



บทที่ ๒

## แนวความคิดและความเป็นมาของการแรงงานสัมพันธ์

### ขอบเขตและความหมายของการแรงงานสัมพันธ์

คำว่า "การแรงงานสัมพันธ์" นั้นตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Labour Relations" ซึ่งมีท่านผู้รู้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กันดังนี้คือ

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การแรงงานสัมพันธ์ หมายถึง สภาพหรือภาวะของการติดต่อในโรงงานหรือสถานประกอบการระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ความสัมพันธ์ที่ลูกจ้างมีต่อหัวหน้างานผู้บังคับบัญชาและฝ่ายจัดการ ตลอดจนข้อขัดแย้งและข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับสมาคมของลูกจ้าง" <sup>๑</sup>

เทียน อชกุล ได้ให้ความหมายของการแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง "การปฏิบัติใดๆ อันเป็นไปเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับคนงาน การป้องกันและระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับคนงาน" <sup>๒</sup>

เด่นพงษ์ พลละคร ได้ให้ความหมายของการแรงงานสัมพันธ์อย่างง่ายที่สุดว่า หมายถึง "เรื่องราวเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแก่บุคคลทั้งสองฝ่ายนี้จะมีวิธีการแก้ไขหรือทำให้เข้าใจกันได้อย่างไร" <sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> นิคม จันทรวิทุร, "การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์" วารสารแรงงานสัมพันธ์, กค.-สค. ๒๕๑๔, (กรุงเทพมหานคร: ไทยเกษม, ๒๕๑๔), หน้า ๒

<sup>๒</sup> เทียน อชกุล, แรงงานของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน ๒๕๐๗), หน้า ๖๘, (ยัตสึนา)

<sup>๓</sup> เด่นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: ไทยเกษม, ๒๕๑๔), หน้า ๒๑๗

จากคำนิยามเหล่านี้จะเห็นว่า การแรงงานสัมพันธ์มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ของบุคคล ๒ ฝ่ายคือ นายจ้างกับลูกจ้างที่ต้องมาทำงานร่วมกัน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสถานประกอบการ ซึ่งมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมอย่างที่ยังบางคนเรียกว่า "อุตสาหกรรมสัมพันธ์" (Industrial Relations) แต่เนื่องจากในปัจจุบันการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศต่างๆ ก้าวหน้าไปมาก การแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่มีการทำสัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นหนังสือในเรื่องต่างๆ เช่น เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของลูกจ้าง เป็นต้น <sup>๑</sup>

บุคคลทั้ง ๒ ฝ่ายคือนายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมมือร่วมใจกันในการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรม โดยนายจ้างเป็นฝ่ายลงทุนจัดหาเครื่องจักร เครื่องมือ สถานที่ทำงาน ตลอดจนวัสดุดิบรวมทั้งวิธีการผลิตหรือบริการไว้ ส่วนลูกจ้างเป็นฝ่ายลงแรงและความคิดเพื่อทำงานใช้เครื่องจักร เครื่องมือผลิตเป็นสินค้าหรือบริการออกมา เมื่อนายจ้างและลูกจ้างต้องเข้ามามีส่วนสัมพันธ์ต่อกัน เช่นนี้ ทั้ง ๒ ฝ่ายก็จำเป็นต้องร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพดีที่สุดด้วยวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้ และจากความสัมพันธ์นี้เอง ทั้ง ๒ ฝ่ายต่างก็มีส่วนในการรับผิดชอบต่อสนองจากการปฏิบัติงานร่วมกัน ดังนั้นการร่วมมือกัน เชื่อมมั่นกันตลอดจนการยอมรับนับถือในสิทธิของกันและกัน จะนำผลประโยชน์สูงสุดมาสู่ทั้ง ๒ ฝ่ายตลอดจนสังคมส่วนรวม <sup>๒</sup>

ดังนั้นการแรงงานสัมพันธ์โดยธรรมชาติ (By Nature) จึงเป็นขบวนการผลประโยชน์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพียง ๒ ฝ่าย ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ของทั้ง ๒ ฝ่ายราบรื่นอยู่ใน

<sup>๑</sup> สุวิทย์ จงเจริญ, ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์แรงงาน, คำบรรยาย ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปี ๒๕๑๐-๒๕๑๔ (พระนคร: ๒๕๑๔), หน้า ๙๒-๙๓, (ยึดสำเนา)

<sup>๒</sup> นิคม จันทรวิทุร, แรงงานของประเทศไทย, ปัญหาและแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, ๒๕๑๔), หน้า ๑๐๑

ดุลยภาพที่แต่ละฝ่ายยอมรับแล้ว ความสงบในทางอุตสาหกรรม (Industrial Peace) ก็จะเกิดขึ้น<sup>๑</sup> แต่โดยธรรมชาติที่แท้จริงแล้วบุคคลทั้ง ๒ ฝ่ายนี้จะมีความต้องการและผลประโยชน์ขัดแย้งกันอยู่เสมอ กล่าวคือ ฝ่ายนายจ้างในฐานะเป็นผู้ลงทุนที่ต้องการหากำไรให้ได้มากที่สุดโดยการลดต้นทุนให้ต่ำลง นายจ้างย่อมอยากจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างในราคาถูกที่สุด ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างในฐานะผู้ขายแรงงานก็ย่อมประสงค์จะขายแรงงานของตนในราคาสูงที่สุดเท่าที่จะขายได้ ความขัดแย้ง เช่นนี้จึง เป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมนั้นไม่สามารถจะดำเนินไปด้วยดี บางครั้งอาจหยุดชะงักลง เนื่องจากการขัดแย้งนั้นรุนแรงขึ้นจนถึงกับมีการนัดหยุดงานหรือปิดงานต้งจ้าง ภาวะเช่นนี้เมื่อเกิดขึ้นก็ย่อมจะต้องมีองค์กรกลาง เข้ามาประสานประโยชน์และวางกติกาหรือกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะให้แต่ละฝ่ายได้ต่อสู้กันในหนทางที่สงบและถูกต้องภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม เช่น กำหนดวิธีการ เรียกร้อง หลักเกณฑ์การปิดงานหรือการนัดหยุดงาน ตลอดจนวิธีการแก้ไขระงับข้อพิพาท แรงงานสัมพันธ์ในความหมายอย่างกว้างจึงได้รวมเอาความสัมพันธ์ของบุคคลฝ่ายที่ ๓ คือรัฐ ที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระงับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้ยุติลงด้วยดี เนื่องจากปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในบางครั้งก็ซับซ้อนเกินกว่าที่นายจ้างหรือลูกจ้างจะแก้ไขให้ลุล่วงได้เพียงลำพัง

สำหรับกฎ เกณฑ์ หรือกติกาที่รัฐวางไว้ เพื่อ เป็นกรอบของการแรงงานสัมพันธ์นั้นก็ได้แก่กฎหมายต่างๆ ที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นอกเหนือไปจากกฎหมายที่เป็นพื้นฐานให้ทั้ง ๒ ฝ่ายพึงปฏิบัติต่อกันเพื่อความสงบสุขในอุตสาหกรรมหรือ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เอาไว้ให้แต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติตามคือกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เพราะการที่จะให้กฎหมาย เพียงฉบับ เดียวมากำหนดกฎ เกณฑ์ให้ เป็นที่พอใจแก่นายจ้างและลูกจ้างทั้งหมด

---

<sup>๑</sup> โกวินท์ บุรพธานินทร์, "แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์", การแรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร: ประชุมช่าง), หน้า ๑๒

ยอม เป็นไปไม่ได้ ดังนั้นก็เป็น เรื่องที่นายจ้างและลูกจ้างในกิจการแต่ละแห่งต้องหาทางปรึกษาหารือ และวางข้อกำหนดเพิ่มเติมกันเองตามกติกาที่รัฐกำหนดเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองกัน กล่าวคือหาก ฝ่ายใดเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ยุติธรรมก็ควรปรึกษาหารือกันโดยสันติและมีเหตุผล

ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าทั้ง ๒ ฝ่ายจะต้องยอมรับนับถือสิทธิและหน้าที่ของกันและกันตามสมควร คือนายจ้างต้องเข้าใจว่าฝ่ายลูกจ้างมีสิทธิที่จะเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากนายจ้างได้เหมือนกัน เพราะลูกจ้างก็คือผู้ทำประโยชน์ให้นายจ้าง นายจ้างจะอยู่ไม่ได้หากไม่มีลูกจ้าง ฝ่ายลูกจ้างก็ต้องเคารพในสิทธิของนายจ้างด้วย เพราะนายจ้างเป็นผู้ลงทุน เป็นผู้รับผิดชอบในธุรกิจ กำไรหรือขาดทุน ขึ้นอยู่กับการจัดการที่ดีหรือไม่ดีของเขาด้วย ถ้าลูกจ้างไม่เห็นความรับผิดชอบต่อข้อนี้แล้วกิจการของนายจ้าง ก็จะอยู่ไม่รอด สวัสดิภาพของลูกจ้างเองก็จะหมดไปด้วย<sup>๑</sup>

เมื่อนายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกันอย่างใดแล้วก็ควรปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ดีการเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเองโดยรัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวนั้นบางครั้ง ก็ไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะต่างฝ่ายต่างก็จะรักษาประโยชน์ของตนเป็นใหญ่ไม่ยอมลดหย่อนผ่อนปรน เข้าหากัน เช่นนี้รัฐก็ต้องยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอม และหากทั้ง ๒ ฝ่ายเจรจาดกลงโดยสันติวิธีไม่ได้ก็จำเป็นจะต้องบังคับกัน คือฝ่ายลูกจ้างจะใช้วิธีนัดหยุดงาน และฝ่ายนายจ้างก็จะปิดงานงดจ้าง ซึ่งวิธีการเหล่านี้จะต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบประกอบ ด้วยเหตุผล มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียหายมิใช่เพียงแต่กับนายจ้างและลูกจ้าง เท่านั้นแต่จะส่งผลไปถึง ประชาชนผู้เกี่ยวข้องด้วย

กล่าวโดยสรุป การแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นสภาพความสัมพันธ์ของบุคคล ๓ ฝ่ายคือ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสภาพการทำงาน การกำหนดความสัมพันธ์ ร่วมกันเพื่อป้องกันการขัดแย้งหรือการพิพาทระหว่างทั้ง ๒ ฝ่ายและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับฝ่าย

<sup>๑</sup> เค้นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, หน้า ๒๒๔

นายจ้างและลูกจ้างในฐานะที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการระงับข้อพิพาทแรงงานหากเกิดขึ้น โดยการกำหนด เครื่องมือหรือกลไกสำหรับระงับข้อพิพาท เช่น โดยวิธีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม ข้อพิพาทแรงงาน (Conciliation) หรือการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นต้น

สำหรับ เป้าหมายของการแรงงานสัมพันธ์ก็คือ เพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีความเข้าใจและปฏิบัติต่อกันอย่างเหมาะสม ไม่เอาัดเอาเปรียบกันจนเกินไป รู้จักสิทธิและขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างถูกต้อง ส่วนผลของการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีก็คือ ความสำเร็จในการประกอบกิจการของนายจ้างการอยู่ดีกินดีของลูกจ้างและความเจริญก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจของประเทศนั้นเอง

#### ความเป็นมาของการแรงงานสัมพันธ์

การแรงงานสัมพันธ์จะเกิดขึ้นเมื่อมีการจ้างงาน เดิมทีก็เป็นเรื่องง่าย ๆ ไม่มีปัญหา เพราะการจ้างงานส่วนมากเป็นกิจการขนาดเล็ก เป็นเรื่องระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่กี่คน บางทีลูกจ้างเองเป็นญาติมิตรหรือผู้ที่นายจ้างรู้จัก เป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในละแวกเดียวกัน ครั้นบ้านเมืองขยายตัวกิจการค้าอุตสาหกรรมเจริญขึ้นมีการนำเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องทุ่นแรงและเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาใช้ทำให้กระบวนการผลิตขยายตัวและซับซ้อนยิ่งขึ้น ขนาดของกิจการใหญ่โตและใช้คนงานมากขึ้น ความสนิทสนมเป็นกันเองน้อยลง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น ปัญหาข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในการทำงานร่วมกันก็มามากขึ้น โดยเฉพาะในระยะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นไปอย่างรวดเร็ว จนคนทำงานร่วมกันปรับตัวไม่ทัน

แรงงานสัมพันธ์จึง เป็นผลจากวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมและถูกปรุงแต่งโดยสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือสภาพและภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในขณะหนึ่งขณะใดนั้นย่อม เป็นผลอัน เกิดจากการผสมผสานระหว่างปัจจัยทาง

เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศในขณะนั้นเอง<sup>๑</sup> ดังนั้นการที่จะทำความเข้าใจในเรื่องนี้ก็ควรศึกษาว่าการแรงงานสัมพันธ์มีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไรจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะแบ่งออกเป็น

๓ ระยะคือ

๑. ยุคเกษตรกรรม
๒. ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม
๓. วิวัฒนาการในศตวรรษที่ ๒๐

๑. ยุคเกษตรกรรม

ยุโรปในสมัยกลางนั้นสังคมส่วนใหญ่มีลักษณะ เป็นสังคม เกษตรกรรมทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในทาง เศรษฐกิจยังมีจำกัด เนื่องจากยังมีได้มีการค้นพบ ฉะนั้นการประกอบอาชีพส่วนใหญ่จึงเป็นการ เกษตรกรรมโดยใช้วิธีการง่ายๆ ไม่สลับซับซ้อนและเนื่องจากสมัยนั้นขุนนางมีอำนาจมากจนเรียกว่า ระบบขุนนาง (Feudalism) ขุนนางเหล่านี้มีทาสซึ่งเป็นเสมือนหนึ่งทรัพย์สินอย่างหนึ่งของนายจ้างให้ทำงานตั้งแต่การใช้แรงงานขึ้นไปจนถึงงานใช้ฝีมือและความถนัด ทั้งในกิจการ เกษตรกรรมและ การทหาร ภายใต้การบงการของขุนนางหรือผู้เป็นนาย ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานที่ทำงานจึงเป็น แบบนายกับบ่าวทำงานร่วมกัน และไม่มีลักษณะเป็นธุรกิจอิสระ

ต่อมาเมื่อประมาณศตวรรษที่ ๑๓-๑๔ การพาณิชย์กรรมได้แพร่หลายขึ้น เกิดแนวคิดทาง เศรษฐกิจและการเมืองที่เรียกว่า Mercantilism หรือพาณิชย์นิยมซึ่งส่งเสริมให้ประเทศทำ การค้าและส่งออกสินค้าไปขายต่างประเทศ ยุคเกษตรกรรมดั้งเดิมจึงค่อยเปลี่ยนไป ประชาชนทางการเมืองและ เศรษฐกิจในระยะนั้น มีแนวโน้ม เรื่องสิทธิหน้าที่และสวัสดิภาพของเอกชนมากขึ้น ทำให้ การพัฒนาแนวคิดไปสู่ระบบเสรีนิยมในระยะต่อมา คนก็เริ่มรวมกันเข้าเป็นสมาคมที่เรียกว่า Guild

<sup>๑</sup> นิคม จันทรวิฑูร, การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์, หน้า ๔



ซึ่งจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ<sup>๑</sup>

ก. สมาคมพ่อค้า (Merchant Guild) เป็นสมาคมของคนท้องถิ่นรวมกันเพื่อวางมาตรฐานคุณภาพของสินค้า และป้องกันการแข่งขันจากภายนอกท้องถิ่น

ข. สมาคมช่างฝีมือ (Craft Guild) เป็นสมาคมช่างฝีมือที่มีความชำนาญงานเฉพาะอย่างรวมกันเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของช่างฝีมือ สมาคมช่างฝีมือเหล่านั้นประกอบด้วยสมาชิก ๓ ประเภทคือหัวหน้าช่างฝีมือ (Master Craftmen) ซึ่งเป็นเจ้าของผู้ดำเนินการธุรกิจ มีฐานะเป็นนายจ้าง ช่างฝีมือที่เป็นลูกจ้างเรียกว่า Journeymen กับอีกระดับหนึ่งคือ ผู้ฝึกอาชีพ เป็นลูกมือ (Apprentices) ซึ่งได้อาหารและที่พักกับเบี้ยเลี้ยงอีกเล็กน้อย ตามธรรมดาลูกจ้างและผู้ฝึกอาชีพทำงานร่วมกันอยู่ในบ้านของช่างฝีมือผู้เป็นหัวหน้า คำจ้างและเงื่อนไขในการจ้างงานอื่นๆ เป็นไปตามข้อกำหนดของสมาคม

ข้อนำสังเกตุในระยษะนี้ก็คือว่า การใช้แรงงานในสมัยนั้นเหมือนกับการใช้แรงงานในครอบครัว บ้านที่อยู่คือโรงงาน ผู้ที่ปฏิบัติงานทั้ง ๓ ระดับนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ลูกจ้างไม่ได้เป็นคนชั้นหนึ่งในสังคมโดยถาวร เพราะภายในระบบนี้ช่างฝีมือที่เป็นลูกจ้างมีโอกาสและมีเหตุผลที่จะหวังได้ว่าระยะเวลาไม่กี่ปีข้างหน้า เขาจะเลื่อนฐานะขึ้นเป็นนายจ้างโดยมีกิจการของตนเองได้เช่นนายจ้างอื่นๆ ส่วนผู้ฝึกอาชีพที่เป็นลูกมือเมื่อฝึกฝนจนมีความชำนาญแล้วก็มีโอกาสที่จะเป็นช่างฝีมือ การพิพาทแรงงานก็ไม่ค่อยมี

## ๒. ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของเอกชนโดยอิสระ ซึ่งได้รับการยอมรับมากขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมามีส่วนช่วยให้เกิดความก้าวหน้าทางวิทยาการมากขึ้น ในศตวรรษที่ ๑๘ มีการประดิษฐ์

---

<sup>๑</sup> ไพบูลย์ สุวรรณโพธิ์ศรี, พฤติกรรมของบุคคลในองค์กร, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๔), หน้า ๕๔

คิดค้นเครื่องจักรเครื่องยนต์กลไกต่างๆ มาใช้แทนกำลังมนุษย์และสัตว์ จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่หลายประการ จนเรียกว่าเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการลงทุน วิทยาการ และองค์การทางสังคม ซึ่งนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองแบบใหม่อย่างที่ไม่เคยมีมาในสมัยก่อนๆ<sup>๑</sup> กล่าวคือเมื่อระบบพาณิชย์นิยม (Mercantilism) แพร่หลายออกไปประกอบกับอิทธิพลของสงครามครูเสดและการค้นพบแผ่นดินใหม่ทำให้ประเทศตะวันตกมีอาณาเขตเพิ่มขึ้น ธุรกิจและตลาดจึงขยายตัวออกไป ความต้องการสินค้าเพื่อส่งไปขายในอาณานิคมมีมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้วัตถุดิบจากอาณานิคมเหล่านั้นมามากขึ้น ในระยะแรกๆ พ่อค้าเป็นผู้ลงทุน โดยนำเอาวัตถุดิบไปจ้างช่างฝีมือทำตามบ้าน คิดค่าจ้างเป็นรายชิ้น แล้วรับกลับมาขายเป็นสินค้าสำเร็จรูป ระบบการทำงานเช่นนี้เรียกว่า Putting Out System ซึ่งถือกันว่าเป็นขั้นหนึ่งของการปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อนมีระบบโรงงาน ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบนายทุนพ่อค้า (Trader Capitalism) โดยมีพ่อค้าลงทุนซื้อวัตถุดิบในปริมาณมากและเก็บสินค้าสำเร็จรูปไว้ขายต่อไป

แต่การทำงานตามระบบนี้ใช้กันอยู่ไม่นานนัก เพราะเมื่อมีการประดิษฐ์เครื่องจักรขึ้น นายทุนพ่อค้าก็เห็นว่า ถ้าซื้อเครื่องจักรและเครื่องอุปกรณ์ทันสมัยมาใช้จะทำให้ผลิตได้ถูกกว่า จึงได้ตั้งโรงงานติดตั้งเครื่องจักรขึ้น แล้วจ้างคนเข้ามาทำงานในโรงงานของตนแทนที่จะออกไปจ้างสถานประกอบการเล็กๆหลายแห่งทำ ด้วยเหตุนี้การผลิตซึ่งเคยทำกันอยู่ในบ้าน เป็นกิจการขนาดเล็กจึงเปลี่ยนไปสู่ระบบโรงงานอุตสาหกรรม (Factory System) คนที่เคยทำงานตามบ้านก็เข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม มีการจัดกระบวนการผลิตให้มีระบบ แบ่งงานเป็นสัดส่วนให้ง่ายและทำตามความถนัดได้รวดเร็วขึ้น (Job Simplification)

000737

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน



วิวัฒนาการมาสู่ระบบโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบนายทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capitalism) ขึ้นแทนที่ระบบนายทุนพ่อค้าขณะเดียวกันก็เกิดชนชั้นในสังคม ๒ ชั้นขึ้น คือ นายทุนอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการธุรกิจ (Entrepreneur) ซึ่งเป็นทั้งผู้จัดหาวัตถุดิบ ผู้ดำเนินการและผู้ลงทุนในการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม คนอีกชั้นหนึ่งคือ ชนชั้นกรรมมาชีพในอุตสาหกรรม (Industrial Proletariat) หรือผู้ทำเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้าง (Wage Earners)

เป็นที่น่าสังเกตว่าลูกจ้างในระบบโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่นี้ มีความแตกต่างกับลูกจ้างผู้มีฝีมือ (Journeyman) ในระบบเดิมอยู่มาก เพราะการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขึ้นใหม่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ลูกจ้างไม่มีใครมีทุนรอนพอที่จะเปิดกิจการของตนเอง จึงมีโอกาสน้อยที่จะเขยิบฐานะขึ้นเป็นนายจ้าง แม้แต่ผู้ที่เคยเป็นนายจ้างเจ้าของธุรกิจขนาดเล็กๆ อยู่แล้ว เมื่อไม่สามารถแข่งขันกับกิจการใหญ่ได้ เพราะต้นทุนในการผลิตสูงกว่า ก็อาจจะกลายสภาพมาเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังมีการปฏิวัติเกษตรกรรม คือการนำเอาเครื่องจักร เครื่องทุ่นแรงไปใช้ในการเกษตรกรรมมากขึ้น ทำให้คนในกิจการเกษตรกรรมมีเหลือเพื่อจะต้องหันมารับจ้างทำงานในอุตสาหกรรมมากขึ้นอีกด้วย ผู้ที่ทำการเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างจึงทวีจำนวนมากขึ้น และกลายเป็นคนชั้นหนึ่งอย่างถาวรในสังคม<sup>๑</sup>

จากวิวัฒนาการดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า ความรับผิดชอบในการจัดการแรงงานค่อยๆ เปลี่ยนจากช่างฝีมืออิสระไปยังหัวหน้าช่างฝีมือและสมาคมช่างฝีมือ ต่อมาก็เปลี่ยนมือไปสู่นายทุนพ่อค้า และเจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก และในที่สุดก็ไปถึงนายทุนอุตสาหกรรมผู้เป็นเจ้าของโรงงาน

ในด้านภาวะเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากระบบโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในระยะที่ปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) กำลังแพร่หลาย และในทัศนะ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕

ของพวกเขา เสรีนิยมนั้น เศรษฐกิจของประเทศจะ เจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าที่สุดถ้ารัฐ เข้าแทรกแซงน้อยที่สุด อิทธิพลของระบบ เสรีนิยมจึงทำให้ เกือบจะไม่มียกกฎหมายหรือข้อบังคับใดๆที่จะควบคุมให้มีการวางหลัก ประกันให้แก่ลูกจ้าง เลย แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าในระบอบนั้น เศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้น เป็นอันมาก แต่ ถ้าพิจารณาในแง่ความเป็นธรรมในสังคมจะเห็นว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความ เจริญรุ่งเรืองนี้ก็มี แต่พวก เจ้าของโรงงานและผู้จัดการธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่อัน เป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ส่วนคนชั้นลูก จ้างซึ่งมีจำนวนมากกกว่านั้นไม่ได้รับประโยชน์มากนัก เพราะการ เปลี่ยนแปลงระบบสมาคมช่างฝีมือมาสู่ระบบโรงงานโดยใช้หลักเสรีนิยมได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากนานาประการแก่คนงาน การทำงานใน โรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในสภาพที่เลวร้ายมาก ค่าจ้างแรงงานอยู่ในระดับต่ำ เพราะมีแรงงานเหลือ เพื่อ วิธีการผลิตด้วยเครื่องจักรถูกจัดให้ง่ายขึ้นจนสามารถจ้างผู้หญิงและ เด็กมาทำงานได้โดยให้ค่า จ้างถูกกว่าคนงานชาย จึงมีการจ้างแรงงานหญิงและ เด็กทำงานอุตสาหกรรมมากขึ้น ในระยะนั้น เด็กที่อยู่ในวัย เรียนจำนวนไม่น้อยได้เข้ามาทำงานรับจ้าง ส่วนคนงานผู้ใหญ่กลับหางานทำได้ยากขึ้น และในบางกรณีคนที่ไม่ เคยทำงานมาก่อน เลยกลับ เป็นที่ต้องการมากกว่าช่างฝีมือที่เคยชำนาญงานซึ่ง มักจะปรับตัวให้ เข้ากับวิธีทำงานด้วยเครื่องจักรได้ยาก และโดยที่เครื่องจักรในโรงงานอุตสาหกรรม มีราคาแพงมาก เจ้าของโรงงานจึงพยายามจะใช้ให้ได้ประโยชน์เต็มที่โดยการเพิ่มชั่วโมงทำงาน ของคนงานให้มากขึ้น บางแห่งทำงานวันละ ๑๔-๑๕ ชั่วโมงก็มี คนงานต้องเหน็ดเหนื่อยตรากตรำ เครื่องจักรก็ไม่ได้รับการตรวจตราในด้านความปลอดภัยเพียงพอ ทำให้มีการประสบอันตรายจาก การทำงานในอัตราสูงมาก <sup>๑</sup>

เมื่อสภาพการใช้แรงงานเป็นดังนี้ คนงานก็เริ่มเห็นว่างานไม่ได้เป็นสิ่งที่ทำให้ชีวิต มั่งคั่งสมบูรณ์แต่เป็นสิ่งที่จำต้องทนทำไป และควรแก่การหลีกเลี่ยงเมื่อมีโอกาส ส่วนในทัศนะของ นายจ้างเห็นว่าไม่ได้ซื้อคนให้มาทำงาน เขาซื้อแต่เพียงแรงงาน ถ้าคนงานไม่อาจทำงานให้ได้

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖

นายจ้างก็เปลี่ยนคนงานใหม่ได้ เพราะการเปลี่ยนคนงานง่ายกว่าการเปลี่ยนเครื่องจักร ในสมัยนั้น  
แม้อ้างว่านายจ้างและคนงานมี เสรีภาพ เท่ากัน แต่ความเป็นจริงแล้ว เสรีภาพมีเฉพาะแต่ของนายจ้าง  
เท่านั้น <sup>๑</sup>

ลูกจ้างคนงานเริ่ม เห็นว่าสมาคมช่างฝีมือที่มีมาแต่ดั้งเดิม อันประกอบด้วยนายจ้าง ลูกจ้าง  
และผู้ฝึกอาชีพไม่สามารถให้หลักประกันสนองความต้องการที่จำเป็นทาง เศรษฐกิจของลูกจ้างได้อีก  
ต่อไป จำเป็นที่จะต้องมีสมาคม เฉพาะของตนเองทำหน้าที่ป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน จึงได้รวม  
กันเป็นสมาคมเรียกว่า Yeomanry Guilds ซึ่งเป็นสมาคมของลูกจ้างที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อการต่อรองกับนายจ้างโดยเฉพาะ นับเป็นจุดเริ่มต้นของสหภาพแรงงานในปัจจุบันนี้ ทั้งๆที่ใน  
ระยะนั้นสมาคม เหล่านี้ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากนายจ้างและสังคมโดยทั่วไป เนื่องจาก  
อิทธิพลของระบบ เสรีนิยมทำให้ถือกันว่าการรวมกัน เป็นสมาคม เพื่อต่อรองกับนายจ้าง เป็นการกระทำ  
ผิดฐานก่อความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ (Criminal Conspiracy) ซึ่งมีโทษตามกฎหมาย  
เพราะคนส่วนใหญ่ยังมีความคิดรุนแรงใน เรื่องลัทธิตัวใครตัวมันอยู่ แม้แต่รัฐในสมัยนั้นยังต้องระมัด  
ระวังในการออกกฎ เกณฑ์บังคับต่างๆ ที่จะกระทบกระ เทือนต่อ เสรีภาพส่วนบุคคลให้น้อยที่สุดและ เมื่อ  
จำเป็นเท่านั้น ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวของคนงานเป็นอย่างมาก แต่ลูกจ้างก็  
พยายามดิ้นรน เพื่อสิทธิของคนอย่าง เต็มที่และในระยะต่อมานอกจากจะทำการต่อรองกับนายจ้างแล้ว  
สมาคมลูกจ้าง เหล่านี้ยังได้พยายาม เรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายหรือข้อบังคับ เพื่อให้มีการปรับปรุง  
สภาพการทำงานและความเป็นอยู่อัน เลวร้ายนี้ให้ดีขึ้น และให้นายจ้างปฏิบัติต่อคนงานให้ดีขึ้น จึงเป็น  
ระยะที่มีการพัฒนาไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปสังคม โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนักปฏิรูปสังคม  
(Social Reformer) ซึ่งมองเห็นว่าคนงานนั้นไม่เป็นเพียงปัจจัยการผลิตแต่ อย่างเดียว ยังเป็น

<sup>๑</sup> เทียน อัทกุล, แรงงานของประเทศไทย, หน้า ๖๕

ผู้บริหารโดย เมื่อคนงานรายได้น้อยก็ทำให้อำนาจซื้อน้อยลงไปด้วย และยิ่งนานวันเข้าก็ยิ่งเห็นว่าคนกับเครื่องจักรนั้นไม่เหมือนกัน ความสามารถในการผลิตของคนที่มีฝีมือกับคนที่ไม่ก็มีฝีมือก็ต่างกัน คนที่ยินดีและเต็มใจทำงานกับคนที่จำทนทำงานผลของงานที่ได้รับก็ต่างกัน<sup>๑</sup> โดยเฉพาะ Robert Owen ชาวเวลส์ซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานทอผ้าในเมืองนิวลันอาร์คสก็อตแลนด์ ได้ต่อสู้ให้คนงานมีสภาพการทำงานที่ดีขึ้น โดยเรียกร้องให้นายจ้างทุกคนเอาใจใส่ต่อ "เครื่องจักรที่มีชีวิต" คือลูกจ้างให้มากเท่ากับความเอาใจใส่ที่มีต่อเครื่องมือเครื่องจักรในการผลิต โดยให้เหตุผลว่าทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตและผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของนายจ้างเอง

### ๓. วัฒนาการในศตวรรษที่ ๒๐

ระยะที่เกิดสงครามโลกทั้ง ๒ ครั้งนั้น อุตสาหกรรมได้ถูกเปลี่ยนสภาพเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการสงคราม การผลิตต้องให้มีปริมาณสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แรงงานเป็นทรัพยากรที่หายากที่สุด เพราะว่าแรงงานมีน้อยแต่ความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ผู้บริหารในธุรกิจต่างๆก็หันมาสนใจและยอมรับหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากขึ้น เรื่องแรงงานสัมพันธ์กลายเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์กันอย่างจริงจัง ทั้งนายจ้างและคนงานได้เรียนรู้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนั้นเป็นปัญหาของกลุ่มชน (Group Problem) การบริหารทรัพยากรประเภทมนุษย์นั้นต้องจัดทำอย่างเหมาะสมทั้งในด้านคัดเลือกคนงาน การให้งานทำ การแก้ปัญหา เรื่องการขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างทั้งในด้านการร่วมเจรจาต่อรองและในเรื่องอื่นๆ อีกมาก ประชาชนก็ได้เริ่มเข้าใจและสนใจปัญหาต่างๆของเรื่องแรงงาน นายจ้างและลูกจ้างซึ่งต้องทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันก็เกิดความเข้าใจกันมากขึ้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗

<sup>๒</sup> เมธี ดุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๔-๑๔

ในที่สุดทั้งรัฐบาลและสังคมก็ยอมรับการรวมตัวของลูกจ้างในการจัดตั้งสมาคมขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมาย และยอมรับว่านายจ้างต้องเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับสมาคมลูกจ้างในฐานะตัวแทนของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกของตน ทำให้คนงานมีความรู้สึกว่ามีฐานะในการทำงานดีขึ้น เพราะการรวมตัวกันเป็นสมาคมนั้น เป็นกำลังอำนาจให้ลูกจ้างสามารถเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานอย่างดี ทำให้เกิดดุลอำนาจระหว่างกันคือถ้าสมาคมลูกจ้างไม่พอใจเงื่อนไขนั้นและไม่อาจตกลงกันได้ ลูกจ้างก็อาจบอกปิดไม่ยอมทำงานให้นายจ้างได้เป็นกลุ่มเป็นก้อน อันเป็นผลให้การดำเนินงานของนายจ้างต้องหยุดชะงักลงที่เรียกว่าการนัดหยุดงาน ส่วนนายจ้างถ้าเห็นว่าข้อเรียกร้องของลูกจ้างสูงเกินไปและไม่เหมาะสมก็อาจหยุดกิจการและเลิกจ้างลูกจ้างเหล่านั้นได้เช่นกันที่เรียกว่าการปิดงาน แต่ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ก็จะทำสัญญากำหนดเงื่อนไขการทำงานที่ได้ตกลงกันไว้ว่าเป็นข้อผูกมัดในการปฏิบัติต่อกัน การที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงทำสัญญากันได้นี่ เป็นผลดีต่อการผลิตของนายจ้าง เพราะสัญญานี้เป็นหลักประกันในการทำงานลูกจ้างก็จะมาทำงานด้วยความมั่นใจปราศจากความหวาดกลัวและหวาดระแวง ในเวลาเดียวกันนายจ้างก็มีหลักประกันจากสมาคมว่าลูกจ้างที่เป็นสมาชิกจะต้องทำงานให้นายจ้าง เต็มและอยู่ในระเบียบวินัยตามข้อตกลงในสัญญานั้นด้วย<sup>๑</sup>

ในสังคมอุตสาหกรรมนั้นปัญหาแรงงาน เป็นปัญหาทางสังคมที่รัฐบาลต้องพยายามแก้ไขด้วยการเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือบุคคลผู้ตกอยู่ในฐานะ เสี่ยง เปรียบทาง เศรษฐกิจ ทั้งให้การสงเคราะห์ต่อผู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติ กฎหมายแรงงานที่ได้บัญญัติขึ้นจึงมีลักษณะ เปลี่ยนแปลงหลักความดีศีลธรรมของการแสดงเจตนาและ เสรีภาพในการทำสัญญาตามกฎหมาย เอกชนมาอยู่ภายใต้หลักประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการรื้อถอนสิทธิและประโยชน์ที่นายจ้างพึงได้ในฐานะผู้ได้เปรียบในทาง เศรษฐกิจ ให้มีหน้าที่ เกื้อกูลและแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างซึ่ง เป็นผู้ เสี่ยง เปรียบ

<sup>๑</sup> สุวิทย์ จงเจริญ, ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์แรงงาน, หน้า ๗๑-๗๒

ในทางเศรษฐกิจมากขึ้น รัฐเองในฐานะคนกลางก็จะคอยระมัดระวังดูแลให้มีการปฏิบัติตามกติกา และตัวบทกฎหมายที่ได้วางไว้ให้ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กฎหมายเกี่ยวกับองค์การของลูกจ้างและนายจ้าง การเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การประนีประนอมและระงับข้อพิพาทแรงงานตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายทางสังคมของรัฐในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานซึ่งจะช่วยให้นายจ้างและลูกจ้างมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน<sup>๑</sup>

### การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรมมาแต่ดั้งเดิม ชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ใช้บุตรหลานเป็นคณงานจึงไม่ค่อยมีการจ่ายค่าจ้าง ส่วนคณงานอื่นๆที่ไม่ใช่ลูกหลานเจ้าของไร่นาก็ไม่มีใครได้รับค่าจ้างที่แน่นอนเพราะส่วนใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับนายจ้าง อาจมีค่าจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การทำงานก็ไม่มีสัญญาจ้าง ตามประมวลกฎหมายตราสามดวงแม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของมนุษย์อยู่บ้างแต่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับทาสหรือการเกณฑ์แรงงานเพื่อประโยชน์ของประเทศ<sup>๒</sup>

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการค้าขายกับต่างประเทศ ลักษณะการใช้แรงงานเกณฑ์กลับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการผลิต การใช้แรงงานทาสจึงลดน้อยลง เกิดระบบแรงงานโดยมีค่าจ้างขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ ๓ และรัชกาลที่ ๔ ระบบการจ้างแรงงานขยายตัวขึ้นมาก ส่วนใหญ่เป็นการจ้างแรงงานชาวต่างประเทศ หลังจากมีการเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ ๔ แม้จะมีแรงงานมากขึ้น ประกอบกับเกิดงานใหม่ๆขึ้นมาก เช่น การก่อสร้าง การขนส่ง และการฝีมืออื่นๆ แต่คนไทยส่วนใหญ่ก็ไม่สนใจอาชีพเหล่านี้เพราะไม่คุ้นเคย ยังคงชอบที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพราะถือว่าเป็นอาชีพ

<sup>๑</sup> ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๓๒), หน้า ๓

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖



อิสระไม่ขึ้นกับใครตนเอง เป็นผู้ประกอบการเอง อาชีพต่างๆดังกล่าวนี้จึงตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวจีน การที่มีคนทำงานเพื่อรับจ้างเพิ่มมากขึ้นนี้ทำให้ต้องมีการตรากฎข้อบังคับและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน เช่น ข้อบังคับของกรมตำรวจซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ให้นายจ้างชาวต่างประเทศนำคนใช้มาจากทะเลเบียนและพิมพ์ลายมือกับเจ้าหน้าที่ และให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเวลาและเหตุผลที่นายจ้างเลิกจ้าง ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้มีประกาศให้กรมกรลากรลดทะเลเบียนใบอนุญาต การนัดหยุดงานในระยะนี้มีแต่เพียงเล็กน้อยและรัฐบาลก็ระงับการนัดหยุดงานได้โดยเรียบร้อย เมื่อเกิดการพิพาทขึ้นก็มีได้มีระบบการแรงงานสัมพันธ์ไว้เป็นพิเศษเพื่อการนี้แต่ประการใด การขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมักจะตกลงกันได้เอง หากเกิดเป็นเรื่องรุนแรงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะเข้าระงับ ข้อตกลงในการจ้างแรงงานก็อาศัยบทบัญญัติ เรื่อง "การจ้างแรงงาน" ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ ถ้ามีการพิศัญญากันก็ต้องไปฟ้องร้องกันทางศาล<sup>๑</sup>

ดังนั้น เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๕๗-๒๔๖๑) สิ้นสุดลงและมีการเจรจาสันติภาพที่กรุงปารีส ได้มีการจัดตั้งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ประเทศไทยเป็นสมาชิกก่อตั้งด้วยประเทศหนึ่ง องค์การสันนิบาตชาติสอบถาม เรื่องกฎหมายเกี่ยวกับกรรมกรของไทยและรัฐบาลในสมัยนั้นได้ชี้แจงว่าประเทศไทยเป็นประเทศสิทธิกรรม การอุตสาหกรรมมีน้อยจึงไม่มีปัญหากรรมกร และยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับกรรมกร<sup>๒</sup>

ส่วนในเรื่องการรวมกลุ่มของลูกจ้างนั้น ที่รวมกันเป็นรูปสมาคมจริงๆ ก็คือสมาคมรวางตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๐ เนื่องจากคนงานมีรายได้ประจำ และเป็นรูปแบบอุตสาหกรรมใหญ่ที่สุดซึ่ง

---

<sup>๑</sup> อัจฉรีย์ เมนะคงคา, " การศึกษาสาเหตุและผลของการนัดหยุดงานในประเทศไทย ใน พ.ศ. ๒๔๑๖-๒๔๑๘" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๔๔-๔๕

<sup>๒</sup> ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า ๗

ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าทั่วพระนคร นายจ้างก็เป็นชาวต่างประเทศจึงมีปัญหากระทบกระทั่งกันมากกว่าปกติ เมื่อแรกก่อตั้งมีสมาชิกประมาณ ๓๐๐ คน วัตถุประสงค์ที่สำคัญคือให้สมาชิกมีความมั่งคั่งช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามเจ็บป่วยและชราภาพ ซึ่งเน้นหนักในด้านสังคมและ เศรษฐกิจมากกว่า ด้านการคุ้มครองผลประโยชน์ของลูกจ้างในตอนแรกบริษัทตรางซึ่งผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศปฏิเสธที่จะรับรองสมาคมนี้ แต่ภายหลังเมื่อรัฐบาลยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องกับมีการเจรจาต่อรองในเรื่องค่าจ้าง มีการนัดหยุดงาน ทางบริษัทจึงยอมเจรจากับคณะกรรมการของสมาคมลูกจ้าง ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้นจึงแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีสมาคมลูกจ้างใดที่มีลักษณะเป็นสหภาพแรงงานเหมือนในประเทศตะวันตกเลย แม้จะเคยมีการเคลื่อนไหวในหมู่คนงานในกรุงเทพฯ ก็จำกัดอยู่เฉพาะในหมู่คนงานจีน เท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มีส่วนผลักดันให้เกิดการนัดหยุดงานขึ้นหลายครั้ง เช่นการนัดหยุดงานของกรรมกรรถรางและกรรมกรรถลากใน พ.ศ. ๒๔๗๕ การนัดหยุดงานที่ไม่ประสบความสำเร็จของกรรมกรเหมืองแร่ในภาคใต้ใน พ.ศ. ๒๔๗๗ และการนัดหยุดงานของลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๙ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายสอบสวนภาวะกรรมกรขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อสอบสวนและรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะความเป็นอยู่ของกรรมกร เพื่อนำมาวางนโยบายและออกกฎหมายแรงงาน แม้ว่ากฎหมายนี้จะมีได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างน้อยก็มีส่วนหนึ่งที่แสดงว่าปัญหาของกรรมกรเป็นที่ยอมรับว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๘



ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เข้าสู่สภา ตามร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างทำสัญญาจ้างแรงงาน เป็นหนังสือโดยระบุถึงประเภทของงานที่จะต้องทำ การกำหนดชั่วโมงการทำงานและค่าจ้าง ตลอดจนการเลิกสัญญาจ้าง โดยการบอกเลิกจ้างจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดล่วงหน้า เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ผู้เสนอยังขอเพิ่มเติมอีกว่าควรให้มีการหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างปีละ ๒ สัปดาห์ และการหยุดพักผ่อนภายหลังเจ็บป่วยด้วย นอกจากนั้นก็ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างรัฐบาลได้ขอให้ผู้เสนอร่างนี้ถอนร่างไปเสีย โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับกิจการอุตสาหกรรมในระยะก่อตั้งได้ และลูกจ้างโดยทั่วไปก็ได้รับการประพุดอย่างเดียวกับสมาชิกในครอบครัวของนายจ้างอยู่แล้ว ซึ่งลูกจ้างก็ได้รับความ เป็นธรรมทั่วกัน ผู้เสนอจึงได้ยอมถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไป ๑

#### ระยะเวลาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๘)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยต้องประสบกับมรสุมทางเศรษฐกิจอย่างหนัก เนื่องจากสภาพการเงินเพื่อ คนในชนบทละทิ้งไร่นาอพยพมาทำงานทำในเมืองกันมากขึ้นโดยหวังที่จะมีความเป็นอยู่และรายได้ที่ดีขึ้น แต่กลับพบกับสภาพการทำงานที่เลวร้าย และรายได้ที่ต่ำ ปัญหาทางด้านแรงงานจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับแนวความคิดทางด้านสังคมและ เศรษฐกิจของประชาชน เริ่ม เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และเป็นระยะที่มีการ เคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ลูกจ้างคนงานจึงรวมตัวกัน เป็นกลุ่มก้อนและ เรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของตน ประกอบกับมีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและมีการนัดหยุดงานหลายครั้ง ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานต่อรัฐสภา ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้

รัฐบาลได้ปรึกษาหารือกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตลอดจนรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ร่างนี้ได้นำหลักการต่างๆ ซึ่งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศได้ตราไว้ในระดับระหว่างประเทศกับทั้งได้นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของนานาประเทศมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญ ๓ ประการคือ ๑) การคุ้มครองแรงงาน ๒) การจ่ายเงินทดแทน ๓) การแรงงานสัมพันธ์ และนับเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทย<sup>๒</sup>

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ลูกจ้างก่อตั้งองค์การได้ เรียกว่าสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงาน ซึ่งมีสิทธิจะเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ปรากฏว่าสหภาพแรงงานเหล่านี้ขาดความเข้าใจในหน้าที่ที่แท้จริงของสหภาพแรงงานบางประการคือ แทนที่จะมีความพยายามในการเจรจาต่อรองเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างให้ดีขึ้นและดำเนินการเจรจากับนายจ้างด้วยความอดทน กลับทำให้เกิดความยุ่งยากโดยเอาเหตุผลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และการบ่อนทำลายจนรัฐบาลเห็นว่าเป็นการทำให้เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศได้รับความกระทบกระเทือน<sup>๓</sup>

ดังนั้นเมื่อมีการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๕๐๑ รัฐบาลจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๔ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ โดยให้เหตุผลว่า

<sup>๑</sup> เมธี ดุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์, หน้า ๒๔๓

<sup>๒</sup> นิคม จันทรวิฑูร, "กฎหมายว่าด้วยข้อพิพาทแรงงานของประเทศไทย"

รพีพัฒนศักดิ์รำลึก (สิงหาคม, ๒๕๑๗), หน้า ๔

<sup>๓</sup> ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า ๑๒

"พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙" นี้มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่องให้ใช้เป็นเครื่องมือยุยง ส่งเสริมให้เกิดความแตกแยกราวฉนวนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและประณีประนอมระหว่างกัน กับทั้งเปิดโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติ เป็นเครื่องมือยุยงลูกจ้างในทางมิชอบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนของตน ทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงเห็นสมควรให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินั้นเสีย และในขณะเดียวกันก็จะได้กำหนดความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างตามสมควร

การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มีผลให้การแรงงานสัมพันธ์ของไทยเปลี่ยนแปลงไป คือสิทธิในการก่อตั้งและการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานและการร่วมเจรจาต่อรองถูกตัดออกหมด คนงานไทยตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองของประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙ โดยได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาทำงาน วันหยุดของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้างและการจัดให้มีโบนัสสวัสดิการ การกำหนดประเภทของงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและงานเบา การหยุดงานประจำสัปดาห์การจ่ายเงินค่าทดแทน และการกำหนดประเภทของโรคที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน

ระยะเวลาหลังจากการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นต้นมาประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนหลายฉบับมีผลให้การอุตสาหกรรมของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วอาชีพใหม่ๆ เกิดขึ้น เป็นจำนวนมาก และจำนวนคนงานก็เพิ่มตามไปด้วย การที่คนงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากนี้เองมีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับคนงานมีความยุ่งยากขึ้นทุกที คนงานเริ่มสำนึกในความสำคัญของพวกเขาในฐานะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิตปัจจัยหนึ่งและเริ่มเรียนรู้ว่าการที่จะยกฐานะตลอดจนมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้นได้นั้นจะทำได้โดยการรวมกัน เป็นกลุ่มก้อน แต่ก็มีอุปสรรคเนื่องจากรัฐบาลห้ามการก่อตั้งสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน

ในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๘ มีการนัดหยุดงานแบบกระหน่ำหลายครั้งทั้งๆที่รัฐบาลห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานอย่างเด็ดขาด การนัดหยุดงานเหล่านี้มิได้มีการเรียกร้องล่วงหน้าหรือเรียกร้องแต่ให้เวลาอันสั้นเพื่อขอคำตอบจากนายจ้าง ส่วนใหญ่มิได้มีการเจรจากับนายจ้าง เพื่อให้ นายจ้างมีโอกาสแถลงหรือชี้แจงข้อเท็จจริงอันจะทำให้มีการประนีประนอมกันเสียก่อน ข้อเรียกร้องของคณงานมีลักษณะเป็นคำขาดและการขู้งัดบังคับมากกว่า และคณงานที่เกี่ยวข้องก็มีจำนวนมาก เนื่องจากคณงานที่เข้าทำงานอุตสาหกรรมได้อยู่รวมกันเป็นแหล่งใหญ่ รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มากขึ้น และหาวิธีระงับข้อพิพาทโดยออกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งได้กำหนดวิธีการดำเนินงานสัมพันธ์ให้สิทธิลูกจ้างทำการต่อรองกับนายจ้างได้ แต่การนัดหยุดงานจะทำได้เมื่อพ้นขั้นตอนต่างๆ จนไม่อาจตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานหรือผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานไม่อาจชี้ขาดได้แล้ว แม้กฎหมายฉบับนี้จะให้สิทธิลูกจ้างแต่งตั้งตัวแทน เป็นผู้เจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ แต่ลูกจ้างก็ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่เพราะขาดองค์การถาวร จึงมีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้น้อยมาก ส่วนใหญ่จะมีการตั้งตัวแทนต่อรองเมื่อมีการนัดหยุดงานแล้ว และตัวแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจเต็ม ต้องมีการหารือกับลูกจ้างก่อนที่จะมีการตกลง และมีการเปลี่ยนตัวแทนอยู่เสมอๆ<sup>๑</sup>

ประสบการณ์จากการใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทยและพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายแรงงานฉบับสมบูรณ์ตั้งนั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ จึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ เรื่อง "การให้ความคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์" โดยให้ยกเลิกประกาศของ

<sup>๑</sup> นิคม จันทรวิทุร, "สมาคมลูกจ้างกับประสบการณ์ของประเทศไทย," การแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: ไทยเชชม, ๒๕๑๗), หน้า ๗.

คณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ และประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับต่างๆ กับพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น เสีย

สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ในด้านแรงงานสัมพันธ์ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ นี้ เนื่องจากคณะปฏิวัติมีความเห็นว่าปัญหาข้อขัดแย้งในด้านแรงงานแต่ละครั้ง เป็นการสูญเสียต่อผลประโยชน์ของลูกจ้างและนายจ้างและต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ กระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติ จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อเรียกร้องการเจรจาและการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดวิธีการให้นายจ้างและลูกจ้างได้พบปะติดต่อกันเป็นประจำ เพื่อจะได้มีความเข้าใจซึ่งกันและกันและหาทางแก้ปัญหาต่างๆตั้งแต่ต้น โดยส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสมาคมขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนที่จะได้มีการติดต่อกันโดยสม่ำเสมอ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สมาคมลูกจ้างและนายจ้างได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่กิจการของต้นและการผลิตของประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดให้มีกลไกและวิธีการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับกิจการที่มีความสำคัญต่อความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติและสังคมของบ้านเมือง คณะปฏิวัติก็ได้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงานหรือปิดงานงคจ้าง<sup>๑</sup>

ส่วนในเรื่องการจัดตั้งสมัคมนายจ้างและสมัคมลูกจ้าง ครั้งนี้เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งมีประกาศของคณะปฏิวัติยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่กฎหมายแรงงานไทยอนุญาตให้นายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสมาคมของฝ่ายคนได้ ต่อมาปรากฏว่านายจ้างนักวิชาการและสื่อมวลชนได้เสนอความคิดเห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ไม่เหมาะสมกับภาวะและปัญหาของประเทศจึงได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขให้เหมาะสม เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้การนัดหยุดงานและการปิดงานงคจ้างลดลง ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๓

<sup>๑</sup> เมธี ดุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์, หน้า ๒๕๑

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเรียกร้อง การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและสิทธิในการตั้งสมาคมของนายจ้าง และลูกจ้าง

แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงวิธีการด้านแรงงานสัมพันธ์ให้รวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก เช่น การวางข้อกำหนดและเงื่อนไขในการเจรจาไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดไว้มากเกินไปและโทษผู้ฝ่าฝืน ก็กำหนดไว้ต่ำทำให้ลูกจ้างคนงานไม่มีใครปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่วางไว้ นอกจากนี้ฝ่ายลูกจ้างยังไม่มีตัวแทนที่แข็งแกร่งจริงๆ ทำให้การเจรจาท่อรองกับนายจ้างไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ ดังนั้นจึงมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หลายประการ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง นักวิชาการและเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์โดยปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ เรียกว่า พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งกำหนดขั้นตอนการเรียกร้องให้สิ้นเชิงและกำหนดกลไกในคณะกรรมการระงับข้อพิพาทแรงงาน เอาไว้หลายวิธีการ พร้อมทั้งได้กำหนดสิทธิของลูกจ้างในการที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน และกำหนดการคุ้มครองลูกจ้างที่รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานในเรื่องว่าด้วยการกระทำอันไม่เป็นธรรม สิ่งใหม่ที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ก็คือ การกำหนดหลักวิธีการที่อัครนิจะให้เป็น เครื่องระงับข้อพิพาทในรูปของคณะกรรมการลูกจ้างและการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลแรงงานเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทแรงงาน

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศและประกาศกฎอัยการศึกเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ กระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๙ "เรื่องให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดและห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก"<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก

ถึงแม้สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องยังคงมีอยู่ แต่การพิพาทแรงงานในระยะหลังได้ลดลงไปบ้างเพราะฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้าใจสถานการณ์และต่อสู้กันด้วยเหตุและผลมากขึ้น<sup>๑</sup>

### สรุป

กล่าวได้ว่าสภาพการแรงงานสัมพันธ์ของไทยเรานั้น แต่เดิมมักถูกกำหนดโดยนายจ้างฝ่ายเดียวตลอดมา เพราะสังคมไทยนั้นเป็นสังคมเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างถือเป็นเรื่องส่วนตัว ปัญหาการขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างยังมีไม่มากนัก และเมื่อเกิดปัญหาก็จะลุ่มอะล่วยกันได้ ลูกจ้างคนงานยังมิได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมยังอำนวยให้ รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องเฉพาะการดูแลคุ้มครองคนงานเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ความขัดแย้งทางด้านแรงงานเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ปัญหาแรงงานสัมพันธ์จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างและลูกจ้างโดยตรงก็ตาม แต่การปล่อยให้ข้อพิพาทแรงงานยืดเยื้อ ลุกลามต่อไปย่อมไม่เป็นผลดีต่อระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นปัญหาแรงงานสัมพันธ์จึงมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้างเพียงลำพังเท่านั้น แต่รัฐได้เข้าไปเป็นคนกลางหาทางระงับข้อพิพาทหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันเองได้ จากวิวัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าในปัจจุบันรัฐได้เข้ามามีบทบาทในการแรงงานสัมพันธ์อย่างเต็มที่โดยจะสนับสนุนให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมโดยใช้กลไกต่างๆ เช่น กฎหมายข้อกำหนดหรือข้อบังคับ และการชี้แนะแนวทางตลอดจนการเสนอบริการต่างๆ ทางด้านแรงงาน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การแรงงานสัมพันธ์ดำเนินไปโดยราบรื่นและเกิดความสงบเรียบร้อยในอุตสาหกรรม ข้อสำคัญคือความเข้าใจอย่างถูกต้องและการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่อย่างดีของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างซึ่งจะช่วยกันสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีขึ้นได้

<sup>๑</sup> วิจิต แสงทอง, "ปัญหาแรงงานของไทย" วารสารแรงงานสัมพันธ์ ฉบับพิเศษ ๒๕๒๒,

ในประเทศไทยการพัฒนาค้นแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพทาง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งตัวบทกฎหมายหลายฉบับตั้งได้กล่าวมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยเท่าที่ผ่านมาได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ และในปัจจุบันกฎหมายที่สำคัญคือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ กฎหมายเหล่านี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติภายในกรอบที่กำหนด โดยรัฐจะทบทวนและปรับปรุงให้กฎหมาย เหมาะกับสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็จะสร้างกลไกต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้นายจ้างและลูกจ้างมีการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการแรงงานสัมพันธ์ เป็นไปโดยราบรื่นและ เกิดความเป็นธรรมในสังคม



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย