

บทที่ 9

สหรัฐอเมริกา

9.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 9.1 ประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครอง¹

	จำนวน
รัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government)	1
รัฐบาลมลรัฐ (State Government)	50
รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)	
- เคาน์ตี (County)	3,034
- มิวนิซิพอล (Municipal)	19,431
- ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)	16,506
- เขตพิเศษ (Special District)	35,356
- เขตโรงเรียน (School District)	13,522
รวมจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น	87,849
รวมจำนวนหน่วยการปกครองทั้งสิ้น	87,900

9.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ 50 มลรัฐ มีประชากรเมื่อ ค.ศ.2000 ราว 281,421,906 คน แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างภายนอกเป็นสามส่วน (Three – tier system) คือ การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) , การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)²

9.1.1.1 การปกครองส่วนกลาง (Federal Government)

มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วทั้งประเทศ ถือเป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสองสภาได้แก่สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ สุดท้ายคือศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี

9.1.1.2 การปกครองในระดับมลรัฐ (State Government)

แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง หรือ ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

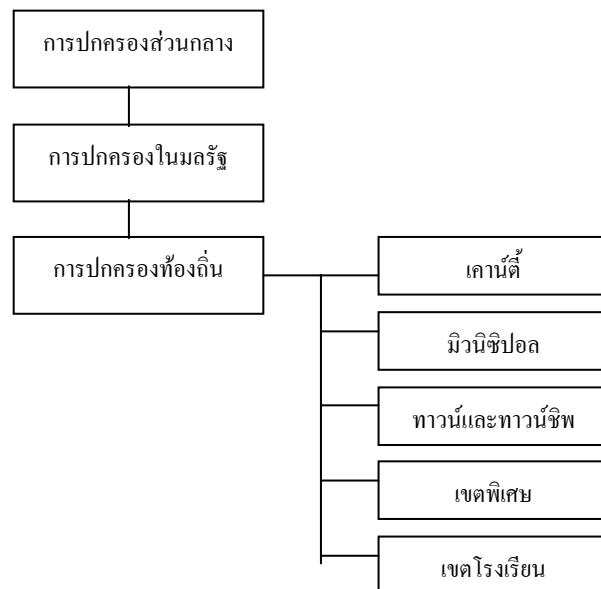
9.1.1.3 การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

เป็นหน่วยการปกครองในระดับต่ำสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระบบของอเมริกาเป็นการผสมกันของรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ³ กฎหมายต่างๆ ที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ⁴ หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งซีตี (City) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ เป็นผู้กำหนด รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น⁵ แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน มลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับรองสถานภาพเท่านั้น ข้อเสนอจากเอกสารจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของอเมริกามักจะอ้างถึงคำกล่าวของอเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ชาวฝรั่งเศสที่เขียนหนังสือชื่อประชาธิปไตยในอเมริกา เป็นหนังสือที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในการอธิบายการเมืองการปกครองของอเมริกา ต็อกเกอะวิลล์ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบ รัฐบาลท้องถิ่น

ของอเมริกาสะท้อนถึงความปรารถนาของชาวอเมริกันที่จะมีอำนาจธิปไตยของปวงชน เมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่นและเมื่อชุมชนท้องถิ่นหลายๆชุมชนรวมตัวกันก็นำไปสู่การก่อตั้งรัฐและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศในที่สุด คำกล่าวของต็อกเกอะวิลส์ประการหนึ่งที่ว่ารัฐบาลระดับท้องถิ่นนั้นมิได้ถูกจัดตั้งโดยผู้มีอำนาจระดับสูง เช่น รัฐบาลระดับมลรัฐหรือระดับสหพันธ์ แต่ประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเอง คำกล่าวนี้แม้จะสุดโต่งเกินไปในสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่ก็สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในอเมริกาได้เป็นอย่างดี⁶

เราสามารถจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในอเมริกาจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General – Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ก็ได้แก่ เคาน์ตี, มิวนิซิพอล, ทาวน์และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose)⁷ ได้แก่ เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่างๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำ ก็มีหน้าที่จัดหา น้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น

แผนภาพที่ 9.1 การจัดโครงสร้างหรือจัดชั้นในการปกครองของสหรัฐอเมริกา



9.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

9.1.2.1 เคาน์ตี (County)

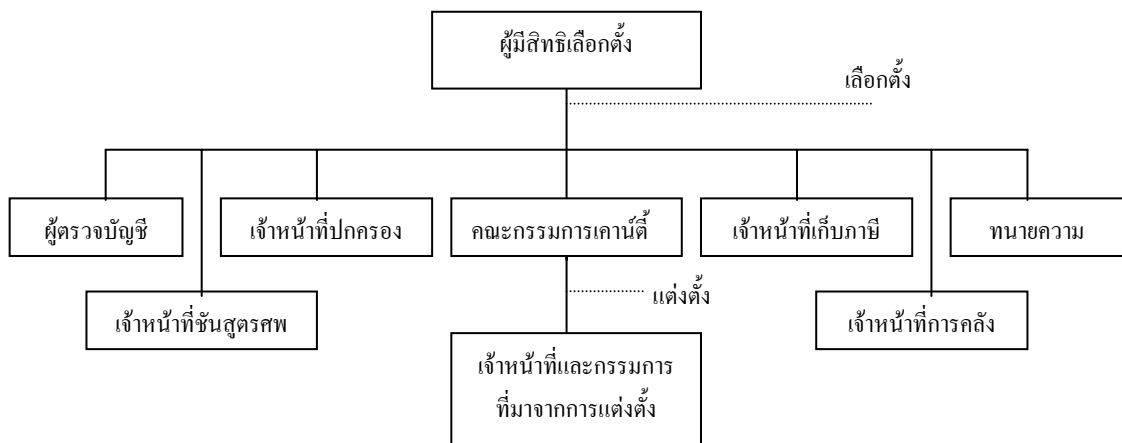
ทุกมลรัฐยกเว้นคอนเนคติกัต และโรดไอแลนด์จะมีเคาน์ตี แต่ในหลายเขื่อนำเรียกรวมว่า แพริช (Parishes) และในอลาสก้าจะเรียกว่าเบอร์รอ (Borough) เคาน์ตีถูกสร้างขึ้นหรือริเริ่มให้มีโดยมลรัฐ เพื่อเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ กล่าวคือเป็นแขนขาของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นเคาน์ตีจึงไม่ใช่ บริษัทเทศบาล (Municipal Corporation) กล่าวคือ ไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองสาธารณะที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชน⁹ และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ (General Purpose) เคาน์ตีมักจะครอบคลุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กว้างขวาง และขนาดของพื้นที่ของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่จำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตีก็มีความแตกต่างกันอย่างมากเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเคาน์ตีที่มีประชากรน้อยที่สุดคือเคาน์ตีเลิฟวิง (Loving county) ในรัฐเท็กซัส มีประชากรเพียง 67 คน ถัดมาคือเคาน์ตีคาลาวาว (Kalawao county) ในรัฐฮาวายมีประชากร 147 คน ในทางตรงข้ามเคาน์ตีลอส เองเจลีส (Los Angeles county) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 9,519,338 คน รองลงมาคือเคาน์ตีคูก (Cook county) ในรัฐอิลลินอยส์มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 5,376,741 คน จะเห็นว่าในเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมากในเรื่องของจำนวนประชากร เพราะกฎหมายของมลรัฐโดยทั่วไปจึงจำแนกประเภทของเคาน์ตีออกตามขนาดของประชากร เคาน์ตีที่มีจำนวนประชากรแตกต่างกันเช่นเคาน์ตีในเขตเมือง เขตชานเมืองและเขตชนบทอาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่โดยหลักแล้วหน้าที่ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง โดยในระยะหลังเคาน์ตีได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสถานะแวดล้อม เป็นต้น

แม้เคาน์ตีต่างๆ จะมีการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย แต่ก็สามารถกล่าวโดยกว้างๆ ได้ดังนี้¹⁰ มีการเรียกชื่อขององค์กรที่แตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเคาน์ตี (County Commissioner), คณะผู้บริหารเคาน์ตี (County Board), (Board of Supervisor) หรือ ตุลาการ (Judges) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 3 – 50 คน แล้วแต่กรณี นอกจากนี้สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งของเคาน์ตี เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง, หน่วยงานของเคาน์ตี, ผู้ตรวจสอบบัญชี, ผู้พิพากษา, เจ้าหน้าที่การเงิน, ก็มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากจากสมาชิกสภา เคาน์ตีในอเมริกาจะมีโครงสร้างภายในหลายรูปแบบได้แก่

(1) โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม (Traditional County Commission Structure)

มากกว่าครึ่งหนึ่งของเคาน์ตีในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนี้ โครงสร้างนี้จะมีคณะกรรมการ 3 หรือ 5 คนที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และมีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งหลายตำแหน่ง รูปแบบนี้ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของเคาน์ตีโดยตรง คณะกรรมการเคาน์ตีจะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเคาน์ตีดูแลงานเรือนจำร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครอง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบต่อเคาน์ตีจึงมีการแยกหรือกระจายออกไป ดังนั้นโครงสร้างเคาน์ตีแบบดั้งเดิมนี้อาจเป็นรูปแบบที่ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ ภารกิจขององค์กรมักจะอยู่ในมือของผู้ที่มีผู้ใช้ชำนาญหรือมืออาชีพ ตามแผนภาพที่ 9.2

แผนภาพที่ 9.2 โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม

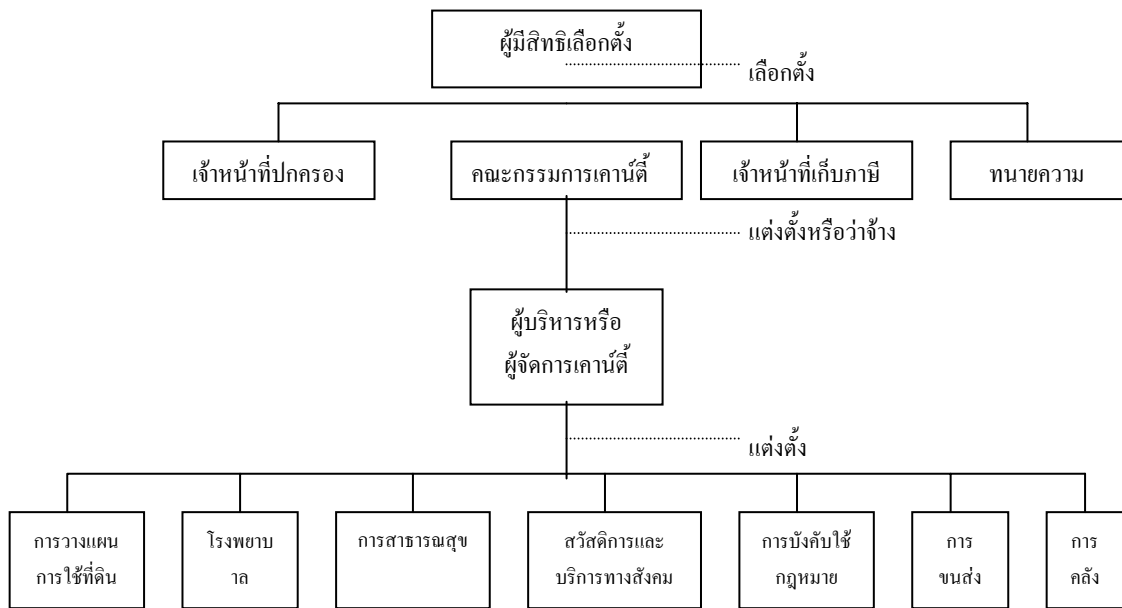


(2) โครงสร้างภายในแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration Structure)

การเพิ่มและการขยายภารกิจหน้าที่ของเคาน์ตี ทำให้มีความต้องการการบริหารงานแบบมืออาชีพ เมื่อคณะกรรมการบริหารเคาน์ตีไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนและจำนวนของงานได้ ดังนั้นจึงมองหาผู้ช่วยที่เป็นมืออาชีพ การณ์นี้จึงนำไปสู่โครงสร้างการบริหารงานแบบ ผู้บริหารเคาน์ตี (County Administrator) หรือผู้จัดการเคาน์ตี (County Manager) เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างแบบ สภา – ผู้จัดการ (Council – Manager) รูปแบบนี้ คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้จัดการให้เป็นผู้ดำเนินนโยบายออกปฏิบัติ ผู้บริหารหรือผู้จัดการจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณเพื่อให้คณะกรรมการเคาน์ตีพิจารณา และเป็นผู้ที่ควบคุมการบริหารทั้งหมดในเคาน์ตี รูปแบบผู้จัดการนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในอเมริกา โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบนี้ประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของเคาน์ตี

ได้โดยตรง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการเคาน์ตี แต่ประโยชน์ของการบริหารงานรูปแบบนี้ก็คือทำให้เคาน์ตีมีผู้นำที่เป็นมืออาชีพซึ่งทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ ตามแผนภาพที่ 9.3 นี้

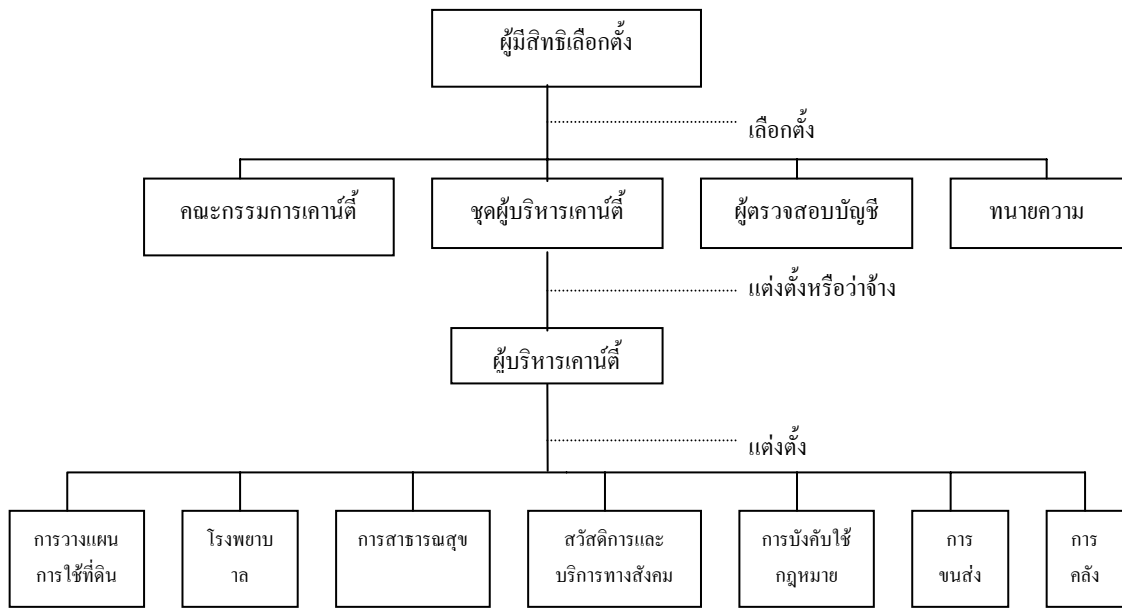
แผนภาพที่ 9.3 โครงสร้างภายในแบบผู้บริหารเคาน์ตี



(3) โครงสร้างภายในแบบชุดผู้บริหารเคาน์ตีที่มาจากการเลือกตั้ง

บางเคาน์ตีในอเมริกามีโครงสร้างที่ผู้บริหารเคาน์ตี (County Executive) มาจากการเลือกตั้ง ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งคณะกรรมการเคาน์ตีและชุดผู้บริหารเคาน์ตีแยกจากกัน ซึ่งชุดผู้บริหารเคาน์ตีนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบงานสำนักงานของเคาน์ตี และเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่างๆ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเคาน์ตี โครงสร้างรูปแบบนี้จะมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันเหมือนโครงสร้างของรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลสหพันธ์ โดยโครงสร้างรูปแบบนี้ได้ใช้อยู่ในเคาน์ตีที่มีความเป็นเมืองอยู่หลายเคาน์ตี ดูได้ตามแผนภาพที่ 9.4 นี้

แผนภาพที่ 9.4 โครงสร้างภายในแบบชุดผู้บริหารเคาน์ตีที่มาจากการเลือกตั้ง



9.1.2.2 มิวนิซิพอล (Municipal)¹¹

มิวนิซิพอล คือ ซิตี ซิตีต่างจากเคาน์ตีในแง่ของกำเนิดและภารกิจหน้าที่ ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ ซิตีมีสถานะทางกฎหมายดำเนินงานภายใต้กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ โดยมากซิตีตั้งขึ้นโดยการเรียกร้องจากประชาชนโดยการทำประชามติ ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าอยากให้มีมิวนิซิพอลแบบบริษัท (Municipal Corporation) อย่างไร¹² นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถออกเสียงเพื่อเลือกชื่อและรูปแบบโครงสร้างของซิตีได้ ถ้ากระบวนการทำประชามติสำเร็จ มลรัฐก็จะออกกฎหมายมารองรับและจัดตั้งซิตีเพื่อให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่างๆ และจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่เรียกร้อง ดังนั้นกฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐจึงสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ ในแง่ที่คล้ายคลึงกับเคาน์ตีนั้น ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมามีภาระหน้าที่หลายอย่าง (General Purpose) ส่วนในแง่ของความแตกต่าง ซิตีมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า ซิตีเป็นนิติบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นมาสามารถถือครองทรัพย์สิน, ขายทรัพย์สิน, ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้อง, กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน หรือทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้¹³

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของซิตีถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ซึ่งตราขึ้นโดยมลรัฐ ทุกซิตีถูกจัดตั้งโดยมลรัฐแม้จะเกิดจากการริเริ่มของประชาชนก็ตาม กฎบัตรที่ใช้กับซิตีจะมีหลายประเภทหลักๆ เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล์ (Home – Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) เป็นต้น

กฎบัตรเหล่านี้มลรัฐจะตราขึ้นมาเพื่อใช้กับแต่ละซิตี กล่าวคือแต่ละซิตีจะมีกฎบัตรเฉพาะของตัวเองเหมือนกับพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือพระราชบัญญัติเมืองพัทยาในประเทศ

ไทย กฎบัตรจะกำหนดว่าซีตีสามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไรบ้าง กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะการบัญญัติสาระไว้อย่างแคบๆ เช่นเดียวกับหลักของคิลลอน (Dillon's Rule)¹⁴

แต่กฎบัตรที่สำคัญที่อยากกล่าวถึงคือกฎบัตรโฮมรูล์ เป็นกฎบัตรที่ตราขึ้นมาเพื่อต้องการให้ซีตีมีอิสระมากขึ้นในการจัดทำภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวางขึ้นภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่งานของมลรัฐ ซึ่งการที่จะระบุว่าภารกิจหน้าที่ใดควรเป็นของท้องถิ่นหรือเป็นของมลรัฐนั้นเป็นการยากและคลุมเครือ ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทดังกล่าวขึ้น เรื่องก็จะถูกนำเข้าสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นของใคร กฎบัตรโฮมรูล์นี้มีลักษณะสำคัญ 4 ประเด็นคือ

- ช่วยลดการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐลงซึ่งจะทำให้กิจการของท้องถิ่นเป็นอิสระมากขึ้น
- เป็นการมอบอำนาจของมลรัฐนั้นๆ ให้แก่ประชาชนในการที่จะกำหนดรูปแบบในการปกครองตนเองที่จะจัดการเกี่ยวกับกิจการส่วนท้องถิ่น
- เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมลรัฐโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและช่วยลดปัญหาให้แก่มลรัฐ
- เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการปกครองท้องถิ่นนั้น และยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนของมลรัฐเข้ามารับผิดชอบต่อผลประโยชน์ในท้องถิ่นมากขึ้น

ในเรื่องของรูปแบบโครงสร้างของซีตีในอเมริกานั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สามารถกล่าวสรุปได้ว่ารูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในซีตี ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรี – สภา (Mayor - Council), รูปแบบคณะกรรมการ (Commission), รูปแบบ สภา – ผู้จัดการ (Council – Manager) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Representative Town Meeting) ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของซีตีในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี – สภา รองลงมาคือรูปแบบสภา – ผู้จัดการ

ตารางที่ 9.2 ร้อยละของรูปแบบที่ใช้ในซีตีของอเมริกา¹⁵

รูปแบบโครงสร้างของซีตี	ร้อยละ
นายกเทศมนตรี – สภา	53
สภา – ผู้จัดการ	38
คณะกรรมการ	2
ที่ประชุมเมือง	6
ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน	1

(1) โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรี – สภา (Mayor - Council)

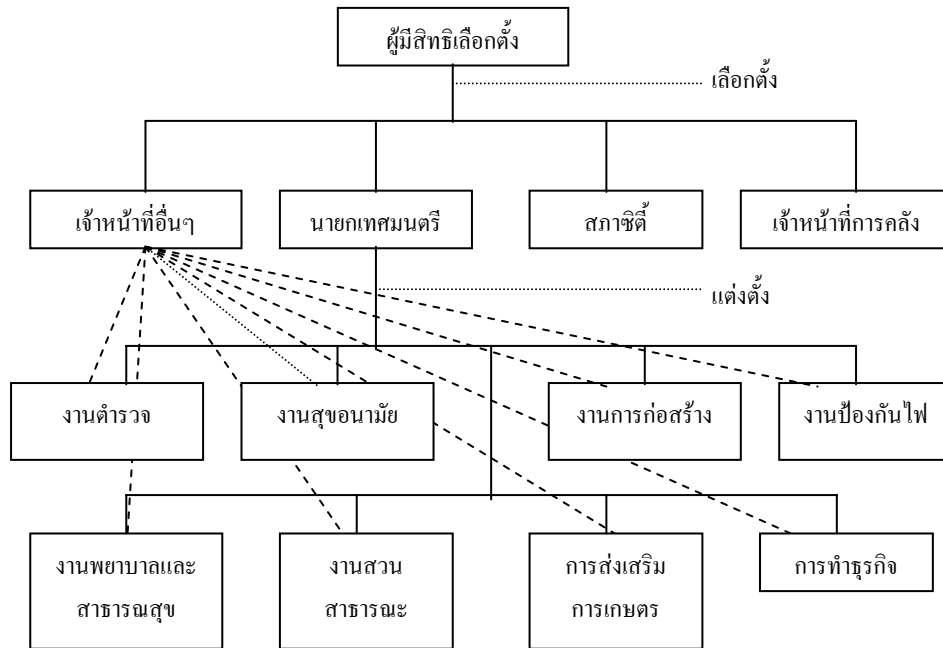
ซีตีขนาดใหญ่ในอเมริกาส่วนใหญ่ใช้โครงสร้างรูปแบบนี้ รูปแบบนายกเทศมนตรี – สภานี้เป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดของซีตี ออกแบบมาเพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งรูปแบบนี้ยังสามารถแบ่งย่อยออกเป็นแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Mayor) และแบบนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ (Weak Mayor) ความแตกต่างคือนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งจะเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ, มีโอกาสที่จะเสนอกฎหมายและสามารถยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภาอีกด้วย ส่วนนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ นั้นอำนาจดังกล่าว จะอยู่ที่สภา ตัวนายกเทศมนตรีมักจะทำหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น

นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจร่วมกับเจ้าหน้าที่คนอื่นที่มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก เช่น ทนายความของซีตี, ที่ปรึกษาทางกฎหมายของซีตี, เจ้าหน้าที่การเงิน และผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น และไม่นานมานี้ซีตีขนาดใหญ่ได้เพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรี โดยเฉพาะอำนาจในการจัดทำงบประมาณ และอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและอำนาจในการควบคุมบุคลากร ซึ่งโครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี – สภานี้สามารถดูได้ในแผนภาพที่ 9.5

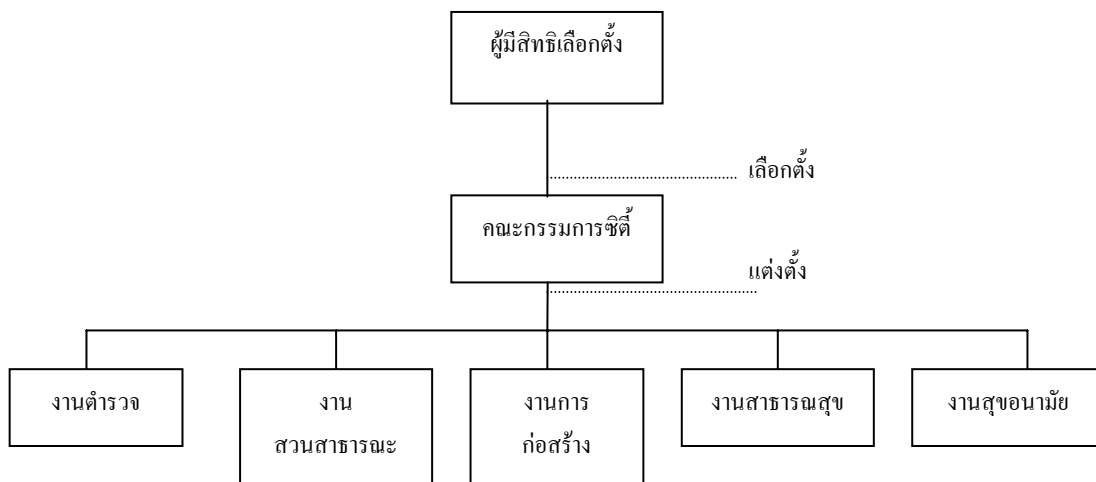
(2) โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ (Commission)

เป็นรูปแบบที่รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารให้แก่คนกลุ่มเล็กๆ ส่วนใหญ่ประมาณ 5 คน โดยมีกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานแต่ไม่มีอำนาจเหนือกรรมการคนอื่นๆ คณะกรรมการทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานของซีตี แต่ในทางปฏิบัติการแต่ละคนจะมีหน้าที่รับผิดชอบงานแต่ละอย่าง เช่น คนหนึ่งดูแลงานด้านคลัง คนหนึ่งดูแลด้านความปลอดภัย เป็นต้น รูปแบบคณะกรรมการนี้ถ้าทุกคนมีความเห็นสอดคล้องกันการบริหารงานก็มักจะไม่มีปัญหา แต่ถ้าเมื่อไหร่ที่คณะกรรมการมีความเห็นที่ต่างกันและแยกเป็นฝักฝ่าย การประสานงานต่างๆ ก็จะไม่ราบรื่น โครงสร้างรูปแบบนี้ดูได้จากแผนภาพที่ 9.6 นี้

แผนภาพที่ 9.5 โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรี – สภา



แผนภาพที่ 9.6 โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ

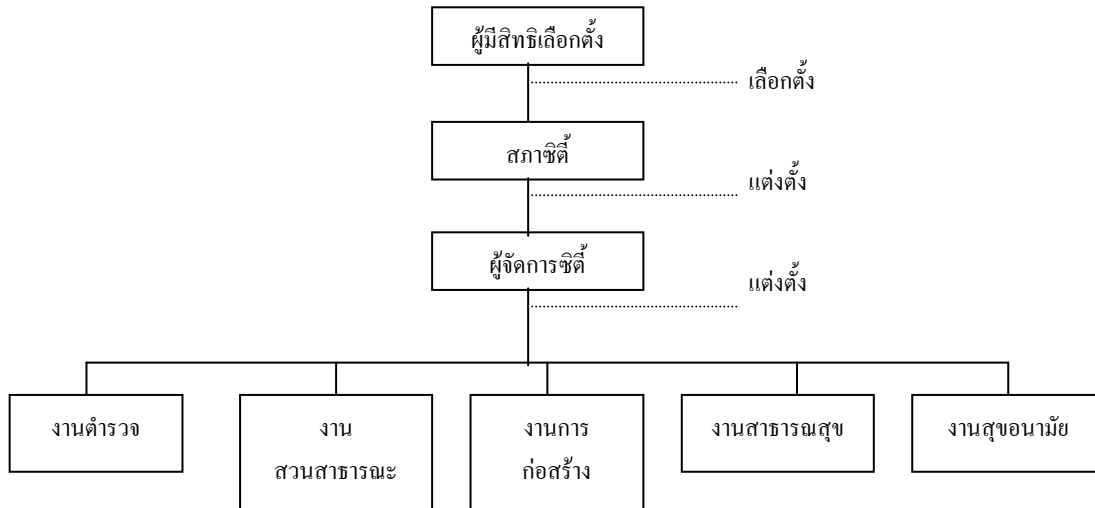


(3) โครงสร้างภายในแบบสภา – ผู้จัดการ (Council – Manager)

รูปแบบนี้เป็นการแยกการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการในซิติออกจากกัน การจัดทำนโยบายจะเป็นหน้าที่ของสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ส่วนการบริหารจัดการได้มอบหมายให้ผู้บริหารมืออาชีพที่แต่งตั้งขึ้นโดยสภาซิติที่เรียกว่าผู้จัดการ งานบริหารทุกอย่างของซิติอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้จัดการ ผู้จัดการมีอำนาจจ้างหรือไล่ออกพนักงานของซิติได้โดยระบบคุณธรรม

ทั้งนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาซิติ์ ซึ่งสภาซิติ์มีอำนาจที่จะเลิกจ้างผู้จัดการได้ รูปแบบสภา – ผู้จัดการนี้นอกจากจะแยกการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการออกจากกันแล้ว ยังต้องการให้การบริหารงานของซิติ์เกิดประโยชน์สูงสุดแต่ใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ซึ่งเป็นหลักการทางธุรกิจ รูปแบบดังกล่าวนี้สามารถดูได้จากแผนภาพที่ 9.7 นี้

แผนภาพที่ 9.7 โครงสร้างภายในแบบสภา – ผู้จัดการ



(4) โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting)

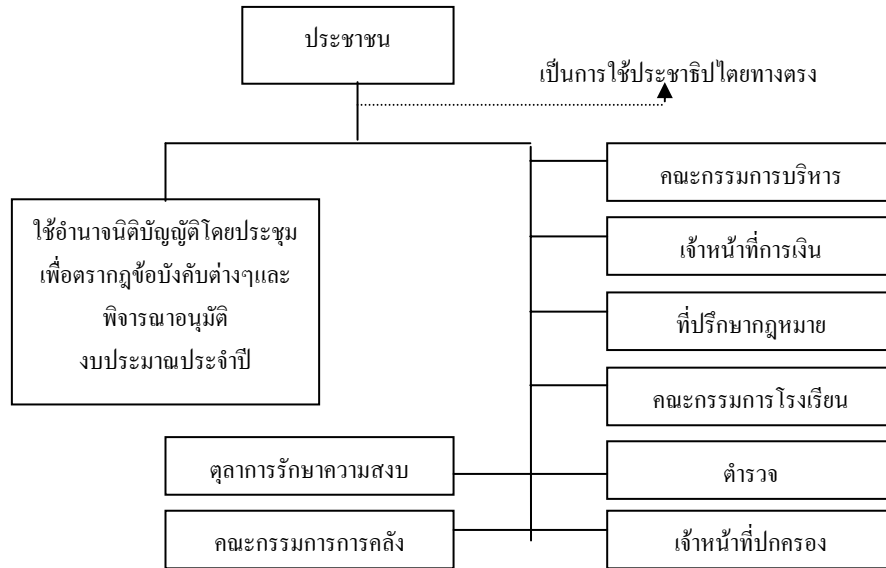
รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนพบได้ในคอนเนคติกัต, เมน, แมสซาชูเซต, นิวแฮมเชียร์ และเวอร์มอนท์ การประชุมเมืองจะเปิดให้ประชาชนทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้าประชุม การเรียกประชุมเมืองจะเกิดขึ้นปีละหนึ่งหรือสองครั้ง และกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของการประชุมเมืองคือการผ่านหรืออนุมัติงบประมาณประจำปี

ที่ประชุมเมืองจะทำการเลือกคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดูแลงานระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่ต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง, เจ้าหน้าที่การคลัง, ที่ปรึกษากฎหมาย, ตำรวจ, คณะกรรมการโรงเรียน และเจ้าหน้าที่อื่นๆ

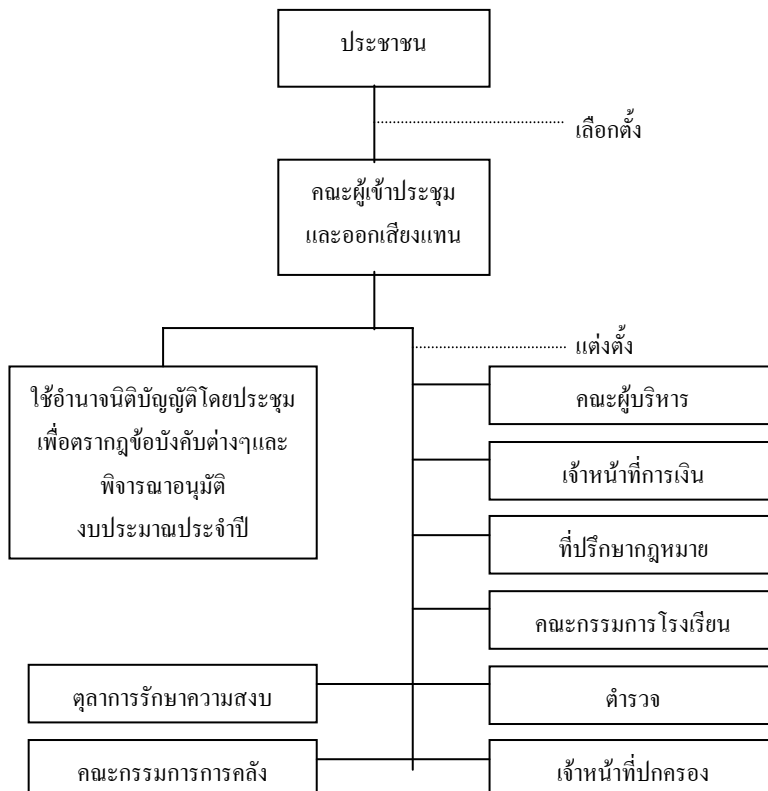
แม้ในทางปรัชญาการเมือง การประชุมเมืองจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือบริสุทธิ์ เพราะเป็นประชาธิปไตยทางตรง แต่ในความเป็นจริงนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อยมาก ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเมืองมักจะมีไม่ถึงร้อยละ 10 ในเมืองใหญ่ๆ ประชาชนเข้าร่วมประชุมเมืองเพียงร้อยละ 1 – 2 เท่านั้น ดังนั้นการประชุมเมืองจึงมักจะถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองกลุ่มเล็กๆ ที่มีโอกาสเข้าประชุมเสมอๆ

ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนเป็นพันทางของรูปแบบที่ประชุมเมืองที่ประชาชนออกมาประชุมกันน้อย ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนนี้ประชาชนจะเลือกตัวแทนซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากเข้าไปประชุมและใช้สิทธิ์ในการออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ

แผนภาพที่ 9.8 โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมือง



แผนภาพที่ 9.9 โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน

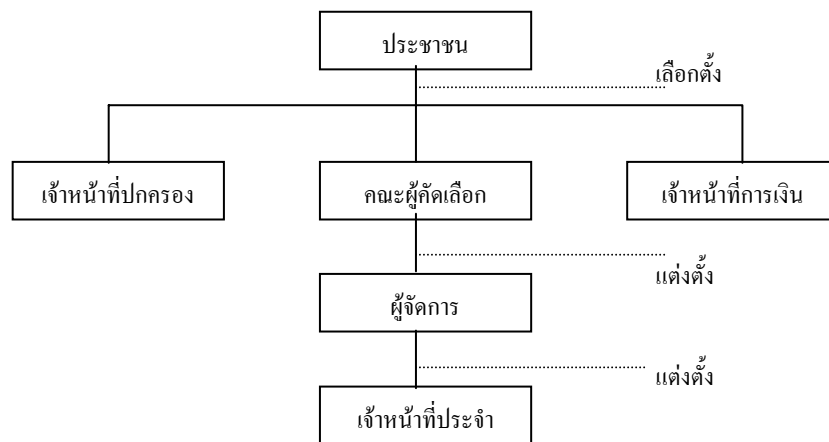


9.1.2.3 ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)¹⁶

(1) ทาวน์

ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ จะพบธรรมเนียมการปกครองเข้มแข็งของท้องถิ่นที่ปกครองตนเองในรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดคือ การประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยโดยตรง เป็นรูปแบบที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมาประชุมกันทุกปีเพื่อพูดคุยถึงเรื่องต่างๆ ของชุมชนและวางกฎระเบียบ ทาวน์ถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี รูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกคณะทำงาน 3 - 7 คนขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการของทาวน์ระหว่างที่ยังไม่ประชุม แต่ด้วยการที่ทุกวันนี้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและปัญหาต่างๆ ก็ซับซ้อนมากขึ้น เช่นเดียวกับกันซีดี ทาวน์หลายๆ แห่งจึงได้เปลี่ยนจากประชาธิปไตยโดยตรงไปใช้ระบบการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปประชุมแทน ทาวน์นี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ โครงสร้างของทาวน์ได้จากแผนภาพที่ 9.8 และ 9.9 แต่ด้วยจำนวนที่มากขึ้นและความซับซ้อนของปัญหาต่างๆ ทำให้บางทาวน์ปรับโครงสร้างให้มีมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการในตำแหน่งผู้จัดการ โดยประชาชนจะเลือกคณะผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในการมองหาและแต่งตั้งผู้จัดการ แต่ก็มีบางตำแหน่งที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่น เจ้าหน้าที่ปกครองและเจ้าหน้าที่การเงิน ดังแผนภาพที่ 9.10 นี้

แผนภาพที่ 9.10 โครงสร้างภายในของทาวน์แบบคณะผู้คัดเลือกผู้จัดการ

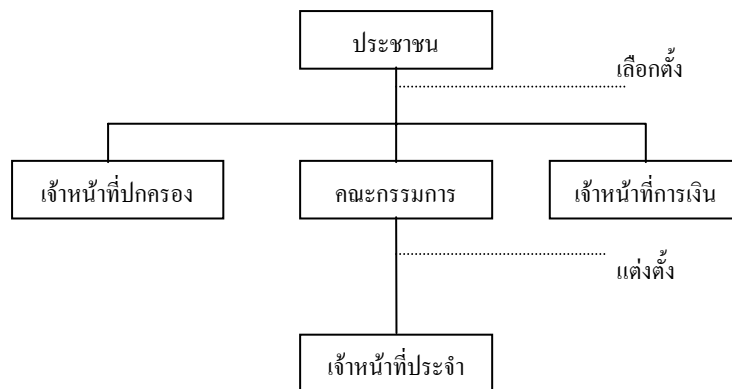


(2) ทาวน์ชิพ

มีภารกิจหน้าที่คล้ายๆ เคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่งๆ จะมีทาวน์ชิพอยู่ประมาณ 10 - 20 แห่ง ทาวน์ชิพไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่างๆ ในอเมริกา ทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและทำหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตีในระดับรากหญ้า เช่น การเลือกตั้ง, การบำรุงรักษาถนน, เก็บภาษี, ดับเพลิง หรือแม้กระทั่งงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทาวน์ชิพไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจและความ

เป็นอิสระในการจัดทำหน้าที่หรือบริการต่างๆ พื้นที่ของทาว์นชิพอาจจะมีความหลายหลายไม่ล้ และเป็นพื้นที่ในชนบทซึ่งมีผู้คนเบาบาง โดยทุกวันนี้ประชากรของอเมริกาประมาณ 40 ล้านคน หรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในทาว์นชิพ ในส่วนของโครงสร้างของทาว์นชิพพบว่า ใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วน มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากเช่นกัน ดังแผนภาพที่ 9.11 นี้

แผนภาพที่ 9.11 โครงสร้างภายในของทาว์นชิพแบบคณะกรรมการ



9.1.2.4 เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) และยังคงถูกสร้างขึ้นมาทำงานหรือบริการที่หน่วยการปกครองอื่นไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัย และซิติที่อยู่ใกล้ที่สุด ปฏิเสธที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว กอปรกับเกณฑ์ที่ดีที่ไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำ ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวอาจจะสามารถริเริ่มเพื่อสร้างเขตพิเศษในการป้องกันอัคคีภัยขึ้นมาเอง ขั้นตอนก็คือประชาชนไปขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็ประกาศจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อป้องกันอัคคีภัยขึ้น มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ มีการจ้างบุคลากร มีการเตรียมการป้องกันอัคคีภัย และประชาชนต้องเสียภาษีสำหรับบริการดังกล่าวด้วย¹⁷ เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงอย่างเดียว เช่น เขตพิเศษควบคุมยุง ก็มีหน้าที่ในการควบคุมหรือลดจำนวนยุงเพียงอย่างเดียว จะมีบ้างที่เขตพิเศษมีหน้าที่มากกว่า 1 อย่าง แต่ก็มักจะไม่เกิน 2-3 อย่าง ถ้าไม่นับรวมเขตโรงเรียน เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นเขตทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาเป็นเขตป้องกันอัคคีภัย, เขตจัดหาน้ำ, เขตควบคุมอาคารและพัฒนาชุมชน, เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล, เขตจัดการฉาปนกิจศพและอื่นๆ ดังตารางที่ 9.3 นี้

ตารางที่ 9.3 ประเภทของหน้าที่และร้อยละของเขตพิเศษ¹⁸

ภารกิจหน้าที่	จำนวน	ร้อยละ
เขตพิเศษที่มีหน้าที่อย่างเดียว	32,157	91.0
- ทรัพยากรธรรมชาติ	7,026	19.9
- การป้องกันอัคคีภัย	5,743	16.2
- การจัดหาน้ำ	3,423	9.7
- การควบคุมอาคารและการพัฒนาชุมชน	3,413	9.7
- กำจัดสิ่งปฏิกูล	2,020	5.7
- การฉาปนกิจ	1,670	4.7
- ห้องสมุด	1,582	4.4
- สวนสาธารณะและกิจกรรมสันทนาการ	1,314	3.7
- ทางหลวง	767	2.2
- สุขภาพอนามัย	743	2.1
- โรงพยาบาล	735	2.1
- การศึกษา	530	1.5
- สนามบิน	512	1.4
- สาธารณูปโภคอื่นนอกเหนือจากจัดหาน้ำ	485	6.2
- อื่นๆ	2,194	6.2
เขตพิเศษที่มีหน้าที่มากกว่าหนึ่งอย่าง	3,199	9.0
รวม	35,356	100

เขตพิเศษเกือบจะทั้งหมดบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีที่มาแล้วแต่กรณี แต่ส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนั้นก็มาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี ซิตี หรือมลรัฐ ขึ้นอยู่กับว่าเขตพิเศษดังกล่าวนั้นถูกสร้างขึ้นและถูกกำหนดโครงสร้างอย่างไร

9.1.2.5 เขตโรงเรียน (School District)

เขตโรงเรียนเป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่เดียว ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อเมริกาเคยมีเขตโรงเรียนมากกว่า 1 แสนเขต กล่าวคือ เกือบจะ 1 โรงเรียนเป็น 1 เขตเลยทีเดียว แต่ด้วยขนาดของเขตที่เล็ก ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อเขตสูง ดังนั้นจำนวนเขตโรงเรียนจึงลดลงในเวลาต่อมา เขตโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งโดยทั่วไปมีจำนวน 5 – 7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้มีหน้าที่จัดทำนโยบายต่างๆ ของเขตโรงเรียน และนโยบายที่สำคัญที่สุดคือเรื่อง

การเงิน ความจริงขณะนี้ในอเมริกามีระบบโรงเรียนอยู่กว่า 15,178 ระบบ แต่มีเพียง 13,726 ระบบเท่านั้นที่เป็นอิสระและนับได้ว่าเป็นเขตโรงเรียนในที่นี้ ที่เหลืออีกประมาณ 1,452 ระบบไม่นับว่าเป็นเขตโรงเรียนเพราะไม่มีอิสระและยังต้องพึ่งพิงองค์กรอื่นเช่นมลรัฐ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ดังนั้นจึงถือว่า 1,452 ระบบโรงเรียนที่เหลือเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของมลรัฐ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ไม่นับเป็นหน่วยการปกครอง

เนื่องด้วยความหลากหลายในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในมลรัฐต่างๆ ดังนั้นการจัดการศึกษาในอเมริกาจึงมีความแตกต่างหลากหลาย ยกตัวอย่าง ใน ดิสตริกต์ ออฟ โคลัมเบีย, อลาสกา, ฮาวาย, แมรี่แลนด์ และนอร์ทแคโรไลนาจะไม่มีเขตโรงเรียนเลย โรงเรียนทั้งหมดจะอยู่ในการจัดการของเคาน์ตี, มิวนิซิพอล, หรือมลรัฐแล้วแต่กรณี ในขณะที่แคลิฟอร์เนียและเท็กซัสกลับมีเขตโรงเรียนกว่า 1,000 เขต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของเขตโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ในอเมริกา

เขตโรงเรียนบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตโรงเรียนซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น กำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น ปัจจุบันนี้เขตโรงเรียนมักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมืออาชีพในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตโรงเรียนไปปฏิบัติ ส่วนจำนวนของเจ้าหน้าที่ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตโรงเรียนต่างๆ

9.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

9.2.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

แม้จะเป็นที่เข้าใจกันว่าการปกครองท้องถิ่นในอเมริกาเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ แต่การริเริ่มเพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นนั้นไม่ได้ถูกจำกัดเพียงมลรัฐเท่านั้น หากแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากโดยเฉพาะซิตี เขตพิเศษและเขตโรงเรียนถูกริเริ่มเพื่อให้มีการจัดตั้งโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างๆ กล่าวคือเมื่อประชาชนในชุมชนหนึ่งต้องการให้มีหน่วยงานหรือองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลายอย่างหรือองค์กรที่มีหน้าที่อย่างเดียวแล้วแต่กรณี ประชาชนในชุมชนนั้นก็เรียกให้มลรัฐจัดทำประชามติ (Referendum) เพื่อสอบถามเสียงส่วนใหญ่ในชุมชนว่าต้องการให้มีหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมารับผิดชอบบริการสาธารณะที่ยังไม่มีหรือไม่ หากเสียงส่วนใหญ่ลงมติว่าต้องการให้มลรัฐก็จะออกกฎหมายมารองรับหรือประกาศจัดตั้ง ดังนั้นจำนวนประชากร พื้นที่และรูปทรงขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นใหม่จึงขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในชุมชนที่เรียกร้องและเป็น

พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ ฉะนั้นจำนวนประชากรและพื้นที่ที่รับผิดชอบจึงมีความแตกต่างหลากหลายและไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองในการกระจายอำนาจของแต่ละมลรัฐก็เป็นตัวกำหนดการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกตัวอย่างในมลรัฐฮาวายซึ่งไม่ค่อยเน้นที่จะให้มีการกระจายอำนาจ บริการสาธารณะจำนวนมากจัดการโดยมลรัฐ ดังนั้นฮาวายจึงมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงไม่กี่หน่วยเท่านั้น ในขณะที่ในมลรัฐอิลลินอยนั้นบริการสาธารณะจำนวนมากถูกมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ดังนั้นจึงทำให้อิลลินอยมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกือบ 7 พันหน่วย

สำหรับเกณฑ์การจัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมี ดังนี้

(1) *เคาน์ตี* มี 187 เคาน์ตีตามมลรัฐต่างๆ 40 มลรัฐที่มีประชาชนอาศัยอยู่มากกว่า 250,000 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 54.9 ของประชาชนทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในเคาน์ตี แต่เคาน์ตีส่วนใหญ่กว่า ร้อยละ 72 เป็นเคาน์ตีที่มีประชาชนอาศัยอยู่ไม่เกิน 50,000 คน และมีกว่า 700 เคาน์ตีมีประชาชนอาศัยอยู่ไม่เกิน 10,000 คน โดยเคาน์ตีที่มีประชาชนอาศัยอยู่มากที่สุดคือเคาน์ตีลอสแอนเจลิสในแคลิฟอร์เนียมีผู้อยู่อาศัยกว่า 9,000,000 คน ในขณะที่เคาน์ตีเลิฟวิงในเท็กซัสมีประชาชนอาศัยอยู่เพียง 141 คน ส่วนหลักเกณฑ์การจัดตั้งเคาน์ตีนั้นก็แตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐต่างๆ เช่น ในอลาสก้าซึ่งเรียกเคาน์ตีว่า เบอเรอ นั้นมีการจัดประเภทเคาน์ตีออกตามอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ชั้น โฮมรูล์, ชั้นที่หนึ่ง, ชั้นที่สอง, ชั้นที่สาม จะเห็นว่าไม่ได้ใช้เกณฑ์ของจำนวนประชากรเป็นตัวกำหนดหากแต่ใช้เกณฑ์อำนาจหน้าที่ที่มากกว่าน้อยกว่าเป็นตัวกำหนด

(2) *มิวนิซิพอลและทาวน์ชิพ* คนอเมริกันเกือบ 164 ล้านคนอาศัยอยู่ในมิวนิซิพอลและประมาณ 69 ล้านคนในจำนวนนี้อาศัยอยู่ในซีตีที่มีประชากรเกินกว่า 100,000 คน เกณฑ์ในการกำหนดจำนวนประชากรขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ยกตัวอย่างในอลาบามา มิวนิซิพอลต้องมีประชากรขั้นต่ำ 2,000 คน และทาวน์ชิพต้องมีประชากรขั้นต่ำ 300 คน แต่อย่างไรก็ตามจากผลของการมีกฎหมายโฮมรูล์ (Home – Rule Charter) ทำให้แม้จำนวนประชากรไม่ถึงเกณฑ์ที่ทางมลรัฐกำหนดแต่เมื่อเป็นความต้องการของประชาชนมลรัฐก็ต้องจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาตอบสนองความต้องการของประชาชนดังกล่าว โดยจะขอนำเสนอประเภทของมิวนิซิพอลและทาวน์ชิพในบางมลรัฐดังนี้

อลาบามา ซีตีได้ถูกจัดประเภทเอาไว้ 8 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 มีประชากรมากกว่า 300,000 คน

ประเภทที่ 2 มีประชากร 175,000 – 299,999 คน

ประเภทที่ 3 มีประชากร 100,000 – 174,999 คน

ประเภทที่ 4 มีประชากร 50,000 – 99,999 คน

ประเภทที่ 5 มีประชากร 25,000 – 49,999 คน

ประเภทที่ 6 มีประชากร 12,000 – 24,999 คน

ประเภทที่ 7 มีประชากร 6,000 – 11,999 คน

ประเภทที่ 8 มีประชากรน้อยกว่า 6,000 คน

และในอลาบามาไม่มีทาว์นชิพ

อลาสก้า ในอลาสก้านั้นแบ่งประเภทของซีดีออกเป็นสามประเภทคือ ประเภทแรกเป็นซีดีที่อยู่ภายใต้กฎหมายโฮมรูล์ ประเภทที่สองเป็นซีดีที่มีประชากรอยู่ไม่ต่ำกว่า 400 คน และประเภทที่สามคือซีดีอื่นๆที่อยู่นอกเหนือ 2 ประเภทที่กล่าวมา

อริโซนา ในอริโซนามีนิชิพอลมี 2 ประเภทคือซีดีและทาว์นซึ่งแต่ละประเภทไม่มีความแตกต่างกันมากในเรื่องของจำนวนประชากรและอำนาจหน้าที่ โดยทั้งสองประเภทนี้กำหนดจำนวนประชากรขั้นต่ำไว้ที่ 1,500 คน

อาร์แคนซัส ในอาร์แคนซัสไม่มีการกำหนดจำนวนประชากรขั้นต่ำในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โคโรราโด ในโคโรราโดใช้กฎหมายโฮมรูล์ในการจัดตั้งทาว์น แต่ถ้าทาว์นใดมีประชากรเกินกว่า 1,000 คน ก็อาจถูกจัดให้เป็นซีดีก็ได้

อิลลินอยส์ ในอิลลินอยส์ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นเจ้าแห่งการปกครองท้องถิ่นของอเมริกา เพราะมีจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากกว่าทุกๆ รัฐในอเมริกาคือมีเกือบ 7 พันหน่วย ในส่วนของนิชิพอลนั้น อิลลินอยส์แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ ซีดี วิลเลจ และทาว์น โดยซีดีกำหนดจำนวนประชากรขั้นต่ำไว้ที่ 2,500 คน วิลเลจกำหนดไว้ระหว่าง 200 – 2,500 คน

(3) *เขตพิเศษและเขตโรงเรียน* เกณฑ์ในการจัดตั้งเขตพิเศษและเขตโรงเรียนนี้จะขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละชุมชน การจัดตั้งอาจจะริเริ่มโดยมลรัฐ เคาน์ตีหรือซีดีเพื่อแบ่งเบาภารกิจบางอย่าง หรืออาจจะริเริ่มโดยประชาชนเพื่อให้มีองค์กรจัดทำภารกิจที่ต้องการเช่นจัดหาน้ำ ป้องกันยุทื่แล้วแต่พื้นที่ ดังนั้นจึงไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวทั้งจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

9.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนอื่นขออธิบายอำนาจของส่วนกลางและมลรัฐก่อนว่าแต่ละระดับมีอำนาจทำอะไรได้บ้าง สำหรับส่วนกลางมีอำนาจในเรื่องต่อไปนี้¹⁹

1. ผลิตธนบัตรและเหรียญ
2. ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ
3. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ
4. จัดเตรียมกำลังทหารและกองทัพเรือ

5. ประกาศสงคราม
 6. จัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าให้เป็นศาลสูง
 7. ออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับหน้าที่ที่กล่าวมานี้
- ส่วนอำนาจมลรัฐมีดังนี้
1. จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น
 2. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ภายในมลรัฐ
 3. ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง
 4. อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์
 5. ออกกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องสาธารณสุข, ความปลอดภัยและศีลธรรม
 6. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์

นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่ส่วนกลางและมลรัฐมีเหมือนกันคือ

1. การกำหนดภาษี
2. การกักเงิน
3. การจัดตั้งศาล
4. การบังคับใช้กฎหมาย
5. การออกกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารและความร่วมมือต่างๆ
6. การใช้จ่ายเงินเพื่อสวัสดิการสาธารณะ
7. การเวนคืนที่ดินและการจ่ายค่าชดเชย

จะเห็นว่าอำนาจของส่วนกลางและมลรัฐจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจโดยรวม เป็นเรื่องใหญ่ๆและสำคัญ ดังนั้นจึงมอบภารกิจในการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ที่ใกล้ชิดประชาชนให้อยู่ในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบหลากหลาย ได้แก่ บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย, การรักษาความสงบเรียบร้อย, การจัดการศึกษา, การสาธารณสุข, สวนสาธารณะ, สนามบิน, การควบคุมการจราจร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานเน้นไปทางด้านการจัดการผังเมืองหลังปี ค.ศ.1980 โดยขอยกตัวอย่างภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมดังนี้²⁰

(1) การวางแผนและการพัฒนาของเมืองและประเทศ

มิวนิชิปอล ทำการวางแผนผ่านทางคณะกรรมการ โดยปกติมี 5 - 7 คน เป็นสมาชิกนอกเวลา (Part - time member) ซึ่งอาจรวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะที่ถูกแต่งตั้งขึ้น (Designated Public Official) และประชาชนที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน หรือทั้งสองกลุ่ม งานหลักๆ อาจจะติดต่อให้บริษัทต่างๆ ดำเนินการซึ่งมักจะใช้เป็นลักษณะของแผนที่เป็นรูปแบบมาตรฐาน หรือติดต่อไปยังที่ปรึกษาท้องถิ่น ซึ่งในเมืองใหญ่ๆ จะมี Substantial Planing Department

(2) บ้านเรือน และการซ่อมแซมบำรุงรักษาเขตเมือง

มิวนิชิปอล ส่วนใหญ่มักไม่มองว่าที่พักอาศัยเป็นงานหลักของการปกครองท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ.1970 ได้เคยทำการกระตุ้นให้ท้องถิ่นเห็นความจำเป็นของการจัดผังเมือง องค์กรพิเศษของการวางผังเมืองจึงมักถูกสร้างขึ้นโดยซีดี หรือ เคาน์ตี ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยการรับรองของรัฐบาลกลางในด้านโครงสร้างด้านการเงิน

(3) ทางหลวงและถนนอื่น ๆ

รัฐบาลทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งเขตพิเศษ งานสามารถทำสัญญาเพื่อจ้างเอกชน ซึ่งสัญญาดังกล่าวจะมีระยะเวลา 20 - 30 ปี เพื่อที่จะครอบคลุมโครงการพัฒนาระยะยาว ซึ่งสมาชิกหรือคณะกรรมการท้องถิ่นจะเข้าทำงานร่วมกันกับมลรัฐหรือรัฐบาลกลางในโครงการขนาดใหญ่

(4) การขนส่ง

ซีดีขนาดใหญ่จะดำเนินการด้านขนส่งเอง หรืออาจจะดำเนินการโดยเขตพิเศษขนส่งมวลชน, รถไฟใต้ดิน ทางเดินรถราง และรางรถไฟไฟฟ้า ทั้งหมดเป็นของสาธารณะในทางกฎหมาย การให้เงินสนับสนุนการบริการรถโดยสารประจำทางของเอกชนเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น แต่ซีดีมักจะเข้ามาดำเนินการแทนเอกชนดังกล่าวถ้าหากว่ากิจการเดินรถประจำทางนั้นไม่มีผลกำไรและผู้ประกอบการจะทำการทิ้งสายการเดินรถไป ซึ่งบางครั้งก็ถูกช่วยเหลือด้านเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อทำการเจรจาขอซื้อยานพาหนะเหล่านั้น

(5) การศึกษาและการฝึกอบรม

ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐและมลรัฐ กระจายความรับผิดชอบให้เขต โรงเรียน เขต โรงเรียนส่วนใหญ่ดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการโรงเรียนที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้จัดทำหลักสูตรและรายการหนังสือ คณะกรรมการโรงเรียนอาจจะมีอำนาจที่จะสั่งซีดีในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีของคณะกรรมการโรงเรียน เขตโรงเรียนส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก

(6) กิจกรรมด้านวัฒนธรรม

กิจกรรมด้านวัฒนธรรมจะถูกจัดการโดยองค์กรอิสระของท้องถิ่นซึ่งนานๆ ครั้งจะมีกิจกรรมเหล่านี้ จะมีการสนับสนุนกิจกรรมทางด้านดนตรีและศิลปะ และในเมืองใหญ่ๆ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านศิลปะด้วย

(7) ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์

ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์มักจะได้รับเงินสนับสนุนจากท้องถิ่น และควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษที่ดูแลเรื่องห้องสมุด และซีดียังให้การสนับสนุนด้านการเงินเป็นจำนวนมากแก่พิพิธภัณฑ์ด้วย

(8) สันตนาการ

สวนสาธารณะจะได้รับการดูแลโดยซีดีและเคาน์ตี โดยในซีดีขนาดใหญ่จะมีฝ่ายหรือแผนกสันตนาการ ซึ่งดูแลสระว่ายน้ำ และสนามกอล์ฟ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษที่ดูแลทางด้านสันตนาการด้วย

(9) สุขภาพและสวัสดิการสังคม

เคาน์ตีมักจะมึบทบาทในเรื่องสุขภาพ และสวัสดิการมากกว่ามิวนิซิพอล ซึ่งการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคมนี้จะมีเขตพิเศษด้วย แผนกสุขภาพของซีดีจะเน้นเรื่องการรักษาสุขภาพ, การตรวจร้านอาหาร มิวนิซิพอลจะแต่งตั้งคณะกรรมการด้านสุขภาพ แต่มีบทบาทเพียงให้คำปรึกษาเท่านั้น งานด้านสวัสดิการสังคมจะได้รับเงินสนับสนุนจากมลรัฐ และ เคาน์ตี แต่ก็มีบางซีดีที่เข้ามาสนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคม

(10) ตำรวจ

งานด้านตำรวจส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้อำนาจของซีดีและเคาน์ตี การควบคุมตำรวจจะอยู่ภายใต้หัวหน้าตำรวจของซีดี หรือรายงานไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(11) การป้องกันอัคคีภัย

ฝ่ายการป้องกันอัคคีภัยของซีดีส่วนมากอยู่ภายใต้หัวหน้าผู้บริหารของซีดี ส่วนในพื้นที่ชนบทและชานเมืองงานด้านการป้องกันอัคคีภัยจะดูแลโดยเคาน์ตีและเขตพิเศษ

(12) การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานท้องถิ่น

เศรษฐกิจท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากโดยซีดี โดยอาศัยมาตรการต่างๆ เช่น การลดภาษี และการอัดฉีดเม็ดเงิน เป็นต้น

(13) สาธารณูปโภค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเขตพิเศษมีการให้ความสำคัญต่อการผูกขาดสาธารณูปโภคทางธรรมชาติ ประมาณร้อยละ 15 ของภาษีของมิวนิซิพอล ได้มาจากการผูกขาดสาธารณูปโภคทางธรรมชาติ ซึ่งหลักๆ ได้แก่ การจัดสรรน้ำ, ก๊าซ, ไฟฟ้า, การกำจัดสิ่งปฏิกูล, การระบายน้ำ และสนามบิน ซึ่งการบริการเหล่านี้อาจจะดำเนินการโดยมิวนิซิพอล, เขตพิเศษ หรือบริษัทเอกชนที่ดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของมลรัฐ การจัดการด้านสาธารณูปโภคอาจทำได้ภายใต้ใบอนุญาตของมิวนิซิพอล และมีการคืนกำไรเป็นเปอร์เซ็นต์ให้กับมิวนิซิพอล²¹ ในบางกรณีซีดีจะแบ่งองค์กรเพื่อให้อิสระในการบริหารและการคลัง เช่นองค์กรการบิน

(14) การตลาด

บางครั้งการตลาดจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการของท้องถิ่นต่างๆ

(15) การผังศพบและการฌาปนกิจศพ

จะเป็นหน้าที่ของมิวนิซิพอลหรืออาจจะดำเนินการโดยคณะกรรมการฌาปนกิจกึ่งอิสระ

(16) การบริการอื่น ๆ

- การลงโทษ เป็นหน้าที่ของเคาน์ตี แม้งานเรือนจำจะเป็นหน้าที่ของซีตีซึ่งอยู่ในแผนกตำรวจ
- การควบคุมมลพิษ มีผลกระทบหลายด้าน ในนิวเจอร์ซีย์คณะกรรมการควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ
- การรักษาและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ อยู่ภายใต้เขตพิเศษซึ่งมีอยู่ประมาณ 6,500 เขต ซึ่ง 2 ใน 3 ของเขตดังกล่าวนี้เป็นเขตที่มีการอนุรักษ์ดิน

9.2.3 แหล่งที่มาของรายได้และระบบการคลัง²²

9.2.3.1 ภาษีและรายจ่ายของรัฐและท้องถิ่น

เนื่องจากภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นกว่าปี ค.ศ.1972 ถึง 4 เท่า งบประมาณรายจ่าย (expenditure) มีเพิ่มขึ้นอย่างมากเนื่องจากปัจจัยหลายประการ มลรัฐมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของส่วนแบ่งด้านเงินทุน แก่โครงการต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา สาธาณสุข ซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะถูกให้เงินทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเจริญเติบโตของประชากรและ Urbanization ถูกวางให้เป็นการบริการเพิ่มเติม การเพิ่มค่าแรง (inflation {เงินเฟ้อ}) และการวางแผนการขยายเงินบำนาญบำนาญ ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นแรงกดดันต่อรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หาทางเพิ่มรายได้

มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นช่วงกลางของวิกฤติเศรษฐกิจ มีการลดการเพิ่มเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง การถดถอยของเศรษฐกิจ เกิดความไม่พอใจในการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น และความกดดันในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในด้านสุขภาพ อาชญากรรม การศึกษา และการออกกฎข้อบังคับของรัฐบาลกลางก็ยังคงเป็นการเพิ่มให้เกิดวิกฤต รวมถึงการแก้ไขกฎหมายภาษีของรัฐบาลกลางของปี ค.ศ.1986 ได้ตัดภาษีของมลรัฐที่ต้องคืนให้แก่รัฐบาลกลาง ทำให้เป็นการยากแก่หลายมลรัฐที่จะทำการประมาณการรายได้ ซีตีมีภาระมากกว่ามลรัฐในเรื่องปัญหาสังคมและการทำตามคำสั่งของรัฐบาลกลางและของมลรัฐ มลรัฐมีการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในด้านห้องซังและยารักษาโรคในช่วงปี ค.ศ.1970 และ ค.ศ.1980 และมีการลดรายจ่ายในเรื่องการดำเนินการด้านโรงเรียนและสถาบันด้านจิตเวช และในช่วงปี ค.ศ.1990 ได้มีการเพิ่มภาษี มีการเลิกจ้างงาน และตัดงบประมาณ

9.2.3.2 ข้อจำกัดของความสามารถในการหาเงิน (Raise money) ในความพยายามที่จะเพิ่มรายได้ มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดโดยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ระดับรายได้ของประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามเมื่อมลรัฐและซีตีทำการเพิ่มภาษีก็จะมีความเสี่ยงในธุรกิจ อุตสาหกรรมเพราะจะทำให้ประชาชนระดับกลาง ออกไปอยู่ในพื้นที่ที่มีการเก็บภาษีน้อยกว่า

9.2.3.3 ประเภทของรายได้ (Types of Revenue) ในช่วงปี ค.ศ.1990 เมื่อประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการบริการสาธารณะ รัฐบาลทุกระดับได้พยายามเก็บภาษีเพิ่มขึ้นมี 13 มลรัฐ ได้จัดให้มีภาษีรายได้ และ 11 มลรัฐ เริ่มมีการเก็บภาษีการขายทั่วไป ทำให้มลรัฐมีความสมดุลของภาษีมากกว่าในอดีต และมีการเก็บเงินได้มากกว่าซีตี ซึ่งในปี ค.ศ.1963 มลรัฐและซีตีมีการเก็บเงินได้เพิ่มขึ้นเท่ากัน แต่ปัจจุบันมลรัฐเก็บได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 50% ความแตกต่างนี้เกิดจากมีการใช้ส่วนที่มากกว่าของภาษีรายได้ของมลรัฐ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ซีตีได้มีการเพิ่มการใช้ภาษีรายได้ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น และทั้งซีตีและเคาน์ตีได้มีการใช้ภาษีการขายเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ซีตีและเคาน์ตี มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีได้เป็น 1 ใน 3 ในอเมริกา

(1) ภาษีทรัพย์สินทั่วไป (General Property Tax) สำหรับองค์กรท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สินทั่วไปยังคงเป็นรายได้หลัก ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ.1920 กระบวนการทำโดยการตีค่าทรัพย์สิน, ประมาณอัตราภาษี (millage) คำนวณภาษีและเก็บภาษี ซึ่งภาษีทรัพย์สินได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก

การบริหารด้านภาษีทรัพย์สินนั้นไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้ประเมินมักได้รับการฝึกฝนน้อย มีความลำบากที่จะประเมินค่าของทรัพย์สิน ยิ่งไปกว่านั้นผู้ประเมินมักอยู่ภายใต้แรงกดดันเมื่อทำการประเมินค่าทรัพย์สินของผู้มีอำนาจและมีความแตกต่างกันอย่างมากในการประเมินอัตราภาษีระหว่างซีตีในมลรัฐเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเท่าเทียมกันของภาษี

(2) ภาษีการขายทั่วไป (General Sales Tax) ปัจจุบัน มีเพียง 5 มลรัฐ ที่ไม่มีภาษีการขาย คือ อลาสก้า เดลาแวร์ มอนทาน่า นิวแฮมป์เชียร์ และโอเรกอน ทุกมลรัฐมีภาษี บุหรี่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และน้ำมัน ภาษีการขายนั้นเริ่มมีที่มลรัฐมิสซิสซิปปี ในปี ค.ศ.1932 และอีก 22 มลรัฐ ประกาศเป็นกฎหมายภาษีการขายในช่วงตกต่ำทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันภาษีการขายเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้หลักที่มีมูลค่าสูงของมลรัฐ

ภาษีการขายนั้นเป็นที่พอใจแก่มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีการจัดการได้ง่ายและเป็นเงินจำนวนมาก แต่ผู้บริโภคมักมองว่าภาษีเป็นส่วนหนึ่งของราคาขายของการซื้อ

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลพบว่าเป็นการง่ายที่จะขึ้นอัตราภาษีโดยการเพิ่มเปอร์เซ็นต์โดยไม่ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความไม่พอใจ

