



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมา

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ราษฎรไทยตกอยู่ในฐานะไพร่และทาส ยังไม่มีแรงงานอิสระ ดังที่จอห์น ครอว์ฟอร์ด (John Crawford)<sup>1</sup> ได้บันทึกไว้ว่า "พลเมืองของกรุงสยามตามกฎหมายจัดอยู่ในประเภทไพร่หรือข้าผู้รับใช้ของรัฐ และจะถูกบังคับให้มีหน้าที่สละแรงงานให้แก่รัฐ ไม่ว่าจะรูปใดก็ได้เป็นระยะเวลา 3 เดือนทุก ๆ ปี ... รัฐกลับได้ประโยชน์จากแรงงานที่ถูกกระตมเข้ามา จนอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีแรงงานเสรีเหลืออยู่เลย เพราะไพร่หรือแรงงานของราษฎรทุกคนได้ถูกนำมาจ่ายแจกให้แก่บรรดาหัวหน้าหมด"<sup>2</sup> จึงทำให้ชาวจีนอพยพเข้ามาทำมาหากินอยู่ในดินแดนไทย มีโอกาสเป็นแรงงานรับจ้างในกิจกรรมหลายอย่าง เช่น รับจ้างชุดคลอง ทำงานตามสวนอ้อย เหมืองแร่ โรงสี โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล และใช้แรงงานเป็นกสิททั่วไป<sup>3</sup> ความต้องการแรงงานรับจ้างมีมากถึงขนาดใน พ.ศ. 2449 ข้าหลวงใหญ่ผู้เกิดขอพระบรมราชานุญาตให้รัฐบาลสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อจ้างเรือกลไฟไปขนกสิทชาวจีนจาก

---

<sup>1</sup>ราชทูตอังกฤษจากอินเดีย เดินทางเข้ามาเมื่อ พ.ศ. 2364 ในสมัยรัชกาลที่สอง  
<sup>2</sup>ไฟโรจน์ เกษมณีกิจ, เอกสารของครอว์ฟอร์ด แปลจาก Crawford Papers (โรงพิมพ์กรมศาสนา, 2515), หน้า 112-130.

<sup>3</sup>ธเนศ อารณส์สุวรรณ, "ระบบแรงงานไทยในอดีตจากสมัยต้นรัตนโกสินทร์ถึงก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2", ใน พิเชิต จงสถิตย์วัฒนา, บรรณาธิการ, ชบวนการกรรมกรในประเทศไทย, โครงการหนังสือเล่มอันดับ 7 (กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์, 2517), หน้า 9.

ประเทศจีนมากขึ้นที่ถูกต้องโดยตรง จะ ได้มีแรงงานรับจ้างเพียงพอสำหรับการทำเหมืองแร่ และสวนยาง<sup>4</sup>

เมื่อได้มีการยกเลิกการควบคุมแรงงาน โดยการเลิกทาส (เริ่ม พ.ศ. 2417)<sup>5</sup> เลิกไพร (พ.ศ. 2448)<sup>6</sup> ทำให้ชาวไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ เป็นต้นว่า ออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐ ต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมดและรัฐบาลเริ่มใช้กฎหมายควบคุมโควตาคนจีนเข้าเมืองอย่างเคร่งครัดรวมทั้งขึ้นค่าภาษีธรรมเนียมคนต่างด้าว<sup>7</sup> ประกอบกับคนจีนส่วนหนึ่งได้สร้างฐานะตนเองจนร่ำรวยขึ้นมา กลายเป็นเจ้าของกิจการ เหตุผลเหล่านี้จึงทำให้มีชาวไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น เป็นลำดับ

ครั้งแรกที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านแรงงาน คือ ช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2472-2473 ลูกจ้างที่ทำงานรับจ้างในเมืองได้รับความกระทบกระเทือนหนัก หางานทำยากยิ่งขึ้น แม้มิงานทำก็ได้รับค่าจ้างไม่เพียงพอแก่การยังชีพ นายจ้างพากันปิดกิจการ และไม่เพียงแต่ลูกจ้างเท่านั้นที่ถูกปลด

---

<sup>4</sup>Chatthip Nartsupha and Suthy Prasartset, ed, The Political Economy of Siam 1851-1910. The Social Science Association of Thailand.

