

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบเศรษฐกิจของสังคมใด ๆ ก็ตาม แรงงานเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุด เพราะแรงงานเป็นปัจจัยที่จะทำให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองความต้องการของสังคม ดังนั้นเรื่องของแรงงาน หรือชนชั้นผู้ใช้แรงงานย่อมต้องได้รับความสนใจอยู่ในระดับสูงถึงที่ วิชิต แสงทอง (กรมแรงงาน 2525 ก : คำนำ) ได้กล่าวไว้ว่า "การแรงงาน เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในทุกด้าน และอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศได้" นั่นคือ แรงงานมีส่วนที่จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศผันแปรไปในทางที่ดีขึ้นหรือตกต่ำลงได้ (กรมแรงงาน 2525 ก : 1)

นอกจากในแง่เศรษฐกิจแล้ว ถ้าจะมองแรงงานในแง่ของกลุ่มพลังก็จะเห็นว่า กลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นพลังที่มหาศาลและรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนมากกว่าพลังอื่น หากมีการพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองการรับรู้ถึงการแก้ปัญหาสังคมโดยส่วนรวมแก่กลุ่มพลังนี้แล้ว ผู้ใช้แรงงานจะเป็นพลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงได้ (มคชน ฉบับครบรอบ 5 ปี 2526 : 28) และถ้าได้รับการปรุงแต่งทิศทางให้มุ่งสู่การสร้างสรรค์ย่อมจะก่อคุณประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในทุกด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม (สยามรัฐ 2526 : 1) จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมไม่น้อยไปกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเลย

จากการที่ประเทศไทยได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529 มุ่งพัฒนาฐานะเศรษฐกิจให้ก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม และให้ก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ภายในปี พ.ศ. 2534) นั้นย่อมชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มและความจำเป็นว่าแรงงานย่อมต้องได้รับความสนใจมากขึ้นในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดในระบบอุตสาหกรรม

แต่เมื่อศึกษาสภาพของกำลังแรงงานในระบบอุตสาหกรรมของไทยจะพบว่า
คุณสมบัติของแรงงานไทยในปัจจุบันยังคงอยู่มาก กล่าวคือ

1. การขาดความรู้ขั้นพื้นฐานและค้อยการศึกษา จะเห็นได้จากการสำรวจของ
สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2522 (อ้างอิงในกรมแรงงาน 2525 ข : 14) พบว่าในจำนวน
ผู้มีงานทำ 21,229,600 คน เป็นผู้มีความรู้เพียงชั้นอนุบาลและประถมศึกษาถึง 81.8 %
และไม่มีการศึกษาเลย 9.9 % ซึ่งชี้ให้เห็นว่าคนงานไทยส่วนใหญ่ยังคงมีความรู้ต่ำ

2. แรงงานส่วนใหญ่ขาดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับงานอาชีพ จากการสำรวจของ
สำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2523 (อ้างอิงในเจ้อจันท์ จงสถิตยอยู่ และอุไรวรรณ แสง-
หิรัญ, ผู้แปล 2525 : 40 - 41) ปรากฏว่าเพียง 1.6 % ของกำลังแรงงาน 22.5 ล้าน
คนเท่านั้นที่ผ่านการศึกษา หรืออบรมวิชาชีพในระบบโรงเรียนหรือนอกระบบโรงเรียน ซึ่ง
ชี้ให้เห็นว่าแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ

3. แรงงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสภาพการทำงาน รวมทั้งเจตคติ
และระเบียบวินัยที่มีต่ออาชีพการทำงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ม.ป.ป. : 217) โดยเฉพาะแรงงานในเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชากรที่
อพยพมาจากชนบท ยังไม่คุ้นเคยกับการทำงานในระบบอุตสาหกรรม ซึ่งมีระเบียบกฎเกณฑ์
ตลอดจนกฎหมายแรงงานใช้บังคับอยู่ (กรมแรงงาน 2525 ก : 309)

4. แรงงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในการป้องกันอุบัติเหตุอันตราย อันเกิดจาก
สภาพแวดล้อมในการทำงาน อุปกรณ์การผลิต เครื่องจักร สารเคมี ซึ่งปัญหาการสูญเสีย
ประชากรในวัยทำงานอันเนื่องจากการประสบอันตรายในขณะทำงานนั้นนับว่ามีแนวโน้มเพิ่ม
ขึ้นทุกที (กรมแรงงาน 2525 ก : 119) อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กำลังแรงงาน
ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมเป็นอันมาก

