

## ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคม

ผู้วิจัยใช้คำว่า “สังคม” ในบทนี้ในความหมายที่แยกออกจากภาครัฐและภาคธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ สังคมในที่นี้อาจจะมีความหมายคล้ายกับแนวคิดประชาสังคมที่เสนอโดยฌ็อง โคเฮิน และ แอนดรู เอราโต (Cohen and Arato, 1992) โดยทั้งสองท่านนี้เสนอว่า ถ้าจะให้แนวคิดประชาสังคมมีพลังในการวิเคราะห์และเป็นศูนย์กลางของทฤษฎีการเมืองและสังคมเชิงวิพากษ์ได้อย่างชัดเจนก็ต้องแยกภาครัฐและภาคเศรษฐกิจออกจากแนวคิดประชาสังคม (Cohen and Arato, 1992, p. 3) แต่ผู้วิจัยก็เห็นว่าภาคเศรษฐกิจนั้นมีส่วนที่เป็นตลาด ผู้บริโภคและส่วนที่เป็นธุรกิจซึ่งทำการผลิตและบริการต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นกำไร การมุ่งสะสมทุนและกำไรเป็นลักษณะที่เด่นชัดมากของภาคธุรกิจ ภาคเศรษฐกิจในส่วนที่เป็นผู้บริโภคจึงควรจัดให้อยู่นอกภาคธุรกิจ โดยรวมอยู่ในภาคสังคม การแบ่งแยกเช่นนี้จะทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ธุรกิจ และสังคมส่วนที่มีธุรกิจได้อย่างชัดเจน

ในส่วนแรก ผู้วิจัยจะได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมซึ่งเน้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา โดยแสดงให้เห็นความเสียเปรียบของภาคสังคมเมื่อเทียบกับภาคธุรกิจ ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงกรณีศึกษาที่เป็นนโยบายเกี่ยวกับแรงงานของรัฐไทยในช่วงเวลาเดียวกันกับส่วนแรก โดยเน้นในส่วนที่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก และเน้นแง่มุมของการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายมากกว่าตัวเนื้อหา นโยบาย และส่วนที่ 3 เป็นข้อสรุปสังเคราะห์จากส่วนแรกและส่วนที่สอง

### 7.1 ภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคม

รัฐกับสังคมไทยในสมัยโบราณนั้นดำรงอยู่ทาบซ้อนกัน และเริ่มแยกตัวออกจากกัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะหลังจาก พ.ศ. 2448 ที่มีการยกเลิกระบบไพร่ เป็นต้นมา จากนั้นมารัฐก็เป็นฝ่ายลอยตัวขึ้นอยู่เหนือสังคม กลายเป็นองค์กรจัดตั้งที่มีเจ้าหน้าที่ประจำการมาร่วมกันใช้อำนาจปกครองสังคมตามระเบียบกฎหมายเกณฑ์ที่สร้างขึ้นใหม่ซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายฉบับต่าง ๆ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2538, น. 96, 116) อย่างไรก็ตามแม้รัฐกับสังคมจะแยกตัวออกจากกันมากขึ้น แต่บทบาทของรัฐในการบริหารจัดการสังคมก็มิได้เพิ่มขึ้นโดย

ทันทีทันใด แต่ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 5 บทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางการเดินของสังคมมีความชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อเริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 6 ว่ากฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับแรกของไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2497 ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ก็มีกฎหมายที่เกื้อหนุนภาคสังคมออกมาเหมือนกัน กล่าวคือมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ออกมาใช้ กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2497 ถือว่าเป็นกฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของไทย ขณะที่กฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2499 ก็ถือว่าเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกเช่นเดียวกัน (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 11) แต่กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยข้ออ้างที่ว่าเป็นกฎหมายที่เปิดช่องเกิดความแตกแยกระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ในการใช้ยุยงลูกจ้าง (นิคม จันทรวาท, 2544, น. 208; บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2541, น. 152)

ในยุคสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตอย่างมากนั้น ได้มีการผลักดันให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมอีกครั้ง ทั้งจากฝ่ายองค์กรแรงงาน นักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวอื่น ๆ ร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2532 แต่ทางฝ่ายวุฒิสภาไม่เห็นด้วยและส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไข และในที่สุดในปี พ.ศ. 2533 จึงผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 260) วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2546, น. 12) มีความเห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องประกาศใช้กฎหมายนี้เพื่อรักษาดุลอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังสังคมต่าง ๆ เอาไว้ เพื่อให้เศรษฐกิจซึ่งพึ่งพาการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโตอย่างสูงได้ดำเนินต่อไปได้ท่ามกลางบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

แต่ในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมนั้นมีการให้ประโยชน์ทดแทนเพียง 4 กรณี คือกรณีเจ็บป่วยนอกงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย เพิ่งจะมีการขยายประโยชน์ทดแทนเพิ่มอีก 2 กรณี คือกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพในปี พ.ศ. 2541 นี่เองเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ประกาศลดอัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้างจากเดิมซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 12) หลังเกิดวิกฤติ ฝ่ายลูกจ้างได้เรียกร้องให้มีการประกันการว่างงานมาโดยตลอด แต่รัฐก็เพิ่งจะขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงการประกันการว่างงานในปี พ.ศ. 2547 นี่เอง (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 156) กฎหมาย

ประกันสังคมมุ่งบังคับใช้กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึงมีแรงงานหรือลูกจ้างอีกหลายส่วนรวมแล้วเป็นจำนวนมากไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย สิ่งที่เป็นการบั่นทอนกำลังของภาคสังคมที่รัฐบาลภายใต้ รสช. เป็นฝ่ายกระทำที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534<sup>2</sup> กฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการยุบสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ แต่อนุญาตให้พนักงานรัฐวิสาหกิจจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ แต่องค์กรในรูปแบบนี้มีข้อจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวอย่างมาก เช่น ต้องมีพนักงานอย่างน้อยร้อยละ 30 ของพนักงานในกิจการทั้งหมดจึงจะจดทะเบียนเป็นสมาคมได้ ให้สมาคมยื่นได้เฉพาะข้อเสนอ ห้ามยื่นข้อเรียกร้อง ห้ามหยุดงานทุกรูปแบบ ให้จัดประชุมใหญ่เฉพาะในวันหยุดราชการหรือวันหยุดตามประเพณีเท่านั้น เป็นต้น (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐสุตม์, 2541, น. 162) ปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกแล้ว โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543<sup>3</sup> แทน

ในปี พ.ศ. 2537 และ 2538 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 สาระสำคัญของกฎหมายนี้อย่างหนึ่งก็คือการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจจัดหางานของเอกชนเพื่อมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบและหลอกลวงคนที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ แต่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะแต่ละปีจะมีคนงานจำนวนไม่น้อยถูกหลอกลวง เช่นในปี พ.ศ.2541 มีคนงานถูกหลอกลวงถึง 2,597 คน โดยมีเงินค่าเสียหายที่ถูกหลอกลวงถึง 116, 968,600 บาท (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 71) นอกจากเรื่องการถูกหลอกลวงแล้วยังมีการเอารัดเอาเปรียบในกรณีอื่น ๆ อีกเช่น การเก็บค่านายหน้าจากคนงานสูงมากเป็นเงินหลายหมื่นบาทจนถึงหลายแสนบาท โดยค่านายหน้ามีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2546 ระบุว่าคนงานไทยต้องจ่ายค่านายหน้าประมาณคนละ 120,000-150,000 บาท สำหรับการไปทำงานที่อิสราเอล และประมาณคนละ 180,000-200,000 บาท สำหรับการไปทำงานที่ได้หวัน นอกจากนี้ยังพบว่ามีคนงานถูกหลอกลวง

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดใน เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2549, น. 387-388.

<sup>2</sup>ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 69, 18 เมษายน 2534.

<sup>3</sup>ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 31 ก, 7 เมษายน 2543.

ไปทำงานที่ฝรั่งเศสซึ่งต้องจ่ายค่านายหน้าถึง 300,000 บาท แต่ไปแล้วก็ไม่มีงานทำ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546, น. 125)

ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537<sup>4</sup> กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง โดยกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้บุคคลข้างต้นเมื่อลูกจ้างได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายซึ่งมีสาเหตุจากการทำงานให้นายจ้าง และกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบไว้เพื่อจ่ายให้ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง (เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2549, น. 267) แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้จะมีความเหมาะสมสมควรแล้ว คือในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 (ปี พ.ศ. 2515) ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2543, น. 259) และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 แต่ในช่วงแรก ๆ จำนวนลูกจ้างที่อยู่ในข่ายได้รับการคุ้มครองก็ยังมีน้อย เช่นในปี พ.ศ. 2517 มีเพียง 72,848 คนในเขตกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2521 ได้เพิ่มเป็น 590,640 คนใน 17 จังหวัด ในช่วงหลังจึงมีเพิ่มขึ้น เช่นภายหลังการประกาศใช้กฎหมายเงินทดแทนในปี พ.ศ. 2537 นั้น มีจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองของสำนักงานนี้ 4,903,736 คน (นิคม จันทรวิฑูร, 2544, น. 133-134) มีข้อที่น่าสังเกตว่าการดำเนินการตามนโยบายคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบภัยจากการทำงานทำได้ล่าช้า ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมมานาน และผลกระทบจากอุตสาหกรรมก็มีมานานแล้ว เช่นในปี พ.ศ. 2507 คนงานของบริษัทแสงฟ้าแบตเตอรี่ได้รับสารแมงกานีสจนเกิดอาการเจ็บป่วยและถึงแก่ความตายถึง 40 คน (นิคม จันทรวิฑูร, 2544, น. 142) เมื่ออุตสาหกรรมประสบอันตรายจากการทำงานพบว่าผู้ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนทำงานไม่ได้ชั่วคราวมี 3,937 คน ในปี พ.ศ. 2518 มี 37,627 คน ในปี พ.ศ. 2528 และมี 209,909 คน ในปี พ.ศ. 2538 ผู้ที่สูญเสียอวัยวะบางส่วนมี 535 คน ในปี พ.ศ. 2518 มี 1,159 คน ในปี พ.ศ. 2528 และมี 5,469 คน ในปี พ.ศ. 2538 ส่วนผู้ที่ประสบภัยจากการทำงานถึงกับเสียชีวิตนั้นก็มากขึ้นเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2518 มี 132 คน เพิ่มขึ้นเป็น 315 คน ในปี พ.ศ. 2528 และ 940 คนในปี พ.ศ. 2538 (นิคม จันทรวิฑูร, 2544, น. 136-137)

เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ภาคสังคมก็ได้รับผลกระทบมากไม่แพ้ภาคธุรกิจ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามแนวทางที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศแนะนำดังที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 ที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและค่าใช้จ่ายภาคเอกชน ด้วยการไม่ปรับเปลี่ยนเงินเดือนหรือค่าจ้าง แต่ถ้าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนก็ให้

<sup>4</sup>ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 28 ก, 30 มิถุนายน 2537.

เพิ่มไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน แต่ในปี พ.ศ. 2541 นั้นอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานสูงถึงร้อยละ 8.1<sup>5</sup> แต่ในปีนั้นและอีก 2 ปีต่อมารัฐบาลไม่ได้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเลย

มีคนว่างงานอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจจำนวนมาก ข้อมูลจากทางราชการระบุว่าในเดือนสิงหาคมปี พ.ศ.2540 มีคนว่างงานถึง 2,500,000 คน ขณะที่ข้อมูลจากนักวิชาการก็ระบุว่ามีคนว่างงานถึง 3,000,000 คนในช่วงนั้น เฉพาะคนที่ถูกเลิกจ้างเมื่อนับถึงเดือนสิงหาคมปีต่อมาก็มีเกือบ 300,000 คน (นิคม จันทรวิทุร, 2544, น. 273-274) นายจ้างมักจะนำเอาวิกฤติเศรษฐกิจมาใช้เป็นข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติหรือเลิกจ้างคนงานโดยไม่ต้องรับผิดชอบ การเลิกจ้างที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่นั้นคนงานจะไม่ได้รับเงินค่าชดเชย หรือถ้าได้รับบ้างก็ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 39) ทางฝ่ายแรงงานได้เรียกร้องให้มีการประกันการว่างงาน แต่กว่าจะได้ตามที่เรียกร้อง เวลาก็ล่วงเลยไปหลายปี เมื่อเทียบกับฝ่ายธุรกิจที่ผลักดันให้แก้ไขกฎหมายล้มละลายแล้วจะเห็นว่าฝ่ายธุรกิจมีพลังต่อรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าฝ่ายแรงงานมาก

เมื่อรัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือหรือให้สวัสดิการแก่ประชาชนที่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ก็ไม่สามารถให้สวัสดิการได้อย่างทั่วถึง เพราะรัฐนำเอาแนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) มาใช้ ซึ่งเป็นแนวคิดการให้สวัสดิการแบบเสรีนิยมใหม่ที่ไม่ได้มุ่งให้สวัสดิการแก่ประชาชนโดยทั่วหน้า หากเน้นให้เฉพาะคนจนเพียงบางกลุ่มที่เห็นสมควรได้รับ โดยให้เป็นสวัสดิการขั้นต่ำ เพื่อรักษา “ทรัพยากรมนุษย์” ไว้ทำให้เกิดประโยชน์ต่อไป และแบ่งภาระการช่วยเหลือเหล่านี้ไปให้ชุมชนและประชาสังคมร่วมรับผิดชอบให้มากที่สุด โดยลดภาระของรัฐให้เหลือน้อยที่สุด<sup>6</sup>

ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541<sup>7</sup> กฎหมายนี้ทางฝ่ายแรงงานเรียกร้องมานาน แต่เพิ่งจะได้มาเมื่อไม่นานมานี้เอง ก่อนปี พ.ศ. 2541 นั้นแม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ บ้างแล้วเช่นในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่เป็นระบบและการบังคับใช้ก็ไม่ค่อยได้ผล ฝ่ายนายจ้างได้ฝ่าฝืนหรือละเมิดสิทธิของแรงงานหลายอย่างแต่ก็มักจะไม่มีการลงโทษ (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2545,

<sup>5</sup> ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราเงินเฟ้อเพิ่มเติมได้ในตารางที่ 7.3

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2543; 2546, น. 15-26.

<sup>7</sup> ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก, 20 กุมภาพันธ์ 2541.

น. 4) กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปี พ.ศ. 2541 ได้วางกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานไว้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายนี้ก็ยังคงเปิดช่องให้ฝ่ายนายจ้างเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างได้ อย่างเช่นในมาตรา 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดนิยามของนายจ้าง ก็มีบทบัญญัติในมาตรา 5(3) กล่าวถึงนายจ้างที่จ้างงานด้วยวิธีเหมาค่าแรงไว้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้แล้ว กฎหมายประกันสังคมก็มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจ้างงานแบบเหมาค่าแรงไว้เช่นกันในมาตรา 35 การมีบทบัญญัติเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการจ้างแบบเหมาค่าแรง ทั้ง ๆ ที่วิธีการจ้างแบบเหมาค่าแรงนั้นเป็นที่มาของการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง ในปัจจุบันมีการจ้างงานโดยวิธีนี้กันมาก ทางฝ่ายองค์กรแรงงานได้พยายามรณรงค์ให้รัฐยกเลิกการจ้างเหมาค่าแรงมาหลายปีแล้ว (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2549, น. 65-68; 2550, น. 10) แต่รัฐก็ยังไม่ได้แก้ไขปัญหานี้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีคนงานอีกจำนวนมากที่กฎหมายแรงงานของไทยไม่ได้รับรองสิทธิเอาไว้ เช่นลูกจ้างในไร่นา ไร่อ้อย และไร่มัน คนงานประมงในเรื่องประมงที่จ้างลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน ลูกจ้างรับเหมาช่วงที่รับงานไปทำที่บ้าน และคนใช้ในบ้าน เป็นต้น เมื่อขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงคนเหล่านี้ ทำให้พวกเขาไม่มีสิทธิเบิกค่าล่วงเวลา ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยเมื่อถูกปลดออกจากงาน ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนในยามลาคลอด และวันหยุดวันลาที่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของนายจ้าง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546, น. 123)

ยังมีข้อเรียกร้องอีกมากของฝ่ายแรงงานที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐ เช่นมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ แต่ร่างกฎหมายนี้ได้รับการคัดค้านจากสภาองค์การนายจ้าง สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานประกันสังคม จึงมีการยกเลิกไป (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2549, น. 68-69) มีการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ซึ่งว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ 98 ซึ่งว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2545, น. 106-107) ข้อเรียกร้องนี้ทางองค์การแรงงานซึ่งเห็นว่ากฎหมายไทยมีบทบัญญัติที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เรียกร้องอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่จนบัดนี้รัฐบาลไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2549, น. 61-64; 2550, น. 17)

การบังคับใช้กฎหมายก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทางฝ่ายรัฐยังไม่มีความจริงจังและจริงจังมากพอ เหตุการณ์ไฟไหม้โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 10

พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งทำให้มีคนตายกว่า 200 คน (นิคม จันทรวิฑูร, 2544, น. 14; เบลโล และคนอื่น ๆ, 2542, น. 133) โดยมีผู้หญิงถึง 171 คน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 263) ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นผลของการบังคับใช้กฎหมายอย่างหละหลวมของภาครัฐ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสมนอกจากจะส่งผลกระทบต่อคนไทยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างชาติในประเทศไทยด้วย พวกเขาถูกปฏิบัติด้วยมาตรฐานอีกระดับหนึ่ง ถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย

การที่สังคมไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์โดยมีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ได้ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้คนส่วนต่าง ๆ ในสังคมไทยแปรเปลี่ยนไปด้วย ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์แบบชุมชนนิยมก็ยังคงดำรงอยู่ ความสัมพันธ์แบบพันธสัญญาที่เน้นการแลกเปลี่ยนแบบตลาดก็เพิ่มขึ้นมากด้วย (เกษียร เตชะพีระ, 2543) และในปัจจุบันความสัมพันธ์ของผู้คนโดยมากก็เป็นการแลกเปลี่ยนในระบบตลาดที่เอาอุดมการณ์ของระบบอุปถัมภ์มาเคลือบไว้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2540, น. 62) ซึ่งมีส่วนทำให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนคนด้อยโอกาสดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างยากลำบากยิ่งขึ้น

ภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคมในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยเน้นไปที่ภาคแรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ที่เป็นเช่นนี้เพราะปัจจุบันแรงงานนอกภาคเกษตรนั้นเป็นส่วนประกอบที่มากที่สุดในการดำรงแรงงานทั้งหมด เช่นในปี พ.ศ. 2542 มีแรงงานที่มีงานทำในภาคเกษตร 13.88 ล้านคน ขณะที่นอกภาคเกษตรมี 16.79 ล้านคน และในปี พ.ศ. 2548 มีแรงงานที่มีงานทำในภาคเกษตร 13.62 ล้านคน แต่นอกภาคเกษตรมีเพิ่มขึ้นถึง 21.73 ล้านคน<sup>8</sup> นอกจากนี้ แรงงานในภาคเกษตรนั้นเมื่อว่างเว้นจากการทำการเกษตรก็มักจะอพยพเข้าเมืองเพื่อทำงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม คนที่ได้รับผลกระทบจากการเอารัดเอาเปรียบของภาคธุรกิจซึ่งรัฐยังไม่สามารถปกป้องคุ้มครองได้มากนักในยุคที่กำลังวิ่งไล่กวาดทางเศรษฐกิจท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่จึงมีเป็นจำนวนมาก โดยมีแรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบชัดเจนที่สุด

อย่างไรก็ตาม ภาคสังคมที่อยู่ในภาคเกษตรนั้นก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่เอียงข้างเข้าหาฝ่ายทุนเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 เป็นตัวอย่าง

<sup>8</sup> ข้อมูลจำนวนกำลังแรงงาน ผู้มีงานทำ และผู้ว่างงานในปี 2542-2548 ได้ใน

ก่อนที่รัฐจะดำเนินโครงการ คจก. นั้น ได้มีชาวบ้านเข้าไปบุกเบิกจับจองพื้นที่ป่ามานานแล้ว<sup>9</sup> โดยที่ส่วนหนึ่งรัฐเองก็สนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปอยู่ในเขตป่าตามนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ ต่อมาได้มีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนเพิ่มขึ้น หลายพื้นที่นั้นเป็นที่ซึ่งชาวบ้านอาศัยอยู่ก่อนแล้ว จึงมีพื้นที่ป่าสงวนจำนวนมากที่กลายเป็นเขตป่าเสื่อมโทรม ตั้งแต่พุทธทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ได้ผลักดันให้กรมป่าไม้อนุญาตให้เอกชนเช่าที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกไม้โตเร็วเป็นวัตถุดิบป้อนโรงงานเยื่อกระดาษ โรงงานกระดาษ และโรงงานใยสังเคราะห์ กรมป่าไม้เห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายธุรกิจเอกชน และได้ทำการทดลองแล้วได้ผลสรุปว่ายูคาลิปตัสเป็นไม้โตเร็วที่เหมาะสมกับการทำป่าเศรษฐกิจ กรมป่าไม้จึงเริ่มปลูกต้นยูคาลิปตัสและให้ธุรกิจเอกชนเช่าที่ป่าเสื่อมโทรมในอัตราไร่ละ 1 บาทต่อปี ซึ่งต่อมาแม้จะเพิ่มค่าเช่าแต่ก็อยู่เพียงแค่อัตราไร่ละ 10 บาทต่อปี ในปี พ.ศ. 2528 กรมป่าไม้ได้เสนอว่าควรเพิ่มพื้นที่ป่าให้ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่ในพื้นที่ร้อยละ 40 ดังกล่าวให้แบ่งร้อยละ 15 เป็นเขตป่าธรรมชาติที่ต้องรักษาไว้ให้ได้ ส่วนอีกร้อยละ 25 ให้จัดเป็นป่าเศรษฐกิจ รัฐบาลเห็นด้วยกับนโยบายนี้ นโยบายนี้ทำให้ธุรกิจเอกชนสามารถเช่าพื้นที่ป่าได้ในราคาที่ถูกลงเพื่อปลูกป่าเชิงพาณิชย์ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 98)

ในขณะที่รัฐให้เอกชนเช่าที่ราคาถูกลงเพื่อปลูกสร้างสวนป่านั้น รัฐก็ได้ให้อภิสิทธิ์แก่อุตสาหกรรมโรงงานเยื่อกระดาษและโรงงานกระดาษด้วย ในช่วงปลายพุทธทศวรรษ 2520 ตลาดโลกมีความต้องการใช้กระดาษอย่างมาก ทำให้ราคาเยื่อกระดาษถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โรงงานผลิตเยื่อกระดาษและธุรกิจปลูกป่าเชิงพาณิชย์ขยายตัวในช่วงนี้ โดยมีหลายบริษัทได้เข้าไปทำธุรกิจเหล่านี้ เช่นบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ บริษัทเกษตรรุ่งเรือง และบริษัทเซลล์ นอกจากนี้ยังมีบริษัทของญี่ปุ่นอย่างน้อย 15 บริษัทและบริษัทของไต้หวันที่ร่วมทุนกับนักธุรกิจไทยเพื่อทำธุรกิจดังกล่าว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 96) สำหรับบริษัทเกษตรรุ่งเรืองนั้นมีสาขาซื้อบริษัทสวนป่ากิตติได้สัมปทานทำไม้และได้รื้อกล้าเข้าไปในเขตป่าธรรมชาติถึง 13,000 ไร่ ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทราและปราจีนบุรี (เบลโล และคนอื่น ๆ, 2542, น. 293) ซึ่งก่อให้เกิดเรื่องอื้อฉาวที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2533

ในขณะที่รัฐได้เกื้อหนุนภาคธุรกิจโดยให้เช่าที่ป่าในราคาถูกลงนั้น รัฐกลับปฏิบัติต่อชาวบ้านอีกแบบหนึ่ง โครงการ คจก. เป็นโครงการที่ต้องการจะย้ายชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่าสงวน

---

<sup>9</sup> ดูวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าของประเทศไทย ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535.

เสื่อมโทรมออกไปอยู่ในที่ซึ่งรัฐจัดหาให้ใหม่ แม้ว่าแนวคิดที่จะย้ายชาวบ้านออกจากเขตป่าเสื่อมโทรมจะมีมานานแล้ว แต่ก็มี การเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในเดือนเมษายนปี พ.ศ. 2534 โดยโครงการ คจก. โครงการนี้เป็นความพยายามที่จะไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าเพื่อให้เอกชนเช่าที่ปลูกยูคาลิปตัสแทน และมีเป้าหมายที่จะย้ายประชาชน 250,000 ครอบครัวในภาคอีสานออกจากพื้นที่ 14 ล้านไร่ที่จัดว่าเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม โดยจะจัดสรรการใช้พื้นที่นี้ใหม่ให้เกษตรกรรายย่อย 4.9 ล้านไร่ ส่วนอีก 9.1 ล้านไร่จะใช้เป็นพื้นที่ให้ภาคธุรกิจเช่าเพื่อปลูกป่าเชิงพาณิชย์ (เบลโล และคนอื่น ๆ, 2542, น. 294-295) ในปีแรกนั้นโครงการ คจก. เน้นปฏิบัติการในเขตภาคอีสานตอนล่าง มีการอพยพประชาชนจำนวนมากออกจากพื้นที่ป่า โดยเฉพาะในเขตป่าดงใหญ่ซึ่งเป็นเขตที่มีธุรกิจเกษตรไปปลูกยูคาลิปตัสอยู่ด้วยนั้น ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2534 รัฐบาลโดยกองทัพถึงกับส่งกองกำลังทหารจำนวนหนึ่งเข้าไปเพื่อรื้อบ้านและไล่ชาวบ้านออกจากหมู่บ้าน มีการใช้รถแทรกเตอร์เข้าไปไถกลบไร่มันสำปะหลังของชาวบ้าน และมีการโยนลูกระเบิดเข้าไปในวัดด้วย (ผาสูก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 99-100)

โครงการ คจก. ก่อให้เกิดการประท้วงคัดค้านของชาวบ้านอย่างขนานใหญ่ การรวมตัวของชาวบ้านในครั้งนั้นได้ก่อให้เกิดองค์กรเครือข่ายที่ต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหาของพวกเขาเอง และผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามมาอีกมากมาย สมัชชาคนจนซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมากทั่วประเทศ ก็มีพัฒนาการมาจากการรวมตัวของชาวบ้านในครั้งนั้นด้วย ชาวบ้านได้ต่อสู้จนในที่สุดก็ได้มีการยกเลิกโครงการ คจก. อย่างไรก็ตาม ความพยายามของรัฐที่ต้องการขับไล่ชาวบ้านออกจากเขตป่าก็ยังคงมีอยู่ หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ได้มีการกู้เงินในโครงการมิยาซาวะเพื่อนำมาใช้บรรเทาผลกระทบทางสังคม ส่วนหนึ่งของเงินกู้ี้ถูกนำไปใช้ในโครงการปลูกป่า โครงการนี้ได้ก่อให้เกิดการบีบคั้นขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าเหมือนเป็นการรื้อฟื้นโครงการ คจก. ขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543, น. 67) ได้กล่าวถึงโครงการนี้ความตอนหนึ่งว่า “นำอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไปกู้เขามาด้วยข้ออ้างว่าจะนำมาใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคม กลับถูกใช้เพื่อสั่นคลอนให้สังคมเสื่อมทรุดลงไป โดยการยึดเอาทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประชาชนหลายล้านคนไปให้คนอื่นใช้”

นอกจากโครงการ คจก. แล้ว ยังมีอีกหลายโครงการที่แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐมีอคติเข้าข้างภาคธุรกิจอุตสาหกรรม หลายโครงการได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก แต่ประชาชนมักไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการเหล่านั้น บางโครงการไม่มีการทำการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม บางโครงการถึงแม้จะมีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรือมีการทำประชาพิจารณ์ แต่ก็ทำเป็นเพียงพิธีการซึ่งยังไม่เปิดสู่การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เมื่อ

ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบคัดค้านโครงการเหล่านั้นก็อาจจะถูกมองโดยรัฐและผู้คนส่วนหนึ่งที่ต้องการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจว่าพวกเขาเป็นตัวถ่วงความเจริญหรือเป็นผู้ขัดขวางการพัฒนา โครงการเหล่านี้เช่น โครงการท่อแก๊สยาตานา โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอกและหินกรูด และโครงการท่อแก๊สที่อำเภอจะนะ สงขลา เป็นต้น

## 7.2 กรณีศึกษา: การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานของรัฐไทย

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานในบพนี้ มีจุดเน้นในช่วงปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เพื่อเปรียบเทียบกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่กล่าวถึงในบทก่อน โดยภาพรวมนโยบายเกี่ยวกับแรงงานของรัฐยังมีข้อบกพร่องในเรื่องการบังคับใช้ให้ได้ผล ส่งผลเป็นการเอื้อต่อภาคธุรกิจในการสะสมกำไรหรือการผลิตแบบยืดหยุ่นซึ่งเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ นอกจากนี้ผลจากความวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการเดินตามแนวทางโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานเพราะถูกกดค่าจ้างเอาไว้ ซึ่งเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตของภาคธุรกิจในอีกทางหนึ่งด้วย

### 7.2.1 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

การมีกฎหมายเข้ามาดูแลเรื่องค่าจ้างเกิดขึ้นหลังจากการมีกฎหมายส่งเสริมการลงทุนเกือบ 20 ปี เพราะครั้งแรกที่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2516 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในครั้งนั้นมีจุดประสงค์ในการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอต่อการครองชีพตามอัตรา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับไตรภาคีขึ้นมา คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ให้มีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในการประกาศใช้ครั้งแรกนั้น ได้ประกาศใช้ในพื้นที่ 4 จังหวัดคือกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี โดยเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ไม่ครอบคลุมถึงคนงานในภาคเกษตรกรรม ครั้งแรกกำหนดไว้ที่วันละ 12 บาท (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, น.

1)

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงแรกตั้งแต่เริ่มประกาศใช้เป็นต้นมาก่อนถึงปี พ.ศ. 2531 นั้นเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เช่นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันในกรุงเทพฯ ได้เพิ่มจาก 12 บาทในปี พ.ศ. 2516 เป็น 28 บาทในปี พ.ศ. 2520, 64 บาทในปี พ.ศ. 2525 และ 73 บาทในปี พ.ศ. 2530 (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, น. 73-75)

## ตารางที่ 7.1

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันของ 10 จังหวัด ในช่วงปี พ.ศ. 2531-2550

หน่วย : บาท

| จังหวัด<br>พ.ศ. | กรุงเทพฯ | อุทัยธานี | ชลบุรี | ตราด | นครราชสีมา | สุรินทร์ | เชียงใหม่ | น่าน | ภูเก็ต | สตูล |
|-----------------|----------|-----------|--------|------|------------|----------|-----------|------|--------|------|
| 2531            | 73       | 61        | 67     | 61   | 67         | 61       | 67        | 61   | 73     | 61   |
| 2532            | 78       | 63        | 70     | 63   | 70         | 63       | 70        | 63   | 75     | 63   |
| 2533            | 90       | 74        | 79     | 74   | 79         | 74       | 79        | 74   | 90     | 74   |
| 2534            | 100      | 82        | 88     | 82   | 88         | 82       | 88        | 82   | 100    | 82   |
| 2535            | 115      | 94        | 101    | 94   | 101        | 94       | 101       | 94   | 115    | 94   |
| 2536            | 125      | 102       | 110    | 102  | 110        | 102      | 110       | 102  | 125    | 102  |
| 2537            | 135      | 108       | 118    | 108  | 116        | 108      | 116       | 108  | 135    | 110  |
| 2538            | 145      | 118       | 126    | 118  | 126        | 118      | 126       | 118  | 145    | 118  |
| 2539            | 157      | 128       | 137    | 128  | 137        | 128      | 137       | 128  | 157    | 128  |
| 2540            | 157      | 128       | 137    | 128  | 137        | 128      | 137       | 128  | 157    | 128  |
| 2541            | 162      | 130       | 140    | 130  | 140        | 130      | 140       | 130  | 162    | 130  |
| 2542            | 162      | 130       | 140    | 130  | 140        | 130      | 140       | 130  | 162    | 130  |
| 2543            | 162      | 130       | 140    | 130  | 140        | 130      | 140       | 130  | 162    | 130  |
| 2544            | 165      | 133       | 143    | 133  | 143        | 133      | 143       | 133  | 165    | 133  |
| 2545            | 165      | 133       | 146    | 133  | 143        | 133      | 143       | 133  | 168    | 135  |
| 2546            | 169      | 133       | 150    | 135  | 145        | 133      | 143       | 133  | 168    | 135  |
| 2547            | 170      | 137       | 153    | 135  | 145        | 147      | 145       | 137  | 168    | 139  |
| 2548            | 175      | 139       | 157    | 139  | 150        | 139      | 145       | 139  | 173    | 139  |
| 2549            | 184      | 142       | 166    | 145  | 158        | 141      | 155       | 140  | 181    | 144  |
| 2550            | 191      | 146       | 172    | 149  | 162        | 145      | 159       | 143  | 186    | 148  |

ที่มา 1) ข้อมูล พ.ศ. 2531-2544 มาจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์ (2547) 2) ข้อมูล พ.ศ. 2545-2550 มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/KeyEcon/tab17.asp)

ข้อมูลในตารางที่ 7.1 แสดงให้เห็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐกำหนดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของปีนั้น ๆ คืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้จริงในปีนั้น เพราะบางปีมีการประกาศไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในปีต่อไป มีบางปีที่มีการประกาศมากกว่า 1 ครั้ง ในกรณีเช่นนี้ก็จะยึดเอาครั้งหลังสุดเป็นหลัก บางปีไม่มีการประกาศ ก็จะยึดถือเอาอัตราเดิมที่ยังประกาศใช้อยู่ ผู้วิจัยได้เลือกมา 10 จังหวัด โดยให้ 2 จังหวัดเป็นตัวแทนของแต่ละภาค<sup>10</sup> ในภาคหนึ่ง ๆ จังหวัดแรกจะเป็นตัวแทนของกลุ่มจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูง จังหวัดหลังจะเป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูง

จากข้อมูลในตารางที่ 7.1 จะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2533 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เพิ่มสูงขึ้นมากจากระดับในปี พ.ศ. 2532 แต่อัตราเงินเฟ้อในปีนั้นก็ค่อนข้างสูง คืออยู่ที่ร้อยละ 5.9 อัตราเงินเฟ้อสูงก็จริง แต่การปรับค่าจ้างก็สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ เมื่อดูค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง (ดูตารางที่ 7.3) ก็พบว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงเพิ่มขึ้นมาก คือเพิ่มขึ้นถึงเกือบร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2533 นั้นมีคนงานถึงประมาณร้อยละ 44 ของคนงานทั่วประเทศที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (นิคม จันทวิทุร, 2544, น. 2; ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 259) 5-6 ปีต่อมา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็เพิ่มขึ้นมาก แต่ในปี พ.ศ. 2539 นั้น เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้รับการร้องเรียนว่ามีบริษัทกว่า 2,000 แห่งจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (เบลโล และคนอื่น ๆ, 2542, น. 122)

นอกจากประเทศไทยจะไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายไทยกำหนดก็ไม่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) อีกด้วย เพราะองค์การนี้กำหนดให้ค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือ 1 คนจะต้องพอเพียงต่อการเลี้ยงดูตนเอง คู่สมรส และบุตรอีก 2 คน แต่การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยอาศัยข้อเท็จจริงของการดำรงชีพของแรงงานเพียงคนเดียว ไม่ครอบคลุมถึงการเลี้ยงดูครอบครัว (วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อดิวิญชัยพงศ์, 2546, น. 57)

<sup>10</sup> ความจริงในประกาศกระทรวงเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้แยกภาคตะวันออกออกจากภาคกลาง ผู้วิจัยแยกออกมาเองเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบ เพราะเห็นว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมานั้น ค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดชลบุรีเริ่มสูงขึ้นกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในเขตภาคกลางรวมทั้งจังหวัดอื่น ๆ ที่จัดอยู่ในภาคตะวันออกด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งคงมีสาเหตุมาจากชลบุรีเริ่มเป็นแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกหรืออีสเทิร์นซีบอร์ดที่กำลังเริ่มต้นขึ้นในยุคสมัยนั้น

หรือแม้แต่ต่อให้เป็นการดำรงชีพของบุคคลเพียงคนเดียว ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดก็อาจไม่เพียงพอด้วยซ้ำ มีงานศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2527-2528 พบว่าคนงานโสดที่ไม่สูบบุหรี่ไม่ดื่มเหล้าเลย มีค่าใช้จ่ายวันละ 74-88 บาท ขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ ในช่วงนั้นอยู่ที่ 66-70 บาทเท่านั้น (นิคม จันทรวิทุร, 2544, น. 103) และงานศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547) ก็พบว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นแก่อัตราชีพิตายที่พิจารณาจากค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับแรงงานไร้ฝีมือเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามอัตรา ซึ่งได้แก่ค่าอาหาร ค่าเครื่องดื่มน้ำ ค่าที่อยู่อาศัย ค่าสาธารณูปโภค ค่ารักษาพยาบาลและยา ค่าใช้จ่ายส่วนตัว และค่าพาหนะ ของแรงงานไร้ฝีมือในหลายจังหวัดก็สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

สำหรับในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) เมื่อพิจารณาในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลซึ่งกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายวันไว้ที่ 191 บาท ถ้าคนงานทำงานเดือนละ 26 วัน ก็จะได้ค่าจ้างเท่ากับ 4,966 บาทต่อเดือน เงินจำนวนนี้ถือว่ายังน้อย เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าคนงานส่วนมากนั้นมาจากชนบท พวกเขาจึงมีค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากค่าอาหารด้วย โดยเฉพาะค่าที่พักอาศัย และมีไม่น้อยที่ต้องเสียค่าเดินทางไปกลับระหว่างที่พักกับที่ทำงานด้วย ถ้าพวกเขาไม่ทำงานล่วงเวลาหรือหารายได้เสริมอื่น ๆ ก็จะต้องอยู่อย่างยากลำบาก และอาจไม่มีเงินพอที่จะส่งให้พ่อแม่พี่น้องที่รอคอยอยู่ แต่ในความเป็นจริงพวกเขาต้องส่งเงินกลับบ้านเกิดด้วย พวกเขาจึงต้องทำงานหนัก

สำหรับจังหวัดที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ต่ำก็มีเป็นจำนวนมาก มีเพียง 11 จังหวัดเท่านั้นที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันสูงเกิน 160 บาท ดังนั้นค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อคิดเป็นเดือนในอีก 65 จังหวัดก็จะสูงอย่างมากก็เพียงแค่ 4,160 บาทเท่านั้น เงินค่าจ้างรายเดือนแค่นี้ก็ถือว่าน้อย เมื่อพิจารณาว่าแม้แต่คนต่างจังหวัดในปัจจุบันก็มีค่าใช้จ่ายด้านอาหารเพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้เพราะว่าทรัพยากรธรรมชาติในต่างจังหวัดก็ถูกขูดรีดโดยเฉพาะจากนายทุนจนสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ไปมากแล้ว ชาวบ้านไม่อาจที่จะพึ่งพาอาหารจากธรรมชาติได้มากเหมือนในอดีตอีกต่อไปแล้ว

ในช่วงที่ประเทศไทยกำลังมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูงนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำก็สูงขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก จะเห็นว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงได้เพิ่มสูงขึ้นทุกปีติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2539 (ดูตารางที่ 7.3) ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2539 แต่เมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในปีต่อมา ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงก็เริ่มลดลงค่อนข้างมากอีกครั้ง เพราะหลังวิกฤติไม่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำถึง 3 ปีติดต่อกัน (ดูตารางที่ 7.2) ทั้ง ๆ ที่มีอัตราเงินเฟ้อสูงในปี พ.ศ. 2541

## ตารางที่ 7.2

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2541-2550

หน่วย: บาท

|             | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | 2550 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| กรุงเทพฯ    | 162  | 162  | 162  | 165  | 165  | 169  | 170  | 181  | 184  | 191  |
| นครปฐม      | 162  | 162  | 162  | 165  | 165  | 169  | 170  | 181  | 184  | 191  |
| ปทุมธานี    | 162  | 162  | 162  | 165  | 165  | 169  | 170  | 181  | 184  | 191  |
| สมุทรปราการ | 162  | 162  | 162  | 165  | 165  | 169  | 170  | 181  | 184  | 191  |
| สมุทรสาคร   | 162  | 162  | 162  | 165  | 165  | 165  | 170  | 181  | 184  | 191  |
| นนทบุรี     | 162  | 162  | 162  | 165  | 165  | 167  | 170  | 181  | 184  | 191  |
| ภูเก็ต      | 162  | 162  | 162  | 165  | 168  | 168  | 168  | 178  | 181  | 186  |
| ชลบุรี      | 140  | 140  | 140  | 143  | 146  | 150  | 153  | 163  | 166  | 172  |
| สระบุรี     | 140  | 140  | 140  | 143  | 143  | 1458 | 151  | 161  | 163  | 168  |
| นครราชสีมา  | 140  | 140  | 140  | 143  | 143  | 145  | 145  | 156  | 158  | 162  |
| ระยอง       | 130  | 130  | 130  | 133  | 137  | 141  | 143  | 153  | 155  | 161  |
| ระนอง       | 140  | 140  | 140  | 143  | 143  | 143  | 143  | 153  | 155  | 160  |
| อยุธยา      | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 139  | 142  | 152  | 155  | 160  |
| ฉะเชิงเทรา  | 130  | 130  | 130  | 133  | 137  | 137  | 140  | 150  | 153  | 160  |
| เชียงใหม่   | 140  | 140  | 140  | 143  | 143  | 143  | 145  | 153  | 155  | 159  |
| พังงา       | 140  | 140  | 140  | 143  | 143  | 143  | 145  | 153  | 155  | 159  |
| กระบี่      | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 138  | 140  | 148  | 151  | 156  |
| เพชรบุรี    | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 136  | 138  | 147  | 150  | 156  |
| กาญจนบุรี   | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 138  | 148  | 151  | 155  |
| ลพบุรี      | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 136  | 146  | 151  | 155  |
| จันทบุรี    | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 138  | 146  | 150  | 155  |
| สมุทรสงคราม | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 138  | 147  | 150  | 154  |
| ราชบุรี     | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 138  | 147  | 147  | 154  |
| สระแก้ว     | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 145  | 147  | 154  |

## ตารางที่ 7.2

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2541-2550 (ต่อ)

หน่วย: บาท

|                 | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | 2550 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| อ่างทอง         | 130  | 130  | 130  | 133  | 138  | 138  | 138  | 146  | 148  | 152  |
| ตรัง            | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 136  | 145  | 148  | 152  |
| ประจวบคีรีขันธ์ | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 135  | 147  | 147  | 152  |
| สิงห์บุรี       | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 136  | 145  | 147  | 152  |
| ปราจีนบุรี      | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 136  | 145  | 147  | 152  |
| สงขลา           | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 144  | 152  |
| อุดรธานี        | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 145  | 150  |
| เลย             | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 144  | 150  |
| ชุมพร           | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 137  | 145  | 145  | 149  |
| ลำพูน           | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 137  | 137  | 145  | 145  | 149  |
| สุโขทัย         | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 137  | 137  | 145  | 145  | 149  |
| ตราด            | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 135  | 135  | 145  | 145  | 149  |
| สุพรรณบุรี      | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 140  | 143  | 145  | 149  |
| ลำปาง           | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 143  | 145  | 149  |
| ขอนแก่น         | 130  | 130  | 130  | 133  | 136  | 136  | 140  | 144  | 144  | 148  |
| บุรีรัมย์       | 130  | 130  | 130  | 133  | 136  | 136  | 140  | 144  | 144  | 148  |
| กาฬสินธุ์       | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 144  | 148  |
| ปัตตานี         | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 144  | 148  |
| ยะลา            | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 144  | 148  |
| สตูล            | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 144  | 144  | 148  |
| นครพนม          | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 144  | 148  |
| นครศรีธรรมราช   | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 144  | 148  |
| หนองคาย         | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 144  | 148  |
| นราธิวาส        | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 139  | 144  | 148  |

## ตารางที่ 7.2

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2541-2550 (ต่อ)

หน่วย: บาท

|              | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | 2550 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ตาก          | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 143  | 143  | 147  |
| นครสวรรค์    | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 143  | 143  | 147  |
| พัทลุง       | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 143  | 143  | 147  |
| พิษณุโลก     | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 143  | 143  | 147  |
| เพชรบูรณ์    | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 143  | 143  | 147  |
| สุราษฎร์ธานี | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 140  | 143  | 143  | 147  |
| อุดรดิตถ์    | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 140  | 143  | 143  | 147  |
| กำแพงเพชร    | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 136  | 140  | 143  | 143  | 147  |
| นครนายก      | 130  | 130  | 130  | 133  | 134  | 134  | 138  | 141  | 143  | 147  |
| ชัยนาท       | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 142  | 146  |
| ชัยภูมิ      | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 142  | 146  |
| มุกดาหาร     | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 142  | 146  |
| ร้อยเอ็ด     | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 142  | 146  |
| ศรีสะเกษ     | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 139  | 142  | 142  | 146  |
| สกลนคร       | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 142  | 142  | 146  |
| หนองบัวลำภู  | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 142  | 142  | 146  |
| อุทัยธานี    | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 142  | 142  | 146  |
| เชียงราย     | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 142  | 142  | 146  |
| ยโสธร        | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 142  | 142  | 146  |
| มหาสารคาม    | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 140  | 141  | 146  |
| อำนาจเจริญ   | 130  | 130  | 130  | 133  | 135  | 135  | 138  | 141  | 141  | 145  |
| พิจิตร       | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 138  | 141  | 141  | 145  |
| แม่ฮ่องสอน   | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 141  | 141  | 145  |
| สุรินทร์     | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 141  | 141  | 145  |

## ตารางที่ 7.2

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2541-2550 (ต่อ)

หน่วย: บาท

|             | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | 2550 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| อุบลราชธานี | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 141  | 141  | 145  |
| พะเยา       | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 140  | 140  | 144  |
| แพร่        | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 140  | 140  | 144  |
| น่าน        | 130  | 130  | 130  | 133  | 133  | 133  | 137  | 140  | 140  | 143  |

ที่มา: 1) ข้อมูล พ.ศ. 2541-2544 รวบรวมจากประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันต่าง ๆ ใน [http://www.siamhrm.com/HRForm/past\\_wages.xls](http://www.siamhrm.com/HRForm/past_wages.xls).

2) ข้อมูล พ.ศ. 2545-2550 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (<http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/KeyEcon/tab17.asp>)

วิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลไทยต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการไม่ปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากเชื่อว่าการปรับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นจะทำให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นไปตามสัญญาที่ทำไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ข้อ 19 ระบุว่าจะทำให้มีการปรับเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน และในฉบับที่ 2 ข้อ 11 ระบุว่ากำหนดให้ค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น<sup>11</sup> นอกจากนี้ ข้อตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียยังมีเงื่อนไข “จำกัดการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2541 เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของตลาดแรงงาน” (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐดุติ, 2545, น. 38) แต่รัฐบาลไทยกดยกค่าจ้างขั้นต่ำไว้มากยิ่งกว่าที่ทำสัญญากับหน่วยงานทั้งสองนี้อีก เพราะนอกจากจะไม่ปรับขึ้นถึง 3 ปีติดต่อกันแล้ว เมื่อมีการปรับในเวลาต่อมาก็ปรับขึ้นเพียงเล็กน้อยไม่เหมาะสมกับอัตราเงินเฟ้อสะสมที่สูงกว่าร้อยละ 10 และการปรับค่าจ้างในช่วงปี พ.ศ. 2545-2548 ก็ยังตามไม่ทันอัตราเงินเฟ้อสะสมที่ยังสูง ดังนั้นค่าจ้างที่แท้จริงในปี พ.ศ. 2547 และ 2548 จึงต่ำลงอีกเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้เป็นปีฐาน (ดูตารางที่ 7.3)

<sup>11</sup> นโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นซึ่งได้รับอิทธิพลจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศในหัวข้อ 4.2.2.1

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้ในปี พ.ศ. 2541 นั้นเป็นอัตราค่าจ้างที่ประกาศไว้ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นไม่นานก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2540 ออกมา ประกาศฉบับนี้ออกมาเพราะกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนั้นเห็นว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะมีธุรกิจเอกชนจำนวนมากประสบปัญหา และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีอยู่ก็ไม่สะท้อนถึงค่าครองชีพและสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกัน อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคเป็นภาระต่อนายจ้างและการลงทุนในต่างจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2547, น. 2-4)

ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 2 ประเภทคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานนี้เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ต่ำสุดซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกลางกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการค่าจ้างกลางและคณะกรรมการค่าจ้างจังหวัดซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะกรรมการแต่ละชุดจะมีกรรมการแบบไตรภาคีซึ่งมาจาก 3 ฝ่ายคือฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง โดยมีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดนั้น ๆ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางเห็นชอบแล้วเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา (บัณฑิตย รัตนชัยเศรษฐวุฒิ, 2545, น. 30-31)

ประกาศฉบับนี้ยังได้ระบุถึงองค์ประกอบในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานไว้ 8 ประการคือ 1) อัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่โดยเปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะเดียวกัน 2) ค่าครองชีพ 3) มาตรฐานการครองชีพ 4) ต้นทุนการผลิต 5) ราคาของสินค้า 6) ความสามารถในการจ่ายค่าจ้าง 7) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น และ 8) สภาพการณ์ของประเทศโดยทั่วไปในขณะนั้น (บัณฑิตย รัตนชัยเศรษฐวุฒิ, 2545, น. 31)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 87 ได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานนั้น “ให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม”

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อพิจารณาเรื่องความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในระดับระหว่างประเทศนั้นไม่มีการระบุไว้เลยทั้งในประกาศกระทรวงและในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วปัจจัยข้อนี้น่าจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญมากซึ่งเป็นเหตุให้รัฐไทยที่ต้องแข่งขันกับต่างประเทศจำเป็นต้องกดค่าจ้างให้ต่ำเอาไว้ งานศึกษาของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2538, อ้างถึงในสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, น. 20) ซึ่งได้ศึกษาถึงบรรทัดฐานในการกำหนดและการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยก็พบว่าคณะกรรมการไตรภาคีนั้นให้ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของนายจ้างในระดับระหว่างประเทศมากกว่าพิจารณาที่ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของลูกจ้าง

เมื่อพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งหลังสุดก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการค่าจ้างจังหวัดพิจารณากำหนดในจังหวัดของตน จะพบว่าค่าจ้างขั้นต่ำในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งใช้ต่อมาอีก 2 ปีนั้น มีอัตราที่แตกต่างกันเพียง 3 อัตราเท่านั้นคือ 162, 140 และ 130 บาท (ดูตารางที่ 7.2) โดยอัตราสูงสุดนั้นสูงกว่าอัตราต่ำสุดร้อยละ 24.62 แต่เพราะเหตุใด เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว อัตราค่าจ้างสูงสุดกับต่ำสุดจึงห่างออกจากกันยิ่งขึ้น โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2550 นั้น อัตราสูงสุดสูงกว่าอัตราต่ำสุดถึงร้อยละ 33.57

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระจายอำนาจให้ระดับจังหวัดพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดนั้นไม่ได้ส่งผลดีต่อลูกจ้างเสมอไป เพราะฝ่ายลูกจ้างไม่มีองค์กรจัดตั้งที่เข้มแข็งพอที่จะต่อรองกับนายจ้างได้ ข้อมูลจากสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2548 ระบุว่ามีสหภาพแรงงานทั้งหมดทั่วประเทศ 1,425 สหภาพ (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2549, น.82) แต่สหภาพแรงงานเหล่านี้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญเท่านั้น มีอีกหลายจังหวัดไม่มีสหภาพแรงงานอยู่เลย เปิดโอกาสให้ฝ่ายนายจ้างมีอำนาจต่อรองมากกว่า โดยที่พวกเขามักจะได้รับความร่วมมือจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบางจังหวัดตัวแทนฝ่ายลูกจ้างก็ไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงของลูกจ้าง เช่น ผู้จัดการบริษัทสมัครเข้าเป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2545, น. 41; วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชพงศ์, 2546, น. 148) ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดห้ามเอาไว้

ประเด็นที่ควรอภิปรายอีกประเด็นหนึ่งในที่นี้ก็คือ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำนั้นมีความเหมาะสมกับอัตราเงินเฟ้อหรือไม่ ถ้าพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 7.3 ก็พบว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราเงินเฟ้อนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน บางช่วงอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงแต่ค่าจ้างขั้นต่ำกลับอยู่ในระดับต่ำ บางช่วงเงินเฟ้อต่ำแต่ค่าจ้างขั้นต่ำสูง แต่ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 การปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นปรับขึ้นน้อยตามไม่ทันอัตราเงินเฟ้อ

## ตารางที่ 7.3

ดัชนีราคาผู้บริโภค อัตราเงินเฟ้อ ค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน และค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง

ในเขตกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2531-2548

| พ.ศ. | ดัชนีราคาผู้บริโภค<br>(2545 = 100) | อัตราเงินเฟ้อ<br>(ร้อยละ) | ค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน<br>(บาทต่อวัน) | ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง<br>(บาทต่อวัน) |
|------|------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2531 | 56.3                               | 3.9                       | 73                                   | 129.70                                  |
| 2532 | 59.4                               | 5.3                       | 78                                   | 131.30                                  |
| 2533 | 62.8                               | 5.9                       | 90                                   | 143.30                                  |
| 2534 | 66.4                               | 5.7                       | 100                                  | 150.60                                  |
| 2535 | 69.2                               | 4.1                       | 115                                  | 166.20                                  |
| 2536 | 71.5                               | 3.4                       | 125                                  | 174.80                                  |
| 2537 | 75.1                               | 5.0                       | 135                                  | 179.80                                  |
| 2538 | 79.4                               | 5.8                       | 145                                  | 182.60                                  |
| 2539 | 84.1                               | 5.9                       | 157                                  | 186.70                                  |
| 2540 | 88.8                               | 5.6                       | 157                                  | 176.80                                  |
| 2541 | 96.0                               | 8.1                       | 162                                  | 168.75                                  |
| 2542 | 96.2                               | 0.3                       | 162                                  | 168.40                                  |
| 2543 | 97.8                               | 1.6                       | 162                                  | 165.60                                  |
| 2544 | 99.4                               | 1.6                       | 165                                  | 166.00                                  |
| 2545 | 100.0                              | 0.7                       | 165                                  | 165.00                                  |
| 2546 | 101.8                              | 1.8                       | 169                                  | 166.00                                  |
| 2547 | 104.6                              | 2.7                       | 170                                  | 162.50                                  |
| 2548 | 109.3                              | 4.5                       | 175                                  | 160.10                                  |

ที่มา: 1) ข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคและอัตราเงินเฟ้อ มาจากเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

2) ข้อมูลค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน รวบรวมจากประกาศเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับต่าง ๆ

3) ข้อมูลค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง มาจากการคำนวณโดยผู้วิจัย

หมายเหตุ: ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง =  $\frac{\text{ค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน}}{\text{ดัชนีราคาผู้บริโภค}} \times 100$ 

ดัชนีราคาผู้บริโภค

ในปี พ.ศ. 2550 มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นในอัตรา 3-8 บาท (ดูตารางที่ 7.2) จังหวัดที่ปรับขึ้น 8 บาทมีจังหวัดเดียวคือสงขลา มีส่วนหนึ่งที่ปรับขึ้นระหว่าง 5-7 บาท แต่ส่วนมากปรับขึ้น 4 บาท และมีจังหวัดน่านเพียงจังหวัดเดียวที่ปรับขึ้นเพียง 3 บาท ธนวรรณ์ พลวิชัย (2549) กล่าวว่า การปรับค่าจ้างขั้นต่ำครั้งนี้มีความเหมาะสม เนื่องจากการปรับขึ้นร้อยละ 3.8 ที่แม้ว่าจะดูน้อย แต่ถือว่าสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 3.5 ผู้วิจัยเห็นว่าการเอาอัตราเงินเฟ้อมาพิจารณาเพื่อปรับอัตราค่าจ้างสำหรับปีใด ควรเอาอัตราเงินเฟ้อของปีก่อนหน้าปีนั้นมาพิจารณา เพราะเราย่อมไม่มีทางทราบได้อย่างแน่นอนว่าปีที่บังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจะมีอัตราเงินเฟ้อเท่าใด ทำได้เพียงคาดการณ์เท่านั้น ซึ่งอาจจะผิดได้ เพราะเศรษฐกิจมีความผันผวนมาก ถ้าอัตราเงินเฟ้อของปี พ.ศ. 2550 อยู่ที่ร้อยละ 3.5 จริง และถ้าจังหวัดต่าง ๆ ส่วนมาก มีอัตราเงินเฟ้อในระดับนี้ ค่าจ้างที่ปรับขึ้นก็ยิ่งต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้ออยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ ที่ธนวรรณ์กล่าวว่าค่าจ้างขั้นต่ำของปี พ.ศ. 2550 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.8 นั้น ก็ใช้ได้เฉพาะกับจังหวัดที่ปรับเพิ่มอีก 6-8 บาท ซึ่งมีอยู่เพียง 14 จังหวัดเท่านั้น สำหรับจังหวัดที่เหลืออีก 62 จังหวัดนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำปรับขึ้นไม่ถึงร้อยละ 3.8 ผู้วิจัยเห็นว่าถ้าจะให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้เหมาะสมก็ต้องพิจารณาชดเชยให้กับช่วงก่อนหน้านี้ที่กดค่าจ้างขั้นต่ำเอาไว้ด้วย เพื่อให้ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงมีค่าสูงขึ้น มิใช่มีแนวโน้มต่ำลงดังที่เห็นในตารางที่ 7.3

ธนวรรณ์ตั้งข้อบ่งชี้ของบทความของตนว่า “ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ผันที่เป็นจริงของ ‘รากแก้ว’” ก็ต้องตั้งคำถามว่านี่เป็นความผันของพวกเขาก็จริงหรือ ความจริงพวกเขาคงผันอยากได้ค่าแรงขั้นต่ำที่วันละ 233 บาท เพราะเรียกร้องมา 2-3 ปีแล้ว แต่ความผันนี้คงยากจะเป็นจริงในเร็ว ๆ นี้ ถ้าจะเป็นจริงก็คงเป็นอีกหลายปีข้างหน้า ถึงตอนนั้นอัตราเงินเฟ้อก็คงสูงขึ้นไปอีก ก็จะทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงอาจจะเพิ่มขึ้นไม่สูงนัก และบางที่อาจจะต่ำลงหรือคงเดิมก็ได้

#### 7.2.2 การจ้างงานแบบยืดหยุ่น

เพื่อที่จะลดต้นทุนการผลิต นักธุรกิจนายทุนนอกจากจะพยายามรักษาค่าใช้จ่ายด้านแรงงานให้ต่ำแล้ว ยังพยายามใช้วิธีการอื่น ๆ เพื่อลดต้นทุนด้วย ถ้าเห็นว่าการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้จะช่วยลดต้นทุนได้ พวกเขาก็พร้อมจะทำ นี่เป็นเรื่องของการผลิตแบบยืดหยุ่นหรือการสะสมทุนแบบยืดหยุ่น โดยมีความยืดหยุ่นด้านแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่ง

ความยืดหยุ่นในการผลิต การจ้างงาน และการสะสมทุน เป็นกระแสที่แพร่กระจายไปทั่วโลกในเวลานี้ และถือกันว่าเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของยุคโลกาภิวัตน์ที่ได้เปลี่ยนจากรูปแบบการผลิตแบบฟอร์ดมาเป็นการผลิตแบบยืดหยุ่นหรือแบบหลังฟอร์ด แต่รูปแบบการผลิตเช่นนี้

ในทางหนึ่งก็สร้างความได้เปรียบให้แก่นายทุนนักธุรกิจ และทำให้แรงงานจำนวนไม่น้อยถูกเอารัดเอาเปรียบ

ควรกล่าวไว้ด้วยว่านโยบายของรัฐก็มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการผลิตแบบยืดหยุ่นด้วยเช่นกัน เช่น การที่รัฐประกาศลดภาษีนำเข้าเครื่องจักรลง ก็ทำให้เจ้าของกิจการสั่งซื้อเครื่องจักรเข้ามาใช้มากขึ้นด้วย สำหรับบางกิจการ การนำเครื่องจักรมาใช้คือการเอาเครื่องจักรมาทำงานแทนคนงาน เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2536 ทางฝ่ายบริหารของบริษัทไทยเกรียงได้ประกาศจะนำเครื่องทอผ้าแบบใหม่เข้ามาแทนที่เครื่องทอผ้าแบบเดิมที่มีอยู่ และขอเลิกจ้างลูกจ้างชุดแรก 376 คน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงที่ขยายตัวออกไปอย่างมาก<sup>12</sup> การผลิตแบบยืดหยุ่นนั้นมีหลายแง่มุม ในที่นี้จะเน้นเฉพาะการจ้างงานแบบยืดหยุ่นเท่านั้น โดยจะชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นบางรูปแบบที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างนั้นดำรงอยู่ได้เพราะได้รับความชอบธรรมจากกฎหมายของรัฐ และแนวนโยบายของรัฐที่เอนเอียงเข้าหาฝ่ายธุรกิจ

ในปัจจุบันการจ้างงานแบบยืดหยุ่นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2546, น. 42) ได้จำแนกประเภทไว้ 6 แบบ คือ 1) การใช้สัญญาจ้างระยะสั้น เช่นระยะ 120 วัน โดยให้ลูกจ้างเขียนใบลาออกไว้ตอนที่มาสมัคร และให้ระบุเหตุผลของการลาออกว่าเพื่อกลับต่างจังหวัด นายจ้างจะเลิกจ้างคนงานเหล่านี้ก่อนครบสัญญาแล้วให้มาสมัครต่อสัญญาใหม่ โดยไม่ให้บรรจุเป็นลูกจ้างประจำ ถ้าไม่มีงานก็ไม่ได้ต่อสัญญา 2) การจ้างแบบรายชั่วโมง คนงานจะทำงานหรือไม่ทำก็คิดค่าจ้างให้ตามจำนวนชั่วโมงที่อยู่ในโรงงาน ถ้าทำงานเกิน 8 ชั่วโมงก็คิดว่าล่วงเวลาให้ และการจ้างแบบรายวัน ซึ่งนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้เฉพาะวันที่มาทำงาน การที่จะจ้างแบบรายชั่วโมงหรือรายวันนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน เช่น การซ่อมเครื่องจักรที่ใช้เวลาซ่อมไม่นานก็อาจใช้วิธีจ้างแบบรายชั่วโมง 3) การจ้างแบบเหมาช่วงหรือแบบเหมาค่าแรง โดยให้บริษัทอื่นเป็นผู้จัดหาคนงานเข้ามาทำงานให้กับโรงงาน คนงานเหมาค่าแรงทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ แต่จะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ น้อยกว่า และอาจถูกเลิกได้ง่ายโดยที่เจ้าของกิจการไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง 4) การจ้างคนงานให้ทำการผลิตเป็นรายชิ้น เพื่อเร่งการผลิตและหลีกเลี่ยงการจ่ายสวัสดิการบางอย่าง 5) การจ้างบริษัทอื่นเข้ามาทำงานในงานบางอย่าง เช่นงานรักษาความสะอาด งานรักษาความปลอดภัย เพื่อลดค่าใช้จ่าย

<sup>12</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เบลโล และคนอื่น ๆ, 2542, น. 134 -136; สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2546, น. 139 -153.

ด้านสวัสดิการ 6) การใช้ระบบการรับช่วงการผลิต เช่นการกระจายงานออกไปข้างนอกโรงงาน โดยให้โรงงานขนาดเล็กหรือคนงานตามบ้านเข้ามารับช่วงไปทำ

การจ้างงานในแบบที่ 1-5 เป็นวิธีการในการนำเอาแรงงานราคาถูกมาใช้อย่างถูกกฎหมาย โดยลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างต่ำ ขาดสวัสดิการและไม่มีความมั่นคงในงาน ส่วนการจ้างงานแบบที่ 6 นั้น บริษัทที่จ้างมีสถานภาพเป็น “ผู้จ้างทำของ” และไม่มีพันธะทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 43-44)

รูปแบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นในประเทศไทยนั้นมีมานานแล้ว จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2531 พบว่าในเขตอ้อมน้อยและอ้อมใหญ่ ซึ่งมีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมทอผ้าและตัดเย็บเสื้อผ้าจำนวนมากนั้น คนงานร้อยละ 61 ถูกจ้างงานแบบชั่วคราว นายจ้างกิจการหลายแห่งใช้วิธีการจ้างงานแบบชั่วคราวหลังจากที่พบว่าลูกจ้างประจำพยายามที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน หรือเรียกร้องให้นายจ้างทำตามกฎหมายแรงงาน และการสำรวจแรงงานในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในกิจการทอผ้า เครื่องมือกล เครื่องไฟฟ้า และโรงงานเคมี ในปี พ.ศ. 2536 พบว่าร้อยละ 63 ของแรงงานได้รับค่าจ้างรายวัน ทำงานเป็นชิ้น หรือถูกจ้างงานแบบชั่วคราว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 259-260)

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2542 พบว่ามีแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้านทั้งสิ้น 311,790 คน ในจำนวนนี้มีผู้หญิงถึงร้อยละ 80 งานส่วนใหญ่ที่รับมาทำที่บ้านเป็นงานเกี่ยวกับเสื้อผ้า เส้นใยสิ่งทอ เครื่องประดับ เพชร พลอย (อ้างถึงใน วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 35; วิทยากร เชียงกุล, 2546, น. 108) สำหรับค่าตอบแทนของคนงานที่สำรวจครั้งนี้ร้อยละ 90 นายจ้างเป็นผู้กำหนด และเกือบทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานรับจ้าง (วิทยากร เชียงกุล, 2546, น. 109)

โดยทั่วไป ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านมักจะได้รับค่าจ้างโดยคำนวณตามจำนวนของชิ้นงาน ซึ่งเมื่อคำนวณตามชั่วโมงการทำงานแล้วก็พบว่าส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 56)

ในบรรดาการจ้างงานแบบยืดหยุ่นทั้งหมดนั้น การจ้างแบบเหมาช่วงเป็นรูปแบบที่แพร่หลายมาก สมยศ พุกษาเกษมสุข (2547, น. 15-16, 89, 101, 152) กล่าวว่ารูปแบบการจ้างงานในปัจจุบันนี้เป็นแบบการจ้างงานแบบเหมาช่วงและเหมาค่าแรงถึงร้อยละ 80 ตัวเลขนี้อาจจะดูว่ามากเกินไป แต่ประเด็นที่สำคัญกว่าก็คือลูกจ้างที่ทำงานเป็นลูกจ้างเหมาค่าแรงนั้นถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งทางด้านค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่พึงได้ เช่นเจ้าของกิจการอาจจะจ่ายค่าจ้าง

ให้บริษัทรับเหมาช่วงในอัตรา 180-200 บาทต่อคนต่อวัน แต่บริษัทรับเหมาช่วงจะจ่ายให้คนงาน เพียงแค่ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายเท่านั้น เงินที่เหลือก็จะเป็นของบริษัทรับเหมาช่วง นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ฝ่ายบริหารของบริษัทไปเปิดบริษัทรับเหมาช่วงขึ้นมาเอง ทำให้มีรายได้พิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนประจำ หรือฝ่ายบริหารของบริษัทอาจจะสมคบกับบริษัทรับเหมาค่าแรงเพื่อเอารายได้มาแบ่งกัน (สมยศ พุกษาเกษมสุข, 2547, น. 61)

งานศึกษาของ มนตรี ปานแดง และ สุภาพร นาจันท์ศ (2549) ซึ่งศึกษาสภาพการจ้างของลูกจ้างประจำเปรียบเทียบกับลูกจ้างรับเหมาค่าแรงในกิจการไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ และโลหะ พบว่าลูกจ้างรับเหมาค่าแรงถูกละเมิดสิทธิที่พึงได้ตามกฎหมายแรงงานหลายอย่าง ทั้งในเรื่องค่าจ้าง วันหยุด วันลา และการประกันสังคม ขณะที่ค่ากะ เบี้ยขยัน และโบนัส ก็ไม่ค่อยได้รับ หรือถ้าได้รับก็ได้น้อยกว่าลูกจ้างประจำ นอกจากนี้ การจ้างแบบเหมาค่าแรงยังส่งผลให้สภาพแรงงานอ่อนแอด้วย เนื่องจากลูกจ้างของบริษัทรับเหมาค่าแรงจะไม่กล้าสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพราะกลัวถูกเลิกจ้าง (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2549, น. 67)

เนื่องจากการจ้างแบบยืดหยุ่นได้ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างมากมาย ดังกล่าวข้างต้น จึงมีการเรียกร้องจากองค์กรแรงงานให้รัฐบาลยกเลิกการจ้างงานแบบนี้ เช่นในปี พ.ศ. 2532 สหภาพแรงงานหลายแห่งได้ร่วมกันเคลื่อนไหวให้รัฐบาลออกกฎหมายยกเลิกการจ้างงานชั่วคราว กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงฉบับที่ 11 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2532 ให้ยกเลิกคำว่า “ลูกจ้างชั่วคราว” แต่ก็ไม่ได้ยกเลิกรูปแบบการจ้างงานโดยใช้สัญญาชั่วคราว (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ ณาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 75) ต่อมาเมื่อการจ้างงานแบบรับเหมาค่าแรงแพร่หลายมากขึ้น ก็มีการเรียกร้องติดต่อกันหลายปีให้มีการยกเลิกการจ้างแบบรับเหมาค่าแรง แต่รัฐบาลก็ยังไม่ยอมยกเลิก

สำหรับกฎหมายไทยนั้นได้ให้ความชอบธรรมแก่การจ้างงานแบบนี้มานานแล้ว ดังปรากฏทั้งในกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 35 และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 ได้กล่าวถึงนายจ้างที่ว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงโดยกำหนดให้เป็นนายจ้างของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงด้วย แม้ว่าบทบัญญัติเหล่านี้จะมุ่งปกป้องสิทธิของลูกจ้าง แต่มองอีกมุมหนึ่ง นี่ก็เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการจ้างแบบเหมาค่าแรงด้วย

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 12 บัญญัติให้นายจ้างรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วงจนตลอดสายและมีสิทธิไล่เบี่ยเงินที่จ่ายไปให้ลูกจ้างจากผู้รับเหมาช่วงได้ แต่การบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลนั้นทำได้ยาก เพราะปัจจุบันมีการรับช่วงไปหลายทอด มีการเสนอ

ให้แก้ไขกฎหมายเพื่อตัดทอนการรับช่วงให้เหลือเพียงทอดเดียว (วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 183) แต่บัดนี้ก็ยังไม่มีแก้ไขแต่อย่างใด

### 7.2.3 นโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

นอกจากประเทศไทยจะไม่สนใจที่จะแก้ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบจากการจ้างงานแบบ ยึดหยุ่นแล้ว ประเทศไทยยังสนับสนุนให้นักธุรกิจนายทุนได้ลดต้นทุนการผลิตด้วยนโยบายเกี่ยวกับ แรงงานข้ามชาติด้วย การจ้างแรงงานข้ามชาติอาจมองได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจ้างงานแบบ ยึดหยุ่นที่ช่วยลดต้นทุนการผลิต

ในปี พ.ศ. 2531 เกิดเหตุการณ์รุนแรงในพม่า มีการปราบปรามประชาชนจนเป็น จลาจลทางการเมือง หลังจากนั้นมามีประชาชนจำนวนมากหนีแสนลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย และช่วง นั้นเศรษฐกิจไทยกำลังเติบโต ประเทศไทยต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมากโดยเฉพาะในภาค การก่อสร้างและการประมง ภาคธุรกิจเอกชนโดยการรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยได้เรียกร้องและกดดันให้รัฐบาล ไทยอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้บุคคลที่มี สถานะเป็นผู้หนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราว โดยครั้งแรกที่มีมติ คณะรัฐมนตรีออกมาผ่อนผันคือเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2539 โดยอนุญาตในพื้นที่ 43 จังหวัด และให้ ทำงานได้ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม แบ่งเป็นประเภทกิจการได้ 36 ประเภท ในครั้งแรกนี้มีผู้มา รายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงานประมาณ 280,000 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2547, น. 214; 2548, น. 131) ต่อมาก็มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อีกหลายครั้ง และมีผู้มารายงานตัวขอ ทำงานเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังมีผู้ไม่มารายงานอีกมาก ปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติอยู่จำนวนมาก เฉพาะที่มาจากประเทศพม่าก็มีประมาณ 2 ล้านคน (สุริพร พันพิ้ง และ คนอื่น ๆ, 2548, น. ix) พวกเขาจำเป็นต้องทำงานประเภทที่เรียกว่า 3 ส.หรือ 3D คือ สกปรก (Dirty) เสี่ยงอันตราย (Dangerous) และสุดลำบาก (Difficult)

การศึกษาของวรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (อ้างถึงใน เบลโล และคนอื่น ๆ, 2542, น. 139) ได้ประเมินว่านายจ้างคนไทยสามารถประหยัดเงินได้ถึงปีละ 12,940 ล้านบาทได้จากค่าแรงราคาถูกโดยจ้างแรงงานต่างชาติด้อยพหุที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย เบลโล และคนอื่น ๆ (2542, น. 139-140) กล่าวว่าข้ออ้างทั้งของรัฐบาลไทยและนักธุรกิจก็คือการจ้าง แรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องจำเป็นเนื่องจากแรงงานไทยขาดแคลน แต่ฝ่ายแรงงานและนักวิชาการ รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนกลับเห็นว่าเป้าหมายที่แท้จริงคือต้องการสร้างพลังที่ทำให้ค่าจ้างถูก

ลง และทำให้การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ความจริงแล้ว แรงงานมิได้ขาดแคลน คนงานไทยก็พร้อมที่จะทำงานที่สกปรก หนัก และเสี่ยงอันตรายได้ ถ้านายจ้างจ่ายค่าแรงอย่างเหมาะสม

แรงงานที่อพยพเข้าประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ต้องเสี่ยงอันตรายต่อการถูกจับหรือเสียชีวิต เช่นแรงงานจากประเทศพม่าอาจต้องซ่อนตัวมากับรถบรรทุกผัก โดยใช้ผักทับรอบตัว ซึ่งเสี่ยงต่อการเสียชีวิตเพราะขาดอากาศหายใจ หรือนอนมาในช่องเก็บของใต้ท้องรถทัวร์จนถึงกรุงเทพฯ แรงงานพม่าจำนวนหนึ่งได้รับการบอกเล่าว่าจะได้ค่าจ้างสูงถึงวันละ 200 บาทในการเข้ามาทำงานที่กรุงเทพฯ (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 56) และถ้ามิได้หลบซ่อนเข้ามา พวกเขาจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐทั้งของพม่าและไทยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับมากมายหลายอย่าง ตลอดเส้นทางการเดินทาง อีกทั้งอาจมีการข่มขู่ การยึดเอกสาร การค้นตัว การจับกุม การกักขัง และการส่งตัวกลับพม่า (สุริพร พันพึ้ง และคนอื่น ๆ, 2548, น. xi) พวกเขาแต่ละรายต้องเสียค่านายหน้าประมาณ 5,000-7,000 บาท แต่ถ้าเป็นผู้หญิงจะเสียค่าบริการน้อยกว่า เนื่องจากความต้องการแรงงานหญิงมีมากกว่าแรงงานชาย โดยเฉพาะงานผู้ช่วยแม่บ้าน หรือคนรับใช้ในบ้าน (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 56)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 89 บัญญัติไว้ว่า “ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรา 88 ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้าง ไม่ว่านายจ้างและลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด” แต่ในความเป็นจริงแล้ว แรงงานข้ามชาติจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด โดยอาจมีชั่วโมงทำงานยาวนานถึงวันละ 10-14 ชั่วโมง ไม่ได้รับค่าล่วงเวลาหรือได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และมักจะมีการหักค่าจ้างไปเป็นค่าทำบัตรอนุญาตการทำงานหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 63-64)

สุคนธ์ แยกประยูร ศึกษาแรงงานต่างด้าวพม่าเชื้อสายมอญในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็นแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาคร พบว่าแม้ว่าชั่วโมงการทำงานจะยาวนานอย่างมาก แต่รายได้ของแรงงานข้ามชาติกลับต่ำมาก คนงานในครอบครัวหนึ่งซึ่งมีแม่และลูกรวม 3 คน ถ้าทำงานตั้งแต่ตี 3 ถึง 4 โมงเย็น จะได้ค่าแรงรวมกันตามจำนวนน้ำหนักถุงกิโลกรัมละ 5 บาท ที่กะได้เพียง 150-160 บาท แต่ในวันที่มีงานน้อย พวกเขาอาจได้ค่าแรงรวมกันเพียง 45 บาท (อ้างถึงใน วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546, น. 65- 66)

งานวิจัยของสุริพร พันพึ้ง และคนอื่น ๆ (2548, น. xi-xii) ชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงที่มาจากพม่าเข้ามาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านนั้นไม่มีโอกาสได้ทราบล่วงหน้าถึงสภาพการทำงาน ไม่มี

สัญญาจ้าง นายจ้างเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการทำงานทั้งเรื่องเงินค่าจ้าง อาหาร ที่พักอาศัย ช่องทางการติดต่อกับภายนอก การลาป่วย และการลาหยุด คนรับใช้ในบ้านเหล่านี้ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ร้อยละ 98 ของผู้ตอบแบบสำรวจทำงานวันละกว่า 8 ชั่วโมง โดยมีร้อยละ 80 ทำงานวันละ 12 ชั่วโมงหรือยาวนานกว่านี้ คนจำนวนมากทำงานสัปดาห์ละ 7 วันโดยไม่มีวันหยุด ผู้ตอบแบบสำรวจร้อยละ 73 ไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าชดเชยจากนายจ้างแม้ว่าจะทำงานมาอย่างยาวนานเพียงใดก็ตาม

งานวิจัยของเดนนิส อาร์โนลด์ และ เควิน เฮวิสัน (Arnold and Hewison, 2006) ซึ่งศึกษาสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติจากพม่าที่เข้ามาทำงานอยู่ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้ชี้ให้เห็นสภาพที่พวกเขาถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างมาก ในจังหวัดตากนั้นมีโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 200 แห่ง มีโรงงานจำนวนมากที่เป็นโรงงานสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่งมุ่งผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลัก และหลายโรงงานก็เป็นกิจการของต่างชาติหรือมีการร่วมทุนกับต่างชาติ ประมาณร้อยละ 95 ของกำลังแรงงานในโรงงานเหล่านี้คือแรงงานข้ามชาติจากพม่า จังหวัดตากนั้นอยู่ในเขต 3 ซึ่งเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน นักลงทุนในเขตนี้จึงได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าเขตอื่น ๆ แต่พวกเขาก็กดค่าจ้างคนงานจากพม่าให้ต่ำมาก เช่นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดตากอยู่ที่วันละ 135 บาท และค่าล่วงเวลาชั่วโมงละ 25 บาทนั้น พวกคนงานจากพม่าจะได้รับค่าจ้างเพียงวันละ 50-70 บาท และได้ค่าล่วงเวลาชั่วโมงละ 7 บาท ในจังหวัดตากนั้นมีคนงานจากพม่าประมาณ 2 แสนคน เฉพาะที่อำเภอแม่สอดก็มีกว่า 1 แสนคน โดยร้อยละ 70 ของแรงงานอพยพในแม่สอดเป็นผู้หญิง นายจ้างจึงสามารถลดต้นทุนด้านค่าจ้างได้เป็นจำนวนไม่น้อย มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากไปตั้งที่แม่สอดเพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานราคาถูก นอกจากถูกกดค่าจ้างแล้ว แรงงานข้ามชาติจากพม่ายังต้องเสียค่าขอใบอนุญาตทำงานซึ่งมีอายุ 1 ปีคนละ 4,450 บาทด้วย แต่ก็มีคนงานจำนวนไม่น้อยไม่ได้ไปจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน เพราะคนที่มิใบอนุญาตกับคนที่ไม่มีใบอนุญาตก็ได้รับค่าจ้างไม่แตกต่างกัน สำหรับการพักอาศัยนั้น พวกเขาพักอาศัยในที่พักซึ่งแออัด ยัดเยียดและขาดสุขอนามัย และในด้านเสรีภาพในการสมาคม พวกเขาก็ไม่สามารถจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้<sup>13</sup>

<sup>13</sup>สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 23(4) ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน” (อ้างถึงใน จรัญ โฆษณานันท์, 2545, น.

ในทางกฎหมาย แรงงานข้ามชาติย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไทยเหมือนกับคนงานไทย แต่ในทางปฏิบัติพวกเขาถูกละเมิดสิทธิที่พึงได้รับมากมาย สิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นถ้ารัฐมีนโยบายที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเสมอภาคเท่ากับแรงงานไทย รัฐไทยปล่อยให้มีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติเพื่อสนับสนุนภาคธุรกิจให้สะสมทุนต่อไปโดยหวังว่าจะช่วยรักษาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในด้านค่าจ้างแรงงานและทำให้ประเทศเจริญเติบโตต่อไป

กล่าวได้ว่า แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากพม่า ลาว และกัมพูชานั้น แทบไม่มีอาภรณ์ทางกฎหมายมาปกป้องคุ้มครอง เพราะการให้การปกป้องคุ้มครองนั้นขึ้นอยู่กับองค์อธิปัตย์คือรัฐไทยซึ่งมีอำนาจที่จะประกาศสถานะยกเว้นเมื่อใดก็ได้ อีกทั้งยังถูกเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าประเทศสามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมายได้เพราะมีการออกมติคณะรัฐมนตรียกเว้นให้เป็นครั้งคราวไป พวกเขาอาจถูกผลักดันออกนอกประเทศเมื่อใดก็ได้ถ้ารัฐไทยและภาคธุรกิจไม่ต้องการ แต่ปัจจุบันรัฐไทยและนักธุรกิจในประเทศไทยยังต้องการพวกเขาอยู่ เพื่อให้เป็นแรงงานราคาถูกช่วยดึงค่าจ้างแรงงานให้ต่ำไว้ และช่วยประหยัดเงินค่าจ้างอันเป็นการลดต้นทุนเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันและเพื่อสะสมทุนให้เกิดความมั่งคั่งต่อไป การที่รัฐไทยในปัจจุบันยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>14</sup> นอกจากจะมีผลเป็นการลดการปกป้องแรงงานโดยทั่วไปแล้ว ยังมีผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติด้วย เพราะพวกเขาถูกกีดกันในการก่อตั้งและเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน ทำให้พวกเขาขาดอำนาจต่อรอง ซึ่งส่งผลให้ถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งทางด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และสภาพการทำงานอื่น ๆ

550) และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็มีได้มีบทบัญญัติห้ามแรงงานต่างชาติเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่พบว่ามีการห้ามแรงงานต่างชาติเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเลย (ศิริเพ็ญ สุภกาญจนกันติ และคนอื่น ๆ, 2548, น. 254) ดังนั้นการกีดกันก็คงเป็นเรื่องของภาคปฏิบัติการของรัฐที่ไม่ต้องการให้พวกเขาเข้ามีส่วนร่วมในสหภาพแรงงาน ด้วยเกรงกลัวว่าจะก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

<sup>14</sup>ในบรรดาอนุสัญญาด้านแรงงานซึ่งนับถึงปี พ.ศ. 2548 มีถึง 183 ฉบับนั้น รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันไปเพียง 14 ฉบับ (ศิริเพ็ญ สุภกาญจนกันติ และคนอื่น ๆ, 2548, น. 127).

### 7.3 สรุป

ประเด็นสำคัญแกนกลางที่เห็นได้จากการอภิปรายในบทนี้ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคมเป็นความสัมพันธ์ที่ยังไม่มีการปกป้องคุ้มครองสังคมมากนัก เมื่อเทียบกับที่ภาคธุรกิจได้รับการปกป้องและผลประโยชน์จากรัฐ<sup>15</sup> แม้ว่ารัฐไทยในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา จะมีกฎหมายออกมาคุ้มครองสังคมมากขึ้น เช่นกฎหมายประกันสังคมในปี พ.ศ. 2533 กฎหมายเงินทดแทนในปี พ.ศ. 2537 และกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปี พ.ศ. 2541 แต่การบังคับใช้กฎหมายก็ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร และยังมีแรงงานอีกจำนวนมากที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานจากภาคเกษตรกรรมที่กฎหมายแรงงานคุ้มครองไปไม่ถึง อีกอย่างหนึ่งบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับก็ยังสร้างความชอบธรรมให้แก่การกดขี่ขูดรีดเอาไรต์เอาเปรียบแรงงาน เช่น การมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเหมาค่าแรงซึ่งแม้ว่าในทางหนึ่งจะดูเหมือนเป็นการปกป้องแรงงาน แต่ในทางหนึ่งก็ช่วยเสริมให้รูปแบบการจ้างงานแบบนี้ดำรงอยู่และแพร่หลายต่อไป นี่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเชิงสถาบันภายในของรัฐไทยที่ส่งผลให้ภาคสังคมไม่ได้รับการปกป้องมากเท่าที่ควร ได้มีการเรียกร้องจากฝ่ายแรงงานให้รัฐยกเลิกการจ้างงานแบบเหมาค่าแรงมาหลายปีติดต่อกัน แต่รัฐก็ไม่ได้ยกเลิก ผู้วิจัยเห็นว่าการที่รัฐไม่ยกเลิกนั้นเป็นเพราะรัฐไทยเห็นว่ารูปแบบการจ้างงานแบบนี้และแบบอื่นที่เป็นการจ้างงานแบบยืดหยุ่นก่อให้เกิดการพัฒนาของระบบทุนนิยม ทำให้การสะสมกำไรของทุนเป็นไปได้โดยสะดวก และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ ความเชื่อเช่นนี้ที่ฝังตัวอยู่ในชนชั้นผู้ปกครองของรัฐไทยถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างภายในสถาบันของรัฐไทยที่เอื้อต่อการรับเอานโยบายเสรีนิยมใหม่มาใช้

ในเมื่อนโยบายของรัฐเน้นไปที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งในทางหนึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการส่งเสริมภาคธุรกิจให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก นโยบายของรัฐที่ออกมาจึงเอียงข้างไปสู่ภาคธุรกิจมากกว่าภาคสังคม ดังจะเห็นได้จากการให้เอกชนเช่าที่ดินในเขตป่าเสื่อมโทรมในอัตราไร่ละ 10 บาทต่อปีเพื่อปลูกต้นยูคาลิปตัสป้อนโรงงานผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษ

<sup>15</sup> เหตุปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้ภาคธุรกิจได้รับประโยชน์มากกว่านั้นน่าจะเกิดจากการที่ภาคธุรกิจนั้นมีความพร้อมของกลไกต่าง ๆ ที่จะใช้ประโยชน์จากกฎหมายและนโยบายของรัฐได้มากกว่าภาคสังคมนอกภาคธุรกิจ โดยที่ส่วนหนึ่งของความพร้อมนี้เกิดจากผลของพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงในเชิงช่วยเหลือผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่นการออกกฎหมายมาอย่างต่อเนื่องยาวนานจนระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้กลายเป็นระบบที่มีกลไกควบคุมดูแลตนเอง (self-regulating mechanism) (โปรดดู Polanyi, 1957, pp. 68-76)

ที่จำนวนไม่น้อยเป็นการร่วมทุนระหว่างไทยกับต่างชาติ เพื่อสนองความต้องการของตลาดโลก แต่กลับใช้ความรุนแรงไล่ชาวบ้านซึ่งอยู่ในเขตป่าเสื่อมโทรมนั้นออกจากพื้นที่ป่า และยังเห็นได้จากกรณีการใช้นโยบายจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีการจ่ายค่าจ้างให้พวกเขาในอัตราที่ต่ำกว่าคนไทยมาก กรณีนี้ก็เป็นกรณีการเกื้อหนุนให้ภาคธุรกิจซึ่งจำนวนไม่น้อยเป็นทุนข้ามชาติได้ใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติราคาถูก อุปทานแรงงานที่มากได้ช่วยกดค่าแรงโดยรวมในประเทศให้ต่ำไว้ได้ด้วย ซึ่งก็กลับไปเป็นประโยชน์ทั้งต่อนายทุนนักธุรกิจไทยและต่างชาติซึ่งปัจจุบันมีการร่วมลงทุนกันมากขึ้น ดังแสดงให้เห็นในบทที่ 6 แล้ว

ผู้วิจัยมองว่าการจ้างแรงงานต่างชาตินั้นเป็นรูปแบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นอย่างหนึ่ง ซึ่งในขณะที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจกลับเป็นการทำร้ายสังคม แรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบมากมาย ขณะที่แรงงานไทยก็สูญเสียประโยชน์ที่พึงได้เพราะค่าแรงโดยรวมถูกกดเอาไว้ให้ต่ำโดยอุปทานแรงงานที่มากเกินไป นอกจากนี้ การจ้างงานแบบยืดหยุ่นเช่นนี้ทำให้การรวมตัวเพื่อต่อรองของแรงงานทำได้ลำบาก โดยที่รัฐไทยก็ไม่ต้องการที่จะให้แรงงานรวมตัวกันเข้มแข็งมากนัก ดังจะเห็นได้จากการที่ยังไม่ยอมให้สหพันธ์ในอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง และการที่ไม่ยอมยกเลิกการจ้างงานแบบยืดหยุ่นซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวกันของแรงงานเป็นอย่างมาก

วิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่ส่วนสำคัญเกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเสรีนิยมใหม่ ได้กระตุ้นซ้ำเติมให้แรงงานลำบากมากยิ่งขึ้น มีแรงงานจำนวนไม่น้อยถูกเลิกจ้าง ค่าแรงขั้นต่ำถูกกดเอาไว้ให้อยู่กับที่หลายปี แม้เวลาผ่านไปหลายปีแล้ว แต่มีการประกาศขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่หลังวิกฤติเป็นต้นมาในอัตราที่ต่ำ ตามไม่ทันกับอัตราเงินเฟ้อซึ่งทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงซึ่งหักอัตราเงินเฟ้อออกไปแล้วมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปีเกิดวิกฤติเป็นต้นมา ดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 7.3 ส่งผลเป็นความเดือดร้อนของแรงงานเพราะอัตราค่าครองชีพก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้แรงงานจะเรียกร้องให้มีการขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะเรียกร้องที่วันละ 233 บาทในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นห่วงของรัฐเรื่องเงินเฟ้อที่จะสูงขึ้นและความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศในแง่ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้านค่าจ้างแรงงานด้วยเกรงกลัวว่านักลงทุนจะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีค่าแรงต่ำกว่า ผู้วิจัยก็เห็นว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ข้อเรียกร้องของแรงงานในประเด็นนี้จะได้รับการตอบสนองจากรัฐไทย

ผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจการต่อรองที่ต่ำของฝ่ายแรงงานนอกจากเกิดจากโครงสร้างที่เป็นระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยที่ไม่เอื้อให้แล้ว ยังเกิดจากการที่การเรียกร้องของแรงงานในวาระสำคัญเช่นในวันแรงงานแห่งชาตินั้นมิได้กระทำอย่างจริงจัง หากถูกรัฐตั้งเข้ามาร่วมเป็น

พันธมิตรด้วยการให้เงินสนับสนุนเพื่อจัดงานในวันแรงงาน ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ในวันแรงงานจึงดูเหมือนทำพอเป็นพิธีหรือเป็นประเพณีปฏิบัติเท่านั้น ในช่วง 2-3 มีมานี้จึงมีกลุ่มแรงงานบางกลุ่มแยกออกไปจัดงานต่างหาก อย่างไรก็ตาม ถ้าการดึงแรงงานเข้ามาเป็นพวกนั้นกระทำโดยภาคธุรกิจเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับภาครัฐ การรวมตัวระหว่างภาคธุรกิจกับแรงงานเช่นนี้ก็สามารถสร้างอำนาจต่อรองให้รัฐออกนโยบายที่เอื้อต่อพวกเขาได้ ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันระหว่างนักธุรกิจเจ้าของโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อยในการผลักดันพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่มีส่วนเกื้อหนุนต่อการทำธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2542, น. 121)

จากการอภิปรายมานี้ชี้ให้เห็นว่าแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคมก็แสดงให้เห็นอิทธิพลของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ที่เน้นความสำคัญของตลาดที่หมายถึงภาคธุรกิจเป็นหลัก (market fundamentalism) โดยที่นโยบายของรัฐต่าง ๆ นั้นเอื้อต่อการสะสมทุนแบบยืดหยุ่น (flexible accumulation) อันเป็นลักษณะสำคัญของระบบทุนนิยมโลกในยุคปัจจุบันที่เป็นพลังขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่ารัฐไทยนั้นประสบความสำเร็จมากพอที่จะได้รับอิทธิพลจากโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่มาก และในฐานะที่ไม่สามารถปกป้องคุ้มครองสังคมจากผลกระทบเชิงลบในการดำเนินนโยบายแนวเสรีนิยมใหม่