

**แท้จริงแล้วกฎหมายเป็นเครื่องมือหรืออุปสรรคสำหรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์
ภาครัฐของไทย**

**Is the Law Truly a Tool or an Obstacle for Managing Human
Resources in Thailand's Public Sector?**

ปภาณภณ ปังกรภูรินทร์

คณะนิติศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Paphanphon Paphangkornphurin

Graduate School of Communication Arts and Management Innovation,

National Institute of Development Administration

E-mail: tonnida4@gmail.com

Received: April 8, 2025; Revised: September 21, 2025; Accepted: September 23, 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอประเด็นและหลักกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ผ่านมุมมองแนวคิดทฤษฎีทางทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากกฎหมายมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคลากรภาครัฐ การออกกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการและผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนแล้วจึงทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันขององค์กรของรัฐนั้น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งต้องพยากรณ์ถึงฉากทัศน์ที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อหาแนวทางในการป้องกันประกอบกันด้วย กฎหมายจึงสามารถทำหน้าที่ผลักดันผลการดำเนินการที่เป็นเลิศให้กับองค์กรของรัฐได้ ประการสุดท้ายบทความนี้จะชี้ให้เห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันเป็นเครื่องมือหรืออุปสรรคในการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างไร เนื่องจากกฎหมายทำหน้าที่ทั้งการสร้างกรอบการทำงาน การป้องกัน และการปกป้องที่จำเป็นสำหรับบุคลากรภาครัฐ แต่ก็อาจทำให้เกิดความท้าทายเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่ซับซ้อน กระบวนการที่ซ้ำ และขาดความยืดหยุ่น ดังนั้น การสร้างสมดุลระหว่างข้อกำหนดทางกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพกับความคล่องตัวและนวัตกรรมถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์กรภาครัฐในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

คำสำคัญ: กฎหมาย, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, ภาครัฐของไทย

Abstract

This article aims to present key legal issues and principles that impact human resource management from the perspective of human resource theory. As law has a direct influence on public sector personnel, the legislative process must begin with clearly defined objectives and intended outcomes for public service delivery. It should then involve a comprehensive analysis of existing organizational challenges that hinder the achievement of those objectives, alongside a forecast of potential scenarios that may arise once the law is in force, in order to develop preventative strategies. In this regard, the law can function as a driver of excellence in public sector performance. This article further explores how the current legal framework serves either as a tool or an impediment to effective human resource management. While the law establishes necessary operational frameworks, safeguards, and protections for public personnel, it may simultaneously create challenges due to complex compliance requirements, bureaucratic delays, and a lack of flexibility. Therefore, striking a balance between legal mandates, the protection of rights and freedoms, and the need for organizational agility and innovation is essential for the effective management of human resources in the digital era. The discussion aims to support the development of legal measures that are more aligned with the objectives of human resource management in the Thai public sector.

Keyword: Law, Human Resource Management, Thai Public Sector

1. บทนำ

องค์กรของรัฐคือหน่วยที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จ ลุล่วงตามแนวนโยบายแห่งรัฐอันเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ โดยรัฐจัดแบ่งภารกิจและมอบอำนาจมหาชนของรัฐให้กับองค์กรของรัฐเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ¹ องค์กรของรัฐจึงมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนที่อาจกระทำการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้การใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการภายใน องค์กรของรัฐ ดังนั้น องค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องผูกพันตนต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์การพหุขนาดใหญ่และกว้างขวางที่สุดในรัฐ ย่อมต้องผูกพันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ องค์กรของรัฐ จะใช้อำนาจรัฐในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง เป็นเครื่องมือในการ บริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจและหน้าที่ที่ ได้รับมอบจากรัฐ แต่องค์กรของรัฐจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทาง ปกครอง และสัญญาทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น มิอาจกระทำการใด ๆ โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรของ รัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเช่นนั้นได้ก็ตาม แต่องค์กรของรัฐจะใช้อำนาจนั้นโดยขัดหรือแย้ง กับกฎหมายไม่ได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรของรัฐดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างได้สัดส่วนด้วย

จากหลักการข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจในการกระทำการของ องค์กรของรัฐและเป็นทั้งข้อจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในเวลาเดียวกัน² ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ และหากพิจารณาในแง่ของการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐแล้ว กฎหมาย เป็นเสมือนเครื่องมือในการกำหนดกรอบและแนวปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามหน้าที่ ของรัฐซึ่งบุคคลที่อยู่ในองค์กรของรัฐอย่างยุติธรรมและเสมอภาค ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของ

¹ รรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย, 2564), 159-166.

² บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 118-119.

บุคคลเหล่านั้น และส่งเสริมสภาพแวดล้อมการทำงานเชิงบวก ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานสำหรับการสรรหาคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้ง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การพัฒนาศักยภาพ ความก้าวหน้าในอาชีพ รวมไปถึงการเลิกจ้างหรือเกษียณอายุราชการ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออันทรงคุณค่าในการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันกฎหมายยังสร้างความท้าทายและอุปสรรคในการปรับตัวให้เข้ากับภูมิทัศน์ดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กฎหมายอาจไม่สามารถตามความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีได้เสมอไป ทำให้ยากต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในยุคดิจิทัล รวมทั้งข้อกำหนดทางกฎหมายที่ซับซ้อนและใช้เวลานานอาจนำไปสู่กระบวนการราชการที่ขัดขวางประสิทธิภาพและนวัตกรรมในภาครัฐ โดยรวมแล้ว แม้ว่ากฎหมายจะให้ความคุ้มครองและแนวปฏิบัติที่จำเป็น แต่สิ่งสำคัญคือต้องทบทวนและปรับปรุงกฎหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้แน่ใจว่ายังคงมีความเหมาะสมกับยุคดิจิทัล ด้วยการสร้างสมดุลระหว่างการปฏิบัติตามกฎหมายและการยอมรับความก้าวหน้าทางดิจิทัล องค์กรของรัฐต่าง ๆ จึงสามารถบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรของรัฐนั้น ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอประเด็นและหลักกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ผ่านมุมมองแนวคิดทฤษฎีทางทรัพยากรมนุษย์ และชี้ให้เห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันเป็นเครื่องมือหรืออุปสรรคในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคดิจิทัล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของไทย

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ทำให้ภารกิจของรัฐด้านการบริหารหรือการปกครองทั้งที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) ในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function) ในการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และ

การสื่อสาร เป็นต้น³ ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีจำนวนมากขึ้นและหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน แต่ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรของรัฐมากเพียงใดก็ตาม องค์กรของรัฐก็ยังคงเป็นหน่วยที่มีลักษณะเป็นนามธรรมไม่มีชีวิตจิตใจ ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐได้ จึงจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรของรัฐและใช้อำนาจรัฐปฏิบัติภารกิจในนามขององค์กรของรัฐ⁴ หรือเรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นจำนวนมาก ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพบว่า ในปี พ.ศ. 2566 มีจำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ พนักงานจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานกระทรวงสาธารณสุข และพนักงานองค์การมหาชนที่สังกัดกระทรวง กรม ทั้งในสังกัดราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้น 3,037,803 คน คิดเป็นร้อยละ 7.47 ของกำลังแรงงานในประเทศ หรือคิดเป็นกำลังคนภาครัฐ 1 คน ต่อประชากร 22 คน⁵ รัฐจึงมีการวางระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากองค์กรภาคเอกชน โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 เป็นต้น และได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ประยุกต์แนวความคิดการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร ส่งเสริมให้เกิดศักยภาพในการแข่งขัน ลดการใช้ทรัพยากรและเน้นความคุ้มค่า เน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการ และกำหนดตัวชี้วัดในการทำงานที่ชัดเจน⁶ มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของไทย

การปฏิรูประบบราชการของไทยตามแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีที่มาจากปัญหาสำคัญหลายประการ แต่หากจะกล่าวถึงประเด็นทางกฎหมายและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 141-142.

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, 161.

⁵ สำนักงาน ก.พ., ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “กำลังคนภาครัฐ 2566,” สำนักงาน ก.พ., สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2568 <https://www.ocsc.go.th>

⁶ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ, *โครงการวิเคราะห์บทบาทเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา 15 หน่วยงานรัฐ ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2558), 9-10.

นำไปสู่การปฏิรูปนั้นจะเห็นได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐมีการยึดโยงกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก กฎระเบียบบางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและไม่ทันสมัย ผู้บริหารในองค์กรของรัฐบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนอาจละเลยต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการและการเปลี่ยนแปลงของภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นและกลไกตลาดได้ ส่งผลให้ภาครัฐขาดกำลังคนที่มีคุณภาพและไม่อาจพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี⁷ ประกอบกับประเด็นปัญหาของกฎหมายที่กระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐได้ถูกระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐ ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยกฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา รวมทั้งต้องมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐที่สามารถจูงใจและดึงดูดให้คนดีคนเก่งเข้าร่วมพลังการทำงานที่มีความมุ่งมั่นและมีแรงบันดาลใจในการที่จะร่วมกันพลิกโฉมประเทศไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ โดยภาครัฐมีระบบบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากรให้สามารถสนองความต้องการในการปฏิบัติงาน มีความก้าวหน้าในอาชีพ สามารถจูงใจให้คนดีคนเก่งทำงานในภาครัฐ มีระบบการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบทการพัฒนา มีกำลังคนที่เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ และมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม เพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัวให้กับหน่วยงานภาครัฐในการบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกขั้นตอนควบคู่ไปกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพภายใต้หลักระบบคุณธรรม ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการวางแผนกำลังคน รูปแบบการจ้างงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง เพื่อเอื้อให้เกิดการหมุนเวียนถ่ายเทแลกเปลี่ยน และโยกย้ายบุคลากรคุณภาพในหลากหลายระดับระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีมาตรฐานเหมาะสมสอดคล้องกับภาระงาน จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูประบอบราชการของไทยไม่ประสบ

⁷ พระครูใบฎีกาวิชชาญ ทรวรารักษ์ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร, “การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการปฏิบัติงานภาครัฐ,” *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น* 5, ๓.3 (2564): 61-72.

ความสำเร็จเท่าที่ควรตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงนำประเด็นนี้ไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเปรียบเสมือนวัตถุประสงค์ของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้การมีสภาพบังคับทางกฎหมายผลักดันให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐอย่างจริงจังและนำไปสู่ความสำเร็จในการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ⁸

นอกจากนี้ ภายใต้มิติของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น มีมุมมองว่าบุคลากรคือ “ทรัพยากร” ที่ทรงคุณค่าและสามารถเพิ่มมูลค่าให้องค์กรได้ จึงเกิดแนวคิดเรื่องทุนมนุษย์ (Human Capital) ขึ้นมา โดยมองข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นทรัพยากรที่ต้องพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิผลขององค์กร กล่าวคือ ภาครัฐยุคใหม่ควรมองประชาชนเป็นศูนย์กลางการดำเนินงานและมองบุคลากรเป็นทรัพยากรที่ต้องลงทุนเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ดีขึ้นให้ประชาชน อีกแนวคิดสำคัญคือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) ซึ่งเน้นการบูรณาการการบริหารคนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และเป้าหมายขององค์กรอย่างเป็นระบบ แนวคิดนี้ถือกำเนิดจากมุมมองที่ว่า บุคลากรคือทุนมนุษย์ที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่องค์กรได้อย่างยั่งยืน หากได้รับการบริหารอย่างถูกต้องทางโดยสาระสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ คือการตัดสินใจด้านบุคคลต้องเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานรัฐอย่างกลมกลืน เช่น การวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจในอนาคต การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรเพื่อรองรับงานใหม่ ๆ ตลอดจนการให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเสนอแนะในกระบวนการบริหารงานขององค์กร⁹ นอกจากนี้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังรวมถึงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดการบริการสาธารณะยุคใหม่ (New Public Service) ที่เน้นคุณค่าประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน และแรงจูงใจเพื่อบริการสังคม (Public Service Motivation) ซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลด้วย

⁸ Amy K. Donahue, Sally Selden, and Patricia W. Ingraham, “Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2000): 381-412.

⁹ กุลธิดา มาลาม, “ความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ,” *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล* 9, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2565): 104-119.

เช่น การปลูกฝังค่านิยมจริยธรรมและจิตสำนึกการบริการประชาชนควบคู่กับการสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นต้น

โดยสรุป การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมที่เน้นกฎระเบียบและอาวุโส มาเป็นรูปแบบที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ยืดหยุ่น และมุ่งให้บุคลากรสร้างคุณค่าให้แก่หน่วยงาน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและวิธีบริหารคนอย่างมุ่งผลลัพธ์ ขณะที่แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ เน้นการจัดการทุนมนุษย์อย่างมีแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถบรรลุพันธกิจท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ นับได้ว่าแนวคิดเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทยให้เท่าทันต่อความท้าทายยุคใหม่

3. กฎหมายพื้นฐานกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของไทย

ประเทศไทยมีกรอบกฎหมายที่เป็นพื้นฐานในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ โดยยึดหลักระบบคุณธรรม (Merit System) และความเป็นกลางทางการเมือง กฎหมายเหล่านี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และมีมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายและระเบียบที่เข้มงวดอาจก่อให้เกิดความแข็งตัวและกลายเป็นอุปสรรคต่อความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้วย ดังนั้นการพิจารณาบทบาทของกฎหมายในบริบทการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทยจึงต้องมองทั้งสองด้าน คือด้านที่เป็น “เครื่องมือ” ให้การบริหารมีประสิทธิภาพ และด้านที่เป็น “อุปสรรค” ซึ่งโครงสร้างที่อาจขัดขวางการพัฒนาบุคคล

3.1 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

ระบบราชการไทยแบ่งประเภทข้าราชการและบุคลากรภาครัฐออกเป็นหลายประเภทตามกฎหมายเฉพาะแต่ละกลุ่ม ในภาพรวมปัจจุบันภาครัฐไทยมีบุคลากรประมาณ 3.04 ล้านคน (คิดเป็นอัตราส่วน 1 ต่อประชากร 22 คน) โดยในจำนวนนี้เป็นข้าราชการตามประเภทต่าง ๆ รวม 1.75 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 58 ของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด ประเภทข้าราชการที่มีจำนวนมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 431,117 คน ข้าราชการพลเรือนสามัญ จำนวน 414,708 คน ข้าราชการทหาร จำนวน 381,352 คน และข้าราชการตำรวจ จำนวน

213,048 คน¹⁰ นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการฝ่ายตุลาการ อัยการ และ ข้าราชการรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งแต่ละประเภทต่างก็มีกฎหมายและระเบียบของตนเองที่กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันไป

3.1.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนกลางและภูมิภาค กฎหมายนี้ต่อยอดหลักการระบบคุณธรรมอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 42 กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งตามความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค และประโยชน์ของราชการ การบริหารงานบุคคลต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์และความเป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่งอิงผลงานและศักยภาพ โดยห้ามใช้ความคิดเห็นทางการเมือง การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้ มาตรา 34 ยังวางเป้าหมายว่า การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเอื้อต่อผลสัมฤทธิ์ของภารกิจรัฐ มีประสิทธิภาพ คำนึง และให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี จุดเด่นของระบบนี้คือ มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นกลไกกลางในการกำกับดูแลมาตรฐาน ออกกฎ ก.พ. และนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ เช่น ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผล ฯลฯ เพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน โดยรวมแล้ว กฎหมายข้าราชการพลเรือนส่งเสริมการบริหารบุคคลแบบเน้นความสามารถและผลงาน และสร้างความเป็นเอกภาพในมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการพลเรือนส่วนกลาง

3.1.2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ออกแบบมาให้สอดคล้องกับลักษณะงานด้านการศึกษา กฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ได้รับ

¹⁰ สำนักงาน ก.พ., ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “กำลังคนภาครัฐ 2566,” สำนักงาน ก.พ., สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2568 <https://www.ocsc.go.th>

เงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินเฉพาะด้านการศึกษา มีการตั้งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่คล้าย ก.พ. แต่สำหรับสายงานการศึกษา เช่น กำหนดวิทยฐานะครู เช่น ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ เป็นต้น ซึ่งเป็นระบบความก้าวหน้าทางวิชาชีพเฉพาะของครูที่เชื่อมโยงกับผลงานทางวิชาการและการสอน จุดเด่นของระบบนี้คือนับการพัฒนาวิชาชีพครูควบคู่ไปกับการบริหารงานบุคคล เช่น มีระบบประเมินผลงานทางวิชาการของครูเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ และมีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดดูแลการโยกย้ายแต่งตั้งในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ระบบข้าราชการครูก็ยังยึดหลักคุณธรรม โดยการบรรจุครูต้องผ่านการแข่งขัน และมีระบบวินัย/จรรยาบรรณเฉพาะสำหรับครู

3.1.3 ข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กฎหมายนี้กำหนดว่าผู้ที่จะเป็น “ข้าราชการตำรวจ” ต้องได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และรับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การบริหารงานบุคคลตำรวจมีลักษณะกึ่งทหาร (paramilitary) คือมียศตำแหน่งและเครื่องแบบแบบสายทหาร มีลำดับชั้นบังคับบัญชาชัดเจน การเลื่อนตำแหน่งขึ้นกับทั้งผลงานและอาวุโส รวมถึงดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ในอดีตมีการวิจารณ์ว่าระบบนี้ค่อนข้างรวมศูนย์และอาจมีปัจจัยอิทธิพลภายนอกในการแต่งตั้งโยกย้ายระดับสูง แต่การปรับปรุงกฎหมายปี 2565 มุ่งหวังเพิ่มความโปร่งใสขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) เป็นต้น จุดเด่นของระบบข้าราชการตำรวจคือการมีวินัยและโครงสร้างการบังคับบัญชาที่เข้มแข็ง สามารถสั่งการได้รวดเร็วตามภารกิจความมั่นคง แต่ข้อจำกัดคือโครงสร้างการบริหารบุคคลค่อนข้างยึดติดลำดับชั้น ทำให้ความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่มีน้อยเมื่อเทียบกับสายพลเรือนทั่วไป

3.1.4 ข้าราชการทหาร

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 สำหรับกำลังพลสังกัดกระทรวงกลาโหม กฎหมายนี้ให้นิยาม “ข้าราชการทหาร” ครอบคลุมทั้งทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร ระบบบริหารกำลังพลทหารนั้นคล้ายคลึงกับตำรวจ คือมียศทหารและชั้นยศที่กำกับตำแหน่ง การเลื่อนยศและตำแหน่งใช้หลักอาวุโสผสม

ความชอบและความสามารถ มีกองทัพ และคณะกรรมการเฉพาะดูแลงานบุคคลของแต่ละเหล่าทัพ ภายใต้กรอบกฎหมายนี้ ลักษณะพิเศษของระบบราชการทหารคือความเป็นระเบียบวินัยสูงและการสร้างผู้นำทางทหารผ่านระบบโรงเรียนเหล่าทัพ ทำให้โดยทั่วไปการเข้ารับราชการทหารระดับนายทหารสัญญาบัตรมาจากผู้ที่ผ่านการศึกษาและคัดเลือกในระบบทหารเองมากกว่าจะรับคนนอก ดังนั้น แม้ระบบนี้จะมั่นใจได้ในความชำนาญเฉพาะทางและความจงรักภักดีต่อองค์กร แต่ในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์อาจประสบปัญหาความเป็นวงจำกัด ปิดกั้นการนำคนเก่งจากภายนอกเข้ามา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับภาคส่วนอื่น ๆ

นอกจากประเภทข้าราชการดังกล่าวแล้ว ภาครัฐไทยยังมีบุคลากรประเภทอื่นอีกที่ไม่อยู่ในสถานะข้าราชการโดยตรง แต่ปฏิบัติหน้าที่ภาครัฐ เช่น พนักงานราชการ (จ้างตามสัญญาระยะเวลาที่กำหนด มีกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการกำกับ) พนักงานรัฐวิสาหกิจ (ใช้กฎหมายแรงงานและระเบียบรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง) ลูกจ้างประจำของราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้รวมเรียกว่า “พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีกฎหมายหรือระเบียบที่ต่างออกไป เช่น พนักงานราชการอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ส่วนพนักงานส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น การเกิดขึ้นของสถานะบุคลากรที่หลากหลายนี้ สะท้อนความพยายามของประเทศไทยในการปรับระบบบริหารงานบุคคลให้ยืดหยุ่นขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ภาพรวมการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐมีความสลับซับซ้อนในการบริหารจัดการและประสานนโยบายระหว่างกลุ่มบุคลากรแต่ละประเภท

3.2 กรณีศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐภาครัฐ

ดังที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายเฉพาะแต่ละกลุ่มบุคลากรภาครัฐช่วยให้การบริหารงานบุคคลมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละฝ่าย และรักษาหลักเกณฑ์คุณธรรมภายในสายงานนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การมีหลายระบบแยกจากกันส่งผลให้เกิด “ไซโล” (Silo) ในระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทย ซึ่งบางครั้งกลายเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพโดยรวมของราชการ ตัวอย่างกรณีศึกษาที่ชัดเจนคือ อุปสรรคด้านการโยกย้ายหรือโอนย้ายข้าราชการข้ามหน่วยงาน/ประเภท ซึ่งเกิดจากความแตกต่างของกฎหมายและระบบบุคคลแต่ละประเภท

กรณีการโอนย้ายข้าราชการระหว่างระบบที่ต่างกัน หากข้าราชการหรือลูกจ้างรัฐคนหนึ่งต้องการเปลี่ยนสายงานหรือโยกย้ายไปยังหน่วยงานต่างสังกัด เช่น จากครูไปเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง หรือจากข้าราชการส่วนกลางไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากพนักงานมหาวิทยาลัยหนึ่งไปยังอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง จะไม่สามารถทำได้โดยอัตโนมัติ แต่ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์เฉพาะที่ออกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจต้องลาออกและบรรจุใหม่ ซึ่งทำให้ขาดความต่อเนื่องในสิทธิต่าง ๆ ของตัวบุคคล แม้ปัจจุบันจะมีความพยายามผ่อนคลายเป็น เช่น ก.พ. และ ก.ค.ศ. ออกหลักเกณฑ์ร่วมกันในการรับโอนข้าราชการครูมาเป็นข้าราชการพลเรือนหรือกลับกัน¹¹ แต่ขั้นตอนก็ยังยุ่งยากและมีเงื่อนไขจำกัด เช่น ต้องมีตำแหน่งว่างที่เกือบลูกกัน หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองหน่วยงานต้นทาง-ปลายทาง หรือปัจจุบันกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมอยู่ระหว่างการวางแนวทางการให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือสถาบันอุดมศึกษารับบุคลากรในหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา เพียงฝ่ายเดียว รวมทั้งการให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีการแลกเปลี่ยนบุคลากรซึ่งกันและกัน¹² แนวทางดังกล่าวถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ภาครัฐมีความพยายามในการลดข้อขัดข้องของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ออกมานั้นเป็นเพียงแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนมิอาจมีสภาพบังคับผูกมัดเช่นกฎหมายหรือเหนือกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กร หากผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นดังกล่าว ความพยายามของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมก็มิอาจสำเร็จผลได้จริง ผลคือ

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.), *หลักเกณฑ์และวิธีการเปลี่ยนตำแหน่ง การย้าย และการโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญไปบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2), หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศส 0206.5/ว 30 ลงวันที่ 28 กันยายน 2560* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ., 2560), 1-4.

¹² กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, (ร่าง) *ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวทางการเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนบุคลากร พ.ศ.* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, เอกสารอัดสำเนา), 1.

ระบบราชการไทยยังขาดความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้ายบุคลากรตามความรู้ความสามารถไปสู่ตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุด

ในด้านหนึ่ง การที่กฎหมายแยกประเภทข้าราชการเช่นนี้มีข้อดีคือเอื้อให้แต่ละหน่วยงานสามารถพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับบริบทงานของตน เช่น ระบบวิทยฐานะช่วยสร้างแรงจูงใจทางวิชาการแก่ครู หรือระบบยศตำรวจ/ทหารช่วยสร้างระเบียบวินัยและความนับถือในสายบังคับบัญชา นอกจากนี้ ยังสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแต่ละระบบ และรักษาคุณธรรมภายในกลุ่ม เช่น คนที่เติบโตมาทางสายการสอนจะได้ดูแลโดยคนที่เข้าใจงานการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อเสียที่เป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างคือ การขาดความยืดหยุ่นและการบูรณาการกำลังคนระหว่างองค์กรรัฐด้วยกัน ในยุคที่ปัญหานโยบายหลายด้านต้องการความร่วมมือข้ามหน่วยงาน บุคลากรที่มีความรู้ต่างสาขาคควรสามารถเคลื่อนย้ายหรือปฏิบัติงานร่วมกันได้โดยไม่ถูกขวางด้วยสถานะทางกฎหมายที่ต่างกันมากเกินไป เสี่ยงสะท้อนจากภายในระบบราชการเองซึ่งว่าบ่อยครั้งกฎเกณฑ์การโยกย้ายที่ซับซ้อนกลายเป็นแรงจูงใจเชิงลบ ทำให้ข้าราชการบางส่วนเลือกลาออกไปภาคเอกชนหรือองค์กรอิสระแทนที่จะรอย้ายตำแหน่งในระบบราชการ

4. การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง: ความได้สัดส่วนระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐ แบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมืองตามกฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการพิพากษาพิพากษาอรรถคดี เพื่อเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน มิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวอันจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารก็อาจมีการใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจได้โดยการมอบอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเป็น

การใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล หรือฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง¹³ เป็นต้น

ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยมีอำนาจโดยชอบธรรมในการตรากฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะและการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของรัฐ แต่เนื่องจากข้อจำกัดบางประการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอาจเป็นผู้เดียวในการตรากฎหมายได้ เช่น กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภามีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลานานในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นในสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การตรากฎหมายอาจไม่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง รวมทั้งกฎหมายหลายเรื่องเกี่ยวกับเรื่องทางเทคนิค ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งสมาชิกของรัฐสภาอาจมีความรู้ไม่ครอบคลุมทุกเรื่อง หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับปริมาณภารกิจด้านนิติบัญญัติที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายกำหนดกรอบที่เป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เอาไว้แล้วมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการกิจที่มีความเชี่ยวชาญทางภารกิจเฉพาะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในส่วนที่เป็นรายละเอียดในเรื่อง ๆ หนึ่ง¹⁴ การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สนับสนุนความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจขององค์กรของรัฐโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ อย่างไรก็ดี แม้ว่าการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองจะเป็นวิธีการหนึ่งในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทก็ตาม แต่การมอบอำนาจนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่เกินสัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะด้วย แม้ว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ มาตรา 27 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมก็ตาม หากรัฐตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองโดยคำนึงถึงแต่ความยืดหยุ่น เหมาะสม รวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐอย่างไม่สมดุลกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผลที่ตามมาอาจมีได้ทั้งสองทาง กล่าวคือ กรณี

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*, 70.

¹⁴ ททัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์, “การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 186-192.

ที่รัฐตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดหลักเกณฑ์อย่างเข้มงวดเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง และกฎหมายนั้นจะเป็นเสมือนอุปสรรคของการพัฒนา แต่ทางในทางกลับกันหากรัฐตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมากหรือกว้างขวางเกินไป เป็นไปได้ว่าฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจรุกร้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะได้รับ

กรณีระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจเมื่อแต่งเครื่องแบบ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจชายเมื่อแต่งเครื่องแบบต้องตัดผมสั้น ด้านข้างยาวทั้ง 3 ด้าน และด้านบนมีความยาวไม่เกิน 3 เซนติเมตร โดยมีเหตุผลเพื่อแสดงถึงความมีระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจ อันจะก่อให้เกิดความศรัทธาเลื่อมใสในสายตาประชาชน มาตรการดังกล่าวสะท้อนหลักการบริหารบุคคลที่เน้นการรักษาวินัยและการควบคุมพฤติกรรมบุคคลากร เพื่อธำรงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นขององค์กร ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน พบว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการตำรวจด้วยการกำหนดทรงผมอย่างเข้มงวดนั้นเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบเดียว หากแต่สามารถสะท้อนออกได้หลากหลายวิธี แม้ข้าราชการตำรวจจะมีได้มีทรงผมสั้นตามที่กำหนด แต่หากสามารถปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มุ่งมั่น และสร้างความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ก็ยังคงก่อให้เกิดความศรัทธาได้เช่นเดียวกัน ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารงานบุคคลควรยึดหลักการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ของการปฏิบัติราชการ (Result-Oriented Human Resource Management) มากกว่าการควบคุมรูปแบบภายนอกเพียงประการเดียว เพราะสิ่งที่ประชาชนให้ความไว้วางใจมิใช่เพียงภาพลักษณ์ แต่คือผลงานและคุณภาพของการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง

นอกจากนี้ การกำหนดทรงผมที่เข้มงวดเกินควรอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ในบางตำแหน่ง เช่น ตำรวจสายสืบหรือตำรวจปราบปรามยาเสพติดที่จำเป็นต้องปฏิบัติงานภาคสนามอย่างกลมกลืนกับประชาชน หากทรงผมกลายเป็นสัญลักษณ์ที่ทำให้สามารถแยกแยะได้ชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพผลของการทำงาน และเป็นการจำกัดสิทธิเกินสมควร ด้วยเหตุนี้ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับปรุงออกเป็นระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจเมื่อแต่งเครื่องแบบ พ.ศ. 2566 โดยกำหนดให้ข้าราชการตำรวจชาย

เมื่อแต่งเครื่องแบบสามารถไว้ผมสั้น โดยผมด้านบนมีความยาวไม่เกิน 5 เซนติเมตร และด้านข้าง–ด้านหลังไม่เกิน 1 เซนติเมตร จึงถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การปรับปรุงดังกล่าวสะท้อนถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับบริบทของการทำงานจริงและความคาดหวังของสังคมในปัจจุบัน อันจะช่วยเพิ่มทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการขององค์กรโดยรวม

5. การรับฟังความคิดเห็นในการออกกฎหมาย: ตัวแปรทำนายความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรภาครัฐ

องค์กรของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งรับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ และอาศัยอำนาจตามกฎหมายและกฎหมายลำดับรองในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และกิจกรรมต่าง ๆ ทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่กระทบถึงสิทธิของบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งใช้สัญญาทางปกครองในการทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ข้าราชการ กล่าวได้ว่า การที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียวในการกระทำการต่อบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะ การใช้อำนาจดังกล่าวอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจอภินิหารนั้นได้ ดังนั้น ในทางกฎหมายมหาชนจึงมีหลักกฎหมายที่เรียกว่า “หลักการรับฟังความ (Audi Alteram Partem)” ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันมีที่มาจากประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) เป็นหลักการที่ผู้กระทำการอย่างตุลาการหรือกึ่งตุลาการจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งต้องให้แต่ละฝ่ายมีโอกาสแสดงข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและมีสิทธิรับรู้ข้อเท็จจริงรวมถึงพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย (Right to Hearing)¹⁵ เพื่อให้บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงหลักฐานอย่างเพียงพอเพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐ

¹⁵ ภัสวรรณ อุซพงษ์มร, “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* 8, ฉ.1 (2559): 482.

การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในองค์กรกับความผูกพันของบุคลากรพบว่า การที่บุคลากรมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ขององค์กร เช่น การประชุมหารือหรือประชาพิจารณ์ หรือการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อร่วมตัดสินใจต่อการบริหารงานขององค์กร จะส่งผลให้บุคลากรเกิดความผูกพันต่อองค์กรเพิ่มมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการทำงานยังมีประโยชน์อย่างมากกับผลการปฏิบัติงานขององค์กร ลดอัตราการลาออกของบุคลากร¹⁶ และสร้างความพึงพอใจในงานซึ่งจะมีผลโดยตรงในการสร้างความพึงพอใจของผู้รับบริการ¹⁷ โดยหลักกฎหมายที่สนับสนุนการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในองค์กรของรัฐ คือ หลักการรับฟังความที่ปรากฏในมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ว่า บทบัญญัติในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เฉพาะกรณีการกระทำทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้หมายความรวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองที่ทำหน้าที่ในการกำหนดรายละเอียดทางหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง อาจถือได้ว่าปัญหาทางกฎหมายที่ต้องมีการศึกษาวิจัยว่า หลักการรับฟังความนั้นมีฐานะทางกฎหมายระดับใด การที่บทบัญญัติมาตรา 30 แห่ง

¹⁶ ปาณภณ ปังกรภูรินทร์, *การมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในองค์กรกับความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรสายสนับสนุน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560), 117-118.

¹⁷ Ahmed Khwaja and Nathan Yang, “Quantifying the Link between Employee Engagement, and Customer Satisfaction and Retention in the Car Rental Industry,” *Quantitative Marketing and Economics* 20 (2022): 275.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไม่ครอบคลุมถึงการออกกฎหมายลำดับรองด้วยนั้นถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการรับฟังความหรือไม่ และจะอนุวัติหลักการรับฟังความไปใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปได้หรือไม่เพียงใดต่อไป

อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความเห็นว่า แม้ว่ามาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะใช้บังคับเฉพาะกับกรณีการออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่กรณีนี้จะต้องถือเป็นหลักทั่วไปได้ว่า ไม่เฉพาะกับกรณีการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่น่าจะรวมถึงการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารที่กระทบสิทธิของบุคคล ควรจะให้บุคคลนั้นได้มีโอกาสโต้แย้ง เนื่องจากความมุ่งหมายประการสำคัญของกระบวนการให้โต้แย้งก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมีข้อมูลอย่างเพียงพอก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างรอบคอบ¹⁸

6. กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ: กฎหมายที่ไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นตัวเร่งให้เกิดการปฏิรูปการทำงานในองค์กรต่าง ๆ ไม่เว้นแม้กระทั่งในภาครัฐ การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นระบบงานหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัล กล่าวเป็นตัวอย่างได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัลได้ปฏิบัติกระบวนการสรรหาบุคลากรจากเดิมที่โฆษณาการสรรหาบุคลากรทางหนังสือพิมพ์ กลับถูกแทนที่ด้วยแพลตฟอร์มงานออนไลน์ หรือระบบการสรรหาผู้สมัครที่ขับเคลื่อนด้วยปัญญาประดิษฐ์และโซเชี่ยลมีเดีย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้องค์กรเข้าถึงกลุ่มผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตรงกับสมรรถนะหลักขององค์กรได้ง่ายขึ้น และสามารถค้นหาผู้ที่มีความสามารถที่ดีที่สุดได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ กระบวนการคัดกรองอัตโนมัติด้วยข้อมูลขนาดใหญ่ยังช่วยขจัดอคติและปรับปรุงคุณภาพโดยรวมของการตัดสินใจจ้างงานได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัลทำให้องค์กรสามารถเข้าถึงข้อมูลจำนวนมหาศาลเพื่อใช้วิเคราะห์

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), 147.

ประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร อัตราการออกจากงาน รวมทั้งทำให้ผู้บริหารองค์กรสามารถตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลรอบด้านสำหรับการวางแผนกำลังคน บริหารผู้มีความสามารถสูง และการรักษาบุคลากรไว้ได้ ดังนั้น ในบริบทภาครัฐที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การที่กฎหมายมีบทบัญญัติที่ล้าหลัง ไม่ทันสมัย และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทางเทคโนโลยีดิจิทัลย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์และผลการดำเนินการที่เป็นเลิศขององค์กร ภาครัฐจึงต้องมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ทันสมัยทันภูมิทัศน์ดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยจะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอเพื่อระบุประเด็นที่ต้องปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องและทันต่อการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะช่วยประเมินระดับการปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและบุคลากรหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคลากรหรือไม่เพียงใด รวมทั้งกฎหมายนั้นนำมาซึ่งความสามารถในการขับเคลื่อนให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวิสัยทัศน์หรือไม่อย่างไร และหากพิจารณาลงไปรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายนั้นแล้ว การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอาจบ่งชี้ได้ถึงการเป็นปัจจัยแห่งความพึงพอใจของพนักงาน อัตราการลาออก และเหตุการณ์ในที่ทำงานที่เกิดขึ้นได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 29 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและกฎกระทรวงมีการกำหนดยกเว้นไว้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นกฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์¹⁹ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงอาจสวนทางกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

¹⁹ เกลินดา ดันรังสรรค์, “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” (การสัมมนา เรื่อง “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” ณ ห้องบอลรูม ชั้น 4 โรงแรมคอนราด กรุงเทพมหานคร, 21 สิงหาคม 2563), 62-63.

กฎหมายซึ่งควรจะเป็นเครื่องมือในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงกลับบัญญัติกเว้นให้ไม่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐแต่อย่างใด

7. ปัญหาบางประการของกฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

การพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 กำหนดประเด็นการพัฒนาให้องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย สนับสนุนให้ภาครัฐประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล มีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว รวมทั้งมีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบท ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปและเท่าที่จำเป็น อาจสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์สนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งหมายรวมถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐให้ทันสมัย สอดคล้อง และเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัล เช่นเดียวกับแนวคิดและหลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ยุคดิจิทัลที่สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อทำงานทรัพยากรมนุษย์เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเชื่อมโยงกันมากขึ้น เนื่องจากการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ย่อมเกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กรของรัฐและประชาชนผู้รับบริการ²⁰ บทความนี้จะได้หยิบยกประเด็นทางกฎหมายที่เป็นปัญหาเพื่อชี้ให้เห็นว่า กฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคหรือเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในยุคดิจิทัล ดังนี้

7.1 กฎหมายกับความไม่คงเส้นคงวาในการใช้ดุลพินิจประเมินผลการปฏิบัติงาน

การบริหารผลการปฏิบัติงานด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลที่จะทำให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยการใช้ข้อมูลจริงภายในองค์กรในการทำข้อตกลง ติดตาม และวัดผลงานที่เชื่อมโยงกันกันตั้งแต่ระดับองค์กร หน่วยงาน ทีม และระดับบุคคล (Alignment) ด้วยการจัดทำแฟ้มสะสมผลงานส่วนบุคคลให้บุคลากรมีการตั้งเป้าหมายผลงานที่ยึดหยุ่นตามสถานการณ์องค์กร มีการบันทึก

²⁰ Jie Zhang and Zhisheng Chen, “Exploring Human Resource Management Digital Transformation in the Digital Age,” *Journal of the Knowledge Economy* (2023), accessed January 9, 2024, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01214-y>.

ผลงานของตนเอง และประเมินความก้าวหน้าของตัวเองได้ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรมีความรับผิดชอบและมีความเป็นอิสระในการสร้างสรรค์ผลงานให้ได้ตามเป้าหมายและจัดเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลงานของตนเอง โดยเปลี่ยนบทบาทของหัวหน้างานที่เคยใช้ดุลพินิจในการประเมินที่เป็นนามธรรมไปทำหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายที่เป็นข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) กับบุคลากรตั้งแต่ต้นและทำหน้าที่ให้คำปรึกษา สอนงาน และกำกับให้บุคลากรมีผลงานตามเป้าหมายที่ตกลงกันไว้แทน²¹ และในยุคดิจิทัลที่บุคลากรส่วนใหญ่เติบโตมากับเทคโนโลยี มีความคิดสร้างสรรค์ มีความเป็นตัวของตัวเองสูง มีความยืดหยุ่น รักความเป็นอิสระ ต้องการการทำงานที่มีความท้าทาย และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตนเอง²² ประกอบกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความยืดหยุ่นตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นความท้าทายที่จะแก้ไขปัญหามองไกลของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนได้²³ แต่หากพิจารณาข้อ 6 และข้อ 11 (2) แห่งประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในมาตรา 10 และมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่า กฎหมายกำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วย 2 องค์ประกอบได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการ โดยทั้ง 2 องค์ประกอบเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงในการประเมิน แม้ว่าในกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการทำข้อตกลงการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมก็ตาม แต่การทำข้อตกลงนั้นสามารถลดดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้เฉพาะองค์ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานเท่านั้น การประเมินพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่หลายองค์กรของรัฐเรียกขานสิ่งนี้ว่า “สมรรถนะ (Competency)” ยังคงต้องเป็นไปตามดุลพินิจที่เป็นนามธรรมของผู้บังคับบัญชา

ตามหลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ สมรรถนะเป็นตัวทำนายผลการปฏิบัติงาน องค์กรจึงควรใช้สมรรถนะเป็นปัจจัยนำเข้าในการประเมินความรู้ ความสามารถ และทักษะของบุคลากรด้วย

²¹ จีรประภา อัครบวร, *งานทรัพยากรมนุษย์ในยุค 5.0* (กรุงเทพฯ: กรรณการพิมพ์, 2565), 191-196.

²² Khuzaini M. Irpan and Syahrial Shaddi, “Governance of Human Resources Management in the Digital Era,” *Journal of Business and Management Studies* 5, no.3 (2022): 80-96.

²³ Shuyu Shi, “The Reform of Human Resource System in the Public Sector under the New Public Management System,” *SHS Web of Conferences* 154, accessed January 9, 2024, <https://doi.org/10.1051/shsconf/202315401007>.

วิธีการที่จะสามารถวินิจฉัยจุดแข็งและช่องว่างสมรรถนะที่สมควรพัฒนาของบุคลากรได้ซึ่งมีหลากหลายวิธีการประเมิน เช่น การประเมินแบบ 360 องศา การประเมินแบบศูนย์กลางการประเมิน (Assessment Center) แต่วิธีการประเมินที่มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือน้อยที่สุด คือ การประเมินโดยหัวหน้างาน หลังจากนั้นจึงนำผลการประเมินนั้นไปพัฒนาให้บุคลากรมีสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร โดยผลการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรจะสะท้อนผ่านผลการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของงานในความรับผิดชอบ²⁴ การประเมินสมรรถนะจึงเหมาะแก่การนำไปใช้เพื่อการพัฒนาบุคลากรมากกว่าการประเมินเพื่อนำผลไปใช้พิจารณาความดีความชอบในฐานะผลการปฏิบัติงาน ในทางตรงกันข้ามการนำผลการประเมินสมรรถนะซึ่งถือว่าเป็นช่องว่างสมรรถนะของบุคลากรไปใช้ในการพิจารณาความดีความชอบกลับยิ่งบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากกว่าสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และเป็นการซ้ำซ้อนกับผลการปฏิบัติงานที่แสดงถึงการมีสมรรถนะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานแล้วด้วย²⁵ อย่างไรก็ตามหากแต่กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการข้างต้นกำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการนั้นกระทำโดยผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิอาจใช้วิธีการประเมินแบบรอบด้านด้วยการประเมินแบบ 360 องศา การประเมินแบบศูนย์กลางการประเมิน (Assessment Center) ที่จะให้มุมมองการพัฒนาได้ครอบคลุมทุกมิติกว่าได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองข้างต้น และที่สำคัญในกรณีนี้กฎหมายกำหนดบังคับให้นำผลการประเมินโดยคนเพียง 1 คนซึ่งเป็นวิธีการที่ให้ความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือน้อยที่สุดนั้นไปใช้ในการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย ส่งผลให้เกิดปัญหาจนเป็นคดีนำขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 446/2553 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจะมีดุลพินิจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่การประเมินที่โหดเหี้ยมไม่ถึงร้อยละ 60 ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อการพิจารณาความดีความชอบร้ายแรงจนถึงขนาดไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ต้องปรากฏรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์

²⁴ จีระประภา อัครบวร, *งานทรัพยากรมนุษย์ในยุค 5.0*, 100-120.

²⁵ Mark M. Suazo, Patricia G. Martínez, and Rudy Sandoval, "Creating Psychological and Legal Contracts Through Human Resource Practices: A Signaling Theory Perspective," *Human Resource Management Review* 19 (2009): 154-166.

ของทางราชการและต้องบันทึกการตัดสินใจเป็นหลักฐาน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนหรือการลงโทษทางวินัย และในการประเมินด้านวินัย หมายถึง การประเมินด้านพฤติกรรม การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับของทางราชการ ไม่อาจหยิบยกเรื่องส่วนตัวมาอ้างสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจได้ ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่แสดงพยานหลักฐานใด ๆ สนับสนุนการใช้ดุลพินิจที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ผ่านการประเมินในหัวข้อการรักษาวินัย ความอดุสาหะและความรับผิดชอบ ในขณะที่คุณภาพการปฏิบัติงานได้คะแนนคิดเป็นร้อยละ 70 ซึ่งแสดงว่า มีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้ดี ผลการประเมินดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกัน คำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความไม่คงเส้นคงวาของการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินหนึ่งคนที่ขาดข้อมูลจริงในการประเมินและมุมมองจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างรอบด้าน สร้างความเคลือบแคลงสงสัยของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อการประเมินของผู้บังคับบัญชา ประเด็นจึงมีที่มาจากการประเมินที่เป็นนามธรรม อาศัยเพียงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาประเมิน จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายนี้เป็นอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ เนื่องจากหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคดิจิทัลที่ลดการประเมินโดยหัวหน้างานและใช้ข้อมูลจริงภายในองค์กรในการทำข้อตกลงติดตาม และวัดผลงานที่ เชื่อมโยงกันกันตั้งแต่ระดับองค์กร หน่วยงาน ทีม และระดับบุคคล (Alignment) ซึ่งจะช่วยลดการใช้ดุลพินิจและข้อโต้แย้งของผู้ใต้บังคับ รวมทั้งการประเมินดังกล่าวไม่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เป็นผู้มีความสามารถสูงแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีเช่นนี้นี้แม้ว่ากฎหมายที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวจะเป็นกฎหมายลำดับรองที่อาจแก้ไขได้โดยง่ายกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติราชการของไทยแล้วการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายลำดับรองเช่นนี้ก็มิอาจแก้ไขให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้

7.2 กฎหมายกับความไม่เสมอภาคด้านการบริหารผลประโยชน์ตอบแทน

หลักการสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยการกระจายอำนาจ (Delegation) และผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ (Deregulation) ที่กฎระเบียบถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลาง และเปิดโอกาสให้ผู้บริหารองค์กรของรัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการภายในองค์กรของ

รัฐนั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น²⁶ โดยรัฐถอยออกมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแทนการบังคับบัญชา โดยการจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชนอื่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นต้น สำหรับประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารผลประโยชน์ตอบแทนนั้น ในกรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญเพื่อการประกันสิทธิและการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกัน เช่น ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” ส่วนพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562 ซึ่งออกหลังจากพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ข้างต้น มีบทบัญญัติเช่นว่านี้เพียงแต่มีความแตกต่างกันเล็กน้อย ความว่า “กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานสถาบันต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนโดยรวมไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” โดยมีการเพิ่มถ้อยคำ “โดยรวม” ท้ายคำว่า “ประโยชน์ตอบแทน” ทำให้มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติข้างต้นออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีการจ่ายค่าชดเชยกรณีออกจากงานให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากมีบทบัญญัติดังกล่าวบังคับให้มหาวิทยาลัยดำเนินการแต่ในกรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้แต่เพียงว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” เท่านั้น นั่นหมายความว่ามหาวิทยาลัยอาจออกกฎหมายลำดับรองให้มีการจ่ายค่าชดเชยให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยดังเช่น

²⁶ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ, *โครงการวิเคราะห์บทบาทเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา 15 หน่วยงานรัฐ ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ*, 9-10.

มหาวิทยาลัยอื่นโดยอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 ก็ได้

ประเด็นความเหมือนและความต่างข้างต้นคงมิได้อยู่ที่ผลลัพธ์ปลายทางว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีการจ่ายค่าชดเชยเท่านั้น แต่การไม่มีบทบัญญัตินั้นแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียงกันในระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วยกันแม้จะต่างมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่การพิจารณาว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่นั้นจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบเพื่อหาคำตอบ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประเด็นนี้กับที่มาของกฎหมายคุ้มครองและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่รัฐออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานจากการถูกเอารัดเอาเปรียบของนายจ้างแล้วเห็นได้ชัดว่า ระบบการจ้างงานพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐอาจมีหลักประกันที่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน รัฐซึ่งเคยทำหน้าที่ในการประกันสิทธิและคุ้มครองแรงงานภาคเอกชน อาจตกอยู่ในสถานะที่เป็นผู้ไม่คุ้มครองและประกันสิทธิแรงงานภาครัฐเสียเอง และเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยอื่นตามทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ของ J. Stacy Adams แล้วเห็นว่า ตามทฤษฎีความเสมอภาคที่บุคคลมักนำตนเองไปเปรียบเทียบกับผู้อื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับตนอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรเดียวกันหรือต่างองค์กรก็ตาม เมื่อบุคคลรับรู้ถึงอัตราส่วนระหว่างผลลัพธ์ต่อปัจจัยนำเข้าของตนที่แตกต่างจากอัตราส่วนระหว่างผลลัพธ์ต่อปัจจัยนำเข้าของผู้อื่นจะทำให้เกิดความรู้สึกถึงความเสมอภาคและไม่เสมอภาคได้ ผลที่ตามมาจากรู้สึกของบุคคลจะขึ้นอยู่กับว่าเมื่อเปรียบเทียบแล้วตนเป็นฝ่ายได้เปรียบหรือเสียเปรียบ²⁷ ในกรณีนี้หากพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เปรียบเทียบกับพนักงานของมหาวิทยาลัยอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียงกับตน แต่ได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนตามกฎหมายจัดตั้งต่างกันอย่างไม่เสมอภาคตามทฤษฎีข้างต้น ย่อมมีผลกระทบต่อความมุ่งมั่นหรือความทุ่มเทกำลังความสามารถในการทำงาน และอาจรุนแรงถึงการละทิ้งงานหรือการลาออกจากงานได้ ทั้งนี้ คง

²⁷ Stephen P. Robbins and Timothy A. Judge, *Essentials of Organizational Behavior*, 8th ed. (Esswx: Pearson Education, 2012), 102-104.

ปฏิเสธไม่ได้ว่าในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากส่วนราชการนั้นมีประเด็นการเปรียบเทียบภายในองค์กรเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ รวมทั้งความมั่นคงในงานระหว่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานมหาวิทยาลัยอยู่ก่อนแล้วด้วย

7.3 กฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของพนักงาน

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 775/2551 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 910/2551 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 520/2552 แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามนโยบายปฏิรูประบบราชการ ได้กลายเป็นประเด็นทางกฎหมายที่ซับซ้อนและมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิได้รับบำนาญและสวัสดิการต่าง ๆ ขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้บัญญัติให้พนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ “ถือว่าเป็นข้าราชการบำนาญ” และมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับข้าราชการบำนาญ แต่ในการปฏิบัติจริงกลับเกิดความขัดแย้งกับกฎหมายทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า บุคคลจะมีสิทธิได้รับบำนาญก็ต่อเมื่อสมาชิกภาพในกองทุนสิ้นสุดลงแล้วเท่านั้น ส่งผลให้พนักงานกลุ่มนี้ตกอยู่ในสถานะทางกฎหมายที่ไม่แน่นอน และอาจสูญเสียสิทธิบางประการชั่วคราวหรือถาวร

ความคลุมเครือของบทบัญญัติกฎหมายได้ก่อให้เกิดช่องว่างในระบบการคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งในแง่ของการเข้าถึงสวัสดิการจากรัฐ เช่น สิทธิค่ารักษาพยาบาล การศึกษา และการช่วยเหลือครอบครัว รวมถึงความไม่แน่นอนในการบันทึกสิทธิในระบบของหน่วยงาน เช่น กรมบัญชีกลางและสำนักงานประกันสังคม นอกจากนี้ พนักงานมหาวิทยาลัยยังไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ทำให้ไม่สามารถรวมกลุ่มเรียกร้องสิทธิหรือรับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานทั่วไปได้เท่ากับแรงงานภาคเอกชนหรือแม้กระทั่งลูกจ้างของรัฐ ส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยจำนวนมากมีสถานะทางกฎหมายที่ “ไม่ชัดเจน” และมีความเปราะบางในแง่ของความมั่นคงในชีวิตการทำงานและหลังเกษียณ นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่

ตีความและบังคับใช้กฎหมาย เช่น กรมบัญชีกลางหรือสำนักงานประกันสังคม ยึดถือแนวทางการตีความที่เคร่งครัดเกินสมควร ส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยที่ยังคงเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ไม่ได้รับการรับรองสิทธิในการเบิกจ่ายสวัสดิการเช่นเดียวกับผู้รับบำนาญตามกฎหมาย ทั้งที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าบุคคลเหล่านี้ให้ถือว่าเป็นข้าราชการบำนาญ การตีความกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์หลักดังกล่าว อาจเป็นการบั่นทอนหลักประกันด้านสิทธิแรงงานและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ และส่งผลกระทบเชิงลบต่อขวัญกำลังใจของบุคลากรในระบบอุดมศึกษา

ในเชิงนโยบายและกฎหมาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำกฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน สอดคล้อง และไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตีความกฎหมายโดยหน่วยงานภาครัฐควรยึดถือหลักเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่มุ่งเน้นการรักษาสิทธิเดิมของข้าราชการไว้ในระหว่างที่แปรสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย การปฏิรูประบบราชการจะไม่อาจถือว่าเป็นบรรลุเป้าหมายได้ หากปราศจากหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานที่เป็นกำลังสำคัญของระบบการอุดมศึกษา การคุ้มครองสิทธิในระดับกฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนถึงความยั่งยืนและธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในยุคใหม่อย่างแท้จริง

7.4 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล

การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป็นกิจกรรมที่จัดการความสามารถและความต้องการของพนักงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและความสำเร็จขององค์กร²⁸ โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ในการควบคุมและแนะนำกระบวนการจัดการบุคลากรภายในองค์กร กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติด้านบุคลากรอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม รวมทั้งกำกับดูแลเชิงกลยุทธ์และสนับสนุนการบริหารจัดการในการพัฒนาและดำเนินการระบบการจ้างงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และค่าตอบแทน²⁹ และคณะกรรมการบริหารงาน

²⁸ Y. Georgellis, E. Iossa, and V. Tabvuma, "Crowding Out Intrinsic Motivation in the Public Sector," *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, no.3 (2011): 473-493.

²⁹ P. W. Ingraham and N. Rubaii-Barrett, "Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration," *Foundations of Public Administration Series* 28 (2007).

บุคคลยังช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เช่น การปฏิบัติตามมาตรฐานทางกฎหมายและจริยธรรม การแก้ไขข้อขัดแย้ง และการส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรในทางบวก ด้วยการส่งเสริมการสื่อสารแบบเปิดและความร่วมมือระหว่างพนักงานและการบริหารจัดการ³⁰

สำหรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลคือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรตามกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นองค์กรกลุ่มที่มีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนพันธกิจขององค์กรด้านทรัพยากรมนุษย์ แต่จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์กรอิสระต่าง ๆ กลับพบว่า กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นได้มอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลได้เอง ซึ่งหลายหน่วยงานกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยขาดองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างมากในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือเป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจทางปกครองเพื่อปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นต้องประกอบด้วยกรรมการที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด การที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคลประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติ³¹ แตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

³⁰ E. Knies et. al., “Strategic Human Resource Management and Public Sector Performance: Context Matters,” *The International Journal of Human Resource Management* (2017): 1-13.

³¹ กิตติศักดิ์ ริมะณะกะจจะ และพรชัย เลื่อนฉวี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานยุติธรรม, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561).

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่แม้ว่ามาตรา 144 จะบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 แต่กรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะต้องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านการงบประมาณ จำนวนไม่เกิน 3 คน ร่วมเป็นกรรมการด้วย หรือกรณีของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นประกอบด้วยเลขานุการ เป็นประธานกรรมการ รองเลขานุการ เป็นกรรมการ และผู้แทนพนักงานซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ โดยไม่มีกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลร่วมเป็นกรรมการด้วย แต่อย่างไรก็ดีปัจจุบันคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานแล้วโดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล หรือด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย มีอายุไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าปี จำนวนไม่เกินสองคน เป็นกรรมการด้วยแล้ว

จากกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายและกฎหมายลำดับรองมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคลากรภาครัฐ การออกกฎหมายและกฎหมายลำดับรองจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการและผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการให้เกิดอย่างชัดเจน แล้วจึงทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันขององค์กรของรัฐนั้น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งจะต้องพยากรณ์ถึงฉกาทิศที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายหรือกฎหมาย

ลำดับรองนั้นมีผลใช้บังคับแล้วประกอบกันด้วย กฎหมายและกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเสมือนการอุดช่องว่างหรือการผลักดันผลการดำเนินการในปัจจุบันให้ขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่กำหนด

8. บทสรุป

ในยุคดิจิทัล กฎหมายทำหน้าที่เป็นทั้งเครื่องมือและเป็นอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ แม้ว่ากฎหมายจะสร้างกรอบการทำงาน การป้องกัน และการปกป้องที่จำเป็นสำหรับบุคลากรภาครัฐ แต่ก็อาจทำให้เกิดความท้าทายเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่ซับซ้อน กระบวนการที่ซ้ำ และขาดความยืดหยุ่น การสร้างสมดุลระหว่างข้อกำหนดทางกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับความคล่องตัวและนวัตกรรมถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์กรภาครัฐในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องวางกรอบกฎหมายด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ชัดเจนและมั่นใจได้ว่า กฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อไปขับเคลื่อนภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และกระจายอำนาจตามกฎหมายให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารสามารถกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์ได้เท่าที่จะรักษาไว้ซึ่งสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี

References

- Donahue, Amy K., Selden, Sally, and Ingraham, Patricia W. "Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2000): 381-412.
- Georgellis, Y., Iossa, E. and Tabvuma, V. "Crowding Out Intrinsic Motivation in the Public Sector." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, no.3 (2011): 473-493.
- Ingraham, P. W. and Rubaii-Barrett, N. "Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration." *Foundations of Public Administration Series* 28 (2007).
- Irpan, Khuzaini M. and Shaddi, Syahrial. "Governance of Human Resources Management in the Digital Era." *Journal of Business and Management Studies* 5, no.3 (2022): 80-96.
- Khwaja, Ahmed and Yang, Nathan. "Quantifying the Link between Employee Engagement, and Customer Satisfaction and Retention in the Car Rental Industry." *Quantitative Marketing and Economics* 20 (2022): 275.
- Knies, E., Boselie, P., Gould-Williams, J., and Vandenabeele, W. "Strategic Human Resource Management and Public Sector Performance: Context Matters." *The International Journal of Human Resource Management* (2017): 1-13.
- Robbins, Stephen P. and Judge, Timothy A. *Essentials of Organizational Behavior*. 8th ed. Essex: Pearson Education, 2012.
- Shi, Shuyu. "The Reform of Human Resource System in the Public Sector under the New Public Management System." *SHS Web of Conferences* 154. Accessed January 9, 2024, <https://doi.org/10.1051/shsconf/202315401007>.

Suazo, Mark M., Martinez, Patricia G., and Sandoval, Rudy. "Creating Psychological and Legal Contracts Through Human Resource Practices: A Signaling Theory Perspective." *Human Resource Management Review* 19 (2009): 154-166.

Zhang, Jie and Chen, Zhisheng. "Exploring Human Resource Management Digital Transformation in the Digital Age." *Journal of the Knowledge Economy* (2023). Accessed January 9, 2024, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01214-y>.

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (ร่าง) *ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวทางการเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนบุคลากร พ.ศ.* กรุงเทพฯ: กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, เอกสารอัดสำเนา.

กิตติศักดิ์ รัมมะณะกิจจะ และพรชัย เลื่อนฉวี. "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*, 2559.

กุลธิดา มาลาม. "ความแปรเปลี่ยนของกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ." *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล* 9, ฉ. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2565): 104-119.

จิระประภา อัครบวร. *งานทรัพยากรมนุษย์ในยุค 5.0*. กรุงเทพฯ: กรณการพิมพ์, 2565.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, สุขยีน เทพทอง, อาณภาพ รัชส์สุวรรณ, ฉัตรชัย ศิริสมบูรณ์ลาภ, ชีริน สุโสมาน, และกิตติ มีลำเอียง. *โครงการวิเคราะห์บทบาทเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา 15 หน่วยงานรัฐ ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2558.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ "เกณฑ์" จำกัดอำนาจรัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

- ปภาณณ ปภังกรภูรินทร์. *การมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในองค์กรกับความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรสายสนับสนุน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” การสัมมนา เรื่อง “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” ณ ห้องบอลรูม ชั้น 4 โรงแรมคอนราด กรุงเทพมหานคร, 21 สิงหาคม 2563. 62-63.
- ภัสวรรณ อุซุพงศ์อมร. “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง.” *วารสารการเมืองการบริหาร และกฎหมาย* 8, ฉ.1 (2559): 482.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: อ่านกฎหมาย, 2564.
- วิชาญ ทรงราช. พระครูใบฎีกา และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. “การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการปฏิบัติงานภาครัฐ.” *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น* 5, ฉ.3 (2564): 61-72.
- สำนักงาน ก.พ.. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. “กำลังคนภาครัฐ 2566.” สำนักงาน ก.พ. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2568 <https://www.ocsc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.). *หลักเกณฑ์และวิธีการเปลี่ยนตำแหน่ง การย้าย และการโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญไปบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม มาตรา 38 ค. (2) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.5/ว 30 ลงวันที่ 28 กันยายน 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ., 2560.
- หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์. “การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง.” *วิทยานพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2552.