

บทที่ ๘
บทนำ



ความสำคัญของเรื่อง

องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๒๒ หลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซาย ปราบกฏความภาค ๑๓ ของสนธิสัญญาว่าด้วยแรงงานมาตรา ๓๘๗ ว่า องค์การสันนิบาตชาติมีวัตถุประสงค์จะร่างไว้ซึ่งสันติภาพถาวรซึ่งขึ้นอยู่กับสังคมที่ยุติธรรม และโดยที่สภาวะของแรงงานที่เป็นอยู่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่สงบสุขและไม่สามัคคีกัน เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพของโลก^(๑) ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ชนะสงครามได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้ง ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีฐานะเป็นองค์การชำนาญพิเศษองค์การแรกขององค์การสหประชาชาติ ในระยะนั้นได้มีความเคลื่อนไหวด้านแรงงานมากขึ้นในประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงได้ส่งผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง ไปร่วมประชุมและปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารแรงงานและแนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย และในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เพื่อปรึกษาและวางแนวทางในการดำเนินงานร่วมกับรัฐบาลไทย ต่อมางานความร่วมมือด้านวิชาการ เหล่านี้ได้ขยายวงกว้างขวางขึ้น และองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีบทบาทต่อการพัฒนาการบริหารแรงงานของไทยในหลาย ๆ ด้าน นับตั้งแต่การกำหนดแนวความคิด อุดมการณ์ เพื่อความผาสุกและความมั่นคงของแรงงาน รวมทั้งนโยบายและแผนงานด้านแรงงานของไทยที่กำหนดขึ้นต่างก็ได้ได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงหลักการ รายงาน และข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นแนวทาง

(๑) กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, รวมบทความเกี่ยวกับการแรงงานและองค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขาย (แห่งประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๑๒), หน้า ๒๖

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่า ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการในรอบ ๒๖ ปีที่ผ่านมา ที่ไทยได้รับจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งในด้านกาให้บริการผู้เชี่ยวชาญ การให้ทุนศึกษาคูงาน ฯลฯ เป็นต้น นั้นตรงตามความต้องการของสภาวะแรงงานของไทยเพียงไร ได้รับการนำไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงความช่วยเหลือด้านวิชาการต่าง ๆ เทอานี้ใหม่ความเหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบกับปัญหาด้านแรงงานของไทยในปัจจุบันได้เพิ่มความับซ้อนมากขึ้น ดังนั้นการปรับปรุงการบริหารแรงงานจึงได้ทวีความสำคัญมากขึ้น แต่ปรากฏว่าผู้ที่สนใจศึกษาย่างจริงจัง เกี่ยวกับบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อประเทศไทย รวมทั้งเอกสารและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทเป็นจำนวนน้อยมาก

วัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อ

๑. ศึกษาวัตถุประสงค์ องค์ประกอบ และการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และหน่วยงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มีบทบาทต่องานความร่วมมือทางด้านวิชาการ

๒. ศึกษาผลของความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กับประเทศไทย ตลอดจนการพัฒนาการบริหารแรงงานของไทย

๓. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงความช่วยเหลือทางด้านวิชาการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

การบริหารแรงงานหมายความถึงการดำเนินนโยบาย เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายในด้านการจัดสรรและพัฒนาแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การเสริมสร้างรากฐาน และความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การให้ข้อเท็จจริงแก่รัฐบาล เกี่ยวกับสถานการณ์แรงงาน ให้การพัฒนาแก่แรงงาน เพื่อให้สามารถทำงานที่ใหม่ได้อย่างเต็มที่ และให้การประกันหรือให้

ความมั่นคงแก่แรงงานด้วย การบริหารแรงงานจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางและมีบทบาทต่อ
แรงงานของชาติตั้งแต่เกิดจนพ้นวัยทำงาน และจะต้องดูแลไปจนถึงผู้ซึ่งไม่สามารถจะทำงานได้^(๑)

ในบางประเทศนั้นได้มีการรวมงานด้านการบริหารแรงงานเหล่านี้ไว้ในหน่วยงาน
เดียวกัน แต่สำหรับประเทศไทยงานด้านการบริหารแรงงานได้กระจัดกระจายอยู่ในหลาย
หน่วยงาน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน
สถิติแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของการศึกษานี้จะกำหนดขอบข่ายการศึกษาเฉพาะ
กรมแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนในการวางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายโดยตรง
และมีส่วนสนับสนุนองค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยตรงอีกด้วย

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะศึกษาเฉพาะการบริหารแรงงานในส่วนที่เป็นหน้าที่ของ
กรมแรงงานโดยตรงเท่านั้น และศึกษาระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๔ - ๒๕๒๐

สมมุติฐานของการศึกษา

ความช่วยเหลือที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร
แรงงาน ได้มีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติและระดับการปฏิบัติงาน

วิธีการศึกษา

๑. ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตลอดจนบทความต่าง ๆ (Documentary Research) อาทิ รายงานของผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มาปฏิบัติงานในประเทศไทย
๒. ในการวิเคราะห์วิจัยจะใช้ข้อมูลสถิติตัวเลข (Quantitative Research) ประกอบ และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้น จะได้ศึกษาจาก Field Research โดยการส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) ไปยังผู้รับทุน

(๑) นิคม จันทรวาทูร, การบริหารแรงงานในประเทศไทย. (กรมแรงงาน,
กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๔.

๓. สอดถาม (Interview) ผู้บริหารด้านแรงงานในอดีตและปัจจุบัน และ
เจ้าหน้าที่ที่เคยเข้าร่วมในการประชุมสัมมนา และเจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การเสนอเรื่อง

แบ่งการศึกษาเป็น ๔ บท ดังนี้

บทที่ ๑ กล่าวถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการศึกษาสมมุติฐานการศึกษา
วิธีการศึกษา การเสนอเรื่อง และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ ๒ กล่าวถึงความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารแรงงาน

บทที่ ๓ กล่าวถึงลักษณะทั่วไปขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่
วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์ประกอบขององค์การ ขอบเขตของการปฏิบัติงาน วิธีดำเนินงาน
และคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งเอเชีย

บทที่ ๔ การดำเนินงานของหน่วยงานภูมิภาคเอเชีย โดยพูดถึงองค์ประกอบ
หน้าที่ และสาขาของความร่วมมือทางคำวิชาการ

บทที่ ๕ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับประเทศไทย
ศึกษาประวัติและลักษณะความสัมพันธ์

บทที่ ๖ ความเป็นมาของการบริหารแรงงานในประเทศไทย

บทที่ ๗ ความช่วยเหลือทางคำวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
กับผลกระทบต่อการพัฒนาการบริหารแรงงานของไทย

บทที่ ๘ สรุปและขอเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ช่วยสร้างความเข้าใจที่ดีของฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ต่อการดำเนินงาน
ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๒. ช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
ในการปรับปรุงการดำเนินงาน

๓. เป็นนโยบายต่อกรมแรงงานในการส่งเสริมความร่วมมือทางด้านวิชาการ
๔. เป็นนโยบายต่อผู้ทรงการศึกษาความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างองค์การ
แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และประเทศไทย