

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการมรดก ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519

โดย

ปริญญานิพนธ์

ของ

กมลศักดิ์ ไกรสารสวัสดิ์

2 ก.ย. 2535

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์

กุมภาพันธ์ 2535

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณะกรรมการควบคุมและคณะกรรมการสอบได้พิจารณาปัญหานี้นับนี้แล้ว เห็นสมควร
รับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ ของ
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตรได้

คณะกรรมการควบคุม

..... ประธาน
(ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ)

..... กรรมการ
(ศ.นิคม จันทรวิทุร)

คณะกรรมการสอบ

..... ประธาน
(ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ)

..... กรรมการ
(ศ.นิคม จันทรวิทุร)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(รศ.ณรงค์ พ่วงพิศ)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปัญหานี้นับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศ.ดร.สมพร บัวทอง)

วันที่... เดือน... พ.ศ. 2535

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความเมตตากรุณา และการให้คำปรึกษา
แนะนำอย่างดียิ่งจาก ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ ศ.นิคม จันทรวาทูร รศ.ณรงค์ พ่วงพิศ
ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสามเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณ คุณสุเมธรัตน์ ไกรสรสวัสดิ์ คุณวราวุธ กุลสิงห์ คุณบัวศรี สมบัติ
คุณอรุณวรรณ ไชยมนต์ชัย คุณประสุทธ สวัสดิ์เรือกุล ที่มีส่วนช่วยเหลือให้การส่งเสริม
สนับสนุนการทำวิจัยครั้งนี้

คุณค่าอันมีค่ามีทั้งได้จากปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบให้คุณพ่อ คุณแม่ ครูอาจารย์
ทุกท่านที่เมตตากรุณาให้การอบรมสั่งสอน ให้ความรู้ ตลอดทั้ง ค.ญ.ณัทชัย ไกรสรสวัสดิ์
ซึ่งเป็นแรงผลักดัน และสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา

กมลศักดิ์ ไกรสรสวัสดิ์

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทนำ	ก
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	ฉ
จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า	ข
ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า	ข
ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า	ข
สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า	ท
วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า	ท
แหล่งศึกษาค้นคว้า	ด
 1 ความเป็นมาของนโยบายรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร	 1
 2 นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2515 ...	 6
2.1 นโยบายการจัดหน่วยงานเกี่ยวกับกรรมกร	13
2.2 นโยบายการจัดหางาน	17
นโยบายก่อนการจัดตั้งกรมแรงงาน	17
นโยบายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน	20
2.3 นโยบายการฝึกอาชีพ	24
นโยบายก่อนการจัดตั้งกรมแรงงาน	24
นโยบายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน	26
2.4 นโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและการระงับข้อพิพาทแรงงาน ..	30
นโยบายก่อนการจัดตั้งกรมแรงงาน	30
นโยบายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน	38

3 นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 ..	44
3.1 สถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีผลกระทบต่อกรรมกร.	44
ด้านเศรษฐกิจ	44
ด้านการเมือง	49
ด้านสังคม	51
3.2 นโยบายการแก้ไขปัญหกรรมกรของรัฐบาลไทย	55
นโยบายการสร้างสันติในวงการแรงงาน	57
นโยบายการสร้างความมั่นคงในการทำงานของกรรมกร	66
นโยบายยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมกร	68
4 นโยบายของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 กับผลกระทบต่อ	
กรรมกร	74
5 บทสรุป	85
บรรณานุกรม	90
ประวัติย่อของผู้วิจัย	105

บัญชีตาราง

ตาราง		หน้า
1	จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2507	9
2	จำนวนแรงงาน ระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2509	10
3	ผลของการบริการจัดหางานของหน่วยงานของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2500 - 2508	19
4	ผลการจัดหางานของหน่วยงานของรัฐ ระหว่าง พ.ศ. 2509 - 2515 ...	21
5	ผลการปฏิบัติงานด้านตรวจแรงงาน ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2507	32
6	สถิติกรรมกรในเขตกรุงเทพฯ ที่ได้รับอันตรายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง พ.ศ. 2501 - 2508	34
7	ตารางแสดงการนัดหยุดงาน และจำนวนกรรมกร ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2509 - 2515	40
8	ดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีราคาอาหาร และดัชนีราคาข้าวสาร 5% พ.ศ. 2518 - 2520	46
9	การนัดหยุดงาน และกรรมกรที่เกี่ยวข้อง ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 ..	55
10	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2520	70
11	จำนวนสภาพแรงงานที่สังกัดสภาองค์การลูกจ้าง พ.ศ. 2522 - 2530 ...	81

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 แสดงการแบ่งส่วนราชการของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์	27
2 แสดงเมื่อมีการนิพัทแรงงานและขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงาน	58

บทนำ

กรรมกร¹ เป็นบุคคลที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแรงงานในกระบวนการผลิต ผลงานที่กรรมกรสร้างสรรค์ขึ้นมาเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ประเทศ และมนุษยชาติอย่างอเนกอนันต์ จนถึงกับมีคำกล่าวว่ากรรมกรใช้หาคู่แห่งสร้างโลก² ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่กรรมกรพึงได้รับการดูแล ค้ำครอง และปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

กรรมกรไทยภายหลัง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาถึงแม้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ จนกระทั่งถึงสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2501 รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ตามแนวทางที่คณะที่ปรึกษาได้เสนอแนะ ในการนี้รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเหตุนี้ได้มีผลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความต้องการกรรมกรผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีมากขึ้น จำนวนกรรมกรจึงมีปริมาณเพิ่มขึ้น³ กรรมกรที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนมากมาจากแรงงานภาค

¹ หมายถึง ผู้ใช้กำลังกายทำงานมากกว่ากำลังความคิด ที่ทำงานให้กับนายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

กรมแรงงาน. "นิยามศัพท์แรงงาน," แรงงานสัมพันธ์. 14(4) : หน้า 21 ; เมษายน 2515.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2509/มท. 12.2
การค้ำครองแรงงาน.

³ สมเกียรติ วันทะนะ. "วิวัฒนาการชนชั้นกรรมกรไทย 200 ปี," วารสารธรรมศาสตร์. 11(1) : หน้า 152 ; มีนาคม 2525.

เกษตรกรรมที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเดิม¹ และจากการเพิ่มของประชากรในอัตราที่สูงทำให้มีแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก² กรรมกรที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนมากเป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ในเชิงอุตสาหกรรมทำให้ได้รับค่าจ้างต่ำ³ ประกอบกับดัชนีค่าครองชีพในประเทศได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา⁴ กรรมกรจึงประสบปัญหาหารายได้ไม่พอเพียงกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2506 เป็นต้นมา ทำให้มีปัญหาลื่น ๆ ความมา อาทิ ปัญหาคุณภาพชีวิตของกรรมกร ปัญหาประสิทธิภาพในการทำงานของกรรมกร ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นด้านค่าจ้าง หลักประกันในการประกอบอาชีพ ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถ้ารัฐบาลไม่มีนโยบายในการแก้ไขและคลี่คลายปัญหาดังกล่าววิธีการที่จะเอื้ออำนวยและเหมาะสมแล้วอาจจะก่อให้เกิดปัญหานิวัตกรแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงานงดจ้าง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ

¹ กองจดหมายเหตแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2504/มท.1.10
คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ.

² ไผ่สาล พฤติพร. "ภาวะแรงงานไทยในปัจจุบัน," แรงงานสัมพันธ์.
19(11-12) : 17 - 18 ; พฤศจิกายน - ธันวาคม 2520.

³ กรมแรงงาน. "การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2525 - 2526," ใน
สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย. 2527. หน้า 97.

⁴ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. 2515. หน้า 88 - 89.
และ สุนิสา วิสารพงศ์. บทบาทของสหภาพแรงงานกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. 2521. หน้า 137.

สำหรับนโยบาย¹ ของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2515 นั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างสันติให้เกิดขึ้นในวงการแรงงาน² เพื่อขจัดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับกรรมกร พร้อมทั้งวางแนวปฏิบัติให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายเป็นไปในทางที่ดี เป็นการลดเงื่อนไขการเกิดปัญหานานาประการ การนัดหยุดงาน และการปิดงานงดจ้าง ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อปัญหาการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในการนี้รัฐบาลได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เมื่อ พ.ศ. 2501 ใช้บังคับแทน บทบาทของรัฐบาลเน้นหนักไปในด้านการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบปัญหากรรมกร การจัดหางาน การฝึกอบรม และการคุ้มครองแรงงานไม่ให้กรรมกรถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งทำให้มีความต้องการแรงงานอย่างกว้างขวาง หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารแรงงานของรัฐ คือ กองแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย และเพื่อความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายแรงงาน ใน พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติเพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐบาลในการวางแผนการใช้แรงงานให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากที่สุด คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงาน การดำเนินธุรกิจซึ่งแต่เดิมใช้แรงงานในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ก็ได้หันมาใช้แรงงานกรรมกร กรรมกรจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น เมื่อปัญหาเกี่ยวกับกรรมกรมีจำนวนมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

¹ หมายถึง แนวทางในการดำเนินงานที่กำหนดขึ้นก่อนและทางเลือกในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. 2524. หน้า 34.

² หมายถึง มาตรการที่จะส่งเสริมให้นายจ้าง กรรมกร ได้มีการหารือ เจรจาต่อรอง และตกลงกันโดยสันติ ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจไม่เป็นที่พอใจของกรรมกรนัก

นิคม จันทรวิทุร. ความรู้ด้านแรงงานสัมพันธ์. 2520. หน้า 14 - 15.

รัฐบาลจึงได้ยกฐานะกองแรงงานเป็นส่วนแรงงาน สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ จนกระทั่งเป็นกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ใน พ.ศ. 2508

ในด้านการจัดหางาน รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหางานให้สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ แต่เมื่อมีการจัดตั้งกรมแรงงาน รัฐบาลก็โอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมแรงงาน ได้มีการจัดตั้งสำนักจัดหางานขึ้นในต่างจังหวัดโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เนื่องจากประชาชนที่เข้ามาหางานทำเป็นกรรมกรรับจ้างส่วนมากมีการศึกษาค่ำเป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ทำให้ถูกสำนักจัดหางานเอกชนที่ทางราชการอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น และนายหน้าจัดหางานหลอกลวงให้เสียค่าบริการที่แพง โดยให้สัญญาว่าจะให้ทำงานที่ดีมีผลตอบแทนสูง¹ แต่งานที่ได้ทำก็ไม่ดังคำสัญญา สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่หางานทำมาก รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสำนักจัดหางานเอกชน ตลอดจนวิธีควบคุมสำนักจัดหางานเอกชนเพื่อป้องกันการล่อลวงแรงงาน

ด้านการฝึกอาชีพ เมื่อมีการใช้กรรมกรเพิ่มมากขึ้น กรรมกรส่วนมากเป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ทำให้ได้รับค่าจ้างต่ำไม่พอเพียงแก่การครองชีพ รัฐบาลมีนโยบายที่จะฝึกกรรมกรที่เป็นแรงงานไม่มีฝีมือให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ เพื่อเป็นการเพิ่มความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ² ซึ่งจะทำได้รับค่าจ้างเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพขึ้น และในระยะต่อมาได้ยกฐานะขึ้นเป็นสถาบันฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน นอกจากทำหน้าที่ในด้านการฝึกอาชีพแล้ว รัฐบาลยังได้ให้สถาบันฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานจัดโครงการฝึกอบรมนายจ้างและกรรมกร เพื่อให้เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและกรรมกร

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2513/37 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2513.

² กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2509/มท.12.1 กรมแรงงาน - ทั่วไป.

ในด้านการคุ้มครองแรงงาน เมื่อ พ.ศ. 2502 รัฐบาลคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 52 เพื่อคุ้มครองกรรมกรภายในประเทศไม่ให้ถูกแย่งงานจากชาวต่างชาติ โดยกำหนดให้เจ้าของสถานประกอบการบางประเภทต้องจ้างแรงงานกรรมกรชาวไทยไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมกรทั้งหมด นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ให้สิทธิกรรมกรเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ทุกเรื่อง เป็นการเพิ่มเติมกฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่ซึ่งให้อำนาจกรรมกรเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้เฉพาะด้านเท่านั้น และกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ห้ามกรรมกรนัดหยุดงาน ทำให้การนัดหยุดงานจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง¹ หลังการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2512 รัฐบาลเริ่มมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานโดยเฉพาะขึ้นใช้ รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมแรงงานดำเนินการ และได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปลายปี พ.ศ. 2514 แต่ปรากฏว่าได้เกิดการปฏิวัติภายในการนำของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ขึ้นเสียก่อน ร่างพระราชบัญญัติแรงงานฉบับดังกล่าวจึงพลอยถูกระงับไปด้วย ภายหลังการปฏิวัติ รัฐบาลคณะปฏิวัติได้นำร่างพระราชบัญญัติแรงงานขึ้นมาพิจารณาใหม่พร้อมกับมีมติให้นำออกมาใช้เป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นอกจากจะมีบทบัญญัติเรื่องการกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่กรรมกร และการกำหนดวันเวลาในการทำงานแล้วยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความคุ้มครองกรรมกร อาทิ

คณะกรรมการค่าจ้าง เป็นคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำให้เหมาะสมกับค่าครองชีพ

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นคณะกรรมการไตรภาคีเช่นเดียวกับคณะกรรมการค่าจ้าง ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและการกระทำอันไม่เป็นธรรมต่าง ๆ

¹ กรมแรงงาน. การวิเคราะห์สาเหตุและการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน 2516.

คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ทำหน้าที่พิจารณาและจ่ายเงินทดแทนให้แก่กรรมกร ลูกจ้าง ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานโดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน

นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ยังให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของสมาคมลูกจ้างและสมาคมนายจ้าง

ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา สภาวะเศรษฐกิจของโลกเริ่มชะงักงัน เนื่องมาจากสหรัฐอเมริกาลดค่าเงินดอลลาร์ และประเทศผู้ค้าน้ำมันกลุ่มโอเปคได้ประกาศ ขึ้นราคาน้ำมัน วัตถุดิบและสินค้าทั่วไปมีราคาสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาวะเศรษฐกิจภายใน ของไทยด้วย รัฐบาลจำเป็นต้องประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ในปี พ.ศ. 2516 ทำให้ระดับราคา สินค้าในประเทศสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้นอย่างฉับพลัน โดยในปี พ.ศ. 2516 สูงกว่าปี พ.ศ. 2515 ถึงร้อยละ 11.7¹ ประกอบกับการเมืองภายใน ประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการเรียกร้องประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประสพผลสำเร็จ การเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลในวงการต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง การเรียกร้องเพิ่มค่าจ้างและค่าครองชีพของกรรมกรมีจำนวนเพิ่ม มากขึ้น²

ในส่วนการเรียกร้องของกรรมกร กรรมกรส่วนมากจะปฏิบัติผิดขั้นตอนของกฎหมาย ที่อนุญาตให้นัดหยุดงาน โดยนัดหยุดงานก่อนยื่นข้อเรียกร้อง ทำให้นายจ้างไม่ยอมที่จะเจรจา กรมแรงงานก็ไม่สามารถทำอะไรได้ กรรมกรจึงพากันแสวงหาอำนาจทางการเมืองให้ช่วยเหลือเพื่อบีบบังคับให้นายจ้างยอมเจรจา การเรียกร้องของกรรมกรในระยะนี้ถูกแทรกแซง จากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีมากขึ้น โดยบุคคลเหล่านั้นเข้ามาในฐานะที่ปรึกษาคอยให้ คำแนะนำเกี่ยวกับการเรียกร้องและเข้าร่วมในการเรียกร้องด้วย แต่ในการเรียกร้องของ

¹กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2524 - 2525. 2525.
หน้า 38.

²กรมแรงงาน. การวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน 2516.
2517. หน้า 5.

กรรมกรรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการเพิ่มค่าจ้างและค่าครองชีพ รัฐบาลยอมรับข้อเรียกร้องของ
กรรมกรรัฐวิสาหกิจ เพราะเกรงว่าอาจจะกระทบกระเทือนต่อประชาชนโดยทั่วไปด้วย
เนื่องจากกิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ

กรรมกรรัฐวิสาหกิจได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลเป็นอย่างดี ทั้ง ๆ ที่มีความมั่นคงใน
การประกอบอาชีพ การทำงาน และรายได้ดีกว่ากรรมกรในสถานประกอบการของเอกชน
และถึงเมื่อกรรมกรในสถานประกอบการของเอกชนได้เรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างและค่าครองชีพ
แต่รัฐบาลไม่สามารถที่จะบังคับให้นายจ้างรับข้อเสนองานกรรมกรได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดความ
แตกแยกในหมู่กรรมกรขึ้น โดยที่กรรมกรรัฐวิสาหกิจได้รับการชานนามจากกรรมกรทั่วไปว่า
กรรมกรศักดินาหรือกรรมกรสวมเครื่องแบบ¹ เมื่อมีการรื้อถอนกลุ่มสหภาพแรงงานแห่ง
ประเทศไทยขึ้นเป็นสภาแรงงานแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2519 ได้มีความพยายามที่จะ
ป้องกันไม่ให้ตัวแทนกรรมกรรัฐวิสาหกิจเข้าควบคุมการทำงานของสภาฯ เพื่อกลุ่มเดียว
สภาแรงงานแห่งประเทศไทยจึงมีความแตกแยกภายใน มีการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม ๆ เช่น
กลุ่มก้าวหน้า กลุ่มเป็นกลาง และกลุ่มอนุรักษนิยม²

สำหรับนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2519 นั้น
ก็ไม่แตกต่างกับช่วงก่อนหน้านี้ กล่าวคือรัฐบาลมีนโยบายในการสร้างสันติให้เกิดขึ้นในวงการ
แรงงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับกรรมกร ซึ่งจะทำให้เกิด
ปัญหาการนัดหยุดงาน ต้องการป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก อันจะเป็นอันตราย
ต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ด้วยการเสริมฐานะทางเศรษฐกิจแก่
กรรมกร ทั้งวางนโยบายช่วยเหลือไม่ให้ประชาชนอพยพเข้ามาหางานทำเป็นกรรมกรในเมือง
และแก้ไขกฎหมายซึ่งใช้ในการแก้ไขปัญหกรรมกรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

¹ สุทธิชัย มณีไพฑูริย์. "สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ," รัฐวิสาหกิจ. 1(9) :
หน้า 7 ; มกราคม 2520.

² กองจดหมายเหตุนานาชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2518/16 ปัญหาแรงงาน.

ในด้านนโยบายการเสริมฐานะทางเศรษฐกิจแก่กรรมกรในระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2519 รัฐบาลได้เพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จาก 12, 16, 20 เป็น 25 บาท ตามลำดับ¹ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น เพื่อป้องกันการกระทบกระเทือนต่อปัญหาการส่งเสริมการลงทุน และเพื่อให้แนวทางปฏิบัติเป็นไปตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เชิญผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาซักซ้อมความเข้าใจและติดตามผลงาน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย (มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1,000 บาท) ประชาชนโดยเฉพาะที่เป็นกรรมกรรับจ้างในกรุงเทพฯ จะได้รับประโยชน์ในด้านการโดยสารรถประจำทาง การรักษาพยาบาล และบุตรได้รับยกเว้นค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ² การเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยนี้เป็นการลดปัญหาค่าครองชีพของกรรมกร³

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการลงทุนภายในประเทศของไทยเป็นอันมาก ภาวะการจ้างงานโดยส่วนรวมของประเทศลดลง จนกระทั่งไม่พอเพียงกับประชาชนที่ประสงค์จะหางานทำ โดยเฉพาะประชาชนที่หางานเป็นกรรมกรในเมือง⁴ เพื่อป้องกันและช่วยเหลือไม่ให้ประชาชนอพยพเข้ามาหางานทำเป็นกรรมกรในเมือง รัฐบาลได้กำหนดนโยบายสร้างงานในชนบทขึ้น⁵

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการนัดหยุดงานของกรรมกร.

² แหล่งเดิม.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 2/2518/7 โครงการส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย.

⁴ กรมแรงงาน. "ภาวะการมีงานทำ," รายงานสัมพันธ์. 18(11 - 12) : หน้า 6 ; พฤศจิกายน - ธันวาคม 2519.

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 2/2518/6 นโยบายการเงิน - โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำ.

โดยจัดสรรเงินงบประมาณ 2,500 ล้านบาทให้ ตลอดจนนโยบายปฏิบัติกัน นโยบายการประกันราคาข้าว เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีที่ดินเป็นของตนเอง และขายผลผลิตได้ในราคาดี

ในด้านการปรับปรุงกฎหมายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับกรรมกร เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม ตลอดจนเป็นพรรคการเมือง กรมแรงงานจึงมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานมากขึ้น กรมแรงงานจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา แต่เนื่องจากปัญหาแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องเร่งด่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ได้แปรญัตติร่างพระราชบัญญัติบางมาตรา และยิ่งเมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ไม่มีตัวแทนของกรรมกรอยู่เสมอ ทำให้กรรมกรไม่พอใจพากันประท้วงหน้าสภานิติบัญญัติฯ¹ แต่ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ผ่านร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้มีหลักการสำคัญที่เน้นการเจรจาระหว่างนายจ้างและกรรมกร และยังมีหลักการที่แก้ไขจุดอ่อนของการระงับข้อพิพาทแรงงานที่นายจ้างและกรรมกรไม่ยอมรับ ข้อเสนอไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ ด้วยการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานสามารถบังคับให้นายจ้างรับกรรมกรที่นัดหยุดงานกลับเข้าทำงาน และสามารถบังคับให้กรรมกรที่นัดหยุดงานให้กลับเข้าทำงาน²

ในระยะต่อมาหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เข้ารับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับปัญหาแรงงาน โดยประกาศเจตนาที่จะดูแลให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนของขบวนการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เหตุการณ์ด้านแรงงานเริ่มเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น การเรียกร้อง การเจรจา และ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2518/16 ปัญหาแรงงาน.

² กรมแรงงาน. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. 2521. หน้า 16.

การนัดหยุดงานเริ่มลดลง¹ รัฐบาลในสมัยต่อมาก็มีความพยายามเร่งรัดที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและกรรมกร ขณะที่ทั้งสองฝ่ายเริ่มเข้าใจในบทบาทและความรับผิดชอบในหน้าที่ของแต่ละฝ่ายก็มีเหตุการณ์ทางด้านการเมืองเกิดขึ้นคือมีการปฏิรูปการปกครองในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 คณะปฏิรูปมีความประสงค์ที่จะยกเลิกกฎหมายแรงงานและการก่อตั้งสหภาพแรงงาน โดยได้ให้เหตุว่าได้มีการรวมกรบางกลุ่มได้ใช้สิทธิเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดทำให้เกิดความเสียหายในวงการแรงงาน เป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ² แต่กรมแรงงานได้ทักท้วงถึงแรงเหตุผลถึงความจำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายแรงงานและสหภาพแรงงาน³ ในที่สุดคณะปฏิรูปยอมให้คงไว้ทั้งกฎหมายแรงงาน และสหภาพแรงงาน คณะปฏิรูปได้ประกาศห้ามไม่ให้นายจ้างปิดงานงดจ้างและห้ามกรรมกรนัดหยุดงาน

อนึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ มักจะประสบปัญหาทั้งจากนายจ้างและกรรมกร ซึ่งปรากฏว่าส่วนมากจะไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ และพยายามที่จะขอเข้าพบข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ด้วยเหตุนี้เองการเจรจาต่อรองแทนที่จะยุติโดยเร็วก็ไม่สามารถกระทำได้ และถึงเมื่อกำลังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกรรมกร ก็ยิ่งทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานประสบกับความยากลำบากมากยิ่งขึ้น เมื่อประสบกับปัญหาเช่นนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอออกฐานะกรมแรงงานเป็นทบวงแรงงาน เพื่อเป็นการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่และความรวดเร็วในการแก้ปัญหา คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าหากมีการตั้งทบวงแรงงานขึ้นแล้ว ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงให้กระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการพิจารณาว่าจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างไร และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกรรมกรเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภายหลัง พ.ศ. 2516 รัฐบาลจึงได้อนุมัติให้เพิ่มการแต่งตั้งแรงงานจังหวัดขึ้นให้ครบทุกจังหวัด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกรรมกรเกิดประโยชน์แก่กรรมกรอย่างมากและรวดเร็วที่สุด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

² แหล่งเดิม.

³ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. 2524. หน้า 16.

สรุปได้ว่าในระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 รัฐบาลต้องประสบปัญหาการรวมการตลอด เวลา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับกรรมกร ปัญหารายได้และค่าครองชีพของกรรมกร และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาการนัดหยุดงาน สร้างความเสียหายแก่ประเทศในด้านเศรษฐกิจ และอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้นนโยบายของรัฐบาลต่อกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 จึงเป็นระยะเวลาที่น่าสนใจ ว่าการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหากรรมกรดังกล่าวเป็นอย่างไร และได้ผลมากน้อยเพียงใด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยของ อภิสิทธิ์ สวัสดิ์ เรื่องบทบาทของกรรมกรในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย เป็นการศึกษาบทบาทการต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกรรมกรไทย ตั้งแต่มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 จนถึงสิ้นสุดรัฐบาลสมัยนางสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ พบว่า บทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ของกรรมกรค่อนข้างอยู่ในวงจำกัด แต่ภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กรรมกรเริ่มรวมพลังกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ บีบบังคับให้รัฐบาลยินยอมปฏิบัติตามข้อเสนอของกรรมกร

งานวิจัยของ ชำนาญชัย รามโกมุท เรื่องแรงงานกับปัญหาการนัดหยุดงาน เป็นการศึกษาสาเหตุของการนัดหยุดงานในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางแก้ไข ตั้งแต่รัฐบาลสมัยนางสัญญา ธรรมศักดิ์ ถึงรัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ชำนาญชัย พบว่า การนัดหยุดงานในระบอบดังกล่าวมีสาเหตุมาจากภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นและการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง

สมเกียรติ วันทะนะ จากผลงานเรื่อง วิวัฒนาการชนชั้นกรรมกรไทย 200 ปี พบว่า วิวัฒนาการของชนชั้นกรรมกรไทยมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในระยะเวลาเดียวกัน

งานวิจัยของ อัจฉรีย์ เมนะคงคา เรื่องการศึกษาสาเหตุและผลของการนัดหยุดงานของประเทศไทย ใน พ.ศ. 2516 - 2519 พบว่า สาเหตุของการนัดหยุดงานในประเทศไทยมีสาเหตุมาจากนายจ้าง จากกรรมกร จากนายจ้างและกรรมกรร่วมกัน จาก

รัฐบาล และจากสภาพแวดล้อม การนัดหยุดงานส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
ของประเทศ

งานวิจัยของ ภาสนี เจือศิริภักดิ์ เรื่องปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท
แรงงานของกรมแรงงาน พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ระงับข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานต้อง
ประสบปัญหาคือ ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่และเครื่องมือ
ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ปัญหาทัศนคติหรือท่าทีของนายจ้างและกรรมกรที่มีต่อเจ้าหน้าที่ และ
ปัญหาทางด้านกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงาน

งานวิจัยของ วิชัย โสสุวรรณจินดา เรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจของค่าจ้างขั้นต่ำ
และสภาพแรงงาน ศึกษากรณีอุตสาหกรรมทอผ้า พบว่า การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำและการมี
สภาพแรงงานในอุตสาหกรรมทอผ้า มีส่วนทำให้กรรมกรได้รับค่าจ้างและสวัสดิการเพิ่มขึ้น
ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจเพราะจะทำให้กรรมกรปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต

งานวิจัยของ จงใจรัก ปกัตตนกุล เรื่องนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร
ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2499 พบว่า ในระยะแรก ๆ นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับ
กรรมกรจะเป็นการแก้ไขปัญหาด้านอุตสาหกรรมมากกว่าปัญหากรรมกร และเมื่อกรรมกรมี
การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิอันหนึ่งมีหนึ่งได้ รัฐบาลเกรงว่าอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคง
ของประเทศ รัฐบาลจึงเข้าควบคุมสภาพแรงงานของกรรมกรอย่างใกล้ชิด

งานวิจัยของ สุนีสา วัชรพงศ์ เรื่องบทบาทของสภาพแรงงานกลุ่มรัฐวิสาหกิจ
ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พบว่าจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ
สังคมของประเทศ ตลอดจนการขาดความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างทำให้เกิด
เกิดการเรียกร้องของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ สภาพแรงงานกลุ่มรัฐวิสาหกิจจึงมีบทบาทมากขึ้น
ในการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกตลอดระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2519

ฯลฯ

จากการค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังไม่มีผู้ที่ทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนโยบาย
ของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 ไว้โดยตรง งานวิจัยที่
เกี่ยวข้องส่วนมากจะเน้นบทบาทของกรรมกร เป็นงานวิจัยในสาขารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์
พาณิชยศาสตร์ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งศึกษาปัญหากรรมกร และผลกระทบต่อสังคมใน
ด้านต่าง ๆ แต่ไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่ส่งผลกระทบ ต่อปัญหากรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519
2. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519
3. เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลจากการศึกษาค้นคว้าจะทำให้เข้าใจในสิ่งต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหา กรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519
2. นโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ตลอดจนผลที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519
3. แนวทางการแก้ไขปัญหกรรมกรในอนาคต

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 ผู้วิจัยจะทำการศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรในสถานประกอบการของเอกชน และในกิจการรัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเฉพาะภายในประเทศ เท่านั้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อน ปัญหากรรมกร และผลจากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 -

2519 โดยละเอียด ส่วนช่วงเวลาก่อนและหลัง พ.ศ. 2501 - 2519 จะศึกษาพอเป็นสังเขป เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 ดังกล่าวมาแล้ว

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้กรรมกรเริ่มมีบทบาทในด้านการใช้แรงงานมากขึ้น
2. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของกรรมกร
3. รัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 ดำเนินนโยบายที่จะสร้างสันติให้เกิดขึ้นในวงการแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหกรรมกร เป็นเพราะรัฐบาลเกรงว่าปัญหกรรมกรจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศ
4. การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยด้วยการนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการแก้ไขปัญหกรรมกร เป็นผลให้กรรมกรไม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างมีเอกภาพ

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) เป็นสำคัญ และอาศัยหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบ

แหล่งศึกษาค้นคว้า

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. ห้องสมุดศึกษา ธรรมศักดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ห้องสมุดกรมแรงงาน
5. สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ความเป็นมาของนโยบายรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร

นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับกรรมกรนั้น เริ่มจากนโยบายที่ไม่เด่นชัด มามีรูปร่างชัดเจนขึ้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และเมื่อกรรมกรเริ่มประสบปัญหาการหางานทำ และงานที่ทำอยู่เริ่มไม่มั่นคง จนทำให้เกิดการประท้วงนัดหยุดงานขึ้น ในที่สุดกรรมกรเริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง จึงผลักดันรัฐบาลให้ออกกฎหมายให้ความคุ้มครองกรรมกรขึ้น

นโยบายเกี่ยวกับกรรมกรของไทยไม่เด่นชัด เพราะรัฐบาลไม่ยอมรับว่าประเทศไทยมีปัญหาเรื่องกรรมกร¹ จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 7 รัฐบาลจึงได้มีความพยายามที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับกรรมกร กล่าวคือรัชกาลที่ 7 ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดร่าง พ.ร.บ. โรงงาน มี พระราชสาส์นฉบับจริง เป็นประธานกรรมการ รัชกาลที่ 7 ทรงให้แนวทางในการเตรียมการ "...เพื่อให้มีการตรวจโรงงาน เป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของกรรมกร..."² ที่ประชุมเสนาบดีสภาครั้งที่ 9/2473 ประจำวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2473 ยังให้ความสำคัญร่าง พ.ร.บ. โรงงาน ว่า "...เป็นสิ่งจำเป็นและควรเร่งพิจารณา..."³ แต่ ร่าง พ.ร.บ. โรงงาน ก็ไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เนื่องจากนายสตีเวนส์ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินด้านการคลัง ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ถ้ามีการประกาศใช้แล้วจะทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ในช่วงภาวะการเงินของประเทศที่ฝืดเคืองเช่นนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. รัชกาลที่ 7 ค.12/14 การประชุมกรรมกรที่เมืองเขเนวา พ.ศ. 2468 - 2475.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. รัชกาลที่ 7 พ.13/1 กรรมกร พ.ศ. 2470 - 2471.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. รัชกาลที่ 7 พ.13/4 สำนักงานกรรมกร พ.ศ. 2472 - 2474.

รัฐบาลจึงน่าจะระงับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. โรงงาน เป็นการชั่วคราว¹ ทุกฝ่ายเห็นชอบตามข้อเสนอของนายสวัสดิ์ เวสส์ จึงระงับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. โรงงาน

ระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2473 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำเช่นกัน ราชได้หลักของประเทศจากสินค้าเกษตรลดลงอย่างมาก และกรรมกรได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะหางานทำได้ยากขึ้นเนื่องจากเจ้าของโรงงานได้พากันปิดกิจการกันมาก² กรรมกรที่มั่งงานทำก็ได้รับค่าจ้างไม่พอเลี้ยงแก่การครองชีพ ทำให้กรรมกรรวมกลุ่มเพื่อต่อรองกับนายจ้าง อีกทั้งยังมีกฎหมายอาญาระบุว่า การนัดหยุดงานหรือปิดงานงัดจ้าง เป็นความผิดทางอาญาและมีโทษรุนแรง³

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการนัดหยุดงานของกรรมกรเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าจ้าง และสวัสดิการ ซึ่งประสบผลสำเร็จเพราะรัฐบาลแสดงท่าทีเป็นมิตรต่อกรรมกร และการหนุนช่วยของปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ต่อการเคลื่อนไหวของกรรมกร ไม่ว่าจะเป็นการนัดหยุดงาน ของกรรมกรหึงย้อมผ้า กรรมกรลากรถ การนัดหยุดงานแต่ละครั้ง สร้างความเดือดร้อนให้แก่กรรมกรเป็นอันมาก รัฐบาลพยายามแก้ไขโดยมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม และช่วยเหลือกรรมกร ประชาชนทั่วไปให้มั่งงานทำสามารถพึ่งตนเองได้ด้วย⁴ รัฐบาลได้เสนอในรูปเค้าโครงเศรษฐกิจ แต่เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะประกาศใช้เค้าโครงเศรษฐกิจ ทำให้นโยบายของรัฐบาลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และต่อกรรมกรเป็นไปในลักษณะของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น ไม่มีการกำหนดนโยบายที่แน่นอน⁵ ดังเช่นเมื่อกรรมกรประสบปัญหาการว่างงาน เพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. รัชกาลที่ 7 พ.13/4 สำนักงานกรรมกร พ.ศ. 2472 - 2474.

² แหล่งเดิม.

³ กมลลักษณ์ โตสกุล. เส้นทางแรงงานไทย. 2526. หน้า 39.

⁴ สมเกียรติ วันทะนะ. "วิวัฒนาการขบวนการกรรมกรไทย 200 ปี," วารสาร-ธรรมศาสตร์. 11(1) : หน้า 150 ; มีนาคม 2525.

⁵ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย. 2526. หน้า 90.

ภาวะเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ
สำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475
ในขณะนั้นเองรัฐบาลมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแนวคิดของชาวชนไทย ให้หันไปนิยมประกอบอาชีพอื่น ๆ
ที่ไม่ใช่ข้าราชการมากขึ้น ได้มีประกาศของกระทรวงธรรมการขอให้ร้านค้าและโรงงานต่าง ๆ
รับชาวชนเข้าฝึกการพาณิชย์ และศิลปกรรมต่าง ๆ นอกจากนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา
กรรมกรในรูปแบบต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รัฐบาลมีแนวคิดที่จะตรวจสอบความเป็นอยู่ของ
กรรมกร เพราะเห็นว่าการให้ความคุ้มครองกรรมกรในรูปแบบหรือวิธีการใด ๆ จะต้องเข้าใจ
ความเป็นอยู่ของกรรมกรพอสมควร รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. สอบสวนสภาวะกรรมกร
พ.ศ. 2479 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนความเป็นอยู่ของกรรมกรในท้องถิ่นต่าง ๆ
และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้เริ่มวางนโยบายสงวนอาชีพให้แก่คนไทย โดยกำหนดอาชีพ
ที่นายจ้างจะต้องจ้างกรรมกรชาวไทย เข้าทำงานเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมกรทั้งหมด
และรัฐบาลเองได้พยายามช่วยเหลือกรรมกรที่ว่างงาน โดยจัดตั้งกสิกรรมขึ้น ที่ตำบลเขาบ่อแก้ว
จังหวัดนครสวรรค์ รัฐบาลจัดหาที่ดินให้กรรมกรที่ว่างงาน เข้าไปประกอบอาชีพครอบครัวละ
25 - 50 ไร่ และรัฐบาลจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตทั้งหมด

ใน พ.ศ. 2493 รัฐบาลได้เริ่มส่งข้าราชการไปศึกษาเรื่องกรรมกรในต่างประเทศเป็น
ครั้งแรก คือ นายสุชุม มกราภิรมย์ โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมายเพื่อเป็นการเตรียมวางแผนปฏิบัติ
เกี่ยวกับการกรรมกรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเป็นการฝึกคนให้มีความรู้เกี่ยวกับหลักการกรรมกร ซึ่งจะ
ทำให้ไทยสามารถเข้าร่วมประชุมกับนานาชาติประเทศ เมื่อมีการประชุมเกี่ยวกับการกรรมกรต่อไป¹

ในทศวรรษ 2480 ได้มีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหากรรมกรคือ เกิดน้ำท่วมกรุงเทพฯ
พ.ศ. 2485 และเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2484 ผลจากเหตุการณ์ทั้งสองทำให้เกิดภาวะ
เงินเฟ้อขึ้นอย่างรุนแรง ภาวะค่าครองชีพของกรรมกรและประชาชนทั่วไปสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว
กรรมกรมีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้าง รัฐบาลเองยังไม่มีกลไก โดยเฉพาะที่

¹ จงใจรัก ปกพัฒนกุล. นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ.

จะเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ดังนั้นเมื่อมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น นายกรัฐมนตรี ต้องทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและกรรมกรด้วย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง และด้าน เศรษฐกิจ เกิดการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับ รัฐบาลเริ่มยอมรับสหบาลกรรมกรกลาง (ซึ่งจัดตั้งใน พ.ศ. 2487) อย่างเป็นทางการ ระยะต่อมาสหบาลกรรมกรกลางได้เปลี่ยนเป็น สมาคมสหอาชีพ - กรรมกรแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2490 นายปรีดี พนมยงค์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะถูก รัฐบาลประหาร กรรมกรโรงสี 18 โรง เริ่มกดดันรัฐบาลใหม่โดยการนัดหยุดงาน เพื่อประท้วง การเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ ผู้นำของรัฐบาลคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเริ่มมองเห็นความสำคัญของกรรมกร ได้สนับสนุนให้ ขุนสวัสดิธรรมชัยสวัสดิเกียรติ เข้ามาจัดตั้งสมาคมกรรมกรไทย เพื่อสลายตัวพลังกรรมกรที่ให้การสนับสนุนคู่แข่งทางการเมือง ของตนเอง

พ.ศ. 2498 มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. พรคการเมือง ทำให้มีการจัดตั้งพรรค กรรมกรขึ้น พรรคกรรมกรได้สนับสนุนให้มีกฎหมายแรงงานเพื่อคุ้มครองกรรมกร ภายใน สมาคมกรรมกรไทย คนที่สนับสนุนรัฐบาลถูกบีบให้ถอนตัวจากสมาคม¹ ในระยะนี้เอง เกิด องค์การกรรมกรขึ้นมาใหม่คือ กรรมกร 16 หน่วย เรียกร้องรัฐบาลให้ประกาศใช้ พ.ร.บ. แรงงาน ในที่สุดรัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ. แรงงาน เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน และ ได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 พร้อมทั้งประกาศใช้ในปิดไป

¹กรรพชญา นุชนนัย. "ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. 2533. หน้า 51.

กล่าวโดยสรุป ในระยะแรกนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการมุงหวังเพียง การให้ความปลอดภัยในการทำงานของกรรมกร แต่เมื่อกรรมกรประสบปัญหาเนื่องจากการ เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง ทำให้เกิดการประท้วง การนัดหยุดงาน กรรมกร เริ่มมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น เพื่อผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายให้ความคุ้มครองกรรมกร รัฐบาลจึงต้องหันมาพิจารณาปัญหากรรมกร โดยออกกฎหมายว่าด้วยสำนักจัดการงานเพื่อช่วยเหลือ กรรมกรในการจัดการงาน ออก พ.ร.บ.สอบสวนสภาวะกรรมกร และจัดตั้งกลไกรณรงค์เพื่อให้ ความช่วยเหลือกรรมกรที่ว่างงาน จนกระทั่งประกาศใช้ พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499

บทที่ 2

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร พ.ศ. 2501 - 2515

ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2515 รัฐบาลมีนโยบายเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และ มุ่งควบคุมการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน ขณะเดียวกันก็ให้ความสนใจปัญหากรรมกรในเรื่อง ปัญหาการว่างงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้ความคุ้มครองกรรมกร ตลอดจนการให้ความคุ้มครองกรรมกร เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สถานการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีผลกระทบต่อกรรมกร

ด้านการเมือง

เมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 โดยที่ คณะปฏิวัติได้อ้างว่า พ.ร.บ.แรงงาน ฉบับนี้เปิดโอกาสให้ตัวแทนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยใช้เป็นเครื่องมือของกรรมกรในทางมิชอบ¹ อันจะเป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานทางเศรษฐกิจ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ดังจะพิจารณาได้จากคำกล่าวของ พลโท สุรจิต จารุเศรณี ผู้อำนวยการสำนักแถลงข่าวของคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ว่า "...คอมมิวนิสต์ทำการแทรกซึม ทั้งในวงการ ส.ส. หนังสือพิมพ์

¹ เกียรติ ธนกุล. "แรงใจและแรงร่วมใจ," แรงงานสัมพันธ์. 1(1) :

กรรมกร มีการร้องขอให้ต่อสู้ทำลายกันระหว่างคนต่างชั้น ระหว่างนายจ้างกับกรรมกร..."¹

ภายหลังเมื่อคณะปฏิวัติยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่องานกรรมกรดังนี้

1. สกเลิกบรรดาสภาพแรงงาน และสหพันธ์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499
2. กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเวลาทำงาน วันหยุดของกรรมกร การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง การจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของกรรมกร ตามสมควร
3. ในกรณีกรรมกรต้องประสบอันตรายถึงบาดเจ็บ ทุพพลภาพ หรือถึงแก่กรรม เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดขึ้นตามสภาพหรือลักษณะงานนั้น นายจ้างจะต้องรับผิดชอบและจ่ายเงินทดแทน
4. กำหนดให้มีการตรวจแรงงาน สภาพการทำงานของกรรมกรในโรงงาน โดยให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง²

ด้านเศรษฐกิจ

เมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้ารับหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ได้รับคำแนะนำจากองค์การยูเอชซี ให้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โดยองค์การยูเอชซี ได้ประเมินว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมคงจะใช้ได้ผลในประเทศไทย หลังจากที่ใช้ได้ผลในไต้หวัน และเกาหลีใต้มาแล้ว³

¹ สยามรัฐ. 31 ตุลาคม 2501, หน้า 1.

² กรมประชาสัมพันธ์. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน. 2506.

หน้า 59 - 62.

³ อารมย์ พงศ์พจน์. กรรมกร : ความรู้เกี่ยวกับชนวนการกรรมกร. 2522.

หน้า 59.

พ.ศ. 2503 องค์การยูเอมก็ยังได้นำให้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จ้าง บริษัท G.B. Beitzel วางแผนการดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ เรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม¹ ผลจากข้อเสนอขององค์การยูเอม ประเทศไทยจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้น มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ของไทย ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 นั้น มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น เพิ่มโอกาสการมีงานทำของประชาชนให้สูงขึ้น และเพื่อให้ถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว รัฐบาลได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ²

1. รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้สร้างปัจจัยการผลิตที่สำคัญ อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ในการพัฒนาเศรษฐกิจ อาทิ ปรับปรุงแผนการศึกษาของชาติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ปรับปรุงระบบการคลังและงบประมาณใหม่ ส่งเสริมการเกษตรสาขาต่าง ๆ เพื่อให้ผลผลิตของเกษตรกรรมสูงขึ้น ส่งเสริมการคมนาคม การชลประทาน การพลังงาน การพัฒนาชุมชน การสาธารณสุข

2. รัฐบาลจะส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจเอง โดยให้มีการส่งเสริมให้มีการลงทุนภายในประเทศมากขึ้น ทั้งจากนักลงทุนภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลจะไม่ดำเนินธุรกิจแข่งกับเอกชน แต่จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ความช่วยเหลือธุรกิจของเอกชน

ผลจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้กิจการอุตสาหกรรมของไทยเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ จะเห็นได้จากจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมตามปรากฏในตาราง 1

¹ อารมย์ พงศ์พจน์. กรรมกร : ความรู้เกี่ยวกับขบวนการกรรมกร. 2522. หน้า 59.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2
กรมแรงงาน - การบริการจัดหางาน.

ตาราง 1 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2507

พ.ศ.	จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ
2501	11,761
2502	13,303
2503	16,007
2504	23,062
2505	24,557
2506	27,336
2507	29,430

ที่มา : วิจิตร แสงทอง. "แรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศไทย,"
การแรงงาน 1. 2511. หน้า 55 - 56.

และอัตราเพิ่มของเงินทุนที่ใช้ในการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจาก 200 ล้านบาท
 ใน พ.ศ. 2506 เป็น 785 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2507¹

การเพิ่มของโรงงานอุตสาหกรรม และการเพิ่มปริมาณการผลิตของโรงงาน
 อุตสาหกรรม ทำให้ผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมเป็นที่ต้องการของเจ้าของกิจการอุตสาหกรรม
 มาก

¹ กองจดหมายเหตแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2
กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

ด้านสังคม

การเพิ่มของโรงงานอุตสาหกรรมยังส่งผลกระทบต่อปัญหาในสังคมอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม พิจารณาดังตาราง 2

ตาราง 2 จำนวนแรงงาน ระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2509

พ.ศ.	กำลังแรงงาน (พันคน)	กำลังแรงงาน (ร้อยละ)		
		เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ
2490	8,992.1	88.18	2.60	9.22
2503	12,681.3	81.55	4.47	13.98
2509	14,792.0	78.55	5.91	15.54

ที่มา : กมรัตน์ สัตวรานนท์. "กำลังแรงงาน," แรงงาน 1. 2511. หน้า 5.

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม พลเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร จากตารางแสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม และบริการมีจำนวนเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่า ประชากรส่วนหนึ่งที่เคยประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรมแต่เดิมนั้น หันมาประกอบอาชีพเป็นผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม

สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานจากภาคเกษตรกรรม หันมาประกอบอาชีพเป็นผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม คือ

1. ในระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2502 นายโรเบิร์ต แมคมิลแลนด์ (Robert Macmilland) ที่ปรึกษาพัฒนาชุมชนขององค์การยูนิเซฟ ได้เดินทางเข้ามาศึกษาสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในชนบทของประเทศไทย ผลของการสำรวจได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญประการหนึ่งของชาวชนบท นั่นคือชาวชนบทไม่มีโอกาสที่จะรับบริการจากรัฐได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในด้านสุขภาพอนามัย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐยังขาดกำลังคนและเงินงบประมาณ ตลอดจนความสนใจต่อชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นทุรกันดาร¹

2. ชาวไร่ชาวนามีสภาพชีวิตที่ยากจน จากการที่ต้องเช่าที่ดินทำให้ชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะบำรุงไร่นา² หรือหาพืชพันธุ์ที่ดีมีผลผลิตสูง ความอุดมสมบูรณ์ของดินก้นอของผลผลิตตกต่ำ บางครั้งยังต้องเผชิญกับสภาพภัยธรรมชาติ ฝนแล้ง น้ำท่วม

3. จำนวนประชากรที่เพิ่มอย่างรวดเร็ว พ.ศ. 2504 มีประมาณ 27 ล้านคน พ.ศ. 2514 มีประมาณ 37 ล้านคน พ.ศ. 2515 มีประมาณ 38 ล้านคน³ ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ประกอบอาชีพทางการเกษตรตลอดปี ได้ทำงานเพียงบางฤดู⁴ และเมื่อประสบกับภัยธรรมชาติ เพื่อความอยู่รอดจึงต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง เป็นกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแรงงานประเภทไม่มีความรู้และไร้ฝีมือ

4. ผลจากข้อ 3 ส่งผลกระทบต่อการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดินของครอบครัวเกษตรกรลดลง จนที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำมาหากิน⁵

¹ กิษรรัตน์ วานิชชา. การปรับปรุงท้องถิ่นทุรกันดารของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. 2521. หน้า 10.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2506/มท.6.5 กรรมกรและผู้ไร้แรงงาน.

³ สัมฤทธิ์ มีวงศ์โฆษ. สยามอออลมานัค 2527. 2527. หน้า 777.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2504/มท.1.10 คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ.

⁵ เกริกเกียรติ นิพนธ์เสรีธรรม. "ปัญหาที่ดินกับการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาไทย," วารสารวิภาษคดีการควา. 1(1) : หน้า 19 ; เมษายน - กรกฎาคม 2522.

จากสภาพปัญหาแรงงานในภาคเกษตรกรรม ได้ทำให้เกิดการโยกย้ายแรงงานสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ภายในเมือง กลายเป็นปัญหาตามมาคือ การเติบโตของชุมชนในเมืองเพิ่มสูงขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2503 - 2513 ประชากรในเมืองมีอัตราเพิ่มร้อยละ 4.8 ต่อปี¹

หลังจากยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 ผู้นำกรรมกรถูกคุกคาม หลาชนถูกจับกุม การเคลื่อนไหวด้านแรงงานสิ้นสุดลง กรรมกรขาดอำนาจการต่อรอง รัฐบาลไม่มีนโยบายส่งเสริมสภาพการทำงานของกรรมกรให้ดีขึ้น ประกอบกับสถานการณ์ขนาดกลางและขนาดเล็ก มีทุนค่าเงินการน้อยไม่สามารถปรับปรุงสภาพการทำงานของกรรมกรให้ดีขึ้นได้² กรรมกรประสบอันตรายจากการทำงานมากขึ้น

กรรมกรส่วนใหญ่ ร้อยละ 75 มีการศึกษาระดับประถมศึกษา³ มาตรฐานแรงงานยังไม่ถึงเกณฑ์ เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ทำให้การค้า ธุรกิจ และอุตสาหกรรมขยายตัว เกิดการขาดแคลนกรรมกรมีฝีมือ แต่กรรมกรไร้ฝีมือมีเหลือเฟือ เพราะเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก นโยบายของรัฐบาลต่อปัญหากรรมกรในภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นนโยบายที่สำคัญ เพราะกรรมกรที่มาจากภาคเกษตรกรรมนั้น ล้วนเป็นกรรมกรที่มาจากครอบครัวชาวนา ประสบปัญหาไม่มีงานทำในภาคเกษตรกรรม

นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับกรรมกรในระยะนี้ คือ การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้ความคุ้มครองกรรมกร การจัดหางาน การฝึกอาชีพ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองกรรมกร

¹สมเกียรติ วันทะนะ. "วิวัฒนาการชนชั้นกรรมกรไทย 200 ปี," วารสารธรรมศาสตร์, 11(1) : หน้า 152 ; มีนาคม 2525.

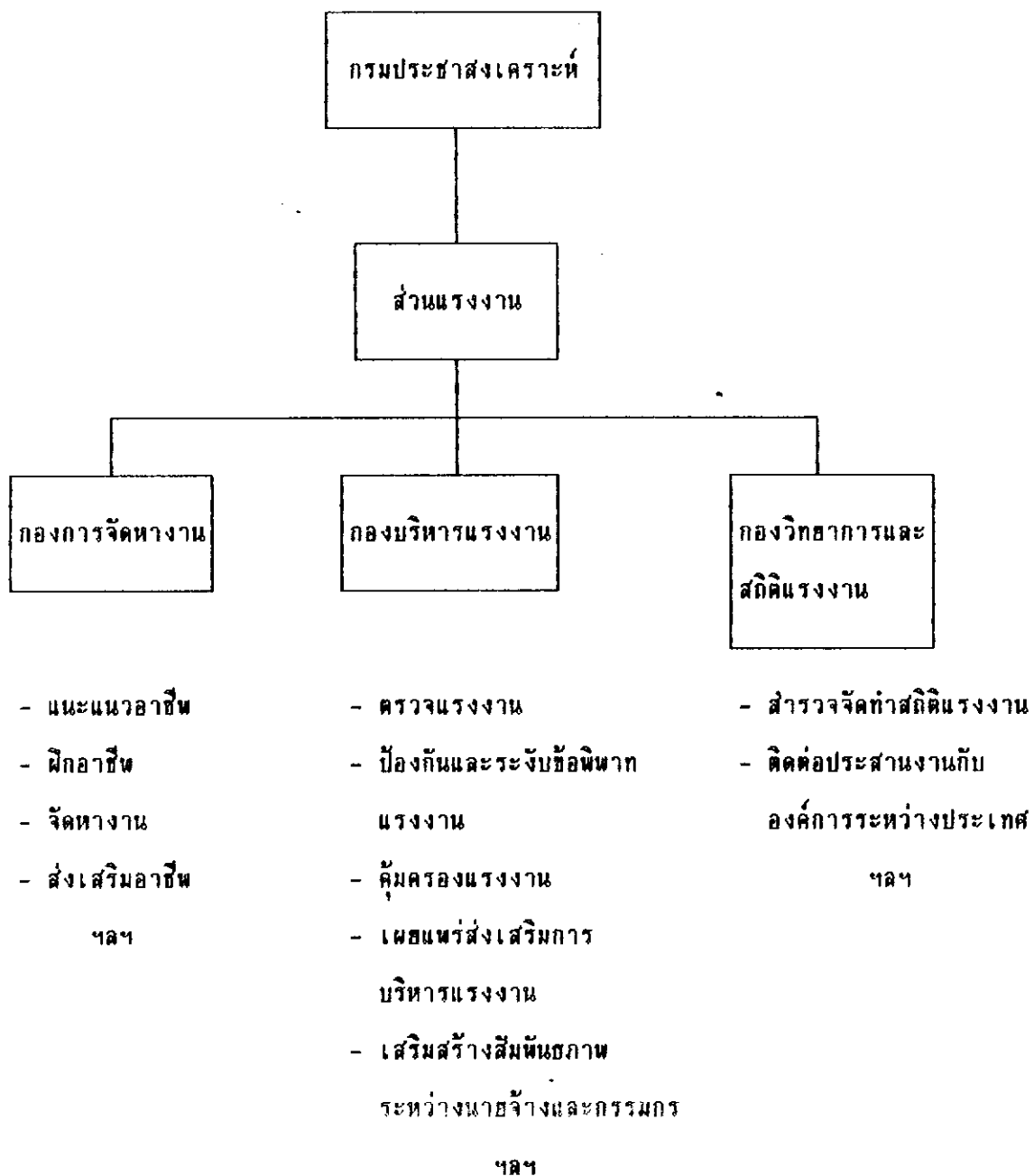
²วิจิต แสงทอง. ปัญหากรรมกร, 2521. หน้า 4.

³นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : ปัญหาและแนวทางแก้ไข, 2519. หน้า 3.

1. นโยบายการจัดหน่วยงานเกี่ยวกับกรมกร

หลังการปฏิวัติของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2501 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 คณะปฏิวัติได้กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับกรมกร โดยกรมประชาสัมพันธ์ ได้จัดแบ่งหน่วยงาน คือ ส่วนแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยให้ทำหน้าที่ศึกษา วิจัย ส่งเสริมช่วยเหลือ และดำเนินการ เพื่อให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำมากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนรายได้ของชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจ คำนึงรองกรมกรให้มีประสิทธิภาพ และได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับกรมกร

การแบ่งส่วนราชการของส่วนแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์¹



ภาพประกอบ 1 แสดงการแบ่งส่วนราชการของส่วนแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์

¹ สุนทรี ชื่นภักดี. การบริหารแรงงานในประเทศไทย. 2517. หน้า 77 - 78.

ต่อมาใน พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ยกส่วนแรงงานขึ้นเป็นกรมแรงงาน โดยรัฐบาลให้เหตุผลในการตั้งกรมแรงงาน คือ¹

1. ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม ตลอดจนงานเกษตรขยายตัวออกไปมาก การดำเนินธุรกิจซึ่งแต่เดิมใช้แรงงานในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นระบบธุรกิจ ใช้แรงงานรับจ้างกรรมกรมากขึ้น
2. เมื่อมีการใช้แรงงานจ้างมากขึ้น ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ด้านแรงงานเกิดขึ้นทั่วไป เช่น ปัญหาการจ้างคนเข้าทำงาน การปกครอง และการให้สวัสดิการกรรมกร ฯลฯ
3. ประชาชนไทยเพิ่มขึ้นปีละเกือบล้านคน จำนวนประชาชนที่เข้าสู่วัยแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 5 แสนคน มีผู้ออกหางานทำในที่ต่าง ๆ มากขึ้นโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีทั้งหญิงและเด็ก การช่วยคนวัยทำงานให้มีงานทำมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
4. เพื่อความเป็นธรรมแก่นายจ้าง และเพื่อเอาใจใส่ดูแลสภาพการทำงาน และความเป็นอยู่ของกรรมกร

จากเหตุผลต่าง ๆ รัฐบาลมีความเห็นว่าแรงงานและกรรมกรนั้น มีความสำคัญยิ่งในทางเศรษฐกิจ และโดยที่ประชาชนเพิ่มขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานย่อมเพิ่มขึ้นมากด้วยสมควรมีหน่วยงานระดับกรมรับผิดชอบในเรื่องนี้²

ส่วนแรงงานได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2508 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2508

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2

กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

² กรมแรงงาน. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน พ.ศ. 2508. 2509.

ในระยะเริ่มต้นกรมแรงงาน มีขอบเขตงานรับผิดชอบและแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ คือ¹

1. การส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำเต็มที่ ประกอบด้วยงาน อาทิ

- การฝึกอาชีพ
- การจัดหางาน

ฯลฯ

2. การให้ความเป็นธรรมในการจ้างงาน ประกอบด้วยงาน อาทิ

- เสนอให้พิจารณากฎหมายแรงงาน เพื่อคุ้มครองกรรมกร และให้ความเป็นธรรมแก่นายจ้าง
- เสนอเพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้มากขึ้น

ฯลฯ

3. ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและกรรมกร

- เสนอร่างกฎหมายกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท ถ้ามีกรณีพิพาทด้านแรงงานระหว่างนายจ้าง และกรรมกร ถึงขั้นมีการนัดหยุดงาน และการปิดงานงคจ้าง
- จัดตั้งศูนย์กลางการศึกษาและอบรมสำหรับนายจ้างและกรรมกร

ฯลฯ

4. สถิติและวิจัยปัญหาต่าง ๆ ในด้านแรงงาน

- กรมแรงงานจะต้องจัดหาสถิติและวิจัยปัญหาด้านแรงงาน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำตามความเหมาะสม และหาทางแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาแรงงานในด้านต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปกรมแรงงานมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับแรงงาน รวมทั้งนายจ้างและกรรมกร เพื่อเตรียมและจัดหาคนงานที่เหมาะสมให้แก่กิจการค้า อุตสาหกรรม และธุรกิจ เข้าดูแลคุ้มครองสภาพการทำงาน ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและกรรมกร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2

2. นโยบายการจัดหางาน

2.1 นโยบายก่อนการจัดตั้งกรมแรงงาน

คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 52 เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2502 เพื่อบังคับให้เจ้าของกิจการต่าง ๆ 9 ประเภท ที่ต้องใช้แรงงานกรรมกร ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีกรรมกรที่มีสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงาน กรรมกรทั้งหมด

กิจการทั้ง 9 ประเภท ได้แก่¹

1. การเชื่อมและการชุบโลหะ
2. การทอผ้าด้วยเครื่องจักร
3. การทำบล็อกและตรายาง
4. การทำรองเท้า
5. การก่อสร้าง ประกอบ แก๊ส หรือซ่อมแซมสถานพาหนะ หรืออุปกรณ์ของ

สถานพาหนะ

6. การสร้าง ประกอบ แก๊ส หรือซ่อมแซมเครื่องจักร เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องวิทยุ

7. การก่อสร้าง ต่อเติม ติดตั้ง บำรุงรักษา ซ่อมแซม ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร
8. การทำเครื่องเรือน
9. การทำไม้ขีดไฟ

¹ กรมประชาสัมพันธ์. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน. 2506.

หลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ประชากรของไทยยังเพิ่มในอัตราที่สูง¹ ที่ดินสำหรับเพาะปลูก ไม่อาจอำนวยผลผลิตพอเลี้ยงสมาชิกครอบครัวที่เพิ่มขึ้น ทั้งค่าครองชีพสูงขึ้นกว่าเดิม สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้แรงงาน เกษตรกรรม ต้องชวนขวายหาเลี้ยงชีพนอกภูมิลำเนามากขึ้น

การส่งเสริมอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 นั้น ทำให้กิจการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวมาก และความต้องการแรงงานก็เพิ่มมากขึ้น

ในด้านการจัดการกรรมกรเข้าป้อนตลาดแรงงานนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้มีสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่นขึ้น ซึ่งที่จริงประกาศใช้เป็นกฎหมายมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 โดยให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการกรรมกรให้แก่นายจ้างโดยไม่คิดมูลค่า ให้ร่วมประสานกับกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนกลาง ซึ่งมีกองแรงงานทำหน้าที่จัดการกรรมกรให้แก่นายจ้างด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เปิดโอกาสให้เอกชนจัดตั้งสำนักจัดหางาน ซึ่งก็ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 โดยกำหนดให้เอกชนที่จัดตั้งสำนักจัดหางาน ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำนักจัดหางานจะเรียกค่าตอบแทนจากกรรมกรได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินเดือนหรือค่าจ้างในเดือนแรก² เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ถ้าเรียกเกินอัตรานี้มีความผิดทางอาญา และผู้ที่ตั้งกิจการจัดหางานโดยไม่จดทะเบียนก็มีความผิดด้วย ถึงแม้จะไม่เรียกเก็บค่าบริการเลยก็ตาม

¹นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. 2515. หน้า 22.

²"กฎหมายแรงงานไทยในรอบ 200 ปี," แรงงานสัมพันธ์. 24(3 - 4) : ไม่มีเลขหน้า ; มีนาคม - เมษายน 2525.

ตาราง 3 ผลของการบริการจัดหางานของหน่วยงานของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2500 - 2508

พ.ศ.	ตำแหน่งงานที่ว่าง	ผู้สมัครงาน	ผู้ได้รับการบรรจุ
2500	4,697	3,045	2,590
2501	2,503	2,342	1,632
2502	4,246	3,347	1,713
2503	8,272	4,702	3,174
2504	15,436	10,557	8,588
2505	14,436	12,903	6,604
2506	8,601	10,435	4,801
2507	14,601	10,780	6,637
2508	14,730	14,985	8,102

ที่มา : กรมแรงงาน. การบริหารแรงงาน 2510. 2511. หน้า 17.

2.2 นโยบายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหางานของรัฐบาลไว้ว่า "...รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานทำตามควรแก่ศักยภาพ..."¹ นโยบายเกี่ยวกับการจัดหางานของรัฐบาล จึงเป็นนโยบายที่สำคัญ ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งกรมแรงงาน กรมแรงงานได้แบ่งหน่วยงานในสังกัด ให้มีหน้าที่ในการจัดหางานโดยตรงคือ กองการจัดหางาน โดยเป็นศูนย์กลางให้กรรมกรผู้ว่างงาน นายจ้าง มาพบปะตกลงว่าจ้างงานกัน² โดยไม่คิดค่าบริการแต่อย่างใด และเพื่อเป็นการขยายการจัดหางานให้แก่ประชาชน กรมแรงงานได้จัดตั้งสำนักจัดหางานขึ้นโดยเฉพาะใน กรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอีก นอกเหนือจากที่กรมแรงงานเองแล้ว คือที่สถานีรถไฟกรุงเทพฯ (หัวลำโพง) สถานีขนส่งสายเหนือ (ตลาดหมอชิต) และกรมแรงงานยังได้ขยายการจัดหางานออกไปยังต่างจังหวัด ได้จัดตั้งสำนักแรงงานส่วนภูมิภาคขึ้น ที่นครราชสีมา ขอนแก่น ลำปาง สงขลา และชลบุรี ให้ทำหน้าที่บริการจัดหางานด้วย สำนักงานแรงงานส่วนภูมิภาคนี้จะประสานกับทางจังหวัดและอำเภอ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานระดับหัวหน้าแผนกไปประจำในแต่ละท้องถิ่นคนหนึ่งให้รับผิดชอบในการชี้แจงแหล่งงาน การติดต่อหาแหล่งงานให้ ผู้ประสงค์ทำงาน การติดต่อนายจ้าง ตลอดจนการดูแล และการจัดส่งกรรมกรไปทำงานที่อื่น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2514/27 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2514.

² กรมแรงงาน. การบริหารแรงงาน 2510. 2511. หน้า 7.

ตาราง 4 ผลการจัดหางานของหน่วยงานของรัฐ ระหว่าง พ.ศ. 2509 - 2515

พ.ศ.	ตำแหน่งงานที่ว่าง	ผู้สมัครงาน	ผู้ได้รับการบรรจุ
2509	14,601	16,410	7,752
2510	14,730	13,539	6,826
2511	13,552	15,911	6,928
2512	17,589	21,546	10,640
2513	19,582	27,418	11,463
2514	21,318	30,320	11,321
2515	30,584	46,001	16,194

ที่มา : กรมแรงงาน. "ผลการจัดหางานของรัฐในรอบปี 2516," แรงงานสัมพันธ์.

16(2) : หน้า 67 ; กุมภาพันธ์ 2517.

นอกจากจะมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดหางานให้ประชาชนแล้วยังมีหน่วยงานเอกชนด้วย โดยการจัดเป็นสำนักจัดหางานของเอกชน ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับของประชาชนมาก¹ เมื่อเปรียบเทียบกับสำนักจัดหางานของกรมแรงงาน จนถึงกับอธิบดีกรมแรงงานได้บังคับให้สำนักจัดหางานของเอกชนย้ายออกไปจากรัศมี 1 กิโลเมตร จากสำนักจัดหางานของราชการ²

¹ กองจดหมายเหตุนแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2510/14 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2510.

² แหล่งเดิม.

อย่างไรก็ดี ปัญหาการจัดหางานให้ประชาชนของสำนักจัดหางานเอกชน สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมาก เพราะได้มีนายหน้าเที่ยวจัดหาคนงานตามต่างจังหวัด เพื่อไปทำงานกรรมกรตามไร่และโรงงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่นอกภูมิฉานเป็นจำนวนมาก โดยใ้การโฆษณาจูงใจว่า งานที่จะให้ทำมีผลตอบแทนสูง มีสวัสดิการดี แต่ครั้นพอเข้าไปทำงานจริงก็ปรากฏว่าได้ผลตอบแทนต่ำ สวัสดิการที่ได้รับก็ไม่เป็นไปตามที่โฆษณา นอกจากนั้นถ้าเป็นผู้หญิงบางที่ก็ถูกหลอกลวงไปเป็นหญิงโสเภณี¹

คนว่างงานที่มาสมัครกับสำนักจัดหางานของเอกชนส่วนมากจะมาจากต่างจังหวัด ไม่สามารถจะครองงานที่กรมแรงงานจัดให้ซึ่งต้องใช้เวลานาน เพราะมีคนงานมาสมัครมาก แต่ในระยะหลังก็มีเสียงร้องเรียนจากประชาชนว่า ไม่ได้รับความสะดวก ถูกสำนักจัดหางานของเอกชนหลอกลวง เพราะเมื่อไปยื่นขอทำงานนั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักจัดหางานเรียกค่าบริการสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด² โดยอ้างจะหางานดี ๆ ให้ทำ มีผลตอบแทนสูง

ในรอบปี พ.ศ. 2510 ได้มีสำนักจัดหางานเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน รวม 44 แห่ง สามารถจัดหางานให้แก่ผู้สมัครทำได้ 7,660 คน³ เป็นชาย 4,230 คน เป็นหญิง 3,430 คน งานส่วนใหญ่ที่สำนักจัดหางานเอกชนจัดหาให้ คืองานบริการรับใช้เบ็ดเตล็ดในบ้าน⁴ งานกรรมกร

กรมแรงงานมีนโยบายที่จะปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดหางานของเอกชน โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักทะเบียนจัดหางาน โดยมีสาระสำคัญคือ สำนักทะเบียนจัดหางานนี้จะมีหน้าที่สอดส่องดูแลการว่าจ้างทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2510/14 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2510.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2513/32 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2513.

³ แหล่งเดิม.

⁴ กรมแรงงาน. การบริหารแรงงาน 2510. 2511. หน้า 12.

และเพื่อให้ความคุ้มครองแก่คนงานและกรรมกรใช้แรงงานที่อพยพไปทำงานต่างถิ่น ทั้งในด้านการทำงานและด้านสวัสดิการ โดยเฉพาะในเรื่องค่าแรง สภาพความเป็นอยู่ ความปลอดภัย ฯลฯ โดยให้ลูกจ้างและนายจ้างที่มีภูมิลำเนาอยู่คนละจังหวัดนั้น นายจ้างจะต้องทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดตามกฎหมายกำหนดให้แน่นอน

รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้ว่า ในปัจจุบันประชากรได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีผู้อยู่ในวัยทำงานที่กำลังหางานทำเพิ่มมากขึ้น ราษฎรต่างออกไปทำงานนอกจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ โดยไปเป็นกรรมกรในท้องถิ่นต่าง ๆ การประกอบอาชีพเกี่ยวกับการจัดหางานก็เพิ่มมากขึ้น จึงสมควรมีกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลดังกล่าว สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรรมกรคือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสำนักจัดหางานเอกชน ตลอดจนวิธีการควบคุมสำนักจัดหางานเอกชน เพื่อป้องกันการฉ้อฉล และการเก็บค่าบริการการจัดหางานจากกรรมกรในอัตราเกินกว่ากฎหมายกำหนด โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อฉลประชาชนที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งประสบปัญหาการประกอบอาชีพไปเป็นกรรมกรในค่ายนรก¹

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2514/27 ปัญหาแรงงาน
พ.ศ. 2514.

3. นโยบายการฝึกอาชีพ

3.1 นโยบายก่อนการจัดตั้งกรมแรงงาน

ใน พ.ศ. 2504 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติขึ้น¹ โดยมี

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------|
| 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. ผู้แทนกระทรวงกลาโหม | เป็นกรรมการ |
| 3. ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ | เป็นกรรมการ |
| 4. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ | เป็นกรรมการ |
| 5. ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ | เป็นกรรมการ |
| 6. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม | เป็นกรรมการ |
| 7. ผู้แทนสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| 8. ประธานสภาการค้า | เป็นกรรมการ |
| 9. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ | เป็นกรรมการ |
| 10. เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| 11. หัวหน้ากองแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้ประโยชน์จากแรงงาน อันเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญของชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจ โดยพยายามช่วยเหลือให้แต่ละบุคคลได้ใช้แรงงานให้เต็มที่ ให้มีรายได้สูงสุด ให้มีส่วนร่วมในการผลิตของชาติ และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น² คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติยังได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหากรมการรับจ้างภายในโรงงานอุตสาหกรรมว่า

¹ กองจดหมายเหตุนาแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2504/มท.1.10

คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ.

² แหล่งเดิม.

เมื่อประชากรของไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้น จะต้องมีการกำหนดนโยบาย โครงการ และวิธีการ ดำเนินการด้านแรงงานในระยะยาว เช่น การสร้างอาชีพให้พอเพียงกับจำนวนประชากรที่ เพิ่มขึ้น การจัดการศึกษาให้เยาวชน ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุนขยายการผลิต

จากข้อเสนอของคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ จึงได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อ ส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพแรงงาน โดยที่รัฐบาลได้ขยายงานเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา โดยเฉพาะทางด้านอาชีวศึกษา รับโอนและยกฐานะโรงเรียนส่งเสริมก่อสร้าง ขึ้นเป็น วิทยาลัยก่อสร้างในการศึกษา 2506 มีวิทยาลัยเทคนิคต่าง ๆ เกิดขึ้น ถึง 7 แห่ง มีนักศึกษา 3,233 คน¹ มีการเปิดแผนการศึกษาใหม่ คือแผนกเทคนิคการเกษตรขึ้นที่ วิทยาลัยเทคนิคภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดนครราชสีมา และได้จัดตั้งวิทยาลัยเทคนิค-เฮอรั่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นที่จังหวัดขอนแก่น ส่วนการขยายโรงเรียนอาชีวศึกษาขึ้นสูง และโรงเรียนการช่างทั่วไป ใน พ.ศ. 2506 ได้จัดตั้งโรงเรียนประเภทศิลปะและ ออกสหกรรมขึ้น 8 แห่ง และประเภทธุรกิจอีก 7 แห่ง มีนักเรียนรวมทั้งหมด 11,275 คน² สำหรับโรงเรียนการช่างทั่วไปได้ขยายจัดตั้งทุกจังหวัด ยกเว้นในจังหวัดกระบี่และระนอง สำหรับโรงเรียนการช่าง รัฐบาลยังได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงเป็นโรงเรียนการช่าง ส.ป.อ. โดยความช่วยเหลือขององค์การ ส.ป.อ. ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 โดยได้ เริ่มครั้งแรกที่โรงเรียนการช่างจะเขิงเทราและโรงเรียนการช่างภูเก็ต ใน พ.ศ. 2506 ได้จัดตั้งขึ้นอีกที่จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดสกลนคร นอกจากองค์การ ส.ป.อ. จะให้ ความช่วยเหลือในการจัดตั้งโรงเรียนการช่างแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในโครงการฝึก ช่างฝีมือ โดยใน พ.ศ. 2506 ได้จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมช่างฝีมือขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ รวม 19 แห่ง มีโรงงาน 77 แห่ง สามารถรับนักเรียนได้ 3,700 คน³

¹คำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2506 ใน ชัมสวัสดิ์ ชัมพูนท, ม.ร.ว. จอมพลพิชิต. ม.ป.ป. หน้า 288.

²แหล่งเดิม. หน้า 289.

³แหล่งเดิม.

เพื่อสนองตอบนโยบายพัฒนาคุณภาพแรงงาน ใน พ.ศ. 2502 กองแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ ได้มอบหมายให้กองแรงงาน รับผิดชอบในการฝึกอาชีพให้แก่เยาวชน ซึ่งมาจากครอบครัวที่ยากจน ให้มีความรู้พอที่จะเป็นลูกมือทางช่างได้ โดยรับมอบงานมาจาก วิทยาลัยนิปูล์ประชาสรรค์ ซึ่งเดิมอยู่ในความควบคุมของกองการสงเคราะห์เด็กและบุคคลวิทุ์น ได้เปลี่ยนสถาบันการฝึกนี้ เป็น "ศูนย์ฝึกวิชาชีพ" นอกจากจะฝึกอาชีพให้แก่เยาวชนแล้ว ศูนย์ฝึกวิชาชีพยังได้จัดหลักสูตรระยะสั้นให้แก่บุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะเพิ่มพูนความรู้ และเพื่อสนอง ความต้องการของนายจ้าง มีการฝึกอบรมคนทำงานบ้าน¹ คนขับรถคนสวน พนักงานรับใช้ตาม โรงแรม ฯลฯ

เพื่อให้ประชาชนประกอบอาชีพตามความเหมาะสมตามความถนัดของแต่ละบุคคล กรมประชาสัมพันธ์ยังได้ออกแนะแนวอาชีพแก่นักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ในชั้นปีสุดท้ายของ โรงเรียนต่าง ๆ ด้วย²

3.2 นโยบายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน

ในบรรดาทรัพยากรเศรษฐกิจทั้งหมดนั้น กำลังคนนับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ในระยะ ที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรากฏว่า แรงงานต่าง ๆ ทั้งแรงงานมีฝีมือและไม่มีฝีมือเริ่มขาดแคลน จะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ประเทศไทยต้องการแรงงานมีฝีมือเพิ่มขึ้นประมาณ 140,000 คน³ แต่โรงเรียนอาชีวศึกษาและสถานศึกษาด่าง ๆ ผลิตช่างฝีมือในระยะเวลา

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2506/มท.6.5 กรรมกร และผู้ใช้แรงงาน.

² กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.3 กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

³ กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานประจำปี 2511. 2513. หน้า 8.

ดังกล่าวได้เพียง 38,000 คน¹ ขาดแคลนหนักจนถึงกับมีการจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานเป็นครั้งคราวและเป็นประจำในวงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ² การขาดแคลนแรงงานมีฝีมือในระยะนี้มีผลสืบเนื่องมาจากขาดการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจเร่งรัดเฉพาะการอุตสาหกรรม การเตรียมคนงานประเภทมีฝีมือไม่ได้รับการสนใจเท่าที่ควร ผลจึงปรากฏว่าเมื่อการพัฒนาเข้าขั้นได้ผลนั้น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือจึงเพิ่มขึ้นตามลำดับ อัตราการเพิ่มแรงงานของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2508 มีประมาณ 2.6% และใน พ.ศ. 2509 กำลังแรงงานของไทยมีทั้งหมด 14,792,000 คน แยกเป็นด้านเกษตร 78.6% ด้านอุตสาหกรรม 5.9% ด้านบริการ 15.5%³ จากข้อมูลแสดงว่าแรงงานอุตสาหกรรมถึงแม้จะมีน้อย แต่ก็มีความต้องการเพิ่มขึ้นกว่าด้านอื่น ๆ

ภายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้น รัฐบาลอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือไทยโดยการส่ง ดร.เอดเวิร์ด ซี แมคควอย (Edward C. Mcvoy) ผู้เชี่ยวชาญด้านกระทรวงแรงงาน มาให้ความช่วยเหลือกรมแรงงานไทยในด้านวิชาการ ดร.แมคควอย ได้กำนันทักเสนอต่อ นายเทียน อัฐกุล รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงาน เกี่ยวกับปัญหาในหน้าที่ของกรมแรงงาน ตลอดจนปัญหาการขาดแคลนช่างฝีมือว่า⁴

¹ กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานประจำปี 2511. 2513. หน้า 8.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2510/14 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2510.

³ แหล่งเดิม.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2509/มท.12.1 กรมแรงงาน - ทัวไป.

"... ปัญหาเรื่องแรกที่ต้องคำนึงถึงได้แก่ ปัญหาการให้การศึกษาแก่กรรมกร เพื่อให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพ และต้องหาทางให้กรรมกรได้ทราบถึงสิทธิ และความรับผิดชอบ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะต้องมีอุปสรรค และเป็นที่ยกเถียงกันแน่ในอนาคต.... ไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขจัดปัญหาเหล่านี้ให้ได้ ควรปรับปรุงสถานที่ฝึกอบรมอาชีพที่ถนนดินแดงให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เพื่อให้ครูสอนมีประสิทธิภาพ ควรขอความช่วยเหลือจากอเมริกา..."

จากข้อเสนอของ ดร.แมควอล ได้มีการจัดตั้งกองพัฒนาอาชีพในกรมแรงงานขึ้น ให้มีหน้าที่ฝึกอาชีพแก่เยาวชนที่ไม่ได้ศึกษาต่อ และฝึกยกระดับฝีมือแก่กรรมกร เพื่อให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพได้ดียิ่งขึ้น ฝึกหัวหน้างานและครูฝึกให้มีความรู้สามารถถ่ายทอดแก่เยาวชนและกรรมกรอื่น ๆ อีกต่อไป¹ ตลอดจนมีการศึกษาค้นคว้าฝึกอาชีพขึ้นเป็นสถาบันฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยความช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติ ประเภทงานที่สถาบันแห่งนี้จะฝึกอบรมได้แก่ ช่างก่อสร้าง ช่างโลหะ ช่างไฟฟ้า ช่างยนต์ ช่างอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น อาชีพที่จะฝึกส่วนมากจะเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน² นอกจากจะฝึกอาชีพแล้วยังมีโครงการฝึกอบรมนาช่าง กรรมกร ให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เช่น

1. โครงการฝึกอบรมรวม 5 หลักสูตร กำหนดระยะเวลาในการอบรม 6 ครั้งต่อปี มีหลักสูตรการจัดการงานบุคคล หลักสูตรแรงงานสัมพันธ์ หลักสูตรประสิทธิภาพแรงงาน หลักสูตรพัฒนาแรงงาน และหลักสูตรอบรมหน้าที่การงาน
2. จัดหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาวิชา ให้บริการปรึกษาแนะนำนาช่าง และกรรมกรที่มีปัญหาเกี่ยวกับแรงงาน

¹ กรมแรงงาน. การบริหารแรงงาน 2510. 2511. หน้า 7.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2510/14 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2510.

3. จัดสัมมนาระหว่างนายจ้าง กรรมกร อย่างน้อยปีละครั้ง¹

เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานมีคุณภาพ กรมแรงงานจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนงานระดับชาติ ในการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งกำลังขาดแคลนอยู่ โดยการชักจูงให้เอกชนและธุรกิจอุตสาหกรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานและจัดระดับฝีมือระดับชาติ ตลอดจนเข้าร่วมหรือดำเนินการฝึกอาชีพในกิจการให้มากยิ่งขึ้น คณะกรรมการชุดนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้างานระดับปลัดกระทรวงและระดับกรม มีตัวแทนสมาคมทางด้านการจัดการ สมาคมอุตสาหกรรมและตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างเป็นกรรมการ

รัฐบาลได้กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นการพัฒนาฝีมือของกรรมกร โดยกำหนดมาตรฐานอาชีพไว้ 3 ประเภท คือ ช่างเชื่อมไฟฟ้า ช่างเครื่องมือกล ช่างติดตั้งและเดินสายไฟฟ้าภายในอาคาร โดยกำหนดแบ่งช่างแต่ละประเภทออกเป็น 3 ชั้น²

สำหรับมาตรฐานที่กำหนดช่างแต่ละชั้นไว้ มีตัวแทนจากธุรกิจอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ช่วยกันตรวจสอบแก้ไขและปรับปรุงให้ทันสมัยทุก 2 ปี ซึ่งกรรมกรได้รับประโยชน์เมื่อผ่านการทดสอบแล้ว คือจะได้รับความเชื่อถือเป็นแรงงานคุณภาพจากนายจ้างมากขึ้น

¹ กองจดหมายเหตุนแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2503/มท.12.1
กรมแรงงาน - ก้าวไป.

² กองจดหมายเหตุนแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2514/27 ปัญหาแรงงาน
พ.ศ. 2514.

4. นโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและการระงับข้อพิพาทแรงงาน

4.1 นโยบายก่อนการจัดตั้งกรมแรงงาน

หลัง พ.ศ. 2500 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงกว่าแต่ก่อนมาก เป็นผลเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการเพิ่มของประชากร ความจำเป็นในการประกอบอาชีพของประชาชนได้เริ่มหันไปสู่การเป็นกรรมกรใช้แรงงาน อื่นเมื่อธุรกิจหรืออุตสาหกรรมเจริญมากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนที่อาภรณ์ หรือประชาชนที่มีปัญหาในการประกอบอาชีพเดิม บางส่วนหันมาประกอบอาชีพเป็นกรรมกรในโรงงาน ในการประกอบอาชีพในโรงงาน มีบุคคลหลายกลุ่มมาจากหลายท้องที่ปะปนกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านนาจ้างหรือกรรมกร การที่จะใช้วิธีการถ้อยทีถ้อยอาศัยเหมือนแต่เดิมย่อมกระทำไม่ได้ยาก จึงจำเป็นต้องวางระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ทั้งสองฝ่ายถือปฏิบัติ เพื่อให้กิจการดำเนินไปด้วยความราบรื่น และเป็นการรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายให้ได้รับความยุติธรรม¹

เมื่อคณะปฏิวัติได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ก็ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 มีสาระสำคัญ

1. การใช้แรงงานทั่วไป ส่วนใหญ่เหมือนกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แต่ได้มีการแก้ไขในเรื่องวันหยุดงานประจำสัปดาห์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ใช้บังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ให้ผ่อนจางไว้ ได้ใช้บังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

2. เงินชดเชย พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้กำหนดให้นายจ้างที่ให้ลูกจ้าง (ซึ่งจ้างมาไม่น้อยกว่า 6 เดือน) ออกจากงานโดยไม่มีความผิดร้ายแรงให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างนั้น ไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้ายของเวลาทำงาน

¹ กองจดหมายเหตแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2506/มท.6.5 กรรมกรและผู้ใช้แรงงาน.

30 วัน ซึ่งตามประกาศกระทรวงมหาดไทยที่คณะปฏิบัติให้อ่านาจไว้ ได้เปลี่ยนจากที่กำหนดไว้ 6 เดือน เป็น 120 วัน¹

3. การใช้แรงงานหญิง ได้แก้ไขในเรื่องสิทธิการลาคลอด แต่เดิมพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้กำหนดให้มีสิทธิลาหยุดงานได้ 30 วัน ก่อนคลอด และ 30 วัน หลังคลอด ถ้าหญิงนั้นได้ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ก็ให้มีสิทธิได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างที่ได้รับอยู่ไม่น้อยกว่า 30 วัน ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยที่คณะปฏิบัติให้อ่านาจไว้ ได้เปลี่ยนจากคำว่า 6 เดือน เป็น 120 วัน²

4. อ่านาจตามเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ให้อ่านาจแก่เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเฉพาะในการเข้าตรวจตรา หรือสั่งการใด ๆ ให้นายจ้างและกรรมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ในประกาศคณะปฏิบัติฉบับที่ 19 ข้อที่ 6 เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานจะออกไปพบนายจ้างและกรรมการ กรณีพบนายจ้างก็เพื่อจะขอความร่วมมือ ชี้แจง แนะนำ และอธิบาย ข้อต้องปฏิบัติให้เข้าใจ เช่น เรื่องเวลาการทำงาน วันหยุดงาน การจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการ ฯลฯ อย่างไรก็ตามหากยังพบว่านายจ้างยังปฏิบัติไม่ถูกต้องก็จะออกตักเตือน และออกคำสั่งเพื่อให้นายจ้างพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้อง หากนายจ้างยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ก็จะแจ้งพนักงานสอบสวนในท้องที่ให้ดำเนินคดีฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน สำหรับการตรวจแรงงานในส่วนภูมิภาค กฎหมายได้มอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอแต่ละท้องที่เป็นเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้คณะปฏิบัติยังมอบให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำหนดการคุ้มครองและอำนาจประโยชน์แก่กรรมการ กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจออกประกาศกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยมีขอบเขตของการบังคับใช้ในงานอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมทุกประเภท ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ไม่ยกเว้นสถานพยาบาล สโมสร สมาคม สถานสงเคราะห์เพื่อการกุศล มูลนิธิ โรงเรียนราษฎร์ หอพัก ร้านอาหาร และ

¹ กรมแรงงาน. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน. 2513. หน้า 18.

² แหล่งเดิม.

ร้านเครื่องดื่ม การใช้บังคับนี้รวมถึงลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ตาราง 5 ผลการปฏิบัติงานด้านตรวจแรงงาน ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2507

พ.ศ.	จำนวนครั้งที่ตรวจ	สถานประกอบการที่ตรวจพบว่าปฏิบัติถูกกฎหมาย	จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง
2501	411	-	20,521
2502	1,180	12	52,669
2503	1,410	123	60,598
2504	931	180	43,730
2505	1,457	332	73,572
2506	2,310	337	87,365
2507	4,482	1,169	98,049

ที่มา : กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2508.

หลังจากที่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 แทน ก็ได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นคือ ใน พ.ศ. 2501 มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น 4 ครั้ง และก็ยังคงมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นทุกปี เช่น พ.ศ. 2502 มี 11 ครั้ง พ.ศ. 2503 มี 2 ครั้ง พ.ศ. 2504 มี 2 ครั้ง พ.ศ. 2505 มี 3 ครั้ง พ.ศ. 2506 มี 4 ครั้ง

พ.ศ. 2507 มี 6 ครั้ง¹ การนัดหยุดงานแต่ละครั้ง มีสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากกรรมกรไม่พอใจสภาพการทำงาน ขอลดค่าจ้าง ให้นายจ้างจัดสวัสดิการให้ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ไม่มีข้อกำหนดที่เพียงพอในการระงับข้อพิพาทแรงงาน ระหว่างนายจ้างกับกรรมกร กำหนดไว้เฉพาะการขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับกรรมกรเกี่ยวกับสภาพการทำงานแต่อย่างเดียวนั้น² ผลการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นายจ้างและกรรมกรสามารถตกลงกันได้เกือบทุกราย ส่วนใหญ่นายจ้างยอมปฏิบัติข้อเรียกร้องบางส่วน ของกรรมกร³

มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองกรรมกร อีกประการที่สำคัญคือ การให้ความคุ้มครองกรรมกรที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างและสิทธิของกรรมกร คือ นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่พิจารณาเรื่องค่าทดแทนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่กรรมกรเสียชีวิต เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง หรือตายด้วยโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานให้นายจ้าง และภายใน 10 วัน ในกรณีที่กรรมกรประสบอันตราย หรือทุพพลภาพเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง เจ้าหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยค่าทดแทนจะได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ถ้าไม่พอใจผลการพิจารณาก็มีสิทธิร้องเรียนต่อศาลได้ เงินค่าทดแทนรวมไปถึงค่ารักษาพยาบาลให้จ่ายตามความเป็นจริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาท และค่าทำศพในกรณีเสียชีวิตจำนวน 3 เท่า ของเงินค่าจ้าง แต่ไม่เกิน 5,000 บาท มาตรการคุ้มครองกรรมกรดังกล่าวนี้มุ่งหมายที่จะให้กรรมกรมีหลักประกันในการทำงานพอสมควร และให้นายจ้างได้ปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น หากทางป้องกันไม่ให้กรรมกรประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเกิดขึ้น

¹ กรมแรงงาน. การบริหารแรงงาน 2508. 2508. หน้า 88.

² นิคม จันทรวิทุร. "กฎหมายว่าด้วยข้อพิพาทแรงงานของประเทศไทย," แรงงานสัมพันธ์. 16(9) : หน้า 56 ; กันยายน 2517.

³ สุนทรี ชื่นภักดี. การบริหารแรงงานในประเทศไทย. 2517. หน้า 90.

สำหรับประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีจ่ายเงินค่าทดแทน
ตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทนนี้มีผลบังคับแก่สถานประกอบการที่ใช้แรงงานกรรมกรตั้งแต่หนึ่ง
คนขึ้นไป ซึ่งได้แตกต่างจากพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ที่ใช้บังคับแก่สถาน
ประกอบการที่ใช้แรงงานกรรมกรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

ตาราง 6 สถิติกรรมกรในเขตกรุงเทพฯ ที่ได้รับอันตรายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง
พ.ศ. 2501 - 2508

พ.ศ.	จำนวนกรรมกรที่ประสบอันตราย เรียกร้องเงินค่าทดแทน	จำนวนเงินค่าทดแทนที่นายจ้างจ่าย (บาท)
2504	67	169,846
2505	45	249,030
2506	79	397,168
2507	120	553,135
2508	154	669,772

หมายเหตุ พ.ศ. 2501 - 2503 ไม่มีข้อมูล

ที่มา : กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2509.

นอกจากรัฐบาลจะกำหนดเรื่องเงินทดแทนเพื่อคุ้มครองกรรมกรแล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองกรรมกรอีกทางหนึ่ง โดยรัฐบาลได้ให้กรมประชาสัมพันธ์ได้ยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้พิจารณาเสร็จสิ้นใน พ.ศ. 2507¹ แล้วกรมประชาสัมพันธ์ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อเตรียมงานประกันสังคม และให้สภาวิจัยแห่งชาตินำเอาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปทำการวิจัยถึงผลกระทบต่อสังคม ก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม²

1. จะประกาศใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร และในเขตจังหวัดที่มีสภานประกอบสภา
ก่อน
2. สภานประกอบสภาที่ใช้แรงงานกรรมกรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป อยู่ในข่ายที่ต้อง
ประกันสังคม ในกรณียกเว้น เช่น กิจการสาธารณกุศล สโมสรหรือสมาคมเกี่ยวกับศาสนา
ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา
3. ประโยชน์ของกรรมกรที่เอาประกันจะได้รับ
 - 3.1 เมื่อเจ็บป่วย จะได้รับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่จัดให้ฟรี
ในระยะเวลาที่ป่วยต้องหยุดงาน จะได้รับเงินทดแทนครึ่งหนึ่งของรายได้ที่เคยได้รับ
 - 3.2 เมื่อคลอดบุตร จะได้รับการรักษาพยาบาลฟรี ได้รับเงินทดแทน
ครึ่งหนึ่งของรายได้ และถ้าหากกรรมกรผู้เอาประกันเป็นชาย กฎหมายจะรวมถึงภรรยา
ที่คลอดบุตรด้วย
 - 3.3 เมื่อถึงแก่กรรม ทายาทจะได้รับเงินทดแทน 90 เท่าของรายได้
รายวัน กับอีก 1,000 บาท สำหรับค่าใช้จ่ายในงานศพ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.7
การประกันสังคม.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2507/มท.7.3
พระราชบัญญัติการประกันสังคม.

3.4 ในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน จะได้รับการรักษาพยาบาลฟรี และจะได้เงินทดแทนในระหว่างเจ็บป่วย ร้อยละ 60 ของรายได้ เมื่อรักษาแล้วพิจารณาจ ได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินเลี้ยงดูตลอดชีพในฐานะคนพิการ และในกรณีที่ได้รับอุบัติเหตุ จากการทำงานจนถึงแก่กรรม ทายาทจะได้รับเงินทดแทน 30 เท่าของเงินเดือน

ส่วนค่าใช้จ่ายในการประกันสังคม กฎหมายได้กำหนดให้กรมกรต้องเสียเบี้ยประกัน ร้อยละ 2 ของเงินเดือน กับให้รัฐออกสมทบเท่าจำนวนที่กรมกรต้องจ่ายเบี้ยประกัน ส่วน นายจ้างต้องออกสมทบให้ถึง 2 เท่า¹

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายจะประกันสังคมนั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงการ ต่าง ๆ มาก โดยได้แสดงความคิดเห็นตามหน้าหนังสือพิมพ์ถึงความเป็นไปได้ และข้อสงสัย ในโครงการประกันสังคมของรัฐบาล อาทิ²

1. การใช้กฎหมายประกันสังคมที่ละจังหวัด ไม่ใช่ทั่วประเทศพร้อมกันจะเป็น การเอาเงินภาษีของประชาชนทั่วประเทศ มาช่วยประชาชนซึ่งเป็นกรมกรเฉพาะในเขต ที่มีการประกันสังคมนั้น จะเป็นธรรมหรือไม่
2. ในกรณีที่หน่วยงานเอกชนที่อยู่ในข่ายของพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ ได้จัด ระบบสวัสดิการแก่ลูกจ้างกรมกรอย่างดี เหนือกว่าที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้จะต้องล้มเลิก ระบบสวัสดิการที่ดีกว่า หรือลดระดับลงมาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกันสังคมหรือไม่
3. กำลังคน อุปกรณ์ เครื่องมือ ที่จะให้บริการแก่กรมกรที่ประกันสังคม แต่ถ้า มีผู้เอาประกันสังคมจำนวนมาก จะพอเพียงหรือไม่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2504/มท.1.9
พระราชบัญญัติประกันสังคม.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2507/มท.7.3
พระราชบัญญัติประกันสังคม.

ก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม สภาวิจัยแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลได้ให้วิจัยผลกระทบของพระราชบัญญัติประกันสังคม ก็ได้เสนอรายงานวิจัยแก่รัฐบาล¹ ว่ากรรมการส่วนมากไม่ต้องการที่จะประกันสังคม เพราะมีรายได้น้อยและสถานประกอบการที่จ่ำจืดรักษาพยาบาลให้อยู่แล้ว จากผลการสำรวจกรรมการในสถานประกอบการที่มีกรรมการจำนวนมาก เช่น กรรมการในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ดีกว่าหลักการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกันสังคมที่จะบังคับใช้เสียอีก สวัสดิการที่ได้รับนี้มีผลช่วยเหลือไปถึงครอบครัวและผู้ที่อยู่ในปกครอง แต่ในพระราชบัญญัติประกันสังคมช่วยเหลือครอบครัวเฉพาะกรณีรโรคหลอดเลือดเท่านั้น นอกจากนั้นผลการสำรวจเจ้าของกิจการค้าและอุตสาหกรรม ที่ใช้แรงงานกรรมการเกิน 10 คน มีจำนวนไม่น้อยที่แสดงความคิดเห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมในการประกันสังคม อีกประการหนึ่ง การนำการประกันสังคมมาใช้ รัฐบาลจะต้องใช้เงินในการสร้างโรงพยาบาล สถานที่ในการรักษาพยาบาล เป็นจำนวนเงิน 55 ล้านบาท ทั้ง ๆ ที่มีผู้ยื่นเข้าขอประกันสังคมเพียง 2 แสนคนเท่านั้น²

สภาวิจัยแห่งชาติ ยังได้เสนอแนวทางปฏิบัติการประกันสังคมแก่รัฐบาล เช่น

1. การประกันสังคมควรดำเนินการแบบสมัครใจ ถ้ากรรมการคนใดสมัครใจทำประกันก็ให้รัฐและนายจ้างออกเงินสมทบตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ก็จะดำเนินการได้ โดยปราศจากการบังคับ เมื่อได้ผลดีก็สามารถขยายออกไปได้ เพราะประชาชนให้การสนับสนุน

2. ก่อนจะมีการใช้ประกันสังคม ควรให้กรมแรงงานดำเนินการวิจัยสภาพทั่วไปของกรรมการที่อยู่ในข่ายประกันสังคมให้แน่ชัด และให้ออกกฎหมายแรงงาน เพราะกฎหมายแรงงานจะได้จำแนกสวัสดิการของกรรมการไว้ เพื่อเป็นการประกันสังคมอีกทางหนึ่ง

3. เพื่อให้ควบคุมการประกันสังคมได้ผล รัฐบาลควรที่จะเพิ่มกำลังของสารวัตรแรงงาน ซึ่งในขณะที่สภาวิจัยฯ ทำการวิจัยมีเพียง 9 คน เท่านั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.7

การประกันสังคม.

² แหล่งเดิม.

จากการเสนอแนวทางของสภาวิจัยแห่งชาติ ที่ต้องการให้การประกันสังคมเป็นแบบสมัครใจนั้น คณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคมได้ออกแถลงการณ์ว่า ถ้าจะให้ประกันสังคมเป็นแบบสมัครใจนั้นแล้วแต่นโยบายรัฐบาล แต่ถ้าจะให้ประกันในรูปแบบสมัครใจแล้วกลัวว่า จะมีผู้สนใจน้อย¹

จากข้อเสนอแนะของสภาวิจัยแห่งชาติ ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติให้คงใช้การประกันสังคมไว้ก่อน จนกว่าจะถึงเวลาสมควร²

4.2 นโยบายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 ได้วางมาตรฐานนโยบายด้านระดับข้อพิพาทแรงงานว่า จะคุ้มครองแรงงานให้เกิดความเป็นธรรม³ นโยบายข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและกรรมกร จึงถือเป็นนโยบายที่สำคัญเร่งด่วน

ข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกรรมกรและนายจ้างเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดจากสภาพการทำงาน เช่น ปัญหาค่าจ้าง ปัญหาเงินทดแทน ปัญหาสวัสดิการ ฯลฯ
2. ปัญหาที่เกิดจากสัญญาการร่วมเจรจาต่อรอง เช่น สัญญาที่เกิดจากผลการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับกรรมกรหมดอายุลง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงสัญญานั้นเสียใหม่

¹ กองจดหมายเหตุนแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.7
การประกันสังคม.

² แหล่งเดิม.

³ กองจดหมายเหตุนแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2514/27 ปัญหาแรงงาน
พ.ศ. 2514.

ข้อพิพาทแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 กำหนดไว้เฉพาะข้อขัดแย้งระหว่าง นายจ้างกับกรรมกรเกี่ยวกับสภาพการทำงานแต่อย่างเดียวนั้น ไม่ได้เป็นมาตรการสำหรับ ระงับข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นได้ทุกกรณี¹ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ภายใน เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2508 มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น 11 ครั้ง มีการรวมกรเกือบ 3,200 คน ลักษณะของ การพิพาทแทนที่จะเกิดการขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับกรรมกรเป็นรายบุคคล กรรมกรสามารถ รวมกลุ่มเป็นจำนวนมากเรียกร้องสิทธิจากนายจ้าง และแทนที่กรรมกรเหล่านั้นจะพ้อใจกัน ลงชื่อต่อเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงาน กลับนัดหยุดงานก่อนเรียกร้องจากนายจ้าง มิฉะนั้นก็ยื่น ข้อเรียกร้อง แล้วนัดหยุดงานทันที วิธีปฏิบัติเช่นนี้ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดห้ามไว้² ซึ่งลักษณะ การนัดหยุดงานของกรรมกรเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนมาก โดยเฉพาะในกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค เช่น รถไฟ การไฟฟ้า ประปา การคมนาคม ฯลฯ

รัฐบาลมีนโยบายที่จะระงับความเดือดร้อน และเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่กรรมกร และนายจ้าง เมื่อมีการนัดหยุดงานของกรรมกร หลัง พ.ศ. 2501 รัฐบาลมีนโยบาย ห้ามการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน เมื่อมีการจัดตั้งกรมแรงงาน และกรมแรงงานได้เสนอ ให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ขึ้น โดยมีหลักการ ว่า หากกรรมกรหรือนายจ้างที่มีความประสงค์จะปรับปรุงสภาพการทำงานหรือเงื่อนไขการทำงานใด ก็สามารถเรียกร้องได้จากอีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายที่ได้รับข้อเรียกร้องจะต้องรับข้อเรียกร้องนั้นไว้พิจารณาด้วยดี และเจรจาต่อรองกันโดยคำนึงว่าทั้ง 2 ฝ่าย มีผลประโยชน์ร่วมกัน หากว่าการเจรจาไม่เป็นที่ตกลง ก็นำข้อเรียกร้องนี้เสนอต่อพนักงานประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ ส่วนในต่างจังหวัดให้เสนอต่อนายอำเภอท้องที่ ทั้งนี้เพื่อให้ชาว ไทยได้แก้ไขข้อพิพาทแรงงาน โดยจะฟังข้อเท็จจริงทั้งทางด้านความเดือดร้อน ความจำเป็น ความเหมาะสม ความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง แล้วจะให้คู่กรณีตกลงความเงื่อนไข

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2

กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

² แหล่งเดิม.

ที่เหมาะสม การนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้างที่กระทำขึ้นก่อนวิธีระงับข้อพิพาทดังกล่าว ถือเป็นความผิดทางกฎหมาย¹

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 มิได้กำหนดขึ้นเพื่อห้าม การนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด กรรมการมีสิทธิจะหยุดงาน และนายจ้างมีสิทธิจะปิดงานงดจ้างได้ ถ้าปฏิบัติตามขั้นตอนในกฎหมาย

ตาราง 7 ตารางแสดงการนัดหยุดงานและจำนวนกรรมกรที่เกี่ยวข้องระหว่าง พ.ศ. 2509 - 2515

พ.ศ.	จำนวนการนัดหยุดงาน	จำนวนกรรมกรที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันทำงานที่สูญเสีย
2509	17	5,413	18,764
2510	2	470	470
2511	14	1,867	3,217
2512	18	5,345	3,593
2513	25	2,888	6,004
2514	27	5,153	12,646
2515	34	7,803	19,903

ที่มา : ฝ่ายวิจัย กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน. อ้างใน อภิสิทธิ์ สรสิริ. บทบาทของกรรมกรในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย. 2518. หน้า 18.

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2 กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

ปรากฏว่าการนัดหยุดงานหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ก็มีได้ปฏิบัติตามกฎหมายคือ นัดหยุดงานก่อนจะมีการยื่นข้อเรียกร้อง หรือ เรียกร้องแต่ให้เวลาสั้นในการขอทราบคำตอบจากนายจ้าง ไม่ได้ขอเจรจากับนายจ้างเพื่อให้ต่างฝ่ายมีโอกาสในการชี้แจงเหตุผลของแต่ละฝ่าย¹

การนัดหยุดงานของกรรมกรสร้างผลเสียหายแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย กรมแรงงานจึงมีความพยายามที่จะแก้ปัญหา เพื่อไม่ให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างนายจ้างและกรรมกร อันจะนำไปสู่การนัดหยุดงาน

การแก้ไขปัญหกรรมกรของกรมแรงงาน

1. กรมแรงงานได้พยายามหาวิธีการให้ฝ่ายนายจ้างมองเห็นความสำคัญของการจัดสวัสดิการให้แก่กรรมกร โดยได้ร่วมกับสมาคมการจัดหางานบุคคล จัดประชุมสัมมนาผู้จัดการงานบุคคลขึ้นเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ผู้จัดการบุคคลหรือฝ่ายนายจ้างได้เข้าใจถึงคุณค่าของการให้รายได้ และการจัดสวัสดิการแก่กรรมกรอย่างเหมาะสม เพื่อจะก่อให้เกิดผลดีแก่กิจการนั้น ๆ²

2. กรมแรงงานได้กวาดขัน เจ้าของโรงงาน และเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ ที่ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่กรรมกร โดยได้ขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปรับในอัตราสูงสุดตามที่กำหนดไว้³

ในการตรวจแรงงาน สารวัตรแรงงานจะต้องไปตรวจพร้อมกัน 2 คน คนหนึ่งจะเป็นผู้ซักถามปัญหาต่าง ๆ กับนายจ้าง ส่วนอีกคนหนึ่งออกเดินตรวจดูการปฏิบัติงานของกรรมกร

3. เสนอแนวคิดให้รัฐบาลอนุญาตจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับกรรมกร

¹กรมแรงงาน. การบริหารงาน 2513. 2514. หน้า 18.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2511/20 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2511.

³แหล่งเดิม.

ทั้งนี้สืบเนื่องจากว่า ได้เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับกรรมกรอยู่เป็นประจำทั้งเกิดจากความผิดของนายจ้าง และความผิดของกรรมกรเองที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน อันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจกฎหมายหรือไม่ก็จากการจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย การฝ่าฝืนกฎหมายส่วนมากจะเป็นนายจ้างมากกว่ากรรมกร¹ แต่ที่ไม่ได้ร้องเรียนกรมแรงงาน เนื่องจากกรรมกรมีความเกรงกลัวที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนจากนายจ้าง² เมื่อทราบว่าการกรรมกรไปร้องเรียนกรมแรงงาน

จากกรณีดังกล่าว กรมแรงงานจึงมีแนวคิดที่จะให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นเพื่อให้สหภาพแรงงาน เป็นตัวแทนดูแลความเป็นอยู่ ตลอดจนดำเนินการร้องเรียนต่อทางราชการเมื่อเกิดการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากกรมแรงงานจะมีแนวคิดในการให้กรรมกรจัดตั้งสหภาพแรงงานแล้ว สหพันธ์สหภาพกรรมกรระหว่างประเทศ (I.C.F.T.U.) โดย นายโอเมอร์ เบคุเลซาธิการ ได้มีหนังสือแจ้งมายังรัฐบาลไทยเร่งให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง³

จอมพลถนอม กิตติขจร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาแรงงานแห่งชาติ โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในระดับชาติขึ้น และได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการศึกษาสภาพความเป็นไปของการใช้แรงงาน ตลอดจนสภาพการทำงานในประเทศไทย รวมตลอดไปถึงสิทธิและหน้าที่ของกรรมกร การประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน และพิจารณา รวมไปถึงการจะให้จัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นในประเทศไทยด้วย ก่อนที่จะมีการอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นปลาย พ.ศ. 2515

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2508/มท.7.2
กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

² แหล่งเดิม.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2509/มท.12.2
การคุ้มครองแรงงาน.

กล่าวโดยสรุปหลัง พ.ศ. 2501 จนถึงปลาย พ.ศ. 2515 รัฐบาลห้ามการ
เคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน รัฐบาลมุ่งสนใจปัญหากรรมกรในเรื่องการว่างงาน การฝึก
อาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน และการตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบ
ปัญหากรรมกร เพื่อรองรับนโยบายการขยายตัวทั้งทางด้านการค้า ธุรกิจ ตลอดจนการขยาย
ตัวของโรงงานอุตสาหกรรมเอง

บทที่ 3

นโยบายของรัฐบาลไทย ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 ส่งผลกระทบต่อกรรมกรเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงส่งผลให้กรรมกรนัดหยุดงาน สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศในทุก ๆ ด้าน และแม้แต่แก่กรรมกรเอง นโยบายของ รัฐบาลในการแก้ปัญหา คือ การตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ให้กรรมกร นายจ้าง ปฏิบัติตาม กฎหมายเพื่อลดอัตราการนัดหยุดงานที่สร้างผลเสียหายแก่สังคมโดยรวม

สถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีผลกระทบต่อกรรมกร

ด้านเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา รายได้ของกรรมกรจากการสำรวจของ กรมแรงงาน พบว่า กรรมกรที่มีรายได้ระหว่าง 10 - 15 บาทต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 61 มากกว่า 15 บาท ร้อยละ 39 ส่วนกรรมกรที่รับค่าจ้างเป็นรายเดือน รายได้ระหว่าง 300 - 549 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 41 ที่เหลือรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 300 บาท¹ ส่วนรายจ่ายของกรรมกรเฉพาะในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม สวัสดิการ ค่าพาหนะ เฉลี่ยวันละ 26.07²

¹พร อุดมพงษ์. "ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย," แรงงานสัมพันธ์. 14(10) : หน้า 29 ; ตุลาคม 2515.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2521/7 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2521.

จากลักษณะรายได้และรายจ่ายของกรรมกรดังกล่าว กรรมกรส่วนมากจึงมีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย ต้องให้สมาชิกในครอบครัวหารายได้จนเจือ แต่ก็ยังปรากฏว่ากรรมกรที่มีหนี้สินมีจำนวนถึงร้อยละ 60¹

ประกอบกับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน และการลดค่าเงินของอเมริกาได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศของไทยเป็นอันมาก ดังคำสัมภาษณ์ของ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ว่า

"... หลังจากที่รัฐบาลอเมริกา ได้ประกาศลดค่าเงินดอลลาร์ลงประมาณ 10% แล้วนั้น ปรากฏว่าราคาสินค้าที่มาจากประเทศสกุลเงินแข็ง เช่น ญี่ปุ่น กับสินค้าที่มาจากอเมริกาเอง หรือกลุ่มประเทศที่ค่าเงินไม่ขึ้นไปเท่าใดนักได้ปรับตัวขึ้นสูงในเมืองไทย โดยเฉพาะสินค้าที่มาจากประเทศญี่ปุ่นได้ขึ้นราคาไปแล้ว 10%..."²

สินค้าที่ขึ้นราคาในประเทศไทยเป็นสินค้าเกือบทุกชนิด ไม่ใช่ว่าเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือย สินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนก็มีการขึ้นราคาในอัตราที่สูง เช่น อาหาร เสื้อผ้า เครื่องก่อสร้าง ขึ้นราคาตั้งแต่ 20 - 70 %³ การขึ้นราคาสินค้าส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของกรรมกร ในระยะเวลาดังกล่าวนี้อสภาพอากาศไม่เอื้ออำนวยต่อผลผลิตทางด้านเกษตร และมีการกักตุนสินค้าเกษตรบางประเภท เช่น ข้าวสาร เพื่อจะส่งออกไปขาย

¹พร อุดมพงษ์. "ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย," แรงงานสัมพันธ์. 14(10) : หน้า 31 - 32 ; ตุลาคม 2515.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2516/5 ปัญหาสินค้าราคาแพงและการกักตุนสินค้า.

³แหล่งเดิม.

ยังต่างประเทศ ทำให้ราคาข้าวสารภายในประเทศสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้ประกาศ
ขึ้นราคาข้าวสารในต้นปี พ.ศ. 2516 และต้น พ.ศ. 2519¹ การลดค่าเงินของอเมริกา
ทำให้ไทยต้องประกาศลดค่าเงินบาทด้วย สินค้าที่สั่งเข้ามาภายในประเทศ โดยเฉพาะสินค้า
ประเภททุน เช่น น้ำมันมีราคาสูงขึ้นมาก สินค้าอุปโภคบริโภคซึ่งจำเป็นสำหรับกรรมกร
ราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังพิจารณาตาราง 8

ตาราง 8 ดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีราคาอาหาร และดัชนีราคาข้าวสาร 5% ระหว่าง
พ.ศ. 2515 - 2520

พ.ศ.	ดัชนีราคาผู้บริโภค	ดัชนีราคาอาหาร	ดัชนีราคาข้าวสาร 5%
2515	66.4	61.9	47.7
2516	74.3	70.9	75.0
2517	91.6	91.1	98.7
2518	95.3	95.7	97.4
2519	100.0	100.0	100.0
2520	108.4	109.2	101.2

ที่มา : กรมแรงงาน

: ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจรายเดือน และรายงานเศรษฐกิจ
และการเงินประจำปีต่าง ๆ.

ใน อภิรัช พันธเสน และจิราภรณ์ อุ่นเกษม. ค่าแรงต่ำ ความหมายและ
แนวโน้มในอนาคต. 2531. หน้า 15 - 16.

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2516/8 ปัญหาแรงงาน
พ.ศ. 2516.

เมื่อสินค้ามีราคาเพิ่มขึ้น แต่รายได้ของกรรมกรเพิ่มในอัตราไม่เท่ากับราคาสินค้า พ.ศ. 2515 รัฐบาลกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 12 บาท เพิ่มเป็น 16 บาท ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 ใน พ.ศ. 2518 ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่ม 2 ครั้ง เป็น 20 และ 25 บาท ตามลำดับ แนวโน้มค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้นตลอด

พิจารณาในตาราง 8 ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2520 ดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีราคาอาหาร ดัชนีราคาข้าวสาร 5% สูงขึ้นตลอดเวลา

วิกฤตการณ์น้ำมัน นอกจากจะส่งผลกระทบต่อกรรมกรแล้ว ยังส่งผลต่ออุตสาหกรรมภายในของไทยด้วย

ดังคำชี้แจงของ พลตรี ประมาธ อติเรกสาร นายกรัฐมนตรีอุตสาหกรรมไทย

"...การขึ้นราคาน้ำมันดีเซล ทั้งชนิดหมุนเร็ว และหมุนช้า น้ำมันเตา น้ำมันเครื่อง และน้ำมันชนิดอื่น ๆ นั้น ส่งผลกระทบต่อเกือบทุกวงการ อุตสาหกรรมอย่างหนัก การขยายตัวทุกด้านหยุดชะงักหมด โรงงานบางแห่ง เริ่มวางแผนลดกำลังการผลิต ซึ่งหมายถึงการให้คนงานบางส่วนออกจากงาน และจะตามมาด้วยปัญหาการสัไตร์..."¹

การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นการลงทุนจากต่างประเทศที่มากที่สุดในประเทศไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ใช้แรงงานกรรมกรมาก² ได้ลดลงอย่างมาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2516/8 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2516.

² พงษ์อนันต์ สารพานิช. การนัดหยุดงานกับปัญหาการลงทุนในประเทศไทย พ.ศ. 2516 - 2519. 2520. หน้า 111.

"...การลงทุนของญี่ปุ่น พ.ศ. 2514 ประมาณ 950 ล้านบาท พ.ศ. 2515 ประมาณ 875 ล้านบาท พ.ศ. 2516 ประมาณ 165 ล้านบาทและ ใน พ.ศ. 2518 ปรากฏว่า การลงทุนของญี่ปุ่นเหลือเพียง 15 ล้านบาท เท่านั้น..."¹

ประกอบกับอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ใช้แรงงานกรรมกรมาก สมาคมนายจ้างสิ่งทอลดกำลังการผลิตลง โดยอ้างว่าถูกต่างประเทศตัดโควต้า และถูกแย่งตลาด ทำให้สถานประกอบการเริ่มลดกำลังการผลิต และลดกำลังกรรมกรลง พยายามคัดเลือกกรรมกรที่มีความรู้ความสามารถมากขึ้น เพื่อให้คุ้มกับค่าจ้างแรงงาน สำหรับสถานประกอบการขนาดใหญ่ นายจ้างหันไปใช้เครื่องจักรมากขึ้น เพื่อทดแทนแรงงานกรรมกร "...เครื่องจักรเครื่องหนึ่งใช้แรงงานเพียง 2 คน แต่จะต้องปลดแรงงานกรรมกรถึง 50 คน"² การปลดกรรมกร และการงดรับคนงานใหม่จึงเกิดขึ้นทั่วไปตามสถานประกอบการต่าง ๆ พ.ศ. 2517 มีกรรมกรถูกปลดจากงาน และเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด 20,420 คน พ.ศ. 2518 ปรากฏว่ายังมีกรรมกรถูกปลดออกจากงาน และเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด 10,876 คน จากสถานประกอบการ

¹ วิจิต แสงทอง. "ส่วนส่วสร้างสรรของการลงทุนญี่ปุ่นต่อแรงงานไทย," แรงงานสัมพันธ์. 17(3 - 4) : หน้า 17 ; มีนาคม - เมษายน 2518.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

2,642 แห่ง¹ ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 อัตราการรับคนงานใหม่ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 66.4 ต่อปี²

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทำให้กรรมกรมีความยากลำบากมากขึ้นในการครองชีพ ยิ่งเมื่อโรงงานลดกำลังการผลิต ทำให้กรรมกรต้องรวมตัวกันลุกขึ้นต่อสู้กับนายจ้างโดยการนัดหยุดงาน เรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้าง ให้รัฐบาลหามาตรการไม่ให้มีการปลดกรรมกร และให้จ่ายเงินชดเชยในกรณีที่ปลดกรรมกรออกจากงาน เช่น การนัดหยุดงาน ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 ไม่ว่าจะเป็นการนัดหยุดงานของกรรมกรโรงงานสิ่งทอ การนัดหยุดงานของกรรมกรโรงงานสแตนคาร์ดคาร์เม้นท์ กรรมกรโรงกระเบื้องดินเผา อัมมโนส เป็นต้น

ด้านการเมือง

ในระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2515 ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและจากการปฏิวัติ แต่เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2503 โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม รัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณในการสร้างปัจจัยบริการด้านพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ขยายกิจการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ รัฐบาลพยายามสร้างภาพพจน์กับต่างประเทศเพื่อดึงดูดการลงทุน และการค้าระหว่างประเทศ แต่ในระบอบดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ปิดกั้นเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิในการเรียกร้องนัดหยุดงาน โดยรัฐบาลเห็นว่าการดำเนินการ

¹ กรมแรงงาน. สถานการณ์แรงงาน ตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2518. 2518.

หน้า 9.

² กรมแรงงาน. "ภาวะการมีงานทำ," แรงงานสัมพันธ์. 18(11 - 12) :

หน้า 6 ; พฤศจิกายน - ธันวาคม 2519.

ทางด้านแรงงานดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม¹ กรมกรไทยในระยะนี้
จึงเป็นแรงงานที่สงบเสงี่ยม พุฒ่างาย และเชื่อฟังเคารพผู้บังคับบัญชา ตัวแทนของรัฐบาลไทย
ถูกโจมตีในการประชุมประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ตลอด ทำให้รัฐบาลไทย
ต้องปรับปรุงนโยบาย เพื่อสร้างภาพพจน์ให้เห็นว่าไทยเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนา
เศรษฐกิจ และเป็นสังคมที่มีเสรีภาพ² เมื่อ จอมพลถนอม กิตติขจร เข้ารับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ. 2506 ได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายนโยบายการเมือง ลดทอนอำนาจ
ของข้าราชการแรงงาน มีการจัดตั้งกรมแรงงานเพื่อคุ้มครองกรรมกร และยังประกาศใช้กฎหมาย
แรงงาน ใน พ.ศ. 2515 คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ทำให้กรรมกรมีหลักประกันในด้าน
สภาพการทำงาน ค่าจ้าง การก่อตั้งสหภาพแรงงาน ฯลฯ กฎหมายฉบับนี้ช่วยให้กรรมกรเริ่มมี
ความกล้าที่จะแสดงออกในเรื่องที่ถูกกดขี่ และถึงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลทหารหมดอำนาจลง ก่อให้เกิดบรรยากาศประชาธิปไตย
ความรู้สึกอิสระเสรี เป็นแรงหนุนที่สำคัญให้กรรมกรเรียกร้อง และแสวงหาผลประโยชน์อันควรมี
ควรได้อย่างเต็มที่³ ประกอบกับการประท้วงของนักศึกษาและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทำให้กรรมกร
เริ่มมีการตื่นตัวทางการเมืองขึ้น หันมาร่วมมือกับกลุ่มพลังต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน
และเพื่อต่อต้านความไม่เป็นธรรมในสังคม⁴

¹นิคม จันทรวิทุร. "แรงงาน - ส่วมทศวรรษแห่งการพัฒนา," ใน การแสวง
ปาฐกถาพิเศษ บัณฑิต อธิปไตย ครั้งที่ 1. 2530. หน้า 92.

²แอล คิลกวินยรัตน์. "ขบวนการแรงงานเดินทัพทางไกล," เจเนอเรชั่น.
1(7) : หน้า 22 - 23 ; พฤษภาคม 2533.

³นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. 2524. หน้า 6 - 7.

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2517/13 ข้อพิพาทแรงงาน
และปัญหาการนัดหยุดงาน.

ด้านสังคม

การเพิ่มของประชากร เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้สังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลง ปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรจาก 26.6 ล้านคน ใน พ.ศ. 2503 เป็น 34.6 ล้านคน ใน พ.ศ. 2509¹ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ในแต่ละปีจะมีประชากรวัยทำงานเพิ่มขึ้นประมาณ 5 แสนคน² โดยเฉพาะประชากรในชนบทซึ่งมีจำนวนร้อยละ 85.9 ล้านประกอบอาชีพทางการเกษตรทั้งสิ้น แต่เมื่อการทำเกษตรกรรมไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะการทำงานด้านการเกษตรยังต้องอาศัยดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ นอกจากนี้เครื่องอำนวยความสะดวกทางด้านเกษตรกรรม เช่น การชลประทาน ถนน ทางระบายน้ำ ยังมีไม่เพียงพอ ไม่สามารถส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตได้ตลอดปี การเพาะปลูกส่วนใหญ่เป็นการทำนาปีละครั้ง ซึ่งไปกว่านั้นรัฐบาลยังขาดกลไกทางการรักษาราคาพืชผล และการสร้างอำนาจต่อรองของชาวไร่ชาวนา ทำให้ชาวนามีฐานะทรุดตัวเท่ากับการยอมทำไร่ยว้าง³ แต่เมื่อเกิดสภาวะผิดปกติทางธรรมชาติ ผลผลิตที่ได้มีจำนวนน้อย ประชากรจึงอพยพเข้าไปหางานทำในกรุงเทพฯ ในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 อัตราการจ้างงานของเอกชนอยู่ในอัตราที่ต่ำ และในระหว่างนี้มีแรงงานล้มตลาคามากมาย⁴ ทำให้ประชาชนที่เข้ามาหางานทำไม่มีสิทธิเลือกงานและรายได้ ตัวอย่างงาน เช่น งานล้างถ้วยชามในภัตตาคาร อยู่กินด้วยค่าจ้างเดือนละ 150 บาท กรรมกรโรงงานเส้นไหม กรรมกรโรงงานน้ำแข็ง อยู่กินด้วยค่าจ้างเดือนละ 250 บาท

¹ กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย. 2523. หน้า 4.

² กรมแรงงาน. รวมบันทึกที่สำคัญทางด้านแรงงาน พ.ศ. 2516 - 2519. 2519. หน้า 105.

³ นิคม จันทรวิทุร. "แรงงานกับรัฐ - สำนกศวรรษแห่งการพัฒนา," ใน การแสวงหาสภาพพิเศษ ปัวช อิงภากรณ์ ครั้งที่ 1. 2530. หน้า 90.

⁴ กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม. กรรมกรอ้อมน้อยและปัญหาสิทธิมนุษยชน. 2521. หน้า 49.

กรรมการโรงกลึง โรงเลื่อย อยู่กันด้วยค่าจ้างเดือนละ 300 บาท คนงานคิดรอสั่งน้ำปลา อยู่กันด้วยเดือนละ 250 บาท¹

ประชากรที่เข้ามาทำงานเป็นกรรมกร ส่วนมากจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ การศึกษา ส่วนมากอยู่ในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 5 ที่กรรมกรไม่รู้หนังสือเลย² ทำให้กรรมกร ส่วนมากมีความรู้ไม่พอเพียง ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้ถูกชักจูง ได้ง่าย นอกจากนั้นการขาดความรู้ยังทำให้กรรมกรไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่ ขาด ความรับผิดชอบ ไม่สนใจที่จะศึกษาปัญหา ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน และข้อห้าม ต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง จากสาเหตุดังกล่าวที่ทำให้กรรมกรกระทำ ในสิ่งที่ผิดกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการนัดหยุดงาน มักไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการนัดหยุดงาน รัฐบาลในยุคหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 บางสมัยถึงขั้นห้ามสื่อสารมวลชนของรัฐบาลเผยแพร่ข่าวการนัดหยุดงาน โดยได้ให้เหตุผลว่า ".....สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การนัดหยุดงานยังคงมีอยู่ เพราะการแพร่ข่าวของสื่อมวลชน ทำให้เกิดการเอาอย่างกัน..."³

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่มีจะปรากฏในข้อเรียกร้องของกรรมกรอยู่เสมอ ได้แก่ ปัญหาสวัสดิการของกรรมกรที่ทางสถานประกอบการจัดให้ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากนายจ้าง ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจากการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ สวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายใหม่กำหนด โดยทั่วไปแล้วค่าจ้างและสวัสดิการกรรมกร จะสอดคล้องกันอยู่ เช่น เมื่อก่อนบังคับใช้กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กรรมกรส่วนใหญ่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและ การประท้วงของกรรมกร.

² กรมแรงงาน. "สภาพการทำงาน รายได้ และภาวะการครองชีพของคนงานไม่มี ฝีมือ," แรงงานสัมพันธ์. 15(5) : หน้า 18 ; พฤษภาคม 2516.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 7/2516/8 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2516.

แม้จะมีค่าจ้างน้อย แต่มีสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก จะจัดอาหารและที่พักให้กรรมกรด้วย¹ แต่เมื่อมีการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นครั้งแรกเป็นวันละ 12 บาท เพิ่มขึ้นจากเดิมไม่มากนัก นายจ้างส่วนใหญ่จึงยังคงให้สวัสดิการด้านอาหารและที่พักแก่กรรมกรได้ต่อไป² แต่เมื่อมีการปรับปรุงอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ นายจ้างไม่สามารถจะให้สวัสดิการด้านอาหารได้ หรือไม่ก็ลดสวัสดิการด้านนี้ลง³ เพราะกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างแน่ชัดว่า ห้ามไม่ให้นายจ้างนำค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการมาหักในค่าจ้าง⁴ นอกจากจะลดสวัสดิการทางด้านอาหารและทางด้านที่พักอาศัยแล้ว จากการสำรวจโรงงานของกรมแรงงาน พบว่าโรงงานขนาดเล็กที่มีกรรมกรตั้งแต่ 30 - 40 คน สภาพโรงงานและที่พักของกรรมกรอยู่ในสภาพแออัด ตัวอาคารมักจะเป็นเรือนไม้ หลังคาสังกะสี พื้นโรงงานบางแห่งก็เกปูนซีเมนต์ บางแห่งก็พื้นธรรมดา สภาพที่พักภายในอากาศชื้น อับ อุดอู๊ กรรมกรต้องนอนกันอย่างเบียดเสียดอัดแออัด⁵ ส่วนห้องน้ำบางแห่ง แม้จะแบ่งเป็นสัดส่วนระหว่างหญิงชาย แต่ส่วนมากมักจะใช้ร่วมกัน ถ้าไม่พอเพียงบางครั้งกรรมกรชาย

¹นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. 2515. หน้า 91.

²วิจิตร ระวิวงศ์. "ลดปัญหาแรงงานด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์," แรงงานสัมพันธ์. 18(3 - 4) : หน้า 27 ; มีนาคม - เมษายน 2519.

³แหล่งเดิม.

⁴คำชี้แจงเกี่ยวกับประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำ ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2520 ใน

กรมแรงงาน. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน. 2521. หน้า 5.

⁵กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

ต้องใช้บริเวณรอบ ๆ โรงงานแทน¹ โรงงานบางแห่งจะเก็บค่าบริการห้องน้ำ โดยอ้างว่าจะนำเงินจำนวนนั้นมาใช้จ่ายในการรักษาความสะอาด² ส่วนการให้สวัสดิการด้านอื่น ๆ เช่น การเจ็บไข้ การประสบอุบัติเหตุในระหว่างการทำงาน แต่เดิมขึ้นอยู่กับความเมตตาของนายจ้างจะช่วยหรือไม่ช่วยก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับ แต่ส่วนใหญ่กรรมกรมักจะไม่ได้รับค่ารักษาพยาบาล หรือถ้าได้รับก็มีจำนวนเพียงเล็กน้อย³

การลดและการยกเลิกการให้สวัสดิการด้านอาหาร ที่พักอาศัยไม่เพียงพอ การรักษาพยาบาลไม่ได้รับการดูแล ทำให้กรรมกรไม่พอใจเกิดความเดือดร้อนมาก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการนัดหยุดงานของกรรมกรโรงงานสิ่งทอ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 ได้เรียกร้องให้มีการจัดห้องสุขา และการบริการน้ำดื่มให้เพียงพอ มีสถานพยาบาลและแพทย์ โดยไม่คิดค่าบริการ จัดอาหารให้คนงานโดยมีสัญลักษณ์และมีปริมาณพอเพียง ให้รัฐบาลรับรองคณะกรรมการของสมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมสิ่งทอหรือผู้ที่ได้รับอนุมัติจากสมาคมให้มีอำนาจ ที่จะเข้าไปตรวจสอบของกรรมกรตามโรงงานต่าง ๆ ได้⁴ การนัดหยุดงานของพนักงานรถเมลล์คันนคร กรรมกรโรงงานสแตนคาร์ดการ์เมนต์ กรรมกรหญิงโรงงานฮั่วว่าล้วนมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่กรรมกรทั้งสิ้น

¹ กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม. กรรมกรอ้อมน้อยและปัญหาดิจิมนุชชน. 2521. หน้า 43.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2516/8 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2516.

³ กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม. เล่มเดิม. หน้า 52.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2517/13 ข้อพิพาทแรงงานและปัญหาการนัดหยุดงาน.

นโยบายในการแก้ไขปัญหagrmmกรของรัฐบาลไทย ระหว่าง พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2519

แรงงานเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ ประเทศใดมีทรัพยากรแรงงานมากและสามารถนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โอกาสที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศย่อมมีมาก รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จึงได้เล็งเห็นความจำเป็นในการดูแลคุ้มครองแรงงานของประเทศ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การกำหนดสภาพการใช้แรงงานที่สมควรและถูกต้องเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในวงการแรงงาน เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศด้วย

ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทำให้การนัดหยุดงานเกิดขึ้นตลอดเวลา ดังในตาราง 9 เหตุการณ์บ้านเมืองมองดูรุนแรง มีผลกระทบต่องานในประเทศไทยในทุก ๆ ด้าน รัฐบาลไทยจึงได้ให้ความสนใจในปัญหากรรมกรเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐบาลในอดีตทุกยุคทุกสมัย

ตาราง 9 การนัดหยุดงานและกรรมกรที่เกี่ยวข้อง ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519

พ.ศ.	จำนวนการนัดหยุดงาน	จำนวนกรรมกรที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันทำงานที่สูญเสีย
2516	501	177,877	296,887
2517	357	105,883	507,607.5
2518	241	94,747	722,946
2519	133	65,342	495,619.5

ที่มา : ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 รัฐบาลไทยมีนโยบายแก้ไขปัญหagrmmกรหลายประการ นโยบายที่สำคัญคือการสร้างสันติในวงการแรงงาน โดยรัฐบาลได้ปฏิบัติดังนี้

"...รัฐบาลสร้างกลไกให้นายจ้างและกรรมกรปฏิบัติตาม นั่นคือการออกกฎหมายแรงงาน ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน อีกทั้งยังส่งเสริมให้มีการรวมกันเป็นสหพันธ์ และสภาองค์การ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสเจรจา หรือปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อลดปัญหาการขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่าย และป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ อันควรมีควรได้ของแต่ละฝ่าย ไม่เป็นการทำลายสิทธิและผลประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่งหรือส่วนรวม..."¹

ในการปฏิบัติรัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

รัฐบาลยังมีนโยบายอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหagrmmกร เป็นการเสริมสร้างกลไกป้องกันข้อพิพาทแรงงาน คือ นโยบายสร้างความมั่นคงในการทำงาน และนโยบายยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมกร

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ยังเน้นให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรไตรภาคีในด้านต่าง ๆ ขึ้น เพื่อเป็นสถาบันส่งเสริมการสร้างสันติในวงการแรงงาน เอาตัวแทนของฝ่ายกรรมกร นายจ้าง และรัฐบาลเอง เข้ามาพบปะเจรจากันในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่าย โดยไม่ต้องใช้กำลังกดดันทางการเมือง

¹ สุวิทย์ ชี้งวรพันธ์. การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย. 2521.

1. นโยบายของรัฐบาลเพื่อการสร้างสันติในวงการแรงงาน

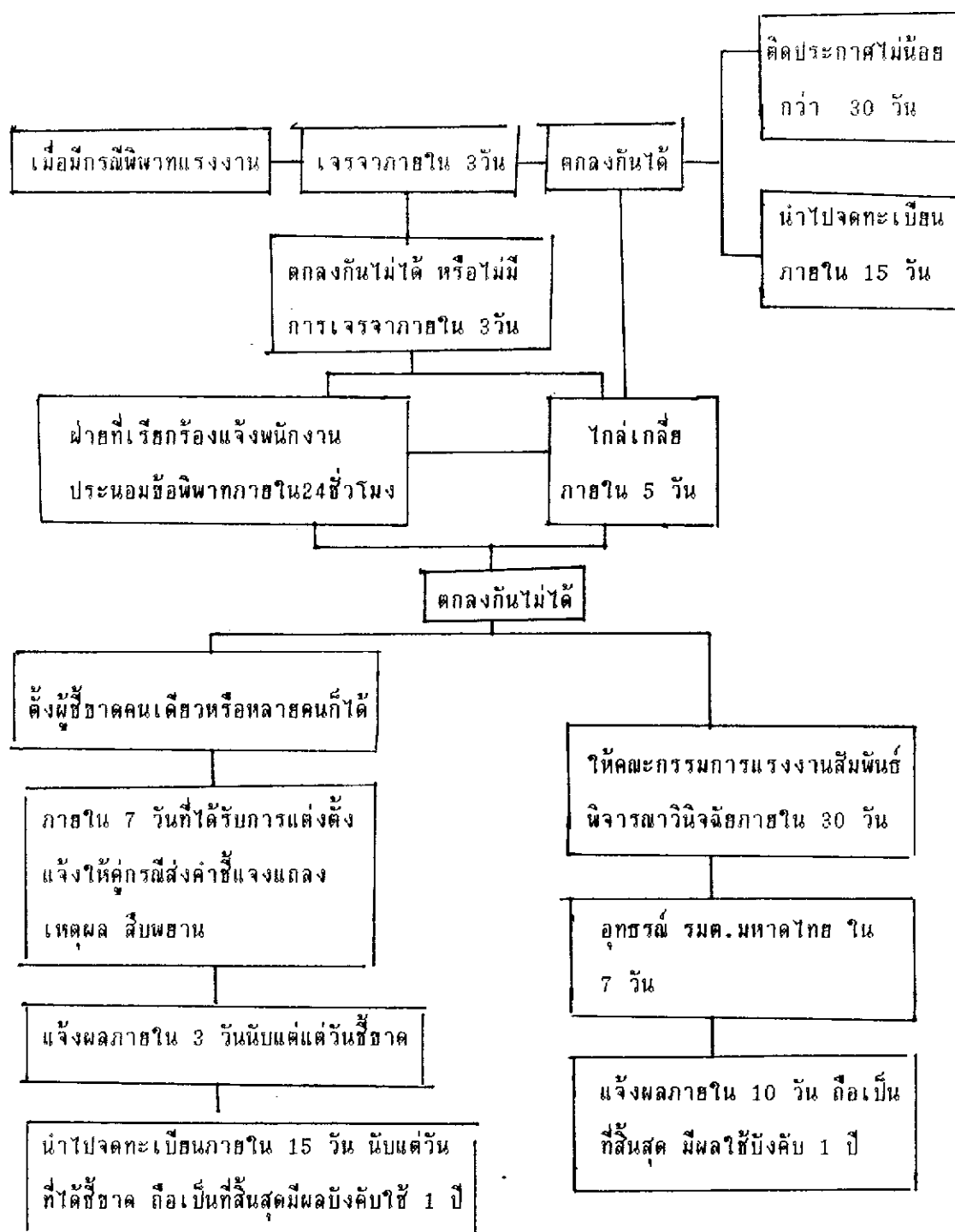
นโยบายสร้างสันติในวงการแรงงานของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 รัฐบาลได้กำหนดมาตรการหลายประการ เช่น

- 1.1 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการขึ้นข้อเรียกร้องและการนัดหยุดงาน ให้มีการจัดตั้งสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานได้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- 1.2 รัฐบาลได้แถลงนโยบายด้านแรงงานและปรับปรุงบุคลากรของกรมแรงงาน เพื่อให้ นายจ้างและกรรมกรเข้าใจวิถีปฏิบัติ เมื่อเกิดกรณีพิพาทแรงงาน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทแรงงานที่จะเกิดขึ้น
- 1.3 ให้การอบรมในด้านแรงงานสัมพันธ์แก่นายจ้างและกรรมกร
- 1.4 จัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี คือ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ศาลแรงงานขึ้นเพื่อหาทางประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน ให้ยุติลงโดยเร็วและเป็นธรรม

1.1 การแก้ไขกฎหมายแรงงานและการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ก. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับการขึ้นข้อเรียกร้องและขึ้นคอนการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยลดระยะเวลาและลดขั้นตอนที่กรรมกรจะต้องปฏิบัติ ก่อนมีสิทธินัดหยุดงาน¹

¹นิคม จันทรวิทุร. "แรงงานกับรัฐ - สำนกสวรรษแห่งการพัฒนา," ใน การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ครั้งที่ 1. 2530. หน้า 9.



ที่มา : ปรับปรุงจาก พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

ภาพประกอบ 2 แสดงเมื่อมีกรณีพิพาทแรงงานและขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงาน

๒. การจัดตั้งสหภาพแรงงาน

รัฐบาลสนับสนุนการตั้งสหภาพแรงงานเนื่องจากต้องการส่งเสริมให้กรรมกรมีโอกาสรวมกลุ่มกัน เพื่อช่วยให้อุปสรรคขัดแย้งที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขได้รวดเร็วและถูกต้อง กรรมกรจะได้มีโอกาสปรึกษาหารือและเจรจาต่อรองกันโดยตรงกับนายจ้าง เป็นการป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ

รัฐบาลได้เน้นการรวมกลุ่มของกรรมกรเป็นอันมาก จะเห็นได้จากหลังการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ใน พ.ศ. 2515 ทำให้เกิดสมาคมลูกจ้างเริ่มแรกถึง 6 สมาคม¹ คือ

1. สมาคมลูกจ้างไฟฟ้านครหลวง จดทะเบียนเมื่อ 29 กันยายน พ.ศ. 2515
2. สมาคมลูกจ้างการขนส่งและบริการเสริมการขนส่งสินค้าออก จดทะเบียนเมื่อ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2515
3. สมาคมลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทย จดทะเบียนเมื่อ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2515
4. สมาคมลูกจ้างครุฑนครหลวง จดทะเบียนเมื่อ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2515
5. สมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมเหล็ก สมุทรปราการ จดทะเบียนเมื่อ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2515
6. สมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมทอผ้า (โบทันสัมพันธ์) จดทะเบียนเมื่อ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2515

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 สมาคมลูกจ้างจะเปลี่ยนเป็นสหภาพแรงงาน กฎหมายยังเปิดโอกาสให้กรรมกรมีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานได้กว้างขวางกว่าเดิม² โดยอนุญาตให้กรรมกรที่เป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน และกรรมกรที่ทำงานในกิจการเดียวกันไม่ว่าจะมีนายจ้างกี่คน สามารถ

¹ปรีมาวสุต อธิศักดิ์. "สหภาพแรงงานในประเทศไทย พ.ศ. 2440 - 2515," ใน หลักสูตรเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน. 2519. หน้า 6.

²นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา. 2530. หน้า 130.

ก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานได้¹ เมื่อมีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน ทำให้สามารถคัดเลือกผู้นำกรรมการที่มีความรู้ความสามารถ นำสมาชิกในกลุ่มแก้ปัญหาที่ถูกต้องการเจรจาจะยุติโดยเร็ว

นโยบายของรัฐบาลในระยะนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และสิทธิของสหภาพแรงงาน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิในการต่อรองของกรรมกร² โดยได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พยายามแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างรวดเร็ว และยังกำหนดบทลงโทษไว้อย่างรุนแรง เช่น ถ้าทั้งสองฝ่ายไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือของรัฐบาล ต้องระวางโทษจำคุกสูงสุด 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.2 การวางแผนปฏิบัติด้านแรงงานและการปรับปรุงบุคลากรของกรมแรงงาน

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ข้อพิพาทแรงงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และบางรายมีลักษณะรุนแรง รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อหาทางลดและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำอีก เพื่อให้นายจ้าง กรรมกร ถือเป็นแนวปฏิบัติ รัฐบาลได้วางแผนทางปฏิบัติ คือ รัฐบาลจะปรับปรุงและแก้ไขระเบียบปฏิบัติ และหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา และเมื่อเกิดกรณีพิพาทแรงงาน ถ้าเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงาน รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด รัฐบาลจะให้ความคุ้มครองกรรมกร และคณะกรรมการสหภาพแรงงาน ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อเกิดกรณีพิพาทแรงงาน มีการปฏิบัติไม่เป็น

¹ เจริญ สิริพันธ์ และเกษมสันต์ วิลาวรรณ. แรงงานสัมพันธ์. ม.ป.ป. หน้า 9.

² นิคม จันทรวิทุร. แรงงานของประเทศไทย : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. 2519. หน้า 152.

ไปตามกฎหมายแรงงาน รัฐบาลจะจัดการขึ้นแต่ขาดคนที่ไม่ได้เก็บข้อ¹

ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 เมื่อข้อพิพาทแรงงานเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาของกรมแรงงานเป็นไปด้วยความล่าช้า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีจำนวนไม่มากพอ กรมแรงงานต้องระดมเจ้าหน้าที่จากกองต่าง ๆ มาช่วยปฏิบัติงาน โดยมีการตั้งศูนย์รวมข่าวการนัดหยุดงานให้ทำหน้าที่รับแจ้งข่าวเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน และจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานในสถานประกอบการที่เกิดกรณีพิพาทแรงงาน จัดเจ้าหน้าที่เฝ้าและตรวจโรงงาน โดยออกไปเฝ้าและตรวจโรงงานในสถานประกอบการที่มีปัญหาการนัดหยุดงาน ทั้งที่คนนัดหยุดงานและกำลังมีการนัดพิพาทแรงงาน เดือนให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น²

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมแรงงานได้เสนอให้เพิ่มเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงาน และขอออกฐานะเป็นทบวงแรงงาน แต่ได้รับการอนุมัติเพียงให้เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ 292 ตำแหน่ง และให้เพิ่มแรงงานจังหวัด 46 จังหวัด แต่ไม่มีการยกฐานะของกรมแรงงาน³

1.3 การจัดการอบรมด้านแรงงานสัมพันธ์แก่นายจ้างและกรรมกร

การนัดหยุดงาน ภายหลังที่ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ได้ชี้ให้เห็นว่าความไม่รู้จักกฎหมายและปัญหาแรงงานที่แท้จริง ส่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทุก ๆ ฝ่าย รัฐบาลโดยกรมแรงงานจึงมีโครงการให้ความรู้แก่นายจ้างและกรรมกร โดยเฉพาะถ้ากรรมกรได้สนใจศึกษา และได้รับความรู้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง จะทำให้ความขัดแย้งด้านแรงงานสิ้นสุดลง และเหลือน้อยที่สุด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2518/16 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2518.

² กรมแรงงาน. รวมบันทึกที่สำคัญทางด้านแรงงาน พ.ศ. 2516 - 2519. 2519. หน้า 84.

³ แหล่งเดิม. หน้า 133.

ในการจัดการอบรม กรมแรงงานเป็นผู้จัดการอบรมเอง โดยไม่ปล่อยให้แต่ละฝ่ายจัดการอบรม เพราะ¹

ก. ผู้ที่ทำงานในฐานะนายจ้างและกรรมกร ส่วนมากจะมาจากผู้ประกอบการอิสระและเกษตรกร ยังไม่ค่อยคุ้นเคยกับระบบจ้างงาน การบริหารธุรกิจ และการบริหารแรงงาน ถ้ากรมแรงงานปล่อยให้อบรมกันเอง การอบรมคงเป็นคนละแนวทาง

ข. การจ้างงานในธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนมากจะเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ลงทุนเองอาจจะไม่เข้าใจพื้นฐานทางสังคม และขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับกรรมกร และรัฐบาลในอนาคต

ค. คนไทยยังไม่ชินกับสภาพการเป็นลูกจ้าง การเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ ตามระบบการจ้างงานยังเป็นของใหม่ และยังมีสิ่งที่จะต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงอีกมากกว่าที่นายจ้างจะยอมรับ รอง รัฐบาลซึ่งเป็นคนกลางจะต้องทำหน้าที่ชี้แจงให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับสภาพความเป็นจริง

นอกจากการอบรมกรรมกร กรมแรงงานยังได้มีการจัดการสัมมนา พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพราะกฎหมายฉบับนี้มีสาระแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับเดิม อาจทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจสับสน อันก่อให้เกิดความเสียหาย การสัมมนาครั้งนี้จัดที่กรมแรงงาน โดยจะจัดสองครั้ง แยกการสัมมนา ฝ่ายนายจ้างและกรรมกร ในการให้ความรู้แก่กรรมกร กรมแรงงานยังร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการจัดอบรมความรู้แก่กรรมกรตามโรงงานต่าง ๆ เพื่อยกระดับความรู้แก่กรรมกร และเพื่อให้กรรมกรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน²

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

² "ตั้งโรงเรียนในโรงงานเพื่อยกระดับความรู้กรรมกร," แรงงานสัมพันธ์. 17(7) : หน้า 63 ; กรกฎาคม 2518.

1.4 จัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเพื่อหาทางประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน

คณะกรรมการไตรภาคีที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น คือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และศาลแรงงาน โดยรัฐจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและกรรมกรด้วย ทั้งนี้เนื่องจากผลของการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับกรรมกรนั้น จะมีผลกระทบต่อเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ

ในระบะก่อนการจัดตั้งศาลแรงงาน รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน ทั้งในด้านการนิเทศเรื่องผลประโยชน์ในสภาพการจ้าง และในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของกรรมกรและผู้แทนของสหภาพแรงงาน

ขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

1. กิจการที่ต้องเข้าสู่การชี้ขาดตลอดไป ได้แก่ กิจการต่าง ๆ เหล่านี้

- กิจการรถไฟ
- การท่าเรือ
- การโทรคมนาคม
- การไฟฟ้า
- การประปา
- การผลิตและกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง
- โรงพยาบาลและสถานพยาบาล
- รัฐวิสาหกิจทุกประเภท
- กิจการสถานศึกษาเอกชน
- กิจการสหกรณ์
- กิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ และอากาศ
- กิจการจำหน่ายน้ำมัน

เมื่อเกิดกรณีพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ พนักงานประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาด คู่กรณีจะใช้วิธีปิดงาน หรือนัดหยุดงาน และเลือกผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานเองไม่ได้ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะต้องพิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้คู่กรณีทราบภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่รับข้อพิพาทแรงงาน แต่เมื่อวินิจฉัยแล้ว

คู่กรณีไม่เห็นด้วย มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 7 วัน และ รมต.มหาดไทย จะต้องวินิจฉัยคำอุทธรณ์ และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบภายใน 10 วัน

และเมื่อทั้งสองฝ่ายฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ มีความผิดระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 4 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. กิจกรรมที่ต้องเข้าสู่วิธีขาดตามความเห็นของรัฐมนตรี

ในกิจการธรรมดาทั่วไป ถ้าได้มีการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจา และไกล่เกลี่ย แล้วเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ แต่ถ้า รมต.มหาดไทย เห็นว่าข้อพิพาทแรงงานนั้น อาจกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน รมต.มหาดไทย อาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดได้ ซึ่งต้องชี้ขาดให้เสร็จภายใน 30 วัน หรือถ้าไม่เสร็จอาจขอขยายระยะเวลาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ถือเป็นที่สุดถ้าฝ่าฝืนจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับ 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. กิจกรรมที่ต้องเข้าสู่วิธีขาดเมื่อมีการปิดงานหรือนัดหยุดงาน

ในกิจการธรรมดาทั่วไป ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ แต่ถ้าเป็นการนัดหยุดงานหรือปิดงานแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า

- อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ
- อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน
- อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ
- อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

รัฐมนตรีอาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ แต่ระยะเวลาการชี้ขาดไม่ได้กำหนดไว้ คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในกรณีนี้ กฎหมายไม่ได้ระบุว่าให้เป็นที่สุดและไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าคู่กรณีต้องปฏิบัติตาม แต่ถ้าคู่กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. กิจกรรมที่ต้องเข้าสู่อำนาจเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษ

เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก หรือประกาศภาวะฉุกเฉิน รมต.มหาดไทย อาจกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานในกิจการธรรมดาทั่วไปทุกประเภทเข้าสู่อำนาจ ซึ่งจะกำหนดหรือแต่งตั้งให้คณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ชี้ขาด คำสั่งถือเป็นที่สุดถ้าฝ่าฝืนจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการนัดหยุดงานของกรรมกร กรรมกรแรงงานสัมพันธ์มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ถึงแม้จะมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน แต่คำว่าเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คู่กรณีอาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดได้¹

ศาลแรงงาน จัดตั้งตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นคณะกรรมการไตรภาคีประเภทหนึ่ง เป็นแนวทางในการแก้ไขและระงับปัญหาแรงงาน ศาลแรงงานจะทำหน้าที่ชี้ขาดในเรื่องที่คู่กรณีไม่สามารถจะตกลงกันได้ หรือมีปัญหาในเรื่องการตีความหรืออธิบายความของกฎหมายแรงงาน ตลอดจนข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิ² ปัญหาแรงงานเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน การดำเนินคดีของศาลแรงงานจึงถือหลักประหยัด สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม การกำหนดให้ศาลแรงงานเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ในการดำเนินการ และการบังคับใช้

ประเภทข้อพิพาทแรงงาน ที่สามารถนำมาฟ้องในศาลแรงงาน

1. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างงาน
2. ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
3. ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์
4. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

¹ เจริญ สิริพันธ์ และเกษมสันต์ วิลาวรรณ. แรงงานสัมพันธ์. ม.ป.ป.

หน้า 71.

² นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. 2524. หน้า 68.

ลักษณะการดำเนินคดีของศาลแรงงาน คู่กรณีจะต้องนำข้อพิพาทร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ก่อนเสมอ ถ้าไม่ผ่านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จะนำข้อพิพาทมาฟ้องศาลแรงงานไม่ได้

2. นโยบายการสร้างความมั่นคงในการทำงานของกรรมกร

การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น เพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่กรรมกรในกรณีที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่กรรมในระหว่างการทำงาน ซึ่งแต่เดิมกรรมกรประสบปัญหาในการรับเงินทดแทนเนื่องจาก¹

1. นายจ้างไม่มีเงินพอที่จะจ่ายเงินทดแทน
2. การจ่ายเงินไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา
3. มักมีการอุทธรณ์คำสั่งให้จ่ายเงินทดแทนโดยไม่มีเหตุผลสมควร เพียงเพื่อประวิงเวลาในการจ่ายเงิน
4. การจ่ายเงินทดแทนระอละชาว ทำให้กรรมกรไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับเงินครบตามจำนวน

นโยบายหลักของกองทุนเงินทดแทน คือเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่กรรมกร ถ้าได้รับอันตรายจากการทำงานก็จะได้รับเงินทดแทนอย่างรวดเร็วและแน่นอน และยังเป็นการฟื้นฟูอาชีพแก่กรรมกรซึ่งประสบอันตรายจนไม่สามารถกลับไปทำงานในตำแหน่งเดิมได้²

¹ สุวิทย์ ชี้งวรพันธ์. การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย. 2521. หน้า 41.

² อ่ำพล สิงห์โกวินท์. "ปฏิกิริยาของนายจ้างที่มีต่อกองทุนเงินทดแทน," แรงงานสัมพันธ์. 14(10) : หน้า 47 ; ตุลาคม 2515.

กองทุนเงินทดแทนกำหนดให้นายจ้างและกรรมการ เป็นผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ตามประเภทการเสี่ยงภัยของงาน¹ โดยได้จัดตั้งสำนักกองทุนเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนในลักษณะไตรภาคี เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงมหาดไทยในการบริหารกองทุนเงินทดแทน

ผลการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทน²

พ.ศ. 2517 เป็นปีแรกของการดำเนินงาน เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ นายจ้างลงทะเบียน 2,492 ราย คำนวณกรรมการ 272,848 ราย เรียกเก็บเงินสมทบ 24.20 ล้านบาท กรรมการประสับอันตราย 3,200 ราย ชดใช้ค่าเสียหาย 16.39 ล้านบาท

พ.ศ. 2518 เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ นายจ้างลงทะเบียน 2,794 ราย คำนวณกรรมการ 349,814 ราย เรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง 34.77 ล้านบาท กรรมการประสับอันตราย 4,605 ราย ชดใช้ค่าเสียหาย 24 ล้านบาท

พ.ศ. 2519 กองทุนเงินทดแทนเริ่มขยายงานไปในจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม มีนายจ้างลงทะเบียน 3,605 ราย คำนวณกรรมการ 496,690 ราย เรียกเก็บเงินสมทบ 53.65 ล้านบาท กรรมการประสับอันตราย 10,136 ราย ชดใช้ค่าเสียหาย 52.05 ล้านบาท

การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา ได้เจริญเติบโตอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะด้านเทคนิคการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอยู่ตลอด ผลจากการเปลี่ยนแปลงกระทบกระเทือนต่อกรรมการทั้งทางตรงและ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 1/2515/6 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2520/23 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2520.

ทางอ้อม กรรมการประสับอันตรายและติดเชื้อโรคจากการทำงานมากขึ้น¹ กองทุนเงินทดแทนที่รัฐบาลจัดตั้งถึงแม้ในระยะแรกจะได้รับการต่อต้านจากนายจ้างบางกลุ่ม เนื่องมาจากสาเหตุ "...เพราะข้อความหรือถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายนั้นสับสน คือความได้หลายอย่าง ไม่มีการจำกัดแน่นอนลงไป แม้แต่ประกาศของกระทรวงมหาดไทยก็ไม่กระจ่างชัดพอที่จะเข้าใจได้..."² แต่หลังจากที่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายนายจ้างคุ้นเคยกับวิธีปฏิบัติ นายจ้างหลายกลุ่มเริ่มให้การสนับสนุนและชมเชย มีนายจ้างหลายคนในจังหวัดรอบนอกกรุงเทพฯ ขอเข้าร่วมกองทุนเงินทดแทน นายจ้างพยายามช่วยให้กรรมการได้รับเงินทดแทน พยายามหาหลักฐานสนับสนุนเพื่อให้กรรมการได้รับสิทธิ³ เป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับกรรมการ

3. นโยบายยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมการ

3.1 นโยบายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

สภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ประสบปัญหาขาดดุลขาด กรรมการแต่เดิมรับเงินค่าจ้างวันละ 8 - 15 บาท ประสบกับความเดือดร้อนไม่สามารถจะครองชีพและดูแลครอบครัวได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบทั้งต่อนายจ้างและต่อรัฐบาล เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าจ้างขึ้นใน

¹กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2524 - 2525. 2525. หน้า 27.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 1/2515/6 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103.

³กรมแรงงาน. รวมบันทึกที่สำคัญทางด้านแรงงาน พ.ศ. 2516 - 2519. 2519. หน้า 60.

ลักษณะไตรภาคี เพื่อพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้กรรมกรสามารถเลี้ยงตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน

ใน พ.ศ. 2516 มีการนัดหยุดงาน 501 ครั้ง จำนวนกรรมกรที่เกี่ยวข้อง 177,887 คน มีสาเหตุด้านค่าจ้างที่ทำให้มีการนัดหยุดงานถึง 474 ครั้ง¹ ยิ่งทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นสิ่งจำเป็น

คณะกรรมการค่าจ้าง มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่คณะกรรมการค่าจ้างไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ ปัญหาการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างต้องคำนึงถึง คือ²

1. ความจำเป็นของกรรมกรในการดำรงชีพ
2. ความสามารถของนายจ้างที่จะจ่ายค่าจ้างได้
3. มาตรฐานการครองชีพของกรรมกรโดยทั่วไป
4. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

เมื่อคณะกรรมการค่าจ้างตกลงกันได้ จะต้องเสนอรัฐบาลโดยผ่านกระทรวงมหาดไทยให้ออกเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยบังคับใช้เป็นกฎหมาย การประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดทำให้การเรียกร้องค่าจ้าง และสวัสดิการของกรรมกร ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดไว้ตามกฎหมาย

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาเป็นเรื่องความกดดันทางการเมือง ในช่วงที่ขบวนการกรรมกรมีอำนาจต่อรองสูงก็จะมีบทบาทในการกดดันให้คณะกรรมการค่าจ้าง ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราใกล้เคียงกับที่ฝ่ายกรรมกรเสนอ ในช่วงที่ขบวนการกรรมกรขาดพลัง คณะกรรมการค่าจ้างย่อมสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างได้โดยปราศจากการต่อต้าน

¹ กรมแรงงาน. การวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาคือชีพการงาน.

2517. หน้า 5.

² "ค่าจ้างขั้นต่ำ," แรงงานสัมพันธ์. 15(6) : หน้า 42 ; มิถุนายน 2516.

ในระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2520 มีการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเกิดการเรียกร้องเรื่องการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำของขบวนการกรรมกร¹ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำถึง 4 ครั้ง พิจารณาดาวาง 10

ตาราง 10 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2520

วันประกาศใช้	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
17 เมษายน พ.ศ. 2515	12
1 มกราคม พ.ศ. 2517	16
14 มิถุนายน พ.ศ. 2518	20
1 ตุลาคม พ.ศ. 2518	25

ที่มา : คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงมหาดไทย

¹ วิจิต แสงทอง. "เหตุผลและผลกระทบของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ," แรงงาน-สัมพันธ์. 17(6) : หน้า 20 ; มิถุนายน 2518.

3.2 นโยบายการช่วยเหลือกรรมกร

การเพิ่มของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย ทำให้มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น แรงงานจากถิ่นต่าง ๆ ในประเทศไทย อพยพเข้ามาหางานทำ เป็นกรรมกรในกรุงเทพฯ มาก เนื่องจากอาชีพเดิมของตนประสบปัญหา¹ ประกอบกับ ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ซึ่งทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเริ่มอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ เพิ่มมากขึ้น² โดยไม่เกี่ยงงานที่ทำงานเป็นเช่นไร และได้ค่าจ้างเท่าไร รายได้ของกรรมกรจึงไม่พอต่อการครองชีพ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับกรรมกรเรื่องค่าจ้าง กรรมกรจึงมีความเดือดร้อนมากขึ้น

ตั้งแต่รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการอพยพเข้ามาหางานทำของชาวชนบท และเพื่อแก้ปัญหาว่างงาน ตามฤดูกาลของชาวชนบท ซึ่งประสบปัญหาว่างงานในช่วงฤดูแล้ง รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการช่วยเหลือประชากรในชนบท และประชากรที่อพยพเข้ามาหางานทำในเมือง คือ³

1. นโยบายการจ้างงานในชนบท โดยวิธีการผันเงินสู่ชนบท ใน พ.ศ. 2518 จำนวน 2,500 ล้านบาท พ.ศ. 3,500 ล้านบาท

2. นโยบายสงเคราะห์ประชาชน พ.ศ. 2518 รัฐบาลจัดโครงการให้สวัสดิการกับประชาชนผู้มีรายได้น้อย (มีรายได้ไม่ถึง 1,000 บาท) ในเขตเมือง โดยการทำโดยสาธารณประจำทาง รักษาพยาบาล บุตรเรียนหนังสือภาคบังคับฟรี โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่า⁴

¹ไพศาล ชำอิง. "การอพยพแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมในเขตจังหวัดชลบุรี," แรงงานสัมพันธ์. 14(6) : หน้า 2 ; มิถุนายน 2515.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2517/18 การช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับการพองราคาข้าวและปัญหาที่ดินทำกิน.

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 2/2519/17 นโยบายสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย.

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 2/2518/7 โครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย.

"... เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและสร้างงานแก่ประชาชนในชนบท ... และ
ชีวิตคนในเมืองหลวงนั้นจะต้องมีรายได้ต่ำกว่า 1,200 บาท จึงจะอยู่
ได้ ถ้าหากให้เพิ่มเงินรายได้ นายจ้างก็ไม่สามารถเพิ่มให้ได้ รัฐบาลจึง
เพิ่มบริการให้เป็นการลดค่าครองชีพแก่ประชาชนซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหา
แรงงาน..."

3. นโยบายการพัฒนาในชนบท ในรัฐบาลสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หันไป
เน้นหนักด้านการปฏิรูปที่ดิน และการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร¹ ส่วนรัฐบาลนายชาโนนทร์
ภริยวิเชียร มีโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองขึ้น

โครงการช่วยเหลือกรรมกร มีส่วนทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์และช่วยลด
ปัญหากรรมกร กล่าวคือช่วยเพิ่มการจ้างงานให้กับประชาชนในชนบท ช่วยลดปัญหาการจ้าง
งาน และการอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่² จะเห็นได้จากผู้อพยพเข้ามาหางาน
ทำในกรุงเทพฯ ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 เริ่มลดจำนวนลง ใน
พ.ศ. 2519³

¹ กรมแรงงาน. วิวัฒนาการนโยบายแรงงานไทย พ.ศ. 2475 - 2530. 2530.
หน้า 45 - 46.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 2/2520/31 โครงการฟื้นฟูเงิน
ผู้ชนบท.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงาน
และการประท้วงของกรรมกร.

กล่าวโดยสรุปปัญหากรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แนวทางแก้ไขปัญหของรัฐบาลคือการไกล่เกลี่ยโดยยึดกฎหมายและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย รัฐบาลส่งเสริมระบบไตรภาคีขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายแก่รัฐบาลเพื่อแก้ไข มีส่วนทำให้การนัดหยุดงานลดน้อยลง

บทที่ 4

นโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 กับผลกระทบต่อกรรมกร

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างสันติในวงการแรงงาน โดยรัฐบาลได้นำแนวคิดเรื่องระบบไตรภาคีเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกรรมกร การดำเนินงานส่วนใหญ่ เช่น การจัดหางาน การฝึกแรงงาน การคุ้มครองกรรมกร ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ล้วนได้ผลดี แต่แนวคิดเรื่องไตรภาคีได้ส่งผลกระทบต่อกรรมกร โดยเฉพาะในด้านความสามัคคีที่ส่งผลจนถึงปัจจุบัน

การสร้างสันติในวงการแรงงาน

การเคลื่อนไหวของกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 โดยเฉพาะในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 เกิดจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมที่เอื้ออำนวย

พ.ศ. 2501 - 2515 รัฐบาลมีอำนาจค่อนข้างมาก ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน รัฐบาลเน้นนโยบายทางด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลสามารถใช้แรงงานเป็นปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี

พ.ศ. 2516 - 2519 เกิดการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานมากขึ้น รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหของรัฐบาลเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับการเรียกร้องของกรรมกรมากที่สุด

ระบบไตรภาคีกับปัญหาความสามัคคีของกรรมการ

ระบบไตรภาคี เป็นระบบที่คัดเลือกเอาตัวแทนจากฝ่ายกรรมการ นายจ้าง มาร่วมกับรัฐบาล เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินนโยบาย ด้านแรงงานของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 ทำให้มีการจัดตั้งองค์การไตรภาคีขึ้นมา อาทิ

1. คณะกรรมการไตรภาคีที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน ได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ศาลแรงงาน
2. คณะกรรมการไตรภาคีที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านนโยบายต่อรัฐบาล ในประเด็นด้านแรงงาน ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์
3. คณะกรรมการไตรภาคีที่ทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ คณะกรรมการค่าจ้าง
4. คณะกรรมการไตรภาคีที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

ระบบไตรภาคีที่ส่งผลกระทบต่อกรรมกรในด้านความสามัคคีก็คือการคัดเลือกตัวแทนของกรรมกรเข้าร่วมเป็นกรรมการขององค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ มีเพียงศาลแรงงาน และสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเท่านั้น ที่มีกฎหมายให้สหภาพแรงงานต่าง ๆ เป็นผู้คัดเลือกตัวแทนของกรรมกรเข้าเป็นคณะกรรมการไตรภาคีเอง กรรมการไตรภาคีชุดอื่น ๆ นั้น กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งทั้งจากตัวแทนของรัฐบาล นายจ้าง และกรรมกร ถึงแม้ว่าในระยะหลังกรมแรงงานเปิดโอกาสให้สภาองค์การลูกจ้างต่าง ๆ เสนอชื่อบุคคลที่เห็นว่าเป็นผู้เหมาะสมมาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคัดเลือกหรือแต่งตั้งก็ตาม

ภายหลังที่คณะปฏิรูปฯ ยึดอำนาจทางการเมือง ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เรื่องห้ามนายจ้างปิดงานงดจ้าง และห้ามกรรมกรนัดหยุดงาน และการประกาศใช้กฎหมายภัยสังคม การประชุมสหภาพแรงงานแต่ละแห่งเจ้าหน้าที่

ตำรวจต้องเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด¹ สภาแรงงานแต่ละแห่งจึงหันไปสนใจเรื่องราวภายในของแต่ละสหภาพแรงงาน ทำให้ระหว่าง พ.ศ. 2519 - 2524 การคัดเลือกตัวแทนกรรมการเป็นคณะกรรมการไตรภาคี สภาแรงงานต่าง ๆ สามารถตกลงกันได้ด้วยดี เช่น การประชุมเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการไตรภาคี ฝ่ายกรรมกรที่การไฟฟ้านครหลวง เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2523 ผลการประชุมสามารถเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีลุล่วงไปด้วยดี²

เมื่อมีการยกเลิกกฎหมายภัยสังคม พ.ศ. 2522 ประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2524 ในสมัยรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2527 เกิดการแยกกลุ่มในสภาแรงงานในประเทศไทย ทำให้การเลือกตั้งคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายกรรมกรมีความแตกแยกมากยิ่งขึ้น

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในทุกด้าน ร่วมประชุมจัดทำข้อเสนอ นโยบาย หรือมาตรการป้องกันแก้ไขต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานด้านต่าง ๆ อาทิ บทบาทของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ในชุดที่ 1 ตัวแทนของกรรมกรได้แสดงบทบาทในการนำเสนอปัญหาแรงงานที่สำคัญหลายอย่างให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาอย่างจริงจังต่อเนื่อง เช่น ปัญหาการละเมิดกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับค่าแรงขั้นต่ำ โดยเน้นการพิจารณามาตรการป้องกันแก้ไข ฯลฯ

สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้เข้าร่วมผลักดันให้รัฐบาลยอมรับแก้ไขปัญหาแรงงานที่กรรมการสภาที่ปรึกษาฯ ฝ่ายกรรมกรกำลังเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา เช่น ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการยกเลิกวันหยุดชดเชย และการเลิกสภาพการจ้างที่ไม่ได้รับเงินค่าชดเชยตามกฎหมายต่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับคำชี้แจง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

² กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2524- 2525. 2525.

ว่า "...ถ้าไม่ยุติธรรม ก็ให้เสนอสภาที่ปรึกษาฯ และเมื่อสภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาและ
เสนอมาที่นายกรัฐมนตรีแล้วนายกรัฐมนตรีจึงจะได้พิจารณาตามขั้นตอนและระเบียบกฎหมายอีก
ครั้งหนึ่ง..."¹

ปัญหาการเลือกตัวแทนกรรมการเข้าร่วมเป็นผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างในศาลแรงงาน
กลาง จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการที่ถือว่ากฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายสังคม เพื่อประกันสิทธิและ
ผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างนายจ้างและกรรมกร ศาลแรงงานจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในการระงับ
และแก้ไขปัญหาแรงงาน² ผู้พิพากษาศาลแรงงานจะเป็นในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วย 3
ฝ่าย คือ ผู้พิพากษากลางที่เป็นข้าราชการตุลาการ ผู้พิพากษาสมทบทั้งจากฝ่ายนายจ้างและ
ฝ่ายกรรมกร ในการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบฝ่ายกรรมกร จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่กรมแรงงานเสนอจากผลการเลือกตั้งของสหภาพแรงงาน
ต่าง ๆ

สหภาพแรงงานที่มีสิทธิส่งผู้แทนสหภาพลงคะแนนเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็น
ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายแรงงาน ได้แก่ สหภาพแรงงานที่จดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานในเขต
กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ปทุมธานี และนนทบุรี ผู้พิพากษาสมทบ
ชุดแรกมีจำนวน 20 คน จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้น

นโยบายการคัดเลือกตัวแทนของกรรมกรเข้าร่วมคณะกรรมการไตรภาคี สร้างความ
แตกแยกแก่กรรมกร คือ

1. ในการเลือกตัวแทนจากฝ่ายกรรมกร รมต.มหาดไทย จะต้องเลือกจากการ
เสนอของกรมแรงงาน โดยที่กรมแรงงานต้องสรรหาจากตัวแทนของสภาแรงงานต่าง ๆ
ทำให้การมีโอกาสเลือกกรรมการจากกรรมกรกลุ่มเดียวกัน และมีแนวความคิดที่เหมือนกัน
เป็นไปได้อีก เพราะกรรมกรในแต่ละสภาแรงงานก็มีแนวความคิดที่แตกต่างกัน ดังเช่นกรณี

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2521/7 ปัญหาแรงงาน
พ.ศ. 2521.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 2/2521/41 ศาลแรงงาน.

"... ในการเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ของสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย เป็น 45 บาทนั้น ถึงแม้จะเป็นเรื่องปากท้องของกรรมกร แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากสภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติว่าเป็นการฉวยโอกาส ไม่เหมาะสม และแพงเกินไป..."¹

2. การแข่งขันเลือกตั้งเพื่อเป็นคณะกรรมการไตรภาคี

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านแรงงานระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 โดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำให้ขบวนการกรรมกรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดจำนวนขบวนการกรรมกร และยังลดเงื่อนไขการรวมกลุ่มของกรรมกร ดังเช่นเมื่อ นายบุญรอด หิรัญศิริ ประธานองค์การแรงงานแห่งประเทศไทย ได้เข้าปรึกษา นายนิคม จันทรวิทุร อธิบดีกรมแรงงานเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาแรงงาน ว่าถ้ามีการจัดตั้งขึ้นใหม่จะมีปัญหาทางกฎหมายหรือไม่

นายนิคม จันทรวิทุร ได้ชี้แจงว่า "... ไม่มีผลทางด้านกฎหมาย เพราะกฎหมายแรงงานไม่ได้ระบุว่าต้องมีสภาเดียว..."²

ภายหลังจากการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กรรมกรเกิดการรวมกลุ่มคือ

1. ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ ภายใต้การนำของ นายประสิทธิ์ ไชโย และนายเทิดภูมิ ใจดี เป็นองค์กรที่มีแนวความคิดสอดคล้องกับนักศึกษา ผู้นำกรรมกรกลุ่มนี้มีแนวความคิดเอนเอียงไปทางด้านสังคมนิยม จนถึงขั้นมีเจ้าหน้าที่กรมแรงงานบางคนระบุว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2521/7 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2521.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงาน และการประท้วงของกรรมกร.

"...การแก้ไขปัญหาแรงงานในรอบ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา ล้มเหลวเพราะการแทรกแซงของฝ่ายซ้าย..."¹

2. กลุ่มสมาคมลูกจ้างแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยกลุ่มสมาคมลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มสมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มนี้มีแนวความคิดประนีประนอมประสานผลประโยชน์กับฝ่ายนายจ้างและรัฐบาลมากกว่ากลุ่มแรก ทำให้เกิดการแยกจัดงานวันกรรมกรกับศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2518² ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กลุ่มสมาคมลูกจ้างแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย มี นายไพศาล ธวัชชัยนันท์ เป็นประธาน นายอารมย์ พงศ์พจน์ เป็นรองประธาน แต่ภายหลังการนัดหยุดงานของกรรมกรโรงงานสันตาคารดีการ์เมนต์ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2518 นายสนั่น วงศ์สุริย์ ได้แยกกลุ่มจากกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ไปก่อตั้งสภาองค์กรลูกจ้างแห่งประเทศไทย โดย นายสนั่น ได้ให้เหตุผลในการแยกกลุ่มว่า "... เนื่องจากกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยสร้างภาพพจน์ที่ทำให้ประชาชนเห็นว่า กรรมกรชอบสร้างควมวุ่นวายให้แก่สังคมเข้าไปยุ่งกับศูนย์นิสิต หรือในกิจกรรมการเมืองต่าง ๆ ..."³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

² แหล่งเดิม.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. ก/ป 6/2518/16 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2518.

ต้น พ.ศ. 2519 หลังเหตุการณ์นัดหยุดงานคัดค้านการขึ้นราคาข้าวสาร กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนเป็นสภาแรงงานแห่งประเทศไทย และหลังเหตุการณ์ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 สภาปฏิรูปการปกครองฯ ได้นักโทษพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับสหภาพแรงงานที่จะรวมกลุ่มเป็นสภาองค์การลูกจ้าง ทำให้เกิดสภาองค์การลูกจ้างขึ้นใหม่ คือ

1. สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย มี นายไพศาล ชวิชัยนันท์ เป็นประธาน
2. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ มี นายทง เหล่าวานิช เป็นประธาน
3. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย มี นายสนั่น วงศ์สุธีร์ เป็นประธาน

ต่อมาได้เกิดการแตกแยกในสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย เนื่องจากเกิดการแบ่งชิงการเป็นกลุ่มนำ ระหว่างกลุ่มนายไพศาล ชวิชัยนันท์ กับกลุ่มนายอาหมัด ชามเทศทอง และในที่สุดกลุ่มนายไพศาล ชวิชัยนันท์ ได้แยกกลุ่มออกมาจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย แต่สภาแรงงานฯ ชุดที่มีนายอาหมัด ชามเทศทอง เป็นประธานฯ นายพนัส ไทยล้วน กรรมการฝ่ายการศึกษาของสภาแรงงานฯ ถูกขับออกจากสภาแรงงานฯ นายพนัสได้จัดตั้งสหภาพแรงงานรวมพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้น และได้เข้าสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2527 นายพนัสได้เข้ามามีบทบาทในสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย โดยมีนโยบายที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาใหม่เพื่อช่วงชิงตำแหน่งในคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่าง ๆ¹

ในการเลือกตั้งคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายกรรมกร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือตัวแทนสหภาพแรงงานต่าง ๆ เพราะการลงคะแนนเสียงกำหนดให้สหภาพแรงงาน 1 แห่ง เท่ากับ 1 คะแนนเสียง ไม่ว่าสหภาพแรงงานเหล่านั้นจะมีสมาชิกมากน้อยเพียงไร การเลือกตั้งจะส่ง

¹ นภาพร อติวานิชพงษ์. "ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย พ.ศ. 2525 - 2532," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. 2533. หน้า 164.

ผลต่อความสำคัญของกรรมกร เพราะถ้าสภาพแรงงานใดต้องการตำแหน่งในคณะกรรมการไตรภาคี จะมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานในเครือข่ายกลุ่มของตนให้มากที่สุด ถึงแม้ว่าบางสหภาพอาจจะมีสมาชิกเพียง 20 คนเท่านั้น¹

ความสำคัญของคณะกรรมการไตรภาคี โดยเฉพาะในชุดสภาที่ปรึกษาฯ และศาลแรงงาน ทำให้เกิดการแข่งขันการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่าง ๆ เพื่อหาเสียงสนับสนุนไปแข่งขันกันระหว่างสภาองค์การลูกจ้าง พิจารณาดาราง 11

ตาราง 11 จำนวนสหภาพแรงงานที่สังกัดสภาองค์การลูกจ้าง พ.ศ. 2522 - 2530

สภาองค์การลูกจ้าง	สหภาพแรงงานที่สังกัดในแต่ละปี			
	2522	2527	2529	มีนาคม พ.ศ. 2530
สภาแรงงานแห่งประเทศไทย	44	190	62	58
สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	-	44	74	86
แรงงานแห่งประเทศไทย	19	23	72	105
แรงงานเสรีแห่งชาติ	17	14	23	26

ที่มา : กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

¹ สุชาติ สุคนธกานต์ และคนอื่น ๆ. "บทบาทศาลแรงงานกับขบวนการแรงงาน," ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย. 2532. หน้า 108.

จากตารางจะเห็นว่าสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ที่มีนโยบายจัดตั้ง สหภาพแรงงานเพื่อนำมาแข่งขันเป็นคณะกรรมการไตรภาคี มีจำนวนสหภาพเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากนี้การแข่งขันการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการไตรภาคีของกรรมกร ยังก่อให้เกิด ความริ้วฉาน และหวาดระแวงกันในกลุ่มกรรมกรต่าง ๆ ด้วย

"... การเลือกตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งนำ โดยนายไพศาล ธวัชชัยนันท์ ส่งตัวแทน 5 คน ได้รับเลือก 3 คน ส่วนทาง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นมี นายอาทิตย์ ชามเทศทอง เป็น ประธาน ส่งตัวแทน 5 คน ได้รับเลือก 2 คน หนึ่งในจำนวนนั้นคือ นายวิเชียร รัตนธรรมจินดา แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้กรรมการสภาแรงงานแห่งประเทศไทย เกิดความไม่พอใจถึงขั้นจะลาออก เนื่องจากคะแนนของนายวิเชียรสูงกว่า จำนวนสมาชิกของสภาแรงงานฯ ที่สามารถลงคะแนนเสียงให้ได้ จึงมองกันว่า นายวิเชียรเอาใจออกห่างไปมีความสัมพันธ์กับกลุ่มนายพันส์ ไทยล้วน ซึ่งเป็น สมาชิกสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ทำให้ได้รับคะแนนเสียง เพิ่มขึ้น..."¹

ภายหลังนายไพศาล ธวัชชัยนันท์ จากสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้ร่วมมือกับสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ควบคู่ไปใช้สิทธิลงคะแนน ในการเลือกตัวแทนกรรมกรเข้าร่วมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานฯ ทำให้ สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับเลือกหมดทั้ง 5 คน ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2530

¹ ประการพริก ชยพงศ์. "ขบวนการกรรมกรไทย 1 ทศวรรษแห่งความแตกแยก," เศรษฐศาสตร์การเมือง. 6(3 - 4) : หน้า 53 ; ตุลาคม 2531.

ระหว่าง พ.ศ. 2526 - 2531 การสมัครรับเลือกตั้งช่วงชิงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบฝ่ายกรรมกรทำให้กรรมกรเกิดความแตกแยกเป็นอย่างมาก เพราะเกิดการแข่งขันระหว่างสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยร่วมกับสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย แข่งขันกับสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทยร่วมกับสภาองค์การลูกจ้างเสรีแห่งชาติ ทำให้

"...ในการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบฝ่ายกรรมกรในศาลแรงงานกลาง จำนวน 20 คน เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2529 ปรากฏว่ากลุ่มสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับเลือก 16 คน กลุ่มสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับเลือก 3 คน และสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับเลือก 1 คน ..."¹

ใน พ.ศ. 2530 ผลการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงานกลางฝ่ายกรรมกรกลุ่มสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับเลือก 19 คน อีก 1 คน เป็นของกลุ่มสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย²

ความแตกแยกของกรรมกรมีสาเหตุมาจากนาระบบไตรภาคีมาใช้ในการแก้ไขปัญหกรรมกร แม้ว่าการเข้าเป็นคณะกรรมการไตรภาคีเป็นผลดีต่อกรรมกรเอง และต่อสภาพแรงงานที่สังกัด เพราะได้รับการยอมรับทั้งจากสังกัดตนเอง จากฝ่ายบริหารขององค์กรที่ตน

¹ กรมแรงงาน. สถานการณ์แรงงานสัมพันธ์. 2529. หน้า 44.

² ประการพริก ชัยวงศ์. "ขบวนการกรรมกรไทย 1 ทศวรรษแห่งความแตกแยก," เศรษฐศาสตร์การเมือง. 6(3 - 4) : หน้า 54 ; ตุลาคม 2531.

สังกัด และจากสังคมภายนอก¹ แต่การคัดเลือกผู้นำกรรมากรเข้าเป็นคณะกรรมการไตรภาคี กลายเป็นเรื่องการแข่งขันชิงอำนาจ และผลประโยชน์ในวงการแรงงาน² ซึ่งสร้างความแตกแยก ในหมู่กรรมากรขึ้น

¹"รายงานพิเศษ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 37 (16) : หน้า 86 ; 30 กันยายน - 6 ตุลาคม 2533.

²ประการพริก สอนงค์. "ขบวนการกรรมากรไทย 1 ทศวรรษแห่งความแตกแยก," เศรษฐศาสตร์การเมือง. 6(3 - 4) : หน้า 53 ; ตุลาคม 2531.

บทที่ 5

บทสรุป

การศึกษานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 เป็นช่วงที่น่าสนใจ เพราะเป็นระยะที่ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ และจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความต้องการแรงงานกรรมกรเพิ่มมากขึ้น

ในระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2515 เป็นระยะรัฐบาลที่บริหารประเทศนั้น มีอำนาจค่อนข้างมาก ทำให้รัฐบาลสามารถออกกฎหมายควบคุมการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน และควบคุมอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรรมกรได้ อย่างไรก็ตามก็เป็นระยะที่รัฐบาลให้ความสนใจนโยบายด้านกรรมกรในเรื่องการจัดหางาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การยกฐานะหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับแรงงาน ตลอดจนการให้ความคุ้มครองด้านแรงงาน

การจัดหางาน รัฐบาลได้อาศัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 52 ช่วยเหลือคนไทยว่างงาน โดยกำหนดให้กิจการบางประเภทนายจ้างต้องจ้างแรงงานกรรมกรที่เป็นคนไทยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมกรทั้งหมด รัฐบาลยังได้เน้นการจัดหางาน โดยให้นายอำเภอแต่ละอำเภอ ประสานกับกรมประชาสัมพันธ์ เป็นผู้จัดหาแรงงานกรรมกรให้นายจ้าง และรัฐบาลยังควบคุมสำนักจัดหางานของเอกชน ให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด แต่ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งกรมแรงงาน ได้มีการแบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหางานขึ้นโดยตรงคือ กองจัดหางาน พร้อมทั้งยังได้จัดตั้งสำนักจัดหางานของรัฐบาลเพิ่มขึ้นทั้งภายในกรุงเทพ ฯ และต่างจังหวัด เมื่อสำนักจัดหางานของเอกชนสร้างปัญหาเรื่องการหลอกลวงประชาชน โดยเฉพาะประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในการนี้รัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและกำหนดวิธีการจัดตั้งสำนักจัดหางานเอกชน

ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่การเตรียมแรงงานฝีมือไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เมื่อความต้องการแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานฝีมือเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพแรงงาน ซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอของคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ รัฐบาลได้ขยายงานด้านอาชีวศึกษา จัดตั้งโรงเรียนการช่างทั่วไปขึ้น พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ฝึกวิชาชีพโดยจัดหลักสูตรระยะสั้นแก่บุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะเพิ่มพูนความรู้ แต่เมื่อมีการจัดตั้งกรมแรงงาน กรมแรงงานได้จัดตั้งกองพัฒนาอาชีพขึ้น โดยได้ปรับปรุงศูนย์ฝึกอาชีพที่ถนนดินแดง เพื่อฝึกอาชีพแก่เยาวชนที่ไม่ได้ศึกษาต่อ และฝึกยกระดับฝีมือแก่กรรมกรให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น โดยให้ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนงานระดับชาติในการฝึกอาชีพ และพัฒนาอาชีพแรงงานในสาขาที่กำลังขาดแคลน

การจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับกรรมกร เมื่อปัญหาแรงงานมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น เพราะปัญหาการเพิ่มของประชากร และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น รัฐบาลได้ยกฐานะกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เป็นกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นใน พ.ศ. 2508 โดยให้ทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมกร คือ คัดกรองกรรมกรให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน และดำเนินการเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับกรรมกร

การคุ้มครองแรงงาน รัฐบาลได้อาศัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ให้ความคุ้มครองกรรมกรในเรื่องเงินชดเชย การใช้แรงงานหญิง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเพิ่มมากขึ้น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 นั้นใช้บังคับในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งแตกต่างจาก พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 ที่ใช้บังคับในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และรัฐบาลยังมีแนวความคิดที่จะให้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกันสังคม แต่ได้รับการคัดค้านจึงได้ระงับการประกาศใช้ ภายหลังการจัดตั้งกรมแรงงาน รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 เมื่อมีการนัดหยุดงาน ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนในการเจรจาจนจะมีการนัดหยุด แต่การนัดหยุดงานในขณะนี้ยังไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย กรมแรงงานพยายามหาทางแก้ไข วิธีการหนึ่งที่สำคัญคือ รัฐบาลมีแนวคิดที่จะให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อให้เป็นตัวแทนของกรรมกรในการเจรจาคัดกรองในเรื่องต่าง ๆ ประกอบกับสหพันธ์สหภาพกรรมกรระหว่างประเทศได้มีหนังสือเร่งรัดให้

รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นอีกครั้งในประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงอนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นในประเทศอีกครั้งหนึ่งในปลาย พ.ศ. 2515 หลังจากที่เคยยกเลิกไปหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2501

ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของโลก โดยมีสาเหตุมาจากการประกาศขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าออก และการลดค่าเงินของสหรัฐอเมริกา มีผลกระทบต่องานธุรกิจในของไทยคือ ประเทศไทยต้องประกาศขึ้นราคาน้ำมัน มีผลให้ค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วกว่า ประกอบกับเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองภายในของไทยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 การเมืองของไทยสับสน ประชาชนไม่พอใจในรัฐบาลมากขึ้น สภาแรงงานของไทยเกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ มากขึ้น สถานประกอบการต่าง ๆ เริ่มลดกำลังการผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ใช้แรงงานกรรมกรมาก ทำให้เกิดการนัดหยุดงานของกรรมกร เพื่อเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการด้านอื่น ๆ ในระยะนี้เองที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจในด้านแรงงานมากกว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัย

นโยบายของรัฐบาลในระยะนี้ก็คือการสร้างสันติในวงการแรงงาน และยังมีนโยบายอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนแนวทางดังกล่าว รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่าง ๆ ขึ้น โดยคณะกรรมการไตรภาคีจะประกอบด้วยตัวแทนทั้งจากนายจ้าง กรรมกร และจากรัฐบาล เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานในด้านต่าง ๆ แล้วเสนอให้รัฐบาลประกาศใช้เป็นกฎหมายในการสร้างสันติในวงการแรงงาน รัฐบาลพยายามลดเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการนัดหยุดงาน สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อให้กรรมกรสามารถต่อรองกับนายจ้างได้โดยตรง ป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก และให้ความรู้ด้านแรงงานสัมพันธ์แก่กรรมกรและนายจ้าง

การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้นมา การพัฒนาด้านนี้ได้เจริญเติบโตอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะด้านเทคนิคการผลิต มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ผลจากการเปลี่ยนแปลงกระทบกระเทือนต่อผู้ใช้แรงงานมากขึ้น กรรมกรประสบอันตรายและคิดเชื้อโรคจากการทำงานมากขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อสร้างหลักประกันในการทำงานแก่กรรมกรขึ้น

เมื่อสภาวะเศรษฐกิจของประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลง กรรมการที่เคยได้รับค่าจ้างวันละ 8 - 15 บาท ประสบกับความเดือดร้อน ทำให้เกิดการนัดหยุดงานกันมากขึ้น รัฐบาลจึงหาทางแก้ไขได้จัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้างขึ้น ให้มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แล้วเสนอให้กระทรวงมหาดไทยประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยให้คำนึงถึงผลกระทบทั้งต่อกรรมกร นายจ้าง และระบบเศรษฐกิจโดยรวม

สำหรับนโยบายช่วยเหลือกรรมกร โดยเฉพาะประชาชนที่อพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ รัฐบาลตั้งแต่สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นต้นมาได้ตระหนักถึงปัญหาการเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ ของชาวนบก และปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลของชาวนบก รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายการจ้างงานในชนบทขึ้น โดยใช้วิธีการจ่ายเงินสู่ชนบท นโยบายการส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองหลวง การปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ ทำให้ลดปัญหาการอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ และเป็นการช่วยเหลือนายจ้างอีกทางหนึ่ง

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 ทำให้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่าง ๆ ขึ้น ในการคัดเลือกตัวแทนกรรมกรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการไตรภาคี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะเป็นคนแต่งตั้ง ยกเว้นศาลแรงงานและสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ให้สหภาพแรงงานแต่ละแห่งลงคะแนนคัดเลือก ทำให้เกิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นเพื่อหาทางสนับสนุนให้ตัวแทนกรรมกรในสังกัดเป็นคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายกรรมกร มีการประกาศใช้กฎหมายกฤษฎีกา และประกาศของกระทรวงมหาดไทยห้ามการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน การเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานในระบอบดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่รุนแรง การคัดเลือกคณะกรรมการไตรภาคีของฝ่ายกรรมกรเป็นไปด้วยดี แต่เมื่อมีการยกเลิกกฎหมายกฤษฎีกา และประกาศของกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อเป็นคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายกรรมกรของสภาแรงงานต่าง ๆ

รัฐบาลมีนโยบายเปิดกว้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อให้กรรมกรมีพลังในการเจรจาต่อรอง สามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้โดยตรง รัฐบาลสนับสนุนให้สหภาพแรงงานมีบทบาท โดยการให้สหภาพแรงงานสามารถเลือกตัวแทนเข้าร่วมคณะกรรมการไตรภาคี แต่ปรากฏว่ามีผู้นำสหภาพแรงงานบางคนใช้ช่องว่างของกฎหมาย จัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อหาคะแนนเสียงในการคัดเลือกคณะกรรมการไตรภาคี สร้างความแตกแยกในหมู่กรรมกร

อาจกล่าวได้ว่า ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 เป็นระยะที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกรรมกรไว้มาก โดยเฉพาะการให้กรรมกร นายจ้าง เข้ามามีส่วนรวมในการวางแผนทางปฏิบัติแล้วประกาศเป็นกฎหมาย รัฐบาลต้องรับฟังข้อเสนอของคณะกรรมการไตรภาคี การแก้ปัญหาต้องฟังเสียงจากทั้งนายจ้าง และกรรมกร เป็นการสร้างสันติให้เกิดขึ้นในวงการแรงงานอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

1. หลักฐานชั้นต้น

1.1 เอกสารของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.12/4 การประชุม
กรรมการที่เมืองเฮโนว พ.ศ. 2468 - 2475.

- . เอกสารรัชกาลที่ 7 พ.13/1 กรรมการ พ.ศ. 2470 - 2471.
- . เอกสารรัชกาลที่ 7 พ.13/4 สำนักงานกรรมการ พ.ศ. 2472 - 2474.
- . ก/ป 7/2500/บ.10.3 กรรมการ.
- . ก/ป 7/2500/บ.12.4 กรรมการ.
- . ก/ป 7/2500/บ.13.9 พรรคกรรมการ.
- . ก/ป 7/2500/บ.14.1 สภาพแรงงานกรรมการรถไฟ.
- . ก/ป 7/2500/บ.14.2 สภาพแรงงานกรรมการชลประทาน.
- . ก/ป 7/2500/บ.14.3 สภาพแรงงานกรรมการขนส่งทางน้ำ.
- . ก/ป 7/2500/บ.14.4 คณะกรรมการสัมพันธงาน.
- . ก/ป 7/2500/บ.15.1 วันกรรมการ.
- . ก/ป 7/2500/ส.2 สมาคมกรรมการไทย.
- . ก/ป 7/2501/บ.14 สภาพแรงงานต่าง ๆ.
- . ก/ป 7/2501/ส.3 สมาคมกรรมการไทย.
- . ก/ป 7/2502/มท.4.1 การสำรวจกำลังคนงาน.
- . ก/ป 7/2503/กค.1.4 พ.ร.บ.ประกันสังคม.
- . ก/ป 7/2504/มท.1.9 พ.ร.บ.ประกันสังคม.
- . ก/ป 7/2504/มท.1.10 คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ.

จดหมายเหตุนแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. ก/ป 7/2504/มท.1.4 แผนการใช้แรงงาน.

----- ก/ป 7/2506/มท.6.5 กรรมกรและผู้ใช้แรงงาน.

----- ก/ป 7/2508/มท.7.2 กรมแรงงาน - บริการจัดหางาน.

----- ก/ป 7/2509/มท.12.1 กรมแรงงาน - ท้าไป.

----- ก/ป 7/2509/มท.12.2 การคุ้มครองแรงงาน.

----- ก/ป 7/2510/14 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2510.

----- ก/ป 6/2511/20 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2511.

----- ก/ป 6/2512/22 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2512.

----- ก/ป 6/2513/37 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2513.

----- ก/ป 6/2514/27 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2514.

----- ก/ป 1/2515/6 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103.

----- ก/ป 1/2515/7 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 และฉบับที่ 322.

----- ก/ป 6/2515/2 การคุ้มครองแรงงาน.

----- ก/ป 6/2516/5 ปัญหาสินค้าราคาแพงและการกักตุนสินค้า.

----- ก/ป 6/2516/6 น้ำมันขาดแคลนและการขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิง.

----- ก/ป 6/2516/10 โครงการปฏิรูปที่ดิน.

----- ก/ป 7/2516/8 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2516.

----- ก/ป 6/2517/8 การปฏิรูปที่ดิน.

----- ก/ป 6/2517/13 ข้อพิพาทแรงงานและปัญหาการนัดหยุดงาน.

----- ก/ป 6/2517/18 การช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับการพองราคาข้าวและ
ปัญหาที่ดินทำกิน.

----- ก/ป 7/2517/6 การชุมนุมประท้วงของไทยการ์ด.

----- ก/ป 2/2518/6 นโยบายผันเงินโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชน
ในชนบทให้มีความก้าวหน้า.

----- ก/ป 2/2518/7 โครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย.

----- ก/ป 2/2518/8 นโยบายช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ในเรื่องหนี้สินและที่ดินทำกิน.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. ก/ป 6/2518/12 นโยบายประกันราคาข้าวเปลือกและข้าวสาร กับปัญหาการขาดแคลนข้าว.

----- ก/ป 6/2518/16 ปัญหาแรงงาน พ.ศ. 2518.

----- ก/ป 6/2518/17 ปัญหาแรงงาน : การประท้วงนัดหยุดงาน.

----- ก/ป 6/2518/18 ปัญหาแรงงาน : การประท้วงนัดหยุดงานของพนักงาน
โรงนมสดสดานี้และโรงงานสแตนดาร์ดคาร์เมนท์.

----- ก/ป 6/2518/19 การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน.

----- ก/ป 2/2519/16 นโยบายผันเงินออกสู่ชนบท.

----- ก/ป 2/2519/17 นโยบายส่งเสริมเกษตรกรที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย.

----- ก/ป 2/2519/53 นโยบายจัดตั้งชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและบริเวณ
ใกล้เคียง.

----- ก/ป 6/2519/5 การประท้วงรัฐบาลกรณีขึ้นราคาข้าวสารและน้ำตาล.

----- ก/ป 6/2519/22 ปัญหาแรงงานและการประท้วงของกรรมกร.

----- ก/ป 6/2519/23 กรณีการประท้วงของพนักงานโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าของ
บริษัทฮาร์ว.

----- ก/ป 6/2519/24 กรณีการประท้วงของพนักงานโรงงานลัดกี้เท็กซ์ (ไทย)
จำกัด จังหวัดสมุทรปราการ.

----- ก/ป 6/2519/25 กรณีการชุมนุมประท้วงของพนักงานโรงงานอาสุบ.

----- ก/ป 6/2519/31 การช่วยเหลือเกษตรกร.

----- ก/ป 6/2519/32 การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน.

----- ก/ป 6/2519/33 ภาวะฝนแล้งในประเทศไทย.

----- ก/ป 2/2520/30 การปฏิรูปที่ดิน.

----- ก/ป 2/2520/31 โครงการผันเงินสู่ชนบท.

----- ก/ป 6/2520/23 ปัญหาแรงงาน.

----- ก/ป 6/2520/24 การนัดหยุดงาน.

----- ก/ป 6/2520/37 การช่วยเหลือชาวนาชาวไร่.

- จดหมายเหตุนั่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. ก/ป 6/2521/7 ปัญหาแรงงาน.
- ก/ป 6/2521/8 ปัญหาแรงงาน : การประท้วงของคนงานและพนักงาน.
- ก/ป 6/2521/9 ปัญหาแรงงาน : กรณีพนักงานไฟฟ้านครหลวงประท้วง
เรียกร้องค่าครองชีพเพิ่ม.
- ก/ป 6/2521/10 ปัญหาแรงงาน : กรณีพนักงานโรงงานยาสูบประท้วง.
- ก/ป 6/2521/11 ปัญหาแรงงาน : กรณีสหภาพแรงงานขอขึ้นเงินเดือน.
- ก/ป 6/2521/12 ปัญหาแรงงาน : กรณีพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคชุมนุม
เรียกร้องขอสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ.
- ก/ป 6/2521/13 ปัญหาแรงงาน : กรณีพนักงานองค์การ ร.ส.พ. เรียกร้อง
ให้ปลดผู้อำนวยการ.
- ก/ป 6/2521/14 ปัญหาแรงงาน : กรณีพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่ง
ประเทศไทยชุมนุมประท้วงผู้อำนวยการและผู้บริหารระดับสูง.
- ก/ป 6/2521/15 ปัญหาแรงงาน : กรณีพนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
เรียกร้องให้เพิ่มค่าครองชีพ.
- ก/ป 6/2521/16 ปัญหาแรงงาน : กรณีใช้แรงงานเด็กเสี่ยงทาส.
- ก/ป 6/2521/18 ปัญหาจากการนำเครื่องทุ่นแรงมาใช้ทดแทนคน
แรงคน.
- คค.2020.2/46 รายงานสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยธนาคารโลก
พ.ศ. 2498 - 2506.

1.2 เอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. กรุงเทพฯ : เรืองแสงการพิมพ์, 2520.

คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ. ภาวะและปัญหาแรงงานโดยทั่วไปในประเทศไทย.

กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2505.

ประชาสงเคราะห์, กรม. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506.

----- . การนัดหยุดงานในปี 2507 และต้นปี 2508. กรุงเทพฯ : ส่วนแรงงาน, 2508.

----- . การประเมินแรงงาน. กรุงเทพฯ : กองแรงงาน, 2505.

----- . บริการแรงงานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กองแรงงาน, 2504.

----- . ผลการปฏิบัติงานด้านแรงงาน ปี 2503. กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2504.

แรงงาน, กรม. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน พ.ศ. 2508. กรุงเทพฯ : ศิวพร, 2509.

----- . กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน พ.ศ. 2513. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2513.

----- . การนัดหยุดงานปี 2508. กรุงเทพฯ : ฝาวิสาหการและสถิติแรงงาน, 2509.

----- . การบริหารแรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและวางแผน, 2523.

----- . การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2524 - 2525. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและวางแผน, 2525.

----- . การบริหารแรงงานในส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและวางแผน, 2519.

----- . การบริหารแรงงาน 2508. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2508.

- แรงงาน, กรม. การบริหารแรงงาน 2509. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2509.
- . การบริหารแรงงาน 2510. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511.
- . การบริหารแรงงาน 2511. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513.
- . การบริหารแรงงาน 2513. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร
การซื้อแห่งประเทศไทย, 2514.
- . การบริหารแรงงาน 2514. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515.
- . การพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512.
- . การร่วมเจรจาต่อรอง. กรุงเทพฯ : บริษัทประชุมช่าง, 2519.
- . การแรงงาน 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหกรณ์เกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด
สินใช้, 2511.
- . การแรงงาน 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511.
- . การวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน 2516. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2517.
- . การศึกษาข้อเท็จจริงเรื่องการอพยพของพลเมืองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์กระดาษไทย, 2508.
- . การสัมมนาแรงงานจังหวัด พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและ
วางแผน, 2518.
- . การอบรมสัมมนาปัญหาประชากร การแรงงาน และการวางแผนครอบครัว
ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2519.
- . ข้อมูลด้านแรงงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518.
- . ครบรอบ 4 ปี กรมแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, ม.ป.ป.
- . คู่มือกรมแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2516.
- . คู่มือการตรวจแรงงาน. กรุงเทพฯ : กองคุ้มครองแรงงาน, 2517.
- . คู่มือปฏิบัติงานสำนักงานกองทุนเงินทดแทน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2516.
- . คู่มือแรงงานจังหวัดฉบับที่ 1 พ.ศ. 2517. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2517.

- แรงงาน, กรม. โครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน,
2519.
- . "นิยามศัพท์แรงงาน," แรงงานสัมพันธ์. 14(4) : 21 - 24 ; เมษายน
2515.
- . บันทึกการปรับปรุงหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2519.
- . บันทึกเทปรายการกระทู้นอกสภา. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและวางแผน,
2519.
- . ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการ
คุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2521.
- . ประกาศและแนวทางแรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2517.
- . ประกาศกรกับแรงงาน. กรุงเทพฯ : บริษัทประสมช่าง, 2519.
- . ปัญหานโยบายแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, ม.ป.ป.
- . "ผลการจัดหางานของรัฐในรอบปี 2516," แรงงานสัมพันธ์. 16(2) : 67 ;
กุมภาพันธ์ 2517.
- . พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2521.
- . พิธีวางศิลาฤกษ์อาคารประกาศ จารุเสถียร ศูนย์การฝึกอบรมแรงงาน.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515.
- . "ภาวะการมีงานทำ," แรงงานสัมพันธ์. 18(11 - 12) : 3 - 12 ;
พฤศจิกายน - ธันวาคม 2519.
- . รายงานการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนปี 2518. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น, 2515.
- . รายงานการบริหารแรงงานประจำปีงบประมาณ 2515. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2516.

- แรงงาน, กรม. รายงานการบริหารแรงงาน 2516 - 2517. นนทบุรี : โรงพิมพ์
สถานสงเคราะห์หญิงปากเกล็ด, 2518.
- . รายงานการบริหารแรงงานปีงบประมาณ 2518. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถาน
สงเคราะห์หญิงปากเกล็ด, 2519.
- . รายงานการบริหารแรงงานปีงบประมาณ 2519 - 2520. นนทบุรี : โรงพิมพ์
สถานสงเคราะห์หญิงปากเกล็ด, 2522.
- . รายงานการประชุมกลุ่ม และการประชุมใหญ่ในการสัมมนาข้าราชการ และ
เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน ประจำปี 2512. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2512.
- . รายงานการประชุมสัมมนา เจ้าหน้าที่แรงงานภูมิภาค. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2519.
- . รายงานการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้สมัครงาน พ.ศ. 2515. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2515.
- . รายงานการสัมมนาแรงงานจังหวัดทั่วประเทศ ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2519.
- . รายงานการอบรมสัมมนาปัญหาประชากร การแรงงาน และการวางแผน
ครอบครัว. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2518.
- . รายงานของอธิบดีกรมแรงงานต่อประธาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2517.
- . รายงานสรุปผลดำเนินงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ.
กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2513.
- . รวมกฎหมายแรงงาน 2520. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเซหม, 2519.
- . รวมบันทึกการปฏิบัติงานของกรม และปัญหาแรงงาน. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2519.
- . รวมบันทึกที่สำคัญทางด้านแรงงาน พ.ศ. 2516 - 2519. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2519.

แรงงาน, กรม. แรงงานสัมพันธ์ฉบับครบรอบ 3 ปี กรมแรงงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
กรมอุตสาหกรรมอาหารบก, 2511.

----- วิทยานการนโยบายแรงงานไทย พ.ศ. 2475 - 2530. กรุงเทพฯ :
กรมแรงงาน, 2530.

----- ศัพท์แรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2531.

----- สถานการณ์แรงงานตุลาคม - ธันวาคม 2517. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2517.

----- สถานการณ์แรงงานมกราคม - มีนาคม 2518. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2518.

----- สถานการณ์แรงงานตุลาคม - ธันวาคม 2518. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2518.

----- สถานการณ์แรงงานมกราคม - มีนาคม 2519. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2519.

----- สถานการณ์แรงงานเมษายน - มิถุนายน 2519. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2519.

----- สถานการณ์แรงงานเมษายน - มิถุนายน 2520. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2520.

----- สถานการณ์แรงงานกรกฎาคม - กันยายน 2520. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
2520.

----- สถานการณ์แรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : กองแรงงานสัมพันธ์, 2529.

----- สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน. นครบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกล็ด,
2519.

----- สถิติแรงงาน 2512. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2514.

----- สถิติแรงงาน 2513 - 2514. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2515.

----- สถิติแรงงาน 2515 - 2516. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2517.

----- สถิติแรงงาน 2517. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518.

- แรงงาน, กรม. สถิติแรงงาน 2518. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2519.
- . สถิติแรงงาน 2519. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2520.
- . สถิติแรงงาน 2520. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521.
- . "สภาพการทำงาน รายได้ และภาวะการครองชีพของคนงานไม่มีฝีมือ,"
แรงงานสัมพันธ์. 15(5) : 13 - 18 ; พฤษภาคม 2516.
- . สภาพและปัญหาแรงงานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กองวิชาการศึกษาและ
 สถิติแรงงาน, 2514.
- . สรุปคำบรรยายการอบรมแรงงานสัมพันธ์รุ่นที่ 1 - 3 ธันวาคม 2516 -
มกราคม 2517. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและวางแผน, 2517.
- . สรุปคำบรรยายและอภิปรายการฝึกอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่สำนักงานส่วนภูมิภาค
และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2509.
- . สหภาพกับปัญหาแรงงาน. กรุงเทพฯ : บริษัทประชุมช่าง, ม.ป.ป.
- . หลักสูตรเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2519.
- . 1 พฤษภาคม วันแรงงานแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์, 2524.
- . อธิบดีคำวรี น้อยมณี อธิบดีนิคม จันทรวีกร. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน,
 2516.
- . เอกสารทางวิชาการ สรุปรายงานเรื่องแนวทางปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์.
 กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2519.
- แรงงานกลาง, ศาล. ที่ระลึกนิตีเปิดอาคารที่ทำการศาลแรงงานกลาง 23 เมษายน
2523. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2523.

1.3 เอกสารของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

- นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- . "กฎหมายว่าด้วยข้อพิพาทแรงงานของประเทศไทย," แรงงานสัมพันธ์. 16(9) : หน้า 56 ; กันยายน 2517.
- . การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2528.
- . ความรู้ด้านแรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2520.
- . "ทัศนะจากอดีตอธิบดีกรมแรงงาน," แรงงานสัมพันธ์. 27(5) : 23 - 31 ; กันยายน - ตุลาคม 2528.
- . ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- . "แรงงานกับรัฐ - สำนทศวรรษแห่งการพัฒนา," ใน การแสวงหาปฏิรูปพิเศษ ปวอ อิงภากรณ์ ครั้งที่ 1. บรรณาธิการโดย นิพนธ์ พัวพงศกร. 43 - 113. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- . แรงงานไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- . แรงงานไทยกับสหภาพแรงงาน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524.
- . แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.
- . แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524.
- . แรงงานและกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- วิจิตร ระวีวงศ์. "ลดปัญหาแรงงานด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์," แรงงานสัมพันธ์. 18(3 - 4) : หน้า 27 ; มีนาคม - เมษายน 2519.
- วิจิต แสงทอง. การแรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2521.

- วิจิต แสงทอง. ปัญหากรรมกร. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2521.
- . "ส่วนสร้างสรรค์ของการลงทุนที่ป้อนต่อแรงงานไทย," แรงงานสัมพันธ์. 17(3 - 4) : หน้า 17 ; มีนาคม - เมษายน 2518.
- . "เหตุผลและผลกระทบของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ," แรงงานสัมพันธ์. 17(6) : หน้า 20 ; มิถุนายน 2518.
- สุวิทย์ อึ้งวรพันธ์. การบริหารแรงงานในส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2519.
- . การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2521.
- . ปัญหาเกี่ยวกับการกรรมกรและผู้ใช้แรงงาน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, 2520.
- อารมย์ พงศ์พจน์. กรรมกร : ความรู้เกี่ยวกับขบวนการกรรมกร. กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์, 2522.
- . เศรษฐกิจอิงบางเขน (จากคอกถึงคอก). กรุงเทพฯ : พี.เค.พรินต์ติ้งเฮาส์ 2531.
- อำพล สิงห์โกวินท์. "ปฏิกริยาของนายจ้างที่มีต่อกองทุนเงินทดแทน," แรงงานสัมพันธ์. 14(10) : 43 - 51 ; ตุลาคม 2515.

2. หลักฐานชั้นรอง

- กมลลักษณ์ โตสกุล. เส้นทางแรงงานไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิเคียววิดี, 2526.
- กรรณชฎา พูนพนิช. "ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. จัดพิมพ์โดย มูลนิธิอารมย์ พงศ์พจน์. 15 - 60. กรุงเทพฯ : พิมพ์คุลา 4334179, 2533.
- เกริกเกียรติ นิพนธ์เสรีธรรม. "ปัญหาที่ดินกับการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาไทย," วารสารวิทยาลัยการค้า. 1(1) : หน้า 19 ; เมษายน - กรกฎาคม 2522.
- เกียรติ ธนกุล. "แรงใจและแรงร่วมใจ," แรงงานสัมพันธ์. 1(1) : หน้า 5 ; มกราคม 2503.

- "คำจ้างกันค่า," แรงงานสัมพันธ์. 15(6) : 41 - 44 ; มิถุนายน 2516.
- จงใจรัก ปกพัฒนกุล. นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2499. ปริญยานิพนธ์ กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2529. อัดสำเนา.
- เจริญ ศิริพันธ์ และเกษมสันต์ วิลาวรรณ. แรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- ชนม์สวัสดิ์ ชมพุก, ม.ร.ว. จอมพลผู้พิชิต. กรุงเทพฯ : บ้านศาลาส์, ม.ป.ป.
- ชาญชัย รามโกมุก. แรงงานกับปัญหาการนัดหยุดงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520. อัดสำเนา.
- ญาสินี เจือศิริภักดิ์. ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงาน. วิทยานิพนธ์ พณ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523. อัดสำเนา.
- คารารัตน์ อานันทนะสงศ์. "การศึกษาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย : บทวิเคราะห์จากเอกสาร," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์. 21(1) : 131 - 154 ; มกราคม 2524.
- "ตั้งโรงเรียนในโรงงานเพื่อยกระดับความรู้กรรมกร," แรงงานสัมพันธ์. 17(7) : หน้า 63 ; กรกฎาคม 2518.
- กฤษรัตน์ วานิชชา. การปรับปรุงท้องถิ่นกันดารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. วิทยานิพนธ์ อ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521. อัดสำเนา.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. "ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย พงศ. 2525 - 2532," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิอารมย์ พงศ์พจน์. 155 - 181. กรุงเทพฯ : พิมพ์คุลา 4334179, 2533.
- ประการพริก ชยพงศ์. "ขบวนการแรงงานไทย 1 ทศวรรษแห่งความแตกแยก," เศรษฐกิจศาสตร์การเมือง. 6(3 - 4) : 38 - 67 ; ตุลาคม 2531.
- ประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, กลุ่ม. กรรมกรอ้อมน้อยและปัญหาสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, 2521.
- वासัก พงษ์ไพจิตร และนิศา วิษณุ. คำจ้างและแรงงานสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515.

- พงษ์อนันต์ สรรพานิช. การนัดหยุดงานกับปัญหาการลงทุนในประเทศไทย พ.ศ. 2516 - 2519. วิทยานิพนธ์ พณ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520. อัดสำเนา.
- พร อุดมพงษ์. "ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย," แรงงานสัมพันธ์. 14(10) : 29 - 42 ; ตุลาคม 2515.
- ไพศาล ขำอึ้ง. "การอพยพแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมในเขตจังหวัดชลบุรี," แรงงานสัมพันธ์. 14(6) : หน้า 2 ; มิถุนายน 2515.
- ไพศาล พฤติพร. "ภาวะแรงงานไทยในปัจจุบัน," แรงงานสัมพันธ์. 19(11 - 12) : 17 - 18 ; พฤศจิกายน - ธันวาคม 2520.
- "รายงานพิเศษ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 37(16) : 86 - 87 ; 30 กันยายน - 6 ตุลาคม 2533.
- แล คิลวิกฤษต์น. "ขบวนการแรงงานเดินทัพทางไกล," เจเนอเรชั่น. 1(7) : 22 - 23 ; พฤษภาคม 2533.
- สยามรัฐ. 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501. หน้า 1.
- สมเกียรติ วันทะนะ. "วิวัฒนาการชนชั้นกรรมกร 200 ปี," วารสารธรรมศาสตร์. 11(1) : 140 - 179 ; มีนาคม 2525.
- สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ. สยามออกมานนค 2527. กรุงเทพฯ : สยามบรรณ, 2527.
- สุชาติ สุนทรยานต์ และคนอื่น ๆ. "บทบาทศาลแรงงานกับขบวนการแรงงาน," ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิอารมย์ พงศ์พັນ และสมาคมสิทธิสภาพของประชาชน. 67 - 120. กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์, 2532.
- สุนิสา วัชรพงศ์. บทบาทของสหภาพแรงงานกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. วิทยานิพนธ์ พณ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521. อัดสำเนา.
- สุกซัย มนัสไพบุลย์. "สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ," รัฐวิสาหกิจ. 1(9) : 7 ; มกราคม 2520.
- สุกซัย มนัสไพบุลย์ และคนอื่น ๆ. สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2527.

ประวัติย่อของผู้วิจัย

ชื่อ นามสกุล ชื่อสกุล ไกรสรสวัสดิ์
 เกิดวันที่ 10 เดือนกรกฎาคม พุทธศักราช 2503
 สถานที่เกิด อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี
 สถานที่อยู่ปัจจุบัน 85 ถ.ผาแดง อ.เมือง อุบลราชธานี 34000
 ตำแหน่งหน้าที่การงานในปัจจุบัน อาจารย์ 1 ระดับ 4
 สถานที่ทำงานปัจจุบัน โรงเรียนสหราษฎร์ศึกษา ต.สหราษฎร์ อ.เขื่องใน
 จ.อุบลราชธานี

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2522 ม.ศ.5 โรงเรียนสิทธิธรรมศาสตร์ศิลป์
 พ.ศ. 2526 ศศ.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
 พ.ศ. 2535 กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519

บทคัดย่อ

ของ

กมลศักดิ์ ไกรสรสวัสดิ์

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์

กุมภาพันธ์ 2535

จุดมุ่งหมายปริญานิพนธ์ฉบับนี้ คือการศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2519 โดยมุ่งศึกษาการดำเนินงานของรัฐบาล และผลจากการดำเนินงาน ในปัญหาเกี่ยวกับกรรมกร

ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานกรรมกรเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลก็หันมาบริหารประเทศจึง ออกกฎหมายควบคุมการนัดหยุดงาน และให้ความสนใจปัญหากรรมกรในเรื่อง การจัดหางาน การฝึกอบรม การจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับกรรมกร ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแรงงาน และการระงับข้อพิพาทแรงงาน ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศดำเนินไป อย่างราบรื่น

แต่ในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อกรรมกร ทำให้กรรมกรมีการประท้วงนัดหยุดงาน รัฐบาลแก้ไขปัญหามาโดยการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายกรรมกร นายจ้าง และรัฐบาล เพื่อให้หาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เช่น รัฐบาล การคัดเลือกตัวแทนจากฝ่ายกรรมกรร่วมเป็นคณะกรรมการไตรภาคีนั้น รัฐบาลได้คัดเลือก จากสหภาพแรงงานต่าง ๆ ทำให้เกิดการแข่งกัน และก่อให้เกิดการแตกแยกในหมู่กรรมกร ซึ่งดำเนินมา และยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบัน

POLICY OF THAI GOVERNMENT ON LABOUR B.E. 2501 - 2519

An Abstract

By

KAMONSAK KRAISORNSAWAT

Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for

The Master of Education Degree in History

At Srinakharinwirot University

February 1992

The purpose of this thesis is to analyze the labour policy of the Thai government during B.E. 2501 - 2519 with emphasis on the study of government's policy towards the labour problems and its results.

Due to the government's economic policy since 1958 which put more focus on industry, many people became factory workers. Laws were passed to prevent workers from making strikes so that the country's industrial development could proceed steadily. In addition, the government also paid much attention to the issues of labour supply, vocational training, employment agencies, employment rights and labour security.

During 1973 - 1976 economic, political and social changes led to various labour strikes. Consequently, the government had to solve this problem by setting up different Tripartite Committees which were composed of government's, employers' and employees' representatives. With regard to employees' representatives, the government selected them from members of various trade unions. This procedure led to competition and conflict among trade unions and finally caused disunity of workers which continues until now.