

Brian C. Smith, *Field Administration*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1967.), 136 pp.

หนังสือการบริหารงานส่วนภูมิภาค หรือ *Field Administration* นี้เขียนโดย Brian C. Smith ซึ่งเป็นอาจารย์สอนอยู่ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Exeter ประเทศอังกฤษ หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเล่มหนึ่งในชุด Library of Political Studies ซึ่งเป็นหนังสือชุดที่เขียนขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ความรู้กว้าง ๆ เป็นพื้นฐานแก่นักศึกษาในมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ สำหรับหนังสือ *Field Administration* เล่มนี้ผู้เขียนพยายามแนะนำให้ผู้อ่านมองเห็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารงานของหน่วยราชการ นั่นคือการกระจายอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง เพื่อให้บริการต่าง ๆ ของรัฐถึงมือประชาชนดียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็อาจมีวัตถุประสงค์ประการอื่น ๆ ซึ่งมักจะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ ในหนังสือเล่มนี้ได้แยกระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคออกเป็น ๓ ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบ Functional System, ระบบ Integrated System, และระบบ Unintegrated System แบ่งการเสนอเรื่องเป็น ๕ บท บทแรกเป็นการกล่าวนำ บทที่ ๒-๔ เสนอระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคทั้ง ๓ ระบบตามลำดับ บทสุดท้ายเป็นบทสรุป ข้อดีของหนังสือก็คือ ในท้ายบทที่ ๒-๔ จะมีการเสนอกรณีตัวอย่างของการบริหารงานส่วนภูมิภาคแต่ละระบบกำกับไว้บทละหนึ่งเรื่อง ซึ่งช่วยให้ผู้อ่านมองเห็นและเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับในบทแรกซึ่งเป็นบทนำ ผู้เขียนพยายามให้คำจำกัดความของการกระจายอำนาจ และแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น ๒ รูปใหญ่ ๆ คือ การกระจายอำนาจในลักษณะที่เป็นการคัดถอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารบางส่วนไปให้แก่ท้องถิ่นที่เรียกว่า "Devolution" ส่วนอีกแบบหนึ่งเป็นการกระจายอำนาจการบริหารไปให้ตัวแทนของส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ แต่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังคงเป็นของส่วนกลาง เรียกการกระจายอำนาจแบบนี้ว่า "Deconcentration" ซึ่งผิดกับแบบแรกตรงที่แบบแรกท้องถิ่นได้รับมอบหมายอำนาจให้ตัดสินใจได้เองภายในกรอบของบทกฎหมายลักษณะการปกครอง ถือว่าเป็นตัวแทนที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่น ส่วนแบบหลังมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่นำนโยบายและบริการต่าง ๆ ไปเสนอให้ประชาชนที่กระจายกันอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารงานตามนโยบายและคำสั่งของส่วนกลางนั่นเอง

