

บทที่ 12

ภูมิศาสตร์รัฐและการปกครองท้องถิ่น (Geography of States and Local Governments)

วัตถุประสงค์

เมื่อนักศึกษาได้ศึกษาและอ่านบทที่ 12 นี้แล้ว นักศึกษาสามารถอธิบายและตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาต่อไปนี้ได้ถูกต้อง

1. ระดับความสำคัญของรัฐเอกราช รัฐเดี่ยว สหพันธรัฐ
2. การจัดการบริหารพื้นที่และทรัพยากรประชากร
3. การปกครองท้องถิ่น ในแบบรูปของรัฐเดี่ยวและสหพันธรัฐ
4. การปกครองท้องถิ่นประเทศสหราชอาณาจักร
5. การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส
6. การปกครองท้องถิ่นประเทศจีน
7. การปกครองท้องถิ่นประเทศเนปาล
8. การปกครองท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา
9. การปกครองท้องถิ่นประเทศอินเดีย
10. การวิเคราะห์ระดับการปกครองท้องถิ่น และการให้บริการสาธารณะ
11. แนวความคิดพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นในรัฐประชาชาติที่มีขนาดและระดับชั้นของหน่วยปกครองที่แตกต่างกัน

บทนำ : ภูมิศาสตร์รัฐและการปกครองท้องถิ่น

วิชาภูมิศาสตร์การเมืองย่อมเกี่ยวพันกับเนื้อหาทางการเมือง บรรดารัฐอธิปไตยในโลกปัจจุบัน (ใน พ.ศ. 2536) นี้มีประมาณ 247 รัฐ และปัจจุบันนี้รัฐอธิปไตยเกิดขึ้นเรื่อยๆ บรรดาประเทศต่างๆ ในโลก ซึ่งต่างมีเอกราชนั้นนับเป็นหน่วยทางการเมืองในระดับประเทศ ในการจัดระบบเนื้อหาทางการเมืองหน่วยใหญ่ที่สุดในปัจจุบันนี้เป็นระดับสังคมโลก ก็ได้แก่ สหประชาชาติ รัฐอธิปไตย ส่วนใหญ่จะเข้าอยู่ร่วมเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ หน่วยสังคมทางการเมืองที่อยู่โดดเดี่ยวนอกสังคมโลกมักจะเป็นรัฐอธิปไตยที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ในทางตรงกันข้ามรัฐอธิปไตยที่เกิดขึ้นใหม่มักจะรับสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ เพราะไม่ต้องการจะอยู่โดดเดี่ยวและต้องการได้รับผลประโยชน์ และการช่วยเหลือจากสหประชาชาติ การรวมกลุ่มของประเทศในระดับรองลงมา ก็ได้แก่ การรวมกลุ่มต่างๆ ตามภูมิภาค เช่น CENTO, NATO, EEC, OPEC, LAFTA, EFTA และ ASEAN เป็นต้น ระดับรองจากนี้ก็คือระดับรัฐอธิปไตยต่างๆ (ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 13)

ในรัฐอธิปไตยเหล่านี้ นอกจากรัฐที่มีเนื้อหาทางการเมืองน้อยมากเท่านั้นที่จะไม่แบ่งเนื้อหาทางการเมืองออกเป็นหน่วยปกครองย่อย ๆ รัฐส่วนใหญ่จะแบ่งเนื้อหาภายในประเทศออกเป็นหน่วยปกครองย่อย ๆ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หรือหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารประเทศต่อประชากรในหน่วยย่อย ๆ เหล่านั้น บางแห่งจะมีพื้นที่เพียงสองสามตารางไมล์ บางแห่งอาจมีเนื้อที่เกือบเท่าหรือใหญ่กว่ารัฐด้วยซ้ำไป ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการวิวัฒนาการในการบริหารพื้นที่และรวมทั้งพื้นที่ของประเทศนั้นๆ ด้วย

J.P.Cole และ C.A.M.King ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Quantitative Geography เขาได้สรุปว่าภูมิศาสตร์การเมืองโดยทั่วไปต้องเกี่ยวข้องกับการจัดพื้นที่การบริหารพื้นที่ ประชากรสถาบันต่างๆ ทรัพยากร และบางครั้งก็มีปัจจัยเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย นั่นก็คือเมื่อพูดถึงรัฐอธิปไตย เราย่อมหมายถึงรัฐที่มีอำนาจครอบครองพื้นที่ในแง่สามมิติ คือ พื้นโลก ใต้พื้นโลก และห้วงอวกาศด้วย

ประชากรในโลกเมื่อเกิดขึ้นในภูมิภาคใด อาจกล่าวได้ว่า ถูกจำกัดอยู่ภายใต้หน่วยการปกครองหรือลัทธิทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่ง สถาบันต่าง ๆ ที่คนเราสร้างสรรค์คิดขึ้นมา ก็เพื่อบริหารสังคม ก็มีแบบแผนแตกต่างกัน เนื้อที่รัฐอธิปไตยจะแบ่งออกเพื่อบริหารเนื้อที่ล้วนมีระดับต่างๆ กันตามความจำเป็น บางรัฐอาจจะแบ่งออกเป็น 3-4 ระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดลงไปสู่ระดับต่ำสุด แต่ในเวลาเดียวกันก็จะมี การเปลี่ยนแปลงแก้ไข การจัดระบบดังกล่าวให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพราะในปัจจุบันความเจริญ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และอารยธรรมแทบทุกด้านจะก้าวไปสู่

แหล่งต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งคมบิตในอดีต ทำให้เนื้อที่ทางการเมืองเหล่านั้นก้าวขึ้นไปสู่การพัฒนาในด้านต่างๆ ผู้บริหารจำเป็นจะต้องจัดระบบเนื้อที่ให้เหมาะสมตามความจำเป็น และในการศึกษาดังเนื้อที่ทางการเมืองนี้ จะต้องวิเคราะห์ถึงหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

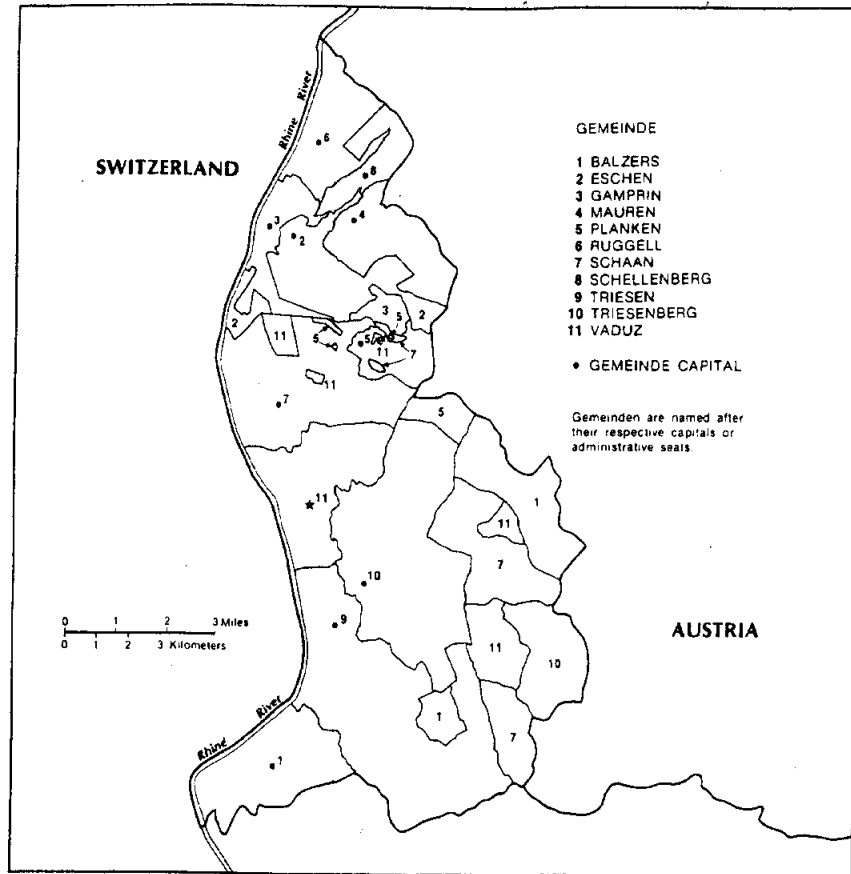
1. จะต้องศึกษาถึงขนาด และรูปร่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ของแต่ละประเทศและวิธีการต่างๆ ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับต่ำจะร่วมกันเข้ากับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับสูงกว่าอย่างไร จนกระทั่งรวมเป็นหน่วยใหญ่ที่สุด คือ ประเทศ

2. ศึกษาถึงการแบ่งความรับผิดชอบในระดับต่างๆ ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นสูงสุดลงไปสู่ระดับต่ำสุด

แหล่งบริหารงานหลักของหน่วยการปกครอง ก็คือเมืองหลวงโดยทั่วไปทุกประเทศจะมีเมืองหลวงเพียงเมืองเดียว ซึ่งเป็นที่ตั้งที่ทำการรัฐบาลและมีหน่วยบริหารงานต่าง ๆ แต่มีหลายประเทศที่มีศูนย์กลางหลายแห่ง เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหภาพแอฟริกาใต้ เป็นต้น

การแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่น

ในตอนี่ 2 และตอนที่ 3 ได้บรรยายถึงลักษณะทั้งหลายของ "รัฐ" รวมทั้งการกำเนิดรัฐ การเจริญเติบโต ลักษณะทางกายภาพ องค์การต่างๆ และอำนาจ แต่มีลักษณะอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง กล่าวคือ องค์การการบริหารภายในของรัฐหรือการบริหารท้องถิ่น รัฐทั้งหลาย แม้แต่รัฐขนาดเล็กมากที่สุด จะต้องมีการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นหน่วยการปกครอง ตัวอย่างเช่น ซาน มาริโน แบ่งออกเป็น 8 คาสเทลลอส (Castellos) บูรุนดี แบ่งออกเป็น 8 จังหวัด (province) แกมเบียแบ่งออกเป็น 5 ดิวิชั่น (division) แอนดอร์รา แบ่งออกเป็น 6 พาราควัส หรือแพริช (paraquias หรือ parishes) ลิกเตนสไตน์แบ่งออกเป็น 11 เยอแมนเตน (Gemeinden หรือ Communes) และนาอูรูแบ่งเป็น 14 เขต (district) อองกงแบ่งออกเป็น 2 ดิพาร์ตเมนต์ และ 17 อำเภอ เป็นต้น หน่วยปกครองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของรัฐเรียกว่า "หน่วยการปกครองระดับที่หนึ่ง" ในรัฐทั้งหลายเกือบทั้งหมดได้แบ่งหน่วยปกครองย่อยลงไปอีก แตกต่างกันไปตั้งแต่ระดับที่หนึ่งจนถึงหน่วยปกครองระดับที่สอง ระดับที่สาม และระดับที่สี่ ชื่อประจำหน่วยของแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละประเทศย่อมผิดแผกกันไป ดังเช่น "คอมมูน" เป็นหน่วยปกครองระดับที่หนึ่งของลิกเตนสไตน์ แต่เป็นหน่วยปกครองระดับที่สี่ของฝรั่งเศส หลักสำคัญนั้นขึ้นอยู่กับหน้าที่ของหน่วยปกครองแต่ละระดับ มิใช่ขึ้นอยู่กับชื่อประจำหน่วย



The first order civil divisions of Liechtenstein. Here we see an example of fragmentation of administrative districts within a very small country. Note the numerous exclaves and the oddly shaped gemeinden. Something other than administrative convenience must account for them.

รูปที่ 12.1 : แสดงหน่วยการปกครองระดับที่หนึ่งของประเทศลิชเตินไต้ ซึ่งเรียกว่า "Gemeinde" ตามแผนที่แสดงให้เห็นหน่วยการปกครองที่ถูกแบ่งออกไปตามวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน จนปรากฏว่าบางเขตหลายเขตรวมกันอยู่ภายในเคาน์ตีขนาดเล็กมาก และมีบางเขตตั้งอยู่นอกพื้นที่ (exclaves) ของเยอเมินเตนและมีรูปร่างพิกล

ตารางที่ 1 : การแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ของประเทศต่าง ๆ
ในทวีปอเมริกาใต้ ทวีปเอเชียและทวีปยุโรป

	First Order		Second Order		Third Order		Fourth Order	
	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area
South America:								
Argentina	24	45,171	529	2,049				
Bolivia	9	47,128	93	4,561	983	431		
Brazil	27	121,700	4,120	798				
Chile	25	...	91	...	405			
Colombia	28	16,305	864	529	ca. 2,000	ca. 128		
Ecuador	20	5,225	98	1,112	795	130		
Guyana	9	9,222	98	847				
Paraguay	17	3,629	143	431	n.d.			
Peru	24	20,671	144	3,445	1,436	346		
Uruguay	19	3,798	230	314				
Venezuela	23	15,311	175	2,012	678	519		
Asia:								
Afghanistan	28	8,964	194	1,294				
Cambodia	23	3,043	103	679	n.d.			
Ceylon	22	1,151	542	46				
China	29	127,293	359	10,283	2,489	1,403		
Taiwan	22	638	360	39				
Cyprus	6	595	633	5				

	First Order		Second Order		Third Order		Fourth Order	
	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area
India	32	36,758	323	3,641	1,268	919	204,483	5
Indonesia	26	29,279	274	2,684	47,305	155		
Iran	21	30,303	145	4,388	454	1,402	49,875	13
Iraq	14	11,969	61	2,747	169	991		
Israel	6	1,332	12	666	178	45		
Japan	46	3,398	3,952	36				
Korea, North	13	3,597	c.213	219	4,009	12		
Korea, South	11	3,457	227	168	n.d.		n.d.	
Laos	16	5,714	160	571	910	100	11,863	8
Lebanon	5	803	24	167				
Mongolia	20	3,021	331	182				
Nepal	14	3,883	75	725	3,665	15		
Pakistan	16	22,846	70	5,222	n.d.			
Philippines	115	1,006	1,326	87	28,700	4		
Syria	13	5,499	42	1,702	113	633	n.d.	
Thailand	76	2,611	509	389	4,888	40	41,537	
Turkey	67	4,498	546	552	n.d.		n.d.	
Vietnam, North	20	3,008	231	260	5,332	56		
Vietnam, South	50	1,326	228	291	2,545	26	2,545	
Europe:								
Albania	27	411	217	51	2,600	4		
Austria	9	3,596	110	294	4,022	8		

	First Order		Second Order		Third Order		Fourth Order	
	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area
Belgium	9	1,309	44	268	2,586	4		
Bulgaria	30	1,427	1,112	38				
Czechoslovakia	11	4,487	118	419	31,237	2		
Denmark	104	159	1,258	13				
Finland	12	1,015	547	22				
France	95	2,241	313	680	3,081	70	38,000	6
Germany, West	10	9,597	564	170	24,480	4		
Germany, East	15	2,781	216	193	9,164	4		
Greece	10	5,094	53	961	5,975	9		
Hungary	24	1,496	226	159	3,196	10		
Iceland	37	1,074	215	185				
Ireland	31	245	78	97	3,065	2		
Italy	79	1,472	6,687	18	22,366	5		
Luxembourg	3	333	12	83	126	8		
Netherlands	11	1,186	967	13				
Norway	20	6,262	466	279				
Poland	22	5,480	430	281	6,133	19		
Portugal	22	1,585	304	115	3,972	9		
Rumania	18	5,093	333	275	4,259	21	15,019	6
Spain	50	3,898	9,161	2				
Sweden	25	6,354	995	159				
Switzerland	25	638	21	75	3,095	5		

	First Order		Second Order		Third Order		Fourth Order	
	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area	Number	Average Area
United Kingdom	145	631	1,328	67	10,800	8		
Yugoslavia	8	12,341	40	2,468	577	171		

Source : ดัดแปลงจาก "Geographic Reports, U.S. Department of State, D.C. 1978 และ de Blij and Muller, 1992 : 157-169. และข้อมูลประเทศใดที่ไม่สมบูรณ์จะเว้นช่องว่างไว้

