

บันทึก

เรื่องปัญหาการโอนข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบันทึกที่ ฎ.๑๑๐๓๓/๘๖ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้สั่งให้ข้าพเจ้าทำบันทึกความเห็นในปัญหาเรื่องการโอนข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอจากกระทรวงมหาดไทยมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามหนังสือฉบับนั้น ท่านนายกรัฐมนตรีใคร่จะขอทราบ ว่า ในต่างประเทศ ปฏิบัติการในเรื่องนี้กันอย่างไร และจะมีผลได้หรือผลเสียอย่างไร ถ้าจะเกิดการโอนกันขึ้น

ก่อนจะให้ความเห็นตามที่ขอมา ข้าพเจ้าได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้มีหนังสือเวียนถึงกระทรวงต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียให้จัดทำรายงานแสดงกิจการที่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้เพื่อดำเนินราชการให้แก่แต่ละกระทรวงส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณา กระทรวงต่าง ๆ ได้รายงานแสดงกิจการส่งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงพร้อมที่จะเสนอความเห็นในปัญหาทั้งสองข้อที่ถามมานั้น ดังข้อความที่จะกล่าวแยกเป็น ๒ ข้อดังต่อไปนี้

๑.

การปฏิบัติในต่างประเทศ

ความทั่วไป ในประเทศไทย การปกครองหัวเมืองโดยรัฐบาลกลาง (Central Government) นั้นเกี่ยวเนื่องจากการแบ่งประเทศออกเป็นจังหวัด และจังหวัดแบ่งหน่วยย่อยออกเป็นอำเภอ มีข้าราชการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง (ข้าหลวงประจำจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบแต่ละส่วนหรือส่วนย่อย)

การแบ่งแยกอาณาเขตไทยไม่ผิดแผกในส่วนสำคัญกับการแบ่งแยกที่ปรากฏในประเทศบนภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี เบลเยียม รมานีเย เซโกสโลวาเกีย ฯลฯ กับทั้งในญี่ปุ่นซึ่งได้วางระเบียบการปกครองใหม่ในศตวรรษที่แล้วมาโดยเลียนประเทศที่ออกนามมาข้างต้น เรื่องด้วยเหตุนี้ จึงอาจเป็นประโยชน์ในอันที่จะพิจารณาแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่มีการแบ่งแยกดังกล่าวเพื่อถือเป็นบรรทัดฐาน

สำหรับประเทศแองโกล-แซกซัน (บริเตนใหญ่ สหรัฐอเมริกา) นั้น จะนำมายึดถือเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาก็ไม่ได้ เพราะเป็นประเทศที่ถือประเพณีสืบเนื่องมาแต่เก่าก่อนซึ่งเป็นการเฉพาะโดยแท้ เหมาะแก่สภาพท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ และตามประวัติศาสตร์ก็ผิดแผกจากวิธีอันเป็นรากฐานที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ที่อ้างมาเบื้องต้น และก็ผิดแผกกับวิธีของไทย

ด้วย อีกประการหนึ่ง ในประเทศที่แบ่งแยกออกเป็นรัฐอิสระ เช่น สหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา บราซิล เม็กซิโก อูรุกวัย เวนิซุเอลา ฯลฯ ผู้ปกครอง (Governors) รัฐเหล่านี้มีอำนาจกว้างขวางมาก แม้ในหน้าที่อันเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญก็ไม่ขึ้นแก่คณะบริหารส่วนกลาง (Central Executives) ตามธรรมดาผู้ปกครองรัฐนี้มีราษฎรแต่ละรัฐเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น ในทำนองเดียวกัน จะยึดถือระเบียบการปกครองของสวิสเซอร์แลนด์มาเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาก็ไม่ได้ เพราะเป็นสหพันธ์ของแคว้นอิสระ ซึ่งต่างมีวิธีการปกครองท้องถิ่นของตนต่าง ๆ กัน

ฝรั่งเศส นโยบายเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเทศในปัจจุบันและการปกครองโดยรัฐบาลกลางนั้น แท้จริงได้กำเนิดมาจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างชานใหญ่ในเรื่องการปกครองในสมัยการปฏิวัติในฝรั่งเศส และซึ่งนโปเลียนได้วางรากฐานให้เป็นการมั่นคง เพราะฉะนั้นจึงควรพิจารณาถึงการเปลี่ยนมาเป็นสมัย ๆ เสียก่อน

เพื่อให้เรื่องนี้ชัดเจนโดยมีพิกัดอ้างอิงถึงเหตุการณ์พิสดารในการเปลี่ยนแปลงตามประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสแห่งปลายศตวรรษที่ ๑๘ มาจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งมีปรากฏอยู่ในบรรดาหนังสือต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ย่อมเป็นประโยชน์ในอันที่ระลึกถึงการแยกแยะอันสำคัญที่จะกล่าวต่อไปนี้ ซึ่งย่อมเห็นประจักษ์เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงอันมีมาอย่างมากมาย

ก. เมื่อรัฐบาลได้มุ่งไปในทางที่จะควบคุมจังหวัดให้อยู่ในกำมือเสมอไป ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลนั้นหรือเพื่อเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ตามรัฐบาลนั้น ๆ จะจัดให้เจ้าหน้าที่แห่งท้องถิ่นติดต่อกับรัฐบาลกลางได้โดยตรง การเช่นนี้ได้เคยมีมาในระบอบการปกครองของนโปเลียนที่ ๑ และที่ ๓ ซึ่งตั้งผู้เป็นประมุขของรัฐมีอำนาจอย่างเด็ดขาดมาก และอาจจะทำการให้มากที่สุดด้วยตนเอง หรืออย่างน้อยที่สุดให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเท่าที่จะเป็นไปได้กับบรรดาผู้ที่เป็นตัวแทนของตนอันไปประจำอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ และมักจะกล่าวกันว่า ทั้งนี้เพื่อจะรู้ว่าในชั่วโมงเดียวกัน วันเดียวกัน ข้าราชการในประเทศได้ทำงานอย่างเดียวกันเท่าที่ตำแหน่งหน้าที่จะพึงอำนวยให้ทำได้กันอย่างไร นโยบายเช่นนี้เป็นการปกครองแบบมัธยภาคอย่างรวมที่สุด รัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวกกิจทั้งหมดด้วยตนเอง

ในระบบจักรวรรดิ ผู้เป็นประมุขแห่งรัฐ (พระจักรพรรดิ) ทรงตั้งข้าราชการทั้งปวงเอง และบรรดาคำสั่งย่อมมาจากพระองค์โดยตรงเกือบแทนทั้งหมด นคราภิบาล (Prefects) (คล้ายข้าหลวงประจำจังหวัด) เป็นแต่เพียงตัวแทนของพระองค์ และถ้ามีสภาท้องถิ่นสำหรับช่วยเหลือพระองค์เพื่อจะได้ทราบถึงประโยชน์ได้เสียในท้องถิ่นแล้ว สมาชิกแห่งสภาเหล่านั้นทุกคนพระจักรพรรดิก็ทรงตั้งขึ้นเช่นเดียวกัน นคราภิบาลเป็นผู้ตั้งสภาเทศบาล รัฐบาลเป็นผู้ตั้งนายกเทศมนตรี เมื่อกล่าวว่างค์การในทางราชการได้ส่งรายงานไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้พึงเข้าใจว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจักต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระจักรพรรดิเสมอไป และพระองค์แต่ผู้เดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงวินิจฉัย

ระบบจักรวรรดินี้ กระษัตริย์ในยุค restoration (๑๘๑๕-๑๘๓๐) คงถือเรื่อยมา เพราะทุก ๆ องค์มีพระประสงค์เช่นเดียวกันในอันที่จะกลับหันเข้าหาระบอบเก่าที่เป็นอยู่ก่อนกาล

ปฏิวัติในฝรั่งเศสเท่าที่จะพึงทำได้ ในระบอบนั้นพระเจ้าแผ่นดินทรงสมบูรณาญาสิทธิราช พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ทรงกล่าวว่า “รัฐคือตัวข้าพเจ้าเอง”

ข. ตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลมุ่งไปในทางจะให้มีความเสรีภาพมากขึ้นโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับราษฎรที่อยู่ใน province แล้ว ก็พึงใจในการปกครองแบบมณฑลวิภาค เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้รับความอิสระมีสิทธิริเริ่มดำเนินการได้โดยตนเองและมีอำนาจมากขึ้น ตัวแทนของรัฐบาลกลาง (นคราภิบาล) มีอยู่ตามจังหวัด province เพื่อควบคุมการปรับบทกฎหมายให้เป็นไปโดยถ้อยแท้ แต่ไม่เข้าเกี่ยวข้องกับว่าในสิ่งใด ๆ และไม่ออกคำสั่ง องค์การอันสมาชิกเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งก็ได้จัดให้มีขึ้น สถาปนาเป็นผู้นำเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ส่วนสมาชิกเทศบาลนั้น ราษฎรทั้งหมดในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้ง องค์การอันเกิดจากการเลือกตั้งนี้ บางองค์การมีหน้าที่กว้างขวางยิ่งขึ้น การปกครองแบบที่มีปรากฏในสมัยสาธารณรัฐคราวที่สาม (๑๘๗๐-๑๘๙๐) กล่าวกันว่ารัฐบาลวิธีจะจัดการเปลี่ยนการปกครองแบบนี้โดยสิ้นเชิง แต่เท่าที่ได้รับทราบถึงรายการ เหตุผล และระยะเวลาที่จะจัดการนี้ไม่แน่นอนนักถึงกับจะยกขึ้นวินิจฉัยได้ในขณะนี้

เมื่อตรวจพิจารณาแบบการปกครองที่ใช้มาไม่น้อยกว่า ๗๐ ปีในฝรั่งเศส และปรากฏว่าดำเนินไปได้ด้วยดี จะเห็นได้ว่าตัวแทนของรัฐบาลในจังหวัด province (department) นั้น คือนคราภิบาลเสมอไป นคราภิบาลแทนรัฐบาลกลาง ผู้มีอำนาจเหนือนคราภิบาลในทางปกครองคือรัฐมนตรีทุกคน ไม่ใช่แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้เดียว เพราะนคราภิบาลต้องตรวจตราสารณกิจทั้งปวง ส่วนประชุมแห่งรัฐ (ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ) ไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับนคราภิบาลเลย ก็มีแต่จะลงนาม (ซึ่งไม่เคยปฏิเสธเลย) ในกฎหมายที่แต่งตั้งนคราภิบาลโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากหน้าที่ตรวจตรานคราภิบาลยังมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของประชุมแห่งรัฐและรัฐมนตรี (กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎข้อบังคับในการปกครอง) มีหน้าที่ต้องแจ้งให้รัฐบาลกลางทราบถึงสิ่งใด ๆ อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการร้องทุกข์ของราษฎร จักการของข้าราชการทั้งปวงรวมทั้งของตำรวจด้วย ต้องแจ้งให้นคราภิบาลทราบเสมอ กฎหมายพิเศษ ๆ มักจะมอบอำนาจบางอย่างเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายให้นคราภิบาลโดยที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมที่สุดที่จะให้บังเกิดผลดี เช่นในเรื่องจัดการกับสิ่งที่มีพิษสุลลักษณะ แม่น้ำ ลำคลอง การเวนคืนที่ดิน สัญญาเช่าที่รัฐเป็นผู้ทำ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้บรรดาข้อความเกี่ยวกับการเมืองหรือเกี่ยวกับมติของมหาชนว่าพอใจหรือไม่พอใจในการกระทำของรัฐบาลพึงรู้ได้จากนคราภิบาลทั้งสิ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แม้จะเป็นอิสระและปล่อยให้ตกอยู่แก่คณะที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นก็ดี เจตนารมณ์ของนโยบายมีอยู่ว่า นคราภิบาลจักต้องมีอำนาจพอสมควรที่จะคุมผู้ดำเนินการปกครองท้องถิ่น เพื่อจะได้แนะนำให้ทำการให้ถูกต้อง และในกรณีที่ขาดสมรรถภาพอย่างร้ายแรงหรือมีการขัดขวางในการดำเนินงานก็จะช่วยรัฐบาลกลางที่จะแก้ไขหรือบังคับได้

ในการปกครองของฝรั่งเศส ไม่มีข้าราชการที่ตรงกับนายอำเภอ นคราภิบาล คนหนึ่ง ๆ อาจมีรองนคราภิบาล ๒ หรือ ๓ คนเป็นผู้ช่วยเหลือใน province ของตน รองนคราภิบาล

นี้มีชื่ออื่นไกล คือตัวแทนของนคราภิบาล มีอำนาจจริงเริ่มด้วยตนเองน้อย ไม่มีความสำคัญทำได้ถดถอยมากมีนายกเทศมนตรีที่เลือกตั้งขึ้นสำหรับ commune หนึ่ง ๆ แต่ commune นั้นมีลักษณะคนละอย่างกับอำเภอ ทำงานเกี่ยวกับกิจการของเทศบาลโดยเฉพาะ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นความแตกต่างกัน ในฝรั่งเศสมีนายกเทศมนตรีประมาณ ๓๖,๐๐๐ คน อำนาจของนายกเทศมนตรีนี้บางอย่างก็เทียบได้กับอำนาจของนายอำเภอ (คืออาจเป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญา แต่มักไม่ใคร่จะทำ เป็นผู้ประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงกฎหมายหรือกฎหมายใหม่ ๆ เป็นผู้จัดการเพื่อรักษาความปลอดภัยใน commune ออกอนุญาตจัดการในเรื่องสำมะโนครัว หรือการเกณฑ์ทหาร ฯลฯ แต่ในที่สุดก็หาใช่ข้าราชการไม่ จะมีฐานะเป็นข้าราชการขึ้นต่อรัฐบาลกลางก็สำหรับหน้าที่บางหน้าที่เท่านั้น

เบลเยียม การแบ่งแยกประเทศคล้ายกับฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการ (Governors) (นคราภิบาล) ได้รับการแต่งตั้งโดยทำนองเดียวกัน

ผู้ว่าราชการนี้เรียกว่าผู้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง (Delegate) และเป็นผู้แทนรัฐบาลกลางในองค์การจังหวัด (provincial) และเทศบาล

ผู้ว่าราชการเป็นผู้ควบคุมการประกาศโฆษณาและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายทั่ว ๆ ไป มี “ข้าหลวงของรัฐบาลกลาง” เป็นผู้ช่วย ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ข้าหลวงนี้แต่งตั้งขึ้นประจำส่วนย่อยทุกส่วนในจังหวัด (province) โดยเฉพาะมีหน้าที่ควบคุมเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการปฏิบัติการในท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎ

สำหรับเทศบาลนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงตั้ง (ไม่ใช่เลือกตั้ง) นายกเทศมนตรี นอกจากดำเนินการของเทศบาลแล้ว นายกเทศมตรียังมีอำนาจคล้ายกับอำนาจของนายกเทศมนตรีฝรั่งเศส (พนักงานสอบสวน ฯลฯ)

ฟินแลนด์ การแบ่งแยกประเทศเป็นจังหวัด (province) นั้นคล้ายกับฝรั่งเศส นคราภิบาลได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกเทศมนตรีประจำ commune นั้นเลือกตั้งกันขึ้น นคราภิบาลมีพนักงานบริหารอยู่ใต้ความบังคับบัญชาเรียกว่า Bailiff (54) และ sub-Bailiffs (295) ซึ่งต่างกับนายกเทศมนตรีที่เลือกตั้งกันขึ้นสำหรับเทศบาลหนึ่ง ๆ Bailiffs และ sub-Bailiffs นี้เป็นเสมือนเจ้าพนักงานคนกลางคล้ายกับนายอำเภอ (เทียบสวีเดน)

อิตาลี การแบ่งแยกประเทศคล้ายกับของฝรั่งเศสและนคราภิบาลก็ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยทำนองเดียวกัน

นคราภิบาลเป็นผู้แทนของอำนาจฝ่ายบริหารในจังหวัด province “ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้มอบหมายให้ไว้โดยกฎหมายหมาย” (กฎหมายลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๑๘๗๗ มาตรา ๓) กล่าวคือ ตรวจการประกาศโฆษณาและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายทั่ว ๆ ไป ควบคุมดูแลให้กิจการฝ่ายปกครองท้องถิ่นทั้งหมดดำเนินไปโดยควร จัดวางระเบียบในเวลาฉุกเฉินเมื่อจำเป็น ทั้งเป็นผู้รักษาความปลอดภัยของประชาชนด้วย

นคราภิบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย และรับคำสั่งจากรัฐมนตรีนั่น (กฎหมายปี ๑๘๗๗)

แบบเก่านี้นี้ได้ถูกตัดแปลงโดยระบอบฟาสซิสต์มากมายนัก แต่ตรงกันข้าม การปกครองเทศบาลได้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมายปี ๑๙๒๖ (วันที่ ๔ กุมภาพันธ์และ ๓ กันยายน) นายกเทศมนตรีซึ่งในเวลานี้เรียกว่า Pedestal มิได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรอีกต่อไป แต่ได้รับแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามีกำหนดเวลาไม่เกิน ๕ ปี Pedestal อาจมีรอง Pedestals เป็นผู้ช่วยสำหรับนครที่มีพลเมืองมาก

ญี่ปุ่น การแบ่งแยกประเทศคล้ายกับฝรั่งเศส และนคราภิบาลก็ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยทำนองเดียวกัน

พระจักรพรรดิเป็นผู้ทรงตั้งนคราภิบาล นคราภิบาลนี้อยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ก็เมื่อนคราภิบาลต้องควบคุมราชการทั้งปวงในจังหวัด (department) ของตนด้วย จึงอยู่ในความควบคุมของรัฐมนตรีทุกท่านรวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วย

สำหรับเทศบาลนั้น ใน commune เล็ก ๆ ราษฎรเลือกตั้งนายกเทศมนตรีขึ้นใน commune ใหญ่ ๆ พระจักรพรรดิทรงตั้ง Burgo masters ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเลือกสรรจากผู้สมัครรับเลือก ๓ นายที่สภาเทศบาลเสนอมา Burgo masters นี้มีหน้าที่ในการดำเนินงานเทศบาล

เนเธอร์แลนด์ อาณาเขตแบ่งออกเป็นจังหวัด (province) แต่ละจังหวัด (province) มี “สภาผู้แทน” ของตนเองเรียกว่า (Provincial States) ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง แต่ละสภาเลือกสรรสมาชิกของตนตั้งขึ้นเป็นกรรมการประจำเรียกว่า “Deputed States” มีหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจบริหารในจังหวัด (province) และการปฏิบัติกิจธุระประจำวัน Commissioner of the Sovereign เป็นประธาน Deputed และ provincial States ทั้งสองแห่ง สำหรับสภาแรกมีเสียงชี้ขาด แต่สำหรับสภาหลังมีแต่เพียงเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตน Commissioner of the Sovereign เป็นหัวหน้าตุลาการในจังหวัด (province) ด้วย

นายกเทศมนตรีตาม commune นั้น พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงแต่งตั้ง นายกเทศมนตรีมีตำราวจเทศบาลอยู่ในอำนาจ และถือว่าเป็นข้าราชการมีอำนาจควบคุมกิจการงานของสภาเทศบาล อาจสั่งให้งดการดำเนินงานตามที่สภาเทศบาลได้ลงมติไว้ได้ถึง ๓๐ วัน แต่ว่าต้องแจ้งให้ Deputed States แห่งจังหวัด (province) ทราบ

รูมาเนีย รัฐธรรมนูญของประเทศนี้รับหลักการปกครองแบบมัยยวิภาค

การแบ่งประเทศคล้ายคลึงกับฝรั่งเศส มีนคราภิบาลประจำจังหวัด Department หนึ่ง ๆ มีสภาจังหวัด (Council of Department) เป็นผู้ช่วย

นคราภิบาลนั้นแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (กฎหมายปี ๑๙๒๙) ถือเป็นผู้แทนของรัฐบาล และเพื่อการนี้ต้องทำการติดต่อกับรัฐมนตรีแต่ละคน หน้าที่ของนคราภิบาลก็คือควบคุมตรวจตราการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปในจังหวัด (Department) ของตน โดยเฉพาะจะต้องควบคุมการประกาศโฆษณาและการปรับบทกฎหมาย นคราภิบาลเป็นหัวหน้าตำรวจและรับผิดชอบในความสงบเรียบร้อยของประชาชน นคราภิบาลต้องเสนอรายงานต่อรัฐบาลในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่สถานะของจังหวัด (Department) ของตน

เทศบาลอยู่ใต้การปกครองของนายกเทศมนตรีซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับเทศบาลอย่างกว้างขวาง เกือบคล้ายกับนายกเทศมนตรีในฝรั่งเศส

สเปน ในสเปนก็ได้มีการแก้ไขตัดแปลงการปกครองเช่นเดียวกับในฝรั่งเศสตั้ง จะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นติด ๆ กันตลอดเวลาในระยะเวลาตั้ง ๑๕๐ ปี อีกนัยหนึ่ง การปกครองแบบมัยภาคมีแพร่หลายในระหว่างสหัสวรรษที่ ๑๙ แต่รัฐธรรมนูญปี ๑๙๓๑ นิยม หลักการปกครองแบบมัยวิภาค อาจเป็นได้ว่าวิธี Total-tarian ของฝรั่งเศสหันกลับมาหานโยบาย เก่าก็ได้

ตามรัฐธรรมนูญปี ๑๙๓๑ การแบ่งประเทศคล้ายกับฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการ (นคร ราชบาล) ก็ได้รับแต่งตั้งโดยทำนองเดียวกัน เป็นผู้แทนของรัฐบาล แต่ทำการร่วมมือกับ Deputation และ Commission ของจังหวัด (province) (องค์การทั้งสองนี้ราษฎรเป็นผู้ เลือกตั้ง) ในจังหวัด (province) ผู้ว่าราชการมีอำนาจจัดการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ทั้งสองสภานี้ได้ในเมื่อเป็นการฝ่าฝืนบทกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น หรือเป็นที่น่าวิตกว่าจะเกิด ความยากลำบากขึ้นต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญปี ๑๙๓๑ เทศบาลมีนายกเทศมนตรีเลือกตั้งโดยสภาเทศบาลซึ่ง มีอำนาจกว้างขวางในทางปกครอง

สวีเดน มีข้าหลวงใหญ่ (High Governor) ประจำกรุงสต็อกโฮล์มและนคราภิ บาลคนหนึ่งทุก ๆ County (๒๕) ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้ง นคราภิบาลมี Sub-Bailiffs ๔๙๑ คนเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้แต่ละ County ยังมี County Council ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นจัดวางระเบียบกิจการภายในบางอย่างซึ่งไม่ปล่อยให้ตกไปอยู่ในมือ ของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

เชโกสโลวาเกีย รัฐที่ได้สถาปนาขึ้นเมื่อปี ๑๙๑๙ ได้แบ่งออกเป็น “Districts” มี “Council of Districts” ประกอบด้วยสมาชิกเลือกตั้ง ๒ ใน ๓ และสมาชิกแต่งตั้งโดย กระทรวงมหาดไทย ๑ ใน ๓ “Council of Districts” มีสมาชิก ๘ นาย ซึ่ง Council เลือกตั้งจาก สมาชิกของ Council แต่ข้าราชการเรียกว่า “Chief of District” เป็นประธานทั้งใน Council และ Committee และอาจออกกฎหมายและกฎ (เทียบวีของวิลันดา)

“Province” นั้น เป็นส่วนแบ่งย่อยจาก District มีการปกครองเกือบคล้ายกับ district

๒.

ผลแห่งการตรวจพิจารณาข้างต้นนี้

การตรวจพิจารณาที่ได้ทำมาข้างต้นนี้เปิดช่องให้ลงยุติอันเป็นประโยชน์ได้บาง ประการ เมื่อได้เปรียบเทียบกับวิธีของไทย

หลักมีดังต่อไปนี้

๑. โดยทั่วไป รัฐต่างประเทศไม่รู้ว่ที่เราเรียกว่านายอำเภอ นั้นคืออะไร ไม่มีเจ้าพนักงานที่อยู่ระหว่างกลางและสำคัญนอกไปจากหัวหน้าแผนการปกครอง (นคราภิบาล (Profect) ผู้ว่าราชการ (Governor) ฯลฯ คล้ายกับข้าหลวงประจำจังหวัดของเรา) และตามปกติเทศบาลนั้นมีนายก (Mayor) เป็นหัวหน้าและโดยจะพออย่างยังได้รับมอบหมายให้ทำกิจการของเทศบาล เว้นแต่ในสองสามประเทศ เช่น เนเทอร์แลนด์ ฟินแลนด์ สวีเดน มี Bailiffs หรือ Sub-Bailiffs เป็นผู้ช่วยเหลือนคราภิบาลหรือผู้ว่าราชการ

๒. รัฐหนึ่ง ๆ ย่อมเลือกทานโยบายระหว่างการปกครองแบบมัธยวิภาคและมัธยวิภาค เราเห็นแล้วว่า การปกครองแบบมัธยวิภาคหมายความว่า การกระทำโดยตรงและสม่ำเสมอของอำนาจบริหารส่วนกลาง (Central Executive Power) เหนือจังหวัด (Province) การปกครองแบบมัธยวิภาคหมายความว่า การปกครองจังหวัด (province) โดยคณะซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น

แม้แต่ในกรณีการปกครองแบบมัธยวิภาคก็ดี ก็มีข้าราชการฝ่ายพลเรือนสำหรับควบคุมความเป็นไปในทางปกครองจังหวัด (province) เจ้าพนักงานตั้งว่านี้มีอำนาจยิ่งหย่อนตามการสืบเนื่องแต่เก่าก่อนตามพงศาวดารของประเทศหนึ่ง ๆ ในฝรั่งเศสหรือญี่ปุ่น การปกครองแบบมัธยวิภาคที่พระจักรพรรดิผู้ทรงอำนาจได้ตั้งไว้เป็นเวลาช้านานยังมีร่องรอยให้เห็นสำหรับการปกครองในสมัยปัจจุบัน อำนาจของข้าราชการฝ่ายพลเรือนสำคัญมาก และอันที่จริงก็เป็นผู้แทนรัฐบาลอยู่ในตัวสำหรับในจังหวัด (province) ในประเทศ เช่น เนเทอร์แลนด์และสเปน (๑๙๓๑) ซึ่ง local Commune มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่มากในความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนเข้าร่วมมือกับคณะที่ราษฎรเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองโดยแท้จริง

ในทำนองเดียวกัน ถ้าการปกครองแบบมัธยวิภาคแพร่หลาย นายกเทศมนตรีก็ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ถ้าการปกครองแบบมัธยวิภาคแพร่หลาย นายกเทศมนตรีก็ถูกเลือกตั้งกันขึ้น

๓. เจ้าพนักงานที่เท่ากับข้าหลวงประจำจังหวัดนั้น ในสาระสำคัญเป็นผู้แทนรัฐบาล ย่อมสังเกตเห็นได้ว่า แม้ตามปกติต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีทั้งปวงในอันที่จะจำต้องอยู่ในกรอบการปกครองของกระทรวงมหาดไทยก็คือ ปรับบทกฎหมายตามอำนาจของตน อาจกล่าวได้ว่าเจ้าพนักงานชนิดนี้ไม่เคยเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในทุกสาขาราชการ และเป็นตัวแทนรัฐบาลในส่วนรวม โดยทั่ว ๆ ไปเจ้าพนักงานนี้ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แต่งตั้ง แม้การแต่งตั้งนี้จะกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ควบคุมก็ดี ก็ไม่ทำให้มีเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ที่จะต้องมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับรัฐมนตรีอื่น ๆ และจะต้องช่วยเหลือในอันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงนั้น ๆ

เมื่อมาวินิจฉัยว่า บัดนี้เป็นการสมควรที่จะคงให้ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภออยู่ในกระทรวงมหาดไทยดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ หรือจะให้มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาข้อนี้มีทั้งด้านการปกครองและด้านนโยบาย

การปกครองแบบมัยยภาคหรือมัยยวิภาค บางทีจะมีคนเชื่อว่าอย่างก็ดี ปัญหาที่สำคัญอยู่ในการที่จะเลือกนโยบายการปกครองแบบมัยยภาคหรือมัยยวิภาค ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช การปกครองแบบมัยยภาคเป็นนโยบายประเทศนี้ ตรงกันข้าม เมื่อสองสามปีมานี้ ดูเหมือนจะมีความพยายามอย่างมากที่จะดำเนินการปกครองตามแบบมัยยวิภาคโดยจัดตั้งให้มีสภาจังหวัดและเทศบาลขึ้น และได้มีการพยายามที่จะให้พลเมืองคุ้นต่อการเป็นอิสระบางอย่างซึ่งดำเนินไปไกลจนถึงกับอนุญาตให้เทศบาลออกเทศบัญญัติได้ แต่นโยบายอันนั้นดูเหมือนจะเกี่ยวข้องกับปัญหาการโอนแต่เพียงเล็กน้อย หลักการปกครองแบบมัยยวิภาคนั้น ถ้าจะถือว่าเป็นนโยบายอันพึงยกย่องแล้ว การที่ว่าข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอจะโอนมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแทนที่จะคงสังกัดกระทรวงมหาดไทยย่อมแก้ไขได้ดัดแปลงหลักนั้นได้ ข้อสำคัญสำหรับการปกครองแบบมัยยวิภาคก็คือว่า ข้าราชการที่กล่าวนี้จะมีอำนาจในการแทรกแซงต่อการปกครองท้องถิ่นหรือไม่เพียงใด ถ้าหากจะมีการระมัดระวังกันบ้างในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการในการเข้าแทรกแซงหรือควบคุมองค์การประจำท้องถิ่น (local bodies) โดยให้องค์การท้องถิ่นนั้นคงอยู่ตามเดิมไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว จะกล่าวมิได้ว่าการโอนข้าราชการเหล่านี้จากกระทรวงหนึ่งมาสังกัดอีกกระทรวงหนึ่งเป็นการทำให้นโยบายการปกครองแบบมัยยวิภาคดำเนินไปในลักษณะถอยหลังเข้าคลอง

ทำงานให้แก่ทุกกระทรวง ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ถึงกระนั้นก็ดี เนื่องจากผลแห่งการก้าวหน้าทางกฎหมายในประเทศเรา ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอก็ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปรับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกระทรวงอื่นทั้งหมดในทางวิชาการมากขึ้น ตามที่สอบสวน ปรากฏว่า ไม่มีกระทรวงใดเลยที่ไม่อาศัยข้าหลวงเหล่านี้ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการของกระทรวงนั้น ๆ เพราะฉะนั้นตามฐานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ในประเทศนี้ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเป็นตัวแทนของทุกกระทรวง ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศอื่นสำหรับข้าราชการที่คล้ายคลึงกันนี้ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๖๓ ศาลยุติธรรมอาจเชิญให้มานั่งเป็นผู้พิพากษาเช่นเดียวกับข้าราชการประจำการแต่ชั้นอันควร

ถ้าดูตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยในบันทึกลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๔๒ แล้ว เป็นที่รับกันว่า ข้าราชการที่กล่าวนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมข้าราชการและการปฏิบัติราชการของทุกกระทรวงและทบวงกรม บรรดาที่อยู่หรือมีในจังหวัดหรืออำเภอตามบันทึกลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๔๔๓ กระทรวงเกษตรธิการยังมีเพิ่มเติมอีกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการสังกัดกรมที่ดินและโลหกิจที่รับราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคด้วย

บางทีเมื่อมีกิจการเกิดขึ้นใหม่ในจังหวัด แต่ก็ให้มีข้าราชการพิเศษเพื่อจัดกิจการนั้นไม่ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ข้าหลวงประจำจังหวัดและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอำเภอมักจะถูก

แต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติกิจการใหม่นั้น ๆ อาทิ การจดทะเบียนที่ดิน การภาษีและการสถิติ (พยากรณ์ ฯลฯ) ข้อนี้มีที่ยืนยันเป็นหลักฐาน คือพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๗๖ (มาตรา ๒๒ (๒))

เมื่อฐานะอันแท้จริงเป็นดังนี้ จะไม่เป็นการฝืนเหตุผลหรือในอันที่จะให้ข้าราชการ...จัดอยู่แต่กระทรวงเดียวเท่านั้น แม้ว่างานส่วนใหญ่จะมาจากกระทรวงนั้น ข้าหลวง...และนายอำเภอเป็นตัวแทนของรัฐบาลโดยลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องอยู่ในบังคับ...ซึ่งโดยจะเพาะอย่างยิ่งมีสำนักงานรัฐมนตรีเป็นผู้แทน อย่างไรก็ตาม อาจมี...ทั้งนี้ในประเทศอื่น ๆ เขาไม่เห็นเป็นการจำเป็น และก็ให้เห็นมาแล้วว่า...คล้ายคลึงกันนี้ แม้จะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของทุกกระทรวง และอยู่ในบังคับบัญชา...ก็ยังเป็นข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยอยู่ แต่ทั้งนี้อาจเป็นไปได้เพราะ...มีสำนักงานรัฐมนตรีเป็นประจำ...

เรื่องนี้ตามสภาพที่ควรเป็น มีเหตุผลที่จะโอนข้าราชการดังกล่าวมาสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี

การแต่งตั้ง ตามวิธีที่เป็นอยู่ในบัดนี้ ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่บรรพตกฎหมายบางฉบับด้วย-อาการสองอย่าง คือ โดยกฎหมายฉบับนั้น แต่งตั้งขึ้นไว้โดยเฉพาะเพื่อการนั้น หรือโดยได้รับแต่งตั้งให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้มีอำนาจจะแต่งตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร

ตามวิธีนี้หน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอได้ขยายกว้างขวางออกไปโดยไม่มีขอบเขต และมีได้มีโครงการที่ตกลงร่วมกันกำหนดไว้ล่วงหน้า

ถ้าข้าราชการที่กล่าวนี้จะถูกแต่งตั้งให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยสำนักงานรัฐมนตรีแล้ว การแต่งตั้งนี้ ถ้ากระทำโดยประการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย จำเป็นต้องเป็นผลมาจากความเข้าใจระหว่างสำนักงานรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีที่มีส่วนได้เสียเสียก่อน ทั้งนี้จะเป็นการทำให้การมอบหมายหน้าที่แก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอดีขึ้นและเหมาะสม ย่อมแน่นอนว่าเป็นการง่ายที่สำนักงานรัฐมนตรีจะวางแผนการกำหนดว่าอำนาจหรือหน้าที่ใดควรสงวนไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการที่กล่าวนี้

การทำงานหลายอย่างในสมัยปัจจุบัน มีคำกล่าวย่อ ๆ ว่าได้เพิ่มหน้าที่ใหม่ ๆ ให้ข้าราชการดังกล่าวแล้วไม่หยุดหย่อน ข้าราชการนั้น ๆ ต้องทำงานมากเกินไปเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สมรรถภาพของตนเองและต่อประชาชน เมื่อใดมีกฎหมายใหม่ออกมาเมื่อนั้นเป็นที่คาดหมายได้อย่างแน่นอนว่า อำนาจและหน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้จะต้องเพิ่มขึ้น ความจริงการเพิ่มอำนาจและหน้าที่โดยไม่มีขีดจำกัดเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องมี เพราะแต่ละกระทรวงอาจแต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวนี้โดยมีต้องนำพาถึงหน้าที่อันมากมายหลายอย่างที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว

ในกรณีหน้าที่ใหม่นี้ ถ้าการมอบหมายกระทำโดยกฎหมาย หรืออย่างน้อยที่สุดโดยอำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันไซ้ ก็จะมีการคำนึงถึงขอบเขตอันจำกัดของมนุษย์ในอันที่จะกระทำการ อย่างน้อยที่สุดตำแหน่งของข้าราชการเหล่านี้จักต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมเป็นครั้งคราวให้สมกับกิจการใหม่อันจะพึงให้เขากระทำ

ความสม่ำเสมอในนโยบายทั่วไป สำนักนายกรัฐมนตรีไม่ใช่กระทรวงที่ชำนาญการพิเศษ ดังเช่นกลาโหม ยุติธรรม ฯลฯ เป็นหัวใจของรัฐบาล จัดวางแนวทางนโยบายการเมืองและการปกครองของประเทศ ถ้าเห็นสมควรว่ากิจการของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายอำเภอควรเป็นไปตามคำสั่งที่ดัดแปลงเข้าหาความเห็นโดยทั่วไปของผู้เป็นหัวหน้าในรัฐบาลแล้ว ดูเหมือนว่าการติดต่อโดยตรงและเสมอไประหว่างข้าราชการเหล่านี้กับผู้เป็นหัวหน้าในรัฐบาลจะเป็นทางอันควรเพื่อจะได้ร่วมกันออกความคิด

อนึ่ง เป็นข้อสำคัญที่สำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องทราบอยู่เนื่อง ๆ และโดยถ่องแท้ว่าข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอทำอะไรบ้าง เข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่และเจตนารมณ์ของนโยบายของรัฐบาลอย่างไร มาจนทุกวันนี้ จะรู้จักแต่กระทรวงหนึ่ง ๆ และเฉพาะการงานที่เกี่ยวกับกระทรวงนั้น แต่กระทรวงจักต้องพอใจแล้วเมื่อการจัดกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย แต่ละกระทรวงไม่มีทางที่จะทราบเลยว่าการงานที่ข้าราชการดังกล่าวปฏิบัติได้กลมกลืนกับนโยบายทั่วไปที่รัฐบาลวางโครงไว้อันจะยังให้ระเบียบการบริหารของราชอาณาจักรก้าวหน้ากลมกลืนกันไป

ทางด้านนโยบายนั้น ข้อนี้ไม่มีปัญหา เพราะแต่ละกระทรวงเป็นองค์การณในทางวิชาการ (กลาโหม เกษตรธิการ ฯลฯ) มีส่วนได้เสียในทางอ้อมกับสภาพการณ์ทั่วไปและความผันแปรทางการเมือง แต่ละกระทรวงจึงต้องปฏิบัติตามเหตุการณ์ ไม่มีหน้าที่ที่จะวินิจฉัยหรือเห็นนโยบาย งานเช่นนี้โดยเฉพาะตกแก่สำนักนายกรัฐมนตรีและเมื่ออาจทำได้โดยทางข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอก็อาจกล่าวสนับสนุนได้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสถานที่ที่เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง และบางทีจะเป็นองค์การณเดียวที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้เห็นนโยบายตามเหตุการณ์

จะเห็นได้จากรายงานที่ได้รับจากสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๔๘๓ ว่า กรมโฆษณาการและกรมสถิติพยากรณ์เล็งเห็นถึงความเจริญในกิจการของกรมในส่วนภูมิภาค ถ้าหากได้มีการโอนข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะว่าสำหรับกิจการอันมีสภาพเช่นนี้ ความสม่ำเสมอในนโยบายเป็นสิ่งอันจำเป็นสำหรับการบรรลุถึงซึ่งความสำเร็จของงาน และข้อสังเกตนี้อาจขยายไปถึงกรมอื่นอีกหลายกรมได้ด้วย

อาจคัดค้านได้ว่า เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอกระทำการเป็นตัวแทนของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะแล้ว เพื่อที่จะให้กิจการได้ปฏิบัติได้สำเร็จไปโดยควรและเร็ว จำเป็นที่ข้าราชการนั้น ๆ จะต้องได้รับคำสั่งจากกระทรวงนั้น ๆ โดยตรง ถ้าจะให้กระทรวงต้องส่งผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อที่จะส่งต่อไปยังข้าราชการนั้นแล้ว อาจมีการเสียเวลาและขาดสมรรถภาพ ข้อนี้เป็นข้อที่ควรยกขึ้นพิจารณา แต่อันที่จริงไม่มีอะไรที่จะไปขัดกับการที่จะให้กระทรวงต่าง ๆ ติดต่อกับข้าราชการนั้นโดยตรง ถ้าหาก (๑) การงานในทางวิชาการซึ่งจะต้องปฏิบัติให้แก่แต่ละกระทรวงนั้นได้รับการวินิจฉัยไว้ก่อนแล้วโดยความตกลงระหว่างกระทรวงนั้นและสำนักนายกรัฐมนตรี (๒) กระทรวงที่มีส่วนได้เสียแจ้งให้ข้าหลวงและนายอำเภอทราบถึงข้อวินิจฉัยหรือเหตุการณ์ที่สำคัญอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางวิชาการกับข้าราชการที่กล่าว เพื่อ

สำนักนายกรัฐมนตรีจะได้ทราบความนั้น ๆ เสมอไป และอาจใช้สำหรับการพิจารณาตามที่เห็นว่าจำเป็น

การดำเนินกิจการในการปกครอง เป็นการพ้นวิสัยในเวลานี้ที่จะออกกฎหมายทั่วไปบรรดาหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอ เพราะผิดแผกแตกต่างกันเสมอ ๆ และตามความจริงระเบียบบริหารราชการในประเทศนี้กำลังจะเริ่มก่อตั้งขึ้น แต่องค์การณกลางอันหนึ่งอันเดียวกันอาจทำประโยชน์ให้ในการจะทำให้คำสั่งที่ได้ออกไปนั้นประสานกัน โดยออกเป็นหนังสือเวียนเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อจะให้กระทำหน้าที่ใหม่ ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นเตือนให้ระลึกถึงเจตนารมณ์ทั่วไปและวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาล

มาจนบัดนี้ยังไม่มีเอกสารทางราชการหรือการรวบรวมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงบรรดาหน้าที่ของข้าราชการอย่างชัดเจน อันที่จริง การพยายามในเบื้องต้นในทางนี้ก็คือรายงานที่ร้องขอไปให้กระทรวงต่าง ๆ จัดทำเพื่อเอามาประกอบการพิจารณาปัญหาซึ่งมีอยู่ ณ บัดนี้ เมื่อทุกระทรวงต่างแยกกันทำงาน จึงเป็นการยากที่จะขอให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งรวบรวมทำเป็นเอกสารทั่วไปกล่าวโดยย่อถึงกิจการต่าง ๆ ที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอทำอะไรบ้างที่บังคับหรือคาดหวังจะให้ทำ สำนักนายกรัฐมนตรีน่าจะอยู่ในฐานะอันเหมาะที่จะเป็นผู้ทำงานนี้ การรวบรวมเช่นนี้ไม่ใช่แต่จะทำให้ข้าราชการตั้งว่าทราบกระจ่างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อได้รับแต่งตั้งขึ้นใหม่ แต่จะเป็นประโยชน์สำหรับการบริหารราชการทั่ว ๆ ไปอีกด้วย ทั้งนี้ย่อมเป็นการช่วยเหลือและจะเป็นการแสดงให้เห็นได้โดยทันทีว่า หน้าที่อันจะเพิ่มขึ้นใหม่จากที่มีอยู่นั้นจะเป็นการควรเพียงใดหรือไม่