

การบริหารแรงงานในประเทศไทย

นางสาวสุนทร วัฒนาภักดิ์



005804

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของงานศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๗

๒๕๑๗

LABOUR ADMINISTRATION IN THAILAND

Miss SOONTAREE CHUINPAKDEE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1974

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท บัณฑิต

สมชาย งามวิจิตร
.....

คณบดี บัณฑิตวิทยาลัย



คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

ดร. นพ. ธีระวัฒน์
.....ประธานกรรมการ

ดร. สุวิภา
.....กรรมการ

ดร. ธีระ
.....กรรมการ

ผู้ควบคุมการวิจัย : ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล ร่วมกับ นายดิชิต เทอดสิทธิ์ศักดิ์

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารแรงงานในประเทศไทย

ผู้วิจัย น.ส.สุนทรี ชินภักดิ์ แผนกวิชาการปกครอง

ปีการศึกษา ๒๕๑๗

บทคัดย่อ



การบริหารแรงงานในประเทศไทยได้มีมานานแล้ว ก็จึงเห็นได้จากสมัยพุทธศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ที่ไพร่ทาสซึ่งได้มาจากสงครามเป็นทาสขายให้แก่เจ้าขุนมูลนายซึ่งทำให้อิทธิพลของทาสเป็นอันมาก (ซึ่งเดิมใช้ทาสเพื่อเป็นทาส) ระบบการเกณฑ์แรงงานได้ถูกแก้ไขในสมัยรัตนโกสินทร์โดยให้แรงงานได้มีอิสระในการประกอบอาชีพมากขึ้น และในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ยกเลิกระบบไพร่และทาส ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ให้มีอิสระในการทำมาหากิน การเกณฑ์แรงงานไปช่วยราชการก็ตั้งให้คณาจารย์ ยกเว้นกรณีการเกณฑ์เพื่อเป็นทหารซึ่งใช้เวลาเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ไทยได้เข้าเป็นภาคีสงครามระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลเข้าใจว่าแรงงานมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เห็นแก่ประโยชน์ประเทศ บรรดากรรมกรก็ได้เริ่มมีการเรียกร้องและมีการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองกับนายจ้างมากขึ้น

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศของประสมปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ คนว่างงานมาก รัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อช่วยคนเหล่านี้ นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้เห็นที่จะให้มีการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย คณะกรรมาธิการจัดหางานใหญ่ได้จัดทำ เพื่อให้ประชาชนมีรายได้และกินดีอยู่ดี นอกจากนั้นจำเป็นต้องปลุกฝังให้คนไทยมีอาชีพเป็นหลักฐานในการจะประกอบกิจการงาน สมควรที่จะให้บรรดาบรรณารักษ์รับคนงานสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งเรียกว่าเป็นการสงเคราะห์อาชีพ แต่อย่างไรก็ตามการให้การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานอยู่ให้มีความเป็นธรรมก็มีความสำคัญ รัฐจึงได้

๔๑๑
๔๒๑
๔๓๑
๔๔๑
๔๕๑
๔๖๑
๔๗๑
๔๘๑
๔๙๑
๕๐๑
๕๑๑
๕๒๑
๕๓๑
๕๔๑
๕๕๑
๕๖๑
๕๗๑
๕๘๑
๕๙๑
๖๐๑
๖๑๑
๖๒๑
๖๓๑
๖๔๑
๖๕๑
๖๖๑
๖๗๑
๖๘๑
๖๙๑
๗๐๑
๗๑๑
๗๒๑
๗๓๑
๗๔๑
๗๕๑
๗๖๑
๗๗๑
๗๘๑
๗๙๑
๘๐๑
๘๑๑
๘๒๑
๘๓๑
๘๔๑
๘๕๑
๘๖๑
๘๗๑
๘๘๑
๘๙๑
๙๐๑
๙๑๑
๙๒๑
๙๓๑
๙๔๑
๙๕๑
๙๖๑
๙๗๑
๙๘๑
๙๙๑
๑๐๐๑

๔๑๑ พ.ร.บ.แรงงาน ๒๕๕๕ ขึ้นเป็นฉบับแรก แต่ก็มีปัญหาเรื่องลูกจ้างใช้สิทธิไปในทางมิชอบ เป็น
เครื่องมือของคณะมนตรี กฎหมายดังกล่าวจึงถูกยกเลิก และใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕ แทน
แต่กฎหมายนี้ก็ไม่ได้วางหลักเกณฑ์งานแรงงานสัมพันธ์ไว้ จึงต้องมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนด
วิธีการในการระงับข้อพิพาท นั่นก็คือ พ.ร.บ.กำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ๒๕๐๘ มาใช้เป็น
แนวทาง

ปัจจุบันกฎหมายแรงงานที่ใดเป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงเพื่อให้
เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

จากการที่กรมการบริหารแรงงานตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาคาน
แรงงานว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ทั้งนี้เป็นเพราะการที่คนทำงานด้วยกันคงมีความสัมพันธ์
กัน ซึ่งก็คือ มีข้อตกลงกฎหมาย เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อวางแนวทางปฏิบัติ แต่จากความสัมพันธ์ระหว่าง
๒ ฝ่ายที่ก้าวข้ามค่าที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว การที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข สภาจะเกิด
ก็จำกัดได้รับความเห็นชอบจากอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความสัมพันธ์จึงไม่แตกสาย แต่ถึงแม้ความสัมพันธ์จะ
ตกลงขาดไปในขณะที่กำลังเรียกร้องเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเมื่อตกลงกันแล้ว ทั้ง ๒ ฝ่ายก็คงทำงาน
ร่วมกัน ประสานความสัมพันธ์กันต่อ การแก้ปัญหาคานนี้จึงเป็นเพียงแต่ระดับประคับประคอง มิให้การเรียกร้อง
นั้นกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ และคงให้การอบรมแก่ทั้ง ๒ ฝ่าย
เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการในการเรียกร้อง และ รัฐถึงสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน

แต่มีอีกปัญหาหนึ่งก็คือ แรงงานส่วนใหญ่ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย ซึ่งกำหนดขึ้น
คำไต่สวนของปฏิบัติ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ปัญหานี้เสียก่อน เพราะการที่ความสัมพันธ์ของ
ทั้ง ๒ ฝ่ายจะตกลงขาดนั้นก็เพราะมีสาเหตุจากการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย เพราะ
ฉะนั้นการให้ความคุ้มครองแรงงานจึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ให้ทั้ง ๒ ฝ่ายอยู่กันด้วยดี แนวทาง
ที่จะแก้ปัญหาคานคือการแนะนำตักเตือน ตลอดจนกระทั่งการดำเนินคดีตามกฎหมายตามนายจ้างยังดำเนิน

มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองแรงงานอีกอย่างหนึ่งก็คือ การให้การคุ้มครองโดยการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้างเมื่อเจ็บป่วย ประสบนัยตรายหรือตายเนื่องจากการทำงาน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ แยกกองทุนเงินทดแทน ซึ่งจะทำหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้ลูกจ้าง โดยเงินส่วนหนึ่งที่จ่ายนั้นก็เป็นที่นายจ้างจ่ายสมทบ ถ้าสถานประกอบการใดมีสถิติการประสบนัยตรายน้อยลง ก็จะได้รับส่วนลดในการจ่ายเงินสมทบ แต่การให้ความคุ้มครองดังกล่าวยังทำได้ไม่ทั่วถึง เพราะใช้บังคับแก่สถานประกอบการในเขตกรุงเทพฯ และครอบคลุมเพียงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปเท่านั้น

การบริหารแรงงานในปัจจุบัน ยังขยายไปถึงการสงวนอาชีพบางประเภทไว้สำหรับคนไทย เพราะเนื่องจากปัจจุบัน ได้มีคนต่างดาวเข้ามาทำงาน เป็นเจ้าของกิจการในประเทศไทยมากขึ้น คนต่างดาวซึ่งมีเงินทุน มีความรู้ มากกว่า จะมีโอกาสในการประกอบอาชีพมากกว่าคนไทย จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างดาวดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้ก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ ให้ควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างดาว แต่คนต่างดาวก็ยังประกอบอาชีพได้ต่อไป แต่ต้องไม่ใช่ว่าอาชีพต้องห้าม หรือถ้าจะประกอบอาชีพก็ต้องขออนุญาต

Thesis Title Labour Administration in Thailand
Name Miss Soontaree Chuinpakdee
Academic Year 1974

ABSTRACT

The Labour Administration is not new in Thailand. It has been in operation since the reign of King Ramkhamhaeng the Great. The king gave his people including employees fair treatment. He had brought employees with specialized knowledge in industry from a foreign country to Thailand. Labour status changed in the Ayudthaya period because of war. Labour, especially men was recruited for the military and civil services. Some who served the nobles were the first Thai soldiers to be used as labourers. Formerly the prisoner of war were used. Method of recruiting the labour force was improved in the Ratanakosin era. Employees were given a free choice in selected their occupation. During the reign of King Rama V, the serfs and slaves who comprised the majority of labour force at that time, also enjoyed this freedom. The government paid a fee for every person engaged unless he was recruited for military's purpose.

Thailand became a member of the International Labour Organization in 1919, in the reign of King Rama VI. This forced the government to give more attention to the nation's labour force. Employees began to organize in order to bargain collectively with their employers.

After the revolution in 1932, the country was in economic difficulty. This led to much unemployment. The government had to enact laws to help the people. In 1938 the government under General Pibul Songkram arranged to reserve certain occupations for Thai people and to provide jobs for the unemployed. The Alien Occupation Act 1941, was enacted for this purpose. In addition to being of Thai nationality workers were able to prepare themselves for their occupations, and increase the numbers of labour available for many types of jobs. Each company was required to have 50 % of their workers of Thai nationality. This provision was contained in The Occupational Promotion for Thai People Act 1956.

2

Protection of labour was also of importance and was provided under The Labour Act 1956, approved by government and parliament. However, problems arose and employees were alleged to have misused their legal rights to support Communism. This Act was therefore repealed and replaced by the Announcement of the Revolutionary Party No.19 in 1957. This law did not make provision for Labour Relations. Machinery and law was enacted for this purpose entitled The Settlement of Labour Disputes Act 1965. These labour laws were repealed by the Promulgation of the Announcement of the National Executive Council No.103,1972, which was designed to resolve a number of economic social and political problems.

A study of Labour Administration from the past to present, shows that labour problems always occur. In order to enable those who work together to develop good relations, certain usual standards and practices should be required by law. Through good labour relations, legal standards may be improved upon. Agreement should be changed by agreement between the two sides. If the normal relationship of the parties is temporarily broke because of dispute over new demands it can be resumed when the dispute is settled.

In order to bring such problems under control, in the national interest, it is necessary to ensure that the parties are instructed as to how their claims should be presented and what are their rights and duties.

At present the majority of the labour force do not receive enough protection from the labour protection laws with employers are required to comply. This problem must be solved first because disputes occur because of unlawful's act by employers. Improved labour protection should therefore create better relationships and understanding between the parties. To solve the problem, it is necessary to give advice to both sides and to issue warnings on matters on which employers are not complying with the law.

Labour protection includes compensation pay for employees who suffer injury, or illness or die as a result of their employment. It is the Compensation Fund Office's duty to pay compensation in respect of such workers. The Compensation Fund collects deposits from employers based on their safety records. A lower accident rate will result in a decreased deposit rate. Such protection is at present limited to workers in the Bangkok Metropolitan area employed in business employing over 20 employees.

11

The present Administration has been expand to control alien occupations owing to the large and steadily increasting number of aliens working in the Kingdom. Individual with adequate funds and special knowledge are permitted to work in place of Thai nationals. They may continue to do so in accordance with the requirements of. This is controlled by the provision of the Announcement of the National Executive Council No.322, under which aliens can continue in their occupations so long as they are doing so in compliance with this law.



คำนำ

การที่ผู้เขียนได้เลือกเรื่อง "การบริหารแรงงานในประเทศไทย" เป็นหัวข้อในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ นอกจากเพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ทางการปกครองแล้ว ยังมีความมุ่งหมายที่จะให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้เป็นเอกสารช่วยเผยแพร่เกี่ยวกับความเป็นมาของการบริหารแรงงานของไทยในอดีต และการบริหารแรงงานในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ อีกสักหนึ่งด้วย

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากผู้มีพระคุณหลายท่านด้วยกัน โดยเฉพาะอาจารย์ลิขิต เทตสถิตย์ศักดิ์ หัวหน้าฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน โสภณภานุสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่มีคุณค่า รวมทั้งช่วยตรวจแก้ข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด สำหรับศาสตราจารย์เกษม สุวรรณกุล อาจารย์ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้ให้คำแนะนำผู้เขียนเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ และยังสละเวลาให้คำปรึกษาตามโอกาสจะอำนวย ทั้ง ๆ ที่ อาจารย์ มีภาระกิจของทางราชการอยู่ในความรับผิดชอบ นอกจากนี้ อาจารย์ ยังให้เกียรติเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยของ ผู้เขียนร่วมกับศาสตราจารย์ กระทบ หงษ์ธรรมชาติ ศาสตราจารย์ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการทวงติงข้อบกพร่องต่าง ๆ ตลอดจนให้แนวความคิดที่ถูกต้องแก่ผู้เขียนหลายประการ นับว่าผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองได้มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก

ผู้มีพระคุณซึ่งผู้เขียนจะลืมกล่าวถึงเสียมิได้คือ นายเจริญ ทวีพันธ์ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองแรงงาน นายชลิทร ธรรมธรรม ผู้อำนวยการกองวิชาการและวางแผน นายคำพล สิงห์โกวิท ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และนายทนก ยรรยง หัวหน้าฝ่ายวางแผน กองวิชาการและวางแผน

ผู้เขียนได้ระลึกถึงบุญคุณของทุกท่าน ที่ได้มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอขอบพระคุณทุกท่านทั้งที่โลกจางนามและมีโลกจางนามข้างตนนี้เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย หากความดีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีผู้บาง ผู้เขียนขอขอบความดีนี้แก่บิดามารดาของผู้เขียน.

สุนทร ชินนาคดี
๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๓

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	๙
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๙
คำนำ	๑๑
บทนำ	๑
ความสำคัญของเรื่องและความสนใจที่จะศึกษา	๑
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	๒
ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าและวิจัย	๒
วิธีดำเนินการค้นคว้าและวิจัย	๒
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	๓
บทที่ ๑	
การบริหารแรงงานก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕	๔
สมัยสุโขทัย (พ.ศ. ๑๘๐๐ - ๑๘๖๐)	๔
สมัยอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๘๓ - ๒๓๑๐)	๘
สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๑๕ - ๒๔๓๕)	๑๓
สรุป	๒๔
บทที่ ๒	
การบริหารแรงงานหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕	๒๗
สภาเกษตรกรกิจ	๒๗
สภาทางสังคม	๓๑
การบริหารแรงงานตามอุดมการณ์ของคณะราษฎร	๓๓
พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. ๒๔๗๕	๓๖
พระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๗๕	๓๗
คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเรื่องกรรมกร	๔๓

บทที่ ๕ การบริหารแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ และฉบับที่ ๓๒๒

นโยบายและแผนงานการบริหารแรงงาน ๑๑๖

การบริหารแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ๑๑๗

 - คณะกรรมการ ๑๑๗

 - หน่วยงานบริหาร ๑๑๗

การคุ้มครองแรงงาน ๑๑๘

การแรงงานสัมพันธ์ ๑๓๒

กองทุนเงินทดแทน ๑๔๔

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๒๒ ๑๕๓

สรุป ๑๕๖

บทที่ ๖ ปัญหาและข้อเสนอแนะ

 ปัญหาในการบริหารงานคุ้มครองแรงงาน ๑๕๘

 ข้อเสนอแนะ ๑๖๐

 ปัญหาคานแรงงานสัมพันธ์ ๑๖๓

 ข้อเสนอแนะ ๑๗๐

 ปัญหาในการบริหารงานกองทุนเงินทดแทน ๑๗๓

 ข้อเสนอแนะ ๑๗๔

 ปัญหาในการบริหารแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๒๒ ๑๗๖

 ข้อเสนอแนะ ๑๗๗

บรรณานุกรม ๑๗๙

ประวัติผู้เขียน ๑๘๕

	หน้า
พระราชบัญญัติสืบสวนภาวะกรมกร พ.ศ. ๒๔๗๕	๕๕
สรุป	๕๖
๓ การบริหารแรงงานสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี	๕๗
การขยายอาชีพและวิชาชีพ	๕๘
การจัดหางานในหมู่วิชาชีพ	๕๓
การปรับปรุงการจัดองค์การ	๕๕
พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพคนไทย พ.ศ. ๒๔๕๕	๕๕
การบริหารแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๕๕	๖๓
- หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๕๕	๖๔
- สาระสำคัญของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๔๕๕	๖๗
สรุป	๗๒
๔ การบริหารแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕	๗๔
ผลจากการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๕๕	๗๕
การจัดองค์การบริหารแรงงาน	๗๖
การบริหารแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕	๗๕
- การคุ้มครองแรงงาน	๗๖
- การแรงงานสัมพันธ์	๗๘
การจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน	๗๗
- สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน	๗๘
- การบริการจัดหางาน	๘๐๐
การพัฒนาอาชีพ	๘๐๒
- หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนามีแรงงาน	๘๐๓
- ประเภทการฝึกอาชีพ	๘๐๓
สรุป	๘๐๔