(3) ภาษีรายได้ (Income Tax) 43 มลรัฐ ใช้ภาษีกับรายได้ที่ได้มา และอีก 45 มลรัฐ มีการเก็บภาษีรายได้ด้วยโดยมลรัฐวิสคอนซินเป็นมลรัฐแรกที่มีการเก็บภาษีรายได้ในปี ค.ศ.1911 ซิตีและเคาน์ตีใน 14 มลรัฐ มีการใช้ภาษีรายได้ แต่มีเพียงบางซิตีในบางรัฐที่มีการใช้ภาษีที่ซึ่งมีซิตีเป็นร้อยซิตีในโอไฮโอและเพนซิลเวเนีย มีการใช้ภาษีรายได้ เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่รัฐบาลกลาง มีภาษีบุคคลที่สูงมากทำให้เผชิญกับปัญหาทางการเงินเป็นอย่างมาก ในช่วงปี ค.ศ.1950 หลายรัฐและซิตีเริ่มมีการเก็บภาษีรายได้คล้ายกับรัฐบาลกลาง อัตราภาษีรายได้ของรัฐจะต่ำกว่าอัตราของรัฐบาลกลาง ภาษีรายได้หรือผลกำไรจากการผลิตมีมากเป็น 1 ใน 3 ของรายได้ของรัฐ ดังเช่น ภาษีรายได้ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามการใช้ภาษีเหล่านี้ใช้กันอย่างมากมายเพียงบางรัฐ เช่น แคลิฟอร์เนีย แมสซาชูเซต นิวเจอร์ซีย์ เพนซิลเวเนีย และวิสคอนซิน

(4) ภาษีอากรและภาษีแยกเก็บ (Excise and Severance Tax) รัฐทุกรัฐได้มีการใช้ภาษีอากรกับบุหรี เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และน้ำมัน อัตราภาษีของบุหรีอยู่ที่ช่วง 0.02 เซ็นต์ ต่อห่อในแคลิฟอร์เนียเหนือ ถึง 41 เซ็นต์ต่อห่อ ในเท็กซัส รัฐยังมีการเก็บค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตขับขี่และจากใบอนุญาตการขายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์

ความหลากหลายของการเก็บภาษี ในการอนุญาตกิจกรรมทางด้านความบันเทิงการรับมรดก การโอนย้ายเงิน ของขวัญในรัฐที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่า เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ไม้สัก ภาษีแยกเก็บมีการนำมาใช้

(5) แหล่งรายได้อื่น (Other Revenue Sources) มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับเงินจากบริการพิเศษ เช่น ในแคลิฟอร์เนีย ได้รับเงินมากกว่า 50,000,000 เหรียญ จากค่าธรรมเนียมการล่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมจากการขอใบอนุญาตอื่นๆ เงินจากศาล ค่าปรับ และจากการจอดรถ ยังเป็นตัวเพิ่มรายได้ให้แก่เมืองด้วย ในบางมลรัฐมีการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคเอง (ก๊าซและไฟฟ้า) ซึ่งให้ผลกำไรดี และมลรัฐยังมีรายได้มาจากการออกล็อตเตอรี่

9.2.3.4 นโยบายการขอยืมและหนี้สิน (Borrowing and Debt Policies) เมื่อรายได้ภาษีไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั่วไป เมื่อรัฐและองค์กรท้องถิ่นต้องการที่จะให้การสนับสนุนด้านเงินทุนต่อโครงการหลัก เช่น ทางหลวงหรือโรงเรียน ทำให้ต้องมีการยืมเงินขึ้น แม้ว่าการยืมเงินมาเพื่อให้เพียงพอต่อรายจ่ายไม่เป็นที่พึงปรารถนานัก แต่ก็มีการยืมเงินระยะยาวเพื่อการปรับปรุงที่ถาวร เนื่องจากการจัดการด้านการเงินที่ไม่ประสบผลในช่วงศตวรรษที่ 19 สถาบันของรัฐวางข้อจำกัดที่แคบมากในการยืมเงิน มีการวางข้อจำกัดในจำนวนหนี้สินที่สามารถเกิดขึ้น

ตารางที่ 9.4 การคลังของมลรัฐและท้องถิ่น²³

United States State & Local Government Finances			
by Level of Government: 1998-99			
(Dollar amounts are in thousands.)			
Description	State & local Government amount	State Government amount	Local Government amount
Population (FY 1999, in thousands)	272,691	272,172	272,691
Personal Income (Calendar year 1998, in millions)	7,383,687	7,364,022	7,383,687
Revenue	1,794,121,442	1,152,869,754	952,330,313
General revenue	1,434,028,929	906,076,110	839,031,444
Intergovernmental revenue	270,627,892	253,691,979	328,014,559
From Federal Government	270,627,892	238,940,986	31,686,906
From State government	0	0	296,327,653
From local governments	0	14,750,993	0
General revenue from own sources	1,163,401,037	652,384,131	511,016,885
Taxes	815,341,479	499,943,213	315,398,266
Property	239,671,604	11,654,233	228,017,371
Sales and gross receipts	290,992,942	239,367,273	51,625,669
General sales	200,626,752	164,378,016	36,248,736
Selective sales	90,366,190	74,989,257	15,376,933
Motor fuel	30,094,424	29,168,939	925,485
Alcoholic beverage	4,191,279	3,899,541	291,738
Tobacco products	8,374,871	8,170,192	204,679
Public utilities	17,170,336	8,888,953	8,281,383
Other selective sales	30,535,280	24,861,632	5,673,648
Individual income	189,308,854	172,764,266	16,544,588
Corporate income	33,922,371	30,765,625	3,156,746
Motor vehicle license	15,342,018	14,083,281	1,258,737
Other taxes	46,103,690	31,308,535	14,795,155
Charges and miscellaneous	348,059,558	152,440,918	195,618,619

general revenue			
Current charges	210,885,236	79,308,034	131,577,181
Education	60,405,532	45,470,587	14,934,924
Institutions of higher education	50,666,406	44,925,243	5,741,163
School lunch sales (gross)	5,072,605	15,916	5,056,689
Hospitals	51,610,383	17,043,859	34,566,524
Highways	6,804,060	4,319,427	2,484,633
Air transportation (airports)	10,216,941	745,394	9,471,547
Parking facilities	1,355,459	0	1,355,459
Sea and inland port facilities	2,355,006	651,093	1,703,913
Natural resources	2,900,713	1,791,437	1,109,276
Parks and recreation	5,957,952	1,077,672	4,880,280
Housing and community development	4,026,376	433,514	3,592,862
Sewerage	23,672,204	27,588	23,644,616
Solid waste management	9,962,296	368,117	9,594,179
Other charges	31,618,314	7,379,346	24,238,968
Miscellaneous general revenue	137,174,322	73,132,884	64,041,438
Interest earnings	65,889,854	32,064,060	33,825,794
Special assessments	3,627,660	78,458	3,549,202
Sale of property	1,557,838	390,584	1,167,254
Other general revenue	66,098,970	40,599,782	25,499,188
Utility revenue	81,880,089	4,356,364	77,523,725
Water supply	29,038,740	121,786	28,916,954
Electric power	40,889,925	2,823,047	38,066,878
Gas supply	4,243,683	7,323	4,236,360
Transit	7,707,741	1,404,208	6,303,533
Liquor store revenue	4,244,671	3,599,377	645,294
Insurance trust revenue	273,967,753	238,837,903	35,129,850
Unemployment compensation	22,234,066	22,131,040	103,026
Employee retirement	236,526,711	201,499,887	35,026,824
Workers' compensation	12,915,229	12,915,229	0

Other insurance trust revenue	2,291,747	2,291,747	0
Expenditure	1,625,938,534	998,365,117	938,641,229
By character and object:			
Intergovernmental expenditure	3,835,890	304,933,250	9,970,492
Direct expenditure	1,622,102,644	693,431,867	928,670,737
Current operations	1,199,493,906	476,968,246	722,525,660
Capital outlay	198,482,956	68,508,917	129,973,999
Construction	147,180,999	53,856,968	93,324,031
Other capital outlay	51,301,957	14,651,949	36,649,968
Assistance and subsidies	31,494,268	22,228,734	9,265,534
Interest on debt	77,459,333	28,582,170	48,877,163
Insurance benefits and repayments	115,172,181	97,143,800	18,028,381
Exhibit: salaries & wages	522,527,772	148,235,651	374,292,121
Direct expenditure by function			
Direct expenditure	1,622,102,644	693,431,867	928,670,737
Direct general expenditure	1,398,532,869	584,541,975	813,990,854
Capital outlay	176,610,417	65,466,217	111,144,160
Other direct general expenditure	1,221,922,452	519,075,758	702,846,694
Education services:			
Education	483,259,476	126,184,809	357,074,667
Capital outlay	54,417,695	12,293,889	42,123,806
Higher education	122,716,369	102,587,541	20,128,828
Capital outlay	13,114,109	11,150,219	1,963,890
Elementary & secondary education	339,871,170	2,925,331	336,945,839
Capital outlay	40,767,663	607,747	40,159,916
Other education	20,671,937	20,671,937	0
Libraries	6,840,982	315,864	6,525,118
Social services and income maintenance:			

Public welfare	215,189,660	182,237,969	32,951,691
Cash assistance payments	21,410,391	12,144,857	9,265,534
Vendor payments	141,948,581	139,357,724	2,590,857
Other public welfare	51,830,688	30,735,388	21,095,300
Hospitals	71,733,493	29,534,749	42,198,744
Capital outlay	4,116,276	1,394,012	2,722,264
Health	47,627,722	24,856,646	22,771,076
Social insurance administration	4,130,347	4,124,893	5,454
Veterans' services	283,242	283,242	0
Transportation:			
Highways	93,017,989	56,242,282	36,775,707
Capital outlay	51,906,231	37,986,175	13,920,056
Air transportation (airports)	12,632,131	1,013,429	11,618,702
Parking facilities	1,013,960	0	1,013,960
Sea and inland port facilities	3,070,378	797,600	2,272,778
Transit subsidies	428,080	172,007	256,073
Public safety:			
Police protection	53,366,526	7,809,838	45,556,688
Fire protection	21,262,103	0	21,262,103
Correction	45,598,065	30,769,786	14,828,279
Capital outlay	3,806,729	2,515,194	1,291,535
Protective inspection and regulation	8,515,847	5,391,172	3,124,675
<u>Environment and housing:</u>			
Natural resources	18,232,206	13,601,300	4,630,866
Capital outlay	3,359,221	2,348,946	1,010,235
Parks and recreation	23,416,842	3,843,304	19,573,538
Capital outlay	6,486,424	1,023,189	5,463,235
Housing and community development	25,233,673	2,385,457	22,848,216
Sewerage	26,979,635	1,127,745	25,851,890
Capital outlay	9,717,685	626,511	9,091,174
Solid waste management	16,067,204	1,957,528	14,109,676
Capital outlay	1,366,207	171,038	1,195,169

<u>Governmental administration:</u>			
Financial administration	27,593,383	15,372,466	12,220,917
Judicial and legal	25,316,294	11,385,299	13,930,995
General public buildings	8,853,275	2,345,899	6,507,376
Other governmental administration	14,936,281	3,454,125	11,482,156
Interest on general debt	67,293,670	27,785,488	39,508,182
<u>General expenditure, n.e.c.</u>			
Miscellaneous commercial activities	340,967	282,123	58,844
Other and unallocable	76,299,438	31,266,955	45,032,483
Utility expenditure	104,851,065	8,778,912	96,072,153
Capital outlay	21,861,090	3,034,305	18,826,785
Water supply	34,088,571	164,420	33,924,151
Electric power	38,132,340	2,520,841	35,611,499
Gas supply	4,107,827	4,395	4,103,432
Transit	28,522,327	6,089,256	22,433,071
Liquor store expenditure	3,546,529	2,967,180	579,349
Insurance trust expenditure	115,172,181	97,143,800	18,028,381
Unemployment compensation	19,223,156	19,159,588	63,568
Employee retirement	85,317,945	67,353,132	17,964,813
Workers' compensation	8,168,080	8,168,080	0
Other insurance trust	2,463,000	2,463,000	0
Debt outstanding	1,369,252,692	510,485,730	858,766,962
Short-term	17,844,326	2,666,909	15,177,417
Long-term	1,351,408,366	507,818,821	843,589,545
Full faith and credit	488,868,207	129,325,703	359,542,504
Nonguaranteed	862,540,159	378,493,118	484,047,041
<u>Long-term debt by purpose</u>			
Public debt for private purposes	351,072,203	213,893,086	137,179,117
Education	245,271,641	76,167,574	169,104,067

Utilities	194,930,125	16,651,507	178,278,618
Other	560,134,397	201,106,654	359,027,743
Long-term debt issued	229,373,899	83,203,147	146,170,752
Long-term debt retired	153,100,434	55,636,284	97,464,150
Cash and security holdings	3,168,481,310	2,265,944,792	902,536,518
Insurance trust funds	1,973,505,947	1,656,956,317	316,549,630
Unemployment compensation	48,495,945	48,287,202	208,743
Employee retirement	1,867,112,352	1,550,771,465	316,340,887
Workers' compensation	56,549,761	56,549,761	0
Miscellaneous	1,347,889	1,347,889	0
<u>Other than insurance trust funds</u>			
By purpose	1,194,975,363	608,988,475	585,986,888
Offsets to debt	444,107,811	258,387,296	185,720,515
Bond funds	127,571,918	31,392,329	96,179,589
Other	623,295,634	319,208,850	304,086,784
1 Duplicative intergovernmental transactions are excluded.			
Population source: Internet table. Population Estimates Program, released December 31, 1999.			
Personal income source: Survey of Current Business (October 2000) BEA, released September 12, 2000.			

9.2.4 ระบบการบริหารงานบุคคล

ในทศวรรษแรกๆ ลูกจ้างสาธารณะ (Public Employee) หลักมักจะมาจากผู้มีการศึกษาและมีฐานะเป็นชนชั้นสูง ในช่วงสมัยของประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจ็คสัน (ค.ศ.1829 - 1837) มีการเปิดกว้างด้านงานราชการของชาติในทุกๆ แขนง ระบบอุปถัมภ์ได้ถูกนำมาใช้ในการหาบุคคลมาทำงานในหลายๆ ตำแหน่ง การจ้างงานมักใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าการพิจารณาคุณสมบัติ ระบบอุปถัมภ์ยังมีการใช้แพร่หลายในหลายๆ รัฐและชาติ ต่อมาระบบอุปถัมภ์ทำให้การเมืองและการบริหารงานเสียหาย ดังนั้นแนวคิดเรื่องการบริหารงานโดยระบบคุณธรรมจึงได้ถูกนำมาใช้

แนวคิดของระบบคุณธรรมเริ่มต้นจากกฎเพนเดิลตัน ในปี ค.ศ.1883 (Pendleton Act of 1883) กฎเพนเดิลตันมีกำหนดให้มีการเลือกสรรด้วยความยุติธรรมในการหาคนเข้าทำงาน ซึ่งระบบคุณธรรมนี้มีการปรับปรุงโดยนำ Civil Service Reform Act ของปี ค.ศ.1978 มาใช้เพื่อให้ใช้งานได้ดียิ่งขึ้น นิวยอร์กเป็นเมืองแรกที่มีการประกาศรับรองระบบคุณธรรมในปี ค.ศ.1883 และได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในมลรัฐและท้องถิ่นต่างๆ ระบบงานบุคคลของรัฐและท้องถิ่นได้ยึดระบบคุณธรรมเป็นสำคัญในการบริหารงานบุคคล และได้มีการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลไปในทางที่ดีขึ้นในเวลาต่อมา ได้มีการทำการทดลองของแผนการจ่ายค่าจ้างด้านคุณธรรมและระบบอื่นๆ ที่จูงใจ เช่น การเปลี่ยนแปลง การต่อรองราคา การใช้ระบบการการตีราคาแบบใหม่ ระบบผู้บริหารอาวุโส หลักสูตรการฝึกงาน การกระจายงานด้านบุคคลจากศูนย์กลาง และอื่น ๆ²⁴

ตารางที่ 9.5 จำนวนบุคลากรของรัฐบาลกลางแยกตามหน้าที่

FEDERAL GOVERNMENT CIVILIAN EMPLOYMENT BY FUNCTION DATA: MARCH 2001²⁵

Function	Total Employees	Total Full-Time Employees	Total March 2001 Payroll
TOTAL - ALL FUNCTIONS	2,697,602	2,411,630	11,369,841,107
Financial Administration	137,065	125,853	565,345,893
Other Government Administration	21,667	20,878	94,183,321
Judicial and Legal	57,953	54,813	317,590,143
Police	106,337	103,491	580,677,607
Correction	32,973	32,839	137,012,250
Highways	2,788	2,727	17,315,714
Air Transportation	48,988	48,386	393,024,643
Water Transport & Terminals	5,003	4,744	13,783,571
Public Welfare	9,122	8,809	49,532,536
Health	133,018	122,999	673,696,429
Hospitals	148,171	131,949	652,825,893
Social Insurance Administration	65,528	62,349	300,378,929
Parks and Recreation	25,171	23,554	97,074,286
Housing & Community Development	16,726	16,418	84,827,071
Natural Resources	184,651	175,111	838,325,250
Nat Defense/International Relat	681,787	662,093	2,542,384,786
Postal Service	860,086	666,976	3,106,997,143
Space Research & Technology	18,909	18,554	119,568,107
Other Education	11,014	10,399	53,824,857
Libraries	4,284	3,983	22,026,607
Other and Unallocable	126,361	114,705	709,446,071
			*** Payroll in whole dollars.

ตารางที่ 9.6 จำนวนบุคลากรของมลรัฐแยกตามหน้าที่

STATE GOVERNMENT EMPLOYMENT BY FUNCTION DATA: MARCH 2001²⁶

	Total Employees (Full-time + Part-time)	Full-Time Equivalent Employment	Payroll March 2001
Total	4,984,614	4,173,400	14,136,252,478
Financial Administration	171,977	166,119	551,737,334
Central Administration	62,192	56,177	195,745,808
Judicial & Legal	162,982	158,794	638,783,086
Police Total	104,657	103,141	406,577,196
- with Power of Arrest	63,072	62,856	273,751,562
- Other	41,585	40,285	132,825,634
Corrections	473,368	468,405	1,467,651,331
Streets & Highways	254,110	249,896	838,209,038
Airports	3,264	3,155	12,597,661
Water Transportation	4,634	4,568	17,425,975
Public Welfare	242,464	238,930	708,166,430
Health	178,770	172,414	571,837,188
Hospitals	433,417	410,469	1,276,005,151
Social Insurance Admin	89,376	86,843	288,589,305
Solid Waste Mgmt	1,881	1,843	7,950,814
Sewage Disposal	1,482	1,466	5,934,518
Parks & Recreation	42,029	36,051	94,315,196
Natural Resources	169,192	153,023	487,160,748
Water Supply	870	852	3,277,036
Electric Power	3,787	3,769	19,569,892
Transit	29,663	28,990	132,745,037
Elem & Sec Total	58,034	47,114	154,958,453
- Instructional	41,841	35,381	127,342,768

- Other	16,193	11,733	27,615,685
Higher Educ. Total	2,156,218	1,464,846	5,124,761,540
- Instructional	699,989	485,778	2,394,562,582
- Other	1,456,229	979,068	2,730,198,958
Other Education	114,798	102,732	340,957,960
Libraries	712	588	1,320,916
State Liquor Stores	8,807	7,182	17,668,946
Other & Unallocable	215,930	206,033	772,305,919

ตารางที่ 9.7 จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามหน้าที่

LOCAL GOVERNMENT EMPLOYMENT BY FUNCTION DATA : MARCH 2001²⁷

Function	Full-time Equivalent Employment	Total March Payroll (\$)	Full-time Equivalent Employment per 10,000 Population
TOTAL	11,205,524	35,126,123,762	398.18
FINANCIAL ADMIN	212,958	665,705,527	7.57
CENTRAL ADMIN	214,841	705,137,594	7.63
JUDICIAL-LEGAL	243,548	841,377,248	8.65
POLICE-ARREST	598,652	2,497,103,205	21.27
POLICE-OTHER	182,878	519,471,765	6.50
FIREFIGHTERS	276,250	1,155,553,469	9.82
OTHER	23,436	79,948,641	0.83
CORRECTION	232,329	744,137,080	8.26
STREETS & HWYS	301,810	887,058,178	10.72
AIRPORTS	39,329	144,011,996	1.40
WATER TRANSPORT	7,893	31,980,195	0.28
PUBLIC WELFARE	280,188	791,225,112	9.96
HEALTH	251,399	739,260,644	8.93
HOSPITALS	511,851	1,567,777,449	18.19
SOLID WASTE MGMT	111,331	328,879,750	3.96
SEWERAGE	124,264	420,726,859	4.42
PARKS & RECREATION	217,562	546,573,051	7.73
HOUSING & COMM DEV	116,596	376,121,569	4.14
NATURAL RESOURCES	37,857	109,749,763	1.35
WATER SUPPLY	158,676	517,480,137	5.64
ELECTRIC POWER	73,776	320,792,228	2.62

GAS SUPPLY	11,847	34,884,805	0.42
TRANSIT	188,695	704,279,146	6.71
ELEM&SEC INSTRUCT	4,270,760	14,364,239,879	151.76
ELEM&SEC OTHER-TOT	1,826,212	3,908,992,272	64.89
HIGHER ED INSTRUCT	128,115	552,658,943	4.55
HIGHER ED OTHER	176,916	478,123,964	6.29
LOCAL LIBRARIES	124,353	302,565,988	4.42
OTHER & UNALLOCABLE	261,202	790,307,305	9.28

ตารางที่ 9.8 การเปรียบเทียบจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองแต่ละระดับ

องค์กรปกครอง ระดับต่างๆ	จำนวนบุคลากร	คิดเป็นร้อยละ ของจำนวนบุคลากร ทั้งหมด	คิดเป็นอัตราส่วนบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร
ระดับรัฐบาลกลาง	2,697,602	14.28	1 : 104
ระดับมลรัฐ	4,984,614	26.39	1 : 56
ระดับท้องถิ่น	11,205,524	59.33	1 : 25
รวมทั้งหมด	18,887,740	100	1 : 14

หมายเหตุ: ประชากรทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ณ ค.ศ. 2000 มีจำนวน 281,421,906 คน

จากตารางที่ 9.8 จะเห็นว่าท้องถิ่นมีจำนวนบุคลากรเป็น 4 เท่าของรัฐบาลกลาง และเป็น 2 เท่าของจำนวนบุคลากรในมลรัฐ

9.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁸

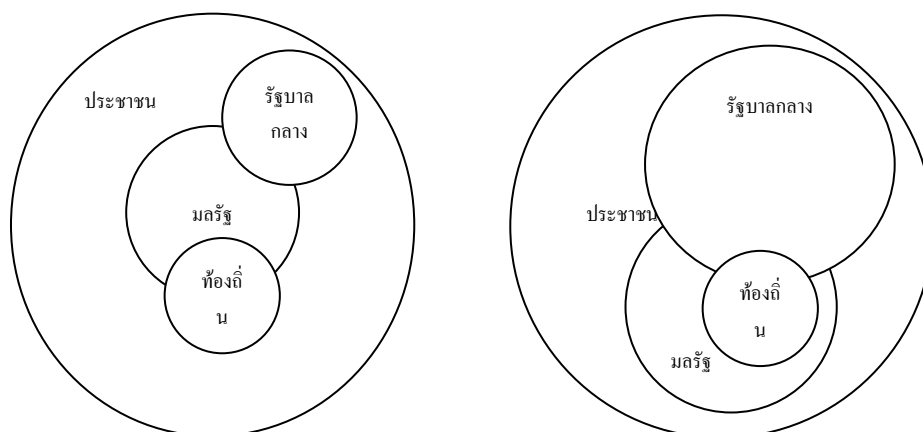
รัฐบาลกลาง มลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแยกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ ความเข้าใจที่ว่า การแบ่งชั้นการปกครองนั้นเหมือนกับเค้กที่เป็นชั้น (Layer cake) แต่จริงๆ แล้ว การปกครองมีลักษณะในการจัดโครงสร้างแบบเค้กหินอ่อน (Marble cake) กล่าวคืออำนาจไม่ได้มีการแบ่งชั้นกันอย่างเด็ดขาดหรือชัดเจน แต่มีลักษณะการใช้อำนาจร่วมกันในระดับต่างๆ และนับวันความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่นก็มีความจำเป็นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โครงสร้างดังกล่าวที่มีทั้งรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่นที่หลากหลายทำงานร่วมกัน จะทำให้ประชาชนคนหนึ่งๆ อยู่ในพื้นที่การปกครองและต้องเสียภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับสิบหน่วย

9.2.5.1 การให้เงินอุดหนุน

ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในรูปแบบการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (Federal grant-in-aid) คนอเมริกันชั้นชอบการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็ต้องการให้ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข ดังนั้นทางออกของความรู้สึกดังกล่าวจึงออกมาในรูปของการให้เงินอุดหนุน โครงการต่างๆ ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง แต่การปฏิบัติงานหรือการจัดทำภารกิจต่างๆ เป็นหน้าที่ของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงองค์กรเอกชนอื่นๆ ด้วย ความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองในอเมริกามีความเป็นพลวัตอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลกลางขยายอำนาจเข้าไปในส่วนต่างๆ มากขึ้นในช่วง 200 ปีที่ผ่านมา ขณะเดียวกันมลรัฐก็มีการขยายตัวและในที่สุดก็มีการซ้อนทับกันหรือคาบเกี่ยวกันดังแผนภาพที่ 9.12

แผนภาพที่ 9.12 ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองต่างๆ²⁹



(ก) ความสัมพันธ์ขององค์กรใน ค.ศ.1788

(ข) ความสัมพันธ์ขององค์กรในปี ค.ศ.1994

แม้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐจะมีได้มีการบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นและเป็นที่เข้าใจกันว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐจัดการกันเอง การณ์เช่นนี้ทำให้เข้าใจว่ารัฐบาลกลางและท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์กัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในเรื่องของเงินอุดหนุน โดยเฉพาะในทศวรรษที่ 1950 และ 1960 เมื่อปัญหาต่างๆ ที่ต้องมีการแก้ไขมีจำนวนมากขึ้น และมลรัฐไม่สามารถให้การช่วยเหลือหรือการสนับสนุนแก่ท้องถิ่นได้ ดังนั้นท้องถิ่นจึงหันไปขอความช่วยเหลือจากสภาองเกรส (Congress) ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องงบประมาณ และสภาองเกรสก็ตอบสนอง ข้อเรียกร้องดังกล่าวโดยการให้เงินอุดหนุนจำนวนมาก เงินอุดหนุนมี 2 ประเภทได้แก่ Catagorial grant เป็นเงินอุดหนุนสำหรับวัตถุประสงค์พิเศษ เช่น เพื่อการอบรม, ทางหลวง, ความปลอดภัย เป็นต้น เงินอุดหนุนประเภทนี้ผู้รับการสนับสนุนไม่มีโอกาสได้เลือกที่จะเอาเงินไปใช้ทำอะไรเพราะได้กำหนดไว้แล้ว และเงินอุดหนุนประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 80 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ส่วนเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งคือ Block grant เงินอุดหนุนประเภทนี้ผู้รับการสนับสนุนมีทางเลือกที่นำไปใช้มากกว่าประเภทแรก

9.2.5.2 คำสั่ง (Mandate) และ Preemption

การมอบอำนาจของส่วนกลางเป็นกฎหมายที่ออกโดยสภาองเกรสหรือองค์ทางฝ่ายบริหารที่ต้องการให้มลรัฐหรือท้องถิ่นมีกิจกรรมหรือจัดทำบริการต่างๆ เงื่อนไขที่มากับเงินอุดหนุนนั้นทางมลรัฐและท้องถิ่นสามารถเลี่ยงได้โดยการไม่ของบดังกล่าว แต่คำสั่งจากส่วนกลางนั้นทางมลรัฐและท้องถิ่นไม่สามารถเลี่ยงได้เพราะส่วนกลางสามารถใช้กลไกทางศาลบีบให้ปฏิบัติตามและนับวันคำสั่งจากส่วนกลางก็มีมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างคำสั่งดังกล่าว เช่น การที่สภาองเกรสห้ามไม่ให้ไล่ลูกจ้างออกด้วยสาเหตุที่มีอายุมาก คำสั่งดังกล่าวทำให้ต้นทุนของมลรัฐและท้องถิ่นสูงขึ้นเพราะไม่สามารถจ้างคนที่อายุน้อยซึ่งค่าจ้างถูกกว่ามาแทนลูกจ้างที่มีอายุมากทำงานมานานและค่าจ้างสูงได้ ซึ่งการออกคำสั่งจากรัฐบาลกลางนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงในกิจการของมลรัฐและท้องถิ่น แม้เงินอุดหนุนจากส่วนกลางจะลดลงอย่างมากในหลายปีที่ผ่านมา แต่ตรงข้ามส่วนกลางกลับแทรกแซงกิจการของมลรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น โดยอาศัยคำสั่งต่างๆ

9.2.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐและท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐและท้องถิ่นแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือมลรัฐสามารถบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายที่มลรัฐต้องการ มีการใช้อำนาจในลักษณะที่เด็ดขาดกว่า ความช่วยเหลือจากมลรัฐต่อท้องถิ่นมีหลายระดับและหลายแบบขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของการรวบอำนาจหรือกระจายอำนาจของแต่ละมลรัฐ เช่น ฮาวายจะรวมอำนาจการบริหารและการคลังในการจัดการศึกษาชั้นประถมและมัธยมไว้ทั้งหมด ในขณะที่นิวแฮมเชียร์จะ

มอบอำนาจในการจัดการศึกษาทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น บางมลรัฐจะให้เงินอุดหนุนท้องถิ่น 1,000 เหรียญต่อประชากร 1 คนต่อปี บางมลรัฐให้ 500 เหรียญ แต่ฮาวายซึ่งมีลักษณะของการกระจายอำนาจค่อนข้างน้อยและรับผิดชอบภารกิจจำนวนมากโดยมลรัฐเอง ดังนั้นฮาวายจึงให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นเพียง 110 เหรียญต่อหัวต่อปี

เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับมลรัฐ มลรัฐต่างๆ ให้เงินช่วยเหลือท้องถิ่นพร้อมกับคำสั่งและ Preemption ซึ่งก็มีการต่อต้านคำสั่งดังกล่าวจากท้องถิ่นเช่นกัน เพราะคำสั่งบางส่วนมีผลกระทบต่อแผนงานของท้องถิ่นและทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการรวมถึงทำให้ต้นทุนสูงขึ้น

9.2.7 การควบคุมของมลรัฐต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น³⁰

(1) *การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ* สภานิติบัญญัติของมลรัฐมีส่วนเข้ามาควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น การออกกฎหมายของท้องถิ่นและเป็นที่ปรึกษาการทำงานต่างๆ ของท้องถิ่น

(2) *การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ* ฝ่ายตุลาการของมลรัฐเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างท้องถิ่นกับมลรัฐ ท้องถิ่นกับเอกชนหรือท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ตุลาการ ยังมีหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(3) *การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ* การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐเป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานของมลรัฐแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ดูแลเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเอง เช่น หน่วยงานการศึกษาของมลรัฐจะเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น เช่น กำหนดมาตรฐานครู มาตรฐานหนังสือ หรือหลักสูตร เป็นต้น

(4) *การควบคุมทางการเงิน* รัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือการเงินแก่ท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า State grant-in-aid ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา, สาธารณสุข, การประมง, การประมง, การประมง และการสร้างถนนหนทางต่างๆ นอกจากนี้เงินจากรัฐบาลกลางบางประเภทที่อุดหนุนท้องถิ่นจะต้องได้รับคำปรึกษาจากมลรัฐก่อน เช่น การสร้างสนามบิน และการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(5) *การควบคุมโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ* รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายของท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐ

9.3 แนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคต

ตารางที่ 9.9 การเพิ่มขึ้นและลดลงของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ ค.ศ.1952 – 2002

ประเภทของหน่วยการปกครอง	ค.ศ.1952	ค.ศ.1967	ค.ศ.1987	ค.ศ.1997	ค.ศ.2002
จำนวนหน่วยการปกครองทั้งหมด	116,805	81,299	83,237	87,504	87,900
รัฐบาลกลาง	1	1	1	1	1
รัฐบาลมลรัฐ	48	50	50	50	50
รัฐบาลท้องถิ่น	116,756	81,248	83,186	87,453	87,849
- เคาน์ตี	3,052	3,049	3,042	3,043	3,034
- มิวนิซิพอล	16,807	18,048	19,200	19,372	19,431
- ทาวน์และทาวน์ชิพ	17,202	17,105	16,691	16,629	16,506
- เขตพิเศษ	12,340	21,264	29,532	34,683	35,356
- เขตโรงเรียน	67,355	21,782	14,721	13,683	13,522

แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นของอเมริกาในอนาคตเมื่อพิจารณาจากข้อมูลทั้งหมดให้การศึกษานี้เห็นเห็นภาพดังนี้

9.3.1. แนวโน้มของจำนวนและรูปแบบ

ในเรื่องของจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 9.9 จะเห็นว่าในระยะเวลาห้าสิบปีตั้งแต่ ค.ศ.1952 ถึงปัจจุบันนั้นจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้ลดจำนวนลง แต่ไม่ได้เป็นการลดจำนวนลงของทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดจำนวนลงนั้นคือ เคาน์ตี, ทาวน์, ทาวน์ชิพ และเขตโรงเรียน การลดลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถอธิบายได้โดย

เคาน์ตีนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่มให้มีโดยมลรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมลรัฐและเป็นเหมือนแขนขาของมลรัฐในการบังคับใช้กฎหมายและน่านโยบายบางอย่างของมลรัฐมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม การลดลงของจำนวนเคาน์ตีจึงน่าจะเกิดจากการที่ภารกิจหน้าที่ของมลรัฐลดลง และภาระหน้าที่บางอย่างอาจมีการถ่ายโอนไปให้กับซีตีหรือเขตพิเศษ

การลดจำนวนลงของทาวน์และทาวน์ชิพนั้นสืบเนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ของมลรัฐที่มอบให้เคาน์ตีลดลง ดังนั้นงานของทาวน์และทาวน์ชิพก็ลดลงด้วยเพราะทาวน์และทาวน์ชิพนั้นเป็นองค์กรท้องถิ่นหน่วยย่อยของเคาน์ตี นอกจากนี้การที่ท้องถิ่นต่างๆ มีความเจริญเติบโตมากขึ้น กล่าวคือมีความเป็นเมืองมากขึ้น ดังนั้นทาวน์และทาวน์ชิพซึ่งลักษณะส่วนใหญ่แล้วจะเป็นท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ใน

เขตชนบทได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารมาเป็นซีดีมากขึ้น เพราะซีดีจะมีอำนาจและหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า

การลดลงของเขตโรงเรียนสืบเนื่องจากเรื่องของประสิทธิภาพและต้นทุนในการบริหาร เพราะในอดีตนั้นแทบจะหนึ่งโรงเรียนเป็นหนึ่งเขตโรงเรียน สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดต้นทุนสูงมากในการบริหารจัดการ ดังนั้นหลายๆ ท้องถิ่นจึงได้ทำการยุบรวมเขตโรงเรียนเข้าด้วยกันเพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการ

ในขณะที่เคาน์ตี ทาวน์, ทาว์ชิพ และเขตพิเศษลดจำนวนลง มีวนิชปอลหรือซีดีและเขตพิเศษกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเพราะการที่ท้องถิ่นได้พัฒนาเป็นเมืองมากขึ้น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับความเป็นเมืองคือซีดีจึงได้ถูกนำมาใช้มากขึ้น ขณะเดียวกันความซับซ้อนของปัญหาที่มีมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลายภาระหน้าที่ (General Purpose) ไม่สามารถรับมือกับจำนวนและความหลากหลายของปัญหาได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เฉพาะจัดการกับปัญหาเป็นต่างๆ จึงได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น จำนวนของเขตพิเศษจึงเพิ่มมากขึ้น เห็นว่าในอเมริกานั้นการโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

9.3.2 แนวโน้มของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายใน

นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องจำนวนและรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ในเรื่องของโครงสร้างภายในก็ยังมีปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนขึ้นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงแบบที่ประชุมเมืองไม่เหมาะสมก็มีการปรับไปใช้รูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน ท้องถิ่นที่เป็นเมืองมากขึ้นรูปแบบผู้จัดการไม่เหมาะสมเพราะการบริหารงานต้องการผู้บริหารที่ได้ขาดมีอำนาจในการตัดสินใจ ก็มีการปรับเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง เป็นต้น ท้องถิ่นอเมริกาจะมีการปรับเปลี่ยนในจุดนี้ตลอดเวลา

9.3.3 แนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง มลรัฐและท้องถิ่น

ส่วนกลางได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนให้มลรัฐและท้องถิ่น นับวันเงินอุดหนุนก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นและเงินอุดหนุนนี้ก็มักจะมาพร้อมกับเงื่อนไข แม้เงื่อนไขดังกล่าวจะไม่ใช้ลักษณะของการบังคับควบคุมแต่เป็นเงื่อนไขที่ว่าหากจะขอเงินอุดหนุนก็ต้องเป็นการนำไปใช้จ่ายในเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการของ

รัฐบาลกลาง สภาพการณ์เช่นนี้แม้รัฐบาลกลางจะไม่ได้เข้ามาควบคุมท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็ส่งผลให้ท้องถิ่นมีสภาพหรือลักษณะคล้ายๆ กันเป็นแขนขาหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น

เชิงอรรถ

¹ 2002 CENSUS OF GOVERNMENT www.census.gov/gous/cog/2002COGprelim_report.pdf.

² นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย ลวิตรังสีมา, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 110 – 111.

³ Dye, Thomas R. , **Politic in State and Communities** ,(New Jersey : Prentice Hall , 1997) .pp.260-290

⁴ Chandler, J.A., editor, **Comparative Public Administration** (Cambridge: United Kingdom at University Press, 2000), p. 211.

⁵ Berman, David R., **State and Local Politics**, Seventh Edition (Iowa : Wm. C. Brown Communication , Inc , 1994), p.209.

⁶ เอลลิส แคทซ์, การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา (Document in Translation) (เอกสารเผยแพร่ของสถานทูตอเมริกันประจำประเทศไทย) ไม่ระบุปีที่พิมพ์.

⁷ Humes , Samuel and Martin , Eileen M., **The Structure of Local Governments Throughtout The World** (Netherland: The Hague,1961), p.3.

⁸ Lorch , Robert S. (1992) , **State & Local Politics** (Fourth Edition) , New Jersey : Englewood , 1992) , p.231

⁹ Ibid. p.231

¹⁰ Dye, Thomas R. , 1997, p.

¹¹ Bowman , Ann O’ M and Kearney C. Richard . **State & Local Government**. (Boston :Houghton Mifflin Company , 1990) p.322

¹² มิวนิซิพอลแบบบริษัท (Municipal Corporation) หมายถึง หน่วยการปกครองที่เกิดจากการร้องขอให้มีหรือริเริ่มโดยประชาชนเพื่อจัดการผลประโยชน์ที่ประชาชนร้องขอ ซึ่งจะต่างกับมิวนิซิพอลแบบกึ่งบริษัท (Quasi – Municipal Corporation) ซึ่งจัดตั้งหรือริเริ่มโดยมลรัฐ เพื่อจัดทำบริการหรือหน้าที่ที่มลรัฐจัดทำได้ไม่ทั่วถึง

¹³ Lorch , Robert S., 1992 , p. 261

¹⁴ หลักการของดิลลอน (Dillon’s Rule) เป็นหลักการที่ใช้ในการวินิจฉัยเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างมลรัฐและท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ หลักดังกล่าวเกิดจากการตีความความโดยผู้พิพากษามลรัฐที่ชื่อจอห์น เอฟ ดิลลอน โดยตีความว่า “เมื่อมีข้อสงสัยว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่หรือไม่ ศาลย่อมพิพากษาให้เป็นผลร้ายแก่เทศบาล“ กล่าวคือตีความในลักษณะที่แคบ เช่นเมื่อกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำรถเมล์ประจำทางได้ ท้องถิ่นก็ทำได้เพียงรถประจำทางเท่านั้น จะไปจัดทำรถไฟฟ้าไม่ได้

¹⁵ Dye, Thomas R. , 1994 , p. 278

¹⁶ Lorch Robert S. , 1992 , pp. 252-254

¹⁷ Bowman, Ann O’ M and Kearney C. Richard , 1990 , p.334

¹⁸ 2002 CENSUS OF GOVERNMENT www.census.gov/gous/cog/2002COGprelim_report.pdf.

¹⁹ Dresang Dennis L. and Cosling James J., **Politic and Policy in American State and Communities** (Massachusetts: Needham Heights, 1996X, p.47.

²⁰ Norton , Alan, **International Handbook of Local and Regional Government** (Vermont: Edward Elgar, 1994), pp. 409 – 412.

²¹ Dresang Dennis L. and Cosling James J., **Politic and Policy in American State and Communities** (Massachusetts: Needham Heights, 1996), p.47.

²² Saffell David C., **State and Local Government : Politic and Public Policies** (MA: Town Hall Middle Borough, 1993), pp.205 – 220.

²³ 2002 CENSUS OF GOVERNMENT

²⁴ Bowman , Ann O' M and Kearney C. Richard .(1990),pp.213-223

²⁵ 2002 CENSUS OF GOVERNMENT

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Saffell David C. and Basehart Harry, **Governing States and Cities** . (Mcgraw - Hill: The Mcgraw - Hill Copanies, 1997), pp. 38 – 69.

²⁹ Ibid., p.41.

³⁰ นิยม รัฐอมฤต และคณะ หน้า 151 – 152.