

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



250425



ปัญหาการเกษียณอายุราชการ  
ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

นรรพหล แสงขำ

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553

๖๐๐๒๕๕๑๑๘

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



250425

ปัญหาการเกียจคร้านอายุราชการ  
ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ



นรรธพล แสงขำ

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
ปีการศึกษา 2553  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

PROBLEMS OF RETIREMENT STEMMING  
FROM THE PENSION ACT

NATTAPHON SANGKHAM

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY  
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2010

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาการเกื้อหนุนอายุราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ  
ข้าราชการ

ชื่อผู้เขียน นายบรรณพล แสงขำ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลี ประธานกรรมการ  
รองศาสตราจารย์ ดร. ธงชัย สมบูรณ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุทธิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี)



.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลี)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ธงชัย สมบูรณ์)



.....กรรมการ

(อาจารย์สุเมธ รอยกุลเจริญ)



.....กรรมการ

(อาจารย์ปรีชา นิสารัตน์)

## บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาการเกษียณอายุราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ชื่อผู้เขียน นายบรรณพล แสงขำ

ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลีย์ ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. ธงชัย สมบูรณ์

**250425**

จากเดิมที่ ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนทุกประเภทจะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยมีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นบทบัญญัติหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เรียกว่า “การเกษียณอายุแบบตายตัว หรือการบังคับเกษียณ”

แต่ในปัจจุบัน จากผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 กรณีตามความในมาตรา 19 วรรคสองที่กำหนดข้อยกเว้นข้าราชการบางประเภทให้ไม่ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย กรณีของการเกษียณอายุราชการที่ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทหรือกฎหมายอื่นประกอบด้วย ทั้งที่ บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทในหมวดของการพ้นจากราชการได้บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลให้ข้าราชการบางประเภทในบางตำแหน่งไม่ต้องเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปี

บริบูรณ์ อันได้แก่

250425

1. บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551

2. บทบัญญัติมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3. บทบัญญัติมาตรา 19 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

แม้บทบัญญัติกฎหมายข้างต้นมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อรักษาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และเป็นสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนให้ได้ปฏิบัติราชการต่อไปหลังจากการเกษียณอายุราชการก็ตาม แต่บทบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ เฉพาะผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้อย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ เพราะการได้รับการขยายเวลาราชการของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการ เกิดมีขึ้นทันทีโดยผลของกฎหมายหลังจากมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ในขณะที่การขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนและการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดและให้ส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา

จะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในปัจจุบันเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับแล้วเกิดความแตกต่างเป็นการกำหนดถึงความสำคัญโดยเหตุผลอื่นอันเป็นเหตุผลที่นำไปสู่การอธิบายในทางกฎหมายได้ค่อนข้างยากขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคทางกฎหมายบางประการ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมาย กรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการให้เป็นไปในแนวทางและระบบเดียวกัน ก่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว



found in the chapter on retirement in the pension law.

**250425**

Legal provisions allowing exemptions from forced retirement at the end of the fiscal year in which one reaches the age of sixty are as follows:

1. A provision in Section 9 of The Act Amending the Pension Act (No. 25) B.E. 2551 (2008)

2. A provision in Section 108 of The Civil Service Act B.E. 2551 (2008)

3. A provision in Section 19 in conjunction with Section 72 of the Civil Act for University Personnel No 2. B.E. 2551 (2008)

These laws are intended to ensure the retention of certain knowledgeable, capable and experienced officials in civil service position after retirement age, especially in cases or areas in which there is a paucity of available personnel with the requisite professional skills. However, legal provisions of this type have thus far benefited only judges in courts of justice and prosecuting attorneys. This is because the extension in government service of these judges and prosecuting attorneys is coterminous with these officials having reached the age of sixty. On the other hand, extension for holders of civil service positions in state institutions of higher education is judged by reference to the criteria, methods, and conditions stipulated by personnel administration commissions administering this area of the civil service, an area for which they hold supervisory responsibility.

As can be seen, legislation and subsequent enforcement of the law entail different treatment for different holders of different civil service

250425

positions in the case of forced retirement. This state of affairs cannot be properly validated legally, not least because it is in conflict with the basic principle of equal treatment under the law.

Therefore, it is of the utmost urgency to amend the legal provisions governing the criteria for retirement such that the same guidelines and retirement system are applied to all holders of civil service positions. If so, the upshot would be greater equality and would satisfy standards of equal treatment under the law as required by the dictates of justice. In the end, this in turn would be wholly in keeping with the intent and objectives of the law governing this area of the law.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้เนื่องด้วยความเมตตากรุณาจากท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลีย์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ชงชัย สมบูรณ์ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาให้ คำปรึกษาแนะนำและตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองและท่านรองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์สุเมธ รอยกุลเจริญ และท่านอาจารย์ปรีชา นิสารัตน์ ที่ให้ความเมตตากรุณา รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แนะแนวทาง จนทำให้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา เพื่อนพี่น้องที่คอยเป็น กำลังใจให้เสมอมา และขอกราบขอบพระคุณผู้บริหาร อาจารย์ เจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัย รามคำแหงทุกท่านที่ช่วยกันสร้างสถาบันอุดมศึกษาแห่งนี้ จนได้ชื่อว่าเป็นสังคมแห่ง การเรียนรู้ที่สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยเฉพาะท่าน รองศาสตราจารย์คิม ไชยแสนสุข ที่ให้โอกาสผู้เขียนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในสังคมแห่งนี้ จนทำให้ผู้เขียนมีวันนี้ได้เพราะผู้เขียนเชื่อเสมอว่าสิ่งแวดล้อมย่อมเหนือสัตบุรุษชาติญาณ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นรรธพล แสงขำ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(9)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	15
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	15
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	16
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
2 แนวคิด ความเป็นมาและหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเกษียณอายุราชการ...	17
1. แนวคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการ.....	17
1.1 หลักการเกษียณอายุราชการ.....	18
1.2 ประเภทของการเกษียณอายุราชการ.....	19
1.3 เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา.....	20
2. ความเป็นมาของการเกษียณอายุราชการ.....	21
3. การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ.....	24
3.1 ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ.....	24
3.2 หลักการในการบริหารงานบุคคล.....	25
3.3 ลักษณะการบริหารงานบุคคลของราชการ.....	29
4. บุคลากรภาครัฐในประเทศไทย.....	34

บทที่	หน้า
5. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....	37
5.1 ความหมายขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย.....	37
5.2 ความเป็นมาขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย.....	37
5.3 หน้าที่และบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....	43
5.4 ลักษณะขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....	46
5.5 การแยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย.....	48
6. หลักความเสมอภาค.....	50
6.1 ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค.....	51
6.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค.....	52
6.3 วิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องความเสมอภาค.....	54
6.4 ประเภทของหลักความเสมอภาค.....	60
6.5 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค.....	60
6.6 ทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย.....	65
6.7 ความเสมอภาคกันในการกระจายรายได้.....	68
6.8 บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาค.....	72
3 การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ.....	77
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	77
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	78
1.2 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551.....	79
1.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	83
1.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543.....	84
1.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521.....	85

บทที่	หน้า
1.6 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.....	86
1.7 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 .....	88
1.8 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518.....	89
1.9 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.....	90
2. การกำหนดอายุการรับบำเหน็จบำนาญ.....	93
3. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเกษียณอายุราชการ.....	94
3.1 ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	94
3.1.1 ประวัติความเป็นมาของระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	95
3.1.2 สิทธิในการรับบำเหน็จ.....	96
3.1.3 สิทธิในการรับบำนาญ.....	97
3.1.4 การเสียสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญ.....	97
3.1.5 การนับเวลาราชการและการคำนวณบำเหน็จบำนาญ.....	98
3.2 ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539...	99
3.2.1 ประวัติความเป็นมาของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ....	100
3.2.2 สิทธิประโยชน์และหน้าที่ของสมาชิกกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	101
3.2.3 สิทธิในการรับบำเหน็จ.....	105
3.2.4 สิทธิในการรับบำนาญ.....	105
3.2.5 การเสียสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญ.....	106
3.2.6 การนับเวลาราชการและการคำนวณบำเหน็จบำนาญ.....	107
4. การเกษียณอายุราชการในต่างประเทศ.....	109
4.1 สาธารณรัฐประชาชนจีน.....	109

บทที่	หน้า
4.2 ประเทศญี่ปุ่น.....	112
4.3 ประเทศมาเลเซีย.....	115
4.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	117
4.5 ประเทศสหราชอาณาจักร.....	119
4 วิเคราะห์ปัญหาการเกียจคร้านราชการตามพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	123
1. ปัญหาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551.....	124
2. ปัญหาหลักความได้สัดส่วนตามกฎหมายภายใต้หลักความเสมอภาค....	132
3. ปัญหาการงบประมาณของรัฐ.....	136
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	141
1. บทสรุป.....	141
2. ข้อเสนอแนะ.....	149
<b>ภาคผนวก</b>	
ก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	153
ข พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	155
ค พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.....	157
ง พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551.....	159
จ หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/ว 24 เรื่อง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552.....	162
ฉ หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/ว 32 เรื่อง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ รับราชการต่อไป (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553.....	172

บทที่	หน้า
ช ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการ ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550.....	177
บรรณานุกรม.....	182
ประวัติผู้เขียน.....	186