

ปัญหาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

โดย **ถนอม ศุภสาตร**
สุรชัย สุฟโปฏก

ข้อความทั่วไป

ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะพบว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญที่ประกอบอยู่ในระบบการเมืองของประเทศ ยิ่งเป็นประเทศ ที่การปกครองมีวิวัฒนาการและพัฒนามาเป็นระยะเวลาช้านานดังเช่น ประเทศอังกฤษด้วย แล้ว ก็ยังจะพบว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบสำคัญที่มีวิวัฒนาการและพัฒนามา น่าสนใจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปกครองในระดับชาติ ประชาธิปไตยของอังกฤษไม่ว่าจะเป็น ในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ต่างก็มีความเป็นมาที่ น่าสนใจด้วยกัน ข้อที่ น่าสนใจมากประการ หนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้น จำเริญเติบโตขึ้นด้วยความสนับสนุนของรัฐบาล กลางเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคนิค การเรียกร้องขอ บริการต่าง ๆ ของมหาชนมีส่วนที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษไม่อาจกระทำหน้าที่ได้ ดังแต่ก่อน เพราะต้องคลาไคลบางส่วนให้แก่รัฐบาลกลางที่เข้ามาสวมรับงานไปปฏิบัติ แทน ไม่ว่าจะเป็นในด้านสวัสดิการสังคม ในด้านให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพ (public health) ใน ด้านการคมนาคมขนส่ง หรือในด้านบริการไฟฟ้าและถ่านหิน รัฐบาลกลางก็ได้เข้ามามีบทบาท สำคัญมากขึ้นในการเสนอและสนองบริการต่าง ๆ เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนการกระทำดังกล่าว มิใช่มีแต่เพียงแนวความคิดแบบสังคมนิยมอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลของความก้าวหน้าทาง เทคนิค ซึ่งทำให้บริการบางอย่างต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น การจะเสนอบริการในขอบเขตจำกัด ย่อมไม่คุ้ม จึงมีเหตุผลสนับสนุนที่จะรวมดำเนินกิจการดังกล่าว อาทิ การผลิตพลังงานไฟฟ้าใน ระดับกว้างขวาง อันจะช่วยลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของไฟฟ้าที่ใช้ให้ถูกลง การครองกุมต้อง การขอบเขตปฏิบัติงานที่กว้างขวางและมีส่วนทำให้รัฐบาลกลางต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวดำเนินการ แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ในรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น อีกประการหนึ่งความ

เจริญมั่งคั่งของประเทศมิได้กระจายสม่ำเสมอทั่วประเทศ เขตใดเป็นเขตอุตสาหกรรม องค์การปกครองท้องถิ่น ณ ที่นั้นก็ย่อมอยู่ในฐานะจะเลี้ยงปากเลี้ยงท้องตนเองได้ ที่ใดที่รายได้ของท้องถิ่นต่ำก็ย่อมเสียเปรียบในด้านบริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมยากที่รัฐบาลกลางจะนิ่งดูตาย ปล่อยให้ประชาชนบางส่วนของประเทศมีฐานะเสมือนเป็นประชาชนไม่เท่าเทียมกันกับภาคพื้นส่วนอื่น ๆ ทำให้รัฐบาลกลางต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวด้วย ตัวอย่างสำคัญในเรื่องนี้เห็นจะไม่มีตัวอย่างใดที่น่าสนใจยิ่งไปกว่าการทุ่มเทความสนใจของรัฐบาลกลางในด้านการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของที่อยู่อาศัย ตลอดจนไปถึงบริการเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เช่น เป็นหัวแรงสำคัญสนับสนุนการปรับปรุงให้ทุกบ้านมีห้องน้ำห้องส้วมที่ทันสมัย ถึงขนาดที่รัฐบาลเสนอให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปเงินกู้และในรูปบริการให้เปล่า เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น การลงทุนดังกล่าวนี้ต้องใช้เงินสูงมาก ยากที่ท้องถิ่นใดจะจัดสรรเงินมาดำเนินการได้ จึงเป็นภาระของรัฐบาลกลางที่จะต้องช่วยผลักดันโครงการทำนองนี้ให้เป็นผลจริงจังขึ้น ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาเขตมหานครลอนดอน (Greater London) ตามข้อเสนอใหม่ของรัฐบาลอังกฤษเมื่อปี 1967 เป็นต้น แม้แต่ในด้านการศึกษา โดยเฉพาะระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัย ซึ่งรัฐบาลกลางมอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองเป็นอันมาก ก็ได้รับอิทธิพลจากรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาจากระบบที่เป็นอยู่มาเป็นระบบที่เรียกว่า "Comprehensive School" เป็นต้น โดยแลกเปลี่ยนกับเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางจนกลายเป็นเรื่องชดเชยในแง่ของหลักการระหว่างหลักการเดิมที่ให้แยกประเภทโรงเรียนตามระดับสมองของเด็กมาใช้ระบบผสม คือ Comprehensive School แทน

การขยายตัวของเขตชุมชน (Urbanization) มีส่วนสำคัญไม่เพียงแต่ในด้านภาระเสนอสนองบริการต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาการเงินของท้องถิ่น แต่ยังเชื่อมโยงไปถึงปัญหาการอพยพไปยังแหล่งทำกินที่สะดวกกว่า มีรายได้ดีกว่า ซึ่งเมื่อรวมกันแล้ว ทำให้เกิดปัญหาะตปกครองของท้องถิ่นไม่ตรงต่อสภาพความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น เป็นผลทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงเขตเพื่อระดมทรัพยากรของตนมาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า การเปลี่ยนแปลงเขตที่สำคัญที่น่าสนใจได้แก่ การเปลี่ยนแปลงและขยายเขตโครงสร้างทางด้านการบริหารและการเมืองของมหานครลอนดอนใหม่ (Greater London Area) ซึ่งปัจจุบันมีอาณาเขตเป็นบริเวณกว้าง-

ขวางถึง 620 ตารางไมล์ และมีการเปลี่ยนแปลงเขตปกครองภายในของลอนดอนจากเดิมอย่างมาก ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการปกครองมหานครลอนดอน (The London Government Act, 1963) ซึ่งมีผลใช้บังคับสมบูรณ์เมื่อเดือนเมษายน 1965 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เขตมหานครลอนดอนในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 32 เบอเวอ (Boroughs) แยกเป็นเขตปกครองส่วนใน (Inner London Boroughs) 12 เขต และเขตลอนดอนส่วนนอก (Outer London Boroughs) 20 เขต อันนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองมหานครนี้ไปอย่างมาก¹

เพื่อสะดวกแก่การศึกษาปัญหาการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ขอเสนอการศึกษาออกเป็น 4 ตอนใหญ่ ตอนแรกเป็นข้อความทั่วไปเพื่อให้ทราบภูมิหลังเกี่ยวกับลักษณะการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ การแบ่งอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตอนที่สองเป็นเรื่องการรวมกิจกรรมบางอย่าง โดยเฉพาะกิจกรรมที่รัฐบาลจัดทำเอง กับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ตอนที่สามเป็นเรื่องกิจกรรมที่มอบให้ท้องถิ่นจัดทำในปัจจุบัน กับบทสรุป

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ

ประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นต่างก็มีลักษณะเฉพาะของตนแตกต่างกันออกไป ถ้าประเทศใดเป็นเอกราช และมุ่งเน้นรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง การปกครองท้องถิ่นก็มักจะมีฐานะเป็นรองในด้านความสำคัญ บางแห่งกล่าวได้ว่าเกือบจะหมดความสำคัญลงไป เพราะส่วนกลางได้ใช้อำนาจปกครองผ่านองค์การบริหารในเขตภูมิภาคต่าง ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับในกรณีของอังกฤษมีรูปการปกครองท้องถิ่นแบบที่ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรง ไม่มีองค์การบริหารในภูมิภาคเข้ามาคั่นระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคดังที่พบเห็นในประเทศต่าง ๆ ทางภาคพื้นยุโรปบางประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส เป็นต้น ทั้งนี้พอจะรวบรวมลักษณะบางประการของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้ ดังนี้

1. รัฐบาลกลางโดยรัฐสภาแห่งชาติเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดระเบียบเรื่องต่าง ๆ ใช้บังคับแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร โดยมอบให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบ

¹Central office of Information, *Local Government in Britain* (London: Her Majesty's Stationery office, 1966), pp. 9-11.

ผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นที่จะบริหารงาน บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ โดยสอดคล้องกับความต้องการ (needs) เฉพาะของท้องถิ่นหรือชุมชนต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกกฎหมายของตน (by-laws) ใช้บังคับ เพื่อให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย กฎหมายของท้องถิ่น ดังที่กล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นกฎข้อบังคับทางดำเนินการ (Administrative rules) อันเป็นขึ้น การวางรายละเอียดต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ เพื่อรักษาการณ์ให้เป็นไปตามแม่บทกฎหมายในเรื่อง นั้น ๆ เอง การปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายอนุญาตไว้ย่อมเป็นเหตุผลให้องค์การปกครอง ท้องถิ่นถูกศาลของรัฐบาลพิจารณาสั่งระงับการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ได้ รัฐบาลกลางจึง เป็นผู้วางกรอบหรือเค้าโครง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดภายในกรอบหรือเค้า โครงนั้น ๆ โดยสอดคล้องกับสภาวะของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

2. มีระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นอิสระแยกจากกัน เจ้าพนักงาน ส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำที่ได้รับแต่งตั้งและอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของสภาท้องถิ่น (Local councils) อย่างไรก็ดี ในบางกรณีอำนาจการแต่งตั้งดังกล่าว ก็ต้องสอดคล้องกับข้อบังคับของรัฐบาลกลางด้วย เช่น โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับ แต่งตั้งสำหรับตำแหน่งบางตำแหน่ง หรือกำหนดให้การแต่งตั้งนั้นมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับ อนุมัติจากรัฐบาลกลางแล้ว เช่น แพทย์ เป็นต้น

3. ลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมี ลักษณะเป็นความสัมพันธ์โดยตรง ไม่มีหน่วยงานใดคั่นกลางระหว่างสองฝ่าย องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นจะติดต่อขอความช่วยเหลือแนะนำ โดยตรงไปยังกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลาง รัฐบาลกลางในทำนองเดียวกันก็จะติดต่อโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ รวมทั้ง การจ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นโดยตรงด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังส่งผู้ตรวจบัญชีและผู้ตรวจการ ไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ได้โดยตรง ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะ เป็น "หุ้นส่วนภายในกรอบของเอกรัฐซึ่งให้ส่วนกลางมีอำนาจเหนือ แต่ก็มิใช่เหนือแบบเป็นเผด็จ การ และในขณะที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ ก็ให้ความสำคัญยอมรับนับถือการ ปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย"²

² Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok: Thammasat University Press, 1961), p. 39.

4. ประชาชนให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมาก สมาชิกของสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม (ในกรณีการเลือกสมาชิกอาวุโสที่เรียกว่า Aldermen) จากประชาชน มักจะถือกันว่าการเลือกตั้งเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นย่อมเป็นเครื่องวัดคะแนนนิยมของพรรคการเมืองที่มีอำนาจบริหารประเทศ โดยเฉพาะในกรณีเมืองใหญ่ ๆ เช่นมหานครลอนดอน แต่ถ้าเป็นเมืองขนาดเล็ก ๆ แล้ว การเมืองระบบพรรคมีบทบาทลดลง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ

ก. ขอบเขตกิจกรรมของพรรคการเมืองระดับชาติในด้านการปกครองท้องถิ่นไม่กว้างขวางเท่าที่คิดกันทั่ว ๆ ไป งานส่วนใหญ่ของท้องถิ่นเป็นเรื่องการดำเนินการต่าง ๆ การตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงไม่จำเป็นต้องอาศัยแนวนโยบายของพรรคการเมืองมาเป็นหลัก³

ข. การให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองไม่อาจแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้เพราะปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเงินที่จะนำมาใช้อำนวยบริการต่าง ๆ มากกว่า⁴

ค. การเมืองระบบพรรคควรใช้ในเมืองขนาดใหญ่ ๆ ที่มีกลุ่มชนต่าง ๆ กัน ซึ่งต้องการกลไกที่จะมาประสานประโยชน์ของแต่ละฝ่ายให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ แต่ในท้องถิ่นชนบททั่ว ๆ ไป ไม่มีปัญหายุ่งยากทำนองนี้ จึงยังไม่มีความต้องการในด้านการเมืองที่จะขจัดข้อพิพาทและการขัดแย้งต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเทศบาลแต่ละครั้งก็ยังใช้เป็นเครื่องวัดความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ได้ เพียงแต่ว่าในระดับท้องถิ่นนี้ เมื่อสมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาเต็มที่แล้ว ก็มักจะลืมพรรคการเมือง หันมามุ่งร่วมมือให้ความสนใจต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของท้องถิ่นของตนแทน ถ้าการเมืองระบบพรรคจะยังมีบทบาทสำคัญต่อไปภายหลังจากการเลือกตั้ง ก็มักจะเป็นกรณีเฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้กล่าวนี้ เมื่อใดที่สภาท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองในระดับชาติก็จะกลายเป็นข่าวต้นต้นเป็นที่สนใจของคนทั่วไป ดังเช่นกรณีสภาเทศบาลในเมืองลิเวอร์พูลประณามการบุกรุกอียิปต์

³ R.M. Jackson, *The Machinery of Local Government* (New York: St. Martin's Press, 1965), pp. 58-59.

⁴ *Ibid.*

ของเซอร์แอนโทนี่ คีเด็น เป็นต้น⁵ จึงมีโอกาสน้อยครั้งที่พรรคการเมืองจะถือโอกาสทำอัน
นี้สร้างประชามติสนับสนุน อนึ่งการเลือกตั้งเทศบาลมีส่วนช่วยให้พรรคการเมืองชักจูง
ความพร้อมพรักของตนเองอยู่เสมอ แต่การกระทำดังกล่าวนี้หาได้หมายความว่า ผลการเลือก
ตั้งนั้น ๆ จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามแนวการเมืองระบบพรรค
ไม่ เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว สมาชิกจากฝ่ายต่าง ๆ จะสนใจแต่การบริหารงานท้องถิ่นให้
เจริญก้าวหน้าโดยพร้อมเพรียงกันแต่เพียงอย่างเดียว

5. ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษส่งเสริมอิสรภาพของท้องถิ่น กล่าวคือ
ให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยขณะเดียวกันก็มีระบบควบคุม
จากส่วนกลางควบไปด้วย หน้าที่บางอย่างส่วนกลางก็ควบคุมตรวจตรา และกำนวยการให้
ท้องถิ่นปฏิบัติ แต่ให้อิสระที่จะปรับบริการต่าง ๆ ไม่ว่าที่รัฐบาลกลางอุดหนุนส่งเสริม หรือ
ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้ให้เองให้เข้ากับสภาวะความต้องการของแต่ละท้องถิ่น หลักการเลือกตั้งช่วยให้
ผู้เสียภาษีบำรุงท้องถิ่นและผู้รับบริการโดยตรงจากท้องถิ่นมีโอกาสควบคุมรัฐบาลท้องถิ่น
ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปในประเทศอังกฤษจึงส่งเสริมและอุดหนุน
การปกครองตนเอง (Self government) ทั้งยังเป็นสนามฝึกอบรมทางการเมืองอีกทาง
หนึ่งด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า การควบคุมตรวจตราการดำเนินงานของท้องถิ่นที่รัฐบาลกระทำ
ไปนั้น มุ่งส่งเสริมระบบการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่าที่จะส่งเสริม
การรวมอำนาจของส่วนกลาง ฉะนั้น ไม่ว่ารัฐบาลกลางจะกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน
สำหรับการอำนวยความสะดวกบางอย่าง หรือการปฏิบัติตามโครงการโดยผ่านองค์การบริหารส่วน
ท้องถิ่น รวมทั้งให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจตามความเหมาะสมก็ล้วนแต่ปฏิบัติไปในลักษณะ
ที่ให้ความสำคัญและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแต่เดิมการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจะมีลักษณะที่รัฐบาลกลาง
ให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินงานโดยอิสระตัดออกไปต่างหากจากส่วนกลางที่เรียกว่า Devolution
อันเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองออกไป ก็ปรากฏว่าในระยะต่อมาการขยายบริการก็ตี
การขยายเขตปกครองก็ตี และการที่ท้องถิ่นไม่มีกำลังเงินเพียงพอที่จะบริการต่าง ๆ ได้โดยมี

⁵ Ibid., p. 61.

มาตรฐานที่ดี มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลกลางต้องรวมบริการบางอย่างมาดำเนินการเอง ทั้งได้กล่าวมาในตอนต้นแล้ว และแม้ในส่วนที่มอบหมายให้ท้องถิ่นไปจัดทำก็ปรากฏว่าในด้านการบริการรัฐบาลกลางได้เข้าไปมีบทบาทควบคุมมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในทางการเมืองท้องถิ่นยังมีอำนาจปกครองตนเองอยู่มาก แต่ในขณะเดียวกันทางการบริหารท้องถิ่นคล้ายอำนาจไปไม่น้อย เพราะรัฐบาลกลางเข้ามามีส่วนร่วมในด้านควบคุมตรวจสอบมากขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบัน

การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (*Distribution of Power and Delegation of Authority*)

นอกจากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษดังกล่าวมาแล้ว สภาพการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษอีกประการหนึ่งที่ผู้อ่านควรจะได้ทราบก่อนที่จะก้าวไปถึงเรื่องการรวมอำนาจในการดำเนินกิจกรรมบางอย่าง ก็คือ สภาพของอำนาจของท้องถิ่นในการดำเนินงานต่าง ๆ ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงตามแนวโน้มของการรวมอำนาจในการดำเนินกิจกรรมบางอย่าง

สำหรับการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนั้น เป็นอำนาจโดยตรงของรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ควบคุมวางขอบเขตการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นโดยตลอด เคาน์ตี (County) อำเภอ (District) หรือตำบล (Parish) ย่อมมีอำนาจอำนาจบริการต่าง ๆ ได้ภายในขอบเขตอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายเท่านั้น⁶ แต่เดิมกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของอังกฤษแต่ละรูปโดยหลักการต่างก็มีอำนาจหน้าที่ของตนเป็นแบบเดียวกัน (Uniformity) ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยของแนวความคิดที่ให้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นรูปเดียวกันเหมือนกันหมด อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้ก็ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก กล่าวคือก่อนปี 1918 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมักจะมีได้กำหนดบังคับเป็นการทั่วไปให้ท้องถิ่นอำนาจบริการบางอย่าง ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะพิจารณาปรับปฏิบัติเฉพาะที่กระทำได้เท่านั้น (Adoptive) อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวนี้ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าหมดสมัยไปแล้ว เพราะรัฐสภากลับโน้มเอียงที่จะมอบหมายหน้าที่ต่าง ๆ ให้เป็นขององค์การบริหาร

⁶ Peter G. Richard, *Delegation in Local Government* (London: George Allen & Unwin, 1956), p. 13.

ส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทหรือระดับ เป็นกรณีการอำนวยความสะดวกที่ท้องถิ่นรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแล้วผู้รับมอบหมายหน้าที่ คือ ท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นก็จะถูกรัฐบาลกลางควบคุมมากยิ่งขึ้น⁷

นอกจากการมอบหน้าที่ให้เป็นของท้องถิ่นต่างกันไปตามระดับหรือประเภทของท้องถิ่นแล้วก็ยังมีการกำหนดมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับใดระดับหนึ่งโดยเฉพาะ อันได้แก่การตั้งคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารร่วม (Joint board or committees) โดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมบางอย่าง ในรูปคณะกรรมการ (joint board) มีฐานะเป็นอิสระ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แน่นอน และสามารถแม้แต่จะออกกฎหมายที่การเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกดังกล่าวด้วย ส่วนคณะกรรมการร่วม (joint committees) นั้นไม่มีอำนาจเต็มเหมือนแบบแรก คงมีอำนาจเพียงเท่าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมร่วมมือกัน จะใช้บริการของตนเล็กน้อยเพียงใดเท่านั้น การวินิจฉัยขอเขตที่จะร่วมมือกับคณะกรรมการดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การร่วมกันดำเนินงานไม่ว่าในรูปใดจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออำนวยความสะดวกบางอย่าง อันอาจไม่เหมาะสมที่จะให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวจัดทำเนิการเองทั้งหมด

นอกจากการแบ่งและมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการร่วมดังกล่าวมาแล้ว รัฐสภายังอาจออกกฎหมายอนุญาตให้ท้องถิ่นโอนงานระหว่างกันได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาต่อไป เหตุผลสำคัญที่กำหนดวิธีการดังกล่าวขึ้นมาก็เพื่อที่จะหาทางใช้กฎหมายที่รัฐบาลกลางเสนอผ่านออกมาให้สอดคล้องกับภาวะและความต้องการของท้องถิ่น แยกพิจารณาวิธีการดังกล่าวได้หลายวิธี คือ⁸

1. ในกรณีที่สภาท้องถิ่นระดับอำเภอ (district council) ไม่สามารถปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบของตนในการให้บริการสำคัญ ๆ ก็อาจถือว่าเป็นการบกพร่องไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวจึงอาจโอนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเหนือขึ้นไปปฏิบัติแทนได้ดังที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอาคารสงเคราะห์

⁷ Ibid., p. 14.

⁸ Ibid., pp. 14-15.

2. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจตัดสินใจโดยความสมัครใจของตน สละหน้าที่บางอย่างให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเหนือขึ้นไป สืบเนื่องมาจากขาดเงินที่จะจัดดำเนินการดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

3. ในกรณีที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองหรือเป็นการเพิ่มตามปกติ อำเภอที่มีพลเมืองหนาแน่นที่เรียกว่า Urban district ก็อาจเรียกร้องสิทธิขอมีส่วนร่วมเข้ารับผิดชอบในกิจการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจากสภาของเคาน์ตี (County council) อาทิ ขอดูแลถนนหนทางซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของเคาน์ตีมาเป็นของตนเอง เป็นต้น

4. รัฐสภา ซึ่งเป็นผู้มอบหมายความรับผิดชอบเบื้องต้นในการปฏิบัติหน้าที่บางประการให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ๆ ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างระดับกันจัดเสนาบริการบางอย่างนั้น ๆ ได้ในบางกรณี ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ อยู่เดิม จะต้องให้ความเห็นชอบแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ขอปฏิบัติหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นด้วย เช่น ถ้าสภาท้องถิ่นในระดับอำเภอ (district councils) ต้องการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง ซึ่งโดยหลักทั่วไปกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในระดับเคาน์ตี (County council) แล้ว ก็ย่อมจะกระทำได้ หากสภาท้องถิ่นในระดับเคาน์ตียินยอม ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายยินยอมให้กระทำได้ด้วย

5. การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นวิธิตัวไปเป็นเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation) อันเป็นวิธีการซึ่งใช้กันมากในระยะหลัง ๆ เพื่อให้เกิดความหยุ่นตัวปรับเข้ากับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและช่วยให้การจัดบริการต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ กระทำได้โดยสอดคล้องกับภาวะของท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย วิธีการดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเหนือขึ้นไป จะได้รับมอบหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยได้รับสิทธิให้ใช้ดุลยพินิจของตน เท่าที่จะตกลงมอบหมายกันได้ และอำนาจหน้าที่และดุลยพินิจดังกล่าวจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น

อนึ่ง การมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้แยกได้เป็น 3 ประเภทคือ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ภายใน (Internal delegation) การมอบอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจ

(Decentralisation) และการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะบางประการ (Joint authorities)⁹ สำหรับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ภายในแยกออกเป็น 2 แบบคือ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเอง กับ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าลงไป ในกรณีแรกได้แก่การที่สภาท้องถิ่นในระดับเคาน์ตี (County council) มอบหมายอำนาจหน้าที่บางประการของตน ให้คณะกรรมการของสภาฯ คณะอนุกรรมการ ประธานกรรมการ และหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีอำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป ทั้งนี้ มีเจตนาที่จะให้งานดำเนินไปโดยรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ส่วนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้กับองค์การฯ หรือสภาท้องถิ่นระดับรองลงไปนั้น เป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับสูงมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าลงไป เช่น สภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตีมอบหมายอำนาจหน้าที่บางอย่างให้แก่สภาท้องถิ่นระดับอำเภอ (District council) อันเป็นวิธีการรูปหนึ่งในการสร้างหลักประกันให้มีการพิจารณารักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นต่าง ๆ ในทำนองเดียวกับระบบปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งสหพันธ์จะต้องพิจารณาให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ต่าง ๆ ของมลรัฐนั้นเอง¹⁰

สำหรับการมอบอำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralisation) นั้น เป็นระบบวิธีการที่เคาน์ตีจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อให้มีความรับผิดชอบภายในวงเขตเพื่อดำเนินการบางอย่างโดยเฉพาะภายในเขตพื้นที่เขตใดในเคาน์ตีนั้น ๆ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวอาจมีเขตความรับผิดชอบครอบคลุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับอำเภอซึ่งอยู่ภายในเขตเคาน์ตีนั้นแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ประกอบด้วยอนุกรรมการซึ่งได้รับคัดเลือกและเสนอชื่อจากสภาท้องถิ่นระดับอำเภอ (District council)

ข้อแตกต่างระหว่างการมอบอำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralisation) กับ การมอบอำนาจภายใน (Internal delegation) ก็คือวิธีแรกจะต้องมีการตั้งหน่วย

⁹ *Ibid.*, pp. 16 - 19.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 16.

งานสาขาของเคาน์ตั้นใหม่ ได้แก่คณะอนุกรรมการ แล้วมอบให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ส่วนการมอบอำนาจหน้าที่ภายในเป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว

สำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ (Joint authorities) นั้น เป็นเรื่องความร่วมมือระหว่างสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตั้นกับสภาท้องถิ่นระดับอื่น ๆ ร่วมกันจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีหน้าที่ทางด้านบริหารและทางด้านให้คำปรึกษาแนะนำ ในกรณีที่มีความรับผิดชอบทางด้านบริหาร องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะเป็นสมาชิกจะต้องมีสถานะเสมอกัน อาทิสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตั้นอาจร่วมกับ County borough หรือสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตั้นอื่น ๆ ซึ่งมีฐานะเท่าหรือเสมอหน้ากัน เป็นต้น

6. การกระจายอำนาจอีกรูปหนึ่งก็คือ การมอบหน้าที่ให้แก่ตัวแทน (Agent) ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามที่ได้รับคำสั่งเท่านั้น อาทิในด้านการบริหารงานเกี่ยวกับทางหลวงในเขตเคาน์ตั้น เป็นต้น

เมื่อได้ทราบลักษณะการปกครองท้องถิ่น และสภาพของอำนาจของท้องถิ่นในการดำเนินงานต่าง ๆ ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ก็จะขอกล่าวต่อไปถึงการรวมอำนาจในกิจกรรมบางอย่างซึ่งทำให้ขอบเขตอำนาจเดิมของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

การรวมอำนาจในกิจกรรมบางอย่าง

นับแต่ปี 1930 เป็นต้นมา การบริหารงานท้องถิ่นมีแนวโน้มในทางลดปริมาณหน้าที่ต่าง ๆ ลงไปเป็นลำดับ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเผชิญกับภาระกิจที่ขยายขอบเขตความรับผิดชอบเกินกำลังความสามารถของตนที่มีมาแต่ก่อน เพื่อแก้ไขสภาวะการดังกล่าว จึงมีทางเลือกปฏิบัติได้ 2 ทางคือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเพื่อช่วยให้สามารถรับภาระความรับผิดชอบในการอำนวยบริการต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ดังในกรณีการออกพระราชบัญญัติการปกครองมหานครลอนดอน ค.ศ. 1963 (The London Government Act, 1963) ซึ่งมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ในปี 1965 ขยายขอบเขตมหานครลอนดอนออกไปทั่วทุกทิศ ทางเลือกอีกทางหนึ่งก็คือ โอนหน้าที่บาง

ประการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไปให้รัฐบาลกลางหรือหน่วยงาน หรือองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นระดับเหนือขึ้นไป ซึ่งมีกำลังทางการเงินสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบ ได้ การจั้รรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ปลาย สงครามโลกครั้งที่สอง และแน่นอนที่สุดว่าการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองและการบริหาร งานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับทั้งแรงสนับสนุนและแรงต้าน

เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเขตปกครอง หน้าที่และกิจกรรม ต่าง ๆ ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของท้องถิ่นเดิมก็คือ การขยายตัวของชุมชน ความ เจริญเติบโตทางด้านการคมนาคมและการขนส่ง การขาดแคลนเงินของท้องถิ่นและแนวความ คิดทางสังคมนิยมที่แพร่หลายออกไปมากยิ่งขึ้น การศึกษาในหัวข้อนี้จะศึกษาแต่เฉพาะกิจกรรม ที่รัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมและดำเนินการ กับพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับ ส่วนท้องถิ่นภายหลังการรวมอำนาจมาขึ้นกับรัฐบาลกลางด้วย

1. กิจกรรมที่รัฐจัดทำ กิจกรรมที่รัฐจัดทำได้เป็น 2 พวกใหญ่ๆคือ กิจกรรม ที่ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของเทศบาล (Municipal functions) กับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณ ูปการ (Public utilities)

กิจกรรมประเภทแรกประกอบด้วย การออกกระเบียบการใช้บริการถนน ทางหลวง โรงพยาบาล การช่วยเหลือสาธารณชน และประเมินและตีราคาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัด เก็บภาษีบำรุงท้องที่¹¹

ในด้านการใช้บริการถนนหลวงนั้น ได้มีพระราชบัญญัติการจราจรทางบก (The Road Traffic Act, 1930) โอนอำนาจองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไปเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงการขนส่งเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดำเนินการ โดยเฉพาะการออกใบอนุญาต ซึ่ง อยู่ภายใต้การอำนาจการของกระทรวงการขนส่ง มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงการ ขนส่งเป็นผู้ดำเนินการ ปกติจะมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งเสนอชื่อโดยสภาท้องถิ่น ได้รับแต่งตั้ง ให้เข้าร่วมในคณะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางด้วย ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีความรับผิดชอบ ต่อส่วนกลาง มิใช่ท้องถิ่นแต่ประการใด นอกจากการใช้บริการถนนหลวงแล้ว ในปี 1936 ก็ได้มีการโอนทางหลวง (Trunk roads) เข้าเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของกระทรวงการขนส่ง

¹¹William A. Robson, *Local Government in Crisis* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1966), pp. 13-16.

ทั้งนี้ เฉพาะในเขตการปกครองท้องถิ่นทุกแห่ง ยกเว้นในเขตเคาน์ตีเบอเร็อ (County borough) และเขตนครลอนดอน อย่างไรก็ตาม การโอนกิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนในปี 1964 กระทรวงการขนส่งมีทางหลวงอยู่ในความรับผิดชอบถึง 6,401 ไมล์ ในปัจจุบันกระทรวงการขนส่งมีอำนาจที่จะออกประกาศเส้นทางใด ๆ เข้าอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนได้เสมอ

นอกจากทางหลวงแล้ว ยังมีการโอนโรงพยาบาลซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของท้องถิ่น เข้าเป็นของรัฐ โดยผลจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ปี 1946 (The National Health Service Act, 1946) นับแต่ได้มีการออกใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การพยาบาลทั้งปวงตกเป็นของส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ดำเนินการโดยตลอด ทั้งนี้โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงพยาบาลประจำเขตภูมิภาค (Regional Hospital Boards) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งองค์การสาธารณสุขท้องถิ่นได้เสนอแนะ บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น และไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นพนักงานเทศบาล มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน และได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐบาลกลางอีกตำแหน่งด้วย คณะกรรมการประจำเขตภูมิภาคดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริหารของโรงพยาบาลในเขตภูมิภาคนั้น ๆ คณะกรรมการบริหารดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง และมีบุคคลที่มาจากท้องถิ่น ๆ ได้รับแต่งตั้งร่วมด้วยทำนองเดียวกับกรรมการประจำเขตภูมิภาคดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากกิจการสาธารณสุข ได้มีการโอนกิจการด้านสวัสดิการและแรงงานจากท้องถิ่นไปเป็นของส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการว่างงาน ปี ค.ศ. 1934 (The Unemployment Act, 1934) และพระราชบัญญัติประชาสงเคราะห์ ปี 1948 (The National Assistance Act, 1948) ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนผู้ขาดแคลน พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ลดเขตอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ระดับรองกล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่ตามแต่จะได้รับมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติประชาสงเคราะห์ ปี 1948 ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาสถานที่พำนักพักพิงให้แก่บุคคลยากจน ไร้ญาติขาดที่พึ่ง หรือเป็นบุคคลที่ประสบเคราะห์กรรม ไร้ที่พำนักพักพิงอันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์หรือเหตุฉุกเฉินใด ๆ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทเป็นมือรองของส่วนกลางในการ

อำนาจสวัสดิการต่าง ๆ ในปัจจุบันการสงเคราะห์ประชาชนนอกจากที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ
 ประชาสงเคราะห์ปี 1948 แล้ว ยังอาจได้รับบริการต่าง ๆ ตามนัยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
 สุขและการศึกษาด้วย ความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่เป็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในด้านนี้
 จึงมีขอบเขตและความสำคัญลดลงเป็นอันมาก ผิดกับสมัยก่อนเมื่อใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์
 คนยากจน (The Poor Law Act) ซึ่งให้บทบาทและความสำคัญแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
 เป็นอันมาก

ทางด้านการศึกษาท้องถิ่น ก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน กล่าวคือ แต่เดิม
 นี้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ (rate) อย่างไรก็ดีการ
 ที่รัฐบาลกลางของอังกฤษต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องให้การอุดหนุนทางการเงินแก่รัฐบาล
 กลางโดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ปี 1948 ได้เปลี่ยนหลักการใน
 เรื่องการประเมินราคาที่ดิน การประเมินภาษี และการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นของท้องถิ่น
 ตัดต่อกันมากกว่า 350 ปีแล้ว ไปเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง พระราชบัญญัติดังกล่าว
 นี้ได้เสนอเงินอุดหนุนสมทบของรัฐบาลกลางเพิ่มเติมเงินส่วนที่ขาดไปของท้องถิ่น ที่เรียกว่า
 "Exchequer Equalisation Grant" ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ประเมินราคาที่ดินที่จะใช้
 เป็นฐานเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (Rateable value) เฉลี่ยเป็นรายหัวทั่วประเทศนำมาเปรียบเทียบกับ
 ของท้องถิ่น ถ้าของท้องถิ่นต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศ กระทรวงการคลังก็จะเป็นผู้จ่าย
 ส่วนที่ขาดนั้นเอง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ "...กระทรวงการคลังตามความเป็นจริงจึงกลายเป็นผู้ชำระ
 ภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตามส่วนมูลค่าที่คิดจะจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่ขาดไป
 โดยเทียบอัตราเป็นรายเฉลี่ยบุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ เปรียบเทียบกับอัตราเฉลี่ยทั้งประเทศ"¹² มาใช้ ก็
 คงมีเบ้าหน้ ๆ กัน ซึ่งไม่ว่ามายและหลักการเหมือจะเป็นรูปเดิมหรือรูปที่ปรับปรุงแล้ว ก็
 คงต้องการระบบการประเมินราคาที่ดิน และการประเมินภาษีบำรุงท้องที่แบบเดียวกันทั้งประ
 เทศ อันมีผลทำให้อำนาจในการประเมินราคาที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่โอนมาเป็นของรัฐบาล
 กลาง คือ กระทรวงการคลังแทน

¹² Ibid., p. 17.

จากที่กล่าวมานี้จึงเห็นได้ว่า หน้าที่ของท้องถิ่นในกิจกรรมต่าง ๆ ค่อยโอนหลุดพ้นจากความรับผิดชอบของท้องถิ่นมาเป็นของรัฐบาลกลางโดยลำดับ และหากเราจะพิจารณาแต่ละเรื่องแยกออกต่างหากก็ย่อมจะรู้สึกเห็นชอบกับวิธีการที่กำหนดขึ้นตามสภาพการนี้ และความจำเป็นที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แต่ถ้าจะพิจารณารวมทั้งหมดแล้ว ก็คงจะเกิดความรู้สึกไปในทำนองไม่เห็นชอบ ด้วยเกรงไปว่า การโอนอำนาจดังกล่าวจะทำให้โครงสร้างและประสิทธิภาพปกครองท้องถิ่นเดิมของอังกฤษไปในที่สุด ซึ่งในประการหลังนี้เป็นความรู้สึกของบรรดาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในอังกฤษไม่น้อย

สำหรับกิจกรรมที่รัฐจัดทำประเภทที่สอง อันได้แก่ บริการสาธารณูปการ (Public utilities) นั้น ประกอบด้วยกิจการขนส่งผู้โดยสารทางบก การประปา การไฟฟ้าและแก๊ส¹³

สำหรับกิจการขนส่งผู้โดยสารทางบกนั้น เดิมทีเป็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดและดำเนินการได้เองเป็นจำนวนไม่น้อย จนได้มีการตราพระราชบัญญัติการขนส่ง ปี 1947 ออกมาใช้บังคับโอนกิจการขนส่งทางบกทั้งหมด รวมทั้งบริการขนส่งคนโดยสารทางบกเข้าเป็นของรัฐ โดยมีคณะกรรมการขนส่งของอังกฤษ (The British Transport Commission) ปฏิบัติงานเป็นหน่วยประสานงานกลางกับองค์การอื่น ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ แม้ว่าในปี 1953 จะมีการออกพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกมาแก้ไขกฎหมายฉบับเดิมให้เอกชนดำเนินการเช่นเดิมได้อีก ก็ไม่ทำให้สถานการณ์คลี่คลายไปในทางส่งเสริมให้ท้องถิ่นกลับมาดำเนินการบริการดังกล่าวเหมือนแต่ก่อน กล่าวคือ หากจะปล่อยให้บริการดังกล่าวดำเนินการไปเพื่อหวังผลกำไรอย่างเดียวแล้วก็ให้โอนมาเป็นของรัฐเสียดีกว่า ข้อโต้แย้งทำนองนี้จึงไม่ช่วยเสริมฐานะของเอกชนผู้ประกอบกิจการขนส่งทางบกดังกล่าวมากนัก แนวความคิดดังกล่าวกระจายออกไปทั้งด้านรถยนต์โดยสาร รถไฟ และบริการด้านท่าเรืออีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการประปานั้น ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังคงดำเนินการเองกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ ที่เหลือดำเนินการโดยเอกชน อย่างไรก็ตาม พรบ.การประปา ประกาศเจตน์จำนงของตนในการเลือกตั้ง ปี 1964 แสดงความมุ่งมั่นที่จะโอนกิจการประปาทั้งหมดให้รัฐบาลกลางดำเนินการเสียเองโดยจะมอบให้กระทรวงที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ (Ministry of Land and Natural Resources) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ราย

¹³ *Ibid.*, pp. 19-24.

ละเอียดต่างๆ ในเรื่องยังไม่ได้เป็นที่ทราบแน่ชัด แต่หากมีการโอนกิจการประจำเป็นของรัฐแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสูญเสียหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของตนเองอย่างมีต้องสงสัย

สำหรับกิจการไฟฟ้านั้น เดิมประมาณ 2 ใน 3 เป็นบริการที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดและดำเนินการ ที่เหลือเป็นของเอกชน จนประมาณปี 1957 จึงได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าแห่งชาติ (The Electricity Council) รับผิดชอบในการดำเนินงานทางด้านการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าทั่วประเทศ โดยมีตัวแทนของส่วนกลางในรูปคณะกรรมการการไฟฟ้าเขต (Area Electricity Board) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการพลังงาน คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีบุคคลที่มีถิ่นฐานอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น วงการอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การเงิน การบริหาร และสหบาลกรรมการ ร่วมเป็นกรรมการด้วย

ในกิจการเกี่ยวกับแก๊สนั้น ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก๊สปี 1948 โอนกิจการแก๊สทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลางโดยการจัดตั้งคณะกรรมการแก๊ส (The Gas Board) ควบคุมประสานงานของคณะกรรมการแก๊สประจำเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศรวม 12 เขต ทั้งนี้โดยมิได้มีการชดเชยค่าเสียหายใด ๆ แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ เลย การโอนกิจการดังกล่าวนี้ได้มีปฏิกิริยาจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มาก เพราะเกิดความรู้สึกกันว่า แม้จะมีการโอนกิจการแก๊สเป็นของรัฐ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องรวมอำนาจการบริหารงานไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว อาจมอบหมายให้ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นรัฐบาลรองจากระดับชาติรับผิดชอบดำเนินการ เพราะมีความสามารถในท้องถิ่นที่พออยู่แล้ว¹⁴

กล่าวโดยสรุป แนวโน้มในค้ำนรวมอำนาจการเสนอบริการต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลางเป็นผลจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคนิคและแนวความคิดทางการเมืองซึ่งมีอิทธิพลจากฝ่ายสังคมนิยมปะปนอยู่เป็นอันมาก ประกอบกับการลงทุนกิจการบางอย่างต้องใช้ทุนมาก และต้องขยายขอบเขตปฏิบัติการให้สอดคล้องต้องกันอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนงานขยายอาณาเขตการเสนอและสนองบริการต่างๆ เลยเขตปกครอง

¹⁴ *Ibid.*, p. 24.

ท้องถิ่นแต่เดิมออกไป ด้วยหวังว่าวิธีการดังกล่าวจะเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับการต่าง ๆ คี ยี่ง ๆ ขึ้น และให้สามารถบริการประชาชนได้เต็มที่ตามปริมาณความต้องการที่ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว ในลักษณะเช่นนี้ก็คิดกันว่ารัฐบาลกลางย่อมอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้วางแผนดำเนินการและประสานงานได้ดีที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นธรรมดาที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนและคัดค้านแนวโน้มในทางรวมอำนาจของรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น

นอกจากการโอนกิจการต่าง ๆ มาอยู่ในความควบคุมและอำนาจการของรัฐบาลกลางแล้ว การให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นก็ส่งเสริมให้ส่วนกลางมีอำนาจเพิ่มขึ้น โดยหลักการรัฐบาลกลางจะกำหนดมาตรฐานกิจกรรมต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นดำเนินการ หากท้องถิ่นไม่อาจรักษามาตรฐานที่เหมาะสมได้ก็จะต้องตัดเงินอุดหนุน วิธีการดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ปี 1958 ซึ่งกำหนดเงินอุดหนุนประเภททั่วไป (General Grant) ขึ้น ท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าวมาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการให้บริการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น อาทิ ในด้านการศึกษา ในด้านการอำนวยความสะดวกสาธารณสุขของท้องถิ่น (Local Health Service) การวางผังเมือง การอำนวยความสะดวกตามพระราชบัญญัติเยาวชน (Children Act) รวมทั้งบริการทางด้านความปลอดภัยบนท้องถนน การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรบนถนน การจัดที่พักพิงตามพระราชบัญญัติประชาสงเคราะห์แห่งชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนประเภทอื่น เงินอุดหนุนประเภททั่วไปก็ยังให้โอกาสท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจของตนในการให้บริการตามขอบเขตและมาตรฐานที่เหมาะสมตามสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น แต่ก็หาได้ทำให้หลุดพ้นไปจากหลักความจริงที่ว่ายิ่งท้องถิ่นพึ่งพาความช่วยเหลืออุดหนุนทางการเงินจากส่วนกลางมากเพียงใด ส่วนกลางก็ย่อมอยู่ในฐานะที่จะควบคุมท้องถิ่นมากขึ้น และทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารงานของตนลดน้อยถอยลงไปตามส่วนด้วย ในกรณีของอังกฤษจากการวางตัวเลขข้างล่าง ย่อมชี้ให้เห็นแนวโน้มที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพาส่วนกลางในด้านการเงินมากขึ้นโดยลำดับ

ตารางแสดงรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

หน่วย : ล้านปอนด์

ปี	ภาษีบำรุงท้องที่	เปอร์เซ็นต์ ภาษีบำรุงท้องที่	เงินอุดหนุน	เปอร์เซ็นต์ เงินอุดหนุน	เปอร์เซ็นต์ รายได้ทางอื่น
1933 - 1934	148.6	33.3	121.6	27.2	39.5
1947 - 1948	283.3	29.4	269.7	28.0	42.6
1953 - 1954	392.5	33.4	414.2	35.2	31.4
1959 - 1960	649.9	33.3	705.6	36.2	30.5
1962 - 1963	831.3	33.4	907.0	36.4	30.2
1963 - 1964	932.1	33.3	1,022.4	36.9	29.8

ที่มา : จาก Local Government Financial Statistics, 1962-1963 ตารางที่ 10 และการประเมินรายได้ในระยะถัดมา อ้างใน William A. Robson, *Local Government In Crisis*, (London: George Allen & Unwin Ltd. 1966), p. 54.

2. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นอังกฤษคือ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์โดยตรงไม่มีหน่วยงานกลางระหว่างสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันนอกจากหน่วยให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแล้ว ก็ยังมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีสำนักงานปฏิบัติการอยู่ประจำเขตภูมิภาคต่าง ๆ อาทิ การไฟฟ้าแห่งชาติก็มีการแบ่งเขตปฏิบัติการของตนออกเป็น 12 เขต แต่ละเขตก็มีสำนักงานคอยควบคุมการบริหารงานของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การโอนกิจการบางอย่างมาเป็นของรัฐก็ดี หรือโอนกิจการบางอย่างมาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้นก็ดี มีส่วนทำให้เกิดความจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องมีตัวแทนของตนประจำบริหารงานอยู่ตามเขตต่าง ๆ อีกประการหนึ่งในทางหลักการก็ยังคงถือว่าแม้การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญและจำเป็นต่อชีวิตการเมืองของประเทศ ก็หาได้ทำให้เกิดมองเห็นไปว่าการปกครองท้องถิ่นควรจะเป็นอิสระโดยเด็ดขาด เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็ย่อมหมายความว่าท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐมิได้เป็นการปกครองท้องถิ่นอีกต่อไป ปัญหาในปัจจุบันจึงอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะ

ให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ โดยในขณะเดียวกันก็มีอิสระพอสมควร หรือมีเสี่ยงที่คงพอจะทำให้ส่วนกลางต้องหันมาให้ความสนใจ โดยนัยดังกล่าวนี้ การปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองของประเทศ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาดังกล่าวนั้น จำต้องพิจารณารูปแบบและลักษณะการปกครองในระดับชาติประกอบกับวิวัฒนาการการปกครองของแต่ละประเทศประกอบด้วย ในกรณีของประเทศอังกฤษการต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาได้ยุติลงด้วยรูปการปกครองแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงบริหารประเทศตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งร่วมกันบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา โดยเหตุดังกล่าวนี้ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางของอังกฤษจึงขึ้นอยู่กับรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้ตรากฎหมายออกใช้บังคับ รัฐบาลกลางโดยนัยดังกล่าวนี้จึงมีอำนาจควบคุมให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพ และเพื่อสร้างหลักประกันให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปฏิบัติโดยสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ จนเป็นหลักที่ยอมรับกันแล้วว่าฝ่ายบริหารในส่วนกลางย่อมมีอำนาจควบคุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ¹⁵

นอกเหนือไปจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ยังอาจถูกควบคุมโดยทางศาลซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของบทความเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามใคร่ขอชี้ว่า การควบคุมโดยทางศาลก็มีส่วนสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ กล่าวคือการกระทำใด ๆ ของท้องถิ่นอาจเป็นกรณีที่ศาลจะต้องชี้ขาดตัดสินว่าเป็นการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ของตน การตัดสินชี้ขาดแต่ละครั้งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้เสมอ

นอกจากการควบคุมโดยทางศาลแล้ว ท้องถิ่นก็ยังมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางผ่านทาง การควบคุมทางด้านการบริหาร (administrative control) ซึ่งปกติกระทำได้หลายรูป อาทิ เช่น

1. การควบคุมทางการเงิน (financial control) เป็นมาตรการสำคัญที่ส่วนกลางใช้ควบคุมท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้โดยมีมาตรฐานถึงขนาดที่กำหนดไว้ หากท้องถิ่นไม่อาจปฏิบัติตามได้ ส่วนกลางก็จะใช้วิธีตัดเงินอุดหนุน (grant) รูปต่าง ๆ เสีย
2. การออกกฎหมายอนุวัตตามความในพระราชบัญญัติ ที่เรียกว่า subordinate legislation พอจะเทียบเคียงของไทยได้ว่า พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง กฎหมายรอง

¹⁵ Jackson, *op. cit.*, pp. 235—239.

เหล่านี้ออกมาโดยอาศัยอำนาจที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนดให้ และเป็นมาตรการที่ส่วนกลางใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมทางด้านบริหารที่สำคัญรูปหนึ่ง

3. การควบคุมการจัดรูปงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางอาจบังคับให้ท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันอำนวยความสะดวกบางอย่าง หรืออาจบังคับให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับรองลงมาก็ได้ นอกจากนี้ยังอาจกำหนดให้การแต่งตั้งกรรมการของสภาท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อน การตั้งกรรมการการศึกษาอาจบังคับให้แต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับการศึกษาร่วมด้วย แต่มิได้หมายความว่าส่วนกลางจะเข้าไปควบคุมว่าจะต้องตั้งใคร เพียงแต่กำหนดกรอบหรือเค้าโครงให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเท่านั้น

4. การควบคุมทางด้านเทศบาลของท้องถิ่น อาทิ การแต่งตั้งหรือถอดถอนพนักงานส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่ง เช่น ปลัดเทศบาล แพทย์ เป็นต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่ง

5. การควบคุมให้ท้องถิ่นเสนอโครงการปฏิบัติงาน เพื่อขอรับความเห็นชอบ ได้มีการกำหนดให้ท้องถิ่นจัดเตรียมโครงการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมแก่สภาพการณ์ของตน และเสนอขอความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดและดำเนินการให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังนั้น กิจการใดๆ ก็ตามที่มีลักษณะทางเทคนิค หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิชาการแล้ว ส่วนกลางก็จะเข้ามาควบคุมในด้านมาตรฐานของบริการที่เสนอต่อประชาชนเสมอ โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและการสาธารณสุข เป็นต้น

6. การควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของท้องถิ่น โดยเฉพาะถ้าเป็นกรณีที่ส่วนกลางจำเป็นต้องให้ความเห็นชอบ ยืนยันคำสั่ง เป็นต้น ปกติใช้วิธีแต่งตั้งผู้ตรวจราชการ (inspectors) ให้มีหน้าที่ตรวจตราดูแล และแนะนำส่วนกลางโดยเฉพาะในด้านการศึกษา ดำรวจ และกิจการของหน่วยดับเพลิง ผู้ตรวจราชการเหล่านี้ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีประสบการณ์ และมีความสามารถเด่นในหน้าที่ได้รับแต่งตั้งให้ดูแลควบคุม อภิปรายตรวจราชการการศึกษา หรือตรวจราชการทางด้านตำรวจ เป็นต้น

7. กำหนดให้มีการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในส่วนกลาง (อาทิ

รัฐมนตรีมหาดไทย รัฐมนตรีสาธารณสุข และรัฐมนตรีศึกษาธิการ ตามลำดับกรณี) โดย เฉพาะถ้าเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของพลเมืองแล้ว ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องอุทธรณ์ ต่อรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เพื่อจัดให้มีการพิจารณาเรื่องอย่างยุติธรรม

สำหรับในกรณีการโอนอำนาจหน้าที่ในการเสนอบริการบางอย่างให้แก่ส่วนกลาง หรือโอนกิจการบางประเภทมาให้รัฐบาลกลางดำเนินการเองคงได้กล่าวมาแล้ว ย่อมแน่นอน ว่ามีผลทำให้ความสัมพันธ์ของส่วนกลางกับท้องถิ่นเปลี่ยนไป อย่างไรก็ดี ได้มีการกำหนด มาตรการเพื่อช่วยให้ส่วนกลางดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับภาวะ และความคิดเห็นของ ประชาชนในท้องถิ่นในรูปกรรมการผสมประจำเขตภูมิภาค เช่น ในเรื่องการไฟฟ้า หรือการ สาธารณสุข เป็นต้น กำหนดให้กรรมการประจำเขตภูมิภาคได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง แต่ให้ กรรมการดังกล่าวมีบุคคลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือเป็นบุคคลที่ทราบเรื่อง รวเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นอย่างดี ร่วมเป็นกรรมการด้วยซึ่งโดยทั่วไปให้สภาท้องถิ่นใน เขตนั้น ๆ เป็นผู้เสนอชื่อ โดยวิธีเช่นนี้ กรรมการดังกล่าวก็จะทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยง ระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประเทศกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น วิธีการเช่นนี้ใน ปัจจุบันใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสำหรับกิจการที่โอนมาดำเนินการในส่วนกลาง คง ได้เสนอมาแล้วในตอนต้น นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นตามปกติ ยังมีข้อสงสัยอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ แม้โดยหลักการจะได้มีการโอนอำนาจหน้าที่บาง อย่างมาให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเสนอประชาชนเสียเอง ในทางปฏิบัติก็มีไม่น้อยที่ให้ท้องถิ่น มีส่วนร่วมทางด้านการบริการ ซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไป

กิจกรรมที่มอบให้ท้องถิ่นจัดทำ

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลกลางของอังกฤษ จะเข้าอำนวยความสะดวกบางอย่างซึ่งแต่เดิม ถือว่าเป็นของท้องถิ่น ก็หาได้ทำให้บทบาทของท้องถิ่นหมดความสำคัญลงไปไม่ องค์การ บริหารส่วนท้องถิ่นยังคงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกบางอย่าง อาทิ

1. การสาธารณสุข ท้องถิ่นยังคงดำเนินการบางอย่าง โดยได้รับความช่วยเหลือ ทางด้านการเงินจากส่วนกลาง อาทิ การอนามัย การจัดสถานอาบน้ำสาธารณะ สวัสดิการ เด็ก สถานอนามัย (clinics and treatment centres) เป็นต้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติการ สาธารณสุขปี 1946 ยังกำหนดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่รับผิดชอบรองลงไปภายในเขตเคาน์ตี

เดียวกัน ปฏิบัติงานทางด้านสาธารณสุขและอนามัย อาทิ ในด้านการคุ้มครอง การดูแล
มารดาและเด็ก เป็นต้น¹⁶

2. อาคารสงเคราะห์ การวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง และการจัดให้มี
สวนสาธารณะ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังมีความรับผิดชอบในด้านภาวะความเป็นอยู่ของ
ราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารที่พักอาศัย การกำจัดแหล่งเสื่อมโทรม การควบคุมการก่อสร้าง
การวางผังเมือง และการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์ที่ถูกต้องลักษณะ จึงเป็นภาระของท้องถิ่นใน
การดูแลปกครองให้ดำเนินไปโดยเหมาะสมรวมทั้งการจัดให้มีที่พักผ่อนหย่อนใจ และสวน
สาธารณะตามสมควร

อนึ่ง ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการวางผังเมืองปี 1947 (The Town and Country
Planning Act, 1947) ได้บัญญัติให้ส่วนกลางออกกระเบียบให้เคาน์ตี หรือเบอร์โรว์ (Borough)
มอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไป
เช่น ให้แก่ สภาท้องถิ่นระดับอำเภอ (district council)¹⁷ เป็นต้น

3. การศึกษา ท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตีและเคาน์ตีเบอร์โรว์ (County
Borough) ยังมีบทบาทในด้านการศึกษา ภายใต้การควบคุมตรวจตราของส่วนกลาง อันได้
แก่กระทรวงศึกษาธิการ

4. การประชาสงเคราะห์ การประชาสงเคราะห์ในปัจจุบันถือเป็นความรับผิดชอบ
ของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ดี มีการกำหนดให้ท้องถิ่นอำนาจบริการร่วมด้วยในบางอย่าง เช่น
การจัดให้มีสถานสงเคราะห์บุคคลบางประเภท อาทิ ผู้พิการ เป็นต้น¹⁸ ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมี
บทบาทจำกัดลงมากตั้งกล่าวมาแล้วในตอนต้น

5. ทางหลวงและสะพาน การบูรณะรักษาทางหลวงและสะพาน ถือเป็นความรับ
ผิดชอบของท้องถิ่นโดยเฉพาะเคาน์ตีและเคาน์ตีเบอร์โรว์ ทั้งนี้บทกฎหมายกำหนดให้ท้อง
ถิ่นทั้งสองประเภทมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบในด้านบำรุง
รักษาทางลคเหล่านั้นลงไปอีกด้วย¹⁹

¹⁶ J.R. Sampson, *Delegation of Services Within Counties* (London: George Allen & Unwin
Ltd., 1966), pp. 23-24.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 66-67.

¹⁸ Robson, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁹ Sampson, *op. cit.*, pp. 119-144.

6. การสำรวจ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้มีอำนาจเด็ดขาดในด้านการบริหารงานสำรวจ โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบในด้านการสำรวจเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของเขาวนตักกับรัฐบาลกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ยกเว้นในเขตนครลอนดอน การสำรวจอยู่ในความควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

7. หน้าที่เบ็ดเตล็ด อาทิ การจัดให้มีห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ การควบคุมและจดทะเบียนสถานมหรสพ บ้านเยาวชน การทะเบียน

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ทางด้านการป้องกันสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน (civil defense) โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการในเรื่องนี้โดยลำพัง หรือร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น โดยถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นตัวแทน (agent) ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของรัฐบาลกลาง

สรุป

ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า สภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งอาจกระทำได้ 2 รูป คือ การเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นหรือการโอนอำนาจบางอย่างไปให้องค์การบริหารที่มีความสามารถทางการเงิน และเทคนิคเหนือกว่า ดำเนินการแทน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนให้มีคุณภาพที่เชื่อถือได้ อังกฤษได้ดำเนินการเรื่องทั้ง 2 รูป บทความเรื่องนี้ศึกษาแต่เฉพาะการโอนหน้าที่มาพิจารณาเพียงประการเดียว อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ก็ยังดำเนินการอยู่ อาทิ การรวมเขตปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดไม่เหมาะสมแก่สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันเข้ามาเป็นเขตปกครองเดียวกัน หรือการปรับปรุงการปกครองมหานครลอนดอนเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดเสนอให้ปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่นการปรับปรุงระบบกรรมการของสภาท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจวินิจฉัยและสั่งการให้แก่ประธานกรรมการของสภาท้องถิ่น การเปลี่ยนฐานะของนายกเทศมนตรีให้มีบทบาท และอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม การปรับปรุงด้านสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะให้ยกเลิกลูกสมาชิกอาวุโส (aldermen) การ

ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น โดยเฉพาะให้ส่วนกลางพิจารณาถอนตัวจากการควบคุมรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อแก้ไขมิให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้แนวโน้มในทำนองดังกล่าวตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา²⁰ เหล่านี้เป็นปัญหาท้าทายความคึกคักอ่านของรัฐบาลและประชาชนอังกฤษในปัจจุบัน เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวความคิดที่จะให้มีการปรับปรุงระบบการปกครองในทางต่าง ๆ เป็นเรื่องสำคัญที่กำลังอยู่ในความสนใจ และศึกษาของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งกาลเวลาเท่านั้นที่จะสามารถให้คำตอบได้ว่า อังกฤษจะเป็นชาติจารีตนิยมตลอดกาล หรือจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย

²⁰ Bernard Crick, (ed.), *Essays on Reform 1967* (London: Oxford University Press, 1967), pp. 101–119.