

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก



นางสาวละออ วัจนะสาริกากุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-569-114-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

013767

i 17150371

Implementation of State Policy Concerning Child Labour

Miss La-or Vajjanasarikakul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-569-114-3



ละอ อัจฉริยะสาริกกุล : การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก (IMPLEMENTATION OF STATE POLICY CONCERNING CHILD LABOUR) อ.ที่ปรึกษา รศ.ดร.พรศักดิ์
ส่องแก้ว นายชำนาญ พงนา, 215 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิจัยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก
ในส่วนของ การวิเคราะห์การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ปัญหา อุปสรรค ข้อบกพร่อง ความเป็นไปได้
 ฯลฯ ตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย จำนวนทั้งสิ้น 73 คน

ผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตาม
ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐมีความแตกต่างกันตามสถานภาพของบุคคลในเรื่องของ อายุ วุฒิการศึกษา
 ประสบการณ์ในการทำงาน และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้
 แรงงานเด็กในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัย
 อุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ เช่น การวางแผนและแนวทางในการปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณ และ
 วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ อัตรากำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ อำนาจในการดำเนินงาน ความคิดเห็น
 อารมณ์ และความรู้สึกของเจ้าหน้าที่รัฐ ขาดสารข้อมูลต่าง ๆ และการติดต่อประสานงาน

ภาควิชา การปกครอง.....
สาขาวิชา การปกครอง.....
ปีการศึกษา 2530.....

ลายมือชื่อนิสิต .....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....



LA-OR VAJJANASARIKAKUL : IMPLEMENTATION OF STATE POLICY CONCERNING CHILD LABOUR. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF.PORNSAK PHONGPHAEW, Ph.D. CHAMNARN POTCHANA, 215 pp.

The purpose of this thesis is the implementation of national policy concerning child labour, about problems, in the view of the 73 officers as the implementators.

The results of the research are two as follows :

(1) The attitudes toward state policy concerning child labour of the state officers about the implementation are significantly different by age, education, job experience and location;

(2) The implementation of state policy concerning child labour, now, is unefficient for the child labour solution. The main factors are found on the method for implementation, budget, capability of state officers, authority allocation, attitude and emotion of state officers, information and communication.

ภาควิชา การปกครอง

สาขาวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา ..2530.....

ลายมือชื่อนิสิต N:๐๐

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้รับความกรุณา และแนะนำช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ท่านผู้อำนวยการชำนาญ พงษา (ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย อดีตอธิบดีกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย) ท่านศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์ ผู้ศึกษาวิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณท่านอธิบดีศิริ เกวลินเสถียรค์ ท่านรองอธิบดีประสงค์ รัตนันท์ ท่านผู้อำนวยการประพันธ์ เมนะคงคา กองคุ้มครองแรงงาน ท่านผู้อำนวยการนิทัศน์ ธีระวิทย์ กองวิชาการและวางแผน ท่านผู้อำนวยการวรวรรณ ธนพิบูลย์ กองแรงงานหญิงและเด็ก รวมทั้งแรงงานจังหวัดทั้ง 72 ท่านที่ได้กรุณาตอบแบบสอบถามเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ (รายนามอยู่ในภาคผนวก)

ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ไมตรี เค่นอุคม (อดีตผู้อำนวยการกองการเมืองต่างประเทศ สำนักนายกรัฐมนตรี) ท่านวิชาติ แสงทอง (อดีตอธิบดีกรมแรงงาน) หัวหน้าพงศธร เทพวงศ์ (อดีตแรงงานจังหวัดอุดรธานี) นาวาเอกประพาย และอาจารย์ประยูร หนีทอง ที่มีส่วนสนับสนุนการลาศึกษาต่อในระดับปริญญาโทมาตั้งแต่อดีตของผู้ศึกษาวิจัย

ขอขอบคุณเจ้าของผลงานทางวิชาการที่ใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุกท่าน หัวหน้าพงษ์ฤทธิ์ สลับแสง อาจารย์ทิพา มั่นทน อาจารย์สุนทร สุวรรณโถม ศศ.สนธิ ศชสิทธิ์ ศศ.สมบัติ ศชสิทธิ์ (วัจนะสาริกากุล) อาจารย์ลัดดา วัจนะสาริกากุล คุณเขาวเรศ วรสัตยาภรณ์ รวมทั้งคุณยุพาและคุณยุพดี ทิยาพันธุ์ คุณนิกร สุระประจิต คุณบุรี เจียรระสุพิศตรา คุณชวนพิศ สร้อยฟ้า คุณเพ็ญศรี สันตคพร้อม คุณสมนาม รุ่งมัจฉา คุณปราณีต บินมงคล คุณคลฤทัย พิมแพง คุณปราณี สมไทย และคุณศรัชัย วัชรโรภาส ซึ่งช่วยเหลือรับพิมพ์ทั้ง 11 ท่านตลอดทั้งบุคคลอื่น ๆ ที่มีอาจกล่าวนามได้หมดในที่นี้ ผู้มีส่วนช่วยเหลือและให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ด้วย



๒

ขอแสดงความผิดพลาดบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุกประการ

ท้ายสุดนี้ ส่วนดีที่จะพึงเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาวิจัยขออุทิศแด่ คุณแม่
สาอางค์ (แม่ตัวอย่างของสำนักงานเขตธนบุรี ปี 2529) มารดาผู้เป็นทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิต
ของผู้ศึกษาวิจัย คุณพ่อเคียงมอญ (บิดาผู้ล่วงลับ) ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านนับแต่
อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนกรมแรงงาน และลูกจ้างเด็กทั่ว
ประเทศผู้จำต้องใช้แรงงานเพื่อความอยู่รอดของตนเอง เช่นเดียวกับผู้ใหญ่หญิง-ชายทั่วไป.

๑๐๐ (๑๐๐)

(นางสาวละออ วัจนะสาริกากุล)

29 เมษายน 2531



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
รายการตารางประกอบ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
สภาพทั่วไปและปัญหา.....	1
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย.....	11
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	12
สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย.....	13
ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	15
แผนงานการศึกษาวิจัย.....	17
ค่านิยมศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย.....	17
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	26
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	27
แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ.....	28
องค์ประกอบของนโยบายรัฐ.....	29
กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ.....	32
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ.....	32
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 กับแรงงาน.....	50
ทิศทางการพัฒนาด้านแรงงาน.....	60
นโยบายแรงงานของรัฐบาลปัจจุบัน.....	61
แผนงานด้านแรงงานที่สำคัญของกรมแรงงาน.....	63
มาตรการในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม.....	76
สรุป.....	80

	หน้า
บทที่ 3 แรงงานเด็ก.....	81
ความสำคัญของแรงงานเด็ก.....	82
โครงสร้างแรงงานเด็กในประเทศไทย.....	85
มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานเด็ก.....	92
กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทย.....	100
หน่วยงานต่าง ๆ ที่เด็กกระจายกันทำงาน.....	101
สภาพการทำงานของลูกจ้างเด็กในโรงงานอุตสาหกรรม.....	102
องค์การและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ.....	109
บทบาทของหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก.....	113
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็ก อย่างไรไม่เป็นธรรม.....	115
บทที่ 4 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัยและผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	116
วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	116
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	123
ความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายในด้านต่าง ๆ.....	125
สถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามนโยบาย...	126
สรุปความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามนโยบายด้านต่าง ๆ จำแนกตามสถานการณ์.....	143
สรุป.....	146
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	147
บทสรุปการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก.....	148
ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก.....	160
บรรณานุกรม.....	165
ภาคผนวก.....	168
ประวัติผู้เขียน.....	215

รายการตารางประกอบ

หน้า

ตารางที่ 1	แสดงการเปรียบเทียบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอายุแตกต่างกันในแต่ละด้านนโยบาย.....	143
ตารางที่ 2	แสดงการเปรียบเทียบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีวุฒิการศึกษิต่างกันในแต่ละด้านนโยบาย.....	144
ตารางที่ 3	แสดงการเปรียบเทียบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกันในแต่ละด้านนโยบาย.....	145