันทำหน้าที่รับผิดชอบ (Two Level Approach)

เนื่องจากวิธีการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น และวิธีการกำหนดให้รัฐบาลเดียวทำหน้าที่รับผิดชอบมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาได้ มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาโดยการให้รัฐบาลสองระดับทำหน้าที่รับผิดชอบ โดยให้รัฐบาลระดับหนึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานที่จะต้องทำทั่วตลอดเขตมหานคร ในขณะที่เดียวกันงานที่เป็นเรื่องของท้องถิ่น ก็ปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำ การแก้ไขปัญหารวิธีนี้อาจทำในลักษณะ

3.1 การจัดตั้งเขตการปกครองมหานครทำหน้าที่เฉพาะอย่าง (Metropolitan special district) หมายถึง การกำหนดให้มีหน่วยการปกครองขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับงานบางอย่างทั่วตลอดเขตนครหลวงเป็นพิเศษ ช่วยแก้ปัญหาการทำงานซ้อนกัน และสามารถจัดทำบริการสนองความต้องการของประชาชนได้ตลอดเขตมหานคร แต่อุปสรรคที่สำคัญคือการจัดตั้งเขตการปกครองขึ้นทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความสับสนเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองที่มีรัฐบาลมากมาย และขาดความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

3.2 การโอนงานของเทศบาลไปให้เคาน์ตีจัดการ (Urban County Plan) เป็นการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลเคาน์ตี ซึ่งเดิมเคยรับผิดชอบงานปกครองท้องถิ่นในเขตที่มีลักษณะเป็นชนบท ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของเทศบาล หรือเขตการปกครองทำหน้าที่เฉพาะอย่าง การโอนงานของเทศบาลไปให้เคาน์ตีจัดทำจะต้องแก้ปัญหามหานครได้แต่มีข้อจำกัดตรงที่ว่า วิธีการดังกล่าวได้แก้ปัญหาเฉพาะเขตมหานครที่มีพื้นที่จำกัดอยู่เฉพาะภายใน

เขตเคาน์ตีแห่งเดียว หากมีมากเกินไปกว่านั้นก็ไม่สามารถแก้ไขได้ และนอกจากนี้แล้ว เทศบาลและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเดิมย่อมจะคัดค้านและไม่เห็นชอบด้วยที่จะต้องถูกตัดอำนาจ

3.3 การจัดการปกครองมหานครในรูปสหพันธ์ (Federation plan) เป็นการจัดการปกครองโดยกำหนดหน้าที่รัฐบาลเป็นสองประเภท โดยคำนึงถึงลักษณะของงานแล้ว กำหนดให้มีรัฐบาลแต่ละระดับ รับผิดชอบในงานแต่ละประเภท กล่าวคือ ถ้าเป็นงานที่จะต้องจัดทำทั่วเขตมหานคร รัฐบาลมหานครจะทำหน้าที่รับผิดชอบ แต่หากเป็นงานที่เกี่ยวกับท้องถิ่น เทศบาลยังคงเป็นผู้ดำเนินงานต่อไป การจัดรูปการปกครองจึงมีลักษณะเป็นการปกครองสองระดับคล้ายกันการปกครองสหพันธ์

การแก้ปัญหาโดยวิธีนี้ แม้จะช่วยแก้ปัญหาในเขตมหานครได้แต่ผลเสีย คือ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องถูกลดอำนาจลง นอกจากนี้ในกรณีเขตมหานครเป็นเขตติดต่อกันระหว่าง เคาน์ตีหลายแห่ง การจัดการปกครองในรูปสหพันธ์ย่อมทำได้ยาก

นอกจากวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ท้องถิ่นบางแห่งยังได้ใช้วิธีการแตกต่างออกไป เช่น บางแห่งอาจกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติบังคับใช้นอกเขตเทศบาล ทั้งนี้เพื่อจัดทำบริการสนองความต้องการ หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาล ท้องถิ่นบางแห่งให้วิธีการแก้ไขโดยการกำหนดให้เทศบาลแยกตัวออกจากเคาน์ตี และให้เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบงานภายในเขตเทศบาล นอกจากนี้ที่กล่าวแล้วบางท้องถิ่นได้แก้ไขปัญหาโดยการโอนหน้าที่บางอย่างไปให้รัฐบาลมหานครทำในบางลักษณะ ซึ่งเท่ากับให้มลรัฐรับผิดชอบเกี่ยวกับงานแทนท้องถิ่นในบางลักษณะ เช่น มลรัฐอาจรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดให้มีการประปา วางท่อ แต่ในขณะที่เดียวกันยังคงให้ท้องถิ่นรับผิดชอบเกี่ยวกับการจ่ายน้ำประปา

จากแนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาใช้ในการอธิบายถึง การศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเกิดขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อสนองนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยโดยวิเคราะห์เนื้อหา ข้อมูลประกอบกับทฤษฎี แนวความคิดเป็นการต่อไป