



แนวการพิจารณาปัญหาแรงงานของรัฐบาล

ในบทนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ในการที่จะเปรียบเทียบภาระหน้าที่ที่ก้ำกั้วความรับผิดชอบของกรมแรงงาน ทั้งนี้เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างของการเปรียบเทียบนี้มีผลอย่างไรต่อปัญหาแรงงานของชาติ และโดยเฉพาะส่วนที่เป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ในด้านรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค อันจะเป็นผลให้การแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์สามารถทำได้ตรงจุดที่สุด

ภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน

ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานและถือเป็นภาระหน้าที่ที่ทุกฝ่ายต้องร่วมแรงร่วมใจ สัมผัสสามานสามัคคีกันทั้งฝ่ายปัญหาและอุปสรรคทั้งบวงให้ลดลงไป ทั้งนี้ก็เพื่อความวัฒนาถาวรของประเทศชาติสืบต่อไป ภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

1. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ อาทิเช่น ประชากร, ทรัพยากร, ผลผลิตและตลาด, รายได้, ค่าครองชีพ ฯลฯ เป็นต้น
2. สภาพทางสังคมและการเมือง ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น จารีตประเพณีและวัฒนธรรม, การศึกษาและทัศนคติ, สุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อม, บรรยากาศทางการเมือง, เสถียรภาพของรัฐ, ความมั่นคงและปลอดภัย ฯลฯ เป็นต้น
3. ภาวะการจ้างงาน ประกอบด้วยปัจจัยคือ การคุ้มครองแรงงาน, การแรงงานสัมพันธ์, ระบบการจัดการและการบริหารบุคคล, ค่าจ้างและสวัสดิการอีกทั้งปัญหาการว่างงาน

ภาระหน้าที่อันใหญ่หลวงดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างเพื่อผลของการเปรียบเทียบดังได้กล่าวแล้ว

ประชากรและการว่างงาน ปัญหาทั้งสองดังกล่าวเป็นปัญหาที่เรียกว่าแทบจะแยกไม่ออกจากกันได้เลย อัตราการเกิดของประชากรถ้าไม่ใคร่สัมพันธ์กับการสร้างงานหรือการขยายตัวของอุตสาหกรรมแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและปัญหาทางสังคมขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย

ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ภาวะการว่างงานมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนสาเหตุที่พอจะประมวลได้ดังนี้

1. ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น โครงสร้างในทางเกษตรยังไม่สามารถเพิ่มผลผลิตให้ขยายตัวในอัตราที่สูงได้ ขณะที่ประชากรในชนบทยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงทำให้มีแรงงานส่วนเกินในสาขาเกษตรสูงขึ้นเป็นลำดับ ปริมาณคนว่างงานที่ทวีสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งไม่ได้มีการนำเทคนิคการ เกษตรสมัยใหม่มาใช้ให้มีการ เพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น

2. ใน พ.ศ. 2516 แรงงานในการเกษตรมีจำนวน 11.5 ล้านคน หรือร้อยละ 75 ของแรงงานในประเทศ การใช้จ่ายแรงงานในการเกษตรคิดเฉลี่ยทั้งปีเพียงร้อยละ 38 ของแรงงานที่มีอยู่ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงธันวาคม เป็นระยะเวลาที่มีการใช้แรงงานมากที่สุดถึงร้อยละ 72-77 ในฤดูแล้งมีการใช้แรงงานน้อยมากเพียงร้อยละ 20 ในระหว่างภาคควายนกภาคกลางและภาคใต้มีงานทำร้อยละประมาณ 50 ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีงานทำร้อยละ 32 ของแรงงานที่มีอยู่เท่านั้น

3. ตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงัน ตลอดจนความไม่สงบด้านแรงงาน ก่อผลให้การลงทุนทางอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดต่ำลงการจ้างงานในสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งรับแรงงานส่วนเกินจำนวนมากจากชนบทก็ต้องหดตัวลง

4. การให้คุณภาพแก่กำลังแรงงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานแต่ละด้าน ทำให้คนที่มีความรู้ระดับกลางและระดับสูง ว่างงานมากกว่าที่ควร

5. ตั้งแต่ พ.ศ. 2516-2519 การถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย ก่อให้เกิดผู้ว่างงานเพิ่มขึ้น ผู้ว่างงานจากการเลิกฐานทัพโดยตรงประมาณ 50,000 คน และจากการจ้างงานทางอ้อมอีกประมาณ 49,300 คน¹

จากมูลเหตุของการว่างงานดังกล่าวข้างต้นทำให้โดยอสังเกตหลายประการที่ควรจะกล่าวถึงคือ

1. ภาระหน้าที่ในการแก้ปัญหาแรงงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับการทำงานที่ประสานกันของหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สหประชาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น
2. เป้าหมายของกรมแรงงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 โดยเฉพาะการแก้ไขและป้องกันปัญหาการว่างงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร
3. แรงงานของเกษตรกรยังไม่ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ในช่วงปีหนึ่ง ๆ จึงมีการว่างงานมากและโอกาสที่จะเกิดการอพยพแรงงานจึงมีมากตามไปด้วย
4. ไม่ได้มีการเตรียมการสำหรับการวางแผนรับภาระการถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทยไว้ล่วงหน้าเท่าที่ควร

และอีกทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรยังมีแนวโน้มที่ไม่น่าพอใจ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตารางข้างล่างนี้

¹ ชลินทร์ อมรธรรม, "สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน," วารสารแรงงานสัมพันธ์ 19 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2520) : 5.

ตารางที่ 1

แสดงการประมาณจำนวนของประชากร
อัตราเกิด อัตราตาย และอัตราการเพิ่มระหว่าง 2513-2538

	(ประชากรกลางปี)					
	2513	2518	2523	2528	2533	2538
จำนวนประชากรชาย	18,251,000	21,028,000	23,704,000	26,175,000	28,516,000	30,771,000
จำนวนประชากรหญิง	18,119,000	20,841,000	23,469,000	25,912,000	28,226,000	30,466,000
จำนวนประชากรทั้งสองเพศ	36,370,000	41,869,000	47,173,000	52,087,000	56,742,000	61,237,000
จำนวนเฉลี่ยระหว่างช่วง 5 ปี	39,119,000	44,521,000	49,630,000	54,414,000	58,989,000	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละต่อปี)	2.86	2.41	2.00	1.73	1.54	
อัตราเกิดอย่างหยาบ (ต่อพันคน)	37.63	32.36	27.54	24.34	22.12	
อัตราตายอย่างหยาบ (ต่อพันคน)	9.07	8.22	7.52	7.07	6.75	

แหล่งที่มา: คณะทำงานการคาดประมาณจำนวนประชากร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ถึงแม้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรจะมีแนวโน้มลดลงแต่การเพิ่มขึ้นของประชากรในแต่ละปี ก็ยังมีปริมาณที่สูงขึ้น และอีกทั้งอัตราการเกิดและอัตราการตายยังอยู่ในเกณฑ์ที่แตกต่างกันมากซึ่ง โดยมาตรฐานแล้วจะต้องใกล้เคียงกันหรือเท่ากัน

ดังนั้นย่อมหมายความว่ากำลังแรงงานก็ยังอยู่ในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ กล่าวคือ ประชากรอายุ 11 ปี ขึ้นไปที่อยู่ในกำลังแรงงานใน พ.ศ. 2503 มี 13,872,000 คน และใน พ.ศ. 2513 มี 17,119,000 คน พ.ศ. 2520 มี 20,976,000 คน¹ ส่วนแนวโน้มของกำลังแรงงานนั้นสามารถพิจารณาได้จากตารางข้างล่างนี้

¹ รายงานสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2513 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ส่วน พ.ศ. 2520 เป็นการประมาณการของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 โดยอาศัยสำมะโนประชากร เป็นหลัก

ตารางที่ 2
แสดงจำนวนประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป
กำลังแรงงานและอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน 1 ตุลาคม พ.ศ. 2513-2524
(จำนวน = พันคน)

พ.ศ.	ประชากร	กำลังแรงงาน	อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน
2513	20,216	16,502	81.63
2514	20,874	16,928	81.10
2515	21,559	17,365	80.55
2516	22,272	17,814	79.98
2517	23,011	18,286	79.47
2518	23,781	18,767	78.92
2519	24,578	19,206	78.14
2520	25,402	19,668	77.43
2521	26,250	20,135	76.70
2522	27,123	20,549	75.76
2523	28,033	21,023	74.99
2524	28,986	21,506	74.19

ที่มา: กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางข้างต้นนี้ต้องการ แสดงให้เห็นว่าขนาดหรือปริมาณของกำลังแรงงานนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณของประชากร เป็นสำคัญกล่าวคือ ถ้าปริมาณของประชากรน้อยลงก็จะเป็นผลให้ปริมาณของกำลังแรงงานน้อยลงด้วย และถ้าปริมาณของประชากรมากขึ้นก็จะเป็นผลให้ปริมาณของกำลังแรงงานมากขึ้นด้วย และปัญหาที่ตามมาก็คือปัญหาการมีงานทำ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาคุณภาพของแรงงานและปัญหาการทำงานต่ำระดับ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานนั้น ใน พ.ศ. 2514 อัตราการว่างงานมีประมาณร้อยละ 0.5 หรือจำนวน 85,000 คน และได้เพิ่มเกือบ 11 เท่าตัว ใน พ.ศ. 2519 เป็นร้อยละ 5.5 หรือจำนวน 1,059,000 คน¹

และจากการพิจารณาถึงจำนวนของผู้สมัครงานเปรียบเทียบกับตำแหน่งงานว่างและผู้ได้รับการบรรจุที่วราชนาจักร

ตารางที่ 3
แสดงผู้สมัครงาน ตำแหน่งงานว่างและผู้ได้รับการบรรจุ
ที่วราชนาจักร พ.ศ. 2515-2519

พ.ศ.	ผู้สมัครงาน	ตำแหน่งงานว่าง	ผู้ได้รับการบรรจุ		
			บริการรัฐบาล	1/ เอกชน	รวม
2515	60,587	33,944	18,769	16,014	34,783
2516	61,443	52,715	25,352	14,864	40,216
2517	77,553	49,308	24,651	16,507	41,158
2518	81,432	57,119	36,740	16,536	53,276
2519	89,665	78,267	37,909	23,113	61,022

หมายเหตุ : 1/ เฉพาะกรุงเทพมหานคร

ที่มา : ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน

¹ กรมแรงงาน, รายงานการอบรมสัมมนาปัญหาประชากร การแรงงานและการวางแผนครอบครัว ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2519), หน้า 14.

จากสถิติข้างต้นนั้นสามารถคำนวณโดยใช้ตำแหน่งงานว่างเป็นหลักเกณฑ์ จึงทำให้ทราบว่ามีผู้ถูกคัดออก และผู้คุณสมบัติไม่ตรงตามต้องการหรือรวมเรียกว่าผู้ว่างงานนั้นมีดังนี้

ตารางที่ 4

แสดงจำนวนผู้ว่างงานจำแนกโดยใช้ตำแหน่งงานว่างเป็นหลัก

พ.ศ.	ผู้ถูกคัดออก	ผู้คุณสมบัติไม่ตรงตามต้องการ	รวมผู้ว่างงาน
2515	26,643	0	26,643
2516	8,728	12,499	21,227
2517	28,245	8,150	36,395
2518	24,313	3,843	28,156
2519	11,398	17,245	28,643

จากตารางข้างต้นจำนวนการว่างงานของประชากรอาจจะน้อย แต่สถิติข้างต้นนี้แสดงเพียงจำนวนผู้สมัครงานเท่านั้น ผู้ที่ไม่สมัครและผู้ที่ยู่ในกำลังแรงงานก็ไม่ได้กล่าวถึง ตัวเลขจากสถิติข้างต้นเพียงต้องการแสดงให้เห็นตำแหน่งงานว่างกับจำนวนผู้สมัครที่ไม่สมมูลกันและอีกทั้งคุณสมบัติของผู้สมัครที่ไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นผลให้เกิดการว่างงานตามมา

สำหรับสาเหตุของผู้ที่ไม่ได้รับการบรรจุนั้นพอจะกล่าวได้ดังนี้

1. ผู้เข้ามาในตลาดแรงงานไม่มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ
2. เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีฝีมือที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน
3. ผู้สมัครงานไม่พอใจในงานที่มีอยู่ ซึ่งเป็นได้ 2 ลักษณะคือ
 - ก. ไม่พอใจในงานที่จะต้องทำ
 - ข. ไม่พอใจในรายได้ที่จะได้รับ
4. ผู้สมัครงานไม่ประสงค์จะทำงานในบางท้องที่ โดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดาร สาเหตุนี้มักจะได้พบกับผู้ที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

5. ฝ่ายนายจ้างอาจไม่พอใจในคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัครงาน และในขณะที่เกี่ยวกับผู้สมัครงานก็อาจจะไม่พอใจในท่าทีของฝ่ายนายจ้างในการคัดเลือกผู้สมัครงาน

ภาระหน้าที่อันเป็นความรับผิดชอบของกรมแรงงานนั้น จากตัวอย่างที่ผู้เขียนยกมาแสดงให้เห็นนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นภาระที่หนักมากทีเดียว กรมแรงงานจะต้องรับภาระต่อประชากรทั้งประเทศ โดยเฉพาะปัญหาอันใหญ่หลวงก็คือ อัตราการเกิดและตายของประชากรแตกต่างกันอย่างมาก ปัญหานี้จะก่อให้เกิดภาระหน้าที่ของกรมแรงงานนั้นต้องขยายตัวออกไปโดยอัตโนมัติในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1. ปัญหาการจัดหางานใหญ่ที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานและหางานใหญ่ที่ว่างงานอยู่แล้ว
2. การฝึกอาชีพให้กับประชากร โดยเฉพาะต้องให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานด้วย และสิ่งที่เป็นปัญหาพื้นฐานและเป็นปัญหาอันหนักอกของกรมแรงงานก็คือ ระบบการศึกษาของไทยไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบใด ยังไม่สามารถผลิตคนให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานได้
3. ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ ทุกขนาดทั่วประเทศ ไม่ว่าจะในคานใดก็ตาม โดยเฉพาะต้องเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อาทิเช่น การจ่ายค่าจ้าง, ชั่วโมงทำงาน, วันหยุด, สวัสดิการ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้การแรงงานสัมพันธ์ก็ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อีกทั้งยังมีกฎหมายแรงงานในคานอื่น ๆ อีกที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมแรงงาน

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของกรมแรงงานก็จริงอยู่ แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่ทุกฝ่าย โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันรับผิดชอบด้วยเช่นกัน เช่น ปัญหาอัตราการเกิดของประชากรแตกต่างจากอัตราการตายอย่างมาก ปัญหาให้การศึกษากับประชากร, ปัญหาเงินเฟ้อ, แนวความคิดและความเชื่อในระบบการจัดการและการบริหารบุคคล ฯลฯ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ในความเห็นของผู้เขียนแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาหลัก (Key problems) ซึ่งจะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ให้เกิดปัญหาย่อย ๆ ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นทุกฝ่ายต้องทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิด จึงจะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ลุล่วงไปได้

¹ วิจิตต์ แสงทอง, "การแรงงาน" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2521), หน้า 23.

กำลังความรับผิดชอบของกรมแรงงาน

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีหน่วยงานบริหารทางด้านแรงงานเป็นหน่วยแรก เมื่อ พ.ศ. 2476 ซึ่งชื่อว่า แผนกจัดหางาน สังกัดกองทะเบียน นับเป็นการริเริ่มของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทางด้านแรงงานเป็นครั้งแรก ต่อมาหน่วยงานทางด้านแรงงานได้พัฒนาการเรื่อยมาดังต่อไปนี้

พ.ศ. 2477 แผนกจัดหางานได้ยกฐานะเป็นกองกรมกร สังกัดกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ และต่อมา พ.ศ. 2479 กองกรมกรได้ลดฐานะเป็นแผนกกรมกร แต่ยังคงอยู่ในสังกัดเดิม

ได้มีการย้ายแผนกกรมกร ซึ่งสังกัดกรมพาณิชย์กระทรวงเศรษฐกิจไปสังกัด กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงสาธารณสุข เมื่อ พ.ศ. 2485

พ.ศ. 2492 แผนกกรมกรได้รับการยกฐานะเป็นกองกรมกร และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น กองจัดสรรสัมมาอาชีพสงเคราะห์

ต่อมากองจัดสรรสัมมาอาชีพสงเคราะห์เปลี่ยนชื่อเป็นกองแรงงานสังกัดเดิม เมื่อ พ.ศ. 2499

เมื่อ พ.ศ. 2504 กองแรงงานยกฐานะเป็นส่วนแรงงานและต่อมาอีก 4 ปี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2508 ก็ได้ยกฐานะเป็นกรมแรงงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย และได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น 3 แผนกคือ
 - ก. แผนกสารบรรณ
 - ข. แผนกการเจ้าหน้าที่
 - ค. แผนกคลัง
2. กองพัฒนาอาชีพ แบ่งออกเป็นหน่วยดำเนินงาน 4 งานคือ
 - ก. งานฝึกอาชีพช่างฝีมือ
 - ข. งานฝึกช่างลูกมือ

- ค. งานอบรมอาชีพพระยะลัน
 ง. งานอาชีพคนตาบอด
3. กองจัดหางาน มีหน่วยดำเนินงาน 2 งานคือ
 ก. งานรับหางาน และแนะแนวอาชีพ
 ข. งานหาตำแหน่งงาน
4. กองคุ้มครองแรงงานสัมพันธ์ แบ่งเป็น 3 แผนกคือ
 ก. แผนกตรวจแรงงาน
 ข. แผนกคาทศแทน
 ค. แผนกแรงงานสัมพันธ์
5. กองวิชาการและสถิติแรงงาน แบ่งดำเนินงาน 3 งานคือ
 ก. งานสถิติแรงงาน
 ข. งานวิจัยแรงงาน
 ค. งานวิเทศสัมพันธ์

สำนักงานแรงงานเขตส่วนภูมิภาค 5 เขต คือ

- เขต 1 ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครราชสีมา
 เขต 2 ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น
 เขต 3 ตั้งอยู่ที่จังหวัดลำปาง
 เขต 4 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสงขลา
 เขต 5 ตั้งอยู่ที่จังหวัดชลบุรี¹

ส่วนการแบ่งส่วนราชการของกรมแรงงานในปัจจุบันนั้นได้พัฒนาขยายเป็น 8 กองรายละเอียดและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกองอยู่ในภาคผนวก ข.

¹ กรมแรงงาน, การบริหารแรงงาน 2509 (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2509),
 หน้า 8.

ในด้านการบริหารแรงงานนั้น นิคม จันทรวิทุร ไท่กล่าวไว้ในหนังสือ การบริหาร
แรงงานในประเทศไทยว่า

การบริหารแรงงาน หมายถึงการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านการจัดสรร
และพัฒนาแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การเสริมสร้างรากฐานและความสัมพันธ์อันดีระหว่าง
นายจ้าง และลูกจ้าง การให้ข้อเท็จจริงแก่รัฐบาลเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงาน เป็นต้นว่า การ
มีงานทำ การว่างงาน การประกอบอาชีพ การเช่าออกงาน และความต้องการแรงงาน

ส่วนผู้เขียนมีความเห็นว่า การบริหารแรงงานนั้น คือการสร้างความเป็นธรรมอันดีให้
เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในขณะ
นั้น อีกทั้งยังต้องรับผิดชอบต่อประชากรของประเทศตั้งแต่เกิดไปจนตาย

ในด้านปัญหาการบริหารแรงงานโดยเฉพาะปัญหารายในนั้นอันประกอบด้วย

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายแรงงาน
3. แผนนโยบายแห่งรัฐ
4. หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
5. เจาหน้าที่มุ่งบังคับใช้
6. ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นปัญหาที่กรมแรงงานจำต้องปรับตัวเองให้เข้ากับปัญหาเหล่านี้
นั้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างอันเป็นปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อให้เห็นกระจ่างชัดดังต่อไปนี้

ปัญหาในทางค่านกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วทำให้เห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ ของกฎหมาย
ฉบับนี้หลายประการด้วยกันคือ

¹ นิคม จันทรวิทุร, การบริหารแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน,
2516), หน้า 3.

มาตรา 10 บัญญัติว่า "ให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป จัดให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามความในหมวดนี้ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้ทำเป็นหนังสือ ในกรณีเป็นที่สงสัยว่า ในสถานประกอบการนั้นมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือไม่ ให้ถือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างต้องจัดใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้"

อัตรา 20 คนนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรจะใช้ในทุกขนาดอุตสาหกรรมด้วยเหตุว่า ตามสภาพความเป็นจริงแล้วสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน มีร้อยละ 80 และสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10-19 คน มีร้อยละ 8¹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีลูกจ้างถึงร้อยละ 88 ที่ไม่ต้องจัดใหม่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การกำหนดอัตรานี้ควรจะได้คำนึงถึงสภาพตามความเป็นจริงด้วย

มาตรา 12 บัญญัติว่า "ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง มีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน แต่จะตกลงกันใหม่ผลใช้บังคับเกินกว่าสามปีไม่ได้ ถ้ามิได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับหนึ่งปีนับแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน หรือนับแต่วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน แล้วแต่กรณี"

ในกรณีที่ระยะเวลาที่กำหนดตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างสิ้นสุดลงถ้ามิได้มีการเจรจาตกลงกันใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี"

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนลงไปว่าภายในระยะเวลาที่ข้อตกลงยังมีผลบังคับอยู่นั้น ห้ามฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยื่นขอเรียกร้องต่ออีกฝ่าย ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้วมีการยื่นขอเรียกร้องก่อนที่ระยะเวลาของข้อตกลงจะสิ้นสุดลงเสมอ

¹ จากการสำรวจโดยวิธีตรวจนับของกรมแรงงาน เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและแรงงาน

มาตรา 13 วรรค 3 บัญญัติว่า "...ในกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้แจ้งขอเรียกครอง ขอเรียกครองนั้นต้องมีรายชื่อ และลายมือชื่อของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกครอง ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกครองนั้น...."

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้ว สรุปได้ว่าอัตราร้อยละ 15 นี้ ไม่เหมาะสมที่จะกำหนดใช้กับอุตสาหกรรมโดยทั่วไป ดังเหตุผลจากการวิเคราะห์ในมาตรา 10

มาตรา 17 วรรค 3 บัญญัติว่า "...ที่ปรึกษาที่ได้รับแต่งตั้งและฝ่ายที่แต่งตั้งได้แจ้งข้อให้หักฝ่ายหนึ่งทราบแล้ว มีอำนาจเข้าร่วมประชุม เปรียบเทียบความตกลง และรับทราบคำชี้ขาดได้"

ผู้เขียนเห็นว่าไม่สมควรที่จะให้ที่ปรึกษาได้มีอำนาจในการเจรจาทำความตกลงแทนนายจ้างหรือลูกจ้างได้ เพราะที่ปรึกษามีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อเรียกร้องนั้น ที่ปรึกษาควรให้แต่เพียงคำปรึกษาเท่านั้น ไม่ควรมีสติเหมือนเป็นคู่กรณีเสียเอง

มาตรา 19 วรรค 2 บัญญัติว่า "...ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กระทำโดยนายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานหรือลูกจ้าง ซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยมีลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันเป็นสมาชิก หรือร่วมในการเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างเกินกว่าสองในสามของลูกจ้างทั้งหมด ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น มีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันนั้นทุกคน"

ผู้เขียนเห็นว่า ในสภาพความเป็นจริงแล้วกิจการอาจไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ หรือลูกจ้างส่วนใหญ่ในกิจการนั้น อาจไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้

มาตรา 32 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ นายจ้าง ลูกจ้าง กรรมการสมาคม นายจ้าง กรรมการสหภาพแรงงาน กรรมการสหพันธ์ นายจ้าง กรรมการสหพันธ์แรงงาน ผู้แทนหรือที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกครอง เข้าไปดำเนินการหรือร่วมกระทำการใด ๆ ในการเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การปิดงานหรือการชุมนุมในการนัดหยุดงาน"

ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะเพิ่มผู้เกี่ยวข้องเข้าไปอีก คือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะทำให้กฎหมายมาตรานี้รัดกุมยิ่งขึ้น

มาตรา 40 วรรค 1 บัญญัติว่า "การประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ถาเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท แรงงานตามมาตรา 23 มาตรา 24 หรือมาตรา 35(4) ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อย่าง น้อย ฝ่ายละหนึ่งคนจึงจะเป็นองค์ประชุม...."

ผู้เขียนเห็นว่าข้อบกพร่องคือ มาตรานี้ไม่มีบทกำหนดโทษ สำหรับฝ่ายนายจ้างหรือฝ่าย ลูกจ้างที่ขาดการประชุมทำให้ไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งก็จะทำให้ข้อพิพาทนั้นไม่สิ้นสุดโดยเร็ว

จากความบกพร่องของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ผู้เขียนวิเคราะห์มาดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นที่แน่ชัดแล้วว่ากฎหมายแรงงานโดยเฉพาะกฎหมายแรงงานสัมพันธ์สมควรจะได้รับการปรับปรุง แก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในสังคมผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ

นอกจากนี้แล้วปัญหาในเรื่องนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติของกรมแรงงานนั้น เท่า ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ผู้บริหารของประเทศไทยไม่ได้กำหนดนโยบายที่แน่นอนเพื่อให้กรมแรงงานปฏิบัติ ว่าจะให้บริหารงานไปในทางใด ดังนั้นการดำเนินงานของกรมแรงงานจึงทำให้ให้เป็นไปตาม กฎหมาย และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเท่านั้น¹

ในอดีที่ผ่านของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) เป้าหมายที่ดำเนินงานไปแล้วได้ผลไม่เท่าที่ควรก็คือ การแก้ไขและป้องกันปัญหาการว่างงาน

¹ สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, การบริหารแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2520), หน้า 63.

