



รายงานผลการวิจัย

เงินทุนอุดหนุนเพื่อเพิ่มทุนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการ
เนื่องในโอกาสฉลองกรุงทศฯ ครบ ๒๐๐ ปี

เรื่อง

วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี
ภาค ๕ : ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแห่งหรือกฎหมายสังคม

โดย

สมัย	มัลลิกะมาตย์	ไชยยศ	เทมะวัชตะ
วิษณุ	เกรืองาม	ศลาสิริ	เฮงพุกธนา
กาญจนา	นิมมานเหมินทร์	คำรพี	บูรณะนนท์
มรธา	วัฒนะชิวกุล	วิมลสิริ	ชำนาญเวช
วระพงษ์	บุญไญกาธ	สุमानิต	มันสุข
ศษม	หัตตะเสสิริ	ธงทอง	จันทรางศุ
ธิด์พันธ์	เชอญุไชย	วานิช	ชุตีวงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รายงานผลการวิจัย

วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี

ภาค ๕ ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม

โดย

สุณีย์ มัลลิกะมาส	ไชยยศ เหมะรัชตะ
วิญญู เกรืองาม	สุภาศิริ เสงฆุตธนา
กาญจนา นิรมานเหมินทร์	กำรวิทย์ บุรณะนนท์
มูรธา วัฒนะชีวะกุล	วิมลศิริ ชำนาญเวช
วีระพงษ์ บุญโยภาส	สุเมานิต มั่นสุข
สุขุม วัฒนศิริ	ธงทอง จันทรางศุ
ธิตินันท์ เชื้อบุญไชย	วานิช รุติวงศ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม ๒๕๒๕

เงินอุดหนุนเพื่อเงินทุนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฝ่ายวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทคัดย่อ

ตั้งแต่พุทธศักราช 2325 ซึ่งเป็นปีแรกแห่งการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2525) กฎหมายไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไป จากเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายซึ่งเป็นผลให้ประเทศไทยมีกฎหมายใหม่ที่จัดอยู่ในระบบประมวลกฎหมายเช่นในทุกวันนี้เป็นที่หวังว่าการวิจัยตั้งที่มาวิวัฒนาการและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี จะสามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการใช้บังคับของกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

การวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยภาคเอกสาร เป็นส่วนใหญ่จะมีการวิจัยภาคสนามเพียงบางหัวข้อเท่านั้นสำหรับรายงานการวิจัยได้แบ่งออกเป็น 5 ภาคด้วยกันคือ

ภาค 1 ภาคทั่วไป ประกอบด้วยเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ อันมีผลต่อวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี การปฏิรูปกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ยศฐานบรรดาศักดิ์นักกฎหมายและประวัตินักกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในภาคนี้จึงเป็นเรื่องของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ และเหตุการณ์เกี่ยวกับตัวบุคคลมากกว่าตัวบทกฎหมายใดโดยเฉพาะเจาะจง

ภาค 2 ภาคกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย วิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง

ภาค 3 ภาคกฎหมายสารบัญญัติ ประกอบด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กฎหมายทรัพย์สิน กฎหมายครอบครัว และกฎหมายมรดก

ภาค 4 ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ ประกอบด้วย วิวัฒนาการของระบบ
ศาลไทย และขบวนการพิจารณาความ

ภาค 5 ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม ประกอบด้วย
วิวัฒนาการของกฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายธุรกิจและการเงิน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

Since B.E. 2325 the year of the founding of Bangkok or Krung Rattana-kosin the Thai laws have developed so much, especially when the law reform was conducted in the reign of King Rama V which resulted in the modern Thai laws making Thailand become one of the code-law countries ever since. It is hoped that a research of the origin, development and substantial details of Thai laws in the past 200 years will clearly reveal the effectiveness of their enforcement which will be beneficial to any further reform.

Documentary survey is used as a methodology in conducting this research with some exception whereby field research is used in some topics. A research report is divided into a parts as follows:

Part I General Part consists of historical events living some influences on development of Thai laws within 200 years, law reform in the reign of King Rama I, noble titles of the lawyers and stories of some outstanding lawyers in 200 years. Therefore, this part deals with historical events and personalities rather than any specific legal provisions.

Part II Public Law consists of development of constitutional law and administrative law.

Part III Substantial Law consists of development of civil and commercial law such as law of property, family law and law of succession.

Part IV Adjective Law consists of development of judicial system and procedures.

Part V Public law in civil matters or social legislation consists of development of law of taxation, labor law, business law and law of finance.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ		หน้า
สารบัญ		
ภาค 1	ภาคทั่วไป	
บทนำ		ก - ข
บทที่ 1	เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อันมีผลต่อวิวัฒนาการของ	
	กฎหมายไทยในรอบ 200 ปี	1
	การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์	3
	การสงครามกับพม่า เขมร ลาว และ เวียดนาม	
	ในสมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3	5
	การบริหารมณฑลวันกาลในสมัยรัชกาลที่ 4 - 5	7
	ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย	10
	นโยบายปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	21
	การจัดทำกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 - 7	24
	การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475	27
	สงครามโลกครั้งที่สองและการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ	29
บทที่ 2	การปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 1	31
	การใช้กฎหมายก่อนสมัยรัชกาลที่ 1	32
	มูลเหตุการปฏิรูปกฎหมาย	33
	การชำระและจัดสร้างกฎหมายตราสามดวง	36
	พระบรมมหาราชวังและราชเทวี	40
	การพิมพ์กฎหมายตราสามดวง	44

บทที่ 3	ยารัฐาบรรดาทักคั่นักกฎหมาย	46
	ราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมายก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	56
	ราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	58
	ยุคใหม่ของการพระราชทานราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมาย	63
	ยุคสุดท้ายของการพระราชทานราชทินนามขุนนางฝ่ายกฎหมาย	73
	ยารัฐาบรรดาทักคั่นักกฎหมายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง	78
บทที่ 4	สองร้อยปีของนักกฎหมายไทย	87
	พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	94
	11 คน : กรรมการตรวจชำระกฎหมายชุดแรกของไทย	99
	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	117
	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	121
	พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร	124
	พระยาอรุณการประสิทธิ์	129
	พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์	132
	พระยาฤทธิราชมยุธินพินิต	136
	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	139
	พระยาปรีชานุกาบุตร	143
	พระยาศรีธรรมราชชาติเดโชไชยมไหสุริยาธิบดี	147
	มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาศรีมหาวิเบศ	150

เจ้าพระยาพิชัยญาติ	157
ศาสตราจารย์พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์	160
มหาอำมาตย์โทพระยาเทพวิฑูรย์ทูลกระหม่อมตรี	164
ศาสตราจารย์พระสารสาส์นประพันธ์	167
พระยาสารภีพงษ์ธรรมพิศาล	169
พระยาภิหารนิทัศน์ธรรม	172
ศาสตราจารย์พระยาดิศพลัทธิธรรมประดิษฐ์	176
พระนิเวศการประสม	184
พันเอกพระยาทวีวิสารวาจา	187
พระยาอรุณกรมนฤคที	191
หลวงประกอบนิติสาร	193
ศาสตราจารย์หลวงจ่างกูญเนติศาสตร์	201
หลวงอรุณปรัชชาตนาการ	205
ศาสตราจารย์หลวงจักรปาณีศรีที่วิฑูรย์	207
ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี	211
ศาสตราจารย์ไชยเจริญ สันตศิริ	220
ศาสตราจารย์ดิเรก ชัยนาม	223
ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย	228
พลโท ดร. อัมพร ศรีไชยยันต์	236
ศาสตราจารย์นายแพทย์สงกรานต์ นิยมเสน	240
ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์	242
ศาสตราจารย์ทวี เจริญพิทักษ์	246

ศาสตราจารย์หลวงนรกิจบริหาร	249
พลเรือตรีพระยาวิเชียรนทร	252
ศาสตราจารย์สอาด นาวีเจริญ	255
ขุนหลวงพระนาไกรสี	257
ขอพิจารณาประกอบ	261

บรรณานุกรม



สถาบันวิทย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

		หน้า
ภาค 2	ภาคกฎหมายมหาชน	
ตอนที่ 1	วิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ	1
	ความนำ	ก-ข
บทที่ 1	พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย	1
	ความหมายของกฎหมายมหาชน	1
	ประเภทของกฎหมายมหาชน	5
	บ่อเกิดของกฎหมายมหาชน	16
	ประวัติกฎหมายมหาชนในประเทศไทย	18
บทที่ 2	กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย	36
	ความจำเป็นของการมีรัฐธรรมนูญ	36
	ความหมายของคำว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ	39
	ปฐมรัฐธรรมนูญของไทยในทัศนะของนักนิติศาสตร์บางท่าน	50
	แนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญก่อนสมัยรัชกาลที่ 7	66
	การร่างรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ 7	68
บทที่ 3	ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยร่างประเพณีสยาม	74
	ประวัติที่มา	78
	บทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1	80
	ข้อพิจารณาประกอบ	98
ตอนที่ 2	วิวัฒนาการของกฎหมายปกครอง	101
บทที่ 1	ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปกครอง	101
	ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายปกครอง	101

	ลักษณะกฎหมายปกครองในประเทศไทย	103
	กฎหมายปกครองสมัยกรุงสุโขทัย	105
	กฎหมายปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา	106
บทที่ 2	กฎหมายปกครองสมัยรัตนโกสินทร์	116
	กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น	116
	สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	118
	การปกครองท้องถิ่นเบื้องต้นในสมัยรัชกาลที่ 5	127
บทที่ 3	สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย	
	ถึงปัจจุบัน	130
	สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	131
	การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยใน	
	ยุคปัจจุบัน	135
	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคปัจจุบัน	136
	หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด	142
	การที่ ผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด	142
บทที่ 4	สรุปประกาศและเสนอแนะ	160
บรรณานุกรม		

สารบัญ

		หน้า
ภาค 3	ภาคกฎหมายสารบัญญัติ	
บทที่ 1	วิวัฒนาการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	1
	หลักกฎหมายแพ่งทั่วไป	
	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	4
	รัชสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	4
	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยและ	
	พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	7
	การร่างและการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและ	
	พาณิชย์	10
	สาเหตุของการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	11
	การร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	12
	โครงร่างของกฎหมาย	15
	การแก้ไขร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	19
	การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	19
	อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศในประมวลกฎหมายแพ่ง	
	และพาณิชย์	21
	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	22
	บรรพ 1	23
	บรรพ 2	34

	หน้า
หน้า	35
สัญญา	41
จัดการงานนอกสั่ง	44
ตามสมควรได้	44
ละเมิด	45
วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะหนี้ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	47
ปัญหาที่นำมาพิจารณาในกฎหมายลักษณะหนี้	57
บรรพ 3	68
ลักษณะ 1 ชื่อชาย	69
ลักษณะ 2 แดกเปลี่ยน	79
ลักษณะ 3 ไ้	80
ลักษณะ 4 เชาทรัพย์	81
ลักษณะ 5 เชื้ออ	85
ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน	88
ลักษณะ 7 จ้างทำของ	91
ลักษณะ 8 รับขน	93
ลักษณะ 9 ยืม	96
ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์	107
ลักษณะ 11 ค่าประกัน	112
ลักษณะ 12 จ่านอง	121
ลักษณะ 13 จ่านำ	129
ลักษณะ 14 เก็บของในคลังสินค้า	135
ลักษณะ 15 ทิวแทน	138

	ลักษณะ 16 นายหน้า	140
	ลักษณะ 17 ประนีประนอมยอมความ	141
	ลักษณะ 18 การพนันและขันต่อ	143
	ลักษณะ 19 บัญชีเงินสะพัด	144
	ลักษณะ 20 ประกันภัย	145
	ลักษณะ 21 ทั่วเงิน	147
	ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท	151
	ลักษณะ 23 สสมาคม	154
บทที่ 2	วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	156
	ความหมายของคำว่าทรัพย์สิน, ทรัพย์สิน	159
	การแบ่งประเภทของทรัพย์สิน	162
	หลักเรื่องการได้ทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์และ	
	การจดทะเบียน	166
	หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน	171
	สิทธิครอบครองและการครอบครองปรปักษ์	174
บทที่ 3	วิวัฒนาการของกฎหมายครอบครัว	178
	กฎหมายครอบครัวสมัยแรกตั้งกรุงรัตนโกสินทร์	178
	รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	178
	รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	188
	รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	193
	รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	196

กฎหมายครอบครัวสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคใหม่	205
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	205
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	210
กฎหมายครอบครัวไทยในอนาคต	216
วิวัฒนาการของกฎหมายมรดก	228
ข้อสังเกตเบื้องต้น	228
การแบ่งทรัพย์สินมรดกของผู้มรดกภาพออกเป็นภาค	231
การเสียสิทธิในการรับมรดก	239
มรดกและการรับมรดกของพระภิกษุ	240
มรดกของพรานมด	240
พินัยกรรม	241
ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายลักษณะมรดกในกฎหมายตราสามดวงและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 มรดก (ปัจจุบัน)	242
มรดกและการแบ่ง	242
การเสียสิทธิในการรับมรดก	249
การใช้หนี้ของเจ้ามรดก	250
พินัยกรรม	251
ผู้จัดการมรดก	251
อายุความมรดก	252

	หน้า
บทที่ 5	
วิวัฒนาการของกฎหมายอาญา	253
ความหมายของกฎหมายอาญา	253
การเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายอาญา	254
วิวัฒนาการของกฎหมายอาญาในประเทศไทย	266
กฎหมายลักษณะอาญาหลวง	266
กฎหมายลักษณะอาญารามฎร	275
กฎหมายลักษณะโจร	277
ลักษณะลักพา	280
ลักษณะวิวาท	287
กฎหมายลักษณะชบดศึก	288
กรมศักดิ์	290
กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127	293
ประมวลกฎหมายอาญา	296
การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา	297

บรรณานุกรม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
ภาค 4	
บทที่ 1	
ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ	
วิธีพิจารณาการขังกฎหมายวิธีพิจารณาความ	1
วิธีไต่สวนพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง	6
วิธีไต่สวนพิจารณาและพิพากษาความอาญา	10
ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความในสมัยกรุง	
รัตนโกสินทรก่อนการปฏิรูปการศาลในประเทศไทย	14
ลักษณะและตราการ	14
การควบคุมกักขังผู้ต้องหาหรือผู้ถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิด	23
การนำสืบ	25
วิธีพิจารณาความภายหลังการปฏิรูประบบกฎหมายในสมัย	
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	25
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน	
ร.ศ. 115	29
พระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115	31
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127	32
กฎหมายวิธีพิจารณาความ ตั้งแต่ พ.ศ. 2478	
จนถึงปัจจุบัน	35
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478	36
สาระสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	
พ.ศ. 2478	40

	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478	47
	สาระสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478	50
	ข้อสรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ	56
	ปัญหาพื้นฐานและข้อเสนอนแนะเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณา	
	ความอาญา	58
	ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	63
บทที่ 2	ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะศาลสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น	81
	ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย	83
	ศาลต่างประเทศที่กรุงเทพฯ	83
	ศาลต่างประเทศเรียงใหม่สำหรับอังกฤษ	84
	ศาลต่างประเทศสำหรับฝรั่งเศส	91
	ศาลต่างประเทศสำหรับอังกฤษ	95
	การตั้งกระทรวงยุติธรรม	98
	การปรับปรุงดำเนินการศาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	101
	วิกฤตการณ์ศาลไทยครั้งเดิม	101
	สนธิสัญญาไม่เสมอภาคระหว่างประเทศไทยกับมหาอำนาจ	
	ตะวันตก	109
	สรุปเรื่องศาลในกระทรวงยุติธรรมทั้งหมดในสมัยรัชกาลที่ 5	118
	การเรียกร้องเอกราชในการศาลในสมัยรัชกาลที่ 6	120

	หน้า
ศาลยุติธรรมภายใต้พระบรมราชูปถัมภ์	127
ความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม	128
งานของศาลยุติธรรม	129
ชั้นของศาล	131
ศาลชั้นต้น	132
ศาลอุทธรณ์	136
ศาลฎีกา	137
ศาลที่จัดตั้งขึ้นพิเศษ	138
ศาลคดีเด็กและเยาวชน	138
ศาลแรงงาน	144
ศาลที่ประเทศไทยควรจัดตั้งขึ้นในอนาคต	161
ศาลภาษี	162
ศาลปกครอง	165

บรรณาธิการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

		หน้า
ภาค 5	ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง (กฎหมายสังคม)	
	วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม	1
บทที่ 1	กฎหมายภาษีอากร	5
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 1	5
	นโยบายทางเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า จุฬาโลก	10
	ภาษีที่จัดเก็บ	11
	การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 2	15
	ภาษีใหม่ที่เรียกเก็บสมัยรัชกาลที่ 2	19
	การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 3	20
	ความเปลี่ยนแปลงค่าเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4	23
	ความคลี่คลายทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2398	26
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 5	35
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงการเปลี่ยนแปลง การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย	42
บทที่ 2	กฎหมายแรงงาน	53
	แรงงานในประเทศไทย	53
	การใช้แรงงานในประเทศไทย	55
	แรงงานกับการพัฒนาประเทศ	66
	ประเทศไทยกับองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ	71

กฎหมายแรงงานในประเทศไทย	84
อุดมการณ์และแนวความคิดในการกำหนดกฎหมายแรงงาน	85
ลักษณะของกฎหมายแรงงาน	89
กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย	92
ประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรก	102
กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน	113
สาระสำคัญของกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน	120
กฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพ	120
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน	123
กฎหมายคุ้มครองแรงงาน	123
กฎหมายแรงงานสัมพันธ์	140
กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงาน	149
การบริหารแรงงานในประเทศไทย	156
นโยบายด้านแรงงาน	156
หน่วยงานซึ่งมีการที่รับผิดชอบการบริหารแรงงาน	167
ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแรงงานในประเทศไทย	186
ปัญหาแรงงานในปัจจุบันและแนวทางแก้ไข	190
บทที่ 3 กฎหมายธุรกิจและการเงิน	223
วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมสมัยรัตนโกสินทร์ ในรอบ 200 ปี	223
กฎหมายตราสามดวงพระอัยการ ลักษณะกู่หนี่	224

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	236
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	240
วิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้สมัยรัตนโกสินทร์ในรอบ 200 ปี	245
กฎหมายตราสามดวงลักษณะกฐน	245
สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411)	247
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	251
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	255
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พ.ศ. 2489 - ปัจจุบัน	260
วิวัฒนาการกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทย ในรอบ 200 ปี	265
วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารในประเทศไทย	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	267
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	269
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	270

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล	273
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	288
การคุ้มครองผู้บริโภค	293
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	293
ความผิดร้ายและมูลเหตุแห่งการคดีร้ายขยายตัวของ กฎหมาย	294
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มี ต่อกฎหมายนี้	296
ผลิตภัณฑ์เสียและข้อควรแก้ไข	300
การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด	304
พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522	304
มูลเหตุแห่งการคดีร้ายขยายตัวของกฎหมาย	304
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มี ต่อกฎหมายนี้	305
วิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย	307
ผลิตภัณฑ์เสียและข้อที่ควรแก้ไข	310
แนวโน้มของกฎหมายในอนาคต	313



วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง หรือ กฎหมายสังคม

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

เมืองไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นช่วงเวลาประเทศชาติอยู่ในความสงบจากภัยสงครามที่ซึ่งคิดพัฒนาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี เมื่อภัยสงครามสงบลงจึงเป็นช่วงเวลาที่มีการฟื้นฟูบูรณะประเทศได้อย่างเต็มที่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงดำเนินนโยบายตามพระเจ้าตากสินมหาราชอยู่ประการหนึ่งคือ รวบรวมชำระสะสางซ่อมแซมหนังสือ รวมถึงการรวบรวมชำระกฎหมายอันได้กระทำมาแล้วตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินมหาราช กฎหมายที่ใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตั้งแต่ พ.ศ. 2325-2346 จึงเป็นกฎหมายที่ได้ชำระสะสางและรวบรวมไว้แล้วตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินมหาราช ต่อมาในปี พ.ศ. 2347 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงชำระกฎหมายใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยการรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่ในกรุงเก่าเรียบเรียงแก้ไขใหม่สร้างเป็นฉบับหลวง 3 ชุด ประทับตราราชสีห์ กษสีห์ และบัวแก้ว ไว้เป็นที่สำคัญเรียกว่า กฎหมายตราสามดวง การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี สำหรับภาคลกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งจึงจะเริ่มต้นศึกษาจากกฎหมายตราสามดวง เป็นต้นไป

กฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง หรือที่เรียกกันว่ากฎหมายสังคม (Social Legislation) ก่อนข้างจะเป็นศัพท์ใหม่ในหมู่นักกฎหมาย แท้จริงแล้วกฎหมายที่มีลักษณะอันจะจัดว่าเป็นกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคมนั้นมีการบัญญัติ และใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว

ถ้าจะให้ความหมายอย่างสั้น ๆ ของกฎหมายชนิดนี้อาจจะกล่าวได้ดังนี้

กฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง หรือกฎหมายสังคมได้แก่ กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ กับ เอกชนและ เอกชนกับ เอกชนด้วยกัน แต่มีรัฐ (องค์กร ของรัฐ) เข้ามาเกี่ยวข้องกับในฐานะเป็นฝ่ายควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยการไต่ถามตรการทางอาญา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าความสัมพันธ์ด้วยกันในกรณีนั้น กระทั่งถึงความมั่นคงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในประเทศ โดยส่วนรวม

กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งนั้นถ้าแยกวิเคราะห์ที่ทุกก็คือ "กฎหมายมหาชน" ซึ่งตามปกติใช้บังคับกับบุคคลทุกคนในประเทศ โดยกำหนดโทษทางอาญาเป็นมาตรการบังคับกรณีการฝ่าฝืน "ส่วนแพ่ง" ก็คือมีลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนต่อ เอกชนด้วยกันเป็นเนื้อหาของกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เกี่ยวด้วยความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในฐานะ เอกชนต่อ เอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐเป็นผู้บังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีมาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบริโลกในสังคม

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค โดยมีรัฐเป็นผู้บังคับการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอาศัยมาตรการลงโทษทางอาญาเป็นบทบังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบริโลก ในสังคม

กฎหมายสิทธิบัตร มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนต่อ เอกชนด้วยกันในฐานะฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์กับอีกฝ่ายหนึ่งบุคคลธรรมดาทั่วไป โดยมีรัฐเป็นผู้บังคับการคุ้มครองสิทธิในการประดิษฐ์คิดค้นนี้ให้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเหล่านั้น เป็นต้น

กฎหมายมหาชนส่วนหนึ่งมีความสำคัญและเพิ่มบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบัน ความเจริญทางเทคโนโลยี และการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจยิ่งมากขึ้นเท่าใดความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ที่รักษาความถูกต้องและเป็นธรรมระหว่างสมาชิกในสังคมก็ยิ่งทวีขึ้น จะเห็นได้ว่าหากอาศัยแนวทางการทางกฎหมายแพ่งธรรมดา คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติเรื่องความสัมพันธ์ทางกฎหมายของเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน เท่านั้นจะประสบปัญหาอย่างยิ่ง ภัยเหตุที่คุกคามประสงคของกฎหมายแพ่งที่โยงกับอยู่นั้นแคบเกินไปในอาจะปรับกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งนี้ได้หมายความว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นจะไม่โยงกับเสียเลยก็หาไม่ ตัวอย่างเช่น เดิมเราไม่มีการทำอุตสาหกรรมมาก เราก็มบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะเรื่องจ้างแรงงาน จ้างทำของ เมื่อการอุตสาหกรรมเจริญมากขึ้น การจ้างกลายเป็นการจ้างแรงงานในลักษณะประกอบกิจการ มีคนงานจำนวนมาก ความจำเป็นในการออกกฎหมายคุ้มครองหรือควบคุมการปฏิบัติต่อกันในการจ้างแรงงานแบบนี้ขึ้น จำเป็นต้องมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนี้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะลักษณะจ้างแรงงานใน ป.พ.พ. มิได้กำหนดมาตรการเพื่อปัญหาในเรื่องการอุตสาหกรรมไว้แต่อย่างใด จึงยังคงใช้บังคับในเรื่องการจ้างแรงงานระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน หรือเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายไว้มากกว่าสิทธิหน้าที่หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้เช่า ผู้ให้เช่า ผู้ว่าจ้างทำของ ผู้รับจ้างทำของ ดังที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. ทั้งนี้โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคในสังคมปัจจุบันมีสภาพแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในเรื่องซื้อขาย หรือเช่าทรัพย์สิน และ

ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคน้ำมันลักษณะแตกต่างหรือมากกว่าที่มีบัญญัติไว้ในหลักกฎหมาย
แห่งทั่วไป จำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายที่มาตราการในการแก้ปัญหาให้เหมาะสม และ
ต้องไขมาตราการทางอาญา ประกอบ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ความเสียหายกระทบถึงสังคมทั่วไป

การวิจัยเรื่องกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง โดยเน้นเรื่องวิวัฒนาการของกฎหมาย
ประเภทนี้ลง เห็นว่า กฎหมายสังคมหรือมหาชนส่วนแพ่งมีบทบาทและทวีความสำคัญ
ยิ่งขึ้นทุกขณะในสภาพการแห่งเศรษฐกิจและสังคมเช่นปัจจุบัน การวิจัยนี้จัดทำให้ได้
ข้อมูลทางานเอกสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับกฎหมายประเภทดังกล่าว เพื่อใช้ประกอบการ
พิจารณาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในอนาคต และเพื่อเป็นเอกสารประกอบการ
ศึกษาในวิชากฎหมายประเภทนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้สอดคล้องกับการวิจัยวิวัฒนาการ
ของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในโอกาสฉลองครบรอบ 200 ปี กรุงรัตนโกสินทร์

การวิจัยมุ่งเน้นถึงวิวัฒนาการในแง่ความเป็นมา หรือรากฐานของกฎหมาย
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์ผลดีผลเสีย และแนวโน้มของกฎหมายใน
อนาคต ทั้งนี้ในการวิจัยส่วนนี้ได้แบ่งลักษณะกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วย
กัน กล่าวคือ

1. กฎหมายภาษีอากร
2. กฎหมายแรงงาน
3. กฎหมายธุรกิจและการเงิน

บทที่ 1 กฎหมายภาษีอากร

ประวัติศาสตร์ภาษีอากรไทย

ประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกที่รัฐได้เข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจของประเทศบางอย่างควบคู่ไปกับเศรษฐกิจ และการเมืองอันอาจอธิบายได้มาตั้งแต่สมัยโบราณ การวางนโยบายภาษี นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง ตลอดจนการปฏิบัติจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ราชของไทยสมัยโบราณนั้นน่าพิศวงนัก ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เจาะลึกลงไปแล้วจะเห็นว่าคนโบราณนั้นได้คิด ได้ปฏิบัติมาแล้วก่อนสิ่งนั้นจะมาเป็นเหตุผู้ค้าง ๆ ที่คนสมัยปัจจุบันว่าเรียนมาโดยเข้าใจว่าเป็นวิทยาการตะวันตก และด้วยการมีบรรพชนที่ชาญฉลาดคนเหล่านี้ ที่ทำให้เราอยู่รอดปลอดภัยจนได้ฉลองสองร้อยปีกรุงรัตนโกสินทร์

ประวัติศาสตร์กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรนี้จะกล่าวถึงช่วงของการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการจัดเก็บภาษีอากรเป็นช่วง ๆ ไปโดยจะไม่อธิบายโดยการยึดรัชกาลของพระมหากษัตริย์องค์ก่อน ๆ เป็นหลัก เพราะการเปลี่ยนแปลงในนโยบายภาษีอากรและการปฏิบัติจัดเก็บภาษีขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 1

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นครองราชย์ในต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2325 สภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นได้คลั่งคลายมากแล้ว ทั้งนี้เพราะสมเด็จพระบรมชนกนารถราชาชริราช ได้ทรงแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจส่วนสำคัญให้หลายประการ ได้แก่

1 การหาเงินเข้าท้องพระคลังโดยการไม่ควมเก็บส่วยสาอากรเมื่อ
พระองค์เสวยราชตามราชประเพณี

การที่สมเด็จพระบรมชนกนาถมหาราชธิราชทรงยกเลิกราชประเพณีดังกล่าว
มีผู้สันนิษฐานว่า เพราะมีความจำเป็นต้องการเงินและทรัพย์สินมาใช้จ่ายใช้สอย¹ ข้อ
สันนิษฐานนี้มีเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์สนับสนุนหลายข้อว่า พระองค์ต้องใช้ทั้งพระสติ
ปัญญาและราชทรัพย์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังเสียกรุง เนื่องจาก

1.1 ทั้งราษฎรและรัฐบาลตกอยู่ในฐานะหมกตัว

เนื่องจากไทยเสียกรุงแก่พม่า พม่าได้พระราชทรัพย์ในท้อง
พระคลังไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังปล้นสดมภ์ทั้งชาวบ้านและวัด แม้แต่พระพุทธรูป
ซึ่งแต่ทองหุ้มไว้ก็ยังถูกสูบไฟเผาเพื่อเอาทอง² เกิดทุกข์ภัยอย่างร้ายแรงที่สุด
เนื่องจากในระหว่างสงครามพม่าได้ทำลายเทือกเขมวไร่นาจนหมดสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น
ยังรังควานไม่ให้คนไทยทำนา ทำสวน ชาวปลาดอาหารที่พอจะมีอยู่บ้างก็ถูกปล้นเพื่อเอา
ไปเลี้ยงดูทหารพม่า ทางลำเลียงเสบียงอาหารถูกกักขาค เพราะพม่าปิดล้อมปากแม่น้ำ
เจ้าพระยา ทาจีน บางประกง³

¹ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ,
โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2522, หน้า 15.

² พระราชพงศาวดาร, ฉบับพระราชหัดถเลขา เล่ม 2 : พระนคร
สำนักงานสยามบรรณาการ พ.ศ. 2481 หน้า 346.

³ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

1.2 เมืองที่ไซคิคอค้าขายกับต่างประเทศยุค

เมืองมะริคและเมืองคะนารฟริตักไปเป็นของพม่าโดยเด็ดขาด ทำให้การค้าขายกับอินเดียและยุโรป และเส้นทางค้าเลี้ยงจากกรุงเทพถึงมะริคใช้ไม่ได้อีกต่อไป ¹

1.3 ขวัญประชาชนเสียไปเป็นอันท่ามาหากิน

นอกจากขวัญสลายเพราะเสียกรุงแล้ว ประชาชนยังหวาดผวานักชั้นอีก เมื่อเขาขนเอาปืนใหญ่อยู่ในพระนครกว่าสองร้อยกระบอก ปืนนกสับอีกหลายหมื่นกระบอกบรรจุเรือไปพม่า ²

สมเด็จพระบรมชนกนาถราชอิริยาธทรงถือว่าการระงับความหิวโหยของราษฎรเป็นราชการกิจที่จะต้องปฏิบัติอย่างฉับพลันทันทีโดยทรงพระกรุณาแจกจ่ายอาหารแก่ราษฎรทั้งหลาย ซึ่งอดโศกนาถาทั่วสี่มามณฑล เกล็ดนกลั่นกันมารับพระราชทานกวางหมื่น บรรดาข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือนไทย จีน ทั้งปวงนั้นได้รับพระราชทานข้าวสาร เสมอกันคนละถึงคนละยี่สิบวัน ครั้นนั้นยังห้ามผู้ใดทำไร่นาไร่ไม่ อาหารกัณการนักร และสำเภามรรทุกข้าวสารมาแต่เมืองพุทไธมาส จำหน่ายถึงละสามบาท สี่บาท ห้าบาทบ้าง พระกรุณาให้ซื้อแจกคนทั้งปวง โดยพระราชอุทิศหาไปรดเลี้ยงสัตว์โลก พระราชทานชีวิตไว้มิได้อาลัยพระราชทรัพย์แล้วแจกจ่ายเสื้อผ้าเงินตราแก่ไพร่ฟ้าประชาชน ³

¹ พระราชพงศาวดาร, ฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2 : พระนครสำนักงานสยามบรรณการ พ.ศ. 2481, หน้า 297.

² พระราชพงศาวดาร, ฉบับเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

³ พระราชพงศาวดาร, ฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2 : พระนครสำนักงานสยามบรรณการ พ.ศ. 2481, หน้า 346.

เมื่อรัชกาลทิพย์ไทยแล้ว ทรงย้ายเมืองหลวงมาอยู่ที่กรุงธนบุรี เพราะเป็นเมืองที่มั่นคงรักษาความปลอดภัยได้ง่ายและทำเลเหมาะแก่การค้าขาย นอกจากนั้นยังทรงเรียกขวัญของราษฎรกลับคืนมาโดยทรงห่มผ้าไซ้จายคานป้องกันประเทศ ดังจะเห็นได้จากทรงซื้อปืนคาบศิลา ถึง 6,000 กระบอก จากแม่ทัพเมืองปัตตาเวีย ในปี พ.ศ. 2319 และอีก 10,000 กระบอก ในปี พ.ศ. 2320 แม้วาระการจะแห่งถึงกระบอกละ 12 บาทก็ตาม นอกจากนั้นยังทรงเอาที่บุกเบิกปืนคาบศิลาจำนวนหนึ่งจากอังกฤษ¹

ทรงเห็นว่าประชาชนปลอดภัยแล้ว พระองค์ทรงเริ่มแผนการเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวโดยการเปลี่ยนพื้นที่สวนเดิมให้เป็นนาถอน และเปลี่ยนพื้นที่ทั้งในกำแพงและนอกกำแพงเป็นนา โดยทรงโปรดเกล้าให้กองทัพทั้งหมดกลับพระนคร และ "ให้พระยาจักรี พระยาสุรสีห์ พระยาธรรมมา กุมไพโรพหังปวง ณ ทะเลตมฟากตะวันออกกรุงธนบุรี และทุ่งบางกะปิ สามเสน ให้พระยามราช พระยาธารสุภาวดี กุมไพโรพหังปวงท่าหนา ณ ทะเลตมฟากตะวันตกและกระทุ่มแบน หนองบัว แขวงเมืองนครชัยศรี"² ที่นาเหล่านี้ต่อมาเป็นแหล่งผลิตข้าวใหญ่ที่สุด มีผลผลิตมากที่สุดของประเทศ

ด้านการค้าระหว่างประเทศ ทรงใช้เมืองกลางเป็นเมืองศูนย์กลางทางแม่น้ำพระนคร เพื่อค้ากับพ่อค้าชาวอังกฤษ กับต้นฝรั่งชิส ไลต์ นำสินค้าจากอินเดียจำพวกผ้าแพรพรรณ ผืน ฝ้ายสารพัดมาแลกเปลี่ยนกับไทย การค้าสมัยนั้นไม่ได้ใช้เงินตรา เป็นการเอาสินค้ามาแลกเปลี่ยน และไม่ใช่ว่าเป็นการค้าระหว่างประเทศ แต่เป็นการค้าระหว่างเอกชนไทยกับวิสาหกิจอังกฤษด้วย ดังปรากฏในเอกสารฉบับหนึ่งว่า "ข้าพเจ้านายยวงผู้ยิว อำแดงจิกผู้เมีย ทำหนังสือมารับเอาผ้าขาว 3 ห่อ ยามะดิลลา 4 ห่อ ยามัน 2 ซัง ค่าเป็นคัมภัก

¹ ร่อง ศยามานนท์ (ผู้แปลและเรียบเรียง) พระราชกนิพนธ์, วารสารแถลงงานประวัติศาสตร์ เอกสารและโบราณคดี, 2:1 (มกราคม 2511) หน้า 27.

² พระราชพงศาวดาร, ฉบับราชหัตถเลขา, เล่ม 2 : พระนครสำนักงานสยามบรรณาการ พ.ศ. 2481, หน้า 445.

4 แขน สัณฐานถึงเดือน 5-6 (จะ) เอาคัมภีร์ 4 แขน มาส่งให้แก่ท่านราชโศก เมื่อนั้น
 ก็มีไต่ส่งให้ไว้ ขอให้เกาะงำเร่งรักเอาตามหนังสือนี้เถิด" 1

2. การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการขมขื่นเงินเล่นการพนัน

สมเด็จพระบรมชนกนาถราชปิทยังทรงไทยยกเลิกซึ่งกฎหมาย ซึ่งกำหนด
 ให้นายตรา นายอนหัวเบีย ให้ผู้เล่นการพนันขมขื่นเงินเพื่อเล่นการพนันในบ่อน 2 ที่
 ทรงไทยยกเลิกเช่นนี้ เห็นจะเป็นเพราะอยู่ในระหว่างสร้างชาติ ต้องการแรงงาน ถ้า
 คนมาเล่นการพนันหมดก็จะมีคนเพิ่มผลผลิตประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งขณะนั้นเป็น
 ภาวะเงินฝืดกรามขุมยากจน หากให้ขมขื่นเงินเล่นการพนันถ้าเสียก็ยิ่งจะจนลงไปอีก

3. ไม่เพิ่มรายจ่าย

ในรัชสมัยของพระองค์ไม่มีการสร้างปราสาทราชฐานให้สมเด็จพระเกียรติ
 พระเจ้าแผ่นดินไม่มีการสร้างวัดใหม่อันเป็นราชประเพณีของพระมหากษัตริย์องค์ก่อน ๆ
 ปฏิบัติ ๖

4. การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารงานทรงทำไปพร้อม ๆ กัน 2 ทางคือ

1 ชจร สุขพานิช, เอกสารเมืองกลาง วารสาร
 (กันยายน 2511), หน้า 124-125.

2 กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 "พระราชกำหนดใหม่ 26" (ตุลสภา พ.ศ.
 2506) หน้า 284-288.

3 รัช เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ,
 โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 29.

4.1 เริงรักษาอาณาจักรกลาง และบังคับให้ชำระภาษีตามกำหนดเวลา ในการนี้ทรงใช้ระบบแต่งตั้งขุนนางผู้ใหญ่ออกไปควบคุม เริงรักษาการเก็บส่วยสาอากร ตามหัวเมืองให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่คดค่างหลาย ๆ ปี เหมือนแต่ก่อน ขุนนางคนแรกที่ทำหน้าที่คือ เจ้าพระยาอินทวงศ์ ซึ่งออกเดินทางจากกรุงเมื่อ พ.ศ. 2319 ไปยังเมืองนครศรีธรรมราช ¹

4.2 ทวีจำนวนประชากรซึ่งเป็นการเพิ่มฐานภาษี เมื่อเมืองธนบุรี ถูกสร้างให้เป็นกรุง เทพมหานคร มีเขตแดนเมืองในกรุงศรีอยุธยา เท่านั้นที่รัฐบาลถ่ายเทลงมาอยู่ที่เมืองหลวงใหม่ พลเมืองของประเทศข้างเคียงก็ถูกกวาดต้อนมาอยู่ในกรุงด้วย เมื่อกองทัพไทยรบชนะประเทศนั้น ๆ นอกจากนั้นก็มีพวกอิสลาม และจีนที่เข้ามา สวามิภักดิ์อีกเป็นจำนวนมาก ²

นโยบายทางเศรษฐกิจของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พระบรมชนกนิกราชาธิราชเจ้า ได้ทรงแก้ไข ปัญหาทางเศรษฐกิจในสมัยของพระองค์ได้ผลดียิ่ง กังนนั้นเมื่อถึงพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเกือบทุกอย่างตามแบบของ พระเจ้ากรุงธนบุรี ยกเว้นเรื่อง การหาหนายบ่อนไต้ยืมเงินไปเล่นการพนัน ทรงโปรดให้ยกเลิกเสียเพราะทรงเห็นว่า "บ่อนก็จะวางโรยลง และเงินหัวเบี้ยสำหรับจ่าย ราชการแผ่นดินนั้นก็ขาดลงนัก แยกจากนั้นพระองค์ยังทรง

¹ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 คำนเศรษฐกิจ, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 29.

² ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-16.

1. เรืองสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ในรัชกาลนี้ทรงมีความสัมพันธ์กับอังกฤษ โปรตุเกส จีน และเวียตนาม¹

2. เรืองทำการค้าระหว่างประเทศ

วิชาขายของพระเจ้าแผ่นดินสมัยนเรศวรพิเศษแตกต่างกับพ่อค้าสามัญชนทั่วไป คือ กรมพระคลังสินค้าทำการค้าโดยวิธีผูกขาดสินค้าพื้นเมืองบางอย่าง ซึ่งขายก็และมีกำไรมาก เรียกว่า สิ่งของต้องห้าม คือห้ามมิให้ราษฎรขายแก่พ่อค้าต่างประเทศ พระเจ้าแผ่นดินมีสิทธิขายแต่ผู้เดียว พระองค์จะเกณฑ์สิ่งของ ingham มาจากทุกหัวเมืองให้ส่งเข้ามาถวายทุกปี เรียกว่า ส่งส่วย² ส่วนวิชาขายพ่อค้าจากต่างประเทศอาจเข้ามาซื้อจากกรมพระคลังโดยตรง หรือโดยการค้าไทยแก่สำเภาเอาของไปขายต่างประเทศเอง³

ภาษีที่จกเก็บ

ภาษีที่จกเก็บสมัยพระบรมธรรมนิกราชชิวราช จนถึงสมัยรัชกาลที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นภาษีประเภทเดียวกับที่จกเก็บสมัยกรุงศรีอยุธยา⁴ คงต่างกันเฉพาะวิธีบริหารภาษีเท่านั้น ภาษีเหล่านั้นได้แก่

1. ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453 กานเศรษฐกิจ, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 36-41.

2. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

3. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

4. Sir Josiah Corsby, Siam : The Cross road s.,Holl is & Carter ltd, 25 Ashley Place London Sw I (1945) p.198.

1. ส่วย

ปกติชายไทยที่มิใช่ทาสจะต้องมาประจำทำราชการด้วยแรงงานของตน ระยะเวลาหนึ่งทุกปี ในกรณีที่ถูกคลื่นนอญไกลหรืออยู่ในท้องทัพสิ่งททางราชการต้องการ กรณีเช่นนี้ให้ส่งของแทนเงิน หรือเข้ารับราชการตามเวลาดำหนดได้ ตัวอย่างเช่น ชาวบ้านทางใต้ส่งกัญบก กรณีส่วนที่เป็นตัวเงินตามบันทึกของลาภูแปร์ ชายไทยจะเข้าทำราชการปีละ 3 เดือน ส่วยจึงเท่ากับ 6 บาทต่อเดือน คือ 18 บาทต่อปี สำหรับทาสและชาวจีนนั้นต้องส่งส่วยที่เป็นตัวเงิน แต่ละอัตรากับคนไทย คือปีละ 50 บาท¹ โกรเสียเงินแล้วก็ถูกปลิวไวก้อมือเป็นสำคัญจึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เงินผูกมือ²

2. อากรคานา

เก็บเก็บเป็นตัวเงิน มีผู้สันนิษฐานว่า อากรคานาได้เปลี่ยนจากการเก็บเป็นตัวเงินมาเป็นข้าวแทน ในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี เนื่องจากในสมัยนั้นประชาชนอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ และรัฐบาลต้องการข้าวไปเลี้ยงทหาร อัตราอากรคานาขณะนั้นคือ 2 ทะนานต่อไร่ และนอกจากนั้นยังมีอีก 2 ทะนานต่อไร่ ในราคาทะนานละ 0.625 บาท³ อากรคานานี้ต่อมาได้กลบไปเก็บเป็นตัวเงินอีกในสมัยรัชกาลที่ 3

3. อากรคาสวน

เก็บจากสวนผลไม้ของตน อัตราต่างกันตามชนิดและขนาดของต้นไม้ ตามประวัติศาสตร์ช่วงนี้อัตราอากรคาสวนแน่นอนเท่าใดนั้นไม่ทราบชัด และบาง

¹ Sir Josiah Corsby. เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-201.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ทัศนวิจารณ์นิยมต่าง ๆ ภาคที่ 15 คำานานภาษีอากรบางอย่าง พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายหิรัญ สุตะบุตร พ.ศ. 2512, หน้า 7.

³ Sir Josiah Corsby. เรื่องเดียวกัน, หน้า 202-203.

อย่างมีหลักฐานชัดเจน แต่ดูเหมือนไปไหนจะเป็นไปได้ เช่น พริกเก็บต้นละ 1 บาท
เป็นต้น ¹

4. อาการสมพิศสร

อาการสมพิศสรเป็นอาการที่เรียกเก็บจากต้นไม้สิ่งเพรง หรือต้นไม้ล้มลุก
ซึ่งมักจะปลูกในส่วนที่มิได้ยกหรือปลูกตามไร่ เช่น อ้อย ยาสูบ เผือก ถั่วต่าง ๆ งา
กล้วย ผักต่าง ๆ และข้าวโพด เป็นต้น อัตราภาษี 1 บาทต่อ 1 ไร่ อัตราภาษีนี้คงเดิม
จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 จึงลดเหลือ 0,375 บาทต่อ 1 ไร่ ส่วนพริกไทยได้รับยกเว้น
อาการสมพิศสร ในสมัยรัชกาลที่ 3 ² อัตราอาการสมพิศสรตามที่
อ้าง โดยยกเป็นตัวอย่างค่อนข้างจะห่างไกลกับข้างต้นคือ ยาสูบ 100 ทน เสียอาการ
1 สลึง กล้วยไร่ละ 1 สลึง อ้อยไร่ละ 1 สลึง ฤๅไกลเคียงสมัยรัชกาลที่ 4 มากกว่า
ที่ ²

5. อาการค่าน้ำ

เป็นอาการที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของ เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่จับสัตว์น้ำ
รัฐบาลจะให้มีการประมูลค่าน้ำในเขตใดเขตหนึ่งทุกปี ผู้ใดประมูลเงินสูงสุดผู้นั้นก็ได้เป็น
นายอาการ ค่าน้ำในเขตนั้น ๆ อาการค่าน้ำนี้รวมเพียงแค่ว่าในจุลศักราช 1171 เคยเก็บ
ได้ 453 ชั่ง 13 ตำลึง ⁴ ส่วนอัตราจะเป็นเท่าใดไม่ปรากฏ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาท้าวทรงราชูปถัมภ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

² Sir Josiah Corsby. เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

³ John Crawford, Journal of an Embassy to the Courts of
Siam and Cochin Ching (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967) p.380.

⁴ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

6. อาคารบ่อนเบี้ย

เก็บจากบ่อนการพนันแบบจีนโดยวิธีประมูล ดูจากทางวารวส่วยสาอากร พ.ศ. 2352 บ่อนบ่อนการพนันในตัวเมืองต่าง ๆ ถึง 23 หัวเมือง เมืองที่ประมูล ได้เงินเข้าคลังสูงสุดคือ จันทบุรี ได้ 100 ชั่ง ทำสุกมี 3 เมือง คือ พิจิตร สงขลา นครนายก ได้เมือง 1 ชั่งเท่านั้น 1.

7. อาคารสุรา

เดิมที่เก็บตามจำนวนเกาทัณฑ์คนสุรา ถ้าและเบื่องใดไม่มีเกาทัณฑ์ (ก็ปล่อยให้ประชาชนคนกั้นตามความพอใจ) ก็เก็บอาคารสุราเรียงตัวกัน (ชายฉกรรจ์) คนละบาท สมัยสมเด็จพระนารายณ์ได้เพิ่มพิศอกอาคารสุราขึ้นอีกเกาทัณฑ์ และเก็บร้านขาย ปลีกควย ร้านละ 1 บาท ถ้าชายส่งก็เก็บโองใหญ่โองละบ 2. ต่อมาสมัยรัชกาล ที่ 1 จึงได้เปลี่ยนวิธีเก็บอาคารสุรา เป็นวิธีประมูล เมืองที่ประมูลได้เงินเข้าคลังได้สูงสุด คือ จันทบุรี ถึง 200 ชั่ง เมืองที่ได้ค่าสุกคือ เมืองปะทิว และเมืองตะพาน อาคารของ สองเมืองนี้รวมกันเป็นเงินเพียง 2 ชั่ง 12 ตำลึงเท่านั้น 3.

8. จังกอบ

คือภาษีที่เก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านขนอน หรือ ภาษีร้อยชักสิบ เรียกว่า จังกอบสินค้า ถ้าเก็บค่าเบ็กรองเรือกำปั่นตามขนาดปากเรือ เรียกว่า จังกอบเรือ จังกอบเรือนั้นทราบแต่ตราสมัยพระนารายณ์หาราชเก็บศอกละ 1 บาท และสมัยรัชกาล ที่ 2 เก็บวาละ 12 บาท

1 ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

2 ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

3 ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

9. อาการรักษาเกาะ

เป็นภาษาที่เก็บจากนายอาการผู้ประมูลได้ สำหรับเกาะที่วังนกลางแอน
และไซเคาญ 1.

10. ภาษีสินค้ำขาเขา

เป็นภาษาที่เรียกเก็บจากเรือสินค้าของต่างประเทศ โดยแบ่งเป็น 2
อัตราภาษี คือเรือของประเทศที่มีสัมพันธไมตรีกับไทย เก็บร้อยละ 3 เรือที่ไม่มี
สัมพันธไมตรีเก็บร้อยละ 5 ถ้าชนสินค้าของพระประสงคยก็เก็บภาษีทั้งหมด 2

การปฏิบัติกับภาษีสัมยรัชกาลที่ 2

ทั้งที่ไ้กล่าวมาแล้วในตอนควาภาษีสัมยอยุธยาถึงสมัยรัชกาลที่ 2 แห่ง
รัตนโกสินทรส่วนใหญเหมือนกัน ถึงต่างกันก็เฉพาะอัตราภาษี การบริหารภาษี และ
มีภาษีเพิ่มหรือเลิกเก็บไปบางอย่างตามสภาพของทางเศรษฐกิจ

การปฏิบัติกับภาษีของสมเด็จพะพุทธมเด็จพระนาคอภยในหลายภาษี ทำให้
การเก็บภาษีมีประสิทธิภาพแต่เนื่องจากทรงผลิตภาระค่าใ้จ่ายในการบริหารภาษีมามีให้
ผู้เสียภาษีเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนรับภาระหนัก และในบางเรื่องเป็นการเก็บ
ภาษีจากฐานภาษีสมมุติไม่ใ้จากเงินใ้ที่แท้จริง เช่น อกรกรคาสวนเก็บตามขนาดของต้น
ไม้ ไม้ใ้ปลูกของผลไม้ เป็นต้น การบริหารภาษีน่าสนใจมีดังนี้คือ

1. หิรัญ สุตะบุตร เรื่องตำนานภาษีอากรบางอย่าง หนังสือพระราชทาน
เพลิงศพหิรัญ สุตะบุตร (โรงพิมพ์อักษรสาสน์) หน้า 55

2. ชัย เรื่องศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

1. การรังวัดนา การรังวัดนามีจุดประสงค์อยู่ 2 ข้อ คือ ต้องการทราบเนื้อที่นาแน่นอนเพื่อเก็บอากรค่านาได้ถูกต้อง และต้องการออกโฉนดให้แก่ เจ้าของนา การรังวัดนาก็จะทรงแต่งตั้งชาหลวงรังวัดนาขึ้นเป็นหลายกอง เพื่อจะได้รังวัดนาพร้อมกันหลาย ๆ ท้องที่ เมื่อจะรังวัดนาทำผลไม้มากต้องทำพิธีต้องเสียก่อน เจ้านาที่ทุกคนรวมทั้งคนชักเชือกกระแสนยานต้องเซวัก ทำการสำบานตัวตอหนาพระพุทธรูปว่าจะทำการรังวัดนาของราษฎรอย่างผิดตรงไม่เบียดบัง "เอานานอยเป็นมาก นามากเอาเป็นน้อย เป็นอันชาติเดียว" ¹ เสนาและกำนันตั้งหน้าทำบายศรี 2 สำหรับ ไหว้เทพารักษ์ เจาทุ่งสำหรับหนึ่ง ทำขวัญเรียกกระแสนยานอีกกำกับหนึ่ง ฝ่ายเจาของนาต้องจัดหาผ้าขาวผืนหนึ่ง (หรือเงิน 3 สลึง) รมควันหนึ่ง (1 สลึง) ขันล้างหน้าใบหนึ่ง (2 สลึง) เสื้อผืนหนึ่ง (1 เฟื้อง) มารวมพิธีกับต้องเสียเงินค่าชักเชือกกระแสนยาน 1 บาท ค่าเสกน้ำ 1 เฟื้อง

เวลาทำการรังวัด เสมียนจะต้องเขียนรายการลงในทะเบียน 2 ชุด ให้แม่กอง 1 ชุด ให้เสนาข้าราชการกรม 1 ชุด รายการมีชื่อเจ้าของนา คำว่าสดตั้งความกว้าง ความยาว เนื้อนา ทักราษฎร

เมื่อกองชาหลวงทำโฉนดเสร็จแล้ว ก็จะมี เจาของนาให้ไปปรับโฉนดซึ่งประทับตราสีแดง เรียกว่า โฉนดตราแดง สำหรับค่าโฉนดตราแดง เจาของนาที่นา 100 ไร่ ต้องจ่าย 1 บาท 2 สลึง ² เรื่องค่าธรรมเนียมนี้เห็นว่าเป็นค่าธรรมเนียมโฉนดฉบับละ 6 สลึงนี้ แม้ที่นาไม่ถึง 100 ไร่ ก็ต้องเสียตามอัตรานี้ ³

¹ จดหมายเทศุรชกาลที่ 2 จ.ศ.1173 เล่ม 2, หน้า 40.

² จดหมายเทศุรชกาลที่ 2 จ.ศ.1173 เล่ม 2, หน้าเดียวกัน.

³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, พระนคร, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด พ.ศ.2522, หน้า 62-63.

สำหรับค่านันค่านวมจากจำนวนไร่ที่รังวัดไศลคองร้อยละสิบ ที่เหลือคิดเป็น
ข้าวคานาไร่ละ 2 ถึง ข้าวจ๊กซึ่งได้แก่ ข้าวที่ทางราชการบังคับซื้อในราคาถูก ใน
ราคาถึงละ 2 ไพ ราชการมีไคบังคับซื้อจากเจ้าของนาทั่วไปทุกเมือง บังคับเฉพาะ
กรุงเทพ กรุงเก่า อ่างทอง สุพรรณบุรี นครไชยศรี สามโคก นนทบุรี สาครบุรี สระบุรี
เพชรบุรี สมุทรปราการ ปราชญ์บุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี รวม 15 เมือง
เจ้าของนาใน 8 เมืองแรก ต้องขนข้าวขึ้นฉางหลวงในกรุงเทพ เมืองที่ 9 ถึง 11 ขึ้น
ฉางหลวงของแต่ละเมือง ส่วนเจ้าของนาในเมืองที่ 12 ถึง 15 ส่งข้าวขึ้นฉางหลวง
ปราชญ์

นางแขวงเมืองชัยนาท อุทัยธานี สวรรคบุรี สิงห์บุรี อินทบุรี พรหมบุรี มโนรมย์
และลพบุรี เสียแต่คานาอย่างเดียว เจ้าของนามีหน้าที่นำข้าวขึ้นฉางกรุงเทพ

นาเมืองนครสวรรค์ ราชบุรี กาญจนบุรี และกำแพงเพชร คิดเอาแต่คานา
อย่างเดียว ทรงขึ้นฉางเมืองนั้น ๆ

ส่วนเมืองที่อยู่ไกลจากฉางหลวงมาก ๆ รัฐบาลให้ใช้คานาเป็นเงินแทนข้าว
ไร่ละ 1 สลึง ให้เจ้าเมืองส่งลงมากกรุงเทพ ¹

ขอยกเว้นไม่ต้องเสียอากรคานา ไคแก่ นาทที่เป็นของข้าราชการในตำแหน่งซึ่ง
ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด เจ้าเมืองนซึ่งได้รับพระราชทานตราภูมิคุ้มห้าม ถ้าทำเอง
หรือให้บ่าวทำแต่ถ้าให้ผู้อื่นเขานา ผู้เขานาจะต้องเป็นผู้เสียอากรคานา ²

¹ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1173, เล่ม 2, หน้า 41.

² ชัย เรื่องศิลปะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 กำนแหงษรูกิจ,
พระนคร, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 64.

สำหรับการปรับที่ได้เป็นนาหลังรังวัด ผู้ทำคองแจงกับเสนา นายระวาง นาย
 อากรเพื่อออกโฉนด

2. การรังวัดสวน การรังวัดสวนมีวัตถุประสงค์ทางภาษีอากรเช่นเกี่ยวกับการ
 การรังวัดนา การรังวัดสวนต่างกับนา เพราะฐานภาษีอยู่ที่ขนาดของต้นไม้ในสวน และ
 ไม่ได้เก็บภาษีจากต้นไม้ทุกชนิด คงเก็บเฉพาะหมาก มะพร้าว พลับ มะม่วง มะปราง
 ทุเรียน มังคุด ฝรั่ง สาค อากรที่เก็บจากต้นไม้เหล่านี้เรียกว่า อากรสวนใหญ่ สำหรับ
 อัตรานั้นไม่เป็นที่ปรากฏว่าเท่าใด ¹ การรังวัดสวนนี้เป็นหน้าที่ของกรมพระคลัง

ก่อนออกเก็บสวนเจ้าหน้าที่ทุกคนจะคองเข้าอุโบสถสาบานว่า "จะบังคับ
 ไม่ของราษฎรและบัญชีตามสัจตามจริง อย่าให้เอาของหลวงเป็นของราษฎร ๆ มาเป็น
 ของหลวง มากเป็นน้อย ๆ เป็นมาก ไม่ใหญ่ว่าเล็กไม่เล็กว่าใหญ่ และเบียดบังเอา
 สีนจางสินบนไว้ในอาณาประโยชน์ตนเป็นอันขาดทีเดียว" ²

ในวันแรกที่จะมีการรังวัด ให้ราษฎรทำบายศรีบวงสรวงพระภูมิเจ้าที่สำหรับหนึ่ง
 กรุงเทพฯสำหรับหนึ่ง ที่ระสสุกรทุกหนึ่ง ราคา 5 ตำลึง เสื้ออ่อนเงินหนึ่งราคาเฟื้องหนึ่ง
 บายศรีหนึ่งราคาสี่ลึงเฟื้องรอง เชือกรังวัด ชันกลางหน้าใบหนึ่งราคาเฟื้องหนึ่ง สำหรับ
 เสกน้ำประพรมที่สวน คาเสกน้ำเฟื้องหนึ่ง การรังวัดหัวเชือกสี่ลึง หางเชือกเฟื้อง
 รวม 2 บาทสี่ลึงเฟื้อง... และเงินของซึ่งราษฎรเสียไปกับข้าหลวงนั้น ให้นายระวาง
 หักเงินอากรของหลวงซึ่งจะเรียกในสวนนั้นหักให้แก่ราษฎรผู้เสียของและเงิน คิคเบ็คเส็จ
 เงิน 2 บาทสี่ลึงเฟื้อง นั้นแท้ทีเดียว" ³

¹ ชัย เรื่องศิลปะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

² กรมศิลปากร, ละครธรรมนิยมต่าง ๆ, เล่ม 2, หน้า 219.

³ กรมศิลปากร, ละครธรรมนิยมต่าง ๆ, เล่ม 2, หน้า 219.

นอกจากนี้ เจ้าของสวนยังจะต้องจ่ายค่าหัวเมืองสิ่งเือง เบี้ยเลี้ยง 2 สิ่ง
รวม 3 สิ่งเือง ให้แก่ชาหลวง 1

"ครั้นเกินสวนเสร็จแล้ว ให้ราษฎรเอาโฉนดป่า 2 มาสอบทานกับโฉนดใหญ่
ท้องถิ่นแล้ว ให้กองบัญชีเอาโฉนดป่าเก็บไว้ส่งโฉนดใหญ่ให้แก่ราษฎร แล้วให้นายระวาง
เรียกค่าโฉนดไว้ใบละ 1 บาท 2 สิ่ง จงทุกสวนแต่ปีเดียว และเงิน 1 บาท 2 สิ่ง
นั้นให้แก่นายระวางเป็นค่าสมุด ค่ากระดาษ ค่ากินสอ สำหรับทำบัญชีในการเกินสวน 1
สิ่ง ให้แก่ผู้ตราทำบัญชีโฉนด 1 เือง ให้แก่ผู้เขียนโฉนดเือง 1 ยกเป็นค่าตรา 1
บาท" 3

ภาษีใหม่ทีเรียกเก็บสมัยรัชกาลที่ 2

1. ภาษีสินค้า รัฐบาลได้เก็บภาษีสินค้าข้าวปีละ 2 บาท ร้านขายผ้าปีละ
4 บาท ร้านขายปลา 6 สิ่ง ร้านขายใบยาสูบ ขายหมาก พลุ ปีละ 6 สิ่ง เรือบรรทุก
สินค้าขายลำละ 2 บาท 4.

2. ภาษีสินค้าขาออก สินค้าออกที่เสียภาษีแพงที่สุดคือรังนกนางแอ่นกับเขา
กวางออก ไร่ร้อยละ 20 ของราคา หูปลาฉลามอย่างขาวกับปลิงนกกระทิง หายละ 6 บาท

1 ตรี เวียงศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 23 -2453 กานเศรษฐกิจ,
พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช พ.ศ. 2522, หน้า 67.

2/โฉนดป่า คือ โฉนดที่ม้รายการต้นไม้ - ผู้เขียน.

3/ รมศิลปากร, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2, หน้า 217.

4. John Crowfund. op.cit p. 223.

เอ็นกวางหามละ 4 บาท พูปลาจระบอยอย่างค่ากับหนึ่งปลากระเบนหามละ 3 บาท
 งาข้างหามละ 10 สลึง กุ้งแห้งหามละ 2 บาท น้ำตาลลงเรือฝรั่งหามละ 6 สลึง
 ลงเรือแขกหามละบาท หนึ่งวัว หนึ่งควาย กระจุกข้างหามละบาท ครั่ง พริกแห้ง
 ปลาน้ำจืดแห้ง ฝายที่เอาเมล็ดออกแล้วหามละ 2 สลึง หนากแห้งและเซากวางแก่
 หามละสลึง ฝางหามละ 670 เบี้ย เกลือเกวียนละตำลึง หนึ่งกวางขนาดใหญ่
 100 เส้น 8 บาท ขนาดเล็ก 3 บาท ¹

3. อากรสวนใหญ่ คืออากรที่เรียกเก็บจากต้นไม้ยืนต้น 8 ชนิด คือ หนาก
 มะพร้าว มะม่วง มะปราง ทุเรียน มังคุด และดางสาบ ²

4. ค่าปากเรือ เป็นค่าธรรมเนียมเก็บจากเรือของชาวต่างประเทศที่เข้า
 มาจอดในเมืองท่าของไทย คิดตามส่วนกว้างที่สุดของเรือ เรือไหลลำเสียวละ 10
 ตำลึง เรือกำปั่นฝรั่งเสียวละ 118 บาท เรือแขกมลายูเสียวละ 130 บาท ³

การปฏิบัติกรเก็บภาษีรัชกาลที่ 3

รัชกาลที่ 3 ได้จัดการแก้ไขวิธีการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินหลายอย่างเหตุด้วย
 เมื่อในสมัยรัชกาลที่ 2 ผลประโยชน์ของแผ่นดินได้ไม่พอจ่ายราชการ ครั้นถึงสมัย
 รัชกาลที่ 3 มีกบสงครามจำเป็นต้องใช้เงินมากมาย จึงทรงดำริจัดการฟื้นฟูวิธีเก็บเงิน
 ผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรเดิม เช่น เก็บอากรคานาเป็นตัวเงิน
 แทนข้าว ไร่ละสลึงและเก็บเงินแทนคานข้าวส่งฉางหลวงอีกไร่ละหนึ่ง เป็นต้น นอก

¹ Ibid p.323.

² ธีร เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

³ John Crowfund. op.cit p. 323.

จากนี้ยังให้เป็นการประมุขรับผูกขาดเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ผู้ประมุขได้เรียกว่า เจ้าภาษี¹

1. ภาษิตกษัตริย์สมัยรัชกาลที่ 3²

1.1 บ่อนเบี้ยเงิน

1.2 ภาษีส่วย ก.ข.

1.3 ภาษีเบ็ดเสร็จ (เก็บจากของลงสำเภา)

1.4 ภาษีของต้องห้ามทุกอย่าง ไก่แก่ ไม้กฤษณา นอแรด งาช้าง ไม้จันทร์

ไม่หอม คีบูก

1.5 ภาษีพริกไทย (เก็บจากผู้ซื้อลงสำเภา)

1.6 ภาษีพริกไทย (เก็บจากชาวไร่ที่ปลูกพริกไทย)

1.7 ภาษีไม้ฝาง

1.8 ภาษีไม้แดง (เก็บจากผู้ซื้อลงสำเภา)

1.9 ภาษีไม้แดง (เก็บจากสินค้าจากผู้ขาย)

1.10 ภาษีเกลือ

1.11 ภาษีน้ำมันมะพร้าว

1.12 ภาษีน้ำมันต่าง ๆ

1.13 ภาษีกระทะ

1.14 ภาษีสันยาง

1.15 ภาษีไต้จัน

1.16 ภาษีไม้พื้น

1.17 ภาษีจาก

¹ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 141.

² ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 159.

- 1.18 ภาษั้กัระแฆง
 - 1.19 ภาษั้ไม้ไ้ไ้ปา
 - 1.20 ภาษั้ไม้วาก
 - 1.21 ภาษั้กอ้ไม้สิ้สุก
 - 1.22 ภาษั้ไม้คางทอ
 - 1.23 ภาษั้ไม้คอ้เรื้อ
 - 1.24 ภาษั้ไม้ตุง
 - 1.25 ภาษั้ฝ้าย
 - 1.26 ภาษั้ยาสูบ
 - 1.27 ภาษั้ป้อ
 - 1.28 ภาษั้คราม
 - 1.29 ภาษั้เนอ้แหง ปลาแหง
 - 1.30 ภาษั้เยอ้เคย
 - 1.31 ภาษั้หน้าตาลทวาย
 - 1.32 ภาษั้หน้าตาลหมอ
 - 1.33 ภาษั้หน้าตาลออย
 - 1.34 ภาษั้สำรวจ
 - 1.35 ภาษั้เตากาด
 - 1.36 ภาษั้จันอับ, ไ้, เทียนไซ, เนอ้ และขนมตาง ๆ
 - 1.37 ภาษั้ปุ่น
 - 1.38 ภาษั้เกวียน, โคตาง ๆ , เรื้อจาง, หางโยง
2. ภาษั้ทรวงกาดที่ 3 ทรวงยกเล็ก
 - 2.1 อากรรักษาเกาะ
 - 2.2 อากรรคาน้ำ

ความเปลี่ยนแปลงงานเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2393 สภาพเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นอยู่ในสภาพที่ไม่ดีขึ้น ราษฎรเดือดร้อนเกี่ยวกับการครองชีพมาก จึงมีจึงทรงเริ่มหาทางแก้ไขภาวะการครองชีพของราษฎรก่อน และด้วยทรงมีความคิดเห็นตรงกับพระเชษฐาหลายอย่าง ที่สำคัญที่สุดคือ เรื่องชา พระองค์มีความเห็นว่า การส่งออกชาจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างมากหาศาล เมื่อมีการส่งออกมาก ราคาชาภายในก็จะมีราคาสูงขึ้น ทำให้ชาวนานำกำลังใจอยากที่จะทำนาเพิ่มขึ้น และรัฐบาลก็ได้ภาษีส่งออกชามากขึ้นตามไปด้วย ¹

ในทำนองนี้อากรทรงเห็นว่า ควรจะลดหย่อนตอนปรนลงบ้างในบางกรณี และมีหลายภาษีที่คงขึ้นใหม่ตามความเหมาะสม

1. ภาษีที่ได้รับการลดอัตราได้แก่

- 1.1 ลดอัตราอากรสัมพัทธ์ จากเดิมร้อยละ ๑ บาท เก็บร้อยละสี่ถึงเ็อง
- 1.2 ลดอัตราอากรสวนใหญ่ เท่าที่หลักฐานปรากฏ ระบุเพียงแต่ว่าลดอัตราอากรสวนใหญ่ลง เป็นคนละสี่ถึงเ็อง
- 1.3 ลดอัตราอากรคานา จากเดิมร้อยละสี่ถึงเ็อง เหลือร้อยละ

เหตุผลในการลดภาษีแก่ชาวนา ชาวนาน และชาวไร่ ก็คือ เกิดฝนแล้ง การเพาะปลูกไม่ไค่นล จึงลดอัตราภาษีเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ไม่ให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน ²

¹ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 173-174.

² ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 175.

2. ภาษาท้องถิ่นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 4 โศก

2.1 ภาษาจีน เนื่องจากเงินเป็นสินค้าต้องห้าม จึงมีคนลักลอบเอาเข้ามาขายกันมาก และยากที่จะปราบปราม และในปีที่ชนครองราชย์นั้นเองก็มีขุนนางทกคนเข้าช้อกัน "ทำเรื่องรวบรวมยื่นแก่เจ้าพนักงานขอให้นำขึ้นกราบบังคมทูลแก่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า แรกก่อนห้ามปรามมิให้ผู้ใดซื้อเงิน ขายเป็น เงิน ลูบเงิน ถ้าผู้ใดมีงจับได้ไปปรับใหม่แล้วลงพระอาญา ผู้ซึ่งลอบลักซื้อเงิน ขายเป็น เงิน ลูบเงิน ลูกคาไทย ลูกคาจีนก็ลอบซื้อเงิน ขายเป็น เงิน ลูบเงิน ก็มีเป็นอันมากและผู้ซึ่งลอบซื้อเงิน ขายเป็น นั้นเป็นพวกจีนมากกว่าภาษาอื่น หลวงเสนาหัวฉิม หลวงอนุรักษวิชาฉิม ขุนศรีสมบัติ ขุนเทพอากร จึงขอพระราชทานเป็นเจ้าภาษี หลวงพิทักษ์ศกขุนวิเศษภักดีเป็นผู้นำ ส่วนท่าภาษีนี้นั้นซื้อขายกันลับแต่ตามพวกจีนซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ และหัวเมือง..."¹ พวกขุนนางและเจ้านายชั้นสูงมีความเห็นร่วมกันว่ารัฐบาลควรตั้งภาษีนี้นั้นจึงมีพระบรมราชโองการอนุญาตให้รับทำเงิน และตั้งโรงกงซื้อขายเงินกันได้

2.2 ภาษีกวางแปด ในสมัยรัชกาลที่ 3 เรียกว่า ภาษีมืดเสีจ เก็บจากผู้ออกของลงสำเภา สินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ส่งไปขายเมืองจีน ต่อมาเมืองจีนเกิดสงครามรบพุ่งกับฝรั่ง การค้าขายจึงหยุดลง ภาษีมืดเสีจจึงถูกยกเลิกไป จีนเนียมกับจีนเซย จึงขอทำภาษีเฉพาะสินค้า 9 อย่าง คือ ถั่วตบตาย ถั่วเขียว ถั่วทอง ถั่วขาว ถั่วลิสง งา กุ้งเค็ม และปลาเค็ม รัฐบาลไคอนุตติคมมี พ.ศ. 2397 และแต่งตั้งจีนเนียมเป็นขุนบัญชีชากร มีจีนเซยเป็นผู้เข้าส่วนใหม่อำนาจเรียกเก็บภาษีนี้นั้นบรรทุกเรือ แพ หาบ คอน ซึ่ง สินค้าดังกล่าวขายตามพิภพดังนี้ ปลาเค็มเก็บ 13 ซึ่ง ถ้าขายในประเทศถ้าส่งออกเรียกเพิ่มอีก 1 สลึง ต่อปลา 10,000 ตัว ส่วนสินค้าอีก 8 อย่าง เสียอัตราเดียวไม่ว่าขายในประเทศหรือส่งออก คือ 12 ซัก 1²

¹ ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2 , คำานานภาษีนี้นั้น , หน้า 233-234.

² ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2 , คำานานภาษีกวางแปด , หน้า 257.

2.3 รื้อฟื้นอักษรภาษาไทย เพื่อรักษาพันธุ์ปลา และหาบุคคลช่วยเหลือ หนอง คลอง บึง ทรงเห็นด้วยที่พระศรีชัยบาน เสนอให้มีการเก็บอักษรภาษาไทย โดยเริ่มเก็บตั้งแต่ พ.ศ. 2395 เป็นต้นไป (1)

2.4 อักษรบรรดาสัพ มี ภาษาขว ภาษาละคร ภาษาการละเล่นต่าง ๆ (2)

2.5 ภาษาสุกร

2.6 ภาษาปลาปัก

2.7 ภาษาใหม่

2.8 ภาษาขม

2.9 ภาษาเด็ก

2.10 ภาษาหมอหวก

2.11 ภาษาขิง

2.12 ภาษาเตาหลอ

2.13 ภาษาปากเรือโกลน

2.14 ภาษาแจว พาย โกลน

2.15 อักษรการพนัน

2.16 รื้อฟื้นอักษรรักษาเกาะซึ่งเลิกไปสมัยรัชกาลที่ 3

3. ทรงเลิกเก็บภาษาต่อไปนี้ (3)

3.1 เปลี่ยนอักษรตลาดเป็นภาษาเรือโรงคน

1. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

2. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

3. หิรัญ สุตะบุตร, เรื่องตำนานภาษาอักษรบางอย่าง หนังสือพระราชทานเพลิงศพ

นายหิรัญ สุตะบุตร, (โรงพิมพ์อักษรสาสน์), หน้า 18.

3.2 เลิกวิธีเก็บภาษีพริกไทยตามจำนวนคานพริกไทย เปลี่ยนเป็นเก็บ
อย่างสัมพัทธ์

3.3 เลิกภาษีเกวียน เรือจ้างทางโยง

3.4 เลิกภาษีน้ำมันมะพร้าว เปลี่ยนเป็นเก็บตามจำนวนคันมะพร้าวและ
ต่อมาเลิกเก็บ

ความคลลกลายทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2398

เศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4 ส่วนหนึ่งคลลกลายเพราะการที่ทรงทำหนังสือสัญญาทาง
พระราชไมตรีกับต่างประเทศ สัญญาเหล่านี้อาจจะมิใช่ข้อเสียในเรื่องอื่น ๆ แต่ยังคงผลให้
ทางเศรษฐกิจและภาษีอากรดังต่อไปนี้

1. ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษ ยังผลให้รัฐบาล
เลิกการผูกขาดการค้ากับต่างประเทศ เมื่อผูกขาดไม่ได้ รัฐบาลเป็นทำต่อไปก็มีแต่ขาดทุน
ดังนั้น รัฐบาลจึงเลิกทำการค้า เลิกสินค้าหวงห้ามเปิดโอกาสให้ประชาชนค้าขายกับต่าง-
ประเทศโดยอิสระ ¹

2. เนื่องจากสัญญาข้างต้นเป็นเหตุให้พระคลังข้างที่ขาดเงิน เพราะเดิมเงิน
จากการค้าสำเภาเป็นของพระคลังข้างที่ และภาษีที่ทรงเก็บจากการส่งออกเรือชักสาม
กับภาษีเบ็ดเสร็จ ก็ไม่อาจมาเป็นของพระคลังข้างที่ได้ จึงทรงปรึกษาเสนาบดีและได้
ตกลงว่าให้ยกเงินภาษีอากรจำนวน 5% ของจำนวนภาษีที่เพิ่มขึ้นใหม่ให้เป็นของพระคลังข้างที่ ²
ในทางปฏิบัติเมื่อมีการประมูลอากรขึ้นใหม่ เงินพระคลังเดิมมีอยู่ในอากรรายใด นายอากร
อยากจะหาความชอบเฉพาะพระองค์ก็ ประมูลขึ้นถวายบ้างตามชอบใจ แต่ไม่เกินร้อยละ 5
ของเงินแผ่นดิน เรียกว่า เงินงวด แต่มีส่วนแบ่งไปแจกตรงเฉพาะเจ้านายลูกเธอเสียบ้าง

¹ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

² ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ในรอบละ 5 ล้านเงินพระคลังข้างที่จึงขึ้นได้น้อย รวมเงินแผ่นดินรัชกาลที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2410 หมกควยกันปีละ 40,000 ซึ่งเท่านั้น 1. ยังมีเหตุหนึ่งนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นทำให้เงินขึ้นพระคลังข้างที่น้อยคือ การบริหารภาษี คือ เจ้ากระทรวงยังเข้าใจผิดว่า ภาษีอากรขึ้นกระทรวงใด กระทรวงนั้นยังจำต้องส่งแต่เพียงเท่าที่กะให้ส่งถวายมเกลย เหลือ นอกนั้นเป็นของเสนาบดี 2

3. หลังจากทำสัญญาพระราชไมตรีกับอังกฤษ อเมริกาและฝรั่งเศส มีการส่งออกข้าวสารออกเป็นสินค้าอันค้ำหนึ่ง 3 และค้าขายเทศน์จึงทำให้มีนาเพิ่มขึ้นใหม่ทุกปี 4. ประชาชนมีเงินทองจับจ่ายใช้สอยก็มากขึ้น เพราะได้เงินตราต่างประเทศเนื่องจาก การทำการส่งออกมาก 5 ซึ่งข้อนี้ทำให้เกิดผลเสียถึงที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวท้าวว่า "ของสิ่งอื่น ๆ ราษฎรขายอยู่ถูก ๆ ราคา ก็แพงขึ้นหมดทุกอย่างเพราะ เงินทองมีเข้ามามาก" 6

4. เมื่อฝรั่งเข้ามาทำการค้าขายในประเทศไทย ได้นำระบบเงินเคื่อนมาใช้ เงินค่าจ้างนี้สูงกว่าเงินเบี้ยหวัดที่ทางราชการจ่ายให้กับข้าราชการ ดังนั้นจึงทรงปรับปรุง เพิ่มเบี้ยหวัดแก่ข้าราชการ 7

1 ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

2. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

3. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

4. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

5. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

6. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

7. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 237.

5. ทางตัดถนนและสร้างตึกแถวในกรุงเทพฯ

รัฐบาลเอาเงินที่ได้จากการผูกปิ่น ไนน์ พ.ศ. 2404 มาจ่ายเป็นค่าตัดถนน เจริญกรุง ถนนสีลม ถนนทรง สร้างเสร็จ พ.ศ. 2405 ต่อมารัฐบาลได้ตัดถนนสาย หน้าวัดพระเชตุพนไปสะพานหัน และสะพานหันถึงวัดสัมพันธวงศาราม และวัดพุทธคยา แล้วบรรจบถนนเจริญกรุง โดยใช้เงินค่าผูกปิ่น พ.ศ. 2407¹ เมื่อสร้างถนนแล้วพวก พ่อค้าจีน แซก ฝรั่งเศส ก็เรียกร้องให้รัฐบาลสร้างตึกแถวสองข้างถนน เพื่อพวกตนจะได้เข้า ตั้งร้านขายของ รัฐบาลจึงสร้างตึกแถว 2 ชั้น ตามริมถนนสายสำคัญ ๆ เช่น ถนนสนามไชย ถนนบำรุงเมือง ถนนเฟื่องนคร และถนนเจริญกรุงตอนใน เป็นต้น²

6. กำเนิดโรงงานสมัยใหม่

พ.ศ. 2409 ฝรั่งเศสซื้อสกอต นำไฟแก๊สมาใช้ในกิจการโรงสีไฟเป็นครั้งแรก มี โรงสีไฟเกิดขึ้นมากมาย ได้แก่ โรงสีไฟสกอต โรงสีอเมริกันสตีลโรสมิด โรงสีไฟของ บริษัททอตกแมน โรงสีไฟบางกอกโซสมิส โรงสีไฟโมเคลไซซบิล และโรงสีไฟของบริษัท มาควิลต์ นอกจากโรงสีแล้วยังมีโรงหล่อสมัยใหม่ใช้เครื่องจักรไอน้ำ โรงงานน้ำตาล อู่ต่อเรือ โรงเลื่อยจักร โรงงานอุตสาหกรรม เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นของฝรั่ง ส่วนคนจีนก็ทำ กินทางเป็นคัมปะโคของทางฝรั่ง เพราะฝรั่งไม่คุ้นเคยกับบุคลากรรายย่อยและเจ้านาย จึงต้อง อาศัยคัมปะโค ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นคนมีฐานะดี กว้างขวาง และชำนาญการค้าขาย ทั้งยังรู้ ภาษาจีนและภาษาอังกฤษดีเป็นผู้ช่วย⁴

1. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร...รัชกาลที่ 4, หน้า 171.

2. Siam Repository, V.3 p.221.

3. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

4. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.



7. ทรงปรับปรุงอัตราภาษีใหม่

เนื่องจากราชทูตอังกฤษขอรับรองให้รัฐบาลไทยตั้งพิกัดอากรผลไม้ที่เป็นสินค้าสำคัญ พิกัดอากรสมันต์ และพลากรเสียบใหม่ ในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น ทางไทยได้พิจารณาแล้วเห็น ว่าย กิ่งข้าวบางที่เปรียบเทียบระหว่างอากรเก่าอากรใหม่ดังต่อไปนี้ 1.

ข้อ 1	ว่าด้วยอากรสวนใหญ่	เก่า	ใหม่
หมากเอกสูง	3-4 วาขึ้นไป	คนละ 50 เบี้ย	138 เบี้ย
หมากโทสูง	5-6 วาขึ้นไป	คนละ 50 เบี้ย	128 เบี้ย
หมากตรีสูง	7-8 วาขึ้นไป	คนละ 30 เบี้ย	118 เบี้ย
หมากนกการายออกคอกประปราย		คนละ 40 เบี้ย	128 เบี้ย
มะพร้าวสูง	8 สอกขึ้นไป	คนละ 100 เบี้ย	ทั้งเล็ก-ใหญ่
มะพร้าวเล็กสูง	1 สอกขึ้นไป	คนละ 50 เบี้ย	3 คนตั่ง
ทุเรียน		คนละ 1 บาท	1 บาท
มะม่วง		คนละ 1 เฟื้อง	1 เฟื้อง
มังคุด		คนละ 1 เฟื้อง	1 เฟื้อง
ดางสาท		คนละ 1 เฟื้อง	1 เฟื้อง

ข้อ 2	ว่าด้วยพลากร	เก่า	ใหม่
ส้มต่าง ๆ		10 คน เฟื้อง	เฟื้อง
เงาะ		5 คน เฟื้อง	เฟื้อง

1 เสถียร ลายลักษณ์, "พิกัดอากรและสัมพัทธ์" ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มเพิ่มเติม, หน้า 33-36.

	เก่า		ใหม่
กระทอน	5 คน	เมือง	เมือง
ฝรั่ง	21 คน	เมือง	เมือง
ลาว	15 คน	เมือง	เมือง
จีน	100 คน	สิ่งเมือง	1,000 สิ่งเมือง
อื่นๆ	10 คน	เมือง	เมือง

8. การบริหารงาน

การเก็บภาษีอากรของเมืองเก่าที่กระทรวงคลัง 7 จนกระทั่งรัชกาลที่ 5 ถึง รัชกาลที่ 6 มีปรากฏดังนี้

ส่วนกรมพระคลังมหาสมบัติ

ภาษีน้ำมันมะพร้าว

ภาษีน้ำมันปลา

อากรสุรา 26 เมือง

บ่อนเบี้ย 51 ตำบล

ค่าน้ำ 16 ตำบล

สิ่งตีตรา 34 เมือง

งานทางโง่งบางคดี

ภาษีเสา

อากรสวนใน 34, 236 สวน

อากรสวนนอก 7, 305 สวน

ชั้นกรรมพระคัมภีร์ค้ำ

อักษรทวย ก.ข.

บ่อนเบี้ยไทย บ่อนเบี้ยจีน รวม 20 คำแปล

อักษรการกัมต่าง ๆ ในหัวเมือง

ภาษาไม้คานทราย

ภาษาหัวจางฮาดู

ภาษาสุกร

ภาษาจันต๊อบ

ภาษาเขือเขย

ภาษาฝ้าย เอ อรวม

ภาษียาสูบ

ภาษาไหม ช้าง

ภาษาหม้อหวด

ภาษาหริกไทย

ภาษาเต้าน้ำจืด, น้ำเค็ม

อักษรวังเก

ภาษาทุ่งแพ่ง

ชั้นกรรมพระภคธาใหม่

อักษรสุราษฎร์ธานี

อักษรเบงกอลมาก

ภาษาไม้คานทราย

ภาษากระวะ

ภาพที่เหล็กกอน, เข็สภกเคอ

ภาพที่ถาน

อากรรังนก (เมืองสงขลา, เมืองวัง)

ชั้นกรรมภาคไทย

ภาพที่เรือโรงราน

ภาพที่มากเรือโคสน

ภาพที่หมนาย

ภาพที่ตะออน

ภาพที่ไม้ไผ่

ภาพที่ขุง

ชั้นกรรมระดัังในชาย

อากรรนากเอือ

อากรรน้าง

ภาพที่นูน

ชั้นกรรมระดัังโนชวา

สมัคัสมรยาสูบ 23 เมือง

ภาพที่ถานไม้ไผ่

ชั้นกรรมตากดาว

อากรรสมัคัสมรยกไทย

ภาพที่ใหม่

ภาพไม้ไผ่

ภาพจาก

อ.กรรณิศา เกษะ

ภาพวาดสี (หัวเมืองชายทะเลตะวันตก)

ภาพไม้กระดาน

ภาพเบ็ดเสร็จ

ภาพเขียน

ภาพข้าวราดอก

ชั้นกรรมประจำตัวราชการ

ภาพรวมจาก 10 เมือง

ภาพของสวน

ภาพไม้เท้า ไม้เท้า

ภาพไม้เท้า

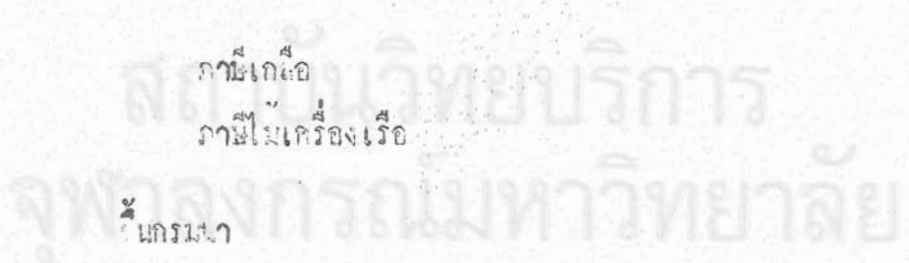
ชั้นกรรมตามชาย

ภาพแกะสลัก

ภาพไม้เครื่องเรือ

ชั้นกรรม

ชานา



๑. ปัญหาเกิดจากการปฏิบัติเจ็บ

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เพื่อให้เก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยจึงมีการตั้งค่าน
ภาษีมากมาย 1. ประกอบกับในรัชกาลนี้มีการระงาศรีไถ่ภาษีใหม่ ๆ ขึ้นมาอีกหลายภาษี
ทำให้ราษฎรรู้สึกไม่พอใจที่แพงหยกเรือให้ตรวจค่านแล้วค่านแล้ว และบรรดาเจ้าหน้าที่หลาย
คนเวลาตรวจก็พยายามขอเงินอื่น ๆ 2. เป็นประจำ ดังที่สุนทรภู่เข้าไปเป็นไว้ในนิราศ-
วัดเจ้าฟ้า ขณะหนึ่งว่า

"ตั้งค่านทางบางไซ่ขอไซ่เนลว	เก็บไพร่เลวหลายคนอยู่บนคาน
ตั้งหาตั้งนั่งอึดอึกน้ำคาล	คอยว่าขานผู้คนลงกันเรือ
ไม่เห็นร่องตงหัวน้ำถวามขอ	มะละกอกุ้งแห้งแวงมะเขือ
ขอณสุกจุกจิกหึ่งกริกเกลือ	จนชาวเรือเหลือระอาภาในใจ"

นอกจากนี้ค่านและโรงภาษีก็มีไข้อยู่ใกล้กันเมื่อประชาชนนำข้าวหนัก เรื่อง
ตรวจแล้วตรวจอีก มีเรื่องไม่ยุติให้ตรวจบ้างและหนักปรากฏตามคาน ระงาศรีไถ่หนึ่งมี
เนื้อความว่า "ราษฎรมาตั้งคาน ชุนค่านแล้วคานเรียกเรือให้จอด "ราษฎรสิ่งของต่าง ๆ
ครั้งไปถึงโรงภาษี เจ้าภาษีก็เรียกสิ่งของมีค่าที่ของตามมีกักภาษี ถ้าแม่เรือขึ้นลงขึ้นคาน
และโรงภาษีไปแล้ว ชาวคานว่าราษฎรชาวเรือหนีคาน จับเอาตัวราษฎรมาจับไปทำ
ขวัญคาน ราษฎรไม่ทำ กักเรือและเก็บเอาแจวของหางเสือไว้ ราษฎรต้องเสียค่าไถ่จึงได้
ไป ลางที่ชาวคานกับราษฎรเกิดวิวาทกันก็มี นายเจ้าภาษีนั้น ถ้าเรือไม่แวะโรงภาษี
ไรก็แจ่งคนไปเอาเรือราษฎรมาตรวจดูสิ่งของในลำเรือของตามภาษี หากว่าราษฎรหนีภาษี
บ้างใหม่เอาสิ่งของไว้จนสิ้น ก็จับคานกับโรงภาษี แยกย้ายกันตั้ง ราษฎรไปมาทางวันหนึ่ง
ต้องจอลำ จอลโรงภาษีถึงเก็บเงินสิบแห่ง ถึงมีราษฎรกับชาวคานเจ้าภาษีนีความวิวาท
"

1 เล็กนิมิต ลายลักษณ์. "ระงาศรีไถ่ของชาวคานกักเรือและพระวาทราษฎรให้ตั้ง
โรงภาษีอยู่บนคานทุกตำบล, เรื่องใหม่, เล่ม 7 หน้า 163.

2 ชัย เรื่องกลิม. เรื่องใหม่, หน้า 217.

ไม่มีพยานแล้ว ยากที่จะชำระได้ความจริง" ¹ เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ จึงทรงแก้ไขโดยให้
 บ้านและโรงคามี่ มารวมอยู่ที่เดียวกันเพราะเมื่อเกิดเรื่องวิวาทกันจะได้อ้างฝ่ายที่สาม
 เป็นพยานได้ ²

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 5

กึ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น โดยเหตุทั้งด้านความเจริญทาง
 อุตสาหกรรมและการแทรกแซงทั้งในรูปการค้าและการเมืองของฝรั่ง ทำให้ประเทศไทย
 ต้องปรับตัวตามกระแสแห่งการแทรกแซงนั้น ซึ่งส่วนหนึ่งยังผลให้ภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น ใน
 สมัยรัชกาลที่ 5 งานด้านภาษีอากรของพระองค์จึงหันไปในด้านการบริหารภาษีที่มีอยู่แล้ว
 ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

1. ทรงปฏิรูปการคลัง

ก่อนที่ทรงปฏิรูปการคลัง รัฐบาลได้กระจายภาษีอากรให้อยู่ในความควบคุม
 ของกรมต่าง ๆ หลายกรม ทั้งนี้ก็เพื่อเฉลี่ยผลประโยชน์ให้ข้าราชการได้รับทั่ว ๆ กัน
 ข้าราชการจะได้มีกำลังใจทำราชการ เมื่อมีการประมูลภาษีอากร เจ้าภาษีอากรก็ไปยื่น
 ประมูลที่บ้านเจ้าจำนวน เพราะเสมานดีและผู้มีฐานะมากใหญ่ ๆ นั่งทำงานอยู่ที่บ้านของคน
 การส่งเงินประมูล เจ้าภาษีอากรก็ส่งที่เจ้าจำนวนเป็นงวดปีละ 4 งวด เป็นส่วนมาก ³
 เงินภาษีที่เจ้าจำนวนคุมอยู่นี้ หากควบคุมดี รัฐบาลก็ยอมจะได้เงินเต็มเม็ดเต็มหน่วย
 ตามเวลา แต่ด้วยการควบคุมหละหลวมจึงเกิดเรื่อง "ผู้ทำภาษีก็เอาเงินหลวงไขว่ไปใช้

¹ เสถียร ลายลักษณ์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

² ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

³ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 227.

เสียดีกว่ากู้เขาไม่คงเสียดอกเบี้ยพากันเป็นหนี้หลวง" ¹ นอกจากนั้นการรั่วไหลของเงินแผ่นดินยังมีหลายทางทั้งรายไ้และรายจ่าย รายจ่ายที่รั่วไหลมากได้แก่ การทุจริตในการซื้อขายของใช้ในราชการ ² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การที่จะหนุนบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าเป็นอารยประเทศนั้นจะทำได้และรวดเร็วก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีรายไ้จากภาษีอากรมาก ๆ และอุดหนุนรั่วไหลของเงินรายไ้ให้รายจ่ายให้สำเร็จ ถึงนั้น จึงทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น โดยทรงรวมกรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังราชการ กรมพระคลังในขวา และกรมพระคลังในซ้ายมาอยู่ในบังคับบัญชาของคณะกรรมการ ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธกรมพระราชวังบวรวิเศษวังหน้าเป็นประธาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์มีวัตถุประสงค์จะควบคุมเจ้าจำนวนมิให้ทำการทุจริต และวางระเบียบประมุขภาษีให้รักกฐน เพื่อป้องกันการโกงของเจ้าภาษีนายอากร จึงมีข้อกำหนดโดยสังเขปต่อไปนี้ ³

- (1) ห้ามเจ้าจำนวนทำการค้าง ๆ ที่เกี่ยวกับภาษีที่บ้านต้องทำที่ออกพิสในหอรัษฎากรพิพัฒน์
- (2) เมื่อมีการประมุขภาษีอากรต้องประกาศให้รู้กันทั่ว ๆ ก่อนกำหนดเดือนหนึ่ง
- (3) การประมุขต้องทำที่หอรัษฎากรพิพัฒน์แห่งเดียว
- (4) ให้แบ่งเงินประมุขออกเป็น 12 งวด ถ้าเป็นอธิกมาสแบ่งเป็น 13 งวด เจ้าภาษีต้องชำระล่วงหน้า 3 งวด เจ้าภาษีคนใดค้างส่งเงิน 2 งวด จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 300-301.

² ชัย เรื่องศิลป์, หน้า 269.

³ ชัย เรื่องศิลป์, หน้า 330-331.

(5) เจ้าพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้รับชำระเงินล่วงหน้า 3 งวด ส่วนงวดต่อ ๆ ไป ไปส่งที่กรมพระคลังมหาสมบัติ

(6) เมื่อประมวลเงินหาตัวเจ้าภาษีใหม่แทนคนที่ถูกปลด หากได้เงินน้อยกว่าที่คนถูกปลดเสนอ ให้เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาษีคนเก่ามาตรวจ เร่งเงินที่ขาดจำนวน มีนั้นให้จกรบจำนวนเงินมากหน่อย ถ้าเจ้าภาษีเก่าไม่มีเงินให้ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอาบุตร ภริยา ซ้ำหาที่บ้านเรือน เรือแพ เรือกสวนไร่นา และทรัพย์สินของสริณญาณะ-กะทรัพย์ อวิญญาณะทรัพย์ มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิง แล้วเอาตัวเจ้าภาษีคุกไว้ 3 ปี จึงพ้นโทษ เพราะเงินเจ้าภาษีนั่นเก็บเงินภาษีได้แล้วไม่ส่งหลวง คิดขอพระราชทรัพย์ของหลวงไม่ซื้อทรงต่อแผ่นดิน .¹

ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภาษีนี้เดิมไม่มีเงินตอบแทน เมื่อทรงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติจึงเก็บให้มากขึ้นกับหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว ทรงพระราชทานเงินปีเป็นการตอบแทน² ข้าราชการเหล่านั้นต้องมาทำงานที่อะหิสตั้งแต่ 4 โมงเช้า ถึง 4 โมงเย็น ทุกวันเว้นวันพระ .³

นอกจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว ยังได้ทรงปรับปรุงการดำเนินงานของกรมพระคลังมหาสมบัติหลายประการ โดยออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 ให้อำนาจอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจอยู่ 2 ประการ คือมีอำนาจเรียกเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ทั้งในสังกัดและนอกสังกัดไว้ และให้อำนาจเรียกตัวเจ้าพนักงาน เจ้ากรมเหล่านั้นมาสอบสวนได้⁴ ส่วนหน้าที่นั้นได้แก่ การทำงานประมาณรายได้

1 ชัย เรื่องศิลป์, หน้า 231.

2 ชัย เรื่องศิลป์, หน้าเดียวกัน.

3. ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

4 ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

รายจ่ายของแผ่นดิน และตรวจบัญชีรับจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในกรุงและหัวเมือง กรมพระคลังมหาสมบัติในคณาตุกกฐานะเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2433 เจ้ากระทรวงมีตำแหน่งเสนาบดี มีกรมเจ้าจำนวนเก็บภาษีอากร 5 กรมคือ

- 1.1 กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรต่าง ๆ บรรดาซึ่งเก็บจากการให้ใบอนุญาต มีอากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น
- 1.2 กรมสรรพภาษีมี่หน้าที่เก็บภาษีขึ้นในบรรดาซึ่งเก็บจากการชักภาษี ได้แก่ ภาษีเสา ภาษีน้ำตาล ภาษีเกลือ และภาษีไม้ซวนสัก เป็นต้น
- 1.3 กรมसान มีหน้าที่ถือบัญชีเรื่องเงินค่าธรรมเนียมจากกรมต่าง ๆ เรื่องเงินการราชการ และผูกปิ่น เก็บส่งพระคลังมหาสมบัติ
- 1.4 กรมอากรที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรค่าที่ดินอากรสมพัสดุ อากรค่าน้ำ อากรนาเกลือ เป็นต้น
- 1.5 กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บภาษีขาเข้า ภาษีขาออก บรรดาซึ่งเก็บจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปขายต่างประเทศ และบรรทุกเข้ามาในเมืองไทย¹

ทั้งนั้นภาษีต่าง ๆ ที่เคยให้คนผูกขาดไปจะถูกเก็บโดยกรมเจ้าจำนวนดังกล่าว ทำให้รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นมากกว่าแต่ก่อน

2. ทรงปราบทุจริตในการจัดเก็บภาษี

รัฐบาลได้กวาดล้างกรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีให้ส่งเงินให้ครบถ้วนตามเวลา ได้มีการลงโทษขุนนางชั้นผู้ใหญ่หลายคน เช่น

¹ ชัย เรื่องศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 232-233.

2.1 ทรงตกยศ ธิบทรัพย์ พระยาอาหารบริรักษ์ เมื่อทรงพบว่าฉกักเงินหลวงในกรมฯ ¹

2.2 ทรงประหารพระปรีชาภักการ ผู้อำเภอการเหมืองทองคำที่เมืองกระบี่บุรี เมื่อทรงพบว่าฉกักทองคำ

การที่พระองค์ทรงใช้มาตรการรุนแรงกับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตนั้นผลทำให้เก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น ยังไม่ทรงมีข้อยกเว้นแก่กับพระเจ้านองยาเธอ ² ก็ยังทำให้การส่งภาษีเข้าคลังรวดเร็วขึ้น

3. ทรงขยายฐานภาษี

เนื่องจากทรงมีความต้องการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ และการที่จะพัฒนาได้จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก พระองค์จึงตรากฎหมายออกหลายฉบับซึ่งส่งผลให้ฐานภาษีขยายอย่างมากมาย ได้แก่

3.1 ลกัฎตราคอกเบี้ยในการกู้ยืมเงิน จำนำ จำนองทรัพย์สินและขายตัว เป็นทาษ จากอัคราเคิบทำสิ่งละเอื่องค่อเคื่อน (ซึ่งละ 10 สลึง) เป็นซึ่งละบาทค่อเคื่อน กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2411 ³ การลกัฎตราคอกเบี้ยนี้ ส่งผล 2 ประการคือ ลกัฎตราสำหรับผู้ที่เงินหนี้อยู่แล้ว เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการขยายกิจการกู้ยืมเพื่อการลงทุน

¹ ชัย เรื่องศิลป์. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

² หมายถึง กรมหมื่นภูเรศร์ ซึ่งประชวรหนักและได้ทำหนังสือทูลขอบ้านที่อยู่เป็นลิตธิ และขอเงินภาษีไปใช้ ซึ่งพระองค์ไม่ยอมทรงเร่งให้ส่งเงินเข้าคลัง กู ประชุมพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2435-2453.

³ ชัย เรื่องศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

3.2 ทศปีต่อมาทรงตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ให้สิทธิประโยชน์แก่ชาวนา
ผู้ไ้คนสร้างนาใหม่เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันไม่ต้องเสียอากรตานา ปีที่ 4 จึงจะเริ่มเก็บ
อากรกานา ถ้าเป็นนาว่างลอยเก็บไร่ละ 2 สลึง นาผู้ไ้ไร่ละสลึง นาที่ไ้คนสร้างใหม่
นี้ ถ้าอยู่ในกรุงให้เสนากำนันเจ้ากรมกองตระเวรทาบดูชี้ไว้ ถ้าอยู่หัวเมืองให้ผู้รักษาเมือง
กรมการเสนากำนันทาบดูชี้ไว้แล้วยื่นต่อเจ้าพนักงานกรมนาเพื่อยื่นต่อพระคลังมหาสมบัติ
ณ ทอรัชฎากรพิพัฒน์ทุกปี ¹

3.3 ทรงจัดสรรที่ดินให้ชาวนา แห่งที่ทรงจัดสรรที่ดินเพราะ เมื่อ
รัฐบาลชุดคลองพวกเจ้านาย ข้าราชการได้ทำการจับจองที่ไว้คนละมาก ๆ เกินกำลัง
ตัวเองทำประโยชน์ไม่หมด ทำให้การทิ้งที่ดินไว้ให้กร้าง คนที่มีความสามารถทำก็เข้า
ทำไม่ได้ด้วยตัวเองไม่ไช้จับจอง ² ทั้งนี้จึงทรงออกประกาศอีกฉบับหนึ่งหลังจากออก
ประกาศห้ามนายทุนกกรากาชาวชวนา 4 เดือนว่า "ทั้งแผ่นดินไป ถ้าจะชุดคลอง
ซึ่งเป็นการเกื้อกูลแก่ชวนา ชาวไร่ ชาวสวนแห่งใด จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งเป็นที่ดินอุคคมี คนปราถนาจะทำนาทำไร่ทำสวนมากด้วย
กัน ก็ให้ราษฎรทั้งปวงซึ่งต้องการนั้นมาหาข้าหลวง บอกชื่อตัวชื่อบุตรภรรยา ตำบลบ้าน
สังกัดมูลนาย และจะต้องการที่นาไร่ที่สวนมากน้อยเท่าไร และที่นั้นอยู่คนคลอง อยู่กลาง
คลอง อยู่ปลายคลอง ตำบลใด ให้ข้าหลวงจดหมายไว้ แล้วให้ข้าหลวง เจ้าพนักงาน
และราษฎรพร้อมกันคิดเฉลี่ยเป็นส่วน ค่าที่นาไร่ที่สวน ใหญ่ซึ่งจะต้องการที่ออกเงินช่วย
ในการชุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากแต่น้อย ถ้าผู้ต้องการที่ไ้ไ้อยากออกเงินจะออกแรง
ช่วยก็ให้ข้าหลวงกำหนดให้ผู้นั้นช่วยออกแรง..." ³ ในรัชกาลนี้มีคลองเกิดขึ้นมากมาย
และเพื่อทอสวนไร่นาก็ยอมเพิ่มตามคลองไปด้วยทั้งในกรุงเทพและหัวเมือง

¹ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

² ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 247-248.

³ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.

3.4 ทรงตรากฎหมายหลายฉบับซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบกรกสิกรรม
ได้รับประโยชน์ ไม่ก็จะต้องทิ้งอาชีพ กฎหมายเหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติโคกระบือ ซึ่ง
กำหนดให้มีการทำตัวพิมพ์รูปพรรณสัตว์พาหนะ ตั้งกระทรวงเกษตรราชการ มีกรมท่อน้ำขึ้น
กับกระทรวงนี้ เพื่อทำชลประทานสมัยใหม่ เป็นต้น

4. การปฏิบัติจ้กเก็บเงินค่าน้ำใหม่

ทรงกำหนดวิธีปฏิบัติจ้กเก็บเงินค่าน้ำใหม่¹ ดังนี้

4.1 ผู้ที่เงินประเมินนา ให้มี 3 คน เป็นข้าหลวงเสนา 1 คน กรมการ-
เมือง 1 คน และกำนันอีก 1 คน "ถ้าเกิดการฉ้อฉลประการใด ต้องให้มีโทษเหมือนกัน
ทั้งสามคน"

4.2 ตัวฎีกา (ใบเสร็จรับเงิน) ต้องใช้ตัวที่กรมพระคลังมหาสมบัติพิมพ์
กองประทับตราเสนากรมการ กำนันทั้ง 3 ดวง เป็นสำคัญ

4.3 เงินซึ่งเก็บค่าน้ำที่ได้นั้นอย่าให้เจ้าพนักงานกรมนา เก็บกักขังรอ
ไว้ ต้องนำส่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติภายใน 2 วัน

ถ้ายวิธีกรอื่นรักุณนี้ ค่าน้ำก็เก็บไ้มากกว่าแต่ก่อน ปีแรกเก็บได้
8,000 ซึ่ง ปีที่สองได้ 12,000 ซึ่ง แม้จะงกเก็บค่าน้ำที่โค่นสร้างใหม่

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบ
ประชาธิปไตย

สภาพทางเศรษฐกิจตอนต้นรัชกาลที่ 6 อยู่ในสภาพเดียวกับปลายรัชกาลที่ 5 เศรษฐกิจเริ่มทรุดปลายสงครามโลกครั้งที่ 1 ไม่แต่เฉพาะประเทศไทยที่ประสบความ
หายนะจากสงครามครั้งนี้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม
โครงสร้างทางภาษีเดิมยังคงใช้อยู่ คงมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะอัตราภาษี ยกเลิก
ภาษีบางอย่างและประกาศใช้ภาษีใหม่ตามความเหมาะสม เช่น

1. ยกเลิกอากรสมัตตสารสำหรับอ้อยและให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บ
ภาษีค่าที่ไร้อ้อย พ.ศ. 2464 แทนการเก็บภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ คิดตามเนื้อที่ตาราง
งานละ 1 บาท 13 สังกัก กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เป็นที่ ๑ ไป เมื่อประกาศ
ใช้ในท้องที่ใดแล้ว ก็ให้ยกเลิกอากรสมัตตสารที่เก็บจากอ้อย และภาษีภายในตามพระราช
บัญญัติภาษีภายใน ร.ศ. 111

2. ยกเลิกภาษีภายใน

3. ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475

4. ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

สภาพทางเศรษฐกิจหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองถึง พ.ศ. 2496

เศรษฐกิจของประเทศยังคงทรงอยู่ก่อนจนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลได้ประกาศกฎหมายภาษีอากร
ใหม่ ๆ ที่อยู่ในความควบคุมของกรมสรรพากรไว้ 5 ประเภทคือ

1. ภาษีเงินได้ โดยยกเลิกภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติฉบับนี้
ได้ขยายฐานภาษีครอบคลุมถึงเงินได้ทุกชนิด ยกเว้นเงินได้จากการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

2. ภาษีโรงเรือนและที่ดินบังคับตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยขยายท้องที่ออกไป และเมื่อขยายไปท้องที่ใดแล้วก็ให้ยกเลิกภาษี โรงงานเสีย

3. ภาษีการค้า ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 และคง ใช้อยู่จนเมื่อประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ใน พ.ศ. 2481 เรียกชื่อใหม่ว่า ภาษีโรงค้า แต่หลักการคล้ายคลึงกัน ต่อมาโดยยกเลิกภาษีโรงค้าใน พ.ศ. 2496 และมีภาษีโรงค้า ขึ้นมาใหม่แทน และมีหลักการอย่างใหม่

4. ภาษีการธนาคารและการประกันภัย บังคับตามพระราชบัญญัติภาษีการ ธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2476 และภายหลัง พ.ศ. 2481 ให้นำมารวม กับประมวลรัษฎากร

5. อากกรแสตมป์ บังคับตามพระราชบัญญัติอากกรแสตมป์ พ.ศ. 2475 มี หลักการคล้ายกับประมวลรัษฎากรปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ในปี พ.ศ. 2481 ได้ ประกาศยกเลิกภาษีอากกรต่อไปนี้¹

- (1) พระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2465
- (2) พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินคานา ร.ศ. 119
- (3) พระราชบัญญัติเก็บภาษีค่าที่ไร้อยู่ พ.ศ. 2464
- (4) พระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษียา ร.ศ. 119
- (5) ประกาศพระราชทานยกเงินอากรสวนใหญ่ค้างเก่า และเดิน สำรวจค้นเมล็ดไม้ใหม่ สำหรับเก็บเงินอากรสวนใหญ่ ร.ศ. 130

¹ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มาตรา 4.

- (6) พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475
- (7) พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475
- (8) พระราชบัญญัติกิจการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2476
- (9) พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475 และกามพระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ได้กำหนดภาษีอากรขึ้นใหม่ดังต่อไปนี้¹

- (1) ภาษีเงินได้ ซึ่งขยายฐานภาษีกว้างขวางออกไปกว่าพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475
- (2) ภาษีโรงค้า
- (3) ภาษีกิจการธนาคารและการประกันภัย
- (4) อากรแสตมป์
- (5) อากรนทรสพ
- (6) เงินช่วยบำรุงท้องที่
- (7) เงินช่วยประณตศึกษา

ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ได้เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้น และในระหว่างสงครามได้ประกาศใช้เงินช่วยชาติในภาวะคับขันหลายอย่าง คือ

- (1) พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน เรียกเก็บเงินช่วยชาติ
การซื้อข้าว
- (2) พระราชบัญญัติภาษีการชื้อน้ำตาล เรียกเก็บภาษีการชื้อน้ำตาล
ซึ่งถือเสมือนเป็นเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน

¹ ตรีฎู สุตตะบุตร. คำบรรยายภาษีอากร, หน้า 17, หนังสือพระราชทาน
เพลิงศพ นายตรีฎู สุตตะบุตร, (โรงพิมพ์อักษรศาสตร์) พ.ศ. 2512.

(3) เรียกเก็บเงินช่วยชาติภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีเดิมอีก
เท่าตัว

(4) เรียกเก็บเงินช่วยชาติภาษีโรงค้า เพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีเดิมอีก
เท่าตัว

(5) เรียกเก็บอากรแสตมป์ เพิ่มขึ้นสำหรับตราสารบางประเภทอีก
เท่าตัว

(6) ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงแรมและภัตตาคาร เรียกเก็บ
ภาษีโรงแรมและภัตตาคารซึ่งถือเสมือนเป็นเงินช่วยชาติ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลไม่มีความจำเป็นจะต้อง
ใช้เงินมากเท่าในภาวะสงคราม ประกอบกับเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจึงคงเงินช่วยชาติ
บางประเภทไว้โดยแปลงเป็นภาษีใหม่ และยกเลิกเงินช่วยชาติบางประเภทเสียเพื่อ
ให้ประชาชนมีอำนาจซื้อมากขึ้น ได้แก่

- (1) เงินช่วยชาติการซื้อข้าว ได้กลายเป็นภาษีการซื้อข้าว
- (2) ภาษีการซื้อน้ำตาลคงไว้ตามเดิม
- (3) ภาษีโรงแรมและภัตตาคารคงไว้ตามเดิม
- (4) ยกเลิกเงินช่วยชาติภาษีเงินได้ เงินช่วยชาติภาษีการค้า และ

อากรแสตมป์

ประมวลรัษฎากรนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ
การแก้ไขดังกล่าวส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษี แต่จะเป็นการลดหรือ
เพิ่มอัตราภาษีและ การบริหารภาษี ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร
ที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีด้วย

1. หิรัญ สูตะบุตร. เรื่องเดิม, หน้า 15.

(1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2495 ซึ่งได้มีการแก้ไขที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

- ก. เพิ่มค่าลดหย่อนสำหรับตัวผู้เสียภาษี สามีหรือภรรยาของผู้เสียภาษี และบุตรให้มากขึ้น
- ข. ใช้อัตราใหม่สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ค. เปลี่ยนแปลงวิธีการ เก็บภาษีเงินได้บุคคลจากเก็บจากเงินปันผล มาเป็นเก็บจากกำไรสุทธิ

(2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2495 ยกเลิกเงินช่วยบำรุงห้องที่และเรียกเก็บภาษีบำรุงห้องที่แทน และได้แก้ไขอัตราภาษี เสียใหม่ด้วย

(3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 กำหนดแก้ไขในเรื่องต่อไปนี้

- ก. ยกเลิกภาษีการค้าตั้งแต่ปีภาษี 2496 เป็นต้นไป
- ข. ยกเลิกภาษีธนาคาร การเคหะแห่งชาติ การออมสิน และการประกันภัย ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2496 เป็นต้นไป
- ค. ยกเลิกภาษีการซื้อข้าว ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2496 เป็นต้นไป
- ง. ยกเลิกภาษีการซื้อน้ำตาล ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2496 เป็นต้นไป
- จ. ยกเลิกภาษีโรงแรมและภัตตาคาร ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2496 เป็นต้นไป
- ฉ. แก้ไขภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดาเสียใหม่ ซึ่งกล่าวเฉพาะข้อสำคัญมีอยู่ 6 ประการคือ

(1) ตามกฎหมายใหม่นี้ได้แก้ไขให้เก็บภาษีจากเงินได้ทุกประเภท เงินได้ประเภทซึ่งไม่เข้าลักษณะต้องเสียภาษีก็เฉพาะแต่ที่ใคร่ระบุยกเว้นไว้ในกฎหมายเท่านั้น

(2) ยอมให้หักลดหย่อนส่วนตัวเพิ่มขึ้นจากเดิม

(3) หางหุ้นส่วนสามัญซึ่งมีใจจกหะ เป็คนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ต้องเสียภาษีในชื่อหางหุ้นส่วนนั้นเอง เสมือนหนึ่งว่าหางหุ้นส่วนสามัญนั้นเป็นบุคคลธรรมดา

(4) กำหนดขึ้นใหม่ให้กรมราชทัณฑ์มิได้จัดแบ่งทรัพย์สินมรดกให้แก่ทายาทต้องรับผิดชอบเสียภาษีในชื่อของผู้นายจนกว่าจะได้จัดแบ่งกันไปโดยเด็ดขาด

(5) ลดอัตราภาษีเงินได้

(6) เงินได้บางประเภท เช่น เงินได้จากกรรรับเหมา เงินได้จากวิชาชีพอิสระ เงินได้จากค่าเช่า เป็นต้นวิธีการใหม่คือ เก็บให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา แต่ตามกฎหมายใหม่ยอมให้หักรายจ่ายตามที่เป็นความจำเป็นแก่กิจการ แต่คงไม่ใช่เป็นการจ่ายลงทุนหรือจ่ายส่วนตัว

ส่วนภาษีเงินได้สำหรับนิติบุคคล ได้มีการแก้ไขเล็กน้อยกล่าวคือ บริษัทหรือหางหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งมีผู้ถือหุ้นคนใดคนหนึ่งถือหุ้นเกินกว่า 50% ของเงินทุนบริษัท หรือหางหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น จะต้องเสียภาษีในชื่อของบริษัทหรือหางหุ้นส่วน เสมือนหนึ่งว่าเป็นบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง

ข. ได้กำหนดภาษีขึ้นใหม่ 3 ประเภทคือ

(1) ภาษีการค้า เป็นภาษีที่กำหนดให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากการประกอบกิจการค้าประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้

ประเภท 1 การรับจ้างทำของ

ประเภท 2 การขายของ (ได้แก่การขายของทุกชนิด ที่ไม่ได้ระบุไว้ในประเภทอื่น ๆ)

ประเภท 3 การขายผลิตภัณฑ์ (ของตนเอง)

ประเภท 4 การทำไฟฟ้า รวมทั้งการจำหน่ายอุปกรณ์ไฟฟ้า

ประเภท 5 การทำประปา รวมทั้งการจำหน่ายอุปกรณ์

ประเภท 6 การพิมพ์

ประเภท 7 การถ่ายภาพ

ประเภท 8 การรับเหมาก่อสร้าง

ประเภท 9 การรับโฆษณา

ประเภท 10 การให้เช่าทรัพย์สิน

ประเภท 11 การทำห้องเย็น

ประเภท 12 การทำคังสินค้า

ประเภท 13 การทำโรงแรม

ประเภท 14 การทำภัตตาคาร

ประเภท 15 การขนส่ง

ประเภท 16 การทำสถานพยาบาล

ประเภท 17 การมหรสพ

ประเภท 18 โรงรับจำนำ

ประเภท 19 นายหน้าตัวแทน

ประเภท 20 การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นการค้าหรือหากำไร

ประเภท 21 การธนาคาร

ประเภท 22 ประกันภัย

(2) ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ เป็นภาษีที่เก็บจากผู้ซื้อสินค้าดังต่อไปนี้

ประเภท 1 ทองคำ ทองคำขาว เงิน นาค เพชร พลอย

และเครื่องรูปพรรณ

ประเภท 2 ของที่ติดตั้งกับไฟฟ้าหรือน้ำมันเชื้อเพลิงหรือ

แก๊ส

ประเภท 3 นาฬิกา รวมถึงสิ่งที่ติดอยู่กับนาฬิกา

ประเภท 4 เครื่องบรรเลง (ได้แก่ เครื่องรับวิทยุ เครื่อง

เล่นจานเสียง เครื่องขยายเสียง และจานเสียง เป็นต้น)

ประเภท 5 เครื่องกายรูปและเครื่องฉายภาพ

ประเภท 6 รถยนต์และรถอื่น ๆ

ประเภท 7 น้ำมันเชื้อเพลิง

(3) ภาษีป้าย เดิมเป็นภาษีหนึ่งซึ่งรวมอยู่ในภาษีโรงค้า เมื่อภาษีโรงค้าได้ยกเลิกแล้ว ภาษีป้ายจึงได้ถูกยกเลิกไปด้วย จึงต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีภาษีป้ายขึ้นใหม่ และมีข้อความเพิ่มเติมจากเดิมด้วยคือ นอกจากจะเก็บภาษีจากป้ายชื่อหรือที่อยู่ออย่างกฎหมายเดิมแล้ว ยังกำหนดเก็บภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาอีกด้วย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากรมสรรพากรมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมสรรพสามิต เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 มีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจกรมสรรพสามิตในการเก็บภาษีนอกจากภาษีสุรา ดังต่อไปนี้¹

- (1) พระราชบัญญัติเก็บภาษีไม้ขีดไฟ ซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2474
- (2) พระราชบัญญัติเก็บภาษีซีเมนต์ที่ทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2475
- (3) พระราชบัญญัติเก็บภาษียาสูบ พ.ศ. 2481

¹ อนุสรณ์ สืบแจง. โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต) 252), หน้า 16-25.



- (4) พระราชบัญญัติใหม่ พ.ศ. 2481
- (5) พระราชบัญญัติแก้ไข พ.ศ. 2481
- (6) พระราชบัญญัติยานัก พ.ศ. 2486 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2496
- (7) พระราชบัญญัติภาษีเครื่องคัม

สำหรับภาษีการนำเข้าและส่งออกซึ่งอยู่ในความควบคุมของกรมศุลกากรนั้น เริ่มแยกหน่วยงานเก็บ ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้เซ็นสัญญา "เบาริง" กับอังกฤษเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2398 และวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2399 อันมีบทบังคับให้เลิกสมการเก็บภาษีเบ็กรองหรือคาปากเรือ และให้จัดตั้งสถานศุลกากร (Custom House) ขึ้น จัดเก็บภาษีขาเข้า "ร้อยชักสาม" และภาษีขาออกตามที่ระบุไว้ท้ายสัญญาแล้ว "โรงภาษี" ก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นที่ปากคลองผดุงกรุงเกษม และระบบการศุลกากรแบบใหม่ก็ถูกนำมาใช้ตั้งแต่นั้น แต่ยังมีใ้มีบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่แน่นอนอย่างใด อาทิที่ปรึกษาและเจ้าหน้าที่ชาวต่างประเทศเป็นกำลังสำคัญในงานเทคนิคบางอย่าง จนถึงปี พ.ศ. 2452 กรมศุลกากรจึงไ้ร่าง Trade and Customs Regulations 128 (พ.ศ. 2452) ขึ้น ตามหลักในกฎหมายอังกฤษฉบับหนึ่ง ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2419 ชื่อ Customs Consitidation Act 1879 และโดยอัยการไมตรีรัฐบาลไทยได้ส่ง Draft of Pruposed Trade and Customs Regulations for the Kingdom of Siam,R.S.128 (1909) นี้ไปให้ต่างประเทศที่มีสัมพันธไมตรีกันอยู่พิจารณาช่วย การพิจารณาร่างข้อบังคับการค้าและการศุลกากรดังกล่าวได้ยึดเอาจนกระทั่งรัฐบาลเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศเสรีขึ้นไปในปี พ.ศ. 2496 อันมีผลผ่อนคลายนโยบายการค้าต่าง ๆ ลงเป็นอันมาก โดยเฉพาะอิสรภาพในการภาษีศุลกากร ร่าง Trade and Customs Regulations 128 (1909) จึงได้รับการปรับปรุงแก้ไขตราออกมาใช้ในรูป

"พระราชบัญญัติศุลาการ พุทธศักราช 2469" อันเป็นการวางรากฐานแห่งศุลาการไว้
และใช้ปฏิบัติสืบมาจนบัดนี้ ¹

พระราชบัญญัติศุลาการ พ.ศ. 2469 นี้ ก่อมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรวม
13 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2471
2. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2472
3. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2474
4. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2475
5. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2479
6. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2480
7. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480
8. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2482
9. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2483
10. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2490
11. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2497
12. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2499
13. พระราชบัญญัติศุลาการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2515

นอกจากพระราชบัญญัติศุลาการและกรมศุลาการ ยังมีกฎหมายที่กี่ยวข้อง
ศุลาการอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้เป็นหลักในการเก็บและเสียภาษีศุลาการว่าของ เช่นใด

¹ ถวิล วิสุทธีจินดา. กฎหมายเกี่ยวกับการศุลาการ ภาค 1 ว่าด้วย
กฎหมายศุลาการ, หน้า 8.

ของเสียมภาณีในอักษรที่เท่าใด แบบที่ที่สำคัญได้แก่ พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. 2503 หลังจากแบบที่ได้ออกมาใช้ในปี พ.ศ. 2503 แล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดยพระบรมบัญญัติและพระราชกำหนด และโดยประกาศคณะปฏิวัติ รวมเป็นพระบรมบัญญัติ 5 ฉบับ พระราชกำหนด 27 ฉบับ และประกาศคณะปฏิวัติ 5 ฉบับ¹

ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรไทยฉบับที่สำคัญ ๆ มีเพียงเท่านั้น ซึ่งความจริงนั้นยังมีกฎหมายภาษีอากรอื่น ๆ อีกหลายฉบับด้วยกัน แยกกฎหมายภาษีอากรที่สำคัญและเป็นผลของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นมีเพียงเท่าที่ได้อธิบายมาข้างต้น จากการรวบรวมจะเห็นความจริงอีกข้อหนึ่งคือ เรายังใช้ระบบภาษีอากรเดิมเป็นส่วนใหญ่ ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะแก่อัตราภาษีและวิธีปฏิบัติจัดเก็บเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้ห่างไกลจากของเดิมเลย เรายังจะขอชมคุณบรรพบุรุษที่ปรึกษาสามารถเลือกระบบกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพและความเป็นอยู่ของคนไทยอย่างยิ่ง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ มานิต วิทยาเต็ม. ภาษีและกฎหมายศุลกากร โรงพิมพ์บูรพาศิลป์การพิมพ์, 716/6 ซอยพญาบาท กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2520, หน้า 11.

ความนำ

1. แรงงานในประเทศไทย

คำว่า "งาน" หรือ "แรงงาน" นั้น ทานศาสตราจารย์ ดร.จิก เกรษบุศกร ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า "งานบุคคลหรือเรียกกันว่างานหรือแรงงานนั้น ทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การกระทำของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดขึ้นโดยมุ่งหวังว่า การกระทำนั้นจะทำให้คนได้รับสิ่งซึ่งมีค่ามากกว่าความต้องการของตนได้" (2) จากคำอธิบายของท่านเช่นนี้ทำให้พิจารณาได้ว่าแรงงานนั้นจะต้องเป็นแรงงานของบุคคล หรือแรงงานของมนุษย์เท่านั้น มิใช่แรงงานจากเครื่องจักรหรือสัตว์ ผลของการทำงานจากพลังแรงงานของเครื่องจักรหรือกำลังแรงงานของสัตว์นั้น มิได้เรียกว่า "แรงงาน" เพราะมันเป็นเพียงแรงงานทดแทนเท่านั้น เนื่องจากว่าหากขาดเสียซึ่งแรงงานของมนุษย์แล้ว แรงงานทดแทนจากเครื่องจักรและสัตว์จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะบรรดาเครื่องมือที่กระทำนั้นแล้ก็ทำให้เครื่องจักรหรือสัตว์ทำงานได้ ลำพังแต่เครื่องจักรย่อมไม่สามารถที่จะเดินเครื่องได้เลยถ้าปราศจากคนที่จะกดปุ่ม เบิกสวิช หรือบังคับเครื่องจักรนั้น ๆ ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามประเภทของเครื่องจักรนั้น ๆ เช่นเดียวกัน ช่างจะลากซุงไม่ได้ถ้าไม่มีคนคอยบังคับ สั่งการ หรือฝึกช่างเพื่อทำงานนั้น ๆ กระบือจะไถนาเองโดยไม่มีคนเทียมคันไถและบังคับให้ไม่ได้ โคจะลากเกวียนเพื่อขนของไม่ได้ ถ้าไม่มีคนเทียมเกวียนและบังคับเกวียนให้ มาจะบรรทุกของไม่ได้ถ้าไม่มีคนคอยชี้และนำของขึ้นวางบนหลังม้า ฯลฯ ดังนั้น แรงงานที่สำคัญและเป็นบ่อเกิดแห่งเศรษฐกิจทั้งหลายนั้นก็คือ แรงงานของมนุษย์นั่นเอง และการที่มนุษย์ได้ใช้แรงงานของตนไปนั้นก็ย่อมจะต้องมีความมุ่งหวังที่จะได้รับ

ยุติการรวบรวมข้อมูล เมื่อ 30 กันยายน 2525

(2) จิก เกรษบุศกร, คำสอนเศรษฐศาสตร์พิถาวร (งานบุคคล),

ผลตอบแทนแรงงานของคนที่ไ้กระทำไปแล้วด้วย คือ การไ้รับ "ค่าจ้าง" หรือ "สินจ้าง" เพื่อผลตอบแทนการทำงานของคนไ้กระทำไปเพื่อที่จะไ้นำเอาค่าจ้าง หรือสินจ้างนั้น ๆ มาใช้สนองความต้องการของคนไ้แล้วแต่ราคาขางนั้นจะเป็นเงินหรือ สิ่งของก็ตามแต่จะตกลงกัน

งานหรือแรงงานนั้นหมายรวมทั้งกำลังร่างกายและกำลังความคิดสติปัญญา ด้วย มีวิชาแรงงานหมายแต่เฉพาะกำลังทางร่างกายเท่านั้น ผู้ที่ไ้แต่เพียงสติปัญญาความคิดมันสมองในการทำงานเพียงอย่าง เดียวก็เรียกไ้ว่าเป็นผู้ไ้แรงงานด้วย มีวิชาผู้ไ้แรงงานจะหมายถึงแต่เพียงผู้ที่ทำงานโดยอาศัยกำลังกายเท่านั้น แต่ไม่ วาจะเป็นผู้ที่ทำงานโดยไ้กำลังกายมากกว่าสมอง เช่น กุ๊กของ หรือผู้ที่ทำงานโดย ไ้กำลังสมองมากกว่ากำลังกาย เช่น ผู้จัดการธนาคารต่างก็จะต้องไ้ทั้งกำลังกายและ กำลังสมองควบคู่กันไ้ทั้งนั้น มีวิชาจะไ้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ขนาดและปริมาณ ของการไ้กำลังกายและกำลังสมองย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทของงาน เช่น กุ๊กชาวยุโรป ก็มีไ้ไ้แต่เพียงกำลังกายอย่าง เดียว จะต้องไ้กำลังสมองควบคู่กัน ไ้ด้วย วาจะขนข้าวถ้วยชามใหม่ที่จะทำให้ชนไ้ไ้เร็ว ไม่นานมากเวลาเดิน ฯลฯ แต่การไ้ กำลังสมองจะน้อยกว่ากำลังกายเพราะกำลังกายสำคัญมากสำหรับงานประเภทนี้ ถ้า ไม่มีกำลังร่างกายที่แข็งแรงก็จะแบกกระสอบข้าวสารที่ใหญ่และหนักไม่ไ้ ตรงกันข้าม ผู้จัดการธนาคารย่อมต้องไ้กำลังสมองที่จะคิดและกำหนดแผนงานเพื่อที่จะหาลูกค้าให้ แกธนาคารของตนมาก ๆ เพื่อที่จะไ้มียอดจำนวนเงินฝากสูงหรือการให้เครดิตควร จะกระทำในลักษณะอย่างไร จะไ้รับดอกเบี้ยคุ้มหรือไม่ รวมตลอดถึงการควบคุมดูแลบังคับ บัญชาพนักงานใหม่ปฏิบัติงานโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพมากกว่าการไ้กำลังกาย เพราะ ไม่ต้องไปแบกไปยกอะไรเพียงแต่กำหนดนโยบาย แผนงาน และสั่งการเท่านั้น แต่ก็มี ไ้ไ้หมายความว่าไม่ต้องไ้กำลังกายเสียเลย เพราะถ้าผู้จัดการธนาคารไม่มีกำลังกาย แล้วก็จะเดินมาทำงานไม่ไ้ สิ่งงานไม่ไ้เช่นกัน

1.1 การไ้แรงงานในประเทศไทย

การไ้แรงงานในประเทศไทยนั้นได้เริ่มมีมานานหลายร้อยปีแล้วนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยปัจจุบัน แต่เป็นการไ้แรงงานในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1.1.1 ระบบแรงงานในสมัยสุโขทัย-อยุธยา

นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยซึ่งตรงกับศตวรรษที่ 13-14 ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ประเทศไทยมีการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่ลักษณะการปกครองของพระมหากษัตริย์ไทยนั้นแตกต่างไปจากการปกครองของพระมหากษัตริย์ทางภาคพื้นยุโรป เพราะพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยได้ทรงปกครองอาณาประชาราษฎร์ของพระองค์แบบบิดาปกครองบุตร (Paternal Government) ใครมีเรื่องเดือดร้อนใจประการใดก็สามารถที่จะพูลใจให้ทรงทราบได้ เป็นลักษณะการปกครองแบบครอบครัวมากกว่าพระมหากษัตริย์กับราษฎร

การไ้แรงงานในระยะนี้ก็เป็นกรไ้แรงงานในระบบครอบครัว (Family System) เพราะงานส่วนใหญ่จะเป็นงานเกษตรกรรม หรือหัตถกรรมในครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะไ้แรงงานหญิงมากกว่าชาย ทั้งในงานเกษตรกรรมและหัตถกรรมเพราะแรงงานชายในสมัยนั้นจะไปเป็นนักบวชเสียหมด เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยมีการศึกษาศาสนาติดพันกับขอม มอญ ลาว อยู่เป็นระยะเวลานาน การจ้างแรงงานอย่างแท้จริงยังไม่เกิดขึ้น แต่มีการไ้แรงงานที่ไ้มาจากพวกเชลยที่แตกต่าง ๆ และในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระองค์ได้มีพระราชดำริที่จะนำช่างชาวจีนซึ่งเชี่ยวชาญทางเครื่องปั้นดินเผามาฝึกสอนให้แก่คนไทย จึงได้มีการเจริญพระราชไมตรีกับจีนและทรงคิดค่อนำเอาช่างชาวจีนเข้ามาเป็นจำนวนมาก เพื่อฝึกสอนการผลิตเครื่องปั้นดินเผาให้แก่ช่างชาวไทย

ในสมัยสุโขทัยนั้นนอกจากจะมีการใช้แรงงานในระบบครอบครัว ซึ่งใช้ใน งานเกษตรกรรมและหัตถกรรมแล้ว ยังมีการใช้ "แรงงานจากเชลยศึก" และ "แรงงานจากต่างประเทศ" อีกด้วย

ต่อมาในสมัยอยุธยาประเทศไทยยังคงมีรูปแบบการปกครองในระบบสมัชชีย์ อยู่ แต่เปลี่ยนจากลักษณะบิดาปกครองบุตรไปเป็นการส่งพระ ราชบุตรไปปกครองเขต แคว้นต่าง ๆ ทางพระเนตรพระกรรณ เป็นระบบ Centralization ในระยะ สุโขทัยตอนปลายและต้นยุคกรุงศรีอยุธยา ประเทศไทยในภาวะสงครามต้องทำการรบพุ่ง กับศัตรูอยู่ตลอดเวลา เป็นของธรรมดาที่เมื่อมีการทำศึกสงครามก็ย่อมจะต้องมีสูญเสีย เลือดเนื้อ มือนองล้มหายตายจากไป บ้านแตกสาแหรกขาด กำลังแรงงานที่เคยใช้ กันในครัวเรือนก็ย่อมลดน้อยหรือหมดสิ้นไป จึงทำให้เกิดการเกณฑ์แรงงานไปเป็นทหาร และเป็นผู้ใช้ในบ้านขุนนางและนายทหารเพิ่มมากขึ้น เกิดมีระบบศักดินาและการ ทหารชั้นและในที่สุดจากการ เกณฑ์เอาแรงงานไปใช้ตามบ้านตัวเองจึงทำให้เกิดสภาพ ความเป็นทาสขึ้น ¹

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงมีการใช้แรงงานทาสกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งการ ใช้แรงงานทาสนั้นก็เป็นการใช้ในลักษณะของการเกณฑ์แรงงาน เพราะมีค่าตอบแทนแรงงานให้แก่ทาสเหล่านั้นตามผลงานที่ไถลงแรงลงไปอย่างเช่น การจ่าย ค่าจ้างในปัจจุบัน เนื่องจากว่าเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นเจ้าของทาสมักจะจ่ายเงิน เกื้อหนุนเพื่อซื้อตัวหรือไถ่ตัวทาสนั้น ๆ มาก่อนแล้วจึงจะนำมาใช้งาน เพราะถือว่า ทาสนั้น ๆ เป็นสมบัติของคนแล้ว จะใช้อย่างไรก็ได้

(1) เทียน อัจกุล, "วิวัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย" อนุสรณ์ ในการณานกิจเพ นางแสงทอง (เมง) อัจกุล ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส, กรุงเทพฯ โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2513 หน้า 36-37

ทาสในสมัยนั้นอาจพิจารณาแบ่งแยกได้ตามกฎหมายในขณะนั้นได้เป็น
7 ประเภท ¹ คือ

1. ทาสสินไถ่ หมายถึง ทาสที่ไถ่ช่วยไถ่ตัวมา
2. ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย หมายถึง ทาสที่เกิดมาจากพ่อแม่ซึ่งเป็นทาส
อยู่ในบ้านเรือนนั้น ๆ
3. ทาสไถ่มาแต่บิดามารดา หมายถึง ทาสที่บิดามารดาขายให้
4. ทาสที่ทานให้ หมายถึง ทาสที่ผู้ใหม่
5. ทาสอันไถ่ช่วยกังวลแห่งคนอันทองโหมหัตถ์ หมายถึง ทาสที่ไถ่มาจาก
การช่วยเหลือให้พ้นจากการทองโหมหัตถ์
6. ทาสอันไถ่เลี้ยงมาแต่กาลเมื่อชาวแพ่ง หมายถึง ทาสที่ไถ่มาจากการ
ที่ไถ่ชุบเลี้ยงเอาไว้ไม่ว่าจะมีผู้นำมาให้เลี้ยงหรือเลี้ยงไว้เองในยามที่ชาวปากหมาก
แพ่งไม่มีข้าวปลาอาหารจะกิน
7. ทาสอันไถ่ควยเชลยศึก หมายถึง ทาสที่ไถ่มาจากการรบทัพจับศึก
คือ เมื่อมีศึกสงครามรบชนะแล้วไถ่เชลยมาก็นำมาไถ่แรงงานเป็นทาสเชลยศึก

จึงสรุปได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา การไถ่แรงงานจะไถ่แค่แรงงาน
ทาส เพื่อทำกิจการในงานเกษตรกรรม และหัตถกรรมในครัวเรือน การจ้าง
แรงงานยังไม่

1.1.2 ระบบแรงงานในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบบการไถ่แรงงานยังคงเป็น
ระบบครอบครัวและยังคงไถ่แรงงานทาสทั้ง 7 ประเภทดังกล่าวแล้วอยู่

¹ เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., กฎหมายสมัยอยุธยา, พระนคร,
ทางหุ่นส่วนจำกัดกิจพร, พ.ศ. 2510 หน้า 24

ต่อมาในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนปลาย การใช้แรงงานส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็น แรงงานทาสในกิจการเกษตรกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน และเริ่มมีการใช้แรงงาน ชาวจีนหมู่ในการก่อสร้างเมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานคร

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ได้ เริ่มมีการจ้างแรงงานจีนมาบ้างแล้ว โดยได้มีการจ้างกุลีชาวจีนมาชุกคดอง ทำถนน เป็นครั้งแรก เป็นต้นว่า ไคจ้างชาวจีนมาชุกคดองตั้งแต่คานวักปากน้ำถึงบางขุนเทียน แล้วต่อไปถึงวัดกก วัดเลา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ไคจ้างชาวจีนชุกคดองตั้งแต่หน้ามณฑลญไฟริราบ คัดหุงลงไปถึงคลอง พระโขนง และคัดคลองพระโขนงออกไปทะเลอ่าวน้ำใหญ่

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะให้มีการเลิกทาส แต่ไคทรงตระหนักกว่าปัญหาเรื่อง การเลิกทาสนี้เป็น เรื่องใหญ่และสำคัญมาก มีทั้งผู้ที่พอใจในการเลิกทาส และผู้ที่ไม่พอใจ ในการเลิกทาส หรือป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายไม่สงบขึ้นในม้านเมืองอย่าง เช่น การเลิกทาสในสหรัฐอเมริกา พระองค์จึงไคทรงดำเนิการไปเป็นชั้นตอนโดยไค ทรงประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทย" ออกใช้ในปีจอจุดศักราช 1236 ตรงกับ พ.ศ. 2417 และต่อมาในปี พ.ศ. 2448 พระองค์ไคประกาศพระราช บัญญัติทาสรัตนโกสินทร์ 124 ขึ้นใช้บังคับ

จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้

1. ลูกทาสนับแต่วันไคพระราชบัญญัตินี้หลุดเป็นไทหมดไคโดยไม่ต้องใช้พิทักษ์ เกษียณอายุลูกทาสตามพระราชบัญญัติเดิมอีกต่อไป
2. ผู้ที่เป็นไทอยู่แล้วหรือทาสที่หลุดค้ำค้ำห้ามมิให้เป็นทาสอีกเป็นอันขาด
3. ผู้ที่เป็นทาสอยู่ก่อนไคพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นแต่ทาสที่หลบหนี ให้นำเงิน ลักค้ำค้ำลงเหลือ 4 บาท ทุกเดือนนับตั้งแต่เดือนเมษายน ร.ศ. 124 เป็นต้นไป และ

หากจะเปลี่ยนนายเงินใหม่ห้ามมิให้ทำส่วนกรรมธรรมชั้นต่ำกว่าจากเดิมอีก

ผลจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เองทำให้พวกทาสทั้งหลายหลุกเป็นไทได้หมดในที่สุด จึงทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากระบบทาสโดยไมคองเสียเลือดเนื้อหรือเกิดเหตุวุ่นวายแก่กร่อนชั้นเลย การไ้แรงงานทาสจึงเป็นอันสิ้นสุดลง

ระบบแรงงานในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังจากการเลิกทาสแล้ว จึงไม่มีการไ้แรงงานทาสกันอีกต่อไป เมื่อใครต้องการจะไ้แรงงานก็ต้องว่าจ้างคนงานเข้ามาทำงานตามสัญญาหรือเงื่อนไขแห่งสัญญาจ้างงานนั้น ๆ แต่การไ้แรงงานก็ยังคงเป็นการไ้แรงงานในงานเกษตรกรรมอยู่ คนไทยส่วนใหญ่ยังคงชอบการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าอย่างอื่น เมื่อก่อนจะมีอาชีพใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น การก่อสร้าง การขนส่ง การฝีมือต่าง ๆ แต่คนไทยก็ไม่ค่อยจะสนใจอาชีพเหล่านี้ เพราะความไม่คุ้นเคยประการหนึ่ง และคิดว่าเป็นงานทำไม่สมควรกระทำเท่ากับงานเกษตรซึ่งเป็นอาชีพอิสระไม่จำเป็นต้องไปอยู่ที่ใดการควบคุมบังคับบัญชาของใคร ประกอบกับความอุดมสมบูรณ์ของแผ่นดินทำให้การดำเนินอาชีพทางเกษตรไม่เกิดปัญหาขึ้น

จากการที่คนไทยไม่สนใจกับงานอาชีพอื่น ๆ เท่ากับงานเกษตรกรรมนี้เอง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนงานชาวต่างประเทศ เข้ามามีบทบาทในระบบแรงงานไทยมากขึ้น กล่าวคือ คนงานจีนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากคือประมาณ 70% ของคนงานที่ไม่ได้ประกอบกิจการเกษตร โดยคนงานจีนเหล่านี้จะทำงานกุดี การก่อสร้างเรือ ขางไม่ การทำสวนผัก การค้าขาย การเหมืองแร่ นอกจากคนงานจีนแล้วยังมีคนงานญี่ปุ่นซึ่งส่วนใหญ่ทำสวนผัก และคนงานพม่าทำป่าไม้และค้าพลอย ชาวอินเดียนเป็นพ่อค้าปลีก

1: เห็น อชกุล, "วิวัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย"

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลได้ส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรมมากขึ้น ระบบแรงงานของไทยจึงได้เริ่มเปลี่ยนจากระบบเกษตรกรรมซึ่งมีมาแต่โบราณ แล้วมาเป็นระบบอุตสาหกรรมประกอบกันในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2480-2489 นั้นเป็นระยะที่เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ และประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสงคราม โดยการเข้าร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้เข้ามาขโมยอิทธิพลในประเทศไทยอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง และไ้จ้างคนงานไทยเข้ามาทำงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมากจึงเกิดการอพยพแรงงานจากชนบทเข้ามาในเมือง

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 บ้านเมืองชำรุดเสียหายเพราะผลของสงครามของทำการท่นำรุ่งซ่อมแซมบ้านเมืองเป็นการใหญ่ จึงมีความต้องการแรงงานในงานก่อสร้างเป็นจำนวนมาก

1.1.3 ระบบแรงงานในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้ประชากรไทยมีประมาณ 46,960,000 คน เป็นประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน ซึ่งจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Labour Market) หรือเป็นกำลังแรงงาน (Labour Force) ประมาณ 22,438,000 คน เป็นผู้มีงานทำประมาณ 20,915,000 คน เป็นผู้ว่างงานประมาณ 2,435,000 คน และเป็นผู้ว่างงานซึ่งรอฤดูกาลเกษตรอยู่ประมาณ 4,164,000 คน โดยอาจพิจารณาแบ่งแยกตามภาคและจังหวัดต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

ตารางกำลังแรงงานผู้มีงานทำ ผู้ว่างงานในภาคและจังหวัดต่าง ๆ พ.ศ. 2523 1,

1) ตาราง 2 เปรียบเทียบข้อมูลกำลังแรงงาน ผู้มีงานทำ พ.ศ. 2513-2520-2523 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ภาคและจังหวัด	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	รองดูการเกษตร
กรุงเทพมหานคร	5,154,000	1,918,000	1,631,000	530,000	13,000
ภาคกลาง	10,308,000	4,706,000	4,139,000	672,000	566,000
นนทบุรี	387,000	150,000	132,000	33,000	4,000
สมุทรปราการ	536,000	188,000	152,000	68,000	12,000
ปทุมธานี	324,000	135,000	113,000	41,000	12,000
ชัยนาท	330,000	148,000	141,000	13,000	40,000
สระบุรี	471,000	199,000	184,000	28,000	41,000
ลพบุรี	656,000	314,000	288,000	48,000	56,000
พระนครศรีอยุธยา	623,000	236,000	196,000	78,000	42,000
สิงห์บุรี	203,000	90,000	80,000	18,000	21,000
อ่างทอง	255,000	118,000	114,000	7,000	20,000
จันทบุรี	331,000	162,000	154,000	15,000	9,000
ชลบุรี	725,000	349,000	319,000	55,000	13,000
ระยอง	359,000	195,000	181,000	28,000	8,000
ฉะเชิงเทรา	498,000	186,000	176,000	18,000	34,000
ตราด	138,000	65,000	61,000	7,000	4,000
ปราจีนบุรี	631,000	286,000	267,000	33,000	54,000
นครนายก	201,000	87,000	79,000	13,000	19,000
เพชรบุรี	167,000	174,000	166,000	13,000	18,000
ราชบุรี	645,000	269,000	251,000	33,000	30,000
ประจวบคีรีขันธ์	377,000	166,000	156,000	20,000	6,000
กาญจนบุรี	519,000	235,000	227,000	15,000	25,000

ภาคและจังหวัด	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้จ้างงาน	ผู้ว่างงาน	ร้อยละการเกษตร
นครปฐม	561,000	225,000	215,000	20,000	21,000
สมุทรสาคร	265,000	104,000	93,000	20,000	5,000
สุพรรณบุรี	709,000	552,000	325,000	41,000	72,000
สมุทรสงคราม	197,000	73,000	69,000	7,000	600
<u>ภาคเหนือ</u>	9,587,000	4,806,000	4,532,000	503,000	86,000
อุตรดิตถ์	433,000	212,000	200,000	22,000	48,000
ลำพูน	354,000	213,000	210,000	6,000	18,000
แพร่	446,000	219,000	202,000	33,000	35,000
อุทัยธานี	260,000	114,000	111,000	6,000	25,000
เชียงใหม่	1,166,000	622,000	570,000	94,000	52,000
ตาก	277,000	128,000	117,000	18,000	28,000
นครสวรรค์	977,000	437,000	415,000	41,000	96,000
พิษณุโลก	709,000	367,000	346,000	41,000	73,000
ลำปาง	659,000	342,000	321,000	39,000	51,000
แม่ฮ่องสอน	132,000	58,000	55,000	6,000	9,000
สุโขทัย	532,000	259,000	244,000	26,000	58,000
พิจิตร	534,000	251,000	234,000	31,000	69,000
เชียงใหม่	923,000	689,000	652,000	66,000	137,000
น่าน	379,000	172,000	165,000	13,000	29,000
เพชรบูรณ์	785,000	425,000	402,000	41,000	79,000
กำแพงเพชร	559,000	298,000	288,000	20,000	58,000
พะเยา	462,000				

ภาคและจังหวัด	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ว่างงาน	รอฤดูกาลเกษตร
<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	16,087,000	8,505,000	8,259,000	266,000	2,678,000
ขอนแก่น	1,355,000	711,000	690,000	33,000	227,000
สกลนคร	776,000	440,000	432,000	13,000	139,000
อุบลราชธานี	1,560,000	1,053,000	1,029,000	43,000	289,000
อุดรธานี	1,448,000	795,000	766,000	55,000	233,000
นครราชสีมา	1,917,000	1,040,000	985,000	102,000	275,000
นครพนม	760,000	395,000	380,000	28,000	124,000
สุรินทร์	1,036,000	542,000	534,000	15,000	184,000
ชัยภูมิ	858,000	459,000	449,000	20,000	128,000
กาฬสินธุ์	755,000	401,000	390,000	18,000	130,000
บุรีรัมย์	1,133,000	573,000	562,000	22,000	214,000
มหาสารคาม	764,000	421,000	414,000	13,000	180,000
ร้อยเอ็ด	1,061,000	499,000	488,000	18,000	222,000
ศรีสะเกษ	1,082,000	578,000	567,000	20,000	188,000
หนองคาย	674,000	355,000	337,000	33,000	78,000
เลย	450,000	243,000	233,000	20,000	67,000
ยโสธร	458,000	243,000	233,000	20,000	67,000
<u>ภาคใต้</u>	5,824,000	2,503,000	2,354,000	277,000	42,000
ตรัง	427,000	185,000	170,000	28,000	-2,000
ยะลา	274,000	114,000	107,000	15,000	200
ชุมพร	330,000	136,000	129,000	13,000	4,000
สุราษฎร์ธานี	593,000	259,000	244,000	28,000	5,000

ภาคและจังหวัด	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	รอดูการเกษตร
ภูเก็ต	134,000	49,000	41,000	15,000	100
นครศรีธรรมราช	1,261,000	548,000	522,000	48,000	12,000
สงขลา	850,000	361,000	343,000	33,000	4,000
ปัตตานี	458,000	178,000	163,000	28,000	3,000
กระบี่	219,000	96,000	88,000	15,000	2,000
ระนอง	84,000	35,000	32,000	6,000	2,000
นราธิวาส	442,000	180,000	169,000	20,000	5,000
พังงา	175,000	75,000	67,000	15,000	1,000
สตูล	165,000	81,000	78,000	6,000	1,000
พัทลุง	412,000	205,000	201,000	7,000	4,000

จากสถิติการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรในรอบที่ 2 ประจำปี 2523 (กรกฎาคม-กันยายน 2523) จะทราบว่า จากจำนวนประชากรผู้มีงานทำทั้งหมด 22,523,800.0 คน ได้ประกอบอาชีพต่าง ๆ กันดังต่อไปนี้คือ

วิชาชีพ	559,700.0 คน
บริหาร	294,600.0 คน
เสมียน	391,200.0 คน
การค้า	1,877,600.0 คน

(1) ตารางที่ 7 การใช้ประโยชน์แรงงานของประชากรผู้มีงานทำซึ่งมีอายุ 11 ปีขึ้นไป จำแนกตามอาชีพและเพศ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 2) กรกฎาคม-กันยายน 2523 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 17-18

เกษตรกร	15,959,800.0	คน
การขนส่ง	490,100.0	คน
การผลิต	2,359,400.0	คน
บริการ	599,800.0	คน
ไม่ทราบ	-	

และแยกตามประเภทกิจการ ได้ดังนี้ (1)

เกษตรกรรม	15,942,700.0	คน
การขุดแร่	36,600.0	คน
หัตถกรรม	1,788,900.0	คน
การก่อสร้าง	435,900.0	คน
การสาธารณูปโภค	59,900.0	คน
พาณิชยกรรม	1,915,900.0	คน
การขนส่ง	455,900.0	คน
บริการ	1,886,800.0	คน
ไม่ทราบ	-	

จากจำนวนประชากรในวัยทำงานหรือกำลังแรงงาน 22,523,800.0 คนนี้
ถ้าพิจารณาตามสถานภาพการทำงาน จะแบ่งได้ดังนี้คือ (2)

1) ตารางที่ 8 การใช้ประโยชน์แรงงานของประชากรผู้มีงานทำซึ่งมี
อายุ 11 ปีขึ้นไป จำแนกตามอุตสาหกรรมและเพศ, เรื่องเกม, หน้า 19-20

2) ตารางที่ 6 การใช้ประโยชน์แรงงานของประชากรผู้ไม่มีงานทำ ซึ่ง
มีอายุ 11 ปีขึ้นไป จำแนกตามสถานภาพทำงานในและนอกเขตเทศบาลและเทศ,
เรื่องเกม, หน้า 16

นายจ้าง	280,900.0 คน
ลูกจ้างรัฐบาล	897,200.0 คน
ลูกจ้างเอกชน	3,726,700.0 คน
ทำงานส่วนตัว	6,431,000.0 คน
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	10,537,300.0 คน

จากสถิติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะไ้เริ่มเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่การใช้แรงงานยังคงใช้ในงานเกษตรกรรมมากกว่างานอื่น ๆ และผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ก็จะเป็นแรงงานที่ช่วยธุรกิจของครอบครัวมากที่สุด ถ้าเป็นลูกจ้างก็จะเป็นลูกจ้างของเอกชนมากกว่าของรัฐบาล แต่พิจารณาแล้วปรากฏได้ว่าแรงงานที่ทำงานส่วนตัวจะมีมากกว่าที่ไปเป็นลูกจ้าง

1.2 แรงงานกับการพัฒนาประเทศ

สังคมทุกสังคมในโลกย่อมมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่มีการหยุดนิ่งโจมตีหน้าของประเทศต่าง ๆ ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคมประเทศที่ยพัฒนาจะค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นประเทศกำลังพัฒนาและกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วในที่สุด บางประเทศเปลี่ยนแปลงจากระบบเกษตรกรรมเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม แต่การที่สังคมจะเปลี่ยนแปลงไปประเทศจะพัฒนาไปมากน้อยเพียงใดนั้นความเป็นจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงภายในสังคมและประเทศนั้น ๆ เพราะการประกอบกิจการทุกชนิดนั้นจะเกิดขึ้นมิได้โดยปราศจากเสียซึ่งแรงงาน

1.2.1 แรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหมายความว่าความถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคนิค ทางโครงสร้าง ของระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนการเปลี่ยน

แปลงทางระบบการเมือง การบริหาร การศึกษา และสังคม เพื่อส่งเสริมให้คุณภาพ
ของสมาชิกในสังคมดีขึ้น เป็นการสอดคล้องกับความต้องการของประเทศที่กำลังพัฒนา ¹⁾

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ตระหนักดีว่าแรงงานเป็นบทบาทและความ
สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จึงได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานไว้ในแผนพัฒนา
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดไว้ว่า

การฟื้นฟูเศรษฐกิจและภาวะการลงทุนในประเทศนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณา
ปรับปรุงมาตรการและนโยบายทางด้านแรงงานและการเพิ่มกำลังงานดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลจะต้องสร้างสันติในวงการแรงงานโดยเฉพาะการดำเนินการ
แก้ไขพิจารณาแรงงานให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยควบคุม
ดูแลให้แรงงานเข้าเพียงตนอยู่ภายใต้กฎหมายและไม่ก่อภัยอันตรายต่อสวัสดิภาพของชีวิต
และทรัพย์สินรวมทั้งการนัดหยุดงาน

(2) ส่งเสริมให้นายจ้างและผู้ประกอบการเร่งปรับปรุงสวัสดิการ สภาพ
ความเป็นอยู่ การครองชีพของลูกจ้าง การรักษาพยาบาลให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน และจัด
สรรที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยควบคู่ไปด้วย

(3) ปรับปรุงกฎหมายอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นทำให้เหมาะสมกับความเป็น
จริงยิ่งขึ้น กล่าวคือ การกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นเท่านั้นอาจจะพิจารณากำหนดตาม
ความเหมาะสมของประเภทอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการกำหนดตามเขตของจังหวัด

¹⁾ ประสิทธิ์ ฉวีวรรณ, กำลังแรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
รายงานประกอบการศึกษาวิชาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม, บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ภาควิชาสังคมวิทยา ปีการศึกษา 2519-2520, หน้า 5

(4) จัดให้มีองค์กรที่จะให้ใ้มีการพบปะหารือกันระหว่างสถาบันนายจ้างกับสภาแรงงานเป็นประจำ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน นอกจากนี้สถาบันนายจ้างลูกจ้างและหน่วยงานของ **รัฐควร** แสดงและ แดงออกมายัง เจตนากรณีที่จะเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนและธุรกิจให้ดีขึ้น

(5) รัฐบาลจะต้อง เน้นขยายงานและโครงการพัฒนาที่สามารถจะสร้างงานเพิ่มได้ทันที และเป็นโครงการที่ใ้แรงงานสูง เช่น การก่อสร้างบูรณะซ่อมแซมถนนหนทาง ขุดคลองส่งน้ำ การก่อสร้าง การเคหะสถานทั้งในชนบทและเขตเมือง ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้อง เร่งรัดหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการดำเนินงานในชนบทที่ เกี่ยวกับการจ้างงานมาก เช่น งานปลูกสร้างสวนป่าและงานสาธารณะต่าง ๆ ให้รีบเร่งดำเนินโครงการตามแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งระหว่างเดือน มีนาคม-พฤษภาคม ให้มีการดำเนินงานอย่างเต็มที่ในทุกโครงการ

(6) รัฐบาลจะต้อง เน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใ้แรงงานมาก โดยปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้มีมาตรการที่จะเอื้ออำนวยต่อการลงทุนในกิจการที่มี การใ้แรงงานเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ควรใ้ขอสนเทสแก่ผู้ลงทุนถึงโอกาสและความ เป็นไปได้ในการเลือกใ้เทคนิคที่ใ้แรงงานเพิ่มขึ้น ตลอดจนใ้ให้การส่งเสริมธุรกิจ อุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใ้ทุนน้อยแต่แรงงานมาก ให้สามารถแข่งขันกับกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใ้ได้ตามสมควร

(7) สัมสนององค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงาน เช่น การตั้ง ศาลแรงงาน การปรับปรุงขอบเขตหน้าที่ ตลอดจนการขยายอัตราค่าจ้างของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง

(8) เร่งใ้หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจบรรจุตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ เป็นการด่วนโดยหาทาง เร่งวิธีการสอบบรรจุในตำแหน่งงานที่ยังว่างอยู่เป็นจำนวนมาก ในระบมราชการ

และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ได้กำหนดนโยบายแรงงานและสวัสดิการไว้โดยมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างคนงานให้ดีขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันทั้งรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ทั้งนี้จะครอบคลุมถึง เรื่องการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ ค่าจ้าง รายได้ กองทุนเงินทดแทนจากอุบัติเหตุในการทำงานและแรงงานไทยในต่างประเทศด้วย

1.2.2 แรงงานกับเกษตรกรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรมาหลายร้อยปีแล้ว และปัจจุบันนี้ก็ยังจัดได้ว่าเป็นประเทศเกษตรกรรมอยู่แม้ว่าจะได้เริ่มเปลี่ยนระบบแรงงานไปสู่ระบบอุตสาหกรรมมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าแรงงานส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นแรงงานในงานเกษตรกรรมอยู่ จากการสำรวจสถิติแรงงานทั่วราชอาณาจักรรอบที่ 2 ประจำปี 2521 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่า จากจำนวนประชากรผู้มีงานทำทั้งหมด 22,523,800.0 คน เป็นแรงงานที่ทำงานเกษตรกรรมประมาณ 15,942,700.0 คน คือประมาณ 70.75% ของกำลังแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงาน ทั้งนี้เพราะว่าระบบการศึกษายังเจริญไม่ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ จำนวนผู้ที่ไร้การศึกษาและผู้มีการศึกษาค่ำยังปรากฏอยู่มากแรงงานไร้ฝีมือ (Un-Skilled) จึงยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมากและโอกาสที่จะพัฒนาขึ้นมาเป็นแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) ก็น้อยอยู่น้อย นอกจากนี้รัฐจะดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนเกี่ยวกับอาชีพช่างฝีมือ การฝึกอบรมแรงงานและการฝึกยกระดับฝีมือช่างขึ้น

แต่ถึงแม้ว่าแรงงานในงานเกษตรกรรมจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ความรู้ต่ำหรือไม่มีความรู้เลย ก็ยังคงเป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก เพราะเป็นแรงงานที่ผลิตอาหารเลี้ยงคนทั้งประเทศ ถ้าปราศจากเสียซึ่งแรงงานเกษตรกรรม

แล้ว แรงงานอื่น ๆ จะเกิดขึ้นหรือคงมีอยู่ไม่ได้แน่นอน ซึ่งจะส่งผลไปถึงความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศด้วย

1.2.3 แรงงานกับอุตสาหกรรม

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมแรงงาน ส่วนใหญ่ของประเทศจึงเป็นแรงงานเกษตรซึ่งกล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากรัฐได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการเร่งรัดให้อุตสาหกรรมขยายตัวขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2484-2488 จึงทำให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้นหลายอย่าง เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า เหมืองแร่ พอกหนัง การพิมพ์ ฯลฯ แรงงานเกษตรก็เริ่มเปลี่ยนมาเป็นแรงงานอุตสาหกรรมบ้างแต่ก็ยังไม่มากนัก ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ใกล้เคียงลง รัฐบาลได้รื้อฟื้น อุตสาหกรรมขึ้นอีกและได้เข้าดำเนินการในอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น การทอกระสอบป่าน การผลิตกระดาษ เครื่องเคลือบดินเผา สุนัข ทอผ้า พอกหนัง ทำแก้ว แก้วเคลือบ และโรงงานเภสัชกรรม ฯลฯ แรงงานอุตสาหกรรมก็เพิ่มมากขึ้นแต่ก็ยังไม่มากนักเพราะอุตสาหกรรมยังขยายตัวไม่เต็มที่ซึ่งดำเนินไปอย่างเชื่องช้า เพราะเอกชนยังไม่ได้เข้ามาดำเนินการ การดำเนินการอุตสาหกรรมของรัฐเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพเพราะขาดเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญงาน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลโดยคณะปฏิวัติได้เสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจสร้างปัจจัยรากฐาน เช่น ถนนหนทาง การพลังงานและสาธารณูปโภค มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนอำนวยความสะดวกและสิทธิต่าง ๆ ซึ่งทำให้การอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจครั้งแรกในปี พ.ศ. 2503 เมื่ออุตสาหกรรมได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แรงงานอุตสาหกรรมก็ย่อมเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย จากการสำรวจกำลังแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2523 ปรากฏว่าจากจำนวนกำลังแรงงานทั้งหมดที่อยู่ในตลาดแรงงาน 22,523,900 คน เป็นแรงงาน

อุตสาหกรรม ประมาณ 2,350,400 คน หรือประมาณ 10.43% ของกำลังแรงงานที่
 อยู่ในตลาดแรงงาน แต่แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นแรงงานไร้ฝีมืออยู่เพราะ
 ยังขาดความรู้และความชำนาญ จึงเป็นเหตุให้แรงงานเหล่านี้ถูกเอารัดเอาเปรียบ
 มากโดยที่แรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่มีโอกาสที่จะต่อรองเพราะอัตรการว่างงาน
 ในประเทศอยู่ในระดับที่สูง ปัญหาแรงงานในระบบอุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้นมากขึ้น ทั้งใน
 เรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์

2. ประเทศไทยของกิจการกรรมกรระหว่างประเทศ

เป้าหมายอันสำคัญของรัฐทุกรัฐในโลกย่อมหนีไม่พ้นความปรารถนาที่จะให้
 ประชาชนของตนได้มีสิทธิอันดีได้รับคามยุติธรรม มีสันติสุขและสันติภาพ แต่ความ
 ปรารถนาเหล่านี้จะไม่เป็นทางบรรลุผลได้เลย ถ้ามนุษย์ยังคงหิวโหยและไม่ได้รับความ
 เป็นธรรมในสังคมจึงน่าที่จะมีสถาบันใดสถาบันหนึ่งที่จะส่งเสริมความยุติธรรมแก่สังคมคือ
 Social Justice ขึ้น คำหน้าที่ดูแลให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม สังคมที่มี
 สมาชิกเป็นจำนวนมากที่สุดก็คือสังคมแรงงาน ดังนั้นจึงสมควรและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ
 สร้างสันติและความเป็นธรรมขึ้นในสังคมแรงงานให้ได้ เพื่อระงับสงครามใหญ่ให้กลายเป็น
 สงครามเล็กหรือขจัดปัญหาใหญ่ให้เหลือเพียงปัญหาเล็กน้อยและหมดสิ้นไปในที่สุด

2.1 องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ

องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ หรือ International Labour
 Organization ที่รู้จักกันดีในชื่อว่า ไอ โล (ILO) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษ
 อันแรกของสหประชาชาติที่มีอายุเก่าแก่ที่สุด ได้ถือกำเนิดขึ้นมาในปี พ.ศ. 2462 เป็น
 ผลของสนธิสัญญาแวร์ซายส่วนหนึ่งคือปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาแวร์ซาย ค.ศ. 1919 ภาค
 13 ว่าด้วยแรงงานขอ 387 มีความโดยสรุปว่า สันนิบาตชาติมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างไว้
 ซึ่งสันติภาพถาวร และสันติภาพถาวรนั้นจะมิขึ้นได้ก็โดยขึ้นอยู่กับสังคมที่ยุติธรรมโดยที่สภาพ

ของกรรมกรที่เป็นอยู่นั้นยังมีได้เป็นไปโดยยุติธรรม จึงเป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่สงบสุขและไม่มีความสามัคคีกันในโลก อันเป็นภัยต่อโลกโดยเหตุนี้สันนิบาตชาติจึงมีความประสงค์ที่จะปรับปรุงสภาวะเหล่านั้นอย่างรีบด่วน โดยจะวางมาตรการหลายประการ เช่น วางกำหนดชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งกำหนดจำนวนวันทำงานต่อสัปดาห์ ป้องกันลดว่างงาน วางบทเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้าง ป้องกันลูกจ้างที่เจ็บป่วย มีโรคติดต่อหรือบาดเจ็บที่เกิดจากการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันเด็ก ผู้เยาว์ สตรี และผู้สูงอายุเกี่ยวกับการทำงาน ทั้งนี้รวมถึงการยอมรับแม่ถือหลักการของการที่จะให้มีเสรีภาพในการสมาคมและที่จะให้การศึกษาค้นคว้าในชีวิตประจำวัน การศึกษาในด้านเทคนิคต่าง ๆ ถ้าหากว่าประเทศใดไม่อาจจะปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างที่กล่าวมาแล้วก็จะเป็นผู้อุปสรรคอันหนึ่งที่จะทำให้ประเทศนั้น ๆ ปรับปรุงสภาวะของสังคมในประเทศของตนไม่ได้ ตามมาตรา 387 ของสนธิสัญญาแวร์ซายได้กำหนดไว้ว่าจะตั้งองค์การถาวรขึ้นองค์การหนึ่ง เพื่อที่จะทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ซึ่งที่โลกกล่าวมาแล้ว 1. นั่นก็คือ องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศนั่นเอง

องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศเป็นองค์การที่ดำเนินการให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในกิจการด้านแรงงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมแรงงาน และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางข้อบังคับเพื่อให้สวัสดิภาพแก่แรงงาน และการคุ้มครองแรงงานตลอดจนให้ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมนักบริหารแรงงานในระดับต่าง ๆ ทั่ว

¹ ธรรมนูญบรรณ, ประเทศไทยกับองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ, รวบรวมบทความเกี่ยวกับการแรงงานและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปีของ ILO, กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, พระนคร, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขาย (แห่งประเทศไทย) จำกัด, พ.ศ. 2512

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับองค์การการกรรรมกรระหว่าง

ประเทศ

เมื่อได้มีการประกาศใช้สนธิสัญญาแวร์ซาย อันเป็นผลให้องค์การการกรรรมการได้เกิดขึ้นมาดังกล่าวมาแล้ว ก็ได้มีการเรียกประชุมสมาชิกขององค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ณ กรุงวอซิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2462 ประเทศไทยได้รับเชิญและส่งผู้แทนไปร่วมประชุมในเรื่องเกี่ยวกับกรรรมกรด้วย 2 ท่าน คือ

(1) มหาอำมาตย์ตรี พระยาประภากรวงศ์ อรรถราชทูตผู้มีอำนาจ

เต็ม

(2) อำมาตย์ตรี พระยาชนนินทรภักดี เลขาธิการสถานทูตที่วอซิงตัน

ดังปรากฏอยู่ในสัญญาบัตรตราตั้ง ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ใต้ทรงแต่งตั้งให้ผู้แทนไปเข้าร่วมประชุม

ต่อมาในปี ค.ศ. 1920 องค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศก็ได้จัดให้มีการประชุมครั้งที่ 2 ขึ้น ณ เมืองเจนีวา ประเทศอิตาลี¹⁾ และได้ประชุมกันต่อมาอีกหลายครั้ง แม้เมื่อองค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศได้มีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติแล้วก็ได้ประชุมติดต่อกันเรื่อยมาทุกปี และประเทศไทยก็ได้จัดส่งผู้แทนเข้าไปร่วมประชุมด้วยเสมอมา โดยมีผู้แทนทั้งที่เป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายรัฐบาล

2.3 การเป็นสมาชิกขององค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศ

¹⁾ เรื่องเดิม, หน้า 28

ประเทศที่จะเป็นสมาชิกองค์การการกรมระหว่างประเทศใดนั้น จะคง
เป็นประเทศเอกราชตามความหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ หมายความว่าสังค
มระหว่างประเทศโดยยอมรับนับถือสถานะของประเทศนั้น ๆ แล้ว

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรกของสันนิบาตชาติ และองค์การการ
กรมระหว่างประเทศ และในปี ค.ศ. 1906 ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกของอนุสัญญา
ฉ กรุงเบอร์น ปี ค.ศ. 1906 ด้วย

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติและองค์การการ
กรมระหว่างประเทศนี้เอง ได้ทำให้ประเทศไทยมีสิทธิเรียกร้องคอบรรดาประเทศ
มหาอำนาจที่เป็นพันธมิตรของอังกฤษซึ่งมิใช่เป็นธรรมเนียมปี ค.ศ. 1855 สนธิสัญญา
เกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Rights) ซึ่งไทยเสีย
เปรียบเกี่ยวกับเรื่องการทำสิทธิทางศาลและการเรียกเก็บภาษี รวมตลอดจนถึงสัญญา
ฉบับอื่น ๆ ที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีเอกราชอย่างสมบูรณ์
ในทุก ๆ เรื่อง ¹.

2.4 การให้ความร่วมมือขององค์การการกรมระหว่างประเทศแก่ประเทศไทย

องค์การการกรมระหว่างประเทศเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในการเสริม
สร้างสันติภาพของโลก โดยพยายามสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคม พยายามศึกษาถึง
ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นกับแรงงานและการใช้แรงงาน แล้วกำหนดข้อบังคับเพื่อให้การ
คุ้มครองแก่แรงงานโดยทั่วไป ให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในกิจการค้า
แรงงานต่าง ๆ เป็นต้นว่า การฝึกอบรมแรงงาน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างข้อ
บังคับเพื่อให้สวัสดิภาพแก่แรงงานและการคุ้มครองแรงงาน ฝึกอบรมนักบริหารแรงงาน

¹ เรื่องเดิม, หน้า 30

ในระดับต่าง ๆ

สำหรับประเทศไทยองค์การการกรรรมระหว่างประเทศได้ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งตลอดมาในด้านต่าง ๆ เป็นที่เห็นว่า

2.4.1 การให้ความร่วมมือในด้านการวางแผนกำลังคน

(Manpower Planning)

องค์การการกรรรมระหว่างประเทศได้ให้ความร่วมมือโดยจัดส่งผู้เชี่ยวชาญด้านวางแผนกำลังคนทั่วไปมาประจำ ณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อให้บริการด้านการวางแผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทย โดยให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในด้านการประมาณความต้องการแรงงานฝีมือในระดับต่าง ๆ วางแผนฝึกอบรมแรงงานใหม่จำนวนพอเพียงสอดคล้องกับความต้องการ การวางแผนคือ นำแรงงานที่ทำงานเกษตรมาใช้ในงานอุตสาหกรรม พร้อมทั้งฝึกอบรมแรงงานสาขาเกษตรให้มีประสิทธิภาพพอที่จะปฏิบัติงานในสาขาอุตสาหกรรมได้ ให้คำแนะนำและวางแผนพัฒนาแรงงานชนบท รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมแรงงานชนบทด้วย

2.4.2 การให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาการจัดการ (Management

Development)

ประเทศไทยและองค์การการกรรรมระหว่างประเทศ ได้มีความเห็นพ้องกันว่า แรงงานของประเทศจะถูกใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ในระดับบริหารสามารถวางแผนให้แรงงานได้ทำงานในสาขาที่ตนมีความรู้ความชำนาญเฉพาะ จึงได้ร่วมกันร่างโครงการจัดตั้งศูนย์วิจัยผลผลิตแห่งประเทศไทย (Thailand Management Development and Productivity Centre) และยื่นเสนอขอความช่วยเหลือไปยังกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติซึ่งได้รับการเห็นชอบด้วย โดยกองทุน

พิเศษแห่งสหประชาชาติได้จัดตั้งผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและอุปกรณ์การฝึกมาให้เพื่อการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว นอกจากนั้นก็ยังได้ให้ทุนส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมในต่างประเทศด้วย เพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่จะรับช่วงดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวต่อไปได้ หลังจากที่มีระยะเวลาที่กองทุนพิเศษสหประชาชาติให้ความช่วยเหลือใกล้สิ้นสุดลง ในการนี้องค์การการกรรรมระหว่างประเทศได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่สำคัญ คือ เป็นหน่วยบริหารงาน (Executing Agency) ของโครงการดังกล่าว โดยเป็นผู้จัดหาผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้และประสบการณ์มาช่วยในการดำเนินงานตามโครงการ การจัดการฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับทุนไปฝึกอบรมตลอดจนการดำเนินงานบริหารโครงการโดยทั่ว ๆ ไปด้วย โครงการดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไปด้วยดี และได้ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บริหารใหม่ความรู้ด้านเทคนิค การวางแผนและการบริหารแรงงานสำเร็จไปแล้วหลายรุ่นเป็นจำนวนหลายพันคน

ภายหลังที่ความช่วยเหลือตามโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาการบริหารและประสิทธิภาพการทำงานใกล้สิ้นสุดลง รัฐบาลไทยและองค์การการกรรรมระหว่างประเทศได้พิจารณาเห็นว่า ความต้องการนักบริหารที่ดียังคงมีอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารในระดับสูง จึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการบริการที่ปรึกษาอุตสาหกรรม (Management Consultancy) และเสนอขอความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษสหประชาชาติต่อไปอีก โครงการนี้ได้ขยายการดำเนินงานให้กว้างขวางขึ้น โดยแทนที่จะทำหน้าที่ให้การฝึกอบรมแต่เพียงอย่างเดียว ก็ได้เสนอให้บริการที่ปรึกษาด้านการบริหารทั่ว ๆ ไปแก่หน่วยงานและบริษัทที่สนใจด้วย

2.4.3 การให้ความร่วมมือด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(Small Industries)

เพื่อปรับปรุงวิถีกิจการด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทยเจริญและมีมาตรฐานที่ทัดเทียมกับต่างประเทศ รัฐบาลไทยและองค์การการกรรรมแห่งประเทศ

จึงได้ร่วมกันจัดวางโครงการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม (Small Industry Services Institute) ขึ้น และเสนอขอความช่วยเหลือไปยังกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติเช่นเดียวกับโครงการที่เคยได้รับความช่วยเหลือมาแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์จะให้ศูนย์ทำหน้าที่ให้บริการด้านการฝึกแรงงานบางประเภท ซึ่งมีความต้องการมากสำหรับการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น กานอุตสาหกรรมยา การเชื่อมโลหะ และวิศวกรประจำโรงงาน ขณะเดียวกันก็ได้จัดคณะนักวิศวกรที่ปรึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือผู้ประกอบการจะเริ่มลงทุนในกิจการขนาดย่อม เกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการดำเนินการผลิตด้วยโครงการนี้ได้รับความร่วมมือจากกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ

2.4.4 การให้ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมวิชาชีพ

(Vocational Training)

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้คนไทยในประเทศลงทุนทางด้านกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการนำเงินลงทุนจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ได้ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ปริมาณการลงทุนในสาขาต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง การเพิ่มการลงทุนดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องเร่งการฝึกอบรมแรงงานฝีมือให้สามารถสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยองค์การการกรมการระหว่างประเทศและกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ จึงได้ร่วมมือกันเพื่อเร่งรัดการฝึกแรงงานฝีมือดังกล่าวโดยยกกระบวนศูนย์กลางอาชีพของกรมแรงงานขึ้นเป็นสถาบันฝึกและพัฒนาแรงงานฝีมือแห่งชาติ (National Institute for Technical Skill Promotion and Job - Entry Training for Industry) ปัจจุบันนี้คือ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยด้วย เช่น ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ฯลฯ

2.4.5 การให้ความร่วมมือด้านสวัสดิภาพและการคุ้มครองแรงงาน

นอกเหนือจากการให้ความร่วมมือด้านการศึกษาและฝึกอบรมแรงงานแล้ว องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศยังให้ความร่วมมือในด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพของแรงงานและการคุ้มครองแรงงานด้วย องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้ร่วมกับกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดตั้งศูนย์อาชีวอนามัย (Industrial Health Centre) ขึ้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากเพื่อให้บริการด้านการศึกษาและรักษาพยาบาลแก่แรงงานทั่วไป รวมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าของโรงงานเกี่ยวกับการสร้างเครื่องป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากเครื่องจักรในขณะทำงานด้วย

2.4.6 นอกจากการให้ความร่วมมือดังกล่าวมาแล้ว องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศยังให้ความร่วมมือจัดส่งผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในด้านการร่างข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองแก่แรงงาน รวมทั้งการศึกษาถึงวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรมและเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมด้วย¹

2.5 อนุสัญญาและขอแนะขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ

(Convention and Recommendation of International Labour Organization)

ในการประชุมสมัชชาขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2462 ค.ศ. 1919 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. โดยอนุสัญญาออกมาหลายฉบับดังนี้ คือ

¹ ประทีป จีรจิตติ, บทบาทขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือด้านการศึกษาพัฒนาประเทศ, รวบรวมบทความเกี่ยวกับแรงงานและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ, อ่างแล้ว, หน้า 35-40

- (1) อนุสัญญากำหนดชั่วโมงทำงานของอุตสาหกรรม (Hours of Work)
- (2) อนุสัญญาเกี่ยวกับคนว่างงาน (Unemployment)
- (3) อนุสัญญาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองหญิงมีครรภ์ (Maternity Protection)
- (4) อนุสัญญาการทำงานในตอนกลางคืนของสตรี (Night Work Women)
- (5) อนุสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงาน (Minimum Age Industry)
- (6) อนุสัญญาเกี่ยวกับบุคคลผู้เยาว์ทำงานในอุตสาหกรรม (Night Work of Young Persons Industry) ¹⁾

และหลังจากนั้นองค์การการกรรมระหว่างประเทศก็ได้ประชุมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2462-2524) และที่ประชุมใหญ่ขององค์การการกรรมระหว่างประเทศได้พิจารณารับอนุสัญญาและข้อแนะไว้รวมทั้งสิ้น 321 ฉบับแยกเป็นอนุสัญญา 156 ฉบับ และข้อแนะ 165 ฉบับ

แต่ประเทศไทยได้รับทราบอนุสัญญาและข้อแนะแล้ว รวมทั้งสิ้น 315 ฉบับแยกเป็นอนุสัญญา 153 ฉบับ ข้อแนะ 162 ฉบับ แต่ในจำนวนอนุสัญญาและข้อแนะที่รับทราบแล้ว 315 ฉบับนี้ มีเพียง 21 ฉบับเท่านั้นที่รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันและรับไว้แล้วแยกเป็นอนุสัญญา (Convention) รวม 11 ฉบับ คือ

1) ถนอม นพวรรณ, ประเทศไทยกับองค์การการกรรมระหว่างประเทศ, อ่างแล้ว, หน้า 27-28

- (1) อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในงาน
อุตสาหกรรม ค.ศ. 1921
- (2) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่อง
ค่าตอบแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ ค.ศ. 1925
- (3) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ
ค.ศ. 1930
- (4) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา ค.ศ.
1946
- (5) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน ค.ศ.
1948
- (6) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกร
พื้นเมืองที่ละเม็กซิโก ค.ศ. 1955
- (7) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- (8) อนุสัญญาฉบับที่ 106 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา
ค.ศ. 1961
- (9) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน ค.ศ. 1964
- (10) อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมือง
ใต้ดิน ค.ศ. 1965
- (11) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่ง
แบกหามได้ ค.ศ. 1967

และเป็นข้อเสนอแนะ (Recommendation) รวมทั้งสิ้น 10 ฉบับ คือ

- (1) ข้อเสนอแนะฉบับที่ 18 ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในงาน
พาณิชย์กรรม ค.ศ. 1921



- (2) ขออนุญาต 105 ว่าด้วยสิ่งประกอบในตู้ยา ประจำเรือ
ค.ศ. 1958
- (3) ขออนุญาต 107 ว่าด้วยการจ้างชาวเรือให้ทำงานในเรือ
จดทะเบียนในต่างประเทศ ค.ศ. 1958
- (4) ขออนุญาต 108 ว่าด้วยสภาพทางสังคมและความปลอดภัย
ของชาวเรือในเรื่องการจดทะเบียนเรือ ค.ศ. 1958
- (5) ขออนุญาต 117 ว่าด้วยการฝึกอาชีพ ค.ศ. 1962 (ยกเว้น
ข้อ 7 (1) เรื่องที่แนะนำให้รัฐจัดฝึกอาชีพโดยให้เปล่า)
- (6) ขออนุญาต 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน ค.ศ. 1965
- (7) ขออนุญาต 126 ว่าด้วยการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง ค.ศ.
1966
- (8) ขออนุญาต 128 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่ง
แบกหามได้ ค.ศ. 1967
- (9) ขออนุญาต 129 ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการ
และคนงานในสถานประกอบการ ค.ศ. 1967
- (10) ขออนุญาต 130 ว่าด้วยการพิจารณาและยุติข้อร้องทุกข์
ในสถานประกอบการ ค.ศ. 1967 1)

2.6 องค์การการกรมระหว่างประเทศในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก
(International Labour Organization Regional Office For Asia
and the Pacific)

1) เอกสารแผนปลิว อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ (ILO) จัดพิมพ์โดยสำนักงานวิเทศสัมพันธ์, กรกฎาคม 2524

ความประสงค์ที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานของ ILO หรือองค์การ
แรงงานระหว่างประเทศ (1) หรือองค์การการกรรมระหว่างประเทศเสียใหม่
ให้เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจไปปรากฏขึ้นอย่างจริงจัง ในปี ค.ศ. 1980 เมื่อ
สำนักงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกได้มี
งานเพิ่มขึ้นมากเกือบจะถึง 25% ของงานเดิมซึ่งเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความ
ต้องการที่จะปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุวัตถุประสงค์
ประสงค์ในการที่จะพัฒนาประเทศในเอเชียและแปซิฟิก

ดังนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นองค์การชำนาญพิเศษ
แห่งหนึ่งของสหประชาชาติ จึงได้ตัดสินใจดำเนินการบริหารงานในระบบกระจาย
อำนาจไปยังสำนักงานประจำประเทศและท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การดูแล
และให้ความช่วยเหลือร่วมมืออย่างใกล้ชิดของสำนักงานเลขานุการและการควบคุมการ
ปฏิบัติงานของสำนักงานใหญ่ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ในปี 1979 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งเสริมสนับสนุนสถานภาพ
ของสำนักงานประจำภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น โดยการแต่งตั้งให้ Mr. K.F. Yashimura
เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการขององค์กร มีหน้าที่รับผิดชอบในบทบาทขององค์การการแรงงาน
ระหว่างประเทศ ประจำภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก และในขณะเดียวกันก็ได้ให้ความ
สนับสนุนอย่างเต็มที่ในด้านการบริหารการเงิน และมีความรับผิดชอบที่จะดำเนินการ
จัดตั้งสำนักงานสาขาไปยังประเทศต่าง ๆ

ในปัจจุบันนี้สำนักงานขององค์การการแรงงานระหว่างประเทศประจำภาคพื้น
เอเชียและแปซิฟิกประกอบไปด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ

1) มิได้มีการกำหนดเรียกชื่อเป็นภาษาไทยเอาไว้อย่างเป็นทางการ
จึงอยู่ที่ผู้แปลประสงค์จะเรียกอย่างไร

(1) สำนักงานองค์การการแรงงานระหว่างประเทศประจำภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบประเทศต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ พม่า, จีน, ฮองกง, กัมพูชา, เกาหลี, ลาว, มาเลเซีย, สิงคโปร์, ไทย และเวียดนาม

(2) สำนักงานสาขาประจำกรุงอิสราเอล มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบปากีสถาน

(3) สำนักงานสาขาประจำกรุงนิวเดลี มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบภูฏาน, อินเดีย, มาดากัสการ์, เนปาล, ศรีลังกา

(4) สำนักงานสาขาประจำกรุงคัตตา มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบังกลาเทศ

(5) สำนักงานสาขาประจำกรุงจาร์กาตา มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอินโดนีเซีย

(6) สำนักงานสาขาประจำสุวา มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบประเทศแถบแปซิฟิกตอนใต้

(7) สำนักงานสาขาประจำกรุงมานิลา มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบฟิลิปปินส์

(8) สำนักงานสาขาประจำกรุงโตเกียว มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบญี่ปุ่น

การติดต่อดำเนินงานระหว่างสำนักงานใหญ่ สำนักงานประจำภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก และสำนักงานสาขาต่าง ๆ จะได้รับการดูแลโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานซึ่งประจำอยู่ในหน่วยงานคานาการติดต่อสัมพันธ์ ณ กรุงเจนีวา

หน้าที่สำคัญของหน่วยงานย่อยจะต่องปฏิบัติคือ

(1) สร้างความเข้าใจอันดีในการพัฒนาเอเชียและแปซิฟิก

(2) สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง

(3) ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับตัวแทนสหประชาชาติ และองค์กร
อื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) มีการวางแผนงานและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในงานสนาม

(5) จัดหาและให้ความช่วยเหลือในทันทีในด้านการให้ความช่วยเหลือ
ทางด้านเทคนิคและให้บริการทางด้านคำแนะนำและ

(6) ส่งเสริมสนับสนุนในการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาและข้อมนะ
ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹

3. กฎหมายแรงงานในประเทศไทย

เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุน จึงทำให้
ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ได้เริ่มหันมาสนใจและดำเนิน
การด้านอุตสาหกรรมควบคู่กันไป แรงงานจึงเปลี่ยนจากแรงงานเกษตรกรรมเพียง
อย่างเดียวมาเป็นแรงงานอุตสาหกรรมด้วย การเปลี่ยนระบบแรงงานจากเกษตร
กรรมมาเป็นอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานขึ้นมามาก เพราะการใช้
แรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่มีระบบกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบ
แผนที่จะต้องปฏิบัติต่อกันแต่อย่างใด ความสัมพันธ์ในระหว่างผู้ใช้แรงงานก็ได้เป็น
ไปในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้าง แต่เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
ในครอบครัวเดียวกัน หรือระหว่างญาติมิตรเพื่อนฝูง ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้แรงงาน
จึงไม่เกิดขึ้นเมื่อแรงงานเริ่มเปลี่ยนมาสู่ระบบอุตสาหกรรมซึ่งมีระเบียบแบบแผนและวิธี
ดำเนินการที่แตกต่างไปจากงานเกษตรกรรมแต่ผู้ใช้แรงงานยังคงมีความเคยชินกับระบบ
การใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมอยู่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้แรงงานในงานเกษตร

¹ I L O. Regional Office for Asia and the Pacific
United Nations A Review of Activities of the Regional Office
for Asia and the Pacific in 1980, ILO, in Asia and the Pacific,
Bangkok Thailand, p. 8-9.

กรรมมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดเวลาทำงาน ค่าจ้าง วันหยุด ฯลฯ ถ้าปล่อยให้
ปัญหาเหล่านี้ดำเนินต่อไป อาจจะทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้ รัฐบาลจึงได้พิจารณา
เห็นสมควรจะกำหนดมาตรการในการใช้แรงงานขึ้นเพื่อให้ลัทธิปฏิบัติเป็นมาตรฐานเกี่ยว
กันหมกในระหว่างผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย คือการจัดให้มีกฎหมายแรงงานขึ้นใช้บังคับนั่นเอง

3.1 อุดมการณ์และแนวความคิดในการกำหนดกฎหมายแรงงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น แม้จะยังมีได้มีกฎหมายแรงงาน
กำหนดขึ้นรับรองความสัมพันธ์เอาไว้ แต่ก็มีกฎหมายอันรับรองความสัมพันธ์ระหว่าง
บุคคลทั้งสองฝ่ายนี้เอาไว้แล้ว คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศ
สัญญาลักษณะ 6 จ้างแรงงานมาตรา 575-586 แต่ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้มีความคิด
ที่ว่ากรรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่เพียง
อย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอเสียแล้ว เพราะในสมัยยุคิของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
เรื่องกรจ้างงานนั้นยังมิได้ให้ความคุ้มครองที่พอเพียงแก่ลูกจ้าง ความคิดนี้มีได้แต่
เฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่แทบทุกประเทศในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบ
กฎหมาย Anglo-Saxon เช่น อังกฤษ อเมริกา หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย
ภาคพื้นยุโรปต่างก็เห็นว่ากฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการ
เพียงพอในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง เพราะกฎหมายแพ่งในสมัยนั้นแม้แต่ประมวล
กฎหมายแพ่งฝรั่งเศสหรือที่เรียกกันว่าประมวลกฎหมายของนโปเลียนก็ถือหลักเสรีนิยม
(Liberalism) คือให้เสรีภาพที่จะให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเกี่ยวกับข้อความใน
สัญญาจ้างแรงงานกันเองตามใจชอบ แต่เมื่อเป็นความตกลงในระหว่างบุคคลที่มี
ฐานะในทางเศรษฐกิจไม่เสมอภาคกัน คือ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นยอมเป็นการ
แน่นอนว่าผู้ที่เสียเปรียบก็คือลูกจ้าง เพราะนายจ้างจะเป็นผู้กำหนดเรื่องใช้แรงงาน
และค่าจ้างก็ตามชอบใจ แต่ลูกจ้างจะมีเครื่องมือที่ใช้บังคับกับนายจ้าง ก็คือการนัด
หยุดงาน (Strike) ซึ่งเป็นเครื่องมือเดียวที่มีอยู่แต่มีได้ทำให้ นายจ้างยอมโอนอ่อน

นอนตามเสมอไป ทั้งนี้เป็นเพราะคนว่างงานยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก นายจ้างจึงเป็นฝ่ายที่ไต่เปรียบ เพราะผู้ที่เบียดเบียนลูกจ้างอยู่แล้วก็ไม่อยากจะออกจากงานเกรงว่าจะไม่สามารถหางานใหม่ได้ และนายจ้างก็สามารถที่จะจ้างคนว่างงานเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่างแทนที่กันได้

ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายว่าด้วยแรงงานไว้เป็นพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างให้มากยิ่งขึ้น

อีกประการหนึ่งรัฐสภาในหลายหลาย ๆ ประเทศซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากนิยมลัทธินายทุน (Capitalism) ได้มีความเห็นว่าการมีกฎหมายว่าด้วยแรงงานนี้เป็นวิธีหนึ่งซึ่งอาจจะต่อต้านลัทธิสังคมนิยม (Socialism) และลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ เพราะถ้าลูกจ้างได้รับความคุ้มครองดีขึ้น การจูงใจลูกจ้างให้นิยมในลัทธิสังคมนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์ก็จะยากขึ้น ¹

3.1.1 ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน

จากหลักการและแนวความคิดดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการตรากฎหมายแรงงานขึ้นไว้บังคับประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาจนถึงบัดนี้พาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจมีความเจริญมากขึ้น จนถึงที่จะมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และการประสานงานตลอดจนความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และโดยที่ได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการกรรมระหว่างประเทศมาแต่แรกตั้ง ซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงานอันเป็นปัจจัยสำคัญในการเศรษฐกิจทั้งใน

¹ หุยกุ แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน, พระนครโรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2500, หน้า 73-75

ด้านการผลิตและบริโภค และโดยที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์
ส่วนรวมในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคมตามคําคัดลอง
แห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงเห็นสมควรตรากฎหมายวางระเบียบการใช้แรงงาน
หรือสภาพการทำงาน รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน
เจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีแก้ปัญหาคัดแย้งระหว่างกัน เพื่อให้
เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพอนามัย และความมั่นคงในการทำงาน
ประกอบอาชีพ

รัฐบาลจึงได้ปรึกษารัฐมนตรีร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนรับฟัง
ความคิดเห็น รวมทั้งได้อาศัยหลักการซึ่งองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้ตราไว้
เป็นมาตรฐานกับบรรดากฎหมายว่าด้วยแรงงานที่กำลังใช้อยู่ในนานาประเทศประกอบ
การพิจารณาถ้อยแถลงให้เหมาะสมกับภาวะในประเทศไทย อันจะเป็นผลให้เกิดกิจการ
พาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและธุรกิจดำเนินไปโดยเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ อีกทั้งนายจ้าง
และลูกจ้างต่างมีเมตตาธรรมต่อกัน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้การดูแล
สงเคราะห์และส่งเสริมสร้างความสะดวกสุขสันต์ให้เกิดแก่ประชาชน อันเป็นการยืนยันสิทธิ
ของประชาชนทุกคนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านสังคมและเศรษฐกิจการเมือง
การศึกษา ฯลฯ ๑

3.1.2 ประโยชน์ของกฎหมายว่าด้วยแรงงาน

กฎหมายแรงงานนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์และผลดีแก่บุคคลทั้ง 3 ฝ่าย

คือ

(๑) ถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรี (พณฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม) ต่อสภา
ผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499., วิวัฒนาการแรงงาน,
โรงพิมพ์ทหารอากาศ, พระนคร, 2500 หน้า 13-15

- ก. ฝ่ายนายจ้าง
- ข. ฝ่ายลูกจ้าง
- ค. ส่วนรวม (ประเทศ) ทั้งสอง

(1) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในเรื่องชั่วโมงทำงาน โดยปกติจะให้ลูกจ้างทำงานเกินกว่าสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมงไม่ได้ ถ้าหากจำเป็นจะต้องทำงานเกินกว่านั้น ก็จะต้องจ่ายล่วงเวลาในอัตราที่สูงกว่า

(2) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเรื่องการหยุดงาน ซึ่งได้แก่ การหยุดงานประจำสัปดาห์ การหยุดงานตามประเพณีนิยม การหยุดงานพักผ่อนประจำปี การหยุดงานเมื่อเจ็บป่วย และการหยุดงานของสตรีเนื่องจากคลอดบุตร

(3) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองไม่ให้โรงงานจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรืออนามัย สำหรับลูกจ้างที่เป็นเด็กและหญิง เช่น ห้ามเด็กอายุน้อยเข้าทำงาน และห้ามหญิงทำงานหนัก เป็นต้น

(4) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในอัตราค่าจ้าง โดยลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง หากทำงานอันมีลักษณะและสภาพอย่างเดียวกัน ถ้านายจ้างผิดนัดจ่ายเงินค่าจ้าง ลูกจ้างจะได้รับดอกเบี้ยหรือค่าจ้างเพิ่ม

(5) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองโดยมีเงินเลี้ยงชีพสำหรับเวลาที่งานใหม่ทำ กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหลังจากทำงานมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง และลูกจ้างไม่ได้ทำผิดอย่างร้ายแรง นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้ลูกจ้าง

(6) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองโดยนายจ้างต้องจัดให้มีสวัสดิการเกี่ยวกับการทำงาน เช่น น้ำสำหรับบริโภค ฯลฯ

(7) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

(8) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองโดยได้รับค่าทดแทนในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ ทุพพลภาพหรือถึงตายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง

(9) ลูกจ้างมีสิทธิตั้งสภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองสภาพของการทำงานกับนายจ้าง

(10) ถ้าลูกจ้างมีสุขภาพและฐานะอยู่กึ่งกันดี มีสุขภาพอนามัยดีก็ย่อมมีประสิทธิภาพในการทำงาน ผลแห่งการผลิตและธุรกิจของนายจ้างก็จะสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว

(11) นายจ้างมีสิทธิทำการต่อรองกับสหภาพแรงงานหากทางประนีประนอมเพื่อรักษาประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

(12) กฎหมายนี้สร้างหลักประกันแก่นายจ้างที่จะให้กิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรือธุรกิจใดดำเนินไปโดยไม่หยุดยั้ง โดยห้ามการนัดหยุดงานก่อนที่จะมีการเจรจาทกลง

(13) เมื่อปัจจัยในการผลิตทั้งสอง คือ ลูกจ้างและนายจ้างได้รับการปรับปรุงทั้งในด้านสุขภาพอนามัยและพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจดำเนินไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพก็ย่อมจะพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้นยังผลให้เกิดการเพิ่มพูนรายได้แก่ประเทศชาติ ซึ่งในที่สุดย่อมตกทอดมาสู่ประชาชนโดยทั่วไป

3.2 ลักษณะของกฎหมายแรงงาน

กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายพิเศษต่างหากจากกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ลักษณะจ้างแรงงานเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์กันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นายจ้างกับลูกจ้างจะทำความตกลงกันว่าเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย

(1) หยุต แสงอุทัย, บทความเรื่องพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499, วิจารณ์การแรงงาน, เรื่องเดิม, หน้า 8-10

ไม่ได้ถือว่าข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ และถ้าผู้หนึ่งฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็จะต้องได้รับโทษทางอาญาด้วย ทั้งนี้กฎหมายแรงงานจึงมีลักษณะดังนี้
คือ

3.2.1 เป็นกฎหมายกึ่งมหาชนและกึ่งกฎหมายเอกชน

ที่ว่ากฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายกึ่งมหาชนและกึ่งกฎหมายเอกชน นั้น ก็เพราะว่ากฎหมายแรงงานมิได้เป็นกฎหมายมหาชนล้วน ๆ ที่กำหนดเอาไว้แต่ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สมาคมนายจ้าง ฯลฯ เท่านั้น แต่ยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง สภาองค์กรนายจ้างกับลูกจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สภาองค์กรลูกจ้างไว้ด้วย รวมทั้งการทำข้อตกลงในการจ้างงานและการทำงานของฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างก็มีไขว่จะกระทำได้ตามความพอใจของคู่กรณี จะกระทำได้ก็แต่ในขอบเขตที่ไม่ขัดกับมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ถ้าฝ่าฝืนจากที่กฎหมายกำหนดไว้ คือต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดข้อตกลงนั้น ๆ ก็เป็นโมฆะ ไม่มีผลทางกฎหมายและยังจะต้องได้รับโทษทางอาญาได้ ซึ่งนี่ก็คือลักษณะของกฎหมายมหาชน (Public Law) แต่ถ้ามองข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณีที่จะให้เหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้อตกลงนั้นก็ถือเป็นอันมีผลบังคับและผูกพันกันในระหว่างคู่กรณีซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายเอกชน (Civil Law) แต่กฎหมายแรงงานจะมีลักษณะของกฎหมายมหาชนมากกว่ากฎหมายเอกชนจึงอาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายแรงงานก็คือกฎหมายมหาชนส่วนแบ่งนั่นเอง

3.2.2 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์และศีลธรรมอันดีของประชาชน

การจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง คือสัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย สัญญาหรือข้อตกลงกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีผลใช้บังคับกันได้ แต่สัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะกระทำขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณีเอง แคล้วพิ้งหรือแม้อ่อนนาเจนาหาพิฝ่ายปกครองของรัฐหรือมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความก็ตาม ถ้าสัญญาหรือข้อตกลงนั้นขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายแรงงาน หรือจะไม่ใช้กฎหมายแรงงานบังคับ สัญญาหรือข้อตกลงนั้นตกเป็นโมฆะใช้บังคับกันไม่ได้ เพราะกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นิติกรรมที่กระทำขึ้นโดยผิดแผกแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมเป็นโมฆะตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2.3 เป็นกฎหมายสังคมนิยม

กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นผู้ที่ด้อยกว่าในสังคม เพื่อให้สังคมมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น และเกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม สร้างความเจริญให้แก่สังคม และยังมีส่วนในการช่วยพัฒนาประเทศด้วย

3.2.4 เป็นกฎหมายที่ไม่คงตัว

กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีความสัมพันธ์และผูกพันใกล้ชิดกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมืองมาก เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจสภาพสังคมหรือระบอบทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายแรงงานก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นย่อมจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่จะพัฒนาให้เกิดสภาพความอยู่ดีกินดี ความสงบในอุตสาหกรรม ตลอดจนการสร้างประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายแรงงาน ส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าหมายถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้วกฎหมายแรงงานมีอีกกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน กฎหมายเกี่ยวกับการประกันการว่างงาน ฯลฯ อีกหลายฉบับ

กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานของไทยที่มีมาตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันนี้ดังนี้คือ

3.3.1 ประกาศลកกาค้าทาส ร.ศ. 123

ได้กำหนดว่าทาสจะเปลี่ยนนายเงิน ถ้าทำสัญญาจ้างรับเงิน
ล่วงหน้าห้ามกำหนดค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 4 บาท

3.3.2 ข้อบังคับกรมตำรวจ พ.ศ. 2454

ได้กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมคนไร้ที่ทำงานในบ้านชาวต่างประเทศ

3.3.3 กฎหมายให้กรรมกรลากรดจกทะเบียนใบอนุญาต พ.ศ. 2459

ได้กำหนดให้การคุ้มครองแก่กรรมกรลากรดและผู้โดยสาร

3.3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 พ.ศ. 2472

ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการจ้างแรงงาน การจ่ายสินจ้าง และการเลิกจ้าง

3.3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475

ได้กำหนดถึงเรื่องการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานเอกชน เพื่อให้
บริการด้านการหางานให้แก่ประชาชนผู้ว่างงานได้มีงานทำ

3.3.6 พระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475

ได้กำหนดถึง เรื่องการจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน เพื่อช่วยเหลือประชาชน

ผู้ว่างงาน

3.3.7 พระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2479

เพื่อสอบสวนและสำรวจความเป็นอยู่ของกรรมกรในการกำหนด

นโยบายและออกกฎหมายแรงงาน

3.3.8 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482

ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมโรงงานและความปลอดภัย

ของโรงงาน

3.3.9 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484

ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอาชีพทางอาชีพไว้สำหรับคนไทย เพื่อช่วย

ให้คนไทยมีงานทำ

3.3.10 พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486

ได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475

ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเรื่องจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน

3.3.11 พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

ได้กำหนดไว้ในโรงงานบางประเภทจะต้องมีจำนวนคนงานที่เป็น

คนไทยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง โดยได้มีการตรา

- (1) พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 บังคับในท้องที่จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี
- (2) กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

3.3.12 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

ได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ และใ้ตราพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ดังต่อไปนี้ซึ่งมีบังคับคือ

- (1) พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทและขนาดพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม หรือธุรกิจซึ่งอยู่ในบังคับลักษณะ 1 แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499-พ.ศ. 2500
- (2) พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทงานตามมาตรา 13 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 พ.ศ. 2500
- (3) พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทน ตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 พ.ศ. 2500
- (4) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอื่นตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 พ.ศ. 2500
- (5) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

3.3.13 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2501

ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

3.3.14 พระราชบัญญัติโรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503

ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482

ให้ดีขึ้น

3.3.15 พระราชบัญญัติกำหนดควมระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ.

2508

3.3.16 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานและให้ความคุ้มครองผู้หางานทั่วๆไป พร้อมทั้งได้ตรากฎหมายขึ้นใช้ประกอบอีกดังนี้คือ

- (1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขยายเวลาการแจ้งจำนวนงาน พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (6) กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (7) กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(8) กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(9) กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

3.3.17 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งควบคุมการดำเนินงานและคุ้มครองสุขภาพอนามัยของคนงาน

3.3.18 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515

กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้

(1) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(2) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ไต่ถามบังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(3) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(4) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(5) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเนื่องกับการทำงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

- (6) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดวันแรงงานแห่งชาติ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (8) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบสองปี แต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีเป็นลูกจ้างได้ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (9) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (10) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (11) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (12) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (13) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การขอจัดตั้งสมาคมนายจ้างหรือสมาคมลูกจ้าง ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (14) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การควบคุมสมาคมนายจ้างหรือสมาคมลูกจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (15) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานทะเบียนสมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้าง และการแต่งตั้งนายทะเบียนจังหวัด ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

- (16) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 1)
ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516
- (17) ประกาศกระทรวงมหาดไทยแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวง
มหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ฉบับลงวันที่ 8
สิงหาคม 2516
- (18) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการ
และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน
2516
- (19) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงิน
สมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและการอุทธรณ์ ลงวันที่ 11
มิถุนายน 2516
- (20) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2)
ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2516
- (21) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 3)
ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2517
- (22) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2)
ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2517
- (23) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 4)
ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517
- (24) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 5)
ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2517
- (25) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3)
ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2517
- (26) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับ
ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้าง

จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 1 มกราคม 2517

(27) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2517

(28) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ประเภทขนาดของกิจการ และห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2518

(29) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้าง ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2519

(30) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2519

(31) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2519

(32) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ประเภทขนาดของกิจการ และห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2519

(33) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ขอพิพาทแรงงานเข้าสู่การชั่งชั่งและห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519

(34) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชั่งชั่งขอพิพาทแรงงาน ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519

(35) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) วันที่ 23 สิงหาคม 2520

- (36) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
(ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2520
- (37) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทซากของกิจการ
และห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 28
พฤศจิกายน 2520
- (38) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทซากของกิจการ
และห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 16 ธันวาคม
พฤษภาคม 2520
- (39) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน
(ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 15 มีนาคม 2520
- (40) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
เกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520
- (41) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน
(ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2521
- (42) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน
(ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2521
- (43) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
(ฉบับที่ 8) ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2521
- (44) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
เกี่ยวกับไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม 2522
- (45) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
(ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 5 กันยายน 2522
- (46) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10)
ลงวันที่ 1 กันยายน 2523

(47) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน
ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2523 เรื่องเกี่ยวกับการลาับราชการทหารของ
ลูกจ้างประจำ

(48) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องยกเลิกการให้นายจ้าง
ปฏิบัติงานหรือลูกจ้างนั้คหุยกงานและแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ลงวันที่
27 มกราคม 2524

(49) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่
11) ลงวันที่ 15 กันยายน 2524

3.3.19 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม
2515

ได้กำหนดเอาไว้ถึง เรื่องการควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างต่าง

3.3.20 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ได้กำหนดเอาไว้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้อง การ
เจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การดำเนินการ และจัดตั้งองค์การทาง
ด้านแรงงาน

3.3.21 ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 46/2519

3.3.22 ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47/2519

3.3.23 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างต่าง พ.ศ. 2521

กำหนดควบคุมเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างต่าง โดยประกอบ

ไปด้วย

(1) พระราชกฤษฎีกา กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่ หรือ ภารกิจบางประการในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2522

(2) พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว ทำ พ.ศ. 2522

(3) บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(4) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(6) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้าม และเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งจะรับใบอนุญาตทำงาน

(7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้

3.3.24 พระราชบัญญัติจักษุศาสตร์และวิทยาศาสตร์การแพทย์ พ.ศ. 2522

3.4 ประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรก

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานมาตั้งแต่ ร.ศ. 123 แต่ก็มีใ้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองแรงงานความสัมพันธ์กันในระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง การจัดตั้งสหภาพแรงงานตลอดจนการระงับข้อพิพาทแรงงาน จนกระทั่ง ได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ขึ้นมาซึ่งมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองการใช้แรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ จึงจัดได้ว่าพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.

2499 นี้คือธรรมเนียมฉบับแรกของผู้ที่ใช้แรงงานทั้งหลาย

การร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นี้ ได้เริ่มกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 เพราะในระยะนั้นได้มีข้อพิพาทระหว่างคนงานกับนายจ้างบ่อยครั้ง และบางครั้งก็มีการหยุดงาน ซึ่งเป็นผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ส่วนรวม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานและระงับข้อพิพาทแรงงานขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้น

กรมประชาสัมพันธ์เคราะห์ได้พิจารณาการร่างพระราชบัญญัตินี้ 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองคนงาน
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และในที่สุดได้มีความเห็นว่าสมควรที่จะได้รับทราบกฎหมายกร มกรขึ้นโดยเร็ว โดยส่งร่างของกรมประชาสัมพันธ์ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่วมกับผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษารและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเรื่อยมาตามลำดับจนถึงปี พ.ศ. 2496 จึงเสร็จสิ้น แต่ยังไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่ร่างขึ้นในครั้งนั้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานทั้งหญิงและเด็กเกี่ยวกับชั่วโมงทำงาน อัตราค่าจ้าง ฯลฯ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานนั้น นอกจากจะได้กล่าวถึงสิทธิของคนงานในการก่อตั้งสหภาพแรงงานแล้ว ยังได้รวมวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานไว้อีกด้วย

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2497 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข พิจารณายกร่างกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็กชั้น และโคตกกลงในหลักการที่จะให้ความคุ้มครองตามแนวท้องถ้องการคณะกรรมการระหว่างประเทศไควางไว และโคเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่ไควางไวแต่เดิม ซึ่งมีบทคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แล้วทอคณะรัฐมนตรี ในที่นี้เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2498 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณายกร่างเสนอคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้นคือ นายปกรณ อังสุสิงห์ รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (ดร.มาลัย หุวะนันทน์) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร.หยุด แสงอุทัย) ผู้แทนสำนักวันธรรมฝ่ายหญิง (ท่านผู้หญิงสะเอียก พิบูลสงคราม) โคโยให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ยกร่าง

ในปี พ.ศ. 2495 มีกรหยุดงานในโรงงานท้าวแก้ว ชมบุรี กรมประชาสงเคราะห์ ไคบันทึกเรื่องนี้เสนอกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พจน. จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ให้ทววิธีการเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์จึงไคบันทึกเสนอหลักการตามแนวการปฏิบัติของประเทศประชาธิปไตยค่าง ๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไคเห็นชอบด้วยและให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างขึ้น

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2498 กระทรวงมหาดไทยได้รับจดหมายร้องทุกข์จากเสมียนในโรงรับจำนำขอให้รัฐบาลพิจารณาให้พวกเสมียนและคนงานในโรงงานไคมีวันหยุดงานเช่นเดียวกับเสมียนและคนงานในโรงรับจำนำของรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงให้กรมประชาสงเคราะห์ประมวลความเห็นลงในกฎหมายด้วย

1 กุมภาพันธ์ 2499 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยและ
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรรมกรให้ทันเสนอ
สภาผู้แทนราษฎรในสมัยต่อไปและให้เชิญผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้างทั้งของรัฐบาลและ
เอกชนมาร่วมพิจารณาด้วย กรมประชาสงเคราะห์จึงได้เริ่มรวบรวมร่างพระราช
บัญญัติเกี่ยวกับกรรมกรที่ได้อ่างไว้ในขณะนั้นซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน
3. พระราชบัญญัติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
4. พระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิง

และเด็ก

5. พระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า

ในที่สุดเห็นสมควรที่จะเสนอร่างกฎหมายกรรมกรเพียง 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยรวมพระราชบัญญัติคุ้มครอง
สวัสดิภาพพนักงานหญิงและเด็กเข้าไว้ด้วย
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการข้อยพิพาท

และให้ยกเลิกเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดวันหยุดงานของสถาน
ร้านค้านั้น เพราะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้คลุมถึงอยู่แล้ว

ในวันที่ 20 มีนาคม 2499 กรมประชาสงเคราะห์ได้เชิญผู้แทนหน่วยราชการ
องค์การ สมาคม บริษัท และโรงงาน 23 ราย ผู้แทนสมาคมลูกจ้าง 2 ราย และผู้แทน
หนังสือพิมพ์อีกหลายฉบับมาเพื่อรับทราบและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรรมกรประชา
สงเคราะห์ได้อ่างขึ้น

ในวันที่ 10 เมษายน 2499 ได้มีการประชุมผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างอีก
 ครั้งหนึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบเป็นเอกฉันท์ในหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ
 แต่มีการเสนอความเห็นเปลี่ยนแปลงในประเด็นปลีกย่อยบางประการ เช่น การกำหนด
 เวลาทำงาน ค่าจ้างแรงงาน การกำหนดวันหยุดพักผ่อน การสวัสดิการ การจดทะเบียน
 สหภาพแรงงาน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2499 อันเป็นวันกรรมกรแห่งชาติ ผู้แทนกรรมกร
 หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดให้มีการอภิปรายพระราชบัญญัติกรรมกรทั้ง 3 ฉบับ ณ ห้อง
 ประชุมกระทรวงวัฒนธรรม มีผู้ร่วมประชุมประมาณ 1,000 คนเศษ ที่ประชุมได้ลงมติ
 เห็นชอบในการที่จะตรากฎหมายกรรมกร แต่มีข้อคัดค้านในหลักการใหญ่อยู่ 5 ประการคือ

1. เรื่องอำนาจของสารวัตรแรงงาน ผู้แทนกรรมกรมีความเห็นว่า
 กฎหมายให้อำนาจมากเกินไป และเสนอให้การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอำนาจของศาล
2. เรื่องเงินบำนาญ ผู้แทนกรรมกรเสนอให้คนงานได้รับบำนาญ
 เมื่อต้องออกจากงานโดยไม่มีความผิดและมีสิทธิได้รับเงินโบนัส
3. เรื่องโทษ ผู้แทนกรรมกรเห็นว่าโทษตามกฎหมายสูงไป ขอให้
 ลดลง
4. กำหนดเวลาพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการแรงงาน 90 วัน
 นั้นนานเกินไป ขอเสนอเพียง 7 วัน และ
5. ผู้แทนกรรมกรเสนอให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย

จากข้อเสนอของผู้แทนกรรมกร กรมประชาสงเคราะห์ได้แก้ไขตัดทอน
 อำนาจของสารวัตรแรงงานให้น้อยลง และให้คนงานหรือนายจ้างมีสิทธินำเรื่องไปสู่
 ศาลหากไม่เห็นชอบ กับคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากนั้นได้ลด
 กำหนดเวลาการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ลงเหลือ 30 วัน
 ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายพิเศษต่าง

หากอีกฉบับหนึ่ง

หลังจากได้ประมวลข้อคิดเห็นของนายจ้างและลูกจ้างแล้ว เจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์และคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับอีกครั้งหนึ่ง โดยทำการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับข้อคิดเห็นเหล่านั้น ในที่สุดเจ้าหน้าที่ก็ได้พิจารณาเห็นชอบที่จะรวมร่างพระราชบัญญัติกรรมกรทั้ง 3 ฉบับ เข้าด้วยกันโดยใช้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยคนงาน" ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะ คือ

1. การคุ้มครองแรงงาน
2. สหภาพแรงงานและสหพันธ์
3. การยุติข้อพิพาทแรงงาน

การตรวจตราครั้งสุดท้ายได้เสร็จสิ้นลงในวันที่ 19 พฤษภาคม 2499

โดยบัญชาของนายกรัฐมนตรี (พญา จอมพล ป. พิบูลสงคราม) กรมประชาสงเคราะห์ได้นำร่างพระราชบัญญัติคนงาน ส่งให้กรมประชาสัมพันธ์แจกจ่ายแก่มติหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อไป ในเวลาเดียวกันกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ขอให้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับแสดงความคิดเห็น ซึ่งเสียงส่วนมากก็แสดงความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอไปยังกระทรวงมหาดไทยซึ่งก็ได้เห็นชอบด้วย

เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2499 สหพันธ์คนงานแห่งประเทศไทย ได้เปิดประชุมผู้แทนกรรมกรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ณ ห้องประชุมกระทรวงวัฒนธรรมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยคนงาน มีกรรมกรเข้าร่วมประชุมประมาณ 4,000 คน ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคนงานทุกมาตรา และลงมติเห็นชอบในหลักการพร้อมทั้งเสนอแก้ไขในประเด็นบางข้อ เช่น ให้มีคณะกรรมการแรงงานขึ้นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย

ให้สหภาพแรงงานได้ให้ความเห็นชอบด้วยในกรณีคนงานทำงานเกินกำหนดเวลา การสร้างบ้านพักให้คนงาน การได้รับเงินโบนัส สิทธิของลูกจ้างสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงานและการบิ๊งงานค้าง ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้รับมาแก้ไข และได้ทำการตรวจร่างอีกครั้งหนึ่งในการพิจารณาครั้งนั้น องค์การบริหารวิเทศกิจ ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางการกรรมกรมาร่วมประชุมพิจารณาด้วย การพิจารณาครั้งสุดท้าย ได้เสร็จสิ้นลงเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2499 และได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น "พระราชบัญญัติแรงงาน"

ต่อจากนั้นกรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติแรงงานเสนอ คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ลงมติเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2499 เห็นชอบตามร่างเดิมของ กรมประชาสงเคราะห์และมอบให้กรมประชาสงเคราะห์และเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อสังเกตบางประการอีก แล้วให้ส่งให้พรรค เสริมพลังศึกษาพิจารณาต่อไป

พรรคเสริมพลังศึกษาได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2499 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (ฯทพฯ จอมพล อากาศพื้น รมณภากาศทูตฯคนี่) เป็นประธานในที่ประชุม ที่ประชุมได้ตกลงรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติและ อนุกรรมการขึ้นคณะที่เ่ง เพื่อพิจารณาร่าง

คณะอนุกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานในวันที่ 22 สิงหาคม 2499 ซึ่งได้ลงมติเห็นชอบในหลักการและเสนอให้มีการแก้ไขประเด็นบางข้อในเรื่อง การลงโทษนายจ้าง ในกรณีผิดนัดไม่จ่ายค่าจ้าง เรื่องสิทธิของภรรยาที่จะเข้าเป็น สมาชิกในสหภาพแรงงาน ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้สิทธิแก่บุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเข้า เป็นสมาชิกได้คณะอนุกรรมการได้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี ได้มีความเห็นดังนี้คือ

1. เรื่องคอกเบี้ยเน เห็นด้วยที่จะให้พิจารณาประเมินส่วนการคกกลงนั้นทางรัฐคงยึดหลักการใหม่จ่ายทดแทนเป็นคอกเบี้ยกัน ส่วนจำนวนจะเป็นเท่าใด เพอร์เซ็นต์ ก็ให้หารือตอนต้นกันดู

2. เกี่ยวกับบทลงโทษนั้น ใหม่การลงโทษทางปรับยิ่งกว่าโทษทางอาญา (จำคุก) แต่ต้องจำกัดไว้ในกรณีที่ทำผิดต่อส่วนรวมเสียหายเป็นต้น

ในวันที่ 24 สิงหาคม 2499 คณะกรรมการดำเนินงานฝ่ายสภาของพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครึ่งหนึ่ง ที่ประชุมได้ตกลงแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เรื่องนายจ้างผิดนัดค่าจ้างให้ย่นตามร่างที่แก้ไขมาแล้ว เรื่องบทกำหนดโทษได้แก้ไขใหม่โทษเบาลง และในวันที่ 28 สิงหาคม 2499 รองนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้เชิญตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างมารวมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครึ่งหนึ่ง ณ กรมประชาสงเคราะห์ ปรากฏว่าผู้แทนลูกจ้างขอเสนอแก้ร่างรวม 17 ข้อ เช่น งานอันตรายขอแก้จาก 42 ชั่วโมง เป็น 36 ชั่วโมง ให้ระงับวันที่ 1 พฤษภาคม เป็นวันกรรมกรแห่งชาติ ขอเพิ่มวันหยุดพักรักษาตัวและวันหยุดพักผ่อนประจำปี การผิดนัดจ่ายค่าจ้างขอให้เพิ่มอีก 1 เท่า และขอให้ปรับบทลงโทษด้วยเป็นต้น และผู้แทนฝ่ายนายจ้างขอแก้รวม 14 ข้อ เช่น ขอให้นายจ้างมีสิทธิเรียกใบตรวจแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง ในกรณีที่ลูกจ้างหยุดงานต่ำกว่าสามวันได้ ให้นายจ้างและลูกจ้างมีโอกาสได้ทราบผลของการตรวจของสาร์วัตรแรงงาน การลงคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการอำนวยการขอให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ กรมประชาสงเคราะห์ได้รายงานขอเสนอตั้งกล่าว ไปยังรองนายกรัฐมนตรี

ต่อจากนั้นรองนายกรัฐมนตรีได้เชิญตัวแทนกรรมกรมาร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครึ่งหนึ่งในวันที่ 2 กันยายน 2499 ณ ที่ประชุมพรรคเสรีมนังคศิลา โรงภาพยนตร์ศรีอยุธยา มีผู้แทนกรรมกรต่าง ๆ รวม 23 หน่วย มารวม

ประชุมว่า 1,500 คน ซึ่งที่ประชุมได้เสนอขอแก้ไขอีกรวม 35 ข้อ รองนายกรัฐมนตรีจึงได้รวบรวมข้อเสนอทั้งของนายจ้างและลูกจ้างเสนอกณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งความเห็นโดยละเอียด คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาพระราชบัญญัติแรงงานและข้อเสนอของรองนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 3 กันยายน 2499 และลงมติเห็นชอบตามรองนายกรัฐมนตรีเสนอและให้ส่งพรรคเสรีมังกติลาพิจารณาต่อไป

พรรคเสรีมังกติลาได้ประชุมอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2499 เป็นครั้งแรก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอ และมีเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปร่วมชี้แจงข้อของใจให้บรรดาสมาชิกทราบด้วย ในการนี้รองนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งรองประธานพรรคเสรีมังกติลาได้ไปเป็นประธาน มีสมาชิกอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้เป็นอันมาก ในที่สุดก็ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบด้วยในร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาออกเป็นกฎหมายต่อไป

ในวันที่ 11 กันยายน 2499 นายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันเสร็จการพิจารณาทางฝ่ายบริหาร

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะเวลาแห่งการใช้บังคับพระราชบัญญัติ การรังคิใช้กฎหมายในเวลาประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน การทำงานของหญิงและเด็ก การจ่ายเงินค่าทดแทน อำนาจของสารวัตรแรงงาน และสิทธิของลูกจ้างเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน ในที่สุดสภาลงมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติแรงงานด้วยคะแนนเสียง 112 ต่อ 3 และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นจำนวน 17 นาย กำหนดแปรญัตติกายใน 3 วัน และมีรายนามต่อไปนี้ คือ

ฝ่ายรัฐบาล ประกอบด้วย

1. จอมพลอากาศโท รณนภากาศ จุฑาชนันท์
2. นายปกรณ์ อังสุสิงห์
3. คร.มาลัย หุวะนันทน์
4. คร.หยุด แสงอุทัย
5. นายทองหล่อ บุญนิยม
6. นายสังข์ พันโนทัย
7. นายประมาธ คุ้มบุตร
8. นายอุทัย วิเศษสมิต

ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย

1. นายฉาย วิโรจน์ศิริ
2. นายสุวิชัย พันธเศรษฐ
3. พ.อ.ชวง เชาวงักดิ์สงคราม
4. นายจิตตเสน ไชยาคำ
5. หลวงอรรดพรพิศาล
6. นายชัยวัฒน์ อินทพันธ์
7. นายเผด็จ กี่ะทัต
8. นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์
9. นายประพัฒน์ วรธนะสาร

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานเป็นครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 14 กันยายน 2499 โดยเลือกรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมาธิการ และ นายสุวิชัย พันธเศรษฐ เป็นเลขานุการ การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานหลายมาตราและมีผู้แปรญัตติรวม 3 รายด้วยกัน การพิจารณาได้เสร็จสิ้นลงในวันที่ 17 กันยายน 2499

เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้วรองนายกรัฐมนตรีได้เสนอผลการพิจารณา
พระราชบัญญัติแรงงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอที่ประชุมสภาแทน
ราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 ต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในวาระ
ที่ 2 และที่ 3 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2499 โดยอภิปรายเป็นรายมาตราไปจนหมด
ในที่สุดก็ได้ลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ด้วยคะแนนเสียง
104 ต่อ 1 อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นต้นไป

จากประวัติการร่างของพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ตั้งแต่ได้ศึกษา
มาแล้วนี้ ทำให้เห็นได้ว่าการร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้ใช้วิธีการที่สมควรวิธีทางแห่ง
ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะโดยผ่านการพิจารณาจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่าง
กว้างขวางยิ่งกว่าการร่างกฎหมายฉบับใด ๆ และได้มีการนำเอาข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้
รับจากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะตราไว้เป็นกฎหมาย แต่เป็น
ที่น่าเสียดายที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งร่างขึ้นด้วยความสำนึกยากเย็น
ผ่านการกลั่นกรองจากบุคคลหลายชั้นหลายฝ่ายนี้ ได้มีระยะเวลาใช้บังคับที่สั้นมาก คือใช้
บังคับอยู่ได้เพียงประมาณปีเศษเท่านั้น ก็ต้องถูกยกเลิกไป ทั้งนี้เพราะปรากฏว่ามีบทบัญญัติ
ที่ไม่เหมาะสมอยู่หลายประการที่เปิดโอกาสให้คอมมิวนิสต์ได้เข้ามาแทรกแซงโดยการยุยง
ลูกจ้างในทางที่มิชอบเพื่อก่อให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบการต่าง ๆ อันเป็น
ภัยร้ายแรงแก่เศรษฐกิจของประเทศ เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความวุ่นวาย
ระหว่งนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกันแทนที่
จะเป็นเครื่องมือที่จะประสานความสัมพันธ์ในระหว่งนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อก่อให้เกิด
สันติสุขขึ้นในการทำงาน จึงได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 โดยมีการตรา
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ขึ้นมาใช้บังคับแทน

3.5 กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน

สิ่งที่ได้ศึกษามาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
แรงงานนั้นมีเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้ยกเลิกไปหลายฉบับ โดยมีกฎหมายฉบับใหม่มาใช้
บังคับแทน

3.5.1 กฎหมายแรงงานที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้มีได้มีแต่เฉพาะกฎหมายคุ้มครอง
แรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพียง 2 ฉบับเท่านั้น แต่ยังคงประกอบไปด้วยกฎหมาย
ฉบับอื่น ๆ อีกหลายฉบับดังนี้คือ

- (1) พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499
- (2) พระราชบัญญัติจักษุงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515
- (4) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16
เมษายน 2515
- (5) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับตาม
ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (6) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน ลงวันที่ 16
เมษายน 2515
- (7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพ
อนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (8) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน
ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (9) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดสถานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
หรือร่างกายของลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(10) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดวันแรงงานแห่งชาติ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(11) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบสองปีแต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีเป็นลูกจ้างได้ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(12) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(13) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(14) ประกาศกระทรวงมหาดไทยแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม 2516

(15) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน 2516

(16) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและการอุทธรณ์ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2516

(17) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2517

(18) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2517

(19) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2517

(20) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2517

(21) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม
2518

(22) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2)
ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518

(23) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
ก่อสร้าง ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2519

(24) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
เกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2519

(25) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
เกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2519

(26) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 25 สิงหาคม
2519

(27) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับ
ประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในข้อ 3 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2519

(28) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน
2520

(29) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 16 ธันวาคม
2520

(30) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4)
ลงวันที่ 15 มีนาคม 2520

- (31) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520
- (32) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2521
- (33) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2521
- (34) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2521
- (35) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม 2522
- (36) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522
- (37) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2523
- (38) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (ประคาน้ำ) ลงวันที่ 17 กันยายน 2523
- (39) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 8) ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2523
- (40) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2523 เรื่องเกี่ยวกับการลาับราชการทหารของลูกจ้างประจำ
- (41) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องยกเลิกการห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานและแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ลงวันที่ 27 มกราคม 2524

(42) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
ก่อสร้างว่าลิฟท์ขนส่งวัสดุชั่วคราว ลงวันที่ 29 มกราคม 2524

(43) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 11)
ลงวันที่ 15 กันยายน 2524

(44) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 8 มิถุนายน
2525

(45) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

(46) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์
พ.ศ. 2518 ไม่ใช่มังคัม พ.ศ. 2523

(47) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(48) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
พ.ศ. 2522

(49) ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 46/2519

(50) ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47/2519

(51) พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย
พ.ศ. 2499 มังคัมในท้องที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

(52) กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่
คนไทย พ.ศ. 2499

(53) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขยายเวลาการแจ้งจำนวนคนงาน

(54) กฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(55) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(56) กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(57) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(58) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(59) กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(60) กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(61) กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(62) พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ
บางประการในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงาน
ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2522

(63) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ
พ.ศ. 2522

(64) บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม
คนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(65) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(66) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(67) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้อง
ห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งขอรับใบอนุญาตทำงาน

(68) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวตาม
มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้

(69) พระราชกฤษฎีกาค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทน
 อื่นของผู้นักวิชาสมทบศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

(70) พระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการศาลแรงงานกลาง พ.ศ. 2523

(71) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้ง
 ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (เกี่ยวกับเรื่องการเลือกตั้งผู้พิพากษา
 สมทบ)

(72) ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน

(73) ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการแต่งตั้งผู้แทนโจทก์ในการดำเนินคดี

(74) ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการขมรมผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน

พ.ศ. 2522

(75) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้าง
 ว่าด้วยนั่งร้าน ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2525 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ฉบับพิเศษ
 ตอน 103 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2525

(76) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 9)
 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2525 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 122 ลงวันที่ 31
 สิงหาคม 2525

(77) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ 2)
 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2525 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 122 ลงวันที่ 31
 สิงหาคม 2525

(78) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12)
 ลงวันที่ 23 กันยายน 2525

(79) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 13)
 ลงวันที่ 30 กันยายน 2525

3.5.2 สาระสำคัญของกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน

ความที่ไต่ศึกษาถึงกฎหมายแรงงานไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ประกาศของคณะปฏิวัติ และประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ อาจแยกกฎหมายแรงงานออกเป็น 4 ประเภท คือ

3.5.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพ

เมื่อประชากรอยู่ในวัยทำงานพร้อมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Labour Market) กฎหมายแรงงานฉบับแรกที่จะเกี่ยวข้องกับตัวก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพอยู่ 2 ฉบับ คือ

ก. พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนไทย ให้มีงานอาชีพเป็นหลักฐานเพิ่มขึ้น มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ให้บรรดามิชัน ห้างหุ้นส่วน สถานประกอบการต่าง ๆ ของเอกชน ทั้งใน
พระนครและธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) รับคนงานที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงานอย่างน้อย
จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยเจ้าของสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คน
ขึ้นไป จะต้องจัดให้มีทะเบียนคนงานเพิ่มไว้เป็นประจำ ณ สำนักงานหรือสถานประกอบ
การนั้น ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่จะได้ตรวจดูได้ว่ามีจำนวนคนงานครบถ้วนตามที่ระบุไว้
หรือไม่ เป็นการสนับสนุนให้คนไทยทำงานอยู่ในสถานประกอบการต่าง ๆ มากขึ้น

ข. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของคนไทยอีกฉบับหนึ่งก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ควบคุมการที่คนต่างด้าวจะมาทำงานใน
เมืองไทย เพื่อสงวนอาชีพส่วนใหญ่ไว้ให้คนไทยทำ ตามนโยบายการจัดหางานให้แก่
คนไทย โดยที่งานอาชีพใดที่คนไทยสามารถทำได้ห้ามมิให้จ้างคนต่างด้าวทำเป็นอัน
ขาด โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับกับคนต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะเข้ามาทำงาน
ในประเทศไทย ยกเว้นคนต่างด้าวดังต่อไปนี้คือ

1. คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้แทนในคณะผู้แทนทางทูต
2. คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้แทนในคณะผู้แทนทางกงสุล
3. คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การ
สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
4. คนต่างด้าวซึ่งเป็นคนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมา
ทำงานประจำกับบุคคลดังกล่าวมาแล้ว
5. คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้
กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

6. คนต่างถิ่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปการกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
7. คนต่างถิ่นซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่ง อย่างไม่

คนต่างถิ่นจะทำงานในประเทศไทยได้ก็เฉพาะแรงงานที่ไม่ได้ห้ามคนต่างถิ่น ทำเท่านั้น และจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงานได้จากอธิบดีกรมแรงงานหรือ ผู้ที่อธิบดีมอบหมายแล้วเท่านั้น เมื่อได้รับใบอนุญาตให้ทำงานได้แล้ว คนต่างถิ่นนั้น ๆ จะต้องทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต พร้อมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุไว้ แล้วด้วย และต้องมีใบอนุญาตนี้ติดตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงาน เพื่อแสดง ต่อเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียน ถ้าเลิกทำงานเมื่อใดก็ต้องคืนใบอนุญาตนั้นแก่นายทะเบียน ภายใน 7 วัน นับแต่วันเลิกทำงานซึ่งได้รับใบอนุญาตแล้ว

ใบอนุญาตให้ทำงานได้นี้จะมีอายุเท่ากับระยะเวลาที่คนต่างถิ่นนั้นได้รับ อนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้น หรือเท่ากับระยะเวลาที่คนต่างถิ่นได้รับ อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาตหรือตามกำหนดเวลาที่อธิบดีหรือ เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต เมื่อใบอนุญาตการทำงานสิ้นอายุแล้ว คนต่างถิ่นจะทำงานต่อไปไม่ได้ ถ้ายังมีได้ ขอต่ออายุใบอนุญาตนั้น ๆ

นายจ้างซึ่งรับคนต่างถิ่นเข้าทำงานหรือโยกย้ายคนต่างถิ่นไปทำงานที่อื่น นอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือมีคนต่างถิ่นออกจากงานจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียน ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่รับคนต่างถิ่นเข้าทำงานหรือวันที่คนต่างถิ่นนั้นย้าย หรือออกจากงาน

ถ้ามิได้รับใบอนุญาตทำงานหรือไม่ได้รับการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือ เปลี่ยนงาน หรือเปลี่ยนที่ หรือสถานที่ในการทำงาน ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัย
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นที่สุด

3.5.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติจัดหางาน
และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

1. รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นเพื่อดำเนินการช่วยเหลือ
จัดหางานให้แก่ผู้ว่างงานได้มีงานทำ
2. รัฐจะต้องพิจารณาอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นดำเนินการ
ช่วยเหลือจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงานได้มีงานทำ โดยอนุญาตให้เก็บค่าบริการใน
การจัดหางานได้ตามอัตราที่รัฐจะควบคุม อนึ่ง ก่อนที่เอกชนจะจัดตั้งสำนักงานจัด
หางานขึ้นดำเนินการจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงานนั้นจะต้องไปดำเนินการขออนุญาตจาก
อธิบดีกรมแรงงานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย และจะต้องได้รับการอนุญาตเสียก่อนจึงจะ
ดำเนินการจัดตั้งได้
3. รัฐจะต้องวางมาตรการการคุ้มครองผู้หางานทำด้วย

3.5.2.3 กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มิได้เป็นพระราชบัญญัติ
อย่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นประกาศของคณะปฏิวัติ และประกาศ
กระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2515 คณะปฏิวัติในขณะนั้นได้มี
ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงาน
สัมพันธ์ขึ้นมาใช้บังคับ และในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เองได้มีบทบัญญัติอนุญาตให้
กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะตราประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการคุ้มครอง
แรงงานขึ้นใช้บังคับได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง
การคุ้มครองแรงงานและเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานขึ้นมาใช้บังคับ

ในปัจจุบันนี้ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่มีทั้งสิ้น 29 ฉบับ จึงถือว่าทั้งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานทั้งหมดนั้นคือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยในปัจจุบันซึ่งจัดได้ว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 3 ของไทย มีสาระสำคัญดังนี้คือ

1) ขอบเขตในการใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ใช้กับงานทุกประเภทกิจการ ซึ่งมีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป หมายความว่า การประกอบกิจการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ชนสงเคราะห์ ที่มีลูกจ้างแม่แต่เพียงคนเดียว ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดเอาไว้ว่า นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไรบ้าง เป็นต้นว่า เรื่องกำหนดเวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การจ่ายค่าทดแทน การจ่ายค่าชดเชย ฯลฯ

งานราชการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งงานที่มีใ้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจและงานเกษตรกรรม ซึ่งมีใ้ได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มิงงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ก็มีใ้ได้อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ด้วย หมายความว่า ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดไว้ แต่งานเกษตรกรรมจะใ้ใ้ได้รับการยกเว้นในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างและเงินทดแทน

2) การคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป

การคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป คือการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ขั้นต่ำ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของผู้ใช้แรงงาน โดยกำหนดเป็นการบังคับใ้ นายจ้างต้องปฏิบัติดังนี้คือ

ก. กำหนดเวลาทำงานปกติ

ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเวลาทำงานปกติของงานแต่ละประเภทไว้
ดังนี้คือ

— งานพาณิชยกรรม มีงหมายถึงงานที่เกี่ยวกับการซื้อขาย แลกเปลี่ยน
ให้เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ ฯลฯ นายจ้างจะกำหนดให้ลูกจ้างทำงานเกินไปกว่าสัปดาห์ละ
54 ชั่วโมงไม่ได้ หมายความว่ารวมทั้งสัปดาห์แล้วต้องไม่เกิน 54 ชั่วโมง คิดเฉลี่ย
แล้วลูกจ้างควรทำงานวันละ 9 ชั่วโมง แต่ถ้ากำหนดวันทำงานไว้น้อยกว่า 6 วัน
ต่อสัปดาห์ ชั่วโมงทำงานในแต่ละวันอาจจะมากกว่าวันละ 9 ชั่วโมงก็ได้ แต่รวม
แล้วจะต้องไม่เกิน 54 ชั่วโมง สำหรับการงานตลอดทั้งสัปดาห์ (ไม่เกิน 6 วัน)

— งานอุตสาหกรรม ตามความหมายในกฎหมายแรงงาน หมายถึงงาน
ที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ เหมืองหิน หรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวกับการขุดค้นแร่ธาตุ
หรือทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น ฯลฯ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างที่ทำงาน
ประเภทนี้ทำได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง คิดเฉลี่ยแล้วลูกจ้างควรมีกำหนด
เวลาทำงานอุตสาหกรรมได้ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง สำหรับการงาน 6 วันต่อ
สัปดาห์

— งานขนส่ง หมายความว่างานประเภทที่ต้องมีการลำเลียงหรือเคลื่อนย้าย
บุคคลหรือสิ่งของด้วยเครื่องอุปกรณ์การขนส่ง สำหรับงานขนส่งนี้กฎหมายกำหนดชั่วโมง
การทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง

— งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง หมายถึง
งานที่ต้องทำใต้น้ำ ใต้อากาศ ฯลฯ งานประเภทนี้กฎหมายได้กำหนดชั่วโมงการ
ทำงานไว้เป็นสัปดาห์เช่นกัน โดยกำหนดให้ทำได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 42 ชั่วโมงเท่านั้น
เฉลี่ยแล้วคือไม่ควรจะเกินวันละ 7 ชั่วโมง

— งานอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ นายจ้างจะกำหนดเวลาทำงานปกติ เกินกว่าสี่ปด้าห้ละ 54 ชั่วโมงไม่ได้

กำหนดระยะเวลาทำงานปกติของงานแต่ละประเภทดังกล่าวมาแล้วนี้ หมายถึง กำหนดเวลาทำงานปกติในแต่ละวันของลูกจ้างแต่ละคนที่จะต้องทำงาน เท่านั้น ไม่ใช่กำหนดเวลาทำงานของโรงงาน เพราะโรงงานหรืองานบางประเภท จำเป็นที่จะต้องดำเนินการตลอด 24 ชั่วโมง หรือเกินกว่ากำหนดเวลาทำงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นงานที่หยุดไม่ได้ ถ้าหยุดจะเสียหายแก่งาน เจ้าของโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น ๆ ก็มีสิทธิที่จะดำเนินการไปได้เพียงแต่จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนไปเลยว่าลูกจ้างแต่ละคนจะมีกำหนดระยะเวลาทำงานตั้งแต่ เวลาเท่าไรถึงเวลาเท่าไร เช่น 8.00-17.00 น. แต่เมื่อรวมแล้วกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างแต่ละคนจะต้องไม่เกินกำหนดเวลาทำงานปกติที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับงานแต่ละประเภทดังกล่าวมาแล้ว

ข. การทำงานล่วงเวลา

หมายถึงการที่นายจ้างได้กำหนดให้ลูกจ้างทำงาน เกินกว่ากำหนดเวลาทำงานปกติ เพราะนายจ้างมีความจำเป็นที่จะต้องให้ลูกจ้างทำงานนอกเวลาหรือเกินเวลาที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายได้ยอมผ่อนผันให้ทำงานล่วงเวลาได้ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ

งานอุตสาหกรรมหรืองานพาณิชยกรรมอื่นเป็นงานที่มีลักษณะต้องทำติดต่อกันไปหรือเป็นงานฉุกเฉินจะหยุดมิได้ ถ้าหยุดจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่งาน นายจ้างมีสิทธิให้ลูกจ้างทำงาน เกินกำหนดเวลาทำงานปกติเท่าที่จำเป็น และในกรณีเพื่อประโยชน์ในการผลิต การจำหน่ายและการบริการนายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงาน เกินกว่ากำหนดเวลาทำงานปกติได้เท่าที่จำเป็น โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเสียก่อน แต่งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างนั้น นายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาไม่ได้เด็ดขาด

คําลวงเวลา

หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานนอกเวลาทำงานปกติ (เวลาทำงานปกตินั้นก็หมายถึงชั่วโมงการทำงานตามปกติที่นายจ้างได้ประกาศกำหนดไว้สำหรับลูกจ้างแต่ละคนซึ่งจะเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้สำหรับงานแต่ละประเภทซึ่งได้กล่าวมาแล้วไม่ได้)

คําลวงเวลานี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. คําลวงเวลาในวันธรรมดา

หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานที่เกินเวลาทำงานปกติของวันทำงานของลูกจ้างนั้น โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายคําลวงเวลาให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่า $1\frac{1}{2}$ เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในเวลาทำงานปกติสำหรับเวลาที่ทำเกินกว่ากำหนดเวลาทำงานปกติที่ได้กำหนดไว้แล้ว

2. คําลวงเวลาในวันหยุด

หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานที่ลูกจ้างได้ทำงานเกินกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างในวันมิ่งเป็นวันหยุดของลูกจ้าง นั่นคือ การที่นายจ้างได้ให้ลูกจ้างมาทำงานในวันมิ่งเป็นวันหยุดการทำงานของลูกจ้าง นอกเหนือจากกำหนดเวลาทำงานตามปกติที่ได้กำหนดไว้สำหรับการทำงานในแต่ละวัน เช่น กำหนดเวลาทำงานปกติได้กำหนดไว้ว่า ตั้งแต่ 8.00-17.00 น. วันทำงาน ตั้งแต่วันจันทร์ถึงศุกร์ ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างมาทำงานในวันเสาร์ นอกเหนือจากเวลา 8.00-17.00 น. เรียกว่า นายจ้างได้ให้ลูกจ้างทำงานลวงเวลาในวันหยุดแล้ว

กฎหมายได้กำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายคําลวงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในอัตรา 3 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติที่ลูกจ้างเคยได้รับอยู่ สำหรับจำนวนชั่วโมงที่ลวงเวลาในวันหยุด

ค. การทำงานในวันหยุด

ในกรณีที่ เป็นงานอุตสาหกรรมหรืองานพาณิชย์กรรมที่ปลั๊กณะต้องทำติดต่อกันไปหรือเป็นงานฉุกเฉินจะหยุดเสียมิได้ กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างจ้กให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้ หรือถ้าเพื่อประโยชน์ในการผลิตหรือการบริการกฎหมายก็อนุญาตให้นายจ้างจ้กให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็น แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อน

แต่สำหรับงานบางประเภท คือ งานโรงแรม สถานมหรสพ งานขนส่ง ร้านขายอาหาร ร้านขายเครื่องค้ม สโมสร สมาคม กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างจ้กให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เสมอ

ค่าทำงานในวันหยุด

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เป็นการตอบแทนการทำงานในวันหยุดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประเพณี ฯลฯ ถ้านายจ้างได้ให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดเหล่านี้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานให้ในอัตราค้งต่อไปนี้

1. ถ้าเป็นลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดอยู่แล้ว จะได้รับค่าทำงานในวันหยุดเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด
2. ถ้าเป็นลูกจ้างที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดต่าง ๆ จะได้รับค่าทำงานในวันหยุดในอัตราที่ไม่น้อยกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติที่เคยได้รับอยู่ตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด

3) ค่าจ้าง

หมายถึงเงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงานหรือจ่ายให้โดยค่านวมตาม



ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และมีความหมายรวมไปถึง เงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้าง
จ่ายให้ในวันหยุด ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานและในวันลาด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนด
ค่าตอบแทน หรือจ่ายเป็นการตอบแทนโดยวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ค่าจ้างนั้นอาจจ่ายให้เป็นเงินเพียงอย่างเดียวหรือจ่ายเป็นเงินกับ
สิ่งของที่มีราคาเป็นเงินด้วยก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจ่ายให้เพื่อเป็นการตอบแทน
ผลงานหรือการทำงานที่ไ้ทำไป เฉพาะในกำหนดระยะเวลาทำงานตามปกติที่
กำหนดไว้สำหรับแต่ละวันทำงานเท่านั้น ถ้าทำงานเกินกำหนดเวลาทำงานตามปกติ
ค่าตอบแทนแรงงานที่ได้รับไม่เรียกว่า "ค่าจ้าง"

โดยปกติแล้วค่าจ้างจะต้องจ่ายเป็นเงินตราไทย ถ้าจะจ่ายเป็นคั้วเงินหรือ
เงินตราต่างประเทศ จะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อนจึงจะจ่ายได้

อัตราในการจ่ายค่าจ้างนั้นจะจ่ายให้ในอัตราเท่าใดก็ได้แต่จะต้องเป็น
อัตราที่เท่าเทียมกันในระหว่างลูกจ้างที่เป็นหญิงและชาย ถ้าได้ทำงานที่มีลักษณะ
คุณภาพและปริมาณอย่างเดียวกัน ตามหลัก "Equal work Equal Pay"

การกำหนดอัตราค่าจ้างนั้นจะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ
ในการทำงานตามหน้าที่นั้น ๆ จะเป็นอัตราเท่าใดก็ได้ แต่อัตราขั้นต่ำจะกำหนดไว้
ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับเขตท้องที่นั้นไม่ได้

ยกเว้นแต่นายจ้างได้แจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นหนังสือแต่แรกแล้วว่า
มีระยะทดลองงาน และในระหว่างทดลองงานนั้นจะจ่ายค่าจ้างให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้าง
ขั้นต่ำก็ได้ แต่ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน

การจ่ายค่าจ้างนั้นจะต้องจ่าย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ถ้าจะจ่าย
ณ ที่อื่น ต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน

กำหนดระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างจะจ่ายน้อยไปกว่าเดือนหนึ่งครั้งไม่ได้ สำหรับระยะเวลาหรือกำหนดจ่ายจะเป็นเมื่อไรนั้นผู้ดูแลลูกจ้างและนายจ้างจะตกลงกัน ถ้านายจ้างติดขัดในการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างจะต้องเสียดอกเบี้ยและเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างด้วย

อนึ่ง นายจ้างจะนำหนี้มาหักจากค่าจ้างที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างไม่ได้

4) วันหยุด

ในปัจจุบันนี้กฎหมายได้กำหนดวันหยุดต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

ก. วันหยุดประจำสัปดาห์

เมื่อลูกจ้างทำงานมาเป็นระยะเวลาหลายวันแล้วก็สมควรจะได้หยุดพักผ่อนกันสักครั้งหนึ่ง คือ อย่างน้อยที่สุดลูกจ้างควรจะได้หยุดพักผ่อนสัปดาห์ละอย่างน้อย 1 วัน กฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อลูกจ้างทำงานมาเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 วันติดต่อกันแล้ว นายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างได้หยุดพักผ่อนอย่างน้อย 1 วัน ซึ่งจะเป็นวันที่ใดก็ได้แล้วแต่จะตกลงกัน

วันหยุดประจำสัปดาห์นั้นอาจจะตกลงกันสะสมและเลื่อนวันหยุดไปหยุดในคราวเดียวกันได้ สำหรับงานที่ต้องกระทำในป่า ในที่ทุรกันดาร งานโรงงาน ฯลฯ แต่จะสะสมวันหยุดไว้เกิน 4 ครั้งไม่ได้

ข. วันหยุดตามประเพณี

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้มีวันหยุดประเพณีเพื่อให้ลูกจ้างไปประกอบกิจ หรือพิธีตามศาสนา หรือตามประเพณีแห่งท้องถิ่นได้ปีละอย่างน้อย 13 วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติไว้ด้วย 1 วัน

ถ้าวันหยุดประเพณีวันใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ให้เลื่อนไปหยุดในวันทำงานถัดไป

ค. วันหยุดพักผ่อนประจำปี

ในปัจจุบันนี้ได้กำหนดไว้ว่าลูกจ้างซึ่งได้ทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 1 ปี นายจ้างจะต้องจัดให้วันหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน โดยกำหนดกันไว้ล่วงหน้าว่าจะหยุดในวันใด วันหยุดพักผ่อนประจำปีนี้อาจตกลงกันสะสมและเลื่อนไปหยุดในปีอื่นได้

5) วันลา

นอกจากวันหยุดดังกล่าวมาแล้ว ลูกจ้างยังมีสิทธิที่จะได้รับวันลาอีกคือ

ก. วันลาป่วย

ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้ปีละ 30 วันทำงาน ซึ่งถ้าเป็นลูกจ้างประจำ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเต็มตามปกติตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ไม่เกิน 30 วัน การลาป่วยนี้ถ้าลาเกินกว่า 3 วันติดต่อกันจะต้องมีใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งมาแสดงด้วย แต่ถ้าไม่มีก็อนุญาติให้ชี้แจงก่อนนายจ้างก็ยวจากได้

ข. วันลาเพื่อรับราชการทหาร

ไม่ว่าจะเป็นการลาเพื่อเรียกพล เพื่อตรวจสอบ เพื่อการฝึกวิชาทหาร เพื่อทดสอบความพร้อมประการหนึ่งประการใดตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร นายจ้างจะต้องให้ลูกจ้างประจำขึ้นลา และนายจ้างยังจะต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างขึ้นเต็มตามปกติตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ไม่เกินปีละ 60 วันทำงาน

ค. วันลาคลอด

ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดได้ 60 วันทำงาน โดยรวมทั้งวันหยุดด้วย ซึ่งถ้าลูกจ้างที่ลาคลอดนี้เป็นลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 วัน จะมีสิทธิได้รับค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่เดิมก่อนคลอด แต่ไม่เกิน 30 วัน และถ้าลาครบ 60 วัน แล้วยังไม่สามารถที่จะทำงานได้ก็มีสิทธิขอลาต่อได้อีก 30 วัน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง

การลาคลอดนี้หมายถึงการลาเพื่อให้กำเนิดบุตร ไม่ว่าจะคลอดมาแล้ว บุตรจะมีชีวิตอยู่หรือไม่ก็ตาม แต่การลาเนื่องมาจากการแท้งบุตรไม่ใช่การลาคลอด

6) เวลาพัก

ในการทำงานแต่ละวันนั้น เมื่อลูกจ้างได้ทำงานติดต่อกันมาแล้วไม่เกิน 5 ชั่วโมง นายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างได้พักไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง ซึ่งนายจ้างอาจจะตกลงกับลูกจ้างไว้ล่วงหน้าว่าพักเป็นช่วง ๆ ก็ได้ แต่เวลาพักแต่ละครั้งนั้นจะต้องไม่น้อยกว่าครั้งละ 20 นาที หมายความว่าจากกำหนดเวลาพักของลูกจ้างนี้ ลูกจ้างอาจไม่พักครั้งเดียว 1 ชั่วโมงก็ได้ วันหนึ่งอาจจะพัก 3 ครั้งก็ได้ แต่ในการพักแต่ละครั้งจะต้องมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 20 นาที และเมื่อรวมกันแล้วก็ต้องพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงใน 1 วัน

7) เงินทดแทน

เมื่อลูกจ้างได้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงาน ให้แก่นายจ้างแล้วก็ตามควรที่จะได้มีการให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับเคราะห์กรรมนี้ด้วย เพื่อเขาจะได้มีกำลังใจที่จะปฏิบัติงานต่อไป และเป็นการบำรุงขวัญคนงานอื่น ๆ ด้วยว่า ถึงแม้จะทำงานจนพลั้งพลาดเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายก็ยังไม่ถูกทอดทิ้ง ยังคงได้รับการให้ความช่วยเหลือเหลือวแลจากนายจ้างอยู่ จะได้เป็นหลักประกันในการทำงานของลูกจ้าง

ประโยชน์ทดแทน

ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างก็คือ เงินทดแทน

เงินทดแทน นั้นก็คือ ค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล และค่าทำศพ

(1) ค่าทดแทน

คือเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิได้รับสำหรับทดแทนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ค่าทดแทนแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

ก. ค่าทดแทนกรณีที่ต้องสูญเสียระยะเวลาในการทำงาน (Time Loss) หมายถึงค่าทดแทนที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างจนเป็นเหตุให้ลูกจ้างผู้นั้นไม่สามารถทำงานได้เป็นระยะเวลาเกินกว่า 3 วันติดต่อกัน นับตั้งแต่ประสบอันตรายเป็นต้นมา ไม่ว่าจะสูญเสียอวัยวะหรือไม่ว่านายจ้างจะต้องจ่ายให้อัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่เกิน 1 ปี

ข. ค่าทดแทนสำหรับกรณีสูญเสียอวัยวะ (Permanent Partial Disability)

หมายถึงค่าทดแทนที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง จนถึงแก่สูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกายไปในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้สำหรับอวัยวะนั้น ๆ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี เช่น นิ้วหัวแม่มือขวา 1 นิ้ว จ่าย 10 เดือน เป็นต้น

ที่จะถือว่าสูญเสียอวัยวะนั้น ๆ ไปจะต้องดูกันว่าสูญเสียอะไรไปแค่ไหน ถึงขนาดที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าอวัยวะนั้น ๆ เสียไปหรือไม่ เช่น นิ้วขาด 1 นิ้ว จะต้องนิ้วขาดไป 1 ข้อ จึงจะถือว่านิ้วนั้นขาด หรือนิ้วสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง

แต่การสูญเสียอวัยวะไปเพียงบางส่วนหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานไปเพียงบางส่วนก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนประเภทนี้ด้วย โดยเทียบอัตราส่วนเป็นร้อยละ ของอวัยวะที่สูญเสียไป

ค. ค่าทดแทนสำหรับกรณีทุพพลภาพ (Permanent Total Disability)

หมายถึงค่าทดแทนที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างจนเป็นเหตุให้ทุพพลภาพ โดยจะได้รับในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ยมีกำหนด 10 ปี

ง. ค่าทดแทนกรณีถึงแก่ความตาย

หมายถึงค่าทดแทนที่ผู้มีสิทธิได้รับ เพราะการที่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างจนถึงแก่ความตายในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ย มีกำหนด 5 ปี

(2) การรักษาพยาบาล

หมายถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตรวจ การรักษาพยาบาล และการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ผลของการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยบรรเทาหรือหมดสิ้นไป และยังหมายความรวมถึงวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ใช้แทนหรือช่วยอวัยวะที่ประสบอันตรายนั้นด้วย เช่น ค่ายา ค่าห้อง ค่า X-ray ค่าไม้ค้ำ นิ้วเทียม ฯลฯ โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลในอัตราไม่เกิน 3 หมื่นบาท

(3) ค่าหัวศพ

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ผู้จัดการศพของลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพตามประเพณีของลูกจ้างหรือตามประเพณีแห่งท้องถิ่น ในอัตรา 3 เท่าของค่าจ้างรายเดือน แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 5,000 บาท และไม่สูงกว่า 10,000 บาท

ลักษณะการประสบอันตรายและเจ็บป่วยที่จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทน

จะต้องปรากฏว่าเป็นการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง เป็นต้นว่า ได้รับอันตรายในสถานที่ทำงานของนายจ้าง ในกำหนดเวลาทำงานปกติหรือนอกเวลาทำงานปกติ ก็จะต้องเป็นไปตามที่นายจ้างสั่งตามหน้าที่ที่ตนปฏิบัติอยู่ แต่ไม่ใ้หมายความว่า การประสบอันตรายที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องเป็นการประสบอันตรายในเวลาทำงานปกติในสถานที่ทำงานของนายจ้างเท่านั้น การประสบอันตรายที่เนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง บ่อยครั้งที่มีได้เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานของนายจ้าง หรือมิได้เกิดขึ้นในเวลาทำงานปกติ จึงจะต้องพิจารณาว่าการที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้นเนื่องมาจากอะไร เนื่องมาจากการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้างหรือเพื่อรักษามลประโยชน์ของนายจ้างหรือเปล่า ถ้าเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้างแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันหรือรักษามลประโยชน์ก็ถือว่าเป็นการกระทำเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างแล้ว

ข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทน

ก. เสพเครื่องทองของเมฆาจนไม่สามารถครองสติได้ หมายความว่า ลูกจ้างคัมสุราหรือเสพของมึนเมาต่าง ๆ ถึงขั้นเมฆาจนไม่สามารถครองสติได้ และสาเหตุที่ลูกจ้างประสบอันตรายนั้นจะต้องเนื่องมาจากการเสพเครื่องทองของเมฆาโดยตรง

ข. จงใจให้ตนเองหรือผู้อื่นประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย หมายความว่า ลูกจ้างได้รับอันตรายเพราะการจงใจที่จะให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น เพื่อหวังที่จะได้รับเงินทดแทน มิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อ

อนึ่ง การประมาทเลินเล่อหรือการที่ลูกจ้างเผลอเป็นคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ของนายจ้าง รวมทั้งการกระทำการผิดกฎหมายอื่น หรือระเบียบข้อบังคับ ก่อให้เกิด อันตรายในการทำงานซึ่งถือได้ว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงาน ให้แก่นายจ้าง มิได้เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนแต่ ประการใด

ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

โดยปกติจะให้แก่ตัวลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั่นเอง

แต่ถ้าเป็นกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย ผู้มี สิทธิได้รับเงินทดแทนจะให้แก่

- บิดามารดา
- ภริยาหรือสามี
- บุตร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบิดามารดา หรือบุตร

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่บิดาได้รับรองแล้ว โดยที่บุตรนั้นจะต้องมีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือเกินกว่า แต่กำลังศึกษาอยู่จะได้รับตลอดระยะเวลาที่กำลังศึกษาอยู่ แต่ไม่เกิน 5 ปี หรือเป็นผู้ทุพพลภาพไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งอยู่ในความอุปการะของลูกจ้างมาตั้งแต่ยังมีชีวิตอยู่

แต่ถ้าไม่มีบุคคลดังกล่าวมาแล้วนั้นจะเป็นผู้รับค่าทดแทน ค่าทดแทนก็จะตก ให้แก่ ผู้ที่อยู่ในความอุปการะของลูกจ้าง เมื่อก่อนที่ลูกจ้างผู้ตายจะถึงแก่ความตาย เนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง ซึ่งผู้อยู่ในความอุปการะนั้นจะเป็นใครก็ได้ไม่

จำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ แม้แต่เป็นบุคคลอื่นที่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน
 จะให้การอุปการะเลี้ยงดูต่อกันอยู่ก่อนที่ลูกจ้างจะตายก็ได้ แต่จะต้องปรากฏด้วยว่า
 ผู้ผู้ในความอุปการะนั้นได้รับความเดือดร้อนลำบาก เพราะการขาดไว้อุปการะจาก
 ลูกจ้างผู้ตายด้วย

การจ่ายประโยชน์ทดแทน

ประโยชน์ทดแทนนี้ปกติจะจ่ายกันเป็นรายเดือน ๆ ละ ไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาท
 และไม่สูงกว่าเดือนละ 6,๐๐๐ บาท แคนายจ้างและลูกจ้างอาจจะตกลงกันรับและ
 จ่ายกันเป็นเงินก้อนครั้งเดียวก็ได้ โดยนายจ้างมีสิทธิหักส่วนลดได้ร้อยละ 4 ต่อปี

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเกินกว่า 1 คนขึ้นไป ผู้มีสิทธิแต่ละคน
 จะได้รับค่าทดแทนในอัตราคนละเท่า ๆ กัน และถ้าผู้มีสิทธิคนใดตาย สมรสใหม่
 หรือมีพฤติการณ์อยู่กินร่วมกับชายหรือหญิงอื่น ส่วนแบ่งค่าทดแทนของบุคคลนั้นเป็นอัน
 ระงับไป และไม่จำเป็นต้องนำไปเฉลี่ยให้แก่บุคคลอื่นด้วย

กองทุนเงินทดแทน

เป็นสำนักงานที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง
 ตามอัตราที่จะกำหนดไว้สำหรับกิจการประเภทต่าง ๆ และจ่ายค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้าง
 ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างแทนนายจ้างที่ได้
 ส่งเงินสมทบไว้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับลูกจ้าง
 ว่าจะได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอนเมื่อประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการ
 ทำงานให้แก่นายจ้าง

ในปัจจุบันนี้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป มีทั้งสถานประกอบการ
 อยู่ในกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ชลบุรี
 ราชบุรี สระบุรี สงขลา ภูเก็ต กาญจนบุรี เชียงใหม่ ลำปาง ขอนแก่น อุดรธานี
 และนครราชสีมา ไม่ว่าจะประกอบกิจการประเภทใดจะต้องส่งเงินสมทบตามอัตรา

ที่จะเรียกเก็บตามประเภทของกิจการที่ประกอบอยู่ และมีความเสี่ยงภัยมากน้อยเพียงใด ถ้าเป็นประเภทกิจการที่มีความเสี่ยงภัยสูง อัตราเงินสมทบก็จะมีอัตราสูง ถ้าเป็นประเภทกิจการที่มีความเสี่ยงภัยต่ำ อัตราเงินสมทบก็จะมีอัตราต่ำ อัตราเงินสมทบมีตั้งแต่ร้อยละ 0.2 ของอัตราค่าจ้าง ซึ่งเป็นการที่มีอันตรายเกิดขึ้นน้อย เช่น การปั้นค้าย ถักแหวน ฯลฯ ไปจนถึงอัตราร้อยละ 4.5 ของค่าจ้าง ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงต่ออันตรายมาก เช่น การทำเหมืองแร่ใต้พื้นดิน

8) การคุ้มครองการเลิกจ้าง

ในปัจจุบันนี้ถึงแม้ว่าจะยังไม่มียกเลิกโดยเจตนาหันไปให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ก็ได้มีการกฎหมายกำหนดเอาไว้ว่าเมื่อนายจ้างต้องการจะเลิกจ้างลูกจ้างโดยที่ลูกจ้างไม่มีความผิดแล้ว นายจ้างจะต้องจ่ายเงินให้ลูกจ้างเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในระหว่างที่ยังไม่สามารถจะหางานใหม่ได้ ซึ่งเรียกกันว่า "ค่าชดเชย"

ค่าชดเชย

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเสมือนเบี้ยเลี้ยงชีพระยะสั้นของลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างในระหว่างเวลาที่หางานใหม่ทำ การเลิกจ้างนี้มีความหมายถึงการที่นายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงาน ปลดออกจากงาน หรือไล่ออกจากงานโดยที่ลูกจ้างมิได้มีความผิดแต่ประการใด และหมายความรวมถึงการที่นายจ้างไม่ยอมให้ลูกจ้างประจำทำงานเกิน 7 วันติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่

อัตรากារจ่ายค่าชดเชย มีดังนี้คือ

(1) ถ้าลูกจ้างที่เลิกจ้างนั้นเป็นลูกจ้างประจำที่ทำงานมาแล้วเป็นระยะเวลา 120 วันติดต่อกัน แต่ไม่ครบ 1 ปี นายจ้างจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้ในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราสุดท้ายของค่าจ้าง 30 วัน

(2) ถ้าลูกจ้างที่เลิกจ้างเป็นลูกจ้างประจำที่ทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้ในอัตราที่ไม่น้อยกว่าค่าจ้างสุดท้าย 90 วัน

(3) ถ้าลูกจ้างที่เลิกจ้างเป็นลูกจ้างประจำที่ทำงานติดต่อกันครบ 3 ปีขึ้นไป นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในอัตราที่ไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 180 วัน

ข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินชดเชย

แต่นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เลิกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้คือ

(1) ถ้าลูกจ้างนั้นเป็นลูกจ้างประจำที่ได้กำหนดระยะเวลาการเลิกจ้างเอาไว้โดยแน่นอน และได้เลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น

(2) ถ้าลูกจ้างนั้นเป็นลูกจ้างประจำที่ได้แจ้งเอาไว้เป็นหนังสือแต่แรกแล้วว่ามิมีระยะเวลาทดลองงานไม่เกิน 180 วัน และได้เลิกจ้างในช่วงระยะเวลาทดลองงาน

(3) ถ้าลูกจ้างทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 3 วัน ทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เช่นนี้นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้เมื่อเลิกจ้าง

นอกจากนี้นายจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะต้องจัดทำระเบียบข้อบังคับในการทำงาน ทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้างไว้เป็นหลักฐานเพื่อส่งหรือให้เจ้าหน้าที่ตรวจดูได้ตามที่ต้องการ

3.5.2.4 กฎหมายแรงงานสัมพันธ์

เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างที่จะพึงปฏิบัติต่อกัน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี อันจะยังผล ประโยชน์ในการทำงานร่วมกันและก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในโรงงาน รวมตลอดถึงการ กำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่จะระงับข้อขัดแย้ง หรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลง ด้วยความเห็นชอบและพอใจของทุกฝ่าย

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นกฎหมายสังคมที่มีบางส่วนเป็นกึ่งกฎหมายมหาชน มีบทกำหนดโทษในทางอาญาด้วย แต่ถึงแม้ว่าจะมีบทกำหนดโทษในทางอาญาก็มิได้ หมายความว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะเป็นอาชญากรรม

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้คือ

1) การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ การจ้างเสียใหม่ หรือขอให้จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างขึ้น

สภาพการจ้างงานตามที่ตกลงกันไว้นั้น อาจจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง แก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพของสังคม ซึ่งลูกจ้างและนายจ้างต่างก็มี สิทธิที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่อกันฝ่ายหนึ่ง เพื่อขอให้มีการจัดการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลง นั้นเสียใหม่ หรือในกรณีที่สถานประกอบการนั้นยังมิได้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้างงานกันมาก่อนเลยก็สามารถที่จะยื่นข้อเรียกร้องขอให้มีการจัดทำข้อ ทกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างกันขึ้น

ก) ผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง

การยื่นข้อเรียกร้องนั้นบุคคลต่อไปนี้จะเป็นผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง

ได้คือ

(1) นายจ้าง ซึ่งหมายความถึงผู้ที่ตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้เป็นผลตอบแทนการทำงาน ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ซึ่งรับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทนด้วย ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล นายจ้างก็หมายถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น ๆ รวมทั้งผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนด้วย

(2) ลูกจ้าง หมายถึงบุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง เพื่อรับค่าจ้างเป็นผลตอบแทนการทำงานของเขา

(3) สมาคมนายจ้างยื่นแทนลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิก

(4) สหภาพแรงงานยื่นแทนลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิกที่มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด หมายถึงลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่จะยื่นข้อเรียกร้องแทนนั้นจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดของนายจ้าง หรือสถานประกอบการนั้น

ข) วิธีการยื่นข้อเรียกร้อง

การยื่นข้อเรียกร้องนั้นไม่ว่าใครจะเป็นผู้กระทำจะต้องยื่นหรือแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่อกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง นายจ้างก็ต้องทำข้อเรียกร้องนั้นเป็นหนังสือยื่นต่อฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้างจะต้องระบุชื่อผู้ที่เข้าร่วมในการเจรจาไว้ด้วย โดยระบุชื่อของตัวเองหรือจะตั้งผู้แทนเข้าร่วมเจรจาก็ได้ แต่ผู้ที่จะเป็นผู้แทนได้นั้นจะต้องเป็นกรรมการผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือลูกจ้างประจำของนายจ้างคนนั้น หรือเป็นกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือกรรมการของสหพันธ์นายจ้างและผู้แทนนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกิน 7 คน

ในกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ลูกจ้างจะต้องจัดทำข้อเรียกร้อง เป็นหนังสือยื่นต่อฝ่ายนายจ้าง โดยหนังสือนั้นจะต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้าง มั้ง เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างทั้งหมด มั้ง เกี่ยวข้อง กับข้อเรียกร้องนั้น ๆ พร้อมทั้งจะต้องระบุชื่อผู้แทนลูกจ้างที่จะเข้าร่วมในการเจรจา ลงไปด้วย และจะต้องไม่เกิน 7 คน ถ้าลูกจ้างยังไม่ได้ตั้งผู้แทนก็ควรริบคำเนิการ : เลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างที่จะเข้าร่วมเจรจาเสนอไปโดยเร็ว ในการเลือกตั้งผู้แทน ลูกจ้างนี้ ลูกจ้างจะกำเนิการจัดการเลือกตั้งกันเองหรือจะขอให้พนักงานประนอมข้อ พิพาทจัดการให้ก็ได้ ข้อสำคัญก็คือ ผู้แทนลูกจ้างจะต้องเป็นลูกจ้าง มั้ง เกี่ยวข้องกับ ข้อเรียกร้องนั้น หรือเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน หรือกรรมการของสหพันธ์ แรงงานที่ลูกจ้าง มั้ง เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เป็นสมาชิกและต้องมีจำนวนไม่เกิน 7 คน

ในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ข้อ เรียกร้องที่มั้นั้น ๆ ไม่จำเป็นที่จะต้องมียุชื่อ หรือลายมือชื่อของลูกจ้าง มั้ง เกี่ยว ข้องกับข้อเรียกร้อง แต่ถาสงสัยว่าสหภาพแรงงานนั้นจะมีลูกจ้าง มั้ง เกี่ยวข้องกับ ข้อเรียกร้อง เป็นสมาชิกครบจำนวนที่ได้ระบุไว้หรือไม่ นายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง หรือสหภาพแรงงานที่ เกี่ยวข้องจะต้องยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือขอให้พนักงาน ประนอมข้อพิพาทแรงงานตรวจรับรองว่ามีลูกจ้าง มั้ง เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เป็น สมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นจริงหรือไม่ ถ้าตรวจแล้วปรากฏว่ามี พนักงานประนอม ข้อพิพาทแรงงานก็จะต้องออกหนังสือรับรองมอบให้กับผู้นยื่นคำร้อง เอาไว้เป็นหลักฐาน แต่ถาไม่มีพนักงานประนอมฯ ก็จะต้องแจ้งให้ฝ่ายที่ เกี่ยวข้องทราบ

นอกจากการตั้งผู้แทนแล้วทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างยังมีสิทธิที่จะแต่งตั้งที่ ประึกษาได้ไม่เกินฝ่ายละ 2 คน เพื่อที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้แทนของเขา ถ้าได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา ก็จะต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบ โดยจะแจ้งเอาไว้ ในข้อเรียกร้อง หรือจะแจ้งเอาไว้ในหนังสือที่มีชื่อผู้แทนเมื่อได้มีการแต่งตั้งในภาย หลังก็ได้

ค) การเจรจาต่อรอง

คือการที่ลูกจ้างเกินกว่าหนึ่งคนขึ้นไปร่วมกันทำการเจรจาต่อรองกับนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการ วันและเวลาทำงาน การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นใดของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานตามที่ระบุไว้ในข้อเรียกร้องที่ได้ยื่นไว้ดังกล่าวมาแล้ว

เมื่อได้มีการจัดทำข้อเรียกร้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องนำข้อเรียกร้องนั้นไปยื่นต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อรับข้อเรียกร้องแล้ว ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องจะต้องแจ้งชื่อของตนเอง หรือผู้แทนที่จะเข้าร่วมเจรจาต่อรองเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่ได้แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยเร็ว และเมื่อได้แจ้งและรับข้อเรียกร้องกันเรียบร้อยแล้วทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องเริ่มลงมือเจรจากันภายในกำหนด 3 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง

เมื่อได้เจรจากันตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้และสามารถที่จะทำความตกลงกันได้แล้ว ก็จะต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของนายจ้างและลูกจ้าง หรือผู้แทนแล้วมีประกาศข้อตกลงนั้นไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ลูกจ้างมีเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่ เพื่อให้ทราบทั่วกัน พร้อมทั้งจะต้องนำไปจดทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ตกลงกัน มิฉะนั้นนายจ้างมีความผิดมิโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

แต่ถ้าไม่มีการเจรจากันภายในกำหนด 3 วันนี้ หรืออาจจะเปิดการเจรจากันแล้วภายในกำหนด 3 วัน นับแต่วันยื่นข้อเรียกร้อง แต่ไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ตามข้อเรียกร้องที่ได้แจ้งไว้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ถือว่าได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องจะต้องรีบแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบเป็นหนังสือภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่วันที่พ้นกำหนด 3 วัน นับแต่วันที่แจ้งข้อเรียกร้อง หรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้คือ ถ้าครบกำหนด 3 วันแล้วยังไม่มีการเจรจาก็ต้องรีบแจ้งให้พนักงานประนอมทราบ หรืออาจจะเจรจากันแล้วภายในกำหนดเวลา แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้แจ้งให้พนักงานประนอมทราบภายใน 24 ชั่วโมง นับ

แต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้ เพื่อพนักงานประណมา จะได้เข้ามาดำเนินการระงับข้อพิพาทแรงงาน

2) การไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือความพยายามที่จะให้คู่กรณีได้พบกันเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้ชี้แจงและรับฟังเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ ในการที่เรียกร้องขึ้นในครั้งนั้น หรือเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงถึงเหตุขัดข้องเกี่ยวกับข้อเรียกร้องที่ไม่สามารถจะตกลงกันได้จนเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น โดยมีพนักงานประណข้อพิพาทแรงงานเป็นคนกลางคอยไกล่เกลี่ยและชี้แจงให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจกันดียิ่งขึ้น

เมื่อพนักงานประណข้อพิพาทแรงงานได้รับแจ้งแล้ว ก็จะมีคำดำเนินการไกล่เกลี่ยทันที คือพยายามที่จะหาทางชี้แจงและให้คำแนะนำแสดงเหตุผลที่เห็นว่าเป็นธรรมและสมควร เพื่อให้แต่ละฝ่ายผ่อนปรนจากความปรารถนาเดิมมาสู่จุดที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็เห็นว่าเหมาะสมและสามารถที่จะตกลงกันได้ ตามกฎหมายไทยปัจจุบันนี้ได้กำหนดเอาไว้ว่าพนักงานประណข้อพิพาทแรงงานจะต้องพยายามดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงกันได้ภายใน 5 วัน นับแต่วันที่พนักงานประណมาได้รับแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือ

3) การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานไม่ได้ผลทั้ง 2 ฝ่าย ไม่อาจตกลงกันได้ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้อพิพาทแรงงานนี้ก็เรียกได้ว่าเป็น "ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้" วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ อีกแบบหนึ่งนี้จัดได้ว่าเป็นมาตรการสุดท้ายในระบบแรงงานสัมพันธ์ที่จะช่วยให้คู่พิพาทสามารถที่จะกลับคืนดี และทำงานร่วมกันต่อไปได้ด้วยความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณี คือ "วิธีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน" ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้บุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นนั้น พร้อมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีจะต้องปฏิบัติอย่างไรกันต่อไป

4) การปิดงาน (งคจ้าง) (Lock Out)

หมายถึงการที่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานชั่วคราวอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น เพื่อมีมติบังคับผลักดันให้ลูกจ้างยอมกระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ตามที่ตนต้องการ

5) การนัดหยุดงาน (Strike)

หมายถึงการที่คนงานหลาย ๆ คนนัดพร้อมกันไม่ทำงานตามปกติที่เคยทำอยู่ อันเป็นการก่อให้เกิดความไม่สะดวก หรือความเสียหายขึ้น ในสภาพของการบังคับให้ผู้ได้รับความไม่สะดวกหรือเสียหายยอมกระทำในสิ่งที่ตนต้องการ ส่วนใหญ่จะเป็นการนัดหยุดงานที่ตนต้องการจะแสดงให้เห็นว่าได้มีข้อขัดแย้งในทางแรงงานเกิดขึ้น และได้ตัดหยุดงานก็เพื่อที่จะใช้เป็นวิธีทางแก้ไขข้อพิพาทที่มีกับฝ่ายจัดการให้ยุติลงได้โดยสงบตามวิถีทางของกฎหมายแรงงาน

6) การกระทำอันไม่เป็นธรรม (Unfair Labour Practice)

หมายถึงการกระทำที่ไม่สมควรในสถานแรงงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกีดกัน กลั่นแกล้ง เลิกจ้าง ชูเชี่ย ชักขวาง บังคับ แทรกแซง ล่าเอียง หรือกระทำร้ายประการใด ๆ ที่เห็นว่าไม่เป็นธรรม ในระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง สหภาพหรือสหพันธ์แรงงาน หรือบุคคลอื่น โดยกระทำการนั้นก็เพราะมุ่งหวังที่จะเอาตัวเขาเปรียบกัน และต้องการที่จะให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย

ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมไว้ เพื่อที่จะให้เป็นบทบัญญัติคุ้มครองป้องกันบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงาน ในเรื่องการใช้สิทธิหรือกระทำการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งโดยเจตนาที่แท้จริงแล้วก็มุ่งจะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็น

ส่วนใหญ่นั้นเอง กล่าวคือให้ลูกจ้างเกิดความมั่นใจกล้าที่จะใช้สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำอันน่าเชื่อว่าจะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นแล้ว ผู้เสียหายจากการกระทำนั้นจะต้องยื่นคำร้องกล่าวหาผู้กระทำการนั้นภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่สงสัยว่าจะมีการกระทำเกิดขึ้น โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะได้พิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง แต่ระยะเวลา 90 วันนี้อาจขยายได้ตามแต่รัฐธรรมนูญจะเห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมหรือไม่ แล้วก็จะต้องสั่งการประการใดประการหนึ่งด้วย เป็นต้นว่า สั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน หรือสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายสุกแต่จะพิจารณาเห็นสมควร

7) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

เป็นองค์กรที่จะสร้างความเข้าใจอันดีในระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นคนกลางมีจำนวนไม่เกิน 14 คน และอย่างน้อยที่สุดจะต้องไม่น้อยกว่า 9 คน มีประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 8 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี โดยที่ในคณะกรรมการ 8 คนนี้จะต้องเป็นฝ่ายนายจ้างอย่างน้อย 3 คน และฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อย 3 คน

8) องค์การทางด้านแรงงาน

ก. องค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง

— สหภาพแรงงาน หมายถึงสมาคมที่คนงานได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองการทำงานของคนงานทั้งหลาย เพื่อปรับปรุงสภาพ

การทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนงานให้ดีขึ้น โดยวิธีการต่อรอง

สมาชิกของสหภาพแรงงานจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน
หรือเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันกับผู้เริ่มก่อการ

- สหภาพแรงงานตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไปอาจรวมเข้ากันเป็นสหภาพ
แรงงานเดี่ยวได้ โดยได้รับความยินยอมจากสมาชิกของแต่ละสหภาพ เกินกึ่งหนึ่ง

- สหพันธ์แรงงาน หมายถึงการที่สหภาพตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไป
ทะเบียนกันตั้งขึ้นเป็นสหพันธ์แรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเพื่อจะส่งเสริมความ
สัมพันธ์อันดีระหว่างสหพันธ์แรงงานด้วยกันเอง และเพื่อที่จะหาทางคุ้มครองผล
ประโยชน์ของสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกด้วย

- สภาองค์การลูกจ้าง หมายถึงสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงาน
จำนวนไม่น้อยกว่า 15 แห่ง ได้รวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสภาองค์การลูกจ้าง
ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่มุ่งจะส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์
ของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น

- คณะกรรมการลูกจ้าง หมายถึงคณะลูกจ้างซึ่งได้ถูกเลือกขึ้นโดย
ลูกจ้างในสถานประกอบการเดียวกันนั้นเองมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อทำหน้าที่
เข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกับนายจ้างอย่างน้อยที่สุด 3 เดือนต่อครั้ง เพื่อที่จะ
ประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของลูกจ้าง หรือปรึกษาหา
ว่อกัน เพื่อที่จะกำหนดข้อบังคับในการทำงานที่จะเป็นประโยชน์แก่อนายจ้างและ
ลูกจ้างร่วมพิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง และหาทางที่จะเจรจาปรองดองและระงับ
ข้อขัดแย้งในสถานประกอบการนั้น ๆ ด้วย

แต่สถานประกอบการที่จะมีคณะกรรมการลูกจ้างได้จะต้องเป็นสถานประกอบการ
ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

ข) องค์การทางทันตกรรมของฝ่ายนายจ้าง

- สมาคมนายจ้าง หมายถึงสมาคมที่นายจ้างได้จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านความกดขี่ของคณงาน แต่มีใ้มองที่จะเป็นปฏิปักษ์กับคณงานเสมอไป เพียงแต่ให้รู้สึกว่ฝ่ายนายจ้างก็มีพลังที่จะเป็นเครื่องค้ครองกับลูกจ้างบ้างเหมือนกัน เมื่อต้องเผชิญหน้ากัน และอาจจะตั้งขึ้นเพื่อที่จะให้ความร่วมมือกันในคณพิจารณาปรับปรุงเทคนิคการ/^{ผลิต} การบริหาร และการคว่เนิงงาน ตลอดจนการแก้ปัญห่าเกี่ยวกับการขายสินค้าพร้อม ๆ กันด้วย แคว้วัตถุประสงค์ที่สำคัญของสมาคมนายจ้างนั้นจะต้องตั้งขึ้นเพื่อมุ่งที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างนายจ้างด้วยกันเอง ถ้ามิได้มีวัตถุประสงค์เช่นนั้นแล้วก็ไม่อาจที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมนายจ้างได้

สมาชิกของสมาคมนายจ้างจะต้องเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันกับนายจ้างผู้เริ่มก่อการ

- สมาคมนายจ้างตั้งแต่ 2 สมาคมขึ้นไปซึ่งมีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกัน อาจควมเข้ากันเป็นสมาคมนายจ้างเดี่ยวได้

- สหพันธ์นายจ้าง หมายถึงสมาคมนายจ้างที่มีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกันตั้งแต่ 2 สมาคมขึ้นไป รวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหพันธ์นายจ้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในระหว่างสมาคมนายจ้างด้วยกันเอง และเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้างและนายจ้างด้วยกัน

- สภาองค์การนายจ้าง หมายถึงสมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้างจำนวนไม่น้อยกว่า 5 แห่ง ได้รวมกันและจัดตั้งเป็นสภาองค์การนายจ้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์

3.5.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงาน

กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงานหรือจะเรียกให้ถูกต้องก็คือ พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 นั้นเอง

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
พ.ศ. 2522 ขึ้นมานั้น คดีเกี่ยวกับแรงงานทั้งหลายก็ได้พิจารณากันในศาลแพ่ง
แต่เนื่องจากคดีเกี่ยวกับแรงงานนั้นเป็นคดีความที่มีลักษณะพิเศษแตกต่าง ไปจากคดี
แพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นเรื่องของความขัดแย้งกันระหว่างนายจ้าง
กับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตาม
กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จึงควรที่
จะได้รับการพิจารณาในปัญหาแรงงานเป็นอย่างมาก โดยการพิจารณาร่วมกันกับผู้
พิพากษาสมทบ ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างด้วย

และการดำเนินคดีแรงงานนั้นก็ควรที่จะคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว
และประหยัดเป็นประการสำคัญ เพราะลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่อยู่ในฐานะลำบาก
ต้องทำมาหาเลี้ยงชีพไม่มีเวลาที่จะไปศาลได้บ่อย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีก็
มีสูงจะมี จึงต้องหาวิธีที่จะอนุเคราะห์ลูกจ้างให้ได้มากที่สุด

ประการสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องตระหนักให้มากในการพิจารณาคดี
ก็คือความเสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อให้ทำให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความ
และสามารถกลับไปทำงานร่วมกันต่อไปได้โดยไม่เกิดความรู้สึกที่เป็นศัตรูกัน

จึงจำเป็นที่จะต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกัน เพื่อให้ทำให้การพิจารณาคดีแรงงาน
คล่องตัวยิ่งขึ้น จึงให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
ขึ้นมา มีผลให้ศาลแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้นมาในประเทศไทยอีกศาลหนึ่ง ตั้งแต่วันที่
23 เมษายน 2522 ซึ่งเป็นวันเปิดทำการของศาลแรงงานกลาง

1) คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้แต่เฉพาะในคดีที่เกี่ยวกับแรงงานเท่านั้น มีใช้ว่าถ้าลูกจ้างและนายจ้างทำนิติกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอาญาแล้ว จะมาฟ้องกันที่ศาลแรงงานทุกเรื่องไป คดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานมีดังนี้คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

หมายความถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการที่นายจ้างหรือลูกจ้างไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันเอาไว้เมื่อคนจะเข้ามาทำงาน หรือคนทำสัญญาจ้างแรงงาน

ตัวอย่างเช่น ก. ตกลงจ้าง ข. ทำงานเป็นคนขับรถโดยตกลงว่าจะให้ค่าจ้างเดือนละ 1,500 บาท แต่พอทำไปแล้วจริง ๆ ก. กลับจ่ายเงินให้ ข. เป็นค่าจ้างเดือนละ 1,000 บาทเท่านั้น เช่นนี้ ข. ฟ้องต่อศาลแรงงานได้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

หมายความว่าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้มีบทบัญญัติเป็นการรับรองสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้แล้วถูกโต้แย้งสิทธิ ทำให้ได้รับความเสียหาย ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแรงงานได้

ตัวอย่างเช่น ก. เป็นลูกจ้างของ ข. ประสงค์จะขอลาป่วย 15 วัน ข. ไม่ยอม ก. สามารถจะใช้สิทธิทางศาลแรงงานได้ เพราะ ก. ได้ใช้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้วแต่ ข. ไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง
แรงงานหรือแรงงานสัมพันธ์

หมายความว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์
ได้กำหนดไว้แล้วว่าเมื่อมีกรณีนั้น ๆ เกิดขึ้น บุคคลที่ได้รับความเสียหาย ผู้มีส่วนได้
เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ จะเป็นผู้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน

ตัวอย่างเช่น ก. เป็นกรรมการลูกจ้างของบริษัทค้าหิน จำกัด ได้ถูกบริษัทนายจ้าง
กลั่นแกล้งโยกย้ายเปลี่ยนหน้าที่การงาน โดยไม่สมควรทำให้เกิดความเดือดร้อน
ก. สามารถที่จะร้องขอให้ศาลแรงงานดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะใน
พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 50 กำหนดไว้ชัดเจนว่า

"นายจ้างต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างอย่างน้อย
สามเดือนต่อหนึ่งครั้ง หรือเมื่อกรรมการลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการลูกจ้าง
ทั้งหมด หรือสหภาพร้องขอโดยมีเหตุผลสมควร เพื่อ

(1) จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง
(2) ปรึกษาหารือเพื่อกำหนดข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์
ต่อนายจ้างและลูกจ้าง

(3) พิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง

(4) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ

ในกรณีที่คณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่าการกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้าง
ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร คณะกรรมการลูกจ้าง
หรือสหภาพแรงงานมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัย

(4) คดีอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

หมายความว่า ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้มีบทบัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการร้องเรียนไว้แล้ว ให้ดำเนินการต่อเจ้าพนักงานจนถึงที่สุด ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน เมื่อดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว ยังไม่เป็นที่พอใจก็สามารถที่จะนำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้อีก

ตัวอย่างเช่น ก.ทำงานเป็นลูกจ้างนับชอนส่งกะสื้ออยู่ในโรงงานของ ข. ได้รับอุบัติเหตุเครื่องนับทกทับนิ้วมือขาดไป 3 นิ้ว ก.ไปร้องเรียกเงินทดแทนต่อเจ้าพนักงานเงินทดแทน ณ กรมแรงงาน เจ้าพนักงานได้มีคำสั่งให้ ข. นายจ้างจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้างตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ ข. เห็นว่าตนเองไม่ควรต้องจ่าย เพราะการที่ ก. ได้รับอันตรายครั้งนี้เนื่องมาจาก ก. ประมาทเดินเล่อไม่ระวังให้ตัวเอง หามาตั้งนานแล้วก็ไม่เคยได้รับอันตรายเลย จึงอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีฯ ก็ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามที่เจ้าพนักงานเงินทดแทนมีคำสั่ง เมื่อ ข. ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของอธิบดีฯ อีก ก็สามารถที่จะนำคดีมาสู่ศาลแรงงานให้พิจารณาคัดสินได้

(5) คดีอันเกิดแก่ผู้ละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

หมายความว่า จะต้องเป็นการละเมิดที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างหรือลูกจ้างกระทำต่อนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและทำให้บุคคลผู้ถูกละเมิด (นายจ้างหรือลูกจ้าง) ได้รับความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายอนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง และจะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานด้วย

ตัวอย่างเช่น คนงานโรงงานทอผ้าสยามยีนส์ ใ้คนักหยุดงานยื่นข้อเรียกร้องต่อ นายจ้างในระหว่างที่กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาที่นั่น ลูกจ้างกลุ่มหนึ่งไม่พอใจ ที่การเจรจาล่าช้าจึงได้ทุบกระจกรถของผู้จัดการพังเสียหาย อย่างนี้ถือว่าลูกจ้าง กระทำละเมิดคนนายจ้างอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ ศาลแรงงานชี้ขาดความกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจะร้องขอให้ศาล แรงงานชี้ขาดคดีข้อพิพาท เรื่องใด เรื่องหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ 2518 แต่ในปัจจุบันนี้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ก็ยังมีได้มีบทบัญญัติ ที่ให้อำนาจแก่นักรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด คงจะได้มีการ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์กันไป เพื่อให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

2) แคคดีที่เกี่ยวกับแรงงานทั้ง 6 ประการดังกล่าวมาแล้วนั้น มิใช่จะ พ้องร้องกันที่ศาลแรงงานได้เลยในทันที คดีแรงงานที่จะฟ้องร้องต่อศาลแรงงานได้ เลยนั้นจะต้องเป็นคดีแรงงานที่กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายแรงงาน สัมพันธ์มิได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการร้องเรียนไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

ถ้าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนด ขั้นตอนในการดำเนินการร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็จะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้เสียก่อน จึงจะมาใช้ สิทธิทางศาลแรงงานได้ มิฉะนั้นศาลแรงงานจะไม่รับพิจารณาคดีให้

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการประสูติอันตรายของคนงานที่ได้ยกตัวอย่างไว้ในข้อ (4) ถ้าลูกจ้างไม่ใช้สิทธิร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนแต่มายื่นฟ้องต่อศาลแรงงาน ขอให้ศาลแรงงานพิจารณาให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนให้เลยเช่นนี้ไม่ได้

หรือนายจ้างไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ให้จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง แต่ไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมแรงงานก่อน กลับนำคดีมาสู่ศาลแรงงานเลยอย่างนี้ ศาลก็จะไม่รับพิจารณาให้

3) ศาลแรงงานจะพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีเกี่ยวกับแรงงาน แต่เฉพาะในส่วนคดีแพ่งเท่านั้น ถ้าเป็นคดีอาญาที่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ซึ่งมีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 4,000 บาทนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานต้องไปฟ้องร้องกันที่ศาลอาญา ศาลจังหวัด ศาลแขวง แล้วแต่กรณี

4) ผู้พิพากษาในศาลแรงงาน

ผู้พิพากษาในศาลแรงงานที่จะประกอบเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงานนั้นจะต้องประกอบไปด้วย

(1) ผู้พิพากษาประจำศาลแรงงาน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการที่มีความรู้พิเศษในด้านกฎหมายแรงงาน ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำศาลแรงงาน

(2) ผู้พิพากษาสมทบ นอกจากผู้พิพากษาประจำศาลแรงงานซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ จะเป็นผู้พิพากษาซึ่งปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ ณ ศาลแรงงานแล้ว ผู้พิพากษาประจำศาลแรงงานยังจะต้องประกอบไปด้วยผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามคุณสมบัติที่ได้อำหนดเอาไว้

ในขณะนี้ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีจำนวนฝ่ายละ 20 คน ซึ่งได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบประจำศาลแรงงานกลาง ปฏิบัติหน้าที่ในการร่วมกันพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาประจำศาลแรงงาน

ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงาน จะต้องให้ผู้พิพากษาด้วยกันนั่งพิจารณาฝ่ายละเท่า ๆ กันทั้ง 3 ฝ่าย จึงจะครบองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อคำพิพากษาก็จะต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาให้ครบถ้วนทุกนาย แต่เวลาอ่านคำพิพากษาไม่จำเป็นจะต้องอยู่ครบองค์คณะก็ได้

5) การฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่อศาลแรงงานนั้นจะต้องฟ้องต่อศาลที่

- ก. มูลคดีเกิดขึ้น หรือ
- ข. ที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาที่

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นและมีเหตุผลที่สมควรพ้อก็อาจขอโอนคดีจากศาลที่รับฟ้องไว้ไปยังศาลแรงงานอื่นได้ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ถ้าเป็นคดีแรงงานที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม จะต้องฟ้องต่อศาลแรงงานกลาง

ถ้าเป็นในเขตจังหวัดอื่น ๆ นอกจากจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว จะต้องฟ้องต่อศาลแรงงานจังหวัด หรือศาลแรงงานภาคแล้วแต่กรณี

แต่ในขณะนี้ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานจังหวัดและศาลแรงงานภาคขึ้น ซึ่งมีแต่ศาลแรงงานกลางที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร เพียงแห่งเดียว ดังนั้นคดีแรงงานใดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ ก็สามารถที่จะยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลางได้หรือจะฟ้องต่อศาลจังหวัดแล้ว ศาลจังหวัดจะไต่แจ้งให้ศาลแรงงานกลางทราบ เพื่อไปนั่งพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้

6) การดำเนินคดีในศาลแรงงานจะต้องเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด ดังนั้นโจทก์จึงอาจยื่นฟ้องด้วยวาจาก็ได้ มั่งศาลก็จะต้องรีบดำเนินการ

นักพิจารณาไม่เกิน 7 วัน ในชั้นแรกศาลจะดำเนินการไกล่เกลี่ย ถ้าคู่กรณีตกลงกันตาม
ที่ไกล่เกลี่ย ศาลก็จะไต่ถามคำพิพากษาคตามยอม แต่ถ้าไกล่เกลี่ยไม่ตกลงกัน ศาลก็จะ
ต้องดำเนินการพิจารณาพิพากษาต่อไปจนเสร็จสิ้น และทำคำพิพากษา หรือคำสั่งภายใน
3 วัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการพิจารณา

7) เมื่อคู่ความทราบคำพิพากษาแล้ว หากไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยใน
คำพิพากษานั้น ๆ ก็มีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานได้ ภายในกำหนด
15 วัน นับแต่วันที่รู้คำพิพากษา แต่จะอุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายเท่านั้น

4. การบริหารแรงงานในประเทศไทย

การบริหารแรงงานหมายถึงการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย
เป้าหมาย และมาตรการที่มุ่งประโยชน์ต่อการสร้างสม การใช้ และการกระจาย
แรงงานให้บังเกิดผลสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
ตามความต้องการของแต่ละประเทศ¹

4.1 นโยบายด้านแรงงาน

ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายย่อมมีความหวังที่จะพึ่งตัวเองให้ได้ในทาง
เศรษฐกิจ และปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นอย่างถึงที่ จะช่วยให้การพัฒนารุดถึงเป้าหมาย
ที่ต้องการได้ก็คือแรงงานนั่นเอง การที่จะแสวงหาแต่เพียงทุนหรือเครื่องจักรเครื่องมือ
ที่ทันสมัยเข้ามาโดยไม่มีการกำหนดมาตรการทางด้านแรงงานที่เหมาะสม จะทำให้ได้

¹ พร อุดมพงษ์, "เป้าหมายของการบริหารแรงงาน" การแรงงาน 1,
เอกสารทางวิชาการ ฉบับที่ 45 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, พระนคร,
โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย จำกัด 2511, หน้า 9

รับประโยชน์ไม่คุ้มค่าและไม่อาจบรรลุผลตามที่ต้องการได้เลย

4.1.1 นโยบายด้านแรงงานของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่สำคัญถึงความสำคัญของแรงงานต่อการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดนโยบายทางด้านการแรงงานไว้ โดยคำนึงถึงหลักสำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

1) การสร้างรูปแบบแรงงาน (Manpower Formation)

ได้แก่การให้การศึกษอบรม เพื่อสร้างหรือพัฒนาคนในชาติให้สามารถประกอบอาชีพที่ก้าวหน้าขึ้นตามกาลสมัย ซึ่งนอกจากผู้ที่เข้าสู่อุตสาหกรรมแล้ว ควรจะให้ความสนใจสนับสนุนให้การจัดฝึกอบรมผู้ที่มิงานอยู่แล้ว ให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นด้วย เพราะวิทยาการและเทคนิคการผลิตการประกอบอาชีพเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าอยู่เสมอ แรงงานในประเทศไทยควรได้รับการช่วยเหลือส่งเสริมให้สามารถปรับตัวเข้ากับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลง มิฉะนั้นอาจจะต้องว่างงานหรือคงมีรายได้ต่ำอยู่ หากความก้าวหน้าและยากที่จะเพิ่มผลผลิตให้แก่ชาติได้

2) การสร้างสภาพคล่องตัวของแรงงาน (Labour Mobilization)

หมายรวมถึงการดำเนินการเคลื่อนย้ายถ่ายเทกำลังคนให้เป็นไปตามความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะต้องพิจารณาดำเนินการหลายประการรวมทั้ง

ก. การเคลื่อนย้ายแรงงานจากแหล่งที่เกินความต้องการหรือจากเขตที่ไร้ประโยชน์ไปสู่ท้องที่ที่ประโยชน์กว่า

ข. การปรับปรุงคนให้สามารถย้ายจากอาชีพที่ให้ประโยชน์น้อยไปสู่อาชีพที่อำนวยประโยชน์มากกว่า

ค. จัดกำลังคนทางทหารกับกำลังคนฝ่ายพลเรือนให้สมดุลกัน โดยคำนึงถึงความสามารถในการผลิตกับการป้องกันประเทศ

ง. จัดกำลังคนในเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ให้สมดุลกัน สามารถระดมแรงงานที่เกินความจำเป็นทางเกษตรไปสู่งานด้านอื่น เพื่อให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรอื่น

3) การใช้ประโยชน์จากแรงงาน (Labour Utilization)

ผู้ที่มีการศึกษาดีหรือผ่านการฝึกอบรมมาจากโรงงานหรือถูก (Mobilized) มาแล้วนั้น ไม่แน่เสมอไปว่าชาติจะได้รับประโยชน์จากการทำงานของเขาเต็มที่ จนกว่าจะได้ใช้กำลังแรงงานไปในทางสร้างสรรค์ ยิ่งกว่าที่จะปล่อยให้ใช้ไปในทางที่ไม่ก่อผล โดยรัฐบาลจำเป็นต้องเอาใจใส่ในเรื่องต่อไปนี้คือ

- ก. สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
- ข. มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี
- ค. ฝึกอบรมหัวหน้างานให้รู้จักการปกครองดูแลลูกจ้างคนงาน
- ง. จัดระบบการมอบหมายงานและการเลื่อนขั้นหรือให้ความดีความ

ชอบอย่าง เป็นธรรม

จ. ให้การศึกษาหรือฝึกอบรมนายจ้างและฝ่ายจัดการให้รู้จักระบบการจัดการสมัยใหม่

4) การคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection)

กำลังคนมิได้มีความหมายเฉพาะเพียง เป็นปัจจัยในการผลิตเท่านั้น ลูกจ้างของเอกชนก็เช่นเดียวกัน เขาเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างสวัสดิภาพของสังคมด้วย ผลงานของเขาควรจะมี ความหมายสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งของตัวเขาและครอบครัวและของสังคมด้วย รัฐบาลจะให้หลักประกันอันมีผลทางปฏิบัติ เพื่อให้เจ้าของผลงานได้รับผลตอบแทนในความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่าง เป็นธรรม

และเพื่อให้ภารกิจค่านนี้ได้นำไป โดยถูกต้อง รัฐจะต้องให้ความสนใจในเรื่อง
ทาง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- (1) การให้ความคุ้มครองแรงงานของลูกจ้างในร้านสวัสดิการและ
สุขภาพอนามัย
- (2) การประกันสังคม
- (3) ให้ลูกจ้าง ได้มีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินปัญหาสำคัญที่จะมีผลกระทบ
ถึงตัวเขาและมีอิสระที่จะออกความคิดเห็น เกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ของตนได้¹

4.1.1 นโยบายค่านแรงงานในปัจจุบัน

จากหลักสำคัญ 4 ประการดังกล่าวมาแล้ว รัฐจึงได้กำหนดนโยบายค่าน
แรงงานในปัจจุบันไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)
มีสาระสำคัญ โดยสรุปดังนี้คือ

- (1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาพการทำงานและสภาพความเป็น
อยู่ของผู้ใช้แรงงานดีขึ้น
- (2) ส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี ขณะเดียวกัน
ส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง เพื่อให้มีสถาบันแรงงานที่มั่นคง
อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารแรงงานต่อไป
- (3) ดำเนินการให้กลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่
ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจ เอกชนในครัวเมืองที่มีรายได้และสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำ
และกลุ่มที่ราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อยให้สามารถดำรงชีพตามการเปลี่ยนแปลง
ของค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น โดยจัดระบบให้มีรายได้และสวัสดิการที่เหมาะสม
โดยให้อาศัยความช่วยเหลือจากรัฐน้อยลงในระยะยาว
- (4) คุ้มครองป้องกันผู้ใช้แรงงานมิให้ประสบอันตรายเนื่องจากการ
ทำงาน ส่วนผู้ที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานก็ให้ได้รับการชดเชยหรือทดแทน
อย่างเป็นธรรม

¹ เรื่องเดิม, หน้า 13-15

(5) พิจารณาจัดให้มีระบบประกันสังคมหรือระบบอื่นใดที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ลูกจ้างคนงานมีความมั่นคงในการทำงาน

(6) ส่งเสริมให้แรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศโดยกำหนดบทบาทของเอกชนกับหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสมและชัดเจน ขณะเดียวกันดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ตลอดจนหาทางป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนแรงงานฝีมือบางประเภท ซึ่งอาจยังผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและการดำเนินงานของวิสาหกิจภายในประเทศ

(7) ให้หน่วยงานของรัฐบาลและ เอกชนกำหนดแผนปฏิบัติงานด้านสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานให้มากยิ่งขึ้น

4.1.2 นโยบายด้านแรงงานในอนาคต

ในระยะปลายปี พ.ศ. 2516 และตลอดปี พ.ศ. 2517 ประเทศต้องประสบกับปัญหาความไม่สงบสุขในวงแรงงานเป็นอันมาก เนื่องมาจากปัญหาค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและภาวะการว่างงาน เพราะกำลังแรงงานได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงแต่ไม่สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเทคโนโลยีในการผลิตไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวในการใช้กำลังแรงงาน เกิดปัญหาทั้งการว่างงานโดยเปิดเผย (Open-Unemployment) อันเนื่องมาจากภาวะการขาดดุลทางเศรษฐกิจ ความจำกัดของการขยายตัวพื้นที่การเกษตรกับแรงงานที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง และการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดการขยายตัวกำลังคนภาครัฐบาล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการกับปัญหาชักข้อเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งทำให้ปัญหาการว่างงานสูงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีความรู้ระดับกลางและสูง ซึ่งในปี 2523 การว่างงานของแรงงานกลุ่มนี้มีถึงประมาณร้อยละ 50 ของการว่างงานทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ปริญญาตรี ปกศ.สูง และระดับปริญญาสาขาสังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ เนื่องจากการผลิตกำลังแรงงานในสาขาวิชาชีพเหล่านี้ขยายตัวเกินความต้องการ

และปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) กับ ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานยังขึ้นอยู่กับสาขาเกษตรเป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ระบบชลประทานสามารถใช้อำนวยประโยชน์ให้แก่พื้นที่เพาะปลูกทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้งอย่างจำกัด แต่ปัญหาการว่างงานทั้ง 2 รูปแบบนี้จะปรากฏอยู่ในชนบทมากกว่าตัวเมืองและจะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมากกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศ

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความจริงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะอยู่แต่ในตัวเมือง ได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ นายทุน พ่อค้าคนกลาง และเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญ ถ้าเป็นในชนบทผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือชาวนาและเจ้าของที่ดินในท้องถิ่นระบบชลประทานสมบูรณ์ ซึ่งสามารถเพาะปลูกพืชได้ 2 ครั้ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบภาคกลาง และผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างที่สามารถเข้าทำงานในธุรกิจที่ทันสมัย และในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างที่มีฝีมือในระดับกลางและระดับสูง ซึ่งทั้งหมดนี้รวมกันแล้วเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับชาวนาจำนวนมากซึ่งถือครองที่ดินขนาดเล็ก ที่ดินค่อยคุณภาพและหาเลี้ยงชีพด้วยการปลูกพืชครั้งเดียวในเขตน้ำฝน รวมกับคนงานที่รับจ้างทำงานทั้งในชนบทและตัวเมือง ในสาขาที่ไม่มีแบบแผนสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มีปัญหาทางด้านรายได้และสวัสดิภาพในตัวเมืองนั้น กลุ่มลูกจ้างไร้ฝีมือที่ทำงานอยู่ในธุรกิจขนาดเล็กประเภทที่ไม่มีแบบแผน หรือที่เรียกว่า Informal Sector เป็นกลุ่มที่มีปัญหาหนักที่สุด ตามด้วยกลุ่มลูกจ้างที่ไร้ฝีมือที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำในสาขาธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ทันสมัย หรือที่เรียกว่า Formal Sector และกลุ่มข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อย ซึ่งถึงแม้ว่าระดับรายได้และสวัสดิการจะยังสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็ประสบกับปัญหาที่สถานะภาพค่อยลงไป เพราะค่าครองชีพสูงขึ้นมากกว่าเงินเดือน

นอกจากปัญหาการว่างงานและค่าครองชีพสูงซึ่งมีผลกระทบต่อปัญหาแรงงานอย่างมากแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานและปัญหาเกี่ยวกับการที่แรงงานไทยตื่นตัวอพยพไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศตะวันออกกลาง แม้จะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์ในการบรรเทาปัญหาการว่างงานและได้รับเงินตราต่างประเทศเข้ามาจำนวนมาก แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบ และการหลอกลวงคนงาน ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใช้แรงงานและครอบครัวของผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก เป็นต้นว่าต้องเสียค่านายหน้าและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จำนวนมากเกินไปให้แก่สำนักจัดหางานหรือนายหน้า เช่น คนละ 20,000-50,000 บาท และมีผู้ใช้แรงงานจำนวนไม่น้อยที่เสียเงินไปแล้วแต่ไม่ได้ไปทำงานหรือได้ไปทำงานที่ไม่ตรงกับที่ตกลงกันไว้ หรือได้รับค่าจ้างต่ำกว่าในสัญญาหรือใ้งานทำในระยะเวลาอันสั้น เป็นต้น นอกจากนี้แรงงานไทยส่วนหนึ่งยังได้รับความเดือดร้อนจากสภาพการทำงาน การกดขี่ข่มเหงของนายจ้างต่างประเทศ และไปประพฤติก้าวร้าวทำนองคลองธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และค่านิยมกฎหมายในต่างแดน ทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ของคนไทยและประเทศไทยด้วย

จากปัญหาต่าง ๆ ทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้วนั้นเอง รัฐบาลจึงได้พิจารณากำหนดนโยบายทางด้านแรงงานในอนาคตไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

4.1.2.1 ด้านการมีงานทำ

สำหรับนโยบายด้านการมีงานทำรัฐมีความประสงค์ที่จะเพิ่มปริมาณการมีงานทำโดยส่วนรวมให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ให้ได้มีการใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตให้แก่ระบบเศรษฐกิจและรายได้ให้แก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

และมีความสมดุลย์กันระหว่างการผลิตแรงงานและการใช้แรงงานบางสาขาอาชีพ รวมทั้งบรรเทาปัญหาการจ้างงานต่ำระดับ และการว่างงานตามฤดูกาลโดยลำดับ การป้องกันการอพยพของแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ กับมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการผลิตแรงงานในสาขาความรู้ใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับ ความต้องการของระบบเศรษฐกิจ โดย

- (1) จะส่งเสริมให้มีการขยายการจ้างงานในทุกสาขาการผลิตทั้งภาค เกษตรกรรมและนอกภาคเกษตร เพื่อให้สามารถสร้างตำแหน่งงานใหม่ได้
- (2) จะให้การส่งเสริมการลงทุนในการประกอบการที่มีการใช้แรงงาน เป็นสัดส่วนที่สูง เช่น อุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดเล็ก อุตสาหกรรมครอบครัว และอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงการผลิตการเกษตรเป็นวัฏจักร (Agro-Industries) สำหรับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นั้น จะเน้นถึงผลกระทบ (Forward and Backward Linkages) ที่มีต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กลงมาและต่อการจ้างงานใน สาขาอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ
- (3) จะให้การส่งเสริมการศึกษาวิจัยการผลิตและการนำเข้าสินค้าทุน หรือเทคโนโลยีที่ส่งเสริมให้มีการจ้างงานมากทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม
- (4) ในสาขาเกษตรรัฐจะส่งเสริมระบบการผลิตที่มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพ การผลิต ด้วยการใช้ระบบชลประทาน เทคโนโลยีที่เหมาะสมและมีการใช้แรงงาน มากขึ้น
- (5) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล การจ้างงานต่ำระดับ และการอพยพที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รัฐจะดำเนินการ ให้มีโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งต่อไปอีกระยะหนึ่ง และรัฐจะเร่งรัดให้ โครงการที่มีการก่อสร้างได้ดำเนินการในช่วงฤดูแล้งให้มากที่สุดและจะเน้นให้ โครงการไปลงในพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่น

(6) จะดำเนินการให้กำลังคนภาครัฐบาลในบางสาขาวิชาชีพกระจายออกไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้มากขึ้น และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายอำนาจบริหารราชการ

(7) จะส่งเสริมให้แรงงานที่มีเหลือเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรับจะจัดการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้เป็นระเบียบเรียบร้อยที่สุด รวมทั้งการจัดให้มีหรือสนับสนุนการฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่ตลาดต่างประเทศมีความต้องการ

4.1.2.2 ด้านค่าจ้างรายได้และสวัสดิการแรงงาน

รัฐจะพยายามเร่งรัดอัตราและลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็พยายามยกเลิกนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลเป็นการกีดรายได้ที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนหามาตรการเพื่อช่วยเสริมสร้างรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย ถึงแม้ว่าในอดีตได้มีการแสดงเจตนาบรรณในทิศทางนี้อย่างมาก แต่ยังคงขาดมาตรการในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลตามเจตนาบรรณนี้ ซึ่งรัฐจะได้

(1) ดำเนินการให้กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในฐานะค่อนข้างยากจน กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรที่ขายรายได้ต่ำ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจ เอกชนในตัวเมืองที่มีรายได้ และสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำ และกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อยให้สามารถครองชีพตามอัตภาพอันควรในภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าราคาสินค้าจะแพงขึ้นเรื่อย ๆ และทำให้รายได้และสวัสดิการของบุคคลเหล่านี้ดีขึ้นอย่างถาวร โดยอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐให้น้อยลงในระยะยาว

(2) สนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือได้รับรายได้ที่สูงขึ้นตามประสิทธิภาพการผลิตที่ตนได้มีส่วนปรับปรุงและตามที่เป็นผลจากการต่อรองกับนายจ้างภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์และกฎหมายที่วางไว้

(3) ให้เจ้าของปัจจัยการผลิตอื่น ๆ นอกจากแรงงานได้รับผลตอบแทนตามกลไกของตลาดเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยวิธีการที่รัฐบาลเห็นว่าจะสามารถบริหารได้ โดยไม่เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

(4) ปรับปรุงระบบภาษีอากรและการจ้กเก็บ เพื่อให้ผู้มีรายได้สูงรับภาระสำหรับการใช้จ่ายและการลงทุนของรัฐบาลมากกว่าผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ แต่ไม่ให้อัตราภาษีสูงจนเกิดเป็นผลเสียต่อการผลิตหรือต่อความคิดริเริ่มภาคเอกชน

4.1.2.3 การสร้างสันติในวงแรงงาน

นโยบายของรัฐในด้านการสร้างสันติในวงแรงงานได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อที่จะส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันในระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง อันจะนำมาซึ่งสันติในวงการทำงาน โดยทั้งสองฝ่ายได้รับความพอใจและเกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม ให้ลูกจ้างมีความมั่นคงในการทำงาน โดยได้รับผลตอบแทนที่แน่นอนตามระดับความสามารถและเพียงพอกับการครองชีพ มีสภาพการทำงานและสวัสดิการที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของนายจ้างและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจด้วย และจะต้องหาทางป้องกันการแทรกแซงในวงการทำงานจากบุคคลภายนอกที่จะนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง โดยรัฐจะดำเนินการ

(1) ส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบไตรภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสถานประกอบการให้มากที่สุด พร้อมทั้งให้มีการบริหารงานแรงงานด้วยระบบไตรภาคี

(2) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง เพื่อให้มีสถาบันแรงงานที่มั่นคง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานแรงงานต่อไป

(3) ให้มีการประกันสังคมในขอบเขตที่เหมาะสม

4.1.2.4 ด้านแรงงานไทยในต่างประเทศ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าในปัจจุบันนี้แรงงานไทยได้ขยายตัวในต่างประเทศมากขึ้น รัฐจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้แรงงานไทยที่มีเกินความต้องการภายในประเทศออกไปทำงานในต่างประเทศให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลางและในเอเชียตอนใต้ แต่พร้อมกันนี้จะต้องคอยสอดส่องและป้องกันไม่ให้เกิดการขาดแคลนแรงงานฝีมือบางประเภทภายในประเทศ จนกระทั่งกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและการดำเนินการของวิสาหกิจภายในประเทศ โดยรัฐจะดำเนินการ

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนสำนักจัดหางานทั้งของรัฐบาลและเอกชนที่จัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศที่ต้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายอย่างเที่ยงธรรม

(2) ส่งเสริมสนับสนุนให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างของคนไทยสามารถรับเหมาหรือรับเหมาช่วงงานก่อสร้างในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในตะวันออกกลางและเอเชียตอนใต้ได้มากขึ้น

(3) สอดส่องดูแลให้บริการและแก้ไขปัญหาที่แรงงานไทยถูกหลอกลวงและได้รับความเดือดร้อนในรูปต่าง ๆ ทั้งแต่อยู่ภายในประเทศและในต่างประเทศ รวมทั้งการให้แรงงานได้รับผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมจากการไปทำงานในต่างประเทศ

(4) ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานไทยในต่างประเทศ ในการส่งเงินกลับประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารแรงงาน

หน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารแรงงานในปัจจุบัน
นี้คือ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

4.2.1 ประวัติความเป็นมาของกรมแรงงาน

หน่วยงานซึ่งรัฐบาลกำหนดให้ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานเกี่ยวกับ
แรงงานในระยะเริ่มแรกนั้นคือ แผนกจัดหางาน ซึ่งสังกัดอยู่กองทะเบียน กรมมหาดไทย
โดยได้เริ่มมีแผนกจัดหางานนี้ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เพื่อที่จะได้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการ
การควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2475

ต่อมาแผนกจัดหางานได้โอนไปสังกัดกองสถิติพยากรณ์ กรมพาณิชย์
กระทรวงการเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดหา
งาน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475

ในปี พ.ศ. 2477 แผนกจัดหางานได้โอนจากกองสถิติพยากรณ์ไปสังกัด
อยู่กองกรมกร กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่ควบคุม

ในปี พ.ศ. 2479 หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรมกร
พ.ศ. 2479 แล้ว แผนกจัดหางาน กองกรมกร กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ
ก็ได้มีภาระหน้าที่เพิ่มจากเดิมขึ้นมาอีก คือ มีหน้าที่ตรวจตราดูแลกรมกรตาม
พระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรมกร พ.ศ. 2479

ในปี พ.ศ. 2481 กองกรมกรได้ถูกยุบลงเป็นแผนกกรมกรแต่ยังสังกัด
กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ ทำหน้าที่ควบคุม

พ.ศ. 2483 แผนกกรมกร กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ ได้โอน
มาสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2492 แผนกกรรมกร กรมประชาสงเคราะห์ ได้ยกฐานะขึ้น
เป็นกองกรรมกร สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2493 กองกรรมกร ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นกองจัดสรรและ
ส่งเสริมอาชีพสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่
และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ เรื่องการจัดหางาน และกำหนดงานอาชีพสำหรับคนไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 กองจัดสรรและส่งเสริมอาชีพสงเคราะห์ได้ถูก
เปลี่ยนชื่ออีกครั้งหนึ่งเป็นกองแรงงาน แต่ยังคงอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์
กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงาน 2499
ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นจากเดิมในเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่องเป็นต้นว่า มีหน้าที่
จดทะเบียนควบคุมสหภาพแรงงานต่าง ๆ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานที่
เกิดขึ้นในขณะนั้น วินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน ระเบียบยังการนัดหยุดงานของลูกจ้าง
ตรวจตราและให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง จัดอบรมนายจ้างและลูกจ้าง ทำสถิติ
แรงงาน รวมทั้งติดต่อประสานงานค้ำประกันแรงงานกับต่างประเทศ ตั้งแต่เดิมเป็นหน้าที่
ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแบ่งงานออกเป็น 16 แผนก เพื่อรับผิดชอบงาน
ต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2505 กองแรงงานได้ยกฐานะขึ้นเป็นส่วน
แรงงาน แต่ยังคงอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย แต่ได้ขยาย
ขอบเขตการปฏิบัติงานออกไปยังส่วนภูมิภาคด้วย

ต่อมาอีก 3 ปี คือ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2508 ส่วนแรงงาน กรมประชา
สงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้มีฐานะเป็นกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
มีหน้าที่รับผิดชอบและบริหารงานค้ำประกันแรงงานของประเทศไทย¹

¹ กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย 2515, เอกสารโรเนียวของ
กองวิชาการและสถิติแรงงาน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2515 หน้า 1

4.2.2 กรมแรงงานในปัจจุบัน

นับแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา กรมแรงงานก็ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านแรงงานของประเทศไทยตลอดมา มีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมแรงงานหลายครั้งหลายหน เพื่อปรับปรุงให้การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบันนี้กรมแรงงานได้แบ่งส่วนราชการและกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ดังต่อไปนี้คือ

4.2.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขาธิการกรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานประสานราชการกับสำนักงานแรงงานจังหวัด งานตรวจราชการของกรมและงานที่มีใ้ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ
- (2) กองการจักหางาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหาแรงงานให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไป การแนะแนวอาชีพแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป
- (3) กองคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจแรงงานในสถานประกอบการที่ลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป เพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานรวมถึงการดำเนินการให้นายจ้างจ่ายเงินค่าทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานสำหรับสถานประกอบการที่ลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน
- (4) กองนิติการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาหารือปัญหาข้อกฎหมาย การร่างและปรับปรุง แก้ไข กฎหมายระเบียบคำสั่งเกี่ยวกับแรงงาน พิจารณาการอุทธรณ์และคัดค้านคำสั่งเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน งานพิจารณา

การเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบรวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับคดีในนาม กรมแรงงาน และงานทนายความว่าคดีให้ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน

(5) กองงานคนต่างถิ่น มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างถิ่นทำและดำเนินการให้ตราเป็นกฎหมายพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างถิ่น ตรวจตรา ควบคุม ดูแลการทำงานของคนต่างถิ่น และจัดทำสถิติ ทะเบียนประวัติ ของคนต่างถิ่นที่ได้รับอนุญาต

(6) กองแรงงานสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณา วินิจฉัยข้อร้องทุกข์ ดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทแรงงาน ให้คำปรึกษาแนะนำ กำนันแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงการชี้แจงข้อกฎหมายส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่าง นายจ้างและลูกจ้าง ดำเนินการจดทะเบียนและควบคุมดูแลสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

(7) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการฝึกอาชีพแก่เยาวชนนอกโรงเรียน ฝึกยกระดับแก่ผู้ทำงานช่างให้ความรู้มือแก่ สถานประกอบการในการจัดการฝึกงานหรืออบรมคนงาน ครูฝึก และหัวหน้างาน กำหนดมาตรฐานและทดสอบฝีมือช่าง

(8) กองฝึกอบรมแรงงาน กองฝึกอบรมแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอบรมวิธีการบริหารงานบุคคล การให้ความรู้ความเข้าใจแก่กำนันแรงงาน แก่ฝ่ายบริหารและลูกจ้าง เพื่อให้ทราบถึงสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ อันพึงได้และ พึงปฏิบัติรวมถึงบทบาทของลูกจ้างและนายจ้างที่จะส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และการจัดฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานด้วย

(9) สำนักงานกองทุนเงินทดแทน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์และกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับนายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

เรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน เพื่อจ่ายให้กับลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือหายากแล้วแต่กรณี ทำเนิการพิจารณาวินิจฉัยการประสบอันตรายของลูกจ้างและสั่งจ่ายเงินทดแทนจากกองทุนฯ.

(10) กองวิชาการและวางแผน มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางด้านวิชาการและวางแผนในแนวทางที่จะส่งเสริมสนับสนุนการบริหารแรงงานท่านอื่น ได้แก่ การสำรวจ รวบรวมข้อมูลสถิติแรงงาน วิเคราะห์วิจัยสภาพและปัญหาแรงงาน และการศึกษาศาสนาการทดแทนแรงงาน สภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประกอบการเสนอแนะนโยบายและการวางแผนด้านแรงงาน ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าและเป็นผลงานของกรม

(11) กองคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงิน บัญชีงบประมาณ รวมทั้งการควบคุมดูแล และการเบิกจ่ายเงินจากโครงการ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ งานพัสดุครุภัณฑ์และทะเบียนยานพาหนะ

(12) สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านแรงงานกับต่างประเทศ ส่งเสริมให้มีการจ้างคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ให้คำปรึกษาแนะนำดูแลให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองแก่คนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

(13) กองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานบุคคลของกรม ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การสอบ การจัดอัตรา กำลังและระบบงาน การจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งวินัยข้าราชการควย

(14) สำนักงานวิเทศสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ และประเทศต่าง ๆ ในเรื่องงานของกรมศึกษาสภาพการณ์ด้านแรงงานโดยทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และพิจารณานำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย ติดต่อขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมและสัมมนาด้านแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนอำนวยความสะดวกแก่ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมาประจำทำงานให้กรม

(15) กองมาตรฐานแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปรับปรุงมาตรฐานแรงงาน การตรวจสอบความปลอดภัยในการทำงานตามสถานประกอบการต่าง ๆ การกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงาน การทดสอบเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์สวมใส่เพื่อความปลอดภัยงานวิเคราะห์เคมีทางก้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ในห้องทดลองหรือห้องทดสอบ การวิเคราะห์วิจัยอันตราย และโรคที่เกิดจากการทำงาน ณ สถานประกอบการ รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้แรงงานตามกฎหมายในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน

(16) กองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมตรวจตราการจัดหางานของเอกชนให้ดำเนินการไปตามกฎหมาย ดำเนินการออกใบอนุญาตให้เอกชนในการจัดตั้งสำนักงานเอกชน การย้ายสำนักงาน การแต่งตั้งตัวแทนหรือลูกจ้างของสำนักงานในการจัดหางาน การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามเขต หรือการย้ายแรงงานไปต่างประเทศหรือเข้ามาในประเทศ รับดำเนินการจัดหาและจัดส่งคนไปทำงานต่างประเทศ ตามความต้องการของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนต่างประเทศ

(17) กองงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาแก้ไขและหาข้อยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งเป็นปัญหาอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(18) กองแรงงานหญิงและเด็ก มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมตรวจตราการใช้แรงงานหญิงและเด็ก การออกใบอนุญาตให้เด็กทำงาน การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานหญิงและเด็ก ให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง การศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของหญิงและเด็ก และการพิจารณา กำหนดมาตรฐานและปรับปรุงกฎหมายแรงงานหญิงและเด็ก ตลอดจนสวัสดิการของแรงงานหญิงและเด็ก

(19) สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านวิชาการและธุรการให้กับคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการศึกษาค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะการแก้ไข ป้องกันปัญหา ตลอดจนนโยบายด้านแรงงานต่อคณะกรรมการฯ จัดเตรียมการประชุม จัดทำเอกสาร/สื่อบริการการประชุม จัดทำรายงานการประชุมและจัดทำรายงานผลงานของคณะกรรมการฯ ตามระยะเวลาที่กำหนดเสนอต่อรัฐบาล

(20) สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง มีหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการค่าจ้าง และปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งรวมถึง การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับค่าจ้าง มาตรฐานการครองชีพต้นทุนการผลิต แนวโน้มของค่าครองชีพ ความสามารถทางธุรกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น ศึกษาหาแนวทางเพื่อใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นธรรมและเหมาะสมยิ่งขึ้น จัดประชุมและทำรายงานการประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง จัดทำรายงานเกี่ยวกับภาวะของค่าจ้าง แนวโน้มของค่าจ้าง และมาตรการที่ควรดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างและจัดทำรายงานผลงานของคณะกรรมการค่าจ้าง เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(21) สำนักงานผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและจัดทำบัญชีรายชื่อให้คูกรมมีเลือกตั้ง ตลอดจนควบคุมและดำเนินการทางวิชาการและธุรการเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

(22) สำนักงานผู้ตรวจการแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการศึกษา ค้นคว้า ฎหมาย และระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับแรงงานจัดทำแผนงานและรายงานการตรวจราชการของผู้ตรวจการแรงงาน คัดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบงานธุรการ พัสดุ และการเงินของผู้ตรวจการแรงงาน

4.2.2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(1) สำนักงานแรงงานจังหวัด

กรมแรงงานได้เริ่มจัดตั้งสำนักงานแรงงานจังหวัด เพื่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาคมาตั้งแต่ปี 2517 และมีเป้าหมายที่จะจัดตั้งสำนักงานแรงงานจังหวัดให้ครบทุกจังหวัดภายในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) แต่ปัจจุบันมีสำนักงานแรงงานจังหวัดเพียง 64 จังหวัดเท่านั้น

สำนักงานแรงงานจังหวัดมีหน้าที่บริหารงานแรงงานทุกด้านที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมแรงงาน อันได้แก่ งานจัดหางาน งานคุ้มครองแรงงาน งานแรงงานสัมพันธ์ งานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว งานกองทุนเงินทดแทน งานวิชาการและสถิติแรงงาน และงานด้านอื่นตามที่กฎหมายระบุไว้

(2) สำนักจัดหางานจังหวัด

กรมแรงงานได้จัดตั้งสำนักจัดหางานจังหวัดขึ้น เพื่อบริการการจัดหางานแก่ประชาชนในจังหวัดที่มีปัญหาการจ้างงานและยังไม่มีสำนักงานแรงงานจังหวัด ปัจจุบันมีอยู่เพียง 5 จังหวัด สำนักจัดหางานจังหวัดจะเคลื่อนย้ายไปปฏิบัติงานในจังหวัดอื่นทันทีที่มีการจัดตั้งสำนักงานแรงงานจังหวัดขึ้นบริหารงาน

สำนักงานบริหารแรงงานในต่างประเทศนั้น กรมแรงงานได้จัดตั้งสำนักงาน
แรงงานประจำประเทศซาอุดีอาระเบียขึ้นเมื่อปลายปี 2522 โดยให้ทำหน้าที่คุ้มครอง
ดูแลคนไทย จักหางาน และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและเจ้าหน้าที่
ของรัฐบาลซาอุดีอาระเบียเป็นสำคัญ¹

4.2.3 การบริหารแรงงานในปัจจุบัน

การบริหารแรงงานในปัจจุบันกรมแรงงานได้บริหารงานให้เป็นไปตาม
นโยบายแรงงานของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 คือ

1. จักหางานให้กับผู้ว่างงานหรือผู้ที่ต้องการเปลี่ยนงานได้มีงานทำตาม
ความรู้ความสามารถและจักหาคนงานให้กับนายจ้างตามที่นายจ้างต้องการ
2. ควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว เพื่อช่วยให้คนไทยมีโอกาส
ในการทำงานมากขึ้น
3. ฝึกอาชีพให้กับเยาวชนชนบทโรงเรียน เพื่อให้สามารถทำงานหาและมี
รายได้ที่พอสมควร และฝึกยกระดับฝีมือให้แก่ผู้ที่ต่างจนต่าง เพื่อเพิ่มความรู้ความ
ชำนาญ
4. คุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจาก
การจ้างงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานและเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น
5. คุ้มครองให้ลูกจ้างคนงานได้รับความปลอดภัยจากการทำงาน
6. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างนายจ้าง และช่วยให้เกิด
ความสงบในวงการธุรกิจอุตสาหกรรม

¹ เอกสารทางวิชาการ, การบริหารงานของกรมแรงงาน 2524, อ้างแล้ว

7. ส่งเสริมและให้บริการการฝึกอบรมแก่ฝ่ายบริหารและลูกจ้างคนงาน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในค่านแรงงานและปัญหาอื่นที่就会有ผลกระทบต่อปัญหาแรงงาน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล

8. เสนอแนะนโยบายและแนวทางบริหารแรงงาน รวมถึงการแก้ไข ป้องกันปัญหาแรงงานแก่รัฐบาล

9. ศึกษาประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับความช่วยเหลือทางวิชาการ การประชุมสัมมนา การศึกษาดูงาน และความร่วมมือทางค่านแรงงาน¹

โดยแต่ละหน่วยงานของกรมแรงงานจะปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานดังกล่าวมาแล้ว และมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมแรงงานในปัจจุบัน คือ

(1) พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

(2) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515

(4) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่

16 เมษายน 2515

(5) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(6) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน ลงวันที่

16 เมษายน 2515

¹ กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, การบริหารแรงงานในประเทศไทย พ.ศ. 2524/2525 มาตรา 9/2525 หน้า 187-188

- (7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (8) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (9) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (10) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดวันแรงงานแห่งชาติ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (11) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบสองปีแต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีเป็นลูกจ้างได้ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (12) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (13) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
- (14) ประกาศกระทรวงมหาดไทยแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม 2516
- (15) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน 2516
- (16) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและการอุทธรณ์ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2516
- (17) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2517
- (18) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2517



(19) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2517

(20) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2517

(21) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2518

(22) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518

(23) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้าง ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2519

(24) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2519

(25) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2519

(26) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2519

(27) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในข้อ 3 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2519

(28) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2520

(29) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 16 ธันวาคม
2520

(30) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4)
ลงวันที่ 15 มีนาคม 2520

(31) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับ
ภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520

(32) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 5)
ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2521

(33) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6)
ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2521

(34) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน
2521

(35) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
เกี่ยวกับไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม 2522

(36) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน
2522

(37) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7)
ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2523

(38) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน
เกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (ประก่าน้ำ) ลงวันที่ 17 กันยายน 2523

(39) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและ
ท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 8) ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2523

(40) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 8 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2523 เรื่องเกี่ยวกับการลารับราชการทหารของลูกจ้างประจำ

(41) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องยกเลิกการห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานและแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ลงวันที่ 27 มกราคม 2524

(42) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ก่อสร้างว่าด้วยขนส่งวัสดุชั่วคราว ลงวันที่ 29 มกราคม 2524

(43) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 11) ลงวันที่ 15 กันยายน 2524

(44) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2525

(45) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

(46) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. 2523

(47) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(48) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

(49) ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 46/2519

(50) ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47/2519

(51) พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 บังคับในท้องที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

(52) กฎกระทรวงออกความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

(53) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขยายเวลาการแจ้งจำนวนคนงาน

- (54) กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (55) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (56) กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (57) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (58) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (59) กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (60) กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (61) กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511
- (62) พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างก่าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจบาง
ประการในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการหางานของ
คนต่างก่าว พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2522
- (63) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างก่าวทำ
พ.ศ. 2522
- (64) บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม
คนต่างก่าวทำ พ.ศ. 2522
- (65) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการ
ทำงานของคนต่างก่าว พ.ศ. 2521

(66) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(67) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม
และเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งขอรับใบอนุญาตทำงาน

(68) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา
12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้

(69) พระราชกฤษฎีกาค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และ
ค่าตอบแทนอย่างอื่นของผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

(70) พระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการศาลแรงงานกลาง พ.ศ.
2523

(71) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
แรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (เกี่ยวกับเรื่องการเลือกตั้งผู้พิพากษา
สมทบ)

(72) ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล
แรงงาน

(73) ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการแต่งตั้งผู้แทนโจทก์ในการดำเนิน
คดี

(74) ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการอบรมผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน
พ.ศ. 2522

(75) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลดออกภัยในการทำงานก่อสร้าง
ว่าด้วยน้ํารัน ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2525 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ฉบับพิเศษ
ตอน 103 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2525

(76) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 9)
 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2525 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 122 ลงวันที่ 31
 สิงหาคม 2525

(77) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ 2)
 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2525 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 122 ลงวันที่ 31
 สิงหาคม 2525

(78) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12)
 ลงวันที่ 23 กันยายน 2525

(79) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 13)
 ลงวันที่ 30 กันยายน 2525

ในการดำเนินการบริหารแรงงานของกรมแรงงานในปัจจุบันได้ใช้ระบบ
ไตรภาคีตลอดมา นับตั้งแต่ระดับกำหนดนโยบายถึงระดับปฏิบัติการ การบริหารงาน
 ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะคณะกรรมการไตรภาคี ขณะนี้มีคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตาม
 กฎหมายแรงงานและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 รวม 6 คณะ คือ

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1) สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินได้มีคำสั่ง ฉบับที่ 47 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา
แรงงานแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลด้านแรงงาน สภาที่ปรึกษานี้เป็น
องค์การไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ 20 คน เป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล
10 คน และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างฝ่ายละ 5 คน

2) คณะกรรมการพิจารณางานของคณาจารย์ มีหน้าที่วินิจฉัย
ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกพระราช-
กฤษฎีกากำหนดงานอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคณาจารย์ทำ การออกกฎกระทรวง
กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและเงื่อนไข
ในการทำงาน ตลอดจนการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงาน

3) คณะกรรมการค้ำจ้ำง เป็นองค์การไตรภาคีประกอบด้วย
กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่าย
ลูกจ้าง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม
ของแต่ละท้องที่แล้ว เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศใช้บังคับต่อไป

4) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นองค์การไตรภาคีประกอบด้วย
กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล กรรมการผู้แทนนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง
ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและการกระทำอันไม่เป็นธรรม

5) คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา
แก่กระทรวงมหาดไทยถึงประเภทของกิจการที่ควรให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงิน
ทดแทนและอัตราที่จะต้องจ่าย รวมถึงการพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายจ้างและลูกจ้าง
และเสนอแนะนโยบายการดำเนินงานโดยทั่วไปของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

๖) คณะกรรมการกำหนดและทดสอบฝีมือแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดมาตรฐานฝีมือช่าง กำหนดการทดสอบฝีมือช่าง และส่งเสริมยกระดับฝีมือแรงงานช่าง

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการดังกล่าว ให้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอีกส่วนหนึ่งด้วย¹

โดยสรุปปัจจุบันนี้กรมแรงงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ

(1) จัดหางานให้กับผู้ที่ว่างงานหรือผู้ที่ต้องการเปลี่ยนงานใดมีงานทำตามความรู้ความสามารถและจัดหาคนงานให้กับนายจ้างตามที่นายจ้างต้องการ

(2) ควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว เพื่อช่วยให้นักคนไทยมีโอกาสในการหางานมากขึ้น

(3) ฝึกอาชีพให้กับเยาวชนนอกโรงเรียน เพื่อให้สามารถไปทำงานและมีรายได้ดีพอสมควร และฝึกยกระดับฝีมือให้แก่ผู้ทำงานช่าง เพื่อเพิ่มความรู้ความชำนาญ

(4) คุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากการจ้างงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานและเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น

(5) คุ้มครองให้ลูกจ้างคนงานได้รับความปลอดภัยจากการทำงาน

(6) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างนายจ้างและช่วยให้เกิดความสงบในวงการธุรกิจอุตสาหกรรม

(7) ส่งเสริมและให้บริการการฝึกอบรมแก่ฝ่ายบริหารและลูกจ้างคนงานเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในค่านแรงงานและปัญหาอื่น ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อปัญหาแรงงาน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล

(8) เสนอแนะนโยบายและแนวทางบริหารแรงงาน รวมถึงการแก้ไขป้องกันปัญหาแรงงานแก่รัฐบาล

¹ เรื่องเดิม

(๘) คัดลอกประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับความช่วยเหลือทางวิชาการ การประชุมสัมมนา การศึกษาคูณาน และความช่วยเหลือทางค้ำแรงงาน

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในฉนวนบริหารแรงงานในประเทศไทย

ในปัจจุบันนี้ การการใช้แรงงานและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทยยังเป็นปัญหาอยู่ทั้ง ๆ ที่นโยบายค้ำแรงงานก็ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างถี่แล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกาการใช้แรงงานให้เร้นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัญหาแรงงานเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะละเอียดเย้น จำเป็นจะต้องใช้หลักการบริหารในลักษณะที่ค่อนข้างอ่อน จะมุดละม่อม ให้สอดคล้องกับภาวะการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในขณะนั้นหากแก้ไขปัญหาแรงงานด้วยลักษณะหรือมาตรการที่แข็งกร้าวแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว จะทำให้ปัญหาแรงงานนี้ก่อตัวขยายวงกว้างออกไปและอาจจะกลายเป็นชนวนให้ เกิดเหตุการณ์อันไม่อาจคาดหมายขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้หลักการบริหารแรงงานในลักษณะเื้อนอ่อนผ่อนปรน เพื่อให้การบริหารแรงงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากที่สุดที่จะมากได้ นอกจากนี้การบริหารแรงงานยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอีกมากมายประการเป็นต้นว่า

4.3.1 ปัญหาทางค้ำเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ปัญหาแรงงานย่อมเกี่ยวพันกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างใกล้ชิดและไปอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะลูกจ้างส่วนใหญ่จะได้รับความยากลำบากในการครองชีพในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน และจะได้รับความลำบากยิ่งขึ้นถ้ารัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องภาวะเงินเฟ้อ การค้ำค่าไรเกินควร ราคาสินค้าไม่มีเสถียรภาพ และการฉวยโอกาสกักตุนสินค้าในบางครั้งได้ ลูกจ้างก็จะต้องเรียกร้องขอค่าจ้าง ค่าครองชีพ และสวัสดิการเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ในขณะที่เดียวกัน นายจ้างบางรายก็ไม่สามารถจะตอบสนองลูกจ้างได้ เพราะภาวะการค้ำและการลงทุน

ไม่อำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความไม่พอใจให้แก่ผู้จ้าง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างขึ้นได้

ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากภายในหรือภายนอกประเทศก็ตาม ย่อมเป็นผลต่อภาวะการดำเนินการบริหารแรงงานทั้งสิ้น การบริหารแรงงานจะบรรลุผลสำเร็จด้วยดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นสำคัญ

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์การแรงงานของต่างประเทศ

ในปัจจุบันนี้ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศมีความรุนแรงและกระจายตัวอย่างกว้างขวางทั่วโลก ซึ่งลักษณะของการเมืองเช่นนี้แทรกแซงหรือมีอิทธิพลถึงการแรงงานด้วย เนื่องจากแรงงานเป็นพลังอันสำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้เป้าหมายทางการเมืองบรรลุผลสำเร็จ การแทรกแซงของการเมืองระหว่างประเทศทางด้านการแรงงานนี้จะแฝงเข้ามาในรูปขององค์การแรงงานของต่างประเทศ

ปัจจุบันนี้ในประเทศไทยมีองค์การต่างประเทศทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลและหน่วยงานเอกชนเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือในกิจการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

สำหรับหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นสมาชิกนั้น ไม่มีปัญหาเพราะเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและติดต่อผ่านรัฐบาลหรือหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง แต่สำหรับองค์การต่างประเทศของเอกชน เช่น มูลนิธิ สมาคม หรือหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ นั้นมักจะเข้ามาดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและซากมาครกการในการควบคุม ดูแลที่เหมาะสม และรัดกุมเพียงพอ ปรากฏหลักฐานที่นำเชื่อถือได้ว่ามีหน่วยงานด้านแรงงานของเอกชนต่างประเทศหลายแห่งที่มีความเคลื่อนไหวในทางที่อาจมีผลต่อความมั่นคง

ของประเทศ โดยที่รัฐไม่มีหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กรต่าง
ประเทศของเอกชนโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะใช้บังคับให้องค์การดังกล่าวจ
ทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมในประเทศไทยด้วย จึงทำให้ยากแก่การควบคุมให้
องค์กรดังกล่าวดำเนินการตามนโยบายด้านแรงงานของประเทศไทยได้

4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงาน

หน่วยงาน านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐส่วนมากยังไม่
เข้าใจว่าการแก้ไขป้องกันปัญหาแรงงานนั้น มีใครเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงาน
ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องคิดค้นร่วมมือประสานงาน
รวมถึงการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ร่วมกันอย่างใกล้ชิด ให้
สอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามนโยบายด้านแรงงานของประเทศไทยที่ได้ถูกกำหนด
ไว้แล้ว

4.3.4 ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่ใช้ ในการบริหารแรงงาน

อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารแรงงาน
ในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นการพอเพียงกับขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งได้ดำเนินการ
อยู่ในขณะนี้

กล่าวคือในปัจจุบันนี้กรมแรงงานมีกำลังเจ้าหน้าที่ตามที่คณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือนอนุมัติ จำนวน 3,138 คน แต่มีกำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจริง
เพียง 2,153 คน ทั้งหมคนี่จะต้องรับผิดชอบต่อกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ
คือ ประมาณ 22,438,000 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมกัน
จึงเป็นอุปสรรคอันสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การบริหารแรงงานไม่บรรลุผลเท่าที่ควรจะเป็น

ในด้านการงบประมาณสำหรับการบริหารแรงงานก็เช่นกันยังไม่เพียงพอกับการรับและขยายงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความเจริญอย่างรวดเร็วของการใช้แรงงาน

4.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากฎหมายแรงงานของไทยนั้นมีอยู่หลายฉบับ มิได้รวมกันเป็นประมวลกฎหมายอย่างกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา ทำให้ยากลำบากในการศึกษา เพราะกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ ถ้ามิได้สนใจอย่างแท้จริงแล้วจะไม่สามารถทราบได้หมดเลยว่ากฎหมายแรงงานได้กำหนดไว้ในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพะอย่างยิ่งนายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสาระสำคัญของกฎหมายที่กำหนดไว้ในเรื่องใดบ้าง ตลอดจนถึงขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานว่าบรรยายละเอียดขั้นตอนประการใด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างส่วนใหญ่จะไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองมีอยู่ตามกฎหมายแรงงานในปัจจุบันนี้ เพราะมาครุฐานการศึกษาของลูกจ้างในประเทศไทยยังคงต่ำอยู่ โอกาสที่จะศึกษาหาความรู้เป็นไปโดยยากลำบาก ยิ่งความรู้ทางด้านกฎหมายแรงงานแล้วนายจ้างส่วนใหญ่มักจะหาทางกีดกันไม่ให้ลูกจ้างได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานเพราะเกรงว่าลูกจ้างจะทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย อาจจะมาใช้สิทธิเรียกร้องเอาตามกฎหมายได้

ฝ่ายนายจ้างที่รู้กฎหมายแรงงานก็จะพยายามหาทางหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเพื่อเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง

อีกประการหนึ่งก็คือความล่าสมัยของกฎหมายแรงงานที่มีไม่มีการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับภาวะการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นต้นว่า กฎหมายเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดส่งแรงงานไทย

ไปทำงานในต่างประเทศ ทำให้การบริหารแรงงานจะต้องผ่านทางกฎหมายไม่คล่องตัวและแก้ไขข้อกันปัญหาไม่ได้เต็มที่ ประกอบกับกฎหมายอื่น ๆ และระเบียบพิธีการต่าง ๆ ยังให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการความฉ้อโกงพ้นจากความผิดได้ เช่น การหลอกลวงคนงานไปทำงานต่างประเทศของสำนักจัดหางานเอกชน ที่ยังไม่สามารถจะดำเนินการให้ผู้ประกอบการได้รับโทษทุกรายไปหรือไม่สามารถทำให้ผู้ประกอบการหลาบจำไม่กระทำผิดอีกต่อไป

5. ปัญหาแรงงานในปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าปัจจุบันนี้ปัญหาแรงงานเป็นปัญหาใหญ่ที่จะมีผลกระทบบัวเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทย ซึ่งจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ปัญหาแรงงานในประเทศไทยปัจจุบันนี้มีอยู่มากมายหลายปัญหาเป็นต้นว่า

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการว่างงาน การทำงานต่ำระดับ และการอพยพแรงงาน

เนื่องจากภาวะการแต่งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้รัฐไม่สามารถที่จะสร้างงานให้เพียงพอกับจำนวนแรงงานที่เข้ามาสู่ตลาดแรงงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานต่ำระดับของแรงงานเป็นต้น แรงงานในชนบทซึ่งไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ตลอดทั้งปี และผลิตไม่อาจจำหน่ายได้ในราคาที่ยุติธรรม จึงทำให้ได้รับรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะยกฐานะของตนเองให้ดีขึ้นได้

จากปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) ที่เกิดขึ้นนอกฤดูกาล เกษตรหรือเมื่อเกิดภาวะฝนแล้งในช่วงระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคมของทุกปี ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการอพยพแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเข้ามาในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง เนื่องจากเป็นแหล่งงานที่ใหญ่ที่สุด แต่การอพยพเข้ามาของประชาชนมักจะไม่มีความหมาย ทำให้ไม่สามารถหางานทำได้อย่างรวดเร็ว ก่อให้

เกิดปัญหาทางสังคมขึ้นอีก เช่น การขอลอกลง การไม่มีที่พักอาศัย การไม่มีอาหารบริโภค การเจ็บป่วย การไม่ไถ่งานทำ หรือไถ่งานที่มูลค่าจ้างต่ำ เป็นต้น

การดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าจ้างงานที่เกิดขึ้นทั้งในเมืองและในชนบทนั้น เป็นความจำเป็นและหน้าที่ของหน่วยงานทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน และไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางด้านการศึกษา การส่งเสริมการลงทุน การอุตสาหกรรม การชลประทาน การเกษตร การค้าขายกับต่างประเทศ หรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม ที่จะต้องร่วมมือกันดำเนินการวางโครงการและแผนงานให้ประสานสอดคล้องกันอย่างแน่นแฟ้นและจริงจัง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหานี้จะต้องประสานสอดคล้องกันโดยมุ่งที่จะส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย จึงจะสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาการว่างงานให้ลดน้อยลงไปได้บ้าง มิใช่จะให้เป็นที่พึ่งของรัฐบาลหรือหน่วยงานหนึ่งแค่นั้นเดียว

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้าง

นับตั้งแต่ระบบแรงงานของไทยได้เปลี่ยนจากระบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบอุตสาหกรรม ซึ่งเปลี่ยนจากการใช้แรงงานในครัวเรือน หรือการขอแรงแลกเปลี่ยนกันมาเป็นการจ้างแรงงานซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าจ้างหรือสินจ้างเป็นผลตอบแทนการทำงาน ดังที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่า "ถ้ามิได้มีการตกลงสินจ้างกันไว้โดยชัดแจ้ง ย่อมถือว่าโดยปริยายว่ามีกำหนดให้สินจ้าง"¹ ค่าจ้างจึงเป็นสาระสำคัญในการจ้างแรงงานซึ่งมีความสำคัญต่อนายจ้างและลูกจ้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อรัฐบาลที่จะต้องหาวิธีดำเนินการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับปัญหาการจ้าง พร้อมทั้งหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกี่ยวกับค่าจ้าง ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก

รัฐบาลของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการจ้างแรงงานเป็นอย่างมาก และได้หามาตรการเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองการจ้างด้วย โดยได้มีการกำหนด

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 576

เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นมาให้บังคับใช้ให้มาครกการเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวิธีการที่จะให้การคุ้มครองแก่คนงานเมื่อแรกเข้าทำงานและคนงานไม่มีฝีมือที่ได้รับค่าตอบแทนในการทำงานอย่างเป็นธรรม ให้สามารถดำรงชีพอยู่ในภาวะเศรษฐกิจขณะนั้น ๆ ได้ กล่าวคือ รัฐบาลโคกระหนักเห็นว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาค่าครองชีพได้สูงขึ้นโดยลำดับ ฝ่ายนายจ้างไม่ไปปรับปรุงอัตราค่าจ้างของลูกจ้างให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเลย รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นมาเพื่อเป็นการประกันและคุ้มครองค่าจ้างเมื่อแรกเข้าทำงานของลูกจ้าง ไม่มีฝีมือเป็นครั้งแรกเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2516 และได้ปรับปรุงให้สูงขึ้นตามอัตราค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปจนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังนี้

1) ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ หกสิบเอ็ดบาท ในท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดชลบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดเชียงใหม่

2) ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ ห้าสิบสองบาท ในท้องที่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชัยนาท จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดอ่างทอง จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดกระบี่ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสกลนคร จังหวัดศรีสะเกษ

จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดยโสธร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดนครพนม
จังหวัดหนองคาย จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดชัยภูมิ

แต่ปรากฏว่าทั้งฝ่ายนายจ้างฝ่ายลูกจ้างมิได้ใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และปรัชญาของค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องการให้เป็นการคุ้มครองแก่ลูกจ้างเริ่มแรกเข้ามาทำงานและลูกจ้างไร้ฝีมือให้ได้รับค่าตอบแทนแรงงานอย่างเป็นธรรม แต่ค่าจ้างขั้นต่ำกลับถูกใช้เป็นเงื่อนไขของฝ่ายนายจ้างในการปรับปรุงค่าจ้างประจำปี และเป็นเงื่อนไขของฝ่ายลูกจ้างในการเรียกร้องให้ปรับปรุงค่าจ้างเป็นประจำทุกปี และในบางครั้งได้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับรัฐบาลให้ดำเนินการตามที่ต้องการทั้ง เช่น การชุมนุมเรียกร้องขอให้ปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำที่สนามหลวง เมื่อกลางปี 2517

การเรียกร้องให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้นในเชิงบังคับของฝ่ายผู้ใช้แรงงานโดยได้รับการสนับสนุนจากบุคคลภายนอกและสื่อมวลชนประกอบกับการไม่เพิ่มค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานอยู่กับนายจ้างตามความเหมาะสมหรือตามควรแลกรณี จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผิดหลักการ

จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ทั้งลูกจ้างและนายจ้างให้เข้าใจถึงหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งพยายามสร้างความเข้าใจแก่คณะกรรมการค่าจ้างในเรื่องความเหมาะสมของการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง

ในปัจจุบันนี้ลูกจ้างยังปราศจากความมั่นใจในการทำงานว่าจะได้ทำอยู่เป็นระยะเวลานานเท่าไร จะถูกนายจ้างเลิกจ้างเมื่อไร และเมื่อออกจากงานแล้ว ไม่ว่าจะในเรื่องถูกเลิกจ้างหรือครบเกษียณอายุในการทำงานก็ตาม จะได้รับหลักประกันอะไรที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะไม่เกิดปัญหาการดำรงชีพต่อไปในอนาคต

จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องหาหลักประกันดังกล่าวให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้ได้เสริมสร้างประสิทธิภาพในการผลิตและเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างอยู่ห่างจากตลอดไปจะเป็นการลดการเข้าออกงานที่เกิดขึ้นเป็นประจำด้วย

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการแรงงาน

สวัสดิการที่ลูกจ้างส่วนใหญ่ในมาจจุบันนี้ได้รับอยู่จะเป็นสวัสดิการที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดให้ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดไว้ ซึ่งนั่นก็คือมาตรฐานขั้นต่ำสุดเท่านั้นเอง ลูกจ้างซึ่งมีฐานะค่อนข้างยากจนมีรายได้น้อย จึงไม่มีโอกาสที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้สูงขึ้นมาได้ เนื่องจากรายได้นั้นยังคงต่ำอยู่ และสวัสดิการที่ได้รับจากนายจ้างก็เป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำเป็นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งถ้าจะพิจารณาโดยละเอียดแล้วสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (Legal Requirement) นั้น แม้กฎหมายมีได้กำหนดไว้หรือมีใจความสัมพันธ์กันเป็นพิเศษในฐานะของนายจ้างกับลูกจ้างก็จะเป็นให้กันได้อยู่แล้ว เช่น การจัดห้องน้ำห้องส้วม น้ำสำหรับดื่ม ฯลฯ

ดังนั้นนายจ้างทั้งหลายจึงไม่ควรที่จะจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ควรพิจารณาจัดสวัสดิการที่เหนือจากที่กฎหมายแรงงานได้กำหนดเอาไว้บ้าง เช่น การจัดตั้งร้านสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ การจักรดับส่ง การจัดหาอาหาร ที่พัก เกรียงแบบ การรักษาพยาบาล เงินกู้ ฯลฯ จะเป็นการช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของลูกจ้างเป็นอย่างมาก อันจะเป็นเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานให้เพิ่มมากขึ้นในทางอ้อม

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็ก

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็กก็เป็นปัญหาแรงงานที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ก่อปัญหาในด้านแรงงานของประเทศไทยมากเช่นกัน

5.5.1 แรงงานเด็ก

ในปัจจุบันนี้ต้องยอมรับกันว่าในประเทศไทยได้มีการใช้แรงงานเด็กกันเป็นจำนวนมากจนมีการกล่าวกันว่า "มีการค้าแรงงานเด็กในประเทศไทย" ซึ่งคำกล่าวนี้ไม่ว่าจะเป็นไปได้อย่างไรเพราะประเทศไทยได้มีการกฎหมายห้ามค้าทาส และลงโทษผู้กระทำความผิดอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงที่บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเพื่อจะเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส นำเขาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พยายามที่ใด ชื่อชายจำหนาย รับหรือหน่วงเหนี่ยวซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท" ¹

นอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีกฎหมายแรงงานที่บัญญัติเป็นการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กไว้เป็นพิเศษ ดังนี้คือ

- (1) ห้ามรับเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า 12 ปี ไว้เป็นลูกจ้าง
- (2) ถ้ารับเด็กอายุ 12 ปี แต่ไม่ถึง 15 ปี ทำงานและต้องเป็นงานที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เช่น งานส่งหนังสือพิมพ์ งานรับใช้ที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา งานเก็บดอกไม้ เป็นต้น ถ้าจะให้ทำงานอย่างอื่นจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานออกใบอนุญาต
- (3) ห้ามให้ลูกจ้างเด็กอายุ 12 ปี แต่ไม่ถึง 15 ปี ทำงานระหว่างเวลา 22.00-06.00 น. เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับการแสดงแต่ต้องได้รับการพักผ่อนพอสมควร

¹ ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 11 หมวด 1, มาตรา 312

- (4) ห้ามให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานในวันหยุด
 (5) ห้ามให้เด็กอายุ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี ทำงานอันตราย
 ตามที่กำหนด เช่น งานใต้น้ำ ใต้น้ำ งานขนส่งวัตถุเคมี วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด
 และวัตถุไวไฟ เป็นต้น ¹

ถ้านายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือมีการใช้แรงงานเด็กอย่างกดขี่ข่มเหง
 ทารกแล้ว จะถูกดำเนินคดีทั้งทางกฎหมายแรงงานและกฎหมายอาญา

ความจำเป็นในการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นจากปัญหา
 ทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองหรือครอบครัวของเด็ก
 เด็กมีฐานะค่อนข้างยากจน ไม่สามารถจะให้การศึกษาหรือเลี้ยงดูเด็กได้อย่าง
 เต็มที่ จำเป็นที่จะต้องให้เด็กออกมาหาเงินหากินด้วยตนเอง พร้อมทั้งส่งเงิน
 รายได้ไปช่วยเหลือจุนเจือครอบครัวอีกด้วย การใช้แรงงานเด็กในส่วนใหญ่จะใช้
 ใช้ในภาคเกษตรกรรมมากกว่า เนื่องจากมาตรฐานการศึกษาของเด็กโดยทั่วไป
 ไปยังคำอ้อมมักจะอยู่ในระดับประถมศึกษา โอกาสที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นกว่า
 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีน้อยมากจึงทำให้ขาดความรู้ความสามารถและมีมือในการ
 ทำงาน โอกาสที่จะหางานทำได้ รายได้สูงพอที่จะเลี้ยงชีวิตตนเองและครอบครัว
 จึงเป็นไปได้ยาก ทำให้มีการจ้างงานหรือใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายตลอดมา

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาการว่างงานของเยาวชนในเมืองที่จะ
 ต้องเร่งพิจารณาก็คือ การว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับกลางและระดับ
 สูง คือ ระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา ซึ่งจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี เนื่องจาก
 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษามีมากกว่าปริมาณงานที่สร้างขึ้น

¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่
 16 เมษายน 2515 หมวด 3 การใช้แรงงานเด็ก, ข้อ 20-25

อนึ่ง เยาวชนที่ทำงานอยู่แล้วตามโรงงานอุตสาหกรรมหรืองานธุรกิจต่าง ๆ ก็มักจะประสบปัญหาในการทำงานอยู่เสมอ บางครั้งต้องออกจากงานที่ทำอยู่ไป เพราะไม่เข้าใจชีวิตการทำงานในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากในการทำงาน เกษตรและการทำงานธุรกิจของครอบครัวมีความอิสระในการทำงานมากกว่า

จึงเป็นหน้าที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานของเยาวชนทั้งในเมืองและชนบท โดยการส่งเสริมให้เยาวชนได้มีฝีมือในการทำงานมีระเบียบวินัยในการทำงาน มีทัศนคติและความรู้ในการทำงานที่ซึ่งจะช่วยให้เยาวชนสามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตของตนเอง สามารถประกอบอาชีพและหางานที่มีรายได้สูงทำได้อย่างดี รวมทั้งรัฐจะต้องสร้างงานทั้งในชนบทและในเมืองให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมทั้ง เกษตร เพื่อเยาวชนจะได้มีงานทำตลอดทั้งปี ผลิตปริมาณการว่างงานเมื่อนอกฤดูการเกษตรลง

สิ่งสำคัญที่สุดที่จะต้องกระทำคือ รัฐจะต้องคอยตรวจตราไม่ให้มีการหลอกลวงเด็กมาทำงาน โดยจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นด้วย รวมทั้งตรวจตราไม่มีการใช้แรงงานเด็กที่ถูกของตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

5.5.2 แรงงานหญิง

ในปัจจุบันนี้ต่างก็ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า หญิงเป็นกำลังอันสำคัญในการผลิตและการบริการและงานบางประเภทจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการให้ความพิทักษ์คุ้มครองหญิงที่ทำงานจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องรับผิดชอบเพราะหญิงมีใจที่หน้าที่จะต้องทำงานหารายได้เลี้ยงชีพแต่เพียงอย่างเดียว หญิงยังมีภาระทางครอบครัวที่จะต้องเป็นแม่บ้านดูแลบ้านและเป็นมารดาอีกด้วย แต่ในปัจจุบันนี้การใช้แรงงานหญิงยังไม่ได้รับการส่งเสริมในการทำงานให้เท่าเทียมกับแรงงานชายในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่าอายุการทำงานและการจ้างงาน

โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานเพราะการพิจารณาตลาดจ้างของนายจ้างส่วนใหญ่ยังคงพิจารณาจากการใช้กำลังกายเป็นหลัก จึงต้องมีมาตรการที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงเป็นพิเศษ ทั้งนอกระบบแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษทำหน้าที่ในการวางมาตรฐานสากลในเรื่องสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน ได้มีมติจากที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 132 ประเทศทั่วโลก ได้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานหญิงไว้แล้ว โดยออกแบบอนุญาติและข้อแนะไว้รวม 27 ฉบับ เช่น ห้ามหญิงทำงานหนักครากคร่า อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ห้ามทำงานในบางเวลา สถานที่ ตลอดจนการคุ้มครองหญิงซึ่งมีครรภ์ให้ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษอีกด้วย

ปัญหาในการใช้แรงงานหญิงในปัจจุบันนี้ถือว่ายังไม่สามารถที่จะนำแรงงานหญิงมาใช้ได้อย่างเต็มที่ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรที่ยังไม่โตเข้าโรงเรียน บางรายถึงขนาดต้องลาออกจากงานมาเลี้ยงดูบุตร ทำให้ครอบครัวต้องประสบกับความยากแค้นในการครองชีพ นายจ้างก็ต้องรับคนงานเข้ามาฝึกงานใหม่เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการผลิต ผลผลิตอาจจะตกลงน้อยลงเนื่องจากความไม่ชำนาญงานของคนงานใหม่

นอกจากนั้นในชนบทแรงงานหญิงส่วนใหญ่ยังคงมีการศึกษาค่ำ ความสามารถในการผลิตจึงต่ำ และไม่ค่อยมีโอกาสได้ทำงานที่มีรายได้ดี แรงงานหญิงส่วนใหญ่จะสูญเสียเพราะต้องเป็นแรงงานที่ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง รวมทั้งปัญหาที่แรงงานหญิงไม่ยอมไปทำงานที่ไกลจากถิ่นที่อยู่ เพราะไม่ต้องการที่จะจากบ้านพ่อแม่ญาติพี่น้องไปทำงานต่างถิ่นโดยลำพัง จึงทำให้แรงงานผลิตยังว่างงานอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อสังคมโดยทั่วไปได้ยอมรับแล้วว่าแรงงานหญิงเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงาน และมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ รัฐจึงควรที่จะให้ความสนใจและมีมาตรการที่จะส่งเสริมหญิงให้มีส่วนร่วมที่จะเพิ่มฝีมือเพื่อหารายได้เพิ่มมากขึ้น

ส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพ เพื่อเพิ่มความชำนาญให้เท่าเทียมกับชายในทุกกิจการและ
ในบางอาชีพควรจะมีมากกว่า

นอกจากนี้รัฐควรจะได้มีการควบคุมคุณภาพสินค้าและตลาด เพื่อให้
สินค้าที่เกิดจากผลของการฝึกอาชีพของหญิง ได้รับความนิยมและควบคุมตรวจตรา
การใช้แรงงานหญิงให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ทางฝ่ายนายจ้างก็ควรจัดเครื่องอำนวยความสะดวกแก่การฝึกอาชีพหญิง
เช่น จัดสถานเลี้ยงเด็กกลางวัน (Day-Care) จัดบริการวางแผนครอบครัว
จัดขานพาหนะให้ความสะดวกแก่หญิงในการไปฝึกอาชีพ และการช่วยเหลือให้วัสดุ
และเครื่องมือต่าง ๆ ในการฝึกอาชีพแก่หญิงด้วย

รวมทั้งควรยอมรับกันว่าหญิงและชายยังมีสภาพร่างกายและจิตใจซึ่ง
แตกต่างกัน ชายควรให้โอกาสหญิงในการฝึกอาชีพและทำงานโดยการยอมแบ่งเบ
ภาระครอบครัวบ้าง เช่น งานบ้านบางอย่าง และการเลี้ยงดูบุตร และควรให้หญิงได้
มีโอกาสเปลี่ยนอาชีพ ไปทำงานอาชีพอื่นซึ่งมีโอกาสก้าวหน้า และมีรายได้ยิ่งขึ้น
ด้วยการฝึกอาชีพ

ทางด้านสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของหญิง ก็ควรจะได้กำหนดให้
มีการตรวจสุขภาพหญิงเป็นพิเศษนอกเหนือจากคนงานชาย เป็นต้นว่าการตรวจภายใน
การตรวจมะเร็งที่มดลูก ฯลฯ ถ้ามีแพทย์ประจำที่นายจ้างจัดทำให้ก็ควรที่จะให้ดูแล
รับผิดชอบลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ในเรื่องการรับฝากครรภ์ การให้คำแนะนำ
ปรึกษาเกี่ยวกับการตั้งครรภ์และการคลอดบุตรด้วย

และประการสำคัญที่สุดก็คือ ควรจะกำหนดมาตรการไว้โดยเคร่งครัด
ห้ามมิให้มีการเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์หรือหญิงที่สมรสแล้ว

5.6 ปัญหาความแรงงานสัมพันธ์

แรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งจำเป็นจะต้องประกอบด้วยบุคคลสองฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้าง

ปัญหาความแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจที่มีคนค่อนข้างรุนแรง ทำให้ลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับความไม่เพียงพอแก่การครองชีพ จึงต้องยื่นขอเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้าง ค่าครองชีพ แต่นายจ้างก็ไม่มีความสามารถในการให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นได้เพราะภาวะการค้าและการลงทุนไม่อำนวยให้ ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความไม่พอใจให้แก่ลูกจ้างทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

นอกจากนี้ นายจ้างบางรายยังไม่มีการปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้นเลยไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการหรือการบริหารงาน นายจ้างจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจและไม่นำหลักการบริหารสมัยใหม่มาให้โอกาสแก่ลูกจ้างได้เข้าร่วมในการรับรู้อะไรหรือมีส่วนในการบริหารงานร่วมกับนายจ้างมาใช่ และยังไม่ยินดีที่จะแสดงข้อเท็จจริงในฐานะของสถานประกอบการให้ลูกจ้างได้ทราบตลอดเวลาทำให้ลูกจ้างขาดความเชื่อถือและไว้วางใจนายจ้าง และไม่ยอมรับรู้ความยากลำบากของนายจ้าง ทำให้การเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ข้อยุติที่ที่เป็นไปได้ยาก ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ก่อให้เกิดปัญหาในสถานแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาได้

จึงจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรมแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างให้มีความรู้ในเรื่องภาวะเศรษฐกิจ กฎหมายแรงงาน หลักการบริหารงาน และการสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ควรตรวจทำให้ นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จะเป็น

การช่วยบรรเทาความขัดแย้งและการยื่นขอเรียกร้องจากลูกจ้างลงได้บ้าง และจะ
 ทดลองพยายามส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างใช้ระบบวิภาคีใหม่มากที่สุดในรูปแบบ
 เช่น คณะกรรมการร่วมหารือ (Joint Consultation Committee) คณะกรรมการ
 ลูกจ้างเป็นต้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดตลอด
 เวลาเป็นการสร้างความเข้าใจและความเห็นอกเห็นใจกันระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่ง
 จะช่วยลดความขัดแย้งลงได้

สิ่งสำคัญคือรัฐบาลจะต้องแก้ปัญหาเรื่องภาวะเงินเฟ้อ การค้ากำไรเกิน
 ควร ราคาสินค้าไม่มีเสถียรภาพ และการฉวยโอกาสกักตุนสินค้าในบางครั้งให้ได้
 เพราะเหล่านี้เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ลูกจ้างยื่นขอเรียกร้องต่าง ๆ จนกลายเป็นข้อ
 พิพาทแรงงานขึ้นในที่สุด

5.7 ปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ประมาณเกือบลับกว่าแห่ง ทั้งที่ตั้ง
 ขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติพิเศษก็ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
 และโดยรัฐถือหุ้นในธุรกิจ มีพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนแสน ซึ่ง
 การบริหารงานและระบบการจ้การปกครองแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ไม่มี
 หน่วยงานใดโดยเฉพาะที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้
 เป็นแนวเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาทางด้านการบริหารแรงงานที่แตกต่างกันในแต่ละ
 รัฐวิสาหกิจ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะเกิดความรู้สึกถึงความไม่
 เท่าเทียมกันที่ได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง อันเป็นต้นเหตุ
 ให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติให้เท่าเทียมกับรัฐวิสาหกิจอื่นจนเกิดเป็นข้อพิพาท
 แรงงานขึ้นมา สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป และ
 ประเทศชาติโดยส่วนรวม

ในปัจจุบันนี้พนักงานและลูกจ้างของ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนผู้บริหารของ รัฐวิสาหกิจ จำนวนไม่น้อยที่ยังตกใจถึงกันถึงปัญหาที่ว่า รัฐวิสาหกิจควรจะอยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานหรือไม่ สำหรับปัญหานี้ควรจะทำความเข้าใจ ให้ได้ว่า การที่ รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานนั้น เป็นผลที่ ที่จะให้มีมาตรฐานการจ้างงานขั้นต่ำเป็นมาตรฐานเดียวกันหมด ถ้าจะไม่อยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานก็จะคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับใด ฉบับหนึ่งซึ่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงานของ พนักงานและลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจ ไว้เป็นแนวเดียวกัน โดยที่มาตรฐานนั้นจะคงไม่ต่ำกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แรงงาน

ฝ่ายบริหารของ รัฐวิสาหกิจก็ควรจะพิจารณาปรับปรุงการบริหารเสียใหม่ มิใช่จะยึดถือการบริหาร รัฐวิสาหกิจตามแบบราชการแต่อย่างใด ควรจะยอมรับ ระบบการบริหารใหม่ ๆ ที่แตกต่างไปจากระบบผู้บังคับบัญชาแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อจะได้ลดความขัดแย้งและปัญหาข้อพิพาทแรงงานลงไปได้บ้าง ฝ่ายบริหารควร ที่จะได้พยายามศึกษาปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นใน รัฐวิสาหกิจของ ตน และหาทางแก้ไข โดยรีบด่วน ศึกษาทำความเข้าใจและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน โดยเคร่งครัด เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ นายจ้าง เอกชนทั้งหลายจะได้ปฏิบัติตาม

5.8 ปัญหาเกี่ยวกับองค์การแรงงานต่างประเทศที่ดำเนินการอยู่ใน ประเทศไทย

องค์การแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือทาง กานแรงงานในปัจจุบันนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยจะดำเนินการในด้านการพัฒนา ผู้บริหารแรงงาน ผู้ทำแรงงานและผู้ใช้แรงงานให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง แรงงานมากขึ้น ซึ่งกระทำทั้งในรูปการให้คำปรึกษาแนะนำ พบปะแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นและเผยแพร่เอกสาร ตลอดจนการให้ทุนช่วยเหลือในการจัดกิจกรรม

ต่าง ๆ ของผู้ใช้แรงงาน การจัดประชุมสัมมนาฝึกอบรม และไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ

การดำเนินการขององค์การแรงงานต่างประเทศดังกล่าวมาแล้วนี้ ถ้าจะพิจารณาโดยผิวเผินแล้วจะเห็นว่าไม่น่าจะเสียหายแก่การใด กลับจะเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแรงงานไทย เพราะจะทำให้มีผู้ที่มีความเข้าใจในค่านิยมแรงงานมากขึ้น จะได้ช่วยกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาแรงงานของไทยให้ดีขึ้น แต่ถ้ามองพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า การให้ความช่วยเหลือขององค์การแรงงานต่างประเทศนี้ไม่มีแนวนโยบายและขอบเขตจำกัดโดยแท้จริง จึงอาจจะดำเนินการไปโดยไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและสภาพการณ์ของประเทศไทยก็ได้ แทนที่จะก่อให้เกิดผลดีกลับจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงของชาติอย่างใหญ่หลวงก็ได้ เพราะองค์การแรงงานต่างประเทศเหล่านี้จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนต่อผู้ใช้แรงงานหรือผู้นำแรงงานตลอดจนสหภาพแรงงานเองโดยตรง โดยมีกำไรรักษาหรือหรือผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐก่อนบางครั้งการดำเนินการให้ความช่วยเหลือนั้นแทนที่จะเป็นคุณต่อการบริหารประเทศในระบบประชาธิปไตยกลับเป็นผลเสียเนื่องจากการให้ความรู้แก่ผู้ใช้แรงงานแทนที่จะส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของผู้ใช้แรงงานภายในขอบเขตของกฎหมาย และการปกครองในระบบประชาธิปไตย กลับไปส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานต่อสู้โดยวิธีการรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ใช้แรงงานต้องการทั้งจากฝ่ายนายจ้างและรัฐบาล เกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาบางครั้งลุกลามใหญ่โตจนทำให้สังคมโดยรวมต้องเดือดร้อนไปด้วย

จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะได้เข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินการขององค์การแรงงานต่างประเทศเหล่านี้ให้ดำเนินการไปภายในขอบเขตที่ถูกต้อง

และนโยบายของรัฐในด้านการแรงงาน โดยอาจจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่
ติดต่อประสานงานกับองค์การแรงงานต่างประเทศต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการใน
ประเทศไทย และสอดส่องดูแลควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การแรงงานต่าง
ประเทศเหล่านั้นตามสมควร

5.9 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน
อยู่หลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็ได้ถูกแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังปรากฏ
ว่ามีข้อบกพร่องอยู่มาก และบางเรื่องก็ไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ
สังคมและการเมือง ในปัจจุบันนี้จึงสมควรที่จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ดังนี้

5.9.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน

ในปัจจุบันนี้แรงงานไทยได้ถูกนำไปใช้ในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลาง แต่ปรากฏว่าแรงงานไทยเหล่านี้มิได้
ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายจัดหางานเลย เริ่มตั้งแต่การรับสมัครงานหรือการจัด
หางาน ปรากฏว่ามีสำนักงานจัดหาคนงานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก
ที่ตั้งขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำการไปในลักษณะหลอกลวงผู้หางานทำ
ทำให้ผู้หางานทำต้องสูญเสียเงินทองไปเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ไ้งานทำหรือในบาง
ครั้งไ้งานทำแต่งานที่ไ้ไ้เงินทางไปเท่านั้นมิได้ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ที่ไ้ไ้แจ้งไว้ใน
ครั้งแรก อัตราค่าจ้างก็มีไ้ไ้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้และไม่สมควรกับอัตราค่าครอง
ชีพในประเทศนั้น ๆ ทำให้ลูกจ้างคนงานไทยต้องประสบกับปัญหาความยากลำบาก
ในการครองชีพในต่างแดน บางครั้งก็ไปสร้างปัญหาต่าง ๆ ขึ้น จนถึงก่อให้เกิดอาชญากรรม
ไม่น้อย เช่น เล่นการพนัน ลักขโมย จี้ปล้น ทำร้ายร่างกาย ฯลฯ

จึงสมควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานเสียใหม่ ใหม่มบทบัญญัติที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความแน่นอนในตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานะที่ทำงาน อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ ผลประโยชน์อื่น ๆ ที่จะได้รับและหลักประกันสำหรับคนงานในการที่จะสามารถเดินทางกลับประเทศไทยได้ทันทีที่มีใ้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรก รวมทั้งการเรียกค่าเสียหายค่าจ้าง และสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติที่รัดกุมในการตรวจตราควบคุมดูแลสำนักจัดหางานเอกชนที่กระทำผิดกฎหมาย พร้อมทั้งจะต้องกำหนดบทลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้เอาไว้ด้วย

5.9.2 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับที่ 4 ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากกฎหมายฉบับก่อนมา แต่กระนั้นก็ยังปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอยู่บางประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับปัจจุบันนี้ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสมควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

5.9.2.1 เรื่องเกี่ยวกับนิยามศัพท์ต่าง ๆ

นิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ยังไม่รัดกุมและชัดเจนพอ เช่น

นิยามศัพท์ของคำว่า "สภาพการจ้าง" น่าจะกำหนดให้ชัดเจนกว่าในปัจจุบันนี้ว่า มีความหมายถึงเงื่อนไข ลักษณะ สภาพในการจ้างหรือการทำงานของผู้จ้าง แต่ละคนหรือของสถานประกอบการนั้น

และคำว่า "การบิ๊งงาน" กับ "การนัดหยุดงาน" นั้น ก็น่าจะพิจารณาปรับปรุงใหม่เพื่อให้ความหมายแต่ละคำกว้างขวางกว่าในปัจจุบันนี้ เป็นต้นว่า การบิ๊งงานนั้นก็น่าที่จะหมายรวมถึงการหยุดการผลิต และการที่นายจ้างทำโดยประการหนึ่งประการใดเพื่อเจตนาที่จะไม่คงการให้ลูกจ้างทำงานตามปกติที่เคยทำอยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบีบบังคับให้ลูกจ้างปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่นายจ้างต้องการ หรือเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน สำหรับคำว่า "นัดหยุดงาน" ก็น่าจะเพิ่มคำนิยามศัพท์ให้สอดคล้องและครอบคลุมถึงการนัดหยุดงานทุกประเภท เช่น Slowdown Strike และ Sit-down Strike

5.9.2.2 เรื่องเกี่ยวกับระยะเวลาในการเจรจาภายหลังการยื่นข้อเรียกร้องแล้ว

ระยะเวลาในการเจรจากันเอง ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในปัจจุบันนี้ ยังมีใ้กำหนดไว้ว่าจะต้องเจรจากันให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่วัน นายจ้างกับลูกจ้างจึงอาจจะอ้างว่ายังอยู่ในระยะเวลาของการเจรจากันไม่ว่าจะเป็นเวลาที่เกิน ที่วัน จึงน่าจะกำหนดลงไปให้แน่ชัดเลยว่าระยะเวลาที่จะใช้เจรจากันเองนั้นควรจะเป็นระยะเวลา 7 วัน 10 วัน 15 วัน 30 วัน 45 วัน ฯลฯ ถ้าเกินจากกำหนดระยะเวลานั้นแล้วถือว่าเป็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้แล้ว

สำหรับระยะเวลาที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานใช้ในการไกล่เกลี่ยก็สมควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่ คือ ควรจะให้ลดน้อยลงเหลือเพียงแค่ 3 วัน แต่อนุญาตให้ขยายได้ในบางกรณีโดยขออนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาตามความลำบากในการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการไกล่เกลี่ย

5.9.2.3 เรื่องเกี่ยวกับการยื่นขอเรียกกรอง

นับตั้งแต่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นขอเรียกกรองขึ้นมาใช้บังคับ ปรากฏว่ามีเหตุที่เกิดขึ้นเป็นประจำคือ การยื่นขอเรียกกรองขึ้นมาใหม่ในขณะที่ขอตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เติมยังมีผลใช้บังคับอยู่ การยื่นนี้อาจจะยื่นจากลูกจ้างกลุ่มเดิมหรือกลุ่มใหม่ หรือบางครั้งยื่นขอเรียกกรองในเรื่องอื่นไม่ซ้ำกับเรื่องที่ยื่นไว้เดิม เช่นนั้นจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนและแน่นอนไปเลยว่าการยื่นขอเรียกกรองในขณะที่ขอตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองตามขอเรียกกรองในขณะที่ขอตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองตามขอเรียกกรองฉบับเดิม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จะทำไต่หรือไม่ว่าไต่เพียงไร ขอเรียกกรองที่ยื่นใหม่เรื่องอะไรบางอย่าง จะยื่นไต่เมื่อไร

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิยื่นขอเรียกกรองก็สมควรที่จะกำหนดคุณสมบัติลงไปให้ชัดเจนทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สมาคม สหภาพ สหพันธ์ หรือสภาองค์กรจะเป็นผู้ยื่นแทนนั้น จะต้องมีการละเอียดยกหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรบ้าง

เรื่องจำนวนสมาชิกของสหภาพซึ่งเป็นลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับขอเรียกกรองนั้นจะมีจำนวนเท่าไรก็สมควรที่จะพิจารณาจำนวนที่เหมาะสมใหม่ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการตรวจสอบจำนวนสมาชิกที่เป็นลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกกรองนั้น ก็ควรที่จะกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนลงไปว่าภายในระยะเวลาที่วันและลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกกรองนั้น จะต้องเป็นลูกจ้างประเภทใหม่มีลักษณะเช่นไรควรที่จะกำหนดให้ชัดเจน เพื่อความรวดเร็วของขั้นตอนในการดำเนินการต่อไป

หนึ่งวิธีการในการยื่นขอเรียกร้องของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างก็ว่า จะมีการพิจารณาพบทวนแก้ไขให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

5.9.2.4 เรื่องเกี่ยวกับการจดทะเบียนข้อตกลง

เมื่อเจรจาทกลงกันได้แล้วจะต้องนำข้อตกลงไปจดทะเบียน และเปิดเผยไว้ให้ทราบโดยทั่วกันนั้น ควรที่จะกำหนดระยะเวลาให้นำข้อตกลงไปจดทะเบียนให้เร็วกว่าในปัจจุบัน และผลบังคับใช้ของข้อตกลงที่จดทะเบียนแล้วนี้มีผลประการใดบ้าง ใช้นับกับกับใครบ้าง ควรจะกำหนดไว้ให้ชัดเจนลงไปและบทลงโทษกับเสียของการไม่นำข้อตกลงที่ตกลงกันได้ไปจดทะเบียนก็จะกำหนดไว้เช่นกัน

5.9.2.5 เรื่องเกี่ยวกับการปิดงานและการนัดหยุดงาน

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการปิดงานและการนัดหยุดงานกับข้อห้ามมิให้มีการปิดงานและนัดหยุดงานน่าจะมีการพิจารณาพบทวนเสียใหม่โดยเพิ่มเติมหรือตัดทอนบางกรณีเข้าไปด้วย เป็นต้นว่า การได้รับอนุมัติจากที่ประชุมกรรมการบริหารสมาคมหรือสหภาพ หรือสหพันธ์ หรือสภาองค์กร หรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับขอเรียกร้องจำนวนหนึ่ง หรือมติจากผู้อื่น ฯลฯ

และถ้าได้มีการดำเนินการว่าเป็นบทบัญญัติในเรื่องการปิดงานและนัดหยุดงานแล้ว ก็น่าจะมีบทลงโทษหรือสิทธิในการเรียกค่าเสียหายอันเกิดมาจากการปิดงานและนัดหยุดงานด้วย

5.9.2.6 เรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม

ควรที่จะกำหนดให้ละเอียดชัดเจนกว่าในปัจจุบันนี้ว่าการกระทำเช่นไรเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมบ้าง ตามที่บัญญัติไว้ในปัจจุบันนี้คำว่า "หรือ" มากเกินไปทำให้สับสนในการอ่านและทำความเข้าใจ และค่อนข้างจะเป็นบทบัญญัติที่ห้าม แทนนายจ้างกระทำฝ่ายเดียว ทางฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่มี

เลย ซึ่งไม่เป็นการยุติธรรม เพราะลูกจ้างก็สามารถที่จะกระทำกรอื่นไม่เป็น
 ธรรมใดเช่นกัน รวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการร้องขอให้พิจารณาว่าเป็นการ
 กระทำอันไม่เป็นธรรมหรือไม่ควรจะมีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าในัจจุบันนี้ รวมทั้ง
 มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างภายหลังการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่าเป็น
 การกระทำอันเป็นธรรมหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็พยานหลักฐานให้
 เจ้าหน้าที

5.9.2.7 เรื่องเกี่ยวกับองค์กรทางคานแรงงาน

ควรที่จะได้มีการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัด
 ตั้งองค์กรทางคานแรงงานไว้ให้ครอบคลุมกว้างขวางกว่าในัจจุบันนี้ แต่จะต้อง
 เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเท่านั้น และควรอย่างยิ่งที่จะคอยควบคุมตรวจการ
 ค่าเนิงานขององค์กรทางคานแรงงานเหล่านี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างเคร่ง
 ครัด หากมีการฝ่าฝืนก็จะต้องมีการลงโทษ เช่น การถอนใบอนุญาตจดทะเบียน
 ปลดกรรมการ ฯลฯ ใครบางจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการกระทำ
 การฝ่าฝืน กฎหมายขององค์กรทางคานแรงงานต่าง ๆ เหล่านี้ควรที่จะกำหนดไว้
 โดยชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตหน้าที่และสิทธิต่าง ๆ ของกรรมการไว้โดย
 ชัดเจนด้วย

5.9.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าในัจจุบันนี้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง
 แรงงานของประเทศไทยอยู่ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ และประกาศกระทรวง
 มหาดไทยเป็นพจนานหลายสิบฉบับ ยังมีได้เป็นพระราชบัญญัติอย่าง เช่น พระราช
 บัญญัติแรงงานสัมพันธ์ จึงสมควรที่จะได้มีการดำเนินการตรากฎหมายคุ้มครองแรงงาน
 ให้เป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และ

ควรที่จะไต่ถามการแก้ไขในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่า

5.9.3.1 นิยามศัพท์ ในเรื่องของนิยามศัพท์ต่าง ๆ

ควรที่จะกำหนดไว้ให้ชัดเจนกว่าในปัจจุบัน เช่น

คำว่า "ลูกจ้างและนายจ้าง" ลูกจ้างหมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง นายจ้างหมายถึงใครบ้าง ผู้รับเหมาขงถือว่าว่าเป็นนายจ้างหรือไม่ ควรที่จะกำหนดลงไปให้ทราบแน่นอน เนื่องจากลักษณะของการจ้างแรงงานไม่จำเป็นจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ บางครั้งจึงก่อให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะพิสูจน์ว่า เป็นลูกจ้างหรือไม่เป็นนายจ้างหรือไม่

คำว่า "ค่าจ้าง" ควรที่จะกำหนดนิยามให้ทราบอย่างชัดเจนว่า หมายถึงเงินอะไรบางอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมไปไม่ถึงเงิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์อื่นที่พึงจะได้รับตามสัญญาจ้างแรงงานหรือที่เกิดจากการทำงานของลูกจ้าง จึงควรที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนแน่นอนว่า เงินค่าจ้างนั้นหมายความถึงเงิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่มีลักษณะ เป็นการสงเคราะห์ลูกจ้างด้วย

คำว่า "การประสมอันตราย" จะต้องกำหนดให้ทราบอย่างแน่นอนว่า ลักษณะการประสมอันตรายอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการประสมอันตรายเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง การประสมอันตรายแก่จิตใจในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการประสมอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง การประสมอันตรายในระหว่างการเดินทางจากที่พักถึงที่ทำงาน หรือจากที่ทำงานถึงที่พักจะถือว่าเป็นการประสมอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้างหรือไม่ ควรที่จะกำหนดไว้ให้เป็นให้ทราบแน่นอน ไม่ควรที่จะทิ้งภาระให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเพื่อจะได้ไม่เกิดเป็นปัญหาโต้เถียงกันเช่นในปัจจุบันนี้

นอกจากนี้ยังปรากฏบ่อยครั้งว่านอกจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในกรณีปกติ
ธรรมดาแล้วยังปรากฏว่ามีบ่อยครั้งที่ลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่บนเรือ เรือบิน หรือ
ยานพาหนะอันอาจสูญหายไปได้ในระหว่างการเดินทางหรือในขณะที่อยู่ในที่ทำงาน
จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสาปสูญไว้ด้วย

คำว่า "เจ็บป่วย" ก็ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน เช่นเดียวกับคำว่า
"ประสบอันตราย" ว่ามิโรคอะไรบ้าง และเมื่อมีลักษณะอาการของโรคกำเริบ
มากขึ้นเพราะทำงานนั้น ๆ ก็น่าจะถือว่าเป็นการเจ็บป่วยที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนด้วย

5.9.3.2 เรื่องการทำงานล่วงเวลาและการทำงานใน :

วันหยุด

ควรจะได้มีบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์สูงสุดเอาไว้ว่า จะ
ทำได้ไม่เกินวันละกี่ชั่วโมง สัปดาห์ละกี่ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละกี่วัน เกินละกี่วัน
โดยอาจจะพิจารณากำหนดให้เป็นไปตามประเภทของงานถึงเช่นการกำหนดจำนวน
ชั่วโมงการทำงานปกติก็ได้

และในเรื่องของการทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดนั้น ควรจะ
เป็นเรื่องความสมัครใจของลูกจ้างมากกว่า จำต้องทำตามคำสั่งของนายจ้าง ถ้า
ลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นไม่ยินดีที่จะทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด ก็
ควรที่จะมีหน่วยงานกลางที่มีคนงานพร้อมที่จะทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด
ไว้คอยบริการให้แก่นายจ้างผู้ประสงค์จะไดคนงานทำงานล่วงเวลาและทำงานใน
วันหยุดตามตำแหน่งหน้าที่ความสามารถและอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสม ซึ่ง
หน่วยงานนี้อาจจะดำเนินการโดยสหภาพสหพันธ์แรงงาน หรือสภาของกิจการลูกจ้าง
ก็ได้

5.9.3.3 เรื่องเกี่ยวกับวันหยุด

ในเรื่องของวันหยุดประจำสัปดาห์ควรที่จะให้เป็นสิทธิของลูกจ้างโดยทั่ว ๆ ไป ทุกประเภทกิจการที่จะตกลงกับนายจ้างสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ของคนออกไป

และการสะสมวันหยุดพักผ่อนประจำปีก็หน้าที่ที่จะได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้เป็นที่แน่นอนว่าสะสมได้มีกำหนดไม่เกินกี่ปี

5.9.3.4 เรื่องเกี่ยวกับวันลา

ในปัจจุบันนี้เรื่องเกี่ยวกับสิทธิลาที่กำหนดไว้เพียง 3 ประเภทเท่านั้น คือ ลาป่วย ลาคลอด ลารับราชการทหาร แต่ในเรื่องของการลาประเภทอื่น ๆ ยังมีได้กำหนดไว้จึงเป็นเรื่องที่นายจ้างกับลูกจ้างจะทำความตกลงกันเอง ซึ่งแน่นอนผู้เสียเปรียบก็คือลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้น กฎหมายจึงควรที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่าควรจะมีวันลาประเภทใดอีกบ้าง ลาได้กี่วัน เป็นเช่นว่า ลาป่วย ลากิจ ลากิจหมายถึง การลาเช่นไรบ้าง

หนึ่งในเรื่องของการลาป่วยในปัจจุบันนี้กำหนดไว้ว่ามีสิทธิลาได้ไม่เกิน 30 วันทำงาน และจะต้องส่งใบแพทย์เมื่อลาเกิน 3 วัน น่าจะกำหนดคำว่า "วัน" และ "วันทำงาน" ให้สอดคล้องกัน ตามนियามศัพท์ในปัจจุบันนี้นियามศัพท์ของคำว่า วันทำงานมิใช่วันตามปกติธรรมดา และไม่ควรถูกกำหนดว่ามีสิทธิลาได้ไม่เกิน 30 วันทำงาน แต่ควรจะเป็นไม่น้อยกว่า 30 วันทำงาน

5.9.3.5 เรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนการทำงาน

นอกจากการกำหนดนियามศัพท์ของคำว่า ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด จะต้องชัดเจนและแน่นอนกว่าในปัจจุบันนี้แล้ว ยังจะต้อง

ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในเรื่องการจ่ายค่าจ้างอื่น ๆ ด้วย เป็นต้นว่า ในเรื่องของการรับเหมางาน ควรจะไต่ถามหาไว้ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับเหมาทุกคนที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบในทางแพ่งอย่างลูกหนี้รวม แต่ถาเป็นในกรณีของการรับเหมา เพราะค่าแรงงานโดยบุคคลผู้ควบคุมลูกจ้างไม่มีทุน เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักร หรือใบอนุญาตประกอบกิจการ หรือการจัดตั้ง ระบบเหมาผลผลิตแยกออกไป เช่นนี้ควรจะให้คุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็นพิเศษในเรื่องของการตอบแทนการทำงานว่าจะต้องได้รับอย่างแน่นอน โดยให้ถือว่าผู้ว่าจ้างในกรณีนี้เป็นนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ในทางแพ่งและตามกฎหมายแรงงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อในเรื่องการตอบแทนแรงงาน (ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด) ให้แก่ลูกจ้างด้วย

การกำหนดอัตราการจ่ายเงินค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด ควรจะกำหนดอัตราการจ่ายจากอะไร ค่าจ้างปกติเฉพาะประเภทเงินเดือน ค่าแรงงาน โบนัสแท้จริง หรือรวมทั้งเงินและผลประโยชน์อื่นที่มีลักษณะเป็นการส่ง เพราะเหตุจ้าง หรือมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้างและครอบครัวด้วย

การจ่ายเงินค่าจ้างในวันหยุดและในวันลาจะต้องจ่ายหรือไม่ จะจ่ายเมื่อ ลูกจ้างประเภทไหนจึงจะมีสิทธิได้รับ และเมื่อจ่ายให้แล้วเงินนี้ถือว่าเป็นค่าจ้างหรือไม่ นำมาคำนวณในการจ่ายเงินค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุดด้วยหรือไม่ ควรจะใ้มีการกำหนดเอาไว้ในกฎหมายไม่ควรให้เป็น เรื่องของการตีความซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก

สำหรับลูกจ้างตามผลงานก็ควรจะให้กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างต่อผลงานหรือหลักประกันเกี่ยวกับจำนวนค่าจ้างต่อระยะเวลาการทำงาน เช่น ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างต่อผลงานในกิจการบางประเภท หรือให้เป็นสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่จะตกลงกันว่าภายในระยะเวลาการทำงานที่กำหนดลูกจ้างจะได้รับค่าจ้าง ไม่น้อยกว่าจำนวนที่ตกลงกัน เพราะลูกจ้างตามผลงาน

นี้เป็นลูกจ้างที่มีความยากลำบากในการที่จะควบคุมและให้ความคุ้มครองในเรื่องค่าจ้างตลอดจนระยะเวลาการทำงาน และสวัสดิการอื่น ๆ มาก จึงสมควรที่กฎหมายจะได้มีบทบัญญัติเป็นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างประเภทนี้ไว้โดยเฉพาะ

ในกรณีลูกจ้างพร้อมที่จะทำงานให้แก่นายจ้างตามปกติ แต่ลูกจ้างไม่อาจทำงานได้อื่นเนื่องมาจากนายจ้างไม่จ้างให้ลูกจ้างทำก็ หรือเพราะเหตุสุดวิสัยซึ่งไม่ใช่ความผิดของนายจ้าง เช่น ฝนตก น้ำท่วม ไฟไหม้ ฯลฯ กฎหมายควรจะกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบในการที่ลูกจ้างของสูญเสียเวลาค่าจ้างในการจะมาทำงานตลอดจนรายได้อื่นที่ลูกจ้างของขาดไปด้วย เพราะโดยสภาพของการจ้างแรงงานนั้น ลูกจ้างจะถูกผูกพันในเรื่องระยะเวลาและเงื่อนไขในการทำงานที่นายจ้างเป็นผู้กำหนดขึ้น ดังนั้นกฎหมายก็ควรจะเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติหรือครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างปกติ

ปัจจุบันนี้ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างอีกประการหนึ่งก็คือ การหักหนี้จากจำนวนค่าจ้างที่จะจ่ายให้ กฎหมายยังกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าหนี้ประเภทใดหักได้ และหนี้ประเภทใดหักไม่ได้ จึงสมควรที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนเลยว่าหนี้ประเภทใดหักได้และหนี้ประเภทใดห้ามหัก และการหักหนี้นี้จะหักได้จากเงินอะไร เฉพาะค่าจ้างหรือการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เงินหรือผลประโยชน์พิเศษอื่น ๆ และจะหักได้ไม่เกินร้อยละเท่าไรของเงินนั้น ๆ

เรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการศึกษาปัญหาและรวบรวมข้อมูลหลาย ๆ ด้านอย่างแท้จริงไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างในวงอุตสาหกรรม คือ อัตราค่าจ้างสวัสดิการระยะเวลาการทำงาน ลักษณะของงาน จำนวนลูกจ้างในอุตสาหกรรมแต่ละประเภท หรือภาวะเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นที่จะได้

กำหนดรูปแบบและหาแนวทางอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสภาพการจ้างงานในแต่ละท้องถิ่น โดยที่ควรจะได้มีการชี้แจงให้ทราบถึงวิธีการคิดคำนวณและมาตรฐานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดคพอที่จะทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจถึงเหตุผลวิธีการดังกล่าวเป็นอย่างดีแล้วควรที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นจะเป็นการดียิ่ง

5.9.3.6 เรื่องเกี่ยวกับเงินทดแทน

กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนของไทยที่มีใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่ามีปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า

5.9.3.6.1 อัตราค่าทดแทน อัตราค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานได้ ควรจะกำหนดให้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เท่ากับค่าจ้างสุดท้ายที่ลูกจ้างผู้นั้นได้รับก่อนประสบอันตราย และควรจ่ายให้นับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างผู้นั้นไม่สามารถทำงานได้โดยตัดวันหยุดที่เกี่ยวข้องกับ Waiting Period ออกเสีย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะได้มีเงินใช้ในระหว่างไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากกฎหมายค่าทดแทนมิได้กำหนดวันหยุดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจ่ายค่าจ้างในระหว่างประสบอันตรายจากการทำงานไว้ จึงเกิดปัญหาว่าจะต้องจ่ายหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเมื่อกฎหมายไม่กำหนดไว้นายจ้างมักจะไม่จ่ายค่าจ้างให้ ยิ่งตัวลูกจ้างหยุดงานไม่เกิน 7 วันตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ลูกจ้างก็ไม่ได้รับเงินอะไรเลย (ค่าทดแทนและค่าจ้าง) ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวต้องได้รับความเดือดร้อนไม่มีเงินจะใช้จ่ายชีพในระหว่างนี้ ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บเพราะทำงานให้นายจ้างจริง ๆ เขากลับไม่ได้รับการทดแทนเลย แต่ผู้ที่เจ็บป่วยเอง (บางครั้งอาจไม่เจ็บป่วยจริง) กลับได้รับเงินค่าจ้างจากการลาป่วยเต็ม กุจะไม่เป็นการยุติธรรม

เขากลับไม่ได้รับการทดแทนเลย แต่ผู้เจ็บป่วยเอง (บางครั้งอาจไม่เจ็บป่วยจริง) กลับได้รับเงินค่าจ้างจากการลาป่วยเต็ม คู่จะไม่เป็นการยุติธรรมแก่ลูกจ้างที่ตั้งใจทำงานให้กับนายจ้างเลย และจะไม่เป็นการสนับสนุนให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพราะไม่มีหลักประกันว่าถ้าเขาได้รับอันตรายจนไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่ถึงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เขาก็จะมีเงินที่ไหลมาเข้าเป็นการทดแทนค่าจ้างที่ต้องสูญเสียไปในระหว่างทำงานไม่ได้นั้น

5.9.3.6.2 อวัยวะที่จะได้รับการทดแทน ในปัจจุบันนี้ การจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่อวัยวะที่สูญเสียไปยังกำหนดไว้แต่เฉพาะอวัยวะที่ใช้เฉพาะในการทำงานจริง ๆ เท่านั้น สมควรที่จะกำหนดเพิ่มเติมอวัยวะทุก ๆ ส่วนของร่างกายให้มีสิทธิได้รับการทดแทนด้วย ไม่ว่าจะเป็น หู จมูก ปาก อวัยวะภายใน ช่องอก ช่องท้อง ฯลฯ เมื่อใดสูญเสียไปเพราะประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง เพราะอวัยวะทุกชนิดย่อมมีค่าและมีความสำคัญต่อร่างกาย ทั้งนั้น เมื่อต้องสูญเสียไปก็ย่อมทำให้ร่างกายเสื่อมสมรรถภาพในการทำงานลงไม่ใช่น้อย

5.9.3.6.3 ค่าทดแทนพิเศษสำหรับผู้สั่นหรือผู้มีความกดดันในวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ค่าทดแทนกรณีนี้ยังมีได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายไทยจึงสมควรที่จะกำหนดให้เพิ่มขึ้น โดยกำหนดเพิ่มอัตราค่าทดแทนของอวัยวะที่สูญเสียไปให้สูงขึ้นจากอัตราค่าทดแทนที่จ่ายให้ตามปกติคือร้อยละ 10 หรือ 20 จากค่าทดแทนที่จ่ายให้ในกรณีธรรมดา สำหรับผู้ที่จำเป็นจะต้องใช้อวัยวะนั้น ๆ ในการประกอบอาชีพโดยเฉพาะ

๓) อนึ่งการที่ประสบอันตรายจนเป็นเหตุให้เสียโฉมหรือมีลักษณะอาการภายนอกที่ผิดปกติไปจากเดิมก็ควรที่จะกำหนดค่าทดแทนไว้ให้ด้วย เพราะถือว่าได้เป็นการสูญเสียสภาพเดิมไปอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง

5.9.3.6.4 การรักษาพยาบาล ในปัจจุบันนี้ยังกำหนดไว้
ไม่ละเอียดชัดเจนพอว่า อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการรักษาพยาบาล จึงควรจะ
กำหนดขอบเขตลงไปให้ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอย่างไรบ้าง
ที่จะถือว่าเป็นการรักษาพยาบาล

เพื่อเป็นการศึกษาในการให้การรักษายาบาลแก่ลูกจ้างควรที่จะ
กำหนดบังคับให้นายจ้างจัดการนำส่งสถานพยาบาลแล้วให้สถานพยาบาลนั้น ๆ เก็บ
เงินจากนายจ้างโดยตรง โดยมีกฎหมายบังคับให้นายจ้างนำบัตรประจำตัวหรือ
หลักฐานอื่นใดที่รับรองการเป็นลูกจ้างมอบไว้ให้กับลูกจ้างพื้นที่รับลูกจ้างเข้าทำงาน

5.9.3.6.5 เรื่องเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน
ในกฎหมายฉบับปัจจุบันนี้ มิได้มีความหมายโดยละเอียดว่า ภริยาหรือสามีนั้นจะต้อง
เป็นภริยาหรือสามีโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นหรือตามพฤติการณ์ด้วย และสำหรับ
บุตรก็เช่นกัน จะรวมถึงบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่บิดาได้รับรองหรือไม่ บุตร
บุญธรรมจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนในฐานะบุตรด้วยหรือไม่ รวมทั้งบุตรที่เกิดขึ้นมา
ภายหลังที่บิดาได้ถึงแก่กรรมแล้วจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วยหรือไม่ ควรจะเขียน
ระบุไว้ให้ทราบโดยชัดเจน

5.9.3.6.6 อัตราขั้นต่ำและขั้นสูงในการจ่ายค่าทดแทน
รายได้ก่อน การรักษาพยาบาล ค่าทำศพ การกำหนดอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงของการ
จ่ายเงินค่าทดแทน การรักษาพยาบาล และค่าทำศพ ควรจะกำหนดไว้ในพระราช
กฤษฎีกาหรือกฎหมายฉบับย่อย ไม่ควรที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย
แม่บทของกฎหมายเงินทดแทนเพราะจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ยาก ไม่เป็นไปตาม
ภาวะความเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้าง ค่าครองชีพหรือภาวะเศรษฐกิจใน
ขณะนั้น ๆ



5.9.3.6.7 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาจ่ายเงิน

ทดแทน การบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาจ่ายเงินทดแทนนั้น ควรจะบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายเงินทดแทนซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มิใช่ให้ขัดแย้งกัน อย่างเช่นในปัจจุบันนี้ กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน มีบทบัญญัติที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหมวดเงินทดแทนอยู่บางประการ

5.9.3.6.8 การจัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นเพื่อความ

ช่วยเหลือแก่ลูกจ้างซึ่งยากจนในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินทดแทนจากนายจ้าง ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่าลูกจ้างซึ่งยากจนเป็นจำนวนมากไม่น้อยต้องได้รับความลำบากเดือดร้อนเป็นอย่างมากในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินทดแทน ไม่ว่าจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ยังพิจารณาไม่เสร็จเรียบร้อย หรือพิจารณาเสร็จแล้วแต่นายจ้างยังไม่จ่ายเงินตามคำสั่ง ฯลฯ จึงควรที่จะให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในระหว่างที่ได้รับความเดือดร้อนโดยจัดตั้งกองทุนพิเศษ (Special Fund) ขึ้นเพื่อ

(1) จ่ายเป็นเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลก่อนในทันทีที่ลูกจ้างประสบอันตราย แต่นายจ้างยังปฏิเสธไม่ยอมรับผิดชอบ เพื่อลูกจ้างจะได้รับการรักษาพยาบาลได้ทันเวลาที่

(2) จ่ายเงินสำรองให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิได้ใช้จ่ายเพื่อเป็นการยังชีพไปก่อนในระหว่างที่พนักงานเงินทดแทนหรือคณะกรรมการอุทธรณ์หรือศาลแรงงานยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นเรียบร้อย เมื่อเห็นแล้วว่ากรณีนั้น ๆ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน โดยอาศัยบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องพิจารณา แต่ยังไม่อาจจะออกคำสั่งตามกฎหมายได้ เพราะยังขาดหลักฐานบางประการที่ไม่ใช่สาระสำคัญ

(3) จ่ายเงินสำรองให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิก่อนในกรณีที่นายจ้างหรือผู้ซึ่งร่วมรับผิดชอบกับนายจ้าง ไม่ยอมจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิ

ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อพนักงานเงินทดแทนหรือคณะกรรมการ
พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งแล้ว

(4) จ่ายเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิในกรณี
นายจ้างตายและไม่มีผู้โดยยอมรับและจ่ายเงินทดแทนให้ตามคำสั่งภายใน 3 วัน
นับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่าย

(5) จ่ายเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิในกรณี
นายจ้างล้มละลาย และถึงกำหนดจ่ายเงินทดแทนแล้ว แต่ยังไม่มีการจ่ายให้

(6) จ่ายเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิในกรณี
นายจ้างหลบหนีหรือไม่สามารถพบตัวได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และถึงกำหนดที่จะจ่ายเงิน
ทดแทนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับ

(7) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูและปรับสภาพ
(Rehabilitation) ของลูกจ้างที่ประสบอันตรายให้ดีขึ้น

โดยที่กองทุนพิเศษควรจะมีเงินได้จาก

(1) เงินทดแทนซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายแต่ไม่มีผู้มีสิทธิรับเงิน
ทดแทนนั้น

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ

(4) เงินรายได้อื่น ๆ

และเมื่อกองทุนพิเศษใช้จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิไปแล้ว กองทุน
พิเศษก็ควรที่จะได้รับช่วงสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้องเงินจากนายจ้างหรือผู้ซึ่ง
ร่วมรับผิดชอบกับนายจ้างในทันทีที่ใช้จ่ายเงินให้ไป ตลอดจนถึงการดำเนินคดีฟ้องร้อง
เพื่อเรียกเงินที่ใช้จ่ายไปให้ครบจำนวนด้วย

5.9.3.7 เรื่องเกี่ยวกับการเลิกจ้าง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างตามกฎหมายปัจจุบันนี้ ยังกำหนดไว้กว้างมากในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการเลิกจ้าง เช่น การที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างตามที่ใดตกลงในสัญญาไว้ตั้งแต่เมื่อเริ่มเข้าทำงานแล้วว่าจะเลิกจ้างเมื่อลูกจ้างมีอายุครบ 60 ปี หรือ 65 ปี หรือที่เรียกกันว่าการเกษียณอายุ จะถือว่าเป็นการเลิกจ้างหรือไม่ กฎหมายยังมีได้กำหนดไว้จึงเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาและอาศัยคำพิพากษาของศาล จึงสมควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่า กรณีเช่นไรจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างบ้าง การพักงานจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างด้วยหรือไม่

กรณีที่นายจ้างได้ระเบียบข้อบังคับในการทำงานหรือสัญญาจ้างแรงงาน มีเงื่อนไขว่านายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างเมื่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงสมรสหรือตั้งครรภ์ควรที่จะกำหนดห้ามการกระทำเช่นนั้น เพราะถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องสิทธิในการลาคลอด

ในกรณีที่ลูกจ้างได้กระทำความผิดอาญาและอยู่ในระหว่างการควบคุมตัว แต่ยังมีไฉนคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจะต้องจำคุกหรือไม่ มีปัญหาว่านายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างได้ไหม จะต้องจ่ายเงินชดเชยหรือไม่ ถ้าเลิกจ้างไม่ได้จ้างจะต้องจ่ายหรือไม่

สำหรับอัตราในการจ่ายเงินชดเชยก็สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงเพิ่มให้สูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน

5.9.3.8 อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในปัจจุบันนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งได้แต่ในเรื่อง เงินทดแทน เท่านั้น แต่ในเรื่องอื่น ๆ

มีอำนาจออกคำสั่งนั้น ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลถือว่าคำสั่งที่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของนายจ้าง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง ในการที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง จึงสมควรที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้นายจ้างและผู้รับเหมาปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้ทุกกรณี

อีกประการหนึ่งกฎหมายควรจะได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างหรือผู้รับเหมา ในข้อหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานทันที เมื่อปรากฏหลักฐานว่านายจ้างหรือผู้รับเหมาไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งให้นายจ้างหรือผู้รับเหมาปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เพราะการดำเนินคดีอาญาจะเป็นมาตรการที่บังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายโดยเร็วเพื่อลูกจ้างจะได้ไม่เดือดร้อนจากการที่นายจ้างห่วงเหนี่ยวระยะเวลาให้เนิ่นนานออกไป

5.9.3.9 ในเรื่องบทกำหนดโทษ

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทกำหนดโทษไว้ในแต่ละเรื่อง ซึ่งน่าจะได้มีการลงโทษตามที่กำหนดไว้ด้วย เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ของกฎหมาย

5.9.3.10 อายุความ

การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันนี้ยังมีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ อาศัยอายุความตามกฎหมายแพ่งเป็นเกณฑ์ จึงสมควรที่จะกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้โดยเฉพาะในแต่ละเรื่องว่า เรื่องใดจะมีอายุความเท่าไร

กฎหมายแรงงานได้เริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาอันมา
แล้ว ซึ่งได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง แต่ปรากฏว่ายังไม่
สมบูรณ์เท่าที่ควร ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ สมควรที่จะได้มีการดำเนิน
การแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อจะได้ใช้เป็นมาตรการในคาน
การแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นี้จะส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3 กฎหมายธุรกิจและการเงิน

กฎหมายธุรกิจและการเงินนี้หมายความถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับและมีผลกระทบต่อภาวะการทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ซึ่งแยกไว้เป็น 5 เรื่องคือ

1. การกู้ยืมเงินและดอกเบี้ยเงินกู้
2. สถาบันทางการเงิน
3. การคุ้มครองผู้บริโภค
4. การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด
5. สิทธิบัตร

วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินสมัยรัตนโกสินทร์ในรอบ 200 ปี ความนำ

สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของทุกยุคทุกสมัยย่อมประกอบด้วยบุคคลหลายชนิดแตกต่างกันตามสภาพฐานะทางเศรษฐกิจและที่เห็นได้ชัดที่สุดคือชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจกับชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำซึ่งเป็นหลักความจริงประการหนึ่งที่ชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำหรือยากจนยอมต้องพึ่งพาอาศัยปัจจัยทางการเงินด้วยการกู้ยืมเงินจากชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีหรือร่ำรวยกว่า นอกจากนั้นแล้วภาวะการค้าการลงทุนประกอบกิจการใด ๆ ในวงการธุรกิจย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกู้หนี้ยืมสินจากสถาบันทางการเงินตลอดจนจากเจ้าหนี้ยนายทุนเป็นปกติวิสัย ด้วยเหตุนี้เองบุคคลที่วิเวกเกี่ยวกับด้วยการกู้ยืมเงินจึงเกิดขึ้นมากจำเป็นที่ผู้มีอำนาจปกครองประเทศจะได้ออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามในรูปของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจและการเงินจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงกฎหมาย
ว่าด้วยการกักเงินค้ำ และเพื่อให้สอดคล้องกับการเงินของกรุงรัตนโกสินทร์
ครบรอบ 200 ปี จึงจะเริ่มทบทวนจากกฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกักเงิน
ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาจนถึงประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ในปัจจุบัน

สภาพเศรษฐกิจและสังคมสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ. 2325-
2352) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394-2411)

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เป็นยุคสมัยที่เริ่มมีการ
ฟื้นฟูเศรษฐกิจซึ่งโดยอ้อมมาจากภัยสงคราม ในระยะแรก ๆ ความเดือดร้อน
ความยากเข็ญของประชาชนจึงมีมาก มีการกักเงินเข้มงวดกันแต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะ
เป็นการกักเงินเข้มงวดกันระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง สำหรับกฎหมายที่จะใช้บังคับเกี่ยวกับ
ว่าด้วยการกักเงินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นคือ กฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะ
กักเงินอันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2188 ซึ่งในครั้งชำระเสด็จกฎหมาย
ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ได้รวบรวมไว้ด้วย
และกฎหมายตรา 3 ดวงนี้ได้เริ่มาตลอดจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกักเงิน

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกักเงินที่ใช้กับการกักเงินตั้งแต่
สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนกระทั่งรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีลักษณะของการวางข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติ
ระหว่างผู้ให้กักกับผู้ถูกกักดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้

1.1 ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์กันฉันท์เป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกันคือเป็นบุตรชาย หรือบุตรสาว เป็นเชย หรือสะใภ้ เป็นบิดามารดา พ่อตา แม่ยาย พ่อผัว แม่ผัว กันแฉวการกูเงินหรือการชยตัวแก่กันไม่ว่าจะเป็นเงินคนและคอกเบยมากน้อยเพียงใด กฎหมายยินยอมให้ผู้ชำระหนี้ใดเมื่อผู้กู้มีเงินที่จะชำระเป็นการกระหวางบิดา มารดา กับบุตรชาย และหญิง แล้วหากมีใหน้าคดียืมไปฟองรองยงศาล และถาเป็นการกระหวางบุตรเชย สะใภ้ พ่อตา แม่ยาย พ่อผัว แม่ผัว แล้วนำคดียืมไปฟองยงศาลให้พิจารณาชำระหนี้ แตะเฉพาะเงินคนส่วนคอกเบยไม่คองชำระ

1.2 ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์กันเป็นพี่น้องรวมบิดา มารดาเดียวกันหรือรวมแต่บิดา หรือมารดา ทำหนังสือขอยืมเงินกันแล้วให้ผู้ชำระตะเฉพาะเงินคนส่วนคอกเบยมีเท่าใดไม่คองชำระ

1.3 ผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นบุตรแห่งพองฝ่ายขางบิดามารดาทำหนังสือขอยืมกันแล้วให้ผู้ชำระหนี้เงินคนทั้งหมดส่วนคอกเบยนั้นจะชำระมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความยากงวยในการชำระหนี้ กล่าวคือถาผู้ชำระหนี้โดยงายก็มีให้คคอกเบยเลย ถาชำระหนี้โดยยากมีคอกเบยมากน้อยเท่าใดให้แบ่งคอกเบยทั้งหมดเป็นสามส่วนแล้วผู้ให้กู้เรียกไวเพียงส่วนเดียว ถาผู้ปฏิบัติเสชการขยืมเมื่อสืบส่วนแล้วได้ความจริงว่ามีการขยืมกันจริงให้ผู้ชำระหนี้เงินคนทั้งหมดส่วนคอกเบยมีเท่าใดให้แบ่งเป็นส่วนสามส่วนแล้วเรียกไวสองส่วน โดยกฎหมายให้เหตุผลไว้ว่าเนื่องเพราะผู้และผู้ให้กู้เป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน

1.4 ผู้ถูกและผู้ใหญ่เป็นบุตรแห่งหลานฝ่ายญาติบิดามารดาที่มรสตรี
รับมรดกแทนสัญญาตัญมกัน ถ้าผู้ถูกยินยอมชำระหนี้โดยยากให้ผู้ใหญ่เอาแต่
เฉพาะเงินต้นทั้งหมดดอกเบี้ยมีมากน้อยเท่าใดมิให้เรียกเอา ถ้าผู้ชำระหนี้โดย
ยากให้เรียกเงินต้นทั้งหมดดอกเบี้ยให้ทำเป็นสองส่วนแล้วเรียกเอาส่วนหนึ่งถ้าผู้
ถูกปฏิเสธการกู้ยืมเมื่อสืบสวนได้ความจริงว่าการกู้ยืมจริงแล้วให้เรียกเงินต้นทั้ง
หมด ดอกเบี้ยให้ทำเป็นสามส่วนแล้วเรียกเอาสองส่วน

1.5 ผู้ถูกเป็นหลานชาย ผู้ใหญ่เป็นลุง ตา น้า อา ฝ่ายข้าง
เมีย หลานสะใภ้ลูก ตา น้า อา ฝ่ายข้างตัว ทำสัญญาทัญมกัน ถ้าผู้ถูกยินยอม
ชำระหนี้โดยยากให้เอาเงินต้นทั้งหมดดอกเบี้ยมีมากน้อยเท่าใดมิให้เอาเลย ถ้าผู้
ชำระหนี้โดยยากมีดอกเบี้ยเท่าใดให้ทำเป็นสามส่วนแล้วเอาไวสองส่วน ถ้าผู้
ปฏิเสธการกู้ยืมตามสัญญาสืบสวนแล้วได้ความจริงก็เอาดอกเบี้ยทำเป็นสี่ส่วนแล้ว
เอาไวสามส่วน

1.6 ผู้ถูกและผู้ใหญ่เป็นเมียเดิม เมียกลาง เมียสุด ทำหนังสือ
ทัญมกัน ถ้าผู้ถูกยินยอมชำระหนี้โดยยากให้เอาเฉพาะเงินต้นเพราะถือว่ามีส่วนร่วม
กัน แต่ถ้าผู้ชำระหนี้โดยยากให้เอาดอกเบี้ยทำเป็นสองส่วนแล้วเอาไวส่วนหนึ่ง
ถ้าผู้ปฏิเสธการกู้ยืมตามสัญญา เมื่อสืบสวนได้ความจริงก็ให้เอาดอกเบี้ยทำเป็น
สามส่วนแล้วเอาไวสองส่วน

1.7 การกู้ยืมเงินระหว่างมิตรสหาย ทำสัญญาทัญมกันถ้าผู้
ชำระหนี้โดยยากให้เอาเงินต้นทั้งหมด ส่วนดอกเบี้ยให้ทำเป็นสามส่วนแล้วเอา
ไวส่วนเดียว ถ้าชำระหนี้โดยยากผู้ไม่ยอมรับตามสัญญาเมื่อสืบสวนได้ความจริง
แล้วให้เอาดอกเบี้ยทำเป็นสี่ส่วนเอาไวสามส่วน

การกัณฑ์เงินและเงินไขในการชำระหนี้ดังกล่าวปัจจุบันนี้โดยยกเลิกไปหมดแล้วควยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและบุคคลใหญ่ เป็น เรื่องของส่วนบุคคล ไม่ควรนำมาเกี่ยวข้องกับกัณฑ์เงินกัน เพราะฉะนั้นในปัจจุบันบุคคลมีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้เงินผูกพันที่เป็นส่วนของตนเองและคอกเบยทั้งหมดเท่าที่กำหนดกันไว้แต่ทั้งนี้ในส่วนของคอกเบยยอมคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติห้ามเรียกคอกเบยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 จึงจะโคกกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อวิวัฒนาการของคอกเบยเงินผูกพันไป

2. หลักฐานการกัณฑ์

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกัณฑ์ใดที่กำหนดไว้ว่า "ราษฎรผูกพันมติดกันตั้งแต่ 1 คำจึงขึ้นไปให้กรมทันทันแก่ใจเป็นสำคัญ ให้คอกเบยใดเคื้อนละ 1 เฟื้องถ้าไม่มีเอกสารสำคัญแสดงถึงการกัณฑ์แล้วห้ามมิให้มาฟ้องร้องบังคับคดี" ดังนั้นหลักฐานเป็นหนังสือจึงเป็นเอกสารสำคัญที่จะทำให้บุคคลสามารถฟ้องร้องให้ศาลบังคับให้ลูกหนี้ผูกพันชำระหนี้เงินผูกพันได้ กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกัณฑ์ในส่วนนั้นนับว่าเป็นส่วนสำคัญมากซึ่งแม้ว่าจะมีวิวัฒนาการของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปหลายเรื่องหลายประการก็ตาม แต่บทบัญญัติในส่วนนี้ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

3. สามภรรยาเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกัณฑ์ไม่กำหนดหลักเกณฑ์การกัณฑ์โดยที่สามภรรยาเป็นผู้กู้รวมกันหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกู้โดยที่คอกฝ่ายไม่วางไว้เป็นรายละเอียด

1 กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกัณฑ์บทที่ 9 .

2 กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกัณฑ์บทที่ 10-19.

3.1 ผู้เมียขู่ว่าหากสามีไปค้าขายยังมีใจกลับมา เจ้าหนทาง
ถามผู้เป็นเมียให้บอกเงินส่วนดอกเบี้ยยไม่คงใจและให้ขอมานักกลับมาจึงให้ใช้
ดอกเบี้ย

3.2 ผู้เมียเข้าขอทำสัญญาเงินเพื่อให้นำเงินไปค้าขายต่อ
มาตัวตายได้แต่คืนกลับมาให้เมียใช้ทั้งเงินและดอกเบี้ย ถ้าไม่ได้คืนกลับมาให้เมีย
ใช้แต่เฉพาะเงิน ถ้าเมียเป็นฝ่ายตายก่อนตัวให้เมียใช้ทั้งเงินและดอกเบี้ย

3.3 ผู้เมียเข้าขอฝากเงิน ทอมายโดยฝ่ายหนึ่งตายให้ฝ่าย
ที่ชั่วชีวิตอยู่ใช้เงินทั้งหมด ถ้าผู้เมียหายขาดจากนั้นก็ให้ขายใช้สองส่วนหนึ่งใช้หนึ่ง
ส่วน

3.4 ผู้เมียมีขอเป็นเจ้าหนี้เงินกู้โดยฝ่ายหนึ่งตายลูกหนี้
คงใช้ทั้งเงินและดอกเบี้ยมีให้แบ่งเป็นส่วนของผู้และส่วนของผู้เมีย

3.5 ผู้ภรรยาขออาหารกินกันในครอบครัวโดยเมียไม่รู้ให้เมีย
ใช้ทั้งเงินและดอกเบี้ยถ้าผู้ภรรยาไปสูหรือให้ตนเองของตนกินให้เมียใช้ทั้ง
เงินและดอกเบี้ย

3.6 ผู้ใดหรือผู้ว่าถูกเป็นเมียน้อยเป็นชาทาสชายังไม่ถูก
เงินไปโดยเมียบอกให้หรือเจาทาส ผู้นั้นจะเรียกให้ถูกชำระหนี้ได้เมื่อถูก
แต่ถ้าผู้ใดถูกบอกให้หรือเจาผู้หรือเจาทาสให้หนี้สินแทน ถ้าไม่ยอมให้จึงฟ้อง
ตามกฎหมายได้

3.7 ชายหรือหญิงถูกมีเงินก่อนเป็นผู้เมียกันและยังมีใช้ชำระหนี้
เมื่อเป็นผู้เมียกันแล้ว ฝ่ายที่มีใจซอในหนึ่งคือถูกและมีใครเห็นการถูกมามากจน

ภายหลังรับว่าจะไช้หนี้ต่อเจ้าหนี้และยังมีได้ไช้ ถ้าผู้เป็นลูกหนี้ตายไ้ฝ่ายที่รับว่าจะไช้หนี้แทนไช้หนี้เพียงครั้งเดียว ถ้าฝ่ายที่มีลูกหนี้ไม่ได้รับว่าจะไช้หนี้แทนแล้วห้ามมิให้เจ้าหนี้เรียกไ้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ และถ้าผู้ใดได้ทรัพย์สินของผู้ตายไ้ไ้หนี้ไ้หนี้ตามส่วนแห่งทรัพย์สินที่ ได้รับ

3.8 เบี้ยขึ้นหมากหลวงถูกหนี้ยื่นคืนโดยเจ้าหนี้โดยออกไ้ผู้รับ
ให้ชำระหนี้เพียงครั้งเดียว ถ้าเจ้าหนี้ออกไ้ผู้รับผู้กู้ไ้เอาดอกเบี้ยครั้งหนึ่ง ถ้าผู้
กู้เห็นโดยมีสัญญาแก่ใจด้วยไ้เอาคืนเงินและดอกเบี้ยทั้งหมด

3.9 ผู้เมียถูกหนี้ด้วยกัน ถ้าจะหย่าขาดกันไ้หย่าไ้ไ้สองส่วน
หญิงไ้ส่วนหนึ่ง ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้รู้ว่าอีกฝ่ายจะมา ลียงลูก ตาชาคนไ้ให้อีก
ฝ่ายไ้ไ้ครั้งหนึ่ง ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมาบ้ำ เรอฐุและพอนแม่พองของ เขาไ้ไ้ฝ่ายนั้น
ไ้หนี้แต่เพียงฝ่ายเดียว

3.10 สามี่ไม่อยู่ภรรยาถูกหนี้ ต่อมาภรรยาตายก่อนสามี่จะกลับ
มาเจ้าหนี้จะทวงหนี้ได้เมื่อสามี่กลับมาแล้วและรู้ว่าภรรยาตาย

การถูกหนี้ยื่นคืนโดยมีสามี่ภรรยา เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ในส่วนนี้โดย เฉพาะขอ
3.10 นั้นต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117
สำหรับในส่วนอื่น ๆ นั้นในปัจจุบันมิได้บัญญัติรวมไว้ใ้ในกฎหมายลักษณะกู้ยืมแต่ได้
วิวัฒนาการ ไปรวมอยู่ใ้กับกฎหมายลักษณะครอบครัว เรื่องทรัพย์สินระหว่างสามี่ภรรยา

4. ผู้ทลายคน

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ได้กำหนดการกู้ยืม
เงินกันโดยระบุมุบุคคลทลายคน เป็นผู้กู้ไว้ดังนี้

¹ กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้มาตรา 20-28

4.1 บุคคลและภรรยาถูกเงินและเอาชื่อเข้าชื่อบิดามารดาใส่ในสัญญา
 กู้โดยผู้ใหญ่มิได้บอกให้บุคคลเหล่านั้นรู้ ต่อมาผู้กู้ตาย เจ้าหนี้จะเรียกให้ผู้มรดก
 ในหนังสือชำระหนี้ไม่ได้

4.2 ผู้และบิดามารดาและเจ้านายเงิน เอาชื่อของลูกเมียหา
 ไทยใส่ในสารกรมธรรม์ในฐานะผู้กู้เป็นสิทธิที่จะทำได้และแม้ว่าเจ้าหนี้จะ
 บอกหรือมิได้บอกให้ผู้มรดกในสารกรมธรรม์ยกของชำระหนี้

4.3 ผู้เอาชื่อบิดามารดาใส่ในสัญญาโดยบิดามารดาไม่ได้รับ
 เงินไป ต่อมาบิดามารดาตาย ผู้จะอ้างต่อเจ้าหนี้ว่าผู้มรดกในสัญญาตายไปจะขอ
 แบ่งตนเงินและดอกเบี้ยไม่ได้ ให้ผู้กู้ซึ่งตนเงินและดอกเบี้ยทั้งหมด

กฎหมายที่กล่าวไว้ในข้อ 4.1 และ 4.2 นั้นต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศ
 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน รก. 117 ส่วนข้อ 4.3 นั้นต่อมาวิวัฒนาการมาเป็น
 มาตรา 290-302 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะนี้

ในเรื่องผู้กู้หลายคน กฎหมายตรา 3 ทรงพระอัยการลักษณะผู้
 กู้กำหนดไว้หลายมาตรา ซึ่งเป็นบทบัญญัติถึงความรับผิดชอบหนี้ทั้งปวงของผู้
 กู้รวมเหล่านั้น

4.4 การกู้หนี้เงินโดยใส่ชื่อผู้กู้คนเดียวหรือหลายคนในสัญญา
 ให้เจ้าหนี้ เรียกหาผู้มรดกทั้งหมดมาพร้อมหาแล้ววางเงินที่จะให้ผู้มรดกหา ถ้า
 ผู้มรดกในสัญญามิได้รู้เห็นกับการวางเงินแล้วให้เจ้าหนี้แจ้งการส่งมอบแก่ผู้กู้ ถ้า
 เจ้าหนี้ละเลยไม่ปฏิบัติตามนี้จะไม่สิทธิเรียกให้ผู้มรดกชำระหนี้

4.5 ลูกหนี้เข้าช้อกันหลายคนกู้เงินเป็นเวลานานแล้วยังไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้ฟ้องร้องศาลยังมีหนี้พิพาทภาคี ลูกหนี้บางคนตายให้ยกดอกเบี้ยให้ผู้ตาย ส่วนผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ให้ใช้หนี้เงินทั้งหมด

4.6 ลูกหนี้เข้าช้อกันหลายคนกู้เงินโดยต่อมาลูกหนี้บางคนตายบางส่วนหนีหาย ลูกหนี้ที่ยังอยู่ของชำระหนี้ในส่วนของตนทั้งเงินและดอกเบี้ย แต่ไม่ชำระหนี้ในส่วนของผู้ที่ตายหรือหลบหนีไป

ลักษณะของกฎหมายตามขอ 4.5 นั้นมุ่งถึงกรณีพิเศษใดแก่การที่เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้รวมแล้ว หากในระหว่างพิจารณาลูกหนี้บางคนถึงแก่กรรม ลูกหนี้ที่ยังมีชีวิตอยู่จะได้รับความกรุณาให้ลดหนี้ในส่วนดอกเบี้ย แต่คงใช้หนี้เงินจนครบ ณ ที่นั้นลูกหนี้รับผิดชอบร่วมกันและแทนกันในการชำระหนี้ที่กู้มาแต่เป็นผลของการฟ้องร้องเองเมื่อนำคดีมาสู่ศาล เจ้าหนี้ได้ป้องกันสิทธิของตนแล้ว แต่ถ้าวินิจฉัยลูกหนี้ถึงแก่กรรมลงก่อนมีการฟ้องร้องของศาลก็ยังไม่บังคับตามกฎหมายที่กล่าวไว้ในขอ 4.6 เจ้าหนี้จึงได้ฟ้องเอาดอกเบี้ยของบุตรของลูกหนี้คนหนึ่ง ซึ่งต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงวินิจฉัยคดีระหว่างคุณหญิงพลอย ภรรยาพระยาประภาคารวงศ์ กับพระบริบูรณ์โภชการในพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ว่า "ตามกฎหมายลักษณะกู้หน้ เมื่อกู้ได้ทำขึ้นแก่บุคคลหลายคนโดยมิได้กำหนดส่วนของผูใดไว้ ผู้เป็นลูกหนี้รวมแต่ละคนมีหน้าที่ของรับผิดชอบเต็มจำนวนหนี้้นั้น แม้พระราชวินิจฉัยนี้จะมีลักษณะเป็นเพียงการตีความก็ตาม ในกาลต่อมาศาลฎีกาได้อธิบายเสมือนว่าเป็นการยกเลิกขอ 4.6 (บทที่ 27 แห่งลักษณะกู้หน้) และตอบแทนมาลูกหนี้รวมแต่ละคนต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน แม้จะมีผู้ใดในระหว่างพวกลูกหนี้รวมด้วยกันถึงแก่กรรมไปแล้วก็ดี คำวินิจฉัยศาลฎีกาได้อธิบายตามต่อมาภายหลังอีกหลายครั้งและได้กลายเป็นกฎหมายในเวลาปัจจุบันนี้คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 297¹

¹ ร. แลงกาค์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) สันตฎา, คำสอนชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2478, หน้า 34-37

4.7 ลูกหนี้หลายคนทำสัญญาไว้ด้วยกันต่อมาลูกหนี้ร่วมคนหนึ่ง
ตายให้เจาหนี้ยกหนี้สินของผู้ตายไปเสีย ส่วนลูกหนี้ร่วมที่ยังอยู่คงรับผิดชอบของตน
ดังที่ปรากฏในสัญญา แต่เจาหนี้มีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาจำนวนเงินที่ลูกหนี้ผู้ถึงแก่
กรรมนั้นได้จากกองมรดกของผู้ตายนั้น

4.8 บิดามารดาพี่น้องลูกเมียและญาติเข้าชอกกันเป็นลูกหนี้ร่วมและ
ไต่ส่งคอกเบี้ยไปยังคางอญบางเป็นเวลานานโดยที่ลูกหนี้ร่วมมิไต่หนี้เองหรือตาย
เอง แต่มีผู้แนะนำให้หนีหรือถูกฆาตกายและบิดามารดาลูกเมียผู้หนีผู้ตายรู้ ถ้าเจ้า
หนี้วากลาไต่เบี้ยปรับจากผู้ทุพที่ฆาตชน ผู้แนะนำเดิมใส่โทษหนักให้แบ่งเงินนั้นชำระ
หนี้สินของผู้ตายผู้หนีไป ถ้าบิดามารดาลูกเมียไต่เบี้ยปรับตามมิให้แบ่งใช้ตนเงิน
เลยให้คิดเอาตนเงินคอกเบี้ยแก่ผู้เข้าชอกเป็นลูกหนี้ร่วมควย

กฎหมายบทหนึ่งถึงกรณีผู้เป็นลูกหนี้ร่วมคนหนึ่งได้รับคำยุ้งให้หลบ
หนีจากบุคคลที่สามหรือถูกฆาตกายถ้าเจาหนี้ฟ้องผู้ยุ้งหรือผู้ฆา และได้รับเบี้ย
ปรับใหม่มา ผู้เป็นลูกหนี้ร่วมอื่น ๆ คงชำระหนี้แต่เพียงส่วนของตน ซึ่งตรงกับ
หลักทั่วไป แต่ถ้าวักหนี้ร่วมเองเป็นผู้ยุ้งหรือได้เบี้ยปรับใหม่มาลูกหนี้
เหล่านั้นยอมมีหน้าทำรับผิดชอบต่อเจาหนี้แทนลูกหนี้ที่หลบหนีหรือถูกฆาตายนั้น ในการนี้
ผู้เป็นลูกหนี้ร่วมไม่มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในแทนลูกหนี้ร่วมที่ถึงแก่กรรมหรือหลบหนีไป

(1)

ในส่วนของลูกหนี้ร่วมนี้เองความรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันจึงมีลักษณะดังนี้

- 1. ความรับผิดชอบร่วมกัน เกิดจากกรณีที่มีใคร่ระบุส่วนผู้ใดไว้ใน
หนังสือกรมชรวงู และจำนวนเงินที่ทุกส่งมอบให้แก่ลูกหนี้ร่วมกันไป มิต้องแสดงออก

1 ร. แล่งกาศ, เรื่องเดิม, หน้า 35-36

ชด เจนดังทุกวันนี้ว่าเป็นลูกหนารวมกัน

2. ความรับผิดชอบจะวิ่งไปเมื่อลูกหนารวมบางคนหลบหนีหรือดิ่ง
แกมรณกรรม แยกคงมออยู่เหนือลูกหนารวมอื่น ๆ พียงคงปรากฏตัวอยู่ สำหรับส่วน
ที่เหลือของหนาน

5. การกัณฑ์ยมสินี เกี่ยวควย เรืองทาศ¹

กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ในส่วนของการกัณฑ์
กัณฑ์ยมสินี เกี่ยวควย เรืองทาศในปัจจุบันนี้ไม่มีแล้ว

6. การบังคับชำระหนี้จากกองมรดก²

กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ในส่วนนี้จะ เป็นบท
บัญญัติที่กำหนดถึงการ เรียกว่าชำระหนี้จากกองมรดกของลูกหนี้ที่ตายและ เรืองของ
ทายาทในทรัพย์สินมรดกของลูกหนี้ที่ตายจะต้องรับผิดชอบในหนี้สินของกองมรดก

7. การกัณฑ์ยมสินีแล้วเอาดอกเบี้ยเป็นคนเงิน³

กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติ
เกี่ยวควยการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ภายหลังจึงกำหนดให้เอา
ดอกเบี้ยมาเป็นคนเงินต่อไป

8. การกัณฑ์ยมสินีแล้วเจ้าหนี้ทำรายลูกหนี้⁴

กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ในส่วนนี้บัญญัติเกี่ยว
ควยกรณีเจ้าหนี้ เรียกว่าลูกหนี้ชำระหนี้เมื่อไม่มีใครชำระเจ้าหนี้จึงได้ทำรายวางกาย
ลูกหนี้รวมทั้งแยงซึ่งทรัพย์สินของลูกหนี้ไป

1. กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ บทที่ 29-31

2. กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ บทที่ 32-33

3. กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ บทที่ 34-38

4. กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยการลักษณะกัณฑ์ บทที่ 39-44

9. การคำประกันหนกยม 1

กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ในส่วนเกียวกัการคำประกันหนกยมนนกำหนดให้ทำหลักฐานการคำประกันเป็นหนังสือและให้ยูคำประกันรับฉดิไซ้หนสันแกเจาหนถาลูกหนหนหายไป

10. ลูกหนมหนสันดนพทัว 2.

กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ในส่วนหนเป็นขอกำหนดให้ลูกหนที่เป็หนกยมมากหลายจนไม่อาจะชำระหนใดแล้วให้เอาทัวไว้เป็นทามซึ่งกฎหมายลักษณะนโตกเด็กไม่ไซแล้ว บัจจุบันถาลูกหนมหนสันดนพทัวขอทเจาหนจะรองขอให้ศาลสั่งให้ลูกหนเป็นบุคคลล้มละลาย

11. การไม่ชำระหน 3

กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ในส่วนบัญญัติกการทูกหนและเจาหนถาวางกันในเรื่องการชำระหน และมีการฟ้องร้องบังคับคดีรวมถึงการลงโทษผู้ทแกลงของทวย

12. ลักษณะกฤษณ์มสันเป็ปิกินกะเรียราย 4

กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ในส่วนนี้จะเป็ส่วนสุดท้ายของลักษณะนซึ่งเป็บทบัญญัติลักษณะปลัดกยอยทัวไป อันเกียวกวการกุมเงินกัน

- 1 กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ บทที่ 45-46
- 2 กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ บทที่ 50-52
- 3 กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ บทที่ 53-59
- 4 กฎหมายตรา 3 ควงพระอัยยการลักษณะกฤษณ์ บทที่ 60-68

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะภูหนทกลาวมาทั้งหมดคนหนา
 สังกัดคือบัพัญญิตอันเป็นเหล็กเกณฑ์การกู้ยืมเงินนี้บางบัพัญญิตถึงการชำระหนี้ไว้อย่าง
 ชัดเจนว่าจะต้องชำระคืนเงินเท่าใด ชำระดอกเบี้ยเท่าใด หรือต้องชำระดอกเบี้ย
 เบี้ยหรือไม่ แต่มีบางบัพัญญิตไว้มืดเจเนทำให้เกิดปัญหาว่าจะต้องชำระหนี้อะไร
 บาง นอกจากนั้นแล้วบางบัพัญญิตเป็นกฎหมายที่บัพัญญิตหาค้างถึงมโนธรรมของคน
 อีกด้วย และที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือในแต่ละบทนั้นจะมี เหตุผลระบุไว้ควรวา
 ทำไมจึงบัญญัติข้อความไว้เป็นเช่นนั้น

กฎหมายลักษณะภูหนมดบังกับใช้ตลอดมาจนกระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) คือใน พ.ศ. 2403 มีประกาศพระราช
 บัญญัติ เรื่องทักระหนาบคบบกี่ยวแลการกู้หนในระหว่างญาติ จ.ศ. 1222 (พ.ศ.
 2403) ยกเลิกข้อความบางมาตราในกฎหมายลักษณะภูหนดังปรากฏในประกาศว่า
 "...อนึ่งมีบทกฎหมายว่าด้วยญาติแลมิตรชวแลกัน มีสารกรมธรรมเป็นค้ำับ
 7 มาตรา ว่าได้โดยง่ายโดยยากเสีย ได้โดยยากให้แบ่งดอกเบี้ย 2-3-4-5 ส่วน
 แลเสียส่วน 1-2 ส่วนบางตามสนธิแลหน้านั้น ทรงเห็นว่าเป็อาญาการบังคับไว้
 จะให้ญาติสงเคราะห์แก่ญาติ แลญาติเป็นเจ้านายเงินกรักทรัพย์มากอยากได้
 ดอกเบี้ยนั้น ถึงลูกหนรับตามสารกรมธรรมเจ้านกไม่รับว่าเป็นญาติ ท้องพิจารณา
 เอาความจริง อย่างหนึ่งญาติก็ยากจนจะกู้หนชวตัวญาติที่มทรัพย์ ๆ กรังเกียจ
 ความมีกฎหมายห้ามไม่ให้เสียดอกเบี้ยนั้น เหมือนหนึ่งจะให้ญาติมิตรที่ยากจน
 กู้หนชวตัวกับญาติมิตรไม่ได้ ซึ่งบพระอัยการยังบังคับไว้ว่าให้ยกดอกเบี้ยแลแบ่ง
 ได้แบ่งเสียกันโดยง่ายโดยยากเห็นเกินอยู่ให้ยกเสีย แทนสืบไปเมื่อหน้า ถ้าญาติ
 มิตรกู้หนชวตัวแก่กันทำสารกรมธรรมสัญญาดอกเบี้ย คำนี้มีดอกเบี้ยมากน้อย
 เท่าใด ก็ให้เสียกันตามหนังสือสัญญาตามแต่ญาติจะสงเคราะห์กันแก่กันนั้น ดิด
 ใหม่หากไทยกลาโหมหมายประกาศพระราชบัญญัติให้รู้จกทั่วกัน"

ประกาศพระราชบัญญัติ เรื่องที่กระหนาบความเกี่ยวแลกเปลี่ยนในระหว่าง
 ญาติ จ.ศ. 1222 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะ
 สัมพันธญาติที่มีครุสหนักและทางชายแลกเปลี่ยนยืมสินกันซึ่งประกาศฉบับนี้ว่า
 ส่งเสริมใหม่การกู้ยืมกันโดยความเต็มใจโดยไม่ติดขัดในเรื่องการเรียกดอกเบี้ยและ
 การชำระหนี้ดอกเบี้ยโดยยึดถือตามสัญญา

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พ.ศ. 2411-2453

จากการที่ประเทศไทยมีการติดต่อกับสัมพันธไมตรีและค้าขายกับต่างประเทศ
 มากทำให้จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายเก่า เพื่อให้
 สัมพันธสถานการณแห่งเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติบางมาตราใน
 กฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกฎหมายจึงได้มีการยกเลิกบ้าง ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบ้าง
 ดังในปี พ.ศ. 2434 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะกฎหมายยืมสิน รัตนโกสินทร์ศก
 110 (พ.ศ. 2434) โดยมีเหตุผลและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า
 "...ทุกวันนี้การค้าขายเจริญรุ่งเรืองขึ้นกว่าแต่ก่อน การค้าขายเกี่ยวข้องกับ
 นานาประเทศแล้ว และมีวิธีเขาสุ่ส่วนกันเบ่งหากเป็นเหล่า และเจ้าทรัพย์สิน
 ทศของทุนให้คนหมิ่นแรงทำการค้าขายเป็นอเนกปริยายมาแล้ว แลธรรมดากการค้า
 ขายย่อมมีเวลาวัดขณะแลหายนะ ตามกาลสมัยเหมือนการงานอื่น ๆ บางคนบาง
 พวกที่เคราะห์ร้าย ทำการค้าขายไปก็ขาดทุนโดยไม่คิดฉฉฉฉฉฉ ฉฉฉฉฉฉ ฉฉฉฉฉฉ
 กุญชรทรัพย์ไปเห็นใจจริงของลูกหนี้ว่าเคราะห์ร้ายแล้ว ก็กรุณาลดหย่อนผ่อนเอา
 ส่วนทรัพย์คืนแต่น้อย พอควรแก่กฎหมายแลธรรมเนียมยุติธรรมที่ไปอยู่ทั่วไปใน
 ประเทศอื่น ๆ เป็นอันมากแล้วก็มี แต่เจ้าหนี้บางก็มีใจโหดเหี้ยมเกิน เหนของ
 กฎหมายเก่าเมื่อตามธรรมเนียมในโบราณกาล ก็คิดขัดขวางไม่ยอมลดหย่อนผ่อนผัน
 แก่ลูกหนี้ จะขึ้นเอาตามความในกฎหมายเก่านั้น ทำให้เกิดคดีมีอภัยความค้างโรง
 ศาลอยู่เป็นอันมาก ทั้งเป็นที่เดือดร้อนแก่ลูกหนี้ผู้มีความยากไร้ยิ่งนัก ฉฉฉฉฉฉ ฉฉฉฉฉฉ

การคดีที่เรียบร้อยต่อไปได้ ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยไว้เป็นแบบอย่างด้วย
จึงทรงพระราชดำริเห็นโดยทรง เมตตาพระกรุณาแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วไปเพื่อให้
ได้ทำมาหากินกันโดยสุจริต แต่ไม่ให้คิดฉ้อโกงซึ่งกันและกันนั้นว่า ควรจะแก้ไข
กฎหมายเก่าที่หนักแรงอยู่เหลือเกินนั้น ให้เป็นการยุติธรรมสมควรแก่กาลแฉเวลา
จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัตินี้ไว้สืบไปว่า

มาตรา 1 บัญชีข้อความทั้งปวงที่กล่าวไว้ในกฎหมายอันประกอบกับความ
ในลักษณะกึ่งนี้ถือสินหลายแห่ง สินคนพันตัวแล้ว ให้ขายชากค่ากึ่ง ชายหอกคตาค
กึ่ง กึ่งนี้อยู่ในสามมาตรา (นำ 218 นำ 219 เล่ม 1 ลงพิมพ์จอนอก 1236)
นั้นให้ยกเลิกเสีย อย่าให้ใช้อีกต่อไป

มาตรา 2 บุคคลหลายคนเข้าหุ้นเข้าส่วนกันมีชื่อเป็นบริษัทหนึ่งซึ่ง
คิดทำการค้าขายอันได้เปิดเผยประกาศโฆษณาให้คนรู้ทั่วแล้วว่า มีกำหนดหุ้นส่วนราคา
เท่านี้วางเงินไว้ เป็นกลาง เป็นทุนทำการของบริษัทนั้น แต่มีราคาหุ้นส่วนซื้อขาย
กันโดยต่อไปนี้ ผู้ถือหุ้นส่วนนั้นไม่คงใช้หนี้ของบริษัทเช่นนี้อีก นอกจากจำนวนเงิน
หุ้นส่วนที่ตกลงวางไว้ เป็นทุนของบริษัทนั้น

มาตรา 3 บริษัทเช่นกล่าวนั้นก็ดี ถ้าบุคคลผู้เป็นลูกหนี้ก็ดี ถ้าสิน
พันตัว ถ้าทำการไปไม่มีกำไรก็ดี จะร้องขอทอดให้ตั้งเจ้าพนักงานไปตรวจจัด
การเพื่อที่จะให้บริษัทอุปถุคนั้นได้ล้มละลายชำระหนี้สินกันเสียให้เสร็จสิ้นแล้ว
ก็ให้ผู้พิพากษาระลาการเมื่ออำนาจตั้งเจ้าพนักงานไปตรวจตราจัดการ เก็บทรัพย์สินสมบัติ
ทั้งสิ้นของลูกหนี้เดาบัญชีนั้นได้ เพื่อที่จะให้ศาลได้พิจารณาชำระหนี้สิน

มาตรา 4 ในเวลาที่พิจารณาความแลตรวจบัญชีนี้ ถ้าผู้พิพากษาระ
ลาการ เห็นว่ามีเหตุที่สมควรจะทวงเรียกประกันตัวลูกหนี้ผู้ชอลดนั้น ก็เรียกได้

แต่อย่าให้กักขังจำจองไว้ในระหว่างชำระโดยไม่มีเหตุ เว้นเสียแต่มีผู้ร้องต่อศาล
 ฎาคามีเหตุสมควรที่จะส่งเสียว่า ลูกหนี้นั้นจะคิดหลบหนีไปก็ดี ฎาจะคิดยกยอกทรัพย์สิน
 สมบัติอย่างไรก็ดี จึงให้กักขังไว้ได้

มาตรา 5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้จัดการล้มละลายที่ศาลตั้งไปนั้น ได้นำ
 ความเสนอต่อศาลเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้พิพากษาตรีศาลการตัดสินแบ่งส่วนหนี้
 สิ้นที่ชำระได้นั้น ใช้ให้แก่เจ้าหนี้ผู้ฟ้องร้องแลมีอายุถึงถูกต้องกันนั้น ตามส่วนจำนวน
 เงินหนี้ที่มีมากแลน้อย

มาตรา 6 เมื่อศาลได้พิจารณาความแล้ว แลเห็นว่าเป็นการสุจริตของ
 ลูกหนี้ ไม่มีเหตุที่จะเห็นว่าเป็นการฉ้อโกงแลยกยอกบิคมบังทรัพย์สินไว้แลได้ทรัพย์สินมาใช้หนี้สิ้นเชิง
 ก็ให้ทำคำตัดสินว่า บริษัทนายบุคคลผู้เป็นลูกหนี้นั้นได้ล้มละลายใช้หนี้สิ้นเป็นเสร็จ
 ชั้นหนึ่งแล้ว ให้คดีอันนั้นเป็นอันเลิกแล้วแก่กันไป คำตัดสินนี้ให้ลงพิมพ์ในราชกิจจา
 นุเบกษาให้ปรากฏชื่อผู้ล้มไว้ด้วย

มาตรา 7 แมว่าลูกหนี้จะได้รับคำตัดสินดังกล่าวมาแล้วก็ดี ถ้าต่อไป
 ภายนาเจ้าหนี้สืบทราบว่า ลูกหนี้ทำการทุจริตบิคมบังทรัพย์สินไว้ ฎาคิดฉ้อโกง
 อย่างหนึ่งอย่างใดที่เจ้าหนี้ยังไม่ทราบในเวลาชำระแลยังไม่ได้มีผู้ร้องให้ศาลได้
 พิจารณาแตกก่อนมาแล้ว ฎาลูกหนี้มีทรัพย์สินอีกภายหลัง เจ้าหนี้นั้นจะฟ้องร้อง
 ให้เรียกลูกหนี้นั้นมาพิจารณาอีกต่อไปก็ได้ ไม่เป็นคดีที่ขัดขวางทอดฉกฉวยรับฟ้อง
 ซึ่งว่าคดีได้ยกกันคดี ฎาคดีที่มีคำตัดสินแล้วก็ดี ไม่ให้พิจารณานั้นแล้วให้ศาลพิจารณา
 ความเช่นนี้ได้อีกต่อไป"

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินอันเป็นหนี้สินต้นพัน
 ทั่วซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติลักษณะล้มละลาย ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454)

ในรัชสมัยเดียวกันนี้เองคือ ในปี พ.ศ. 2441 มีประกาศออกเด็ก
กฎหมายต่อท้ายพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งรัตนโกสินทรศก 115
ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 ยกเลิกข้อความบางมาตราในกฎหมาย
ลักษณะกึ่งนี้ โดยสืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม รัตนโกสินทรศก 115
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ทรงพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณา
ความแพ่ง ซึ่งบรรดาขอพระราชกำหนดกฎหมายเดิมข้อใดซึ่งขัดขวางกับพระราช
บัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ให้ยกเลิกเสียนั้นยังไม่มีข้อความปรากฏกฎหมายที่เลิก
ไว้ให้ชัดเจน

บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกบทกฎหมายที่เลิกนั้นมาประกาศ
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งรัตนโกสินทรศก 115 นั้น
เพื่อให้เป็นที่เข้าใจกันได้โดยชัดเจนเพราะฉะนั้นบรรดากฎหมายที่ได้อ้างมาตรา
กล่าวไว้ในประกาศฉบับนี้ให้ยกเลิกเป็นอันไม่ใช้ตั้งแต่ วันที่ลงประกาศนี้เป็นต้นไป

ประกาศฉบับนี้โดยยกเลิกกฎหมายลักษณะกึ่งนี้ให้ลายบท คือ บทที่ 19, 20
21, 38, 59 และ 68

เนื่องจากกฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกึ่งนี้เป็นกฎหมายเก่าแก่
จึงมีบางบทบางมาตราที่ไม่ทันสมัยต่อสภาพของเศรษฐกิจและสังคมไทย พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงทรงโปรดให้ชำระสะสาง
เสียใหม่ โดยจัดทำบัญชีผู้ทรงไว้ซึ่งคุณวุฒิในทางกฎหมายต่างประเทศ และเลือก
สรรผู้ชำนาญกฎหมายฝ่ายไทย แล้วโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นกรรมการคณะหนึ่ง
เมื่อ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) มีเสด็จในกรมหลวงราชบุรี เป็นประธาน
มีหน้าที่ทรงชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่¹

¹ พระยานิติศาสตร์ไพศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คำสอนชั้น
ปริญญาตรี พุทธศักราช 2501-2502, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระนคร,
หน้า 114

สำหรับวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่จะได้จากการชำระสะสางกฎหมาย ตลอดจนการรวบรวมตัวบทกฎหมายที่กระจัดกระจายกันอยู่โดยจัดรวบรวม เป็นประมวลกฎหมายนั้นในตำราประวัติศาสตร์กฎหมายไทยของพระยานิติศาสตร์ไพศาลไถ่กล่าวไว้ 3 ประการคือ

1. เพื่อรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยลักษณะเดียวกันซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เข้าไว้เป็นหมวดหมู่ในประมวลกฎหมายเดียวกัน
2. เพื่อเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายเก่าแก่อันลางพินสมัยให้คงตามนิยมแก่กาลเทศะ
3. เพื่อนำหลักกฎหมายอันแพร่หลายซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายเก่ามาใช้ยังความรู้ในวิชากฎหมายให้เจริญยิ่งขึ้น

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พ.ศ. 2453-2468

สืบเนื่องมาจากการชำระสะสางกฎหมายซึ่งทรงพระดำริโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) กฎหมายแพ่งได้เริ่มทำการชำระสะสางเพิ่มเติมรวบรวมเป็นประมวลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 เป็นต้นมา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยกู้ยืมเงินอันเป็นกฎหมายลักษณะก้ำกึ่งได้จัดรวมอยู่ในกฎหมายพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 แด่ด้วยเหตุที่ในปี พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการขึ้นใหม่ในการร่างกฎหมายโดยยกกองอำนาจการในการร่างกฎหมายขึ้นสู่ฐานะกรมขึ้นอธิบดีเรียกว่า กรมร่างกฎหมายสังกัดขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่รวบรวมกฎหมายตรวจสอบบทกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติ กฎเสนาบดี (กฎกระทรวง) โดย

ประสงค์จะให้มีการออกกฎหมายใหม่สำหรับประเทศมากขึ้นเพื่อให้สมกับกาลสมัย
ซึ่งเจริญในการค้าและความสัมพันธ์กับนานาประเทศ¹

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2466 เป็นต้นมา กรมร่างกฎหมายอันมีคณะกรรมการ
พิจารณาตรวจชำระรวบรวมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 อันประกอบ
ด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศ ได้ร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมาย
เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินนั้น คณะกรรมการชุดนี้ได้พยายามนำเอากฎหมาย
ของประเทศต่าง ๆ มาพิจารณาคาย อาทิเช่น กฎหมายพาณิชย์ของประเทศเยอรมัน
กฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส กฎหมายแพ่งของอิตาลี กฎหมายแพ่งของสวิตเซอร์แลนด์
เป็นต้น และมีข้อที่นำสังเกต คือ ตามรายงานการประชุมกรรมการชำระประมวล
กฎหมาย มีข้อความว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ค่ายพิชชะธรรม
(มาตรา 388 - 1128) ต้นฉบับตรวจแก้ไขครั้งที่ 1, 2 ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม
พ.ศ. 2464 ถึง วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2465 กำหนดระเบียบพิเศษสำหรับ
การกู้ยืมเงินและต่อมาเปลี่ยนแปลงเป็นข้อบังคับพิเศษสำหรับกู้ยืมเงิน โดยที่ข้อความ
ปรากฏในมาตรา 653 ว่า "การกู้ยืมเงินอันมีจำนวนเงินเกิน 200 บาทนั้น
ห้ามไม่ให้มาพิสูจน์ นอกจากจะมีพยานหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งผู้ยืมต้องลงลาย
มือไว้" ข้อความตามมาตรานี้ ต่อมาจากร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
บรรพ 3 (เข้าใจว่าเป็นร่างในปี พ.ศ. 2467) ได้เปลี่ยนแปลงเป็น "การกู้ยืม
เงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไป ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งลงลายมือ
ชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญแล้ว ห้ามมิให้พิสูจน์" หลังจากนั้น จากรายงานการประชุมกรรมการ
ร่างกฎหมาย ๓ กรมร่างกฎหมาย ท้าวางวิงหนา ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ถึงวันที่
28 มีนาคม พ.ศ. 2469 ข้อความแห่งมาตรา 653 ได้เปลี่ยนแปลงไปอีก เป็น

¹ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

"การกู้ยืมเงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไปนั้น ท่านว่าจะฟ้องร้องกันได้ เว้นแต่ได้มีหลักฐาน เป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ" และอย่างไรก็ตามข้อความ ความมาตรา 653 นี้เองได้เปลี่ยนไปอีกครั้ง ในครั้งนั้นถือว่าเป็นครั้งที่สุดดังปรากฏข้อความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคแรก ในปัจจุบัน และข้อความ ที่ปรากฏมีดังนี้ "การกู้ยืมเงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืม เป็นหนังสือ อย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้ บังคับคดีหาได้ไม่" ค่ายเหตุที่มาตรา 653 เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการกู้ยืมเงินดังนั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงต้องใส่ใจความระมัดระวังในการพิจารณาเป็นอันมาก จะเห็นว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความหลายครั้งหลายหน และที่น่าเสียดายคือ การเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินที่กู้ยืมจากสองร้อยบาทขึ้นไปมาเป็นห้าสิบบาทขึ้นไป นี้ จะต้องมีหลักฐานการกู้ยืมเงินเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จึงจะฟ้องร้อง บังคับคดีได้นั้น ไม่ปรากฏขอมูลที่จะกล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญาลักษณะ 9 มาตรา 653 - 656 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับกู้ยืมเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ ได้ประกาศ โดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2471 และให้ใช้พระราช กฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2472 อันเป็นปีที่ 4 ในรัชกาลพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคำเนื่อหาสาระของกฎหมาย 3 มาตรา จะพบ ว่า บางมาตรายังคงอาศัยหลักกฎหมายเดิม ซึ่งหมายถึงกฎหมายตรา 3 กว พระ อัยการลักษณะกึ่งอยู่บาง เช่น

กฎหมายลักษณะกู้หนี้ บทที่ 9 บัญญัติว่า "ทนายราษฎรกู้หนี้ถือสินแก่กัน แต่ 1 คำตั้งขึ้นไป ให้มีกรมทันทงโคเป็นสำคัญ ให้ผูกคอกเบี้ยเก็บละ 1 เพื่อ ถูหาเอกสารสำคัญมิได้มาร้องฟ้อง ทานวาทยาให้รับไว้บังคับบัญชา"

ซึ่งตรงกับข้อความในมาตรา 653 ในเรื่องหลักฐานการกู้ยืมเงิน ต้องทำเป็น หนังสือจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้ แต่ต่างกันในเรื่องจำนวนเงินที่กู้ยืมอันเป็นเงื่อนไข แห่งมาตรานี้ ในกฎหมายลักษณะกู้หนี้กำหนดไว้ 1 คำตั้งขึ้นไป ส่วนในมาตรา 653 กำหนดไว้ 50 บาทขึ้นไป

และเหตุที่กฎหมายกำหนดให้การกู้ยืมเงินแก่กันต้องทำสัญญาเป็นหนังสือเช่นนี้เพราะ¹

1. เป็นการยากนักที่จะเชื่อฟังคำพยานบุคคลได้สนิทใจ
2. เพื่อคัดความยุ่งยากและให้สิทธิเข้าในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับ เรื่องหนี้สิน

สำหรับจำนวนเงินกู้ยืมที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ย่อมมีผลกระทบบทกระเพื่อนต่อ การพิจารณาของศาลอยู่มาก กล่าวคือ ถ้าเป็นการกู้ยืมเงินต่ำกว่า 50 บาทแล้ว ไม่จำเป็นต้องทำหลักฐานการกู้ยืมเป็นหนังสือก็สามารถจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ เพราะฉะนั้น ศาลจึงต้องเผชิญกับปัญหาการพิจารณาคดีกู้ยืมในอัตราเงินกู้ยืมเพียง เล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาทุกขั้นตอน เช่น การสืบพยาน บุคคลที่รู้ความกล่าวอ้าง เป็นต้น

ในเรื่องอายุความฟ้องร้อง กฎหมายลักษณะกู้หนี้ บทที่ 61 กำหนดอายุความ ฟ้องร้องไว้ 10 ปี ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการกู้ยืมเงินมิได้ บัญญัติอายุความฟ้องร้องไว้จึงใช้อายุความทั่วไปตามมาตรา 164 คือ 10 ปีเช่นเดียวกัน

¹ พระวรภักดิ์พิบูลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, พระนคร, 2512 หน้า 192.

เมื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินจะเห็นว่า กฎหมาย
ลักษณะกู่หนี้ คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นหลักเกณฑ์ในการชำระหนี้
ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการกู้ยืมเงิน ไซ้บังคับกับผู้กู้และผู้ให้กู้
โดยทั่วไปไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาแต่อย่างใด

สำหรับเนื้อหาของสาระของกฎหมายกู้ยืมเงินนี้คงจะไม่เปลี่ยนแปลงยกเว้นตาม
มาตรา 653 ที่กำหนดจำนวนเงินที่กู้ยืมที่จะต้องมีหลักฐานการกู้ยืมเป็นหนังสือ จึงจะ
ฟ้องร้องบังคับคดีได้ไว้ 50 บาทขึ้นไปนั้น คงจะคงมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินดังกล่าว
เนื่องจากค่าของเงินได้ลดต่ำลงทุกปี ๆ หากกฎหมายยังไม่เปลี่ยนแปลงในส่วนนี้แล้ว
ปัญหาจะเกิดขึ้นตามมาในด้านความยุ่งยากที่ศาลต้องพิจารณาคดีที่มีทุนทรัพย์เพียงไม่
เกิน 50 บาท นอกจากนั้นแล้ว ยังจะเป็นการยุ่งยากสำหรับผู้ให้กู้ที่ต้องทำหลักฐาน
เป็นหนังสือแสดงถึงการกู้ยืมเงินเพียงจำนวนเล็กน้อยโดยเฉพาะค่าของเงิน 50 บาท
ในปัจจุบัน อาจจะมีค่าเพียง 5 บาทในอนาคตรึหรือน้อยกว่านั้นก็ได้อ เพราะฉะนั้น
แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนนี้คงจะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นแน่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้สมัยรัตนโกสินทร์รอบ 200 ปี

คงได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายลักษณะกู้ยืมจะเริ่มศึกษาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกู้ยืม และวิวัฒนาการตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน การกู้ยืมเงินมีลักษณะพิเศษอยู่ประการหนึ่งแตกต่างไปจากการยืมทรัพย์สิน คือ กฎหมายยินยอมให้มีการเรียกดอกเบี้ยจากต้นเงินที่กู้ยืมกันโดยถือว่า เงินเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่สามารถทำให้ออกเงยเพิ่มเติมนำขึ้นได้หลายวิธีการต่าง ๆ หลายวิธีวิธีหนึ่งก็คือการให้กู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยจึงเท่ากับว่าดอกเบี้ยเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ยืมสมควรที่จะมอบให้กับผู้ให้กู้ ส่วนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้นขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและเหตุผลของผู้ปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยแตกต่างกันไป การศึกษาวิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้จะเริ่มศึกษาจากกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้ยืมเป็นต้นไป

กฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้ยืม

บทบัญญัติในกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้ยืมมีหลายบทที่บัญญัติถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยซึ่งจะแยกพิจารณาดังนี้ (1)

1. ผู้และผู้ให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเนื่องจากเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เป็นญาติใกล้ชิดกัน กฎหมายไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้ โดยให้ผู้และผู้ให้กำหนดอัตราดอกเบี้ยกันเอง แต่กฎหมายบัญญัติวิธีการอันมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยไว้ดังนี้ คือการชำระหนี้เงินกู้ด้วยยอมชำระหนี้โดยดี แล้วการกู้เงินจะมีดอกเบี้ยเท่าใดก็มีให้เอาไว้คงชำระแทนเงินเท่านั้น

¹กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยการลักษณะกู้ยืม บทที่ 1, 2, 3, 4, 5, และ 6

2. ผู้ถูกและผู้ใหญ่มีความสัมพันธ์ฐานเป็นลูกพี่ลูกน้อง หรือเป็นบุตรห่างหลาย ฝ่ายญาติบิดามารดาที่ควรจะเป็นผู้ให้ทรัพย์สินมรดก หรือเป็นเมียเดิม เมียกลาง เมียสุด กุ๊กมิกันโดยมีดอกเบี้ย ครั้นเวลาชำระหนี้ผู้ถูกไม่ยอมชำระโดยง่ายมีเจตนาจะไม่ยอม ชำระหนี้กฎหมายให้นำดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสามส่วนแล้ว เรียกเอาส่วนหนึ่ง ถ้าผู้ถูก ปฏิเสธการกู้ยืมให้นำดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสามส่วนแล้ว เรียกเอาสองส่วน

3. ผู้ถูกและผู้ใหญ่มีความสัมพันธ์ฐานเป็นหลานชาย หลานสะใภ้ กับลุง ตา น้า อา กุ๊กมิกัน โดยมิมีดอกเบี้ย ครั้นเวลาชำระหนี้ผู้ถูกไม่ยอมชำระหนี้โดย ง่าย ให้เอาดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้สองส่วน ถ้าปฏิเสธการกู้ยืม ให้เอาดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสี่ส่วนแล้วเอาไว้สามส่วน

4. ผู้ถูกและผู้ใหญ่เป็นมิตรสหายกัน กุ๊กมิกันโดยมิมีดอกเบี้ย ถ้าผู้ถูกยินยอมชำระ หนี้โดยง่ายให้เอาดอกเบี้ยแบ่งเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้หนึ่งส่วน ถ้าชำระหนี้โดยยาก ปฏิเสธการกู้ยืมให้เอาดอกเบี้ยแบ่งเป็นสี่ส่วนแล้วเอาไว้สามส่วน

5. ผู้ถูกและผู้ใหญ่ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันใด แต่เป็นเพียงประชาชนต่อ ประชาชนกู้เงินกันเองกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ว่าถ้าเป็นการกู้เงินกัน 1 คำลึง ขึ้นไปให้คิดดอกเบี้ยเดือนละ 1 เฟื้อง

6. ผู้ถูกและผู้ใหญ่หากตกลงกำหนดอัตราราคาดอกเบี้ยไว้คำลึงละ 1 สลึง หรือ 2 สลึง แต่ต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกมีฐานะยากจนลง กฎหมายให้คิดดอกเบี้ยในอัตรากว่าที่ตกลง กันไว้ในกำหนดเวลาเพียง 1 เดือน หลังจากนั้นให้คิดดอกเบี้ยในอัตราคำลึงละ 1 เฟื้อง โดยมีเหตุผลว่าเพราะผู้ถูกยากจนลง

อัตราราคาดอกเบี้ยตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะกำหนดกฎหมายมิได้กำหนดอัตรา สูงสุดที่แน่นอนตายตัวลงไป แต่ยึดหลักความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกและผู้ใหญ่เป็นหลักเกณฑ์ ในการพิจารณา ส่วนในกรณีที่มีผู้ถูกและผู้ใหญ่ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันและกฎหมายได้ กำหนดอัตราราคาดอกเบี้ยไว้ก็ตามแต่ก็ไม่แน่นอนตายตัวลงไปให้มีการลดหย่อนอัตราราคา ดอกเบี้ยได้โดยถือเอาฐานะของผู้ถูกเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคงกล่าวไว้ในข้อ 6 นอกจากนี้ แล้วกฎหมายลักษณะกำหนดหนี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่จะลงโทษผู้ใหญ่ผู้ถูกถ้าเรียกอัตราราคา ดอกเบี้ยเกินกว่า ที่กฎหมายกำหนดไว้

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธ
ยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4)

สภาพเศรษฐกิจและสังคมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสรุปได้ว่าอาชีพหลักของชาวไทย คือ การเกษตรซึ่งมีทั้งการทำนาและทำไร่ ในยุคสมัยนั้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จึงต้องอาศัยธรรมชาติซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังปรากฏในจดหมายเหตุโทร จดหมายเหตุของทางราชการ และหนังสือพงศาวดารที่กล่าวถึงอิทธิพลของธรรมชาติที่มีต่อการเกษตรว่า "ธรรมชาติบางปีดี บางปีก็อาเพศพรวนแปรไม่เป็นที่ไปตามความปรารถนาของเกษตรกร เช่น ฝนตกชุกไปบ้าง ฝนแล้งบ้าง ฝนหยุดเร็วเกินไปบ้าง น้ำท่วมบ้าง น้ำน้อยเกินไปบ้าง ปลูกหญ้าและแมลงยักทัพเข้ามาทำลายพืชพรรณเสียหายย่อยยับบ้าง วัชวายเป็นโรคล้มตายมากบ้าง" (1) จากธรรมชาติที่ไม่แน่นอนนี้เองทำให้ชาวไร่ชาวนามีรายได้ไม่แน่นอนตามไปด้วย บางปีอาจได้ผลผลิตสูงทำให้มีรายได้สูง บางปีเกิดอาเพศได้ผลผลิตต่ำ ทำให้รายได้ต่ำลงไปด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาอีกด้านหนึ่งที่มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของชาวไร่ชาวนา คือ สภาพภูมิประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนมีอากาศชื้นชื้นทำให้มีโรค ตรีและยีสต์สามารถเจริญเติบโตรวดเร็วมีการแพร่พันธุ์ของแมลงและสัตว์ร้ายต่าง ๆ เช่น ยุง แมลงวัน ตั๊กแตน เพลี้ย หนู งู ฯลฯ ประกอบกับประชาชนไม่มีความรู้ในด้านสาธารณสุข และการป้องกันโรคติดต่อ จึงทำให้เกิดโรคระบาด ประชาชนเป็นโรคภัยไข้เจ็บอยู่เสมอจากเหตุภัยดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่อาจที่จะสะสมเงินทองไว้ได้ เมื่อเกิดโรคภัยไข้เจ็บขึ้นจึงจำต้องไปกู้หนี้ยืมสินผู้ที่ร่ำรวยกว่า เป็นทนายจากเจ้าขุนมูลนาย หรือนายเงินอื่น ๆ โดยยินยอมเสียดอกเบี้ยแพง ๆ

¹ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 69 หน้า 24-26.

แยกแยะเหตุผลลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจ
 แบบเลี้ยงตัวเอง ประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก และมีการผลิตอื่น ๆ
 เพื่อเสริมสร้างความต้องการในการอุปโภคบริโภคเป็นไปในลักษณะแลกเปลี่ยนกัน ดังนั้น
 สภาพทางเศรษฐกิจจึงค่อนข้างแคบ ปัญหาการกักตุนเงินการเรียกอัตราดอกเบี้ยจึงเกิด
 จากความยากจนของประชาชนภายในประเทศมากกว่าจะกักตุนเงินเพื่อต้องการลงทุน
 ความสำเร็จกฎหมายลักษณะกฏหนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดอกเบี้ยกักตุนยังคงมีผลบังคับใช้โดย
 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเนื้อหาสาระทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้ยินยอมให้คิดดอกเบี้ย
 คำดังละเฟื้องต่อเดือนเทียบเป็นร้อยละต่อปีจะใกล้เคียง $37\frac{1}{2}$ ต่อปี ถึงกระนั้นก็ตาม
 เจ้าหนายเงินบางรายยังเรียกดอกเบี้ยสูงกว่านั้นขึ้นไปอีกตามความพอใจคือ เรียกถึง
 คำดังละสลึงบ้าง สลึงเฟื้องบ้าง สองสลึงบ้าง ถ้าทางดอกเบี้ย 2 ปี 3 ปี ดอกก็ท่วม
 กันแล้ว จึงเป็นการยากที่คนที่จะหาเงินมาชำระหนี้ได้ และถ้าผู้ไม่สามารถชำระหนี้
 ได้ ก็จะถูกยึดทรัพย์ (รวมทั้งลูกชายลูกสาวด้วย) ถ้าหากไม่มีทรัพย์สินสิ่งใดที่จะใช้
 หนี้ได้ ตัวผู้กู้เองจะถูกฟ้องขายเพื่อเอาชำระแก่เจ้าหน จากสภาพของสังคม
 และเศรษฐกิจในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังมีระบบทาสอยู่ มีการ
 ขายบุคคลไว้เป็นทาส บางครั้งคนต้องตกเป็นทาสเนื่องจากไม่มีเงินชำระหนี้ เพราะ
 เจ้าหนายเงินสามารถที่จะยึดตัวลูกสาวลูกชาย แม้กระทั่งตัวผู้กู้เองไว้ เป็นทาสได้
 จากระบบทาสนี้เองทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ตกเป็นทาสเป็นอันมาก บางครั้งถึงกับต้อง
 เป็นทาสไปชั่วลูกชั่วหลานเนื่องจากไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ ประกอบกับ
 ดอกเบี้ยก็มักจะเพิ่มมากขึ้นทุกที ก่อให้เกิดปัญหาพิพาทกันเสมอ ทั้งนี้เพราะบางครั้ง
 เจ้าหนายเงินก็เรียกอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงในขณะที่ลูกหนอยู่ในภาวะเดือดร้อนจำเป็น
 ต้องใช้เงินจึงต้องยอมรับเอาดอกเบี้ยเท่าที่นายเงินจะต้องการ ทำให้เกิดความเดือด
 ร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป

1 เสถียร ฉายลักษณ์, กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ เล่ม 1, หน้า 418.

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) นี้เอง มีทาสหญิงทำฎีกากล่าวโทษนายเงิน กล่าวหาว่าเจ้าหนายนายเงินเอาเงินคอกเบี้ย ทำเป็นเงินคนแล้วคักคอกเบี้ยอีกเท่าตัว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะตุลาการพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวโทษ นี้ ซึ่งคณะตุลาการพิจารณาแล้วได้ความจริงตามฎีกากล่าวโทษ แต่ในขณะนั้นไม่มี กฎหมายโดยบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด เพราะฉะนั้นคณะตุลาการจึง ได้พิพากษาลงโทษผู้ฎีกากล่าวโทษและให้คดีใช้เงินคนและคอกเบี้ยตามที่ เป็นพันกัน อยู่ ผลของการตัดสินความทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีประกาศฉบับหนึ่งเพื่อให้ยึดถือปฏิบัติตาม คือ "ประกาศว่าค้ายหาสลักหนี้ไม่มีเงินคอกเบี้ย เสียแก่เจ้าหนายนายเงินก็ ฝืนลดเงินคอกเบี้ย 3 ที่ต่อคำตั้ง" ประกาศเมื่อวันพุธ เดือน สี่สาม แรมเจ็ดค่ำ ปีมะโรง สัมพุทธศักราช 1230 (พ.ศ. 2411) โดยมี ขอบความในประกาศฉบับนี้ดังนี้ "ค้ายหาสลักหนี้ทำฎีกากล่าวโทษจมนิจจรจำนงนายเงิน มีใจความว่า จมนิจจรจำนง เอาคนเงินสองซ่ง คอกเบี้ยสองซ่ง ทำสารกรรมกรรม รวมเป็นเงินสี่ซ่ง แล้วจมนิจจรจำนงคักเอาคนเงินสี่ซ่ง คอกเบี้ยสี่ซ่งรวมเป็นเงิน แปดซ่งแจ้งอยู่ในฎีกานั้นแล้ว แลความเรื่องนั้นขุนหลวงพระไกรศรีไค่นำเอาใบสัถย์ กราบเรียน ๗๗ สมุหพระกระลาโหมแต่ในระวางใบสัถย์นั้นมีว่า เคนนายยิ้มทำ สารกรรมกรรมขายอี่สากรรยาอี่หม่าจันบุตรฝากไว้แก่มารคยาพระยาจมนิจจรจำนงเป็น เงินสองซ่ง นายยิ้มรับตัวอี่สา อี่หม่าจันบุตรคอกเบี้ยไป คอกเบี้ยเท่าคนเงิน นาย ยิ้มมาหาเงิน จมนิจจรจำนง ๆ จึงได้เอาเงินสี่ซ่งไปวางค้ำตัวอี่สา อี่หม่าจัน ภรรยา บุตรนายยิ้มมาจากมารดาพระยาจมนิจจรจำนงแล้วนายยิ้มทำสาร กรรมกรรมขายอี่สา กรรยา อี่หม่าจันบุตร อี่นมหลาน อี่นมบุตรชาย ฝากไว้แก่มนิจจรจำนงเป็น เงินสี่ซ่ง นายยิ้มรับตัวอี่สา อี่หม่าจัน อี่นม อี่นมบุตรคอกเบี้ยไว้ คอกเบี้ยเท่า คนเงิน นายยิ้มผู้ขายตายแล้ว อี่สา อี่หม่าจัน อี่นม ฟองกล่าวโทษจมนิจจรจำนง ะระลาการพิจารณาความอี่สา อี่หม่าจัน อี่นมกับจมนิจจรจำนง เสร็จสำนวนแล้ว ได้คักขึ้นให้ลูกขุนปรึกษาปรับให้อี่สา อี่หม่าจัน อี่นมให้คนเงินแล คอกเบี้ยให้แก่มนิจจรจำนงจงเต็ม แล้วให้ทวนอี่สา อี่หม่าจัน อี่นม คนละ 10 ที่ ฐานคอกเบี้ยเงิน

ไต่ความตามระวางใบสัจยเช่น มีพระประสาสนว่า ซึ่งลูกขุนปรับความเรื่องนั้น มาถูกคองตามกฎหมายแล้ว แต่ข้อสำคัญ อีหม่าจัน อีนี่ไม่มีเงินคอกเบี้ยจะเสียให้นายเงินจึงมารองฎีกา ครั้นจะคัดสินให้ยกคอกเบี้ยจะเป็นอย่างไรธรรมเนียมไป ภายหน้าหากลูกหนี้ไม่มีเงินคอกเบี้ยจะเสียให้เจ้านายเงินก็จะมารองฎีกาอีก จึงมีพระประสาสนสั่งว่า แตนสืบไปเมื่อนา ถ้าหากลูกหนี้คนใดคนหนึ่งมารองฟ้องกล่าวโทษเจ้านายเงินว่า เอาเงินคอกเบี้ยทำตนเงินกัด แลเงินคอกเบี้ยน้อยติดใจเอาหากก็ ถ้าพิจารณาไต่ความจริงว่าเป็นท่าจะเป็นลูกหนี้ไม่มีเงินคอกเบี้ยจะเสียให้เจ้านายเงินประการใด ๆ ก็ให้คัดสินให้ท่าลูกหนี้ใช้เงินตนให้แก่เจ้านายเงินจึงเต็มตามสารกรมธรรม์ แต่เงินคอกเบี้ยนั้นมากนักเอาใจ ถ้าหากลูกหนี้ไม่มีเงินจะเสียให้แก่เจ้านายเงินก็ให้เขียนหาสลูกหนี้ ลดเงินคอกเบี้ยสามที่ต่อแสน ๆ ละกำลัง กว่าจะครบเงินคอกเบี้ยนั้นเทอดู"

ประกาศฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการนำเอาคอกเบี้ยมาทำเป็นเงินต้นและคิดคอกเบี้ยอีกทีหนึ่ง และอัตราคอกเบี้ยยังไม่กำหนดที่แน่นอน มีข้อความหนึ่งในประกาศฉบับนี้เขียนไว้ว่าอัตราคอกเบี้ยที่เรียกกันนั้นมีจำนวนมากถึงร้อยละร้อยเป็นคือ "...นายยี่มรับตัวอ้อ อีหม่าจัน อีนี่ ฉายฮอน ลูกคอกเบี้ยไป คอกเบี้ยเท่าตนเงิน..."

เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดอัตราคอกเบี้ยเงินกู้ยืมเองทำให้เกิดปัญหา มีการฟ้องร้องเป็นคดีพิพาทกันมากเกี่ยวกับอัตราคอกเบี้ย บางครั้งเจ้านายเงินก็เรียกอัตราคอกเบี้ยเสียสูง ในขณะที่ลูกหนี้จำเป็นต้องยอมรับเอาเพราะอยู่ในระหว่างเดือดร้อนอยากได้เงินมาใช้จ่าย จึงจำยอมที่จะทำสารกรมธรรม์ระบุคอกเบี้ยซึ่งละหยาบหยาบ คำตั้ง กิ่งคำตั้งบ้าง สลมาทบาง หกสิ่งบาง หนึ่งบาท บาง ขึ้นอยู่กับเจ้านายเงินจะเรียกหรือเอา ถ้าเจ้านายเงินเรียกคอกเบี้ยพอประมาณแล้ว ลูกหนี้เงินก็สามารถที่จะนำเงินที่กู้ยืมไปทำประโยชน์และได้ดอกเบี้ยมาผ่อนชำระหนี้ไปบ้าง แต่หาเป็นเช่นนั้นไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนในการกู้ยืมสินมีไต่คนทยลงแต่อย่างไรเลย

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พ.ศ. 2411-2435-
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พ.ศ. 2453-2468

โดยทั่วไปอาชีพเกษตรกรรมยังคงเป็นอาชีพหลักของประชาชนอยู่ แต่หลังจากที่ไทยทำสัญญาเบาว์ริงอันเป็นสัญญาทางการค้าขาย เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2489¹ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) มีผลทำให้คนไทยมีการค้าขายมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสภาพแห่งฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยากจน มีการกูดินยืมดินกันอยู่มากทีเดียวลงมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความยากลำบากโดยเฉพาะการเอาไร้กเอาเปรียบของเจ้านายเงินยืมคอกกุ่มควยการกำหนดคอกคราคอกเบี้ยที่สูงเท่าใดก็ได้ โดยไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดห้ามไว้ซึ่งการกูดินเงินยืมนี้ นับวันแตจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการติดต่อค้าขายกันทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จึงเกิดการกูดินเงินยืมเพื่อนำเงินไปลงทุนทำการค้าเจ้านายเงินจะถือโอกาสเรียกคอกเบี้ยเงินยืมสูงตามใจใด ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับให้เจ้านายเงินเรียกคอกเบี้ยในอัตราพอประมาณแล้ว ลูกหนี้เงินยืมก็สามารถที่จะนำเงินไปทำประโยชน์ให้เกิดคอกผลอันจะสามารถชำระคอกเบี้ยให้ได้ จึงเท่ากับเป็นการได้ประโยชน์ทั้งฝ่ายเจ้านายและลูกหนี้ แต่เจ้านายเงินเรียกเอาคอกเบี้ยเงินยืมแพงเป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่อาจหาเงินมาชำระคอกเบี้ยได้ลูกหนี้มักจะคิดฉ้อหรือหาทางคอกสูเจ้านายเงินยืมควยอบายต่าง ๆ จึงมีคดีพิพาทกันมาก ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและบุส่า เจริงราชการแทนพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมต่างประเทศ และทวยราษฎรได้ออยู่เป็นเป็นสุข พระองค์ทรงเห็นว่าสาเหตุแห่งความเดือดร้อนของราษฎรประการหนึ่ง

¹ นคร พินธุรงค์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์,
 โครงการตำรา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พินธุโลก, พ.ศ. 2524, หน้า 220.

กักการ เรียกคอกเบี้ยเงินกู้ของเจาหนายทุนทั้งหลาย จึงนพระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ลูกขุนในศาลหลวงศึกษากฎหมาย
เดิมเพื่อที่จะได้บัญญัติกฎหมายที่เป็นธรรมขึ้นบังคับใช้ต่อไป ด้วยเหตุนี้เองเมื่อวันศุกร์
เดือนสี่ ขึ้นสองค่ำ ปีมะโรงนักษัตร สมุหเทศาภิบาลจตุรทิศ 1230 จึงได้ทรงประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คอกเบี้ยเพียงครั้งละบาท โดยมีข้อความ
อันเป็นสาระสำคัญดังนี้

... "๐๐๐ ทวยราษฎร์ทุกชนชั้นแต่คำถึงขึ้นไปให้กรมธรรม แกงไต
เป็นสำคัญ ให้ผูกคอกเบี้ยเดือนละเฟื้อง ถ้าหาเอกสารสำคัญมิได้มาฟ้องร้อง ทาน
วาอย่าให้รับไว้บังคับบัญชา

มีกฎหมายไว้แต่ก่อนดังนี้ ชาวพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าแต่ให้
ลูกหนกขายและจำนนให้ทำสารกรมธรรมให้คอกเบี้ยยอมโดยยอมเสียให้แก่นกตาม
สัญญาบาง ตามกฎหมายบางมากกว่ากฎหมายบาง นอยจากกฎหมายบาง ที่ลูกหน
สัญญาให้คอกเบี้ยมาก ไม่มีเงินเสียกหลบหนีไปบาง ไปฟังเจานายให้ชักขวางไว้บาง
มาฟ้องคอกสุเจาหนายเงินบาง ทหาชลูกหนแพเจาหนายเงินคอกจำเร่งรัดตาม
อาญาตระลาการ ใดความลำบากยากที่จะไต่เงินขอพระราชทานให้ลดหย่อนพิจารณา
คอกเบี้ยลง คงให้เจาหนายเงินเอาคอกเบี้ยกขายจำนำเดคาปวยการแก้หาชลูกหน
เงินซึ่งหนงเดือนละบาท ทหาชลูกหนกจะมัน้ำใจเสียด้วย คอกเบี้ยแต่นั้นนอย จะไม่
ใดคอกหลบหนีและคอกสุเจาหนายเงินจะหาเงินมาคอกได้โดยสะดวก ความทหาชลูกหน
กจะคอยเบาบางนอยลง

แต่นสืบไปเมื่อนำ ถ้าผู้ใดทำสารกรมธรรมเอากรรยาบุตรหลาน
ญาติพี่น้องทหาชแลผู้ใด ๆ มาขายไว้แก่หนกดี แลขายตัวเองอยู่กับหนกดี รับใช้
นายเงินแล้วหนีไปก็ผู้คอกเบี้ยอยู่บ้านเรือนนายเงิน แลผู้คอกเบี้ยไปอยู่ต่าง
เรือนก็ดี ผู้ใดทำสารกรมธรรมกู้เงินทานไปก็ ผู้ใดเอาที่ไรนาสวนบาน เรือนตัก
เรือนแพแลสรรพสิ่งใด ๆ มาทำหนงสี่ชขายจำนำไว้แก่หนกดี ถ้าเจาหนายเงิน



กับหาชลูกหนว่าทกนควยคอกเบยคพายการกอนหมายประการ ก็ให้คคสินให้หาช
 ลูกหน รียกคอกเบยแลคพายการให้แกเจาหนนายเงินเจอนหนึ่งค่างละเฟองเป็นช่ง
 ละสิบส่ลิ่งตามกฎหมายเกิม ถ้าสัญญาให้คอกเบยค่างจากช่งละสิบส่ลิ่งลงมา ให้คค
 สินเอาตามสัญญา ถ้าสัญญาให้คอกเบยมากกว่าช่งละสิบส่ลิ่งขึ้นไป แลหาชลูกหน
 ส่งคอกเบยให้แกเจาหนนายเงินไปกอนแลว ก็ให้เป็นลาภแกเจาหนนายเงิน และ
 คอกเบยที่ยังคงค้างอยูนัน ให้คคสินให้หาชลูกหนเสียเงินคอกเบยคพายการให้แก
 เจาหนนายเงินช่งละสิบส่ลิ่ง ถ้าถึง 9 ปี 10 ปี แลชานานเท่าใดคคให้คคเอาคอก
 เบยแเตหาตนเงิน อย่าให้คคเอาคอกเบยคพายการเกินตนเงินออกไปเป็นอนชาค
 ที่เกียว ถ้าภายหลังหมายประการระราชบัญญัติหาชลูกหนกับเจาหนนายเงินวิวาท
 กันควยตนเงินคอกเบยคพายการคังกล่าวมาน ก็ให้คคสินให้หาชลูกหนชวยจำนำ
 แลหนึ่งส่ลิ่งสัญญาให้คอกเบยกันต่าง ๆ นั้น เสียเงินคอกเบยคพายการให้แกเจา
 หนนายเงิน เคอนหนึ่งช่งละบาทเสมอกัน ถ้าทำสารกรมชรรนชวยจำนำ แลหนึ่ง
 ส่ลิ่งสัญญาให้คอกเบยแกกันค่างจากช่งละบาทลงมา ก็ให้คคสินเอาตามสัญญา เพราะ
 เหตุว่าเจาหนนายเงินปราดให้หาชลูกหนถ้าทำสารกรมชรรนชวยแลหนึ่งส่ลิ่งจำนำสัญญา
 ให้คอกเบยมากกว่าช่งละบาทขึ้นไป แลหาชลูกหนให้ส่งคอกเบยให้แกเจาหนนายเงิน
 ไปกอนแลว ให้เป็นลาภแกเจาหนนายเงินแตใดไวกแลคอกเบยช่งค้างอยูนันให้คคสิน
 ให้หาชลูกหนเสียเงินคอกเบยคพายการให้แกเจาหนนายเงินแตช่งละบาท ตามหมาย
 ประการคอกเบยที่สัญญาเกินช่งละ 1 บาทนั้นให้ยกเสีย อนึ่งทำสารกรมชรรนชวย
 จำนำแลหนึ่งส่ลิ่งสัญญากันควยประการใด ๆ ก็คมีสัญญาให้คอกเบยแกกันเคอนหนึ่ง
 ช่งละสองส่ลิ่งกค ค่างกว่าจากช่งละสองส่ลิ่งลงมากค ให้มีกำหนดสัญญาครบปีให้ส่ง
 คอกเบยให้เสร็จ อย่าให้คอกเบยค้างลงปีไป ถ้าคอกเบยครบปีหาชลูกหนไม่ได้
 เอาคอกเบยมาส่ง คอกเบยค้าง 1 ปี 2 ปี 3 ปี ก็คยังไมเทาคตนเงินให้เอาคอก
 เบยที่ค้างบวกเข้าในเงินเคิมเป็นตนเงินสลักหลังกรมชรรนไว้ ให้คคเอาคอกเบย
 ทยไปช่งละสองส่ลิ่ง ถ้าหาชลูกหนไมคส่งคอกเบยค่างมาชานาน คคบวกเทาคตน
 เงินแล้วให้เจาหนนายเงินคคเอาคอกเบยแเตหาตนเงิน อย่าได้คคเอาคอกเบยค
 ไปอีกเลย ช่งเจาหนนายเงินคคเอาคอกเบยแกหาชลูกหนช่งละสองส่ลิ่ง ถ้าค่างจากช่ง
 ละสองส่ลิ่งตามจำนวนเงินที่สัญญา เพราะคอกเบยน้อยจึงให้เสียกันค่างนี้"

พระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งบาท จ.ศ. 1230 (พ.ศ. 2411) นี้ได้เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยซึ่งกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกำหนดไว้ อัตราดอกเบี้ยต่ำลงละเฟื้อง (ซึ่งละ 10 สลึง) ต่อเดือน มาเป็นชั่งละบาทต่อเดือน หรือร้อยละ 15 ต่อปี จึงเป็นการลดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่าอัตราเดิมกว่าเท่าตัวและเป็นกฎหมายที่ประโยชน์ต่อผู้ยากไร้มาก

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ มีใจความว่าบรรดาสัญญาให้ดอกเบี้ยแก่กันต่าง ๆ นั้นนับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เป็นต้นไป ให้เสียดอกเบี้ยชั่งละบาทต่อเดือน ถ้าสัญญาให้ดอกเบี้ยต่ำกว่าชั่งละบาทลงมาให้ตัดสิ้นเอาตามสัญญา ถ้าเอาดอกเบี้ยมากกว่าชั่งละบาทขึ้นไป ถ้าถูกหนี้เงินก็ไต่ส่งดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้ไปแต่ก็ให้เป็นลากแก่เจ้าหนี้ ส่วนดอกเบี้ยที่ยังค้างอยู่ให้เสียดอกเบี้ยเป็นชั่งละบาทตามกฎหมาย

ถ้ามีสัญญาให้ดอกเบี้ยแก่กันชั่งละบาทสองสลึง หรือต่ำกว่าชั่งละสองสลึงต่อเดือนก็ให้กำหนดสัญญาครบปีให้ส่งดอกเบี้ยให้เสร็จ ถ้าดอกเบี้ยครบปี ถูกหนี้ไม่เอาดอกเบี้ยมาส่งค้างอยู่ 1 ปี 2 ปี 3 ปี ยังไม่เอาเงินให้เอาดอกเบี้ยที่ค้างบวกเข้าในเงินเดิมเป็นต้น เงินคิดดอกเบี้ยชั่งละสองสลึงต่อไป ถ้าถูกหนี้ไม่ส่งดอกเบี้ยค้างมาชานานให้คิดดอกเบี้ย หากเงินอย่าให้คิดเอาดอกเบี้ยต่อไปอีกเลย

กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการเรื่องดอกเบี้ยเงินกู้ที่เป็นคุณประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ ทางด้านเศรษฐกิจที่จัดว่าเป็นผลงานอันยิ่งใหญ่ในสมัยที่มีสำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมจะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจะได้แก่ ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ที่ยากไร้ เป็นผู้ที่ทำการกู้ยืมเงินหรือจำนองทรัพย์สิน หรือขายลูกขายเมียมากที่สุด กฎหมายฉบับนี้จึงนำความสนใจมาสู่พสกนิกรทั่วหนาร วาถึงได้รับเงินจากฟ้าในขณะที่เตรียมข้าวจะหวาน¹ และยังช่วยลดคดีพิพาทเกี่ยวกับยกยการกู้หนี้ยืมสินให้น้อยลงอีกด้วย

¹ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, 2522, หน้า 239

ในรัชสมัยเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศ
เลิกทาส อันมีผลทำให้การกู้ยืมเงิน โดยมีผลให้เจ้านายเงินสามารถยักตัวมุก
หรือลูกเมีย เป็นอันหมดสิ้นไป แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินแลขาย
ตัวให้คอกอกเบยเพียงซึ่งละบาทก็ยังคงมีผลบังคับใช้ตลอดมาจนถึงสิ้นรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ในขณะที่เกี่ยวกับภาวะการกู้ยืมเงิน
ยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง อัตราคอกเบยยังคงมีการกำหนดกันเองตามความพอใจ
ของเจ้านายเงินโดยไม่คำนึงถึงอัตราคอกเบยตามกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติ
นี้ไม่มีโทษใด ๆ ที่รุนแรงมีเพียงให้อัตราคอกเบยที่กำหนดไว้สูงกว่ากฎหมายนับให้
ลดลงมาให้อัตราตามกฎหมาย

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พ.ศ. 2468-2477

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2472-2474 เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก
ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนทางด้านเศรษฐกิจไปด้วยอย่างมาก ประกอบ
กับราชสำนักในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยมาก ฐานะทางการเงิน
เงินมีลักษณะตกต่ำโดยรายจ่ายมากกว่ารายรับมาตลอด จนถึงต้นรัชกาลที่ 7¹
จากภาวะเศรษฐกิจของประเทศนี้เอง ทำให้ปัญหาการกู้ยืมเงินกลับเพิ่มมากขึ้น ซึ่ง
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาการกำหนดอัตราคอกเบย
เงินกู้ไว้เช่นกัน โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนอันจะบังเกิดขึ้นกับประชาชนผู้ยากไร้ที่
จำต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่มีฐานะทางการเงินดีกว่าและมักจะได้รับการเอาใจเปรียบ
ควยการกำหนดอัตราคอกเบยสูงกว่ากฎหมาย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็น
ปีที่ให้ไซ้พบบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ได้รับการตราชำระ

¹ เรื่องเดิม, หน้า 395.

ใหม่ในบรรพ 3 ว่าควยเอกเทศสัญญาตัวเอง จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืม และผลของการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 654 ดังนี้ "หากห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี" บทบัญญัตินี้เป็นกฎหมายในลักษณะแห่งและพาณิชย์ที่ไม่มีโทษทางอาญา และใจความในกฎหมายมาตรา 654 นี้ เช่นเดียวกับใจความในพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงร้อยละบาท จ.ศ. 1230 ผลของกฎหมายมาตรานี้ย่อมไม่แก้ปัญหาคือ ครองให้แก่ผู้กู้ยืมได้

เป็นที่ทราบกันแล้วว่าสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชกษัตริย์ เป็นประมุขสูงสุดบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง นับตั้งแต่ไทยเปิดประเทศหลังจากที่ใดทำสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษ ไทยรับเอาวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ ของประเทศยุโรปไว้มาก จึงมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้าน การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมตลอดมาจนกระทั่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ในช่วงระยะเวลาของการครองราชสมบัติ ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรงมาก ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จำต้องยุบตำแหน่งและปลดข้าราชการที่เกินความจำเป็นออก ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงไทยจึงเกิดความไม่พอใจอย่างมากแก่ประชาชน เหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งชื่อว่า คณะราษฎรทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่เป็นระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขสูงสุด ทรงบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ในปีเดียวกันนี้เองมีกฎหมายฉบับหนึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่ง พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขนาบท้ายใต้แถลงการณ์ของคณะกรรมการราษฎร เกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นคำแถลงการณ์ที่แจ่มแจ้งถึงเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ดังมีใจความว่า

"เนื่องในการที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติ เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 คณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรออกคำแถลงการณ์เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลในการออกกฎหมายฉบับนี้

เหตุผลที่จูงใจให้รัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้คือหวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร

การกู้ยืมนั้นโดยปกติถูกต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลงอกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้นไว้เป็นดอกเบี้ยบ้าง เหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้ทุนต่อไป ดังนั้นฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าช่วยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถาดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องยอมยืมไปด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลาย และประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายมาแต่โบราณกาล กำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้กว่าคือ ชั่งละ 1 บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ 15 ต่อปี) อันแท้จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่คนช่างสูงอยู่แล้ว แต่แม้กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้น และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างรวมใจรวมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ดอกเบี้ยสูงความจำเป็นบังคับในที่สุดก็ไต่ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว

ก่อนที่จะร่างกฎหมายขึ้น รัฐบาลได้คิดแล้วถึงอัตราดอกเบี้ย เห็นว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่ข้างฝ่ายลูกหนี้ได้ทุนมาประกอบการด้วยตนเองได้ โอกาสดำเนินอาชีพและมีโอกาสพอควรที่จะหากำไรมาใช้ดอกเบี้ย เหลือบ้างก็รวบรวมไว้ใช้ทุน เพราะฉะนั้นถ้าทั้ง 2 ฝ่ายต่างคิดไปในทางที่ควรของถารก้า ก็ไม่มีทางจะได้รับความขัดข้องเพราะกฎหมายฉบับนี้ แต่ถ้าวัดดำเนินความคิดไปในทางไม่ถูกต้องแล้วถ้าวัดจะหาเรื่องบนได้"

ส่วนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ "...โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า การให้กู้ยืมเงินโดยอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควรนั้น ย่อมเป็นทางเสื่อมประโยชน์ของบ้านเมืองสมควรจะป้องกันราษฎรมิให้ต้องเสียดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ด้วยความแนะนำยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร โดยบทมาตราต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475"

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อครบสามเดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บุคคลใด

ก. ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้หรือ

ข. เพื่อป้องกันการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทำแบบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ อาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่นไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้หรือ

ค. นอกจากดอกเบี้ย ยังมีอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

หาว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐาน เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราของระวาง
โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 4 บุคคลใดโดยรู้อยู่แล้ว ได้มาแม้จะไต่เบลาซึ่งสิทธิที่จะ
เรียกร้องจากบุคคลอื่นอันมีบัญญัติกำหนดไว้ในมาตราก่อนและใช้สิทธินั้น หรือพยายาม
ถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น หาว่าบุคคลนั้นมีความผิดของระวางโทษดังที่บัญญัติไว้
ในมาตราก่อนนั้น

ประกาศมา ณ วันที่ 26 ตุลาคม พุทธศักราช 2475 เป็นปีที่
8 ในรัชกาลปัจจุบัน"

ผลจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ทำให้ประชาชนได้เอนคลายภาวะ
ความเดือดร้อนลงไปได้มาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ
มากกว่ากฎหมายฉบับก่อน ๆ กล่าวคือได้กำหนดโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดฐาน เรียกดอกเบี้ย
เกินตามที่กำหนดไว้ ในมาตรา 654 คือ อัตราร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเป็น
อัตราสูงสุดที่จะกำหนดเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ ย่อมหมายความว่าถ้าผู้ใดเรียกดอกเบี้ย
เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้วผู้นั้นจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติห้าม
เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี
หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญา และผลของการ
เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้นจะทำให้ดอกเบี้ยเป็นโมฆะไปด้วย ที่น่าสังเกตคือ แม้
ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา มาตรา 654 ก็ตาม แต่สาระสำคัญตามเนื้อ
ความในมาตรา 654 ย่อมไมอาจที่จะป้องกันการเอาเปรียบของเจ้าหนี้นาย
ทุนผู้มิได้ เพราะมาตรา 654 เป็นกฎหมายส่วนแห่งซึ่งไม่มีโทษทางอาญา จึงจำ
เป็นอย่างยิ่งที่ทางฝ่ายบริหารประเทศจะต้องบัญญัติกฎหมายพิเศษออกมาในรูปของ
กฎหมายมหาชนส่วนแห่ง ที่จะ เป็นกฎหมายในลักษณะที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากการกูดืมเงินโดยยินยอมให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและเศรษฐกิจ การค้าของบ้านเมือง นั่นคือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เพื่อที่จะไขกวดไกลทางกฎหมายอาญาเข้ามาควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะการกูดืมเงินเท่านั้น

วิสัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชการที่ 9) พ.ศ. 2489-ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 มีผลบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบัน ต่อมาในระยะปี พ.ศ. 2522 เกิดปัญหาภาวะการเงินในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไปซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบต่อความสงบสุขตามไปด้วยทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาเงินตึง โดยที่สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในต่างประเทศสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดยุโรปราคาตลาดสูงขึ้นเป็นผลให้เงินในประเทศไทยไหลออกนอกประเทศและไม่มีเงินเข้ามาในประเทศ สถาบันการเงินในประเทศไทยจึงจำต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อจูงใจให้มีการฝากเงินในประเทศและเพื่อป้องกันมิให้มีการนำเงินไปฝากยังต่างประเทศ เมื่อสถาบันการเงินในประเทศไทยประสงค์จะเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก สถาบันการเงินก็ย่อมประสงค์ที่จะเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไปด้วย เพื่อความอยู่รอดของสถาบันการเงิน แต่ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 บังคับใช้อยู่จึงเป็นอุปสรรคต่อสถาบันการเงิน ดังนั้นในปี พ.ศ. 2523 จึงได้มีพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ให้ไว้ ณ วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2525 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ดังนี้คือ "โดยที่มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บัดนี้ภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก หากยังคงจำกัดดอกเบี้ยไว้ในอัตราเดิมจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทำให้ขาดความคล่องตัวในการที่ทาง

ราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงิน
ในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ สมควรมีกฎหมายให้อำนาจ
แก่ทางราชการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราค่างวด เฉพาะในส่วนที่เป็น
การให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น"

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.

2523 ก็

มาตรา 3 ให้คำนิยามของสถาบันการเงินไว้ดังนี้

- (1) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (2) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (3) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต
ฟองซิเอร์
- (4) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคาร
แห่งประเทศไทย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เหตุที่กฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของสถาบันการเงินไว้โดยละเอียด
ก็เพราะแต่เดิมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา 654 และโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตาม
พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 นั้นมีผลบังคับใช้
ได้กับผู้ให้กู้ยืมเงินทุกฝ่ายซึ่งหมายถึงการกู้ยืมในระหว่างบุคคลธรรมดา และสถาบัน
การเงินที่มีธุรกิจให้กู้ยืมเงินด้วย

มาตรา 4 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของ
ดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าคืบได้

ในการกำหนดค่าวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภท หรือทุกประเภทก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามก็ได้

การกำหนดค่าวรรคหนึ่งและวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 5 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายอื่น ๆ จะต้องไม่เกินอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 4

มาตรา 6 เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยตาม มาตรา 4 แล้วมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 4

จากสาระสำคัญของกฎหมายยอมหมายความว่า สถาบันการเงินจะเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้โดยที่ไม่ผิดพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าสถาบันการเงินจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมได้เอง เพราะมาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้ ซึ่งวันที่ 11 มกราคม 2523 มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2523 เป็นต้นไป โดยมีข้อกำหนดดังนี้

ข้อ 1 อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์อาจคิดจากดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปี

ข้อ 2 อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อาจคิดจากดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี

จากข้อกำหนดในประกาศดังกล่าวยอมหมายความว่า สถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ สามารถเรียกดอกเบี้ยเงินกู้จากดอกเบี้ยได้ในอัตราสูงสุดร้อยละ 18 ต่อปี และสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สามารถเรียกดอกเบี้ยจากดอกเบี้ยได้ในอัตราสูงสุดร้อยละ 20 ต่อปี ถ้าสถาบันการเงินดังกล่าวเรียกดอกเบี้ยเกินกว่านี้แล้วย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ทั้งนี้เพราะในพระราชบัญญัติมิได้ระบุอัตราดอกเบี้ยเป็นจำนวนที่แน่นอน แต่ใช้คำว่า "ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้" (มาตรา 3) ดังนั้นอัตราดอกเบี้ยตามประกาศกระทรวงการคลัง จึงเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามความหมายดังกล่าว

จากการศึกษาวิจัยยอม เห็นได้ว่าในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังไม่มีความเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่แน่นอนจึงเป็นโอกาสของเจ้าหนายืมเงินที่จะกำหนดดอกเบี้ยเอาเอง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้กู้เป็นอย่างมาก ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งละบาท จ.ศ. 1230 (พ.ศ. 2411) กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ชั่งละบาท แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทกำหนดโทษจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าใดนักในการที่จะบังคับให้เจ้าหนายืมปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อมาปี พ.ศ. 2472 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ได้บัญญัติกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ผู้ยืมจะเรียกได้จากผู้กู้คือ ร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งมาตรา 654 นี้กำหนดมาตรการไว้ว่าถ้าเรียกเกินกว่านี้แล้วมีผลทำให้ดอกเบี้ยที่เรียกไว้เกินนั้น

ลดลงมาเหลือเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายมาตรานี้ย่อมมีประสิทธิภาพ คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งละบาท จ.ศ. 1230 (พ.ศ. 2411) ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 ในลักษณะของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง ถือเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ระหว่างเอกชนต่อเอกชน โดยมีรัฐเข้ามาควบคุม อันเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา กฎหมายฉบับนี้จึงมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายฉบับอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยการเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่เกรงกลัวอาญาแผ่นดิน ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายผู้เองให้ความร่วมมือเพราะถ้าไม่ยอมแล้วผู้ใหญ่ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ยอมให้กู้ยืมเงินได้ เมื่อฝ่ายผู้กู้ยืมอยู่ในภาวะเดือดร้อนจำเป็นต้องไขเงินจึงยอมตกลงตามที่ผู้ใหญ่จะต้องการ

ปัญหาการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจะไม่หมดไปจากประเทศไทยได้โดยง่าย และกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องนี้เป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่จะป้องกันการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามที่ผู้บริหารประเทศได้กำหนดไว้อันจกัว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงอยู่แล้ว สำหรับอนาคตของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนค่าของเงินประกอบกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิวัฒนาการกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทยในรอบ 200 ปี

ตลาดการเงิน (Financial market) เป็นแหล่งที่จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะใช้เงินทุน ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนา ทองอาศัยตลาดเงินทุนเป็นสื่อกลางในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยที่ตลาดเงินทุนเป็นแหล่งที่กระตุ้นให้เกิดการระดมทุนเพื่อผลทางเศรษฐกิจในกรณีที่เกิดการเพิ่มการลงทุน ซึ่งจะ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตมากขึ้น ตลาดเงินทุนจึงเป็นสื่อกลางที่จะช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชาติใดทางหนึ่ง (1) การเงินจึงจำเป็นต้องมีสถาบันการเงินเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับประชาชนที่จะมาใช้ ดังนั้นสถาบันการเงินจึงเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประเทศโดยตรงในรูปแบบของแหล่งบริการทางการเงิน ขณะเดียวกันประชาชนเป็นผู้ให้บริการ ซึ่งจะเป็นความสัมพันธ์ในระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แล้วยุ่เหตุลักษณะของการให้บริการและการใช้บริการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กล่าวคือ วิธีดำเนินการของสถาบันการเงินเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีประชาชนเข้าไปสัมพันธ์ด้วย รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแลด้วยการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันยึดถือปฏิบัติตาม จึงจัดว่ากฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคมประเภทหนึ่ง

การศึกษาวិวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทยนั้นจะมุ่งศึกษา เฉพาะกิจการธนาคารเพียงสถาบันเดียว โดยยึดหลักการศึกษิตามภาวะการทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยที่มีผลผลิตคืนให้รัฐกองบัญญัติกฎหมายขึ้นไว้บังคับ

¹ สมฤกษ์ กฤษณะวาระ, สถาบันเงินตราตลาดหลักทรัพย์, รวมบทความธุรกิจหลักทรัพย์ การตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : 2522, หน้า 1

วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารในประเทศไทย

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

นับตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2319 เป็นต้นมาเมืองไทยปลอดจากการรุกรานของพม่า จึงเป็นช่วงเวลาที่มีการทะนุบำรุงบ้านเมืองได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติในปี พ.ศ. 2325-2352 ซึ่งเป็นระยะที่ไทยเพิ่งจะพ้นจากภาวะสงครามไม่นานทำให้สภาพเศรษฐกิจไม่เจริญรุ่งเรืองเท่าใดนัก รายได้ส่วนใหญ่ของแผ่นดินจะได้อาจจากการเก็บภาษี นอกจากนี้แล้วจากการที่ไทยได้ติดต่อกับพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ เช่น อังกฤษ โปรตุเกส จีน เวียดนาม จึงมีการติดต่อกับค้าขายกันแต่ก็เพียงจำนวนน้อย

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2)

พ.ศ. 2352-23 มีเหตุการณ์ทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจในช่วง 3 ปีแรก แห่งการขึ้นครองราช คือ กลางปี พ.ศ. 2352 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จสวรรคต ทางกรมวังเกณฑ์ไพร่พลไพร่พลที่ผู้มีมูลำเนาอยู่ในภาคกลางและภาคเหนือให้จัดหาสิ่งของสำหรับใช้ในการสร้างพระเมรุและใช้แรงงานในการสร้างพระเมรุด้วยทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาไพร่พลเหล่านั้น นอกจากนี้พม่ายังบุกเข้ามาตีเมืองตะกั่วป่า ชุมพร และเมืองถลาง จึงทำให้ต้องระดมพลเพื่อสู้ศึกเป็นการใหญ่ เป็นเหตุให้ราษฎรเสียเวลาทำมาหากิน ทำให้ผลิตผลของไร่นาตกต่ำ แต่ในช่วงระยะเวลาต่อมาภาวะเศรษฐกิจค่อย ๆ ดีขึ้น มีการติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นกว่าในสมัยรัชกาลที่ 1

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3)

พ.ศ. 2367-2394 มีการติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น มีการจัดเก็บภาษีอากรด้วยวิธีการใหม่คือ ด้วยกรมมอบอำนาจให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บแทน ภาวะเศรษฐกิจในรัชสมัยดีขึ้นมาเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ดี ในสมัยนี้ยังคงเกิดภัยสงครามบ่อยครั้งกว่าสมัยรัชกาลที่ 2

สรุปได้ว่าภาวะเศรษฐกิจในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ สมัยรัชการที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 สภาพทางเศรษฐกิจยังไม่มั่นคงนัก ประชาชนยังไม่มีเงินทองมากพอที่จะเหลือเก็บไว้ได้ ดังนั้นจึงยังไม่เป็นเหตุให้สร้างสถาบันทางการเงิน เพื่อดูแลรักษาเงินทองของประชาชนดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชสมัยที่ 151 บรรยายไว้ว่า "ในรัชกาลที่ 1 ที่ 2 เงินแผ่นดินไม่พอจ่ายราชการ จึงได้ออกเงินกำไรการค้าขายนี้จ่ายราชการมีเงินเบี้ยหวัดเป็นต้น ครั้นรัชกาลที่ 3 บ้านเมืองสงบขึ้น จึงตั้งภาษีขึ้นใหม่ ได้เงินพอใช้ราชการ เงินส่วนค้าขายจึงยกไว้เป็นพระคลังข้างที่ ท่านทรงชวนชวามมาก เพราะสันตติวงศ์เสียดาย แต่เดิมมาจึงได้จำนวนเงินนั้นมากขึ้น ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 ทรงเริ่มแต่งกำปั่นไปค้า ก็ไม่สู้ได้ดีเหมือนรัชกาลที่ 3 เพราะกำปั่นคด..."¹

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พ.ศ. 2411-2453

เนื่องจากไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ 1 ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินนโยบายส่งเสริมให้มีการค้าขายระหว่างประเทศ ทำให้การส่งสินค้าออกนอกประเทศ การส่งสินค้าเข้ามาในประเทศขยายตัวมาก มีชาวตะวันตกเข้ามาค้าขายในเมืองไทยพร้อมกับได้นำเอาธุรกิจการธนาคารพาณิชย์เข้ามาสู่ประเทศไทย เพื่ออำนวยความสะดวกในกิจการค้า และเนื่องจากการค้าขายระหว่างประเทศมีมากขึ้น เกิดปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศขึ้นด้วย เหตุนี้ชาวตะวันตกที่เข้ามาค้าขายจึงได้ตั้งธนาคารอันเป็นตัวแทนของธนาคารในอังกฤษ โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ฮ่องกงและกรุงลอนดอน โดยมีหลักและวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับกิจการธนาคารในอังกฤษ ธนาคารแห่งแรกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2431 ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ต่อมาปี พ.ศ. 2437 และ 2440 มีการตั้งธนาคารเพิ่มขึ้นอีก 2 ธนาคารคือ ธนาคารชาร์เตอร์ดและธนาคารแห่งอินโดจีน ตามลำดับ แต่เนื่องจากกิจการธนาคารยังเป็นของใหม่และยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายนักจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา... ทรงมีไปมา..., รัชสมัยที่ 151, หน้า 222-223.

ปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรกิจการค้าตลอดจนการช่างต่าง ๆ ณ ประเทศอังกฤษและภาคพื้นยุโรป ซึ่งพระเจ้าอนงยาซอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย โดยเสด็จไปช่วยในการเสด็จประพาสยังประเทศตะวันตกนี้เองทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริที่จะปรับปรุงกิจการค้าและการเศรษฐกิจของประเทศให้รุดหน้าทัดเทียมนานาประเทศประกอบกับการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศขยายตัวมากขึ้น การแลกเปลี่ยนเงินตราจึงเพิ่มขึ้นด้วย ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกิจการธนาคารซึ่งในขณะนั้นมีเพียง 3 ธนาคารและเป็นธนาคารของต่างชาติคือไทย จากตนเองทำให้เสด็จในกรมพระเจ้าอนงยาซอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ทรงพระดำริที่จะจัดตั้งธนาคารของคนไทยขึ้นเอง แต่โดยที่ธนาคารหรือเรียกกันในสมัยนั้นว่า แบงก์ เป็นกิจการใหม่สำหรับคนไทย เสด็จในกรมทรงเกรงว่าคนไทยจะไม่นิยมจึงได้ทรงคิดแปลงใหม่เรียกว่า "บุคคณีย์" (Book Club) และจัดตั้งขึ้นในวันที่ 4 ตุลาคม 2447 โดยมีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับกิจการธนาคาร เมื่อทรงดำเนินกิจการบุคคณีย์มาเป็นเวลา 7 ปีเศษ ปรากฏว่ากิจการนี้เป็นที่นิยมและเชื่อถือของคนไทยมาก จึงทรงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพให้ดำเนินการเหมือนกับกิจการธนาคารของต่างประเทศเพื่อความเจริญก้าวหน้าและเป็นการส่งเสริมการพาณิชย์ของประเทศสยาม ดังนั้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449 จึงทรงรับพระบรมราชานุญาตพิเศษจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้จัดทะเบียนเป็นบริษัทแบงก์สยามกัมมาจดทุนจำกัด เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2449 โดยทรงตั้งพระทัยว่าหากกิจการของสำนักงานเจริญดีก็จะให้ เป็นแบงก์ชาติต่อไป ¹ ต่อมาบริษัทแบงก์สยามกัมมาจดทุน จำกัด

1....., ธนาคารแห่งประเทศไทย, พระนคร, 2513

ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2482 และแม้ว่าจะมีกิจการธนาคารของคนไทยดำเนินการโดยคนไทยแล้วก็ตาม ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์มากนักทำให้ไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาควบคุมกิจการธนาคาร

ในปี พ.ศ. 2450 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ทรงมีพระราชประสงค์จะทรงฝึกหัดพวกมหาดเล็กเด็กชายให้รู้จักเก็บออมเงินไว้เลี้ยงชีพเป็นเด็ก พระองค์จึงทรงเตรียมสำนักงานคลังออมสินขึ้น ณ วังที่ประทับของพระองค์ พร้อมด้วยสมุดบัญชีเอกสารและตู้เซฟ และทรงประกาศตั้งแบงก์ขึ้นพระราชทานนามว่า "ลีโอเทีย" ว่าเป็นต้นกำเนิดของธนาคารออมสิน²

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พ.ศ. 2453-2468

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงพระปรารภที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้มีการเก็บออมทรัพย์ไว้ ประกอบกับพระองค์ทรงตั้งแบงก์ ลีโอเทีย ไว้แล้ว ดังนั้นในปี พ.ศ. 2456 จึงทรงโปรดฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคลังออมสิน พุทธศักราช 2456 ซึ่งปรากฏข้อความดังนี้ "พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชปรารภ การรักษาทรัพย์สมบัติซึ่งประชากรราษฎรได้อุตสาหกรรมประกอบการทำมาค้าขายมีกำไรออมไว้เป็นทุนนอนใจแล้ว แต่การรักษาให้ปราศจากอันตรายย่อมเป็นการลำบาก เพราะไรที่ฝากฝังอันมั่นคง ส่วนการที่ประชาชนออมสินไว้เพื่อประโยชน์การยืดยาวข้างหน้าไม่จับจ่ายเพื่อความเพลิดเพลินชั่วขณะนั้น เป็นสิ่งควรอุดหนุนอย่างยิ่ง ทรงพระราชดำริที่ว่าการรักษาสินซึ่งออมไว้ ชนิดนี้ทางที่จะทรงพระกรุณาพระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์โดยด้วยการตั้งคลังออมสินเพื่อประโยชน์ การรับรักษาเงินที่ประชาชนจะนำมาฝากเป็นรายย่อยและรับภาระจัดให้เงินนั้นเกิดผลแก่ผู้ฝากตามควร"

¹ , หนังสืออนุสรณ์ 60 ปี ของธนาคารไทยพาณิชย์จำกัด.

² ธนาคารออมสิน, ประวัติและวิวัฒนาการ 2456-2506, อนุสรณ์ 50 ปี, พระนคร, 2506, หน้า 20.

ในปีเดียวกันนี้เอง กิจการธนาคารบางแห่งถูกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารเนื่องจากปัญหาการบริหารกิจการขาดประสิทธิภาพ เกิดทุจริตภายในของธนาคารเอง ทำให้ธนาคารหยุดจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเกิดปัญหาแบงก์ล้มกิจการธนาคารจึงเสื่อมความนิยมลงไปมาก

ปี พ.ศ. 2457 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้วาง เซอร์ เบอรันาต อันเตอร์ ผู้เชี่ยวชาญทางการธนาคารชาวอังกฤษให้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงแบงก์สยามกับมาจลให้เป็นธนาคารกลางของประเทศ ซึ่งเซอร์ เบอรันาต อันเตอร์ ให้ความเห็นว่า เมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะตั้งธนาคารกลาง ประกอบกับเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457-2461) อันมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกรวมทั้งไทยด้วย ผลของภาวะเศรษฐกิจที่ปั่นป่วนนี้เองทำให้กิจการธนาคารต้องเลิกทำการ 1 แห่ง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวไว้แล้วจะเห็นได้ว่ากิจการธนาคารได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การดำเนินการก็ยังคงสับสนไม่เป็นระเบียบ รัฐบาลเองก็มีใครเข้ามาควบคุมดูแลยังคงปล่อยให้เอกชนดำเนินการไปเอง อีกทั้งระเบียบกฎหมายที่การตั้งธนาคารก็ไม่เข้มงวด นอกจากนี้แล้วธนาคารบางแห่งมีฐานะไม่มั่นคงนัก การดำเนินกิจการธนาคารจึงไม่เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พ.ศ. 2468-2477

สืบเนื่องจากที่เมืองไทยได้ทำสนธิสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์กับรัฐบาลอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 และทำความตกลงเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2399 ในรัชสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีข้อตกลงในเรื่องพาณิชย์ว่าคนในบังคับอังกฤษจะต้อง

เสียภาษีศุลกากรสินค้าขาเข้า อัตราร้อยละสามและเสียภาษีศุลกากรสินค้าขาออก
 ตามที่กีดกันกำหนดตายตัว ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบเชิงการค้ามาก ต่อมาอเมริกากับ
 ฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศได้ทำสนธิสัญญาลักษณะเดียวกัน ซึ่งมี
 ผลเสียหายต่อไทยอย่างยิ่ง จนล่วงถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ผลจากการที่ไทยเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรนี้เองทำให้ประเทศไทยได้ประโยชน์
 มากคือ เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลงปี พ.ศ. 2461 ฝ่ายสัมพันธมิตรชนะสงครามตั้ง
 สันนิบาตชาติขึ้น ไทยได้เข้าเป็นสมาชิกและขอรองให้ยกเลิกสนธิสัญญาทางการค้าอัน
 ไม่เป็นธรรมแก่ไทย เสียซึ่งสหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนและยอมตกลง โดยประเทศอื่น ๆ
 ยอมตกลงเลิกสนธิสัญญาดังกล่าวใน ปี พ.ศ. 2471 อันเป็นปีในรัชสมัยสมเด็จพระ
 ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จากผลของสนธิสัญญาทางการค้าแต่เดิมกับผลของภัยสงครามทำให้
 ภาวะเศรษฐกิจในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตกต่ำมาก ราษฎร
 ขัดสนเงินทอง ส่งผลกระทบกระเทือนถึงกิจการธนาคาร นอกจากนั้นแล้วจากเหตุ
 การแย่งชิงอำนาจที่กิจการธนาคารเสื่อมความนิยมลงไป ด้วยเหตุนี้เอง ในปี พ.ศ.
 2471 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย
 หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471¹ โดยที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทร
 มหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ
 สั่งว่า "โดยที่ทรงพระราชดำริว่าพาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศได้วิวัฒนาการถึง
 ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าขายทั้งหลายอันกระทบถึงความ
 ปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพลกนิกรให้
 เป็นที่เรียบร้อยสืบไป"

¹ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2471.

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่ง
 สาธารณชน พุทธศักราช 2471 นี้ จักว่าเป็นกฎหมายที่ไข่มงคัมกับกิจการต่าง ๆ
 ที่เกี่ยวของกับประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งผู้ที่จะประกอบกิจการค้าขาย อันเป็น
 สาธารณูปโภคในไทยจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทานแล้ว (มาตรา 4)
 และในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั้น ๆ รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไข
 ใด ๆ ตามที่ เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนลงไว้ด้วยก็ได้
 (มาตรา 6)

กิจการธนาคารจักว่าเป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือ
 ผาสุกแห่งสาธารณชนด้วย จึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแห่ง
 พระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังปรากฏในมาตรา 7 ดังนี้ "ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดประกอบกิจการ
 ประกันภัย ธนาคารออมสิน เกรดิกฟองมิเช หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน
 ในสยาม เว้นแต่จะได้อปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการเงิน

ในเวลายัง ไม่มีกฎหมายเฉพาะการ ห้ามมิให้เริ่มประกอบกิจการ
 ค้าขายดังกล่าวนี้ในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลทางเสนาบดี
 เจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา 6

กิจการค้าขายตามความหมายของมาตรานี้ บรรดาที่ได้เกิดขึ้นอยู่แล้ว
 ในพระราชอาณาเขตในวโรวราชบัญญัตินี้ ต้องขอรับอนุญาตภายในกำหนดหนึ่งปี
 ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเป็นต้นไป"

ยอมแสดงให้ เห็นว่าผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ผู้ที่จะตั้งธนาคาร
 จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกระทรวงการ คลัง เสียก่อน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐบาล เข้ามาควบคุมกิจการธนาคาร
 โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชนในประเทศ

กิจการธนาคารซึ่งเคยเสื่อมความนิยมลงไปนั้น ในระยะต่อมาคือช่วงปลาย
ปี พ.ศ. 2473 กิจการธนาคารพาณิชย์คอยไคพินก้าวหน้าใหม่อีกครั้งหนึ่ง (1)

ต่อมาวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรอันประกอบด้วยข้าราชการ
ฝ่ายทหารบก ทหารเรือ พลเรือนและราษฎร ได้กระทำรัฐประหารเปลี่ยนแปลง
การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมี
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (รัชกาลที่ 8) พ.ศ. 2478-2489

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาชนให้ความนิยมที่จะใช้กิจการธนาคาร
พาณิชย์มากขึ้น เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและการค้าขายตัวมากขึ้น รัฐบาลได้ตรา
พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 โดยมีคำแถลงการณ์ ประกอบ
ดังนี้

"แต่ก่อนมาการควบคุมธนาคารในประเทศสยามไม่สู้ก้าวหน้า เพราะ
การค้าขายที่ผ่านธนาคารยังมีปริมาณน้อย บัดนี้ประชาชนนิยมใช้ธนาคารมากขึ้น และ
การแลกเปลี่ยนสินค้าทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ทวีขึ้น แต่สภาพการณ์
ยังไม่ถึงขีดที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศสยาม แต่อย่างไรก็ดี กระทรวงการ
คลังซึ่งมีหน้าที่สำคัญควบคุมการเงินตราเห็นว่า เป็นโอกาสอันสมควรจะเตรียมการ
ไปในทางใหม่เจ้าหน้าที่ในการธนาคารกลางในภายหน้า จึงได้เสนอและสภาผู้แทน
ราษฎรได้อนุมัติให้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้

กัถยา กาญจนวิสุทธิเดช, มาตรการในการให้ความคุ้มครองตัวผู้ฝากเงิน
ของธนาคารพาณิชย์, วิทยานิพนธ์, แผนกวิชาการบัญชี, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพมหานคร: 2520, หน้า 11.

เงื่อนไขในพระราชบัญญัติเท่าที่ใครปรับปรุงแก้ไขจากเงื่อนไขของ
กระทรวงการคลังว่าด้วยการควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2472 นั้นมิได้เปลี่ยนแปลง
ไปมากนัก

หลักสำคัญในการเปลี่ยนแปลงมีอยู่ 2 ประการ
ประการแรกและสำคัญที่สุด ก็คือ เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงิน
ยิ่งขึ้น

ธนาคารเป็นองค์การสำคัญอันหนึ่งของประเทศ โดยที่ชุกชุมให้ประชาชน
นำเงิน คือ เงินทุนหรือเงินที่ออมไว้มาฝากเพื่อความปลอดภัย หน้าที่สำคัญของ
ธนาคารก็คือ ให้ความปลอดภัยแก่เงินที่ม้วนนำมาฝากไว้ในความอารักขา ฐานะสำคัญ
ของธนาคารก็คือ ความเชื่อถือของผู้ฝากเงินในความมั่นคงของธนาคาร รัฐบาล
รู้สึกว่ามีหน้าที่จะต้องช่วยป้องกัน มิให้ความเชื่อดังกล่าวแล้วเสื่อมทรามไปเท่า
ที่จะทำได้

อนึ่งธนาคารใหญ่ย่อมมีสินทรัพย์มาก ที่ว่ามีไว้เป็นการค้ำหิ
ดิเคียนธนาคารเล็ก ซึ่งอาจดำเนินการควยความระมัดระวัง แต่ก็เป็นการแน
นอนว่า โดยทั่วไปนั้นในยามฉุกเฉิน ธนาคารที่มีสินทรัพย์น้อย ย่อมมีภัยมาก และ
ธนาคารที่มีสินทรัพย์มากย่อมมีภัยน้อย

กำไรของธนาคารที่ดำเนินการควยความระมัดระวังนั้นย่อมหาได้
เป็นจำนวนเล็กน้อย รายได้จำนวนมากของธนาคารใหญ่ ๆ เกิดจากปริมาณ
การคากวางขวาง ควยเหตุธนาคารเล็กที่ปรารถนาจะได้อำไรมาก จึงมัก
จะทำการเสี่ยงโชคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแลกเปลี่ยนเงิน ฉะนั้นรัฐบาลจึง
กำหนดเงินทุนสำหรับดำเนินการธนาคารไว้เป็นจำนวน 200,000 บาท เป็นอย่าง
น้อย และให้ธนาคารที่มีทุนน้อยวางเงินประกันไว้เป็นจำนวนค่อนข้างสูง ตลอดจน
การคลัง

บทบัญญัติแห่งมาตรา 6, 7, 8 และ 9 นั้น ได้บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์
แก่ผู้ฝากเงินคือ (ก) เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางมิชอบ
(ข) มิให้สินทรัพย์ซึ่งถายถอนไม่ได้ทันทีมากเกินไปเกินควร และ (ค) เพื่อให้สะสม
เงินสำรองไว้ให้เป็นจำนวนเพียงพอ

ประการที่สอง เพื่อให้ทราบฐานะการเงินของประเทศดีขึ้นด้วย
วิธีรวบรวมสถิติของธนาคารโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งมาตรา 14 ซึ่งกำหนดให้ธนาคาร
ต่าง ๆ ยื่นรายงานฉบับประจำเดือน ยอดรวมแห่งรายงานเหล่านี้จะประกาศในราช
กิจจานุเบกษาแสดงรายการประจำเดือน ซึ่งประชาชนจะคาดคะเนฐานะทั่วไปได้
ข้อสำคัญที่ทองการให้แสดงในแบบรายงานฉบับก็คือ (1) จำนวนสินทรัพย์และหนี้สิน
ของธนาคารทั้งภายในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนกำหนดเวลาชำระต้นและยาว
เท่าไรด้วย (2) ปริมาณและความเคลื่อนไหวแห่งกิจการค้า ซึ่งผ่านธนาคารนั้น
การควบคุมกิจการธนาคารโดยให้ยื่นรายงานประจำเดือนนี้ นอกจาก
ประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความปลอดภัยให้แก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้นอีกสถาน
หนึ่งด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ได้ให้คำนิยาม
ความหมายของ "กิจการธนาคาร" ไว้ในมาตรา 4 ว่า "กิจการธนาคาร"
หมายความว่า

1. การรับฝากเงินโดยบุคคลหรือห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด
ซึ่งต้องจ่ายคืนเมื่อใดเห็น หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ และใช้เงินนั้น
ความไปกับยืมเงินต้นและเงินสำรองของบุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดรับในทาง
หนึ่งหรือหลายทางดังต่อไปนี้คือ (1) ให้อุปยืม (2) ซื้อขาย หรือเก็บเงิน
ตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดและ (3) ซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศ ทอง หรือเงินแท่ง และ

2. กิจการอื่น ๆ อันเป็นประเพณีที่ธนาคารพึงกระทำ

"ธนาคาร" หมายความว่า บุคคล ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด
กระทำกิจการธนาคาร

ถึงได้กล่าวแล้วว่ากิจการธนาคารนับวันแต่จะเจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ
เนื่องจากประชาชนนิยมการฝากเงิน เพื่อความปลอดภัย รวมทั้งได้คอกผลจากเงิน
ฝาก และธุรกิจการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศมีมากขึ้น ประกอบกับไทย
มีกิจการธนาคารดำเนินการโดยคนไทย คือ แวงคัสยามกัมมาจล ซึ่งเดิมเสด็จ
ในกรมพระเจ้านองยาเชอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ทรงพระดำริว่า หากกิจการ
ที่ดำเนินอยู่นั้น เป็นไปด้วยดีก็จะทรงขยับขยายให้เป็นธนาคารกลางของชาติต่อไป
ครั้นมาเมื่อ พ.ศ. 2456 แวงคัสยามกัมมาจลได้หยุดจ่ายเงินให้แก่ลูกค้า ทำให้
เกิดความกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของแวงคัสยามกัมมาจลด้วย กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติจึงได้เข้าช่วยเหลือ โดยการเพิ่มทุนและเงินทุนให้ แต่เนื่อง
จากในภาวะแรก ไทยยังไม่พร้อมจึงยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นต่อมาระหว่าง
ปี พ.ศ. 2473-2474 เกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกประเทศไทยได้รับความ
กระทบกระเทือนในครั้งนั้นด้วยอย่างมาก การแก้ไขปัญหายุ่งยากของประเทศ
จึงเป็นงานสำคัญของรัฐบาลประเทศในระยะสั้นและนี่เป็น เหตุหนึ่งที่ทำให้ เริ่มมีการ
เคลื่อนไหวสนับสนุนให้มีการตั้งธนาคารชาติขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

พ.ศ. 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ รัฐบาลของ
พระยาพหลพลพยุหเสนา มีนโยบายการจัดโครงสร้างของประเทศ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ
ให้ฟื้นตัวขึ้นมา วิธีการที่จะฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้น ฝ่ายรัฐบาลเองมี
ความคิดเห็นอยู่ 2 ฝ่าย² คือฝ่ายกระทรวงเศรษฐกิจเห็นว่าควรจัดตั้งธนาคารชาติ

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย : หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี, พระนคร; 2515, หน้า 1.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลาง เพื่อทำหน้าที่รักษาระดับเงินตรา และทำให้เกิดสินเชื่อ
 ชื่น และเป็นทั้งธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ทั้งที่ปฏิบัติกันอยู่ในต่างประเทศ¹ อีกฝ่าย
 หนึ่ง คือฝ่ายกระทรวงการคลัง ให้ความเห็นว่า "การตั้งธนาคารกลางขึ้นใน
 ประเทศในขณะนั้นยัง ไม่มีความจำเป็น เพราะถ้าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคาร
 กลางขึ้นเพื่อให้ดูแลเรื่องเงินตรา โดยเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองแล้วก็
 สามารถทำได้ด้วยการตั้งคณะกรรมการเงินตราขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ คำเนิการ
 เกี่ยวกับเงินตราตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่มีความจำเป็นจะต้องตั้งธนาคารกลาง
 ขึ้น สิ่งที่น่าจำเป็นจริง ๆ คือระบบเครดิตการเกษตร แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่อยู่นอก
 วงการธนาคารกลาง อีกประการหนึ่งประเทศไทยในภาวะนั้นก็มีธนาคารพาณิชย์²
 ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ ซึ่งคงจะไม่ให้บริการของธนาคารกลาง
 "จากความคิดเห็นของผู้บริหารทั้ง 2 ฝ่ายนี้เอง มีผลทำให้รัฐบาลไม่จัดตั้งธนาคาร
 ชาติขึ้นในภาวะนั้น

ต่อมา พ.ศ. 2478 ทดวงนรินทร์ปริธาไกรวงษ์พระราชบัญญัติว่าด้วยการ
 จัดตั้งธนาคารชาติ พ.ศ. 2478 โดยมีเหตุผลว่า "เนื่องจากในปัจจุบันมีเพียง
 แบงก์สยามกัมมาจด ซึ่งมีทุนเพียง 3 ล้านบาท อยู่เพียงแห่งเดียวเท่านั้น ที่อาจ
 ถือได้ว่าเป็นธนาคารของคนไทย การที่จะแปลงธนาคารดังกล่าวเป็นธนาคารชาติ
 ไม่น่าจะเป็นการยากลำบากเพราะมีฐานะทางการเงินมั่นคงอยู่แล้ว และเป็นทั้งเชือ
 ถือของประชาชนทั้งในและนอกประเทศด้วย จึงควรเพิ่มทุนให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน
 ซึ่งจะช่วย "ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น เงินจะได้

1 กัมพงษ์ ทองรัช, รายงานการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจครั้งที่ 11
 (3 กรกฎาคม 2478)

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

เปลี่ยนมือและหมุนเวียนอย่างกว้างขวางตามที่ควรจะเป็น" 1 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรมบัญชีกลางและที่ปรึกษาการคลัง กระทรวงการคลังเป็นฝ่ายพิจารณาปรากฏผลว่ายังมีปัญหาทั้งเรื่องทุนและเรื่องขาดผู้ร่งานด้านธนาคาร จึงยังไม่สมควรจัดตั้งธนาคารชาติขึ้น

ความต้องการที่จะจัดตั้งธนาคารชาติให้ เป็นธนาคารกลางของประเทศ ยังมีใค่สับสนคลง ยังคงมีการศึกษาหาข้อมูลเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งธนาคารชาติขึ้นจนกระทั่งเดือนกันยายน พ.ศ. 2482 รัฐบาลไค้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีคำแถลงประกอบของหลวงประดิษฐมนูธรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 (สามัญ) ครั้งที่ 18/2482 ดังนี้

"ในการที่จะดำริให้ธนาคารชาติไทยนั้นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในทุกประเทศ เพื่อจะให้ ภารกิจของประเทศนั้นได้หมุนเวียนขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีธนาคารชนิดนี้ เป็นองค์การอันหนึ่งที่จะช่วยให้ ภารกิจของประเทศหมุนเวียน แคววในการที่เราจะจัดตั้งธนาคารชาติไทยนั้น เป็นกิจการอันใหญ่โต และจะต้องทำไป ด้วยความระมัดระวัง และดำเนินการไปที่ละขั้น เหตุฉะนั้น ทางรัฐบาลจึงได้มีความประสงค์ในขั้นแรกนี้ บางทีจะจัดตั้งองค์การขึ้นให้เป็นทบวงการเมืองขึ้นอยู่ กับกระทรวงการคลังเท่านั้น กิจการยังหาใช่เป็นธนาคารชาติซึ่งเป็นรูปบริษัท เหมือนกับในต่างประเทศไม่ในขั้นแรกที่จะให้สำนักงานธนาคารชาติไทยนี้มีความประสงค์ที่จะให้สำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ได้กระทำหน้าที่อันเกี่ยวแก่ธนาคาร

1 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติ พ.ศ. 2478.

ไปชั่วคราวก่อน และไม่เชื่อว่าจะทำให้กิจการหน้าที่ของธนาคารทั้งหมดนั้นก่อกำเนิด
จะตองคอยทำคอยไป ... และในขณะนี้เองจะใดเป็นระยะที่กระเตรียมการขึ้นไป
สู่ธนาคารชาติไทยสมบูรณ์ในภายหน้า"

ด้วยเหตุนี้ วันที่ 26 ตุลาคม 2482 รัฐบาลจึงประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย โดยให้สำนักงาน
ธนาคารชาติไทยเป็นทบวงการเมืองสังกัดในกระทรวงการคลัง เพื่อประกอบธุรกิจ
อันอยู่ในหน้าที่ของธนาคารกลางบางประเภทซึ่งปรากฏในคำสั่งการของกระทรวง
การคลังระบุมูลหลักการของธนาคารกลางว่า

"ธนาคารกลางมีความรับผิดชอบในอันที่จะคงรักษาค่าแห่งเงินตราไว้
ให้มั่นคงกับทั้งเป็นผู้รักษาทุนสำรองเงินตราและทุนสำรองของธนาคารกลางถือเป็น
ธนาคารของธนาคารต่าง ๆ และของรัฐบาลและทำการควบคุม เศรษฐกิจและปริมาณ
แห่งเงินตราของบ้านเมือง อนึ่งธนาคารกลางยอมไม่ประกอบการค้าประเภทเดียว
กันกับธนาคารอื่น ๆ ไม่เข้าทำการแข่งขันกับธนาคารนั้น ๆ แต่เมื่อถึงเวลาหอบคัต
เงิน ธนาคารกลางยอมเข้าช่วยเหลือการค้าของประเทศโดยวิธีผ่อนแผ่เงินจากรัฐ
เศรษฐกิจหมุนเวียนไปโดยสะดวก"

และกฎกระทรวงฉบับแรก ออกมาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2483 หลัง
จากประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยแล้ว 5 เดือน กฎ
กระทรวงนี้ได้ให้อำนาจและหน้าที่สำนักงานธนาคารชาติไทยไว้ดังนี้

1. การธนาคารรับฝากและให้กู้ยืมเงินแทนรัฐและองค์การ
สาธารณะ และเกี่ยวกับองค์การสาธารณะ ธนาคารและเครดิตคน
2. การออกกู้เงินและจัดการเงินกู้แทนรัฐบาลและองค์การสาธารณะ
3. การธนาคารอื่นใดอันคล้ายคลึงกัน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลังทรงอนุมัติเป็นราย ๆ ไป"

ต่อมาเมื่อคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 152/2485 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2485 ให้สำนักงานธนาคารชาติไทยเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินค้าย

ลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานธนาคารชาติไทยจึงทำหน้าที่ของธนาคารกลางที่แท้จริงเฉพาะบางประเภทเท่านั้น เช่น รับฝากเงินจากรัฐบาล องค์การรัฐบาลและธนาคารพาณิชย์ ใหญ่เงินและรับโอนเงินระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จัดการกู้เงินในประเทศแทนรัฐบาล รวมทั้งดำเนินการทางด้านการธนาคารและการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

ในรัชสมัยนี้เอง คือ ใน พ.ศ. 2484 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ภาวะสงครามก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ดังนั้น ในปีเดียวกันนี้เองรัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2484 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกขอมบังคับหรือคำสั่งเป็นครั้งคราวเพื่อควบคุมและจำกัดกิจการของธนาคารในข้อต่อไปนี้

- (1) การรับฝากเงิน การคืนเงินฝาก และการใช้เงินตามเช็ค
- (2) กำหนดกรณีรับฝากให้คืนและใช้เงิน จำนวนเงินรับฝากให้คืนและใช้และอื่น ๆ
- (3) กำหนดการโอนเงิน หรือ เครดิต

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้เป็นเจ้าของกิจการในประเทศไทยดังนั้น กิจการธนาคารจึงได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ธนาคารบางธนาคารถูกควบคุมการดำเนินการ บางธนาคารถูกยึด เพราะฉะนั้นจึงมีหลายธนาคารที่ปิดกิจการในระหว่างนั้นเช่น ธนาคารซีไทยง จำกัด, ธนาคารกวางตุ้ง เป็นต้น

หลังจากเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาปลายปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลญี่ปุ่น
 เข้ายึดครองประเทศไทยและมีกองทัพอยู่ในประเทศไทยด้วย มีผลให้เศรษฐกิจตกอยู่ใน
 ในเงื้อมมือของชาวญี่ปุ่น การติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนทำได้เฉพาะกับประเทศญี่ปุ่น
 และดินแดนที่ญี่ปุ่นยึดครองเท่านั้น ญี่ปุ่นจึงได้เสนอให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเพื่อเป็น
 เจ้าหน้าการเงินตรา โดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชาวญี่ปุ่นเช่น
 เดียวกับที่ญี่ปุ่นได้บังคับประเทศที่ถูกยึดครองอื่นไว้ ขอเสนอของญี่ปุ่นกรณีนี้ไทยไม่
 อารมณ์ได้ เพราะถายอมรับแล้วเท่ากับไทยยินยอมให้ญี่ปุ่นเข้ามาใช้อำนาจควบคุม
 การเงินและการเศรษฐกิจของไทย ประกอบกับไทยได้จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย
 เมื่อ พ.ศ. 2482 ไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งธนาคารกลางขึ้นอีก
 จากเหตุการณ์ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและขยายกิจการสำนักงาน
 ธนาคารชาติไทยให้ทำหน้าที่ธนาคารกลางด้วย ดังนั้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์
 พ.ศ. 2485 พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ทรงทำบันทึกแสดงเกล้าไกรงพร้อมทั้งหลัก
 การของธนาคารกลางและแสดงความเห็นว่าควรออกพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาล
 ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งธนาคารกลางอันจะทำให้ตัวพระราชบัญญัติไม่ยาวนาน และ
 จะนานสภาได้โดยไมยาก เทกับการร่างพระราชบัญญัติให้ข้อความโดยละเอียด
 ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติธนาคารกลางซึ่งได้แก้ไขชื่อเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย
 จึงได้ประกาศใช้ในเดือนเมษายน 2485 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
 พุทธศักราช 2485 ได้

1 , ธนาคารแห่งประเทศไทย, พระนคร : 2513 หน้า 2

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระ เป็น
นิติบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจ
และหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย และมีคณะ
กรรมการอันประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและกรรมการอีกสามนายเป็นผู้
ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ให้ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเป็นประธานและรองประธาน
ต่อมาพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 มาตรา 3
ได้ยกเลิกและเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการใหม่เป็นใหม่คณะกรรมการอันประกอบด้วย
ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและกรรมการอีกไม่หยกกว่า ห้านาย เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไป

ในเดือนธันวาคม ปีเดียวกันนี้เอง รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา
กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งมีสาระสำคัญตาม
มาตรา 12 ว่า "ธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง อันธนาคารแห่ง
ประเทศไทยประกอบได้คือ

(1) การออกและจัดการธนบัตร และบัตรธนาคารและการจัดการ
ทุนสำรองคงบัญชีไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
พุทธศักราช 2485

(2) การรับฝากประจำหรือกระแสรายวันโดยไม่จ่ายดอกเบี้ย

(3) การซื้อ ขาย และรับช่วงหรือแลกตัวแลกเงินและตัวสัญญา
ใช้เงินที่เกิดจากการค้าหรือพาณิชย์อันสุจริต มีลายมือชื่อของบุคคลที่พึงเชื่อถือ
สองคนหรือมากกว่าลายมือชื่อหนึ่ง ต้องเป็นของธนาคารใดธนาคารหนึ่ง และถึง

1 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 14.

2 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 15.

กำหนดใช้เงินภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือน นับแต่วันซื้อหรือรับช่วงซื้อคดี โดยไม่รวมวันนอนเข้าค้าย

(4) การซื้อจากและขายให้แก่ธนาคารต่าง ๆ ซึ่งเงินปฏิวรรรคต่างประเทศ

(5) การมีเงินคงเหลือไว้ที่คลังของรัฐบาลและธนาคารอื่น ๆ และการรักษาเงินตามจำนวนที่เห็นสมควรไว้ที่คลัง และธนาคารนั้น ๆ เป็นเงินที่คงจ่ายคืนเมื่อเรียก หรือเมื่อใดบอกกล่าวล่วงหน้า หรือเมื่อถึงกำหนดเวลา

(6) การให้กู้ยืมเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน ดังต่อไปนี้

(ก) หลักทรัพย์ของรัฐบาล หรือหลักทรัพย์ที่รัฐบาลรับประกัน
ต้นเงินและดอกเบี้ย

(ข) ทองคำ เงิน หรือเอกสารแสดงกรรมสิทธิในทองคำหรือเงิน

(ค) ตัวแลกเงินและตัวสัญญาใช้เงิน ทำห้พิงซื้อหรือรับช่วงซื้อคดีได้ตามอนุมาตรา 3

(ง) ตัวสัญญาใช้เงินของธนาคารใด ๆ ที่ทำจนค้ายเอกสารแสดงกรรมสิทธิในสิ่งของอันใดอันใดให้แก่หรือจำหน่ายไว้กับธนาคารนั้น ๆ เป็นประกัน เสร็จคิดเงินสด หรือเงินเบิกเกินบัญชีซึ่งตกลงกันไว้เพื่อการค้ำหรือพาณิชย์อันสุจริต

มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (จ) ของ (6) ในมาตรา 12 คือ

"(จ) หลักทรัพย์ของรัฐบาลต่างประเทศ"



แต่การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวแล้วไม่ว่าในกรณีใด ๆ ต้องมีกำหนด
เวลาไม่ เกินหก เดือน

(7) การให้รัฐบาลกู้ยืมเงินไม่ประกัน โดยกระทรวงการคลัง
เป็นผู้กู้ยืม เพื่อรายจ่ายที่อนุญาตไว้ในงบประมาณธรรมดาเป็นจำนวนไม่ เกินร้อยละ
ยี่สิบห้าแห่งรายจ่ายที่กล่าวนั้น โดยต้องชำระคืนภายในสาม เดือนนับแต่วันงบประมาณ
ถัดไป

(8) การออกตราที่กำหนดให้ใช้เงินเมื่อทรงตาม ณ สำนักงาน
หรือสำนักตัวแทนของธนาคารเอง

(9) การเข้าซื้อซื้อและการขายหลักทรัพย์รัฐบาลแห่ง
ประเทศไทย และต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่ต่างประเทศ

เพื่อประโยชน์แห่งอนามาตราห์ หลักทรัพย์ที่รัฐบาลแห่งประเทศที่
กล่าวแล้วรับประกันตนเงินและดอกเบี้ยนั้นให้ถือว่าเป็นหลักทรัพย์ของรัฐบาลนั้น ๆ

(10) การรับรักษาเงิน หลักทรัพย์และของมีค่าอย่างอื่น ๆ
และการเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์ที่กล่าวนั้น ไม่ว่าจะเป็นตัวเงินหรือดอกเบี้ย

(11) การซื้อและขายทองคำและเงิน

(12) การกู้ยืมเงินเพื่อธุรกิจของธนาคารเอง และการให้
ประกันเงินกู้ยืมนั้น

(13) การดำเนินกิจการเงินระหว่างประเทศโดยอนุมัติของรัฐ
มนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(14) การขายและจำหน่ายเป็นตั๋วเงิน ซึ่งทรัพย์สินทั้งปวงไม่ว่า
จะเป็นสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตกเข้ามาอยู่ในครอบครองของ
ธนาคารไม่ว่าโดยทางใด เป็นการระงับสิทธิเรียกร้องใด ๆ ของธนาคารทั้งหมด
หรือบางส่วน

(15) การดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคาร

(16) การรับและจ่ายเงินจำนวนต่าง ๆ เกี่ยวกับบัญชีฝากของ
กระทรวงการคลัง การทำการแลกเปลี่ยนเงิน การส่งเงินไปต่างประเทศ และ
กิจการธนาคารบรรดาที่เป็นของรัฐบาล และการออกและจัดการเงินกู้คงบัญชีไว้
ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(17) การทำการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในกิจการประเภทใด ๆ
ดังระบุต่อไปนี้

(ก) การซื้อ และขายทองคำและเงิน

(ข) การซื้อ ขาย และโอนตั๋วแลกเงิน หลักทรัพย์ และใบหุ้น

(ค) การเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์หรือใบหุ้นใด ๆ ไม่ว่าจะ
เป็นต้นเงิน ดอกเบี้ย หรือเงินปันผล

(ง) การควบคุมและการรวมไว้ในแหล่งกลางซึ่งเงินปรีวรรคต่าง
ประเทศ

(จ) การทำกิจการอื่นใดของรัฐบาลตามแก้รัฐบาลจะมอบหมายให้

(18) ก่อสร้างโดยทั่วไป การทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่อง
จากการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกามพระราชบัญญัติธนาคารแห่ง
ประเทศไทยพุทธศักราช 2485 และพระราชกฤษฎีกา"

และมาตรา 13 ว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 12 ห้ามมิให้ธนาคาร
แห่งประเทศไทย

(1) ประอบการค้า หรือมีส่วนใดเสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์
อุตสาหกรรม หรือการะชระอย่างอื่น ๆ แต่ธนาคารอาจได้มาโดยทางใด ๆ ซึ่ง
ส่วนใดเสียเนื่องในการระงับสิทธิเรียกร้องใด ๆ ของธนาคาร และบรรดาสวนได้
เสียที่ได้มานั้นต้องจำหน่ายเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้

(2) ซื้อหุ้นในธนาคารอื่นใดหรือบริษัทใด หรือให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้นเช่นนั้นเป็นประกัน

(3) ให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนวนของสิ่งหาปริมาณ หรือรับเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในสิ่งหาปริมาณไว้เป็นประกันโดยประการอื่น หรือถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งหาปริมาณ เว้นไว้แต่ที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจของธนาคาร และเป็นที่พักของพนักงาน แต่ในกรณีที่มีสิทธิเรียกร้องใด ๆ ของธนาคาร จะเป็นอันตราธนาคารจะประกันความมั่นคงของธนาคารสิ่งหาปริมาณใด ๆ ก็ได้อีก และจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งหาปริมาณนั้น ๆ ก็ได้ แต่ทว่าอาจจะขายเสียโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

(4) ให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน

(5) ออกตั๋วเงินโดยประการอื่นใด นอกจากกำหนดให้ใช้เงินเมื่อทางตาม"

จากพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 นี้เอง ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ ร่วมกับกระทรวงการคลัง กล่าวคือคอยดูในด้านการค้าวงเงินสตงการอง การยื่นรายงานฉบับเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ดี แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ แต่ยังคงไม่กว้างขวางเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทุกกระยะ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติควบคุม

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 32.

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 33.

กิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 ก็ตาม แต่เนื่องจากเดิมมีแต่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ ครั้นหลังจากที่ธนาคารกลางขึ้นมาแล้ว มีธนาคารพาณิชย์ใหม่ ๆ เปิดดำเนินการอีกหลายธนาคารประกอบกัน มีเหตุผลประกอบคือ เมื่อต้นรัชกาลที่ 6 มีธนาคารทองเล็กกิจการหลายธนาคารอันเป็นการทำลายชื่อเสียงและเสื่อมความนิยมเชื่อถือในกิจการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งไม่สมควรให้เกิดขึ้นในภาวะการณ์ที่ทุก ๆ มา สมควรที่จะป้องกันเพื่อธนาคารไทยจะโตเจริญก้าวหน้าไม่หยุดชะงัก ดังนั้นรัฐบาลควรมีบทบาทที่อำนาจหน้าที่กำกับกิจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้มีทางควบคุมครองเงินของผู้ฝากให้ปลอดภัย เป็นทางรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือในความมั่นคงของธนาคาร เนื่องจากธนาคารประกอบธุรกิจด้วยเงินทองบุคคลอื่น คือผู้ฝากไม่ได้ใช้แต่เงินของธนาคารเอง เหมือนอย่างผู้ทำการค้าประเภทอื่น ๆ ถ้าธนาคารไม่ได้รับความเชื่อถือของประชาชนแล้ว ธนาคารจะคงอยู่หาได้ไม¹ อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 บังคับใช้ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จึงเป็นการสมควรและเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 เสียใหม่ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติกิจการธนาคารพาณิชย์พุทธศักราช 2488 จึงได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2488 โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการจัดตั้งธนาคารทุนของธนาคาร เงินสำรองของธนาคาร เงินสดสำรอง กำกับประเภทแห่งธุรกิจอัตราดอกเบี้ยการตรวจสอบ การชำระบัญชี และการสั่งให้เลิกทำการ

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนาการธนาคารแห่งประเทศไทย, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, พระนคร: 1 เมษายน 2505, หน้า 170-171.

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพล อดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) พ.ศ. 2489-
จนถึงปัจจุบัน

ช่วงระยะเวลา ปี พ.ศ. 2490-2498 เป็นระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง ประเทศต่างเร่งรีบต่อการบูรณะและพัฒนาประเทศให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ประเทศไทยเริ่มทำการค้าขายกับต่างประเทศซึ่งเคยหยุดชะงักลง ในระหว่างสงครามสินค้าขาออกที่สำคัญของไทยคือ ข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก ซึ่งมีผลต่อการพัฒนากิจการธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารสาขาต่างประเทศของยุโรป และอเมริกาต้องถูกปิดกิจการไปชั่วคราวในฐานะที่เป็นฝ่ายตรงข้าม การค้าขายระหว่างไทยกับต่างประเทศจึงจำกัดลงเพียงภายในทวีปเอเชีย โดยเฉพาะกับญี่ปุ่น แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายสัมพันธมิตรอันประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้รับชัยชนะจึงส่งผลให้ธนาคารสาขาต่าง ๆ ประเทศของยุโรปและอเมริกาเปิดดำเนินการในไทยใหม่ นอกจากนี้ยังมีธนาคารพาณิชย์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกหลายธนาคาร การฝากเงิน การกู้ยืมเงินมีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศมากในปี พ.ศ. 2501 ถึงกับมีการจัดตั้งสมาคมธนาคารไทยขึ้น เพื่อควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์¹

ต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พุทธศักราช 2488 มีข้อควรปรับปรุงแก้ไขหลายประการ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพในการใช้ดำเนินการเงินและการรักษายอดประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินให้ดียิ่งขึ้น จึงเสนอให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการธนาคาร

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี, พระนคร: 2515, หน้า 26.

พาณิชย์เสียใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมรากฐาน อันมั่นคงให้แก่ระบบ
ธนาคารพาณิชย์ และเพิ่มอำนาจให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม
การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินไปในทางที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้
มีเสถียรภาพทางการเงินมากยิ่งขึ้น¹

ในการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้เอง คณะกรรมการยกร่างอันประกอบด้วย
คณาบดีกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้เชี่ยวชาญการคลังหัวหน้ากองควบคุม
ธนาคารกระทรวงการคลัง หัวหน้าฝ่ายการคลังและหัวหน้าฝ่ายการธนาคาร ธนาคาร
แห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและหัวหน้าหน่วยควบคุมธนาคารพาณิชย์ของธนาคาร
แห่งประเทศไทยเป็นเลขานุการ คณะกรรมการยกร่างชุดนี้ได้รับความร่วมมืออย่างดี
จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องของรวมทั้งสมาคมธนาคารไทย ในการพิจารณากร่างได้ยึดหลัก
เกณฑ์ดังนี้

1. เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ผู้ถือหุ้นและผู้ลูกค้าของธนาคาร
โดยทั่วไป
2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
3. ให้มีระบบการธนาคารที่มั่นคง มีสมรรถภาพและถูกต้องตาม
สากลนิยม
4. ให้การปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายเข้าไปโดยสะดวก
แต่ไม่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวม²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² เรื่องเดิม, หน้า 29.

การพิจารณากร่างพระราชบัญญัติที่ใช้เวลานานจนกระทั่งวันที่ 30
เมษายน 2505 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.
2505 โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้

1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตาม
พระราชบัญญัตินี้ แต่เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน อาจมอบให้ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยดำเนินการแทนยกเว้น เรื่องเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่สำคัญต้องได้
รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน

2. การจัดตั้งธนาคาร
3. ทุนของธนาคาร
4. การดำรงเงินสำรอง
5. กำกับประเภทแห่งธุรกิจ
6. กำกับเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย การธรรมเนียมและหลักประกัน

ดัง
ที่พงเรียก

7. การให้รายงานกิจการ
8. การตรวจสอบกฎหมาย
9. การเข้าควบคุมกิจการของธนาคาร หรือการสั่งเพิกถอนใบ

อนุญาตการประกอบการธนาคาร

ในช่วงระยะเวลาต่อมา ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ
เป็นส่วนรวมจึงก้าวอยู่ในเกณฑ์สูง¹ ธนาคารพาณิชย์ขยายตัวอย่างกว้างขวางมีการ
เปิดสาขาของธนาคารในประเทศมากขึ้น ปริมาณเงินฝากที่ระดมจากประชาชน

¹ เรื่องเดิม, หน้า 34.

เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับพร้อมกับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีบางระบบธนาคารได้กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง การใหญ่ขึ้นหรือให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์ก็เพิ่มมากขึ้นทั้งปริมาณและการกระจายเครดิตไปสู่สาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งหลังจากที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ประกาศใช้แล้ว ทำให้การขออนุญาตเปิดกิจการธนาคารใหม่มีความเข้มงวดมากขึ้น จึงประกาศกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 5, มาตรา 6, มาตรา 7, มาตรา 10, มาตรา 15 และมาตรา 47 ประกาศข้อกำหนดและคำสั่งในการขออนุญาตตั้งธนาคารพาณิชย์ประกาศฉบับนี้ให้ไว้ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2505

จากข้อบังคับของพระราชบัญญัตินี้ทำให้ธนาคารสาขาต่างประเทศไม่มีสิทธิที่จะเปิดสาขาภายในราชอาณาจักรโดยกเว้นสาขาธนาคารที่มีอยู่แต่เดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวะการทางด้านเศรษฐกิจซึ่งนับวันแต่จะเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ การส่งเสริมการลงทุนในประเทศขยายกว้างขึ้น ดังนั้น เพื่อให้กิจการธนาคารพาณิชย์มีวิวัฒนาการเจริญก้าวหน้าทัดเทียมระบบการธนาคารสากล จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เสียใหม่ในปี พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ดังนี้คือ "โดยที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้ประกาศใช้บังคับมานานแล้วมีบทบัญญัติหลายมาตราไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเดิมและเพิ่ม บทบัญญัติใหม่ขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่การประกอบการธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์จึงเป็นผู้นับได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการใดจากรัฐบาลนั้นเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้นไปทางอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น และอีก

ประการหนึ่ง การธนาคารพาณิชย์นั้นว่าเป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความ
ปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนเป็นการสมควรที่จะให้สาธารณชนได้มีโอกาส
เข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการด้วย จึงจำเป็นที่องค์การพระราชบัญญัติ"

จากการศึกษาวิวัฒนาการของการธนาคารในประเทศไทยย่อมแสดงให้เห็นว่ากิจการธนาคารมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับภาวะการทางเศรษฐกิจของประเทศ และความนิยมเชื่อถือของประชาชนผู้ใช้บริการของการธนาคาร ซึ่งในระยะต้นคือในระหว่าง พ.ศ. 2431-2484 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศและของทั่วโลกได้รับผลกระทบกระเทือนจากภาวะสงครามทำให้กิจการธนาคารไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก ประกอบกับในระยะต้น ๆ ของการมีกิจการธนาคารในประเทศไทยยังไม่มีปัญหาทุนขาดแคลน รัฐบาลจึงไม่ได้วางระเบียบกฎหมายเพื่อควบคุมการธนาคารที่เข้มงวดนัก แต่ต่อมากิจการธนาคารขยายวงกว้างขวางขึ้น จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย รัฐบาลจึงได้บัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการยึดถือปฏิบัติของกิจการธนาคารและให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอย่างไรก็ตามกิจการธนาคารนั้นวันจะขยายมากขึ้น และมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมาก เนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่สามารถระดมทุนจากประชาชนได้ในขณะเดียวกันสามารถควบคุมการกู้ยืมเงินประชาชนได้อีกด้วย ทำให้ธนาคารพาณิชย์ในไทยมีบทบาทถึงกับความคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศจนกล่าวกันว่า ในภาวะการณ์ปัจจุบันเศรษฐกิจของประเทศถูกควบคุมโดยอยู่ดำเนินการธนาคารเพียง 4-5 แห่งเท่านั้น จึงมีแนวโน้มที่รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมกิจการมากขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการเป็นเจ้าของธนาคารด้วยการซื้อหุ้นธนาคาร จึงเป็นที่คาดหมายในอนาคตได้ว่า ถ้าการดำเนินการธนาคารมิได้เปลี่ยนแปลงบทบาทหรือกำหนดบทบาทในการควบคุมชะตาเศรษฐกิจของประเทศไว้แล้ว อีกไม่ช้ากิจการธนาคารคงจะต้องถึงคราวที่รัฐเข้ามามีดำเนินการเองเป็นแน่ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน

การคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายใหม่มากสำหรับประเทศไทย ที่กล่าว เช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า แต่เดิมนั้นเรามีกฎหมายที่มุ่งหมายจะป้องกันความเสียหาย หรือภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นต่อสาธารณชนทั่วไปอยู่กระจัดกระจาย และมีลักษณะเป็นกฎหมายซึ่ง เป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐ โดยหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายอาญา หรือกฎหมายพิเศษอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องควบคุมกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายอาหาร กฎหมายยา กฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ เป็นต้น

การตื่นตัวในเรื่องสิทธิในการบริโภคในประเทศไทย เริ่มมีขึ้นอย่างไม่เป็นทางการมานานพอสมควร และก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขนาดมีคณะกรรมการของรัฐขึ้น เมื่อ ปี พ.ศ. 2518 สมัยเมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยได้จัดตั้ง "คณะกรรมการคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภค" ขึ้นคณะหนึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้ ออกใช้บังคับก็ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้อย่างเต็มรูป

ถ้าจะกล่าวถึงประวัติศาสตร์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยแล้ว อาจถือได้ว่า ประเทศไทยไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายในจำนาคคุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้โดยครบถ้วนเลย ดังที่กล่าวแล้วว่า กฎหมายที่มุ่งป้องกันอันตราย

หรือความเสียหายต่อสาธารณชนก็ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อการปกครองให้เกิดระเบียบในสังคมเท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นจึงมีรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้เสียหายที่ฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ๆ และเมื่อเป็นการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยแก่สาธารณชนจึงจำเป็นต้องนำเอาโทษทางอาญามาใช้บังคับ เพราะถือว่าการฝ่าฝืนเป็นการกระทำที่สาธารณชนเสียหาย

เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม มีมากขึ้น ภัยอันตรายอันเกิดจากการบริโภคนิยมมากขึ้นเป็นเงาตามตัวความจำเป็นในการที่รัฐจักต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคนิยมมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นแม้ถือว่า เรื่องของการบริโภค เรื่องเกี่ยวกับเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน อีกนัยหนึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง แต่ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคนิยมมีลักษณะแพร่กระจายและต้องการวิธีเยียวยาแก้ไขที่รวดเร็วในส่วนของรัฐนั้น เมื่อรัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดระเบียบวิธีและความคุมให้เกิดความปลอดภัย ก็จำเป็นที่รัฐจะต้องออกอำนาจการทางอาญา เข้ามาใช้บังคับ เพื่อให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้จริงจังมากขึ้นควบคู่กันไปกับบทบัญญัติความรับผิดชอบในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายสังคม (Social legislation) อีกนัยหนึ่งที่ว่าพัฒนาการขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา

ความคดีคล้ายและมูลเหตุแห่งการคดีคล้ายขยายตัวของกฎหมาย

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีว่า "เนื่องจาก... ปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนมีวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับ

คุณภาพและราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทางที่ นอกจากนั้นในบางกรณี
 แม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้า
 และบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบ
 ธุรกิจการค้า หรือผู้ประกอบการโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสีย
 เวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลา
 และเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำ
 ที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทางที่ สมควรจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของ
 ผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจ
 โฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กร
 ของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการ
 ต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น 1

เห็นคว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งหมายที่จะให้มี

1. กฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปโดย
 กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาคือผู้บริโภคไว้เป็นที่แน่นอน
2. แม้ว่าจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องการ
 กำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้ว แต่เป็นที่ยอมรับกันว่า การคุ้มครอง
 สิทธิดังกล่าวประชาชนต้องฟ้องร้องดำเนินคดีเอง ซึ่งย่อมจะทองเสียเวลาค่าใช้จ่าย
 บางครั้งไม่คุ้มค่า ดังนั้นกฎหมายนี้จึงมุ่งหมายให้มีองค์กรของรัฐทำหน้าที่ตรวจตราดูแล
 ประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

1 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 พฤษภาคม

และฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคด้วย

หลักการโดยทั่วไปของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ ฉบับนี้กล่าวโดยสังเขป
ได้ดังนี้

1. จาฆมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลักการใหญ่ไว้ว่า ฆรระคฆทฆกฎหมาย
ใด ๆ ที่ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉาะแฉให้ฆ้ฆคฆคฆตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าคฆวฆการนั้น
ส่วนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้ฆ้ฆคฆคฆเทฆฆไม่ฆ้ฆหรือขัดคฆกับบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว

2. กำหนดการคุ้มครองไว้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ

2.1 คุ้มครองด้านโฆษณา (มาตรา 22-29)

2.2 คุ้มครองด้านฉลาก (มาตรา 30-35)

2.3 คุ้มครองด้านอื่น ๆ (มาตรา 36-42)

3. หลักการใหม่ได้แก่ การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วน
รวมและการบัญญัติในสมาคมผู้บริโภคซึ่งได้ขันทะ เบี่ยนไว้แฉฟ้องคดีเรียกกคฆเสียหายแทน
ผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกได้ (มาตรา 39)

อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีคอกกฎหมายนี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เกิดขันจากแรงผลักดันของสภาสตรีแห่งชาติ
ตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. 2512 โดยความรววมมือของเจ้าหน้าที่ขนผู้นใหญ่ของสหพันธ์อ้องคฆการผู้บริโภค
ระหว่างประเทศ (International Organization of Consumers Union หรือ
IOCU) ในการก่อตั้งสมาคมผู้บริโภคขนในประเทศไทย แต่ในขณะนั้นยังมีอฆจรรลุผลคฆคฆ
ความค้องการของสภาสตรีได้

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้ง "องค์การพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภคแห่งประเทศไทย" ขึ้น ต่อมาได้ขอจัดตั้งเป็น "สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค" นอกจากนี้ยังมี "สมาคมผู้บริโภคแห่งประเทศไทย" ขึ้นอีกสมาคมหนึ่งด้วย (ในปีพ.ศ. 2518 สมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นครั้งแรก) ต่อมาสภาสตรีแห่งชาติก็ได้เคลื่อนไหวโดยการยกร่าง "ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค" หรือ (A Charter of Consumer Rights) เสนอต่อรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในปี พ.ศ. 2520 แต่กึ่งยังมีได้มีการดำเนินการอย่างใด

จนในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ในปีพ.ศ. 2521 ทั้งนี้โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการ 3 คณะซึ่ง 1 ใน 3 ของคณะกรรมการดังกล่าวมีคณะกรรมการร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอันมี ดร.อมร จันทรมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งนั้น เป็นประธานคณะกรรมการ¹

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศที่มีต่อกฎหมายนี้ย่อมมีอยู่ไม่น้อย แต่อย่างไรก็ดี พิจารณาด้วยบทกฎหมายในรายละเอียดแล้ว เห็นได้ว่าหลักและวิธีการออกจะบัญญัติต่างจากแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคในกฎหมายต่างประเทศอยู่มาก ทั้งนี้ เป็นไปได้อาจประสงค์จะถือเอาว่าเหมาะสมในลักษณะของสังคมไทย และมีระบบกฎหมายที่บังคับอยู่ในประเทศไทยเป็นเกณฑ์

¹ จากเอกสารแนบสี่ "ข่าวสารจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค"

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์ประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้เป็นที่แน่ชัดขึ้นว่า ผู้บริโภคมีสิทธิตามกฎหมาย 4 ประการ ได้แก่

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

ทั้งนี้โดยบัญญัติให้กฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติในเชิงคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ยังคงใช้บังคับได้ โดยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เพื่อทำให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายและหน่วยงานของรัฐมากขึ้นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ยังมีอยู่คงจะกล่าวต่อไปนี้

1. การบัญญัติคำนิยาม คำว่า "ผู้บริโภค" เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นอย่างมากเนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า

"ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย

ดังนั้น ผู้บริโภคจึงได้แก่

1. ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ
2. ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อซื้อ

สินค้าหรือรับบริการ

จะเห็นได้ว่าผู้บริโภครวมกันนี้ต้องเป็นผู้ซื้อ (หมายรวมถึง เจ้า เจ้าซื้อ หรือใจมาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ) โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น หรือเป็นผู้ได้รับการจากผู้ประกอบการ หรือเป็นผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนให้ซื้อหรือรับบริการหรือรับการชักชวนไม่เป็นผู้บริโภค หรือการบริโภคสินค้าหรือบริการซึ่งไม่มีการเสียค่าตอบแทนไม่อยู่ในข่ายของกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน

การบัญญัติ นิยามเช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่า "นิติสัมพันธ์" ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินว่าเป็นผู้บริโภคหรือไม่ แม้ว่าการได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบการให้ซื้อหรือรับบริการ จะมีความหมายกว้างไกลมากถึงขนาดไม่มีการผูกนิติสัมพันธ์ในทางใด ๆ เลยระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคก็อาจทำให้เข้าลักษณะเป็นผู้บริโภคตามกฎหมายนี้ได้ก็ตาม¹ แต่ผู้เขียนยังเห็นความพินัยมในส่วนที่ว่าด้วยการได้รับการชักชวนให้ซื้อหรือรับบริการยังคงเป็นเรื่องที่น่าสับสนพิศวงได้ยาก และมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองความกระโสมมากกว่าคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ และในประเทศเรายังมีประชาชนผู้บริโภคตามความเป็นจริงจำนวนมากที่บริโภคสินค้าหรือบริการโดยปราศจากการชักชวนหรือเสนอจากผู้ประกอบการเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นกันดารห่างไกลความจริง

ยิ่งกว่านั้น การเสนอหรือชักชวนให้ซื้อหรือรับบริการมีมากมายหลายวิธีการ เป็นการยากที่จะแปลความหมายให้ได้แน่นอนรัดเจนว่าอย่างไร เพียงใดเป็นการชักชวนเพื่อให้ซื้อหรือรับบริการ

ข้อควรสังเกตก็คือ หากเห็นว่าการเป็นผู้บริโภคไม่จำกัดเฉพาะการซื้อหรือรับบริการโดยเสียค่าตอบแทน (นิติสัมพันธ์) แล้วเพราะอาจเป็นเพียงได้รับการเสนอหรือชักชวนให้ทำนิติกรรมด้วยก็เป็นผู้บริโภคได้ เหตุใดจึงต้องบัญญัติกรณีนี้มาถึงผู้ซื้อหรือรับบริการ (โดยเสียค่าตอบแทน) ไว้ที่ควรจะเป็นก็คือ น่าจะบัญญัติว่า ใครได้บริโภค

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วิเศษานต์ สรุปผลการสัมมนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม
ทนายความแห่งประเทศไทย 2522 หน้า 34

(consume) สิ้นค้าตามความเป็นจริงก็เป็นผู้บริโภคได้ทั้งสิ้น และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยกฎหมายนี้ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้ทวิวิธีการดำเนินคดีและการชดเชยค่าเสียหายไว้ให้ชัดเจนพร้อมกันไปด้วย

ในแง่ประสิทธิภาพของกฎหมายนี้จะมีมากน้อยเพียงใดนั้นคงกล่าวได้ยาก เพราะเป็นกฎหมายใหม่มาก หน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบก็ยังไม่มาก งานในหน้าที่เพิ่งจะเริ่มทำไปได้ไม่นานนัก แต่ที่พอจะกล่าวได้ในแง่ของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ก็คือ การที่บทบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้มีกฎหมายกลางหน่วยงานกลางในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้โดยยังคงให้หน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่ของกฎหมายนี้ ยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อยู่ต่อไป เหตุนี้อาจเป็นเครื่องขัดขวางการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควรได้ เพราะ การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ผู้ประกอบธุรกิจไม่สะดวกธุรกิจชัดชัดของไม่คล่องตัว เพราะต้องผ่านการอนุมัติจากหน่วยงานมากหน่วยขึ้น เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อผลดีผลเสียของกฎหมาย

ผลดีผลเสียและข้อควรแก้ไข

ผลดี ของการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อาจสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

- 5.1 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้เป็นหลักฐานในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจไว้เป็นที่แน่นอน
- 5.2 การกำหนดให้มีสมาคมผู้บริโภคและให้สมาคมผู้บริโภคฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมได้ ช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

5.3 การกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา
เพื่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมได้ เป็นก้าวใหม่ในกฎหมายมหาชนส่วนแบ่งในประเทศไทย

5.4 กฎหมายนี้ได้บัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของฝ่ายผู้ประกอบการกิจไว้พอ
สมควรที่จะแสดงให้เห็นได้ว่า แท้จริงแล้วชื่อของกฎหมาย "พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค"
มิได้หมายความว่า เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแต่ฝ่ายเดียว

ตัวอย่างเช่นบทบัญญัติใน มาตรา 60 บัญญัติว่า

"ผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ใช้ จ้าง วาน ยุยง หรือดำเนินการให้สมาคมที่คณะ
กรรมการรับรองตามมาตรา 40 ฟ้องร้องผู้ประกอบการกิจคนใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา
ต่อศาล เพื่อกดดันผู้ประกอบการกิจนั้นให้ได้รับความเสียหายต่อระหว่างโทษ.... ฯลฯ"

หรือ มาตรา 61 บัญญัติว่า

"ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของผู้ประกอบการกิจอันเป็นข้อเท็จจริง
ที่ตามปกติวิสัยของผู้ประกอบการกิจจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ซึ่งคนใดมาหรือล่วงรู้เนื่องจาก
การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อระหว่างโทษ.... ฯลฯ" ¹

ผลเสีย

1. การติดอยู่กับหลักนิติสัมพันธ์ (Privity Rule) ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภค
มีอุปสรรคเพราะผู้บริโภคโดยแท้จริงแล้วอาจไม่นับความสัมพันธ์กับผู้ประกอบการกิจเสมอไปก็ได้
2. การกำหนดการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ครบถ้วนยังขาดค่านิยมการรับผิดชอบและ
ความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้า (Product Liability)
ข้อสันนิษฐานว่าฝ่ายผู้ประกอบการกิจต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายมิได้

¹ นอกจากนั้นคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 18, 27 และ 29

เกิดจากสินค้านั้น เป็นเหตุทำให้ผู้บริโภคยังคงต้องมีภาระการพิสูจน์และต้องอาศัยหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปบังคับอยู่ ไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นจริงขึ้นได้ เพราะว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายยังคงต้องอาศัยหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป และวิธีพิจารณาความแพ่ง

3. การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะ เรื่องโฆษณาต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นที่สุดนั้น ทำให้ฝ่ายผู้ประกอบการไม่มีสิทธินำคดีของตนไปสู่ศาล เหตุผลของกฎหมายอาจมีอยู่ว่าไม่ต้องการให้คดีขึ้นไปสู่ศาลมาก และคำวินิจฉัยในเรื่องโฆษณานั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นกรมการอีกคณะหนึ่งต่างหากจากคณะกรรมการโฆษณาฯ ได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วน่าจะเพียงพอเพราะมิใช่เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการชุดเดียวกัน แต่โดยแท้จริงแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่แต่จะมีเพียงการโฆษณาอย่างเดียวก่อน การคุ้มครองในกรณีอื่น ๆ กฎหมายก็ควรกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการไว้ด้วย และควรที่จะเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาลได้ด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสิทธิกรรมสัญญา หรือด้านความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้ประกอบการและฝ่ายผู้บริโภค

แนวโน้มของกฎหมายในอนาคต

การบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ออกใช้บังคับนับว่าเป็นนิติหมายอันดีในด้านหลักประกันในทางดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน แม้ว่าบทบัญญัติที่บัญญัติไว้จะยังมีข้อขาดตกบกพร่องอยู่มาก แต่คาดว่าในอนาคตทางด้านการคุ้มครองผู้บริโภคคงจะขยายกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองฯ อาจมีขึ้นได้เพื่อชดเชยข้อบกพร่องที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการให้ความสนใจต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเพียงใด การมองเห็นปัญหาว่า

ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนในข้อที่ขงหากกฎหมายบังคับใช้บางอย่าง
เช่น เรื่องความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญา ความเสียหายจากผลิตภัณฑ์ผู้บริโภคคณาการ
ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค การกระจายหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคออกไป
ในลักษณะเป็นศูนย์กลางการให้คำแนะนำ และช่วยเหลือให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยา
ว่าบัตหรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายโดยการเผยแพร่ความรู้ในเรื่องการบริโภค
เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่คาดหวังว่าในอนาคตข้างหน้า การคุ้มครองผู้บริโภคอาจมีบทบาท
ได้สมบูรณ์ยิ่งกว่าในขณะนี้

อย่างไรก็ดี กฎหมายนั้นเป็นเพียงวิถีทางหนึ่ในการแก้ไขปัญหาของสังคม
หากไร้คำคมของปัญหาของสังคมแต่อย่างใดไม่ว่า ดังนั้นในปัญหาของผู้บริโภคเช่นกัน
วิถีทางแก้ปัญหามีอยู่มากมายหลายทาง แต่ละวิถีทางล้วนแต่ของใช้ประกอบกัน กฎหมาย
คุ้มครองผู้บริโภคจะไม่มีวามหมายหากประชาชนในประเทศขาดความเอาใจใส่ใน
การบริโภคที่ถูกต้อง ขาดความสนใจในความรู้เรื่องกรบริโภคเพราะขาดการอบรม
สั่งสอน เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในลักษณะที่มากกว่า 50 % ของประชาชาติยากจน
ทางแกของปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยวิถีทางอื่น ๆ ดังนั้น ประสิทธิภาพของกฎหมายคุ้มครอง
ผู้บริโภคจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายนอกหลายประการดังกล่าว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

เดิมประเทศไทยมีกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้า โดยมุ่งหมายจะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้บริโภคในแง่ราคาสินค้าอยู่หลายฉบับ เรียกรวมกันว่า พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร ฉบับแรก ปีพ.ศ. 2480 ซึ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2484 ในปี พ.ศ. 2490 มีการออกพระราชบัญญัติใหม่ยกเลิกทั้งสามฉบับ จนในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร ฉบับปี พ.ศ. 2490 และในปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับและบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2490 และฉบับปี พ.ศ. 2517

มูลเหตุแห่งความคลั่งคลายขยายตัวของกฎหมาย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายป้องกันการค้ำกำไรเกินควร ใช้บังคับตลอดมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2480 แต่สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้มาตรการทางกฎหมายไม่อาจจะช่วยผ่อนคลายปัญหาการกำหนดราคาเกินสมควรได้ เนื่องจากสาเหตุประการสำคัญคือ การผูกขาดในการผลิตหรือการจำหน่ายซึ่งกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควรนั้นมิได้มุ่งหมายจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและป้องกันการกำหนดราคาที่เกิดขึ้นและไม่เหมาะสมเท่านั้น จึงจะเห็นได้จากมาตรการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2517 มาตรา 8 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจในการกำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือขายปลีกสินค้าที่เป็นสิ่งของที่ประกาศว่า ห้ามค้ำกำไรเกินควร และเขตท้องที่ที่ประกาศห้ามค้ำกำไรเกินควรให้แสดงราคาสินค้าจัดการปันส่วนในการซื้อ การขายตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย ฯลฯ เป็นต้น แต่ปัญหาในเรื่องการเอาเปรียบประชาชน

ผู้บริโภคในด้านราคาสินค้าก็ยังคงมีอยู่โดยทั่วไป ในการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดราคา
 สินค้าและป้องกันการผูกขาด จึงมุ่งที่จะแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ยังบกพร่องอยู่¹
 ทั้งนี้โดยปรับปรุงวิธีการกำหนดราคา กล่าวคือ ให้มีการประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้า
 ความคุมราคา หรือประกาศว่าธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมได้ (มาตรา 23 และมาตรา 31)
 ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการตามกฎหมายนี้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาของ
 สินค้านั้นได้โดยเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่
 (มาตรา 17) เพื่อที่จะได้ทราบความเป็นไปของตลาดและเพื่อป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภค
 และหากปรากฏพฤติการณ์ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการเอาเปรียบผู้บริโภค คณะกรรมการอาจ
 สั่งให้ระงับการกระทำเสีย หากไม่ระงับก็สามารถกำหนดราคาขายปลีกระดับสูงสุดหรือตรึงราคา
 ขายส่งไว้ ตามแต่ควรได้ไม่จำเป็นต้องประกาศเป็นสินค้าควบคุมก่อน² และบัญญัติให้มีการ
 ดำเนินการทางกฎหมายแก่ธุรกิจที่มีการผูกขาดเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในทางธุรกิจอัน
 จะทำให้การกำหนดราคาสินค้าอยู่ในระดับที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคได้ (มาตรา 32-35)

อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้

ประเทศที่เป็นผู้นำในด้านกฎหมายป้องกันการผูกขาด คือ สหรัฐอเมริกา
 The Sherman Act 1892 เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหา
 เรื่องการผูกขาด ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายนี้โดย Clayton Act
 ซึ่งต่อมาได้ The Federal Trade Commission Act 1914 บัญญัติถึงกรณีการแข่งขัน
 ทางการค้าอันไม่เป็นธรรม (Unfair Competition) โดยกำหนดให้คณะกรรมการพาณิชย์การ

¹ ดูเหตุผลของการบัญญัติกฎหมายนี้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 69
 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2522

² จเร จุฬารัตนกุล คำอธิบายเรื่อง "กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ
 การผูกขาด" หนังสือสรุปผลการสัมมนา จัดพิมพ์โดยสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย หน้า 69

การค้าของรัฐบาลกลางหรือ The Federal Trade Commissioner มีอำนาจในการ
ดำเนินการตามกฎหมายนี้¹ ในประเทศอื่น ๆ นั้นการตระหนักถึงผลร้ายแห่งการผูกขาด
ทางการค้าเริ่มมีขึ้นและมีการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดเมื่อสมัย
หลังสงครามโลกครั้งที่สองประมาณ ปี ค.ศ. 1945 ด้วยเหตุที่เกิดภาวะทางเศรษฐกิจ
ตกต่ำมาก การค้าขายถูกผูกขาดโดยผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบ

กฎหมายการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดของไทยนั้นโดยเหตุผล
ความเป็นมาในอดีตปรับปรุงจากกฎหมายป้องกันการค้ำกำไร เกินควรอันเป็นกฎหมายที่แก้
ไขปัญหาการผูกขาดที่ปลายเหตุ² การเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการป้องกัน
การผูกขาดนั้นเพื่อที่จะขจัดปัญหาการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรมนั่นเอง การนำเอาแบบ
อย่างหรือมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมาใช้นั้นเป็นไปได้อย่างยิ่ง เพราะ
กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) มิได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างกฎหมายฉบับนี้แต่เดิมนั้นกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เสนอ
โดยอาศัยการศึกษากฎหมาย Anti-Trust ทางสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และในท้ายที่สุด
ประเทศเกาหลี ซึ่งอิทธิพลของกฎหมาย Price Determinate and Fair Trade Act
ของประเทศเกาหลีมีอยู่มากในร่างของกระทรวงพาณิชย์ แต่ในขั้นกรรมาธิการพิจารณา
ร่างกฎหมายได้แปรญัตติไปหลายประการ จนในที่สุดได้ตราออกใช้บังคับดังที่ปรากฏใน
ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 อันมี
เนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่ถูกดัดแปลงมาเป็นสิ่งใหม่ไม่มีรูปแบบของกฎหมาย Anti-trust
ของประเทศใดประเทศหนึ่งเลย³

¹ Lawrence P. Feldman "Consumer Protection Problems and Prospects" (West Publishing Co 1976) p. 65, 283

² เข็มชัย ชูติวงศ์ "สภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดและจำกัด
การแข่งขันทางการค้า" วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 37 มกราคม 2524 หน้า 49

³ ประยูร เกลิงศรี อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

วิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย

โดยวัตถุประสงค์แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งหมายจะแก้ปัญหาค่าไม่เป็นธรรม ด้านราคาสินค้าและความไม่เป็นธรรมในด้านการประกอบธุรกิจในการผูกขาด ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดราคาสินค้า

แต่เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดในตัวกฎหมายแล้วจะเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกลางในการประกาศให้ธุรกิจที่มีพฤติการณ์เป็นการผูกขาดหรือมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันเป็นธุรกิจควบคุม (มาตรา 31) พฤติกรรมอย่างไรเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันนั้นคงอยู่ในดุลยพินิจและขอเท็จจริงที่รวบรวมได้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการศึกษาข้อมูลนำเสนอได้ (มาตรา 14)

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่ปรากฏยังไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในการประกาศธุรกิจควบคุม ส่วนในเรื่องของการควบคุมราคานั้นได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้อยู่เสมอ แต่จริงแล้วการบัญญัติกฎหมายสองลักษณะคือ กำหนดราคาและป้องกันการผูกขาด เข้าไว้ในฉบับเดียวกันอาจเป็นเหตุให้ตัวองค์กร ผู้เห็นว่าปฏิบัติตามกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ใด มีผู้เห็นว่า ไม่สมควรจะบัญญัติเรื่องทั้งสองนี้ไว้ในกฎหมายฉบับเดียว¹ ผู้เขียนเห็นว่า มีเหตุผลอยู่มากทีเดียว เพราะเหตุว่า การดำเนินการป้องกันมิให้มีการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้านั้นเป็นเรื่องใหญ่ของอาศัยข้อมูลและระยะเวลาดำเนินการที่จริงจังอย่างมาก การวางมาตรการหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรเดียวกันทั้งด้านคุมราคาและป้องกันการผูกขาดทำให้ทำงานได้ช้า การคุมราคาที่เป็นเรื่องปลายเหตุของการผลิตและการจำหน่าย แต่การป้องกันการผูกขาดเป็นเรื่องต้องตัดไปแต่ต้นลม² ดังนั้น สภาพ

¹ ฝ่ายวิชาการ สมาคมนายความแห่งประเทศไทย "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522" หนังสือสรุปผลการสัมมนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด หน้า 108

² เข็มชัย ชูทิวังศ์ อ่างแล้ว, หน้า 50

ของปัญหาเป็นคนละอย่างกัน อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ให้ความเห็นว่าต้องพิจารณาสภาพปัญหาของแต่ละประเทศไปพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้เพราะบางประเทศก็มีบัญญัติเรื่อง 2 เรื่องนี้ไว้ในกฎหมายต่างฉบับกัน การควบคุมราคาก็จะกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคหรือกฎหมายเฉพาะ¹ แ่บางประเทศก็กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันสุดแต่ว่าจะมองปัญหาแบบใด ประเทศที่มีบัญญัติไว้รวมกัน² มักจะใช้วิธีแก้ปัญหามากกว่าหนึ่ง คือ ทั้งควบคุมการกำหนดราคาและป้องกันการผูกขาดไปพร้อม ๆ กัน แต่ประเทศที่ยังไม่เห็นว่าควรจะมีการป้องกันหรือจัดการผูกขาดอย่างสิ้นเชิงก็มักจะแก้ปัญหาด้านกำหนดราคาอันเป็นปลายเหตุมากกว่าไปมุ่งป้องกันมิให้เกิดการผูกขาด

สำหรับกฎหมายไทยในเรื่องโครงสร้างหรือวิธีการแก้ไขปัญหามักดังนี้

กานการกำหนดราคา การกำหนดราคามีวิธีการควบคุม 2 ทาง

1) โดยประกาศเป็นสินค้าควบคุมราคา
 2) โดยเรียกผู้ผลิตมาให้ข้อมูลเมื่อรัฐเห็นว่าผู้ผลิตกำลังตั้งราคาจำหน่ายไม่เหมาะสม และขอให้กำหนดราคาให้เหมาะสม ซึ่งถ้าไม่ยินยอมรัฐมีอำนาจกำหนดราคาโดยประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมราคาได้ตาม 1)

3) คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการจังหวัด³ เป็นผู้ดำเนินการโดยวิธีการพิจารณาจากข้อเท็จจริงซึ่งอาจจะได้มาจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่หรือจากฝ่ายผู้ประกอบการ ประเด็นสำคัญก็คือ ความรวดเร็วในการกำหนดมาตรการป้องกันมิให้สินค้าขึ้นราคาไปโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่สมบูรณ์

¹ เช่นของประเทศอังกฤษ มีกฎหมาย Prices Act 1974 และ 1975 และ Price Commission Act 1977 ในขณะที่อังกฤษก็มี Fair Trade Act 1973 มี Consumer Act 1977 เป็นต้น

² เช่น เกาหลี มีกฎหมาย Price Determinate and Fair Trade Act.

³ ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 9 และมาตรา 10 พระราชบัญญัตินี้

พอที่จะบ่งชี้ได้ว่าอย่างไร เป็นราคาที่เป็นธรรมในสภาพการณ์ขณะหนึ่ง ๆ ดังนั้น ก็มาถึงปัญหา
 ด้านบุคคลกรของรัฐหรือนำขอมูลมาสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัย กฎหมายฉบับนี้กำหนดองค์กร
 ไว้แคบ คือ คณะกรรมการกลาง กรรมการส่วนจังหวัด และอนุกรรมการที่อาจแต่งตั้ง
 ขึ้น เพราะฉะนั้น ประสิทธิภาพในการดำเนินการตามกฎหมายนี้จึงปรากฏว่ายังไม่ทัน
 ต่อเหตุการณ์และไม่สามารถแก้ปัญหาด้านการกำหนดราคาหรือควบคุมราคาสินค้าได้ทัน
 ทางที่เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ส่วนด้านการป้องกันการผูกขาด ดังได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายนี้กำหนดวิธีการ
 ป้องกันโดย

- 1) กำหนดให้เป็นธุรกิจควบคุม เมื่อปรากฏพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาด
 หรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า (มาตรา 31)
- 2) คณะกรรมการกลางมีอำนาจดำเนินการแก้ไขการผูกขาดตาม
 มาตรา 35 คือ ห้ามผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมการปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการผูกขาด (10 ประการ)
 ถ้าฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา (มาตรา 45)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในด้านการป้องกันการผูกขาดนั้นกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติ
 ไว้แต่มีบทบัญญัติในทางที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุมการผูกขาดมากกว่าหรืออย่างน้อยหนึ่งแก่
 ปัญหาเมื่อมีการผูกขาดขึ้นแล้ว เหตุผลที่น่าจะเป็นว่าผู้บัญญัติหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณา
 กฎหมายมีความประสงค์จะแก้ปัญหาในเรื่องนี้โดยเน้นการควบคุมราคามากกว่าการป้องกันการ
 การผูกขาด ทั้งนี้ถ้าจะพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้วจะพบว่าลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของไทย
 ยังมีกิจการหลายอย่างที่มิได้เปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการอย่างเสรีในลักษณะทางการค้า

เช่น กิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่อง ควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค¹ ซึ่งเป็นเรื่อง นโยบายของรัฐในการ เข้าควบคุมกิจการประเภทสาธารณูปโภค โดยวิธีการให้สัมปทานดำเนินการ หรือมีมติแนบให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ เช่น รถไฟ การประปา ไฟฟ้า ไปรษณีย์ โทรศัพท เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนมีความเดือดร้อนในเรื่องการดำเนินการ หรือเรื่องราคา เพราะเมื่อเป็นสาธารณูปโภคแล้วย่อมมีความไม่เอียงไปในแง่รัฐสวัสดิการมากกว่ามุ่งหาผลกำไรดังธุรกิจทั่วไป ในอีกประการหนึ่ง หากรัฐไม่เข้าดำเนินการเสียเอง อาจเป็นช่องทางให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนที่มีทุนในการดำเนินการได้ง่ายขึ้น² เพราะฉะนั้น นโยบายการค้าเสรีอย่างสมบูรณ์จึงไม่ได้มีอยู่จริงในสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ข้อสันนิษฐานต่อไปก็คือประสิทธิภาพของกฎหมายป้องกันการผูกขาด จึงมีอยู่บ้างในลักษณะที่ไม่ป้องกันเด็ดขาด แต่จะพยายามควบคุมธุรกิจให้อยู่ในสถานะที่ไม่กระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศจนเกินไป

ผลดีผลเสียและข้อที่ควรแก้ไข

กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมพอสมควรในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นผลดีในตัวกฎหมายนี้เองพอมีอยู่บ้าง อย่างน้อยก็ทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นกติกากฎในเรื่องนี้ดีกว่าไม่มีอะไรเสียเลย ข้อสำคัญนั้นอยู่ที่ว่า เมื่อมีกฎหมายแล้วมีผู้กระทำการให้เป็นไปตาม

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 15 ฉบับพิเศษ วันที่ 27 มกราคม 2515

² ฌมเพติง จันเรื่องเพ็ญและคณะ "ปัญหา 108 ทางเศรษฐกิจ เล่ม 1 ข้อ 14 เหตุไฉนรัฐบาลจึงต้องทำการผูกขาดการผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่างเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการ" กรุงเทพมหานครพิมพ์ 2523 หน้า 62-65

กฎหมายอย่างไร อีกนัยหนึ่งก็คือ มีการบังคับใช้กฎหมายได้ดีเพียงใดนั่นเอง แม้ว่ามาตรการ
ที่มีอยู่จะไม่ใคร่จะครบถ้วนบริบูรณ์นัก ถึงกล่าวมาแล้ว

ในด้านการกำหนดราคาสินค้านั้น กฎหมายฉบับนี้วางมาตรการไว้ดีพอสมควร
หากแต่หาปัญหาในการดำเนินการภาคปฏิบัติยังมีอุปสรรคอยู่ และที่สำคัญก็คือ มาตรการที่
จะนำมาซึ่งข้อมูลในการพิจารณากำหนดราคาสินค้านั้นยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ และทำให้
การกำหนดราคาไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เป็นจริง เห็นได้ว่าตัวบทกฎหมาย
นั้นบัญญัติไว้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ดี เช่น การบังคับการตามกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะ
กรรมการในเรื่องการกำหนดราคานั้นต้องคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจ อัตราค่าใช่จ่าย กำไร
และผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายการผลิตต่อไป (มาตรา 24 วรรคท้าย) แต่ปัญหา
ที่เกิดขึ้นในเรื่องกำหนดราคานี้ไปผูกอยู่กับการแก้ปัญหาการผูกขาดประการหนึ่ง และการ
ได้ข้อมูลเพื่อเป็นฐานในการพิจารณากำหนดราคาอีกประการหนึ่ง

ส่วนเรื่องการผูกขาด ถ้าพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว หากจะป้องกันมิให้มีการผูกขาด
อย่างรอยเปอเรลเซนต์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี อาจ
ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าค่อนข้างสูงเกินความจำเป็นได้ เพราะมีการแข่งขันผลิตและ
ยอมกระทั่งราคาสินค้าโดยตรงด้วย ดังนั้นแล้ว ความสำเร็จของมาตรการทางกฎหมายป้องกัน
ผูกขาดที่จะบังคับใช้นั้นต้องยกเว้นแก่การผลิตสินค้าบางกรณี บางชนิด อันจำเป็นแก่การดำรง
ชีวิตหรือเศรษฐกิจของประเทศ เช่น สินค้าที่ใช้ทุนการผลิตสูงมาก เช่น ปูนซีเมนต์ วัสดุ
ก่อสร้าง เป็นต้น เหล่านี้อาจจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าดำเนินการเองหรือยอมให้มีการผูกขาด
เพื่อลดปัญหาค่าต้นทุนการผลิตและราคาจำหน่ายลงไปในตัว¹ สำหรับประเทศไทยนั้น
ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐไม่สามารถจะเข้าดำเนินการเหล่านี้ได้เองทั้งหมด เพราะปัญหา
เรื่องทุนในการดำเนินงาน ดังนั้น การผลิตสินค้าเหล่านี้จึงอยู่ในมือของผู้ผลิตเอกชน

¹ เรื่องเดิม หน้า ๓๖

การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในส่วนนี้จึงเป็นไปได้ มีผู้เห็นว่า ถ้าอย่างนั้นแล้ว เหตุใดรัฐจึงไม่สนับสนุนให้เกิดการผลิตสินค้าประเภทนี้โดยวิธีส่งเสริมการลงทุนเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิต กรณีนี้เห็นว่าไม่ช่วยแก้ปัญหาในค่าราคาโดยเฉพาะต้นทุนการผลิตซึ่งจะต้องมีต้นทุนการผลิตรวมที่สูง มากขึ้นทำให้ราคาสูงขึ้นตามไปด้วย เป็นงูกินหาง อยู่เรื่อยไป

โดยสรุป ในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดนั้น หากจะใช้ให้ได้อย่างดีจะต้องดูสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาอื่น ๆ อันเป็นปัญหาเฉพาะของประเทศก่อนที่จะลงมือร่างกฎหมายออกมาใช้ เพราะมีฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีคามหมายแก่ใน กระดาษ ไม่อาจนำมาปฏิบัติได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม เราได้มีกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดออกใช้แล้ว

ปัญหาต่อมาคือ บทบังคับหรือสภาพบังคับของกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไร ถ้าจะพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะพบว่าบทบัญญัติเรื่องพฤติการณ์อย่างไรเป็นการผูกขาดนั้นเปิดช่องไว้ให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ในการวินิจฉัยจึงมองได้ว่า ไม่มีประโยชน์อย่างใด เพราะเป็นเรื่องที่ไม่มีใครบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ถ้าหากตัวรัฐเองก็ยังจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ธุรกิจบางอย่างผูกขาดได้และในบางกรณีผูกขาดโดยรัฐเองด้วย ดังนั้น ถ้าจะกีดกันไปแล้ว ตามความจริงก็ยังไม่ปรากฏว่ามี การประกาศให้ธุรกิจจัดเป็นธุรกิจควบคุมเพราะมีพฤติการณ์ในทางผูกขาด

ส่วนผลของการประกาศธุรกิจเป็นธุรกิจควบคุมก็คือ ทำให้รัฐกำหนดวิธีการ ตลอดจนข้อห้ามต่อธุรกิจเหล่านั้นได้อันเป็นการ เข้าควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้มีโทษทางอาญาซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นผู้เสียหายฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ทั้งนี้เพราะรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อ ป้องกันประโยชน์ของสาธารณชน แต่โดยเนื้อแท้ของปัญหาแล้ว เรื่องนี้เป็นเรื่องปัญหา

ทางเศรษฐกิจมีผู้ถูกกระทบถึง 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบธุรกิจผู้บริโภคและรัฐบาล การวาง
 มาตรการทางกฎหมายโดยใช้โทษอาญามาแก้ไขในแง่การฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแต่
 เพียงอย่างเดียวคงจะไม่ช่วยให้ปัญหาลดน้อยลงไปได้ ยิ่งถ้าจะมุ่งป้องกันการผูกขาดแล้วควร
 จะมีมาตรการกลางช่วยเสริมมาตรการดังกล่าว คือ การปราบปรามก่อนจะมีการกระทำผิดคดี เช่น
 หากผู้ประกอบธุรกิจกำลังมีพฤติกรรมที่สื่อให้เห็นว่าจะผูกขาดและมีผลต่อผู้บริโภคในด้านราคา
 และเสรีภาพในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการ แล้วเจ้าหน้าที่รัฐควรมีบทบาทและอำนาจ
 ในการปราบปรามก่อนที่จะปราม¹ จะทำให้การดำเนินการเพื่อป้องกันการผูกขาดดีขึ้นกว่าการ
 ปรามเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

แนวโน้มของกฎหมายนี้ในอนาคต

ในเรื่องการกำหนดราคานั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางมาตรการวิธีการแก้ไข
 การกำหนดราคาสินค้าที่ไม่เป็นธรรม ทั้งราคาขายและราคาซื้อ (มาตรา 23) แต่คงได้
 กล่าวแล้วว่าการกำหนดราคาสินค้านั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ราคาเท่าใดจึงจะเป็น
 ราคาที่เหมาะสมต่อสภาวะการณทางเศรษฐกิจในขณะหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องใคร่ครวญให้จริง
 และนำมาใช้เป็นฐานแห่งการพิจารณากำหนด ความร่วมมือของบุคคล 3 ฝ่าย ผู้เป็นผู้มีส่วน
 ได้เสียในเรื่องนี้ ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจ ประชาชน ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็น
 สิ่งจำเป็น การที่กำหนดให้มีองค์กรกลาง คือ คณะกรรมการกลางเป็นผู้ทำหน้าที่โดยอาจ
 ตั้งอนุกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงได้ (มาตรา 14) นั้น ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการ
 แก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้เพราะจะเกิดความรู้สึกที่รัฐบาลเป็นฝ่ายผู้บริโภคมากเกินไป
 ผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องการให้ความร่วมมือทุกครั้งที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือการขอ
 ความร่วมมือในการแจ้งข้อมูลจากฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจก็จะอุปสรรคหนึ่งว่า รัฐบาลกำลังเป็น

¹ ดู เข็มชัย รุติวงศ์ อ่างแก้ว ซึ่งยกตัวอย่างรูปแบบองค์กรของสหรัฐอเมริกา
 ในการป้องกันการผูกขาด คือ คณะกรรมการการค้าของรัฐบาลกลาง

ตำรวจคอยจับผิด ดังนั้น หากความรู้สึกเป็นฝ่ายนี้ไม่หายไป การโฆษณาการทาง
กฎหมายก็ขนาดไหนก็คงไม่แก้ปัญหาเรื่องนี้ได้

มีการเสนอวิธีทางลดความตึงเครียดระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ
และผู้ประกอบการในเรื่องมาตรการการกำหนดราคาสินค้าลงด้วยวิธีการคุ้มครองการ
ศึกษารวบรวมข้อมูลทางการผลิต การจำหน่าย ฯลฯ โดยตั้งจากบุคคลทั้ง 3 ฝ่าย¹
คือ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสื่อสารมวลชน ให้ทำหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อเท็จจริง
และมีการนำเสนอต่อสาธารณชนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริง
แสดงเหตุผลการกำหนดราคา การเปลี่ยนแปลงราคา เพื่อที่จะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
ได้ทราบเหตุผลความเป็นมาของราคาสินค้าได้อย่างแจ่มชัดตรงความจริงมากขึ้น ผู้เขียน
เห็นว่า หากอนาคตของกฎหมายกำหนดราคาจะเบี่ยงเบนไปในแนวทางที่คณะกรรมการนี้ได้นำเสนอ
มาตรการเสริมเพิ่มเติมจากตัวพระราชบัญญัติฉบับนี้ จริ่งแล้วปัญหาเรื่องการกำหนดราคาสินค้า
จะน้อยลง แม้ว่าเราจะไม่สามารถพึงกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดได้เลย
ก็ยังเป็นเรื่องผ่อนคลายความเดือดร้อนของชาวบ้านผู้บริโภคสินค้าได้อย่างน้อยก็ประมาณ 40 %

อนาคตของกฎหมายนี้ในแง่การป้องกันการผูกขาดเห็นจะมีคมน้อยมาก ด้วยเหตุที่การ
บังคับการตามกฎหมายไม่มีอยู่จริง 2 ปี ที่ผ่านมาตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายนี้ ไม่มีมีการดำเนินการ
อย่างใดในส่วนที่บัญญัติไว้ เรื่องธุรกิจควบคุม แม้ว่าตามความเป็นจริงจะมีการผูกขาดอยู่ทั่วไป
ในประเทศ เหตุผลก็คงจะมั่วว่ารัฐไม่อาจเข้าไปควบคุมการดำเนินการของธุรกิจใหญ่ ๆ ที่ผูกขาด
ได้จริง เพราะเหตุทางการเมือง เหตุทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐเองก็ไม่สามารถดำเนินการผลิตเสีย
เองได้ หรือเพราะเหตุผลบางประการที่จำเป็นจะต้องมีการผูกขาดโดยรัฐในกิจการบางประเภท
ดังนั้น หากจะหลาวถึงอนาคตของกฎหมายนี้ก็คงจะหวังได้ว่า ถ้ารัฐเห็นความจำเป็นเมื่อใดเพียง
ควบคุมการผูกขาดไว้ในขอบเขตก็คงจะมีการกระทำกันไต่บ้าง ไม่มากก็น้อย ไม่คงถึงขนาดป้องกัน
ชนิดปรามปรามตัดรากถอนโคนกันเหมือนอย่างบ้านอื่นเมืองอื่น เขาก็ยังดีกว่าไม่มีกฎหมายเรื่องนี้
หรือไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้เสียเลย

1 รายงานของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางและวิธีการจัดระบบควบคุมราคาสินค้า
กระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ระบบติดตามและควบคุมราคา มติชนรายวันเดือนสิงหาคม 2524

สิทธิบัตร

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522

ก่อนกล่าวถึงที่มาของกฎหมายฉบับนี้ สมควรทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า "สิทธิบัตร" หมายถึงอะไร สิทธิบัตร หมายถึง หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนดโดยบทแห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (สิทธิบัตรนี้มีสภาพทางกฎหมายเช่นเดียวกับเอกสารสิทธิอื่น เช่น โฉนดที่ดิน เป็นต้น)

พระราชบัญญัติสิทธิบัตรนี้ มีรากฐานหรือความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2468 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยพระโกมารกุลมนตรี อธิบดีกรมทะเบียนการค้าสมัยนั้นได้ทำการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้น ต่อมา พ.ศ. 2472 ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้น โดยอาศัยร่างกฎหมายสิทธิบัตรของอังกฤษเป็นแนวทางเรียกว่า "Law on Patent and Designs" อย่างไรก็ตามยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด จนปี พ.ศ. 2476 พระยามโนปกรณนิติธาดา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น เสนอความเห็น ว่า กฎหมายสิทธิบัตรนั้นจะประกาศใช้โดยมีบทบัญญัติคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยด้วย หลังจากนั้นมาก็ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรต่อสภานิติบัญญัติอีกหลายครั้ง จนกระทั่ง ปีพ.ศ. 2521 กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และได้รับความเห็นชอบในวันที่ 23 มิถุนายน 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการแล้วตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2522 ได้มีมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายสิทธิบัตรนี้เป็นกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาในการตรายนานถึง 54 ปี¹

¹ เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่องสิทธิบัตรในประเทศไทย คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และ ยรรยง พวงราช "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522" วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 6 ฉบับที่ 3

ความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย

สำหรับกฎหมายสิทธิบัตรนั้น ถ้าจะกล่าวถึงความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมายก็อาจพิจารณาได้จากประวัติความเป็นมาในเรื่องการตรากฎหมายนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2468 จนกระทั่งมาสำเร็จลงประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในปี พ.ศ. 2522 กล่าวโดยแท้จริงแล้ว กฎหมายสิทธิบัตรมิได้มีการคลี่คลายขยายตัวออกไปในด้านพัฒนาหรือวิวัฒนาการ เฉกเช่นกฎหมายอื่น ๆ หากแต่เริ่มเกิดขึ้นก็ต้องใช้เวลาดัง 54 ปี ดังปรากฏลำดับความเป็นมาของการร่างกฎหมายนี้ในเอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง สิทธิบัตรในประเทศไทย ของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งจะขอยกมาแสดงดังต่อไปนี้

พ.ศ. 2468 (ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง) พระโกมารกุลมนตรี เป็นอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ได้มีการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้น แต่ยังไม่มีการดำเนินการ

พ.ศ. 2472 ในรัชกาลที่ 7 มีคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้น มีหม่อมเจ้าทองเชื้อธรรมชาติ ทองแตง อธิบดีกรมทะเบียนการค้า และ มร. อาร์. ที. เกรก. ได้ยกร่างกฎหมายสิทธิบัตร โดยอาศัยร่างกฎหมายสิทธิบัตรของอังกฤษ เป็นแนวร่างกฎหมายนั้นเรียกว่า "Law on Patent and Designs" ได้นำเสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายแก้ไข แต่ยังไม่มีการดำเนินการต่อไป

พ.ศ. 2476 (หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง) สมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้เสนอความเห็นในหลักการว่า กฎหมายสิทธิบัตรนั้น "เราจะประกาศใช้กฎหมาย Patent ได้โดยมีบทบัญญัติคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยด้วย"

พ.ศ. 2478 ได้มีการแต่งตั้งกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการกำหนดหลักคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยเป็นสำคัญ และเห็นว่า

แบบแผนทางอุตสาหกรรม (Industrial Designs) คล้ายคลึงกับเรื่อง Patent จึงได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยแบบแผน (Designs) ไว้ใน Patent ด้วย และได้ยึดหลักกฎหมายสิทธิบัตรทางอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และอเมริกา เป็นแนวทาง

พ.ศ. 2483-84 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แต่งตั้งกรมการร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้นใหม่มีพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรวงศ์ไวยหากร พล.ต. ประยูร ภมรมนตรี พระวุฒิสถาปนิกเนติยาน หลวงจำรูญเนติศาสตร์ และนายพิชาญ บุญย เป็นกรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการโดยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย Patent และพระราชบัญญัติว่าด้วยเปคส์ (Designs) ขึ้น โดยอาศัยกฎหมายสิทธิบัตรของ ญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างและนำไปเทียบเคียงกับกฎหมายของประเทศอื่น เช่น เบลเยียม เดนมาร์ก สวิสเซอร์แลนด์ และได้นำเสนอรัฐบาลแต่เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้น กฎหมายนี้จึงระงับชั่วคราว

พ.ศ. 2491 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการที่จะให้มีกฎหมายสิทธิบัตรและได้ส่งกฎหมายสิทธิบัตรและเปคส์ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แต่การพิจารณาเป็นไปอย่างเชื่องช้ามาก

พ.ศ. 2493 กระทรวงเศรษฐกิจได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนขอให้มีการคุ้มครองเกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ใน และเป็นการสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2493 รับหลักการที่จะให้มีการจดทะเบียนสิทธิบัตร และมอบให้กระทรวงเศรษฐกิจ ดำเนินการต่าง ๆ ในด้านการเตรียมงานต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติงานในด้านกฎหมาย

พ.ศ. 2494 กระทรวงเศรษฐกิจ โดยความช่วยเหลือของสำนักงาน ก.ศ.ว. และคณะผู้แทนฝ่ายเทคนิค (STEM) ได้จ้าง มร. ริชาร์ด สเปนเซอร์ ผู้เชี่ยวชาญสิทธิ

บัตรจากสหรัฐอเมริกา ให้มาช่วยจัดทำกฎหมายสิทธิบัตร รวมทั้งอบรมข้าราชการของกระทรวงเศรษฐกิจให้มีความรู้ในเรื่องนี้ และดำเนินการร่างกฎหมายสิทธิบัตรว่าด้วยการนิมิตร์ และแผนแบบ (Patent law for Inventions and Designs)

พ.ศ. 2495 กระทรวงเศรษฐกิจได้เสนอโครงการจัดตั้งสำนักงานสิทธิบัตรขึ้น (Patent Office) ทอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ และส่งข้าราชการไปศึกษาความรู้สิทธิบัตรในต่างประเทศ กับมีมติรับหลักการพระราชบัญญัติสิทธิบัตรสำหรับการนิมิตร์ และแผนแบบที่กระทรวงเศรษฐกิจได้กร่างขึ้นใหม่ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ต่อมาได้ส่งข้าราชการไปศึกษาความรู้สิทธิบัตร ณ ประเทศอเมริกา อังกฤษ ยุโรป 3 นาย

พ.ศ. 2501 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ได้มีการตั้งคณะกรรมการชำระสะสางกฎหมาย พลโทสุข เปรมวรินทร์ ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการดังกล่าวว่า ไทยควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มอีกฉบับหนึ่งคือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการประดิษฐ์ (Patent) โดยเห็นว่ากฎหมายนี้เป็ประโยชน์แก่เศรษฐกิจอย่างยิ่ง คือ

1. ชักจูงให้มีการปรับปรุงการประดิษฐ์ให้ดียิ่งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน
2. สนับสนุนให้มีการคิดทำของใหม่ ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ตลอดจนชาติบ้านเมือง และ
3. การออกกฎหมายคุ้มครองการประดิษฐ์ต่าง ๆ ย่อมสนับสนุนการค้นคว้าทางวิชาการ เช่น ทางวิทยาศาสตร์ กระทรวงเศรษฐกิจแจ้งว่า กฎหมายฉบับนี้อยู่ในขั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา



พ.ศ. 2502-06 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลได้เร่งให้กระทรวง
 เศรษฐกิจพิจารณาพระราชบัญญัติสิทธิบัตรว่าด้วยกรรมสิทธิ์ และแผนแบบให้เสร็จ
 ในปี 2512 เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการให้การคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ แก่คนไทย
 และคนต่างประเทศ ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาและ
 กระทรวงเศรษฐกิจพิจารณาแก้ไขมานานแล้วเสร็จ แต่ได้คัดค้านบัญญัติว่าด้วยกรรมสิทธิ์
 แผนแบบออกไป และได้นำเสนอกณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2502 และในการ
 ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2502 ได้มีมติให้รื้อการนำเสนอร่างพระราช
บัญญัติคุ้มครองสิทธิบัตรไว้ออน แต่ให้กระทรวงเศรษฐกิจเตรียมงานและวางโครงการที่จะ
 ปฏิบัติไว้ให้พร้อมเมื่อกฎหมายประกาศใช้

พ.ศ. 2503 กระทรวงเศรษฐกิจได้เสนอโครงการสิทธิบัตรต่อกณะรัฐมนตรี
 อีกโดยโครงการประกอบด้วย

- (1) การจัดหาผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากต่างประเทศมาช่วยวางแผน
 การปฏิบัติงาน
- (2) จัดหาเอกสารสิทธิบัตรต่างประเทศ เพื่อจัดตั้งห้องสมุดทางเทคนิค
- (3) จัดตั้งสถานที่ทำงาน และ
- (4) แบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ต่อมากระทรวงเศรษฐกิจได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรคุ้มครองกรรมสิทธิ์
 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 13
 กันยายน 2503 มีมติให้รื้อร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ออน ส่วนการเตรียมงานที่จะให้
คนไปปฏิบัติงานในต่างประเทศให้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้มีข้อขัดข้อง 2 ประการคือ

- (1) เมื่อพระราชบัญญัติสิทธิบัตรออกใช้แล้ว เรายังมีเจ้าหน้าที่ซึ่ง
 มีความรู้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เพียงพอ และ

(2) มีผู้เสนอเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า หากพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้มีบทบังคับห้ามเกี่ยวกับการคัดลอกแบบอัญชวย อาจเป็นเหตุให้คนไทยลอกแบบผู้อื่นไม่ได้ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าหากไม่ประกาศใช้ก็จะ เป็นเหตุให้นักวิจัยหรือผู้ค้นคว้าหมกกำลังใจ

ต่อมาคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ ได้มีมติให้ประธานกรรมการสาขาวิทยาศาสตร์รับไปศึกษาพิจารณาเหตุผล เสนอต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณา คณะกรรมการสาขาวิทยาศาสตร์ ได้พิจารณาและ เสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการบริหาร เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2503 มีความสรุปได้ว่า ข้อขัดข้องดังกล่าวข้างต้นไม่ควรเป็นอุปสรรคในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองการนิมิตร

คณะกรรมการบริหารในการประชุมเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2503 มีมติเห็นพ้องด้วยกับข้อเสนอ แต่โดยเหตุที่เรื่องสิทธิบัตร เป็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจอยู่ด้วย จึงได้ส่งให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พิจารณาผลได้ผลเสียในทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หลังจากที่ทราบผลการวิจัยร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตร สำหรับการคุ้มครองการนิมิตรของสภาวิจัยแห่งชาติแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2504 มีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สภาพัฒนาฯ พิจารณาและได้นำเสนอคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2504 คณะกรรมการบริหารมีความเห็นว่า "การตรากฎหมายสิทธิบัตรสำหรับคุ้มครองการนิมิตร ในด้านเศรษฐกิจจะมีผลดีแก่ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านส่งเสริมอุตสาหกรรม จึงเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะตรากฎหมายสิทธิบัตรขึ้นและตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ปี 2504-09 ก็ได้ระบุว่ารัฐบาลอาจส่งเสริมการอุตสาหกรรมโดยการให้ความคุ้มครองผู้ที่ประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใหม่ ๆ และเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบังคับให้ผู้ทรงสิทธิบัตรกระทำการผลิตหรืออนุญาต

ให้ผู้อื่นทำการผลิต เป็นการภายในประเทศเมื่อเป็นสิ่งพึงกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขอสิทธิบัตรทั้งไว้นเฉย ๆ"

พ.ศ. 2505-06 กระทรวงเศรษฐกิจได้เตรียมการด้านต่าง ๆ เพื่อบริหารงานตามกฎหมายสิทธิบัตร คือ

- (1) เจ้าหน้าที่ของกรมทะเบียนการค้าได้รับทุนไปศึกษาและดูงานในต่างประเทศกลับมาแล้วหลายคน
- (2) กรมทะเบียนการค้าได้จัดแบ่งส่วนราชการเพิ่มขึ้นเป็น 2 กอง คือ กองบริหารงานสิทธิบัตร และกองตรวจสอบและพิจารณาสิทธิบัตร รวมทั้งการสร้างอาคารสถานที่
- (3) กระทรวงเศรษฐกิจได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาลออสเตรเลีย เพื่อส่งผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค และค่านบริหารงานสิทธิบัตรมาสำรวจความต้องการช่วยเหลือเกี่ยวกับงานด้านสิทธิบัตรตามแผนโคสัมโบ

เมื่อได้เตรียมการเรียบร้อยแล้ว กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้นำกฎหมายสิทธิบัตรซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2506 มีมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ แยกก่อนเสนอสภาวาระรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2506-11 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้นำร่างพระราชบัญญัติซึ่งตรวจแก้เสร็จแล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่นับัญญัติ เมื่อวันที่ 11 และ 25 กุมภาพันธ์ 2508 สมาชิกสภาวาระ มีความขงใจว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมีอุปสรรคในด้านเทคนิคและยังไม่พร้อมในด้านการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรัฐบาลจึงได้ถอนร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาใหม่

ต่อมากรมทะเบียนการค้าจึงได้ส่งเจ้าหน้าที่ทางวิศวกรรม วิทยาศาสตร์ สถาปัตยกรรม และอักษรศาสตร์ ไปศึกษาและดูงานด้านสิทธิบัตรเพิ่มเติมอีก 4 คน

พ.ศ. 2509 กระทรวงเศรษฐการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับไว้ก่อน

พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ (นายบุญชนะ อัครถาวร) ได้ยื่นที่นกฎหมายสิทธิบัตรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ว่าเป็นการสมควรที่จะต้องออกกฎหมายคุ้มครอง นักประดิษฐ์และนักออกแบบทำนองเดียวกันนานาประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการเคารพ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานการพัฒนา เศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม และการค้าของประเทศอีกด้วย ส่วนข้อวิตกว่า เมื่อมีกฎหมายนี้แล้วจะเป็นอุปสรรคต่อการ ก่อตั้งอุตสาหกรรมในประเทศนั้น เป็นข้อวิตกที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้พิจารณากันอย่างละเอียดจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนา การ เศรษฐกิจฯ และส่วนราชการอื่น ๆ ส่วนผู้ที่แสดงความเห็นคัดค้านก็มีอยู่บ้าง เพราะ มีการวิตกกังวลในเรื่องผลเสียของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งก็ได้มีการพิจารณาป้องกันไว้แล้ว และกระทรวงเศรษฐการก็จะได้นำกฎหมายฉบับนี้ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

หลังจากนั้นได้มีการพยายามเสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรให้สภานิติบัญญัติพิจารณา อีกหลายครั้งจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2521 สภานิติบัญญัติได้รับหลักการและมีมติให้ประกาศ เป็นกฎหมายได้ในปี พ.ศ. 2522

วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ออกใช้บังคับนี้ เพื่อ

1. สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการค้นคว้า วิจัย และประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์หรือ กรรมวิธีและออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์และเป็นการก้าวหน้าทางเทคนิค

ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมในประเทศโดยการให้ความคุ้มครอง หรือสิทธิพิเศษแก่ผลงานที่ผู้ประดิษฐ์และผู้ออกแบบได้ทำขึ้น

2. สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อผลิตและจำหน่ายสิ่งที่ได้รับ ความคุ้มครอง

3. ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี จากประเทศที่มีความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีแล้วมาสู่ประเทศไทย โดยการเปิดโอกาสให้คนต่างชาติมาขอรับความคุ้มครอง ในประเทศได้ ทั้งนี้ผู้ขอรับความคุ้มครองจะต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการประดิษฐ์ หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์นั้นแก่ประชาชนทั่วไป เป็นการตอบแทน ¹

อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้

โดยที่พระราชบัญญัติสิทธิบัตรนี้ใช้เวลาในการร่างและเสนอเป็นกฎหมาย นานถึง 54 ปี ในระหว่างเวลานั้น การพิจารณาร่างในทุกสมัยได้อาศัยการเทียบเคียงบทกฎหมาย ของต่างประเทศรวมทั้งแนวความคิดและข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ ²

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 นี้ก็อาจโดยรวบรัดมีที่มาจากแบบหรือแนว ทางของ "กฎหมายแบบอย่าง" ซึ่งองค์การทรัพย์สินทางปัญญา (World Intellectual Property Organization) จัดทำขึ้น เรียกว่า Model Law for Developing Country on Invention นอกจากนั้นยังได้รับอิทธิพลจากกฎหมายสิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและแคนาดา ³

¹ ดูเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 35 ฉบับพิเศษ 2522 และ ยรรยง พวงราช, อ้างแล้ว

² เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่องสิทธิบัตรในประเทศไทย อ้างแล้ว

³ ยรรยง พวงราช หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ประสิทธิภาพของกฎหมาย

กฎหมายสิทธิบัตรเริ่มมีบทบาทในประเทศไทยอย่างแท้จริง เมื่อปี พ.ศ. 2522 ถ้าจะวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ในแง่ทฤษฎีควรที่เราจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อสรุปว่า มาตรการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้เสริมหรือช่วยให้ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด

จะเห็นว่า กฎหมายสิทธิบัตรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้นคว้า วิจัย ประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์เพื่อประโยชน์แก่อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรม บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการประดิษฐ์ (Inventions) กรรมวิธี (Processes) หรือการทำให้ดีขึ้น ซึ่งผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธี (Improvements of known products or processes) หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม อันได้แก่ รูปร่าง องค์ประกอบ ลวดลาย สี อันเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่ออุตสาหกรรมและหัตถกรรม (มาตรา 3 มาตรา 56,57) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยให้เกิดความมั่นใจที่จะประดิษฐ์ หรือออกแบบเพื่อการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ได้ยิ่งขึ้น เพราะเมื่อประดิษฐ์หรือออกแบบสิ่งใดขึ้นแล้ว ย่อมมีทางที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติหรือเงื่อนไขตามกฎหมายนี้ วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร คือ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อผลิตและจำหน่ายสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสิทธิบัตรก็ได้กำหนดสิทธิของผู้ทรงสิทธิไว้โดยละเอียด ยกตัวอย่างเช่น ผู้ทรงสิทธิบัตรเท่านั้นที่มีสิทธิผลิตหรือใช้วิธีตามสิทธิบัตรหรือใช้แบบผลิตภัณฑ์หรือขายมิได้ เพื่อขยายซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผลิตหรือใช้กรรมวิธีใช้แบบตามสิทธิบัตร (มาตรา 36) ทั้งนี้กำหนดโทษผู้ละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตรไว้ใน มาตรา 85 และมาตรา 86 เป็นต้น ผลก็คือ ทำให้เกิดการลงทุนเพื่อผลิตและจำหน่ายในสิ่งที่ได้รับความคุ้มครอง ความเสี่ยงภัยว่าจะมีผู้ลอกเลียนแข่งขันในทางที่ไม่ชอบมีน้อยลง วัตถุประสงค์ประการสำคัญอีกประการหนึ่ง

คือ เพื่อส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี
แล้วมาสู่ประเทศไทย นับว่ากฎหมายฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติขอรับสิทธิบัตรได้
ในประเทศไทย (มาตรา 14) ทำให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่ก้าวหน้า
ในด้านอุตสาหกรรมมาสู่ประเทศไทย

ประสิทธิภาพของกฎหมายนี้ในแง่ความเป็นจริงคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง
ด้วยเหตุที่ลักษณะของกฎหมายสิทธิบัตรนั้นเป็นเรื่องของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา
ทางความคิดการสร้างสรรค์ ดังนั้น การให้การรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายจะเกิด
มีเกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ขึ้นมาได้ก็โดยเงื่อนไขที่ว่าคนในสังคมนี้มีความตื่นตัวในเรื่องความ
คิดค้น สร้างสรร การถ่ายทอดเทคโนโลยี จากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่งมากเพียงพอ แม้ความ
รู้สึกทั่วไปของสังคมจะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ความเจริญหรือ
การพัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้นยังเป็นรอง แต่การคิดค้นผลิตภัณฑ์เพื่อการเกษตรกรรมก็ได้
รับการคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้นประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติฉบับนี้
น่าจะมียุติจริงในแง่เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในการประดิษฐ์และออกแบบ
ผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาประเทศได้ นอกเหนือไปจากด้านอุตสาหกรรมหรือ
การถ่ายทอดเทคโนโลยีอื่น ๆ

ผลดีและผลเสียและขอควรแก้ไข

ผลดี ที่อาจพิจารณาได้จากการมีพระราชบัญญัติสิทธิบัตรออกใช้บังคับ
ของนายบรรยง พงราช เรื่องผลดีผลเสียของกฎหมายสิทธิบัตร และกฎหมายลิขสิทธิ์และ
แนวมโนในอนาคต¹ พอสรุปความได้ดังนี้

1) ช่วยส่งเสริมและคุ้มครองแก่ผู้ทำการประดิษฐ์และออกแบบผลิตภัณฑ์
ค้นคว้าวิจัยกรรมวิธีการผลิตใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การเกษตรกรรม
อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมในประเทศ

¹ บรรยง พงราช หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบสิทธิบัตร กองสิทธิบัตรและเครื่องหมาย
การค้า กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

2) เมื่อมีการคุ้มครองสิทธิในการประดิษฐ์ การออกแบบกรรมวิธีเหล่านี้แล้วก็เป็นเครื่องประกันว่าการลอกเลียนการประดิษฐ์ ออกแบบกรรมวิธีจะกระทำไม่ได้ (แม้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งก็ตาม) และทำให้ผู้ผลิต มีใจในการผลิตที่มีความเสี่ยงน้อยลง

3) ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันทางอุตสาหกรรม เมื่อมีกฎหมายสิทธิบัตร อุตสาหกรรมต่าง ๆ จะแข่งขันกันเองเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือปรับปรุงวิธีการผลิต ทั้งนี้เพราะเมื่อมีผู้ใดคิดประดิษฐ์หรือออกแบบสิ่งใดได้และได้สิทธิบัตรไปแล้วคนอื่นจะลอกเลียนแบบสิ่งนั้นไม่ได้ จำเป็นต้องพยายามคิดค้นสิ่งที่ดีกว่าหรือแตกต่างไปจากเดิม

4) เปิดโอกาสให้นักประดิษฐ์ นักค้นคว้า นักอุตสาหกรรมมีโอกาสศึกษาหาความรู้ เกี่ยวกับการประดิษฐ์ ใจ่่ายขึ้นโดยศึกษาจากรายละเอียดการประดิษฐ์ที่ผู้ขอรับสิทธิบัตรได้บรรยายไว้ในคำขอและนำความรู้นั้นไปประยุกต์ใช้พัฒนาการประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ให้ดียิ่งขึ้นไป โดยไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการศึกษาค้นคว้าสิ่งเดียวกันนั้นอีก

5) ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศอุตสาหกรรมมายังประเทศไทย เพราะเรามีกฎหมายสิทธิบัตรคุ้มครองแก่เทคโนโลยีของเขา ขณะเดียวกันเราก็สามารถควบคุมการทำสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งอยู่ในรูปของสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิตามสิทธิบัตรโดยการกำหนดให้มีการตรวจสอบสัญญาดังกล่าวที่สัญญาเข้ามาจดทะเบียน

6) ส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย เพราะผลประโยชน์ที่จะได้รับก็คือ เทคโนโลยีของเขาได้รับความคุ้มครอง

7) ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าที่มีคุณภาพดี เพราะรู้วิธีการหรือเทคนิคการผลิตที่แท้จริงไม่มีการลอกเลียนแบบของผู้อื่น ทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ผลเสีย ของการมีกฎหมายสิทธิบัตรที่อาจจะมีได้ตามความเห็นของ นายยรรยง พวงราช ¹ อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ ยรรยง พวงราช อังแล้ว

1) อาจจะมีเปิดโอกาสให้มีการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ได้รับสิทธิบัตรชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง อาจเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ที่หวังสิทธิบัตรแสวงหาผลประโยชน์เกินขอบเขต ทำให้ประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนได้

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติสิทธิบัตรได้กำหนดมาตรการป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรมดังกล่าวไว้ใน มาตรา 46 และมาตรา 55 กล่าวคือ บัญญัติว่า หากมีการขายผลิตภัณฑ์ที่ผลิตหรือใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตร ในราคาสูงเกินสมควร ไม่พอสันองความท้องกรของประชาชนภายในประเทศโดยไม่มีเหตุสมควร รัฐบาลอาจอนุญาตให้บุคคลอื่นทำการผลิตหรือจำหน่ายสิ่งนั้นได้ หรืออาจสั่งเพิกถอนสิทธิบัตรนั้นได้

2) ชาวต่างชาติซึ่งเป็นเจ้าของเทคโนโลยี และได้รับสิทธิบัตรในประเทศไทย อาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ บังคับให้ผูกลงทุนคนไทยต้องปฏิบัติตามได้ตามใจชอบ

เรื่องนี้พระราชบัญญัติสิทธิบัตรได้กำหนดมาตรการป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรมนี้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 39 และมาตรา 41 กล่าวคือ ผู้ทรงสิทธิบัตรจะกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดสิทธิหรือคำตอบแทนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หัตถกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรมของประเทศ ขอสัญญาที่ขัดต่อกฎหมายยอมตกเป็นโมฆะ และมาตรา 41 กำหนดให้มีการตรวจสอบสัญญาคงกล่าว ถ้ามีข้อความขัดต่อกฎหมายจะไม่ได้รับการจดทะเบียน

3) กฎหมายสิทธิบัตรอาจมีผลกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมในประเทศที่ดกเลี้ยงแบบของต่างประเทศ

แท้จริงแล้วกฎหมายสิทธิบัตรให้ความคุ้มครองแก่การประดิษฐ์ใหม่ที่ยังไม่มีหรือไร้แพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน และคุ้มครองเฉพาะสิ่งที่ได้สิทธิบัตรแล้วเท่านั้น สิ่งที่มีอยู่แล้วไร้แพร่หลาย แต่ยังมีได้ขอจดทะเบียนในประเทศไทยยอมถูกดกเลี้ยงแบบได้

หรือยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่คนไทยในบางกรณีในอนาคตอันใกล้" 1

เห็นได้ว่าแนวโน้มของกฎหมายสิทธิบัตรนั้นจะมีบทบาทต่อสังคมในอนาคตมากขึ้น ในแง่ของความเจริญทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม ข้อที่ควรได้รับการแก้ไข ก็คือ ทำอย่างไรจะให้คนไทยสนใจต่อสิทธิบัตรมากขึ้น ความเห็นที่ยกมาทางด้านวิชาชีพนั้นก็เห็นเหตุผลอยู่มาก เพราะหากภาครัฐจะลดหย่อนภาระค่าธรรมเนียมลงสำหรับคนในประเทศก็จะเป็นแรงจูงใจได้ทางหนึ่งเหมือนกัน ทั้งนี้การส่งเสริมค่านิยมอุตสาหกรรมและการสนับสนุนการค้าทางการเกษตรกรรมก็จะต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กันด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ยรรยง พวงราช เรื่องเดิม

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายภาษี)

พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481.

กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 "พระราชกำหนดใหม่ 26". พระนคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา, 2506.

ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยสมัย พ.ศ. 2325 - 2453 ด้านเศรษฐกิจ.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2522.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. พระราชพงศาวดาร

รัชกาลที่ 5, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ
ภาคที่ 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราช

ทานเพลิงศพ นายหิรัญ สุตะบุตร, กรุงเทพมหานคร : 2512.

ถวิล วุฒิชัยจินดา. กฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากร ภาค 1 ว่าด้วยกฎหมายศุลกากร.
ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา. พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 4. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2, พระนคร : สยามบรรณาการ,
2481.

มานิต วิทยาเต็ม. ภาษีและกฎหมายศุลกากร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
บูรพาศัพท์การพิมพ์, 2520.

ศิลปากร, กรม. ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เล่ม 2. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

เสถียร ลายลักษณ์. ประกาศเรื่องชาวคานกักเรือและพระราชบัญญัติให้ตั้งโรง
ภาษีอยู่กับคานทุกตำบล, ม.ป.ท., พ.ป.ป.

หิรัญ สุตะบุตร. คำบรรยายภาษีอากร. หนังสือพระราชทานเพลิงศพ นายหิรัญ
สุตะบุตร, ม.ป.ท. ม.ป.ป.

ขจร สุขพานิช. เอกสารเมืองกลาง, กันยายน 2511.

จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 2 จ.ศ. 1173 เล่ม 2.

รอง ศยามานนท์. พระราชกฤษฎีกา. วารสารแถลงงานประวัติศาสตร์เอกสาร
และโบราณคดี, มกราคม 2511.

เสถียร ดายดิษฐ์. "พิทักษ์อาคารและสมบัติสร!" ประชุมกฎหมายประจำศก.
เล่มเพิ่มเติม.

Josiah Corsby. Siam : The Cross roads., Hollis and Carter
Ltd. Asgley Place London SW 1, 1945.

John Crowford. Journal of an Embassy to the Courts of
Siam and Cochin ching, Kuala Lumpur: Oxford
University Press, 1967.



สถาบันส่งเสริมบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายแรงงาน)

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2511.

พระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกหาสุกกุไทย.

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499.

จิต เศรษฐบุตตร. คำสอนเศรษฐศาสตร์พิศดาร (งานบุคคล) พระนคร; 2479.

ถนน นพวรรณ. ประเทศไทยกับองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ. รวบรวม

บทความเกี่ยวกับการแรงงานและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ

จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปีของ ILO กรมแรงงาน,

กระทรวงมหาดไทย, พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและ
การขาย (แห่งประเทศไทย) 2512.

เทียน อธิกุล. วิวัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย. อนุสรณ์ในการฉา

ปณีกิจพ นางแสงทอง (เม่ง) อธิกุล, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา,
2513.

ประทีป จีระกิติ. บทบาทขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศในการให้ความ

ร่วมมือด้านการพัฒนาประเทศ. รวบรวมบทความเกี่ยวกับแรงงาน

และองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ, พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุม
สหกรณ์การซื้อและการขาย (แห่งประเทศไทย) 2512.

ประสิทธิ์ ฉวีวรรณ. กำลังแรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. รายงาน
 ประกอบการศึกษาวิชาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม,
 มหิดลวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา, 2519 - 2520.

พร อุกมพงษ์. "เป้าหมายของการบริหารแรงงาน" การแรงงาน เอกสารทาง
 วิชาการ ฉบับที่ 45 กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย. พระนคร :
 โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินใจ, 2511.

พรรคเสรีมนังคศิลา พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบวันเกิดจอมพลอากาศพื้น รัตนากาศ
 ฤทธิชาติ, วิวัฒนาการแรงงาน พระนคร : โรงพิมพ์ทหารอากาศ, 2500.

เสนีย์ ปราบโฆ. กฎหมายสมัยอยุธยา. พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิwap, 2510.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน. พระนคร : โรงพิมพ์อักษร
 สัมพันธ์, 2500.

กองวิชาการและวางแผน. กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, เอกสารทางวิชาการ
 ที่ รง. 23/2524 การบริหารงานของกรมแรงงาน 2524,
 กรกฎาคม 2524.

เอกสารแนบสี่ อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
 จัดพิมพ์โดยสำนักงานวิเทศสัมพันธ์, กรกฎาคม 2524.

เอกสารโนเนี่ยวของการวิชาการและสถิติแรงงาน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย 2515, 2515.

รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 2) กรกฎาคม - กันยายน
 2521, สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2522.

ILO Regional office for Asia and the Pacific United Nations.

A Review of Activities of the Regional Office for
 Asia and the Pacific in 1980. ILO in Asia and
 the Pacific, Bangkok - Thailand.

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายเงิน)

ประกาศพระราชบัญญัติเรื่องที่กระหนาบคานเกี่ยวและการกู้หน้ในระหว่างญาติ จ.ศ. 110.

พระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งรัตนโกสินทร์ศก 115 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน

ร.ศ. 117.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ลักษณะกู้หน้ยืมสิน รัตนโกสินทร์ ศ.ก. 110.

นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. คำสอนขั้ปรีดณาตรี

พุทธศักราช 2501 - 2502, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ม.ป.ป.

ประคิษฐ์มนูธรรม, หลวง. กฎหมายตราสามดวง ฉบับเรียงพิมพ์, ประชุมกฎหมายไทย.

พระนคร, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

วรภักดิ์พิบูลย์, พระ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, พระนคร : 2512,

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายอาชญากรรม)

กฎหมายตราสามดวง ลักษณะกู้หน้ มาตรา 1,2,3,4,5,6.

ชัย เรื่องคดี. ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2325 - 2453 ด้านเศรษฐกิจ,

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. กรุงเทพมหานคร, 2522.

นคร พันธรงค์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์. โครงการตำรา

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, พิมพ์โลก : 2524.

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 69.

เสถียร ลายลักษณ์. กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ เล่ม 1. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการสถาบันการเงิน)

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 14 ตุลาคม 2471.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 14.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 15.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 32.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 33.

ร่างพระราชบัญญัติการช่วยการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติ พ.ศ. 2478.

กัลยา กาญจนวิสุทธิโคธ, มาตรการในการให้ความคุ้มครองตัวฝากเงินของธนาคารพาณิชย์, วิทยาลัยพาณิชย์, แมงกวีวิชาการบัญชี, มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร : 2520.

กัมพงษ์ ทองรัช. รายงานการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจ ครั้งที่ 11.

(3 กรกฎาคม 2478)

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชหัตถเลขา.....

ทรงมีไปมา....., ฉบับที่ 151.

ธนาคารออมสิน, ประวัติและวิวัฒนาการ 2456 - 2506, ฉบับพิมพ์ 50 ปี. พระนคร : 2506.

ธนาคารแห่งประเทศไทย, ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย : หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี. พระนคร ; 2515.

วิวัฒน์ไชยานุสรณ์. การตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒน์ไชย. พระนคร : 2505.

สมฤกษ์ กฤษณามระ. สถาบันเงินตราตลาดหลักทรัพย์, รวมบทความธุรกิจหลักทรัพย์การตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : 2522.

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายการค้าของญูร์โลก)

พระราชบัญญัติการค้าของญูร์โลก มาตรา 18, 27, และ 29.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 (ฉบับพิเศษ). 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2522.

ชัยวัฒน์ วงศ์วิเศษ. สรุปผลการสัมมนากฎหมายการค้าของญูร์โลก. กรุงเทพมหานคร : สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย, 2522.

เอกสารแนบไฟล์. "ข่าวสารจากสำนักงานคณะกรรมการการค้าของญูร์โลก". 12 มีนาคม พ.ศ. 2523.

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายป้องกันการผูกขาด)

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 15 (ฉบับพิเศษ). 27 มกราคม พ.ศ. 2515.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 69 (ฉบับพิเศษ). 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2522.

สมเพดิน จันเรื่องเพ็ญและคณะ. ปัญหา 108 ทางเศรษฐกิจเล่ม 1 ข้อ 14 เหตุใดรัฐบาลจึงต้องทำการผูกขาดการผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่างเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการ. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2523.

เข็มชัย ชูติวงศ์. "สภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดและจัดการแข่งขันทางการค้า". วารสารอัยการ. ปีที่ 4, ฉบับที่ 37. มกราคม 2524. หน้า 49.

จเร จุฑาทันกุล. คำอภิปรายเรื่อง "กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด". หนังสือสรุปผลการสัมมนา. สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย, หน้า 49.

ฝ่ายวิชาการ สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย. "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522" หนังสือสรุปผลการสัมมนากฎหมายการค้าของญูร์โลกและกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด. หน้า 108.

รายงานของคณะกรรมการพิจารณาหาแนวทางและวิธีการจัดระบบควบคุมราคาสินค้า
 กระทรวงพาณิชย์ เรื่อง "ระบบติดตามและราคาควบคุม". มติชนรายวัน.
 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2524.

บรรณานุกรม (วิจัยนการกฎหมายสิทธิบัตร)

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522.

ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 35 (ฉบับพิเศษ) พ.ศ. 2522.

เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่อง สิทธิบัตรในประเทศไทย คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
 และยรรยง พวงราช "สารสำคัญของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522."
วารสารกฎหมายศาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีที่ 6, ฉบับที่ 3.

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย