

ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารแรงงาน



ความหมายของ "แรงงาน"

ไม่มีใครให้ความหมายของ "แรงงาน" ไว้หลายท่าน โดยมองแรงงานในลักษณะต่าง ๆ กัน คนแรกที่จะกล่าวถึงคือ นาย Herrick S. Roth ซึ่งกล่าวว่า "แรงงาน" หมายถึงกระบวนการเคลื่อนไหวของลูกจ้างคนงาน (Movement) และหมายรวมถึงการเจรจาต่อรอง (Bargaining) ด้วย^(๑) เมื่อพิจารณาคำจำกัดความนี้จะเห็นว่า นาย Herrick S. Roth มองคำว่าแรงงาน ว่ามีความหมายครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงน่าจะหมายถึงนายจ้างด้วย เนื่องจากนายจ้างก็เป็นผู้ใช้แรงงานด้วย ถ้าจะมองว่าแรงงานไม่น่าจะหมายความถึงเพียงแรงงานเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงความคิดและความสามารถด้วย นอกจากนี้ นาย Herrick S. Roth ยังให้ความหมายของแรงงานที่แคบลงไปอีก คือหมายถึงเฉพาะกระบวนการเคลื่อนไหว ซึ่งหมายรวมถึงการเจรจาต่อรอง แนวกระบวนการเคลื่อนไหวหรือแม้แต่การเจรจาต่อรองนี้อาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นก็มิได้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่สิ้นเสมอไป ซึ่งหมายความว่าอาจจะไม่นำไปสู่การพัฒนา จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าคำจำกัดความของนาย Herrick S. Roth แคบจนเกินไป

นาย Harold S. Roberts เป็นอีกผู้หนึ่งที่ให้คำจำกัดความของ "แรงงาน" ไว้ เขากล่าวว่า "แรงงาน" หมายถึงความพยายามของมนุษย์ที่ใช้ไปในการผลิตและการทำให้สินค้าและบริการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน^(๒)

(๑) Herrick S. Roth, Labour : America's two Faeced Movement, (U.S. : Mason/Charter Publishers, Inc., 1975, p.p. 1-2

(๒) Harold S. Robert, Roberts' Dictionary of Industrial Relations, (Washington D.C. : the Burean of National Affairs, Inc., 1971), p. 245.

ผู้เขียนเห็นว่าความหมายนี้มีขอบปรองอยู่ตรงที่ใช้คำว่า "ความพยายาม" ทำให้ไม่สามารถเข้าใจได้ชัดเจนว่าความพยายามนี้หมายถึงความพยายามอย่างไร ความพยายามใช้ความรู้ความสามารถในการผลิตหรือไม่ และในความคิดของผู้เขียนเห็นว่าแรงงานน่าจะหมายถึงสิ่งที่มีมนุษย์ใช้ในการผลิต มากกว่าที่จะหมายถึงความพยายามที่จะใช้สิ่งใด ๆ ไปในการผลิต นอกจากนั้นยังใช้คำว่า "และ" การทำให้สินค้าและบริการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งน่าจะเป็นคำว่า "เพื่อ" ทำให้สินค้าและบริการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

นาย Alfred Kuhn ได้ให้ความหมายอย่างกว้างของ "แรงงาน" ไว้ว่า หมายถึง กำลังแรงงาน (Labour Force) ^(๑) ซึ่งตามความหมายนี้ทำให้ต้องทำความเข้าใจกับความหมายของกำลังแรงงานด้วย นั่นคือ กำลังแรงงานหมายถึงประชากรวัยทำงานที่มีงานทำ และที่ว่างงาน ยกเว้นผู้ไม่มีงานทำซึ่งไม่ประสงค์จะทำงาน ผู้ที่ทำงานให้แก่อกิจการกุศลโดยไม่ได้รับค่าจ้าง แม่บ้าน นักเรียน และนักศึกษาเต็มเวลา นักพรต นักบวช นักโทษ และคนพิการที่ทำงานไม่ได้ ผู้เขียนเห็นว่าแรงงานกับกำลังแรงงานไม่เหมือนกันในข้อที่ว่าเราไม่สามารถจะนับแรงงานได้ ในขณะที่เราสามารถนับกำลังแรงงานเป็นหน่วย "คน" ได้ เนื่องจากกำลังแรงงานหมายถึงประชากร แต่แรงงานน่าจะหมายถึงสิ่งที่มีมนุษย์ใช้ในการผลิต มากกว่าที่จะหมายถึงประชากร อย่างไรก็ตามแรงงานก็หมายถึงสิ่งที่มีมนุษย์ใช้ในการผลิต ซึ่งสิ่งนี้มีอยู่ในกำลังแรงงานนั่นเอง นอกจากความหมายที่ไม่เหมือนกันเสียทีเดียวแล้ว จากข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในความหมายของกำลังแรงงาน ยังทำให้เกิดความเข้าใจไม่ชัดเจนว่าเหตุใดจึงต้องยกเว้นบุคคลเหล่านั้น และบุคคลเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไร

นอกจากความหมายอย่างกว้างดังกล่าวแล้ว นาย Alfred Kuhn ยังให้ความหมายอย่างแคบของ "แรงงาน" ว่าหมายถึงลูกจ้างผู้ทำงานในตำแหน่งต่ำกว่าหัวหน้างาน (Foreman) และที่แคบลงไปอีกหมายถึงเฉพาะลูกจ้างผู้ทำงานด้วยมือ หรือลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือ ^(๒) (Manual Workers or Unskilled Workers)

(๑) Alfred Kuhn, Labour : Institution and Economics, (Revised Edition, U.S. : Harcourt Brace and World, Inc., 1967), p. 6

(๒) Ibid.

เมื่อพิจารณาความหมายทั้งสองนี้จะเห็นว่า เป็นความหมายที่แคบมาก เนื่องจาก ผู้ที่ทำงานต่ำกว่าหัวหน้างาน และผู้ไม่มีฝีมือ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแรงงานเท่านั้น เมื่อพิจารณา ถึงขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ส่วนกรมแรงงานของไทยได้ให้ความหมายของ "แรงงาน" ไว้ว่า หมายถึง พลังมนุษย์ที่ใช้ในการทำงานเพื่อผลทางเศรษฐกิจ พลังมนุษย์ในที่นี้หมายถึงกำลังกาย กำลัง ความคิด และความรู้ความสามารถ^(๑) จะเห็นว่าคำจำกัดความนี้ชัดเจนและเข้าใจง่าย และที่ คำว่า "ผลทางเศรษฐกิจ" ก็น่าจะหมายความรวมทั้งผลทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและของคนเอง

ความหมายของ "การบริหาร"

ท่านผู้รู้หลายท่านได้ให้ความหมายของ "การบริหาร" ไว้คล้ายคลึงกัน ดังจะเห็นว่า ศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนประกกร กล่าวไว้ว่า "การบริหาร" หมายถึงการทำงานของคนะบุคคล (group) ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน^(๒) จากความหมายนี้ ทำให้ได้ขอมุมว่า สิ่งที่จะเรียกว่าเป็นการบริหารจะต้องประกอบด้วยบุคคล เป็นกลุ่ม คือตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป และบุคคลเหล่านั้นต้องปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายร่วมกัน แต่ยังมีปัญหาต่อไปว่า การทำงานของกลุ่มบุคคลนั้นต้องอาศัยปัจจัยอะไร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ต้องมาพิจารณา คำจำกัดความของศาสตราจารย์ Harold Koontz ซึ่งให้ความหมายของ "การบริหาร" ว่า หมายถึงการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น^(๓) ความหมายที่สองนี้สามารถตอบคำถาม

(๑) กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน, ศัพท์แรงงาน, (ม.ป.ท. ๒๕๑๔), หน้า ๒

(๒) ชูบ กาญจนประกกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (เอกสารโรเนียว), (คณะรัฐ-
ประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔) หน้า ๓

(๓) Harold Koonts and Cyrie O' Donnel (eds) Management :
A Book of Reading, (San Francisco : Mc Graw-Hill Book Company,
1961), p. 5

ที่ยังค้างอยู่จากความหมายที่หนึ่งได้ตรงที่พูดถึง ปัจจัยในการบริหารด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยในการบริหารควรมี ๔ ประการคือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ ดังนั้น ในที่นี้ "การบริหาร" จึงจะหมายถึง การดำเนินงานใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ

การบริหารแรงงานคืออะไร

การบริหารแรงงาน หมายถึง การดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายในด้านการจัดสรร และพัฒนาแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การเสริมสร้างรากฐานและความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การให้ขอเท็จจริงแก่รัฐบาลเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงาน จะเห็นว่าผู้เขียนได้ให้ความหมายของ "แรงงาน" "การบริหาร" จนถึง "การบริหารแรงงาน" ตามลำดับ และเหตุที่เลือกใช้ความหมายของการบริหารแรงงานข้างต้น จึงแยกเป้าหมายในการดำเนินนโยบายออกเป็นการจัดสรรและพัฒนาแรงงาน การคุ้มครองแรงงานและอื่น ๆ นั้น ก็เนื่องจากความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับสาขาการปฏิบัติงานของกรมแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเฉพาะงานของกรมแรงงาน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าคำนิยามนี้เหมาะสมที่จะใช้ในที่นี้

หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารแรงงาน

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารแรงงานโดยตรงคือ กรมแรงงาน ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการ เป็นแผนกจัดหางาน สังกัด กองทะเบียนกรมมหาดไทยในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ กรมแรงงานแบ่งส่วนราชการส่วนกลางออกเป็น ๘ กอง คือ สำนักงานเลขาธิการกรม กองวิชาการและวางแผน สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กองการจัดหางาน กองคุ้มครองแรงงาน กองงานคนต่างด้าว กองแรงงานสัมพันธ์ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และแบ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสำนักงานแรงงานจังหวัด ๘ แห่ง รวมทั้งมีคณะกรรมการ ๒ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการค่างาน คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการเปรียบเทียบ คณะกรรมการแรงงาน

แห่งชาติ คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

องค์ประกอบในการบริหารแรงงาน

องค์ประกอบในการบริหารแรงงานประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการที่ดี

จุดมุ่งหมายในการบริหารแรงงาน

การบริหารแรงงานมีจุดประสงค์เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม หากมีปัญหาค่าจ้างแรงงานเกิดขึ้น กรมแรงงานจะทำหน้าที่เป็นผู้แก้ไขปัญหานั้น โดยการเข้ามาตราการโดยตรงคือ ทางกฎหมาย โดยทางอ้อมคือการเข้าไปไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้คำปรึกษาแนะนำ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นผู้สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างเพื่อป้องกันและขจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทั้งสองฝ่ายและแก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาแรงงานดังกล่าวแล้ว กรมแรงงานยังมีหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหการว่างงาน โดยหางานให้ประชาชนทำ และพัฒนาแรงงานใหม่ให้มีมือสนองต่อความต้องการของนายจ้าง รวมทั้งสร้างงานให้แก่คนไทยในประเทศ โดยป้องกันไม่ให้ชาวต่างประเทศเข้ามาประกอบอาชีพที่คนไทยสามารถทำได้^(๑)

คำนิยามของคำว่า "การพัฒนา" (Development) และ "การพัฒนาการบริหารแรงงาน"

การพัฒนา (Development) หมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงที่มุ่งเน้นถึงความเจริญเติบโต หรือความเจริญก้าวหน้าโดยส่วนรวมทั้งหมด ซึ่งมีใช้การแก้ไขข้อบกพร่องหรือปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม หรือระดับองค์การ แต่เป็นเรื่องของการใช้ระยะเวลาอันยาวนานพอสมควร ซึ่งมีจุดประสงค์

(๑) นิตย จันทรวิหิต, กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและแรงงาน, (กทม, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗), หน้า ๑๒๘

ระยะเวลาในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการและความเจริญเติบโตของบุคคล หรือองค์การ มีลักษณะ เป็นการ เตรียมการล่วงหน้าเพื่อเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของบุคคล ของกลุ่ม หรือขององค์การ^(๑)

จากคำนิยามข้างต้น ทำให้ได้ทราบว่าการพัฒนาเป็นการปรับปรุงที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อความเจริญก้าวหน้าโดยส่วนรวม ไม่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง และไม่จำกัดว่าเป็นระดับบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ นอกจากนั้นยังต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควรโดยมีการเตรียมการล่วงหน้า

และจากความคิดที่ได้จากคำนิยามของ "การพัฒนา" นี้ ทำให้ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เนื่องจากกำลังแรงงานและการวางแผนกำลังคนเป็นเรื่องของประชากรส่วนใหญ่ในสังคม และปัญหาแรงงานมีผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเหตุนี้การปรับปรุงแก้ไขปัญหาแรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้องใช้เวลาเตรียมการล่วงหน้า และใช้เวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อแรงงานในวงการอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น

(๑) มนูญ วงศ์นารี, "การพัฒนาองค์การ : เทคนิคการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน"

(กรุงเทพมหานคร : สมาคมการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคลแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๘).