

ความเป็นมาของการบริหารแรงงานในประเทศไทย



ประวัติความเป็นมาของการบริหารแรงงาน

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การอุตสาหกรรมมีเฉพาะการแปรรูปวัตถุดิบ เช่น โรงสี โรงเลื่อย การจ้างแรงงานมีน้อย และอยู่ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เงื่อนไขในการจ้างเป็นเรื่องของนายจ้างและลูกจ้างที่ตกลงกัน การขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีน้อย และมักจะตกลงกันได้เอง หากเป็นเรื่องรุนแรงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะเข้าระงับ กฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องแรงงานโดยตรงยังไม่มี ส่วนข้อตกลงในการจ้างแรงงานก็อาศัยหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อมีการพิพาทสัญญา ก็เป็นเรื่องที่จะต้องฟ้องร้องกันทางศาล

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประเทศไทยก็เริ่มประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นครั้งแรก ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานโดยทั่วไป และหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลชุดแรกก็ได้มีนโยบายด้านการจัดหางาน ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลข้อที่ ๓ ของหลักหกประการของคณะราษฎรว่า "จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอพยยาก"^(๑) ซึ่งหลักการนี้รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้ยึดถือปฏิบัติ นอกจากนั้น รัฐบาลชุดแรกยังได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยแรงงาน ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดหางาน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๔๗๕ และเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลจึงได้จัดตั้งแผนกจัดหางานขึ้นในกองทะเบียนกรมมหาดไทย ในปีต่อมา รวมทั้งให้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานของรัฐและเอกชนขึ้น กล่าวได้ว่าสิ่งเหล่านี้

(๑) กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผน, นโยบายของรัฐบาล พ.ศ.

๒๔๗๕ - ปัจจุบัน (กรุงเทพฯมหานคร : สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๒๑)

เป็นก้าวแรกที่รัฐบาลได้เข้ามาดำเนินการด้านบริหารแรงงาน ต่อมาในปี ๒๔๗๗ มีการจัดตั้ง กองกรรมกรขึ้นในกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อทำหน้าที่ด้านจัดหางานและศึกษาภาวะ ความเป็นอยู่ของแรงงานทั่วไป ส่วนในด้านการแรงงานสัมพันธ์นั้นรัฐบาลยังไม่ได้เข้าดำเนินการ แต่อย่างใด นอกจากจะคอยดูแลเมื่อมีการนัดหยุดงานขึ้นก็ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปดูแลและ ระวังข้อพิพาท ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนแรงงานในวงการอุตสาหกรรมมีจำนวนน้อยมาก จะเห็น ได้จากในปี ๒๔๘๒ มีเพียงร้อยละ ๑.๕ ของประชากรทั้งหมด(๑)

รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทั้งของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมในครอบครัว รวมทั้งการจัดหาวัตถุดิบและเครื่องมือเครื่องใช้ ที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมทั่วไป นอกจากนี้ยังมีโครงการส่งเสริมอาชีพของพลเมืองโดย เน้น หนักทางด้านอุตสาหกรรมดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ ๑๐ คือ รัฐบาลชุดจอมพลแปลก พิบูลสงคราม คือ "ชี้แจงแนะนำในการประกอบอาชีพให้เป็นผลเป็นที่พึง ตนเองได้"(๒)

ในช่วงเวลานี้เอง คือในปี ๒๔๘๔ ที่ผู้เชี่ยวชาญคนแรกขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญท่านนี้เป็นคนไทยที่ทำงานในสำนักงาน ใหญ่ขององค์การที่กรุงเจนีวา เขาได้มาศึกษาปัญหาและหารือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย เป็น เวลา ๖ เดือน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานของกองกรรมกรและเปลี่ยนชื่อเป็นกอง จัดสรรและส่งเสริมสัมมาอาชีพสงเคราะห์ โดยมีแผนกขึ้นใหม่ ทำงานคุ้มครองแรงงานและ

(๑) นิคม จันทรวาทูร, "แรงงานของประเทศไทย", การแรงงาน (พระนคร : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๕

(๒) กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผน, นโยบายของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ - ปัจจุบัน, หน้า ๔๕

แรงงานสัมพันธ์ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เริ่มมีบทบาทด้านการแรงงานสัมพันธ์ โดยมีเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของแรงงาน และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็เข้าไปสอบสวนและหาทางระงับ^(๑)

สถานการณ์และปัญหาแรงงาน

เนื่องจากสถานการณ์และปัญหาแรงงานเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงขอแบ่งกล่าวถึงสถานการณ์และปัญหาแรงงานนี้ เป็น ๓ ช่วงเวลา คือก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึง ๒๕๑๙ และระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ถึง ๒๕๒๐ ดังนี้คือ

ก) สถานการณ์และปัญหาแรงงานก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๕

คงเป็นที่ทราบกันว่าได้มีประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๐๑ ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรก คือฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๙ และออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙ ขึ้นใช้แทนอันเป็นผลให้ยกเลิกการจัดตั้งและดำเนินการสหภาพแรงงาน งานแรงงานในช่วงนี้จึงเน้นหนักไปในด้านการวางแผนและนโยบาย คงจะเห็นได้จากการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และฉบับที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๑๔ ซึ่งเน้นในเรื่องของการจัดหางาน การฝึกอาชีพ คุ้มครองแรงงาน^(๒) และสถิติแรงงาน แผนพัฒนาทั้ง ๒ ฉบับนี้ได้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๘ ต่อปี^(๓) พุนจากต่างประเทศได้เข้ามาสู่ประเทศไทยมากขึ้นจาก ๓,๒๕๐ ล้านบาท

(๑) กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, รวมบทความเกี่ยวกับการแรงงานและองค์การการกรรมระหว่างประเทศ, หน้า ๒๒

(๒) สรุปรจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (๒๕๐๘ - ๒๕๑๔)

(๓) กรมแรงงาน, กองวิชาการและวางแผน, รายงานการบริหารแรงงานของกรมแรงงานปีที่ ๑๓ (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน, ๒๕๒๑).

ในปี ๒๕๐๑ เป็น ๑๐,๓๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๕^(๑) ซึ่งจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ทำให้สามารถมองเห็นปัญหาได้ว่าการขาดแรงงานฝีมือเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว รวมทั้งค่าจ้างแรงงานต่ำ และสภาพการทำงานไม่คึกคัก แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕ ซึ่งได้ยกเลิกการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายนอกประเทศอยู่ในสภาวะปกติจึงไม่สามารถมองเห็นปัญหาแรงงานที่ชัดเจนนัก

ข) สถานการณ์และปัญหาแรงงานในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึง ๒๕๑๘

ในช่วงเวลานี้สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

(๑) การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบเผด็จการทหารมาเป็นการมีสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

(๒) การออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ (ปี ๒๕๑๕) และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ซึ่งมีบทกำหนดที่สำคัญที่แตกต่างจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕ (ปี พ.ศ. ๒๕๐๑) ๔ ประการคือ ด้านคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ส่วนด้านแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนดให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และที่สำคัญที่สุดก็คือมีสมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้างขึ้น ซึ่งบทกำหนดในด้านแรงงานสัมพันธ์ เคยมีขึ้นครั้งหนึ่งแล้วในพระราชบัญญัติแรงงานปี ๒๕๔๘

จากการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้น เนื่องจากการเพิ่มจำนวนแรงงานในวงการอุตสาหกรรมอันเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒

(๑) พิชิต จงสถิตย์วัฒนา, "การเคลื่อนไหวของกรรมกรไทยตั้งแต่ ๒๔๘๘ - ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖" ใน ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิษณุเนศ, ๒๕๑๘), หน้า ๗๘

(๓) ภาวะเศรษฐกิจภายนอกประเทศเริ่มชะงักงันตั้งแต่ปลายปี ๒๕๑๕ ราคา น้ำมันและวัตถุดิบสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ การลงทุนภายในประเทศด้วย กล่าวคือ ในปี ๒๕๑๖ มีจำนวนผู้ลงทุนผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ๗๕ ราย เป็นเงินลงทุน ๒๖,๒๓๒ ล้านบาท ปี ๒๕๑๗ มี ๑๑๖ ราย เป็นเงินลงทุน ๘,๒๖๐ ล้านบาท และปี ๒๕๑๘ มีเพียง ๘๓ ราย เป็นเงินลงทุนเพียง ๑,๘๕๐ ล้านบาทเท่านั้น^(๑) นอกจากนั้นผลกระทบทาง เศรษฐกิจดังกล่าวยังทำให้ค่าครองชีพในปี ๒๕๑๖ สูงขึ้นกว่าปี ๒๕๑๕ ถึงร้อยละ ๑๑.๗ และในปี ๒๕๑๗ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๖ ถึงร้อยละ ๒๓.๓

(๔) การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ การลงทุนภายในประเทศลดน้อยลงร้อยละ ๕๐ การค้าลดลงร้อยละ ๓๐ ในปี ๒๕๑๘^(๒) และมี ผู้ว่างงานทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งสิ้นกว่า ๘๐,๐๐๐ คน จากการถอนฐานทัพอเมริกันในไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๑๖

ปัญหาแรงงานในช่วงนี้ได้แก่ปัญหาการว่างงาน และความมั่นคงและสวัสดิการในการ ทำงานของลูกจ้าง รวมทั้งการทำงานของหญิงและเด็กซึ่งเข้ามาสู่วงการอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ปัญหาแรงงานที่สำคัญและเร่งด่วนที่สุดได้แก่ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และสถานะเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งที่กล่าวมาแล้ว ใ้มีส่วนอย่างยิ่งในการสร้างปัญหาขึ้น อย่างไรก็ดีตามสาเหตุ

(๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองวางแผน ประชากรและกำลังคน, ประชากร กำลังคน แรงงาน การมีงานทำ ค่าจ้าง และสวัสดิภาพ แรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ (กรุงเทพฯ มหานคร : กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, ๒๕๑๘), หน้า ๒๑

(๒) วิจิต แสงทอง, ปัญหากรรมกร, เอกสารประกอบคำบรรยาย ณ วิทยาลัย การทัพเรือ, ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๑, หน้า ๑๐

หรือข้อบกพร่องของนายจ้างและลูกจ้าง เองก็มีส่วนในการส่งเสริมให้ปัญหาแรงงานสัมพันธ์มี
รุนแรงยิ่งขึ้น

สาเหตุทางคานนายจ้างและลูกจ้างดังกล่าว ได้แก่

๑. ความบกพร่องในการบริหารงานของเจ้าของกิจการหรือฝ่ายบริหาร เช่น
การใช้วาจาไม่สุภาพ การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง เป็นต้น

๒. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง

๓. การเข้าแทรกแซงของบุคคลภายนอก ซึ่งปรากฏชัดในปี ๒๕๑๔ - ๒๕๑๘
และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้อพิพาทแรงงานใช้เวลานาน

๔. การตามอย่างกันหรือการเคยได้รับผลสำเร็จของลูกจ้าง (๑)

๕. ความไม่เข้าใจสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
เป็นที่น่าสังเกตว่าในระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘ รัฐวิสาหกิจได้ยื่นข้อเรียกร้อง
ถึงชั้นพิพาทแรงงานหลายครั้ง (๒) ส่วนใหญ่เป็นการขอปรับปรุงการบริหารแรงงาน ปรับปรุง
ค่าจ้าง สวัสดิการ เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ค) สถานการณ์และปัญหาแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๐

หลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ
เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ แล้ว รัฐบาลได้ประกาศห้ามมิให้นายจ้างปิดงาน หรือลูกจ้าง

(๑) วิจิต แสงทอง, ปัญหาแรงงานของไทย, เอกสารประกอบคำบรรยาย
ณ วิทยาลัยกองทัพอากาศ, ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ หน้า ๓

(๒) ในระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘ รัฐวิสาหกิจยื่นข้อเรียกร้องถึงชั้นพิพาทแรงงาน
ใน ๕๒ แห่ง รวม ๖๗ ครั้ง

หยุดงาน^(๑) แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะพบว่าสาเหตุของปัญหาแรงงานดังที่กล่าวถึงในข้อ
ข. ยังคงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานมีเพิ่มสูงขึ้นเพราะสาเหตุจากการปฏิบัติตาม
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ไม่บรรลุตามเป้าหมาย^(๒)

เท่าที่กล่าวมาแล้วถึงสถานการณ์และปัญหาแรงงานนั้น พอจะสรุปปัญหาแรงงาน
ให้เห็นเด่นชัดขึ้นได้ดังนี้คือ

๑. ในช่วงเวลาทศวรรษ ๒๕๑๕ มีปัญหาแรงงานที่สำคัญคือ ปัญหาการขาดแคลน
แรงงานฝีมือ ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม อันเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ๒ ฉบับแรก ปัญหาค่าจ้างแรงงานต่ำ และสภาพการทำงานของลูกจ้างไม่ดี
เท่าที่ควร แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๘ จึงทำให้ลูกจ้างไม่สามารถรวมตัวกันได้
จึงไม่ปรากฏ เป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่ชัดเจน

๒. ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๘ สภาพการ เมือง
เศรษฐกิจ และสังคมภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งข้อผิดพลาดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ดังที่กล่าวมาแล้ว ได้ทำให้ปัญหาแรงงานที่ความรุนแรงขึ้น
ซึ่งพอจะสรุปปัญหาแรงงานในช่วงเวลานี้ได้ดังนี้คือ

ก. ปัญหาการว่างงาน

ข. ปัญหาการทำงานของหญิงและเด็ก ซึ่งมักจะได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า

คนงานชาย

(๑) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องให้ข้อพิพาทแรงงาน เข้าสู่การชี้ขาดและห้าม
นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก ลงวันที่ ๘ ตุลาคม
๒๕๑๘

(๒) กล่าวคือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน
มาก แต่ในทางปฏิบัติมีการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรมากกว่าประกอบกับในแผนพัฒนาฯ
ฉบับนี้ เช่นกัน คาดว่าจะมีการลงทุนที่รัฐมีการศึกษาระดับสูงเป็นจำนวนมาก จึงขยายการศึกษา
ระดับสูง เป็นจำนวนมาก แต่ภาวะเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป

ค. ปัญหาความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตาม
กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ง. ปัญหาแรงงานสัมพันธ์

จ. ปัญหารัฐวิสาหกิจ

๓. ปัญหาแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ในระยะเวลาที่ปัญหาแรงงานที่กล่าวถึงแล้ว
ในข้อ ๒ ยังคงอยู่ เพียงแต่ไม่ปรากฏเด่นชัด เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประกาศ
ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างหยุดงาน

จากปัญหาแรงงานเหล่านี้จึงทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการขอความช่วยเหลือ
ทางด้านการจัดการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป