

การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ของประเทศอังกฤษ

สวัสดิ์ สุกันธรัชช์*

บทความทางวิชาการเรื่องนี้เขียนในโอกาสที่ໄດ້ไปดูงาน ณ สาธารณรัฐอังกฤษ ระหว่างเดือนตุลาคม 2512 ถึงเดือนมิถุนายน 2513 ผู้เขียนเห็นถึงการยินดีว่า โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษจะเปลี่ยนแปลงหน้าไปอย่างไร หากมีการเปลี่ยนแปลงตามที่จะกล่าวในเรื่องนี้ ก็พบว่าประเทศอังกฤษจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุดในรอบร้อยปีที่ผ่านมา เพราะจะมีการปรับปรุงภาระเขตของจังหวัดและอำเภอ ทั้งหมด ตลอดจนจะได้กำหนดลักษณะการเรื่องอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นทุกรายคันให้เป็นรูปใหม่หมด

ผู้เขียนได้ศึกษาและร่วมการณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่นที่จะเปลี่ยนใหม่ โดยก่อตั้งสภาพลักษณะของการปกครองในบัลลังก์เพียงอย่างเดียว เพื่อโครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่นในบัลลังก์ควรจะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว หรืออาจพยานได้ในเอกสารแต่ละราห์ไป แต่ก็ได้รับคำแนะนำให้ทั่วความหวังดีจากผู้ที่มีความรู้และสนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะว่า ควรขอให้ลักษณะสภาพและระบบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐอังกฤษในขณะนี้ให้ละเอียด เพื่อประโยชน์แก่ผู้อ่านมากที่นัก ให้เข้าใจหลักการและเหตุผลของการปรับปรุงทั้งหมด ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้เพิ่มเติมคำอธิบายสภาพลักษณะและระบบการปกครองท้องถิ่นบัลลังก์ไว้ในหัวข้อแรกก่อนที่จะได้กล่าวถึงข้อความที่ต่อไปผู้อ่านหลายท่านอาจรู้สึกว่าเป็นการอธิบายเรื่องที่ท่านรู้อยู่แล้ว หากเป็นเช่นนั้นขอได้โปรดคลิก ข้ามตอนแรกนี้ไปเสีย

สภาพลักษณะและระบบการปกครองท้องถิ่นในบัลลังก์

ประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 124 จังหวัด¹ จังหวัดมี 2 ประเภท ๆ แรกเรียกว่า county ประเภทที่สองเรียกว่า county borough จังหวัดประเภทแรกนั้นเป็นจังหวัดตามที่ยอมรับ 45 จังหวัด ส่วนจังหวัดประเภทที่สองเป็น borough ที่ได้รับการยกฐานะเป็นจังหวัดใน

* สวัสดิ์ สุกันธรัชช์ อ.บ., M.A., Ph.D., (Ed. Adm.), Indiana; ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์

¹ ในรัฐ Wales, Scotland และ Ireland เท่านั้น

ภายหลังมี 79 จังหวัด จังหวัดประเทกแรกมีการแบ่งเขตออกเป็นอำเภอ และท่าอากาศ ส่วนประเทกที่สองไม่มีการแบ่ง ขณะนี้ประเทกอังกฤษมี 1,086 อำเภอ มีอำเภออยู่ 3 ประเทก คือ ประเทกแรกเรียกว่า *borough* (non-county borough) มีจำนวน 227 อำเภอ ประเทกที่สองเรียกว่า *urban district* มีจำนวน 419 อำเภอ และประเทกที่สามเรียกว่า *rural district* มีจำนวน 410 อำเภอ อีกประเทกที่สามนี้จะมีการแบ่งออกเป็นต่ำๆ แต่ส่วนประเทกอื่นไม่มีการแบ่ง ต่ำๆ ลักษณะที่มีมาแต่โบราณ ส่วนตำบลประเทกที่สองนั้นเป็นตำบลที่ได้รับการจัดฐานะมาจากอำเภอประเทก *borough* จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจจัดฐานะอำเภอที่มีขนาดเล็กๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพให้มาเป็นตำบลได้ตาม พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่น 1958 แต่ปัจจุบันไม่ให้อำนาจจังหวัดจัดฐานะอำเภอต่อไปแล้ว อำเภอและจังหวัดทุกประเทกมีสภาพอำเภอ และจังหวัดที่จะบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ส่วนตำบลนั้นก็มีสิทธิที่จะมีสภาพตำบลให้เดียวกัน ยกเว้นแต่ตำบลประเทกแรกที่มีประชากรน้อยกว่า 200 คน ซึ่งอาจจะมีหรือไม่มีขึ้นอยู่กับสภาพจังหวัด

ตอนด้วยมีฐานะเป็นจังหวัดพิเศษ เรียกว่า *Greater London* แบ่งออกเป็นอำเภอและมีแต่อำเภอประเทกแรกเป็นจำนวน 32 ตำบล² อาณาเขตของลอนดอนครอบคลุมพื้นที่โดยอยู่ในเขตจังหวัดคืน ๆ หลายจังหวัด ส่วนทัวเมืองลอนดอนเริ่ง ๆ นั้น (*City of London*) กำหนดให้เป็นเขตเทศบาลภายใต้กฎหมายในเขตลอนดอนใหม่

พัฒนาทางประวัติศาสตร์ของรูปแบบนิวยังานการปกครองท้องถิ่น

การที่จะเข้าใจถูกต้องของการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในประเทกอังกฤษ จำเป็นต้องพิจารณาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของประเทศประกอบ ทั้งนี้ก็ใช่ได้วกันการก่อตั้งระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีอิทธิพลจากประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศมาก่อน ไม่มากก็น้อย เพื่อไม่เสียเวลาจะขอกล่าวเพิ่ว่า หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น 3 หน่วย คือ *county, borough* และ *parish*³ เป็นหน่วยที่มีพื้นฐานมาแต่ก่อนเดิมนับแต่ก่อนสมัยคริสตศตวรรษที่ 19

² Greater London Council, *Extract from the Agenda Paper for the Council Meeting on Tuesday 25 March 1969*, pp. 2 - 7.

³ Draim, Geoffrey, *The Organization and Practice of Local Government*, pp. 2 - 5.

county เป็นชื่อที่มีมาแต่สมัยกลาง อาณาเขตที่ขุนนางยศชั้น earl ปกครองเรียกว่า county การมีฐานะเป็น county นี้แปลว่าอาณาเขตนั้นเป็นเขตอิสระ แต่มีหน้าที่ดูแลบริหารการแก้ไขภัยร้าย เมื่อพื้นที่คุกคามมา ให้มีการแต่งตั้งข้าราชการแทนของค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองอาณาเขตนี้ เช่นที่เป็น county จะมีการถอดตุติกรรมของคนเอง มีอำนาจบริหารงานท้องถิ่น งานอย่าง เช่น เรียนจำและสอน

borough เป็นเขตเมืองที่ได้รับพระราชทานกฎหมายในการปกครองตนเอง ทำให้มีสิทธิ์ที่จะมีศาลของตนเอง มีผู้แทนที่จะไปออกเสียงในรัฐสภา borough มีสิทธิ์ที่จะเป็นตลาดค้าขายได้

parish หมายถึงเขตที่มีประชาชนอาศัยอยู่เป็นกลุ่มก้อน และมีพระ (ในคริสตศาสนา) อาศัยอยู่ด้วยเพื่อถืออยู่ทำการอบรมสั่งสอนแก่ประชาชน เดิมเรียกเขตนี้ว่า vestry ซึ่งมีความหมายคร่าวๆว่าห้องสวดมนต์ศึกษาในโบสถ์ ที่มาเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายศาสนาจารและการอาณาจักร ชื่อนี้ก็ยังคงอยู่ ใช้เรียกหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดของประเทศ

โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นที่คำนึงมาจนถึงปัจจุบันมีรากฐานมาจาก การปรับปรุงประมวลกฎหมายทั่วราชที่ ๑๙ พ.ร.บ. เทศบาล ค.ศ. ๑๙๓๕ (Municipal Corporations Act of ๑๙๓๕) กำหนดให้ borough เป็นเทศบาล และให้ผู้เสียภาษีในท้องที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ได้ ในขณะเดียวกัน ตำบล (parish) ก็ได้รับอำนาจให้จัดการศึกษาและดูแลทางศาสนาในท้องถิ่น ต่อมาในปี ๑๘๘๘ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (Local Government Act of ๑๘๘๘) กำหนดให้มีสภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั่วไป โดยให้มีจังหวัดเป็น ๒ ประเทก ทั้งได้กล่าวมาแล้ว จังหวัดประเทก county borough กำหนดไว้ในชื่นี้ว่า แหก borough ให้มีประชากรไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ก็มีสิทธิ์ที่จะขอเป็นจังหวัดได้ ยัต្តาประชากรที่กำหนดไว้นี้ได้มีการเปลี่ยนต่อมารือกครั้งที่สองได้กล่าวถึงในตอนต่อไป ในปี ๑๘๙๔ ได้มีการปรับปรุงการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้จังหวัดแบบ county แบ่งเขตอำเภอใหม่ เพิ่มขึ้นอีก ๒ ประเทก คือ urban district และ rural district เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานสุขาภิบาลในเขตตัวเมืองและในชนบทออกไป อำเภอทั้ง ๒ ประเทกที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ มีสภาพอำเภอ บริหารงานเช่นเดียวกับอำเภอประเทกแรกที่มีอยู่เดิม จำนวนที่กำหนดให้นี้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่น ค.ศ. ๑๘๙๔ (Local Government Act of ๑๘๙๔) นอกจากนี้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังกำหนดให้ตำบลมีอำนาจทั้งส่วนที่บ้านของคนเองศึกษา ยกเว้นแต่ตำบลที่มีประชากรน้อยเกินไปอาจมีสภาร่วมกับตำบลอื่น ๆ

ส่วนลดอนดอนมีข้าราชการเป็นเมือง City of London มาโดยไม่ใช้การเปลี่ยนแปลงเดิม จนกระทั่ง พ.ศ. 1899 พ.ร.บ. การปกครองลดอนดอน (London Government Act of 1899) จัดเขตลดอนดอนใหม่เป็น 28 อำเภอ ๆ แต่ละอำเภอมีฐานะเป็น borough และมีสภาอำเภอ บริหารงาน กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการบริหารงานเมืองลดอนดอนในปัจจุบัน คือ พ.ร.บ. การปกครองลดอนดอน พ.ศ. 1963 (London Government Act of 1963) ซึ่งยุบรวมอาณาเขตที่เคยเป็นของจังหวัดอื่นหลายจังหวัดมาเป็นเขต Greater London และมีสภากลอนดอนเรียกชื่อย่อว่า GLC (Greater London Council)

ลักษณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

สภจังหวัดประเภทแรก (county council) มีอำนาจตาม พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 1933 (Local Government Act of 1933) ประกอบด้วยประธาน สมาชิกสภากเทศบาล และสมาชิกพิเศษ (alderman) ประธานไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภากเทศบาล แต่ต้องมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกได้ ประธานสภากเทศบาลไม่เรียกนายกเทศมนตรี แต่เรียกว่า chairman of the council การเลือกตั้งสมาชิกสภากเทศบาลเป็นไปตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้แทนปวงชน พ.ศ. 1949 (Representation of the People Act of 1949) แต่ละจังหวัดจะแบ่งออกเป็นเขต (division) แต่ละเขตมีสมาชิกสภากเทศบาลให้หนึ่งคน เขตเลือกตั้งนี้กำหนดความใน พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 1933 สมาชิกสภากเทศบาลมีอายุ 3 ปี ส่วนสมาชิกพิเศษนั้นเป็นบุคคลที่สมาชิกสภากเทศบาลเลือกขึ้นมาโดยมือตัวร้าส่วน 1 คน ต่อสมาชิกสภากเทศบาล 3 คน และอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี ทุกๆ สามปี ครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกพิเศษทั้งหมดจะพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกพิเศษจะต้องมีคุณสมบัติเข่นเดียวกับสมาชิกสภากเทศบาล ผู้ที่เป็นสมาชิกสภากเทศบาลจะเป็นสมาชิกพิเศษได้ สมาชิกสภากเทศบาลจังหวัดจะต้องมีการประชุมปีละไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง และต้องมีการลงคะแนนเสียงในทุกคราว

สภจังหวัดประเภทที่สองแบบ county borough นั้น มีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน ตำแหน่งนายกเทศมนตรี อาจจะเป็น mayor หรือ lord mayor ก็ได้ หากจะเป็น lord mayor จะต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เสียก่อน เพื่อให้สั่งความแก่การพิจารณาเรื่องนี้ ขอกล่าวในที่นี้เลยว่า อำเภอประเภทที่หนึ่ง (non-county borough) กับนายกเทศมนตรี เช่นเดียวกัน อำเภอทั่ว ๆ ในเขตลดอนดอนจึงมีนายกเทศมนตรีกันทั้งนั้น แต่นายกเทศมนตรีเหล่านี้จะไม่มีตำแหน่งเป็นถึง lord mayor เพราะไม่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ยกเว้นแต่ นายกเทศมนตรีของนครลดอนดอนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของลดอนดอนนี้จะบัน

นอกจากข้อแตกต่างระหว่างชื่อตำแหน่งของประธานสภากเทศบาลจังหวัดประเภท county และ county borough แล้ว สภากเทศบาลจังหวัดประเภทที่สองคือบอร์กเกทที่หนึ่งอีกในด้านการกระจายอำนาจ เนื่องจากสภากจังหวัดประเภทนี้ไม่มีอำนาจที่จะมอบอำนาจบริหารท้องถิ่นไปให้เมืองคนจังหวัดประเภทแรก สภากจังหวัดแบบ county borough จึงต้องปฏิบัติตามทุกอย่างที่สภากจังหวัดแบบ county ไม่ต้องปฏิบัติ แต่มอบหมายไปให้เขตอําเภอท่องๆ ดำเนินการ เช่น การเก็บรายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การควบคุมราคาก่อสร้าง เศรษฐกิจและการจัดให้มีแสงสว่างตามท้องถนน เป็นต้น⁴ ในขณะเดียวกันงานบริหารที่สภากเทศบาลจังหวัดประเภทแรกปฏิบัติเป็นหน้าที่ของ county borough เช่นเดียวกันยกเว้นแค่กิจกรรมสองสามอย่างที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะของจังหวัดแบบ county เช่น การควบคุมสภาพอากาศบ้านเรือนในชนบท การปรับเปลี่ยนเขตอําเภอให้เหมาะสม เป็นต้น (เขต county borough ไม่มีชนบทหรืออําเภอ)

สภากําเหน็จแบบ urban district และ rural district หัวหน้าประเภทเมือง chairman of the council เป็นประธานสภากเทศบาลเช่นเดียวกับ county แต่สภากําเหน็จทั้งสองแบบนี้ไม่มีสมาชิกพิเศษมีแต่สมาชิกสภากเทศบาลเท่านั้น สภากจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดจำนวนสมาชิกสภากเทศบาลในอําเภอต่างๆ ลักษณะของสมาชิกสภากเทศบาลคือกําเหน็จท่องไปจากสมาชิกสภากเทศบาลจังหวัดอีก คือในขณะที่สมาชิกสภากเทศบาลจังหวัดแบบ county รวมทั้งอําเภอต่างๆ ในถนนตอนจะออกจากตัวแห่งพื้นที่ กัน เมื่อครบอายุสามปี สมาชิกสภากเทศบาลอําเภอทุกประเทศารวมทั้งสมาชิกสภากเทศบาลจังหวัดแบบ county borough จะถูกพ้นจากตัวแห่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของห้าหมู่ทุกๆ ปีทำให้มีการเลือกตั้งใหม่ทุกปี อย่างไรก็ได้ สภากเทศบาลกําเหน็จแบบ urban and rural districts อาจยกกรณีสภากจังหวัดให้สมาชิกห้าหมู่พื้นที่แห่งพื้นที่ กัน และมีการเลือกตั้งสามปีต่อครั้งก็ได้

ในระดับตำบล (parish) จะมีประธานสภากเทศบาลและสมาชิกอีกเป็นจำนวนระหว่าง 5 ถึง 21 นาย หัวหน้าเหล่านี้คือสภากจังหวัดจะกําหนด สมาชิกอยู่ในตัวแห่งสามปี เช่นเดียวกับสภากเทศบาลอีก แม้สภากเทศบาลระดับนี้จะไม่มีอำนาจมาก เพราะกฎหมายและระเบียบกําหนดให้ค่อนข้างส่วนใหญ่เป็นของสภากเทศบาลอําเภอและจังหวัดก็ตาม การปกครองห้องถิ่นในระดับตำบลก็มีความสำคัญก่อซาวองกฤษเป็นอย่างมาก เพราะบุคคลเหล่านี้มีความรู้สึกผูกพันกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตำบล และถือว่าเป็นโอกาสที่จะแสดงความต้องการและความคิดเห็นต่างๆ

⁴ Robson, William A., *Local Government in Crisis*, pp. 35 - 40.

ได้อ้างถึงว่า สำนักงานเทศบาลต้องได้รับเลือกเป็นสำนักงานเทศบาลอำเภอหรือจังหวัดพร้อม ๆ กันไปก็ได้

เกี่ยวกับฐานะของอำเภอและจังหวัดนั้นมีข้อควรกล่าวอีกประการหนึ่ง คือ อำเภอต่างๆ ที่มีจำนวนประชากรถึงระดับตามกฎหมาย พยายามอย่างยิ่งที่จะขอยกฐานะ เป็นจังหวัดแบบ county borough ทั้งนี้เพื่อที่จะบัญหาราชการเสียภาษี ในจังหวัดนั้น ๆ ย่อมเก็บภาษีห้องที่ในตัวราเดียว กันหมดทั่วทั้งจังหวัด ข้าราชการที่มีความมั่งคั่งกว่าเขตอื่นก็ย่อมเสียภาษีมากกว่าเขตอื่นเมื่อเทียบกับราษฎร์คนทั่วไป แต่ก็มีความมั่งคั่งกว่าเขตอื่นก็ย่อมเสียภาษีมากกว่าเขตอื่นเมื่อเทียบกับราษฎร์คนทั่วไป จังหวัด Ealing และ Ilford ได้พยายามต่อสู้ยกฐานะห้องที่ของตน แต่ก็คงแพ้มติที่ประชุมรัฐสภา

ถึงแม้ว่าสำนักงานเทศบาลจังหวัด สำนักงานอำเภอ และสำนักงานตำบลเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงานของจังหวัด ออำเภอและตำบลแล้ว แต่กรณี เป็นเงินที่ได้มาจากการท้องที่ (rate) เป็นส่วนใหญ่ก็ตาม บริการที่ประชาชนแต่ละคนได้รับจะไม่จำกัดอยู่ในเขตห้องที่ที่ตนอยู่อาศัยเท่านั้น ชาวป่ายาง เช่น ประชาชนในเขตจังหวัดแบบ county-borough จะได้รับบริการจากสำนักงานเทศบาลโดยตรง แต่ประชาชนในเขตอำเภอ (non-county borough or urban district) จะได้รับบริการบางประเภทจากสำนักงานอำเภอ และบริการอีกบางประเภทจากสำนักงานเทศบาล ถ้าบุคคลใดอยู่ในเขตอำเภอแบบ rural district ก็จะได้รับบริการทั้งจากสำนักงานเทศบาล สำนักงานอำเภอ และสำนักงานตำบล ทั้งนี้ เพราะเหตุสองประการ จังหวัดแบบ county borough เป็นเขตการปกครองท้องที่ที่มีอำนาจเต็มในการบริหารงาน จังหวัดປະເທດนี้จะดำเนินงานทุกอย่างที่จังหวัดแบบ county ปฏิบัติ และในขณะเดียวกันก็จะปฏิบัติภารกิจของอำเภอ (non-county borough) ไปด้วย อีกประการหนึ่ง ถึงแม้ออำเภอและตำบลต่าง ๆ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของจังหวัดตาม สำนักงานเทศบาลก็ยังสามารถอุบหมายความรับผิดชอบบางประการให้อำเภอและตำบลในเขตของตนรับไปดำเนินงานได้

สำนักงานเทศบาล ออำเภอ และตำบล มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ^๖ มีอำนาจควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของราชภูมิในเขตของตน และมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม เนื่องจากสำนักงานเทศบาลอำเภอและตำบลห้องหมู่ มีอำนาจและหน้าที่ตั้งกล่าวไว้ ในการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ท่อไป จะไม่แยกเรียกว่าเป็นสำนักงานเทศบาล แต่จะรวมเรียกว่า สำนักงานเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นในกรณีที่จะกล่าวถึงรายละเอียดบางประการ

^๖Richards, Peter G., *The New Local Government System*, pp. 32-34.

ในการใช้ยานาจควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของราษฎร ที่จะออกกฎหมายบัญญัติท้องที่ (by-laws) เพื่อวางแผนแนวทางการประพฤติปฏิบัติทางราษฎร ผู้ที่ผ่านจะได้รับการลงโทษตามกำหนดในกฎหมายบัญญัติ ในฐานะที่สภากล่าวว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ห้องสมุดประชาชน สร้างวิ่งน้ำสาธารณะ สถาบันออกกฎหมายบัญญัติควบคุมการประพฤติปฏิบัติของประชาชนในสถานที่เหล่านี้ ผู้ที่ส่งเสียงอึกอกหืออื้อที่ทำลายรำข้ามประกาศสาธารณะจะถูกลงโทษ พาณิชยกรรมบางอย่างที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนเป็นส่วนรวม จะมีกฎหมายบัญญัติควบคุมตัวอย่างของพานิชกรรมประเภทนี้ ได้แก่ ร้านทองปล้า โรงหนัง โรงแรม แม้แต่กิจกรรมบางอย่างที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนก็ได้รับการควบคุม เช่น สถานที่ให้กันเช่าพัก (lodging house) และสถานพยาบาลเด็กชน (nursing home) สถานที่เหล่านี้จะดำเนินการไม่ได้จนกว่าจะได้รับการอนุญาตจากสภากล่าวก่อน ผู้ที่จะขอเป็นเจ้าของกิจการจะต้องปฏิบัติตามรายละเอียดของข้อบังคับที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายบัญญัติ ร้านค้าต่าง ๆ จะต้องเบิดและปิดตามเวลาที่สภากำหนด สมາมีอำนาจควบคุมอาคารเคลื่อนย้ายมั่นเรียน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องที่

ในเรื่องหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน สมามีหน้าที่ดำเนินการในด้านสวัสดิการของประชาชนในท้องที่ของตน ทั้งน้อยใหญ่ในความควบคุมของรัฐบาล รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่า สถาบันใด ได้มีหน้าที่บริการใด และจะได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาสมทบกับรายได้ของสมាជที่ได้จากการดำเนินการในท้องที่ เพื่อใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน สถาบันหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละท้องที่ในอันที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารการศึกษา การศาสนา กิจกรรมทางศาสนา และการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน ให้เป็นไปตามเจตนาหมายของประชาชนในเขตของตน และให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและระดับเศรษฐกิจของท้องที่ของตน ทั้งนี้โดยให้ผู้พ้นช่วงกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งมุ่งหวังให้การปฏิบัติฯ ท้องที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งทั้งที่เปลี่ยนกัน

โดยทั่ว ๆ ไป สมามีอำนาจเต็มที่ในการควบคุมกิจกรรมของประชาชน และในการบริหารงานด้านสวัสดิการของประชาชนในท้องที่ของตน แต่มีกิจกรรมอยู่ 3 ประเภทที่สภากล่าวว่าต้องปฏิบัติร่วมกับรัฐบาล คือการตัวรัว การคด และการพัฒนาท้องที่ในทางกรณี⁷

ในด้านการตัวรัว สถาบันท้องที่จะต้องหัวใจเต็มที่ในการตัวรัว แต่บริหารกิจการตัวรัวโดยมีคณะกรรมการตัวรัว ซึ่งประกอบด้วย กรรมการสองคนในสามที่เป็นสมาชิกสภากล่าว และกรรมการอีกหนึ่งในสามที่เป็นตัวแทนของผู้คนในเขตท้องที่นั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการตัวรัว (special watch committee or police committee) นี้ จะประกอบด้วย

⁷ Ibid., pp. 46-61.

สมาชิกสภากำลีเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม สภาพมีอำนาจในการบริหารกิจการตำรวจนอกเขตจำกัด คณะกรรมการตำรวจนอกเป็นผู้กำหนดจำนวนตำรวจนอกท้องที่ จัดทำอาคารและวัสดุคุณภาพดีในการปฏิบัติงาน แต่ในการแต่งตั้งผู้บังคับการตำรวจนอกอย่างไรก็ตาม ควรออกนารองผู้บังคับการและผู้ช่วย เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการสอดส่องความผิดทางวินัยของตำรวจนอก แต่มีอำนาจในการปลดผู้บังคับการตำรวจนอกจากตำแหน่ง ในสภาพการเช่นนี้ ผู้บังคับการตำรวจนอกจะเสื่อมลงกับไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของสภากำลีหรือคณะกรรมการตำรวจนอก ผู้บังคับการตำรวจนอกมีอำนาจในการปลดเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกในบังคับบัญชาของตน นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้วางระเบียบในเรื่องชนิดเงินเดือน ทดลองจนระเบียบวินัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตำรวจนอก ถึงแม้ว่าประชาชนในแต่ละท้องที่เป็นผู้เสียภาษีอาจเพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตำรวจนอกโดยตรงก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการที่จะใช้เงินบประมาณเพื่อให้ห้องที่ให้ห้องที่หนึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้นในการปรับปรุงกิจการตำรวจนอกนั้น ๆ เนื่องในเขตลอนดอน ผู้บัญชาการตำรวจนอก (Commissioner of Police) ซึ่งเป็นผู้ที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ถึงอย่างไรก็ต้องบัญชาการตำรวจนอกท้องที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเดียวก่อน ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้ง

ในด้านการศาล ถึงแม้ว่านายแพทย์และประธานสภากำลีจะเป็นที่ตุลาการห้องถิน (justice of the peace) โดยตำแหน่ง แต่ประธานคณะที่ตุลาการห้องถิน (Lord Lieutenant) ก็ห้องเป็นบุคคลที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ประธานคณะที่ตุลาการห้องถินจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลอื่น ๆ ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่ตุลาการห้องถิน จังหวัดท่อง ๆ จะมีคณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินประจำ คณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินไม่เพียงแต่มีอำนาจในกิจการศาลในห้องที่เท่านั้น แต่ยังปฏิบัติภารกิจในการบริหารกิจการบางอย่างของห้องถินอีกด้วย อีกน้ำหนึ่งของคณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินในเรื่องนี้มีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่ละห้องที่ในบางห้องที่คณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินจะมีอำนาจในการออกบัตรอนุญาตในการจัดตั้งสถานแห่งนั้นให้มีคนพำนัชและการแต่งตั้ง แต่ในบางห้องที่อำนาจในการออกบัตรอนุญาตในเรื่องนี้ก็เป็นของสภากำลี คณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินยังมีอำนาจในการออกบัตรอนุญาตในการขายสุรา และเครื่องดื่มของมีเมมาต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วสภากำลีต้องประสานงานกับคณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินอย่างใกล้ชิด เพราะจะต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณเพื่อการปฏิบัติงานและการจ้างเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตุลาการห้องถินและมักจะถือเป็นแนวปฏิบัติว่าปลัดเทศบาล (clerk of a county)

council or town clerk) จะต้องได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่บุพิหารของศาล (clerk of the peace) และในตำแหน่งนี้ ปลัดเทศบาลก็จะทำหน้าที่เป็นเลขานุการทัวไปซองศาลและเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการทุกๆ กรณีท้องถิ่นไปด้วยในตัว

กิจการบางอย่างที่เป็นประโยชน์แก่ท้องที่โดยส่วนรวม แต่ไม่จำกัดเฉพาะในเขตจังหวัด ให้จังหวัดหนึ่งเท่านั้น เช่น การท่าเรือ การระบายน้ำ และการประมง ก็จะได้รับการความคุ้มจาก รัฐบาล บางครั้งรัฐบาลอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาและแนวทางการปรับปรุง กิจการเหล่านี้โดยเลือกบุคคลที่มีความรู้และวุฒิอันเหมาะสมจากส่วนกลาง และบุคคลบางคนใน ท้องถิ่น ในส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการมักจะมีบุคคลที่เป็นหัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ร่วมเป็นสมาชิก เช่น คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงการระบายน้ำ (land drainage board) ที่มีหัวแทนของเจ้าของที่ดินในเขตที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการระบายน้ำ คณะกรรมการท่าเรือจะมี หัวแทนของผู้ที่จะต้องใช้ท่าเรือมาส่วนใหญ่ในคณะกรรมการ คณะกรรมการเหล่านี้คือประสานงานกับ สภาพอย่างใกล้ชิด เพราะจำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่มีความสามารถในการดำเนินงานที่ได้จากการศึกษาหรือ เก็บรวบรวมจากบุคคลในท้องถิ่นซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการกิจกรรมนี้

ภูมิหลังของการปกครองท้องถิ่นโดยย่อ

ในการณ์ประเทศเล็กๆ เช่น Liechenstein หรือ Vatican City ไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง วางระบบการปกครองท้องถิ่นให้ซ้อนกับระบบการปกครองประเทศ เพาะรัฐบาลย่อมสามารถ ติดต่อกับประชาชนทุกส่วนทุกภาคได้อย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว แต่โดยทั่วๆ ไปหากรัฐบาลกลางมี อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น ย่อมทำให้การปกครองประชาชนในเขตต่างๆ หย่อนประสิทธิภาพ เพาะรัฐบาลกลางไม่สามารถคลุกคลีกับประชาชนในทุกๆ เขตของประเทศได้อย่างใกล้ชิด ทำให้รัฐบาลไม่ทราบความต้องการของประชาชนในท้องที่ต่างๆ และไม่สามารถบริหารงาน ไปตามแนวที่จะช่วยჯัดปัญหาของราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ ให้อย่างทวีปิ่ง โดยทฤษฎีนี้ การ จัดระบบบริหารงานส่วนกลางให้มีขอบเขตกว้างขวางเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานทุกอย่างของท้อง ถิ่นทุกแห่งย่อมยากจะทำได้ แต่การจัดระบบงานเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ งานและทำให้งานมาก็ค้างเฉลี่ยว่างที่ส่วนกลางเท่านั้น

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าท้องถิ่นมีลักษณะต่างๆ กันไป และคุณลักษณะที่ต่างกันเช่นนี้ ทำให้มีความจำเป็นที่ทำให้ต้องวางระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้น บริการบางอย่างที่ประชาชนใน เขตตัวเมืองท้องการ อาจเป็นบริการที่ไม่จำเป็นต่อประชาชนในชนบท หรือในเขตชนบทเมือง ลักษณะที่ต่างกันเหละท้องที่นี่อาจเกิดจากสภาพของท้องที่ ลักษณะภูมิศาสตร์ วิธีการดำเนินการ

พานิชยกรรมและอุตสาหกรรม ความหนาแน่นของประชากร และจากความจำเป็นทางสังคมอันๆ ของท้องที่ ในท้องถิ่นที่มีประชาชนหนาแน่น การวางแผนการจราจร ภารชาติมูลฝอยและสิ่งปฏิรูป ตลอดจนบริการประชาชนอื่นๆ จำเป็นต้องจัดให้สอดคล้องกับลักษณะพานิชยกรรมและความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตตัวเมือง การบริหารงานในท้องที่เช่นนี้ ต้องมีการควบคุมการจราจร และคลาด เป็นอย่างดี เพื่อให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายได้รับความสะดวกในการเดินทาง นอกจากนี้ ยังจำเป็นค้องมีการสร้างโรงเรียน สถานพยาบาล และสถาบันอื่นเพื่อให้บริการให้เพียงพอแก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ประจำในเขตนั้น แต่ในท้องที่เป็นเขตที่พักอาศัยากาศ ประชาชนที่อาศัยอยู่ประจำจะมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้ที่มาพักอาศัยากาศ จำนวนโรงเรียนในท้องที่เช่นนี้ไม่จำเป็นต้องมีมาก แต่การจัดการสุขาภิบาล จะต้องดำเนินการอย่างกว้างขวางเพื่อให้บริการแก่ผู้มาหากอากาศได้อย่างทั่วถึง ทั้งมีการพิทักษ์สถานที่สวยงามตามธรรมชาติและสถานที่หย่อนใจเป็นอย่างดี งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการให้บริการเหล่านี้ จำเป็นต้องสูงเมื่อเทียบกับราษฎรในท้องที่ ในท้องที่นั้น ๆ ที่เป็นเขตอุตสาหกรรมโดยเฉพาะหรือเป็นเขตชานเมืองหรือเป็นชนบท สภาพการของท้องที่ก็ยังค่อนข้าง กันออกไป ทำให้จำเป็นค้องมีการบริหารงานที่ค่อนข้าง กัน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการและปัญหาของท้องที่แต่ละแห่ง

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ชีวิตของหลักเศรษฐีภาพ และอิสรภาพของบุคคล ทุกคน จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนของแต่ละท้องที่จะต้องมีสิทธิ มีเสียงในการปกครอง ท้องถิ่นของตน การออกเสียงในระดับท้องถิ่นนี้ จะทำให้ทุกคนมีบทบาทท้าทายมากขึ้น ในการ วางแผนเมือง การจัดถนน การจราจร การจัดรถเมล์ การให้การศึกษาแก่เยาวชน การให้ความช่วยเหลือคนชราและบุคคลทุพพลภาพ การจัดการสุขาภิบาลและการสาธารณสุข ตลอดจนการ ดำเนินการอื่นๆ ในท้องที่ที่จะมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นส่วนรวม^๘ ในสหราชอาณาจักรหรือสหรัฐอเมริกา ก็ ประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงเต็มที่ในการบริหารท้องถิ่นของตนในเรื่องทั้งกล่าว

แต่การให้ราษฎรทุกคนในท้องที่มีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานในท้องถิ่นเท่านั้น ยังไม่ เป็นการเพียงพอที่จะทำให้ประเทศใดประเทศหนึ่งมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดี ควรกำหนด ให้ประชาชนในท้องที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็ตี หรือนายกเทศมนตรีก็ไม่ไก้เปลี่ยน ประชาชนจะให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งค่อนข้างเต็มที่ การให้สำนักงานเทศมนตรี หรือสภาเทศบาลดำเนินกิจการต่างๆ เนื่องในท้องถิ่นก็ไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นนี้จะสามารถปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตยได้ หากราษฎรทุกคนในท้องถิ่นนี้ไม่ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกัน

^๘United Nations Technical Assistance Programmc, Seminar on Central Services to Local Authorities, pp. 9-18.

เลิกน้อยไม่พอเพียงแก่การปฏิริหาริงาน และจังเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิมาปฏิบัติในท้องถิ่นได้⁹ การแทรกกระชาตย์ท้องที่เข่นก็ทำให้ผู้รับผิดชอบการบริหารตามท้องถิ่นไม่เห็นอกซ่าง ๆ ไม่สามารถรวมกำลังกันเพื่อประสานงานกับรัฐบาลได้ที่เท่าที่ควร

จังหวัดบางจังหวัด (แบบ county borough) มีประชานชนเพียงเรือนเศษเดียว แต่จังหวัดอีกหลายจังหวัดมีประชานชนเป็นล้าน ๆ คน ความแตกต่างกันมากมายเช่นนี้ย่อมหมายถึงรายได้ของจังหวัดที่นำไปใช้ในการทั่วบ้ำรุ่งท้องที่ จังหวัดเล็ก ๆ ไม่สามารถบริหารงานสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่คุณวุฒิสูง ๆ และหัวหน้าครุภัณฑ์หลาย ๆ ออย่าง จังหวัดใหญ่ ๆ ย่อมได้เปรียบในการวางแผน การบริหารงาน เพราะมีทรัพยากร่มากกว่า จำนวนประชากรที่ห้องถิ่นหนึ่ง ๆ ควรจะมีเพื่อให้สามารถควบรวมทรัพยากรได้เพียงพอแก่การทั่วบ้ำรุ่งที่ห้องถิ่นนั้น ยังไม่มีการพิสูจน์กำหนดเป็นมาตรฐานที่แน่นอน ในส่วนของการเจ้ากรีฟิกาจะเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องนอยู่เรื่อยๆ ในปี 1886 รัฐบาลกำหนดว่า ห้องที่จะยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดได้ (จังหวัดแบบ county borough) จะต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 60,000 คน ในปี 1926 รัฐบาลกำหนดจำนวนใหม่ว่า จังหวัดจะต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 75,000 คน และในปี 1958 ก็ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอีกเป็น 100,000 คน

สภาพการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันอาจสรุปได้ว่า เป็นอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹⁰

1. ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งเดียวมัน และมีประสิทธิภาพการแทรกแซงเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่เล็กเกินไป ทำให้ส่วนไม่สามารถมองปัญหาการพัฒนาห้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง จำนวนประชากรและจำนวนครอบครัวที่เพิ่มขึ้นทำให้ปัญหาการใช้ที่ดินที่ความสำคัญและสถาบันชุมชนยังชื้น ห้องถิ่นจะเจริญขึ้นได้ต้องวางแผนที่จะใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับการสร้างอาคารที่อยู่อาศัย โรงเรียน สถานอุตสาหกรรม ร้านค้า และทางคมนาคม ถึงที่สำคัญที่สุดก็คือ การสร้างอาคารที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ จำกัดเขตเสื่อมโทรม ขยายเขตทั่วเมือง สร้างถนนหนทางในเขตที่สมควร และจัดรัฐเมืองให้สอดคล้องกับปริมาณพื้นที่ ล้วนตัวของเอกสาร ที่จะส่งเสริมการพัฒนาห้องที่ให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาที่จะต้อง

⁹Robson, Willian A., *op. cit.*, p. 125.

¹⁰Welsh, Laurence, *Royal Commission on Local Government*, pp. 17-19, 117.
Richards, Peter G., *op. cit.*, pp. 135-144.
Robson, Willian A., *op. cit.*, pp. 72-74, 126-128.

พิจารณาให้ก้าวขึ้นช่วงมิใช่จำกัดแต่เพียงในท้องที่เล็ก ๆ ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง การจัดการศึกษาในระบบต่ำกว่าอุดมศึกษา ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ เช่น ในปัจจุบัน ทำให้การดำเนินงานมีประสานกัน และแต่ละท้องถิ่นไม่มีกำลังเพียงพอในการทบทวนบูรุษการศึกษาให้เต็มที่ บางบริหารงานต้านภัยไม่ว่าจะเป็นในด้านการแพทย์ การบริการสังคม หรือการควบคุมการสร้างอาชญากรรมอยู่อาศัย ตลอดจนการสร้างอาคารสถานศึกษา แต่ละท้องถิ่นจะ自行เป็นจังหวัดและอำเภอเดิมทำให้สภามีความสามารถเชื่อมโยงมิถุนน้อย เช่นเดิมจะกากัดคนนา เพื่อกำหนดเงินได้

2. ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเศรษฐกิจ ให้ เขตแต่ละท้องถิ่นที่แบ่งไว้ในปัจจุบันเป็นเขตที่แบ่งไว้ตามสภาพการณ์ของสังคมเมืองครัวเรือนที่แล้วในระยะที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้สภាសูญเสียอำนาจหลายอย่าง ให้แก่น่วยงานเป็นๆ ไป เช่น งานด้านโรงพยาบาลสูงโอนไปขึ้นกับรัฐบาลในปี ๑๔๘ กำไรพ้าโนนไป เป็นของรัฐวิสาหกิจ การประเมินภาษีโอนไปขึ้นกับส่วนกลาง เป็นตน การที่เป็นเช่นนี้ ก็ เพราะท้องถิ่นไม่สามารถปรับตัวให้รับงานใหม่ที่เกิดขึ้นจากความเจริญทางสังคม ให้ กฎหมายประจำท้องถิ่นนี้ไม่สามารถปรับตัวให้รับงานใหม่ที่เกิดขึ้นจากความเจริญทางสังคม ให้ กฎหมายของรัฐวิสาหกิจในการบริหารงาน (economies of scale) บังคับให้สภាតั้งยอมให้หน่วยงานคืนชีวิตรุ่นตาให้ถูกกว่าและมีความสามารถบริหารงานได้อย่างประหยัดรับงานหลายอย่าง ไป และในระบบของสังคมซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจต่อไปเรื่อยๆ นี้ ยังทำให้ท้องถิ่นที่แบ่งเขตตามสภาพในปัจจุบัน ไม่สามารถดำเนินงานที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ทุกอย่าง การขยายตัวทางอุตสาหกรรมก็ต้องก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (technology) ให้ หรือความเปลี่ยนแปลงลักษณะนิสัย และค่านิยมทางสังคมก็ต้องติดตาม ไม่ ใจท้องถิ่น ให้ต้องเพิ่มภาระในการบริหารงานในเขตของตนมากขึ้น ในส่วนการณ์ปัจจุบันท้องถิ่นต่าง ๆ บางแห่งเท่านั้นที่จะสามารถรับภาระปฏิบัติงานใหม่ ๆ ให้ แต่ท้องถิ่นอีกหลายแห่ง จะประสบความลำบากในการเชื่อมกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจเหล่านี้

3. ไม่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ตามสภาพการณ์ปัจจุบัน สภาพัฒนาอย่างเงินงบประมาณของรัฐบาล ทั้งไทยวิธีได้เปลี่ยนรัฐกิจยืดเน้นข้ามแนวไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ทั้งนี้ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาไม่พบบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นมากเกินไป การปกคล้องท้องถิ่นที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ได้ หมายความว่า ท้องถิ่นจะต้องมีกำลังทรัพยากรพอสมควรที่จะทำให้สามารถบริหารงานได้ตามจกนารมย์ของราชภูมิใน

ทั้งถืน โดยรัฐบาลหรือส่วนกลางไม่เข้ามา干涉กิจการทำให้บีบเมื่อนไปจากความประสงค์ของประชาชนในท้องถิน แต่เมื่อพิจารณาในแง่การประสานงานกับรัฐบาล จำนวนสภาก็มีมาก many เช่นในปัจจุบัน ทำให้หน่วยการปกครองท้องถินไม่สามารถรวมกำลังได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการทดลองหรือต่อรองกับรัฐบาล

จากการผลของการวิจัยซึ่งคณะกรรมการธิการเรือคลิฟฟ์มอร์ด์ ให้มอบหมายให้อาจารย์ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ทรงคุณวุฒิรับไปดำเนินการ ปรากฏว่าสภาพการณ์ของ การปกครองท้องถินในปัจจุบัน ซึ่งแบ่งเขตออกในเมือง (urban) และในชนบท (rural) นั้นไม่ตรงกับสภาพความจริงของบ้านเมือง ทำให้การวางแผนการพัฒนาท้องที่ และ การจัดการคุณภาพไม่ได้ผลดี ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากบริการของท้องถิน ทำให้เกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายและไม่ให้ความสนใจต่อการดำเนินงานของสภากה่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะ ประชาชนรู้สึกว่าท้องถินไม่ได้ช่วยให้ตนได้รับประโยชน์อย่างไร ประชาชนไม่ออกเสียงเลือกตั้ง ในการปกครองท้องถินไม่ถึงครึ่งจำนวน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและรัฐสภา ก็ไม่ให้ความไว้วางใจแก่หน่วยการปกครองท้องถินอย่างเต็มที่ โดยเกรงว่าท้องถินต่างๆ จะปฏิบัติงานผิดพลาด ทำให้สูญเสียเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าหรือแบบกู้ยืมที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิน เพราะท้องถินขาด กำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากท้องถินเหล่านี้มีขนาดประชากรเล็กเกินไปจนไม่สามารถประมวลทรัพยากรภัยในท้องที่ได้เพียงพอ

แนวทางพัฒนาการปกครองท้องถิน

รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถินในสหราชอาณาจักรที่อยู่นอกเขตถนนชั้นนำซึ่งมีชื่อเรียกย่อ ๆ ว่า คณะกรรมการธิการเรือคลิฟฟ์มอร์ด์ (Redcliffe - Maud Commission) เมื่อเดือน พฤษภาคม 1966 คณะกรรมการธิการได้ทำการวิจัย ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิน พิจารณาทั้งได้ปรึกษาหารือความคิดความเห็นของ เจ้าหน้าที่ต่างๆ ในหน่วยการปกครองท้องถิน ตลอดจนสมาคมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคม สภากำแพงชนบท (Rural District Councils Association) และสมาคมยังค์การเทศบาล (Association of Municipal Corporations) เป็นต้น โดยใช้เวลาทั้งหมดประมาณ ๓ ปี ในเดือน มิถุนายน 1969 ซึ่งเป็นเวลา ก่อนหน้าที่ผู้เขียนไปถึงลอนדון 2-3 เดือน คณะกรรมการธิการฯ ได้พิมพ์ข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิน รัฐบาลได้ประกาศรับ

หลักการใหญ่ ๆ ของข้อเสนอแนะ และในเดือนกุมภาพันธ์ 1970 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการท่องเที่ยวสู่สภากาชาดดำเนินการตามหลักการที่คณะกรรมการท่องเที่ยวสุ่มดำเนินการไว้

ในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น สหราชอาณาจักรจะให้ถือว่ากิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ งานพัฒนาท้องถิ่น (physical environment services) และงานบริการส่วนบุคคล (personal services)¹¹ งานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ การวางแผนระดับท้องถิ่น การจัดการคมนาคม และการพัฒนาอื่น ๆ ภายในท้องถิ่น ในด้านงานบริการส่วนบุคคลนั้นประกอบด้วยงานให้การศึกษาแก่กลุ่มบุตรครุยชีวิต การให้บริการทางสังคม ในด้านการบริบาลทารก การสงเคราะห์ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์คุณพิการและทุพพลภาพ การแนะนำเยาวชน การจัดสถานเรียนเพื่อช่วยเหลือรับปัจจามารด้าที่ประสงค์ขอซึ่พ บริการทางสุขจิต การศึกษาผู้ใหญ่ การสังคมสงเคราะห์ และงานสวัสดิการท่าง ๆ การจัดบริการทางการแพทย์สาธารณสุข และการจัดการการสงเคราะห์

เนื่องจากงานสองประเภทนี้ เป็นงานที่สมควรกันอย่างใกล้ชิด หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินงานทั้งสองอย่างนี้ควบคู่ไปด้วยกัน ไม่ใช่มีเพียงอย่างเดียว ไม่ใช่ต้องมีเพียงหนึ่ง แต่ในเขตอำเภอหรือตำบลในบีชจูบัน และการที่จะบริการสองประเภทให้ได้ผลต้องมีความร่วมมืออย่างมากพอสมควร ซึ่งหมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จะต้องมีอำนาจเขตกว้างขวาง และมีประชาชนอยู่อย่างหนาแน่นพอที่จะทำให้เก็บภาษีท้องถิ่นได้เพียงพอหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข่นนี้ จะต้องมีอำนาจเขตใหญ่กว่า จังหวัดประเทศ county borough ส่วนใหญ่ในบีชจูบัน และต้องใหญ่กว่าอำเภอทุกอำเภอในบีชจูบัน คณะกรรมการบริการฯ ได้รวมมาลงงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ และให้สิ่งความเห็นสรุปว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่ง ควรจะต้องมีประชาชนอยู่อาศัยไม่น้อยกว่า 250,000 คน และไม่ควรเกิน 1,000,000 คน ในประเด็นที่เกี่ยวกับจำนวนสูงสุดของประชากรในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ นั้น คณะกรรมการบริการฯ ได้อ้างเหตุผลว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่า จำนวนที่ตั้งไว้จะไม่สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ เพราะผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น

¹¹ Redcliffe-Maud, *Local Government Reform*, pp. 4-5.

จะไม่สามารถคัดลอกถึงราษฎรทั่วไปได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง การวางแผนอย่างต่อเนื่อง การวางแผนอย่างต่อเนื่องคือการที่ไม่ดำเนินไปตามคัดลอกที่สองกับความรู้สึกและความทั้งหมดที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

โดยเหตุผลทั้งกล่าวมาโดยย่อ คณะกรรมการบริหารฯ จึงเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นตามแนวคังค์ต่อไปนี้¹²

ให้แบ่งเขตจังหวัดใหม่ โดยตีอุบลักษณะประชากรระหว่าง 250,000 คน ถึง 1,000,000 คน ออกเป็น 61 จังหวัด ในจำนวนนี้จะเป็นจังหวัดแบบหน่วยการปกครองท้องที่ (unitary area) ๕๓ จังหวัด เป็นจังหวัดแบบนคร (metropolitan area) ๓ จังหวัด ทั้งนี้ไม่นับเขตตอนดอน จังหวัดแต่ละจังหวัดจะมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานทั้งสองประเภทดังได้กล่าวข้างต้น แต่จังหวัดแต่ละจังหวัดจะมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานทั้งสองประเภทดังได้กล่าวข้างต้น แต่จังหวัดแบบนครนี้ แบ่งออกเป็นอำเภอ (metropolitan district) โดยให้แต่ละอำเภอรับมอบหมายงานท้านบริการส่วนบุคคลบางอย่างไปดำเนินการเอง จังหวัดแบบนครนี้ได้แก่จังหวัดที่มีพื้นที่ในเขต Birmingham, Liverpool และ Manchester ในจังหวัดทั้ง 61 จังหวัดนี้ หากราษฎรในท้องที่ได้ประสบภัยที่จะใช้ห้องสมุดจังหวัด แบบอำเภอเทียบเท่าจังหวัด (county borough) หรือ สภาอำเภอและสภาตำบลไว้ ก็ให้ทำได้ เนื่องจากสภานี้เป็นบริหารงานท้องที่ตามระเบียบเดิม สภานี้จะมีหน้าที่แต่เพียงประมวลกฎหมายคิดความเห็นของท้องถิ่น และกำหนดที่เป็นคัวแทนของท้องถิ่น ในการแสดงความรู้สึกและเจตนารามย์ของประชาชนในท้องถิ่น ในเรื่องที่หน่วยการปกครองท้องที่ของจังหวัดสามารถเข้าใหม่จะบริหารงาน

จังหวัดต่างๆ จะรวมเข้ากันเป็นมณฑล (province) จังหวัดทั้ง 71 จังหวัด และเขตตอนเหนือจะรวมกันเป็นอุบลักษณ์ ๘ มณฑล แต่ละมณฑลจะมีสภามณฑล สมาคมสภามณฑลจะต่างกับสมาคมสภาราษฎร์โดยแทนที่จะมีแต่ผู้รับเสื้อกั๊กโดยตรงจากราษฎรเท่านั้น สมาคมสภามณฑลจะประกอบด้วยสมาคมสหภาพประเทศ ประเภทแรกเป็นสมาคมที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตจังหวัดต่างๆ และประเภทที่สอง เป็นสมาคมที่ได้รับแต่งตั้ง สมาคมนี้มีหน้าที่สำคัญในการวางแผนและนโยบายในการปกครองมณฑลของตน ในการนี้จะได้มีการยุบคณะกรรมการ

¹²Secretary of State for Local Government and Regional Planning, *Reform of Local Government in England*, pp. 9-11, 35-39.

พัฒนาเศรษฐกิจประจำภาคต่าง ๆ และมอบให้สภាមณฑลทำหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจประจำภาคตัวย สภามณฑลจะต้องประสานงานกับรัฐบาลอย่างใกล้ชิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยภายในและเผยแพร่เงินงานที่สภามณฑลกำหนดต้องเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของจังหวัดต่าง ๆ

ในการบริหารงานของแต่ละจังหวัด สามารถหน่วยงานที่ให้คำแนะนำในการวางแผนนโยบาย และในการประสานงานท้านท่าง ๆ ของจังหวัด คณะกรรมการชุดนี้จะต้องคำนึงถึงความคุ้มให้แผนกท่าง ๆ ของจังหวัดปฏิบัติงานตามหลักวัสดุประจำสถานศึกษา นอกจากนี้สภจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น ๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานในท้านท่าง ๆ เช่น การขนส่ง การจัดต่ออาคารสังเคราะห์ ฯลฯ หากสภจังหวัดแห่งตั้งคณะกรรมการเหล่านี้ขึ้นให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจในการประสานงานของคณะกรรมการเหล่านี้ด้วย รายละเอียดในการวางแผนบริหารงานของแต่ละจังหวัดให้ลักษณะมีอำนาจกำหนดต่อไป

หน้าที่ของสภามณฑลและสภจังหวัดอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

หน้าที่ของสภามณฑล 4 ประการ

1. กำหนดนโยบายของแผนใน การใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ และวางแผนนโยบายเศรษฐกิจประจำมณฑล เพื่อเป็นหลักในการบริหารงานของจังหวัด

2. วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ ข้างล่างนี้

ก. การศึกษา

ข. การศึกษาสำหรับบุคคลพิการ และการศึกษาพิเศษ

ก. บริการสาธารณูปโภค

ก. บริการสังคมอื่น ๆ

ก. บริการด้านนวัตกรรมและการท่องเที่ยวของประชาชน

ก. การท่องเที่ยว

3. มีอำนาจปฏิบัติงานในส่วนที่จะช่วยให้การบริหารงานดำเนินการแผนพัฒนาของมณฑล

ของตน

4. สามารถให้ความช่วยเหลือในท้านงบประมาณแก่โครงการที่จะมีผลประโยชน์ต่อมณฑลเป็นส่วนรวมหรือต่อจังหวัดหลาย ๆ จังหวัดภายในมณฑล

หน้าที่ของสภากังหัน ๑๐ ประการ

๑. วางแผนการบริหารงานภายในจังหวัด กำหนดข้อบังคับในการก่อสร้างอาคารสถานที่ และบริหารงานการคมนาคม

๒. จัดต่ออาคารสูงคร่าวๆ

๓. ดำเนินงานการปรับปรุง การระบายน้ำสีงปฏิกृด การทำจักรยานมูลฝอย การรักษาอากาศให้บริสุทธิ์ การจัดสุขาและที่เพาศพ และการรักษาชายฝั่งทะเล

๔. จัดการศึกษา บริหารงานห้องสมุด และการจัดหางานให้เยาวชน

๕. ส่งเสริมศิลปะ กีฬา จัดสวนสาธารณะ และดำเนินกิจการเกี่ยวกับการขยายตัว

๖. ให้บริการสังคมแก่บุคคล รวมทั้งการให้บริการทางการแพทย์

๗. ควบคุม อาหาร ยา การซั่งคง และวัตถุหนักของสินค้า ตลอดจนร้านร่วมต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของราษฎรผู้บุกรุก ของน้ำท่าอนุญาตแก่สถานเริงรมย์ต่างๆ และควบคุม ทะเบียน ศูนย์บัตร 會員註冊 และการสมรส รวมทั้งบัญชีการเดือกดึง

๘. บริหารงานค้าขาย การค้าปลีก และการจัดตลาดพยาบาล

๙. เก็บภาษีท้องที่

๑๐. ประสานงาน การใช้บประมาณของท้องที่ต่างๆ ในเขตจังหวัด

ในการนี้ของจังหวัดแบบนคร ๓ จังหวัดนี้ เนื่องจากจะมีการแบ่งเป็นอำเภอ จึงให้แต่ละอำเภอรับผิดชอบอำนาจอย่างซึ่งจังหวัดไม่ได้ดำเนินการเองโดยจังหวัด ไม่ต้องรับภาระในการบริหารงานโดย แหล่งของอำนาจอย่างให้สำเร็จไปดำเนินการร่วมกับจังหวัด งานในประเภทแรกได้แก่ งานในหน้าที่ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ส่วนประเภทหลังนี้ได้แก่ งานในหน้าที่ ข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๕ ความจริงคณะกรรมมาซึ่การเว็ตคลิฟมอคต์ เสนอให้มอบอำนาจในข้อ ๔ และข้อ ๙ แก่สำเร็จไปโดยเด็ดขาด แต่คณะรัฐบาลไม่เห็นด้วย อ้างว่ากิจการเกี่ยวกับการศึกษา เป็นร่องที่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างกว้างขวาง และหากจะบริหารงานการศึกษาให้ได้ก็จะต้องอาศัยการประสานงานร่วมกับฝ่ายที่รับผิดชอบในการวางแผนทั้งหมดของจังหวัด และในการจัดการคมนาคม ตลอดจนการพัฒนากิจการต่างๆ และในการจัดการศึกษาให้ได้ผลดี ผู้มีอำนาจรับผิดชอบจำเป็นก้องมีอำนาจในร่องบประมาณไว้ จึงให้จังหวัดมีอำนาจในการเก็บภาษีท้องที่โดยเด็ดขาด

ส่วนในการเดินทางไปท่องเที่ยวนั้นจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตัวเองและคนอื่น ตามรูปเดิม ก็ให้สถานที่ท่องเที่ยวที่มี

อย่างเพียงพอ ไม่ต้องเดินทางไปบ้านเดียว

1. มีหน้าที่เป็นตัวแทนของห้องถีน ในการแสดงออกซึ่งความสามารถของประเทศไทยในต่างประเทศ ในการแสดงออกซึ่งความสามารถของประเทศไทยในต่างประเทศ

2. มีอำนาจให้คำแนะนำแก่ชาวจังหวัดหรือส่วนราชการ แล้วแต่กรณีในกิจการที่จะมีผล

ผลกระทบต่อห้องถีน

3. มีอำนาจในการเก็บภาษีในห้องถีนของตนยังไงที่ทางหากจากภาษีที่ส่งจังหวัดเรียกว่าเก็บ เพื่อใช้เงินนี้ในการบำรุงห้องที่ของตนให้น่าอยู่อาศัยยิ่งขึ้น เช่นสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน ที่จ่ายตราด ตลาด ทางเท้าฯ ฯ

4. เผพะในเขตจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดแบบนคร สถาบันท้องถีนเหล่านี้จะมีส่วนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานของจังหวัด เช่น การสร้างอาคารที่อยู่อาศัย การรักษาป่า การปรับปรุงทางหลวง และการแต่งตั้งครุฑ์ใหญ่หรือผู้จัดการโรงเรียน เป็นต้น

สรุป

แนวทางปรับปรุงการปกครองห้องถีนตามโครงการใหม่ ได้รับการสนับสนุนทั้งจากรัฐบาลและผู้ว่าราชการ ฉะนั้นจึงเป็นที่เชื่อได้ว่าถึงแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่อันเป็นผลจากการเลือกตั้ง ในวันที่ 14 มิถุนายน 2513 รัฐบาลชุดใหม่ก็คงจะขอรับภาระเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองห้องถีนมีผลบังคับ การเปลี่ยนแปลงตามรูปใหม่นี้จะมีผลลัพธ์ดังนี้ ทำให้จังหวัดมีขนาดใหญ่ในระดับทั้งประเทศ แต่ไม่มีการกระจายอำนาจไปให้อำเภอ เช่น ตามรูปเดิม หากเว้นแต่ในเขตจังหวัดแบบนคร (metropolitan area) ซึ่งมีเพียง ๓ จังหวัด จังหวัดแต่ละจังหวัดจะมีขนาดประชากรกว่า 250,000 คน ถึง 1,000,000 คน อย่างไรก็ต้องแบ่งเขตการปกครองห้องถีนโดยอาศัยหลักจำนวนประชากร ก็ยังไม่เป็นที่รับกันก็ว่าไปโดยเด็ดขาดว่าจะได้ผลดีที่สุด ทั้งนี้เพราะความประยุกต์ทางเศรษฐกิจนั้นเมื่อนำมาประยุกต์กับการปกครองห้องที่ยังใช้ไม่ได้ผลเดิมที่ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถวัดแรงงานและทุนที่ใช้จ่าย (input) และผลสำเร็จ (output) ของหน่วยการปกครองห้องถีนได้โดยไม่บิดเบือน เช่นการวัดแรงงานและทุนที่ใช้จ่าย และผลสำเร็จของบริษัทหนึ่ง ๆ ได้ปริมาณ

หน่วยค่าใช้จ่ายหรือปริมาณของทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ยังถือไม่ได้ว่า เป็นจำนวนหน่วยของแรงงานและทุนที่ใช้จ่ายไป เพราะค่าใช้จ่ายและปริมาณของทรัพยากรมีคุณค่า ทางๆ กันไปตามแต่ละกิจกิณหรือจะดีอีกเจ้านวนประชากรในท้องถิ่นเป็นผลสำเร็จของการบริหารงานก็ไม่ได้ เพราะการมีรายของบริการที่ราชภูมิแต่ละคนได้รับผลกระทบกุณภาพของบริการเหล่านี้จะมีระดับต่างๆ กันไปในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ

การไกกรองท้องถิ่นตามรูปใหม่ จะต้องเน้นงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นท่องเที่ยว ในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้ประหยัดและมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ต้องดำเนินการที่เกี่ยวกับประชานชนในท้องที่ก็ยังเป็นอีกงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามรูปใหม่ รัฐบาลได้ประกาศว่าจะออกพระราชบัญญัติเพื่อการนี้ ในระหว่างปี พ.ศ. 1971—1972 และจะตั้งคณะกรรมการบริหารพนักงานหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government Staff Commission) เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการยกย้ายแห่งทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามรูปใหม่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในเทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันประชานโดยทั่วๆ ไปก็ให้ความสนใจสนับสนุนรัฐบาลในการที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

เนื่องจากไม่มีสูตรตายตัวว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปใดจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ส่วนรวมอย่างเต็มที่ หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ที่ความประดิษฐ์ในการบริหารงานนั้น ผู้บริหารได้ปฏิบัติงานไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และสวัสดิการของราษฎรในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงหรือไม่ การที่จะบริหารงานให้เข่นแน่นอยู่กับทั่วบุคคล ผู้บริหาร การปกครองตามระบบประชาธิปไตย หมายความว่า ในการปกครองนั้น จะต้องมีการนำความคิดความเห็นของประชาชนมาประกอบในการพิจารณาดำเนินงานและนำเสนอเดียวกันก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้สึกระหว่างผู้กำหนดงานและเจ้าหน้าที่ท่องเที่ยว กับราษฎรทั่วไป ทั้งนักล่าวสั้นฯ ได้ว่าประชาชนทุกคนต้องมีหน้าที่ออกความคิดความเห็นในเรื่องท่องเที่ยว ส่วนทางฝ่ายบริหารนั้นก็จะต้องจัดหน่วยการปกครองให้มีรูปถักราชที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นของตน หากการปกครองท้องถิ่นในเขตใดจัดให้เข่นแน่นอยู่ทำให้การปกครองในเขตนั้นมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและเป็นประโยชน์ในการบริหารงานเพื่อสวัสดิการและความอยู่ดีกินดีของราษฎรทั่วไปอย่างแท้จริง

ພົນສື່ອທອາງວ່ານປະກອບເຮົາ

- Benemy, F.W.G. *Whitehall - Town Hall*, New York: Toplinger Publishing Co., Inc., 1966.
- Drain, Geoffrey. *The Organization and Practice of Local Government*, London: Heinemann, 1966.
- Greater London Council. *Extract from The Agenda Paper for The Council Meeting on Tuesday 25 March 1969*. London: the County Hall, 1969.
- Redcliffe-Maud. *Local Government Reform*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1969.
- Richards, Peter G. *The New Local Government System*. London: Unwin University Books, 1968.
- Robson, William A. *Local Government in Crisis*. London: George Allen and Unwin Ltd., 1966.
- Secretary of State for Local Government and Regional Planning. *Reform of Local Government in England*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1970.
- United Nations Technical Assistance Programme. *Seminar on Central Services to Local Authorities*. New York: United Nations, 1964.
- Welsh, Laurence. *Royal Commission on Local Government*. London: Charles Knight and Co., Ltd., 1967.
-
-

ABSTRACT

Local Government Reform in England

The structure of local government in England as proposed by the Royal Commission on Local Government in England 1966-9 was systematically analyzed in relation to its existing pattern and character. In studying the evidence of this recommended change, the author reviewed the pros and cons of the matter and pointed out the need of scientific measurement of the effectiveness of various patterns of local government. While discussing many structural faults of the system in England, he did not forget to stress the fact that problems of local government in developing countries were of different nature as a result of immature democratic values. This article, in total, should provide a basic framework of study for the students of local government in developing areas who have an eye to comparative local government.
