

บทที่ 2

การปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา

1. พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของการจัดตั้งชุมชนท้องถิ่น

รากฐานส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในอเมริกานั้นมาจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ก็เพราะผู้อพยพจากอังกฤษที่มาตั้งรกรากในดินแดนทวีปอเมริกาได้นำมาใช้ แต่ก็ไม่ได้เหมือนกับรากฐานเดิมทั้งหมด เพราะผู้ที่มาตั้งรกรากในถิ่นใหม่นี้ได้ปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ที่ไม่เหมือนเดิมด้วย

ในช่วงของการอพยพจากอังกฤษมาตั้งถิ่นฐานในดินแดนใหม่นั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษที่สำคัญได้นำมาใช้ในอเมริกานั้นได้แก่ รูปแบบ เคาน์ตี (County) ทาวน์ (Towns) และทาวน์ชิพ (Township)

1.1 ระบบทาวน์ในนิวอิงแลนด์

ระบบทาวน์ในนิวอิงแลนด์ (The New England Town System) ได้แก่ชุมชนที่ก่อตั้งขึ้นในระยะแรกได้แก่บริเวณชายฝั่งทะเลและริมฝั่งแม่น้ำนับตั้งแต่บริเวณเมืองแมสซาชูเซต, นิวแฮมป์ไชร์, คอนเนคติกัตและโรดไอแลนด์ ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ทำการเกษตรเป็นบริเวณกว้าง และมีลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มๆ กระจุกกระจายทั่วไป

เหตุผลสำคัญของการจัดตั้งชุมชนในบริเวณนี้มี 3 ประการ คือ

(1) การรวมกันเพื่อป้องกันการโจมตีจากอินเดียนแดง ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่

(2) การครอบครองที่ดินบริเวณนี้ยังอยู่ภายใต้ฐานะดินแดนอาณานิคม ซึ่งจะยึดครองเองโดยอิสระไม่ได้ ต้องได้รับการอนุญาตให้รวมกันจัดตั้งชุมชนก่อน โดยมีประชากรตั้งแต่ 7 คนขึ้นไปอยู่ร่วมกัน

(3) การรวมกันเป็นชุมชนยังคงมีลักษณะของสังคมกลุ่มพิวรีแทนส์ (Puritans) เดิมคือเป็นสังคมที่มีโบสถ์เป็นศูนย์กลางของชุมชนด้วย

ดังนั้น ระบบทาวน์ในนิวอิงแลนด์ (The New England Town System) ก็คือชุมชนที่มีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโบสถ์เป็นศูนย์กลางของชุมชน ประชากรทุกคนจะต้องมีภาระผูกพันต่อการพบปะชุมนุมที่โบสถ์อย่างสม่ำเสมอ การพบปะชุมนุมกันที่โบสถ์หรือการประชุมของทาวน์ (Town Meeting) จึงต้องมีขึ้นเป็นประจำ เป็นโอกาสที่ประชากรในชุมชนนั้นจะต้องมาร่วมปรึกษาหารือในปัญหาต่างๆ ของชุมชนเป็นลักษณะของการกำหนดนโยบายท้องถิ่นร่วมกัน ทบพและวางแผนงานต่างๆ ของชุมชน นับตั้งแต่การแบ่งเขตพื้นที่ทำกินของแต่ละคน การดูแลซ่อมแซมโบสถ์ การสร้างถนนหนทาง จนกระทั่งการกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บในท้องถิ่น

การประชุมทาวน์เช่นนี้ จึงนับว่ามีลักษณะประชาธิปไตยโดยตรงที่ชาวอเมริกันประทับใจอยู่มาก ภาระหน้าที่ของทาวน์ได้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นเรื่อยๆ ได้แก่ การดูแลปัญหาคนยากจน การซ่อมบำรุงเส้นทางคมนาคมต่างๆ การดูแลซ่อมบำรุงโรงเรียนของชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน การจดทะเบียนที่ดินและออกทะเบียนควบคุมธุรกิจการค้ารวมไปถึงการจัดเก็บภาษีต่างๆ ด้วย ทำให้ต้องมีเจ้าหน้าที่และตัวแทนของชุมชนที่จะดำเนินงานต่าง ๆ เป็นประจำและต่อเนื่องในช่วงที่ไม่มีการประชุมของทาวน์ การดำเนินนโยบายโดยประชาชนโดยตรง หรือประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ในระบบการประชุมทาวน์เช่นนี้จึงไม่สามารถจะทำได้อย่างเต็มรูปแบบ

ฉะนั้น การประชุมทาวน์ต่อ ๆ มาจึงเป็นการลงมติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการของทาวน์ (Committee of Selectmen) เพื่อดูแลบริหารงานของทาวน์ รวมทั้งการจัดตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งสำคัญๆ ของทาวน์ เช่น Constable, Treasurer, Surveyor, Assessors, Fence Viewers และ Clerks of the Market เป็นต้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีขอบเขตหน้าที่จำกัดเฉพาะที่ได้กำหนดไว้ในการประชุมประจำปีของทาวน์ การประชุมทาวน์หมายถึงการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อทบทวนในปัญหาของทาวน์ที่ผ่านมา และกำหนดนโยบายหรือทิศทางของทาวน์ในอนาคตด้วย

คณะกรรมการของทาวน์ (Selectmen or Townsmen) มีจำนวนแตกต่างกันในแต่ละแห่ง ตั้งแต่ 3 ไปจนถึง 13 คน มาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมประจำปีของทาวน์ วาระดำรงตำแหน่งจึงเป็นหนึ่งปี อำนาจหน้าที่ต่างๆ จะถูกกำหนดขึ้นจากที่ประชุมทาวน์เป็นสำคัญ โดยประชาชนในทาวน์เป็นผู้เสนอแนะโดยตรง อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปนั้นได้แก่ การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น, ดูแลการใช้ที่ดินสาธารณะ, ดูแลการเงิน และดำเนินงานตามที่ที่ประชุมทาวน์ได้กำหนดขึ้นมา และอาจจะมีอำนาจตุลาการในการตัดสินกรณีบางกรณีของท้องถิ่นด้วย เจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญตำแหน่งอื่นๆ ก็คือ Town Clerk ซึ่งดูแลในลักษณะของเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียน Constable ดูแลความสงบและรักษากฎหมาย, Surveyors of Highways ดูแลสำรวจการขยายเส้นทางคมนาคม และซ่อมบำรุงถนนหนทางรวมทั้งการขอความร่วมมือเกณฑ์แรงงานมาช่วยซ่อมสร้างถนน รวมทั้งการจ้างแรงงานด้วย

ระบบการประชุมทาวน์นี้นับว่ามีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ ประการแรกในแง่กลไกทางการเมือง การประชุมทาวน์เป็นระบบที่ทำให้เห็นว่าที่ประชุมอันประกอบด้วยประชากรในชุมชนโดยตรงนั้นคือผู้มีอำนาจที่แท้จริงของชุมชน และเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานมีฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของประชากรในชุมชนนั้น ไม่ใช่เป็นผู้ปกครองของชุมชน ประการที่สอง ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง มองเห็นได้ว่าตนเองเป็นผู้มีส่วนกำหนดทิศทางและควบคุมกลไกการปกครองนั้นด้วยตนเอง ประการที่สาม ประชากรในชุมชนมองเห็นถึงความจำเป็นของการอยู่ร่วมกัน และการดูแลชุมชนซึ่งต้องดำเนินการเป็นกลุ่มก้อน เพราะประชาชนแต่ละคนไม่สามารถจะอยู่ได้ด้วยตนเองโดยลำพัง ประชาชนแต่ละคนจะต้องคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของสังคมที่ต้องปกครองโดยคำนึงถึงส่วนรวมและสังคมซึ่งประกอบด้วยประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ร่วมกัน

ปัญหาของระบบการประชุมทาวน์นั้นอยู่ที่ความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้ที่ตั้งถิ่นฐานเดิมกลุ่มแรก ซึ่งจะมีสิทธิในผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่ากลุ่มที่มาภายหลัง แต่ก็สามารถตกลงร่วมกันได้ในภายหลังเช่นกรณีเมืองบอสตัน ระบบทาวน์ในบอสตันจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1630 ในขณะที่มีประชากรประมาณ 1,200 คน และได้ใช้

ระบบการประชุมทาว์นนี้มาจนถึงปี ค.ศ.1822 เมื่อมีประชากรมากขึ้นถึงประมาณ 40,000 คน (Blair, 1964)

1.2 ระบบเคาน์ตี

ระบบเคาน์ตี (The County System) แพร่หลายในบริเวณอาณานิคมทางใต้ของทวีปอเมริกา ซึ่งมีสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างจากบริเวณนิวอิงแลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองเวอร์จิเนียมีลักษณะอุดมสมบูรณ์เหมาะสมต่อการปลูกไร่ยาสูบ ซึ่งเป็นการเกษตรที่ให้ผลประโยชน์รายได้สูง ประกอบกับบริเวณนี้ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบอาณานิคม การครอบครองที่ดินจะแตกต่างจากเขตนิวอิงแลนด์ เจ้าของที่ดินมักเป็นนายทุนที่มีที่ดินจำนวนมาก และแบ่งให้ผู้เช่าปลูกยาสูบรายย่อย เมืองเวอร์จิเนียจึงมีลักษณะที่ดินบริเวณกว้างที่มีกลุ่มชุมชนจำนวนไม่มากนัก

สังคมของชุมชนบริเวณนี้ที่คล้ายกับในนิวอิงแลนด์ คือ ลักษณะที่โบสถ์และท้องถิ่นผูกพันกับประชากรในชุมชนอย่างใกล้ชิด เขตเคาน์ตีแบ่งออกเป็นเขตย่อยเรียกว่า แพริช (Parish) ซึ่งมีระบบศาสนาเป็นพื้นฐานสำคัญ การบริหารงานดำเนินการโดยองค์กรที่เรียกว่าเวสทรี (Vestry) ประกอบด้วยสมาชิกสิบสองคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในชุมชนนั้นๆ มีบทบาทคล้ายกับระบบเวสทรีในอังกฤษ คือการดูแลการดำเนินงานของโบสถ์ ตลอดจนการสงเคราะห์คนยากจน และรับผิดชอบในการหารายได้มาใช้จ่ายในงานของเวสทรี

ส่วนความแตกต่างอย่างเด่นชัดระหว่างระบบทาว์นในนิวอิงแลนด์ และเวสทรีในเวอร์จิเนีย ก็คือ ในระบบทาว์นนั้นหัวหน้าครอบครัวทุกคนมีส่วนกำหนดการปกครองของตนเองร่วมกัน แต่ในเวสตรีนั้นมีคนบางระดับเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนด และมีคนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับความยินยอมให้เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบการปกครองนี้ด้วย

ขนาดของเวสทรีในแต่ละเคาน์ตีนั้นไม่แน่นอน เวสทรีบางแห่งมีขนาดใหญ่เทียบเท่าเคาน์ตีสองสามแห่งรวมกันก็มี แต่ที่เป็นระบบเดียวกันก็คือในแต่ละเคาน์ตีจะประกอบด้วยเวสทรีสองสามเขตรวมกัน

ในระดับเคาน์ตีนั้นจะมีองค์กรสำคัญคือศาลระดับเคาน์ตี (County Court) ซึ่งมีบทบาททั้งด้านศาลและด้านการปกครองด้วย ศาลเคาน์ตีในเวอร์จิเนียจะประกอบด้วยคณะผู้พิพากษาประมาณ 8 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าการหรือผู้ปกครองเมือง จะเห็นได้ว่าบริเวณเมืองทางใต้มักจะเป็นระบบแต่งตั้งโดยทั่วไปในช่วงที่ยังมีฐานะอาณานิคมอยู่จนกระทั่งระยะปี ค.ศ.1830 ซึ่งเป็นยุคของความนิยมประธานาธิบดีแจ๊คสัน (Jacksonian Democracy) จึงนำเอาระบบการเลือกตั้งทั่วไปมาใช้

เมืองนิวยอร์กจัดตั้งขึ้นโดยชาวดัตช์จากบริษัท New Netherlands Company และเปลี่ยนเป็นบริษัท Dutch West India Company ในปี ค.ศ.1629 ระบบการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายกับระบบนครรัฐ (Feudal) ในยุโรป ผู้ครอบครองสิทธิในที่ดินที่เป็นหัวหน้าชุมชนที่มีประชากรอยู่ในที่ดินไม่น้อยกว่า 50 คน ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ อายุเกิน 15 ปี มีฐานะผู้ปกครอง (Patroons) ในเขตพื้นที่ที่ตนอยู่เหมือนระบบศักดินา คือให้สิทธิในการปกครองในเขตพื้นที่จำนวนหนึ่งกับผู้ได้ปกครอง ระบบดังกล่าวนี้ทำให้ไม่มีหน่วยการปกครองระดับย่อยเกิดขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ.1649 จึงได้มีการประกาศกฎบัตรใหม่ที่สามารถจัดตั้งกลุ่มหรือชุมชนขนาดเล็กขึ้นมาได้ เป็นระบบเทศบาลเล็กๆ มีผู้ปกครองคือคณะผู้พิพากษาจำนวนหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งและมอบหมายให้เป็นผู้แลกรักษากฎหมายและการปกครองชุมชนเล็กๆ มีผู้ปกครองซึ่งถูกเสนอชื่อมาจากทาวน์และวิลเลจ ผลต่อมาก็คือในบริเวณนิวยอร์กและเพนซิลเวเนียได้มีชุมชนเล็กๆ เกิดขึ้นมามากขึ้น (เรียกว่า Hamlets และ Villages เป็นต้น)

ในปี ค.ศ.1664 ชาวอังกฤษได้ยึดครองอาณานิคมบริเวณนี้มาจากชาวดัตช์ระบบการปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายของ ดยุก ออฟ ยอร์ก (Duke of York) รูปแบบชุมชนจึงมีลักษณะผสมผสานทั้งแบบอังกฤษและนิวอิงแลนด์ คือมีทั้งเคาน์ตีและทาวน์เกิดขึ้น คณะผู้ปกครองประกอบด้วย Constable 1 คน และ Overseers อีก 8 คน มีอำนาจทั้งในด้านออกกฎหมาย, การคลัง, การปกครอง และการศาล คณะผู้ปกครองนี้มาจากการเลือกตั้งบางส่วนในการประชุมของทาวน์ (Town Meetings) ดังนั้นระบบการปกครองทาวน์ในนิวยอร์กและเพนซิลเวเนีย จึงเป็นระบบผู้แทนมากกว่าระบบประชาธิปไตยโดยตรง ดังเช่นในนิวอิงแลนด์

การจัดตั้งเคาน์ตีในนิวยอร์กขึ้นอยู่กับกฎหมายของ ดยุก ออฟ ยอร์ค (Duke of York) ซึ่งจะกำหนดขอบเขตพื้นที่และขอบเขตการปกครอง ผู้ปกครองคือ Sheriff ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้ปกครองเมืองนิวยอร์ก และมีคณะผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้พิพากษาอีก 2-3 คน ดังนั้นการปกครองเคาน์ตีระยะแรกจึงอยู่ในอำนาจของศาลเคาน์ตี (County Court)

ในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ.1703 สภาอาณานิคมแห่งนิวยอร์ก (New York Colonial Assembly) ได้ประกาศกฎหมายท้องถิ่นที่สำคัญคือกำหนดให้มีระบบการปกครองในลักษณะ County-Township ขึ้น โดยมีคณะกรรมการบริหารของเคาน์ตี (County Board of Supervisors) ประกอบด้วยตัวแทนจากทาว์นชิพแต่ละแห่งในเคาน์ตี ทำหน้าที่ในการบริหารงานของเคาน์ตีโดยเฉพาะขึ้น แยกออกจากระบบศาลเคาน์ตีทำให้ระบบของศาลและการปกครองแยกออกจากกัน ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีที่สำคัญคือการดูแลการคลัง ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บภาษีต่างๆ ของท้องถิ่น ความรับผิดชอบของศาลเคาน์ตียังคงดูแลในด้านกฎระเบียบ การออกใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวกับส่วนรวม นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในแถบกลาง ซึ่งได้แบ่งแยกงานด้านตุลาการและการปกครองออกจากกัน และได้แพร่หลายไปสู่ภูมิภาคอื่นๆ ด้วยในช่วงเวลาต่อมา

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในระดับเคาน์ตีที่เริ่มต้นขึ้นในเพนซิลเวเนีย ในปี ค.ศ.1724 ก็คือระบบการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารเคาน์ตี กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร 3 คน มาจากการเลือกตั้งในเคาน์ตี แทนที่จะให้เป็นตำแหน่งของ Justices of the Peace ในแบบเดิม ผู้บริหารนี้เป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองของเคาน์ตี ในขณะที่ในนิวยอร์กใช้ระบบผู้แทนจากระดับทาว์นชิพ ดังนั้นคณะผู้บริหารนี้จึงเป็นรูปแบบของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ (Commissioner System) ไม่ใช่คณะกรรมการโดยตำแหน่งเหมือนในระบบ Supervisor System

โดยสรุปแล้ว บริเวณอาณานิคมภาคกลางโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น จึงประกอบด้วยหน่วยการปกครองสองระดับ คือ County-Township เป็นสำคัญ แม้ว่าใน บางแห่งจะเรียกชื่อหน่วยการปกครองแตกต่างกันออกไป เช่น ในนิวเจอร์ซีย์เรียกหน่วย การปกครองขนาดเล็กๆ ว่า Tenth, City, Town, Corporate, Village, Hamlet หรือ Liberty, ในเดลาแวร์ หน่วยการปกครองระดับรองจากเคาน์ตีจะเรียกว่า Hundred มากกว่า เรียกทาวนชิพ ฯลฯ

บริเวณอาณานิคมตอนกลางและตอนใต้บางส่วน มีลักษณะเด่นชัดอย่าง หนึ่งก็คือ มักจะกำหนดให้แบ่งเขตพื้นที่การปกครองเป็นเคาน์ตี และนั่นก็คือข้อสังเกตที่ ว่าชิตีและเคาน์ตีมีจุดเริ่มต้นที่มาแตกต่างกัน ลักษณะชิตีซึ่งเป็นระบบ Municipal Governments เพราะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายและความต้องการของท้องถิ่นเป็น สำคัญ ในขณะที่เคาน์ตีเป็นระบบ Quasi-Municipal Government เพราะจัดตั้งขึ้นเพื่อการ แบ่งเขตพื้นที่การปกครองเป็นสำคัญ

กฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญในการกำหนดเขตพื้นที่การปกครองออก เป็นรัฐและการปกครองท้องถิ่น คือกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1785 และ ค.ศ.1787 (Northwest Ordinances of 1785 and Ordinances of 1787) กฎหมายฉบับปี ค.ศ.1785 ได้กำหนดพื้นที่ บริเวณ Northwest Territory ให้ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองในระบบ Townships และระบบนี้ได้ถูกนำมากำหนดใช้ทั่วทั้งอเมริกาในเวลาต่อมาด้วย

กฎหมายฉบับปี ค.ศ.1787 ได้กำหนดเขตพื้นที่การปกครองในบริเวณฝั่ง ตะวันตก โดยให้มีตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายปกครอง คือตำแหน่ง Governor และคณะผู้ ปกครองซึ่งแต่งตั้งมาจากคณะผู้พิพากษา ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรักษากฎหมาย เขตพื้นที่ ใดที่มีประชากรเพิ่มจำนวนขึ้นมาจนถึง 5,000 คน อำนาจนิติบัญญัติก็จะถูกโอนให้กับ สภาทั่วไป อันประกอบด้วยผู้ว่าการรัฐ (Governor) สภานิติบัญญัติ และสภาผู้แทน สมาชิกสภาผู้แทนจะเลือกโดยประชาชนในระดับเคาน์ตี และคิสตริกที่อยู่ในเขตนั้น

สภาทั่วไปมีอำนาจในการกำหนดหน้าที่ของผู้พิพากษา (คณะลูกขุน) และเจ้าหน้าที่ในระดับเคาน์ตีและทาวนชิพ

และจากระบบการปกครองโดย Governor มาสู่ระบบสภาทั่วไป (General Assembly) แล้ว ในที่สุดก็มาสู่ระบบการปกครองรัฐที่มีสิทธิสมบูรณ์ขึ้น ในระบบของสหพันธรัฐ

เคาน์ตีแห่งแรกที่มีระบบการปกครองโดยอำนาจพลเรือนก็คือ Washington County ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังการประกาศใช้กฎหมาย Northwest Territory เมื่อวันที่ 155 กรกฎาคม 1788 อาณาเขตของวอชิงตันเคาน์ตีนี้มีเนื้อที่ขนาดเกือบครึ่งของรัฐโอไฮโอในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของเคาน์ตีประกอบด้วย Sheriff, Coroner, Treasurer, Recorder of Deeds, Probate Judge และ Justices of the County Court

เมื่อสิ้นสุดยุคของการปกครองอาณานิคมแล้ว อเมริกาก็เข้าสู่ระบบการปกครองรัฐ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญของตนเอง ระบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรัฐยังคงเป็นไปตามระบบเดิมที่ได้อธิบายมาแล้ว แต่ยังไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในส่วนของรัฐธรรมนูญยกเว้นในบางแห่ง เช่น นิวเจอร์ซีย์ซึ่งกำหนดให้ทาวนชิพเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานสำคัญของรัฐ รวมทั้งกำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองให้มีตำแหน่ง Constables ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยการประชุมประจำปีของทาวนด้วย ในรัฐอื่นๆ บางรัฐได้เริ่มกำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น ตำแหน่ง Sheriff หรือ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ บางตำแหน่ง (Blain, 1964)

2. ระบบสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีโครงสร้างของระบบรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ (Federal System) องค์ประกอบของสหพันธรัฐก็คือรัฐและมลรัฐ มีการปกครองโดยรัฐบาล

แห่งชาติ (National Government) หรือรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Government) และการปกครองในระดับรัฐ หรือระดับมลรัฐ (States Government)

กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐจะมีขอบเขตกว้างๆ ก็คือ รัฐบาลแห่งชาตินั้นจะมีอำนาจอยู่เท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ แต่ในแง่โครงสร้างของรัฐบาลแล้วรัฐบาลแห่งชาติอยู่ในระดับสูงสุดแห่งชาติ ทั้งนี้โดยที่อำนาจบางส่วนจะถูกระบุไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญว่าส่วนใดเป็นอำนาจแห่งชาติ อำนาจแห่งมลรัฐ อำนาจของสองส่วนร่วมกัน หรือไม่ใช่อำนาจของทั้งสองระดับเลยก็ได้

หลักการสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1787 เมื่อได้มีการนำเอาระบบสหพันธรัฐมาใช้ในสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งปัจจุบัน พื้นฐานสำคัญที่เป็นที่ยอมรับของคนอเมริกันก็คือ การไม่ยอมรับระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) และยืนยันในระบบของความ เป็นสหพันธรัฐมาตลอด ประเด็นสำคัญของระบบสหพันธรัฐในสหรัฐอเมริกานี้ก็คือ

1. ความเป็นหนึ่งเดียวกันแต่ไม่เป็นเอกภาพ (Unity Without Uniformity) ระบบสหพันธรัฐนับว่าเหมาะสมกับสภาพของสหรัฐอเมริกามากที่สุด ทั้งนี้เพราะคนในอเมริกามีความแตกต่างหลากหลายกันมาก กระจัดกระจายไปทั่วทั้งทวีป และต่างก็ไม่ได้เชื่อมั่นในการรวมอำนาจไว้ร่วมกันทั้งหมด ดังนั้นจึงพอใจในการเป็นหนึ่งเดียวกัน แต่ไม่ใช่การมีเอกภาพ หรือมีกรอบภาพลักษณ์เดียวกันหมด

คนอเมริกันยอมรับในอำนาจเสรีที่เท่าเทียมกันภายใต้ระบบของสหพันธรัฐ แม้ว่าในข้อเท็จจริงนั้นสหพันธรัฐอาจจะไม่สามารถต่อต้านการเผด็จการได้ ในขณะที่รัฐเดี่ยวอื่นๆ สามารถดำเนินการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างดีเช่นกัน แต่ในระบบสหพันธรัฐนั้นการผูกขาดอำนาจทางการเมืองจะทำได้ยาก เพราะระดับรัฐและ

ระดับชาติอาจมีพรรคกลุ่มเสียงข้างมากที่ต่างกันในการดำเนินนโยบายต่างระดับกัน ทั้งยังเป็นการพัฒนาระบบผู้นำได้มากขึ้นด้วย

การกระจายอำนาจทางการเมืองไปเช่นนี้ อาจมีปัญหาได้เช่น เสียงข้างมาก ระดับชาติอาจดำเนินนโยบายไม่สะดวก แต่ในเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันได้ มองเห็นว่าระบบสหพันธรัฐจะสามารถทำให้เสียงข้างมากระดับชาติสามารถถูกถ่วง กรองอีกครั้งโดยเสียงข้างมากระดับท้องถิ่นได้

ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ ปัญหาส่วนท้องถิ่นจะไม่ต้องผูกพันมาถึงระดับชาตินักการเมืองระดับชาติและพรรคการเมืองไม่ต้องมีข้อผูกมัดและพิจารณาความแตกต่าง ในรายละเอียดปลีกย่อยในระดับมลรัฐซึ่งอาจจะไม่สามารถมีข้อสรุปอย่างเดียวกันได้

นอกจากนั้น ความแตกต่างในวัฒนธรรมและธรรมเนียมปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถจะวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับท้องถิ่นให้เหมือนกันหมดได้ รัฐสภาสามารถกำหนดนโยบายระดับชาติให้เป็นหลักได้ เช่น นโยบายด้านการควบคุมมาตรฐานทางสังคมบางเรื่อง โดยไม่ต้องบังคับให้ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยง ปัญหาที่เกิดจากความเห็นที่อาจขัดแย้งกันในระหว่างมลรัฐต่างๆ ได้

2. ความเป็นสหพันธรัฐและความคิดริเริ่ม (Federalism and Innovation)
เหตุผลที่ดีอีกประการหนึ่งของระบบสหพันธรัฐ ก็คือมีลักษณะที่ส่งเสริมความคิดริเริ่ม และความก้าวหน้า แนวทางใหม่ๆ ที่ถูกนำมาใช้ถ้าหากไม่ได้ผลดีตามต้องการก็จะมีผลกระทบในบางส่วนเท่านั้น ถ้าเป็นผลดีก็สามารถจะนำไปใช้ในรัฐอื่นๆ ต่อไปและขยาย ไปสู่ระดับชาติได้ในที่สุด เช่น รัฐจอร์เจียเริ่มต้นขยายฐานของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอายุ 18 ปี นิวเจอร์ซีย์กำหนดระบบการกำจัดน้ำเสีย แคลิฟอร์เนีย ริเริ่มโครงการป้องกัน อากาศเป็นพิษโดยตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาได้ เป็นต้น

ในทางตรงข้ามรัฐบาลระดับชาติก็สามารถที่จะเป็นผู้ริเริ่มในโครงการหรือ นโยบายใหม่ๆ เพื่อให้เป็นแบบอย่างสำหรับระดับมลรัฐก็ได้ โดยที่รัฐบาลระดับชาติมี โอกาสและความสามารถทางการคลังที่เหนือกว่าระดับมลรัฐอยู่แล้ว การริเริ่มหรือให้ การส่งเสริมในโครงการวิจัยใหม่ๆ ก็สมารถจะทำได้อย่างคล่องตัวเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในแง่ของความผูกพันใกล้ชิดระหว่างประชาชน กับรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างหนึ่งก็คือ แม้ว่ารัฐบาลมลรัฐจะอยู่ในระดับ ใกล้ชิดประชาชนมากกว่ารัฐบาลแห่งชาติ แต่ในข้อเท็จจริงนั้นพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ รู้สึกว่ารัฐบาลแห่งชาติมีความผูกพันกับตนเองมากกว่าระดับมลรัฐและท้องถิ่น ทั้งๆ ที่ รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องในทางการเมืองในปัญหาท้องถิ่น โดย ตรงมากกว่าก็ตาม (Burns, 1978)

ระบบอำนาจรัฐ

1. อำนาจแห่งชาติ

รัฐบาลแห่งชาติมีอำนาจทั้งในแง่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการ มองจากด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลแห่งชาติมี ฐานะในลักษณะเดียวกับรัฐบาลอื่นๆ คือเป็นตัวแทนของประเทศโดยตรงเช่น การลง นามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การประกาศสงครามกับประเทศอื่น และสร้างความ สัมพันธ์ทางการทูตในฐานะของรัฐ เป็นต้น อำนาจแห่งชาตินี้จะถูกระบุโดยชัดเจนใน รัฐธรรมนูญ เช่น ในมาตรา 1 หมวดที่ 8 ซึ่งรวมถึงอำนาจการจัดเก็บภาษี การออก กฎหมายข้อบังคับต่างๆ และการทำสงครามด้วย

การมีฐานะอำนาจสูงสุดแห่งชาติ (National Supremacy) หมายถึงอำนาจ ของสหพันธรัฐนั้นถือเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ ดังนั้นหน่วยงานทุกระดับ มลรัฐทุก แห่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จะต้องอยู่ภายในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และ

ไม่สามารถจะมีฐานะที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้ ฉะนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐก็ไม่สามารถจะมีฐานะอำนาจที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้เช่นกัน

2. อำนาจของมลรัฐ (Powers of the States)

อำนาจซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มอบหมายให้กับรัฐบาลแห่งชาตินั้นถือว่าเป็นอำนาจแห่งมลรัฐ ยกเว้นที่มีข้อจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อำนาจระดับมลรัฐจึงมีลักษณะกว้างขวางตราบเท่าที่จะไม่ขัดแย้งต่อกฎหมายแห่งชาตินั้น เช่น มลรัฐสามารถจะกำหนดอัตราภาษีและกำหนดระเบียบการค้าอยู่ภายในขอบเขตมลรัฐของตนเองได้ แต่จะต้องไม่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีหรือระเบียบทางการค้าที่เป็นส่วนของอำนาจระดับชาติได้ อย่างไรก็ตามถ้าหากมีข้อขัดแย้งหรือมีปัญหาการใช้อำนาจที่ก้าวก่ายกันขึ้นก็สามารถจะให้ศาลสูง (Supreme Court) ตัดสินชี้ขาดได้ว่าอำนาจเหล่านั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตใดขัดแย้งต่อกฎหมายระดับชาติหรือไม่ หรือมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจในระดับชาติหรือไม่

ข้อจำกัดและข้อกำหนดรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้ระบุถึงข้อจำกัดแห่งอำนาจของรัฐบาลแห่งชาติ และรัฐบาลแห่งรัฐไว้บางประการ เช่น มลรัฐนั้นไม่สามารถจะทำสนธิสัญญาผูกมัดระหว่างประเทศหรือจัดทำเงินตราขึ้นใช้ หรือเก็บภาษีสินค้าขาเข้า-ขาออก หรือมีข้อตกลงรวมรัฐ เช่นนี้เป็นต้น

รัฐบาลแห่งชาติจะต้องไม่ใช้อำนาจบริหารที่ก้าวก่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของมลรัฐต่างๆ หรือมีผลกระทบที่ลดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของมลรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีผลในการกำหนดกรอบอำนาจ

หน้าที่ระดับชาติ และระดับมลรัฐทั้งสองส่วน ทั้งนี้เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของแต่ละส่วนด้วย

รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐบาลแห่งชาติรับรองฐานะการปกครองแบบสาธารณรัฐในระดับมลรัฐไว้ด้วย ทั้งนี้โดยรัฐสภาจะต้องให้การรับรองดูแลให้การปกครองระดับมลรัฐเป็นระบบสาธารณรัฐ (A Republican form of Government) รัฐบาลแห่งชาติจึงมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะป้องกันการจลาจลการก่อความไม่สงบและการรักษาความปลอดภัยภายในของมลรัฐด้วย รัฐสภาได้มอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวนี้ให้กับประธานาธิบดีที่จะสั่งการส่งกองกำลังไปดูแลและแก้ไขปัญหาการจลาจลต่างๆ ในมลรัฐต่างๆ เมื่อมลรัฐเหล่านั้นขอมา ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจตัดสินใจได้ว่าควรส่งกำลังเข้าไปช่วยเหลือแก้ไขอย่างไรหรือไม่

ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐ

รัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐไว้เป็นประเด็นกว้างๆ ที่สำคัญคือ ทุกมลรัฐนั้นอยู่บนรากฐานของความเชื่อถือ และไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในเรื่องกฎหมายและข้อบังคับของแต่ละมลรัฐที่จะมีผลต่อประชาชนของตนในแต่ละมลรัฐและจะต้องส่งคืนบุคคลไปให้ศาลของมลรัฐในพื้นที่ที่เกิดเหตุเหล่านั้นๆ เป็นผู้พิจารณา

1. ความไว้วางใจและเชื่อถือต่อมลรัฐ ((The full-faiths-and-credit) เป็นวิธีการที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่ละมลรัฐต่างก็จะต้องเคารพในขอบเขตอำนาจศาลและการพิจารณาคดีตามกฎหมายของแต่ละรัฐ และไม่นำมาพิจารณาเปรียบเทียบหรือให้ความเห็นเพิ่มเติมต่อการดำเนินคดีนั้นๆ แม้ว่าผู้ต้องหาจะได้ข้ามเขตมลรัฐมาแล้วก็ตาม

2. สิทธิพิเศษระหว่างรัฐ และการปกป้อง : มลรัฐต่างๆ ไม่สามารถจะปฏิเสธการคุ้มครองดูแลบุคคลตามกฎหมายของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นประชาชนที่มาจาก

เขตรัฐอื่นๆ ก็ตาม หรือการเรียกเก็บภาษีประเภทเดียวกัน แต่เรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกัน ไปจากที่ประชาชนในรัฐนั้นจะต้องจ่าย โดยสรุปก็คือ แต่ละมลรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ตามกฎหมายที่รัฐนั้นมีอยู่สำหรับประชาชนในรัฐของตนเช่นเดียวกับ ประชาชนที่มาจากรัฐอื่นด้วย แต่การคุ้มครองสิทธิระหว่างรัฐเช่นนี้ จะไม่รวมถึงสิทธิ ทางการเมืองบางอย่าง เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งหรือการเป็นคณะลูกขุน บริการ ที่ได้รับเงินอุดหนุนของรัฐ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ในแง่ของศาลสูงได้กำหนดแนว ทางเพิ่มเติมโดยให้มีกำหนดระยะเวลาที่จะอยู่ในพื้นที่นั้นไว้ด้วยเพื่อให้สามารถที่จะเป็น ประชาชนของเขตนั้นได้ในเวลาต่อไป และสามารถที่จะได้รับสิทธิในฐานะของประชากร ของรัฐนั้นด้วย

3. การส่งผู้ต้องหาข้ามเขต (Extradition) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทุกรัฐ ควรร่วมมือในการติดตามนำตัวบุคคลเพื่อรับการพิจารณาคดีเมื่อมีกรณีผู้ต้องหาข้ามเขต ออกไป

4. ความร่วมมือระหว่างรัฐ ในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐนั้น รัฐธรรมนูญให้แต่ละรัฐใช้การเจรจาต่อรองโดยไม่ใช้กำลัง ซึ่งอาจเลือกใช้การพิจารณา โดยกงสุล หรือการเจรจาระหว่างรัฐ และทำข้อตกลงระหว่างรัฐ (Interstate Compacts) เพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติการตกลงร่วมกันนั้นด้วย ส่วนใหญ่แล้วประเด็นที่เป็นข้อตกลงในระดับท้องถิ่นมักจะไม่ต้องขออนุมัติจากระดับ รัฐสภา เช่น ข้อตกลงยินยอมให้นักศึกษาต่างรัฐเข้าเรียนในวิทยาลัยของรัฐนั้นได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับนักศึกษาต่างรัฐ เป็นต้น ยกเว้นในกรณีที่มีผลกระทบ ต่ออำนาจระดับชาติ เช่น ข้อตกลงที่จะขยายอำนาจทางการเมืองในระดับมลรัฐ ซึ่งจำเป็น ที่จะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากระดับรัฐสภาด้วย (Burns, 1978)

สภาพการณ์ปัจจุบัน

โดยภาพรวมโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแล้ว ระบบสหพันธรัฐแบบอเมริกันไม่ค่อยมีความเปลี่ยนแปลงไปจากรากฐานที่เป็นอยู่ตั้งแต่ต้นมากนัก

จากสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น นักวิชาการและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวพิจารณาของศาลสูงได้มองบทบาทของรัฐสภาว่าควรมีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการเกษตร แรงงาน การศึกษา การเคหะ และสวัสดิการ ได้แก่ไหนเพียงไร รวมทั้งการออกกฎหมายที่มีลักษณะกีดกันผิวด้วย รัฐสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับมลรัฐโดยตรง แต่ความเจริญเติบโตทางสวัสดิการในระดับชาติทำให้รัฐบาลแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการดูแลปัญหาทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ จึงมีผลกระทบต่อปัญหาระดับท้องถิ่นมากขึ้นด้วย

(ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว การสมรส การหย่า การกำหนดอายุขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลสูงอาจจะเห็นว่าอยู่นอกขอบเขตอำนาจพิจารณาระดับชาติ แต่รัฐสภาก็เห็นว่าปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญและมีผลกระทบต่อการยกระดับมาตรฐานสวัสดิการของสังคม ก็อาจจะใช้อำนาจพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรฐานที่ดีขึ้น)

โดยสรุปแล้วระบบสหพันธรัฐเป็นการกำหนดกรอบหรือขอบเขตที่สำคัญของอำนาจรัฐสภา ประธานาธิบดี และอำนาจศาล โดยเฉพาะฐานะส่วนบุคคลกับฐานะของอำนาจแห่งชาติ และแม้ว่าอำนาจรัฐจะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นก็ตาม แต่มลรัฐก็ยังคงมีบทบาทในทางการเมืองที่สำคัญที่มีผลต่อตัวบุคคลโดยตรง สรุปแล้วกลไกของระบบสหพันธรัฐอันประกอบด้วยรัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลมลรัฐ และประชาชนระดับท้องถิ่น จึงเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญในระบบของสหรัฐอเมริกา (Burns, 1978)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

ถ้ามองย้อนจากอดีตก่อนที่จะมีการปฏิวัติในอเมริกา ซึ่งหมายถึงช่วงที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ การปกครองภายในรัฐอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองอาณานิคม ซึ่งปกครองในนามของราชบัลลังก์อังกฤษ การยกฐานะเมืองเป็นเขตเทศบาลก็กระทำเช่นเดียวกับระบบอังกฤษคือการออกเป็นพระราชบัญญัติยกฐานะเป็นเขตเทศบาล (Municipal Charters) การปกครองเขตเมืองหรือการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลจึงอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองอาณานิคม เขตเทศบาลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ทำให้มีอำนาจอิสระในการดูแลท้องถิ่นโดยตรงในบางระดับ แต่อำนาจส่วนท้องถิ่นในขณะนั้นมีลักษณะของอำนาจในทางตุลาการมากกว่าอำนาจในทางการปกครอง

ต่อมาในยุคของการปฏิวัติอเมริกา ซึ่งมีผลให้เกิดรัฐอิสระขึ้น 13 รัฐ อำนาจในการดูแลการปกครองเขตเทศบาลก็ถูกเปลี่ยนแปลงไป ด้วยความเกรงกลัวในระบบการปกครองโดยผู้ปกครองที่มีอำนาจซึ่งเคยมีมาแต่เดิม จึงใช้ระบบที่ให้อำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจหลัก หรือใช้ระบบสภานิติบัญญัติมีอำนาจสูงกว่าฝ่ายบริหาร การควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นจึงได้เปลี่ยนมือจากอำนาจผู้ปกครองอาณานิคมมาสู่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งรัฐแทน นั่นก็คือสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายเทศบาลแทนอำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งอำนาจในการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการปกครองเขตเทศบาลต่างๆ ของรัฐด้วย

แม้ว่าอำนาจการควบคุมการปกครองท้องถิ่น โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอยู่มากก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติแห่งรัฐมักจะไม่ได้เข้าไปก้าวท้าวในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงมากนัก ยกเว้นในกรณีที่ได้รับการร้องขอมาจากระดับท้องถิ่น ทำให้การปกครองของเทศบาลเมืองใหญ่ๆ ทั่วไปค่อนข้างมีอำนาจอิสระและขยายบทบาทการบริหารงานส่วนท้องถิ่นออกไปอย่างมาก สามารถควบคุมกิจกรรมต่างๆ อันเป็นผลประโยชน์และรายได้ที่สำคัญของเขตเมืองได้ ในช่วงปี 1850 สภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้

เข้ามาควบคุมดูแลบทบาทของการปกครองเขตเทศบาลในการหาประโยชน์จากท้องถิ่น
แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เมื่อมีการเรียกร้องจากประชาชนในบางส่วน

ผลที่ตามมาก็คือ ปฏิกริยาต่อต้านการควบคุมของรัฐต่อการปกครองท้องถิ่น
และได้เป็นที่ถกเถียงถึงการใช้อำนาจควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งรัฐต่อการปกครอง
ท้องถิ่นว่าควรจะมีอยู่มากน้อยเพียงไร และได้มีบทสรุปที่สำคัญ 2 ด้าน ที่ทำให้เห็นถึง
ฐานะของรัฐต่อการปกครองท้องถิ่น ได้ชัดเจน ก็คือ

ในปี 1868 ผู้พิพากษาจอห์น เอฟ ดิลลอน (John F. Dillon) ซึ่งเป็นผู้พิพากษา
ศาลสูงแห่งรัฐไอโอวา ได้ให้ข้อสรุปว่า เทศบาลนั้นเกิดมาจากข้อกำหนดของฝ่ายนิติ
บัญญัติแห่งรัฐ และได้รับอำนาจไปจากอำนาจนิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย เทศบาลจึงมีชีวิต
ดำรงอยู่ด้วยอากาศของรัฐ ถ้าไม่มีฐานะแห่งรัฐดำรงอยู่เทศบาลก็จะอยู่ไม่ได้เช่นกัน เมื่อ
นิติบัญญัติแห่งรัฐเป็นผู้สร้างให้มีได้ ก็ย่อมจะต้องเป็นผู้ทำให้หมดไปได้ รวมทั้งจะต้อง
เป็นผู้ควบคุมได้เช่นกัน ตราบใดที่รัฐธรรมนูญได้จำกัดสิทธิทางนิติบัญญัติแห่งรัฐนี้ไว้
เป็นอย่างอื่น อำนาจนิติบัญญัติแห่งรัฐนี้ก็จะต้องมีอยู่อย่างเต็มที่ แม้กระทั่งยกเลิก
ฐานะเทศบาลออกไปทั้งหมดก็ได้ ฐานะของเทศบาลจึงมีอยู่ภายใต้เจตนารมณ์แห่งอำนาจ
นิติบัญญัติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาดิลลอนก็ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องความแตก
ต่างระหว่างกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการในทางการเมืองไว้ว่า ถึงแม้ว่าฝ่าย
นิติบัญญัติจะเป็นผู้สร้าง ผู้ทำลาย และผู้ควบคุมการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่ถ้าใช้
อำนาจมากเกินไปก็ย่อมมีผลเสียหายอย่างรุนแรงเกิดขึ้น อันตรายเช่นนี้จะเป็นกลไกที่
ถ่วงดุลต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐได้

ในปี 1871 ผู้พิพากษาชาร์ลส์ คูลีย์ (Charles Cooley) ได้ให้ความเห็นในอีก
ทัศนะซึ่งมองเห็นว่าอำนาจส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่มิใช่เป็นพื้นฐานสำคัญและการ
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เกิดขึ้นมาก่อนฐานะของรัฐ สิทธิในการปกครองส่วนท้องถิ่น
จึงเป็นสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว รัฐจึงไม่สามารถที่จะเป็นผู้เพิกถอนยกเลิกสิทธิดังกล่าวนี้

ได้ ผู้พิพากษาชาร์ลส์ คูเลย์ ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า รัฐอาจเป็นผู้วางโครงสร้างหน่วย การปกครองท้องถิ่นขึ้นตามแนวนโยบายทางการเมืองของตนได้แต่การปกครองท้องถิ่น นั้นเป็นเรื่องของสิทธิอันชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่พึงมีอยู่ และรัฐไม่อาจจะเพิกถอนไปได้

รัฐเป็นผู้สร้างระบบการปกครองเขตเทศบาลเมืองให้เกิดขึ้นเพื่อให้ประชาชน ได้สามารถควบคุมดูแลการปกครองเมืองและกิจกรรมส่วนท้องถิ่นโดยอิสระเต็มที่ นั่นก็ คือรัฐได้ถอนตัวไปจากการใช้อำนาจปกครองส่วนนี้โดยตรงแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในความเห็นอื่นๆ ทั่วไปก็ยังชี้ให้เห็นว่าอำนาจท้องถิ่นอยู่ภายใต้ อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ เกิดขึ้นจากอำนาจนิติบัญญัติแห่งรัฐ ในทางปฏิบัตินั้น รัฐไม่สามารถจะใช้อำนาจในทาง การเมืองเข้าควบคุมฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ แม้ว่ารัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิ บัญญัติสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาก็ตาม ในระยะหลังๆ มา นี้ จะพบว่ามิแนวน โนม์ที่จะปกป้องหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิให้ถูกก้าวท้าวในทางกฎหมายในลักษณะที่ จะมีผลกระทบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปโดยเฉพาะมากขึ้น

ในปี 1972 หน่วยการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐฯ มีมากกว่า 78,000 หน่วย ในบางรัฐ เช่น อิลลินอยส์ มีหน่วยการปกครองมากกว่า 6,000 หน่วยแล้ว และในรัฐ ขนาดเล็ก เช่น โรดไอแลนด์ มีประมาณ 100 หน่วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มี ขนาดใหญ่เล็กซ้อนกันอยู่มากมาย และโดยเฉลี่ยแล้ว ประชากรแต่ละคนจะอยู่ภายใต้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนกันอยู่ถึง 5-6 ระดับขึ้นไป เป็นหน่วยการปกครองที่ ประชากรในท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายภาษีให้ และประชากรในท้องถิ่นก็มีส่วนร่วมในหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ด้วย

แต่เดิมนั้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ถ่ายทอดมาจากอังกฤษ และ ค่อยๆ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจนมีรูปแบบใหม่ๆ มากขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะงานของท้องถิ่น มีมากขึ้น และเป็นงานลักษณะใหม่ๆ หน่วยการปกครองที่มีอยู่เดิมไม่สามารถรับภาระ ได้ รวมทั้งยังมีขนาดเล็กไม่เหมาะกับขนาดของงานใหม่ๆ ที่มีเพิ่มขึ้นด้วย

หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่ แม้ว่าจะมีขนาดแตกต่างกัน มีภาระรับผิดชอบไม่เท่าเทียมกัน แต่มีความสัมพันธ์ต่อกันได้หลักเกณฑ์เดียวกัน ก็คือ การได้รับอำนาจที่มาจากระดับมลรัฐ ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะเดียวกับระบบรัฐเดี่ยว ก็อยู่ในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญเดียวกัน การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่บริหารงานโดยได้รับอำนาจที่มาจากระดับรัฐ (Blair, 1964)

มลรัฐกับการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบสหพันธรัฐระดับย่อย หน่วยการปกครองแต่ละหน่วยต่างมีความคาดหวังหรือเป้าหมายของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน บางกลุ่มต้องการให้ระดับมลรัฐมีส่วนรับผิดชอบมากกว่านี้ และบางกลุ่มก็กลัวว่ารัฐบาลระดับมลรัฐจะเข้ามาก้าวล่วงครอบงำท้องถิ่นมากเกินไป เป็นต้น นอกจากนั้นการปรับระดับการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมก็ยังเป็นปัญหาอยู่เสมอ เพราะสภาพเหล่านี้มีความไม่แน่นอนอยู่ตลอดเวลา

ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นมาจากอำนาจนิติบัญญัติในระดับมลรัฐและไม่มีการอบอำนาจรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ดังนั้นมลรัฐจึงมักไม่กีดกันตนเองออกจากเรื่องของท้องถิ่น

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ ลักษณะของกฎหมายท้องถิ่น (Home-rule) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับซีตี (City) หรือเคาน์ตีบางแห่ง และจำกัดอำนาจของระดับมลรัฐที่จะเข้ามาก้าวล่วงในระดับท้องถิ่นไว้ ด้วยกฎหมายท้องถิ่นในระบบสหพันธรัฐแตกต่างไปจากกฎหมายปกครองท้องถิ่นในระบบรัฐเดี่ยวอย่างเด่นชัดและเป็นข้อจำกัดส่วนหนึ่งในกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบสหพันธรัฐ

มลรัฐจะเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่การกำหนดอำนาจในการออกกฎหมายของท้องถิ่น การจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับเคาน์ตี กำหนดโครงสร้างของหน่วยการปกครองและขอบเขตการคลัง

ในทางปฏิบัติ มลรัฐมีอำนาจและความผูกพันกับการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การดูแลสนับสนุนด้านการคลัง และงานของท้องถิ่นในด้านสวัสดิการและสังคมที่เป็นปัญหาใหม่ๆ เจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐมีบทบาทควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมากขึ้น การควบคุมดูแลจะเป็นไปในลักษณะการให้ข้อเสนอแนะมากกว่าการควบคุมดูแลโดยตรง ในหลายๆ มลรัฐจะมีหน่วยงานระดับมลรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่น Department of Local Government Affairs, Office of the Governor, Office of Urban and Federal Affairs เป็นต้น (Blair, 1964)

ลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นอเมริกันมีความแตกต่างหลากหลายกันอย่างมาก จากรัฐหนึ่งไปสู่อีกรัฐหนึ่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคได้รับการปรับปรุงไปในแนวทางที่แตกต่างกันทั้งรูปแบบ อำนาจหน้าที่และขนาดของหน่วยงานด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่มีอยู่อาจนับได้เป็นจำนวนมากกว่าเก้าหมื่นหน่วยในปัจจุบัน แต่ไม่ได้หมายความว่าเป็นการเพิ่มจำนวนหน่วยการปกครองขึ้นเรื่อยๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปก็ถูกยุบเลิกหรือลดน้อยลงไป ได้แก่ หน่วยการปกครองเขตพิเศษบางรูป ส่วนหน่วยการปกครองเคาน์ตีมักจะมีอยู่คงที่ ในขณะที่หน่วยการปกครองรูปเทศบาล (Municipality) และเขตการปกครองเขตพิเศษบางรูป (Special district) มีเพิ่มมากขึ้น

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) ในสหรัฐอเมริกาอาจมีความหมายไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงกับความหมายที่ประเทศเราใช้อยู่ก็ได้ ทั้งนี้เพราะในข้อเท็จจริงนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกามีอยู่มากมายและในลักษณะที่แตกต่างกันอย่างกว้างขวางดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ไม่สามารถที่จะให้คำจำกัดความอย่างแคบๆ และชัดเจนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ในสหรัฐอเมริกาเราก็สามารถกำหนดแนวทางสำคัญได้ 3 ประการ คือ ประการแรกหมายถึงหน่วยงานที่มีฐานะอำนาจนิติบุคคล กล่าวคือ สามารถที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตาม

กฎหมาย กระทำนิติกรรมต่างๆ และมีทรัพย์สินในความครอบครองดังเช่นบุคคลธรรมดา ประการที่สอง คือมีลักษณะของหน่วยการปกครองของรัฐ และประการที่สาม คือมีอำนาจอิสระในทางการคลัง และการปกครองตามกฎหมายแห่งรัฐ และการควบคุมภายใต้อำนาจแห่งรัฐ

อำนาจอิสระในการปกครอง ก็คือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายอำนาจในการบริหารโดยอิสระภายในระดับท้องถิ่น ส่วนอำนาจอิสระในทางการคลังก็คือ มีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของตนโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญจากหน่วยงานอื่น มีสิทธิในการกำหนดการจัดเก็บภาษีของตนเอง มีสิทธิที่จะกำหนดอัตราค่าบริการ และจัดเก็บค่าบริการต่างๆ ที่จัดให้และมีสิทธิที่จะกู้ยืมโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยอื่นๆ อีก

ส่วนฐานะความเป็นองค์การหรือหน่วยงานนั้นก็จะต้องมีขอบเขตพื้นที่แน่นอนชัดเจน และมีประชากรอยู่ในเขตพื้นที่นั้น มีอาณาเขตและชื่อเฉพาะของพื้นที่นั้นที่ไม่ซ้ำกับหน่วยการปกครองอื่น รวมทั้งฐานะนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยปกติแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับการกำหนดไว้โดยกฎหมายและรัฐให้มีฐานะที่ชัดเจน เช่นเทศบาล, รัฐวิสาหกิจ, หรือสหกรณ์ หรือหน่วยการเมืองใดๆ เป็นต้น

ในแง่ของความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่และสำนักงานโดยมีระบบการเลือกตั้งตัวแทนในท้องถิ่นเข้ามาเพื่อแต่งตั้งฝ่ายบริหารหรือมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงเลยก็ได้ ประการที่สองหน่วยงานนั้นจะต้องมีฐานะความรับผิดชอบต่อสาธารณะและการเงินในระดับสูงหรือในระดับที่สำคัญ ประการที่สาม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในด้านการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งอย่างขึ้นไป

สรุปอย่างกว้างๆ ก็คือ คำว่ารัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา นั้น หมายถึงเขตพื้นที่การปกครองส่วนย่อยภายในรัฐซึ่งมีอำนาจอิสระในระดับหนึ่ง (A subordinate territorial unit of an American state which enjoys a reasonable degree of independence.) (Blair, 1964)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา รูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่น

รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐฯ มีอยู่ 4 รูปแบบที่สำคัญ คือ เคาน์ตี, เทศบาลเมือง (Municipality) ทาวน์ชิพ และหน่วยการปกครองเขตพิเศษ (special district) หน่วยการปกครองเขตพิเศษที่สำคัญก็คือ เขตการศึกษา (school districts) ซึ่งมีอยู่ในรัฐต่างๆ จำนวนมาก และเน้นบทบาทด้านการดูแลส่งเสริมการศึกษา เป็นเป้าหมายหลักเพียงอย่างเดียว

เคาน์ตี

เคาน์ตี (County) นับว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีอยู่ในเกือบทุกรัฐ ยกเว้น ในรัฐอลาสก้า คอนเนคติกัต และโรดไอส์แลนด์ รวมทั้งในหลุยส์เซียนา ซึ่งเรียกเขตปกครองเคาน์ตีว่าแพริช (parish)

ในแต่ละรัฐจะมีจำนวนเคาน์ตีแตกต่างกันไปเช่นเท็กซัสมีเคาน์ตีมากที่สุด (254 เขต) และในเดลาแวร์ และฮาวาย มีน้อยที่สุดคือรัฐละ 3 เขต โดยเฉลี่ยจะมีประมาณ 61 เขตในหนึ่งรัฐ จำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตีมีตั้งแต่ 200 กว่าคน (Hinsdale County) ไปจนถึงกว่าหกล้านคน (Los Angeles County) โดยเฉลี่ยจะมีประมาณห้าหมื่นกว่าคนขึ้นไป

เทศบาล

เขตเทศบาลนั้นจะมีชื่อเรียกในลักษณะแตกต่างกัน ได้แก่ ซิตี (Cities) เบอโร (Borough) และ วิลเลจ (Village) เขตเทศบาลนี้จะเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเด่นชัดที่สุด และมีอยู่ในทุกรัฐ เขตเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนท้องถิ่นมากกว่าเขตการปกครองในรูปเคาน์ตี โดยทั่วไป กฎหมายที่กำหนดฐานะของเทศบาล คือกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Charters)

ออกโดยรัฐ และมีขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติของเทศบาลที่เรียกว่ากฎหมายท้องถิ่น (Home-rule) คือมีอำนาจในการออกกฎหมายในส่วนของเทศบาลเองได้

จำนวนเขตเทศบาลในแต่ละรัฐก็มีแตกต่างกันเช่นกันคือมีเพียงหนึ่งเขตคือเขตฮอนโนลูลู (Honolulu) ในรัฐฮาวาย และมีถึง 1,200 กว่าเขตในรัฐอิลลินอยส์ เป็นต้น เฉพาะในรัฐใหญ่ๆ 3 รัฐ คือรัฐเพนซิลเวเนีย ไอโอวาและโอไฮโอ มีเขตเทศบาลอยู่ถึง 900 แห่ง ในแต่ละรัฐ นอกนั้นก็จะมีประมาณ 50 แห่งในแต่ละรัฐ

จำนวนประชากรในเขตเทศบาลแต่ละแห่งมีแตกต่างกันมากเช่นกัน คือ เมืองนิวยอร์กซิตี มีประชากรถึงเกือบ 8 ล้านคน ในขณะที่เมืองซานตา อานา (Santa Ana) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรประมาณกว่าแสนคน เทศบาลขนาดเล็กจะมีประชากรในระดับประมาณ 1,000 คน เท่านั้น

ทาวน์ชิพ และทาว์น

หน่วยการปกครองในรูปทาวน์ชิพนี้มีอยู่ใน 21 รัฐ อยู่ในแถบตอนกลาง, ตอนกลางค่อนไปทางเหนือและบริเวณแถบตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ทาวน์ชิพ และทาว์น มีลักษณะเป็นชุมชนชนบท มีประชากรโดยเฉลี่ยในแต่ละเขตประมาณ 2,500 คนเป็นอย่างมาก

ทาวน์ชิพและทาว์น เป็นรูปแบบการปกครองที่เคยมีมาเก่าแก่ โดยเฉพาะในเขตนิวอิงแลนด์ ดังนี้ ทาวน์และทาวน์ชิพ จึงเป็นรูปแบบการปกครองตามรากฐานดั้งเดิม และมีลักษณะของชุมชนชนบทเป็นส่วนใหญ่ แต่ในบางแห่งที่เป็นชุมชนเมือง ทาวน์ก็ดูแลบริหารงานในลักษณะที่คล้ายกับเทศบาลเช่นกัน โดยทั่วไปแล้ว ขอบเขตความรับผิดชอบของทาว์นในชุมชนชนบทมีไม่มากนัก และเป็นองค์กรขนาดเล็ก จึงเป็นรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตชนบทโดยทั่วไป

เขตการปกครองพิเศษ

เขตการปกครองพิเศษ (Special District) นี้มีอยู่ทุกรัฐ และมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยการปกครองรูปอื่น ในปี 1962 มีมากกว่า 53,000 แห่ง และเป็นเขตการ

ศึกษา (School Districts) อยู่ถึง 34,000 แห่ง นอกนั้นเป็นฐานะอื่นๆ มากมายนับตั้งแต่ การควบคุมมลภาวะ, การประปา, การอนุรักษ์สภาพดิน, การคุ้มครองเขตป่า เป็นต้น

3.1 การปกครองเคาน์ตี

เคาน์ตีดูเหมือนจะมีความสำคัญน้อยกว่าชาติในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอเมริกา แต่รัฐอาจแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเคาน์ตีในจำนวนที่แตกต่าง กันไปมากมาย จากจำนวน 3 หน่วยไปจนถึง 250 กว่าหน่วยก็ได้ ในบางรัฐก็มีข้อยกเว้นที่ ไม่เหมือนกัน เช่น รัฐหลุยส์เซียน่า มีหน่วยการปกครองที่เรียกว่าแพริช แต่มีสภาพฐานะ เช่นเดียวกับเคาน์ตีโดยทั่วไป รัฐโรดไอแลนด์ไม่เคยจัดตั้งหน่วยการปกครองเคาน์ตี ขึ้น นอกจากเป็นการแบ่งเขตศาล รัฐคอนเนคติกัตยกเลิกหน่วยการปกครองเคาน์ตี 8 แห่งที่มีอยู่หลังจากที่มีมานานกว่า 300 ปีแล้ว รัฐอลาสกาไม่มีหน่วยการปกครองเคาน์ตี แต่มีหน่วยการปกครองเบอเร็อที่คล้ายกับเคาน์ตีแทน เขตการปกครองเคาน์ตีมีทั้งสิ้น ประมาณ 3,100 แห่ง แต่มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแตกต่างกันมากมาย

รูปแบบของเคาน์ตีในอเมริกา

เคาน์ตีในสหรัฐอเมริกาที่มีที่มาจากรูปแบบการปกครองไชร์ (Shire) ในประเทศอังกฤษ ฐานะและรูปแบบของเคาน์ตีในแต่ละรัฐนั้นอาจมีได้แตกต่างกัน และการจัดประเภทของเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกาก็อาจทำได้หลายลักษณะเช่นกัน เช่น จัดประเภทตามระบบของกฎหมาย หรือจัดตามลักษณะของประชากร รวมทั้งจัดตาม ลักษณะของชุมชน

ถ้าหากจัดประเภทตามลักษณะชุมชนนั้น จอร์จ แบลร์ George S. Blair ได้จัดแบ่งเคาน์ตีเป็น 4 กลุ่ม คือ (Blair, 1964)

I. เคาน์ตีลักษณะชุมชนชนบท เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ความแน่นของประชากรประมาณ 100 คน ต่อหนึ่งตารางไมล์ เขตการปกครองเหล่านี้มีความจำเป็นในการใช้บริการของรัฐในระดับต่ำ และมักเป็นบริการในลักษณะของชุมชน ชนบท

2. เคาน์ตีกิ่งชนบท มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 100-250 คน ต่อหนึ่งตารางไมล์

3. เคาน์ตีกิ่งเมือง มีประชากรหนาแน่นประมาณ 250-1,000 คนต่อหนึ่ง ตารางไมล์ ขนาดและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการของรัฐมีมาก

4. เคาน์ตีเขตเมือง มีประชากรหนาแน่นมากกว่า 1,000 คน ขึ้นไปต่อหนึ่ง ตารางไมล์และจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการในลักษณะของ ชุมชนเมืองโดยตรง

อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองเคาน์ตีโดยทั่วไปมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ คือ

ประการแรก เป็นเขตดูแลการบริหารงานของรัฐระดับดิสตริก รวมทั้งเขต การเลือกตั้งและเขตการศึกษา

ประการที่สอง เป็นเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น ในขอบเขตความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีฐานะเป็นเขตการบริหารของรัฐใน ขณะเดียวกัน

ประการที่สาม เป็นเขตประสานงานและนโยบายระดับท้องถิ่น เช่นการวางแผนพัฒนา การวางผังเมือง ศูนย์การพาณิชย์ ศูนย์การบริหารงานบุคลากร การจัดบริการ ห้องสมุด การควบคุมมลภาวะ

บทบาทในประการที่สองและสามนั้นมักจะมีในเคาน์ตีที่เป็นเขตชุมชนเมือง เท่านั้น

เคาน์ตีลักษณะชุมชนชนบท (The Rural County) มักจะเป็นเขตการบริหาร งานของรัฐซึ่งมีไม่มากนัก การบริการชุมชนมีน้อยมาก โดยปกติแล้วงานประจำได้แก่ การดูแลรักษากฎหมาย และการศึกษา การดูแลจัดการเลือกตั้ง สร้างและซ่อมบำรุงถนน หนทาง บริการด้านสาธารณสุข การออกเอกสารราชการ ในด้านการสาธารณสุขนั้นแทบ จะกล่าวได้ว่าเกือบไม่มีเลย แม้ว่าจะเป็นบริการที่จำเป็นของชุมชน ในบางชุมชนจะมี แพทย์มาประจำการเป็นบางเวลาเท่านั้น แม้ว่าจะเป็นระบบที่มีการประสานงานในระดับ

รัฐ และระดับชาติในด้านการเกษตรซึ่งเป็นงานหลักของคนในท้องถิ่นก็เช่นกัน ในชุมชนชนบทจะเป็นลักษณะของการจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมของท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีระบบบริหารงานอย่างชัดเจน

โครงสร้างของหน่วยงานในท้องถิ่นเหล่านี้จะมีลักษณะไม่ซับซ้อน และมีส่วนประกอบขององค์กรที่มาจากระบบการเลือกตั้งตามกฎหมายกำหนดให้ ภาระหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้มีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้เป็นองค์กรที่มีเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำงานเต็มเวลา แต่จะเป็นภาระรับผิดชอบในลักษณะงานนอกเวลามากกว่า มีลักษณะการทำงานใกล้ชิดเป็นกันเองกับชุมชนท้องถิ่นนั้น

เคาน์ตีกึ่งชนบท (The Semi-Rural County) ในแง่โครงสร้างของชุมชนแล้วไม่ต่างจากเคาน์ตีสภาพชนบทมากนัก เพียงแต่เป็นชุมชนที่มีประชากรโดยเฉลี่ยแล้วหนาแน่นกว่าเคาน์ตีชนบท คือมีประชากรหนาแน่นมากกว่าหนึ่งร้อยคนต่อหนึ่งตารางไมล์ มักจะมีระบบบริการชุมชนมากกว่า และมีบริการโดยตรงในลักษณะของชุมชนเมือง เมื่อจำนวนประชากรมีมากขึ้นถึง 250 คนต่อหนึ่งตารางไมล์โดยเฉลี่ยแล้ว ระบบบริการชุมชนก็จะมีมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น ต้องมีระบบบริการด้านสาธารณสุข สวัสดิการ และระเบียบกฎหมายต่างๆ ก็จะมีมากขึ้นด้วยเช่นกัน

เคาน์ตีในลักษณะกึ่งชนบทนี้จะมีสภาพชุมชนชนบทและชุมชนเมืองขนาดเล็กกำกวม เมืองต่างๆ ในเคาน์ตีจึงอาจมีระบบบริการชุมชนแตกต่างกัน แต่ในแง่โครงสร้างของหน่วยการปกครองแล้วก็ยังคงมีลักษณะไม่ซับซ้อน และจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้มากขึ้นตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายแห่งรัฐให้ไว้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาจากระบบเลือกตั้ง และทำงานเต็มเวลา มีสำนักงานท้องถิ่น (County Courthouse) และคณะกรรมการท้องถิ่น (The County Board) ดูแลการบริหารงานของเคาน์ตีในด้านต่างๆ

เคาน์ตีกึ่งเมือง (The Semi-Urban County) เป็นเคาน์ตีที่ยังมีบางส่วนมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม แต่มีเมืองใหญ่ที่มีลักษณะชุมชนเมืองที่มีประชากรหนาแน่นมากอยู่ด้วย เคาน์ตีประเภทนี้จึงเป็นชุมชนที่มีลักษณะชุมชนเมืองที่มีชุมชนชนบทรายล้อมอยู่ การจัดบริการสาธารณะในเคาน์ตีกึ่งเมืองเช่นนี้จะมีการแยกระบบบริการในระดับดิสตริก เช่น บริการด้านบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันและการดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นบริการที่จำเป็นของชุมชนเมือง จึงต้องแยกไปจากความรับผิดชอบระดับเคาน์ตีและจัดให้เป็นบริการเฉพาะซึ่งประชากรในชุมชนที่ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายภาษีในบริการเหล่านี้โดยตรง การจ่ายภาษีและ การจัดบริการของชุมชนเมืองในระดับดิสตริกเช่นนี้ ได้แก่ การจัดระบบแสงสว่างในบริเวณที่สาธารณะและถนนหนทาง ระบบกำจัดขยะและทำความสะอาดถนนหนทาง การจัดระบบทางระบายน้ำโสโครก การจัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ และสถานพักผ่อนหย่อนใจต่างๆ เป็นต้น ส่วนระดับเคาน์ตีก็จะดูแลให้มีการบริการอย่างพอเพียงในชุมชนส่วนรวมทั้งหมด เช่น ดูแลในด้านการอนามัย สาธารณสุข สวัสดิการ ระบบห้องสมุดประชาชน เคาน์ตีในลักษณะกึ่งเมืองจึงเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดระบบบริการส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำโดยตรง และทั้งในลักษณะของการประสานงานกับหน่วยงานส่วนย่อยในบริการเฉพาะส่วนของท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง เช่นการประสานนโยบายระดับท้องถิ่นในด้านการกำหนดผังเมือง การวางแผน และการจัดระบบการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น

หน่วยการปกครองในเคาน์ตีกึ่งเมืองเช่นนี้จะมีโครงสร้างการบริหารงานที่ซับซ้อนขึ้น ทั้งนี้เพราะมีระบบงานและอำนาจหน้าที่หลายลักษณะ องค์ประกอบของหน่วยการปกครองจะต้องมีทั้งเจ้าหน้าที่ประจำที่รับผิดชอบโดยตรง คณะกรรมการที่ปรึกษา และตัวแทนประชาชนในฝ่ายต่างๆ เพื่อดูแลให้คำปรึกษาและควบคุมการบริหารงานรวมทั้งมีคณะกรรมการรูปพิเศษในการดูแลระบบบริหารงานในบางด้านเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของฝ่ายบริหารในระดับเคาน์ตีอีกด้วย

เคาน์ตีเขตเมือง (The Urban County)

คือเคาน์ตีที่มีประชากรอยู่หนาแน่นโดยเฉลี่ยประมาณ 1,000 คนขึ้นไปต่อหนึ่งตารางไมล์ เคาน์ตีเมืองเช่นนี้จะมีเมืองใหญ่ที่เรียกว่าเขตมหานคร (Metropolitan Area) เป็นศูนย์กลางของเคาน์ตี ซึ่งจะมีบริการของเมืองมหานครที่สำคัญ คือบริการสาธารณูปโภค อันได้แก่ไฟฟ้า น้ำประปา ทางระบายน้ำ และบริการที่สำคัญ คือ การเคหะ ทำอากาศยาน และรวมถึงการบริการด้านสันตนาการ การกีฬา และศิลปวัฒนธรรมด้วย

รูปแบบการบริหารงานเคาน์ตี

หน่วยการปกครองระดับเคาน์ตีได้พัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ไปสู่ทิศทางของการปกครองส่วนท้องถิ่นและให้บริการตามความต้องการของคนในท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง โครงสร้างและรูปแบบการบริหารเคาน์ตีแตกต่างกันในแต่ละรัฐและด้วยกรอบแห่งกฎหมายท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการบริหารงานเคาน์ตีที่สำคัญมี 3 รูปแบบ (Blair, 1964) คือ

1. รูปแบบคณะกรรมการ (The Commissioner form)
2. รูปแบบคณะผู้ควบคุมดูแล (The Supervisor form)
3. รูปแบบคณะผู้บริหาร (County Executive form)

1. รูปแบบคณะกรรมการ (The Commissioner form) เริ่มต้นมาจากเมืองเพนซิลเวเนีย ในปี ค.ศ.1724 และได้รับการเผยแพร่ออกไปสู่เคาน์ตีอื่นๆ อย่างรวดเร็ว นับว่าเป็นรูปแบบพื้นฐานที่สำคัญเพราะเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในเคาน์ตีต่างๆ ถึง 2 ใน 3 ส่วนของเคาน์ตีทั้งหมด องค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างก็คือ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งมาจากระบบการเลือกตั้ง และมีบทบาททั้งในฐานะด้านนิติบัญญัติ และบริหารด้วยองค์กรฝ่ายบริหารมีขนาดเล็ก ประมาณ 3 ถึง 5 คน ซึ่งอาจจะมาจากการเลือกตั้งระดับเคาน์ตี หรือเลือกตั้งจากระดับนครขึ้นมาก็ได้

คณะกรรมการบริหารเคาน์ตี (County Commissioners) นอกจากจะมีบทบาทหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารแล้ว บางแห่งยังมีฐานะในฝ่ายตุลาการเป็นกรณีพิเศษด้วย การทำงานของคณะกรรมการแต่ละคนอาจมีบทบาทรับผิดชอบในระดับคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ แบ่งแยกแตกต่างกันไปอีก เช่น คณะกรรมการดูแลการเลือกตั้ง คณะกรรมการดูแลการจัดเก็บภาษี คณะกรรมการดูแลการหารายได้ของท้องถิ่น คณะกรรมการวางแผน เป็นต้น

2. รูปแบบคณะผู้ควบคุมดูแล (The Supervisor form) มีจุดเริ่มต้นมาจากเมืองนิวยอร์ก ในปี ค.ศ.1703 และมีใช้อยู่ในเคาน์ตีต่างๆ ประมาณ 1 ใน 3 ของเคาน์ตีทั้งหมด คณะผู้ควบคุมนี้เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งในระดับทาวนชิพ และเป็นคณะกรรมการระดับเคาน์ตีโดยตำแหน่ง ขนาดของฝ่ายบริหารในระดับเคาน์ตีจึงเป็นขนาดใหญ่เพราะมาจากฐานที่กว้าง คือ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากทาวนชิพ จำนวนคณะกรรมการจึงขึ้นอยู่กับจำนวนของทาวนชิพและซิติที่มีอยู่ภายในแต่ละเคาน์ตีนั้นๆ โดยทั่วไปคณะกรรมการเคาน์ตีเช่นนี้จะมีจำนวนประมาณ 20 คน เคาน์ตีขนาดใหญ่ 21 แห่ง มีคณะกรรมการถึง 50 คน และในบางเคาน์ตี เช่น Wayne County ในรัฐมิชิแกน มีคณะกรรมการเคาน์ตีกว่า 100 คน

คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ใช่องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานโดยตรง แต่จะเป็นระบบบริหารงานในระดับกรรมการฝ่ายต่างๆ คณะกรรมการเคาน์ตีจึงไม่ค่อยมีความสำคัญหรือเป็นที่รู้จักใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ทั้งยังไม่สามารถควบคุมการบริหารงานได้อย่างคล่องตัวด้วยเนื่องจากเป็นคณะกรรมการขนาดใหญ่

3. รูปแบบคณะผู้บริหาร (County Executive form) เป็นรูปแบบที่จะนำมาใช้แก่จุดอ่อนในการบริหารงานเคาน์ตีในลักษณะที่ไม่มีผู้นำฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และได้จัดให้มีระบบเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นซึ่งคล้ายกับรูปแบบผู้จัดการที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหาร เกิดขึ้นภายหลังระบบผู้จัดการนครในเขตซิติ แต่มีลักษณะที่แตกต่างกันอยู่หลายประการ กล่าวคือ ในระบบผู้จัดการเคาน์ตีจะมีคณะกรรมการบริหารขนาดเล็กที่มีอำนาจ

ในการกำหนดนโยบาย หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ถูกเลือกเพื่อให้ทำงานให้กับคณะกรรมการมากกว่า ดังนั้นในระบบผู้จัดการบทบาทของฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายบริหารงานจึงแยกออกจากกัน และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการนั้นถูกกำหนดโดยคณะกรรมการอีกด้วย อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการก็คือการออกกฎหมาย การกำหนดนโยบาย อนุมัติงบประมาณ และการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการแต่งตั้งผู้จัดการ ส่วนหน้าที่สำคัญของผู้จัดการก็คือ ดูแลรักษาฐานะเรียบร้อยออกโดยคณะกรรมการ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ จัดเตรียมร่างงบประมาณให้คณะกรรมการพิจารณาตัดสินใจ แล้วให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในส่วนที่ตนเกี่ยวข้อง

ระบบผู้จัดการนี้จะใช้ในเคาน์ตีที่มีประชากรจำนวนมากเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็พบว่าระบบดังกล่าวนี้ได้รับความสำเร็จในเคาน์ตีที่มีประชากรน้อยด้วย

ส่วนระบบหัวหน้าฝ่ายบริหาร (County Chief Administrative Officer) มีลักษณะคล้ายระบบผู้จัดการก็คือหัวหน้าฝ่ายบริหารถูกแต่งตั้งและให้รับผิดชอบต่อคณะกรรมการเคาน์ตี แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารนี้จะมีอำนาจน้อยกว่าผู้จัดการในด้านการจัดทำงบประมาณและด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีฐานะผู้เสนอแนะ และรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณให้คณะกรรมการบริหารตัดสินใจมากกว่าที่จะเป็นผู้จัดเตรียมร่างงบประมาณให้กับคณะกรรมการดังเช่นฐานะของผู้จัดการ รวมทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ให้ความเห็นและเสนอแนะการแต่งตั้งตำแหน่งงานและบุคลากรให้คณะกรรมการบริหารเป็นฝ่ายตัดสินใจ ในขณะที่ผู้จัดการนั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งต่างๆ โดยตรง

ระบบหัวหน้าฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในซานฟรานซิสโก ในปี 1932 แต่เมืองซานฟรานซิสโกนั้นนับว่ามีรูปแบบชีวิตมากกว่าเป็นเคาน์ตี อย่างไรก็ตาม ระบบหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นนี้ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นในเมืองลอสแอนเจลิส ในปี 1938 และก็ได้ขยายการจัดตั้งต่อไปอีกในรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นส่วนใหญ่ และจะตั้งในนิวยอร์กอีก 6 แห่ง ในโอไฮโอ เวอร์จิเนีย จอร์เจีย นอร์ทคาโรไลนาและเซาท์คาโรไลนาอีกรัฐละแห่ง ระบบหัวหน้าฝ่ายบริหารที่นำไปใช้นับว่าได้รับผลสำเร็จดีพอสมควรเป็นรูปแบบที่มีฝ่ายบริหารที่รวมตัวชัดเจนและเหมาะสมสำหรับเมืองที่ไม่ต้องการจะใช้รูปแบบผู้จัดการ

รูปแบบผู้นำฝ่ายบริหารที่ชัดเจนและมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (เรียกว่า ตำแหน่ง supervisor) ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในหลายรัฐ เริ่มต้นขึ้นที่คุกเคาน์ตี (Cook County) เมืองชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ในปี ค.ศ.1893 โดยกำหนดให้มีตำแหน่งประธานคณะกรรมการเคาน์ตี ประธานคณะกรรมการเคาน์ตีมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำหลายตำแหน่ง โดยขอความเห็นและคำแนะนำจากคณะกรรมการด้วย นอกจากนี้ยังมีสิทธิยับยั้งมติของคณะกรรมการ (นอกจากมตินั้นจะมีสัดส่วนเสียงข้างมากถึง 4 ใน 5 ของคะแนนเสียงคณะกรรมการ)

ในอีกหลายเคาน์ตีจะพบลักษณะผู้นำฝ่ายบริหารที่แอบแฝงอยู่ในบางตำแหน่งโดยไม่ได้กำหนดไว้เป็นทางการ เช่น ผู้พิพากษา หัวหน้างานโยธา ผู้ตรวจบัญชี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับการยอมรับนับถืออยู่แล้ว และสามารถจะปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ต่างๆ โดยไม่มีปัญหา

ส่วนประกอบที่สำคัญของเคาน์ตี

แม้ว่าเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกาจะมีรูปแบบและระบบการบริหารงานแตกต่างกันมากมาย แต่เคาน์ตีก็มีองค์ประกอบสำคัญหลายส่วน คือ

1. คณะกรรมการเคาน์ตี (The County Board)
2. เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง (Elective Officers)
3. เจ้าหน้าที่จากการแต่งตั้ง (Appointive Officials)
4. คณะกรรมการพิเศษต่างๆ (Special Function Boards and Commissions)

คณะกรรมการเคาน์ตี

โดยปกติแล้ว ฝ่ายปกครองของเคาน์ตีจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง ไม่ค่อยจะเป็นระบบตัวบุคคล อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการเคาน์ตี ก็มักจะได้แก่การเป็นตัวแทนของการปกครองจากระดับรัฐ การมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการออกระเบียบและงบประมาณ อำนาจในทางการคลัง เช่น การกำหนดอัตราภาษี การจัดสรรงบประมาณ และการตัดสินใจเกี่ยวกับการกู้ยืม อำนาจในการออกระเบียบที่สำคัญก็

คือเรื่องการอนามัย การกำหนดผังเมือง การออกใบอนุญาตในทางธุรกิจ และการสันตนา การ การออกใบอนุญาตให้ขายพลุไฟ เช่นนี้เป็นต้น

ความรับผิดชอบอื่นๆ นอกจากนี้ก็ได้แก่ การดูแลเรื่องสถานที่ของศาล ศาล สถานที่สาธารณะต่างๆ ของเคาน์ตี ดูแลการเลือกตั้ง

คณะกรรมการเคาน์ตีมักจะมาจากระบบการเลือกตั้ง ซึ่งอาจมีทั้งเลือกตั้งในระบบรวมเขต เลือกตั้งในระดับดิสตริก ระดับทาว์นชิพ หรือเลือกในหลายระดับด้วยกัน ก็มี ถ้าเป็นเคาน์ตีขนาดเล็กก็อาจเป็นระบบเลือกตั้งทั่วไป แต่ถ้าเป็นเคาน์ตีใหญ่ก็มักเลือกในระดับดิสตริกเพื่อให้ได้ผู้แทนทั่วถึงจากทุกพื้นที่ ถ้าหากคณะกรรมการเคาน์ตีเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่มีสมาชิกมากก็อาจใช้วิธีผสมผสานทั้งเลือกโดยตรงและจากระดับย่อยด้วยทั้งสองส่วน

วาระในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน เช่น ส่วนใหญ่จะเป็นวาระ 4 ปี และ 2 ปี แต่บางแห่งก็มีวาระหนึ่งปี สามปี หกปี และแปดปีก็มี ในบางแห่งประธานคณะกรรมการอาจมีวาระนานกว่าสมาชิก

คณะกรรมการเคาน์ตีนี้อาจเรียกแตกต่างกันในแต่ละเคาน์ตี ที่ใช้เรียกมากที่สุดก็คือ Board of Commissioners นอกนั้นก็ ได้แก่ Board of Supervisors, County Court, Commissioners, Fiscal Court, Board of Commissioners of Roads and Revenue, Policy Jury, Court Commissioners, ฯลฯ

เจ้าหน้าที่จากการเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่จากการเลือกตั้ง อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่รับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไป และกลุ่มที่รับผิดชอบดูแลรักษากฎหมาย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายศาล กลุ่มแรกได้แก่เจ้าหน้าที่การคลัง วิศวกร ผู้ดูแลการศึกษา เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนต่างๆ เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่สอง ได้แก่ สารวัตร อัยการ เจ้าหน้าที่ศาล และพนักงานสอบสวน

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่สำคัญในระดับเคาน์ตี ได้แก่

Treasurer : ดูแลในเรื่องการเก็บภาษีและดูแลการคลัง หมายถึงการดูแลรายได้ต่างๆ ของเคาน์ตี การเก็บรักษา และการจ่ายเงินตามระเบียบหรือคำสั่งของเคาน์ตี

Surveyor or Engineer : ดูแลเรื่องการก่อสร้างของเคาน์ตี โครงการก่อสร้างที่สำคัญ เช่น ถนนหนทาง สะพาน การสำรวจพื้นที่เพื่อการก่อสร้าง กำหนดขอบเขตเคาน์ตี เป็นต้น

Assessor : ดูแลสำรวจทรัพย์สิน บุคคล อาคารสถานที่ภายในเคาน์ตีเพื่อการจ่ายภาษี ทั้งนี้เพราะภาษีสำคัญของเคาน์ตีคือภาษีทรัพย์สิน ดังนั้น เคาน์ตีต่างๆ จึงต้องดูแลการจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วนถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

Superintendent of Schools : คือผู้ดูแลการศึกษาของเคาน์ตี นับตั้งแต่การเรียน การสอน การให้บริการทางการศึกษา ความสะอาดปลอดภัยของสถานที่เรียน ปริมาณการศึกษา มีหน้าที่รายงานด้านการศึกษาให้กับกระทรวงศึกษาธิการระดับชาติ ให้คำแนะนำและดูแลการจัดระบบการศึกษาในระดับคิสตริค

Recorder of Register of Deeds : ดูแลในเรื่องการจดทะเบียนเอกสาร สถิติต่างๆ รวมทั้งโฉนดที่ดิน การจดทะเบียน การจำนอง สัญญาเช่า หุ้นส่วนจำกัด จดทะเบียนที่ดิน ทะเบียนลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า พิณยกรรม และประกาศล้มละลาย เป็นต้น

County Cleak : ดูแลในงานทั่วไปของคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีในลักษณะของปลัดสำนักงาน เก็บสถิติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดูแลการเลือกตั้ง ทะเบียนสำมะโนครัว สำมะโนประชากร ทะเบียนสมรส สูจิบัตร มรณบัตร ทะเบียนหย่าร้าง รวมทั้งการออกใบอนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตของท้องถิ่น เช่น ใบอนุญาตล่าสัตว์ ตกปลา จัดการแสดงมหรสพ และทะเบียนสมรส เป็นต้น

Sheriff : อำนาจหน้าที่สำคัญที่เป็นที่รู้จักของตำแหน่งนี้มาแต่ดั้งเดิม ก็คือผู้รักษากฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อย ดูแลความปลอดภัย การจับกุมคุมขังผู้ต้องหา ดูแลการจราจร เป็นต้น ในฐานะเจ้าหน้าที่ศาลก็จะเป็นผู้ดูแลออกหมายเรียกตัว หมายยึดทรัพย์และการริบทรัพย์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของด้วย

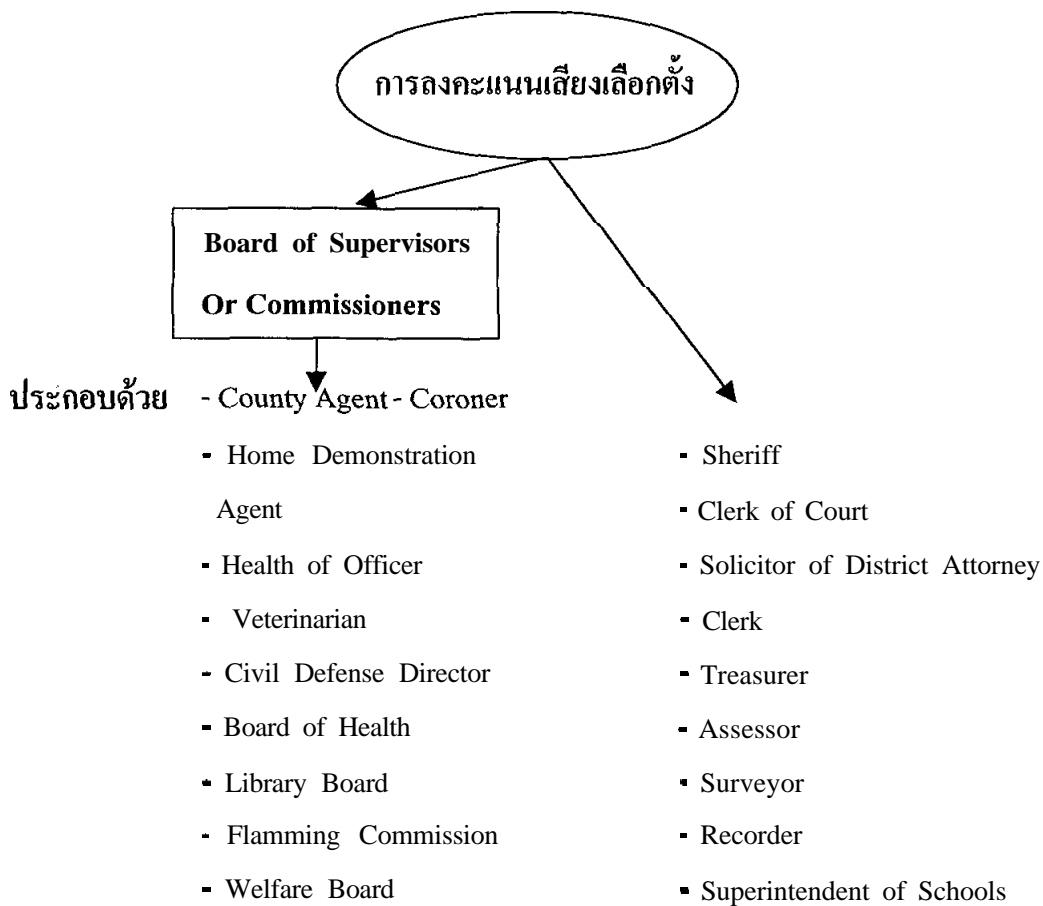
Attorney or Solicitor : เป็นผู้สอบสวนคดีอาญา ให้คำแนะนำในทางกฎหมายแก่เคาน์ตี และเป็นตัวแทนเคาน์ตีในการดำเนินคดีต่างๆ ของเคาน์ตี (ตำแหน่งนี้

อาจเรียกแตกต่างกันหลายชื่อในหลายแห่ง เช่น Presecuting Attorney. District Atomey. State's Attorney หรือ Solicitor แต่มีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ดังได้กล่าวมาแล้ว)

Clerk of Court : คือ ผู้ดูแลในการดำเนินคดีและดูแลเกี่ยวกับคณะลูกขุน รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับคดี กระบวนการพิจารณาคดี

Coroner :งานสำคัญของตำแหน่งนี้ได้แก่การดำเนินการเป็นเจ้าทุกข์แทนผู้ตายที่มีลักษณะการถูกฆาตกรรม เป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทั้งในแง่กฎหมาย การแพทย์ การพิสูจน์หลักฐาน จึงต้องได้รับการฝึกอบรมในการพิสูจน์หลักฐาน ในหลายรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะทำหน้าที่แทน Sheriff ด้วยในกรณีที่ Sheriff ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้เอง

โครงสร้างของหน่วยการปกครองเคาน์ตี



เจ้าหน้าที่จากการแต่งตั้ง

นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่มาจาก การแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการเคาน์ตี ซึ่งมักจะได้แก่ตำแหน่ง หัวหน้างานอนามัย กรรมการสาธารณสุข กรรมการถนนหนทาง หรือเส้นทางคมนาคม นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากระบบเลือกตั้งในเคาน์ตีแห่งหนึ่งก็อาจเป็นตำแหน่งที่ มาจากการแต่งตั้ง เช่น สัตว์แพทย์ ผู้ตรวจสอบมาตรฐานการชั่งตวงวัด ผู้เชี่ยวชาญการ เกษตร ทนายของรัฐ (Public Defender) เจ้าหน้าที่สอดส่องดูแลคุมประพฤติ (Probation officer) และเป็นไปได้อีกเช่นกันที่บางตำแหน่งไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบโดยหน่วยงานในระดับรัฐหรือมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ (Governor) ก็มี

คณะกรรมการพิเศษ

การจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษนอกจากคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีมีขึ้น มากมาย และแตกต่างกันในแต่ละเคาน์ตี โดยมากเคาน์ตีชุมชนเมือง หรือเคาน์ตีขนาดใหญ่ มักจะมีคณะกรรมการพิเศษหลายชุด ในขณะที่เคาน์ตีชนบทและเคาน์ตีขนาดเล็กจะมี คณะกรรมการพิเศษไม่มากนัก

คณะกรรมการพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมักจะเป็นคณะกรรมการที่ดูแลรับผิดชอบ เกี่ยวกับสวัสดิการ ห้องสมุดสาธารณะ การเลือกตั้ง โรงพยาบาล การประเมินภาษีทรัพย์สิน (Property Assessment) การวางแผน การกำหนดเขตผังเมือง บุคคลากร การสันทนา การ สนามบิน งบประมาณการศึกษา ทัศนสถานและการเกษตร เป็นต้น คณะกรรมการ พิเศษบางครั้งก็มีงานซ้อนกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันหลายคณะ โดยเฉพาะงานสังคม สงเคราะห์ เช่น คณะกรรมการดูแลเด็กกำพร้า คนยากจน คณะกรรมการดูแลเด็กอนาถา ไร้ที่อยู่ คณะกรรมการสงเคราะห์คนชรา คณะกรรมการสงเคราะห์คนตาบอด

คณะกรรมการพิเศษเหล่านี้มีประโยชน์และความจำเป็น ทั้งยังเป็นระบบที่ สร้างความร่วมมือระหว่างประชากรในท้องถิ่นกับสังคมของตนได้อย่างดีด้วย คณะ กรรมการพิเศษบางชุดเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีโดยตรง บางคณะก็

มีลักษณะอิสระ และสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว แต่ก็ทำให้การบริหารงานของ
เคาน์ตีขาดเอกภาพและไม่มั่นคงได้

3.2 การปกครองซิติ

การปกครองซิติก็คือการปกครองในเขตเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากร
หนาแน่น แต่สหรัฐอเมริกาไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดรูปแบบของซิติไว้เหมือน
กันทุกรัฐ แต่ละรัฐจึงมีหน่วยการปกครองซิติที่มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของขนาด
เนื้อที่ ความหนาแน่นของประชากรและรวมทั้งรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการ
ปกครองซิติ

เมื่อมองจากภาพรวมแล้ว จะพบว่าคนอเมริกาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขต
เมืองใหญ่ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา คนอเมริกันเกือบ 70% อาศัยอยู่ในเมือง
ใหญ่ ระบบการปกครองเมืองขนาดใหญ่นี้จึงเป็นเรื่องสำคัญในสหรัฐอเมริกา

ได้มีผู้เขียนถึงสภาพสังคมเมืองไว้หลายแง่หลายมุม เช่น Luther Gulick
ได้ชี้ว่าชุมชนเมืองเกิดขึ้นเมื่อมีคนเข้ามาอยู่ด้วยกันอย่างแออัดหนาแน่น และสร้างอาคาร
บ้านเรือน และมีอาคารขนาดใหญ่มากมาย ทำให้เมืองเป็นศูนย์กลางที่สำคัญของการค้า
อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย

สังคมเมืองขนาดใหญ่จะมีสภาพปัญหาทั้งในทางสังคมและสวัสดิการ
และการเมืองที่แตกต่างไปจากสังคมชนบท จึงต้องมีการจัดระบบการปกครองใน
ลักษณะที่แตกต่างจากเขตชนบท เช่น ลักษณะบริหารของชุมชนเมืองเป็นระบบบริการ
สำหรับคนหนุ่มมาก มีความซับซ้อน และมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

จำนวนและลักษณะของซิติ

สหรัฐอเมริกามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล (Municipality)
อยู่ถึง 18,500 แห่ง และเป็นที่ยากมากที่จะกำหนดลงไปได้ว่า หน่วยการปกครองใน
ระบบเทศบาลทั้งหมดนี้มีลักษณะรูปแบบหรือโครงสร้างอย่างไรบ้าง ไม่ว่าจะเป็น

จำนวนประชากร โดยประมาณ จำนวนชาติเฉลี่ยในแต่ละรัฐ ขนาดของพื้นที่ในเทศบาลแต่ละแห่งหรือความหนาแน่นของประชากร โดยเฉลี่ยก็ตาม

การจัดประเภทของเทศบาลก็เช่นกัน มาตรฐานของเทศบาลในแต่ละรัฐก็ไม่เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน จึงไม่สามารถนำมาเป็นหลักในการจัดประเภทของเทศบาลในสหรัฐอเมริกาได้

เมืองใหญ่ที่เรียกว่าซิตี้ (City) โดยทั่วไปแล้วจะหมายถึงเมืองที่มีประชากรหนาแน่น เป็นศูนย์กลางของธุรกิจการค้า มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่น เมืองใหญ่ๆ เหล่านี้มักจะต้องดูแลการจัดบริการในลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้น ได้แก่

1. ปัญหาการทำงาน การจ้างแรงงาน ปัญหาแรงงาน
2. การจัดให้มีศูนย์วัฒนธรรม หรือการส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ
3. การจัดบริการการศึกษาในระดับต่างๆ และในระบบต่างๆ
4. ดูแลแหล่งบันเทิง สถานเริงรมย์ของเมือง
5. ดูแลการบริการด้านกีฬา และการสันทนาการ
6. ดูแลร้านอาหาร ภัตตาคาร
7. ปัญหาความหลากหลายของสังคมและประชากร

บริเวณที่เรียกว่าชุมชนเมือง คือ พื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นแออัดเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ส่วนใหญ่อื่นๆ เป็นที่น่าสังเกตในเรื่องชุมชนเมืองในอเมริกา ก็คือ ประชากรประมาณ 75% ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในชุมชนเมืองซึ่งมีเนื้อที่รวมกันประมาณเพียง 5% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ และส่วนใหญ่คือ ประชากรประมาณ 55% อาศัยอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลและระยะทางรวมแล้วประมาณเพียง 55 ไมล์เท่านั้น ได้แก่ บริเวณชายฝั่งแอตแลนติก แปซิฟิก อ่าวเม็กซิโก หรือรอบๆ บริเวณทะเลสาบเกรทเลค (The Great Lakes) และริมแม่น้ำเซนต์ลอว์เร็นซ์ (St. Lawrence River)

สภาพที่เป็นปัญหาสำคัญของชุมชนเมืองนั้นได้แก่ ชุมชนแออัด มลภาวะ
คนจรจัด ปัญหาอาชญากรรม การขาดทิศทางการเจริญ และการขยายตัวของชุมชน
การขาดความผูกพันร่วมกันในสังคม เป็นต้น ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ไม่สามารถควบคุม
ตนเองได้ และมีผลทำให้อารยธรรมและระเบียบวินัยของคนในสังคมเมืองลดน้อยลงไป
เรื่อยๆ ชุมชนเมืองเริ่มต้นวิวัฒนาการมาจากการรวมกลุ่ม การเป็นเมืองป้อมปราการมาสู่
เมืองศูนย์กลางทางการค้าและเข้าสู่กลไกของระบบเครื่องจักรกล

ในด้านหนึ่งนั้น มีผู้ต่อต้านไม่เห็นด้วยกับสภาพสังคมเมืองที่เกิดขึ้น และเป็น
ไปในยุคปัจจุบัน และพอใจกับสภาพชีวิตในสังคมชนบทที่เรียบง่ายและมีความผูกพันใน
ทางสังคมร่วมกันอย่างใกล้ชิดมากกว่า ส่วนผู้ที่เห็นด้วยมองเห็นความเจริญและความ
สำคัญของชุมชนเมืองที่มีอยู่ ในแง่ที่ว่าป็นศูนย์กลางของความเจริญก้าวหน้าในสังคม
การริเริ่มในสิ่งใหม่ๆ ความหลากหลายของสังคม และควมมีชีวิตชีวาของสังคมที่ตื่นอยู่
ตลอดเวลา ชุมชนเมืองเป็นศูนย์รวมของชนชั้นนำในศิลปวิทยาการของชาติและของโลก
อาทิเช่น ศิลปะดนตรี วรรณคดี ธุรกิจและวิทยาศาสตร์ แม้ว่าปัญหาของชุมชนเมืองจะมี
อยู่อย่างมากมาย แต่ภายในสังคมเมืองที่สลับซับซ้อนก็ยังคงมีชุมชนเล็กๆ ที่มีความเป็น
ตัวของตัวเอง และลักษณะเฉพาะตัวของชุมชนนั้นๆ อยู่ด้วย เช่น กรีนวิลเลจ (Green
Village) ซึ่งอยู่ตอนล่างของเมือง แมนฮัตตัน (Manhattan), จอร์จทาวน์ (Georgetown)
ในเมืองวอชิงตัน ดี ซี รัสเซียนฮิลล์ (Russian Hill) และไชน่าทาวน์ (Chinatown) ในเมือง
ซานฟรานซิสโก และนอร์ทเอนด์ (North End) และเซาท์บอสตัน (South Boston)
ในเมืองบอสตัน (Blair, 1964)

ในจุดโต้แย้งซึ่งมีผู้มองชุมชนเมืองตรงข้ามกับสภาพของชนบท ในหนังสือ
ของ Edward C. Banfield City เรื่อง 'The Nature and Future of Our Urban Crisis'
ได้กล่าวถึงสภาพชุมชนเมืองว่า มีชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายมากที่สุด ทั้งด้านสภาพ
ที่อยู่อาศัย สถานศึกษาที่ดีกว่า การคมนาคมสะดวกกว่า เป็นต้น ผู้คนในชุมชนเมืองของ
สหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันนี้เป็นผู้ที่มีชีวิตความเป็นอยู่สะดวกสบายมากกว่าประชากร
กลุ่มอื่นๆ แม้ว่าปัญหาในชุมชนเมืองยังมีอยู่มาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่
คนในชุมชนเมืองได้รับ เช่น ความสะดวกสบาย และโอกาสความเจริญทางธุรกิจแล้วก็

นับว่าได้ประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์ ดังนั้น เมืองใหญ่หลายเมืองจึงมีสภาพที่ดีกว่า และบางเมืองก็มีปัญหามากกว่า คือมีทั้งสองด้านด้วยกัน

เมืองรอบนอก

สภาพการขยายตัวของเมืองซึ่งทำให้เกิดเมืองรอบนอกขึ้นมากมายมีสาเหตุของการขยายตัวและลักษณะของเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นแตกต่างกันด้วย

ในสหรัฐอเมริกา นั้น เมืองรอบนอกเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น การย้ายไปอยู่ในที่ที่มีราคาถูกกว่าในเมือง ย้ายไปอยู่ในบริเวณที่กว้างขวางกว่าเดิม ย้ายไปตามเส้นทางด่วนที่ขยายออกไปจากในเมือง ย้ายเนื่องจากเมืองใหญ่ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไป การอพยพย้ายถิ่นของกลุ่มแรงงานและคนยากจนจากชนบทเข้ามาในเมืองมาก และทำให้กลุ่มคนที่มีฐานะดีย้ายกลุ่มออกไปอยู่บริเวณเมืองรอบนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการแบ่งแยกผิวในช่วงกลางทศวรรษ 1970 คนผิวดำย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองมากและคนผิวขาวอพยพเพื่อไปอยู่ในกลุ่มเดียวกันในชุมชนเมืองใหม่รอบนอก เช่นนี้ เป็นต้น

การขยายตัวของเมืองรอบนอก

เมืองรอบนอก (Suburbs) เหล่านี้มีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น เป็นลักษณะย่านธุรกิจ เมืองที่อยู่อาศัย ย่านที่อยู่อาศัยระดับหรูหรา ย่านที่อยู่อาศัยระดับปานกลาง และย่านที่อยู่อาศัยระดับราคาถูก เป็นต้น

ระบบการเมืองรอบนอกเหล่านี้จึงเป็นระบบการปกครองที่ผูกพันต่อเนื่องหรือซ้อนอยู่ในระบบของการปกครองเมืองใหญ่ เมืองขนาดใหญ่บางแห่งจึงมีระบบการปกครองที่ซ้อนกันอยู่มากมายหลายชั้น และมีหน่วยการปกครองเป็นจำนวนมากอยู่ด้วย เช่นมีหน่วยการปกครองถึงกว่าพันแห่งอยู่ในเขตการปกครองเมืองชิคาโก หรือมีมากกว่า 1,400 แห่งขึ้นไปในเขตเมืองนิวยอร์ก ในเขตเมืองฟิลาเดเฟีย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 เคาน์ตี ในเคาน์ตีแห่งหนึ่งมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ถึง 704 แห่ง และมีอยู่ 441 แห่งซึ่งสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เองด้วย ตัวอย่างอันหนึ่งก็คือประชากรซึ่งอยู่ในเขตไวท์ฮอลล์ (White Hall) แห่งอัลลีเกนี เคาน์ตี Allegheny county หากจะนับลำดับชั้น

หน่วยการปกครองจากระดับล่างขึ้นไปแล้ว จะพบว่าจะมีหน่วยการปกครองที่ซ้อนกันขึ้นไปอีกถึง 16 ระดับจนถึงระดับชาติ

โดยสรุปแล้วเขตเมืองขนาดใหญ่ (Metropolitan area) โดยทั่วไปจะมีหน่วยการปกครองย่อยอยู่ภายในเขตเมืองโดยเฉลี่ยแห่งละประมาณ 90 หน่วยเป็นอย่างต่ำ ในเคาน์ตีขนาดใหญ่ (Metropolitan County) จะมีหน่วยการปกครองระบบเทศบาลประมาณ 50 หน่วยเป็นอย่างน้อย เป็นต้น

ความผูกพันต่อเนื่องระหว่างเมืองใหญ่กับเมืองรอบนอก ทำให้ประชากรบางส่วนที่อาศัยอยู่ในเมืองรอบนอกเข้ามาใช้บริการจากตัวเมืองใหญ่ มากกว่าที่จะใช้บริการของเมืองรอบนอกที่ตนอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นประชากรเหล่านี้ยังเป็นผู้ได้รับข่าวสารและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายทางการเมืองและการปกครองที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ทั้งในด้านปัญหาและผลประโยชน์

เป็นที่คาดการณ์ว่าเมืองรอบนอกเมืองใหญ่จะเกิดขึ้นเรื่อยๆ ประชากรบางส่วนที่อยู่ในบริเวณเมืองรอบนอกได้เข้าไปใช้ชีวิตผูกพันกับเมืองใหญ่แล้วมีความผูกพันกับเมืองใหญ่มากกว่าเมืองรอบนอกที่ตนอาศัยอยู่โดยที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง คือไม่ได้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีส่วนกำหนดนโยบายและการตัดสินใจขององค์กรทางการเมืองในเมืองใหญ่ด้วย ในขณะที่เดียวกันในเมืองรอบนอกก็ได้รับอิทธิพลทางการเมืองโดยกลุ่มการเมืองขนาดเล็ก หรือถูกผูกขาดอยู่กับกลุ่มครอบครัวอิทธิพลบางกลุ่ม หรือเป็นเพียงฐานทางการเมือง หรือทางผ่านสำหรับเข้าสู่เวทีการเมืองในระดับสูงต่อไป

ปัญหาของเมืองรอบนอกจึงอยู่ในกลุ่มการเมืองขนาดเล็ก แม้ว่าประชากรบางส่วนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองรอบนอกจะเป็นผู้ที่มิบทบาทในการบริหารงานระดับสูง แต่ก็ไม่ค่อยมีส่วนผลักดันหรือดูแลเอาใจใส่ในปัญหาท้องถิ่นของตนมากนัก มักจะไม่ค่อยเป็นผู้บริหารในท้องถิ่นของตนโดยตรงอีกด้วย ข้อสังเกตในเรื่องพฤติกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่นในเมืองรอบนอกก็คือ ประชากรในเมืองเหล่านี้ไม่ค่อยกระตือรือร้นในทางการเมืองในชุมชนของตนเท่ากับประชากรในเมืองใหญ่ ลักษณะพฤติกรรมของสังคมเมืองรอบนอกก็คือ เป็นสังคมเพื่อนบ้านใกล้ชิดเคียง ไม่เน้นระบบพรรค และการ

เลือกตั้งไม่มีลักษณะสอดคล้องหรือเป็นผลสะท้อนเกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้งในระดับชาติ หรือระดับรัฐ

ในแง่ความผูกพันกับเมืองใหญ่มีลักษณะสับสนยุ่งยาก ทั้งนี้เพราะบริการส่วนท้องถิ่นมีหลายระดับซ้อนกัน เมืองรอบนอกมีหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการอนามัย การศึกษาขั้นต้น โดยตรง แต่ก็เป็นการบริการขนาดเล็ก และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกับเมืองใหญ่ด้วย เช่น ปัญหาอาชญากรรมซึ่งเกิดขึ้นได้และเกี่ยวเนื่องทั้งระดับเมืองใหญ่และเมืองรอบนอก ระบบการคมนาคมที่ต้องเชื่อมโยงจากเมืองใหญ่ไปสู่เมืองรอบนอก ปัญหาสภาพแวดล้อม มลภาวะ หรือปัญหาการอนามัยที่ต้องมีผลกระทบทั้งระดับเมืองใหญ่และเมืองรอบนอก สภาพความซับซ้อนของปัญหา และระบบการบริหารงานที่ไม่เป็นเอกภาพเช่นนี้เป็นลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างเมืองใหญ่และเมืองรอบนอกในสหรัฐอเมริกา

ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในเมืองรอบนอกก็คือปัญหาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เมืองรอบนอกบางแห่งมีลักษณะหรือรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การจัดบริการระดับท้องถิ่นบางอย่างไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับสถานะต่างๆ ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง เช่น สวัสดิการทางสังคมที่เคยมีในระดับเล็กๆ เน้นสวัสดิการสำหรับแม่และเด็ก หรือผู้สูงอายุ บริการบางอย่างมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และการจัดเก็บภาษีจะมีอัตราแพงกว่าในเมืองใหญ่ๆ เช่น ค่าประกันอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาที่เหมือนกันของเมืองใหญ่และเมืองรอบนอก ก็คือ ความต้องการบริการสาธารณะมีมากขึ้น และภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้นด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดคำถามต่อมาว่าทำอย่างไรจึงจะรวมระบบงานเข้าด้วยกันและให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ปัญหาลักษณะเฉพาะของเมืองใหญ่

ปัญหาที่เหมือนกันของเมืองใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ก็คือการที่ประชากรระดับรายได้สูงจะย้ายออกไปจากเมืองใหญ่ และกลุ่มประชากรระดับรายได้ต่ำย้ายเข้ามา ในขณะที่เดียวกันความต้องการบริการสาธารณะของเมืองใหญ่มีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประชากรที่อพยพย้ายเข้ามาจากท้องถิ่นชนบท โดยเฉพาะที่มาจากบริเวณตอนใต้ ใน

ระยะหลังๆ นี้จะมีกลุ่มผู้อพยพใหม่มาจากเปอร์โตริโก คิวบา เม็กซิโก และโดยเฉพาะจากกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ภาพที่ปรากฏขึ้นก็คือ กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดจะอยู่บริเวณใจกลางเมืองใหญ่ ทำให้เป็นบริเวณที่เป็นจุดอับที่สุดของเมือง โดยเฉพาะจะเห็นได้ว่ามีปัญหาเรื่องโรงเรียน ความปลอดภัยของชุมชน ความแออัด ปัญหาการอนามัย และปัญหาอัคคีภัย (Burns, 1978)

สภาพเมืองใหญ่ ซึ่งกำลังขยายตัวออกไปเรื่อยๆ จึงมีภาวะและปัญหาที่แตกต่างจากเมืองรอบนอก เช่น

- คนวัยชรามีมากขึ้น
- ที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐานมีมากขึ้น
- นักเรียนที่ไม่มีความรู้พื้นฐานภาษาอังกฤษมีมากขึ้น
- คนว่างงานเพิ่มขึ้น
- อาคารสภาพเก่าทรุดโทรม
- อัตราอาชญากรรมสูงขึ้น
- อัตราความหนาแน่นของประชากรสูงขึ้น
- อัตราส่วนของคนผิวดำและคนต่างเชื้อชาติมีสูงขึ้น
- ค่าใช้จ่ายแต่ละบ้านสูงขึ้น

ฐานะทางกฎหมายของซิติ

ซิติเหล่านี้อยู่ในสถานะทางกฎหมายที่เรียกว่า Municipal Corporation ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งหมดไม่น้อยกว่า 18,500 แห่งในสหรัฐอเมริกาบางแห่งมีประชากรมากกว่าล้านคนขึ้นไป ในขณะที่บางแห่งมีประชากรไม่กี่พันคนก็มี อย่างไรก็ตาม เมืองเหล่านี้มีลักษณะชุมชนเมืองเป็นสำคัญ

โดยทั่วไปแล้ว ซิติจะมีภาระหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นการจัดการปกครองให้กับประชากรในเขตนั้นๆ หมายถึง การดูแลรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดูแลการอนามัย การศึกษา และความสะอาดของคนในเมือง เช่น การรักษาความสะอาดของถนนหนทางหรือสถานที่สาธารณะต่างๆ การจัดให้

มีโรงเรียน สถานศึกษา ส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม จัดให้มีศูนย์วัฒนธรรม สนามกีฬา จัดระบบระบายน้ำ ดูแลเรื่องสภาวะแวดล้อม เป็นต้น ฯลฯ และประการที่สอง คือการเป็นองค์กรของรัฐ หรือการดำเนินการในฐานะหน้าที่ของรัฐ

ชิตีแต่ละแห่งจะมีกฎหมายแห่งรัฐ (Charter) กำหนดฐานะอำนาจของชิตีไว้ โดยเฉพาะซึ่งหมายถึง รูปแบบหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ของชิตี การออกกฎหมายเกี่ยวกับจัดตั้งชิตีแต่ละแห่ง อาจจะเสนอร่างโดยตัวแทนท้องถิ่นมาสู่สภาระดับมลรัฐก็ได้ เพื่อให้มลรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายดังกล่าวในที่สุด มลรัฐบางแห่งอาจกำหนดฐานะชิตีไว้แล้ว โดยแบ่งตามระดับของจำนวนประชากร หรืออาจจะออกกฎหมายกำหนดฐานะชิตีแต่ละแห่งไว้โดยเฉพาะก็ได้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชิตินั้นมีอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่น (ที่เรียกว่า Home Rule) ได้ กฎหมายของท้องถิ่นระดับชิตี (Home Rule) เริ่มต้นขึ้นในปี 1875 ในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐมิสซูรี ซึ่งได้กำหนดแบ่งขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติในส่วนท้องถิ่นขึ้น ในระยะเวลาต่อมา มาเมื่อมีการขยายตัวของเมืองมากขึ้น ก็ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจของเมืองไว้ โดยเฉพาะขึ้นโดยไม่อยู่ในภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญโดยตรง รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐจะวางขอบเขตอำนาจของการปกครองเขตเมืองในฐานะของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ และรัฐจะไม่ก้าวก่ายการบริหารงานในส่วนท้องถิ่นเหล่านี้

ดังนั้น การบริหารงานของแต่ละรัฐจึงมีสองระบบกว้างๆ ก็คืองานของรัฐ (state affairs) และงานของท้องถิ่น (municipal affairs and local affairs)

ระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานด้วยกฎหมายส่วนท้องถิ่น (Home Rule) เช่นนี้ได้รับการแพร่หลายไปสู่รัฐต่างๆ มาขึ้นเรื่อยๆ

ลักษณะของกฎหมายท้องถิ่น (home rule) ที่เกิดขึ้นครั้งแรกที่มิสซูรีนั้น รัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกอำนาจระดับรัฐและระดับเทศบาลออกจากกัน ให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดอำนาจอิสระของส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ในระยะแรก ประมาณปี 1890 รัฐแคลิฟอร์เนีย วอชิงตัน และมินเนโซตา ก็ได้กำหนดโครงสร้างการปกครองเขตชิตีขึ้นโดยเฉพาะอีกเช่นกัน ลักษณะสำคัญของชิตีเหล่านี้ก็คือ เป็นอำนาจส่วนท้องถิ่น มีระบบการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น อำนาจสำคัญ