<sup>5</sup>พ.ร.บ. พิกัดกระเชียรอายุลูกทาสลูกไทย 21 สิงหาคม ร.ศ. 93, ปว. ปค. เล่ม 8, หน้า 197-207.

<sup>6</sup>พ.ร.บ. ลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124, 29 สิงหาคม ร.ศ. 124, ปว.ปค. เล่ม 20, หน้า 302-314.

<sup>7</sup>สุภาภรณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีฝิ่นกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367-2467", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523.

ออกจากงาน แม้ข้าราชการจำนวนไม่น้อย ก็ถูกปลดออกจากตำแหน่ง เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน<sup>๕</sup>

แต่แนวความคิดในสมัยนั้น แทนที่จะมีการหามาตรการเพื่อช่วยเหลือคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกเลิกจ้าง กลับมีมาตรการในลักษณะที่ควบคุมลูกจ้างมิให้รวมตัวกัน และห้ามนายจ้างปิดงานงดจ้างโดยมีการตรากฎหมายกำหนดโทษสำหรับความผิดในเรื่องการนัดหยุดงานขึ้นในปี พ.ศ. 2470 ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ กฎหมายลักษณะอาญาฉบับเดิม (ร.ศ.127 หรือ พ.ศ. 2452) มาตรา 104 มิได้มีข้อความอันใดพาดพิงถึงการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้างโดยตรงเลย<sup>๖</sup> กฎหมายอาญาซึ่งกำหนดโทษสำหรับความผิดในเรื่องการนัดหยุดงาน ได้มีบทบัญญัติตอนหนึ่ง ดังนี้

3) ผู้ใดยุยงเสี้ยมสอน หรือ แนะนำให้เกิดการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้างหรือการนัดหยุดการค้าขายใด ๆ ก็ดี เพื่อความประสงค์อย่างอื่น นอกจากที่ระงับข้อโต้เถียงภายในขอบการค้าขายหรืออุตสาหกรรม หรือกิจอาชีพอันเกี่ยวข้ออยู่นั้น ท่านว่ามีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่าสามปี และให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง

4) ผู้ใดบังคับ หรือพยายามบังคับด้วยกำลังให้กลัว หรือขู่ว่าจะทำร้าย หรือใช้กำลังกระทำร้ายด้วยประการใด ๆ ให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดเข้าเป็นสมาชิกในสมาคมใด ๆ ก็ดี หรือให้เข้ามีส่วนในการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้าง หรือการนัดหยุดการค้าขายดังที่ได้กล่าวไว้ในวรรคก่อนนี้ก็ดี หรือให้ช่วยเหลือสมาคม หรือช่วยเหลือในการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้าง หรือการนัดหยุดการค้าขายดังว่านั้นก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวาง

<sup>๕</sup> กมลลักษณ์ โตสกุล, เส้นทางแรงงานไทย, จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด ฉบับที่ 1/2526, หน้า 38.

<sup>๖</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทยเค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525, หน้า 33.

โทษ จำคุกไม่เกินกว่าสิบปี และให้ปรับไม่เกินกว่าห้าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง

5) ผู้ใดกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรานี้ และการกระทำความผิดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแผนการที่จะล้มล้างรัฐบาลก็ดี จะให้เปลี่ยนแปลงประเพณีการเมือง หรือเศรษฐกิจ ด้วยใช้กำลังบังคับ หรือกระทำความร้ายก็ดี ท่านว่ามีความผิด ต้องระวางโทษถึงประหารชีวิต หรือจำคุกมั่งไว้จนตลอดชีวิต<sup>10</sup>

นับจากระยะเวลาดังกล่าวจนถึงช่วงปัจจุบันประเทศไทยเราได้ประสบกับปัญหาทางด้านแรงงานอย่างสำคัญอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนโดยทั่วไปของประเทศ มีลักษณะที่ทรงกับทรุด ทำให้ภาวะการจ้างงานโดยส่วนรวมของประเทศ ไม่เพิ่มขึ้นพอเพียงกับ จำนวนผู้ประสงค์จะทำงาน จากรายงานสถิติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในระหว่างปี พ.ศ. 2516-2525 แสดงให้เห็นถึงภาวะการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในลักษณะที่ลดลง โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.9 ต่อปี<sup>11</sup> และโดยทั่วไปในปี 2526 ลดลงจากปี 2525 ประมาณร้อยละ 13.2 ทั้งนี้เพราะภาวะการจ้างงานจากตลาดต่างประเทศในปี 2526 มีแนวโน้มลดลงอันสืบเนื่องมาจากการลดราคาร้านน้ำมันดิบ และการลดปริมาณการผลิตของประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นแหล่งจ้างงานสำคัญของไทยในปัจจุบัน<sup>12</sup> และในภาครัฐบาลเอง สัดส่วนการจ้างงานซึ่งเคยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 ในปี พ.ศ. 2516 ถึงร้อยละ 6.4 ในปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ได้มีการจัดหางบประมาณให้

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา พุทธศักราช 2470 มาตรา 4, ในเสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 40, หน้า 145-147.

<sup>11</sup>กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2525/2526 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 6.

<sup>12</sup>กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2526/2527 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 6.

ลดอัตราการจ้างงานโดยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.2 ต่อปี<sup>13</sup> จำนวนผู้ไม่มีงานทำในปี พ.ศ. 2526 และ 2527 มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคน หรือร้อยละ 4.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ความสำคัญของปัญหาการมีงานทำ และการว่างงาน มีถึงขนาดในการสัมมนาทางวิชาการระดับชาติเมื่อกลางปี 2526 นายกรัฐมนตรีเปรม ติณสูลานนท์ ได้กล่าวสุนทรพจน์ตอนหนึ่งว่า "ปัญหาเรื่องการมีงานทำของประชาชนนี้ ความจริงแล้วเป็นเรื่องที่ผมได้ให้ความสนใจมาตลอด และได้ให้ความสำคัญอย่างเต็มที่แก่ปัญหาการทำงาน ซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำ ... สถานการณ์ในขณะนี้ แสดงให้เห็นว่า เราจำเป็นต้องให้ความสนใจกับผู้ที่กำลังทยอยกันเข้ามาสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน"<sup>14</sup>

ในอีกด้านหนึ่งประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการเลิกจ้าง กล่าวคือ ในปี 2526 กรมแรงงานได้รับแจ้งว่ามีสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม จำนวน 1,330 แห่ง เลิกจ้างลูกจ้าง 11,840 คน สาเหตุของการเลิกจ้าง ส่วนใหญ่มาจากสภาวะเศรษฐกิจและการขัดแย้งกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง<sup>15</sup> ในปี 2527 มีการเลิกจ้างเพิ่มขึ้นจากปี 2526 ร้อยละ 23.7 กล่าวคือ มีจำนวนลูกจ้างถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น 13,824 คน สาเหตุของการเลิกจ้างส่วนใหญ่เกิดจากหมดสัญญาจ้าง งานหมด ขาดทุนและเลิกกิจการ<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Employment Issues and Policies for Thailand's Sixth Plan. (Bangkok : ILO - ARTEP, 1985), p. 25.

<sup>14</sup> กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการระดับชาติ เรื่อง ทิศทางและนโยบายการมีงานทำ, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกรมแรงงานและ ILO-ARTEP ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา ระหว่างวันที่ 3-5 มิถุนายน 2526.

<sup>15</sup> เฟื่องอ่าง, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2526/2527, หน้า 77.

<sup>16</sup> กรมแรงงาน, "สรุปสถานการณ์แรงงาน พ.ศ. 2527", สถานการณ์แรงงานไทย, ปีที่ 13 ฉบับที่ 1-2 มกราคม-ธันวาคม 2527, หน้า 1.

นายชำนาญ พจน อธิบดีกรมแรงงาน ได้แถลงว่าภาวะการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมลดลงถึงร้อยละ 13.7 จากการสำรวจจำนวนลูกจ้างออกจากงาน ปรากฏว่าไตรมาสแรกของปี 2528 มีลูกจ้างออกจากงานทั้งสิ้น 29,993 คน นับว่ามีจำนวนสูงกว่าทุกไตรมาสที่ผ่านมา และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไปอีกด้วย<sup>17</sup> จึงเป็นที่เห็นได้ว่าภาวะการว่างงาน และการเลิกจ้างลูกจ้างในปัจจุบันเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง

สำหรับสถิติที่กรมแรงงานได้รับแจ้ง และหรือได้รับทราบจากนายจ้างในปี 2528 ที่ผ่านมานี้ มีการเลิกจ้างแรงงานในสถานประกอบการ 1,623 แห่ง รวมลูกจ้างถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น 51,402 คน สาเหตุของการเลิกจ้างเนื่องจาก สถานประกอบการได้มีการลดปริมาณการผลิต การเลิกกิจการ และการปิดกิจการชั่วคราวของนายจ้าง<sup>18</sup>

#### ผลทางเศรษฐกิจ สังคมของการจ้างงาน

การจ้างงานเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ

1. การจ้างงานก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้นในสังคม สินค้าบริการจะเพิ่มปริมาณทำให้ประชาชนผู้บริโภค มีโอกาสในการเลือกบริโภคมากขึ้นและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หากผลผลิตเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อใช้ผลิตสินค้าอื่น ๆ อีกทอดหนึ่ง สินค้าอื่น ๆ นั้นก็จะมีการผลิตเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย การจ้างงานเต็มที่จะทำให้เกิดการผลิตสินค้าบริการในปริมาณมากที่สุด ด้วยปริมาณทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะนั้น

<sup>17</sup> หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 29 กันยายน 2528.

<sup>18</sup> กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน, "สถานการณ์การเลิกจ้างปี 2528", มีนาคม 2529, (อัดสำเนา), หน้า 1.

2. การจ้างงานก่อให้เกิดรายได้ทั้งแก่นายจ้างและลูกจ้างการเพิ่มขึ้นของรายได้นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจโดยรวม นั่นคือ เป็นผลให้มีการใช้จ่ายบริโภคของประชาชนมากขึ้นและชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ไม่เพียงเท่านั้น รายได้ที่เพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งจะถูกเก็บเป็นเงินออมที่นำไปลงทุนอีกทอดหนึ่ง การเพิ่มขึ้นทั้งของการบริโภคและการออม (การลงทุน) จะมิผลกระตุ้นการผลิต และการจ้างงานต่อ ๆ ไปอีกเป็นลูกโซ่ ทำให้ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมมีความมั่นคง สมบูรณ์ขึ้น<sup>19</sup>

3. การจ้างงานไม่ใช่เป็นเพียงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเป็นพฤติกรรมทางสังคมอีกด้วย การจ้างงาน หมายถึง การมีอาชีพรายได้และตำแหน่งงานซึ่งจะเป็นพื้นฐานของพฤติกรรมของบุคคลนั้น และเป็นพื้นฐานของครอบครัวที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ด้วย ในแง่ปัจเจกชนแล้ว การจ้างงานทำให้เขามีสถานภาพที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับของสังคม (นอกเหนือไปจากสถานภาพของการเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือสมาชิกในครอบครัวใด ๆ) ทำให้เขารับรู้ตนเองมองเห็นบทบาทและประพฤติตนเป็นไปในกรอบที่สังคมกำหนดตามสถานภาพบทบาทนั้น ๆ ในทางจิตวิทยาสังคมแล้ว คนเรามีความต้องการพื้นฐานที่สุดคือ ความมั่นคง ความรัก และการยอมรับจากสังคม ถ้าความต้องการพื้นฐานของเขาได้รับการตอบสนองในระดับที่เหมาะสมเขาผู้นั้นก็จะมีพฤติกรรมเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมได้ และในทางตรงกันข้าม หากไม่ได้รับการตอบสนอง เขาก็จะกลายเป็นบุคคลที่ผินสังคม และก่อปัญหาต่อส่วนรวมได้ ดังนั้น "การจ้างงาน" ก็เป็นหนทางสำคัญอันหนึ่งในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของบุคคล ให้เขารู้สึกมั่นคง และเป็นที่ยอมรับจากสังคม เป็นพื้นฐานให้ เป็นสมาชิกที่มีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้ หากเขาผู้นั้นเป็นหัวหน้าครอบครัวแล้ว การจ้างงานก็จะยิ่งเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีก โดยจะส่งผลกระทบต่อบรรดาสมาชิกในครอบครัวของบุคคลนั้นอีกด้วย การมีพ่อบ้านที่มั่งคั่ง มีสถานภาพแน่นอนในสังคมและมีรายได้นั้น เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประดุจเสาเอกของครอบครัว

<sup>19</sup> Thomas F. Dernburg and Duncan M. McDougall, Macroeconomics, 6th ed. (Tokyo : McGraw - Hill International Book Co., 1980), pp. 177-206.

หัวหน้าครอบครัวย่อมมีความสามารถในการเลี้ยงดูทางกายแก่สมาชิกในครอบครัว และสนอง  
 เงื่อนไขที่ดีต่อการอบรมทางใจ ทั้งโดยภายในครอบครัว และโดยผ่านการศึกษาของทางการ  
 สมาชิกในครอบครัวย่อมมีสุขภาพจิตดี รู้สึกมั่นคงและมีโอกาสมากขึ้นในการพัฒนาตนเองในกรอบ  
 ที่สังคมยอมรับเช่นเดียวกับหัวหน้าครอบครัว<sup>20</sup>

กล่าวโดยสรุป การจ้างงานนั้นเป็นทั้งหัวใจของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเป็น  
 เงื่อนไขรองรับที่สำคัญของกิจกรรมทางสังคม เป็นต้นต่อที่สำคัญในการทำให้เกิดผลผลิต หรือ  
 รายได้ขึ้นมา ซึ่งจะมีผลในการสร้างอำนาจซื้อในรูปของอุปสงค์ ที่จะรองรับผลผลิตที่เกิดขึ้นมา  
 จากการผลิตสินค้า หรือบริการนั้น ๆ<sup>21</sup> ผลกระทบของการจ้างงานจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงการนำ  
 นายจ้างกับลูกจ้างมาพบกันเพื่อตกลงราคาค่าจ้าง และปฏิบัติตามเงื่อนไขกำหนดเท่านั้น หากมี  
 ผลสะท้อนกว้างไกลต่อสังคมโดยรวมดังกล่าว

#### ผลทางเศรษฐกิจและสังคมของการเลิกจ้าง

ดังได้กล่าวมาแล้ว การจ้างงานมีผลในทางบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร ใน  
 ทางตรงกันข้าม การเลิกจ้างและการว่างงานก็จะก่อให้เกิดผลลบในทำนองเดียวกัน ในภาวะ  
 เศรษฐกิจที่ปกติหรือที่กำลังพัฒนาเฟื่องฟูขึ้น การเลิกจ้างและการว่างงาน อาจเกิดขึ้นได้เป็น  
 ครั้งคราว แต่ก็ไม่รุนแรงนักและมักเป็นช่วงสั้น ๆ เท่านั้น ดังนั้น ผลเสียหายของการเลิกจ้าง  
 จึงไม่รุนแรงเด่นชัด แต่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งการลงทุนมีน้อย การจ้างงานลดลงโดยทั่วไป  
 การเลิกจ้างและการว่างงานมักจะเกิดขึ้นในขนาดใหญ่โตและเป็นระยะเวลานาน เช่น การ  
 เลิกจ้างลูกจ้างทั้งโรงงานหรือทั้งแผนกในคราวเดียวกันและลูกจ้างต้องว่างงานนานหลายเดือน

<sup>20</sup>L.S. Wrightsman, Social Psychology Belmont, CL : Wadsworth  
 pub. 1967).

<sup>21</sup>แมน สารรัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,  
 2527), หน้า 148.



กระทั่งนานเป็นปี <sup>๒๒</sup> การเลิกจ้างและการว่างงานในลักษณะดังกล่าวมีผลต่อเนื่องและรุนแรงอย่างยิ่งในระยะยาวทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ

1. การเลิกจ้างและการว่างงาน ถ้าปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ๆ จะก่อให้เกิดการสูญเสียในทางเศรษฐกิจ ผลผลิตที่ผลิตขึ้นในสังคมจะมีจำนวนน้อยลง จำนวนและประเภทของสินค้าบริการในตลาดจะลดลง เป็นผลให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือก และมีปริมาณสินค้าที่ต้องการน้อยลงไปด้วย ซึ่งหมายถึงมาตรฐานการครองชีพของสังคมนั้นได้ตกต่ำลง

2. การไม่มีการจ้างงานและไม่มีการผลิตเป็นผลให้ไม่มีรายได้ ถ้ามีการเลิกจ้างและการว่างงานจำนวนมาก ๆ รายได้ของทั้งสังคมจะลดน้อยลงมาก เมื่อประชาชนผู้ว่างงานไม่มีเงินจะใช้จ่าย การบริโภคและการเก็บออมก็จะลดลงไปด้วย และมีผลสะท้อนทางลบต่อเศรษฐกิจเป็นลูกโซ่ เพราะการบริโภคลดทำให้การผลิตลดตามด้วย รายได้ลดลงไปอีก ส่วนการออมลด ก็จะทำให้การลงทุนลดน้อยลงเช่นกัน มีผลให้การจ้างงาน การผลิต รายได้ลดลงตามเป็นทอด ๆ

3. การเลิกจ้างและการว่างงานก่อให้เกิดผลทางสังคม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมและทัศนคติของผู้ว่างงาน ผลร้ายที่อาจเกิดทางจิตใจนับว่ารุนแรงที่สุด เพราะอาจทำให้ผู้ที่ว่างงาน ลดหย่อนความกระตือรือร้นทางความนึกคิด ขาดความใฝ่ฝันทะเยอทะยานสำหรับอนาคต <sup>๒๓</sup> กระทบกระเทือนถึงสภาวะทางครอบครัวของผู้นั้นต่อไป และยิ่งมีการว่างงานนานเท่าใด ผลทางสังคมที่ว่านี้ก็ยิ่งรุนแรงมากขึ้น

---

<sup>๒๒</sup> Paul A. Samuelson and William D. Nordhans, Economics, 12th ed. (New York : Mc Graw - Mill Book Co., 1985), pp. 216, 213-215.

<sup>๒๓</sup> วิจิตร แสงทอง, "การแก้ไขและป้องกันปัญหาการว่างงานในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 10.

การถูกเลิกจ้างและการว่างงานทำให้คนผู้นั้นสูญเสียสถานภาพ และการยอมรับจากสังคม ทำให้เขาเกิดทัศนคติทางลบต่อนายจ้าง ต่อตัวเอง และต่อสังคมโดยรวม เขาจะสูญเสียความเป็นตัวของตัวเองไป ความต้องการพื้นฐานทางสังคม เช่น ความมั่นคง ความรัก และการยอมรับจากสังคม จะไม่ได้รับการตอบสนองเหนี่ยวนำให้เขามีพฤติกรรมที่ผิสังสังคม ปฏิเสธกฎเกณฑ์ระเบียบของสังคมได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงอาจตัดสินใจหรือถูกชักจูงใจให้ประกอบอาชญากรรมได้ง่าย การว่างงานทำให้เขาสูญเสียสถานภาพทำให้เขาไม่มีบทบาททางสังคมที่ชัดเจนอีกต่อไป (จนกว่าจะหางานใหม่ได้) และอาจกลายเป็นปัญหาต่อสังคมได้

หากเขาเป็นหัวหน้าครอบครัว ผลของการเลิกจ้างและการว่างงานก็ยิ่งรุนแรงและต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ บรรดาสมาชิกในครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวถูกเลิกจ้างและว่างงานจะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างทั่วถึง ทั้งชีวิตทางวัตถุ รายได้การบริโภค การเก็บออม จะไม่มีหลักประกันกระทั่งประสบภาวะขาดส่น สภาพทางจิตใจ ความรักความเคารพต่อกันและการศึกษาอบรมทั้งในครอบครัวและในโรงเรียน จะถูกกระทบกระเทือนจนกระทั่งถูกตัดขาดไป ทำให้บุตรธิดาไม่มีโอกาสเติบโตขึ้นเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมในอนาคตได้<sup>24</sup>

ดังนั้น การเลิกจ้างและการว่างงานที่เกิดขึ้น จึงมิใช่เป็นเพียงการหยุดทำงานและหยุดจ่ายค่าจ้างเท่านั้น หากแต่เป็นการสร้างอุปสรรคกระทั่งทำลายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ อีกด้วย

### ปัญหา

ขณะที่ประเทศไทยในปัจจุบัน กำลังประสบกับปัญหาการว่างงาน และการเลิกจ้างลูกจ้างเป็นจำนวนมาก ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมจนต้อง

---

<sup>24</sup>Robert Kastenbaum, Human Developing : A Lifespan Perspective (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1979), pp. 551-557.

มีการนำไปเสนอไว้ เพื่อแก้ไขในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรก ในด้านหนึ่ง การจัดการก็เป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐบาล แต่ในอีกด้านหนึ่ง ขณะที่ลูกจ้างมีงานทำอยู่แล้ว เมื่อจะถูกเลิกจ้างจะมีมาตรการอย่างไร ในการคุ้มครองและช่วยเหลือไม่ให้มีการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ในการเลิกจ้างแต่ละครั้งจะต้องประกอบด้วยเหตุผลอันสมควร ซึ่งควรจะเป็นเช่นไร ควรจะมีขั้นตอนแค่ไหนเพียงใด

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเลิกจ้างลูกจ้างคราวละมาก ๆ อันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและการจัดการฝ่ายรัฐบาล จะมีส่วนเข้าไปแทรกแซงตรวจสอบมากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาแต่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง จะเห็นได้ว่า ในช่วงที่เศรษฐกิจมีการผลิตได้มาก นายจ้างได้รับผลตอบแทนเป็นกำไรสูงตามผลการผลิต แต่ลูกจ้างได้รับเพียงค่าจ้างหรือเงินตอบแทนตอนปลายปี (โบนัส) อีกเล็กน้อยมิได้มีส่วนร่ำรวยขึ้นไปด้วยกับนายจ้าง แต่เมื่อเกิดปัญหาทางด้านการตลาด การผลิตลดลงนายจ้างกลับจะผลักภาระทั้งหมดมาให้ลูกจ้าง โดยการเลิกจ้าง ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดสำหรับลูกจ้าง จึงดูเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมนักสำหรับฝ่ายลูกจ้าง

ดังนั้น เมื่อมีการเลิกจ้างเกิดขึ้น ทำอย่างไรจึงจะทำให้การเลิกจ้างเป็นธรรมทั้งต่อฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง มีขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาและมีเหตุมีผล

#### ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาและวิจัย ใช้วิธีแบบวิจัยเอกสาร โดยศึกษาถึงตัวบทกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาล ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการ นักกฎหมาย ที่ปรากฏอยู่ในตำรา หรือในบทความ ทั้งของกฎหมายไทย และต่างประเทศ คืออังกฤษ ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์ โดยในการศึกษากฎหมายของต่างประเทศนั้น มุ่งเน้นที่จะทำความเข้าใจถึงความเป็นมา บทบัญญัติ การใช้ และการตีความกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา และปรับปรุงในการบังคับใช้กฎหมายไทย และยังศึกษารวมไปถึงอนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานของไทยด้วย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เขียนมุ่งหวังว่าในการศึกษาครั้งนี้ จะได้เสนอให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกฎหมายแรงงานในเรื่องการเลิกจ้าง ว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม หลักการพื้นฐานของการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ควรจะเป็นอย่างไรกับสถานการณ์ใช้ และการตีความกฎหมายในปัจจุบัน ให้ความคุ้มครองลูกจ้างและให้ความเป็นธรรมแก่นายจ้างเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน การเลิกจ้างลูกจ้างคราวละมาก ๆ กฎหมายแรงงานในเรื่องนี้จะมีส่วนเข้ามาอำนวยความสะดวกได้อย่างไร ทั้งในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ของฝ่ายบริหารการใช้ และการตีความกฎหมายของศาล รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน