



### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ (state policy implementation) และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก (state policy concerning child labour) อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย แผน งาน หรือโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก เอกสารทางวิชาการ หนังสือ วารสาร บทความ เอกสาร และข้อมูลต่าง ๆ จากกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

การศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นนี้ มุ่งที่จะหา ให้สามารถเข้าใจการปฏิบัติตามนโยบายรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบเกี่ยวกับนโยบายของรัฐด้านการใช้แรงงานเด็กว่า รัฐบาล โดยกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายดำเนินการคุ้มครองแรงงานเด็กหรือลูกจ้างเด็กผู้ใช้ แรงงานในด้านต่าง ๆ อย่างไรบ้าง และได้ดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้บรรลุ วัตถุประสงค์อย่างใด วัตถุประสงค์และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานเด็กที่บัญญัติ ออกมาบังคับใช้นั้นมีอะไรบ้าง

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาดังกล่าวนี้จะทำให้สามารถเข้าใจในเรื่องของการ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอยู่มากมายหลาย ประการ อันจะนำไปสู่การแก้ไขให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐดังกล่าวนี้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อการคุ้มครองปกป้องลูกจ้างเด็กผู้ด้อยโอกาสกว่าเด็กในวัยเดียวกัน ให้ได้รับความเป็น ธรรมจากนายจ้างได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะเป็นการลดปัญหาการกดขี่ ชูตรีคแรงงานเด็ก และปัญหาเด็กหรือเยาวชนของชาติขาดทั้งพัฒนาการเกี่ยวกับสุขภาพ พลานามัยของร่างกาย จิตใจ สมองและสติปัญญาให้หมดสิ้นหรือลดน้อยลง เพื่อบุคคลธรรมดา และเพื่อเด็กหรือเยาวชนเหล่านั้นจะได้เติบโตขึ้นเป็นอนาคตที่ดีของชาติ สามารถสรรค์สร้าง ประโยชน์ให้สังคมไทยสืบต่อไปได้อย่างเต็มที่

### แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐเป็นเรื่องที่มีผู้สนใจศึกษาและให้แนวความคิดไว้ว่า ต้องเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ โครงการหรือแผนการที่จะถือได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐได้นั้น ต้องกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ โดยไม่ระบุถึงรายละเอียดอย่างเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่บุคคลอื่น (คือข้าราชการประจำ หรือฝ่ายบริหาร) เป็นฝ่ายกำหนดรายละเอียดหรือเลือกหนทางปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ถ้ากำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะเจาะจงเพียงอย่างเดียวแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่จำเป็นต้องนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ และอาจจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นต้องล้มเหลวได้

นอกจากนี้ แนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ นั้นเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องนำทางที่จะคอยบ่งชี้เพื่อให้เกิดมีการกระทำต่าง ๆ ตามมา ถ้าหากแนวทางปฏิบัติใดที่ได้กำหนดขึ้น แต่มิได้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาแล้ว แนวทางปฏิบัตินั้นก็ย่อมไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของนโยบายรัฐ และสิ่งนั้นก็จะไม่เรียกว่าเป็นนโยบายของรัฐ แต่จะเรียกว่าเป็นความเพ้อฝัน ความคาดหวัง หรือการคาดการณ์เท่านั้น<sup>๕</sup>

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐต้องประกอบด้วยเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือนโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายในด้านใดก็ตาม จะต้องประกอบด้วยเป้าหมายที่ต้องการจะให้บรรลุถึงและวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา นอกจากนี้เป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นจะต้องเป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของชาติหรือของประเทศ มิใช่เป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในประเทศนั้น แต่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดอาจจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของชาติได้ ถ้าหากว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นเป็นคู่ปกครองประเทศ หรือเป็นรัฐบาลที่กระทำการต่าง ๆ ในนามของประชาชนทั้งประเทศ<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 144-145.

นอกจากนี้ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของชาติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะต้องกำหนดขึ้นหรือบ่งชี้ไว้อย่างชัดเจน แน่แน่นอน มิใช่เป็นการกำหนดหรือบ่งชี้ไว้อย่างคลุมเครือ ไม่แน่นอน มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความหรือเกิดความเข้าใจในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ในขณะที่เดียวกันการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของชาตินั้น จะต้องคำนึงถึงโอกาสของความเป็นไปได้ที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์นั้น ๆ ด้วย มิฉะนั้นแล้ว เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้นจะเป็นสิ่งเพ้อฝัน ที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามนโยบายได้

ลักษณะของการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย อย่างไม่แจ่มชัดนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาคลุมเครือสงสัยแก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ทั้งเป็นการยากลำบากในการประเมินผลของการปฏิบัติตามนโยบายว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด มีปัญหาหรืออุปสรรคที่จะต้องแก้ไขอย่างไรบ้าง อีกด้วย<sup>2</sup>

นโยบายของรัฐที่กำหนดออกมาอย่างเหมาะสม ถูกต้อง สมเหตุสมผล สามารถนำไปปฏิบัติตามได้ผลสำเร็จจุล่งโดยสะดวกง่ายดาย รวดเร็ว และประหยัด ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายไม่เหมาะสมถูกต้อง หรือสมเหตุสมผลแล้วก็จะยากต่อการนำไปปฏิบัติ และเสี่ยงต่อความล้มเหลว ทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณ เวลา และสติปัญญาความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าที่จะเป็นผลดี<sup>3</sup>

### องค์ประกอบของนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐ ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 9 ประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. มีเป้าหมายที่ชัดเจน กล่าวคือ สิ่งใดก็ตามที่จะยอมรับได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐใดนั้น จะต้องมีความที่ชัดเจนแน่นอนเสียก่อนเป็นอันดับแรก และเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องสอดคล้องหรือตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม เป้าหมาย

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

ใดที่เป็นการให้ความสนับสนุนหรือตอบสนองโดยเฉพาะต่อผลประโยชน์ ส่วนบุคคลหรือเฉพาะหมู่เฉพาะเหล่าแล้ว ย่อมถือว่าเป็นเป้าหมายที่ไม่ถูกต้องของการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่อาจยอมรับได้ว่าเป็นเป้าหมายที่แท้จริงของนโยบาย

## 2. เป็นแนวทางหรือหลักการที่พึงประสงค์ที่สามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้

กล่าวคือเป้าหมายใด ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในนโยบายนั้นย่อมจะต้องมีวัตถุประสงค์หรือความพึงปรารถนาให้บรรลุผลสำเร็จได้ ซึ่งการที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการเพื่อนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ และรายละเอียดต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางหรือหลักการนั้นจะต้องกำหนดเอาไว้ในนโยบายด้วย ดังนั้นนโยบายของรัฐจึงควรที่จะมีข้อความที่อธิบายถึงขอบเขต บรรยากาศ ตลอดจนลักษณะของการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามที่ต้องการ ลักษณะของรายละเอียดต่าง ๆ เหล่านี้ต้องเป็นเรื่องที่มีผลเป็นการทั่วไป มิใช่ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณีหรือเฉพาะต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเท่านั้น

## 3. เป็นทางเลือกทางหนึ่งของการตัดสินใจ เพื่อให้มีการกระทำหรือลงมือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล

ดังนั้นแนวทางเลือกในการตัดสินใจจึงเป็นองค์ประกอบอีกประการหนึ่งของนโยบาย และการเลือกหนทางเลือกทางใดทางหนึ่งเท่านั้น จะต้องผ่านพิจารณาตัดสินใจอย่างสุ่มรอบคอบแล้วว่าเป็นหนทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด เหมาะสมที่สุด และถูกต้องมากที่สุด เหนือกว่าหนทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่ได้ตัดสินใจเลือก

## 4. ต้องเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าเป็นไปได้

ในสภาพแวดล้อมทางสถานที่และตามกาลเวลาที่เป็นอยู่ในขณะนั้นของสังคม ดังนั้นความเป็นไปได้ในการนำเอาไปปฏิบัติจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายรัฐ ซึ่งถ้าหากมีสิ่งใดก็ตามที่ได้กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำให้สำเร็จแล้ว สิ่งนั้นไม่ใช่นโยบายของรัฐ แต่จะเป็นเพียงความพึงปรารถนาหรือความเพ้อฝันเท่านั้น<sup>4</sup>

## 5. มีการประกาศให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้หรือรับทราบโดยทั่วกัน

การประกาศให้ประชาชนได้รับรู้<sup>5</sup> อาจกระทำได้หลายรูปแบบ หลายวิธีการ อาทิเช่น โดยการชี้แจงแถลงต่อรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน โดยการประกาศผ่านทางสื่อมวลชน

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

หรือชี้แจงนโยบายให้ข้าราชการ หรือผู้นำกลุ่มชนต่าง ๆ ได้รับทราบแล้วนำไปชี้แจงต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง

6. มีการดำเนินการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนของการกระทำ ที่ได้ตัดสินใจเลือกกำหนดไว้แล้ว

7. เป็นโปรแกรม (program) ของรัฐบาล กล่าวคือ สิ่งที่จะถือได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐได้นั้น จะต้องเป็นรายการของรัฐบาลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในขณะนั้น ซึ่งการที่กำหนดองค์ประกอบเช่นนี้ ทำให้สามารถเห็นถึงความแตกต่างระหว่างนโยบายอื่น ๆ ที่มีใช้นโยบายของรัฐบาลกับนโยบายของรัฐบาลได้ด้วย<sup>5</sup>

8. มีการกำหนดเป็นโครงการ (project) ไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว คือจะต้องมีการวางแผนหรือกำหนดเป็นโครงการไว้ก่อนแล้วล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะมีตามมาในอนาคตการวางแผนหรือกำหนดเป็นโครงการนี้อาจจะเป็นการกระทำด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ การกำหนดเป็นโครงการล่วงหน้าของนโยบายรัฐอาจเป็นโครงการในระยะสั้นเพื่อหวังผลในขณะนั้น หรือเป็นโครงการในระยะยาวเพื่อหวังผลในอนาคตอันยาวนานก็ได้ ทั้งโครงการที่ได้กำหนดขึ้นนั้นอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง เมื่อปรากฏว่าเหตุการณ์ต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจึงต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม องค์กรประกอบในเรื่องการกำหนดเป็นโครงการไว้ก่อนล่วงหน้านี้ ไม่มีกฎเกณฑ์ที่บังคับไว้ตายตัวว่าต้องล่วงหน้าเป็นเวลาเท่าใด ดังนั้นในบางกรณีอาจจะกำหนดล่วงหน้านานเกินปี ๆ แต่บางกรณีอาจกำหนดเป็นโครงการล่วงหน้า เพียงไม่กี่สัปดาห์ก็ได้<sup>6</sup>

9. ต้องประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ ที่โต้แย้งหรือชี้หรือแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติหรือประเทศนั้น ๆ ในขณะนั้น กล่าวคือในการกำหนด นโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายประเภทใดก็ตาม จะต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องหรือตอบสนองตรงต่อผลประโยชน์ของชาติในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือทั้งสองลักษณะ คือ

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134-143.

9.1 เป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ มิให้ต้องได้รับความกระทบกระเทือนหรือสูญเสียไป หรือ

9.2 เป็นการได้รับ หรือให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติที่ประเทศนั้นพึงปรารถนาให้บรรลุผลตามที่ต้องการ<sup>7</sup>

### กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ (state policy implementation) นับเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้นโยบายของรัฐบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินนโยบายของรัฐต่าง ๆ ให้ได้ผลหรือบรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยนั้นจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานในขั้นตอน "การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ" ดังกล่าวนี้อย่างมีประสิทธิภาพ และในทำนองเดียวกันหากปฏิบัติตามนโยบายของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือการดำเนินนโยบายของรัฐให้ได้ผลนั้นย่อมเป็นไปได้ไม่ได้อย่างแน่นอน

ดังนั้น ขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐจึงถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ต้องระมัดระวัง และให้ความสำคัญเป็นพิเศษ แต่ทว่าในความเป็นจริงนั้น ขั้นตอนนี้มักถูกละเลย เหมินเฉย หรือมองข้าม (overlooked step)<sup>8</sup> ไปเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังจะได้อธิบายต่อไปในละเอียด

### แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

ได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ มีสาระพอสรุปได้ดังนี้

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

<sup>8</sup> Gary D. Brewer and Peter de Leon, The Foundation of Policy Analysis (Homewood : The Dorsey Press, 1983), p. 294.

### ตัวแบบของเดวิส

ราล์ฟ ซี. เดวิส (Ralph C. Davis) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จำเป็นที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะต้องดำเนินการต่าง ๆ หลายขั้นตอน เพื่อให้สามารถปฏิบัติ นโยบายนั้นอย่างบรรลุผลสำเร็จได้ ซี.เดวิส ได้จำแนกออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. ขั้นการศึกษาถึงส่วนประกอบต่าง ๆ ของนโยบาย (policy education) หมายถึงการประกาศหรือแจ้งให้ทราบถึงนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้น (อันเป็นขั้น เป็นขั้นของการนำเอานโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้วมาเริ่มปฏิบัติ โดยการประกาศหรือแจ้งไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานให้ได้รับทราบและปฏิบัติตามนโยบายต่อไป นอกจากนี้ยังต้องประกาศหรือแจ้งให้แก่หน่วยงานและบุคคลอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ผู้ปฏิบัติตาม นโยบายทราบอีกด้วย เพื่อที่จะได้เกิดความเข้าใจ และให้ความร่วมมือประสานงานได้ อย่างถูกต้อง เป็นการทำความเข้าใจรายละเอียดต่าง ๆ ของนโยบายให้ต้องแท้เสียก่อน เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

2. ขั้นการยอมรับหลักการของนโยบายและนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ (policy application หรือ policy implementation) เมื่อได้ศึกษาทำความเข้าใจในนโยบายและนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย ในขั้นตอนนี้เอง จะกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ เป็นขั้นของการทดลองปฏิบัติ เพื่อดูผลของการปฏิบัติตามนโยบายว่ามีปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง หรือลู่ทางบรรลุผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหนเพียงใดก็ได้

ความสำเร็จของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่มากน้อยเพียงใดนั้นย่อม ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น

ก. ความสามารถของเจ้าหน้าที่แต่ละคน ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ข. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้มีการวางรูปของนโยบายนั้น ๆ

3. ขั้นการตีความนโยบาย (policy interpretation) กล่าวคือ เมื่อได้นำเอานโยบายไปปฏิบัติแล้ว อาจเกิดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวนโยบายเองซึ่งจะต้องมีการตัดสินใจขาดด้วยการตีความในนโยบายตัวนั้นในขั้นตอนนี้ จึงเป็นขั้นตอนของการทำให้เกิดความเข้าใจในที่สุดของนโยบายร่วมกัน และเป็นการขจัดปัญหาข้อสงสัยต่าง ๆ ของนโยบาย อย่างไรก็ดี ในกรณีที่นโยบายใดก็ตามได้กำหนดขึ้นอย่างถูกต้องชัดเจน

ปราศจากข้อสงสัยแล้ว ก็อาจจะไม่ต้องมีการตีความใด ๆ ก็ได้ ดังนั้น ขั้นตอนนั้นจึงอาจจะมี หรือไม่มีก็ได้

4. ทนการควบคุมนโยบายให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง (policy control) กล่าวคือเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของนโยบาย และชี้คชนที่นโยบายนั้น ๆ สามารถที่จะยอมรับได้ ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติจะเป็นผู้ที่มีความสามารถและมีความเข้าใจในนโยบายนั้น ๆ เป็นอย่างดีก็ตาม แต่อาจเกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้นก็ได้ อันทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ ควบคุม การปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ทุกขั้นตอน เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้น อีกทั้งเมื่อเกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้น ก็จะได้จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทันที่

มาตรการต่าง ๆ ที่จะให้ในการควบคุมนั้น มีอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งแต่ละอย่างก่อให้เกิดผลในระดับที่แตกต่างกัน ในองค์การ (หรือประเทศ) หนึ่ง ๆ ย่อมใช้มาตรการในการควบคุมไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจหรือความต้องการของแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อน่าสังเกตอยู่ว่ามาตรการในการควบคุมนี้ มุ่งใช้เพื่อให้การปฏิบัติการต่าง ๆ ตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ มิใช่เป็นการใช้เพื่อมุ่งควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย จนกระทั่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่สามารถปฏิบัติงานได้ จนเป็นผลเสียหายต่อการบรรลุถึงเป้าหมายของนโยบาย<sup>9</sup>

#### ตัวแบบของลาสเวลล์

ฮาโรลด์ ดี. ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ได้กล่าวว่า หัวใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประเทศใด ใช้ระบบ-ระบอบการเมือง-การปกครองแบบใดก็ตาม ก็คือนโยบายของรัฐบาล และกระบวนการในการกำหนดนโยบายรวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จกันนับได้ว่าเป็นเส้นโลหิตชีวิตของรัฐบาลนั่นเอง ดังนั้นการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐจึงเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความเฉลียวฉลาด สุขุม รอบคอบ และระมัด

<sup>9</sup> กุลกน ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 276-278.



ระวาง มีฉะนั้นแล้วแทนที่จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์หรือเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ ก็อาจกลับกลายเป็นผลเสียหรือเป็นโทษนับประการแก่ประชาชนและประเทศชาติได้

ขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐนั้น เป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนหน้านั้นหลายขั้นตอน รวมทั้งยังมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่สืบเนื่องต่อไปจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐแล้วด้วย ดังนี้

1. ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (intelligence)
2. ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (recommending or promoting)
3. ขั้นดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย (rescrobing)
4. ขั้นการกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (invoking)
5. ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (applying) หรือขั้นการปฏิบัติตามนโยบาย (implementing)
6. ขั้นการประเมินผลของนโยบาย (appraising)
7. ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (terminating)

ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล ขั้นตอนนี้ถือได้ว่าเป็นขั้นเริ่มแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ในการค้นหาและรวบรวมข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ อาจกระทำได้หลายวิธี อาทิเช่น อาจขอให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการรวบรวมข่าวสารข้อมูลเหล่านั้นอยู่แล้ว (เช่น หน่วยงานสถิติ หน่วยงานทะเบียน หน่วยงานประมวลข่าว สถานทูตที่ประจำอยู่ต่างประเทศ เป็นต้น) จัดหาและรวบรวมส่งมาให้ หรือผู้กำหนดนโยบายอาจจะค้นหาและรวบรวมมาเองจากแหล่งต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ หน่วยงานของเอกชน เป็นต้น หรือถ้าหากเป็นในกรณีที่ที่ยังไม่มี หรือไม่เคยมีข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องราวนั้น ๆ มาก่อน ผู้กำหนดนโยบายอาจจะมอบหมายให้บุคคลหรือองค์การใดก็ตามดำเนินการค้นหาและรวบรวมข้อมูลนั้น ๆ โดยตรงโดยการออกแบบสำรวจ วิจัยหรือวิธีการอื่นใดก็ตาม

เมื่อได้รับข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ มาครบถ้วนตามความต้องการแล้ว ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการศึกษาพิจารณาข่าวสารข้อมูลนั้นอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน แล้ว

จึงดำเนินการวางแผนหรือกำหนดเป็นแผนการเบื้องต้นไว้เป็นขั้นแรกก่อนที่จะได้ดำเนินการ  
ในขั้นตอนต่อ ๆ ไป

ข้อเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือเป็นขั้นของการเสนอแนะ  
ความคิดริเริ่ม ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นซึ่งในขั้นนี้ผู้  
กำหนดนโยบายแต่ละคน แต่ละกลุ่ม อาจจะริเริ่มความคิดขึ้นมาเอง หรืออาจจะได้รับการ  
เสนอแนะหรือสนับสนุนจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ก็ได้ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ใน  
ประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ มากมาย ที่จะเป็นผู้ริเริ่ม เสนอแนะและ  
สนับสนุน ให้รัฐบาลในสมัยหนึ่ง ๆ กำหนดนโยบายต่าง ๆ อาทิเช่น พรรคการเมือง กลุ่ม  
ผลประโยชน์ สมาคมวิชาชีพ สื่อมวลชน หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน ตลอดจน  
ประชาชนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เมื่อเปรียบเทียบบทบาทในการเสนอแนะให้  
กำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประชาชนแต่ละคนกับกลุ่มประชาชน หรือองค์กร  
ต่าง ๆ แล้ว ถ้าหากในประเทศใดที่มีการจัดตั้งรัฐบาลของประชาชนขึ้นเรียบร้อยแล้ว  
บทบาทในการเสนอแนะนโยบายของประชาชนต่อรัฐบาลมีน้อยกว่าบทบาทของพรรคการเมือง  
กลุ่มผลประโยชน์และองค์กรเอกชนอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ถือว่าได้มอบ  
หมายภาระหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศให้แก่รัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วใน  
ขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ประกอบกับประชาชนโดยทั่วไปต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการ  
ประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวอย่างเต็มที่อยู่แล้ว จึงไม่มีเวลาเหลือเพียงพอที่จะ  
มาสนใจให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลได้ แต่ถ้าหากว่าในประเทศใดที่รัฐบาลได้เจริญเติบโต  
ขยายตัวอย่างกว้างขวางอยู่เรื่อย ๆ จนเป็นรัฐบาลขนาดใหญ่ (big government) และ  
มีขอบเขตของภารกิจในหน้าที่อย่างมากมายแล้ว บทบาทในการให้ข่าวสาร ข้อมูลและเสนอ  
แนะในการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดของประชาชนต่อรัฐบาลจะมีอยู่ในระดับที่ใกล้  
เคียงกับของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ

ในการเสนอแนะนี้ โดยทั่วไปผู้กำหนดนโยบายจะได้รับการเสนอแนะในหลาย ๆ  
แนวทาง หลาย ๆ หนทางเลือกด้วยกัน ซึ่งในบรรดาข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีทั้ง  
ข้อเสนอแนะที่ดีสามารถนำไปปฏิบัติได้ และข้อเสนอแนะที่ดีแต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้  
และข้อเสนอแนะที่ดีแต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ หรือปฏิบัติได้ด้วยความยากลำบากยิ่ง

ขั้นตอนการกำหนดหรือวางนโยบาย เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 แล้วก็นำเอาสิ่งที่ได้รับมาจากขั้นตอนทั้งสองมาดำเนินการ กำหนดเป็นนโยบายในขั้นตอนนี้ในการวางหรือกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของนโยบายอย่างไรบ้างนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงสิ่งอื่น ๆ นอกเหนือไปจากข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายนั้น ๆ อีกด้วย อาทิเช่น ปทัสถานต่าง ๆ (norms) ที่สังคมนั้นมีอยู่ ระเบียบข้อบังคับหรือนโยบายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับที่เคยมีอยู่แล้ว เป็นต้น

เมื่อได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งไปเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะมีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ จะต้องประกาศหรือแจ้งให้บุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ทราบโดยทั่วกัน เพื่อที่จะให้ทุกฝ่ายได้รับรู้และสามารถนำเอาไปปฏิบัติให้สอดคล้องต้องกันได้

นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนี้ อาจจะพบเห็นได้ในหลายรูปแบบ เช่น เป็นกฎหมาย เป็นระเบียบข้อบังคับ เป็นระเบียบปฏิบัติ หรือเป็นกฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ เป็นต้น

ขั้นตอนการตรวจสอบให้สอดคล้องกัน กล่าวคือเป็นขั้นของการบังคับ หรือกำหนดลักษณะเบื้องต้นของสิ่งแวดลอมที่แน่นอน ชัดเจน ในแง่ที่สอดคล้องกับขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อได้มีการดำเนินการกำหนดนโยบายตามขั้นตอนที่ 3 แล้วเพื่อที่จะให้การนำเอานโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติจนบรรลุถึงผลสำเร็จได้ จึงต้องดำเนินงานในขั้นตอนที่ 4 นี้เสียก่อน โดยการกำหนดสิ่งอื่น ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการสนับสนุนให้นโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งในการกำหนดสิ่งแวดลอมนี้ จะเป็นสิ่งใดบ้างนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรายละเอียดและประเภทของนโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้วในขั้นตอนที่ 3 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนนโยบายดังกล่าว เช่น กำหนดระเบียบปฏิบัติ กำหนดคณะบุคคลเพื่อควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุมและลงโทษผู้ละเมิด หรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิสมควรจะได้รับ เป็นต้น

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ เมื่อได้กำหนดสิ่งแวดลอมอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายในขั้นตอนที่ 4 แล้ว ก็ถึงขั้นตอนที่ 5 ซึ่งเป็นขั้นของการนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยในขั้นตอนนี้ถือว่าอยู่



ในขอบเขตหน้าที่ของบุคคลแยะว่การของฝ่ายบริหาร หรือระบบราชการที่จะต้องนำเอา  
นโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติต่อไป

ขั้นตอนการประเมินผลของนโยบาย เมื่อได้กำหนดนโยบายและได้มีการนำเอา  
นโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว มิได้หมายความว่าภารกิจของผู้นำคนนโยบายได้สิ้นสุดลงแล้ว ใน  
ทางตรงกันข้าม ผู้นำคนนโยบายยังจะต้องดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ อีกต่อไป กล่าวคือ  
จะต้องดำเนินการ หรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการประเมินผลของนโยบายนั้น ๆ  
ว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วงถึงเป้าหมายหรือไม่ ผลของการดำเนินการตามนโยบาย  
เป็นอย่างไร อะไรเป็นปัญหา หรืออุปสรรคของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ และ  
นโยบายนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและสังคมในส่วนรวมอย่างไรบ้าง

เนื่องจากในประเทศหนึ่ง ๆ นั้นมีกิจกรรมต่าง ๆ มากมายที่จะต้องปฏิบัติ ผู้  
กำหนดนโยบายย่อมจะไม่มีเวลามากเพียงพอที่จะดำเนินการประเมินผลของนโยบายได้ด้วย  
ตนเอง ดังนั้นในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ผู้นำคนนโยบายจึงมักจะจัดตั้งหน่วยงานโดย  
เฉพาะขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการประเมินผลของนโยบายและหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
การกำหนดนโยบาย ทั้งหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เสมือนหนึ่งผู้ช่วยเหลือหรือที่ปรึกษาแนะนำ  
แก่ผู้นำคนนโยบาย รวมทั้งเป็นผู้เสนอรายงานประเมินผลของนโยบายต่อผู้นำคนนโยบาย  
ด้วย ซึ่งในการทำหน้าที่ประเมินผลของนโยบายนั้น หน่วยงานนี้จะทำการตรวจสอบ  
(auditing) ตรวจสอบ (inspecting) และตรวจสอบ (censoring) ทั้งตัวนโยบาย  
และผลของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น เพื่อค้นหาถึงประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายและเสนอ  
ต่อผู้นำคนนโยบายต่อไป

ขั้นตอนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย ในขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของ  
กระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือเมื่อการประเมินผลของนโยบายประกฏผลออกมาเป็น  
อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผู้นำคนนโยบายก็ต้องย้อนกลับไปพิจารณา ทบทวนถึงนโยบายนั้นอีก  
ครั้งหนึ่งว่าได้รับผลสมตามความมุ่งหมายหรือไม่ หากพบว่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดผิดพลาด ก็  
จะดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงนโยบายหรือสิ่งแวดลอมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายเสียใหม่  
เพื่อให้ันนโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ในทำนองเดียวกัน  
กับผู้นำคนนโยบายอาจจะได้รับข่าวสาร ข้อมูลใหม่ ๆ เพิ่มเติมจึงอาจจะนำเอาไปพิจารณา

แก้ไข เปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเริ่มต้นใหม่ของกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดไป<sup>10</sup>

### ตัวแบบเป็นไปได้อย่างดี

เยเชสเกิล ดรอร์ (Yehezkel Dror) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในเรื่องการกำหนดนโยบายดังกล่าวและได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ "ตัวแบบที่ เป็นไปได้อย่างดี" (optimal model) เนื่องจากเชื่อมั่นว่าวิธีการกำหนดนโยบายตามตัวแบบของตัวนั้นสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายได้อย่างได้ผลดี และนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยวิธีการตามตัวแบบนี้จะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ จนก่อให้เกิดผลดีที่สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติได้

กระบวนการกำหนดนโยบายตามตัวแบบที่เป็นไปได้อย่างดีนี้ สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายต้นแบบ (metapolicymaking stage)
2. ขั้นตอนการวางหรือกำหนดนโยบาย (policymaking stage)
3. ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว (post-policymaking stage)<sup>11</sup>

ในขั้นนี้จะกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนที่ 3 ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนั้นเท่านั้น

ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว เมื่อได้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย "ที่เป็นไปได้อย่างดี" ได้อย่างถูกต้องแท้จริงแล้ว ภาระหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายยังมีได้สิ้นสุดลงเพียงเท่านั้น หากแต่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนนั้นต่อไปอีก ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ หรือการปฏิบัติตามนโยบายนั่นเอง ซึ่งในขั้นตอนนี้ อาจจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ เป็นขั้นย่อย 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 268-273.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 286-287.

1. <sup>๕</sup> **ขั้นกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย** กล่าวคือ เป็นขั้นของการใช้มูลเหตุจูงใจหรือแรงผลักดันบางอย่างเพื่อชักจูงให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งการขออนุมัติให้ความเห็นชอบในนโยบายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรสำหรับการบริหารตามนโยบาย และผลักดันต่าง ๆ ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายด้วย

2. <sup>๕</sup> **ขั้นการบริหารนโยบาย** กล่าวคือเป็นขั้นของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในการนี้ อาจจะมีการกำหนดเป็นนโยบายปลีกย่อย (subpolicy) หรือวางแผน วางระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติต่าง ๆ ก็ได้ และถ้าหากว่าเกิดความผิดพลาดหรือบกพร่องจนไม่สามารถนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ เพราะเหตุการเปลี่ยนแปลงไป หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ตาม ก็อาจมีการกำหนดนโยบายใหม่ได้ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม

3. <sup>๕</sup> **ขั้นการประเมินผลของการกำหนดนโยบายและประเมินผลของการนำเอา** <sup>๕</sup> **นโยบายไปปฏิบัติ** กล่าวคือ <sup>๕</sup> **ขั้นตอนย่อยนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนด** <sup>๕</sup> **นโยบายทั้งหมด** นั่นคือขั้นการประเมินผลของการนำเอานโยบายไปปฏิบัตินี้กระทำได้โดยการเปรียบเทียบถึงผลที่ได้รับจริงจากการดำเนินนโยบายกับผลที่คาดคะเนไว้แล้วหาความแตกต่างเพื่อดูว่าการกำหนดนโยบาย และการนำเอานโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสัมตามความมุ่งหมายหรือไม่ การเปรียบเทียบหรือประเมินผลนี้จะช่วยทำให้ได้พบเห็นสิ่งที่มีได้คาดหมายมาก่อน หรือสิ่งซ่อนเร้นต่าง ๆ ซึ่งจะได้นำเอาไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในครั้งต่อ ๆ ไป<sup>12</sup>

#### ตัวแบบอื่น ๆ

ธงชัย สันติวงศ์ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบาย ไว้เป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. <sup>๕</sup> **ขั้นการจัดทำนโยบาย (policy formulation)**
2. <sup>๕</sup> **ขั้นการแจกจ่ายนโยบาย (policy dissemination)**
3. <sup>๕</sup> **ขั้นของการชี้แจงให้เกิดความเข้าใจในนโยบาย (policy communication)**

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 290-291.

4. <sup>๕</sup>ขั้นของการยอมรับนโยบาย (policy acceptance)
5. <sup>๕</sup>ขั้นของการใช้นโยบาย (policy application)
6. <sup>๕</sup>ขั้นของการตีความนโยบาย (policy interpretation)
7. <sup>๕</sup>ขั้นของการพิจารณาบททวนและประเมินผลนโยบาย (policy control, review and appraisal)<sup>13</sup>

กฤษฎา สาธร กล่าวถึงการปฏิบัติตามนโยบายไว้ว่า ทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางโดยวิธียะ อุตสาหะ เต็มกำลังสติปัญญาและความสามารถ เพื่อให้นโยบายของรัฐ

กุลธน ธนาพงศ์ธร กล่าวว่ากำหนดยุทธศาสตร์คือการกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ (major guideline) นั้นเอง กล่าวถึงเกิดผลในทางปฏิบัติ อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย และความพาสูกของประชาชนโดยทั่วกัน<sup>14</sup> คือโดยส่วนใหญ่แล้วนโยบายมักจะกำหนดขึ้นเป็นแนวทางกว้าง ๆ ถึงวิถีทาง ในการปฏิบัติต่าง ๆ ดังนั้นนโยบายจึงมีลักษณะเสมือนเครื่องนำทิศทางของการปฏิบัติตาม ส่วนเมื่อได้มีการนำเอานโยบายไปปฏิบัติตามจริง ๆ แล้วก็จะต้องมีการกำหนดเป็นโครงการ แผนการ หรือแผนปฏิบัติย่อย ๆ อีกทอดหนึ่ง โครงการหรือแผนปฏิบัติการณ์จะมีรายละเอียดปลีกย่อยของการปฏิบัติมากมาย<sup>15</sup>

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ<sup>๕</sup>นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบายกล่าวคือเมื่อได้มีการกำหนดนโยบายรัฐ และได้มีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวแล้วก็ย่อมเป็นที่

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 278-279.

<sup>14</sup> กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และ นโยบายของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2519) (คำปรารภของนายกฤษฎา สาธร ไม่ระบุหมายเลขหน้า).

<sup>15</sup> กุลธน ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 161-162.

คาดหมายว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะต้องสำเร็จบรรลุถึงเป้าหมาย และเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้อย่างแน่นอน จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ เป็นอุปกรณ์ หรือสิ่งช่วยเหลือในการทำงาน เช่น มีกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีเงินงบประมาณ มีเครื่องมือต่าง ๆ และมีอำนาจบังคับหรือลงโทษได้เป็นต้น<sup>16</sup>

นอกจากนี้ การปฏิบัติตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ดีที่สุด (best possible) กล่าวคือจะต้องเลือกแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุถึงผลสำเร็จตามที่ใ้ค้ตั้งเป้าหมายของนโยบายไว้ แนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ดีที่สุดนี้คือแนวทางที่มารททำให้ได้รับผลสุทธิสูงสุด (maximum net benefit) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ดีที่สุดก็คือแนวทางที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ในการปฏิบัติตามนโยบายนั่นเอง<sup>17</sup>

การนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลนั้นจะต้องมีการวางแผนหรือวางแผนปฏิบัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายด้วย<sup>18</sup> นอกจากนี้การปฏิบัติตามนโยบายรัฐให้บรรลุผลสำเร็จนั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และข่าวสาร-ข้อมูลต่าง ๆ ที่ละเอียด ครบถ้วน รวมทั้งตัวบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะต้องมีความรู้ความสามารถ หรือคุณสมบัติในด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับหนึ่งด้วย<sup>19</sup>

ส่วนอุปสรรคและปัญหามากมายของการปฏิบัติตามนโยบายรัฐนั้น สืบเนื่องมาจาก

1. ความสลับซับซ้อนของตัวแปรต่าง ๆ
2. ปริมาณของตัวแปร
3. ขอบข่ายของการติดต่อสื่อสาร<sup>20</sup>

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 163-164.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 275.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 257.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 248.



ปรีชา บุตรศรี กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลจริงจังนั้น จะต้องปรับปรุงแก้ไขหลายสิ่งหลายอย่างเกี่ยวกับการบริหารของรัฐ เพื่อให้ทันนโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ และจะต้องพิจารณาความคิดเห็นของข้าราชการผู้ปฏิบัติ ที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลด้วย<sup>21</sup> กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในสภาพการบริหารจะต้องเอื้ออำนวย ผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะต้องมีการประสานสอดคล้องกันเป็นอย่างดี มีจุดประสงค์ร่วมกัน และจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายด้วยจึงจะบรรลุผลสำเร็จแห่งนโยบาย<sup>22</sup>

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคในด้านของการสั่งการ การวางระเบียบ การวางแผนดำเนินงาน และการรับนโยบายไปปฏิบัติด้วยส่วนผลกระทบของการประสานงาน และความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐนั้นจะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่าสามารถบรรลุผลสำเร็จได้เพียงใด<sup>23</sup>

๕. ขั้นตอนต่าง ๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>๕</sup> มีดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณ
2. การวางแผนดำเนินงาน
3. การจัดองค์กร
4. การประสานงาน
5. การควบคุมงาน
6. การรายงาน
7. การติดตามประเมินผล<sup>๒๔</sup>

<sup>21</sup>ปรีชา บุตรศรี, "การดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการ กพพ." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 2.

<sup>22</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>23</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>24</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

จอร์จ ซี. เอ็ดวาร์ด ที่สาม (George C. Edward III) ได้ให้แนวความคิดไว้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายรัฐอย่างผิดพลาด ไม่บรรลุผลสำเร็จนั้นเสมือนหนึ่งว่ารัฐบาลไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างใด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังถูกประชาชนมองว่าเป็นผู้ผิดพลาด (bungling) ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน (inefficient) ไม่สามารถให้บริการ (service) แก่ประชาชนได้ และบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐก็จะถูกมองอีกเช่นกันว่าไม่เต็มใจ (unwilling) ที่จะนำนโยบายรัฐจากผู้บริหารในระดับสูงไปปฏิบัติด้วย<sup>25</sup>

จอร์จ ซี. เอ็ดวาร์ด กล่าวว่าหากปราศจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว นโยบายของรัฐก็จะไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด (ในทางตรงกันหากนโยบายรัฐไม่ดีไม่เหมาะสม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว นโยบายรัฐนั้นก็จะมีผลเสียไม่สามารถบรรลุผลด้วย แม้ว่าจะมีการปฏิบัติตามนโยบายรัฐอย่างดีเพียงใดก็ตาม) นอกจากนี้เขายังได้ให้ข้อคิดไว้ว่าตราบเท่าที่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐกับผู้กำหนดนโยบายรัฐเป็นคนละบุคคลกันแล้ว ปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐก็ย่อมเกิดขึ้นเสมอ<sup>26</sup>

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ในความคิดเห็นของจอร์จ ซี. เอ็ดวาร์ดนั้นรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ มากมายดังนี้คือ

1. การออกคำสั่งต่าง ๆ และการบังคับใช้ (issuing and enforcing directives)
2. การใช้จ่ายเงิน (disbursing funds)
3. การกู้ยืมเงิน (making loans)
4. การจัดสรรงบประมาณ (awarding grants)
5. การทำสัญญาต่าง ๆ (signing contracts)
6. การเก็บรวบรวมข้อมูล (collecting data)
7. การเผยแพร่ข่าวสาร (disseminating information)
8. การวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ (analyzing problems)

<sup>25</sup> Edwards, III, *Implementing Public Policy*, p. III.

<sup>26</sup> Ibid, p. 1.

9. การจัดจ้างบุคลากร (assigning and hiring personnel)
10. การจัดตั้งองค์กร (creating organizational units)
11. การเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ (proposing alternatives)
12. การวางแผนงานเพื่ออนาคต (planning for the future)
13. การเจรจาติดต่อกับบุคคลต่อไปนี้ (negotiating with)
  - 13.1 ประชาชนทั่วไป (private citizens)
  - 13.2 นักธุรกิจ (businesses)
  - 13.3 กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups)
  - 13.4 ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative committees)
  - 13.5 หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ (bureaucratic units)
  - 13.6 ต่างประเทศ (other countries)<sup>27</sup>

ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐนั้นมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นทั้งส่วนส่งเสริม สนับสนุน (contribute to) หรือยับยั้งขัดขวาง (inhibit) \*การปฏิบัติตามนโยบายอยู่หลายประการ ซึ่งจอร์จ ซี. เอ็ดเวิร์ดได้พิจารณาถึงปัจจัยเหล่านี้ 4 ประการ คือ

1. สื่อความหมาย (communication)
2. วิธีการปฏิบัติตามนโยบาย (resources)
3. อารมณ์และความรู้สึกของผู้ปฏิบัติ (dispositions)
4. โครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure)<sup>28</sup>

1. การสื่อความหมาย สิ่งสำคัญประการแรกที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมีประสิทธิภาพ ก็คือผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะต้องทราบว่าตนจะต้องทำอะไรนั้นคือการปฏิบัติตามนโยบายภายใต้ระบบการติดต่อสื่อที่ดีเหมาะสม ชัดเจน แน่แน่นอน ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในการนำไปปฏิบัติซึ่งถ้าหากผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (implementators) เกิดความสับสน

<sup>27</sup>Ibid, p. 2.

<sup>28</sup>Ibid, pp. 10-12.

สนหรือไม่เข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรแล้วนั้นก็ทำให้ปฏิบัติตามนโยบายผิดแผกไปจากเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายได้ ปัญหาต่าง ๆ ก็ก็จะเกิดตามมาด้วย

2. **วิธีการปฏิบัติตามนโยบาย** หากขาดวิธีการต่าง ๆ การปฏิบัติตามนโยบายก็จะมิบรรลุผลหรือไม่มีประสิทธิภาพที่ดี จอร์จ ซี. เล็ดวาร์ดได้กล่าวถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี โดยต้องอาศัยทั้ง ข้อมูลข่าวสารที่ดีเพียงพอ ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติตามนโยบายและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานกฎหมายและบทลงโทษต่าง ๆ ด้วย

3. **อารมณ์และความรู้สึก** อารมณ์ความรู้สึกและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้แนบนโยบายไปปฏิบัติก็มีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ไม่เฉพาะเพียงแต่เขาจะต้องรู้ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร และแม้เขาจะมีความสามารถในการปฏิบัติแล้วก็ตาม ทว่าอารมณ์ ความรู้สึกและความคิดเห็นก็มีส่วนสำคัญ นั่นคือผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะต้องมีความปรารถนาหรือความต้องการ (desire) ที่จะแนบนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งการที่ผู้แนบนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่สามารถพิจารณาไตร่ตรอง (considerable discretion) การปฏิบัติตามนโยบายได้นั้น เหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบายและอีกเหตุผลหนึ่งคือความสลับซับซ้อนของตัวนโยบายเอง ความคิดเห็นที่มีต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะมีอิทธิพลเหนือการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หนึ่งขององค์กรและผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

4. **โครงสร้างของระบบราชการ** แม้ว่าผู้แนบนโยบายไปปฏิบัติจะทราบว่าจะต้องทำอย่างไร มีวิธีการปฏิบัติที่ได้ และมีอารมณ์ความรู้สึกที่คิดต้องการปฏิบัติตามนโยบายแล้วก็ตาม ทว่าก็ยังมียิ่งหนึ่งที่จะขัดขวางให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี สิ่งนั้นคือโครงสร้างของระบบราชการ โดยเฉพาะความบกพร่องของโครงสร้างระบบราชการเอง ในเรื่องของการแบ่งแยกองค์กรออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อความร่วมมือหรือการประสานงานที่จำเป็นต้องมีเป็นอย่างมากสำหรับการปฏิบัติ (อย่างมี

ประสิทธิภาพ) ตามนโยบายของรัฐที่ยุ่งยาก-สลับซับซ้อน-สำคัญ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลหลายต่อหลายฝ่าย นั้นเอง นอกจากนี้ยังอาจทำให้เสียเวลา และเสียทรัพยากรอื่น ๆ หรือเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดความยุ่งยาก นำไปสู่วัตถุประสงค์ตรงข้ามกับนโยบายที่ตั้งไว้ และอาจเป็นผลให้ปัจจัยสำคัญ ๆ ถูกมองข้าม (overlooked) ไปได้

นอกจากนี้กระบวนการในการปฏิบัติราชการก็มีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบายด้วยเช่นเดียวกัน เพราะสิ่งนี้อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ขัดขวางการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลาหรือก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่พึงปรารถนาขึ้นได้ในที่สุด ซึ่งกระบวนการในการปฏิบัติราชการส่วนใหญ่ ค่อนข้างจะต่อต้านขัดขวางมากกว่าจะช่วย เอื้ออำนวย การปฏิบัติตามนโยบาย<sup>29</sup>

แกรี ดี. บรีวเวอร์ (Garry D. Brewer) และปีเตอร์ เดอลีออน (Peter De Leon) ให้แนวความคิดไว้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐนั้นเป็นขั้นตอนหนึ่งในจำนวน 6 ขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย โดยอยู่ระหว่างขั้นตอนการเลือกสรร(selection) และการประเมินผล (evaluation) ของนโยบาย ดังนี้

ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายรัฐมี

1. การริเริ่มในการกำหนดนโยบาย (Initiation)
2. การพิจารณาตัดสิน (Estimation)
3. การเลือกสรรนโยบาย (Selection)
4. การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ (Implementation)
5. การประเมินผลของนโยบาย (Evaluation)
6. ผลสุดท้ายของนโยบาย (Termination)<sup>30</sup>

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนที่ 4 คือขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเท่า

๕  
นน

<sup>29</sup>Ibid., pp. 10-12.

<sup>30</sup>Brewer and de Loen, The Foundation of Policy Analysis, pp. 17-18.

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐนั้นนับได้ว่า เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก แต่ทว่ามักจะถูกเมิน มองข้ามความสำคัญอยู่เสมอ แม้ว่าการปฏิบัติ ตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เห็นนโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายด้วยดีก็ตาม แกร์รี ดี. บริวเวอร์ และปีเตอร์ เคอ ลีออง ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ไว้ 6 ประการด้วยกัน คือ

1. จุดกำเนิดนโยบาย (source of the policy)
2. ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of the policy)
3. การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy)
4. ความสลับซับซ้อนของการบริหารงาน (complexity of the administration)
5. แรงจูงใจผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (incentives for implementors)
6. การแบ่งสรรทรัพยากร (resource allocation)

1. จุดกำเนิดนโยบาย จุดกำเนิดนโยบายนั้นมีมาจากมากมายหลายที่ อาทิเช่น การแถลงนโยบายของผู้นำทางการเมือง การออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ จาก สภา ความร่วมมือระหว่างสภากับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ การกำหนดนโยบาย จากหน่วยงานในระดับสูงของระบอบราชการ หรืออาจมาจากคำพิพากษาของศาลหรือ ฝ่ายตุลาการก็เป็นได้

อิทธิพลและความสำคัญของจุดกำเนิดนโยบายที่มีต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นั้น เนื่องจากว่าผู้กำหนดนโยบายแต่ละคนนั้นมีความแตกต่างกันในหลายเรื่องทั้งบทบาท (roles) อำนาจ (power) และกำลังความสามารถ (capacity) ในการกำหนด (define) เลือกสรร (select) และบริหาร (execute) แต่ละนโยบาย ซึ่งความแตกต่างของจุดกำเนิดนโยบายนั้นไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามนโยบายมากเท่าใดนักทว่า บางครั้งมันก็เป็นอุปสรรคขัดขวางที่สำคัญ

2. ความชัดเจนของนโยบาย เป็นเรื่องสำคัญ ในบางกรณีนั้นนโยบายมีความ ชัดเจน ทว่าการนำไปปฏิบัตินั้นอาจเกิดความไม่สมบูรณ์ถูกต้องขั้นได้ หรือความสมบูรณ์ถูกต้อง จะขาดหายไปได้นับแต่ในระดับสูงสุดของการกำหนดนโยบายรัฐเลยทีเดียว ซึ่งความไม่ สมบูรณ์ถูกต้องนี้เกิดขึ้นเมื่อมีความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นการนำนโยบาย



ไปปฏิบัติโดยถูกต้องตรงตามเป้าหมายของนโยบายจึงเป็นเรื่องสำคัญมากจึงอาจกล่าวได้ว่า ความชัดเจนของนโยบายนั้นจะมีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ นั้นเอง

3. การสนับสนุนนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายให้ได้ผลดีนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสนับสนุนนโยบาย และจำต้องทราบถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สนับสนุนด้วยโดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญมาก

4. ความสลับซับซ้อนของการบริหารงาน เป็นอีกปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้เพราะการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ มากมายนั้นก่อให้เกิดความยุ่งยากนานับประการขึ้นได้ซึ่งทั้งในแนวตั้งและแนวนอนนั้น เราจะพบหน่วยงานบริหารที่ต้องติดต่อสัมพันธ์มากมาย โดยความสลับซับซ้อนของการบริหารงานดังกล่าวจะมีผลต่อนโยบายและการนำไปปฏิบัติที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายนั้นได้มากที่สุด

5. แรงจูงใจสู่ปฏิบัติตามนโยบาย เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างบรรลุผลตามที่มุ่งหวังไว้ ทั้งนี้เพราะแรงจูงใจจะทำให้สู่ปฏิบัติตามนโยบายเกิดความปรารถนาที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาให้บรรลุผลอย่างดี ซึ่งหากปราศจากสิ่งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ยากจะบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี

6. การแบ่งสรรทรัพยากร ทรัพยากรในที่นี้รวมหมายรวมถึงทั้งงบประมาณและระยะเวลาต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จลุล่วงไป และเป็นปัจจัยสำคัญมากด้วย ทั้งนี้เพราะการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมจะช่วยให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้เต็มที่ อีกทั้งระยะเวลาที่เหมาะสมก็มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>31</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากที่สุดทั้งนี้เพราะเป็นขั้นตอนที่จะทำให้เห็นนโยบายบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ ทว่าในบางครั้งการปฏิบัติดังกล่าวก็ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรค ทำให้ต้องปฏิบัติตามนโยบายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลให้นโยบายนั้นไม่บรรลุเป้าหมายก็เป็นได้ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบายนั้น พอสรุปได้ดังนี้

<sup>31</sup> Ibid, pp. 266-274.

1. การบริหารงานของรัฐ : โครงสร้างและความสลับซับซ้อน
2. การวางแผนงานและแนวทางในการปฏิบัติ
3. การควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย
4. การจัดสรรงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
5. ความชัดเจนของนโยบายและการตีความ
6. อิทธิกรกำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ
7. อำนาจในการดำเนินงาน
8. ความคิดเห็น อารมณ์ และความรู้สึกของเจ้าหน้าที่รัฐ
9. ระยะเวลาในการปฏิบัติตามนโยบาย
10. ข่าวดสารข้อมูลต่าง ๆ
11. การติดต่อและประสานงาน
12. ปัจจัยอื่น ๆ

ปัจจัยทั้งหมดข้างต้นนับได้ว่ามีส่วนสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐให้  
ได้ผลสำเร็จลุล่วงตามที่ตั้งหวังไว้ ในทำนองกลับกันก็เป็นอุปสรรค ชัดขวางให้การปฏิบัติ  
ตามนโยบายของรัฐเกิดข้อขัดข้อง ชงักงันไม่บรรลุผลสำเร็จได้เช่นกันด้วย

#### แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กับแรงงาน

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)  
ในส่วนที่เกี่ยวข้องคือแผนสาขาการมีงานทำ ค่าจ้าง รายได้ และสวัสดิการแรงงาน ซึ่ง  
สรุปได้ดังนี้คือแผนการมีงานทำ ค่าจ้าง รายได้ และสวัสดิการแรงงานมุ่งที่จะแก้ปัญหา  
เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่สืบเนื่องมาจากความยากจน ซึ่งเกิดจากการว่างงาน  
(unemployment) และการทำงานต่ำกว่าระดับ (underemployment) ปัญหาเหล่านี้หากไม่มี  
การวางแผนเตรียมการแก้ไขไว้ จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นอันมากเพราะปัจจัยต่าง ๆ  
 อาทิเช่น ภาวะการชล่อตัวทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของแรงงานในอัตราที่ยังค่อนข้างสูง  
อยู่ ความจำกัดของการขยายตัวพื้นที่การเกษตร เป็นต้น



ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการวางแผนแก้ปัญหา โดยแบ่งออกเป็น กลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่สำคัญ ๆ โดยมาตรการที่จะเพิ่มอุปสงค์ หรือความต้องการของแรงงานในสาขาการผลิต และการใช้แรงงานในบางสาขาวิชาชีพ ซึ่งความไม่สมดุลมีมาก การเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารแรงงานสัมพันธ์ และการปรับรายได้ค่าจ้าง และสวัสดิการแรงงานให้สูงขึ้นตามภาวะการครองชีพ

เนื่องจากมาตรการส่วนใหญ่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นต้องนำไปวางแผนในขั้นรายละเอียดในแต่ละสาขาต่อไป เช่น ในสาขาเกษตร สาขาอุตสาหกรรม เป็นต้น แผนการมีงานทำ ค่าจ้าง รายได้ และสวัสดิการแรงงาน จึงมุ่งที่จะให้ข้อเสนอแนะ ในลักษณะที่เป็นแนวทางเพื่อให้ผู้ที่วางแผน ในระดับรายละเอียดได้ นำไปใช้ต่อไป มากกว่าที่จะไปทำแผนละเอียดเองและในระหว่างการดำเนินงานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 จะต้องมีการติดตามไปประเมินว่าสาขาต่าง ๆ ได้นำเอาข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับค่าจ้าง และการมีงานทำนั้นไปบรรจุในแผนปฏิบัติการเพียงใด

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ใน 5 ปีข้างหน้าและภายใต้ข้อจำกัดเป้าหมายไว้ว่าในช่วงเวลาของแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จะสามารถสร้างงานได้เพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 3.5 ล้านคนในภาคเกษตรจำนวน 1.9 ล้านคน และนอกภาคเกษตรจำนวน 1.6 ล้านคน และมีการว่างงานโดยเปิดเผยรวมทั้งสิ้นประมาณ 600,000 คน ในที่สุดท้ายของแผนฯ นี้จะต้องเน้นการส่งเสริมการลงทุนแก่การประกอบการที่ใช้แรงงานในสัดส่วนที่สูง เช่น อุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดเล็ก ขนาดครอบครัว และอุตสาหกรรมจึงผลิตผลการเกษตร การขยายการเพาะปลูกภายใต้ระบบชลประทานทั้งในและนอกฤดูฝน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สามารถเพาะปลูกได้มากขึ้นในรอบปี การใช้พันธุ์ข้าว กข. ที่ให้ผลผลิตสูงและมีแนวโน้มใช้แรงงานมาก การทดลอง วิจัย และเผยแพร่แบบแผนของการเพาะปลูกพืชในเขตน้ำฝน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มจำนวนครั้งของการเพาะปลูกในรอบปี ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศโดยเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ดำเนินการตามโครงการสร้างงานในชนบทไทยอีกระยะหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล และการหางานในระดับชั่วคราว เร่งรัดพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในเขตนอกฝน โดยเน้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ วางแผนและดำเนินการผลิตและฝึกอบรมแรงงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

แรงงาน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารแรงงานสัมพันธ์และการลดปริมาณการทำงานต่ำระดับ โดยการดำเนินนโยบายด้านรายได้ ค่าจ้าง และสวัสดิการแรงงานเพื่อให้แรงงานสามารถครองชีพอยู่ได้ตามศักยภาพ ภายใต้ภาวะค่าครองชีพที่คาดว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ๗ และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามแนวทางและกลยุทธ์ดังกล่าวมาแล้ว ก็ไม่อาจสามารถแก้ปัญหาทั้งหมดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการว่างงาน คาดว่าจะมีมากกว่าในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กล่าวคือ ในแผนฯ 4 นั้น การว่างงานอยู่ในระดับร้อยละ 1.1 ของกำลังแรงงาน แต่ในแผนฯ 5 นั้น การว่างงานในปีสุดท้ายของแผน คงจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.0 นอกจากนี้ ปริมาณการทำงานต่ำระดับก็คงจะเพิ่มมากขึ้น หรืออย่างดีที่สุดก็จะอยู่ในระดับเดียวกับในแผนฯ 4 คือ ประมาณ 6.5 ล้านคน และการว่างงานตามฤดูกาล จำนวนประมาณ 3.5-4.0 ล้านคน<sup>32</sup>

#### แผนพัฒนาแรงงานของรัฐ

รัฐบาลได้พยายามวางแผนพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง พ.ศ. 2504-2509 แต่ปัญหาความยากจนซึ่งเกิดจากการว่างงานยังคงเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไข ดังนั้นแผนพัฒนาฉบับที่ 5 จึงมุ่งวางแผนให้คนมีงานทำ มีรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพในภาวะเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน แต่ปัญหาด้านแรงงานในประเทศไทยมีมากมาย อาทิ การว่างงานและกระจายรายได้ ค่าจ้าง สวัสดิการแรงงาน ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การประสพอันตรายของแรงงาน และการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ฯลฯ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐได้กำหนดนโยบายและมาตรการสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

<sup>32</sup>กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, "สรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เฉพาะแผนสาขาการเมืองงานทำ ค่าจ้าง รายได้ และสาขาพัฒนาสวัสดิการแรงงาน" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2524), หน้า 1-3.

**ค่านโยบาย** ส่งเสริมให้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้น สนับสนุนการบริหารแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี ให้กลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้น้อย และกลุ่มผู้ใช้แรงงานในรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้น้อยและสวัสดิการต่ำรวมทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อย สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพที่สูงขึ้น คุ้มครองป้องกันผู้ใช้แรงงานมิให้ประสบอันตราย พิจารณาให้มีระบบประกันสังคม ส่งเสริมให้แรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศ ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่างที่เกิดขึ้น ตลอดจนป้องกันการขาดแคลนแรงงานในประเทศ

#### ค่านโยบายพัฒนา ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. มาตรการด้านการจัดสวัสดิการขั้นต่ำ ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับสภาพการที่เปลี่ยนแปลง ให้มีการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติ ให้สถานธุรกิจอุตสาหกรรมตระหนักถึงความสำคัญของการจัดให้มีสวัสดิการแรงงาน
2. มาตรการด้านแรงงานสัมพันธ์ ให้พิจารณาและวินิจฉัยคำร้องเรียนและข้อร้องทุกข์ของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างให้เสร็จโดยเร็ว ให้ใช้ระบบทวิภาคีก่อนที่จะใช้ระบบไตรภาคีจนถึงขั้นศาลแรงงาน ให้มีการฝึกอบรมด้านแรงงานมากยิ่งขึ้น
3. มาตรการด้านค่าจ้างและรายได้ ให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามดัชนีค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง ปรับเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปรับปรุงประมวลรัษฎากรเพื่อยกเว้นภาษี ปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านสวัสดิการของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องการความช่วยเหลือ สนับสนุนการประกันสังคม พิจารณานโยบายรายได้ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน
4. มาตรการด้านความปลอดภัยในการทำงาน ส่งเสริมและการขยายงาน การตรวจ ฝึกอบรมและให้คำปรึกษาด้านความปลอดภัย ขยายการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนให้ทั่วราชอาณาจักร จัดตั้งหน่วยงานดำเนินการให้บริการแก่ลูกจ้าง คนงานที่ประสบอันตราย และสวัสดิการด้านสุขภาพ และการคลอดบุตร จัดตั้งสถานความปลอดภัยและชีวอนามัย ศึกษาวิจัยอาชีพอุตสาหกรรมและสภาพการทำงานที่จะเกิดอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งให้มีโครงการฟื้นฟูอาชีพคนพิการอันเนื่องจากอุบัติเหตุในการทำงาน เพื่อลดปัญหาการเลี้ยงดู

5. มาตรการด้านการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงาน ศึกษาวิจัยอาชีพ  
อุตสาหกรรม และสภาพการทำงาน ที่จะก่อให้เกิดอันตรายจากการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน  
เพื่อใช้เป็นหลักการในการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงาน และสวัสดิ-การแรงงานด้าน  
อื่น

6. มาตรการความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง ส่งเสริมการศึกษาแก่นาย  
จ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้ร่วมกันสร้างหลัก  
ประกันความมั่นคง ส่งเสริมให้สถานประกอบการร่วมมือจัดตั้งศูนย์รับเลี้ยงเด็ก สนับสนุน  
การให้บริการ แนะนำการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของลูกจ้าง

7. มาตรการด้านการแก้ปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศ ปรับปรุงสมรรถ  
ภาพการบริหารด้านแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เร่งรัดให้มีการผ่านพระราชบัญญัติ  
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ขยายการฝึกอบรมแรงงานฝีมือที่ตลาดต่างประเทศต้อง  
การ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอำนวยความสะดวกในการจัดส่งเงินตรากลับประเทศ  
ไทย<sup>33</sup>

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ได้  
กำหนดแนวนโยบายและมาตรการในด้านแรงงานไว้ดังนี้

#### แนวนโยบาย

1. ส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวปรับปรุงประสิทธิภาพตลาดแรงงานภายในประเทศและพัฒนาตลาดแรงงานต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
2. พัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและมีประสิทธิภาพในการผลิตสูง
3. พัฒนาระบบการจ้างงานให้มีความมั่นคง มีความปลอดภัยในการทำงานมีส่วนส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเอื้ออำนวยต่อการมีงานทำให้มากขึ้น

<sup>33</sup>กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, อนุสารกรมแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2525), หน้า 15-18.

ให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงาน ตลอดจนสุขภาพอนามัยของแรงงานพร้อมทั้งนโยบายเงิน  
เดือนค่าจ้างและค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับการปรับปรุงผลิตแรงงาน ภาวะเศรษฐกิจและ  
ค่าครองชีพ

4. ให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการค้าเนื้องานของกลุ่มอาชีพสมาคมวิชา  
ชีพได้ร่วมกันเผยแพร่เทคนิคเกี่ยวกับการประกอบอาชีพให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริม  
สมรรถภาพของบริการวิชาชีพภายในประเทศให้มีความมาตรฐานเป็นที่เชื่อถือเทียบเท่ากับบริษัท  
ต่างประเทศ

### มาตรการ

#### 1. ส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวแหวงจร

- ให้การศึกษา/ฝึกอบรมในวิชาชีพที่ตลาดแรงงานและระบบ  
เศรษฐกิจมีความต้องการ โดยเน้นทักษะให้สามารถปฏิบัติงานได้จริง วิชาประกอบที่จำเป็น  
และ ร่วมมือกับสถาบันการเงินในด้านเงินทุน ตลอดจนการส่งเสริมด้านการตลาด

- ระวังค้เปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมทุก ๆ ฝ่ายให้เห็นถึงความจำเป็น  
และความสำคัญของการประกอบอาชีพส่วนตัว

- จัดปัญหาอุปสรรคและปรับปรุงตัวบทกฎหมาย มาตรการแนว  
ดำเนินการที่จะสนับสนุนเพื่อให้อำนวยความสะดวกการประกอบอาชีพอิสระให้มากขึ้น

- ส่งเสริมระบบการรับช่วงงานให้กระจายออกไปสู่แรงงานที่อยู่ใน  
เมืองต่าง ๆ และในชนบท

#### 2. ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ

- ดำเนินการนโยบายทางการทูต กระชับความสัมพันธ์และมีความ  
เข้าใจอันดีและมีความร่วมมือด้านต่าง ๆ กับประเทศที่เป็นหรือมีศักยภาพเป็นตลาดแรงงาน  
ไทย

- ปรับปรุงระบบการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เพื่อให้  
สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ และแก้ไขปัญหา  
ต่าง ๆ ได้โดยฉับพลัน ตลอดจนให้สามารถให้ข้อมูลข่าวสาร และการศึกษาวิเคราะห์การ  
เปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ส่งเสริม และพัฒนาให้มีการขยายตลาดแรงงานในภูมิภาคอื่น ๆ  
นอกจากในตะวันออกกลาง เช่น ในยุโรป อเมริกา และเอเชีย เป็นต้น

- ทดสอบฝีมือ ออกใบรับรองและลงทะเบียนแรงงานฝีมือเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจัดส่งแรงงานฝีมือไปทำงานในต่างประเทศ

- อำนวยความสะดวกในการจัดส่งรวมทั้งจัดอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้หมดไป หรือเหลือน้อยที่สุด

- ลดต้นทุนการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และค่าใช้จ่ายที่แรงงานต้องรับภาระ เช่น ลดการเรียกเก็บค่านายหน้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการให้มีแหล่งเงินทุนในระบบแทนนอกระบบ เป็นต้น

- ตรวจสอบตราจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดทางงานและคุ้มครองคนหางาน

- พัฒนาทักษะแรงงานทั้งภาษาที่จำเป็นต่อการทำงานเพื่อตอบสนองตลาดแรงงานที่ได้เปลี่ยนแปลงไป

- เผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงานต่างประเทศกลวิธีหลอกลวง รายชื่อ บริษัทที่จัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ ให้ถึงระดับหมู่บ้านที่มีแรงงานไปทำงานต่างประเทศ

- ให้มีแผนรองรับแรงงานไทยที่จะเดินทางกลับจากทำงานต่างประเทศเนื่องจากตลาดความต้องการแรงงาน

### 3. พัฒนา และปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารแรงงานและระบบการจัดหางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดหางานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

- ปรับปรุงระบบและเผยแพร่ข้อมูลตลาดแรงงาน เช่น แหล่งงาน ตำแหน่งงาน วุฒิ ทักษะ เงินเดือน และค่าจ้างอย่างกว้างขวางด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพ

- ขยายการฝึกอบรม การทดสอบ และกำหนดมาตรฐานฝีมือ และการจัดทำทะเบียนแรงงาน

#### 4. บัองกันคนต่างค้ำวแย่งอาชีพคนไทย

- บัองกันและขจัดกาการเข้ามาทาางานของคนต่างชาติที่ไม่จาเป็นทั้งที่ผ่าน และไม่ผ่านการส่งเสริมการลงทุน
- เฝ้มการตรวจตราจับกุมและลงโทษคนต่างชาติที่ทาางานในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต
- กาหนดและกากับให้บริษัทต่างประเทศที่เข้ามาดาเนินการในประเทศได้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่แรงงานไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 5. ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์

- ดาเนินการปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการปรับปรุงข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยแนวปฏิบัติในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมอย่างยั้ง

- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคีภายในสถานประกอบการ โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการค้ำอยู่ร่วมกันอย่างมีความสันติมีความมั่นคงมีความเข้าใจและร่วมมือที่ดีต่อกันและมีความยอมรับให้เกียรติซึ่งกันและกัน

- สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่มีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี

- ส่งเสริมให้องค์กรฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างดาเนินการให้มีนักแรงงานสัมพันธ์อาชีพที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อให้คำปรึกษา และในกรณีที่มีปัญหาการขัดแย้งและการเรียกร้องระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้นแต่ละฝ่าย ก็มอบหมายให้ นักแรงงานสัมพันธ์อาชีพได้พบเจรจาต่อรองกันแทน

- ฝึกอบรม ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ข่าวสารความรู้เพื่อเสริมสร้างให้องค์กรมีความเข้มแข็ง มีทัศนคติที่ดี มีความสร้างสรรค์ มีคุณภาพประสิทธิภาพในการบริหารแรงงาน รู้ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความเข้าใจในสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของประเทศ

- การรณรงค์เผยแพร่โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เกี่ยวกับความรู้เรื่องแรงงานสัมพันธ์และผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่เอื้ออำนวย

## 6. ส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

-เพิ่มการให้การคุ้มครองแรงงาน โดยการพิจารณา ทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบ การใช้และการคุ้มครองแรงงานทั่วไป แรงงานเด็ก แรงงานสตรี และความปลอดภัยในการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

-ปรับปรุงระบบและประสิทธิภาพการตรวจเฝ้าระวังการให้ความคุ้มครอง ด้านต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวและสามารถครอบคลุมได้กว้างขวางยิ่งขึ้น พร้อมทั้งให้มีการ ลงโทษแก่ผู้ละเมิดอย่างจริงจัง

-ประยุกต์ความรู้ทางการแพทย์และสรีรวิทยาความรู้ตลอดจนประสบการณ์ด้านต่าง ๆ มาใช้ในการคุ้มครองสุขภาพคนงานและการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในการทำงานรวมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ทุก ๆ ฝ่ายผลิตจิตสำนึกความรับผิดชอบ ทราบถึงผลเสียหายและแนวทางป้องกันแก้ไข ตลอดจนตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับความปลอดภัยในการทำงาน

## 7. ค่าเนิมนการแก้ไขการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิง

-ให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้รับการศึกษาภาคบังคับ จนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อย่างทั่วถึง จะยกระดับอายุแรงงานเด็กเพิ่มประเภทงานที่ห้ามใช้ เด็กทำเพิ่มสวัสดิการปรับปรุงสภาพการทำงาน/ที่อยู่อาศัย ชั่วโอมการทำงานและการอบรม การศึกษาหาความรู้ของแรงงานเด็ก

-จัดความเลื่อมล้ำในโอกาส ปัญหาและอุปสรรคการมีงานทำและ จัดการเลือกปฏิบัติสำหรับแรงงานหญิงในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน การฝึกอบรม และการพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งการปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานหญิง ที่ เกิดจากการหลอกลวงหรือบังคับทำงานที่ผิดความต้องการ

## 8. ส่งเสริมและพัฒนาความรู้และมาตรการในการประกอบอาชีพ

-ให้มีการเร่งรัด พัฒนาความรู้และเทคนิคด้านการประกอบอาชีพ หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีกลุ่มอาชีพ สมาคมวิชาชีพด้านต่าง ๆ และสถาบันการศึกษา เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบอาชีพและการสร้างงานด้วยตนเอง



-ให้คณะกรรมการวิชาชีพ และสมาคมวิชาชีพร่วมกัน เผยแพร่เพิ่ม  
ผลิตภาพการประกอบอาชีพ และกำหนดมาตรฐานในการประกอบอาชีพในแต่ละกลุ่มอาชีพ  
รวมทั้งเสริมสร้างจรรยาบรรณต่าง ๆ ให้มากกว่าเดิมตลอดจนกำหนดให้มีระบบ การรับ  
รองมาตรฐานการอาชีพและใบรับรองการประกอบอาชีพประเภทและระดับต่าง ๆ ตามความ  
เหมาะสม

9. ขยายขอบเขตการบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นทั้ง  
ในเรื่องท้องที่ สถานประกอบการและขอบเขตของการให้ความช่วยเหลือ

-ให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลและข่าวสารทรัพยากรมนุษย์และการมี  
งานทำเพื่อใช้ในการวางแผนกำหนดนโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแรงงานทั้งในระยะ  
สั้นและระยะยาว ตลอดจนเพื่อการร่วมมือประสานงานระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ในการนี้  
จำเป็นต้องมีหน่วยประสานข้อมูลกลางขึ้นในหน่วยงานที่เหมาะสม

10. การจัดตั้งระบบประสานข้อมูลข่าวสารทรัพยากรมนุษย์และการมี  
งานทำ พัฒนาระบบข้อมูลและข่าวสารทรัพยากรมนุษย์และการมีงานทำร่วมกันระหว่าง  
หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการเก็บบันทึกฐานข้อมูลและ  
ทะเบียนข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนทรัพยากรมนุษย์และการมีงานทำให้  
มีความสะดวกในการใช้และเป็นข้อมูลที่ทันสมัย และมีรายละเอียดความสมบูรณ์เพียงพอ ใน  
การนี้จำเป็นต้องมีหน่วยประสานข้อมูลกลางขึ้นในหน่วยงานที่เหมาะสม

11. การฝึกอบรมแรงงานและพัฒนาครูฝึก จัดระบบการประสานฝึก  
อบรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ปรับปรุงบทบาทและรูปแบบของโครงสร้างหน่วยงานฝึก  
หลักสูตรตลอดจนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้สามารถปฏิบัติงาน และประสานงานฝึกอบรมได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาฝึกครูทั้งของรัฐบาลและเอกชนให้มีทักษะในการสอนทั้ง  
ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติมากยิ่งขึ้น เพื่อบริการแก่ธุรกิจ อุตสาหกรรม ส่วนราชการและรัฐ  
วิสาหกิจได้อย่างกว้างขวาง



12. การขยายการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อตอบสนองความต้องการ  
แรงงานฝีมือของธุรกิจอุตสาหกรรมให้ออกไปสู่ภูมิภาคและบางจังหวัด ตลอดจนตอบสนอง  
ความต้องการแรงงานฝีมือบางประเภทเพื่อประกอบอาชีพในกิจกรรมนอกการเกษตร และ  
เพื่อเป็นการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระในชนบท ซึ่งจะมีส่วนช่วยยั้งไม่ให้แรงงานอพยพ  
ทิ้งถิ่นเกินความเหมาะสม<sup>34</sup>

### ทิศทางการพัฒนาด้านแรงงาน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ.2528 เห็นชอบทิศทางการ  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ซึ่งได้รวมการพัฒนา  
ระบบแรงงานเข้าไว้ด้วย เพื่อให้การพัฒนาด้านแรงงานดำเนินไปอย่างเป็นกระบวนการ  
เดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาด้านแรงงานไว้ใน  
2 แผน คือ แผนพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพคน พัฒนากำลังคนและแรงงาน และแผนพัฒนา  
ระบบการผลิต การตลาด เทคโนโลยีและการจ้างงาน ดังนี้

1. แผนพัฒนากำลังคนและแรงงาน เน้นการจัดการศึกษา ฝึกอบรม  
และการผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลนและตามความต้องการของตลาดแรงงาน ส่งเสริม  
การประกอบอาชีพส่วนตัว มุ่งรักษาและขยายตลาดแรงงานต่างประเทศ ปรับปรุงประสิทธิ-  
ภาพและขยายการคุ้มครองแรงงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ความปลอดภัยในการทำ  
งาน แรงงานสัมพันธ์ และการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างที่เหมาะสมตลอดจนพัฒนาระบบข่าว  
สารแรงงาน

---

<sup>34</sup> กรมแรงงาน, "แผนพัฒนาแรงงานของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2529), หน้า 1-5.

2. แผนพัฒนาการจ้างงาน เน้นการพัฒนาและขยายการบริการที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานในระดับผู้มีการศึกษา และปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตทางการเกษตร โดยเน้นการใช้แรงงานคนและสัตว์แทนการใช้เครื่องจักร<sup>35</sup>

แผนมหาดไทยฉบับที่ 4 ได้กำหนดทิศทางในการพัฒนาระบบบริหารแรงงาน และการแก้ไขปัญหาว่างงาน สรุปดังนี้

1. พยายามรักษาและขยายตลาดแรงงานในต่างประเทศ
2. ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
3. มุ่งการสร้างงานอย่างถาวรในภาคเกษตรกรรม โดยให้เกษตรกรมีอาชีพนอกฤดูปลูกเพาะปลูก
4. ส่งเสริมโครงการพัฒนาที่มีการจ้างงานในชนบทและในเมือง
5. พัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกันความต้องการของตลาดแรงงานให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>36</sup>

### นโยบายแรงงานของรัฐบาลปัจจุบัน

นโยบายของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงาน ซึ่งแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2529 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### นโยบายต่างประเทศ

จะดำเนินการให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และบทบาทในการแสวงหา พัฒนา และขยายตลาดการค้าแรงงานไทยและการท่องเที่ยว

<sup>35</sup> กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, บันทึกการแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2529), หน้า 24.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

### นโยบายเศรษฐกิจ

1. จะส่งเสริมและสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจที่มีผลต่อการสอนการสร้างงาน  
โดยภายในประเทศเป็นหลัก
2. จะขยายงานทั้งในแง่พื้นที่และการจัดกิจกรรมให้มากขึ้น
3. จะสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลัก เพื่อก่อให้เกิด  
การสร้างงานอย่างกว้างขวาง
4. เร่งรัดการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองทางเทคโนโลยี
5. จะพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง เพื่อก่อให้เกิดการสร้างงาน  
ภายในประเทศ

### นโยบายสังคม

1. ความยุติธรรมทางสังคม จะจัดความเอาใจใส่เปรียบระหว่างประชาชน
2. การศึกษา
  - 2.1 จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทุกเพศทุกวัยโดย  
เน้น ความเสมอภาคและการกระจายโอกาสการศึกษา
  - 2.2 จะส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและปรับปรุง  
คุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น
3. การพัฒนาสุขภาพอนามัย จัดทำโครงการฟื้นฟูสุขภาพให้สามารถดำรง  
ชีวิตและประกอบอาชีพได้อีกต่อไป
4. หลักประกันความมั่นคงในชีวิตและอาชีพ
  - 4.1 จะสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้มี  
อาชีพต่าง ๆ
  - 4.2 จะส่งเสริมการพัฒนาแรงงานในด้านความรู้ฝีมือและความสามารถ  
เพื่อที่จะได้เพิ่มฐานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น รัฐบาลจะร่วมมือกับตัวแทนของผู้ใช้แรงงาน  
อย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบายคุ้มครองแรงงาน และแก้ไขปัญหาแรงงาน ตลอดจนคุ้มครอง  
ครองสวัสดิการ และกำหนดหลักประกันสังคมที่เหมาะสมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

4.3 จะเร่งรัดการสร้างมาตรการช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ โดยให้คำแนะนำและป้องกันมิให้ถูกหลอกลวงและเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและสนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถจัดหางานในต่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง

4.4 จะเร่งรัดปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ให้มีประสิทธิภาพในการบริการและรับผิดชอบต่อผู้ใช้แรงงานมากขึ้น

## 5. การพัฒนาสตรี

5.1 แก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค

5.2 จะเร่งรัดให้การศึกษาและอบรมสตรีเพื่อให้มีบทบาทในการพัฒนาครอบครัว สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากยิ่งขึ้น

5.3 จะปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสตรีผู้ใช้แรงงานมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

## 6. การพัฒนาเยาวชน

6.1 ให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ทำงานให้พ้นจากการเอารัดเอาเปรียบหรือถูกทารุณทางร่างกายและจิตใจ

6.2 ส่งเสริมให้เยาวชนมีทักษะในการประกอบอาชีพ และสามารถช่วยเหลือตนเองได้<sup>37</sup>

### แผนงานด้านแรงงานที่สำคัญของกรมแรงงาน

เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาด้านแรงงาน นโยบาย รัฐบาล ทิศทางการพัฒนา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ และแผนมหาดไทย ตลอดจนสถานการณ์ด้านการเงิน และมีแผนที่ริเริ่มใหม่หรือขยายงานเดิมดังนี้

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

### แผนงานส่งเสริมการมีงานทำ

1. จัดตั้งระบบข่าวสารแรงงาน เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารในคืนแรงงาน เพื่อให้รวดเร็ว และนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่
2. จัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 2 แห่ง ที่จังหวัดอุบลราชธานีในบึงขงประมาณ 2530 และที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี 2534 ไทยจะขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นและรัฐบาลเยอรมัน
3. จัดตั้งศูนย์ครูฝึก เพื่อเพิ่มทักษะในการสอนแก่ครูฝึกของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และครูฝึกของสถานที่ประกอบการทั่วประเทศ
4. จัดตั้งศูนย์ตลาดแรงงานภูมิภาค บั๊ละ 1 แห่ง รวมเป็น 5 แห่งที่จังหวัดราชบุรี สระบุรี นครสวรรค์ อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี ในบึงขงประมาณ 2530 ได้ขอตั้งที่จังหวัดราชบุรี
5. จัดตั้งสำนักจัดหางานในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น 9 แห่ง คือเขต ลัมพันธวงค์ คลองสาน บางกอกใหญ่ ห้วยขวาง คลิ่งชั้น หนองแขม มีนบุรี บางกอกน้อย และปทุมวัน ในบึงขงประมาณ 2530 ได้ขงบประมาณจัดตั้งที่เขตลัมพันธวงค์ ปทุมวัน และบางกอกน้อย
6. พัฒนาตลาดแรงงานต่างประเทศ เพื่อขยายตลาดแรงงานต่างประเทศโดยประสานงานกับภาคเอกชน
7. รณรงค์การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแรงงานทุกรูปแบบ เพื่อให้คนงานได้ทราบข่าวสารเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศที่ถูกต้อง เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาการหลอกลวงผู้ไปทำงานต่างประเทศ

### แผนงานด้านคุ้มครองแรงงาน

1. ขยายการค้าเนินงานกองทุนทดแทนในส่วนภูมิภาคเพิ่มอีก 7 จังหวัด คือ จังหวัดอุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง ทราด มุกดาหาร และแม่ฮ่องสอนเพื่อให้ครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ
2. จัดตั้งกองทุนสุขภาพ เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างในส่วนภูมิภาคที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่มีได้เกิดจากการทำงาน
3. ขยายงานกองทุนทดแทนในสถานที่ประกอบที่มีลูกจ้าง 10-19 คน

#### 4. จัดตั้งความปลอดภัยในการทำงาน 3 ศูนย์ คือ

ก. ศูนย์ความปลอดภัยจังหวัดระยอง มีพื้นที่รับผิดชอบ 7 จังหวัด คือ ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด นครนายก และปราจีนบุรี

ข. ศูนย์ความปลอดภัยจังหวัดลำปาง มีพื้นที่รับผิดชอบ 5 จังหวัด คือ ลำปาง ตาก แพร่ น่าน และพะเยา

ค. ศูนย์ความปลอดภัยจังหวัดราชบุรี มีพื้นที่รับผิดชอบ 6 จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี กาญจนบุรี และสมุทรสงคราม

#### แผนงานแรงงานสัมพันธ์

1. จัดตั้งสถาบันฝึกอบรมแรงงาน โดยการปรับปรุงบทบาทและปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานฝึกอบรม เป็นสถาบันฝึกอบรมการแรงงาน จัดระบบการประสานการฝึกอบรม เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ ขยายการฝึกอบรมนายจ้าง ลูกจ้าง ช่างราชการและฝึกอบรมพิเศษ เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาคุณภาพประชากรของรัฐบาลได้เต็มที่

2. ปรับปรุงวิธีการพัฒนาประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรด้านแรงงานสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้ง และข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างให้ยุติโดยเร็วและด้วยความเป็นธรรม

#### แผนงานวิชาการ

การสนับสนุนทางด้านกฎหมาย กรมแรงงานได้พิจารณาแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งจะพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อช่วยคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน คุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงาน การเจ็บป่วยนอกงาน คือ กฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน กองทุนเจ็บป่วยนอกงาน และกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร เสี่ยงขึ้นจัน การทำงานดอกเสาเข็ม สารเคมีอันตราย ลิฟท์ รถเคลื่อนย้ายสิ่งของและการทำ งานก่อสร้าง เป็นต้น

นอกจากนี้ กรมแรงงานยังพิจารณาเห็นว่าสมควรจะมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานในภาคเกษตรกรรม เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมให้มากขึ้น และขยายการคุ้มครองถึงแรงงานเฉพาะกลุ่ม คือ แรงงานหญิง แรงงานเด็กและเยาวชน ลูกจ้างขนส่งสินค้าเรือเดินทะเล ลูกจ้างทำงานในเรือเดินทะเลด้วย<sup>38</sup>

### นโยบายและแนวปฏิบัติงานด้านแรงงานในส่วนภูมิภาค

นโยบายของรัฐบาลนั้นต้องการที่จะแก้ไขปัญหาคาความยากจน โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน กรมแรงงาน จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ประชาชนทุกเพศที่อยู่ในวัยทำงานมีงานทำ มีรายได้เหมาะสม ในฐานะที่กรมแรงงานมีภารกิจหลักในการส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งการส่งเสริมการมีงานทำซึ่งการส่งเสริมการมีงานทำนั้น รัฐบาลโดยหลายหน่วย ราชการได้เข้าไปฝึกอบรมประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้และคุณสมบัติเหมาะสมกับตลาดแรงงาน กรมแรงงานก็เป็นกรมหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นกรมหลักที่ต้องเข้าไปส่งเสริมหรือพัฒนาฝีมือแรงงานเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน แต่ทุกหน่วยราชการจะต้องช่วยกัน เพราะฉะนั้นแม้ว่าทุกหน่วยราชการที่เข้าไปอบรมส่งเสริมทักษะหรือพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว แต่ก็ยังไม่เป็นที่เพียงพอกับตลาดแรงงาน ดังนั้นเจ้าเป็นที่แรงงานจังหวัด และผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาคจะต้องทราบนโยบายดังกล่าว และประสานงานกันเพื่อให้งานของของหน่วยราชการต่าง ๆ สอดคล้องกันการเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้ทราบตำแหน่งงานที่ว่างหรือที่เหมาะสมกับตน สำนักงานแรงงานจังหวัดทุกจังหวัดจึงควรเหมือนกับเป็นสำนักงานจัดหางานบริษัท คือ จะต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างที่จะทำให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ว่างงานหรือที่เดือดร้อนเกี่ยวกับปัญหาการ ทำงาน ให้ได้ใช้สำนักงานแรงงานจังหวัดเป็นสถานที่สำหรับปรึกษาหารือ

การคุ้มครองแรงงานก็เป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่ง โดยในหลักการนั้นต้องการให้ลูกจ้างได้รับผลประโยชน์อย่างน้อยที่สุดตามกฎหมายแรงงาน รัฐบาลจึงได้พยายามออกกฎหมายแรงงาน เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างเท่าที่จะทำได้ และให้มีความเหมาะสม

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.



กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งก็ไม่สามารถที่จะทำตามกฎหมายได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยก็ทราบดีว่าสิ่งใดที่ควรจะต้องปฏิบัติอย่างเต็มที่ตามกฎหมายแรงงาน สิ่งใดที่อาจจะต้องผ่อนปรนตามความเหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน การมีสุขภาพอนามัย และสวัสดิการที่ดีขึ้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องช่วยกันดูแล การตรวจโรงงานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็น และเมื่อพบสิ่งที่ไม่เหมาะสมก็ต้องแนะนำและพยายามผลักดันให้นายจ้างปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น ขณะนี้รัฐบาลกำลังพิจารณาปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เงินกองทุนทดแทนซึ่งขณะนี้มียู่อเป็นจำนวนมากขึ้น ก็ต้องการนำมาใช้เป็นประโยชน์มากขึ้น และการป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย ขณะนี้ได้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานขึ้นใหม่ โดยการแก้ไขปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และได้ผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปแล้ว เพียงแต่รอเสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้ความเห็นชอบเท่านั้น และยังคงต้องการปรับปรุงเงินกองทุนทดแทนโดยเอามาอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งจะได้กำหนดให้มีกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งเมื่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมออกใช้บังคับแล้ว ลูกจ้างก็จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายทั้งสองนี้มากขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างเช่นกัน

ในเรื่องปัญหาแรงงานสัมพันธ์นั้น ต้องเอาใจใส่ดูแลในเรื่องนี้เป็นอย่างดี เพื่อให้ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างลดน้อยลง ด้วยการแนะนำแก้ไขปัญหาความขัดแย้งตั้งแต่เริ่มต้นเกิดปัญหา ซึ่งยังไม่เป็นข้อพิพาท เพื่อไม่ให้เหตุการณ์บานปลายออกไปอันจะบังเกิดผลเสียหายทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง รวมทั้งเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงขอให้ปฏิบัติงานตามแนวทางดังกล่าวโดยเร็วทันต่อสถานการณ์  
ด้วย<sup>39</sup>

<sup>39</sup> กรมแรงงาน, "ข่าวศูนย์ประสานภูมิภาค" (ฉบับวันที่ 9 ธันวาคม 2530)

## นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กที่แท้จริงแล้วก็คือการปกป้องคุ้มครอง พิทักษ์ให้ความเป็นธรรมแก่แรงงานเด็ก หรือลูกจ้างเด็ก ด้วยการบัญญัติกฎหมายคุ้มครอง แรงงานเด็กที่บังคับใช้กับฝ่ายนายจ้าง และถึงแม้จะมีกฎหมายดังกล่าวอยู่ก็ตาม แต่ทว่า นายจ้างบางสถานที่ประกอบการก็มักจะละเลย หรือไม่คำนึงถึงการที่จะปฏิบัติให้ถูกต้อง เป็น ธรรมตามกฎหมาย ส่วนมากจะคำนึงถึงแต่เฉพาะผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียวเท่านั้น นั่น คือการพยายามลดต้นทุนในการผลิตให้ต่ำ เพื่อให้ได้ผลกำไรสูงที่สุด ประกอบกับผู้ปกครอง ของเด็กมักจะต้องการส่งเด็กในความดูแลของตนเข้ามาทำงานหารายได้ในสถานที่ประกอบการ ต่าง ๆ ถึงแม้ว่าผู้ปกครองของเด็กจะทราบว่าเด็กได้รับเงินค่าจ้างแรงงาน สวัสดิการ และสภาพเกี่ยวกับการทำงานจากนายจ้าง หรือเจ้าของสถานที่ประกอบการต่ำกว่า หรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กบัญญัติไว้ก็ตาม ซึ่งสาเหตุที่ผู้ปกครองส่ง หรือเป็นแรงผลักดันให้เด็กไปปกครองของตนเข้าสู่วงการแรงงานเป็นจำนวนมาก และต้อง มาทำงานภายใต้ภาวะเงื่อนไขที่ไม่ถูกต้อง เป็นธรรมตามกฎหมายแรงงานนั้น พอจะสรุป คร่าว ๆ ได้ดังนี้

1. จำนวนเด็ก ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้ปกครอง คือ บิดามารดา ญาติผู้ใหญ่ ฯลฯ มีมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนในการเลี้ยงดู ทั้งนี้เพราะ การขาดความรู้ในการวางแผนครอบครัว

2. การทำมาหาเลี้ยงชีพของผู้ปกครองเด็กคือคิดเคือง ส่วนใหญ่มักมีอาชีพ ในการเกษตรกรรม ซึ่งมักจะต้องพึ่งพาอาศัยหรือขึ้นอยู่กับธรรมชาติ เพื่อการเอื้ออำนวยต่อ การเพิ่มพูนพืชผลผลิตของตน

3. การเจริญเติบโตของกิจการอุตสาหกรรมการผลิตสมัยใหม่ และความ เจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง โดยเฉพาะในสังคมเมืองหลวง ทำให้ผู้ปกครองต้องการให้ เด็กที่อยู่ในความอุปการะดูแลของตนเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครเพื่อหารายได้อีกส่วน หนึ่งมาช่วยเหลือนฐานะครอบครัวของตนด้วย

ดังนั้นจึงทำให้ลูกจ้างเด็กที่เข้าสู่การทำงานตามสถานที่ประกอบการต่าง ๆ ถูก ใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และได้รับค่าจ้างตอบแทนที่ไม่เหมาะสม นั่นคือนำไปสู่การ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน โดยมีการใช้แรงงานเด็กในสถานที่ประกอบการบาง

แห่งอย่างไม่เป็นธรรม เฉพาะอย่างยิ่งในสถานที่ประกอบการซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างไม่ถูกต้อง และไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ซึ่งมักจะมีการใช้แรงงานเด็กอย่างขาดมนุษยธรรมและ กักขังทารุณลูกจ้างเด็กด้อยค่าเสียอื่น เป็นข่าวคราวปรากฏตามหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ อยู่ เสมอ เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและจับกุมนายจ้าง หรือเจ้าของสถานที่ประกอบการ ซึ่งเปิดดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และ สถานที่ประกอบการดังกล่าวมักจะมีการใช้แรงงานเด็กเป็นจำนวนมากอย่างไม่ถูกต้อง เป็น ธรรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก

วิธีการที่ลูกจ้างเด็กได้เข้าสู่การใช้แรงงานภายในสถานที่ประกอบการดังกล่าว นั้น พอจะจำแนกได้ดังนี้

1. บิดา-มารดา หรือผู้ปกครองนำมาฝากทำงานกับนายจ้าง หรือเจ้าของ สถานที่ประกอบการต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยตนเอง เพราะความรู้จักคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัว
2. สำนักจัดหางานซึ่งถูกต้องตามกฎหมาย (แรงงาน) และไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายเป็นตัวหน้าจัดหาเด็กให้ไปทำงานกับนายจ้าง โดยคิดค่าตอบแทนบริการดังกล่าว
3. เด็กเดินทางจากส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อหาที่ทำงานด้วยตนเอง ทั้งโดยความยินยอมของผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะถูกหลอกลวงไปใช้ แรงงานอย่างกดขี่ ทารุณไร้มนุษยธรรม และได้ค่าตอบแทนต่ำ รวมทั้งมีสภาพความเป็นอยู่ อย่างไม่ถูกสุขลักษณะอนาถอย่างยิ่ง

บรรดาลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะเด็กที่อพยพเข้ามา "เสี่ยงโชค" ในสังคมเมืองหลวงในระยะเวลายาวไม่กี่ปีมานี้ ได้ทวีจำนวนนับได้ประมาณแสนคน บุคคลเหล่านี้ มีทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก ซึ่งมีการศึกษาน้อย ซ้ำทั้งความรู้และความสามารถ ความรับผิดชอบต่อตนเองและต่อสังคมมีน้อยการละทิ้งถิ่นที่เคยอยู่อาศัยรวมทั้งญาติมิตร บิดา-มารดา เข้ามาหาหากินในเมืองหลวงกำลังเป็นที่นิยม ส่วนมากบุคคลเหล่านี้มาจากภาคตะวันออก เฉียงเหนืออันกว้างใหญ่และแห้งแล้ง แต่มีจำนวนประชากรหนาแน่นพอสมควร ส่วนที่อพยพ มาจากภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ นั้น มีสัดส่วนปริมาณลดลงไปตามลำดับของความ แห้งแล้ง หรืออุดมสมบูรณ์ของแต่ละท้องถิ่น เมื่อบุคคลดังกล่าวเหล่านี้เดินทางมาถึงกรุงเทพมหานครแล้วนั้น จะมีจำนวนน้อยมากที่ขอคำแนะนำ หรือปรึกษาหาหรือกรมแรงงาน หรือ

ส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนกลาง ซึ่งเป็นเพราะไม่ทราบ หรือเข้าใจคิดว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่อาจให้ความช่วยเหลือก็เป็นได้

รัฐบาลจำเป็นต้องมีแผนการป้องกัน หรือควบคุมสกัดกั้นการที่ประชาชนจากส่วนภูมิภาคต่าง ๆ อพยพเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือแรงงานเด็กเหล่านั้น จะต้องพยายามส่งเสริมการเกษตรกรรมให้มีการปลูกพืชหมุนเวียนให้มากขึ้น เพื่อไม่ปล่อยให้เวลาว่างเลยไปโดยไม่ได้ทำประโยชน์อันใด เป็นผลให้แรงงานเด็กเหล่านั้นได้กลายเป็นแรงงานทางการเกษตรในแต่ละท้องถิ่นของตนต่อไป นอกจากนี้คือการส่งเสริมความกินคืออยู่ดี โดยให้ประชาชนมีรายได้พอกินพอใช้ สนับสนุนการสร้างเสริมความเข้าใจและสัมพันธภาพอันดีงามซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการส่วนภูมิภาคกับประชาชนทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าของแรงงานทางด้านเกษตรกรรมว่าจะได้รับค่าจ้างตอบแทนเหมาะสมกับสภาพการทำงาน ในการทำงานที่สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือกันของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อสร้างค่านิยมใหม่ที่ว่า "เมืองหลวงสุขสบายกว่าชนบท" เป็น "เมืองหลวงไม่ได้สุขสบายไปกว่าชนบท" เพื่อสกัดกั้นการอพยพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือไม่ให้เด็กที่ยังอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียนนั้นก้าวเข้าสู่การใช้แรงงานก่อนถึงวัยอันสมควร ซึ่งจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยทุกฝ่ายทั้งทางราชการ และฝ่ายประชาชนเอง ต้องสนับสนุนการใช้โรงงานด้านเกษตรกรรมในแต่ละท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ

นโยบายที่สำคัญที่สุดและรัฐบาลเร่งด่วนกระทำ คือการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ นายจ้างลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงแรงงานเด็ก การใช้แรงงานเด็ก และปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก สภาพที่ลูกจ้างเด็กเผชิญอยู่ในการทำงานสถานที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางช่วยเหลือและปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นเตือนให้บุคคลทั่วไปเห็นความสำคัญของการใช้แรงงานเด็ก การให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างทั้งที่อยู่อาศัย อาหาร ยารักษาโรค ฯลฯ โดยคำนึงถึงเด็กในฐานะที่เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ ด้วยการใช้อ้อมวาลชัน เช่นสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ ดังตัวอย่างข้อความสั้น ๆ นี้ คือ

"ผู้ใดพบเห็นหรือทราบว่ามีการใช้แรงงานเด็กผิดกฎหมาย

โปรดแจ้งกรมแรงงาน หมายเลข โทรศัพท์ 223-1686"

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นระยะยาว ดังต่อไปนี้

มาตรการระยะสั้น ที่จำเป็นและต้องรีบเร่งดำเนินการ คือ

1. คุ้มครองแรงงานเด็กตามที่กฎหมายกำหนด โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้เพียงพอ เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราและแนะนำนายจ้าง-ลูกจ้างให้ทราบ แนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก การขออนุญาตลูกจ้างเด็กทำงาน และปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

2. ควบคุมดูแลสำนักจัดหางานเอกชน เพื่อป้องกันนายหน้าซึ่งหลอกลวงเด็กจากชนบทมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และสถานที่ประกอบการอื่น ๆ ในเขตกรุงเทพมหานครและบริเวณจังหวัดใกล้เคียง

3. กรณีมีลูกจ้างซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่า กฎหมายห้ามทำงานเพราะอายุต่ำกว่ากำหนด หรือเป็นลักษณะงานต้องห้าม ลูกจ้างเด็กนั้นก็จะต้องออกจากงานที่ทำ และโดยสภาพครอบครัวยากจน ไม่มีทุนศึกษาเล่าเรียน เด็กอาจจะกลายเป็นภาระของครอบครัวและสังคม จึงควรมีสถานที่หรือสถาบันรับรองลูกจ้างเด็กเหล่านี้ เพื่อรับเลี้ยงและช่วยเหลือเด็กให้ได้มีโอกาสศึกษา

4. ส่งเสริมการศึกษาในโรงงานหรือสถานที่ประกอบการต่าง ๆ เพื่อมิให้การศึกษาของลูกจ้างเด็กต้องหยุดชะงักลง โดยอาจส่งเสริมให้มีการจัดตั้งโรงเรียนในโรงงานหรือสถานที่ประกอบการ หรือส่งลูกจ้างเด็กเข้ารับการอบรม เพื่อให้ทราบถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากลูกจ้างเด็กเป็นผู้ที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจ ต้องการศึกษา และมีประสบการณ์ไม่เทียบเท่านายจ้าง

5. ส่งเสริมการวางแผนครอบครัวให้แพร่หลายในหมู่ประชากรที่มีรายได้น้อย และต้องการศึกษาเพื่อจะได้ไม่ต้องรับภาระหนักในการเลี้ยงดูบุตร และสามารถส่งเสียบุตรให้ศึกษาเล่าเรียนได้อย่างเต็มที่

มาตรการระยะยาว ที่สำคัญเพื่อลดจำนวนแรงงานเด็ก คือ

1. สร้างงานให้เพียงพอ เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวประชากรในท้องถิ่นชนบท เพื่อช่วยเหลือเด็กไม่ให้ต้องเคียดร้อนขาดการศึกษาและต้องทำงานก่อนถึงวัยอันสมควร

2. จะต้องกำหนดให้แผนการศึกษาของชาติมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะตามท้องถิ่นชนบทห่างไกลและในตัวเมือง ควรมีการกระจายโรงเรียนออกไปอย่างทั่วถึง และสร้างสิ่งจูงใจในการศึกษา สนับสนุนและให้สวัสดิการด้านวัสดุอุปกรณ์ ทุนการศึกษา ตลอดจนครูที่จะออกไปทำการสอนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กในวัยที่ต้องศึกษาเล่าเรียน

3. ส่งเสริมงานทะเบียนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ มีการวางแผนปฏิบัติงานอย่างรัดกุม ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร เรื่องการแจ้งย้ายเข้าย้ายออก เพื่อให้ทราบจำนวนเด็กที่อพยพจากท้องถิ่นหรือจากตัวเมืองว่าอยู่ที่ใด เพื่อให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กสามารถติดตามตัวได้

4. จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานเด็กให้เหมาะสมตามลักษณะงาน ตลอดจนพิจารณา กำหนดเรื่องสวัสดิการและความปลอดภัยแก่ลูกจ้างเด็ก

5. จัดตั้งศูนย์เพิ่มพูนและแลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อความก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน ของลูกจ้างเด็ก และเพื่อเป็นแหล่งรวมสำหรับสมาชิกจะได้มีโอกาสพบปะ ปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน<sup>40</sup>

นอกจากนี้ กรมแรงงานยังได้ถือเป็นนโยบายสำคัญว่าเมื่อมีการจ้างแรงงานเด็กแล้ว เด็กนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครองดูแลพอสมควรในฐานะเป็นลูกจ้างและเป็นมนุษย์ ตลอดจนพยายามหาช่องทางที่พัฒนาเด็กเหล่านั้นให้สามารถเจริญเติบโตเป็นอนาคตที่ดีของประเทศชาติด้วย

นโยบายปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานเด็ก มีดังนี้

1. การใช้แรงงานเด็กนั้นจะต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด
2. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กจะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และขณะเดียวกันก็ต้องยึดหลักมาตรฐานสากลด้วย
3. อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานจะต้องได้รับการสนับสนุนให้มีเพียงพอมีการตรวจตรา เรื่องการใช้แรงงานเด็กอย่างทั่วถึงและจริงจัง

<sup>40</sup>กรมแรงงาน, "แรงงานเด็กในประเทศไทย" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2522), หน้า 1-3.



4. ลงโทษผู้ใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้องเป็นธรรมอย่างเด็ดขาด
5. จะต้องมีความหมายวางระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการฝึกงานและการเตรียมตัวเข้าทำงานของเด็ก
6. จะต้องสนับสนุนให้เด็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กในชนบทได้มีโอกาสศึกษาและฝึกอาชีพ
7. เด็กควรได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนตามกำลังความสามารถของตนเองโดยเสมอภาคกันอย่างน้อยจนจบการศึกษาภาคบังคับ โดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องอุปกรณ์การเรียน และอาหารกลางวัน เพื่อให้เด็กได้เติบโตทั้งร่างกายและจิตใจก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน<sup>41</sup>

### เป้าหมายในการดำเนินงาน

#### 1. ด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก

1.1 กองแรงงานหญิงและเด็กได้ตั้งเป้าหมายที่จะคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กให้มีสภาพการทำงานที่ดี และให้ได้รับสวัสดิการที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยเน้นตามตรอกซอยที่คาดว่าจะมีการใช้แรงงานหญิงและเด็กมาก ซึ่งสถานที่ประกอบการดังกล่าวมักจะเป็นสถานที่ประกอบการขนาดเล็ก ที่พัฒนามาจากกิจการภายในครอบครัวซึ่งสภาพการจ้างจะต่ำกว่ากฎหมายกำหนดเสมอ

1.2 พิจารณาออกใบอนุญาตให้เด็กทำงานอย่างรวดเร็วเมื่อนายจ้างยื่นขอและอำนวยความสะดวกแก่นายจ้างในการขออนุญาตเด็กทำงาน พร้อมทั้งควบคุมให้นายจ้างใช้แรงงานเด็กตามที่ขออนุญาตไว้ กล่าวคือนายจ้างมักจะมีทัศนคติว่าการติดต่อกับหน่วยราชการล่าช้า นำเบื่อนายกองแรงงานหญิงและเด็กจึงให้นายจ้างยื่นคำขอทางไปรษณีย์ตามแบบฟอร์มที่กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่จะรับพิจารณาและตรวจสอบ ถ้าหากเป็นสถานที่ประกอบการซึ่งเคยตรวจมาแล้ว ก็จะออกใบอนุญาตให้ทันทีแล้วจะติดตามผลในภายหลังอย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง

<sup>41</sup>กรมแรงงาน, "การใช้แรงงานเด็กในปัจจุบัน" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2527), หน้า 14-15.

1.3 ส่งเสริมและแนะนำให้นายจ้างจัดที่พักและอาหารที่ถูกสุขลักษณะ เพราะสถานที่ประกอบการขนาดเล็กนั้น ลูกจ้างส่วนมากมาจากต่างจังหวัด พักอาศัยที่โรงงานหรือสถานที่ประกอบการนั้น ๆ นายจ้างจัดอาหารให้ สภาพที่พักอาศัยสกปรก แออัด อาหารด้อยคุณภาพ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจที่พักของลูกจ้างเสมอ สอบถามอาหารจากลูกจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้อง แนะนำนายจ้างให้ปรับปรุงให้ดีขึ้น และต้องติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ เพราะนายจ้างละเอียดง่าย

1.4 เจ้าหน้าที่เข้าตรวจแรงงานในสถานที่ประกอบการนั้นจะต้องชี้แจงแนะนำให้นายจ้างและลูกจ้างเข้าใจถึงปัญหาแรงงานและกฎหมายแรงงาน เพื่อจูงใจให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายเพราะสถานที่ประกอบการที่ตรวจส่วนมากจะเป็นสถานที่ประกอบการขนาดเล็ก นายจ้างและลูกจ้างจะไม่ทราบและเข้าใจในเรื่องของกฎหมายมาก่อน

## 2. ด้านวิชาการและส่งเสริมพัฒนาแรงงานเด็ก

2.1 ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของลูกจ้างเด็กตามประเภทกิจการ ซึ่งจะได้ทราบถึงสภาพการทำงาน สภาพะทางครอบครัวและสังคมของคนงานหญิงและเด็ก เพื่อใช้ประโยชน์ในการหามาตรการควบคุม คุ้มครอง และกำหนดมาตรฐานในด้านนี้ พร้อมทั้งใช้ในการเผยแพร่ให้ผู้สนใจ

2.2 ได้จัดทำโครงการและแผนงานเพื่อคุ้มครองและพัฒนาแรงงานเด็กให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองแรงงานหญิงและเด็กจะต้องดำเนินการตามแผนนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2.3 จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลสถิติแรงงานเด็กเพื่อเผยแพร่ให้ผู้สนใจ และเพื่อให้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนและจัดทำโครงการ

2.4 ได้ทำการศึกษาค้นคว้ากฎหมายและงานของแรงงานเด็กต่างประเทศพร้อมทั้งมีหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขงานของกองแรงงานหญิงและเด็ก

2.5 ได้จัดโครงการส่งเสริมให้มีการจัดนันทนาการ และตรวจสุขภาพให้แก่ลูกจ้างเด็กในระยะเริ่มแรกจะเป็นด้านแรงงานเด็กก่อน เพราะเป็นกลุ่มที่น่าเป็นห่วงมาก



2.6 กองแรงงานหญิงและเด็กได้มีการประชุมสัมมนา ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมพัฒนาแรงงานหญิงและเด็กซึ่งขณะนี้ได้เป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ทั้งหมด 11 คณะ

เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2527 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และให้มีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าวเทียบเท่ากองอยู่ในกรมแรงงาน เพื่อการคุ้มครองและป้องกันการจ้างแรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>42</sup> ซึ่งนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม มีดังนี้

**นโยบายในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม**

1. ป้องกันมิให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร
2. ส่งเสริมให้ลดการจ้างเด็กทำงาน และจำกัดให้เท่าที่จำเป็น
3. สนับสนุนให้บิดามารดา ผู้ปกครอง และนายจ้างของเด็กที่กำลังทำงานส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาต่อ
4. เร่งรัดปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็ก และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้บังคับกฎหมาย ให้มีผลทางปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยเฉพาะให้มีการจ่ายค่าจ้างและเงินอื่นระหว่างนายจ้างกับเด็กที่กำลังทำงานอย่างเหมาะสม
5. ส่งเสริมให้นายจ้างใช้งานลูกจ้างเด็กในลักษณะที่ไม่ขัดต่อวัย อันตรายต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัย ความเจริญเติบโต ความสามารถ และสภาพทางจิตใจของเด็ก
6. ส่งเสริมให้มีบริการแก้ปัญหาคอขวดและเศรษฐกิจแก่เด็กที่เข้าทำงานแล้ว และสนับสนุนให้มีการจัดบริการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ทักษะ

<sup>42</sup>กรมแรงงาน, "กองแรงงานหญิงและเด็ก" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2527), หน้า 7-9.

และการสังคมให้แก่เด็กที่ทำงาน เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำ การเสริมสร้างความรู้ในการดำเนินชีวิตในโอกาสอันควร และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย เป็นต้น

7. เผยแพร่กฎหมายและความรู้เกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าทำงาน ให้บิดา-มารดา ผู้ปกครองเด็ก องค์กรเอกชนและผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานได้ เข้าใจและให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม

8. สนับสนุนการศึกษาวิจัยการใช้แรงงานเด็ก เพื่อนำผลมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการ และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

9. เผยแพร่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจโดยถูกต้องและให้มีส่วนดูแลการใช้แรงงานเด็กให้เป็นไปโดยจำกัด ถูกต้องและเหมาะสม

10. ให้มีการประสานแผนงานและความร่วมมือในระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้การใช้แรงงานเด็กเป็นไปโดยจำกัด ถูกต้องและเหมาะสม

### มาตรการในการแก้ไขโทษจากการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

#### ก. มาตรการป้องกัน

##### 1. ภาคราชการ

1.1 เร่งรัดปรับปรุงกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กให้สมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.2 ส่งเสริมให้เด็กมีความรู้และทักษะ โดยให้หลักสูตรการศึกษาภาคบังคับมีลักษณะผสมผสานเพื่อการรู้หนังสือ การปรับตัวและความรับผิดชอบ

1.3 เร่งรัดให้จังหวัดที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ตรวจสอบตราให้คำแนะนำในด้านการใช้แรงงานเด็กในท้องถิ่นแบบอย่างจริงจัง

1.4 เร่งรัดให้มีการศึกษา วิจัย ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กและเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และทั่วถึง

1.5 เร่งรัดและส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กให้ถูกต้อง

## 2. ภาคชุมชน

### 2.1 ชุมชนในเมือง

ก. กำหนดให้มีการให้สินบนหรือรางวัล แก่ผู้ให้ข้อมูลหรือชี้เบาะแส เมื่อทราบว่ามีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ข. ส่งเสริมให้มีการแนะแนวในด้านปัญหาครอบครัวและเศรษฐกิจ

### 2.2 ชุมชนในชนบท

ก. ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม เพื่อช่วยสมาชิกภายในกลุ่มด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนหาทางช่วยเหลือสมาชิกซึ่งอยู่นอกกลุ่ม

ข. เร่งรัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งดำเนินงานในท้องที่ชนบทเกี่ยวกับการให้คำแนะนำในด้านปัญหาครอบครัวและเศรษฐกิจ

ค. สกัดกั้นไม่ให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร โดยการแนะนำให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบราชรัฐ แนะนำให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา และแนะนำไม่ให้มีค่านิยมในการส่งเด็กเข้าไปทำงานในเมือง เป็นต้น

## 3. ครอบครัว

### 3.1 บิดามารดาและผู้ปกครอง

ก. เร่งส่งเสริมให้ความรู้ ความเข้าใจแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครอง เพื่อป้องกันมิให้เด็กเข้าทำงานก่อนวัยอันสมควร

ข. สนับสนุนให้บิดามารดาหรือผู้ปกครอง ให้ความรัก ความห่วงใย ติดตามข่าวของเด็กซึ่งกำลังทำงานอยู่เสมอ เมื่อมีโอกาสก็ให้คำแนะนำสั่งสอน

### 3.2 ตัวเด็ก

ก. ปลุกฝังและเสริมสร้างทัศนคติให้เด็กรักการทำงานโดยไม่เลือกงาน

ข. ส่งเสริมให้เด็กรู้ถึงสภาพการและปัญหาการทำงานก่อนที่เด็กจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ค. ให้เด็กได้รับการอบรมปฐมนิเทศก่อนที่เด็กจะเข้าทำงาน

ง. ให้เด็กได้มีโอกาสพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งสามารถนำไปประกอบอาชีพอิสระได้มากขึ้น

#### 4. นายจ้าง

4.1 ให้นายจ้างตระหนักถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบที่พึงมีต่อเด็กในการปกครองดูแล และมีเมตตาธรรม

4.2 จัดให้มีการประชุม สัมมนานายจ้างที่ใช้แรงงานเด็กให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

4.3 กำหนดให้มีโครงการประกวดและให้รางวัลแก่นายจ้างดีเด่นในด้านการใช้แรงงานเด็ก พร้อมทั้งประกาศเกียรติคุณและประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ

#### 5. สำนักงานจัดหางานและนายหน้า

5.1 เร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานและนายหน้า เพื่อให้มีคุณธรรมในการประกอบการจัดหางาน เช่น จัดให้มีการอบรมชี้แจงว่า เด็กมิใช่สินค้า และไม่ควรที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ว่าจ้าง

5.2 เร่งรัดสำนักจัดหางานของรัฐ ให้มีบทบาทในด้านการจัดหางานให้เด็กมากขึ้นกว่าเดิม

5.3 เร่งรัดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยสอดส่อง ดูแล จัดบริการให้คำแนะนำ ณ จุดปลายทางที่เด็กเดินทางมาถึงชุมชนปลายทาง

5.4 ส่งเสริมให้มีการจัดประชุมสัมมนาแก่ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานและนายหน้า

5.5 สนับสนุนให้มีโครงการจัดประกวดและให้รางวัล พร้อมทั้งประกาศเกียรติคุณแก่นักงานจัดหางานเอกชนดีเด่น

#### ข. มาตรการปรามปราม

1. เร่งรัดให้มีการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กให้ได้ผล อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

1.1 ตรวจตราการใช้แรงงานเด็กให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

1.2 ดำเนินการกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอย่างจริงจัง

1.3 ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแรงงาน

- 1.4 จับกุม ค่าเนิ่นคดี เมื่อพบหรือได้รับแจ้งกรณีเด็กถูกกักขัง หน่วง  
เหนี่ยว กระทำทารุณ
- 1.5 สอดส่อง ดูแล การดำเนินงานของสำนักงานจัดหางานเอกชน  
และนายหน้าที่ดำเนินการทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย  
ให้ทั่วถึง
2. เร่งรัดให้มีการใช้บังคับกฎหมายทะเบียนราษฎรอย่างจริงจัง
3. เร่งรัดให้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 ให้ได้  
ผลอย่างมีประสิทธิภาพ
4. เร่งรัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน เช่น  
เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจโรงงาน เจ้าหน้าที่องค์การเอกชน ฯลฯ ในการให้ความ  
ร่วมมือสอดส่อง และแจ้งข้อมูลการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

#### ค. มาตรการช่วยเหลือ

1. การช่วยเหลือในด้านสวัสดิการที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนด  
ไว้
  - 1.1 ให้นายจ้างเปิดโอกาสให้เด็กแสวงหา เพิ่มพูนความรู้ได้ในวัน  
หยุด และหรือหลังเลิกงานแล้ว
  - 1.2 ให้นายจ้างจัดนันทนาการให้แก่เด็กเป็นประจำ อย่างต่อเนื่อง  
และเหมาะสม
  - 1.3 ส่งเสริมให้นายจ้างจัดอาหารให้ถูกต้อง ตามหลักโภชนาการ  
พร้อมทั้งจัดที่พักให้ถูกสุขลักษณะ
2. การช่วยเหลือในด้านการพัฒนาร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา
  - 2.1 ให้รัฐและเอกชนช่วยเหลือให้เด็กยากจนมีโอกาสเรียนจบจบการ  
ศึกษาภาคบังคับ
  - 2.2 ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดอบรม ให้ความรู้แก่เด็กเกี่ยวกับกฎหมาย  
คุ้มครองแรงงานและศึกษาชี้ให้แก่เด็ก เพื่อให้เป็นการพักผ่อนตามความเหมาะสม

### 3. การช่วยเหลือเฉพาะกิจ

ให้การช่วยเหลือเมื่อพบว่า มีเด็กถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรมในสถานประกอบการ โดยดำเนินการ เช่น ดำเนินคดีกับเจ้าของสถานประกอบการ การจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวระหว่างรองานใหม่ที่เหมาะสม หรือรอการส่งกลับภูมิลำเนา ดำเนินการส่งกลับภูมิลำเนา ตลอดจนติดตามช่วยเหลือครอบครัวของเด็กในกรณีจำเป็น ทั้งนี้ โดยประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

### สรุป

ในบทนี้ได้กล่าวถึงแนวความคิดในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐจากแนวความคิดของนักวิชาการด้านนโยบายในหลายแนวทาง เพื่อเป็นกรอบของการศึกษาโดยทั่วไป และได้นำเสนอแนวนโยบาย โปรแกรม และแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ต่อไป เห็นที่ประจักษ์ว่า นโยบาย โปรแกรม และแผนงานที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นหลากหลาย และมีรายละเอียดที่ซับซ้อนมาก ในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายนี้ อย่างไรก็ตามจะนำเสนอในหัวข้อวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป.