

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการพัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย :  
ศึกษาความร่วมมือทางด้านวิชาการ



นางสาวสุปราณี กงทอง

005859

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ. ๒๕๒๓

THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION AND THE DEVELOPMENT  
OF LABOUR ADMINISTRATION IN THAILAND:  
A STUDY OF TECHNICAL CO-OPERATION

Miss Supranee kongtong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Political Science  
Department of International Relations  
Graduate School  
Chulalongkorn University

1980

หัวข้อวิทยานิพนธ์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการพัฒนาการบริหารแรงงาน  
ในประเทศไทย : ศึกษาความร่วมมือทางด้านวิชาการ

โดย

นางสาวสุปราณี กงทอง

ภาควิชา

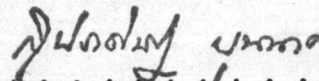
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษา

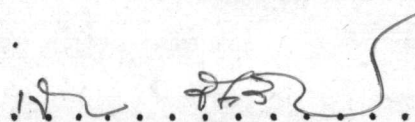
ศาสตราจารย์ นิกม จันทรวีฑูร

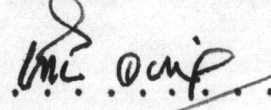
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ออนุญาติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

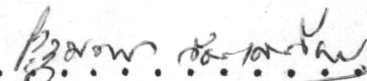
.....  ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เชียน ชีระวิทย์)

.....  ..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ นิกม จันทรวีฑูร)

.....  ..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี)

.....  ..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ปทุมพร วัชรเสถียร)

หัวข้อวิทยานิพนธ์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการพัฒนาการบริหารแรงงาน

ในประเทศไทย : ศึกษาความร่วมมือทางด้านวิชาการ

ชื่อนิสิต

นางสาวสุปราณี กงทอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทิพนัน ไทยอารี

ภาควิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ปีการศึกษา

๒๕๒๒



บทคัดย่อ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ โดยเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซาย ทั้งนี้เนื่องจากในที่ประชุมสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีความเห็นตรงกันว่า ส่วนหนึ่งของความขัดแย้ง เป็นผลมาจากการแข่งขันทาง เศรษฐกิจและความไม่ยุติธรรมในสังคม ดังนั้นจึงควรปรับปรุงสภาวะแรงงานที่เป็นอยู่ในขณะนั้น หน้าที่ที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ ซึ่งจะ เป็นแนวทางให้แก่การปฏิบัติงานของประเทศสมาชิก รัฐสภาหรือผู้มีอำนาจนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกมีอิสระที่จะตัดสินว่าจะให้สัตยาบันหรือรับเอาข้อแนะนำนั้นหรือไม่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะโดยขอให้รัฐสมาชิกจัดทำรายงานเสนอ และเพื่อช่วยให้รัฐสมาชิกสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการในรูปของการบริการผู้เชี่ยวชาญ การประชุมสัมมนา และทุนการศึกษาทุน และฝึกอบรม เป็นสำคัญ

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกก่อตั้งประเทศหนึ่ง ได้รับบริการผู้เชี่ยวชาญเป็นครั้งแรกในปี ๒๔๙๔ ซึ่งเป็นระยะที่รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจปัญหาแรงงาน และต่อมา ก็ได้รับความช่วยเหลือทางด้านทุนการศึกษา ฝึกอบรม และทุนงาน รวมทั้งการประชุมสัมมนา ด้านแรงงานตลอดมา

การศึกษานี้จึงพยายามวิเคราะห์ผลของความช่วยเหลือทางด้านวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่อการพัฒนาการบริหารแรงงานในระยะเวลาระหว่างปี ๒๔๙๔

ถึง ๒๕๒๐ และเสนอข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงความช่วยเหลือทาง  
ด้านวิชาการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีการศึกษา ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary  
Research) อาทิ รายงานของผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มาปฏิบัติ  
งาน กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับแรงงาน เอกสารความเป็นมาของกรมแรงงานและ  
การบริหารแรงงาน เอกสารเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอื่น ๆ รวมทั้ง  
สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญร่วมประชุมสัมมนา ๕ ท่าน และส่งแบบสอบถาม  
ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับทุน ๔๑ ท่าน

ผลการศึกษาที่สำคัญพบว่า

ความช่วยเหลือที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทย เกี่ยวกับการ  
พัฒนาการบริหารแรงงาน ได้มีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติและระดับ  
การปฏิบัติงาน

