

ภาคที่สอง

การศึกษาเปรียบเทียบ

บทที่ 1

รูปแบบรัฐกับระบบการปกครองท้องถิ่น

1. รูปแบบรัฐ

รูปแบบรัฐอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1.1 รัฐรวม

1.2 รัฐเดี่ยว

1.1 รัฐรวม

รัฐรวมหรือ ระบบการรวมรัฐนั้นมี 2 รูปแบบที่สำคัญ คือ สมาพันธรัฐ (Con federation) และสหพันธรัฐ (Federation)

1.1.1 สมาพันธรัฐ เป็นกลุ่มของรัฐที่มารวมกันเป็นสมาคมโดยมีจุดประสงค์เพื่อรับรองการป้องกันตนร่วมกัน แต่ละรัฐมีฐานะเป็นรัฐหนึ่งในบรรดารัฐที่มา รวมกัน แต่ไม่ได้กลายเป็นรัฐหนึ่งรัฐเดียวกัน แต่ละรัฐที่มารวมกันต่างก็สามารถกำหนด ขอบเขตอำนาจของรัฐและของท้องถิ่นภายในขอบเขตกฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ได้ ดังนั้น อำนาจในการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรัฐจึงอาจแตกต่างกันไปได้ (ศ.ไพโรจน์, 2524)

ระบบสมาพันธรัฐนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีรัฐบาลกลางขึ้น แต่ไม่ มีขอบเขตอำนาจในการปกครองโดยตรง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบต่างๆ ให้ กับรัฐบาลระดับรัฐย่อย รัฐบาลกลางจะดำเนินการเฉพาะที่ได้ถูกกำหนดไว้ให้โดย รัฐธรรมนูญแห่งชาติเท่านั้น

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีลักษณะเป็นระบบสมาพันธรัฐมากกว่าระบบสหพันธรัฐ แต่ระบบของสหรัฐอเมริกาได้ถูกเรียกว่าเป็นสหพันธรัฐมาตั้งแต่ ต้นในปี ค.ศ.1787 ระบบดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของชาวอเมริกันมากที่สุด กล่าวคือ แต่ละ

มลรัฐยอมรับฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของตนเอง และยอมให้รัฐเดี่ยวของตนนั้นอยู่ภายใต้
กรอบของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติร่วมกัน (Burns, 1987)

คำว่า รัฐบาลแห่งชาติ (Federal government) จะมีศูนย์กลางอยู่ที่เมือง
หลวงหรือกรุงวอชิงตัน คำว่าสหพันธรัฐนั้น คือ รัฐบาลแห่งชาติ (National government)
และรัฐบาลแห่งมลรัฐ (States government) ประกอบกันทั้งสองส่วน ปัญหาข้อโต้แย้งใน
ลักษณะที่ไม่ชัดเจนของระบบสหพันธรัฐแบบอเมริกันก็คือปัญหาการแบ่งแยกขอบเขต
หน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างอำนาจของรัฐบาลสองส่วน เช่น รัฐบาลใดมีอำนาจ
หน้าที่รับผิดชอบมากหรือน้อยกว่ากัน การแบ่งแยกความรับผิดชอบในด้านสวัสดิการ
ระหว่างรัฐบาลสองระดับ จะมีขอบเขตอยู่ที่ใดจึงจะเป็นผลดี หรือผลเสียต่อส่วนรวมใน
ระดับชาติ การกระจายระบบการปกครองออกไปจนถึงระดับใดจึงจะเป็นการเปิดกว้าง
ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้สะดวกที่สุด เป็นต้น

1.1.2 สหพันธรัฐ เป็นการรวมกลุ่มของรัฐเข้าด้วยกัน แต่ละรัฐจะไม่มี
ลักษณะเป็นรัฐ ข้อสังเกตในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ ในระบบสหพันธรัฐ
ตัวแทนอำนาจรัฐจะรวมอยู่ที่ระดับสหพันธรัฐ แต่ในระบบสมาพันธรัฐ แต่ละรัฐยังมี
ฐานะความเป็นรัฐอยู่ในข้อตกลงทางกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ (ศ. ไพโรจน์, 2524)

อย่างไรก็ตาม รัฐเล็กๆ ซึ่งประกอบอยู่ในสหพันธรัฐมีฐานะอำนาจ
อิสระที่เกือบจะเท่าเทียมกับฐานะของสหพันธรัฐทุกประการ

ความเป็นสหพันธรัฐนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ซึ่งถ้าหาก
ขาดองค์ประกอบเหล่านี้แล้ว สถานะของสหพันธรัฐก็จะหมดไป กล่าวคือ

1. อำนาจอิสระของมลรัฐต่อสหพันธรัฐ ได้แก่ การที่มลรัฐสามารถมี
ระบบเลือกตั้งของตนได้โดยตรงอย่างอิสระ ถ้ามลรัฐไม่ได้มีการเลือกตั้งของตน ก็จะมี
ใช้ฐานะของมลรัฐภายในระบบสหพันธรัฐดังกล่าว

ถ้าหากจะมองสถานภาพของประเทศสหภาพโซเวียตในอดีตนั้นว่ามี
ระบบสหพันธรัฐหรือไม่ เราอาจพิจารณาได้จากการจัดระบบการเลือกตั้งในระบบมลรัฐ

ต่างๆ ว่ามีอิสระเพียงไร จะเห็นได้ว่าองค์กรของพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนกลางได้เข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางของการเลือกตั้งท้องถิ่นภายในมลรัฐอยู่ด้วย การเลือกตั้งระดับมลรัฐจึงไม่ได้มีขอบเขตอำนาจที่เป็นอิสระจากระดับสหพันธรัฐอย่างแท้จริง

2. ในส่วนของรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งจะมีขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐโดยสมบูรณ์ชัดเจน ยกเว้นในบางส่วนซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของระดับสหพันธรัฐเท่านั้น นั่นก็คือ มลรัฐเป็นผู้มีอำนาจออกกฎหมายรัฐธรรมนูญของตนเอง ยกเว้นในส่วนที่เป็นอำนาจระดับสหพันธรัฐ นั่นคือ มลรัฐเป็นผู้ที่ออกกฎหมายปกครองตนเองโดยสมบูรณ์

หลักเกณฑ์ข้อนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญและเด่นชัดที่สุดของระบบสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ในขณะที่ท้องที่ประกอบข้อแรกนั้นเป็นประเด็นสำคัญในทางรัฐศาสตร์ หรือในทางการเมือง

ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติเป็นสองระดับหรือสองส่วนนี้นับว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนยุ่งยากในข้อเท็จจริง เพราะเป็นการกำหนดขอบเขตของอำนาจนิติบัญญัติระหว่างมลรัฐและสหพันธรัฐว่า ส่วนใดจะมีอำนาจในการออกกฎหมายเรื่องใดอย่างไร แค่นั้นและเพียงไร เป็นต้น

3. ความเป็นอิสระในทางการคลังและทรัพย์สินของมลรัฐและสหพันธรัฐ องค์กรประกอบข้อนี้หมายถึง มลรัฐย่อมจะต้องมีอำนาจในทางการคลังและงบประมาณของตนโดยเฉพาะ สามารถจะใช้จ่ายและดูแลงบประมาณที่ตนเองมีอยู่ มาจากทรัพย์สินของตนเองและเป็นภาษีของมลรัฐที่แยกมาจากภาษีของสหพันธรัฐด้วย ถ้าหากมลรัฐไม่มีอำนาจอิสระในส่วนนี้ อำนาจอิสระในส่วนอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการเงิน กฎหมาย รัฐธรรมนูญ อำนาจนิติบัญญัติ และการปกครองก็จะไม่มีความหมายที่แท้จริง เพราะมลรัฐจะไม่อยู่ในฐานะที่พึ่งพาตนเองได้ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจทางการคลังของสหพันธรัฐ

ข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับระบบสหพันธรัฐในแง่ความสัมพันธ์ระหว่าง มลรัฐและสหพันธรัฐ ก็คือ ระบบสหพันธรัฐนั้นอยู่บนพื้นฐานของอำนาจอิสระของ มลรัฐต่อสหพันธรัฐดังได้กล่าวมาแล้วนั้น มลรัฐหรือรัฐย่อยๆ เหล่านี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะ ถูกควบคุมจากระดับสหพันธรัฐ ไม่ว่าในลักษณะใดก็ตาม ฐานะของรัฐทั้งสองระดับต่าง ก็มีขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ที่เป็นอิสระต่อกัน ถ้าหากมีข้อขัดแย้งก็จะต้องพิจารณา ตัดสินโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งในระบบของสหพันธรัฐนั้น ศาลสำคัญในลักษณะนี้ คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตอีกประการ คือ กรณีตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา นั้น อำนาจอิสระ แห่งมลรัฐมีอยู่อย่างกว้างขวางโดยหลักการ แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1930 เป็นต้นมาสหพันธรัฐ ได้ค่อยๆ ขยายบทบาทลงมาสู่ระดับมลรัฐมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ การคลัง และการเมือง มีผลให้อำนาจอิสระของมลรัฐนั้นค่อยๆ ลดลง

ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า สหพันธรัฐแนวใหม่ (neo-federalism) คือ ไม่ได้ เป็นระบบสหพันธรัฐอย่างสมบูรณ์แบบในลักษณะดั้งเดิม สหพันธรัฐได้เข้ามาช่วยการ บริหารงานให้กับระดับมลรัฐ คล้ายกับส่วนหนึ่งของบทบาทระดับสหพันธรัฐด้วย แทน ที่จะแยกออกไปจากขอบเขตอำนาจอิสระของมลรัฐโดยสิ้นเชิง (Drago, 1971)

ข้อสังเกตประการสุดท้าย คือ โดยหลักการแล้วระบบสหพันธรัฐเป็น ระบบของความเสมอภาคของมลรัฐ คือ มลรัฐทุกแห่งมีฐานะเท่าเทียมกันหมดเมื่อมอง จากระดับสหพันธรัฐ และสหพันธรัฐเป็นเสมือนตุลาการดูแลมลรัฐทั้งหมด

แต่ในสภาพที่แท้จริงนั้น มลรัฐเหล่านี้ไม่ได้มีความเท่าเทียมกันทุกแห่ง ในบางยุคมลรัฐบางแห่งมีฐานะความสำคัญเป็นระดับผู้นำเหนือมลรัฐอื่นๆ เช่น ในสมัย จักรวรรดิเยอรมัน ซึ่งรวมเอาปรัสเซียไว้ด้วยกัน เมืองเยอรมันมีฐานะเป็นสหพันธรัฐ ใน ปี ค.ศ.1871 ปรัสเซียอยู่ในฐานะรัฐผู้นำอย่างชัดเจน รัฐอื่นๆ ที่มีฐานะเป็นมลรัฐเช่นเดียว กันต่างก็มีฐานะและบทบาทด้อยกว่าปรัสเซีย

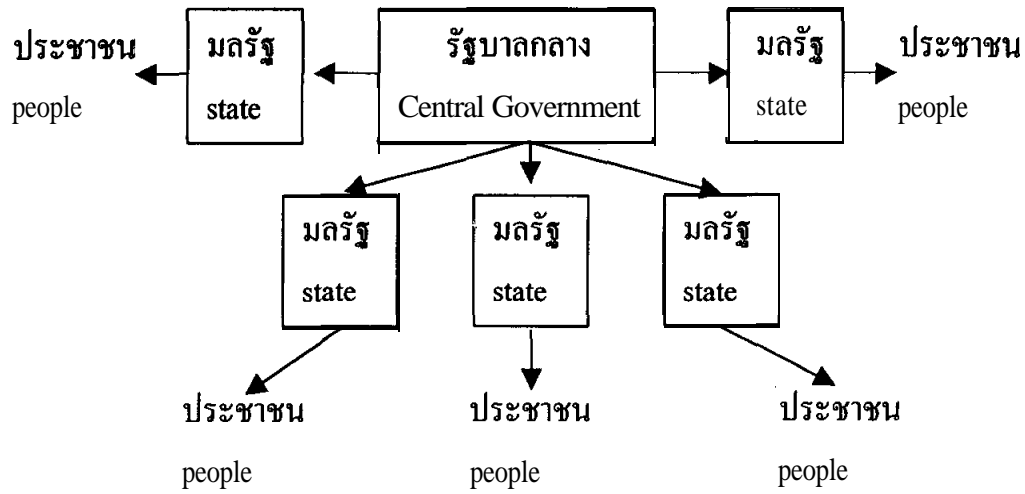
ในประเทศอดีตสหภาพโซเวียตก็เช่นกัน สาธารณรัฐรัสเซียเป็นรัฐที่มี ประชากรเกินกว่าครึ่งของประชากรในรัฐอื่นๆ ทั้งหมดรวมกัน เนื้อที่ของสาธารณรัฐ

รัสเซียครอบคลุมนตั้งแต่ฝั่งทะเลบอลติกไปจนจรดฝั่งด้านมหาสมุทรแปซิฟิก สาธารณรัฐ
รัสเซียได้เป็นผู้ครอบครองความมั่งคั่งของสหภาพโซเวียตไว้เกือบทั้งหมด เมื่อเทียบกับ
รัฐอื่นๆ ซึ่งมีขนาดเนื้อที่และจำนวนประชากรในขนาดเล็กๆ เท่านั้น สาธารณรัฐรัสเซีย
จึงมีฐานะที่สำคัญเหนือกว่ารัฐอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในด้านโครงสร้างของรัฐธรรมนูญนั้น สหพันธรัฐนั้นเป็นระบบซึ่ง
รัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกอำนาจการปกครองระหว่างรัฐบาลแห่งชาติกับรัฐบาลส่วนย่อย
หรือรัฐบาลมลรัฐภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลทั้งสองระดับนี้ไม่ได้รับมอบ
อำนาจในการปกครองมาจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่มาจากรัฐธรรมนูญสูงสุดแห่งชาติฉบับ
เดียวกัน การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งชาติหรือการจัดสรรแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวจะต้อง
กระทำในกระบวนการนิติบัญญัติพิเศษที่ไม่เหมือนการแก้ไขกฎหมายโดยปกติธรรมดา
ทั่วไป รัฐบาลทั้งสองส่วน ได้แก่ รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลมลรัฐ อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ
เดียวกัน ต่างก็เป็นองค์กรที่มีขอบเขตอำนาจในทางการปกครองโดยตรง แต่แบ่งแยก
ฐานะความรับผิดชอบในการปกครองคนละส่วนกัน ประเทศที่มีระบบสหพันธรัฐ ได้แก่
สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา ในเอเชีย ได้แก่ มาเลเซีย เป็นต้น

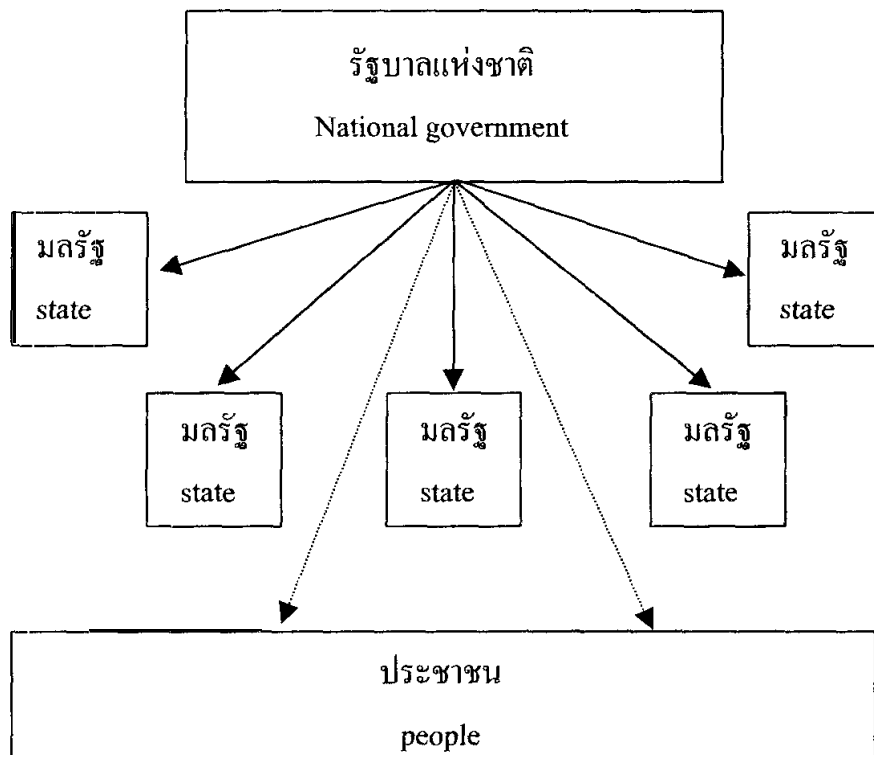
ความแตกต่างระหว่างสมาพันธรัฐ และ สหพันธรัฐ

สมาพันธรัฐ



เป็นการรวมรัฐต่างๆ เข้าด้วยกัน รัฐบาลกลางได้รับอำนาจการปกครองผ่านขึ้นมาจากระดับมลรัฐ ไม่มีอำนาจโดยตรงในการปกครองประชาชน

สหพันธรัฐ



เป็นระบบการรวมกลุ่มของประชาชน รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลแห่งมลรัฐต่างๆ ได้รับอำนาจในการปกครองจากประชาชน และใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงทั้งสองระดับ

1.2 รัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยว (Unitary state) คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองแห่งเดียวกัน เป็นรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและนอกประเทศเป็นศูนย์กลางกัน หมายถึง รัฐนั้นมีสภาพนิติบุคคล บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ใต้ระบบการปกครองดูแลโดยอำนาจแห่งเดียวกัน และได้บัญญัติในทางกฎหมายอย่างเดียวกัน (ศ.ไพโรจน์, 2524)

รัฐเดี่ยวจะแตกต่างจากสหพันธรัฐในเรื่องรัฐธรรมนูญของรัฐ คือ รัฐธรรมนูญของรัฐเดี่ยวได้กำหนดให้อำนาจการปกครองทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติเพียงส่วนเดียว อำนาจรัฐอาจถูกมอบหมายหรือแบ่งแยกอำนาจให้กับหน่วยการปกครองส่วนย่อยลงไปอีกได้ แต่ก็สามารถดึงเอาอำนาจนั้นกลับคืนมาได้ด้วยเช่นกัน

ภายในรัฐเดี่ยว อาจมีระบบการปกครองระดับย่อยๆ ซ่อนอยู่ภายในรัฐ ที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นนี้อาจถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมิใช่อยู่ในกฎหมายปกครองก็ได้ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นในบางแห่งจึงมีอำนาจในการปกครองมากเกือบเหมือนรัฐต่างๆ ในระบบสหพันธรัฐโดยเฉพาะในประเทศอิตาลี ซึ่งการปกครองระดับมณฑล (region) มีอำนาจมากและเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1947 ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของมณฑลไม่สามารถถูกยกเลิกเพิกถอนโดยกฎหมายธรรมดาได้ เพราะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มณฑลจึงสามารถมีอำนาจหน้าที่เต็มที่อยู่ในขอบเขตที่มีอยู่นั้น การพิจารณาข้อขัดแย้งที่เกิดจากการใช้อำนาจระดับรัฐและระดับมณฑลจะอยู่ในความรับผิดชอบของตุลาการรัฐธรรมนูญ

ประเทศในระบบรัฐเดี่ยวนี้ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส อิสราเอล ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกา จะมีระบบรัฐเดี่ยวอยู่ที่ระดับมลรัฐกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. รัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อได้เห็นความแตกต่างของระบบรัฐที่สำคัญ คือ รัฐรวม และรัฐเดี่ยวมาแล้ว ในระดับของการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะที่มาจากรากฐานของระบบรัฐเป็นสำคัญด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ ซึ่งแตกต่างกันตามลำดับของอำนาจอิสระส่วนท้องถิ่นจากมากไปหาน้อย ดังนี้ คือ

- 2.1 หน่วยการปกครองภายใต้ระบบสหพันธรัฐ (Federalism)
- 2.2 หน่วยการปกครองในลักษณะการปกครองตนเอง (Self-government)
- 2.3 หน่วยการปกครองในระบบของการกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 2.4 หน่วยการปกครองในระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.1 หน่วยการปกครองภายใต้ระบบสหพันธรัฐ

ที่จริงแล้วระบบสหพันธรัฐเป็นโครงสร้างของสังคมการเมืองในระดับรัฐที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เขตการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่ในการจัดการปกครองภายในแห่งรัฐนั้น ระบบสหพันธรัฐเป็นกรอบใหญ่ที่ครอบคลุมระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ภายในรัฐด้วย ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ลักษณะของสหพันธรัฐที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่นด้วย

เมื่อมองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบสหพันธรัฐนั้นจะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระบบที่ซับซ้อนมากกว่าระบบรัฐเดี่ยว มีระดับของอำนาจการปกครองซ้อนกันอยู่หลายชั้นในกรอบโครงสร้างของสหพันธรัฐ

จากระดับสหพันธรัฐ มลรัฐมีฐานะรองลงมาเป็นอันดับแรก ภายในแต่ละมลรัฐจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีขอบเขตอำนาจอิสระ โดยเฉพาะอีกส่วนซ้อนอยู่ภายใน ฉะนั้น การปกครองในกรอบของแต่ละมลรัฐก็จะแตกต่างกันออกไปไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนของหน่วยการปกครอง ขนาด ระดับ สภาพความแตกต่างหรือฐานะในทางกฎหมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ก็ตาม

ตัวอย่างเช่น กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา เราจะพบว่าสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมลรัฐกว่า 50 แห่ง แต่ละมลรัฐมีการปกครองท้องถิ่นภายในซึ่งต่างก็ดำเนินไปในทิศทางของตนในแต่ละส่วน แม้ว่าจะมองภาพรวม ระบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐไม่ได้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเลยก็ตาม หรือมองเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกันโดยทั่วไปด้วยซ้ำ แต่การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ต่างอยู่ภายใต้กรอบของการปกครอง

ท้องถิ่นภายในแต่ละมลรัฐหรือเท่ากับว่ามีการปกครองท้องถิ่นอยู่มากกว่า 50 ระบบด้วยกันนั่นเอง

ในระบบสหพันธรัฐ มลรัฐแต่ละแห่งมีระบบการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถจัดระบบของตนแต่ละส่วนได้โดยไม่เกี่ยวเนื่องกับมลรัฐอื่นๆ ในขณะที่ตามสภาพความเป็นจริงแล้วแต่ละมลรัฐได้ถ่ายทอดกลไกแบบหรือนำระบบการปกครองท้องถิ่นไปใช้ในลักษณะที่คล้ายกันโดยทั่วไป และมีความแตกต่างหลากหลายกันในแต่ละแห่ง ไม่เหมือนกันทั้งหมดทีเดียว

อย่างไรก็ตามในระดับท้องถิ่น หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มลรัฐแต่ละแห่งจึงมิได้มีอำนาจมากมายในการกำหนดระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเองทั้งหมด (Drago, 1971)

2.2 หน่วยการปกครองในลักษณะการปกครองตนเอง

ความแตกต่างอย่างเด่นชัดระหว่างการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบสหพันธรัฐกับการปกครองตนเอง (Self-government) ก็คือ สหพันธรัฐ หมายถึง การมีฐานะอำนาจอิสระทั้งในทางรัฐธรรมนูญ อำนาจนิติบัญญัติ และการปกครอง ในขณะที่การปกครองตนเองนั้น หมายถึง การมีอำนาจอิสระในทางการปกครองเท่านั้น ระบบการปกครองตนเองนี้อยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว ซึ่งอำนาจรัฐธรรมนูญและอำนาจนิติบัญญัติมาจากระดับรัฐเพียงแห่งเดียว

ส่วนขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นภายในรัฐเดี่ยวนี้อาจมีอำนาจอิสระในการปกครองอย่างเต็มที่คล้ายกับอำนาจอิสระที่มีอยู่ในระดับมลรัฐ กล่าวคือ เมืองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจอิสระในทางการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและอำนาจในทางการคลัง ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของอำนาจอิสระในทางการปกครอง ส่วนรัฐบาลในระดับรัฐนั้นจะมีอำนาจในทางการเมืองเป็นสำคัญ ไม่ใช่ฐานะอำนาจในทางการปกครอง

อเล็กซิส เดอ ท็อกวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ผู้ซึ่งเดินทางไปในประเทศอังกฤษได้บันทึกไว้ว่า ชาวอังกฤษได้อธิบายให้ฟังว่า ประเทศอังกฤษใช้ระบบการปกครองตนเอง อังกฤษจึงมีรัฐบาลแต่ไม่มีการปกครองส่วนกลาง ในยุคศตวรรษที่ 19 นั้นรัฐบาลอังกฤษจึงมีขอบเขตความรับผิดชอบในด้านการเงิน การทหาร และการต่างประเทศ ส่วนการปกครองภายในนั้นอยู่ที่หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งรวมเอาความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา ตำรวจ การอนามัย การคมนาคม ไว้ที่ท้องถิ่นด้วย

นอกจากนั้น การริเริ่มเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวกับการปกครองนั้นจะไม่ได้อยู่ที่ระดับชาติโดยตรง ท้องถิ่นจะดูแลตนเองและมีอิสระในทางการปกครองอย่างสมบูรณ์

จากแนวความคิดดั้งเดิมนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะเสมือนรัฐเล็กๆ ต่างๆ ซึ่งสามารถที่จะเลือกตั้งองค์กรของตนเองและปกครองตามที่ตนต้องการ แต่แนวความคิดดังกล่าวนี้มีข้อบกพร่องตรงที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจอิสระในลักษณะที่ต่างคนต่างอยู่ ไม่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ ในระยะกลางศตวรรษที่ 19 อังกฤษประสบกับปัญหาโรคหิวอดัระบาด ซึ่งกำลังเกิดขึ้นในยุโรปโดยทั่วไปในขณะนั้นด้วย ข้อสังเกตจากเหตุการณ์ครั้งนี้ก็คือ อังกฤษยังไม่มีนโยบายสาธารณสุขระดับชาติมาก่อน และอังกฤษเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายจากโรคระบาดครั้งนี้อย่างรุนแรงมากที่สุดประเทศหนึ่งในบรรดาประเทศยุโรปด้วยกัน

นับจากนั้นมา จึงได้เกิดปฏิกิริยาที่หันมาสนับสนุนการปกครองระดับชาติเนื่องจากอำนาจอิสระส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างเต็มทีกลับกลายเป็นข้อเสียมากกว่าข้อดี อังกฤษได้เริ่มจัดตั้งกระทรวงต่างๆ ที่มีลักษณะงานเฉพาะด้านเด่นชัดนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุข และได้มีการจัดระบบงานระดับชาติโดยดึงเอาอำนาจหน้าที่ในทางการปกครองบางส่วนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าไปด้วย (กฎหมายฉบับที่เรียกว่า Public Health Act ปี ค.ศ.1848) กำหนดให้ท้องถิ่น จัดตั้งคณะกรรมการด้านการอนามัยส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า Board of Health ขึ้น และมีคณะกรรมการด้านการอนามัยระดับชาติที่เรียกว่า Public Health Commission เป็นผู้ดำเนินนโยบายระดับชาติ เขตการบริหารงานด้านการอนามัย เรียกว่า ดิสตริค (districts)

ในเวลาต่อมา งานด้านอื่นๆ ได้แก่ การศึกษา การโยธา การบริการสังคม และการสร้างทางคมนาคมได้ค่อยๆ ถูกดึงเข้ามาสู่ระบบงานส่วนกลางมากขึ้น การปกครองตนเองแบบอังกฤษจึงค่อยๆ กลายมาสู่สภาพการกระจายอำนาจในที่สุด

ในระบบการเมืองอังกฤษนั้น กระทรวงซึ่งรับผิดชอบงานด้านการปกครองโดยตรงนั้นมีน้อยมากในระยะต้นศตวรรษที่ 19 ในระยะต่อมา จึงได้มีกระทรวงที่มีขอบเขตงานโดยตรงมากขึ้นเรื่อยๆ และพร้อมกันนั้น ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ค่อยๆ ลดลงไปเรื่อยๆ ด้วยเช่นกัน

ปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ใช้ระบบการปกครองตนเองมาก่อนนั้นก็ยังคงรักษาภาพเหล่านี้ไว้เสมือนเป็นภาพเงาที่ยังมีอยู่เท่านั้น ลักษณะที่เห็นชัดเจน คือ อำนาจอิสระดั้งเดิมของท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง อำนาจการปกครองโดยเฉพาะ แต่ขอบเขตอำนาจการปกครองนั้นไม่ได้มีอย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกเรื่อง เหมือนที่เคยมีเมื่อร้อยปีที่แล้วมานั้น

ที่จริงแล้ว การมีกระทรวงทบวงกรมโดยเฉพาะขึ้นมานั้น ไม่ได้ทำให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นลดลงแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังทำให้มีระบบการควบคุมจากกระทรวงทบวงกรมลงไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นมาด้วย ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยกฎหมายระเบียบข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรมซึ่งมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายท้องถิ่น หรืออำนาจในการอนุมัติให้ความเห็นชอบโดยกระทรวงต่างๆ ในด้านงบประมาณที่เกี่ยวกับส่วนท้องถิ่น อำนาจในการดำเนินการแทนท้องถิ่นเมื่อมีปัญหาร้ายแรงเกิดขึ้นในหน่วยการปกครองท้องถิ่น การที่เอกชนหรือนุคคลทั่วไปสามารถร้องทุกข์ต่อกระทรวงในเรื่องพฤติกรรมหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น กรณีต่างๆ เหล่านี้ก็คือ ระบบการคุ้มครองดูแลการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจนั่นเอง ไม่ใช่การปกครองตนเอง (Drago, 1971)

ในด้านการคลัง แม้ว่าท้องถิ่นจะมีรายได้ที่เป็นอิสระของตนเอง แต่ภาษีท้องถิ่นซึ่งเป็นสนับสนุนอำนาจอิสระของท้องถิ่นที่สำคัญกลับมีขอบเขตที่แคบลงเมื่อเทียบกับภาษีของรัฐ เป็นผลให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอังกฤษต้องอาศัยเงินช่วย

เหลือจากรัฐ โดยเฉลี่ยแล้วพบว่ามากถึง 47% ของงบประมาณส่วนท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่างบประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของท้องถิ่นมาจากเงินสมทบของรัฐ ความเป็นอิสระด้านการเงินของท้องถิ่นจึงมีข้อจำกัดอยู่ที่อัตราเงินช่วยเหลือที่จะมีมาจากระดับรัฐ เงินช่วยเหลือจากระดับรัฐนั้นไม่ได้มีลักษณะการให้เปล่า เพราะรัฐสามารถใช้สิทธิในการดูแลการเงินเหล่านี้ได้ เรียกว่าเป็นการควบคุมโดยระบบกองทุน ซึ่งนับเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุมโดยหลักการหรือโดยตัวบทกฎหมาย

ฉะนั้น ในปัจจุบันนี้แม้ว่าอังกฤษและอเมริกาจะยังคงยึดมั่นในหลักการของอำนาจอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ก็ตาม แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้อยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอย่างมาก ดังนั้น ประเทศที่มีระบบการปกครองตนเองนั้นก็นับได้ว่ามีระบบการกระจายอำนาจโดยปกติ นั่นเอง

2.3 หน่วยการปกครองในระบบของการกระจายอำนาจ

พื้นฐานสำคัญของระบบสหพันธรัฐและระบบการปกครองตนเองนั้นอยู่ที่อำนาจอิสระ (autonomy) ของท้องถิ่น แต่พื้นฐานสำคัญของระบบการกระจายอำนาจนั้นจะอยู่ที่ความเป็นรัฐเดี่ยว

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระบบการกระจายอำนาจมาจากกรอบแห่งรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีสถานภาพ 2 ลักษณะควบคู่กัน สถานภาพแรกก็คือ การเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นอิสระและมาจากการเลือกตั้ง และสถานภาพที่สองก็คือหน่วยการปกครองเหล่านี้เป็นเขตพื้นที่ส่วนหนึ่งของรัฐ

ระบบการกระจายอำนาจนี้มีลักษณะของระบบโครงสร้างปิรามิด กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเองโดยอิสระ ในขณะเดียวกันหน่วยการปกครองเหล่านี้ก็เป็นขอบเขตพื้นที่ของรัฐด้วย ในระบบฝรั่งเศสฐานะตำแหน่งของแอมร์ หรือนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งในระดับคอมมูน โดยตำแหน่งแล้วแอมร์มีอำนาจอิสระในส่วนท้องถิ่นอยู่ แต่ในลักษณะเดียวกันแอมร์มีฐานะตัว

แทนแห่งรัฐอีกฐานะหนึ่งด้วย ฐานะที่สองนี้ทำให้แมร์ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบและคำสั่งซึ่งมาจากราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะในขอบเขตที่เป็นบทบาทของรัฐ

ลักษณะอำนาจหน้าที่สองทางในระบบการกระจายอำนาจแบบฝรั่งเศสนี้ ทำให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สองลักษณะอยู่ด้วยกันได้ถึงแม้จะมาจากระบบการเลือกตั้งก็ตาม ในขณะที่ระบบการปกครองตนเองนั้นจะไม่มีลักษณะเช่นนี้เลย

การกระจายอำนาจมาจากรากฐานที่แตกต่างไปจากระบบสหพันธรัฐและระบบการปกครองตนเอง นั่นคือ

1. การเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับการปกครองตนเองและระบบสหพันธรัฐ แต่การเลือกตั้งไม่ได้เป็นโครงสร้างหลักของระบบทั้งหมด การกระจายอำนาจไม่ได้หมายถึงการมีระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โครงสร้างหน่วยการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจสามารถผสมผสานองค์กรทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้าด้วยกันได้

ศาสตราจารย์ โมริส ออริอู (Maurice Hauriou) นักวิชาการชาวฝรั่งเศส ช่วงศตวรรษที่ 19 เรียกระบบนี้ว่า เป็นระบบการปกครองร่วมกัน (La co-administration) คือ มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งบริหารงานในระดับท้องถิ่นร่วมกันได้ ตัวอย่างของระบบนี้ก็คือ ในระดับเดปาร์ตมองต์ของฝรั่งเศส ซึ่งองค์กรหลักประกอบด้วยสภาท้องถิ่น (Conseil general) มาจากการเลือกตั้งโดยประชากรในท้องถิ่น และมีเปรเฟ (Prefet) เป็นส่วนที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง

ลักษณะที่ดูจะขัดแย้งกันก็คือ เปรเฟซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลนั้น มีฐานะผู้แทนของรัฐในระดับเดปาร์ตมองต์ แต่ในฐานะฝ่ายบริหารของเดปาร์ตมองต์ บทบาทของเปรเฟกลับอยู่ภายใต้อำนาจของสภาท้องถิ่น

ในทางตรงกันข้าม ระบบการปกครองร่วมกันในระดับคอมมูนนั้นไม่มีมานานเกือบศตวรรษแล้ว นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1882 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในกฎหมายฉบับวันที่ 5 เมษายน 1881 แมร์มาจากการเลือกตั้งผ่านสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอิสระของคอมมูนนั่นเอง

2. ในระบบการกระจายอำนาจ อำนาจอิสระในการปกครองมีขอบเขตที่จำกัดกว่าระบบการปกครองตนเอง คือ มีข้อจำกัดในทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในด้านการปกครองถูกกำหนดโดยกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ออก รัฐสภาจึงเป็นฝ่ายที่สามารถกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในส่วนที่เป็น การกระจายอำนาจได้

3. นอกจากขอบเขตของกฎหมายแล้ว หน่วยการปกครองเหล่านี้ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง เรียกว่า ระบบการกำกับดูแล (la tutelle) ซึ่งไม่มีอยู่ในระบบของสหพันธรัฐหรือการปกครองตนเอง

การกำกับดูแลเป็นระบบด้วงดุลที่จำเป็นในระบบการกระจายอำนาจ คำว่า tutelle ในภาษาฝรั่งเศส มีใช้ในช่วงศตวรรษที่ 17 มีลักษณะความหมายว่า คอมมูนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองดูแลเพราะยังไม่สามารถจะดูแลตัวเองได้ การกระจายอำนาจยังเป็นระบบที่ไม่สามารถจะไว้วางใจได้ทั้งหมด จำเป็นต้องดูแลในบางระดับ เช่น ความไม่ไว้วางใจในการใช้จ่ายของท้องถิ่น หรือการดำเนินงานของท้องถิ่น ระบบคุ้มครองดูแลหรือระบบการกำกับดูแลนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- การกำกับดูแลในลักษณะการให้ความเห็นชอบ (la tutelle par approbation) คือ รัฐบาลหรือผู้แทนรัฐบาลเป็นผู้ให้การอนุมัติเห็นชอบการตัดสินใจของท้องถิ่นก่อนที่ท้องถิ่นจะไปดำเนินการ

- การกำกับดูแลในลักษณะการให้ดำเนินการแทน (la tutelle par substitution) หมายถึง ในกรณีที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการไม่ถูกต้องหรือก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น ไม่ดำเนินการในกรณีที่เป็นปัญหาสาธารณสุข หรือ ปัญหาความสงบเรียบร้อยของชุมชน รัฐบาลหรือผู้แทนรัฐบาลก็จะใช้อำนาจกำกับดูแลนี้เข้ามาดำเนินการแทน นับว่าเป็นลักษณะของการควบคุมดูแลที่แสดงถึงความไม่ไว้วางใจหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนที่สุด

- การกำกับดูแลในลักษณะการออกคำสั่งยกเลิก (la tutelle par annulation) เป็นระบบการติดตามควบคุมภายหลังจากที่ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจตัดสินใจไป

แล้วและดำเนินการแล้ว ผู้แทนของรัฐบาลสามารถจะบอกยกเลิกได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น ไม่ใช่การใช้อำนาจวินิจฉัยโดยพลการ

4. ลักษณะสุดท้ายของระบบการกระจายอำนาจซึ่งคล้ายกับระบบสหพันธรัฐและระบบการปกครองท้องถิ่น ก็คือ การกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเองและสามารถหารายได้จากแหล่งรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นได้ด้วย

เราจะสังเกตได้อีกครั้งแล้วว่าความเป็นอิสระในด้านการคลังของท้องถิ่นนี้เป็นข้อสนับสนุนที่สำคัญของการเมืองการปกครองที่เป็นอิสระ

ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนับได้ว่ามีระบบการกระจายอำนาจที่เป็นตัวอย่างที่ระบบหนึ่งนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีรายได้ของตนเองในระดับท้องถิ่นอยู่แล้ว ยังต้องอาศัยแหล่งรายได้ที่มาจากทางอื่นเข้ามาด้วยเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ก็เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถจะมีเงินทุนมากพอที่จะจัดทำโครงการขนาดใหญ่ได้ เช่น งานโยธา จึงจำเป็นต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากรัฐเข้ามาเสริม

ด้วยเหตุนี้เอง ในขณะที่การควบคุมในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะลดน้อยลงไป การควบคุมในด้านการคลังก็จะมีระดับที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐด้วย

เราจึงเห็นได้ว่าการควบคุมในด้านกองทุนเกิดขึ้นในขณะที่การควบคุมการบริหารลดน้อยลง และความต้องการด้านการเงินของท้องถิ่นมีมากขึ้นการควบคุมทางการคลังจึงมีเพิ่มมากขึ้นด้วย

ปัญหาด้านการคลังนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องอยู่กับปัญหาทางเศรษฐกิจและเป็นปัญหาสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสสถานภาพทางการคลังนี้เป็นตัวกำหนดถึงฐานะพื้นฐานของหน่วยการปกครองเลยทีเดียว (Drago, 1971)

2.4 หน่วยการปกครองในระบบการแบ่งอำนาจ

ระบบการแบ่งอำนาจอยู่ภายใต้ระบบการรวมอำนาจ ถ้าการปกครองระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้ระบบการรวมอำนาจนั้น หมายถึงว่า อำนาจท้องถิ่นนั้นไม่ได้มาจากระบบการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และถูกถอดถอนโดยรัฐบาล เป็นระบบซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐบาลทั้งในแง่บุคลากรและการดำเนินงาน

ในแง่บุคลากร คือ การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่โดยรัฐบาล ในแง่การดำเนินงาน คือสามารถถูกยกเลิกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้โดยอำนาจส่วนกลาง

ในระบบการรวมอำนาจนั้นจะไม่มีฐานะอำนาจอิสระอื่นใด นอกจากอำนาจซึ่งได้รับการมอบหมายมาจากส่วนกลาง และถูกควบคุมโดยส่วนกลาง

นอกจากนั้น ภายใต้ระบบการรวมอำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงขอบเขตพื้นที่การปกครองของรัฐ ไม่มีฐานะนิติบุคคล ไม่สามารถมีทรัพย์สินของตนเอง ไม่สามารถแสวงหางบประมาณหรือจัดตั้งงบประมาณของตนเองโดยตรง ทั้งนี้เพราะไม่มีฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายนั่นเอง

ระบบแบ่งอำนาจจึงเป็นระบบที่ปฏิเสธหรือไม่ยอมรับเสรีภาพของท้องถิ่นภายใต้การรวมอำนาจ การตัดสินใจจำเป็นต้องกระทำโดยรัฐบาลกลาง ไม่มีความเป็นส่วนตัว ประชากรในส่วนท้องถิ่นก็จะไม่มีขอบเขตอำนาจส่วนท้องถิ่นของตนเองที่จะแสดงความต้องการของท้องถิ่นหรือจัดกิจกรรมที่เป็นส่วนท้องถิ่น

ในสภาพความเป็นจริงนั้น เรามักจะไม่พบสภาพการรวมอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะมีระบบการแบ่งอำนาจเป็นส่วนประกอบส่วนย่อยเกิดขึ้นมาด้วย การมีระบบรวมอำนาจเพียงอย่างเดียวอาจมีได้ในรัฐที่มีขนาดเล็กๆ แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐต้องขยายการดำเนินงานออกไปและต้องมีหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นในพื้นที่ขยายออกไปนั้น เมื่อนั้น ระบบการแบ่งอำนาจก็จะเกิดขึ้น และจะเห็นได้ว่ามีอำนาจบางส่วนที่แบ่งออกไปจากส่วนกลางด้วย

ดังนั้น ระบบการกระจายอำนาจ และระบบการแบ่งอำนาจจึงเป็นคนละระบบโดยสิ้นเชิง การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบอำนาจอิสระส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่ง ใน

ขณะที่การแบ่งอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของระบบการรวมอำนาจเพื่อที่จะจัดการปกครองในพื้นที่ระดับหนึ่ง

การแบ่งอำนาจจะต้องมีหลักเกณฑ์บางประการอย่างน้อยแตกต่างกันไป แต่หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ที่มีอยู่นั้น ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะหน่วยงานที่มาจากอำนาจส่วนกลางจะขึ้นตรงต่อส่วนกลางมิใช่ได้มาจากการเลือกตั้ง
2. อำนาจหน้าที่จากการแบ่งอำนาจอยู่ในกรอบซึ่งรัฐบาลกำหนดมาให้ เพื่อให้สามารถเข้าถึงพื้นที่หรือเขตการปกครองนั้นๆ

การนำเอาระบบแบ่งอำนาจและระบบกระจายอำนาจมาใช้ควบคู่กันนั้นมีมานานแล้วในประเทศฝรั่งเศส แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบการปกครองตนเองนั้น จะไม่มีการใช้ระบบนี้ควบคู่กับอำนาจส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจของท้องถิ่นเท่านั้น และเป็นอำนาจอิสระโดยเฉพาะด้วย ตรงข้ามกับระบบฝรั่งเศสซึ่งมีสองระบบรวมกันอยู่ นั่นคือ อำนาจท้องถิ่นไม่ได้มีแต่เฉพาะที่มาจากเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง ตัวอย่างของกรณีนี้ก็คือ ตำแหน่งเปรเฟ (Prefet) ซึ่งในปัจจุบัน ภายหลังปี ค.ศ.1981 เป็นต้นมา ตำแหน่งเปรเฟ ในลักษณะนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

ในอดีต ตำแหน่งเปรเฟมีความรับผิดชอบในลักษณะควบคู่กันสองด้าน ตำแหน่งนี้เป็นหัวหน้าเขตการปกครองระดับเดปาร์ตมองต์ ที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลหรือโดยกระทรวงมหาดไทยในทางปฏิบัตินั่นเอง เปรเฟทำหน้าที่บริหารงานของเดปาร์ตมองต์รวมทั้งดูแลรับผิดชอบบริหารงานของสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกมาจากระบบการเลือกตั้ง ในขณะเดียวกันนี้ เปรเฟยังคงมีฐานะผู้แทนแห่งรัฐด้วย และฐานะผู้แทนแห่งรัฐนี้เองที่เปรเฟมีอำนาจอยู่ภายใต้ระบบการแบ่งอำนาจดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าแม้จะแบ่งระบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภทดังกล่าวนี้ ก็ยังไม่ได้ทำให้มองเห็นการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างจากกันอย่างชัดเจน ยังมีลักษณะที่คล้ายคลึงปนเปกันอยู่ในระหว่างสี่ระบบดังได้กล่าวมาแล้วนั้น

ข้อคิดที่ได้จากหนังสือเรื่อง “ประชาธิปไตยในอเมริกา” ซึ่งเขียนโดย อเล็กซิส เดอ ท็อกวิลล์ ในปี ค.ศ.1832 ได้พูดถึงระบบการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจไว้ตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าคิดว่าในยุคที่จะไปสู่ประชาธิปไตยข้างหน้านี้ ความเป็นอิสระส่วนบุคคลและอิสระภาพของท้องถิ่นจะเป็นผลงานแห่งศิลปะ การรวมอำนาจจะเป็นรัฐบาลโดยธรรมชาติ” ท็อกวิลล์ได้มองว่า การกระจายอำนาจนั้นจะเป็นเรื่องพิเศษและค่อนข้างหรูหราสวยงาม แต่การรวมอำนาจนั้นจะเป็นการปกครองที่เป็นธรรมชาติที่เป็นจริง

เราอาจได้ข้อสังเกตว่า ในข้อเท็จจริงนั้น ลักษณะการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ที่กล่าวมานี้ มีแนวโน้มเข้าไปสู่กระบวนการของการรวมอำนาจไปเรื่อยๆ แม้กระทั่งในระบบที่เป็นอิสระมากที่สุดหรือมีการกระจายอำนาจมากที่สุดก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุผลในทางรัฐศาสตร์บางประการ เช่น

1. คนเราทุกวันนี้เริ่มมองไปที่ระดับชาติและระดับโลกที่เรียกว่าเป็นโลกาวัตตร มากกว่าที่จะมองอยู่ที่ชุมชนซึ่งตนอาศัยอยู่เท่านั้น ในทางจิตวิทยา การรวมอำนาจสอดคล้องไปกับความคิดความเข้าใจของคน ซึ่งมองภาพรวมไปที่จุดศูนย์กลางร่วมกันมากกว่าจะมองอยู่เฉพาะระดับใกล้ชิดกับตัวเอง

2. ผลของการพัฒนาระบบการสื่อสารคมนาคม มีผลทำให้การสื่อสารทางความคิดที่รวดเร็วและสะดวกมากขึ้น ขอบเขตการปกครองท้องถิ่นจึงดูเหมือนจะเล็กลงไปและคนเราก็จะรู้สึกว่ขอบเขตนั้นคับแคบเกินไป เพราะคนเราสามารถมองเห็นภาพได้กว้างไกลและรวดเร็วมากขึ้นในชีวิตประจำวันทุกวันนี้

3. ในด้านกฎหมาย การปกครอง และการคลั่งนั้นปัญหาบางอย่างในระดับท้องถิ่น เช่น การวางแผน การจัดทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ น่าจะต้องนำไปพิจารณาในระดับชาติ เพราะท้องถิ่นไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถดำเนินการเองโดยลำพังได้ ซึ่งเกิดจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และความสามารถในทางการคลัง เป็นต้น รวมทั้งไม่สามารถจะดำเนินนโยบายให้ประสานต่อเนื่องและสอดคล้องกันไปกับท้องถิ่นอื่นๆ ได้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ ท้องถิ่นจึงต้องอาศัยการวางแผนในระดับชาติมากขึ้น เป็นเหตุให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นค่อยๆ ถูกโน้มน้าวเข้าสู่ระบบการรวมอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ ดังกล่าว (Drago, 1971)

ลักษณะของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจำแนกระบบการปกครองท้องถิ่นต่างๆ นั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดที่เราจะนำมาใช้ ข้อกำหนดเหล่านี้มีแตกต่างกันมากมายนับตั้งแต่ข้อกำหนดในด้านภูมิศาสตร์ การคลัง การเมือง เป็นต้น

ก่อนอื่นๆ เมื่อถามว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นคืออะไร สิ่งที่น่าสนใจก็คือ เขตการปกครองภายในรัฐฯ หนึ่ง นั้นแสดงว่าได้มีรัฐเกิดขึ้นแล้ว ในสังคมยุคโบราณ ปัญหาเรื่องการปกครองท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้น เพราะยังไม่มีรัฐเกิดขึ้น หรือจะกล่าวได้อีกแง่หนึ่งก็คือ สภาพของการปกครองท้องถิ่นต้องมีขึ้นควบคู่ไปกับความเป็นรัฐหรือภายใต้สภาวะของการมีรัฐเกิดขึ้นแล้ว

ในแง่กระบวนการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพบว่ามีกรอบการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่สองด้าน คือ กรอบที่มาจากภายใน และกรอบที่มาจากภายนอก ในสภาวะของระบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะเห็นได้ว่าเป็นการเริ่มต้นรวมตัวจากภายใน คือ การรวมตัวในทางการเมืองขนาดย่อมขึ้นมาก่อน และเมื่อถึงเวลาที่จำเป็นก็จะรวมตัวเข้ามาสู่ความเป็นรัฐ และแต่ละรัฐจะเข้ามารวมกันอีกชั้นหนึ่ง การปกครองภายในรัฐก็จะมีฐานะที่รองลงมา และยอมลดความสำคัญบางส่วนลงไปจนไปสู่การมีสภาพหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายในรัฐนั้น

ในทางตรงกันข้าม คือ กระบวนการที่มาจากกรอบภายนอกในระบบรัฐเดี่ยว เช่น กรณีประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีทั้งกรอบการปกครองภายในและภายนอกอยู่ร่วมกัน จึงถูกนำมาใช้แบ่งขอบเขตพื้นที่ทางการเมืองการปกครอง และทำให้ขอบเขตการปกครองส่วน

ท้องถิ่นเกิดขึ้น เขตการปกครองเคปาร์ตมอนด์ถูกกำหนดให้มีขึ้นโดยรัฐสภาแห่งชาติ ในปี ค.ศ.1789 นั่นก็คือ การถูกกำหนดขึ้น โดยกรอบภายนอกเช่นนี้ เป็นต้น

นี่คือการจำแนกประเภทการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการที่กำหนด กรอบของการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา แต่ในสภาวะปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นหลาย แห่งมิได้มีลักษณะของกระบวนการในทางประวัติศาสตร์ ความเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจึงสามารถพิจารณาได้จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันได้ เช่น ความเป็น หน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดผูกพันกับประชาชนมากที่สุด

ในประเทศอังกฤษ ช่วงประมาณปี ค.ศ.1969 ได้มีคณะกรรมการแห่ง ชาติชุดสำคัญชุดหนึ่งซึ่งมีลอร์ด เรดคลิฟ โมด (Lord redcliffe-Maud) เป็นประธาน คณะ กรรมการ ได้ทำการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุง การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ ส่วนหนึ่งของรายงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ได้ ชี้ให้เห็นว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. หน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงมากที่สุด หน่วย การปกครองเหล่านี้สามารถรับรู้ และสะท้อนภาพของประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุด มีลักษณะการถ่ายทอดสองทาง คือ ถ่ายทอดระหว่างประชาชนในท้องถิ่นไปสู่ระบบการ ปกครองส่วนท้องถิ่น และถ่ายทอดจากการปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมาสู่ประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น

หน่วยการปกครองระดับที่ใกล้ชิดนี้มักจะมีขนาดเล็กและเกี่ยวข้องกับ ประชาชนแต่ละคนโดยตรงมากที่สุด มักจะได้แก่ การปกครองในเขตชนบทขนาดเล็ก หรืออาจเป็นชุมชนเล็กๆในเขตเมืองใหญ่ก็ได้ หน่วยการปกครองในระดับใกล้ชิดที่มี ขนาดเล็กเช่นนี้จะมีแหล่งรายได้ส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก จึงไม่สามารถรับภาระงานส่วน ท้องถิ่นที่มีความสำคัญได้

2. หน่วยการปกครองเพื่อการจัดระบบบริหาร หน่วยการปกครอง ประเภทนี้มีลักษณะงานกว้าง ไม่ค่อยเน้นความผูกพันของประชาชนในท้องถิ่นกับหน่วย งานโดยตรง แต่จะคำนึงถึงการจัดบริการในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและสามารถมีงบประมาณที่

เพียงพอได้ นั่นก็คือ คำนึงถึงประสิทธิภาพของการจัดบริการให้กับท้องถิ่น ได้แก่ การศึกษา การคมนาคม การอนามัย และสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม รวมทั้งในด้าน สันทนาการด้วย

หน่วยการปกครองเหล่านี้มักจะเป็นหน่วยการปกครองระดับกลาง หรือ ขนาดกลาง คือ คำนึงถึงขนาดที่เหมาะสมต่อการจัดบริการได้ดีที่สุด เป็นสำคัญ

3. หน่วยการปกครองที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของปัญหา หน่วยการปกครองลักษณะนี้มีเป้าหมายที่แตกต่างออกไปอีก นั่นคือ มีลักษณะของระบบการวางแผนและประสานงาน

หน่วยการปกครองลักษณะนี้จะคำนึงถึงเขตพื้นที่ที่ควรจัดเป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกำหนดโครงการ การประสานนโยบายอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และให้มีการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดระบบเส้นทางคมนาคมและการก่อสร้างของท้องถิ่น การจัดระบบบริการสังคมในส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

สรุปแล้ว จะเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสามลักษณะนั้นมีสาระสำคัญที่เน้นหนักแตกต่างกันตามความต้องการในส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในแต่ละระดับ ระดับแรกเป็นฐานะของการมีส่วนร่วม ระดับที่สองเน้นการจัดบริการที่จำเป็น และระดับที่สามเป็นการจัดระบบ การวางแผน

อย่างไรก็ตาม การจำแนกลักษณะหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ไม่ได้เน้นถึงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในทางการเมืองและการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของอำนาจอิสระของท้องถิ่นซึ่งเป็นสาระสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม (Lord Redcliffe-Maud, 1974)