



เรื่อง

การศึกษายุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาคุ้มครองแรงงาน

โดย

นายณัฐวัตร มนต์เทวีญ

สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน  
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

พ.ศ. 2546



7 12.05.6  
ณ3597  
2546  
จ.1



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

08981

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ (ภาษาไทย)	ก
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)	ข
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความสำคัญและที่มาของการศึกษาวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	2
ขอบเขตการศึกษาวิจัย	2
วิธีการศึกษาวิจัย	3
สมมติฐานในการศึกษา	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	3
<b>บทที่ 2 บทวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการคุ้มครองแรงงาน</b>	<b>5</b>
● สรุปผลการดำเนินงานในแต่ละปีของสำนักงานสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานเปรียบเทียบกับผลการตรวจกับสถิติข้อร้องทุกข์	5
● วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานด้านคุ้มครองแรงงาน	13
● การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน : ปัญหาและอุปสรรค	15
● วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	24
● วิเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาคุ้มครองแรงงาน ของเจ้าหน้าที่แรงงาน	33
● วิเคราะห์ปัญหาการทำงานของสำนักงานสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน	36
● สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุการคุ้มครองแรงงาน และการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา	40

บทที่ 3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารด้านคุ้มครองแรงงาน และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	41
บทที่ 4 ผลการศึกษาทดลองการนำยุทธศาสตร์ใหม่ด้านคุ้มครองแรงงาน ไปใช้ในการแก้ไขปัญหา	51
บทที่ 5 วิจัยรณผลการศึกษาวิจัย	57
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	61
บรรณานุกรม	63
ภาคผนวก	65
1. สรุปรสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	66
2. แนวคิดว่าด้วยการบริหารงานเชิงกลยุทธ์	70

## บทคัดย่อ

การคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมามีถึงปัจจุบันเกิดปัญหาพื้นฐานที่ยังแก้ไขไม่ได้หลายประการ (มีข้อร้องทุกข์ที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี) เช่น ปัญหาการไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทดแทน สวัสดิการ สภาพการจ้างที่ไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานในลักษณะเอาเปรียบลูกจ้าง รวมทั้งค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศที่ยังควบคุมแก้ไขไม่ได้ เป็นต้น จากการสำรวจการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานที่ด้านคุ้มครองแรงงานที่รับผิดชอบ พบว่าใช้วิธีการทำงานแบบเดิมที่ตกทอดในลักษณะที่ฟุ้งส่อนื่อง โดยแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานด้วย 2 วิธีหลักคือการตรวจแรงงานในลักษณะให้คำแนะนำ ไม่ได้เน้นการดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืน และขาดการติดตามผลให้มีการปฏิบัติ และการส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานในกิจกรรมการประชุม อบรม การทำงานดังกล่าวตามแผนงานมุ่งผลการทำงานเชิงปริมาณ เช่น จำนวนสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจแรงงาน ไม่ได้เน้นผลสัมฤทธิ์ในเชิงคุณภาพว่าการดำเนินการดังกล่าวสามารถลดหรือแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานคุ้มครองแรงงานอะไรบ้าง นอกจากนี้ยังปรากฏว่าการทำงานยังไม่มีผลการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานในเชิงคุณภาพเช่น ข้อร้องทุกข์ลดลงหรือปัญหาคู่จ้างงานลดลงหรือไม่ หรือสภาพการทำงานของสถานประกอบการได้มาตรฐานตามกฎหมายหรือไม่ ลูกจ้างมีความเป็นอยู่หรือคุณภาพของชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร จึงเป็นที่สงสัยว่าวิธีการทำงานหรือกิจกรรมด้านคุ้มครองแรงงานที่ดำเนินการนี้สนองต่อยุทธศาสตร์ใด (Output) และยุทธศาสตร์นั้นมีผลต่อการแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานในลักษณะผลลัพธ์ (Outcome) ที่มีสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานหรือไม่

จากการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานพบว่า ยังไม่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานก่อนปี พ.ศ. 2545 และพบว่าการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2547 แม้จะมีการปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ก็ยังพบว่ายังมียุทธศาสตร์ที่ไม่ชัดเจน และพบว่าวิธีการทำงานดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาคู่จ้างงานได้ ผู้เขียนในฐานะหัวหน้างานสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดชลบุรี จึงได้นำแนวคิดของการบริหารสมัยใหม่ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการบริหารเชิงกลยุทธ์และประสิทธิภาพในการทำงาน ด้านคุ้มครองแรงงานจาก 3 จังหวัดมาวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุ ปัจจัยภายนอก ภายใน และโอกาส

เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ที่หวังผลในการแก้ไขสาเหตุของปัญหา และกำหนด กิจกรรมต่างๆ เพื่อดำเนินการให้ได้ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดในการแก้ไขสาเหตุ และเพื่อให้ผลของยุทธศาสตร์นั้น เกิดผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดการประเมินผลในเชิงคุณภาพไว้ เช่นสามารถแก้ไขหรือลดสถิติข้อร้องทุกข์ได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ ซึ่งพบว่ายุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่กำหนดสามารถแก้ไขปัญหาได้ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะยุทธศาสตร์ที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาที่สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานได้

อนึ่งการแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วจะแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานโดยกำหนดหลายยุทธศาสตร์เกื้อกูลสนับสนุนกันในแต่ละยุทธศาสตร์ จนไม่มีปัญหาคู่ครองแรงงาน และสามารถยกเลิกกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้เช่น สหรัฐอเมริกา หากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบประสงค์ให้การคุ้มครองแรงงานได้มาตรฐานสากลตามวิสัยทัศน์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรที่จะได้ศึกษาค้นหายุทธศาสตร์ใหม่อีก เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพถูกต้องและยั่งยืน

## Abstract

Over the past 30 years, a variety of unsolvable issues concerning labour protection in Thailand have been problematic. The trend of labour complains on such issues has also gradually increased year by year. The existence of labour protection problems is principally attributed to the conditions of employment, i.e., wages, compensation, welfare, etc., which are not subject to the minimum requirement by the laws. It is noticeable that many employers tend to take advantage of exploitation system over their workers. Meanwhile, the control of minimum wages by location that is not strongly in effect, is another significant issue. Due to the survey on operational approaches implemented by responsible labour protection officers, it is noticed that they have still been in ineffective traditional ways with some strategies being employed, those are 1) labour inspection by providing recommendation (instead of enforcement) and lack of monitoring 2) promotion of labour protection by launching some campaigns or organizing training, conference, etc. Base on these strategies, they came up with just quantitative outcomes, i.e., number of inspected workplaces. In this manner, the qualitative outcomes are not emphasized and the effectiveness of such strategies cannot be concluded. In addition, the implemented activities are not evaluated in term of qualitative achievement, i.e., the decrement of labour complain cases, the number of enterprises with employment conditions comply to the laws, the improvement in quality of life of the workers, etc. Thus, the relationship of such strategies and current labour protection activities, and their outputs or outcomes in overall is an important issue to be studied.

According to the analysis, the result yields that there had been no strategies established before the year 2002, and the above approaches were considerably ineffective. As a chief of the labour protection and welfare office in

Chonburi province, the author has initiated the adoption of new administrative concepts, which are result-based management and strategic management, as well as individual working experiences in 3 other provinces. The strengths, weaknesses, opportunities, threats, and other affecting factors both internal and external had been analyzed in order to propose new management strategies which focused on problems solving at their root-causes. To achieve the target goals, the approaches and relevant activities were also set up. Evaluating tools was also developed in qualitative ways, such as the significant in problem reduction or decrement in labour complain statistics. As a result, it was found that, under the established hypothesis, the new strategies can be significantly adopted to solve the problems. The recommendation and developed strategies can be extended for the administration of labour protection activities of the country.

In many developed countries, the success in administration of labour protection is obviously attributed to the setting up of various strategies which are supportive to each other. By this approach, the labour protection acts could be rescinded in some countries, such as the U.S.A. Finally, it is suggested that, to meet the administrative vision of the Department of Labour Protection and Welfare, the extensive study of the proposed strategies should be carried out. This would certainly lead to the effective direction and sustainable labour protection in the long run.