เนื่องจากภาวะการว่างงานนั้นขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจทั่วไป โดยเฉพาะการลงทุนประการหนึ่ง และการเพิ่มขึ้นของประชากรอีก ประการหนึ่ง ภาวะเศรษฐกิจ การลงทุน และการค่านั้น โดยทั่วไปลดลงร้อยละ 50 ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลางหรือขนาดเล็ก¹ และการเพิ่มขึ้นของประชากรจากตารางที่ 1 ก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่วนสาเหตุที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจ การลงทุนและการค้าในประเทศไทยประสบภาวะการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของนักลงทุนชาวต่างประเทศและชาวไทยนั้นก็มีเช่น ภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจทั่วโลก, การค้าระหว่างประเทศเริ่มลดลง, นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่เป็นที่แน่นอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุนในภาคเอกชน, ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศชะงักงัน ฯลฯ เป็นต้น²

ส่วนในด้านการให้ความคุ้มครองแรงงานของกรมแรงงานก็เช่นกัน ใดก็ดีไม่เท่าที่ควรมีการกดขี่จากนายทุนต่อลูกจ้างคนงานปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่ตลอดเวลา การใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม ลูกจ้างเปรียบเสมือนทาส ทำงานตั้งแต่เช้าจนมืดค่ำ มีการเอาแรงงานจากการอพยพแรงงานมาประมาณราคากันเยี่ยงทาสปรากฏให้เห็นบ่อย ครั้งตัวอย่างจากหน้าหนังสือพิมพ์ผู้เขียนขอยกให้ดังนี้

"โรงงานเถื่อนใช้เด็กทำงานทั้งวันทั้งคืน ด้วยว่ากรมแรงงานได้รับจดหมายร้องเรียนว่าที่บ้านเลขที่ 69/7 ซอยธีระ 3 ถนนสุขุมวิท 3 เขตบางขุนเทียน ตั้งเป็นโรงงานเถื่อนมีการนำเอาเด็กชายหญิงอายุประมาณ 10 กว่าขวบมาทำงานอย่างทารุณ ขอให้ไปทำการตรวจสอบด้วย"³

¹ กรมแรงงาน, ภาวะการมีงานทำปี 2519 (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2519), หน้า 4.

² พงษ์อนันต์ สรรพานิช, "การนัดหยุดงานกับปัญหาการลงทุนในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516-2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชา พาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 124-125.

³ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐปีที่ 18 ฉบับที่ 7445 วันเสาร์ที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2521

ในด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในการบริหารแรงงานของ กรมแรงงานนั้น ยังไม่เป็นที่เข้าใจของประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมา กรมแรงงานต้องแก้ปัญหาแรงงานหลายด้าน สมควรที่กรมแรงงานจะได้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในเรื่องการบริหารแรงงาน และเหตุการณ์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้กว้างขวางทางสื่อมวลชนทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจในสถานการณ์ และแนวนโยบายกับมาตรการแก้ไขปัญห ของรัฐบาล ตลอดจนการให้ความรู้ในค่านิยมแรงงาน การทำงานในวงธุรกิจอุตสาหกรรม และ การทำงานในภาคเกษตรกรรมแก่ประชาชน แต่จากการพิจารณาของผู้เขียนโดยเฉพาะการตั้งเป้าหมาย และแผนงานของกรมแรงงานที่จะดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งมี 11 โครงการ คือ

1. โครงการจัดหางานและแนะแนวอาชีพ
2. โครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน
3. โครงการคุ้มครองแรงงาน
4. โครงการควบคุมความปลอดภัย
5. โครงการระงับข้อพิพาทแรงงาน
6. โครงการกองทุนเงินทดแทน
7. โครงการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์
8. โครงการแรงงานหญิงและเด็ก
9. โครงการงานคนต่างดาว
10. โครงการองค์การแรงงาน
11. โครงการวิชาการและสถิติแรงงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรมแรงงานน่าจะให้ความสำคัญแก่การประชาสัมพันธ์ด้วยการ ยกขึ้นเป็นโครงการหนึ่ง ซึ่งจะมีแต่ผลดีต่อดกรมแรงงานทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ปัญหาแรงงานนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชากร หน่วยงานของกรมแรงงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง นั้นโดยเฉพาะกองการจัดหางานจะต้องรับภาระอย่างหนักในการจัดหางานให้ประชาชนทั่วประเทศ¹ จากสถิติในปัจจุบันได้แสดงถึงจำนวนสำนักจัดหางานทั้งหมดซึ่งไม่สอดคล้องกับการลดจำนวนคนว่างงานในประเทศ จำนวนสำนักจัดหางานทั้งหมดประกอบด้วย

1. สำนักจัดหางานของรัฐในส่วนกลาง 12 แห่ง
2. สำนักจัดหางานของรัฐในส่วนภูมิภาค 5 แห่ง
3. สำนักแรงงานจังหวัด 46 จังหวัด
4. หน่วยประสานแรงงานภูมิภาค 2 จังหวัด
5. สำนักจัดหางานเอกชนประมาณ 100 แห่ง²

และจากภาวะการว่างงานในประเทศนั้นได้ทวีมากขึ้น ทำให้ลูกจ้างต้องยอมรับภาวะที่ชดเชยต้นทุนชีวิตในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน เช่น การยอมรับภาวะการทำงานต่ำระดับ ฯลฯ เป็นต้น

อนึ่งทางกรมแรงงานเองก็พยายามส่งเสริมให้ลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะในตะวันออกกลาง แม้ตามสภาพความเป็นจริงผู้ที่ไปทำงานในต่างประเทศจะเป็นผู้เปลี่ยนงานมาจากงานเดิม ซึ่งก็เป็นผลให้มีการทดแทนตำแหน่งงานที่ว่างภายในประเทศได้ ดังรายละเอียดในตารางข้างล่างนี้

¹ รายละเอียดของประชากรในแต่ละปีคู่ได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของกรมแรงงาน

² วิชิต แสงทอง, "การแรงงาน" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2521), หน้า

ตารางที่ 5
 ตารางแสดงจำนวนลูกจ้างที่ไปทำงานในวันออกกลาง

พ.ศ.	จำนวนลูกจ้าง (คน)
2518	984
2519	1,017
2520	4,000 (ประมาณ) ¹

จากหัวข้อและขอบเขตการวิจัยของผู้เขียน ในอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่จะเป็นหญิงและเด็ก ผู้เขียนจึงจะกล่าวในรายละเอียดในเรื่องนี้เพื่อให้เห็นถึงปัญหาแรงงานที่สัมพันธ์กันเกิดจากหน่วยงานของรัฐบาล จากตารางข้างล่างนี้จะแสดงให้เห็นถึงอัตราการเติบโตของแรงงานหญิงและเด็กได้ชัดเจน โดยผู้เขียนสรุปจากรายงานวิจัยโครงการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานหญิงและเด็กในโรงงานอุตสาหกรรมของ นางนอย อินทราสุพร เป็นตารางได้ดังนี้

¹ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 6

แสดงอัตราการเติบโตของแรงงานหญิงและเด็ก

ประเภทของประชากร	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)		แผนพัฒนาฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	
	พ.ศ. 2519 ↓ (ล้านคน)	↓ ร้อยละ	พ.ศ. 2520 ↓ (ล้านคน)	↓ ร้อยละ
จำนวนประชากร	44	—	44	—
กำลังแรงงานหญิง	8.7	46	9.405	45
กำลังแรงงานชาย	10.9	54	6.27	30
กำลังแรงงานเด็ก	** —	** —	5.225	25*
กำลังแรงงานทั้งหมด	19.6	100.00	20.9	100.00

หมายเหตุ: * เปรียบเทียบจากตัวเลขการสัมมะโนประชากร พ.ศ. 2513 เป็นหลัก

** ไม่ปรากฏรายละเอียด

จากอัตราการเติบโตของกำลังแรงงานหญิงและเด็กดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบของกรมแรงงานจะต้องเพิ่มภาระความรับผิดชอบในด้านนี้มากขึ้นโดยปริยาย โดยจะเห็นได้ว่าฝ่ายแรงงานหญิงและเด็กของกรมแรงงาน มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานดังนี้

1. คุ้มครองการใช้แรงงานหญิงและเด็กให้เป็นไปตามกฎหมายมีความเป็นธรรม ปลอดภัยมีรายได้สูงขึ้น และมีความมั่นคงในการทำงาน โดยการตรวจสอบการใช้แรงงานหญิงและเด็กพิจารณาออกใบอนุญาตให้เด็กทำงาน ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็ก
2. พัฒนาแรงงานหญิงและเด็กให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ให้รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความเจริญและความมั่นคงแก่หมู่บ้าน จัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กในโรงงาน ส่งเสริมให้หญิงและเด็กได้รับการอบรมวิชาชีพเพิ่มเติม จัดตั้งโรงเรียนในโรงงาน

3. ศึกษาเปรียบเทียบและกำหนดมาตรฐานการทำงาน ตลอดจนสวัสดิการของแรงงานหญิง และเด็กให้เหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

4. เผยแพร่ข่าวสารและผลงานเกี่ยวกับแรงงานหญิงและเด็กให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม โดยการจัดนิทรรศการ จัดรายการวิทยุและเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อมวลชน จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ ศึกษาวิจัยและประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีการดำเนินการและหลักสูตรการอบรมต่าง ๆ ให้ได้ผลมากที่สุด¹

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นเมื่อเทียบกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานหญิงและเด็กที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 70 และประกอบกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นผู้เขียนได้จำแนกเป็นปัญหาอย่างกว้างและปัญหาอย่างแคบ ปัญหาอย่างกว้างพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาการส่งเสริมการใช้แรงงาน ในด้านอายุการทำงาน การจ้างงานตลาดคนค้าจ้างและการพิจารณาค่าจ้าง ยังไม่เท่าเทียมกับการใช้แรงงานชาย เนื่องจากภาวะการครองชีพของประชากรอยู่ในระดับสูง ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ทำให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร และประกอบทั้งผู้ปกครองของเด็กโดยเฉพาะชาวชนบท ยังมีทัศนคติในทางลบต่อการส่งเสริมบุตรให้เรียนสูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นผลทำให้การเจริญเติบโตของเด็กไม่ดีเท่าที่ควร อีกทั้งแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานนี้ขาดความเข้าใจในสิทธิของตนตามกฎหมาย การจ้างงานตลอดจนการให้ค่าจ้างก็ไม่ยุติธรรม นายจ้างส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติต่อแรงงานหญิงว่าเป็นเพศที่อ่อนแอทำงานหนักสุ้งแรงงานชายไม่ได้ จึงมักให้ค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานชาย

2. ปัญหาการใช้แรงงานหญิงและเด็ก ยังไม่ได้มาตรฐานตามกฎหมายแรงงาน เช่น ในมาตรา 23 บัญญัติว่า "ห้ามให้ลูกจ้างเด็กอายุ 12 แต่ไม่ถึง 15 ปี ทำงานระหว่างเวลา 22.00-6.00 น. เว้นแต่งานเกี่ยวกับการแสดง แต่ต้องได้รับการพักผ่อนพอสมควร" แต่ในสภาพเป็นจริงแล้วเป็นไปในทางตรงกันข้าม ดังมีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ ดังตัวอย่างที่ได้ออกไปแล้ว

¹ กรมแรงงาน, รายงานการอบรมสัมมนาปัญหาประชากร การแรงงานและการวางแผนครอบครัว (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2519), หน้า 59.

3. ปัญหาการมีบุตรและการอบรมเลี้ยงดูบุตร ในหลาย ๆ แห่งของสถานประกอบการ ที่กักกันในเรื่องหญิงมีบุตร จะรับหญิงโสดเท่านั้นเข้าทำงานเพราะจะได้ไม่มีปัญหาการลาคลอด และการจ่ายค่าจ้างให้ในช่วงที่ลาคลอด และการที่แรงงานหญิงต้องออกมาทำงานเพื่อจุนเจือครอบครัวนั้น ทำให้การอบรมและความใกล้ชิดกับบุตรลดน้อยลง ซึ่งในที่สุดก็จะกลายเป็นปัญหาของสังคมในที่สุด

ปัญหาอย่างแคบนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในโรงงานที่มีหอพักสำหรับลูกจ้างคนงานเป็นส่วนใหญ่ และเป็นปัญหาที่ทางโรงงานจะป้องกันและแก้ไขปัญหาเอาเอง¹ และไม่ได้อยู่ในประเด็นที่จะกล่าวถึง ผู้เขียนจึงขอข้ามไปไม่กล่าวถึง

เรื่องปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานอย่างทั่วถึง มักจะเป็นปัจจัยให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากปัญหาอย่างกว้างของฝ่ายแรงงานหญิง และเด็กข้างต้นนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังความรับผิดชอบของฝ่ายนี้แล้ว เป้าหมายที่ตั้งไว้ นั้นไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่หวังด้วยเหตุว่าอัตรากำลังไม่เพียงพอ² และเมื่อพิจารณาจากปัญหาของทุกฝ่ายในกองคุ้มครองแรงงานแล้ว สรุปปัญหาต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

1. อุปสรรคทางค่านอุปถัมภ์และยานพาหนะ
2. การขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่
3. ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและความล่าช้าของขั้นตอนกฎหมาย
4. เวลาในการดำเนินคดีนาน เป็นอุปสรรคของฝ่ายนิติการ โดยเฉพาะ
5. ลูกจ้างขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนตามกฎหมาย

¹ รายละเอียดได้จากรายงานการอบรมสัมมนาปัญหาประชากร การแรงงานและการวางแผนครอบครัว ครั้งที่ 2 ของกรมแรงงาน

² กรมแรงงาน, แผนงานคานแรงงานปีงบประมาณ 2521 (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2521), หน้า 7.

เพื่อความชัดเจนผู้เขียนขอยกตัวอย่างอื่นเป็นปัญหาของฝ่ายตรวจแรงงานดังนี้
จำนวนและขนาดของสถานประกอบการในประเทศไทยนั้นพอจำแนกได้ดังนี้¹

ตารางที่ 7

แสดงจำนวนและขนาดของสถานประกอบการในประเทศไทย

ขนาดของกิจการจำแนกตามจำนวนลูกจ้าง	จำนวน (แห่ง)
1. กิจการขนาดเล็กมีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ทั่วประเทศมี	70,000
2. กิจการขนาดกลางมีลูกจ้างระหว่าง 50-500 คนในกรุงเทพฯ มี	1,055
3. กิจการขนาดใหญ่มีลูกจ้าง 500 คน ขึ้นไปในกรุงเทพฯ มี	95
รวมจำนวน	71,150

จากสถานประกอบการจำนวน 71,150 แห่ง (ซึ่งเป็นผลรวมที่จำแนกถึงที่ตั้งทั่วประเทศ และเฉพาะในกรุงเทพฯ บาง) ซึ่งยังไม่ละเอียดพอ แต่พอจะเปรียบเทียบกับกำลังคนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจแรงงานของกรมแรงงานได้ว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน 1 คน ต้องรับผิดชอบต่อการถึง 1,400 แห่ง (ซึ่งคงหมายถึงทั่วประเทศ) ดังนั้นการตรวจแรงงานต่อสถานประกอบการต่าง ๆ จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง² ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหลายประเทศในเอเชียใช้เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน 1 คน ต่อกิจการ 200 แห่ง

¹ ชลินทร์ อมรธรรม, "สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน," วารสารแรงงานสัมพันธ์ 19 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2520) : 15-16.

² เรืองเคียวกัน

ตารางที่ 8

แสดงสถิติจำนวนสถานประกอบการในกรุงเทพมหานคร ปี 2521

เขต	จำนวนสถานประกอบการ	จำนวนลูกจ้าง	จำนวนเจ้าหน้าที่ ตรวจแรงงาน
พระนคร-ป้อมปราบ-สัมพันธวงศ์	9,195	111,667	2
ดุสิต-พญาไท-ห้วยขวาง	6,683	73,515	3
พระโขนง-ลาดกระบัง-บางกะปิ	8,853	36,173	3
ภาษีเจริญ-หนองแขม	2,415	25,715	3
ราชบุรีณะ-คลองสาน-บางขุนเทียน	3,024	37,706	3
ปทุมวัน-ยานนาวา-บางรัก	10,432	161,109	4
บางเขน-หนองจอก-มีนบุรี	3,081	46,321	3
ธนบุรี-บางกอกน้อย-บางกอกใหญ่- ตลิ่งชัน	6,409	29,590	3

จำนวนเจ้าหน้าที่ : จำนวนสถานประกอบการ 1 : 1,275

จำนวนเจ้าหน้าที่ : จำนวนลูกจ้าง 1 : 13,000

หมายเหตุ : สถานประกอบการหมายถึง โรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการพาณิชย์

ที่มา : สถิติกรมแรงงาน

จะเห็นว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานที่รองรับนิคมขอต่อจำนวนสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีขนาดที่ไม่พอเหมาะแก่เจ้าหน้าที่ที่รองรับนิคมขอต่อกิจการ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นการตรวจและดูแลย่อมไม่ทั่วถึงและสม่ำเสมออย่างแน่นอน

จากปัญหาของกองคุ้มครองแรงงานดังกล่าวข้างต้นนั้น ปัญหาของกองต่าง ๆ โดยเฉพาะกองแรงงานสัมพันธ์นั้นก็มีปัญหาแตกต่างกันไปจากกันเท่าไรเลย โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังคนในการปฏิบัติงาน

ปัญหาที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้หรือกรมแรงงานหรือนัยหนึ่งก็คือรัฐบาล ต้องทำ กฎหมายให้เป็นกฎหมาย เมื่อเกิดกรณีขัดแย้งพิพาทกันขึ้นฝ่ายใดละเมิดกฎหมายก็ต้องจัดการลงโทษ ทันที แต่โดยพฤตินัยแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น กรมแรงงานต้องคำนึงถึงทิศทางลมทางการเมืองเพื่อเป็น แนวทางในการปฏิบัติ ดังตัวอย่างที่ผู้เขียนขอยกให้เห็นสองเรื่องคือ

นับแต่เหตุการณ์การนัดหยุดงานครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ของไทยนั้น กรณีพิพาทกันระหว่างพนักงานและฝ่ายบริหารของโรงแรมดุสิตธานี การชุมนุมนัดหยุดงานของพนักงานโรงแรมดุสิตธานีได้ก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่โรงพยาบาลจุฬา ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมาย แรงงานมาตรา 35 วรรคหนึ่ง "....ก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่ประชาชน...." แต่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มิได้จัดการลงโทษให้เห็นเป็นตัวอย่าง ตัวอย่างอีกอันที่แสดงถึงกฎหมายจะไม่เป็นกฎหมายถ้าปราศจากการบังคับใช้อย่างเข้มแข็ง คือ

จากข่าวหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ปีที่ 18 ฉบับที่ 7445 วันเสาร์ที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2521 พาดหัวข่าวว่า "พนักงานการบินไทยถูกดำเนินคดี 4 พันคน" ผู้เขียนสรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากว่า พนักงานบริษัทการบินไทยและบริษัทเดินอากาศไทยพากันนัดหยุดงาน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2519 ขอกาคือ จัดให้มีการนัดหยุดงานและร่วมกันหยุดงานเพื่อบังคับรัฐบาล และไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเป็นเวลา 24 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายแรงงานมาตรา 34 วรรคสาม และมาตรา 35 วรรคหนึ่ง

จะเห็นได้ว่ากรณีพิพาทนั้นเกิดเมื่อ พ.ศ. 2519 แต่การสอบสวนเพิ่งมาดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2521 จากการที่รัฐบาลไม่ได้รักษากฎหมายให้เป็นกฎหมาย หรือการรักษากฎหมายที่ไม่กระทำในทันทีที่จะเกิดผลทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นตัวอย่างที่จะเกิดกรณีพิพาทในรายต่อ ๆ ไปได้อีก

จากการไม่ทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ ซึ่งหมายถึงกรมแรงงานหรือนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลนั้น ปัญหาที่ประสบบ่อย และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น คือการขาดแคลนอัตรากำลังในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็เป็นผลมาจากการขาดแคลนงบประมาณ หรือนัยหนึ่งงบประมาณที่กรมแรงงานได้รับในปีหนึ่ง ๆ นั้น ไม่พอเพียง ในการทำงบประมาณ

ของกรมแรงงานนั้น เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ในการทำ ผู้เขียนได้สัมภาษณ์นายประชิต ประคัมสุข เลขานุการกรมแรงงานทำให้ทราบความจริงว่า

หลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณของกรมนั้น จะให้กองต่าง ๆ จัดเสนอมาว่าในปีงบประมาณต่อไปนั้น กองต่าง ๆ ต้องการอะไรบ้าง เมื่อรวบรวมได้แล้วทางกรมจะเสนอไปยังรัฐบาลอีกทีหนึ่ง (งบประมาณที่ทางกรมเสนอไปนั้นถือเป็นความลับไม่อาจเปิดเผยได้) และงบประมาณที่ทางรัฐบาลจะให้ทางกรมแรงงานนั้นในแต่ละปีจะไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายที่ทางกรมเสนอไปให้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะได้น้อยกว่าที่ทางกรมเสนอไปเสมอ ดังนั้นทางกรมจึงทำแผนงบประมาณใหม่อีกครั้งเพื่อให้เป็นไปตามงบประมาณที่ทางรัฐบาลอนุมัติให้

จากข้อความที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้างต้นนั้น ทำให้ผู้เขียนไม่สามารถเปรียบเทียบงบประมาณที่ทางกรมแรงงานต้องการ (ไปใช้จ่ายเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ต้องการ) กับงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลได้ อย่างเช่น งานคุ้มครองแรงงานโค้งงบประมาณ 5,596,900 บาท จึงทำให้จัดสรรกำลังเจ้าหน้าที่ใหม่ได้ 20 อัตรา และงานแรงงานสัมพันธ์โค้งงบประมาณ 3,441,200 บาท จัดสรรกำลังเจ้าหน้าที่ใหม่ได้ 11 อัตรา²

การเปรียบเทียบจะมีผลทำให้เห็นถึงอุปสรรคในการปฏิบัติงานของกรมแรงงานได้ ถึงกระนั้นก็แค่ทำให้ทราบว่า ภาวะความรับผิดชอบของกรมแรงงานนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลนั้นไม่สอดคล้องกันแน่ และในการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อให้พอเหมาะกับงบประมาณที่ได้รับของกรมแรงงานดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนเชื่อว่า ต้องมีการตัดทอนโครงการหรือความต้องการของกองต่าง ๆ ลง ซึ่งจะมีผลทำให้การปฏิบัติงานของกองต่าง ๆ ไม่ได้ผลดีตามเป้าหมายเท่าที่ควร

¹ สัมภาษณ์ ประชิต ประคัมสุข, เลขานุการกรมแรงงาน, 15 สิงหาคม 2521.

² กรมแรงงาน, แผนงานด้านแรงงานปีงบประมาณ 2521 (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2521), หน้า 95-98.

สาเหตุอันเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ทางกานรัฐบา

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือสถิติแรงงานประจำ พ.ศ. 2516-2519 ทำให้ทราบว่าข้อมูลใน พ.ศ. 2516-2517 นั้นมีรายละเอียดไม่พอที่จะทำให้ทราบขอบกพรองของฝ่ายรัฐบาลอันเป็นสาเหตุแห่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์ทางกานรัฐบาได้ แต่ใน พ.ศ. 2518-2519 มีข้อมูลละเอียดพอจะแสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 9

แสดงจำนวนขอรองทุกขที่ฝ่ายเจาหนาที่ตร วจพบ
จำแนกตามประเภทขอรองทุกข พ.ศ.2518

ประเภทขอรองทุกข	ขอรองทุกขที่ได้รับ	ขอรองทุกขที่วันจัน แล้วมีสิทธิได้รับเงิน	ขอรองทุกขที่ตร วจพบ
เงินชกเซย	—	—	—
คาง	—	—	—
คาลวงเวลา	10	14	4
เงินประกัน	4	9	5
คาทำงานในวันหยุด	20	26	6
คาช่วยเหลือ	—	—	—
เงินสะสม	—	—	—
สาเหตุหลายกรณี	—	—	—
อื่น ๆ	—	—	—
รวม	34	63	29

¹ ุรายละเอียคได้ในภาคผนวก ฉ.

จากตารางข้างต้นแสดงถึงจำนวนขอร้องทุกข์ตามประเภทต่าง ๆ ที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่
ตรวจพบและสามารถจัดปัญหาของลูกจ้างได้รวมทั้งสิ้นเพียง 29 รายเท่านั้น และเพื่อความ
ชัดเจนตารางข้างล่างนี้เป็นจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับขอร้องทุกข์

ตารางที่ 10

แสดงจำนวนลูกจ้างจำแนกตามขอร้องทุกข์ที่ได้รับ
และที่วินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงิน พ.ศ.2518

ประเภทขอร้องทุกข์	ลูกจ้างตามขอร้องทุกข์ที่ได้รับ	ลูกจ้างตามขอร้องทุกข์ที่วินิจฉัยแล้ว มีสิทธิได้รับเงิน
เงินชดเชย	1,815	1,280
ค่าจ้าง	2,146	2,288
ค่าล่วงเวลา	11	45
เงินประกัน	5	9
ค่าทำงานในวันหยุด	135	332
ค่าช่วยเหลือ	—	26
เงินสะสม	10	9
สาเหตุหลายกรณี	1,406	1,282
อื่น ๆ	27	26
รวม	5,555	5,297

ดังนั้นจากตารางข้างต้นนี้ทำให้ทราบถึงจำนวนลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลช่วยให้ได้
รับความเป็นธรรม ซึ่งในช่วงปีดังกล่าวช่วยเหลือได้เป็นจำนวน 5,297 คน โดยเฉพาะเป็น
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ซึ่งมีจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่งคือ จำนวน 2,288 คน และจากสาเหตุ
หลายกรณีเป็นจำนวน 1,282 คนและสาเหตุจากเงินชดเชย เป็นจำนวน 1,280 คน อนึ่งการ
ช่วยเหลือดังกล่าวนี้เป็นความช่วยเหลือที่เกิดจากการที่ลูกจ้างมาแจ้งขอร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่
แต่การช่วยเหลือลูกจ้างที่เกิดจากการตรวจพบของเจ้าหน้าที่นั้นพอจะแสดงได้ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 11
แสดงจำนวนลูกจ้างที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ช่วย
ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยการตรวจพบ พ.ศ.2518

ประเภทของทุกข์	จำนวนลูกจ้าง (คน)
เงินชดเชย	*
ค่าจ้าง	*
คาลวงเวลา	34
เงินประกัน	4
ค่าทำงานในวันหยุด	197
ค่าช่วยเหลือ	26
เงินสะสม	*
สาเหตุหลายกรณี	*
อื่น ๆ	*
รวม	261

หมายเหตุ : * การคำนวณลูกจ้างที่ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่นั้นคำนวณจากการที่จำนวนลูกจ้างตามขอร้องทุกข์ที่ได้รับ (ซึ่งต้องมีจำนวนน้อยกว่า) นำไปหักจากจำนวนลูกจ้างตามขอร้องทุกข์ที่วินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงิน (ซึ่งต้องมีจำนวนมากกว่า)

ดังนั้นจำนวนลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่ได้ช่วยเหลือให้ได้รับความเป็นธรรมนั้นมีเพียง 261 คนเท่านั้น และในการพิจารณาสถิติใน พ.ศ. 2519 ต่อไปนี้ทำให้ทราบรายละเอียดต่อไปอีกดังนี้

ตารางที่ 12
แสดงจำนวนขอร้องทุกข์ที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตรวจพบ
จำแนกตามประเภทขอร้องทุกข์ พ.ศ. 2519

ประเภทขอร้องทุกข์	ขอร้องทุกข์ที่ได้รับ	ขอร้องทุกข์ที่วินิจฉัยแล้วมีสิทธิไต่เงิน	ขอร้องทุกข์ที่ตรวจพบ
เงินชดเชย	-	-	-
ค่าจ้าง	312	330	18
ค่าล่วงเวลา	-	-	-
เงินประกัน	2	8	6
ค่าทำงานในวันหยุด	16	36	20
ค่าช่วยเหลือ	-	32	32
เงินสะสม	3	6	3
สาเหตุหลายกรณี	-	-	-
อื่น ๆ	30	49	19
รวม	363	461	98

จำนวนขอร้องทุกข์ที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบใน พ.ศ. 2519 นั้นมีเพียง 98 รายเท่านั้น
และจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับขอร้องทุกข์เหล่านั้นมีดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 13
แสดงจำนวนลูกจ้างจำแนกตามชอรองทุกขที่ได้รับ
และวินิจัยแลวมีสทธิไกรรับเงิน พ.ศ. 2519

ประเภทชอรองทุกข	ลูกจ้างตามชอรอง ทุกขที่ไกรรับ	ลูกจ้างตามชอรองทุกขที่วินิจัย แลวมีสทธิไกรรับเงิน
เงินชดเชย	1,441	1,432
คาง	1,401	1,441
คาลวงเวลา	37	11
เงินประกัน	2	14
คากางานโนวันหยุด	69	870
คากวงเหลือ	-	33
เงินสะสม	4	6
สาเหตุหลายกรณี	574	742
อื่น ๆ	41	69
รวม	3,569	4,588

จากตารางข้างต้นนี้เป็นจำนวนลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่ชวงเหลือให้ไกรรับความเป็นธรรม
คังแสดงจากตารางต่อไปนี้คือ

ตารางที่ 14
แสดงจำนวนลูกจ้างที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ช่วย
ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยการตรวจพบ พ.ศ.2519

ประเภทของข้อพิพาท	จำนวนลูกจ้าง
เงินชดเชย	—
ค่าจ้าง	40
ค่าล่วงเวลา	—
เงินประกัน	12
ค่าทำงานในวันหยุด	801
ค่าช่วยเหลือ	33
เงินสะสม	2
สาเหตุหลายกรณี	168
อื่น ๆ	28
รวม	1,084

ใน พ.ศ. 2519 นี้จำนวนลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่ช่วยให้ได้รับความเป็นธรรมในการพิพาทนั้น มีเพียง 1,084 คน เท่านั้น

ดังนั้นจากใน พ.ศ. 2518 จำนวนลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่ช่วยให้ได้รับความเป็นธรรมมี 261 คน และใน พ.ศ. 2519 มีเพียง 1,084 คน และเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน ในปัจจุบัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้าง 13,000 คน หรือจำนวนเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องดูแลสถานประกอบการ 1275 แห่ง (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น)

จากการเทียบกับสถิติในปัจจุบันซึ่งเป็นสถิติที่ยังไม่สามารถทำให้ลูกจ้างได้รับการดูแลคุ้มครองอย่างทั่วถึง ดังนั้นสถิติกำลังความสามารถในการรับผิดชอบดูแล ลูกจ้าง ในอดีตคือ ใน พ.ศ. 2518-2519 จึงเป็นที่เชื่อแน่ว่าก็ต้องเป็นเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนถึงอุตสาหกรรมสิ่งทอสิ่งถักจำนวน 23 แห่ง ดังกล่าวจากเอกสารของฝ่ายตรวจแรงงานและงานวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ของกรมแรงงานนั้น มีกิจการ 9 แห่ง ที่มีปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นเหตุทำให้ทราบมูลเหตุแห่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์ต่าง ๆ ดังนี้

<u>ประเภทแห่งปัญหา</u>	<u>จำนวน (เรื่อง)</u>
1. ข้อมูลมีสาระไม่ละเอียดพอ	2
2. นายจ้างขาดความเข้าใจในกฎหมาย	2
3. ลูกจ้างขาดความเข้าใจในกฎหมาย	5
4. นายจ้างจงใจฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน	7
5. นายจ้างจงใจฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์	3
6. ลูกจ้างเข้าใจสิทธิตามกฎหมายพอควร	5
7. นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย	1
8. ในการไกล่เกลี่ยทั้งลูกจ้างและนายจ้างไม่ได้ใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายเป็นหลัก	1
9. บทบัญญัติทางกฎหมายไม่รัดกุม	1
10. การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ไม่ละเอียดพอ	3
11. เจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายจัดการกับนายจ้างที่ทำผิดกฎหมาย ซึ่งความผิดมิได้ปรากฏอยู่ในขอเรียกร้อง	2

¹ ขอบเขตการวิจัยอยู่ในบทที่ 1 ส่วนรายชื่อกิจการและสถานที่ตั้งอยู่ในภาคผนวก ข.

ประเภทแห่งปัญหา	จำนวน (เรื่อง)
12. ขอเรียกร้องไม่ละเอียดยกพอ	6
13. ไม่ระบุประเภทขอเรียกร้อง	2
14. การสื่อสารไม่ศึพพอ	1
15. ความบกพร่องในการบริหารงานบุคคลและลักษณะของผู้นำ	7

หมายเหตุ : สถิติข้างต้นนั้นจะแยกละเอียดในแต่ละบทที่เกี่ยวข้อง ส่วนแบบสอบถามในแต่ละฝ่ายอยู่ในภาคผนวก ๗.

จากสถิติข้างต้นนั้นผู้เขียนได้แจกแจงถึงส่วนที่เป็นปัญหาในด้านเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน หรือนัยหนึ่งคือรัฐบาลนั้นได้ดังนี้

ชนิดของมูลเหตุ	จำนวน (ราย)
1. การบันทึกข้อมูลมีสาระไม่ละเอียดพอ	2
2. การบันทึกข้อมูลไม่ระบุประเภทขอเรียกร้อง	2
3. บทบัญญัติของกฎหมายไม่รัดกุม	1
4. การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ไม่ละเอียดพอ	3
5. เจ้าหน้าที่ไม่ได้ไต่บรรทัดฐานทางกฎหมายจัดการกับนายจ้างที่ทำผิดกฎหมาย โดยชกกล่าวหาไม่ได้ปรากฏอยู่ในขอเรียกร้อง	2

จากการศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น ทั้งปัญหภายนอกและปัญหภายในดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนขอสรุปสาเหตุแห่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์ทางด้านรัฐบาลในขั้นต้นไว้ก่อนดังนี้

1. ปัญหาภายนอกต่าง ๆ อันมี ปัญหาทางเศรษฐกิจ สภาทางสังคมและการเมือง ตลอดจนภาวะการจ้างงาน จำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันดำเนินการป้องกันและแก้ไขมิใช่จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ แต่รัฐบาลยังมีคำสั่งเสริมให้มีการสำนึกในหน้าที่ที่จะต้องทำในฐานะพลเมืองที่ค้ำจุนจริงใจของประชาชน

2. กฎหมายแรงงานมีความยุ่งยากในการตีความทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรือยากต่อการทำความเข้าใจ และมีหลายมาตราที่เคียวยังไม่รัดกุมเพียงพอ

3. ยังไม่มีนโยบายที่แน่นอน ทางด้านแรงงานการปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ก็มีอยู่หลายครั้งหลายหนที่รัฐบาลมิได้ทำกฎหมายให้เป็นกฎหมาย

4. เป้าหมายในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการว่างงาน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

5. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของกรมแรงงานยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากขาดกำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือตลอดจนยานพาหนะในการปฏิบัติงาน แต่สิ่งที่สำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาการขาดแคลนดังกล่าวก็คือ งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลนั้นไม่เพียงพอและอีกทั้งวิธีการทำงานงบประมาณหลายครั้งนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการสูญเสียเปล่าในหลาย ๆ ด้าน หามีประโยชน์อันใดไม่

6. รัฐบาลยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ในการใช้สื่อมวลชนทุกชนิดในการประชาสัมพันธ์เพื่อผลทางด้านแรงงาน

7. เจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานยังขาดประสบการณ์และความชำนาญในการทำงาน เช่น ฝ่ายนายจ้างมีความผิดกฎหมายแรงงานในประเด็นที่ไม่ได้อยู่ในชอรองทุกซ์ เจ้าหน้าที่ก็ไม่เอาผิดกลับไปยังยุติในส่วนเฉพาะที่ร้องทุกซ์เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์โดยปริยาย

8. การบันทึกการสอบสวนในการรับชอรองทุกซ์หรือการไปสอบถามถึงโรงงานยังไม่ละเอียดพอ

9. ข้อมูลทางสถิติยังไม่มีความมาตรฐานที่แน่นอน เช่น ข้อมูลใน พ.ศ. 2518-2519 ระบุถึงจำนวนชอรองทุกซ์ที่ได้รับเปรียบเทียบกับจำนวนชอรองทุกซ์ที่วินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงิน แต่ก่อนปีดังกล่าวไม่ได้ระบุจำนวนชอรองทุกซ์ที่ได้รับเป็นต้น แต่ทั้งนี้อาจเป็นเหตุผลทางด้านการพัฒนาการทาง

ข้อมูลก็ได้

และจากการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิทางคานงองแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะทำให้ทราบ
ว่าทางฝ่ายรัฐบาลนั้นมีทัศนคติทางคานงองนายจ้างและลูกจ้างอย่างไรบ้าง และอีกทั้งจะได้ทราบ
ว่าปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่รัฐบาลโดย ตัวของเจ้าหน้าที่เองนั้นมีอย่างไรบ้าง

ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่มีต่อนายจ้างนั้นพอสรุปได้ดังนี้

1. ในคานงองแนวความคิดหรือทฤษฎีการบริหารงานที่มีตอลูกจ้างนั้น กล่าวได้ว่า นาย
จ้างมองเห็นว่าลูกจ้างชอลหลักเลียงงาน มองเห็นการทำงานเป็นลิ่งที่นำเบือหนาย ลูกจ้างส่วน
ใหญ่ไม่ได้พิจารณาถึงผลงานของคณ มุงแต่จะให้ได้เงินเป็นค่าจ้างคอบแทนอย่างเคียว แต่ลูกจ้าง
บางคนก็สามารถที่จะทำงานที่คองริเริ่มด้วยคณเองได้ และที่นำเป็นทวงก็คือ เจ้าหน้าที่รัฐบาล
มีความเห็นว่ นายจ้างนั้นไม่มีทฤษฎีใดเลยในการบริหารงานใช้สับสนะบนกันคณค ทั้งนี้คองเหตุ
ว่ นายจ้างส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กำล้งเลือนคณเองซึ่งมาจากสภาพการ เป็นอุคสาทกรรมในคร้วเรือน
และอีกทั้งคองสาเหตุการ คยการศีกษาอบรมในการบริหารงาน

2. เนื่องจากแนวความคิดในการบริหารงานของนายจ้างนั้นสับสนะบนกันคณค คังนั้น
ในการบริหารงานของนายจ้างนั้นจึงบคพร่องในลิ่งค่าง ๆ คังนี้

- ก. ลักษณะการ เป็นผู้นำของนายจ้างไม่เหมาะะสม
- ข. ระบบการจุงใจและการบำรุงรักษา ลูกจ้างคณงานไม่คึพอ
- ค. การควบคุมบังคับบัญชาบคพร่องไม่แนนอนคลอคจุงการคิคคยลือสสาร (Commu-
nication) ก็เป็นการลือสสารทางเคียว (One-Way Communication)
- ง. การบคครองบังคับบัญชาของนายจ้างชาคความจุงใจคอลูกจ้าง

3. นายจ้างมีความเห็นคองกฎหมายแรงงานที่บังคับใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้โดยนายจ้างเห็น
ว่กฎหมายแรงงานส่วนใหญ่ ไม่ให้ความเป็นธรรมค่อนายจ้างเท่าที่คองริ เช่น การอนุญาตให้ลูกจ้าง
สามารถจักตั้งสหภาพแรงงานในสถานบระกอบการของนายจ้างได้ ค่าจ้างชั้นต่ำตามทักกฎหมายกำ
หนดไว้นั้นสูงเกินไป ฯลฯ เป็นต้น

4. นายจ้างมีความเห็นต่อเจ้าหน้าที่กรมแรงงานหรือหน่วยงานอื่นว่า การตรวจตราของเจ้าหน้าที่กรมแรงงานนั้น ทำให้เกิดความไม่สงบก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีในสถานประกอบการของนายจ้าง

5. นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้ารับการศึกษา และอบรมเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของตนตามที่ตามกฎหมาย ซึ่งจัดขึ้นโดยฝ่ายรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายในการ เสริมสร้างงานที่สัมพันธ์กันในสถานประกอบการของนายจ้าง

ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่มีต่อลูกจ้างนั้นพอสรุปได้ดังนี้

1. ลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิ และหน้าที่ของตนตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากว่าลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพแรงงานเข้ามาทำงานทำในนครหลวงฯ เพราะเหตุจากภาวะความอดอยากในชนบท และประกอบทั้งเป็นผู้มีการศึกษาต่ำอีกด้วย

2. ลูกจ้างคนงาน เมื่อประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมในที่ทำงานแล้ว มักไม่ค่อยพึ่งพาบริการของเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน แต่มักจะออกทนทำงานไปหรือไม่ก็ลาออกไปหางานใหม่ทำ หรือไม่ก็กลับบางต่างจังหวัด

3. ในการให้การอบรมศึกษาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ แก่ลูกจ้างนั้นลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ค่อยอยากเข้ารับการอบรม ทั้งนี้ด้วยเหตุจากหลายประการ เช่น นายจ้างของตนไม่ค่อยอยากให้ไป บัญชาค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ไประหว่างการอบรม เป็นต้น จะมีบ้างเหมือนกันที่ลูกจ้างอยากเข้ารับการอบรม แต่อยากให้อบรมในวันทำงาน ไม่อยากให้มีการอบรมในวันหยุดเพราะถือเป็นวันหยุดพักผ่อนตามกฎหมาย

ปัญหาและอุปสรรคภายในกรมแรงงานในทัศนะของเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน

1. กำลังความรับผิดชอบของกองแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นในสถานประกอบการต่าง ๆ นั้นไม่สมดุลกัน กล่าวคือกำลังความรับผิดชอบของกองแรงงานสัมพันธ์ นั้นขาดงบประมาณและกำลังคนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

2. สำหรับความรับผิดชอบปัญหาแรงงานของชาติ เมื่อเทียบกับกำลังความรับผิดชอบของกรมแรงงานแล้ว แม้จะไม่สมคูลย์กันด้วยเหตุว่า กรมแรงงานได้รับงบประมาณไม่เพียงพอกับภาระหน้าที่ดังกล่าว สมควรที่จะเพิ่มกำลังงบประมาณให้มากขึ้นเพื่อให้ได้คูลย์กัน ซึ่งเป็นกรณีดีกว่าที่จะยกฐานะกรมแรงงานขึ้นเป็นกระทรวงแรงงานทั้งนี้เพราะระบบงานราชการของไทย เรายังไม่คล่องตัวพอที่จะแก้ปัญหาฉุกเฉินได้ทันห่วงที่ และทั้งควรมีหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่ายร่วมกันรับผิดชอบปัญหาแรงงานของชาติให้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลดีกว่าหน่วยงานเดียวรับผิดชอบอยู่

3. ส่วนในคานกฎหมายแรงงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้รัดกุม ครอบคลุม ชัดเจนง่ายต่อการตีความ เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ จึงจะสามารถมีผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการ

4. ในคานการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในคานแรงงานของรัฐบาลนั้น ยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่และแพร่หลายเท่าที่ควร

อนึ่งข้อสรุปอันเป็นสาเหตุทางคานปัญหาแรงงานสัมพันธ์ทางคานรัฐบาลผู้เขียนจะได้กล่าวไว้ในบทสรุปท้ายของการวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้