

บทที่ 2

วิวัฒนาการของระบบราชการไทย

ประวัติความเป็นมาของราชการไทย

ระบบข้าราชการพลเรือนปัจจุบันวิวัฒนาการมาจากระบบราชการสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ในสมัยแรกคือสมัยสุโขทัย สัมพันธภาพระหว่างพระมหากษัตริย์และประชาชน เป็นแบบพ่อกับลูก (Paternal basis) พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในสงคราม และในยามสงบประชาชนจะนับถือพระมหากษัตริย์เป็นบิดา หลังจากอาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีอายุประมาณ 100 ปีแล้ว เมืองหลวงแห่งใหม่ก็ย้ายมาอยู่ที่อยุธยา

ระหว่างสมัยอยุธยา (พ.ศ. 1873 - 2310) วัฒนธรรมและความเชื่อทางศาสนาของเขมร มีอิทธิพลต่อสังคมไทยทั้งในด้านการเมืองและทัศนคติทางการบริหาร พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนสมมุติเทพ มีอำนาจสูงสุดผู้ใดจะละเมิดมิได้

ระบบการปกครองได้เปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นระบบทหาร จนกระทั่งถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031) ซึ่งได้ปรับปรุงระบบราชการไทยใหม่ และยึดปฏิบัติมาจนถึงปลายศตวรรษที่ 19 และพระมหากษัตริย์องค์ต่อมาก็ได้ปรับปรุงใหม่อีก อย่างไรก็ตามยังมีความต่อเนื่องในโครงสร้างที่สำคัญ

ระบบราชการถูกกำหนดขึ้นตามรากฐานที่เป็นการสนองพระเดชพระคุณของพระมหากษัตริย์ อีกนัยหนึ่งคือ เป็นเค้าโครงตามลำดับชั้นทางสังคมระหว่างพระมหากษัตริย์กับไพร่ฟ้า (ชาวชนบท) โดยทั่วไประบบราชการรวมถึงคณะของข้าราชการสำนักที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะสูงสุด แวดล้อมด้วยกลุ่มข้าราชการซึ่งส่วนมากเป็นพระบรมวงศานุวงศ์

ฉะนั้นในทางปฏิบัติ ก่อนปี พ.ศ. 2471 บรรดาผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการสรรหาบุคคลที่ใกล้ชิดมาปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามตั้งแต่มีการประกาศใช้พระธรรมนูญข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471 แล้ว การเข้ารับราชการจะทำได้โดยผ่านการสอบแข่งขัน การเข้ารับราชการนับวันก็ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีผู้สนใจมาสมัครมากมาย สิ่งนี้เป็นลักษณะที่เด่นชัดของสังคมที่ประชาชนเลือกที่จะรับราชการ และยึดถือเป็นอาชีพ

ค่านิยมทางสังคมเกี่ยวกับอาชีพราชการ

แม้ว่าในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ในทางสังคมอันสืบเนื่องมาจากภาคเอกชนได้มีการจ้างงานที่มั่นคงและมีรายได้สูงกว่า แต่ค่านิยมในการเข้ารับราชการยังสูงอยู่ ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่อไปนี้¹

1. เกียรติภูมิ ตำแหน่งทางราชการมีเกียรติภูมิสูง จุดเริ่มต้นของเกียรติภูมิสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของระบบราชการไทย สมัยเริ่มต้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ข้าราชการที่เป็นสามัญชนจะได้รับราชทินนามอันแสดงถึงหน้าที่และสิทธิพิเศษ ระบบนี้เปรียบได้กับข้าราชการซึ่งเป็นทางนำไปสู่ความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ คำว่า "ข้าราชการหรือข้าราชการ" (Public Service, Civil Service) หมายถึงผู้ให้บริการด้านการบริหารให้แก่พระมหากษัตริย์ตามชนบระเพณี พระมหากษัตริย์ไทยทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และระบอบประชาธิปไตย จะได้รับการเคารพยำเกรงจากประชาชน และความเคารพยำเกรงที่มีนี้ต่อพระมหากษัตริย์จึงผ่านมาถึงข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ด้วย ฉะนั้นชาวไทยมักจะสนับสนุนให้คน ในครอบครัวรับราชการเพราะมีความ เชื่อว่าอาชีพนี้จะทำให้วงศ์ตระกูลมีเกียรติภูมิและมีชื่อเสียง

2. ความมั่นคงในชีวิต ข้าราชการทุกคนจะได้รับการประกันตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนว่า จะได้รับอัตราค่าจ้างที่แน่นอน และมีบำเหน็จบำนาญหลังจากเกษียณอายุ และใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ระบุว่า การปลดออกหรือลงโทษข้าราชการไทยจะต้องมีเหตุผลอันสมควร

3. ความไม่มั่นคงของอาชีพอื่น ความไม่มั่นคงของธุรกิจเอกชนและการลงทุนจากต่างประเทศที่ไม่แน่นอน ทำให้บุคคลมุ่งเข้ารับราชการโดยไม่คำนึงว่าจะมีรายได้ต่ำ เพราะระบบราชการมีรัฐบาลค้ำประกันว่าจะยึดเป็นอาชีพได้ตลอดชีวิต

4. ข้าราชการเป็นอาชีพที่ช่วยเหลือประเทศชาติได้โดยตรง ข้าราชการมีโอกาสโดยตรงที่จะอุทิศตนให้แก่ประเทศชาติในขณะที่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการจะช่วยชาติได้โดยทางอ้อม

5. ข้าราชการเปรียบเสมือนเป็นบันไดที่จะขึ้นไปสู่สถานภาพทางสังคมที่สูงขึ้น ราชการเป็นทางนำไปสู่ตำแหน่งสูงทางสังคม ในประเทศไทยไม่มีการถือชนชั้นหรือวรรณะแบบประเทศตะวันตก ปัจจุบันไม่มีพวกชนชั้นสูง (Aristocracy) ไม่มีการถือครองที่ดิน ไม่มีตระกูลใดที่มีอำนาจ แม้ว่าในอดีต ราชทินนามก็ไม่มีการสืบตระกูล ในแต่ละชั้นอายุจะต้องแสวงหาสถานภาพทางสังคมด้วยตนเอง

¹ Civil Service Commission, Position Classification in the Thai Civil Service, August 1971

ดังนั้น บุคคลธรรมดาที่สามารถมีตำแหน่งราชการระดับสูงได้

คุณลักษณะของระบบราชการไทย

สิ่งที่มีความสำคัญที่เกี่ยวกับภูมิหลังของราชการไทย คือคุณลักษณะเฉพาะของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยถือได้ว่าเป็นระบบทางสังคมของสังคมไทย ระบบราชการเป็นที่รวมของหลัก ยึดถือตามกฎระเบียบและสัมพันธภาพ ระบบราชการเป็นตัวกำหนดกรอบพฤติกรรมบุคคลที่อยู่ในระบบนี้ กรอบดังกล่าวเห็นได้จากคุณลักษณะเฉพาะด้านซึ่งมีแนวโน้มอันมั่นคง W.J. Siffin ได้เจาะจงคุณลักษณะ 3 ประการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญภายในระบบราชการไทย¹ อันได้แก่

1. สถานภาพตามลำดับชั้น (Hierarchical Status) ซึ่งจะพึงติดอยู่กับระบบราชการ ความสำคัญของสิ่งนี้ก็คือระบบราชการ มีการจัดองค์การที่มีการปฏิบัติงานและเอื้ออำนวยสถานภาพตามลำดับชั้น

2. ความเป็นส่วนตัว (Personalism) หรือความยึดถือสัมพันธภาพส่วนตัว และถือเอาเรื่องส่วนตัว เป็นพื้นฐาน เบื้องต้นของพฤติกรรมในระบบ การเป็นข้าราชการนับว่าเป็นวิถีทางในการดำรงชีพ และถือว่าเป็นสิ่งดีงามที่จะปฏิบัติตามกฎและระเบียบที่เป็นทางการ

3. ความมั่นคง (Security) หรือความต้องการที่จะรักษาการเป็นสมาชิกของระบบ แม้จะว่าความมั่นคงปลอดภัยจะเป็นค่านิยมของมนุษย์ทุกคน แต่ในระบบราชการไทยลักษณะรายละเอียดและอรรถาธิบายเกี่ยวกับความมั่นคงมีความสำคัญมากกว่าธรรมดา เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าราชการเป็นวิถีทางในการดำรงชีวิตและเป็นแหล่งกำเนิดของสถานภาพ

ดังนั้น สถานภาพตามลำดับชั้น ความเป็นส่วนตัวและความมั่นคงได้สะท้อนให้เห็นขอบข่ายของการเตรียมการที่ให้การสนับสนุน ตลอดจนกระบวนการหรือรูปแบบของการปฏิบัติ โดยเฉพาะของการดำเนินงานตามระบบ

¹ William J. Siffin "The Thai Civil Service System", in Review of the International Institute of Administrative Science, Brussels, 1960 p. 255-268

ระบบราชการไทยได้วิวัฒนาการมาหลายรูปแบบ เช่น จากต่างประเทศดังที่มีคุณลักษณะที่ผสมผสานระหว่างของตะวันตก และของท้องถิ่นซึ่งมีการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย การพัฒนาของระบบราชการไทยแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระบบราชการไทยระยะก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ตั้งแต่สมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา (จากปลายศตวรรษที่ 13 ถึง ศตวรรษที่ 18) การจัดรูปองค์การของราชการสมัยนี้ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ พลเรือน และทหาร ซึ่งมีหน้าที่และสิทธิพิเศษคล้ายคลึงกัน ความคล้ายคลึงในหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่าย เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าข้าราชการทุกคนจะต้องมีความร่วมมือกันในการทนุบำรุงและก่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงของราชอาณาจักร ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์ และการแต่งตั้งหรือมอบหมายข้าราชการทุกตำแหน่งถือว่าอยู่ในดุลยพินิจของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว แม้กระทั่งในปลายศตวรรษที่ 15 เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชย์ได้มีการจัดองค์การทางราชการใหม่ โดยแต่งตั้งอัครมหาเสนาบดี (great ministers) 2 ตำแหน่ง ให้เป็นผู้นำของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างสงคราม การรับสมัครข้าราชการทั้ง 2 ประเภทคล้ายคลึงกัน ดังนั้นจึงยังไม่มี ความแตกต่างกันที่เด่นชัด

ในสมัยนั้นการเป็นข้าราชการถือว่าเป็นการรับใช้ประเทศชาติ ฉะนั้นข้าราชการจึงไม่ได้รับเงินเดือน และต้องหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง การให้สิ่งตอบแทนจะเป็นไปในรูปของขวัญประจำปี จนกระทั่ง พ.ศ. 2418 ถึงได้นำระบบการจ่ายเงินเดือนมาใช้ปฏิบัติ

ระบบราชการซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นผู้วางรากฐานไว้ ได้ใช้ต่อเนื่องมาเป็นเวลา 300 ปี โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญ นอกจากในรายละเอียดปลีกย่อย สมัยปลายศตวรรษที่ 19 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของราชวงศ์จักรี ประเทศจักรวรรดินิยมอาทิเช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ได้ขยายอิทธิพลมายังภาคตะวันออก ในทัศนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเห็นว่าการที่มีระบบงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพก็จะสามารถรักษาไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของประเทศ ฉะนั้นพระองค์ท่านจึงได้ดัดแปลงระบบการบริหาร

ของประเทศ ชั้นแรกที่ดำเนินการคือ การเปลี่ยนแปลงการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการภายในวงอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ปัญหาสำคัญที่ติดตามมาคือการจัดหาข้าราชการ มีปัญหาข้าราชการที่มีความสามารถและมีคุณงามความดีมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะส่งไปรับราชการในส่วนภูมิภาค ปัญหาด้านจำนวนข้าราชการมีเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการก่อตั้งโรงเรียนข้าราชการขึ้นในกรมมหาดเล็กหลวง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของโรงเรียนมหาดเล็กหลวง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2445 หลังจากที่เปิดสอนมาได้ 5 ปี จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจึงมีจำนวนเพียงพอที่จะรับราชการ ต่อมากรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้นำระบบที่ว่า การเข้ารับราชการควรจะทำโดยวิธีการสอบแข่งขัน การคัดเลือกบุคคลควรยึดถือหลักความสามารถ โดยยึดระบบคุณธรรม (Merit System) ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสอบแข่งขัน การสอบถือว่าเป็นวิธีการที่จะให้โอกาสแก่ทุกคนอย่างเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ในสมัยต่อมาการบริหารงานบุคคลมีแนวโน้มไปทางด้าน การเลือกที่รักมักที่ชังและหันเหไปจากหลักหรือระบบที่ได้วางรากฐานไว้ ในแต่ละกรมก็จะมีวิธีการและการปฏิบัติแตกต่างกัน

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการยืนยันว่าการเข้ารับราชการจะต้องยึดหลักความสามารถอย่างเคร่งครัด และทุกคนจะต้องมีโอกาสทัดเทียมกัน ดังนั้น การคัดเลือกจึงกระทำโดยการสอบ ได้มีการเสนอว่าทุกกระทรวงควรยึดถือตามวิธีทางและระเบียบเดียวกัน เพื่อที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันด้านการคัดเลือกข้าราชการในแต่ละกรมกองให้เหลือน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้เพื่อที่จะให้กระบวนการบริหารและการปฏิบัติเป็นไปอย่างมีมาตรฐานในทุกกระทรวง จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2471

บางทีก็เรียกกระษะนี้ว่าเป็นยุคระบบศักดินา-บรรดาศักดิ์ เนื่องจากเป็นระยะที่ข้าราชการมีศักดินาและได้รับยศถาบรรดาศักดิ์ต่าง ๆ กล่าวคือ ในสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา เป็นระบบที่ข้าราชการมีกรรมสิทธิ์ในการจับจองที่นาตามที่พระมหากษัตริย์ทรงประทานให้ และระบบศักดินามีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดลักษณะพื้นฐานของระบบข้าราชการพลเรือนในสมัยนั้น 2 ประการ¹ คือ

1. การกำหนดตำแหน่งและความสำคัญของตำแหน่งลดหลั่นตามความรับผิดชอบและงานในหน้าที่

¹ ไพโรจน์ สิตปรีชา การบริหารบุคคลในราชการพลเรือนไทย พิมพ์ครั้งที่ 1
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2523 หน้า 2-3.

2. มีการกำหนดสิทธิของข้าราชการที่ถือศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป ในลักษณะของประโยชน์ที่พึงจะได้รับทำนองสวัสดิการ

ระบบบรรดาศักดิ์นั้น เป็นระบบที่ข้าราชการจะได้รับยศราชทินนามและตำแหน่งบรรดาศักดิ์ต่าง ๆ ได้แก่ เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน หมื่น พัน เป็นต้น ราชทินนามเป็นสิ่งที่คู่กันกับยศ และมักเกี่ยวพันกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในราชการ เช่น ขุนอากรพิพัฒน์ แสดงว่ามีตำแหน่งทางด้านกรเก็บภาษีอากร

ระบบราชการไทยระยะหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ระยะนี้เป็นการเริ่มต้นของการปฏิรูปข้าราชการเริ่มต้นใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นต้นมา โดยมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกเมื่อปี 2471 ใจความสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีดังนี้คือ

1. มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแล พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานและดูแลกฎและกระบวนการที่กำหนดไว้มีการปฏิบัติหรือไม่

2. การเข้ารับราชการจะกระทำโดยการสอบแข่งขัน และการประกาศผลจะต้องประกาศเรียงลำดับตามคะแนนที่สอบได้ กระทรวงต่าง ๆ จะรับข้าราชการผ่านทางคณะกรรมการ เพื่อดูแล พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน (Committee for maintenance of Civil Service Act)

3. ระบบข้าราชการพลเรือนมีแนวทางที่จะทำให้ข้าราชการเป็นผู้ที่รอบรู้ในทุกด้าน (generalists) มากกว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

4. มีการจัดแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 2 ชั้นคือ ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร และชั้นราชบุรุษ การเลื่อนชั้นกระทำจากชั้นราชบุรุษเป็นชั้นสัญญาบัตรต้องผ่านการสอบแข่งขัน

5. ข้าราชการมียศคล้ายคลึงกับทางทหาร เปรียบเทียบได้ดังนี้

การกำหนดยศของพลเรือน	ยศทางทหารที่เทียบเท่า
มหาอำมาตย์เอก	พลเอก
มหาอำมาตย์โท	พลโท
มหาอำมาตย์ตรี	พลตรี

การกำหนดยศของพลเรือน

ยศทางทหารที่เทียบเท่า

อำมาตย์เอก	พันเอก
อำมาตย์โท	พันโท
อำมาตย์ตรี	พันตรี
รองอำมาตย์เอก	ร้อยเอก
รองอำมาตย์โท	ร้อยโท
รองอำมาตย์ตรี	ร้อยตรี

6. เรื่องระเบียบวินัยและการลงโทษมีการกำหนดไว้ชัดเจน

7. "ข้าราชการพลเรือน" ตาม พ.ร.บ. นี้มีได้รวมถึงข้าราชการตุลาการซึ่งอยู่ภายใต้

กฎหมายของคณะกรรมการตุลาการ

8. การจำแนกชั้นยศและเงินเดือนของข้าราชการถูกกำหนดโดยคณะกรรมการด้านการเงิน

9. การเลื่อนตำแหน่งในหน่วยราชการมักจะรวมการเลื่อนยศบรรดาศักดิ์ และตำแหน่งด้วย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบรัฐธรรมนูญ และเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในระบบข้าราชการพลเรือนเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบใหม่ของรัฐบาล จึงได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476¹ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญคือ

1. คณะกรรมาธิการดูแล พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งแต่งตั้งโดย พ.ร.บ. ฉบับก่อน เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง ก.พ. มีความรับผิดชอบในการจัดหาและดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตำรวจ

2. ยกเลิกยศบรรดาศักดิ์ของข้าราชการพลเรือน คงให้มีตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน

3. ให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการโดยพิจารณาตามตำแหน่งที่

¹ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกรวม 4 ครั้ง ในปี 2477 และ 2478

ข้าราชการครองอยู่ คุณภาพและปริมาณที่ทำ และให้ ก.พ. มีหน้าที่ดำเนินการสอบแข่งขันข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ

4. ระบบข้าราชการพลเรือนมีความมุ่งหมายที่จะวางรูปแบบของข้าราชการให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialists) การสอบเข้ารับราชการเป็นการทดสอบทางด้านการศึกษา

5. การเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นจะต้องกระทำโดยวิธีการสอบ

หลังจากนั้นได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกในปี พ.ศ. 2474 กับการเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการมาเป็นระบบการมีชั้น ประจำตัวของข้าราชการ และมีศ สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มีดังนี้

1. กำหนดให้มีชั้นประจำตัวข้าราชการเรียงลำดับจากชั้นจัตวา ตริ โท เอก และชั้นพิเศษ โดยให้ได้รับอัตราเงินเดือนตามชั้นที่ดำรงตำแหน่ง

2. มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ กระทรวง กรม และจังหวัด การบังคับใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ทำให้ ก.พ. มีหน้าที่ในการออกกฎระเบียบและกระบวนการในทางบริหาร

3. ระบบนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะกำหนดให้ข้าราชการเป็นผู้ที่รอบรู้ในหลายด้าน (Generalists)

4. ข้าราชการแบ่งตามชั้นและการเลื่อนชั้นจะเลื่อนเป็นชั้นที่สูงขึ้น โดยไม่คำนึงถึงตำแหน่งที่ครองอยู่

5. การเข้ารับราชการต้องกระทำโดยการสอบแข่งขัน หรือการคัดเลือกเฉพาะ 3 ชั้นแรก ส่วนชั้นเอกและชั้นพิเศษจะต้องเป็นผู้ที่เข้ารับราชการแล้ว

ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการเฉพาะอย่างหลายประการในกรณีที่พิจารณาระบบเงินเดือน โดยยึดถือตามตำแหน่งตาม พ.ร.บ. ฉบับก่อน เป็นสิ่งที่ไม่ยืดหยุ่นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ ดังตัวอย่างเช่น ข้าราชการซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกจะได้เงินเดือนตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาประมาณ 140 - 190 หรือ 200 - 280 บาท สุดแล้วแต่คุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่งนั้น ความไม่ยืดหยุ่นและไม่สะดวกจะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการผู้นั้นย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อีกตำแหน่งหนึ่งในกรมเดียวกัน จะต้องพิจารณาตาม เงินเดือนของตำแหน่งใหม่ที่ต้องการ ถ้าเงินเดือนของตำแหน่งใหม่กำหนดไว้ต่ำกว่าที่ได้รับอยู่ ก็จะกลายเป็นว่าข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ถูกลดชั้น ดังนั้นตาม พ.ร.บ. พ.ศ. 2476 ในการโยกย้ายและแต่งตั้งข้าราชการไปยังตำแหน่งใดก็ตาม จะต้องพิจารณาถึงเงินเดือนที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับอยู่ เช่นเดียวกับคุณวุฒิและความสามารถ

จากเหตุผลข้างต้น พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2479 จึงกำหนดว่าเงินเดือนที่กำหนดตามชั้นจะติดตามไปกับบุคคลนั้น ฉะนั้นข้าราชการจะโยกย้ายไปยังตำแหน่งใดก็ได้ในกรณีนั้น โดยไม่ต้องพิจารณาถึงเงินเดือนที่ตายตัวสำหรับตำแหน่งนั้น

หลังจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2479 แล้ว ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงต่อมาอีก 4 ครั้ง คือ ฉบับ พ.ศ. 2482, 2485, 2495 และ 2497 ซึ่งสาระยังคงเดิมไว้เป็นส่วนใหญ่ ที่เปลี่ยนแปลงไปก็คือ อำนาจของ ก.พ. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่นเดียวกับตารางเงินเดือนและแผนงาน

ระบบราชการไทยระยะปัจจุบัน (ระหว่างประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518)

เป็นระยะที่ยกเลิกระบบชั้น ยศ ของข้าราชการทั้งหมด และใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) แทน

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับเดิมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ ¹

1. กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือน 6 ประเภท ² คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ โดยตัดข้าราชการการเมือง และข้าราชการวิสามัญออก

2. แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ โดยข้าราชการประจำจะไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในขณะเดียวกันไม่ได้ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของ พ.ร.บ.นี้ และทำให้การบริหารราชการเป็นไปตามระบบคุณธรรมยิ่งขึ้น

3. กำหนดให้มีเงินเพิ่มค่าครองชีพตามสภาวะเศรษฐกิจ โดยปรับบัญชีอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของอัตราค่าจ้างทั่วไปในประเทศ

¹ ไพโรจน์ สิตปรีชา อ่างแล้ว หน้า 5

² ปัจจุบันมีข้าราชการพลเรือนเพียง 4 ประเภท เนื่องจากได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แยกข้าราชการตำรวจออกจากข้าราชการพลเรือน และ พ.ศ. 2523 แยกข้าราชการครูออก

007387

4. ให้เลิกชั้นประจำตัวของข้าราชการทั้งหมด โดยให้มีการกำหนดตำแหน่งแยกกับสายงาน และระดับต่าง ๆ 11 ระดับ

5. กำหนดให้มีกระบวนการร้องทุกข์แก่ข้าราชการ ให้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีอุทธรณ์ให้ออกที่ไม่ใช่ เป็นการลงโทษได้ด้วย เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงระบบราชการมาสู่ระบบจำแนกตำแหน่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงบางประการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย ดังนี้คือ

1. ตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการจะมีชื่อตามที่กำหนดใหม่
2. ข้าราชการจะรับเงินเดือนตามระดับในบัญชีอัตราเงินเดือนตามกฎหมายใหม่
3. การปฏิบัติการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการจะใช้ระดับตำแหน่งเป็นหลัก
4. การบริหารงานบุคคลทุกกระบวนการจะต้องดำเนินการตามกฎหมายใหม่ เช่น การสอบ การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง วินัย การลงโทษ การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ เป็นต้น

โดยสรุป ระบบข้าราชการพลเรือนของไทยได้มีวิวัฒนาการมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย มีศบรราคาศักดิ์ ชั้นยศต่าง ๆ การรับราชการในสมัยแรกถือเป็นหน้าที่ ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงหลักการรับราชการมาเป็นสิทธิ มีการเปลี่ยนแปลงจากยศบรราคาศักดิ์มาเป็นชั้นยศ จนถึง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้หลักการจำแนกตำแหน่ง กล่าวได้ว่า เนื้อหาสาระของ พ.ร.บ. ฉบับปัจจุบันนี้ได้มีการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนไทยที่สำคัญขึ้น หลังจาก พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา ดังได้กล่าวมาแล้ว