

ห้องศาสตราจารย์ ดร. สุวภานิช

สำนักบรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

การเทศบาลและการเลือกตั้ง

ห้องขจร

อ

324

ม225ก

ร.6

การเทศบาลและการเลือกตั้ง

ศาสตราจารย์ ดร. มัลย์ หุระนันท์
มอบให้

สำนักหอสมุดกลาง
พิมพ์แจก
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

ในงานพระราชทานเพลิงศพ

รองอำมาตย์เอก หลวงมหิตธีรถการ

(ไหล หุระนันท์)

ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม

๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒

26 ก.พ. 2529

159754

คำนำ

ในการพระราชทานเพลิงศพรองอำมาตย์เอก หดวง
มัทธิชรรถการ (ไหต หุวะนันทน์) บิดาผู้บังเกิดเกล้า
ของข้าพเจ้าครองน ข้าพเจ้าเห็นสมควรที่จะจัดพิมพ์
หนังสือขึ้นเพื่อแจกเป็นพระตัก และการทูลเกล้าฯ ถวาย
เรื่องการเทศน์บาลในสหรัฐอเมริกา การเทศน์บาลใน
อังกฤษ การคลังเทศน์บาล และเรื่องการใช้ดีทิดออก
เลี้ยงเด็กตักในจักรภพอุดเตรเดียมมาพิมพ์แจกนี้ ก็
เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องน่าวและมีประโยชน์

อนึ่งข้าพเจ้าเจนนเดียวมีได้ที่จะต้องขอขอบคุณบรรดา
ญาติและท่านที่ได้อวยเหลือและ มีน้ำใจ อันดี ต่อ หดวง
มัทธิชรรถการบิดาผู้บังเกิดเกล้าของข้าพเจ้าตลอดมา

ขออำนาจ กุศล อัน เกิด แต่ หนังสือนี้ จง เป็น

๗

ปัจจุบันการแก้หลวงมัทธการให้ ประดพิฐ วิบุตย
ผดเจริณเกียรติกุณดืบต่อไปตลอดกาดนานเทอญ

มัลย์ หุะนันท์

๕๐๖ ซอยพญานาค พระนคร

๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒





รองอำมาตย์เอก หลวงมหัทธรรถการ (ไผ่ หูะนันท์)

ชาตะ วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๒๘

มรณะ วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๒

ประวัติรองอำมาตย์เอก หลวงมหิตธรการ (ไหล หะนันทน)

หลวงมหิตธรการ เกิดวันที่ ๓ มีนาคม ๒๔๒๗
ณ บ้านตำบลท่าหิน จังหวัดลพบุรี นายธ หะนันทน
บิดา และนางกิมเฮง หะนันทน มารดา ได้เข้าศึกษา
วิชา ณ โรงเรียนหอสมุดชัยยุดาได้ได้ชั้นมัธยม ๓ และ
ได้ทำการสมรสกับนางมหิตธรการ (เย็น หะนันทน)
บุตรและธิดาทั้งหมดอยู่ในขณะนั้นรวมด้วยกัน ๗ คน
คือ นายมาดัย หะนันทน นายเพชร หะนันทน นาง
ด้าวมงคล หะนันทน นายชัยยุด หะนันทน นาย
ยอด หะนันทน นายเยี่ยม หะนันทน และนางด้าวยัง
หะนันทน

หลวงมหิตธรการ ได้สมัครเข้ารับราชการในกรม
รถไฟ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้เลื่อน
เป็นรองอำมาตย์โทและได้รับพระราชทานมณฑล

๖

๕ เมื่อพ.ศ. ๒๔๕๔ ได้รับพระราชทานยศเป็นรอง
อำมาตย์เอก เมื่อพ.ศ. ๒๔๖๖ ได้รับพระราชทานตรา
เบญจมาภรณ์ช้างเผือก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้รับพระ
ราชทานเดือนบรรดาศักดิ์เป็นหลวงมหิศรฤการ เมื่อ
พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา
เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ และตราครุฑมณฑลมณฑลยาม เมื่อ
พ.ศ. ๒๔๘๐

ในระหว่างที่หลวงมหิศรฤการ ได้รับราชการ
สนองพระเดชพระคุณตลอดมาจน ถึงวัน มรณะกรรม
นั้น หลวงมหิศรฤการได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความ
ความวิริยะอดทนและความรอบคอบและได้รับคำชม
เชยจากผู้บังคับบัญชาเป็นเนืองนิจ ผลอันนี้ก็ได้สนอง
ให้เห็นทันที โดยที่หลวงมหิศรฤการ ได้เริ่มทำงาน
ตั้งแต่วันแรกและได้เลื่อนตำแหน่งเรื่อยมา เป็นลำดับ
จนกระทั่งในวาระสุดท้ายได้เป็นข้าราชการพลเรือนรัฐ

ก

พาณิชย์ชนเอกประจำกองเดินรถ ฝ่ายการเดินรถ กรม
รถไฟ กระทรวงคมนาคม

หัตถวงมัทธการได้บ่วยลงในระหว่างรับราช-
การ และได้รับอนุญาตให้ตามบ่วยตามคำแนะนำของ
นายแพทย์กรมรถไฟเพื่อรักษาตัว แต่อาการบ่วยได้
กาเวชนและได้ถึงแก่กรรมเมื่อเวลาประมาณ เที่ยงคืน
ในวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๒ รวมเวลาบ่วยเพียง
๒๑ วัน คำนวณอายุได้ ๕๔ ปี การที่หัตถวงมัทธ
การต้องจากไปอย่างกระทันหัน ย่อมนำความ
เศร้าสลดใจมาสู่ผู้มวตมิตร์เป็นอย่างยิ่ง

สารบัญ

หน้า

๑. เรื่อง การเทศบาลในสหรัฐอเมริกา

และอังกฤษ

๓

๒. เรื่อง การคดงเทศบาล

๗๓

๓. เรื่อง การใช้สิทธิออกเลือกตั้งในจักรภพ

ออสเตรเลีย

๙๕

เรื่อง การเทศบาลของ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

การเทศบาลในต่างประเทศ นั้นเพาะอย่างยิ่งใน
สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ได้เจริญก้าวหน้า ควบคู่กัน
ไปกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อตอนที่
วอชิงตัน ได้เข้ารับตำแหน่ง ประธานาธิบดี แห่ง สหรัฐ
อเมริกาในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ นั้น นครฟิลาเดเฟียเป็น
นครที่ใหญ่ที่สุด มีพลเมืองประมาณ ๔๒,๐๐๐ คน
ถัดมาก็คือนครนิวยอร์ก ซึ่งมีพลเมืองประมาณ
๓๓,๐๐๐ คน และนครบอสตัน ซึ่งมีพลเมืองประมาณ
๓๘,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ. ๑๘๕๐ ปรากฏตามสถิติว่า

ประชาชนที่ดั่งภูมิดำเนาอยู่ในเขตเทศบาลมีจำนวนถึง
๖๓.๖ % ของพลเมืองทั่วประเทศ

เมื่อ ตอน สงครามโลก ครั้งที่ ๒ ได้ เกิด ขึ้น
อังกฤษ และเวสต์ มีราษฎร ดึงถิ่นฐาน บ้านช่อง อยู่ใน
เขตเทศบาลประมาณ ๘๐ % เยอรมันมีราษฎรอยู่
ในเขตเทศบาลเป็นจำนวนมากกว่า ๕๐ % และ
ฝรั่งเศสมีจำนวนเกือบ ๕๐ % ของจำนวนประชากร
ทั้งหมด ราษฎรในอังกฤษและเวสต์ได้ตั้งบ้านช่องอยู่
ในเขตเทศบาลแห่งกรุงลอนดอนเป็นจำนวนประมาณ
๑ ใน ๕

เนื่องจากเหตุที่พลเมืองในเขตเทศบาลได้เพิ่มขึ้น
เป็นลำดับ ปัญหาจึงมีว่าจะจัดการปกครองแบบใด
จึงจะอำนวยความสะดวก และความสดวก ให้ แก่ท้องถิ่น
ตามหลักกฎหมายอังกฤษและอเมริกา เทศบาลได้แก้

องค์การ สาธารณะ ซึ่งได้รับการ จัดตั้ง และอยู่ภายใต้
 ความควบคุมของรัฐบาลกลาง (ทางสหรัฐอเมริกา
 รัฐบาลกลางในที่นี้หมายถึงรัฐบาลแห่งมลรัฐ) การ
 จัดตั้งเทศบาลชนชน ประชาชนในท้องถิ่นจะร่วมกัน
 ประกาศตั้งตามความสมัครใจเท่านั้นหาได้ไม่ หาก
 แต่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของแต่ละ
 มลรัฐ เมื่อสมัยที่สหรัฐอเมริกายังเป็นอาณานิคม
 ของอังกฤษอยู่นั้น ผู้ว่าการเป็นผู้ประกาศตั้งเทศบาล
 ชนโดยอาศัยอำนาจของกษัตริย์ ต่อมาในสมัยปฏิวัติ
 ตลอดจนเรื่อยมาจนกระทั่งบัดนี้ อำนาจในการจัดตั้ง
 เทศบาลได้ ผ่านมือ จาก ฝ่าย บริหาร บัญญัติ มา เป็น
 อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ พึงสังเกตว่ารัฐธรรมนูญ
 ฉบับแรกของมลรัฐนิวยอร์ก เพนซิลเวเนีย และ
 แมริแลนด์ ได้ระบุไว้อย่างแจ่มชัดว่า การจัดตั้ง
 เทศบาลเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนมลรัฐ

อื่น ๆ นั้น แม้จะมีได้ระบุไว้โดยตรง ก็ได้ระบุไว้โดย
ปริยาย

ความ คดีคดีาย แห่งการ จัดตั้งเทศบาลใน สหรัฐ
อเมริกา มีดังต่อไปนี้ ในครั้งแรกรัฐสภาแห่งมลรัฐ
ได้ใช้วิธีออกกฎหมายพิเศษจัดตั้งเทศบาล เป็นแห่ง ๆ
ไป แต่เนื่องจากเกิดมีการแสวงหาประโยชน์ในทาง
มิชอบ จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ห้าม
มิให้รัฐสภา จัดตั้งเทศบาล โดย วิธีการออก กฎหมาย
พิเศษ ผลมีว่าการจัดตั้งเทศบาลในกาลต่อไปจะต้อง
เป็นไปตามกฎหมายทั่วไป สำหรับคำกัญแห่งกฎหมาย
ทั่วไปที่กล่าวมานี้ดังนี้ คือ เมื่อประชาชนในท้องที่
แห่งหนึ่งแห่งใด อยาก จะให้ท้องถิ่น ของตนมีฐานะ เป็น
เทศบาล ก็ร่วมกัน ลงลายมือชื่อ ใน คำเสนอ ขอจัดตั้ง
และต่อมาทำให้มีการลงคะแนนเสียง ตามระเบียบที่
ปฏิบัติ มาแล้วนั้น คำเสนอของประชาชนจะต้องนำไป
ยื่นต่อศาลคว อย่างเช่นในมลรัฐวิสคอนซิน เกนทักคั

เวอร์จิเนีย ฯลฯ ในบางมณฑลรัฐประชาชน จะต้องนำ
 คำเสนอไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด county เช่น
 ในมณฑลรัฐอินเดียนา มินิโซตา มิสซูรี ฯลฯ ในมณฑลรัฐ
 นิวยอร์ก ประชาชนจะต้องนำคำเสนอไปยื่นต่อสภารัต
 ประจำท้องที่

จำนวนผู้ที่ต้อง ลงนามในคำเสนอเพื่อขอจัดตั้ง
 เทศบาลนั้น ย่อมต้องแล้วแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 ของแต่ละมณฑลรัฐ เป็นต้นว่า ในมณฑลรัฐอินเดียนา จะ
 ต้องมีผู้ลงชื่อเลือกตั้งลงนามไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน ใน
 โอไฮโอ กฎหมายระบุไว้ว่าต้องมีไม่น้อยกว่า ๓๐ คน
 เมื่อคำเสนอได้รับการปฏิบัติ ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว
 โดยปกติเจ้าหน้าที่ ซึ่งรับคำเสนอมัหน้าที่ตามกฎหมาย
 ที่จะประกาศ ให้มีการ หยั่งเสียง จากราษฎร ทั้งมวลใน
 ท้องถิ่นนั้นว่าสมควรตั้งเทศบาลขึ้นหรือไม่

เรื่องสำคัญ อีกเรื่อง หนึ่ง อันเกี่ยว แก่การจัดตั้ง
 เทศบาลนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวแก่จำนวน พลเมืองใน

ท้องถิ่น ในมตรัฐแอตลาบามา มินิโซต้า และ
นอร์ท ดาโกต้า กฎหมายระบุไว้ว่าจะต้องมีจำนวน
ราษฎรไม่ต่ำกว่า ๓๐๐ คน ในอาร์โซนา ต้องมีราษฎร
ไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ คน ในนิวยอร์ก เวอร์มอนท์ ฯลฯ
ต้องมีราษฎรไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ คน ในมิชิแกน ยูทา
และวอชิงตัน ต้องมีราษฎรไม่ต่ำกว่า ๓๐๐ คน

เมื่อได้ มีการ ลงคะแนน เสียงแล้ว และ ปรากฏ ว่า
ประชาชนเป็นส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย ก็ดำเนินการจัดตั้ง
เทศบาลขึ้นได้ การจัดตั้งนี้มีลักษณะต่าง ๆ กัน ใน
บางมตรัฐศาลเป็นผู้ตั้ง และในบางมตรัฐเจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ เป็นอันว่าท้องถิ่นมี
สภาพเป็นเทศบาล คนตอมาคคือ จะต้องมีการเลือก
ตั้งพนักงานเทศบาลเพื่อบริหารกิจการของท้องถิ่น

ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งเทศบาล
ในสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันนี้เป็นอำนาจ ของรัฐสภา
แห่งมตรัฐ ปัญหาที่จะต้อง พิจารณา คือไปมีว่า

เทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของอำนาจฝ่าย
นิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด ในเรื่องนี้ศาลสูงสุด
แห่งสหรัฐอเมริกาได้เคยพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า
“รัฐสภาแห่งมลรัฐอาจจะจัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ หรือ
เมื่อใดจะจัดตั้งขึ้นแล้ว ก็อาจ จะจำกัด หรือ ขยาย อำนาจ
หรือเพิกถอนอำนาจของเทศบาลได้” คราวใดที่
รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางที่ชอบด้วย ความ
ยุติธรรมแล้ว คราวนั้นสัมพันธภาพระหว่างเทศบาล
กับรัฐสภาก็ยังคงราบรื่นอยู่ แต่ตามข้อเท็จจริงที่
ปรากฏนั้น รัฐสภาของแต่ละมลรัฐมักจะใช้อำนาจ
หนักไปในทางแซกแซงบ่อยครั้ง ตัวอย่างเช่น เมื่อปี
ค.ศ. ๑๘๕๗ รัฐสภาแห่งนิวยอร์กได้ออกกฎหมายเกี่ยว
แก่การตำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างประจักษ์แจ้งว่า
มุ่งที่จะเข้าทำการ แซกแซงกิจการของเทศบาลโดยตรง
ตำรวจสำคัญแห่งกฎหมายฉบับนั้นมียุ่ว่า ให้จัดตั้ง
เขตตำรวจ ขึ้นใหม่ หน้าที่ รักษา ความสงบเรียบร้อย

ภายในเขตท้องถิ่นนครนิวยอร์ก และท้องที่ใกล้เคียงและให้
 คณะกรรมการ ซึ่งผู้ว่าการ และสภาเซเนกแห่งมลรัฐ
 เป็นผู้แต่งตั้ง ประชาชนในนครนิวยอร์กได้คัดค้านอย่าง
 มากมาย จนถึงกับมีการ ประท้วงชน ในที่สุด
 เรื่องได้จนถึงศาล แต่ศาลพิพากษา ว่ารัฐสภา
 อำนาจที่จะออกกฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้ บางครั้ง
 บาง คราว รัฐสภา ได้ใช้ อำนาจ ควบคุม เทศ ภาด เพื่อ
 ประโยชน์ของพรรคการเมือง ตัวอย่างเช่น เมื่อปี ๑๘๖๑
 รัฐสภาแห่งมลรัฐอิดินอยส์ได้ออกกฎหมายว่า คณะ
 กรรมการตำรวจในนครชิคาโกจะต้องได้รับการแต่งตั้ง
 จากผู้ว่าการ พร้อมกับความเห็นชอบของสภาเซเนก
 อันแท้จริง กฎหมายฉบับนี้ มีความมุ่งหมาย ที่จะใช้เพื่อ
 ประโยชน์ในทางการเมืองโดยตรง เพราะเหตุว่าเมื่อ
 ครั้นนั้นพรรครีพับลิกันเป็นฝ่ายกุมอำนาจของมลรัฐ
 แต่พรรคเดโมแครท เป็นฝ่ายกุมอำนาจ ในนครชิคาโก
 คณะกรรมการ ตำรวจซึ่งผู้ว่าการได้แต่งตั้งตามอำนาจ

แห่งกฎหมายที่กล่าวนั้นประกอบด้วยสมาชิกของพรรค
 รับปดิกกัน และในการบริหารงานต่อมาอีก ๒ ปี
 กับบริหารงานเพื่อประโยชน์ของพรรคโดยตรง ตัวอย่าง
 อื่น ๆ หนึ่ง ได้แก่ เรื่องที่ รัฐสภาแห่งมตรัฐ
 เพนซิลเวเนียได้ออกกฎหมายฉบับปี ค.ศ. ๑๙๐๓ ให้
 ยุกตำแหน่งนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมที่ตั้ง
 ในนครพิตส์เบิร์ก อิตเตเกน และสแกรนตัน และให้ผู้ว่า
 การเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าพนักงานเข้าบริหารงานของเทศบาล
 แทน การแซกแซงของรัฐสภาในกิจการของเทศบาล
 ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น คัดต่งดัดแห่งสหรัฐอเมริกา
 ได้พิพากษาไว้ว่า รัฐสภาทำได้เพราะมีอำนาจเต็มที่
 เมื่อปี ๑๘๗๓ ผู้พิพากษาคนหนึ่งชื่อ คูเลีย ได้
 เขียน คำพิพากษา เกี่ยวแก่การเทศบาล โดย อ้างหลักว่า
 แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้ระบุให้อำนาจอย่างประจักษ์แจ้ง
 ก็ตาม เทศบาลก็มีสิทธิบางประการ inherent right
 of local self government ซึ่งรัฐสภามีอาจจะรอนได้

หลักที่กล่าวมานี้ ได้รับความนิยมน้อยเพียงชั่วขณะหนึ่ง
คือในมตรัฐอินเดียนนา เคนทักคี ไอโอวา นีบรัสกา
และเท็กซัส แต่ต่อมาได้มีคำพิพากษาของศาลสูงสุด
แห่งนีบรัสกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๑ ว่า ในส่วนที่เกี่ยวแก่
เทศาภิบาลนั้น โดยเหตุที่เทศาภิบาลได้มาซึ่งสภาพโดย
การกระทำของรัฐสภา ฉะนั้น จึงไม่มีอำนาจนอก
เหนือไปจากที่เทศาภิบาลได้รับ เป็นอันว่าหลักที่กล่าวมา
ข้างต้นนี้ได้สิ้นสุดลง

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเอง ก็ได้ได้รับ
ไว้โดย ฉะเพาะเพื่อที่จะทำการ ควบคุมการ กระทำของ
รัฐสภาในมตรัฐ ได้แต่อย่างจำกัดไว้อย่างกว้าง โดย
เหตุนี้เทศาภิบาล จึงต้อง พยายาม หาทาง ที่จะควบคุม การ
กระทำ ของรัฐสภา โดยอาศัย รัฐธรรมนูญ แห่ง มตรัฐ
แต่การควบคุม ดังที่กล่าวมานี้ หาได้ให้ผลโดย สมบูรณ์
ไม่ หากแต่อยู่ในลักษณะควบคุมโดยทั่วไป ดัง
อย่างเช่น เมื่อปี ๑๙๑๒ รัฐธรรมนูญ แห่ง มตรัฐ หลุย

เขียนา ได้ระบุให้กรณีอรรถสิทธิ์ทำการเลือกตั้ง
เจ้าพนักงานประจำนคร ทั้งนี้โดยเหตุที่ว่า เทศบัญญัติ
ของกรณีอรรถสิทธิ์ เมื่อปี ๑๙๐๕ ได้ระบุให้ผู้ว่าการ
เป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งมตรัฐ
นิวยอร์กประจำปี ๑๙๒๑ ได้ระบุไว้ว่า ให้สภาเทศบาล
มีอำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรี แต่รัฐธรรมนูญฉบับ
แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปี ๑๙๓๓ ได้ระบุให้ราษฎร เป็นผู้
เลือกตั้งนายกเทศมนตรี การจำกัด อำนาจรัฐสภา โดย
อาศัยรัฐธรรมนูญของมตรัฐดังกล่าวมานั้นเป็นวิธีแก้
เฉพาะกาลเท่านั้น ถ้าหากประชากรราษฎรไม่สามารถ
ที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้แล้ว การแซกแซงของรัฐ
สภาในกิจการของเทศบาลก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

โดยเหตุนี้เอง จึงมีผู้คิดวางหลักการจัดตั้ง
เทศบาลเสียใหม่ เรียกกันว่า “โฮมรูต” ซึ่งตาม
ความหมายอย่างกว้าง หมายถึงสิทธิของราษฎรแห่ง
ท้องถิ่นจะปกครองตนเอง แต่ตามที่ได้ปฏิบัติมา

“โฮมรูด” หมายถึงอำนาจของนครที่จะร่างและ
 เปลี่ยนแปลงแก้ไขเทศธรรมณญและเทศบัญญัติ รวม
 ทั้งที่จะบริหารกิจการของตน โฮมรูด แยกออกเป็น
 ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ๑) โฮมรูด โดยอาศัย
 อำนาจแห่งกฎหมายของมลรัฐ และ ๒) โฮมรูด
 โดย อาศัย แห่ง อำนาจ แห่ง รัฐธรรมนูญ ของ มล รัฐ
 โฮมรูดประเภทที่หนึ่งนี้ แม้รัฐสภาจะดำเนินการ
 ไปด้วยเจตนาอันบริสุทธิ์สุจริตก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจ
 ก่อความกังวลวิตกให้แก่เทศบาลเสมอว่า โดยเหตุ
 ที่เทศบาลได้มาซึ่งสภาพและอำนาจ โดยอาศัยกฎหมาย
 ซึ่งรัฐสภาเป็นฝ่ายผ่าน ฉะนั้นรัฐสภาจะออกกฎหมาย
 ยกเลิกเสียเมื่อใดก็ได้ โฮมรูดประเภทที่สองซึ่งได้
 แก่การจัดตั้งเทศบาลโดยอาศัยอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญ
 เป็นวิธีที่ดีกว่าโฮมรูดประเภทแรก เพราะรัฐสภาจะ
 ออกกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ศาสตราจารย์
 แห่ง สหรัฐอเมริกา ได้พิพากษา ไว้เป็น บรรทัดฐาน ว่า

“นครต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักโฮมรูต ตามรัฐธรรมนูญนั้น อยู่ในฐานะพิเศษ เพราะเหตุว่ารัฐสภามีได้เป็นผู้ให้อำนาจ แต่ทว่าได้รับอำนาจโดยตรงและแท้จริงจากประชาชนในมณฑลรัฐ”

มณฑลรัฐมิสซิวรี เป็นมณฑลรัฐแรกที่ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับโฮมรูตไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๘๗๕ และมีมณฑลรัฐต่าง ๆ ถือเป็นแบบฉบับ เช่น คาลิฟอร์เนีย ในปี ค.ศ. ๑๘๗๙ วอชิงตัน ในปี ๑๘๘๙ มินโซต้า ในปี ๑๘๘๖ ต่อมาอีก ๑๒ มณฑลรัฐได้ดำเนินการตาม กล่าวกันว่า การใช้หลักโฮมรูตโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งมณฑลรัฐนั้นเป็นวิธีที่ดีที่สุด

วิธีการที่จะจัดวางเทศกรรมรัฐธรรมนูญ ตามหลัก โฮมรูตนั้น ได้มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยพิสดาร ในครั้งแรกจะต้องมีการเลือก คณะกรรมการจัดการ วางเทศกรรมรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่งมีจำนวนต่าง ๆ กัน ตั้งแต่ ๑๑ ถึง ๒๐ คน การเลือกต้องใช้วิธีเลือกตรงทั่วไป แต่ใน

มตรัฐมิชแกนและโอคดาโฮมา ใช้วิธีเลือกตั้งจาก
 เขตต่าง ๆ เมื่อได้เลือกตั้งเสร็จแล้ว คณะ
 กรรมการก็ตั้งมีอวาทะกรรมณู ภายในเวลาที่ได้
 กำหนดไว้ เสร็จแล้วนำเสนอต่อประชาชนภายใน
 เขต เพื่อลงคะแนนเสียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติ การลง
 คะแนนเสียงถือหลักเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้น
 แต่ในมตรัฐมิชิแกน และมิสซูรี ซึ่งระบุไว้ว่าจะต้อง
 ได้คะแนนเสียง ๔ ใน ๗ และ ๓ ใน ๕ โดยลำดับ บาง
 มตรัฐระบุไว้ว่าเทศกรรมณูของนครที่ใช้หลักโสมรต
 จะต้องนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ ฝ่ายมตรัฐเพื่ออนุมัติเสีย
 ก่อนจึงจะมีผลใช้ได้ ในมตรัฐคาลิฟอร์เนียรัฐสภา
 เป็นฝ่ายพิจารณาอนุมัติ ในอาร์ิโซนา และโอคดาโฮมา
 ผู้ว่าการเป็นผู้อนุมัติ และจะไม่อนุมัติได้ก็ต่อเมื่อ
 ปรากฏว่า เทศกรรมณูมีบทบัญญัติขัดแย้งต่อรัฐ
 กรรมณูหรือกฎหมายในมตรัฐนั้น ๆ ในมตรัฐ
 มิชิแกน จะต้องเสนอเทศกรรมณูต่อผู้ว่าการเสีย

ก่อน ก่อนที่จะให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน ถ้าผู้
ว่าการไม่อนุมัติเทศกรรมอนุญาต คณะกรรมการร่าง
เทศกรรมอนุญาต จะส่งเทศกรรมอนุญาตให้ประชาชน ลง
คะแนนเสียงได้ด้วยมติ ๒ ใน ๓

สรุปรวมความที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็น
ได้ว่าใน สหรัฐอเมริกา ทำนองเดียวกับ ประเทศอื่น ๆ
อำนาจนิติบัญญัติเป็นฝ่ายประสิทธิประสาทที่วิจิตรดีใจ
ให้แก่เทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ราษฎรแห่งท้องถิ่น
เองเป็นผู้ตัดสินใจ^๗ ๒๒๖ ๕ เทศบาลแห่งท้องถิ่นของตน
ควรจะเข้าลักษณะใดแบบไหน ส่วนอำนาจในการ
ปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีอยู่อย่างเต็มที่ครบใดที่มีได้ชัด
แย้งต่อรัฐ ธรรมนูญและกฎหมายของมดรัฐ

แบบ COUNCIL-MANAGER หรือ CITY-MANAGER

ในสหรัฐอเมริกา

การเทศบาลในสหรัฐอเมริกา แบ่งออกได้่างกว้างๆเป็น ๓ แบบ กล่าวคือ (๑) แบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล (mayor and council) ซึ่งยังแบ่งออกไปอีก ๒ ประเภท คือ ก.) แบบนายกเทศมนตรีอำนาจมากและสภาเทศบาลอำนาจน้อย (a strong mayor and a weak council) และ ข.) แบบนายกเทศมนตรีอำนาจน้อยและสภาเทศบาลอำนาจมาก (a weak mayor and a strong council) (๒) แบบคณะกรรมการ (commission) และ (๓) แบบสภาเทศบาลและผู้จัดการ (council-manager หรือ city-manager)

ในบรรดาเทศบาลแบบต่างๆที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกานั้น แบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลจัดรวมไว้ในข้อ (๑) ข้างต้น เป็นแบบที่เก่าแก่กว่าแบบ

อื่น — ทั้งหมด และในขณะนั้นยังเป็นแบบทศกร
 ต่าง ๆ เป็นส่วนมาก ถือเป็นหลักแห่งการปกครองแต่
 อย่างไรก็ดี เทศบาลแบบสภาและผู้จัดการตามที่
 กล่าวไว้ในข้อ (๓) ข้างต้นมีท่าทีจะเริ่มได้รับความ
 นิยมมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากบัญชีต่อไปนี้



บัญชีแสดงจำนวนนครที่มีการปกครอง
แบบสภาเทศบาลและผู้จัดการ

ปี ค.ศ.	จำนวนนครที่มีการ ปกครองแบบสภา เทศบาลและผู้จัดการ	จำนวนเพิ่มทุก ๆ ระยะ ๕ ปี
๑๙๐๘	๑	—
๑๙๑๓	๑๑	๑๐
๑๙๑๘	๙๘	๘๗
๑๙๒๓	๒๕๑	๑๕๓
๑๙๒๘	๓๓๕	๘๔
๑๙๓๓	๔๐๓	๖๘
๑๙๓๘	๔๕๑	๔๘
๑๙๔๓	๕๘๗	๓๓๖
๑๙๔๘	๗๓๕	๑๔๘

เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล

(Mayor and Council)

เมื่อสมัยที่สหรัฐอเมริกา ยังเป็น อาณานิคม ของ
อังกฤษอยู่นั้น การเทศบาลมีลักษณะคล้ายคลึงกับ
ของอังกฤษเป็นอันมาก หลักฐานสำคัญชิ้นแรก
เกี่ยวกับการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาได้แก่เทศธรรม
นูญ (City charter) ซึ่งทำขึ้นจากการดองกันแห่ง
มณฑลนิวยอร์ก ได้ประกาศใช้ในการปกครองนคร
นิวยอร์ก เมื่อปี ค.ศ. ๑๖๙๖ นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้น
มาจนถึงสมัยปัจจุบัน ปรากฏว่ามณฑลเทศาภิบาลรวมทั้งสิ้น
เป็นจำนวน ๒๑ แห่ง ซึ่งบางแห่งห้ามความสำคัญแต่
อย่างเดียว การเทศบาลเมื่อครั้งกระนั้นเข้าแบบนายก
เทศมนตรีและสภาเทศบาล ซึ่งพอสรุปลักษณะสำคัญ
โดยย่อได้ดังต่อไปนี้คือ นายกเทศมนตรีส่วนมาก
ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการแห่งมณฑล (governor) มี
หนวยกรณที่สภาเทศบาลได้เลือกตั้งขึ้นเอง นายกเทศ-

มนตรีในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งเพียง ๓ ปี แต่ทว่ามัก
จะได้รับการแต่งตั้งซ้ำอีก อำนาจของนายกเทศมนตรี
มีอยู่น้อย เพียงแต่เป็นประธานในการประชุมสภา
เทศบาลเท่านั้น หาได้อำนาจแต่งตั้งหรือยุบยงเทศ-
บัญญัติไม่

ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ ประกาศ อิดส์ระภาพ
แล้ว ตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็หาได้เป็นตำแหน่ง
แต่งตั้ง (appointive) อย่างที่แต่มาไม่ สภาเทศบาล
เองเป็นผู้เลือกตั้งนายกเทศมนตรี เริ่มตั้งแต่สมัยปฏิวัติ
นายกเทศมนตรีค่อย ๆ ได้รับความเพิ่มขนเป็นลำดับ
และตั้งแต่ปี ๑๙๒๐ เป็นต้นมา ตำแหน่งนายกเทศมนตรี
ก็กลายเป็นตำแหน่งที่จะบรรจุได้แต่โดยการเลือกตั้งเท่า
นั้น (ดูเทศรรมนูญแห่งนครบอสตันและนครเซนต์
หลุยส์ ปี ค.ศ. ๑๙๒๖, นครดัลลาส ๑๙๒๔, นคร
นิวยอร์ก ๑๙๓๔ ฯลฯ) ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็น
ตำแหน่งที่มีอัตราเงินเดือนสูง เช่นนายกเทศมนตรี

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

สุขุมวิท 28 พระโขนง กรุงเทพฯ 10110 โทร. 2584002-3

๒๑

แห่งนครนิวยอร์กได้รับเงินเดือนปีละ ๒๕,๐๐๐ เหรียญ
นายกเทศมนตรีแห่งนครบอสตันได้รับ ๒๐,๐๐๐ เหรียญ
นายกเทศมนตรีแห่งนครชิคาโก และ นครฟิลาเดเฟีย
๓๘,๐๐๐ เหรียญ นครดีทรอยต์และนครคัลิฟอเนีย
๓๕,๐๐๐ เหรียญ ฯลฯ

ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า เทศบาลแบบนายก
เทศมนตรีและสภาเทศบาลมีอยู่ ๒ แบบคือ แบบนายก
เทศมนตรีมีอำนาจมากและแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจ
น้อย ที่ว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (เช่นนายก
เทศมนตรีนครนิวยอร์ก, นครบอสตัน, นครดีทรอยต์,
นครซานฟรานซิสโก ฯลฯ) นั้นกล่าวโดยทั่วไปย่อม
มีอำนาจสำคัญ ดังจะกล่าวต่อไป

๑.) อำนาจแต่งตั้ง หัวหน้า ส่วนงาน และ คณะ
กรรมการชุดต่าง ๆ

๒.) อำนาจได้ออก ปลด หรือลดตำแหน่ง
พนักงานเทศบาล

๒๒

- ๓.) อำนาจยับยั้งอย่างเด็ดขาด (absolute veto)
- ๔.) อำนาจเตรียมงบประมาณเพื่อเสนอต่อสภา

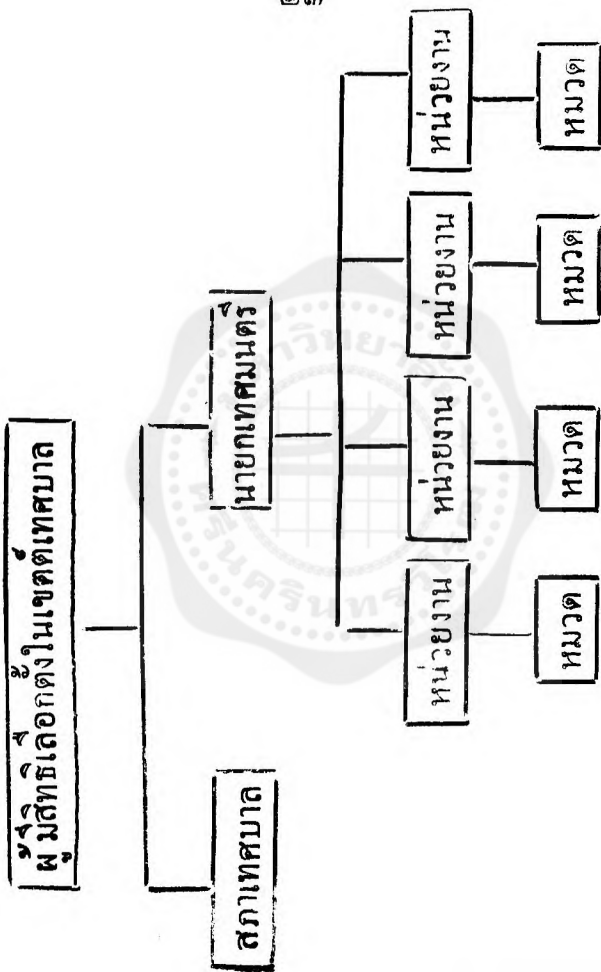
เทศบาล

๕.) อำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

๖.) อำนาจบริหารงานเทศบาลตามเทศรรมนูญ

๗.) อำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาล

แก้ไขโครงสร้างให้เห่นรูปของ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล



ส่วนที่ว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (เช่น นายกเทศมนตรีแห่งนครโปรวิเดนซ์, นครแอนฮาร์เบอร์, นครแอตแลนต้า ฯลฯ) นั้นโดยมากมักจะมีความจำกัดต่อไป

๑) อำนาจแต่งตั้งพนักงานเทศบาล และการแต่งตั้งนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล

๒) อำนาจได้ออก ปด หรือลดตำแหน่งหัวหน้าส่วนงาน แต่ต้องได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล

๓) ไม่มีความยับยั้ง หรือถ่วง กะเพียงแต่เพื่อประวิงไว้เท่านั้น (Suspensive veto)

ถ้าจะพิจารณาเปรียบเทียบเทศบาลทั้งต้องแบบที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากน้อยการบริหารงานท้องถิ่นได้รวดเร็ว ทั้งการบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลกกระชั้น แต่เทศบาลแบบผสมขอปกครองอยู่เป็นประจำเหมือนกัน กล่าว

๒๕

คือ ๑) การที่จะ เลือกลง นายกเทศมนตรีโดยให้ได้จากผู้ทรงคุณวุฒิและความสามารถในการ บริหารงานของเทศบาลนั้น ย่อมทำได้ยาก และ ๒) เทศบาลแบบห่วยเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรี สร้างความนิยมในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้มีการเดินพรรคเดินพวก ก่อให้เกิดความอดทนขึ้นในวงการเทศบาล

เทศบาลแบบคณะกรรมการ (commission)

เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ปี ๑๙๐๐ นครกัตเวสต์ในมลรัฐเท็กซัส ได้ประสบความเสียหายมากมายทั้งในทางทรัพย์สินและชีวิตราษฎรเนื่องจากภัย คัดน้ำ เพื่อที่จะเผชิญกับภัยอันตรายที่กล่าวนี้ ทางการด่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งเทศบาลแบบคณะกรรมการ ขึ้นโดยด่วน อันที่จริงความคิดเกี่ยวแก่ปกครองรูปนี้ได้เกิด

ขึ้นและใช้ในการปกครองท้องถิ่นมานานแล้ว เช่น นคร
ซากราเมนโต ในปี ค.ศ. ๑๘๖๓ และนครนิวยอร์ก
มาใช้ในนครกัตเวสต์ตัน

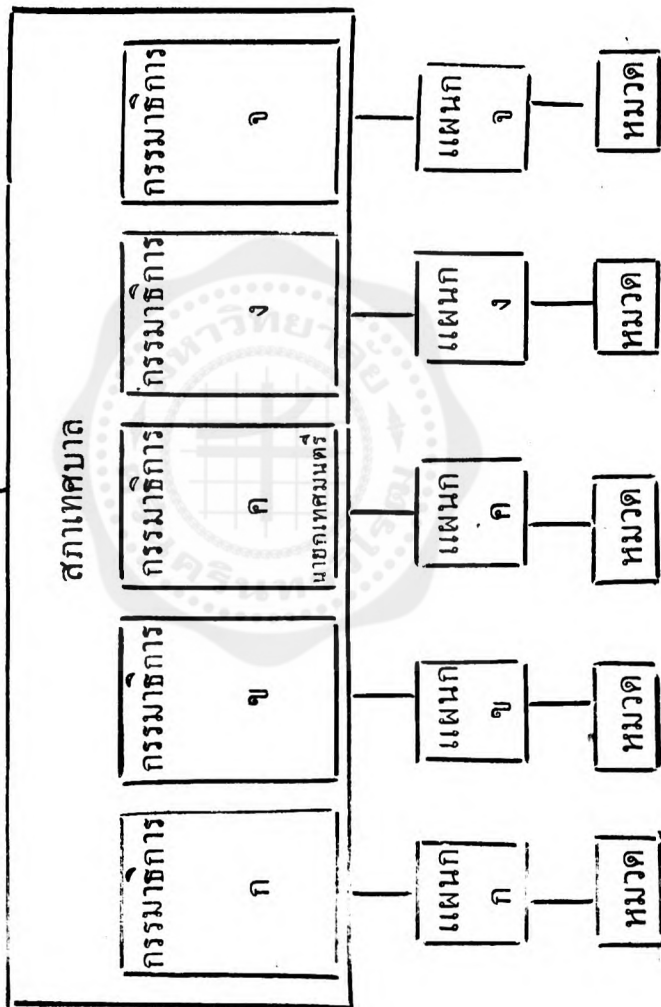
ลักษณะสำคัญของเทศบาลแบบคณะกรรมการ
มีดังต่อไปนี้

๑) ให้มีการเลือกตั้งกรรมการขึ้นไม่น้อยกว่า
๕ นายประกอบกันขึ้น เป็นสภาเทศบาล เพื่อใช้อำนาจ
นิติบัญญัติ

๒) ให้แต่ละกรรมการที่กล่าวในข้อ ๑ ดำรง
ตำแหน่งหัวหน้าในส่วนของแต่ละส่วนของ เทศบาล
เพื่อใช้อำนาจบริหารนิติบัญญัติ

ต่อไปนี้เป็นเค้าโครง แสดงรูป เทศบาล แบบ คณะ
กรรมการ

ผู้สมัครเลือกตั้งในเขตเทศบาล



เทศบาลแบบผสมขอพร่องอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ

๓) ผู้ที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร
 ๔) ผู้ที่จะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน หาได้แยกกันอย่าง
 เด็ดขาดไม่ ๒) การเลือกตั้งกรรมการเข้าประจำ
 ตำแหน่งนั้น โดยมากมักจะไม่ได้ผู้ที่ทรงคุณวุฒิและ
 ความสามารถเหมาะสมแก่ตำแหน่งนั้นๆ ๓) ไม่มี
 หัวหน้าสูงสุดฝ่ายบริหาร (administrative leader)
 กรรมการแต่ละคนเป็นเพียงหัวหน้างานในส่วนของตน
 ๔) เปิดโอกาสให้ใช้เงินอย่างท่วมท้นไม่มีการควบคุม
 ๕) อย่างรัดกุม จนได้มีการกล่าวเปรียบเทียบกับว่า
 “การปกครองเทศบาลแบบผสมเหมือนกับรถยนต์ที่ม
 เครื่องเร่งน้ำมัน แต่ไม่มห้ามดอ”

เทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการ

(council manager)

นครสตอนตันใน มลรัฐเวอร์จิเนีย เป็น นครแรกที่
 ได้นำเทศบาลแบบนี้มาใช้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๘ ต่อมา

ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ นครลอสแอนเจลิสในมลรัฐนิวยอร์ก
 ก็ได้เปลี่ยนการปกครองมาเป็นแบบนครเทศนใน
 มลรัฐโอไฮโอได้นำแบบสหเทศบาตและผู้จัดการมาใช้
 เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๓๕ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา
 เทศบาตแบบสหเทศบาตและผู้จัดการก็ได้รับความนิยม
 ของประชาชนเรื่อยมาเป็นลำดับจนกระทั่งบัดนี้ เมื่อปี
 ค.ศ. ๑๙๔๐ คณะกรรมการซึ่งได้ศึกษาค้นคว้าทางสังคม
 วิทยาได้แต่งตั้งขึ้น ได้ทำการศึกษาพิจารณาวิธี
 ปฏิบัติงานของนครต่างๆ ซึ่งมีการปกครองแบบนี้อย่าง
 ละเอียดถี่ถ้วนและได้สรุปความเห็นไว้ว่าดังนี้ “เมื่อ
 พิจารณาเปรียบเทียบกับเทศบาตแบบอื่นๆ แล้ว จะเห็น
 ได้ว่าเทศบาตแบบสหเทศบาตและผู้จัดการนี้ ทำให้
 การแทรกแซงของการเมืองลดน้อยถอยลงไป ตั้งแต่เริ่ม
 มาตรฐานแห่งงานให้สูงขึ้น ทำให้การคลังดีขึ้น แต่
 ผลอันยิ่งใหญ่แห่งการปกครองแบบนี้ ก็คือการ จัดให้มี

คณะบุคคลขนาดย่อม ๆ ขึ้น และให้หัวหน้าทรวมรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาในกิจการทุกประเภทอันเกี่ยว
 แก่โรงงานเทศบาลในนครนั้น ๆ

ลักษณะสำคัญของเทศบาลแบบสภาเทศบาลและ
 ผู้จัดการ มีดังนี้

๑) ให้มีการเลือกตั้งสภาขนาดย่อม ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ ๕ ถึง ๘ คน

๒) สภามีอำนาจแต่งตั้งผู้จัดการ และ จะได้ออก
 หรือปลดผู้หนึ่งเมื่อใดก็ได้

๓) อำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งการวางนโยบาย
 ตลอดจนการลงมติในการจ่ายเงินเป็นอำนาจของสภา

๔) ผู้จัดการมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน
 เทศบาล (administration) ทั้งมีอำนาจที่จะแต่งตั้ง
 ได้ออก หรือปลดหัวหน้าส่วนงานและพนักงานเทศบาล
 อื่น ๆ แต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน

๕) ผู้จัดการมีหน้าที่เสนอร่างงบประมาณ ต่อ
สภา

กล่าวอย่างกว้าง ๆ สภาเทศบาลเป็นองค์การที่จะ
วาง นโยบาย พิจารณาออกเทศบัญญัติ อนุมัติ
งบประมาณและพิจารณาเรื่องออกพันธบัตร ฯ เมื่อ
สภาเทศบาลได้ลงมติให้ดำเนินงาน อย่างหนึ่ง อย่างใด
หรือหลายอย่างดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ต่อมาก็คง
เป็นหน้าที่ของผู้จัดการที่จะบริหารให้ได้ผล

นายกเทศมนตรีในการปกครอง เทศบาล แบบ
สภาเทศบาลและผู้จัดการนั้นอำนาจน้อย (โดยมาก
เป็นผู้ที่สภาได้เลือกตั้งจากเหล่าสมาชิก) และทำหน้าที่
ประธานสภากับเป็นประมุขของนครในพิธีการต่าง ๆ

บุคคลที่สำคัญที่สุดในการปกครองแบบนี้ ได้แก่
ตัวผู้จัดการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อสภา เทศ-
บาลในการบริหารงาน สภาเทศบาลจะแต่งตั้งคน

ในนคร หรือ ต่างนคร เขารับหน้าที่ผู้จัดการก็ได้ โดยถือหลักที่จะเลือกแต่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญและเจตนา และการที่ใดเคยรับการอบรมในงานทางด้านนั้นมาแล้ว ร่างเทศกรรมนุญซึ่ง สภาการศึกษาเทศบาลในสหรัฐอเมริกาได้จัดร่างขึ้นไว้ เป็นแบบฉบับ ได้ระบุความในล่งนที่เกี่ยวแก่คณนี้ไว้ว่า “ผู้จัดการจะต้องได้รับการเลือกและแต่งตั้งโดย สภาเทศบาล โดยอาศัยหลักเกณฑ์คุณสมบัติในการ บริหารงาน ฉะเพาะอย่างยั้งให้คำนึงถึงการทำงานที่ใด เคยผ่านมาแล้ว และในการแต่งตั้งผู้จัดการนี้ ผู้จัดการ ไม่จำเป็นต้องเป็นคนในนครหรือในมตรัฐ แต่ใน ระหว่างที่รับหน้าที่อยู่นั้น จะต้องตงภมิดำเนาอยู่ใน นคร” พนควมรฐของผู้จัดการเป็นเรองที่น่าสนใจ เหมือนกัน เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๔ ผลแห่งการสำรวจใน เรองนี้ปรากฏว่า ในจำนวนผู้จัดการทั้งหมด มีผู้ที่ได้

ปริญญาสูงกว่าชั้นตรี ๓.๔ เปอร์เซ็นต์ ชั้นปริญญา
 ตรีในวิศวกรรมศาสตร์ ๑๘.๓ เปอร์เซ็นต์, เคยเป็น
 นักศึกษาแต่ยังไม่สำเร็จ ๒๓.๕ เปอร์เซ็นต์ เคยเป็น
 นักศึกษาโดยทางไปรษณีย์ ๘.๑ เปอร์เซ็นต์, เคยได้
 รับการศึกษามาแต่ไม่ถึงชั้นมหาวิทยาลัย ๒๑.๕ เปอร์เซ็นต์
 ที่ไม่ตอบให้ทราบพบความรู้อยู่ ๑๑.๔ เปอร์เซ็นต์ ตาม
 สถิติของมาจนจะเห็นได้ว่าผู้จัดการเป็นผู้มีความรู้
 ในทางวิศวกรรมศาสตร์ถึง ๑๘.๓ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งแสดง
 ให้เห็นว่าปัญหาทางวิศวกรรมเป็นปัญหาดำคัญ ปัญหา
 หนึ่งของนคร

ผู้จัดการดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปไม่มีกำหนด
 เวลาดำเนินการ เว้นไว้แต่จะถูกปลด ไล่ออก หรือ
 ลาออก ในกรณีที่ถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เทศ
 ธรรมบัญญัติของแต่ละนครได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ต่าง ๆ
 กัน ที่นครนอกโพล์คแต่ละนครชากราเมนโต ดัง

เทศบาลจะให้ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งไม่ได้ เว้นไว้แต่
จะทำงานในหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน ข้อ
ยกเว้นมออยู่ข้อหนึ่งคือ ถ้าผู้จัดการต้องถูกจำคุกโดย
คำพิพากษาของศาล

อนึ่ง ในการลงมติให้ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่ง
นั้น เทศกรรมนูญของบางนครระบุให้สภาเทศบาลลง
มติโดยการใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่บาง
นครเช่น นครเบิกเคย์ได้ระบุไว้ว่าต้องเป็นคะแนน
เสียง ๖ ใน ๘ นครปาดินา ๕ ใน ๗ เทศกรรมนูญ
ของบางนครระบุไว้อีกด้วยว่า จะต้องมีการประชุม
อย่างเปิดเผยเพื่อ พิจารณา กรณีให้ ผู้จัดการ พ้น จาก
ตำแหน่ง นอกจากนั้น เทศกรรมนูญของบางนครยัง
ได้บัญญัติให้ราษฎรถอดถอนผู้จัดการออกจากตำแหน่ง
ได้โดยใช้วิธี recall เรื่องเช่นเคยเกิดขึ้นแล้วที่นคร
ดองบรแห่งม รัฐคาลิฟอร์เนีย เกี่ยวกับ กรณีผู้จัดการ
อี.ดี. การถอดถอนโดยราษฎรเช่นที่กล่าวมาไม่ชอบด้วย

หลักการแห่งเทศบาลแบบนั้น ที่ถูกควรจะให้ประธาน
ของสภาเทศบาล

โดยเหตุที่ผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหาร
งานเทศบาล ฉะนั้นจึงมีผู้สมัครที่จะเข้ารับตำแหน่ง
เป็นจำนวนมาก มา ณ บัดนี้ตำแหน่งผู้จัดการได้
กลายเป็นตำแหน่งอาชีพสำคัญและทำนองเดียวกับอาชีพ
แพทย์หรือทนายความ ย่อมมีคดีและมรรยาทอันพึง
ปฏิบัติสมาคมผู้จัดการสากล (International City
Managers Association) ได้วางหลักเกณฑ์และ
มารยาทของผู้จัดการไว้ดังต่อไปนี้

๑) ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นผู้จัดการนั้น ควรจะเข้า
ใจระบบเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเป็นอย่างดี
และควรแน่ใจว่าจะทำงานในหน้าที่ให้เป็นประโยชน์
แก่ประชากรในท้องถิ่นนั้นได้

๒) ผู้จัดการจะต้องตระหนักไว้ว่าตนเป็นผู้รับใช้
ที่ไว้วางใจของประชาชน

๓) ผู้จัดการจะต้องถือเกียรติและความซื่อสัตย์
สุจริตในการบริหารงาน เพื่อจะได้รับความนับถือและ
ความไว้วางใจจากหน่วยงานที่ตนบริหาร และจาก
ประชากรชาวนครที่ตนรับใช้

๔) ผู้จัดการเชื่อว่าการนำเอาความลับของวง
งานเทศบาลมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวก็ดี หรือเพื่อ
ความยิ่งใหญ่ของตัวเองก็ดี หรือใช้เวรงานโดยมิชอบ
ก็ดี ย่อมเป็นการทุจริต

๕) ผู้จัดการหาใช่หัวหน้าฝ่ายการเมือง
(political leader) ไม่

๖) ผู้จัดการจำต้องตระหนักไว้เสมอว่า ถ้า
เทศบาลซึ่งได้ รับเลือกตั้ง จากประชากรชาวนคร
เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในนโยบายของนคร

๗) ผู้จัดการต้องขจัดความเคลือบไหวในวงงาน
เทศบาลให้ราษฎรทราบเสมอไปแต่ต้องเน้นในทางเท็จ
จริงไม่ใช่ทางนโยบาย

๘) เพื่อรักษาประสิทธิภาพแห่งงาน ผู้จัดการ จะต้องไม่ยอมให้ผู้ใดมายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงาน และการบังคับบัญชาผู้น้อย และในการติดต่อกับสภาคณะ-
บาตนั้น ก็จะต้องทำอย่างตรงไปตรงมา

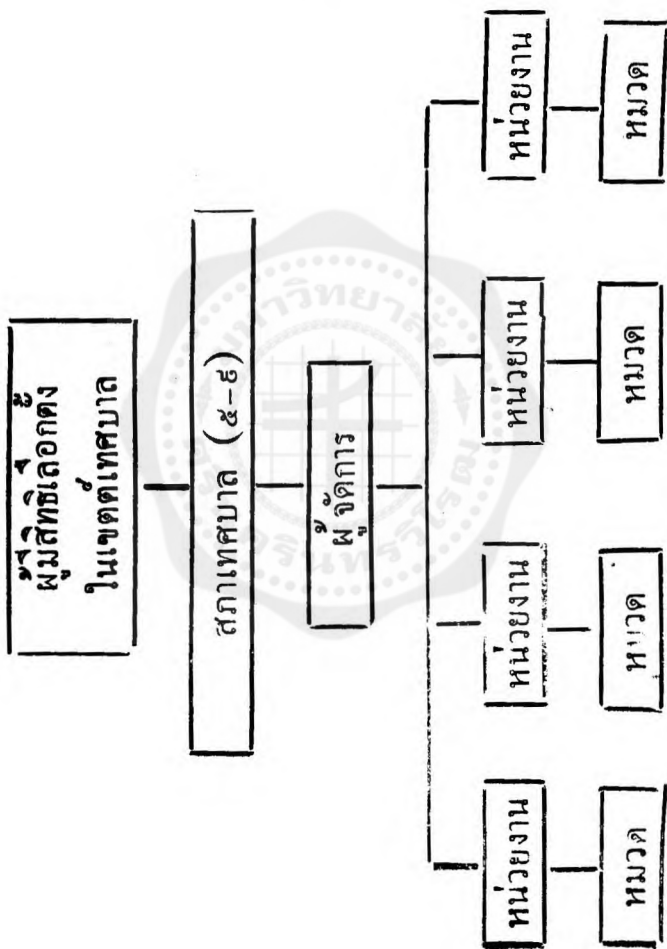
๙) การบรรจุ เดือน ปลด หรือได้ออกเป็น
อำนาจของผู้จัดการ แต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อ
บังคับว่าด้วยการนั้น

๓๐) ผู้จัดการจะต้องดำเนินงาน โดยปราศจาก
อคติ ห้ามมิให้มีการเลือกพรรคพวก

ถึงแม้ผู้จัดการ จะเป็น หัวหน้า ฝ่าย บริหาร ก็ตาม
แต่ก็มีสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเรื่องการบริหาร
งานเสมอๆ ฉะนั้นอย่างยิ่งในการเสนอให้บรรจุ
พรรคพวกของตน ให้เห็นแจ้งบางนคร เช่น นครอา
สามิคำ ในมตรัฐคาติฟอเนียได้กำหนดโทษไว้สำหรับ
กรณีเช่นนี้ คือถ้าหากพิสูจน์ได้ความจริงก็ให้สมาชิก

๒๕๒ ผนนพินจากส์มาชิกภาพไป ความสัมพันธ์ระหว่าง
 ๒๕๓ ผู้จัดการกับสภาเทศบาลด้าวโดยย้อมีดังนี้ ผู้จัดการ
 ๒๕๔ เข้าร่วมประชุมสภาเทศบาล มีหน้าที่รายงานให้สภา
 ๒๕๕ ทราบว่าได้ปฏิบัติงานไปได้แค่ไหน เพียงไร ทั้งเสนอ
 ๒๕๖ ความเห็นแนะนำด้วยว่า จะควรปฏิบัติอย่างไรต่อไป
 ๒๕๗ ในอนาคต ผู้จัดการเข้าร่วมอภิปรายด้วย แต่ไม่มี
 ๒๕๘ สิทธิที่จะลงคะแนนเสียง การลงมติในปัญหานโยบาย
 ๒๕๙ ต้องเป็นหน้าที่ของสภา เพราะสภามีหน้าที่รับผิดชอบ
 ๒๖๐ โดยตรงต่อราษฎร เมื่อได้ลงมติในปัญหาเรื่องใดแล้ว
 ๒๖๑ ก็เป็นหน้าที่ของผู้จัดการที่จะนำไปบริหาร

จะเห็นได้จากเค้าโครงแสดงเส้นอำนาจงาน ต่อไป
 ๒๖๒ นี้ ผู้จัดการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในงานเทศบาล
 ๒๖๓ เส้นบังคับบัญชา (line of authority) เริ่มตั้งแต่
 ๒๖๔ ตัวผู้จัดการลงมาถึงหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีเส้นอื่นมา
 ๒๖๕ แยกแซงเกี่ยวพัน พดตามหลักวิชาการแล้ว ๒๖๖ รูปงาน
 ๒๖๗ แบบนามาซึ่งสัมพันธ์ภาพอย่างสูง



ปัญหาสำคัญที่จะต้องวินิจฉัย ณ ที่นี้ ก็คือ การ
ปกครองเทศบาลแบบ^๕นี้จะขัดแย้งต่อหลักประชาธิปไตยหรือไม่ เพราะการมอบอำนาจบริหารอย่าง
ครบถ้วนบริบูรณ์ให้แก่บุคคลคนเดียว^๖นี้อาจจะนำ
ไปสู่สิทธิเผด็จการได้ง่ายดาย ชื่อนี้เห็นว่า ไม่ขัดต่อ
หลักประชาธิปไตย เพราะเหตุว่า ๑) ราชนคร (ผู้มี
สิทธิออกเสียง) เป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล
๒) สภาเทศบาลเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการอีกทอดหนึ่ง
และ ๓) ผู้จัดการมีหน้าที่แต่เพียงบริหารงานให้เป็น
ไปด้วยดี ฉะนั้น ถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ดำเนินกิจการ
ให้ได้ผลตามที่ราชนครได้กำหนดหมายไว้แล้ว ก็จะต้องรับ
ผิดชอบแล้วแต่กรณี ในกรณีผู้จัดการ หากปฏิบัติงาน
ไม่ดี และปรากฏว่าราชนครได้รับความเดือดร้อน และ
ร้องทุกข์ เสมอ ๆ แล้ว ใช่รึ สภาเทศบาลก็จะได้
พิจารณาถอดถอนงานของผู้จัดการ ถ้าได้ความ
สมจริงว่าหย่อนความสามารถ ก็จะสั่งปลดหรือได้

ออกเสียได้โดยอาการเช่นเดียวกัน ถ้าสมาชิกสภา
เทศบาลคนใดไม่นำพาดำเนินกิจการงานของเทศบาล เมื่อ
ถึงคราวเลือกตั้ง สมาชิกผู้นั้นก็คงจะไม่ได้รับเลือกตั้ง
อีก ทกถ้าวามานจะเห็นได้ทันทีว่า เทศบาลแบบนั้น มีการ
ควบคุมตนเองกันเป็นชั้น ๆ ไป แต่อำนาจสูงสุดใน
ชั้นสุดท้ายอยู่ในกำมือของประชาชน

ผลดีของเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการ

เทศบาลแบบนี้มีผลดังต่อไปนี้ คือ ๑) การ
บริหารงานเทศบาลอยู่ในหน้าที่ของผู้จัดการ ซึ่งได้
รับการแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงความสามารถและความ
เจนงานเป็นสำคัญ ๒) การวางนโยบายและการ
บริหารแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เหล่าสมาชิก
สภาไม่ต้องกังวลถึงเรื่องการบริหาร ฉะนั้น จึงมีเวลา
และโอกาสอย่างเต็มที่ที่จะตรึกตรองพิจารณา

นโยบาย และในแวดวงนั้นก็ได้รับทราบกิจการทาง
ฝ่ายบริหารโดยตลอดโดยทางผู้จัดการ ๓) ความ
รับผิดชอบ ในการวางนโยบาย ของนคร ย่อมเป็นหน้าที่
ของสภาเทศบาล โดยหลักเดิมมิได้ และ ๔) หน้าที่
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งประชาชน กล่าวคือ ไม่ต้องยุ่งใจ
ในเรื่องเลือกตั้งบุคคล เพื่อเข้าบรรจุตำแหน่งหลาย
ตำแหน่งต่าง ๆ กัน ในการปกครองแบบนี้ ผู้มีสิทธิ
ต้องเลือกตั้งเพียงเหล่าสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

เทศบาลแบบนี้ แก่ขอบกว้างที่ปรากฏในแบบ
นายกเทศมนตรีและสภา (mayor-council) ได้เป็น
อย่างดี ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบกับ

๑) หัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief executive) ได้
รับการเลือกตั้งจากบุคคล ที่มีความสามารถและอาชีพ ใน
ทางโดยตรง ตามแบบนายกเทศมนตรีและสภานั้น
นายกเทศมนตรี ได้รับการเลือกตั้ง โดยที่เป็น ผู้มีคว ม

สามารถในการโฆษณาหาเลี้ยง หากเป็นบุคคลที่
สามารถในทางบริหารที่เป็นโดยบังเอิญเท่านั้น

๒) หัวหน้าฝ่ายบริหารดำเนินงานได้โดยอิสระ
เพื่อประโยชน์แห่งนคร แต่นายกเทศมนตรีในฐานะ
ที่เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ย่อมจะหมกมุ่นอยู่กับ
ประเด็นการเมืองมากกว่าการบริหาร ในการบริหาร
งานใด ๆ ก็มักจะคำนึงถึงข้อความที่ตนได้โฆษณาไว้
ก่อนได้รับเลือกตั้ง ซึ่งมักจะไม่เหมาะสม กับประโยชน์
ส่วนรวม

๓) สัมพันธภาพ ระหว่าง สภาเทศบาล หัวหน้า
ฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างราบรื่น สภาเทศบาลเด็ก
และแต่งตั้ง ตัวผู้จัดการ ในส่วน ที่เกี่ยวแก่ การวาง
นโยบาย สภามีอำนาจเด็ดขาดโดยอู่การเช่นเดียวกัน
ในเรื่องการบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือตัวผู้จัดการ
ย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างบริบูรณ์ แต่ในกรณี
การปกครองแบบนายกเทศมนตรีและสภานั้น แต่ละฝ่าย

ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าได้รับอำนาจ
จากประชาชน ทั้งต้องฝ่ายจึงมีอำนาจวางนโยบาย
ฉะนั้น เรื่องการไม่ลงรอยกันจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ใน
กรณีเช่นนี้ นายกเทศมนตรีมักจะใช้อำนาจยับยั้งเป็น
อาวุธ ส่วนสภาก็ได้โดยการไม่อนุมัติเงิน ถ้าทั้งสอง
ฝ่ายเป็นพวกของคนละครพรรคด้วยแล้ว ความรุนแรง
ก็จะทวีขึ้น

๕) สภาเทศบาลย่อมได้รับคำแนะนำแข็งแรงแะคำ
อธิบายในเรื่องทางเทคนิคและปัญหาที่ยากต่าง ๆ ใน
ทางฝ่ายบริหารตลอดเวลา โดยการประชุมกับผู้จัดการ
และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ แต่ในการปกครองแบบ
นายกเทศมนตรีและสภานั้น เรื่องได้ปรากฏขึ้นแล้ว
บ่อยครั้งว่า สภาเทศบาลมักจะไม่ยอมฟังเสียงพวก
ฝ่ายบริหาร โดยเหตุผลที่ว่า เป็นผู้ที่อยู่ใต้ความบังคับ
บัญชาของนายกเทศมนตรี

๕) การจัดวางอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เช่น
 ข ย่อมชักจูงบุคคลที่มีคุณวุฒิและความสามารถให้
 สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่
 ในนครที่นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งนั้น อำนาจ
 ของสภาเทศบาลได้ถูกแบ่งแยกไป ฉะนั้น คนที่มี
 คุณวุฒิและความสามารถ จึงมักจะ ไม่ปรารถนาที่จะ
 สมัครเข้ารับเลือกตั้ง

ส่วนข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ปรากฏในเทศบาลแบบ
กรรมกิจการนั้น หลักการในการเทศบาลแบบสภา
เทศบาลและผู้จัดการก็ได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ

๑) ผู้จัดการเป็นผู้ประสานงานของนคร ตาม
เทศบาลแบบกรรมาธิการ หน่วยงานแต่ละหน่วยมี
แนวโน้มน้าวไปในทางเป็นอิสระต่อกันและกัน ขึ้นโดย
ตรงต่อกรรมาธิการซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ผลก็คือ
การปฏิบัติงานซ้ำกัน การประสานงานไม่เรียบร้อย
ราบรื่น และรายจ่ายของนครทั่วชนโดยไม่บังควร

๒) สภาเทศบาลแต่งตั้งผู้จัดการโดยอาศัยความ
 ดำรงและความเจรงงานเป็นหลักพิจารณา และผู้
 จัดการ ก็ใช้หลักเกณฑ์นี้ แต่งตั้ง ผู้ยู่ได้ บังคับบัญชา
 แต่เทศบาล แบบคณะกรรมการ มิได้ถือหลัก ที่กล่าว
 พวกหัวหน้า ส่วนงาน หรือกรรมการ เป็นผู้ตรา
 เด็ดขาด ฉะนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ความดำรงหา
 เดียง หาได้ยู่กับเรื่องคุณวุฒิความดำรงไม่

๓) ผู้จัดการและสภาเทศบาลรวมกันยอมยู่ใน
 ฐานะอนัตที่จะจัดตั้งและปรับปรุงหน่วยงาน เพื่อให้
 เหมาะสมแก่ความต้องการของนคร แต่การเทศบาล
 แบบกรรมการนั้น การบริหารงานต้องแบ่งแยกออก
 เป็นหน้าที่ ของหน่วยงาน หน่วยต่าง ๆ ๓ หน่วยบ้าง
 ๕ หน่วยบ้าง หรือ ๗ หน่วยบ้าง แล้วแต่กรณี เป็น
 ทางให้เด่นพวกเด่นพ้องกันได้ง่าย

๔) สภาเทศบาล แห่งเทศบาล แบบสภาเทศบาล
 และผู้จัดการนั้น เป็นองค์ประชุมสำหรับอภิปราย

บัญชานโยบายจริง ๆ แต่ก็ยังรอบรู้งานซึ่งฝ่าย
บริหารของนครได้กระทำไป แต่เทศบาลแบบกรรมมา-
ชิการนั้น กรรมวิธีการแต่ละคนต้องทำหน้าที่ทั้งนิติ-
บัญญัติและบริหารบัญญัติ ฉะนั้น จึงไม่อาจจะรอบ
รู้กิจการของนครได้ทั่วถึง เพราะแต่ละคนเป็นหัวหน้า
หน่วยงานแต่เพียงส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ

สรุปรวมความ

(๑) ถึงแม้การเทศบาลแบบสภาเทศบาล และ
ผู้จัดการจะเป็นแบบใหม่เพิ่งเริ่มเมื่อปี ๑๙๐๘ ก็ตาม แต่
ก็กำลังได้รับความนิยมมากจนเป็นลำดับ

(๒) เทศบาลแบบนี้ได้แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่มี
อยู่ในแบบอื่น นครต่างๆ ที่ได้ทดลองใช้เทศบาล
แบบนี้แล้ว ปรากฏว่าได้ผลเป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น
นครซินซินนาติ นครคองฟิแดนซ์ นครเคเนตัน นคร
ฟอร์ทเวียร์ ฯลฯ

(๓) เทศบาลแบบนี้ ได้แยกการเมืองออกจาก
การบริหารงานอย่างเด็ดขาด โดยให้สภา รับความ
ผิดชอบต่อราษฎรในทางนโยบาย และให้ผู้จัดการรับ
ผิดชอบในทางบริหารโดยตรงต่อสภา

(๔) การ ปฏิบัติ กิจการ ของ เทศ บาล อยู่ ใน
อำนาจและหน้าที่ของผู้จัดการอย่างเด็ดขาด ซึ่งมี
พนักงานรองลงมาเป็นผู้ช่วย

(๕) เทศบาลแบบนี้ หาได้ขัดต่อหลักประชาธิปไตย
โดยไม่มี เพราะมีการควบคุมกันเรื่อยมาเป็นขั้น ๆ
ไป และอำนาจสูงสุด ในขั้นสุดท้าย อยู่ในกำมือของ
ประชาชน

ประวัติระบบเทศบาล ในอังกฤษเป็นประวัติเกี่ยว
แก่ความคลัดคลาย ใน เรื่ององค์การ ยิ่งกว่าเรื่องอำนาจ
หน้าที่ เมื่อครั้งก่อนตอนทำการเทศบาลยังไม่เจริญ
ถึงขั้นปัจจุบันนี้ หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่
เคาน์ตี ซึ่งมี เซอร์พ เป็นผู้บริหารงาน ข้าราชการผู้

อำนาจมาก แต่ใช้อำนาจผ่านศาลประจำเคาน์ตี ซึ่งประกอบด้วยพวกฟรีเมนทั้งมวดยในเคาน์ตนั้น อินทจริงศาลประจำเคาน์ตนั้น มีอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีแต่เพียงบางประเภทเท่านั้น อำนาจหน้าที่ที่แท้จริงและสำคัญได้แก่การบริหารกิจการ ของท้องถิ่น

เคาน์ตีแบ่งออกเป็นเขตต์ต่าง ๆ เรียกว่า อันเดรต์ ซึ่งมี การ ปกครอง ในลักษณะ คล้ายคลึง กัน กับของเคาน์ตี คือ มีศาลประจำอันเดรต์ ประกอบด้วยพวกฟรีเมนและมีเบ็ต์ฟเป็นประธาน เซอร์ฟ เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการผู้หนึ่ง หนึ่งช่วยปกครองถัดจากอันเดรต์ได้แก่เขตต์ต่าง ๆ เรียกว่า แมนเนอร์ มีศาลประจำแมนเนอร์ และหลุดหนึ่งแมนเนอร์เป็นฝ่ายบริหารงานภายในเขตต์นั้น นอกเหนือจากเคาน์ตี มีเขตต์ปกครองอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า เบอโร ซึ่งทางราชการใช้เป็นเขตต์เลือกตั้ง

ในปี ค.ศ. ๑๑๘๔ ทางราชการอังกฤษได้แต่งตั้งข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า คอโรเนอร์ ให้มีอำนาจหน้าที่คอยเห็นวริงเซอร์ฟ ส่วนอำนาจศาลประจำท้องถิ่นนี้ โดยเหตุที่รัฐบาลได้ขยายอำนาจทางศาลออกไป อำนาจศาลประจำเคาน์ตีจึงได้ลดน้อยถอยลงไปตามส่วน ในสมัยศตวรรษที่ ๑๕ ได้มีการตั้งตำแหน่ง จัสดิ์ดออฟเดอะพีส์ ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดหุโทษ โดยไม่ต้องมีคณะลูกขุน และต่อมา ก็ได้รับอำนาจ ในทางบริหาร เพิ่มเติมขึ้นอีก เป็นเหตุให้เซอร์ฟ ศาลประจำเคาน์ตี เบตฟ และ ศาลประจำฮันเดรด ๆ ๓๓ หมดอำนาจลง ทางราชการอังกฤษได้ตั้งศาลควาเตอร์แซชชุน ขึ้นทำหน้าที่แทนศาลประจำเคาน์ตี สรุปรวมความ การปกครองเคาน์ตีในสมัยนั้น ตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ จัสดิ์ดออฟเดอะพีส์ และศาลควาเตอร์แซชชุน ส่วนเบอเรนนั้น ทางรัฐบาลกดงามมิได้เข้าแทรกแซงแต่อย่างใด พระเจ้าเจมส์ที่ ๒

ได้พยายามแผ่อำนาจเข้าไปจัดการปกครอง เดเยเป็น
เหตุสำคัญ เหตุหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดการ ปฏิวัติ ขึ้นเมื่อปี

ค.ศ. ๑๖๘๘

ในสมัยศตวรรษที่ ๑๘ เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ
ในอังกฤษได้เจริญขึ้น ฉะนั้น ความจำเป็นที่จะต้อง
ขอความอนุเคราะห์จากรัฐบาลกลางในทางการเงินเพื่อ
เพื่อประกอบบริการสาธารณะและบริการอื่น ๆ จึงมี
มากขึ้นเป็นลำดับ ด้วยเหตุนี้เองรัฐบาลกลางจึง
ได้ข่มมือ เข้าควบคุม ท้องถิ่นในกรณี ที่ให้เงินอุดหนุน
หรือมีเช่นนั้น รัฐบาลกลางก็ได้จัดตั้งองค์การพิเศษขึ้น
เดี่ยวเองเพื่อบำเนินงาน เช่น คณะกรรมการควบคุม
การตำรวจรักษาและซ่อมแซม ถนนหนทาง ในนอกเขต
ชนบท คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการ
จัดการศึกษาชั้นประถม ๆ ฯลฯ ในปี ค.ศ. ๑๘๓๕
รัฐบาลกลางได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ให้มี
หน้าที่พิจารณา ปรับปรุง ระบบ เทศมณฑล ทั่ว ประเทศ

ความปรากฏว่าได้เกิดมีการทูลจรรจนันมากมาย องค์
 การของเทศบาลมิได้เป็นไป ตามระบอบประชาธิปไตย
 และมีองค์การพิเศษ เพื่อดำเนินงาน ซึ่งเป็นของท้องถิ่น
 จริง ๆ มากเกินสมควร ฉะนั้นรัฐบาลอังกฤษจึงได้
 ออกกฎหมายเทศบาลในปีเดียวกันนั้น เพื่อจัดข้อ
 บกพร่อง ดังกล่าวมาข้างต้น และต่อมา ก็ได้ออก
 กฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบ เทศบาล
 อีกหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่อง
 กับการเทศบาล อาทิ เช่นกฎหมายเทศบาลปี ค.ศ.
 ๑๘๘๕ กฎหมายเทศบาลปี ค.ศ. ๑๘๘๘ กฎหมาย
 เทศบาลปี ค.ศ. ๑๘๘๗ กฎหมายตำรวจนครบาลปี ค.ศ.
 ๑๘๘๘ และ ๑๘๘๙ กฎหมายจัดการศึกษาปี ค.ศ.
 ๑๘๐๒ ฯลฯ

องค์การปกครอง ของอังกฤษ แบ่งออกได้อย่าง
 กว้าง ๆ เป็น ๒ หน่วย คือ (๑) “เคาน์ตีเบอโร”
 county borough (๒) “แอดมินนิสเตรตฟเคาน์ตี”
 administrative county

administrative county (๓) “เบอโร” borough ซึ่งมักเรียกกันว่า municipal หรือ non-county borough เพื่อให้แตกต่างกับ “เคาน์ตีเบอโร”

(๔) “เชอร์บัน ดิสตริก” urban district

(๕) “รัวร์ ดิสตริก” rural district และ (๖) “ปาร์ช” parish นอกเหนือไปจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมี “ลอนดอนเคาน์ตีเคาน์ซิล” London county

council ซึ่งประกอบด้วย “เบอโร” ต่าง ๆ จำนวนหนึ่งเรียกว่า “เมโทรโพลิทันเคาน์ตีเคาน์ซิล”

metropolitan borough และยังมีหน่วยราชการอื่นๆอีก

ซึ่งได้รับการจัดตั้งให้ประกอบกิจการพิเศษ และเมื่อ

ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นลงแล้วก็หมดสภาพไป หน่วย

ราชการที่ดำเนินการพิเศษเหล่านี้เรียกกันว่า ad hoc

bodies ซึ่งได้แก่คณะกรรมการร่วม Joint

committees ฯ ๓ ๓

“ เคนต์ เบอโร ” มีลักษณะแตกต่างกับ
 หน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งหมด คือ มีอำนาจของ “ เคนต์
 ค ” ประกอบกับอำนาจของ “ เบอโร ” ซึ่งทรง
 หมายความว่า มีอำนาจที่จะจัดและดำเนินกิจการใน
 ท้องที่ได้อย่างบริบูรณ์ หน่วยราชการนอกจากที่ระบุ
 ไว้จะได้รับอำนาจแตกต่างกันออกไปแล้วแต่รูปลักษณะ
 ของตน ห้ามอำนาจครบถ้วนบริบูรณ์อย่าง “ เคนต์
 เบอโร ” ไม่ ข้อสำคัญที่จะต้องสังเกตกันก็คือ
 หน่วยราชการทั้ง ๒ ทกต่างมาข้างต้นนี้ มิได้ชนต่อกัน
 และกัน

ปัญหาที่ว่า คำว่า “ นคร ” City นั้น มีความ
 สำคัญในอังกฤษเพียงไร ? คำตอบก็คือ ตามนิคินัย
 คำว่า “ นคร ” อันเกี่ยวแก่ระบบเทศบาลในอังกฤษ
 นั้นหาไม่ แต่เป็นศัพท์ซึ่งสามัญชนใช้ติดปากจน
 เคยชิน เช่นเรียกกันว่า นครเบอร์มิงแฮม นครลิเวอร์พูล
 ปุด นครแมนเชสเตอร์ นครลีดส์ ๆ ๓ ๆ นครเลตัน

มีฐานะเป็น “เคาน์ตเบอโร” ซึ่งอยู่ในอันดับสูงสุด
 สุดในเครือหน่วยราชการต่าง ๆ เว้นไว้แต่เทศบาลนคร
 หลวง “มีโทรโปลิส” ซึ่งมีเขตคึกกว้างใหญ่จำเป็น
 ต้องจัดให้มีการปกครองถึง ๒ ชั้น two-tier Structure
 แทนที่จะเป็น ชั้นเดียว หน่วยเดียว unitary อย่างกับ
 “เคาน์ตเบอโร” อนึ่งความจริงคำว่า “นคร” เป็น
 ศัพท์สำหรับแสดงความคารวะเท่านั้น โดยมากมักจะ
 ใช้สำหรับเรียกชื่อเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งของวัดที่สงฆ์พราหมณ์

จำนวนหน่วยราชการทั้ง ๖ ทกถาวมาข้างต้น มี
 ดังนี้ คือ “แอดมินิสเตรตีฟ เคาน์ตี” ๖ แห่ง
 “เคาน์ตเบอโร” ๘๓ แห่ง “เบอโร” ๓๐๘ แห่ง
 “เออบาน ดิสตริก” ๕๗๒ แห่ง “รูด ดิสตริก”
 ๔๗๕ แห่ง และ “ปารีช” ประมาณ ๗,๐๐๐ แห่ง

สภาเทศบาลเป็น องค์การ สำคัญ ที่สุดใน ระบบ
 เทศบาลของอังกฤษ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิก
 สภาเทศบาลมีอำนาจตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อ

บริหารงานให้ เป็นไป ตามความ ต้องการ ของ ทั้งถิ่น
และมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติของคณะกรรมการ
และพนักงานเทศบาลทั้งในทางนิติบัญญัติและการเมือง เพื่อ
ความดีความชอบในการดำเนินงาน หน่วยราชการของ
อังกฤษมีฐานะเป็นนิติบุคคล ข้ออันพึงสังเกตก็คือ
สภาเทศบาลในระบบเทศบาลของอังกฤษใช้อำนาจทั้ง
ผ่านนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารบัญญัติ

แอดมินนิสเตรตีฟ เคาน์ตี

ลักษณะสำคัญของ “แอดมินนิสเตรตีฟเคาน์ตี”
แยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ ๑) สภาเทศบาล
๒) ตำแหน่งพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายได้ระบุไว้
๓) คณะกรรมการต่าง ๆ

สภาเทศบาลใน “แอดมินนิสเตรตีฟ เคาน์ตี”
ประกอบด้วยประธาน “เคาน์ตีคองเคอร์แมน” และ
“เคาน์ตีเคาน์ซิลเลอร์” สภาเทศบาลเป็นผู้เลือก

๕๓

ประธานทบท^{๒๕} ผู้ที่จะเป็นประธานไม่จำเป็นต้องเป็น “อิตเตอร์แมน” หรือ “เคาน์ซิลเลอร์” มาแต่ก็ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าไม่เป็นบุคคลในประเภทหนึ่งประเภทใด ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ก็จะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้^{๒๖} เดือกดังใด ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น ประธานทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมสภาเทศบาล เป็น Justice of the Peace โดยตำแหน่ง (ex officio) ได้รับเงินเดือนและมีอำนาจเรียกประชุมเมื่อใดก็ได้ นอกจากนั้น กฎหมาย ยังได้ระบุให้ สภาเทศบาล เลือกรองประธานจากสมาชิกสภา

พวก “อิตเตอร์แมน” และ “เคาน์ซิลเลอร์” ต่างกันเฉพาะในเรื่องจำนวน วิธีเลือกตั้ง และกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ๑) ในสภาเทศบาลต้องมี “เคาน์ซิลเลอร์” ๓ ใน ๕ และ “อิตเตอร์แมน” ๑ ใน ๕ ๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือก “เคาน์ซิลเลอร์” และ “เคาน์ซิลเลอร์”

เป็นผู้เลือก “อัลเดอร์แมน” อีกต่อหนึ่ง ๓) พวก “เคาน์ซิลเลอร์” ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา ๓ ปี และออกจากตำแหน่งพร้อม ๆ กันในวันที่ ๘ มีนาคม แต่พวก “อัลเดอร์แมน” นั้น ดำรงอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี และครึ่งหนึ่งออกจากตำแหน่งพร้อมกับ “เคาน์ซิลเลอร์” ทุก ๆ ๓ ปี

พวก “อัลเดอร์แมน” มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันกับพวก “เคาน์ซิลเลอร์” การที่พวก “อัลเดอร์แมน” ซึ่งรับตำแหน่งแต่งตั้งไว้ในสภาเทศบาลนั้น มีเหตุผลสำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ ประการหนึ่ง เพื่อชี้แจงไว้ซึ่งนโยบายให้ต่อเนื่อง และอีกประการหนึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้พวก “เคาน์ซิลเลอร์” ได้เลือกพวกผู้เชี่ยวชาญมาร่วมงานด้วย

กฎหมายได้ระบุไว้ว่า สภาเทศบาลจะต้องประชุมกันไม่น้อยกว่า ๕ ครั้งต่อปี แต่ถ้ามีสมาชิก ๕ นาย ร่วมกันขอให้มีการประชุมแล้ว ก็ให้ทำได้ เว้นไว้แต่

กฎหมายจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การลงมติให้ถือ
คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกที่มา ร่วม ประชุม เป็น
ประมาณ การประชุมจะต้องครบองค์ คือมี ๓ ใน ๔
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ในการลงมติถ้าปรากฏว่า
มีคะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ประธานเป็นผู้ชี้ขาด

ตำแหน่งพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายได้ระบุไว้

กฎหมายได้บัญญัติให้สภาเทศบาลแต่งตั้ง ปลัด
เทศบาล สcribe แพทย์สาธารณสุข นายช่าง
รังวัด และพนักงานเชี่ยวชาญชำนาญกิจการอื่น ๆ การ
คงอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาลนั้นให้อยู่ในดุลย
พินิจของสภา เว้นไว้แต่ในกรณีที่เกี่ยวแก่ตำแหน่งปลัด
เทศบาลซึ่งจะต้องได้ รับ อนุมัติจาก กระทรวง การสา
ธารณสุข สภาเทศบาลมีอำนาจแต่งตั้ง ปลัด หรือได้
พนักงานเทศบาล แต่ถ้ายกเกี่ยวกับตำแหน่งปลัดเทศบาล

และแพทย์สาธารณสุขแล้ว จะต้องได้รับอนุมัติจาก
กระทรวงการสาธารณสุขเสียก่อน อนึ่ง กฎหมายยัง
ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลรับ การแต่งตั้ง
เป็นพนักงานเทศบาลในระหว่างที่กำลังดำรง สมาชิกภาพ
หรือในระหว่างที่ยังไม่พ้นระยะ ๑๒ เดือน หลังจาก
ได้ออกจากสมาชิกภาพแล้ว

คณะกรรมการต่าง ๆ

ในการดำเนินงานของท้องถิ่น ถ้าสภาเทศบาล
เป็นผู้บริหารงานเอง จะทำให้เกิด ความ ล่าช้า หรือ มี
ฉันทะไม่สามารทำใด ๆ ได้โดยเดียว ด้วยเหตุนี้สภาเทศบาล
จึงได้ตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อบริหารงาน กฎ-
หมายได้บัญญัติให้อำนาจทั่วไปแก่ สภาที่จะ ตั้ง คณะ
กรรมการพิจารณาทุกเรื่อง เว้นไว้แต่เรื่องการเก็บ
ภาษีอากรและการกู้เงิน ทั้งให้อำนาจกำหนดจำนวน

กรรมการและคณะกรรมการรวม ทั้งเงื่อนไข เวลา ดั้งเดิม
และขอบเขตของงานด้วย กฎหมายบังคับให้สภา
เทศบาลต้องคณะกรรมการเกี่ยวกับการศึกษา การคลัง
การประชาสังเคราะห์ การเกษตร และอาคารสังเคราะห์
คณะกรรมการเหล่านี้ ต้องประกอบด้วยสมาชิกเทศบาล
ไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ เว้นคณะกรรมการว่าด้วยการ
คลัง ซึ่งต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาทั้งหมด การที่
กฎหมายเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคน ภายนอก
มาร่วมเป็นกรรมการด้วยนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่
การงานของเทศบาลมาก เพราะจะได้เดอกเฟ้นคน
ที่มีความรู้ความชำนาญในงานประเภทนั้นจริงๆ

เคาน์ตีเบอโร และมุลนิซิปัลเบอโร

“เคาน์ตีเบอโร” กับ “มุลนิซิปัลเบอโร” มี
ลักษณะสำคัญคล้ายคลึงกัน เว้นแต่ในเรื่องอำนาจ ซึ่ง
ได้กล่าวในตอนต้น สภาเทศบาลใน “เบอโร” ประกอบ

ด้วยนายกเทศมนตรี “ฮัตเตอร์แมน” และ “เคนซิดเดอร์” พวก “เคนซิดเดอร์” ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา ๓ ปี และ ๑ ใน ๓ ของพวก “เคนซิดเดอร์” ที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งใหม่ ส่วนพวก “ฮัตเตอร์แมน” นั้น มีความแตกต่างกับพวก “เคนซิดเดอร์” ในลักษณะเดียวกันกับที่กล่าวไว้แล้วในเรื่อง “แอดมินนิสเตรตฟ เคนส์” กล่าวคือต่างกันในเรื่องจำนวน วิชเลือกตั้ง และกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่ง

สภาเทศบาลต้องเลือกนายกเทศมนตรีทุกปี เมื่อครบกำหนดมักจะเลือกจากบุคคลภายนอก แต่มาในสมัยนี้ต้องเลือกจากสมาชิก นายกเทศมนตรีเป็น Justice of the Peace โดยตำแหน่ง ได้รับเงินเดือนและเป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้ใดใน “เบอโร” กล่าวกันว่าหน้าที่

คำบัญชาของนายกเทศมนตรีของกฤษนั้น ได้แก่การ
แต่งตั้งออกซึ่งเจตนาหมายแห่งเกียรติและความนิยมชมชื่น
แห่งท้องถิ่น

กฎหมายบังคับให้สภาเทศบาลแต่งตั้งปลัดเทศบาล
(Town clerk) สัมพันธ์กับ นายช่างรังวัด แพทย์
สาธารณสุข ตำรวจตรีศึกษา และพนักงานเทศบาล
อื่นเท่าที่จำเป็น การตั้งอัตราเงินเดือน การแต่งตั้ง
ปลด และไล่ออก พนักงานเทศบาลทุกคนอยู่ภายใต้
อำนาจของสภาเทศบาล

เออร์บาน ดิสตริก

สภาเทศบาลของ “เออร์บาน ดิสตริก” มีลักษณะ
ผิดแผกแตกต่าง กับ สภาเทศบาลของ หน่วยราชการ ที่
กล่าวมาข้างต้น คือมีเพียงประธานและ “เคาน์ซิล
เลอร์” “เคาน์ซิลเลอร์” ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา
๓ ปี ต้องออกจากตำแหน่งอีกภาพเป็นจำนวน ๓ ใน ๓

ทุกปี ในทำนองเดียวกับส่วนราชการอื่น กฎหมาย
บังคับให้แต่งตั้งปลัดเทศบาล clerk ดมพ์บัญชี นาย
ช่างรังวัด แพทย์สาธารณสุข และตำรวจตระเวน

รรล ดิสตริค

หน่วยราชการนิตกษณะคล้ายคลึงกับ “เออร์
บานดิสตริค” ที่กล่าวข้างต้นผดกนแต่ในเรื่องอำนาจ
จัดการท้องถิ่น

ปาริช

ถ้าหากปรากฏว่า “ปาริช” มีพลเมืองในท้องที่
เกินกว่า ๓๐๐ คนขึ้นไปแล้ว จะต้องจัดตั้งสภาเทศบาล
ชนประกอบด้วย ประธานและ “เคาน์ซิลเลอร์”
ไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกินกว่า ๑๕ คน ประธานแห่ง
สภาเทศบาลนี้ไม่ดำรงตำแหน่ง Justice of the Peace

และงานในท้องถิ่นก็เดินตามแนวเดียวกับหน่วยราชการ
อื่นๆ ต่างกันแต่ในเรื่องอำนาจ

การดำเนินงานของเทศบาล

ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า เทศบาลดำเนินการ
งานโดยทางคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจะได้อธิบายตาม
กฎหมาย หรือตามความจำเป็นและต้องการของท้องที่
หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการมีอยู่ ๓ ประการ คือ
(๑) ทำหน้าที่แทน เทศบาลในการ ควบคุมดูแล
หน่วยงาน (๒) ร่วมมือกับพนักงานเทศบาล เพื่อ
ให้คำปรึกษาแก่สภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทั้ง
เตรียมร่างนโยบายเพื่อเสนอสภา และ (๓)ใช้อำนาจ
แทนสภาในเรื่องไม่สำคัญ

ส่วนทางด้านพนักงานเทศบาลนั้น ความดี-
พันชนแรกได้แก่ การ ร่วมมือใน กิจการงาน กับคณะ

กรรมการต่าง ๆ โดยการเสนอรายงานซึ่งอยู่นอก
 เหนืออำนาจที่จะพิจารณาชี้ขาดได้ ตำแหน่งสำคัญ
 ที่สุดใน จำ พวก พนักงาน เทศบาลได้แก่ ปลัดเทศบาล
 (Town clerk) ซึ่งมีหน้าที่ติดต่อกับบุคคลภายนอก
 ในนามของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่ควบคุมดำเนินและ
 ประสานงานภายในของเทศบาล แต่โดยเหตุที่คณะ
 กรรมการต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลไม่แต่
 เพียงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยนัย หากแต่ในเรื่องการ
 บริหารงานอีกด้วย ฉะนั้นจึงเกิดมีเรื่องคณะกรรมการ
 เข้าทำการแซกแซงยุ่งเกี่ยวอยู่เสมอ ๆ เรื่องจะราบรื่น
 หรือไม่เพียงใดนั้น ย่อมต้องแล้วแต่ไหวพริบ ความ
 เฉลียวฉลาดและการผ่อนผันให้แก่ กันและ กัน ระวัง
 คณะกรรมการกับพนักงานเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการท้องถิ่นกับรัฐ

ราชการส่วนท้องถิ่น ตก อยู่ใน ความ ควบคุมโดย

อำนาจ ๓ ประการ คือนิติบัญญัติ ตุลาการ และ
บริหารบัญญัติ ในทางนิติบัญญัติรัฐสภาเป็นผู้ควบคุม
โดยการออกกฎหมายให้ หรือตัดอำนาจของท้องถิ่น
ในทางตุลาการ ศาลได้พิพากษาไว้เป็นบันทึกฐานให้
เอกชนร้องขอระงับการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการกระทำ

นอกเหนืออำนาจของเทศบาล Ultra Vires ได้ ใน
ทางบริหารบัญญัติ กระทรวงการสาธารณสุขมีหน้าที่
ควบคุมเทศบาลโดยตรง จนมีคำกล่าวที่ว่า ควรจะ
เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเทศบาล การควบคุมในประ-
การสำคัญได้แก่การพิจารณาอนุญาตให้กู้เงิน การ
ตรวจบัญชี การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในส่วน
ที่เกี่ยวกับการตำรวจ การศึกษา การตั้งเสริมสวัสดิ
ภาพของมารดาและทารก ถ้าความปรากฏว่า เทศบาล
มิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งเท่าที่ควรแล้ว ทาง

การกระทรวงการสาธารณสุขก็มีอำนาจเข้าดำเนินการ
เดี่ยวเองได้

สรุปความ

เท่าที่กล่าวมาแต่จน จะเห็นได้ว่า ระบบเทศบาล
ของอังกฤษมีข้อได้เปรียบไม่น้อยกว่า ๓ ประการกล่าวคือ
๑) พวกที่ไดรับเลือกตั้ง *elected personnel* มัก
จะพัวพันกับเรื่องการบริหาร เดี่ยวเป็นเหตุให้ละเลยต่อ
เรื่องอันเกี่ยวแก่นโยบาย ๒) โดยเหตุที่ระบบเทศบาล
ในอังกฤษมีคณะกรรมการต่าง ๆ หลายคณะ ทั้งมี
หน่วยงานอีกหลายหน่วย จึงทำให้เกิดยุ่งยากขึ้นใน
การประสานกิจการ และ ๓) ระบบเทศบาลของ
อังกฤษหากบุคคลที่จะเป็นผู้เริ่มดำเนินงาน

ข้อเสียทั้ง ๓ นี้ เป็นผลของการที่สภาเทศบาล
ของอังกฤษมีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งใน ทาง นโยบายและ
ทางบริหาร ถ้าหากว่าสภาเทศบาลมีความ
เข้าใจกิจการดี และมีพนักงานเทศบาลที่มีความ
สามารถแล้ว การบริหารงานก็จะเป็นไปอย่างราบรื่น
แต่ถ้าสภาจะเข้าบริหารงานด้วยเองตามอำนาจที่มีอยู่
แล้วก็จะก่อให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้าขึ้น ความ
สำคัญจึงอยู่กับตัวปลัดเทศบาล ซึ่งจะต้องประสาน
งานกับคณะกรรมการต่าง ๆ รวมทั้งเสนอคำแนะนำอัน
เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ถ้าหากจะเปรียบเทียบระบบ เทศบาลของ อังกฤษ
กับระบบเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการ (City
manager) ของสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า
ต่างกันในด้านสำคัญ ดังต่อไปนี้

- ๑) สภาเทศบาลของอังกฤษมีอำนาจนิติบัญญัติ

นิติและบริหารบัญญัติ แต่สหภาพตลาดของสหรัฐ
อเมริกามีเพียงอำนาจนิติบัญญัติ

๒) สหภาพตลาดของอังกฤษดำเนินงานโดยทาง
คณะกรรมการต่าง ๆ แต่สหภาพตลาดของสหรัฐ
อเมริกามอบการดำเนินงานให้แก่ผู้จัดการอย่างเด็ดขาด

๓) แม้ตลาดของอังกฤษมีหน้าที่ปฏิบัติ
งานของตลาดก็จริง แต่ไม่มีอำนาจเด็ดขาด เพราะ
งานจะต้องผ่านคณะกรรมการและเสนอต่อไปยังสภา
ตลาด แต่ผู้จัดการตั้งทุกตัวไว้แล้วในข้อ ๒ มีอำนาจ
บริหารงานตลาดได้อย่างเด็ดขาด ตามนโยบาย ซึ่ง
สหภาพตลาดได้วางไว้

เรื่อง การคลังของเทศบาล

รายได้ของเทศบาลต่างประเทศ

ในสหรัฐอเมริกา รายได้ของเทศบาลพอจะจำแนก
ออกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ภาษี ค่า
ธรรมเนียม รายได้พิเศษของหน่วยงานเทศบาล การ
ประเมินพิเศษ Special assessments เงินอุดหนุนของรัฐ-
บาลท้องถิ่น รัฐ และรัฐบาลแห่งมลรัฐ และรายได้จาก
เทศพาณิชย์ และการดำรงธนูปโภค ในจำพวกรายได้
ประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ภาษีเป็นประเภทที่นำรายได้
มาสู่เทศบาลมากที่สุด ซึ่งคำนวณแล้วเป็นจำนวนประ-
มาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด

ภาษีที่เทศบาลเรียกเก็บ

กล่าวโดยหลักการ ภาษีได้แก่จำนวนเงินที่บังคับ
เรียกเก็บจากประชากรอยู่ เพื่อประโยชน์ในการ

บริหารกิจการของรัฐ ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีความ
 เกี่ยวพันกับประโยชน์ที่พึงได้ ตัวอย่างเช่น ชายได้ด
 หนึ่งคนอาจจะต้องเสียภาษีเพื่อการศึกษาเป็นจำนวนมาก
 กว่าคนอื่นซึ่งมีครอบครัวใหญ่ หรือประชาชนบางคน
 อาจจะต้องเสียภาษีเพื่อทำนบบำรุงดินนามกิปาแห่ง นคร
 โดยที่ตนไม่ได้รับประโยชน์ ตอบ แทน เนื่องใน การใช้
 ดินนามกิปาเช่นเดียว ด้วยเหตุนี้ภาษาก็มีลักษณะแตก
 ต่างในสาระสำคัญจากค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นค่าตอบแทน
 ของการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น
 ค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น

โดยเหตุที่การเรียกเก็บภาษีเป็นเรื่องเกี่ยวแก่ฐานะ
 การเงินของมณฑลรัฐ ฉะนั้น แต่เดิมนั้นจึงได้ควบคุมไว้
 อย่างรัดกุมโดยระบุไว้ใน บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ
 ว่า ในปีหนึ่งเทศมณฑลจะเก็บภาษีจากประชาชนคิดเฉลี่ย
 แล้วจะเกินกว่าคนละเท่าหนึ่งเท่าหนึ่งเหรียญมิได้ รัฐ-
 ธรรมนูญของบางมณฑลรัฐระบุห้ามมิให้เทศมณฑลเก็บภาษี

เกินกว่า ๒ หรือ ๓ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินที่ประเมิน
จากทรัพย์สินภายในเขตเทศบาล

ภาษีที่เทศบาลเรียกเก็บได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน
ภาษีราชการ ภาษีเงินได้และมรดก ภาษีธุรกิจ
ในประเภทต่าง ๆ ภาษีบางประเภทเจ้าพนักงานแห่ง
มณฑลเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บ แล้วโอนไปให้แก่
ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน และภาษีบางประเภท
เจ้าพนักงานแห่งท้องถิ่นเป็นผู้เก็บเอง

ภาษีทรัพย์สิน ได้แก่การเรียกเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์เช่น ที่ดิน ตึกกรามบ้านของเครื่องจักรเครื่องมือ เครื่องใช้ประจำบ้าน วัตถุอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ ก่อนที่จะทำการเรียกเก็บภาษีทรัพย์สินได้นั้นจะต้องมีการประเมิน ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานแห่งมณฑลแล้วแต่กรณี เจ้าพนักงานประเมินที่กล่าวมานี้ ส่วนมากเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง แต่ในการเรียกเก็บภาษีนั้น เจ้าพนักงาน

เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ กวรวุทธนาการประเมินก
อาจทำได้โดยยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแห่งท้องถิ่น
ภาษาประเภทนี้เป็นภาษาดำคัญที่สุด นำรายได้มาสู่
เทศบาลประมาณ ๘๐ เปอร์เซ็นต์ ของจำนวน ภาษาทง
หมดของเทศบาล

ภาษารัฐูปการ ได้แก่การเรียกเก็บเป็นเงินราย
ตัวบุคคลในอัตราต่าง ๆ กันแล้วแต่ท้องถิ่น คือตั้งแต่
๕๐ เซ็นต์ ถึง ๒ หรือ ๓ เหรียญต่อคน การเก็บภาษ
รัฐูปการเป็นการเก็บโดยอาศัย เหตุผลทางการเมือง
เทศบาลในมณฑลรัฐต่าง ๆ ทางภาคใต้ใช้วิธีเรียกเก็บภาษ
นี้เพื่อบริการให้มีพวคนิโกรใช้ดีทชเลือกตั้ง

ภาษารัฐะกิจ เทศบาลเป็นส่วนใหญ่เรียกเก็บภาษ
จากรัฐะกิจและการอาชีพต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แห่ง
การควบคุม เช่นร้านค้าใดที่จำหน่ายน้ำมันเชือเพลิง
และวัตถุระเบิด จะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
เสียก่อนเป็นต้น แต่ในบางกรณีเทศบาลเรียกเก็บ (ภาษ)

ธุรกิจเพื่อรายได้เหมือนกัน และในกรณีเช่นที่กล่าวมา^๕ เทศบาลเรียกเก็บภาษีจากธุรกิจและการอาชีพทุกอย่าง เช่นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทุนายความ ช่างตัดผม และเก็บในอัตราต่างๆ กัน

ภาษีประเภทอื่น ๆ เทศบาลส่วนน้อยเรียกเก็บภาษีจากการธนาคาร การสาธารณูปโภค และการจัดตั้งหุ้นส่วนบริษัทของเอกชน เทศบาลบางแห่งเช่น นครนิวยอร์ก นครนิวยอร์ก^๖ ฯลฯ ได้เรียกเก็บภาษีจากราคาสินค้าที่จำหน่ายได้ และในขณะนั้นกำลังได้รับความนิยมมากจนเป็นลำดับ ในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ นครนิวยอร์กได้เก็บภาษีมรดกในอัตรา ๕ เปอร์เซ็นต์ของอัตราที่มรดก^๗ เรียกเก็บ และเก็บภาษีรายได้ในอัตรา ๑๕ เปอร์เซ็นต์ของอัตราที่สหพันธรัฐเรียกเก็บ แต่ในที่สุดก็ต้องเลิกเก็บภาษีทั้งสองนี้เสีย เนื่องจากอุปสรรคบางประการ

การประเมินพิเศษ

เทศบาลเกือบทุกแห่งใช้การประเมินพิเศษเพื่อเรียกเก็บเงินจากเจ้าของทรัพย์สินสำหรับบริการซึ่งเทศบาลได้ประกอบให้ ตัวอย่าง เช่นการตัดหรือซ่อมแซมถนนหนทางเป็นต้น ในกรณีเจ้าของทรัพย์สินข้างถนนย่อมจะได้รับประโยชน์โดยตรง อันที่จริงการประเมินพิเศษ^๕ เป็นความคิดความเห็นของชาวอังกฤษในสมัยต้นศตวรรษที่ ๗ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานที่ปรากฏในบันทึกเหตุการณ์รายวันของนายเปบบ (Popy) ประจำวันที่ ๓ ธันวาคม ๑๖๖๗ ต่อมาการประเมินพิเศษ^๕ จึงได้แพร่สพัดไปยังสหรัฐอเมริกาแล้วโดยทั่วไป เทศบาลไม่เรียกเก็บการประเมินพิเศษเกินกว่า ๕๐ เปอร์เซ็นต์ของเงินที่ใช้ในการสร้างและซ่อมแซม

ค่าปรับและค่าธรรมเนียม

ค่าปรับและค่าธรรมเนียม^๕ เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเองจำนวนเงินที่เก็บได้ไม่สูงจะมากนัก

รายได้จากเทศพาณิชย์และการสาธารณูปโภค

รายได้จาก เทศพาณิชย์ และ การ สาธารณูปโภค
เมื่อหักรายจ่ายแล้วมีเงินเหลือ เป็นรายได้ ของเทศบาล
ไม่มากนัก

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสหพันธรัฐ

และรัฐบาลแห่งมลรัฐ

เทศบาลทุกแห่งได้รับเงินอุดหนุนจาก รัฐบาล สห
รัฐและรัฐบาลแห่งมลรัฐรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนประมาณ
๓๕ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมดของเทศบาล

รายได้ประเภทอื่น ๆ

รายได้ประเภทอื่น ๆ ได้แก่ ดอกเบี้ย ค่าเช่า ค่า
พัสดุเก่าแก่ที่เทศบาลนำออกจำหน่าย ค่าสัมปทาน ค่า
จอกรถยนต์ อากรมหรศพ ภาษีบุหรี่

สรุปรวมความ รายได้ประเภทต่างๆ ของเทศบาล
นั้น ประเภทที่สำคัญที่สุดได้แก่ภาษีทรัพย์สิน ซึ่ง
เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเก็บเอง รายการต่อไป
แสดงให้เห็นรายได้ประเภทต่าง ๆ ประจำปี ค.ศ. ๑๙๔๓
ของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๒๕,๐๐
ขึ้นไป เรียงลำดับตามความสำคัญ

๑. ภาษีทรัพย์สิน	๕๘ เปอร์เซ็นต์ ของรายได้ทั้งหมด
๒. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมณฑล	๓๓.๕ ,,
๓. รายได้จากเทศพาณิชย์และการ ตำรวจ	๓๒ ,,
๔. ภาษีประเภทอื่นๆ	๕ ,,
๕. รายได้ของหน่วยเทศบาล	๔ ,,
๖. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	๓ ,,
๗. รายได้เบ็ดเตล็ด	๑๓.๒๕ ,,

๘. การประเมินพิเศษ ๓ ,,
๙. เงินอุดหนุนจากการดำขรรณูปโภค ๓ ,,
๓๐. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสหพันธรัฐ ๓ ,,
๓๑. เงินอุดหนุนจากจังหวัด (เคาน์ตี) ๒๕ ,,

อังกฤษ

รายได้ของเทศบาลในประเทศอังกฤษได้แก่การเก็บ
จังกอบ รายได้จากการเก็บภาษีห้างร้านบริษัทและที่ดิน
รายได้จากเทศพาณิชย์และค่าบริการต่าง ๆ และเงิน
อุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

จังกอบ เป็นภาษีซึ่งเทศบาลเก็บจากค่ารายปีของ
ทรัพย์สินซึ่งมีผู้พักอาศัยโดยตั้งอัตราใดอัตราหนึ่งต่อ ๓
ปอนด์ อัตราที่กล่าวนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ทุกปี
แต่แต่ความจำเป็นของท้องถิ่น ๆ ได้มีการเริ่มเก็บ
ค่าจังกอบ เมื่อสมัย ค.ศ. ๑๖๐๑ เพื่อเป็นการช่วย
เหลือคนยากจน ต่อมาทางราชการอังกฤษได้ตั้งคณะ

กรรมการชนหลายคณะ มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ กัน
แต่อำนาจหน้าที่สำคัญนั้น ได้แก่การเก็บจังกอบเพื่อ
ทำนุบำรุงถนนหนทาง ท่อระบายน้ำ แสงสว่าง ฯลฯ
ในปี ค.ศ. ๑๙๒๙ ทางราชการอังกฤษได้รวมอำนาจ
หน้าที่ในการเก็บจังกอบเพื่อกิจการต่าง ๆ และมอบให้
เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ขอพึงสังเกตที่นาคอคำว่า
“การรายปี” นั้น หมายความว่าถึงค่าเช่า ซึ่งผู้เช่าจะ
ต้องชำระตามมาตรฐานแห่งราคาตลาด เจ้าพนักงาน
งานประเมินค่ารายปีรวมทั้งเจ้าพนักงานเรียกเก็บเงิน
ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเทศบาล

รายได้ประเภทต่าง ๆ รายได้จากการเก็บภาษี
ห้างร้านบริษัทและที่ดินรวมทั้งรายได้จาก เทศพาณิชย์
และค่าบริการต่าง ๆ นั้น เป็นประเภทที่เห็นได้ชัดอยู่
ขอทศวรรษจะเห็นว่า เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง กระจายโดยทั่วไป
ในชั้นแรกรัฐบาลกลางได้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลใน

การประกอบกิจการต่าง ๆ ซึ่งแม้จะเป็นความจำเป็น
 สำหรับประเทศ แต่ท้องถิ่นดำเนินการได้ดีกว่า ตัวอย่างเช่น การตำรวจ การศึกษา ฯลฯ เงินอุดหนุน
 ดังที่กล่าวนี้ รัฐบาลพิจารณาแบ่งให้เป็นจำนวนเปอร์
 เซนต์ของรายจ่ายเพื่อกิจการนั้น และโดยมากตกอยู่
 ในราว ๓๐ เปอร์เซ็นต์ สรุปรวมความ ทั้ง ๆ ที่ เทศ-
 บาลในอังกฤษจะมีอำนาจเก็บเงิน กอบและรายได้ประ-
 เภทอื่น ๆ ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นก็จริง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะให้คุ้มกับรายจ่ายของเทศบาล ในขณะนั้นความ
 ปรากฏว่า รัฐบาลกลางได้ให้เงินอุดหนุนแก่การเทศ-
 บาลเป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของรายจ่าย ของเทศบาล
 ทั้งหมด (ดูหนังสือ นาย C. Barrett LL. B. , Your
 Local Authority หน้า ๓๓๒)

อำนาจของรัฐในการเรียกเก็บภาษีอากร และประเภทของภาษีอากรนั้น ๆ

การชำระเงิน (Contribution) ของประชากรให้
แก่รัฐนั้น จะต้องตกอยู่ภายใต้หลักการอย่างหนึ่ง
อย่างใดใน ๓ อย่างดังต่อไปนี้ คือ ๑) การชำระเงิน
โดยไม่หวังผลตอบแทน (Gratuitous) ๒) การชำระ
เงินโดยความตกลงยินยอม (Contractual) และ ๓)
การชำระเงินโดยการถูกบังคับเรียกเก็บ (Compulsory)
การชำระเงินดังที่กล่าวไว้ในข้อ ๑ นั้น เมื่อก่อนเคย
มีความสำคัญอยู่มาก แต่ในขณะนี้มีความสำคัญจะ
ลดน้อยลงไปมากแล้ว สำหรับหลักการข้อ ๒ และ
ข้อ ๓ นั้น นายอาตามตัมิท ได้เคยบรรยายไว้ว่า
“รายได้ซึ่งจำต้องใช้สำหรับรายจ่ายอันจำเป็นของรัฐ
ขนาดนั้น จะต้องได้มาจาก ๑) จำนวนเงินซึ่งเป็น
ของอภิปัตย์ หรือ ๒) เงินรายได้ของประชากร” ใน

กรณีแรก คือ เรื่องจำนวนเงินซึ่งเป็นของอธิปไตยนั้น อาจจะได้มาจากการ ประกอบกิจการ ของรัฐบาลแห่งชาติ เช่น รายได้จากที่ดิน การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม ฯลฯ การได้มาซึ่งรายได้เช่นนี้จะต้องอาศัยความตกลงยินยอมเป็นปัจจัยสำคัญ ในกรณีที่สอง คือ เรื่องเรียกเก็บจากเงินรายได้ของประชาชน เป็นเรื่องสำคัญและยุ่งยาก ซึ่งจะได้กล่าวไว้ในบทนี้โดยพิศดาร

ในการเรียกเก็บเงินจากประชาชนนั้น รัฐได้ใช้อำนาจหลายประการ กล่าวคือ ใช้อำนาจ (eminent domain) อำนาจปรับ (penal power) อำนาจตำรวจ (police power) หรืออำนาจ เรียกเก็บ ภาษีอากร (taxing power) อำนาจ (eminent domain) มอบให้รัฐบาลมีสิทธิ ที่จะใช้ดุลยพินิจ เรียกทรัพย์สินจากราษฎรได้ เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ ข้อจำกัดในเรื่องการใช้อำนาจที่กล่าวนี้ ก็คือ

ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า เมื่อรัฐได้เงินไปแล้วจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์พิเศษ หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
 กล่าวโดยทั่วไป รัฐบาลได้มาซึ่งรายได้โดยการเก็บภาษี (taxes) ค่าธรรมเนียม (fees) และการประเมินพิเศษ (special assessments) ภาษีค่าธรรมเนียมและการประเมินพิเศษที่กล่าวนี้ มีลักษณะที่คลุมเครือกว้าง ๆ เพื่อให้แสดงถึงความแตกต่างกับการได้มาซึ่งรายได้โดยอาศัย ความตกลงยินยอม (Contractual revenue) ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ให้แตกต่างจากการได้มาซึ่งรายได้โดยการบังคับประเภทอื่น เช่น การเรียกเงินค่าปรับ เป็นต้น ภาษีค่าธรรมเนียม และการประเมินพิเศษนี้ มีลักษณะเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง คือ เป็นรายได้ที่ประชากรถูกเรียกเก็บ เพื่อสาธารณะประโยชน์ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์แต่ละประเภท มีความแตกต่าง จากกัน อยู่มาก จึงสมควรที่จะนำมากล่าวโดยละเอียด ณ ที่นี้

คำว่า ค่าธรรมเนียม (fees) นั้น หมายถึง ค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ เช่น talls, costs และ charges ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในตอนต้น ค่าธรรมเนียมมีลักษณะคล้ายคลึงกับภาษีในข้อความเป็นการบังคับให้เสียสละเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ที่ต่างกันในเรื่องว่า ๑) การเรียกเก็บภาษีเป็นการก่อให้เกิดภาระให้แก่ประชากรโดยทั่วไป (Common burden) ส่วนค่าธรรมเนียมนั้นเป็นการเรียกเก็บจากประชากร เพราะได้รับเอกสิทธิ์พิเศษ (Special privilege) ๒) การเรียกเก็บภาษี อาศัยหลักเกณฑ์แห่งความสามารถ (ability) ของผู้เสีย ส่วนค่าธรรมเนียมนั้นเก็บจากประโยชน์พิเศษที่ผู้เสียได้รับ ๓) ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บนั้น โดยมากไม่เกินกว่าค่าของบริการที่ผู้เสียภาษีจะพึงได้รับ ๔) เมื่อได้เสียค่าธรรมเนียมแล้ว รัฐบาลมักจะกระทำการตอบแทน กล่าวคือ โดยการอนุญาตให้ผู้ชำระค่าธรรมเนียมกระทำการอย่าง

หนึ่งอย่างใดได้ ลักษณะเช่นที่กล่าวนี้ไม่ปรากฏใน
เรื่องภาษี

การเก็บเงิน จากประชากร โดยวิธี ประเมินพิเศษ
นั้น เป็นความคิดความอ่านของสหรัฐอเมริกา และ
พึงได้รับความนิยมเมื่อไม่ช้าไม่นานมานี้เอง นคร
นิวยอร์ก ได้เรียกเก็บเงินโดยวิธีประเมินพิเศษนี้ได้เป็น
จำนวนมาก กล่าวโดยย่อ การประเมินพิเศษเป็น
การบังคับ เก็บเงินจากประชากร โดยคิด ตามส่วน ของ
ประโยชน์พิเศษ ที่พึงได้รับ จากการบำรุง และฟื้นฟูท้องถิ่น
ถิ่น ตัวอย่าง เช่น ในการตัดถนนใหม่ด้วยหนึ่งนั้น
ย่อมไม่เป็นการชอบธรรม ที่จะให้ประชาชน ที่ต้อง
เสียภาษีเพื่อก่อสร้าง วิธีที่ชอบธรรมคือ ให้เจ้าของ
ที่ดินทั้งหลายตามแนวถนนเป็นผู้ภาระทั้งหมด หรือแต่
บางส่วน ปัญหาสำคัญเกี่ยวแก่เรื่องการประเมินพิเศษ
ก็คือ รัฐบาลอาศัยอำนาจใดที่จะเรียกเก็บตามวิธี

ประเมินพิเศษ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อาศัยอำนาจ
ตำรวจหรืออำนาจ (eminent domain) หรือทั้ง ๒
อย่าง ศาลที่นิวยอร์คได้ตัดสินเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ว่า
ไม่ใช่ทั้ง ๒ อย่าง แต่เป็นการใช้อำนาจเก็บภาษีโดย
ชอบด้วยระบอบรัฐธรรมนูญ

การประเมินพิเศษ ต่างกับภาษี ในลักษณะสำคัญ
ดังนี้ คือ ๑) ในการเรียกเก็บเงินโดยการประเมิน
พิเศษนั้น ประโยชน์พิเศษที่บุคคลจะได้รับเป็นเรื่อง
พึงวัดได้ (measurable) แต่ลักษณะแห่งการได้รับ
ประโยชน์พิเศษห้ามในเรื่องภาษีไม่ ๒) การเก็บ
ภาษีอาจจะอาศัยหลักการเรียกเก็บ ตามความสามารถ
แต่การประเมินพิเศษ เรียกเก็บตามล้วน ของประโยชน์
พิเศษที่พึงได้รับ ๓) เงินที่ได้รับจากการประเมิน
พิเศษจะต้องใช้เฉพาะเพื่อการบำรุงและฟื้นฟูทั้ง
ถิ่นเฉพาะอย่าง (Specific local improvements)

แต่การ ใช้เงิน ที่เก็บได้จาก ภาษี เป็นการให้ทั่วไป ไม่มี
ขอบเขต

การ ประเมิน พิเศษ ต่าง กับ ค่าธรรมเนียม ใน
ลักษณะสำคัญต่อไปนี้ คือ ความมุ่งหมายแห่งการ
ประเมินพิเศษได้แก่การบำรุงและฟื้นฟูท้องถิ่น แต่
ค่าธรรมเนียมนั้น เรียกเก็บ ณะเพาะ บริการ ที่รัฐจะพึง
ให้ ฉะนั้น ขอบเขตแห่งการนำวิชิประเมินพิเศษมา
ใช้จึงอยู่ในลักษณะจำกัด แต่ค่าธรรมเนียมนั้นไม่อยู่
ภายในวงเขตต์ จำกัด ๒) การเรียกเก็บ ตามวิชิ
ประเมินพิเศษนั้นเรียกเก็บครั้งเดียวหมดสิ้น แต่อาจ
ผ่อนได้ แต่รัฐบาลเรียกค่าธรรมเนียมทุก ๆ ครั้ง
ที่ให้บริการ ๓) รัฐบาลเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
รายบุคคลในฐานะที่จะได้รับบริการแต่เรียกเก็บค่าประ-
เมินพิเศษจากบุคคลในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน
ท้องถิ่นที่จะได้รับประโยชน์ ๔) การประเมินพิเศษ
เป็นเรื่องที่เกี่ยวแก่ที่ดินเสมอไป

หลักแห่งการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ ในสหรัฐอเมริกา มีลักษณะต่างกับ ของอังกฤษในข้อสำคัญอยู่ ๒ ประการ กล่าวคือ ๑) ในสหรัฐอเมริกาเจ้าของที่ดินเป็นผู้เสียภาษี แต่ในอังกฤษผู้เช่าหรือผู้พำนักอาศัยเป็นผู้เสียภาษี ๒) ในสหรัฐอเมริกาเจ้าหน้าที่ทำการประเมินราคาที่ดินโดยทั่วไป แต่ในอังกฤษเจ้าหน้าที่ทำการประเมิน เฉพาะที่ดิน ที่ให้ผล หรือ ให้ค่าเช่า

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นคำชี้แจงโดยสังเขปในเรื่องภาษีกาชากรรมเนียมและประเมินพิเศษ แต่รัฐยังเรียกเก็บเงิน จากประชากร โดยวิธีการอื่นอีก เช่น จังกอบ (Rate) ซึ่งใช้เก็บจากประชากรในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอัตราต่าง ๆ กัน อันที่จริงจังกอบก็เป็นภาษีอย่างหนึ่งเหมือนกัน เรียกว่าภาษีพิเศษก็ได้ และเรียกเก็บโดยอาศัยหลักแห่งความสามารถ ค่าของอังกฤษได้เคยพิจารณาตัดสินไว้ในคดีว่า

“หลักการแห่งการเก็บจังกอบนั้น ได้แก่การที่ราษฎรแต่ละคน จะต้องยอมเสียสละให้ตามหลักแห่งความสามารถ ซึ่งจะคำนวณเอาจากทรัพย์สินที่มีอยู่ในท้องถิ่น” โดยเหตุนี้ จังกอบจึงต่างกับประเมินพิเศษและค่าธรรมเนียม

การเรียกเก็บเงินที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ เรียกเก็บอากร (duty) อาทิ เช่น พิกัดอัตราศุลกากร (Customs duties หรือ Tariff) อากรแสตมป์ อากรมรดก ฯลฯ รายได้ที่สำคัญของรัฐมากที่สุด คือ รายได้จากพิกัดอัตราศุลกากร การเรียกเก็บประเภทนี้หาได้อาศัยหลักแห่งความสามารถเป็นประมาณไม่ หากแต่อาศัยมูลค่าเป็นเกณฑ์

จังกอบพิเศษ

ตามแนวความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา จังกอบ
ที่กล่าวนี้ควรจะประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) จังกอบไม่ใช่ ภาษี ทั้งที่ในบางกรณีจะมี
การใช้คำอังกฤษว่า (Tax) ก็ตาม

๒) จังกอบจะเรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์
จากการบรรณา หรือฟื้นฟู ผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่กล่าว
นี้ได้แก่เจ้าของทรัพย์สิน

๓) การเรียกเก็บจังกอบนั้น เรียกเก็บแต่เพียง
ครั้งเดียว

เทศบาลต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา เรียกเก็บ
จังกอบพิเศษ เพื่อการบรรณาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นได้เป็น
ผลมั่นคงอย่างดี นับว่าเป็นรายได้รายหนึ่งของเทศ-
บาล (ตัวอย่าง เช่น นครนิวยอร์ก นครเดนเวอร์
นครแคนซัส ฯลฯ) แต่ในทางปฏิบัติ คือในการพิจารณา

คำนวณเก็บจังกอบนั้น อาจะประสพความยุ่งยากอยู่
บ้าง การคำนวณเก็บจังกอบนี้ กล่าวโดยทั่วไปพอ
แบ่งแยกออกได้เป็น ๔ วิธี กล่าวคือ

๑. เรียกเก็บ ตามส่วน ด้านหน้า ของที่ดินที่จะได้

รับประโยชน์ (Frontage) วิธีนี้มีผู้ตำหนิกันมาก
ในข้อที่ว่า ส่วนด้านหน้า ของที่ดิน ไม่เป็น เครื่องวัด อัน
เที่ยง ชรรม สำหรับ หั่ง ประโยชน์ ที่จะได้รับ จาก การ
กระทำของเทศบาล การคำนวณเก็บจังกอบโดยวิธี
ให้ประโยชน์แก่ผู้มีส่วนด้านหน้าของที่ดินแคบ แต่ม
ที่ดินลึกเข้าไป

๒. เก็บตามเนื้อที่ (Superficial) คือ คำนวณ
เนื้อที่ของที่ดินแต่ละผืนที่จะได้รับประโยชน์ แล้วคิด
เก็บจังกอบเอาตามส่วนของเนื้อที่ ขอบข่ายในวิธี
ก็คือ เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ที่มีที่ดินน้อย แต่ม
ส่วนด้านหน้ากว้าง

เรื่อง การใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งในออสเตรเลีย

การศึกษาค้นคว้าในเรื่องการ ใช้สิทธิ ออก เสียง
เลือกตั้งในออสเตรเลีย ตั้งแต่ ๑๙๐๓ ถึง ๑๙๕๐ นี้ มี
ความมุ่งหมายที่จะแสดงให้ เห็น ๑) สถิติของผู้ใช้สิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้ง ๒) ผลของการบังคับให้ใช้สิทธิ
เลือกตั้ง (Compulsory voting) และการใช้วิธี
เลือกตั้ง แบบ เปรฟ เฟอ เรน เซียต (Preferential
voting) ๓) การใช้สิทธิเลือกตั้งของหญิงและชายและ
๔) กำลังของพรรคกรรมกรในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียซึ่งประกอบด้วยมณฑลต่างๆ ๖ มณฑล
กล่าวคือ New South Wales, Victoria, South
Australia, Queensland, Tasmania และ Western

๓. เก็บตามราคาประเมิน (Valuation) คือ
 ราคาค่าที่ดินที่ได้รับประโยชน์ จากการกระทำ ของเทศ-
 ชาติเป็นราย ๆ ไป และให้เจ้าของแต่ละคนมีหน้าที่
 เสียจังกอบตามส่วนของราคาที่ดินของตน

๔. เก็บตามระยะแห่งความใกล้เคียง กับสถานที่
 ที่จะพึงฟู (Proximity) คือ ที่ดินแห่งใดที่ตั้งอยู่ใน
 ระยะใกล้กับสถานที่ที่จะพึงฟู ก็จะต้องเสียเงิน จังกอบ
 มากกว่าที่ดินที่ตั้งอยู่ห่างไกล ตามส่วน แห่งเนื้อที่ของท
 ดินนั้น ๆ วิชาเป็นวิชาที่ยากนัก แต่วางระเบียบปฏิบัติ
 ได้ยาก

Australia นั้นได้เข้าอยู่ฐานะจักรภพ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๑๙๐๑ (ดูหนังสือ ราชการ ประจำปี ของ ออสเตรเลีย เล่ม ๓ ปี ๑๙๐๑-๑๙๐๗ หน้า ๓๙-๔๐) รัฐบาลสหพันธ์ หรือ รัฐบาลกลางของออสเตรเลียมี อำนาจจำกัดตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจ ที่มิได้ระบุไว้ให้มัน (Residual power) เป็นของแต่ละ มลรัฐ (รัฐธรรมนูญออสเตรเลียมาตรา ๕๑ และ ๕๒) เมื่อพิจารณาในแง่ นี้แล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการปกครอง ของออสเตรเลีย มีลักษณะ ใกล้เคียง คล้าย กับ ของ สหรัฐอเมริกา แต่ความคล้ายคลึงกันนั้นยุติลงเพียงน อำนาจบริหารบัญญัติ ของออสเตรเลีย ผิดแผกแตกต่าง ออกไปจากอำนาจ บริหารบัญญัติ ของ สหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนั้นว่าออสเตรเลียดำเนินการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ซึ่งฝ่ายบริหารบัญญัติต้อง รับผิดชอบ ต่อ รัฐสภา ทำนอง เดียว กับ อังกฤษ และ ประเทศไทย ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทั้งสาม (นิติ

บัญญัติ บริหารบัญญัติ ตุลาการ) ให้เป็นอิสระต่อกันและกัน (Separation of powers) ดังเช่นสหรัฐอเมริกาดำเนิน ^๕ จึงพอกกล่าวได้ว่าการปกครองของออสเตรเลีย มีลักษณะ ผสม คือ มีทั้ง แบบสหพันธ์ (Federal system) ของสหรัฐอเมริกากับแบบรัฐสภา รวมกัน

การจัดตั้งรัฐบาล เพื่อบริหารงานแผ่นดิน ก็ดำเนินตามรอยของอังกฤษพรรคการเมืองใด ที่จะเป็นรัฐบาล จะต้องได้รับความสนับสนุนของสภาล่าง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สมาชิกส่วนมากในสภาล่างจะต้องเป็นพวกของพรรคการเมืองนั้น ส่วนการค้ำ ^๕ นั้น ก็มีระเบียบปฏิบัติอยู่แล้วตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ออสเตรเลียมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ อยู่ ๓ พรรค ซึ่งได้แก่ พรรค United Australia Party พรรค United Country Party และพรรคกรรมกร

พรรค United Australia Party เมื่อก่อน
เป็นพรรคชาตินิยม แต่ได้เปลี่ยนชื่อ และจัดตั้งพรรคขึ้น
ใหม่เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๑๙๓๑ โดยมีนายลอร์ด
เป็นหัวหน้า และนายเดแทมเป็นรองหัวหน้า พรรคที่
กล่าวนี้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งส่วนมากไม่พึงปรารถนา
ที่จะร่วมงานกับพรรคกรรมกร และพรรค United
Country Party แต่ว่าโดยส่วนรวมเป็นพวกที่ตั้งเดิม
กลุ่มชนบดธุรกิจ และอุตสาหกรรม นายเควินได้สรุป
ความเกี่ยวแก่พรรคนี้ไว้ว่าดังนี้ “กล่าวอย่างสั้น ๆ
พรรคนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการ ซึ่งระบอบ สังคม
และเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏอยู่ในขณะนี้ และเป็นพรรค
ของพวกมัน คงซึ่งมีอุดมคติเป็นปฏิปักษ์ต่อพวกกรรมกร
ทั่วทุกท้องถิ่น” (ดูหนังสือของนาย J.C.G. Kevin, (ed.),
Some Australians take Stock ๑๙๔๘ หน้า ๓๓๐)

พรรค United Country Party ได้ตั้งผู้แทนเข้า
รัฐสภาเมื่อ ๑๙๓๘ พรรคนี้ประกอบด้วยพวกชาวนา

กับพวกเดียวกัน และเมื่อถึงที่สุดก็จะมีคนของ
 บ้องกันรวมทั้งรักษาสถาปัตยกรรมของพวกเขาใน ส่วน
 ในแง่ความคิดเห็นทางการเมือง พรรคนี้แน่วหนัก
 ไปในทางอนุรักษนิยมและด้วยเหตุนี้เอง จึงมักจะหันเห
 เข้าร่วมงานกับพรรค United Australia Party เดิมๆ
 (คืบหน้าของนาย J.F. Green, Foreign Policy
 Reports, March 1, 1941 หน้า ๓๐๖-๓๐๗)

พรรคกรรมกรประกอบด้วยสมาชิกพรรคต่างๆ
 ได้เริ่มเข้าสู่เวทีการเมืองที่มณฑลรัฐ New South Wales
 ใน ๑๘๘๓ หลังจากที่ได้เกิดมีการนัดหยุดงานครั้งใหญ่
 ของพวกกรรมกรเรือและต่อมาได้แผ่อิทธิพลเข้าไปใน
 มณฑลอื่น ๆ พอถึงตอนที้ออสตราเลียได้เข้าสู่สภาพ
 จักรภพ พรรคกรรมกรก็ได้เข้าเล่นการเมืองอย่าง
 ชมักเขม้นและได้เป็นรัฐบาลบริหารงานของประเทศใน
 ปี ๑๙๓๐, ๑๙๓๔, ๑๙๒๙, ๑๙๔๓ รวม ทั้งใน ระหว่าง
 สงครามจนกระทั่งบัดนี้

การจำแนกพลเมืองในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเหนือ ๒,๘๗๔,๕๘๑ ตารางไมล์
ตามทะเบียนสำมะโนครัว ซึ่งทางการได้สำรวจเมื่อ
๑๙๓๓ ปรากฏว่ามีพลเมืองอยู่ ๖,๖๒๘,๔๓๘ ซึ่งจำแนก
ออกเป็นหญิงจำนวน ๓,๒๖๒,๗๒๘ และเป็นชายจำนวน
๓,๓๖๕,๗๑๐ ประชาชนพลเมืองอยู่ตามนครมากกว่า
ชนบทในมณฑลรัฐ Victoria จำนวนได้ ถึง ๕๔.๔๘
เปอร์เซ็นต์มณฑลรัฐ South Australia จำนวนได้ ๕๓.๘๓
เปอร์เซ็นต์มณฑลรัฐ New South Wales ๔๗.๕๐ เปอร์
เซ็นต์มณฑลรัฐ Western Australia ๔๗.๒๗ เปอร์เซนต์
แต่ในมณฑลรัฐ Queensland และ Tasmania มีเพียง
๓๓.๖๕-เปอร์เซนต์ และ ๒๖.๕๔ เปอร์เซนต์ตามลำดับ
ความหนาแน่นและคับคั่งของพลเมือง ใน ออสเตรเลีย
จำนวนได้ ๒.๒๓ ต่อ ๑ ตารางไมล์ ซึ่งเป็นจำนวนที่
ต่ำมากหากเปรียบเทียบกับทวีปยุโรปทวีปเอเชีย และ

ทวีปอเมริกาในสมัยก่อนสงคราม (คือในปี ๑๙๓๖)

ซึ่งมีจำนวน ๑๒๐.๒,๗๓.๑ และ ๑๔.๑ คือ ๓ ตารางไมล์

โดยลำดับ (ดูหนังสือราชการประจำปีของออสเตรเลีย
เล่ม ๓๑ ปี ๑๙๓๘ หน้า ๓๑๔-๓๓๘)

ในบรรดาตัวรัฐทั้ง ๖ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็น
จักรภพออสเตรเลียนั้น ความปรากฏว่า New South
Wales และ Victoria รวมกันมีพลเมืองประมาณ ๒
ใน ๓ หรือ ๖๖.๗ เปอร์เซ็นต์ ของพลเมืองทั้งหมด
(New South Wales ๒,๖๐๐,๘๔๗ Victoria
๑,๘๒๐,๒๖๑) ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา New
South Wales มีสิทธิส่งผู้แทนไปยังสภาต่างเป็นจำนวน
๒๘ คน Victoria ๒๐ คนจากจำนวนทั้งหมด ๗๔ ข้อ
นี้แสดงให้เห็นว่า New South Wales และ Victoria
มีอิทธิพลเหนือนโยบายของประเทศอยู่ไม่น้อย นาย
Grattan ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้ “ในบรรดานานะ

รัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น ๑๕ นาย ซึ่งบางคนก็ได้ดำรง
ตำแหน่งมาหลายครั้งแล้ว เป็นคนที่อยู่ใน New
South Wales เดียว, Victoria ๔, Queensland ๒,
Tasmania ๑, และ Western Australia ๑” (ดู
หนังสือนาย C.H. Grattan, Introducing Australia.
๑๙๔๒ หน้า ๑๕๔)

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการอุตสาหกรรมมาก
ถ้าจะพิจารณาในแง่เดียว Victoria อยู่ในอันดับหนึ่ง
New South Wales เป็นที่ ๒ และต่อมาที่ Tasmania,
South Australia, Queensland และ Western Australia
ตามลำดับ นาย Harris ได้สรุปความเห็นในด้านนี้ไว้
ว่า “พูดกว้าง ๆ Western Australia, Tasmania,
South Australia และ Queensland อาจจะวิเคราะห์ให้
เข้าอยู่ในจำพวกมตรัฐที่ผดิดมเหนยและพืชผลดกดีกรรม
ส่วน New South Wales และ Victoria เป็นมตรัฐ

อุตสาหกรรม” (ดูหนังสือ นาย H. L. Harris.
Australia's National Interests and National
Policy. ๑๙๓๘ หน้า ๓๗-๓๘)

วิธเลือกตั้งในออสเตรเลีย

มาตรา ๕๓ แห่งรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ๑๙๐๐
ระบุไว้ว่ารัฐสภาอำนาจที่จะออกกฎหมายเพื่อดันติ-
ภาพ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการบริหารงาน
อันชอบของจักรภพในสรรพเรื่อง ที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ
ในรัฐธรรมนูญนั้นจนกว่ารัฐสภาจะได้ระบไว้เป็นอย่าง
อื่น อาศัยอำนาจนี้รัฐสภาออสเตรเลียจึงได้ตรา
กฎหมายเลือกตั้งเป็นครั้งคราวไป เริ่มตั้งแต่ ๑๙๐๒
ถึง ๑๙๕๐

งานเกี่ยว แก่ การเลือกตั้ง นั้นเป็น หน้าที่ของพนักงาน
งานฝ่ายจักรภพ (Commonwealth officers) ซึ่ง

ประกอบด้วยอธิบดีกรมเลือกตั้ง หัวหน้ากองเลือกตั้ง
ประจำแต่ละมณฑล หัวหน้าแผนก ประจำแผนก ๑๓
มณฑล แต่ละมณฑล ได้แบ่งแยก ออกเป็นเขตเลือกตั้ง
ตามจำนวนสมาชิกสภาต่าง เขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทน
หนึ่งคน (Single-member constituency) และดำรง
ตำแหน่งสมาชิกภาพเป็นเวลา ๓ ปี ทางเราได้ตั้ง
คณะกรรมการ ๓ นายขึ้นชุดหนึ่ง ให้มีหน้าที่
พิจารณาจำนวนสมาชิกสภา ซึ่งแต่ละมณฑล มีสิทธิ
จะส่งไป ประจำโดย ให้ถือหลักเกณฑ์ จำนวนผู้มีสิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์อื่นซึ่งกฎหมายได้
ระบุไว้ (Representation Act of 1905, มาตรา 1-13)
ในขณะนี้ แต่ละมณฑล ได้ส่งสมาชิก ไปประจำ สภาต่าง
เป็นจำนวนดังต่อไปนี้ New South Wales 28,
Victoria 20, Queensland 10, South Australia 6,
Western Australia 5 และ Tasmania 5

สภาเซเนท ประกอบด้วย บรรดา สมาชิก ที่ ได้รับ
 เลือกตั้งและดำรงตำแหน่งเป็นเวลา ๖ ปี มติรัฐแต่ละ
 แห่งมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเซเนทได้ ๖ คน การ
 เลือกตั้ง สมาชิก สภาเซเนท ผิดกัน กับการ เลือก ตั้ง
 สมาชิกสภาต่างในข้อที่ว่า ทางกรือเขตคั้งมตรัฐ
 เป็นเขตคั้งเลือกตง ไม่ต้องแบ่งออกเป็นหน่วย ๆ
 อย่างกับการเลือกตงสมาชิกสภาต่าง นอกจากนั้น
 ทางกรือ จะตงจัดให้คั้งหนึ่ง ของจำนวน สมาชิก สภา
 เซเนทในคั้งมตรัฐออกจกจากสมาชิกภาพทุก ๆ ๓ ปี
 (คัมตรา ๗ และ ๑๓ แห่งรัฐธรรมนูญออกคั้งเตเรเดย์)

กฎหมายว่าด้วยสิทธิเลือกตงปี ๑๘๐๒ ได้ระบุไว้
 ว่าหญิงและชายยอมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตง
 สมาชิกแห่งรัฐสภา นับคั้งคั้งวาระที่ออกคั้งเตเรเดย์ได้
 อย่างเข้าคั้งสภาจักรภาพจนถึงปี ๑๘๕๐ ได้มีการเลือก
 คั้งสมาชิกสภาเซเนท ๑๕ คั้ง และสมาชิกสภาต่าง

๑๖ ครั้ง การเลือกตั้งครั้งแรกคือเมื่อ ๑๘๐๑ ได้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งของแต่ละมณฑล แต่การเลือกตั้งครั้งต่อไปมานั้น อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเลือกตั้งหลายชุด ซึ่งรัฐสภาแห่งรัฐบาตตันส์ได้ประกาศใช้ (ดูหนังสือนาย F.A. Bland, Government in Australia, Vol. III หน้า 277-278)

การเลือกตั้ง ในออสเตรเลีย แบ่ง ออก ได้เป็น ๒ สมัย ในสมัยแรกคือตั้งแต่ปี ๑๘๐๒ ถึง ๑๘๓๘ ทางการใช้วิธีเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา โดยถือ คะแนนสูงสุดเป็นเกณฑ์ (Plurality) โดยวิธีนี้ผู้ใดรับเลือกไม่จำเป็นจะต้องได้รับคะแนน เกินกว่าครึ่งของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ในกรณีที่มีผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกแห่งสภาต่างได้คะแนนเสียงเท่ากัน เจ้าหน้าที่เลือกตั้งประจำเขตคนนั้นจะต้องตัดสินให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ชนะได้ (ดูมาตรา ๑๖๔ (๓))

(๔) (๕) แห่งกฎหมายเลือกตั้ง ๑๙๐๑-๑๙๑๓) โดย
 ขาการเช่นเดียวกัน หากเรื่องทำนองนี้ปรากฏขึ้นใน
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเซเนท ผู้ที่จะตัดสินชี้ขาด
 ว่าผู้ใด เป็นผู้ชนะนั้น ได้แก่ หัวหน้ากองเลือกตั้ง แห่ง
 รัฐบาล สหพันธ์ ซึ่งเป็นไป ประจำตาม มติรัฐ ต่าง ๆ
 กฎหมายเลือกตั้ง ยังได้ระบุ ต่อไป ว่า ห้ามมิให้
 เจ้าหน้าที่เลือกตั้งใช้สิทธิออกเสียงของตน

ในปี ๑๙๑๘ รัฐสภาได้ออกกฎหมายให้นำเอาแบบ
 เปรฟเฟอเรนเซียล มาใช้ในการเลือกตั้ง และได้ใช้
 วิธีเลือกตั้ง นอเวย์มาจนบัดนี้ ลักษณะสำคัญแห่งการ
 เลือกตั้งแบบนี้ มีดังนี้คือ ผู้สมัครเข้ารับการเลือก
 ตั้งแต่ละคนมีสิทธิที่จะแต่งตั้งผู้แทนของตนได้คนหนึ่ง
 เพื่อให้ไปคอย ตรวจ ควบคุมการ นับ บัตรเลือกตั้ง
 (Scrutiny) ณ สถานที่ที่ทางการกำหนดไว้ตามมาตรา
 ๓๓๕ แห่งกฎหมายเลือกตั้ง ๑๙๑๘-๑๙๒๘ การนับบัตร

เลือกตั้ง สมาชิก รัฐสภา ให้ ดำเนิน ตาม วิธีการ ดัง
ต่อไปนี้

๑) คัดบัตรที่ไม่สมบูรณ์ (informal ballot-papers) ออกจากบัตรสมบูรณ์

๒) บัตรสมบูรณ์ที่เหลืออยู่นั้น ให้เจ้าหน้าที่
เรียงและรวมไว้ตามลำดับ แห่งความสมัครใจ ครั้งแรก
ในการเลือกตั้งสมาชิก (First Preference Votes)

๓) ให้เริ่มนับบัตรที่แสดงความสมัครใจครั้งแรก

๔) หากความปรากฏว่า ผู้สมัคร เข้ารับเลือกตั้ง
คนใด ได้รับคะแนน สูงสุด เกิน กว่า ครึ่ง อย่าง เด็ด ขาด
(absolute majority) ผู้นั้นเป็นผู้ ได้รับเลือกตั้ง

๕) หากไม่ปรากฏว่ามีผู้ใด ได้รับคะแนน สูงสุด
เกินกว่าครึ่งอย่างเด็ดขาด ก็จะต้องทำการนับกันใหม่
เป็นครั้งที่ ๑ โดยวิธีดังต่อไปนี้

ก) ให้คัดผู้สมัคร เข้า รับเลือกตั้ง ที่ได้รับ
คะแนนแสดงความสมัครใจครั้งแรกน้อยที่สุดออกเสีย

ข) โอนบัตรของผู้สมัครที่ถูกคัดออกไปนั้น ให้แก่ผู้สมัคร ที่เหลืออยู่ ตาม ความ จำนง ของ ผู้ ออก เสียงเลือกตั้งที่ได้แสดงไว้บนบัตร

ค) ถ้าปรากฏว่าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดเกินกว่าครึ่งอย่างเด็ดขาดแต่ใช้ร ก็ให้ดำเนินการตามทักถ่วงไว้ในข้อ ก. และข้อ ข. คือ ไปจนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดเกินกว่าครึ่งอย่างเด็ดขาด

มาตรา ๓๓๖ (๘) แห่งกฎหมายเลือกตั้ง ๒๕๖๑-๒๕๖๒ ได้วิเคราะห์คำว่า “คะแนนสูงสุดเกินกว่าครึ่งอย่างเด็ดขาด” ไว้ว่า “ได้แก่จำนวนเกินกว่าครึ่งของจำนวนบัตรลงคะแนนทั้งหมด เว้นบัตรที่ไม่สมบูรณ์” อนึ่งในระหว่างนับบัตรนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง ๒ คน หรือมากกว่านั้นขึ้นไป ได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน - และจะต้องคัดคนหนึ่งคนใด

ออก ให้เจ้าหน้าตเลือกตั้งมีอำนาจขาด (ดู
มาตรา ๓๓๐ (๓๓) แห่งกฎหมายเลือกตั้งทั่วราชอาณาจักร)

การบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(compulsory voting)

ในปี ๑๙๒๔ รัฐสภาแห่งจักรภพออสเตรเลียได้
ออกกฎหมายเลือกตั้งอีก ๓ ฉบับ ซึ่งระบุให้มีการ
บังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่ม
เติมกฎหมายฉบับนี้ในปี ๑๙๒๘ แล้วนำมาประมวล
ไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ฉบับ ประจำปี ๑๙๓๘-๑๙๒๘
มาตรา ๒ แห่งกฎหมายเลือกตั้งปี ๑๙๒๔ บัญญัติไว้ว่า
เป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนที่จะไปลงคะแนน
เสียงในการเลือกตั้ง หากความปรากฏว่าผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งไม่ไปลงคะแนนเสียงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
คงระบุไว้ในกฎหมายแล้วไซ้ ก็จะถูกปรับไม่น้อย

กว่า ๓๐ ซิตลิงและไม่เกินกว่า ๒ ปอนด์ (คูมาตรา ๓๒๘ (๓) แห่งกฎหมายเลือกตั้ง ๑๙๓๘-๑๙๒๙) เจ้าหน้าต^{๒๕} เดอกตง^{๒๕} เป็นผู้^{๒๕} หน้าที่^{๒๕} รักษาการ ตาม กฎหมาย^{๒๕} เดอกตง^{๒๕} และมีอำนาจที่จะ^{๒๕} พ้องรองผู้^{๒๕} ได้ไปดงกระแน^{๒๕} เดียง^{๒๕} หลักฐานอันเกี่ยวแก่จำนวนผู้^{๒๕} มิได้ดงกระแน^{๒๕} เดียงและเงินค่าปรับนั้นยังไม่ปรากฏ แต่นาย Currey ได้เขียนข้อความเกี่ยวแก่เรื่องนี้ไว้ตอนหนึ่งว่า “การ^{๒๕} ที่ทางการ รวบรวมเงิน ค่าปรับจากผู้^{๒๕} มิได้ ไปออกเดียง^{๒๕} ในการเดอกตงปี ๑๙๒๕ ได้เป็นจำนวนประมาณ ๓๐,๐๐๐ ปอนด์ แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม^{๒๕} กฎหมายอย่างเข้มแข็ง” (ดูหนังสือนาย C.H. Currey, Politics and Parties in Australia. June 1927, หน้า 4)

การเลือกตั้งในออสเตรเลีย

เพื่อประโยชน์แห่งการ ศึกษาพิจารณา การเลือก
 ดึงทั่วประเทศ จึงนำสถิติแห่งการออกเสียงมาแสดง
 ไว้ ณ ที่นี้ สถิติเหล่านี้ได้รวบรวมมาจากหนังสือ
 ราชการประจำปีของจักรภพออสเตรเลียและเอกสารว่า
 ด้วยสถิติคะแนนเสียงเกี่ยวแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภา
 ดำรงและสภาเซเนท

(0000-0000)

[illegible]

ព័ត៌មានទូទៅ		ព័ត៌មានបន្ថែម		ព័ត៌មានបន្ថែម	
លេខសម្គាល់	ឈ្មោះ	ថ្ងៃខែឆ្នាំ	ស្ថានភាព	ថ្ងៃខែឆ្នាំ	ស្ថានភាព
០០១	អ្នកប្រឹក្សា	០១/០១/០១	ស្ថានភាពល្អ	០១/០១/០១	ស្ថានភាពល្អ
០០២	អ្នកប្រឹក្សា	០២/០២/០២	ស្ថានភាពល្អ	០២/០២/០២	ស្ថានភាពល្អ
០០៣	អ្នកប្រឹក្សា	០៣/០៣/០៣	ស្ថានភាពល្អ	០៣/០៣/០៣	ស្ថានភាពល្អ
០០៤	អ្នកប្រឹក្សា	០៤/០៤/០៤	ស្ថានភាពល្អ	០៤/០៤/០៤	ស្ថានភាពល្អ
០០៥	អ្នកប្រឹក្សា	០៥/០៥/០៥	ស្ថានភាពល្អ	០៥/០៥/០៥	ស្ថានភាពល្អ
០០៦	អ្នកប្រឹក្សា	០៦/០៦/០៦	ស្ថានភាពល្អ	០៦/០៦/០៦	ស្ថានភាពល្អ
០០៧	អ្នកប្រឹក្សា	០៧/០៧/០៧	ស្ថានភាពល្អ	០៧/០៧/០៧	ស្ថានភាពល្អ
០០៨	អ្នកប្រឹក្សា	០៨/០៨/០៨	ស្ថានភាពល្អ	០៨/០៨/០៨	ស្ថានភាពល្អ
០០៩	អ្នកប្រឹក្សា	០៩/០៩/០៩	ស្ថានភាពល្អ	០៩/០៩/០៩	ស្ថានភាពល្អ
០១០	អ្នកប្រឹក្សា	១០/១០/១០	ស្ថានភាពល្អ	១០/១០/១០	ស្ថានភាពល្អ

[illegible]

เมื่อพิจารณาตัวเลขในบัญชีข้างต้นจะเห็นได้ทันที
ว่าผู้มีสิทธิ ออกเสียง ได้มาลง คะแนน เลือกตั้ง กันมาก
จำนวนผู้มีสิทธิ ออกเสียง ใน การเลือกตั้ง สมาชิก สภา
เซเนทมีมากกว่า จำนวนผู้มีสิทธิ ออกเสียง ในการเลือก
ตั้งสมาชิกสภาต่างเดมอไป ส่วนเฉลี่ยของการออก
เสียงในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเซเนท เท่ากับ ๗๕.๔๒
เปอร์เซ็นต์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาต่างมีส่วนเฉลี่ย
เท่ากับ ๗๗.๓๕ เปอร์เซ็นต์ มากกว่าสภาเซเนท ๑.๙๓
เปอร์เซ็นต์ ซึ่งน่าจะแสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้ง
สมาชิก สภาต่าง อยู่ในความ สนใจของประชากร มาก
กว่า

ถ้าจะศึกษาบัญชีข้างต้นต่อไป จะเห็นได้ว่า
จำนวน ผู้ ออกเสียง ได้เพิ่มขึ้น อย่างมีคตินับ ตั้งแต่ปี
๑๙๒๕ ถึง ๑๙๔๐ ขอนอธิบายได้ง่าย คือเนื่องจากการ
การได้ประกาศให้มีการบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ก่อน

บัตรไม่สมบูรณ์

การศึกษาบัตรเลือกตั้ง ย่อมไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ หากเว้นเรื่องบัตรไม่สมบูรณ์เสีย มาตรา ๑๓๓ แห่ง กฎหมายเลือกตั้ง ๑๙๓๘-๑๙๔๘ ได้ระบุไว้ว่า บัตรจะไม่สมบูรณ์ถ้า (ก) ไม่ได้มีการลงนาม หรือการประทับตราของเจ้าหน้าที่ (ข) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเซเนต ไม่มีการลงคะแนนเสียงในบัตร หรือ ไม่มีการ แสดง ความ สมัครใจ เลือก ครั้ง แรก ให้ครบจำนวนผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง (ค) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาล่าง ไม่มีการลงคะแนนเสียงในบัตร หรือ ไม่มีการแสดงความสมัครใจ เลือกตั้ง ครั้งแรก ให้แก่ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใด และในการเลือกตั้ง ณ เขตใดที่ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเกินกว่า ๒ คน ขึ้นไปนั้น ไม่มีการแสดงความสมัครใจเลือกตั้งผู้สมัครต่อ ๆ ไปจนครบถ้วนหรือ (ง) บัตรนั้นมีการขีดเขียนหรือทำเครื่องหมายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

หรือระเบียบการเกี่ยวกับเรื่องนี้ และซึ่งเจ้าหน้าที่
 เดือกตั้งสามารถสืบสวนได้ว่า ผู้ลงคะแนนในบัตร
 นั้นคือผู้ใด

บัตรไม่สมบูรณ์ในการเดือกตั้งสมาชิกสภาเซเนท
 ตั้งแต่ ๑๙๐๓-๑๙๔๐ (การเดือกตั้ง ๑๙๐๓ ไม่มีตัวเลข
 ครบ) คิดเฉลี่ยได้ ๗.๔๕ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนผู้
 ออกเสียง ส่วนในการเดือกตั้งสมาชิกสภาล่างใน
 ระยะเดียวกันนั้นคิดเฉลี่ยได้ ๓.๕๔ เปอร์เซ็นต์ ซึ่ง
 แตกต่างกันเป็นจำนวน ๓.๙๑ เปอร์เซ็นต์ มีปัญหา
 ว่าการเดือกตั้งแบบปรุฟเฟอเรนเซียล เป็นเหตุทำให้
 เกิดมีการลงบัตรไม่สมบูรณ์ทั้งขึ้นหรือไม่ และเหตุใด
 จึงมีบัตรไม่สมบูรณ์ในการเดือกตั้ง สมาชิกสภาเซเนท
 มากกว่า ในการเดือกตั้ง สมาชิกสภาล่าง ถ้าจะ
 พิจารณาคับัญข้อต่อไปนี้จะเห็นได้ว่า

บัญชีแสดงส่วนเฉลี่ยของบัตรไม่สมบูรณ์ตามรหัสเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง ประจำปี	ส่วนเฉลี่ยของบัตร ไม่สมบูรณ์ ในการเลือกตั้ง ตามรหัสภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก	ส่วนเฉลี่ยของบัตร ไม่สมบูรณ์ ในการเลือกตั้ง ตามรหัสภาคกลาง ภาคใต้	ส่วนเฉลี่ยของบัตร ไม่สมบูรณ์ ในการเลือกตั้ง ตามรหัสภาคใต้
-------------------------	--	---	--

บัตรไม่สมบูรณ์ ได้เพิ่มขึ้นถึง ๓.๗๕ เปอร์เซ็นต์
 เนื่องจากการใช้วิธีเลือกตั้งแบบปรมาภิเษกเพอร์
 เดกตังต์มาชิกส์สภาเซเนต แต่ในการเลือกตั้งมาชิก
 สภาล่างเพิ่มขึ้นเพียง ๐.๗๐ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้นทั้งนี้
 โดยเปรียบเทียบกับการใช้วิธีเลือกตั้งทอเคอร์เนลลิ่ง
 เป็นเกณฑ์ เมื่อพิจารณาตัวเลขที่กล่าวมานักพอจะ
 กล่าวได้ว่า วิธีเลือกตั้งแบบปรมาภิเษกเพอร์
 เดกตังต์มาชิกส์สภาเซเนต มากกว่าในการเลือก
 ตังต์มาชิกส์สภาล่างนั้น คงจะเป็นเพราะเหตุว่าการ
 เลือกตังต์มาชิกส์สภาเซเนตจะต้องเลือกกัน ไม่น้อยกว่า ๓ คน
 สำหรับการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน ฉะนั้นโอกาสที่จะผิด
 พลาดในการลงคะแนนในบัตรจึงมีมากขึ้น ส่วนการ
 เลือกตังต์มาชิกส์สภาล่างนั้น ต้องเลือกแต่เพียงคน
 เดียวในเขตหนึ่ง ๆ การผิดพลาดในการลงคะแนน
 จึงมีน้อยลง

ความแตกต่างระหว่างเพศ

ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ข้าพเจ้าขอเสนอความแตกต่าง ระหว่างเพศ ในการใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งประจำปี ๑๙๐๓-๑๙๕๐ (การเลือกตั้งประจำปี ๑๙๐๓ ทางกรมมิได้แยกคะแนนตามเพศไว้) จะเห็นได้จากบัญชีข้างล่างนี้ว่า ส่วนเฉลี่ยของจำนวนชายในการใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาเซเนต ในระยะตั้งแต่ ๑๙๐๓ ถึง ๑๙๕๐ นั้น เท่ากับ ๘๐.๒๔ เปอร์เซ็นต์ และส่วนเฉลี่ยของจำนวนหญิงเท่ากับ ๑๙.๗๖ ความแตกต่างกันระหว่างสองเพศมีอยู่ ๖๐.๔๘ เปอร์เซ็นต์ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาล่างในระยะเดียวกัน ส่วนเฉลี่ยของจำนวนชายเท่ากับ ๘๑.๕๕ หญิงเท่ากับ ๑๘.๔๕ ต่างกัน ๖๓.๑๐ เปอร์เซ็นต์

บัญชีแสดงการรับสิทธิของหญิงและชาย
(๑๕๐๓-๑๕๕๐)

การออกใบ ประจำตัว	สัญญาเช่า			สัญญาจ้าง		
	ชาย	หญิง	ผลแตกต่าง	ชาย	หญิง	ผลแตกต่าง
๑๕๐๓	๕๓.๐๕	๓๕.๕๖	๑๓.๑๓	๕๖.๕๗	๕๓.๕๐	๑๒.๕๗
๑๕๐๖	๕๖.๓๗	๕๓.๓๐	๑๓.๐๗	๕๗.๓๕	๕๔.๗๑	๑๒.๕๔
๑๕๑๐	๖๗.๕๗	๕๖.๗๗	๑๑.๑๑	๖๗.๑๒	๕๖.๕๓	๑๑.๑๕
๑๕๑๓	๗๗.๒๒	๖๕.๗๑	๑๑.๕๑	๗๗.๐๑	๖๕.๕๖	๑๑.๕๕
๑๕๑๔	๗๗.๑๐	๖๗.๖๕	๙.๕๑	๗๗.๗๗	๖๗.๕๐	๑๐.๕๗

การแจกแจง ประเภท	สัญญาเช่าเหม			สัญญาต่าง		
	ชาย	หญิง	ผลนอกทาง	ชาย	หญิง	ผลนอกทาง
๑๕๑๗	๗๒.๐๓	๗๓.๑๗	๗.๗๕	๗๒.๕๐	๗๓.๕๒	๗.๕๗
๑๕๑๘	๗๖.๐๒	๖๕.๕๕	๓๐.๕๗	๗๖.๑๕	๖๖.๕๐	๕.๒๕
๑๕๒๒	๖๕.๖๗	๕๓.๑๕	๓๓.๕๗	๖๕.๕๑	๕๒.๖๒	๓.๑๕
๑๕๒๕	๖๓.๕๑	๕๑.๑๓	๕.๕๐	๕๑.๖๓	๕๑.๑๕	๕.๕๕
๑๕๒๗	๕๓.๗๖	๕๓.๓๕	๕.๕๑	๕๓.๕๖	๕๓.๓๒	๖.๕๕
๑๕๒๘	—	—	—	๕๕.๕๖	๕๕.๗๕	๒.๒๒
๑๕๓๓	๕๕.๓๐	๕๕.๗๕	๕.๕๕	๕๕.๓๐	๕๕.๗๗	๕.๕๒

การเลือกตั้ง ประชาชน	สภาชนบท			สภาตำบล		
	ชาย	หญิง	เผือกต่าง	ชาย	หญิง	เผือกต่าง
๓๕๓๕	๕๕.๓๓	๕๕.๗๕	๕๕	๕๕.๕๕	๕๕.๗๕	๕๐
๓๕๓๗	๕๖.๓๕	๕๖.๓๐	๐.๕๕	๕๖.๓๖	๕๖.๓๓	๐.๕๕
๓๕๔๐	๕๕.๓๕	๕๕.๓๖	—๓.๕๕	๕๕.๕๕	๕๕.๗๕	—๓.๕๕
สภาชนบท	๕๐.๕๕	๕๓.๗๕	๖.๕๕	๕๓.๕๕	๕๕.๗๕	๕.๖๕

๑๒๓

ก่อนการใช้วิธีบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือตั้งแต่
 ๑๙.๓-๑๙.๒๒ นั้น ส่วนเฉลี่ยของจำนวนชายที่ออก
 กระแสเสียงเลือกตั้งสมาชิก สภาเซเนต เท่ากับ ๖๙.๒๖
 หญิงเท่ากับ ๕๙.๔๗ ต่างกัน ๑๐.๗๙ ส่วนในการเลือก
 ตัวสมาชิกสภาต่างในระยะเวลาเดียวกันนั้น ชายได้ออก
 กระแสเสียงคิดเฉลี่ยแล้วเท่ากับ ๗๐.๓๙ หญิงเท่ากับ
 ๕๙.๖๔ ต่างกัน ๑๐.๕๔ ภายหลังจากที่ได้มีประกาศใช้
 วิธีบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วนั้น ความแตกต่าง
 ระหว่างเพศมีอยู่น้อย หรือกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มี
 เอาเลยทีเดียว จะเห็นได้จากบัญชีต่อไปนี้

บัญชีแสดงความแตกต่างระหว่างหญิงและชายในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง ประจำปี	สภาชนบท			สภาต่าง		
	ชาย	หญิง	ผลแตกต่าง	ชาย	หญิง	ผลแตกต่าง
๑๙๐๗-๑๙๒๒	๖๙.๒๖	๕๘.๔๗	๑๐.๗๙	๗๐.๑๘	๕๙.๖๔	๑๐.๕๔
๑๙๒๕-๑๙๔๐	๙๔.๓๗	๙๔.๒๓	๐.๑๔	๙๔.๕๔	๙๔.๓๓	๐.๒๑

ข้อที่น่าคิดก็คือ ความคิดทางการเมืองของหญิง
 เป็นไปในแง่ใด น่าเสียดายที่บัตรเลือกตั้งไม่มียก
 ฐานพอที่จะพิจารณาในด้านนี้ได้ ในการศึกษาความ
 คิดทางการเมืองของหญิงในประเทศอื่นนาย Tingsten
 ได้สรุปความเห็นไว้ว่า “อาจจะสันนิษฐานได้ว่าโดย
 ทั่วไปหญิงมีความคิดหนักไปในแนวอนุรักษนิยม” (ดู
 หนังสือของ H. Tingsten, Political Behavior ๑๙๔๗
 หน้า ๑๘๒-๑๘๘)

ข้อที่น่าสังเกตอีกข้อหนึ่งก็คือ เริ่มตั้งแต่ ๑๙๕๐
 หญิงในออสเตรเลียมีจำนวนมากกว่าชาย และใช้
 สิทธิออกเสียงก็มากกว่าชาย (ดูบัญชีแสดงการใช้
 สิทธิของหญิงและชาย) ฉะนั้นความคิดทางการเมือง
 ของหญิง จะหนักไปทางไหน ย่อมเป็นเรื่องที่พึง
 คำนึง

กำลังพรรคกรรมกรในออสเตรเลีย

ในการศึกษากำลังพรรคกรรมกรใน ออสเตรเลีย
 นี้ จะขอเสนอผลโดยละเอียด แต่จะเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง
 แก่สภาต่างเท่านั้น เพราะมีความสำคัญในการวาง
 นโยบายของประเทศมากกว่าสภาเซเนท (ผลแห่ง
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเซเนท ตั้งแต่ ๑๙๐๓ ถึง ๑๙๔๐
 รวม ๑๕ ครั้งนั้น ในจำนวนสมาชิกรวมทั้งสิ้น ๓๓๖ คน
 ปรากฏว่าเป็นพวกของพรรคกรรมกร ๑๒๓ คน เป็น
 พวกของพรรคอื่น ๑๑๓ คน)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาต่าง ตั้งแต่ ๑๙๐๓ จนถึง
 ๑๙๔๐ ปรากฏผลตามบัญชีต่อไปนี้

บัญชีแสดงกำลังของพระภิกษุสงฆ์ในสถาลำ
วชเลือกตบแบบออกคะแนนสูงสุดแบบเกณฑ์

การเลือกตั้ง ประจำปี	จำนวนสมาชิก สภาธรรมวาทิต	จำนวนพวก พระภิกษุสงฆ์ ที่ควรเลือกตั้ง	กำลังพระภิกษุสงฆ์ ที่ควรเลือกตั้ง จำนวนพระภิกษุสงฆ์ ที่ควรเลือกตั้ง
๑๘๐๓	๗๕	๑๖	ไม่ครบ
๑๘๐๓	๗๕	๒๕	๓๐.๕๐
๑๘๐๖	๗๕	๒๗	๓๖.๕๗
๑๘๑๐	๗๕	๔๓	๔๘.๕๒
๑๘๑๓	๗๕	๓๗	๔๖.๒๓
๑๘๓๔	๗๕	๔๐	๕๓.๕๘
๑๘๓๗	๗๕	๒๓	๔๓.๘๕

๗๕ ๗๕ ๗๕ ๗๕ ๗๕

๔๔ ๓๓ ๒๒ ๑๑ ๐๐

[illegible]

การเบิกจ่าย งบรายจ่าย	จำนวนสมาชิก สภาตำบล	จำนวนพวกรวม การเลือกตั้ง	ค่าลงพรรคการเมือง ตามบัญชีพรรคการเมือง
๑๘๓๗ ๑๘๔๐	๗๔ ๗๔	๒๘ ๓๕	๔๔.๐๕ ๔๓.๒๕
ตั้งคณะ			๔๓.๖๘

๑๘๔๐

จะเห็นได้ว่าส่วนเฉลี่ยของกำลังพรรคกรรมกรในการเลือกตั้ง ตั้งแต่ ๑๙๐๓ ถึง ๑๙๔๐ มีจำนวนเท่ากับ ๔๓.๖๘ ซึ่งนับว่าสูงมาก หากคำนึงถึงข้อที่ว่าอดีตเฉลี่ยมีพรรคใหญ่ ๆ อยู่ ๓ พรรคตลอดมา

การเลือกตั้งประจำปี ๑๙๐๓ - ๑๙๐๖ และ ๑๙๑๐ แสดงให้เห็นความเข้มแข็งอันทวีขึ้นเป็นลำดับของฝ่ายพรรคกรรมกร พอถึงปี ๑๙๓๐ พรรคกรรมกรก็เข้าถือบังเหียนของประเทศ ในตอนนั้นพรรคกรรมกรได้รับคะแนนเสียงถึง ๔๘.๔๒ เปอร์เซนต์ และมีสมาชิกในสภาล่างเป็นจำนวน ๔๑ ใน ๗๕ ซึ่งเป็นจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น แต่ในปี ๑๙๓๓ กำลังพรรคกรรมกรจะตกต่ำลงเล็กน้อย โดยได้รับคะแนนเสียงเพียง ๔๕.๒๑ เปอร์เซนต์ และพวกพรรคกรรมกรได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาล่างเป็นจำนวน ๓๗ คน ในปี ๑๙๓๔ ท่านเซอร์ โรนัลด์ มินโรเฟอร์กูตัน ผู้ดำรงราชการได้ประกาศยุบรัฐสภา ผลแห่งการเลือกตั้งในปีนั้น

ปรากฏว่า พรรคกรรมกรได้คะแนนเสียงสูงอีก คือ ได้ ๕๓.๕๘ เปอร์เซนต์ และพวกพรรคกรรมกร เป็น สมาชิกในสภาต่างถึง ๔๐ คน (ดู The Annual Register ๑๙๑๕ หน้า ๔๙๘)

แต่ต่อมาในปีเดียวกัน ๑๙๑๗ พรรคกรรมกร ได้ ประสบความปราชัยเนื่องจากมีความเห็น ไม่ลงรอยใน ระหว่างพวกเดียวกันเอง ในเรื่องการเกณฑ์ ทหารเมื่อ ตอนนั้น พรรคกรรมกรได้คะแนนเสียงเพียง ๔๓.๙๔ เปอร์เซนต์ และได้รับเลือกเป็นสมาชิกในสภาต่าง เพียง ๒๓ คน ตั้งแต่ ๑๙๑๓ ถึง ๑๙๒๘ ได้มีการเลือก ตั้ง ๔ ครั้ง และพรรคกรรมกรได้ประสบความปราชัย ทั้ง ๔ ครั้งติด ๆ กัน (ดูรายละเอียดในบัญชีข้างต้น) มาในปี ๑๙๒๘ พรรคกรรมกรได้ขึ้นสู่อำนาจอีกครั้ง หนึ่ง โดยได้คะแนนเสียง ๕๙.๔๔ เปอร์เซนต์ และพวก พรรคกรรมกรได้รับเลือกเป็นสมาชิกในสภาต่างถึง ๔๔ คน ในปี ๑๙๓๓ กำลังพรรคกรรมกร กลับตกตงอีก

อย่างน่าใจหาย (คะแนนเสียง ๒๗.๗๒ เปอร์เซนต์
 ดมาชิกเพียง ๓๗) แต่เรื่องนี้ได้คาดหมายกันไว้แล้ว
 เพราะในขณะนั้น เกิดมีการขัดแย้งกันขึ้นในพรรค
 กรรมกรจนถึงกับแตกแยกกัน คบคุมกันไม่ติด ผล
 ของการเลือกตั้งในปี ๑๙๓๕ ก็เข้าทำนองเดียวกัน
 พรรคกรรมกรได้คะแนนเสียง ๓๐.๑๐ เปอร์เซนต์ และ
 มีสมาชิกในสภาต่างอยู่ ๒๗ คน ในปี ๑๙๓๖ พรรค
 กรรมกร กลับสามารถรวบรวมกันได้อีก เป็น บิ๊ก แผ่น
 ณะในการเลือกตั้งปี ๑๙๓๗ จึงได้รับคะแนน ๔๔.๐๒
 เปอร์เซนต์ และพวกพรรคกรรมกรได้สมาชิกเป็น
 จำนวน ๕๙ คน ในปี ๑๙๔๐ พรรคกรรมกรกลับมี
 กาลังเพิ่มขึ้นอีก คือได้คะแนนเสียง ๔๓.๒๕ เปอร์เซนต์
 และได้เป็นสมาชิกในสภาถึง ๓๕ คน พรรคกรรมกร
 ได้นำประเทศตั้งแต่นั้นเรื่อยมาตลอดเวลาดังคราจน
 กระทั่งบัดนี้

สรุปความ

ผลแห่งการศึกษาค้นคว้าในเรื่องการ ใช้สิทธิออก
เสียงเลือกตั้งในออสเตรเลีย ตั้งแต่ ๑๘๐๑ ถึง ๑๘๕๐
พอจะสรุปได้ดังนี้.—

๑. เป็นที่เห็นได้ประจักษ์แจ้งแล้วว่ามี การใช้สิทธิ
เลือกตั้งเป็นจำนวนมากในประเทศออสเตรเลีย ประชา
ราษฎร มีความสนใจ ในการเลือกตั้ง สมาชิกสภา ต่าง
มากกว่าสภาเซเนท

๒. การใช้วิธีบังคับให้ใช้ สิทธิเลือกตั้ง ในออส-
เตรเลียได้ผลเป็นที่พึงพอใจ เมื่อสมัยที่ไม่ได้บังคับให้
ใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวนหญิงที่ได้ใช้สิทธิมีจะมี
น้อยกว่าชาย เฉลี่ยแล้วประมาณ ๑๐ เปอร์เซ็นต์

๓. การใช้วิธีเลือกตั้งแบบแปรพเพอร์เรนเซียล
ไม่ทำให้บัตรไม่สมบูรณ์ทั่วชน

๔. การใช้วิธีเลือกตั้งแบบ เปรอฟเฟอรเรนเชียด
 ความคู่กันไปกับวิธีบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ปรากฏว่า
 ได้เป็นไปโดยสะดวกทั้งให้ผลเป็นที่พึงพอใจ.