Thesis Title      The International Labour Organization and the  
Development of Labour Administration in  
Thailand : A Study of Technical Co-operation

Name                Miss Supranee Kongtong

Thesis Advisor    Professor Nikom Chandravithun  
Assistant Professor Phiphat Thaiarry

Department        International Relations

Academic Year     1979

Abstract

ILO was established in 1919 as a part of the Versailles Treaty. According to the Peace Conference, after the World War I, many countries agreed that the disputes resulted from economic competition and social unfairness. They therefore come to conclusion that the labour status at that time should be improved. The main function of the ILO is to approve the international labour standard in form of conventions and recommendations to be used as guidelines for member countries. The Parliament or other legislative bodies of member countries are free to make their own judgment whether to accept the measures stipulated in the conventions and recommendations. To ensure that the member countries will follow the provisions in conventions and recommendations, ILO requires the member countries to submit operational reports. Most of the ILO aids to member countries are in the form of technical co-operation which mainly includes services of experts, seminars, and scholarships.

Thailand, as one of the founding members of the ILO, received the expert services for the first time in 1951 when

the government began to pay more attention to the labour problems in the country. Later on, the technical cooperation such as scholarships and seminars in labour has been continuing for many years.

The main purpose of this paper is to analyse the effects of ILO technical cooperation on Labour Development of Thailand from 1951 to 1977, and to propose some comments as guidelines in solving problems and improving the efficiency of the technical cooperation between ILO and Thailand.

Study methods include documentary research study such as the operational reports of the ILO experts in Thailand, labor laws and regulations, history of the department of labor and labor administration, documentary of National Development of Economic and Social Plan. Also the study had been made through interviewing a number of the ILO officers, and 5 representatives of the Department of Labor participating in the seminars and from the questionnaires sent to 41 scholarship officers.

The result of this study indicates that most of ILO aids to Thailand concerning the development of labour administration is in the form of policy and programme determination.



## กิตติกรรมประกาศ

การที่ผู้เขียนเลือกเรื่อง "องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการพัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาความร่วมมือทางค่านิชาการ" เป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์เพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ก็เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือทางค่านิชาการแก่ประเทศไทยมาตั้งแต่ระยะแรกที่รัฐบาลไทยได้เข้ามามีบทบาทดำเนินงานค่านิชาการบริหารแรงงานประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาความขัดแย้งค่านิชาแรงงานจึงซับซ้อนขึ้นตามลำดับ จึงเห็นความสำคัญของการศึกษามลของความช่วยเหลือและความสำคัญของการช่วยเหลือดังกล่าวต่อประเทศไทย และเสนอแนะข้อปรับปรุง

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่านศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ซึ่งได้รับเป็นที่ปรึกษา และได้กรุณาให้คำแนะนำตรวจแก้ไขข้อบกพร่อง ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี ซึ่งได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาอีกท่านหนึ่ง ท่านรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และอดีตรองอธิบดีกรมแรงงาน (คุณพร อุดมพงษ์) ซึ่งได้กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำด้วยความเต็มใจยิ่ง ท่านผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (นายอำพล สิงห์โกวินท์) ได้กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับงานฝึกอาชีพ ท่านผู้อำนวยการกองวิชาการและวางแผน ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญค่านิชาการ และหัวหน้าสำนักงานวิเทศสัมพันธ์ (นายสินไชย เจริญตระกูล) ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนั้นผู้เขียนยังขอขอบพระคุณท่านผู้เข้าร่วมในการประชุมสัมมนาที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์ ผู้ได้รับทุนที่กรุณากรอกแบบสอบถามเพื่อประกอบการศึกษา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานหลายท่านที่กรุณาให้คำแนะนำและผู้จัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย . . . . .	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ . . . . .	ฉ
กิตติกรรมประกาศ . . . . .	ช
รายการตารางประกอบ . . . . .	ฉ
บทที่	
๑. บทนำ . . . . .	๑
ความสำคัญของ เรื่อง . . . . .	๑
วัตถุประสงค์ในการศึกษา . . . . .	๒
ขอบเขตของการศึกษา . . . . .	๒
สมมุติฐานของการศึกษา . . . . .	๓
วิธีการศึกษา . . . . .	๓
การเสนอเรื่อง . . . . .	๔
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ . . . . .	๔
๒. ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารแรงงาน . . . . .	๖
๓. ลักษณะโดยทั่วไปขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ . . . . .	๑๖
วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง . . . . .	๑๖
องค์ประกอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ . . . . .	๑๓
วิธีกำเนิงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ . . . . .	๑๖
ขอบเขตของการปฏิบัติงาน . . . . .	๒๐
คณะกรรมการที่ปรึกษาเอเซีย . . . . .	๒๐
๔. การดำเนินงานของหน่วยงานเอเซีย . . . . .	๒๓
โครงสร้างในการกระจายอำนาจ . . . . .	๒๓
หน้าที่ของสำนักงานภูมิภาคเอเซีย . . . . .	๒๓
ความช่วยเหลือทางดานวิชาการ . . . . .	๒๔



บทที่	หน้า
๕. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับประเทศไทย . . . . .	๓๐
ประวัติความสัมพันธ์ . . . . .	๓๑
ลักษณะความสัมพันธ์ . . . . .	๓๔
การส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมสามัญประจำปี . . . . .	๓๔
การรับบริการความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ . . . . .	๓๗
๖. ความเป็นมาของการบริหารแรงงานในประเทศไทย . . . . .	๕๒
ประวัติความเป็นมาของการบริหารแรงงาน . . . . .	๕๒
สถานการณ์และปัญหาแรงงาน . . . . .	๕๔
๗. ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับ ผลกระทบต่อการพัฒนาการบริหารแรงงานของไทย . . . . .	๖๐
การบริการผู้เชี่ยวชาญ . . . . .	๖๐
ด้านบริหารแรงงาน . . . . .	๖๐
ด้านกำลังคน . . . . .	๗๗
ด้านฝึกอาชีพ . . . . .	๗๘
การประชุมสัมมนา . . . . .	๘๑
ทุนการศึกษา ฝึกอบรม ศึกษาดูงาน . . . . .	๘๗
๘. สรุปและขอเสนอแนะ . . . . .	๘๘
บรรณานุกรม . . . . .	๑๐๐
ภาคผนวก . . . . .	๑๐๘
ประวัติผู้เขียน . . . . .	๑๓๗

รายการตาราง

ตารางที่	หน้า
๑. การจัดสรรรายจ่ายของความร่วมมือทางด้านวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยแยกตามประเภทของความช่วยเหลือ (๒๕๑๔ - ๒๕๑๕)	๑๙
๒. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	๒๒
๓. รวบรวมรายจ่ายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเอเชีย ภายใต้แผนงานความร่วมมือทางด้านวิชาการทั้งหมด (โดยจำแนกตามแหล่งเงินทุน และการเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั่วโลก) พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๒๐	๒๕
๔. รายจ่ายความร่วมมือทางด้านวิชาการในเอเชียในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยจำแนกตามสาขาทางวิชาการที่สำคัญ	๒๖
๕. งานผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศระดับชาติในเอเชียในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ แยกประเภทตามสาขาวิชาการและที่มาของเงินทุน (ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๑๕ อยู่ในวงเล็บ)	๒๗
๖. งานผู้เชี่ยวชาญระดับภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเอเชียในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จำแนกประเภทตามสาขาวิชาการและที่มาของเงินทุน (ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๑๕ อยู่ในวงเล็บ)	๒๘
๗. ข้อมูลแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานในหน้าที่กับหัวข้อการประชุมสัมมนา	๓๑
๘. ข้อมูลแสดงความสัมพันธ์ระหว่างขอเสนอแนะจากการประชุมสัมมนากับการดำเนินงานของกรม	๔๓
๙. ผลของขอเสนอแนะต่อการดำเนินงานของกรม	๔๔
๑๐. ผลของการเข้าร่วมประชุมสัมมนากับประโยชน์อื่น	๔๕
๑๑. ข้อมูลแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงงานในหน้าที่	๔๖
๑๒. จำนวนแบบสอบถามจำแนกตามสาขาของทุน	๔๗
๑๓. ข้อมูลแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานในหน้าที่กับทุนที่ได้รับ	๔๘

ตารางที่

หน้า

- ๑๔. ข้อมูลแสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อเสนอแนะของผู้รับทุนกับการดำเนินงาน  
ของกรม ๘๘
- ๑๕. ผลของข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของกรม ๘๑
- ๑๖. ผลของการรับทุนกับประโยชน์อื่น ๘๒
- ๑๗. ข้อมูลแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงงานในหน้าที่ ๘๓
- ๑๘. ข้อมูลแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้และประสบการณ์จากทุนกับงานใน  
หน้าที่ใหม่ ๘๔