รายงานผลการวิจัย
วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี
ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง

โดย สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

ธันวาคม 2555 เงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มพูนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการ
ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

ตั้งแต่พุทธศักราช 2325 ซึ่งเป็นปีแรกแห่งการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2525) กฎหมายไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปจากเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายซึ่งเป็นผลให้ประเทศไทยมีกฎหมายใหม่ที่จัดอยู่ในระบบประมวลกฎหมายเช่นในทุกวันนี้เป็นที่หวังว่าการวิจัยถึงที่มาวิวัฒนาการและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี จะสามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการใช้บังคับของกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

การวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยภาคเอกสารเป็นส่วนใหญ่จะมีการวิจัยภาคสนามเพียงบางหัวข้อเท่านั้นสำหรับรายงานการวิจัยได้แบ่งออกเป็น 5 ภาคด้วยกันคือ

ภาค 1 ภาคทั่วไป ประกอบด้วยเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ อันมีผลต่อวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี การปฏิรูปกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ยศฐาบรรดาศักดิ์นักกฎหมายและประวัตินักกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในภาคนี้จึงเป็นเรื่องของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์และเหตุการณ์เกี่ยวกับตัวบุคคลมากกว่าตัวบทกฎหมายใดโดยเฉพาะเจาะจง

ภาค 2 ภาคกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย วิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง

ภาค 3 ภาคกฎหมายสาระบัญญัติ ประกอบด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กฎหมายทรัพย์สิน กฎหมายครอบครัว และกฎหมายมรดก

ภาค 4 ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ ประกอบด้วย วิวัฒนาการของระบบศาลไทย และขบวนการพิจารณาความ

ภาค 5 ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม ประกอบด้วย วิวัฒนาการของกฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายธุรกิจและการเงิน

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 effictiveness 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.

บทคัดย่อ

สารบาญ

		หน้า
ภาค 1	ภาคทั่วไป	
บทนำ		ก – ช
บทที่ 1	เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อันมีผลต่อวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี	1
	การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์	3
	การสงครามกับพม่า เขมร ลาว และ ญวน ในสมัยรัชกาลที่ 1 – รัชกาลที่ 3	5
	การรับอารยธรรมตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 – 5	7
	ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย	10
	นโยบายปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	21
	การจัดทำกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 – 7	24
	การเปลี่ยนแปลงการปกครองในพุทธศักราช 2475	27
	สงครามโลกครั้งที่สองและการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ	29
บทที่ 2	การปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 1	31
	การใช้กฎหมายก่อนสมัยรัชกาลที่ 1	32
	มูลเหตุการปฏิรูปกฎหมาย	33
	การชำระและจัดสร้างกฎหมายตราสามดวง	36
	พระธรรมศาสตรและราชศาสตร์	40
	การพิมพ์กฎหมายตราสามดวง	44

บทที่ 3	ยศฐาบรรดาศักดิ์นักกฎหมาย	46
	ราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมายก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	56
	ราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	58
	ยุคใหม่ของการพระราชทานราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมาย	63
	ยุคสุดท้ายของการพระราชทานราชทินนามขุนนางฝ่ายกฎหมาย	73
	ยุคฐาบรรดาศักดิ์นักกฎหมายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง	78
บทที่ 4	สองร้อยปีของนักกฎหมายไทย	87
	พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	94
	11 คน : กรรมการตรวจชำระกฎหมายชุดแรกของไทย	99
	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	117
	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	121
	พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร	124
	พระยาอรรถการประสิทธิ์	129
	พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์	132
	พระยากฤตราชทรงสวัสดิ์	136
	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	139
	พระยาปรัดานุเบศร์	143
	พระยาศรีธรรมราชชาติเดโชไชยมไหสุริยาธิบดี	147
	มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาศรีมหาธิเบศ	150

หน้า

เจ้าพระยาพิชัยญาตี 157

ศาสตราจารย์พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ 160

มหาอำมาตยโทพระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาบดี 164

ศาสตราจารย์พระสารสาสน์ประพันธ์ 167

พระยาสารีกพงศ์ธรรมพิลาส 169

พระยาบริหารนีติธรรม 172

ศาสตราจารย์พระยาสัตพลีธรรมประดิษฐ์ 176

พระนีติการณ์ประสม 184

พันเอกพระยาศรีวิสารวาจา 187

พระยาอรรถกรมมฤตี 191

หลวงประกอบนีติสาร 193

ศาสตราจารย์หลวงจำรูญเนติศาสตร์ 201

หลวงอรรถปรัชาชนูการ 205

ศาสตราจารย์หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ์ 207

ศาสตราจารย์ประมูล สุวรรณศร 211

ศาสตราจารย์ไชยเจริญ สันตีศิริ 220

ศาสตราจารย์ดีเรก ชัยนาม 223

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย 228

พลโท ดร. อัมพร ศิริไชยยันต์ 236

ศาสตราจารย์นายแพทย์สงกรานต์ นิยมเสน 240

ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ 242

ศาสตราจารย์ทวี เจริญพิทักษ์ 246

หน้า

ศาสตราจารย์หลวงนรกิจบรรหาร 249

พลเรือตรีพระยาวินัยสุนทร 252

ศาสตราจารย์สอาด นาวีเจริญ 255

ขุนหลวงพระยาไกรสี 257

ข้อพิจารณาประกอบ 261

บรรณานุกรม

สารบาญ

		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 ว่าด้วยราชประเพณีสยาม	74
	ประวัติที่มา	78
	บทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1	80
	ข้อพิจารณาประกอบ	98
ตอนที่ 2	วิวัฒนาการของกฎหมายปกครอง	101
บทที่ 1	ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปกครอง	101
	ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายปกครอง	101

หน้า

	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
	การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน	135
	การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคปัจจุบัน	136
	หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด	142
	การต.ผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด	142
บทที่ 4	สรุปประกาศและเสนอแนะ	160
บรรณานุกรม		

สารบาญ

		หน้า
ภาค 3	ภาคกฎหมายสาระบัญญัติ	
บทที่ 1	วิวัฒนาการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	1
	หลักกฎหมายแพ่งทั่วไป	
	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	4
	รัชสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	4
	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยและพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	7
	การร่างและการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	10
	สาเหตุของการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	11
	การร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	12
	โครงร่างของกฎหมาย	15
	การแก้ไขต้นร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	19
	การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	19
	อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	21
	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	22
	บรรพ 1	23
	บรรพ 2	34

	หน้า
หนี้	35
สัญญา	41
จัดการงานนอกสั่ง	44
ลาภมีควรได้	44
ละเมิด	45
วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะหนี้ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	47
ปัญหาที่น่านำมาพิจารณาในกฎหมายลักษณะหนี้	57
บรรพ 3	68
ลักษณะ 1 ซื้อขาย	69
ลักษณะ 2 แลกเปลี่ยน	79
ลักษณะ 3 ให้	80
ลักษณะ 4 เช่าทรัพย์	81
ลักษณะ 5 เช่าซื้อ	85
ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน	88
ลักษณะ 7 จ้างทำของ	91
ลักษณะ 8 รับขน	93
ลักษณะ 9 ยืม	96
ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์	107
ลักษณะ 11 ค้ำประกัน	112
ลักษณะ 12 จำนอง	121
ลักษณะ 13 จำนำ	129
ลักษณะ 14 เก็บของในคลังสินค้า	135
ลักษณะ 15 ตัวแทน	138

หน้า

ลักษณะ 16 นายหน้า 140
ลักษณะ 17 ประมีประนอมยอมความ 141
ลักษณะ 18 การพนันและขันต่อ 143
ลักษณะ 19 บัญชีเดินสะพัด 144
ลักษณะ 20 ประกันภัย 145
ลักษณะ 21 ตั๋วเงิน 147
ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท 151
ลักษณะ 23 สมาคม 154
บทที่ 2 วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะทรัพย์ในสมัยกรุงรัตน-โกสินทร์ 156
ความหมายของคำว่าทรัพย์, ทรัพย์สิน 159
การแบ่งประเภทของทรัพย์ 162
หลักเรื่องการได้ทรัพย์สิทธิในอสังหาริมทรัพย์และการจดทะเบียน 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
บทที่ 4 วิวัฒนาการของกฎหมายมรดก 228
ข้อสังเกตเบื้องต้น 228
การแบ่งทรัพย์มรดกของผู้มรณภาพออกเป็นภาค 231
การเสียสิทธิในการรับมรดก 239
มรดกและการรับมรดกของพระภิกษุ 240
มรดกของพราหมณ์ 240
พินัยกรรม 241
ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายลักษณะมรดกในกฎหมายตรา-
สามดวงและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 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

กฎหมายลักษณะอาญาราษฎร์ 275

กฎหมายลักษณะโจร 277

ลักษณะลักพา 280

ลักษณะวิวาท 287

กฎหมายลักษณะขบถศึก 288

กรมศักดิ์ 290

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 293

ประมวลกฎหมายอาญา 296

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา 297

บรรณานุกรม

สารบาญ

		หน้า
ภาค 4	ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ	
บทที่ 1	วิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาความ	1
	วิธีไต่สวนพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง	6
	วิธีไต่สวนพิจารณาและพิพากษาความอาญา	10
	ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการศาลในประเทศไทย	14
	ลูกขุนและตระลาการ	14
	การควบคุมกักขังผู้ต้องหาหรือผู้ถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิด	23
	การนำสืบ	25
	วิธีพิจารณาความภายหลังการปฏิรูประบบกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	25
	พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน 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

หน้า

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478 47

สาระสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478 50

ข้อสรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ 56

ปัญหาพื้นฐานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 58

ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 63

บทที่ 2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะศาลสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น 81

ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย 83

ศาลต่างประเทศที่กรุงเทพ 83

ศาลต่างประเทศเรียงใหม่สำหรับอังกฤษ 84

ศาลต่างประเทศสำหรับฝรั่งเศส 91

ศาลต่างประเทศสำหรับอังกฤษ 95

การตั้งกระทรวงยุติธรรม 98

การปรับปรุงด้านกิจการศาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 101

วิกฤติการณ์ศาลไทยดั้งเดิม 101

สนธิสัญญาไม่เสมอภาคระหว่างประเทศไทยกับมหาอำนาจตะวันตก 109

สรุปเรื่องศาลในกระทรวงยุติธรรมทั้งหมดในสมัยรัชกาลที่ 5 118

การเรียกร้องเอกราชในการศาลในสมัยรัชกาลที่ 6 120

หน้า

ศาลยุติธรรมภายใต้บทบัญญัติพระธรรมนูญศาลยุติธรรม 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

บรรณานุกรม

สารบาญ

		หน้า
ภาค 5	ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง (กฎหมายสังคม)	
	วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม	1
บทที่ 1	กฎหมายภาษีอากร	5
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 1	5
	นโยบายทางเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	10
	ภาษีที่จัดเก็บ	11
	การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 2	15
	ภาษีใหม่ที่เรียกเก็บสมัยรัชกาลที่ 2	19
	การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 3	20
	ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4	23
	ความคลี่คลายทางเศรษฐกิจตั้งแต่พ.ศ. 2398	26
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 5	35
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย	42
บทที่ 2	กฎหมายแรงงาน	53
	แรงงานในประเทศไทย	53
	การใช้แรงงานในประเทศไทย	55
	แรงงานกับการพัฒนาประเทศ	66
	ประเทศไทยกับองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ	71

หน้า

	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
	กฎหมายตราสามดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้	224

หน้า

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 236

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 240

วิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้สมัยรัตนโกสินทร์ในรอบ 200 ปี 245

กฎหมายตราสามดวงลักษณะกู้หนี้ 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

หน้า

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล 273

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช 288

การคุ้มครองผู้บริโภค 293

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 293

ความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย 294

อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้ 296

ผลดีผลเสียและข้อควรแก้ไข 300

การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด 304

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 304

มูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย 304

อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้ 305

วิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย 307

ผลดีผลเสียและข้อที่ควรแก้ไข 310

แนวโน้มของกฎหมายในอนาคต 313

หน้า

สิทธิบัตร 315

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 315

ความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย 316

อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้ 323

ประสิทธิภาพของกฎหมาย 324

ผลดีผลเสียและข้อควรแก้ไข 325

แนวโน้มของกฎหมายสิทธิบัตร 328

บรรณานุกรม

วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง หรือกฎหมายสังคม

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

เมื่องไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นช่วยเวลาที่ประเทศชาติอยู่ในความสงบจากภัยสงครามที่ซึ่งติดพันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี เมื่อภัยสงครามสงบลงจึงเป็นช่วงเวลาที่มีการฟื้นฟูบูรณะประเทศได้อย่างเต็มที่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงดำเนินนโยบายตามพระเจ้าตากสินมหาราชอยู่ประการหนึ่งคือ รวบรวมชำระสะสางซ่อมแซมหนังสือ รวมถึงการรวบรวมชำระกฎหมายอันได้กระทำมาแล้วตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินมหาราช กฎหมายที่ใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตั้งแต่ พ.ศ. 2325–2346 จึงเป็นกฎหมายที่ได้ชำระสะสางและรวบรวมไว้แล้วตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินมหาราช ต่อมาในปี พ.ศ. 2347 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงชำระกฎหมายใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยการรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่ในกรุงเก่าเรียบเรียงแก้ไขใหม่สร้างเป็นฉบับหลวง 3 ชุด ประทับตราราชสีห์ คชสีห์ และบัวแก้ว ไว้เป็นที่สำคัญเรียกว่า กฎหมายตราสามดวง การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี สำหรับภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งจึงจะเริ่มต้นศึกษาจากกฎหมายตราสามดวงเป็นต้นไป

กฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง หรือที่เรียกกันว่ากฎหมายสังคม(Social Legislation) ค่อนข้างจะเป็นศัพท์ใหม่ในหมู่นักกฎหมาย แท้จริงแล้วกฎหมายที่มีลักษณะอันจะจัดว่าเป็นกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคมนั้นมีการบัญญัติ และใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว

ถ้าจะให้ความหมายอย่างสั้น ๆ ของกฎหมายชนิดนี้อาจจะกล่าวได้ดังนี้

กฎหมายมหาชนส่วนแพ่งนี้มีความสำคัญและเพิ่มบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบัน ความเจริญทางเทคโนโลยี และการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจยิ่งมากขึ้นเท่าใดความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อเป็นกฎเกณฑ์พิทักษ์รักษาความถูกต้องและเป็นธรรมระหว่างสมาชิกในสังคมก็ยิ่งทวีขึ้น จะเห็นได้ว่าหากอาศัยแต่มาตรการทางกฎหมายแพ่งธรรมดาคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติเรื่องความสัมพันธ์ทางกฎหมายของเอกชนต่อเอกชนด้วยกันเท่านั้นจะประสบปัญหาอย่างยิ่งด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับอยู่นั้นแคบเกินไปไม่อาจจะปรับกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นจะไม่ใช้บังคับเสียเลยก็หาไม่ ตัวอย่างเช่น เดิมเราไม่มีการทำอุตสาหกรรมมาก เราก็มีบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะเรื่องจ้างแรงงาน จ้างทำของ เมื่อการอุตสาหกรรมเจริญมากขึ้น การจ้างกลายสภาพมาเป็นการจ้างแรงงานในลักษณะประกอบกิจการ มีคนงานจำนวนมาก ความจำเป็นในการออกกฎหมายคุ้มครองหรือควบคุมการปฏิบัติต่อกันในการจ้างแรงงานแบบนี้ก็มีขึ้น จำเป็นต้องมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนี้เป็นต้น ทั้งนี้เพราะลักษณะจ้างแรงงานใน ป.พ.พ. มิได้กำหนดมาตรการเพื่อปัญหาในเรื่องการอุตสาหกรรมไว้แต่อย่างใด จึงยังคงใช้บังคับในเรื่องการจ้างแรงงานระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน หรือเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายไว้มากกว่าสิทธิหน้าที่หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้เช่า ผู้ให้เช่า ผู้ว่าจ้างทำของ ผู้รับจ้างทำของ ดังที่มีบัญญัติไว้ใน ป.พ.พ.ทั้งนี้โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคในสังคมปัจจุบันมีสภาพแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในเรื่องซื้อขาย หรือเช่าทรัพย์ และ

ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคก็มีลักษณะแตกต่างหรือมากกว่าที่มีบัญญัติไว้ในหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป จำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายที่มีมาตรการในการแก้ปัญหานี้ให้เหมาะสม และต้องใช้มาตรการทางอาญาประกอบ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ความเสียหายกระทบถึงสังคมทั่วไป

การวิจัยเรื่องกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง โดยเน้นเรื่องวิวัฒนาการของกฎหมายประเภทนี้ก็ด้วยเล็งเห็นว่า กฎหมายสังคมหรือมหาชนส่วนแพ่งมีบทบาทและความสำคัญยิ่งขึ้นทุกขณะในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเช่นปัจจุบัน การวิจัยนี้จักทำให้ได้ข้อมูลทางด้านเอกสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับกฎหมายประเภทดังกล่าว เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในอนาคต และเพื่อเป็นเอกสารประกอบการศึกษาในวิชากฎหมายประเภทนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้สอดคล้องกับการวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในโอกาสฉลองครบรอบ 200 ปี กรุงรัตนโกสินทร์

การวิจัยนี้มุ่งเน้นถึงวิวัฒนาการในแง่ความเป็นมา หรือรากฐานของกฎหมาย อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์ผลดีผลเสีย และแนวโน้มของกฎหมายในอนาคต ทั้งนี้ในการวิจัยส่วนนี้ได้แบ่งลักษณะกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ

1. กฎหมายภาษีอากร
2. กฎหมายแรงงาน
3. กฎหมายธุรกิจและการเงิน

บทที่ 1 กฎหมายภาษีอากร

ประวัติศาสตร์ภาษีอากรไทย

ประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกที่รัฐได้เข้ามาดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศบางอย่างด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และการเมืองอันอาจอธิบายได้มาตั้งแต่สมัยโบราณ การวางนโยบายภาษี นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง ตลอดจนการปฏิบัติจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตราธิราชของไทยสมัยโบราณนั้นน่าพิศวงนัก ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เจาะลึกลงไปแล้วจะเห็นว่าคนโบราณนั้นได้คิด ได้ปฏิบัติมาแล้วก่อนสิ่งนั้นจะมาเป็นทฤษฎีต่าง ๆ ที่คนสมัยปัจจุบันร่ำเรียนมาโดยเข้าใจว่าเป็นวิทยาการตะวันตก และด้วยการบริหารพิชญลาดนี้แหละ ที่ทำให้เราอยู่รอดปลอดภัยจนได้ฉลองสองร้อยปีกรุงรัตนโกสินทร์

ประวัติศาสตร์กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรนี้จะกล่าวถึงช่วงของการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการจัดเก็บภาษีอากรเป็นช่วง ๆ ไปโดยจะไม่อธิบายโดยการยึดรัชกาลของพระมหากษัตริย์องค์ก่อน ๆ เป็นหลัก เพราะการเปลี่ยนแปลงในนโยบายภาษีอากรและการปฏิบัติจัดเก็บภาษีขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 1

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นครองราช ในต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2325 สภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นได้คลี่คลายมากแล้ว ทั้งนี้เพราะสมเด็จพระบรมธรรมิกราชาธิราช ได้ทรงแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจส่วนสำคัญได้หลายประการ ได้แก่

1 การหาเงินเข้าท้องพระคลังโดยการไม่งดเว้นเก็บส่วยสาอากรเมื่อพระองค์เสวยราชตามราชประเพณี

การที่สมเด็จพระบรมธรรมิกราชาธิราชทรงยกเลิกราชประเพณีดังกล่าว มีผู้สันนิษฐานว่า เพราะมีความจำเป็นต้องหาเงินและทรัพย์มาจับจ่ายใช้สอย (1) ข้อสันนิษฐานนี้มีเหตุการในทางประวัติศาสตร์สนับสนุนหลายข้อว่า พระองค์ต้องใช้ทั้งพระสติปัญหาและราชทรัพย์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังเสียกรุง เนื่องจาก

1.1 ทั้งราษฎรและรัฐบาลตกอยู่ในฐานะหมดตัว

เนื่องจากไทยเสียกรุงแก่พม่า พม่าได้พระราชทรัพย์ในท้องพระคลังไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังปล้นสดมภ์ทั้งชาวบ้านและวัด แม้แต่พระพุทธรูปซึ่งแผ่ทองหุ้มไว้ก็ยังถูกสุมไฟเผาเพื่อเอาทอง (2) เกิดทุพภิกขภัยอย่างร้ายแรงที่สุด เนื่องจากในระหว่างสงครามพม่าได้ทำลายเกือกส่วนไร่นาจนหมดสิ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังรังควานไม่ให้คนไทยทำนา ทำสวน ข้าวปลาอาหารที่พอจะมีอยู่บ้างก็ถูกปล้นเพื่อเอาไปเลี้ยงดูทหารพม่า ทางลำเลียงเสบียงอาหารถูกตัดขาด เพราะพม่าปิดล้อมปากแม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน บางประกง (3)

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิช 2522, หน้า 15.

(2) พระราชพงศาวดาร, ฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2 : พระนคร สำนักงานสภาบรรณาการ พ.ศ. 2481 หน้า 346.

(3) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

1.2 เมืองที่ใช้ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศถูกยึด

เมืองมะริดและเมืองตะนาวศรีตกไปเป็นของพม่าโดยเด็ดขาด ทำให้การค้าขายกับอินเดียและยุโรป และเส้นทางลำเลียงจากกรุงเทพถึงมะริดใช้ไม่ได้อีกต่อไป (1)

1.3 ขวัญประชาชนเสียไม่เป็นอันทำมาหากิน

นอกจากขวัญสลายเพราะเสียกรุงแล้ว ประชาชนยังหวาดผวาหนักขึ้นอีกเมื่อพม่าขนเอาปืนใหญ่น้อยในพระนครกว่าสองร้อยกระบอก ปืนนกสับอีกหลายหมื่นกระบอกบรรทุกเรือไปพม่า (2)

สมเด็จพระบรมธรรมิกราชาธิราชทรงถือว่าการระงับความหิวโหยของราษฎรเป็นราชภาระกิจที่จะต้องปฏิบัติอย่างฉับพลันทันที โดยทรงพระกรุณาแจกจ่ายอาหารแก่ราษฎรทั้งหลาย ซึ่งอดโซอนาถาทั่วสีมามณฑล เกลื่อนกลนกันมารับพระราชทานกว่าหมื่น บรรดาข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือนไทย จีน ทั้งปวงนั้นได้รับพระราชทานข้าวสารเสมอกันคนละถังกินคนละยี่สิบวัน ครั้งนั้นยังหามีผู้ใดทำไร่ทำนาไม่ อาหารก็การนัก และสำเภาบรรทุกข้าวสารมาแต่เมืองพุทธไธมาส จำหน่ายถังละสามบาท สี่บาท ห้าบาทบ้าง พระกรุณาให้ซื้อแจกคนทั้งปวง โดยพระราชอุตสาหะโปรดเลี้ยงสัตว์โลก พระราชทานชีวิตไว้มิได้อาลัยพระราชทรัพย์แล้วแจกจ่ายเสื้อผ้าเงินตราแก่ไพร่ฟ้าประชาชน (3)

---

(1) พระราชพงศาวดาร, ฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2 : พระนคร สำนักงานสภาบรรณาการ พ.ศ. 2481, หน้า 297.

(2) พระราชพงศาวดาร. ฉบับเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

(3) พระราชพงศาวดาร. ฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2. พระนคร สำนักงานสภาบรรณาการ พ.ศ. 2481, หน้า 346.

4 แผ่น สัญญาถึงเดือน 5-6 (จะ) เอาดีบุก 4 แผ่น มาส่งให้แก่ทานราชโตะ เมื่อนั้น ถ้ามิได้ส่งให้ไซร้ ขอให้เกาะงำเร่งรัดเอาตามหนังสือนี้เถิด" (1)

2. การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยให้ราษฎรยืมเงินเล่นการพนัน

สมเด็จพระบรมธรรมิกราชาธิราชทรงให้ยกเลิกซึ่งกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้นายตรา นายบ่อนหัวเบี้ย ให้ผู้เล่นการพนันยืมเงินเพื่อเล่นการพนันในบ่อน (2) ที่ทรงให้ยกเลิกเช่นนี้ เห็นจะเป็นเพราะอยู่ในระหว่างสร้างชาติ ต้องการแรงงาน ถ้าคนมัวเล่นการพนันหมดก็จะไม่มีคนเพิ่มผลผลิตประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งขณะนั้นเป็นภาวะเงินฝืดราษฎรยากจน หากให้ยืมเงินเล่นการพนันถ้าเสียก็ยิ่งจะจนลงไปอีก

3. ไม่เพิ่มรายจ่าย

ในรัชสมัยของพระองค์ไม่มีการสร้างปราสาทราชฐานให้สมพระเกียรติพระเจ้าแผ่นดินไม่มีการสร้างวัดใหม่อันเป็นราชประเพณีของพระบรมหากษัตริย์องค์ก่อน ๆ ปฏิบัติ (3)

4. การบริหารภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารภาษีทรงทำไปพร้อม ๆ กัน 2 ทางคือ

---

(1) ขจร สุขพานิช, เอกสารเมืองถลาง วารสาร (กันยายน 2511), หน้า 124-125.

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

(3) ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 29.

4.1 เร่งรัดภาษีอากรค้าง และบังคับให้ชำระภาษีตามกำหนดเวลา ในการนี้ทรงใช้ระบบแต่งตั้งขุนนางผู้ใหญ่ออกไปกวบคุม เร่งรัดการเก็บส่วยสาอากร ตามหัวเมืองให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ติดค้างหลาย ๆ ปี เหมือนแต่ก่อน ขุนนางคน แรกที่ทำหน้าที่นี้คือ เจ้าพระยาอินทวงศา ซึ่งออกเดินทางจากกรุงเมื่อ พ.ศ. 2319 ไปยังเมืองนครศรีธรรมราช (1)

4.2 หวังจำนวนประชากรซึ่งเป็นการเพิ่มฐานภาษี เมื่อเมืองธนบุรี ถูกสร้างให้เป็นกรุงเทพมหานคร มีไพร่พลเมืองในกรุงศรีอยุธยาเท่านั้นที่รัฐบาลถ่ายเท ลงมาอยู่ที่เมืองหลวงใหม่ พลเมืองของประเทศข้างเคียงก็ถูกกวาดต้อนมาอยู่ในกรุง ด้วย เมื่อกองทัพไทยรบชนะประเทศนั้น ๆ นอกจากนี้ก็มีพวกอิสลาม และจีนที่เข้ามา สวามิภักดิ์อีกเป็นจำนวนมาก (2)

<u>นโยบายทางเศรษฐกิจของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก</u>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พระบรมธรรมิกราชาธิราชเจ้า ได้ทรงแก้ไข ปัญหาทางเศรษฐกิจในสมัยของพระองค์ได้ผลดียิ่ง ดังนั้นเมื่อถึงพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเกือบทุกอย่างตามแบบของ พระเจ้ากรุงธนบุรี ยกเว้นเรื่อง การห้ามนายบ่อนให้ยืมเงินไปเล่นการพนัน ทรงโปรด ให้ยกเลิกเสียเพราะทรงเห็นว่า "บ่อนก็จะร่วงโรยลง และเงินหัวเบี้ยสำหรับจ่าย ราชการแผ่นดินมาก็จะขาดลงนัก นอกจากนั้นพระองค์ยังทรง

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตรไทยสมัย พ.ศ. 2352–2453 ด้านเศรษฐกิจ, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 29.

(2) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14–16.

ปกติชายไทยที่มิใช่ทาสจะต้องมาประจำทำราชการด้วยแรงงานของตน ระยะหนึ่งทุกปี ในกรณีที่บุคคลนั้นอยู่ไกลหรืออยู่ในท้องที่ที่สิ่งที่ทางราชการต้องการ กรณีเช่นนี้ให้ส่งของแทนเงิน หรือเข้ารับราชการตามเวลากำหนดได้ ตัวอย่างเช่น ชาวบ้านทางใต้ส่งดีบุก กรณีส่วนที่เป็นตัวเงินตามบันทึกของลากูแปร์ ชายไทยจะเข้าทำราชการปีละ 3 เดือน ส่วยจึงเท่ากับ 6 บาทต่อเดือน คือ 18 บาทต่อปี สำหรับทาสและชาวจีนนั้นต้องส่งส่วยที่เป็นตัวเงิน แต่ละอัตรากับคนไทย คือปีละ 50 บาท (1) ใครเสียเงินแล้วก็ผูกปี้ครีไว้ที่ข้อมือเป็นสำคัญจึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เงินผูกปี้ (2)

2. อากรค่านา

เดิมเก็บเป็นตัวเงิน มีผู้สันนิษฐานว่า อากรค่านาได้เปลี่ยนจากการเก็บเป็นตัวเงินมาเป็นข้าวแทน ในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี เนื่องจากในสมัยนั้นประชาชนอยู่ในภาวะเงินฝืด และรัฐบาลต้องการข้าวไปเลี้ยงทหาร อัตราอากรค่านาขณะนั้นคือ 2 ทะนานต่อไร่ และนอกจากนั้นยังบังคับซื้ออีก 2 ทะนานต่อไร่ ในราคาทะนานละ 0.625 บาท (3) อากรค่านานี้ต่อมาได้กลับไปเก็บเป็นตัวเงินอีกในสมัยรัชกาลที่ 3

3. อากรค่าสวน

เก็บจากสวนผลไม้ยืนต้น อัตราเก็บน้อยต่างกันตามชนิดและขนาดของต้นไม้ ตามประวัติศาสตร์ช่วงนี้อัตราอากรค่าสวนแน่นอนเท่าใดนั้นไม่ทราบชัด และบาง

---

(1) Sir Josiah Corsby. เรื่องเดียวกัน, หน้า 200–201.

(2) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายหิรัญ สูตะบุตร พ.ศ.2512, หน้า 7.

(3) Sir Josiah Corsby. เรื่องเดียวกัน, หน้า 202–203.

อย่างมีหลักฐานชัดแจ้ง แต่ดูแรงเกินไปไม่น่าจะเป็นไปได้ เช่น พริกเก็บต้นละ 1 บาท เป็นต้น (1)

4. อากรสมพัตสร

อากรสมพัตสรเป็นอากรที่เรียกเก็บจากต้นไม้เล็งเพรง หรือต้นไม้ลมลุก ซึ่งมักจะปลูกในสวนที่มิได้ยกร่องหรือปลูกตามไร่ เช่น อ้อย ยาสูบ เผือก ถั่วต่าง ๆ งา กล้วย ผักต่าง ๆ และข้าวโพด เป็นต้น อัตราภาษี 1 บาทต่อ 1 ไร่ อัตราภาษีนี้คงเดิมจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 จึงลดเหลือ 0,375 บาทต่อ 1 ไร่ ส่วนพริกไทยได้รับยกเว้นอากรสมพัตสร ในสมัยรัชกาลที่ 3 (2) อัตราอากรสมพัตสรตามที่อ้าง โดยยกเป็นตัวอย่างค่อนข้างจะห่างไกลกับข้างต้นคือ ยาสูบ 100 ต้น เสียอากร 1 สลึง กล้วยไร่ละ 1 สลึง อ้อยไร่ละ 1 สลึง ดูใกล้เคียงสมัยรัชกาลที่ 4 มากกว่าที่ 2

5. อากรค่าน้ำ

เป็นอากรที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของเครื่องมือจับสัตว์น้ำที่จับสัตว์น้ำ รัฐบาลจะให้มีการประมูลค่าน้ำในเขตใดเขตหนึ่งทุกปี ผู้ใดประมูลเงินสูงสุดผู้นั้นก็ได้เป็นนายอากรค่าน้ำในเขตนั้น ๆ อากรค่าน้ำนี้ทราบเพียงแต่ว่าในจุลศักราช 1171 เคยเก็บได้ 453 ชั่ง 13 ตำลึง (4) ส่วนอัตราจะเป็นเท่าใดไม่ปรากฏ

---

(1) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

(2) Sir Josiah Corsby. เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

(3) John Crawfurd, Journal of an Em bassy to the Courts of Siam and Cochin Ching (Kuala Lumpar:Oxford University Press.1967)p.380.

(4) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

6. อากรบ่อนเบี้ย

เก็บจากบ่อนการพนันแบบจีนโดยวิธีประมูล ดูจากหางว่าวส่วยสาอากร พ.ศ. 2352 มีบ่อนการพนันในหัวเมืองต่าง ๆ ถึง 23 หัวเมือง เมืองที่ประมูลได้เงินเข้าคลังสูงสุดคือ จันทบุรี ได้ 100 ชั่ง ต่ำสุดมี 3 เมือง คือ พิจิตร สงขลา นครนายก ได้เมืองละ 1 ชั่งเท่านั้น (1)

7. อากรสุรา

เดิมทีเก็บตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นสุรา ถ้าและเมืองใดไม่มีเตาสุรา (ก็ปล่อยให้ประชาชนต้มกลั่นตามความพอใจ) ก็เก็บอากรสุราเรียงตัวคน (ชายฉกรรจ์) คนละบาท สมัยสมเด็จพระนารายณ์ได้เพิ่มพิกัดอากรสุราขึ้นอีกเท่าหนึ่ง และเก็บร้านขายปลีกด้วย ร้านละ 1 บาท ถ้าขายส่งก็เก็บโอ่งใหญ่โอ่งละบ (2) ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 1 จึงได้เปลี่ยนวิธีเก็บอากรสุรา เป็นวิธีประมูล เมืองที่ประมูลได้เงินเข้าคลังได้สูงสุดคือ จันทบุรี ถึง 200 ชั่ง เมืองที่ได้ต่ำสุดคือ เมืองปะทิว และเมืองตะพาน อากรของสองเมืองนี้รวมกันเป็นเงินเพียง 2 ชั่ง 12 ตำลึงเท่านั้น (3)

8. จังกอบ

คือภาษีที่เก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านขนอน หรือ ภาษีร้อยชักสิบ เรียกว่า จังกอบสินค้า ถ้าเก็บค่าเบิกร่องเรือกำปั่นตามขนาดปากเรือ เรียกว่า จังกอบเรือ จังกอบเรือนี้ทราบแต่ว่าสมัยพระนารายณ์มหาราชเก็บศอกละ 1 บาท และสมัยรัชกาลที่ 2 เก็บวาละ 12 บาท

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

(2) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

(3) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

9. อากรรักษาเกาะ

เป็นภาษีที่เก็บจากนายอากรผู้ประมูลได้ สำหรับเกาะที่มีรังนกนางแอ่นและไข่เต่าฯ (1)

10. ภาษีสินค้าขาเข้า

เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเรือสินค้าของต่างประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 อัตราภาษี คือเรือของประเทศที่มีสัมพันธไมตรีกับไทย เก็บร้อยละ 3 เรือที่ไม่มีสัมพันธไมตรีเก็บร้อยละ 5 ถ้าขนสินค้าต้องพระประสงค์ยกเก็บภาษีทั้งหมด (2)

การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 2

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าภาษีสมัยอยุธยาถึงสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งรัตนโกสินทร์ส่วนใหญ่เหมือนกัน ถึงต่างกันก็เฉพาะอัตราภาษี การบริหารภาษี และมีภาษีเพิ่มหรือเลิกเก็บไปบางอย่างตามสภาพของทางเศรษฐกิจ

การปฏิบัติจัดเก็บภาษีของสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยในหลายภาษี ทำให้การเก็บภาษีมีประสิทธิภาพแต่เนื่องจากทรงผลักภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารภาษีมาให้ผู้เสียภาษีเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนรับภาระหนัก และในบางเรื่องเป็นการเก็บภาษีจากฐานภาษีสมมุติไม่ใช่จากเงินได้ที่แท้จริง เช่น อากรค่าสวนเก็บตามขนาดของต้นไม้ ไม่ใช่มูลค่าของผลไม้ เป็นต้น การบริหารภาษีที่น่าสนใจมีดังนี้คือ

---

(1) หิรัญ สูตะบุตร เรื่องตำนานภาษีอากรบางอย่าง หนังสือพระราชทานเพลิงศพหิรัญ สูตะบุตร (โรงพิมพ์อักษรสาสน์) หน้า 55

(2) ชัย เรืองศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

1. <u>การรังวัดนา</u> การรังวัดนามีจุดประสงค์อยู่ 2 ข้อ คือ ต้องการทราบเนื้อที่นาแน่นอนเพื่อเก็บอากรค่านาได้ถูกต้อง และต้องการออกโฉนดให้แก่เจ้าของนา การรังวัดนานี้ จะทรงแต่งตั้งข้าหลวงรังวัดนาขึ้นเป็นหลายกอง เพื่อจะได้รังวัดนาพร้อมกันหลาย ๆ ท้องที่ เมื่อจะรังวัดนาทำผลไม่ก็ต้องทำพิธีรีตองเสียก่อน เจ้าหน้าที่ทุกคนรวมทั้งคนชักเชือกกระแสพยานต้องเข้าวัด ทำการสาบานตัวต่อหน้าพระพุทธรูปว่าจะทำการรังวัดนาของราษฎรอย่างซื่อตรงไม่เบียดบัง "เอานาน้อยเป็นมาก นามากเอาเป็นน้อย เป็นอันขาดทีเดียว" (1) เสนาและกำนันมีหน้าที่ทำบายศรี 2 สำรับ ไหว้เทพารักษ์เจ้าทุ่งสำรับหนึ่ง ทำขวัญเรียกกระแสพยานอีกสำรับหนึ่ง ฝ่ายเจ้าของนาต้องจัดหาผ้าขาวยืนหนึ่ง (หรือเงิน 3 สลึง) ร่มคันหนึ่ง (1 สลึง) ขันล้างหน้าใบหนึ่ง (2 สลึง) เสื่อผืนหนึ่ง (1 เฟื้อง) มาร่วมพิธีกับต้องเสียเงินค่าชักเชือกกระแสพยาน 1 บาท ค่าเสกน้ำ 1 เฟื้อง

เวลาทำการรังวัด เสมียนจะต้องเขียนรายการลงในทะเบียน 2 ชุด ให้แม่กอง 1 ชุด ให้เสนาข้าราชการกรม 1 ชุด รายการมีชื่อเจ้าของนา ตำบลที่ตั้งความกว้าง ความยาว เนื้อที่นา ศักราช

เมื่อกองข้าหลวงทำโฉนดเสร็จแล้ว ก็จะนัดเจ้าของนาให้ไปรับโฉนดซึ่งประทับตราสีแดง เรียกว่า โฉนดตราแดง สำหรับค่าโฉนดตราแดง เจ้าของนาที่มีนา 100 ไร่ ต้องจ่าย 1 บาท 2 สลึง (2) เรื่องค่าธรรมเนียมนี้มีผู้เห็นว่า ค่าธรรมเนียมโฉนดฉบับละ 6 สลึงนี้ แม้มีนาไม่ถึง 100 ไร่ ก็ต้องเสียตามอัตรานี้ (3)

---

(1)จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ.1173 เล่ม 2, หน้า 40.

(2)จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ.1173 เล่ม 2, หน้าเดียวกัน.

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

สำหรับค่านานั้นคำนวณจากจำนวนไร่ที่รังวัดได้ลดลงร้อยละสิบ ที่เหลือคิดเป็นข้าวค่านาไร่ละ 2 ถัง ข้าวจัดซื้อซึ่งได้แก่ ข้าวที่ทางราชการบังคับซื้อในราคาถูก ในราคาถังละ 2 ไพ ราชการมิได้บังคับซื้อจากเจ้าของนาทั่วไปทุกเมือง บังคับเฉพาะกรุงเทพ กรุงเก่า อ่างทอง สุพรรณบุรี นครไชยศรี สามโคก นนทบุรี สาครบุรี สระบุรี เพชรบุรี สมุทรปราการ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี รวม 15 เมือง เจ้าของนาใน ๔ เมืองแรก ต้องขนข้าวขึ้นฉางหลวงในกรุงเทพ เมืองที่ 9 ถึง 11 ขึ้นฉางหลวงของแต่ละเมือง ส่วนเจ้าของนาในเมืองที่ 12 ถึง 15 ส่งข้าวขึ้นฉางหลวงปราจีน

นาแขวงเมืองชัยนาท อุทัยธานี สวรรคบุรี สิงห์บุรี อินทรบุรี พรหมบุรี มโนรมย์ และลพบุรี เสียแต่ค่านาอย่างเดียว เจ้าของนามีหน้าที่นำข้าวขึ้นฉางกรุงเทพ

นาเมืองนครสวรรค์ ราชบุรี กาญจนบุรี และกำแพงเพชร คิดเอาแต่ค่านาอย่างเดียว ตวงขึ้นฉางเมืองนั้น ๆ

ส่วนเมืองที่อยู่ไกลจากฉางหลวงมาก ๆ รัฐบาลให้ใช้ค่านาเป็นเงินแทนข้าวไร่ละ 1 สลึง ให้เจ้าเมืองส่งลงมากรุงเทพ (1)

ข้อยกเว้นไม่ต้องเสียอากรค่านา ได้แก่ นาที่เป็นของข้าราชการในตำแหน่งซึ่งได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด เจ้าเมืองนาซึ่งได้รับพระราชทานตราภูมิจุ้มห้าม ถ้าทำเองหรือให้ราษฎรทำแต่ถ้าให้ผู้อื่นเช่านา ผู้เช่าจะต้องเป็นผู้เสียอากรค่านา (2)

---

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

(2) ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, พระนคร, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2522, หน้า 64.

สำหรับการปรับที่ให้เป็นนาหลังรังวัด ผู้ทำต้องแจ้งกับเสนา นายระวาง นายอากรเพื่อออกโฉนด

2. <u>การรังวัดสวน</u> การรังวัดสวนมีวัตถุประสงค์ทางภาษีอากรเช่นเดียวกับการรังวัดนา การรังวัดสวนต่างกับนา เพราะฐานภาษีอยู่ที่ขนาดของต้นไม้ในสวน และไม่ได้เก็บภาษีจากต้นไม้ทุกชนิด คงเก็บเฉพาะหมาก มะพร้าว พลู มะม่วง มะปราง ทุเรียน บังกุด ลางสาด อากรที่เก็บจากต้นไม้เหล่านี้เรียกว่า อากรสวนใหญ่ สำหรับอัตรานั้นไม่เป็นที่ปรากฏว่าเท่าใด (1) การรังวัดสวนนี้เป็นหน้าที่ของกรมพระคลัง

ก่อนออกเดินสวนเจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องเข้าอุโบสถสาบานว่า "จะบังคับไม้ของราษฎรและบัญชีตามสัจตามจริง อย่าให้เอาของหลวงเป็นของราษฎร ๆ มาเป็นของหลวง มากเป็นน้อย ๆ เป็นมาก ไม้ใหญ่ว่าเล็กไม้เล็กว่าใหญ่ และเบียดบังเอาสินจ้างสินบนเป็นอาณาประโยชน์ตนเป็นอันขาดทีเดียว" (2)

ในวันแรกที่จะมีการรังวัด ให้ราษฎรทำบายศรีบวงสรวงพระภูมิเจ้าที่สำรับหนึ่ง กรุงพาลีสำรับหนึ่ง ศีรษะสุกรคู่หนึ่ง ราคา 5 ตำลึง เสื่ออ่อนผืนหนึ่งราคาเฟื้องหนึ่ง ผ้าขาวผืนหนึ่งราคาสลึงเฟื้องรองเชือกรังวัด ขันล้างหน้าใบหนึ่งราคาเฟื้องหนึ่ง สำหรับเสกน้ำประพรมที่สวน ค่าเสกน้ำเฟื้องหนึ่ง ค่ารังวัดหัวเชือกสลึง หางเชือกเฟื้อง รวม 2 บาทสลึงเฟื้อง... และเงินของซึ่งราษฎรเสียไปกับข้าหลวงนั้น ให้นายระวางหักเงินอากรของหลวงซึ่งจะเรียกในสวนนั้นหักให้แก่ราษฎรผู้เสียของและเงิน คิดเบ็ดเสร็จเงิน 2 บาทสลึงเฟื้อง นั้นแต่ปีเดียว" (3)

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

(2) กรมศิลปากร, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2, หน้า 219.

(3) กรมศิลปากร, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2, หน้า 219.

นอกจากนี้ เจ้าของสวนยังจะต้องจ่ายค่าหัวเมืองสลึงเฟื้อง เบี้ยเลี้ยง 2 สลึง รวม 3 สลึงเฟื้อง ให้แก่ขุนหลวง (1)

"ครั้นเดินสวนเสร็จแล้ว ให้ราษฎรเอาโฉนดป่า (2) มาสอบทานกับโฉนดใหญ่ต้องกันแล้ว ให้กองบัญชีเอาโฉนดป่าเก็บไว้ส่งโฉนดใหญ่ให้แก่ราษฎร แล้วให้นายระวางเรียกค่าโฉนดไว้ใบละ 1 บาท 2 สลึง จงทุกสวนแต่ปีเดียว และเงิน 1 บาท 2 สลึงนั้นให้แก่นายระวางเป็นค่าสมุด ค่ากระดาษ ค่าดินสอ สำหรับทำบัญชีในการเดินสวน 1 สลึง ให้แก่ผู้ตราทำบัญชีคู่โฉนด 1 เฟื้อง ให้แก่ผู้เขียนโฉนดเฟื้อง 1 ยกเป็นค่าตรา 1 บาท" (3)

ภาษีใหม่ที่เรียกเก็บสมัยรัชกาลที่ 2

1. ภาษีร้านค้า รัฐบาลได้เก็บภาษีร้านค้าข้าวปีละ 2 บาท ร้านขายผ้าปีละ 4 บาท ร้านขายปลา 6 สลึง ร้านขายใบยาสูบ ขายหมาก พลู ปีละ 6 สลึง เรือบรรทุกสินค้าขายลำละ 2 บาท (4)

2. ภาษีสินค้าขาออก สินค้าออกที่เสียภาษีแพงที่สุดคือรังนกนางแอ่นกับเขากวางอ่อน เสียร้อยละ 20 ของราคา หูปลาฉลามอย่างขาวกับปีกนกกระทุง หาบละ 6 บาท

---

(1)ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 23 -2453 ด้านเศรษฐกิจ, พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช พ.ศ. 2522, หน้า 67.

(2)โฉนดป่า คือ โฉนดที่มีรายการต้นไม้ -ผู้เขียน.

(3)กรมศิลปากร, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2, หน้า 217.

(4)John Crowfund. op.cit 323.

ศูนย์ข้อมูลสถาบันไทยศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอ็นกวางหาบละ 4 บาท หูปลาฉลามอย่างดำกับหนังปลากระเบนหาบละ 3 บาท งาช้างหาบละ 10 สลึง กุ้งแห้งหาบละ 2 บาท น้ำตาลลงเรือฝรั่งหาบละ 6 สลึง ลงเรือแขกหาบละบาท หนังวัว หนังกวาย กระดูกช้างหาบละบาท ครั่ง พริกแห้ง ปลาน้ำจืดแห้ง ฝ่ายที่เอาเมล็ดออกแล้วหาบละ 2 สลึง หมากแห้งและเขากวางแก่ หาบละสลึง ฝางหาบละ 670 เบี้ย เกลือเกวียนละตำลึง หนังกวางขนาดใหญ่ 100 ผืน 8 บาท ขนาดเล็ก 3 บาท (1)

3. อากรสวนใหญ่ คืออากรที่เรียกเก็บจากต้นไม้ยืนต้น 8 ชนิด คือ หมาก มะพร้าว มะม่วง มะปราง ทุเรียน มังคุด และลางสาด (2)

4. ค่าปากเรือ เป็นค่าธรรมเนียมเก็บจากเรือของชาวต่างประเทศที่เข้ามาจอดในเมืองท่าของไทย คิดตามส่วนกว้างที่สุดของเรือ เรือไหลลำเสียวาละ 10 ตำลึง เรือกำปั่นฝรั่งเสียวาละ 118 บาท เรือแขกมลายูเสียลำละ 130 บาท (3)

การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 3

รัชกาลที่ 3 ได้จัดการแก้ไขวิธีการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินหลายอย่างเหตุด้วยเมื่อในสมัยรัชกาลที่ 2 ผลประโยชน์ของแผ่นดินได้ไม่พอจ่ายราชการ ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 3 มีศึกสงครามจำเป็นต้องใช้เงินมากกว่าย จึงทรงดำริจัดการฟื้นวิธีเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรเดิม เช่น เก็บอากรค่านาเป็นตัวเงินแทนข้าว ไร่ละสลึงและเก็บเงินแทนค่าขนข้าวส่งฉางหลวงอีกไร่ละเฟื้อง เป็นต้น นอก

---

(1) Ibid p.323.

(2) ชัย เรืองศิลป, เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

(3) John Crowfund. op.cit p. 323.

1.18 ภาษีกระแชง

1.19 ภาษีไม้ไผ่ป่า

1.20 ภาษีไม้รวก

1.21 ภาษีกอไม้สีสุก

1.22 ภาษีไม้ค้างพลู

1.23 ภาษีไม้ต่อเรือ

1.24 ภาษีไม้ซุง

1.25 ภาษีฝ่าย

1.26 ภาษียาสูบ

1.27 ภาษีปอ

1.28 ภาษีคราม

1.29 ภาษีเนื้อแห้ง ปลาแห้ง

1.30 ภาษีเยื่อเคย

1.31 ภาษีน้ำตาลทราย

1.32 ภาษีน้ำตาลหม้อ

1.33 ภาษีน้ำตาลอ้อย

1.34 ภาษีสำรวจ

1.35 ภาษีเตาตาล

1.36 ภาษีจันอับ, ไข่, เทียนไข, เนื้อ และขนมต่าง ๆ

1.37 ภาษีปูน

1.38 ภาษีเกวียน, โคต่าง ๆ , เรือจ้าง, หางโยง

2. ภาษีที่รัชกาลที่ 3 ทรงยกเลิก

2.1 อากรรักษาเกาะ

2.2 อากรค่าน้ำ

ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2393 สภาพเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นอยู่ในสภาพที่ไม่ดีขึ้น ราษฎรเดือดร้อนเกี่ยวกับการกรองชีพมาก ดังนั้นจึงทรงเริ่มหาทางแก้ไขภาวะการครองชีพของราษฎรก่อน และด้วยทรงมีความคิดเห็นตรงกันข้ามกับพระเชษฐาหลายอย่าง ที่สำคัญที่สุดคือ เรื่องข้าว พระองค์มีความเห็นว่า การส่งออกข้าวจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างมหาศาล เมื่อมีการส่งออกมาก ราคาข้าวภายในก็จะมีราคาสูงขึ้น ทำให้ชาวนามีกำลังใจอยากที่จะทำนาเพิ่มขึ้น และรัฐบาลก็ได้ภาษีส่งออกข้าวมากขึ้นตามไปด้วย (1)

ในด้านภาษีอากรทรงเห็นว่า ควรจะลดหย่อนผ่อนปรนลงไปบ้างในบางกรณี และมีหลายภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ตามความเหมาะสม

1. ภาษีที่ได้รับการลดอัตราได้แก่

1.1 ลดอัตราอากรสมพัตสร จากเดิมไร่ละ 1 บาท เก็บไร่ละสลึงเฟื้อง

1.2 ลดอัตราอากรสวนใหญ่ เท่าที่หลักฐานปรากฏ ระบุเพียงแต่ว่าลดอัตราอากรพืชผลเรียนลงเป็นต้นละสลึงเฟื้อง

1.3 ลดอัตราอากรกำนา จากเดิมไร่ละสลึงเฟื้อง เหลือไร่ละสลึง

เหตุผลในการลดภาษีแก่ชาวนา ชาวสวน และชาวไร่ ก็คือ เกิดฝนแล้ง การเพาะปลูกไม่ได้ผล จึงลดอัตราภาษีเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ไม่ให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน(2)

---

(1)ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 173–174.

(2)ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 175.

2. ภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้แก่

2.1 ภาษีฝิ่น เนื่องจากเดิมฝิ่นเป็นสินค้าต้องห้าม จึงมีคนลักลอบเอาเข้ามาขายกันมาก และยากที่จะปราบปราม และในปีที่ขึ้นครองราชย์นั้นเองก็มีขุนนางหกคนเข้าชื่อกัน "ทำเรื่องราวมายื่นแก่เจ้าพนักงานขอไต่นำขึ้นกราบบังคมทูลแด่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า แต่ก่อนห้ามปรามมิให้ผู้ใดซื้อฝิ่น ขายฝิ่น สูบฝิ่น ถ้าผู้ใดมีโจรจับได้ให้ปรับไหมแล้วลงพระอาญา ผู้ซึ่งลอบลักซื้อฝิ่น ขายฝิ่น สูบฝิ่น ลูกค้าไทย ลูกค้าจีนก็ลับลอบซื้อฝิ่น ขายฝิ่น สูบฝิ่น ก็มีเป็นอันมาก และผู้ซึ่งลับลอบซื้อฝิ่น ขายฝิ่น นั้นเป็นพวกจีนมากกว่าภาษาอื่น หลวงเสน่ห์วาณิช หลวงอนุรักษ์วาณิช ขุนศรีสมบัติ ขุนเทพอากร จึงขอพระราชทานเป็นเจ้าภาษี หลวงพิทักษ์ทศกร ขุนวิเศษภักดีเป็นผู้นำ สวนทำภาษีฝิ่น ซื้อขายกันสูบแต่ตามพวกจีนซึ่งอยู่ในกรุงเทพและหัวเมือง..."(1) พวกขุนนางและเจ้านายชั้นสูงมีความเห็นร่วมกันว่ารัฐบาลควรตั้งภาษีฝิ่น จึงมีพระบรมราชโองการอนุญาตให้รับทำฝิ่น และตั้งโรงกงสีซื้อขายฝิ่นกันได้

2.2 ภาษีถั่วงาปลาทู ในสมัยรัชกาลที่ 3 เรียกว่า ภาษีเบ็ดเสร็จ เก็บจากผู้เอาของลงสำเภา สินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ส่งไปขายเมืองจีน ต่อมาเมืองจีนเกิดสงครามรบพุ่งกับฝรั่ง การค้าขายจึงหยุดลง ภาษีเบ็ดเสร็จจึงถูกยกเลิกไป จีนเนียมกับจีนเชย จึงขอทำภาษีเฉพาะสินค้า 9 อย่าง คือ ถั่วต้นตาย ถั่วเขียว ถั่วทอง ถั่วขาว ถั่งลิสง งา กุ้งเค็ม และปลาทูเค็ม รัฐบาลได้อนุมัติต้นปี พ.ศ. 2397 และแต่งตั้งจีนเนียมเป็นขุนปัญจพิชากร มีจีนเชยเป็นผู้เข้าสวนให้มีอำนาจเรียกเก็บภาษีผู้ซึ่งบรรทุกเรือ แพ หาบ คอน ชั่ง สินค้าดังกล่าวขายตามพิกัดดังนี้ ปลาทูเค็มเก็บ 13 ชั่ง ถ้าขายในประเทศถ้าส่งออกเรียกเพิ่มอีก 1 สลึง ต่อปลา 10,000 ตัว ส่วนสินค้าอีก 8 อย่าง เสียอัตราเดียวไม่ว่าขายในประเทศหรือส่งออก คือ 12 ชัก 1 (2)

---

(1) ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2 , ตำนานภาษีฝิ่น, หน้า 233-234.

(2) ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ , เล่ม 2 , ตำนานภาษีถั่วงาปลาทู, หน้า 257.

2.3 ร้อฟื้นอากรก่าน้ำ เพื่อรักษาพันธุ์ปลา และหาผู้ดูแลห้วย หนอง คลอง บึง ทรงเห็นด้วยที่พระศรีรชัยบาน เห็นว่าให้มีการเก็บอากรก่าน้ำ โดยเริ่มเก็บตั้งแต่ พ.ศ. 2395 เป็นต้นไป (1)

2.4 อากรบหรสพ มี ภาษีงิ้ว ภาษีละคร ภาษีการละเล่นต่าง ๆ (2)

2.5 ภาษีสุกร

2.6 ภาษีปลากัด

2.7 ภาษีไหม

2.8 ภาษีขี้ผึ้ง

2.9 ภาษีผัก

2.10 ภาษีหม้อหวด

2.11 ภาษีถัง

2.12 ภาษีเตาหลอ

2.13 ภาษีบาดเรือโกลน

2.14 ภาษีแจว พาย โกลน

2.15 อากรการพนัน

2.16 ร้อฟื้นอากรรักษาเกาะซึ่งเลิกไปสมัยรัชกาลที่ 3

3. ทรงเลิกเก็บภาษีต่อไปนี้ (3)

3.1 เปลี่ยนอากรตลาดเป็นภาษีเรือโรงฆ่น

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

(2) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

(3) หิรัญ สูตะบุตร, เรื่องตำนานภาษีอากรบางอย่าง หนังสือพระราชทานเพลิงศพนายหิรัญ สูตะบุตร, (โรงพิมพ์อักษรสาสน์), หน้า 18.

3.2 เลิกวิธีเก็บภาษีพริกไทยตามจำนวนค้านพริกไทย เปลี่ยนเป็นเก็บอย่างสัมพัศสร

3.3 เลิกภาษีเกวียน เรือจ้างหางโยง

3.4 เลิกภาษีน้ำมันมะพร้าว เปลี่ยนเป็นเก็บตามจำนวนต้นมะพร้าวและต่อมาเลิกเก็บ

ความคลี่คลายทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2398

เศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4 ส่วนหนึ่งคลี่คลายเพราะการที่ทรงทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศ สัญญาเหล่านี้อาจจะมีข้อเสียในเรื่องอื่น ๆ แต่ก็ยังผลให้ทางเศรษฐกิจและภาษีอากรดังต่อไปนี้

1. หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษ ยังผลให้รัฐบาลเลิกการผูกขาดทำการค้ากับต่างประเทศ เมื่อผูกขาดไม่ได้ รัฐบาลฝืนทำต่อไปก็มีแต่ขาดทุน ดังนั้น รัฐบาลจึงเลิกทำการค้า เลิกสินค้าหวงห้ามเปิดโอกาสให้ประชาชนค้าขายกับต่างประเทศโดยอิสระ (1)

2. เนื่องจากสัญญาข้างต้นเป็นเหตุให้พระคลังข้างที่ขาดเงิน เพราะเดิมเงินจากการค้าสำเภาเป็นของพระคลังข้างที่ และภาษีที่ทรงเก็บจากการส่งออกร้อยชักสามกับภาษีเบ็ดเสร็จ ก็ไม่อาจยกมาเป็นของพระคลังข้างที่ได้ จึงทรงปรึกษาเสนาบดีและได้ตกลงว่าให้ยกเงินภาษีอากรจำนวน 5% ของจำนวนภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นของพระคลังข้างที่ (2) ในทางปฏิบัติเมื่อมีการประมูลอากรขึ้นใหม่ เงินพระคลังเดิมมีอยู่ในอากรรายใด นายอากรอยากจะหากวามชอบเฉพาะพระองค์ ประมูลขึ้นถวายบ้างตามชอบใจ แต่ไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินแผ่นดิน เรียกว่า เงินงวด แต่มีส่วนแบ่งไปแจกตรงเฉพาะเจ้านายลูกเธอเสียบ้าง

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

(2) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

5. ทางตัดถนนและสร้างตึกแถวในกรุงเทพ

รัฐบาลเอาเงินที่ได้จากการผูกปี้จีน ในปี พ.ศ. 2404 มาจ่ายเป็นค่าตัดถนนเจริญกรุง ถนนสีลม ถนนตรง สร้างเสร็จ พ.ศ. 2405 ต่อมารัฐบาลได้ตัดถนนสายหน้าวัดพระเชตุพนไปสะพานหัน และสะพานหันถึงวัดสัมพันธวงษาราม และวัดปทุมคงคา แล้วบรรจบถนนเจริญกรุง โดยใช้เงินค่าผูกปี้ พ.ศ. 2407 (1) เมื่อสร้างถนนแล้วพวกพ่อค้าจีน แขก ฝรั่ง ก็เรียกร้องให้รัฐบาลสร้างตึกแถวสองข้างถนน เพื่อพวกตนจะได้เช่าตั้งร้านขายของ รัฐบาลจึงสร้างตึกแถว 2 ชั้น ตามริมถนนสายสำคัญ ๆ เช่น ถนนสนามไชย ถนนบำรุงเมือง ถนนเฟื่องนคร และถนนเจริญกรุงตอนใน เป็นต้น (2)

6. กำเนิดโรงงานสมัยใหม่

พ.ศ. 2409 ฝรั่งซื่อสกือต นำไฟแก๊สมาใช้ในกิจการโรงสีไฟเป็นครั้งแรก มีโรงสีไฟเกิดขึ้นมากมาย ได้แก่ โรงสีไฟสกือต โรงสีอเมริกันสตีมไรซมิล โรงสีไฟของบริษัทอ็อตแมน โรงสีไฟบางกอกไซสมิส โรงสีไฟโมเดลไซซมิล และโรงสีไฟของบริษัทมาตวัลต์ (3) นอกจากโรงสีแล้วยังมีโรงหล่อสมัยใหม่ใช้เครื่องจักรไอน้ำ โรงงานน้ำตาล อู่ต่อเรือ โรงเลื่อยจักร โรงงานอุตสาหกรรม เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นของฝรั่ง ส่วนคนจีนก็หากินทางเป็นกัมปะโดของห้างฝรั่ง เพราะฝรั่งไม่คุ้นเคยกับผู้คนรายย่อยและเจ้านาย จึงต้องอาศัยคัมปะโด ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นคนมีฐานะดี กว้างขวาง และชำนาญการค้าขาย ทั้งยังรู้ภาษาจีนและภาษาอังกฤษดีเป็นผู้ช่วย (4)

---

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

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

(3) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

(4) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

7. <u>ทรงปรับปรุงอัตราภาษีใหม่</u>

เนื่องจากราชทูตอังกฤษขอร้องให้รัฐบาลไทยตั้งพิกัดอากรผลไม้ที่เป็นสินค้าสำคัญ พิกัดอำกรสมพัตสร และพลากรเสียใหม่ ในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น ทางไทยได้พิจารณาแล้วเห็นด้วย ดังตัวอย่างที่เปรียบเทียบระหว่างอากรเก่าอากรใหม่ดังต่อไปนี้ (1)

ข้อ 1 ว่าด้วยอากรสวนใหญ่	เก่า	ใหม่
หมากเอกสูง 3–4 วาขึ้นไป	ต้นละ 50 เบี้ย	138 เบี้ย
หมากโทสูง 5–6 วาขึ้นไป	ต้นละ 50 เบี้ย	128 เบี้ย
หมากตรีสูง 7–8 วาขึ้นไป	ต้นละ 30 เบี้ย	118 เบี้ย
หมากผการายออกดอกประปราย	ต้นละ 40 เบี้ย	128 เบี้ย
มะพร้าวสูง 8 ศอกขึ้นไป	ต้นละ 100 เบี้ย	ทั้งเล็ก–ใหญ่
มะพร้าวเล็กสูง 1 ศอกขึ้นไป	ต้นละ 50 เบี้ย	3 ต้นสลึง
ทุเรียน	ต้นละ 1 บาท	1 บาท
มะม่วง	ต้นละ 1 เฟื้อง	1 เฟื้อง
มังคุด	ต้นละ 1 เฟื้อง	1 เฟื้อง
ลางสาด	ต้นละ 1 เฟื้อง	1 เฟื้อง

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

---

(1) เสถียร ลายลักษณ์, "พิกัดอากรและสมพัตสร" ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มเพิ่มเติม, หน้า 33–36.

	เก่า		ใหม่
กระท้อน	5 ต้น	เฟื้อง	เฟื้อง
ฝรั่ง	21 ต้น	เฟื้อง	เฟื้อง
ตาเก	15 ต้น	เฟื้อง	เฟื้อง
สัมปะรด	100 ต้น	สลึงเฟื้อง	1,000 สลึงเฟื้อง
ขนุน	10 ต้น	เฟื้อง	เฟื้อง

8. <u>การบริหารภาษี</u>

การเก็บภาษีอากรแบ่งเป็นหน้าที่กระทรวงต่าง ๆ จนกระทั่งรัชกาลที่ 5 ตั้งกรมอัษฎากรพิพัฒน์ปรากฏดังนี้

ขึ้นกรมมหาสมบัติ

ภาษีน้ำมันมะพร้าว

ภาษีน้ำมันยาง

อากรสุรา 26 เมือง

บ่อนเบี้ย 51 ตำบล

ค่าน้ำ 16 ตำบล

สมพัตสร 34 เมือง

ภาษีทางโขงบางพลี

ภาษีเสา

อากรสวนใน 34, 236 สวน

อากรสวนนอก 7, 305 สวน

ภาษีเหล็กก้อน, เหล็กแผ่น

ภาษีถ่าน

อากรรังนก (เมืองสงขลา, เมืองตรัง)

ชั้นกรมมหาดไทย

ภาษีเรือโรงร้าน

ภาษีมาดเรือโกลน

ภาษีหีบฝ้าย

ภาษีตะคอน

ภาษีไม้ไผ่

ภาษีขิง

ชั้นกรมพระคลังในข้าย

อากรนาเกลือ

อากรป่าพื้ง

ภาษีนุ่น

ชั้นกรมพระคลังในขวา

สมพัตสรยาสูบ 23 เมือง

ภาษีค่านไม้ไผ่

ชั้นกรมท่ากลาง

อากรสมพัตสรพริกไทย

ภาษีไหม

ภาษีไม้ไผ่ป่า

ภาษีจาก

อากรรักษาเกาะ

อากรป่าผึ้ง(หัวเมืองชายทะเลตะวันตก)

ภาษีไม้กระดาน

ภาษีเบ็ดเสร็จ

ภาษียาง

ภาษีข้าวรายออก

ชั้นกรมพระคลังราชการ

อากรสวนจาก 10 เมือง

ค่าจองสวน

ภาษีไร่ฝ้าย น้ำมันยาง

ภาษีฝ้าย

ชั้นกรมท่าซ้าย

ภาษีเกลือ

ภาษีไม้เครื่องเรือ

ชั้นกรมนา

ค่านา

๑. <u>ปัญหาเกิดจากการปฏิบัติจัดเก็บ</u>

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เพื่อให้เก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยจึงมีการตั้งด่านภาษีมากมาย (1) ประกอบกับในรัชกาลนี้มีการประกาศใช้ภาษีใหม่ ๆ ขึ้นมาอีกหลายภาษี ทำให้ราษฎรรู้สึกไม่พอใจที่ต้องหยุดเรือให้ตรวจด่านแล้วด่านเล่า และบรรดาเจ้าหน้าที่หลายด่านเวลาตรวจก็หยาบคายน่าชังอยู่ (2) เป็นประจำ ดังที่สุนทรภู่นำไปเขียนไว้ในนิราศ-รัตนโกสินทร์ ตอนหนึ่งว่า

"ถึงด่านทางบางไทรไชโยเฉลว เห็นไพร่เลวหลายคนอยู่บนด่าน
ตั้งท่าตั้งนั่งชักดวักน้ำตาล คอยว่าขานขู่คนลงดันเรือ
ไม่เห็นของต้องห้ามก็ตามดู มะละกอกุ้งแห้งแรงมะเขือ
รอสัมสุกจุกจิกทั้งพริกเกลือ จนชาวเรือเหือดระอาอ่าในใจ"

นอกจากนี้ด่านและโรงภาษีก็มิได้อยู่ใกล้กันเมื่อประชาชนรำคาญหนักเรื่องตรวจแล้วตรวจอีก มีเรื่องไม่หยุดให้ตรวจบ้างและผลักประกาศตามหมายประกาศฉบับหนึ่งมีเนื้อความว่า "ราษฎรมาถึงด่าน ขุนด่านเรือกเรือให้จอด ตรวจดูสิ่งของต้องห้าม ครั้นไปถึงโรงภาษี เจ้าภาษีก็เรือกดูสิ่งของนั้นตามที่ต้องตามพิกัดภาษี ถ้าแม้เรือขึ้นลงที่ด่านและโรงภาษีไปแล้ว ชาวด่านว่าราษฎรชาวเรือหนีด่าน จับเอาตัวราษฎรมาบังคับให้ทำขวัญด่าน ราษฎรไม่ทำ ก็เรือและเก็บเอาแจวของหางเสือไว้ ราษฎรต้องเสียค่าไถ่จึงได้ไป ดังที่ชาวด่านกับราษฎรเกิดวิวาทกันก็มี เมื่อเจ้าภาษีนั้น ถ้าเรือไม่แวะโรงภาษีไปก็แต่งคนไปเอาเรือราษฎรมาตรวจดูสิ่งของในลำเรือต้องตามภาษี หาว่าราษฎรหนีภาษี ปรับไหมเอาสิ่งของไว้จนสิ้น ก็บัดนี้ด่านกับโรงภาษีแยกย้ายกันตั้ง ราษฎรไปมาทางวันหนึ่งต้องจอดด่านจอดโรงภาษีถึงเก้าแห่งสิบแห่ง ถึงแม้ราษฎรกับชาวด่านเจ้าภาษีมีความวิวาท

---

(1) เสถียร ลายลักษณ์. "ประกาศเรื่องชาวด่านกักเรือและพระราชบัญญัติให้ตั้งโรงภาษีอยู่กับด่านทุกตำบล, เรื่องเดิม, เล่ม 7 หน้า 163.

(2) ชัย เรืองศิลป์. เรื่องเดิม, หน้า 217.

ไม่มีพยานแล้ว ยากที่จะชำระได้ความจริง" (1) เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ จึงทรงแก้ไขโดยให้ด่านและโรงภาษี มารวมอยู่ที่เดียวกันเพราะเมื่อเกิดเรื่องวิวาทกันจะได้อ้างฝ่ายที่สามเป็นพยานได้ (2)

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 5

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น โดยเหตุทั้งด้านความเจริญทางอุตสาหกรรมและการแทรกแซงทั้งในรูปการค้าและการเมืองของฝรั่ง ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวตามกระแสแห่งการแทรกแซงนั้น ซึ่งส่วนหนึ่งยังผลให้ภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ 5 งานด้านภาษีอากรของพระองค์จึงหนักไปในด้านการบริหารภาษีที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

1. ทรงปฏิรูปการคลัง

ก่อนที่ทรงปฏิรูปการคลัง รัฐบาลได้กระจายภาษีอากรให้อยู่ในความควบคุมของกรมต่าง ๆ หลายกรม ทั้งนี้ก็เพื่อเฉลี่ยผลประโยชน์ให้ข้าราชการได้รับทั่ว ๆ กัน ข้าราชการจะได้มีกำลังใจทำราชการ เมื่อมีการประมูลภาษีอากร เจ้าภาษีอากรก็ไปยื่นประมูลที่บ้านเจ้าจำนวน เพราะเสบาบดีและผู้บัญชากรมใหญ่ ๆ นั่งทำงานอยู่ที่บ้านของตน การส่งเงินประมูล เจ้าภาษีอากรก็ส่งที่เจ้าจำนวนเป็นงวดปีละ 4 งวด เป็นส่วนมาก (3) เงินภาษีที่เจ้าจำนวนคุมอยู่นี้ หากควบคุมดี รัฐบาลก็ย่อมจะได้เงินเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามเวลา แต่ด้วยการควบคุมหละหลวมจึงเกิดเรื่อง "ผู้ทำภาษีก็เอาเงินหลวงไขว่ไปใช้

---

(1) เสถียร ลายลักษณ์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

(2) ชัย เรืองศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

(3) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 227.

เสียดีกว่ากู้เขาไม่ต้องเสียดอกเบี้ยพากันเป็นหนี้หลวง" [1] นอกจากนั้นการรั่วไหลของเงินแผ่นดินยังมีหลายทางทั้งรายได้และรายจ่าย รายจ่ายที่รั่วไหลมากได้แก่ การทุจริตในการซื้อขายของใช้ในราชการ [2] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การที่จะทนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าเป็นอารยประเทศนั้นจะทำได้ดีและรวดเร็วก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรมาก ๆ และอุดรูรั่วไหลของเงินรายได้รายจ่ายให้สำเร็จ ดังนั้น จึงทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น โดยทรงรวมกรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังราชการ กรมพระคลังในขวา และกรมพระคลังในซ้ายมาอยู่ในบังคับบัญชาของคณะกรรมการ ซึ่งมีสมเด็จเจ้าพ้ามหามาลากรมพระบำราบ-ปรปักษ์เป็นประธาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์มีวัตถุประสงค์จะควบคุมเจ้าจำนวนมิให้ทำการทุจริต และวางระเบียบประมูลภาษีให้รัดกุมเพื่อป้องกันการโกงของเจ้าภาษีนายอากร จึงมีข้อกำหนดโดยสังเขปต่อไปนี้ [3]

(1) ห้ามเจ้าจำนวนทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภาษีที่บ้านต้องทำที่ออฟฟิสในหอรัษฎากรพิพัฒน์

(2) เมื่อมีการประมูลภาษีอากรต้องประกาศให้รู้กันทั่ว ๆ ก่อนกำหนดเดือนหนึ่ง

(3) การประมูลต้องทำที่หอรัษฎากรพิพัฒน์แห่งเดียว

(4) ให้แบ่งเงินประมูลออกเป็น 12 งวด ถ้าเป็นอธิกมาสแบ่งเป็น 13 งวด เจ้าภาษีต้องชำระล่วงหน้า 3 งวด เจ้าภาษีคนใดค้างส่งเงิน 2 งวด จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

---

(1) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 300–301.

(2) ชัย เรืองศิลป์. หน้า 269.

(3) ชัย เรืองศิลป์. หน้า 330–331.

(5) เจ้าพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้รับชำระเงินล่วงหน้า 3 งวด ส่วนงวดต่อ ๆ ไป ไปส่งที่กรมพระคลังมหาสมบัติ

(6) เมื่อประมูลเงินหาตัวเจ้าภาษีใหม่แทนคนที่ถูกปลด หากได้เงินน้อยกว่าที่คนถูกปลดเสนอ ให้เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาษีคนเก่าจำตรวจ เร่งเงินที่ขาดจำนวนปีนั้นให้จงครบจำนวนเงินมากแลน้อย ถ้าเจ้าภาษีเก่าไม่มีเงินให้ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอาบุตร ภริยา ข้าทาษที่บ้านเรือน เรือแพ เรือกสวนไร่นา และทรัพย์สิ่งของสริญญาณะ-กะทรัพย์ อวิญญาณะกะทรัพย์ มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิง แล้วเอาตัวเจ้าภาษีคุกไว้ 3 ปี จึงพ้นโทษ เพราะจีนเจ้าภาษีคนนั้นเก็บเงินภาษีได้แล้วไม่ส่งหลวง คิดฉ้อพระราชทรัพย์ของหลวงไม่ซื่อตรงต่อแผ่นดิน (1)

ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีนี้เดิมไม่มีเงินตอบแทน เมื่อทรงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติจัดเก็บใหม่ขึ้นกับหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว ทรงพระราชทานเงินปีเป็นการตอบแทน (2) ข้าราชการเหล่านี้ต้องมาทำงานที่ออฟฟิสตั้งแต่ 4 โมงเช้า ถึง 4 โมง-เย็น ทุกวันเว้นวันพระ (3)

นอกจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว ยังได้ทรงปรับปรุงการทำงานของกรมพระคลังมหาสมบัติหลายประการ โดยออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 ให้อำนาจอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจอยู่ 2 ประการ คือมีอำนาจเร่งรัดเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ทั้งในสังกัดและนอกสังกัดไว้ และให้อำนาจเรียกตัวเจ้า-พนักงาน เจ้ากรมเหล่านั้นมาสอบสวนได้ (4) ส่วนหน้าที่นั้นได้แก่ การทำงบประมาณรายได้

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, หน้า 231.

(2) ชัย เรืองศิลป์, หน้าเดียวกัน.

(3) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

(4) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

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

1.1 กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรต่าง ๆ บรรดาซึ่งเก็บจากการให้ใบอนุญาต มีอากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น

1.2 กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บภาษีขึ้นในบรรดาซึ่งเก็บจากการชักภาษี ได้แก่ ภาษีเสา ภาษีน้ำตาล ภาษีเกลือ และภาษีไม้ซวนสัก เป็นต้น

1.3 กรมส่วน มีหน้าที่ถือบัญชีเร่งเงินค่าธรรมเนียมจากกรมต่าง ๆ เร่งเงินค่าราชการ และผูกปี้จีน เก็บส่งพระคลังมหาสมบัติ

1.4 กรมอากรที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรค่าที่มีอากรสมพัตสร อากรค่าน้ำ อากรนาเกลือ เป็นต้น

1.5 กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บภาษีขาเข้า ภาษีขาออก บรรดาซึ่งเก็บจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปขายต่างประเทศ และบรรทุกเข้ามาในเมืองไทย (1)

ดังนั้นภาษีต่าง ๆ ที่เคยให้คนผูกขาดไปจะถูกเก็บโดยกรมเจ้าจำนวนดังกล่าว ทำให้รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นมากกว่าแต่ก่อน

2. <u>ทรงปราบทุจริตในการจัดเก็บภาษี</u>

รัฐบาลได้กวดขันกรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีให้ส่งเงินให้ครบถ้วนตามเวลา ได้มีการลงโทษขุนนางชั้นผู้ใหญ่หลายคน เช่น

---

(1) ชัย เรืองศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 232-233.

2.1 ทรงถอดยศ ริบทรัพย์ พระยาอาหารบริรักษ์ เมื่อทรงพบว่าฉ้อตัดเงินหลวงในกรมนา (1)

2.2 ทรงประหารพระปรีชากลการ ผู้อำนวยการเหมืองทองคำที่เมืองกระบินทร์บุรี เมื่อทรงพบว่ายักยอกทองคำ

การที่พระองค์ทรงใช้มาตรการรุนแรงกับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตนี้มีผลทำให้เก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น ยังไม่ทรงมีข้อยกเว้นแม้แต่กับพระเจ้าน้องยาเธอ (2) ก็ยิ่งทำให้การส่งภาษีเข้าคลังรวดเร็วขึ้น

3. <u>ทรงขยายฐานภาษี</u>

เนื่องจากทรงมีความต้องการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ และการที่จะพัฒนาได้จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก พระองค์จึงตรากฎหมายออกมาหลายฉบับซึ่งส่งผลให้ฐานภาษีขยายอย่างมากมาย ได้แก่

3.1 ลดอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงิน จำนำ จำนองทรัพย์สินและขายตัวเป็นทาษ จากอัตราเดิมตำลึงละเฟื้องต่อเดือน (ชั่งละ 10 สลึง) เป็นชั่งละบาทต่อเดือน กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2411 (3) การลดอัตราดอกเบี้ยนี้ ส่งผล 2 ประการคือ ลดภาระสำหรับผู้ที่เป็นหนี้อยู่แล้ว เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการขยายกิจการได้กู้ยืมเพื่อการลงทุน

---

(1) ชัย เรืองศิลป์. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

(2) หมายถึง กรมหมื่นภูธเรศร์ ซึ่งประชวรหนักและได้ทำหนังสือทูลขอบ้านที่อยู่เป็นสิทธิ และขอเงินภาษีไปใช้ ซึ่งพระองค์ไม่ยอมทรงเร่งให้ส่งเงินเข้าคลัง ดู ประชุมพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2435-2453.

(3) ชัย เรืองศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

3.2 หกปีต่อมาทรงตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ให้สิทธิประโยชน์แก่ชาวนาผู้โค่นสร้างนาใหม่เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันไม่ต้องเสียอากรค่านา ปีที่ 4 จึงจะเริ่มเก็บอากรค่านา ถ้าเป็นนาฝางลอยเก็บไร่ละ 2 สลึง นาผู้ใดไร่ละสลึง นาที่โค่นสร้างใหม่นี้ ถ้าอยู่ในกรุงให้เสนากำนันเจ้ากรมกองตระเวรทำบัญชีไว้ ถ้าอยู่หัวเมืองให้ผู้รักษาเมืองกรมการเสนากำนันทำบัญชีไว้แล้วยื่นต่อเจ้าพนักงานกรมนาเพื่อยื่นต่อพระคลังมหาสมบัติ ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ทุกปี (1)

3.3 ทรงจัดสรรที่ดินให้ชาวนา เหตุที่ทรงจัดสรรที่ดินเพราะ เมื่อรัฐบาลขุดคลองพวกเจ้านาย ข้าราชการได้ทำการจับจองที่ไว้คนละมาก ๆ เกินกำลังตัวเองทำประโยชน์ไม่หมด ทำให้มีการทิ้งที่ดินไว้ให้รกร้าง คนที่มีความสามารถทำก็เข้าทำไม่ได้ด้วยตัวเองไม่ใช่ผู้จับจอง (2) ดังนี้จึงทรงออกประกาศอีกฉบับหนึ่งหลังจากออกประกาศห้ามนายทุนกดราคาข้าวชาวนา 4 เดือนว่า "ตั้งแต่นี้สืบไป ถ้าจะขุดคลองซึ่งเป็นการเกื้อกูลแก่ชาวนา ชาวไร่ ชาวสวนแห่งใด จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งเป็นดินอุดมดี มีคนปรารถนาจะทำนาทำไร่ทำสวนมากด้วยกัน ก็ให้ราษฎรทั้งปวงซึ่งต้องการนั้นมาหาข้าหลวง บอกชื่อตัวชื่อบุตรภรรยา ตำบลบ้านสังกัดมูลนาย และจะต้องการที่นาที่ไร่ที่สวนมากน้อยเท่าไร และที่นั้นอยู่ต้นคลอง อยู่กลางคลอง อยู่ปลายคลอง ตำบลใด ให้ข้าหลวงจดหมายไว้ แล้วให้ข้าหลวง เจ้าพนักงาน และราษฎรพร้อมกันคิดเฉลี่ยเป็นส่วน ค่าที่นาที่ไร่ที่สวน ให้ผู้ซึ่งจะต้องการที่ออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากแลน้อย ถ้าผู้ต้องการที่ไม่อยากออกเงินจะออกแรงช่วยก็ให้ข้าหลวงกำหนดให้ผู้นั้นช่วยออกแรง..." (3) ในรัชกาลนี้มีคลองเกิดขึ้นมากมาย และเกือกสวนไร่นาก็ย่อมเพิ่มตามคลองไปด้วยทั้งในกรุงเทพและหัวเมือง

---

(1) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

(2) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 247–248.

(3) ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.

3.4 ทรงตรากฎหมายหลายฉบับซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการกสิกรรมได้รับประโยชน์ ไม่คิดจะทิ้งอาชีพ กฎหมายเหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติโคกระบือ ซึ่งกำหนดให้มีการทำตั๋วพิมพ์รูปพรรณสัตว์พาหนะ ตั้งกระทรวงเกษตราธิการ มีกรมทดน้ำขึ้นกับกระทรวงนี้เพื่อทำชลประทานสมัยใหม่ เป็นต้น

4. <u>การปฏิบัติจัดเก็บเงินค่านาใหม่</u>

ทรงกำหนดวิธีปฏิบัติจัดเก็บเงินค่านาใหม่ [1] ดังนี้

4.1 ผู้ที่เดินประเมินนา ให้มี 3 คน เป็นข้าหลวงเสนา 1 คน กรมการเมือง 1 คน และกำนันอีก 1 คน "ถ้าเกิดการฉ้อฉลประการใด ต้องให้มีโทษเหมือนกันทั้งสามคน"

4.2 ตั๋วฎีกา (ใบเสร็จรับเงิน) ต้องใช้ตั๋วที่กรมพระคลังมหาสมบัติพิมพ์ ต้องประทับตราเสนากรรมการ กำนันทั้ง 3 ดวง เป็นสำคัญ

4.3 เงินซึ่งเก็บค่านามาได้นั้นอย่าให้เจ้าพนักงานกรมนาเก็บกักขังรอไว้ ต้องนำส่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติภายใน 2 วัน

ด้วยวิธีการอันรัดกุมนี้ ค่านาก็เก็บได้มากกว่าแต่ก่อน ปีแรกเก็บได้ 8,000 ชั่ง ปีที่สองได้ 12,000 ชั่ง แม้จะงดเก็บค่านาที่โค่นสร้างใหม่

---

[1] ชัย เรืองศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

สภาพทางเศรษฐกิจตอนต้นรัชกาลที่ 6 อยู่ในสภาพเดียวกับปลายรัชกาลที่ 5 เศรษฐกิจเริ่มทรุดปลายสงครามโลกครั้งที่ 1 ไม่แต่เฉพาะประเทศไทยที่ประสบความหายนะจากสงครามครั้งนี้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม โครงสร้างทางภาษีเดิมยังคงใช้อยู่ คงมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะอัตราภาษี ยกเลิกภาษีบางอย่างและประกาศใช้ภาษีใหม่ตามความเหมาะสม เช่น

1. ยกเลิกอากรสมพัตสรสำหรับอ้อยและให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บภาษีค่าที่ไร่อ้อย พ.ศ. 2464 แทนการเก็บภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ คิดตามเนื้อที่ตารางงานละ 1 บาท 13 สตางค์ กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป เมื่อประกาศใช้ในท้องที่ใดแล้ว ก็ให้ยกเลิกอากรสมพัตสรที่เก็บจากอ้อย และภาษีภายในตามพระราชบัญญัติภาษีภายใน ร.ศ.111

2. ยกเลิกภาษีภายใน

3. ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475

4. ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

สภาพทางเศรษฐกิจหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองถึง พ.ศ. 2496

เศรษฐกิจของประเทศยังคงทรงอยู่ตอนก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลได้ประกาศกฎหมายภาษีอากรใหม่ ๆ ที่อยู่ในความควบคุมของกรมสรรพากรไว้ 5 ประเภทคือ

1. ภาษีเงินได้ โดยยกเลิกภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ขยายฐานภาษีครอบคลุมถึงเงินได้ทุกชนิด ยกเว้นเงินได้จากการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

2. ภาษีโรงเรือนและที่ดินบังคับตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยขยายท้องที่ออกไป และเมื่อขยายไปท้องที่ใดแล้วก็ให้ยกเลิกภาษีโรงงานเสีย

3. ภาษีการค้า ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 และคงใช้อยู่จนเมื่อประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ใน พ.ศ. 2481 เรียกชื่อใหม่ว่า ภาษีโรงค้า แต่หลักการคล้ายคลึงกัน ต่อมาได้ยกเลิกภาษีโรงค้าใน พ.ศ. 2496 และมีภาษีโรงค้าขึ้นมาใหม่แทน และมีหลักการอย่างใหม่

4. ภาษีการธนาคารและการประกันภัย บังคับตามพระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2476 และภายหลัง พ.ศ. 2481 ได้นำมารวมกับประมวลรัษฎากร

5. อากรแสตมป์ บังคับตามพระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475 มีหลักการคล้ายกับประมวลรัษฎากรปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ในปี พ.ศ. 2481 ได้ประกาศยกเลิกภาษีอากรต่อไปนี้ [1]

(1) พระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2465

(2) พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119

(3) พระราชบัญญัติเก็บภาษีค่าที่ไร่ออย พ.ศ. 2464

(4) พระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษียา ร.ศ. 119

(5) ประกาศพระราชทานยกเงินอากรสวนใหญ่ค้างเก่า และเดินสำรวจต้นผลไม้ใหม่ สำหรับเก็บเงินอากรสวนใหญ่ ร.ศ. 130

---

[1] พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มาตรา 4.

(6) พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475

(7) พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475

(8) พระราชบัญญัติการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2476

(9) พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475 และตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ได้กำหนดภาษีอากรขึ้นใหม่ดังต่อไปนี้ [1]

(1) ภาษีเงินได้ ซึ่งขยายฐานภาษีกว้างขวางออกไปกว่าพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475

(2) ภาษีโรงค้า

(3) ภาษีการธนาคารและการประกันภัย

(4) อากรแสตมป์

(5) อากรมหรสพ

(6) เงินช่วยบำรุงท้องที่

(7) เงินช่วยประถมศึกษา

ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ได้เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้น และในระหว่างสงครามได้ประกาศใช้เงินช่วยชาติในภาวะคับขันหลายอย่าง คือ

(1) พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขันเรียกเก็บเงินช่วยชาติการซื้อข้าว

(2) พระราชบัญญัติภาษีการซื้อน้ำตาล เรียกเก็บภาษีการซื้อน้ำตาลซึ่งถือเสมือนเป็นเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน

---

[1] ทำรัญ สูตะบุตร. คำบรรยายภาษีอากร, หน้า 17, หนังสือพระราชทานเพลิงศพ นายทำรัญ สูตะบุตร, (โรงพิมพ์อักษรสาสน์) พ.ศ. 2512.

(3) เรียกเก็บเงินช่วยชาติภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีเดิมอีกเท่าตัว

(4) เรียกเก็บเงินช่วยชาติภาษีโรงค้า เพิ่มจากอัตราภาษีเดิมอีกเท่าตัว

(5) เรียกเก็บอากรแสตมป์ เพิ่มขึ้นสำหรับตราสารบางประเภทอีกเท่าตัว

(6) ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงแรมและภัตตาคาร เรียกเก็บภาษีโรงแรมและภัตตาคารซึ่งถือเสมือนเป็นเงินช่วยชาติ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้เงินมากเท่าในภาวะสงครามประกอบกับเกิดภาวะเงินฝืด รัฐบาลจึงคงเงินช่วยชาติบางประเภทไว้โดยแปลงเป็นภาษีใหม่ และยกเลิกเงินช่วยชาติบางประเภทเสียเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจซื้อมากขึ้น ได้แก่ [1]

(1) เงินช่วยชาติการซื้อข้าวได้กลายเป็นภาษีการซื้อข้าว

(2) ภาษีการซื้อน้ำตาลคงไว้ตามเดิม

(3) ภาษีโรงแรมและภัตตาคารคงไว้ตามเดิม

(4) ยกเลิกเงินช่วยชาติภาษีเงินได้ เงินช่วยชาติภาษีการค้า และอากรแสตมป์

ประมวลรัษฎากรนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ การแก้ไขดังกล่าวส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างของภาษี แต่จะเป็นการลดหรือเพิ่มอัตราภาษีและการบริหารภาษี ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีด้วย

---

[1] หิรัญ สูตะบุตร. เรื่องเดิม, หน้า 15.

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

ก. เพิ่มค่าลดหย่อนสำหรับตัวผู้เสียภาษี สามีหรือภริยาของผู้เสียภาษี และบุตรให้มากขึ้น

ข. ใช้อัตราใหม่สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ค. เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากเก็บจากเงินปันผลมาเป็นเก็บจากกำไรสุทธิ

(2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2495 ยกเลิกเงินช่วยบำรุงท้องที่และเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่แทน และได้แก้ไขอัตราภาษีเสียใหม่ด้วย

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

ก. ยกเลิกภาษีการค้าตั้งแต่ปีภาษี 2496 เป็นต้นไป

ข. ยกเลิกภาษีธนาคารการเครดิตฟองซีเอร์ 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

ต้องเสียภาษีในอัตราที่เท่าใด แม่บทที่สำคัญได้แก่ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 หลังจากแม่บทได้ออกมาใช้ในปี พ.ศ. 2503 แล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดยพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด และโดยประกาศคณะปฏิวัติ รวมเป็นพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ พระราชกำหนด 27 ฉบับ และประกาศคณะปฏิวัติ 5 ฉบับ [1]

ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรไทยฉบับที่สำคัญ ๆ มีเพียงเท่านั้น ซึ่งความจริงนั้นยังมีกฎหมายภาษีอากรอื่น ๆ อีกหลายฉบับด้วยกัน แต่กฎหมายภาษีอากรที่สำคัญและเป็นผลของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นมีเพียงเท่าที่ได้หยิบยกมาข้างต้น จากการรวบรวมจะเห็นความจริงอีกข้อหนึ่งคือ เรายังใช้ระบบภาษีอากรเดิมเป็นส่วนใหญ่ ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะแต่อัตราภาษีและวิธีปฏิบัติจัดเก็บเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้ห่างไกลจากของเดิมเลย เราน่าจะขอบคุณบรรพบุรุษที่ปรีชาสามารถเลือกระบบกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพและความเป็นอยู่ของคนไทยอย่างยิ่ง

---

[1] มานิต วิทยาเต็ม. ภาษีและกฎหมายศุลกากร โรงพิมพ์บูรพาศิลป์การพิมพ์, 716/6 ซอยพญานาค กรุงเทพ, พ.ศ. 2520, หน้า 11.

บทที่ 2 วิวัฒนาการของกฎหมายแรงงาน [1]

ความนำ

1. แรงงานในประเทศไทย

คำว่า "งาน" หรือ "แรงงาน"นั้น ท่านศาสตราจารย์ ดร.จิ๊ด เศรษฐบุตร ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า "งานบุคคลหรือเรียกกันว่างานหรือแรงงานนั้น ทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง การกระทำของมนุษย์ที่ตั้งใจทำขึ้นโดยมุ่งหวังว่า การกระทำนั้นจะทำให้ตนได้รับสิ่งซึ่งบำบัดความต้องการของตนได้ (2) จากคำอธิบายของท่านเช่นนี้ทำให้พิจารณาได้ว่าแรงงานนั้นจะต้องเป็นแรงงานของบุคคล หรือแรงงานของมนุษย์เท่านั้น มิใช่แรงงานจากเครื่องจักรหรือสัตว์ ผลของการทำงานจากพลังแรงงานของเครื่องจักรหรือกำลังแรงงานของสัตว์นั้น มิได้เรียกว่า "แรงงาน" เพราะมันเป็นเพียงแรงงานทดแทนเท่านั้น เนื่องจากว่าหากขาดเสียซึ่งแรงงานของมนุษย์แล้ว แรงงานทดแทนจากเครื่องจกรและสัตว์จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะปราศจากผู้ที่จะควบคุมบังคับบัญชาให้เครื่องจกรหรือสัตว์ทำงานได้ ลำพังแต่เครื่องจักรย่อมไม่สามารถที่จะเดินเครื่องได้เลยถ้าปราศจากคนที่จะกดปุ่ม เปิดสวิตซ์ หรือบังคับเครื่องจักรนั้น ๆ ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามประเภทของเครื่องจักรนั้น ๆ เช่นเดียวกัน ช้างจะลากซุงไม่ได้ถ้าไม่มีคนคอยบังคับ สั่งการ หรือฝึกช้างเพื่อทำงานนั้น ๆ กระบือจะไถนาเองโดยไม่มีคนเทียมกันไถและบังคับให้ไม่ได้ โคจะลากเกวียนเพื่อขนของไม่ได้ ถ้าไม่มีคนเทียมเกวียนและบังคับเกวียนให้ ม้าจะบรรทุกของไม่ได้ถ้าไม่มีคนคอยขี่และนำของขึ้นวางบนหลังม้า ฯลฯ ดังนั้น แรงงานที่สำคัญและเป็นบ่อเกิดแห่งเศรษฐทรัพย์ทั้งหลายนั้นก็คือ แรงงานของมนุษย์นั่นเอง และการที่มนุษย์ได้ใช้แรงงานของตนไปนั้นก็ย่อมจะต้องมีความมุ่งหวังที่จะได้รับ

---

[1] ยุติการรวบรวมข้อมูล เมื่อ 30 กันยายน 2525

(2) จิ๊ด เศรษฐบุตร, คำสอนเศรษฐศาสตร์พิศดาร (งานบุคคล), พระนคร : 2479

ผลตอบแทนแรงงานของตนที่ได้กระทำไปแล้วด้วย คือ การได้รับ "ค่าจ้าง" หรือ "สินจ้าง" เพื่อผลตอบแทนการทำงานของตนที่ได้กระทำไปเพื่อที่จะได้นำเอาค่าจ้างหรือสินจ้างนั้น ๆ มาใช้สนองความต้องการของตนสุดแล้วแต่ว่าค่าจ้างนั้นจะเป็นเงินหรือสิ่งของตามแต่จะตกลงกัน

งานหรือแรงงานนั้นหมายรวมทั้งกำลังแรงกายและกำลังความคิดสติปัญญาด้วย มิใช่ว่าแรงงานหมายแต่เฉพาะกำลังทางร่างกายเท่านั้น ผู้ที่ใช้แต่เพียงสติปัญญาความคิดมันสมองในการทำงานเพียงอย่างเดียวก็เรียกได้ว่าเป็นผู้ใช้แรงงานด้วย มิใช่ว่าผู้ใช้แรงงานจะหมายถึงแต่เพียงผู้ที่ทำงานโดยอาศัยกำลังกายเท่านั้น แต่ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังกายมากกว่าสมอง เช่น กุลีขนของ หรือผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังสมองมากกว่ากำลังกาย เช่น ผู้จัดการธนาคารต่างก็จะต้องใช้ทั้งกำลังกายและกำลังสมองควบคู่กันไปทั้งนั้น มิใช่ว่าจะใช้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ขนาดและปริมาณของการใช้กำลังกายและกำลังสมองย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทของงาน เช่น กุลีข้าวสาร ก็มิได้ใช้แต่เพียงกำลังกายอย่างเดียว จะต้องใช้กำลังสมองควบคู่กันไปด้วยว่าจะขนข้าวด้วยวิธีไหนที่จะทำให้ขนได้เร็ว ไม่หนักมากเวลาเดิน ฯลฯ แต่การใช้กำลังสมองจะน้อยกว่ากำลังกาย เพราะกำลังกายสำคัญมากสำหรับงานประเภทนี้ ถ้าไม่มีกำลังร่างกายที่แข็งแรงก็จะแบกกระสอบข้าวสารที่ใหญ่และหนักไม่ได้ ตรงกันข้ามผู้จัดการธนาคารย่อมต้องใช้กำลังสมองที่จะคิดและกำหนดแผนงานเพื่อที่จะหาลูกค้าให้แก่ธนาคารของตนมาก ๆ เพื่อที่จะได้มียอดจำนวนเงินฝากสูงหรือการให้เครดิตควรจะกระทำในลักษณะอย่างไร จะได้รับดอกเบี้ยคุ้มหรือไม่ รวมตลอดถึงการควบคุมดูแลบังคับบัญชาพนักงานให้ปฏิบัติงานโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้กำลังกาย เพราะไม่ต้องไปแบกไปยกอะไรเพียงแต่กำหนดนโยบาย แผนงาน และสั่งการเท่านั้น แต่ก็มิได้หมายความว่าไม่ต้องใช้กำลังกายเสียเลย เพราะถ้าผู้จัดการธนาคารไม่มีกำลังกายแล้วก็จะเดินมาทำงานไม่ได้ สั่งงานไม่ได้เช่นกัน

ประเทศที่จะเป็นสมาชิกองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้นั้น จะต้องเป็นประเทศเอกราชตามความหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ หมายความว่าสังคมระหว่างประเทศได้ยอมรับนับถือสถานะของประเทศนั้น ๆ แล้ว

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรกของสันนิบาตชาติ และองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ และในปี ค.ศ. 1906 ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกของอนุสัญญา ณ กรุงเบอร์น ปี ค.ศ. 1906 ด้วย

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศนี้เอง ได้ทำให้ประเทศไทยมีสิทธิเรียกร้องต่อบรรดาประเทศมหาอำนาจที่เป็นพันธมิตรของสนธิสัญญาอันไม่เป็นธรรมฉบับปี ค.ศ. 1855 สนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Rights) ซึ่งไทยเสียเปรียบเกี่ยวกับเรื่องการที่ใช้สิทธิทางศาลและการเรียกเก็บภาษี รวมตลอดจนถึงสัญญาฉบับอื่น ๆ ที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีเอกราชอย่างสมบูรณ์ในทุก ๆ เรื่อง [1]

2.4 การให้ความร่วมมือขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศแก่ประเทศไทย

องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างสันติภาพของโลก โดยพยายามสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคม พยายามศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นกับแรงงานและการใช้แรงงาน แล้วกำหนดข้อบังคับเพื่อให้การคุ้มครองแก่แรงงานโดยทั่วไป ให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในกิจการด้านแรงงานต่าง ๆ เป็นต้นว่า การฝึกอบรมแรงงาน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างข้อบังคับเพื่อให้สวัสดิภาพแก่แรงงานและการคุ้มครองแรงงาน ฝึกอบรมนักบริหารแรงงาน

---

[1] เรื่องเดิม, หน้า 30

พิเศษแห่งสหประชาชาติได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและอุปกรณ์การฝึกมาให้เพื่อการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว นอกจากนั้นก็ยังได้ให้ทุนส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมในต่างประเทศด้วย เพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่จะรับช่วงดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวต่อไปได้ หลังจากที่ระยะเวลาที่กองทุนพิเศษสหประชาชาติให้ความช่วยเหลือได้สิ้นสุดลง ในการนี้องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่สำคัญ คือ เป็นหน่วยบริหารงาน (Executing Agency) ของโครงการดังกล่าว โดยเป็นผู้จัดหาผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้และประสบการณ์มาช่วยในการดำเนินงานตามโครงการ การจัดรายการฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับทุนไปฝึกอบรมตลอดจนการดำเนินงานบริหารโครงการโดยทั่ว ๆ ไปด้วย โครงการดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไปด้วยดี และได้ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บริหารให้มีความรู้ด้านเทคนิคการวางแผนและการบริหารแรงงานสำเร็จไปแล้วหลายรุ่นเป็นจำนวนหลายพันคน

ภายหลังที่ความช่วยเหลือตามโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาการบริหารและประสิทธิภาพการทำงานได้สิ้นสุดลง รัฐบาลไทยและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้พิจารณาเห็นว่า ความต้องการนักบริหารที่ดียังคงมีอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารในระดับสูง จึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการบริการที่ปรึกษาอุตสาหกรรม (Management Consultancy) และเสนอขอความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษสหประชาชาติต่อไปอีก โครงการนี้ได้ขยายการดำเนินงานให้กว้างขวางขึ้น โดยแทนที่จะทำหน้าที่ให้การฝึกอบรมแต่เพียงอย่างเดียว ก็ได้เสนอให้บริการที่ปรึกษาด้านการบริหารทั่ว ๆ ไปแก่หน่วยงานและบริษัทที่สนใจด้วย

2.4.3 <u>การให้ความร่วมมือด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม</u>

(Small Industries)

เพื่อปรับปรุงให้กิจการด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทยเจริญและมีมาตรฐานที่ทัดเทียมกับต่างประเทศ รัฐบาลไทยและองค์การการกรรมกรแห่งประเทศ

จึงได้ร่วมกันจัดร่างโครงการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม (Small Industry Services Institute) ขึ้น และเสนอขอความช่วยเหลือไปยังกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติเช่นเดียวกับโครงการที่เคยได้รับความช่วยเหลือมาแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ศูนย์นี้ทำหน้าที่ให้บริการด้านการฝึกแรงงานบางประเภท ซึ่งมีความต้องการมากสำหรับการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น ด้านอุตสาหกรรมผาการเชื่อมโลหะ และวิศวกรประจำโรงงาน ขณะเดียวกันก็ได้จัดคณะนักวิศวกรที่ปรึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือผู้ประสงค์จะเริ่มลงทุนในกิจการขนาดย่อม เกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการดำเนินการผลิตด้วยโครงการนี้ได้รับความร่วมมือจากกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ

2.4.4 การให้ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมวิชาชีพ

(Vocational Training)

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

2.4.5 การให้ความร่วมมือด้านสวัสดิภาพและการคุมครองแรงงาน

นอกเหนือจากการให้ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมแรงงานแล้ว องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศยังให้ความร่วมมือในด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพของคนงานและการคุมครองแรงงานด้วย องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้ร่วมกับกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดตั้งศูนย์อาชีวอนามัย (Industrial Health Centre) ขึ้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากเพื่อให้บริการด้านการให้คำแนะนำ และรักษาพยาบาลแก่คนงานทั่วไป รวมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าของโรงงานเกี่ยวกับการสร้างเครื่องป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากเครื่องจักรในขณะทำงานด้วย

2.4.6 นอกจากการให้ความร่วมมือดังกล่าวมาแล้ว องค์การการกรรมกรระหว่างประเทศยังให้ความร่วมมือจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในด้านการร่างข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การคุมครองแก่คนงาน รวมทั้งการศึกษาถึงวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรมและเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมด้วย [1]

2.5 อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ

(Convention and Recommendation of International Labour Organization)

ในการประชุมสมาชิกขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2462 ค.ศ. 1919 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ได้ผ่านอนุสัญญาออกมาหลายฉบับดังนี้ คือ

---

[1] ประทีป จิรกิติ, บทบาทขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาประเทศ, รวบรวมบทความเกี่ยวกับแรงงานและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว, 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]

และหลังจากนั้นองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศก็ได้ประชุมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2462–2524) และที่ประชุมใหญ่ขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้พิจารณารับอนุสัญญาและข้อแนะไว้รวมทั้งสิ้น 321 ฉบับแยกเป็นอนุสัญญา 156 ฉบับ และข้อแนะ 165 ฉบับ

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

---

[1] ถนอม นพวรรณ, ประเทศไทยกับองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า 27–28

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม ค.ศ. 1921

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ 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 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง 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 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน ค.ศ. 1965

(11) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ ค.ศ. 1967

และเป็นข้อแนะ (Recommendation) รวมทั้งสิ้น 10 ฉบับ คือ

(1) ข้อแนะฉบับที่ 18 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานพาณิชยกรรม ค.ศ. 1921

(2) ข้อแนะฉบับที่ 105 ว่าด้วยสิ่งประกอบในตู้ยา ประจำเรือ ค.ศ. 1958

(3) ข้อแนะฉบับที่ 107 ว่าด้วยการจ้างชาวเรือให้ทำงานในเรือที่จดทะเบียนในต่างประเทศ ค.ศ. 1958

(4) ข้อแนะฉบับที่ 108 ว่าด้วยสภาพทางสังคมและความปลอดภัยของชาวเรือในเรื่องการจดทะเบียนเรือ ค.ศ. 1958

(5) ข้อแนะฉบับที่ 117 ว่าด้วยการฝึกอาชีพ ค.ศ. 1962 (ยกเว้นข้อ 7 (1) เรื่องที่แนะให้รัฐจัดฝึกอาชีพโดยให้เปล่า)

(6) ข้อแนะฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน ค.ศ. 1965

(7) ข้อแนะฉบับที่ 126 ว่าด้วยการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง ค.ศ. 1966

(8) ข้อแนะฉบับที่ 128 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ ค.ศ. 1967

(9) ข้อแนะฉบับที่ 129 ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการและคนงานในสถานประกอบการ ค.ศ. 1967

(10) ข้อแนะฉบับที่ 130 ว่าด้วยการพิจารณาและยุติข้อร้องทุกข์ภายในสถานประกอบการ ค.ศ. 1967 [1]

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

---

[1] เอกสารแผ่นปลิว อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จัดพิมพ์โดยสำนักงานวิเทศสัมพันธ์, กรกฎาคม 2524

(3) ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับตัวแทนสหประชาชาติ และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) มีการวางแผนงานและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในงานสนาม

(5) จัดหาและให้ความช่วยเหลือในทันทีในด้านการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและให้บริการทางด้านคำแนะนำและ

(6) ส่งเสริมสนับสนุนในการเข้าร่วมเป็นภาคีต่ออนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ [1]

3. กฎหมายแรงงานในประเทศไทย

เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุน จึงทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ได้เริ่มหันมาสนใจและดำเนินการด้านอุตสาหกรรมควบคู่กันไป แรงงานจึงเปลี่ยนจากแรงงานเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวมาเป็นแรงงานอุตสาหกรรมด้วย การเปลี่ยนระบบแรงงานจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานขึ้นมามาก เพราะการใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่มีระบบกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนที่จะต้องปฏิบัติต่อกันแต่อย่างไร ความสัมพันธ์ในระหว่างผู้ใช้แรงงานก็มิได้เป็นไปในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้าง แต่เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือระหว่างมิตรเพื่อนฝูง ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้แรงงานจึงไม่เกิดขึ้นเมื่อแรงงานเริ่มเปลี่ยนมาสู่ระบบอุตสาหกรรมซึ่งมีระเบียบแบบแผนและวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากงานเกษตรกรรมแต่ผู้ใช้แรงงานยังคงมีความเคยชินกับระบบการใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมอยู่ 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 ถ้าปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้ดำเนินต่อไป อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้ รัฐบาลจึงได้พิจารณาเห็นสมควรจะกำหนดมาตรการในการใช้แรงงานขึ้นเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันหมดในระหว่างผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย คือการจัดให้มีกฎหมายแรงงานขึ้นใช้บังคับนั่นเอง

3.1 อุดมการณ์และแนวความคิดในการกำหนดกฎหมายแรงงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น แม้จะยังมิได้มีกฎหมายแรงงานกำหนดขึ้นรับรองความสัมพันธ์เอาไว้ แต่ก็มีกฎหมายอื่นที่รับรองความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายนี้เอาไว้แล้ว คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญาลักษณะ 6 จ้างแรงงานมาตรา 575–586 แต่ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้มีความคิดที่ว่าการมีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอเสียแล้ว เพราะในบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการจ้างงานนั้นยังมิได้ให้ความคุ้มครองที่พอเพียงแก่ลูกจ้าง ความคิดนี้มิได้มีแต่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่แทบทุกประเทศในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Anglo-Saxon เช่น อังกฤษ อเมริกา หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปต่างก็เห็นว่ากฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง เพราะกฎหมายแพ่งในสมัยนั้นแม้แต่ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสหรือที่เรียกกันว่าประมวลกฎหมายของนโปเลียนก็ถือหลักเสรีนิยม (Liberalism) คือให้เสรีภาพที่จะให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเกี่ยวกับข้อความในสัญญาจ้างแรงงานกันได้เองตามใจชอบ แต่เมื่อเป็นความตกลงในระหว่างบุคคลที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจไม่เสมอภาคกัน คือ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นย่อมเป็นการแน่นอนว่าผู้ที่เสียเปรียบก็คือลูกจ้าง เพราะนายจ้างจะเป็นผู้กำหนดเรื่องใช้แรงงานและค่าจ้างได้ตามชอบใจ แม้ลูกจ้างจะมีเครื่องมือที่ใช้บีบบังคับนายจ้างได้คือการนัดหยุดงาน (Strike) ซึ่งเป็นเครื่องมือเดียวที่มีอยู่แต่ก็มิได้ทำให้นายจ้างยอมโอนอ่อน

ผ่อนตามเสมอไป ทั้งนี้เป็นเพราะคนว่างงานยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก นายจ้างจึงเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบ เพราะผู้ที่เป็นลูกจ้างอยู่แล้วก็ไม่อยากจะออกจากงานเกรงว่าจะไม่สามารถหางานใหม่ได้ และนายจ้างก็สามารถที่จะจ้างคนว่างงานเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่างแทนได้ทันที

ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยแรงงานไว้เป็นพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีอยู่เดิมแล้ว เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างให้มากยิ่งขึ้น

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

3.1.1 <u>ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน</u>

จากหลักการและแนวความคิดดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการตรากฎหมายแรงงานขึ้นใช้บังคับ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาจนถึงบัดนี้ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจมีความเจริญมากขึ้น จนถึงที่จะมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และการประสานงานตลอดจนความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และโดยที่ได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศมาแต่แรกตั้ง ซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงานอันเป็นปัจจัยสำคัญในการเศรษฐกิจทั้งใน

---

[1] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน, พระนคร โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2500, หน้า 73-75

ก. ฝ่ายนายจ้าง

ข. ฝ่ายลูกจ้าง

ค. ส่วนรวม (ประเทศ) ดังนี้คือ

(1) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในเรื่องชั่วโมงทำงาน โดยปกติจะให้ลูกจ้างทำงานเกินกว่าสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมงไม่ได้ ถ้าหากจำเป็นจะต้องทำงานเกินกว่านั้น ก็จะได้ค่าจ้างล่วงเวลาในอัตราที่สูงกว่า

(2) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเรื่องการหยุดงาน ซึ่งได้แก่ การหยุดงานประจำสัปดาห์ การหยุดงานตามประเพณีนิยม การหยุดงานพักผ่อนประจำปี การหยุดงานเมื่อเจ็บป่วย และการหยุดงานของสตรีเนื่องจากคลอดบุตร

(3) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองไม่ให้ใช้งานจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรืออนามัย สำหรับลูกจ้างที่เป็นเด็กและหญิง เช่น ห้ามเด็กอายุน้อยเข้าทำงาน และห้ามหญิงทำงานหนักเป็นต้น

(4) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในอัตราค่าจ้าง โดยลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง หากทำงานอันมีลักษณะและสภาพอย่างเดียวกัน ถ้านายจ้างผิดนัดจ่ายเงินค่าจ้าง ลูกจ้างจะได้รับดอกเบี้ยหรือค่าจ้างเพิ่ม

(5) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองโดยมีเงินเลี้ยงชีพสำหรับเวลาที่งานใหม่ทำ กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหลังจากทำงานมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง และลูกจ้างไม่ได้ทำผิดอย่างร้ายแรง นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้ลูกจ้าง

(6) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองโดยนายจ้างต้องจัดให้มีสวัสดิการเกี่ยวกับการทำงาน เช่น น้ำสำหรับบริโภค ฯลฯ

(7) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ไม่ได้ถือว่าข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ และถ้าผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็จะต้องได้รับโทษทางอาญาด้วย ดังนั้นกฎหมายแรงงานจึงมีลักษณะดังนี้คือ

3.2.1 เป็นกฎหมายกึ่งมหาชนและกึ่งกฎหมายเอกชน

ที่ว่ากฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายกึ่งมหาชนและกึ่งกฎหมายเอกชนนั้น ก็เพราะว่ากฎหมายแรงงานมิได้เป็นกฎหมายมหาชนล้วน ๆ ที่กำหนดเอาไว้แต่ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สมาคมนายจ้าง ฯลฯ เท่านั้น แต่ยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง สภาองค์การนายจ้างกับลูกจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การลูกจ้างไว้ด้วย รวมทั้งการทำข้อตกลงในการจ้างงานและการทำงานของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างก็มิใช่ว่าจะกระทำได้ตามความพอใจของคู่กรณี จะกระทำได้ก็แต่ในขอบเขตที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ถ้าฝ่าฝืนจากที่กฎหมายกำหนดไว้ คือต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดข้อตกลงนั้น ๆ ก็เป็นโมฆะ ไม่มีผลทางกฎหมายและยังจะต้องได้รับโทษทางอาญาได้ ซึ่งนี้ก็คือลักษณะของกฎหมายมหาชน (Public Law) แต่ถ้าเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณีที่จะให้เหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้อตกลงนั้นก็เป็นอันมีผลใช้บังคับและผูกพันกันในระหว่างคู่กรณีซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายเอกชน (Civil Law) แต่กฎหมายแรงงานจะมีลักษณะของกฎหมายมหาชนมากกว่ากฎหมายเอกชนจึงอาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายแรงงานก็คือกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งนั่นเอง

3.2.2 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายแรงงาน ส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าหมายถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้วกฎหมายแรงงานมิใช่มีแต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน กฎหมายเกี่ยวกับการประกันการว่างงาน ฯลฯ อีกหลายฉบับ

กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานของไทยที่มีมาตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันมีดังนี้คือ

3.3.1 ประกาศลดค่าตัวทาส ร.ศ. 123

ได้กำหนดว่าทาสที่จะเปลี่ยนนายเงิน ถ้าทำสัญญาจ้างรับเงินล่วงหน้าห้ามกำหนดค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 4 บาท

3.3.2 ข้อบังคับกรมตำรวจ พ.ศ. 2454

ได้กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมคนใช้ที่ทำงานในบ้านชาวต่างประเทศ

3.3.3 กฎหมายให้กรรมกรลากรถจดทะเบียนใบอนุญาต พ.ศ. 2459

ได้กำหนดให้การคุ้มครองแก่กรรมกรลากรถและผู้โดยสาร

3.3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 พ.ศ. 2472

ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการจ้างแรงงาน การจ่ายสินจ้าง และการเลิกจ้าง

3.3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475

ได้กำหนดถึงเรื่องการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานเอกชน เพื่อให้บริการด้านการหางานให้แก่ประชาชนผู้ว่างงานได้มีงานทำ

3.3.6 พระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475

ได้กำหนดถึงเรื่องการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ว่างงาน

3.3.7 พระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2479

เพื่อสอบสวนและสำรวจความเป็นอยู่ของกรรมกรในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายแรงงาน

3.3.8 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482

ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมโรงงานและความปลอดภัยของผู้ทำงาน

3.3.9 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484

ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอาชีพบางอาชีพไว้สำหรับคนไทย เพื่อช่วยให้คนไทยมีงานทำ

3.3.10 พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486

ได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเรื่องจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน

3.3.11 พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

ได้กำหนดว่าในโรงงานบางประเภทจะต้องมีจำนวนคนงานที่เป็นคนไทยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง โดยได้มีการตรา

(1) พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 บังคับในท้องที่จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี

(2) กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

3.3.12 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

ได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ และได้ตราพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ดังต่อไปนี้ขึ้นใช้บังคับคือ

(1) พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทและขนาดพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม 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 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508

3.3.16 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานและให้ความคุ้มครองผู้หางานทำด้วย 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 ซึ่งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ดังนี้คือ

(1) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(2) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(3) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(4) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(5) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(6) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(7) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดวันแรงงานแห่งชาติ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(8) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบสองปี แต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีเป็นลูกจ้างได้ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(9) ประกาศกรทะรวงมหาดไทยเรื่องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(10) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(11) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(12) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(13) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการขอจัดตั้งสมาคมนายจ้างหรือสมาคมลูกจ้าง ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(14) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมสมาคมนายจ้างหรือสมาคมลูกจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(15) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนสมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้างและการแต่งตั้งนายทะเบียนจังหวัด ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(16) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516

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

(18) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน 2516

(19) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและการอุทธรณ์ 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) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้าง

จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 1 มกราคม 2517

(27) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2517

(28) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2518

(29) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้าง ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2519

(30) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2519

(31) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2519

(32) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2519

(33) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดและห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519

(34) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519

(35) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) วันที่ 23 สิงหาคม 2520

(36) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2520

(37) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2520

(38) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 16 ธันวาธันวาคม 2520

(39) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 15 มีนาคม 2520

(40) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520

(41) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2521

(42) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2521

(43) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 8) ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2521

(44) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม 2522

(45) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 5 กันยายน 2522

(46) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10) ลงวันที่ 1 กันยายน 2523

(1) พระราชกฤษฎีกา กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่ หรือภารกิจบางประการในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2522

(2) พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(3) บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(4) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(6) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม และเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงาน

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

3.3.24 <u>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522</u>

3.4 <u>ประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรก</u>

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานมานับตั้งแต่ ร.ศ. 123 แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองแรงงานความสัมพันธ์กันในระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การจัดตั้งสหภาพแรงงานตลอดจนการระงับข้อพิพาทแรงงาน จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ขึ้นมาซึ่งมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองการใช้แรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ จึงจัดได้ว่าพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.

2499 นี้คือธรรมนูญฉบับแรกของผู้ที่ใช้แรงงานทั้งหลาย

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

กรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติขึ้น 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองคนงาน
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และในที่สุดได้มีความเห็นว่าสมควรที่จะได้รีบตรากฎหมายกรรมกรขึ้นโดยเร็ว โดยส่งร่างของกรมประชาสงเคราะห์ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่วมกับผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเรื่อยมาตามลำดับจนถึงปี พ.ศ. 2496 จึงเสร็จสิ้น แต่ยังไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่ร่างขึ้นในครั้งนั้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานทั้งหญิงและเด็กเกี่ยวกับชั่วโมงทำงาน อัตราค่าจ้าง ฯลฯ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานนั้น นอกจากจะได้กล่าวถึงสิทธิของคนงานในการก่อตั้งสหภาพแรงงานแล้ว ยังได้รวมวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานไว้อีกด้วย

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2497 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข พิจารณายกร่างกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็กขึ้น และได้ตกลงในหลักการที่จะให้ความคุ้มครองตามแนวที่องค์การคณะกรรมกรระหว่างประเทศได้วางไว้ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่ได้ร่างไว้แต่เดิม ซึ่งมีบทคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แล้วต่อคณะรัฐมนตรี ในที่สุดเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2498 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณายกร่างเสนอคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้นคือ นายปกรณ์ อังศุสิงห์ รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (ดร.มาลัย หุวะนันทน์) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร.หยุด แสงอุทัย) ผู้แทนสำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิง (ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม) โดยให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ยกร่าง

ในปี พ.ศ. 2495 มีการหยุดงานในโรงงานทำแก้ว ธนบุรี กรมประชาสงเคราะห์ ได้บันทึกเรื่องนี้เสนอกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ให้หาวิธีการเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์จึงได้บันทึกเสนอหลักการตามแนวการปฏิบัติของประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เห็นชอบด้วย และให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างขึ้น

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2498 กระทรวงมหาดไทยได้รับจดหมายร้องทุกข์จากเสมียนในโรงรับจำนำขอให้รัฐบาลพิจารณาให้พวกเสมียนและคนงานในร้านค้าได้มีวันหยุดงานเช่นเดียวกับเสมียนและคนงานในโรงรับจำนำของรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงให้กรมประชาสงเคราะห์ประมวลความเห็นนี้ลงในกฎหมายด้วย

1 กุมภาพันธ์ 2499 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรรมกรให้ทันเสนอสภาผู้แทนราษฎรในสมัยต่อไปและให้เชิญผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้างทั้งของรัฐบาลและเอกชนมาร่วมพิจารณาด้วย กรมประชาสงเคราะห์จึงได้เริ่มรวบรวมร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรรมกรที่ได้ร่างไว้ในขณะนั้นซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน
3. พระราชบัญญัติยุติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
4. พระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก
5. พระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า

ในที่สุดเห็นสมควรที่จะเสนอร่างกฎหมายกรรมกรเพียง 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยรวมพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพคนงานหญิงและเด็กเข้าไว้ด้วย
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการยุติข้อพิพาท

และให้งดเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้านั้น เพราะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้คลุมถึงอยู่แล้ว

ในวันที่ 20 มีนาคม 2499 กรมประชาสงเคราะห์ได้เชิญผู้แทนหน่วยราชการ องค์การ สมาคม บริษัท และโรงงาน 23 ราย ผู้แทนสมาคมลูกจ้าง 2 ราย และผู้แทนหนังสือพิมพ์อีกหลายฉบับมาเพื่อรับทราบและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ร่างขึ้น

หากอีกฉบับหนึ่ง

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

1. การคุ้มครองแรงงาน
2. สหภาพแรงงานและสหพันธ์
3. การยุติข้อพิพาทแรงงาน

การตรวจตราครั้งสุดท้ายได้เสร็จสิ้นลงในวันที่ 19 พฤษภาคม 2499 โดยบัญชาของนายกรัฐมนตรี (ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม) กรมประชาสงเคราะห์ได้นำร่างพระราชบัญญัติคนงาน ส่งให้กรมประชาสัมพันธ์แจกจ่ายแก่หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อไป ในเวลาเดียวกันกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ขอให้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับแสดงความคิดเห็น ซึ่งเสียงส่วนมากก็แสดงความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอไปยังกระทรวงมหาดไทยซึ่งก็ได้เห็นชอบด้วย

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

ให้สหภาพแรงงานได้ให้ความเห็นชอบด้วยในกรณีคนงานทำงานเกินกำหนดเวลา การสร้างบ้านพักให้คนงาน การได้รับเงินโบนัส สิทธิของผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงานและการปิดงานงดจ้าง ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้รับมาแก้ไข และได้ทำการตรวจร่างอีกครั้งหนึ่งในการพิจารณาครั้งนั้น องค์การบริหารวิเทศกิจได้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางการกรรมกรมาร่วมประชุมพิจารณาด้วย การพิจารณาครั้งสุดท้ายได้เสร็จสิ้นลงเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2499 และได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น "พระราชบัญญัติแรงงาน"

ต่อจากนั้นกรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติแรงงานเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ลงมติเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2499 เห็นชอบตามร่างเดิมของกรมประชาสงเคราะห์และมอบให้กรมประชาสงเคราะห์และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อสังเกตบางประการอีก แล้วให้ส่งให้พรรคเสรีมนังคศิลาพิจารณาต่อไป

พรรคเสรีมนังคศิลาได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2499 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (ฯพณฯ จอมพลอากาศฟื้น รณนภากาศฤทธาคนี) เป็นประธานในที่ประชุม ที่ประชุมได้ตกลงรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและ อนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาตัวร่าง

คณะอนุกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานในวันที่ 22 สิงหาคม 2499 ซึ่งได้ลงมติเห็นชอบในหลักการและเสนอให้มีการแก้ไขประเด็นบางข้อในเรื่องการลงโทษนายจ้าง ในกรณีผิดนัดไม่จ่ายค่าจ้าง เรื่องสิทธิของคนงานที่จะเข้าเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงาน ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้สิทธิแก่บุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกได้คณะอนุกรรมการได้เสนอความเห็นนี้ต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีความเห็นดังนี้คือ

1. เรื่องดอกเบี้ยนั้น เห็นด้วยที่จะให้พิจารณาประนีประนอมกัน ส่วนการตกลงนั้นทางรัฐคงยึดหลักการให้มีจ่ายทดแทนเป็นดอกเบี้ยกัน ส่วนจำนวนจะเป็นเท่าใด เปอร์เซ็นต์ ก็ให้หารือย่อนผันกันดู

2. เกี่ยวกับบทลงโทษนั้น ให้มีการลงโทษทางปรับยิ่งกว่าโทษทางอาญา (จำคุก) แต่ต้องมีจำคุกไว้บ้างในกรณีที่ทำผิดต่อส่วนรวมเสียหายเป็นต้น

ในวันที่ 24 สิงหาคม 2499 คณะกรรมการดำเนินงานฝ่ายสภาของพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ที่ประชุมได้ตกลงแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เรื่องนายจ้างผิดนัดค่าจ้างให้ยืนตามร่างที่แก้ไขมาแล้ว เรื่องบทกำหนดโทษได้แก้ไขให้มีโทษเบาลง และในวันที่ 28 สิงหาคม 2499 รองนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้เชิญผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างมาร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ณ กรมประชาสงเคราะห์ ปรากฏว่าผู้แทนลูกจ้างขอเสนอแก้ร่างรวม 17 ข้อ เช่น งานอันตรายขอแก้จาก 42 ชั่วโมง เป็น 36 ชั่วโมง ให้ระบุวันที่ 1 พฤษภาคม เป็นวันกรรมกรแห่งชาติ ขอเพิ่มวันหยุดพักรักษาตัวและวันหยุดพักผ่อนประจำปี การผิดนัดจ่ายค่าจ้างขอให้เพิ่มอีก 1 เท่า และขอให้มีบทลงโทษด้วยเป็นต้น และผู้แทนฝ่ายนายจ้างขอแก้รวม 14 ข้อ เช่น ขอให้นายจ้างมีสิทธิเรียกใบตรวจแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง ในกรณีที่ลูกจ้างหยุดงานต่ำกว่าสามวันได้ ให้นายจ้างและลูกจ้างมีโอกาสได้ทราบผลของการตรวจของสารวัตรแรงงาน การลงคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการอำนวยการขอให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ กรมประชาสงเคราะห์ได้รายงานข้อเสนอดังกล่าวไปยังรองนายกรัฐมนตรี

ต่อจากนั้นรองนายกรัฐมนตรีได้เชิญผู้แทนกรรมกรมาร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 2 กันยายน 2499 ณ ที่ประชุมพรรคเสรีมนังคศิลา โรงภาพยนตร์อยุธยา มีผู้แทนกรรมกรต่าง ๆ รวม 23 หน่วย มาร่วม

ประชุมว่า 1,500 คน ซึ่งที่ประชุมได้เสนอข้อแก้ไขอีกรวม 35 ข้อ รองนายกรัฐมนตรีจึงได้รวบรวมข้อเสนอทั้งของนายจ้างและลูกจ้างเสนอคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งความเห็นโดยละเอียด คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานและข้อเสนอของรองนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 3 กันยายน 2499 และลงมติเห็นชอบตามรองนายกรัฐมนตรีเสนอและให้ส่งพรรคเสรีมนังคศิลาพิจารณาต่อไป

พรรคเสรีมนังคศิลาได้ประชุมอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2499 เป็นครั้งแรก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอ และมีเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปร่วมชี้แจงข้อข้องใจให้บรรดาสมาชิกทราบด้วย ในการนี้รองนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งรองประธานพรรคเสรีมนังคศิลาได้ไปเป็นประธาน มีสมาชิกอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้เป็นอันมาก ในที่สุดก็ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบด้วยในร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาออกเป็นกฎหมายต่อไป

ในวันที่ 11 กันยายน 2499 นายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันเสร็จการพิจารณาทางฝ่ายบริหาร

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะเวลาแห่งการใช้บังคับพระราชบัญญัติ การงดใช้กฎหมายในเวลาประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน การทำงานของหญิงและเด็ก การจ่ายเงินกำหดแทน อำนาจของสารวัตรแรงงาน และสิทธิของลูกจ้างเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน ในที่สุดสภาลงมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติแรงงานด้วยคะแนนเสียง 112 ต่อ 3 และให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเป็นจำนวน 17 นาย กำหนดแปรญัตติภายใน 3 วัน ดังมีรายนามต่อไปนี้ คือ

<u>ฝ่ายรัฐบาล</u> ประกอบไปด้วย

1. จอมพลอากาศฟื้น รณนภากาศ ฤทธาคนี
2. นายปกรณ์ อังศุสิงห์
3. ดร.มาลัย หุวะนันทน์
4. ดร.หยุด แสงอุทัย
5. นายทองหล่อ บุณยนิตย์
6. นายสังข์ พัฒโนทัย
7. นายประมาณ สุคบุตร
8. นายอุทัย วิเศษสมิต

ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย

1. นายฉาย วิโรจน์ศิริ
2. นายสุวิชช พันธเศรษฐ
3. พ.อ.ชวง เชวงศักดิ์สงคราม
4. นายจิตตเสน ไชยากร
5. หลวงอรรถพรพิศาล
6. นายชัยวัฒน์ อินทพันธ์
7. นายเผด็จ กิวะตัต
8. นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์
9. นายประพัฒน์ วรรธนะสาร

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

เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้วรองนายกรัฐมนตรีได้เสนอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอที่ประชุมสภาแทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 ต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในวาระที่ 2 และที่ 3 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2499 โดยอภิปรายเป็นรายมาตราไปจนหมด ในที่สุดก็ได้ลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ด้วยคะแนนเสียง 104 ต่อ 1 อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นต้นไป [1]

จากประวัติการร่างของพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ดังที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ทำให้เห็นได้ว่าการร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้ใช้วิธีการที่ชอบด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะได้ผ่านการพิจารณาจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าการร่างกฎหมายฉบับใด ๆ และได้มีการนำเอาข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับจากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะตราไว้เป็นกฎหมาย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งร่างขึ้นด้วยความลำบากยากเย็นผ่านการกลั่นกรองจากบุคคลหลายชั้นหลายฝ่ายนี้ ได้มีระยะเวลาใช้บังคับที่สั้นมาก คือใช้บังคับอยู่ได้เพียงประมาณปีเศษเท่านั้น ก็ต้องถูกยกเลิกไปทั้งนี้เพราะปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมอยู่หลายประการที่เปิดโอกาสให้คอมมิวนิสต์ได้เข้ามาแทรกแซงโดยการยุยงลูกจ้างในทางที่มิชอบเพื่อก่อให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบการต่าง ๆ อันเป็นภัยร้ายแรงแก่เศรษฐกิจของประเทศ เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความร้าวฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกันแทนที่จะเป็นเครื่องมือที่จะประสานความสามัคคีในระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในการทำงาน จึงได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 โดยมีการตราประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ขึ้นมาใช้บังคับแทน

---

1. วิวัฒนาการแรงงาน อ้างแล้ว หน้า 1-18

3.5 กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานนั้นมีเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้ยกเลิกไปหลายฉบับ โดยมีกฎหมายฉบับใหม่มาใช้บังคับแทน

3.5.1 กฎหมายแรงงานที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้มิได้มีแต่เฉพาะกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพียง 2 ฉบับเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกหลายฉบับดังนี้คือ

(1) พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

(2) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515

(4) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(5) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(6) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดการจ่ายค่าทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(8) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(9) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(10) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดวันแรงงานแห่งชาติ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(11) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุต้งแต่สิบสองปีแต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีเป็นลูกจ้างได้ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(12) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

(13) ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

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

(15) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน 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 เรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน 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 เรื่องกำหนดกิจการที่มิให้ใช้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในข้อ 3 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2519

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

(29) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (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 เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2521

(35) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม 2522

(36) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522

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

(38) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (ประดาน้ำ) ลงวันที่ 17 กันยายน 2523

(39) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน (ฉบับที่ 8) ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2523

(40) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2523 เรื่องเกี่ยวกับการลารับราชการทหารของลูกจ้างประจำ

(41) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องยกเลิกการห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานและแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ลงวันที่ 27 มกราคม 2524

(57) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(58) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(59) กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(60) กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(61) กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(62) พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจบางประการในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2522

(63) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(64) บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(65) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(66) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(67) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งขอรับใบอนุญาตทำงาน

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

3.5.2 สาระสำคัญของกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน

ตามที่ได้ศึกษาถึงกฎหมายแรงงานไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ประกาศของคณะปฏิวัติ และประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ อาจแยกกฎหมายแรงงานออกเป็น 4 ประเภท คือ

3.5.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพ

เมื่อประชากรอยู่ในวัยทำงานพร้อมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Labour Market) กฎหมายแรงงานฉบับแรกที่จะเกี่ยวข้องด้วยก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพในปัจจุบันนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพอยู่ 2 ฉบับ คือ

ก. พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนไทยให้มีงานอาชีพเป็นหลักฐานเพิ่มขึ้น มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

ให้บรรดาบริษัท ห้างหุ้นส่วน สถานประกอบการต่าง ๆ ของเอกชน ทั้งในพระนครและธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) รับคนงานที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงานอย่างน้อยจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยเจ้าของสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะต้องจัดให้มีทะเบียนคนงานเพิ่มไว้เป็นประจำ ณ สำนักงานหรือสถานประกอบการนั้น ๆ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ตรวจดูได้ว่ามีจำนวนคนงานครบถ้วนตามที่ระบุไว้หรือไม่ เป็นการสนับสนุนให้มีคนไทยทำงานอยู่ในสถานประกอบการต่าง ๆ มากขึ้น

ข. <u>พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521</u>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของคนไทยอีกฉบับหนึ่งก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ควบคุมการที่คนต่างด้าวจะมาทำงานในเมืองไทย เพื่อสงวนอาชีพส่วนใหญ่ไว้ให้คนไทยทำ ตามนโยบายการจัดหางานให้แก่คนไทย โดยที่งานอาชีพใดที่คนไทยสามารถทำได้ห้ามมิให้จ้างคนต่างด้าวทำเป็นอันขาด โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับกับคนต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ยกเว้นคนต่างด้าวดังต่อไปนี้คือ

1. คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
2. คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
3. คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและหบวงการชำนัญพิเศษ
4. คนต่างด้าวซึ่งเป็นคนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำกับบุคคลดังกล่าวมาแล้ว
5. คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภาระกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

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

1) <u>ขอบเขตในการใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน</u>

กฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ใช้กับงานทุกประเภทกิจการ ซึ่งมีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป หมายความว่าการประกอบการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ขนส่ง ฯลฯ ที่มีลูกจ้างแม้แต่เพียงคนเดียว ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดเอาไว้ว่านายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไรบ้าง เป็นต้นว่า เรื่องกำหนดเวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การจ่ายค่าทดแทน การจ่ายค่าชดเชย ฯลฯ

งานราชการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งงานที่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจและงานเกษตรกรรม ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ก็มิได้อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ด้วย หมายความว่าไม่จำต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดไว้ แต่งานเกษตรกรรมจะไม่ได้รับการยกเว้นในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างและเงินทดแทน

2) <u>การคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป</u>

การคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป คือการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ขั้นต่ำ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของผู้ใช้แรงงาน โดยกำหนดเป็นการบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติดังนี้คือ

ก. <u>กำหนดเวลาทำงานปกติ</u>

ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเวลาทำงานปกติของงานแต่ละประเภทไว้ดังนี้คือ

– งานพาณิชยกรรม ซึ่งหมายถึงงานที่เกี่ยวกับการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ฯลฯ นายจ้างจะกำหนดให้ลูกจ้างทำงานเกินไปกว่าสัปดาห์ละ 54 ชั่วโมงไม่ได้ หมายความว่ารวมทั้งสัปดาห์แล้วต้องไม่เกิน 54 ชั่วโมง คิดเฉลี่ยแล้วลูกจ้างควรจะทำงานวันละ 9 ชั่วโมง แต่ถ้ากำหนดวันทำงานไว้น้อยกว่า 6 วันต่อสัปดาห์ ชั่วโมงทำงานในแต่ละวันอาจจะมากกว่าวันละ 9 ชั่วโมงก็ได้ แต่รวมแล้วจะต้องไม่เกิน 54 ชั่วโมง สำหรับการทำงานตลอดทั้งสัปดาห์ (ไม่เกิน 6 วัน)

– งานอุตสาหกรรม ตามความหมายในกฎหมายแรงงาน หมายถึงงานที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ เหมืองหิน หรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวกับการขุดค้นแร่ธาตุหรือทรัพยากรธรณีอย่างอื่น ฯลฯ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างที่ทำงานประเภทนี้ทำได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง คิดเฉลี่ยแล้วลูกจ้างควรจะมีกำหนดเวลาทำงานอุตสาหกรรมได้ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง สำหรับการทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์

– งานขนส่ง หมายความถึงงานประเภทที่ต้องมีการลำเลียงหรือเคลื่อนย้ายบุคคลหรือสิ่งของด้วยเครื่องอุปกรณ์การขนส่ง สำหรับงานขนส่งนี้กฎหมายกำหนดชั่วโมงการทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง

– งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง หมายถึงงานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ฯลฯ งานประเภทนี้กฎหมายได้กำหนดชั่วโมงการทำงานไว้เป็นสัปดาห์เช่นกัน โดยกำหนดให้ทำได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 42 ชั่วโมงเท่านั้น เฉลี่ยแล้วคือไม่ควรจะเกินวันละ 7 ชั่วโมง

ค่าล่วงเวลา

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานนอกเวลาทำงานปกติ (เวลาทำงานปกตินั้นก็หมายถึงชั่วโมงการทำงานตามปกติที่นายจ้างได้ประกาศกำหนดไว้สำหรับลูกจ้างแต่ละคนซึ่งจะเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้สำหรับงานแต่ละประเภทดังได้กล่าวมาแล้วไม่ได้)

ค่าล่วงเวลานี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ค่าล่วงเวลาในวันธรรมดา

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานที่เกินเวลาทำงานปกติของวันทำงานของลูกจ้างนั้น โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่า $1\frac{1}{2}$ เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในเวลาทำงานปกติสำหรับเวลาที่ทำเกินกว่ากำหนดเวลาทำงานปกติที่ได้กำหนดไว้แล้ว

2. ค่าล่วงเวลาในวันหยุด

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานที่ลูกจ้างได้ทำงานเกินกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างในวันซึ่งเป็นวันหยุดของลูกจ้างนั่นคือ การที่นายจ้างได้ให้ลูกจ้างมาทำงานในวันซึ่งเป็นวันหยุดการทำงานของลูกจ้างนอกเหนือจากกำหนดเวลาทำงานตามปกติที่ได้กำหนดไว้สำหรับการทำงานในแต่ละวัน เช่น กำหนดเวลาทำงานปกติได้กำหนดไว้ว่า ตั้งแต่ 8.00–17.00 น. วันทำงานตั้งแต่วันจันทร์ถึงศุกร์ ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างมาทำงานในวันเสาร์ นอกเหนือจากเวลา 8.00–17.00 น. เรียกว่า นายจ้างได้ให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันหยุดแล้ว

กฎหมายได้กำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในอัตรา 3 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติที่ลูกจ้างเคยได้รับอยู่ สำหรับจำนวนชั่วโมงที่ทำล่วงเวลาในวันหยุด

ค. <u>การทำงานในวันหยุด</u>

ในกรณีที่เป็นงานอุตสาหกรรมหรืองานพาณิชยกรรมที่มีลักษณะต้องทำติดต่อกันไปหรือเป็นงานฉุกเฉินจะหยุดเสียมิได้ กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้ หรือถ้าเพื่อประโยชน์ในการผลิตหรือการบริการกฎหมายก็อนุญาตให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็น แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อน

แต่สำหรับงานบางประเภท คือ งานโรงแรม สถานบริการ งานขนส่ง ร้านขายอาหาร ร้านขายเครื่องดื่ม สโมสร สมาคม กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เสมอ

<u>ค่าทำงานในวันหยุด</u>

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เป็นการตอบแทนการทำงานในวันหยุดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประเพณี ฯลฯ ถ้านายจ้างได้ให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดเหล่านี้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานให้ในอัตราดังต่อไปนี้

1. ถ้าเป็นลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดอยู่แล้ว จะได้รับค่าทำงานในวันหยุดเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด

2. ถ้าเป็นลูกจ้างที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดต่าง ๆ จะได้รับค่าทำงานในวันหยุดในอัตราที่ไม่น้อยกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติที่เคยได้รับอยู่ตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด

3) <u>ค่าจ้าง</u>

หมายถึงเงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงานหรือจ่ายให้โดยคำนวณตาม

ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และมีความหมายรวมไปถึงเงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุด ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานและในวันลาด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนดคำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนโดยวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ค่าจ้างนั้นอาจจะจ่ายให้เป็นเงินเพียงอย่างเดียวหรือจ่ายเป็นเงินกับสิ่งของที่ตีราคาเป็นเงินด้วยก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจ่ายให้เพื่อเป็นการตอบแทนผลงานหรือการทำงานที่ได้ทำไป เฉพาะในกำหนดระยะเวลาทำงานตามปกติที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละวันทำงานเท่านั้น ถ้าทำงานเกินกำหนดเวลาทำงานตามปกติ ค่าตอบแทนแรงงานที่ได้รับไม่เรียกว่า "ค่าจ้าง"

โดยปกตินั้นค่าจ้างจะต้องจ่ายเป็นเงินตราไทย ถ้าจะจ่ายเป็นตัวเงินหรือเงินตราต่างประเทศ จะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อนจึงจะจ่ายได้

อัตราในการจ่ายค่าจ้างนั้นจะจ่ายให้ในอัตราเท่าใดก็ได้แต่จะต้องเป็นอัตราที่เท่าเทียมกันในระหว่างลูกจ้างที่เป็นหญิงและชาย ถ้าได้ทำงานที่มีลักษณะคุณภาพและปริมาณอย่างเดียวกัน ตามหลัก "Equal Work Equal Pay"

การกำหนดอัตราค่าจ้างนั้นจะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถในการทำงานตามหน้าที่นั้น ๆ จะเป็นอัตราเท่าใดก็ได้ แต่อัตราขั้นต่ำจะกำหนดไว้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับเขตท้องที่นั้นไม่ได้

ยกเว้นแต่ว่านายจ้างได้แจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นหนังสือแต่แรกแล้วว่ามีระยะทดลองงาน และในระหว่างทดลองงานนี้จะจ่ายค่าจ้างให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ได้ แต่ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน

การจ่ายค่าจ้างนั้นจะต้องจ่าย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ถ้าจะจ่าย ณ ที่อื่น ต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน

กำหนดระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างจะจ่ายน้อยไปกว่าเดือนละหนึ่งครั้งไม่ได้ สำหรับระยะเวลาหรือกำหนดจ่ายจะเป็นเมื่อไรนั้นสุดแท้แต่ลูกจ้างและนายจ้างจะตกลงกัน ถ้านายจ้างผิดนัดในการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างจะต้องเสียดอกเบี้ยและเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างด้วย

อนึ่ง นายจ้างจะนำหนี้อื่นมาหักจากค่าจ้างที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างไม่ได้

4) <u>วันหยุด</u>

ในปัจจุบันนี้กฎหมายได้กำหนดวันหยุดต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

ก. <u>วันหยุดประจำสัปดาห์</u>

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

วันหยุดประจำสัปดาห์นี้อาจจะตกลงกันสะสมและเลื่อนวันหยุดไปหยุดในคราวเดียวก็ได้ สำหรับงานที่ต้องกระทำในป่า ในที่ทุรกันดาร งานโรงแรม ฯลฯ แต่จะสะสมวันหยุดไว้เกิน 4 ครั้งไม่ได้

ข. <u>วันหยุดตามประเพณี</u>

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้มีวันหยุดประเพณีเพื่อให้ลูกจ้างไปประกอบกิจ หรือพิธีตามศาสนา หรือตามประเพณีแห่งท้องถิ่นได้ปีละอย่างน้อย 13 วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติไว้ด้วย 1 วัน

ถ้าวันหยุดประเพณีวันใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ให้เลื่อนไปหยุดในวันทำงานถัดไป

ค. <u>วันหยุดพักผ่อนประจำปี</u>

ในปัจจุบันนี้ได้กำหนดไว้ว่าลูกจ้างซึ่งได้ทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 1 ปี นายจ้างจะต้องจัดให้มีวันหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน โดยกำหนดกันไว้ล่วงหน้าว่าจะหยุดในวันใด วันหยุดพักผ่อนประจำปีนี้อาจตกลงกันสะสมและเลื่อนไปหยุดในปีอื่นได้

5) <u>วันลา</u>

นอกจากวันหยุดดังกล่าวมาแล้ว ลูกจ้างยังมีสิทธิที่จะได้รับวันลาอีกคือ

ก. <u>วันลาป่วย</u>

ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้ปีละ 30 วันทำงาน ซึ่งถ้าเป็นลูกจ้างประจำนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเต็มตามปกติตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ไม่เกิน 30 วัน การลาป่วยนี้ถ้าลาเกินกว่า 3 วันติดต่อกันจะต้องมีใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งมาแสดงด้วย แต่ถ้าไม่มีก็อนุญาตให้ชี้แจงต่อนายจ้างด้วยวาจาได้

ข. <u>วันลาเพื่อรับราชการทหาร</u>

ไม่ว่าจะเป็นการลาเพื่อเรียกพล เพื่อตรวจสอบ เพื่อการฝึกวิชาทหาร เพื่อทดลองความพร้อมประการหนึ่งประการใดตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร นายจ้างจะต้องให้ลูกจ้างประจำผู้นั้นลา และนายจ้างยังจะต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างผู้นั้นเต็มตามปกติตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ไม่เกินปีละ 60 วันทำงาน

ค. วันลาคลอด

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

การลาคลอดนี้หมายถึงการลาเพื่อให้กำเนิดบุตร ไม่ว่าจะคลอดบาแล้วบุตรจะมีชีวิตอยู่หรือไม่ก็ตาม 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 และเมื่อรวมกันแล้วก็จะต้องพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงใน 1 วัน

7) เงินทดแทน

เมื่อลูกจ้างได้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้วก็สมควรที่จะได้มีการให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับเคราะห์กรรมนี้ด้วย เพื่อเขาจะได้มีกำลังใจที่จะปฏิบัติงานต่อไป และเป็นการบำรุงขวัญคนงานอื่น ๆ ด้วยว่า ถึงแม้จะทำงานจนพลั้งพลาดเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายก็ยังไม่ถูกทอดทิ้ง ยังคงได้รับการให้ความช่วยเหลือเหลียวแลจากนายจ้างอยู่ จะได้เป็นหลักประกันในการทำงานของลูกจ้าง

ประโยชน์ทดแทน

ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างก็คือ เงินทดแทน

เงินทดแทนนั้นก็คือ ค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล และค่าทำศพ

(1) ค่าทดแทน

คือเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิได้รับสำหรับทดแทนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ค่าทดแทนแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

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

ข. ค่าทดแทนสำหรับกรณีสูญเสียอวัยวะ (Persanent Partial Disability)

หมายถึงค่าทดแทนที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง จนถึงแก่สูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกายไปในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้สำหรับอวัยวะนั้น ๆ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี เช่น นิ้วหัวแม่มือขาด 1 นิ้ว จ่าย 10 เดือนเป็นต้น

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

แต่การสูญเสียอวัยวะไปเพียงบางส่วนหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานไปเพียงบางส่วนก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนประเภทนี้ด้วย โดยเทียบอัตราส่วนเป็นร้อยละของอวัยวะที่ได้สูญเสียไป

ค. ค่าทดแทนสำหรับกรณีทุพพลภาพ (Permanent Total Disability)

หมายถึงค่าทดแทนที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างจนเป็นเหตุให้ทุพพลภาพ โดยจะได้รับในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ยมีกำหนด 10 ปี

ง. ค่าทดแทนกรณีถึงแก่ความตาย

หมายถึงค่าทดแทนที่ผู้มีสิทธิได้รับ เพราะการที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างจนถึงแก่ความตายในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ย มีกำหนด 5 ปี

(2) <u>ค่ารักษาพยาบาล</u>

หมายถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตรวจ การรักษาพยาบาล และการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ผลของการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยบรรเทาหรือหมดสิ้นไป และยังหมายความรวมถึงวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องใช้ที่ใช้แทนหรือช่วยอวัยวะที่ประสบอันตรายนั้นด้วย เช่น ค่ายา ค่าห้อง ค่าX-ray ค่าไม้ค้ำ นิ้วเทียม ฯลฯ โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลในอัตราไม่เกิน 3 หมื่นบาท

(3) ค่าทำศพ

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

ลักษณะการประสบอันตรายและเจ็บป่วยที่จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทน

จะต้องปรากฏว่าเป็นการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง เป็นต้นว่า ได้รับอันตรายในสถานที่ทำงานของนายจ้าง ในกำหนดเวลาทำงานปกติหรือนอกเวลาทำงานปกติ ก็จะต้องเป็นไปตามที่นายจ้างสั่งตามหน้าที่ที่ตนปฏิบัติอยู่ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าการประสบอันตรายที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องเป็นการประสบอันตรายในเวลาทำงานปกติในสถานที่ทำงานของนายจ้างเท่านั้น การประสบอันตรายที่เนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างบ่อยครั้งที่มิได้เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานของนายจ้าง หรือมิได้เกิดขึ้นในเวลาทำงานปกติ จึงจะต้องพิจารณาดูว่าการที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้นเนื่องมาจากอะไร เนื่องมาจากการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้างหรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างหรือเปล่า ถ้าเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้างแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันหรือรักษาผลประโยชน์ก็ถือว่าเป็นการกระทำเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างแล้ว

ข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทน

ก. เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมายความว่าลูกจ้างดื่มสุราหรือเสพของมึนเมาต่าง ๆ ถึงขั้นเมามายจนไม่สามารถครองสติได้ และสาเหตุที่ลูกจ้างประสบอันตรายนั้นจะต้องเนื่องมาจากการเสพเครื่องดองของเมานั้นโดยตรง

ข. จงใจให้ตนเองหรือผู้อื่นประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย หมายความว่าลูกจ้างได้รับอันตรายเพราะการจงใจที่จะให้เกิดเหตุนั้นขึ้นเพื่อหวังที่จะได้รับเงินทดแทน มิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อ

อนึ่ง การประมาทเลินเล่อหรือการที่ลูกจ้างฝ่าฝืนคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง รวมทั้งการกระทำการผิดกฎหมายอื่น หรือระเบียบข้อบังคับ ก่อให้เกิดอันตรายในการทำงานซึ่งถือได้ว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง มิได้เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนแต่ประการใด

<u>ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน</u>

โดยปกติจะได้แก่ตัวลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั่นเอง

แต่ถ้าเป็นกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจะได้แก่

– บิดามารดา

– ภริยาหรือสามี

– บุตร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบิดามารดา หรือบุตรไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่บิดาได้รับรองแล้ว โดยที่บุตรนั้นจะต้องมีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือเกินกว่า แต่กำลังศึกษาอยู่จะได้รับตลอดระยะเวลาที่กำลังศึกษาอยู่ แต่ไม่เกิน 5 ปี หรือเป็นผู้ทุพพลภาพไม่สามารถจะช่วยตัวเองได้หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในความอุปการะของลูกจ้างมาตั้งแต่ยังมีชีวิตอยู่

แต่ถ้าไม่มีบุคคลดังกล่าวมาแล้วนี้จะเป็นผู้รับค่าทดแทน ค่าทดแทนก็จะตกได้แก่ ผู้ที่อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างเมื่อก่อนที่ลูกจ้างผู้ตายจะถึงแก่ความตายเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ซึ่งผู้อยู่ในความอุปการะนี้จะเป็นใครก็ได้ไม่

จำเป็นว่าจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางเครือญาติ แม้แต่เป็นบุคคลอื่นที่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน ว่าจะให้การอุปการะเลี้ยงดูต่อกันอยู่ก่อนที่ลูกจ้างจะตายก็ได้ แต่จะต้องปรากฏด้วยว่าผู้อยู่ในความอุปการะนั้นได้รับความเดือดร้อนลำบาก เพราะการขาดไร้อุปการะจากลูกจ้างผู้ตายด้วย

<u>การจ่ายประโยชน์ทดแทน</u>

ประโยชน์ทดแทนนี้ปกติจะจ่ายกันเป็นรายเดือน ๆ ละ ไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท และไม่สูงกว่าเดือนละ 6,000 บาท แต่นายจ้างและลูกจ้างอาจจะตกลงกันรับและจ่ายกันเป็นเงินก้อนครั้งเดียวก็ได้ โดยนายจ้างมีสิทธิหักส่วนลดได้ร้อยละ 4 ต่อปี

ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเกินกว่า 1 คนขึ้นไป ผู้มีสิทธิแต่ละคนจะได้รับค่าทดแทนในอัตราคนละเท่า ๆ กัน และถ้าผู้มีสิทธิคนใดตาย สมรส.ใหม่หรือมีพฤติการณ์อยู่กินร่วมกับชายหรือหญิงอื่น ส่วนแบ่งค่าทดแทนของบุคคลนั้นเป็นอันระงับไป และไม่จำต้องนำไปเฉลี่ยให้แก่บุคคลอื่นด้วย

<u>กองทุนเงินทดแทน</u>

เป็นสำนักงานที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามอัตราที่จะกำหนดไว้สำหรับกิจการประเภทต่าง ๆ และจ่ายค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างแทนนายจ้างที่ได้ส่งเงินสมทบไว้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับลูกจ้างว่าจะได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอนเมื่อประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

ในปัจจุบันนี้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ซึ่งตั้งสถานประกอบการอยู่ในกรุงเทพมหานคร 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 ซึ่งเป็นงานที่มีอันตรายเกิดขึ้นน้อย เช่น การปั่นด้าย ถักแหอวน ฯลฯ ไปจนถึงอัตราร้อยละ 4.5 ของค่าจ้าง ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงต่ออันตรายมาก เช่น การทำเหมืองแร่ใต้พื้นดิน

8) <u>การคุ้มครองการเลิกจ้าง</u>

ในปัจจุบันนี้ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีบทบัญญัติโดยเฉพาะห้ามไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ก็ได้มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ว่าเมื่อนายจ้างต้องการจะเลิกจ้างลูกจ้างโดยที่ลูกจ้างไม่มีความผิดแล้ว นายจ้างจะต้องจ่ายเงินให้ลูกจ้างเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในระหว่างที่ยังไม่สามารถจะหางานใหม่ได้ ซึ่งเรียกกันว่า "ค่าชดเชย"

<u>ค่าชดเชย</u>

หมายถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเสมือนเบี้ยเลี้ยงชีพระยะสั้นของลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างในระหว่างเวลาที่หางานใหม่ทำ การเลิกจ้างนี้มีความหมายถึงการที่นายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงาน ปลดออกจากงาน หรือไล่ออกจากงานโดยที่ลูกจ้างมิได้มีความผิดแต่ประการใด และหมายความรวมถึงการที่นายจ้างไม่ยอมให้ลูกจ้างประจำทำงานเกิน 7 วันติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่

<u>อัตราการจ่ายค่าชดเชย</u> 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

แต่นายจ้างไม่จำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เลิกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้คือ

(1) ถ้าลูกจ้างนั้นเป็นลูกจ้างประจำที่ได้กำหนดระยะเวลาการเลิกจ้างเอาไว้โดยแน่นอน และได้เลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น

(2) ถ้าลูกจ้างนั้นเป็นลูกจ้างประจำที่ได้แจ้งเอาไว้เป็นหนังสือแต่แรกแล้วว่ามีระยะเวลาทดลองงานไม่เกิน 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 เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่จะพึงปฏิบัติต่อกัน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี อันจะยังผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกันและก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในวงงาน รวมตลอดถึงการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่จะระงับข้อขัดแย้ง หรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลงด้วยความเห็นชอบและพอใจของทุกฝ่าย

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายสังคมที่มีบางส่วนเป็นกึ่งกฎหมายมหาชนมีบทกำหนดโทษในทางอาญาด้วย แต่ถึงแม้ว่าจะมีบทกำหนดโทษในทางอาญาก็มิได้หมายความว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะเป็นอาชญากรรม

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้คือ

1) การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเสียใหม่ หรือขอให้จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างขึ้น

สภาพการจ้างงานตามที่ตกลงกันไว้นั้น อาจจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพของสังคม ซึ่งลูกจ้างและนายจ้างต่างก็มีสิทธิที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อขอให้มีการจัดการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงนั้นเสียใหม่ หรือในกรณีที่สถานประกอบการนั้นยังมิได้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานกันมาก่อนเลยก็สามารถที่จะยื่นข้อเรียกร้องขอให้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างกันขึ้น

ก) ผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง

การยื่นข้อเรียกร้องนั้นบุคคลต่อไปนี้จะเป็นผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องได้คือ

(1) นายจ้าง ซึ่งหมายความถึงผู้ที่ตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้เป็นผลตอบแทนการทำงาน ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ซึ่งรับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทนด้วย ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล นายจ้างก็หมายถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น ๆ รวมทั้งผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนด้วย

(2) ลูกจ้าง หมายถึงบุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้างเป็นผลตอบแทนการทำงานของเขา

(3) สมาคมนายจ้างยื่นแทนลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิก

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

ข) วิธีการยื่นข้อเรียกร้อง

การยื่นข้อเรียกร้องนั้นไม่ว่าใครจะเป็นผู้กระทำจะต้องยื่นหรือแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่ออีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง นายจ้างก็จะต้องทำข้อเรียกร้องนั้นเป็นหนังสือยื่นต่อฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้างจะต้องระบุชื่อผู้ที่จะเข้าร่วมในการเจรจาไว้ด้วย โดยระบุชื่อของตัวนายจ้างเองหรือจะตั้งผู้แทนเข้าร่วมเจรจาก็ได้ แต่ผู้ที่จะเป็นผู้แทนได้นั้นจะต้องเป็นกรรมการผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือลูกจ้างประจำของนายจ้างคนนั้น หรือเป็นกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือกรรมการของสหพันธ์นายจ้าง และผู้แทนนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกิน 7 คน

ในกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ลูกจ้างจะต้องจัดทำข้อเรียกร้องเป็นหนังสือยื่นต่อฝ่ายนายจ้าง โดยหนังสือนั้นจะต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น ๆ พร้อมทั้งจะต้องระบุชื่อผู้แทนลูกจ้างที่จะเข้าร่วมในการเจรจาลงไปด้วย และจะต้องไม่เกิน 7 คน ถ้าลูกจ้างยังไม่ได้ตั้งผู้แทนก็ต้องรีบดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างที่จะเข้าร่วมเจรจาเสนอไปโดยเร็ว ในการเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างนี้ ลูกจ้างจะดำเนินการจัดการเลือกตั้งกันเองหรือจะขอให้พนักงานประนอมข้อพิพาทจัดการให้ก็ได้ ข้อสำคัญก็คือ ผู้แทนลูกจ้างจะต้องเป็นลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น หรือเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน หรือกรรมการของสหพันธ์แรงงานที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องเป็นสมาชิกและต้องมีจำนวนไม่เกิน 7 คน

ในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ข้อเรียกร้องที่ยื่นนั้น ๆ ไม่จำเป็นที่จะต้องมีรายชื่อ หรือลายมือชื่อของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง แต่ถ้าสงสัยว่าสหภาพแรงงานนั้นจะมีลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องเป็นสมาชิกครบจำนวนที่ได้ระบุไว้หรือไม่ นายจ้างหรือสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้องจะต้องยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือขอให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานตรวจรับรองว่ามีลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นจริงหรือไม่ ถ้าตรวจแล้วปรากฏว่ามี พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานก็จะต้องออกหนังสือรับรองมอบให้กับผู้ยื่นคำร้องเอาไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้าไม่มีพนักงานประนอมฯ ก็จะต้องแจ้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบ

นอกจากการตั้งผู้แทนแล้วทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างยังมีสิทธิที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาได้ไม่เกินฝ่ายละ 2 คน เพื่อที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้แทนของเขา ถ้าได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาก็จะต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบ โดยจะแจ้งเอาไว้ในข้อเรียกร้อง หรือจะแจ้งเอาไว้ในหนังสือที่มีชื่อผู้แทนเมื่อได้มีการแต่งตั้งในภายหลังก็ได้

ค) <u>การเจรจาต่อรอง</u>

คือการที่ลูกจ้างเกินกว่าหนึ่งคนขึ้นไปร่วมกันทำการเจรจาต่อรองกับนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการ วันและเวลาทำงาน การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นใดของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานตามที่ระบุไว้ในข้อเรียกร้องที่ได้ยื่นไว้ดังกล่าวมาแล้ว

เมื่อได้มีการจัดทำข้อเรียกร้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องนำข้อเรียกร้องนั้นไปยื่นต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อรับข้อเรียกร้องแล้ว ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องจะต้องแจ้งชื่อของตนเองหรือผู้แทนที่จะเข้าร่วมเจรจาต่อรองเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่ได้แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยเร็ว และเมื่อได้แจ้งและรับข้อเรียกร้องกันเรียบร้อยแล้วทั้ง 2 ฝ่าย จะต้องเริ่มลงมือเจรจากันภายในกำหนด 3 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง

เมื่อได้เจรจากันตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้และสามารถที่จะทำความตกลงกันได้แล้ว ก็จะต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือลงลายมือชื่อนายจ้างและลูกจ้างหรือผู้แทนแล้วปิดประกาศข้อตกลงนั้นไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่เพื่อให้ทราบทั่วกัน พร้อมทั้งจะต้องนำไปจดทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ตกลงกัน มิฉะนั้นนายจ้างมีความผิดมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

แต่ถ้าไม่มีการเจรจากันภายในกำหนด 3 วันนี้ หรืออาจจะเปิดการเจรจากันแล้วภายในกำหนด 3 วัน นับแต่วันยื่นข้อเรียกร้อง แต่ไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ตามข้อเรียกร้องที่ได้แจ้งไว้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ถือว่าได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องจะต้องรีบแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบเป็นหนังสือภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่วันที่พ้นกำหนด 3 วัน นับแต่วันที่แจ้งข้อเรียกร้องหรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้คือ ถ้าครบกำหนด 3 วันแล้วยังไม่มีการเจรจาก็ต้องรีบแจ้งให้พนักงานประนอมทราบ หรืออาจจะเจรจากันแล้วภายในกำหนดเวลา แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้แจ้งให้พนักงานประนอมฯ ทราบภายใน 24 ชั่วโมง นับ

แต่เวลาที่ตนลงกันไม่ได้ เพื่อพนักงานประนอมฯ จะได้เข้ามาดำเนินการระงับข้อพิพาทแรงงาน

2) <u>การไกล่เกลี่ย</u>

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือความพยายามที่จะให้คู่กรณีได้พบกันเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้ชี้แจงและรับฟังเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ ในการที่เรียกร้องขึ้นในคร้งนี้ หรือเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงถึงเหตุขัดข้องเกี่ยวกับข้อเรียกร้องที่ไม่สามารถจะตกลงกันได้จนเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น โดยมีพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเป็นคนกลางคอยไกล่เกลี่ยและชี้แจงให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจกันดียิ่งขึ้น

เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับแจ้งแล้ว ก็จะรีบดำเนินการไกล่เกลี่ยทันที คือพยายามที่จะหาทางชี้แจงและให้คำแนะนำแสดงเหตุผลที่เห็นว่าเป็นธรรมและสมควร เพื่อให้แต่ละฝ่ายผ่อนปรนจากความปรารถนาเดิมมาสู่จุดที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็เห็นว่าเหมาะสมและสามารถที่จะตกลงกันได้ ตามกฎหมายไทยปัจจุบันนี้ได้กำหนดเอาไว้ว่าพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจะต้องพยายามดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงกันให้ได้ภายใน 5 วัน นับแต่วันที่พนักงานประนอมฯ ได้รับแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือ

3) <u>การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน</u>

เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานไม่ได้ผลทั้ง 2 ฝ่าย ไม่อาจตกลงกันได้ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้อพิพาทแรงงานนี้ก็เรียกได้ว่าเป็น "ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้" วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้อีกแบบหนึ่งนี้จัดได้ว่าเป็นมาตรการสุดท้ายในระบบแรงงานสัมพันธ์ที่จะช่วยให้คู่พิพาทสามารถที่จะกลับคืนดี และทำงานร่วมกันต่อไปได้ด้วยความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณี คือ "วิธีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน" ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้บุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นนั้น พร้อมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีจะต้องปฏิบัติอย่างไรกันต่อไป

ส่วนใหญ่นั่นเอง กล่าวคือให้ลูกจ้างเกิดความมั่นใจกล้าที่จะใช้สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

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

7) <u>คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์</u>

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

8) <u>องค์การทางด้านแรงงาน</u>

ก. <u>องค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง</u>

– สหภาพแรงงาน หมายถึงสมาคมที่คนงานได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองการทำงานของคนงานทั้งหลาย เพื่อปรับปรุงสภาพ

การทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนงานให้ดีขึ้น โดยผ่านวิธีการต่อรอง

สมาชิกของสหภาพแรงงานจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันกับผู้เริ่มก่อการ

– สหภาพแรงงานตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไปอาจควบเข้ากันเป็นสหภาพแรงงานเดียวได้ โดยได้รับความยินยอมจากสมาชิกของแต่ละสหภาพเกินกึ่งหนึ่ง

– สหพันธ์แรงงาน หมายถึงการที่สหภาพตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไปจดทะเบียนกันตั้งขึ้นเป็นสหพันธ์แรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเพื่อจะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหพันธ์แรงงานด้วยกันเอง และเพื่อที่จะหาทางคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกด้วย

– สภาองค์การลูกจ้าง หมายถึงสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงานจำนวนไม่น้อยกว่า 15 แห่ง ได้รวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสภาองค์การลูกจ้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่มุ่งจะส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น

– คณะกรรมการลูกจ้าง หมายถึงคณะลูกจ้างซึ่งได้ถูกเลือกขึ้นโดยลูกจ้างในสถานประกอบการเดียวกันนั้นเองมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อทำหน้าที่เข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกับนายจ้างอย่างน้อยที่สุด 3 เดือนต่อครั้ง เพื่อที่จะประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของลูกจ้าง หรือปรึกษาหารือกัน เพื่อที่จะกำหนดข้อบังคับในการทำงานที่จะเป็นประโยชน์แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างร่วมพิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง และหาทางที่จะเจรจาปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบการนั้น ๆ ด้วย

แต่สถานประกอบการที่จะมีคณะกรรมการลูกจ้างได้นี้จะต้องเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

ข) องค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายนายจ้าง

– สมาคมนายจ้าง หมายถึงสมาคมที่นายจ้างได้จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านความกดดันของคนงาน แต่มิได้มุ่งที่จะเป็นปฏิปักษ์กับคนงานเสมอไป เพียงแต่ให้รู้สึกว่าฝ่ายนายจ้างก็มีพลังที่จะเป็นเครื่องต่อรองกับลูกจ้างบ้างเหมือนกัน เมื่อต้องเผชิญหน้ากัน และอาจจะตั้งขึ้นเพื่อที่จะให้ความร่วมมือกันในด้านพิจารณาปรับปรุงเทคนิคการผลิต/ การบริหาร และการดำเนินงาน ตลอดจนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการขายสินค้าพร้อม ๆ กันด้วย แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญของสมาคมนายจ้างนั้นจะต้องตั้งขึ้นเพื่อมุ่งที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างนายจ้างด้วยกันเอง ถ้ามิได้มีวัตถุประสงค์เช่นนี้แล้วก็ไม่อาจที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมนายจ้างได้

สมาชิกของสมาคมนายจ้างจะต้องเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันกับนายจ้างผู้เริ่มก่อการ

– สมาคมนายจ้างตั้งแต่ 2 สมาคมขึ้นไปซึ่งมีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกัน อาจควบเข้ากันเป็นสมาคมนายจ้างเดียวได้

– สหพันธ์นายจ้าง หมายถึงสมาคมนายจ้างที่มีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกันตั้งแต่ 2 สมาคมขึ้นไป รวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหพันธ์นายจ้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในระหว่างสมาคมนายจ้างด้วยกันเอง และเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้างและนายจ้างด้วยกัน

– สภาองค์การนายจ้าง หมายถึงสมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้างจำนวนไม่น้อยกว่า 5 แห่ง ได้รวมกันและจัดตั้งเป็นสภาองค์การนายจ้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์

3.5.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงาน

กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงานหรือจะเรียกให้ถูกต้องก็คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 นั่นเอง

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ขึ้นมานั้น คดีเกี่ยวกับแรงงานทั้งหลายก็ได้พิจารณากันในศาลแพ่ง แต่เนื่องจากคดีเกี่ยวกับแรงงานนั้นเป็นคดีความที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นเรื่องของความขัดแย้งกันในระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จึงควรที่จะได้รับการพิจารณาในบัญหาแรงงานเป็นอย่างมาก โดยการพิจารณาร่วมกันกับผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างด้วย

และการดำเนินคดีแรงงานนั้นก็ควรที่จะต้องคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและประหยัดเป็นประการสำคัญ เพราะลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่อยู่ในฐานะลำบาก ต้องทำมาหาเลี้ยงชีพไม่มีเวลาที่จะไปศาลได้บ่อย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีก็ไม่สู้จะมี จึงต้องหาวิธีที่จะอนุเคราะห์ลูกจ้างให้ได้มากที่สุด

ประการสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องตระหนักให้มากในการพิจารณาคดีก็คือความเสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อที่จะให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันต่อไปได้โดยไม่เกิดความรู้สึกที่เป็นศัตรูกัน

จึงจำเป็นที่จะต้องยกเว้นข้อหลอนและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกัน เพื่อที่จะให้การพิจารณาคดีแรงงานคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานขึ้นมา มีผลให้ศาลแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้นมาในประเทศไทยอีกศาลหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน 2522 ซึ่งเป็นวันเปิดทำการของศาลแรงงานกลาง

1) <u>คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน</u>

ศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้แต่เฉพาะในคดีที่เกี่ยวกับแรงงานเท่านั้น มิใช่ว่านายจ้างและนายจ้างทำผิดกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอาญาแล้ว จะมาฟ้องกันที่ศาลแรงงานทุกเรื่องไป คดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานมีดังนี้คือ

(1) <u>คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง</u>

หมายความถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการที่นายจ้างหรือลูกจ้างไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันเอาไว้เมื่อตอนจะเข้ามาทำงาน หรือตอนทำสัญญาจ้างแรงงาน

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

(2) <u>คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์</u>

หมายความว่าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้มีบทบัญญัติเป็นการรับรองสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้แล้วถูกโต้แย้งสิทธิ ทำให้ได้รับความเสียหาย ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแรงงานได้

<u>ตัวอย่างเช่น</u> ก. เป็นลูกจ้างของ ข. ประสงค์จะขอลาป่วย 15 วัน ข.ไม่ยอม ก.สามารถจะใช้สิทธิทางศาลแรงงานได้ เพราะ ก.ได้ใช้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้วแต่ ข. ไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่

(3) <u>กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือแรงงานสัมพันธ์</u>

หมายความว่าในบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนดไว้แล้วว่าเมื่อมีกรณีนั้น ๆ เกิดขึ้น บุคคลที่ได้รับความเสียหาย ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ จะเป็นผู้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน

<u>ตัวอย่างเช่น</u> ก. เป็นกรรมการลูกจ้างของบริษัทค้าหิน จำกัด ได้ถูกบริษัทนายจ้างกลั่นแกล้งโยกย้ายเปลี่ยนหน้าที่การงาน โดยไม่สมควรทำให้เกิดความเดือดร้อน ก.สามารถที่จะร้องขอให้ศาลแรงงานดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะใน พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 50 กำหนดไว้ชัดเจนว่า

"นายจ้างต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างอย่างน้อยสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง หรือเมื่อกรรมการลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการลูกจ้างทั้งหมด หรือสหภาพร้องขอโดยมีเหตุผลสมควร เพื่อ

(1) จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง

(2) ปรึกษาหารือเพื่อกำหนดข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง

(3) พิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง

(4) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ

ในกรณีที่คณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่าการกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร <u>คณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัย</u>

(4) <u>คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์</u>

หมายความว่าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้มีบทบัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการร้องเรียนไว้แล้วว่าให้ดำเนินการต่อเจ้าพนักงานจนถึงที่สุด ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน เมื่อดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว ยังไม่เป็นที่พอใจก็สามารถที่จะนำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้อีก

<u>ตัวอย่างเช่น</u> ก.ทำงานเป็นลูกจ้างปั๊มซ้อนสังกะสีอยู่ในโรงงานของ ข. ได้รับอุบัติเหตุเครื่องปั๊มตกทับนิ้วมือขาดไป 3 นิ้ว ก.ไปร้องเรียกเงินทดแทนต่อเจ้าพนักงานเงินทดแทน ณ กรมแรงงาน เจ้าพนักงานได้มีคำสั่งให้ ข.นายจ้างจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้างตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ ข.เห็นว่าตนเองไม่ควรต้องจ่าย เพราะการที่ ก.ได้รับอันตรายครั้งนี้เนื่องมาจาก ก.ประมาทเลินเล่อไม่ระวังให้ดีเอง ทำมาตั้งนานแล้วก็ไม่เคยได้รับอันตรายเลย จึงอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีฯ ก็ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามที่เจ้าพนักงานเงินทดแทนมีคำสั่ง เมื่อ ข.ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของอธิบดีฯ อีก ก็สามารถที่จะนำคดีมาสู่ศาลแรงงานให้พิจารณาตัดสินได้

(5) <u>คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน</u>

หมายความว่าจะต้องเป็นการละเมิดที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างหรือลูกจ้างกระทำต่อนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและทำให้บุคคลผู้ที่ถูกกระทำ (นายจ้างหรือลูกจ้าง) ได้รับความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายอนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง และจะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานด้วย

ตัวอย่างเช่น คนงานโรงงานทอผ้าสยามยีนส์ ได้นัดหยุดงานยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างในระหว่างที่กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจากันนั้น ลูกจ้างกลุ่มหนึ่งไม่พอใจที่การเจรจาล่าช้าจึงได้ทุบกระจกรถของผู้จัดการพังเสียหาย อย่างนี้ถือว่าลูกจ้างกระทำละเมิดต่อนายจ้างอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

หมายความว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจะร้องขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดคดีข้อพิพาทเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 แต่ในปัจจุบันนี้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ก็ยังมิได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเช่นนี้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด คงจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์กันต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

2) แต่คดีที่เกี่ยวกับแรงงานทั้ง 6 ประการดังกล่าวมาแล้วนั้น มิใช่จะฟ้องร้องกันที่ศาลแรงงานได้เลยในทันที คดีแรงงานที่จะฟ้องร้องต่อศาลแรงงานได้เลยนั้นจะต้องเป็นคดีแรงงานที่กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มิได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการร้องเรียนไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

ถ้าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้เสียก่อน จึงจะมาใช้สิทธิทางศาลแรงงานได้ มิฉะนั้นศาลแรงงานจะไม่รับพิจารณาคดีให้

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการประสบอันตรายของคนงานที่ได้ยกตัวอย่างไว้ในข้อ (4) ถ้าลูกจ้างไม่ใช้สิทธิร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนแต่มายื่นฟ้องต่อศาลแรงงานขอให้ศาลแรงงานพิจารณาให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนให้เลยเช่นนี้ไม่ได้

หรือนายจ้างไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ให้จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง แต่ไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมแรงงานก่อน 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 ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามคุณสมบัติที่ได้กำหนดเอาไว้

ในขณะนี้ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีจำหน่ายฝ่ายละ 20 คน ซึ่งได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบประจำศาลแรงงานกลาง ปฏิบัติหน้าที่ในการร่วมกันพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาประจำศาลแรงงาน

ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงาน จะต้องมีผู้พิพากษาร่วมกันนั่งพิจารณาฝ่ายละเท่า ๆ กันทั้ง 3 ฝ่าย จึงจะครบองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อทำคำพิพากษาก็จะต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาให้ครบถ้วนทุกนาย แต่เวลาอ่านคำพิพากษาไม่จำเป็นจะต้องอยู่ครบองค์คณะก็ได้

5) <u>การฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน</u>

การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับแรงงานต่อศาลแรงงานนั้นจะต้องฟ้องต่อศาลที่

ก. มูลคดีเกิดขึ้น หรือ

ข. ที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาก็ได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นและมีเหตุผลที่สมควรพอก็อาจขอโอนคดีจากศาลที่รับฟ้องไว้ไปยังศาลแรงงานอื่นได้ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ถ้าเป็นคดีแรงงานที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม จะต้องฟ้องต่อศาลแรงงานกลาง

ถ้าเป็นในเขตจังหวัดอื่น ๆ นอกจากจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว จะต้องฟ้องต่อศาลแรงงานจังหวัด หรือศาลแรงงานภาคแล้วแต่กรณี

แต่ในขณะนี้ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานจังหวัดและศาลแรงงานภาคขึ้น คงมีแต่ศาลแรงงานกลางที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว ดังนั้นคดีแรงงานใดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ ก็สามารถที่จะยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลางได้หรือจะฟ้องต่อศาลจังหวัดแล้ว ศาลจังหวัดจะได้แจ้งให้ศาลแรงงานกลางทราบ เพื่อไปนั่งพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้

6) การดำเนินคดีในศาลแรงงานจะต้องเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด ดังนั้นโจทก์จึงอาจจะยื่นฟ้องด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งศาลก็จะต้องรีบดำเนินการ

นัดพิจารณาไม่เกิน 7 วัน ในขั้นแรกศาลจะดำเนินการไกล่เกลี่ย ถ้าคู่กรณีตกลงกันตามที่ไกล่เกลี่ย ศาลก็จะได้ทำคำพิพากษาตามยอม แต่ถ้าไกล่เกลี่ยไม่ตกลงกัน ศาลก็จะต้องดำเนินการพิจารณาพิพากษาต่อไปจนเสร็จสิ้น และทำคำพิพากษา หรือคำสั่งภายใน 3 วัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการพิจารณา

7) เมื่อคู่ความทราบคำพิพากษาแล้ว หากไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยในคำพิพากษานั้น ๆ ก็มีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานได้ ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา แต่จะอุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายเท่านั้น

4. การบริหารแรงงานในประเทศไทย

การบริหารแรงงานหมายถึงการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการที่มุ่งประโยชน์ต่อการสร้างสม การใช้ และการกระจายแรงงานให้บังเกิดผลสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามความต้องการของแต่ละประเทศ[1]

4.1 นโยบายด้านแรงงาน

ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายย่อมมีความหวังที่จะพึ่งตัวเองให้ได้ในทางเศรษฐกิจ และปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ก็คือแรงงานนั่นเอง การที่จะแสวงหาแต่เพียงทุนหรือเครื่องจักรเครื่องมือที่ทันสมัยเข้ามาโดยไม่มีการกำหนดมาตรการทางด้านแรงงานที่เหมาะสม จะทำให้ได้

---

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

รับประโยชน์ไม่คุ้มค่าและไม่อาจบรรลุผลตามที่ต้องการได้เลย

4.1.1 นโยบายด้านแรงงานของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่คำนึงถึงความสำคัญของแรงงานต่อการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดนโยบายทางด้านแรงงานไว้ โดยคำนึงถึงหลักสำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

1) การสร้างรูปแบบแรงงาน (Manpower Formation)

ได้แก่การให้การศึกษาอบรมเพื่อสร้างหรือพัฒนาคนในชาติให้สามารถประกอบอาชีพที่ก้าวหน้าขึ้นตามกาลสมัย นอกจากผู้ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว ควรจะได้สนใจสนับสนุนให้การจัดฝึกอบรมผู้ที่มีงานอยู่แล้ว ให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นด้วย เพราะวิทยาการและเทคนิคการผลิตการประกอบอาชีพเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าอยู่เสมอ แรงงานในประเทศไทยควรได้รับการช่วยเหลือส่งเสริมให้สามารถปรับตัวเข้ากับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลง มิฉะนั้นอาจจะต้องว่างงานหรือคงมีรายได้ต่ำอยู่ ขาดความก้าวหน้าและยากที่จะเพิ่มผลผลิตให้แก่ชาติได้

2) การสร้างสภาพคล่องตัวของแรงงาน (Labour Mobilization)

หมายรวมถึงการดำเนินการเคลื่อนย้ายถ่ายเทกำลังคนให้เป็นไปตามความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะต้องพิจารณาดำเนินการหลายประการรวมทั้ง

ก. การเคลื่อนย้ายแรงงานจากแหล่งที่เกินความต้องการหรือจากเขตที่ไร้ประโยชน์ไปสู่ท้องที่ที่มีประโยชน์กว่า

ข. การปรับปรุงคนให้สามารถย้ายจากอาชีพที่ให้ประโยชน์น้อยไปสู่อาชีพที่อำนวยประโยชน์มากกว่า

ค. จัดกำลังคนทางทหารกับกำลังคนฝ่ายพลเรือนให้สมดุลย์กัน โดยคำนึงถึงความสามารถในการผลิตกับการป้องกันประเทศ

ง. จัดกำลังคนในเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ให้สมดุลย์กัน สามารถระบายแรงงานที่เกินความจำเป็นทางเกษตรไปสู่งานด้านอื่น เพื่อให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรอื่น

3) <u>การใช้ประโยชน์จากแรงงาน</u> (Labout Utilization)

ผู้ที่มีการศึกษาดีหรือผ่านการฝึกอบรมมาจนชำนาญหรือถูก (Mobilized) มาแล้วนั้น ไม่แน่เสมอไปว่าชาติจะได้รับประโยชน์จากการทำงานของเขาเต็มที่ จนกว่าจะได้ใช้กำลังแรงงานไปในทางสร้างสรร ยิ่งกว่าที่จะปล่อยให้ใช้ไปในทางที่ไม่ก่อผล โดยรัฐบาลจำเป็นต้องเอาใจใส่ในเรื่องต่อไปนี้คือ

ก. สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

ข. มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี

ค. ฝึกอบรมหัวหน้างานให้รู้จักการปกครองดูแลลูกจ้างคนงาน

ง. จัดระบบการมอบหมายงานและการเลื่อนขั้นหรือให้ความดีความชอบอย่างเป็นธรรม

จ. ให้การศึกษาหรือฝึกอบรมนายจ้างและฝ่ายจัดการให้รู้จักระบบการจัดการสมัยใหม่

4) <u>การคุ้มครองแรงงาน</u> (Labcer Protection)

กำลังคนมิได้มีความหมายเฉพาะเพียงเป็นปัจจัยในการผลิตเท่านั้น ลูกจ้างของเอกชนก็เช่นเดียวกัน เขาเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างสวัสดิภาพของสังคมด้วย ผลงานของเขาควรจะมีความหมายสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งของตัวเขาและครอบครัวและของสังคมด้วย รัฐควรจะให้หลักประกันอันมีผลทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าของผลงานได้รับผลตอบแทนในความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม

และเพื่อให้ภาระกิจด้านนี้ได้ดำเนินไปโดยถูกต้อง รัฐจะต้องให้ความสนใจในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

(1) การให้ความคุ้มครองแรงงานของลูกจ้างในด้านสวัสดิการและสุขภาพอนามัย

(2) การประกันสังคม

(3) ให้ลูกจ้างได้มีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินปัญหาสำคัญที่จะมีผลกระทบถึงตัวเขาและมีอิสระที่จะออกความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ของตนได้[1]

4.1.1 นโยบายด้านแรงงานในปัจจุบัน

จากหลักสำคัญ 4 ประการดังกล่าวมาแล้ว รัฐจึงได้กำหนดนโยบายด้านแรงงานในปัจจุบันไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้คือ

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานดีขึ้น

(2) ส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี ขณะเดียวกันส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง เพื่อให้มีสถาบันแรงงานที่มั่นคงอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารแรงงานต่อไป

(3) ดำเนินการให้กลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจ เอกชนในตัวเมืองที่มีรายได้และสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำ และกลุ่มที่ราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจช่วยเหลือน้อยให้สามารถดำรงชีพตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น โดยจัดระบบให้มีรายได้และสวัสดิการที่เหมาะสม โดยให้อาศัยความช่วยเหลือจากรัฐน้อยลงในระยะยาว

(4) คุ้มครองป้องกันผู้ใช้แรงงานมิให้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ส่วนผู้ที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานก็ให้ได้รับการชดเชยหรือทดแทนอย่างเป็นธรรม

(5) พิจารณาจัดให้มีระบบประกันสังคมหรือระบบอื่นใดที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ลูกจ้างคนงานมีความมั่นคงในการทำงาน

(6) ส่งเสริมให้แรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศโดยกำหนดบทบาทของเอกชนกับหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสมและชัดเจน ขณะเดียวกันดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ตลอดจนหาทางป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนแรงงานฝีมือบางประเภท ซึ่งอาจยังผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและการดำเนินงานของวิสาหกิจภายในประเทศ

(7) ให้หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนกำหนดแผนปฏิบัติงานด้านสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานให้มากยิ่งขึ้น

4.1.2 <u>นโยบายด้านแรงงานในอนาคต</u>

ในระยะปลายปี พ.ศ. 2516 และตลอดปี พ.ศ. 2517 ประเทศต้องประสบกับปัญหาความไม่สงบสุขในวงแรงงานเป็นอันมาก เนื่องมาจากปัญหาค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและภาวะการว่างงาน เพราะกำลังแรงงานได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงแต่ไม่สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเทคโนโลยี่ในการผลิตไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวในการใช้กำลังแรงงาน เกิดปัญหาทั้งการว่างงานโดยเปิดเผย (Open-Unemployment) อันเนื่องมาจากภาวะการชลอตัวทางเศรษฐกิจ ความจำกัดของการขยายตัวพื้นที่การเกษตรกับแรงงานที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง และการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะชลอการขยายตัวกำลังคนภาครัฐบาล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการกับปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งทำให้ปัญหาการว่างงานสูงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีความรู้ระดับกลางและสูง ซึ่งในปี 2523 การว่างงานของแรงงานกลุ่มนี้มีถึงประมาณร้อยละ 50 ของการว่างงานทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ฝึกหัดครูระดับ ปกศ.สูง และระดับปริญญาสาขาสังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ เนื่องจากการผลิตกำลังแรงงานในสาขาวิชาชีพเหล่านี้ขยายตัวเกินความต้องการ

และปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) กับปัญหาการทำงานต่ำระดับ (Underemployment) ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานยังขึ้นอยู่กับสาขาเกษตรเป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ระบบชลประทานสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่พื้นที่เพาะปลูกทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้งอย่างจำกัด แต่ปัญหาการว่างงานทั้ง 2 รูปแบบนี้จะปรากฏอยู่ในชนบทมากกว่าตัวเมืองและจะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมากกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศ

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะอยู่แต่ในตัวเมือง ได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ นายทุน พ่อค้าคนกลาง และเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญ ถ้าเป็นในชนบทผู้ที่จะได้รับประโยชน์ก็คือชาวนาและเจ้าของที่ดินในท้องที่ที่มีระบบชลประทานสมบูรณ์ ซึ่งสามารถเพาะปลูกพืชได้ 2 ครั้ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบภาคกลาง และผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างที่สามารถเข้าทำงานในธุรกิจที่ทันสมัย และในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างที่มีฝีมือในระดับกลางและระดับสูง ซึ่งทั้งหมดนี้รวมกันแล้วเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับชาวนาจำนวนมากซึ่งถือครองที่ดินขนาดเล็กที่ดินด้อยคุณภาพและหาเลี้ยงชีพด้วยการปลูกพืชครั้งเดียวในเขตน้ำฝน รวมกับคนงานที่รับจ้างทำงานทั้งในชนบทและตัวเมือง ในสาขาที่ไม่มีแบบแผนสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มีปัญหาทางด้านรายได้และสวัสดิภาพในตัวเมืองนั้น กลุ่มลูกจ้างไร้ฝีมือที่ทำงานอยู่ในธุรกิจขนาดเล็กประเภทที่ไม่มีแบบแผน หรือที่เรียกว่า Informal Sector เป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุด ตามด้วยกลุ่มลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำในสาขาธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ทันสมัย หรือที่เรียกว่า Formal Sector และกลุ่มข้าราชการลูกจ้างของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อย ซึ่งถึงแม้ว่าระดับรายได้และสวัสดิการจะยังสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็ประสบกับปัญหาที่สถานะภาพด้อยลงไปเพราะค่าครองชีพสูงขึ้นมากกว่าเงินเดือน

นอกจากปัญหาการว่างงานและค่าครองชีพสูงซึ่งมีผลกระทบต่อปัญหาแรงงานอย่างมากแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานและปัญหาเกี่ยวกับการที่แรงงานไทยดิ้นตัวอพยพไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศตะวันออกกลาง แม้ว่าจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์ในการบรรเทาปัญหาการว่างงานและได้รับเงินตราต่างประเทศเข้ามาจำนวนมาก แต่ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบ และการหลอกลวงคนงาน ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใช้แรงงานและครอบครัวของผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก เป็นต้นว่าต้องเสียค่านายหน้าและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จำนวนมากเกินไปให้แก่สำนักจัดหางานหรือนายหน้า เช่น คนละ 20,000–50,000 บาท และมีผู้ใช้แรงงานจำนวนไม่น้อยที่เสียเงินไปแล้วแต่ไม่ได้ไปทำงานหรือได้ไปทำงานที่ไม่ตรงกับที่ตกลงกันไว้ หรือได้รับค่าจ้างต่ำกว่าในสัญญาหรือได้งานทำในระยะเวลาอันสั้นเป็นต้น นอกจากนี้แรงงานไทยส่วนหนึ่งยังได้รับความเดือดร้อนจากสภาพการทำงาน การกดขี่ข่มเหงของนายจ้างต่างประเทศ และไปประพฤติตัวผิดทำนองคลองธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และตัวบทกฎหมายในต่างแดน ทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ของคนไทยและประเทศไทยด้วย

จากปัญหาต่าง ๆ ทางด้านแรงงานที่ได้เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้วนี้เอง รัฐบาลจึงได้พิจารณากำหนดนโยบายทางด้านแรงงานในอนาคตไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

4.1.2.1 <u>ด้านการมีงานทำ</u>

สำหรับนโยบายด้านการมีงานทำรัฐมีความประสงค์ที่จะเพิ่มปริมาณการมีงานทำโดยส่วนรวมให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ให้ได้มีการใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตให้แก่ระบบเศรษฐกิจและรายได้ให้แก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

และมีความสมดุลย์กันระหว่างการผลิตแรงงานและการใช้แรงงานบางสาขาอาชีพ รวมทั้งบรรเทาปัญหาการจ้างงานต่ำระดับ และการว่างงานตามฤดูกาลโดยลำดับ การป้องกันการอพยพของแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ กับมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการผลิตแรงงานในสาขาความรู้ใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ โดย

(1) จะส่งเสริมให้มีการขยายการจ้างงานในทุกสาขาการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตร เพื่อให้สามารถสร้างตำแหน่งงานใหม่ได้

(2) จะให้การส่งเสริมการลงทุนในการประกอบการที่มีการใช้แรงงานเป็นสัดส่วนที่สูง เช่น อุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดเล็ก อุตสาหกรรมครอบครัว และอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรเป็นวัตถุดิบ (Agro-Industries) สำหรับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่นั้น จะเน้นถึงผลกระทบ (Forward and Backward Linkages) ที่มีต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กลงมาและต่อการจ้างงานในสาขาอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ

(3) จะให้การส่งเสริมการศึกษาวิจัยการผลิตและการนำเข้าสินค้าทุนหรือเทคโนโลยี่ที่ส่งเสริมให้มีการจ้างงานมากทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม

(4) ในสาขาเกษตรรัฐจะส่งเสริมระบบการผลิตที่มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ด้วยการใช้ระบบชลประทาน เทคโนโลยี่ที่เหมาะสมและมีการใช้แรงงานมากขึ้น

(5) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล การจ้างงานต่ำระดับและการอพยพที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รัฐจะดำเนินการให้มีโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งต่อไปอีกระยะหนึ่ง และรัฐจะเร่งรัดให้โครงการที่มีการก่อสร้างได้ดำเนินการในช่วงฤดูแล้งให้มากที่สุดและจะเน้นให้โครงการไปลงในเขตพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่น

(6) จะดำเนินการให้กำลังคนภาครัฐบาลในบางสาขาวิชาชีพกระจายออกไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้มากขึ้น และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายอำนาจบริหารราชการ

(7) จะส่งเสริมให้แรงงานที่มีเหลือเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรับจะจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้เป็นระเบียบเรียบร้อยที่สุด รวมทั้งการจัดให้มีหรือสนับสนุนการฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่ตลาดต่างประเทศมีความต้องการ

4.1.2.2 ด้านค่าจ้างรายได้และสวัสดิการแรงงาน

รัฐจะพยายามเร่งรัดอัตราและลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็พยายามยกเลิกนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลเป็นการกดรายได้ที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนหามาตรการเพื่อช่วยเสริมสร้างรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย ถึงแม้ว่าในอดีตได้มีการแสดงเจตนารมณ์ในทิศทางนี้อย่างมาก แต่ยังขาดมาตรการในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ ซึ่งรัฐจะได้

(1) ดำเนินการให้กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในฐานะค่อนข้างยากจน กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจเอกชนในตัวเมืองที่มีรายได้ และสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำ และกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อยให้สามารถครองชีพตามอัตภาพอันควรในภาวะเศรษฐกิจซึ่งคาดว่าราคาสินค้าจะแพงขึ้นเรื่อย ๆ และทำให้รายได้และสวัสดิการของบุคคลเหล่านี้ดีขึ้นอย่างถาวรโดยอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐให้น้อยลงในระยะยาว

(2) สนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือได้รับรายได้ที่สูงขึ้นตามประสิทธิภาพการผลิตที่ตนได้มีส่วนปรับปรุงและตามที่เป็นผลจากการต่อรองกับนายจ้างภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์และกฎหมายที่วางไว้

(3) ให้เจ้าของปัจจัยการผลิตอื่น ๆ นอกจากแรงงานได้รับผลตอบแทนตามกลไกของตลาดเป็นส่วนใหญ่ นอกจากในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยวิธีการที่รัฐบาลเห็นว่าจะสามารถบริหารได้ โดยไม่เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

(4) ปรับปรุงระบบภาษีอากรและการจัดเก็บเพื่อให้ผู้มีรายได้สูงรับภาระสำหรับการใช้จ่ายและการลงทุนของรัฐบาลมากกว่าผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ แต่ไม่ให้อัตราภาษีสูงจนเกิดเป็นผลเสียต่อการผลิตหรือต่อความคิดริเริ่มภาคเอกชน

4.1.2.3 <u>การสร้างสันติในวงแรงงาน</u>

นโยบายของรัฐในด้านการสร้างสันติในวงแรงงานได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อที่จะส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันในระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง อันจะนำมาซึ่งสันติในวงการแรงงานโดยทั้งสองฝ่ายได้รับความพอใจและเกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม ให้ลูกจ้างมีความมั่นคงในการทำงานโดยได้รับผลตอบแทนที่แน่นอนตามระดับความสามารถและเพียงพอกับการครองชีพ มีสภาพการทำงานและลวัสดิการที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของนายจ้างและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจด้วย และจะต้องหาทางป้องกันการแทรกแซงในวงการแรงงานจากบุคคลภายนอกที่จะนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างและนายจ้างโดยรัฐจะดำเนินการ

(1) ส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสถานประกอบการให้มากที่สุด พร้อมทั้งให้มีการบริหารงานแรงงานด้วยระบบไตรภาคี

(2) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง เพื่อให้มีสถาบันแรงงานที่มั่นคง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานแรงงานต่อไป

(3) ให้มีการประกันสังคมในขอบเขตที่เหมาะสม

4.1.2.4 ด้านแรงงานไทยในต่างประเทศ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าในปัจจุบันนี้แรงงานไทยได้ขยายตัวในต่างประเทศมากขึ้น รัฐจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้แรงงานไทยที่มีเกินความต้องการภายในประเทศออกไปทำงานในต่างประเทศให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลางและในเอเชียตอนใต้ แต่พร้อมกันนี้จะต้องคอยสอดส่องและป้องกันไม่ให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน ฝีมือบางประเภทภายในประเทศ จนกระทั่งกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและการดำเนินการของวิสาหกิจภายในประเทศ โดยรัฐจะดำเนินการ

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนสำนักจัดหางานทั้งของรัฐบาลและเอกชนที่จัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศที่ตั้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายอย่างเที่ยงธรรม

(2) ส่งเสริมสนับสนุนให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างของคนไทยสามารถรับเหมาหรือรับเหมาช่วงงานก่อสร้างในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในตะวันออกกลางและเอเชียตอนใต้ได้มากขึ้น

(3) สอดส่องดูแลให้บริการและแก้ไขปัญหาที่แรงงานไทยถูกหลอกลวงและได้รับความเดือดร้อนในรูปต่าง ๆ ตั้งแต่อยู่ภายในประเทศและในต่างประเทศ รวมทั้งการให้แรงงานได้รับผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมจากการไปทำงานในต่างประเทศ

(4) ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานไทยในต่างประเทศในการส่งเงินกลับประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4.2 หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารแรงงาน

หน่วยงานของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารแรงงานในปัจจุบันนี้คือ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

4.2.1 ประวัติความเป็นมาของกรมแรงงาน

หน่วยงานซึ่งรัฐบาลกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานเกี่ยวกับแรงงานในระยะเริ่มแรกนั้นคือ แผนกจัดหางาน ซึ่งสังกัดอยู่กองทะเบียน กรมมหาดไทย โดยได้เริ่มมีแผนกจัดหางานนี้ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เพื่อที่จะได้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2475

ต่อมาแผนกจัดหางานได้โอนไปสังกัดกองสถิติพยากรณ์ กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475

ในปี พ.ศ. 2477 แผนกจัดหางานได้โอนจากกองสถิติพยากรณ์ไปสังกัดอยู่กองกรรมกร กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่ตามเดิม

ในปี พ.ศ. 2479 หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2479 แล้ว แผนกจัดหางาน กองกรรมกร กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ ก็ได้มีภาระหน้าที่เพิ่มจากเดิมขึ้นมาอีก คือ มีหน้าที่ตรวจตราดูแลกรรมกรตามพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2479

ในปี พ.ศ. 2481 กองกรรมกรได้ถูกยุบลงเป็นแผนกกรรมกรแต่ยังสังกัดกรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ ทำหน้าที่ตามเดิม

พ.ศ. 2483 แผนกกรรมกร กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจ ได้โอนมาสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2492 แผนกกรรมกร กรมประชาสงเคราะห์ ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกองกรรมกร สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2493 กองกรรมกร ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นกองจัดสรรและส่งเสริมอาชีวะสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดหางาน และกำหนดงานอาชีพสำหรับคนไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 กองจัดสรรและส่งเสริมอาชีวะสงเคราะห์ได้ถูกเปลี่ยนชื่ออีกครั้งหนึ่งเป็นกองแรงงาน แต่ยังสังกัดอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงาน 2499 ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นจากเดิมในเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่องเป็นต้นว่า มีหน้าที่จดทะเบียนควบคุมสหภาพแรงงานต่าง ๆ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในขณะนั้น วินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน ระงับยับยั้งการนัดหยุดงานของลูกจ้าง ตรวจตราและให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง จัดอบรมนายจ้างและลูกจ้าง ทำสถิติแรงงาน รวมทั้งติดต่อประสานงานด้านแรงงานกับต่างประเทศ ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแบ่งงานออกเป็น 16 แผนก เพื่อรับผิดชอบงานต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2505 กองแรงงานได้ยกฐานะขึ้นเป็นส่วนแรงงาน แต่ยังสังกัดอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย แต่ได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติงานออกไปยังส่วนภูมิภาคด้วย

ต่อมาอีก 3 ปี คือ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2508 ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้มีฐานะเป็นกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบและบริหารงานด้านแรงงานของประเทศไทย[1]

---

[1] กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย 2515, เอกสารโรเนียวของกองวิชาการและสถิติแรงงาน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2515 หน้า 1

4.2.2 กรมแรงงานในปัจจุบัน

นับแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา กรมแรงงานก็ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านแรงงานของประเทศไทยตลอดมา มีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมแรงงานหลายครั้งหลายหน เพื่อปรับปรุงให้การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบันนี้กรมแรงงานได้แบ่งส่วนราชการและกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ดังต่อไปนี้คือ

4.2.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

(1) สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานประสานราชการกับสำนักงานแรงงานจังหวัด งานตรวจราชการของกรมและงานที่มิได้อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

(2) กองการจัดหางาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหางานให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไป การแนะแนวอาชีพแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนทั่วไป

(3) กองคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจแรงงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป เพื่อให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานรวมถึงการดำเนินการให้นายจ้างจ่ายเงินค่าทดแทนกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานสำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน

(4) กองนิติการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาหารือปัญหาข้อกฎหมาย การร่างและปรับปรุง แก้ไข กฎหมายระเบียบคำสั่งเกี่ยวกับแรงงาน พิจารณาการอุทธรณ์และคัดค้านคำสั่งเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน งานพิจารณา

การเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบรวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับคดีในนามกรมแรงงาน และงานทนายความว่าคดีให้ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน

(5) กองงานคนต่างด้าว มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำและดำเนินการให้ตราเป็นกฎหมายพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว ตรวจตรา ควบคุม ดูแลการทำงานของคนต่างด้าว และจัดทำสถิติทะเบียนประวัติ ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต

(6) กองแรงงานสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ ดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทแรงงาน ให้คำปรึกษาแนะนำด้านแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงการชี้แจงข้อกฎหมายส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ดำเนินการจดทะเบียนและควบคุมดูแลสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

(7) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการฝึกอาชีพแก่เยาวชนนอกโรงเรียน ฝึกยกระดับแก่ผู้ทำงานช่างให้ความร่วมมือแก่สถานประกอบการในการจัดการฝึกงานหรืออบรมคนงาน ครูฝึก และหัวหน้างาน กำหนดมาตรฐานและทดสอบฝีมือช่าง

(8) กองฝึกอบรมแรงงาน กองฝึกอบรมแรงงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอบรมวิธีการบริหารงานบุคคล การให้ความรู้ความเข้าใจด้านแรงงานแก่ฝ่ายบริหารและลูกจ้าง เพื่อให้ทราบถึงสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ อันพึงได้และพึงปฏิบัติรวมถึงบทบาทของลูกจ้างและนายจ้างที่จะส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และการจัดฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานด้วย

(9) สำนักงานกองทุนเงินทดแทน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์และกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับนายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

เรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายให้กับลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือทายาทแล้วแต่กรณี ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยการประสบอันตรายของลูกจ้างและสั่งจ่ายเงินทดแทนจากกองทุนฯ

(10) กองวิชาการและวางแผน มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางด้านวิชาการและวางแผนในแนวทางที่จะส่งเสริมสนับสนุนการบริหารแรงงานด้านอื่น ได้แก่ การสำรวจ รวบรวมข้อมูลสถิติแรงงาน วิเคราะห์วิจัยสภาพและปัญหาแรงงานและการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงาน สภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการเสนอแนะนโยบายและการวางแผนด้านแรงงาน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลงานของกรม

(11) กองคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงิน บัญชี งบประมาณ รวมทั้งการควบคุมดูแล และการเบิกจ่ายเงินจากโครงการ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ งานพัสดุครุภัณฑ์และทะเบียนยานพาหนะ

(12) สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านแรงงานกับต่างประเทศ ส่งเสริมให้มีการจ้างคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ให้คำปรึกษาแนะนำดูแลให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองแก่คนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

(13) กองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานบุคคลของกรม ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การสอบ การจัดอัตรากำลังและระบบงาน การจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งวินัยข้าราชการด้วย

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

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

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

(17) กองงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาแก้ไขและหาข้อยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งเป็นปัญหาอันอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำนักงานบริหารแรงงานในต่างประเทศนั้น กรมแรงงานได้จัดตั้งสำนักงานแรงงานประจำประเทศซาอุดิอาระเบียขึ้นเมื่อปลายปี 2522 โดยให้ทำหน้าที่คุ้มครองดูแลคนงานไทย จัดหางาน และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซาอุดิอาระเบียเป็นสำคัญ[1]

4.2.3 การบริหารแรงงานในปัจจุบัน

การบริหารแรงงานในปัจจุบันกรมแรงงานได้บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายแรงงานของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 คือ

1. จัดหางานให้กับผู้ที่ว่างงานหรือผู้ที่ต้องการเปลี่ยนงานได้มีงานทำตามความรู้ความสามารถและจัดหาคนงานให้กับนายจ้างตามที่นายจ้างต้องการ

2. ควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวเพื่อช่วยให้คนไทยมีโอกาสในการทำงานมากขึ้น

3. ฝึกอาชีพให้กับเยาวชนนอกโรงเรียน เพื่อให้สามารถได้งานทำและมีรายได้ดีพอสมควร และฝึกยกระดับฝีมือให้แก่ผู้ที่ทำงานช่าง เพื่อเพิ่มความรู้ความชำนาญ

4. คุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากการจ้างงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานและเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น

5. คุ้มครองให้ลูกจ้างคนงานได้รับความปลอดภัยจากการทำงาน

6. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างนายจ้าง และช่วยให้เกิดความสงบในวงการธุรกิจอุตสาหกรรม

---

[1] เอกสารทางวิชาการ, การบริหารงานของกรมแรงงาน 2524, อ้างแล้ว

(54) กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(55) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(56) กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(57) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(58) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(59) กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(60) กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(61) กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(62) พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจบางประการในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2522

(63) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(64) บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(65) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(66) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(67) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งขอรับใบอนุญาตทำงาน

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

(69) พระราชกฤษฎีกาค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่นของผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

(70) พระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการศาลแรงงานกลาง พ.ศ. 2523

(71) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (เกี่ยวกับเรื่องการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบ)

(72) ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลแรงงาน

(73) ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการแต่งตั้งผู้แทนโจทก์ในการดำเนินคดี

(74) ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการอบรมผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

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

1) สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่ง ฉบับที่ 47 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลด้านแรงงาน สภาที่ปรึกษานี้เป็นองค์การไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ 20 คน เป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 10 คน และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างฝ่ายละ 5 คน

2) คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว มีหน้าที่วินิจฉัยให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกพระราช-กฤษฎีกากำหนดงานอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ **การออกกฎกระทรวง** กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงาน

3) คณะกรรมการค่าจ้าง เป็นองค์การไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องที่แล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศใช้บังคับต่อไป

4) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นองค์การไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล กรรมการผู้แทนนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและการกระทำอันไม่เป็นธรรม

5) คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่กระทรวงมหาดไทยถึงประเภทของกิจการที่ควรให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและอัตราที่จะต้องจ่าย รวมถึงการพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายจ้างและลูกจ้างและเสนอแนะนโยบายการดำเนินงานโดยทั่วไปของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

(9) ติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับความช่วยเหลือทางวิชาการ การประชุมสัมนา การศึกษาดูงาน และความร่วมมือทางด้านแรงงาน

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแรงงานในประเทศไทย

ในปัจจุบันนี้สภาพการใช้แรงงานและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทยยังเป็นปัญหาอยู่ทั้ง ๆ ที่นโยบายด้านแรงงานก็ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างดีแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขและเปลี่ยนสภาพการใช้แรงงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัญหาแรงงานเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะละเอียดอ่อน จำเป็นจะต้องใช้หลักการบริหารในลักษณะที่ค่อนข้างอ่อน ละมุนละม่อม ให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในขณะนั้นหากแก้ไขปัญหาแรงงานด้วยลักษณะหรือมาตรการที่แข็งกร้าวแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว จะทำให้ปัญหาแรงงานนี้ก่อตัวขยายวงกว้างออกไปและอาจจะกลายเป็นชนวนให้เกิดพฤติการณ์อันไม่อาจคาดหมายขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้หลักการบริหารแรงงานในลักษณะโอนอ่อนผ่อนปรนเพื่อให้การบริหารแรงงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากที่สุดที่จะมากได้ นอกจากนี้การบริหารแรงงานยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอีกมากมายหลายประการเป็นต้นว่า

4.3.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ปัญหาแรงงานย่อมเกี่ยวพันกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างใกล้ชิดและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะลูกจ้างส่วนใหญ่จะได้รับความยากลำบากในการครองชีพในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน และจะได้รับความลำบากยิ่งขึ้นถ้ารัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องภาวะเงินเฟ้อ การค้ากำไรเกินควร ราคาสินค้าไม่มีเสถียรภาพ และการฉวยโอกาสกักตุนสินค้าในบางครั้งได้ ลูกจ้างก็จะต้องเรียกร้องขอค่าจ้าง ค่าครองชีพ และสวัสดิการเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ในขณะเดียวกันนายจ้างบางรายก็ไม่สามารถจะตอบสนองลูกจ้างได้ เพราะภาวะการค้าและการลงทุน

ไม่อำนวยให้ ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความไม่พอใจให้แก่ลูกจ้าง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างขึ้นได้

ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากภายในหรือภายนอกประเทศก็ตาม ย่อมมีผลต่อภาวะการณ์การบริหารแรงงานทั้งสิ้น การบริหารแรงงานจะบรรลุผลสำเร็จด้วยดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการเอื้ออำนวยของภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นสำคัญ

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์การแรงงานของต่างประเทศ

ในปัจจุบันนี้ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศมีความรุนแรงและกระจายตัวอย่างกว้างขวางทั่วโลก ซึ่งลักษณะของการเมืองเช่นว่านี้แทรกแซงหรือมีอิทธิพลถึงการแรงงานด้วย เนื่องจากแรงงานเป็นพลังอันสำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้เป้าหมายทางการเมืองบรรลุผลสำเร็จ การแทรกแซงของการเมืองระหว่างประเทศทางด้านแรงงานนี้จะแฝงเข้ามาในรูปขององค์การแรงงานของต่างประเทศ

ปัจจุบันนี้ในประเทศไทยมีองค์การต่างประเทศทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลและหน่วยงานเอกชนเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

สำหรับหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นสมาชิกนั้น ไม่มีปัญหาเพราะเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและติดต่อผ่านรัฐบาลหรือหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง แต่สำหรับองค์การต่างประเทศของเอกชน เช่น มูลนิธิ สมาคม หรือหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ นั้นมักจะเข้ามาดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและขาดมาตรการในการควบคุม ดูแลที่เหมาะสม และรัดกุมเพียงพอ ปรากฏหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่ามีหน่วยงานด้านแรงงานของเอกชนต่างประเทศหลายแห่งที่มีความเคลื่อนไหวในทางที่อาจมีผลต่อความมั่นคง

ของประเทศ โดยที่รัฐไม่มีหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การต่างประเทศของเอกชนโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะใช้บังคับให้องค์การดังกล่าวจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมในประเทศไทยด้วย จึงทำให้ยากแก่การควบคุมให้องค์การดังกล่าวดำเนินการตามนโยบายด้านแรงงานของประเทศไทยได้

4.3.3 <u>ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงาน</u>

หน่วยงานท ..านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐส่วนมากยังไม่เข้าใจว่าการแก้ไขป้องกันปัญหาแรงงานนั้น มิใช่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องติดต่อร่วมมือประสานงานรวมถึงการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ร่วมกันอย่างใกล้ชิด ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามนโยบายด้านแรงงานของประเทศที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว

4.3.4 <u>ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่ใช้ในการบริหารแรงงาน</u>

อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารแรงงานในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นการพอเพียงกับขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้

กล่าวคือในปัจจุบันนี้กรมแรงงานมีกำลังเจ้าหน้าที่ตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอนุมัติ จำนวน 3,138 คน แต่มีกำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจริงเพียง 2,153 คน ทั้งหมดนี้จะต้องรับผิดชอบต่อกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ คือ ประมาณ 22,438,000 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมกัน จึงเป็นอุปสรรคอันสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การบริหารแรงงานไม่บรรลุผลเท่าที่ควรจะเป็น

ในด้านการงบประมาณสำหรับการบริหารแรงงานก็เช่นกันยังไม่เพียงพอกับการรับและขยายงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความเจริญอย่างรวดเร็วของการใช้แรงงาน

4.3.5 <u>ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน</u>

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากฎหมายแรงงานของไทยนั้นมีอยู่หลายฉบับ มิได้รวมกันเป็นประมวลกฎหมายอย่างกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา ทำให้ยากลำบากในการศึกษาเพราะกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ ถ้ามิได้สนใจอย่างแท้จริงแล้วจะไม่สามารถทราบได้หมดเลยว่ากฎหมายแรงงานได้กำหนดไว้ในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่ากำหนดไว้ในเรื่องใดบ้าง ตลอดจนถึงขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานว่ามีรายละเอียดขั้นตอนประการใด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างส่วนใหญ่จะไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองมีอยู่ตามกฎหมายแรงงานในปัจจุบันนี้ เพราะมาตรฐานการศึกษาของลูกจ้างในประเทศไทยยังต่ำอยู่ โอกาสที่จะศึกษาหาความรู้เป็นไปโดยยากลำบาก ยิ่งความรู้ทางด้านกฎหมายแรงงานแล้วนายจ้างส่วนใหญ่มักจะหาทางกีดกันไม่ให้ลูกจ้างได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานเพราะเกรงว่าลูกจ้างจะทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย อาจจะมาใช้สิทธิเรียกร้องเอาตามกฎหมายได้

ฝ่ายนายจ้างที่รู้กฎหมายแรงงานก็จะพยายามหาทางหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเพื่อเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง

อีกประการหนึ่งก็คือความล้าสมัยของกฎหมายแรงงานที่มิได้มีการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นต้นว่า กฎหมายเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดส่งแรงงานไทย

เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นมาใช้บังคับเพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวิธีการที่จะให้การคุ้มครองแก่คนงานเมื่อแรกเข้าทำงานและคนงานไม่มีฝีมือให้ได้รับค่าตอบแทนในการทำงานอย่างเป็นธรรม ให้สามารถดำรงชีพอยู่ในภาวะเศรษฐกิจขณะนั้น ๆ ได้ กล่าวคือ รัฐบาลได้ตระหนักว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาค่าครองชีพได้สูงขึ้นโดยลำดับ ฝ่ายนายจ้างไม่ได้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างของลูกจ้างให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเลย รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นมาเพื่อเป็นการประกันและคุ้มครองค่าจ้างเมื่อแรกเข้าทำงานของลูกจ้างไม่มีฝีมือเป็นครั้งแรกเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2516 และได้ปรับปรุงให้สูงขึ้นตามอัตราค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปจนถึงปัจจุบันนี้ได้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังนี้คือ

1) ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ <u>หกสิบเอ็ดบาท</u> ในท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดชลบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดเชียงใหม่

2) ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ <u>ห้าสิบสองบาท</u> ในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชัยนาท จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดอ่างทอง จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดชุมพร จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสตูล จังหวัดสงขลา จังหวัดยะลา จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดน่าน จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดแพร่ จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดพิจิตร จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสกลนคร จังหวัดศรีสะเกษ

จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดยโสธร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดนครพนม จังหวัดหนองคาย จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดชัยภูมิ

แต่ปรากฏว่าทั้งฝ่ายนายจ้างฝ่ายลูกจ้างมิได้ใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และปรัชญาของค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องการให้เป็นการคุ้มครองแก่ลูกจ้างเริ่มแรกเข้ามาทำงานและลูกจ้างไร้ฝีมือให้ได้รับค่าตอบแทนแรงงานอย่างเป็นธรรม แต่ค่าจ้างขั้นต่ำกลับถูกใช้เป็นเงื่อนไขของฝ่ายนายจ้างในการปรับปรุงค่าจ้างประจำปี และเป็นเงื่อนไขของฝ่ายลูกจ้างในการเรียกร้องให้ปรับปรุงค่าจ้างเป็นประจำทุกปี และในบางครั้งได้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ใช้บีบบังคับรัฐบาลให้ดำเนินการตามที่ต้องการดังเช่น การชุมนุมเรียกร้องขอให้ปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำที่สนามหลวงเมื่อกลางปี 2517

การเรียกร้องให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้นในเชิงบังคับของฝ่ายผู้ใช้แรงงานโดยได้รับการสนับสนุนจากบุคคลภายนอกและสื่อมวลชนประกอบกับการไม่เพิ่มค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานอยู่กับนายจ้างตามความเหมาะสมหรือตามควรแก่กรณีจึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผิดหลักการ

จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ทั้งลูกจ้างและนายจ้างได้เข้าใจถึงหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งพยายามสร้างความเข้าใจแก่คณะกรรมการค่าจ้างในเรื่องความเหมาะสมของการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

5.3 <u>ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง</u>

ในปัจจุบันนี้ลูกจ้างยังปราศจากความมั่นใจในการทำงานว่าจะได้ทำอยู่เป็นระยะเวลานานเท่าไร จะถูกนายจ้างเลิกจ้างเมื่อไร และเมื่อออกจากงานแล้ว ไม่ว่าจะในเรื่องถูกเลิกจ้างหรือครบเกษียณอายุในการทำงานก็ตาม จะได้รับหลักประกันอะไรที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะไม่เกิดปัญหาการดำรงชีพต่อไปในอนาคต

จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องหาหลักประกันดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างเพื่อจะได้เสริมสร้างประสิทธิภาพในการผลิตและเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างอยู่ทำงานตลอดไปจะเป็นการลดการเข้าออกงานที่เกิดขึ้นเป็นประจำด้วย

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการแรงงาน

สวัสดิการที่ลูกจ้างส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้ได้รับอยู่จะเป็นสวัสดิการที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดให้ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดไว้ ซึ่งนั่นก็คือมาตรฐานขั้นต่ำสุดเท่านั้นเอง ลูกจ้างซึ่งมีฐานะค่อนข้างยากจนมีรายได้น้อย จึงไม่มีโอกาสที่จะยกฐานความเป็นอยู่ของตนเองให้สูงขึ้นมาได้ เนื่องจากรายได้ก็ยังคงต่ำอยู่ และสวัสดิการที่ได้รับจากนายจ้างก็เป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำเป็นพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งถ้าจะพิจารณาโดยละเอียดแล้วสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (Legal Require. ment) นั้น แม้กฎหมายมิได้กำหนดไว้หรือมิได้มีความสัมพันธ์กันเป็นพิเศษในฐานะของนายจ้างกับลูกจ้างก็น่าจะให้กันได้อยู่แล้ว เช่น การจัดห้องน้ำห้องส้วม น้ำสำหรับดื่ม ฯลฯ

ดังนั้นนายจ้างทั้งหลายจึงไม่ควรที่จะจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างแต่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ควรจะพิจารณาจัดสวัสดิการที่เหนือจากที่กฎหมายแรงงานได้กำหนดเอาไว้บ้าง เช่น การจัดตั้งร้านสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ การจัดรถรับส่ง การจัดอาหาร ที่พัก เครื่องแบบ การรักษาพยาบาล เงินกู้ ฯลฯ จะเป็นการช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของลูกจ้างเป็นอย่างมาก อันจะเป็นเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานให้เพิ่มมากขึ้นในทางอ้อม

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็ก

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็กก็เป็นปัญหาแรงงานที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ก่อปัญหาในด้านการแรงงานต่อประเทศไทยมากเช่นกัน

5.5.1 แรงงานเด็ก

ในปัจจุบันนี้ต้องยอมรับกันว่าในประเทศไทยได้มีการใช้แรงงานเด็กกันเป็นจำนวนมากจนมีการกล่าวกันว่า "มีการค้าแรงงานเด็กในประเทศไทย" ซึ่งคำกล่าวนี้ไม่น่าจะเป็นไปได้เพราะประเทศไทยได้มีกฎหมายห้ามค้าทาส และลงโทษผู้กระทำผิดอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงที่บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเพื่อจะเอาตนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส นำเข้าในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พามาจากที่ใด ซื้อขาย จำหน่าย รับหรือหน่วงเหนี่ยวซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท" [1]

นอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีกฎหมายแรงงานที่มีบทบัญญัติเป็นการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กไว้เป็นกรณีพิเศษ ดังนี้คือ

(1) ห้ามรับเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า 12 ปี ไว้เป็นลูกจ้าง

(2) ถ้ารับเด็กอายุ 12 ปี แต่ไม่ถึง 15 ปี ทำงานและต้องเป็นงานที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เช่น งานส่งหนังสือพิมพ์ งานรับใช้ที่เกี่ยวกับการกีฬา งานเก็บดอกไม้ เป็นต้น ถ้าจะให้ทำงานอย่างอื่นจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานออกใบอนุญาต

(3) ห้ามให้ลูกจ้างเด็กอายุ 12 ปี แต่ไม่ถึง 15 ปี ทำงานระหว่างเวลา 22.00–06.00 น. เว้นแต่งานเกี่ยวกับการแสดงแต่ต้องได้รับการพักผ่อนพอสมควร

---

[1] ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 11 หมวด 1, มาตรา 312

อนึ่ง เยาวชนที่ได้ทำงานอยู่แล้วตามโรงงานอุตสาหกรรมหรืองานธุรกิจต่าง ๆ ก็มักจะประสบปัญหาในการทำงานอยู่เสมอ บางครั้งต้องออกจากงานที่ทำอยู่ไป เพราะไม่เข้าใจชีวิตการทำงานในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากในการทำงานเกษตรและการทำงานธุรกิจของครอบครัวมีความอิสระในการทำงานมากกว่า

จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานของเยาวชนทั้งในเมืองและชนบท โดยการส่งเสริมให้เยาวชนได้มีฝีมือในการทำงานมีระเบียบวินัยในการทำงาน มีทัศนคติและความรู้ในการทำงานที่ดีซึ่งจะช่วยให้เยาวชนสามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตของตนเอง สามารถประกอบอาชีพและหางานที่มีรายได้สูงทำได้ด้วย รวมทั้งรัฐจะต้องสร้างงานทั้งในชนบทและในเมืองให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมก็ตามเกษตรเพื่อเยาวชนจะได้มีงานทำตลอดทั้งปี ลดปริมาณการว่างงานเมื่อนอกฤดูการเกษตรลง

สิ่งสำคัญที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือ รัฐจะต้องคอยตรวจตรามิให้มีการหลอกลวงเด็กมาทำงาน โดยจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นด้วย รวมทั้งตรวจตราให้มีการใช้แรงงานเด็กที่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

5.5.2 <u>แรงงานหญิง</u>

ในปัจจุบันนี้ต่างก็ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า หญิงเป็นกำลังอันสำคัญในการผลิตและการบริการและงานบางประเภทก็จำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการให้ความพิทักษ์คุ้มครองหญิงที่ทำงานจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจำเป็นจะต้องรับผิดชอบเพราะหญิงมิได้มีหน้าที่ที่จะต้องทำงานหารายได้เลี้ยงชีพแต่เพียงอย่างเดียว หญิงยังมีภาระทางครอบครัวที่จะต้องเป็นแม่บ้านดูแลบ้านและเป็นมารดาอีกด้วย แต่ในปัจจุบันนี้การใช้แรงงานหญิงยังไม่ได้รับการส่งเสริมในการทำงานให้เท่าเทียมกับแรงงานชายในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่าอายุการทำงานและการจ้างงาน

โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานเพราะการพิจารณาค่าจ้างของนายจ้างส่วนใหญ่ยังคงพิจารณาจากการใช้กำลังกายเป็นเกณฑ์ จึงต้องมีมาตรการที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงเป็นพิเศษ ทั้งนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษทำหน้าที่ในการวางมาตรฐานสากลในเรื่องสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน ได้มีมติจากที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 132 ประเทศทั่วโลก ได้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานหญิงไว้แล้ว โดยออกแบบอนุญาตและข้อแนะไว้รวม 27 ฉบับ เช่น ห้ามหญิงทำงานหนักตรากตรำ อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ห้ามทำงานในบางเวลา สถานที่ ตลอดจนการคุ้มครองหญิงซึ่งมีครรภ์ให้ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษอีกด้วย

ปัญหาในการใช้แรงงานหญิงในปัจจุบันนี้อยู่ที่ว่ายังไม่สามารถที่จะนำแรงงานหญิงมาใช้ได้อย่างเต็มที่เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรที่ยังไม่ได้เข้าโรงเรียนบางรายถึงขนาดต้องลาออกจากงานมาเลี้ยงดูบุตร ทำให้ครอบครัวต้องประสบกับความยากแค้นในการครองชีพ นายจ้างก็ต้องรับคนงานเข้ามาฝึกงานใหม่เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการผลิต ผลผลิตอาจจะต้องลดน้อยลงเนื่องจากความไม่ชำนาญงานของคนงานใหม่

นอกจากนี้ในชนบทแรงงานหญิงส่วนใหญ่ยังคงมีการศึกษาต่ำ ความสามารถในการผลิตจึงต่ำ และไม่ค่อยมีโอกาสได้ทำงานที่มีรายได้ดี แรงงานหญิงส่วนใหญ่จะสูญเปล่าเพราะต้องเป็นแรงงานที่ทำงานช่วยธุรกิจในครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง รวมทั้งปัญหาที่แรงงานหญิงไม่ยอมไปทำงานที่ไกลจากถิ่นที่อยู่เพราะไม่ต้องการที่จากบ้านพ่อแม่ญาติพี่น้องไปทำงานต่างถิ่นโดยลำพัง จึงทำให้แรงงานผลิตยังว่างงานอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อสังคมโดยทั่วไปได้ยอมรับแล้วว่าแรงงานหญิงเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงาน และมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ รัฐจึงควรที่จะให้ความสนใจและมีมาตรการที่จะส่งเสริมหญิงให้ได้มีส่วนที่จะเพิ่มฝีมือเพื่อให้รายได้เพิ่มมากขึ้น

การช่วยบรรเทาความขัดแย้งและการยื่นข้อเรียกร้องจากลูกจ้างลงได้บ้าง และจะต้องพยายามส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างใช้ระบบวิภาคีให้มากที่สุดในหลายรูปแบบ เช่น คณะกรรมการร่วมหารือ (Joint Consultation Committee) คณะกรรมการลูกจ้างเป็นต้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดตลอดเวลาเป็นการสร้างความเข้าใจและความเห็นอกเห็นใจกันระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งลงได้

สิ่งสำคัญก็คือรัฐบาลจะต้องแก้ปัญหาเรื่องภาวะเงินเฟ้อ การค้ากำไรเกินควร ราคาสินค้าไม่มีเสถียรภาพ และการฉวยโอกาสกักตุนสินค้าในบางครั้งให้ได้ เพราะเหล่านี้เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ จนกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นในที่สุด

5.7 <u>ปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ</u>

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ประมาณเก้าสิบกว่าแห่ง ทั้งที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตการปกครองท้องที่ ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และโดยรัฐถือหุ้นในธุรกิจ มีพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนแสน ซึ่งการบริหารงานและระบบการจัดรูปองค์การแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ไม่มีหน่วยงานโดยเฉพาะที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นแนวเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาทางด้านการบริหารแรงงานที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐวิสาหกิจ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะเกิดความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันที่ได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง อันเป็นต้นเหตุให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติให้เท่าเทียมกับรัฐวิสาหกิจอื่นจนเกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นมา สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ในปัจจุบันนี้พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตลอดจนผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ จำนวนไม่น้อยที่ยังถกเถียงกันถึงปัญหาที่ว่ารัฐวิสาหกิจควรจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานหรือไม่ สำหรับปัญหานี้ควรจะทำความเข้าใจให้ได้ว่าการที่รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานนั้นเป็นผลดีที่ว่าจะได้มีมาตรฐานการใช้แรงงานขั้นต่ำเป็นมาตรฐานเดียวกันหมด ถ้าจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานก็น่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจไว้เป็นแนวเดียวกัน โดยที่มาตรฐานนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน

ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจก็ควรที่จะพิจารณาปรับปรุงการบริหารเสียใหม่ มิใช่จะยึดถือการบริหารรัฐวิสาหกิจตามแบบราชการแต่อย่างเดียว ควรจะยอมรับระบบการบริหารใหม่ ๆ ที่แตกต่างไปจากระบบผู้บังคับบัญชาแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อจะได้ลดความขัดแย้งและปัญหาข้อพิพาทแรงงานลงไปได้บ้าง ฝ่ายบริหารควรที่จะได้พยายามศึกษาปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจของตน และหาทางแก้ไขโดยรีบด่วน ศึกษาทำความเข้าใจและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานโดยเคร่งครัด เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีแก่นายจ้างเอกชนทั้งหลายจะได้ปฏิบัติตาม

5.8 <u>ปัญหาเกี่ยวกับองค์การแรงงานต่างประเทศที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทย</u>

องค์การแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านแรงงานในปัจจุบันนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยจะดำเนินการในด้านการพัฒนาผู้บริหารแรงงาน ผู้ทำแรงงานและผู้ใช้แรงงานให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องแรงงานมากขึ้น ซึ่งกระทำทั้งในรูปการให้คำปรึกษาแนะนำ พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเผยแพร่เอกสาร ตลอดจนการให้ทุนช่วยเหลือในการจัดกิจกรรม

ต่าง ๆ ของผู้ใช้แรงงาน การจัดประชุมสัมนาฝึกอบรม และไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ

การดำเนินการขององค์การแรงงานต่างประเทศดังกล่าวมาแล้วนี้ ถ้าจะพิจารณาดูโดยผิวเผินแล้วจะเห็นว่าไม่น่าจะเสียหายแต่ประการใด กลับจะเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อวงการแรงงานไทย เพราะจะทำให้มีผู้ที่มีความเข้าใจในด้านแรงงานมากขึ้น จะได้ช่วยกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาแรงงานของไทยให้ดีขึ้น แต่ถ้าพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่าการให้ความช่วยเหลือขององค์การแรงงานต่างประเทศนี้ไม่มีแนวนโยบายและขอบเขตจำกัดโดยแจ้งชัด จึงอาจจะดำเนินการไปโดยไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและสภาพการณ์ของประเทศไทยก็ได้ แทนที่จะก่อให้เกิดผลดีกลับจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงของชาติอย่างใหญ่หลวงก็ได้ เพราะองค์การแรงงานต่างประเทศเหล่านี้จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนต่อผู้ใช้แรงงานหรือผู้นำแรงงานตลอดจนสหภาพแรงงานเองโดยตรง โดยมิได้ปรึกษาหารือหรือผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐก่อนบางครั้งการดำเนินการให้ความช่วยเหลือนี้แทนที่จะเป็นคุณต่อการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยกลับเป็นผลเสียเนื่องจากการให้ความรู้แก่ผู้ใช้แรงงานแทนที่จะส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของผู้ใช้แรงงานภายในขอบเขตของกฎหมาย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กลับไปส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานต่อสู้โดยวิธีการรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ใช้แรงงานต้องการทั้งจากฝ่ายนายจ้างและรัฐบาล เกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาบางครั้งถูกลามใหญ่โตจนทำให้สังคมโดยส่วนรวมต้องเดือดร้อนไปด้วย

จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะได้เข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินการขององค์การแรงงานต่างประเทศเหล่านี้ให้ดำเนินการไปภายในขอบเขตวัตถุประสงค์

และนโยบายแห่งรัฐในด้านแรงงาน โดยอาจจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับองค์การแรงงานต่างประเทศต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย และสอดส่องดูแลควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การแรงงานต่างประเทศเหล่านี้ตามสมควร

5.9 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานอยู่หลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็ได้ถูกแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอยู่มาก และบางเรื่องก็ไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในปัจจุบันนี้จึงสมควรที่จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ดังนี้

5.9.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน

ในปัจจุบันนี้แรงงานไทยได้ถูกนำไปใช้ในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลาง แต่ปรากฏว่าแรงงานไทยเหล่านี้มิได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายจัดหางานเลย เริ่มตั้งแต่การรับสมัครงานหรือการจัดหางาน ปรากฏว่ามีสำนักงานจัดหาคนงานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่ตั้งขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำการไปในลักษณะหลอกลวงผู้หางานทำให้ผู้หางานทำต้องสูญเสียเงินทองไปเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้งานทำหรือในบางครั้งได้งานทำแต่งานที่ได้เดินทางไปทำนั้นมิได้ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ที่ได้แจ้งไว้ในครั้งแรก อัตราค่าจ้างก็มิได้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้และไม่สมดุลย์กับอัตราค่าครองชีพในประเทศนั้น ๆ ทำให้ลูกจ้างคนงานไทยต้องประสบกับปัญหาความยากลำบากในการครองชีพในต่างแดน บางครั้งก็ไปสร้างปัญหาต่าง ๆ ขึ้น จนถึงกอดคืออาญาก็มีไม่น้อย เช่น เล่นการพนัน ลักขโมย จี้ปล้น ทำร้ายร่างกาย ฯลฯ

จึงสมควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานเสียใหม่ ให้มีบทบัญญัติที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความแน่นอนในตำแหน่งหน้าที่การงาน สถานที่ทำงาน อัตราค่าจาง สวัสดิการ ผลประโยชนอื่น ๆ ที่จะได้รับและหลักประกันสำหรับคนงานในการที่จะสามารถเดินทางกลับประเทศไทยได้ทันทีที่มีได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรก รวมทั้งการเรียกค่าเสียหายด้วย และสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติที่รัดกุมในการตรวจตราควบคุมดูแลสำนักจัดหางานเอกชนที่กระทำผิดกฎหมาย พร้อมทั้งจะต้องกำหนดบทลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้เอาไว้ด้วย

5.9.2 <u>พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518</u>

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับที่ 4 ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากกฎหมายฉบับก่อนมา แต่กระนั้นก็ยังปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอยู่บางประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับปัจจุบันนี้ยังไม่บรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสมควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

5.9.2.1 <u>เรื่องเกี่ยวกับนิยามศัพท์ต่าง ๆ</u>

นิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายขณะนี้ยังไม่รัดกุมและชัดเจนพอ เช่น

นิยามศัพท์ของคำว่า "สภาพการจ้าง" น่าจะกำหนดให้ชัดเจนกว่าในปัจจุบันนี้ว่า มีความหมายถึงเงื่อนไข ลักษณะ สภาพในการจ้างหรือการทำงานของลูกจ้าง แต่ละคนหรือของสถานประกอบการนั้น

และคำว่า "การปิดงาน" กับ "การนัดหยุดงาน" นั้น ก็น่าจะพิจารณาปรับปรุงใหม่เพื่อให้ความหมายแต่ละคำกว้างขวางกว่าในปัจจุบันนี้ เป็นต้นว่า การปิดงานนั้นก็น่าที่จะหมายรวมถึงการหยุดการผลิต และการที่นายจ้างทำโดยประการหนึ่งประการใดเพื่อเจตนาที่จะไม่ต้องการให้ลูกจ้างได้ทำงานตามปกติที่เคยทำอยู่โดยมีวัตถุที่ประสงค์ที่จะบีบบังคับให้ลูกจ้างปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่นายจ้างต้องการ หรือเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน สำหรับคำว่า "นัดหยุดงาน" ก็น่าที่จะเพิ่มคำนิยามศัพท์ให้สอดคล้องและครอบคลุมถึงการนัดหยุดงานทุกประเภท เช่น Slowdown Strike และ Sit-down Strike

5.9.2.2 <u>เรื่องเกี่ยวกับระยะเวลาในการเจรจาภายหลังการยื่นข้อเรียกร้องแล้ว</u>

ระยะเวลาในการเจรจากันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในปัจจุบันนี้ ยังมิได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเจรจากันให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลากี่วัน นายจ้างกับลูกจ้างจึงอาจจะอ้างว่ายังอยู่ในระยะเวลาของการเจรจากันไม่ว่าจะเป็นเวลากี่เดือน กี่วัน จึงน่าที่จะกำหนดลงไปให้แน่ชัดเลยว่าระยะเวลาที่จะใช้เจรจากันเองนั้นควรจะเป็นระยะเวลา 7 วัน 10 วัน 15 วัน 30 วัน 45 วัน ฯลฯ ถ้าเกินจากกำหนดระยะเวลานี้แล้วถือว่าเป็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้แล้ว

สำหรับระยะเวลาที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานใช้ในการไกล่เกลี่ยก็สมควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่ คือ ควรจะให้ลดน้อยลงเหลือเพียงแค่ 3 วัน แต่อนุญาตให้ขยายได้ในบางกรณีโดยขออนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาตามความลำบากในการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการไกล่เกลี่ย

5.9.2.3 เรื่องเกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้อง

นับตั้งแต่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องขึ้นมาใช้บังคับ ปรากฏว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำก็คือ การยื่นข้อเรียกร้องขึ้นมาใหม่ในขณะที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมยังมีผลใช้บังคับอยู่ การยื่นนี้อาจจะยื่นจากลูกจ้างกลุ่มเดิมหรือกลุ่มใหม่ หรือบางครั้งยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องอื่นไม่ซ้ำกับเรื่องที่ยื่นไว้เดิมเช่นนี้น่าจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนและแน่นอนไปเลยว่าการยื่นข้อเรียกร้องในขณะที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองตามข้อเรียกร้องในขณะที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองตามข้อเรียกร้องฉบับเดิม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จะทำได้หรือไม่ แค่ไหน เพียงไร ข้อเรียกร้องที่ยื่นได้มีเรื่องอะไรบ้าง จะยื่นได้เมื่อไร

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับผู้ที่จะมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องก็สมควรที่จะกำหนดคุณสมบัติลงไปให้ชัดเจนทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สมาคม สหภาพ สหพันธ์ หรือสภาองค์การจะเป็นผู้ยื่นแทนนั้น จะต้องมีรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรบ้าง

เรื่องจำนวนสมาชิกของสหภาพซึ่งเป็นลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้นจะมีจำนวนเท่าไรก็สมควรที่จะพิจารณาจำนวนให้เหมาะสมใหม่ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการตรวจสอบจำนวนสมาชิกที่เป็นลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น ก็ควรจะกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนลงไปว่าภายในระยะเวลากี่วันและลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น จะต้องเป็นลูกจ้างประเภทไหนมีลักษณะเช่นไรควรจะกำหนดให้ชัดเจน เพื่อความรวดเร็วของขั้นตอนในการดำเนินการต่อไป

อนึ่งวิธีการในการยื่นข้อเรียกร้องของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างก็น่าจะมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย

5.9.2.4 เรื่องเกี่ยวกับการจดทะเบียนข้อตกลง

เมื่อเจรจาตกลงกันได้แล้วจะต้องนำข้อตกลงไปจดทะเบียนและปิดประกาศไว้ให้ทราบโดยทั่วกันนั้น ควรที่จะกำหนดระยะเวลาที่ให้นำข้อตกลงไปจดทะเบียนให้เร็วกว่าในปัจจุบัน และผลบังคับใช้ของข้อตกลงที่จดทะเบียนแล้วนี้มีผลประการใดบ้าง ใช้บังคับกับใครบ้าง ควรจะกำหนดไว้ให้ชัดเจนลงไปและบทลงโทษกับเสียของการไม่นำข้อตกลงที่ตกลงกันได้ไปจดทะเบียนก็น่าจะกำหนดไว้เช่นกัน

5.9.2.5 เรื่องเกี่ยวกับการปิดงานและการนัดหยุดงาน

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการปิดงานและการนัดหยุดงานกับข้อห้ามมิให้มีการปิดงานและนัดหยุดงานน่าจะมีการพิจารณาทบทวนเสียใหม่โดยเพิ่มเติมหรือตัดทอนบางกรณีเข้าไปด้วย เป็นต้นว่า การได้รับอนุมัติจากที่ประชุมกรรมการบริหารสมาคมหรือสหภาพ หรือสหพันธ์ หรือสภาองค์การ หรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องจำนวนหนึ่ง หรือมติจากผู้ถือหุ้น ฯลฯ

และถ้าได้มีการดำเนินการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องการปิดงานและนัดหยุดงานแล้ว ก็น่าจะมีบทลงโทษหรือสิทธิในการเรียกค่าเสียหายอันเกิดมาจากการปิดงานและนัดหยุดงานด้วย

5.9.2.6 เรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม

ควรที่จะกำหนดให้ละเอียดชัดเจนกว่าในปัจจุบันนี้ว่าการกระทำเช่นไรเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมบ้าง ตามที่บัญญัติไว้ในปัจจุบันนี้มีคำว่า "หรือ" มากเกินไปทำให้สับสนในการอ่านและทำความเข้าใจ และค่อนข้างจะเป็นบทบัญญัติที่ห้าม แต่นายจ้างกระทำฝ่ายเดียว ทางฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่มี

ควรที่จะได้ดำเนินการแก้ไขในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่า

5.9.3.1 นิยามศัพท์ ในเรื่องของนิยามศัพท์ต่าง ๆ ควรที่จะกำหนดไว้ให้ชัดเจนกว่าในปัจจุบัน เช่น

คำว่า "ลูกจ้างและนายจ้าง" ลูกจ้างหมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง นายจ้างหมายถึงใครบ้าง ผู้รับเหมาช่วงถือว่าเป็นนายจ้างหรือไม่ ควรที่จะกำหนดลงไปให้ทราบแน่นอน เนื่องจากลักษณะของการจ้างแรงงานไม่จำเป็นจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ บางครั้งจึงก่อให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะพิสูจน์ว่า เป็นลูกจ้างหรือไม่เป็นนายจ้างหรือไม่

คำว่า "ค่าจ้าง" ควรจะกำหนดนิยามให้ทราบอย่างชัดเจนว่า หมายถึงเงินอะไรบ้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมไปไม่ถึงเงิน สิ่งของหรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่จะพึงได้รับตามสัญญาจ้างแรงงานหรือที่เกิดจากการทำงานของลูกจ้าง จึงควรที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนแน่นอนว่า เงินค่าจ้างนั้นหมายความถึงเงิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่มีลักษณะ เป็นการสงเคราะห์ลูกจ้างด้วย

คำว่า "การประสบอันตราย" จะต้องกำหนดให้ทราบอย่างแน่นอนว่าลักษณะการประสบอันตรายอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง การประสบอันตรายแก่จิตใจในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง การประสบอันตรายในระหว่างการเดินทางจากที่พักถึงที่ทำงาน หรือจากที่ทำงานถึงที่พักจะถือว่าเป็นการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างหรือไม่ ควรจะกำหนดไว้ให้เป็นที่ทราบแน่นอน ไม่ควรที่จะทิ้งภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้พิจารณาเพื่อจะได้ไม่เกิดเป็นปัญหาโต้เถียงกันเช่นในปัจจุบันนี้

5.9.3.3 เรื่องเกี่ยวกับวันหยุด

ในเรื่องของวันหยุดประจำสัปดาห์ควรที่จะให้เป็นสิทธิของลูกจ้างโดยทั่ว ๆ ไป ทุกประเภทกิจการที่จะตกลงกับนายจ้างสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ของตนออกไป

และการสะสมวันหยุดพักผ่อนประจำปีก็น่าที่จะได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้เป็นที่แน่นอนว่าสะสมได้มีกำหนดไม่เกินกี่ปี

5.9.3.4 เรื่องเกี่ยวกับวันลา

ในปัจจุบันนี้เรื่องเกี่ยวกับสิทธิลากำหนดไว้เพียง 3 ประเภทเท่านั้น คือ ลาป่วย ลาคลอด ลารับราชการทหาร แต่ในเรื่องของการลาประเภทอื่น ๆ ยังมิได้กำหนดไว้จึงเป็นเรื่องที่นายจ้างกับลูกจ้างจะทำความตกลงกันเอง ซึ่งแน่นอนผู้ที่เสียเปรียบก็คือลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้น กฎหมายจึงควรจะกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่าควรจะมีวันลาประเภทใดอีกบ้าง ลาได้กี่วัน เป็นต้นว่า ลาบวช ลากิจ ลากิจหมายถึง การลาเช่นไรบ้าง

อนึ่งในเรื่องของการลาป่วยในปัจจุบันนี้กำหนดไว้ว่ามีสิทธิลาได้ไม่เกิน 30 วันทำงาน และจะต้องส่งใบแพทย์เมื่อลาเกิน 3 วัน น่าจะกำหนดคำว่า "วัน" และ "วันทำงาน" ให้สอดคล้องกัน ตามนิยามศัพท์ในปัจจุบันนี้นิยามศัพท์ของคำว่าวันทำงานมิใช่วันตามปกติธรรมดา และไม่ควรจะกำหนดว่ามีสิทธิลาได้ไม่เกิน 30 วันทำงาน แต่ควรจะเป็นไม่น้อยกว่า 30 วันทำงาน

5.9.3.5 เรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนการทำงาน

นอกจากการกำหนดนิยามศัพท์ของคำว่าค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด จะต้องชัดเจนและแน่นอนกว่าในปัจจุบันนี้แล้ว ยังจะต้อง

ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในเรื่องการจ่ายค่าจ้างอื่น ๆ ด้วย เป็นต้นว่า ในเรื่องของการรับเหมางาน ควรจะได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดของผู้รับเหมาทุกคนที่จะต้องร่วมกันรับผิดในทางแพ่งอย่างลูกหนี้ร่วม แต่ถ้าเป็นในกรณีของการรับเหมา เพราะค่าแรงงานโดยบุคคลผู้ควบคุมลูกจ้างไม่มีทุน เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักร หรือใบอนุญาตประกอบกิจการ หรือการจัดตั้งระบบเหมาผลผลิตแยกออกไปเช่นนี้ควรจะกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็นพิเศษในเรื่องของค่าตอบแทนการทำงานว่าจะต้องได้รับอย่างแน่นอน โดยให้ถือว่าผู้ว่าจ้างในกรณีนี้เป็นนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ในทางแพ่งและตามกฎหมายแรงงานที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องค่าตอบแทนแรงงาน (ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด) ให้แก่ลูกจ้างด้วย

การกำหนดอัตราการจ่ายเงินค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด ควรจะกำหนดอัตราการจ่ายจากอะไร ค่าจ้างปกติเฉพาะประเภทเงินเดือน ค่าแรงงานโดยแท้จริง หรือรวมทั้งเงินและผลประโยชน์อื่นที่มีลักษณะเป็นการสงเคราะห์ลูกจ้างหรือมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้างและครอบครัวด้วย

การจ่ายเงินค่าจ้างในวันหยุดและในวันลาจะต้องจ่ายหรือไม่ จะจ่ายเมื่อ ลูกจ้างประเภทไหนจึงจะมีสิทธิได้รับ และเมื่อจ่ายให้แล้วเงินนี้ถือว่าเป็นค่าจ้างหรือไม่ นำมาคำนวณในการจ่ายเงินค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุดด้วยหรือไม่ ควรจะได้มีการกำหนดเอาไว้ในกฎหมายไม่ควรให้เป็นเรื่องของการตีความซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก

สำหรับลูกจ้างตามผลงานก็ควรจะได้กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างต่อผลงานหรือหลักประกันเกี่ยวกับจำนวนค่าจ้างต่อระยะเวลาการทำงาน เช่น ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างต่อผลงานในกิจการบางประเภทหรือให้เป็นสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่จะตกลงกันว่าภายในระยะเวลาการทำงานที่กำหนดลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าจำนวนที่ตกลงกัน เพราะลูกจ้างตามผลงาน

นี้เป็นลูกจ้างที่มีความยากลำบากในการที่จะควบคุมและให้ความคุ้มครองในเรื่องค่าจ้างตลอดจนระยะเวลาการทำงาน และสวัสดิการอื่น ๆ มาก จึงสมควรที่กฎหมายจะได้มีบทบัญญัติเป็นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างประเภทนี้ไว้โดยเฉพาะ

ในกรณีลูกจ้างพร้อมที่จะทำงานให้แก่นายจ้างตามปกติ แต่ลูกจ้างไม่อาจทำงานได้อันเนื่องมาจากนายจ้างไม่มีงานให้ลูกจ้างทำก็ดี หรือเพราะเหตุสุดวิสัยซึ่งไม่ใช่ความผิดของนายจ้าง เช่น ฝนตก น้ำท่วม ไฟไหม้ ฯลฯ กฎหมายควรจะกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบในการที่ลูกจ้างต้องสูญเวลาค่าใช้จ่ายในการจะมาทำงานตลอดจนรายได้ที่ลูกจ้างต้องขาดไปด้วย เพราะโดยสภาพของการจ้างแรงงานนั้นลูกจ้างจะถูกผูกพันในเรื่องระยะเวลาและเงื่อนไขในการทำงานที่นายจ้างเป็นผู้กำหนดขึ้น ดังนั้นกฎหมายก็ควรจะเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติหรือครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างปกติ

ปัจจุบันนี้ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างอีกประการหนึ่งก็คือ การหักหนี้จากจำนวนค่าจ้างที่จะจ่ายให้ กฎหมายยังกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าหนี้ประเภทใดหักได้และหนี้ประเภทใดหักไม่ได้ จึงสมควรที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนเลยว่าหนี้ประเภทใดหักได้และหนี้ประเภทใดที่ห้ามหัก และการหักหนี้นั้นจะหักได้จากเงินอะไร เฉพาะค่าจ้างหรือการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เงินหรือผลประโยชน์พิเศษอื่น ๆ และจะหักได้ไม่เกินร้อยละเท่าไรของเงินนั้น ๆ

เรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการศึกษาปัญหาและรวบรวมข้อมูลหลาย ๆ ด้านอย่างแท้จริงไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างในวงอุตสาหกรรม คือ อัตราค่าจ้างสวัสดิการระยะเวลาการทำงาน ลักษณะของงาน จำนวนลูกจ้างในอุตสาหกรรมแต่ละประเภท หรือภาวะเศรษฐกิจของแต่ละท้องที่แตกต่างกัน เพื่อจะได้

กำหนดรูปแบบและหามาตรฐานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ และสภาพการจ้างงานในแต่ละท้องถิ่น โดยที่ควรจะได้มีการชี้แจงให้ทราบถึงวิธีการคิดคำนวณและมาตรฐานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดพอที่จะทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจถึงเหตุผลวิธีการและถ้าเป็นไปได้แล้วควรที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แสดงความเห็นด้วยจะเป็นการดียิ่ง

5.9.3.6 <u>เรื่องเกี่ยวกับเงินทดแทน</u>

กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนของไทยที่มีใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ามีปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า

5.9.3.6.1 <u>อัตราค่าทดแทน</u> อัตราค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานได้ ควรจะกำหนดให้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเท่ากับค่าจ้างสุดท้ายที่ลูกจ้างผู้นั้นได้รับก่อนประสบอันตราย และควรจ่ายให้นับตั้งแต่วันแรกที่ลูกจ้างผู้นั้นไม่สามารถทำงานได้โดยตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับ Waiting Period ออกเสีย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะได้มีเงินใช้ในระหว่างไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากกฎหมายค่าทดแทนมิได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องจ่ายค่าจ้างในระหว่างประสบอันตรายจากการทำงานไว้ จึงเกิดปัญหาว่าจะต้องจ่ายหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเมื่อกฎหมายไม่กำหนดไว้นายจ้างมักจะไม่จ่ายค่าจ้างให้ ยิ่งตัวลูกจ้างหยุดงานไม่เกิน 7 วันตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ลูกจ้างก็ไม่ได้รับเงินอะไรเลย (ค่าทดแทนและค่าจ้าง) ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวต้องได้รับความเดือดร้อนไม่มีเงินจะใช้ยังชีพในระหว่างนั้น ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บเพราะทำงานให้แก่นายจ้างจริง ๆ เขากลับไม่ได้รับการทดแทนเลย แต่ผู้ที่เจ็บป่วยเอง (บางครั้งอาจไม่เจ็บป่วยจริง) กลับได้รับเงินค่าจ้างจากการลาป่วยเต็ม ดูจะไม่เป็นการยุติธรรม

เขากลับไม่ได้รับการทดแทนเลย แต่ผู้ที่เจ็บป่วยเอง (บางครั้งอาจไม่เจ็บป่วยจริง) กลับได้รับเงินค่าจ้างจากการลาป่วยเต็ม ดูจะไม่เป็นการยุติธรรมแก่ลูกจ้างที่ตั้งใจทำงานให้กับนายจ้างเลย และจะไม่เป็นการสนับสนุนให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพราะไม่มีหลักประกันว่าถ้าเขาได้รับอันตรายจนไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่ถึงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เขาจะมีเงินที่ไหนมาใช้เป็นการทดแทนค่าจ้างที่ต้องสูญเสียไปในระหว่างทำงานไม่ได้นั้น

5.9.3.6.2 <u>อวัยวะที่จะได้รับการทดแทน</u> ในปัจจุบันนี้การจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่อวัยวะที่สูญเสียไปยังกำหนดไว้แต่เฉพาะอวัยวะที่ใช้เฉพาะในการทำงานจริง ๆ เท่านั้น สมควรที่จะกำหนดเพิ่มเติมอวัยวะทุก ๆ ส่วนของร่างกายให้มีสิทธิได้รับการทดแทนด้วย ไม่ว่าจะเป็น หู จมูก ปาก อวัยวะภายในช่องอก ช่องท้อง ฯลฯ เมื่อได้สูญเสียไปเพราะประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง เพราะอวัยวะทุกชนิดย่อมมีค่าและมีความสำคัญต่อร่างกาย ทั้งนั้น เมื่อต้องสูญเสียไปก็ย่อมทำให้ร่างกายเสื่อมสมรรถภาพในการทำงานลงไปทั้งนั้น.

5.9.3.6.3 <u>ค่าทดแทนพิเศษสำหรับผู้สันทันหรือผู้มีความถนัดในวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง</u> ค่าทดแทนกรณีนี้ยังมิได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายไทยจึงสมควรที่จะกำหนดให้มีขึ้น โดยกำหนดเพิ่มอัตราค่าทดแทนของอวัยวะที่สูญเสียไปให้สูงขึ้นจากอัตราค่าทดแทนที่จ่ายให้ตามปกติอีกร้อยละ 10 หรือ 20 จากค่าทดแทนที่จ่ายให้ในกรณีธรรมดา สำหรับผู้ที่จำเป็นจะต้องใช้อวัยวะนั้น ๆ ในการประกอบอาชีพโดยเฉพาะ

อนึ่งการที่ประสบอันตรายจนเป็นเหตุให้เสียโฉมหรือมีลักษณะอาการภายนอกที่ผิดรูปไปจากเดิมก็ควรจะกำหนดค่าทดแทนไว้ให้ด้วย เพราะถือว่าได้เป็นการสูญเสียสภาพเดิมไปอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

5.9.3.6.4 ค่ารักษาพยาบาล ในปัจจุบันนี้ยังกำหนดไว้ไม่ละเอียดชัดเจนพอว่า อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นค่ารักษาพยาบาล จึงควรจะกำหนดขอบเขตลงไปให้ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอย่างไรบ้างที่จะถือว่าเป็นค่ารักษาพยาบาล

เพื่อเป็นการตัดปัญหาในการให้การรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างควรที่จะกำหนดบังคับให้นายจ้างจัดการนำส่งสถานพยาบาลแล้วให้สถานพยาบาลนั้น ๆ เก็บเงินจากนายจ้างโดยตรง โดยมีกฎหมายบังคับให้นายจ้างนำบัตรประจำตัวหรือหลักฐานอื่นใดที่รับรองการเป็นลูกจ้างมอบไว้ให้กับลูกจ้างทันทีที่รับลูกจ้างเข้าทำงาน

5.9.3.6.5 เรื่องเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน ในกฎหมายฉบับปัจจุบันนี้ มิได้มีความหมายโดยละเอียดว่า ภริยาหรือสามีนั้นจะต้องเป็นภริยาหรือสามีโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นหรือตามพฤตินัยด้วย และสำหรับบุตรก็เช่นกัน จะรวมถึงบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่บิดาได้รับรองหรือไม่ บุตรบุญธรรมจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนในฐานะบุตรด้วยหรือไม่ รวมทั้งบุตรที่เกิดขึ้นมาภายหลังที่บิดาได้ถึงแก่กรรมแล้วจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วยหรือไม่ ควรจะเขียนระบุไว้ให้ทราบโดยชัดเจน

5.9.3.6.6 อัตราขั้นต่ำและขั้นสูงในการจ่ายค่าทดแทนรายเดือน ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ การกำหนดอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงของการจ่ายเงินค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล และค่าทำศพ ควรจะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายฉบับย่อย ไม่ควรที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่บทของกฎหมายเงินทดแทนเพราะจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ยาก ไม่เป็นไปตามภาวะความเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้าง ค่าครองชีพหรือภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ๆ

5.9.3.6.7 <u>กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินทดแทน</u> การบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินทดแทนนั้น ควรจะบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายเงินทดแทนซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มิใช่ให้ขัดแย้งกัน อย่างเช่นในปัจจุบันนี้ กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน มีบทบัญญัติที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหมวดเงินทดแทนอยู่บางประการ

5.9.3.6.8 <u>การจัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างซึ่งยากจนในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินทดแทนจากนายจ้าง</u> ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่าลูกจ้างซึ่งยากจนเป็นจำนวนไม่น้อยต้องได้รับความลำบากเดือดร้อนเป็นอย่างมากในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินทดแทน ไม่ว่าจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ยังพิจารณาไม่เสร็จเรียบร้อย หรือพิจารณาเสร็จแล้วแต่นายจ้างยังไม่จ่ายเงินตามคำสั่ง ฯลฯ จึงควรที่จะให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในระหว่างที่ได้รับความเดือดร้อน โดยจัดตั้งกองทุนพิเศษ (Special Fund) ขึ้นเพื่อ

(1) จ่ายเป็นเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลก่อนในทันทีที่ลูกจ้างประสบอันตราย แต่นายจ้างยังปฏิเสธไม่ยอมรับผิดชอบเพื่อลูกจ้างจะได้รับการรักษาพยาบาลได้ทันท่วงที

(2) จ่ายเงินสำรองให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิได้ใช้จ่ายเพื่อเป็นการยังชีพไปก่อนในระหว่างที่พนักงานเงินทดแทนหรือคณะกรรมการอุทธรณ์หรือศาลแรงงานยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นเรียบร้อย เมื่อเห็นแล้วว่ากรณีนั้น ๆ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน โดยอาศัยบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องพิจารณา แต่ยังไม่อาจจะออกคำสั่งตามกฎหมายได้ เพราะยังขาดหลักฐานบางประการที่ไม่ใช่สาระสำคัญ

(3) จ่ายเงินสำรองให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิก่อนในกรณีที่นายจ้างหรือผู้ซึ่งร่วมรับผิดกับนายจ้างไม่ยอมจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิ

ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อพนักงานเงินทดแทนหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งแล้ว

(4) จ่ายเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิในกรณีที่นายจ้างตายและไม่มีผู้ใดยอมรับและจ่ายเงินทดแทนให้ตามคำสั่งภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่าย

(5) จ่ายเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิกรณีที่นายจ้างล้มละลาย และถึงกำหนดจ่ายเงินทดแทนแล้ว แต่ยังไม่มีใครจ่ายให้

(6) จ่ายเงินสำรองให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิในกรณีที่นายจ้างหลบหนีหรือไม่อาจพบตัวได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และถึงกำหนดที่จะจ่ายเงินทดแทนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับ

(7) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูและปรับสภาพ (Rehabilitation) ของลูกจ้างที่ประสบอันตรายให้ดีขึ้น

โดยที่กองทุนพิเศษนี้ควรจะมีเงินได้มาจาก

(1) เงินทดแทนซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายแต่ไม่มีผู้มีสิทธิรับเงินทดแทนนั้น

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(4) เงินรายได้อื่น ๆ

และเมื่อกองทุนพิเศษได้จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิไปแล้ว กองทุนพิเศษก็ควรที่จะได้รับช่วงสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้องเงินจากนายจ้างหรือผู้ซึ่งร่วมรับผิดกับนายจ้างในทันทีที่ได้จ่ายเงินให้ไป ตลอดจนถึงการดำเนินคดีฟ้องร้องเพื่อเรียกเงินที่ได้จ่ายไปให้ครบจำนวนด้วย

5.9.3.7 เรื่องเกี่ยวกับการเลิกจ้าง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างตามกฎหมายปัจจุบันนี้ ยังกำหนดไว้กว้างมากในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการเลิกจ้าง เช่น การที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างตามที่ได้ตกลงในสัญญาไว้ตั้งแต่เมื่อเริ่มเข้าทำงาน แล้วว่าจะเลิกจ้างเมื่อลูกจ้างมีอายุครบ 60 ปี หรือ 65 ปี หรือที่เรียกกันว่าการเกษียณอายุ จะถือว่าเป็นการเลิกจ้างหรือไม่ กฎหมายยังมิได้กำหนดไว้จึงเป็นเรื่องที่จะต้องตีความและอาศัยคำพิพากษาของศาล จึงสมควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่า กรณีเช่นไรจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างบ้าง การพักงานจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างด้วยหรือไม่

กรณีที่นายจ้างได้มีระเบียบข้อบังคับในการทำงานหรือสัญญาจ้างแรงงานมีเงื่อนไขว่านายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างเมื่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงสมรสหรือตั้งครรภ์ควรที่จะกำหนดห้ามการกระทำเช่นนี้ เพราะถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องสิทธิในการลาคลอด

ในกรณีที่ลูกจ้างได้กระทำความผิดอาญาและอยู่ในระหว่างการควบคุมตัว แต่ยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจะต้องจำคุกหรือไม่ มีปัญหาว่านายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างได้ไหม จะต้องจ่ายเงินชดเชยหรือไม่ ถ้าเลิกจ้างไม่ได้ค่าจ้างจะต้องจ่ายหรือไม่

สำหรับอัตราในการจ่ายเงินชดเชยก็สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงเพิ่มให้สูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน

5.9.3.8 อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในปัจจุบันนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งได้แต่ในเรื่องเงินทดแทนเท่านั้น แต่ในเรื่องอื่น ๆ

มีอำนาจแต่ออกคำเตือนเท่านั้น ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลถือว่าคำเตือนไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของนายจ้าง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง ในการที่จะโต้แย้งคัดค้านคำเตือนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง จึงสมควรที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้นายจ้างและผู้รับเหมาปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้ทุกกรณี

อีกประการหนึ่งกฎหมายควรจะได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างหรือผู้รับเหมา ในข้อหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานทันที เมื่อปรากฏหลักฐานว่านายจ้างหรือผู้รับเหมาไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งให้นายจ้างหรือผู้รับเหมาปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน เพราะการดำเนินคดีอาญาจะเป็นมาตรการที่บังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายโดยเร็วเพื่อลูกจ้างจะได้ไม่เดือดร้อนจากการที่นายจ้างหน่วงเหนี่ยวระยะเวลาให้เนิ่นนานออกไป

5.9.3.9 ในเรื่องบทกำหนดโทษ

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทกำหนดโทษไว้ในแต่ละเรื่องซึ่งน่าจะได้มีการลงโทษตามที่กำหนดไว้ด้วย เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ของกฎหมาย

5.9.3.10 อายุความ

การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันนี้ยังมิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ อาศัยอายุความตามกฎหมายแพ่งเป็นเกณฑ์ จึงสมควรที่จะกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้โดยเฉพาะในแต่ละเรื่องว่าเรื่องใดจะมีอายุความเท่าไร

กฎหมายแรงงานได้เริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานมาแล้ว ซึ่งได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ปรากฏว่ายังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ สมควรที่จะได้มีการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อที่จะได้ใช้เป็นมาตรการในด้านการแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย

กฎหมายธุรกิจและการเงินนี้หมายความถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ซึ่งแยกไว้เป็น 5 เรื่องคือ

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

วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินสมัยรัตนโกสินทร์ในรอบ 200 ปี

ความนำ

สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของทุกยุคทุกสมัยย่อมประกอบด้วยบุคคลหลายชนิดแตกต่างกันตามสภาพฐานะทางเศรษฐกิจและที่เห็นได้ชัดที่สุดคือชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำซึ่งเป็นหลักความจริงประการหนึ่งที่ชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำหรือยากจนย่อมต้องพึ่งพาอาศัยปัจจัยทางการเงินด้วยการกู้ยืมเงินจากชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีหรือร่ำรวยกว่า นอกจากนี้แล้วภาวะการค้าการลงทุนประกอบกิจการใด ๆ ในวงการธุรกิจย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกู้หนี้ยืมสินจากสถาบันทางการเงินตลอดจนจากเจ้าหนี้นายทุนเป็นปกติวิสัย ด้วยเหตุนี้เองมูลคดีว่าทเกี่ยวด้วยการกู้ยืมเงินจึงเกิดขึ้นมากจำเป็นที่ผู้มีอำนาจปกครองประเทศจะได้กำหนดระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามในรูปของกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ [1]

1.1 ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์กันฉันท์เป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกันคือเป็นบุตรชาย หรือบุตรสาว เป็นเขย หรือสะใภ้ เป็นบิดามารดา พ่อตา แม่ยาย พ่อผัว แม่ผัว กันแล้วการกู้เงินหรือการขายตัวแก่กันไม่ว่าจะเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยมากน้อยเพียงใด กฎหมายยินยอมให้ผู้กู้ชำระหนี้ได้เมื่อผู้กู้มีเงินที่จะชำระถ้าเป็นการกู้ระหว่างบิดา มารดา กับบุตรชาย และหญิง แล้วห้ามมิให้นำคดีกู้ยืมไปฟ้องร้องยังศาล และถ้าเป็นการกู้ระหว่างบุตรเขย สะใภ้ พ่อตา แม่ยาย พ่อผัว แม่ผัว แล้วนำคดีกู้ยืมไปฟ้องยังศาลก็ให้พิจารณาชำระหนี้แต่เฉพาะเงินต้นส่วนดอกเบี้ยไม่ต้องชำระ

1.2 ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์ฉันท์เป็นพี่น้องร่วมบิดา มารดาเดียวกันหรือร่วมแต่บิดา หรือมารดา ทำหนังสือกู้ยืมเงินกันแล้วให้ผู้กู้ชำระแต่เฉพาะเงินต้นส่วนดอกเบี้ยมีเท่าใดไม่ต้องชำระ

1.3 ผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นบุตรแห่งพี่น้องฝ่ายข้างบิดามารดาทำหนังสือกู้ยืมกันแล้วให้ผู้กู้ชำระหนี้เงินต้นทั้งหมดส่วนดอกเบี้ยนั้นจะชำระมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความยากง่ายในการชำระหนี้ กล่าวคือถ้าผู้กู้ชำระหนี้โดยง่ายก็มีให้คิดดอกเบี้ยเลย ถ้าชำระหนี้โดยยากมีดอกเบี้ยมากน้อยเท่าใดให้แบ่งดอกเบี้ยทั้งหมดเป็นสามส่วนแล้วผู้ให้กู้เรียกไว้เพียงส่วนเดียว ถ้าผู้กู้ปฏิเสธการกู้ยืมเมื่อสืบสวนแล้วได้ความจริงว่ามีการกู้ยืมกันจริงให้ผู้กู้ชำระหนี้เงินต้นทั้งหมดส่วนดอกเบี้ยมีเท่าใดให้แบ่งเป็นสามส่วนแล้วเรียกไว้สองส่วน โดยกฎหมายให้เหตุผลไว้ว่าเนื่องเพราะผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน

---

[1] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 1-8.

1.4 ผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นบุตรแห่งหลานฝ่ายญาติบิดามารดาที่มีสิทธิ์รับมรดกแก่กันสัญญากู้ยืมกัน ถ้าผู้กู้ยินยอมชำระหนี้กู้ยืมโดยง่ายก็ให้ผู้ให้กู้เอาแต่เฉพาะเงินต้นทั้งหมดดอกเบี้ยมีมากน้อยเท่าใดมิให้เรียกเอา ถ้าผู้กู้ชำระหนี้โดยยากให้เรียกเงินต้นทั้งหมดดอกเบี้ยให้ทำเป็นสองส่วนแล้วเรียกเอาส่วนหนึ่งถ้าผู้กู้ปฏิเสธการกู้ยืมเมื่อสืบสวนได้ความจริงว่ามีการกู้ยืมจริงแล้วให้เรียกเงินต้นทั้งหมด ดอกเบี้ยให้ทำเป็นสามส่วนแล้วเรียกเอาสองส่วน

1.5 ผู้กู้เป็นหลานเขย ผู้ให้กู้เป็นลุง ตา น้า อา ฝ่ายข้างเมีย หลานสะใภ้กู้ลุง ตา น้า อา ฝ่ายข้างผัว ทำสัญญากู้ยืมกัน ถ้าผู้กู้ยินยอมชำระหนี้โดยง่ายให้เอาเงินต้นทั้งหมดดอกเบี้ยมากน้อยเท่าใดมิให้เอาเลย ถ้าผู้กู้ชำระหนี้โดยยากมีดอกเบี้ยเท่าใดให้ทำเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้สองส่วน ถ้าผู้กู้ปฏิเสธการกู้ยืมตามสัญญาสืบสวนแล้วได้ความจริงก็เอาดอกเบี้ยทำเป็นสี่ส่วนแล้วเอาไว้สามส่วน

1.6 ผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นเมียเดิม เมียกลาง เมียสุด ทำหนังสือกู้ยืมแก่กัน ถ้าผู้กู้ยินยอมชำระหนี้โดยง่ายให้เอาเฉพาะเงินต้นเพราะถือว่ามีสามีร่วมกัน แต่ถ้าผู้กู้ชำระหนี้โดยยากให้เอกดอกเบี้ยทำเป็นสองส่วนแล้วเอาไว้ส่วนหนึ่ง ถ้าผู้กู้ปฏิเสธการกู้ยืมตามสัญญา เมื่อสืบสวนได้ความจริงก็ให้เอาดอกเบี้ยทำเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้สองส่วน

1.7 การกู้ยืมเงินระหว่างมิตรสหาย ทำสัญญากู้ยืมกันถ้าผู้กู้ชำระหนี้โดยง่ายให้เอาเงินต้นทั้งหมด ส่วนดอกเบี้ยให้ทำเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้ส่วนเดียว ถ้าชำระหนี้โดยยากผู้กู้ไม่ยอมรับตามสัญญากู้เมื่อสืบสวนได้ความจริงแล้วให้เอาดอกเบี้ยทำเป็นสี่ส่วนเอาไว้สามส่วน

การกู้ยืมเงินและเงื่อนไขในการชำระหนี้ดังกล่าวปัจจุบันนี้ได้ยกเลิกไปหมดแล้วด้วยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นเรื่องของส่วนบุคคล ไม่ควรนำมาเกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินกัน เพราะฉะนั้นในปัจจุบันผู้กู้ยอมมีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้เงินผู้ทั้งที่เป็นส่วนของต้นเงินและดอกเบี้ยทั้งหมดเท่าที่กำหนดกันไว้แต่ทั้งนี้ในส่วนของดอกเบี้ยยอมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อวิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้ต่อไป

2. หลักฐานการกู้[1]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ได้กำหนดไว้ว่า "ราษฎรกู้หนี้ยืมสินกันตั้งแต่ 1 ตำลึงขึ้นไปให้มีกรมทนายแกงใดเป็นสำคัญ ให้คิดดอกเบี้ยได้เดือนละ 1 เฟื้องถ้าไม่มีเอกสารสำคัญแสดงถึงการกู้ยืมแล้วห้ามมิให้มาฟ้องร้องบังคับคดี" ดังนั้นหลักฐานเป็นหนังสือจึงเป็นเอกสารสำคัญที่จะทำให้ผู้ให้กู้สามารถฟ้องร้องให้ศาลบังคับให้ลูกหนี้ผู้กู้ชำระหนี้เงินกู้ได้ กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนนี้นับว่าเป็นส่วนสำคัญมากซึ่งแม้ว่าจะมีวิวัฒนาการของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปหลายเรื่องหลายประการก็ตาม แต่บทบัญญัติในส่วนนี้ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

3. สามีภรรยาเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้[2]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ไม่กำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมโดยที่สามีภรรยาเป็นผู้กู้ร่วมกันหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกู้โดยที่อีกฝ่ายไม่รู้ไว้เป็นรายละเอียด

---

[1] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้บทที่ 9 .

[2] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้บทที่ 10–19.

3.1 ผัวเมียกู้หนี้ต่อมาผัวไปค้าขายยังมิได้กลับมา เจ้าหนี้ทวงถามให้ผู้เป็นเมียใช้แต่ต้นเงินส่วนดอกเบี้ยไม่ต้องใช้และให้ต่อมาผัวกลับมาจึงให้ใช้ดอกเบี้ย

3.2 ผัวเมียเข้าชื่อทำสัญญากู้เงินเพื่อให้ผัวนำเงินไปค้าขายต่อมาผัวตายได้แต่สินค้ามาให้เมียใช้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ถ้าไม่ได้สินค้ามาให้เมียใช้แต่เฉพาะต้นเงิน ถ้าเมียเป็นฝ่ายตายก่อนผัวให้ผัวใช้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย

3.3 ผัวเมียเข้าชื่อกันกู้หนี้ ต่อมาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตายให้ฝ่ายที่มีชีวิตอยู่ใช้ต้นเงินทั้งหมด ถ้าผัวเมียหย่าขาดจากกันให้ชายใช้สองส่วนหญิงใช้หนึ่งส่วน

3.4 ผัวเมียมีชื่อเป็นเจ้าหนี้เงินกู้ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตายลูกหนี้ต้องใช้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยมิให้แบ่งเป็นส่วนของผัวและส่วนของเมีย

3.5 ผัวกู้หนี้เพื่อซื้ออาหารกินกันในครอบครัวโดยเมียไม่รู้ให้เมียใช้ทั้งต้นและดอกและถ้าผัวกู้หนี้เพื่อนำไปสู่ขอหรือให้พี่น้องของตนกินให้ผัวใช้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย

3.6 ผู้ใดที่รู้อยู่ว่าผู้กู้เป็นเมียน้อยเป็นข้าทาสเขายังให้กู้ยืมเงินไปโดยไม่บอกให้ผัวหรือเจ้าทาสรู้ ผู้นั้นจะเรียกให้ผู้กู้ชำระหนี้ได้เมื่อผู้กู้มีแต่ถ้าผู้ให้กู้บอกให้รู้ให้เจ้าผัวหรือเจ้าทาสใช้หนี้สินแทน ถ้าไม่ยอมใช้จึงฟ้องร้องตามกฎหมายได้

3.7 ชายหรือหญิงกู้ยืมเงินก่อนเป็นผัวเมียกันและยังมิใช้ชำระหนี้เมื่อเป็นผัวเมียกันแล้ว ฝ่ายที่มิได้มีชื่อในหนังสือกู้ยืมและมิได้รู้เห็นการกู้ยืมมาก่อน

ภายหลังรับว่าจะใช้หนี้ต่อเจ้าหนี้และยังมิได้ใช้ ถ้าผู้เป็นลูกหนี้ตายให้ฝ่ายที่รับว่าจะใช้หนี้แทนใช้หนี้เพียงครั้งเดียว ถ้าฝ่ายที่มิได้กู้ยืมไม่ได้รับว่าจะใช้หนี้แทนแล้วห้ามมิให้เจ้าหนี้เรียกให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ และถ้าผู้ใดได้ทรัพย์สินของผู้ตายไว้ให้ผู้นั้นใช้หนี้ตามส่วนแห่งทรัพย์สินที่ได้รับนั้น

3.8 เมียชันหมากหลวงกู้หนี้ยืมสินโดยเจ้าหนี้มิได้บอกให้ผัวรู้ ให้ชำระหนี้เพียงต้นเงิน ถ้าเจ้าหนี้บอกให้ผัวผู้กู้รู้ให้เอาดอกเบี้ยครั้งหนึ่ง ถ้าผัวรู้เห็นโดยมีสัญญาแถงใดด้วยให้เอาต้นเงินและดอกเบี้ยทั้งหมด

3.9 ผัวเมียกู้หนี้ด้วยกัน ถ้าจะหย่าขาดกันให้ชายใช้สองส่วน หญิงใช้ส่วนหนึ่ง ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้รู้ว่าอีกฝ่ายกู้มาเลี้ยงลูกเต้าข้าคนให้อีกฝ่ายใช้ครึ่งหนึ่ง ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกู้มาบำเรอชู้และพ่อแม่พี่น้องของเขาให้ฝ่ายนั้นใช้หนี้แต่เพียงฝ่ายเดียว

3.10 สามีไม่อยู่ภรรยากู้หนี้ ต่อมาภรรยาตายก่อนสามีจะกลับมาเจ้าหนี้จะทวงหนี้ได้เมื่อสามีกลับมาแล้วและรู้ว่าภรรยาตาย

การกู้หนี้ยืมสินโดยมีสามีภรรยาเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ในส่วนนี้โดยเฉพาะข้อ 3.10 นั้นต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 สำหรับในส่วนอื่น ๆ นั้นในปัจจุบันมิได้บัญญัติรวมไว้ในกฎหมายลักษณะกู้ยืมแต่ได้วิวัฒนาการไปรวมอยู่กับกฎหมายลักษณะครอบครัวเรื่องทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยา

4. ผู้กู้หลายคน[1]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ได้กำหนดการกู้ยืมเงินกันโดยระบุบุคคลหลายคนเป็นผู้กู้ไว้ดังนี้

---

[1] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้มาตรา 20–28

4.1 บุตรและภรรยากู้เงินและเอาชื่อผัวชื่อบิดามารดาใส่ในสัญญากู้โดยผู้ให้กู้ไม่ได้บอกให้บุคคลเหล่านั้นรู้ ต่อมาผู้กู้ตาย เจ้าหนี้จะเรียกให้ผู้มีชื่อในหนังสือกู้ชำระหนี้ไม่ได้

4.2 ผัวและบิดามารดาและเจ้าหนี้นายเงินเอาชื่อของลูกเมียทายไทยใส่ในสารกรมธรรม์ในฐานะผู้กู้นั้นถือว่าเป็นสิทธิที่จะทำได้และแม้ว่าเจ้าหนี้จะบอกหรือมิได้บอกให้รู้ ผู้มีชื่อในสารกรรมธรรม์ก็ต้องชำระหนี้

4.3 ผู้กู้เอาชื่อบิดามารดาใส่ในสัญญากู้โดยบิดามารดาไม่ได้รับเงินไป ต่อมาบิดามารดาตาย ผู้กู้จะอ้างต่อเจ้าหนี้ว่าผู้มีชื่อในสัญญาตายไปจะขอแบ่งต้นเงินและดอกเบี้ยไม่ได้ ให้ผู้กู้ใช้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยทั้งหมด

กฎหมายที่กล่าวไว้ในข้อ 4.1 และ 4.2 นี้ต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศลงวันที่ 29 พฤศจิกายน รก. 117 ส่วนข้อ 4.3 นั้นต่อมาวิวัฒนาการมาเป็นมาตรา 290-302 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะหนี้

ในเรื่องผู้กู้หลายคนนี้ กฎหมายตรา 3 กวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ได้กำหนดไว้หลายมาตราซึ่งเป็นบทบัญญัติถึงความรับผิดต่อหนี้สินทั้งปวงของลูกหนี้ร่วมเหล่านั้นดังนี้

4.4 การกู้หนี้ยืมสินโดยใส่ชื่อผู้กู้คนเดียวหรือหลายคนในสัญญากู้ให้เจ้าหนี้เรียกหาผู้มีชื่อทั้งหมดมาพร้อมหน้าแล้ววางเงินที่จะให้กู้ยืมต่อหน้า ถ้าผู้มีชื่อในสัญญามิได้รู้เห็นกับการวางเงินแล้วให้เจ้าหนี้แจ้งการส่งมอบแก่ผู้นั้น ถ้าเจ้าหนี้ละเลยไม่ปฏิบัติตามนี้จะไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ไม่อยู่นั้นชำระหนี้

4.5 ลูกหนี้เข้าชื่อกันหลายคนกู้เงินเป็นเวลานานแล้วยังไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้ฟ้องร้องต่อศาลยังมิทันพิพากษาคดี ลูกหนี้บางคนตายให้ยกดอกเบี้ยให้ผู้ตาย ส่วนผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ให้ใช้ต้นเงินทั้งหมด

4.6 ลูกหนี้เข้าชื่อกันหลายคนกู้เงินโดยต่อมาลูกหนี้บางคนตายบางหนี้บาง ลูกหนี้ที่ยังอยู่ต้องชำระหนี้ในส่วนของต้นทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย แต่ไม่ต้องชำระหนี้ในส่วนของลูกหนี้ที่ตายหรือหลบหนีไป

ลักษณะของกฎหมายตามข้อ 4.5 นั้นมุ่งถึงกรณีพิเศษได้แก่การที่เจ้าหนี้ฟ้องร้องลูกหนี้รวมแล้ว หากในระหว่างพิจารณาลูกหนี้บางคนถึงแก่กรรมลงลูกหนี้ที่ยังมีชีวิตอยู่จะได้รับความกรุณาให้หลุดพ้นในส่วนดอกเบี้ย แต่ต้องใช้ต้นเงินจนครบ ณ ที่นี้ลูกหนี้รับผิดชอบร่วมกันและแทนกันในการชำระต้นเงินที่กู้มาแต่เป็นผลของการฟ้องร้องเองเมื่อนำคดีมาสู่ศาล เจ้าหนี้ได้ป้องกันสิทธิของตนแล้ว แต่ถ้าหากว่าลูกหนี้ถึงแก่กรรมลงก่อนมีการฟ้องร้องยอมตกอยู่ใต้บังคับตามกฎหมายที่กล่าวไว้ในข้อ 4.6 เจ้าหนี้จึงได้แต่ฟ้องเอากับกองมรดกของผู้ตายเท่านั้น ซึ่งต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวินิจฉัยกรณีระหว่างคุณหญิงพลอย ภรรยาพระยาประภาวรวงศ์ กับพระบริบูรณ์โภชาการในพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ว่า "ตามกฎหมายลักษณะกู้หนี้เมื่อการกู้ได้ทำขึ้นแก่บุคคลหลายคนโดยมิได้กำหนดส่วนของผู้ใดไว้ ผู้เป็นลูกหนี้ร่วมแต่ละคนมีหน้าที่ต้องรับผิดเต็มจำนวนหนี้นั้น แม้พระราชวินิจฉัยนี้จะมีลักษณะเป็นเพียงการตีความก็ตาม ในกาลต่อมาศาลฎีกาได้ถือเสมือนว่าเป็นการยกเลิกข้อ 4.6 (บทที่ 27 แห่งลักษณะกู้หนี้) และตั้งแต่นั้นมาลูกหนี้ร่วมแต่ละคนต้องรับผิดต่อหนี้เต็มจำนวน แม้จะมีผู้ใดในระหว่างพวกลูกหนี้ร่วมด้วยกันถึงแก่กรรมไปแล้วก็ดี คำวินิจฉัยนี้ศาลฎีกาได้ถือตามต่อมาภายหลังอีกหลายครั้งและได้กลายเป็นกฎหมายในเวลาปัจจุบันนี้คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 297[1]

---

[1] ร. แลงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) สัญญา,

4.7 ลูกหนี้หลายคนทำสัญญากู้ใบเดียวกันต่อมาลูกหนี้ร่วมคนหนึ่งตายให้เจ้าหนี้ยกหนี้สินของผู้ตายไปเสีย ส่วนลูกหนี้ร่วมที่ยังอยู่คงรับผิดส่วนของตนดังที่ปรากฏในสัญญา แต่เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาจำนวนเงินที่ลูกหนี้ผู้ถึงแก่กรรมนั้นได้จากกองมรดกของผู้ตายนั้น

4.8 บิดามารดาพี่น้องลูกเมียและผู้กู้เข้าชื่อกันเป็นลูกหนี้ร่วมและได้ส่งดอกเบี้ยบ้างยังคงค้างอยู่บ้างเป็นเวลานานโดยที่ลูกหนี้ร่วมมิได้หนีเองหรือตายเอง แต่มีผู้แนะนำให้หนีหรือถูกฆ่าตายและบิดามารดาลูกเมียผู้หนีผู้ตายรู้ ถ้าเจ้าหนี้ว่ากล่าวได้เบี้ยปรับจากผู้ทุบตีฆ่าฟัน ผู้แนะนำเลื่อมใสให้หนีก็ให้แบ่งเงินนั้นชำระหนี้สินของผู้ตายผู้ที่หนีไป ถ้าบิดามารดาลูกเมียได้เบี้ยปรับห้ามมิให้แบ่งใช้ตนเงินเลยให้คิดเอาตนเงินดอกเบี้ยแก่ผู้เข้าชื่อเป็นลูกหนี้ร่วมด้วย

กฎหมายบทนี้มุ่งถึงกรณีที่ผู้เป็นลูกหนี้ร่วมคนหนึ่งได้รับกำยุยงให้หลบหนีจากบุคคลที่สามหรือถูกฆ่าตายถ้าเจ้าหนี้ฟ้องร้องผู้ยุยงหรือผู้ฆ่า และได้รับเบี้ยปรับไหมมา ผู้เป็นลูกหนี้ร่วมอื่น ๆ ต้องชำระหนี้แก่เพียงส่วนของตน ซึ่งตรงกับหลักทั่วไป แต่ถ้าตัวลูกหนี้ร่วมเองเป็นผู้ฟ้องร้องและได้รับเบี้ยปรับไหมมาลูกหนี้เหล่านี้ย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบต่อเจ้าหนี้แทนลูกหนี้ที่หลบหนีหรือถูกฆ่าตายนั้น ในการนี้ผู้เป็นลูกหนี้ร่วมไม่มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดในหนี้แทนลูกหนี้ร่วมที่ถึงแก่กรรมหรือหลบหนีไป (1)

ในส่วนของลูกหนี้ร่วมนี้เองความรับผิดร่วมกันและแทนกันจึงมีลักษณะดังนี้

1. ความรับผิดชอบร่วมกันเกิดจากกรณีที่มิได้ระบุส่วนผู้ใดไว้ในหนังสือกรมธรรม์กู้ และจำนวนเงินที่กู้ก็ส่งมอบให้แก่ลูกหนี้ร่วมกันไป มิต้องแสดงออก

---

1 ร. แลงกาต์, เรื่องเดิม, หน้า 35–36

ชัดเจนดั่งทุกวันนี้ว่าเป็นลูกหนี้ร่วมกัน

2. ความรับผิดชอบระงับไปเมื่อลูกหนี้ร่วมบางคนหลบหนีหรือถึงแก่มรณกรรม แต่ยังคงมีอยู่เหนือลูกหนี้ร่วมอื่น ๆ ที่ยังคงปรากฏตัวอยู่ สำหรับส่วนที่เหลือของหนี้นั้น

5. การกู้หนี้ยืมสินเกี่ยวด้วยเรื่องทาษ[1]

กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนของการกู้หนี้ยืมสินกันเกี่ยวด้วยเรื่องทาษนี้ในปัจจุบันนี้ไม่มีแล้ว

6. การบังคับชำระหนี้จากกองมรดก[2]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนนี้ เจะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงการเรียกให้ชำระหนี้จากกองมรดกของลูกหนี้ที่ตายและเรื่องของทายาทในทรัพย์มรดกของลูกหนี้ที่ตายจะต้องรับผิดในหนี้สินของกองมรดก

7. การกู้หนี้ยืมสินแล้วเอาดอกเบี้ยเป็นต้นเงิน[3]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวด้วยการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ภายหลังจึงกำหนดให้เอาดอกเบี้ยมาเป็นต้นเงินต่อไป

8. การกู้หนี้ยืมสินแล้วเจ้าหนี้ทำร้ายลูกหนี้[4]

กฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนนี้บัญญัติเกี่ยวด้วยกรณีที่เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้เมื่อไม่ได้รับชำระเจ้าหนี้จึงได้ทำร้ายร่างกายลูกหนี้รวมทั้งแย่งชิงทรัพย์สินของลูกหนี้ไป

---

[1] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยกาลักษณะกู้หนี้ บทที่ 29–31

[2] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 32–33

[3] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 34–38

9. การค้ำประกันหนี้กู้ยืม[1]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนเกี่ยวกับการค้ำประกันหนี้กู้ยืมนั้นกำหนดให้ทำหลักฐานการค้ำประกันเป็นหนังสือและให้ผู้ค้ำประกันรับผิดใช้หนี้สินแก่เจ้าหนี้ถ้าลูกหนี้หนีหายไป

10. ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว[2]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนหนี้เป็นข้อกำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นหนี้กู้ยืมมากหลายจนไม่อาจจะชำระหนี้ได้แล้วให้เอาตัวไว้เป็นทาษ ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ได้ยกเลิกไม่ใช้แล้ว ปัจจุบันถ้าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวชอบที่เจ้าหนี้จะร้องขอให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย

11. การไม่ชำระหนี้[3]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนนี้บัญญัติถึงการที่ลูกหนี้และเจ้าหนี้กล่าวอ้างกันในเรื่องการชำระหนี้ และมีการร้องร้องบังคับคดีรวมถึงการลงโทษผู้ที่แกล้งฟ้องด้วย

12. ลักษณะกู้หนี้ยืมสินเป็นปกิณกะเรี่ยราย[4]

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ในส่วนนี้จะเป็นส่วนสุดท้ายของลักษณะนี้ซึ่งเป็นบทบัญญัติถึงลักษณะปลีกย่อยทั่วไป อันเกี่ยวด้วยการกู้ยืมเงินกัน

---

[1] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 45–46

[2] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 50–52

[3] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 53–59

[4] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 60–68

กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ที่น่าสังเกตคือบทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินนั้นบางบทบัญญัติถึงการชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องชำระต้นเงินเท่าใด ชำระดอกเบี้ยเท่าใด หรือต้องชำระดอกเบี้ยหรือไม่ แต่มีบางบทบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาว่าจะต้องชำระหนี้อะไรบ้าง นอกจากนั้นแล้วบางบทยังเป็นกฎหมายที่บัญญัติพาดพิงถึงมโนธรรมของคนอีกด้วย และที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือในแต่ละบทนั้นจะมีเหตุผลระบุไว้ด้วยว่าทำไมจึงบัญญัติข้อความไว้เป็นเช่นนั้น

กฎหมายลักษณะกู้หนี้มีผลบังคับใช้ตลอดมาจนกระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) คือใน พ.ศ. 2403 มีประกาศพระราชบัญญัติเรื่องที่กระหนาบคาบเกี่ยวแลการกู้หนี้ในระหว่างญาติ จ.ศ. 1222 (พ.ศ. 2403) ยกเลิกข้อความบางมาตราในกฎหมายลักษณะกู้หนี้ดังปรากฏในประกาศว่า "...อนึ่งมีบทกฎหมายว่าด้วยญาติแลมิตรขายแลกู้แก่กัน มีสารกรมธรรม์เป็นคำนับ 7 มาตรา ว่าได้โดยง่ายให้ยกดอกเสีย ได้โดยยากให้แบ่งดอกเบี้ย 2-3-4-5 ส่วน แลเสียส่วน 1-2 ส่วนบ้างตามสนิทแลห่างนั้น ทรงเห็นว่าเป็นอาญาการบังคับไว้จะให้ญาติสงเคราะห์แก่ญาติ แลญาติผู้เป็นเจ้าหนี้มายากเงินก็รักทรัพย์มากอยากได้ดอกเบี้ยนั้น ถึงลูกหนี้รับตามสารกรมธรรม์เจ้าหนี้ก็ไม่รับว่าเป็นญาติ ต้องพิจารณาเอาความจริง อย่างหนึ่งญาติก็ยากจนจะกู้หนี้ขายตัวญาติที่มีทรัพย์ ๆ ก็รังเกียจกวามมีกฎหมายห้ามไม่ให้เสียดอกแก่กันนั้น เหมือนหนึ่งจะให้ญาติมิตรที่ยากจนกู้หนี้ขายตัวกับญาติมิตรไม่ได้ ซึ่งบทพระอัยการยังบังคับไว้ว่าให้ยกดอกเบี้ยแลแบ่งได้แบ่งเสียกันโดยง่ายโดยยากเห็นเกินอยู่ให้ยกเสีย แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ถ้าญาติมิตรกู้หนี้ขายตัวแก่กันทำสารกรมธรรมสัญญาผูกดอกเบี้ย คำนับมีดอกเบี้ยมากน้อยเท่าใด ก็ให้เสียกันตามหนังสือสัญญาตามแต่ญาติจะสงเคราะห์ยกให้แก่กันนั้นเถิด ให้มหาดไทยกลาโหมหมายประกาศพระราชบัญญัตินี้ให้รู้จงทั่วกัน"

ประกาศพระราชบัญญัติเรื่องที่กระหนาบคาบเกี่ยวแลการกู้หนี้ในระหว่างญาติ จ.ศ. 1222 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะกู้หนี้ลักษณะสัมพันธ์ญาติมิตรสนิทและห่างขายแลกู้หนี้ยืมสินกันซึ่งประกาศฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้มีการกู้ยืมกันโดยความเต็มใจโดยไม่ติดขัดในเรื่องการเรียกดอกเบี้ยและการชำระหนี้ดอกเบี้ยโดยยึดถือตามสัญญา

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พ.ศ. 2411–2453</u>

จากการที่ประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธไมตรีและค้าขายกับต่างประเทศมากทำให้จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าเพื่อให้ทันสมัยต่อสถานการณ์แห่งเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้หนี้จึงได้มีการยกเลิกบ้าง ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบ้างดังในปี พ.ศ. 2434 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะกู้หนี้ยืมสิน รัตนโกสินทร์ศก 110 (พ.ศ. 2434) โดยมีเหตุผลและสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินับนี้ว่า "...ทุกวันนี้การค้าขายเจริญรุ่งเรืองขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยการที่มีเกี่ยวข้องกับนานาประเทศแล้ว แลมีวิธีเข้าหุ้นส่วนกันเป็นพวกเป็นเหล่า และเจ้าทรัพย์สินทดลองทุนให้คนที่มีแรงทำการค้าขายเป็นอเนกปริยายมาแล้ว แลธรรมดาการค้าขายก็ย่อมมีเวลาวัฒนะแลหายนะ ตามกาลสมัยเหมือนการงานอื่น ๆ บางคนบางพวกที่เคราะห์ร้าย ทำการค้าขายไปก็ขาดทุนโดยไม่คิดฉ้อฉลผู้ใด เจ้าหนี้ผู้ที่ให้กู้ยืมทรัพย์ไปเห็นใจจริงของลูกหนี้ว่าเคราะห์ร้ายแล้ว ก็กรุณาลดหย่อนผ่อนเอาส่วนทรัพย์คืนแต่น้อย พอควรแก่กฎหมายแลธรรมเนียมยุติธรรมที่เป็นอยู่ทั่วไปในประเทศอื่น ๆ เป็นอันมากแล้วก็มี แต่เจ้าหนี้บางคนมีใจโลภเหลือเกิน เหนช่องที่กฎหมายเก่ามีอยู่ตามธรรมเนียมในโบราณกาล ก็คิดขัดขวางไม่ยอมลดหย่อนผ่อนผันแก่ลูกหนี้ จะขืนเอาตามความในกฎหมายเก่านั้น ทำให้เกิดคดีมีถ้อยความก้างโรงศาลอยู่เป็นอันมาก ทั้งเป็นที่เดือดร้อนแก่ลูกหนี้ผู้มีความยากไร้ยิ่งนัก ฉันใดจะเป็น

การดีที่เรียบร้อยต่อไปได้ ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยไว้เป็นแบบอย่างด้วย จึงทรงพระราชดำริห์เห็นโดยทรงเมตตาพระกรุณาแก่อาณาประชาชนทั่วไปเพื่อให้ได้ทำมาหากินกันโดยสุจริต แลไม่ให้คิดฉ้อโกงซึ่งกันแลกันนั้นว่า ควรจะแก้ไขกฎหมายเก่าที่หนักแรงอยู่เหลือเกินนั้น ให้เป็นการยุติธรรมสมควรแก่กาลแลเวลา จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัตินี้ไว้สืบไปว่า

มาตรา 1 บันดาข้อความทั้งปวงที่กล่าวไว้ในกฎหมายอันประกอบกับความในลักษณะกู้หนี้ถือสินหลายแห่ง สินล้นพ้นตัวแล้ว ให้ขายขาดค่าก็ดี ขายทอดตลาดก็ดี ดังนี้อยู่ในสามมาตรา (น่า 218 น่า 219 เล่ม 1 ลงพิมพ์ปีจอฉอศก 1236) นั้นให้ยกเลิกเสีย อย่าให้ใช้อีกต่อไป

มาตรา 2 บุทคนหลายคนเข้าหุ้นเข้าส่วนกันมีชื่อเป็นบริษัทอันหนึ่งซึ่งคิดทำการค้าขายอันได้เปิดเผยประกาศโฆษนาให้คนรู้ทั่วแล้วว่า มีกำหนดหุ้นส่วนราคาเท่านั้นวางเงินไว้เป็นกลางเป็นทุนทำการของบริษัทนั้น แลมีราคาหุ้นส่วนซื้อขายกันได้ต่อไปฉนี้ ผู้ถือหุ้นส่วนนั้นไม่ต้องใช้หนี้ของบริษัทเช่นนี้อีก นอกจากจำนวนเงินหุ้นส่วนที่ต้องวางไว้เป็นทุนของบริษัทนั้น

มาตรา 3 บริษัทเช่นกล่าวนี้ก็ดี ฤาบุทคนผู้เป็นลูกหนี้ก็ดี ถ้าสินล้นพ้นตัว ฤาทำการไปไม่มีกำไรก็ดี จะร้องขอต่อศาลให้ตั้งเจ้าพนักงานไปตรวจจัดการเพื่อที่จะให้บริษัทฤาบุทคนนั้นได้ล้มละลายชำระหนี้สินกันเสียให้เสร็จสิ้นแล้วก็ให้ผู้พิภาคษาตระลาการมีอำนาจตั้งเจ้าพนักงานไปตรวจตราจัดการเก็บทรัพย์สมบัติทั้งสิ้นของลูกหนี้แลบาญชีนั้นได้ เพื่อที่จะให้ศาลได้พิจารณาชำระหนี้นั้น

มาตรา 4 ในเวลาที่พิจารณาความแลตรวจบาญชีนี้ ถ้าผู้พิภาคษาตระลาการเห็นเป็นมีเหตุที่สมควรจะต้องเรียกประกันตัวลูกหนี้ผู้ที่ขอล้มนั้น ก็เรียกได้

แต่อย่าให้กักขังจำจองไว้ในระหว่างชำระโดยไม่มีเหตุ เว้นเสียแต่มีผู้ร้องต่อศาล ฤาศาลมีเหตุสมควรที่จะสงไสยว่า ลูกหนี้นั้นจะคิดหลบหนีไปก็ดี ฤาจะคิดยักยอกทรัพย์สมบัติอย่างไรก็ดี จึงให้กักขังไว้ได้

มาตรา 5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้จัดการล้มละลายที่ศาลตั้งไปนั้น ได้นำความเสนอต่อศาลเปนประการใดแล้ว ให้ผู้พิภาคษาตระลาการตัดสินแบ่งส่วนหนี้สินที่ชำระได้นั้น ใช้ให้แต่เจ้าหนี้ผู้ที่ฟ้องร้องแลมีบาญชีถูกต้องกันนั้น ตามส่วนจำนวนเงินหนี้ที่มีมากแลน้อย

มาตรา 6 เมื่อศาลได้พิจารณาความแล้ว แลเหนว่าเปนการสุจริตของลูกหนี้ ไม่มีเหตุที่จะเหนว่าเปนการฉ้อโกงแลยักยอกปิดบังทรัพย์ไว้แลได้ทรัพย์มาใช้หนี้สินเชิงก็ให้ทำคำตัดสินว่า บริษัทบุคคนผู้เปนลูกหนี้นั้นได้ล้มละลายใช้หนี้สินเปนเสร็จชั้นหนึ่งแล้ว ให้คดีอันนั้นเปนอันเลิกแล้วแก่กันไป คำตัดสินนี้ให้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาให้ปรากฏชื่อผู้ล้มไว้ด้วย

มาตรา 7 แม้ว่าลูกหนี้จะได้รับคำตัดสินดังกล่าวมาแล้วก็ดี ถ้าต่อไปภายน่าเจ้าหนี้สืบทราบว่า ลูกหนี้ทำการทุจริตปิดบังทรัพยสินไว้ ฤาคิดฉ้อโกงอย่างหนึ่งอย่างใดที่เจ้าหนี้ยังไม่ทราบในเวลาชำระแลยังไม่ได้มีผู้ร้องให้ศาลได้พิจารณาแต่ก่อนมาแล้ว ฤาลูกหนี้มีทรัพย์ขึ้นอีกภายหลัง เจ้าหนี้นั้นจะฟ้องร้องให้เรียกลูกหนี้นั้นมาพิจารณาอีกต่อไปก็ได้ ไม่เปนคดีที่ขัดขวางต่อลักษณะรับฟ้องซึ่งว่าคดีเดียวกันก็ดี เปคดีที่มีคำตัดสินแล้วก็ดี ไม่ให้พิจารณานั้นแล้วให้ศาลพิจารณาความเช่นนี้ได้อีกต่อไป"

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินอันเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติลักษณะล้มละลาย ร.ศ. 130 (พ.ศ.2454)

ในรัชสมัยเดียวกันนี้เองคือ ในปี พ.ศ. 2441 มีประกาศยกเลิกกฎหมายต่อท้ายพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งรัตนโกสินทรศก 115 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 ยกเลิกข้อความบางมาตราในกฎหมายลักษณะกู้หนี้ โดยสืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม รัตนโกสินทรศก 115 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ตราพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบรรดาข้อพระราชกำหนดกฎหมายเดิมข้อใดซึ่งขัดขวางกับพระราช-บัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ให้ยกเลิกเสียนั้นยังไม่มีข้อความปรากฏกฎหมายที่เลิกไว้ให้ชัดเจน

บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกบทกฎหมายที่เลิกนั้นมาประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งรัตนโกสินทรศก 115 นั้น เพื่อให้เป็นที่เข้าใจกันได้โดยชัดเจนเพราะฉะนั้นบรรดากฎหมายที่ได้อ้างมาตรากล่าวไว้ในประกาศฉบับนี้ให้ยกเลิกเป็นอันไม่ใช้ตั้งแต่ วันที่ลงในประกาศนี้เป็นต้นไป

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

เนื่องจากกฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้เป็นกฎหมายเก่าแก่ จึงมีบางบทบางมาตราที่ไม่ทันสมัยต่อสภาพของเศรษฐกิจและสังคมไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงทรงโปรดให้ชำระสะสางเสียใหม่ โดยจัดหาบัณฑิตผู้ทรงไว้ซึ่งคุณวุฒิในทางกฎหมายต่างประเทศ และเลือกสรรผู้ชำนาญกฎหมายฝ่ายไทย แล้วโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นกรรมการคณะหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) มีเสด็จในกรมหลวงราชบุรี เป็นประธาน มีหน้าที่ตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่[1]

[1] พระยานีติศาสตร์ไพศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คำสอนชั้นปริญญาตรี พุทธศักราช 2501–2502, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระนคร, หน้า 114

สำหรับวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่จะได้จากการชำระสะสางกฎหมายตลอดจนการรวบรวมตัวบทกฎหมายที่กระจัดกระจายกันอยู่โดยจัดรวบรวม เป็นประมวลกฎหมายนั้นในตำราประวัติศาสตร์กฎหมายไทยของพระยานิติศาสตร์ไพศาลได้กล่าวไว้ 3 ประการคือ

1. เพื่อรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยลักษณะเดียวกันซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เข้าไว้เป็นหมวดหมู่ในประมวลกฎหมายเดียวกัน

2. เพื่อเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายเก่าแก่อันล่วงพ้นสมัยให้ต้องตามนิยมแก่กาลเทศะ

3. เพื่อนำหลักกฎหมายอันแพร่หลายซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายเก่ามาใช้ยังความรู้ในวิชากฎหมายให้เจริญยิ่งขึ้น

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พ.ศ. 2453-2468</u>

สืบเนื่องมาจากการชำระสะสางกฎหมายซึ่งทรงพระดำริโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) กฎหมายแพ่งได้เริ่มทำการชำระสะสางเพิ่มเติมรวบรวมเป็นประมวลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 เป็นต้นมา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยกู้ยืมเงินอันเป็นกฎหมายลักษณะกู้หนี้เดิมได้จัดรวมอยู่ในกฎหมายพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 แต่ด้วยเหตุที่ในปี พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการขึ้นใหม่ในการร่างกฎหมายโดยยกกองอำนวยการในการร่างกฎหมายขึ้นสู่ฐานะกรมชั้นอธิบดีเรียกว่า กรมร่างกฎหมายสังกัดขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่รวบรวมกฎหมายตรวจสอบบทกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติ กฎเสนาบดี (กฎาระทรวง) โดย

ประสงค์จะให้มีการออกกฎหมายใหม่สำหรับประเทศมากขึ้นเพื่อให้สมกับกาลสมัย ซึ่งเจริญในการค้าและความสัมพันธ์กับนานาประเทศ [1]

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2466 เป็นต้นมา กรมร่างกฎหมายอันมีคณะกรรมการพิจารณาตรวจชำระรวบรวมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 อันประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศ ได้ร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวด้วยการกู้ยืมเงินนั้น คณะกรรมการชุดนี้ได้พยายามนำเอากฎหมายของประเทศต่าง ๆ มาพิจารณาด้วย อาทิเช่น กฎหมายพาณิชย์ของประเทศเยอรมัน กฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส กฎหมายแพ่งของอียิปต์ กฎหมายแพ่งของสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น และมีข้อที่น่าสังเกต คือ ตามรายงานการประชุมกรรมการชำระประมวลกฎหมาย มีข้อความว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพว่าด้วยพันธะธรรม (มาตรา 388 – 1128) ต้นฉบับตรวจแก้ไขครั้งที่ 1,2 ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2464 ถึง วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2465 กำหนดระเบียบพิเศษสำหรับการยืมเงินและต่อมาเปลี่ยนเป็นข้อบังคับพิเศษสำหรับกู้ยืมเงิน โดยที่มีข้อความปรากฏในมาตรา 653 ว่า "การกู้ยืมเงินอันมีจำนวนต้นเงินเกิน 200 บาทนั้น ท่านห้ามไม่ให้นำมาพิสูจน์ นอกจากจะมีพยานหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งผู้ยืมต้องลงลายมือไว้" ข้อความตามมาตรานี้ ต่อมาจากร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 (เข้าใจว่าเป็นร่างในปี พ.ศ. 2467) ได้เปลี่ยนแปลงเป็น "การกู้ยืมเงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไป ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญแล้ว ท่านมิให้พิสูจน์" หลังจากนั้น จากรายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย ณ กรมร่างกฎหมาย ท่าช้างวังหน้า ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ถึงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2469 ข้อความแห่งมาตรา 653 ได้เปลี่ยนแปลงไปอีก เป็น

---

[1] พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

"การกู้ยืมเงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไปนั้น ท่านว่าจะฟ้องร้องกันมิได้ เว้นแต่ได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ" และอย่างไรก็ตามข้อความตามมาตรา 653 นี้เองได้เปลี่ยนไปอีกครั้ง ในครั้งนี้ถือว่าเป็นครั้งที่สุดดังปรากฏข้อความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคแรก ในปัจจุบัน และข้อความที่ปรากฏมีดังนี้ "การกู้ยืมเงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือ อย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่" ด้วยเหตุที่มาตรา 653 เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการกู้ยืมเงินดังนั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาเป็นอันมาก จะเห็นว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความหลายครั้งหลายหน และที่น่าเสียดายคือการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินที่กู้ยืมจากสองร้อยบาทขึ้นไปมาเป็นห้าสิบบาทขึ้นไปนี้ ว่าจะต้องมีหลักฐานการกู้ยืมเงินเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้นั้นไปปรากฏข้อมูลที่จะกล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญาลักษณะ 9 มาตรา 653 – 656 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการกู้ยืมเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2471 และให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2472 อันเป็นปีที่ 4 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามเนื้อหาสาระของกฎหมาย 3 มาตรา จะพบว่า บางมาตรายังคงอาศัยหลักกฎหมายเดิม ซึ่งหมายถึงกฎหมายตรา 3 ดวง พระอัยยการลักษณะกู้หนี้อยู่บ้าง เช่น

กฎหมายลักษณะกู้หนี้ บทที่ 9 บัญญัติว่า "ทวยราษฎรกู้หนี้ถือสินแก่กัน แต่ 1 ตำลึงขึ้นไป ให้มีกรมทนายแกงไดเป็นสำคัญ ให้ผูกดอกเบี้ยเดือนละ 1 เฟื้อง ถ้าหาเอกสารสำคัญมิได้มาร้องฟ้อง ท่านว่าอย่าให้รับไว้บังคับบัญชา"

ซึ่งตรงกับข้อความในมาตรา 653 ในเรื่องหลักฐานการกู้ยืมเงิน ต้องทำเป็นหนังสือจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้ แต่ต่างกันในเรื่องจำนวนเงินที่กู้ยืมอันเป็นเงื่อนไขแห่งมาตรานี้ ในกฎหมายลักษณะกู้หนี้กำหนดไว้ 1 ตำลึงขึ้นไป ส่วนในมาตรา 653 กำหนดไว้ 50 บาทขึ้นไป

และหตุที่กฎหมายกำหนดให้การกู้ยืมเงินแก่กันต้องทำสัญญาเป็นหนังสือเช่นนี้เพราะ[1]

1. เป็นการยากนักที่จะเชื่อฟังกำพยานบุคคลได้สนิทใจ
2. เพื่อตัดความยุ่งยากและให้สิทธิเข้าในการพิจารณาข้อทุ่มเถียงเรื่องหนี้สิน

สำหรับจำนวนเงินกู้ยืมที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการพิจารณาของศาลอยู่มาก กล่าวคือ ถ้าเป็นการกู้ยืมเงินต่ำกว่า 50 บาทแล้ว ไม่จำเป็นต้องทำหลักฐานการกู้ยืมเป็นหนังสือก็สามารถจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ เพราะฉะนั้น ศาลจึงต้องเผชิญกับปัญหาการพิจารณาคดีกู้ยืมในอัตราเงินกู้ยืมเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาทุกขั้นตอน เช่น การสืบพยานบุคคลที่ดูความกล่าวอ้าง เป็นต้น

ในเรื่องอายุความฟ้องร้อง กฎหมายลักษณะกู้หนี้ บทที่ 61 กำหนดอายุความฟ้องร้องไว้ 10 ปี ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการกู้ยืมเงินมิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องไว้จึงใช้อายุความทั่วไปตามมาตรา 164 คือ 10 ปีเช่นเดียวกัน

---

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

เมื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินจะเห็นว่า กฎหมายลักษณะกู้หนี้ คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นหลักเกณฑ์ในการชำระหนี้ ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการกู้ยืมเงิน ใช้บังคับกับผู้กู้และผู้ให้กู้โดยทั่วไปไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาแต่อย่างใด

สำหรับเนื้อหาสาระของกฎหมายกู้ยืมเงินนี้คงจะไม่เปลี่ยนแปลงยกเว้นตามมาตรา 653 ที่กำหนดจำนวนเงินที่กู้ยืมที่จะต้องมีหลักฐานการกู้ยืมเป็นหนังสือ จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้ไว้ 50 บาทขึ้นไปนั้น คงจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินดังกล่าว เนื่องจากค่าของเงินได้ลดต่ำลงทุกปี ๆ หากกฎหมายยังไม่เปลี่ยนแปลงในส่วนนี้แล้ว ปัญหาจะเกิดขึ้นตามมาในด้านความยุ่งยากที่ศาลต้องพิจารณาคดีที่มีทุนทรัพย์เพียงไม่เกิน 50 บาท นอกจากนี้แล้ว ยังจะเป็นการยุ่งยากสำหรับผู้ให้กู้ที่ต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือแสดงถึงการกู้ยืมเงินเพียงจำนวนเล็กน้อยโดยเฉพาะค่าของเงิน 50 บาทในปัจจุบัน อาจจะมีค่าเพียง 5 บาทในอนาคตหรือน้อยกว่านั้นก็ได้ เพราะฉะนั้นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนนี้คงจะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นแน่

วิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้สมัยรัตนโกสินทร์รอบ 200 ปี

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายลักษณะกู้ยืมจะเริ่มศึกษาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ และวิวัฒนาการตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน การกู้ยืมเงินมีลักษณะพิเศษอยู่ประการหนึ่งที่แตกต่างไปจากการยืมทรัพย์สิน คือ กฎหมายยินยอมให้มีการเรียกดอกเบี้ยจากต้นเงินที่กู้ยืมกันโดยถือว่า เงินเป็นทรัพย์ชนิดหนึ่งที่สามารถทำให้งอกเงยเพิ่มเติมมากขึ้นได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายวิธี วิธีหนึ่งก็คือการให้กู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยจึงเท่ากับว่าดอกเบี้ยเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้กู้สมควรที่จะมอบให้กับผู้ให้กู้ ส่วนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้นขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและเหตุผลของผู้ปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยแตกต่างกันไป การศึกษาวิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้จะเริ่มศึกษาจากกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้หนี้เป็นต้นไป

กฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้หนี้

บทบัญญัติในกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้หนี้มีหลายบทที่บัญญัติถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยซึ่งจะแยกพิจารณาดังนี้ (1)

1. ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเนื่องจากเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เป็นญาติใกล้ชิดกัน กฎหมายไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้ โดยให้ผู้กู้และผู้ให้กู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยกันเอง แต่กฎหมายบัญญัติวิธีการอันมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยไว้ดังนี้ คือการชำระหนี้เงินกู้ถ้าผู้กู้ยืมยอมชำระหนี้โดยดี แล้วการกู้เงินจะมีดอกเบี้ยเท่าใดก็ให้เอาไว้คงชำระแต่ต้นเงินเท่านั้น

---

[1] กฎหมายตรา 3 ดวงพระอัยยการลักษณะกู้หนี้ บทที่ 1, 2, 3, 4, 5, และ 6

2. ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์ฐานเป็นลูกพี่ลูกน้อง หรือเป็นบุตรแห่งหลายฝ่ายญาติบิดามารดาที่ควรจะเป็นผู้ให้ทรัพย์มรดก หรือเป็นเมียเดิม เมียกลาง เมียสุดกู้ยืมกันโดยมีดอกเบี้ย ครั้นเวลาชำระหนี้ผู้กู้ไม่ยอมชำระโดยง่ายมีเจตนาจะไม่ยอมชำระหนี้กฎหมายให้นำดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสามส่วนแล้วเรียกเอาส่วนหนึ่ง ถ้าผู้กู้ปฏิเสธการกู้ยืมให้นำดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสามส่วนแล้วเรียกเอาสองส่วน

3. ผู้กู้และผู้ให้กู้มีความสัมพันธ์กันฐานเป็นหลานเขย หลานสะใภ้ กับลุง ตา น้า อา กู้ยืมกัน โดยมีดอกเบี้ย ครั้นเวลาชำระหนี้ผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้โดยง่าย ให้เอาดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้สองส่วน ถ้าปฏิเสธการกู้ยืมให้เอาดอกเบี้ยทั้งหมดแบ่งเป็นสี่ส่วนแล้วเอาไว้สามส่วน

4. ผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นมิตรสหายกัน กู้ยืมกันโดยมีดอกเบี้ย ถ้าผู้กู้ยินยอมชำระหนี้โดยง่ายให้เอาดอกเบี้ยแบ่งเป็นสามส่วนแล้วเอาไว้หนึ่งส่วน ถ้าชำระหนี้โดยยากปฏิเสธการกู้ยืมให้เอาดอกเบี้ยแบ่งเป็นสี่ส่วนแล้วเอาไว้สามส่วน

5. ผู้กู้และผู้ให้กู้มิได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอันใด แต่เป็นเพียงประชาชนต่อประชาชนกู้เงินกันเองกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ว่าถ้าเป็นการกู้เงินกัน 1 ตำลึงขึ้นไปให้คิดดอกเบี้ยเดือนละ 1 เฟื้อง

6. ผู้กู้และผู้ให้กู้ตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตำลึงละ 1 สลึง หรือ 2 สลึง แต่ตอมาปรากฏว่าผู้กู้มีฐานะยากจนลง กฎหมายให้คิดดอกเบี้ยในอัตราตามที่ได้ตกลงกันไว้ในกำหนดเวลาเพียง 1 เดือน หลังจากนั้นให้คิดดอกเบี้ยในอัตราตำลึงละ 1 เฟื้องโดยมีเหตุผลว่าเพราะผู้กู้ยากจนลง

อัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะกู้หนี้นี้กฎหมายมิได้กำหนดอัตราสูงสุดที่แน่นอนตายตัวลงไป แต่ยึดหลักความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ส่วนในกรณีที่ผู้กู้กับผู้ให้กู้มิได้มีความสัมพันธ์ใดต่อกันและกฎหมายได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ก็ตามแต่ก็ไม่แน่นอนตายตัวคงให้มีการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยได้โดยถือเอาฐานะของผู้กู้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวไว้ในข้อ 6 นอกจากนี้แล้วกฎหมายลักษณะกู้หนี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่จะลงโทษผู้ให้กู้ถ้าเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่า

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325–2411) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 4)

สภาพเศรษฐกิจและสังคมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสรุปได้ว่าอาชีพหลักของชาวไทย คือ การเกษตรซึ่งมีทั้งการทำนาและทำไร่ ในยุคสมัยนั้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นผลผลิตต่าง ๆ จึงต้องอาศัยธรรมชาติซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังปรากฏในจดหมายเหตุโหร จดหมายเหตุของทางราชการ และหนังสือพงศาวดารที่กล่าวถึงอิทธิพลของธรรมชาติที่มีต่อการเกษตรว่า "ธรรมชาติบางปีก็ดี บางปีก็อาเพศปรวนแปรไม่เป็นไปตามความปรารถนาของเกษตรกร เช่น ฝนตกชุกไปบ้าง ฝนแล้งบ้าง ฝนหยุดเร็วเกินไปบ้าง น้ำท่วมบ้าง น้ำน้อยเกินไปบ้าง ปู หนูและแมลงยกทัพเข้ามาทำลายพืชพรรณเสียหายย่อยยับบ้าง วัวควายเป็นโรคล้มตายมากบ้าง" [1] จากธรรมชาติที่ไม่แน่นอนนี้เองทำให้ชาวไร่ชาวนามีรายได้ไม่แน่นอนตามไปด้วย บางปีอาจได้ผลผลิตสูงทำให้มีรายได้สูง บางปีเกิดอาเพศได้ผลผลิตต่ำ ทำให้รายได้ต่ำลงไปด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาอีกด้านหนึ่งที่มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของชาวไร่ชาวนา คือ สภาพภูมิประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนมีอากาศชุ่มชื้นทำให้บัคเตรีและยีสต์สามารถเจริญเติบโตได้รวดเร็วมีการแพร่พันธุ์ของแมลงและสัตว์ร้ายต่าง ๆ เช่น ยุง แมลงวัน ตั๊กแตน เพลี้ย หนู งู ฯลฯ ประกอบกับประชาชนไม่มีความรู้ในด้านสาธารณสุข และการป้องกันโรคติดต่อ จึงทำให้เกิดโรคระบาด ประชาชนเป็นโรคภัยไข้เจ็บอยู่เสมอ จากเภทภัยดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่อาจที่จะสะสมเงินทองไว้ได้ เมื่อเกิดโรคภัยไข้เจ็บขึ้นจึงจำต้องไปกู้หนี้ยืมสินผู้ที่ร่ำรวยกว่า เป็นต้นว่ากู้จากเจ้าขุนมูลนาย หรือนายเงินอื่น ๆ โดยยินยอมเสียดอกเบี้ยแพง ๆ

---

[1] ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 69 หน้า 24–26.

แต่ด้วยเหตุที่ลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง ประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก และมีการผลิตอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างความต้องการในการอุปโภคบริโภคก็เป็นไปในลักษณะแลกเปลี่ยนกัน ดังนั้นสภาพทางเศรษฐกิจจึงค่อนข้างแคบ ปัญหาการกู้ยืมเงินการเรียกอัตราดอกเบี้ยจึงเกิดจากความยากจนของประชาชนภายในประเทศมากกว่าจะกู้ยืมเงินเพื่อต้องการลงทุนค้าขายซึ่งกฎหมายลักษณะกู้หนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับดอกเบี้ยกู้ยืมยังคงมีผลบังคับใช้อยู่โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเนื้อหาสาระทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้ยินยอมให้คิดดอกเบี้ยตำลึงละเฟื้องต่อเดือนเทียบเป็นร้อยละต่อปีจะได้ร้อยละ $37\frac{1}{2}$ ต่อปี ถึงกระนั้นก็ตามเจ้าหนี้นายเงินบางคนยังเรียกดอกเบี้ยสูงกว่านั้นขึ้นไปอีกตามความพอใจคือ เรียกถึงตำลึงละสลึงบ้าง สลึงเฟื้องบ้าง สองสลึงบ้าง ถ้าก้างดอกเบี้ย 2 ปี 3 ปี ดอกก็ท่วมต้นแล้ว จึงเป็นการยากที่คนกู้จะหาเงินมาชำระหนี้ได้ และถ้าผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็จะถูกยึดทรัพย์ (รวมทั้งลูกชายลูกสาวด้วย) ถ้าหากไม่มีทรัพย์สินสิ่งใดที่จะใช้หนี้ได้ ตัวผู้กู้นั้นเองจะถูกศาลขายเพื่อเอาชำระแก่เจ้าหนี้ (1) จากสภาพของสังคมและเศรษฐกิจนี้เอง ประกอบกับในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังมีระบบทาสอยู่ มีการซื้อขายบุคคลไว้เป็นทาส บางครั้งคนต้องตกเป็นทาสเนื่องจากไม่มีเงินชำระหนี้ เพราะเจ้าหนี้นายเงินสามารถที่จะยึดตัวลูกสาวลูกชาย แม้กระทั่งตัวผู้กู้เองไว้ เป็นทาสได้ จากระบบทาสนี้เองทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ตกเป็นทาสเป็นอันมาก บางครั้งถึงกับต้องเป็นทาสไปชั่วลูกชั่วหลานเนื่องจากไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ ประกอบกับดอกเบี้ยก็มีแต่จะเพิ่มมากขึ้นทุกที ก่อให้เกิดปัญหาพิพาทกันเสมอ ทั้งนี้เพราะบางครั้งเจ้าหนี้นายเงินก็เรียกอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงในขณะที่ลูกหนี้อยู่ในภาวะเดือดร้อนจำเป็นต้องใช้เงินจึงต้องยอมรับเอาดอกเบี้ยเท่าที่นายเงินจะต้องการ ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป

---

[1] เสถียร ลายลักษณ์, กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ เล่ม 1, หน้า 418.

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) นี้เอง มีทาสหญิงทำฎีกากล่าวโทษนายเงิน กล่าวหาว่าเจ้าหนี้นายเงินเอาเงินดอกเบี้ยทำเป็นเงินต้นแล้วคิดดอกเบี้ยอีกเท่าตัว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะตุลาการพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวโทษนี้ ซึ่งคณะตุลาการพิจารณาแล้วได้ความจริงตามฎีกากล่าวโทษ แต่ในขณะนั้นไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด เพราะฉะนั้นคณะตุลาการจึงได้พิพากษาลงโทษผู้ฎีกากล่าวโทษและให้ชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ยตามที่เป็นหนี้กันอยู่ ผลของการตัดสินความทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีประกาศฉบับหนึ่งเพื่อให้ยึดถือปฏิบัติตาม คือ "ประกาศว่าด้วยทาสลูกหนี้ไม่มีเงินดอกเบี้ยเสียแก่เจ้าหนี้นายเงินก็เฝ้นลดเงินดอกเบี้ย 3 ที่ต่อตำลึง" ประกาศเมื่อวันพุธเดือนสาม แรมเจ็ดค่ำ ปีมะโรง สัมฤทธิศกจุลศักราช 1230 (พ.ศ. 2411) โดยมีข้อความในประกาศฉบับนี้ดังนี้ "ด้วยอีสาทาษทำฎีกากล่าวโทษจมื่นจิตร์จำนงผู้นายเงินมีใจความว่า จมื่นจิตร์จำนง เอาต้นเงินสองชั่ง ดอกเบี้ยสองชั่ง ทำสารกรมธรรม์รวมเป็นเงินสี่ชั่ง แล้วจมื่นจิตร์จำนงคิดเอาต้นเงินสี่ชั่ง ดอกเบี้ยสี่ชั่งรวมเป็นเงินแปดชั่งแจ้งอยู่ในฎีกานั้นแล้ว แลความเรื่องนี้ขุนหลวงพระไกรศรีได้นำเอาใบสัตย์กราบเรียน ฯพณฯ สมุหพระกระลาโหมแลในระวางใบสัตย์นั้นมีว่า เดิมนายยิ้มทำสารกรมธรรม์ขายอีสาภรรยาอีหมาจีนบุตรฝากไว้แก่มารดาพระยาจมื่นจิตร์จำนงเป็นเงินสองชั่ง นายยิ้มรับตัวอีสา อีหมาจีนผูกดอกเบี้ยไป ดอกเบี้ยเท่าต้นเงิน นายยิ้มมาหาเงิน จมื่นจิตร์จำนง ๆ จึงได้เอาเงินสี่ชั่งไปวางค่าตัวอีสา อีหมาจีน ภรรยาบุตรนายยิ้มมาจากมารดาพระยาจมื่นจิตร์จำนงแล้วนายยิ้มทำสาร. กรมธรรม์ขายอีสาภรรยา อีหมาจีนบุตร อีนิ่มหลาน อ้ายออนบุตรเขย ฝากไว้แก่จมื่นจิตร์จำนงเป็นเงินสี่ชั่ง นายอิ่มรับตัวอีสา อีหมาจีน อีนิ่ม อ้ายออนผูกดอกเบี้ยไว้ ดอกเบี้ยเท่าต้นเงิน นายยิ้มผู้ขายตายแล้ว อีสา อีหมาจีน อีนิ่ม ฟ้องกล่าวโทษจมื่นจิตร์จำนงตระลาการพิจารณาความอีสา อีหมาจีน อีนิ่มกับจมื่นจิตร์จำนง เสร็จสำนวนแล้วได้ตัดขึ้นให้ลูกขุนปรึกษาปรับให้อีสา อีหมาจีน อีนิ่มใช้ต้นเงินแล ดอกเบี้ยให้แก่จมื่น

ได้ความตามระวางใบสัตย์เช่นนี้ มีพระประสาสน์ว่า ซึ่งลูกขุนปรับความเรื่องนี้มาถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่อีสา อีหมาจืน อีนิ่มไม่มีเงินดอกเบี้ยจะเสียให้นายเงินจึงมาร้องฎีกา ครั้นจะตัดสินให้ยกดอกเบี้ยก็จะเป็นอย่างธรรมเนียมไป ภายน่าทาษลูกหนี้ไม่มีเงินดอกเบี้ยจะเสียให้เจ้าหน้านายเงินก็จะมาร้องฎีกาอีก จึงมีพระประสาสน์สั่งว่า แต่นี้สืบไปเมื่อน่า ถ้าทาษลูกหนี้คนใดคนหนึ่งมาร้องฟ้องกล่าวโทษเจ้าหนี้นายเงินว่า เอาเงินดอกเบี้ยทำต้นเงินก็ดี และเงินดอกเบี้ยน้อยคิดฉ้อเอามากก็ดี ถ้าพิจารณาได้ความจริงว่าเป็นทาษเป็นลูกหนี้ไม่มีเงินดอกเบี้ยจะเสียให้เจ้าหนี้นายเงินประการใด ๆ ก็ดี ให้ตัดสินให้ทาษลูกหนี้ใช้เงินต้นให้แก่เจ้าหนี้นายเงินจงเต็มตามสารกรมธรรม์ แต่เงินดอกเบี้ยนั้นมากน้อยเท่าใด ถ้าทาษลูกหนี้ไม่มีเงินจะเสียให้แก่เจ้าหนี้นายเงินก็ให้เฆี่ยนทาสลูกหนี้ ลดเงินดอกเบี้ยสามที่ถ่อแสน ๆ ละตำลึง กว่าจะครบเงินดอกเบี้ยนั้นเทอญ"

ประกาศฉบับนี้ยังคงมีสาระสำคัญยินยอมให้มีการนำเอาดอกเบี้ยมาทำเป็นเงินต้นและคิดดอกเบี้ยอีกทีหนึ่ง และอัตราดอกเบี้ยยังไม่มีกำหนดที่แน่นอน มีข้อความหนึ่งในประกาศฉบับนี้ที่ยืนยันได้ว่าอัตราดอกเบี้ยที่เรียกกันนั้นมีจำนวนมากถึงร้อยละร้อย นั่นคือ "...นายยิ้มรับตัวอีสา อีหมาจืน อีนิ่ม ถ้ายอมผูกดอกเบี้ยไป ดอกเบี้ยเท่าต้นเงิน..."

เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมนี่เองทำให้เกิดปัญหามีการฟ้องร้องเป็นคดีพิพาทกันมากเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย บางครั้งเจ้าหนี้นายเงินก็เรียกอัตราดอกเบี้ยเสียสูง ในขณะที่ลูกหนี้จำเป็นต้องยอมรับเอาเพราะอยู่ในระหว่างเดือดร้อนอยากได้เงินมาใช้จ่าย จึงจำยอมที่จะทำสารกรมธรรมระบุดอกเบี้ยชั่งละห้าบาทบ้าง ตำลึง กึ่งตำลึงบ้าง สามบาทบ้าง หกสลึงบ้าง หนึ่งบาทบ้าง ขึ้นอยู่กับเจ้าหนี้นายเงินจะเรียกร้องเอา ถ้าเจ้าหนี้นายเงินเรียกดอกเบี้ยพอประมาณแล้ว ลูกหนี้เงินกู้ก็สามารถที่จะนำเงินที่กู้ยืมไปทำประโยชน์และได้ดอกผลมาผ่อนชำระหนี้ได้บ้าง แต่หากเป็นเช่นนี้ไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนในการกู้หนี้ยืมสินก็ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใดเลย

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พ.ศ. 2411-2435-รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พ.ศ. 2453-2468</u>

โดยทั่วไปอาชีพเกษตรกรรมยังคงเป็นอาชีพหลักของประชาชนอยู่ แต่หลังจากที่ไทยทำสัญญาเบาว์ริ่งอันเป็นสัญญาทางการค้าขาย เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2489 [1] ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) มีผลทำให้คนไทยมีการค้าขายมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสภาพแห่งฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยากจน มีการกู้หนี้ยืมสินกันอยู่มิได้ลดลงมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความยากลำบากโดยเฉพาะการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าหนี้นายเงินที่มีต่อผู้กู้ยืมด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเท่าใดก็ได้ โดยไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดห้ามไว้ซึ่งการกู้ยืมเงินกันนี้ นับวันแต่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการติดต่อค้าขายกันทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จึงเกิดภาวะการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินไปลงทุนทำการค้าเจ้าหนี้นายเงินจะถือโอกาสเรียกดอกเบี้ยเงินกู้สูงตามใจได้ ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับให้เจ้าหนี้นายเงินเรียกดอกเบี้ยในอัตราพอประมาณแล้ว ลูกหนี้เงินกู้ก็สามารถที่จะนำเงินไปทำประโยชน์ให้เกิดดอกผลอันจะสามารถชำระดอกเบี้ยให้ได้ จึงเท่ากับเป็นการได้ประโยชน์ทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ แต่ถ้าเจ้าหนี้นายเงินเรียกเอาดอกเบี้ยเงินกู้แพงเป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่อาจหาเงินมาชำระดอกเบี้ยได้ลูกหนี้มักจะคิดฉ้อหรือหาทางต่อสู้เจ้าหนี้เงินกู้ด้วยอุบายต่าง ๆ จึงมีกรณีพิพาทกันมาก ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมต่างประเทศ และทวยราษฎรได้อยู่เป็นเป็นสุข พระองค์ทรงเห็นว่าสาเหตุแห่งความเดือดร้อนของราษฎรประการหนึ่ง

---

[1] นคร พันธ์ณรงค์, <u>ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์</u>, โครงการตำรา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, พ.ศ. 2524, หน้า 220.

ก็คือการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ของเจ้าหนี้นายทุนทั้งหลาย ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ลูกขุนในศาลหลวงศึกษากฎหมายเดิมเพื่อที่จะได้บัญญัติกฎหมายที่เป็นธรรมขึ้นบังคับใช้ต่อไป ด้วยเหตุนี้เองเมื่อวันศุกร์เดือนสี่ ขึ้นสองค่ำ ปีมะโรงนักษัตร สัมฤทธิศกจุลศักราช 1230 จึงได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งละบาท โดยมีข้อความอันเป็นสาระสำคัญดังนี้

.. "...ทวยราษฎรกู้หนี้ยืมสินแก่กันแต่ทำดังนี้ขึ้นไปให้มีกรมธรรม แกงใดเป็นสำคัญ ให้ผูกดอกเบี้ยเดือนละเฟื้อง ถ้าหาเอกสารสำคัญมิได้มาฟ้องร้อง ท่านว่าอย่าให้รับไว้บังคับบัญชา

มีกฎหมายไว้แต่ก่อนดังนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าผู้ที่ให้ลูกหนี้กู้ขายและจำนำนั้นให้ทำสารกรมธรรมให้ดอกเบี้ยยอมได้ยอมเสียให้แก่กันตามสัญญาบ้าง ตามกฎหมายบ้างมากกว่ากฎหมายบ้าง น้อยจากกฎหมายบ้าง ที่ลูกหนี้สัญญาให้ดอกเบี้ยมากไม่มีเงินเสียก็หลบหนีไปบ้าง ไปพึ่งเจ้านายให้ขัดขวางไว้บ้างมาฟ้องต่อสู้เจ้าหนี้นายเงินบ้าง ที่ทาษลูกหนี้แพ้เจ้าหนี้นายเงินก็ต้องจำเร่งรัดตามอาญาตระลาการได้ความลำบากยากที่จะได้เงินของพระราชทานให้ลดหย่อนพิจารณาดอกเบี้ยลง คงให้เจ้าหนี้นายเงินเอาดอกเบี้ยกู้ขายจำนำแลค่าปรวยการแก่ทาษลูกหนี้เงินชั่งหนึ่งเดือนละบาท ทาษลูกหนี้ก็จะมีน้ำใจเสียด้วย ดอกเบี้ยแต่นิดน้อย จะไม่ได้คิดหลบหนีและต่อสู้เจ้าหนี้นายเงินจะหาเงินมาต่อไถ่โดยสะดวก ความทาษลูกหนี้ก็จะค่อยเบาบางน้อยลง

แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ถ้าผู้ใดทำสารกรมธรรมเอาภรรยาบุตรหลานญาติพี่น้องทาษแลผู้ใด ๆ มาขายไว้แก่ท่านก็ดี แลขายตัวเองอยู่กับท่านก็ดี รับใช้นายเงินแล้วหนีไปก็ดีผูกดอกเบี้ยอยู่ที่บ้านเรือนนายเงิน แลผู้ผูกดอกเบี้ยไปอยู่ต่างเรือนก็ดี ผู้ใดทำสารกรมธรรมกู้เงินท่านไปก็ดี ผู้ใดเอาที่ไร่นาสวนบ้านเรือนศึกเรือนแพแลสรรพสิ่งใด ๆ มาทำหนังสือขายจำนำไว้แก่ท่านก็ดี ถ้าเจ้าหนี้นายเงิน

กับทาษลูกหนี้วิวาทกันด้วยดอกเบี้ยค่าป่วยการก่อนหมายประการ ก็ให้ตัดสินให้ทาษลูกหนี้เรียกดอกเบี้ยแลค่าป่วยการให้แก่เจ้าหนี้นายเงินเดือนหนึ่งตำลึงละเฟื้องเป็นชั่งละสิบสลึงตามกฎหมายเดิม ถ้าสัญญาให้ดอกเบี้ยต่ำจากชั่งละสิบสลึงลงมา ให้ตัดสินเอาตามสัญญา ถ้าสัญญาให้ดอกเบี้ยมากกว่าชั่งละสิบสลึงขึ้นไป แลทาษลูกหนี้ส่งดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้นายเงินไปก่อนแล้ว ก็ให้เป็นลาภแก่เจ้าหนี้นายเงิน และดอกเบี้ยที่ยังคงค้างอยู่นั้น ให้ตัดสินให้ทาษลูกหนี้เสียเงินดอกเบี้ยค่าป่วยการให้แก่เจ้าหนี้นายเงินชั่งละสิบสลึง ถ้าถึง 9 ปี 10 ปี แลชำนานเท่าใดก็ดีให้คิดเอาดอกเบี้ยแต่เท่าต้นเงิน อย่าให้คิดเอาดอกเบี้ยค่าป่วยการเกินต้นเงินออกไปเป็นอันขาดทีเดียว ถ้าภายหลังหมายประกาศพระราชบัญญัตินี้ทาษลูกหนี้กับเจ้าหนี้นายเงินวิวาทกันด้วยต้นเงินดอกเบี้ยค่าป่วยการดังกล่าวมานี้ ก็ให้ตัดสินให้ทาษลูกหนี้กูขายจำนำแลมีหนังสือสัญญาให้ดอกเบี้ยกันต่าง ๆ นั้น เสียเงินดอกเบี้ยค่าป่วยการให้แก่เจ้าหนี้นายเงิน เดือนหนึ่งชั่งละบาทเสมอกัน ถ้าทำสารกรมธรรมกูขายจำนำ แลหนังสือสัญญาให้ดอกเบี้ยแก่กันต่ำจากชั่งละบาทลงมา ก็ให้ตัดสินเอาตามสัญญา เพราะเหตุว่าเจ้าหนี้นายเงินปรารถนาแก่ทาษลูกหนี้ถ้าทำสารกรมธรรมกูขายแลหนังสือจำนำสัญญาให้ดอกเบี้ยมากกว่าชั่งละบาทขึ้นไป แลทาษลูกหนี้ได้ส่งดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้นายเงินไปก่อนแล้ว ให้เป็นลาภแก่เจ้าหนี้นายเงินแต่ที่ได้ไว้แลดอกเบี้ยซึ่งค้างอยู่นั้นให้ตัดสินให้ทาษลูกหนี้เสียเงินดอกเบี้ยค่าป่วยการให้แก่เจ้าหนี้นายเงินแต่ชั่งละบาท ตามหมายประกาศดอกเบี้ยที่สัญญาเกินชั่งละ 1 บาทนั้นให้ยกเสีย อนึ่งทำสารกรมธรรมกูขายจำนำแลทำหนังสือสัญญากันด้วยประการใด ๆ ก็ดีมีสัญญาให้ดอกเบี้ยแก่กันเดือนหนึ่งชั่งละสองสลึงก็ดี ต่ำกว่าจากชั่งละสองสลึงลงมาก็ดี ให้มีกำหนดสัญญากรบปีให้ส่งดอกเบี้ยให้เสร็จ อย่าให้ดอกเบี้ยค้างล่วงปีไป ถ้าดอกเบี้ยครบปีทาษลูกหนี้ไม่ได้เอาดอกเบี้ยมาส่ง ดอกเบี้ยค้าง 1 ปี 2 ปี 3 ปี ก็ดียังไม่เท่าต้นเงินให้เอาดอกเบี้ยที่ค้างบวกเข้าในเงินเดิมเป็นต้นเงินสลักหลังกรมธรรมไว้ ให้คิดเอาดอกเบี้ยต่อไปชั่งละสองสลึง ถ้าทาษลูกหนี้ไม่ได้ส่งดอกเบี้ยค้างมาช้านาน คิดบวกเท่าต้นเงินแล้วให้เจ้าหนี้นายเงินคิดเอาดอกเบี้ยแต่เท่าต้นเงิน อย่าได้คิดเอาดอกเบี้ยต่อไปอีกเลย ซึ่งเจ้าหนี้นายเงินคิดเอาดอกเบี้ยแก่ทาษลูกหนี้ชั่งละสองสลึง ถ้าต่ำจากชั่ง

พระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งบาท จ.ศ. 1230 (พ.ศ. 2411) นี้ได้เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยซึ่งกฎหมายตรา 3 ดวง ลักษณะกู้หนี้กำหนดไว้ อัตราดอกเบี้ยตำลึงละเฟื้อง (ชั่งละ 10 สลึง) ต่อเดือน มาเป็นชั่งละบาทต่อเดือน หรือร้อยละ 15 ต่อปี จึงเป็นการลดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำลงกว่าอัตราเดิมกว่าเท่าตัวและเป็นกฎหมายที่มีประโยชน์ต่อผู้ยากใช้มาก

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีใจความว่าบรรดาสัญญาให้ดอกเบี้ยแก่กันต่าง ๆ นั้นนับตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นต้นไป ให้เสียดอกเบี้ยชั่งละบาทต่อเดือน ถ้าสัญญาให้ดอกเบี้ยต่ำกว่าชั่งละบาทลงมาให้ตัดสินเอาตามสัญญา ถ้าเอาดอกเบี้ยมากกว่าชั่งละบาทขึ้นไป ถ้าลูกหนี้เงินกู้ได้ส่งดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้ไปแล้วก็ให้เป็นลาภแก่เจ้าหนี้ ส่วนดอกเบี้ยที่ยังค้างอยู่ให้เสียดอกเบี้ยเป็นชั่งละบาทตามกฎหมาย

ถ้ามีสัญญาให้ดอกเบี้ยแก่กันชั่งละบาทสองสลึง หรือต่ำกว่าชั่งละสองสลึงต่อเดือนก็ดีให้มีกำหนดสัญญาครบปีให้ส่งดอกเบี้ยให้เสร็จ ถ้าดอกเบี้ยครบปี ลูกหนี้ไม่เอาดอกเบี้ยมาส่งค้างอยู่ 1 ปี 2 ปี 3 ปี ยังไม่เท่าต้นเงินให้เอาดอกเบี้ยที่ค้างบวกเข้าในเงินเดิมเป็นต้นเงินคิดดอกเบี้ยชั่งละสองสลึงต่อไป ถ้าลูกหนี้ไม่ส่งดอกเบี้ยค้างมาช้านานให้คิดดอกเบี้ยเท่าต้นเงินอย่าให้คิดเอาดอกเบี้ยต่อไปอีกเลย

กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการเรื่องดอกเบี้ยเงินกู้ที่เป็นคุณประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ ทางด้านเศรษฐกิจที่จัดว่าเป็นผลงานอันยิ่งใหญ่ในสมัยที่มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมจะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจะได้แก่ ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ยากไร้ เป็นผู้ที่ทำการกู้ยืมเงินหรือจำนำจำนองทรัพย์สิน หรือขายลูกขายเมียมากที่สุด กฎหมายฉบับนี้จึงนำความชื่นฉ่ำมาสู่พสกนิกรทั่วหน้าราวกับได้รับฝนจากฟ้าในขณะเตรียมข้าวจะหว่าน [1] และยังช่วยลดคดีพิพาทเกี่ยวด้วยการกู้หนี้ยืมสินให้น้อยลงอีกด้วย

---

[1] ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ

ในรัชสมัยนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศเลิกทาษ อันมีผลทำให้การกู้ยืมเงิน โดยมีผลให้เจ้าหนี้นายเงินสามารถยึดตัวผู้กู้หรือลูกเมีย เป็นอันหมดสิ้นไป แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินแลขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งละบาทก็ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ตลอดมาจนถึงสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ในขณะเดียวกันภาวะการกู้ยืมเงินยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง อัตราดอกเบี้ยยังคงมีการกำหนดกันเองตามความพอใจของเจ้าหนี้นายเงินโดยไม่คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ไม่มีโทษใด ๆ ที่รุนแรงมีเพียงให้อัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้สูงกว่ากฎหมายนับให้ลดลงมาเท่าอัตราตามกฎหมาย

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พ.ศ. 2468-2477</u>

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2472-2474 เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนทางด้านเศรษฐกิจไปด้วยอย่างมาก ประกอบกับราชสำนักในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยมาก ฐานะทางการเงินมีลักษณะตกต่ำโดยรายจ่ายมากกว่ารายรับมาตลอด จนถึงต้นรัชกาลที่ 7 [1] จากภาวะเศรษฐกิจของประเทศนี้เอง ทำให้ปัญหาการกู้ยืมเงินกลับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้เช่นกัน โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนอันจะพึงเกิดขึ้นกับประชาชนผู้ยากไร้ที่จำต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่มีฐานะทางการเงินดีกว่าและมักจะได้รับการเอารัดเอาเปรียบด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่ากฎหมาย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นปีที่ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ได้รับการตรวจชำระ

---

[1] เรื่องเดิม, หน้า 395.

ใหม่ในบรรพ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญานี้เอง จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืม และผลของการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 654 ดังนี้ "ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี" บทบัญญัตินี้เป็นกฎหมายในลักษณะแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่มีโทษทางอาญา และใจความในกฎหมายมาตรา 654 นี้เช่นเดียวกับใจความในพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งละบาท จ.ศ. 1230 ผลของกฎหมายมาตรานี้ยอมไม่แก้ปัญหาเดือดร้อนให้แก่ผู้กู้ยืมได้

เป็นที่ทราบกันแล้วว่าสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชกษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง นับตั้งแต่ที่ไทยเปิดประเทศหลังจากที่ได้ทำสัญญาเบาว์ริ่งกับอังกฤษ ไทยรับเอาวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ ของประเทศยุโรปไว้มาก จึงมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมตลอดมาจนกระทั่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ในช่วงระยะของการครองราชสมบัติ ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรงมาก ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จำต้องยุบตำแหน่งและปลดข้าราชการที่เกินความจำเป็นออก ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงไทยจึงเกิดความไม่พอใจอย่างมากแก่ประชาชน เหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บุคคลกลุ่มหนึ่งใช้ชื่อว่า คณะราษฎรทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่เป็นระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขสูงสุด ทรงบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ในปีเดียวกันนี้เองมีกฎหมายฉบับหนึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ชื่อ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นภายใต้แถลงการณ์ของคณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นคำแถลงการณ์ที่ชี้แจงถึงเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ดังมีใจความว่า

"เนื่องในการที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 คณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรออกคำแถลงการณ์เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลในการออกกฎหมายฉบับนี้

เหตุผลที่จูงใจให้รัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้คือหวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร

การกู้ยืมนั้นโดยปกติผู้กู้ต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลงอกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้นใช้เป็นดอกเบี้ยบ้างเหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ทุนต่อไป ดังนี้ฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าปวยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องย่อยยับไปด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายและประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายมาแต่โบราณกาล กำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้กล่าวคือ ชั่งละ 1 บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ 15 ต่อปี)อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่แม้กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้น และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างรวมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้อีกฝ่ายหนึ่งกฎความจำเป็นบังคับในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว

ก่อนที่จะร่างกฎหมายนี้ขึ้น รัฐบาลได้คิดแล้วถึงอัตราดอกเบี้ยเห็นว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่ข้างฝ่ายลูกหนี้ได้หุนมาประกอบการด้วยตนเองได้โอกาสดำเนินอาชีพและมีโอกาสพอควรที่จะหากำไรมาใช้ดอกเบี้ย เหลือบ้างก็รวบรวมไว้ใช้ทุน เพราะฉะนั้นถ้าทั้ง 2 ฝ่ายต่างคิดไปในทางที่ควรของการค้า ก็ไม่มีทางจะได้รับความขัดข้องเพราะกฎหมายฉบับนี้ แต่ถ้าจะดำเนินความคิดไปในทางไม่ดูทางไกลแล้วก็อาจจะหาเรื่องบ่นได้"

ส่วนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ "...โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า การให้กู้ยืมเงินโดยอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควรนั้น ย่อมเป็นทางเสื่อมประโยชน์ของบ้านเมืองสมควรจะป้องกันราษฎรมิให้ต้องเสียดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ด้วยความแนะนำยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรโดยบทมาตราต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475"

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อครบสามเดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บุคคลใด

ก. ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้หรือ

ข. เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่นไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้หรือ

ค. นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 4 บุคคลใดโดยรู้อยู่แล้ว ได้มาแม้จะได้เปล่าซึ่งสิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคลอื่นอันผิดบัญญัติที่กล่าวไว้ในมาตราก่อนและใช้สิทธินั้น หรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อนนั้น

ประกาศมา ณ วันที่ 26 ตุลาคม พุทธศักราช 2475 เป็นปีที่ 8 ในรัชกาลปัจจุบัน"

ผลจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ทำให้ประชาชนได้ผ่อนคลายภาวะความเดือนร้อนลงไปได้มาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายฉบับก่อน ๆ กล่าวคือได้กำหนดโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในมาตรา 654 คือ อัตราร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดที่จะกำหนดเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ ย่อมหมายความว่าถ้าผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้วผู้นั้นจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญา และผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้นจะทำให้ดอกเบี้ยเป็นโมฆะไปด้วย ที่น่าสังเกตคือ แม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา มาตรา 654 ก็ตาม แต่สาระสำคัญตามเนื้อความในมาตรา 654 ย่อมไม่อาจที่จะป้องกันการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าหนี้นายทุนกู้ยืมได้ เพราะมาตรา 654 เป็นกฎหมายส่วนแพ่งซึ่งไม่มีโทษทางอาญา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทางฝ่ายบริหารประเทศจะต้องบัญญัติกฎหมายพิเศษออกมาในรูปของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง ที่จะเป็นกฎหมายในลักษณะที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากการกู้ยืมเงินโดยยินยอมให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้ว ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของประชาชนและเศรษฐกิจการค้าของบ้านเมือง นั้นคือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เพื่อที่จะใช้กลไกลทางกฎหมายอาญาเข้ามาควบคุม แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะการกู้ยืมเงินเท่านั้น

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชการที่ 9) พ.ศ. 2489-ปัจจุบัน</u>

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 มีผลบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบัน ต่อมาในระยะปี พ.ศ. 2522 เกิดปัญหาภาวะการเงินในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไปซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบกระเทือนตามไปด้วยทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาเงินตึง โดยที่สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในต่างประเทศสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดยุโรปราคาดอลลาร์สูงขึ้นเป็นผลให้เงินในประเทศไทยไหลออกนอกประเทศและไม่มีเงินเข้ามาในประเทศ สถาบันการเงินในประเทศไทยจึงจำต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อจูงใจให้มีการฝากเงินในประเทศและเพื่อป้องกันมิให้มีการนำเงินไปฝากยังต่างประเทศเมื่อสถาบันการเงินในประเทศไทยประสงค์จะเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก สถาบันการเงินก็ย่อมประสงค์ที่จะเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไปด้วย เพื่อความอยู่รอดของสถาบันการเงิน แต่ด้วยเหตุที่มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา 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 สมควรมีกฎหมายให้อำนาจแก่ทางราชการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

สาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 คือ

มาตรา 3 ให้คำนิยามของสถาบันการเงินไว้ดังนี้

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(3) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(4) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เหตุที่กฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของสถาบันการเงินไว้โดยละเอียดก็เพราะแต่เดิมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 นั้นมีผลบังคับใช้ได้กับผู้ให้กู้ยืมเงินทุกฝ่ายซึ่งหมายถึงการกู้ยืมในระหว่างบุคคลธรรมดา และสถาบันการเงินที่มีธุรกิจให้กู้ยืมเงินด้วย

มาตรา 4 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภท หรือทุกประเภทก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 5 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้น ๆ จะต้องไม่เกินอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 4

มาตรา 6 เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยตาม มาตรา 4 แล้วมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 4

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

ลดลงมาเหลือเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายมาตรานี้ย่อมมีประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติเรื่องกู้เงินและขายตัวให้คิดดอกเบี้ยเพียงชั่งละบาท จ.ศ. 1230 (พ.ศ. 2411) ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 ในลักษณะของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง คือเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ระหว่างเอกชนต่อเอกชน โดยมีรัฐเข้ามาควบคุม อันเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา กฎหมายฉบับนี้จึงมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายฉบับอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยการเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่เกรงกลัวอาญาแผ่นดิน ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายผู้กู้เองให้ความร่วมมือเพราะถ้าไม่ยอมแล้วผู้ให้กู้ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ยอมให้กู้ยืมเงินได้ เมื่อฝ่ายผู้กู้อยู่ในภาวะเดือดร้อนจำเป็นต้องใช้เงินจึงยอมตกลงตามที่ผู้ให้กู้จะต้องการ

ปัญหาการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ย่อมจะไม่หมดไปจากประเทศไทยได้โดยง่าย และกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องนี้เป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่จะป้องกันการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามที่ผู้บริหารประเทศได้กำหนดไว้อันจัดว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงอยู่แล้ว สำหรับอนาคตของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนค่าของเงินประกอบกัน

วิวัฒนาการกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทยในรอบ 200 ปี

ตลาดการเงิน (Financial market) เป็นแหล่งที่จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะใช้เงินทุน ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนา ต้องอาศัยตลาดเงินทุนเป็นสื่อกลางในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยที่ตลาดเงินทุนเป็นแหล่งที่กระตุ้นให้เกิดการระดมทุนเพื่อผลทางเศรษฐกิจในกรณีที่ก่อให้เกิดการเพิ่มการลงทุน ซึ่งจะเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตมากขึ้น ตลาดเงินทุนจึงเป็นสื่อกลางที่จะช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชาติได้ทางหนึ่ง[1] ตลาดการเงินจึงจำเป็นต้องมีสถาบันการเงินเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับประชาชนที่จะมาใช้ ดังนั้นสถาบันการเงินจึงเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประเทศโดยตรงในรูปแบบของแหล่งบริการทางการเงินขณะเดียวกันประชาชนเป็นผู้ใช้บริการ ซึ่งจะเป็นความสัมพันธ์ในระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แต่ด้วยเหตุที่ลักษณะของการให้บริการและการใช้บริการเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กล่าวคือ วิธีดำเนินการของสถาบันการเงินเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีประชาชนเข้าไปสัมพันธ์ด้วย รัฐจำต้องเข้ามาควบคุมดูแลด้วยการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันยึดถือปฏิบัติตาม จึงจัดว่ากฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคมประเภทหนึ่ง

การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทยนั้นจะมุ่งศึกษาเฉพาะกิจการธนาคารเพียงสถาบันเดียว โดยยึดหลักการศึกษาตามภาวะการทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยที่มีผลผลักดันให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ

---

[1]สมฤกษ์ กฤษณายระ, สถาบันเงินตราตลาดหลักทรัพย์, รวมบทความธุรกิจหลักทรัพย์ การตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : 2522, หน้า 1

วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารในประเทศไทย

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

นับตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2319 เป็นต้นมาเมืองไทยปลอดจากการรุกรานของพม่า จึงเป็นช่วงเวลาที่มีการทะนุบำรุงบ้านเมืองได้อย่างเต็มที่กล่าวคือ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติในปี พ.ศ. 2325–2352 ซึ่งเป็นระยะที่ไทยเพิ่งจะพ้นจากภาวะสงครามไม่นานทำให้สภาพเศรษฐกิจไม่เจริญรุ่งเรืองเท่าใดนัก รายได้ส่วนใหญ่ของแผ่นดินจะได้จากการเก็บภาษี นอกจากนี้แล้วจากการที่ไทยได้ติดต่อสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ เช่น อังกฤษ โปรตุเกส จีน เวียดนาม จึงมีการติดต่อค้าขายกันแต่ก็เพียงจำนวนน้อย

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2)

พ.ศ. 2352–23 มีเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจในช่วง 3 ปีแรก แห่งการขึ้นครองราช คือ กลางปี พ.ศ. 2352 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จสวรรคต ทางการจึงเกณฑ์ให้บรรดาไพร่ทั้งปวงที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคกลางและภาคเหนือให้จัดหาสิ่งของสำหรับใช้ในการสร้างพระเมรุและใช้แรงงานในการสร้างพระเมรุด้วยทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาไพร่เหล่านั้น นอกจากนี้พม่ายังบุกเข้ามาตีเมืองตะกั่วป่า ชุมพร และเมืองถลาง จึงทำให้ต้องระดมพลเพื่อสู้ศึกเป็นการใหญ่ เป็นเหตุให้ราษฎรเสียเวลาทำมาหากินทำให้ผลิตผลของไร่นาตกต่ำ แต่ในช่วงระยะเวลาต่อมาภาวะเศรษฐกิจค่อย ๆ ดีขึ้น มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นกว่าในสมัยรัชกาลที่ 1

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3)

พ.ศ. 2367–2394 มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น มีการจัดเก็บภาษีอากรด้วยวิธีการใหม่คือ ด้วยการมอบอำนาจให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บแทน ภาวะเศรษฐกิจในรัชสมัยดีขึ้นมาเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ดี ในสมัยนี้ยังคงเกิดภัยสงครามบ่อยครั้งกว่าสมัยรัชกาลที่ 2

สรุปได้ว่าภาวะเศรษฐกิจในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ สมัยรัชการที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 สภาพทางเศรษฐกิจยังไม่มั่นคงนัก ประชาชนยังไม่มีเงินทองมากพอที่จะเหลือเก็บไว้ได้ ดังนั้นจึงยังไม่เป็นเหตุให้สร้างสถาบันทางการเงิน เพื่อดูแลรับฝากเงินทองของประชาชนดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉบับที่ 151 บรรยายไว้ว่า "ในรัชกาลที่ 1 ที่ 2 เงินแผ่นดินไม่พอจ่ายราชการ จึงได้เอาเงินกำไรการค้าขายนี้จ่ายราชการมีเจือเงินเบี้ยหวัดเป็นต้น ครั้นรัชกาลที่ 3 บ้านเมืองสมบูรณ์ขึ้น จึงตั้งภาษีขึ้นใหม่ ได้เงินพอใช้ราชการ เงินส่วนค้าขายจึงยกไว้เป็นพระคลังข้างที่ ท่านทรงขวนขวายมาก เพราะสันทัดแต่งสำเภา แต่เดิมมาจึงได้จำนวนเงินนั้นมากขึ้น ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 ทรงเริ่มแต่งกำปั่นไปค้า ก็ไม่สู้ได้ดีเหมือนรัชกาลที่ 3 เพราะตัวบุคคล..."[1]

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

เนื่องจากไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ 1 ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินนโยบายส่งเสริมให้มีการค้าขายระหว่างประเทศ ทำให้การส่งสินค้าออกนอกประเทศ การสั่งสินค้าเข้ามาในประเทศขยายตัวมาก มีชาวตะวันตกเข้ามาค้าขายในเมืองไทยพร้อมกับได้นำเอาธุรกิจการธนาคารพาณิชย์เข้ามาสู่ประเทศไทยเพื่ออำนวยความสะดวกในกิจการค้า และเนื่องจากการค้าขายระหว่างประเทศมีมากเข้า เกิดปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศขึ้นด้วยเหตุนี้ชาวตะวันตกที่เข้ามาค้าขายจึงได้ตั้งธนาคารอันเป็นตัวแทนของธนาคารในอังกฤษโดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ฮ่องกงและกรุงลอนดอนโดยมีหลักและวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับกิจการธนาคารในอังกฤษ ธนาคารแห่งแรกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2431 ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ต่อมาปี พ.ศ. 2437 และ 2440 มีการตั้งธนาคารเพิ่มขึ้นอีก 2 ธนาคารคือ ธนาคารชาร์เตอร์ดและธนาคารแห่งอินโดจีน ตามลำดับ แต่เนื่องจากกิจการธนาคารยังเป็นของใหม่และยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายนักจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ

---

[1]พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา... ทรงมีไปมา... ฉบับที่ 151, หน้า 222–223.

ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2482[1] และแม้ว่าจะมีกิจการธนาคารของคนไทยดำเนินการโดยคนไทยแล้วก็ตาม ก็ยังไม่มีปัญหาใด ๆ มากนักทำให้ไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามากอยกุมกิจการธนาคาร

ในปี พ.ศ. 2450 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ทรงมีพระราชประสงค์จะทรงฝึกหัดพวกมหาดเล็กเด็กชาให้รู้จักเก็บออมเงินไว้แต่ยังเยาว์เป็นเด็ก พระองค์จึงทรงเตรียมสำนักงานคลังออมสินขึ้น ณ วังที่ประทับของพระองค์ พร้อมด้วยสมุดบัญชีเอกสารและตู้เซฟ และทรงประกาศตั้งแบงค์ขึ้นพระราชทานนามว่า "ลิฟอเทีย" ว่าเป็นต้นกำเนิดของธนาคารออมสิน[2]

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พ.ศ. 2453-2468</u>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงพระปรารภที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้มีการเก็บออมทรัพย์ไว้ ประกอบกับพระองค์ทรงตั้งแบงค์ ลิฟอเทีย ไว้แล้ว ดังนั้นในปี พ.ศ. 2456 จึงทรงโปรด ฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคลังออมสิน พุทธศักราช 2456 ซึ่งปรากฏข้อความดังนี้ "พระบาทสมเด็จพระปรเมนทร์มหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชปรารภการรักษาทรัพย์สมบัติซึ่งประชาราษฎร์ได้อุตสาหะประกอบการทำมาค้าขายมีกำไรออมไว้เป็นทุนนอนได้แล้ว แต่การรักษาให้ปราศจากอันตรายย่อมเป็นการลำบาก เพราะไร้ที่ฝากฝังอันมั่นคง ส่วนการที่ประชาชนออมสินไว้เพื่อประโยชน์การยืดยาวข้างน่าไม่จับจ่ายเพื่อความเพลินใจชั่วขณะนั้น เป็นสิ่งควรอุดหนุนอย่างยิ่ง ทรงพระราชดำริห์ว่า การรักษาสินซึ่งออมไว้เช่นนี้มีทางที่จะทรงพระกรุณาพระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์ได้ด้วยการตั้งคลังออมสินเพื่อประโยชน์ การรับรักษาเงินที่ประชาชนจะนำมาฝากเป็นรายย่อยและรับภาระจัดให้เงินนั้นเกิดผลแก่ผู้ฝากตามควร"

---

[1] ..... , หนังสืออนุสรณ์ 60 ปี ของธนาคารไทยพาณิชย์จำกัด.

[2] ธนาคารออมสิน, ประวัติและวิวัฒนาการ 2456-2506, อนุสรณ์ 50 ปี,

ในปีเดียวกันนี้เอง กิจการธนาคารบางแห่งถูกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารเนื่องจากปัญหาการบริหารกิจการขาดประสิทธิภาพ เกิดทุจริตภายในของธนาคารเอง ทำให้ธนาคารหยุดจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเกิดปัญหาแบงค์ล้มกิจการธนาคารจึงเสื่อมความนิยมลงไปมาก

ปี พ.ศ. 2457 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ว่าจ้าง เซอร์ เบอร์นาด ฮันเตอร์ ผู้เชี่ยวชาญทางการธนาคารชาวอังกฤษให้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงแบงค์สยามกัมมาจลให้เป็นธนาคารกลางของประเทศ[1] ซึ่งเซอร์ เบอร์นาด ฮันเตอร์ ให้ความเห็นว่า เมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะตั้งธนาคารกลาง ประกอบกับเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457-2461) อันมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกรวมทั้งไทยด้วย ผลของภาวะเศรษฐกิจที่ปั่นป่วนนี้เองทำให้กิจการธนาคารต้องเลิกทำการ 1 แห่ง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวไว้แล้วจะเห็นได้ว่ากิจการธนาคารได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การดำเนินการก็ยังคงสับสนไม่เป็นระเบียบ รัฐบาลเองก็มิได้เข้ามาควบคุมดูแลยังคงปล่อยให้เอกชนดำเนินการไปเอง อีกทั้งระเบียบกฎเกณฑ์การตั้งธนาคารก็ไม่เข้มงวด นอกจากนี้แล้วธนาคารบางแห่งมีฐานะไม่มั่นคงนัก การดำเนินกิจการธนาคารจึงไม่เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล

<u>รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พ.ศ. 2468-2477</u>

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

---

[1] ..... , เรื่องเดิม.

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 นี้ จัดว่าเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งผู้ที่จะประกอบกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภคในไทยจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทานแล้ว (มาตรา 4) และในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั้น ๆ รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนลงไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 6)

กิจการธนาคารจัดว่าเป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชนด้วย จึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังปรากฏในมาตรา 7 ดังนี้ " ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดประกอบกิจการประกันภัย ธนาคารออมสิน เครดิตฟองซิเอ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกันในสยาม เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการเงิน

ในเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะการ ห้ามมิให้เริ่มประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวนั้นในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลทางเสนาบดีเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา 6

กิจการค้าขายตามความหมายของมาตรานี้ บรรดาที่ได้เกิดมีอยู่แล้วในพระราชอาณาเขตในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ต้องขอรับอนุญาตภายในกำหนดหนึ่งปีตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติเป็นต้นไป"

ย่อมแสดงให้เห็นว่าผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ผู้ที่จะตั้งธนาคารจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกระทรวงการคลังเสียก่อน

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐบาลเข้ามาควบคุมกิจการธนาคาร โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชนในประเทศ

บทบัญญัติแห่งมาตรา 6,7,8 และ 9 นั้น ได้บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฝากเงินคือ (ก) เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางมิชอบ (ข) มิให้มีสินทรัพย์ซึ่งถ่ายถอนไม่ได้ทันทีมากเกินควร และ (ค) เพื่อให้สะสมเงินสำรองไว้ให้เป็นจำนวนเพียงพอ

ประการที่สอง เพื่อให้ทราบฐานะการเงินของประเทศดีขึ้นด้วยวิธีรวบรวมสถิติของธนาคารโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งมาตรา 14 ซึ่งกำหนดให้ธนาคารต่าง ๆ ยื่นรายงานลับประจำเดือน ยอดรวมแห่งรายงานเหล่านี้จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาแสดงรายการประจำเดือน ซึ่งประชาชนจะคาดคะเนฐานะทั่วไปได้ ข้อสำคัญที่ต้องการให้แสดงในแบบรายงานลับก็คือ (1) จำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารทั้งภายในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนกำหนดเวลาชำระสั้นและยาวเท่าไรด้วย (2) ปริมาณและความเคลื่อนไหวแห่งกิจการค้า ซึ่งผ่านธนาคารนั้น

การควบคุมกิจการธนาคารโดยให้ยื่นรายงานประจำเดือนนี้ นอกจากประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความปลอดภัยให้แก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้นอีกสถานหนึ่งด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ได้ให้คำนิยามความหมายของ "กิจการธนาคาร" ไว้ในมาตรา 4 ว่า "กิจการธนาคาร" หมายความว่า

1. การรับฝากเงินโดยบุคคลหรือห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ซึ่งต้องจ่ายคืนเมื่อได้เห็น หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้เงินนั้นควบไปกับเงินทุนและเงินสำรองของบุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดรับในทางหนึ่งหรือหลายทางดังต่อไปนี้คือ (1) ให้กู้ยืม (2) ซื้อขาย หรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดและ (3) ซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศ ทอง หรือเงินแท่ง และ

2. กิจการอื่น ๆ อันเป็นประเภทที่ธนาคารพึงกระทำ

"ธนาคาร" หมายความว่า บุคคล ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด กระทำกิจการธนาคาร

ดังได้กล่าวแล้วว่ากิจการธนาคารนับวันแต่จะเจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากประชาชนนิยมการฝากเงินเพื่อความปลอดภัย รวมทั้งได้ดอกผลจากเงินฝาก และธุรกิจการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศมีมากขึ้น ประกอบกับไทยมีกิจการธนาคารดำเนินการโดยคนไทย คือ แบงค์สยามกัมมาจล ซึ่งเดิมเสด็จในกรมพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ทรงพระดำริว่า หากกิจการที่ดำเนินอยู่นั้นเป็นไปด้วยดีก็จะทรงขยับขยายให้เป็นธนาคารกลางของชาติต่อไป ครั้นมาเมื่อ พ.ศ. 2456 แบงค์จีนสยามได้หยุดจ่ายเงินให้แก่ลูกค้า ทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของแบงค์สยามกัมมาจลด้วย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้เข้าช่วยเหลือ โดยการเพิ่มหุ้นและเงินทุนให้ [1] แต่เนื่องจากในภาวะแรก ไทยยังไม่พร้อมจึงยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2473–2474 เกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนในครั้งนี้ด้วยอย่างมาก การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นงานสำคัญของผู้บริหารประเทศในระยะสั้นและนี่เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เริ่มมีการเคลื่อนไหวสนับสนุนให้มีการตั้งธนาคารชาติขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

พ.ศ. 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา มีนโยบายการจัดโภคกิจของประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวขึ้นมา วิธีการที่จะฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้น ฝ่ายรัฐบาลเองมีความคิดเห็นอยู่ 2 ฝ่าย [2] คือฝ่ายกระทรวงเศรษฐการเห็นว่าควรจัดตั้งธนาคารชาติ

---

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

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

เปลี่ยนมือและหมุนเวียนอย่างกว้างขวางตามที่ควรจะเป็น"[1] ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรมบัญชีกลางและที่ปรึกษาการคลัง กระทรวงการคลังเป็นฝ่ายพิจารณาปรากฏผลว่ายังมีปัญหาทั้งเรื่องทุนและเรื่องขาดผู้รู้งานด้านธนาคาร จึงยังไม่สมควรจัดตั้งธนาคารชาตินี้ขึ้น

ความต้องการที่จะจัดตั้งธนาคารชาติให้เป็นธนาคารกลางของประเทศยังมิได้สิ้นสุดลง ยังคงมีการศึกษาหาข้อมูลเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งธนาคารชาติขึ้นจนกระทั่งเดือนกันยายน พ.ศ. 2482 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีคำแถลงประกอบของหลวงประดิษฐมนูธรรม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 (สามัญ) ครั้งที่ 18/2482 ดังนี้

"ในการที่จะดำริให้มีธนาคารชาติไทยนั้นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในทุกประเทศ เพื่อจะให้เครดิตของประเทศนั้นได้หมุนเวียนขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีธนาคารชนิดนี้เป็นองค์การอันหนึ่งที่จะช่วยให้เครดิตของประเทศหมุนเวียน แต่ว่าในการที่เราจะจัดตั้งธนาคารชาติไทยนั้น เป็นกิจการอันใหญ่โต และจะต้องทำไปด้วยความระมัดระวัง และดำเนินการไปทีละขั้นเหตุฉะนั้น ทางรัฐบาลจึงได้มีความประสงค์ในขั้นแรกนี้ บางทีจะจัดตั้งองค์การขึ้นให้เป็นทบวงการเมืองขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลังเท่านั้น กิจการยังหาใช่เป็นธนาคารชาติซึ่งเป็นรูปบริษัทเหมือนกับในต่างประเทศไม่ในขั้นแรกที่จะให้มีสำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ก็มีความประสงค์ที่จะให้สำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ได้กระทำหน้าที่อันเกี่ยวแก่ธนาคาร

---

[1] ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติ พ.ศ. 2478.

ต่อมามีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 152/2485 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2485 ให้สำนักงานธนาคารชาติไทยเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินด้วย

ลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานธนาคารชาติไทยจึงทำหน้าที่ของธนาคารกลางที่แท้จริงเฉพาะบางประเภทเท่านั้น เช่น รับฝากเงินจากรัฐบาล องค์การรัฐบาลและธนาคารพาณิชย์ ให้กู้เงินและรับโอนเงินระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดการกู้เงินในประเทศแทนรัฐบาล รวมทั้งดำเนินการทางด้านการธนาคารและการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

ในรัชสมัยนี้เอง คือ ใน พ.ศ. 2484 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ภาวะสงครามก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ดังนั้น ในปีเดียวกันนี้เองรัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2484 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกข้อบังคับหรือคำสั่งเป็นครั้งคราวเพื่อควบคุมและจำกัดกิจการของธนาคารในข้อต่อไปนี้

(1) การรับฝากเงิน การถอนเงินฝาก และการใช้เงินตามเช็ค

(2) กำหนดกรณีรับฝากให้คืนและใช้เงิน จำนวนเงินรับฝากให้คืนและใช้และอื่น ๆ

(3) กำหนดการโอนเงิน หรือ เครดิต

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นเข้ามายึดครองประเทศไทยดังนั้นกิจการธนาคารจึงได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอันมาก กล่าวคือ ธนาคารบางธนาคารถูกควบคุมการดำเนินการ บางธนาคารถูกยึด เพราะฉะนั้นจึงมีหลายธนาคารที่ปิดกิจการในระหว่างนั้นเช่น ธนาคารชีไทยง จำกัด, ธนาคารกวางตุ้ง เป็นต้น

หลังจากเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาปลายปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ายึดครองประเทศไทยและมีกองทัพอยู่ในประเทศไทยด้วย มีผลให้เศรษฐกิจตกอยู่ในเงื้อมมือของชาวญี่ปุ่น การติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนทำได้แต่เฉพาะกับประเทศญี่ปุ่นและดินแดนที่ญี่ปุ่นยึดครองเท่านั้น ญี่ปุ่นจึงได้เสนอให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเพื่อเป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชาวญี่ปุ่นเช่นเดียวกับที่ญี่ปุ่นได้บังคับประเทศที่ถูกยึดครองอื่นไว้ ข้อเสนอของญี่ปุ่นกรณีนี้ไทยไม่อาจรับได้ เพราะถ้ายอมรับแล้วเท่ากับไทยยินยอมให้ญี่ปุ่นเข้ามามีอำนาจควบคุมการเงินและการเครดิตของไทย ประกอบกับไทยได้จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยเมื่อ พ.ศ. 2482 ไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องตั้งธนาคารกลางขึ้นอีก จากเหตุการณ์นี้ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและขยายกิจการสำนักงานธนาคารชาติไทยให้ทำหน้าที่ธนาคารกลางด้วย [1] ดังนั้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485 พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ทรงทำบันทึกแสดงเค้าโครงพร้อมทั้งหลักการของธนาคารกลางและแสดงความเห็นว่าควรออกพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งธนาคารกลางอันจะทำให้ตัวพระราชบัญญัติไม่ยาวนัก และจะผ่านสภาได้โดยไม่ยาก เท่ากับการร่างพระราชบัญญัติให้มีข้อความโดยละเอียดด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติธนาคารกลางซึ่งได้แก้ไขชื่อเป็นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประกาศใช้ในเดือนเมษายน 2485 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ได้

---

[1] ..... , ธนาคารแห่งประเทศไทย, พระนคร : 2513 หน้า 2

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระ เป็นนิติบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย[1] และมีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการและกรรมการอีกสามนายเป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ให้ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเป็นประธานและรองประธาน[2] ต่อมาพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 มาตรา 3 ได้ยกเลิกและเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการใหม่เป็นให้มีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ผู้ว่าการรองผู้ว่าการและกรรมการอีกไม่น้อยกว่า ห้านาย เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไป

ในเดือนธันวาคม ปีเดียวกันนี้เอง รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งมีสาระสำคัญตามมาตรา 12 ว่า "ธุระกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง อันธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบได้คือ

(1) การออกและจัดการธนบัตร และบัตรธนาคารและการจัดการทุนสำรองดังบัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(2) การรับฝากประจำหรือกระแสรายวันโดยไม่จ่ายดอกเบี้ย

(3) การซื้อ ขาย และรับช่วงซื้อลดตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้าหรือพาณิชย์อันสุจริต มีลายมือชื่อของบุคคลที่พึงเชื่อถือสองคนหรือมากกว่าลายมือชื่อหนึ่ง ต้องเป็นของธนาคารใดธนาคารหนึ่ง และถึง

---

[1] พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 14.

[2] พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 15.

กำหนดใช้เงินภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือน นับแต่วันซื้อหรือรับช่วงซื้อลด โดยไม่รวมวันผ่อนเข้าด้วย

(4) การซื้อจากและขายให้แก่ธนาคารต่าง ๆ ซึ่งเงินปริวรรตต่างประเทศ

(5) การมีเงินคงเหลือไว้ที่คลังของรัฐบาลและธนาคารอื่น ๆ และการรักษาเงินตามจำนวนที่เห็นสมควรไว้ที่คลัง และธนาคารนั้น ๆ เป็นเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อเรียก หรือเมื่อได้บอกกล่าวล่วงหน้า หรือเมื่อถึงกำหนดเวลา

(6) การให้กู้ยืมเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน ดังต่อไปนี้

(ก) หลักทรัพย์ของรัฐบาล หรือหลักทรัพย์ที่รัฐบาลรับประกันต้นเงินและดอกเบี้ย

(ข) ทองคำ เงิน หรือเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในทองคำหรือเงิน

(ค) ตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินเท่าที่พึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ตามอนุมาตรา 3

(ง) ตั๋วสัญญาใช้เงินของธนาคารใด ๆ ที่ค้ำจุนด้วยเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในสิ่งของอันได้โอนให้แก่หรือจำนำไว้กับธนาคารนั้น ๆ เป็นประกัน เครดิตเงินสด หรือเงินเบิกเกินบัญชีซึ่งตกลงกันไว้เพื่อการค้าหรือพาณิชย์อันสุจริต

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

"(จ) หลักทรัพย์ของรัฐบาลต่างประเทศ"

แต่การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวแล้วไม่ว่าในกรณีใด ๆ ต้องมีกำหนดเวลาไม่เกินหกเดือน

(7) การให้รัฐบาลกู้ยืมเงินไม่มีประกัน โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ยืมเพื่อรายจ่ายที่อนุญาตไว้ในงบประมาณธรรมดาเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าแห่งรายจ่ายที่กล่าวนั้น โดยต้องชำระคืนภายในสามเดือนต้นแห่งปีงบประมาณถัดไป

(8) การออกดร๊าฟที่กำหนดให้ใช้เงินเมื่อทวงถาม ณ สำนักงานหรือสำนักตัวแทนของธนาคารเอง

(9) การเข้าซื้อซื้อการซื้อและการขายหลักทรัพย์รัฐบาลแห่งประเทศไทย และต่างประเทศ และหลักทรัพย์ตรัสต่างประเทศ

เพื่อประโยชน์แห่งอนุมาตรานี้ หลักทรัพย์ที่รัฐบาลแห่งประเทศที่กล่าวแล้วรับประกันต้นเงินและดอกเบี้ยนั้นให้ถือว่าเป็นหลักทรัพย์ของรัฐบาลนั้น ๆ

(10) การรับรักษาเงิน หลักทรัพย์และของมีค่าอย่างอื่น ๆ และการเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์ที่กล่าวนั้น ไม่ว่าจะเป็นต้นเงินหรือดอกเบี้ย

(11) การซื้อและขายทองคำและเงิน

(12) การกู้ยืมเงินเพื่อธุรกิจของธนาคารเอง และการให้ประกันเงินกู้ยืมนั้น

(13) การดำเนินกิจการเงินระหว่างประเทศโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(14) การขายและจำหน่ายเป็นตัวเงิน ซึ่งทรัพย์สินทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตกเข้ามาอยู่ในกรอบกรองของธนาคารไม่ว่าโดยทางใด เป็นการระงับสิทธิเรียกร้องใด ๆ ของธนาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

(15) การดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคาร

(16) การรับและจ่ายเงินจำนวนต่าง ๆ เกี่ยวกับบัญชีฝากของกระทรวงการคลัง การทำการแลกเปลี่ยนเงิน การส่งเงินไปต่างประเทศ และกิจการธนาคารบรรดาที่เป็นของรัฐบาล และการออกและจัดการเงินกู้ดังบัญญัติไว้ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(17) การทำการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในกิจการประเภทใด ๆ ดังระบุต่อไปนี้

(ก) การซื้อ และขายทองคำและเงิน

(ข) การซื้อ ขาย และโอนตั๋วแลกเงิน หลักทรัพย์ และใบหุ้น

(ค) การเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์หรือใบหุ้นใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นต้นเงิน ดอกเบี้ย หรือเงินปันผล

(ง) การกวบคุมและการรวมไว้ในแหล่งกลางซึ่งเงินปริวรรตต่างประเทศ

(จ) การทำกิจการอื่นใดของรัฐบาลตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้

(18) กล่าวโดยทั่วไป การทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพุทธศักราช 2485 และพระราชกฤษฎีกา"

และมาตรา 13 ว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 12 ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

(1) ประกอบการค้า หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์อุตสาหกรรม หรือภาระธุระอย่างอื่น ๆ แต่ธนาคารอาจได้มาโดยทางใด ๆ ซึ่งส่วนได้เสียเนื่องในการระงับสิทธิเรียกร้องใด ๆ ของธนาคาร และบรรดาส่วนได้เสียที่ได้มานั้นต้องจำหน่ายเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้

(2) ซื้อหุ้นในธนาคารอื่นใดหรือบริษัทใด หรือให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้นเช่นว่านั้นเป็นประกัน

(3) ให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือรับเอกสารแสดงกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นประกันโดยประการอื่น หรือถือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ เว้นไว้แต่ที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นสถานที่ประกอบธุระกิจของธนาคาร และเป็นที่พักของพนักงาน แต่ในกรณีที่สิทธิเรียกร้องใด ๆ ของธนาคารน่าจะเป็นอันตรายธนาคารจะประกันความมั่นคงของตนด้วยอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ก็ได้ และจะเข้าถือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ก็ได้ แต่ทว่าจะต้องขายเสียโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

(4) ให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน

(5) ออกตั๋วเงินโดยประการอื่นใด นอกจากกำหนดให้ใช้เงินเมื่อทวงถาม"

จากพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 นี้เอง ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ ร่วมกับกระทรวงการคลัง กล่าวคือกอยคุมในด้านการดำรงเงินสดสำรอง[1] การยื่นรายงานลับเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย[2]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ยังคงไม่กว้างขวางเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทุกระยะ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติควบคุม

---

[1] พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 32.

[2] พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 33.

กิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 ก็ตาม แต่เนื่องจากเดิมมีแต่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ ครั้นหลังจากที่มีธนาคารกลางขึ้นมาแล้ว มีธนาคารพาณิชย์ใหม่ ๆ เปิดดำเนินกิจการอีกหลายธนาคารประกอบกับมีเหตุผลอื่นประกอบคือ เมื่อต้นรัชกาลที่ 6 มีธนาคารต้องเลิกกิจการหลายธนาคาร อันเป็นการทำลายชื่อเสียงและเสื่อมความนิยมเชื่อถือในกิจการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งไม่สมควรให้เกิดขึ้นในภาวะการณ์ต่อ ๆ มา สมควรที่จะป้องกันเพื่อธนาคารไทยจะได้เจริญก้าวหน้าไม่หยุดชะงัก ดังนั้นรัฐบาลควรจะมีบทบาทมีอำนาจหน้าที่กำกับกิจการธนาคารพาณิชย์เพื่อให้มีทางช่วยคุ้มครองเงินของผู้ฝากให้ปลอดภัย เป็นทางรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือในความมั่นคงของธนาคาร เนื่องจากธนาคารประกอบธุรกิจด้วยเงินทองบุคคลอื่น คือผู้ฝากไม่ได้ใช้แต่เงินของธนาคารเองเหมือนอย่างผู้ทำการค้าประเภทอื่น ๆ ถ้าธนาคารไม่ได้รับความเชื่อถือของประชาชนแล้ว ธนาคารจะคงอยู่หาได้ไม่ [1] อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 บังคับใช้ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติธนาการแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จึงเป็นการสมควรและเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 เสียใหม่ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พุทธศักราช 2488 จึงได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2488 โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการจัดตั้งธนาคารทุนของธนาคารเงินสำรองของธนาคาร เงินสดสำรอง กำกับประเภทแห่งธุรกิจอัตราดอกเบี้ยการตรวจสอบ การชำระบัญชี และการสั่งให้เลิกทำการ

---

[1] ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนไชยานุสรณ์, การตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒน-ไชย, พระนคร: 1 เมษายน 2505, หน้า 170–171.

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

ช่วงระยะเวลา ปี พ.ศ. 2490–2498 เป็นระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง ประเทศต่างเร่งรัดต่อการบูรณะและพัฒนาประเทศให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ประเทศไทยเริ่มทำการค้าขายกับต่างประเทศซึ่งเคยหยุดชะงักลงในระหว่างสงครามสินค้าขาออกที่สำคัญของไทยคือ ข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก ซึ่งมีผลต่อการพัฒนากิจการธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารสาขาต่างประเทศของยุโรป และอเมริกาต้องถูกปิดกิจการไปชั่วคราวในฐานะที่เป็นฝ่ายตรงข้าม การค้าขายระหว่างไทยกับต่างประเทศจึงจำกัดลงเพียงภายในทวีปอาเซีย โดยเฉพาะกับญี่ปุ่น แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายสัมพันธมิตรอันประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้รับชัยชนะจึงส่งผลให้ธนาคารสาขาต่าง ๆ ประเทศของยุโรปและอเมริกาเปิดดำเนินกิจการในไทยใหม่ นอกจากนี้ยังมีธนาคารพาณิชย์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกหลายธนาคาร การฝากเงิน การกู้ยืมเงินมีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศมากในปี พ.ศ. 2501 ถึงกับมีการจัดตั้งสมาคมธนาคารไทยขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์[1]

ต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พุทธศักราช 2488 มีข้อควรปรับปรุงแก้ไขหลายประการ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพในการใช้ดำเนินนโยบายการเงินและการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินให้ดียิ่งขึ้น จึงเสนอให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการธนาคาร

---

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

พาณิชย์เสียใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมรากฐาน อันมั่นคงให้แก่ระบบธนาคารพาณิชย์ และเพิ่มอำนาจให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินไปในทางที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพทางการเงินมากยิ่งขึ้น[1]

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เอง คณะกรรมการยกร่างอันประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้เชี่ยวชาญการคลังหัวหน้ากองควบคุมธนาคารกระทรวงการคลัง หัวหน้าฝ่ายการคลังและหัวหน้าฝ่ายการธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและหัวหน้าหน่วยควบคุมธนาคารพาณิชย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเลขานุการ คณะกรรมการยกร่างชุดนี้ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสมาคมธนาคารไทย ในการพิจารณายกร่างได้ยึดหลักเกณฑ์ดังนี้

1. เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ผู้ถือหุ้นและลูกค้าของธนาคารโดยทั่วไป
2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
3. ให้มีระบบการธนาคารที่มั่นคง มีสมรรถภาพและถูกต้องตามสากลนิยม
4. ให้การปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายเข้าไปโดยสะดวกแต่ไม่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวม[2]

---

[1] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[2] เรื่องเดิม, หน้า 29.

การพิจารณายกร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้เวลานานจนกระทั่งวันที่ 30 เมษายน 2505 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังนี้

1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน อาจมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการแทนยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่สำคัญต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน

2. การจัดตั้งธนาคาร

3. ทุนของธนาคาร

4. การดำรงเงินสำรอง

5. กำกับประเภทแห่งธุรกิจ

6. กำกับเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและหลักประกันที่พึงเรียก

7. การให้รายงานกิจการ

8. การตรวจสอบกฎหมาย

9. การเข้าควบคุมกิจการของธนาคาร หรือการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบการธนาคาร

ในช่วงระยะเวลาต่อมา ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวมจัดว่าอยู่ในเกณฑ์สูง [1] ธนาคารพาณิชย์ขยายตัวอย่างกว้างขวางมีการเปิดสาขาของธนาคารในประเทศมากขึ้น ปริมาณเงินฝากที่ระดมจากประชาชน

---

[1] เรื่องเดิม, หน้า 34.

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

จากข้อบังคับของพระราชบัญญัตินี้ทำให้ธนาคารสาขาต่างประเทศไม่มีสิทธิที่จะเปิดสาขาภายในราชอาณาจักรได้ยกเว้นสาขาธนาคารที่มีอยู่แต่เดิม อย่างไรก็ตามเมื่อภาวะการทางด้านเศรษฐกิจซึ่งนับวันแต่จะเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ การส่งเสริมการลงทุนในประเทศขยายกว้างขึ้น ดังนั้นเพื่อให้กิจการธนาคารพาณิชย์มีวิวัฒนาการเจริญก้าวหน้าทัดเทียมระบบการธนาคารสากล จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เสียใหม่ในปี พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาการพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ดังนี้คือ "โดยที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้ประกาศใช้บังคับมานานแล้วมีบทบัญญัติหลายมาตราไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเดิมและเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ขึ้นเพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่การประกอบการธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์จึงเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากรัฐบาลนั้นเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้นไปทางอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น และอีก

การคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายใหม่มากสำหรับประเทศไทย ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า แต่เดิมนั้นเรามีกฎหมายที่มุ่งหมายจะป้องกันความเสียหาย หรือภยันตรายอันอาจเกิดขึ้นต่อสาธารณชนทั่วไปอยู่กระจัดกระจาย และมีลักษณะเป็นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐโดยหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายอาญา หรือกฎหมายพิเศษอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งต่อมามีการยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องควบคุมกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายอาหาร กฎหมายยา กฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ เป็นต้น

การตื่นตัวในเรื่องสิทธิในการบริโภคในประเทศไทย เริ่มมีขึ้นอย่างไม่เป็นทางการมานานพอสมควร และก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมีคณะกรรมการของรัฐขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2518 สมัยเมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยได้จัดตั้ง "คณะกรรมการคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภค" ขึ้นคณะหนึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้ออกใช้บังคับก็ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้อย่างเต็มรูป

ถ้าจะกล่าวถึงประวัติศาสตร์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยแล้ว อาจถือได้ว่า ประเทศไทยไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายในด้านคุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้โดยตรงมาก่อนเลย ดังได้กล่าวแล้วว่า กฎหมายที่มุ่งป้องกันภยันตราย

หรือความเสียหายต่อสาธารณชนก็ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อการปกครองให้เกิดระเบียบในสังคมเท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นจึงมีรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้เสียหายที่ฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ๆ และเมื่อเป็นการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยแก่สาธารณชนจึงจำเป็นต้องนำเอาโทษทางอาญามาใช้บังคับเพราะถือว่าการฝ่าฝืนเป็นการกระทำให้สาธารณชนเสียหาย

เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมมีมากขึ้น ภยันตรายอันเกิดจากการบริโภคก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัวความจำเป็นในการที่รัฐจักต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคก็มีมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นแม้ถือว่าเรื่องของการบริโภค เรื่องเกี่ยวกับเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน อีกนัยหนึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง แต่ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคมีลักษณะแพร่กระจายและต้องการวิธีเยียวยาแก้ไขที่รวดเร็วในส่วนของรัฐนั้นเมื่อรัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดระเบียบวิธีและควบคุมให้เกิดความปลอดภัย ก็จำเป็นที่รัฐจะต้องอาศัยมาตรการทางอาญา เข้ามาใช้บังคับ เพื่อให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้จริงจังมากขึ้นควบคู่กันไปกับบทบัญญัติความรับผิดในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายสังคม (Social legislation) อีกฉบับหนึ่งที่วิวัฒนาการขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา

<u>ความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย</u>

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีว่า "เนื่องจาก.... ปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ที่ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับ

คุณภาพและราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันท่วงที นอกจากนั้นในบางกรณี แม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันท่วงที สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น [1]

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งหมายที่จะให้มี

1. กฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปโดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภคไว้เป็นที่แน่นอน

2. แม้ว่าจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้ว แต่เป็นที่ยอมรับกันว่า การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวประชาชนต้องฟ้องร้องดำเนินคดีเอง ซึ่งย่อมจะต้องเสียเวลาค่าใช้จ่าย บางครั้งไม่คุ้มค่า ดังนั้นกฎหมายนี้จึงมุ่งหมายให้มีองค์กรของรัฐทำหน้าที่ตรวจตราดูแลประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2522

และฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคด้วย

หลักการโดยทั่วไปของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ ฉบับนี้กล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

1. วางมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลักใหญ่ไว้ว่าบรรดาบทกฎหมายใด ๆ ที่ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ส่วนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว

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 การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมและการบัญญัติในสมาคมผู้บริโภคซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกได้ (มาตรา 39)

<u>อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้</u>

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เกิดขึ้นจากแรงผลักดันของสภาสตรีแห่งชาติตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2512 โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumers Union หรือ IOCU) ในการก่อตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นในประเทศไทย แต่ในขณะนั้นยังมิอาจบรรลุผลสมดังความต้องการของสภาสตรีได้

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

จนในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ในปีพ.ศ. 2521 ทั้งนี้โดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการดำเนินการ 3 คณะซึ่ง 1 ใน 3 ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอันมี ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งนั้น เป็นประธานคณะอนุกรรมการ [1]

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศที่มีต่อกฎหมายนี้ย่อมมีอยู่ไม่น้อย แต่อย่างไรก็ดี พิจารณาตัวบทกฎหมายในรายละเอียดแล้ว เห็นได้ว่าหลักและวิธีการอาจจะบัญญัติต่างจากแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคในกฎหมายต่างประเทศอยู่มาก ทั้งนี้ เป็นไปได้ว่าผู้ร่างประสงค์จะถือเอาความเหมาะสมในลักษณะของสังคมไทย และมีระบบกฎหมายที่บังคับอยู่ในประเทศไทยเป็นเกณฑ์

---

[1] จากเอกสารแผ่นปลิว "ข่าวสารจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" 12 มีนาคม 2523

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้เป็นที่แน่ชัดขึ้นว่า ผู้บริโภคมีสิทธิตามกฎหมาย 4 ประการ ได้แก

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งด้านพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ

3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

ทั้งนี้โดยบัญญัติให้กฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติในเชิงคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ยังคงใช้บังคับได้ โดยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เพื่อทำให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายและหน่วยงานของรัฐมากขึ้นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีอยู่ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. การบัญญัติคำนิยาม คำว่า "ผู้บริโภค" เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างมาก เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า

"ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย

ดังนั้น ผู้บริโภคจึงได้แก่

1. ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ
2. ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ

จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคตามกฎหมายนี้ต้องเป็นผู้ซื้อ (หมายรวมถึง เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ) โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น หรือเป็นผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือเป็นผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนให้ซื้อหรือรับบริการหรือรับการชักชวนไม่เป็นผู้บริโภค หรือการบริโภคสินค้าหรือบริการซึ่งไม่มีการเสียค่าตอบแทนก็ไม่อยู่ในข่ายของกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน

การบัญญัติ นิยามเช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่า "นิติสัมพันธ์" ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินว่าเป็นผู้บริโภคหรือไม่ แม้ว่าการได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจให้ซื้อหรือรับบริการจะมีความหมายกว้างไกลมากถึงขนาดไม่มีการผูกนิติสัมพันธ์ในทางใด ๆ เลยระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคก็อาจทำให้เข้าลักษณะเป็นผู้บริโภคตามกฎหมายนี้ได้ก็ตาม [1] แต่ผู้เขียนยังเห็นว่าบทนิยามในส่วนที่ว่าด้วยการได้รับการชักชวนให้ซื้อหรือรับบริการยังคงเป็นเรื่องที่นำสืบพิสูจน์ได้ยาก และมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองด้านการโฆษณามากกว่าคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ และในประเทศเรายังมีประชาชนผู้บริโภคตามความเป็นจริงจำนวนมากที่บริโภคสินค้าหรือบริการโดยปราศจากการชักชวนหรือเสนอจากผู้ประกอบธุรกิจเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นกันดารห่างไกลความเจริญ

ยิ่งกว่านั้น การเสนอหรือชักชวนให้ซื้อหรือรับบริการมีมากมายหลายวิธีการเป็นการยากที่จะแปลความหมายให้ได้แน่นอนชัดเจนว่าอย่างไรเพียงใดเป็นการชักชวนเพื่อให้ซื้อหรือรับบริการ

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

---

[1] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ สรุปผลการสัมมนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฯ สมาคม

(consume) สินค้าตามความเป็นจริงก็เป็นผู้บริโภคได้ทั้งสิ้น และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยกฎหมายนี้ซึ่งจำเป็นต้องบัญญัติวิธีการดำเนินคดีและการชดใช้ค่าเสียหายไว้ให้รัดเจนพร้อมกันไปด้วย

ในแง่ประสิทธิภาพของกฎหมายนี้จะมีมากน้อยเพียงใดนั้นคงกล่าวได้ยาก เพราะเป็นกฎหมายใหม่มาก หน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบก็ยังใหม่ งานในหน้าที่เพิ่งจะเริ่มต้นไปได้ไม่นานนัก แต่ที่พอจะกล่าวได้ในแง่ของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ก็คือ การที่บัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อจะให้มีกฎหมายกลางหน่วยงานกลางในการดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้โดยยังคงให้หน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่พ้องกฎหมายนี้ ยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อยู่ต่อไป เหตุนี้อาจเป็นเครื่องขัดขวางการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปได้ไม่ดีเท่าที่ควรได้เพราะ การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ผู้ประกอบธุรกิจไม่สะดวกธุรกิจขัดข้องไม่คล่องตัว เพราะต้องผ่านการอนุมัติจากหน่วยงานมากหน่วยขึ้น เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อผลดีผลเสียของกฎหมาย

<u>ผลดีผลเสียและข้อควรแก้ไข</u>

<u>ผลดี</u> ของการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อาจสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้เป็นหลักฐานในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจไว้เป็นที่แน่นอน

5.2 การกำหนดให้มีสมาคมผู้บริโภคและให้สมาคมผู้บริโภคฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมได้ ช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

5.3 การกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา เพื่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมได้ เป็นก้าวใหม่ในกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งในประเทศไทย

5.4 กฎหมายนี้ได้บัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจไว้พอสมควรที่จะแสดงให้เห็นได้ว่า แท้จริงแล้วชื่อของกฎหมาย "พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค" มิได้หมายความว่า เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแต่ฝ่ายเดียว

ตัวอย่างเช่นบทบัญญัติใน มาตรา 60 บัญญัติว่า

"ผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ใช้ จ้าง วาน ยุยง หรือดำเนินการให้สมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา 40 ฟ้องร้องผู้ประกอบธุรกิจกคนใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาล เพื่อกลั่นแกล้งผู้ประกอบธุรกิจนั้นให้ได้รับความเสียหายต้องระวางโทษ....ฯลฯ"

หรือ มาตรา 61 บัญญัติว่า

"ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของผู้ประกอบธุรกิจจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษ....ฯลฯ" [1]

ผลเสีย

1. การติดอยู่กับหลักนิติสัมพันธ์ (Privity Rule) ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีอุปสรรคเพราะผู้บริโภคโดยแท้จริงแล้วอาจไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจเสมอไปก็ได้

2. การกำหนดการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ครบถ้วนยังขาดด้านนิติกรรมสัญญาและความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้า (Product Liability) ข้อสันนิษฐานว่าฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายมิได้

---

[1] นอกจานนี้ดูพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 18, 27 และ 29

เกิดจากสินค้านั้น เป็นเหตุทำให้ผู้บริโภคยังคงต้องมีภาระการพิสูจน์และต้องอาศัยหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปบังคับอยู่ ไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นจริงขึ้นได้ เพราะว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อชดใช้เยียวยาความเสียหายยังคงต้องอาศัยหลักตามกฎหมายแพ่งทั่วไป และวิธีพิจารณาความแพ่ง

3. การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะ เรื่องโฆษณาต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่สุดนั้น ทำให้ฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจไม่มีสิทธินำคดีของตนไปสู่ศาล เหตุผลของกฎหมายอาจมีอยู่ว่าไม่ต้องการให้คดีขึ้นไปสู่ศาลมาก และคำวินิจฉัยในเรื่องโฆษณานั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นกรรมการอีกคณะหนึ่งต่างหากจากคณะกรรมการโฆษณาก็ได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วน่าจะเพียงพอเพราะมิใช่เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการชุดเดียวกัน แต่โดยแท้จริงแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่แต่จะมีเพียงการโฆษณาอย่างเดียวก็หาไม่ การคุ้มครองในกรณีอื่น ๆ กฎหมายก็ควรกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการไว้ด้วย และควรที่จะเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาลได้ด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านนิติกรรมสัญญา หรือด้านความรับผิดในผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจและฝ่ายผู้บริโภค

<u>แนวโน้มของกฎหมายในอนาคต</u>

การบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ออกใช้บังคับนับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีในด้านหลักประกันในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน แม้ว่าบทบัญญัติที่บัญญัติไว้จะยังมีข้อขาดตกบกพร่องอยู่มาก แต่คาดว่าในอนาคตงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคคงจะขยายกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองฯ อาจมีขึ้นได้เพื่อขจัดข้อบกพร่องที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการให้ความสนใจต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเพียงใด การมองเห็นปัญหาว่า

ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนในข้อที่ยังขาดกฎหมายบังคับใช้อย่างใดบ้าง เช่น เรื่องความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญา ความเสียหายจากผลิตภัณฑ์ที่บริโภคบุคคลากรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค การกระจายหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคออกไปในลักษณะเป็นศูนย์กลางการให้คำแนะนำ และช่วยเหลือให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาบำบัดหรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายโดยการเผยแพร่ความรู้ในเรื่องการบริโภค เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่คาดหวังว่าในอนาคตข้างหน้า การคุ้มครองผู้บริโภคอาจมีบทบาทได้สมบูรณ์ยิ่งกว่าในขณะนี้

อย่างไรก็ดี กฎหมายนั้นเป็นเพียงวิถีทางทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของสังคม หาใช่คำตอบของปัญหาของสังคมแต่อย่างใดไม่ ดังนั้นในปัญหาของผู้บริโภคก็เช่นกัน วิถีทางแก้ปัญหามีอยู่มากมายหลายทาง แต่ละวิถีทางล้วนแต่ต้องใช้ประกอบกัน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะไม่มีความหมายหากประชาชนในประเทศขาดความเอาใจใส่ในการบริโภคที่ถูกต้อง ขาดความสนใจในความรู้เรื่องการบริโภคเพราะขาดการอบรมสั่งสอน เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในลักษณะที่มากกว่า 50 % ของประชาชาติยากจน ทางแก้ของปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยวิถีทางอื่น ๆ ดังนั้น ประสิทธิภาพของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายนอกหลายประการดังกล่าว

การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

เดิมประเทศไทยมีกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้า โดยมุ่งหมายจะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้บริโภคในแง่ราคาสินค้าอยู่หลายฉบับ เรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฉบับแรก ปีพ.ศ. 2480 ซึ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2484 ในปี พ.ศ. 2490 มีการออกพระราชบัญญัติใหม่ยกเลิกทั้งสามฉบับ จนในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฉบับปี พ.ศ. 2490 และในปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับและบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2490 และฉบับปี พ.ศ. 2517

มูลเหตุแห่งความคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควรใช้บังคับตลอดมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2480 แต่สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้มาตรการทางกฎหมายไม่อาจจะช่วยผ่อนคลายปัญหาการกำหนดราคาเกินสมควรได้ เนื่องจากสาเหตุประการสำคัญคือ การผูกขาดในการผลิตหรือการจำหน่ายซึ่งกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควรนั้นมิได้มุ่งหมายจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและป้องกันการกำหนดราคาที่เกินควรและไม่เหมาะสมเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากมาตรการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2517 มาตรา 8 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจในการกำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือขายปลีกสินค้าที่เป็นสิ่งของที่ประกาศว่า ห้ามค้ากำไรเกินควร และเขตท้องที่ที่ประกาศห้ามค้ากำไรเกินควรให้แสดงราคาสินค้าจัดการปันส่วนในการซื้อ การขายตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย ฯลฯ เป็นต้น แต่ปัญหาในเรื่องการเอาเปรียบประชาชน

ผู้บริโภคในด้านราคาสินค้าก็ยังคงมีอยู่โดยทั่วไป ในการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จึงมุ่งที่จะแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ยังบกพร่องอยู่ [1] ทั้งนี้โดยปรับปรุงวิธีการกำหนดราคา กล่าวคือ ให้มีการประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมราคา หรือประกาศว่าธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมได้ (มาตรา 23 และมาตรา 31) ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการตามกฎหมายนี้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาของสินค้านั้นได้โดยเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 17) เพื่อที่จะได้ทราบความเป็นไปของตลาดและเพื่อป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภค และหากปรากฏพฤติการณ์ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการเอาเปรียบผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ระงับการกระทำเสีย หากไม่ระงับก็สามารถกำหนดราคาขายปลีกสูงสุดหรือตรึงราคาขายส่งไว้ ตามแต่ควรได้ไม่จำต้องประกาศเป็นสินค้าควบคุมก่อน [2] และบัญญัติให้มีการดำเนินการทางกฎหมายแก่ธุรกิจที่มีการผูกขาดเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในทางธุรกิจอันจะทำให้การกำหนดราคาสินค้าอยู่ในระดับที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคได้ (มาตรา 32–35)

<u>อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้</u>

ประเทศที่เป็นผู้นำในด้านกฎหมายป้องกันการผูกขาด คือ สหรัฐอเมริกา The Sherman Act 1892 เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการผูกขาด ซึ่งต่อมามีการแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายนี้โดย Clayton Act ซึ่งต่อมามี The Federal Trade Commission Act 1914 บัญญัติถึงกรณีการแข่งขันทางการค้าอันไม่เป็นธรรม (Unfair Competition) โดยกำหนดให้คณะกรรมาธิการ

---

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

[2] จเร จุฑารัตนกุล คำอภิปรายเรื่อง "กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด" หนังสือสรุปผลการสัมมนาฯ จัดพิมพ์โดยสมาคมหนายความแห่งประเทศไทย หน้า 69

การค้าของรัฐบาลกลางหรือ The Federal Trade Commissioner มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายนี้ [1] ในประเทศอื่น ๆ นั้นการตระหนักถึงผลร้ายแห่งการผูกขาดทางการค้าเริ่มมีขึ้นและมีการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดเมื่อสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองประมาณ ปี ค.ศ. 1945 ด้วยเหตุที่เกิดภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำมาก การค้าขายถูกผูกขาดโดยผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบ

กฎหมายการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดของไทยนั้นโดยเหตุผลความเป็นมาในอดีตปรับปรุงจากกฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควรอันเป็นกฎหมายที่แก้ไขปัญหาการผูกขาดที่ปลายเหตุ [2] การเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดนั้นเพื่อที่จะขจัดปัญหาการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรมนั่นเอง การนำเอาแบบอย่างหรือมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมาใช้นั้นเป็นไปได้อย่างยิ่ง เพราะกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) มิได้เกิดมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างกฎหมายฉบับนี้แต่เดิมนั้นกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เสนอโดยอาศัยการศึกษากฎหมาย Anti-Trust ทางสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และในท้ายที่สุดประเทศเกาหลี ซึ่งอิทธพลของกฎหมาย Price Determinate and Fair Trade Act ของประเทศเกาหลีมีอยู่มากในร่างของกระทรวงพาณิชย์ แต่ในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายได้แปรญัตติไปหลายประการ จนในที่สุดได้ตราออกใช้บังคับดังที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 อันมีเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่ถูกดัดแปลงมาจนเป็นสิ่งใหม่ไม่มีรูปแบบของกฎหมาย Anti-trust ของประเทศใดประเทศหนึ่งเลย [3]

---

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

[2] เข็มชัย ชุติวงศ์ "สภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดและจำกัดการแข่งขันทางการค้า" วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 37 มกราคม 2524 หน้า 49

[3] ประยุทธ ปุณศรี ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

วิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย

โดยวัตถุประสงค์แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งหมายจะแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมด้านราคาสินค้าและความไม่เป็นธรรมในด้านการประกอบธุรกิจในแง่การผูกขาด ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดราคาสินค้า

แต่เมื่อพิจารณาดูรายละเอียดในตัวกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกลางในการประกาศให้ธุรกิจที่มีพฤติการณ์เป็นการผูกขาดหรือมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันเป็นธุรกิจควบคุม (มาตรา 31) พฤติการณ์อย่างไรเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันนั้นคงอยู่ในดุลยพินิจและข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการศึกษาข้อมูลนำเสนอได้ (มาตรา 14)

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่ปรากฏยังไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในแง่การประกาศธุรกิจควบคุม ส่วนในเรื่องของการควบคุมราคานั้นได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้อยู่เสมอ แท้จริงแล้วการบัญญัติกฎหมายสองลักษณะคือ กำหนดราคาและป้องกันการผูกขาดเข้าไว้ในฉบับเดียวกันอาจเป็นเหตุให้ตัวองค์กรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ได้ มีผู้เห็นว่า ไม่สมควรจะบัญญัติเรื่องทั้งสองนี้ไว้ในกฎหมายฉบับเดียว [1] ผู้เขียนเห็นว่า มีเหตุผลอยู่มากที่เดียวเพราะเหตุว่า การดำเนินการป้องกันมิให้มีการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้านั้นเป็นเรื่องใหญ่ต้องอาศัยข้อมูลและระยะเวลาดำเนินการที่จริงจังอย่างมาก การวางมาตรการหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรเดียวทำทั้งด้านคุมราคาและกันการผูกขาดทำให้ทำงานได้ช้า การคุมราคาที่เป็นเรื่องปลายเหตุของการผลิตและการจำหน่าย แต่การป้องกันการผูกขาดเป็นเรื่องต้องตัดไปแต่ต้นลม [2] ดังนั้น สภาพ

---

[1] ฝ่ายวิชาการ สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522" หนังสือสรุปผลการสัมมนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด หน้า 108

[2] เข็มชัย ชุติวงศ์ อ้างแล้ว, หน้า 50

ของปัญหาเป็นคนละอย่างกัน อย่างไรก็ดีมีผู้ให้ความเห็นว่าต้องพิจารณาสภาพปัญหาของแต่ละประเทศไปพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้เพราะบางประเทศก็บัญญัติเรื่อง 2 เรื่องนี้ไว้ในกฎหมายต่างฉบับกัน การควบคุมราคามักจะกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคหรือกฎหมายเฉพาะ [1] แต่บางประเทศก็กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันสุดแต่วาจะมองปัญหาแบบใด ประเทศที่บัญญัติไว้รวมกัน [2] มักจะใช้วิธีแก้ปัญหาแบบก้าวหน้า คือ ทั้งควบคุมการกำหนดราคาและป้องกันการผูกขาดไปพร้อม ๆ กัน แต่ประเทศที่ยังไม่เห็นว่าควรจะมีการป้องกันหรือขจัดการผูกขาดอย่างสิ้นเชิงก็มักจะแก้ปัญหาด้านกำหนดราคาอันเป็นปลายเหตุมากกว่าไปมุ่งป้องกันมิให้เกิดการผูกขาด

สำหรับกฎหมายไทยในเรื่องโครงสร้างหรือวิธีการแก้ไขปัญหามีดังนี้

<u>ด้านการกำหนดราคา</u> การกำหนดราคามีวิธีการควบคุม 2 ทาง

1) โดยประกาศเป็นสินค้าควบคุมราคา

2) โดยเรียกผู้ผลิตมาให้ข้อมูลเมื่อรัฐเห็นว่าผู้ผลิตกำลังตั้งราคาจำหน่ายไม่เหมาะสม และข้อให้กำหนดราคาให้เหมาะสม ซึ่งถ้าไม่ยินยอมรัฐมีอำนาจกำหนดราคาโดยประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมราคาได้ตาม 1)

3) คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการจังหวัด [3] เป็นผู้ดำเนินการโดยวิธีการพิจารณาจากข้อเท็จจริงซึ่งอาจจะได้มาจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่หรือจากฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจ ประเด็นสำคัญก็คือ ความรวดเร็วในการกำหนดมาตรการป้องกันมิให้สินค้าขึ้นราคาไปโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ซึ่งเกี่ยวพันอยู่กับข้อมูลที่สมบูรณ์

---

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

[2] เช่น เกาหลี มีกฎหมาย Price Determinate and Fair Trade Act.

[3] ดูใน หมายเหตุ ในมาตรา 9 และมาตรา 10 พระราชบัญญัตินี้

พอที่จะบ่งชี้ได้ว่าอย่างไรเป็นราคาที่เป็นธรรมในสภาพการณ์ขณะหนึ่ง ๆ ดังนั้น ก็มาถึงปัญหาด้านบุคคลฤกรของรัฐหรือผู้นำข้อมูลมาสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัย กฎหมายฉบับนี้กำหนดองค์กรไว้แคบ คือ คณะกรรมการกลาง กรรมการส่วนจังหวัด และอนุกรรมการที่อาจแต่งตั้งขึ้น เพราะฉะนั้น ประสิทธิภาพในการดำเนินการตามกฎหมายนี้จึงปรากฏว่ายังไม่ทันต่อเหตุการณ์และไม่สามารถแก้ปัญหาด้านการกำหนดราคาหรือควบคุมราคาสินค้าได้ทันท่วงทีเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

<u>ส่วนด้านการป้องกันการผูกขาด</u> ดังได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายนี้กำหนดวิธีการป้องกันโดย

1) กำหนดให้เป็นธุรกิจควบคุม เมื่อปรากฏพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า (มาตรา 31)

2) คณะกรรมการกลางมีอำนาจดำเนินการแก้ไขการผูกขาดตามมาตรา 35 คือ ห้ามผู้ประกอบธุรกิจควบคุมการปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการผูกขาด (10 ประการ) ถ้าฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา (มาตรา 45)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในด้านการป้องกันการผูกขาดนั้นกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติไว้แต่มีบทบัญญัติในทางที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุมการผูกขาดมากกว่าหรืออีกนัยหนึ่งแก้ปัญหาเมื่อมีการผูกขาดขึ้นแล้ว เหตุผลก็น่าจะเป็นว่าผู้บัญญัติหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณากฎหมายนี้มีความประสงค์จะแก้ปัญหาในเรื่องนี้โดยเน้นการควบคุมราคามากกว่าการป้องกันการผูกขาด ทั้งนี้ถ้าจะพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วจะพบว่าลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของไทยยังมีกิจการหลายอย่างที่มิได้เปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการอย่างเสรีในลักษณะทางการค้า

เช่น กิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่อง ควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค [1] ซึ่งเป็นเรื่อง นโยบายของรัฐในการเข้าควบคุมกิจการประเภทสาธารณูปโภค โดยวิธีการให้สัมปทานดำเนินการ หรือมิฉะนั้นก็ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ เช่น รถไฟ การประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนมีความเดือดร้อนในเรื่องการดำเนินการหรือเรื่องราคา เพราะเมื่อเป็นสาธารณูปโภคแล้วย่อมมีความโน้มเอียงไปในแง่รัฐสวัสดิการมากกว่ามุ่งหาผลกำไรดังธุรกิจทั่วไป ในอีกประการหนึ่ง หากรัฐไม่เข้าดำเนินการเสียเอง อาจเป็นช่องทางให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนที่มีทุนในการดำเนินกิจการได้ง่ายขึ้น [2] เพราะฉะนั้น นโยบายการค้าเสรีอย่างสมบูรณ์จึงไม่ได้มีอยู่จริงในสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ข้อสันนิษฐานต่อไปก็คือประสิทธิภาพของกฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงมีอยู่บ้างในลักษณะที่ไม่ป้องกันเด็ดขาด แต่จะพยายามควบคุมธุรกิจให้อยู่ในสถานะที่ไม่กระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศจนเกินไป

<u>ผลดีผลเสียและข้อที่ควรแก้ไข</u>

กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมพอสมควรในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นผลดีในตัวกฎหมายนั้นเองพอมีอยู่บ้าง อย่างน้อยก็ทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นกติกาในเรื่องนี้อยู่ดีกว่าไม่มีอะไรเสียเลย ข้อสำคัญนั้นอยู่ที่ว่า เมื่อมีกฎหมายแล้วมีผู้รักษาการให้เป็นไปตาม

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 15 ฉบับพิเศษ วันที่ 27 มกราคม 2515

[2] ชมเพลิน จันเรืองเพ็ญและคณะ "ปัญหา 108 ทางเศรษฐกิจ เล่ม 1 ข้อ 14 เหตุใดรัฐบาลจึงต้องทำการผูกขาดการผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่างเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการ" กรุงสยามการพิมพ์ 2523 หน้า 62-65

กฎหมายอย่างไร อีกนัยหนึ่งก็คือ มีการบังคับใช้กฎหมายได้ดีเพียงใดนั่นเอง แม้ว่ามาตรการที่มีอยู่จะไม่ใครจะครบถ้วนบริบูรณ์นัก ดังกล่าวมาแล้ว

ในด้านการกำหนดราคาสินค้านั้น กฎหมายฉบับนี้วางมาตรการไว้ดีพอสมควร หากแต่ว่าปัญหาด้านการดำเนินการภาคปฏิบัติยังมีอุปสรรคอยู่ และที่สำคัญก็คือ มาตรการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลในการพิจารณากำหนดราคาสินค้านั้นยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ และทำให้การกำหนดราคาไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เป็นจริง เห็นได้ว่าตัวบทกฎหมายนั้นบัญญัติไว้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ดี เช่น การบังคับการตามกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการในเรื่องการกำหนดราคานั้นต้องคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจ อัตราค่าใช้จ่าย กำไร และผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายการผลิตต่อไป (มาตรา 24 วรรคท้าย) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องกำหนดราคานี้ไปผูกอยู่กับการแก้ปัญหาการผูกขาดประการหนึ่ง และการได้ข้อมูลเพื่อเป็นฐานในการพิจารณากำหนดราคาอีกประการหนึ่ง

ส่วนเรื่องการผูกขาด ถ้าพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว หากจะป้องกันมิให้มีการผูกขาดอย่างร้อยเปอร์เซนต์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี อาจทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าต่อหน่วยสูงเกินความจำเป็นได้ เพราะมีการแข่งกันผลิตและย่อมกระทบถึงราคาสินค้าโดยตรงด้วย ดังนั้นกล่าวได้ว่ามาตรการทางกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่จะบังคับใช้นั้นต้องยกเว้นแก่การผลิตสินค้าบางกรณี บางชนิด อันจำเป็นแก่การดำรงชีวิตหรือเศรษฐกิจของประเทศ เช่น สินค้าที่ใช้ทุนการผลิตสูงมาก เช่น ปูนซีเมนต์ วัสดุก่อสร้าง เป็นต้น เหล่านี้อาจจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าดำเนินการเองหรือยอมให้มีการผูกขาดเพื่อลดปัญหาด้านต้นทุนการผลิตและราคาจำหน่ายลงไปในตัว [1] สำหรับประเทศไทยนั้นข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐไม่สามารถจะเข้าดำเนินกิจการเหล่านี้ได้เองทั้งหมด เพราะปัญหาเรื่องทุนในการดำเนินงาน ดังนั้น การผลิตสินค้าเหล่านี้จึงอยู่ในมือของผู้ผลิตเอกชน

---

[1] เรื่องเดิม หน้า 61

การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในส่วนนี้จึงเป็นไปไม่ได้ มีผู้เห็นว่า ถ้าอย่างนั้นแล้ว เหตุใดรัฐจึงไม่สนับสนุนให้เกิดการผลิตสินค้าประเภทนี้โดยวิธีส่งเสริมการลงทุนเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิต กรณีนี้เห็นว่าไม่ช่วยแก้ปัญหาในด้านราคาโดยเฉพาะต้นทุนการผลิตซึ่งจะต้องมีต้นทุนการผลิตรวมที่สูง มากขึ้นทำให้ราคาสูงขึ้นตามไปด้วย เป็นงูกินหางอยู่เรื่อยไป

โดยสรุป ในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดนั้น หากจะใช้ให้ได้ผลคงจะต้องดูสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาอื่น ๆ อันเป็นปัญหาเฉพาะของประเทศก่อนที่จะลงมือร่างกฎหมายออกมาใช้ เพราะมิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีความหมายแต่ในกระดาษ ไม่อาจนำมาปฏิบัติได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม เราได้มีกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดออกใช้แล้ว

ปัญหาต่อมาคือ บทบังคับหรือสภาพบังคับของกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไร ถ้าจะพิจารณาดูให้ละเอียดแล้วจะพบว่าบทบัญญัติเรื่องพฤติการณ์อย่างไรเป็นการผูกขาดนั้นเปิดช่องไว้ให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการในการวินิจฉัยจึงมองได้ว่าไม่มีประโยชน์อย่างใด เพราะเป็นเรื่องที่ไม่มีใครบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ถ้าหากตัวรัฐเองก็ยังจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ธุรกิจบางอย่างผูกขาดได้และในบางกรณีผูกขาดโดยรัฐเองด้วย ดังนั้น ถ้าจะกล่าวกันไปแล้ว ตามความจริงก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการประกาศให้ธุรกิจจัดเป็นธุรกิจควบคุมเพราะมีพฤติการณ์ในทางผูกขาด

ส่วนผลของการประกาศธุรกิจเป็นธุรกิจควบคุมก็คือ ทำให้รัฐกำหนดวิธีการตลอดจนข้อห้ามต่อธุรกิจเหล่านั้นได้อันเป็นการเข้าควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนี้แล้วการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้มีโทษทางอาญาซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้เสียหายฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ทั้งนี้เพราะรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อป้องกันประโยชน์ของสาธารณชน แต่โดยเนื้อแท้ของปัญหาแล้ว เรื่องนี้เป็นเรื่องปัญหา

ทางเศรษฐกิจมีผู้ถูกกระทบถึง 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบธุรกิจผู้บริโภคและรัฐบาล การวางมาตรการทางกฎหมายโดยใช้โทษอาญามาแก้ไขในแง่การฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวคงจะไม่ช่วยให้ปัญหาลดน้อยลงไปได้ ยิ่งถ้าจะมุ่งป้องกันการผูกขาดแล้วควรจะมีมาตรการกลางช่วยเสริมมาตรกลางก็คือ การปราบก่อนจะมีการกระทำความผิด เช่น หากผู้ประกอบธุรกิจกำลังมีพฤติการณ์ที่ส่อให้เห็นว่าจะผูกขาดและมีผลต่อผู้บริโภคในด้านราคาและเสรีภาพในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการ แล้วเจ้าหน้าที่รัฐควรมีบทบาทและอำนาจในการปราบก่อนที่จะปราบ [1] จะทำให้การดำเนินการเพื่อป้องกันการผูกขาดดีขึ้นกว่าการปราบเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

<u>แนวโน้มของกฎหมายนี้ในอนาคต</u>

ในเรื่องการกำหนดราคานั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางมาตรการวิธีการแก้ไขการกำหนดราคาสินค้าที่ไม่เป็นธรรม ทั้งราคาขายและราคาซื้อ (ดูมาตรา 23) แต่ดังได้กล่าวแล้วว่าการกำหนดราคาสินค้านั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ราคาเท่าใดจึงจะเป็นราคาที่เหมาะสมต่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องได้ข้อเท็จจริงและนำมาใช้เป็นฐานแห่งการพิจารณากำหนด ความร่วมมือของบุคคล 3 ฝ่าย ผู้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนี้ ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจ ประชาชน ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็น การที่กำหนดให้มีองค์กรกลาง คือ คณะกรรมการกลางเป็นผู้ทำหน้าที่โดยอาจตั้งอนุกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงได้ (ดูมาตรา 14) นั้น ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้เพราะจะเกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายผู้บริโภคมากเกินไป ผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องการให้ความร่วมมือทุกครั้งที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือการขอความร่วมมือในการแจ้งข้อมูลจากฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจก็จะดูประหนึ่งว่า รัฐบาลกำลังเป็น

---

[1] ดู เข็มชัย ชุติวงศ์ อ้างแล้ว ซึ่งยกตัวอย่างรูปแบบองค์กรของสหรัฐอเมริกาในการป้องกันการผูกขาด คือ คณะกรรมการการค้าของรัฐบาลกลาง

สิทธิบัตร

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522

ก่อนกล่าวถึงที่มาของกฎหมายฉบับนี้ สมควรทำความเข้าใจในเบื้องแรกว่า "สิทธิบัตร" หมายถึงอะไร สิทธิบัตร หมายถึง หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนดโดยบทแห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (สิทธิบัตรนั้นมีสภาพทางกฎหมายเช่นเดียวกับเอกสารสิทธิอื่น เช่น โฉนดที่ดิน เป็นต้น)

พระราชบัญญัติสิทธิบัตรนี้ มีรากฐานหรือความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2468 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยพระโกมารกุลมนตรี อธิบดีกรมทะเบียนการค้าสมัยนั้นได้ทำการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้น ต่อมา พ.ศ. 2472 ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้น โดยอาศัยร่างกฎหมายสิทธิบัตรของอังกฤษเป็นแนวทางเรียกว่า "Law on Patent and Designs" อย่างไรก็ตามยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างไร จนปี พ.ศ. 2476 พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นเสนอความเห็นว่า กฎหมายสิทธิบัตรนั้นจะประกาศใช้โดยมีบทบัญญัติคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยด้วย หลังจากนั้นมาก็ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรต่อสภานิติบัญญัติอีกหลายครั้ง จนกระทั่ง ปีพ.ศ. 2521 กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และได้รับความเห็นชอบในวันที่ 23 มิถุนายน 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการแล้วตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2522 ได้มีมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายสิทธิบัตรนี้เป็นกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาในการตรายาวนานถึง 54 ปี [1]

---

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

ความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย

สำหรับกฎหมายสิทธิบัตรนั้น ถ้าจะกล่าวถึงความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมายก็อาจพิจารณาได้จากประวัติความเป็นมาในเรื่องการตรากฎหมายนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2468 จนกระทั่งมาสำเร็จลุล่วงประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในปี พ.ศ. 2522 กล่าวโดยแท้จริงแล้ว กฎหมายสิทธิบัตรมิได้มีการคลี่คลายขยายตัวออกไปในด้านพัฒนาหรือวิวัฒนาการเฉกเช่นกฎหมายอื่น ๆ หากแต่เริ่มเกิดมีขึ้นก็ต้องใช้เวลาถึง 54 ปี ดังปรากฏลำดับความเป็นมาของการร่างกฎหมายนี้ในเอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง สิทธิบัตรในประเทศไทย ของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งจะขอยกมาแสดงดังต่อไปนี้

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

พ.ศ. 2472 ในรัชกาลที่ 7 มีคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้น มีหม่อมเจ้าทองเชื้อธรรมชาติ ทองแถม อธิบดีกรมทะเบียนการค้า และ มร. อาร์. ดี. เครก. ได้ยกร่างกฎหมายสิทธิบัตร โดยอาศัยร่างกฎหมายสิทธิบัตรของอังกฤษเป็นแนวร่างกฎหมายนั้นเรียกว่า " 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 ได้แต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายสิทธิบัตรขึ้นใหม่มีพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร พล.ต. ประยูรภมรมนตรี พระวุฒิศาสตร์เนติญาน หลวงจำรูญเนติศาสตร์ และนายพิชาญ บูลยง เป็นกรรมการยกร่างกฎหมายคณะกรรมการได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย Patent และพระราชบัญญัติว่าด้วยเปศัศ (Designs) ขึ้น โดยอาศัยกฎหมายสิทธิบัตรของญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างและนำไปเทียบเคียงกับกฎหมายของประเทศอื่น เช่น เบลเยี่ยม เดนมาร์ก สวิสเซอร์แลนด์ และได้นำเสนอรัฐบาลแต่เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาขึ้น กฎหมายนี้จึงระงับชั่วคราว

พ.ศ. 2491 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการที่จะให้มีกฎหมายสิทธิบัตรและได้ส่งกฎหมายสิทธิบัตรและเปศัศให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แต่การพิจารณาเป็นไปอย่างเชื่องช้ามาก

พ.ศ. 2493 กระทรวงเศรษฐการได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนขอให้มีการคุ้มครองเกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ใน และเป็นการสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2493 รับหลักการที่จะให้มีการจดทะเบียนสิทธิบัตร และมอบให้กระทรวงเศรษฐการดำเนินการต่าง ๆ ในด้านการเตรียมงานต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติงานในด้านกฎหมาย

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

พ.ศ. 2502–06 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลได้เร่งให้กระทรวงเศรษฐการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรว่าด้วยการนิมิตร และแผนแบบให้เสร็จในปี 2512 เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการให้การคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ แก่คนไทยและคนต่างประเทศ ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงเศรษฐการพิจารณาแก้ไขมานานก็แล้วเสร็จ แต่ได้ตัดบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแผนแบบออกไป และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2502 และในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2502 ได้มีมติให้รอการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองนิมิตรไว้ก่อน แต่ให้กระทรวงเศรษฐการเตรียมงานและวางโครงการที่จะปฏิบัติไว้ให้พร้อมเมื่อกฎหมายประกาศใช้

พ.ศ. 2503 กระทรวงเศรษฐการได้เสนอโครงการสิทธิบัตรต่อคณะรัฐมนตรีอีกโดยโครงการประกอบด้วย

(1) การจัดหาผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากต่างประเทศมาช่วยวางแผนการปฏิบัติงาน

(2) จัดหาเอกสารสิทธิบัตรต่างประเทศ เพื่อจัดตั้งห้องสมุดทางเทคนิค

(3) จัดตั้งสถานที่ทำงาน และ

(4) แบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ต่อมากระทรวงเศรษฐการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรคุ้มครองก่อนนิมิตรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2503 มีมติให้รอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ก่อน ส่วนการเตรียมงานที่จะให้คนไปดูงานในต่างประเทศให้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้มีข้อขัดข้อง 2 ประการคือ

(1) เมื่อพระราชบัญญัติสิทธิบัตรออกใช้แล้ว เรายังมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เพียงพอ และ

(2) มีผู้เสนอเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า หากพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้มีบทบังคับห้ามเกี่ยวกับการคัดลอกแบบอยู่ด้วย อาจเป็นเหตุให้คนไทยลอกแบบผู้อื่นไม่ได้ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าหากไม่ประกาศใช้ก็จะเป็นเหตุให้นักวิจัยหรือผู้ค้นคว้าหมดกำลังใจ

ต่อมาคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ ได้มีมติให้ประธานกรรมการสาขานิติศาสตร์รับไปศึกษาพิจารณาเหตุผล เสนอต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณา คณะกรรมการสาขานิติศาสตร์ได้พิจารณาและเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการบริหาร เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2503 มีความสรุปได้ว่า ข้อขัดข้องดังกล่าวข้างต้นไม่ควรเป็นอุปสรรคในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองการนิมิตร

คณะกรรมการบริหารในการประชุมเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2503 มีมติเห็นพ้องด้วยกับข้อเสนอ แต่โดยเหตุที่เรื่องสิทธิบัตรเป็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจอยู่ด้วย จึงได้ส่งให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พิจารณาผลได้ผลเสียในทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

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

ให้ผู้อื่นทำการผลิต เป็นการภายในประเทศเมื่อเป็นสิ่งพึงกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขอสิทธิบัตรทิ้งไว้เฉย ๆ"

พ.ศ. 2505–06 กระทรวงเศรษฐการได้เตรียมการด้านต่าง ๆ เพื่อบริหารงานตามกฎหมายสิทธิบัตร คือ

(1) เจ้าหน้าที่ของกรมทะเบียนการค้าได้รับทุนไปศึกษาและดูงานในต่างประเทศกลับมาแล้วหลายคน

(2) กรมทะเบียนการค้าได้จัดแบ่งส่วนราชการเพิ่มขึ้นเป็น 2 กอง คือ กองบริหารงานสิทธิบัตร และกองตรวจสอบและพิจารณาสิทธิบัตร รวมทั้งการสร้างอาคารสถานที่

(3) กระทรวงเศรษฐการได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาลออสเตรเลีย เพื่อส่งผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค และด้านบริหารงานสิทธิบัตรมาสำรวจความต้องการช่วยเหลือเกี่ยวกับงานด้านสิทธิบัตรตามแผนโคลัมโบ

เมื่อได้เตรียมการเรียบร้อยแล้ว กระทรวงเศรษฐการจึงได้นำกฎหมายสิทธิบัตรซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2506 มีมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ แก้ก่อนเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2506–11 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้นำร่างพระราชบัญญัติซึ่งตรวจแก้เสร็จแล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 11 และ 25 กุมภาพันธ์ 2508 สมาชิกสภาร่าง ฯ มีความข้องใจว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมีอุปสรรคในด้านเทคนิคและยังไม่พร้อมในด้านการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรัฐบาลจึงได้ถอนร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาใหม่

ต่อมากรมทะเบียนการค้าจึงได้ส่งเจ้าหน้าที่ทางวิศวกรรม วิทยาศาสตร์ สถาปัตย์ และอักษรศาสตร์ ไปศึกษาและดูงานด้านสิทธิบัตรเพิ่มเติมอีก 4 คน

พ.ศ. 2509 กระทรวงเศรษฐการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับไว้ก่อน

พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ (นายบุญชนะ อัตถากร) ได้รื้อฟื้นกฎหมายสิทธิบัตรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ว่าเป็นการสมควรที่จะต้องออกกฎหมายคุ้มครองนักประดิษฐ์และนักออกแบบทำนองเดียวกับนานาประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการเคารพสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมและการค้าของประเทศอีกด้วย ส่วนข้อวิตกว่า เมื่อมีกฎหมายนี้แล้วจะเป็นอุปสรรคต่อการก่อตั้งอุสาหกรรมในประเทศนั้น เป็นข้อวิตกที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะร่างกฎหมายฉบับนี้ได้พิจารณากันอย่างละเอียดจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจฯ และส่วนราชการอื่น ๆ ส่วนผู้ที่แสดงความเห็นคัดค้านก็มีอยู่บ้าง เพราะมีการวิตกกังวลในเรื่องผลเสียของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งก็ได้มีการพิจารณาป้องกันไว้แล้ว และกระทรวงเศรษฐการก็จะได้นำกฎหมายฉบับนี้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

หลังจากนั้นได้มีการพยายามเสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรให้สภานิติบัญญัติพิจารณาอีกหลายครั้งจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2521 สภานิติบัญญัติได้รับหลักการและมีมติให้ประกาศเป็นกฎหมายได้ในปีพ.ศ. 2522

วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ออกใช้บังคับนี้เพื่อ

1. สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการค้นคว้า วิจัย และประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธีและออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์และเป็นการก้าวหน้าทางเทคนิค

ในการเกษตรกรรม อุสาหกรรม และพาณิชยกรรมในประเทศโดยการให้ความคุ้มครองหรือสิทธิพิเศษแก่ผลงานที่ผู้ประดิษฐ์และผู้ออกแบบได้ทำขึ้น

2. สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อผลิตและจำหน่ายสิ่งที่ได้รับความคุ้มครอง

3. ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี จากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแล้วมาสู่ประเทศไทย โดยการเปิดโอกาสให้คนต่างชาติมาขอรับความคุ้มครองในประเทศได้ ทั้งนี้ผู้ขอรับความคุ้มครองจะต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการประดิษฐ์หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์นั้นแก่ประชาชนทั่วไปเป็นการตอบแทน [1]

<u>อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อกฎหมายนี้</u>

โดยที่พระราชบัญญัติสิทธิบัตรนี้ใช้เวลาในการร่างและเสนอเป็นกฎหมาย นานถึง 54 ปี ในระหว่างเวลานั้น การพิจารณาร่างในทุกสมัยได้อาศัยการเทียบเคียงบทกฎหมายของต่างประเทศรวมทั้งแนวความคิดและข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ [2]

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 นี้กล่าวโดยรวบรัดมีที่มาจากแบบหรือแนวทางของ "กฎหมายแบบอย่าง" ซึ่งองค์การทรัพย์สินทางปัญญา (World Interlectual Property Organization) จัดทำขึ้น เรียกว่า Model Law for Developing Country on Invention นอกจากนั้นยังได้รับอิทธิพลจากกฎหมายสิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและคานาดา [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 ถ้าจะวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ในแง่ทฤษฎีควรที่เราจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อดูต่อไปว่า มาตรการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้เสริมหรือช่วยให้มีความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด

จะเห็นได้ว่า กฎหมายสิทธิบัตรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้นคว้า วิจัย ประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์เพื่อประโยชน์แก่อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชยกรรม 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 ได้ดียิ่งขึ้น เพราะเมื่อประดิษฐ์หรือออกแบบสิ่งใดขึ้นแล้ว ย่อมมีทางที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติหรือเงื่อนไขตามกฎหมายนี้ วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร คือ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อผลิตและจำหน่ายสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสิทธิบัตรก็ได้กำหนดสิทธิของผู้ทรงสิทธิไว้โดยละเอียด ยกตัวอย่างเช่น ผู้ทรงสิทธิบัตรเท่านั้นมีสิทธิผลิตหรือใช้วิธีตามสิทธิบัตรหรือใช้แบบผลิตภัณฑ์หรือขายมีไว้เพื่อขยายซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผลิตหรือใช้กรรมวิธีใช้แบบตามสิทธิบัตร (มาตรา 36) ทั้งนี้กำหนดโทษผู้ที่ละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตรไว้ใน มาตรา 85 และมาตรา 86 เป็นต้น ผลก็คือ ทำให้เกิดการลงทุนเพื่อผลิตและจำหน่ายในสิ่งที่ได้รับความคุ้มครอง ความเสี่ยงภัยว่าจะมีผู้ลอกเลียนแบ่งขันในทางที่ไม่ชอบมีน้อยลง วัตถุประสงค์ประการสำคัญอีกประการหนึ่ง

คือ เพื่อส่งเสริมให้มีการถ่อยทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แล้วมาสู่ประเทศไทย นับว่ากฎหมายฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติขอรับสิทธิบัตรได้ในประเทศไทย (มาตรา 14) ทำให้มีการถ่อยทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่ก้าวหน้าในด้านอุตสาหกรรมมาสู่ประเทศไทย

ประสิทธิภาพของกฎหมายนี้ในแง่ความเป็นจริงคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง ด้วยเหตุที่ลักษณะของกฎหมายสิทธิบัตรนั้นเป็นเรื่องของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาทางความคิดการสร้างสรร ดังนั้น การให้การรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายจะเกิดมีเกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ขึ้นมาได้ก็แต่โดยเงื่อนไขที่ว่าคนในสังคมนี้มีความตื่นตัวในเรื่องความคิดค้น สร้างสรร การถ่ายทอดเทคโนโลยี จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งมากเพียงใด แม้ความรู้สึกทั่วไปของสังคมจะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ความเจริญหรือความพัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้นยังเป็นรอง แต่การคิดค้นผลิตภัณฑ์เพื่อการเกษตรกรรมก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้นประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติฉบับนี้น่าจะมีอยู่จริงในแง่เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในการประดิษฐ์และออกแบบผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาประเทศได้ นอกเหนือไปจากด้านอุตสาหกรรมหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีอื่น ๆ

<u>ผลดีและผลเสียและข้อควรแก้ไข</u>

<u>ผลดี</u> ที่อาจพิจารณาได้จากการมีพระราชบัญญัติสิทธิบัตรออกใช้บังคับ ของนายยรรยง พวงราช เรื่องผลดีผลเสียของกฎหมายสิทธิบัตร และกฎหมายลิขสิทธิ์และแนวโน้มในอนาคต [1] พอสรุปความได้ดังนี้

1) ช่วยส่งเสริมและคุ้มครองแก่ผู้ทำการประดิษฐ์และออกแบบผลิตภัณฑ์ค้นคว้าวิจัยกรรมวิธีการผลิตใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมในประเทศ

---

[1] ยรรยง พวงราช หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบสิทธิบัตร กองสิทธิบัตรและเครื่องหมาย

2) เมื่อมีการคุ้มครองสิทธิในการประดิษฐ์ การออกแบบกรรมวิธีเหล่านี้แล้วก็เป็นเครื่องประกันว่าการลอกเลียนการประดิษฐ์ ออกแบบกรรมวิธีจะกระทำมิได้ (แม้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งก็ตาม) และทำให้ผู้ผลิต มั่นใจในการผลิตมีความเสี่ยงน้อยลง

3) ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในทางอุตสาหกรรม เมื่อมีกฎหมายสิทธิบัตร อุตสาหกรรมต่าง ๆ จะแข่งขันกันเองเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือปรับปรุงวิธีการผลิต ทั้งนี้เพราะเมื่อมีผู้ใดคิดประดิษฐ์หรือออกแบบสิ่งใดได้และได้สิทธิบัตรไปแล้ว คนอื่นจะลอกเลียนแบบสิ่งนั้นไม่ได้ จำเป็นต้องพยายามคิดค้นสิ่งที่ดีกว่าหรือแตกต่างไปจากเดิม

4) เปิดโอกาสให้นักประดิษฐ์ นักค้นคว้า นักอุตสาหกรรมมีโอกาสศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการประดิษฐ์ได้ง่ายขึ้นโดยศึกษาจากรายละเอียดการประดิษฐ์ที่ผู้ขอรับสิทธิบัตรได้บรรยายไว้ในคำขอและนำความรู้นั้นไปประยุกต์ใช้พัฒนาการประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ให้ดียิ่งขึ้นไป โดยไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการศึกษาค้นคว้าสิ่งเดียวกันนั้นอีก

5) ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศอุตสาหกรรมมายังประเทศไทย เพราะเรามีกฎหมายสิทธิบัตรคุ้มครองแก่เทคโนโลยีของเขา ขณะเดียวกันเราก็สามารถควบคุมการทำสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งอยู่ในรูปของสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิตามสิทธิบัตรโดยการกำหนดให้มีการตรวจสอบสัญญาดังกล่าวที่คู่สัญญานำมาจดทะเบียน

6) ส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศ เพราะผลประโยชน์ที่จะได้รับก็คือ เทคโนโลยีของเขาได้รับความคุ้มครอง

7) ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าที่มีคุณภาพดีเพราะรู้วิธีการหรือเทคนิคการผลิตที่แท้จริงไม่มีการลอกเลียนแบบของคนอื่น ทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม

<u>ผลเสีย</u> ของการมีกฎหมายสิทธิบัตรที่อาจจะมีได้ตามความเห็นของ นายยรรยง พวงราช [1] อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

---

[1] ยรรยง พวงราช อ้างแล้ว

1) อาจจะเปิดโอกาสให้มีการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ได้รับสิทธิบัตรชั่วระยะเวลาหนึ่ง อาจเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ทรงสิทธิบัตรแสวงหาผลประโยชน์เกินขอบเขต ทำให้ประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนได้

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติสิทธิบัตรได้กำหนดมาตรการป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรมดังกล่าวไว้แล้วใน มาตรา 46 และมาตรา 55 กล่าวคือ บัญญัติว่าหากมีการขายผลิตภัณฑ์ที่ผลิตหรือใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตรในราคาสูงเกินสมควร ไม่พอสนองความต้องการของประชาชนภายในประเทศโดยไม่มีเหตุผลสมควร รัฐบาลอาจอนุญาตให้บุคคลอื่นทำการผลิตหรือจำหน่ายสิ่งนั้นได้ หรืออาจสั่งเพิกถอนสิทธิบัตรนั้นได้

2) ชาวต่างชาติซึ่งเป็นเจ้าของเทคโนโลยี และได้รับสิทธิบัตรในประเทศไทย อาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ บีบบังคับให้ผู้ลงทุนคนไทยต้องปฏิบัติตามได้ตามใจชอบ

เรื่องนี้พระราชบัญญัติสิทธิบัตรได้กำหนดมาตรการป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรมนี้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 39 และมาตรา 41 กล่าวคือ ผู้ทรงสิทธิบัตรจะกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดสิทธิหรือคำตอบแทนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หัตถกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรมของประเทศ ข้อสัญญาที่ขัดต่อกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะ และมาตรา 41 กำหนดให้มีการตรวจสอบสัญญาดังกล่าว ถ้ามีข้อความขัดต่อกฎหมายจะไม่ได้รับการจดทะเบียน

3) กฎหมายสิทธิบัตรอาจมีผลกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมในประเทศที่ลอกเลียนแบบของต่างประเทศ

แท้จริงแล้วกฎหมายสิทธิบัตรให้ความคุ้มครองแก่การประดิษฐ์ใหม่ที่ยังไม่มีหรือใช้แพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน และคุ้มครองเฉพาะสิ่งที่ได้สิทธิบัตรแล้วเท่านั้น สิ่งที่มีอยู่แล้วใช้แพร่หลาย แต่ยังมิได้ขอจดทะเบียนในประเทศไทยย่อมถูกลอกเลียนแบบได้

กล่าวโดยสรุป ก็คือในแง่ผลเสียที่อาจมีได้จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสิทธิบัตร นั้นในแง่ของตัวบทกฎหมายไม่น่าจะมีผลเสียดังที่ได้สรุปจากข้อเขียนดังกล่าวข้างต้น

<u>แนวโน้มของกฎหมายสิทธิบัตร</u>

นายยรรยง พวงราช เสนอความเห็นไว้ในข้อเขียนเรื่องเดียวกันนี้ ซึ่งผู้เขียนขอยกมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยเห็นว่าเป็นข้อเขียนที่สมบูรณ์อยู่ในตัวดังนี้

"สถิติคำขอรับสิทธิบัตรแสดงให้เห็นว่า ประชาชนได้ตระหนักว่ากฎหมายสิทธิบัตรจะเป็นหลักประกันในการลงทุนที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะหาได้ จึงได้มีผู้ยื่นขอรับสิทธิบัตรมากขึ้นเรื่อย ๆทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศ

การที่มีชาวต่างประเทศยื่นขอรับสิทธิบัตรมากกว่าคนไทยมิได้แสดงถึงว่าเราจะสูญเสียประโยชน์มากขึ้น เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในเกือบทุกประเทศ แม้ในประเทศอุตสาหกรรม เช่น แคนาดา สวีเดน เป็นต้น หากแต่เป็นการแสดงว่าชาวต่างประเทศเกิดความมั่นใจในความคุ้มครองที่จะได้รับและแสดงว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายสิทธิบัตรในอันที่จะส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะบรรลุผลสำเร็จได้อย่างแน่นอน

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่มีคนไทยยื่นขอรับสิทธิบัตรเป็นจำนวนน้อย คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในระบบสิทธิบัตร ทั้งนี้เพราะการเผยแพร่และการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิบัตรยังอยู่ในวงแคบ กล่าวคือ มีการศึกษากฎหมายสิทธิบัตรในหลักสูตรของคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัย 3 แห่งเท่านั้น คาดว่าจะได้มีการขยายการศึกษาเรื่องนี้ให้กว้างออกไป เช่น ในคณะวิทยาศาสตร์หรือคณะวิศวกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งการเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจในกฎหมายสิทธิบัตรมากยิ่งขึ้น

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีคนไทยยื่นขอรับสิทธิบัตรเป็นจำนวนน้อย เนื่องจากค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมที่กำหนดค่อนข้างสูง คาดว่า รัฐจะออกกฎหมายลด

หรือยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่คนไทยในบางกรณีในอนาคตอันใกล้นี้" [1]

เห็นได้ว่าแนวโน้มของกฎหมายสิทธิบัตรนั้นน่าจะมีบทบาทต่อสังคมในอนาคตมากขึ้น ในแง่ของความเจริญทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม ข้อที่ควรได้รับการแก้ไข ก็คือ ทำอย่างไรจะให้คนไทยสนใจต่อสิทธิบัตรมากขึ้น ความเห็นที่ยกมากล่าวไว้ข้างต้นนั้น ก็มีเหตุผลอยู่มาก เพราะหากรัฐจะลดหย่อนภาระค่าธรรมเนียมลงสำหรับคนในประเทศก็คงจะเป็นแรงจูงใจได้ทางหนึ่งเหมือนกัน ทั้งนี้การส่งเสริมด้านเงินทุนอุตสาหกรรมและการสนับสนุนการค้นคว้าทางการเกษตรกรรมก็จะต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กันด้วย

---

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 : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2522.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. พระราชพงศาวดาร
รัชกาลที่ 5. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ
ภาคที่ 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราช
ทานเพลิงศพ นายหีรัญ สูตะบุตร, กรุงเทพมหานคร : 2512.

ถวิล วุสุทธีจินดา. 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
บูรพาศิลป์การพิมพ์, 2520.

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

เสถียร ลายลักษณ์. ประกาศเรื่องชาวด่านกักเรือและพระราชบัญญัติให้ตั้งโรง
ภาษีอยู่กับด่านทุกตำบล, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

หีรัญ สูตะบุตร. คำบรรยายภาษีอากร. หนังสือพระราชทานเพลิงศพ นายหีรัญ
สูตะบุตร, ม.ป.ท. ม.ป.ป.

ชจร สุขพาณิช. เอกสารเมืองกลาง, กันยายน 2511.

จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1173 เล่ม 2.

รอง ศยามานนท์. พระราชกฤษฎีกา. วารสารแถลงงานประวัติศาสตร์เอกสาร และโบราณคดี, มกราคม 2511.

เสถียร ลายลักษณ์. "พิกัดอากรและสมภัตสร." ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มเพิ่มเติม.

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

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

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.

พระราชบัญญัติพิกัดเกษียรอายุลูกทาสลูกไท.

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499.

จิด เศรษฐบุตร. คำสอนเศรษฐศาสตร์พิศดาร (งานบุคคล) พระนคร; 2479.

ถนอม นพวรรณ. ประเทศไทยกับองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ. รวบรวมบทความเกี่ยวกับการแรงงานและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปีของ ILO กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขาย (แห่งประเทศไทย) 2512.

เทียน อัชกุล. วิวัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย. อนุสรณ์ในการฌาปนกิจศพ นางแสงทอง (เม่ง) อัชกุล, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513.

ประทีป จิรกีตี. บทบาทขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาประเทศ. รวบรวมบทความเกี่ยวกับแรงงานและองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ, พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขาย (แห่งประเทศไทย) 2512.

ประสิทธิ์ ฉวีวรรณ. กำลังแรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. รายงานประกอบการศึกษาวิชาการ เปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา, 2519 - 2520.

พร อุดมพงษ์ "เป้าหมายของการบริหารแรงงาน" การแรงงาน เอกสารทางวิชาการ ฉบับที่ 45 กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย. พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้, 2511.

พรรคเสรีมนังคศิลา พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบวันเกิดจอมพลอากาศฟื้น รณนภากาศ ฤทธาคนี, วิวัฒนาการแรงงาน พระนคร : โรงพิมพ์ทหารอากาศ, 2500.

เสนีย์ ปราโมช. กฎหมายสมัยอยุธยา. พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร, 2510.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2500.

กองวิชาการและวางแผน. กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, เอกสารทางวิชาการที่ รง. 23/2524 การบริหารงานของกรมแรงงาน 2524, กรกฎาคม 2524.

เอกสารแผ่นปลิว อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จัดพิมพ์โดยสำนักงานวิเทศสัมพันธ์, กรกฎาคม 2524.

เอกสารโนเนียวของการวิชาการและสถิติแรงงาน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย 2515, 2515.

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

ILO Regional office for Asia and the Parific 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 (วิวัฒนาการกฎหมายกู้เงิน)

ประกาศพระราชบัญญัติเรื่องที่กระหนาบคาบเกี่ยวแลการกู้หนี้ในระหว่างญาติ จ.ศ. 110.

พระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งรัตนโกสินทร์ศก 115 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ลักษณะกู้หนี้ยืมสิน รัตนโกสินทร์ ศ.ก. 110.

นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. คำสอนชั้นปริญญาตรี พุทธศักราช 2501 – 2502, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ม.ป.ป.

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. กฎหมายตราสามดวง ฉบับเรียงพิมพ์, ประชุมกฎหมายไทย. พระนคร, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

วรภักดีพีบูลย์, พระ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, พระนคร : 2512,

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายดอกเบี้ย)

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

ชัย เรืองศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2325 – 2453 ด้านเศรษฐกิจ, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. กรุงเทพมหานคร, 2522.

นคร พันธุณรงค์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์. โครงการตำรา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, พิษณุโลก : 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.

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติ พ.ศ. 2478.

กัลยา กาญจนวีสุทธิเดช, มาตรการในการให้ความคุ้มครองตัวผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์, วิทยานิพนธ์, แผนกวิชาการบัญชี, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร : 2520.

กัมพงษ์ ทองรัช. รายงานการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจ ครั้งที่ 11. (3 กรกฎาคม 2478)

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชหัตถเลขา..... ทรงมีไปมา....., ฉบับที่ 151.

ธนาคารออมสิน, ประวัติและวิวัฒนาการ 2456 – 2506, อนุสรณ์ 50 ปี. พระนคร : 2506.

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

วิวัฒนไชยานุสรณ์. การตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย. พระนคร : 2505.

สมฤกษ์ กฤษณามระ. สถาบันเงินตราตลาดหลักทรัพย์, รวมบทความธุรกิจหลักทรัพย์การตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: 2522.