จากสภาพของแรงงานไทยที่กล่าวมานี้ ย่อมชี้ให้เห็นว่าคุณภาพของผู้ใช้แรงงาน
ในโรงงานอุตสาหกรรมไทยยังคงอยู่มาก ด้วยเหตุนี้แนวคิดในเรื่องการพัฒนาคุณภาพของ
ผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีความจำเป็น เพราะจะเป็นตัวชี้ที่สำคัญถึงผลสำเร็จ
หรือความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมในอนาคต
ซึ่งเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของผู้ใช้แรงงานนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าต้องใช้การ
ศึกษาเข้าพัฒนา เพราะการศึกษาเป็นระบบที่มีหน้าที่ในการพัฒนาคนเพื่อที่จะไปพัฒนาประเทศ
ชาติโดยตรง (วิรุญธ วิเชียรโชติ 2515 : 63) และคังทิมซูรี จารุปาน (2520 : 53 - 54)

ได้กล่าวไว้ว่า การศึกษาเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยส่งเสริมความรู้ ความถึก ทักษะ และทัศนคติต่าง ๆ ให้มนุษย์รู้จักตนเองตลอดจนสังคมและพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าไปในแนวที่พึงประสงค์ได้ ซึ่งการศึกษาที่กล่าวถึงนี้ควรเป็นการศึกษาในรูปแบบของการศึกษานอกระบบโรงเรียน เนื่องจากเหมาะสมกับผู้ใช้แรงงานอันเป็นกลุ่มคนที่อยู่นอกโรงเรียน ไม่มีโอกาสที่จะศึกษาเพิ่มเติมในระบบโรงเรียนปกติได้ อีกทั้งในสภาพที่เขามีข้อจำกัดในเรื่องเวลา และต้องการจะนำความรู้ไปใช้ได้ทันทีในการทำงานที่กำลังทำอยู่ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้การศึกษาในระบบโรงเรียนไม่สามารถจะสนองตอบได้

จากสภาพที่แสดงถึงความสัมพันธ์และความจำเป็นของการพัฒนาคุณภาพของผู้ใช้แรงงานในโรงงานเพื่อสนองต่อการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศในลักษณะของการใช้การศึกษานอกระบบโรงเรียนเข้าพัฒนานี้ทำให้ผู้วิจัยสนใจทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรม โดยศึกษาจากความคิดเห็นของบุคคลหลายฝ่าย คือ

1. ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งได้แก่ ประธานสหภาพแรงงาน ในฐานะที่ประธานสหภาพแรงงานเป็นคนที่ได้รับเลือกตั้งจากคนงานด้วยกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่าได้รับความไว้วางใจจากคนงานส่วนใหญ่ให้เป็นปากเป็นเสียงแทน และย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของคนงานได้เป็นอย่างดี

2. นายจ้าง ได้แก่ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการของโรงงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคลากรหรือด้านสวัสดิการในโรงงาน ซึ่งจะรู้ถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้ ตลอดจนแนวทางของการจัดการศึกษาให้กับคนงาน

3. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่

3.1 เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน

3.2 เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

3.3 เจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน

เนื่องจากเห็นว่า เจ้าหน้าที่กรมแรงงานมีหน้าที่ในการบริหารแรงงานโดยตรง และต้องปฏิบัติงานสัมพันธ์กับผู้ใช้แรงงานและนายจ้าง สำหรับเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการพัฒนาการอุตสาหกรรมโดยตรงและต้องปฏิบัติงานสัมพันธ์กับโรงงานอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบแก่คนที่มีไค้อยู่ในระบบโรงเรียนทุกเพศ ทุกวัยตั้งแต่เกิดจนตลอดชีวิต นั่นคือกลุ่มผู้ใช้แรงงานก็เป็นกลุ่มประชากรในเป้าหมายเช่นเดียวกัน

ซึ่งการเลือกบุคคลทั้ง 5 กลุ่มนี้เท่ากับเป็นการระดมความคิดเห็นจากทั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนายจ้าง และภาครัฐบาล อันเป็นลักษณะไตรภาคีที่ใช้อยู่ในระบบแรงงาน

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากเห็นว่า เป็นศูนย์กลาง และเป็นเขตที่มีจำนวนโรงงานและคนงานหนาแน่นที่สุดในประเทศ

จากผลการวิจัยนี้ จะเป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อวางนโยบายและกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งจะศึกษาโดยรวม ๆ ไม่แยกประเภทของโรงงาน ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้
 - 1.1 ด้านบทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงาน
 - 1.2 ด้านรูปแบบของกิจกรรม
 - 1.3 ด้านเนื้อหา
 - 1.4 ด้านการบริหาร
2. การวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะความคิดเห็นของผู้ใช้แรงงาน นายจ้างและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนเท่านั้น

3. การวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้นความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้จากการวิจัยนี้จะจำกัดเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น

ข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ถือว่าคำตอบที่ได้จากแบบสอบถามนั้น ผู้ตอบได้ตอบตามสภาพและความคิดเห็น หรือความรู้สึกที่แท้จริงของตนเอง

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความเข้าใจ หรือความรู้สึกของผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในด้านบทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงาน ด้านรูปแบบของกิจกรรม ด้านเนื้อหา และด้านการบริหาร
2. ผู้ใช้แรงงาน หมายถึง คนงานที่ได้รับเลือกตั้งจากคนงานด้วยกันให้เป็นกรรมการบริหารในสหภาพแรงงาน อันเป็นองค์กรของลูกจ้างที่จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้แก่ประธานสหภาพแรงงานของสหภาพแรงงาน เกี่ยวกับอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
3. นายจ้าง หมายถึง กรรมการผู้จัดการโรงงาน หรือผู้จัดการฝ่ายบุคคล หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแล รับผิดชอบเรื่องการจัดสวัสดิการให้กับคนงาน หรือควบคุมเรื่องมาตรฐานแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดในโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ที่มีคนงานตั้งแต่ 200 คนขึ้นไปในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
4. เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน หมายถึง ผู้บริหารในระดับกอง ฝ่าย และงานในกองต่าง ๆ ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมโรงงาน บริหารแรงงาน และจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลไปถึงโรงงานและผู้ใช้แรงงานโดยส่วนรวม รวมทั้งแรงงานจังหวัดและผู้ช่วยแรงงานจังหวัดในเขตปริมณฑลทั้ง 5 จังหวัด

กองในกรมแรงงานตั้งกล่าวไว้ได้แก่

- 4.1 กองฝึกอบรมแรงงาน
- 4.2 กองวิชาการและวางแผน
- 4.3 กองคุ้มครองแรงงาน
- 4.4 กองนิติการ
- 4.5 กองแรงงานสัมพันธ์
- 4.6 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน

5. เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม หมายถึง ผู้บริหารในระดับกอง ฝ่าย และงานในกองต่าง ๆ ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการวางแผน การพัฒนา และส่งเสริมอุตสาหกรรม การแนะแนวอุตสาหกรรม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแก่อุตสาหกรรม ทั้งในรูปแบบการฝึกอบรม และให้คำปรึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่าง ๆ ในโรงงานอุตสาหกรรม

กองในกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมตั้งกล่าวไว้ได้แก่

- 5.1 กองแผนงาน
- 5.2 กองบริการอุตสาหกรรม
- 5.3 กองอุตสาหกรรมสิ่งทอ
- 5.4 ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย

6. เจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง ผู้บริหารในระดับกองและงานในกองต่าง ๆ ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา การจัดกิจกรรมพัฒนารูปแบบการฝึกอบรม คำแนะนำให้บริการการศึกษาและส่งเสริมการเรียนการสอนแก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียน

กองหรือหน่วยราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองตั้งกล่าวไว้ได้แก่

- 6.1 กองแผนงานและวิจัย
- 6.2 กองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน
- 6.3 กองปฏิบัติการ
- 6.4 หน่วยศึกษานิเทศก์
- 6.5 ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา
- 6.6 ศูนย์วิจัยเพื่อการศึกษา

7. การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง กระบวนการจัดกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่จัดขึ้นสำหรับประชากรกลุ่มเป้าหมายที่อยู่นอกระบบโรงเรียน เพื่อให้ความรู้ ทักษะ และทัศนคติแก่ผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

8. โรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง โรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

9. กรุงเทพมหานครและปริมณฑล หมายถึง พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาภายใต้ผังเก่าโครงการกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งกำหนดในแผนพัฒนาเมืองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529 อันประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ม.ป.ป. : 175 - 180)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผลจากการวิจัยจะทำให้ทราบความคิดเห็นของบุคคลทั้ง 5 กลุ่ม คือ ผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2. ผลจากการวิจัยจะเป็นแรงกระตุ้นให้ทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานได้สนใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาให้กับคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

3. ผลจากการวิจัยจะเป็นแนวทางในการหารูปแบบของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป

4. เพื่อเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ในขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป