

ลักษณะและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานไทย

๑. ลักษณะโดยทั่วไป

จากการสำรวจแรงงานที่ราชอาณาจักรรวมที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๑๕) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ มีจำนวนประชากรทั้งหมด ๓๖,๐๐๑,๘๓๐ คน เป็นชาย ๑๗,๕๒๗,๖๐๐ คน เป็นหญิง ๑๘,๐๗๔,๒๒๒ คน อยู่ในเขตเทศบาลเพียง ๔,๕๕๔,๒๔๐ คนอยู่นอกเขตเทศบาลถึง ๓๑,๐๐๗,๕๙๐ คน หรืออยู่ในเขตเทศบาลเพียงร้อยละ ๑๓.๘๗ อีกร้อยละ ๘๖.๑๓ อยู่นอกเขตเทศบาล

ผู้ที่อยู่ในแรงงานซึ่งหมายถึงทั้งกำลังแรงงานพลเรือนและผู้รับราชการทหารและตำรวจรวมทั้งสิ้น ๑๖,๐๖๗,๑๘๐ คน หรือประมาณร้อยละ ๔๔.๖ ของประชากรทั้งหมด ส่วนไม่อยู่ในกำลังแรงงานซึ่งประกอบด้วยการทํางานบ้าน นักเรียน และผู้ที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปที่ไม่ได้เกษียณแล้วหรือไม่สามารถทำงานได้มี ๗,๓๖๐,๑๔๐ คน หรือประมาณร้อยละ ๒๐.๕ และประชากรที่มีอายุต่ำกว่า ๑๑ ปี มี ๑๒,๕๗๖,๕๑๐ คน หรือร้อยละ ๓๔.๙ ของประชากรทั้งหมด ประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานนั้นอยู่ในเขตเทศบาล ๑,๕๕๔,๕๓๐ คน อยู่นอกเขตเทศบาล ๑๔,๑๑๑,๖๕๐ คน หรือร้อยละ ๑๒.๒ อยู่ในเขตเทศบาล และร้อยละ ๘๗.๘ อยู่นอกเขตเทศบาล (ดูตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑

แสดงประชากรและการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร

รอบที่ ๑ มกราคม - มีนาคม ๒๕๑๕

| รายการ | รวม | | | | ชาย | | | | หญิง | | | |
|-----------------------------|-------------|-------|--------------|-------|-------------|-------|--------------|-------|-------------|-------|--------------|-------|
| | ในเขตเทศบาล | | นอกเขตเทศบาล | | ในเขตเทศบาล | | นอกเขตเทศบาล | | ในเขตเทศบาล | | นอกเขตเทศบาล | |
| | ล้านคน | % | ล้านคน | % | ล้านคน | % | ล้านคน | % | ล้านคน | % | ล้านคน | % |
| ประชากร | ๔.๕๕ | ๑๐๐.๐ | ๓๑.๐๑ | ๑๐๐.๐ | ๒.๔๕ | ๑๐๐.๐ | ๑๕.๕๕ | ๑๐๐.๐ | ๒.๕๒ | ๑๐๐.๐ | ๑๕.๕๖ | ๑๐๐.๐ |
| " อยู่ในแรงงาน | ๑.๕๖ | ๓๔.๒ | ๑๔.๑๑ | ๔๕.๐ | ๑.๓๑ | ๕๓.๓ | ๓.๓๓ | ๕๐.๓ | .๓๕ | ๓๑.๑ | ๒.๓๕ | ๕๐.๕ |
| " ไม่อยู่ในแรงงาน | ๑.๖๑ | ๓๕.๘ | ๕.๓๘ | ๑๗.๕ | .๕๕ | ๒๓.๕ | ๒.๐๕ | ๑๓.๓ | ๑.๐๘ | ๔๑.๕ | ๓.๖๕ | ๒๓.๓ |
| " ผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๑ ปี | ๑.๕๒ | ๓๓.๘ | ๑๑.๑๖ | ๓๖.๐ | .๓๒ | ๑๓.๒ | ๕.๖๓ | ๓๖.๘ | .๖๕ | ๒๖.๖ | ๕.๕๓ | ๓๕.๕ |

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบ ๑/๒๕๑๕ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานทั้ง ๑๖.๑ ล้านคนนั้น เป็นผู้มีงานทำร้อยละ ๘๘.๕ และเป็นผู้ไม่มีงานทำร้อยละ ๑.๕ อัตราร้อยละของผู้มีงานทำและไม่มีงานทำเป็นเช่นนี้ในทุก ๆ ภาค นอกจากนครกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอัตราร้อยละของผู้มีงานทำเป็น ๘๘.๖ และผู้ไม่มีงานทำร้อยละ ๑.๔

จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในชนบทโดยทั่วไป ในอัตราประมาณ ๓.๐ - ๓.๓ ต่อปี ซึ่งนับว่าสูงมาก ครอบครัวยุคใหม่จะมีบุตรเฉลี่ยครอบครัวละ ๖ คน^๓ ทำให้การถือครองที่ดินน้อยลงตามลำดับ อันเนื่องมาจากประเพณีการแบ่งที่ดินใหญ่ ๆ เป็นมรดก เมื่อถึงชั้นหลานเหลน จำนวนที่ดินจึงไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนคน ผลผลิตในไร่นาจึงไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เป็นเหตุให้จำนวนคนในวัยทำงานต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง เป็นกรรมกรไร้ฝีมือ และทวีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เฉพาะกรุงเทพฯ ในปี ๒๕๑๕ มีจำนวนผู้อพยพเข้ามาถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้น การอพยพของแรงงานชนบทที่ทั้งเป็นแบบชั่วคราวและถาวร สำหรับผู้อพยพเข้ามาเป็นการชั่วคราวส่วนมากจะอพยพเข้ามาเมื่อพ้นฤดูทำนาแล้ว เพราะชาวนาไทยมีเวลาว่างจากทำนาครั้งเดียวถึงประมาณ ๒๐๐ กว่าวัน^๔ และจะอยู่ทำงานเป็นการชั่วคราวจนฤดูการทำงานในไร่นามาถึง พวกนี้ก็จะอพยพกลับไปทำไร่นาตามภูมิสำเนาเดิมของตน หมุนเวียนไปมาอยู่เช่นนี้ เป็นการหารายได้เพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการครองชีพ ถ้าปีไหนเกิดข้าวยาก หนักแพงหรือประสบภัยธรรมชาติ พวกนี้ก็จะยิ่งเพิ่มความเดือดร้อนยิ่งขึ้นไปอีก จำนวนผู้อพยพจะเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น และบางครั้งอาจจะถึงกับต้องขายไร่นาเล็กอาชีพอะเภาะไปเลยก็ได้

^๒ เรื่องเดียวกัน, หนาเดียวกัน.

^๓ นิพนธ์ เทพวัลย์, "โครงการวางแผนครอบครัวไทย", วารสารสังคมศาสตร์ (กรกฎาคม, ๒๕๑๕), หนา ๑๒๕.

^๔ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "สัมมนาเศรษฐกิจของชาวไทย", วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ ๘, ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม, ๒๕๑๔), หนา ๔๑.

สำหรับพวกที่อพยพเข้ามาเป็นแบบถาวรคือเขามาตั้งรกรากทำมาหากินอยู่ในเมืองเลย พวกนี้ส่วนใหญ่ก็จะเป็นพวกที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง หรือเป็นที่ดินที่แห้งแล้งมากเช่นในภาคอีสาน ผลผลิตไม่คุ้มกับแรงงานที่ลงไป และไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ชาวชนบทส่วนใหญ่โดยเฉพาะในภาคอีสานจึงมักจะละทิ้งถิ่นเข้ามาแสวงหาการทำมาหากินในเมืองตามโรงงานต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดของตัวเอง และส่งไปช่วยค่าใช้จ่ายของครอบครัวในภูมิลำเนาเดิม

เนื่องจากกรรมกรในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อพยพมาจากชนบท เมื่อมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ จึงมีลักษณะของชุมชนชนบทติดมาด้วย ซึ่งลักษณะชุมชนชนบทของไทยโดยทั่วไปพอจะสรุปได้ดังนี้

๑.๑ มีลักษณะเป็นพวกเรา (in group) มาก ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ เพราะมีจำนวนคนน้อย แต่ละหมู่บ้านจะมีคนเพียงไม่กี่ครอบครัวอยู่รวมกันแบบทุกคนรู้จักกันโดยเป็นญาติพี่น้องกัน หรือติดต่อกัน เคยเห็นหน้ากันอยู่ตลอดเวลา

๑.๒ มีสถาบันทางจิตใจ และบริการต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น วัด โรงเรียน มุขกุด ฯลฯ จึงมีความสัมพันธ์กันทางจิตใจ และสนิทสนมกันทั้งหมู่บ้าน การดำรงชีวิตและการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ จึงคล้อยตามไปในลักษณะและแนวทางอันเดียวกัน

๑.๓ มีการเคลื่อนไหวในสังคมน้อย ได้แก่ การโยกย้าย การเปลี่ยนฐานะความเป็นอยู่ การติดต่อกับคนในสังคมนั้น ๆ ฯลฯ มีน้อยมาก

๑.๔ ครอบครัวเป็นหน่วยสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ทำนาเอง ทำเครื่องมือเครื่องใช้เอง ทอเสื้อผ้าเอง ฯลฯ ข้อขายเฉพาะสิ่งจำเป็นเท่านั้น คือเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค

๑.๕ มีอัตราการเกิดสูง เพราะแต่งงานตั้งแต่อายุน้อย ขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ไม่รู้จะไปไหน วางงานจึงอยู่กับลูกเมียที่บ้านเท่านั้น แต่อัตราการตายก็สูงมากเช่นกัน อันเนื่องมาจากการขาดแคลนแพทย์และการรักษาพยาบาลที่ด้อย

๑.๖ ขนาดครอบครัวใหญ่ในชนบทยังไม่นิยมการแยกกันอยู่ พ่อแม่ลูกจะอยู่ด้วยกัน แม่ลูก ๆ จะแต่งงานแล้วก็คงรวมอยู่กับพ่อแม่ เมื่อเกิดลูกหลานมากขึ้น ครอบครัวก็จะใหญ่เพิ่มขึ้นตามลำดับ

๑.๗ ที่ศรัทธาเป็นพวกหัวโบราณ เปลี่ยนแปลงยาก เคารพผู้อาวุโส และผู้มีตำแหน่งหน้าที่ ยึดมั่นในศาสนาชนบทประเพณีเก่า ๆ และเชื่อถือโหราศาสตร์ไสยศาสตร์ต่าง ๆ

๑.๘ การศึกษาคำ เพราะขาดแคลนทั้งโรงเรียน อุปกรณ์การเรียน และครูผู้สอนโดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงอันตราย นอกจากนั้นเป็นเพราะทางบ้านขาดแรงงานที่จะช่วยงานอาชีพด้วย

๑.๙ มีความซุ่มซ่ามไม่ค่อยยอมให้จ่าย ชอบเก็บเงินไว้เฉย ๆ ทำให้เงินไม่หมุนเวียน แยกดับไปสู่อุสรายในงานเอาหน้าเอาตา เช่น งานศพ การแต่งงาน ทำบุญงาน บวชนาค งานฉลองต่าง ๆ ฯลฯ

๑.๑๐ ระดับความคิดและความเข้าใจแคบ แต่มีความจริงจังและนิยมความเป็นอยู่ง่าย ๆ ไม่มพิริยคองมาก

จากลักษณะสังคมชนบทดังกล่าว กรรมกรไทยส่วนใหญ่การศึกษาจึงอยู่ในระดับต่ำมาก ประมาณร้อยละ ๘๐ อยู่ในระดับประถมศึกษาคือ ระหว่าง ป.๑ - ป.๔ สำหรับกรรมกรไม่มีฝีมือปรากฏว่าประมาณร้อยละ ๕ ไม่นับหนึ่งสี่เลย จากสภาพการศึกษาดังกล่าวจึงทำให้กรรมกรส่วนใหญ่มีความรอบรู้ไม่เพียงพอ ขาดความเข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่ จึงถูกชักจูงจากผู้ทำการศึกษาคิดกว่าใช้เป็นเครื่องมือได้โดยง่าย สำหรับลักษณะอื่น ๆ โดยทั่วไปส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จึงมีความเชื่อในบุญกรรม รักสันโดษ มีความพอใจในสภาพที่เป็นอยู่ รักความเป็นอิสระ ไม่ค่อยชอบอยู่ในใต้อำนาจบังคับของผู้อื่น จึงทำงานไม่ค่อยถาวร ไม่ชอบใจเมื่อใดก็ลาออกทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นกรรมกรรายวันด้วยแล้ว จะไม่มองงานมากขึ้น สำหรับในด้านเกี่ยวกับนายจ้าง ปกติกคนไทยมีนิสัยเคารพผู้มีอำนาจ และคนมีฐานะดีกว่าอยู่แล้ว ถือว่าผู้มีเงินเป็นคนมีบุญมีอำนาจวาสนา เป็นที่พึ่งของผู้มีฐานะต่ำกว่า แต่เดิมจึงไม่มีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อนายจ้างมากนัก ถ้ายังเป็นพวกแรงงานประเภทบริการหรือรับใช้อยู่ตามบ้าน จะมีความรู้สึกต่อนายจ้างเหมือนเป็นญาติผู้ใหญ่ และให้ความเคารพยำเกรงกว่าญาติผู้ใหญ่จริง ๆ ของตนเสียอีกด้วย

๕. ไพบูลย์ เกื้อแก้ว, ลักษณะสังคมไทย (พระนคร: โรงพิมพ์เสียงเชียงใหม่เจริญ, ๒๕๑๓), หน้า ๑๘๐.

๖. ฝ่ายวิจัยแรงงาน, "สภาพการทำงาน รายได้ และภาวะการครองชีพของแรงงานไม่มีฝีมือ", วารสารแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ ๕, (พฤษภาคม, ๒๕๑๖), หน้า ๑๓.

จากอุปนิสัยรักความมีเสรีและเป็นตัวของตัวเอง ทำให้กรรมกรไทยไม่ค่อยมีความตื่นรนหรือทะเยอทะยานที่จะเอาอย่างคนอื่น ถือเสียว่าความสำเร็จของบุคคลอื่นเป็นเรื่องของบุญวาสนาแข่งกันไม่ได้ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้น และแรงกระตุ้นที่จะทำงานให้ก้าวหน้ายิ่งกว่านั้น กรรมกรไทยยังมีนิสัยไม่ค่อยชอบยุ่งเกี่ยวกับ ทางคนต่างทำงานของตน ไม่สนใจต่อภาวะแวดล้อม จึงทำให้มีทัศนคติแคบ ยึดมั่นอยู่แต่ในความคิดเก่า ๆ ไม่ค่อยยอมเปลี่ยนแปลง ถือความมักน้อยดีกว่าความมักใหญ่ใฝ่สูง ความเป็นอยู่จึงเป็นไปในลักษณะง่าย ๆ ขอเพียงให้มีพอกินพอใช้ไปวัน ๆ ก็พอใจแล้ว ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือแม่จะอยู่ในภาวะที่ไม่ค่อยจะมีความสุขทางกายนัก กรรมกรไทยก็ยังมีนิสัยรักความสนุกสนานอยู่ตลอดเวลา เหมือนสมัยอยู่ในชนบท คือมีหน้าตาขี้มึนแจ่มใส จะคิดจะทำสิ่งใด แม่แต่การทำงานก็มักจะมีถึงการเล่นตลกตามมาด้วยเสมอ ซึ่งถ้าดูจากลักษณะภายนอกแล้วเหมือนกับคนไม่มีทุกข์ร้อน แม่แต่ในขณะที่กำลังมีปัญหาเดือดร้อน เช่นมีการนัดหยุดงานตามโรงงานอุตสาหกรรม ปรากฏว่ามีการจับกลุ่มกันเดินร่ำวงและการเล่นต่าง ๆ อยู่แทบทุกแห่ง ซึ่งไม่เหมือนกับการหยุดงานในประเทศอื่น ๆ แสดงให้เห็นถึงความเป็นคนไม่ค่อยเอาจริง เอาจัง และไม่คอยรับผิดชอบของกรรมกรไทย คือมีลักษณะเป็นพวกมากลากไปมากกว่า

๒. การขยายตัวทางอุตสาหกรรม ประเภทการจ้างงานและค่าจ้าง

๒.๑ การขยายตัวทางอุตสาหกรรม

กิจการอุตสาหกรรมในประเทศไทย ได้เริ่มตั้งแต่ประมาณต้นศตวรรษที่ ๒๐ ในระยะแรกส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวแก่การแปรรูปวัตถุดิบ โดยอาศัยทรัพยากรจากในประเทศ และกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น โรงไฟฟ้า ประปา รถราง ป่าไม้ เหมืองแร่ ฯลฯ ผู้ลงทุนส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศ สำหรับกิจการขนาดย่อม เช่น โรงสี โรงเด็ดย ฯลฯ มักจะมีชาวจีนเป็นเจ้าของ แต่หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มมองเห็นความสำคัญเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และได้เริ่มเข้าดำเนินกิจการเองโดยก่อตั้งอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้นหลายประเภท โดยเฉพาะในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ เกิดการขาดแคลนสินค้าเข้าเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องทำการผลิตสินค้าทดแทน เช่น โรงงานผลิตกระดาษ เสื้อผ้า กระจก สบู่ น้ำตาล และปูนซีเมนต์ ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง เกิดการขาดแคลนวัตถุดิบ และอาหารขึ้นทั่วโลก ทำให้ความต้องการสินค้าทางการเกษตรมีมากขึ้น ประเทศไทยจึงมุ่งหันไปผลิตสินค้าเกษตรที่เรามีความชำนาญอยู่แล้วมากกว่า แต่ก็ยังมีไม่มากนัก เพราะนิสัยคนไทยไม่ชอบการเสี่ยงภัยจากการลงทุน ทำให้การขยายตัวทางอุตสาหกรรมไม่เจริญเท่าที่ควร ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ แรงงานไทยถึงประมาณ ๕๕.๘ % ถูกจัดไว้ในประเภทแรงงานเกษตร ป่าไม้ และประมงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อีก ๓.๕ % เป็นแรงงานทางด้านการค้า นอกนั้นเป็นกิจการอุตสาหกรรมและอื่น ๆ จากจำนวนผู้ประกอบแรงงานดังกล่าวทำให้ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๑ อัตรานผลิตทางอุตสาหกรรมของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒ ต่อปีเท่านั้น

แต่หลังจากปี ๒๕๐๑ เป็นต้นมา คณะปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เล็งเห็นความสำคัญของกิจการอุตสาหกรรม จึงได้เริ่มเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เพื่อชักจูงให้ประชาชนเกิดความสนใจและต้องการที่จะลงทุน โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ในการส่งเสริมโดยยกดังต่อไปนี้

- ก. งดเว้นการเสียอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในกิจกรรมอุตสาหกรรมนั้น ตลอดจนถึงวัตถุดิบภายในเวลาที่กำหนด
- ข. ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลภายในระยะเวลาที่กำหนด
- ค. อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรม
- ง. ให้นำหรือส่งเงินออกเป็นเงินตราต่างประเทศได้
- จ. อนุญาตให้นำคนต่างดาวเข้ามาในประเทศ เพื่อประโยชน์แก่กิจการอุตสาหกรรมนั้น

^๗ Thomas Fitzsimmons, Thailand, Country Survey Series, (New Heaven : IRAF Press, 1957), P.271.

