

บทที่ 1

วิวัฒนาการของการใช้แรงงานไทย

1. แนวความคิดด้านแรงงานสัมพันธ์

การพนักงานสัมพันธ์เป็นระบบอันหนึ่งของระบบอุตสาหกรรมหรือแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งวางกฎเกณฑ์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ระหว่างนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้างระหว่างลูกจ้างกับองค์กรของนายจ้าง และระหว่างรัฐบาลกับองค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับระบบการผลิต การจำหน่าย การให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวม ฉะนั้นอุตสาหกรรมสัมพันธ์หรือแรงงานสัมพันธ์หรือการพนักงานสัมพันธ์ จึงมีความสำคัญทั้งในแง่ที่เป็นระบบและในแง่ที่เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยปกติแล้วระบบของอุตสาหกรรมสัมพันธ์มีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและส่วนรวมดังต่อไปนี้

ผลกระทบต่อนายจ้างลูกจ้าง เป้าหมายสำคัญของกิจการค้าอุตสาหกรรมและการบริการอยู่ที่จะทำให้การผลิต การจำหน่ายและการให้บริการได้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดกำไรต่อผู้ลงทุนเพื่อที่จะได้ดำเนินการต่อไปและช่วยให้ลูกจ้างมีค่าจ้างและรายได้สามารถครองชีพได้ ในกรณีที่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่เป็นไปด้วยดี ย่อมจะทำให้การผลิต การจำหน่ายและการบริการไม่สามารถดำเนินได้ราบรื่น มีการหยุดชะงัก ก่อให้เกิดผลเสียหายทั้งแก่นายจ้างและลูกจ้าง

1. ผลกระทบต่อรัฐบาลและประชาชนทั่วไป การที่นายจ้างลูกจ้างทำงานร่วมกันด้วยดี ไม่มีปัญหาและข้อขัดแย้งใดๆ ก็ทำให้การผลิต การจำหน่ายและบริการเป็นไปด้วยดี เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ผู้ซื้อผลิตผลและใช้บริการต่างๆ ทางรัฐบาลเองก็ได้รับประโยชน์จากการเก็บภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการสาธารณูปโภค และสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชน ถ้าหากเกิดมีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกและความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ เมื่อเกิดมีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการระงับข้อพิพาท ยิ่งในช่วงที่มีข้อ ขัดแย้งและหยุดงานสูง ก็ย่อมทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในด้านการระงับข้อพิพาทมากขึ้น

2. ผลกระทบทางการเมืองและสังคม การพนักงานสัมพันธ์ที่ดี นอกเหนือจากจะช่วยให้ความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีที่มีต่อกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อบรรยากาศของความสามัคคีระหว่างนายจ้างส่วนรวมด้วย ปัจจัยดังกล่าวมีผลสนับสนุนให้บรรยากาศทางด้านสังคมและการเมือง ดีขึ้น

โดยสรุป การอุตสาหกรรมสัมพันธ์หรือแรงงานสัมพันธ์ได้มีความสำคัญอย่างที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ฉะนั้น การพนักงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการหนึ่งสถานประกอบการใด ที่มีการพนักงานสัมพันธ์ที่ดีก็ย่อมจะช่วยให้การประกอบกิจการของสถานประกอบการนั้นได้ผลดี ให้ประโยชน์ทั้งแก่นายจ้างและลูกจ้าง

2. วิวัฒนาการของแรงงานไทย

แรงงานจะเป็นปัจจัยสูงสุดในการสร้างชาติ สร้างสังคม สร้างเศรษฐกิจ แม้แรงงานจะมีคุณค่าอย่างไรก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเรื่องของแรงงานกลับกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย และปัญหาแรงงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของรัฐบาลตลอดมา ด้วยเหตุนี้ก่อนที่จะเข้าใจปัญหาแรงงานควรทราบถึงความเป็นมาของผู้ใช้แรงงานตามลำดับขั้นตอนของวิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปี ที่ผ่านมาเสียก่อนว่า แรงงานเหล่านั้นคือใครมาจากไหน เพื่อจะได้มองเห็นอดีตและรูจักถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้คาดการณ์ถึงอนาคตได้ถูกต้อง

คำจำกัดความ

แรงงาน หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาและตกอยู่ในฐานะเป็นผู้แรงงาน ไม่ว่าจะ เป็นร่างกายหรือสมองก็ตาม เพื่อสร้างผลผลิตให้แก่เศรษฐกิจและสังคม

วิวัฒนาการแรงงาน¹ ในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

หากพิจารณาระยะของความเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นเกณฑ์ อาจแบ่งช่วงระยะเวลาของแรงงานในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. แรงงานระยะ 70 ปีแรก เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมยังยึดถือตามแบบแผนของกรุงศรีอยุธยา

¹ กรมแรงงาน มหาดไทย เวียงเวียงโคก น.ศ.กมลลักษณ์ โศภกุล วิวัฒนาการแรงงาน ในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1-5

2. แรงงานระยะ 80 ปีต่อมา เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางทันสมัยขึ้น

3. แรงงานระยะ 50 ปี เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนเป็นระบบเสรีประชาธิปไตย

1. แรงงานระยะ 70 ปีแรก (สมัย รัชกาลที่ 1 – รัชกาลที่ 3)

1.1 สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เป็นยุคสร้างบ้านเมืองใหม่ ยังไม่สามารถจแนงนับจำนวนผู้คนพลเมือง จึงทรงใช้วิธีระดมไพร่พลเมืองมาจากที่ต่าง ๆ เข้ามาสังกัดเป็นหมวดหมู่อยู่กับมูลนายของตน โดยวิธีชักนาเมืองและชื่อของมูลนายไว้ที่ข้อมือ เพื่อจะได้ขึ้นทะเบียนสำหรับราชการต่อไป อันเป็นมูลเหตุให้เกิดไพร่ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เช่นเดียวกับสมัยอยุธยา ในยามที่มีศึกสงครามจะได้เกณฑ์เข้ามาเป็นทหารไปรบ ยามสงบก็จะได้เกณฑ์แรงงานเหล่านี้เข้ามารับราชการงานโยธา

อย่างไรก็ตามรัชกาลที่ 1 ได้ทรงเมตตาลดระยะเวลาของการเข้ามารับราชการเป็น "เข้าเดือน ออก 3 เดือน" ซึ่งเท่ากับให้พลเมืองได้มีอิสระใช้แรงงานของตนประกอบการทำมาหากินได้ถึงปีละ 9 เดือน ธรรมเนียมนี้ใช้ได้มาจนถึงสมัย รัชกาลที่ 5 จึงโปรดยกเลิกให้มีการเกณฑ์แรงงานอีกต่อไป

นอกจากการใช้ประโยชน์จากแรงงานของไพร่ซึ่งราษฎรสามัญชนชาวไทยแล้ว แรงงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ คือ แรงงานทาสเชลย ของประเทศผู้แพ้สงคราม ที่ถูกกวาดต้อนเข้ามาด้วยวัตถุประสงค์ใหญ่คือ เพื่อนำเข้ามาเป็นกำลังแรงงานจนเชลยต่างชาติ เช่น เขมร มอญ ลาว ญวน เข้ามาตั้งหลักทำกินอยู่ในไทยเป็นจำนวนมาก

1.2 สมัยรัชกาลที่ 2 การศึกสงครามลดลง ความจำเป็นในการเกณฑ์แรงงานมารับราชการทยอยลดน้อยลงไปด้วย ส่วนงานโยธาต่าง ๆ ก็เริ่มมีแรงงานจากชนชาติอื่นเข้ามาคือ ชาวจีน หนีภัยธรรมชาติและ ความขาดแคลนในดินแดนตนเข้ามาหากินอยู่ในไทยมีอาชีพรับจ้างแบกหาม และเมื่อมีทุนมากขึ้นก็ทำการค้า จนเป็นผู้มีฐานะ และคุมเศรษฐกิจการค้าในไทยนับแต่นั้นมา

1.3 สมัยรัชกาลที่ 3 เศรษฐกิจเฟื่องฟูขึ้น ความต้องการกุลิแบกหามขนสินค้าทำงานเรื่องเดินทะเลมีมากขึ้น ซึ่งแรงงานเหล่านี้คือชาวจีน ความมั่งคั่งที่เคยวัดกันที่การเป็นเจ้าของแรงงานไพร่ จำนวนมาก ก็เปลี่ยนเป็นวัดกันที่ทรัพย์สินเงินตราที่มาจากการค้า

2. แรงงานในระยะ 80 ปีต่อมา (รัชกาลที่ 4 – รัชกาลที่ 7)

2.1 สมัยรัชกาลที่ 4 ไทยก้าวเข้าสู่ความเจริญอันมีรากฐานมาจากอิทธิพลของการติดต่อค้าขายกับชาวตะวันตก แม้ว่าจะมีสนธิสัญญาที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่ในสมัยนี้จะทำให้ไทยเสียเปรียบแต่ก็มีผลดีทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวขึ้นอีกมาก จากการลงทุนของชาวต่างชาติ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานเมื่อก่อสร้างอาคารร้านค้า ที่อยู่อาศัย โรงงานขนส่ง พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้มีผู้นำเครื่องจักรไอน้ำ และดีเซลมาใช้ในอุตสาหกรรมสีข้าว เลื่อยไม้และหีบอ้อย ทำให้เกิดความต้องการแรงงานแบกหามกระสอบข้าว ซึ่งใช้แรงงานชาวจีนในขณะที่คนไทยเป็นเกษตรกรปลูกข้าวป้อนโรงสี

นอกจากนี้เครื่องจักรยังได้เข้าไปมีบทบาทในขบวนการผลิตอื่น เช่น กิจการพิมพ์ เหมืองแร่ ดมกลั่นสุรา ยาสูบ ซึ่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น ในขณะที่ส่วนราชการต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นในการก่อสร้าง โยธา ดัดถนน ขุดคลอง สร้างป้อมและวังเพิ่มขึ้น

2.2 สมัยรัชกาลที่ 5 ไม่เพียงแต่ชาวจีนเท่านั้นที่เข้ามา แม้แต่ชาติตะวันตกก็ได้เข้ามาเป็นกำลังสำคัญช่วยราชการทางกำลังสมองเป็นที่ปรึกษาราชการ นอกจากนั้นชาวอินเดียได้เริ่มเข้ามาค้าขายเป็นชุมชนใหญ่อีกชุมชนหนึ่ง นับแต่สนธิสัญญาบางสิ่งเป็นต้นมา ราษฎรไทยก็มีสิทธิไปทำงานรับจ้างชาวต่างชาติได้ สำหรับไพร่ที่ยังต้องเช่าที่ดินทำกินจากเจ้าขุนมูลนายไพร่จึงเป็นชาวนาที่รับจ้าง เจ้าขุนมูลนายที่อำนาจกดขี่ขูดรีดราษฎรได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัชกาลที่ 5 ได้ทรงทราบถึงความทุกข์ถึงได้อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเปลี่ยนไพร่มาเป็นพลเมืองอิสระ และปลดปล่อยทาสให้เป็นราษฎรเสรีได้หมดสิ้นไปในปี พ.ศ. 2448 โดยไม่เกิดเหตุรุนแรงแต่อย่างใด

เพื่อให้ทางราชการได้มีรายได้สำหรับใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนแก่ราชการและเป็นค่าจ้างแรงงานต่าง ๆ จึงได้โปรดให้ราษฎรทุกคนจ่ายเงินช่วยเหลือแผ่นดินปีละ 6 บาท เรียกว่า "เงินช่วยราชการ" และออกกฎหมายเพิ่มภาษีชาวจีน เป็นปีละ 6 บาท (เดิม 4 บาท) ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวจีนถึงขนาดหยุดงานไม่ยอมทำธุรกิจค้าขายแต่เพียง 3 วันรัฐบาลได้แก้ไขข้อยกติกาลงได้

2.3 สมัยรัชกาลที่ 6

เนื่องจากทั้งชาวไทยและชาวจีนเป็นแรงงานรับจ้างชาวต่างประเทศมากขึ้น เพื่อความเป็นระเบียบ รัชกาลที่ 6 จึงได้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงานขึ้น พ.ศ. 2454 โดยกำหนดให้นายจ้างชาวต่างประเทศต้องนำลูกจ้างหรือคนใช้ไปจดทะเบียน และพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ที่กรมตำรวจนับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานฉบับแรก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2459 ได้โปรดให้ตรากฎหมายให้กรรมกรลากรต ต้องจดทะเบียนอนุญาตโดยมีระเบียบว่าผู้ปกครองอาชีพนั้นต้องมีร่างกายแข็งแรง อายุ 18 – 40 ปี พุทไทยได้ นับเป็นกฎหมายฉบับที่ 2 ที่ให้คุ้มครองแรงงาน

นอกจากนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 6 ไทยได้ร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งของ ILO ซึ่งส่งผลให้ไทยได้แก้ไข ในเรื่องสนธิสัญญาทางราชการที่เคยทำไว้ถึงแก่ พ.ศ. 2398 ซึ่งไทยเสียเปรียบทั้งทางศาล ดุลการ การเมืองระหว่างประเทศซึ่งแก้ไขสนธิสัญญาในครั้งนี้ทำให้ประเทศไทยได้รับความเสมอภาคเป็นธรรม

สำหรับสถานการณ์ด้านแรงงานในประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งขณะนั้นยุโรปไม่สามารถเลิกล้มการค้าได้เนื่องจากอยู่ในภาวะสงคราม โรงงานอุตสาหกรรมในไทยจึงระดมการจ้างแรงงานเลิกล้มศึก แต่ภายหลังสงครามยุติลง อุตสาหกรรมของไทยคุณภาพสู้ต่างประเทศไม่ได้ จึงต้องเลิกกิจการ คนตกงานเป็นจำนวนมาก

2.4 สมัยรัชกาลที่ 7 ทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำที่สุด ทั้งราษฎรตกงานแล้วข้าราชการก็ถูกปลด จึงมีคนว่างงานจำนวนมาก รัชกาลที่ 7 ที่ได้โปรดให้ตรากฎหมายเดียวกับแรงงานขึ้น 2 ฉบับ พ.ศ. 2470 เป็นกฎหมายอุตสาหกรรมและกรรมกร เพื่อคุ้มครองความปลอดภัย แก่คนงานให้การนัดหยุดงานหรือปิดกิจการเป็นความผิดทางอาญามีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต

เนื่องจากคนตกงานขาดรายได้ เป็นเหตุให้การเมืองมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จ และได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานจัดหางานเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ว่างงานให้มียางทำ และพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น

3. แรงงานในระยะ 50 ปี ของระบอบเสรีประชาธิปไตย

ในระยะดังกล่าวนับว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงเกือบตลอดเวลา จึงอาจแบ่งได้ 3 ช่วง คือ

3.1 พ.ศ. 2476-2500 ช่วงที่ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่มีความตื่นตัวที่จะรวมกลุ่มกันแสดงพลังสามัคคี

3.2 พ.ศ. 2501-2515 ช่วงที่ผู้ใช้แรงงานได้รับผลกระทบจากนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ

3.3 พ.ศ. 2516-2525 ช่วงตื่นตัวเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของแรงงานอย่างเต็มที่

3.1 พ.ศ. 2476-2500 คณะรัฐบาลได้ออก พระราชบัญญัติห้ามการยึดทรัพย์สินเกษตรกร ในพ.ศ. 2475

พ.ศ. 2476 และ 2481 ได้ออก พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากรยกเลิกงานรัชฎูปการและอากรค่าเช่านา ตามลำดับ

เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานรัฐบาลได้เป็นผู้ประกอบการผลิต และสนับสนุนให้เอกชนลงทุนก่อตั้งอุตสาหกรรม แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์แรงงานดีขึ้น เพราะเกิดเหตุการณ์คนงานลากรถนัดหยุดงานเพื่อขอลดค่าเช่า กรรมกรโรงสีและคนงานรถรางนัดหยุดงานเพื่อให้นายจ้างจ่ายโบนัสในวันตรุษจีน กรรมกรรถไฟประท้วงผู้บริหารขาดความยุติธรรม และผู้ใช้แรงงานรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. 2488 กลุ่มสหบาลกรรมกรได้ร่วมจัดงานวันฉลองวันกรรมกรขึ้นเป็นครั้งแรก (1 พ.ค.)

พ.ศ. 2490 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น

1. ออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐบาลต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด

2. ออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย

3. ใช้มาตรการรุนแรงแก่กรรมกรจีนที่ก่อการนัดหยุดงานด้วยการเนรเทศกลับไป

4. ออกกฎหมายควบคุมโควตาคนจีนเข้าประเทศ

5. ออกกฎหมายขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว

พ.ศ. 2476 ได้เปลี่ยนแปลงการจัดหางานในกองทะเบียน กรมมหาดไทยเป็นกองกรรมกร ไปสังกัด กรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ

พ.ศ. 2479 ได้ดูแลและสภาพการทำงานของผู้จ้างด้านสุขภาพอนามัย และสวัสดิการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้น ของ พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน

พ.ศ. 2480 ได้ออกกฎหมายห้ามทำงานในกิจการโรงเลื่อยในเวลากลางคืน

พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ผู้ใช้แรงงานได้จัดตั้งสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยขึ้น และได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์กรรมกรโลก แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ยอมต่อทะเบียนอายุให้เพราะเห็นว่าได้รับอิทธิพลความช่วยเหลือจากคอมมิวนิสต์

พ.ศ. 2495 ได้ยกวิชา กฎหมายประกันสังคม และปี พ.ศ. 2497 พ.ร.บ.ประกันสังคม ของกรมประชาสงเคราะห์ได้รับการรับรองเป็นกฎหมายที่ถูกต้องแต่ไม่มีโอกาสได้ใช้

พ.ศ. 2500 พ.ร.บ. แรงงานฉบับแรกที่มีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2500 เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ และให้สิทธิผู้ใช้แรงงาน ตั้งสหภาพใช้ซึ่งเป็นเหตุให้มีการก่อตั้งสหภาพและการนัดหยุดงาน

3.2 ช่วง พ.ศ. 2501 - 2515 จากเหตุการณ์ ในพ.ศ. 2500 เป็นเหตุให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศยกเลิกพ.ร.บ. แรงงานฉบับปี 2500 โดยมีนโยบายเริ่มแผนการพัฒนาเศรษฐกิจให้เอกชนเข้ามาพัฒนาอุตสาหกรรม โดยรับสร้างสิ่งที่เป็นพื้นฐานให้สิทธิยกเว้นภาษีอากรมีการร่วมทุนต่างชาติ ญี่ปุ่น อเมริกา เยอรมัน อังกฤษ ไต้หวัน ออสเตรเลีย ซึ่งอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นเป็นแหล่งรองรับงานจากภาคเกษตรซึ่งในระยะนั้นประเทศประสบปัญหามากขึ้นทุกทีคนว่างงานเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลได้มีนโยบายเรื่องประชากรอย่างชัดเจน

ในระยะนี้ได้เกิดวิกฤติการณ์พลังงานก่อให้เกิดความวุ่นวายมีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการอีก

3.3 ช่วงพ.ศ. 2516 - 2525 รัฐบาลชุดใหม่ได้เริ่มเห็นความสำคัญของแรงงาน จึงได้เริ่มกำหนดแผนพัฒนากำลังแรงงานไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และมีความชัดเจนมากขึ้นในแผนที่ 4

แรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น ในช่วงนี้รัฐได้ออก กฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (ปี 2516)

พ.ศ. 2515 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกองทุนทดแทน

พ.ศ. 2518 ออกพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์

พ.ศ. 2521 ออกพ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว

3. สถานการณ์แรงงานสัมพันธ์ของไทย

1. ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดกฎเกณฑ์และการวางแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ อยู่ภายใต้การครอบงำของการเมืองภายใต้การกำกับของทหารหลังจากนั้นกระบวนการได้รับอิทธิพลของกลไกตลาดและกระแสสังคมโลกมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเปิดตัวเองรับกระแสทุนนิยมอย่างเต็มที่ ทำให้มีการไหลผ่านของเงินทุน เทคโนโลยี และแม้แต่ทรัพยากรกำลังคน ในช่วงทศวรรษที่ 2530 อัตราการเจริญทางเศรษฐกิจสูงกว่า 2 หลักต่อเนื่องกันหลายปี กล่าวว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยก้าวไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแนวทางไปสู่กระแสเศรษฐกิจโลก โดยการผลักดันไทยเข้าสู่การค้าเสรี การลดเงินบาท การลดการควบคุมโดยรัฐ การปล่อยราคาลอยตัว และนโยบายการปรับปรับแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปรับเปลี่ยนนี้ทำให้เกิดการพึ่งพาของเศรษฐกิจไทยต่อปัจจัยภายนอกมากขึ้น

2. สำหรับทางด้านแรงงาน กระแสทุนนิยมสากลทำให้เกิดการแบ่งงานระหว่างประเทศใหม่ (New international division of labour) ซึ่งต้นตอมาจากการเคลื่อนย้ายทุนและความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการส่งออก ในขณะที่เดียวกันประเทศพัฒนาแล้วจะเกิดภาวะผลิตล้นเกินตลาดภายใน ค่าจ้างแรงงานที่สูงตลอดจนต้นทุนการผลิตเริ่มสูงจะทำให้กำไรลดลง ก่อให้เกิดความจำเป็นต้องผ่องถ่ายส่วนเกินไปหาแหล่งวัตถุดิบและตลาด ตลอดจนแหล่งต้นทุนถูกโดยเฉพาะแรงงาน

3. ภายใต้กระแสการแข่งขันและบีบบังคับทางด้านต้นทุนการผลิต ยุทธศาสตร์ของการเคลื่อนย้ายทุน และเทคโนโลยีได้เกิดขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยเฉพาะประเทศซึ่งเปิดเสรีมีทรัพยากรกำลังคนเหลือเฟือ มีตลาดภายในใหญ่เพียงพอหรือมีเขื่อนั้นก็อยู่ในภูมิภาคซึ่งเหมาะแก่การขนส่ง ประเทศเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแหล่งลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งต่อไปยังประเทศอื่น

4. สิ่งที่เปลี่ยนแปลงและมีผลกระทบต่อขบวนการแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจ้างงาน การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่สูงขึ้น 2 หลักในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 นั้น ส่วนสำคัญมาจากการขยายตัวภาคนอกวงเกษตร ซึ่งเติบโตในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 12.9 ต่อปี ในขณะที่ภาคเกษตรขยายตัวในอัตราเพียงร้อยละ 3.2 ต่อปีเท่านั้น การเติบโตของอัตรานอกวงเกษตรนี้ แน่นนอนที่จะเพิ่มปริมาณความต้องการแรงงานภาคนี้ตามไปด้วย โดยเฉพาะแรงงาน รับจ้าง (Wage earners) ในสาขาต่างๆซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้น

5. อุตสาหกรรมการส่งออกของไทยที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกได้ก็คือ หัตถอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ยังคงอาศัยแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ ไม่ต้องการฝึกอบรมแรงงานมากนัก และสามารถจัดหาได้ง่าย อุตสาหกรรมเหล่านี้ประกอบด้วยสิ่งทอ การผลิตอาหารแปรรูป เครื่องกระป๋อง อาหารแปรรูป เครื่องประดับ แผงวงจรไฟฟ้า อุปกรณ์ประกอบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

6. การเปลี่ยนแปลงประการสำคัญต่อมาก็คือ ทศนคติค่านิยมของประชาชนผู้ใช้แรงงานในฐานะผู้บริโภคที่ก้าวไปพร้อมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานมีทางเลือกในการบริโภค ขณะเดียวกันมีรูปแบบการใช้ชีวิตแบบปัจเจกชน (individualistic) มุ่งหวังความเจริญก้าวหน้าส่วนบุคคล ความสำเร็จในชีวิตและความมั่งคั่งจะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม กอปรกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่เปิดเสรีมากขึ้น การสื่อสารและการติดต่อเดินทางสะดวกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์และบทบาทของสหภาพแรงงานหลายด้าน

7. สำหรับประเทศไทยสภาพที่รัฐจำเป็นต้องดูแลให้ประเทศมีสถานภาพทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง และขยายโอกาสการมีงานทำให้กับกำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่าปีละ 400,000 คน ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องดูแลคนที่ทำงานอยู่แล้วให้มีสภาพการจ้างสภาพทำงานให้ดีขึ้น ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจึงเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านอีกช่วงหนึ่ง จากการควบคุมกำกับและการส่งเสริมการเจริญภายใต้หยาดเหงื่อของผู้ใช้แรงงานไปสู่การยอมรับการรับรองจากสถาบันของนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น และการปรับปรุงสภาพค่าจ้างของลูกจ้างให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ ในขณะเดียวกันสภาพการเปิดระบบการค้าเสรีและการพึ่งพารายได้จากการส่งออก ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องหันมาพิจารณาถึงสมรรถภาพของทรัพยากรมนุษย์ในประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับศักยภาพในอันที่จะต้องแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และกับชาติส่งออกอื่นๆ

8. ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานได้มีการก้าวเข้าไปรับผิดชอบในส่วนที่นายจ้างไม่อาจดำเนินการให้ได้ด้วยตนเองแต่ลำพัง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันความมั่นคงทางด้านชีวิตหรือการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานหรือนอกเวลางาน ในประเด็นนี้นับเป็นมาตรการที่จักทำอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีแรกของการประกาศใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทน (เริ่มเก็บเงินสมทบจากนายจ้างครั้งแรกเป็นประวัติศาสตร์ในวันที่ 1 มกราคม 2517) กฎหมายนี้ถือเป็นการประกันการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายในงานครั้งแรก หลังจากนั้นอีก 15 ปี ก็มีการรณรงค์ผลักดันกฎหมายประกันสังคมซึ่งเข้ามาประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ใน

กรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ล่าสุดได้มีการขยายการประกันคุ้มครองถึงชราภาพ และการสงเคราะห์ครอบครัว

9. สำหรับทางด้านการแรงงานสัมพันธ์และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ แม้ในช่วงปี 2534 คณะปฏิรูปจะออกกฎหมายพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 แบ่งแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็น ปราบปรามการที่ทวนกระแส แต่การกระทำของรัฐบาลคณะปฏิรูปดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งกลุ่มประเทศตะวันตก ที่เร่งรัดให้มีการยกเลิกกฎหมายของคณะปฏิรูปดังกล่าว และคืนสิทธิให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

10. การเคลื่อนไหวขององค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากขึ้นมานั้นไม่เฉพาะในเรื่องการเรียกร้องให้คืนสิทธิการจัดตั้งหรือการมรเสรีภาพในการสมาคมเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงเรื่องการคุ้มครองแรงงานบางกลุ่มบางประเภทด้วย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ไม่อาจเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานในระบบ อาชีวะ แรงงานสตรีและแรงงานเด็ก ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเน้นถึงปัญหาการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) โดยเฉพาะการบังคับการใช้แรงงานในหลายสาขาอาชีพซึ่งขัดต่อศีลธรรมหรือขัดต่อกฎหมาย เช่น อาชีพการขายบริการทางเพศ ขายบริการในลักษณะลามกอนาจาร

11. ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในสาขาอาชีพที่ขัดต่อศีลธรรมและมีลักษณะบังคับในประเทศไทยได้พยายามชี้แจง และยอมรับในระดับหนึ่งว่าการบังคับใช้แรงงานเด็กมีเกิดขึ้นในประเทศ และได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาชีพ การมีพระราชบัญญัติของกรมประชาสงเคราะห์ที่เพิ่มบทบาทการกำหนดโทษผู้หลอกลวงบังคับเด็กให้ประกอบอาชีพขายบริการ หรือลงโทษบิดามารดาซึ่งผลักดันให้เด็กเข้าทำงานตลอดจนผู้ใช้บริการด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ได้มีผลบังคับให้ใช้แรงงานเด็กจาก 13 ปี เป็น 15 ปี และกำหนดประเภทของงานที่อนุญาตให้เด็กที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 18 ปี สามารถทำได้

12. โดยสรุป ในช่วงการพัฒนามากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สภาพการเมืองสังคม และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของชาติมิได้ดำเนินการที่อำนวยความสะดวกความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับกระบวนการแรงงานหรือสถาบันแรงงานอย่างควรจะเป็นการขาดความต่อเนื่อง การยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ให้การคุ้มครองสิทธิและแสวงหาประโยชน์ของแรงงานหลายช่วง และแม้จะมีการออกกฎเกณฑ์ในภายหลัง แต่กฎเกณฑ์เหล่านั้นก็มิได้เป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมสถาบันหรือให้โอกาสคนงานได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โอกาสที่ขบวนการแรงงานที่จะเรียนรู้และสะสมประสบการณ์มีเพียงไม่กี่

ช่วง โดยเฉพาะในช่วงประชาธิปไตยเปงบาน ก่อนหน้าปี 2516 และหลังจากปี 2534 นั้น ขบวนการแรงงานได้ถูกแรงกดดันจากการเมือง และนโยบายเศรษฐกิจที่ทำให้การแสวงหาผลประโยชน์หรือการให้การคุ้มครองแรงงานทำได้ในขอบเขตที่จำกัด และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของรัฐเป็นส่วนใหญ่ สถาบันแรงงานละนายจ้างมีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการในขอบเขต และเฉพาะบางกรณีและที่มีต่อเนื่องและให้ความช่วยเหลือคนงานได้ก็มี อาทิ ระบบไตรภาคีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการร้องทุกข์

13. ขบวนการแรงงานได้ผันผวนอีกภายหลังที่ระบบหรือกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้า การลงทุน ภายใต้ระบบนี้ได้เกิดกระแสเสรีนิยมของการค้าอย่างกว้างขวาง และเกิดระบบแย่งงานกันทำระหว่างประเทศภายใต้แนวทางใหม่ที่มีก็เคลื่อนย้ายแหล่งงานอย่างมากมาย และมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษสุดท้าย และแม้แต่ในปัจจุบันและในอนาคตข้างหน้า