

### บทที่ 3

## ความหมาย บทบาท วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน และวิวัฒนาการของสหภาพแรงงานในประเทศไทย

### 3.1 ความเป็นมาและความหมายของสหภาพแรงงาน

แนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ได้วิวัฒนาการมาตามลำดับตั้งแต่ยุคเกษตรกรรม ซึ่งก่อให้เกิดระบบทาส ระบบลูกนากับเจ้าของที่ดิน ระบบศักดินาจนมาถึงยุคอุตสาหกรรม ซึ่งเริ่มมีการเอาไรต์เอาเปรียบกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น ในระยะเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 นั้น ลูกจ้างซึ่งเป็นฝ่ายด้อยกว่าในสังคมถูกเอาไรต์เอาเปรียบจากฝ่ายนายจ้าง ในระบบเสรีนิยมที่มุ่งจะสร้างผลผลิตและกำไรให้ได้มากที่สุด โดยวิธีการกำหนดค่าแรงงานต่ำ ไม่มีสวัสดิการตามควร จำนวนชั่วโมงทำงานยาวนานในแต่ละวัน สภาพการทำงานเลวร้าย ด้วยเหตุนี้ บรรดาลูกจ้างจึงเกิดการแสวงหาวิถีทางช่วยเหลือตนเองให้พ้นจากความทุกข์ยาก และเกิดความคิดในการขอแบ่งผลประโยชน์จากฝ่ายนายจ้าง ในฐานะที่ตนเป็นฝ่ายร่วมลงทุนด้วยแรงงาน เป็นผู้ร่วมปฏิบัติงานในฐานะมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับนายจ้าง

แนวคิดของฝ่ายลูกจ้างดังกล่าวนี้เอง ทำให้เกิดการรวมตัวขึ้นเพื่อให้เกิดพลังและการยอมรับนับถือ และเกิดอำนาจในการเข้าร่วมปรึกษาหารือหรืออำนาจในการเข้าต่อรองในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานกับนายจ้างได้

การรวมตัวเป็นองค์การเกิดขึ้นในประเทศที่มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมมาก่อน โดยเฉพาะในทวีปยุโรป ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศเบลเยียม เป็นต้น ต่อมา แนวความคิดในเรื่องการรวมตัวของลูกจ้างเพื่อเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างและช่วยเหลือกันระหว่างคนงานนั้น เป็นที่ยอมรับกันไปในประเทศต่างๆ โดยถือว่าการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ขจัดการเอาเปรียบระหว่างกัน และก่อให้เกิดประชาธิปไตยในอุตสาหกรรม (Industrial democracy) ได้ (เกษมสันต์ วิจารณ์, 2538 : 25-27)

ในระยะเวลาต่อมา มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระดับนานาชาติหลายองค์การ ซึ่งเป็นความร่วมมือจากหลายๆ ประเทศ อาทิเช่น สหพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions) หรือ ICFTU สหพันธ์แรงงานโลก (World Federation of

Trade Union) หรือ WFTU สหพันธ์แรงงานลูกจ้างในกิจการโลหะระหว่างประเทศ (International Metal Worker's Federation) หรือ IMF องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ILO

จากองค์กรแรงงานเหล่านี้ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO มีความสำคัญและมีสมาชิกทั่วโลก รวม 170 ประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกย่องมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งด้านประกันสังคมและสหกรณ์ (เกษมสันต์, 2538 : 217)

ในภาษาอังกฤษคำว่า “สหภาพแรงงาน” มีการใช้คำแทนหลายคำ เช่น “Labour Union” หรือ “Worker Union” หรือ “Trade Union” เป็นต้น

เพื่อให้เข้าใจความหมายของสหภาพแรงงานมากขึ้น ในที่นี้จะนำเอาความเห็นของบุคคลที่มีชื่อเสียงทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศมาเสนอ ดังนี้

1) Harold S. Roberts ให้ความหมายของสหภาพแรงงานว่า เป็นองค์กรแรงงานของลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในกลุ่มสาขาอาชีพเดียวกัน โดยรวมกันเข้าเพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก ด้วยวิธีการเจรจาต่อรอง ปรับปรุงสหภาพแรงงาน การจ้างต่างๆ (Funk and Wagnalls, pp. 428-429)

2) Funk and Wagnalls ให้ความหมายของสหภาพแรงงานว่า เป็นสมาคมของคณงานที่ได้ถูกจัดตั้ง เพื่อทำการปรับปรุงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของคณงานเอง ซึ่งสหภาพแรงงานจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกในการกำหนดค่าจ้างและสภาพการทำงาน โดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เมื่อใดไม่สามารถตกลงกันได้ สหภาพแรงงานอาจขึ้นในการนัดหยุดงานเพื่อบีบบังคับนายจ้าง ในหลายๆ ประเทศ สหภาพแรงงานมีบทบาททั้งทางเศรษฐกิจ พรรคการเมือง และสหกรณ์ด้วย (ICFTU, pp. 3)

3) ICFTU ได้ให้คำนิยามว่า “สหภาพแรงงาน” คือ องค์กรของลูกจ้างที่ได้ร่วมกันจัดตั้งอย่างเป็นระบบต่อเนื่องถาวร โดยทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์กับลูกจ้างในที่ทำงาน (สถานประกอบการ) และต้องมีหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้าง โดยวิธีการเจรจาต่อรอง รวมทั้งการหาแนวทางปรับปรุงสภาพชีวิตของลูกจ้างในการทำงานให้ดียิ่งๆ ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรให้ลูกจ้างได้แสดงความคิดเห็นต่างๆ ในการที่จะแก้ไขปัญหทางสังคมด้วย (จันทน์ สมประสงค์ และประดิษฐ์ ชาติสมบัติ, 2539 : 99-102)

4) อารมณ พงษ์พงษ์ ผู้นำแรงงานของไทยซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญในอดีต ให้นิยามความหมายของ “สหภาพแรงงาน” ว่า สหภาพแรงงานเป็นองค์กรจัดตั้งของกรรมกรผู้ใช้แรงงานตาม

ระบอบการปกครองประชาธิปไตย เพื่อให้การคุ้มครองผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกตามจุดมุ่งหมายของสหภาพแรงงาน และสมาชิกจะต้องไม่เรียกร้องให้มีการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนตนมาโดยไม่ชอบ (เมธี คูลยจินดา, 2518 : 5-9)

5) เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2538 : 113)ให้ความหมายของ “สหภาพแรงงาน” หมายถึง องค์การที่ลูกจ้างสมัครใจร่วมกันจัดตั้งและดำเนินการในรูปแบบประชาธิปไตย เพื่อให้เป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาทันทีกับนายจ้างให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นศูนย์กลางรวมความคิดเห็นของลูกจ้างที่จะแสดงต่อสถาบันทางสังคมอื่นๆ และต่อรัฐ

โดยสรุป “สหภาพแรงงาน” หมายถึง องค์การที่ลูกจ้างสมัครใจจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของสมาชิกในการแสวงหาและคุ้มครองสิทธิและประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการ ตลอดจนความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างและสมาชิกและเพื่อร่วมส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

### 3.2 บทบาทของสหภาพแรงงาน

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2538 : 115-117) กล่าวว่า บทบาทที่สำคัญของสหภาพแรงงาน ได้แก่ บทบาทที่แสดงต่อนายจ้างของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกโดยเป็นตัวแทนในการเจรจาทันทีกับนายจ้างเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (collective bargaining agreement) ที่เป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

เนื่องจากสหภาพแรงงานเป็นองค์การที่ดำเนินการแบบประชาธิปไตยและเป็นกลุ่มอิทธิพล (pressure group) บทบาทที่สหภาพแรงงานมักแสดงออกอีกประการหนึ่งคือ บทบาทในทางการเมือง สหภาพแรงงานบางแห่งหรือกลุ่มสหภาพแรงงานในรูปสหพันธ์แรงงาน สหพันธ์แรงงาน หรือสภาองค์การลูกจ้างจะติดต่อหรือสนับสนุนการดำเนินการทางการเมืองหรือพรรคการเมือง เช่น สภาสหภาพแรงงานในประเทศอังกฤษ (Trades Union Congress) ให้การสนับสนุนพรรคแรงงาน (Labour Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สำคัญในประเทศอังกฤษ เป็นต้น

นิคม จันทรวินิจ (2525 : 69-72) กล่าวถึงบทบาทและความรับผิดชอบของสหภาพแรงงาน ดังนี้

#### 1) บทบาทและความรับผิดชอบต่อลูกจ้าง

1.1 พยายามทราบถึงความต้องการของสมาชิก และสามารถตัดสินใจได้ว่าความต้องการของสมาชิกคืออะไร บางครั้งสมาชิกอาจเรียกร้องเกินความต้องการของสหภาพแรงงาน ที่จะหาให้ได้ ดังนั้น สหภาพแรงงาน ต้องทำความเข้าใจและคาดคะเนความต้องการของสมาชิกให้ออก เพื่อป้องกันมิให้ความต้องการของลูกจ้างเหลือมลักกัน

1.2 การคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกถือเป็นเรื่องสำคัญมาก หน้าที่สหภาพแรงงานจะปกป้องมิให้มีการทรยศต่อสมาชิก แต่การปกป้องนั้นจะต้องก่อไปด้วยเหตุผล และมีความเป็นธรรม

1.3 จัดระดับความต้องการสำคัญก่อนหลัง และชี้แจงโครงการต่อสมาชิกในรูปแบบนโยบาย แผนงานตลอดปี

1.4 มีความซื่อสัตย์ต่อสมาชิก และยึดมั่นในอุดมการณ์ เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว อันอาจจะทำให้การดำเนินงานของสหภาพแรงงานอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลอื่น

1.5 เปิดโอกาสให้สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของสหภาพแรงงานเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าสหภาพแรงงานเป็นของสมาชิก

1.6 ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนที่ดีและเอาใจใส่ต่อสมาชิก

1.7 ให้ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิก

1.8 ให้การศึกษาแก่สมาชิก เช่น การให้การศึกษาในเรื่องการสหกรณ์ การวางแผนครอบครัว ผักอาชีพในด้านสาขาต่างๆ

1.9 ให้ความปลอดภัยและความมั่นใจในการทำงานของสมาชิก อาทิเช่น การดูแลสภาพการทำงานของสมาชิกให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย

1.10 ดำเนินกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ อาทิเช่น การจัดประชุม ควรมีเป็นประจำ

## 2) บทบาทของสหภาพแรงงานที่มีต่อฝ่ายนายจ้าง

2.1 ถือหลักการว่าลูกจ้างจะดำรงอยู่ได้จำเป็นต้องอาศัยนายจ้าง ดังนั้นจึงต้องให้นายจ้างยังคงดำรงอยู่ต่อไป และส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

2.2 รู้จักให้รู้จักกับ สหภาพแรงงานพึงสนับสนุนให้ลูกจ้างรับผิดชอบในหน้าที่ และรับผิดชอบในการทำงาน โดยให้ผลผลิตสูงขึ้นเสมอ

2.3 เมื่อมีโอกาสควรให้คำแนะนำหรือร่วมปรึกษาร่วมกับนายจ้างเพื่อหาวิธีการปรับปรุงกิจการให้ดีขึ้น

2.4 ศึกษาและทำความเข้าใจทัศนคติของนายจ้างและปัญหาที่เขามีอยู่

2.5 เป็นที่พึ่งของนายจ้างก็ได้ เช่น ช่วยดูแลปรับปรุงคุณภาพของสมาชิก ช่วยคัดเลือกคนดี มีฝีมือให้กับนายจ้าง เป็นต้น

2.6 ในกรณีมีข้อพิพาทขัดแย้งเกิดขึ้น สหภาพแรงงานพึงปฏิบัติด้วยการเจรจาหรือให้บุคคลที่สามเข้าไกล่เกลี่ยก่อนวิธีอื่นๆ

2.7 ในกรณีมีการทำข้อตกลงร่วมกัน สหภาพแรงงานพึงปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด

2.8 เสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อปรึกษาหารือระดับข้อพิพาทขัดแย้งและข้อร้องทุกข์จากลูกจ้าง

### 3) บทบาทและความรับผิดชอบของสหภาพแรงงานต่อส่วนรวม

3.1 การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายถือเป็นหัวข้อที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก เพราะสหภาพแรงงานเป็นสถาบันทางสังคมแบบกลุ่มผลประโยชน์ที่มีพลังและมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก

3.2 การดำเนินมาตรการนัดหยุดงาน หรือการเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ควรอยู่ในหลักเกณฑ์ของเหตุผล และหลักการทางสังคมและเศรษฐกิจ

3.3 การสร้างศรัทธาต่อประชาชน แนวดำเนินการของสหภาพแรงงาน ในบางครั้งจำเป็นต้องเรียกร้องความเห็นใจจากสาธารณะ ดังนั้น พฤติกรรมของสหภาพแรงงานจึงควรที่จะสร้างศรัทธาให้กับประชาชน การเรียกร้องที่พร่ำเพรื่ออาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม

3.4 ดำเนินการ โดยเปิดเผยและสุจริตใจ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาและหลักการของสหภาพแรงงาน

3.5 ร่วมมือกับรัฐบาลในอันที่จะจรรโลงระบบเศรษฐกิจที่สหภาพแรงงานมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และดำรงอยู่

3.6 หลีกเลี่ยงการดำเนินมาตรการที่จะบีบบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อนายจ้างให้ปฏิบัติตาม เพราะวิธีการนี้ขัดต่อความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง 2 ฝ่าย

3.7 จรรโลงระบบประชาธิปไตย สหภาพแรงงานเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างระบบประชาธิปไตยอยู่แล้ว ผู้บริหารสหภาพแรงงานควรดำเนินการให้ระบบนี้เป็นที่เข้าใจและศรัทธาในหมู่สมาชิก โดยทั่วไป และหลีกเลี่ยงการดำเนินงานที่ขัดกับระบบนี้

### **3.3 วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน**

เฉลิม สิริเขต (2522 : 5) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานอย่างกว้างๆ ดังต่อไปนี้

1) แสวงหาและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง รายละเอียดในการปฏิบัติพอสรุปได้ดังนี้

1.1 ปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ระเบียบข้อบังคับของบริษัทหรือที่ทำงานที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องเสียใหม่ให้เกิดผลดีแก่ลูกจ้าง

1.2 คัดค้านการลงโทษสมาชิกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมรวมทั้งการออกระเบียบใหม่มาที่ไม่ถูกต้อง

1.3 ดูแลสภาพการทำงาน ลักษณะงานของลูกจ้างและสมาชิกว่าเป็นไปตามระเบียบและถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เสี่ยงอันตรายหรือไม่ มีการเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรใหม่หรือเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่หรือไม่ มีการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่ ถ้ามีมาแล้วมากนักน้อยเพียงใด

1.4 ได้รับค่าตอบแทนอย่างอื่นครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ มีการบิดพลิ้วการจ่ายหรือไม่ มีการจ่ายเงินค่าจ้างหรืออื่นๆ จำนวนหนึ่ง แล้วให้ลูกจ้างเซ็นชื่อรับอีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ตรงกันหรือไม่

1.5 ดูแลการปฏิบัติของฝ่ายนายจ้างต่อลูกจ้างมีความยุติธรรมหรือไม่ มีความเสมอภาคกันโดยส่วนรวมอย่างทั่วถึงหรือไม่ มีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือไม่ ชัดขวางการเข้าเป็นสมาชิกของลูกจ้างหรือไม่

1.6 สำรวจและติดตามดัชนีราคาค่าครองชีพและผลกำไรของฝ่ายนายจ้างอย่างสม่ำเสมอว่าค่าครองชีพขึ้นสูงไปเท่าใด ช่วงใดฝ่ายนายจ้างมีผลกำไรมากขึ้น และช่วงใดที่ฝ่ายนายจ้างไม่มีผลกำไร

2) ส่งเสริมความสามัคคีและความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

3) เพื่อจัดสวัสดิการบริการแก่สมาชิก สิ่งที่ควรจัดเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกในขณะนี้ ได้แก่

3.1 ตั้งเป็นกองทุนสงเคราะห์สมาชิก ในยามที่สมาชิกหรือครอบครัวเจ็บป่วยหรือ ประสบภาวะอันตรายต่างๆ หรือถึงแก่ความตาย

3.2 ตั้งเป็นกองทุนสงเคราะห์ช่วยเหลือการศึกษาของบุตรสมาชิกที่เรียนดีแต่ขาดทุนทรัพย์

3.3 จัดตั้งสหกรณ์ร้านค้า จำหน่ายสินค้าราคาถูกกว่าท้องตลาด

3.4 จัดการให้การศึกษาอบรมฝึกวิชาชีพ หรือช่างฝีมือ ให้กับแม่บ้านของสมาชิกในยามว่าง เพื่อให้มีอาชีพหารายได้พิเศษช่วยเหลือครอบครัวอีกทางหนึ่ง

4) เพื่อจัดการด้านการศึกษาอบรมให้สมาชิกได้มีความรู้และความชำนาญในสาขาวิชาการต่างๆ

(1) วิชาการด้านแรงงาน ทำได้หลายวิธี ดังนี้

- จัดอบรมโดยกำหนดเป็นหลักสูตรการศึกษา

- จัดในรูปแบบของทัศนศึกษาและดูงาน

- ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมสัมมนาในที่ต่างๆ
- บรรยายในช่วงก่อนหรือหลังการประชุม
- แทรกเนื้อหาวิชาการไว้ในข่าวสาร

(2) วิชาการด้านอื่นๆ เช่น เรื่องการประกันสังคม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เศรษฐศาสตร์แรงงาน การวางแผนครอบครัว เป็นต้น

#### 5) เพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่ใช้หลักการประชาธิปไตยขององค์กรหนึ่ง เพราะจัดตั้งขึ้นโดยลูกจ้างดำเนินการ โดยลูกจ้างเพื่อลูกจ้าง ทุกคนในสหภาพแรงงานมีสิทธิเท่าเทียมกันหมด สมาชิกจะเป็นผู้ที่มีอำนาจเต็มที่ในการร่วมกันกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เมื่อมีปัญหาข้อขัดข้องหรือข้อโต้แย้งใดๆ ก็ยุติปัญหาได้ด้วยวิธีการลงมติถือเสียงข้างมาก ว่าส่วนใหญ่ลงมติว่าอย่างไรแล้วทุกคนทุกฝ่ายก็ต้องถือปฏิบัติตามนั้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักการของประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานไว้ใน หมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน ตามวรรคที่ 2 ของมาตรา 86 ว่า

“สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน”

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า สหภาพแรงงานมีวัตถุประสงค์หลักคือการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิกในสหภาพ

### 3.4 วิวัฒนาการของสหภาพแรงงานในประเทศไทย

โดยลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีการประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศจึงอยู่ในภาคเกษตรกรรม การจ้างและการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการ เพิ่งจะมาขยายตัวอย่างรวดเร็วในระยะหลังนี้เอง ทำให้ความตื่นตัวของผู้ใช้แรงงานไทยในการที่จะรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือสหภาพผู้ใช้แรงงานเพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเองกับนายจ้างจึงเกิดขึ้นได้ช้า

สำหรับวิวัฒนาการของสหภาพแรงงานในประเทศไทยนั้น เราสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะคือ

1. ขบวนการสหภาพแรงงานก่อนปี พ.ศ. 2500
2. ขบวนการสหภาพแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2525
3. ขบวนการสหภาพแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2525 - ปัจจุบัน

#### ระยะที่ 1 ขบวนการสหภาพแรงงานก่อนปี พ.ศ. 2500

เหตุการณ์ที่อาจนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการสหภาพแรงงานไทยคือ การสไตรค์ของคณงานรถรางในปี 2465-66 การหยุดงานของคณงานรถรางในครั้งนี มีผู้เข้าร่วมประมาณ 300 คน และมีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานเนื่องจากส่งผลให้เกิดการก่อตัวของคนงานเป็น “สมาคมคนงาน” ในปี 2475 อันนับได้ว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรแรกของคณงาน โดยมี นายถวัติ ฤทธิเดช เป็นผู้หนุนช่วยการก่อตั้ง “สมาคมรถรางแห่งประเทศไทย” ซึ่งจดทะเบียนในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2475 เมื่อเงื่อนไขทางการเมืองเอื้ออำนวย วัตถุประสงค์ของสมาคมนี้เพื่อความสามานฉันท์ในหมู่คณงาน เพื่อบรรเทาทุกข์ในยามเจ็บป่วย ชราภาพ และเพื่อการหย่อนใจ ตลอดจนการฝึกให้สมาชิกรู้จักมัธยัสถ์ รูปแบบสำคัญที่คณงานใช้เคลื่อนไหว คือการลงชื่อเป็นบัญชีหางว่าวเสนอเป็นหนังสือฎีกาต่อรัฐบาล เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีช่องทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้คณงานร้องเรียนได้ (กรรมชญา พูนพิช, 2534 : 114-117)

การต่อสู้ของคณงานหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึง พ.ศ. 2500 ในช่วงนี้การเคลื่อนไหวของคณงานขยายวงกว้างขึ้น มีคณงานภาคการผลิตเข้าร่วมขบวนการมากขึ้นเพราะอุตสาหกรรมขยายตัวมากกว่าแต่ก่อน ในกลุ่มคณงานก็ยกระดับองค์กรขึ้น ป็นองค์กรในระดับชาติ การเคลื่อนไหวที่สำคัญในช่วงนี้ สามารถสรุปได้ดังนี้

- พ.ศ. 2487 กรรมกรซึ่งเป็นชาวจีนส่วนใหญ่ได้จัดตั้ง “สหบาลกรรมกรกลาง” (Central Union of Labour, CUL) ครั้น พ.ศ. 2490 จดทะเบียนเป็นสมาคมอาชีพะกรรมกรแห่งประเทศไทย และสมัครเป็นสมาชิกสหพันธ์แรงงานโลก (World Federation of Trade Union, WFTU) เมื่อ พ.ศ. 2492 ได้มีการเรียกร้องกฎหมายแรงงานซึ่งนำโดยสหอาชีพะกรรมกรและกรรมกร 16 หน่วย โดยมีความพยายามที่จะใช้อำนาจของกฎหมายเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มีการต่อสู้ให้สหภาพแรงงานเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย

- พ.ศ. 2491 รัฐบาลในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้ง “สหบาลกรรมกรไทย (Thai National Trade Union Congress, TNTUC) เพื่อแข่งขันและสลายสหบาลกรรมกรกลาง ครั้น พ.ศ. 2494 ได้จดทะเบียนใช้ชื่อว่า “สมาคมกรรมกรไทย” สมาคมนี้ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU) มีการร่วมมือ



กับกลุ่มแรงงานอื่นร่วมกันจัดงานฉลองวันกรรมกร หรือที่เรียกว่า วันเมย์เดย์ (May Day - 1 พฤษภาคม) เป็นวันแรงงานแห่งชาติ

- พ.ศ. 2497 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้สนับสนุนให้ชาวจีนจัดตั้ง “สมาคมเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย” (Free Workmen’s Association of Thailand, FWAT) เพื่อให้คนงานชาวจีนที่สลายตัวจากการเป็นสมาชิกสหภาพกรรมกรกลางเพราะถูกกล่าวหาว่าเป็นองค์การที่นิยมคอมมิวนิสต์ได้มีองค์การของตนเอง การจัดตั้งสมาคมแรงงานและสหภาพกรรมกรกลางเป็นการจัดตั้งของลูกจ้างคนงาน แต่การจัดตั้งสหภาพกรรมกรไทย สมาคมกรรมกรไทย และสมาคมเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย เป็นการจัดตั้งของรัฐบาลในสมัยนั้นเพื่อประโยชน์ทางการเมือง กล่าวคือเป็นการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ (เกษมสันต์ วัฒวรรณ, 2538 : 31)

- ในช่วงปีพ.ศ. 2499 รัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ.แรงงานฉบับแรกขึ้น และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 กฎหมายฉบับนี้มีการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งการให้สิทธิแก่ผู้ใช้แรงงานในการก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ในหมู่ผู้ใช้แรงงาน มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานและการนัดหยุดงาน รัฐบาลในขณะนั้นจึงไม่ใคร่พอใจนักกับการตื่นตัวของผู้ใช้แรงงานในครั้งนี้

เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 คณะปฏิวัติซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลให้สหภาพแรงงานและสหพันธ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องสิ้นสุดลง และถูกยกเลิกไปทั้งหมดทันที การยกเลิกกฎหมายนี้ ตลอดจนการจับกุมผู้นำคนงาน ส่งผลให้ขบวนการแรงงานไทยซบเซาลงไปอย่างมาก

### ระยะที่ 2 ขบวนการสหภาพแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2525

ภายหลังจากที่คณะปฏิวัติได้ออกประกาศฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แล้ว เป็นระยะเวลาถึง 15 ปีที่บทบาทของผู้ใช้แรงงานหยุดชะงักไป พร้อมกับการถูกเอารััดเอาเปรียบจากนายจ้างอย่างมาก

ใน พ.ศ. 2505 เมื่อปริมาณงานและความเติบโตของแรงงานมีมากขึ้น รัฐบาลก็ได้ยกฐานะกองแรงงานขึ้นเป็นส่วนแรงงาน และในปี พ.ศ. 2508 ได้แยกออกจากกรมประชาสงเคราะห์ มีฐานะเป็นกรม ชื่อว่า กรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานหลายฉบับในช่วงนี้ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดกระบวนข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 เป็นต้น (กมลลักษณ์ โดสกุล, 2526 : 27)

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 นี้ สามารถจัดตั้งเป็นองค์กรเรียกว่า สมาคมลูกจ้าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิภาพในการทำงาน การจัดสวัสดิการและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ได้มีสมาคมลูกจ้างมาจดทะเบียนตามกฎหมายนี้ 56 สมาคม

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งสมาคมลูกจ้างในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และกำหนดให้สมาคมลูกจ้างที่ตั้งไว้นั้นเป็นสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

หลังปี พ.ศ. 2518 ได้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยจัดตั้งเป็น 3 ระดับ คือ สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง ทั้งในกิจการเอกชนและรัฐวิสาหกิจ (เกษมสันต์ วัฒวรรณ, 2538: 34)

ปลายปี พ.ศ. 2519 มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ออกคำสั่ง คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 46 เปิดให้สหภาพแรงงานตั้งแต่ 15 สหภาพแรงงานรวมตัวกันเป็นสภาองค์กรลูกจ้างได้ เป็นวิธีการหนึ่งในการแยกสลายความเป็นปึกแผ่นที่เคยมีมาตั้งแต่ปี 2516 ในช่วงนี้องค์กรแรงงานเริ่มมีความอ่อนแอเพราะรัฐบาลเข้าควบคุมการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด และห้ามการนัดหยุดงานด้วย

ในช่วง ปีพ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทำให้องค์กรแรงงานได้ฟื้นตัว และได้รับการยอมรับมากขึ้น บทบาทที่สำคัญคือการมีกิจกรรมพื้นฐานในการยกระดับความเป็นอยู่ของแรงงาน และมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานแพร่หลายมากขึ้น

ปีพ.ศ. 2521 มีการรวมตัวของกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยจัดตั้งเป็นสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย มีสมาชิก 150 สหภาพแรงงาน สภาแรงงานนับเป็นองค์กรเดียวของลูกจ้างในขบวนการแรงงานในขณะนั้นและมีอำนาจต่อรองสูง กิจกรรมของสภาแรงงานหลัก คือ ให้การศึกษาและคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ตลอดจนส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

### ระยะที่ 3 ขบวนการสหภาพแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2525 - ปัจจุบัน

ปลายปี พ.ศ. 2525 เกิดความขัดแย้งกันเองในสภาแรงงานแห่งประเทศไทย เป็นผลให้มีการแยกตัวไปตั้งสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยของผู้นำเก่า ความขัดแย้งรุนแรงมาก สมาชิกส่วนหนึ่งก็ได้จัดตั้งองค์กรของตน และเป็นจุดปรับเปลี่ยนให้มีการตั้งสหพันธ์แรงงานอย่างกว้างขวาง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2529 เป็นต้นมา การเติบโตของแรงงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า เพราะมีความขัดแย้งกันเองสูง สภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ มีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ยิ่งทำให้สภาพแรงงานมีความขัดแย้งมากขึ้น การเคลื่อนไหวปกป้องคุ้มครองสิทธิและแสวงหาประโยชน์ให้สมาชิกทำได้อย่างจำกัด เพราะองค์กรต่างๆ ขาดความร่วมมือและประสานงานที่ดี

ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยได้ขยายตัวขึ้นในระดับสูง การเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ และการเจรจาต่อรองก็เป็นไปได้ด้วยดี องค์กรแรงงานมีบทบาทค่อนข้างสูง

ปี พ.ศ. 2534 มีการยึดอำนาจการปกครองโดย คณะ รสช.และมีการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ทำให้ขบวนการแรงงานขาดแกนนำในการเคลื่อนไหวปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงาน มีผลให้องค์กรแรงงานที่เหลืออยู่มีสภาพอ่อนแอ ขาดอำนาจต่อรอง และพื้นที่ที่แยกรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ จำนวนสหภาพแรงงานที่มีอยู่ 713 สหภาพ จำนวนคนงานที่เป็นสมาชิก 336,061 คน เมื่อปี 2533 กลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด คือ เหลือเพียง 645 สหภาพ จำนวนคนงาน 169,424 คน (นิคม ตั้งใหญ่, 2539 : 3) และในปีนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งไม่มีสิทธิจัดตั้งและดำเนินกิจการสหภาพแรงงานต่อไป)สามารถจัดตั้งองค์การในรูปแบบใหม่ที่กฎหมายกำหนดโดยเรียกว่า สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานองค์กรต่างๆ ร่วมกันหาแนวทางที่จะรวมสภาองค์กรแรงงานของไทยให้มีจำนวนน้อยที่สุด เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นและมีเอกภาพในการทำงาน โดยภายในเดือนมกราคม พ.ศ. 2536 ได้มีการประชุมร่วมระหว่างตัวแทนจากสภาองค์กรลูกจ้างสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย สภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย กับสมาพันธ์แรงงานต่างๆ เพื่อหาแนวคิดในการรวมสภาองค์กรลูกจ้างเข้าด้วยกัน ผลการประชุมได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อการรวมสภาองค์กรลูกจ้าง จำนวน 15 คน ความพยายามในการรวมสภาองค์กรลูกจ้างได้ดำเนินมาหลายครั้งแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ยิ่งกว่านั้น ในปี พ.ศ. 2536 ได้เกิดสภาองค์กรลูกจ้างแห่งใหม่อีก 2 แห่ง คือ สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานเอกชนแห่งประเทศไทย (NPET) ได้รับจดทะเบียนเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2536 และ สภาองค์กรลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย (CEL) ได้รับจดทะเบียนเมื่อ วันที่ 29 ตุลาคม 2536

ต่อมาในต้นปี พ.ศ. 2537 คณะกรรมการแก้ไขกฎหมายแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานและองค์การพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน ได้เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เกี่ยวกับจำนวนสภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงานที่อาจจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้าง ให้สามารถจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างได้ยากขึ้น ในปีนี้ได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน ดำเนินการโดยคณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพ และความปลอดภัยของแรงงาน ซึ่งประกอบไปด้วย สหพันธ์แรงงานต่างๆ 5 แห่ง ผลที่ได้รับคือ รัฐบาลได้ให้ความสนใจในปัญหาสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย โดยได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบดูแลในโรงงานมากขึ้น กองทุนเงินทดแทนได้ปฏิบัติต่อแรงงานในทางที่ดีขึ้น และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้รับข้อเสนอให้วันที่ 10 พฤษภาคม เป็นวันความปลอดภัยแห่งชาติจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2539 มีการเคลื่อนไหวปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นับว่าเป็นความสำเร็จขององค์กรแรงงานที่เห็นได้ชัดเจนมาก หลังจากที่สามารถขอปรับค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2538 แล้ว โดยคณะกรรมการค่าจ้างได้ให้เหตุผลในการขอปรับอัตราค่าจ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจค่าครองชีพในปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ 157 บาท ในท้องที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดรอบปริมณฑล (ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 5) วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539)

ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา พระราชบัญญัตินี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก เพราะในภาพรวม เนื้อหาของพระราชบัญญัติเอื้อประโยชน์และให้ความเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานมากขึ้น