^๘ จ.แสงทอง (นามแฝง), "การพัฒนาอุตสาหกรรม และการเคลื่อนไหวด้านแรงงานในประเทศไทย", วารสารแรงงานสัมพันธ์, ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม, ๒๕๑๕), หน้า ๖.

ได้

๓. ใ้ห่งหรือดคอกรขาออกหรือภาสีการค้ำแกบวิษัฒา ฐสงออกที่ไ้รับการสงเสริม

ผลจากการสงเสริมฯ ดังกลาว ทำให้เกิดการขยายตัวทางอุตสาหกรรมขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งจากการลงทุนภายในประเทศและจากต่างประเทศ ปรากฏว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๑ มีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก ๑๖,๐๐๗ โรงงาน เป็น ๔๔,๒๕๔ โรงงาน (ดูตารางที่ ๒) เฉพาะในกรุงเทพฯ จำนวนโรงงานเพิ่มจาก ๗,๐๑๔ โรงงาน เป็น ๑๖,๐๐๑ โรงงาน ในช่วงเวลาดังกลาว

๔. ผาสูจ พงษพิจตร, "วิวัฒนาการเบื่องต้นของสมาคมลูกจ้างในอุตสาหกรรมไทย", ผาสูจ พงษพิจตร, นิสำ วิรพัณท์ (เรียบเรียง), ค้ำจางและแรงงานสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๕), หนา ๗๕.

ตารางที่ ๒

จำนวนโรงงานแจกแจงตามประเภทของกลุ่มอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑

ทั่วราชอาณาจักร

| ประเภทอุตสาหกรรม | รวมทั้งราชอาณาจักร | พระนคร ธนบุรี | จังหวัดอื่น ๆ |
|--|--------------------|------------------|---------------|
| รวม | ๔๔, ๒๕๘ | ๑๒, ๐๐๑ | ๓๒, ๒๕๗ |
| เหมืองแร่โลหะ | ๔ | ๒ | ๒ |
| การระเบิดหิน ซุกคิน และทราย | ๑๒๘ | ๕ | ๑๒๔ |
| อุตสาหกรรมอาหาร รวมทั้งโรงสีข้าว (ยกเว้นอุตสาหกรรมทำเครื่องคิม) | ๒๘, ๑๗๗ | ๑, ๑๕๕ | ๒๗, ๐๒๒ |
| อุตสาหกรรมเครื่องคิม | ๑๕๖ | ๕๓ | ๑๐๓ |
| อุตสาหกรรมยาสูบและผลิตภัณฑ์จากยาสูบ | ๒๔๒ | ๘๖ | ๑๕๖ |
| อุตสาหกรรมสิ่งทอ | ๑, ๓๔๑ | ๑, ๐๓๖ | ๓๐๕ |
| การทำรองเท้าหนัง เครื่องนุ่งห่มอื่น ๆ และผลิตภัณฑ์ผ้าสำเร็จรูป | ๗๘ | ๗๘ | — |
| การทำไม้กอกและไม้ ยกเว้นการทำเครื่อง เรือน | ๑, ๘๖๖ | ๑, ๐๓๘ | ๘๒๘ |

ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม

จากการที่โรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มผลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศได้ถึงในอัตราร้อยละ ๗ ต่อปี คือ จากประมาณ ๕๖,๐๐๐ ล้าน ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็น ๘๗,๐๐๐ ล้าน ในปี ๒๕๐๕ สำหรับผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรมสูงขึ้นจาก ๓๖,๗๒๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๓ เป็น ๖๐,๕๕๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๕ เพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ ๖๒ ซึ่งนับว่าสูงมาก ส่วนการเพิ่มในด้านเกษตรกรรมมีอัตราคงที่

จากความเจริญของอุตสาหกรรมดังกล่าว ทำให้ความต้องการแรงงานสูงขึ้นอย่างมากตามไปด้วย ประกอบกับการออกกฎหมายกวัดจั้นคนจีนเข้าประเทศ และการส่งวนอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งความไม่แน่นอนของรายได้ทางการเกษตรทำให้เกษตรกรระดับที่ดินเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการสำรวจแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ปรากฏว่าจำนวนผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรลดลงเหลือร้อยละ ๘๑.๖ และลดลงเหลือเพียง ๗๓.๘ ในปี ๒๕๑๐ ในขณะที่เดียวกันแรงงานอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และบริการเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๘.๔ ในปี ๒๕๐๓ เป็นร้อยละ ๒๖.๒ ในปี ๒๕๑๐ (ดูตารางที่ ๓ และ ๔)

^{๑๐} แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒, พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔.

^{๑๑} นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๘ - ๑๑.

ตารางที่ ๓

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของพนักงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม
(พฤษภาคม - กันยายน ๒๕๑๐)

| อุตสาหกรรม | รวมทั้งราชอาณาจักร | |
|---|--------------------|--------|
| | จำนวน | ร้อยละ |
| รวม | ๑๕, ๑๘๑, ๓๐๗ | ๑๐๐.๐ |
| เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง | ๑๑, ๒๐๖, ๘๒๓ | ๗๓.๘ |
| การขุดแร่โลหะและอโลหะ | ๒๐, ๕๖๖ | ๐.๑ |
| หัตถอุตสาหกรรม | ๗๕๒, ๐๕๒ | ๕.๐ |
| การก่อสร้าง ซ่อม รื้อถอนและทำลาย | ๑๗๑, ๗๕๓ | ๑.๑ |
| การสาธารณสุขโลกและการสาธารณสุข | ๕, ๐๒๖ | ๐.๑ |
| พาณิชยกรรม | ๑, ๓๑๗, ๗๓๖ | ๘.๗ |
| การขนส่ง กังสินค้า และการคมนาคม | ๒๕๐, ๕๐๖ | ๑.๖ |
| บริการ | ๑, ๒๓๐, ๕๐๗ | ๘.๑ |
| กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ | ๒๓๑, ๕๕๘ | ๑.๕ |

ที่มา : เอกสาร การสำรวจแรงงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๐

ตารางที่ ๔

อัตราประชากรผู้ทำงานในกิจการเกษตรและอุตสาหกรรม

พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๕๑๐

| สาขา | พ.ศ. ๒๔๘๐ | พ.ศ. ๒๔๙๐ | พ.ศ. ๒๕๐๓ | พ.ศ. ๒๕๐๙ | พ.ศ. ๒๕๑๐ |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| - เกษตรกรรม | ๘๙ % | ๘๕.๕ % | ๘๑.๖ % | ๗๕.๘ % | ๗๓.๘ % |
| - อุตสาหกรรม การ พาณิชย์และบริการ | ๑๑ % | ๑๕.๖ % | ๑๘.๔ % | ๒๐.๒ % | ๒๖.๒ % |
| รวม | ๑๐๐ | ๑๐๐ | ๑๐๐ | ๑๐๐ | ๑๐๐ |

ที่มา : รวบรวมจาก เอกสารข้อมูล ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และของ
สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับในรอบปี ๒๕๑๖ ปรากฏว่าการผลิตทางอุตสาหกรรมขยายตัวขึ้นอีกในอัตราอ้อย
 ละ ๙.๔ ซึ่งนับว่าสูงกว่าในปี ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๔ ทั้งอุตสาหกรรมดั้งเดิมและอุตสาหกรรมแบบใหม่
 มูลค่าผลิตของ Manufacturing industry เพิ่มขึ้นเป็น ๑๘.๒ ส่วนร้อยละของผลิตภัณฑ์
 ในประเทศทั้งสิ้น^{๑๒} ในปีนี้มีผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จำนวน
 ๑,๑๐๘,๙๔๓ คน ในจำนวนนี้ ๔๐๐,๐๐๐ คน ทำงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมเหมืองแร่และ
 ย่อยหิน ๔๒,๖๐๕ คน ผู้ใช้แรงงานในกิจการขนส่ง เช่น ขีปนาวุธ ระเบิด รถไฟ รถแท็กซี่ รถบรรทุก
 รถรับจ้างอื่น ๆ ๒๒๕,๖๐๔ คน ผู้ทำงานในสาขาบริการ เช่น คนรับใช้ คนเสิร์ฟอาหาร ลูกจ้าง
 โรงแรม กักตักคาร์ และสถานบริการอื่น ๆ ๔๗๑,๐๐๐ คน และอีกกว่า ๓๐,๐๐๐ คน ทำงานไม่
 เป็นหลักแหล่งแน่นอน^{๑๓} ในปีนี้ กรม. ได้ลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการส่งเสริมการ
 ลงทุนในการกำหนดเขตอุตสาหกรรม โดยแบ่งออกเป็น ๑๐ เขต ประกอบด้วยเขต ๑ จังหวัด
 เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เขต ๒ จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย เขต ๓ จังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น
 เขต ๔ จังหวัดอุบลราชธานี เขต ๕ จังหวัดนครราชสีมา เขต ๖ จังหวัดสระบุรี เขต ๗
 จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง เขต ๘ จังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ และเขต ๑๐ จังหวัดสง
 ขลา (สำหรับกรุงเทพฯ ถือได้ว่าเป็นเขตที่ ๑๑)^{๑๔}

อย่างไรก็ตาม หลังจากปี ๒๕๑๖ ภาวะการลงทุนโดยทั่วไปได้ตกต่ำลงตามลำดับ เนื่อง
 จากภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งได้เกิดขึ้นทั่วโลก และสำหรับประเทศไทยปรากฏว่าได้มี
 เหตุการณ์ผิดปกติบางอย่างเกิดขึ้นจนทำให้บรรยากาศในการลงทุนเสื่อมไปมาก ที่สำคัญได้แก่

^{๑๒} ฝ่ายวิชาการ หน่วยงานอุตสาหกรรม, ภาวะอุตสาหกรรมในรอบปี ๒๕๑๖, รายงาน
 วิชาการแห่งประเทศไทย, (ไม่ปรากฏที่พิมพ์) หน้า ๑.

^{๑๓} สุภราช พิพัฒน์, "สภาพของชนชั้นกรรมกรอาชีพไทยในปัจจุบัน", พิธีกร จงสถิตยวัฒนา
 (บรรณาธิการ), ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๑๑),
 หน้า ๑๒๙.

^{๑๔} ฝ่ายวิชาการ หน่วยงานอุตสาหกรรม, วิชาการแห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม, หน้า
 ๒ - ๔.

ปัญหาการนัดหยุดงานซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากมาย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๒ ซึ่งมีผลทำให้หยุดลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกของยุคซังกวด เพราะไม่แน่ใจเกี่ยวกับปัญหาแรงงานและนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่สำคัญ เช่นสิ่งทอ กัดหนังรองเท้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแพ่งครามของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีน ซึ่งทำให้บรรดานักลงทุนเกรงว่าประเทศไทยจะถูกอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้าครอบงำในระยะเวลาอันใกล้ จึงทำให้บรรดาการการลงทุนซังกวดไปอีก การลงทุนที่ยังดำเนินอยู่ในขณะนี้จึงคงมีเฉพาะการลงทุนระยะสั้นอย่างไม่เป็นด้าเป็นสันที่โอนเงินลงทุนน้อย และการลงทุนในการก่อสร้างรายย่อย เช่นอาคารและที่อยู่อาศัย ส่วนการลงทุนในโครงการใหญ่ ๆ ระยะยาวที่ดำเนินการอยู่ ส่วนมากเป็นโครงการจำยอมที่ได้เริ่มลงมือดำเนินการมาแล้วเท่านั้น

จากผลของการส่งเสริมอุตสาหกรรมตามที่กล่าวแล้ว ประโยชน์ที่ได้รับโดยตรงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การขยายแหล่งแรงงานให้กับประชากรในประเทศที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยมีงานทำ ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา ๑๒ ปี ตามที่กล่าวแล้ว กิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมได้เปิดแหล่งงานให้แก่แรงงานคนไทยนับแสนคน นอกจากการขยายแหล่งงานให้กับประชาชนชาวไทยแล้ว ผลจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรมยังมีผลทำให้ผลิตผลเฉลี่ยรายได้ประชาชาติสูงขึ้นไปด้วย

๑๕ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารกรุงเทพ, "สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย", วารสารเศรษฐกิจ ปีที่ ๗, เล่ม ๑๐, (ตุลาคม, ๒๕๑๘), หน้า ๕๕๑.

๒.๒ ประเภทการจ้างงานและค่างจ้าง

นับตั้งแต่ได้เริ่มมีการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นมา กิจกรรมอุตสาหกรรมในประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับตามที่กล่าวมาแล้ว และนับวันจะยังมีบทบาทความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สภาพการจ้างงานได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามมาตรฐานสากล รัฐบาลจึงเห็นเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมขึ้น โดยอาศัยการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมระหว่างประเทศเป็นหลัก และปรับปรุงให้เข้ากับภาวะการของประเทศในปัจจุบัน โดยกำหนดใหม่ด้วยกัน ๘ ประเภท และจากการไร้อัตรารัฐตามผลการสำรวจเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๒ เป็นหลัก โครงสร้างของพนักงานทำแบบตามประเภทในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ปรากฏดังนี้

ตารางที่ ๕

จำนวนพนักงานทำแบบตามประเภทอาชีพ พ.ศ. ๒๕๑๕

| อาชีพ | จำนวน |
|--|------------|
| ๑. เกษตรกรรม การป่าไม้ การประมง และการดัดสัตว์ | ๑๕,๐๔๑,๐๐๐ |
| ๒. การจุกแรวโลหะและอโลหะ | ๑๙,๐๐๐ |
| ๓. อุตสาหกรรมหัตถกรรม | ๗๗๗,๒๐๐ |
| ๔. การก่อสร้าง ซ่อม และรื้อถอนทำลาย | ๑๗๐,๗๐๐ |
| ๕. การสาธารณูปโภคและการสาธารณูปโภค | ๑๙,๐๐๐ |
| ๖. พาณิชยกรรม | ๑,๓๐๘,๗๐๐ |
| ๗. การขนส่ง ค้างสินค้า และการคมนาคม | ๓๐๓,๕๐๐ |
| ๘. บริการ | ๑,๓๗๒,๗๐๐ |
| รวม | ๑๘,๕๖๗,๒๐๐ |

ที่มา : กรมแรงงาน พ.ศ.๒๕๑๕

จากการแบ่งประเภทงานตามตัวเลขจะเห็นได้ว่า แรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ยังเป็นงานเกษตรอยู่ แต่กำลังดัดอัตรากำลังอยู่เรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรม และความผิดเคืองในการประกอบอาชีพทางการเกษตรตามที่กล่าวแล้ว สำหรับผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ รองลงมาจากอาชีพเกษตร ได้แก่อาชีพทางพาณิชยกรรมและบริการ มีจำนวนประมาณประเภทละล้านกว่าคน ต่อมาได้แก่อาชีพอุตสาหกรรม หัตถกรรม ส่วนประเภทน้อยที่สุดได้แก่การชุกแรว การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข

สำหรับอัตราค่าจ้างโดยทั่วไป จากการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง เมื่อปี ๒๕๑๓ ของกรมแรงงาน ซึ่งเป็นการสำรวจเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่ลูกจ้างมีรายได้สูงสุด คือ อุตสาหกรรมขนส่ง และคมนาคม โดยได้รับรายได้เฉลี่ย ๑,๑๖๗ บาทต่อเดือน และมีชั่วโมงทำงานต่ำสุดคือ ๑๕๕ ชั่วโมงต่อเดือน สำหรับรายได้ต่ำสุดคือ อุตสาหกรรม หัตถกรรม มีรายได้เฉลี่ย ๓๘๖ บาทต่อเดือน สำหรับลูกจ้างที่มีชั่วโมงการทำงานสูงสุดได้แก่อุตสาหกรรมบริการ มีชั่วโมงทำงานเดือนละ ๒๑๕ ชั่วโมง ได้รับรายได้เดือนละ ๓๑๓ บาท อย่างไรก็ตามค่าจ้างหรือรายไดดังกล่าวเป็นอัตราเฉลี่ย ซึ่งเอารายได้ของผู้ที่มีรายได้สูงมาเฉลี่ยด้วย จึงมิได้เป็นเครื่องชี้ฐานะทางการเงินของลูกจ้างทั่วไป อยู่ในระดับนี้ นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างอีกบางประเภท โดยเฉพาะประเภทกรรมกรไม่มีฝีมือ ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศ จากการสำรวจของกรมแรงงานในปี ๒๕๑๓ ปรากฏว่าได้รับค่าจ้างอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก คือ ได้รับเพียงวันละไม่ถึง ๑๐ บาท ในระยะแรกเช้า และอัตราการขึ้นค่าจ้างก็เป็นไปอย่างเชื่องช้ามาก คือ ลูกจ้างรายวันจะได้รับการขึ้นค่าจ้างเฉลี่ยปีละ ๑ - ๒ บาท^{๑๓} สำหรับลูกจ้างไร้ฝีมือที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน ปรากฏว่ารายละ ๒๖ ได้รับเงินเดือน

^{๑๖} นิคม จันทรวิทุร, การบริหารแรงงานในประเทศไทย เอกสารกรมแรงงาน, หน้า ๓๒... (อัครสำเนา)

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ต่ำกว่า ๓๐๐ บาท และอีกร้อยละ ๔๑ ได้รับระหว่างเดือนละ ๓๐๐ - ๕๔๘ บาท ส่วนการขึ้นเงินเดือนละไม่ถึง ๑๐๐ บาท

จากอัตราค่าจ้างดังกล่าว แสดงว่าอัตราค่าจ้างของกรรมกรไม่มีฝีมือ ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศยังมีอัตราค่าจ้างมาก ไม่เพียงพอกับภาวะการครองชีพที่สูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้กรรมกรต้องพยายามทำงานเพิ่มขึ้นโดยการทำงานล่วงเวลา แต่ก็ยังไม่เพียงพออยู่นั่นเอง รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้ง "คณะกรรมการค่าจ้าง" ขึ้น เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๕ มีหน้าที่พิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งจะเป็นขั้นพื้นฐานต่ำสุดของการจ่ายค่าจ้างแรงงาน คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง ตัวแทนฝ่ายรัฐบาล และผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ รวม ๘ นายด้วยกัน

สำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ได้ดำเนินการศึกษาหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง การขึ้นค่าจ้างของนายจ้าง กิจการของนายจ้าง ภาวะการครองชีพ ผลกระทบกระเทือนที่นายจ้างจะได้รับจากการกำหนดค่าแรงงานขั้นต่ำ ผลได้ผลเสีย ในทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนรวม โดยให้ระยะเวลาในการศึกษาประมาณ ๖ เดือน ปรากฏผลว่าค่าจ้างที่กรรมกรไม่มีฝีมือส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ ได้รับอยู่มีอัตราค่าจ้างมาก คือ ประมาณ ๘ - ๑๐ บาทต่อวัน มีกรรมกรประมาณกว่าหมื่นคนได้ค่าจ้างดังกล่าวนี้ และได้ใจจางกันมาเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี

^{๑๘} พร. อุดมพงษ์, "ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย", วารสารแรงงานสัมพันธ์, ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘.
^{๑๙} กรมแรงงาน, "ค่าจ้างขั้นต่ำ", วารสารแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน, ๒๕๑๖), หน้า ๔๒.

๓. สภาพการทำงานและภาวะความเป็นอยู่ของกรรมกร

ปัจจุบันสภาพการทำงานของกรรมกรไทยโดยทั่วไป ส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพไม่เป็นที่พอใจนัก ทั้งในด้านการทำงาน สภาพโรงงาน และความเป็นอยู่ของกรรมกร จากการที่กรรมกรส่วนใหญ่มาจากแรงงานชนบทที่อพยพมาหางานทำ มีความรู้เพียงอ่านออกเขียนได้ ชาติฝีมือและประสบการณ์ สุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ การมาทำงานในโรงงานก็เนื่องมาจากประกาศรับสมัครงานเพียงเพื่อต้องการรายได้เพิ่มเติมจากงานเกษตร หรือเพราะต้องการเปลี่ยนอาชีพ อันเนื่องมาจากความขาดแคลนในท้องถิ่นเดิมและความเดือดร้อนในการครองชีพ จากสาเหตุดังกล่าว สติติกการเราออกงานของโรงงานอุตสาหกรรมมีคนงานตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ จึงมีการเขาออกกันมาก ปรากฏว่าจากการสำรวจสถานประกอบการ ๕, ๑๒๒ แห่ง ที่มีลูกจ้าง ๔๘๗, ๕๔๘ คน มีการเขาออกงานเป็นประจำทุกเดือนใกล้เคียงกันทุกประเภทกิจการ คือระหว่าง ๑.๑ - ๓.๗ % เดือนที่มีการเขาออกงานสูงสุด คือประมาณเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นต้นฤดูการทำงานทางคามเกษตร

ในค่านสภาพของโรงงานและความเป็นอยู่โดยทั่วไป โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีลักษณะคล้ายกับเป็นกันในครอบครัวเดียวกัน ถ้าลูกจ้างเป็นคนโสดมักจะอาศัยอยู่กับครอบครัวในสถานประกอบการด้วย โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กที่คนจีนเป็นเจ้าของ จะจัดอาหารให้ลูกจ้างรับประทานวันละ ๓ เวลา บางแห่งอาจจะรับประทานร่วมกับนายจ้าง สำหรับที่พักอาศัยอาจจะใช้เนื้อที่ตอนใดตอนหนึ่งในสถานประกอบการนั่นเองเป็นที่อยู่ หอน้ำ หองส้วม จึงสกปรกและไม่ถูกสุขลักษณะ แะแอดักก็อยู่ แต่ลูกจ้างก็จำเป็นต้องทนเพราะไม่มีรายได้พอที่จะไปเช่าที่อื่นอยู่ได้ สถานประกอบการเหล่านี้มีอยู่มากทั่ว ๆ ไป เช่น โรงหล่อ โรงกลึง อู้ออมรถยนต์ โรงเลื่อย โรงสี ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ อยู่ในสถานที่ที่เรียกว่าโรงงานขนาดเล็ก

๒๐ นิคม จันทรวชิร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐.

โดยเฉพาะโรงงานที่มีกำลังผลิตสูง เช่น โรงงานปั่นด้ายและทอผ้าขนาดใหญ่ คนงานท่องเที่ยววันละ ๓ หรือ ๔ ผลัด โรงงานเหล่านี้จะมีการปลูกที่พักอาศัยให้คนงานอยู่เป็นส่วนสัก มีการประกอบอาหารเลี้ยง โดยหักค่าข้าวและคากัม หรือไม่หักเลย บางแห่งมีแต่ข้าวให้อย่างเดียว สำหรับกับข้าวให้คนงานหาซื้อจากโรงเลี้ยงอาหาร ซึ่งจะมีผู้มาประกอบขายให้ สำหรับสภาพโรงงานจะมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยพอสมควร มีแสงสว่างเพียงพอ มีการถ่ายเทอากาศ หอน้ำ หองส้วม มีการจัดคนทำความสะอาด บางแห่งสำหรับลูกจ้างภายนอกมีการจัดรถรับส่งให้ด้วย สำหรับในคานส์สวัสดิการ โรงงานขนาดใหญ่จะดีกว่าโรงงานขนาดเล็กมาก มีการให้สวัสดิการทั้งในคานส์การแพทย์ การพักผ่อนหย่อนใจ เช่น การจัดภาพยนตร์มาฉายในวันสุกส์ปาร์ตี้ การกีฬา ฯลฯ เป็นต้น

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง เกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของกรรมกรไทย ก็คือปัญหาการประสมอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน ปรากฏว่าในประเทศไทยมีสถิติที่ค่อนข้างสูงมาก จากปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ถึง ๒๕๑๕ ในเขตกรุงเทพฯ มีการประสมอันตรายถึง ๒,๕๕๐ ราย เฉลี่ยปีละ ๒๘๓ ราย ในจำนวนนี้เสียชีวิต ๔๑๔ ราย พิการ ๕๔๑ ราย และทำงานไม่ได้ชั่วคราว ๑,๒๓๕ ราย คิดเป็นจำนวนเงินที่ทางโรงงานทอนจ่ายทดแทน (ไม่รวมการรักษาพยาบาลและค่าทำศพ) เป็นจำนวนถึง ๒๓,๕๖๖,๕๕๔ บาท ^{๒๑} และมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี อันตรายที่ลูกจ้างได้รับนี้อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ อันตรายที่อาจมองเห็นได้ประการหนึ่ง และไม่สามารถมองเห็นได้อีกประการหนึ่ง สำหรับอันตรายที่มองเห็นได้ ก็ได้แก่อุบัติเหตุต่าง ๆ เช่น การลื่นหกล้ม การตกจากที่สูง ของหล่นทับ เครื่องจักรที่เคลื่อนไหว ฯลฯ อันตรายเหล่านี้จะมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติและวิธีการป้องกันอันตรายไว้ ซึ่งลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด จึงจะลดอุบัติเหตุได้อย่างแท้จริง ส่วนอันตรายที่มองไม่เห็นและอาจจะเป็นอันตรายที่ร้ายแรงสำหรับลูกจ้าง ก็ได้แก่อันตรายจากโรคที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงาน อาทิเช่น โรคเกิดจากการรับอินฟราเรด ไรต์ โรคเกิดจากสารเคมี หรือสารประกอบเป็นพิษ โรคเกิดจากสารหนู โรคแอนแทรกซ์ โรคหรือการเจ็บป่วยอันเป็นผลจากความร้อน ความเย็น เสียง แสง ความสะเทือน ฯลฯ โรคต่าง ๆ เหล่านี้

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑.

ส่วนมากเกิดจากสารที่ไชเพื่อผลิตทางอุตสาหกรรมตามชนิดของงานนั้น ๆ ไชสู่ร่างกายโดยทางปาก จากการติดเข้าไปกับอาหารและเครื่องใช้ ไชสู่ปอดก็โดยการหายใจเอาสารนั้นเข้าไป ฯลฯ อาการป่วยของโรคเหล่านี้จะก่อตัวขึ้นอย่างช้า ๆ ถูกจ้างจึงไม่ค่อยจะรู้สึกตัวและหัวแรงแรงกัน จำนวนผู้ได้รับอันตรายจึงมีจำนวนมาก

๔. บทบาทของรัฐเกี่ยวกับแรงงาน

กล่าวโดยทั่วไป บทบาทของรัฐบาลไทยในคานแรงงาน ก็เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป ๆ ไป ที่รัฐมักจะมองไม่เห็นความสำคัญในคานแรงงานของประเทศ และมีความเห็นคล้อยตามไปในทางที่ว่า ถ้าปล่อยให้มีการรวมตัวกันของกรรมกร เป็นพลังขึ้นมาแล้ว อาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประเทศชาติโดยเฉพาะในแง่อันตรายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ รัฐบาลในสมัยก่อน ๆ จึงได้พยายามที่จะหามาตรการต่าง ๆ มาขัดขวางมิให้กรรมกรมีการรวมตัวเป็นปีกแ่นขึ้นมาได้