หน่วยปกครองระดับที่หนึ่งในสหพันธรัฐจะมีอำนาจมาก และโดยปกติจะมีหน้าที่หลายประการมากกว่าประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ในรัฐทั้งหลาย สหพันธรัฐหรือรัฐเดี่ยวก็ตาม เมืองหลวงมักจะตั้งอยู่แยกต่างหากในพื้นที่ที่จะต้องบริหาร โดยรัฐบาลแห่งชาติและเทศบาล

รัฐเดี่ยว (Unitary States)

ในรัฐเดี่ยว หน่วยปกครองทุกระดับถูกจัดแบ่งออกโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางนี้จะดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูหรือกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดจำนวนหน่วยปกครองเขตแดน อำนาจและการบริหาร โดยทั่วไปรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ผู้มีอำนาจสูงสุดที่เป็นหัวหน้าหน่วยส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ในรัฐเดี่ยวบางรัฐ แม้แต่หน่วยปกครองระดับที่หนึ่งไม่มีองค์บริบทบัญญัติและตุลาการ และมีอำนาจตัดสินใจเพียงเล็กน้อย ดังนั้นหน่วยปกครองระดับที่หนึ่งนี้ทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหาร จักรเย็บงานของรัฐบาลกลางให้ง่ายขึ้นหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อสถานการณ์ภายในประเทศเปลี่ยนแปลง หรือเป็นความประสงค์ของรัฐบาล หรือแม้แต่เพื่อความพอใจของพรรคหรืออำนาจบางส่วน รัฐบาลกลางก็จะดำเนินการในการบริหารส่วนท้องถิ่น

การแบ่งหน่วยปกครองระดับล่างส่วนมากจะขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง แต่หน่วยปกครองระดับที่หนึ่งโดยเฉพาะในประเทศเก่าแก่ หรือหน่วยปกครองใดที่ถูกแบ่งโดยยึดหลักเกณฑ์ของหลักภาษา เผ่าชน ศาสนา ประวัติศาสตร์หรือวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลกลางจะต้องวางแผนและนโยบายให้มีประสิทธิภาพในการปฏิรูป มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาเมื่อฝูงชนเหล่านั้นไม่พอใจและอาจก่อการจลาจลขึ้นได้

นอกจากนี้รัฐบาลกลาง จะต้องวางแผนเกี่ยวกับจำนวนระดับชั้นว่า จะแบ่งออกกี่ระดับเพื่อความเหมาะสม ถ้าหากว่ามีหลายระดับมากเกินไป อำนาจนั้นจะมีแนวโน้มลงไปสู่ระดับล่างๆ มาก เพราะเป็นการยากยิ่งที่รัฐบาลจะควบคุมการใช้อำนาจและการบริหารอำนาจได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน แต่ถ้าหากว่ามีจำนวนระดับชั้นน้อยเกินไป อำนาจของรัฐบาลกลางจะมีมากและสามารถควบคุมได้ทุกระดับถึงแม้ว่าแต่ละระดับจะมีจำนวนหน่วยปกครองมากเพียงใดก็ตาม บางกรณีรัฐตัดสินใจเพิ่มหน่วยปกครอง เช่น อำเภอ หรือ ตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ด้านวัฒนธรรม การเศรษฐกิจหรือลักษณะภูมิศาสตร์เป็นบรรทัดฐาน เพื่อที่จะช่วยให้การวางแผนและสนับสนุนการร่วมมือกันของประชาชน อีกประการหนึ่งรัฐบาลอาจจะแบ่งหน่วยปกครองออกตามความประสงค์เพื่อที่จะจัดปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยปกครองในอดีตที่ประกอบด้วยลักษณะภูมิศาสตร์ และความซื่อสัตย์ต่อหน่วยปกครองท้องถิ่นและเปลี่ยนแนวความคิดเป็นความจงรักภักดีต่อ "รัฐ"

ในบทเรียนนี้ จะยกตัวอย่างการปกครองท้องถิ่นในแบบรูปของรัฐเดี่ยว ดังนี้คือสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส จีนและเนปาล

การปกครองท้องถิ่นประเทศสหราชอาณาจักร

เนื้อที่ของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งรวมถึงแคว้นอิงแลนด์ แคว้นเวลส์ สกอตแลนด์ ซึ่งเรียกว่า เกรตบริเทน จะมีพื้นที่รวม 88,760 ตารางไมล์ ถ้ารวมไอร์แลนด์เหนือด้วย จะมีพื้นที่รวม 94,212 ตารางไมล์ ในการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร คือระบบ Tribal-Kingdom ตั้งแต่สมัยแองโกลแซกซอน ได้ครอบครองเกาะอังกฤษโดยขับไล่พวกโรมันออกไป ชาวโรมันได้สร้างเมือง Verulamium และ Londinium เป็นศูนย์กลางของการค้าขาย ต่อมาในศตวรรษที่ 10 เมื่อชาวอังกฤษได้ขับไล่พวก Danes ออกไปและได้ครอบครองตอนกลางและทางตะวันออกของเกาะ จึงตั้งหน่วยการปกครองที่เรียกว่า "ไชร" (shire) ขึ้น มีฐานะคล้ายจังหวัด เช่น ยอร์กเชอร์ (Yorkshire) ต่อมาในศตวรรษที่ 13 อังกฤษได้ครอบครองแคว้นเวลส์ ในระยะปลายของยุคกลาง จึงได้จัดตั้งระบบ County ขึ้นมา แต่ละเคาน์ตีมีพรมแดนกำหนดโดย

ชัดเจน มีดวงตราประจำเคาน์ตี แสดงออกซึ่งเกียรติภูมิ ในระยะนี้ระบบเคาน์ตีจึงมีความซับซ้อนกัน กล่าวคือ สหราชอาณาจักร มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นสืบเนื่องจากอดีต (Historic Counties) และหน่วยการบริหารที่กำหนดขึ้นใหม่ (Administrative Counties) เนื่องจากมีการพัฒนาการอุตสาหกรรมจำนวนประชากรจึงหลั่งไหลมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ก่อให้เกิดแหล่งชุมชน (Urban) ใหม่ ๆ มากมาย ดังนั้น จากจำนวนเคาน์ตีดั้งเดิม 40 แห่ง จะมีอยู่ 7 แห่งที่ถูกแบ่งออกเป็นสองเคาน์ตี หรือมากกว่านั้น โดยการสำรวจในปี พ.ศ. 2411 ปรากฏว่ามีเคาน์ตีจำนวน 3 แห่ง ถูกแบ่งออกไปและถูกจัดขึ้นเป็น County Borough ซึ่งมีฐานะเท่ากับเคาน์ตี

การปกครองท้องถิ่น

หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบต่อการอำนาจการบริหารที่จำเป็นให้แก่ท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย รูปองค์การปกครองท้องถิ่นในแบบใหญ่ๆ 2 แบบ คือ Administrative County และ County Borough แต่ละแบบจะมีที่มา อาณาเขต และขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะดังนี้

1. การปกครองระดับจังหวัด (Administrative County) ซึ่งเป็นหน่วยบริการที่กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในทางบริหารและในทางศาลก่อนปี พ.ศ. 2431 หน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวกับการศาลซึ่งดำเนินไปโดยคณะพิพากษา ซึ่งประชุมกันเพื่อทำหน้าที่เป็นพิเศษ และภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น Administrative County มีสภาเคาน์ตี (County Council) ตั้งขึ้นมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่ไม่เกี่ยวกับการศาล ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะศาลจึงโอนมาเป็นของสภาเคาน์ตีซึ่งเกิดขึ้นใหม่

Administrative County มีอยู่ 62 หน่วย มีเนื้อที่แตกต่างกันมาก เคาน์ตีที่ใหญ่ที่สุดได้แก่ Devonshire มีเนื้อที่เกือบ 3,000 ตารางไมล์ และมีพลเมืองกว่า 5 แสนคน ส่วนเคาน์ตีที่เล็กที่สุดมีพื้นที่เพียง 83 ตารางไมล์ คือ Sake of Peter Borough มีพลเมืองประมาณ 7 หมื่นคน สำหรับ Administrative County of London มีเนื้อที่เล็กที่สุดคือประมาณ 117 ตารางไมล์ แต่มีพลเมืองในปัจจุบันประมาณ 5 ล้านคน

2. เคาน์ตีเบอร์โรว์ (County Borough) เป็นการปกครองระดับจังหวัดเช่นเดียวกับ Administrative County ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2431 (The Local Government Act-1888) ได้กำหนดรูปการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เคาน์ตีเบอร์โรว์ขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระจาก Administrative County ในทางภูมิศาสตร์เคาน์ตีเบอร์โรว์มีอาณาเขตตั้งอยู่ใน Administrative County

หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้เรียกว่า "เชอโรห์" นี้มีมาตั้งแต่สมัย Saxon พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นได้พระราชทานกฎบัตร (Charter) ให้แก่ชุมชนในเมืองบางเมืองมีสิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตน ได้แก่ ศาลท้องถิ่น อำนาจควบคุมกิจการ การอนุญาตให้มีตลาดได้รับข้อยกเว้นจากการบริหารราชการของกษัตริย์ และขุนนางผู้ใหญ่ มีอำนาจที่จะแต่งตั้งนายอำเภอ (Sheriffs) ได้เอง และมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้ เมืองเช่นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารงานโดยนายกเทศมนตรี (Mayor) และวุฒิสมาชิก (Elderman) Boroughs แบ่งออกได้

1. เคาน์ตีเชอโรห์ หรือการปกครองระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระมากที่สุด และเป็นนครใหญ่ ซึ่งเป็นหน่วยที่กำลังเจริญมากมีอยู่ 83 นคร

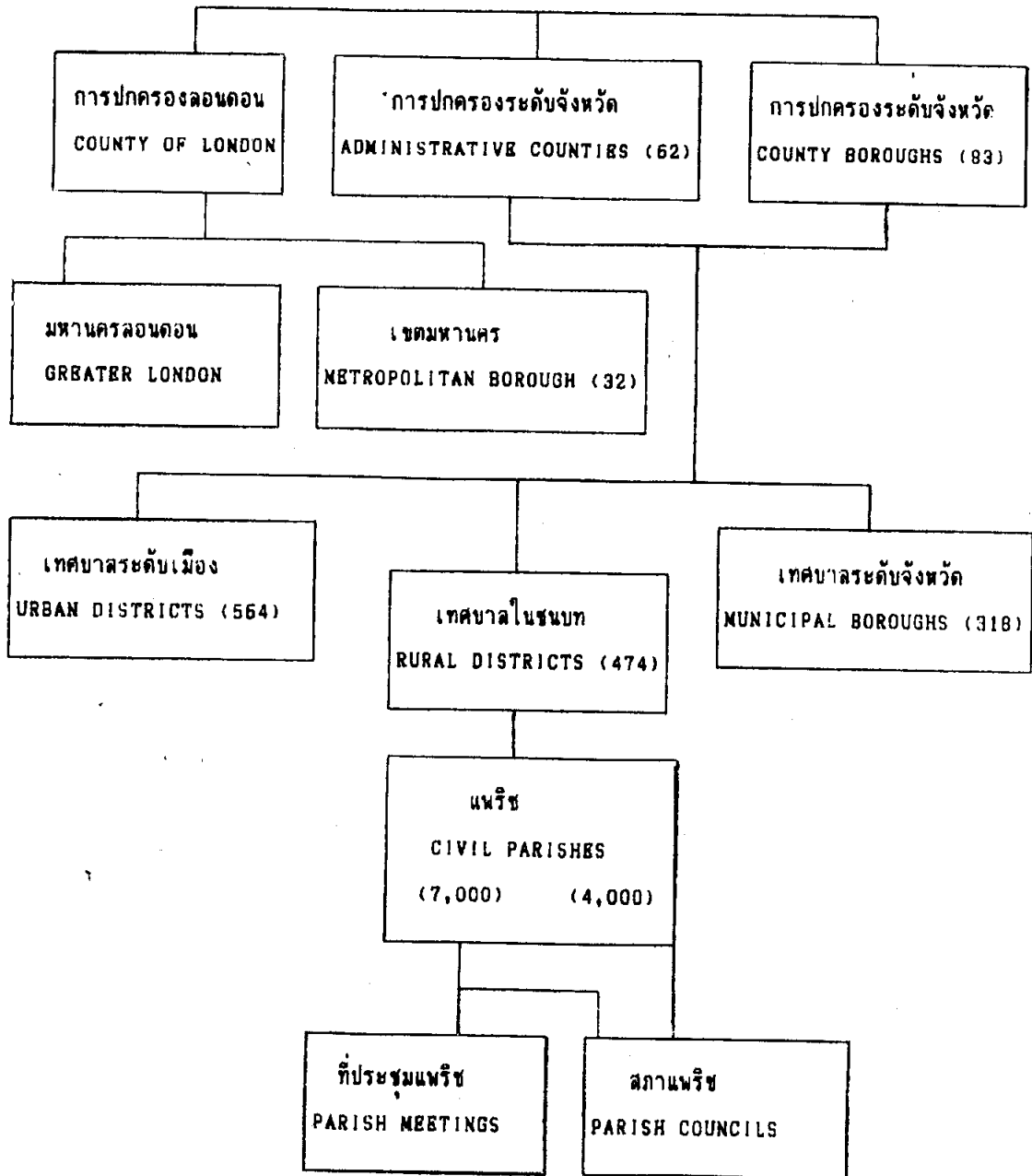
2. เมโทรโพลิแตน เชอโรห์ (Metropolitan Boroughs) มีฐานะเป็นเขตมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ใน "การปกครองลอนดอน" ซึ่งมีอยู่ 32 แห่ง

เคาน์ตีเชอโรห์ หลายนครมีอายุเก่าแก่มาช้านานมีขนาดเล็กและมีขนาดเนื้อที่ต่างกันมาก เช่น เบอร์มิงแฮมมีขนาดถึง 80 ตารางไมล์ มีพลเมืองมากกว่าหนึ่งล้านคน และแคนเตอร์เบอร์รี่มีเนื้อที่เพียง 7 1/2 ตารางไมล์ และมีพลเมืองเพียง 3 หมื่นคน

State Government

(ENGLAND AND WALES)

กระทรวงการเคหะและการปกครองท้องถิ่น



รูปที่ 12.2 : แผนผังแสดงการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศสหราชอาณาจักร

ตามหลักทั่วไป เคาน์ตี ต้องมีพลเมืองประมาณ 50,000 คน ถ้าเคาน์ตีใดมีพลเมืองเกินกว่า 75,000 คน ก็อาจจะแยกออกเป็นเคาน์ตี หรือเคาน์ตีโบโรโรห์ แล้วแต่กฎหมายจะระบุไว้ และจะมี County Town เป็นเมืองที่ตั้งที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จะเปลี่ยนแปลงได้โดยบทบัญญัติของรัฐบาลกลาง แต่ได้มีกฎหมายที่ว่าจะไม่ยอมมีมติให้ท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ซึ่งมีพลเมืองน้อยกว่า 100,000 คน เลื่อนเป็นเคาน์ตีโบโรโรห์ได้ เว้นแต่ในกรณีที่สมควร

หน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า Administrative Counties และ County Boroughs ได้แก่ Municipal Borough (เขตเทศบาลระดับจังหวัด) Urban District (เขตเทศบาลระดับเมือง) และ Rural District (เทศบาลในชนบท)

ในปี พ.ศ. 2373 ได้มีกฎหมายเทศบาล (Municipal Corporation Act. 1835) ได้ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยกระจายการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ราษฎรผู้เสียภาษีเพื่อเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการคลังของท้องถิ่น และแบ่งแยกหน้าที่ของศาลของท้องถิ่นออกจากกิจกรรมของท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง

ในปี พ.ศ. 2473 ได้มีพระราชบัญญัติตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเทศบาลระดับเมือง (Urban District) และเทศบาลในชนบท (Rural District) แต่เดิมนั้นเนื่องจากมีการพัฒนาอุตสาหกรรม จำนวนประชากรจึงหลั่งไหลมาจากภูมิภาคต่างๆ ก่อให้เกิดแหล่งชุมชน (Urban) ใหม่ๆ ขึ้นมากมาย ถึงแม้จะเป็นบริเวณเติบโตขึ้นเนื่องจากเป็นแหล่งอุตสาหกรรม แต่ก็ยังจัดอยู่ในระดับเขตชนบท เพราะว่าพลเมืองไม่หนาแน่นพอจะยกฐานะขึ้นเป็นเคาน์ตีหรือเขตเทศบาลระดับจังหวัดได้ ต่อมาจึงมีพระราชบัญญัติยกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลระดับเมือง และเทศบาลในชนบท ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่และจำนวนพลเมืองตามที่กฎหมายกำหนด

การปกครองท้องถิ่นระดับต่ำสุดได้แก่ "แพริช" เดิมแพริชกำเนิดจากหน่วยการปกครองทางศาสนา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางศาสนาในปริมาตรของสงฆ์ ราษฎรที่อยู่ในบริเวณนั้นจะเป็นผู้บริจาคเงินและแรงกายอุดหนุน ในศตวรรษที่ 17 ได้มีพระราชบัญญัติการปลดเปลื้องความยากจน (Poor Relief Act) ประกาศเกี่ยวกับเขตปกครอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับแพริชได้รับอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำช่วยเหลือบรรเทาความยากจนในเขตของตน ดังนั้นหน่วยแพริชทางศาสนาจึงมีหน้าที่เกี่ยวกับการเมืองด้วย ทำให้อำนาจหน้าที่ของแพริชเพิ่มขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป เพราะมีการแบ่งเป็นเขตทางการเมือง (Civil Parish) และเขตทางศาสนา (Ecclesiastical Parish) เฉพาะหน่วยที่เป็นเขตทางการเมืองเท่านั้นที่มีอำนาจบริหารในบริเวณชนบทเขตการปกครองแบบเขตทางการเมืองและเขตทางศาสนา มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน ส่วนเขตทางการเมือง

บริเวณเมืองใหญ่ๆ จะมีอำนาจน้อยลงเพราะอำนาจส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับเคาน์ตี

ทุกๆ แพริชจะต้องมี Parish Council และถ้าแพริชมีพลเมืองมากกว่า 300 คน County Council จะต้องตั้ง Parish Council ขึ้น และถ้าพลเมืองมีจำนวนน้อยกว่า 200 คน เคาน์ตีเคาน์ซิลอาจพิจารณาตั้งแพริชมีที่ตั้งขึ้นก็ได้ เมื่อแพริชมีที่ตั้งหมดอายุ เคาน์ตีเคาน์ซิลอาจพิจารณาเขตแพริช เพื่อให้มาขึ้นอยู่กับแพริชเคาน์ซิลเดียวกันก็ได้

นับแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา สหราชอาณาจักรได้วางรากฐานแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอย่างเป็นระเบียบแบบแผน แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปจำนวนประชากรชาวอังกฤษได้เพิ่มจำนวนทวีมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพสังคมยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่ว่าความเจริญของสังคมยิ่งมีมากขึ้นเท่าใด ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็ยิ่งมากขึ้นด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของสถาบันการเมืองเหล่านั้นจะต้องสามารถบริหารจัดการหรือไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งเหล่านั้นได้ ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงมีการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรอย่างขนานใหญ่ โดยปรากฏว่าได้เริ่มต้นที่มหานครลอนดอน (Greater London) ในปี พ.ศ. 2508 ต่อจากนั้นก็ปรับปรุงในเขตภูมิภาคไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งมีรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศรวมทั้งการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกิจการทหารเท่านั้น ซึ่งต้องขึ้นตรงต่อสหราชอาณาจักร ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2517 ได้ปรับปรุงเขตภูมิภาคอิงแลนด์กับเวลส์ และปรับปรุงในเขตภูมิภาคสก็อตแลนด์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2518 (Fact Sheets on Britain, FSB/BS, Classification-3(d), January 1974) ปกติภูมิภาคนี้มีความสำคัญโดยสามารถถือเป็นแบบอย่างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ได้คือภูมิภาคอิงแลนด์กับเวลส์

ผลการปรับปรุงในเขตภูมิภาคอิงแลนด์และเวลส์ จึงมีการปกครองท้องถิ่นดังนี้คือ

1. County of London ประกอบด้วย Greater London และ Metropolitan Boroughs 32 แห่ง มีคณะกรรมการบริหารพิเศษโดยเฉพาะ

2. County เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่คล้าย ๆ กับจังหวัดของประเทศไทย เฉพาะในอิงแลนด์และเวลส์มี 53 หน่วย หน่วยเหล่านี้มีอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างถนนสายสำคัญ ๆ การประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง กิจการตำรวจ และการดับเพลิง และ การศึกษา เป็นต้น ซึ่งเป็นงานหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

3. District เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กกรองลงมา ที่อยู่ในเคาน์ตีคล้าย ๆ กับ "อำเภอ" เฉพาะในอิงแลนด์และเวลส์มี 369 หน่วย จะปฏิบัติงานทางด้าน "เฉพาะอย่าง"

ในเขตท้องถิ่นของตน ซึ่งสามารถทำได้เอง อาทิเช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษี การควบคุม การก่อสร้างอาคารสถานที่ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่น

องค์การบริหารท้องถิ่นตามระดับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์การบริหารจะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง นั่นก็คือคณะกรรมการบริหารเคาน์ตี รับอำนาจจากรัฐบาลในรูปแบบของบทบัญญัติแห่งรัฐสภา คณะกรรมการฯ ต้องรับผิดชอบในเรื่องกฎหมายในระดับท้องถิ่น แต่การบริหารต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ความแตกต่างในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยปกครองนั้นแต่ละระดับ ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน ทั้งนี้ต้องแล้วแต่งบประมาณและนโยบายของแต่ละหน่วย แต่ในเรื่องหน้าที่สำคัญ ๆ และกฎข้อบังคับในท้องถิ่นนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของเคาน์ตีและเคาน์ตีเบอโรหรือ หน้าที่สำคัญ ที่จะต้องจัดทำขึ้นได้แก่

1. เกี่ยวกับการศึกษา การจัดการศึกษาภาคบังคับ ควบคุม และให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สนามกีฬา และสถานเริงรมย์ เป็นต้น
2. ในด้านสวัสดิการ ให้มีและควบคุมเกี่ยวกับการสาธารณสุข การสาธารณสุขโรคทั่วไป เช่น การบริหารเกี่ยวกับการไฟฟ้า น้ำประปา ที่อาบน้ำสาธารณะ รถยนต์โดยสาร รถไฟ เป็นต้น
3. การให้บริการ ป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ เช่น บริการของตำรวจ การมีและการให้บริการเกี่ยวกับการดับเพลิง และการบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ
4. การจัดให้มีและควบคุมตรวจตราดูแล เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง ถนนหนทาง การให้บริการและควบคุมกิจการเกี่ยวกับถนนหนทาง
5. มีหน้าที่รวบรวมและเก็บภาษีภายในท้องถิ่น เพื่อนำไปจ่ายตามงบประมาณของท้องถิ่นนั้น ๆ

กระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่นสหราชอาณาจักร

รัฐสภา (The Parliament) จะเป็นองค์กรที่กำหนด วัน เวลา และกฎระเบียบในการเลือกตั้งผู้แทนในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะใช้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ เช่น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องมียุ่ต่ำสุด 18 ปีบริบูรณ์

ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะต้องอายุอย่างต่ำที่สุดครบ 21 ปีบริบูรณ์ ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายกำหนด

การเลือกตั้งจะใช้แบบแบ่งเขต โดยผู้ลงคะแนนเสียงในแต่ละเขตก็สามารถใช้สิทธิออกเสียงได้เพียง "หนึ่งเสียงของตนต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งคน" และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่น โดยใช้คะแนนเสียงแบบ Simple Majority ผู้นั้นก็จะได้เลือกเป็นผู้แทนของท้องถิ่นที่เรียกว่า Councillors (เทศมนตรี) อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี (ตามกฎหมายใหม่) เคาน์ซิลเลอร์แต่ละคน ไม่มีเงินเดือนประจำตำแหน่งแต่จะได้รับเพียงค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็น เช่น ค่าอาหาร หรือค่าเดินทาง ถ้าหากจำเป็นต้องเดินทางไปราชการ เป็นต้น เคาน์ซิลเลอร์ในแต่ละเขตก็จะร่วมกันเลือก "ประธาน" ของตนขึ้นมาคนหนึ่ง ในอิงแลนด์กับเวลส์ ตำแหน่งประธานของพวกเขาเคาน์ซิลเลอร์ ตามฐานะของเมืองซึ่งได้รับการยกฐานะตามพระบรมราชานุญาต (Royal Charter) เรียกว่า "แมร์" (Mayor) ถ้าเป็นเมืองใหญ่ ๆ ก็เรียกว่า Lord Mayor แต่ถ้าในเขตสก๊อตแลนด์ จะเรียกตำแหน่งนายกเทศมนตรีว่า Provost หรือ Lord Provost ตามขนาดของเมือง

งานในหน้าที่ของเคาน์ซิลเลอร์ ได้แก่ การวางนโยบายที่สำคัญ ๆ ตลอดจนกำหนดระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ไม่ขัดกับกฎหมายซึ่งออกโดยรัฐบาลกลาง ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารแขนงต่างๆ นั้นคือ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่คณะเทศมนตรีแต่งตั้ง โดยมีพื้นเมืองตัวสุดท้ายที่รับเอานโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติในท้องถิ่น คือ เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นที่เทศบาลเป็นผู้จ้างและจ่ายเงินเดือน

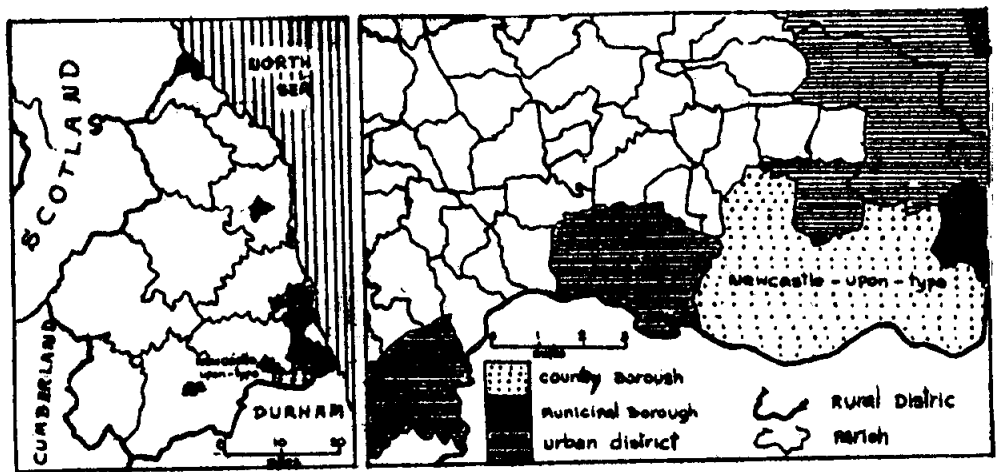
รัฐบาลสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นตัว "เชื่อมประสาน" กับส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

1. ในภูมิภาคอิงแลนด์ให้กรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกัน
 2. ในภูมิภาคเวลส์ให้เป็นหน้าที่ของกรมการแห่งเวลส์ (Department of Wales Office)
 3. ในสก๊อตแลนด์ให้เป็นหน้าที่ของกรมพัฒนาการแห่งสก๊อต (The Scottish Development Department)
 4. ในไอร์แลนด์เหนือ มีกรมการที่อยู่อาศัย การปกครองท้องถิ่น และการวางแผน (Department of Housing, Local Government and Planning) เป็นผู้คอยประสานงาน
- รัฐบาลสหราชอาณาจักร ได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารท้องถิ่น (Commission for Local Administration) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความเดือดร้อนของราษฎร และรับร้องทุกข์จากราษฎรในเขตท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารงานที่เลว

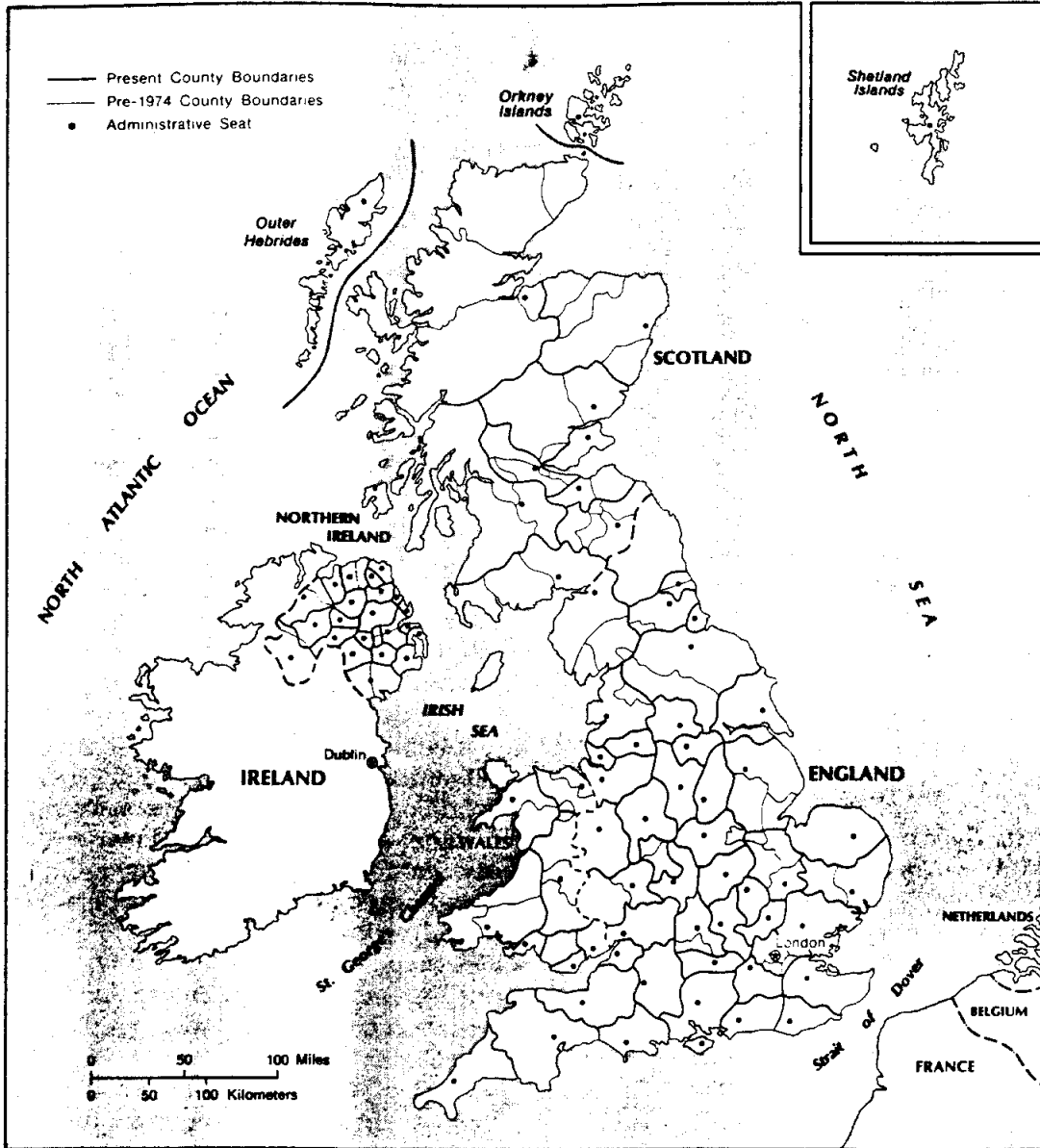
หรือไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นสหราชอาณาจักร มีแนวโน้มที่มองเห็น คือ มุ่งที่จะรับใช้และพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

ถ้าหากได้รับการพัฒนาในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นเท่าใด ก็ย่อมเป็นประโยชน์ย้อนกลับมายังระบอบการปกครองของชาติมากขึ้น เพราะประชาชนเท่านั้นเป็นผู้กำหนดโชคชะตาของตนเอง ถ้าระบอบการปกครองไม่เอื้ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน ประชาชนก็ย่อมเข้ามาเปลี่ยนแปลงและกำหนดวิถีทางของพวกเขา



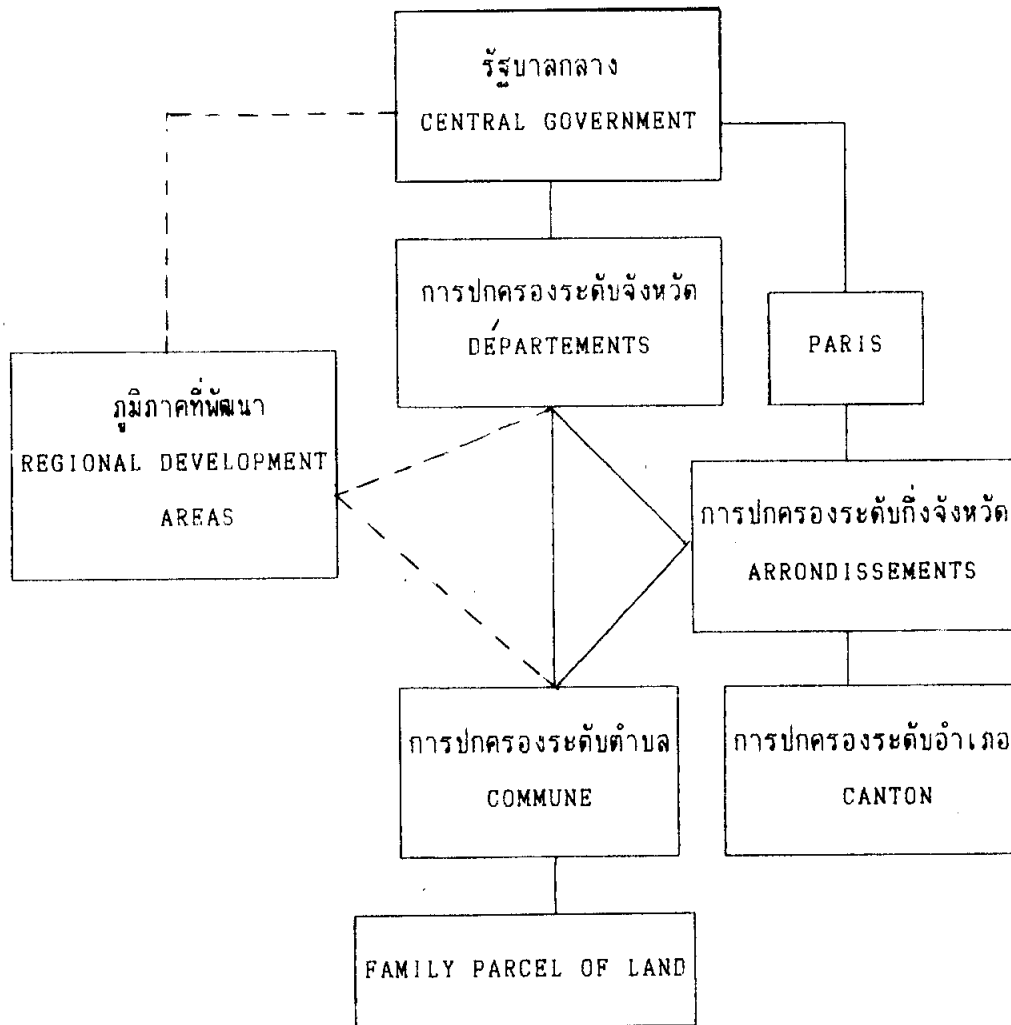
รูปที่ 12.3 : หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับของสหราชอาณาจักร



United Kingdom: Reorganization of first order civil divisions, 1974.

รูปที่ 12.4 : ประเทศสหราชอาณาจักร ได้มีการปรับปรุงหน่วยปกครอง
ท้องถิ่นระดับที่หนึ่ง พ.ศ. 2517

การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส



รูปที่ : 12.5 แผนผังแสดงการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

การบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสแตกต่างจากสหราชอาณาจักรมากเพราะวิวัฒนาการของหน่วยการปกครองของสหราชอาณาจักรมีกำเนิดมานานนับพันปี ซึ่งมีการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงตลอดมา แต่ของประเทศฝรั่งเศส การบริหารท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ใน พ.ศ. 2333 หลังสมัยปฏิวัติแล้ว การปกครองดั้งเดิม หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมาก แต่ในสมัยหลังนี้ฝรั่งเศสเริ่มมีสภาพและอำนาจส่วนกลางอยู่ที่กรุงปารีส และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า "ประเทศฝรั่งเศสเป็นอาณาจักรอันเดียวกันอันแบ่งแยกมิได้"

หน่วยการปกครองใหญ่สุดเรียก "เดปาร์ตมองต์" (Département) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าจังหวัด แบ่งออกเป็น 83 หน่วย ตั้งแต่ พ.ศ. 2343 ต่อมาเพิ่มขึ้นเป็น 95 เดปาร์ตมองต์ โดยมีการเปลี่ยนแปลงพรมแดนเล็กน้อย ในปี 2511 วิธีการกำหนดเขตได้ยึดหลักภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ เช่น แม่น้ำ ภูเขา และเนินเขา เป็นต้น แต่ละเดปาร์ตมองต์มีพื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณ 2,366 ตารางไมล์

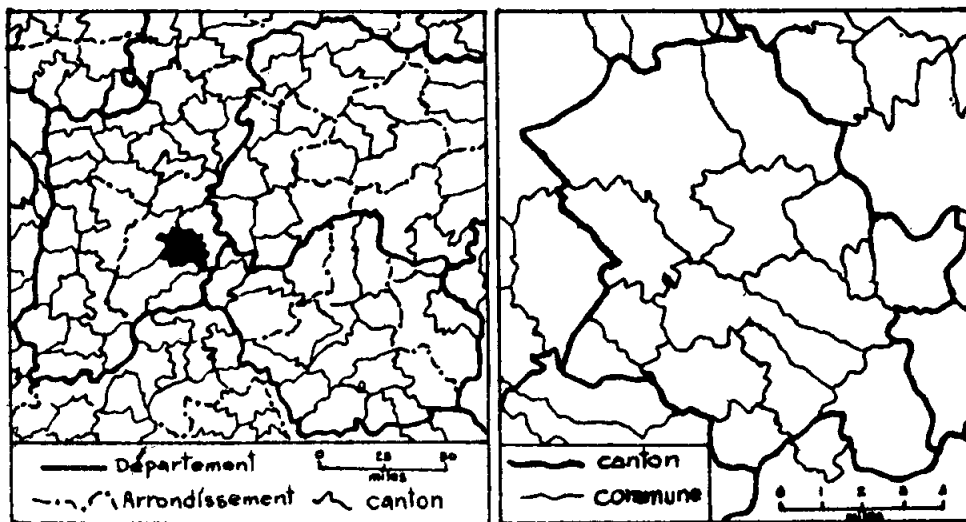
หน่วยการปกครองระดับต่ำลงมาได้แก่ อะรองดิสมองค์ (Arrondissement) มีฐานะเทียบเท่ากิ่งจังหวัด มีจำนวน 313 อะรองดิสมองค์ แต่ละแห่งมีพื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณ 680 ตารางไมล์ กังตอง (Canton) มีฐานะเทียบเท่าอำเภอ มีจำนวน 3,081 หน่วย แต่ละหน่วยมีพื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณ 70 ตารางไมล์ ก็องมูน (Commune) มีฐานะเทียบเท่าตำบล (ดูภาพ 12.6) มีจำนวน 38,000 หน่วยแต่ละหน่วยมีพื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณ 6 ตารางไมล์

เฉพาะตัวนครปารีสเท่านั้นที่ประกอบด้วย 20 อะรองดิสมองค์ และแบ่งออกเป็น 9 หน่วย แต่ละหน่วยจะมีคณะกรรมการผู้บริหารของตนเอง

ถึงแม้ว่าหน่วยการปกครองของฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็นระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง แต่หน่วยปกครองระดับอะรองดิสมองค์และกังตอง จะมีหน้าที่ทางการบริหารน้อยมากปัจจุบันมีหน้าที่สำคัญเฉพาะเป็นหน่วยเลือกตั้งเท่านั้น อำนาจบริหารและหน้าที่ส่วนท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับเดปาร์ตมองค์และก็องมูน ซึ่งแต่ละระดับก็จะเลือกตั้งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่บริหาร มี Préfet เป็นหัวหน้าหน่วยเดปาร์ตมองค์และมีตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และมีสภาจังหวัด (Conseil Général) และ Maire (Mayor) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากก็องมูน ให้เป็นหัวหน้าหน่วยปกครองระดับก็องมูน

ในศตวรรษที่ 18 มีการเปลี่ยนแปลงพรมแดนระหว่างระดับการปกครองบ้างเล็กน้อย หน่วยการปกครองในปัจจุบันนี้ตั้งขึ้นแทนจังหวัดในสมัยดั้งเดิม ในการกำหนดเขตตามระดับของหน่วยการปกครองได้ยึดหลักสภาพภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ เช่น แม่น้ำ ภูเขา เนินเขา เป็นเขตแดนระหว่างเดปาร์ตมองค์ Préfet มีหน้าที่บริหารภายในเขตและกำหนดหน้าที่ปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการเงิน ตำรวจ และการสาธารณสุขไปทั่วๆ ไปในเรื่องบริหารงานส่วน

ท้องถิ่นนั้น อาจถูกยกเลิกไปได้โดยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État) ได้



รูปที่ 12.6 : หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับของประเทศฝรั่งเศส

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน

พรรคคอมมิวนิสต์จีน ได้ยึดเอาแนวโครงสร้างขององค์การพรรคมาจากรัสเซีย โดยตระหนักถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างอุดมการณ์และองค์การ แต่เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีน มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว มิได้เป็นสหภาพรัฐแบบรัสเซีย ฉะนั้นในการบริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นจึงผิดแผกกัน แต่โครงสร้างองค์การของพรรคเปรียบเสมือนรูปพีระมิด ซึ่งมีพื้นฐานกว้างขวางแผ่ขยายกิ่งก้านสาขาไปทั่วทุกสังคม รากฐานของพีระมิดก็คือ องค์การบริหารระดับมูลฐาน (Basis-level) เช่น หน่วยการผลิต โรงเรียน การทำเหมือง ประชาคม หน่วยงานและสำนักงาน เป็นต้น

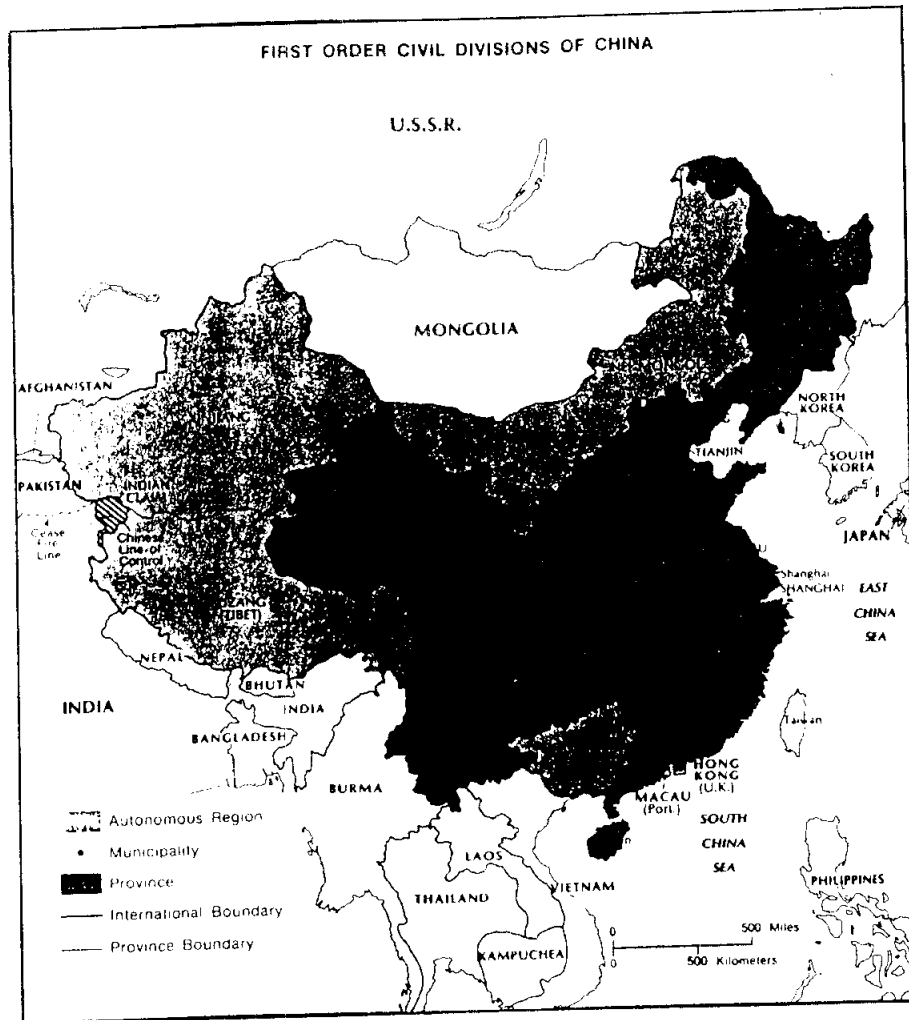
ส่วนบริหารที่อยู่ในระดับเดียวกันนี้ ทำให้พรรคปฏิบัติงานโดยตรงได้ในฐานะหัวหน้างานต่างๆ สามารถควบคุมไปทั่วทุกหน่วยงานที่อยู่ในสายงานที่เชื่อมโยงกัน ตรงจุดยอดของพีระมิดก็คือ องค์การกลางของพรรค จึงประกอบด้วยสมาชิกพรรคแห่งคองเกรส (The National Party Congress) และคณะกรรมการกลาง (The Central Committee) ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหาร ควบคุมและวางนโยบายการปฏิบัติงานทั่วประเทศ

สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก ประมาณ 1.165.8 ล้านคน (สถิติ พ.ศ. 2535) โดยมีจีนแท้หรือชาวฮั่น (Han) ประมาณ 94% และที่เหลือเป็นชนกลุ่มน้อย 55 กลุ่ม เช่น มองโกเลีย อีเบต เย้า แมนจู อูยกูร์ เป็นต้น ชนกลุ่มน้อยที่อยู่กันหนาแน่นเป็นชุมชน จะได้รับอนุญาตให้ปกครองตนเองภายใต้การชี้นำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในปัจจุบันจีนแบ่งหน่วยการปกครองเป็น 22 มณฑล 5 เขตปกครองตนเอง และ 3 เทศบาลมหานคร ที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาล หน่วยบริการทั้ง 30 หน่วยมีฐานะทัดเทียมกัน ในระดับล่าง ถัดลงไป ได้แก่ อำเภอ (Shien) มีประมาณ 2,489 อำเภอ หรือถ้าอยู่เขตเทศบาลมหานคร ก็เป็นเทศบาลมหานคร ประมาณ 359 เทศบาล ถัดลงไปก็จะเป็นตำบล เมื่อก่อนปี พ.ศ. 2501-2502 มีหน่วยตำบลและหมู่บ้าน แต่หลังจากนั้นได้แปรสภาพเป็นประชาคมหรือคอมมูน (Commune) กองการผลิตใหญ่ (Production Brigade) และกองการผลิต (Production team) มณฑล 22 แห่ง ได้แก่ เหอเป่ เซินสี เหลียวหนิง จีหลิน เหยหล่งเจียง ซานสี กานสู ซึ่งให้ชานตุง เจียงสว่ เจ้อเจียง อานฮุย เจียงสี ฟุเจี้ยน เหนอาน หูเป่ หุนาน กวางตุง ลีฉวน (เสฉวน) เกวโจว ยูนนาน และไต้หวัน ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของจีน เขตการปกครองตนเองทั้ง 5 ได้แก่ มองโกเลียใน หนิงเซี่ย ชินเกียง-อูยกูร์ กวางสี และอีเบต ส่วนเทศบาลมหานคร 3 แห่งที่ขึ้นตรงกับรัฐบาล ได้แก่ ปักกิ่ง เซียงไฮ้ และเทียนสิน เมืองหลวงของสาธารณรัฐประชาชนจีนคือ ปักกิ่ง หรือ เบริง (Bei jing) ซึ่งมีประชากรประมาณ 7.5 ล้านคน

โครงสร้างองค์การบริหารระดับมณฑลส่วนใหญ่ ก็เหมือนกับโครงสร้างการบริหารของส่วนกลาง เช่น องค์การสูงสุดขององค์การพรรค ก็มีสมาชิกพรรคคองเกรสแห่งท้องถิ่น (The Local Party Congress) และสมาชิกสภาคองเกรสแห่งท้องถิ่น ก็จะเลือกคณะกรรมการกลางแห่งท้องถิ่น (The Local Party Committee) ของแต่ละระดับ ตามลำดับ คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการพรรคแห่งท้องถิ่น รับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคคองเกรสตามลำดับชั้นของตน

มีข้อนำสั่งเกิดเกี่ยวกับการบริหารงานของภาคที่มีการปกครองตนเอง (Autonomous Region) จะต้องเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดเป็นพิเศษกับกรรมการกลางคือ ไม่มีอำนาจควบคุมหน่วยงานต่างๆ ในภาคปกครองตนเองโดยตรง ทุกอย่างต้องเป็นตามคำสั่งของคณะกรรมการกลาง โดยสรุปคือมีสิทธิปกครองตนเอง แต่รวมอยู่ในประเทศจีนเป็นเอกภาพ



รูปที่ 12.7 : หน่วยปกครองท้องถิ่นระดับที่หนึ่งของประเทศจีน

การบริหารงานพรรคในระดับ Shien และ City

ในสายงานระดับนี้เป็นไปเช่นเดียวกับระดับมณฑลและส่วนกลาง ในสายงานบังคับบัญชาส่วนใหญ่ขึ้นตรงต่อส่วนมณฑล สมาชิกพรรคกองเกรกระดับ Shien ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานของกรรมการพรรคและหน่วยงานอื่น ฤกษ์ปัญหาและตัดสินใจในนโยบายและการปฏิบัติงานต่าง ๆ เลือกตั้งกรรมการพรรคในท้องถิ่น และเลือกสมาชิกสภาพรรคกองเกรกระดับมณฑล

การบริหารพรรคในระดับมูลฐาน (Basic Level)

การจัดตั้งองค์การบริหารงานพรรคในระดับมูลฐานกระทำได้ในหน่วยงานเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 50-100 คน หรือกว่าขึ้นไป องค์การนี้อาจตั้งขึ้นในโรงงาน เหมือง หมู่บ้าน โรงเรียน สหกรณ์การผลิต หน่วยการสร้างถนน หน่วยกองทหาร เมืองเล็กๆ การจัดองค์การระดับนี้จะต้องมีสมาชิกพรรคเต็มขั้น (Full party member) ไม่น้อยกว่า 3 คน ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการพรรค (party committee) ในระดับเหนือขึ้นไป แล้วจัดประชุมพรรคสมาชิกทั่วไป เพื่อเลือกกรรมการพรรคระดับมูลฐาน (primary party committee) ซึ่งอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี เจ้าหน้าที่ของพรรคระดับมูลฐาน มีหน้าที่เข้าใกล้ชิดกับกลุ่มคนงาน ชาวไร่ ชาวนา ผู้รักชาติ พวกหัวหน้าคนงาน ทำหน้าที่โฆษณาชวนเชื่อ จัดระบบงานในระหว่างกลุ่มมวลชน เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานของพรรคที่วางไว้ เก็บค่าธรรมเนียม ส่งเสริมนโยบายของพรรคทุกวิถีทาง

ระบบประชาชน (People's communes)

การเคลื่อนไหวในการจัดตั้งระบบประชาชน โดยความดำริของประธานเหมาเจ๋อตง และมติของคณะกรรมการกลางพรรค (party central committee) ในปี 1958 ซึ่งเชื่อมั่นว่าระบบประชาชนนี้ จะเป็นเครื่องมืออันมีประสิทธิภาพในการเร่งรัดพัฒนาการอุตสาหกรรมในภายหลัง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักสำคัญ 2 ประการ

1. ปริมาณและกำลังแรงงานที่จัดสรรเพิ่มขึ้น สามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากขึ้น
2. ในขณะที่เจ้าหน้าที่ชนบทเข้าจัดการแทนชาวนาในระบบสหกรณ์ผู้ร่วมผลิต พรรคก็หวังที่จะเสริมสร้างกำลังควบคุมการผลิตและการบริโภคแถบชนบทอันกว้างขวาง พรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำการรณรงค์ชักชวนกลุ่กรให้ร่วมมืออย่างเอิกเกริก นับเป็นการเริ่มรณรงค์เพื่อกระโดดไปข้างหน้าอันยิ่งใหญ่ (the great leap forward campaign) ในด้านต่างๆ ทั้งทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา และการเศรษฐกิจ เป็นต้น

คุณลักษณะของระบบประชาชน พอจะแยกเป็นหลักใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1. ที่นา-สวน ที่ดินชั้นเล็กน้อย นิคมผลไม้ สัตว์เลี้ยง แม้แต่เครื่องครัว ตกเป็นของส่วนรวม
2. จัดสร้างครัว หอพัก และสถานพยาบาลให้อยู่ร่วมกัน เด็ก คนแก่ และผู้ไร้สมรรถภาพทางแรงงานจะอยู่ในความดูแลของพยาบาล

3. ผู้หญิงที่ร่างกายสมบูรณ์ จะถูกเกณฑ์เข้าร่วมแรงงาน เช่น ผู้ชาย
4. ระบบประชาคมไม่เกี่ยวเพียงเฉพาะผลิตผลทางเกษตรกรรมเท่านั้น แต่รวมถึง การอุตสาหกรรม การค้า การศึกษา กิจการทหาร สวัสดิการสังคม สุขภาพ งานสาธารณูปโภค ตลอดจนถึงการบริหารงานระดับหมู่บ้านด้วย
5. แต่ละหน่วยประชาคมมีเนื้อที่กว้างขวางมาก มีกว่าหนึ่งหมื่นครัวเรือนและกว่า หกหมื่นคน
6. จัดแรงงานตามระบบทหาร จำนวนชั่วโมงทำงานเพิ่มขึ้น

แผนระบบประชาคมนี้ ทำความเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติอย่างมาก ผลิตผลตกต่ำ เนื่องจากกลีกรขาดความกระตือรือร้น หมดกำลัง ถูกกดขี่ ถูกบังคับใช้แรงงาน หมดสภาพความ อ่อนแอ เป็นอยู่อย่างครอบครัว ต้องอยู่ร่วมกันในหอพัก ความสำราญทางจิตใจและทางวัตถุถูกจำกัด เจ้าหน้าที่ผู้บริหารไม่มีความชำนาญเพียงพอที่จะประสานงานอันสลับซับซ้อนนี้ได้ และขาดเทคโนโลยีเข้าช่วย สิ่งเหล่านี้ยังผลให้ระบบประชาคมในระยะแรกล้มเหลวลง (พ.ศ. 2501 ถึง 2502) กรรมการพรรคคอมมิวนิสต์ได้ตระหนักถึงความเสียหายอันเกิดจากการเร่งรัดโครงการ เพิ่มผลิตผลรวดเร็วเกินควร โดยที่ชาวกลีกรและปัจเจกอย่างอื่นยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง อย่างกะทันหัน รัฐจึงได้เริ่มผ่อนผันกฎเกณฑ์ต่างๆ ลงบ้าง เป็นการบำรุงขวัญและจิตใจชาว ประชาคม และแก้ไขปรับปรุงข้อผิดพลาดต่าง ๆ ทำการกระจายอำนาจบริหารสู่ประชาคม โดยการตั้ง Brigades ขึ้น ภายใต้ระบบนี้ แต่ละประชาคมได้แบ่งเป็น Production Brigades ซึ่งเป็นหน่วยอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบและจัดการเกี่ยวกับผลผลิตทางเกษตรกรรม และ Production team หน่วยแรงงานทำให้สถานการณ์ทางเกษตรกรรมค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้น

ลักษณะเด่นของระบบประชาคม

1. เป็นหน่วยงานที่มีการรวมตัวของรูปแบบหน่วยงานขนาดใหญ่กว่าระดับสหกรณ์
2. เป็นหน่วยพื้นฐานแห่งอำนาจทางการเมืองสังคมนิยม จีนมุ่งทำให้สังคมนิยม จีนมีความสมบูรณ์แบบจีน

แหล่งรายได้ของประชาคม

มีรายได้ 2 แหล่งด้วยกันคือ

1. รายได้จาก การประกอบหน้าที่การงานในคอมมูนตี้ออกเป็น work point บวกกับบริการสิ่งของรัฐแจกให้โดยไม่คิดมูลค่ารวมทั้ง โบนัส

2. รายได้จากผลผลิตใน "private plot"

องค์การบริหารของระบบประชาคม

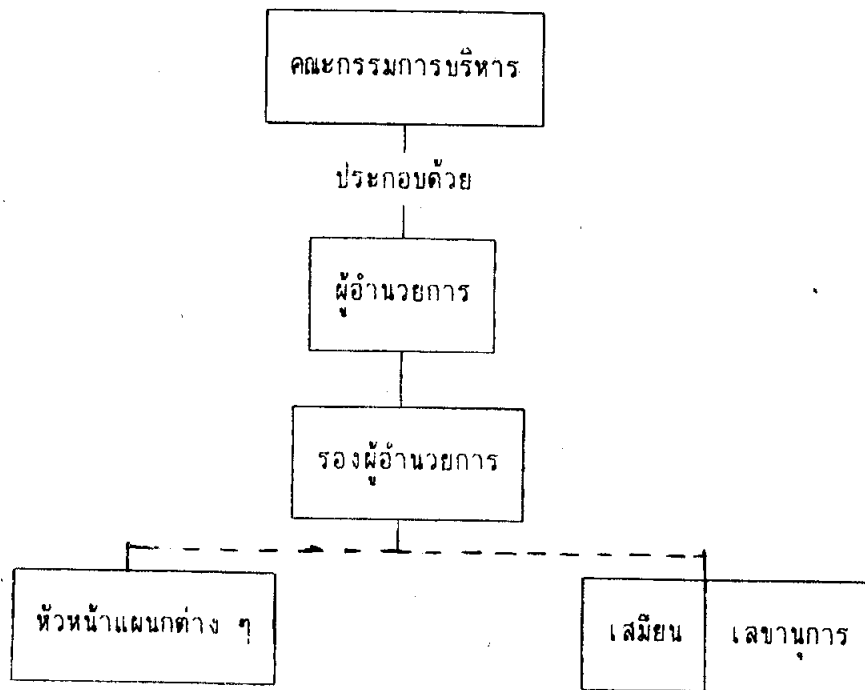
ประกอบด้วย สภาประชาคม คณะกรรมการบริหาร และ คณะกรรมการอำนวยการบริหาร อาจสรุปโครงสร้างดังนี้คือ

1. สภาประชาคม

ประกอบด้วย สมาชิกประชาคมในแต่ละเขต ประชาคมแต่ละแห่งเป็นผู้เลือกสภาประชาคม ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ด้านการตัดสินใจชี้ขาดงบประมาณโครงการต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายที่สำคัญ ๆ อีกด้วย

2. คณะกรรมการบริหาร

ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ จะอยู่ในตำแหน่งสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์อีกด้วย ส่วนมากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ดูรูปที่ 12.8)

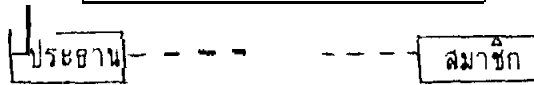


แต่ละแผนกจะทำการแบ่งแยกหน่วยงานย่อย ๆ อาทิเช่น ฝ่ายบัญชี ฝ่ายคมนาคม ฝ่ายปลัสต์ว ฝ่ายการค้า และฝ่ายเครดิต

3. คณะกรรมการอำนวยการบริหาร

จัดเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ (ดูรูปที่ 12.9)

คณะกรรมการอำนวยการบริหาร



ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของแต่ละประชาคม ปฏิบัติตามนโยบายและกฎ
เกณฑ์ที่รัฐกำหนดมา

โครงสร้างและระบบการบริหารประชาคม

จัดเป็นองค์การเอนกประสงค์ มีโครงสร้างดังนี้

ระบบประชาคม (Commune)

กองการผลิตใหญ่ (Production Brigades)

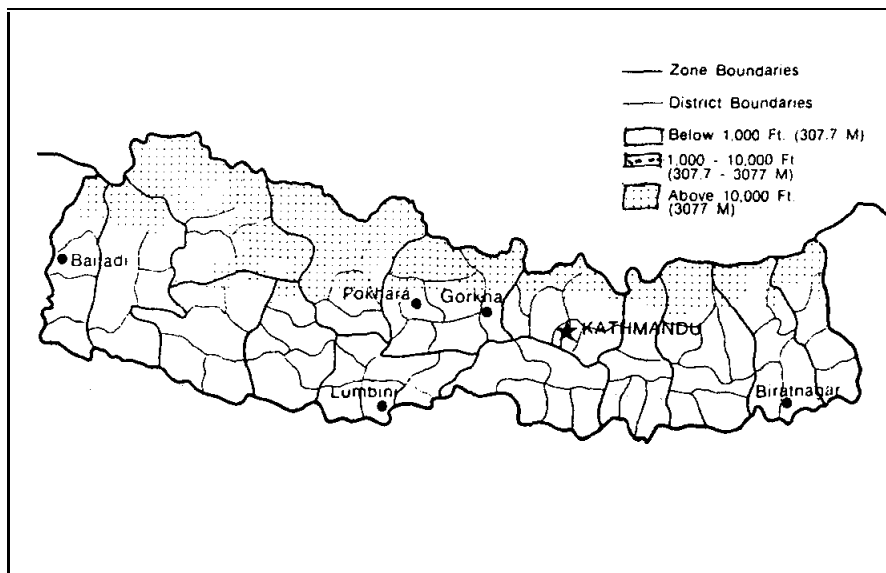
กองการผลิตขนาดเล็ก (Production Teams)

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นประเทศเนปาล

ประเทศเนปาลได้รวมกันเป็นอาณาจักรประมาณปลายศตวรรษที่ 18 กษัตริย์องค์แรก
ได้แก่ Prithvi Narayan Shah of Gorkha พระองค์ได้รวบรวมอาณาจักรเล็กๆ จำนวน
มากมายเข้าด้วยกัน ในเบื้องต้นของการเป็นราชอาณาจักร อำนาจในการปกครองจะตกอยู่กับการ
ปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีอำนาจแตกต่างกันหลายรูปแบบและระดับ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดินแดนใดที่ทำ
ต่อต้านกษัตริย์ปรีทวิมากน้อยต่างกัน ต่อมากษัตริย์ได้ตัดทอนอำนาจของบรรดาราชที่ปกครองแคว้น
ต่างๆ ลง ประมาณปี พ.ศ. 2493 อำนาจของราชที่ปกครองแคว้นย่อยๆ ทั้งหมดเหลือแต่เพียง
อำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ เก็บรวบรวมภาษี และอำนาจการจัดการโดยตรงต่อผู้ใช้แรงงาน ต่อมา
ในปี พ.ศ. 2504 อำนาจหน้าที่ของราชที่ทั้งหลายถูกลดเล็กลงทั้งหมด ในระยะนี้อำนาจบริหารแคว้น
ต่างๆ อยู่ภายใต้กษัตริย์ ในปี พ.ศ. 2493 แบ่งออกเป็น 32 เขต ปกครองโดยผู้ว่าราชการ
ประจำเขต และหน่วยปกครอง 3 แห่งในบริเวณหุบเขากัทมันหุบเขากัทมันหุบเขากัทมันหุบเขากัทมัน
ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยปกครองระดับที่
หนึ่งบางส่วน และในปี พ.ศ. 2504 ได้เปลี่ยนแปลงหน่วยปกครองทั้งหมด โดยการแบ่งหน่วย
ปกครองทั้งหมดออกเป็น 14 โซน ส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงในระดับแคว้น รวมทั้งบริเวณที่

ราบต่ำ "Terai" ในภาคใต้ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของเนินเขาทั้งหลายและมีเทือกเขาหิมาลัยอยู่ทางตอนเหนือ

วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยปกครอง เพื่อให้ได้ตรงตามหลักเกณฑ์เดียวกันในระบบการปกครองและเพื่อการพัฒนาโครงการต่างๆ ต่อไป การดำเนินการที่สำคัญมากก็คือความต้องการของรัฐบาลที่จะสลายความเป็นเผ่าชนของประเทศ ซึ่งมีประมาณ 30 เผ่า ให้มีการพัฒนารวมเป็น "ชาติ" ตามแผนพัฒนาแห่งชาติ การปกครองส่วนท้องถิ่นของเนปาลแบ่งออกเป็น 3. ระดับ หน่วยปกครองระดับที่หนึ่งมี 14 โชน หน่วยปกครองระดับที่สอง ได้แก่อำเภอมีอยู่ 75 อำเภอ และหน่วยปกครองระดับที่สามคือ ตำบลมีอยู่ 3,665 ตำบลและตำบลหนึ่งประกอบไปด้วยหลายหมู่บ้าน ตำบลได้มีพลเมืองประมาณ 2,000 คน จะมีองค์การปกครองเรียกว่า สภาตำบล



รูปที่ 12.10 : แสดงโชนและอำเภอของเนปาล จงสังเกตว่าในแต่ละโชนจะประกอบด้วยอำเภอต่างๆ ซึ่งจะมีพื้นที่ต่างระดับกัน การกำหนดพื้นที่เพื่อการวางแผนและการปกครองนั้นไม่เพียงแต่จะขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ยังจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างของเผ่าชน และแต่ละกลุ่มเผ่าชนนั้นจะครอบครองพื้นที่ตามลักษณะภูมิภาค ภายนอกเช่นเดียวกัน

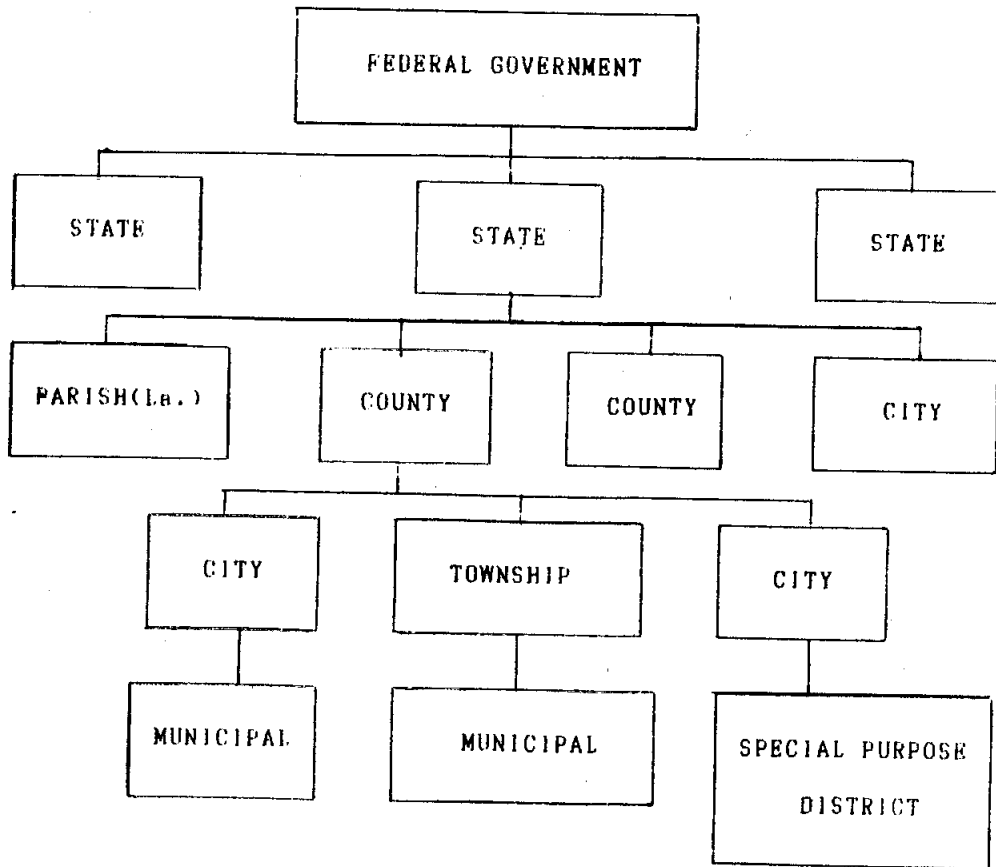
เมืองขนาดเล็ก (town) ที่มีประชาชนประมาณ 10,000 คนหรือมากกว่าจะมีคณะเทศมนตรี หน่วยปกครองระดับล่างเหล่านี้จะส่งผู้แทนไปยังสภาเขต และสภาเขตทั้ง 14 โชนจะต้องส่งผู้แทนไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระบบการบริหารของเนปาลนี้ได้มีการเปลี่ยนเป็นระยะๆ จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงหน่วยปกครอง และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ครบตามแผนและประสบความสำเร็จ สำหรับอำนาจบริหารนั้นเป็นระบบกษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี แต่อำนาจอันแท้จริงอยู่ที่กษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

สหพันธรัฐ (Federal States)

ตามที่บรรยายไว้แล้วในบทที่ 4 เรื่องรูปแบบของรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น "รัฐเดี่ยว" และ "สหพันธรัฐ" ปัจจุบันมีรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐจำนวนมาก ในบทนี้จะกล่าวถึงหน้าที่ของสหพันธรัฐ ซึ่งไม่สามารถจะอธิบายรายละเอียดของแต่ละรัฐได้ เพราะแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างหลายประการในแต่ละมลรัฐที่เข้ามาวมกัน ดังเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการสมรสและการหย่า หลักเกณฑ์การขับขี่ยานพาหนะ ประกาศนียบัตรการประกอบอาชีพระบบการศึกษา การเลือกตั้ง และมีสิ่งอื่น ๆ อีกมากมายสำหรับการดำรงชีวิต ดังในบทเรียนนี้ จะยกตัวอย่างการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสหพันธรัฐ ดังนี้คือ สหรัฐอเมริกาและอินเดีย

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย 50 รัฐ อยู่บนผืนแผ่นดินใหญ่ 49 รัฐ อยู่ในมหาสมุทรหนึ่งรัฐคือ ฮาวาย แต่ละรัฐยังแบ่งออกเป็นเคาน์ตี จำนวนของเคาน์ตีในแต่ละรัฐมีจำนวนแตกต่างกัน ยกเว้นบางรัฐเช่น อลาสกา และโรดส์ไออร์แลนด์ไม่มีเคาน์ตี อีก 48 รัฐประกอบด้วยเคาน์ตี มีจำนวนถึง 3,051 เคาน์ตี เฉพาะรัฐเท็กซัสมีถึง 254 เคาน์ตีและรัฐฮาวายและเตลาแวร์มีเพียง 3 เคาน์ตี พื้นที่เฉลี่ยของเคาน์ตีประมาณ 975 ตารางไมล์แต่ก็แตกต่างกันไป เช่น เคาน์ตีที่ใหญ่ที่สุด ได้แก่ San Bernardino ในรัฐแคลิฟอร์เนียมีพื้นที่ถึง 20,131 ตารางไมล์ และเคาน์ตีที่เล็กที่สุดในรัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งมีพื้นที่น้อยกว่า 100 ตารางไมล์ เช่น อาร์ลิงตัน 24 ตารางไมล์ อาลิซาเบทซิตี 56 ตารางไมล์ แมทิวส์ 87 ตารางไมล์ และวาร์วิก 71 ตารางไมล์ เป็นต้น โดยปกติพื้นที่ของเคาน์ตีจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ของรัฐและความหนาแน่นของพลเมือง กล่าวคือทางด้านตะวันตกซึ่งเป็นแหล่งทะเลทราย เคาน์ตีจะมีพื้นที่มาก และพื้นที่จะลดลงในเคาน์ตีตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน อาณาเขตของเคาน์ตีจะเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ตั้งแต่ได้ยกยกระดับขึ้นมา แต่จำนวนพลเมืองจะทวีมากขึ้น และทุกสิ่งทุกอย่างก็ได้รับการพัฒนาปรับปรุง



รูปที่ 12.11 : แผนผังแสดงการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

รัฐส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาบนพื้นทวีป หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับรองจากเคาน์ตี แบ่งออกเป็นเมือง เขตชนบท (Town or Township) ซึ่งเรียกว่า "เขตทางการปกครองขนาดเล็กย่อย" (Minor Civil Divisions) มีอยู่ 23 รัฐที่แบ่งแบบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วน ในแคว้นนิวอิงแลนด์นั้น เคยเป็นศูนย์กลางของการตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่เดิมนั้น ได้ยึดเอาเขตชนบทเป็นหลัก ซึ่งมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียน สร้างถนน และจัดบริการสาธารณสุขและสวัสดิการ

เมื่อมีการตั้งถิ่นฐานแล้ว จำนวนประชากรก็จะเพิ่มทวีขึ้น เขตเมืองชนบทเดิมก็จะต้องแบ่งออกไป พื้นที่เฉลี่ยส่วนใหญ่ของเมืองในนิวอิงแลนด์ประมาณ 30 ตารางไมล์ รูปร่างของเมืองก็ผิดปกติ เพราะการแบ่งอาณาเขตขึ้นอยู่กับความต้องการและกิจกรรมของผู้มาตั้งถิ่นฐาน ระบบเมืองเล็กๆในเขตชนบทนี้ได้แพร่หลายลงสู่ทางใต้ ในรัฐชายฝั่งแอตแลนติก ซึ่งเป็นเมืองที่มีพื้นที่กว้างขวางกว่าเมืองในเขตชนบทของนิวอิงแลนด์ ซึ่งมีผู้คนอยู่หนาแน่น

ต่อมาระบบเมืองในชนบทได้แพร่ขยายไปทางทิศตะวันตก โดยข้ามเทือกเขาแอนดาสเซียส ไปสู่ที่ราบของเขต Middle West และรัฐวอชิงตันตะวันตก การตั้งถิ่นฐานคราวนี้ได้มีการสำรวจ และมีการแบ่งอาณาเขตออกเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส มีพื้นที่กว้าง 6 ไมล์ ยาว 6 ไมล์ และแบ่งซอยออกไปต่อพื้นที่หนึ่งตารางไมล์ ดังนั้น ระบบเมืองในชนบท จึงดำเนินตามแบบรัฐนิวยอร์ก และเพนซิลวาเนีย

จากเขตเมืองแบบชนบทในมิดเดิลเวสต์ ได้มีการแบ่งระดับลงไปอีกในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จาก Town หรือ Township เป็น Civil-Township แต่การแบ่งเป็น Civil-Township นี้จะไม่เป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมของสังคมระดับตำบล เช่น องค์การทางศาสนา

การแบ่งเขตเมืองแบบชนบทไม่ได้แพร่หลายไปทางใต้ หรือตะวันตก ยกเว้นรัฐวอชิงตัน เพราะการตั้งถิ่นฐานในระยะแรกมีการถือที่ดินและดำรงชีพด้วยการเกษตรแบบไร่ขนาดใหญ่ (Plantation) และอาศัยทาสเป็นผู้ใช้แรงงาน การดำรงชีวิตในระยะนั้นจึงดูเป็นแบบกึ่งศักดินา (Quasi-Feudal basis) ส่วนทางตะวันตก เนื่องจากมีผู้อาศัยเบาบาง การสร้างบ้านเมืองในชนบทจึงไม่จำเป็น ซึ่งในบริเวณนี้เคาน์ตีในรัฐหลุยเซียนา จึงมีฐานะเป็นเพียง Parish เท่านั้น ซึ่งจัดเป็นระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำสุด

ระดับการปกครองท้องถิ่นเป็นพิเศษคือ เป็นเมืองใหญ่หรือนคร (City) ซึ่งจะยกระดับเมืองขึ้นเป็นนครได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายของแต่ละรัฐ ซึ่งจะกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ บางแห่งเขตนครอาจจะพ้องกับเคาน์ตีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นนครจะทำหน้าที่แทนเคาน์ตีไปด้วย บางกรณีเมืองใหญ่จะรวมเอาพื้นที่บางส่วนของเคาน์ตีไปด้วย ก็ต้องร่วมมือกันในการปกครอง

การศึกษาถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องของการศึกษาภูมิศาสตร์การเมือง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเนื้อที่ทางการเมือง และหน้าที่ของรัฐบาล ในสหรัฐอเมริกา ระบบเคาน์ตีมีลักษณะและปัจจัยหลายอย่างแตกต่างกันมากมาย เช่น ในรัฐโรดส์ไอร์แลนด์ ไม่มีเคาน์ตี และในเขตตะวันออกเฉียงเหนือ ระบบเคาน์ตีจะมีลักษณะส่วนใหญ่เป็น Minor Civil division โดยทั่วไปเคาน์ตีจะมีหน้าที่หลายอย่าง เช่น ดูแลและจัดระบบเกี่ยวกับถนนหนทาง ควบคุมโรงเรียน ตรวจสอบและจัดเก็บภาษี ออกใบอนุญาตขับขี่ยานยนต์ และบางแห่งก็มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากนี้

ปัจจุบันบทบาทของ Township ค่อยๆ ลดน้อยลง ความรู้สึกรวมกันในสังคมกลุ่มตำบลจะลดน้อยลง เนื่องจากการอพยพเข้ามาของผู้อพยพ และผู้คนที่ต้องการพึ่งพาภิกรณ์ของเมืองมากขึ้น เช่น การตลาดและการบันเทิงเรีงรมย์

หน่วยปกครองระดับล่างและเป็นองค์กรขนาดเล็กได้แก่ "เทศบาล" ปัจจุบันนี้มีเทศบาลมากกว่า 19,000 แห่ง ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งมีจำนวนประชากรแตกต่างกัน ตั้งแต่ 200-300 คน

จนกระทั่งถึงมากกว่า 7 ล้านคนในเมืองนิวยอร์ก และมีพื้นที่ตั้งแต่ 2-3 เฮคแตร์ จนถึง 2,142 ตารางกิโลเมตร (827 ตารางไมล์) ในเมืองแจคสันวิลล์ รัฐฟลอริดา จูโน และเองคอเรจ มีพื้นที่มากกว่า 1,700 ตารางไมล์ ซึ่งนับว่าเป็นกรณีพิเศษ กรณีพิเศษอีกแห่งหนึ่งคือขนาดเมืองใหญ่ (city) และเคาน์ตีของฮอนโนลูลู ซึ่งมีพื้นที่ทั้งเกาะโออาฮู เนื่องจากเทศบาลจะถูกยกฐานะขึ้นเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนทำให้การเป็นเมืองเติบโตขึ้น จึงมีแนวโน้มที่เกิดเทศบาลมากมาย และหน้าที่ของแต่ละเทศบาลจะแตกต่างกันตามขนาดเทศบาล และเทศบาลบางแห่งก็ไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องขนาด องค์กรหรือหน้าที่ บางกรณีกฎหมายของมลรัฐ หรือบางกรณีกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐจะเป็นองค์กำหนดหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ ยกเว้นในเรื่องขนาดประชากร จะมีจำนวนมากน้อยเท่าไรย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรประเภทต่างๆ ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย "ชุมชน" อาจรวมกันโดยกฎหมายทั่วไป โดยกำหนดว่าจำนวนประชากรมีประมาณ 200-500 คน และโดยธรรมนูญของ "เมือง" (city) กำหนดว่าต้องมีประชากรอย่างน้อย 3,500 คน จึงจะมีฐานะเป็นเทศบาล ในมลรัฐคอนเนคติกัต หน่วยปกครองมีแต่ระดับ towns/townships และ cities สำหรับมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ตามธรรมนูญของเทศบาล จะกำหนด cities, towns, boroughs และหมู่บ้าน โดยไม่คำนึงถึงขนาด พื้นที่นอกเขตเทศบาลมีหน่วยปกครองคือ townships เช่นเดียวกับแคลิฟอร์เนีย

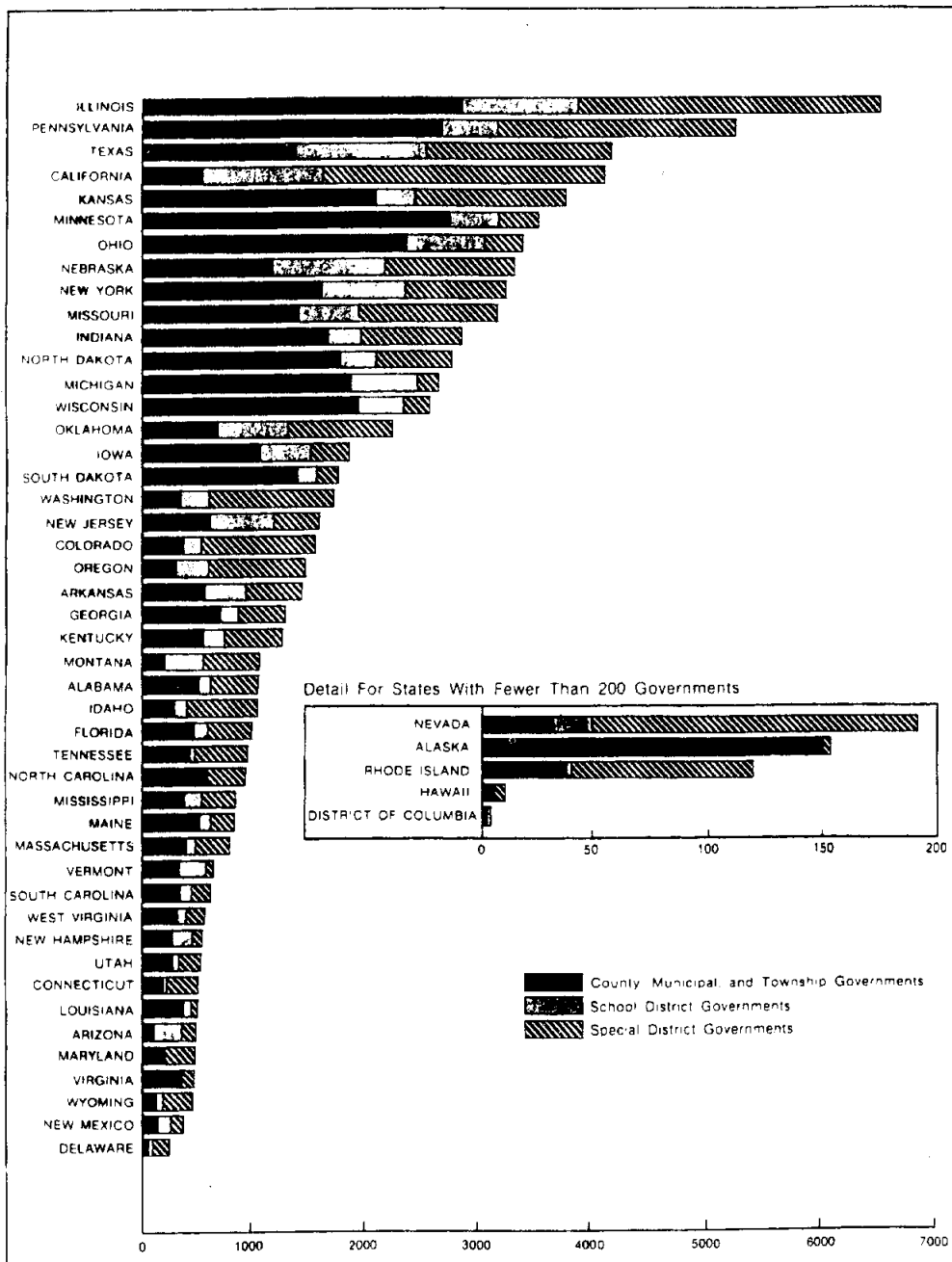
หน้าที่ต่าง ๆ ของเทศบาลในบางรัฐไม่ได้คำนึงถึงขนาดของเทศบาล หน้าที่บางอย่างอาจกำหนดให้เทศบาลที่มีประชากรเบาบางต้องปฏิบัติ แต่ในเทศบาลที่มีประชากรจำนวนมากว่าไม่จำเป็นต้องปฏิบัติ บางมลรัฐมีหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของเทศบาล โดยจำนวนและประเภทของการให้บริการสาธารณะ เช่นเดียวกับรายได้สาธารณะ รัฐจะต้องพิจารณาจากรายได้ของแต่ละเทศบาล และจะต้องวางแผนในการอนุมัติงบประมาณให้แก่เทศบาลในบางกรณี ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นของแต่ละเทศบาล ซึ่งบางครั้งเป็นปัญหาที่ย่างยากต่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่ติดขัดต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลทั้งหลาย โดยเฉพาะเทศบาลที่มีพื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน และระหว่างเทศบาลด้วยกัน เคาน์ตี แทนซิน และมลรัฐได้กลายเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน เป็นปัญหาต่อรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนปฏิรูป หรืออย่างน้อยต้องนำปัญหานี้มาวิพากษ์วิจารณ์กัน ซึ่งบางครั้งมีการกำหนดหน้าที่และการให้บริการเพิ่มขึ้นทั้งด้านปริมาณและประเภทตามลำดับขั้นเทศบาล แต่รัฐจะช่วยเหลือด้านงบประมาณน้อยลงในแต่ละระดับ

เขตปกครองพิเศษ (Special Purpose Districts)

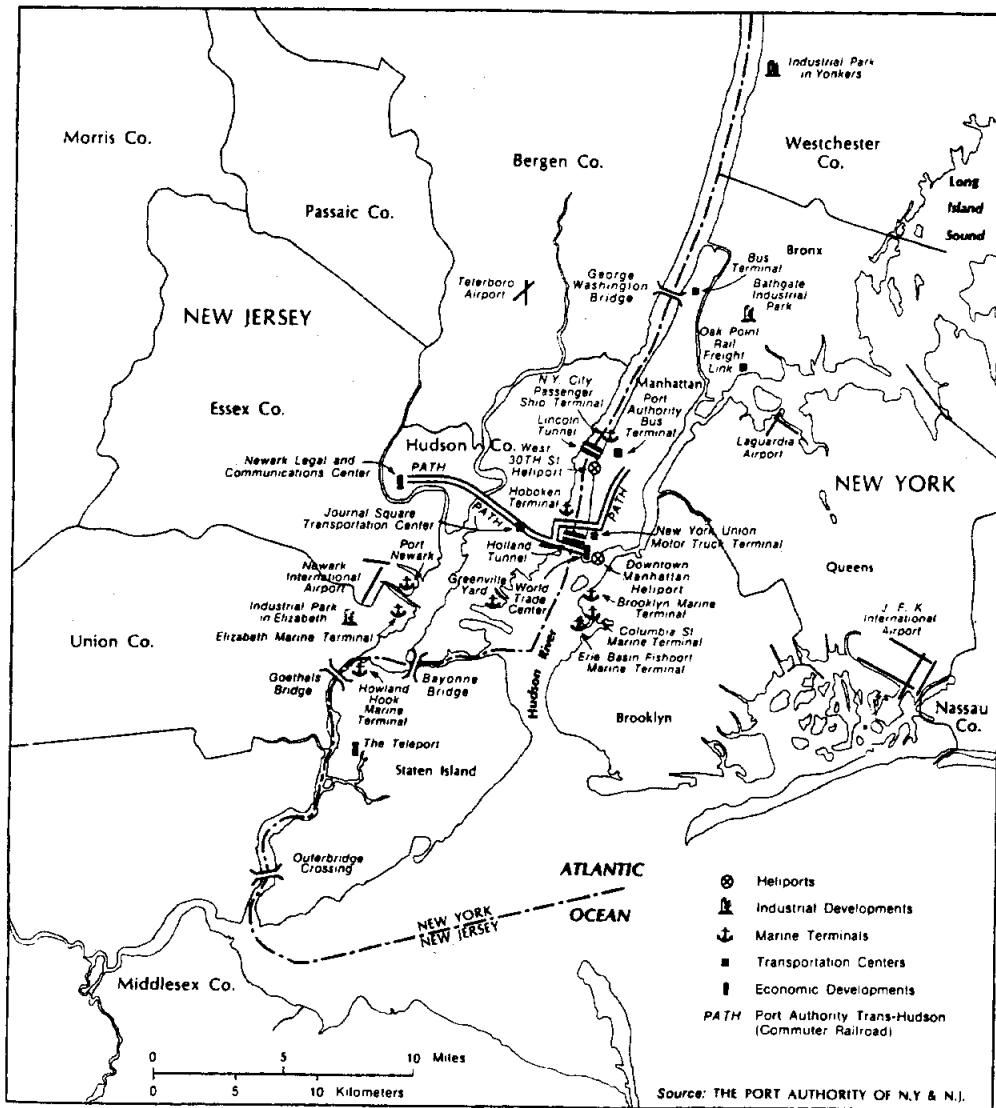
เขตปกครองพิเศษ เป็นองค์กรปกครองที่มีวัตถุประสงค์เป็นพิเศษโดยเฉพาะหน่วยปกครองพิเศษนี้ได้กลายเป็นหน่วยงานระดับที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากธรรมชาติของระบบสหพันธรัฐอเมริกา ชาวอเมริกันมีการย้ายถิ่น เปลี่ยนภูมิลำเนาในอัตราสูงมาก (โดยเฉลี่ยจะมีการย้ายกันทุกๆ 5 ปี) การลงทุนของเอกชนที่มีจำนวนมาก และในการพิจารณาตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ในอดีตขาดการวางผังเมือง และระยะหลังสงครามโลกได้มีการขยายขนาดชุมชนเมือง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภูมิประเทศ หน่วยปกครองพิเศษ (นอกจากเขตปกครองโรงเรียน) จะเกิดขึ้นในเขตชนบท เพื่อที่จะควบคุมงานด้านการระบายน้ำ การชลประทาน การอนุรักษ์น้ำ ควบคุมน้ำท่วม หน่วยป้องกันการเกิดเพลิงไหม้ การอนุรักษ์ดิน พลังงานน้ำ การขนส่งทางแม่น้ำ และหน้าที่อื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เขตปกครองพิเศษได้ถูกยกฐานะขึ้นมากมาย และมีพื้นที่หล่อมล้าในเขตนครหลวง โดยเฉพาะระหว่างปี ค.ศ. 1952-1962 ได้มีเขตปกครองพิเศษเกิดขึ้นเกือบร้อยละ 50 อย่างไรก็ตามเขตปกครองพิเศษนี้เป็นความจำเป็นและตามความต้องการในการบริการเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนเมือง เขตนครหลวง นอกจากบริการสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ชาวเมืองส่วนมากยังต้องการเพิ่มบริการสาธารณะ ในประเภทและปริมาณมากขึ้น ดังเช่น การขนส่ง (ท่าอากาศยาน สถานีรถขนส่ง สถานีรถไฟ ท่าเรือ สะพาน ทางหลวงแผ่นดิน และอุโมงค์) การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายศาล สาธารณูปโภค การเคหะและการบูรณะแหล่งเสื่อมโทรม การควบคุมมลภาวะทางน้ำและทางอากาศ การกำจัดขยะมูลฝอย ท่อระบายน้ำโสโครก ห้องสมุด สวนสาธารณะ และโรงพยาบาล เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะบริหารโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายหรือคณะกรรมการหรือสภาบริหาร เขตปกครองพิเศษที่เป็นที่ต้องการทั่วไป ได้แก่ เขตปกครอง เพื่อการวางผังเมืองและวางแผนภาค ซึ่งเขตปกครองพิเศษนี้จะมีอำนาจครอบคลุมพื้นที่ที่ต่อเนื่องอยู่รอบๆ เมืองหรือแหล่งชนบทที่เสื่อมโทรม เขตปกครองพิเศษบางแห่งเป็น "เขตปกครองระหว่างมลรัฐ" ยังจะยกฐานะขึ้นได้ตามกฎหมายของสหพันธรัฐ ดังเช่น The Appalachian Regional Commission ได้ตั้งขึ้นโดยสภาองเกรสในปี ค.ศ. 1965 เพื่อการวางแผนร่วมมือกันในการพัฒนาการเศรษฐกิจ มีรัฐเข้าร่วมโครงการ 13 รัฐ The Port Authority of New York and New Jersey ได้ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1921 โดยมีรัฐนิวยอร์กและนิวเจอร์ซีย์ได้ร่วมมือกันตั้งแต่ ค.ศ. 1834 เกี่ยวกับ "1834 harbor treaty" The Delaware River Basin Commission ได้ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1961 โดยมีรัฐบาล 4 แห่งร่วมมือกันคือ นิวยอร์ก นิวเจอร์ซีย์ เพนซิลวาเนียและดีลาแวร์ องค์กรพิเศษที่สำคัญอีกหน่วยหนึ่งได้แก่ The Tennessee Valley Authority ซึ่ง TVA นั้นได้

ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1933 บริหารพื้นที่มีขนาดถึง 106,000 ตารางกิโลเมตร (41,000 ตารางไมล์) ซึ่งลุ่มน้ำนี้ครอบคลุมพื้นที่ถึง 7 มลรัฐ TVA มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งสามารถให้การบริการในพื้นที่ขนาดเป็นสองเท่าของพื้นที่โครงการ อย่างไรก็ตามเขตปกครองพิเศษนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์เหล่านี้ขึ้นต่อรัฐบาลท้องถิ่นกล่าวคือ

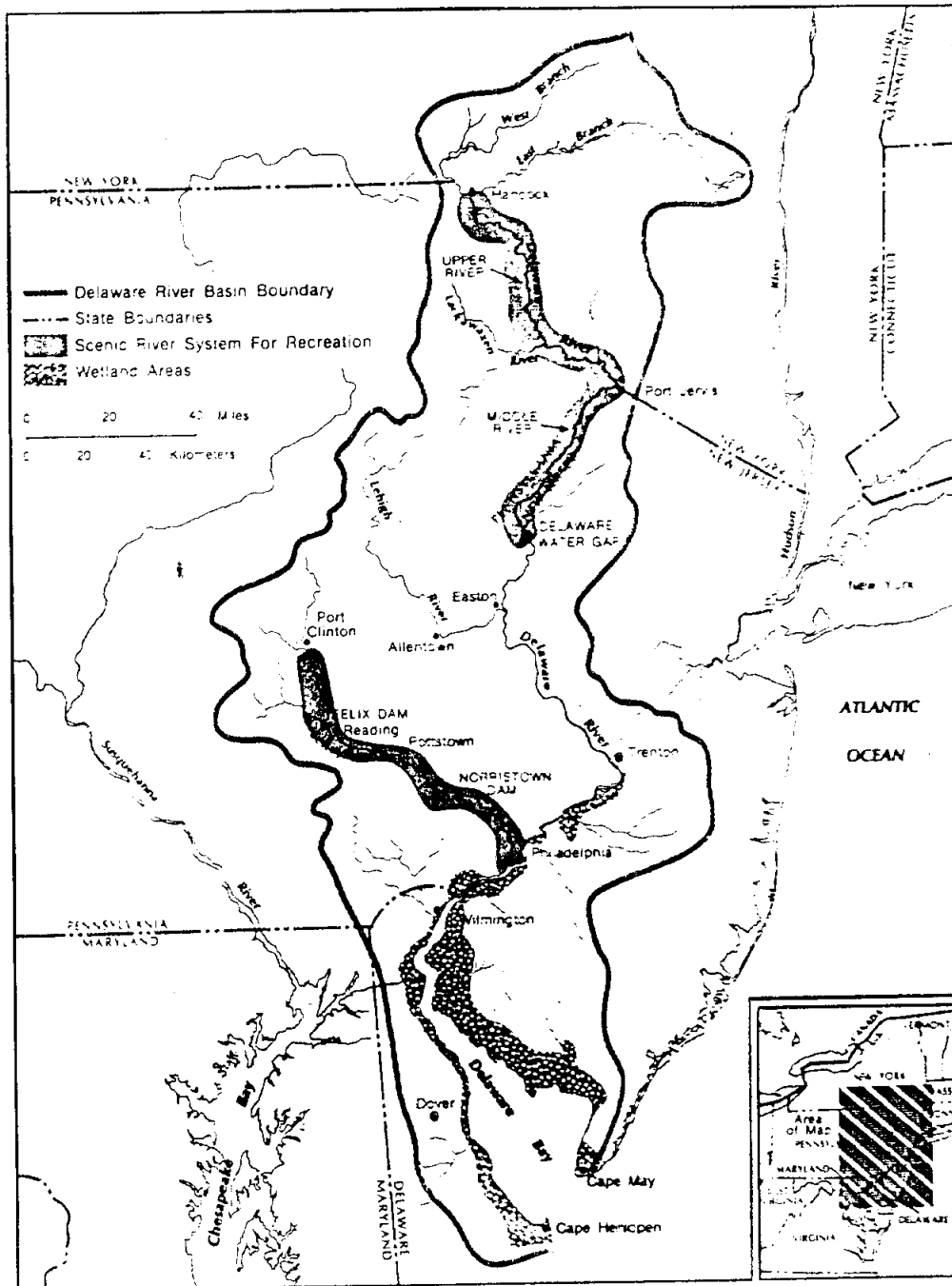
1. ในบางพื้นที่ขาดแคลนทรัพยากร หรือแหล่งจ้างงาน
2. การขยายพื้นที่ถูกจำกัดโดยกฎหมายหรือบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ
3. ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างขาดคุณภาพ และไม่เพียงพอ
4. กลุ่มหรือคณะบุคคลต้องการหน่วยปกครองอิสระ เพื่อที่จะดำเนินงานให้ ล่วงสะดวกและได้รับผลประโยชน์มากที่สุด
5. การขยายเขตปกครองพิเศษขึ้นนี้ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ ที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้หรือปฏิบัติได้แต่ขาดประสิทธิภาพ



รูปที่ 12.12 : แสดงรัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่าเขตปกครองพิเศษจะมีจำนวนในหลายมลรัฐ
ที่มา : de Blij and Muller (1992 : 189)



รูปที่ 12.13 : เขตปกครองพิเศษ "Port Authority of New York and New Jersey"



รูปที่ 12.14 : เขตปกครองพิเศษ "The Delaware River Basin Commission"

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของอินเดีย

ในปี พ.ศ. 2490 อินเดียได้รับเอกราชจากสหราชอาณาจักร ดินแดนของประเทศอินเดียก่อนได้รับเอกราชถูกแบ่งออกเป็นประเทศปากีสถาน อย่างไรก็ตามเมื่อได้รับเอกราชแล้ว อินเดียมีแบบรูปของรัฐเป็นสหพันธรัฐ ประกอบด้วยจังหวัดประมาณ 24 จังหวัดหรือมากกว่านั้น และ 562 "princely states" ซึ่งรัฐเหล่านี้ บางรัฐมีขนาดใหญ่ เท่ากับประเทศฝรั่งเศส และบางรัฐที่มีขนาดเล็กที่สุดจะมีขนาดไม่ใหญ่กว่าเมืองอเมริกันขนาดใหญ่ รัฐโบราณเหล่านี้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง

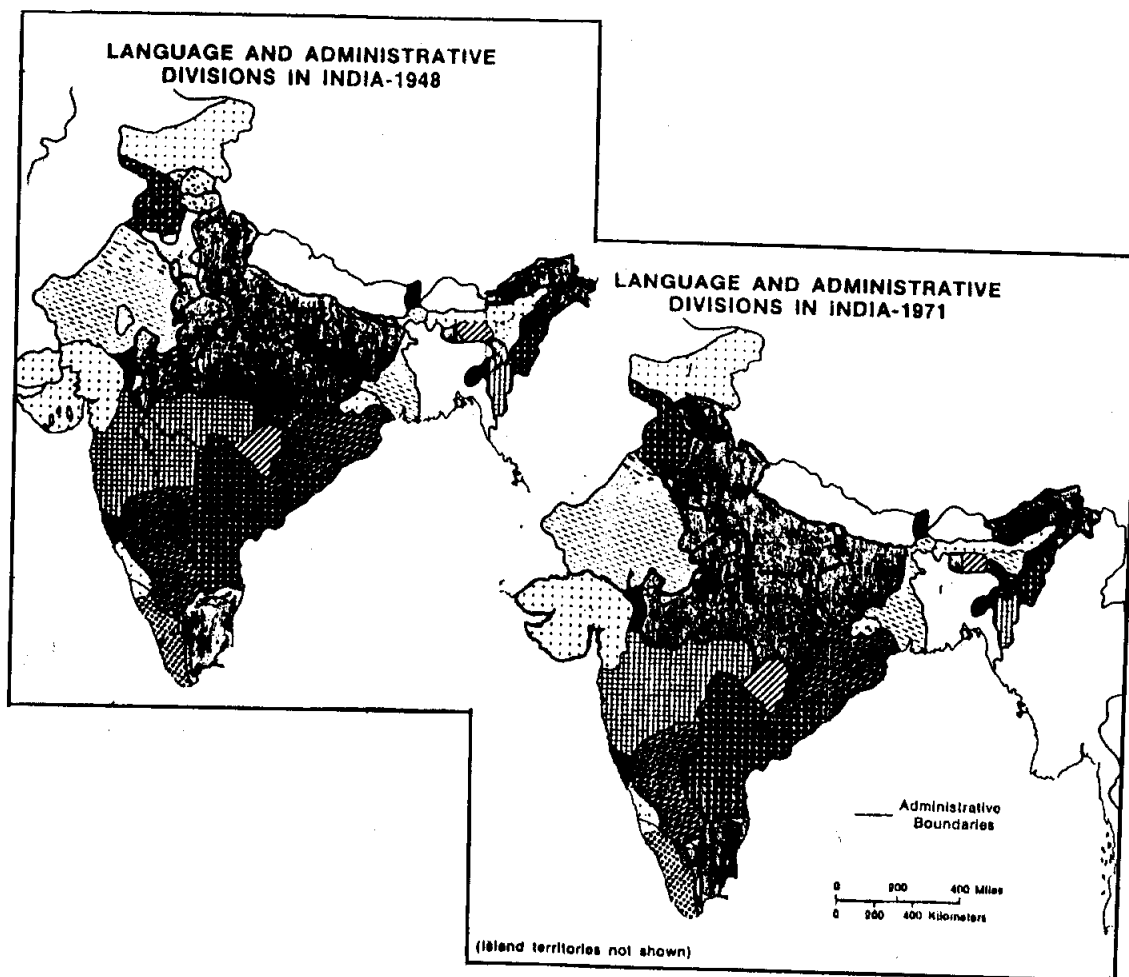
ในระบอบที่อังกฤษเข้ามาปกครองในแบบรัฐสมัยใหม่ รัฐโบราณนี้ได้สลายตัวลงเรื่อยๆ แต่ละจังหวัดจะรวมรัฐโบราณเหล่านี้เข้าด้วยกัน บางแห่งจะรวมกันเป็นสหภาพ (UNION) เพราะรัฐโบราณที่รวมกันจะมีจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น จังหวัด Saurashtra จะประกอบด้วยมากกว่า 200 รัฐเล็กๆ เหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงหน่วยปกครองนี้ได้มีการขัดแย้งจนถึงขั้นมีการจลาจล มีผู้คนล้มตายหลายพันคน ในที่สุดสหภาพอินเดียประกอบด้วย 27 มลรัฐ และดินแดนของแต่ละสหพันธรัฐจะครอบคลุมเมืองหลวง เกาะในน่านน้ำหลายเกาะ ซึ่งในอดีตเป็นดินแดนภายในวงล้อม (enclaves) ของอาณานิคมและรวมทั้งดินแดนตอนเหนือด้วย

เมื่อได้จัดสร้างโครงสร้างรูปแบบการบริหารเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้มีปัญหาก่อขึ้นในหลายมลรัฐ ในการที่ต้องเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐโดยยึดหลัก "ภาษา" ในประเทศอินเดียมีภาษาพูดมากกว่า 200 ภาษา ซึ่งรวมทั้งภาษาที่ใช้กลุ่มใหญ่ ได้แก่ ภาษาอินเดีย เอร์ดู กูจาราติและเบงกาลี มลรัฐขอมเบย์ใช้ภาษา กูจาราติในภาคเหนือและในภาคใต้ของรัฐ ใช้ภาษามาราติ (ในจังหวัดมหาราษตราและ กูจาราต) ซึ่งต่อมาได้มีการเดินขบวนประท้วงอย่างรุนแรงในขอมเบย์ ในที่สุดรัฐบาลกลางได้พยายามยุบมลรัฐจากจำนวน 27 รัฐ ลงเหลือเพียง 14 รัฐ แต่เกิดการจลาจลและก่อการร้ายรุนแรง เพื่อที่จะให้มีการปฏิรูปการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศยกฐานะดินแดนต่างๆ ขึ้นเป็น 21 มลรัฐ และ 9 ดินแดนสหภาพ (Union territories) และในจำนวน 9 ดินแดนสหภาพนี้ ภายหลังได้แยกตัวออกเป็นมลรัฐ ในปี พ.ศ. 2518 อินเดียได้ผนวกรัฐสิกขิมซึ่งเดิมเป็นรัฐภายใต้การปกครองของอินเดีย ดังนั้นอินเดียจึงมีหน่วยปกครองระดับที่หนึ่งเป็น 22 มลรัฐ ในปี พ.ศ. 2530 ดินแดนของ อรุณาจัลประเทศ (Arunachal Pradesh) และไมเซอรัม (Mizoram) ซึ่งอยู่ไกลไปทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศได้รับการยกฐานะเป็นมลรัฐ เช่นเดียวกับมลรัฐกัว (Goa) ซึ่งเป็นรัฐหนึ่งในสามซึ่งเดิมเป็นดินแดนของปอร์ตุเกตุในอินเดีย

ถึงแม้หลักเกณฑ์ของหน่วยปกครองระดับที่หนึ่งของอินเดียจะเป็นเช่นเดียวกับสหภาพ
รัสเซียก็ตาม ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาษา กล่าวคือรัฐใดก็ตามกำเนิดขึ้นมาหรือเปลี่ยนแปลง
ไปได้ั้น มิใช่จะขึ้นอยู่กับ การดำเนินงานของผู้นำทางการเมืองเพียงสองสามคนในรัฐสภาเท่านั้น
แต่จะต้องขึ้นอยู่กับกระบวนการทางประชาธิปไตย และตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ก็ได้
บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางไว้ กระบวนการนั้นมีใช้เรื่องง่ายๆ โดยเหตุที่รัฐใดก็ตามกำเนิด
ตามหลักภาษา ก็จำเป็นต้องรวมชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาอื่นๆ ด้วย และจะต้องหลีกเลี่ยงไม่รวมกลุ่มชนที่
พูดภาษาที่สำคัญและโดดเด่น นอกจากนั้น ประเทศอินเดียประกอบด้วยกลุ่มเผ่าชนที่มีจำนวนมากมาย
รวมทั้งความแตกต่างทางศาสนาด้วย ซึ่งชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มักไม่ค่อยได้รับความสนใจอย่างเพียงพอ
ที่จะนับเป็นหลักเกณฑ์ในการยกฐานะดินแดนขึ้นเป็นรัฐหรือการสลายรัฐ

เมื่อไม่นานนี้ดินแดนบางส่วนของประเทศได้มีปัญหาเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2493 เมื่อรัฐ
ปันจาบ (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปากีสถานตั้งแต่ พ.ศ. 2490) ถูกลดฐานะลงโดยการขยายตัวของกลุ่ม
ชนที่พูดภาษาฮินดู และถูกเปลี่ยนแปลงไปรวมกับดินแดนสหภาพของหิมาจัลประเทศ (Himachal
Pradesh) และพวกที่เหลืออยู่ในปันจาบส่วนใหญ่พูดภาษาปันจาบี แต่ยังเป็นกลุ่มเผ่าชนซิกข์มากกว่า
พวกฮินดู ปัญหาเกิดขึ้นในส่วนที่ได้รับความสนใจน้อยมาก การวางแผนเมืองใหม่ของจันดีการ์
ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐปันจาบใช้หลักเกณฑ์ภาษาพูดในการแบ่งเขตแดน มีรัฐเล็กๆ สองรัฐถูกรวม
เข้ากับเมืองหลวง การใช้ภาษาพูดเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งหน่วยปกครองท้องถิ่นยังคงมีการปฏิบัติ
อยู่ และได้รับผลสำเร็จ แต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย แต่ปัญหาเรื่องภาษานี้มิได้เป็นส่วนสำคัญในการ
เกิดพลังแยกภายในประเทศอินเดีย

โดยสรุป ในปัจจุบันนี้ ประเทศอินเดียได้บริหารประเทศ โดยการแบ่งส่วนการปกครอง
ท้องถิ่น ออกเป็น 4 ระดับ ระดับที่หนึ่งได้แก่มลรัฐ ซึ่งมีอยู่ 26 มลรัฐ และ 6 ดินแดนสหภาพ
หน่วยปกครองระดับที่สองประกอบด้วย 323 จังหวัด หน่วยปกครองระดับที่ 3 ประกอบด้วย 1,268
อำเภอและหน่วยปกครองระดับที่สี่ประกอบด้วย 204,483 ตำบล



รูปที่ 12.15 : แสดงหน่วยปกครองระดับที่หนึ่ง คือ มลรัฐใน ค.ศ. 1948 และ ค.ศ. 1971 ซึ่งการแบ่งหน่วยปกครองท้องถิ่นจะยึดหลักภาษาพูดที่ใช้กันมากเป็นเกณฑ์ กระบวนการในสหพันธรัฐแบบกลุ่มเผ่าชนนี้จะกลายเป็นปัญหาสำคัญในอนาคต ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 โดยการสลายตัวของดินแดนสหภาพและมลรัฐได้ตั้งขึ้น และได้มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา แต่หลักเกณฑ์ภาษาพูดยังคงใช้เป็นหลักที่สำคัญ และเรื่อง "การเมืองเรื่องภาษา" ยังคงมีความสำคัญและมั่นคงอยู่จนในปัจจุบันนี้

สรุป

การศึกษาเรื่องภูมิศาสตร์รัฐ เป็นการศึกษาดังรัฐเอกราช ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและอำนาจเด็ดขาด ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศจะดำเนินการบริหารประเทศในรูปแบบอย่างใดก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกำหนดอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ลักษณะ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ นอกจากนี้อำนาจอธิปไตยนั้นยังมีขอบเขตทางภูมิศาสตร์ 3 มิติ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยบนพื้นที่โลกและใต้พื้นโลก ซึ่งเป็นดินแดนของรัฐประการหนึ่ง ประการที่สองคือการมีอำนาจอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) และอำนาจอธิปไตยในห้วงอวกาศ (Outer Space) ซึ่งเป็นพรมแดนทางอากาศ

นอกจากนี้จะต้องศึกษาลักษณะและองค์ประกอบต่างๆ ของรัฐ เช่น พรมแดนและอาณาเขตของประเทศ ประชากร และทรัพยากรของประเทศด้วย โดยศึกษาจากหน่วยพื้นที่ย่อยของรัฐ ซึ่งหมายถึงหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งวิวัฒนาการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมส่วนท้องถิ่น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลกลางของแต่ละประเทศต้องศึกษาให้เข้าใจต้องแท้

อีกประการหนึ่ง การได้ศึกษาและทำความเข้าใจถึงเหตุผล ปัจจัย องค์ประกอบและปัญหาต่างๆ ของแต่ละรัฐประชาชาติ ในการวางแผนโครงสร้างหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ในอดีต ซึ่งกำเนิดรัฐโบราณขึ้นมาและได้มีวิวัฒนาการเป็นรัฐประชาชาติ โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ ภายหลังจากล่มสลายของจักรวรรดินิยมและภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐเกิดใหม่ที่เกิดจากการแบ่งดินแดนอาณานิคมออกเป็นรัฐเอกราช แต่ส่วนใหญ่รัฐเอกราชเหล่านั้นจะมีขนาดเป็นนครรัฐ แต่นครรัฐในยุคปัจจุบันย่อมมีปัจจัยหลายประการที่แตกต่างจากนครรัฐ ในรัฐโบราณ ดังนั้นในการแบ่งย่อยหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ย่อมมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้แตกต่างกัน เพราะได้มีการปฏิรูปหน่วยทางการเมือง พื้นที่ ดินแดน ขอบเขตเขตแดน ประชากรและวัฒนธรรม และการเป็นชาตินิยม