ในบทที่ ๒ ผู้เขียนได้เสนอระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคแบบ Functional ซึ่งเป็นแบบที่รัฐบาลกลางโดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งตัวแทนของตนไปประจำตามภูมิภาคต่าง ๆ ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในสาขางานของตน เช่นงานทางด้านสาธารณสุข การศึกษา และการเกษตร เป็นต้น ตัวแทนเหล่านี้ต่างไม่ขึ้นต่อกันและกัน และขึ้นโดยตรงต่อหน่วยงานหรือกระทรวงในส่วนกลาง การประสานงานโดยปกติจะกระทำในระดับบริหารระดับชาติ ตัวแทนเหล่านี้คงมีฐานะเป็นเพียงผู้รับนโยบายและคำสั่งมาปฏิบัติเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้จะพบเห็นในการปกครองของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐบาลกลางต่างก็มีตัวแทนของตนประจำอยู่ตามภาคพื้นส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ต่างคนต่างก็ขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางโดยตรง ปัญหาที่จะพบเห็นในกรณีดังกล่าวก็คือ ปัญหาการประสานงาน ซึ่งในทางหลักการถือว่าการประสานงานกระทำอยู่ที่ศูนย์กลางการปกครองอยู่แล้ว แต่ในท้องถิ่นก็ยังคงต้องการการประสานงานด้วย เช่นเดียวกัน ฉะนั้น ในอังกฤษจึงมีการประสานงานโดยอาศัยวิธีตั้งกรรมาธิการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้น (Inter - departmental committee or boards) โดยมีให้มีบุคคลในมีฐานะเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้แทนทั่วไปของรัฐบาลกลาง เว้นไว้แต่ในกรณีฉุกเฉิน รัฐบาลก็อาจตั้งตัวแทนที่สมควรให้ทำหน้าที่เป็นประธาน มีอำนาจประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ส่วนในสหรัฐอเมริกาแล้วตัวแทนที่ประจำตามภูมิภาคต่าง ๆ ก็คงเป็นอิสระต่อกัน ไม่มีบุคคลใดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือผู้ประสานงานในเขตภูมิภาคนั้น ๆ การประสานงานคงกระทำกันเองระหว่างเจ้าหน้าที่ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในบางครั้งก็มีการจัดในรูปกรรมาธิการร่วมประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือมีฉันทมติกระทำในรูปการรายงานเสนอไปยังเมืองหลวงของสหพันธ์ เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงในระดับสูงต่อไป

เหตุผลที่ต้องมีตัวแทนของรัฐบาลกลางไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางต้องการให้บริการบางอย่างถึงมือ ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐาน และมักจะเป็นกรณีเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความแตกต่าง ของท้องถิ่นมาเป็นหลัก ในการให้บริการ เช่นการบริการด้านสวัสดิการสังคม ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใดก็ควรมีมาตรฐานเหมือนกันหมด ลักษณะสำคัญของการจัดการบริหารงานในภูมิภาคแบบนี้จึงมุ่งเน้นในค่านคุณภาพของงาน และมีลักษณะ เป็นงานที่ต้อง อาศัยความรู้ เฉพาะ อย่าง และความชำนาญทางเทคนิค โดยเฉพาะ (Specialisation and technical expertise) นอกจากที่กล่าวมาแล้วผู้เขียนก็ยังให้ทรรศนะว่า การจัดให้มีตัวแทนขึ้นประจำภูมิภาค ยังมีสาเหตุต่าง ๆ อีกมาก อาทิ เพื่อให้มีคนรับผิดชอบทำงานด้าน “แม่บ้าน” ทั่วไป เช่น การเก็บทะเบียนประวัติข้าราชการของตนในเขตนั้น ๆ การรับคนเข้าทำงานและการตรวจสอบการเงินต่าง ๆ นอกจากนี้ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ประสานกิจกรรม

ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ซึ่งอาจกระทำได้โดยไม่ต้องมีพิธีการ ประการ ถัดไปก็ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งเป็น สื่อกกลางที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ชุมชนนั้น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วผู้เขียนยังได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบบดังกล่าวว่าอยู่ที่วิธีการแบ่งเขตการปกครองของแต่ละกระทรวง มักจะไม่เหมือนกัน ต่างฝ่ายต่างก็มีเขตการปกครองและบริการของตนทำให้การประสานงาน ยุ่งเหยิงยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาในประเทศอังกฤษจึงได้กำหนดเขตมาตรฐาน (Standard regions) โดยแบ่งประเทศออกเป็น ๑๑ เขต แต่ก็คงเปิดช่องไว้ให้หน่วยงานบางแห่งสามารถปรับเขตที่อยู่ ในความรับผิดชอบตามความเหมาะสมได้ นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการแบ่งเขตก็ยังมีปัญหาเรื่องการ ประสานงาน ซึ่งโดยปกติจะกระทำกัน ณ เมืองหลวง แต่ถ้าเป็นกรณีที่นโยบายและกิจการมถูก กำหนดขึ้นโดยยึดเขตเป็นมูลฐาน เช่น การพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ การประสานงานก็เป็นสิ่ง จำเป็นที่จะต้องกระทำทั้งในระดับสูงและระดับภูมิภาค หรือมีฉะนั้นก็เป็นกรณีที่ต้องแก้ไขปัญหา หนึ่งปัญหาได้ร่วมกัน ซึ่งจะต้องประสานงานให้สอดคล้องกันระหว่างฝ่ายต่างๆ การวิเคราะห์ ปัญหาข้อนี้ย่อมใช้ได้ทั้งในกรณีของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เท่าๆ กับประเทศด้อยพัฒนาที่มี แผนพัฒนาภูมิภาคต่างๆ

ในท้ายของบทนี้ผู้เขียนได้หยิบยกกระทรวงเกษตร ประมง และอาหารของอังกฤษมา วิเคราะห์เป็นกรณีตัวอย่าง ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจในเรื่องต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น

ในบทที่ ๓ เป็นระบบการกระจายอำนาจแบบ Integrated System คำว่า "Integrated" หรือ "รวม" ในกรณีนี้ผู้เขียนหมายถึงลักษณะความสัมพันธ์ ๒ ลักษณะที่ซ้อนกันอยู่ในระบบ การปกครองส่วนภูมิภาคที่แบ่งส่วนการปกครองเป็นจังหวัดต่างๆ (Prefectoral System) ความสัมพันธ์ลักษณะแรกเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่าย บริหารซึ่งเป็นตัวแทน ของรัฐบาลประจำอยู่ในภูมิภาคหรือจังหวัดนั้นๆ กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น ตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ จากส่วนกลาง ในฐานะนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็น หัวหน้า มีความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางคอยประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ระบบดังกล่าวจึงคล้ายกับของประเทศไทยนั่นเอง ผู้เขียนได้ หยิบยกเอากรณีประเทศฝรั่งเศสมาเป็นตัวอย่างประกอบการวิเคราะห์ลักษณะการปกครอง แบบนี้ นอกจากนี้ก็ยกเอาการปกครองอินเดีย (เฉพาะ British India) ในสมัยอาณานิคมมาเป็น ตัวอย่างประกอบที่น่าสังเกตจากการศึกษาของ Smith ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจของผู้ว่า ราชการภายใต้ระบบดังกล่าวนี้มีได้เป็นผลมาจากบทกฎหมายอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับบุคลิก ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างหนึ่ง กับลักษณะการปกครองที่เป็นมาในประวัติศาสตร์

อย่างหนึ่ง และขึ้นอยู่กับลักษณะอำนาจซึ่งสนับสนุนผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการในฐานะเป็น  
ตัวแทนของรัฐอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าในส่วนนี้ละ ม้ายคล้ายคลึงกับกรณี การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยมาก  
เพราะแม้จะมีบทกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้กว้างขวาง และให้ทำหน้าที่เป็น  
หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่อำนาจที่แท้จริงก็ขึ้นอยู่กับบุคคลิกและความสามารถของผู้ว่า  
ราชการจังหวัดแต่ละคนในการเป็นผู้นำ จนทำให้เกิดความรู้สึกกันว่าในปัจจุบันผู้ว่าราชการ-  
จังหวัดไม่มีอำนาจเต็มที่ เพราะผู้แทนจากราชการในส่วนกลางพยายามที่จะมีความสัมพันธ์โดย  
ตรงกับส่วนกลาง โดยเฉพาะในด้านการให้ทุนให้โทษ ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้เขียนได้  
หยิบยกขึ้นมาพิจารณาถึงบทบาทของบุคคลที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดในปัจจุบัน  
ว่า ในประเทศที่ใช้ระบบนี้ (หมายถึง Integrated System) มีแนวโน้มที่บริการต่าง ๆ ของรัฐ  
มีลักษณะต้องอาศัยเทคนิคโดยเฉพาะ (Specialisation) มากยิ่งขึ้น ทำให้ต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มี  
ความรู้ทางด้านวิชาชีพและด้านเทคนิคเพิ่มมากขึ้น เมื่อประกอบกันทำให้ฐานะความเป็นผู้นำ  
ของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปกติจะเป็นบุคคลที่มีความสามารถกว้าง ๆ หลวม ๆ ด้าน (Generalist)  
ลดความสำคัญลงไปเป็นลำดับ และเพิ่มแนวโน้มที่จะทำให้ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีลักษณะ  
งานเทคนิคหรือต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะอย่างมีความสัมพันธ์โดยตรงกับส่วนกลางมากขึ้น  
สภาพการณ์นี้จะพบเห็นมากขึ้นทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศกึ่งพัฒนาที่ยึดหลักของ  
ฝรั่งเศสมาใช้ ซึ่งก็รวมมาถึงประเทศไทยด้วยนั่นเอง ปัญหาที่ประเทศไทยพบจึงเหมือนกับที่  
ประเทศอื่นซึ่งใช้ระบบฝรั่งเศสประสบอยู่แล้วนั่นเอง

ความสัมพันธ์อีกลักษณะหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับส่วน  
ท้องถิ่น ในประเทศที่ใช้แบบการปกครองแบบนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่าย  
บริหาร (Chief Executive) ของสภาท้องถิ่นด้วย ผู้เขียนได้หยิบยกเอากรณีฝรั่งเศสมาเป็น  
ตัวอย่าง กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งตัวแทนของส่วนกลางและขณะเดียวกันก็เป็น  
หัวหน้าฝ่ายบริหารของสภาจังหวัด (Provincial assembly) คล้ายกับที่เห็นปฏิบัติกันอยู่ใน  
ประเทศไทยนั่นเอง นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่คอยตรวจตราควบคุม (Supervision  
and control) องค์การปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ๆ ลงไปอีกด้วย ระบบดังกล่าวยังคงใช้อยู่ใน  
ประเทศที่นำหลักการปกครองของฝรั่งเศสมาปฏิบัติ เช่น เติร์กี อิหร่าน และแม้แต่ประเทศไทย  
และยังมีประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมเก่าของฝรั่งเศส เช่น French Africa, West Africa  
เป็นต้น

ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบ **Integrated System** นี้มุ่งหมายที่จะรักษาเอกภาพของประเทศ และมุ่งรักษาเสถียรภาพในการปกครองและการเมือง กล่าวคือต้องการให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับส่วนกลางเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายของชาติอันเดียวกัน นอกจากนี้ยังมุ่งขจัดการขัดแย้งหรือความแตกแยกในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นชาติเดียวกันในจิตใจของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจเด็ดขาด เช่นในระบบเผด็จการ หรือระบบที่ใช้อำนาจเด็ดขาด (**Autocratic or Authoritarian regime**) และอาจจะพบในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (**Unitary state**) ด้วย ผู้เขียนยังได้สรุปเหตุผลที่มีการนำระบบดังกล่าวมาใช้อีกหลายประการ เกี่ยวข้องทั้งประเทศตะวันตกและประเทศด้อยพัฒนาซึ่งมีสาระน่าสนใจมาก ในตอนท้ายบทผู้เขียนได้สรุปด้วยข้อความที่ว่า ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบ **Integrated System** นี้ เป็นอุปกรณ์ของการปกครองแบบใช้อำนาจเด็ดขาดได้ แต่มิได้หมายความว่า จะเป็นจริงเสมอไปทุกกรณี เพราะระบบดังกล่าวเป็นหลักกลาง ๆ ที่อาจจะเอาไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปทั้งที่เป็นวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการบริหาร ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าปัญหาอยู่ที่ตัวบุคคลระดับบริหารมากกว่าว่ามุ่งหมายจะใช้ระบบนี้เพื่อชาติหรือเพื่อสร้างและรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของตน ในตอนท้ายของบทเป็นการนำกรณีประเทศพม่ามาศึกษาเป็นตัวอย่างท้ายบท

ในบทที่ ๔ เป็นเรื่องเกี่ยวกับ **Unintegrated System** ระบบดังกล่าวต่างจาก **Integrated System** ใน ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง กับหน่วยงานสาขาของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับส่วนท้องถิ่น ในกรณีแรกผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบดังกล่าวนี้เป็นหัวหน้าของเขตปกครองหนึ่ง ๆ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมจากส่วนกลางขึ้นอยู่ด้วย จังหวัดในกรณีเช่นนี้จึงมีฐานะเป็นเพียงหน่วยราชการหน่วยหนึ่งซึ่งมีการติดต่อราชการกับเมืองหลวงเฉพาะงานของตนเท่านั้น บรรดาตัวแทนของส่วนราชการอื่นในส่วนกลางต่างก็มีอิสระในการติดต่อสัมพันธ์กับสำนักงานใหญ่ในเมืองหลวงของตนโดยมิได้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม แม้ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีการติดต่อประสานงานกับตัวแทนของหน่วยราชการอื่น แต่ก็มีได้หมายความว่าบุคคลเหล่านั้นอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ประการใด ระบบนี้จึงมีลักษณะเป็นระบบผสมระหว่าง **Functional** กับ **Integrated System** ที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนได้หยิบยกเอากรณีการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศอิตาลีมาเป็น

ตัวอย่างชี้ให้เห็นว่าตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ๆ ยังคงมีความเป็นอิสระในตำแหน่งที่ของตน ขึ้นกับส่วนกลางที่กรุงโรม ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเต็มที่ในตำแหน่งการประสานงานทางด้านการบริหารแต่ประการใด กระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางมีอำนาจควบคุมและตัดสินใจเด็ดขาดในงานของตนฝ่ายเดียว

ผู้เขียนได้ชี้แจงให้เห็นเหตุผลที่ประเทศเหล่านี้ต้องจัดให้มีตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่บริหารงานทั่วไป (โดยไม่มีอำนาจควบคุมคนจากกระทรวงทบวงกรมอื่น) ว่าเป็นเหตุผลทั้งทางด้านการเมืองและการบริหาร กล่าวคือ เพื่อจะได้มีคนรับผิดชอบในตำแหน่งการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด และเพื่อสร้างเสถียรภาพทางด้านการปกครองด้วย แม้ว่าในทางกฎหมายบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบริหารงานทั่วไป (Chief Administrator) จะไม่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเนื่องงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในเขตปกครองของตน แต่ก็ยังอยู่ในฐานะที่กล่าวได้ว่ามีอิทธิพลและอำนาจมาก ทั้งนี้ เป็นผลมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์บ้าง โดยข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีฐานะเป็นผู้แทนของส่วนกลางที่ส่งไปปกครอง จึงได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลกลางอย่างเต็มที่

สำหรับในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับส่วนท้องถิ่นนั้น ตามระบบนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่นสภาจังหวัดเป็นต้น องค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับต่างก็มีความเป็นอิสระ มีหัวหน้าฝ่ายบริหารของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดคงได้แต่ทำหน้าที่คอยตรวจตราและควบคุม (Supervision and Control) องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เท่านั้น ระบบดังกล่าวนี้จึงถือได้ว่าเป็นระบบที่พยายามประนีประนอมระหว่างการมุ่งรักษาความเป็นอิสระของจังหวัด (Provincial autonomy) กับการรวมอำนาจการควบคุมทางด้านการเมืองไว้ ณ ศูนย์กลางการปกครอง ตามระบบนี้แม้จะถือว่าจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องมีตัวแทนไปคอยดูแลผลประโยชน์ของรัฐ แต่ก็ไม่ได้มุ่งหวังให้เข้าไปก้าวก่ายหรือควบคุมการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของสภาจังหวัด ดังในกรณีของ Integrated System แต่ก็ยังมีฐานะตำแหน่งที่มีอิทธิพลทางด้านการเมืองอยู่มาก โดยเฉพาะการควบคุมทางการบริหาร ช่วยเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณท้องถิ่น การยับยั้งท้องถิ่นมิให้ปฏิบัติกิจการบางอย่าง ตลอดจนอำนาจยุบสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะที่จะชี้ชัดขวางงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะในกรณีที่องค์กรนั้น ๆ ปฏิบัติการขัดขวางหรือต่อต้านงานหรือนโยบายของรัฐบาลแห่งชาติ

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้หยิบยกการปกครองในประเทศด้อยพัฒนามาพิจารณาว่า ในประเทศดังกล่าวจะรับเอาระบบการปกครองภูมิภาคแบบ Integrated หรือ Unintegrated System ไปใช้ โดยเฉพาะในกรณี Unintegrated System ได้หยิบยกเอาตัวอย่างประเทศอินเดียในยุคอาณานิคมซึ่งมีการปกครองแบบทางอ้อม (Indirect rule) โดยให้พลเมืองในท้องถิ่นปกครองตนเอง และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งขึ้นตรงต่อข้าหลวงใหญ่อีกต่อหนึ่ง ด้วยเหตุนี้การบริหารงานที่เป็นกิจการส่วนท้องถิ่นจึงตกอยู่ในกำมือของคนพื้นเมือง โดยมีคนหรือตัวแทนของข้าหลวงใหญ่คอยควบคุมอีกชั้นหนึ่ง ระบบดังกล่าวนี้ยังคงมีใช้อยู่ในหลาย ๆ ประเทศที่เคยอยู่ใต้ลัทธิอาณานิคม ปัญหาที่ประสบในปัจจุบันก็คล้ายกันกับที่พบเห็นภายใต้ระบบ Integrated System ในบางประเทศเจ้าหน้าที่บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางทำหน้าที่บริหารและควบคุมประสานงานกันต่าง ๆ ต่างก็สูญเสียอำนาจไปให้แก่ตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะทางเทคนิคมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม ถ้ายิ่งการบริหารงานมุ่งไปสู่ลักษณะที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะอย่าง (Functional specialisation) หรือต้องอาศัยความชำนาญทางด้านวิชาชีพและเทคโนโลยี (Professional and technical skills) มากขึ้นเพียงใด ฐานะอำนาจและหน้าที่ของตัวแทนของส่วนกลาง (เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด) ก็จะลดลงไปเรื่อย ๆ แต่ก็อาจมีอิทธิพลทางด้านการเมืองและทางคำปรึกษาของประชาชนอยู่ไม่น้อย เนื่องจากเป็นสถาบันการปกครองที่มีมานานแล้ว

ในตอนท้ายของบทนี้ ผู้เขียนได้ยกเอากรณีการปกครองส่วนภูมิภาคของไนจีเรียตอนเหนือมาเป็นกรณีตัวอย่าง เพื่อช่วยให้ผู้อ่านเห็นลักษณะการปกครอง และปัญหาของประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบ Unintegrated System มากยิ่งขึ้น

ข้อดีของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่ความสามารถของผู้เขียนที่นำเรื่องที่มีขอบเขตสาระกว้างขวางมาเขียนให้สั้นกระชับรัด สามารถหยิบยกลักษณะสำคัญ ๆ ของระบบกระจายอำนาจมาแสดงให้ผู้อ่านฟัง แต่เนื่องจากขอบเขตของเรื่องกว้างขวางมาก จึงหยิบยกแต่เฉพาะจุดเด่นของระบบต่าง ๆ เท่านั้น คงปล่อยให้ผู้อ่านพิจารณาเปรียบเทียบสาระและรายละเอียดเอาเอง หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะแก่นักศึกษาที่มุ่งศึกษาการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาเอก กล่าวคือจะช่วยปูพื้นฐานให้แก่ผู้ที่เพิ่งศึกษาเรื่องนี้ และขณะเดียวกันก็อาจใช้เรียกฟื้นความทรงจำในด้านนี้ได้ด้วย จึงอาจใช้เป็นหนังสืออ่านในระยะแรกของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยทางด้านการปกครองท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี ข้อดีอีกประการหนึ่งก็คือ การเลือกเอากรณีตัวอย่างในแต่ละเรื่องมาประกอบท้ายบท ช่วยให้

ผู้อ่านเข้าใจลักษณะการปกครองของระบบนั้น ๆ ได้ดียิ่งขึ้น ข้อเสียถ้าจะมีก็น่าจะเป็นเพราะหนังสือเล่มนี้มีขอบเขตของเรื่องกว้างขวาง เมื่อมาเขียนให้สั้น ๆ ก็ยากที่จะให้ครอบคลุมเนื้อเรื่องได้หมดทุกแง่ทุกมุม หากผู้เขียนจะหยิบยกประเทศต่าง ๆ มาเปรียบเทียบให้เห็นมากกว่านี้ ก็จะช่วยให้อ่านมั่นใจในเรื่องราวต่าง ๆ ได้ยิ่งดียิ่งขึ้น นอกจากนี้จากเสนอระบบการบริหารส่วนภูมิภาคเป็น ๓ ระบบใหญ่ ๆ ทำนองนี้ ย่อมเป็นธรรมดาที่ผู้เขียนจะต้องเสนอในรูปแบบที่เป็นกลาง ๆ ทำให้ต้องตัดลักษณะจำเพาะของสภาพการณ์ทางสังคมในแต่ละประเทศออกไป ผลที่ได้จึงมีลักษณะเป็นการวางหลักกว้าง ๆ (Generalization) ไม่แน่เสมอไปว่าประเทศหนึ่ง ๆ จะมีลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับระบบใดทั้งหมด เช่น ประเทศไทย ถ้าพิจารณาจากหนังสือเล่มนี้มีลักษณะเหมือนและคล้ายกับที่พบทั้งในระบบ **Integrated System** และบางส่วนของระบบ **Unintegrated System** ด้วย ผู้อ่านจึงต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง แต่เพราะผู้เขียนเสนอสาระเนื้อหาเฉพาะที่มีลักษณะเด่นเพียงคร่าว ๆ เท่านั้น จึงต้องอาศัยดุลยพินิจของผู้อ่านที่จะต้องเปรียบเทียบรายละเอียดเอาเองตั้งได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ได้กล่าวเตือนในการเสนอเรื่องไว้ตอนหนึ่งว่า การปกครองใด ๆ ก็ตามย่อมมีประวัติความเป็นมาแตกต่างกันออกไป และเราไม่สามารถจะยึดหลักของประเทศใดมาใช้ได้อย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในสังคมของประเทศนั้น ๆ อาจจะด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงตั้งใจหยิบยกแค่เฉพาะจุดเด่นที่หลายประเทศมีลักษณะร่วมกันมากกว่าไว้ก็เป็นได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในการวิเคราะห์ลักษณะการปกครอง ผู้เขียนคงหยิบยกอังกฤษและสหรัฐ (เฉพาะรัฐบาลกลาง) มาจับเข้ากับระบบ **Functional System** เขาฝรั่งเศษมาจับคู่กับระบบ **Integrated System** และเอาอิตาลีมาจับคู่กับระบบ **Unintegrated System** แม้จะมีกรณีตัวอย่างทำนองก็เป็นตัวอย่างจากกรณีของอังกฤษ ฝรั่งเศส และไนจีเรียเหนือ เท่านั้น เพียงการศึกษาวิเคราะห์จากตัวอย่างของบางประเทศ ๔-๕ ประเทศ จะนำมาสรุปผลเป็นตัวแทนเพียงระบบการปกครองส่วนภูมิภาคได้ทั้งหมดหรือ ?

สุรชัย สุพโปฏก