

ความหมายและขอบเขตของสวัสดิการ



คำนิยามของ "สวัสดิการ" นั้น นักวิชาการแต่ละท่านได้ให้คำนิยามไว้ในลักษณะต่าง ๆ กันต่อไป

Julius Gould และ William L. Kolb ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการหมายถึง ความอยู่ดีกินดีของมนุษย์ หรือกำหนดให้แคบลงกว่านี้ก็หมายถึง การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ให้ดีขึ้นนอกเหนือจากสภาพความเป็นอยู่ที่เขาได้รับหรือมีอยู่เป็นประจำ การจัดสวัสดิการนี้จะเกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนก็ได้

R.R. Hopkins ได้ให้ความหมายสวัสดิการว่า หมายถึงการให้บริการที่มีพื้นฐานอยู่บนทัศนคติความนึกคิดภายในของแต่ละบุคคลหรือแต่ละกลุ่ม และสิ่งที่จัดบริการให้ นั้นก็ควรได้รับการยอมรับจากสังคมด้วย และถ้าให้ความหมายของสวัสดิการแคบลงไปอีก ถึงเฉพาะการจัดสวัสดิการในโรงงานอุตสาหกรรม ก็หมายถึงการจัดบริการทางด้านวัตถุให้แก่บุคคลที่อยู่ในโรงงานในกันต่าง ๆ เช่น บริการทางด้านการรักษาพยาบาล กองทุนสงเคราะห์ การประกันอุบัติเหตุ ฯลฯ แต่การกำหนดสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้มักจะขึ้นอยู่กับท่าทีหรือทัศนคติของฝ่ายนายจ้าง

Julius Gould and William L. Kolb, Dictionary of the Social Sciences, (New York, The Free Press of Gencoe, 1964), p. 756

R.R. Hopkins, A Handbook of Industrial Welfare (London, Sir Issac Pitman and Sons, 1955), pp. 1 - 2

William J. Barrett ได้กล่าวไว้ว่า สวัสดิการนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องมีความสำคัญไปกับการ ซึ่งฝ่ายนายจ้างจะต้องให้กับลูกจ้าง

Pigors และ Myers ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "สวัสดิการ" ว่า สวัสดิการ คือผลประโยชน์และบริการที่หน่วยงานจัดให้แก่พนักงานหรือลูกจ้าง ๓ ประเภทคือ

- ๑. ขณะทำงานอยู่
- ๒. หยุดงานแต่ยังเป็นลูกจ้างประจำอยู่ในหน่วยงาน
- ๓. พ้นจากงานไปเป็นสมาชิกกรรมคาของสังคมทั่วไป

ทั้งนี้จะให้บริการหรือความช่วยเหลือกันต่าง ๆ ๔ ประการคือ สุขภาพ ความปลอดภัย ความสะดวก การศึกษา และข่าวสารความรู้ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การพักผ่อน การให้คำปรึกษาแนะแนว การให้ผลประโยชน์หรือความสนใจแก่ชุมชนทั้งในด้านการปกครองและมนุษยธรรม

Friedlander ได้ให้ความหมายของสวัสดิการ ในรูปสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นความหมายของสวัสดิการอย่างกว้าง ๆ ว่า เป็นกิจกรรมที่ถูกจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมโดยตรง ด้วยการช่วยให้ประชาชนได้พบกับความต้องการในกันต่าง ๆ เช่น ครอบครัว อนามัย การปรับตัวให้เข้ากับสังคม การใช้เวลาว่างและให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีในสังคม

^๑ William J. Barrett, "Employee Welfare" Lecture given at special Industrial Relations Course (Massachusetts; Institute of Technology 1942) in Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration: A Point of View and a Method, 3rd, ed. (New York: McGraw Hill Book Company Inc. 1965), p. 322

^๒ Paul Pigors, and Charles A. Myers, Personnel Administration (New York: McGraw-Hill Co. 1969), p. 570

^๓ Walter A. Friedlander, Introduction to Social Welfare, (New York: Prentice-Hall 1968), p. 4

Pant ได้ให้ความหมายของสวัสดิการ โดยมุ่งถึงสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน หมายความว่า มาตรการในการจัดการของฝ่ายนายจ้างให้กับลูกจ้าง เพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งการให้บริการนี้อาจจะต่างกันแล้วแต่ทัศนคติของฝ่ายนายจ้างแต่ละคน

เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า สวัสดิการ ทั้งอย่างกว้างและแคบแล้ว ก็พอจะสรุปได้ว่า สวัสดิการนั้น เป็นบริการที่ผู้ซึ่งทำงานอยู่ใต้อาณัติของนายจ้าง หรือพ้นจากการทำงาน และบริการที่ใต้อาณัตินั้นจะมากหรือน้อยแตกต่างกันออกไปเพียงใด ก็จะขึ้นอยู่กับฝ่ายนายจ้าง เป็นผู้กำหนดคควยส่วนหนึ่ง

ความจำเป็นที่ต้องมีสวัสดิการอุตสาหกรรม ๒

006553

เหตุผลที่ต้องมีสวัสดิการอุตสาหกรรม อาจพิจารณาได้จากความจำเป็นของสามฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงคือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล

ก. ฝ่ายลูกจ้าง ลูกจ้าง เป็นฝ่ายที่ยังชีพอยู่โดยคควยคควย ซึ่งหากเป็นลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือ ความรู้รอบ คควยที่ใต้อาณัติคควย ไม่สามารถที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีตามสมควร และจะต้อง เกิดกรอน เมื่อ เกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดไว้ล่วงหน้า เช่น เจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ หรือมีความเปลี่ยนแปลงบางอย่างในครอบครัว หรือคควยอื่น ซึ่งต้องทำให้ใช้จ่ายเงินทองมากกว่าปกติ ในกรณีเช่นนี้สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้ นอกเหนือจากคควยที่ใต้อาณัติ ก็จะเป็นที่คควยการ และจำเป็นสำหรับลูกจ้าง เป็นอันมาก นอกจากนั้นคควยงานยังต้องการความมั่นคงในงาน ความเอาใจใส่จากนายจ้าง ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง เพื่อนคควยงานด้วยกัน ปราศจากสิ่ง

S.C. Pant, Indian Labour Problems, 4th ed., (India, Chaithanya Publishing House 1976), p. 337

๒ วิจิตร ระวังศ, "สวัสดิการอุตสาหกรรม," โครงการ เสริมการศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกสารประกอบการอบรม โรงเรียนพัฒนาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๕); ๑๒๓ - ๑๒๕

เหล่านี้แล้ว ความรู้สึกที่ว่าคนเป็นส่วนหนึ่งของงานก็จะเกิดขึ้นไม่ได้ เป็นธรรมดาที่
ลูกจ้างอาจเกิดความรู้สึกว่า เมื่อมีการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคม ธุรกิจต่าง ๆ ดำเนิน
ไปด้วยดีแล้ว คนควรมีส่วนในฐานะผู้สร้างความพัฒนานั้นด้วย เมื่อมองในแง่นี้สวัสดิการ
อุตสาหกรรมก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ควรจะต้องมี เพื่อตอบแทนแก่บุคคล (คือลูกจ้าง) ซึ่งช่วย
ให้บุคคลอื่น (คือนายจ้าง) มีความก้าวหน้าในธุรกิจ

สวัสดิการแรงงานจะมีความจำเป็นมากขึ้น ถ้าค่าจ้างแรงงานต่ำ การที่มีกฎหมาย
ประกันค่าจ้างขั้นต่ำ โดยหลักการแล้วน่าจะพอใจได้ว่าลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างพอเพียง
แก่การครองชีพตามอัศตภาพ แต่ถ้ามองการหลีกเลี่ยงกฎหมาย การที่มีกฎหมายประกันค่าจ้าง
ขั้นต่ำก็ไม่ค่อยช่วยคนงานเลย มีบางคนกล่าวว่าแม้จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
การประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่อาจช่วยให้คนงานมีอันจะกินขึ้นมาได้ เพราะค่าจ้าง
ขั้นต่ำมีอัตราค่ามากไม่ช่วยให้คนงานมีความสามารถในการออมทรัพย์ได้ ดังนั้น คนงาน
ส่วนใหญ่จะยังขาดสิ่งที่ต้องการในชีวิตอยู่อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานในโรงงาน
อุตสาหกรรมที่ต้องใช้เวลาจำเจอยู่กับงานในวันหนึ่ง ๆ อย่างน้อยถึง ๑ ใน ๓ ของเวลา
ทั้งหมด ทามกลางเสียงกึ่งของ เครื่องจักร อากาศที่อบอ้าว และการทำงานที่ต้องอยู่ใน
ระเบียบวินัย และเสี่ยงต่ออันตราย ย่อมจะต้องการสิ่งทดแทนในรูปของสวัสดิการ

ข. ฝ่ายนายจ้าง การที่นายจ้างให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง นอกจากจะเพราะ
สาเหตุหัวใจในค่านิยมมนุษยธรรมโดยไม่หวังผลตอบแทนแล้ว นายจ้างยังจำเป็นต้องให้
เพราะสาเหตุต่อไปนี้

๑. นายจ้างประสงค์สิ่งตอบแทนในรูปของการเพิ่มผลผลิต นายจ้างตระหนักว่า
การจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างนั้นจะกลับเป็นประโยชน์แก่ตนเองในที่สุด เพราะเป็นการส่งเสริม
ให้ลูกจ้างรักนายจ้าง มีความผูกพันกับงานที่ทำ ทำงานมีประสิทธิภาพสูง ทำให้การผลิตของ
นายจ้างสูงขึ้น และนายจ้างได้รับผลประโยชน์ทางอ้อม ซึ่งเป็นแนวความคิดของการจัด
การแผนใหม่

๒. เป็นเพราะความจำเป็นบังคับ กล่าวคือ โดยแท้จริงแล้ว นายจ้างอาจ
ไม่มีความประสงค์จะจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง แต่เพราะความจำเป็นทำให้ต้องจัดให้ เช่น

ต้องการจูงใจให้คนไปทำงานในท้องถิ่นทุรกันดารห่างไกลความเจริญ และไม่มีใครคอย
 อยากรไป หรือต้องการจูงใจคนงานที่มีฝีมือ ความรู้ ความสามารถสูงมาทำงานด้วย จึง
 ต้องจัดสวัสดิการให้เป็นพิเศษ

๓. นายจ้างต้องปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่ง เกิดจากการเจรจาต่อรองในระบบ
 สหภาพแรงงาน กล่าวคือ ในประเทศที่การสหภาพแรงงานเข้มแข็ง และเป็นปึกแผ่นนั้น
 การกำหนดอัตราค่าจ้างสภาพการทำงาน และสวัสดิการของลูกจ้าง มักเป็นไปโดยการ
 เจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง หรือกับองค์การของนายจ้าง ในเรื่อง
 ของสวัสดิการนั้น เมื่อฝ่ายลูกจ้างต้องการอย่างใดก็มักจะยื่นเรื่องราวต่อสหภาพแรงงาน
 ต่อรองให้กับนายจ้าง เมื่อมีการตกลงกันอย่างไร นายจ้างก็ต้องจัดให้เป็นไปตามนั้น

๔. เพราะกฎหมายบังคับให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง สวัสดิการ
 บางอย่างรัฐบาล เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นายจ้างจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง จึงได้ตรา
 เป็นกฎหมายบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตาม และนายจ้างก็จำเป็นต้องปฏิบัติตาม เพราะ
 มิฉะนั้นจะมีความผิดในประเทศที่มีการประกันสังคมผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตาม
 ระบบสากลได้แก่ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาล กฎเกณฑ์ในการออกเงินสมทบซึ่งลูกจ้าง
 ฝ่ายเดียวจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนนั้น จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งนายจ้าง
 จะหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกัน

๕. ฝ่ายรัฐบาล รัฐบาลมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกคนในประเทศ
 ลูกจ้างคนงานก็เป็นคนกลุ่มหนึ่งในสังคม และเป็นประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศ ย่อมต้อง
 อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองด้วยในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรม เป็นธรรมดาอยู่เอง
 ที่จะต้องมีการช้ประโยชน์กันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างบ้าง เป็นครั้งคราวไม่มากก็น้อย
 เพราะธรรมชาติของนายจ้างก็คืองูหวังกำไรมาก ๆ การที่จะให้ได้กำไรมาก ๆ ก็ต้อง
 ลดต้นทุนการผลิตให้น้อยลง นายจ้างจึงพยายามที่จะให้ค่าจ้างถูก ซึ่งอาจจะไม่เป็นการ
 ยุติธรรม เมื่อเทียบกับค่าแรงงานที่คนงานได้ลงไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องออกกฎหมาย
 ประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้าง เอาเปรียบคนงาน ตลอดจนวางกฎเกณฑ์
 ต่าง ๆ ในด้านสวัสดิการ เพื่อประกันว่าลูกจ้างจะต้องมีสภาพแวดล้อมในที่ทำงานและการ

ทำงานในมาตรฐาน ที่จะไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัย ในกรณีที่
 ลูกจ้างคนงานประสบอันตรายในอุตสาหกรรม เช่นประสบอุบัติเหตุในขณะที่ทำงานหรือเกิด
 เป็นโรคอันเนื่องมาจากการที่ทำงานที่ท่ามกลางนายจ้างที่ไรเมตตาบางรายไม่ให้การช่วยเหลือ
 สงเคราะห์ใด ๆ เลย หรือให้ไม่เต็มที่ ทำให้คนงานต้องเป็นอันตรายหรือเจ็บป่วยมากขึ้น
 รัฐบาลก็ต้องออกกฎหมายบังคับให้นายจ้างให้บริการรักษาพยาบาล และเงินค่าทดแทนแก่
 ลูกจ้าง เหตุผลที่รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงในเรื่องสวัสดิการสำหรับลูกจ้างก็โดยที่ความต้องการ
 ให้เกิดความสงบสุขในอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นผลดีคือเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศชาติ
 ในที่สุด °

เมื่อพิจารณาถึงสภาพทางสังคมของลูกจ้างนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม
 เป็นต้นมา พวกเขาต้องเผชิญกับความลำบากทั้งสภาพความเป็นอยู่และสถานภาพ นายจ้าง
 ผู้เป็นเจ้าของกิจการต่างคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของตนเอง ไม่สนใจความเป็นอยู่ของ
 ลูกจ้าง ฉะนั้น พวกนี้จึงต้องพยายามดิ้นรนปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตัวเอง จน
 บางครั้งก็มีการเรียกร้องจนเกิดเป็นปัญหาขึ้นกับสังคม แต่ทั้งนี้ก็เพื่อแสวงหาสิ่งที่เป็น
 ความต้องการของมนุษย์ ดังที่อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้ศึกษาเอาไว้
 ว่า ความต้องการของมนุษย์แบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ โดย Bartlett ได้สรุปเอาไว้
 อีกครั้งดังต่อไปนี้ ๒

ก. ความต้องการขั้นพื้นฐาน (basic need) ซึ่งเป็นความต้องการทาง
 ร่างกาย เช่นอาหาร ที่อยู่อาศัย น้ำ อากาศ เป็นต้น

° A.F. Bartlett, and Bruce M. Cooper, Industrial Relation: A Study in Conflict, (London, Cox and Wyman Ltd., 1976), p. 134

๒ Ibid., p. 140

- ข. ความต้องการระดับสูงสุด (highest need) เช่นต้องการมีชื่อเสียง
- ค. ความต้องการระดับกลางซึ่งอยู่ระหว่าง ๒ ประการแรก มี ๓ ประการ

คือ

- ๑) ต้องการความปลอดภัยจากการดำเนินชีวิตประจำวัน
- ๒) ความต้องการทางสังคม (social need) เช่นต้องการความรัก ความเห็นอกเห็นใจ ในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งก็ควรจะมีควมหมายบ้าง เมื่ออยู่ในสังคม
- ๓) ต้องการให้มีความรู้สึกมีศักดิ์ศรีในตัวเอง (self - esteem)

ฉะนั้น การให้สวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานก็ควรพิจารณาถึงความต้องการ ดังกล่าวด้วยทั้ง ๓ ประการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งที่กล่าวมาแล้วว่าควรจะให้หรือสนองความต้องการในระดับใดจึงจะเหมาะสม อันจะนำความสงบสุขมาสู่สังคมต่อไป

การศึกษาถึงลักษณะความเป็นมาของสวัสดิการแรงงาน

ในยุคก่อนอุตสาหกรรมนั้น ความรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการของบุคคลอยู่ที่ครอบครัว ญาติมิตรและเพื่อนบ้าน เมื่อเกิดทุกข์ร้อนคนในสังคม เกษตรกรก็ช่วยเหลือกัน ถ้อยที่ถ้อยอาศัยต่อกัน และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดในสังคมที่ทำหน้าที่เรื่องนี้โดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อสังคมค่อย ๆ วัฒนาการ เข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม เมือง เค็มโต และขยายออกไปอย่างรวดเร็ว โครงสร้างทางสถาบันสังคมก็เปลี่ยนไปด้วย คนงานต้องอพยพและโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้ามาทำงานในโรงงานในเมืองมากขึ้นตามลำดับ ต้องถูกตัดขาดจากสายใยความผูกพันในครอบครัว ซึ่งเป็นแหล่งสร้างความรู้สึกรับประกันทางจิตใจได้ นายจ้างก็มีความผูกพันเพียง เรื่องการจ่ายค่าจ้างให้เท่านั้น มิได้ต้องรับผิดชอบต่อสุขภาพอนามัยและความผาสุกของคนงาน ครอบครัวในเมืองอุตสาหกรรมก็มีขนาดเล็กลง ไม่สามารถรับภาระทางด้านสวัสดิการต่อไป เพราะภาระเช่นนั้นมามาก ตั้งแต่การดูแลคนชรา คนป่วย เลี้ยงดูว่างงาน หาที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมและเพียงพอเหล่านี้ เป็นต้น ในต่างประเทศทั่ว ๆ ไปนั้น กิจกรรมและหน่วยงานด้านสวัสดิการ เค็มโตอย่างรวดเร็ว หลังปี ค.ศ. ๑๘๘๐ โภยทั่วไปสถาบันที่จัดสวัสดิการให้ นั้น ล้วนแต่สนองความเค็มโตของ

สมาคมอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และปฏิบัติกิจการทางวิชาการทั้งสิ้น และขยายขึ้นตามความเจริญเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกาสมาคมของพ่อค้า เช่น Chamber of Commerce, Rotary และ Kiwanis ซึ่งกำเนิดขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๙ ได้ขยายขอบเขตงานของตนให้รวมกิจกรรมทางค่านิยมศีลธรรมต่าง ๆ ด้วย

เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการทางค่านิยมศีลธรรมแรงงานก็แบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะดังต่อไปนี้^๒

ก. สมัยความสัมพันธ์แบบญาติพี่น้อง เป็นช่วงก่อนที่จะเป็นระบบสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ นายจ้างในกิจการแต่ละแห่งจะจัดสภาพความเป็นอยู่ให้กับคนงานด้วยความสำนึกที่เหมือน ๆ กัน คือจะให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง เนื่องจากมีแรงจูงใจและอิทธิพลของเรื่องศีลธรรม มนุษยธรรม และศาสนา ที่ศรัทธาของนายจ้างจะมองผู้ใช้แรงงานว่าอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่าตน และเป็นพวกที่ต้องการความช่วยเหลือ เพราะฉะนั้น เมื่อฝ่ายนายจ้างให้ความช่วยเหลือใด ๆ แก่คนงานแล้ว ฝ่ายคนงานจะต้องขอสัตย์ต่อเขาเป็นการตอบแทนด้วย

ข. สมัยที่นายจ้างคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงาน สมัยนี้เป็นระยะที่ระบบการทำงานในโรงงานขยายตัวมีขนาดใหญ่ขึ้น มีการแบ่งหน้าที่กันเป็นสัดส่วน เป็นสมัยที่ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างมีน้อยมาก คือเห็นห่างกันมากขึ้น ขณะเดียวกันฝ่ายนายจ้างก็เริ่มมีความคิดคำนึงถึงความสำคัญของประสิทธิภาพในการทำงาน โดยการปรับปรุงสภาพการทำงานของลูกจ้างให้ดีขึ้น ด้วยการพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการ

ลูวิทย์ ยิงวรพันธ์, "ความหมายของสวัสดิการแรงงาน" เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องสวัสดิการแรงงาน โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(๒๐ เมษายน ๒๕๒๐), หน้า ๔ - ๕

^๒ S.C. Pant, Indian Labour Problems, pp. 338 - 340

ทำงานและการดำเนินชีวิตของคนงานให้ดีขึ้น ฉะนั้น ลักษณะการให้สวัสดิการจากแนวความคิดเรื่องบุญกุศล หรือหลักศีลธรรม คุณธรรมใด ๆ ก็หมดไป แต่กลับมีแนวความคิดในเรื่องผลประโยชน์ (self-interest) ของนายจ้างที่จะได้รับ เป็นการตอบแทนจากการให้สวัสดิการมากขึ้น โดยผ่านนายจ้างคิดว่า เมื่อจัดสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนงานให้ดีขึ้นแล้ว ประสิทธิภาพในการผลิตด้านอุตสาหกรรมก็จะดีขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นมาตรการด้านสวัสดิการต่าง ๆ ที่ดำเนินในช่วงนี้จึงไม่ค่อยได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มคนงานมากนัก เพราะการให้สวัสดิการใด ๆ ย่อมจะไม่ได้ผลประโยชน์เลย ถ้าการให้นั้นมีลักษณะ

- เป็นการกระทำที่หวังผลประโยชน์จากการผลิตมากเกินไป
- เป็นการให้ด้วยการพยายามจูงใจคนงาน โดยเอาสวัสดิการมาเป็นเครื่อง

ล่อใจ

ค. สมัยที่คำนึงถึงสภาพทางสังคมของคนงาน การให้สวัสดิการในลักษณะต่อมาเริ่มเปลี่ยนแปลงไปอีก คือผ่านนายจ้างมุ่งที่จะทำให้สภาพการทำงาน การดำเนินชีวิต สภาพแวดล้อมของลูกจ้างดีขึ้น ฉะนั้น เป้าหมายของสวัสดิการ จึงกล่าวนี้จึงมุ่งถึงความสอดคล้องกัน ระหว่างประสิทธิภาพในการผลิต และสภาพทางสังคมของคนงาน นั่นก็คือการให้สวัสดิการในลักษณะนี้จะเปลี่ยนแปลงจากแบบที่สอง กลายมาเป็นลักษณะการให้โดยคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของมนุษย์คือคนงาน ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดความยุ่งยากลำบากในการดำเนินชีวิตของคนงาน เพราะฉะนั้น การให้สวัสดิการในระยะนี้จึงทำให้เกิดความรู้สึกมั่นคงในหมู่คนงานมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี โดยสรุปแล้วการให้สวัสดิการในลักษณะแรกกับลักษณะที่สองนั้น ก็นับเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่เป็นการกระทำที่มีขอบข่ายเหตุผลเท่านั้น

เกี่ยวกับสวัสดิการของลูกจ้างนี้ ในการประชุมองค์การองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International Labour Conference) ซึ่งมีมติสอดคล้องต่อกันในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ และ ๑๙๕๖ ได้กำหนดข้อเสนอแนะการให้สวัสดิการของคนงาน ฉบับที่ ๑๐๒ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ซึ่งกำหนดหลักการว่าควรจะต้องจัดให้มีการอำนวยความสะดวก

เกี่ยวกับการเลี้ยงดู (อาหาร) การพักผ่อน การรับส่งจากที่พักไปยังที่ทำงาน ฯลฯ และการจัดสวัสดิการดังกล่าวนี้ อาจจะถูกตามความตั้งใจของสถานประกอบการ หรือโดยรัฐบาล เข้ามารับผิดชอบก็ได้^๑

ประเภทของการจัดสวัสดิการ

การจัดสวัสดิการในโรงงานอุตสาหกรรมนั้น แยกออกได้เป็น ๓ ลักษณะดังต่อไปนี้ คือ^๒

๑. การจัดสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (Legal requirements) อันนี้เป็นสวัสดิการบังคับที่รัฐกำหนดให้นายจ้างทุกคนต้องจัดให้กับคนงาน ถ้าไม่จัดก็ถือว่ามีความผิด เช่นการกำหนดมาตรการความปลอดภัยในการทำงาน การกำหนดค่าจ้าง และสวัสดิการทั่วไป (General Welfare) เช่นการบริการการรักษาพยาบาล การมีเงินชดเชย การสหนาการ การจัดความสะดวก ใ้แก่น้ำดื่ม น้ำใช้ ที่พัก เป็นต้น นอกจากสวัสดิการที่กำหนดขึ้นมาจากกฎหมายแล้ว อันนี้ยังครอบคลุมไปถึงสวัสดิการที่ต้องให้ (Obligatory Welfare) อันเกิดจากข้อตกลงกับสหภาพแรงงานด้วย เมื่อตกลงกันแล้วก็เป็นข้อผูกพันที่จะต้องให้ตามกฎหมายเหมือนกัน ต่างกันแต่เพียงว่าอย่างแรกถูกบังคับโดยกฎหมาย ส่วนอย่างหลังถูกบังคับโดยข้อตกลงที่ทำไว้

๒. สวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic Welfare) อันนี้ได้แก่การให้คนงานใ้มีความพอใจในสภาพความเป็นอยู่ ซึ่งจัดเป็นสวัสดิการประเภททำให้ก็คุ้มกันบ้าง นายจ้างมีอิสระเสรีมากขึ้นในการพิจารณาว่าจะให้หรือไม่ให้สวัสดิการใด ๆ ขอบเขตของสวัสดิการประเภทนี้ถูกกำหนดโดยที่ตั้ง ลักษณะ ตลอดจนทุนของกิจการนั้น ๆ

^๑ International Labour Office, "Health, Welfare and Housing of Workers," Survey of Effect Given to Four ILO Recommendation (Geneva, 1970), p. 231

^๒ R.R. Hopkins, A Handbook of Industrial Welfare, pp. 18 - 21

สวัสดิการลักษณะนี้ บางครั้งก็ดูไม่ค่อยต่างกับสวัสดิการทางสังคม บางอย่างก็เหมือนกัน แต่ที่จัดเข้าในประเภทเศรษฐกิจ เพราะถือว่า

- ก. มีจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะที่จะหาคนที่มีความสามารถไว้ทำงานควย และผูกใจคนงานให้อยู่ทำงานควยอย่างมีความสุข
- ข. ต้นทุนและผลตอบแทนของสวัสดิการนั้นสามารถนำมาวิเคราะห์ได้อย่างกว้างขวาง

สวัสดิการที่เข้าลักษณะเศรษฐกิจ ส่วนมากรวมอยู่ในเรื่องการทำงานแล้ว เช่น การรับคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การให้มาเห็นจรรยาวัธ การแบ่งปันผลกำไร และการสร้างความก้าวหน้าให้แก่คนงาน รวมถึงการฝึกอบรมเพิ่มเติมให้มีความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือใหม่ ๆ ในโรงงานควย

๓. สวัสดิการสังคม (Social or Humanitarian Welfare) สวัสดิการดังกล่าวนี้อาจจะไม่ใคร่ระบุไว้ในกฎหมายก็ได้ แต่เป็นการให้กับคนงานโดยพิจารณาถึงสภาพความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย ว่าในสภาพหรือสมัยนั้น ๆ ควรให้อะไรกับคนงานบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น เช่นการจับบริการให้คำปรึกษา การจัดสันตนาการลักษณะต่าง ๆ การจับบริการอาหารราคาถูกลง การช่วยการรักษาพยาบาล การอำนวยความสะดวกทางค่านสมาชิกภาพ

ขอบข่ายของการจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม

การจัดสวัสดิการให้กับผู้ใช้แรงงานโดยทั่ว ๆ ไปแล้วจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่อาจจะแตกต่างกันบ้างในเรื่องปลีกย่อย บางอย่างขึ้นอยู่กับยุคสมัย และสภาพสังคม รวมไปถึงสภาพของโรงงานหรือฐานะของนายจ้างควย

สำหรับขอบเขตของการจัดสวัสดิการสำหรับคนงาน โดยองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (I.L.O.) นั้น ได้มีขอบเขตที่กำหนดเอาไว้ดังต่อไปนี้ °

° Meeting of Experts on Welfare Facilities for Industrial Workers," General Report on Welfare Facilities for Workers in Industry, (I.L.O., Geneva, 5 - 16 October 1964), pp. 1 - 3

๑. การอำนวยความสะดวกในค่านุภาพอนามัยในที่ทำงาน (Basic Health and Welfare-Facilities at the Work-place) ได้แก่การจัดบริการเกี่ยวกับทางค่านุภาพอนามัย น้ำดื่ม น้ำใช้ สถานที่สำหรับอาบน้ำ ชักเสื่อผ้า เป็นต้น
๒. การจัดอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการพักผ่อนหย่อนใจ (Facilities for Rest and Relaxation) ได้แก่การจัดที่นั่งในบริเวณโรงงานสำหรับคนงานพักผ่อน จัดให้มีห้องพักสำหรับคนงานเมื่อต้องทำงานเป็นผลัด จัดให้มีสถานที่รับประทานอาหารสำหรับคนงานในกรณีที่เขาทำอาหารมาเอง จัดร้านขายอาหารราคาถูกให้คนงาน จัดให้มีบริการการปฐมพยาบาล หรือคนงานประสบอุบัติเหตุขณะทำงาน
๓. จัดบริการเลี้ยงดูเด็กของคณงาน (Creches and Others Child Care Facilities) กรณีที่ทั้งสามีและภรรยาต้องออกไปทำงานไม่มีใครเลี้ยงดู ก็ควรมีการจัดบริการเลี้ยงดูเด็ก ๆ ซึ่งเป็นลูกของคณงานด้วย
๔. อำนวยความสะดวกในการเดินทางมาทำงาน (Transport Facilities) คือจัดบริการให้มีรถรับส่งสำหรับคณงานที่มีบ้านพักห่างจากโรงงาน
๕. จัดให้มีการสันทนาการ (Facilities of Recreation) เช่นการจัดให้มีการแสดงดนตรี กีฬา สำหรับคณงาน
๖. จัดให้มีวันหยุด (Holiday Facilities) คือจัดบริการให้กับคณงานได้พักผ่อนในวันหยุด เช่นการไปพักผ่อนชายทะเล หรือทัศนจาร เป็นต้น
๗. จัดที่พัก (Housing) คือการจัดที่พักอาศัยให้กับคณงานภายในโรงงาน
๘. การจัดให้มีเงินทดแทนสำหรับคณงานในกรณี เจ็บป่วย ชรา ตาย หรือคลอดบุตร
๙. จัดให้มีร้านสหกรณ์บริการขายสินค้าราคาถูกให้กับคณงาน
๑๐. การศึกษา (Education) ซึ่งรวมไปถึงการศึกษาผู้ใหญ่ด้วย (Adult Education) โดยการจัดการศึกษาเพิ่มเติมให้กับคณงาน

สำหรับการจัดสวัสดิการให้กับคนงานในสหรัฐอเมริกาจะมีขอบข่ายดังต่อไปนี้ ๑

๑. การให้การช่วยเหลือทางการเงิน (Benefit and Relief Plans) ได้แก่การจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับลูกจ้าง เมื่อประสบอุบัติเหตุ บาดเจ็บ ป่วยไข้ ชรา ตาย เป็นต้น

๒. การให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล (Health Work) คือการจัดบริการให้การรักษาแก่ลูกจ้าง เมื่อได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน หรือเจ็บป่วยซึ่งการให้บริการด้านนี้ทางฝ่ายนายจ้างอาจจะให้แบบการรักษาพยาบาล เบื้องต้น หรือถ้ากิจการของโรงงานมีขนาดใหญ่ก็อาจจะสร้างสถานพยาบาลให้กับคนงานก็ได้

๓. การจัดบริการสันทนาการ (Recreation Work) คือการจัดให้คนงานได้มีกิจกรรมผ่อนคลายใจ โดยอาจจะจัดในรูปของการกีฬา หรือการบันเทิง เช่น จัดแสดงดนตรี เป็นต้น หรืออาจจะจัดให้มีการทัศนศึกษาสำหรับคนงานก็ได้

๔. การจัดบ้านพัก (Housing) โดยการจัดที่พักอาศัยภายในบริเวณโรงงานให้กับคนงาน ซึ่งอาจจะมีลักษณะเป็นแฟลตก็ได้

๕. จัดให้มีการออมทรัพย์ (Banking) มีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้คนงานได้รู้จักออมทรัพย์โดยการฝากเงิน มีรูปแบบการจัดดำเนินการโดยฝ่ายนายจ้างรับผิดชอบ คล้าย ๆ กับกองทุนสะสมที่คนงานแต่ละคนสามารถถอยยืมได้เมื่อมีปัญหา เคื่อร่อนทางการเงิน โดยเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราค่า

๖. การศึกษาสำหรับคนงาน (Workers' Education) เป็นการเปิดโอกาสให้คนงานได้ศึกษาเพิ่มเติมในขณะทำงาน ทั้งความรู้สามัญทั่ว ๆ ไปและความรู้ในเรื่อง

Carroll R. Daugherty, Labour Problem in American Industry,

(Boston, Houghton Mifflin Company, 1948 - 49), pp. 497 - 499

สิทธิหน้าที่ของแรงงาน ซึ่งการให้การศึกษาแก่คนงานนี้มีลักษณะแบบที่เรียกว่า การศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education)

สำหรับขอบเขตการจัดสวัสดิการ ตามกฎหมายแรงงานของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

๑. ให้นายจ้างจัดให้น้ำสะอาดสำหรับดื่ม หองน้ำและสวมอันถูกของตามสุขลักษณะและมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง
๒. ให้นายจ้างจัดให้มีบริการ เพื่อช่วยเหลือลูกจ้าง เมื่อประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยในการประชุมพยาบาล หรือในการรักษาพยาบาล
๓. ให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องป้องกันอันตราย สำหรับงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง

ให้นายจ้างจัดให้แพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งตรวจร่างกายลูกจ้าง ซึ่งทำงานตามที่กล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งครั้ง และเก็บผลการตรวจไว้ ณ ที่ทำงานไม่น้อยกว่าห้าปี

๔. ให้นายจ้างจัดให้มีการระบายอากาศ ทางระบายน้ำ และสิ่งโสโครกแสงสว่างทางออกฉุกเฉินในวงการที่ลูกจ้างทำงาน

จะเห็นได้ว่าขอบเขตการจัดสวัสดิการตามกฎหมายแรงงาน กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้นยังจำกัดอยู่ในวงแคบมาก เน้นอยู่เฉพาะเรื่องสุขภาพอนามัย และมีคุ้มครองไปถึงสภาพความต้องการอื่น ๆ เช่น การอำนวยความสะดวกในเรื่องที่พัก การพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา เป็นต้น ซึ่งต่างจากที่องค์การกรรมกรระหว่างประเทศได้กำหนดขอบเขตไว้กว้างไกลแล้วข้างต้น

เจ้าหน้าที่ฝ่ายแรงงานสัมพันธ์, รวมกฎหมายแรงงาน ๒๕๒๑ (วารสารแรงงานสัมพันธ์พิมพ์ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ๒๕๒๑) : ๕๗