

บทที่ ๑

บทนำ



### ความสำคัญของ เรื่อง

ในปัจจุบันข้อบ่งชี้ของการบริหารแรงงานของกรมแรงงาน ที่มีการดำเนินการและ เป็นยอมรับกันอย่างกว้างขวาง จะมีข้อบ่งชี้ใหญ่อยู่ ๕ ประการคือ

๑. การปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงาน
๒. การส่งเสริมให้เกิดสันติสุขในวงการอุตสาหกรรม
๓. การพัฒนาแรงงานมนุษย์
๔. การส่งเสริมให้คนมีงานทำ
๕. รัฐสวัสดิการ

ในบรรดาข้อบ่งชี้งานทั้ง ๕ นี้ ปรากฏว่าในช่วงนับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๖ เป็นต้นมา กรมแรงงานต้องบริหารงานในด้านการส่งเสริมให้เกิดสันติสุขในวงการอุตสาหกรรมมากกว่างานด้านอื่น เพราะในระยะนั้น เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ขึ้นอย่างมากมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการระงับข้อพิพาทแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและการเมืองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๖ เป็นต้นมา ไม่อำนวยให้ ทำให้เกิดคนว่างงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้คนงานส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ จึงยื่นข้อเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้าง และค่าครองชีพ พร้อมทั้งมีการนัดหยุดงานเพื่อเป็นเครื่องต่อรองกับนายจ้าง ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์จึงเกิดขึ้นมากและกระจายออกไปอย่างกว้างขวาง การแก้ปัญหาของรัฐบาลระยะนั้นต้องกระทำอย่างรีบด่วนและ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเกือบทั้งสิ้น ปัญหาบางเรื่องยังเกิดจากปัจจัยแวดล้อมนอกเหนือการบังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานทางด้านนี้ไม่อาจแก้ปัญหาได้ เกิดขาดตามที่มีมาตรการของรัฐกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน

โดยที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้บังคับให้คู่กรณีนำข้อพิพาทแรงงานมาให้เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ย บทบาทของเจ้าหน้าที่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้จึงหนักมาก เพราะว่าจะต้องแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันของภาวะทางการเมือง เช่นนี้ คนทุกคนต่างอยู่ในสภาพกังวลขาดความอดทนและอดกลั้น ประกอบกับภาพพจน์ของข้าราชการไทยไม่ค่อยจะดีอยู่แล้ว ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ย เป็นไปด้วยความลำบาก ต้องอยู่ท่ามกลางคำวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตลอดเวลา นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทแรงงานยังเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยทั้งวิชาการ ประสบการณ์ และศิลปะ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นลักษณะงานที่มีทั้งในแบบและนอกแบบ เป็นงานที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในเรื่องนี้มานานพอสมควร แม้เจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น อธิบดีกรมแรงงานหรือรองอธิบดีก็ยังคงเข้าไปช่วยเหลือในบางครั้ง เป็นงานที่สามารถจะระงับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ และเกี่ยวข้องกับนโยบายระดับสูงของรัฐบาล บางครั้งต้องอาศัยบุคคลในระดับสูงของรัฐบาลในการตัดสินใจ การปฏิบัติเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงาน จึงต้องอาศัยความจับใจ ความรู้ และจังหวะที่เหมาะสม ข้อพิพาทแรงงานบางรายมีผลกระทบกระเทือนต่อชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น กิจการประเภทรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ เป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จ เป็นผลดีแก่คู่กรณีและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ดังนั้นถึงแม้ว่าในปัจจุบันปัญหาทางด้านแรงงานจะได้คลี่คลายลงไปมากแล้ว แต่ผู้เขียนก็เห็นว่าควรจะได้มีการศึกษาถึงเหตุการณ์ที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและป้องกันข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะงานทางด้านไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทแรงงาน เพราะหากสามารถทำให้การพิพาทแรงงานยุติลงได้ในขั้นนี้แล้ว ก็จะช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการนัดหยุดงานของฝ่ายลูกจ้างและการปิดงานงต้างของนายจ้างได้อย่างมากมาย

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน

๒. เพื่อศึกษาถึงบริการใกล้เคียงของรัฐภายใต้การดำเนินงานของกรมแรงงานตามที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในแง่แนวทางปฏิบัติและการดำเนินงานว่ามีอุปสรรคข้อขัดข้องหรือมีข้อบกพร่อง ใดบ้าง เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในโอกาสต่อไป

๓. เพื่อพิจารณาถึงการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดจนกฎหมายและประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ว่ามีส่วนในการสร้างเสริมหรือเป็น อุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากน้อยเพียงไร เพื่อ เป็นแนวทางปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพในด้านการระงับข้อพิพาทแรงงานมากยิ่งขึ้น

#### ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษา เรื่องปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานนี้ มีขอบเขตของการศึกษาดังนี้

๑. จะทำการศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงาน ที่ได้กำหนดไว้ใน กฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเน้นถึงวิธีดำเนินการในการใกล้เคียง การปฏิบัติงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบในการใกล้เคียงเท่านั้น ดังนั้นการใกล้เคียงที่เป็นการอ้อมขอมกันเองไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยนี้

๒. จะจำกัดการศึกษา เฉพาะการดำเนินการใกล้เคียงระงับข้อพิพาทแรงงาน ที่จัดทำโดย กรมแรงงานในส่วนกลางโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและจังหวัดรอบนอกเช่น สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี ทั้งนี้โดยอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้มีอำนาจทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร อาทิเช่น อธิบดีกรมแรงงาน ผู้อำนวยการกองทุกกองในกรมแรงงาน ผู้ตรวจการแรงงาน ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๓ และ ๔ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ กองแรงงานสัมพันธ์ กองคุ้มครองแรงงาน กองนิติการ กรมแรงงาน ซึ่งเป็นพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานในกรุงเทพมหานครและในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

เหตุที่จำกัดขอบเขตไว้เพียงที่กล่าวมานี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงในการดำเนินงานปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ดำเนินการในส่วนจังหวัดมีจำนวนน้อย และแทบไม่มีการดำเนินการด้านการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทกันเลยในบางจังหวัด การบริหารงานไกล่เกลี่ยในส่วนภูมิภาคจึงอยู่ในวงแคบ

#### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษา เรื่องปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้คือ

๑. ใช้เป็น เอกสารประกอบในการศึกษาทางด้าน การปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทแรงงานแก่ผู้ที่สนใจ และเจ้าหน้าที่หรือผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก็อาจใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน ส่วนรัฐบาลอาจใช้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษานี้ไปประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ต่อไป เพื่อให้กฎหมายได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. ช่วยเผยแพร่และเป็นสื่อให้นายจ้าง ลูกจ้างซึ่งเป็นคู่กรณีในการพิพาทแรงงาน ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้เข้าใจในเรื่องราวของวิธีการไกล่เกลี่ยของกรมแรงงานได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความนิยมและการยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจากบุคคลในวงการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน ทำให้คู่กรณีหันมาสนับสนุนและใช้วิธีการไกล่เกลี่ยกันมากขึ้น ทำให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปได้โดยสันติวิธีและยุติลงได้โดยรวดเร็ว และทำให้นายจ้างกับลูกจ้างมีข้อบาดหมางกันน้อยที่สุด

#### วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานนี้ ผู้เขียนเองแม้จะไม่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาก่อนเลย แต่ก็ได้พยายามค้นคว้าโดยมุ่งศึกษาเพราะความสนใจอย่างแท้จริง เนื่องจากเห็นว่า การไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยรวดเร็วไม่ลุกลาม เป็นผลเสียหายต่อภาวะ เศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในระยะกำลังพัฒนา

การศึกษาวิจัยจะเป็นการศึกษาจากข้อมูลดังต่อไปนี้

๑. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์ สอบถาม และประมวลข้อคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานโดยตรง

๒. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการค้นคว้ารวบรวมจากรายงาน เอกสาร หนังสือ ตำราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน เช่น กฎหมาย ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ จากหน่วยราชการ รวมทั้งรายงาน สถิติ วารสาร และเอกสารต่าง ๆ ของหน่วยราชการโดยเฉพาะกรมแรงงานและของเอกชน

#### การเสนอเรื่อง

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานนั้นเป็นงานที่สามารถจะเร่งให้การระงับข้อพิพาทแรงงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่การปฏิบัติงานของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในด้านนี้นั้นมักจะประสบกับปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งหากได้มีการศึกษาถึงปัญหาและแสวงหาแนวทางแก้ไขที่ดีได้แล้ว ก็จะเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันจะนำมาซึ่งความสงบในอุตสาหกรรม และทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปด้วยดี ฉะนั้นในการเสนอเรื่องผู้เขียนจึงแบ่งเรื่องออกเป็น ๖ บทแต่ละบทมีสาระสำคัญคือ

บทที่ ๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความนำโดยทั่วไป แสดงถึงความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ และประโยชน์ที่จะได้รับ ตลอดจนวิธีการเสนอเรื่อง

บทที่ ๒ จะกล่าวถึง ความหมายและความสำคัญของการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้ทราบว่าเหตุใดรัฐจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในระบบแรงงานสัมพันธ์ และพิจารณาถึงความเป็นมาของการแรงงานสัมพันธ์ของไทย เพื่อเป็นพื้นฐานแก่การศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

บทที่ ๓ จะศึกษาถึงข้อพิพาทแรงงานและขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงาน เพื่อให้ทราบถึงความหมายและแนวความคิดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน อันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการระงับข้อพิพาทแรงงาน ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการของรัฐในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

บทที่ ๔ เป็นเรื่องการจ้ดองค์การในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน เพื่อพิจารณาว่ามีส่วนเสริมสร้างการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยหรือมีข้อบกพร่องอย่างไร นอกจากนี้จะศึกษาถึงปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคือตัวผู้ไกล่เกลี่ยว่าควรจะมีคุณสมบัติอะไรบ้าง ใคร เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและมีวิธีปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยอย่างไร

บทที่ ๕ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการพิพาทแรงงาน และผลการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยเท่าที่ปฏิบัติมาว่าสามารถระงับข้อพิพาทแรงงานได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องอะไรบ้างที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้รับผลสำเร็จ

บทที่ ๖ จะเป็นการสรุปถึงตัวปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงาน พร้อมทั้งเสนอแนวความคิดต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงอุปสรรคและข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### คำนิยามที่ใช้เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัยนี้มีคำนิยามที่ใช้เฉพาะคือ

"นายจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้าง เข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทน ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล หมายความว่า ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทน

"ลูกจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง เพื่อรับค่าจ้าง

"สภาพการจ้าง" หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

"ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง" หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงาน เกี่ยวกับสภาพการจ้าง

"ข้อพิพาทแรงงาน" หมายความว่า ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

"การปิดงาน" หมายความว่า การที่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานชั่วคราว เนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน

"การนัดหยุดงาน" หมายความว่า การที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน

"พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติ การตามพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมแรงงาน<sup>๑</sup>

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔, มาตรา ๕.