



พัฒนาการระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทย The Evolution of Recruitment and Selection Process in Thai Government Sector

ดวงทอง สินชัย^{1*} ธารพงศ์ ลิ้มสุทธีวันภูมิ², และ อุทัย เลหาวิเชียร³

¹สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเทศไทย

²สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์ ประเทศไทย

³คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเทศไทย

*ผู้รับผิดชอบบทความ

Tuangthong Sinchai^{1*}, Tarapong Limsuthiwonpoom², and Uthai Laohavichien³

E-mail: tuangthong.sinchai@gmail.com¹, tarapong4077@yahoo.com², paradigmshiftclinic2020@gmail.com³

¹Public administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Thailand

²Panyapiwat Institute of Management, Thailand

³Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Thailand

*Corresponding author

Received: March 26, 2020 / Revised: August 7, 2020 / Accepted: August 10, 2020

บทคัดย่อ

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรนั้น ถือเป็นกระบวนการแรกของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งในการคัดเลือกคนที่เหมาะสมให้เข้ามาอยู่กับองค์กร ในทุกองค์การต่างก็มีเป้าหมายในการที่จะรับคนที่มีความรู้ ความสามารถมาปฏิบัติงานที่ต้องสนองความต้องการขององค์กรได้ โดยเฉพาะในภาครัฐก็ต้องการคนที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณภาพ สามารถปฏิบัติงานได้เข้ามาทำงานเช่นกัน ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทย และเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรในระบบราชการไทย ซึ่งเป็นฐานคิดที่สำคัญต่อการศึกษาแนวทางของการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทยในปัจจุบัน โดยทำการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐ และการศึกษาเอกสาร

คำสำคัญ: การสรรหาและคัดเลือก; บุคลากรภาครัฐ

ทางประวัติศาสตร์ถึงพัฒนาการของแนวคิดและวิธีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในยุคต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นและยุคปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการปกครองและแนวทางในการบริหารประเทศในแต่ละยุคสมัย โดยแม้ว่าการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการจะให้ความสำคัญกับการเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม ซึ่งตรงกับหลักการของระบบคุณธรรม แล้วก็ยังพบลักษณะของระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในแต่ละยุคสมัยด้วย

Abstract

Recruitment and Selection are considered the first process of Human Resource Management and highly significant for selecting suitable candidates or applicants to stay and work with the organization. The goal in which all organizations, as well as the Government Sector seek for is candidate or applicant who has the knowledge, skills, and ability to meet the organizations' requirement. In this article, the objective is to study the recruitment and selection of Thai government personnel. And to demonstrate the development of the personnel recruitment and selection process in the Thai bureaucratic system, which is an important base for the study of current government personnel recruitment and selection guidelines in Thailand. By studying and analyzing documents related to recruitment and selection of government personnel and the study of historical documents on the development of concepts and methods of recruiting and selecting personnel for civil service in various eras, starting from the Sukhothai period Ayutthaya period Early Rattanakosin Period and Modern Time. From the study, it is found that the recruitment and selection system has changed according to the governing system and the direction of the country administration in each period. Although the recruitment and selection of civil service personnel gives importance to the selection of people with knowledge and competence in the civil service system equally and fairly, which meets the principles of the moral system, the characteristics of the bureaucratic system are still found. The kinship system and patronage system are involved in the recruitment and selection of people to serve in each period.

Keywords: Recruitment and Selection; Government Personnel



บทนำ

ทรัพยากรมนุษย์ (human resource) จัดเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดและเป็นทรัพยากรหลักขององค์การ การที่องค์การจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพได้นั้น องค์การจำเป็นต้องมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถในการดำเนินกิจการขององค์การให้บรรลุตามเป้าหมายและใช้ทรัพยากรองค์การอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อองค์การใดมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะและศักยภาพในการทำงานสูงก็จะสามารถบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การเตรียมความพร้อมขององค์การจึงมีความสำคัญเพื่อให้้องค์การสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงนั้นได้อย่างทันท่วงที ทำให้แนวความคิดในเรื่องของการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญยิ่ง จากความสำคัญของบุคลากรต่อความสำเร็จขององค์การ ทำให้ตระหนักได้ว่า การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพจะทำให้ทำการดำเนินการขององค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้ สิ่งสำคัญที่้องค์การจะต้องคำนึงถึงและให้ความสนใจคือจะอย่างไรให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะคติ บุคลิกภาพและคุณสมบัติที่เหมาะสมกับ้องค์การ โดยการแสวงหาบุคลากรที่เหมาะสมเข้ามาทำงานใน้องค์การ จะทำให้องค์การสามารถอยู่รอดได้ในสภาวะการณเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน (กิตติ บุนนาค, 2555) ดังนั้นกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะเป็นกระบวนการแรกที่จะค้นหาและจงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณภาพเข้ามาสมัครงานใน้องค์การ ซึ่งหากการสรรหาและการคัดเลือกไร้ซึ่งประสิทธิภาพก็ย่อมส่งผลให้องค์การมีบุคลากรที่ไร้ซึ่งคุณภาพตามไปด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินงานของ้องค์การล้มเหลวในที่สุด (ชูชัย สมิทธิไกร, 2556)

ด้วยเหตุนี้จากการตระหนักถึงความสำคัญของระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรของ้องค์การที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ้องค์การ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการศึกษารวบรวมข้อมูลของระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทย เพื่อเป็นการทำความเข้าใจและเกี่ยวกับการได้มาซึ่งบุคลากรภาครัฐ ประกอบกับการศึกษาพัฒนาการของกระบวนการการสรรหาและคัดเลือกในครั้งนี จะเป็นบทบาทหน้าที่ใหม่ของผู้บริหารและนักทรัพยากรมนุษย์เชิงรุก ทำให้ค้นพบแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ในด้านการวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนา้องค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มิติทางประวัติศาสตร์ของระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทยในอดีต-ปัจจุบัน

จากการศึกษาถึงพัฒนาการระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทยในครั้งนี จะนำเสนอถึงมิติทางประวัติศาสตร์ของระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทยในอดีตถึงปัจจุบัน โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ยุคใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ (1) ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการยุคโบราณ ประกอบด้วย (1.1) ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1981) (1.2) ยุคระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1983-2310) และ (1.3) ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411)

(2) ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการยุคปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการเป็นต้นมา (พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน พ.ศ. 2562) ประกอบด้วย (2.1) ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการก่อนการปฏิรูประบบราชการ และ (2.2) ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการหลังการปฏิรูประบบราชการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการยุคโบราณ

1. ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยสุโขทัย

กรุงสุโขทัย เป็นหนึ่งในอาณาจักรไทยที่มีหลักฐานแน่นอนทางประวัติศาสตร์ที่มีรูปแบบการปกครองที่เป็นต้นแบบของความสัมพันธ์แบบพ่อปกครองลูก (เอกวิทย์ มณีธร, 2551) ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดูแล หรือพ่อบ้านดูแลลูกบ้านที่เป็นประชาชนในประเทศ โดยการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยนั้นเปรียบเสมือนการปกครองแบบครอบครัวใหญ่ มีพระมหากษัตริย์เป็น “พ่อขุน” และมีข้าราชการผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติราชการเป็น “ลูกขุน” และมีหน้าที่ในการเป็น “พี่เลี้ยง” ให้กับประชาชนในฐานะ “ลูกบ้าน” และในยามศึกสงครามทุกคนในประเทศก็ต้องทำหน้าที่เป็นทหาร และด้วยเหตุที่โครงสร้างพื้นฐานทางการบริหารของสุโขทัยเป็นความสัมพันธ์แบบพ่อปกครองลูก ทำให้สภาพของข้าราชการไทยในสมัยสุโขทัย ข้าราชการมีสถานะเป็น “พี่เลี้ยงของประชาชน” มีความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ในลักษณะ “พ่อกับลูก” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551) ซึ่งข้าราชการในสมัยสุโขทัยนั้นไม่ได้มีการแบ่งแยกข้าราชการพลเรือนออกจากข้าราชการทหาร เพราะฉะนั้นเมื่อมีการศึกสงครามทุกคนจึงมีหน้าที่เป็นทหารด้วยเช่นกัน รูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่ทำให้พระมหากษัตริย์ ข้าราชการ และประชาชน มีความใกล้ชิดกัน เพื่อให้บ้านเมืองและประชาชนเกิดความสงบสุข

จากพื้นฐานของการปกครองดังกล่าว ทำให้เกิดวัฒนธรรมในการเคารพนับถือผู้ใหญ่ ทำตามผู้ใหญ่ ซึ่งส่งผลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมของการบริหารงานในสมัยนั้นแบบเป็นกันเอง เป็นเครือญาติ ครอบครัว รวมไปถึงพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ จึงประสงค์ที่จะรับบุคคลใดเข้ามารับราชการก็ย่อมได้ จะเห็นได้ว่า ข้าราชการระดับสูงในสมัยนั้นเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือผู้มีเชื้อสายราชวงศ์เข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ (เอกวิทย์ มณีธร, 2551) ในขณะเดียวกันในช่วงของการขยายอาณาจักรของกรุงสุโขทัย สิ่งที่เกิดตามมาจากการขยายอาณาเขตและการสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับอาณาจักรใกล้เคียง ทำให้เกิดความสับสนซับซ้อนของโครงสร้างทางการเมืองและความชอบธรรมแห่งอำนาจขึ้น รวมไปถึงการมีระบอบราชการเกิดขึ้น เช่น ต้องมีการจัดตั้งกำลังแรงงานเพื่อไว้ใช้เกณฑ์แรงงานและทำศึกสงคราม ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบเป็นลำดับชั้นลดหลั่นกันตามอำนาจที่มี ซึ่งหากโครงสร้างทางการเมืองมีความซับซ้อนมากเท่าใดก็จะทำให้ความชอบธรรมแห่งอำนาจก็ยิ่งมีมากขึ้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2541) โครงสร้างอำนาจดังกล่าวสืบเนื่องไปถึงวิธีการบริหารราชการในสมัยสุโขทัย เห็นได้ว่า ในสมัยนั้นการบริหารราชการจะใช้หลักการรวมอำนาจและการ



กระจายอำนาจควบคุมกันไป โดยพิจารณาจากการใช้อำนาจในการบริหาร เช่น ในเมืองราชธานีและหัวเมืองชั้นใน จะใช้อำนาจการบริหารแบบรวมอำนาจ ซึ่งเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง พระมหากษัตริย์จะทรงทำหน้าที่ในการบริหารราชการเองทั้งหมด ทั้งทางด้านทหาร การพลเรือน เป็นแม่ทัพในการออกรบ รวมไปถึงเป็นผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชน ในขณะที่เดียวกันการบริหารเมืองพระมหานครและเมืองประเทศราช ใช้การบริหารแบบกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจออกไปให้แก่เมือง ๆ นั้นบริหารงานภายในด้วยตนเอง โดยมีข้อตกลงคือการส่งเครื่องราชบรรณาการต่อพระมหากษัตริย์ตามที่กำหนด

1.1 แนวทางและหลักการรับบุคคลเข้ารับราชการในสมัยสุโขทัย

ทั้งนี้หากจะพิจารณาถึงลักษณะการปกครองประเทศและโครงสร้างในการบริหารในสมัยสุโขทัย จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ ข้าราชการ ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงสุโขทัยมีลักษณะในการบริหารราชการโดยใช้ทั้งพระเดชและพระคุณ ทรงใช้อำนาจและใช้หลักธรรมราชาควบคุมการบริหารบ้านเมือง ใช้วิธีการปกครองแบบครอบครัวในการดูแลประชาชนในประเทศ ทำให้เข้าถึงประชาชนอย่างใกล้ชิด และสามารถบริหารราชการที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันข้าราชการก็จะถูกแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และจากธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือระบบสืบสายโลหิต สืบสายสกุล หรือระบบเครือญาติ ทำให้ผู้ที่เข้ามารับราชการในสมัยสุโขทัย ดำรงตนอยู่ในฐานะพี่เลี้ยงที่คอยช่วยเหลือดูแลประชาชนแบบคนในครอบครัว ทำให้เกิดความสนิทสนม เกิดเป็นธรรมเนียมประเพณีของการอบรมเลี้ยงดูคนในครอบครัวในเรื่องของการให้การเคารพนับถือและทำตามผู้ใหญ่ อันส่งผลให้พลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการบริหารราชการแบบเป็นกันเองอย่างเครือญาติ เพื่อนฝูง ในระยะเวลาต่อมา (เอกวิทย์ มณีธรร, 2551) ดังนั้น ในยุคระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยกรุงสุโขทัย การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการจะเน้นความสัมพันธ์แบบเครือญาติ สืบสายโลหิต และทรงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลใดเข้ารับราชการก็ได้ ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญที่ส่งต่อถึงระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการในยุคสมัยต่อมา

2. ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีในลำดับต่อมาจากกรุงสุโขทัยเป็นยุคที่มีความเจริญรุ่งเรืองในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ศิลปะวัฒนธรรม เป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ด้วยระยะเวลาการบริหารประเทศกว่า 417 ปี กล่าวคือ การสถาปนารุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานี เมื่อสุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจลง เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศใหม่ให้เหมาะสมตามสถานการณ์ของประเทศ ทำให้รูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของรูปแบบการปกครองในสมัยสุโขทัยเสื่อมสลายไป และถูกแทนที่ด้วยการปกครอง “แบบท้าวสมมติ” หรือเรียกว่า การปกครองแบบท้าวสิทธิ์ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้รับอิทธิพลมาจากขอม และเชื่อกันว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพ อยู่ในฐานะพระเจ้าแผ่นดิน พระเจ้าชีวิต และธรรมราชา อันเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถูกยกย่องและเปรียบเสมือน “สมมติเทพ” ที่ทรงมีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศและมีอำนาจเหนือผู้ใดในอาณาจักร

(เอกวิทย์ มณีธร, 2551) เป็นเหตุให้ชนชั้นปกครองและชนชั้นใต้ปกครองถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ชนชั้นปกครองกลายเป็นชนชั้นหนึ่งที่มีอภิสิทธิ์เสมือนเทพเจ้า ประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจและถูกปกครองอย่างแท้จริง นำไปสู่การปกครอง “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” เป็นที่มาของลัทธิ “นายกับบ่าว” และ “ระบบศักดินา” (สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2543)

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์กับประชาชนจึงไม่ได้มีความใกล้ชิดกันเหมือนในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงมีความแตกต่างจากตำแหน่งพ่อขุนในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาทรงเปรียบเสมือนสมมติเทพ และประทับอยู่ในพระราชวังอันถือเป็นเขตศักดิ์สิทธิ์ การเข้าเฝ้าจะต้องหมอบคลานแสดงความอ่อนน้อม การพูดจะต้องใช้คำราชาศัพท์ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนห่างเหินกัน (ดร.ณิ ม่วงแก้ว, 2534) นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนขุนนางข้าราชการทั้งปวง รวมไปถึงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยและตัดสินข้อราชการต่าง ๆ และมีข้าราชการที่ปฏิบัติงานเป็นขุนนางที่อยู่ในฐานะ “ข้าราชการบริพารปฏิบัติราชการเพื่อพระเจ้าแผ่นดิน” ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับข้าราชการนั้นเป็นลักษณะของ “เจ้ากับข้า” โดยสถานภาพของข้าราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาก็เปรียบเสมือนเป็น “นายของประชาชน” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551)

2.1 แนวทางและหลักการรับบุคคลเข้ารับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ทั้งนี้หากจะพิจารณาถึงลักษณะการปกครองประเทศและโครงสร้างในการบริหารในสมัยกรุงศรีอยุธยา จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะทรงมีพระราชอำนาจยิ่งใหญ่และเด็ดขาด ในระบบแต่งตั้งคนเข้ารับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถือได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จึงสามารถแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลใดเข้ารับราชการก็ได้ ดังเช่น พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงผู้เป็นที่ไว้วางพระหฤทัยไปเป็นเจ้าของปกครองหัวเมืองชั้นนอก เป็นต้น หรือหากผู้ใดต้องการเข้ารับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาสามารถทำได้ 3 วิธีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551) (1) เป็นข้าราชการโดยพระราชประสงค์ คือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งและถอดถอนขุนนางและข้าราชการได้ ดังนั้นผู้ที่เข้ารับราชการได้นั้นจะต้องเป็นราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ และหากพระมหากษัตริย์ประสงค์จะให้ใครรับราชการก็สามารถแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัย (2) เป็นข้าราชการโดยการฝากฝัง หรือผู้ใดที่เข้ารับราชการสามารถเป็นได้โดยการฝากฝังกับเจ้าขุนมูลนายหรือพระบรมวงศานุวงศ์ เมื่อผู้นั้นเป็นบุคคลที่พึงพอใจก็อาจจะรับไว้และแต่งตั้งเข้ารับราชการได้ และ (3) เป็นข้าราชการโดยการเกณฑ์ ซึ่งเป็นกรณีประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้ารับราชการได้ แต่ต้องมาจากการเกณฑ์ทหารตามระยะเวลาเท่านั้น ดังนั้น ในระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ โดยที่พระมหากษัตริย์สามารถจะแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการด้วยตนเองตามพระราชหฤทัยหรือเข้ารับราชการโดยการฝากฝังกับเจ้าขุนมูลนายหรือพระบรมวงศานุวงศ์ ก็ได้โดยไม่มี การสอบแข่งขันแต่อย่างใด ในการ



พิจารณาบุคคลที่จะเข้ารับราชการมักจะคัดเลือกจากผู้ที่แสดงความสามารถให้เห็นหรือคัดเลือกจากความพอพระราชหฤทัยและหากเป็นตำแหน่งสำคัญก็มักจะแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์หรือผู้ที่สืบสายโลหิตเข้ามาบริหารราชการเป็นผู้แทนพระองค์ เป็นต้น

3. ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น รูปแบบการปกครองในช่วงแรกยังคงยึดถือรูปแบบตามสมัยกรุงศรีอยุธยา การบริหารประเทศในตอนต้นก็จะเป็นการพยายามรื้อฟื้นรูปแบบตามสมัยกรุงศรีอยุธยา ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของสถาบัน ลัทธิความเชื่อ ระบบราชการ ระบบการจัดระเบียบสังคม ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2541) ฉะนั้น ทำให้สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังมีรูปแบบการปกครองที่ยึดตามกรุงศรีอยุธยา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ในตำแหน่งสูงสุดของประเทศและมีพระราชอำนาจสูงสุด รองลงมาคือเจ้านาย ขุนนาง โพร และทาส (นิสตาร์ก เวชยานนท์, 2556) นอกจากรูปแบบการปกครองที่เหมือนกับสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว โครงสร้างในการบริหารประเทศก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด อำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์เฉกเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา

3.1 แนวทางและหลักการรับบุคคลเข้ารับราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ทั้งนี้หากจะพิจารณาถึงลักษณะการปกครองประเทศและโครงสร้างในการบริหารในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจะเห็นได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นรูปแบบการปกครองและโครงสร้างในการบริหารประเทศไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก อันส่งผลสืบเนื่องให้แนวทางในการรับบุคคลเข้ารับราชการในสมัยนี้ยังคงยึดถือแนวทาง 3 ประการข้างต้นเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนี้ (1) การเข้ารับราชการโดยพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ (2) การฝากฝังกับเจ้าขุนมูลนายหรือพระบรมวงศานุวงศ์ และ (3) เป็นข้าราชการโดยการเกณฑ์ทหารก็ได้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551) ด้วยเหตุนี้ทำให้ถึงแม้ว่ายุคสมัยจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ แต่รูปแบบในการบริหารราชการก็ยังคงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ซึ่งแน่นอนว่าทำให้ในการรับบุคคลเข้ารับราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การวัดความรู้ความสามารถของบุคคลอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงก็ยังคงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์และผู้ที่มีเชื้อสายขุนนาง เพราะจะต้องเลือกสรรบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นความสามารถและไว้วางพระราชหฤทัยรวมไปถึงการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลที่เข้ารับราชการก็ยังคงเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์หรือการฝากฝังจากชนชั้นขุนนางด้วยตนเอง ส่วนข้าราชการชั้นประทวนจะได้รับการแต่งตั้งจากขุนนางผู้บังคับบัญชา ฉะนั้น การเป็นข้าราชการในระบอบการปกครองแบบเดิมจึงไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ แต่จะยึดถือหลักสายสกุลหรือสายโลหิตเป็นสำคัญ ประกอบกับระบบการศึกษาในสมัยนั้นยังคงถูกจำกัดอยู่ในเฉพาะกลุ่มของชนชั้นเจ้าขุนมูลนาย ทำให้บุคคลเหล่านั้นมีโอกาสได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการมากกว่าคนทั่วไป (นิสตาร์ก เวชยานนท์, 2556) ดังนั้น ในยุคระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอำนาจเด็ดขาดเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา บุคคลที่เข้ารับราชการ

จะเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ และระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบอุปถัมภ์หรือการฝากฝังจากชนชั้นขุนนางด้วยกันเอง

ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการสมัยยุคปัจจุบัน

1. ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลก่อนการปฏิรูประบบราชการ

จากการศึกษาถึงระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการยุคโบราณ สะท้อนให้เห็นได้ว่าในรูปแบบของการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ส่งผลต่อระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในยุคสมัยนั้น โดยทำให้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลยังไม่มีกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการอย่างชัดเจนและเป็นทางการ แต่เมื่อบริบทของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากความต้องการของพระมหากษัตริย์ในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยทำให้กรุงรัตนโกสินทร์เข้าสู่ยุคใหม่ เริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เป็นต้นมา อันเนื่องจากสาเหตุที่ประเทศไทยเริ่มมีการปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ ประกอบกับการคุกคามทางการเมืองจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต จึงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการและปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่ การปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการแก้ไขปัญหาคือความล้มเหลวของระบบราชการและวางแนวรากฐานที่สำคัญต่อการบริหารราชการไทยในยุคต่อ ๆ มา รวมไปถึงแนวทางของการบริหารบุคคลและการรับบุคคลที่จะเข้ารับราชการทำหน้าที่ปฏิบัติราชการเพื่อประเทศชาติด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในสมัยรัชกาลที่ 5 หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่และการแก้ปัญหาคือความล้มเหลวของระบบราชการ ทำให้มีการกำหนดถึงแนวทางการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการอย่างเป็นแบบแผนมากขึ้นอันเป็นการวางรากฐานของการบริหารงานบุคคลในระยะเวลาต่อมา ซึ่งการปฏิรูประบบราชการใหม่ครั้งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของข้าราชการ จากเดิมเป็น “ข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์” มาเป็น “ข้าราชการพลเรือนไทย” ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติราชการเพื่อประเทศชาติ ทำให้สภาพของข้าราชการเปลี่ยนแปลงไปเป็น “ผู้ปฏิบัติงานของประเทศชาติ” ไม่ใช่เป็นเพียงข้าราชการบริพารปฏิบัติราชการเพื่อพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้นดังในสมัยกรุงศรีอยุธยา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551) จากสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ทำให้เกิดมาตรฐานในการเข้ารับราชการที่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ประกอบกับในขณะนั้นได้มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนขึ้น ซึ่งเป็นโรงเรียนแห่งแรกในการฝึกสอนนักเรียนที่จะเข้ารับราชการ มีการเรียนการสอนเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับคนที่จะเข้าสู่ระบบข้าราชการไทย ในช่วงต้นของการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดนี้ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดให้ผู้ที่เข้ารับราชการอย่างเป็นทางการ แต่ปรากฏว่านักเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ารับการศึกษา ก็ยังคงถูกจำกัดเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ไปเปิดโอกาสให้แก่บุคคลทั่วไปได้เข้ารับการศึกษา เช่น พระบรมวงศานุวงศ์ หรือชนชั้นเจ้าขุนมูลนาย หรือขุนนางจากหัวเมืองต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ให้เข้ารับการศึกษา ทำให้บุคคลกลุ่มเหล่านี้มีโอกาสได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการมากกว่าคนทั่วไป เป็นต้น



1.1 แนวทางและหลักการรับบุคคลเข้ารับราชการก่อนการปฏิรูประบบราชการ

ทั้งนี้หากจะพิจารณาถึงลักษณะการปกครองประเทศและโครงสร้างในการบริหารประเทศ จะพบได้ว่า ก่อนการปฏิรูประบบราชการ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ในระยะเวลานั้นยังคงเป็นบุคคลเฉพาะกลุ่มและยังคงเป็นรูปแบบของการอุปถัมภ์บุคคลในแวดวงเดียวกันเองด้วย (นิสดารก์ เวชยานนท์, 2556) กล่าวคือ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงก็ยังคงจำกัดอยู่ในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์และผู้มีเชื้อสายขุนนางเท่านั้น หรือ เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาวิชาการแผนใหม่จากต่างประเทศซึ่งบุคคลที่จะได้รับการศึกษาในระดับสูงดังกล่าวนี้ก็ยังคงเป็นกลุ่มของพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานข้าราชการ หรือเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นความสามารถและไว้วางใจ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในกลุ่มข้าราชการระดับต้นก็มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสเข้ารับราชการมากขึ้น ประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดมีสิทธิ์สมัครสอบเข้ารับราชการได้อย่างเท่าเทียม

2. ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลหลังการปฏิรูประบบราชการ

แม้ว่าพัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือนไทยในปัจจุบันถูกพัฒนามาจากระบบข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำให้ในช่วงต้นยังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการและไม่มีระเบียบข้าราชการพลเรือนส่วนกลางให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ทรงเห็นควรมีกรรมการสอบคัดเลือกคนเข้ารับราชการ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาระเบียบข้าราชการพลเรือนและจัดตั้งกรรมการกลางสำหรับรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น เพื่อดำเนินการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จัดการสอบเพื่อเลือกสรรผู้สมัครเข้ารับราชการพลเรือน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551) ทั้งนี้ในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสมัยระหว่งนั้นไม่มีหน่วยงานกลางในการดำเนินงานสรรหาและคัดเลือก เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการเอง ส่งผลสืบเนื่องมาจนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการวางรากฐานระบบโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นบังคับใช้เป็นฉบับแรกที่เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของระเบียบข้าราชการพลเรือนและการจัดระบบบริหารงานบุคคลของรัฐ

2.1 แนวทางและหลักการรับบุคคลเข้ารับราชการหลังการปฏิรูประบบราชการ

ทั้งนี้เมื่อมีการวางรากฐานระบบโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว จึงทำให้การรับบุคคลเข้ารับราชการมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการรับบุคคลเข้าทำงานจะมีหลักการสำคัญ 4 ประการ (นิสดารก์ เวชยานนท์, 2556) คือ (1) ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน คือ การกำหนดอำนาจการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษและการปลดออกจากราชการให้เหมือนกันทุกกระทรวง เป็นการวางระบบการบริหารงานบุคคลในลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง (2) ให้คัดสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม คือ ใช้วิธีสอบแข่งขัน และใช้หลักการของระบบคุณธรรม (3) ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญจะได้รับเงินเดือน มีโอกาสได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นตามความรู้ความสามารถ (4) การ

กำหนดวินัยและการลงโทษสำหรับข้าราชการพลเรือนเพื่อต้องการให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกบังคับใช้ทำให้ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นแบบแผนมากขึ้น ยึดหลักของระบบคุณธรรมที่ถือเอาหลักของความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ความเสมอภาค ในโอกาส และความมั่นคง มาเป็นแนวทางในการดำเนินการด้วย โดยมีคณะกรรมการกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) เป็นผู้รักษาและดำเนินการตามพระราชบัญญัติตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ยังมีอำนาจหน้าที่รวมถึงการจัดการสอบเพื่อเลือกสรรผู้สมัครเข้ารับราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักสูตรและจัดการสอบแข่งขันให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการรับบุคคลเข้าทำงาน และมีหน้าที่ในการออกกฎ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการระบบบริหารงานบุคคลของรัฐด้วย (“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, 2471”) ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดแบ่งประเภทของข้าราชการพลเรือนออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2550) คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และเสมียนพนักงาน ซึ่งความแตกต่างของประเภทข้าราชการพลเรือนนี้ทำให้วิธีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับราชการแตกต่างกัน คือ “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” จะต้องผ่านการสอบแข่งขันหรือผ่านระบบการคัดเลือกที่ ก.ร.พ. จัดสอบขึ้น เพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะรับตามระบบคุณธรรม ส่วน “ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ” ไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขัน การบรรจุและแต่งตั้งนั้นหน่วยงานภาครัฐต้นสังกัดสามารถทำได้เอง โดยเห็นว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการก็จะทำการบรรจุแต่งตั้งไว้เพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะอย่างในช่วงระยะเวลาที่จำกัดได้ เช่นเดียวกับ “เสมียนพนักงาน” เป็นข้าราชการประเภทหนึ่งที่ไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรม หน่วยงานภาครัฐต้นสังกัดที่ต้องการรับเสมียนพนักงานสามารถดำเนินการสรรหาและคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้งได้เลยหรือหากจะให้มีการจัดสอบก็สามารถดำเนินการได้เอง กล่าวได้ว่า เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นจึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดถึงเรื่องของระเบียบข้าราชการพลเรือนและการจัดระบบบริหารงานบุคคลของรัฐ กฎหมายฉบับนี้จึงถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการทุกหน่วยงาน โดยมีหลักการที่สำคัญว่า “การเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ต้องผ่านการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม” (“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, 2471”) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติราชการและเป็นราชการมีอาชีพซึ่งเป็นหลักการที่ถูกนำไปใช้ในระบบการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการ วิธีการและหลักการดังกล่าวนี้ จึงเป็นต้นแบบของการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในทุก กระทรวง ทบวง กรม ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา จึงทำให้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นก็ทำให้ระบบของการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการคัดเลือกที่ชัดเจนขึ้น ดำเนินการในรูปแบบเดียวกันอย่างเป็นแบบแผน มีการนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้ในกระบวนการคัดเลือกเปิดโอกาสให้กับผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสอบแข่งขัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แนวคิดของการรับบุคคลเข้ารับราชการในยุคสมัยนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนที่คำนึงถึง



ระบบคุณธรรม (merit system) อันเป็นรากฐานของการกำหนดแนวพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อันว่าด้วยเรื่องของการสรรหาและคัดเลือกบุคคลภาครัฐในฉบับต่อ ๆ มา

จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เข้ารูปตามระบอบการปกครองใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปโดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) ที่กำหนดไว้จากพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้า และมีหน้าที่โดยตรงในการจัดสอบแข่งขันโดยเสมอภาคและเท่าเทียมให้แก่บุคคลที่จะเข้ารับราชการ ทั้งนี้ในการดำเนินการในการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการพลเรือน จะมีหน้าที่ในการดำเนินการเองในทุกขั้นตอน ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการสอบ การกำหนดหลักสูตร การกำหนดวิธีการสอบ และจัดการสอบ พร้อมกับในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดประเภทของข้าราชการเพิ่มเติมในส่วนของประเภทข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งที่เป็นผู้รับราชการในตำแหน่งการเมือง (“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476,” 2476) การสอบแข่งขันสำหรับข้าราชการพลเรือนจะแบ่งออกเป็น 2 ภาค คือ ภาควิชาการและภาคปฏิบัติ ภาควิชาการจะเป็นการทดสอบความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร จะใช้วิธีการสอบข้อเขียนและการสอบปากเปล่า โดยมีการอนุญาตให้เปิดหนังสือและเอกสารประกอบได้ ส่วนในภาคปฏิบัติจะเป็นการทดสอบความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ด้วยวิธีการสอบข้อเขียน การสอบปากเปล่าหรือการทดลองให้ปฏิบัติงานจริงตามลักษณะของตำแหน่งที่เปิดสอบ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ศูนย์สรรหาและคัดเลือก, 2546) และมีการแบ่งประเภทของตำแหน่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ตำแหน่งเสมียนพนักงาน ตำแหน่งประจำแผนกและตำแหน่งหัวหน้าแผนก ผู้ที่จะมีสิทธิ์สมัครสอบแข่งขันในแต่ละตำแหน่งก็ต้องมีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับตำแหน่งนั้น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ศูนย์สรรหาและคัดเลือก, 2546) โดยผู้ที่เข้ารับราชการจะต้องเริ่มต้นในตำแหน่งระดับต้นก่อนแล้วค่อยเติบโตไปตามระดับขั้นต่อไป การสรรหาและคัดเลือกลักษณะนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกแบบแนวตั้ง (vertical entry) (นิสตาจก์ เวชยานนท์, 2556) หลังจากพระราชบัญญัติบังคับใช้แม้กระบวนการและผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังประสบกับปัญหาของความไม่พร้อมอยู่หลายประการอันเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของ ก.พ. ในการดำเนินการจัดสอบเองทั้งหมดและความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ศูนย์สรรหาและคัดเลือก, 2546)

พระราชบัญญัติฉบับต่อมา พ.ศ. 2479 ได้กำหนดให้ ก.พ. มีหน้าที่ในการกำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแล้วให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการสอบเอง เพื่อลดภาระงานของ ก.พ. ลงการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้รูปแบบการเลือก 3 วิธี คือการสอบแข่งขันสอบคัดเลือกและคัดเลือก และใช้วิธีการสอบ 2 ภาคเช่นเดิมคือภาควิชาการและภาคปฏิบัติ (“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479,” 2479) วิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการพลเรือนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ลักษณะนี้เป็นหลักการและแนวทางที่บังคับใช้ในพระราชบัญญัติฉบับ

ถัดมาคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ที่ยังคงยึดหลักการในด้านการสอบและวิธีการเช่นเดิม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ก.พ. มีบทบาทในการดำเนินการสอบแข่งขันทั้งหมดอีกครั้งหลังจากเดิมที่ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการสอบเองเพราะพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินการสอบ ความเสมอภาคและความยุติธรรม ตลอดจนการเปลี่ยนองค์ประกอบของ ก.พ. ใหม่ โดยมีหลักการให้แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ ดังนั้น ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการประจำ จึงไม่ควรประกอบด้วยข้าราชการการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551) และมีการปรับเปลี่ยนหลักสูตรการสอบแข่งขันใหม่ โดยแบ่งการสอบออกเป็น 3 ภาค คือ ภาคความรู้และความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง วิธีการสอบภาคความรู้และความสามารถทั่วไปจะใช้วิธีการสอบข้อเขียนเพื่อทดสอบความสามารถเชิงเหตุและผลและความสามารถในการใช้ภาษาไทย ส่วนวิธีการสอบภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งจะใช้วิธีการสอบข้อเขียนหรือการทดลองการปฏิบัติงานจริงเพื่อทดสอบความรู้ความสามารถที่ใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งและวิธีการทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งจะเป็นการประเมินจากคุณสมบัติของบุคคลในความเหมาะสมกับตำแหน่งด้วยวิธีการสัมภาษณ์ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ศูนย์สรรหาและคัดเลือก, 2546) หลักสูตรการสอบทั้ง 3 ภาคเป็นหลักการที่ยังคงนำไปใช้ในระบบการสอบเข้ารับราชการในปัจจุบัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงระบบการคัดเลือกกรณีพิเศษว่าหาก ก.พ. เห็นว่าในตำแหน่งนั้นไม่จำเป็นต้องมีการสอบแข่งขัน ให้ผู้มีอำนาจสามารถบรรจุและแต่งตั้งบุคคลนั้นให้ดำรงตำแหน่งได้ (“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518,” 2518)

ในระยะเวลาต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกครั้งหนึ่ง โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงคือการแก้ไของค์ประกอบของ ก.พ. และการปรับปรุงระบบข้าราชการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงปรับปรุงหลักการที่เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคล โดยเฉพาะเรื่องของคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนและมุ่งเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่กระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดมากยิ่งขึ้น และใน พ.ศ. 2548 ได้มีการยกฐานะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกครั้ง โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการทรัพยากรบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการปรับให้เป็นผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรบุคคลของรัฐบาลและมอบบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้แก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ส่วนบทบาทในการเป็นผู้จัดโครงสร้างส่วน



ราชการได้ตัดโอนไปเป็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และในปี พ.ศ. 2551 ได้มีประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้นบังคับใช้และเป็นพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ คือ การเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถ (competence) เข้ารับราชการตามระบบคุณธรรม (merit) และการกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ (“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2551,” 2551)

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาถึงพัฒนาการระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐของไทยในอดีต-ปัจจุบัน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของบทความนี้อันเป็นฐานคิดที่สำคัญที่ทำให้เห็นในระบบระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ จะพบว่า ไม่ว่าจะยุคสมัยจะเปลี่ยนแปลงไปและถึงแม้ว่าการสรรหาและคัดเลือกจะถูกกำหนดด้วยระบบคุณธรรม แต่จวบจนปัจจุบันนี้ระบบอุปถัมภ์ และระบบพรรคพวก ก็ยังคงดำเนินอยู่ในวิธีการพิจารณารับบุคคลเข้าทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นรากฐานที่สำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในภาครัฐในแต่ละสมัยด้วย ซึ่งลักษณะที่คล้ายคลึงกันของการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2551) ที่พบว่า ระบบการสรรหาและคัดเลือกสำหรับการรับบุคคลเข้าทำงานในภาครัฐมีทั้งหมด 3 ระบบด้วยกัน คือ (1) ระบบคุณธรรม (merit system) เป็นระบบการสรรหาและคัดเลือกที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งกำหนดไว้ตามระบบคุณธรรมที่ถือหลักความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ความเสมอภาคในโอกาสและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ (2) ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) เป็นระบบที่การสรรหาและคัดเลือกเป็นไปตามแต่ผู้บังคับบัญชาจะเห็นสมควร โดยไม่จำเป็นต้องทำตามกำหนดกฎเกณฑ์ใด และ (3) ระบบพรรคพวก (spoils system) เป็นระบบการสรรหาและคัดเลือกที่เป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง ระบบนี้มักใช้กับข้าราชการการเมือง เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงนำเสนอตารางเพื่อเปรียบเทียบและแสดงให้เห็นถึงระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการของไทยจากอดีต-ปัจจุบัน ดังนี้

ตาราง ลักษณะสำคัญของระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการของไทยจากอดีต-ปัจจุบัน

ยุคสมัย	รูปแบบการปกครอง	ลักษณะสำคัญของสรรหาและคัดเลือก	ระบบที่ใช้ในการสรรหาและคัดเลือก
สมัยโบราณ กรุงสุโขทัยกรุงศรีอยุธยากรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น)	- พ่อปกครองลูก - สมบูรณาญาสิทธิราชย์	(1) การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลอย่างเป็นทางการ (3) ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการ	ระบบสืบสายโลหิต สืบสายสกุล ระบบเครือญาติ ระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบอุปถัมภ์หรือการฝากฝังจากชนชั้นขุนนาง
สมัยปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ (รัชการที่ 5 -ปัจจุบัน)	- สมบูรณาญาสิทธิราชย์ - ระบอบประชาธิปไตย	(1) การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการตามข้อบังคับในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (2) มีแบบแผนระเบียบปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษร (3) มีหลักเกณฑ์/มาตรฐานของการรับบุคคลเข้ารับราชการอย่างเป็นทางการ (4) มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก	ระบบคุณธรรม ระบบอุปถัมภ์ ระบบพรรคพวก

บทสรุป

จากการศึกษาพัฒนาการของระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลากรภาครัฐ ทำให้พบว่าการรับบุคคลเข้ารับราชการในอดีต แม้ว่าบริบทของประเทศจะมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านของรูปแบบการปกครอง เช่น รูปแบบการปกครองเปลี่ยนจากการปกครองแบบพ่อปกครองลูกมาเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการ เช่น จากการหลักการบริหารราชการแบบรวมอำนาจไว้ที่ราชธานี การแบ่งอำนาจกับหัวเมืองชั้นนอกและการกระจายอำนาจให้กับเมืองประเทศราช เป็นต้น แต่สิ่งที่ยังคงดำรงอยู่อย่างเห็นได้ชัดเจน คือ บทบาทของพระมหากษัตริย์กับการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการโดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจในการพิจารณาและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ



โดยไม่ได้มีเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นแบบแผนอย่างเป็นทางการ เป็นต้น จวบจนถึงปัจจุบันก็จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในมิติต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่ในด้านของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยการรับบุคคลเข้ารับราชการก็ยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน มีหน่วยงานกลางให้ดำเนินกิจกรรมของการสรรหาและคัดเลือก มีเกณฑ์และวิธีการตัดสินด้วยกฎหมายอย่างชัดเจนด้วยระบบคุณธรรม แต่จากการศึกษาเอกสารข้างต้นก็จะสะท้อนให้เห็นได้ว่าการรับบุคคลเข้ารับราชการในปัจจุบันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงลักษณะของความเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ยังรากลึกในระบบสังคมไทยออกไปได้ โดยการดำเนินการในขั้นตอนของการสรรหาและคัดเลือกยังคงมีเรื่องของการอุปถัมภ์ การฝากฝังกลุ่มพวกพ้อง เห็นได้จากคนที่เข้ารับราชการในระดับสูงก็มักจะเป็นกลุ่มคนชนชั้นเดียวกัน หรือแม้ในกระบวนการสอบแข่งขันวัดความรู้ความสามารถของบุคคลก็ยังคงมีการใช้ระบบเส้นสาย ใช้ระบบพรรคพวก ใช้ระบบเครือญาติในการเอื้อให้บุคคลที่ต้องการได้รับการคัดเลือก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบดังกล่าวมีความสำคัญต่อการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นอย่างยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ใช้ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในปัจจุบันก็ได้ให้ความสำคัญกับการเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งตรงกับหลักการของระบบคุณธรรมที่ให้ความสำคัญกับหลักความรู้ความสามารถของบุคคล และความเสมอภาคในโอกาสในการบริหารงานบุคคล ทำให้มีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการด้วยการจัดสอบแข่งขัน วัดความรู้ความสามารถและมีเกณฑ์การตัดสินใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หลักการของระบบการสรรหาและคัดเลือกมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นทำให้บุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมด้วย ดังนั้นการศึกษาถึงพัฒนาการระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลากรภาครัฐของไทยในอดีตถึงปัจจุบันในบทความนี้ จึงเป็นฐานคิดที่สำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการของไทย และเป็นประโยชน์ในด้านการวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาองค์การภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กิตติ บุณนาค. (2555). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทย*. ม.ป.ท.
- ชูชัย สมิทธิไกร. (2556). *การสรรหาและคัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดรุณี ม่วงแก้ว. (2534). *พื้นฐานอารยธรรม*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์หอรัตนชัยการพิมพ์.
- นิสดารค์ เวชยานนท์. (2556). *ระบบการสรรหา พัฒนา และรักษาบุคลากรภาครัฐของไทย พ.ศ. 2418 - ปัจจุบัน*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์รัตนไทร.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471. (2471). *ราชกิจจานุเบกษา*, 45(293), 293-311.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476. (2477). *ราชกิจจานุเบกษา*, 51(43), 43-49.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479. (2479). *ราชกิจจานุเบกษา*, 53(937), 937-943.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518. (2518). *ราชกิจจานุเบกษา*, 1-81.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, 22(125), 1-51.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2541). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.
- สมาน รังสิโยกฤษฏ์. (2543). *การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2550). *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2551). *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ศูนย์สรรหาและคัดเลือก. (2546). *วิวัฒนาการการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- เอกวิทย์ มณีธร. (2551). *ระบบราชการรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนของไทย*. กรุงเทพมหานคร: เวิลด์เทรต ประเทศไทย.