จากประวัติการแรงงานของรัฐบาลไทย กล่าวได้ว่ากิจการเกี่ยวกับแรงงานของรัฐได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยที่รัฐบาลในสมัยนั้นได้เล็งเห็นอันตรายเกี่ยวกับสมาคมลับชาวจีนที่โคพยายามแต่ติพิลเขาไปในหมู่ชาวจีนโพ้นทะเล ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นกรรมกรประเภทต่าง ๆ ใดตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและเสียควบคุมครองให้ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้สมาคมชาวจีนทุกประเภทมาจดทะเบียนไว้กับรัฐ เพื่อให้สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง หลังจากนั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลได้มีประกาศให้มีการจดทะเบียนคนโงและคนงานที่ทำงานอยู่ในบ้านชาวต่างประเทศ โดยให้นายจ้างนำคนโงไปจดทะเบียนไว้ที่สถานีตำรวจ และมีมีการปลดคนโงหรือลาออก นายจ้างจะกองแจ้งให้กรมตำรวจทราบด้วย ประกาศนี้ออกมาเพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการค้าขโมยทรัพย์สินของชาวต่างประเทศ มากกว่าเพื่อป้องกันความไม่เป็นธรรมที่ถูกจ้างได้รับจากนายจ้าง ^{๒๒} หลังจากนั้นต่อมาได้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการรูดาก และสามล่อ ใน พ.ศ. ๒๔๕๖

โดยให้กรรมกรดากรดเสียค่าทะเบียณ ๓ สตางค์ และกำหนดอายุผู้ดากรดว่าต้องมีอายุระหว่าง ๘ - ๔๐ ปี^{๒๓} ทั้งนี้เพื่อควบคุมและป้องกันอุบัติเหตุ เป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้โดยสาร มิใช่เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการดากรด . จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานในสมัยนั้นมุ่งไปในด้านการคุ้มครองประชาชน ผู้รับบริการจากแรงงานมากกว่า มิใช่เป็นการคุ้มครองแรงงานโดยตรง^{๒๔}

ต่อมาหลังจากเกิดการปฏิวัติในประเทศจีน เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๕ กรรมกรจีนในเมืองไทย เริ่มมีการแบ่งแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการต่อสู้ทางการเมืองในดินแดนคืนใหญ่ รัฐบาลไทยจึงเห็นเป็นความจำเป็นที่จะต้องกวดขันการอพยพเข้ามาของแรงงานจีน ด้วยการกำหนดโควตาการเข้าเมืองและขึ้นภาษีตลอดจนการพยายามควบคุมกิจการของสมาคมต่าง ๆ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ชาวจีนจำนวนหนึ่งถึงกับก่อการจลาจลขึ้นเพื่อคัดค้านการที่รัฐขึ้นภาษีทางคาวของชาวจีน แต่ถูกปราบปรามเสียก่อน^{๒๕}

อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นบทบาทเกี่ยวกับแรงงานของรัฐที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ การช่วยคนว่างงานให้เขาทำงานสาธารณะ หรืองานโยธา ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกที่ฝ่ายปกครองได้มีส่วนเข้ามาช่วยเหลือเมื่อราษฎรว่างงาน และในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้มีข้อเสนอที่จะก่อตั้งหน่วยงานทางด้านแรงงานขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับนโยบายที่ออกมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย ทำให้มีราษฎรว่างงานเกิดขึ้นเป็น

^{๒๓} กรรมกรดากร์ แสงสุนทร, เรื่องเดิม, หน้า ๖๔.

^{๒๔} นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พัฒนากมสังคมนตรีแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๒๖.

^{๒๕} กรรมกรดากร์ แสงสุนทร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๗ - ๕๘.

^{๒๖} นิคม จันทรวิทุร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๐ - ๑๒๑.

จำนวนมาก รัฐบาลในสมัย ร.๗ แก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำด้วยการลดหย่อนราชการที่ดำเนินงานออก ทำให้คนว่างงานมากยิ่งขึ้น และเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะกรรมการนำไปใช้อย่างในการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ และโครงการนโยบายข้อนี้ไว้เป็นนโยบายหนึ่งในหลัก ๒ ประการของคณะกรรมการว่า "... จะช่วยเหลือสนับสนุนหางานให้บุคคลทำ..." จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายประการแรกเกี่ยวกับแรงงานของรัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยก็คือ นโยบายการหางานให้บุคคลทำ

เพื่อให้นโยบายการจัดหางานของรัฐบาลคณะกรรมการบรรดาศักดิ์ประสงค์ รัฐบาลในขณะนั้น จึงได้ออกกฎหมายขึ้นในบังคับ ๒ ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.สำนักงานจัดหางาน พ.ศ.๒๔๗๕ และตั้งแผนกจัดหางานขึ้นในกองทะเบียนกรมมหาดไทย เมื่อ พ.ศ.๒๔๗๖ เพื่อจัดหางานให้ราษฎรทำ นับว่าเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารในด้านแรงงานเป็นหน่วยแรก ซึ่งต่อมาจึงได้ขยายงานโดยจัดตั้งกองกรรมกรขึ้นในกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ ใน พ.ศ.๒๔๗๗ ส่วนกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้แก่ พ.ร.บ.จัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ.๒๔๗๕ โดยมุ่งความสำคัญไปที่การจัดหางานให้ราษฎรในท้องถิ่นทำ มีการจัดตั้งหน่วยจัดหางานขึ้นตามอำเภอต่าง ๆ เกือบทั่วราชอาณาจักร โดยมีนายอำเภอท้องถิ่นที่เป็นเจ้าพนักงาน พร้อมกันนั้นก็ได้มีการสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นอีกหลายแห่ง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนั้นยังมีกรรมกรชาวจีนอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผู้ที่มีนิสัยทรหดอดทน ขยันขันแข็ง ไม่เลือกงานและไม่เรียกร้องค่าแรงงานมาก ประกอบกับผู้ประกอบการและนายจ้างประเภทต่าง ๆ ในขณะนั้นมีอยู่น้อย แรงงานไทยจึงหางานได้ยาก เพราะนายจ้างเอกชนส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานจีนมากกว่า รัฐบาลไทยในสมัยนั้นซึ่งเริ่มมองเห็นความสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของกรรมกรว่าถ้าปล่อยให้ชาวจีนส่วนใหญ่เข้าครอบครองตลาดแรงงานแทนที่เคยเป็นมา อาจจะทำให้เกิดปัญหาความวุ่นวายในทางเศรษฐกิจ ถ้ากรรมกรชาวจีนเหล่านั้นพร้อม

ใจก็สมัครยกงานหรือลดความวุ่นวายขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้เริ่มโครงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของแรงงานในเมืองไทย โดยเริ่มออกเป็นกฎหมายสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยโดย
 โดตามกฎหมายว่าต่อไปโรงสีทุกโรงจะตองจ้างกรรมกรไทยอย่างน้อยที่สุด ๕๐ % ใน พ.ศ.๒๔๗๘
 และจากนั้นในวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๘ กรม. ก็ได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพออกมาอีก โดยระบุให้
 ผู้รับเหมาทำงานของรัฐบาล จะตองจ้างคนงานไทยจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะกำหนดเป็นกรณี ๆ และโดย
 ปกติจะตองไม่น้อยกว่า ๕๐ % และในปีเดียวกันนั่นเอง พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิในการประมงได้มีบัญญัติ
 ห้ามมิให้เรือไทยที่ถูกรื้อต่อทางชาติรวมอยู่ด้วยทำการจับปลาในน่านน้ำไทย หลังจากนั้นก้มีกฎหมาย
 สงวนอาชีพขั้นแทกซ์ และกฎหมายการเดินเรือซึ่งบังคับให้ชาวจากคนไทยอย่างน้อย ๗๕ % ของลูก
 เรือทั้งหมด นโยบายดังกล่าวนี้ได้ควบคุมไปถึงกิจการอื่น ๆ อีกหลายด้าน สำหรับการคุ้มครองแรงงาน
 งานปรากฏว่าได้มีกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการทำงานขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ.๒๔๘๐ โดย
 มีการออก พ.ร.บ. ว่าด้วยการป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๐ ห้ามมิให้มีการทำงานกลางคืนในโรงเลื่อย

นอกจากการเริ่มออกกฎหมายว่าด้วยการหางานใหม่บุคคลทำและการคุ้มครองแรงงานแล้ว
 รัฐบาลในสมัยนั้นยังได้เริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับการตรวจสอบภาวะความเป็นอยู่ของกรรมกร โดย
 การออก พ.ร.บ. สอบสวนภาวะกรรมกรในปี พ.ศ.๒๔๗๘ ขึ้น ให้อำนาจกับความรับผิดชอบของ
 กองกรรมกร กระทรวงพาณิชย์ มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาวะความเป็นอยู่และการทำ
 งานของกรรมกรทุกคน พ.ร.บ. ฉบับนี้มุ่งที่จะให้มีการศึกษา การวิเคราะห์วิจัยสภาพการทำงาน
 และสุขภาพอนามัยของกรรมกร ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ของกรรมกรไทยทั่วไปด้วย โดยมีจุด
 มุ่งหมายอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้ทราบถึงภาวะการครองชีพของกรรมกรทั่ว ๆ
 ไป ประการที่ ๒ เพื่อให้ทราบสภาพการทำงานและสุขภาพอนามัยของกรรมกรในที่อยู่อาศัย
 ประการที่ ๓ เพื่อศึกษาระดับอัตราค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อนและประการสุดท้าย
 เพื่อให้ทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริง และภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดปัญหาความ
 เกิดครอนแก่กรรมกร

๒๔ นิคม จันทรวิจิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๓ - ๑๖๔.

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคณะกรรมการกึ่งกลาง แต่ปรากฏว่าไม่มีการปฏิบัติงานจริงจัง
 อะไรนัก ปรากฏว่าในปี พ.ศ.๒๔๘๒ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับแรง
 งานขึ้นเป็นครั้งแรก กฎหมายฉบับนี้เขียนขอบเขตกว้างขวางมาก ประกอบด้วยการกำหนดชั่วโมงทำ
 งานคาจ้าง การคุ้มครองดูแลคนงานหญิงและเด็ก และยั้งรวมไปถึงบทบัญญัติว่าด้วยบำนาญและการ
 จ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีที่คนงานได้รับบาดเจ็บหรืออันตรายจากการทำงาน แต่ปรากฏว่า
 พ.ร.บ. นี้ได้ตกไปและมีการนำกลับมาพิจารณาอีกหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี แม้วาร่างกฎหมายกึ่งกลางจะไม่ได้รับอนุญาตให้บังคับ แต่ยังมี พ.ร.บ.
 ควบคุมโรงงาน พ.ศ.๒๔๘๒ สามารถผ่านออกมาให้บังคับได้ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนด
 มาตรฐานค่าสุดของอุตสาหกรรมบางประเภท กำหนดเกณฑ์ความปลอดภัยและความสะอาดในโรง
 งาน^{๒๙} ซึ่งโดยมากมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพอนามัย และการป้องกันอันตรายจาก
 การใช้เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ ฯลฯ พร้อมกันนั้นก็ได้จัดตั้งกองควบคุมโรงงานขึ้นใน
 กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ แก่นในแง่การปฏิบัติไม่สู้ใดมากนัก
 เพราะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานน้อยมาก และไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร นอกจากนี้ พ.ร.บ.
 นี้ยังให้บังคับเฉพาะอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ เช่น โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานปูนซีเมนต์ ฯลฯ และยังควบ
 คุมเฉพาะกิจการของ เอกชน มิได้คุมไปถึงกิจการของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดใหญ่มีพนักงาน
 มากด้วย

สำหรับบทบาทเกี่ยวกับการจัดหางาน ในระยะศอมารัฐบาลได้ออนแผนกกรมกรจากกรม
 พาณิชยั กระทรวงเศรษฐการ ไปตั้งถักอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์เมื่อ พ.ศ.๒๔๘๕ วิธีจัดหางาน
 โดยทั่ว ๆ ไปก็คือการจักส่งคนวางงานเขาไปอยู่ตามนิคมสร้างตนเองต่าง ๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ.
 ๒๔๙๒ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกองกรมกรในกรมประชาสงเคราะห์

^{๒๙} กรมแรงงาน, คู่มือกรมแรงงาน, เอกสารที่ รง.๒๒/๒๔๙๒ กระทรวงมหาดไทย,
 หน้า ๑.

เช่นเดิม และขยายขอบเขตการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ได้แก่การสำรวจและควบคุมภาวะการไร้แรงงาน การจัดหางาน และการติดต่อกับองค์การเกี่ยวกับแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้มีการติดต่อและรับเอามาตรฐานการไร้แรงงานสากลมาดำเนินการร่างกฎหมาย ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การกรรมกรระหว่างประเทศมาช่วยพิจารณาดำเนินการระหว่างนั้นก็ได้มีการพิจารณาสงวนอาชีพใด ๆ กับคนไทยเพิ่มขึ้น โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ และ พ.ศ. ๒๔๙๕

อย่างไรก็ตาม ในท้วงระยะเวลาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่านโยบายในเรื่องการแรงงาน ยังไม่มีความแน่นอน การดำเนินการของรัฐเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพราะไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ ใดกำหนดเงื่อนไขในการจ้างแรงงานไว้ คงมีแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๗ ซึ่งระบุให้นายจ้างและลูกจ้างทำสัญญาต่อกันเอง สำหรับในเรื่องการนัดหยุดงานหรือนายจ้างปิดงานเลิกจ้าง ก็มีบทกำหนดโทษในประมวลกฎหมายอาญา มิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานกำหนดไว้โดยตรง จึงเป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะเข้าควบคุมและระงับเหตุเมื่อมีกรณีพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง จึงเป็นการเข้ารักษาความสงบเรียบร้อย มิใช่เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาท ทำให้การแก้ปัญหาแรงงานเป็นไปอย่างไม่ตรงจุด และสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลตลอดมา

การปฏิบัติงานด้านแรงงานของรัฐบาลไทย กล่าวได้ว่าได้เริ่มมีการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และเป็นไปตามหลักสากลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เพราะในระบอบนั้นได้มีการฉีกรัฐธรรมนูญระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างบ่อยครั้ง และบางครั้งก็มีกรณีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าไปเป็นสมาชิกขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ มาเป็นระยะเวลาอันนานพอสมควร ผู้แทนกรรมกรและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย จึงมีข้อคิดเห็นที่เห็นควรว่าควร จะให้มีกฎหมายแรงงานที่คุ้มครองสิทธิรวมทั้งแก่อนายจ้างและลูกจ้าง และเป็นไปตามหลักการที่องค์การกรรมกรสากลระหว่างประเทศได้วางหลักเกณฑ์ไว้ทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทยจึงได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างลูกจ้าง ผู้แทนองค์การรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสื่อมวลชนและผู้แทนหน่วยราชการได้ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้ร่วมกันเป็นฉบับเดียว ใ้บังคับทั้งฝ่ายนายจ้าง และ

ลูกจ้าง ตลอดจนวิธีการดำเนินการของรัฐ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานเกิดขึ้นและก่อนจะออกมาเป็นกฎหมาย รัฐสภาได้นำเอาหลักการอภิปรายของสาธารณะ เช่นมีการประชุมกรรมกรที่โรงหนึ่งหรืออยุธยา เพื่อชาวเสียมราญนี้ และได้ปล่อยให้หนังสือพิมพ์วิจารณ์ร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างเต็มที่^{๓๐} ร่างนี้ได้ผ่านการพิจารณาและแก้ไขจากสภาผู้แทนราษฎรออกมาเป็น พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๕ และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นไป^{๓๑} มีข้อความประกอบด้วยการคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาทำงานและค่าจ้าง

- กำหนดชั่วโมงทำงานตามปกติกับใหม่หลักฐานเกี่ยวกับการทำงาน
- กำหนดใหม่เวลาหยุดพักและวันพักผ่อน ทั้งในรอบสัปดาห์ประจำปีและตามประเพณีนิยม

- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง กาลล่วงเวลาและเงินโบนัสประจำปี

ข. ข้อกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงและสวัสดิการ

- กำหนดมาตรฐานค่าสุทธิให้นายจ้างจัดสวัสดิการ เกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่เพื่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของลูกจ้าง
- กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิ ลาป่วย หลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้างและค่ารักษาพยาบาล
- กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานโดยไม่มีผิดผิด
- กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทที่ประสบอันตรายจากการทำงาน หรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน

^{๓๐} เคนพงษ์ พดละคร, สหภาพแรงงาน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเซมม, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘.

^{๓๑} เศรษฐา แก้วชาญศิลป์, การระงับข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทย, เอกสารสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า ๒๓. (อัคราเนาว)

- ค. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการไต่แรงงานหญิงและเด็ก
- กำหนดลักษณะงานที่ห้ามมิให้ไต่แรงงานหญิงและเด็ก
 - กำหนดอายุชั้นต่ำสุดของเด็กที่จะรับเข้าทำงาน
 - กำหนดสถานวันเวลาที่ห้ามมิให้เด็กบางวัยเข้าทำงาน
 - กำหนดให้หญิงมีครรภ์มีสิทธิลาพักและลาคลอด ตลอดจนขอเปลี่ยนงานใหม่ได้เป็นการชั่วคราว

ง. กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการป้องกันและระงับข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง

จ. กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับในการที่ลูกจ้างจะจัดตั้งและดำเนินการเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน

นอกจากการออกกฎหมายแรงงาน ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์แล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานในเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น ในด้านการส่งเสริมแรงงาน ได้แก่ การจัดหางานให้ประชาชนทำ การแนะแนวอาชีพ การฝึกอบรมอาชีพ การสำรวจแรงงาน การจัดทำทะเบียนสถิติ และวิจัยเกี่ยวกับแรงงาน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนนโยบาย แรงงานของประเทศในขั้นต่อไปอีกด้วย

แม้ว่า พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๕ จะเป็นที่พอใจของกรรมกรในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ก็สามารถใจได้อยู่เพียงปีกว่า ๆ ก็ถูกยกเลิกไป โดยรัฐบาลของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้ทำการปฏิวัติ เมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ และได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙ บังคับใช้แทน เมื่อ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งมีผลทำให้กรรมกรไทยต้องกลับเข้าไปสู่ยุคมีศึกครั้งหนึ่ง ก็คือปราศจากการคุ้มครองทั้งจากกฎหมายและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นของกรรมกรเอง

หลังจากเมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ฯ ได้ประกาศยกเลิก พ.ร.บ. แรงงาน ๒๔๘๕ ไปแล้ว รัฐบาลคณะปฏิวัติก็ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานขึ้นมาใหม่แทน ๕ ฉบับ ในรูปประกาศของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ประกาศเรื่องกำหนดเวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้าง วันหยุดงาน การไต่แรงงานหญิงและเด็ก และการจัดใหม่สวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง ประกาศใช้เมื่อ

๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๑ ฉบับต่อมาได้แก่ ประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทน ประกาศใช้ในวันเดียวกัน ฉบับที่ ๓ ได้แก่ประกาศว่าด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน ฉบับที่ ๔ เป็นประกาศเรื่องกำหนดงานอันอาจเป็นภัยต่อสุขภาพและอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้างและคนงาน ประกาศใช้เมื่อ ๕ มกราคม ๒๕๐๒ และฉบับที่ ๕ ได้แก่ประกาศเรื่องวันหยุดงานประจำสัปดาห์ ประกาศเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๒ ประกาศทั้ง ๕ ฉบับนี้ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดคนส่วนใหญ่เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.แรงงาน ๒๔๕๕ ที่ยกเลิกไปแล้ว แสดงให้เห็นว่าความมุ่งหมายของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ฯ ในการยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน ๒๔๕๕ ก็เพียงเพื่อต้องการป้องกันการรวมตัวของกรรมกร เป็นประการสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ฯ จะยกเลิก พ.ร.บ.แรงงานไป เป็นผลให้การรวมตัวโดยเปิดเผยของกรรมกรถูกคุมทาง ฯ ต้องสิ้นสุดลง แต่จากการที่รัฐบาลในสมัยนั้นยังเล็งเห็นความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง และมีผลเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการใช้แรงงานในประเทศ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาแรงงานมาโดยตลอด และได้กำหนดเป็นแผนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ และจากการที่แรงงานไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมากมายเกี่ยวกับแรงงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รัฐจึงได้ขยายหน่วยงานเกี่ยวกับแรงงาน คือ กองกรรมกรซึ่งขึ้นกับกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรมแรงงาน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ ให้ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางาน การคุ้มครองแรงงานและการพัฒนาอาชีพ มีการขยายงานด้านแรงงานออกไปทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งสำนักงานแรงงานขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ ดำเนินการหาวิธีการที่จะจัดการด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในปี ๒๕๐๘ ยังได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดวิธีขึ้นแรงงานให้สิทธิลูกจ้างสามารถต่อรองกับนายจ้างได้ และในปี ๒๕๑๐ ได้มีการออกประกาศใช้กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน เป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่ออกใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

อาจกล่าวได้ว่าความหมายของรัฐเกี่ยวกับแรงงานได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งหลังจาก

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ทั้งนี้เนื่องจากในระยะ
เวลา ๓ ปีที่ผ่านมา จำนวนโรงงานและกรรมกรได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก จึงเริ่มมีการนัดหยุด
งานเกิดขึ้นบ่อยครั้งหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ รัฐบาลและนักการเมืองในสมัย
นั้นจึงเริ่มมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานโดยเฉพาะขึ้นมาใหม่
โดยมอบให้กรมแรงงานเป็นผู้พิจารณาคำเนิการร่างขึ้นมา และให้นำเข้าสู่การพิจารณาในสภา
ผู้แทนราษฎรในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่ปรากฏว่าได้เกิดการปฏิวัติตัวเองของรัฐบาลจอมพลถนอม
กิตติขจร เสียก่อน ร่าง พ.ร.บ. คังกล่าวจึงพลอยถูกระงับไปด้วย

อย่างไรก็ดี นับว่ายังเป็นโชคของแรงงานไทยที่การปฏิวัติของรัฐบาล จอมพล ถนอม
เป็นการปฏิวัติตัวเอง เพื่อแก้ปัญหาความยุ่งยากเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและความแตกแยก
ในคณะรัฐบาล รัฐบาลคณะปฏิวัติซึ่งยังมองเห็นความสำคัญของการแรงงานอยู่จึงได้หยิบยกร่าง
พ.ร.บ. แรงงานของกระทรวงมหาดไทยขึ้นมาพิจารณาใหม่ และมีมติให้นำออกใช้เป็นประกาศ
คณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๓ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งใน
ด้านการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. เวลาทำงาน

๑.๑ เวลาทำงานของงานอุตสาหกรรม จะต้องไม่เกินวันละ ๘ ชั่วโมง และจะต้อง
มีเวลาพักอย่างน้อย ๑ ชั่วโมง ใน ๑ วัน

๑.๒ ใน ๑ สัปดาห์ จะต้องทำงานไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง โดยมีวันหยุดสัปดาห์ละไม่
น้อยกว่า ๑ วัน สำหรับวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่าปีละ ๑๓ วัน

๒. ค่าจ้าง กาลวางเวลา และอื่น ๆ

๒.๑ ลูกจ้างประจำ มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด และวันลาป่วยตามสิทธิเท่ากับค่า
จ้างในวันทำงาน สำหรับเงินดวงเวลา นายจะทองจ่ายอย่างน้อย ๑ เทา
ครึ่ง ในวันทำงานปกติ สำหรับวันหยุดจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า ๑
เทา

๒.๒ ลูกจ้างประจำ มีสิทธิได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้างไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน หาก
ถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด หากถูกจ้างประสมอันตราได้ถึง เจ็บป่วยหรือถึง

แก่ความตาย มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล และค่าทำศพ ตามที่กฎหมายกำหนด

๓. สวัสดิการ

นายจ้างต้องจัดสถานที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม หองน้ำ หองส้วม มีเพียงพอ มีเครื่องป้องกันอันตรายในการทำงาน ตรวจร่างกายลูกจ้างปีละครั้ง และช่วยรักษาพยาบาลลูกจ้างที่เจ็บป่วย ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้ปีหนึ่งไม่เกิน ๓๐ วัน ทำงานสำหรับลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาคลอดเพิ่มขึ้นจากวันลาป่วยอีก ๖๐ วัน

๔. การจัดตั้งสมาคม

ทั้งลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิจัดตั้งสมาคมลูกจ้างและสมัคมนายจ้าง สำหรับสมาคมลูกจ้างต้องประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือประกอบด้วยสมาชิกที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน และงานนั้นทำอยู่ในจังหวัดเดียวกัน โดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน

๕. การเรียกร้องและการนัดหยุดงาน

การเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือ ในกรณีลูกจ้างเรียกร้องหลังจากเรียกร้องให้เริ่มเจรจากันภายใน ๗ วัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ภายใน ๓๐ วัน ให้แจ้งให้กรมแรงงานทราบเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยภายใน ๕ วัน นับแต่ได้รับแจ้ง

ถ้าเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยตกลงไม่ได้ ให้ตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทภายใน ๑๕ วัน หรือถ้าผู้ชี้ขาดไม่อาจชี้ขาดได้ภายใน ๓๐ วัน ให้ถือว่าเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ หลังจากนั้นลูกจ้างจึงจะหยุดงานได้หรือนายจ้างอาจจะปิดงานก็ได้ เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาต่อไป

สำหรับบทกำหนดโทษกำหนดไว้ว่า ถ้านายจ้างและลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด มีความผิดตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ขอ ๘ ของระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หลังจาก พ.ร.บ. แรงงานฉบับนี้ได้ประกาศใช้แล้ว ปรากฏว่าได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกี่ยวกับแรงงานในประเทศ กรณีพิพาทแรงงานกับการนัดหยุดงานเกิดขึ้นทั่วไปมาก

มาย (ดูตารางที่ ๒) ก่อให้เกิดความสูญเสียในทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ถึง
กับทำให้การลงทุน ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศของหุ้ดครงักกลง และขบเซามาจนกระทั่ง
ทุกวันนี้

ตารางที่ ๒

การพิพาทแรงงานถึงชั้นนัดหยุดงาน ๒๔๙๙ - ๒๕๑๕

| ปี พ.ศ. | จำนวนขอพิพาทแรงงาน ถึงชั้นนัดหยุดงาน (ครั้ง) | จำนวนถูกจ้าง ที่เกี่ยวข้อง | จำนวนวันทำงาน ที่สูญเสีย |
|---------|---|-------------------------------|-----------------------------|
| ๒๔๙๙ | ๑๙๕๖ | ๑๒ | ๘๖ |
| ๒๕๐๐ | ๑๙๕๗ | ๒๑ | ๒๐๓ |
| ๒๕๐๑ | ๑๙๕๘ | ๔ | ๔๕๘ |
| ๒๕๐๒ | ๑๙๕๙ | ๑๑ | ๘๕๖ |
| ๒๕๐๓ | ๑๙๖๐ | ๒ | ๓ |
| ๒๕๐๔ | ๑๙๖๑ | ๒ | ๖๘ |
| ๒๕๐๕ | ๑๙๖๒ | ๓ | ๘๑ |
| ๒๕๐๖ | ๑๙๖๓ | ๔ | ๑๑๘ |
| ๒๕๐๗ | ๑๙๖๔ | ๖ | ๓๐๐ |
| ๒๕๐๘ | ๑๙๖๕ | ๑๗ | ๓, ๗๕๓ |
| ๒๕๐๙ | ๑๙๖๖ | ๑๗ | ๕, ๔๑๓ |
| ๒๕๑๐ | ๑๙๖๗ | ๒ | ๔๗๐ |
| ๒๕๑๑ | ๑๙๖๘ | ๑๔ | ๑, ๘๖๗ |
| ๒๕๑๒ | ๑๙๖๙ | ๑๘ | ๕, ๓๔๕ |
| ๒๕๑๓ | ๑๙๗๐ | ๒๕ | ๒, ๘๘๘ |
| ๒๕๑๔ | ๑๙๗๑ | ๒๗ | ๕, ๑๕๓ |
| ๒๕๑๕ | ๑๙๗๒ | ๓๔ | ๗, ๘๐๓ |

ที่มา : สถิติแรงงาน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย