

ต้นฉบับงานวิจัย เอกสารมีมูลค่า

ใช้แล้วโปรดส่งคืน ฝ่าย ๑

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

แรงงานไทย : 35 ปี

บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(Thai Labour : 35 years along Thailand's Economic Growth)

โดย

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิฑูร

และคณะ

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ต้นฉบับงานวิจัย เอกสารมีชุดเดียว
ใช้แล้วโปรด ๕๕ ฝ่าย 1

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

แรงงานไทย : 35 ปี

บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(Thai Labour : 35 years along Thailand's Economic Growth)

โดย

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร

และคณะ

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

รายงานฉบับนี้เป็นร่างฉบับสุดท้าย (ฉบับที่ 4) ของงานวิจัย “แรงงานไทย : 35 ปี บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” ซึ่งได้เริ่มทำงานมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2540 ได้ยกร่างเป็นรายงานฉบับแรก และเสนอต่อที่ประชุม ณ สถาบันคดีรินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 16 พฤษภาคม 2540 ในการประชุมครั้งนั้นก็ได้รับข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากที่ประชุมหลายประการ ซึ่งได้นำมาเป็นแนวทางในการหาข้อมูลเพิ่มเติม และปรับปรุงรายงานให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงยิ่งขึ้น จากนั้นก็ได้ทำร่างฉบับที่ 2, 3 และ 4 เสนอในที่ประชุมครั้งต่อ ๆ มา ฉบับที่ 4 ได้เสนอที่ประชุมใหญ่ที่ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2543 ซึ่งจะขอล่าวถึงเนื้อหาของการประชุมครั้งสุดท้าย ดังต่อไปนี้

การสัมมนาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 60 คน ท่านศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ในฐานะองค์ปาฐกคนแรกได้เสนอปัญหาเรื่องคนจนกับแรงงาน โดยท่านเห็นว่าเรื่องคนจนเป็นปัญหาเรื้อรัง เป็นปัญหาทางศีลธรรมและเป็นปัญหาทางโครงสร้างที่ลึกมากและแก้ไขได้ยาก จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจตั้งแต่ต้นว่าปัญหาทางโครงสร้างเป็นเรื่องอะไร และเราจะถอนโครงสร้างเหล่านั้นออกได้อย่างไร ท่านศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เห็นว่าถ้าเราแก้ไขเรื่องคนจนไม่ได้ บ้านเมืองคงเจริญไปสู่ความสมบูรณ์ได้ยาก ปัญหาคนจนที่ร้ายแรงที่สุดและลึกที่สุดก็คือทัศนเกี่ยวกับคนจน สังคมไทยได้สร้างทัศนเกี่ยวกับคนจนฝังลึกให้เกลียดคนจน เช่น สุภาจิตโบราณดั้งเดิมชอบพูดถึงคนจนไปในทางลบ เช่น รักดีห้ามจั่ว รักชั่วห้ามเสา

จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อคนจนเพื่อเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรให้สถานะคนจนจะดีขึ้นหรือเลวลง ในภาคราชการโดยเฉพาะวิธีการงบประมาณที่ใช้กรมเป็นตัวตั้งนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จะต้องปฏิรูปกลไกของการทำงบประมาณ เลิกโครงสร้างแบบสามเหลี่ยมเคลือบเงา ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ใช้อยู่มาเนิ่นนาน เราจะต้องเชื่อมกับการเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่จะดูแลทรัพยากร นโยบายที่จะช่วยคนจนต้องมีการเตรียมโดยจัดเป็นชุด ๆ เป็นเรื่องทางกฎหมาย รวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง ว่ากฎหมายเหล่านี้เกื้อกูลคนจนแค่ไหนเพียงไร โดยสรุปศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เห็นว่าเรื่องคนจนเป็นเรื่องใหญ่ จะต้องทำงานกันมากกว่านี้ ทางด้านนักวิชาการเองก็ต้องทำหน้าที่กันให้กว้างขวางขึ้น

หลังจากนั้น ท่านศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช ผู้อำนวยการ สกว. ก็ได้เสนอแนวคิดการวิจัยด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การวิจัยทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มี 3 ประเภทใหญ่ ๆ กลุ่มที่ 1 การวิจัยในเชิงทฤษฎี เพื่อสร้างทฤษฎีหรือพิสูจน์ทฤษฎี กลุ่มที่ 2 งานทางด้านวิจัยและพัฒนา และกลุ่มที่ 3 งานวิจัยแบบที่ปรึกษา ประสพการณ์จนถึงปัจจุบันนี้ การวิจัยกลุ่มที่ 3 ค่อนข้างจะมีการปฏิบัติกันมาก มองดูขนาดการวิจัยก็จะพบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยมีประมาณ 10,000-12,000 คน แต่ว่าทั้งหมดเป็นการทำงานไม่เต็มเวลา ภาพรวมทั่วประเทศมีการลงทุนประมาณ 8,000-10,000 ล้านบาทต่อปี จะเป็นการวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์ประมาณ 15-20% ผลงานที่ออกมาเป็นรายงานวิชาการออกในวารสารต่าง ๆ แต่ที่ใช้อ้างอิงกันได้น้อยมาก การตีพิมพ์ในวารสารนานาชาติในรูปรายงานหรือในรูปหนังสือเป็นเล่มมีไม่มากนัก

จุดอ่อนการวิจัยในประเทศไทยคือ (1) ขาดการเน้น ไม่มีการวิจัยเป็นเรื่องเป็นราวเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาหนึ่งปัญหาใด คือนำไปสู่การพัฒนาเรื่องหนึ่งเรื่องได้อย่างแท้จริง (2) ทำแบบเป็นเรื่อง ๆ ไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยง ไม่เกาะติด ไม่เอาจริงเอาจัง และ (3) การวิจัยมักจะเป็นเรื่องเดียว ๆ มองการวิจัยเหมือนการเล่นกีฬา ก็เปรียบเหมือนคนวิ่งเดียว ไม่มีการวิ่งผลัดหรือการทำงานเป็นสหวิชา ประการสุดท้าย ไม่มีการสร้างนักวิจัยภายในประเทศ และยังไม่มียระบบการศึกษาหลังจากเรียนปริญญาเอก และมักจะเข้าใจผิดกันว่าคนที่จบปริญญาเอกแล้วคือคนที่รู้จบและทำวิจัยเดียว แต่ต่างประเทศการศึกษาหลังจบปริญญาเอกเป็นเรื่องสำคัญ

โดยเหตุนี้จึงเป็นเป้าหมายของ สกว. ที่จะหาทางปรับปรุงและพัฒนางานวิจัยทางสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นการให้ทุนอยู่ในฝ่ายที่หนึ่ง คือฝ่ายความสัมพันธ์ข้ามชาติและทางเลือกในการพัฒนา เป็นฝ่ายที่นักวิชาการเกือบทั้งหมดเป็นฝ่ายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็นทุนวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องสังคมไทย ซึ่งการวิจัยที่ ศ.นิคม จันทรวิทุร กำลังเสนอในครั้งนี้ก็คืองานวิจัยด้านแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่นโยบายเป็นการวิจัยเชิงนโยบาย

สิ่งที่ สกว. กำลังทำอยู่ก็คือเพิ่มรูปแบบใหม่ของการวิจัยโดยเพิ่มทุนวิจัยแบบเต็มเวลา แบบให้ทุนทั้งหมดในการลงทุนระยะยาว ตลอดจนขยายการวิจัยแบบเน้นพื้นที่พยายามหาทางทำให้เกิดการวิจัยขนาดใหญ่ เป็นการรวมพลังระดับชาติ เช่น เรื่องการบริหารการจัดการที่ดี (Good Government)

จากนั้นหัวหน้าคณะวิจัย (ศ.นิคม จันทรวิทุร) ก็ได้เสนอผลการวิเคราะห์ มีสารดังต่อไปนี้

รายงานฉบับนี้ฉายภาพให้เห็นประเทศไทยพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ ประกาศใช้แผนแรกปี 2504 และในแผนต่อ ๆ มาจนถึงปี 2539 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดแผน 7 ในช่วงเวลา 35 ปีเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ก้าวหน้ามาเรื่อย ผลิตภัณฑ์รวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 7.5% สิ้นปี 2532 ผลิตภัณฑ์รวมมีมูลค่าถึง 1 ล้าน 7 แสน 5 หมื่นล้านบาท รายได้ต่อหัวต่อคนเป็นจำนวนถึง 60,000 บาท ในปี 2532-2533 ประเทศไทยได้รับการกล่าวขวัญว่าจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตามประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ ไต้หวัน และฮ่องกง ในปี 2533 นี้ธนาคารโลกได้รวมประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จด้านเศรษฐกิจอย่างมหัศจรรย์

จากความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจอย่างงดงามข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้พบว่าผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะร่ำรวยซึ่งมีรายได้สูง ประชากรกลุ่มอื่น ๆ ได้รับผลประโยชน์บ้างแต่ในอัตราที่ต่ำ และรายงานของธนาคารโลกได้ชี้ให้เห็นว่าในขณะที่บ้านเมืองไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเป็นเวลาต่อเนื่องมา 35 ปี ความยากจนในประเทศไทยยังสูง และจนถึงบัดนี้อย่างน้อยก็ยังมีคนยากจนอยู่ประมาณ 11 ล้านคน ข้อที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดก็คือความแตกต่างในรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ก็ยังห่างออกไปอย่างไม่มีหยุดยั้ง ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นกลุ่มคนร่ำรวยประมาณ 11 ล้านคนเหล่านี้ได้แก่ นักธุรกิจอุตสาหกรรม ผู้ลงทุน พ่อค้า แม่ค้า ฝ่ายจัดการของโรงงานอุตสาหกรรม พาณิชย์ และบริการ บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มีชีวิตการทำงานในเมือง เทศบาล และเขตเมือง รวมตลอดจนถึงข้าราชการระดับกลางและระดับสูง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์น้อยก็ได้แก่ผู้ที่อยู่ในชนบท ชาวสลัม คนงานภาคอุตสาหกรรม คนทำงานส่วนตัว พ่อค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ข้าราชการระดับต่ำ เราได้พบรายได้ของคนเหล่านี้ลดลงทุกปี โดยสรุป งานวิจัยฉบับนี้ยืนยันว่าประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจในช่วง 35 ปี คนยากคนจนก็ยังจนอยู่

รายงานฉบับนี้ยังได้พบว่า คนงานภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ได้รับผลประโยชน์จากผลพวงของเศรษฐกิจเติบโตพอสมควร อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ มีการศึกษาหลายทางแสดงให้เห็นว่า ในขณะที่รายได้ต่อหัวต่อคนในรอบ 35 ปีเพิ่มขึ้น 30 เท่า ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น 3 เท่า แต่ค่าจ้างที่แท้จริงเกือบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง สิ้นปี 2539 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรายงานว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานอุตสาหกรรม เป็นเงิน 4,000 บาทต่อเดือน แต่เพื่อที่จะให้ได้รับค่าจ้างดังกล่าว จะต้อง

ทำงานประมาณ 60 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รายงานนี้ยังเปิดเผยต่อไปว่า ครอบครัวคนงานอุตสาหกรรมอย่างน้อยจะต้องมีรายได้ 4,300 บาทต่อเดือน ถึงจะเพียงพอการใช้สอย ข้อที่รายงานฉบับนี้ได้พบซึ่งน่าเป็นห่วงยิ่งก็คือ สภาพการทำงานของคนงานซึ่งรวมถึงสถานที่ทำงาน ชั่วโมงทำงาน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัย มีการปรับปรุงน้อยมาก รายงานวิจัยฉบับนี้ก็พบว่า ชั่วโมงทำงานของแรงงานทั่วไปอยู่ในระหว่าง 9-10 ชั่วโมงต่อวัน และโรงงานจำนวนมากทำงานถึง 7 วัน สภาพโรงงาน โรงงานขนาดเล็กที่มีคนงานต่ำกว่า 30 คน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานแบบห้องแถว 2 ชั้น มีหลายคูหา หลังคามุงสังกะสี ชั้นบนเป็นที่อยู่ของเจ้าของชั้นล่างเป็นโรงงานและสำนักงาน ด้านหลังเป็นครัวและที่รับประทานอาหาร มีห้องน้ำ ห้องส้วมอยู่ข้างหลัง พื้นโรงงานบางแห่งเป็นปูนซีเมนต์ บางแห่งปล่อยไว้เป็นพื้นดินธรรมดา เช่น โรงเลื่อยไม้แปรรูป โรงงานผลิตแก้ว โรงงานส่วนใหญ่อยู่ในสภาพกรุงรัง มีฝุ่นละอองและหยากไย่จับเพดานและข้างฝา บางแห่งตั้งอยู่ในที่ต่ำมีน้ำขังเฉอะแฉะ กล่าวโดยทั่วไปโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจ โดยเฉพาะในเรื่องสุขลักษณะ การจัดระเบียบภายในโรงงาน การรักษาความสะอาดเป็นเรื่องสำคัญ

อุบัติเหตุจากการทำงาน ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ในปี 2517 มีอุบัติเหตุจากการทำงานในกรุงเทพมหานคร 3,000 ราย มาถึงสิ้นปี 2537 จำนวนผู้ประสบอันตรายทั่วประเทศมีเกือบ 2 แสนคน ในจำนวนนี้บาดเจ็บถึงตาย 940 คน ทำให้คนพิการ ทุพพลภาพ 900 กว่าคน และผู้ที่ประสบจากสารเคมีเป็นพิษอีกจำนวนหลายพันราย จากการทำงานและติดตามเรื่องนี้มาตลอดเวลา ก็ได้ภาพที่น่าเศร้าและสลดใจ กล่าวคือ คนงานอุตสาหกรรมซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 1 ล้าน จำนวนไม่น้อยได้ทำงานกันมา 5 ปีหรือมากกว่า แต่ยังมีฐานะเป็นลูกจ้างรายวัน คือวันไหนมาทำงานก็ได้ค่าจ้าง วันไหนไม่มาค่าจ้างก็ถูกตัดไป คนงานเหล่านี้ไม่มีสัญญาจ้างแรงงาน ยกเว้นบัตรสำหรับกรอกชั่วโมงทำงาน จำนวนไม่น้อยไม่ได้รับผลประโยชน์จากกฎหมาย โดยเฉพาะวันหยุดวันอาทิตย์ ถ้าหยุดไปวันนั้นก็ได้ คนงานเหล่านี้ไม่มีการปรับค่าจ้างประจำ ค่าจ้างจะได้ปรับก็ต่อเมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ฉะนั้นเมื่อเราพูดถึงสภาพการทำงาน สภาพค่าจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่คนงานควรจะได้รับตามผลพวงของความเจริญทางเศรษฐกิจ แรงงานไทยทุกวันนี้ โดยเฉพาะแรงงานที่ได้รับค่าจ้างมีทั้งหมดประมาณ 7 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ค่าจ้างต่ำ สภาพการทำงานไม่ดี มีปัญหาเกี่ยวกับการทำงานมากมาย และจนถึงวันนี้ในจำนวนลูกจ้างทั้งหมด 7 ล้านคน ได้รับหลักประกันในเรื่องการเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาลค่อนข้างดีเท่านั้น ส่วนผลประโยชน์อื่นแทบจะไม่มี การปรับปรุงเลย และคนงานส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในฐานะลูกจ้างรายวัน มีชีวิตอยู่ไปวัน ๆ หนึ่ง

และค่าจ้างที่ได้รับก็ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ มีหนี้สินรุงรัง ยิ่งในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาประสบปัญหาการตงงานการว่างงานอย่างมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ตัวเลขการว่างงานตงงานก็ยิ่งเป็นที่โต้เถียงกันอยู่ระหว่างทางราชการและนักวิชาการ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ควรจะเป็นที่ยอมรับกันได้ว่าเรามีคนตงงานมากที่สุดในรอบ 50 ปี คืออย่างน้อยที่สุด 2 ล้านคน และข้อที่น่าเป็นห่วงก็คือในจำนวน 2 ล้านคนนี้ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในทำนองการประกันการว่างงาน และเงินสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งหลายประเทศเขามีการจัดขึ้น และข้อสำคัญที่สุดมีรายงานจากการวิจัยบางอันพูดถึงจำนวนคนตงงาน 2 ล้านคนนี้ยังสูงไม่เกิน 30% ที่ได้เงินชดเชยตามกฎหมาย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าแรงงานไทยทุกวันนี้หลังจากที่บ้านเมืองมีความเจริญเติบโตสูงมา 35 ปี ไม่ได้มีอะไรดีขึ้น จำต้องต่อสู้หาเช้ากินค่ำและทำงานไปวัน ๆ หนึ่ง

ที่นี้ก็มาถึงประเด็นสุดท้าย ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาอยากจะรู้ไว้ในขณะที่คนรวยรวยขึ้น คนชั้นกลางได้รับประโยชน์มากขึ้น ทำไมผู้ใช้แรงงานซึ่งสละหยาดเหงื่อทำงานอย่างหนัก อาทิตยหนึ่งเกือบ 60 ชั่วโมง ที่ผลิตข้าวของให้พวกเราใช้ อุปโภคบริโภคและส่งออกกลับได้ผลประโยชน์น้อยมาก สาเหตุก็มาจากแนวคิดและปัญหาโครงสร้าง กล่าวคือในด้านแนวคิดการพัฒนาที่ผ่านมาทั้งหมด แผนพัฒนาทุกฉบับเน้นแต่ความเจริญเติบโต ใช้กลยุทธ์การส่งออก ใช้เครื่องจักรเครื่องมือและวัสดุเป็นส่วนใหญ่ รายงานของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาเปิดเผยว่า สินค้าออกตัวหนึ่งที่เราน่าภูมิใจกันมากก็คือการผลิตอิเล็กทรอนิกส์ ในปี 2536 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์นำวัตถุดิบมีมูลค่าเกือบ 4 หมื่น 5 พันล้านบาท แต่มูลค่าการส่งออกในปีเดียวกันมีมูลค่าเพียง 4 หมื่นล้าน

เมื่อสาเหตุใหญ่เป็นเรื่องแผนพัฒนา ไม่ได้มีหลักการและแนวทางเกื้อกูลแรงงานไทยก็อยู่ภายใต้การดำเนินงานของข้าราชการประจำ ตั้งแต่ปี 2490 ถึง 2509 การดูแลแรงงาน 20-30 ล้านคน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเล็ก ๆ เป็นกองแรงงานและเพิ่งมีฐานะเป็นกรมในช่วง 16 ปี การที่ฐานะหน่วยงานเล็ก โอกาสจะได้รับการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณต่าง ๆ ก็น้อย ถึงแม้จะได้รับการยกฐานะเป็นกรม แต่ก็ต้องไปต่อสู้เพื่อจะได้รับการงบประมาณสนับสนุนจากกรมอื่น ๆ ดังนั้นฐานะของหน่วยงานจึงเป็นอุปสรรคสำคัญ ในประการที่สองและประการสำคัญที่สุดก็คือการขาดกฎหมายหลักต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีกฎหมายแรงงานฉบับแรกออกมาในปี 2499 กฎหมายฉบับนี้ช่วยให้การดำเนินงานด้านแรงงานกระฉับกระเฉงขึ้น แต่เป็นสิ่งที่น่าเสียดายกฎหมายนี้หลังจากที่ใช้มาเพียงปีเศษก็ถูกยกเลิกจากการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กว่าจะมีกฎหมายแรงงานฉบับที่สองต้องใช้เวลาถึงเกือบ 15 ปี รายงานฉบับนี้ได้สามารถเปิดเผยอย่างชัดแจ้งว่า

การดำเนินงานทางด้านแรงงานได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ก็ในช่วงที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย แม้ว่าจะได้มีกฎหมายแรงงานออกมาใช้ตั้งแต่ปี 2500 และการบริหารแรงงานของไทยก็ได้ขยายตัวมาโดยตลอด แต่หลังจากนั้นกฎหมายแรงงานก็ออกมาหลายครั้ง แต่เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มีศักยภาพและบารมีพอที่จะเข้าไปกำกับดูแล ก่อนหน้าปี 2509 ก่อนตั้งกรมแรงงานตั้งแต่ปี 2490 มาจนถึงปี 2529 งานแรงงานซึ่งดูแลคนถึง 20-30 ล้าน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองแรงงาน ซึ่งทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณจำกัดมากก็ทำอะไรไม่ได้เต็มที่ และจากปี 2509 ซึ่งเป็นกรมแล้ว จนถึงปี 2536 มีฐานะเพิ่มขึ้นบ้าง และอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ทั้งรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงก็ไม่ได้มีความสนใจและมีเวลาที่จะดูงานด้านนี้ เพราะฉะนั้นการที่จะดูแลให้คนงานมีสภาพการจ้างที่ดี ค่าจ้างที่เหมาะสม และมีสภาพการทำงานที่ดีก็ทำได้ไม่มาก

ประการสำคัญที่สุด ตลอดเวลา 67 ปีที่ผ่านมา งานแรงงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลเผด็จการ ซึ่งไม่ได้มีความสนใจที่จะพัฒนาปรับปรุงสภาพคนงานให้ดีขึ้น ตรงกันข้ามมีนโยบายควบคุมมาเรื่อย และเวลาที่หน่วยงานและงานอยู่ภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตยซึ่งมีเพียงไม่ถึง 20 ปี ไม่สามารถที่จะปรับปรุงอะไรได้

โดยสรุป ปัญหาเป้าหมายแผนพัฒนา ปัญหาการขาดนโยบายและกฎหมาย การที่มีหน่วยงานเล็กงบประมาณน้อยและเจ้าหน้าที่น้อย ชีวิตแรงงานไทยก็ถูกละเลยมาโดยตลอด สภาพและสภาวะที่ได้วิเคราะห์มาทั้งหมดนี้ ก็แสดงให้เห็นว่าที่แรงงานไทยไม่ได้รับผลประโยชน์จากความเติบโตอย่างเต็มที่ก็เป็นเพราะแผนพัฒนาไม่เกื้อกูล เป็นเพราะขาดหน่วยงานที่มีศักยภาพที่จะทำอะไรได้เต็มที่ และประการสำคัญที่สุดรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เป็นรัฐบาลเผด็จการทหาร ฉะนั้นก็ไม่ได้มีความตั้งใจที่จะพัฒนาหรือปรับปรุงคนงาน คนงานก็ถูกละเลยมาเรื่อย ยิ่งในช่วง 2 ปีที่แล้วมาประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ สภาพการณ์เลวร้ายก็แย่มากขึ้น และมาบวกกับปัญหาการว่างงานการตกงาน แรงงานไทยก็อยู่ในฐานะเดือดร้อนมากที่สุด จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงทางด้านนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนการเร่งรัดการบริหารให้มากขึ้น

เกี่ยวกับมาตรการและนโยบายที่จะปรับปรุงและพัฒนาแก้ไขสภาวะและปัญหาของแรงงาน ปัญหาแรงงานของไทยตามที่วิเคราะห์มาตั้งแต่ต้นเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับปัญหาความยากจน ฉะนั้นจำเป็นต้องอาศัยนโยบายระดับชาติ และมาตรการทางด้านภาษีอากร การสร้างงาน การพัฒนาฝีมือและความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความมั่นคง ซึ่งจะต้องอาศัยกฎหมายแม่บทว่าด้วยระบบสวัสดิการสังคม และกฎหมายประกันสังคมเองก็จะต้องมีการปรับปรุง

ผู้เข้าร่วมประชุมกว่า 60 คน ได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยจับประเด็นสำคัญ ๆ ในรายงานเชิงวิเคราะห์ มีการเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาแรงงานที่สำคัญ ๆ หลังจากเสร็จการประชุมแล้วหัวหน้าคณะวิจัยและผู้ช่วยก็ได้นำประเด็นต่าง ๆ มาทบทวนและปรับปรุงรายงานให้สอดคล้องในข้อเสนอนั้นที่สำคัญ ๆ

รายงานวิจัยฉบับนี้ซึ่งได้เริ่มมาเป็นเวลาสามปีเศษ ได้ค้นคว้าและศึกษาเอกสารต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เอกสารเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผลจากการที่หัวหน้าคณะวิจัยได้รวบรวมขึ้นในช่วง 35 ปีที่แล้ว และเมื่อเสร็จงานวิจัยฉบับนี้ก็จะได้มอบให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับนักศึกษา โดยเฉพาะปริญญาเอกของคณะต่อไป

หัวหน้าคณะวิจัยขอสารภาพว่า แม้ตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากภารกิจรอบข้างและภารกิจใหม่ ๆ ที่ทางฝ่ายวิชาการและทางฝ่ายรัฐบาลมอบหมายให้ทำเป็นบางครั้งบางคราวก็ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ต้องสะดุดหยุดลงบ้าง เช่นในปี 2541 หัวหน้าคณะวิจัยได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เป็นประธานคณะกรรมการศึกษาปัญหาเชื่อนที่ยังไม่ได้ก่อสร้าง งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ใช้เวลาทำงานไปมาก นอกจากนั้นบางครั้งบางคราวหัวหน้าคณะวิจัยก็ต้องไปประชุมต่างประเทศ ต้องเขียนบทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเป็นบางครั้ง และผู้ร่วมงานท่านหนึ่งคือ คุณโกวิท บวรพธานินทร์ ซึ่งในปี 2542 ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการส่วนวิเทศสัมพันธ์ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต้องเข้าไปรับหน้าที่ในด้านการติดต่อประสานงานกับแรงงานระหว่างประเทศ จึงต้องเดินทางไปต่างประเทศหลายครั้ง ฉะนั้นงานเขียนต่าง ๆ ก็น้อยลง

อย่างไรก็ตาม หัวหน้าคณะวิจัยได้ใช้เวลาในช่วง 4-5 เดือนหลัง อ่านรายงานทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง พยายามที่จะปรับสาระปรับทิศทางให้สอดคล้องและเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ใช้ภาษาให้ง่ายที่สุด เป็นวิชาการและทางการน้อยที่สุด มุ่งที่จะให้ผู้อ่านโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานได้สามารถติดตามเข้าใจได้อย่างเต็มที่ ในการอ่านอีกครั้งหนึ่งก็ทำให้เห็นจุดอ่อนและข้อบกพร่องหลายประการ เพราะในการเขียนรายงานฉบับนี้หัวหน้าคณะวิจัยได้เน้นกับผู้ช่วยทั้งสองว่า เราไม่ได้มาเขียนวิวัฒนาการ นโยบาย และการปฏิบัติงานของทางราชการ ตรงกันข้ามเราจะพยายามจะฉายภาพให้เห็นชีวิตและสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ปัญหาที่เกิดขึ้น และแน่นอนการเข้าไปแก้ปัญหาของทางราชการเราก็ได้พูดไว้ด้วย

งานวิจัยนี้ใช้เวลานานมาก แต่ด้วยที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ทั้ง ๆ ที่มีเอกสารต่าง ๆ ซึ่งหัวหน้าคณะวิจัยได้เขียนขึ้นในช่วง 35 ปี แต่หัวหน้าคณะวิจัยก็ไม่ได้คัดลอกมา

เขียนขึ้นหรือมารวมไว้ในรายงานนี้ทั้งหมด พยายามที่ใช้ความคิดพิจารณานำสภาพและปัญหาที่หัวหน้าคณะวิจัยและผู้ร่วมงานสกัดออกมาให้เห็นสภาวะที่แท้จริงของปัญหา

เนื่องจากเป็นงานใหญ่และครอบคลุมหลายสาขา ฉะนั้นต้องอาศัยข้อมูลอาศัยความคิดเห็นของคนมากมายหลากหลาย ซึ่งไม่สามารถขอขอบคุณได้ทุกท่าน แต่จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความสนับสนุน ความช่วยเหลือ คือภริยาผม คุณวราณีย์ จันทรวีthur ได้ให้ตลอดมา โดยเฉพาะความอดทนต่อสภาพความกดดันต่าง ๆ

ท้ายสุดขอขอบคุณ สกว. ที่สนับสนุนงานวิจัย ท่านผู้อำนวยการ สกว. (ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช และคุณโชคชัย สุทธาเวช นักวิชาการ สกว. ที่ได้ให้การแนะนำมาตลอด

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวีthur

มิถุนายน 2543

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
บทที่ 1 ความสนใจและเป้าหมาย.....	1
- ความสำคัญและที่มาของงานวิจัย.....	1
- ข้อสมมติฐาน.....	6
- ทำไมต้องวิจัย.....	7
- รายงานนี้ว่าด้วยอะไร.....	9
- ลงลึกเรื่องอะไร.....	9
- การทำงาน	9
- วัตถุประสงค์.....	10
- วิธีการศึกษาวิจัย.....	11
- คณะผู้วิจัย.....	12
- คณะที่ปรึกษา.....	12
- สาระของรายงานการวิจัย.....	12
- กิตติกรรมประกาศ.....	14
บทที่ 2 เมืองไทยภายใต้เศรษฐกิจเติบโต.....	15
- ประชากร.....	15
- ความหนาแน่นของประชากร.....	17
- ที่อยู่อาศัย.....	19
- การศึกษา.....	23
- ประเทศไทยกับแผนพัฒนาที่ 1-7.....	26
- การเติบโตของเศรษฐกิจ.....	30
- สถานการณ์ว่าด้วยความยากจน.....	35
- รายได้เฉลี่ยต่อหัว.....	41
- สถานการณ์ทางสังคม.....	44
- การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางสังคมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ.....	45
- วิฤตทางสังคม.....	48
- บทวิเคราะห์ในภาพรวม.....	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ที่มาของแรงงานไทย.....	81
- แรงงานคือใคร.....	81
- รากเหง้าของแรงงานรับจ้างในประเทศไทย.....	83
- แรงงานรับจ้างไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง.....	88
- การเปลี่ยนแปลงของแรงงานรับจ้างไทย	90
- แรงงานรับจ้างทำงานอะไร.....	95
- สัดส่วนของแรงงานนอกวงเกษตร.....	107
- ปัจจัยที่นำไปสู่การขยายตัวของการจ้างงานในศตวรรษที่ 2530.....	110
- การพัฒนาที่ผ่านมาสร้างงานได้มากเพียงไร	111
บทที่ 4 สภาพค่าจ้างของแรงงานรับจ้างไทย.....	117
- สภาพค่าจ้างของปี 2500.....	117
- สถานการณ์ค่าจ้างในช่วงปี 2503-2513.....	121
- ค่าจ้างในช่วงระหว่างปี 2513-2523.....	122
- ค่าจ้างหลังปี 2523.....	133
- สภาพ ค่าจ้างในทศวรรษที่ 2530.....	136
บทที่ 5 สภาพการทำงาน of แรงงานไทย.....	141
- ชั่วโมงการทำงาน.....	141
- การว่าจ้างแรงงาน.....	143
- สวัสดิการ.....	143
- ชั่วโมงการทำงานในช่วง 2500-2515.....	144
- ค่าล่วงเวลา.....	145
- สภาพโรงงานทั่วไป.....	147
- สภาพการทำงานหลังปี 2516.....	149
- ลักษณะและสภาพการทำงาน of สถานประกอบการขนาดกลาง.....	151
- ลักษณะและสภาพการทำงาน of สถานประกอบการขนาดใหญ่.....	152
- สภาพการทำงานในทศวรรษที่ 2530.....	152
- สภาพการทำงาน of แรงงานรับจ้างใน 4 จังหวัดที่ทำการศึกษ.....	156

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 แรงงานไทยกับความเสี่ยงภัย.....	161
- สภาพความปลอดภัยในการทำงาน.....	161
- การประสบอันตรายจากการทำงานของแรงงานรับจ้าง หลังทศวรรษ 2510.....	162
- จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอันตราย.....	163
- ลักษณะและสภาพของการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงาน.....	165
- แรงงานรับจ้างกับกฎหมายความปลอดภัย.....	172
- สารเมกานีสมาคนงานหญิง 40 คน.....	173
- เหตุการณ์โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ : บทพิสูจน์ว่าการดูแล เรื่องความปลอดภัยยังไม่เพียงพอ.....	176
บทที่ 7 แรงงานสตรีและแรงงานเด็ก.....	179
● แรงงานสตรี	179
1. บทนำ.....	179
2. การมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงาน.....	183
3. แรงงานสตรีในอุตสาหกรรมแบบหนาแน่น.....	185
4. แรงงานสตรีก่อนพุทธศักราช 2516.....	190
5. แรงงานสตรีช่วงหลังพุทธศักราช 2516.....	193
- แนวคิดสวัสดิการผสมผสาน.....	199
- คำนิยาม “สวัสดิการผสมผสาน”.....	200
- ผลกระทบทางสังคมของการออกทำงานนอกบ้านของสตรี.....	200
● แรงงานเด็ก	209
1. บทนำ.....	209
2. แนวโน้มแรงงานเด็ก.....	209
3. สาเหตุของเด็กต้องทำงาน.....	210
4. สาเหตุที่มีการใช้แรงงานเด็ก.....	210
5. ลักษณะของแรงงานเด็ก.....	211

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. ผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของตลาดแรงงานนอกวงเกษตรต่อเด็ก.....	216
7. ข้อมูลเสริมจากภาคสนาม.....	223
8. การแก้ปัญหาแรงงานเด็ก.....	224
- แนวทางแก้ไขปัญหา.....	230
- ภาพรวมนโยบายชาติด้านแรงงานเด็ก.....	230
บทที่ 8 สภาพการทำงานกับการเปลี่ยนแปลง.....	235
- การปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับตลาดแรงงานเพียงไร.....	240
- ทิศทางและแนวโน้มของตลาดแรงงานไทย.....	254
บทที่ 9 แรงงานไทยในต่างแดน.....	259
- ทำไมคนงานไทยจึงไปทำงานต่างประเทศ.....	261
- สภาพการทำงานดีแค่ไหน.....	263
- นโยบายในการจัดส่งคนงานไปต่างประเทศ.....	269
- คู้มหรือไม่.....	270
- ค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ.....	271
- สภาพการทำงานของแรงงานไทยใน 3 ประเทศ.....	277
- แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย.....	281
- สถานการณ์แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในปัจจุบัน.....	284
บทที่ 10 รัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์	287
- ทศวรรษ 2500.....	287
- การแรงงานสัมพันธ์ปี 2515-2530.....	294
- ข้อขัดแย้งที่ชัดเจน.....	298
- บทบาทของรัฐและการควบคุม.....	316
- พลังและอำนาจของสหภาพแรงงาน.....	321
- การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการแรงงานสัมพันธ์ไทย.....	329
- ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง.....	332
- ทางเลือกของสหภาพแรงงาน.....	337

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 11 การบริหารแรงงานในอนาคต.....	347
บทที่ 12 ห้าสิบปีของแรงงานไทยบนถนนที่ขรุขระและลุ่มดอน.....	361
บทที่ 13 แรงงานไทยจากทศวรรษที่ 2500 ถึง 2535.....	379
- เศรษฐกิจเติบโตแรงงานไทยจากทศวรรษที่ 2500-2540.....	379
- ผลพวง.....	382
- แผนพัฒนา.....	384
- แผนแรงงานเด็ก.....	389
- กลยุทธ์ที่สำคัญ.....	391
- จากเศรษฐกิจเติบโตถึงเศรษฐกิจล่ม.....	394
- วิฤตเศรษฐกิจและผลกระทบด้านแรงงาน.....	394
- สาเหตุของวิฤต.....	395
- โครงการสร้างงานของรัฐบาล.....	397
- การดำเนินงานในช่วงต้นปี 2542.....	399
- ภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.....	401
- ข้อเสนอเกิดโครงการของรัฐบาลในการบรรเทาปัญหาว่างงาน.....	401
- นโยบายและทางออก.....	411
- มาตรการสำคัญ.....	414
บทที่ 14 โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.....	417
- งานสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้.....	417
การริเริ่มใหม่.....	421
บัตรสุขภาพ.....	421
บริการรักษาฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย.....	421
บริการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้สูงอายุ เด็ก และผู้พิการ.....	421
โครงการประกันสังคม.....	422
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	423

บทที่ 15	อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ กับโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.....	429
บรรณานุกรม.....		437

บทที่ 1

ความสนใจและเป้าหมาย

เป็นรายงานวิจัยฉบับสุดท้ายที่คณะผู้วิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.) งานวิจัยฉบับนี้มีเป้าหมาย

(1) เสนอภาพ สภาพ และปัญหาของแรงงานไทยในภาคนอกวงเกษตรในแง่ภูมิและมิติต่าง ๆ โดยย้อนจากอดีตถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงสภาวะการณ์ของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมและอาชีพต่าง ๆ และผลกระทบในแง่ภูมิต่าง ๆ

(2) ศึกษาถึงปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้แรงงานไทยไม่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(3) เสนอมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาแรงงานไทยให้สามารถเข้าร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(4) จากการวิเคราะห์และศึกษาขั้นต้น งานวิจัยฉบับนี้ก็จะช่วยสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานไทยเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ความสำคัญและที่มาของงานวิจัย

นับตั้งแต่ปี 2504 ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เศรษฐกิจของประเทศได้เจริญเติบโตในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา เฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี โดยเฉพาะในช่วงปี 2531-2534 อัตราการเติบโตอยู่ในระดับร้อยละ 10 จนประเทศไทยได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจชาติหนึ่งในโลก

อย่างไรก็ตาม ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมาแม้การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนนับวันจะถอยห่างออกไป กล่าวคือในปี 2514 คนกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศมีรายได้ร้อยละ 49 ของรายได้ของคนในประเทศ ในขณะที่คนกลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 มีรายได้เพียงร้อยละ 5 ของรายได้ของคนในประเทศ อีก 15 ปีต่อมารายได้ของคนที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 58 ขณะที่รายได้ของคนที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 ลดต่ำลงเหลือร้อยละ 4.5 และเมื่อเปรียบเทียบรายได้ระหว่างคนในเมืองกับคนชนบทด้วยแล้ว ความแตกต่างจะยิ่งห่างออกไปอย่างน่าเป็นห่วง กล่าวคือ เมื่อ 10 ปีที่แล้วอัตราส่วนของรายได้ระหว่างคนเมืองกับคนชนบทอยู่ระหว่าง 3 ต่อ 1 แต่มาในปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นเป็น 4 ต่อ 1

ตลอดระยะเวลา 35 ปี สถิติจำนวนคนยากจนในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เมื่อ 20 ปีก่อนมีคนยากจนต่ำกว่าระดับ 20 ล้านคน แม้ข้อมูลของสภาพพัฒนาจะคำนวณลดลงเหลือ 10 ล้านในปี 2534 แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วเมื่อใช้เกณฑ์ของนักวิชาการจำนวนจะมีถึง 20 ล้านคน อันแสดงให้เห็นว่าสถิติจำนวนคนยากจนไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง

ในส่วนของคนเมืองก็เช่นเดียวกัน ใ้ว่าทุกคนจะมีสถานภาพหรือสภาพความเป็นอยู่ที่ดีทุกคนไป เพราะคนยากจนในเมืองก็มีอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะแรงงานกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือธุรกิจนอกระบบ แรงงานเหล่านี้มีค่าจ้างที่แท้จริงต่ำกว่ารายได้ต่อหัวต่อคน สำหรับค่าจ้างทั่วไปก็ปรากฏว่าในขณะที่รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้น 30 เท่า ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น 12 เท่า แต่ค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นไม่ถึง 2 เท่า

เมื่อพูดถึงสภาพค่าจ้างของแรงงานไทย ประเทศไทยไม่มีกฎหมายค่าจ้างจนกระทั่งถึงปี 2515 ทั้ง ๆ ที่ในช่วงการเริ่มใช้แผน 1, 2 อัตราการเติบโตอยู่ในระดับสูง แต่สภาพค่าจ้างกลับคงที่ อัตราค่าจ้างมาประกาศใช้ครั้งแรกในปี 2515 ในอัตราวันละ 12 บาท ในเขตกรุงเทพฯ แต่เป็นที่น่าสนใจว่าในช่วง 2513-2523 แรงงานหญิงและเด็กได้น้อยกว่าชาย เด็กบางคนในสถานประกอบการขนาดเล็กได้รับเพียงวันละ 3-5 บาทเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าแม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้าง แต่มีคนงานถึงร้อยละ 43.8 ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตรามาตรฐานที่กำหนดในปี 2533 สภาพค่าจ้างที่ต่ำและการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ทำให้เมืองไทยกลายเป็นแหล่งผลิตที่มีค่าจ้างถูกของบริษัทต่างประเทศ จนมีการกล่าวหาว่าอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นได้ก็เพราะหยาดเหงื่อหรือการแสวงหาประโยชน์เอาจากคนงานทั้งสิ้น

ที่น่าสนใจก็คือ คนงานไทยจำนวนมากนอกจากมีรายได้ต่ำแล้ว สภาพการจ้างและสภาพการทำงานยังไม่ถูกหลักอาชีวอนามัยอีกด้วย โดยเฉพาะคนงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนไม่น้อยทำงานในสถานที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากสภาพแวดล้อมและลักษณะงานไม่ปลอดภัยจากสารเคมี หรือสภาพงานที่เสี่ยงอันตราย ตัวเลขการประสบอันตรายจะยืนยันสภาพการณ์ข้างต้นได้ดี เนื่องจากสถิติตัวเลขของคนประสบอันตรายจากการทำงานในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นกว่า 100 เท่า อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2534 เมื่อมีกฎหมายประกันสังคมประกาศใช้คนงานได้รับการดูแลในเรื่องการเจ็บป่วยนอกงานและการประกันในเรื่องการคลอดบุตร แต่มาถึงขณะนี้การประกันสังคมก็ยังจำกัดขอบเขตของประโยชน์ทดแทนที่เน้นการรักษาพยาบาลและการขาดรายได้ในช่วงเจ็บป่วยเท่านั้น ที่สำคัญระบบประกันสังคมปัจจุบันยังคลุมหรือให้ประโยชน์แก่คนเมืองหรือคนงานที่มีค่าจ้างแน่นอนซึ่งคิดเป็นตัวเลขแล้วไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับแรงงานทั่วประเทศ

เรื่องความปลอดภัยในการทำงานนี้ แม้รัฐบาลจะออกกฎหมายความปลอดภัยหลายเรื่องนับตั้งแต่ปี 2519 แต่จำนวนโรงงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานยังมีอยู่จำนวนมาก ในส่วนของอุบัติเหตุที่เกี่ยวกับงานก็สูงขึ้น ในปี 2533 มีอุบัติเหตุสูงถึง 120,000 ราย เกิดขึ้นในสถานประกอบการจำนวน 50,000 แห่ง ที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นอกจากนั้น อุตสาหกรรมบางประเภทซึ่งเป็นของบริษัทข้ามชาติ อาทิ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอุปกรณ์ไฟฟ้าหรืออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องอาศัยสายตาของคนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวมาทำงานนานวันละหลายชั่วโมง อาจส่งผลกระทบต่อสายตาได้ในระยะยาว เช่นเดียวกันงานนอกระบบในโรงงานขนาดเล็กที่ขาดอุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุหรือไม่มีความปลอดภัยที่เพียงพอ บ่อยครั้งจะมีการตรวจพบการใช้แรงงานเด็กในที่ลับโดยแอบหลบซ่อนในบ้านหรือในตึกแถวที่ขาดสุขลักษณะ และต้องนั่งหรือยืนทำงานวันละหลายชั่วโมง

นอกจากนี้การพัฒนาในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคเกษตร ชาวนาละทิ้งงานเกษตรเพราะรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต้องอพยพเคลื่อนย้ายจากชนบทสู่เมือง คนชนบทต้องดิ้นรนแสวงหารายได้เนื่องจากชนบทได้รับการพัฒนาไม่เท่าเทียมกับเมือง ก่อปรกับทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ที่ดินทำกินมีจำกัด ขาดแคลนน้ำ ผลผลิตและพืชผลราคาต่ำ ชาวนามีหนี้สิน ต้องอพยพมาหางานทำ โดยเฉพาะหน้าแล้ง ซึ่งชาวนาทำงานต่ำระดับสามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป

สถานการณ์ล่มสลายของชนบท ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของคนงานจากชนบทสู่เมือง และก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนผู้ใช้แรงงาน กลุ่มหนึ่งจะเป็นผู้ใช้แรงงานที่เข้าถึงโอกาสในการเขยิบฐานะทางสังคม มีรายได้สูง มีคุณภาพชีวิตที่ดี ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นแรงงานด้อยโอกาส ทำงานนอกระบบ ค่าตอบแทนต่ำ และไม่มีโอกาสเข้าถึงผลพวงของการพัฒนาอย่างแท้จริง

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมไทย ก็คือผลมาจากการสูญเสียทรัพยากร และการทำลายสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญที่สุดคือพื้นที่ป่าลดลงจาก 54.6% ในปี พ.ศ. 2508 เหลือเพียง 26.6% ใน พ.ศ. 2535 การเติบโตทางเศรษฐกิจยังทำให้มีความกดดันที่จะเพิ่มความต้องการด้านการขนส่ง ทั้งในภาคเอกชนและสาธารณะอย่างยิ่ง โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยกากและของเสีย ทำให้แม่น้ำลำคลองเกิดเน่า และก่อให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

นโยบายอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บนแนวการส่งเสริมการทดแทนการนำเข้า และการมุ่งส่งออกก่อให้เกิดการผลิตในภาคเกษตรลดลง อันเป็นผลจากการกดราคาข้าวสารโดยผ่านการใช้พรีเมียมข้าวและระบบโควต้า สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการกดค่าแรงงานและการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมือง เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรไม่ขยายตัว

การพัฒนาที่ไม่สมดุล ยังต่อให้เกิดการแรงงานที่อ่อนแออีกหลายกลุ่ม อาทิ

แรงงานสตรี ประเทศไทยมีอัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงานของสตรีสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าจำนวนไม่น้อยทำงานประเภทเสี่ยงภัยต่อสุขภาพและในงานอุตสาหกรรมที่ให้ค่าตอบแทนต่ำ นอกจากนั้นก็มีไม่น้อยหมดทางเลือกต้องหันไปประกอบอาชีพขายบริการทางเพศ ในส่วนของรายได้สตรียังได้รับน้อยกว่าชายในงานประเภทเดียวกัน ในเรื่องการเลื่อนขั้นทางสังคมสตรีก็ยังด้อยโอกาสเมื่อเทียบกับชาย

แรงงานเด็ก สภาพค่าครองชีพสูง ชนบทขาดสิ่งจูงใจ และรายได้ต่ำของผู้ปกครอง เด็กจึงตกเป็นเหยื่อของระบบการจ้างงานอย่างหลีกเลียงไม่ได้ งานจำนวนไม่น้อยมีลักษณะผิดกฎหมาย หรือเป็นงานไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย และการพัฒนาการในด้านอื่น ๆ ตัวเลขในปี 2533 พบว่าแรงงานเด็กมี 5.3 ล้านคนที่มีอายุระหว่าง 13-15 ปี ทำงานในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม นอกจากนั้นองค์กรเอกชนรายงานว่ามีแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ทำงานในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมถึง 500,000 คน

แรงงานในต่างแดน จากสภาพการทำงานที่มีค่าจ้างต่ำ เงินออมไม่มีโอกาสในการขยับฐานะสังคมมีน้อย ชนบทไม่มีงานให้ทำเต็มที่ ส่งผลให้แรงงานชนบทจำนวนไม่น้อยกว่า 400,000 คน ยอมกู้หนี้ยืมสินเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งมีสภาพการจ้างไม่แตกต่างไปจากเมืองไทย คือทำงานหนักและมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน มีสภาพความเป็นอยู่ไม่ดี และมีสภาพเหมือนคนงานชั้นสองในต่างแดน นอกจากนั้นยังมีจำนวนไม่น้อยถูกหลอกลวงและถูกทอดทิ้ง ต้องตกทุกข์ได้ยากในต่างแดน และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

ขบวนการแรงงานที่อ่อนแอ สภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่พบเสมอก็คือการก้าวไม่ทันของกฎหมายที่จะคุ้มครองคนงานได้อย่างเพียงพอหรือทั่วถึง ฉะนั้นโอกาสเดียวที่คนงานพอจะคุ้มครองตนเองได้ก็คือ การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ขบวนการแรงงานของไทยยังย่ำเท้าอยู่กับที่ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จำนวนคนงานที่เข้าร่วมองค์กรถดถอยลง อำนาจในการเจรจาต่อรองก็ไม่ทัดเทียมกัน มาถึงปัจจุบันนายจ้างมียุทธวิธีที่เหนือกว่า

กอปรกับการอาศัยระบบการจัดการ และการปล่อยถ่วงระบบการผลิตให้ขยายไปทั่วโลก ได้ส่งผลทำให้สถานประกอบการแต่ละแห่งไม่ต้องวิตกกังวลหากมีความไม่สงบทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเพราะมีสาขาหรือแหล่งผลิตอื่นสามารถให้การผลิตทดแทนกันได้

นอกจากนี้ระบบการผลิตปัจจุบันยังเน้นการใช้วิธีการรับเหมาช่วงและตัดทอนเป็นช่วง ๆ ทำให้แต่ละสถานประกอบการไม่จำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ในบางอุตสาหกรรม นายจ้างจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพในการแข่งขัน จึงพยายามตัดทอนต้นทุนแรงงานลง โดยหันไปใช้อุปกรณ์เครื่องจักรแทนแรงงาน หรือไม่ก็จ้างแรงงานต่างชาติ รวมทั้งการย้ายฐานการผลิต ทำให้โอกาสในการที่จะสร้างพลังต่อรองไม่สามารถทำได้ ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตอย่างมากในช่วง 20 ปีที่แล้ว สภาพทางสังคมกลับตกต่ำตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2523-2533 การเติบโตเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจดังกล่าวตั้งอยู่บนการผลิตสมัยใหม่ และธุรกิจการค้า แต่ได้ส่งผลกระทบต่ออาชีพ รายได้ ชีวิต และการอยู่ดีกินดีของประชาชนทั่วไป สำหรับประชาชนทุกระดับแล้ว ประเทศไทยเป็นสังคมทวิภาวะที่ประชาชนถูกแบ่งออกเป็นกลุ่ม คือ ผู้ที่มีโอกาสและทุก ๆ ด้านกับผู้ที่ไม่มี ขณะที่ผู้ที่มีทุกสิ่งทุกอย่างเป็นคนส่วนน้อย และผู้ที่ไม่มียะไรเลยเป็นคนส่วนใหญ่

คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอะไรเป็นคนจนในเมือง คนงานอพยพ เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน และเกษตรกรรายเล็ก คนงานในอุตสาหกรรม ผู้อาศัยอยู่ในสลัม คนงานทำงานในต่างแดน (ผู้ที่ออกจากบ้านในชนบทไปทำงานในตะวันออกกลาง ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฮองกง และยุโรป) จำนวนแรงงานขนาดใหญ่ที่จากชนบทอพยพเข้าสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาในเมืองอย่างมากในแง่ของการขาดแคลนที่พัก โครงสร้างพื้นฐานและแหล่งอำนวยความสะดวก ทำให้แรงงานอพยพเกิดความยุ่งยากเดือดร้อน ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม การติดยาเสพติด และพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงโสเภณี โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เมืองหลวงมีแรงงานอพยพเข้ามาอยู่จำนวนมาก คาดว่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน ทั้ง ๆ ที่เมื่อ 30 ปีก่อน กรุงเทพฯ ถึงเรียกว่า “เวนิชตะวันออก” และ “ดินแดนแห่งเทพธิดา” แต่ปัจจุบันถูกเรียกว่า “เมืองของความยุ่งเหยิง” และ “เมืองแห่งความชั่วร้าย”

ในหมู่บ้านไทยทุกวันนี้จะมีเฉพาะคนแก่และเด็ก ๆ โดยพ่อแม่ออกจากบ้านมาหางานทำในเมืองและเมืองใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทำให้ทั้งในชนบทและเมืองสูญเสียประเพณีและวัฒนธรรม สถาบันที่เข้มแข็งและเป็นที่ยึดเหนี่ยว เช่น วัด และครอบครัวเริ่มอ่อนแอ

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ได้ระบุว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ทุกวันนี้ไทยเป็นประเทศที่มีวิกฤตทางสังคมเห็นได้ชัดเจนในรูปแบบต่าง ๆ มากที่สุด จะมีผู้ติดยาเสพติด 500,000 คน ติดเชื้อ HIV 300,000 คน และเป็นโสเภณี 300,000 คน ยิ่งกว่านั้นอีก 9 ล้านคนมีปัญหาทางกายภาพ จิตใจ หรือไม่สามารดูแลตนเองทางสังคมได้ และต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล และองค์กรเอกชน

คนเหล่านี้รวมถึงเด็กและคนหนุ่มสาวที่ไม่มีบ้าน คนว่างงาน คนป่วยและพิการ คนจน และผู้เดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ

ควรจะกล่าวด้วยว่า สภาพและปัญหาข้างต้นนับวันจะรุนแรงขึ้น ด้วยผลแห่งการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์และยุคข่าวสารเทคโนโลยี ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ ในด้านแรงงานเองขณะที่มีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศหลายล้านคน ขณะนี้เราก็มีคนงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานกว่าล้านคน แรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ มีความรู้เพียงสำเร็จชั้น ป. 4 ทำงานใช้มือประกอบชิ้นส่วน และผลิตวัตถุดิบเพื่อทำเป็นอาหารส่งไปขายต่างประเทศ ขบวนการผลิตดังกล่าวอยู่ภายใต้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแบบใช้แรงงานมาก เป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือ ค่าแรงต่าง ๆ ก็ต่ำ ขาดหลักประกันต่าง ๆ การส่งสินค้าออกแบบนี้เริ่มประสบปัญหาเนื่องจากมีสินค้าออกซึ่งทำโดยประเทศจีนได้เข้ามาแข่งขัน ฉะนั้นโอกาสจะขายสินค้าแบบนี้ในประชาคมยุโรปและในสหรัฐอเมริกา ก็จะประสบปัญหาในอนาคต โดยการแข่งขันจากประเทศจีน และในไม่ช้าจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม เป็นต้น ในขณะเดียวกันประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะมีความกระทบต่อปัญหาแรงงานไทยมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องจะมีการศึกษาติดตามผล

โดยสรุป แรงงานไทยมีปัญหาต่าง ๆ ในตัวเอง และจากผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสถานการณ์ในประเทศและนอกประเทศ ขณะเดียวกันความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีกันน้อย ฉะนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องต้องมีข้อมูลด้านแรงงานที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบันเพียงพอที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบาย แผนงานได้อย่างถูกต้อง

ข้อสมมติฐาน

กลยุทธ์การพัฒนาที่ผ่านมา 35 ปี ยึดมั่นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเน้นเรื่องการส่งออก การใช้แรงงานถูกอย่างหนาแน่น เพื่อประกอบชิ้นส่วนสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และผลิตสินค้าการเกษตร โดยเฉพาะอาหารแช่แข็งเพื่อส่งออก กลยุทธ์ในการพัฒนาดังกล่าวนั้นการส่งออก 10 อย่าง ได้แก่ สิ่งทอ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องไฟฟ้า อาหารแช่แข็ง อัญมณี เครื่องหนัง สินค้าเหล่านี้ใช้วัตถุดิบส่วนใหญ่จากต่างประเทศ ฉะนั้นมูลค่าการผลิตจริง ๆ เป็นเรื่องส่วนประกอบที่นำเข้ามาที่เป็นเม็ดเงินในประเทศไทยมีน้อย

แรงงานที่ผลิตเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือ ที่ใช้มือประกอบสินค้า ส่วนใหญ่จึงเป็นคนงานหญิง สินค้าบางประเภทใช้คนงานหญิงถึง 80% คนงานหญิงเหล่านี้ ต้องทำงาน

ในเวลายาว ได้รับค่าจ้างต่ำ ฉะนั้นจึงต้องทำงานล่วงเวลา คุณภาพชีวิตในการทำงานต่ำ ไม่ได้มีการฝึกฝีมือเพิ่มเติม

การผลิตและส่งออกใช้เทคโนโลยีสูง และไม่ได้มีการพัฒนาคนงาน ระดับล่างเข้ารับช่วง ฉะนั้นเวลาที่มีการเปลี่ยนเครื่องจักรหรือโรงงาน คนงานระดับล่าง ไม่สามารถจะทำงานได้

มูลค่าของการผลิตส่วนใหญ่จึงตกอยู่กับการซื้อเทคโนโลยี ค่าจ้างแรงงานที่จ่ายให้แก่คนงานต่ำ เป็นแต่เพียงช่วยให้คนงานทำงานอยู่ได้ ไม่ได้มีการปรับปรุงพัฒนาฝีมือต่าง ๆ

การพัฒนาทั้ง 7 แผนที่ผ่านมา ไม่ได้เกื้อกูลให้การพัฒนาปรับปรุงฝีมือ ความรับผิดชอบ และความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ องค์กรทางด้านแรงงานก็ ยังไม่ได้มีการพัฒนาขยายให้มีความรู้ฝีมือพร้อมที่ปรับปรุงพัฒนาและส่งเสริมผู้ใช้แรงงาน เพราะฉะนั้นนายจ้างของคนงานก็ไม่ได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น ช่องว่างระหว่างค่าจ้างของคนงานเหล่านี้กับผู้ประกอบการจึงแตกต่างกันมาก

ทำไมต้องวิจัย

หัวหน้าคณะวิจัยเริ่มสนใจเรื่องแรงงานตั้งแต่ตัดสินใจเลือกอาชีพกฎหมาย และสอบชิงทุนรัฐบาลเพื่อไปเรียนต่อด้านสังคมสงเคราะห์แรงงานเมื่อปี พ.ศ. 2494 ระหว่างนั้นก็พยายามหาความรู้เรื่องแรงงาน แต่ก็ไม่มีเอกสาร รายงาน หนังสือที่เขียนเป็นภาษาไทยมากนัก ทำให้เกิดความตั้งใจที่จะศึกษาและขีดเขียนเรื่องเหล่านี้อย่างเต็มที่ ทั้งคิดว่าเมื่อศึกษาในสหรัฐอเมริกาก็คงจะสามารถหาข้อมูลได้มากขึ้นมาประสบปัญหาเป็นครั้งแรกก็ตอนทำวิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์แรงงานที่มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน ประเทศสหรัฐอเมริกา ราวปี พ.ศ. 2497 ทางอาจารย์ที่ปรึกษาและนักศึกษาในชั้นเรียนเดียวกันเสนอว่าความรู้เกี่ยวกับเมืองไทยโดยเฉพาะในด้านแรงงานมีน้อยมาก ฉะนั้นอยากให้ผู้เขียนได้เสนอสภาพปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไทย ก็ได้ตัดสินใจเสนอรายงานด้านนี้ เมื่อได้เริ่มค้นคว้าหาข้อมูลในห้องสมุดมหาวิทยาลัยพบว่า อ้าวว่าแต่เรื่องแรงงานไทย แม้เรื่องเมืองไทยในห้องสมุดมหาวิทยาลัยที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับเมืองไทยเลย ด้านแรงงานก็มีสถิติสามะโนประชากรอยู่บ้างเท่านั้น จึงได้ติดต่อกลับมายังกรุงเทพมหานคร ผ่านมายังภริยาและเพื่อนฝูงตลอดจนเจ้าหน้าที่กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในครั้งนั้น ก็ไม่ได้อะไรมาก ฉะนั้นจึงตั้งปณิธานว่าต้องพยายามเขียนหนังสือเรื่องแรงงานให้ได้เรื่องได้ราวพอสมควร เมื่อกลับมาประเทศไทยเริ่มปฏิบัติงานเป็นนักวิจัยของกองวิชาการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ จึงเริ่มค้นคว้าและเขียนเรื่องแรงงานขึ้นและปรับปรุงเป็นคำบรรยายเมื่อได้รับเชิญให้ไปสอนในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง โดยเฉพาะ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง แต่ก็ปรากฏว่าในการเขียนรายงานและคำบรรยาย ในช่วงปี 2498 จนถึงปี 2500 เศษ ๆ ก็ยังไม่มีข้อมูลอะไรมากพอที่จะตอบคำถามที่อยู่ในใจ จนกระทั่งปี 2511 ขณะนั้นรับราชการเป็นรองอธิบดีกรมแรงงาน ได้รับเลือกเข้าเรียนเป็น นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นเวลา 9 เดือน ต้องทำวิทยานิพนธ์เพื่อรับ พระราชทานปริญญา ได้เลือกเรื่องหัวข้อการพัฒนาอุตสาหกรรมและแรงงานไทย สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยได้สนใจในรายงานนี้ และได้จัดพิมพ์เป็นเล่มใช้ชื่อว่า “แรงงานไทยกับการอุตสาหกรรม” กล่าวได้ว่าเป็นหนังสือภาษาไทยเล่มแรกที่ทำให้ภาพ แรงงานไทยไว้พอสมควร ในช่วงเป็นอธิบดีกรมแรงงานระหว่างปี 2516-2519 ก็ได้เขียน รายงานเรื่องข้อพิพาทแรงงานและการไกล่เกลี่ย ตลอดจนถึงวิกฤติแรงงานไทยในช่วงนั้นขึ้น

ความตั้งใจที่จะมีเวลาค้นคว้าเขียนอย่างเต็มที่เกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิบัติ ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นการปฏิวัติที่เสียเลือดเนื้อมากที่สุด ทำให้ ประชาชนและนักศึกษาถูกฆ่าตายไปหลายร้อยคน หัวหน้าคณะวิจัยหลังจากที่ได้เข้าชี้แจง หัวหน้าคณะปฏิวัติเพื่อยืนยันอย่าให้เลิกกฎหมายแรงงาน และอย่าให้เลิกสหภาพแรงงาน ในคืนวันที่ 7 ตุลาคม 2519 หลังจากนั้นก็ได้เกษียณตัวเองออกจากอธิบดีกรมแรงงาน ด้วยเหตุผลเพื่อพ้นจากอำนาจที่ไม่เป็นธรรม และเหตุผลที่สองก็เพื่อจะได้มีโอกาสทำงานที่ ตนรักเสียที แต่โอกาสดังกล่าวก็มีขีดจำกัดเพราะไม่กี่เดือนต่อมาทางองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศก็ได้มอบงานให้ทำ ให้เป็นหัวหน้าโครงการบริหารแรงงานแห่งภูมิภาคเอเชีย ทำอยู่เป็นเวลา 6 ปี แม้มีการะบริหารทางวิชาการก็ไม่ได้ทำอะไรมากในด้านวิชาการ จนกระทั่งสิ้นสุดการทำงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้รับเชิญเป็นนักวิชาการ ของมหาวิทยาลัยวิสคอนซิล 6 เดือน และมหาวิทยาลัยฮาวาร์ดอีก 6 เดือน จึงเริ่มนำหัวข้อ บางเรื่องมาเขียนขึ้น โอกาสที่สำคัญที่สุดก็คือในช่วงปี 2535-36 ได้รับเชิญจากสถาบัน วูดโรวิลสัน สหรัฐอเมริกา เป็นนักวิชาการอาวุโส 9 เดือน ก็มีโอกาเป็นครั้งแรกที่ได้ เอาความสนใจความตั้งใจไปทำในช่วงนั้น แต่เนื่องจากสถาบันนี้สนใจปัญหากว้างขวาง ก็ทำหัวข้อการวิจัยให้สะท้อนถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสถาบันด้วย แต่ว่าการ ค้นคว้าก็ยังหนักมาทางเรื่องแรงงาน โดยได้เขียนรายงานเป็นภาษาอังกฤษว่า “ประเทศไทย เสือตัวที่ห้าและต้นทุนทางสังคม” รายงานนี้มีการวิเคราะห์ด้านแรงงานค่อนข้างมาก เมื่อกลับมาได้ปรับปรุงเป็นภาษาไทย ท่านอาจารย์บุญรักษ์ บุญญะชมมาลา อดีตผู้อำนวยการ ท่านหนึ่งของ สกว. ก็ได้เสนอแนะให้นำเสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการเพื่อช่วยปรับปรุงเป็น โครงการวิจัยเสนอ สกว. ต่อไป ซึ่งคณะผู้วิจัยก็ได้ดำเนินการตามข้อเสนอที่เป็นประโยชน์นี้

รายงานนี้ว่าด้วยอะไร

รายงานฉบับนี้เป็นการจำลองเหตุการณ์ทางแรงงานที่เกิดขึ้นในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา มุ่งแสดงรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้ทราบว่าในช่วงที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 35 ปี แรงงานไทยได้อะไรบ้าง ชีวิตความเป็นอยู่ โดยเฉพาะค่าจ้างและสภาพการณ์แรงงานเกิดขึ้นแค่ไหนเพียงไร และแน่นอนในขบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แรงงานไทยได้สูญเสียอะไรไปบ้าง ประการที่สอง รายงานนี้ก็จะวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นอยู่และบรรยากาศทางสังคมการเมืองที่เป็นทั้งปัจจัยส่งเสริมและเกื้อกูล และเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการปรับปรุงสภาพการทำงาน ค่าจ้าง และความเป็นอยู่ และประการสุดท้าย จะได้ศึกษาถึงนโยบาย มาตรการ และกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงดังกล่าวว่าได้ให้ประโยชน์เกื้อกูลหรือในทางกลับกันเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่แรงงานไทยประการใดบ้าง ประการสุดท้าย เป็นความตั้งใจของคณะวิจัยที่จะได้เสนอให้เห็นถึงขบวนการแรงงานไทยซึ่งเป็นขบวนการที่สำคัญของสังคมไทย ว่ามีบทบาทอย่างไรต่อตนเอง ต่อสังคมส่วนรวม และต่อบ้านเมือง ทั้งหมดนี้ก็คือเป้าหมายโดยสรุปของรายงานฉบับนี้

ลงลึกเรื่องอะไร

เป้าหมายเดิมจะมุ่งวิเคราะห์แรงงานภาคนอกเกษตรหรือเรียกกันทั่วไปว่าแรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อเริ่มวิเคราะห์ก็เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงแรงงานนอกเกษตร ซึ่งมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่และปัญหาล้ายคลึงกับแรงงานภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบทั้งในเมือง ชานเมือง และชนบท รายงานจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงแรงงานเหล่านี้ด้วย ในขั้นตอนเช่นเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการที่จะเปรียบเทียบแต่ละยุคแต่ละสมัย คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะกำหนดระยะของการวิจัยนี้เฉพาะในช่วง 35 ปี ภายใต้แผน 1 ถึงแผน 7 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมาพิจารณาถึงความประพจน์ การปฏิบัติและปฏิกิริยาของแรงงานไทยในยุค 35 ปี ก็ทำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงที่มาหรือรากเหง้าของแรงงานไทย จึงทำให้ต้องขยายขอบเขตของการศึกษาไปถึงแรงงานในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ด้วย เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงว่าแรงงานอุตสาหกรรมในช่วง 35 ปีมีที่มาหรือมีรากฐานดั้งเดิมมาจากแรงงานในสมัยรัตนโกสินทร์อย่างไร และรากฐานดังกล่าวนี้มีผลต่อการเบ้าหลอมการประพจน์ปฏิบัติของแรงงานไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

การทำงาน

คณะผู้วิจัยได้เริ่มทำงานตั้งแต่ต้นเดือนมีนาคม 2540 โดยแบ่งแผนดำเนินการออกเป็น 3 ช่วง คือ มีนาคมถึงกันยายน 2540 ตุลาคมถึงธันวาคม 2540 มกราคมถึง

มิถุนายน 2541 และเริ่มกำหนดประเด็นและหัวข้อทั้งหัวข้อใหญ่หัวข้อย่อยและรายละเอียดของแต่ละบท จากนั้นก็เริ่มทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จัดทำข้อเอกสาร บรรณานุกรม โดยเฉพาะงานวิจัยที่จะต้องศึกษา เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วก็เริ่มร่างรายงาน ครั้งที่ 1 ขึ้น จากนั้นก็เริ่มดำเนินการภาคสนาม จัดประชุม

เมื่อได้ร่างครั้งที่ 1 เสร็จแล้วก็ได้พบว่าเป็นร่างที่ให้ภาพแรงงานเป็นจุด ๆ ขาดความเชื่อมโยงต่อเนื่อง ไม่ได้ภาพรวม จึงนำประเด็นต่าง ๆ มาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วก็พยายามที่จะทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติม และได้พบว่าการที่จะเข้าใจแรงงานไทยอย่างลึกซึ้งนั้นจำเป็นที่จะต้องศึกษาสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเหตุนี้จึงได้ปรับบทที่ 2 ใหม่ แทนที่จะเน้นการวิเคราะห์เฉพาะภายใต้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้ง 7 แผน ก็มีการศึกษาสภาวะทางสังคมและเรื่องอื่น ๆ ไปด้วยกันเพื่อจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์ด้านแรงงานโดยตรงตามมาในบทที่ 3 ซึ่งเป็นบทสำคัญที่สุด ด้วยเหตุผลดังกล่าวการยกย่องรายงานฉบับที่ 2 ต้องเลื่อนไปเพื่อที่จะได้ข้อมูลจากวรรณกรรมต่าง ๆ เพิ่มเติมขึ้น

เมื่อได้ดำเนินการวิจัยไปถึงเดือนพฤษภาคม 2540 ก็เกิดปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงขึ้นเป็นครั้งแรก และสาเหตุสำคัญของวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งนี้ก็มีสาเหตุหลายประการที่รายงานวิจัยฉบับนี้ได้กล่าวถึงคือ การพัฒนาที่ไม่สมดุลและวิกฤตของประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงปี 2525 ถึง 2530 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกันที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติทางด้านสภาพคล่องและปัญหาเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนจนต้องมีการประกาศลดค่าเงินบาทถึง 17% ในช่วงที่นายทศพร เปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้น โดยสรุปด้วยการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงแรงงานก่อนที่จะเข้ามาสู่แผน 1 ถึงแผน 7 และขณะเดียวกันจะต้องพยายามเชื่อมโยงกับวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบันให้มาต่อเนื่องกับงานวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความจำเป็นจะต้องขยายมาตรการที่จะแก้ปัญหาทั่วไปและปัญหาแรงงาน โดยเพิ่มและขยายมาตรการทางด้านสวัสดิการสังคม การประกันสังคม ซึ่งจะเป็นงานหลักสำคัญในอนาคตในบริบทของเศรษฐกิจเสรีและโลกาภิวัตน์ ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างของแต่ละบทจะต้องปรับหัวข้อใหญ่หัวข้อย่อยบางประการ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้งานวิจัยในช่วงนี้ต้องทำงานกันอย่างเข้มข้นและรอบคอบยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้ (1) เสนอภาพของแรงงานไทยโดยเฉพาะภาคนอกวงเกษตร ในแง่มุมและมิติต่าง ๆ โดยย้อนจากอดีตจนถึงปัจจุบันเพื่อให้ทราบถึงสภาวะของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมและอาชีพต่าง ๆ และผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ วิเคราะห์ถึงนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาล และผลกระทบที่มีต่อแรงงาน (2) งานวิจัยครั้งนี้จะตอบคำถาม

สำคัญ ๆ เช่น เศรษฐกิจเติบโต 35 ปี ค่าจ้างของแรงงานไทย และสภาพการทำงานดีขึ้นหรือเลวลง และรายได้ของกลุ่มคนชั้นกลางและคนร่ำรวยเป็นอย่างไร ช่องว่างระหว่าง รายได้ของแรงงานไทยของคนชั้นกลางและกลุ่มอื่น ๆ เป็นอย่างไร (3) มุ่งเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานไทยให้สมบูรณ์ และ (4) เสนอมาตรการทางด้านสังคมและแรงงานให้สมบูรณ์ที่สุด

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ

1. การศึกษาจะใช้ข้อมูลทุติยภูมิ โดยการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบันทึก บทความ รายงาน และหนังสือ โดยเฉพาะหนังสือที่ ศ.นิคมฯ ได้เขียนขึ้นในช่วง 30 ปีที่แล้ว นำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้น เพื่อฉายภาพให้เห็นถึงปัญหาและสภาพการใช้แรงงานไทย ขณะเดียวกันก็จะใช้ข้อมูลจากบันทึก จดหมายเหตุ รายงาน บทความ หรือหนังสือต่าง ๆ ที่นักวิชาการอื่น ๆ ได้เขียนขึ้น ข้อมูลเหล่านี้จะนำมาเขียนขึ้นและทบทวนประเด็นเป็นพื้นฐานการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

2. การศึกษาขั้นที่สอง จะเป็นการเสาะหา ขยายหรือย้ำประเด็น ตลอดจนเจาะลึกถึงปัญหาพื้นฐานที่ได้ศึกษามาในขั้นแรก ซึ่งจะคลุมถึงการสัมภาษณ์ และหรือการส่งแบบสอบถาม และหรือการโทรศัพท์เพื่อขอข้อมูลไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (ทั้งภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานไม่แสวงหากำไร) เพื่อให้ได้ภาพของแรงงานไทยในช่วง 35 ปีที่ผ่านมาได้ชัดเจน

อนึ่ง ในการศึกษาครอบคลุมถึงภาพแรงงานไทยในช่วง 35 ปี การสัมภาษณ์หรือสอบถามจะออกแบบเจาะหรือเน้นกลุ่มพนักงานเป็นการเฉพาะ (อายุ 50 ปีขึ้นไป) โดยเลือกเขตจังหวัดซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมในแต่ละภาค ภาคละ 2-3 จังหวัด โดยจะสัมภาษณ์บุคคลชายและหญิงในสัดส่วนเท่ากัน

3. ในระดับต่อมาของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ก็คือ การเขียนข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เจาะลึกข้อมูลข้างต้น และจากการสำรวจวิจัยเพื่อหาข้อสรุปหรือข้อยุติ โดยในภาคของข้อสรุปจะดำเนินการเพื่อหาแนวคิดหรือทฤษฎี ซึ่งจะนำไปสู่การตอบคำถามต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ อาทิ ทำไมค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรมของแรงงานไร้ฝีมือจึงมีการเปลี่ยนแปลงน้อย ทั้ง ๆ ที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับสูงและต่อเนื่อง หรือคำถามที่ว่าทำไมเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตดังกล่าวจึงไม่ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดแรงงานมากนัก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของแรงงานในภาคนอกวงเกษตร หรือคำถามที่ว่า ทำไมขบวนการแรงงานของไทยจึงอ่อนแอ และไม่สามารถเป็นตัวแทนของคนงานได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น

4. การประชุมเชิงวิชาการ จัดให้มีการประชุมกลุ่มเล็กกับนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นบางครั้งบางคราว การประชุมย่อยกับผู้นำแรงงาน นักวิชาการ และองค์กรเอกชน จัดประชุมสัมมนาทางวิชาการกับนักวิชาการ นายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรเอกชน ได้กำหนดประเด็นปัญหาเพื่อหารือกับท่านนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ในการที่จะ ตรวจสอบข้อมูลและหาทิศทางที่จะทำงานต่อไป

คณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

1. ศาสตราจารย์ นิคม	จันทร์วิทุร	หัวหน้าคณะวิจัย
2. นายโกวิทย์	บุรพธานินทร์	ผู้ร่วมวิจัย
3. ดร. ปฐมาภรณ์	บุษปธำรง	ผู้ร่วมวิจัย
4. นางดวงพร	จันทร์มณี	ฝ่ายเลขานุการ
5. นายสมศักดิ์	หุ่นช่างทอง	ฝ่ายเลขานุการ

คณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษาประกอบด้วย

1. ผศ.ดร. เดชา	สังขวรรณ
2. รศ.ดร. ทศนีย์	ลักขณาภิชนัชช
3. รศ.ดร. สุนันทา	เสียงไทย
4. รศ.ดร. สุตสวาท	ดิศโรจน์
5. รศ.ดร. จัตรทิพย์	นาถสุภา

สาระของรายงานการวิจัย

รายงานฉบับนี้มีด้วยกัน 15 บท คือ บทที่ 1 ความสนใจและเป้าหมาย บทที่ 2 เมืองไทยภายใต้เศรษฐกิจเติบโต โดยให้ภาพด้านประชากร สภาวะทางสังคม ธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การส่งออก ดุลการค้า งบประมาณ บทนี้พยายามที่จะเสนอถึงผลการพัฒนาประเทศในช่วง 35 ปีที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชากร ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนรวยและคนจน ระหว่างคนในเมืองและในชนบท ในบทนี้ก็จะได้วิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจของคนจน ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ และระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท ผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อคนชนบท บทนี้จะกล่าวถึงแผนพัฒนาประเทศ แม้ตั้งแต่แผนที่ 5 จะได้มีเป้าหมายมาทางสังคม แต่แผนทั้งหมดได้งบประมาณทางเศรษฐกิจมาดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ แผนทางด้านการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ แรงงานเพียงจะได้รับความสนใจตั้งแต่แผน 5 แต่ก็ไม่ได้รับงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างเต็มที่ ทางด้านสังคมก็เพียงจะได้รับความสนใจตั้งแต่แผน 5 แต่ก็ไม่ได้รับงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างเต็มที่ ทางด้านสังคมก็เพียงมีกฎหมายประกันสังคมออกมาในตอนท้ายของแผน 6 ฉะนั้นการจัดการด้านความมั่นคงและสวัสดิการสังคมจึงไม่ได้ดำเนินการมากนัก

บทที่ 3 เสนอภาพแรงงานไทยในยุครัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เรื่อยมา จะกล่าวถึงที่มาหรือรากฐานของแรงงานซึ่งเดิมก็เป็นแรงงานทาส จากนั้นก็เป็นแรงงานนักโทษ และต่อมาก็พูดถึงแรงงานจีนซึ่งสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ไป เชิญชวนแรงงานจีนให้อพยพเข้ามาช่วยทำงานด้านเหมืองแร่ ด้านการขุดคลองชลประทาน การสร้างทางหลวงและธุรกิจทางการค้าการขายโดยเฉพาะโรงสีข้าวและการเดินเรือ ในบทนี้เสนอภาพให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานและการขยายตัวของแรงงานภาคนอกวงเกษตร อันเกิดจากผลพวงของการขยายตัวทางพาณิชย์กรรมบริการ และสถานประกอบการ โดยเฉพาะในช่วงที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาประเทศในช่วงต่าง ๆ 3 ช่วง คือ 2504-2514, 2515-2525, 2525-ปัจจุบัน โดยจะวิเคราะห์ถึงโครงสร้างประชากร กำลังแรงงาน ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม อาชีพ สถานภาพ เพศ และแนวโน้มในอนาคต การกระจุกและการกระจายของสถานประกอบการและตลาดแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

บทที่ 4 กล่าวถึงค่าจ้างและสภาพการทำงาน จะวิเคราะห์ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด สวัสดิการ และกฎเกณฑ์ทางด้านคุ้มครองแรงงานด้านต่าง ๆ ในช่วงต่าง ๆ ที่ผ่านมา โดยจะวิเคราะห์สถานประกอบการระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะค่าจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งมีสภาพการจ้างที่แตกต่างไปจากมาตรฐานและต่ำกว่าที่กำหนด

บทที่ 5 วิเคราะห์ถึงชั่วโมงทำงาน สวัสดิการ การจ่ายค่าล่วงเวลา สภาพโรงงาน

ในส่วน of ค่าจ้างรายได้ จะวิเคราะห์ที่เป็นตัวเงินค่าจ้างที่แท้จริง ค่าจ้างเฉลี่ย ค่าจ้างขั้นต่ำ เปรียบเทียบกับรายได้เพื่อให้ทราบถึงสภาพการดำรงชีวิตคนงานที่เป็นโรคหรือสมรส โดยการวิเคราะห์จะศึกษาถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า นโยบายค่าจ้าง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และการเรียกร้องต่อรอง และการกำหนดค่าจ้าง

จากบทที่ 6 ก็จะกล่าวถึงอุปนิสัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงาน บทที่ 7 วิเคราะห์สภาวะและสภาพการทำงาน of แรงงานหญิงและเด็ก บทที่ 8 กล่าวถึงสภาพการทำงานกับการเปลี่ยนแปลง และบทที่ 9 กล่าวถึงแรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ บทที่ 10 ถึงบทที่ 13 วิเคราะห์นโยบายและระบบการปฏิบัติงานด้านแรงงาน การเดินทางของ

ขบวนการแรงงาน และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา บทสุดท้ายสองบท คือ บทที่ 14 และบทที่ 15 ฝากความคิดด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะของท่านศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส

โดยสรุปรายงานฉบับนี้ตั้งใจจะให้ เป็นรายงานว่าด้วยแรงงานไทยอย่าง สมบูรณ์ที่สุด เป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณผสมผสานกับการวิจัยในเชิงคุณภาพ เพื่อให้เข้าใจสภาพการทำงานและสภาพชีวิตของแรงงานไทยให้ลุ่มลึกและกว้างขวางพอสมควร พยายามที่จะให้ภาพของการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงของแต่ละ ระยะ ประการสุดท้าย พยายามวิเคราะห์ถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละ สมัยในการดำเนินการทางด้านแรงงาน และได้ศึกษาถึงบทบาทของแรงงานในฐานะเป็นกลุ่ม ในฐานะเป็นองค์กรของผู้ใช้แรงงานในการก่อตัวร่วมกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเล่มนี้ได้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่ บันทึกรายงาน และข้อเขียนของ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา แต่ขณะเดียวกันก็ได้ใช้ข้อมูลต่าง ๆ จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้อาศัยความกรุณาของพี่น้องเจ้าหน้าที่กระทรวง แรงงานฯ และบางส่วนของหน่วยงานต่างประเทศรวบรวมข้อเท็จจริงให้ ได้มีการพูดจาหรือ และเคาะข้อมูลจากพี่น้องผู้ใช้แรงงานที่คณะวิจัยได้พบปะในการประชุมสัมมนาต่าง ๆ และได้ จัดให้มีการสัมภาษณ์เป็นบางครั้งบางคราว เช่นเดียวกันก็มีการสัมภาษณ์ผู้แทนนายจ้าง ฝ่ายจัดการ นักวิชาการ ตลอดเวลาในช่วงตั้งแต่ปี 2520 จนถึงปี 2542 งานนี้เกี่ยวข้องกับคน อีกมากมาย เป็นการยากที่จะกล่าวนามผู้ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงขอ แต่เพียงรายงานความรู้สึกที่คณะวิจัยมีต่อผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทุกท่าน

บทที่ 2

เมืองไทยบนเส้นทางเศรษฐกิจเติบโต

ประชากร

ภาพรวมของประชากรในประเทศไทยในช่วง 35 ปีที่ผ่านมาแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงของประชากรในเชิงปริมาณที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานของประชากร โดยประชากรในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 26.4 ล้านคน จากปี พ.ศ.2503 เป็น 56.1 ล้านคน ใน พ.ศ.2533 เพียงช่วง 30 ปี ประชากรก็เพิ่มเป็นสองเท่า ในจำนวนนี้เป็นคนไทยประมาณ 43.6 ล้านคน¹

ใน พ.ศ.2533 ประชากร 32.7 ล้านคน (60%) ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในชนบท ชาวเมืองขนาดใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่น่าสนใจประชากร 15.9 ล้านคน (29.2% ของประชากร) ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน (อายุ 15-19 ปี) มีอยู่ 34.6 ล้านคน (63.4% ของประชากร) และประมาณ 4 ล้านคน (7.4% ของประชากร) เป็นผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)

ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา อัตราเติบโตของประชากรไทยลดลงจาก 3.1% ใน พ.ศ.2503 เป็น 1.5% ใน พ.ศ.2532 อย่างไรก็ตาม อัตราการขยายตัวของกำลังแรงงานในแต่ละปียังคงสูงอยู่ คือ ประมาณ 2.6% ถึง 3% ต่อปี อัตราการเติบโตนี้ในภาคเมืองจะสูงกว่าภาคชนบทเนื่องจากการอพยพของแรงงานจากชนบทสู่เมือง การอพยพย้ายถิ่นมาหางานทำของคนงานจากชนบทสู่กรุงเทพมหานคร

การไหลบ่าของประชากรจากชนบทสู่เมืองซึ่งเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยก้าวสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมในปลายทศวรรษที่ 2520 พบว่ามีการกระจุกตัวของเงินลงทุนในกรุงเทพมหานครและภาคกลางทำให้ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าคนในชนบท ซึ่งเป็นรากเหง้าของการ

¹ United Nations, Statistical Yearbook for Asia and the Pacific (Series), Bangkok : United Nations.

ขยายตัวของช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมนับจากปลายทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา²

ประชากรที่อพยพสู่เมืองเพื่อหางานทำกลายเป็นแรงงานที่ไม่มีปากมีเสียง และอยู่อาศัยในเขตชุมชนแออัด หรือในที่อยู่อาศัยชั่วคราว เช่น ห้องเช่า ฯลฯ

ใน พ.ศ. 2511 มีชุมชนแออัดจำนวน 50 แห่ง ใน พ.ศ. 2520 จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็น 250 แห่ง และ 386 แห่ง ใน พ.ศ. 2526 ใน พ.ศ. 2528 จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,020 แห่ง ในจำนวนชุมชนแออัดเหล่านี้พบว่ามีการที่อาศัยอยู่ในสลัมจำนวน 946,839 คน ใน พ.ศ. 2533 ทั้งนี้ตัวเลขอาจต่ำกว่าความเป็นจริง อันเป็นผลมาจากการจัดทำทะเบียนราษฎรที่ยังไม่ครบถ้วน³

นอกจากปัญหาค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอในบริการด้านต่าง ๆ แล้วยังมีปัญหาความไม่สามารถในการที่จะเข้าถึงบริการทางสังคมอีกด้วย โดยเฉพาะประชากรที่ตกอยู่ในวงจรแห่งความยากจน

ด้วยเหตุที่รัฐมีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบเสรีนิยม โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา รัฐส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และมีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ มีการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมในลักษณะงานที่มีความต้องการแรงงานแบบเข้มข้น (labour intensive) ทั้งนี้อยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อดตลาดแรงงานได้แก่ การขาดแคลนวิศวกร นักบัญชี โปรแกรมเมอร์ ช่างฝีมือ และแรงงานชั่วคราวบางประเภท โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมที่จะต้องใช้นักวิชาการที่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์สูง ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชากรกลุ่มที่มีการศึกษาน้อย⁴

² โปรดดูรายละเอียดใน สุดสวาท ดิศจิโรจน์, "แรงงานในเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการของกรุงเทพมหานคร," เสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปีครั้งที่ 1, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยมหิดล ระหว่างวันที่ 19 - 21 มีนาคม 2533.

³ กลุ่มกระจายรายได้และการพัฒนาชนบท. รายงานการศึกษาเรื่อง "คนจนในเมือง", เอกสารประกอบการสัมมนา (ฉบับที่ 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและแผนการกระจายรายได้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) วันที่ 26-27 เมษายน 2534 ณ โรงแรมรอยัลคิลฟ เมืองพัทยา, เอกสารโรเนียว, หน้า 4-5.

⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร และภัทมาวดี ชูชุกิ, การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน, รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2535 เศรษฐกิจไทย: เส้นทางสู่ความสมดุล?, 12-13 ธันวาคม 2535 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี, 2535: 1.

ดังนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 2520 ประชากรในเมืองไทยจึงรวมถึงคนงานข้ามชาติที่มีชาติพันธุ์วรรณะต่างไปจากคนไทยอีกด้วย - ซึ่งเมื่อรวมจำนวนของคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (อยู่ถาวร เข้ามาเที่ยว มาทำธุรกิจ เยี่ยมญาติหรือเพื่อนมาทำงาน พลัดถิ่นลี้ภัยมา และคนไร้สัญชาติ) รวมทุกประเภทแล้วสูงถึง 8.4 ล้านคน โดยคิดเป็นสัดส่วน 14% ของ ประชากรทั่วประเทศเมื่อ 1 มกราคม 2540 ประมาณ 60.1 ล้านคน⁵

ความหนาแน่นของประชากร

นับจาก พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ความหนาแน่นของประชากรต่อตารางกิโลเมตรเพิ่มจำนวนมากขึ้น จาก 82.62 ใน พ.ศ. 2518 เป็น 100.94 ใน พ.ศ.2528 และเป็น 117.16 ใน พ.ศ. 2539 ดังเห็นได้จากตารางที่ 1 ความหนาแน่นของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนสูงที่สุดในประเทศไทย กล่าวคือ 795.14 ใน พ.ศ.2518 และเพิ่มเป็น 1,161.22 ใน พ.ศ.2539 รองลงมาคือ ภาคกลาง ใน พ.ศ.2518 มีความหนาแน่นประชากร 146.34 และเพิ่มเป็น 175.16 ใน พ.ศ.2539 สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน พ.ศ.2518 มีความหนาแน่นประชากร 73.90 และเพิ่มเป็น 110.42 ใน พ.ศ.2539 สำหรับภาคเหนือมีความหนาแน่นประชากร 52.79 ใน พ.ศ.2518 และเพิ่มเป็น 70.66 ใน พ.ศ.2539 สำหรับภาคตะวันออกมีความหนาแน่นประชากร 69.72 ใน พ.ศ.2518 และเพิ่มเป็น 109.52 ใน พ.ศ.2539 ความหนาแน่นของประชากร ใน พ.ศ.2518 มี 59.88 และเพิ่มเป็น 82.06 ใน พ.ศ.2539 (โปรดดูตารางที่ 1-10)

กล่าวโดยรวม ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ความหนาแน่นของประชากรมีเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ภาคของประเทศไทยและกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด ประชากรที่อาศัยในเขตชุมชนแออัด เป็นผู้อพยพมาทำงานชั่วคราวหลังฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อหารายได้เพิ่มเติม ต่อมาตั้งรกรากถาวรในกรุงเทพฯ โดยที่คนเหล่านี้มีระดับการศึกษาน้อย และขาดฝีมือ งานส่วนมากเป็นงานที่ใช้แรงงาน เช่น รับจ้างแบกหาม รับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น⁶

⁵ โปรดดูรายละเอียดใน กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ , บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย , รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติ ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, วันที่ 26 - 28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

⁶ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, สถานการณ์ทางสังคมและนโยบายด้านสวัสดิการสังคม, เอกสารโรเนียว, 2538.

ปัญหาของประชากรมิใช่เพียงการเพิ่มในเชิงปริมาณ ซึ่งทำให้มีความหนาแน่นและแออัดในชุมชนเมือง โดยเฉพาะปัญหาคุณภาพชีวิตเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมของประเทศ และมีดีอื่น ๆ ของสังคม

ประการแรก ประชากรที่เข้าสู่ตลาดแรงงานส่วนมากมีการศึกษาในระบบเพียงระดับประถมศึกษา เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานจึงได้รับค่าแรงต่ำ นอกจากนี้ยังยอมจำนนต่อสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยที่แรงงานไม่มีโอกาสที่จะได้รับความคุ้มครองทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติประกันสังคมยังไม่มีประกาศใช้ ทำให้ประชากรขาดหลักประกันและขาดความคุ้มครองเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน

แรงงานไทยได้เล่าถึงประสบการณ์การทำงานในช่วง พ.ศ. 2509 โดยถูกมอบหมายให้ทำงานในช่วงทดลองงานอย่างหนัก อายุเพียง 14 ปี ต้องทำงานในจำนวนชั่วโมงอันยาวนานถึง 14 - 15 ชั่วโมงต่อวัน โดยได้รับค่าแรงวันละ 6 บาท ปัจจุบัน (เมื่อ 20 ธันวาคม 2540) ได้รับค่าจ้างวันละ 263 บาท โดยทำงานมาเป็นเวลา 31 ปี⁷

ประการที่สอง เมื่อประเทศไทยดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบตลาดเสรีทำให้มีการขยายตัวของงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อย ควบคู่กับการอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ เมื่อประชากรอพยพเข้าสู่เมืองทำให้ความแออัดของชุมชนลดลงและทำให้ชุมชนมีสมรรถนะในการพึ่งตัวเองได้น้อยลง นอกจากนี้เครือข่ายความสัมพันธ์ของบุคคลอ่อนแอลง เนื่องจากการอพยพมาทำงานในเมือง

เนื่องจากรายได้น้อย และต้องดูแลญาติผู้ใหญ่ซึ่งอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน เมื่อแรงงานประสบปัญหาด้านการเงิน จึงจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และตกอยู่ในสภาพหนี้สิน⁸

⁷ การประชุมกลุ่มย่อย เมื่อ 20 ธันวาคม 2540 ณ สถาบันศศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้หัวข้อ "สภาพค่าจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานไทยจากเศรษฐกิจเติบโตสู่เศรษฐกิจล่มสลาย แรงงานไทยได้อะไรบ้าง"

⁸ การประชุมกลุ่มย่อย เมื่อ 20 ธันวาคม 2540 ณ สถาบันศศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้หัวข้อ "สภาพค่าจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานไทยจากเศรษฐกิจเติบโตสู่เศรษฐกิจล่มสลาย แรงงานไทยได้อะไรบ้าง"

ประการที่สาม เมื่อชีวิตของประชากรขาดหลักประกันทางสังคมและความเข้มแข็งของชุมชนลดลงไป ก่อรูปกับความจำเป็นที่จะต้องทำงานเพื่อหารายได้เพื่อการดำรงชีพที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้บุคคลจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน ปัญหาสังคมที่สืบเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาจึงปรากฏอย่างชัดเจน

ที่อยู่อาศัย

การอพยพเข้ามาทำงานในเมืองของประชากร มีผลต่อรูปแบบของความ เป็นอยู่ และสภาพชีวิตทางสังคมของบุคคล 35 ปี ที่ผ่านมา รูปแบบของที่อยู่อาศัย ความหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบ้านโดด เรือนแถว ทาวน์เฮ้าส์ ฯลฯ โดยที่รูปแบบที่อยู่อาศัยเป็น ผลพวงอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เช่น ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด หอพักซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมจัดให้กับคนงาน เป็นต้น

บ้านกับคนเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของ ประชากรโดยเฉพาะในกรณีที่ประชากรอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ บ้านหรือที่อยู่อาศัย จะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เข้ากับสภาพชีวิตการทำงานของคนงาน

หากพิจารณาจากข้อมูลที่น่าสนใจในสำมะโนประชากร ก็จะได้เห็นได้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับบ้าน ดังแสดงจากวิธีการจำแนกประเภทของที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจ สันนิษฐานได้ว่า ความหนาแน่นของประชากรที่ทวีจำนวนขึ้นทุกปีอันสืบเนื่องมาจากการ อพยพเพื่อหางานทำของประชากรและเครือญาติทำให้ลักษณะของการจัดการที่อยู่อาศัย และครัวเรือนมีความหลากหลายมากขึ้น โดยใน พ.ศ.2513 สำมะโนประชากรมีการจำแนก รูปแบบของที่อยู่อาศัย ดังนี้

- (1) ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในบ้านโดด
- (2) ครัวเรือนที่อยู่ในเรือนแถว ห้องแถว และตึกแถว
- (3) ครัวเรือนที่อาศัยในห้องภายในบ้าน และ
- (4) ครัวเรือนที่อาศัยในเรือ

ต่อมาใน พ.ศ.2533 การจำแนกรูปแบบครัวเรือนมีความหลากหลายมากขึ้น
ดังนี้

- (1) ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในบ้านโดด
- (2) ทาวน์เฮ้าส์
- (3) อพาร์ทเมนต์และแฟลต
- (4) คอนโดมิเนียม

- (5) ห้องแถว และเรือนแถว
- (6) ตึกแถว
- (7) ห้องภายในบ้าน
- (8) เรือ แพ หรือรถ

จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 ประชากรประมาณ 4.4 ล้านคน ในเขตเทศบาล และ 1.2 ล้านคน นอกเขตเทศบาล มีครัวเรือนที่อยู่อาศัยในบ้านโดด จำนวน 411,241 ครัวเรือน ในเขตเทศบาล และ 1,220,391 ครัวเรือน นอกเขตเทศบาล สำหรับครัวเรือนที่อยู่ในเรือนแถว ห้องแถวและตึกแถวในเขตเทศบาล จำนวน 302,459 ครัวเรือน และ 66,755 ครัวเรือน อาศัยนอกเขตเทศบาล

นอกจากนี้ ยังมีครัวเรือนที่อาศัยในห้างชุดในเขตเทศบาล จำนวน 52,168 ครัวเรือน และ 1,200 ครัวเรือน นอกเขตเทศบาล สำหรับครัวเรือนที่อาศัยในหอภายในบ้านในเขตเทศบาลมีจำนวน 116,641 ครัวเรือน และนอกเขตเทศบาลจำนวน 33,203 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่อาศัยในเรือจำนวน 2,469 ครัวเรือน และ 959 ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในเรือนอกเขตเทศบาล⁹

ใน พ.ศ.2533 จากจำนวนครัวเรือนที่เช่าอาศัยอยู่จำนวน 870,518 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่อยู่ในบ้านโดด จำนวน 249,836 ครัวเรือน ทาวน์เฮ้าส์ 22,532 ครัวเรือน อพาร์ทเมนต์และแฟลต จำนวน 80,953 ครัวเรือน คอนโดมิเนียม จำนวน 2,194 ครัวเรือน ห้องแถว เรือนแถว จำนวน 331,433 ครัวเรือน ตึกแถว 167,314 ครัวเรือน หอภายในบ้าน 10,708 ครัวเรือน เรือ แพ หรือรถ จำนวน 182 ครัวเรือน¹⁰

นอกเหนือจากสภาพที่อยู่อาศัยตามที่กล่าวมาข้างต้น รูปแบบของที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานได้เปลี่ยนแปลงไปโดยอยู่ในรูปของการนิคมอุตสาหกรรม เพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยส่งเสริมการส่งออกซึ่งรัฐมุ่งกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยเน้นให้มีการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองของภาคต่าง ๆ รัฐใช้เงินประมาณ 358 ล้านบาทลงทุนจัดตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้น

⁹ โปรดดู ตารางที่ 1. สำมะโนประชากร พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2513, หน้า 143.

¹⁰ โปรดดูตารางที่ 6. สำมะโนประชากร พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2533, หน้า 213.

ที่จังหวัดลำพูน บนเนื้อที่ 1,788 ไร่ โดยมีการจัดสรรการใช้พื้นที่ดังนี้ เขตอุตสาหกรรมส่งออก เนื้อที่ประมาณ 803 ไร่ หรือ 44.90% เขตอุตสาหกรรมทั่วไป เนื้อที่ประมาณ 342 ไร่ หรือ 19.10 % เขตพาณิชย์กรรม เนื้อที่ประมาณ 67 ไร่ หรือ 3.80 % เขตที่พักอาศัยเนื้อที่ประมาณ 29 ไร่ หรือ 1.60 % พื้นที่ทรัพยากร (รวมพื้นที่สาธารณูปโภค) เนื้อที่ประมาณ 547 ไร่ หรือ 30.60 %¹¹

ในนิคมอุตสาหกรรม ที่พักอาศัยของคนงานในรูปแบบของแฟลตและอพาร์ทเมนต์ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการจัดขึ้นเพื่อประหยัดเวลาในการเดินทางจากบ้านหรือที่พักมานิคมอุตสาหกรรม การจัดสรรที่พักดังกล่าวมาทำให้ชีวิตคนงานเป็นลักษณะชีวิตที่ครบวงจรและเบ็ดเสร็จในตัว ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการพัฒนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งมุ่งการประหยัดเวลา ประหยัดต้นทุนการผลิตและทำให้ได้รับผลผลิตมากที่สุด

ชีวิตของแรงงานกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แรงงานจึงมีชีวิตอยู่เพียงที่ทำงานกับที่พักเท่านั้น ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตให้กับอุตสาหกรรม¹²

การจัดสรรที่พักในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสที่ขัดแย้งกันระหว่างการมุ่งพัฒนาระบบอุตสาหกรรมที่จะยังผลให้มีการผลิตที่สูง ในเวลาเดียวกันยังสามารถ ควบคุมแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต กับกระแสของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงานในด้านที่ให้ความเป็นอิสระและให้คุณค่ากับชีวิตคนงานในฐานะที่เป็นบุคคลคนหนึ่ง

จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 ได้ระบุว่า การครอบครองที่อยู่อาศัยของประชากรในเขตเทศบาลมีครัวเรือนจำนวน 352,068 ครัวเรือน (46.7%) ที่เป็นเจ้าของหรือเช่าซื้อที่อยู่อาศัยมีครัวเรือนจำนวน 296,243 ครัวเรือน (39.3%) ที่เช่าที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้มีครัวเรือนรวมจำนวน 105,129 ครัวเรือน หรือร้อยละ 13.9 อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า โดยในจำนวนดังกล่าวมี 21,886 ครัวเรือน ที่อยู่อาศัยโดยเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง (2.9%) และ 83,243 ครัวเรือน มีผู้ให้ที่อยู่อาศัย (11%)¹³

¹¹ สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, สรุปการดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2540, หน้า 1 - 2.

¹² ข้อมูลจากการนิคมอุตสาหกรรม, 2540. และธรา บัวคำศรี, การเคลื่อนย้ายทางพื้นที่และความเสี่ยงด้านสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มกราคม 2540.

สำหรับการครอบครองที่อยู่อาศัยนอกเขตเทศบาลใน พ.ศ.2513 มีครัวเรือน 1174,552 ครัวเรือน (90.9%) เป็นเจ้าของหรือเช่าซื้อที่อยู่อาศัย 44,009 ครัวเรือน (3.4%) เช่าที่อยู่อาศัย มีครัวเรือนจำนวน 68,341 ครัวเรือน (5.3%) อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า โดยในจำนวนดังกล่าวมี 9,716 ครัวเรือน (0.8%) ที่มีที่อยู่อาศัยโดยเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง มีครัวเรือนจำนวน 58,625 ครัวเรือน (4.5%) ที่มีผู้ให้ที่อยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าเช่า (ตารางที่ 2 สัมมะโนประชากร พ.ศ. 2513:145) หากเปรียบเทียบสัดส่วนของประชากรที่ครอบครองที่อยู่อาศัยในและนอกเขตเทศบาล จะพบว่าประชากรที่ครอบครองที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลมีจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ครอบครองที่อยู่อาศัยนอกเขตเทศบาล

สำหรับประชากรที่มีรายได้น้อย และจำเป็นต้องอาศัยในเขตชุมชนแออัดก็อาจประสบปัญหาการถูกไล่ที่ ตัวอย่างที่ปรากฏในปลายทศวรรษที่ 2510 มีการชุมนุมประท้วงของประชากรในเขตชุมชนแออัด เนื่องจากถูกไล่ที่ดิน การไล่ที่ดินทำให้ชาวชุมชนแออัดไม่สามารถประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยได้อีกต่อไป เพิ่มความยากลำบากให้กับชาวชุมชนแออัด เพราะต้องไปปรับตัวใหม่และเริ่มต้นอาชีพในท้องที่ที่ตนไม่เคยชินมาก่อน การประท้วงของชาวชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันจำนวนมากมายซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นมาควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตภูมิภาค

จากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะแรกกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

รายงานวิจัยของ ดร.ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล และ Mark Askew ได้วิเคราะห์สภาพการใช้พื้นที่ดินของคนเมืองโดยเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจโดยวิเคราะห์ว่า คนกรุงเทพฯ ในช่วงหลังสงครามประกอบด้วยคน 3 กลุ่มตามฐานะทางสังคม: ซึ่งประกอบไปด้วยชนชั้นสูง ข้าราชการชั้นสูง และพ่อค้าระดับนำ ถัดมาคือกลุ่มคนระดับกลาง ได้แก่ ข้าราชการระดับกลาง ๆ พ่อค้าและกลุ่มที่จำนวนมากที่สุดคือ คนงาน ช่างเกษตรกร และชาวนา กลุ่มคนที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในเมือง ซึ่งถือที่ดินและตำแหน่งราชการ ซึ่งสะท้อนความผูกพันกับผู้ที่มีสถานะอำนาจสูง บ้านพักและการทำงานจึงไม่อาจแยกจากกันได้ ต่อมาในช่วงที่ประเทศมีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมและการพัฒนาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้เกิดบุคคลกลุ่มใหม่ ได้แก่ นักธุรกิจ ชนชั้นกลาง และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกว่า คือ ชาวสลัม แรงงาน เป็นต้น ระบบการทำงานแบบใหม่ทำให้ระเบียบทางสังคม

¹³ โปรดดู สัมมะโนประชากร พ.ศ. 2513, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2513, หน้า 145.

แบบเดิมเปลี่ยนแปลงไป คนไม่มีความผูกพันกับพื้นที่และทำความรู้จักกันเมื่อติดต่อกันเท่านั้น สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น ที่ดินยังคงใช้เป็นวิธีเสริมสร้างฐานะของตนต่อไป¹⁴

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือยุคนิคส์ ประชาชนไทยยังคงประสบปัญหาวิกฤตการณ์ที่อยู่อาศัย เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมตกอยู่กับคนรวย สำหรับคนที่มีรายได้ระดับปานกลางและรายได้น้อย ก็มีรายได้เพิ่ม ในภาพรวมคือรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับคนทุกกลุ่ม แต่สัดส่วนของการเพิ่มขึ้นของรายได้ไม่ได้ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนลงไป

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 เช่นกัน ที่มีการเพิ่มขึ้นของสิ่งก่อสร้าง เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนคอนโดมิเนียมอย่างมากมาย หมู่บ้านจัดสรร ทาวน์เฮ้าส์ ราคาของสิ่งก่อสร้างเหล่านี้ เช่น บ้านจัดสรรบางแห่ง อาจมีราคาสูงเป็นสิบล้านยี่สิบล้าน สำหรับคนรายได้น้อยอาจแทบไม่มีโอกาสที่จะปลูกหรือซื้อบ้าน การผ่อนบ้านอาจทำได้อย่างลำบาก เนื่องจากรายได้ที่หามาในแต่ละเดือนจะหมดไปกับการดำรงชีพ การออมเงินไว้ใช้ยามฉุกเฉิน (กรณีที่มีเงินเหลือ) และการรักษาพยาบาล เมื่อประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ราคาที่ดินก็จะแพงมากขึ้น ค่าก่อสร้างสูงมากขึ้น

ประชาชนที่มีรายได้น้อยจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ทำการบุกรุกที่ดินตลอดจนการตั้งที่อยู่อาศัยได้สะพานลอยและริมทางรถไฟ ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีการอยู่อาศัยในรูปของการเช่าบ้านและเช่าหอพัก ถ้าเป็นบ้านเช่าในชุมชนแออัด โดยมีอัตราค่าเช่าแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ หากเป็นเขตธุรกิจอัตราค่าเช่าห้องชุดอาจตกประมาณ 30,000 บาทต่อเดือน เป็นอย่างน้อย หากเป็นห้องเช่าในเขตชุมชนแออัดราคาอาจต่ำลงมา เป็นต้น

การศึกษา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 ประเทศมีความต้องการแรงงานฝีมือสูงขึ้นในสาขาต่าง ๆ เช่น ช่างเครื่องยนต์

¹⁴ Paritta Chalermkow Koanantakool and Mark Askew, Urban Life and Urban People in Transition, Synthesis Papers Vol. II, The 1993 Year-End Conference on Who Gets What and How?: Challenges for the Future, December 10-11, 1993, Ambassador City Jomtien, Chon Buri, Thailand, 1993.

ช่างไฟฟ้า ช่างเย็บผ้า ฯลฯ ความต้องการแรงงานมีส่วนทำให้ประชาชนเข้ารับการศึกษามากขึ้น ดังมีภาพรวมดังต่อไปนี้

ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในด้านการศึกษาแสดงถึงการลดลงของอัตราการไม่รู้หนังสือ ในช่วง พ.ศ. 2526-2530 จำนวนผู้ไม่มีการศึกษาลดลงจากร้อยละ 9.1 ใน พ.ศ. 2526 เป็น 8.1 ใน พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ฐานการศึกษาของประชากรไทยเกินกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในระดับที่ไม่เกินชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แม้ว่าประชากรที่มีการศึกษามากขึ้น แต่พบว่าใน พ.ศ. 2526 ประเทศไทยยังคงมีประชากรที่มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ประมาณร้อยละ 63.7 และลดลงเหลือร้อยละ 54.4 ใน พ.ศ. 2530 ในเวลาเดียวกันมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นในระดับประถมศึกษาที่สูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 (ป.5-ป.7) แทน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลและได้ดำเนินการถึงทุกตำบลในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ส่งผลให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงกว่า ป. 4 เพิ่มขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของผู้ที่ได้มีโอกาสเรียนต่อในสถาบันการศึกษาระดับสูงในมหาวิทยาลัย ระหว่าง พ.ศ. 2526-2529 ภูมิลำเนาของบิดามารดาอยู่ในกรุงเทพมหานคร เป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุด กล่าวคือ 45.73 % ใน พ.ศ. 2526 และ 51.09% ในพ.ศ. 2529¹⁵

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ประเทศไทยมีจำนวนนักเรียนทั้งหมดทั้งในและนอกโรงเรียนประมาณ 16 ล้านคนใน พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 19 ล้านคนใน พ.ศ. 2539 จำนวนนักเรียนในทุกระดับการศึกษามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ยกเว้นระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนลดลงจากร้อยละ 39.1 ใน พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 32.9 ใน พ.ศ. 2539 จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษาและสายอาชีพ

สำหรับนักเรียนประเภทอาชีวศึกษา พบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจาก 773,803 คน ใน พ.ศ. 2537 เป็น 960,839 คน ใน พ.ศ. 2539 ในจำนวนนี้ประกอบด้วยช่วงอุดมศึกษาและวิศวกรรมศาสตร์ จำนวน 336,006 คนใน พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 404,133 คนใน พ.ศ. 2539 สำหรับสาขาพาณิชยกรรมและบริหารธุรกิจ มีถึง 369,543 คนใน พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 475,887 คนใน พ.ศ. 2539

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สังคมไทย 2531, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531: 7-12.

อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาหลายชิ้นที่พบว่าคนงานไทยส่วนมากมีการศึกษาในระดับต่ำ คือ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นส่วนใหญ่¹⁶ การไม่รู้หนังสือกลายเป็นต้นเหตุของปัญหาในการดำรงชีวิต เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การใช้ยารักษาโรคที่ไม่คุ้นเคยมาก่อนและไม่สามารถอ่านสลากยาให้เข้าใจ การทำงานกับสารเคมีโดยไม่เข้าใจถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับตนเอง เป็นต้น¹⁷

นอกจากนี้ สำหรับคนจนในเมืองที่มาหางานทำ และต้องทำงานในระดับไร้ฝีมือ คนกลุ่มนี้จะมีศึกษาน้อยและขาดโอกาสในการพัฒนาความรู้หรือเรียนต่อ เช่น คนงานก่อสร้าง การแนะนำ การอบรม และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่แรงงานเหล่านี้ ผู้ใช้แรงงานก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาน้อยและเป็นแรงงานไร้ฝีมือ จำเป็นต้องทำงานเสี่ยงอันตราย ในขณะที่การพักผ่อนไม่เพียงพอ ต้องอาศัยในสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและโรคอันเกิดจากการทำงานของแรงงานทั้งหญิงและชายเกิดจากสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของแรงงาน นอกจากนี้ยังต้องอาศัยในสังคมที่มีลักษณะแปลกแยก ทำให้การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อชีวิตของตนเองหรือคุณภาพชีวิตมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย เช่น คำแนะนำหรือความรู้ในเรื่องสุขภาพอนามัย ความรู้เรื่องการวางแผนครอบครัวหรือคุมกำเนิด การเลี้ยงดูบุตร การบริหารการอบรมฝึกและแนะแนวอาชีพ ความรู้และข่าวสารด้านตลาดแรงงาน ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยราชการผู้ใช้แรงงานจะมีความรู้ในเรื่องเหล่านี้น้อยมากหรือไม่เคยได้รับความรู้ในเรื่องเหล่านี้เลย¹⁸

¹⁶ Apichai Puntasen, "Higher Education: A Proposal for Positive Interventions by the Thai Government," Country Report: Thailand, The Fourth International Seminar on Higher Education in Asia on the Role of Government in Asian Higher Education: Issues and Prospects, November 23 – 30, 1987, Hiroshima and Tokyo: Research Institute for Higher Education, Hiroshima University.

¹⁷ อัจฉรา ภาติกะวีย์วัฒน์, "สังคมไทยกับปัญหาการไม่รู้หนังสือ," ใน สังคมไทย 2531, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2532: 9-1 – 9-3.

¹⁸ ไพโรตดูรายละเอียดในนาถฤดี เด่นดวง และกนกวรรณ ธรรมวรรณ, "สุขภาพและความปลอดภัยของผู้หญิงในการทำงาน" ใน รื้อสร้างองค์ความคิดผู้หญิงกับสุขภาพ, พิมพ์วัลย์ บุญมงคล นิภรณ์ สันทหริยา และคันสนีย์ เรืองสอน (บรรณาธิการ), นครปฐม: เครือข่ายผู้หญิงกับสุขภาพ, 2542, หน้า 315 – 354.

นอกจากนี้ยังมีเด็กในกลุ่มเสี่ยง เช่น แรงงานหญิง แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก เด็กที่ทำงานในภาคบริการเช่น เด็กตามร้านอาหาร บั๊มน้ำมัน เด็กขายพวงมาลัย เด็กเร่ร่อน และลูกคนงานก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งยังคงขาดโอกาสในการศึกษาและสมควรจะได้รับบริการด้าน การศึกษาจากภาครัฐอย่างเต็มที่

สำหรับกลุ่มคนงานที่ทำงานในภาคเอกชนและโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็น การเพิ่มผลผลิต อาจจะมีค่านิยมที่เน้นความสำเร็จในชีวิตส่วนบุคคล เนื่องจากอิทธิพลของ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมนอกประเทศ เช่น ความสำเร็จของบุคคล การแข่งขัน และเน้นการบริโภคทางวัตถุ พร้อมกันนี้การศึกษาอาจจะไม่สามารถให้เป็นพื้นฐานทางจิตใจ ของคนไทยได้อย่างเพียงพอ การศึกษาโดยเฉพาะในภาคเอกชนจะรับเอาวิทยาการสมัยใหม่ มาใช้เพื่อตอบสนองความกับการประกอบอาชีพที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้นและการพัฒนา ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการทรัพยากร บุคคลที่มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับตลาดแรงงานด้านนี้เพิ่มมากขึ้น¹⁹

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของระบบการศึกษาและการเพิ่มจำนวนของ ประชากรในสถาบันการศึกษามีได้เป็นตัวบ่งบอกถึงความสำเร็จในการพัฒนาสังคมอย่าง แท้จริง เนื่องจากยังมีคนงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ที่ยังมีการพัฒนาเพียงขั้นประถมปีที่ 4

ประเทศไทยกับแผนพัฒนาที่ 1 – 7

ประเทศไทยเริ่มแผนพัฒนาฉบับแรกปี พ.ศ. 2504 จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยมีแผนมาทั้งหมด 7 แผน แผนที่ 1 ใช้นับจากปี พ.ศ. 2504-2509 แผนฉบับที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2510-2514 แผนฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 และฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 บทที่ 2 นี้ จะได้กล่าวถึงเป้าหมายและผลของแผนพัฒนาทั้ง 7 แผน

เป้าหมาย

แผนฉบับที่ 1 เป็นการรวมการใช้จ่ายของรัฐในการสร้างบริการพื้นฐาน มุ่งที่จะเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการอุตสาหกรรมและการลงทุน แผนฉบับที่ 2 มีเป้าหมายเพิ่มเติมจากแผนแรกโดยส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม และรักษาไว้ซึ่งความ มั่นคงของชาติ แผนที่ 3 นอกจากจะดำเนินการตามเป้าหมายของแผนที่ 1 และ 2 แล้วยังมุ่ง ที่จะลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของกลุ่มต่าง ๆ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แผนที่ 4

¹⁹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, สถานการณ์ทางสังคมและนโยบายด้านสวัสดิการสังคม, เอกสารโรเนียว, 2538.

ยังเน้นเป้าหมายในการลดความแตกต่างระหว่างรายได้ และยังจะปรับปรุงการจัดการทางทรัพยากรทางธรรมชาติ แผนที่ 5 มุ่งปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาความยากจนในชนบท ล้าหลัง แผนฉบับที่ 6 มีเป้าหมายหลักคือ การยกระดับการพัฒนาประเทศ และแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม มุ่งให้ประชาชนชาวไทยมีรายได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับแผนที่ 7 ยังมุ่งที่จะรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มุ่งให้มีการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคในชนบท และเร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ผลของการพัฒนา

เนื่องจากการวางแผนของประเทศไทยเน้นทฤษฎีของ Harrod-Domar ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเพราะเป็นแนวคิดที่ เน้นเรื่องทุนเป็นส่วนใหญ่ แรงงานกลายเป็นทรัพยากรที่ไม่มีคุณค่าเพราะมีจำนวนมาก การพัฒนาจึงเน้นไปที่การใช้อุตสาหกรรมที่จะใช้ทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผลที่ตามมาคือ การพัฒนาในลักษณะนี้จะไม่นำถึงการจ้างงาน นอกจากนี้ การวางแผนของประเทศไทย มุ่งเน้นที่การวางแผนแบบรวมศูนย์ (Central planning) ซึ่งทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมกันตามมา ประการที่สาม คือ ความพยายามของรัฐในการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ไปเป็นอุตสาหกรรม โดยไม่ได้มองว่ารายได้ของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ดังเห็นได้จากแนวทางการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยซึ่งเน้นที่เขตส่วนเอกชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของนักการเมืองและนักเศรษฐกิจรวมกันกันอย่างแยกไม่ออก²⁰

²⁰ วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ," เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย, รวบรวมโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา จัดพิมพ์โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 142-144, และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เทคโนโลยี นายทุน และนายพล : การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย", ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2535.

ในช่วง พ.ศ. 2525–2534 การลงทุนตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มจำนวนจาก 4,339 ล้านบาท เป็น 4,712 ล้านบาทในพ.ศ. 2530 ต่อมา ใน พ.ศ. 2534 การลงทุนตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มจำนวนเป็น 47,110 ล้านบาท²¹

ผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ คือ ปัญหาการขาดดุลการค้า ปัญหาสินค้าออกน้อยกว่าสินค้าเข้า ปัญหาความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน สินค้าส่งออกเพิ่มขึ้นน้อยในช่วงแผน 1–2 ซึ่งเป็นผลจาก "การปฏิวัติเขียว" (Green revolution) ทำให้มีข้าวพันธุ์ใหม่ที่เรียกว่า miracle rice ซึ่งเป็นข้าวพันธุ์ที่ออกผลรวดเร็ว ทำให้ประเทศที่เคยซื้อข้าวจากประเทศไทยไม่ซื้อและกลายเป็นคู่แข่งในตลาด²²

ปัญหาสำคัญของการพัฒนา คือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบที่ขาดเสถียรภาพและความเสมอภาค กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการกระจายอำนาจซึ่งรวมเศรษฐกิจไว้ที่ส่วนกลางโดยขาดการกระจายอำนาจ ทำให้หน่วยย่อย เช่น สหกรณ์ โรงงาน บริษัท ฯลฯ ขาดบทบาทและอิสรภาพ ในด้านความเสมอภาค การพัฒนาภายใต้ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดการแตกแยกและช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น²³

การขาดบทบาทและอิสรภาพของหน่วยย่อยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งประสบการณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างน้อยที่สุดในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 สะท้อนถึงปัญหา 5 ประการด้วยกัน คือ

- (1) การครอบงำทางการเมืองของทหาร
- (2) ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง ทำให้เกิดช่องว่างทำให้ระบอบประชาธิปไตยขาดประสิทธิภาพ
- (3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่ำ

²¹ นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมาวดี ชูชุกิ, การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน, รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2535 เศรษฐกิจไทย: เส้นทางสู่ความสมดุล?, 12-13 ธันวาคม 2535 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี, 2535: 10.

²² ชินวูร สุนทรสิมะ, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ," เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย, รวบรวมโดย จักรทิพย์ นาดสุภา จัดพิมพ์โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 145 - 149.

²³ จักรทิพย์ นาดสุภา, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ," เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย, รวบรวมโดย จักรทิพย์ นาดสุภา จัดพิมพ์โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 155 - 158.

- (4) มีการรวมอำนาจที่ส่วนกลางมากเกินไป และ
- (5) ระบบราชการขาดลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อประชาธิปไตย²⁴

แผนพัฒนาฉบับแรกก่อให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.2 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการนำเข้าและส่งออก ยังมีการขาดดุลการค้าอยู่ แต่ดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะการได้เปรียบ และมีทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น แผน 2 มีการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงเนื่องจากมีภาวะการปิดกั้นทางเศรษฐกิจส่งผลให้การลงทุนของต่างประเทศลดลง แม้ในช่วงแผน 3 การเติบโตทางเศรษฐกิจยังขยายตัวอยู่ แต่ผลิตภัณฑ์มวลรวมลดต่ำลง ผลิตภัณฑ์มวลรวมในแผน 4 ได้เติบโตเพิ่มขึ้นเป็น 7.1 แต่ประสบกับภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในปี 2522 ทำให้การขาดดุลการค้ามากขึ้น ภาวะเงินเฟ้อก็สูงขึ้นถึงโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.5

ในช่วง 20 ปี ที่ใช้แผนพัฒนามา 4 แผน ทำให้รายได้ประชาชนได้เพิ่มขึ้นถึง 14 เท่า และมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้น 16 เท่า แต่ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มติดต่อกันมาและการเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศ ตลอดจนความเสื่อมโทรมทางสังคมและความยากจนในชนบท โดยเหตุนี้ เริ่มตั้งแต่แผน 5 จึงมุ่งที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยกำหนดนโยบายการใช้จ่ายมิให้เกินตัว ดำเนินนโยบายการเงินการคลัง เพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า มุ่งกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค

ในช่วงปี 2504–2514 ซึ่งอยู่ในช่วงแผน 1 และ 2 ประเทศไทยประสบความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากจากประเทศสหรัฐฯ และได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของทหารอเมริกันในการทำสงครามกับประเทศเวียดนาม ต่อไปในช่วงที่ 2 ตั้งแต่ปี 2514 – 2522 ซึ่งเป็นช่วงของแผน 3 และ 4 อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงเพราะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน อัตราเงินเฟ้อสูงและประสบปัญหาการขาดดุลและบัญชีชำระหนี้

อย่างไรก็ดี ระหว่างแผน 1 ถึงแผน 4 ความเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมก็อยู่ในอัตรา 8% รายได้ประชาชาติตามราคาแท้จริงเพิ่มขึ้น 4 เท่า และรายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้น 2 เท่า เกณฑ์อายุไขเพิ่มจาก 51 เป็น 60 ปี การศึกษาประถมศึกษา สามารถให้ประโยชน์แก่เด็กทั่วประเทศ ความยากจนได้ลดลงจาก 52% ในปี 2504 ลงเหลือ 31% ในปี 2522

²⁴ กลุ่มศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร โดยกลุ่มศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม 2529 ณ ห้องประชุมจรัญญูมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 182.

การดำเนินการงานตามแผนฉบับที่ 5 ประสบข้อจำกัดหลายประการ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจและการเงินของโลกได้ผันผวน อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ การน้ำมันถึง 2 ครั้ง ด้านการกระจายบริการสังคมก็สามารถดำเนินการได้กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะขยายบริการการวางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นปีละ 1 ล้านคน ทำให้อัตราเพิ่มของ ประชากรลดลงจากร้อยละ 2.1 ในปี 2524 เหลือประมาณร้อยละ 1.7 ในปี 2529

ผลการดำเนินการในแผนปีที่ 6 สามารถรักษ้อัตราการขยายตัวทาง เศรษฐกิจของประเทศไทยได้สูง เศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น มีการขยายตัวของการส่งออก การลงทุนและการท่องเที่ยว จนมีส่วนให้อัตราการเติบโตเข้าสู่อัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี นับเป็นอัตราขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาทั้ง 7 แผน พอที่จะสรุป เป็น 2 ส่วนได้ดังต่อไปนี้ จากแผน 1 ถึงแผนที่ 5 ปี 2504-2514 ช่วงเวลาดังกล่าวนี ประเทศไทยประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจสูง อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีถึง 8% การเติบโตเป็นไปในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นผลให้สินค้าออกทางด้าน เกษตรได้เพิ่มขึ้นจาก 5 วัตถุประสงค์เป็น 15 รายการ

ในด้านภาคอุตสาหกรรมในช่วงปี 2504 - 2514 ประเทศไทยก็สามารถผลิต สินค้าอุตสาหกรรมเพื่อใช้ในประเทศแทนการส่งออก การพัฒนาอุตสาหกรรมในทศวรรษ ต่อมาทำให้ไทยสามารถส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังประเทศยุโรป โดยมีมูลค่าครึ่งหนึ่งของ สินค้าออกในด้านอุตสาหกรรมในช่วงทศวรรษ 1970 กล่าวโดยสรุปในช่วงทศวรรษระหว่าง ค.ศ. 1960 - 1970 ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศได้เพิ่มขึ้น 4 เท่า และรายได้ประชาชาติได้เพิ่ม ขึ้นถึง 2 เท่า อย่างไรก็ตามในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1975 - 1980 เศรษฐกิจประเทศไทยเริ่ม ประสบปัญหาโดยการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะเงินเฟ้อและการขาดดุลของบัญชีเดินสะพัด ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนชนบทและในเมืองได้ปรากฏชัดขึ้น

การเติบโตของเศรษฐกิจ

ประเทศเริ่มเร่งรัดธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และถูกขับเคลื่อนอย่างรวดเร็วเมื่อปี พ.ศ. 2504 ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ตั้งแต่นั้นเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงกว้างขวางและรวดเร็ว เกษตรกรรมรากฐานของ ประเทศเติบโตปีละร้อยละ 5 เริ่มลดลงเหลือร้อยละ 4 ในทศวรรษที่ 2500-2530 สัดส่วนใน ผลิตภัณฑ์รวมได้เริ่มลด และเหลือ 25.4% ใน พ.ศ. 2528 และเหลือเพียง 12.4% ใน พ.ศ. 2533 เวลาเดียวกันนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าอย่างมั่นคง อาทิจ ัดอุตสาหกรรม มีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์รวมช่วง พ.ศ. 2508-2533 สูงจากเดิมเกือบ 2 เท่า

(ดูตารางที่ 11-12) การเติบโตอย่างรวดเร็วเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมทอผ้า วิศวกรรมเคมีและที่เกี่ยวข้อง (ดูตารางที่ 13) อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้าหน้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ และมีสัดส่วนใน GDP เป็น 2 เท่า นอกจากนี้ในภาคหัตถอุตสาหกรรมประเภทสินค้าอุปโภคบริโภคก็มีอัตราการเติบโตสูงเช่นกัน คือร้อยละ 69.2% ตัวเลขนี้ลดลงเป็น 60.2% ใน พ.ศ. 2533 (ดูตารางที่ 14) สำหรับการก่อสร้างมีสัดส่วนใน GDP 5.8% ใน พ.ศ.2508 เพิ่มขึ้นเป็น 7.2% ใน พ.ศ.2533 ภาคบริการมีการขยายตัวอย่างสูงในสัดส่วนของรายได้ประชาชาติ โดยเพิ่มจาก 9.8% ใน พ.ศ.2508 เป็น 13.6% ใน พ.ศ.2533 ส่วนภาคบริการ เช่น ธนาคาร การประกัน และหลักทรัพย์ ก็เติบโตสูง โดยมีสัดส่วนใน GDP จาก 2.7% ใน พ.ศ.2508 เป็น 18.6% ใน พ.ศ.2528 (ดูตารางที่ 15)

การส่งออกถือว่ามีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจไทยอย่างยิ่ง การส่งออกก่อน พ.ศ.2513 เป็นข้าวและผลผลิตการเกษตรเป็นหลัก มาในช่วง พ.ศ.2513-2523 ประเทศไทยส่งสินค้าออกด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลทำให้สัดส่วนการส่งออกด้านสินค้าเกษตรลดลง จาก 84.4% ใน พ.ศ.2503 เป็น 67.5% ใน พ.ศ.2513 เป็น 46.9% ใน พ.ศ.2533 และเหลือเพียง 17% ใน พ.ศ.2533 (ดูตารางที่ 16)

ในขณะที่การส่งออกเพิ่มเติบโตที่อัตรา 6% ต่อปี ในช่วง พ.ศ.2503-2513 และเพิ่มเป็น 26% ในช่วงครึ่งทศวรรษแรก ในส่วนการส่งออกของไทยใน พ.ศ. 2506 มีมูลค่า 9,676 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 589,813 ล้านบาทใน พ.ศ. 2523 โดยเติบโตขึ้นเกือบ 40 เท่า ผลที่ตามมาคือการค้าทั้งหมดต่อสัดส่วน GDP ได้เพิ่มขึ้นจาก 34% ใน พ.ศ.2513 เป็นมากกว่า 70% ใน พ.ศ. 2534 การเติบโตเหล่านี้เกิดขึ้นจากการขยายตัวของภาคหัตถอุตสาหกรรม ส่วนอุตสาหกรรมการผลิตที่มีสัดส่วนของการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 2.4% ใน พ.ศ.2503 เป็น 6.1% ใน พ.ศ.2513 เป็น 32.3% ใน พ.ศ.2523 และเพิ่มขึ้น 54.9% ใน พ.ศ.2533 ตามลำดับ รายได้จากการส่งออกสูงเป็นอันดับแรก คือเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องประดับ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ สาขาคู แฉงวงจรควบคุม ข้าว รองเท้า อาหารกระป๋อง และกุ้งแช่แข็ง

คู่แข่งสินค้าส่งออกสำคัญของไทยคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เยอรมนี และฮ่องกง ตลอดช่วงการเติบโตอย่างมากของเศรษฐกิจ ประเทศไทยต้องการสินค้าทุนมากขึ้น ส่งผลต่อการขยายตัวอย่างกว้างขวางของการสั่งซื้อสินค้าเข้า สินค้าส่งเข้าของไทยหลัก ๆ ได้แก่ เครื่องจักรที่ไม่ใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วน แผ่นเหล็ก น้ำมันเชื้อเพลิง และสารหล่อลื่น และสารเคมี สิ่งเหล่านี้ช่วยให้ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ต่อไป และขยายการส่งออก ประเทศคู่ค้าในการส่งเข้าของไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ เยอรมนี และไต้หวัน

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 2503-2513 และ 2513-2523 ประเทศไทยเผชิญกับการขาดดุลทางการค้า เพราะมีการนำเข้าสินค้าทุน และปัจจัยนำเข้าจำนวนมากเพื่อใช้ในการผลิตสำหรับการส่งออก ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2513-2523 การขาดดุลการค้าเป็นปัญหารุนแรงที่รัฐบาลไทยเผชิญ สถานการณ์ดีขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2523-2533 และนับจาก พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา อันเป็นผลจากการขาดดุล จำนวน 6.7 หมื่นล้านบาท ทางด้านภาวะหนี้สินของประเทศก็สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในช่วงปลาย พ.ศ. 2513-2523 เพราะผลจากการมีงบประมาณเกินดุล และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ภายในประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เงินกู้ระยะยาวเพิ่มขึ้นจาก 1.6 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในตอนสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 เป็น 17.1 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทั้งภาครัฐและเอกชน เมื่อตอนสิ้นปี พ.ศ. 2532 สำหรับหนี้ระยะยาวจากต่างประเทศนี้ จำนวน 27% เป็นหนี้กับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแบบ (multilateral and agencies) 31% เป็นลักษณะสองฝ่าย (bilateral agencies) และ 42% จากสถาบันเอกชน หนี้ภาคบริการภายนอก (external debt service) เพิ่มขึ้นเป็น 31% ของรายได้การส่งออกในปี พ.ศ. 2529 แต่มาลดลงเป็น 17.2% ใน พ.ศ. 2533

อีกประการหนึ่งในงบประมาณประจำปี 2531/2532 หนี้ภาคบริการทั้งหมด (ทั้งภายในและต่างประเทศ) อยู่ในระดับเกิน 23.4% ของรายจ่ายทั้งหมด (66.6 ล้านบาท) รายการหนี้ที่ใหญ่ที่สุดคือ หนี้ภายนอก มีจำนวน 32.6% ของ GNP ใน พ.ศ. 2537 เทียบกับ 47.8% ใน พ.ศ. 2528

ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ช่วงทศวรรษที่ 2503-2513 และ 2513-2533 ประเทศไทยเผชิญกับการขาดดุลทางการค้า เพราะมีการนำเข้าสินค้าทุนและปัจจัยนำเข้าจำนวนมาก เพื่อใช้ในการผลิตสำหรับการส่งออก ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2513-2533 การขาดดุลการค้าเป็นปัญหารุนแรงที่รัฐบาลไทยเผชิญสถานการณ์ดีขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2523-2533 และ พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา อันเป็นผลจากการที่มีการเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยว และการไหลเข้าของทุนต่างประเทศใน พ.ศ. 2534 การขาดดุลจำนวน 5.7 ล้านบาท รายได้อื่น ๆ เช่น การส่งรายได้ของแรงงานไทยจากต่างแดน โดยใน พ.ศ. 2534 มีจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐฯ อเมริกา ดังนั้นดุลการชำระเงินทั้งหมดมีสถานะเกินดุล ตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เนื่องจากเงินทุนไหลเข้าได้ช่วงชดเชยการขาดดุล บัญชีเดินสะพัด (Current account)

ภาวะหนี้สินของประเทศมีอัตราสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปลาย พ.ศ. 2513-2523 จากผลของการงบประมาณเกินดุล (burgeoning budgetary) และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ภายในประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เงินกู้

ระยะยาวเพิ่มขึ้นจาก 1.6 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ทั้งภาครัฐและเอกชน) เมื่อตอนสิ้นปี พ.ศ. 2532 สำหรับนี้ระยะยาวจากต่างประเทศนี้มีจำนวน 27% เป็นหนึ่งกับหน่วยงานที่ให้ ความช่วยเหลือแบบ multilateral aid agencies 31% ส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยใช้นโยบาย ทางการเงินแบบขาดดุล การขาดดุลในช่วงต้น พ.ศ.2513-2523 เฉลี่ย 3.8% ของ GDP การขาดดุลดังกล่าวมีความจำเป็นในการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ นอกจากนี้ การขาดดุลได้เพิ่มขึ้นเป็น 6% ของ GDP ในปี พ.ศ. 2522/2523 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 จุดยืนทางนโยบายการเงินของรัฐบาลได้รับการปรับปรุงขึ้นอย่างระมัดระวัง พอถึง พ.ศ. 2530 รัฐบาลก็เริ่มบริหารงานภายใต้งบประมาณเกินดุล

รายได้หลักของรัฐบาลมาจากภาษีทางอ้อม คือภาษีสรรพสามิต (22.3%) ภาษีธุรกิจ (20.6%) และภาษีจากการส่งเข้า งบประมาณรัฐบาลก็มีการเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน จาก 60,800 ล้านบาทใน พ.ศ. 2503 เป็น 307,400 ล้านบาท ใน พ.ศ.2533 โดยเพิ่มขึ้นกว่า 40 เท่า ที่น่าสังเกตก็คือ รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันประเทศและความมั่นคง การ พัฒนาเศรษฐกิจแล้วจึงหันมาทางด้านการศึกษา

ตัวอย่าง ใน พ.ศ.2518 จำนวน 20.2% ของงบประมาณแผ่นดิน เป็นค่า ใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ เปรียบเทียบกับ 18.7% ใน พ.ศ.2532 รายจ่ายด้านการ ศึกษาจำนวน 19.9% ใน พ.ศ. 2515 และ 19.5% ใน พ.ศ. 2532 ในขณะที่การเคหะ สวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมมีจำนวน 7% ใน พ.ศ.2515 และลดลงเป็น 5.4% ใน พ.ศ.2531

กล่าวโดยย่อเศรษฐกิจไทยมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2503 การลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมได้แปลงเศรษฐกิจการ เกษตรเป็นกึ่งอุตสาหกรรม การเติบโตของเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 5 % ในช่วง พ.ศ. 2493-2503 เป็น 8.4% ในช่วง พ.ศ. 2503-2513 เป็น 7% ในช่วง พ.ศ.2513-2533 และ 8.8% ใน พ.ศ. 2533 อัตราการเติบโตในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอยู่ระดับประมาณ 7.5% ซึ่ง สูงที่สุดในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ใน พ.ศ.2496 GDP มีมูลค่า 32.2 พันล้าน บาท (ในราคาปัจจุบัน) เปรียบเทียบกับ 684.9 พันล้านบาท ในปี 2513 และ 2,000 พันล้าน บาท (80.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) ใน พ.ศ.2533

นับแต่ต้นปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา ประเทศถูกจับตามองว่ากำลังจะเป็น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่เป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชียและจีนเดอเรลลาของเอเชีย พ.ศ. 2536 ธนาคารโลกได้จัดประเทศไว้ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกที่มีความมหัศจรรย์ทาง เศรษฐกิจ

ภาพอันสวยงามของเศรษฐกิจของไทยเริ่มซบเซาเมื่อถึงต้นปี 2540 เพราะการส่งออกซึ่งเคยเติบโตสูงถึงปีละ 20% ลดลงเหลือศูนย์ เป็นเหตุให้เศรษฐกิจเริ่มถดถอย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงขึ้น ธุรกิจห้างสรรพสินค้า ธุรกิจการเงินเริ่มปั่นป่วน ทุนเริ่มไหลออก ตลาดหุ้นล้ม ธุรกิจหยุดชะงักและปิดกิจการ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าอุ้มชูช่วยเหลือ ธุรกิจการเงินการคลังสะท้อนถึงทุนสำรองและค่าของเงินบาท ในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัว และในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การตัดสินใจดังกล่าวก่อให้เกิดความตกตะลึงในหมู่คนไทยทั้งหลาย เหตุการณ์ขั้นต้นเกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เชื่อมโยงต่อเนื่องอย่างรวดเร็วภายใน 3 เดือน บ้านเมืองก็อยู่ในฐานะเกือบล้มละลาย เงินในท้องพระคลังไม่มีเหลือ ปัญหาการขาดดุลเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนถึงร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์รวม เงินคงคลังเหลือ 90,000 ล้านบาท เงินทุนสำรองต่างประเทศเหลือ 66,000 ล้านบาท มีหนี้ต่างประเทศอยู่ทั้งหมด 2.3 ล้านเหรียญสหรัฐ เป็นหนี้เอกชน 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ เป็นหนี้ระยะสั้นที่จะต้องไถ่คืนภายใน 1 ปี ถึง 50,000 ล้านบาท รัฐบาลใช้จ่ายเงินช่วยเหลือธุรกิจการเงินเป็นจำนวนถึง 350,000 ล้านบาท ใช้ป้องกันเงินบาท 700,000 ล้านบาท

ดังนั้นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นจำนวน 1.9 ล้านเหรียญ ทำให้คนไทยเป็นหนี้คนละ 50,000 บาท

ผู้วิจัยได้ติดตามกลยุทธ์ของการพัฒนาตั้งแต่แผน 1 มาตลอด และไม่ประหลาดใจในวิกฤตครั้งนี้ เพราะมีสิ่งบอกเหตุเกิดขึ้นหลายครั้ง ในด้านเศรษฐกิจ วิกฤตครั้งใหญ่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2524 และ 2528 ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและมูลค่าเงินบาทจนเป็นเหตุให้ท่านนายกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องลดค่าเงินบาทถึง 17.3%

ใน พ.ศ. 2427 ในด้านสังคมได้ปรากฏการเพิ่มขึ้นของปัญหาสังคม ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน และคนในเมืองกับคนชนบทเพิ่มขึ้นอย่างมาก การทำมาหากินฝืดเคือง คนงานมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย เกิดความแตกร้างในครอบครัว และความอ่อนแอของสถาบันสังคมต่าง ๆ

สถานการณ์ว่าด้วยความยากจน

ช่วงปลายพุทธศักราช 2500 ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีอันทันสมัยมาใช้ในการผลิตด้านอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษถัดมา ดังเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาเขตส่งเสริมการลงทุน การส่งออกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม ตั้งแต่ พ.ศ.2520 เป็นต้นมา โดยมุ่งเน้นที่การส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล 5 ประการ คือ ก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ กระจายความเจริญ เกิดการพัฒนาควบคู่กับสิ่งแวดล้อม ยกกระตือรือร้นการศึกษา และการมีจริยปรัชญาในการดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้รับสิทธิประโยชน์ในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมเห็นสมควร สิทธิประโยชน์ในการนำช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ คู่สมรสมาอยู่ในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการ กนอ.เห็นชอบ สิทธิประโยชน์ในการได้รับอนุญาตให้นำเงินส่งออกนอกราชอาณาจักรเป็นเงินต่างประเทศได้ เมื่อเงินนั้นเป็นทุนที่นำเข้า²⁵

แม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการจ้างงานและการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมก็ตาม โอกาสในการทำงาน การกระจายงานและการกระจายรายได้ในระดับประเทศยังมีได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน จากการศึกษาของ Malcolm Falkus รายได้ในระดับภูมิภาคยังเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันโดยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 กรุงเทพมหานครซึ่งมีประชากร 5.5 ล้านคน มีรายได้จากผลผลิตจำนวน 59,885 บาท ภาคตะวันออกซึ่งมีประชากร 4.1 ล้านคน มีรายได้ 30,483 บาท ภาคกลางและภาคตะวันตกซึ่งมีประชากร 7.7 ล้านคน มีรายได้ 19,407 บาท ภาคใต้ ซึ่งมีประชากร 6.6 ล้านคนมีรายได้ 15,542 บาท ภาคเหนือมีประชากร 10.5 ล้านคน มีรายได้ 13,112 บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีประชากร 18.6 ล้านคนมีรายได้ 8,321 บาท²⁶

จากตัวเลขสถิติข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้สูงที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ รองลงมาคือ ภาคตะวันออก ภาคกลางและภาคตะวันตก ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่ความไม่

²⁵โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, กรุงเทพฯ: นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, หน้า 2 และ 9.

²⁶ Malcolm Falkus, "Thai Industrialization: An Overview," in Thailand's Industrialization and Its Consequences, Edited by Medhi Krongkaew, St. Martin's Press, 1995, p. 16.

เท่าเทียมกันในด้านรายได้ในส่วนภูมิภาคทำให้บุคคลอย่างน้อยสองกลุ่มซึ่งเผชิญปัญหาดังกล่าว คือกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ความสำคัญของแรงงานในภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยอาจพิจารณาจากแรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยในการผลิต นอกไปจากทุน ที่ดิน เทคโนโลยี แรงงานมีส่วนที่ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีความชำนาญมากหรือน้อย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ แรงงานมีการศึกษาน้อย การตอบแทนไม่ดี ค่าจ้างต่ำ ชั่วโมงการทำงานนาน และขาดหลักประกัน²⁷

ปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขาดหลักประกันทางกฎหมายของแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งตกอยู่ในสภาวะความยากจน เผชิญกับปัญหาการขาดความมั่นคงในการทำงาน ทำงานเกินเวลาโดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด²⁸

ความยากจนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและฝังตัวอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานานเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจความสำเร็จของประเทศในด้านเศรษฐกิจ ไม่ได้ส่งผลถึงคนจนอย่างแท้จริงดังเห็นได้จากรายงานการศึกษาจำนวนมากสะท้อนภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง 35 ปีผลประโยชน์ตกอยู่กับผู้มีรายได้สูง ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างรายได้ของกลุ่มได้ขยายตัวกว้างมากขึ้น²⁹

²⁷ สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "แรงงาน," ใน เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหาและนโยบาย, รวบรวมโดย จักรทิพย์ นาถสุภา, กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514: 113 - 118

²⁸ จิโรจน์ ตุลาพันธุ์, รายงานวิจัยเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม, 2540: 39.

²⁹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, ความยากจน มะเร็งร้ายของสังคมไทย ทางออกอยู่ที่ไหน 2, เอกสารอ่านประกอบรายวิชามนุษย์กับสังคม หัวข้อ "ปัญหาสังคมในปัจจุบัน" ภาคการศึกษาที่ 1/ 2538, หน้า 1.

ในช่วงปลายพุทธศักราช 2400 เกษตรกรเผชิญปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจน ดังนี้

(1) ปัญหาการไม่รู้หนังสือ จากการสำรวจสภาวะประชากร พ.ศ.2496 พบว่า มีชาวนาถึง 4 ล้านคนที่ยังไม่ได้รับการศึกษา

(2) ปัญหาความยากจน สำหรับกลุ่มเกษตรกรเป็นกลุ่มซึ่งจำต้องเผชิญกับปัญหาความยากจนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครั้งแรก โดย ดร.ซิมเมอร์แมน (Dr. Zimmerman) ได้ระบุถึงปัญหาความยากจนของเกษตรกรอันเป็นผลมาจากการมีรายได้ต่ำ

การสำรวจของ ดร. ซิมเมอร์แมน ได้แสดงถึงรายได้ของเกษตรกรในภาคกลางเป็นเงินสดจำนวน 279 บาทต่อปี สำหรับรายได้สุทธิของครอบครัวหนึ่งมีปีละ 1,016 บาท สาเหตุสำคัญที่เกษตรกรมีรายได้น้อย สืบเนื่องมาจากการขาดโอกาสทางการศึกษา การมีผลผลิตทางการเกษตรที่ต่ำ การอนามัยและสุขภาพไม่ดี และการใช้แรงงานไม่เต็มที่³⁰

(3) ปัญหาหนี้สินและสินเชื้อมาจากการสำรวจของ ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ ใน พ.ศ.2496 มีกสิกรประมาณ 42% มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย และจากการสำรวจของ ดร.อุทิศฯ ได้ยืนยันว่าจำนวนชาวนาที่มีหนี้สินนั้นมีจำนวนมาก ครอบครัวชาวนาต้องกู้เงินเฉลี่ยครอบครัวละ 3,168 บาท การสำรวจดังกล่าวแสดงว่าเกษตรกรส่วนมากมีหนี้สินกับบุคคลภายนอกซึ่งโดยปกติเสียดอกเบี้ยสูง ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดสถาบันสินเชื่อ

สาเหตุแห่งการมีหนี้สินของชาวนาภาคกลาง เพราะการกู้เงินส่วนมากเป็นไปเพื่องานพิธีต่าง ๆ มิได้เป็นไปเพื่อการส่งเสริมการประกอบอาชีพ นอกจากนี้การขาดสถาบันสินเชื่อทำให้ชาวนาขาดเงินเป็นทุนในการปรับปรุงการทำมาหากิน ทำให้เกษตรกรต้องถูกผูกมัดในการขายผลผลิตในราคาต่ำ และถูกนำมาใช้แทนเงินให้กับเจ้าหนี้³¹

³⁰ Carle C. Zimmerman, Siam: Rural Economic Survey, 1930 - 31, Bangkok: The Bangkok Time Press, Ltd., 1931.

³¹ อ้างใน ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, 2512, หน้า 164.

(4) ปัญหาตลาด เกษตรกรมีข้าวเปลือกเหลือขายเป็นจำนวนน้อย ทำให้ไม่คุ้มกับค่าขนส่ง ส่วนมากขายให้กับพ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อตามลานข้าวหรือที่ขวาง ซึ่งมักจะไม่ได้รับการประเมินค่ามากเท่าที่ควร เนื่องจากเกษตรกรไม่ทราบราคาตลาดและมักถูกกดราคา นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาหลักของเกษตรกร ได้แก่ ปัญหาการขาดน้ำ ปัญหาการคมนาคม เป็นต้น

นอกเหนือจากกลุ่มเกษตรกรแล้ว กลุ่มแรงงานอพยพจากชนบทสู่เมืองเพื่อเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมและงานในภาคบริการจำต้องเผชิญปัญหาความยากจนและปัญหาสืบเนื่องด้านอื่น เช่น ความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงการทำงานอันยาวนาน ฯลฯ อันเป็นผลมาจากความต้องการของนายจ้างและเจ้าของกิจการในการเพิ่มผลผลิตและให้ได้กำไรสูงสุดในเวลาอันจำกัดและด้วยรายจ่ายที่น้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้แรงงานอพยพเข้าเมืองกลายเป็นกลุ่มคนจนในเมือง

กลุ่มคนจนในเมืองเป็นกลุ่มคนสำคัญที่เป็นแรงงานพื้นฐาน เป็นผู้ช่วยสนับสนุนและช่วยกระจายสินค้าในเมืองให้แพร่หลาย การพิจารณาคนจนในเมืองอาจกระทำได้ในสองลักษณะ ลักษณะแรกพิจารณาจากรายได้ และลักษณะที่สองเป็นการพิจารณาจากสภาพลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม

หากพิจารณาโดยใช้รายได้เป็นหลัก คนจนในเมือง คือบุคคลที่มีรายได้เล็กน้อยเกินกว่าที่ตนเองจะสามารถซื้ออาหารที่จำเป็นขั้นต่ำมาเพื่อการบริโภค หรือซื้อสินค้าหรือบริการที่จำเป็นอย่างอื่นมาใช้ หรือหมายถึงบุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนซึ่งกำหนดจากความจำเป็นพื้นฐาน

หากพิจารณาจากสภาพลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม คนจนในเมืองคือกลุ่มแรงงานของเมืองที่มีรายได้เล็กน้อย ไม่แน่นอน ที่อยู่อาศัยส่วนมากเป็นชุมชนแออัดที่บุงกุกหรือที่เช่าราคาถูก ได้รับสวัสดิการและบริการสังคมน้อยกว่าบุคคลกลุ่มอื่น ๆ แต่ทำงานหนัก วิธีการดำรงชีวิตส่วนใหญ่มักเป็นแบบยังชีพและชุมชนมีลักษณะเป็นแบบกึ่งเมืองและกึ่งชนบท

หากพิจารณาตามแนวทางทั้งสองกลุ่มคนจนในเมืองมีลักษณะดังนี้

การเติบโตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและในเมืองใหญ่ ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยชาวบ้านที่ว่างงานจากการปลูกข้าวในฤดูการไถ่ (เดือนพฤษภาคม ถึงเดือนธันวาคม) จะใช้โอกาสนี้เพื่อการแสวงหารายได้เพื่อช่วยให้ตนและครอบครัวมีฐานะที่ดีขึ้น โดยการเดินทางเข้ามา

หางานทำในเมือง เหตุผลอีกประการหนึ่งของการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง คือการมีลูกหลายคน แต่มีที่ดินจำกัด เมื่อมรดกของบิดามารดาถูกขอย่อยเป็นแปลงเล็ก ๆ มากขึ้น ก็ทำให้บุคคลมีที่ดินในความครอบครองลดลงไป เมื่อมีที่ดินน้อยลงไป แรงงานเหล่านี้จึงเดินทางเข้าเมืองเพื่อมาหางานทำ

ตัวอย่างของสาเหตุที่ทำให้ชาวนาอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองอาจเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในหมู่บ้านภาคกลางตั้งแต่ พ.ศ.2435 โดยมีรัฐเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยการขุดคลอง สร้างถนนในจังหวัดอยุธยา ซึ่งช่วยให้ชุมชนสามารถติดต่อกับตัวเมืองหรืออำเภอได้มากขึ้น ทำให้เด็กและคนหนุ่มสาวเดินทางไปเรียนและไปทำงานได้สะดวกสบายมากขึ้น

ในช่วง พ.ศ.2510-2515 ชาวนามีการใช้พื้นที่ทำการเพาะปลูกมากขึ้นโดยหันมาทำนาปรัง ซึ่งทำให้เปลี่ยนพันธุ์ข้าวจากพันธุ์พื้นเมืองมาเป็นพันธุ์ กข. เมื่อนำมาหุงจะแฉะทำให้ชาวนาต้องผลิตเพื่อขาย และซื้อข้าวจากที่อื่นมาใช้บริโภค นอกจากนี้ชาวนายังหันมาใช้รถไถแทนการใช้ควาย เนื่องจากการใช้รถไถช่วยให้พวกเขาได้รับผลผลิตมากกว่า มีการใช้เครื่องสูบน้ำ ใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น ชาวนาประสบปัญหาหนี้สินมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงช่วง พ.ศ.2530 ซึ่งมีการขายที่ดินของครัวเรือนมาก³²

นับจากปี 2530 เป็นต้นมา มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดอยุธยา ทำให้คนหนุ่มสาวเดินทางเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม การเข้ามาทำงานของคนงานเหล่านี้เป็นการทำงานที่ไม่ยั่งยืน กล่าวคือ คนงานจะทำงานระยะหนึ่ง เมื่อมีความต้องการจะเปลี่ยนงานไปทำงานใหม่ก็จะลาออกและเดินทางไปหางานทำที่อื่น ในการสัมภาษณ์คนงานที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (จังหวัดระยอง) พบว่าคนงานบางคนมีประวัติการทำงาน โดยทำงานที่โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดอยุธยามาก่อน จากนั้นย้ายเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งในมาบตาพุด

สถานการณ์ทางสังคมของคนงาน ในด้านคุณภาพชีวิต อาจกล่าวได้ว่าตกอยู่ใน "วงจรแห่งความชั่วร้าย" เพราะว่า คนงานส่วนมากด้อยโอกาส ด้อยการศึกษา ไร้ฝีมือ รับค่าแรงต่ำและยากจน ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงในด้านการสร้างความเจริญเติบโตตามแนวทางของดัดลีย์ ซีเยร์ (Dudley Seers) ซึ่งระบุถึง

³² โปรดดูรายละเอียดใน ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหาในการพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยละเลยการพัฒนาในภาคเกษตรและการกระจายรายได้ คือ ปัญหาความไม่เสมอภาค ความยากจน และการไร้งานทำ³³

ศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้แสดงทัศนะต่อปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาเรื้อรัง ปัญหาทางศีลธรรม และเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ลึกและแก้ไขยาก กอรปกับมีความเชื่อมโยงกับการเมืองในประเทศไทย สาเหตุที่ทำให้คนจนในสังคมไทย คือ การศึกษา ประการที่สอง ความอ่อนแอขององค์กรคนจน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการสร้างอำนาจต่อรองในเชิงนโยบายหรือเรื่องอื่นๆ ซึ่งวิธีการที่จะได้มาซึ่งองค์กรที่มีความเข้มแข็งอาจกระทำโดยการเพิ่มพลังศักยภาพให้คนจน (empowerment) ประการที่สาม คือ โครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมักกระทบคนจน เช่น การตัดสิทธิการจัดทรัพยากรอย่างเป็นธรรม รัฐบาลนำไปรวมแล้วจึงนำมาจัดสรรให้สิทธิกับคนกลุ่มที่เข้าถึงทรัพยากรได้ เช่น การต้มเหล้า เป็นต้น คนรวยจึงรวยมากขึ้น ข้อเสนอโดยศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี คือ “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” หรือ social movement ซึ่งเป็นการสร้างพลังผลักดันทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยการเรียนรู้ทางสังคม (social learning) โดยมีความเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ การเมือง³⁴

การอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง มักเป็นลักษณะของเครือข่าย กล่าวคือ ผู้ที่ทำงานเป็นหลักเป็นฐานอยู่ก่อน จะทำหน้าที่แนะนำญาติที่ใกล้ชิด จัดหาที่พักอาศัยให้ ข้อมูลแก่ผู้ที่อพยพเข้ามาใหม่ เป็นต้น

การเข้ามาหางานทำในเมืองในระยะแรกสำหรับเด็กที่ถูกผู้ปกครองส่งเข้ามาเมือง คือการเป็นเด็กฝึกงานตามแหล่งธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น ร้านอาหาร อู่รถ และแม่บ้าน

³³ เมธี ครองแก้ว และ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, “เศรษฐกิจ ค.ศ. 2000” ใน การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2537 เรื่องเศรษฐกิจไทย ค.ศ. 2000, วันที่ 23 – 24 มีนาคม 2537 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน, กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 52

³⁴ ศาสตราจารย์ นพ. ประเวศ วะสี, ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุรและคณะ, “ปาฐกถา” ใน รายงานการประชุมสัมมนา “แรงงานไทย: 35 ปีแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันเสาร์ที่ 5 กุมภาพันธ์ 2543: 3 – 4.

รายได้เฉลี่ยต่อหัว

ปัญหาสถานการณ์ว่าด้วยความยากจนเป็นผลพวงมาจากนโยบายการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมแบบสมัยใหม่ การพัฒนาสู่ระบบตลาดเสรี และการเปิดระบบเศรษฐกิจไทยสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าที่ประเทศมีความได้เปรียบเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลกและสามารถส่งออกสินค้าได้หลาย ๆ ประเภท รวมทั้งสินค้าด้านเกษตรและสินค้าประเภทหัตถอุตสาหกรรมได้ในมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและมูลค่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากได้นำเงินจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยจำนวนสูงกว่าสินค้าออกของประเทศไทยหลายชนิดรวมกัน การลงทุนจากต่างประเทศจากประเทศญี่ปุ่น ประเทศอุตสาหกรรมในทวีปเอเชีย เช่น ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ เพิ่มจำนวนอย่างผิดสังเกตในช่วง 2530 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการกระตุ้นกิจกรรมการผลิตสินค้าสำคัญ ๆ และมีผลต่อการลงทุนในสาขาอื่นๆ ในประเทศอีกด้วย กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยและเศรษฐกิจภายใต้นโยบายการพัฒนาสู่ระบบตลาดเสรี ได้รับผลประโยชน์มากมายและทำให้เศรษฐกิจพัฒนาเต็มรูปแบบ³⁵

การพัฒนาภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมครอบงำประเทศด้วยพัฒนาหลายประเทศมาเป็นเวลานานกว่าสองทศวรรษ แบบแผนดังกล่าวก่อให้เกิดการเพิ่มของรายได้ของชาติเฉลี่ยต่อหัว แต่การเติบโตเหล่านี้จำกัดวงอยู่ในอุตสาหกรรมแบบใหม่เท่านั้น การกระจายรายได้ไปสู่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศไม่ได้เพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้ามกรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางแห่งการเจริญเติบโตและเป็นศูนย์กลางของกิจการอุตสาหกรรมสมัยใหม่ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเห็นได้จากข้อมูลเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวใน พ.ศ. 2518-2519 ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวคิดเป็นจำนวน 7,310 บาท ขณะที่ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั่วประเทศคิดเป็นจำนวน 4,230 บาท สำหรับภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นจำนวน 5,153 บาท, 4,095 บาท, 3,650 บาท และ 3,038 บาทตามลำดับ³⁶

ใน พ.ศ. 2527 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือ 58,763 บาท ใน พ.ศ. 2530 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มเป็น 74,960 บาท และเพิ่มเป็น 170,167 บาท ใน พ.ศ.

³⁵ เมธี ครองแก้ว, "สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้," การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538: การกระจายความเจริญในประเทศไทย, 30 - 31 มีนาคม 2538 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1 - 1.

³⁶ สุดสวาท ดิศจิโรจน์, "นโยบายการพัฒนากับการจ้างงานของผู้ที่ยากจนในกรุงเทพมหานคร" วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, 3(2)กุมภาพันธ์ 2518: 41 - 43.

2537 สำหรับเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรที่สูงสุดจะตกอยู่ที่ประชากรในเขตปทุมธานีและสมุทรปราการ เนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตดังกล่าวจำนวนไม่น้อย นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่ชั้นในของเขตส่งเสริมการลงทุนอีกด้วย โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตดังกล่าวประมาณ 64,000-73,798 บาทในช่วง พ.ศ.2527-2530 นับจาก พ.ศ.2531 เป็นต้นมา รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรมีจำนวนสูงสุดที่เขตจังหวัดปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร โดยที่รายได้เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 70,402-211,947 บาท

ในช่วง พ.ศ. 2531-2537 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะเพิ่มขึ้นในช่วง 2527-2537 และสูงกว่ารายได้ต่อหัวของประชากรในภูมิภาคอื่น ๆ ก็ตาม (โปรดดูตารางที่ 17-24) มิได้หมายความว่าประชากรทั้งประเทศจะได้รับส่วนแบ่งปันของการเพิ่มขึ้นของรายได้ทุกครัวเรือน

การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา ทำให้รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้น 30 เท่า (รายได้ต่อหัวต่อคนปี 2505 เป็น 1,601 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 22,644 บาทในปี 2535) จากภาพรวมดังกล่าวนี้ทำให้เห็นว่าการพัฒนาที่ผ่านมาประสบความสำเร็จอย่างดี และการที่จะให้ประโยชน์ดังกล่าวกระจายไปยังผู้เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องจำเป็น

ดังนั้นต้องวิเคราะห์ต่อไปถึงรายได้ของประชาชนแต่ละกลุ่มแต่ละภาค เป็นที่น่ายินดีที่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีนักวิชาการไทยและองค์การระหว่างประเทศได้มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง สำหรับนักวิชาการไทย ดร.เมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ที่ได้ศึกษาและติดตามมาตลอด คณะวิจัยก็ได้อาศัยการศึกษาของท่านมาวิเคราะห์

จากการศึกษาของ ดร.เมธี ครองแก้ว ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรไทยในปี 2525 เป็นจำนวน 1,601 บาท จำแนกเป็นภาคได้ดังนี้ กทม. 2,346 บาท ภาคใต้ 1,822 บาท ภาคกลาง 1,174 บาท ภาคเหนือ 1,075 บาท และภาคอีสาน 993 บาท 35 ปีต่อมาคือในปี 2538 รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้นเป็น 3,369 บาท แยกเป็นภาค ต่าง ๆ คือ กทม. 76,480 บาท ภาคกลาง 2,981 บาท ภาคใต้ 26,206 บาท เหลือ 22,305 บาท และภาคอีสาน 16,681 บาท

จากตัวเลขนี้ก็จะเห็นได้ว่าในช่วง 35 ปีที่ผ่านมาจากประชากรในกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยสูงสุด และมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดคือเกือบ 30 เท่า ขณะเดียวกันรายได้ต่อหัวต่อคนต่อปีของภาคอีสานต่ำที่สุด และจำนวนเพิ่มก็น้อยที่สุดคือเพิ่มเพียง 12 เท่า นอกจากนั้นยังได้พบว่าคนกรุงเทพมหานครมีรายได้ต่อหัวต่อคนสูงกว่าคนอีสานมากขึ้นเมื่อ 35 ปีก่อน คนกรุงเทพมหานครมีรายได้มากกว่าคนอีสานประมาณ 2 เท่า แต่

ในปัจจุบันนี้เพิ่มขึ้นเป็น 5 เท่า เมื่อวิเคราะห์ต่อไปก็ยังได้พบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากจะช่วยให้คนที่มียาขายได้สูงได้มียาขายได้เพิ่มขึ้นมากแล้ว ช่องว่างระหว่างคนมียาขายได้ต่ำกับรายได้สูงก็ยังทวีความห่างไกลมากขึ้น

การศึกษาของ ดร.เมธิ์ ได้เปิดเผยว่าในปี 2518 คนยากจนที่สุดมียาขายได้รวมกันเป็นจำนวน 6.05% ในขณะที่คนร่ำรวยที่สุดมียาขายได้รวมกันเป็นจำนวน 49.26% ในช่วง 20 ปี ต่อมาคือปี พ.ศ. 2538 คนจนที่สุดมียาขายได้รวมกันลดเหลือ 3.42% และคนรวยที่สุดมียาขายได้รวมกันเพิ่มขึ้น 63.06% นอกจากนี้ยังศึกษาต่อไปถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวต่อคนของแต่ละทศวรรษก็ปรากฏว่ากลุ่มคนร่ำรวยมียาขายได้เพิ่มขึ้นสูงถึงเฉลี่ยเป็นจำนวนถึง 20% ในขณะที่กลุ่มคนยากจนมียาขายได้เฉลี่ยจากปีละ 5% และ 10% เป็นอย่างสูง จากการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวต่อคนตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2530 ก็ทำให้คาดหวังกันว่าสภาวะความยากจนของประเทศไทยจะดีขึ้น

รายงานของ ดร.เมธิ์ ได้เปิดเผยว่าความยากจนในประเทศไทยได้ลดระดับลงในช่วงปี พ.ศ. 2518 ถึง 2524 คือ ความยากจนในช่วงปี 2518 มีประมาณ 30% แต่ภาคอีสานมีคนยากจนถึง 44.9% ในกรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนน้อยกว่าภาคอื่น ๆ คือ เพียง 7.8% รายงานของ ดร.เมธิ์ ยังเปิดเผยต่อไปว่าแม้สภาวะความยากจนโดยทั่ว ๆ ไปจะดีขึ้น แต่ความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังสูงอยู่ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2538 สัดส่วนของคนยากจนลดลงมาเหลือเพียง 6.4% แต่ภาคอีสานก็ยังเป็นแหล่งที่มีคนจนมากที่สุด

โดยสรุปแม้สภาวะความยากจนในประเทศไทยจะมีอัตราลดลงในช่วง 10 ปีที่แล้ว แต่ในชนบทและภาคอีสานก็ยังเป็นแหล่งที่คนจนส่วนใหญ่พำนักอาศัย คือ มีถึง 1 ใน 3 บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบุตรมาก จึงทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคอีสานมีแนวโน้มลดลงตลอด เช่น เมื่อ 20 ปีก่อนรายได้ต่อหัวต่อคนของอีสานมีสัดส่วนครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั่วประเทศ แต่ในปี 2538 รายได้ต่อหัวต่อคนของคนภาคอีสานลดเหลือ 1 ใน 3 ของรายได้ต่อหัวต่อคนของคนทั้งประเทศ ฉะนั้น จึงพูดได้ว่าช่วงเศรษฐกิจเติบโต 35 ปีที่ผ่านมาคนอีสานได้รับผลประโยชน์น้อยมาก

คนจนเหล่านี้มีประมาณ 1 ล้านคนคือเกษตรกร ผู้ทำงานส่วนตัว แรงงานชนบทและแรงงานนอกระบบในเขตเมืองและชนบทที่ทำงานในธุรกิจและอุตสาหกรรมระบบงานครอบครัวและงานบ้าน รวมตลอดถึงแรงงานในธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะกิจการก่อสร้าง ภัตตาคาร สถานเริงรมย์และพักผ่อนหย่อนใจ

สถานการณ์ทางสังคม

สถานการณ์ทางสังคม มีการเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ดังนี้

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงของครอบครัว พบว่าขนาดของครอบครัว เล็กลงจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยว ทำให้สภาพความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป กอปรกับชีวิตอันเร่งรัดในสังคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้สมาชิกในครอบครัวได้มีโอกาสทำกิจกรรมร่วมกันน้อยลง³⁷

ประการที่สอง ปัญหาสังคมไทยที่เกิดขึ้นและยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ปัญหาเด็ก ใน พ.ศ. 2512 มีการปรากฏของปัญหาเด็กยากจน เด็กกำพร้า และเด็กอนาถา นอกจากนี้ยังมีปัญหาเด็กขาดการดูแลจากพ่อแม่ เนื่องจากพ่อแม่ต้องออกทำงานนอกบ้าน ทำให้ความใกล้ชิดน้อยลง เป็นเหตุให้เกิดปัญหาเด็กวัยรุ่น อาชญากร และโสเภณี ตลอดจนการกระทำอันเป็นอันตรายต่อสังคมอื่น ๆ

นอกจากนี้ปัญหายังสืบเนื่องมาจากการอพยพของพ่อแม่เข้ามาหางานทำในเมือง ผู้อพยพที่ใหม่ไม่รู้จักความรักความอบอุ่น การช่วยเหลือกัน มีแต่การแก่งแย่ง

ใน พ.ศ.2509 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 30 ล้านคน อัตราการเติบโตของประชากรประมาณ 3% ต่อปี และประชากรเพิ่มจำนวนเป็นประมาณ 36 ล้านคนในปี 2514 ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี

จากประชากรจำนวน 30 ล้านคน มี 16 ล้านคนที่อยู่ในกำลังแรงงาน อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในภาคนี้ประมาณ 2% โดยแรงงานเพิ่มจำนวนเป็นประมาณ 15 ล้านคนในปี 2514 และ 80% ของแรงงานเป็นแรงงานในภาคเกษตร

ปัญหาของคนงานในภาคเกษตร คือ การขาดสาธารณูปโภค การขาดแคลนน้ำ การขาดแคลนบุคลากรในด้านสาธารณสุข ความยากจน โอกาสในการจ้างงานมีน้อย

ประการที่สาม คือ แนวโน้มของการพัฒนาสู่ความเป็นเมือง เมื่อคนอพยพเข้ามาสู่เมืองก็ประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต สำหรับปัญหาของคนในเมือง ได้แก่ ปัญหาการอพยพของแรงงานเข้ากรุงเทพฯ และธนบุรี ซึ่งมีมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2499-2509 โดยที่สองในสามของประชากรที่อาศัยในกรุงเทพฯ และธนบุรีมีจำนวนประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด

³⁷ โปรดดูรายละเอียดใน Pattamaporn Busapathumrong. *Social Policy and low Income Working Mothers in Thailand: The Changing Welfare Mix*. Bangkok: Borpitr Printing, 1999.
และ ESCAP. *Social Situation in Asia and Pacific*. Bangkok : ESCAP, 1989.

การอพยพเข้ามาอาศัยในเมืองก่อให้เกิดปัญหาด้านความแออัด ปัญหาการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพ การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสลัม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสังคมด้านอื่น ๆ ตามมา เช่น เด็กขาดการดูแลเอาใจใส่จากพ่อแม่ ปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง และปัญหายาเสพติด

การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางสังคมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมานับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2500 ดังเห็นได้จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษที่ 2520 ประเทศไทยได้มุ่งการขยายตัวทางด้านการลงทุน ดังเห็นได้จากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในบางช่วงประเทศจะประสบกับการลดลงของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ปี 2534 ซึ่งมีการยึดอำนาจโดยคณะ รสช. แต่เศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวขึ้นมา และสิ้นปี 2536 ก็มีการเติบโตประมาณ 8% ต่อปี ในขณะที่เดียวกันก็มีการขาดดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และการเพิ่มขึ้นของเงินเฟ้อ

อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวทางอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบทางสังคมเป็นอย่างมาก ได้แก่ การดึงดูดคนเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในและนอกระบบ โดยเฉพาะงานในตลาดแรงงานนอกระบบเป็นงานที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำ

คนงานมิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่า แรงงานที่ถูกดึงดูดเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นแรงงานเด็กและสตรีด้วย โดยที่งานเด็กทำเป็นงานที่มีค่าตอบแทนน้อย เช่น งานพับกรวยกระดาษ ทำงานตามปั้มน้ำมัน ฯลฯ

สำหรับแรงงานสตรีก็ได้มีการเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แรงงานหญิงเป็นกำลังสำคัญของการทำรายได้ให้กับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 2530 ซึ่งเป็นช่วงของการเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทอิเล็กทรอนิกส์ โรงงานทอผ้า เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นงานที่ต้องใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นงานละเอียด และต้องใช้สายตามาก

ในช่วงดังกล่าว ปรากฏสภาพปัญหาคนงานทางด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งสะท้อนถึงการไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงาน การขาดหลักประกันทางสังคม เช่น รายได้ ที่อยู่อาศัย สวัสดิการสำหรับคนงานและครอบครัว

นอกจากแรงงานจะถูกดึงดูดเข้าสู่โรงงานแล้ว แรงงานยังเดินทางออกไปหา
งานทำในต่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาการถูกหลอกลวงโดยนายหน้า หรือบางครั้งถูกลวง
ให้ไปค้าประเวณี ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้คนงานหญิงถูกชักนำเข้าสู่ปัญหาที่เป็นวังวนมากขึ้น

ปัญหาสังคมที่ตามมาทั้งในเมืองและชนบท คือปัญหาการทอดทิ้งเด็กและผู้
สูงอายุ เนื่องจากแรงงานเข้าสู่ระบบโรงงาน ทำให้เด็กและผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแล
โดยเฉพาะในชนบทครอบครัว ชุมชน และหมู่บ้าน ขาดความเหนียวแน่นและความเป็น
ปึกแผ่นทางสังคม มีปัญหาสังคมเกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์ พ่อข่มขืนลูก ครู
ข่มขืนเด็กนักเรียน ปัญหาอาชญากรรม การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การขายลูกเพื่อเป็น
โสเภณี การหย่าร้าง ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นโรคของสังคมอุตสาหกรรม

ปัญหาเหล่านี้หากเกิดกับครอบครัวที่มีฐานะก็ยังสามารถจะปรับเปลี่ยน
บรรเทาปัญหาครอบครัวได้ หากเกิดกับครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทาง
สังคม เช่น เด็กเร่ร่อน ฯลฯ แล้ว

ความเป็นไปได้ที่ปัญหาดังกล่าวจะยังคงปรากฏในคนกลุ่มดังกล่าวจะมี
ค่อนข้างสูง เนื่องจากพวกเขาต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน โดยไม่มี
หลักประกัน เช่น การประกันการว่างงาน ฯลฯ ดังนั้น หากประสบปัญหาสังคม เช่น ถูก
กระทำทารุณ ถูกใช้ความรุนแรง ดิฉยาเสพติด ถูกขาย ฯลฯ โอกาสที่จะกลับมาใช้ชีวิตเช่น
คนทั่วไปคงมีน้อย เพราะต้องตกอยู่ในวังวนแห่งปัญหาซึ่งจะปรากฏกับคนรุ่นลูกหลานต่อไป
ทำให้สังคมเป็นสังคมที่เป็นปัญหามากขึ้น

สำหรับผู้สูงอายุ นอกจากจะถูกทอดทิ้งและขาดการดูแลเอาใจใส่แล้ว
ที่น่าเป็นห่วงคือ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ย่างเข้าสู่วัยชรา เมื่อพวกเขาออกจากงานก็
ขาดหลักประกันด้านการครองชีพ จะมีก็เพียงเงินที่ได้สะสมจากช่วงชีวิตการทำงานเท่านั้น
นอกจากนี้หากคนงานประสบปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เช่น คนงานหญิงที่ประสบปัญหา
ด้านสายตา เนื่องจากเพ่งวงจรรีเลย์โทรทัศน์มาก หรือประสบปัญหาโรคฝุ่นฝ้าย หรือคนงาน
ชายที่พิการเนื่องจากประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เมื่อบุคคลเหล่านี้มีอายุสูงมากขึ้นใคร
จะเป็นผู้ดูแลพวกเขา? มีหลักประกันทางสังคมใดบ้างสำหรับพวกเขา ทั้งๆ ที่คนงานเหล่านี้
เป็นส่วนหนึ่งของกระดูกสันหลังของประเทศ และการเติบโตทางเศรษฐกิจคงไม่ได้มีสูงมาก
หากปราศจากกลุ่มแรงงานเหล่านี้

คนงานสูงอายุเมื่อออกจากงานแล้วก็จะไม่ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างอีก
ต่อไป หากมีเงินออมก็ยังคงอยู่ได้ แต่ถ้าหากตกอยู่ในสภาพยากจนหรือมาจากครอบครัว
รายได้ต่ำแล้ว คงจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำรงชีวิต เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ ถ้าป่วย
และต้องการใช้การรักษาพยาบาลที่ใช้เงินเป็นจำนวนมาก เช่น ผ่าตัด ค่ายารักษาโรค

พวกเขาจะได้รับค่ารักษาพยาบาลจากผู้ใดบ้าง นอกจากนี้การเข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาลเอกชนซึ่งมีราคาสูงคงเป็นไปได้น้อย ทั้ง ๆ ที่โรงพยาบาลเหล่านี้มีวัสดุอุปกรณ์ในการรักษาพยาบาลค่อนข้างดี แต่หากรายได้ไม่พอค่านานไม่สามารถเข้ารับการรักษาได้

ดังนั้น คนจน ในประเทศไทยเป็นกลุ่มที่ประสบกับความยากลำบากมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง เพราะต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อประทังชีวิต อาจจะเป็นการเข้าทำงานหรือรับงานแบบเหมาช่วงเป็นแรงงานนอกระบบ ฯลฯ ซึ่งมีรายได้น้อย บางครั้งแม้ทำงานในตลาดแรงงานในระบบก็อาจประสบปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน เช่น งานที่ต้องอยู่กับเครื่องจักร นอกจากนี้เมื่อมีบุตรหลานก็ต้องปันเงินส่วนหนึ่งเป็นค่าเล่าเรียน ค่าเลี้ยงดูบุตร หากเจ็บป่วยก็ไม่อาจเข้ารับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลที่มีเครื่องมือเครื่องมือนีมีคุณภาพสูงได้ และในยามชราภาพก็ต้องดูแลตนเอง โดยไม่มีหลักประกันทางสังคมสำหรับชีวิตของตนเอง

นอกจากปัญหาคนชราแล้ว สังคมไทยยังมีปัญหาด้านอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาเด็ก เด็กจำนวนไม่น้อยขาดการดูแลจากพ่อแม่ โดยเฉพาะพ่อแม่ที่ออกทำงานนอกบ้าน ทำให้ต้องกลายเป็นเด็กเร่ร่อน ติดยาเสพติด และขาดการได้รับการอบรมดูแลอันอบอุ่นจากครอบครัว เมื่อเด็กเหล่านี้เติบโตเป็นผู้ใหญ่จะมีวงจรชีวิตครอบครัวที่ซ้ำรอยเดิม คือไม่สนใจลูกหลานของตนเอง ทำให้เด็กรุ่นต่อ ๆ ไปก็ขาดการดูแลจากพ่อแม่ของตนเองอีก

สำหรับคนงานแล้ว ในกลุ่มคนงานก่อสร้างอาจนับได้ว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงกลุ่มหนึ่ง กล่าวคือ ลูกคนงานก่อสร้างต้องอพยพเร่ร่อนตามพ่อแม่ไปในเวลาที่พ่อแม่ทำงาน อาจไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร ก่อรูปกับการขาดศูนย์เลี้ยงดูในแหล่งก่อสร้าง บางครั้งเด็กจะประสบปัญหาอุบัติเหตุ เช่น เดินพลัดตกลงไปในหลุมต่าง ๆ ได้ง่าย

ตัวอย่าง เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2528 มีเหตุการณ์ที่น่าเศร้าสลดเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ คือ ด.ญ.สร้อยเพชร บุญน้อย อายุเพียง 15 เดือน เดินตกลงไปในรูเสาเข็มที่บริเวณก่อสร้าง และสัปดาห์ต่อมาหน่วยกู้ภัยสามารถนำร่างเด็กน้อยที่ปราศจากลมหายใจขึ้นมาจากรูเสาเข็ม

สร้อยเพชร เป็นตัวอย่างชีวิตของลูกคนงานก่อสร้าง ซึ่งเฉพาะในเขต กทม. ใน พ.ศ. 2528 มีเด็กเล็กลูกคนงานก่อสร้างจำนวน 15,000 คน เด็กเหล่านี้พ่อแม่เป็นคนงานรับจ้างขนแบกวัสดุก่อสร้าง คนงานเหล่านี้ไม่มีฝีมือ ไม่เคยผ่านการอบรมมาก่อน ปัญหาหลักของลูกคนงานก่อสร้างคือ การขาดการเลี้ยงดูอบรมที่ถูกต้อง ไม่ได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสเข้าโรงเรียน เนื่องจากพ่อแม่ย้ายที่ทำงานตลอดเวลา³⁸

³⁸ นิคมจันทร์วิฑูร. ปัญหาสังคม. 2528 หน้า 48-51. (เอกสารอัดสำเนา)

นอกจากนี้คนงานในโรงงานที่มีบุตรในการดูแล บ่อยครั้งก็ไม่สามารถดูแลบุตรในช่วงเวลาทำงานได้ เพราะที่ทำงานไม่มีศูนย์เลี้ยงเด็ก ทำให้ต้องหาญาติหรือฝากคนข้างบ้านเลี้ยงดูบุตรขณะที่ตนไปทำงาน อันเป็นสาเหตุที่บั่นทอนสัมพันธภาพของพ่อแม่และบุตรได้ เนื่องจากเวลาที่ใช้ในการดำรงชีวิตร่วมกันมีน้อย ยิ่งไปกว่านั้นถ้าคนงานเป็นคนงานกะกลางคืนจะมีทำงานจนถึงรุ่งเช้าจึงจะออกกะ เมื่อถึงที่พักก็อาจจะต้องการพักผ่อนและทำกิจกรรมส่วนตัว เช่น ซักผ้า พักผ่อน ฯลฯ ทำให้ขาดการใช้เวลาดูแลบุตรหลาน

สถานการณ์ทางสังคมไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนปัญหาสังคมที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากปัญหาที่มองเห็นได้และชัดเจน เช่น ความสน ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ จนถึงปัญหาที่สลับซับซ้อน เช่น คนงานขาดหลักประกันในวัยชรา ปัญหาวงจรชีวิตครอบครัวที่เป็นปัญหา เช่น การทารุณกรรมในครอบครัว เป็นต้น

การขาดหลักประกันของคนงานในประเทศไทยสะท้อนถึงสภาพปัญหาอันมีรากเหง้ามาจากสาเหตุหลายประการในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การปกครองในระบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นต้น

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะครอบครัวซึ่งถือเป็นสถาบันพื้นฐานของสังคม สะท้อนภาพของความอ่อนแอของการเกื้อหนุนและสนับสนุนทางสังคม เช่น เด็ก สตรี คนชรา เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่เป็ผลพวงของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนส่วนน้อย และไม่ได้ลงมาถึงการปรับปรุงชีวิตของคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ ในด้านการสร้างหลักประกันทางสังคม การสร้างระบบทางสังคมขึ้นมาทดแทนภาระหน้าที่ทางครอบครัวที่ขาดหายไป เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กในที่ทำงาน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาตลอดในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องที่มีได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทำให้ปัญหาสังคมมีมากมายตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

วิกฤตทางสังคม

ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตมากในช่วง 20 ปีที่แล้ว สภาพทางสังคมกลับตกต่ำลงตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2523-2533 การเติบโตอย่างรวดเร็วและการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของโลกที่ตั้งอยู่บนการผลิตสมัยใหม่และธุรกิจการค้า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลอย่างสูงต่ออาชีพ รายได้ ชีวิต และการอยู่ดีกินดีของประชาชนทั่วไป

ประเทศไทยเป็นสังคมทวิภาวะที่ประชาชนถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือผู้ที่มีโอกาสทุก ๆ ด้านกับผู้ที่ไม่มีโอกาส ขณะที่ผู้ที่มีทุกสิ่งทุกอย่างเป็นคนส่วนน้อย ส่วนผู้ที่ไม่ทำอะไรเลยเป็นคนส่วนใหญ่

สภาวะดังกล่าวเป็นผลพวงจากการมุ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยปราศจากการคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของบุคคล และมุ่งการพึ่งพาต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อเกิดการผันแปรในระบบเศรษฐกิจโลก จึงส่งผลถึงสภาวะภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁹

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่ปรากฏในสังคมไทยใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประมวลได้ 6 ประเด็นหลักๆ ด้วยกัน คือ

1. ปัญหาการมีงานทำ
2. ปัญหาด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สิน
3. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคม
4. ปัญหาการพัฒนาคุณภาพประชากรเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ
5. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เมื่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น
6. ปัญหาด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มด้อยโอกาส⁴⁰

ปัญหาเหล่านี้ เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยปราศจากการเน้นที่คุณภาพชีวิต และอยู่ภายใต้ระบบค่านิยมอย่างน้อย 5 ประการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา คือ

1. ค่านิยมที่เน้นที่ตัวบุคคล
2. ค่านิยมที่เน้นวัตถุแทนจิตใจ
3. ค่านิยมที่เน้นเรื่องอำนาจ
4. ค่านิยมที่เน้นเรื่องความศักดิ์สิทธิ์และสิ่งเหนือธรรมชาติมากกว่าการใช้หลักเหตุผล
5. ค่านิยมที่เน้นปัจจุบันมากกว่าเรื่องอนาคต⁴¹

³⁹ กลุ่มศึกษาแนวโน้มนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม, 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 244.

⁴⁰ กลุ่มศึกษาแนวโน้มนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม, 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 246.

คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอะไรเป็นคนจนในเมือง คนงานอพยพ เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินและเกษตรกรรายเล็ก คนงานในอุตสาหกรรม ผู้อาศัยในสลัม คนงานทำงานในต่างแดน (ผู้ที่ออกจากบ้านในชนบทไปทำงานในตะวันออกกลาง ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฮองกง และยุโรป)

จำนวนแรงงานขนาดใหญ่ที่จากชนบทอพยพเข้าสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาในเมืองอย่างมากในโดยเฉพาะการขาดแคลนที่พัก โครงสร้างพื้นฐานและแหล่งอำนวยความสะดวก ทำให้แรงงานอพยพเกิดความยุ่งยาก เดือดร้อน ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม การติดยาเสพติด และพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงโสเภณี โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เมืองหลวงมีแรงงานอพยพเข้ามาอยู่จำนวนมาก คาดว่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน ทั้ง ๆ ที่เมื่อ 30 ปีก่อนกรุงเทพฯ ถูกเรียกว่า “เวนิชตะวันออก” และ “ดินแดนแห่งเทพธิดา” แต่ปัจจุบันถูกเรียกว่า “เมืองของความยุ่งเหยิง” และ “เมืองแห่งความชั่วร้าย”

ในหมู่บ้านไทยทุกวันนี้จะมีเฉพาะคนแก่และเด็ก ๆ โดยพ่อแม่ออกจากบ้านมาทำงานทำในเมืองและเมืองใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทำให้ทั้งชนบทและเมืองสูญเสียประเพณีและวัฒนธรรม สถาบันที่เข้มแข็งและเป็นที่พักพิง เช่น วัด และครอบครัวเริ่มอ่อนแอลง ชั่วร้ายยังกลายเป็นสถาบันที่เป็นผู้ก่อปัญหาเองในบางกรณี

วิกฤตทางสังคมที่เป็นที่น่าวิตกคือ เด็กที่เกิดมาในเมืองไทยต้องเผชิญปัญหานานัปการ ซึ่งพวกเขาไม่สามารถร้องเรียกความช่วยเหลือได้ ปัญหาที่เด็กเผชิญนอกจากจะเป็นปัญหาการได้รับการเลี้ยงดูจากพ่อแม่อย่างไม่เพียงพอและเหมาะสมแล้ว ยังมีปัญหาการถูกล่วงเกินทางเพศ ถูกทำร้ายร่างกาย แรงงานเด็ก โสเภณี และอื่น ๆ

กรณีทำร้ายร่างกาย เด็กอายุต่ำสุด 20 วัน กรณีล่วงเกินทางเพศ เด็กอายุต่ำสุด 3 ปี กรณีแรงงานเด็กอายุต่ำสุด 12 ปี กรณีโสเภณีเด็กอายุต่ำสุด 15 ปี กรณีอื่น ๆ (ขอทาน) เด็กอายุต่ำสุด 3 เดือน

รายงานที่เสนอตัวเลขที่กล่าวมา สะท้อนถึงปัญหาสังคมที่หนักหน่วงและรุนแรงในสังคมไทย

ประการแรก ผู้กระทำล้นเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กแทบทั้งสิ้น เป็นบุคคลที่กล่าวได้ว่าควรทำตัวเป็น “ปฐนียบุคคล” และ “ผู้ถ่ายทอดความรู้และสิ่งอันควรในการดำรง

⁴¹ กลุ่มศึกษาแนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม, 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 247

ชีวิต” ให้กับเด็ก กลับกลายเป็นว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ทำร้ายร่างกาย ล่วงเกินทางเพศ เด็ก ฯลฯ เสียเอง

ประการที่สอง อายุเด็กต่ำสุด 3 ปี ถูกล่วงเกินทางเพศ กรณีโสเภณีเด็กอายุต่ำสุด 15 ปี กรณีขอทาน อายุ 2 เดือน เป็นเรื่องที่น่าวิตกว่า ทำไมอายุเด็กเพียง 3 เดือน หรือ 3 ปี ต้องมาเผชิญปัญหาเช่นนี้

กล่าวโดยสรุป เมืองไทยภายใต้เศรษฐกิจเจริญเติบโตในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนเพียงภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้ก้าวไปถึงการพัฒนาสังคม และการให้ความช่วยเหลือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก สตรี และคนชรา หลักฐานข้อสนับสนุนที่บ่งชี้ถึงการขาดการสนับสนุนทางสังคมก็คือ ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่ต่ำและมีอัตราร้อยละลดลงเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายของประเทศในภาพรวม

ในขณะที่ปัญหาสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นกับครอบครัว เด็ก สตรี คนชรา ได้สะท้อนถึงภาพที่เป็นปัญหาที่เพิ่มพูนมากขึ้น อาทิ การหย่าร้าง เด็กถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และคนชราขาดการดูแล เป็นต้น การพัฒนาสังคม การแทรกแซงทางสังคมและการสนับสนุนทางสังคมยังมิได้เพียงพอที่จะลดทอนและขจัดปัญหาดังกล่าว

แม้ว่าพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยเริ่มมาจากการให้ความช่วยเหลือแก่กุลในหมู่ญาติ สำหรับการจัดตั้งองค์กรรัฐบาลและองค์กรเอกชนได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระปิยมหาราช เมื่อประเทศเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 งานสังคมสงเคราะห์จึงมีการขยายงานให้กว้างขวางมากขึ้น โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2475 ได้ระบุหน้าที่ของรัฐไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมสาธารณสุขตลอดจนการมารดาและการทารกสงเคราะห์และสวัสดิการเด็ก” ซึ่งตามมาด้วยพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหางาน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมเด็กนักเรียน พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ให้การสงเคราะห์แก่เด็กและช่วยเหลือเด็กกำพร้าและอนาถา⁴²

⁴² ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, “วิวัฒนาการสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย,” การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2512: 1 - 3.

กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2483 เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการเข้ารับผิดของงานด้านนี้และเป็นการเตรียมการเข้ารับผลพวงของความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้⁴³

พัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในสมัยแรก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2483 ภายใต้การนำของ ฯพณฯจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นบุคคลแรก รากฐานและกลไกของรัฐในการบรรเทาและขจัดปัญหาได้รับการจัดการและวางแผน โดยเน้นที่การส่งเสริมสวัสดิการ ความเป็นอยู่ และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ในด้านปัจจัย 4 รวมถึง การพัฒนาการดำรงชีพ อาชีพ และจิตใจของบุคคล โดยภารกิจหลัก ๆ ประกอบไปด้วย (1) การช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนด้านอาชีพ (2) การช่วยเหลือสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย และ (3) การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและจิตใจ⁴⁴

ในปัจจุบัน กรมประชาสงเคราะห์วางแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม ดังนี้ (1) การทำงานเชิงรุกและมุ่งประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้รับบริการโดยตรง และตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (2) ความเป็นเอกภาพในการทำงาน (3) การทำงานแบบมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน (4) การทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง (5) การใช้งบประมาณอย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (6) การแก้ไขปัญหาประชาชนอพยพกลับภูมิลำเนา (7) การประชาสัมพันธ์ (8) การปรับปรุงแนวปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ⁴⁵

โครงการสำคัญของกรมประชาสงเคราะห์ ประกอบไปด้วย โครงการศูนย์ช่วยเหลือเร่งด่วน 24 ชั่วโมง โครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โครงการช่วยเหลือกันเมื่อยามยาก โครงการการรวมกลุ่มสร้างรายได้หรืออาชีพ และโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ เป็นต้น⁴⁶

⁴³ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, "วิวัฒนาการสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย," การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2512: 3.

⁴⁴ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "แนวทางการดำเนินงานเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์," ใน รายงานประจำปี 2541, กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์, 2541:7.

⁴⁵ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "แนวทางการดำเนินงานเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์," ใน รายงานประจำปี 2541, กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์, 2541:9.

⁴⁶ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "แนวทางการดำเนินงานเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์," ใน รายงานประจำปี 2541, กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์, 2541:11.

บทวิเคราะห์ในภาพรวม

1. ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากร การขยายตัวของที่อยู่อาศัย การเข้าสู่ระบบการศึกษาของประชาชน การขยายตัวของอุตสาหกรรม สภาวะความยากจนและปัญหาทางสังคม

2. ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ เกิดขึ้นควบคู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับจากปลายทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยส่งเสริมการขยายตัวทางอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานแบบหนาแน่น ดึงดูดคนจากชนบทเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาอันสืบเนื่องถึงครอบครัวและสังคมอย่างมากมาย โดยที่มิได้รับการตอบสนองจากภาครัฐเท่าที่ควร

ในการศึกษาสภาพทางสังคมของประเทศไทยภายใต้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ในบทนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งช่วงออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยมุ่งเน้นที่การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค และช่วงที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึง ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการมิติด้านสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1-5 ได้เน้นการพัฒนาบริการพื้นฐานต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตาม แนวทางการพัฒนาสังคมในระยะที่ผ่านมาในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1-5 ยังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

4. ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 จึงมีการปรับแนวทางพัฒนาสังคม โดยให้ความสำคัญกับคนครอบครัวและชุมชนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการให้ความสำคัญกับคน ครอบครัว และชุมชนมิได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การพัฒนาสังคมจึงเปรียบเหมือนการวิ่งตามปัญหามากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อป้องกันปัญหาสังคมอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

5. การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นไปโดยที่มิได้มีการวางแผนทางสังคมเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากร ตลอดจนการจัดความช่วยเหลือสำหรับประชาชนในด้านต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับดำรงชีวิต (ได้แก่ ที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพอนามัย เป็นต้น)

6. ปัญหาสังคมและหลักฐานที่บ่งบอกถึงความจำเป็นของประชาชนไทยที่จะได้รับการตอบสนองทางสังคมอย่างเหมาะสม สามารถสืบย้อนไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่

ที่ 2 และใน พ.ศ.2483 ซึ่งรัฐได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

7. อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่างบประมาณที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับในแต่ละปีนั้นคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากจากค่าใช้จ่ายโดยรวมของประเทศ นอกจากนั้น สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ยังลดลงทุกปีเมื่อคิดเป็นร้อยละจากค่าใช้จ่ายทั้งหมดของประเทศ กล่าวคือ ใน พ.ศ.2509 รายจ่ายของกรมประชาสงเคราะห์คิดเป็นร้อยละ 0.97 และลดเหลือเพียง 0.30 ใน พ.ศ.2533 (โปรดดูตารางที่ 25)

8. ตัวเลขดังกล่าวสวนกระแสกับปัญหาทางด้านสังคมซึ่งเพิ่มพูนมากขึ้น ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก และแม้ว่าประเทศไทยได้ก้าวสู่กระแสโลกาภิวัตน์นับจากช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมาก็ตาม การตอบสนองต่อสภาพทางสังคมและปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ด้อยโอกาสก็ยังไม่ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

9. ตามแนวคิดด้านสวัสดิการและนโยบายสังคม เช่น แฮโรลด์ วิลเลนสกี การเติบโตทางเศรษฐกิจควรจะตอบสนองต่อปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบการพัฒนาของระบบตลาดเสรี การตอบสนองของรัฐในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นไปได้ไม่เต็มที่เนื่องจากรากฐานความเชื่อเกี่ยวกับความเป็นปัจเจกชนกับการที่รัฐไม่เข้าแทรกแซงในวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน⁴⁷

ประเทศในโลกตะวันตกส่วนมากมีการตอบสนองต่อปัญหาสังคมในลักษณะที่กล่าวมา อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย กระแสการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการขยายตัวของปัญหาสังคมที่เพิ่มพูนขึ้นทุกปี โดยขาดความสอดคล้องกัน นอกจากนี้ หากศึกษาค่าใช้จ่ายของรัฐในการสงเคราะห์แล้ว อาจบ่งชี้ถึงการขาดเจตนารมณ์ของรัฐในการตอบสนองต่อปัญหาทางสังคมโดยตรง โดยการจัดงบประมาณค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานในระดับที่ต่ำมากนับจาก พ.ศ.2509 เป็นต้นมา

10. จากตารางที่ 25-26 ค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐบาลใน พ.ศ. 2509 รวมทั้งสิ้น 18,480.00 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ คิดเป็นเงิน 180.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.97 ของค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐบาล ต่อมาในปี พ.ศ.2514 ค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเป็น 28,645.0 ล้านบาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์คิดเป็นเงิน 186.2 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์เทียบกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์คิด

⁴⁷ Harold Wilensky, Social Welfare in Industrial Society, New York : The Free Press, 1976.

เป็นร้อยละ 0.65 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 0.97 ใน พ.ศ. 2509 เป็นร้อยละ 0.78 ใน พ.ศ. 2511 ร้อยละ 0.75 ใน พ.ศ. 2512 และลดลงเหลือร้อยละ 0.65 ใน พ.ศ. 2514

11. นับตั้งแต่ พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมได้เพิ่มขึ้นตามลำดับจาก 36,000 ล้านบาทใน พ.ศ. 2516 เป็น 48,000 ล้านบาท 68,790 ล้านบาท 140,000 ล้านบาท 161,000 ล้านบาท 213,000 ล้านบาท 243,500 ล้านบาท 285,500 ล้านบาท และ 335,000 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2520, พ.ศ. 2524, พ.ศ. 2525, พ.ศ. 2528, พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

12. ขณะที่ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมได้เพิ่มขึ้นจาก 18,480 ล้านบาท เป็น 335,000 ล้านบาท ในระหว่าง พ.ศ. 2509 และ พ.ศ. 2533 นั้น ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์ได้เพิ่มขึ้นจาก 180.9 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2509 เป็น 257.1 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2517 636.8 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2525 และ 1,023.8 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2533

13. การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์ระหว่าง พ.ศ. 2509-2533 หากมองโดยผิวเผินก็จะเห็นว่าเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดเป็นอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมแล้ว จะเห็นว่าอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์ได้เพิ่มขึ้นแต่น้อย ในทางตรงกันข้ามอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายฯ ลดลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ จากร้อยละ 0.97 ใน พ.ศ. 2509 เป็นร้อยละ 0.78 ร้อยละ 0.65 ร้อยละ 0.53 ร้อยละ 0.45 ร้อยละ 0.33 และร้อยละ 0.30 ใน พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2514, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2523, พ.ศ. 2530, พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

14. กระแสการเปลี่ยนแปลงในเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวม และของกรมประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะเมื่อคิดเป็นอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมแล้ว มีทิศทางที่ไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ขณะที่ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ และเมื่อเทียบเป็นอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมแล้วอัตราร้อยละกลับลดลง

15. หากพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตลอดจนปัญหาสังคมในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและปัญหาสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินในการจัดบริการสังคมเพื่อให้การสนับสนุนประชาชนที่ประสบปัญหา อย่างไรก็ตาม สัดส่วนค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์มีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น

16. โดยสรุป ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นกับประชากรรวมถึง ปัญหาหลายประการ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และหากมองย้อนไป 35 ปีและแนวโน้มในอนาคต เรื่องผู้สูงอายุจะ สำคัญมาก เพราะจะเชื่อมโยงกับปัญหาเกี่ยวกับแรงงานและการประกันสังคม

ตารางที่ 1

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH EASTERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	14,533,713	7,278,351	7,255,362	429,549	82,491	2.54	86.07
2519 (1976)	14,792,973	7,434,778	7,358,195	458,014	82,858	1.78	87.61
2520 (1977)	15,148,360	7,607,721	7,540,639	444,119	83,492	2.40	89.71
2521 (1978)	15,493,991	7,779,200	7,714,791	417,045	81,426	2.28	91.76
2522 (1979)	15,792,825	7,924,901	7,867,924	427,158	78,354	1.93	93.53
2523 (1980)	16,087,895	8,074,876	8,013,019	419,569	78,581	1.87	95.24
2524 (1981)	16,393,356	8,211,335	8,182,021	408,144	76,972	1.90	97.12
2525 (1982)	16,720,201	8,383,057	8,337,144	409,352	80,276	1.99	99.02
2526 (1983)	17,219,306	8,644,116	8,575,190	396,382	83,266	2.99	101.98
2527 (1984)	17,638,044	8,857,800	8,780,244	327,559	69,949	2.43	104.46
2528 (1985)	18,060,945	9,067,246	8,993,699	334,710	70,027	2.40	106.96
2529 (1986)	18,552,107	9,311,347	9,240,760	317,240	74,637	2.72	109.87
2530 (1987)	18,884,192	9,480,002	9,404,190	318,368	79,423	1.79	111.84
2531 (1988)	19,254,245	9,652,852	9,601,393	334,014	81,105	1.96	114.03
2532 (1989)	19,575,949	9,808,102	9,767,847	358,561	82,718	1.67	115.93
2533 (1990)	19,828,941	9,926,909	9,902,032	326,853	78,462	1.29	117.43
2534 (1991)	20,044,480	10,022,781	10,021,699	332,179	92,425	1.09	118.71
2535 (1992)	20,059,015	10,102,231	9,956,784	344,666	99,401	0.07	118.79
2536 (1993)	20,170,986	10,124,373	10,046,613	437,253	102,916	0.56	119.46
2537 (1994)	20,542,381	10,303,608	10,238,773	318,091	83,563	1.84	121.66
2538 (1995)	20,663,191	10,352,676	10,310,515	302,730	97,945	0.59	122.37
2539 (1996)	20,876,200	10,450,863	10,425,337	312,700	101,815	1.03	123.63

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 2

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคใต้ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH SOUTHERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	5,225,656	2,643,446	2,582,210	155,345	28,004	2.62	73.90
2519 (1976)	5,329,499	2,690,481	2,638,658	159,119	29,852	1.99	75.37
2520 (1977)	5,456,684	2,758,557	2,698,127	162,859	27,634	2.39	77.16
2521 (1978)	5,586,197	2,819,627	2,766,570	148,072	26,913	2.37	79.00
2522 (1979)	5,715,691	2,877,749	2,837,942	154,317	28,776	2.32	80.83
2523 (1980)	5,823,211	2,932,235	2,890,976	155,915	25,948	1.88	82.35
2524 (1981)	5,934,699	2,987,244	2,947,455	152,390	27,316	1.91	83.92
2525 (1982)	6,046,203	3,040,574	3,005,629	154,335	27,836	1.88	85.50
2526 (1983)	6,166,089	3,099,619	3,066,470	150,910	29,436	1.98	87.20
2527 (1984)	6,299,876	3,163,076	3,136,800	135,348	25,892	2.17	89.09
2528 (1985)	6,441,186	3,235,526	3,205,660	139,029	24,291	2.24	91.09
2529 (1986)	6,607,877	3,321,312	3,286,565	131,869	25,516	2.59	93.44
2530 (1987)	6,716,437	3,374,299	3,342,138	121,178	25,393	1.64	94.98
2531 (1988)	6,861,090	3,443,066	3,418,024	148,089	26,756	2.15	97.02
2532 (1989)	6,996,250	3,506,808	3,489,442	160,246	29,121	1.97	98.94
2533 (1990)	7,112,732	3,562,045	3,550,717	142,089	26,756	1.67	100.58
2534 (1991)	7,207,732	3,604,943	3,602,789	140,939	31,003	1.34	101.93
2535 (1992)	7,401,746	3,721,063	3,680,683	151,095	34,626	2.69	104.67
2536 (1993)	7,483,789	3,752,545	3,731,244	210,098	39,180	1.11	105.83
2537 (1994)	7,603,300	3,810,533	3,792,767	148,303	29,367	1.60	107.52
2538 (1995)	7,706,208	3,855,465	3,850,743	142,971	32,867	1.35	108.98
2539 (1996)	7,808,073	3,900,899	3,907,174	149,755	32,705	1.32	110.42

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 3

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคเหนือ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTHERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	8,913,195	4,500,408	4,412,787	195,968	52,287	1.64	52.79
2519 (1976)	9,407,528	4,572,807	4,474,721	209,230	56,064	1.51	53.58
2520 (1977)	9,201,920	4,650,375	4,551,545	199,443	53,604	1.71	54.50
2521 (1978)	9,353,389	4,714,342	4,638,957	188,022	52,754	1.65	55.39
2522 (1979)	9,493,164	4,783,816	4,709,348	199,143	53,504	1.49	56.22
2523 (1980)	9,587,517	4,828,141	4,759,376	190,778	52,447	0.99	56.78
2524 (1981)	9,714,135	4,891,571	4,822,564	187,271	49,184	1.32	57.53
2525 (1982)	9,883,727	4,945,792	4,887,935	191,481	51,023	1.23	58.24
2526 (1983)	10,105,985	5,088,253	5,017,732	185,919	51,867	2.77	59.85
2527 (1984)	10,281,206	5,181,617	5,099,589	160,565	47,869	1.73	60.89
2528 (1985)	10,391,368	5,236,897	5,154,471	163,799	47,423	1.07	61.54
2529 (1986)	10,490,201	5,286,409	5,203,792	158,327	50,168	0.95	62.13
2530 (1987)	10,585,241	5,330,568	5,254,673	126,610	43,640	0.91	62.69
2531 (1988)	10,731,609	5,395,091	5,336,518	165,562	56,804	1.38	63.56
2532 (1989)	10,872,752	5,459,909	5,412,843	181,279	60,089	1.32	64.39
2533 (1990)	10,993,792	5,513,089	5,480,703	157,408	56,268	1.11	65.11
2534 (1991)	11,075,738	5,542,732	5,533,006	159,753	66,608	0.75	65.59
2535 (1992)	11,682,315	5,879,819	5,802,496	165,653	69,351	5.48	69.19
2536 (1993)	11,814,337	5,930,594	5,883,743	207,401	77,742	1.13	69.97
2537 (1994)	11,912,419	5,973,855	5,938,564	155,069	67,037	0.83	70.22
2538 (1995)	11,896,331	5,946,646	5,949,685	148,813	78,274	(0.14)	70.13
2539 (1996)	11,986,299	5,981,292	6,005,007	153,188	84,059	0.76	70.66

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 4

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคตะวันตก พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH WESTERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	2,577,824	1,290,480	1,287,344	67,664	14,092	2.21	59.88
2519 (1976)	2,603,487	1,303,528	1,299,959	69,255	13,843	1.00	60.48
2520 (1977)	2,662,355	1,334,607	1,327,748	66,536	13,985	2.26	61.85
2521 (1978)	2,717,469	1,364,188	1,353,281	65,355	14,049	2.07	63.13
2522 (1979)	2,764,923	1,388,609	1,376,314	65,734	14,053	1.75	64.23
2523 (1980)	2,813,520	1,412,859	1,400,661	64,268	13,732	1.76	65.36
2524 (1981)	2,865,718	1,443,279	1,422,439	62,155	12,883	1.86	66.57
2525 (1982)	2,948,934	1,483,305	1,465,629	63,228	13,244	2.90	68.50
2526 (1983)	2,983,670	1,495,177	1,488,493	61,228	14,401	1.18	69.31
2527 (1984)	3,035,454	1,521,482	1,513,972	54,347	12,626	1.74	70.51
2528 (1985)	3,098,422	1,552,337	1,546,085	55,611	11,309	2.07	71.98
2529 (1986)	3,146,207	1,577,548	1,568,659	49,501	12,904	1.54	73.09
2530 (1987)	3,177,276	1,590,578	1,586,698	45,498	11,332	0.99	73.81
2531 (1988)	3,217,428	1,610,390	1,607,038	56,354	14,351	1.26	74.74
2532 (1989)	3,269,183	1,634,394	1,634,789	61,121	17,227	1.61	75.94
2533 (1990)	3,305,115	1,651,746	1,653,369	50,371	14,429	1.10	76.78
2534 (1991)	3,336,923	1,665,583	1,671,340	50,945	18,328	0.96	77.52
2535 (1992)	3,423,473	1,713,410	1,710,063	54,119	16,945	2.59	79.53
2536 (1993)	3,449,256	1,722,360	1,726,896	82,847	21,210	0.75	80.13
2537 (1994)	3,468,717	1,728,462	1,740,255	50,649	16,190	0.56	80.58
2538 (1995)	3,498,610	1,740,405	1,758,205	48,427	17,700	0.86	81.27
2539 (1996)	3,532,266	1,756,046	1,776,220	51,786	19,253	0.96	82.06

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 5

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH EASTERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	2,544,918	1,298,637	1,246,281	70,465	16,042	2.58	69.72
2519 (1976)	2,622,260	1,338,790	1,283,470	75,250	16,875	3.04	71.84
2520 (1977)	2,708,267	1,379,911	1,328,356	70,974	16,217	3.28	74.19
2521 (1978)	2,759,985	1,409,259	1,350,726	69,587	15,847	1.91	75.61
2522 (1979)	2,825,886	1,440,843	1,385,043	71,259	15,529	2.39	77.42
2523 (1980)	2,883,752	1,470,106	1,413,646	70,392	16,018	2.05	79.00
2524 (1981)	2,944,955	1,499,443	1,445,512	68,730	15,532	2.12	80.68
2525 (1982)	3,037,921	1,546,857	1,491,064	71,786	15,783	3.16	83.22
2526 (1983)	3,122,439	1,586,847	1,535,592	68,273	16,229	2.78	85.54
2527 (1984)	3,185,096	1,618,516	1,566,580	58,219	12,836	2.01	87.26
2528 (1985)	3,300,449	1,676,898	1,623,551	59,178	10,282	3.62	90.42
2529 (1986)	3,417,759	1,737,787	1,679,972	53,012	14,709	3.55	93.63
2530 (1987)	3,481,014	1,768,697	1,712,317	52,321	12,789	1.85	95.36
2531 (1988)	3,595,222	1,825,442	1,769,780	66,928	16,440	3.28	98.49
2532 (1989)	3,633,554	1,836,973	1,796,581	70,916	16,355	1.07	99.54
2533 (1990)	3,690,103	1,864,146	1,825,957	61,202	15,957	1.56	101.09
2534 (1991)	3,740,477	1,885,901	1,854,576	64,701	21,874	1.37	102.47
2535 (1992)	3,738,670	1,895,252	1,843,418	66,953	19,212	(0.05)	102.42
2536 (1993)	3,812,701	1,930,763	1,881,938	104,061	22,106	1.98	104.45
2537 (1994)	3,860,129	1,949,388	1,910,741	66,149	15,334	1.24	104.45
2538 (1995)	3,922,078	1,978,357	1,943,721	62,428	19,038	1.60	107.45
2539 (1996)	3,997,799	2,017,039	1,980,760	71,189	19,977	1.93	109.52

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 6

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคกลาง พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN CENTRAL REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	2,428,265	1,209,238	1,219,027	51,525	13,067	1.70	146.34
2519 (1976)	2,417,481	1,200,563	1,216,918	52,059	13,698	(0.44)	145.69
2520 (1977)	2,450,647	1,214,843	1,235,804	48,960	12,995	1.37	147.69
2521 (1978)	2,482,219	1,231,064	1,251,155	48,069	12,908	1.29	149.59
2522 (1979)	2,508,150	1,243,217	1,264,933	49,207	13,040	1.04	151.16
2523 (1980)	2,537,664	1,258,145	1,279,519	46,766	13,111	1.18	152.94
2524 (1981)	2,557,132	1,267,553	1,289,579	44,454	11,877	0.77	154.11
2525 (1982)	2,573,070	1,274,242	1,298,828	43,868	12,420	0.62	155.07
2526 (1983)	2,578,702	1,275,836	1,302,866	43,132	13,436	0.22	155.41
2527 (1984)	2,585,577	1,278,556	1,307,021	38,684	11,221	0.27	155.82
2528 (1985)	2,663,465	1,318,573	1,344,892	38,117	7,753	3.01	160.52
2529 (1986)	2,723,679	1,349,746	1,373,933	31,856	12,436	2.26	164.69
2530 (1987)	2,737,003	1,353,867	1,383,136	29,947	12,363	0.49	164.95
2531 (1988)	2,791,937	1,380,505	1,411,432	40,533	16,036	2.01	168.26
2532 (1989)	2,812,370	1,388,770	1,423,600	45,213	14,566	0.73	169.49
2533 (1990)	2,833,950	1,398,434	1,435,516	35,688	14,565	0.77	170.79
2534 (1991)	2,854,306	1,406,379	1,447,927	34,103	15,890	0.72	172.02
2535 (1992)	2,822,518	1,403,973	1,418,545	37,059	15,486	(1.11)	170.10
2536 (1993)	2,835,662	1,405,610	1,430,052	49,163	15,370	0.47	170.90
2537 (1994)	2,857,293	1,416,177	1,441,116	37,603	11,707	0.76	172.19
2538 (1995)	2,877,458	1,423,713	1,453,745	35,938	17,279	0.76	173.41
2539 (1996)	2,906,541	1,439,164	1,467,377	38,947	16,703	1.01	175.16

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 7

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN BANGKOK METROPOLIS AND VICINITY REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	6,167,883	3,138,929	3,028,954	162,744	27,136	4.41	795.14
2519 (1976)	6,400,483	3,249,203	3,151,280	171,205	27,649	3.77	825.12
2520 (1977)	6,644,460	3,368,823	3,275,637	168,840	29,353	3.81	856.58
2521 (1978)	6,828,375	3,458,082	3,370,293	164,770	29,219	2.77	880.29
2522 (1979)	7,013,117	3,546,792	3,466,325	169,089	31,838	2.71	904.10
2523 (1980)	7,227,779	3,651,365	3,576,414	161,071	31,155	3.06	931.78
2524 (1981)	7,465,007	3,767,172	3,697,835	159,497	26,788	3.28	962.74
2525 (1982)	7,686,871	3,876,046	3,810,825	163,290	27,940	2.97	990.96
2526 (1983)	7,338,883	3,721,836	3,617,047	157,250	29,763	(4.53)	946.10
2527 (1984)	7,557,852	3,827,997	3,729,855	151,567	57,307	2.98	974.33
2528 (1985)	7,839,816	3,972,191	3,867,625	142,369	25,523	3.73	1,010.68
2529 (1986)	8,031,374	4,058,740	3,972,634	127,410	29,085	2.44	1,035.37
2530 (1987)	8,292,009	4,172,144	4,119,865	168,722	40,213	3.25	1,068.97
2531 (1988)	8,509,386	4,266,910	4,242,476	167,611	36,693	2.62	1,096.99
2532 (1989)	8,728,335	4,366,387	4,361,948	139,882	22,769	2.57	1,125.22
2533 (1990)	8,358,610	4,264,833	4,273,777	160,389	27,272	(2.17)	1,100.76
2534 (1991)	8,701,374	4,334,783	4,366,591	174,603	33,243	1.91	1,121.74
2535 (1992)	8,661,228	4,302,344	4,358,884	187,204	38,432	(0.46)	1,116.57
2536 (1993)	8,769,341	4,338,841	4,430,500	296,678	40,165	1.25	1,130.51
2537 (1994)	8,851,180	4,370,955	4,480,225	194,896	20,863	0.93	1,140.88
2538 (1995)	8,896,506	4,381,338	4,515,168	178,651	35,365	0.51	1,146.72
2539 (1996)	9,009,004	4,427,756	4,581,248	206,507	39,795	1.26	1,161.22

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 8

จำนวนประชากร และจำนวนบ้านทั่วราชอาณาจักร กรุงเทพมหานคร และรายเขต พ.ศ. 2539

Number of population and houses in Bangkok Metropolis by districts : 1996

จังหวัด เขต	ชาย Male	หญิง Female	รวม Total	บ้าน Houses	Districts
ทั่วราชอาณาจักร	29,973,059	30,143,123	60,116,182	15,341,2041	Whole Kingdom
กรุงเทพมหานคร	2,746,352	2,838,611	5,584,963	1,703,128	Bangkok Metropolis
เขตพระนคร	42,114	40,741	82,885	17,858	Phra Nakhon
เขตดุสิต	90,128	73,444	163,572	25,971	Dusit
เขตหนองจอก	37,291	37,907	75,198	19,176	Nong Chok
เขตบางรัก	32,552	33,414	65,966	21,356	Bang Rak
เขตบางเขน	130,650	132,751	263,401	99,473	Bang Khen
เขตบางกะปิ	112,105	124,189	236,294	91,949	Bang Kapi
เขตปทุมวัน	56,255	56,665	112,920	25,169	Pathumwan
เขตป้อมปราบฯ	40,421	39,752	80,173	18,292	Pom Prap
เขตพระโขนง	97,107	103,277	200,384	66,737	Phra Khanong
เขตมีนบุรี	72,600	76,000	148,600	54,951	Min Buri
เขตลาดกระบัง	46,501	49,133	95,634	32,448	Lat Krabang
เขตยานนาวา	46,762	48,297	95,059	35,159	Yan Nawa
เขตสัมพันธวงศ์	20,279	19,306	39,585	13,786	Samphanthawong
เขตพญาไท	52,564	49,569	102,133	24,596	Phaya Thai
เขตธนบุรี	100,600	102,769	203,369	43,030	Thon Buri
เขตบางกอกใหญ่	47,163	47,812	94,975	25,652	Bangkok Yai
เขตห้วยขวาง	38,695	41,506	80,201	30,173	Huai Khwang
เขตคลองสาน	60,066	61,700	121,766	27,744	Khlong San
เขตตลิ่งชัน	68,626	73,464	142,090	47,470	Taling Chan
เขตบางกอกน้อย	85,708	84,786	170,494	41,132	Bangkok Noi
เขตบางขุนเทียน	76,816	79,621	156,437	64,799	Bang Khun Thian
เขตภาษีเจริญ	70,359	73,755	144,114	39,488	Phasi Charoen
สาขาบางแค	64,597	69,302	133,899	43,848	Bang Kiae Branch
เขตหนองแขม	60,462	65,069	125,531	48,564	Nong Khaem
เขตราชบุรีบูรณะ	87,233	91,839	179,072	59,433	Rat Burana
เขตบางพลัด	62,505	66,723	129,228	38,022	Bang Phlat
เขตดินแดง	83,807	89,865	173,672	45,634	Din Daeng
เขตบึงกุ่ม	111,840	123,172	235,012	70,020	Bung Kum
เขตสาทร	57,053	59,014	116,067	30,341	Sathon
เขตบางซื่อ	81,851	85,194	167,045	42,107	Bang Su
เขตจตุจักร	84,178	87,937	172,115	62,534	Chatuchak
เขตบางคอแหลม	61,787	63,224	125,011	32,077	Bang Kho Leam
เขตประเวศ	60,794	64,906	125,700	36,772	Prawet
เขตคลองเตย	74,149	76,284	150,433	50,518	Khlong Toei
สาขาคลองตัน	38,567	41,534	80,101	39,780	Khlong Ton Branch
เขตสวนหลวง	51,468	55,715	107,183	39,252	Suan Luang
เขตจอมทอง	83,428	86,766	170,194	48,560	Chom Thong
เขตดอนเมือง	125,075	122,036	247,111	83,071	Dong Muang
เขตราชเทวี	66,666	67,206	133,872	23,184	Ratchathewi
เขตลาดพร้าว	65,500	72,967	138,467	43,002	Lat Phrao

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 9

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN BANGKOK METROPOLIS AND : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	4,349,494	2,229,634	2,119,860	127,510	10,345	4	2,778.87
2519 (1976)	4,545,608	2,325,472	2,220,136	135,303	17,450	4.51	2,904.17
2520 (1977)	4,742,774	2,422,852	2,319,922	134,091	18,018	4.34	3,030.14
2521 (1978)	4,870,509	2,483,237	2,387,272	131,879	18,395	2.69	3,111.75
2522 (1979)	4,999,515	2,544,398	2,455,117	135,896	20,611	2.65	3,194.17
2523 (1980)	5,153,902	2,618,224	2,535,678	126,808	19,640	3.09	3,292.81
2524 (1981)	5,331,402	2,704,284	2,627,118	125,225	15,569	3.44	3,406.21
2525 (1982)	5,468,286	2,771,386	2,696,900	129,012	16,601	2.57	3,493.67
2526 (1983)	5,018,327	2,552,800	2,465,527	124,513	18,064	(8.23)	3,206.19
2527 (1984)	5,174,682	2,628,128	2,546,554	123,529	46,737	3.12	3,306.08
2528 (1985)	5,363,378	2,721,289	2,642,089	114,986	17,653	3.65	3,426.64
2529 (1986)	5,468,915	2,766,987	2,701,928	103,946	18,518	1.97	3,494.07
2530 (1987)	5,609,352	2,823,675	2,785,677	136,167	26,473	2.57	3,583.79
2531 (1988)	5,716,779	2,866,677	2,850,102	136,926	23,440	1.92	3,652.43
2532 (1989)	5,832,843	2,917,416	2,915,427	107,413	11,989	2.03	3,726.58
2533 (1990)	5,546,937	2,770,895	2,776,042	128,080	14,934	(4.90)	3,543.92
2534 (1991)	5,620,591	2,799,941	2,820,650	147,617	19,635	1.33	3,590.97
2535 (1992)	5,562,141	2,766,101	2,796,040	146,800	23,321	(1.04)	3,553.63
2536 (1993)	5,572,712	2,760,480	2,812,232	224,896	24,603	0.19	3,560.38
2537 (1994)	5,584,226	2,760,025	2,824,201	147,113	11,256	0.21	3,567.74
2538 (1995)	5,570,743	2,745,431	2,825,312	130,243	19,884	(0.24)	3,559.13
2539 (1996)	5,584,963	2,746,352	2,838,611	151,138	24,548	0.26	3,568.21

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 10

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN BANGKOK METROPOLIS AND : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	42,391,454	21,359,489	21,031,965	1,133,260	233,119	2.56	82.62
2519 (1976)	43,213,711	21,790,510	21,423,201	1,194,132	240,839	1.94	84.22
2520 (1977)	44,272,693	22,314,837	21,957,856	1,161,731	237,280	2.45	86.28
2521 (1978)	45,221,625	22,775,852	22,445,773	1,100,920	233,116	2.14	88.13
2522 (1979)	46,113,756	23,205,927	22,907,829	1,135,907	235,094	1.97	89.87
2523 (1980)	46,961,338	23,627,727	23,333,611	1,108,759	230,992	1.84	91.52
2524 (1981)	47,875,002	24,067,597	23,807,405	1,082,641	220,552	1.95	93.30
2525 (1982)	48,846,927	24,549,873	24,297,054	1,097,340	228,522	2.03	95.20
2526 (1983)	49,515,074	24,911,684	24,603,390	1,063,094	238,398	1.37	96.50
2527 (1984)	50,583,105	25,449,044	25,134,061	926,289	237,700	2.16	98.58
2528 (1985)	51,795,651	26,059,668	25,735,983	932,813	196,608	2.40	100.94
2529 (1986)	52,969,204	26,642,889	26,326,315	869,215	219,455	2.27	103.23
2530 (1987)	53,873,172	27,070,155	26,803,017	862,644	225,153	1.71	104.99
2531 (1988)	54,960,917	27,574,256	27,386,661	989,091	248,185	2.02	107.11
2532 (1989)	55,888,393	28,001,343	27,887,050	1,017,218	242,845	1.69	108.92
2533 (1990)	56,303,273	28,181,202	28,122,071	934,000	234,549	0.74	109.73
2534 (1991)	56,961,030	28,463,102	28,497,928	957,223	279,371	1.17	111.01
2535 (1992)	57,788,965	29,018,092	28,770,873	1,006,749	293,453	1.45	112.62
2536 (1993)	58,336,072	29,205,086	29,130,986	1,387,501	318,689	0.95	113.69
2537 (1994)	59,095,419	29,552,978	29,542,441	970,760	244,061	1.30	115.17
2538 (1995)	59,460,382	29,678,600	29,781,782	919,958	298,468	0.62	115.88
2539 (1996)	60,116,182	29,973,059	30,143,123	984,072	314,307	1.10	117.16

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 11

Trends in GDP

	At Current Prices (mn Baht)	Real Increase (%)
1953	32,229	–
1960	55,190	--
1965	84,202	–
1970	135,939	7.3
1980	672,440	5.4
1985	1,047,564	3.5
1990	2,051,208	10.0

Sources: EIU Country Profile, Thailand; Muscat, Robert J.,
Development Strategy in Thailand

ตารางที่ 12

Industrial Origin of GDP (in mn baht)

Sector	1965	%	1970	%	1975	%	1980	%	1985	%	1990	%
Agriculture, Forestry and Fishing	27,061	34.0	36,174	30.0	94,063	31.5	173,806	25.4	182,279	17.4	354,523	12.4
Mining	1,193	1.5	1,792	1.5	4,062	1.4	14,493	2.1	29,279	2.8	73,500	3.6
Manufacturing	12,355	15.5	20,607	17.1	53,910	18.0	134,515	19.6	207,691	19.8	535,396	26.1
Constructio	4,612	5.8	7,019	5.8	12,873	4.3	39,865	5.8	53,758	5.1	146,817	7.2
Utilities	609	0.8	1,865	1.5	3,290	1.1	6,284	0.9	21,645	2.1	47,367	2.3
Communication & Transport	5,609	7.1	8,241	6.8	18,764	6.3	45,261	6.6	96,254	9.2	138,752	6.8
Trade	12,824	16.1	20,995	17.4	54,681	18.3	128,731	18.8	190,676	18.2	312,738	15.2
Services	9,907	12.5	16,533	13.7	40,437	13.5	106,334	15.5	205,218	19.6	403,157	19.7
Other	5,317	6.7	7,502	6.2	16,736	5.6	35,641	5.2	60,764	5.8	138,958	6.7
Total GDP	79,487	100	120,728	100	298,816	100	684,930	100	1,047,564	100	2,051,208	100

Source: EIU Country Profile, Thailand. (1971, 1976, 1981, 1985, 1986, 1992, 1993)

ตารางที่ 13
GDP in Manufacturing Sector (%)

Industry	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Food	34.6	25.7	20.6	18.2	14.2	15.1
Beverages	10.6	10.6	13.0	10.1	9.7	8.9
Tobacco	13.0	12.1	10.3	9.5	7.6	5.6
Textiles & Garments	13.2	16.1	13.9	20.2	23.8	26.6
Wood	4.8	5.2	3.2	2.6	1.4	1.3
Furniture	1.2	1.4	1.3	0.7	0.6	0.7
Paper	0.2	0.4	0.7	0.4	1.6	1.5
Printing & Allied Industries	3.2	2.6	2.2	2.8	2.7	2.4
Leather	0.6	0.5	1.0	0.8	0.5	0.7
Rubber	0.6	0.7	1.6	2.2	2.6	1.8
Chemicals	6.8	5.0	6.3	5.4	8.3	8.8
Petroleum refining & Coal	2.9	4.5	6.1	7.7	5.1	3.9
Nonmetallic Mineral Products	0.4	4.0	5.1	5.7	5.6	5.9
Basic Metals	0.4	0.5	1.7	1.1	1.2	0.9
Metal Products	0.4	0.7	1.9	1.5	1.0	1.0
Repair of machinery	0.6	1.3	2.3	1.7	1.8	1.9
Electrical Machinery & Supplies	0.6	0.8	1.4	1.5	2.0	1.9
Transport equipment	5.4	5.9	5.1	6.4	7.9	7.9
Miscellaneous	0.9	1.1	2.3	1.2	2.2	3.0

Source : Suchart Prasith-rathsint; Thailand's National Development: Social and Economic Background. Thai University Research Association, 1989.

ตารางที่ 14

Structure of Manufacturing Sector (%)

Industry	1951	1960	1970	1980
Consumer Goods	69.2	77.0	61.2	60.2
Food Processing	23.7	34.2	22.0	13.7
Beverages	7.1	8.6	10.3	9.2
Tobacco	19.6	14.5	9.2	6.2
Textiles	1.1	4.9	7.9	9.2
Garments	4.2	7.9	4.9	11.3
Other	13.5	6.9	6.9	10.6
Intermediate Goods	12.7	12.4	21.9	23.4
Petroleum Refining	--	--	7.5	6.7
Chemicals	9.9	7.3	6.8	6.7
Other	2.8	5.1	7.6	10.0
Capital Goods	6.9	6.0	9.2	11.3
Miscellaneous	11.3	4.8	7.7	5.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Suchart Prasith-rathsint; Thailand's National Development: Social and Economic Background. Thai University Research Association, 1989.

ตารางที่ 15

Structure of Services Sector (%)

Sector	1970	1976	1982	1985
Trannsportation & Communication	17.0	16.0	17.0	17.0
Wholesale & Retail Trade	46.0	46.0	40.0	38.0
Banking, Insurance & Real Estate	11.0	12.0	16.0	18.0
Education	6.0	7.0	8.0	7.0
Public Health	2.0	3.0	4.0	4.0
Recreation	2.0	2.0	2.0	3.0
Hotel & Restaurant	10.0	9.0	8.0	9.0
Other	6.0	5.0	5.0	4.0
Total	100	100	100	100

Source: Suchart Prasith-rathsint; Thailand's National Development: Social and Economic Background. Thai University Research Association, 1989.

ตารางที่ 16

Distribution of Goods Exports (percent of value)

Sector	1960	1970	1980	1990
Agriculture	84.4	67.5	46.9	34.4
Fishery	0.4	2.5	4.2	6.4
Forestry	1.3	1.5	0.1	0.3
Mining	6.7	13.9	11.6	2.7
Manufacturing	2.5	6.1	32.2	54.9
Other	4.7	8.5	5.0	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Bank of Thailand

ตารางที่ 17

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคใต้ เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Southern Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคใต้	15,589	17,441	20,311	22,716	26,109	29,357	32,616	35,704	40,976	47,947	Southern Region
ภูเก็ต	33,785	40,430	56,647	76,578	88,071	98,645	103,534	115,019	127,424	143,949	Phuket
สุราษฎร์ธานี	16,498	18,587	24,060	24,908	27,529	30,244	32,911	35,373	44,669	53,859	Surat Thani
ระนอง	36,535	37,278	40,993	54,230	63,617	74,844	86,479	93,425	81,684	84,882	Ranong
พังงา	27,061	30,869	36,117	34,351	38,125	39,522	46,862	44,557	53,020	62,596	Phangnga
กระบี่	16,614	21,938	25,600	28,555	29,560	33,720	36,705	38,690	49,120	57,809	Krabi
ชุมพร	18,783	18,743	21,498	21,699	26,486	31,061	32,116	34,638	40,173	49,324	Chumphon
นครศรีธรรมราช	11,034	12,196	13,807	15,855	18,852	21,939	22,729	24,369	28,718	33,617	Kakhon Si Thammarat
สงขลา	18,659	20,320	23,058	25,726	29,926	35,163	39,611	44,149	50,768	58,305	Songkhla
สตูล	17,332	19,210	18,920	22,216	29,274	26,865	34,851	36,925	42,240	46,999	Satun
ยะลา	14,775	16,897	18,926	21,610	25,473	28,142	29,641	29,926	37,244	48,016	Yala
ตรัง	14,985	16,942	19,017	20,714	20,975	23,307	27,597	28,814	33,125	40,327	Trang
นราธิวาส	12,917	14,496	16,293	17,381	18,950	19,849	21,257	21,871	26,211	30,918	Narathwat
พัทลุง	10,501	11,862	14,048	14,746	15,580	17,235	19,593	20,550	24,576	29,740	Phatthalung
ปัตตานี	11,085	12,514	14,147	16,916	21,105	23,938	30,757	35,188	41,789	46,133	Pattani

หน่วย (Unit) : บาท (Baht)

ที่มา

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย

: กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by

: Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 18

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Northeastern Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,342	8,927	10,165	12,183	13,627	15,140	17,148	18,020	20,890	24,834	Northeastern Region
ขอนแก่น	9,915	10,982	12,640	15,246	17,247	20,222	24,227	25,813	30,074	34,879	Khon Haen
อุดรธานี	8,347	8,798	10,272	12,125	13,091	14,621	16,618	17,090	22,482	26,762	Udon Thani
เลย	10,467	10,897	13,517	15,796	16,052	18,167	19,596	18,544	21,909	26,169	Loei
หนองคาย	9,539	9,287	11,283	12,413	14,354	15,468	17,245	17,422	19,670	23,579	Nong Khai
มุกดาหาร	7,558	8,115	8,843	11,318	12,772	14,675	16,537	17,688	20,416	25,112	Mukdahan
นครพนม	7,262	8,703	8,936	10,543	11,586	13,510	14,202	16,632	17,469	19,779	Nakhon Phanom
สกลนคร	7,670	8,388	9,717	11,252	12,533	13,384	14,919	16,111	18,244	21,206	Sakon Nakhon
กาฬสินธุ์	7,589	8,269	9,155	11,110	12,141	13,516	15,028	15,464	17,234	21,122	Kalasin
นครราชสีมา	10,807	11,138	12,367	15,152	17,543	19,649	22,460	24,834	30,514	37,623	Nakhon Ratchasima
ชัยภูมิ	9,018	9,204	10,959	12,932	13,866	16,156	17,912	17,358	20,322	24,487	Chaiyaphum
ยโสธร	6,930	7,716	8,703	10,766	11,201	12,350	14,681	14,808	16,194	19,123	Yasothon
อุบลราชธานี	7,656	8,721	9,617	11,464	12,433	13,428	15,290	16,359	19,988	23,419	Ubon Ratchathani
ร้อยเอ็ด	7,563	8,004	9,314	11,184	12,739	13,693	15,744	16,672	18,151	20,247	Roi Et
บุรีรัมย์	7,296	7,708	8,931	10,659	12,422	13,683	15,138	15,481	17,471	20,983	Buri Ram
สุรินทร์	7,101	7,548	7,977	10,028	11,462	12,347	13,925	14,728	16,450	19,004	Surin
มหาสารคาม	7,294	7,805	9,108	11,527	13,236	14,112	15,549	15,646	16,914	19,702	Maha Sarakham
ศรีสะเกษ	6,694	7,338	8,399	9,837	10,960	11,890	13,248	13,685	15,669	18,199	Si Sa Ket
หนองบัวลำภู	-	-	-	-	-	-	-	-	14,196	18,700	Nong Bua Lam Phu
อำนาจเจริญ	-	-	-	-	-	-	-	-	18,018	23,008	Amnat Charoen

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 19

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคเหนือ เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Northern Region by Changwat : 1986-1955

หน่วย (Unit) : บาท (Baht)

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคเหนือ	12,840	14,272	16,932	18,594	20,356	22,780	25,867	27,169	30,521	34,565	Northern Region
เชียงใหม่	17,673	19,447	22,441	25,568	30,598	32,907	36,888	39,859	44,763	49,614	Chiang Mai
ลำปาง	14,949	16,836	18,990	21,621	25,548	28,492	31,522	32,922	36,289	40,723	Lampang
อุตรดิตถ์	13,085	14,496	17,773	19,808	20,886	22,798	24,712	25,121	30,097	32,729	Uttaradit
แม่ฮ่องสอน	13,085	13,385	15,059	15,885	18,021	18,334	21,686	22,205	25,398	28,019	Mae Hong Son
เชียงราย	11,692	13,511	14,827	15,595	17,081	18,969	20,678	23,526	26,441	28,521	Chiang Rai
แพร่	9,729	10,647	11,860	13,484	14,655	16,339	18,203	18,893	21,298	24,007	Phrae
ลำพูน	10,456	12,883	13,380	15,871	19,121	25,320	38,272	44,501	48,467	54,916	Lamphun
น่าน	9,567	10,442	11,757	13,722	15,199	16,758	18,254	20,050	22,498	26,232	Nan
พะเยา	9,687	12,192	12,852	12,956	14,915	16,210	16,670	20,278	22,021	25,791	Phayao
นครสวรรค์	13,037	14,497	17,545	20,008	20,541	23,699	25,881	26,153	29,397	34,887	Nakhon Sawan
พิษณุโลก	11,892	13,194	15,724	18,636	18,749	21,496	25,363	25,166	29,609	34,530	Phitsanulok
กำแพงเพชร	15,464	16,272	20,247	22,911	24,160	27,421	31,487	29,016	32,164	35,875	Kamphaeng Phet
อุทัยธานี	13,921	16,061	17,977	18,128	18,732	22,060	24,321	24,702	29,205	35,133	Uthai Thani
สุโขทัย	12,082	12,457	15,220	17,414	18,392	19,479	22,206	22,802	25,006	28,291	Sukhothai
ตาก	16,420	19,110	26,861	21,530	22,265	25,392	28,774	29,226	33,574	36,052	Tak
พิจิตร	10,691	11,726	15,517	15,941	15,989	18,152	20,687	20,567	23,050	26,792	Phichit
เพชรบูรณ์	10,139	10,658	14,289	15,027	15,412	17,215	19,796	20,103	22,927	27,070	Phetchabun

ที่มา

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย

: กองคลังข้อมูลและสารสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by

: Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 20

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคตะวันตก เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Western Region by Changwat : 1986-1955

หน่วย (Unit) : บาท (Baht)

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคตะวันตก	19,400	21,717	24,195	28,657	30,020	34,572	38,456	41,184	45,564	52,885	Western Region
ราชบุรี	18,807	21,737	23,635	29,234	30,299	34,068	38,721	43,740	48,330	57,454	Ratchaburi
กาญจนบุรี	28,754	30,911	33,038	37,936	39,366	43,375	44,853	44,360	50,480	58,726	Kanchanaburi
ประจวบคีรีขันธ์	21,342	24,840	29,047	29,124	31,977	39,179	47,325	47,636	54,536	64,482	Phrachuap Khiri Khan
เพชรบุรี	18,382	19,217	22,128	28,562	32,453	36,840	41,184	46,626	47,765	53,899	Phetchaburi
สุพรรณบุรี	13,481	15,994	18,033	22,528	21,544	26,772	29,634	32,719	35,655	40,530	Suahan Buri
สมุทรสงคราม	13,748	14,289	16,165	19,744	23,602	24,883	27,973	30,681	35,853	40,223	Samut Songkhram

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 21

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคตะวันออก เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Eastern Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	หน่วย (Unit) : บาท (Baht)
ภาคตะวันออก	32,827	35,126	41,680	46,694	50,880	61,749	68,993	80,585	92,355	109,138	Region and Changwat
ชลบุรี	65,056	62,764	75,436	77,603	87,987	113,934	122,350	152,178	172,151	206,599	Eastern Region
ฉะเชิงเทรา	23,400	27,850	36,185	46,232	44,373	55,719	61,426	64,675	72,036	85,210	Chon Buri
ระยอง	51,672	62,020	68,588	82,103	83,902	91,605	109,340	125,076	147,159	168,324	Chachoengsao
ตราด	19,645	22,091	25,251	29,656	36,041	37,641	51,038	56,793	66,361	75,772	Rayong
จันทบุรี	15,846	18,069	19,841	23,110	26,662	30,935	37,320	40,907	46,535	54,023	Trat
นครนายก	14,102	16,204	20,523	23,011	23,395	28,202	29,906	31,448	34,599	36,259	Chanthaburi
ปราจีนบุรี	12,258	13,807	16,209	17,928	19,203	22,224	23,945	27,139	40,720	49,206	Nakhon Nayok
สระแก้ว	-	-	-	-	-	-	-	-	24,058	31,173	Prachin Buri
											Sa Kaeo

ที่มา

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย

: กองคลังข้อมูลและสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 22

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคกลาง เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Central Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	หน่วย (Unit) : บาท (Baht)
ภาคกลาง	17,520	19,472	23,126	28,356	31,500	38,952	44,162	47,859	56,360	64,896	Region and Changwat
สระบุรี	29,628	32,490	40,239	55,951	66,228	79,132	81,378	88,068	105,510	115,420	Central Region
สิงห์บุรี	15,352	17,474	18,814	22,877	21,535	24,562	27,617	29,764	33,942	40,597	Saraburi
ชัยนาท	16,176	18,357	21,214	25,021	22,996	25,898	28,324	28,208	32,207	38,780	Sing Buri
อ่างทอง	13,605	15,632	18,249	20,945	22,582	25,693	28,565	30,486	35,063	41,180	Char Nat
ลพบุรี	14,203	15,898	19,466	20,634	21,250	25,280	28,292	28,635	33,883	40,232	Ang Thong
พระนครศรีอยุธยา	15,007	16,219	18,422	22,111	27,821	38,785	52,795	60,823	71,359	83,613	Lop Buri
											Phra Nakhon Sri Ayuthaya

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 23

มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในเขตกรุงเทพมหานคร และเป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Gross Regional Product (GRP.) and Gross Provincial Product (GPP.) in Bangkok and Vicinities by Changwat : 1986-1995

ภาคและจังหวัด	หน่วย (Unit) : ล้านบาท (Million Baht)										Region and Changwat
	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	
กรุงเทพและปริมณฑล	530,652.9	628,391.9	765,774.0	930,497.0	1,149,059.3	1,307,722.4	1,470,830.9	1,689,364.2	1,906,499.2	2,165,447.9	Bangkok and Vicinities
กรุงเทพมหานคร	407,907.7	480,857.8	582,821.4	706,095.8	884,435.8	1,010,675.9	1,148,298.6	1,328,663.7	1,472,649.5	1,652,599.5	Bangkok Metropolis
สมุทรปราการ	48,349.8	61,519.0	84,982.6	101,490.9	126,082.5	135,809.1	133,383.2	138,450.8	152,848.2	174,615.2	Samut Prakan
ปทุมธานี	28,781.4	32,814.9	35,243.4	42,461.1	47,560.4	56,175.0	61,725.8	76,764.2	98,912.0	119,219.3	Pathum Thani
สมุทรสาคร	16,179.2	19,514.6	22,951.1	27,398.0	30,110.7	37,222.1	48,238.9	55,266.2	72,363.8	82,743.3	Samut Sakhon
นครปฐม	14,658.5	16,419.4	18,564.2	20,713.8	22,877.6	26,830.4	33,653.1	36,431.9	53,451.7	62,701.3	Nakhon Pathom
นนทบุรี	14,776.2	17,266.1	21,211.3	32,337.4	37,992.3	41,010.0	45,531.4	50,787.4	56,273.9	73,569.4	Nonthaburi

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 24
รายได้เฉลี่ยต่อหัวทั่วประเทศ

รอบปีที่ทำการ สำรวจ	รายได้ บาท/เดือน	รายได้ที่ปรับ ค่าผล ต่างตามฤดูกาล	อัตรา การขยายตัว
รอบสาม – 35	2,045	2,115	-
รอบแรก – 36	2,339	2,261	6.9
รอบสาม - 36	2,289	2,368	4.7
รอบแรก - 37	2,442	2,361	-0.3
รอบสาม – 37	2,351	2,431	3.0
รอบแรก - 38	2,644	2,556	5.1
รอบสาม - 38	2,709	2,802	9.6
รอบแรก – 39	2,909	2,812	0.4
รอบสาม – 39	2,735	2,829.	0.6
รอบแรก – 40	2,930	2,833	0.1
รอบสาม– 40	2,780	2,876	1.5
รอบแรก – 41	2,33	2,546	-11.5
รอบสาม - 41	2,402	2,485	-2.4

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจแรงงาน, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

: ประมวลผลโดย กองประเมินผลการพัฒนา, สศช.

ตารางที่ 25

ค่าใช้จ่ายประจำปีของกรมประมงระหว่าง พ.ศ.2509-2533

พ.ศ.	ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวม (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายของกรมประมงระหว่าง	
		ล้านบาท	ร้อยละ
2509	18480.0	180.9	0.97
2510	N/A	N/A	N/A
2511	21262.0	166.9	0.78
2512	23960.0	176.9	0.75
2513	27299.0	170.6	0.62
2514	28645.0	186.2	0.65
2515	N/A	N/A	N/A
2516	36000.0	201.5	0.55
2517	48000.0	257.1	0.53
2518	N/A	N/A	N/A
2519	N/A	N/A	N/A
2520	68,790.0	429.5	0.62
2521	31,000.0	631.3	2.03
2522	92,000.0	524.9	0.57
2523	114,556.0	521.2	0.45
2524	140,000.0	561.0	0.40
2525	161,000.0	636.8	0.39
2526	1,870,000.0	714.5	0.38
2527	1,920,000.0	737.6	0.38
2528	2,130,000.0	767.6	0.36
2529	2,180,000.0	754.5	0.34
2530	227,000.0	759.5	0.33
2531	243,500.0	773.3	0.31
2532	285,500.0	826.1	0.28
2533	335,000.0	1023.8	0.30

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา กทม., แผนสถิติการสังคมฉบับที่ 3 (2535-2539)

N/A = Not available

ตารางที่ 26

Public Expenditure by Sector (%)

Sector	1972	1988
Defense	20.2	18.7
Education	19.9	19.3
Economic services	25.6	19.5
Housing, Social Security & Welfare	7.0	5.4
Health	3.7	6.2
Other	23.5	30.9
Total Expenditure as % of GNP	16.7	16.4

Sources: The World Development Report 1990; Hsiao, Health Care Financing System

บทที่ 3

ที่มาของแรงงานไทย

แรงงานไทยคือใคร

“แรงงานไทย” ในความหมายเป็นรูปธรรม หมายถึง ประชากรซึ่งอยู่ในวัยทำงานซึ่งทำงานอยู่แล้ว หรือคิดจะทำงาน โดยหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ผู้ที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจนั้นมีอยู่มากกว่า 2,800 อาชีพ บางคนทำงานของตัวเอง คือทำงานอิสระบ้าง และไม่เป็นอิสระบ้าง ด้วยเหตุนี้ผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจจึงรวมนับตั้งแต่กรรมกร เสมียน ภารโรง ครู หนายความ พนักงานบริการ เรื่อยไปจนถึงผู้อำนวยการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็มีทั้งผู้มีบทบาทเป็นนายจ้าง เป็นลูกจ้าง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้เป็นทั้ง นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้ทำงานส่วนตัว ต่างถือกันว่าเป็นผู้ใช้แรงงานด้วยกันทั้งนั้น ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับก็อาจจะเป็นรูปเงินเดือน ค่าจ้าง กำไร ก็ได้แต่ละบทบาทในการงานของแต่ละคน

สำหรับคนที่คิดทำงาน ซึ่งก็รวมเป็นแรงงานด้วยนั้น คือ ผู้ว่างงานหางานทำอยู่ อาจได้หรือไม่ได้ ช้าหรือเร็ว ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำจำนวนคนว่างงานจะมีมากขึ้น เพราะการสร้างงานหรือการลงทุนมีน้อย นอกจากนั้นการว่างงานอาจจะเกิดจากคนที่ทำงานอยู่แล้วที่ทำงานไม่เต็มที่ หรือที่เรียกกันว่า ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติหรือต่ำกว่าระดับ หรือทำงานตามช่วงฤดูกาล จึงมีผลงาน ผลผลิต และรายได้จำกัด ไม่ก่อให้เกิดความต้องการสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น

แรงงานหรือคนทำงานในเชิงเศรษฐกิจนี้เป็นปัจจัยการผลิต ซึ่งแตกต่างไปจากปัจจัยอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องดูแลปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ใช่ว่าเมื่อเป็นมนุษย์แล้วคนทุกคนจะมีประสิทธิภาพในการผลิตเท่ากันหมดก็หาไม่ เมื่อยังเด็กอายุน้อยอยู่ ประสิทธิภาพในการผลิตอาจจะต่ำ เพราะร่างกายยังไม่เจริญเต็มที่ ต่อมาเมื่อได้รับการอบรมฝึกหัด มีประสบการณ์มากขึ้น ความสามารถที่จะทำงานให้ได้ผลงานมาก ๆ ก็มีติดตามมา

ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งดังกล่าวนั้น บางทีผู้ผลิตผู้ใช้ก็อาจนำปัจจัยอย่างอื่นมาใช้แทนแรงงานมนุษย์มากขึ้นได้เหมือนกัน งานบางประเภทแรงงานมนุษย์ไม่สามารถจะสนองได้รวดเร็วหรือแม่นยำได้ดีเท่าเครื่องจักร ก็อาจจะเอาเครื่องจักร เช่น เครื่องบันทึกความจำมาใช้แทนมันสมองของมนุษย์ ในปัจจุบันนี้บางประเทศเห็นว่า การใช้แรงงานมนุษย์นั้นมีปัญหามาก ก็นำเอาเครื่องจักรมาใช้แทน เลยเกิดการว่างงานมากขึ้นอีก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างระหว่างแรงงานกับปัจจัยการผลิตในประเภทอื่น ๆ ก็มีเหมือนกัน เครื่องจักรนั้นเมื่อมีสภาพดี มีการรักษาตรวจตราดูแลอยู่เสมอ การทำงานก็จะได้ผลเต็มที่ ผลผลิตอาจไม่ลดต่ำไปกว่าที่คาดหมายเอาไว้ แต่แรงงานมนุษย์นั้น นอกจากจะประกอบไปด้วยร่างกายและมันสมองแล้ว ยังมีจิตใจคอยบัญชา เหตุนี้แม้ว่าร่างกายจะสมบูรณ์ มีมันสมองปราดเปรื่อง แต่ถ้าไม่มีการใส่ใจแล้ว ผลผลิตก็อาจตกต่ำได้ ด้วยเหตุนี้เพียงฝึกฝนอบรมให้ก็ยังไม่พอเพียง จะต้องสร้างเสริมสัมพันธภาพในเรื่องจิตใจและกำลังใจเข้าไปด้วย การผลิตจึงจะมีประสิทธิภาพได้ผลเต็มที่

เนื่องจากแรงงานมีชีวิตจิตใจ มีการสั่งงานออกมาจากความรู้สึกส่วนลึกในจิตใจว่าจะออกแรงมากหรือน้อย ตั้งใจจะให้ดีหรือไม่ แตกต่างกับเครื่องจักรกลที่ปราศจากชีวิต จึงเปิดสวิตช์เดินเครื่องหรือใส่วัสดุถูกต้องตามส่วนตามสูตรแล้วก็ผลิตออกมาได้ตามกำหนด จะโยกย้ายไปติดตั้งที่ใดก็ได้ไม่มีการขัดขืน เครื่องจักรเป็นเศรษฐกิจที่ตายเป็นตามสิทธิมีการครอบครองเป็นเจ้าของจะซื้อขาย ทั้งไว้อย่างไร หรือไม่พอใจทำลายทิ้งเสียก็ได้ แต่แรงงานนั้นมีจิตใจที่อยู่ในเรือนกายเป็นเจ้าของที่กำหนดความช้า-เร็ว อาจเห็นด้วยหรือไม่ยินยอมที่จะทำหรือไปในที่ที่ผู้อื่น ผู้จ้าง สั่ง มีรัก มีเกลียด มีห่วงกังวล มีโกรธ พอใจ ไม่พอใจ ฯลฯ ผู้ใช้แรงงานจึงต้องรู้ต้องเข้าใจ และต้องปรับปรุงตนเองด้วย มิใช่ว่าฝึกอบรมแต่ผู้ถูกใช้อย่างเดียว แล้วจะให้ได้ผลผลิตดีมีความราบรื่น

แรงงานไทยที่ทำงานนั้น หากจะแบ่งแยกก็คือ ผู้ทำงานในเขตเทศบาล และผู้ทำงานนอกเขตเทศบาล ประเภทแรกนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานนอกวงเกษตร อาจจะมีส่วนหนึ่งที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเกษตรแต่ไม่มากนัก ส่วนพวกที่ทำงานนอกเขตเทศบาลนั้น จะทำงานที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรเป็นหลัก เช่นเดียวกับบางคนอาจจะมีอาชีพที่ไม่ใช่เกษตร เช่น ทำงานเป็นช่างไม้ แต่ก็เป็นส่วนน้อย และปกติงานเหล่านี้มักจะทำนอกฤดูกาล อย่างไรก็ตาม งานเกษตรนั้นจำนวนไม่น้อยมีการว่าจ้างแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานนอกวงเกษตรเช่นกัน

ในเอกสารวิจัยฉบับนี้มีเป้าหมายเน้นแรงงานเมืองหรือแรงงานนอกวงเกษตร แม้ในทางปฏิบัติแรงงานไทยบางกลุ่มจะมีกิจการทั้งในภาคเกษตรและภาคนอกวงเกษตรในวงจรการทำงานของเขา อาทิ แรงงานอพยพเข้ามาทำงานในเมืองในหน้าแล้ง และกลับไปทำงานภาคเกษตรในฤดูการทำนา เป็นต้น

เมื่อได้ทราบถึงเป้าหมายและแรงงานไทยคือใครแล้ว การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะวิเคราะห์สภาพและโครงสร้าง ตลอดจนภาวะตลาดแรงงานของคนทำงานเหล่านี้ โดยหยิบยกแรงงานไทยในอดีตมากล่าวสรุปย่อ เพื่อเป็นฐานการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนต่อ ๆ ไป

รากเหง้าของแรงงานรับจ้างในประเทศไทย

ภาพของคนทำงานในประเทศไทยที่เราพบเห็นในปัจจุบันในสาขาอาชีพต่าง ๆ นั้นแตกต่างกันมากกับคนทำงานในอดีต คนทำงานในอดีตพิจารณาเพียงช่วงต้นรัตนโกสินทร์ สถานภาพของคนในช่วงนั้นก็แตกต่างจากคนทำงานในช่วงปัจจุบันมากมาย ในอดีตคนไทยสามัญทั่วไปไม่มีอิสระที่จะประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ เพราะมีพันธะต้องเข้าเวรหรือถูกเกณฑ์แรงงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง เพื่อทำงานให้หลวงหรืองานราชการ¹ สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นกับชายไทยทุกคนที่มีอายุระหว่าง 18-60 ปี²

สถานภาพความเป็นไพร่ที่ต้องทำงานให้หลวงนี้มีช่วงระยะเวลาไม่เท่ากันในช่วงรัชกาลที่ 1 ไพร่ต้องทำงานให้หลวงถึงปีละ 6 เดือน คือ “เข้าเดือน ออกเดือน” ซึ่งต่อมอลดลงเหลือปีละ 4 เดือน (เข้าเดือน ออก 2 เดือน) และลดลงมาเหลือปีละ 3 เดือน คือเข้าเดือน ออก 3 เดือน เพื่อให้โอกาสคนไทยได้มีอิสระประกอบอาชีพบ้าง สถานภาพดังกล่าวได้ถูกใช้มาจนถึงรัชกาลที่ 5 จึงถูกยกเลิก³

สภาพชีวิตของไพร่เป็นอย่างไรนั้น บันทึกของฝรั่งต่างชาติ 2 คน ที่เดินทางเข้ามาในเมืองไทย คือ จอห์น ครอฟอร์ด (John Crawford) และบาทหลวง ปาเลกัวซ์ (Pallegoix) ครอฟอร์ด ได้บันทึกคนไทยที่มีสถานภาพไพร่ ดังนี้

“พลเมืองของกรุงสยามตามกฎหมายจัดอยู่ในประเภทไพร่หรือข้าผู้รับใช้ของรัฐ และจะถูกบังคับให้มีหน้าที่สละแรงงานให้แก่รัฐ ไม่ว่ารูปใดก็ได้ เป็นระยะเวลา 3 เดือนทุก ๆ ปี หากไม่สามารถเข้ามาประจำการได้จะต้องส่งเงินหรือสิ่งของเป็นส่วยแทนค่าแรง ซึ่งนับเป็นภาษีที่เป็นภาระหนักแก่ประชาชน อันเป็นผลให้ราษฎรหมดความกระตือรือร้นและความขยันขันแข็งในการทำมาหากิน เพราะทำได้มากเท่าไรก็就会被เรียกเก็บไปเป็นส่วยเกือบหมด ราษฎรส่วนใหญ่จึงอยู่ในฐานะยากจน ต้องใช้แรงงานหาเลี้ยงชีพอย่างเหน็ดเหนื่อย ส่วนเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นข้าราชการของรัฐกลับได้ประโยชน์จากแรงงานที่ถูกระดมเข้ามา จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีแรงงานเสรีเหลืออยู่เลย เพราะไพร่หรือแรงงานของราษฎรทุกคนได้ถูกนำมาจ่ายแจกให้แก่บรรดาหัวหน้านามด”⁴

¹ Nikom Chandravithoon. : A Study of Labour in Thailand. A Report. เอกสารโรเนียว, มิถุนายน 1955.

² Chatthip and Suthy 1976. อ้างอิง ณรงค์ เพชรประเสริฐ. คนคอกป่ขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย, เอกสาร โรเนียว, หน้า 13.

³ กมลลักษณ์ โตสกุล. วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526, หน้า 10.

⁴ ไพโรจน์ เกษมณีกิจ. เอกสารครอนอร์ด 2515 อ้างอิง กมลลักษณ์ โตสกุล เพ็ญอ้าง หน้า 10.

ส่วนบันทึกของบาทหลวงปาเลกัวซ์นั้นมีดังนี้ “ไพร่ฟ้านั้นแบ่งออกเป็น 5 ชั้น คือ ไพร่หลวง ไพร่สม ไพร่ส่วย เลกและทาสไพร่หลวง และไพร่สมคือราษฎรส่วนใหญ่ที่ต้องขึ้นสังกัดรับราชการทำงานหลวง ไพร่ส่วยคือผู้ที่ยอมเสียค่าภาคหลวงหรือส่วยเป็นรายปี มีมูลค่าตั้งแต่ 8-10 บาท หรือบางคนก็ชำระเป็นสิ่งของ เช่น น้ำผึ้ง ไม้ไผ่ น้ำมันยาง น้ำมันสน เมื่อชำระค่าภาคหลวงแล้วถือเป็นอิสระตลอดปี แต่ถ้ามียศสงครามต้องถูกเกณฑ์เข้ามาเป็นทหาร เลกคือครอบครัวที่สงวนไว้เพื่อทำงานให้กับเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เลกทุกคนต้องชำระเงินค่าราชการต่อท้องพระคลังเป็นรายปี ๆ ละ 2-6 บาท ถ้าไม่มีเงินชำระผู้เป็นนายจะออกให้ก่อนแล้วคิดดอกเบี้ยอย่างสูง จนพวกเลกยากจนตกเป็นทาสสินไถ่แก่นายเงินมากมาย ประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรอยู่ในฐานะทาส และค่าตัวทาสแตกต่างกันตามวัยและเพศ ทาสที่เป็นชายฉกรรจ์มีค่าตัวราว 80-100 บาท⁵

มาในรัชกาลที่ 2 และ 3 การศึกสงครามของไทยมีน้อยลง ทำให้มีโอกาสมานูรณะประเทศได้มากขึ้น ความจำเป็นต้องเกณฑ์แรงงานไทยมาเป็นทหารน้อยลง งานราชการต่าง ๆ เริ่มมีแรงงานต่างชาติ คือ แรงงานจีนอพยพซึ่งหนีความยากจนคั่นแค้นและภัยความไม่สงบมาจากจีนตอนใต้ คนจีนเหล่านี้ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน ฉะนั้นงานที่ทำได้ก็คืองานรับจ้าง

คนงานจีนเป็นแรงงานอดทน ค่าแรงถูก เป็นที่นิยมของเจ้าขุนมูลนาย กอปรกับเมื่อมีการผ่อนปรนให้แรงงานไพร่สามารถชำระเงินแทนการเข้าเวรทำงานได้ แรงงานจึงขาดแคลนในงานโยธาประเภทก่อกำแพง ขุดคลอง สร้างถนน คนไทยเองเมื่อไม่ชอบงานก่อกำแพงก็มักจะทำงานอยู่ในไร่ นา ในขณะที่แรงงานจีนอาศัยอยู่ในเมือง และกลายเป็นแรงงานเมือง ที่มีบทบาทสำคัญต่อการเศรษฐกิจในสมัยนั้น

มาในรัชกาลที่ 4 มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นเมื่ออังกฤษส่งเซอร์จอห์น บาวริง มาเจรจาทำสนธิสัญญา ไทยไม่มีทางปิดพลิ้ว กอปรกับการมีพระเนตรยาวไกลของพระมหากษัตริย์ไทย ที่ต้องการรักษาเอกราชเอาไว้ สนธิสัญญาดังกล่าวแม้ไทยจะเสียเปรียบในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่ในแง่เศรษฐกิจประเทศไทยได้ขยายตัวทางด้านการค้าการขายเป็นอย่างมาก รวมทั้งวิทยาการที่ทางตะวันตกนำเข้ามา อาทิ การนำเครื่องจักรไอน้ำและดีเซลเข้ามาใช้ในโรงสีข้าว ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนก่อสร้างโรงสีขึ้นเป็นจำนวนมาก อันส่งผลทำให้ต้องมีภาษี คนงานแบกข้าวสารขึ้นในไทย ควบคู่กับภาษีเงินในโรงเลื่อยไม้ โรงน้ำตาล

⁵ สันติ ท.โกมลบุตร. เล่าเรื่องกรุงสยาม 2520 อ้างใน กมลลักษณะ ไตรสกุล เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 11.

ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้รับการพัฒนาก้าวหน้ารวดเร็วกว่าชาติอื่น ๆ ในอาณานิคม มีการก่อสร้างถนนหนทาง ทางรถไฟ และริเริ่มระบบไปรษณีย์ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ในแง่แรงงานมีการว่าจ้างคนงานทำงานมากขึ้น แม้จะมีคนไทยเข้ามาทำงานรับจ้างชาวต่างประเทศบ้างแล้ว แต่แรงงานกุลีส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นจีนอยู่ John Crawford ได้กล่าวว่า ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 3 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 5.1 ล้านคน แต่มีชาวจีนอาศัยอยู่ถึง 700,000 คน⁶

อนึ่ง การที่อดีตประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานจีนนั้น ในทางข้อเท็จจริงเป็นอุปสงค์ทางด้านแรงงานของทางฝ่ายรัฐและเอกชนที่หาแรงงานไทยมาทำงานไม่ได้ ในยุคก่อนหน้านั้นพระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองหลายประการ ซึ่งมีทั้งชุดคลอง สร้างถนน สร้างทางรถไฟ จึงต้องการแรงงานที่ทำงานเป็นกุลีในโรงสี รวมทั้งทำเรือเป็นจำนวนมาก แต่หาแรงงานไทยไม่ได้ เพราะคนไทยตั้งแต่ไหนแต่ไรมาไม่นิยมเข้าเมือง หรือทำงานในเมือง แต่จะทำมาหากินในไร่นาในชนบทเสียเป็นส่วนใหญ่ สภาพเศรษฐกิจสมัยนั้นรายได้จากภาคเกษตรทำให้คนไทยมีกินมีใช้ไม่ถึงกับอดคัดขัดสน กอปรกับทางราชการไทยเองก็ไม่ได้เข้มงวดกับแรงงานจีนอพยพมากนัก เพราะเห็นเป็นประโยชน์ที่จะมาทำงานในภาครัฐและเอกชนทดแทนแรงงานไทยได้ ความที่แรงงานจีนมีอิสระในการเข้ามาทำกินเลี้ยงชีพในเมืองไทยนับตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 23 มาถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 24 มีผลทำให้มีคนจีนอพยพเข้ามาประมาณปีละไม่น้อยกว่า 40,000 คน และคาดว่าในก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง มีคนจีนประมาณ 500,000 คน ประกอบเป็นแรงงานในเมืองถึงกว่าร้อยละ 60⁷

ความกดดันและการขยายตัวทางด้านการค้าทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงและปฏิรูป โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหารของพระคลังสินค้า การปฏิรูปการศึกษาในปี 2429 เพื่อสร้างกำลังคนขึ้นรองรับการปฏิรูประบบราชการ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปข้างต้นยังไม่อาจรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แรงงานจีนอพยพกลับไม่เพียงพอ ความต้องการแรงงานอิสระจึงเป็นแรงกดดันทำให้ไทยต้องยกเลิกระบบไพร่ในที่สุดในปี 2448⁸

ฉะนั้นการปลดปล่อยคนไทยให้เป็นอิสระในแง่ของแรงงาน จึงก่อให้เกิดแรงงานอิสระที่สามารถทุ่มเทเวลาในการผลิตข้าวได้เต็มที่ อันส่งผลดีต่อนายทุนของไทยที่

⁶ Crawford 1971. อ้างใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 14.

⁷ Skinner 1957. อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเกอร์ เศรษฐศาสตร์การเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ตรีสวน 2539 หน้า 308.

⁸ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, คนคอบกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 15-16.

ต้องการสินค้าจำนวนมากเพื่อส่งออก ดังจะเห็นจากการขยายตัวของพื้นที่โดยการว่าจ้างกุลิ
จินชุดคลองเพื่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกแถบรังสิต Chattip และ Suthy วิเคราะห์ว่า
ประโยชน์ของการยกเลิกระบบไพร่ประเทศไทย ก็คือ

“ไพร่หลวงและไพร่สม จะหลุดพ้นจากความเป็นไพร่ ได้รับการยกเว้นไม่ถูก
เกณฑ์เป็นทหาร และแรงงานเกณฑ์ ถ้าต้องการทำงานในภาครัฐบาล ในหลวงก็จะสนับสนุน
ถ้าต้องการจะทำงานภาคธุรกิจเอกชน ก็จะได้รับอนุญาตให้ทำได้”⁹

มีข้อน่าสังเกตก็คือ การเลิกระบบไพร่ทำให้คนไทยมีอิสระขึ้นก็จริง แต่
ส่วนใหญ่ก็ยังทำงานในไร่นา และยังไม่นิยมชมชอบที่จะอพยพเข้าเมือง กอปรกับรายได้จาก
ภาคเกษตรยังมากกว่ารายได้ในภาคเมือง ฉะนั้นแม้ขุนนางไทยจะขยายพื้นที่เพาะปลูกทำให้
อุปสงค์แรงงานมากขึ้น แต่ผู้คนก็ถูกดึงไปทำนาเป็นจำนวนมากทำให้เกิดการขาดแคลน
แรงงานภาคเมือง¹⁰

แรงงานเมืองหรือแรงงานรับจ้างรุ่นแรกจึงเป็นแรงงานจีนโดยแท้ดังได้กล่าว
แล้ว แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ นโยบายการดูแลแรงงานต่างชาติของไทยนั้น มีลักษณะ
เอื้ออาทรมาตลอด เพราะพระมหากษัตริย์ของไทยทรงส่งเสริมและทรงยินยอมให้คนจีนเข้ามา
ทำงานโดยอิสระและไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานเหมือนอย่างคนไทย แต่ต้องเสียภาษีทุก ๆ 3 ปี
ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2370 จนถึงทศวรรษที่ 2400 ประเทศจีนมีความอ่อนไหวทางการเมืองทำให้
คนจีนอพยพเข้ามาอย่างมาก และมีจำนวนมากตัดสินใจไม่กลับไปเมืองจีนอีก¹¹

แรงงานจีนนั้น นอกจากเป็นกุลิให้กับภาคเอกชนแล้ว ในกิจการของรัฐเองก็
ยังว่าจ้างเป็นจำนวนมาก อาทิการว่าจ้างคนงานจีนสร้างทางรถไฟในปี 2445 ถึง 2,000 คน
หรือกิจการทำเรือก็ถือเป็นแหล่งแรงงานจีน ในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 โรงสีไฟ โรงเลื่อย
เหมืองแร่ในภาคใต้ส่วนใหญ่ว่าจ้างแรงงานจีน¹²

กรุงเทพฯ ในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 กลายเป็นศูนย์การค้าและพาณิชย์ แต่
กิจการส่วนใหญ่ยังตกอยู่ในมือคนจีนอพยพ อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ 2460 คนไทยเริ่ม
อพยพเข้ามาทำงานเมืองมากขึ้น เนื่องจากการคมนาคมทางรถไฟที่จัดสร้างขึ้น กอปรกับการ
เศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2472 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรประกาศ
นโยบายช่วยเหลือคนไทยให้มีงานทำมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อคุ้มครองอาชีพ

⁹ Chattip and Suthy. อ้างใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 16.

¹⁰ ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 300-301.

¹¹ Skinner 1957, Ternid 1989 อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริสเบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 301.

¹² Skinner 1957. อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริสเบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 303.

รัฐบาลคณะราษฎรชุดต่อมาได้เดินนโยบายชาตินิยม และจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมากในต้นทศวรรษที่ 2490 เป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานไทยจำนวนหนึ่ง

สำหรับตัวเลขคนทำงานในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งช่วงดังกล่าวคนไทยเริ่มเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้นแล้ว จากการศึกษาของณรงค์ (2539)¹³ พบว่า ทุนนิยมของไทยแต่เริ่มแรกนั้น ว่าจ้างแรงงานกรรมกรจริง ๆ ไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการว่าจ้างในธุรกิจการค้า การขาย และบริการ นอกเหนือจากนั้นเป็นงานเสมียนงานราชการ ซึ่งเพิ่มขยายตัวเนื่องจากการปรับปรุงการศึกษาของรัชกาลที่ 5 ในปี 2429 และการปรับตัวของประเทศให้สอดคล้องกับยุคล่าอาณานิคมสมัยนั้น

ตัวเลขสถิติในปี 2472 พบว่า แรงงานที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 2.2 ขณะที่ทำงานในภาคการค้าร้อยละ 12 ภาคบริการร้อยละ 4.3 วิชาชีพร้อยละ 2.2 ขนส่งคมนาคมร้อยละ 1.8 และราชการร้อยละ 1.5¹⁴ ในภาคของหัตถกรรมที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากจะเกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรโดยเฉพาะกิจการโรงสี โรงน้ำตาล และโรงเลื่อย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมเริ่มขยายตัว รัฐบาลซึ่งขณะนั้นเน้นความเป็นชาตินิยมได้สนับสนุนการลงทุนและขยายธุรกิจ ในภาครัฐวิสาหกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อตะวันตกทยอยถอนตัวออกไป พบว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยรัฐมีถึง 141 แห่ง¹⁵ และในจำนวนนี้มีถึง 100 แห่งที่ทำธุรกิจด้านการค้าและบริการ ส่วนอีก 41 แห่ง เป็นธุรกิจเกี่ยวกับภาคหัตถอุตสาหกรรม ฉะนั้นแรงงานที่ถูกว่าจ้างในยุคนั้นจึงมีส่วนมากในภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคหัตถอุตสาหกรรมยังคงมีส่วนน้อยอยู่

หากจะแยกสาขาอาชีพที่คนทำงานในช่วงนั้นเราจะเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น คือ ผู้ประกอบอาชีพในลักษณะนักวิชาชีพ ช่างเทคนิคมีประมาณร้อยละ 1 นักบริหาร-นักสถิติ ร้อยละ 8.2 เสมียนพนักงานสำนักงาน ข้าราชการด้านการค้าขาย ร้อยละ 0.6 เกษตรกร ร้อยละ 84 คนงานขนส่ง ร้อยละ 0.2 ช่างฝีมือและคนงานฝีมือร้อยละ 1.9 กรรมกรและคนงานไร้ฝีมือ ร้อยละ 3 และคนทำงานด้านบริการ ร้อยละ 0.6¹⁶

¹³ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 17-18.

¹⁴ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 17.

¹⁵ Riggs 1966, อ่างใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 19

¹⁶ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 19.

แรงงานรับจ้างไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การรณรงค์ของรัฐบาลชาตินิยมที่ประสงค์จะให้แรงงานไทยเข้ามาทดแทนแรงงานจีน ก่อปรกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นรองรับ ก่อให้เกิดความหลากหลายของอาชีพที่ขยายตัวติดตามมาเป็นลูกโซ่ แรงงานไทยที่ทำงานรับจ้างในทศวรรษที่ 2490 ส่วนใหญ่กระจุกตัวในเขตกรุงเทพฯ ทำงานในกิจกรรมการผลิตหรืออุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น โรงงานน้ำตาล ยาสูบ กระดาษ โรงสี โรงแก๊ส โรงปูนซีเมนต์ และทำงานภาคราชการ

จากการศึกษาของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเข้ามาศึกษาสถานการณ์แรงงานในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2495¹⁷ พบว่าแรงงานไทยที่ทำงานรับจ้างจริง ๆ ในภาคเกษตรกรรมมีประมาณ 3.4 แสนคน (ไม่นับรวมข้าราชการลูกจ้างของรัฐ) ส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก อาทิ แรงงานผลิตอาหารกระป๋อง โรงงานสบู่ โรงน้ำแข็ง โรงพิมพ์ โรงงานผลิตเงินรูปพรรณ และโรงสีข้าว เป็นต้น ส่วนที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางก็มีโรงงานไม้ขีดไฟ โรงแก้ว โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล และโรงงานทอผ้า ที่จัดว่าเป็นโรงงานหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่มีเพียงไม่กี่แห่ง อาทิ โรงงานมักกะสัน คนงานในกิจการท่าเรือ โรงกลั่นสุรา และโรงงานปูนซีเมนต์ เป็นต้น

มีข้อน่าสังเกตคือ อุปสงค์หรือความต้องการแรงงานนั้นมิได้เกิดขึ้นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมอาชีพและหางานให้ประชาชนทำแต่อย่างเดียว แต่เกิดขึ้นเพราะเศรษฐกิจในเขตเมืองขยายตัวอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ข้อมูลผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเข้ามาสำรวจระบุว่า ในปี 2494 มีโรงงานหลักเกิดขึ้น 15 โรง นอกจากนี้ยังมีร้านซ่อมเครื่องยนต์มีการก่อตั้งโรงเลื่อยใหม่ 40 โรง โรงพิมพ์ 20 โรง โรงสีข้าว 14 โรง โรงกลั่นน้ำมันพืช 10 โรง และโรงงานอื่น ๆ อาทิ โรงแก้ว โรงยางพารา โรงทำสบู่¹⁸

ในแง่ผลผลิตจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมทำให้ผลผลิตที่เกี่ยวข้องขยายตัวติดตามมาด้วย อาทิ ผลผลิตซีเมนต์ หรือผลผลิตอื่น ๆ เช่น โรงงานทำสบู่ ได้เพิ่มการผลิตจาก 3,500 เมตริกตันมาเป็น 7,700 เมตริกตันในช่วงระหว่างปี 2490-2495 ยาสูบ

¹⁷ Cudwing Hamberger. (Survey of Labour Conditions in Thailand, ILO. Mission Report. เอกสารโรเนียว 1953) Hamberger เป็นผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้รับเชิญให้เข้ามาสำรวจสภาพแรงงานไทย เริ่มเดินทางเข้ามาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 1952 โดยมีโครงการทำงาน 6 เดือน ต่อมาได้รับการขยายออกไปเป็น 13 เดือน ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้สำรวจและทำรายงานเสนอในปี 1953.

¹⁸ Cudwig Hamberger 1953. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 8.

เพิ่มขึ้นจาก 2,000 เมตริกตันเป็น 7,700 เมตริกตัน น้ำตาลเพิ่มขึ้นจาก 2,500 เมตริกตันเป็น 11,300 เมตริกตัน¹⁹

การขยายตัวภาคอุตสาหกรรมและผลผลิตเป็นการแน่นอนว่าจะต้องเพิ่มจำนวนแรงงานในภาคนี้ด้วย ในรายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่า กิจกรรมที่ใช้แรงงานมากเห็นได้ชัดคือ ภาคก่อสร้าง โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2492-2493 มูลค่าของการลงทุนในสาขาก่อสร้างของภาคเอกชนได้เพิ่มจาก 49.9 ล้านบาท เป็น 162.9 ล้านบาท กิจกรรมก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นนี้ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลได้นำไปสู่การจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น รายงานของแฮมเบอร์เกอร์คาดว่าในปี พ.ศ. 2495 ในสาขาก่อสร้างของเอกชนจะมีการว่าจ้างแรงงานถึง 20,000-30,000 คน

เมื่อความต้องการแรงงานเกิดขึ้น แรงงานที่สนองตอบจะอาศัยคนเมืองหรือคนในเขตเทศบาลคงไม่เพียงพอ เนื่องจากประชากรของไทยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท ฉะนั้นแรงงานในชนบทจึงเป็นกำลังสำคัญที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเมือง การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานไทยจากชนบทเข้าสู่เมืองในทางข้อเท็จจริงแม้จะมีไม่มากในระยะแรก เนื่องจากภาคเกษตรอุดมสมบูรณ์ แต่การเคลื่อนย้ายเพื่อไปทำงานชั่วคราวและเพื่อไปศึกษามีมานานแล้ว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากศูนย์กลางของประเทศคือ กรุงเทพฯ นั้นได้มีการขยายตัวมาโดยตลอด จากประชากรประมาณ 400,000-500,000 คน ในทศวรรษที่ 2450 เพิ่มขึ้นเป็น 800,000 คน ในทศวรรษที่ 2480²⁰ การขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดความหลากหลายของอาชีพ ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มควบคู่ไปด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากิจกรรมที่ว่าจ้างแรงงานไทยภาคนอกวงเกษตรในขณะนั้นจะมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจและกิจการที่เกี่ยวกับการค้าการขายจากการศึกษาของณรงค์ (2539)²¹ พบว่า ภาคการค้ารองรับผู้มีงานทำในปี 2490 ยังคงสูงกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรม หรืออีกนัยหนึ่งแรงงานในขณะนั้นมีผู้ทำงานที่มีสถานภาพเป็นแรงงานเสมือน การค้าการขายหรือแรงงานคอปกขาวมากกว่าแรงงานคอปกน้ำเงิน

สำหรับสัดส่วนของแรงงานประเภทต่าง ๆ ในปี 2490 หากจำแนกสาขาอาชีพแล้ว จะมีภาคเกษตรเป็นหลัก คือร้อยละ 84.8 เหมืองแร่ร้อยละ 0.1 หัตถอุตสาหกรรมร้อยละ 2.2 ก่อสร้าง ร้อยละ 0.1 การค้าร้อยละ 7.9 ขนส่งคมนาคมร้อยละ 0.7 และภาคบริการร้อยละ 3.0²² และหากจะแยกออกเป็นสถานภาพของคนทำงานจะประกอบด้วย

¹⁹ Cudwig Hamberger 1953. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 8-9.

²⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริสเบเกอร์. "เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, เรื่องเดียวกัน หน้า 307.

²¹ ณรงค์ เพชรประเสริฐ. "คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย" เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 19-20.

²² Cudwig Hamberger. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 9-10.

นักวิชาชีพและช่างเทคนิคร้อยละ 1 นักวิชาการ นักจัดการ และเจ้าหน้าที่ระดับบริหารร้อยละ 8.2 เสมียนพนักงานในสำนักงานและผู้ทำงานเกี่ยวกับการค้าขายร้อยละ 0.6 เกษตรกร ร้อยละ 81 คนงานขนส่งร้อยละ 0.2 ช่างฝีมือและคนงานฝีมือร้อยละ 1.9 กรรมกรและคนงานไร้ฝีมืออื่น ๆ ร้อยละ 3.0 และคนทำงานบริการร้อยละ 0.6

อนึ่ง จากการศึกษาของนิคมฯ ในปี พ.ศ. 2490 พบว่า แรงงานไทยก่อนปี 2500 ทำงานอะไรนั้นมีข้อมูลไม่มากนัก จากข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมได้ ไทยมีกำลังแรงงาน 8.9 ล้านคน ในจำนวนนี้ทำงานนอกวงเกษตร 1.4 ล้านคน หรือร้อยละ 15.7 ในจำนวน 1.4 ล้านคนทำงานโดยได้รับ ค่าจ้างมี 629,413 คน

การเปลี่ยนแปลงของแรงงานรับจ้างไทย

ได้กล่าวแล้วว่า ในอดีตประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน เมื่อหาคนไทยไม่ได้ก็ใช้แรงงานจีนแทน จนแรงงานจีนมีสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานไทยในเขตเมือง ความจำเป็นอย่างยิ่งส่วนหนึ่งเกิดจากคนไทยไม่นิยมทำงานรับจ้าง และส่วนใหญ่ยังนิยมและรักอาชีพการเกษตรประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งมาจากกำลังแรงงานไทยที่ผ่านมามีไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างงานในภาคเกษตรและงานนอกภาคเกษตร

จำนวนประชากรในสมัยต้นและกลางรัตนโกสินทร์นั้น มีเพิ่มไม่มากนัก ในสมัยรัชกาลที่ 5 เรามีประชากรประมาณ 8 ล้านคน มาในปลายรัชกาลที่ 6 เรามีประมาณ 10 ล้านคน มาถึงปลายรัชกาลที่ 7 ประมาณ 13 ล้านคน และปลายรัชกาลที่ 8 ประมาณ 18 ล้านคน²³ จากช่วงรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 8 เราใช้เวลาเกือบ 40 ปี ในการเพิ่มประชากร 10 ล้านคน ฉะนั้น ด้วยจำนวนประชากรที่ไม่มากนัก กอปรกับความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ทำให้อาชีพเกษตรกรรมสามารถทำให้คนไทยไม่ลำบาก และมีอาหารเพียงพอ

อย่างไรก็ตามในทศวรรษที่ 2490 และทศวรรษ 2500 อัตราการเพิ่มของประชากรไทยเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 ในปี 2503 ประชากรไทยเพิ่มขึ้นเป็น 26.2 ล้านคน ซึ่งการเพิ่มขึ้นเกือบ 10 ล้านคน นี้ใช้เวลาเพียง 13 ปีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ในช่วงทศวรรษ 2510 ไทยจึงมีกำลังแรงงานมากพอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ไทยกลายเป็นสังคมที่มีแรงงานเกินพอ²⁴

การเปลี่ยนแปลงของประชากรนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า เกิดขึ้นในระยะสั้น เพราะหลังจากปี 2513 การเพิ่มขึ้นของอัตราประชากรได้ลดลง เนื่องจากนโยบายวางแผนครอบครัว

²³ ปราโมทย์ ประสาทกุล. "คนไทยห้าแผ่นดิน-ห้ารัชสมัย" น.ส.พ.มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 8 พฤษภาคม 2540.

²⁴ ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์. เรื่องเดียวกัน ช่างแล้ว หน้า 323-325.

ได้ผล คนหนุ่มคนสาวแต่งงานช้าลง หรือแต่งงานแล้วต้องการมีบุตรจำนวนลดลง เนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้น²⁵

จากเหตุผลข้างต้น ได้ส่งผลให้การเพิ่มของประชากรในอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ขนาดของครอบครัวก็เล็กลงด้วยเช่นกัน จากอดีต สถิติที่เคยมีบุตรเฉลี่ย 6 คน ได้ลดลงมาเหลือ 2 คน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงถือเป็นการปฏิวัติขนาดครอบครัวครั้งสำคัญของไทยด้วย²⁶

แต่ที่เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากก็คือ จำนวนกำลังแรงงานของไทยซึ่งเปลี่ยนแปลงทั้งปริมาณและองค์ประกอบของอายุ ในอดีตกำลังแรงงานเคยเติบโตในอัตราที่สูง หลังจากนั้นได้เพิ่มขึ้นในอัตราลดลงจากร้อยละ 4.4 ต่อปี ในปี 2523 เหลือร้อยละ 3.1 ในปี 2528 เหลือร้อยละ 2.8 ในปี 2533 เหลือร้อยละ 2.4 ในปี 2538 และคาดว่าจะเหลือร้อยละ 2 ในปี 2543²⁷

ในด้านอายุของกำลังแรงงานเช่นกัน กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของไทยนับตั้งแต่นี้ต่อไปจะมีอายุมากขึ้น โดยเฉพาะกำลังแรงงานที่มีอายุ 35 ปีขึ้นไปจะทยอยเพิ่มขึ้น ในขณะที่กำลังแรงงานอายุน้อยชะลอตัวหรือลดลง โดยเฉพาะเมื่อมีการขยายภาคการศึกษาบังคับ และจำนวนเด็กเข้าเรียนต่อมากขึ้น คาดว่าในปี 2543 กำลังแรงงานร้อยละ 38.06 ล้านคน จะประกอบด้วยกำลังแรงงานอายุ 11-24 ปี จำนวน 8.6 ล้านคน 25-34 ปี 11.08 ล้านคน และ 35 ปีขึ้นไป 16.17 ล้านคน²⁸ ความจริงการเติบโตของอัตราากำลังแรงงานที่ลดลงได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับหลายประเทศในเขตภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในเขตเอเชียตะวันออกเฉียง เช่น ญี่ปุ่น อัตราการเพิ่มในปัจจุบันน้อยกว่าร้อยละ 1 สำหรับประเทศไทยนั้นแนวโน้มจะลดลงเรื่อย ๆ ในบางท้องที่อัตราการเกิดน้อยกว่าอัตราการทดแทน ยิ่งหากต้องประสบกับปัญหาการย้ายถิ่นแล้ว กำลังแรงงานในภูมิภาคในบางจังหวัดทางภาคเหนือและอีสานจะขาดแคลนแรงงานด้วย

อนึ่ง การเพิ่มในอัตราที่ลดลง ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มในอัตราลดลงด้วยดังได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่อัตราการเกิดเพิ่มสูงในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ได้ส่งผลให้กำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานยังคงเพิ่มจำนวนมากในช่วงทศวรรษต่อมา เนื่องจาก

²⁵ พิลิป เกสท์. "การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย" ในหนังสือ จุดเปลี่ยนนโยบายประชากรประเทศไทย. กุศล สมุทธธาดา บรรณาธิการ สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2538. หน้า 35-36.

²⁶ ดู พิลิป เกสท์. เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 28-29.

²⁷ คัดจากตารางของ Nipon and Pattamawadee 1992. ในเอกสารโรเนียว "แรงงานไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์" โดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. เอกสารโรเนียว หน้า 16.

²⁸ Nipon Puopongsakorn. เรื่องเดียวกัน เพิ่งอ่าง หน้า 16.

ประชากรดังกล่าวได้เกิดมาแล้วและเติบโตพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตัวเลขกำลังแรงงานของไทยในปี 2503 มี 12.7 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 16.5 ล้านคนในปี 2513 และ 19.2 ล้านคนในปี 2519 ซึ่งเฉลี่ยอัตราการเพิ่มปีละไม่ต่ำกว่า 400,000 คนปี²⁹

การเพิ่มขึ้นกว่า 400,000 คน ของกำลังแรงงานไทยใน 2 ทศวรรษ หลังจากมีการใช้แผนพัฒนาฯ ได้เปลี่ยนโฉมของประเทศไทยจากการขาดแคลนแรงงานเป็นประเทศที่มีแรงงานเพียงพอ ส่วนหนึ่งก็คือ แรงงานในท้องถิ่นที่เติบโตและเข้าสู่ตลาดแรงงาน อีกส่วนหนึ่งอพยพย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในเมืองตามอุปสงค์แรงงานที่ขยายตัว การขยายตัวของเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดอุปสงค์แรงงาน และเมื่อประเทศไทยเน้นอุตสาหกรรมส่งออก กิจกรรมหลายประเภทต้องการแรงงานมาก ในขบวนการผลิต อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ แปรรูปอาหาร รองเท้า พลาสติก เคมีภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ กิจกรรมเหล่านี้ หลายแขนงใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร รองเท้า ฯลฯ ฉะนั้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมจึงสามารถรองรับการเข้ามาของกำลังแรงงานในแต่ละปีได้ โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีมาอย่างต่อเนื่อง สามารถรองรับแรงงานรุ่นใหม่ ๆ แรงงานที่เป็นคนรุ่นหนุ่มสาวที่มีการศึกษามีโอกาสเลือกงาน มีรายได้ดี สภาพตลาดแรงงานได้รับการแทรกแซงโดยอุปสงค์แรงงานที่มีมากกว่าอุปทานแรงงาน โดยเฉพาะในสาขาการเงิน สภาวะเช่นนี้ยังก่อให้เกิดการแบ่งแยกตลาดแรงงานออกเป็นตลาดขั้นต้น (Primary Labour Market) และตลาดรอง (Secondary Labour Market) ตลาดประเภทแรกนั้นประกอบด้วยงานสาขาอาชีพที่รองรับผู้มีการศึกษาหรือทักษะ มีรายได้และสวัสดิการดี ตลอดจนหลักประกันที่สูงกว่า หรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนตลาดรองนั้น เป็นตลาดที่แรงงานมีรายได้หรือสวัสดิการต่ำกว่าเป็นงานนอกกระบวน และได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าตลาดแรงงานเหล่านี้ นอกจากว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นแล้ว ยังรองรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นประการถัดมา ก็คือการลดน้อยถอยลงของแรงงานในภาคเกษตร และกลับไปเพิ่มในภาคนอกเกษตร อันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานรับจ้าง หรือแรงงานนอกเกษตร

การเปลี่ยนแปลงที่เห็นชัดเจนก็คือ กลุ่มแรงงานประเภทช่วยเหลืองานในครอบครัวโดยไม่รับค่าจ้าง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล จากการศึกษาของนิพนธ์³⁰ พบว่า แรงงานกลุ่มนี้ได้ ลดลงจากร้อยละ 58 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 46 ในปี 2523 การลดลงของแรงงานช่วยเหลือในครอบครัวนี้เกิดจากการขยายตัวของอุปสงค์ทาง

²⁹ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. 2515.

³⁰ Nipon Puopongsakorn. Employment in Thailand เอกสารโรเนียว หน้า 7

ด้านแรงงานภาคนอกวงเกษตรดังได้กล่าวแล้ว อีกประการหนึ่งเกิดจากการที่กำลังแรงงานได้รับการศึกษาสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานสตรี จึงไม่ยากทำงานในภาคเกษตรหรือทำงานช่วยเหลือครอบครัวอีก

ที่น่าสังเกตก็คือ แนวโน้มลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นวิถีของจุดเปลี่ยนผันจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น สำหรับการก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานนอกวงเกษตรของสตรีนี้ เห็นได้ชัดเจนสำหรับสังคมไทย ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมและบริการ มีสตรีทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับผู้ชาย นอกจากนั้นอุตสาหกรรมบางประเภทมีแรงงานสตรีทำงานมากกว่าผู้ชาย อาทิ กิจการสิ่งทอ รองเท้า แปรรูปอาหาร อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ ที่สำคัญตลาดแรงงานในภาครัฐ (ข้าราชการ) มีสตรีเข้าทำงานในภาคนี้จำนวนไล่เลี่ยกับชายและบางกระทรวงที่สตรีมีจำนวนมากกว่าชาย งานในภาครัฐ ซึ่งสตรีทำงานจำนวนมากกว่าชาย มี อาทิ ในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงยุติธรรม ส่วนกระทรวงที่มีชายมากกว่า ได้แก่ มหาดไทย เกษตรฯ คมนาคม ส่วนที่ไล่เลี่ยกันประกอบด้วย กระทรวงแรงงานฯ พาณิชย์ คลัง ต่างประเทศ เป็นต้น³¹

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกหลายประเภทที่ชักนำ หรือมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของแรงงานรับจ้าง ซึ่งกิจการดังกล่าวไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือมากนัก และขาดแคลนแรงงานในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว กิจกรรมดังกล่าวได้แก่ กิจการก่อสร้างงานสาขาบริการ กิจการเหล่านี้สอดคล้องกับทักษะ และการศึกษาของแรงงานชนบทซึ่งไม่สูงนัก และเป็นลักษณะงานที่ไม่มีรูปแบบที่ผูกมัดหรือจำเป็นต้องมีคุณสมบัติ เงื่อนไข เป็นองค์ประกอบสำคัญ แรงงานรับจ้างจากชนบทโดยเฉพาะในหน้าแล้ง จึงสามารถอพยพเข้ามาทำงานก่อสร้างหรือบริการชั่วคราวในเมืองได้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเคลื่อนไหวของแรงงานรับจ้างไปยังเมืองหรือแหล่งตลาดที่มีการว่าจ้างแรงงานสูง กรุงเทพมหานครกลายเป็นจุดศูนย์รวมของแรงงานรับจ้างที่ใหญ่ที่สุด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีกำลังแรงงานมากที่สุด กลับมีการลดลงของกำลังแรงงานและการไหลออกของแรงงานไปสู่แหล่งอื่น ๆ มากที่สุด

ในปี 2513 กรุงเทพมหานคร มีกำลังแรงงานร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ตัวเลขนี้กลับเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2523 ด้วยอัตราการเพิ่มร้อยละ 7 ต่อปีในช่วง

³¹ นิศา ชูโต อ้างใน สนง.คณะกรรมการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ.

ระหว่างปี 2514-2525 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีกำลังแรงงานร้อยละ 37 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในปี 2513 และได้ลดถอยลงเหลือร้อยละ 33 ในช่วงเดียวกัน³²

ตัวเลขข้างต้นอธิบายได้ว่า ศูนย์กลางของตลาดแรงงานของประเทศอยู่ที่กรุงเทพฯ และจังหวัดรอบ ๆ ซึ่งสภาพนี้เป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นแหล่งทำมาหากิน ที่มีภาคเกษตรกันเป็นหลัก เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น และภูมิภาคไม่ได้รับการพัฒนาเพียงพอทั้งในภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังแหล่งอื่น ๆ จึงเกิดขึ้น

การเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยนั้นมีมานานแล้ว นับตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะในช่วงหน้าแล้ง ซึ่งกำลังแรงงานในภาคเกษตรในชนบททำงานไม่ได้เต็มที่ กำลังแรงงานดังกล่าวทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก เนื่องจากพื้นที่เพาะปลูกของประเทศไทยมีประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่เข้าถึงระบบชลประทาน³³ ฉะนั้นเมื่อกำลังแรงงานชนบททำงานน้อยชั่วคราว มีรายได้น้อยลง การเคลื่อนย้ายไปยังแหล่งอื่น หรือการหารายได้พิเศษในช่วงหน้าแล้ง จึงเป็นเรื่องที่ปฏิบัติกันมานาน

ปัญหาการทำงานต่ำระดับในช่วงหน้าแล้ง และผลกระทบต่อกำลังแรงงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมานาน โดยเฉพาะในแง่นโยบายที่จะเข้าไปสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ข้อถกเถียงที่ชัดเจนก็คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ในช่วงหน้าแล้ง กำลังแรงงานจะมีปัญหาในการหารายได้ และทำงานไม่ได้เต็มที่ จึงควรมีนโยบายสร้างงานเพื่อให้แรงงานดังกล่าวใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในการที่ความคิดเห็นอีกด้านหนึ่งเห็นว่า ตลาดแรงงานในชนบททำหน้าที่ดีแล้ว คนชนบทสามารถหางานหรือมีรายได้จากการผลิตสินค้าพื้นเมือง หรือรับจ้างทั่ว ๆ ไปได้อยู่แล้ว การสร้างงานจึงไม่จำเป็นและเสียค่าใช้จ่ายไม่คุ้มกับประโยชน์³⁴

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าข้อสรุปจะออกมาในรูปใด แต่ข้อเท็จจริงนั้นการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีแน่นอน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในประเทศนั้นได้กล่าวแล้วว่า มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้แรงงานในเขตเมือง โดยเฉพาะแรงงานช่วยธุรกิจครอบครัว ที่หันมาทำงานนอกบ้านมากขึ้น ก่อให้เกิดช่องว่างให้แรงงานชนบทเข้าไปแทนที่ในงานด้านบริการ เช่น งานผู้ช่วยแม่บ้าน หรืออุตสาหกรรมการผลิตในครอบครัว ที่สำคัญการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจของภาคเมืองได้ก่อให้เกิดอุปสงค์แรงงานอย่างกว้างขวาง กระตุ้นให้แรงงานหนุ่มสาวจากต่างถิ่นเคลื่อนย้ายมาทำงานในกรุงเทพฯ และเมืองต่าง ๆ

³² Nipon. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 10.

³³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 325.

³⁴ World Bank. 1983 อ้างใน Nipon. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 22.

อนึ่ง ในการย้ายถิ่นของแรงงานชนบท จำนวนหรือปริมาณผู้ย้ายถิ่นยังขึ้นกับช่วงฤดูกาล โดยเฉพาะในช่วงหน้าฝน จำนวนผู้ย้ายถิ่นลดจำนวนหรือมีน้อยกว่าหน้าแล้ง ส่วนแรงจูงใจที่ทำให้ย้ายถิ่นนั้น จากการศึกษาของนักวิชาการหลายคนพบว่าแรงจูงใจก็คือโอกาสในการมีงานทำและรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างภาคเมืองกับชนบทที่เป็นตัวตัดสินใจ ทำให้คนย้ายถิ่น³⁵ นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบว่า คนอีสานย้ายถิ่นเนื่องจากไม่มีงานทำในพื้นที่ที่ทำให้ต้องย้ายถิ่นตามฤดูกาล และยังพบว่าการขาดแคลนที่ทำกินและการมีประชากรที่มากเกินไปยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการย้ายถิ่นอีกด้วย³⁶

สำหรับตลาดแรงงานของคนย้ายถิ่นหรืออพยพนั้น หากเป็นการอพยพชั่วคราว ตลาดแรงงานที่รองรับจะมีทั้งภาคก่อสร้างและงานในตลาดนอกระบบอื่น ๆ อาทิ เป็นคนสวน ทำงานรับใช้ในบ้าน ส่วนการอพยพถาวรนั้นจะเป็นการอพยพของแรงงานที่มีการศึกษา และมีเป้าหมายจะหางานมั่นคงหรืองานในระบบทำ

ส่วนในแง่ของโอกาสการได้งานและโอกาสในการปรับปรุงชีวิตของคนงานย้ายถิ่นนั้น จากการศึกษาของ สุนันทา เสียงไทย พบว่างานในเมืองสำหรับคนอพยพนั้นหาไม่ยากนัก ซึ่งก็เป็นความจริงที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป เพราะอย่างน้อยผู้อพยพมิใช่อพยพครั้งแรกสามารถรู้แหล่งงานสำคัญ การมีญาติมิตรหรือบุคคลซึ่งทำงานอยู่ก่อนหรือกำลังทำอยู่สามารถเป็นแหล่งข้อมูลของงาน ตลอดจนการเอื้ออาทรและดูแลในเรื่องต่าง ๆ นอกจากนั้นยังพบว่าแรงงานอพยพซึ่งทำงานในภาคนอกระบบนั้น สามารถได้เข้าปรับสถานภาพตนเองไปสู่อาชีพที่ดีกว่าหรือมีรายได้ดีกว่าด้วย ในแง่รายได้พบว่าแรงงานที่ทำงานในภาคนอกระบบไม่แตกต่างจากคนทำงานในภาคระบบด้วยซ้ำสำหรับงานบางประเภท³⁷

แรงงานรับจ้างทำงานอะไร

ช่วงทศวรรษ 2500 โดยเฉพาะหลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ในปี 2504 เป็นต้นมา ความต้องการแรงงานรับจ้างมีเพิ่มมากขึ้น แรงงานเหล่านี้ทำงานอะไรบ้าง จากการศึกษาของนิคมฯ สรุปได้ว่าในช่วงสิ้นปี 2500 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานประมาณ 10.2 ล้านคน เป็นแรงงานทำงานในภาคนอกวงเกษตรร้อยละ 12 โดยจำแนกเป็นกิจการเหมืองแร่ 19,200 คน การผลิต 212,500 คน ก่อสร้าง 28,400 คน ไฟฟ้า แก๊ส และบริการด้านอนามัย 4,700 คน พาณิชยกรรม 463,200 คน การขนส่ง คลังสินค้า และสื่อสาร

³⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 324-325.

³⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, เพิงอ่าง หน้า 325.

³⁷ สุนันทา เสียงไทย, อ่างใน นิพนธ์ พัวพงศกร, Employment Policy, 2523.

84,500 คน บริการ 393,100 คน และอื่น ๆ อีก 23,400 คน ซึ่งรวมกันแล้วคนทำงานในภาคนี้มีประมาณหนึ่งล้านคน³⁸

การศึกษาของนิคมฯ ในเอกสารเดียวกัน ระบุเพิ่มเติมว่า กิจกรรมเศรษฐกิจที่จ้างหรือใช้แรงงานจำนวนมากประกอบด้วย ภาคราชการ ซึ่งเป็นนายจ้างรายใหญ่ที่จ้างแรงงานที่ได้รับเงินเดือนค่าจ้างถึงหนึ่งในห้าของแรงงานรับจ้างทั้งหมด โดยรวมถึงข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงสีข้าว โรงงานยาสูบ โรงกลั่นเหล้า โรงฟอกหนัง และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น

นอกจากว่าจ้างแรงงานมากแล้ว กิจกรรมเศรษฐกิจที่จ้างโดยรัฐบาลยังถือเป็นแบบอย่างให้กับภาคเอกชนในเรื่องการบริหาร เงินเดือน การจัดฝึกอบรมการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ การเก็บคลังสินค้า การรับส่งสินค้า การจัดระเบียบ และการให้สวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้น³⁹

การศึกษาของนิคมฯ ยังพบว่า นอกจากภาครัฐแล้ว กิจกรรมเศรษฐกิจอื่น ๆ ประกอบด้วยคนงานทำงานในกิจการสวนยาง ประมาณว่าในช่วงปี 2500 มีคนงานอาชีพปลูกยางประมาณ 91,000 คน คนงานกรีดยางประมาณ 50,000 คน

กิจการเหมืองแร่เป็นกิจการสาขาเศรษฐกิจที่จ้างแรงงานมากในภาคได้ กรมทรัพยากรธรณีประมาณการว่าในปี 2497 มีการว่าจ้างแรงงานในกิจการเหมืองแร่ประมาณ 14,043 คน

ส่วนกิจการอื่น ๆ ที่เหลือประกอบด้วย โรงสีข้าว ซึ่งในขณะนั้นเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจที่ทำรายได้สูงของประเทศ โดยมีโรงสีข้าวกว่า 800 โรงในประเทศ มีกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องว่าจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกุลิแบกข้าวตามคังน้ำ และโรงสี เป็นต้น

กิจการเศรษฐกิจสุดท้ายที่จ้างแรงงานจำนวนมากในสมัยทศวรรษที่ 2500 ก็คือ กิจการขนส่ง ซึ่งการศึกษาพบว่า มีการจ้างแรงงานกว่า 80,000 คน หนึ่งในสามเป็นลูกจ้างเกี่ยวกับกิจการขนส่งทางน้ำ และประมาณหนึ่งในสี่เป็นลูกจ้างของกิจการรถไฟ⁴⁰

หลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 การขยายตัวของภาคธุรกิจนอกวงเกษตรได้ขยับสูงขึ้น การขยายตัวไม่ได้เกิดขึ้นในเชิงปริมาณอย่างเดียว แต่ความหลากหลายของอุตสาหกรรม (Diversifications) ยังเกิดขึ้นอีกด้วย

³⁸ Nikom Chandravithoon. Labour in Thailand เอกสารโรเนียว หน้า 6.

³⁹ Nikom Chandravithoon. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 6.

⁴⁰ นิคม จันทรวิทุร. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า

ในส่วนองแรงงาน แม้อยู่ละ 83 ยังคงทำงานในภาคเกษตร แต่ภาคนอกวงเกษตรในสาขาสำคัญ ได้ขยับเพิ่มขึ้นทุกสาขา งานเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม มีคนทำงานประมาณ 780,000 คน หรือร้อยละ 5.7 งานบริการ 655,200 คน หรือร้อยละ 4.7 งานหัตถกรรม 471,000 คน หรือร้อยละ 3.4 ส่วนงานกิจการขนส่ง คลังสินค้าและคมนาคม 160,000 คน หรือร้อยละ 1.2 สำหรับกิจการก่อสร้างประมาณ 68,000 คน หรือร้อยละ 0.5 ส่วนงานกิจการไฟฟ้า ประปา บริการ สุขาภิบาล 16,000 คน หรือร้อยละ 0.11⁴¹

ในส่วนองภาคอุตสาหกรรม ในช่วง 2 แผนแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ เราพบว่า ประเทศไทยมีสถานประกอบการขยายตัวในภาคนี้เป็นจำนวนมาก มีโรงงานเกิดขึ้นกว่า 40,000 โรงงาน โดยเฉพาะโรงงานที่ก่อตั้งใหม่ระหว่างปี 2510-2511 มีถึง 3,222 โรงงาน⁴²

สำหรับประเภทอุตสาหกรรมที่คนงานไทยทำมากนั้น จากการสำรวจของกระทรวงอุตสาหกรรม สถานประกอบการที่มีจำนวนรวมกันทั่วประเทศกว่าหนึ่งพันโรงขึ้นไป ประกอบด้วย อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมทำไม้และไม้ก๊อก ยางวัน เครื่องเรือน อุตสาหกรรมการพิมพ์และโฆษณา อุตสาหกรรมทำเครื่องมือขนส่ง และอุตสาหกรรมอาหารมีรวมกันกว่า 28,177 โรงงาน อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐานมี 3,981 โรงงาน เป็นต้น

เราได้ทราบประเภทอุตสาหกรรม อาชีพของคนงานนอกวงเกษตรในช่วง 2 ทศวรรษไปแล้ว คนทำงานเหล่านี้หากจำแนกตามสถานภาพหรือบทบาทของภาระหน้าที่ในช่วงปี 2510 แล้วจะแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

สถานภาพ	จำนวน	%
นายจ้าง	75,611	1.9
ลูกจ้างรัฐบาล	544,372	13.8
ลูกจ้างเอกชน	1,324,300	33.6
ทำงานส่วนตัว	1,079,200	27.1
ช่วยธุรกิจครอบครัว	779,683	19.8
ไม่ทราบ	150,419	3.8
รวม	3,944,933	100

ที่มา : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

⁴¹ นิคม จันทรวิทุร. "แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม" 2515.

⁴² ประภาส จักกะพาก. อ้างใน นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม 2515.

มาในปี 2519 กำลังแรงงานไทยมีประมาณ 19.4 ล้านคน ในจำนวนนี้ทำงานในภาคเกษตร 15.13 ล้านคน อีก 4.27 ล้านคน ทำงานในภาคนอกเกษตร คนกว่า 4 ล้านคนทำงานในสาขาอะไรบางอย่างนั้น จากการศึกษาของนิคม⁴³ (2526) ระบุว่า แรงงานนอกเกษตรเหล่านี้กระจัดกระจายทำงานหากินในอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยงานบริการ 1,550,000 คน งานอุตสาหกรรมและหัตถกรรมประมาณ 1 ล้านคน งานขนส่งและคมนาคม 380,000 คน งานก่อสร้าง 200,000 คน งานด้านการค้าและธนาคาร 112,000 คน งานที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ 600,000 คน และงานเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณสุขอีก 50,000 คน⁴⁴

จะเห็นว่า จำนวนแรงงานนอกเกษตรนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อประเทศพัฒนาเพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะมีผลต่อผู้ใช้แรงงาน ฉะนั้นในช่วงทศวรรษ 2500, 2510 จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการเข้ามาของกองทัพต่างชาติ (สหรัฐฯ เข้ามาใช้ฐานทัพในประเทศ) การตัดถนนหนทางและสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้ก่อให้เกิดการใช้แรงงานในสาขาต่าง ๆ ทั้งในภาคอุตสาหกรรมขนส่ง พาณิชยกรรม การค้าในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง งานภาคบริการต่าง ๆ

อนึ่ง จากจำนวน 4 ล้านคนเศษนั้น หากจะแบ่งตามสถานภาพ จะทำให้เราเข้าใจถึงรายได้ ความสัมพันธ์และลักษณะงานของเขายิ่งขึ้น ในการจัดแบ่งตามสถานภาพนั้นปกติเราจำแนกเป็น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบการอิสระ และผู้ช่วยเหลือแรงงานในครอบครัว สำหรับแรงงานรับจ้างนั้น มีประมาณ 3 ล้านคน และที่เป็นนายจ้างประมาณ 90,000-100,000 คน⁴⁵

10 ปีต่อมา คือในปี 2529 กรมสวัสดิการฯ ได้มีรายงานสถิติแรงงานประจำปี⁴⁶ ระบุว่ากำลังแรงงานของประเทศไทยมีประมาณ 27.8 ล้านคน จากประชากรทั้งสิ้น 52 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 53.5

ในจำนวน 27 ล้านคนเศษนี้ ทำงานอยู่ในภาคเกษตรประมาณ 16.8 ล้านคน หรือร้อยละ 65.9 นอกนั้นทำงานในภาคนอกเกษตร โดยแบ่งเป็นอุตสาหกรรมการผลิต (รวมถึงสาธารณูปโภค และขนส่ง) 3.5 ล้านคน หรือร้อยละ 13.7 พาณิชยกรรมและบริการ 5.2 ล้านคน หรือร้อยละ 20.4 อย่างไรก็ตามเมื่อแยกผู้มีงานทำตามสถานภาพ พบว่าเป็นลูกจ้างเอกชนประมาณ 4.9 ล้านคน ลูกจ้างรัฐบาล 1.7 ล้านคน และเป็นนายจ้าง 2.65

⁴³ นิคม จันทรวิทุร. 2526.

⁴⁴ นิคม จันทรวิทุร. 2526. เพ็ญอ้าง.

⁴⁵ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานสถิติแรงงานประจำปี.

⁴⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เพ็ญอ้าง.

ล้านคน⁴⁷ ข้อที่น่าสังเกตในช่วงทศวรรษที่ 2520 การเพิ่มของประชากรมีอัตราเพิ่มลดลงแล้ว คือเฉลี่ยร้อยละ 2 แต่ขนาดของกำลังแรงงานก็ยังคงสูงอยู่ เนื่องจากกำลังแรงงานดังกล่าวเกิดมาแล้วในช่วงที่ประเทศมีอัตราการเกิดสูงอยู่

จำนวน 4.9 ล้านคน ที่ทำงานรับจ้างนี้ หากจะจำแนกการทำงานตามประเภทของสถานประกอบการ จะพบว่าทำงานเป็นลูกจ้างภาคเกษตรมีจำนวน 1.5 ล้านคน หรือร้อยละ 30.61 ของแรงงานรับจ้างภาคเอกชนทั้งหมด รองลงมาคือแรงงานรับจ้างงานพาณิชย์กรรมและบริการ 1.4 ล้านคน หรือร้อยละ 28.57 และอุตสาหกรรมและหัตถกรรม 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 26.53 ที่เหลือทำงานอยู่ในงานก่อสร้าง ขนส่ง เหมืองแร่ และอื่น ๆ

ในส่วน of ลูกจ้างรัฐบาล ในปี 2529 ลูกจ้างของภาครัฐบาลทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำของพลเรือนและทหาร มีจำนวน 1.7 ล้านคน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา อัตราเพิ่มของข้าราชการเริ่มลดลง จนกระทั่งมาถึงปี 2533 ซึ่งเป็นช่วงเศรษฐกิจขยายตัวเต็มที่ อัตราการเพิ่มขยับสูงขึ้นอีก และกลับลดลงในปี 2539 เป็นต้นมา

ในเดือนธันวาคม 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติใช้มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐ อาทิ ให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานในกรม ยกเว้นการตั้งหรือโอนตามที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผลจากเงื่อนไขที่รัฐบาลตกลงกับ IMF และให้ทุกส่วนราชการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลให้อยู่ในกรอบของงบประมาณ โดยเพิ่มประสิทธิภาพ กำหนดแผนการลดค่าใช้จ่าย และแผนการตัดลดภารกิจ

⁴⁷ นิคม จันทรวิทุร, เพ็ญอ้าง น. 6-7.

**อัตรากำลังและอัตราเพิ่มของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
ปีงบประมาณ 2524-2541**

ปีงบประมาณ	จำนวนข้าราชการ	อัตราเพิ่ม (%)
2524	812,507	
2525	862,693	6.18
2526	892,970	3.51
2527	916,810	2.67
2528	930,990	1.55
2529	946,813	1.65
2530	963,205	1.79
2531	980,033	1.75
2532	997,115	1.74
2533	1,028,235	3.12
2534	1,061,496	3.23
2535	1,071,619	0.95
2536	1,102,421	2.87
2537	1,129,338	2.44
2538	1,169,718	3.58
2539	1,201,261	2.70
2540	1,234,120	2.74
2541	1,233,619	0.04

แหล่งข้อมูล : กรมบัญชีกลาง
ที่มา : กลุ่มเงินเดือน สำนักงาน ก.พ.

นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา จำนวนสถานประกอบการและลูกจ้างภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก โดยมีลูกจ้างทำงานในสถานประกอบการเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่า ในปี 2538 จากการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรส.⁴⁸ พบว่าในปี 2537 มีลูกจ้างทำงานทั่วประเทศ 5.9 ล้านคน มาในปี 2538 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 6.7 ล้านคน โดยในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการขนาด 1-9 คน จำนวน 695,914 คน⁴⁹ สถานประกอบการขนาด 10-49 คน จำนวน 1.3 ล้านคน ขนาด 50-299 คน จำนวน 2 ล้านคน ขนาด 300-999 จำนวน 1.3 ล้านคน และขนาด 1,000 คนขึ้นไป จำนวน 1.3 ล้านคน ใน

⁴⁸ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. 2538.

⁴⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. เพ็ญอ้าง.

จำนวนทั้งหมดนี้เกือบครึ่งคือ ลูกจ้างที่ทำงานในกรุงเทพฯ ประมาณ 3.1 ล้านคน รองลงมา เป็นลูกจ้างที่ทำงานในจังหวัด 5 จังหวัดรอบกรุงเทพฯ จำนวน 1.3 ล้านคน

ในส่วน of สถานประกอบการเอกชน พบว่าสถานประกอบการในประเทศไทย ในปี 2538 มีจำนวน 291,931 แห่ง เพิ่มขึ้นกว่า 1 เท่าตัว จากปี 2530 ซึ่งมีสถานประกอบการจำนวน 141,871 แห่ง ในจำนวนนี้พบว่าเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่มี ลูกจ้าง 1-9 คน มากถึง 205,541 แห่ง ในการที่สถานประกอบการขนาด 10-49 คน มี 64,482 แห่ง ขนาด 50-299 คน มี 18,635 แห่ง ขนาด 300-999 มี 2,701 แห่ง และ ขนาด 1,000 คนขึ้นไป 572 แห่ง

จะเห็นว่า ส่วนประกอบของสถานประกอบการไทย ยังคงประกอบด้วย สถานประกอบการขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กไม่เกิน 10 คน มีถึงกว่าร้อยละ 60 ของสถานประกอบการทั้งหมด การที่เรามีสถานประกอบการขนาดเล็กมากมีลูกจ้างไม่เกิน 10 คนนี้ มีผลต่อผู้ใช้แรงงานจำนวนหลายแสนคน โดยเฉพาะ ในกรณีการไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและสำนักงานประกันสังคม ซึ่งใช้ครอบคลุมกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

การไม่ได้รับการคุ้มครองนี้ ไม่ได้หมายความว่าไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะนายจ้างที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คน ก็ยังคงรับผิดชอบกรณีประสบ ความตาย หรือเจ็บป่วยของลูกจ้างจากการทำงานอยู่ดี เพียงแต่ลูกจ้างนั้นจะประสบปัญหา ในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งจะยุ่งยากและมีปัญหามากกว่าเมื่อเทียบกับระบบการประกันที่จัดให้ โดยรัฐในรูปกองทุนเงินทดแทน ที่สำคัญสถานประกอบการขนาดเล็กมาก ลูกจ้างจะเสียสิทธิ ประโยชน์จากระบบประกันสังคม ซึ่งดูแลการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ความทุพพลภาพที่ เกิดนอกเหนือจากงาน และยังขาดประโยชน์กรณีการประกันชราภาพ และการสงเคราะห์ ครอบครัว ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2541 ที่ผ่านมามีด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้สถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดใหญ่ จะมีจำนวน น้อย แต่ในแง่ของการว่าจ้างแรงงานแล้ว พบว่า สถานประกอบการขนาด 50-299 คน ว่าจ้าง แรงงานสูงสุดถึง 2 ล้านคน และ สถานประกอบการขนาด 300-999 คน ว่าจ้างแรงงาน 1.3 ล้านคน ส่วนสถานประกอบการที่ว่าจ้างลูกจ้างเกินกว่า 1,000 บาท/คน ซึ่งมีเพียง 572 แห่ง นั้นว่าจ้างแรงงานถึง 1.3 ล้านคน

ส่วนคนงานลูกจ้างเหล่านี้ทำงานอะไรบ้างนั้น จากสถิติแรงงานของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน⁵⁰ ซึ่งได้จัดแบ่งสถานภาพของแรงงานที่ทำงานในสาขา

⁵⁰ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สถิติแรงงานปี 2535.

นอกวงเกษตร ในปี 2536 ระบุว่า จากจำนวนผู้มีงานทำในภาคนอกวงเกษตร 13.6 ล้านคน ประกอบด้วยผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว จำนวน 3 ล้านคน ผู้ช่วยธุรกิจส่วนตัว 1.8 ล้านคน นายจ้าง 4.4 แสนคน และลูกจ้างเอกชน 6.4 ล้านคน (กรมสวัสดิการฯ สถิติแรงงาน ปี 2535) สถิติแรงงานในปี 2539 จากแหล่งเดียวกัน ได้ระบุ สถานภาพของผู้ใช้แรงงานนอกวงเกษตร จำนวน 15.6 ล้านคนว่า ประกอบด้วยผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว 3.4 ล้านคน ผู้ช่วยธุรกิจส่วนตัว 1.8 ล้านคน นายจ้าง 4.2 แสนคน และลูกจ้างเอกชน 7.7 ล้านคน⁵¹

สถานประกอบการต่าง ๆ ที่มีจำนวนลูกจ้างมากก็ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมการผลิต การบริการ ขนส่ง เป็นต้น ในส่วนของกิจกรรมการผลิตนั้น จากการสำรวจวิจัยล่าสุดของ ที.ดี.อาร์.ไอ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลกเสนอต่อกรมสวัสดิการฯ ในปี 2540 ระบุผลการศึกษา สถานประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานไทยจำนวนมาก 6 สาขา คือ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร สิ่งทอเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า พลาสติก เคมีภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ ได้ระบุจำนวนผู้ใช้แรงงาน ดังนี้ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร จากการสำรวจพบว่าในปี 2538 โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่ามีสถานประกอบการแปรรูปอาหาร ประมาณ 13,832 โรง ว่าจ้างแรงงานทั้งสิ้นประมาณ 495,914 คน⁵² ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมประเภทนี้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีมากถึง 55,862 โรง ว่าจ้างแรงงานประมาณ 800,000 คน ซึ่งจะเห็นข้อแตกต่างกันค่อนข้างมาก อุตสาหกรรมประเภทนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก โดยส่งออกทำรายได้เข้าประเทศจากมูลค่า 45,260 ล้านบาท ในปี 2523 เพิ่มขึ้นเป็น 169,044 ล้านบาท ในปี 2537 โดยมีการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเล มีสัดส่วนสูงสุดถึงร้อยละ 62 รองลงไปเป็นการส่งออก ผัก ผลไม้แปรรูป เนื้อสัตว์ แป้งมันสำปะหลัง และแป้งอื่น ๆ ส่วนที่เหลือเป็นผลิตภัณฑ์จากแป้ง นม ครีม และขนม เป็นต้น

สำหรับอุตสาหกรรมสิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม ถือเป็นอุตสาหกรรมที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่ง อุตสาหกรรมที่ว่าจ้างมากก็คืออุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม รองลงไปเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งประกอบด้วยเส้นใยประดิษฐ์ บันด้าย ทอผ้า ถักผ้า ฟอกย้อม จากตัวเลขของกระทรวงอุตสาหกรรม ในปี 2537 อุตสาหกรรมทั้งสองประเภทว่าจ้างแรงงานรวมกันทั้งสิ้น 1.1 ล้านคน แบ่งเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ รวม 1,979 ราย ว่าจ้าง

⁵¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สถิติแรงงานปี 2539.

⁵² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก. โดยสถาบันวิจัย ทีดีอาร์ไอ. 2540. หน้า 102.

แรงงานประกอบกร 260,060 คน อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม มีสถานประกอบการ 2,787 ราย ว่าจ้างแรงงาน 862,500 คน⁵³

จำนวนผู้ผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ปี 2537

ประเภท	จำนวนโรงงาน (โรง)	การจ้างงาน (คน)
<u>อุตสาหกรรมสิ่งทอ</u>	<u>1,979</u>	<u>260,060</u>
- เส้นใยประดิษฐ์	16	16,500
- ปั่นด้าย	141	62,460
- ทอผ้า	729	65,280
- ถักผ้า	692	64,800
- ฟอกย้อม/แต่งสำเร็จ	426	51,020
<u>อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม</u>	<u>2,787</u>	<u>862,500</u>
รวม	4,791	1,122,560

ที่มา : นิพนธ์ และคณะ 2539 (ก) หน้า 35-36 อ้างในรายงาน T.D.R.I. เสนอตอ กรส. โครงการศึกษาแนวทาง การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก. น.106.

ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มนั้นว่าจ้างแรงงานมากกว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอมาก เพราะเครื่องนุ่งห่มเป็นการผลิตในขั้นปลาย ที่ใช้แรงงานมาก ในขณะที่สิ่งทอนั้นมีขบวนการผลิตหลายขั้นตอน และปัจจุบันหันไปใช้เทคโนโลยี และเครื่องจักรรุ่นใหม่jz9dTที่ว่าจ้างแรงงานน้อยลง โดยเฉพาะการใช้เครื่องจักรทอผ้าไม่มีกระสวย ซึ่งแพงกว่า แต่มีคุณภาพมากกว่า กอปรกับการแข่งขันลดต้นทุนการใช้เครื่องจักรจึงแพร่หลาย ฉะนั้นการพิจารณาว่าสิ่งทอใช้แรงงานมากจึงไม่เป็นจริงทั้งหมด⁵⁴

อุตสาหกรรมรองเท้า เป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่ว่าจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก และขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการเน้นให้อุตสาหกรรมประเภทนี้เป็นอุตสาหกรรมส่งออก โดยเฉพาะการผลิตตามใบอนุญาต (License) โดยฝ่ายไทยจะทำสัญญากับเจ้าของเครื่องหมายการค้าของบริษัทแม่ในต่างประเทศ เพื่อขออนุญาตใช้เครื่องหมายการค้า เมื่อได้รับอนุญาตจะผลิตเพื่อการส่งออก อีกทั้งจำหน่ายภายในประเทศได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด⁵⁵ ส่วนการผลิตอีกประเภทหนึ่ง เป็นการรับจ้างผลิตหรือรับช่วงผลิตภายใต้ชื่อการค้า (Brano Name) ของผู้ว่าจ้างต่างประเทศ ซึ่งผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ออกแบบ กำหนดขนาด ตลอดจนหาวัตถุดิบ เช่น การผลิตรองเท้ากีฬา โดยต้องส่งออกไปยังประเทศผู้ว่าจ้าง และปกติไม่มี

⁵³ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เพ็ญอ้าง หน้า 106.

⁵⁴ โฆสิต บัณเฑียรวัตร 2540. อ้างใน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพ็ญอ้าง หน้า 106.

⁵⁵ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ้าง หน้า 121.

สิทธิจำหน่ายในประเทศที่ผลิต ซึ่งแนวการผลิตภายใต้ Brand Name นี้ มีผลกระทบต่อผู้ใช้งานแรงงานของประเทศผู้ว่าจ้างซึ่งค่าจ้างสูง จนเจ้าของทุนต้องหาทางออก โยกย้าย เงินทุนไปว่าจ้างการผลิตอีกประเทศหนึ่ง แล้วนำกลับมาจำหน่ายในประเทศซึ่งคำนวณแล้วยังมีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนถูกกว่า ผลกระทบนั้นนอกจากเกิดต่อประเทศแม่แล้วยังเกิดต่อประเทศผู้รับด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ส่วนการว่าจ้างแรงงานนั้น จากการศึกษาของฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2538)⁵⁶ ประมาณว่า มีสถานประกอบการในอุตสาหกรรมรองเท้ากว่า 2,000 ราย ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 หรือประมาณ 1,800 ราย เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก หรือธุรกิจในครัวเรือนผลิตจำหน่ายในท้องถิ่น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 10 หรือ 200 ราย เป็นขนาดกลางหรือใหญ่ซึ่งผลิตเพื่อการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ สำหรับประเทศที่ส่งออกมาก ก็มีสหรัฐอเมริกา รองลงมาเป็นกลุ่มประเทศยุโรป และอาเซียนตามลำดับ โดยมีมูลค่าส่งออก ในปี 2537 เท่ากับ 37,371 ล้านบาท⁵⁷ ส่วนอุตสาหกรรมพลาสติก เป็นอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากตลาดต้องการเพื่อใช้บริโภค และผลิตเพื่อเป็นชิ้นส่วนประกอบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ผลิตภัณฑ์พลาสติกจึงประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป เช่น ถ้วย ขาม ถังพลาสติก ไปจนถึงการผลิตชิ้นส่วนเป็นส่วนประกอบของอิเล็กทรอนิกส์ อะไหล่รถยนต์ และอื่น ๆ โดยผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปในลักษณะบรรจุผลิตภัณฑ์ เช่น ถัง ของพลาสติก มีสัดส่วนสูงสุด รองลงมาเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่ใช้ในครัวเรือน และผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนสำหรับอุตสาหกรรมอื่น ๆ รองลงมา ทั้งนี้อุตสาหกรรมประเภทแรกจะใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ส่วนผลิตภัณฑ์ในชั้นกลางยังจำเป็นต้องการฝีมือแรงงานและชำนาญสูงควบคู่ไปกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ จากการศึกษาของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2540) คาดว่ามีผู้ประกอบการพลาสติกประมาณ 1,300 – 1,400 ราย ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการประเภทถุง ของ พลาสติก

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากอีกประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะแรงงานหญิง อุตสาหกรรมประเภทนี้เติบโตและขยายตัวเนื่องมาจากผลพวงของระบบโลกาภิวัตน์ที่มีการโยกย้าย ทุน เทคโนโลยี ไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลก ซึ่งมีต้นทุนด้านแรงงานถูกกว่า และสามารถใช้เป็นฐานเพื่อการส่งออกของบริษัทแม่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในระยะแรก ๆ ของไทย จะเป็นผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในบ้าน เช่น วิทยุ โทรศัพท์ ต่อมาได้วิวัฒนาการออกมาเป็นการผลิตชิ้นส่วนและส่วนประกอบ เช่น แผงวงจร

⁵⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพ็งอ้าง หน้า 121.

⁵⁷ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพ็งอ้าง หน้า 122-123.

รวม (IC) และผลิตอุปกรณ์ที่ใช้ในอุตสาหกรรม โดยมีต่างชาติเข้ามาลงทุนในการพัฒนาผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์อย่างต่อเนื่อง ประเทศที่เข้ามาลงทุนในสัดส่วนสูง มี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน และมีสหรัฐอเมริกา และยุโรป เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญในส่วนของ การว่าจ้างแรงงาน จากการศึกษาวิจัยของอมรรัตน์ และนิพนธ์ (2537) ในช่วงปี 2507-2534 มีโครงการได้รับการส่งเสริมการลงทุนจำนวน 262 แห่ง มีการจ้างงาน 86,156 คน ส่วนบริษัทที่ไม่ได้รับการส่งเสริมมี 1,264 แห่งในช่วงเดียวกัน และมีการว่าจ้างแรงงาน 27,704 คน⁵⁸ การศึกษายังพบว่าอุตสาหกรรมประเภทนี้ มีต้นทุนแรงงานค่อนข้างต่ำ คือ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.4 เท่านั้น ในขณะที่ใช้ทุนวัตถุดิบสูงถึง ร้อยละ 71 ที่สำคัญอุตสาหกรรมประเภทนี้ ยังต้องพึ่งพียงของวัตถุดิบจากต่างประเทศสูงมาก และไทยเองยังไม่มีความสามารถในการออกแบบผลิตภัณฑ์ และต้องพึ่งพาในสัดส่วนที่สูง⁵⁹

อุตสาหกรรมสุดท้ายที่การศึกษาลงท้ายได้มีรายงานตามมาก็คือ อุตสาหกรรมเครื่องประดับ ซึ่งจากการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย (2536) และสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ (2536) ⁶⁰ ประมาณว่าในปี 2533 มีการจ้างงานในอุตสาหกรรมประเภทนี้สูงถึง 1.3 ล้านคน ในจำนวนนี้แยกเป็นช่างเจียระไนพลอย ประมาณ 1 ล้านคน ช่างประกอบตัวเรือน ประมาณ 300,000 คน และช่างเจียระไนเพชร ประมาณ 7,000 คน ในจำนวนนี้ไม่นับรวมถึง แรงงานที่จัดหาวัตถุดิบ ในการจัดหาพลอย ทำเหมืองอีก ไม่ต่ำกว่า 50,000 คน⁶¹

จากการพิจารณาอุตสาหกรรมหลักสำคัญที่มีการว่าจ้างแรงงานจำนวนมาก ดังกล่าวข้างต้น มีข้อควรสังเกต ที่น่าสนใจหลายประการ คือ

ประการแรก อุตสาหกรรมเกือบทุกประเภทดังกล่าวข้างต้นมีรากฐานหรือรากเหง้ามาจากการพัฒนาเศรษฐกิจมาตั้งแต่แผนฉบับแรก และวิวัฒนาการมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน และได้รับผลพวงของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีกระแสโลกาภิวัตน์ และการค้าระหว่างประเทศ และที่สำคัญมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานที่เห็นได้ชัดเจนก็มี อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ รองเท้า อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยปัจจุบัน มีต้นทุนด้านค่าจ้างสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคหลายประเทศ ทางออกจึงต้องปรับค่าจ้างปรับปรุงคุณภาพ เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์และใช้เทคโนโลยีใหม่ การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน อาทิ การนำเครื่องจักร/แบบไร้กระสวยมาใช้ เป็นต้น

⁵⁸ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เฟ้งอ้าง หน้า 141.

⁵⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เฟ้งอ้าง หน้า 144.

⁶⁰ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เฟ้งอ้าง หน้า 151.

⁶¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เฟ้งอ้าง หน้า 150-151.

เช่นเดียวกัน อุตสาหกรรมของประเทศไทยเมื่อประสบปัญหาทางด้านคู่แข่งที่มีต้นทุนถูกกว่า หลายแห่งได้รับช่วงการผลิตจากต่างประเทศภายใต้ Brand Name ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานเช่นกัน อาทิ หากตลาดซบเซา ความมั่นคงในงานจะมีปัญหาติดตามมา อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ก็เช่นกัน และอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้ามาเป็นหลักและคงจะต้องพึ่งพาต่างประเทศ

ประการที่สอง การลงทุนในแต่ละอุตสาหกรรมจะมีความหลากหลายในด้านการลงทุน อุตสาหกรรมข้างต้นที่มีการลงทุนสูงใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ทันสมัยประกอบด้วย อุตสาหกรรมอาหาร สิ่งทอ และอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเหล่านี้เมื่อใช้เทคโนโลยีใหม่ จะสร้างโอกาสให้แรงงานไทยมีฝีมือทักษะเพิ่มขึ้น ในด้านอุตสาหกรรมประเภทเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า เครื่องประดับ จะลงทุนในด้านอุปกรณ์เครื่องจักรน้อยกว่า การใช้แรงงานจะมีลักษณะเข้มข้น และเพื่อเสริมโอกาสในการแข่งขันจำเป็นต้องเพิ่มคุณภาพของผลิตภัณฑ์ โดยยกระดับฝีมือแรงงานด้วย

ประการที่สาม แนวความคิดเดิมซึ่งคิดว่าอุตสาหกรรมบางประเภทเป็นของบริษัทยักษ์ใหญ่หรือส่วนใหญ่เป็นของต่างชาติ จากการศึกษาวิจัยข้างต้นพบว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอ แปรรูปอาหาร พลาสติกเคมีภัณฑ์ มีสัดส่วนที่คนไทยถือหุ้น 100 % สูงมาก มีเพียงส่วนน้อยที่รวมทุนกับต่างชาติ หรือเป็นบริษัทลูกของบรรษัทข้ามชาติ สำหรับกรณีของอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารพบว่า กว่าร้อยละ 70 มีคนไทยถือหุ้น 100 % อีกร้อยละ 12 มีต่างชาติถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 และ ร้อยละ 4.1 ถือหุ้นสูงกว่าร้อยละ 50 และประมาณร้อยละ 10 ที่เป็นของบริษัทต่างชาติ 100 % หรือเป็นบริษัทลูกของบรรษัทข้ามชาติ อุตสาหกรรมสิ่งทอก็เช่นกัน ที่ร้อยละ 85 เป็นบริษัทคนไทย และร้อยละ 15 เป็นต่างชาติถือหุ้น ต่ำกว่าร้อยละ 50 ส่วนอุตสาหกรรมพลาสติกและเคมีภัณฑ์ มีประมาณร้อยละ 70 ที่เป็นของคนไทย นอกนั้นกระจายไปเป็นของชาวต่างชาติถือหุ้น หรือเป็นของบริษัทลูกของบรรษัทข้ามชาติ

สำหรับอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้านั้น พบว่าร้อยละ 62 เป็นของคนไทย การมีอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นของคนไทยก็เนื่องจากพึ่งวัตถุดิบในประเทศและอาศัยเทคโนโลยีไม่ซับซ้อนยุ่งยากบางประเภท อาทิ สิ่งทอ ซึ่งมีการนำเครื่องจักรใหม่มาใช้ปกติจะได้รับเทคนิคการผลิต การผลิตติดตามมาจากการซื้อด้วย⁶²

อุตสาหกรรมที่คนไทยเป็นเจ้าของน้อยที่สุด ก็คือ อุตสาหกรรมเครื่องประดับ และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมประเภทแรกเป็นอุตสาหกรรมต้องพึ่งพาการนำเข้า

⁶² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพิ่งอ้าง หน้า 165-166.

เข้าและส่งออก และต้องอาศัยอุปกรณ์เครื่องมือที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูง ธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นของต่างชาติ หรือบริษัทลูกของบริษัทข้ามชาติ ส่วนอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นของต่างชาติถึงร้อยละ 42 อุตสาหกรรมเหล่านี้ ได้แก่ อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น ตู้เย็น พัดลม เครื่องปรับอากาศ หม้อแปลงไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ เครื่องมือแพทย์ และการผลิตชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้า และส่วนประกอบแผงวงจรไฟฟ้า การผลิตอุปกรณ์เหล่านี้เพื่อทดแทนการนำเข้า หรือป้อนโรงงานประกอบ ตลอดจนส่งออกต่างประเทศไปประกอบอีกครั้ง โดยผ่านบริษัทลูกในประเทศ เป็นต้น⁶³

ประการที่สี่ อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ว่าจ้างแรงงานไทยเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีการศึกษาไม่สูงนัก ยกเว้น หัวหน้างาน หรืออุตสาหกรรมบางประเภทที่จำเป็นต้องอาศัย ความรู้ ทักษะมาเรียนงาน จากการศึกษาวิจัยของ TDRI จำนวนผู้จบการศึกษาระดับมัธยมขึ้นไปไม่ถึงร้อยละ 1 ที่ทำงานในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า แรงงานส่วนใหญ่ของไทยที่ทำงานในอุตสาหกรรมขนาดกลางและใหญ่ ยังมีการศึกษาไม่สูงนัก แต่ที่ได้ทำงานส่วนหนึ่งเกิดจากการเรียนรู้ ฝึกทักษะในงานเป็นหลัก ซึ่งบริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้มักจะมีโครงการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง

ประการที่ห้า อุตสาหกรรมที่กล่าวข้างต้น เน้นการส่งออกซึ่งแนวโน้มจะขึ้นกับสถานะเศรษฐกิจและต้นทุนที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันต่อตลาดโลกได้ ฉะนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้จะอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุง หรือแม้แต่ปฏิรูปการจัดการเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งผลดังกล่าวจะกระทบต่อบริษัท หรือสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งมีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนสูงกว่า นอกจากนั้น สถานประกอบการยังเสียเปรียบในเรื่อง การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ ความต่อเนื่อง คุณภาพ และการหาตลาด นอกจากนั้นยังมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน เมื่อมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ หรือปฏิรูประบบองค์การจะมีการลดขนาดหรือจำนวนลูกจ้างอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ความมั่นคงในการทำงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์เข้าประเด็นที่มัก رهพุดถึงกันมากในปัจจุบัน ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้มีการพูดไว้ในส่วนของการแรงงานสัมพันธ์

สัดส่วนของแรงงานนอกวงเกษตร

เมื่อพิจารณาแรงงานรับจ้างไทยในสาขาอาชีพต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว โดยภาพรวมแรงงานรับจ้างไทยได้ผ่นตนเองจากภาคเกษตรมาสู่ภาคนอกวงเกษตรอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนของแรงงานภาคนอกวงเกษตรขยับเพิ่มจากร้อยละ 16 ในปี

⁶³ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพียงอ้าง หน้า 166.

2490 เป็นร้อยละ 18.4 ร้อยละ 26.1 และร้อยละ 3.6 ในปี 2503, 2510 และปี พ.ศ. 2525 ตามลำดับ (นิคม จันทรวีฑูร)

การศึกษาของ เมธี ครองแก้ว สัดส่วนของแรงงานในภาคนอกวงเกษตรมีจำนวนไม่ต่างจากการศึกษาของ นิคมฯ มากนัก ในปี 2503 แรงงานนอกวงเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 17.6 เพิ่มเป็นร้อยละ 20.7 ในปี 2513 และร้อยละ 27.5 ในปี 2523 ร้อยละ 36.3 ในปี 2529 ร้อยละ 39.1 ในปี 2532 และร้อยละ 33.5 ในปี 2533⁶⁴

ในแง่สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ จากการศึกษาของ Ingram สัดส่วนของการผลิตจากภาคนอกวงเกษตรในปี พ.ศ. 2494 มีเพียงร้อยละ 49.9 มาในปี 2498 เพิ่มเป็น 58 และในปี 2503 เพิ่มเป็นร้อยละ 60.2⁶⁵

การศึกษาของ เมธีฯ เช่นกัน ในปี 2503 สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภาคนอกวงเกษตรเท่ากับร้อยละ 60.2 หลังจากนั้นได้เพิ่มขึ้นเรื่อยมาเป็นร้อยละ 71.7 ในปี 2513 ร้อยละ 74.6 ในปี 2523 ร้อยละ 83.7 ในปี 2529 ร้อยละ 85 ในปี 2532 และร้อยละ 87.6 ในปี 2533⁶⁶

ผลผลิตในภาคนอกวงเกษตรซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่าครึ่งมาตั้งแต่ 3 ทศวรรษที่แล้ว จากการศึกษาพบว่า ผลผลิตเหล่านี้เกิดจากภาคเศรษฐกิจหรือกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมและบริการ การศึกษาของเมธีฯ ข้างต้นพบว่า ผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมมีส่วนรวมร้อยละ 18.2 ในปี 2503 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.3 ในปี 2513 และร้อยละ 28.4 ในปี 2523 ร้อยละ 34.4 ในปี 2529 ร้อยละ 37.5 ในปี 2532 และร้อยละ 39.2 ในปี 2533 ส่วนภาคบริการได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 42 เป็นร้อยละ 46.4 ร้อยละ 49.3 ร้อยละ 47.5 และร้อยละ 48.4 ในช่วงระยะเวลาเดียวกันตามลำดับ

สำหรับ Ingram นั้นได้แบ่งการผลิตที่เกิดขึ้นจากภาควงเกษตรในช่วงปี 2494 ปี 2498 และ 2503 ออกเป็นระดับพื้นฐาน Agriculture และระดับสูงขึ้นไปเป็น Secondary และ Tertiary โดยเฉพาะในระดับ Secondary ได้จัดแบ่งออกเป็นภาคกิจการเหมืองแร่ อุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้าง ไฟฟ้า และน้ำประปา ส่วนในระดับ Tertiary นั้น ได้แบ่งออก

⁶⁴ ดัดแปลงจากตารางข้อมูลของ เมธี ครองแก้ว 1995. อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. แรงงานไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์. เอกสารโรเนียว อ้างแล้ว หน้า 12.

⁶⁵ ดัดแปลงจากตารางของ Ingram 1971. อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. เพิ่งอ้าง หน้า 11.

⁶⁶ เมธี ครองแก้ว 1995. อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. เพิ่งอ้าง หน้า 14.

เป็นการขนส่งและสื่อสาร การขายส่งและขายปลีก การธนาคาร ประกันและจัดการที่ดิน การบริหารของรัฐ และบริการ⁶⁷

การศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงร่วมสมัยได้ให้ตัวเลขสอดคล้องกัน โดยในปี 2535 ผลผลิตภาคนอกวงเกษตรได้ขยับขึ้นเป็นร้อยละ 88 และขึ้นที่ร้อยละ 89 ในช่วงปี 2536, 2537 และ 2538 ส่วนกิจกรรมของเศรษฐกิจนั้นได้จำแนกออกเป็นกิจการในภาคเหมืองแร่ การผลิต ก่อสร้าง ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง สื่อสาร ขายส่งขายปลีก ธนาคาร การเงิน การบริการภาครัฐ และบริการ โดยภาคการผลิตมีส่วนสูงสุด รองลงมาเป็นภาคขายส่งขายปลีก บริการ ขนส่ง ก่อสร้าง ธนาคาร การเงิน และการบริการของภาครัฐ เป็นต้น⁶⁸

นอกจากนั้น การศึกษาของ UNDP⁶⁹ จะทำให้เราเห็นภาพของสัดส่วนระหว่างแรงงานในภาคเกษตรและนอกเกษตรชัดเจน โดยในช่วงระหว่างปี 1987-1996 สัดส่วนของภาคเกษตรในผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ได้ลดลงจากร้อยละ 16.6 ลงเหลือร้อยละ 10.6 แสดงถึงสัดส่วนของภาคนอกวงเกษตรที่มีต่อผลิตภัณฑ์ของประเทศโดยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมการผลิตได้มีส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24.8 เป็นร้อยละ 31.4 ในทางที่ภาคบริการยังมีสัดส่วนสูงสุด และยังไม่เปลี่ยนแปลงโดยคงเดิมที่ร้อยละ 34

ในแง่ของการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจ ภาคเกษตรเติบโตร้อยละ 4.2 ต่อปี ในช่วงดังกล่าว ในขณะที่อุตสาหกรรมการผลิตเติบโตร้อยละ 12.4 และภาคบริการร้อยละ 9.1 ต่อปีทางด้านมูลค่าก็เช่นกัน ภาคอุตสาหกรรมการผลิตส่งออกคิดเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.4 ต่อปี ในช่วง 1988-1996 ในขณะที่มูลค่าเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 ต่อปี มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมการผลิตได้สูงกว่าภาคเกษตรได้เกิดขึ้นในปี 1995 และภาคธุรกิจการท่องเที่ยวมีรายได้สูงกว่าการส่งออก ผลิตภัณฑ์การเกษตรในช่วงต้นทศวรรษ 1990

สำหรับรายละเอียดของผู้ใช้แรงงานนอกภาคอุตสาหกรรมในแต่ละสาขาอุตสาหกรรมนั้น รายงานประจำปี 2503, 2513 และ 2536 ได้รายงานไว้ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การใช้แรงงานมีไม่มากนัก ประมาณร้อยละ 0.2 มาในปี 2513 ขยับเป็นร้อยละ 0.5 แต่มาลดลงอีกในปี 2536 เหลือร้อยละ 0.2 เท่าเดิม ที่ขยายสอดคล้องไปกับความเติบโตของผลผลิตก็คือการใช้แรงงานในภาคการผลิต (Manufacturing) ซึ่งเพิ่มจากร้อยละ 3.4 เป็น 4.1 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 13.6 ในปี 2536 ในภาคการก่อสร้างการใช้แรงงานได้ขยายตัว

⁶⁷ Ingram 1971. เพ็ญอ้าง หน้า 11.

⁶⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย อ้างใน ทัศนศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. เพ็ญอ้าง

⁶⁹ UNDP. Human Development Report of Thailand. 1999. P. 149-151

จากร้อยละ 0.5 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 1.1 และร้อยละ 5.3 ตามลำดับ ในช่วงเวลาเดียวกัน และเพิ่มมากขึ้นคือภาคการขนส่ง สื่อสาร การพาณิชย์ และบริการ สำหรับภาคขนส่ง สื่อสาร ทั้งการใช้แรงงานในภาคนี้เพิ่มจากร้อยละ 5.6 เป็นร้อยละ 5.2 และร้อยละ 12.4 ภาคการพาณิชย์เพิ่มจากร้อยละ 1.2 เป็นร้อยละ 1.6 และร้อยละ 2.9 หรือมากกว่าเท่าตัวในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ส่วนสาขาบริการเพิ่มการเพิ่มจากร้อยละ 4.7 เป็นร้อยละ 7 และร้อยละ 12.1 ตามลำดับ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน⁷⁰ (Year Book of Labour Statistics อ้างใน วรวิทย์)

ปัจจัยที่นำไปสู่การขยายตัวของการจ้างงานในศตวรรษที่ 2530

อุตสาหกรรมการผลิตและบริการที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในทศวรรษที่ 2530 นั้นมิได้เป็นเหตุบังเอิญ แต่ด้วยปัจจัยและการขยายตัวทางด้านการค้าเสรี โดยเฉพาะปัจจัยการไหลของเงินทุน (Capital Flow) และการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ระบบโลกาภิวัตน์ได้ผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งไทยผ่อนคลายกฎเกณฑ์ระเบียบ และเสนอสิ่งจูงใจเพื่อดึงดูดการเข้ามาลงทุนในแต่ละประเทศ อันก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของการจ้างงาน การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์แรงงาน และปรับโครงสร้างของอุปทานแรงงาน ซึ่งผันจากภาคเกษตรไปสู่ภาคนอกเกษตรเพิ่มขึ้น

ในปี 2533 หรือทศวรรษที่ 1990 การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศมาในประเทศไทย เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10 ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ และช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงสุด การไหลเข้าสูงถึงร้อยละ 17⁷¹ (UNDP, Human Development Report of Thailand 1999 p.148) ขณะเดียวกันการค้าระหว่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การส่งออกของไทยได้กลายเป็นฐานสำคัญของการไหลเข้าของรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ การเติบโตของการค้าระหว่างประเทศต่อสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประชาชาติได้สูงขึ้นมาตลอด จากร้อยละ 48.59 ในปี 1980 เป็นร้อยละ 70.57 ในปี 1996

ทั้ง 2 ปัจจัย ก่อให้เกิดการขยายตัวของการจ้างงาน ในหลากหลายสาขาอาชีพโดยเฉพาะสาขาใหม่ ๆ เช่น ทางด้านการค้า บริการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีข้อมูล (IT)

⁷⁰ Year book of Labour Statistics อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, เพ็ญอ้าง หน้า 30.

⁷¹ เพ็ญอ้าง. น. 152

สัดส่วนของการค้าในผลิตภัณฑ์ประชาชา,2e ; 8ติ1980-1996

ปี	สัดส่วนใน GDP %
1980	48.59
1983	41.59
1986	41.89
1989	63.49
1992	65.63
1995	75.67
1996	70.57

ที่มา : Bank of Thailand, NESDB อ้างใน UNDP. HDR. ; Of Thailand, 1999. P.152

การไหลเข้าของทุนนั้น ส่วนหนึ่งเพื่อการพัฒนาและลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจากข้อมูลพบว่า ในต้นทศวรรษ 1990 จำนวนเงินทุนที่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้สูงขึ้น และชะลอตัวในช่วงปี 1993 และกลับสูงขึ้นอีกในปี 1995 ซึ่งช่วงดังกล่าวเงินทุนต่างประเทศสูงสุดถึง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม การไหลเข้าของต่างประเทศได้ชะลอตัวลงมาในปี 1996 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม รายงานของ UNDP ระบุถึงการไหลเข้าและการลงทุนที่ไม่สมดุลกับการพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยี ปริมาณของจำนวนตำแหน่งงานที่ต้องการ

การพัฒนาที่ผ่านมาสสร้างงานได้มากเพียงไร

เป็นที่ชัดเจนว่าการพัฒนามากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาคเอกชนเกษตร โดยเฉพาะหัตถอุตสาหกรรมและบริการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งสร้างมูลค่าเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนล้ำหน้าภาคเกษตร จากการศึกษาของ UNDP⁷² พบว่า ในขณะที่ภาคเกษตรสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในช่วงระหว่างปี 1987-1996 ได้ลดลงจากร้อยละ 16.6 เหลือร้อยละ 10 ภาคเอกชนเกษตร โดยเฉพาะการผลิตภาคอุตสาหกรรมได้ขยายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24.8 เป็นร้อยละ 31.4 (Human Development Report. p. 149) และภาคบริการได้ขยายตัวคงที่ที่ร้อยละ 34 และหากคิดอัตราการเติบโตต่อปี ความแตกต่างจะเห็นชัดเจนขึ้น กล่าวคือภาคเกษตรมีอัตราการเติบโตต่อปีในอัตราร้อยละ 4.2 ในขณะที่การผลิตหัตถกรรมเติบโตร้อยละ 12.4 ต่อปี และ

⁷² UNDP. Human Development Report of Thailand. 1999. P. 149.

ร้อยละ 9.1 ต่อปี สำหรับภาคบริการ ส่วนสัดส่วนของการส่งออกภาคหัตถกรรมขยายตัวและ
 แทรงหน้าภาคเกษตรเป็นครั้งแรกในช่วงปี 1985 และขยายเพิ่มเป็น 3 เท่าตัวในปี 1990
 เช่นเดียวกับภาคการท่องเที่ยวได้ล้าหน้าภาคเกษตรในช่วงต้นทศวรรษ 1990 (p. 150)

การขยายตัวดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเข้ามาลงทุนของต่างประเทศ
 ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศอุตสาหกรรม
 ใหม่ ความสำเร็จดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากการให้สิทธิพิเศษทางการลงทุนซึ่งได้กล่าว
 มาแล้ว อาทิเช่น การลดหย่อนภาษีขาเข้าเครื่องจักร การลดภาษีการค้าสำหรับอุตสาหกรรม
 ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งการลดสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ในช่วง
 ระหว่างปี 1990-1997 การเติบโตของการลงทุนจากต่างประเทศบางปีได้ขยับสูงถึง 400 ล้าน
 เหรียญสหรัฐ⁷³

อย่างไรก็ตาม การค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น การลงทุนที่เพิ่มขึ้น และการ
 เคลื่อนไหวของเงินทุนนั้น ในทางข้อเท็จจริงไม่ได้สร้างงานในสัดส่วนที่น่าพอใจ หรือสูงพอ
 โดยเฉพาะงานที่ก่อให้เกิดผลผลิตหรือเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะการลงทุนที่เข้ามา
 ส่วนหนึ่งเป็นการหวังผลกำไรระยะสั้น กิจกรรมการเงิน หลักทรัพย์ และบริการทางการเงินว่า
 จำรงงานหนุ่มสาวจำนวนมาก แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ แรงงานเหล่านี้ถูกปรับลด
 จำนวนลงเป็นจำนวนมาก

ในภาคหัตถกรรมและอุตสาหกรรมซึ่งขยายตัวสูงต่อเนื่องคิดเป็นมูลค่าเกิน
 กว่าร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ แต่สามารถสร้างงานได้กว่า 4.5
 ตำแหน่งเท่านั้น และเมื่อเทียบกับสัดส่วนของกำลังแรงงานกว่า 30 ล้านคน จำนวนนี้คิดเป็น
 ร้อยละ 13 เท่านั้น (p. 153) นอกจากนั้นจำนวนสถานประกอบการไม่น้อยใช้เทคโนโลยี
 ระดับสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกำลังแรงงานซึ่งมีฝีมือต่ำ ที่สำคัญว่าจ้าง
 แรงงานในสัดส่วนที่ต่ำกว่า

จากการศึกษาของ T. Karnjanaruksorn and V. Chareonlert สัดส่วนของการ
 ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่อาศัยเทคโนโลยีระดับกลางได้แซงหน้าการส่งออกผลิตภัณฑ์ที่อาศัย
 แรงงานเข้มข้น ในปี 1993 กิจกรรมที่อาศัยแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะสิ่งทอ รองเท้า
 เครื่องหนัง ได้ชะลอตัว ในขณะที่สินค้าประเภทอิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์ขยาย
 ตัวอย่างรวดเร็ว⁷³ ซึ่งผลกระทบจากสถานการณ์ก็คือการว่าจ้างแรงงานลดลง

⁷³ V. p. 155 เพ็งอ้าง (UNDP) ณรงค์ เพชรประเสริฐ

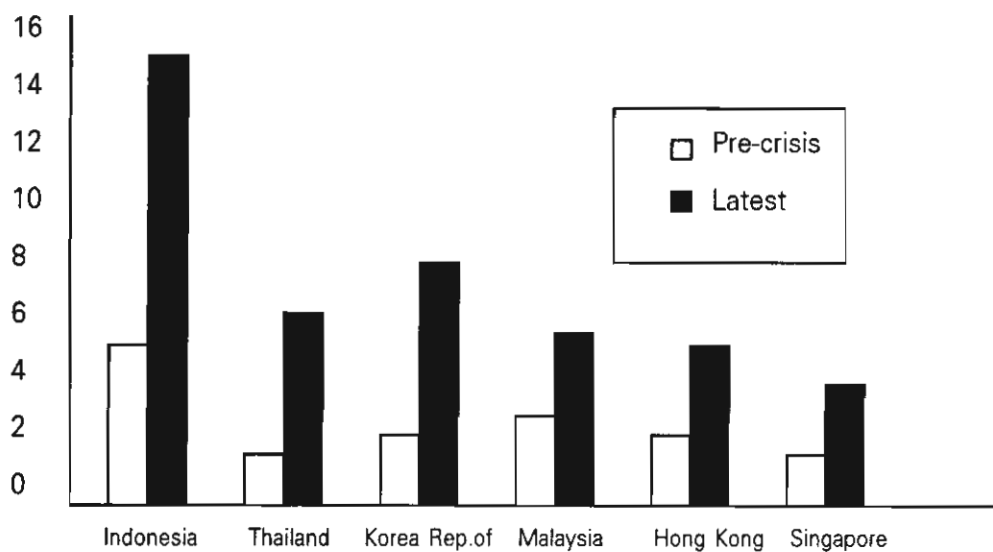
นอกจากนั้น การศึกษาของณรงค์ เพชรประเสริฐ ในศตวรรษใหม่ สภาพการแข่งขันโดยอาศัยแรงงานเข้มข้นของไทยจะค่อย ๆ หดไป เพราะมีประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีค่าแรงงานถูกกว่า เช่น กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ประเทศเกิดใหม่ ในดินแดนอดีตคือรัสเซีย ประเทศจีน เวียดนาม อินโดนีเซีย ประเทศเหล่านี้มีแรงงานส่วนเกินมากมาย และมีค่าจ้างแรงงานถูก ซึ่งหากเทียบกับไทยเราแล้วประเทศไทยจะไม่อยู่ในฐานะจะแข่งขันได้มากนัก และจะส่งผลต่อการมีงานทำของแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือด้วย

ทางเลือกของเจ้าของทุนสำหรับประเทศไทย เมื่อสภาพการแข่งขันทางด้านแรงงานลดลง ก็ไม่แตกต่างไปจากประเทศตะวันตกอื่น ๆ ก็คือ การชวนชวนนำแรงงานต่างประเทศเข้ามา หรือไม่ก็เคลื่อนย้ายการผลิตไปอยู่แหล่งอื่น ๆ หรือประเทศอื่น ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เห็นได้ชัดเจนจากการมีการตั้งโรงงานแถบชายแดนไทยพม่า ซึ่งว่าจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมาก โดยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่า หรือในกรณีการย้ายฐานการลงทุนไปยังประเทศลาว เวียดนาม หรือจีน ก็มีปรากฏสำหรับเจ้าของทุนไทยที่หาแหล่งค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า (ดูรายละเอียดในบทว่าด้วยแรงงานไทยในต่างแดน) สถานการณ์เหล่านี้จะทำให้มีการใช้แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานที่เข้ามาทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาแทนที่แรงงานไทย อันส่งผลให้สภาพการจ้างงานของแรงงานท้องถิ่นเลวร้ายยิ่งขึ้น

การพัฒนาของเศรษฐกิจไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและในอนาคต ยังคงพึ่งพาการส่งออก อาศัยการลงทุนที่ขยายตัวในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานและเทคโนโลยีระดับกลางเป็นฐานในการผลิตไปยังประเทศต่าง ๆ ซึ่งการส่งออกแม้ในอดีตจะนำมาซึ่งเงินตราและการเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันการส่งออกและการเติบโตทางด้านการผลิตยังขึ้นกับความผันผวนของตลาดโลกและกระแสอัตราการแลกเปลี่ยน ตลอดจนการจับกลุ่มของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ที่พยายามรักษาปกป้องตลาดของตนเอง สิ่งเหล่านี้ทำให้สภาพการส่งออกมีผลกระทบต่อการจ้างงานของแรงงานในประเทศได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนได้แก่ กิจการสิ่งทอ กิจการเสื้อผ้า ซึ่งได้รับโควต้าและขึ้นกับการแข่งขันกับตลาดโลก ส่งผลให้สถานการณ์สิ่งทอในประเทศไทยเริ่มถดถอยและมีการลดขนาดการผลิตลง ในอนาคตหากข้อตกลงว่าด้วยเสรีการค้าขององค์การค้าว่าด้วยเสรีทางการค้าได้บรรลุถึงการเป็นเสรีมากขึ้นแล้ว การส่งออกของไทยจะต้องแข่งขันมากยิ่งขึ้น เพราะสินค้า บริการจะถูกซื้อขายกันง่ายและมีขีดจำกัดหรืออุปสรรคจากการกีดกันน้อยลง ส่งผลต่อการเพิ่มหรือลดลงของการส่งออกของไทยได้ชัดเจนและรวดเร็วยิ่งขึ้น แม้การส่งออกในประเทศไทยเป็นการสร้างงานที่เห็นชัดเจนในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันการส่งออกยังสามารถทำให้การจ้างงานผันผวนเพิ่มลดลงได้ด้วย โดยเฉพาะในปัจจุบันและอนาคตหากไทยไม่สามารถปรับตัวเพิ่มผลผลิตต่อแรงงานและผลิตสินค้าที่อาศัยทักษะ เทคโนโลยีเพิ่มขึ้นได้แล้ว การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจะส่งผลต่อการถดถอยลงของการจ้างงานได้

นอกจากการพึ่งพาการส่งออกแล้ว ความผันผวนทางการเงิน การลงทุน ในช่วงวิกฤตการเงินที่เกิดขึ้นในกลางปี 2540 ยังส่งผลต่อการถดถอยลงของการจ้างงาน อย่างกว้างขวางด้วย โดยเฉพาะบางสาขาเศรษฐกิจซึ่งการจ้างงานมิได้เกิดจากการลงทุนที่ยั่งยืน แต่เป็นการหวังผลกำไรระยะสั้น อาทิ การจ้างงานในภาคบริการบางสาขา ภาคการเงินและภาคการลงทุนในเรื่องหลักทรัพย์ โดยเฉพาะบ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม และที่ดิน ซึ่งการว่าจ้างงานสาขาเหล่านี้เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้มีการลดการจ้างงานลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ของภูมิภาค สถิติของ ILO ซึ่งประเมินการตกงาน ในช่วงวิกฤตในภูมิภาค มีตารางดังนี้

The Increase in Unemployment Rates (%)



การเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงาน (%)		
	ก่อนวิกฤตการณ์	ปัจจุบัน
อินโดนีเซีย	4.9 (กันยายน 2540)	15.0*
ไทย	2.2 (กุมภาพันธ์ 2540)	6.0*
สาธารณรัฐเกาหลี	2.3 (ตุลาคม 2540)	8.4 (กันยายน 2541)
มาเลเซีย	2.6 (สิ้นปี 2540)	5.2*
ฮ่องกง	2.4 (สิ้นปี 2540)	5.0 (ไตรมาส 3 ปี 2541)
สิงคโปร์	1.8 (สิ้นปี 2540)	4.5 (กันยายน 2541)

หมายเหตุ : *เป็นตัวเลขประมาณการ -

ที่มา : หน่วยงานรัฐบาล

สาขาอุตสาหกรรมซึ่งได้รับผลพวงจากวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เน้นประสิทธิภาพการแข่งขันที่รุนแรงก็คือภาคธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประสบปัญหานี้ไม่เกิดรายได้ (NPL) จำนวนมหาศาลซึ่งเกิดจากการปล่อยกู้ให้กับโครงการที่ไม่เอื้ออำนวยในการผลิตที่ยั่งยืนและแท้จริง ผลพวงดังกล่าวเกิดขึ้นกับแรงงานโดยตรง เมื่อธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบประสบปัญหาการขาดทุน บางธนาคารต้องขายกิจการแก่ต่างประเทศ และการลดขนาด ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยนับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจกลางปี 2540 ธนาคารพาณิชย์ไทยได้มีการปรับองค์กรและลดขนาดสาขา หรือแม้กระทั่งปิดสาขาบางแห่งในต่างจังหวัด ส่งผลให้มีการปรับลดพนักงานกว้างขวางอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน สำหรับในปี 2543 คาดว่าธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบจะปรับลดพนักงานระหว่าง 14,300-19,000 คน โดยนับตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ของปี 2542 จนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2543) ได้ปรับลดไปแล้วกว่า 9,000 คน และหากจะนับจำนวนพนักงานธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ในปัจจุบันจะเหลือเพียง 95,338 คน⁷⁴ เท่านั้น

ปรากฏการณ์การลดพนักงานอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทาง รูปแบบการจ้างงานอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในภาคธุรกิจการเงินการธนาคารของไทย ที่ผ่านมารัฐกิจธนาคารและการเงินมีแต่ขยายตัวและไม่มีการปรับลดพนักงาน แต่เมื่อประสบปัญหาการขาดทุน นี่ค้ำชำระจากลูกหนี้ และการขายกิจการ โดยเฉพาะการขายกิจการให้ธนาคารต่างชาติ การปรับลดได้ดำเนินการมาเรื่อย ๆ ภายใต้โครงการที่เรียกว่า “การสมัครใจลาออกก่อนเกษียณอายุ” ซึ่งเป้าหมายก็คือการพยายามลดขนาดของกำลังคนลงมา ข้อที่น่าสังเกตก็คือการปรับลดนั้นดำเนินการเกือบทุกธนาคารไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ เพราะทุกธนาคารล้วนต่างประสบปัญหานี้ค้ำชำระเหมือนกัน และทุกธนาคารล้วนประสบปัญหาซึ่งเกิดจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น สถานการณ์การปลดคนงานหรือพนักงานของธนาคารพาณิชย์ อาจจำแนกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มแรกเป็นกลุ่มธนาคารพาณิชย์ไทย อาทิ ธนาคารกรุงเทพฯ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา เป็นต้น สำหรับธนาคารกรุงเทพฯ นั้นปัจจุบันมีพนักงานประมาณ 20,200 คน และพบว่าในจำนวนนี้มีส่วนเกินซึ่งต้องการจะทยอยปรับลดประมาณ 6,000 คน ซึ่งวิธีการจะไม่ใช้วิธีการยื่นซองขาว แต่จะเน้นโครงการสมัครใจ โดยทางธนาคารจะนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนแรงงานคน และเน้นการปรับองค์กรให้มีขนาดเล็กลง

⁷⁴ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 21 เมษายน 2543

ธนาคารกรุงไทย ขณะนี้พบว่ามีส่วนเกินของพนักงานอีกประมาณ 6,000 คน โดยที่ผ่านมามีการรณรงค์ให้โอกาสพนักงานเกษียณอายุโดยสมัครใจ และมีพนักงานเข้าร่วมโครงการ 2,300 คน จึงยังคงเหลือพนักงานส่วนเกินอีกประมาณ 3,700 คน

สำหรับธนาคารกรุงศรีอยุธยา นั้น ได้มีการจัดทำโครงการเกษียณอายุไปก่อนหน้านี้แล้ว และมีผู้เข้าร่วมโครงการประมาณ 1,200 คน ซึ่งธนาคารมีเป้าหมายจะปรับลดอีก 1,000 คน

นอกจากการลดจำนวนพนักงานแล้ว การยุบสาขาที่ไม่มีคามจำเป็นก็มีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง เช่น ธนาคารกรุงไทย ได้ยุบไป 36 สาขา⁷⁵ ธนาคารดีบีเอส ไทยทยลดไป 35 แห่ง และที่รอการยุบต่อจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็คือธนาคารไทยพาณิชย์ กับธนาคารไทยนคร ซึ่งขอลด 30-40 แห่ง และ 42 แห่ง ตามลำดับ⁷⁶

การลดจำนวนพนักงานในแต่ละสาขาก็เป็นวิธีการหนึ่ง โดยใช้เทคโนโลยีและการปรับองค์กรและการบริหาร โดยให้พนักงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หลายด้านในคราวเดียวกัน โดยเป้าหมายการปรับลดจะลดจำนวนพนักงานในแต่ละสาขา จาก 20-21 คน เหลือ 10-11 คน สำหรับบางสาขาลึก ๆ นั้นอาจลดลงไม่ถึง 10 คน เป็นต้น

กลุ่มธนาคารซึ่งต่างชาติเข้ามาถือหุ้นใหญ่แล้ว อาทิเช่น แสตนด์ชาร์ด ชาติเตอร์นครธน ดีบีเอสไทยทูล และยูโอบีรัตนสิน ซึ่งธนาคารเหล่านี้มีนโยบายบริหารและจัดองค์กรแบบต่างชาติ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและหันมาสู่สภาพของธนาคาร แนวทางหนึ่งก็คือการลดจำนวนพนักงาน ซึ่งวิธีการก็เช่นเดียวกับธนาคารไทยอื่น ๆ คือการเสนอโครงการเกษียณก่อนอายุ อาทิ ธนาคารแอสแตนด์ชาร์ดชาติเตอร์นครธน ได้เปิดสมัครผู้เข้าร่วมโครงการ โดยธนาคารจะให้ผลตอบแทนในรูปของเงินในอัตราต่ำสุด 12 เท่าของเงินเดือน จนถึงอัตรา 44 เท่าของเงินเดือนบวกกับค่าครองชีพ และยังได้รับสิทธิบางอย่างคือประโยชน์ในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้อัตราพิเศษเพื่อการเกษียณและสินเชื่อบุคคลของพนักงานต่อไปอีก 6 เดือน และการฝึกอบรมแนะแนวอาชีพและการฝึกอบรมคอมพิวเตอร์และภาษาอังกฤษ เพื่อให้โอกาสพนักงานสามารถนำไปใช้ในการหางานใหม่ทำ เป็นต้น

⁷⁵ หนังสือพิมพ์ธุรกิจรายสัปดาห์. การเงินการลงทุน. วันที่ 31 มกราคม - 6 กุมภาพันธ์ 2543

⁷⁶ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. อ้างแล้ว.

บทที่ 4

สภาพค่าจ้างของแรงงานรับจ้างไทย

สภาพค่าจ้างของปี 2500

ข้อมูลตัวเลขเกี่ยวกับสภาพค่าจ้างของแรงงานรับจ้างหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และก่อนขึ้นพุทธศตวรรษใหม่มีไม่มากนัก ทำให้ภาพของค่าจ้างไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญ ILO ซึ่งมาสำรวจสภาพแรงงานไทยในต้นทศวรรษ 2490 ได้ชี้ภาพกว้าง ๆ ของสภาพค่าจ้างในช่วงนั้นมีเพียงแรงงานรับจ้างไม่มากนักที่มีค่าจ้างดี โดยเฉพาะแรงงานฝีมือ ส่วนใหญ่ค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือจะต่ำและแตกต่างจากแรงงานฝีมือมาก ในบางสาขาอาชีพความแตกต่างมีมากถึง 50 เท่า¹

แรงงานซึ่งมีค่าจ้างต่ำมากที่พบมีในสาขาการจ้างงานเกี่ยวกับป่าไม้ และยาสูบ คนงานชักลากไม้ (อาศัยช้าง) มีรายได้ระหว่าง 70-100 บาท/เดือน ความช่างได้รับ 90-130 บาท/เดือน คนงานอื่น เช่น คนจัดหาหรือเตรียมอาหารในเขตอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับเพียง 50 บาท/เดือน²

ในส่วนของการยาสูบ จากการสำรวจของผู้เชี่ยวชาญพบว่า คนงานยาสูบในกิจการเอกชนทั่วไป และในกิจการผูกขาดยาสูบของรัฐ พบว่าในกิจการที่ว่าจ้างแรงงานชาวเขา แถบจังหวัดเชียงรายจ่ายค่าจ้างคนงานประมาณ 600-800 บาทต่อปี หรือตก 54-66 บาท/เดือน หรือประมาณวันละ 2 บาท ในเขตจังหวัดทางภาคอีสานที่จังหวัดนครพนม ในกิจการยาสูบการจ่ายค่าจ้างดีขึ้น โดยจ่ายแก่คนงานกุลีเดือนละ 90-100 บาท ที่จังหวัดหนองคาย อำเภอพรพิสัย การจ่ายค่าจ้างระหว่างหญิงกับชายแตกต่างกัน คนงานหญิงซึ่งมีอายุงานกว่า 2 ปี ได้รับค่าจ้าง 120 บาท/เดือน สำหรับการทำงาน 30 วัน ส่วนแรงงานชายได้รับ 150-180 บาท/เดือน

สำหรับกิจการยาสูบของกิจการผูกขาดโดยรัฐ (Thai Tobacco Monopoly) มีการจ่ายดีกว่าเล็กน้อย โดยจ่ายให้แรงงานหญิงเดือนละ 90 บาท สำหรับการทำงาน 26 วัน และจ่ายอีกวันละ 1-10 บาทเพิ่มเป็นกรณีพิเศษ รวมแล้วตก 118 บาท/เดือนสำหรับการทำงาน 26 วัน ที่หนองคายจ่ายค่าจ้างวันละ 2 บาท และจ่ายเพิ่มอีก 70 บาท/เดือนสำหรับวันทำงาน 26 วัน ซึ่งรวมแล้วตกประมาณ 124 บาท/เดือน สำหรับแรงงานชายนั้นได้รับสูงกว่าเล็กน้อย แต่โดยสรุปแล้วแรงงานหญิงได้รับค่าจ้างต่ำกว่าชาย

¹ Hamberger ludwig: รายงานการสำรวจสภาพการทำงานของแรงงานไทย โดย ILO. p. 31.

² เพิ่งอ้าง น. เดียวกัน

ในส่วนของแรงงานเด็กพบว่าการว่าจ้างในกิจการยาสูบ โดยได้รับค่าจ้างประมาณ 60 บาท/เดือน เป็นต้น³

ในทางกลับกันค่าจ้างสำหรับแรงงานฝีมือ โดยเฉพาะในกิจการก่อสร้าง ช่างฉาบปูนได้รับสูงสุด รองลงมาเป็นช่างไม้ ช่างก่ออิฐ ช่างที่ทำงานในกรุงเทพฯ จะได้รับค่าจ้างตกวันละ 30-70 บาท/วัน

ช่างยนต์เป็นอีกสาขาซึ่งมีค่าจ้างดีกว่างานอาชีพอื่น ๆ โดยได้รับค่าจ้างตกวันละ 50 บาท หรือ 1,200 บาท/เดือน ในเขตกรุงเทพฯ กิจการโรงพิมพ์เป็นอีกสาขาหนึ่งซึ่งจ่ายค่าจ้างในระดับปานกลางจนถึงดี โดยสูงสุดได้รับ 1,200 บาท/เดือน และช่างเรียงได้รับ 500 บาท/เดือน

สำหรับกิจการอื่น ๆ ในเขตกรุงเทพฯ จะได้รับค่าจ้างสูงกว่าเนื่องจากเป็นเมืองการค้า พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งหากเทียบกับแรงงานในชนบทแม้จะแตกต่างกันแต่อัตราส่วนจะไม่มากนัก โดยอยู่ระหว่าง 1 : 10 อาทิ คนงานทั่วไปในกิจการน้ำมันได้รับ 20 บาท/วัน คนงานในโรงงานแก้วก็เช่นเดียวกัน⁴

สำหรับแรงงานในสาขาหัตถอุตสาหกรรม หรือโรงงานทั่ว ๆ ไป อัตราค่าจ้างจะต่ำกว่านี้ โดยส่วนใหญ่จะได้รับ 6-10 บาท/วัน เช่น คนงานในโรงสีได้รับค่าจ้างตกวันละ 5-7 บาท และอย่างสูงไม่เกิน 40 บาท สำหรับคนงานที่คุมเครื่องจักรโรงสี⁵

การศึกษาของอาจารย์นิคม จันทรวิทุร ในปี 1955 พบว่าแรงงานของไทยในกิจการยางพารา โดยเฉพาะคนงานกรีดยางได้รับค่าจ้าง 15-30 บาท/วัน โดยนายจ้างให้อาหารและจัดที่พักให้ สำหรับคนงานในกิจการเหมืองแร่ ในปี 1953 การจ่ายค่าจ้างขึ้นกับลักษณะและประเภทของการทำเหมืองแร่ โดยทั่วไปตกประมาณ 15-35 บาท/วัน แต่สำหรับคนงานหญิงซึ่งปกติทำงานในเรื่องทำความสะอาด จะได้รับเพียง 4-8 บาท/วัน⁶

จากการสำรวจของสถานทูตอเมริกันเรื่องค่าจ้างในเขตกรุงเทพฯ ในเดือนมีนาคม 1958 พบว่าแรงงานไร้ฝีมือบางประเภท มีค่าจ้างไม่แตกต่างไปจากที่กล่าวข้างต้น อาทิ คนงานในกิจการยางพาราได้รับ 250 บาท/เดือน คนงานในกิจการสิ่งทอได้รับ 300 บาท/เดือน ส่วนกิจการอื่น ๆ เช่น คนงานซิเมนต์ได้รับ 20 บาท/วัน คนงานก่อสร้างได้รับ 20

³ Hamberger. เพิ่งอ้าง น. 32

⁴ เพิ่งอ้าง น. 32

⁵ เพิ่งอ้าง

⁶ Nikom Chandravithoon. Labour in Thailand. p. 12.

บาท/วัน คนงานโรงงานไม้ขีดไฟ 10 บาท/วัน คนงานในกิจการรถไฟ 14 บาท/วัน ช่างเชื่อมได้ชั่วโมงละ 3.59 บาท เป็นต้น⁷

ประเด็นสำคัญในเรื่องค่าจ้างก็คือความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างคนงานชายหญิง จากการสำรวจของผู้เชี่ยวชาญ ILO พบว่าความแตกต่างพบเห็นได้ทั่วไป โดยคาดว่าแรงงานหญิงได้รับค่าจ้างเพียงร้อยละ 50-70 ของแรงงานชาย⁸ สำหรับงานที่ทำประเภทหรือลักษณะเดียวกัน โดยแรงงานหญิงซึ่งเป็นแรงงานโดยทั่วไปจะมีค่าจ้างในระดับ 5-7 บาท/วัน เช่นงานในโรงงานน้ำโซดา กระป๋อง สบู่ สวามไหมในโรงงานทอผ้า และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น สำหรับข้อสังเกตของผู้เชี่ยวชาญก็คือ เป็นการผิดปกติหรือเป็นเรื่องแปลกสำหรับแรงงานหญิงที่จะได้รับค่าจ้างมากกว่าวันละ 10-12 บาท นอกจากคนงานหญิงซึ่งใช้ฝีมือซึ่งจะได้รับวันละ 18.45 บาท หรือ 21.70 บาท/วัน และที่พบก็มีในเขตกรุงเทพฯ เป็นหลัก แต่สำหรับต่างจังหวัดอาจต่ำกว่านี้ อาทิ งานสาวไหมสำหรับแรงงานหญิงที่มีฝีมือมากในจังหวัดลำพูนได้รับค่าจ้างเพียงวันละ 10 บาท

นอกจากค่าจ้างแล้ว การจ่ายเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในกิจกรรมการจ้างงานในประเทศไทย จากการสำรวจของผู้เชี่ยวชาญ ILO พบว่าการจ่ายโบนัสประจำปีเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการทั่ว ๆ ไป เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงงานยางพารา โรงงานไม้ขีดไฟ โรงซ่อมเครื่องยนต์ (โรงกลึง) โรงงานน้ำแข็ง เหมืองแร่ เป็นต้น ส่วนอัตราโบนัสนั้นขึ้นกับการประกอบกิจการ ปกติจะจ่ายปีละ 1 เดือน และที่พบว่ามีข้อแตกต่างก็คือบางแห่งจ่ายโบนัสเฉพาะพนักงานลูกจ้างรายเดือน หรือไม่ก็จ่ายให้คนที่มีความรู้สูงอยู่แล้ว ในอัตราหรือสัดส่วนที่สูงกว่าคนงานทั่วไป

ที่พบว่าเป็นที่น่าสนใจก็คือการจ่ายผลประโยชน์ในลักษณะสิ่งของ หรืออาหาร ซึ่งในสมัยนั้นถือเป็นเรื่องผิดปกติ (ทั้ง ๆ ที่ปัจจุบันเป็นเรื่องธรรมดาของการจัดสวัสดิการ) อาทิ โรงสีข้าวให้ข้าวสารแก่ลูกจ้าง หรือโรงเลื่อย โรงงานยาสูบ ให้ข้าวสารแก่ คนงานโดยการให้ฟรี หรือมีเช่นนั้นก็คิดราคาต่ำมาก นอกจากนั้นจากการสำรวจยังพบว่าโรงงานสิ่งทอยังให้ผ้าแก่คนงานปีละ 13 เมตร และเพิ่มให้อีก 6½ เมตร กรณีคลอดบุตร หรือบางแห่ง อาทิ โรงงานน้ำตาลให้น้ำตาลแก่คนงานเดือนละ 12 กิโลกรัม นอกจากนั้นยังพบว่าบางสถานประกอบการให้อาหารด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่พบไม่มากนัก และมักเป็นกิจการที่นายจ้างร่วมกับลูกจ้างทานอาหารร่วมกัน อาทิเช่น โรงพิมพ์ โรงเลื่อย เป็นต้น แต่ที่พบเห็นได้ทั่วไปก็คือการจัดที่พักให้คนงาน ซึ่งปกติจะคลุมถึงการให้บริการน้ำไฟฟ้าฟรีแก่คนงานด้วย

⁷ เฟิงอ้าง. p. 21.

⁸ Hamberger. อ้างแล้ว p. 33.

มีข้อสังเกตของผู้เชี่ยวชาญก็คือเรื่องแนวปฏิบัติในการจ่ายค่าจ้าง โดยปกติการจ่ายค่าจ้างควรตรงเวลากำหนด แต่ในทางข้อเท็จจริงการจ่ายเงินบางประเภท เช่น โบนัสจะล่าช้า และสามารถพบเห็นได้ทั่วไป

นอกจากนั้นงานบางประเภทซึ่งต้องทำในป่าหรือที่ห่างไกล การจ่ายค่าจ้างจะต้องรอเจ้าหน้าที่การเงินนำไปให้ ประเด็นน่าสนใจในทางปฏิบัติในการจ่ายค่าจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับการจ่ายล่าช้าในบางสาขา ก็คือ มีการชะลอหรือเจตนาจะจ่ายไม่ครบหรือไม่เต็มจำนวน เพราะเพียงเพื่อต้องการให้ลูกจ้างยังคงทำงานต่อไป บางรายมีการจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าหรือให้หยิบยืมก่อน หลังจากนั้นจะหักจากค่าจ้าง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวพบบ่อยครั้งว่าลูกจ้างจะยังคงมีหนี้สินค้างอยู่แม้จะครบเดือน เมื่อหักกลับหนี้นี้ก็ยังมีหนี้ค้างอยู่เสมอ เนื่องจากการเบิกค่าจ้างล่วงหน้า เป็นต้น ประเด็นที่ผู้เชี่ยวชาญพบเห็นก็คือยังไม่มีระบบการรับค่าจ้าง หรือเซ็นชื่อรับค่าจ้าง ลูกจ้างเมื่อรับค่าจ้างแล้วมักจะไม่รับทราบจำนวนค้างจ่ายหรือเซ็นรับทราบ ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวสามารถสื่อเจตนาในทางไม่ได้

จะเห็นได้ว่าค่าจ้างของคนงานไทยในต้นพุทธศตวรรษ มีความแตกต่างค่อนข้างมากระหว่างแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือ ลักษณะดังกล่าวมีต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ความถี่หรือความแตกต่างยังคงพบเห็นได้ทั่วไป ประเด็นที่น่าติดตามก็คือ ในขณะนั้นการกำหนดนโยบายหรือควบคุมดูแลค่าจ้างยังไม่มีระบบหรือกฎเกณฑ์อะไร การจ่ายค่าจ้างเป็นไปตามตลาดและกลไกของอุปสงค์อุปทาน และยังขาดระบบที่จะกำหนดหรือควบคุมค่าจ้างสำหรับแรงงานทั่วไป

สำหรับการบริหารแรงงานในขณะนั้นยังมีขอบเขตจำกัด เพราะงานบริหารแรงงานของรัฐมีฐานะแค่เป็นกอง ๆ หนึ่งในกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อกลไกบริหารมีขีดจำกัดและไม่มีระบบค่าจ้างที่แน่นอนการกำหนดค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้าง ตลอดจนแนวปฏิบัติต่าง ๆ จึงขึ้นกับนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว ตลอดจนการอาศัยระเบียบปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์ต่อนายจ้างมากกว่าลูกจ้าง

โดยสรุป สภาพค่าจ้างของคนงานทั่วไปก่อนขึ้นพุทธศตวรรษใหม่ ค่าจ้างของคนงานทั่วไปยังคงต่ำ ขาดกลไกที่จะเรียกร้องหรือกำหนดอย่างเป็นระบบ สถาบันสหภาพแรงงานยังไม่เข้มแข็งหรือจัดตั้งอย่างเป็นระบบเช่นสหภาพแรงงานในประเทศอื่น ๆ วิธีการดำเนินงานหรือกิจกรรมของสหภาพแรงงานในสายตาของผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศในขณะนั้น สหภาพแรงงานมีบทบาทเสมือนหน่วยงาน

สวัสดิการหรือการรวมตัวกันเพื่อให้ความช่วยเหลือ⁹ ซึ่งกันและกันมากกว่าการมีบทบาทในการเรียกร้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง

สถานการณ์ค่าจ้างในช่วงปี 2503-2513

สถานการณ์ค่าจ้างในช่วงทศวรรษแรกของพุทธศตวรรษใหม่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในแง่ของกลไกหรือการกำหนดอัตราค่าจ้าง นายจ้างยังคงเป็นผู้กำหนดค่าจ้าง หรือตกลงกับลูกจ้าง อำนาจในการควบคุมและกำกับยังคงอยู่ที่นายจ้างและกลไกตลาด

ในช่วงนี้ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินในภาคนอกวงเกษตรเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ซึ่งหากเทียบกับดัชนีราคาผู้บริโภคซึ่งเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเช่นกัน ฉะนั้นค่าจ้างที่แท้จริงของผู้ใช้แรงงานจึงคงที่

จากการศึกษาของ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร พบว่าค่าจ้างของแรงงานไทยในช่วงปี 2503-2513 มีรายงานของกรมแรงงาน รวบรวมเป็นระยะ ๆ อัตราค่าจ้างของแรงงานทั่วไปหรือแรงงานไร้ฝีมือ อยู่ระหว่าง 3.50-3.75 บาท/ชั่วโมง¹⁰ หรือตกวันละ 28-30 บาท/วัน หรือ 748-780 บาท/เดือน (คิด 26 วันทำงาน) สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนในช่วงปี 2509-2513 ได้ขยับจาก 900 บาท เป็น 950 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ข้อมูลนี้หากนำไปพิจารณากับบางสาขาอุตสาหกรรม อาทิ หัตถอุตสาหกรรมซึ่งว่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากอัตราค่าจ้างจะต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยมาก โดยทั่วไปลูกจ้างในภาคหัตถอุตสาหกรรมจะได้รับประมาณ 670 บาท/เดือน ซึ่งใกล้เคียงกับลูกจ้างไร้ฝีมือในภาคบริการ อย่างไรก็ตาม ในปี 2512 ค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือภาคบริการได้เพิ่มขึ้นเป็น 740 บาท¹¹

สถิติซึ่งสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2506 และปี 2510 ในเรื่องค่าจ้างที่แท้จริง พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ในช่วงปี 2506-2510 ซึ่งช่วงดังกล่าว ดัชนีราคาผู้บริโภคก็เปลี่ยนแปลงในลักษณะเดียวกัน จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงก่อนปี 2500 และหลังจากนั้นอีก 13 ปี แทบไม่เปลี่ยนแปลง (2490-2513) ปัจจัยที่ทำให้ค่าจ้างแท้จริงคงที่ในช่วงดังกล่าวนี้ นอกจากระบบการควบคุมแรงงานมิให้เติบโตโดยการห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงาน ทำให้ลูกจ้างขาดการต่อรอง นอกจากนั้นนโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ในช่วง

⁹ Hamberger. อ้างแล้ว p.20-21.

¹⁰ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. ค่าจ้างของลูกจ้างไร้ฝีมือนอกวงเกษตร. เอกสารไร้นิยาม. น. 2.

¹¹ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. เพิ่งอ้าง. น. 3.

ตัน ๆ ของแผน 1-3 ทำให้นายจ้างไทยไม่กระตือรือร้นปรับปรุงคุณภาพหรือเอาใจใส่ลูกจ้าง เพราะขาดการแข่งขันจึงทำให้ค่าจ้างปรับตัวขึ้นได้ยาก นอกจากนั้นยังขึ้นกับนโยบายควบคุมราคาข้าวสารมิให้ขึ้นตามราคาตลาดโลก โดยใช้วิธีการควบคุมการเก็บค่าพรีเมียมข้าว เมื่อราคาข้าวสารไม่สูง อัตราค่าจ้างย่อมไม่ปรับสูงขึ้นด้วย เพราะข้าวเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริโภคของคนงาน อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าในช่วงดังกล่าวราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ลูกจ้างจึงไม่ค่อยร้อนในเรื่องค่าครองชีพมากนัก ซึ่งผิดกับหลังปี 2513 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้ารุนแรงและมีผลการปรับค่าจ้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การใช้แรงงานไทย

ค่าจ้างในช่วงระหว่างปี 2513-2523

สภาพค่าจ้างของแรงงานไทยมาผันเปลี่ยนนับตั้งแต่ปี 2513 โดยค่าจ้างตัวเงินเริ่มขยับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตราคาน้ำมันดิบ ในช่วงปี 2516-2517 ส่งผลให้ราคาสินค้าบริโภคสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคในปี 2517 สูงขึ้นจากปี 2516 ถึงร้อยละ 23.3 ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลทำให้มีการกดดันและนำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่าจ้างก็มี อาทิ ปัจจัยทางด้านการเมือง เมื่อมีการเรียกร้องประชาธิปไตย และขับไล่รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้สำเร็จ ปัจจัยราคาสินค้าเกษตรก็มีส่วนช่วยในการกดดันให้จำเป็นต้องมีการเรียกร้องขอปรับค่าจ้างสวัสดิการ โดยเฉพาะราคาข้าวในช่วงระหว่างปี 2514-2518 ได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 26 (ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร)¹²

การศึกษาของ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร พบว่า ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ค่าจ้างเฉลี่ยทุกสาขาอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นทุกปี จากวันละ 21 บาท ในปี 2515 เป็น 24 บาท 27 บาท และ 33 บาท ในปี 2516, 2517 และ 2518 ตามลำดับ ส่วนในปี 2519 นั้นค่าจ้างเฉลี่ยใกล้เคียงกับปี 2518 อย่างไรก็ตาม หากนำค่าจ้างเฉลี่ยมาเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี 2516 แล้วจะพบว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยมาก เพราะค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้เป็นครั้งแรกกำหนดไว้วันละ 12 บาท เช่นเดียวกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นติดต่อกันในปี 2517, 2518 ก็ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม การปรับค่าจ้างขั้นต่ำได้เชยิบใกล้เคียงกับค่าจ้างเฉลี่ยหลังจากปี 2521 เป็นต้นมา ดังตารางข้างล่างนี้

¹² ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. อ้างแล้ว. น. 4-5.

**เปรียบเทียบค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมต่าง ๆ
ที่นอกเหนือจากภาคเกษตรกรรม**

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ (1)	ค่าจ้างเฉลี่ย ทุกอุตสาหกรรม (2)	(1) x 100 ————— (2)	ร้อยละของลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำใน กรุงเทพมหานคร
2516	12.00	24.11	49.80	n.a.
2517	17.00	27.23	62.40	n.a.
2518	25.00	33.90	73.70	n.a.
2519	25.00	33.85	73.90	n.a.
2520	25.75	n.a.	n.a.	n.a.
2521	30.91	37.84	81.70	n.a.
2522	37.50	43.40	86.40	20.40
2523	47.25	50.72	93.20	15.80
2524	55.75	64.64	86.20	11.10
2525	61.75	67.80	91.10	7.40
2526	64.50	69.12	93.31	5.90
2527	66.00	n.a.	n.a.	n.a.
2528	70.00	82.84	84.50	n.a.

ที่มา : นิพนธ์ พัวพงศกร นโยบายค่าจ้าง เสนอต่อมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท 2525 และธนาคารแห่งประเทศไทย
โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย อ้างใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ชีวิตทางเศรษฐกิจของคนงานที่ได้รับ
ค่าจ้างขั้นต่ำ. มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. FES, 2533 น. 17.

ประเด็นที่สำคัญก็คือการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ
ก็ดี หรือค่าจ้างเฉลี่ย ซึ่งเพิ่มตามการเพิ่มของค่าจ้างขั้นตานั้นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง
ของค่าครองชีพเพียงไร การศึกษาของ ศ.นิคม จันทรวิทุร¹³ เช่นเดียวกัน พบว่าการเพิ่มขึ้น
ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงระหว่างปี 2516-2523 มีการขยายตัวค่อนข้างสูง คือเพิ่มขึ้น
ร้อยละ 350 หรือหากจะนับช่วงระหว่างปี 2519-22523 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เพิ่มขึ้น
ร้อยละ 116 แต่เมื่อพิจารณาสภาพการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าในช่วงดังกล่าว พบว่า
มูลค่าที่แท้จริงหรือค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกลับลดถอยลง อาทิ ในปี 2523 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
เท่ากับ 54 บาท แต่เมื่อคำนวณแล้วมีมูลค่าแท้จริงเพียง 34.6 บาทเท่านั้น ฉะนั้นหากจะปรับ
ค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าแล้ว อัตราค่าจ้างขั้น
ต่ำในช่วงดังกล่าวจะต้องเป็น 64 บาท มิใช่ 54 บาท ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ หากจะ
ปรับเพิ่มการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างจะมีมากกว่าหนึ่งครั้งในแต่ละปี ซึ่งในทางการเมืองและ
สภาพการบริหารทำได้ยาก

¹³ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. อ้างแล้ว. น. 5.

การศึกษาของสมศักดิ์ สามัคคีธรรม ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งประกาศใช้ในปี 2516 พบว่าในช่วงต้น ๆ ของการประกาศใช้ไม่ได้ก่อประโยชน์ให้กับคนงานมากนัก โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี 2516-2521 แม้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงจะสูงขึ้น แต่สภาพค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงดังกล่าวก็ต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยมาก ดังตารางข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว เช่นเดียวกันหลังจากปี 2522 แม้ค่าจ้างขั้นต่ำจะใกล้เคียงกับค่าจ้างเฉลี่ย แต่เมื่อคิดเป็นค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงแล้วกลับลดลง อันแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกลับลดลงจากเดิม¹⁴ โดยเฉพาะในช่วงปี 2531-2532 ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกลับลดลงไปจากเดิม ดังตารางข้างล่างนี้

**อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน ดัชนีราคาผู้บริโภค และค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง
ในเขตกรุงเทพมหานคร ปี 2516-2532**

ปี	ดัชนีราคาผู้บริโภค (2519=100)	ค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน (บาทต่อวัน)	ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง (บาทต่อวัน)
2516	74.30	12.00	16.60
2517	91.60	17.00	18.60
2518	95.30	25.00	25.20
2519	100.00	25.00	25.00
2520	108.40	28.00	25.80
2521	117.90	25.00	29.60
2522	130.00	45.00	34.60
2523	155.90	54.00	34.60
2524	176.80	61.00	34.50
2525	186.30	64.00	34.30
2526	1922.60	66.00	34.20
2527	194.00	66.00	34.00
2528	200.20	70.00	34.90
2529	2203.70	70.00	34.30
2530	209.00	73.00	34.90
2531	216.80	73.00	33.60
2532	230.90	78.00	33.70

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

ที่มา : รวบรวมโดย ส่วนวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย. อ้างใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2533

การศึกษาของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี พบว่าค่าจ้างขั้นต่ำไม่เพียงพอ กับค่าใช้จ่ายของคนงาน ซึ่งการศึกษาครั้งนั้นได้นิยามค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานและ

¹⁴ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. ชีวิตทางเศรษฐกิจของคนงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ. มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์. FES. 2533. น. 15.

สมาชิกอีก 2 คน ที่สามารถอยู่ได้ตามปกติวิสัยโดยการคำนวณค่าใช้จ่ายในหมวดใหญ่ ๆ 2 หมวดคือ ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกเหนือจากอาหาร ซึ่งจำแนกย่อยออกเป็นมาตรฐานค่าใช้จ่ายระดับต่ำ และมาตรฐานค่าใช้จ่ายระดับกลาง ทั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลทางสถิติแห่งชาติ (สำรวจรายการใช้จ่ายของครอบครัวและดัชนีราคาเป็นฐาน) ผลจากการศึกษาพบว่าคนงานต้องมีค่าใช้จ่ายตกวันละ 28 บาท สำหรับมาตรฐานขั้นต่ำวันละ 32 บาท สำหรับมาตรฐานกลางซึ่งหากเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2518 ซึ่งตกวันละ 25 บาทเท่านั้น

**ตารางเปรียบเทียบรายจ่ายของแรงงานตามมาตรฐานขั้นต่ำกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
ในปี 2518 (จำแนกตามภาค)**

ภูมิภาค	รายจ่ายตาม มาตรฐานขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	ผลต่าง
1. กรุงเทพมหานคร	28	25	-3
2. นนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรปราการ สมุทร สาคร, นครปฐม	25	25	0
3. จังหวัดภาคกลางอื่น ๆ	25	18	-7
4. ภาคใต้	25	18	-7
5. นครราชสีมา, ขอนแก่น, อุดรธานี, อุบลราชธานี	26	18	-8
6. ภาคอีสาน ยกเว้น 4 จังหวัด	26	16	-10
7. ภาคเหนือ	26	16	-10

ที่มา : ไตรรงค์ สุวรรณศิริ. 2518 อ้างใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2533. น. 24.

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจค่าใช้จ่ายของครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ โดยสมมติให้แต่ละครอบครัวมีผู้หารายได้จำนวน 2 คน พบว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ได้รับไม่เพียงพอหรือคลุมถึงค่าใช้จ่ายในครัวเรือนได้

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ 26 บาท/วัน	ค่าใช้จ่ายในการครองชีพของ ครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ	ค่าใช้จ่ายในการครองชีพเฉลี่ย ต่อผู้หารายได้ 1 คน*
2522	1,170	2,311	1,155.50
2523	1,404	2,931	1,425.50
2524	1,586	3,435	1,717.50
2525	1,664	4,087	2,014
2526	1,716	n.a.	-
2527	1,716	4,233	2,166.50

*สมมติว่ามีผู้หารายได้ครอบครัวละ 2 คน

ที่มา : สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง และสำนักงานสถิติแห่งชาติ อ้างใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม น. 27.

ข้อมูลตัวเลขที่ยืนยันความไม่เพียงพอของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังดูได้จากการศึกษาของสภาองค์การนายจ้างต่อแรงงานไร้ฝีมือ โดยพบว่าแรงงานโลดไม่สูบบุหรี่หรือดื่มเหล้าเลย มีค่าใช้จ่ายวันละ 74-88 บาท ในช่วงปี 2527-2528 ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้น 66 บาท

ค่าใช้จ่ายในการครองชีพของครัวเรือนแรงงานไร้ฝีมือ

(สมาชิกเฉลี่ย 4.5 คน) ปี 2526 (นิคม 2532:111)

(หน่วย : บาทต่อเดือน)

ประเภทค่าใช้จ่าย	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน	ของค่าใช้จ่าย
ที่อยู่อาศัย	207.06	127.14-282.11
อาหารและเครื่องดื่ม		
- ในบ้าน	998.66	923.35-1,126.32
- นอกบ้าน	284.28	217.12-319.61
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	1,383.07	1,258.54-1,460.96
รวม	2,873.07	2,526.15-3,189.00

หมายเหตุ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ได้แก่ เครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาล การศึกษา ค่าพาหนะ บันเทิง และอื่น ๆ

ที่มา : กรมแรงงาน. อ้างใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2533.

**ค่าใช้จ่ายในการครองชีพของลูกจ้างผู้มีรายได้น้อย จำแนกตามสถานภาพ
ของลูกจ้างปี 2527-2528**

สถานภาพของลูกจ้าง	Range ของค่าใช้จ่าย ต่อเดือน	ค่าใช้จ่ายต่อวัน (หารด้วย 26)
โสด (ไม่มีค่าใช้จ่ายประเภทบุตร สุรา และเครื่องสำอาง)	1,930-2,287	74-88
โสด (มีค่าใช้จ่ายประเภทบุตร สุรา และเครื่องสำอาง)	2,235-2,592	86-100
มีครอบครัว (ไม่มีค่าใช้จ่ายประเภทบุตร สุรา และ เครื่องสำอางและการศึกษาบุตร)	2,826-3,103	109-119
มีครอบครัว (ไม่มีค่าใช้จ่ายประเภทบุตร สุรา และ เครื่องสำอาง แต่มีค่าการศึกษาบุตร)	3,103-3,383	119-130
มีครอบครัว (มีค่าใช้จ่ายประเภท บุตร สุรา เครื่องสำอาง แต่ไม่มีค่าการศึกษาบุตร)	3,131-3,408	120-131
มีครอบครัว (มีค่าใช้จ่ายประเภทบุตร สุรา เครื่องสำอาง และมีค่าการศึกษาบุตร)	3,411-3,688	131-142

หมายเหตุ 1. ค่าใช้จ่ายในการครองชีพของครัวเรือนรวมค่าใช้จ่ายประเภทอาหาร ที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายจำเป็นภายในบ้าน (เช่น ผงซักฟอก ยาสีฟัน สบู่ ฯลฯ) ค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น เสื้อผ้า ค่าพาหนะ ค่ารักษาพยาบาล บุหรี่ และสุรา บันเทิงและการอ่าน เครื่องสำอาง และค่าการศึกษาบุตร เป็นต้น

2. ครอบครัวส่วนใหญ่มีบุตรเล็ก ๆ 1-2 คน (ส่วนใหญ่ยังไม่ได้เรียนหนังสือ)

ที่มา : จากการสำรวจของสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย, อ้างใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2533.

นอกจากสภาพของค่าจ้างแท้จริงที่ไม่เปลี่ยนแปลงในช่วงกว่า 2 ทศวรรษดังกล่าวข้างต้นแล้ว การศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร ซึ่งได้วิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติและของกรมแรงงานยังพบว่าค่าจ้างระหว่างภาคแตกต่างกันมากพอสมควร โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของคณงานชายมีการศึกษาไม่เกินประถม 6 ในปี 2522 เท่ากับ 54.90 บาท¹⁵ ตัวเลขที่ได้จากการสำรวจกลุ่มเป้าหมาย 567 คน นอกจากนั้นยังพบว่าในจำนวนนี้มีถึงร้อยละ 50 ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 55 บาท โดยร้อยละ 38 ได้ไม่เกิน 45 บาท ส่วนการสำรวจของกรมแรงงานพบว่าค่าจ้างเฉลี่ยของกรรมกรเท่ากับ 44.30 บาท (ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) ในการสำรวจของกรมแรงงานนี้ยังพบว่ามีคณงานถึงร้อยละ 42 ที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 39 บาท/วัน

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นยังพบว่า มีคณงานจำนวนค่อนข้างสูงที่ได้รับค่าจ้างค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะคณงานที่มีค่าจ้างเกินกว่า 90 บาท/วัน มีไม่ถึงร้อยละ 10 ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น

¹⁵ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2522 กรุงเทพฯ 45 บาท ภาคกลาง ภาคใต้ 38 บาท ภาคเหนือและอีสาน 35 บาท

การศึกษาวิเคราะห์ของนิพนธ์ฯ ยังพบอีกว่า คนงานในชนบทนอกเขตเทศบาลในภาคเหนือและอีสาน ได้รับต่ำกว่าภาคอื่น ๆ และกว่าร้อยละ 80 ได้รับต่ำกว่า 45 บาท/วัน ส่วนในเขตเทศบาลนั้น อัตราค่าจ้างไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้น กรุงเทพฯ และภาคกลาง สำหรับภาคกลางนั้น คนงานนอกเขตจะได้ใกล้เคียงกับคนงานภาคใต้ แต่ที่นาสังเกตในภาคเดียวกัน ค่าจ้างระหว่างเทศบาลและนอกเขตเทศบาลจะแตกต่างกันมากในภาคเหนือและอีสาน กล่าวคือ คนงานในเขตเทศบาลจะมีค่าจ้างสูงกว่านอกเขตถึง 35-50 บาท ในขณะที่ภาคอื่น ๆ ช้อแตกต่างกันมีเพียงร้อยละ 10-20

การศึกษาของนิพนธ์ฯ ในเรื่องเดียวกัน ได้พูดถึงสาเหตุข้อแตกต่างของอัตราค่าจ้างข้างต้นอาจสรุปได้ดังนี้

1. แต่ละภาคคนงานอายุเท่ากัน การศึกษาต่างกัน อาชีพและประสบการณ์ก็แตกต่างกัน รวมตลอดจนความต้องการของนายจ้างยังแตกต่างกันด้วย
2. คนที่มีอาชีพเดียวกัน อาทิ ช่างฝีมือ ไม่ว่าจะย้ายไปทำงานในภาคไหน อัตราค่าจ้างไม่แตกต่างกันมาก แสดงว่าอาชีพช่างฝีมือนั้นอัตราค่าจ้างจะสูงกว่าอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ฝีมือ
3. ความต้องการแรงงานและอุปสงค์แรงงานมีอิทธิพลและน้ำหนักที่ทำให้ค่าจ้างต่างกันด้วย เช่น คนขับรถในชนบทจะมีรายได้มากกว่าคนชนบทในเขตเทศบาลของภาคกลาง ภาคใต้ หรือแม้แต่กรุงเทพฯ
4. ตลาดแรงงานที่แตกต่างกันระหว่างเมืองกับชนบท โอกาสการต่อรองระยะเวลาเร่งด่วน สัญญาจ้าง ตลอดจนการจ่ายของอุตสาหกรรมใกล้เคียงกันเหล่านี้มีอิทธิพลทำให้ค่าจ้างต่างกัน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของนิพนธ์ฯ มีข้อสรุปที่ไม่แตกต่างไปจากการศึกษาของคนอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ อัตราค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือในช่วงระหว่างปี 2513-2523 รวมทุกอุตสาหกรรม ได้เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว จากวันละ 23.88 บาทในปี 2513 เป็นวันละ 50.72 บาท และบางสาขาอาชีพการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างสูงเกือบ 2 เท่าตัว อาทิ กิจการทอผ้าซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของหัตถกรรมได้เพิ่มจาก 18.58 บาท ในปี 2513 เป็น 48.11 บาทในปี 2523

การศึกษาของคนเดียวกันในช่วงปี 2515-2523 ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือ สาขาหัตถอุตสาหกรรม โดยรวมทุกอุตสาหกรรม พบว่าจ้างเฉลี่ยของคนงานไร้ฝีมือในปี 2515 ตกประมาณ 21.24 มาในปี 2516 เพิ่มขึ้นเป็น 24.11 บาท และ 27.32 บาท ในปี 2517 หลังจากนั้นเพิ่มเป็น 33.85 บาทในปี 2519 เป็น 34.36 บาทในปี 2521 เป็น 41.68 บาทในปี 2522 เป็น 49.20 บาทในปี 2523 และ 61.20 บาทในปี 2524

การเพิ่มของค่าจ้างที่เป็นตัวเงินซึ่งเพิ่มขึ้นมากในช่วงกลางทศวรรษที่ 2510 และหลังทศวรรษที่ 2520 เมื่อเทียบกับค่าครองชีพหรือราคาสินค้าที่เปลี่ยนแปลงไปทุกปีแล้ว จะพบว่าค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage) นั้นมีแนวโน้มคงที่ การศึกษาของนิพนธ์ พบว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2513-2523 มีการปรับค่าจ้างในเกือบทุกสาขา ในเขตกรุงเทพฯ โดยสาขาอุตสาหกรรมมีการปรับสูงขึ้นร้อยละ 151 หรือประมาณร้อยละ 11.5 ต่อปี และเมื่อรวมทุกอุตสาหกรรมอัตราค่าจ้างได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 132 หรือเฉลี่ยร้อยละ 10.5 แต่เมื่อนำไปเทียบกับค่าจ้างแท้จริงจะพบว่าค่าจ้างแท้จริงมีแนวโน้มคงที่ เพราะดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคในช่วงระยะเวลาเดียวกันเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 10.75 ต่อปี ที่สำคัญบางสาขาอุตสาหกรรม อาทิ สาขาบริการและพาณิชย์อัตราค่าจ้างแท้จริงกลับลดลง จะมีเพียงบางสาขาเท่านั้น เช่น ก่อสร้าง และหัตถอุตสาหกรรมที่ขยับขึ้นแต่ก็เพียงเล็กน้อย

สาเหตุที่ค่าจ้างแรงงานไทยต่ำในช่วง 2 ทศวรรษที่กล่าว ทั้ง ๆ ที่ประเทศพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การศึกษาของนิพนธ์ ได้วิเคราะห์ดังนี้

ประการแรก ค่าจ้างต่ำเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมา กดราคาพืชผลเกษตรให้ต่ำ เพื่อให้การผลิตในภาคเมืองสามารถประกอบตัวและขยายตัว สามารถแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศ และทำให้อุตสาหกรรมสามารถขยายตัวสู่จุดมุ่งหมายได้ การกดราคาพืชผลเกษตรของชาวนาไทยนั้น ในอดีตทำติดต่อกันมาหลายสิบปี โดยการใช้มาตรการเก็บพรีเมียมข้าว กำหนดให้มีตัวสำรองและกำหนดระบบโควต้าส่งออก ส่งผลให้ราคาข้าวไม่เป็นไปตามกระแสตลาด

จากการศึกษาวิจัยหลายชิ้นพบว่า ราคาข้าวนั้นมีผลต่อค่าจ้างแรงงาน เมื่อใดที่พืชผลราคาดีจะทำให้ชาวนาชาวไร่มีกำลังใจทำงานเพิ่มผลผลิต ก่อให้เกิดอุปทานแรงงานจำนวนมาก ค่าจ้างในเมืองเองจะสูงขึ้น เพราะชาวนามีรายได้ดี มีเงินจับจ่ายใช้สอย หากปีใดราคาพืชผลตกต่ำคนชนบทขาดอำนาจซื้อ สินค้าในเมืองจะขายได้ลดลง ก่อให้เกิดความต้องการแรงงานลดลง และค่าจ้างไม่มีโอกาสปรับตัวสูงขึ้นด้วย

ประการที่สอง นโยบายที่ผ่านมานับตั้งแต่แผนแรกซึ่งเริ่มในปี 2504 ประเทศเน้นนโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะการนำเข้าอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และต่อมาได้ย้ายมาเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าทำให้ประชากรและเจ้าของทุนอาศัยสิทธิพิเศษสิ่งเครื่องจักรเข้ามาใช้และกดค่าจ้างเพื่อให้ได้กำไรมากขึ้น โอกาสการขยายตัวในการจ้างงานก็มีไม่มาก ซึ่งเรื่องนี้เป็นข้อเท็จจริง เพราะทั้ง ๆ ที่รายได้จากภาคการผลิตอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 13 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 21 ในปี 2523 แต่การจ้างงานกลับมีไม่มากนัก ที่สำคัญเมื่อมีการใช้เครื่องจักรไทย ความต้องการแรงงานจึงมีน้อย

การกดหรือควบคุมค่าจ้างจึงทำได้ง่ายขึ้น นอกจากเน้นการส่งเสริมการลงทุนที่เน้นการอุ้มชู และได้สิทธิพิเศษ ทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศไม่เติบโต เพราะเจ้าของทุนไม่ชวนขาย ปรับปรุงประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีคู่แข่งราคาคงกล่าว ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ คนงานที่ใช้ก็ไม่จำเป็นต้องเรียนรู้หรือพัฒนาฝีมือ คนงานที่ไม่มีความรู้หรือฝีมือจึงออกที่จะปรับปรุงหรือเรียกร้องค่าจ้างให้สูงขึ้นได้

ประการที่สาม การศึกษาของกำลังแรงงานไทย นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ใช้เวลาอยู่ในโรงเรียนสั้นมาก ส่วนใหญ่จบประถมศึกษา ทำให้แรงงานเมื่อเติบโตขึ้นมาไม่สามารถทำงานกึ่งฝีมือได้ ต้องอาศัยแรงกายทำงานรับจ้างประเภทไร้ฝีมือ ฉะนั้นค่าจ้างที่ได้รับจึงต่ำหรือเพียงแค่มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดเท่านั้น

อุปทานแรงงานเพิ่มเข้ามาในตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก ได้กล่าวแล้วว่า นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตของประชากรสูงมากประเทศหนึ่งของโลก คือช่วงดังกล่าวอัตราการเติบโตสูงกว่าร้อยละ 3 หลังจากนั้นมาตั้งแต่ปี 2513 อัตราการเพิ่มก็ลดลง แต่คนที่เกิดมาก่อนหน้านี้ได้เติบโตก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก แต่ละปี กำลังแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่ออายุน้อย ประกอบกับไร้ฝีมือจึงทำให้มีแรงงานที่เป็นเด็กและสตรีจำนวนมาก ทำให้ค่าจ้างถูกลง กอปรกับการประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้แรงงานเด็กและหญิงมากขึ้นเนื่องจากกดค่าจ้างได้ง่ายกว่า

กล่าวโดยสรุป สภาพค่าจ้างของผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือในช่วง 2 ทศวรรษ นับตั้งแต่ปี 2500 ที่ผ่านมามีอยู่ในลักษณะของสภาพคงที่อย่างน้อย 2 ระยะ ระยะแรกค่าจ้างที่เป็นตัวเงินอยู่ในสภาพคงที่เช่นกัน ทั้งในภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร หลังปี 2513 ค่าจ้างตัวเงินขยับเพิ่มขึ้นเป็นระยะ ๆ สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อำทิราคาน้ำมันขึ้นสูง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคก็ขยับเพิ่มขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ทำให้การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่เป็นตัวเงินแทบจะไม่ส่งผลในทางที่จะคงสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างในหลายสาขาอาชีพ โดยเฉพาะผู้ทำงานรับจ้างได้รับค่าจ้างเป็นเครื่องตอบแทน

ในช่วงที่มีการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน การสำรวจหลายครั้งมักจะละเลย ไม่ทั่วถึง กิจการขนาดเล็ก ซึ่งมีลูกจ้างไม่กี่คน จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2522-2528 ซึ่งได้จำแนกสถานประกอบการเป็นขนาดเล็ก มีคนงานต่ำกว่า 50 คน สถานประกอบการขนาดกลาง มีคนงานประมาณ 50-299 คน และสถานประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งมีคนงานโดยเฉลี่ยตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป พบว่าสถานประกอบการขนาดเล็ก

จ่ายค่าจ้างให้คนงานในอัตราต่ำกว่าสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่อย่างเห็นได้ชัด

ในกิจการขนาดเล็ก ส่วนใหญ่กฎหมายเอื้อไปไม่ถึง และลูกจ้างมักจะขาดการรวมตัวกัน สภาพของค่าจ้างจะต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยและเป็นที่เชื่อว่าลูกจ้างเหล่านี้จะประสบปัญหาในเรื่องค่าครองชีพมากที่สุด และจากการที่ไม่มีตัวเลขยืนยัน ค่าจ้างของผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือในกิจการขนาดเล็ก หรือการจ้างงานนอกระบบนี้เองทำให้คาดการณ์กันว่าผู้ ใช้แรงงานบางประเภทที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น ขายของเร่ ซึ่งจากการสำรวจของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในเขตพื้นที่ยากจนของกรุงเทพมหานคร พบว่าผู้ใช้แรงงานเหล่านี้มีรายได้ในปี 2513 ประมาณวันละ 16 บาท น่าจะเป็นตัวแทนของผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือที่กฎหมายเอื้อไปไม่ถึงได้ หรือไม่ก็พิจารณาผู้ใช้แรงงานอีกประเภทหนึ่ง คือแรงงานอพยพจากภาคเกษตรกรรมเข้ามาหางานทำในเมือง ซึ่งจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2520 พบว่าผู้ใช้แรงงานภาคเกษตรจำนวนไม่น้อยไม่ยอมเข้าเมืองหางานทำ เพราะในท้องถิ่นของตนก็มีงานทำที่ได้รับค่าจ้างใกล้เคียงกันภายหลังจากที่หักค่าใช้จ่ายแล้ว และจากการสำรวจลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมในช่วงเวลาดังกล่าว ได้รับค่าแรงในช่วงหน้าร้อนวันละ 15 บาท และฤดูเก็บเกี่ยววันละ 17-20 บาท ตัวเลขนี้จึงน่าจะยืนยันและเป็นตัวแทนลูกจ้างไร้ฝีมือในเขตเมืองได้

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งผลดังกล่าวนอกจากทำให้ลูกจ้างซึ่งมีค่าจ้างน้อยอยู่แล้วประสบปัญหามากยิ่งขึ้น จากการศึกษาของ ศ.นิคมฯ พบว่าในระดับการจ่ายค่าจ้างซึ่งกำหนดไว้วันละ 30 บาท 35 บาท และ 45 บาท ในปี 2522 พบว่าปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงมีมูลค่าน้อยลง จะทำให้อำนาจขึ้นของคนงานลูกจ้างน้อยลงด้วย ปกติค่าจ้างขั้นต่ำนั้นควรเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดให้กับแรงงานไร้ฝีมือซึ่งเมื่อทำงานแล้วมีการสมควรขึ้นค่าจ้างก็ควรปรับเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปก็คือมีการพิจารณาว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งปกติปรับเกือบทุกปีนั้นเป็นการเพิ่มของค่าจ้างปกติ ซึ่งเป็นการผิดหลักการ ที่น่าเป็นห่วงก็คือเมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงที่มีการศึกษาข้างต้นไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายนั้น ได้ถูกซ้ำเติมด้วยการหลีกเลี่ยง หรือไม่จ่ายตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก เท่ากับว่าแรงงานส่วนหนึ่งได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ จากการศึกษาของ ศ.นิคมฯ ในปี 2522¹⁶ พบว่า มีอุตสาหกรรมบางประเภทที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใน 3 ระดับ คือต่ำกว่าวันละ 30 บาท 35 บาท และ 45 บาท

¹⁶ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. อ้างแล้ว. น. 7-8.

ในระดับค่าจ้างวันละ 30 บาท มีลูกจ้างที่ได้รับน้อยกว่าจำนวนนี้คิดเป็นร้อยละ 13.9 สำหรับลูกจ้างในกิจการอาหารและเครื่องดื่ม ร้อยละ 23.6 สำหรับลูกจ้างในสิ่งทอ ร้อยละ 20.1 สำหรับลูกจ้างในกิจการไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ และหากคิดรวมสาขาอุตสาหกรรมทุกประเภทแล้วจะตกร้อยละ 13.5 ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 30 บาทในปี 2522 ส่วนในสาขาอาชีพอื่น ๆ ที่ลูกจ้างได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 30 บาท ที่จัดว่ามีมากในประเภทการก่อสร้าง ซึ่งมีอยู่ร้อยละ 12.1 กิจการขายปลีกร้อยละ 9 และบริการ ร้อยละ 3.9

ในระดับที่ต่ำกว่า 35 บาทต่อวัน มีลูกจ้างที่ได้รับต่ำกว่าอัตรานี้คิดเป็นร้อยละ 20 สำหรับลูกจ้างในสาขาอาหารและเครื่องดื่ม ร้อยละ 38.5 ในกิจการสิ่งทอ และร้อยละ 40.8 ในกิจการไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ ร้อยละ 23.8 ในกิจการเครื่องจักรกล และผลิตภัณฑ์โลหะ ซึ่งรวมอุตสาหกรรมทุกประเภทแล้วสูงถึงร้อยละ 24.3 ซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 35 บาทต่อวันในปี 2522

ในอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ กิจการที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 35 บาท คือ กิจการก่อสร้าง ซึ่งมีสูงถึงร้อยละ 20.7 กิจการค้าปลีกร้อยละ 20.1 และกิจการบริการร้อยละ 9.5 ซึ่งในจำนวนนี้อาชีพที่จัดว่ามีผู้ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอาชีพอื่น ๆ ก็คือกิจการภัตตาคาร และโรงแรม

ส่วนระดับค่าจ้างวันละ 45 บาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน จะพบว่าในสาขาอุตสาหกรรมทั้งหมดมีลูกจ้างไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างต่ำกว่านี้ถึงร้อยละ 44.2 ในจำนวนนี้ถือเป็นกิจการมีลูกจ้างได้รับค่าจ้างก็มีกิจการประเภทอาหารและเครื่องดื่มร้อยละ 37.3 กิจการสิ่งทอ ร้อยละ 61.6 กิจการไม้และผลิตภัณฑ์เฟอร์นิเจอร์ร้อยละ 58.5 กิจการเคมีและปิโตรเลียม ยางและพลาสติกร้อยละ 35.7 สำหรับกิจการก่อสร้างนั้นมีถึงร้อยละ 41.8 กิจการค้าปลีก ร้อยละ 19.7 และที่ลดลงก็คือกิจการบริการ ซึ่งมีร้อยละ 19.7

รายได้ที่ต่ำกว่าค่าจ้างที่กำหนดข้างต้นนั้น เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายที่กำหนดไว้วันละ 45 บาทในปี 2522 อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างตามตัวเลขข้างต้นนั้นไม่นับรวมรายได้的其他 ๆ เข้าไปด้วย เช่น โบนัส ค่าล่วงเวลา หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งหากนับรวมไปแล้วอัตราร้อยละของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดจะมีน้อยลงอย่างเช่นในระดับวันละ 45 บาท หากนับผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ลูกจ้างได้รับแล้ว จำนวนร้อยละของผู้ได้รับค่าจ้างเป็นตัวแทนต่ำกว่า 45 บาท จะลดลงจากร้อยละ 44.2 เหลือร้อยละ 25.9 หรือหากจะนับอุตสาหกรรมทุกประเภทแล้วจะมีผู้ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 45 บาท ลดลงจากร้อยละ 40.7 ลงเหลือร้อยละ 23.3

สิ่งหนึ่งที่ไม่ควรลืม คือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ลูกจ้างได้รับนั้นไม่อาจปรับได้กับอุตสาหกรรมทุกประเภท การให้ผลประโยชน์อย่างอื่น ๆ นั้นปกติจะเป็นกิจการระดับกลางหรือใหญ่ ฉะนั้นลูกจ้างไร้ฝีมือในกิจการขนาดเล็กอาจไม่ได้รับผลประโยชน์อื่นหรือได้รับค่าล่วงเวลาได้

ค่าจ้างหลังปี 2523

นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา ราคาข้าวเริ่มลดลงตามราคามลิตภัณฑ์เกษตรของโลก การลดลงของราคาข้าวทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นช้าลง และทำให้ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคเพิ่มขึ้นน้อยเช่นกัน ช่วงหลังจากปี 2524 การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะในระหว่างปี 2524-2528 อัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.9 ในขณะที่ระหว่างปี 2518-2524 เพิ่มในอัตราร้อยละ 14.3 ระหว่างปี 2515-2518 เพิ่มในอัตราร้อยละ 44.3

ค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริงของลูกจ้างไร้ฝีมือในระหว่างปี 2523-2528 หากจำแนกลูกจ้างตามขนาดของสถานประกอบการแล้วจะพบว่า ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก (จ้างลูกจ้างน้อยกว่า 50 คน) ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 844 บาท ในปี 2523 เดือนละ 910 บาทในปี 2524 เดือนละ 922 บาทในปี 2525 และ 1,013 บาทในปี 2528

ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดกลาง (จ้างลูกจ้างตั้งแต่ 50-299 คน) ลูกจ้างได้รับค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยเดือนละ 904 บาทในปี 2523 เดือนละ 939 บาทในปี 2524 เดือนละ 936 บาทในปี 2525 และ 1,114 บาทในปี 2528

ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่ (มีลูกจ้าง 300 คนขึ้นไป) ลูกจ้างได้รับค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยเดือนละ 958 บาทในปี 2523 เดือนละ 925 บาทในปี 2524 เดือนละ 960 บาทในปี 2525 และ 1,151 บาทในปี 2528

และหากจะนำเฉพาะสถานประกอบการขนาดกลางมาจำแนกประเภทอุตสาหกรรมแล้ว ลูกจ้างไร้ฝีมือในแต่ละประเภทอาชีพอุตสาหกรรมจะได้รับค่าจ้างแตกต่างกัน ในปี 2523 ค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยของลูกจ้างไร้ฝีมือในกิจการต่าง ๆ เรียงได้ดังนี้คือ กระดาษ 970 บาทต่อเดือน รองลงมาคือกิจการค้าปลีก 958 บาท บริการ 946 บาท ค้าส่ง 939 บาท หัตถอุตสาหกรรม 895 บาท สิ่งทอ 879 บาท และอาหาร 836 บาท และหากเฉลี่ยทุกอุตสาหกรรมจะตก 903 บาท ขณะเดียวกันค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงปีนั้นตก 788 บาท

ปี 2524 ค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยของลูกจ้างไร้ฝีมือในกิจการค้าส่ง 1,045 บาท รองลงมาเป็นลำดับคือ ค้าปลีก 1,044 บาท กระดาษ 975 บาท ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ 964

บาท อาหาร 958 บาท หัตถอุตสาหกรรม 939 บาท และบริการ 922 บาท เฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม 939 บาท ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง 820 บาท

ในปี 2529 ค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยของลูกจ้างไร้ฝีมือในกิจการกระดาษ 994 บาท อาหาร 962 บาท บริการ 954 บาท ค้าส่ง 950 บาท หัตถอุตสาหกรรม 932 บาท สิ่งทอ 898 บาท เฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม 936 บาท ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง 863 บาท

ในปี 2528 ค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยของลูกจ้างไร้ฝีมือ ค้าส่ง 1,189 บาท กิจการกระดาษ 1,171 บาท บริการ 1,135 บาท ค้าปลีก 1,132 บาท ก่อสร้าง 1,107 บาท หัตถอุตสาหกรรม 1,068 บาท ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ 1,055 บาท และสิ่งทอ 1,019 บาท เฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม 1,114 บาท ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง 909 บาท

ในช่วงระหว่างปี 2522-2528 อัตราการเติบโตของค่าจ้างเฉลี่ยร้อยละ 4.9 ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวร้อยละ 3.3 อันแสดงว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริง ซึ่งส่งผลให้เราทราบได้ว่าการเพิ่มค่าจ้างขั้นตานั้นไม่มีผลกระทบต่อต้นทุนของนายจ้าง

ลูกจ้างไร้ฝีมือที่ทำงานประเภทอาชีพต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้นนั้น แม้ค่าจ้างเฉลี่ยจะไม่สามารถวัดได้ว่าลูกจ้างประเภทใดได้รับค่าจ้างมากน้อยเพียงไร จากการศึกษาได้พบว่าลูกจ้างที่สถานภาพการทำงานแตกต่างกันจะได้รับค่าจ้างแตกต่างกันด้วย ลูกจ้างไร้ฝีมือที่มีเงินเดือนประจำ ปกติจะมีค่าจ้างสูงกว่าลูกจ้างไร้ฝีมือที่เป็นลูกจ้างประจำรายวัน (ได้รับค่าจ้างรายวัน) และโดยปกติลูกจ้างประจำรายวันจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าลูกจ้างชั่วคราวรายวัน นอกจากนั้นยังมีลูกจ้างอีกประเภทหนึ่งคือลูกจ้างซึ่งมีระยะเวลาการจ้างเป็นสัญญาซึ่งปกติจะมีค่าจ้างต่ำกว่าลูกจ้างรายเดือนหรือประจำรายวัน

ประเด็นสำคัญสำหรับบ้านเมืองเราก็คือ ลูกจ้างไร้ฝีมือนั้นปกติจะประกอบด้วยลูกจ้างรายวันชั่วคราว หรือไม่ก็ลูกจ้างประจำรายวัน แนวโน้มในปัจจุบันจะมีลูกจ้างตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ลูกจ้างเหล่านี้ได้รับค่าจ้างน้อยอยู่แล้ว เมื่อประสบปัญหาสถานภาพของลูกจ้างด้วยแล้ว ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างที่ต่ำลงไปอีก ซึ่งรวมถึงความขาดความมั่นคงในการทำงานด้วย

กล่าวโดยสรุป ค่าจ้างของลูกจ้างคนงานไร้ฝีมือในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา อยู่ในภาวะที่ทรงและทรุดตลอดมา ในช่วงระหว่างปี 2490-2503 และตลอดปี 2513 ลูกจ้างไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างตามราคาสลัด และขึ้นกับการกำหนดของนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว ค่าจ้างในช่วงนั้นจัดว่าต่ำมากเนื่องจากลูกจ้างไม่สามารถเรียกร้องหรือต่อรองได้ง่ายนัก ในแง่กฎหมายก็ไม่มีมาตรการกำหนดประกันค่าจ้าง นอกจากนั้นมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการ

นำเข้ากับเป็นตัวจัดตั้งอัตราค่าจ้าง ปัจจัยอื่นที่จัดตั้งค่าจ้างก็คือราคาข้าว เพราะการที่รัฐบาลมี นโยบายในเรื่องการจัดโควต้าข้าวก็ดี การเก็บค่าพรีเมียมข้าวก็ดี ทำให้ราคาข้าวไม่สามารถเชิบบตัวสูงขึ้น ทำให้ส่งผลต่อการปรับค่าจ้างของแรงงานภาคเกษตรไปด้วย

อัตราค่าจ้างตัวเงินเริ่มขยายตัวสูงขึ้นหลังปี 2516 โดยเฉพาะในช่วงปี 2516-2525 มีการปรับค่าจ้าง 9 ครั้ง (ยกเว้นปี พ.ศ.2519) มีผลทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นมาก และเพิ่มในอัตราสูงกว่าการเพิ่มของดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค แต่ลูกจ้างก็ไม่ได้ประโยชน์อย่างแท้จริง เนื่องจากค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดในระยะแรก ๆ นั้นต่ำผิดปกติ เพราะฉะนั้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมาจึงไม่ต่างไปจากค่าจ้างเฉลี่ยในตลาด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาราคาสินค้าและดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค จะเห็นว่าได้มีการเชิบบเพิ่มขึ้นด้วย (ในอัตราร้อยละ 10.80 ต่อปี) ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงอยู่ในสภาพคงที่

แนวโน้มของค่าจ้างหลังปี 2524 ชยับตัวขึ้นบ้าง แต่ก็ไม่รวดเร็วเหมือนเช่นที่ผ่านมา เนื่องจากราคาข้าวตกต่ำลง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำขยายตัวในระดับช้าลง กล่าวคือในช่วงปี 2524-2528 ค่าจ้างขั้นต่ำขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.9 ซึ่งในขณะเดียวกันดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นนัก โดยในช่วงดังกล่าวขยายตัวในระดับร้อยละ 3.2

ในช่วงระยะเวลาปี 2525-2528 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงอยู่ในสภาวะคงที่ ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในปี 2525 ตกวันละ 33.15 บาท ปี 2526 วันละ 33.47 บาท ปี 2527 วันละ 34.02 บาท และปี 2528 วันละ 34.97 บาท และหากจะเฉลี่ยอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแท้จริงในช่วงระหว่างปี 2515-2528 จะตกในอัตราร้อยละ 2.5 ในขณะที่ในช่วงดังกล่าวนี้ GDP ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ผลผลิตต่อหัวของลูกจ้างก็เพิ่มสูงกว่าค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยคือร้อยละ 2.7

ภาวะในช่วง 10 ปีหลังนี้ ภาวะค่าจ้างที่แท้จริงคงที่ ทำให้คาดว่าลูกจ้างไร้ฝีมือในสถานประกอบการขนาดเล็กที่กฎหมายควบคุมดูแลไม่ถึง หรือขาดการรวมตัวกัน จะประสบปัญหาอย่างมาก และเมื่อต้องประสบกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้อุปทานทางด้านแรงงานสูงมากในตลาด ส่งผลให้นายจ้างตัดค่าแรงงานของลูกจ้างไร้ฝีมือมากขึ้นเนื่องจากสามารถหาลูกจ้างได้โดยทั่วไป ปัญหาที่กล่าวนี้เมื่อควบกับราคาสินค้าเกษตรที่ตกต่ำ ทำให้การเพิ่มอัตราค่าจ้างทำได้ยาก

ในปี 2530 และปี 2531 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น โดยเฉพาะปี 2531 คาดว่าการเติบโตจะสูงกว่าร้อยละ 7 ราคาสินค้าพืชไร่ในปีนั้นเกือบทุกประเภทสูงขึ้นกว่าปีก่อน ๆ เช่น ยางพารา และข้าว จึงน่าจะเป็นช่วงระยะเวลาที่มีการพิจารณาในเรื่องค่าจ้างของลูกจ้างไร้ฝีมือกัน เพราะตลอดระยะเวลาในทศวรรษที่ผ่านมาค่าจ้างที่แท้จริงของลูกจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้น

สภาพค่าจ้างในทศวรรษที่ 2530

สภาพค่าจ้างในทศวรรษที่ 2530 มีแนวโน้มขยายตัวและมีการปรับตามการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจมากขึ้น ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรมมีการปรับตามส่วน ค่าจ้างขั้นต่ำก็มีการปรับเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งสำรวจสภาพค่าจ้างในช่วงปี 2531-2538 พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างทุกประเภททุกขนาดอุตสาหกรรมทั้งประเทศ ตกประมาณ 3,927 บาท/เดือน มาในปี 2534 ปรับขึ้นเป็น 4,394 บาท 4,964 บาท ในปี 2535 และ 5,406 บาท ในปี 2536 สำหรับปี 2537 และ 2538 การคิดคำนวณจะไม่รวมรัฐวิสาหกิจเข้ามา ได้พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยตกประมาณ 5,000 บาท และ 5,693 บาทในปี 2538

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของค่าจ้างก็ยังคงมีอยู่โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงขนาดของอุตสาหกรรมและสถานประกอบการ ซึ่งพบว่าในเขตกรุงเทพมหานครค่าจ้างเฉลี่ยจะสูงกว่าภาคอื่น ๆ สถานประกอบการขนาดใหญ่จะมีค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก เป็นต้น

จากข้อมูลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างทุกประเภทในประเทศของสถานประกอบการขนาด 1-4 คนในปี 2533 ตกประมาณ 2,757 บาท/เดือน ในขณะที่ลูกจ้างในกรุงเทพมหานครซึ่งทำงานในสถานประกอบการขนาด 1-4 คน ได้รับ 3,444 บาท/เดือน เช่นเดียวกันในปี 2538 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาด 1-4 คนทั้งประเทศ ตก 5,057 บาท ในขณะที่ในกรุงเทพมหานคร 6,737 บาท

ส่วนสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20-99 คน ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างทั้งในช่วงเวลาเดียวกันตกประมาณ 3,403 บาท ในขณะที่ในกรุงเทพมหานครตก 5,241 บาท ส่วนลูกจ้างในสถานประกอบการที่มี 100 คนขึ้นไป ค่าเฉลี่ยทั้งประเทศตก 3,872 บาท ในขณะที่ในกรุงเทพมหานครตก 6,271 บาท เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากจำแนกค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างตามประเภทอุตสาหกรรม เราจะพบว่าสาขาบริการ การเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ ไฟฟ้า ก๊าซ ประปา จะสูงกว่าสาขาอื่น ๆ โดยเฉพาะสาขาไฟฟ้า ก๊าซ ประปา จะสูงสุด ซึ่งกรณีนี้เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าลูกจ้างและพนักงานที่ทำงานในสาขานี้คือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้อเปรียบเทียบที่เห็นชัดเจนก็คือความแตกต่างของค่าจ้างของลูกจ้างในสาขาการผลิตในปี 2531 ค่าจ้างเฉลี่ยทั้งประเทศตก 2,948 บาท ในขณะที่สาขาไฟฟ้า ก๊าซ ประปา ตก 7,694 บาท สาขาขนส่ง

คลังสินค้า และคมนาคม 5,313 บาท บริการ การเงิน ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ 5,038 บาท ส่วนภาคก่อสร้างนั้นยังสูงกว่าภาคการผลิตคือ 3,032 บาท

อย่างไรก็ตาม หากตัดพนักงานรัฐวิสาหกิจออก ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างสาขาการผลิตก็ยิ่งต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ ในปี 2538 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างสาขาการผลิต ตก 4,999 บาท ในขณะที่สาขาขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร โรงแรม 6,246 บาทขนส่ง คมนาคม คลังสินค้า 7,259 บาท บริการ การเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ 9,934 บาท และก่อสร้าง 8,104 บาท ที่น่าสังเกตก็คือภาคก่อสร้างนั้น ค่าจ้างเฉลี่ยปรับสูงขึ้นมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากการขาดแคลนช่างฝีมือในภาคก่อสร้างทำให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น

หากมองหรือพิจารณาในภาพรวมเรื่องค่าจ้างรายได้ต่อหัวของคนงานไทย หากมองการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวมาตลอด นับตั้งแต่การเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ในปี 2504 มานั้น รายได้ต่อหัวของคนไทยต่ำกว่าประเทศได้ทะเลทรายซาฮารา แต่หลังจากนั้น 30 ปี รายได้ของคนไทยเพิ่มขึ้นถึง 47 เท่า และนับตั้งแต่ปี 2528 รายได้ต่อหัวของไทยเพิ่มสูงกว่าร้อยละ 7 ต่อปี และขยับขึ้นเป็น 2 หลักในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวเต็มที่ในช่วงปี 2531-2533¹⁷

อย่างไรก็ตาม รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ยังไม่สามารถจะแก้ปัญหาในเรื่องการกระจายรายได้ของประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นับวันจะยิ่งห่างมากขึ้น

ได้มีการวิเคราะห์ค่าจ้างของแรงงานภาคนอกวงเกษตรที่ผ่านมาพบว่า แม้ในภาพรวมจะมีการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างในรูปตัวเงินอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาค่าจ้างของแรงงานบางกลุ่มบางประเภทก็ยังต่ำอยู่ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานนอกวงเกษตรนั้น จากการศึกษารายงานของทีมงาน ILO¹⁸ พบว่า อัตราค่าจ้างของไทยไม่อาจแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคที่หลายประเทศซึ่งมีอัตราค่าจ้างต่ำกว่า นอกจากนั้นหากพิจารณาผลิตผลต่อแรงงานที่ทำงาน จะพบว่าในหลายช่วงอัตราค่าจ้างเพิ่มสูงกว่าการเพิ่มของผลิตผล ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวไม่เป็นผลดีต่อภาพรวมของเศรษฐกิจไทย การศึกษาของ ILO ยังพบว่าการขยายตัวและเพิ่มอย่างรวดเร็วของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้กลายเป็นตัวดึงดูดการเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรมาสู่ภาคเมือง การขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงต้นและกลางทศวรรษที่ผ่านมา ได้ผลักดันให้แรงงานส่วนหนึ่งสอดแทรกเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคในระบบซึ่งประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน แรงงานเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองโดยเฉพาะจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาของ ILO ทำให้ต้นทุนทางด้านแรงงานของไทยสูงกว่าหลายประเทศในภูมิภาค อาทิ อินโดนีเซีย จีน และฟิลิปปินส์

¹⁷ UNDP. สรุปย่อ รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย. 2542. น.3.

¹⁸ ILO. Country Employment Policies Review: Thailand เอกสารโรเนียว, 1999. p.4-5.

การศึกษาของ ILO ยังพบว่า ในช่วง 2 ทศวรรษนับตั้งแต่ปี 2514 จนถึงปี 2534 มีบางช่วงเวลาซึ่งค่าจ้างของแรงงานเพิ่มสูงกว่าผลิตผล ก่อให้เกิดช่องว่างหรือความไม่สมดุลระหว่างค่าจ้างแรงงานกับผลิตผล

อัตราการเติบโตของตัวแปรบางตัวต่อปีในภาคอุตสาหกรรมการผลิตปี 1971-1994

ช่วงปี	ค่าจ้าง	มูลค่าเพิ่ม	การจ้างงาน	ผลผลิต	ช่องว่างผลิตผล/ค่าจ้าง
1971-80	0.16	10.28	6.87	3.41	-3.25
1981-85	6.05	4.89	5.20	-0.31	1.16
1986-90	3.91	15.02	7.37	7.65	-3.74
1991-94	4.53	5.52	4.47	1.05	3.48

ที่มา : World Bank. Calculated from Marumdar in Trannatos, "Growth and Inequality in Thailand. An Overview of Labour Market Issues 1997. อ้างใน ILO. CEPR. 1999.

จากตารางข้างต้น ในช่วงต้นของทศวรรษ 1980 อัตราค่าจ้างได้ขยับสูงขึ้นกว่าผลิตผล เช่นเดียวกันในช่วงต้นทศวรรษ 1990 สภาพการณ์ดังกล่าวสามารถนำไปสู่การเสียเปรียบในเชิงการค้า หากต้องผลิตสินค้าส่งออกที่ใช้แรงงานเข้มข้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยแรงงานฝีมือ ทางออกของไทยจำต้องย้ายไปใช้เทคโนโลยี และการฝึกทักษะฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ

การศึกษาของ ILO ยังวิเคราะห์สภาพอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย โดยเห็นว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มค่าจ้างที่แท้จริง และยังมีส่วนช่วยกระจายรายได้ อันเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าจ้างของไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงปี 1990-1996 พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่าการเพิ่มของอัตราค่าจ้างเฉลี่ย โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ในขณะที่ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 23 ที่เกี่ยวพันมากกว่านั้นก็คือ การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อคิดเป็นร้อยละของค่าจ้างเฉลี่ยแล้ว พบว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในกรุงเทพมหานคร ในปี 1997 คิดเป็นร้อยละ 46 ของค่าจ้างเฉลี่ย

ในทางข้อเท็จจริง การที่ค่าจ้างขั้นต่ำใกล้เคียงกับค่าจ้างเฉลี่ยนี้มีมานานแล้ว แต่ทัศนะของ ILO เห็นว่าไม่น่าเป็นผลดีต่อการกระตุ้นให้คนงานสนใจฝึกอาชีพหรือฝึกทักษะของตนเองให้สูงขึ้น แนวความคิดที่ว่าการศึกษามากขึ้นหรือมีทักษะฝีมือสูงจะนำไปสู่การมีค่าจ้างที่ดีขึ้นจะถูกมองข้ามความสำคัญไป เพราะความแตกต่างระหว่างรายได้หรือค่าจ้างของผู้มีการศึกษามีทักษะกับผู้มีฝีมือน้อยเกินไป นอกจากนั้นในอีกมิติหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ การมองว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบันกำลังถูกนำไปใช้ทดแทน

การเจรจาต่อรองในเรื่องค่าจ้าง เพราะมีจำนวนนายจ้างและลูกจ้างไม่น้อยรอการประกาศใช้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยถืออัตราใหม่เป็นการปรับค่าจ้างของลูกจ้างประจำปี ความสับสนในเรื่องนี้ยังรวมถึงลูกจ้างเก่ากับลูกจ้างใหม่ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานไม่แตกต่างกัน อาจจะไปสู่ความไม่ราบรื่นในการทำงานได้

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะในกรุงเทพมหานคร แต่ยังคงมีถึงต่างจังหวัด และพบว่าในบางภาค เช่น ภาคเหนือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำคิดเป็นร้อยละ 69 ของค่าจ้างเฉลี่ย ในทางข้อเท็จจริงความแตกต่างที่ไม่มากนักระหว่างค่าจ้างขั้นต่ำระหว่างกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดนั้นจะเป็นตัวกำหนดในการตัดสินใจลงทุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด หรือไม่ด้วยเพราะหากไม่แตกต่างกันมาก การเลือกกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียงจะมีน้ำหนักมากกว่า

ทัศนะของค่าจ้างขั้นต่ำยังมีอีกหลายมิติ ในทัศนะของ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร นักวิชาการแรงงาน เห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องเครือข่ายการคุ้มครองดูแลทางสังคม และระบบสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายจะช่วยให้แรงงานไทยจำนวนหลายแสนคนได้รับค่าจ้างตามมาตรฐาน ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กในประเทศไทย ซึ่งมีลูกจ้าง 1-9 คนกว่า 2 แสนราย จำเป็นต้องปรับอัตราค่าจ้างและไม่สามารถกำหนดอัตราค่าจ้างได้ตามอำเภอใจอีกต่อไป ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา หรือความต้องการแรงงานมีน้อย ในขณะที่อุปทานแรงงานเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โอกาสที่นายจ้างจะเอารัดเอาเปรียบแรงงานจะมีมากขึ้นหากไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ทัศนะของ Maryke Dessing¹⁹ เห็นว่าในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งแรงงานยังไม่ได้รับสิทธิพื้นฐานมีสิทธิการจัดตั้งเป็นสมาคม โดยเฉพาะในประเทศซึ่งระบบการเจรจาต่อรองและกฎหมายแรงงานยังไม่พัฒนาพอ คนงานจะทำงานหนักขึ้น เพราะค่าจ้างที่ได้รับน้อยเกินไป ทำให้คนงานต้องหางานทำเพิ่ม หรือไม่ก็ทำงานล่วงเวลาอยู่ตลอดเวลาเพื่อหารายได้มาเพิ่ม ขณะเดียวกันหากประเทศดังกล่าวไม่มีกลไก อัตราค่าจ้างต่ำรองรับค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว สภาพการทำงานและค่าจ้างของแรงงานจะย่ำแย่ไปอีก ในทัศนะของ Dessing เพราะว่าการรับรองสิทธิพื้นฐานในเรื่องการจัดตั้งจะช่วยให้คนงานมีโอกาสปรับปรุงสภาพการจ้างได้ดีขึ้นโดยการเรียกร้องดังกล่าว

¹⁹ Maryke Dessing. The Social Clause and Sustainable Development. International Centre for Trade and Sustainable Development. Discussion paper October (1997)

อีกมิติหนึ่ง ซึ่งเป็นรายงานของ UNDP เห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยที่ผ่านมามีค่าเกินไป ไม่สอดคล้องกับสภาวะค่าครองชีพ และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยกำหนดให้กับแรงงานไร้ฝีมือให้มีค่าจ้างเพียงพอกับค่าครองชีพเพียงคนเดียว ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ลูกจ้างจำนวนมากมีครอบครัวต้องดูแล ที่สำคัญอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพหรือค่าใช้จ่ายของลูกจ้าง เป็นต้น

บทที่ 5

สภาพการทำงานของแรงงานไทย

ในระหว่างปี 2495-2496 รัฐบาลไทยได้เชิญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เข้ามาสำรวจสถานการณ์ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงานของคนไทย มีข้อสรุปดังนี้

ชั่วโมงการทำงาน

ชั่วโมงการทำงานของคนงานทั่วไป จัดว่าอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ แม้ว่าจะแตกต่างกันระหว่างอุตสาหกรรมแต่ละประเภท แต่สิ่งที่ควรตระหนักก็คือ ในช่วงปี 2495-2496 นั้นประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุด นอกจากนั้นยังไม่มีข้อตกลงส่วนใด ๆ ที่จะนำมาใช้บังคับเกี่ยวกับสภาพการทำงานของลูกจ้าง (Hambergor, 1953) ฉะนั้นชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก และสภาพการทำงานอื่น ๆ จึงอยู่ที่นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้กำหนด

ชั่วโมงการทำงานในอุตสาหกรรมทั่วไปในช่วงการสำรวจอยู่ระหว่าง 8-9 ชั่วโมงต่อวัน อุตสาหกรรมการผลิต ร้านซ่อมอุปกรณ์ขนาดใหญ่ เหมืองแร่ โรงงานยางพารา และงานก่อสร้างทั่วไปมีชั่วโมงการทำงานวันละ 8 ชั่วโมง มี อุตสาหกรรมบางประเภทที่ทำงานวันละ 9 ชั่วโมง คือ โรงเลื่อย โรงงาน และอุตสาหกรรมการผลิตบางประเภท รวมทั้งโครงการชลประทานของทางราชการที่จ้างคนงานทั่วไป

ชั่วโมงการทำงานที่น้อยกว่านี้มีการสำรวจพบบ้างในเขตกรุงเทพฯ โดยเฉพาะงานราชการ ซึ่งทำงานวันละ 4-5 ชั่วโมง นอกจากนั้นยังมีโรงพิมพ์ในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งทำงานวันละ 7 ½ ชั่วโมง และวันเสาร์ 4-5 ชั่วโมง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่กำหนดชั่วโมงการทำงานใช้บังคับ เพราะฉะนั้นความแตกต่างของชั่วโมงทำงานจึงย่อมมีอยู่ ด้วยเหตุนี้แม้โดยทั่วไปชั่วโมงการทำงานจะตกวันละ 8-9 ชั่วโมง แต่ก็มีโรงงานจำนวนไม่น้อยที่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานถึงวันละ 11-12 ชั่วโมง อาทิเช่น คนงานในโรงสีข้าว โรงงานน้ำตาล และโรงงานขนาดเล็ก ที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง เช่น สงขลา นครราชสีมา ที่ทำงาน 12 ชั่วโมงต่อวัน เช่น โรงงานเกี่ยวกับยาสูบ อนึ่ง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานนั้นไม่รวมเวลาพัก

รับประทานอาหาร 1 ชั่วโมง เข้าไปด้วย อย่างไรก็ตาม บางโรงงานที่คำนวณค่าจ้างจากผลงานหรือชิ้นงาน เช่น โรงงานไม้ขีดไฟ ไม่มีการกำหนดเวลาพักเที่ยงเอาไว้ ฉะนั้นคนงานจึงต้องแบ่งเวลาหาโอกาสรับประทานอาหารเอง

แม้ชั่วโมงทำงานของแรงงานไทยโดยทั่วไปจะอยู่ระหว่าง 8-9 ชั่วโมงต่อวัน แต่จากการสังเกตของคณะผู้เชี่ยวชาญพบว่า การทำงานต่อสัปดาห์นั้นยาวนานมาก บางโรงงานบางอุตสาหกรรมแทบไม่มีวันหยุด กล่าวอีกนัยหนึ่งมีการสำรวจพบว่าโรงงานจำนวนมากต้องทำงานตลอดทั้ง 7 วัน ซึ่งหมายความว่าหากคนงานทำงานวันละ 9 ชั่วโมง สัปดาห์หนึ่งคนงานจะต้องทำงานถึง 63 ชั่วโมง/สัปดาห์ และหากใครต้องทำงานวันละ 11 ชั่วโมง การทำงานต่อสัปดาห์จะยาวนานถึง 84 ชั่วโมง

ที่เป็นข้อสังเกตสำหรับคณะผู้เชี่ยวชาญก็คือ คนงานทำงานมากกว่าหนึ่งผลัดต่อวัน โดยคนงานจะทำงานเป็นกะ กะแรกอาจทำ 4 ชั่วโมง หลังจากนั้นพัก 4 ชั่วโมง และมาทำต่อไป อันเป็นลักษณะเข้าเวรไม่ติดต่อกัน (Two-Non Consecutive Shifts) อุตสาหกรรมหรือโรงงานที่พบเห็นได้แก่ โรงงานน้ำแข็งโรงงานยาสูบ ซึ่งกะที่ทำมีทั้ง 6 ชั่วโมงผลัด และ 12 ชั่วโมงผลัด ข้อสังเกตเพิ่มเติมของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้พบว่า แม้จะมีการใช้ทรัพยากรแรงงานอย่างเต็มที่ แต่ในแง่สุขภาพและภาวะทางสังคมทำให้คนงานได้รับการพักผ่อนไม่เพียงพอด้วยเนื่องจากต้องทำงานมากชั่วโมง

อนึ่ง วันหยุดประจำสัปดาห์นั้นอาจจะพบได้ในงานราชการ และสถานประกอบการขนาดใหญ่ซึ่งกำหนดวันหยุดให้ และที่เกี่ยวเนื่องกันก็คือ วันหยุดประเพณี ซึ่งปกติจะมีหลาย ๆ วันในแต่ละปี ซึ่งจากการสำรวจพบว่า มีสถานประกอบการเอกชนให้ลูกจ้างหยุดปีละไม่กี่วันเท่านั้น อาทิ วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันชาติ เป็นต้น จากการสังเกตแม้สถานประกอบการที่เป็นชาวจีน จะให้ลูกจ้างทุกกะหยุดในวันตรุษจีน แต่ในภาพรวมแล้ววันหยุดประเพณีก็ยังน้อยอยู่

ประเด็นที่สำคัญก็คือ มีการจ่ายค่าจ้างในวันหยุดประเพณีหรือไม่ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ไม่มีกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่ระบุการจ่ายค่าจ้างในวันหยุดประเพณี ฉะนั้นการจ่ายค่าจ้างในวันดังกล่าวจึงขึ้นกับบริษัทแต่ละแห่งจะดำเนินการ ซึ่งจากการสำรวจก็มีบริษัทบางแห่ง โดยเฉพาะบริษัทซึ่งเป็นของต่างประเทศที่จ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างในวันหยุดประเพณีหรือวันหยุด

การว่าจ้างแรงงาน

จากการศึกษาของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี 2496 พบว่าการว่าจ้างแรงงานในช่วงทศวรรษที่ 2490 แม้นายจ้างจะเป็นผู้ว่าจ้างคนงานโดยตรง แต่ก็มีกรณีการว่าจ้างแรงงานในลักษณะผ่านคนกลางหรือผ่านสาย หรืออีกนัยหนึ่ง มีตัวกลางหรือหัวหน้าคนงานควบคุมดูแลคนงาน รวมทั้งกำหนดค่าจ้างและสวัสดิการให้คนงานด้วย

การว่าจ้างโดยตรง เฉพาะบริษัทขนาดใหญ่ที่มีระบบการจัดจ้างจะมีฝ่ายบุคคลทำหน้าที่ แต่ฝ่ายบุคคลยังขาดอิสระและทำหน้าที่ในลักษณะธุรการหรือเป็นงานเสริมให้ฝ่ายอื่น ๆ นอกจากนั้นการว่าจ้างอาจผ่านคนงานหรือหัวหน้างานเป็นผู้ชักจูงเข้ามา ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกหรืออยู่ภายใต้การดูแลของบุคคลที่เคยมีบุญคุณมาก่อน

โดยทั่วไประบบการว่าจ้างโดยตรงนั้นยังขาดระบบอยู่มาก กฎเกณฑ์สัญญาการจ้างมีน้อย และถือเป็นเรื่องผิดปกติหากจะมีสัญญาการจ้างระบุเงื่อนไขเหมือนในปัจจุบัน ปกติการตกลงทำงานสามารถทำได้ด้วยวาจา ส่วนสภาพการจ้างอื่น ๆ ยึดแนวปฏิบัติที่มีมานานและไม่แน่นอน เนื่องจากไม่มีระบบข้อตกลงร่วมใช้บังคับหรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ ข้อเสียเปรียบดังกล่าวทำให้คนงานเกิดความไม่พอใจได้ง่าย และมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นได้เสมอ

ส่วนการว่าจ้างผ่านคนกลางหรือหัวหน้า ปกติหัวหน้าคนงานจะรับงานไปโดยกำหนดช่วงระยะเวลาหรือผลงานตามที่จะตกลงกัน หัวหน้าจะเป็นฝ่ายรับเงินค่าตอบแทน เพื่อนำไปจัดสรรให้ลูกจ้างอีกต่อหนึ่ง ระบบนี้ทำให้นายจ้างอาจต้องจ่ายเพิ่ม และขณะเดียวกัน เอาเปรียบลูกจ้างด้วย แต่ในสมัยนั้นเราจะต้องเข้าใจว่าระบบการจ้างงานยังขาดระบบที่นายจ้างจะจัดหาคนงาน นอกจากนั้นยังขาดหลักวิชาการที่จะคัดเลือก

สวัสดิการ

สวัสดิการที่ลูกจ้างคนงานในทศวรรษที่ 2490 ได้รับนั้นไม่มีกฎเกณฑ์หรือกฎหมายระบุกำหนด แต่ขึ้นกับสถานประกอบการ คนงานในโรงสีข้าว นอกจากได้รับค่าจ้างปกติแล้ว นายจ้างส่วนมากยังให้ข้าวสารแก่คนงาน ทำให้ค่าจ้างของคนงานค่อนข้างต่ำ คนงานยาสูบและโรงเลื่อยในกรุงเทพฯ บางแห่งก็จ่ายนายข้าวสารให้คนงานในราคาต่ำกว่าท้องตลาด นอกจากนั้นโรงงานทอผ้าซึ่งรัฐเป็นเจ้าของในเขตกรุงเทพฯ ได้มอบผ้าตัดเสื้อให้

ลูกจ้างปีละ 13 เมตรและเพิ่มให้อีก 6 เมตรทุกครั้งกรณีมีสมาชิกหรือบุตรเกิดขึ้น โรงงานน้ำตาลบางแห่งให้น้ำตาลคนงานคนละ 2 กิโลกรัม และคนงานของกรมชลประทานก็มีรถรับส่ง เป็นต้น

สำหรับการจัดอาหารให้คนงานนั้น มีให้เห็นไม่มากนัก ยกเว้นสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งเจ้าของสถานประกอบการ สมาชิกครอบครัวทานอาหารร่วมกับคนงาน นอกจากนั้นก็มักเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษต้องออกไปทำแหล่งใดแหล่งหนึ่ง เช่น งานเกี่ยวกับป่าไม้ โรงยางพารา

รายงานเกี่ยวกับสวัสดิการที่พบมากที่สุดก็คือ การจัดที่พักให้คนงานซึ่งอุตสาหกรรมจะจัดให้โดยไม่คิดมูลค่า รวมทั้งจัดหาผ้าและไฟฟ้า การจัดที่พักอาจจัดให้โดยดัดแปลงมุมใดมุมหนึ่งของโรงงานให้ อาทิ เช่นโรงน้ำแข็ง จะจัดห้องเล็ก ๆ ให้ สภาพห้องพักไม่ดีนัก คนงานที่มีที่พักไม่ดีเลย ได้แก่ คนงานที่ทำงานเกี่ยวกับงานไม้ ซึ่งเป็นลักษณะเพิงหลังคามุงจาก แต่งานไม่เป็นงานซึ่งต้องเคลื่อนย้ายเสมอ สถานที่อยู่จึงอาจไม่ถูกสุขลักษณะและสภาพไม่ดี

ชั่วโมงการทำงานในช่วง 2500-2515

การศึกษาของ นิคมฯ ในเรื่องสภาพการทำงานของแรงงานไทยในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษต่อมา สรุปได้คือ สถานประกอบการขนาดใหญ่ส่วนมาก โดยเฉพาะในกิจการอุตสาหกรรมกำหนดเวลาทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และมีวันหยุดงานประจำสัปดาห์ในวันอาทิตย์ มีวันหยุดงานตามประเพณีนิยมปีละ 13 วัน เป็นอย่างน้อย และวันหยุดพักผ่อนประจำปีอีก 6 วันทำงาน ถ้าเป็นพาณิชยกรรมส่วนใหญ่กำหนดเวลาทำงานเป็นวันละ 7 ½ - 8 ชั่วโมง เรื่องวันหยุดงานประจำสัปดาห์ บางแห่งหยุดในวันอาทิตย์ 1 วัน หรือวันอาทิตย์ 1 วัน และวันเสาร์ครึ่งวัน หรือหยุดทั้งเสาร์และอาทิตย์ วันหยุดงานตามประเพณีนิยม ถ้าเป็นพาณิชยกรรมที่มีไคร้ร้านจำหน่ายสรรพสินค้าแล้ว จะจัดให้ลูกจ้างหยุดปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 13 วัน ส่วนวันหยุดพักผ่อนประจำปีนั้น ส่วนใหญ่ให้ลูกจ้างหยุดปีละไม่น้อยกว่า 6 วัน เว้นแต่ธนาคารจะให้ลูกจ้างหยุดเพียง 5 วันเท่านั้น

สถานประกอบการขนาดเล็ก ถ้าเป็นประเภทอุตสาหกรรม ทำงานสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง และมีวันหยุดงานประจำสัปดาห์ในวันอาทิตย์ แต่ก็มีอุตสาหกรรมบางประเภทใช้วิธีสับเปลี่ยนกันหยุดหรือใช้วิธีจ่ายค่าล่วงเวลาแทนการให้ลูกจ้างหยุดเป็นครั้งคราว วันหยุด

งานตามประเพณีนิยมส่วนใหญ่ให้หยุดปีละไม่น้อยกว่า 13 วัน แต่มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ให้คนงานหยุดครบ 13 วัน วันหยุดพักผ่อนประจำปี จัดให้มีปีละไม่น้อยกว่า 6 วัน แต่ก็มีอีกประมาณครึ่งหนึ่งไม่จัดให้มีวันหยุดงานพักผ่อนประจำปีหรือจ่ายค่าล่วงเวลาแทนการให้หยุด ถ้าเป็นพาณิชยกรรมส่วนใหญ่ทำงานสัปดาห์ละไม่เกิน 48 ชั่วโมง

สถานประกอบการขนาดเล็ก ถ้าเป็นประเภทอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีเวลาทำงานเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง แต่มักไม่เกินวันละ 12 ชั่วโมง วันหยุดงานประจำสัปดาห์ส่วนใหญ่ไม่มี วันหยุดงานตามประเพณีนิยมส่วนใหญ่มี แต่ไม่ถูกต้องคือไม่ครบปีละ 13 วัน วันหยุดพักผ่อนประจำปีส่วนใหญ่ไม่มี โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กส่วนใหญ่โดยปกติจ้าง คนงานโดยให้ค่าจ้างตามผลงานและชั่วโมงทำงานมักจะเกิน 48 ชั่วโมง ส่วนวันหยุดได้หยุดเพียง 3-4 วัน และไม่ได้ค่าจ้าง

ถ้าเป็นพาณิชยกรรม ส่วนใหญ่มีเวลาทำงานเกินกว่า 9 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 54 ชั่วโมง แต่มักไม่เกิน 12 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 72 ชั่วโมง วันหยุดงานประจำสัปดาห์ส่วนใหญ่ได้จัดให้หยุดเช่นเดียวกัน วันหยุดงานตามประเพณีนิยมและวันหยุดงานพักผ่อนประจำปีซึ่งน้อยรายที่จัดไว้

แม้ผลการสำรวจแรงงานในเขตเทศบาลที่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และการสำรวจของกรมแรงงานที่แล้ว ๆ มาแสดงว่า โดยเฉลี่ยสถานประกอบการอุตสาหกรรมส่วนมากใช้ลูกจ้างทำงานสัปดาห์ละ 49 - 50 ชั่วโมง ทั้งนี้ไม่นับรวมเวลาที่นายจ้างให้หยุดพักรับประทานอาหารกลางวัน หรือหยุดพักระหว่างทำงาน ซึ่งนับว่ามากกว่า ชั่วโมงทำงานปกติที่กฎหมายกำหนดไว้เล็กน้อย แต่ตามข้อเท็จจริงในกิจการหลายประเภท เช่น งานก่อสร้าง และงานตามฤดูกาล ลูกจ้างทำงานตามปกติสัปดาห์หนึ่งมากกว่า 60 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุดประจำสัปดาห์

ค่าล่วงเวลา

กฎหมายกำหนดชั่วโมงทำงานของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมไว้ไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง หรือถ้าเป็นงานอันตรายก็ไม่เกิน 42 ชั่วโมง และให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน วันหยุดตามประเพณีนิยมปีละ 13 วัน กับวันหยุดพักผ่อนประจำปีอีกปีละ 6 วัน สำหรับลูกจ้างประจำที่ทำงานมาเกิน 1 ปี ดังนี้ ถ้ามีการทำงานเกินเวลาที่กำหนดไว้ หรือในวันหยุดที่กล่าวมานี้ย่อมถือเป็นการทำงานล่วงเวลาทั้งสิ้น เวลานี้เท่าครึ่งสำหรับการ

ทำงานล่วงเวลาปกติ และสองเท่าสำหรับการทำงานในวันหยุด ปรากฏโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครส่วนมากยังปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องค่าล่วงเวลาไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ปรากฏตามข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

กิจการขนาดเล็กมาก โดยที่ในโรงงานขนาดเล็กนี้ ส่วนใหญ่ให้ค่าจ้างตามผลงานที่ทำ ไม่ได้กำหนดเวลาทำงานปกติแน่นอน เพราะส่วนมากเป็นไปตามสมัครใจของพนักงาน พนักงานจึงไม่ได้ค่าล่วงเวลา ไม่ว่าจะทำงานอยู่จนเย็นค่ำสักเพียงใด สำหรับค่าล่วงเวลาในวันหยุดนั้น ในวันอาทิตย์ส่วนมากหยุดโดยไม่ได้ค่าจ้าง แต่ถ้ามาทำงานก็มักจะไม่ได้ค่าล่วงเวลา วันหยุดตามประเพณีนิยมซึ่งตามปกติหยุดเพียง 3-4 วัน ก็ไม่ได้ค่าจ้างเพราะไม่มีผลงาน อนึ่งเมื่อทางโรงงานไม่ได้หยุดในวันอื่น ๆ ให้ครบปีละ 13 วัน พนักงานจึงมาทำงานกันตามปกติ และไม่ได้ค่าจ้างอีกหนึ่งเท่าของที่เคยได้รับตามปกติด้วย ส่วนพนักงานที่ได้ค่าจ้างรายวันนั้น มักจะมีกำหนดเวลาทำงานแน่นอน และไม่ค่อยมีการทำงานล่วงเวลานอกเหนือไปจากเวลาที่กำหนดไว้แล้ว แต่ในกรณีที่โรงงานกำหนดเวลาทำงานตามปกติไว้เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง เช่น โรงเลื่อยไม้ และโรงงานทอผ้าบางแห่ง พนักงานก็ไม่ได้ค่าล่วงเวลา ทั้งนี้นายจ้างอ้างว่าตกลงจ้างให้ทำงานตามเวลาที่กำหนดไว้นั้นเป็นปกติไม่ใช่เป็นการพิเศษวันอาทิตย์และวันหยุดตามประเพณีนิยมอื่น ๆ ถ้าหยุดก็มักจะไม่ได้รับค่าจ้าง สำหรับพนักงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนไม่มีปัญหาในเรื่องหยุดโดยไม่ได้ค่าจ้างเพราะเป็นการเหมาะจ่ายตลอดเดือน

กิจการขนาดเล็ก กิจการขนาดนี้ส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกับกิจการขนาดเล็กมากที่กล่าวมาแล้วเท่าใดนัก ในโรงงานที่กำหนดเวลาทำงานตามปกติเกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ก็ไม่ได้คิดค่าล่วงเวลาให้สำหรับชั่วโมงที่เกิน แต่โรงงานที่หยุดวันอาทิตย์มักจะให้ค่าล่วงเวลาถ้ามีการทำงาน ส่วนวันหยุดอื่นนั้นส่วนมากจะระบุวันหยุดตามประเพณีนิยมไว้ครบปีละ 13 วัน ทั้ง ๆ ที่ความจริงแม้จะหยุดมากกว่ากิจการขนาดเล็กมากบ้างเล็กน้อย แต่ก็ไม่ได้หยุดครบปีละ 13 วัน และถ้าวันใดหยุดบางแห่งก็จ่ายค่าจ้างให้ บางแห่งก็ไม่จ่าย ส่วนวันที่ไม่ได้หยุดตามที่ประกาศไว้ก็ได้ค่าจ้างเท่าปกติ ไม่จ่ายค่าล่วงเวลาให้ การหยุดพักผ่อนประจำปีโดยให้ค่าจ้างก็ไม่เคยมี จึงไม่ถือว่าเป็นการทำงานล่วงเวลา และไม่จ่ายค่าล่วงเวลาให้ อย่างไรก็ตามในกิจการที่เป็นของชาวต่างประเทศตะวันตก ซึ่งกำหนดเวลาทำงานตามปกติต่ำกว่าสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ถ้าทำงานเกินเวลาปกติที่กำหนดไว้นั้น แม้จะยังไม่เกิน 48 ชั่วโมง ก็ได้รับค่าล่วงเวลา และได้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานในวันหยุดโดย

ถูกต้อง คือให้หยุดครบปีละ 13 วัน โดยได้ค่าจ้างและถ้ามีการทำงานก็ได้รับค่าล่วงเวลารวม ทั้งมีการให้หยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้ค่าจ้างด้วย

กิจการที่มีคนงานกว่า 100 คนขึ้นไป โรงงานขนาดนี้ส่วนใหญ่ปฏิบัติถูกต้องในเรื่องการทำงานและการจ่ายค่าล่วงเวลาปกติ ค่าล่วงเวลาในวันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีนิยม แต่สำหรับเรื่องการหยุดพักผ่อนประจำปีนั้นไม่มีใครมีการปฏิบัตินอกจากกิจการของชาวต่างประเทศตะวันตกและรัฐวิสาหกิจแล้ว มีเพียงไม่กี่แห่งที่จัดให้มีวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้ค่าจ้าง เช่น โรงงานประกอบรถยนต์แห่งหนึ่งซึ่งปิดโรงงานให้หยุดพักผ่อนเลย ไม่ใช้วิธีลัดกันหยุด และสำหรับผู้ที่ไม่ได้หยุดก็จ่ายค่าล่วงเวลาให้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีอีกบางโรงงานที่จัดให้มีวันหยุดพักผ่อนปีละ 1-2 วัน โดยให้ค่าจ้าง ไม่ได้จัดครบ 6 วันตามกฎหมาย และไม่ได้จ่ายค่าล่วงเวลาสำหรับวันที่ยังขาดอยู่

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าในโรงงานหลายแห่งที่กำหนดชั่วโมงทำงานตามปกติเดิมสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมเครื่องเคลือบ ซึ่งทำงานวันละ 10 ชั่วโมง ได้ใช้วิธีทำบัญชี เกี่ยวกับค่าจ้างและค่าล่วงเวลาให้ถูกต้อง โดยลดอัตราค่าจ้างปกติลง เพื่อนำไปเพิ่มเป็นค่าล่วงเวลา เช่น ถ้าจะให้ค่าจ้างคนงานวันละ 12 บาท ซึ่งคิดเฉลี่ยเป็นรายชั่วโมงก็จะได้ชั่วโมงละ 1.20 บาท ก็จะทำบัญชีค่าจ้างชั่วโมงละ 1 บาท สำหรับชั่วโมงทำงานปกติวันละ 8 ชั่วโมงเหลือเวลาทำงานอีก 2 ชั่วโมง คิดเป็นค่าล่วงเวลาหนึ่งเท่าครึ่ง หรือคิดเป็นเงิน 3 บาท รวมเป็นค่าจ้าง 11 บาท ซึ่งยังขาดอีก 1 บาท จึงจะครบตามอัตราปกติที่เคยตกลงกันได้ จึงใช้วิธีบวกเข้าไปอีกวันละ 1 บาท โดยเรียกว่า "เงินพิเศษ"

กล่าวโดยสรุปโรงงานอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ที่ได้จ่ายค่าล่วงเวลาให้คนงานโดยถูกต้องทั้งในเรื่องค่าล่วงเวลาปกติและค่าล่วงเวลาในวันหยุดต่าง ๆ นั้นมีอยู่เป็นส่วนน้อยเพียงไม่ถึง 10% นอกจากนั้นได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ตลอดมา

สภาพโรงงานทั่วไป

โรงงานขนาดเล็กมากที่มีคนงานต่ำกว่า 30 คน โรงงานแบบห้องแถว 2 ชั้น มีหลายคูหา หลังคามุงสังกะสี ชั้นบนเป็นที่อยู่ของเจ้าของ ชั้นล่างด้านหน้าเป็นโรงงานและสำนักงาน ด้านหลังเป็นครัวและที่รับประทานอาหาร มีห้องน้ำและห้องส้วมอยู่ข้างหลัง พื้นโรงงานบางแห่งเทปูนซีเมนต์ บางแห่งปล่อยไว้เป็นพื้นดินธรรมดา เช่น โรงเลื่อยไม้แปรรูปไม้ และโรงงานผลิตแก้วบางแห่ง เป็นต้น โรงงานส่วนใหญ่อยู่ในสภาพกรุงรัง มีฝุ่น

ละอองและหยากไย่จับตามเพดานและข้างฝา บางแห่งตั้งอยู่ในที่ต่ำ น้ำขังเฉอะแฉะ การทำความสะอาดนั้นได้ทราบว่าเป็นหนึ่ง ๆ ทำกันครั้งใหญ่เมื่อเปิดวันตรุษจีน ในโรงงานทอผ้าส่วนมากตั้งเครื่องจักรเรียงเป็นแถวชิดกันมาก แต่ละแถวเว้นที่ว่างไว้เป็นทางเดินประมาณไม่ถึงเมตร เสียงเครื่องจักรดังสนั่น ในโรงเลื่อยไม้และแปรรูปไม้วางกองไว้เกะกะมีทางเดินเพียงเล็กน้อย ทำให้ไม่สะดวกแก่การขน แยกหามไม้ ซึ่งเมื่อนำมาเข้าเครื่องเลื่อยแล้วก็ให้คนงานแบกไปกองไว้ ในโรงงานหล่อ เชื่อม กลึงโลหะต่าง ๆ และโรงงานผลิตเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า อุปกรณ์การผลิตโลหะต่าง ๆ วางเกะกะทั่วไปหมด แม้แต่ด้านหลังโรงงานตอนที่เป็นครัวและที่รับประทานอาหารภายในโรงงานส่วนมากอบอ้าวและค่อนข้างมืดทึบ คนงานที่โกยถ่านใส่เตาหลอมก็ต้องอยู่กับฝุ่นละอองถ่านทั้งวัน โดยไม่มีหน้ากากป้องกันในโรงงานทำผลิตภัณฑ์จากยาง ฝุ่นละอองจากแท่งโรยยางปลิวตลบ คนงานไม่มีหน้ากากปกปิดจมูกอีกเช่นเดียวกัน

โรงงานที่มีคนงาน 30-110 คน ส่วนมากมีสภาพคล้ายคลึงกับโรงงานขนาดเล็กที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากจำนวนคนงานมากกว่าจึงมักจะสร้างเป็นแบบโรงงาน โดยดัดแปลงจากบ้านเรือนหรือห้องแถว โรงงาน 2-3 แห่ง มีพัดลมติดข้างฝา ห้องน้ำห้องส้วมมีหลายห้องที่จะแยกใช้ระหว่างชายหญิง แต่บางแห่งก็ได้จัดการแยกใช้เป็นสัดส่วน น่าสังเกตว่าส่วนมากไม่มีที่รับประทานอาหารเพียงพอกับจำนวนคนงาน เมื่อถึงเวลารับประทานอาหาร โรงงานที่จัดหาอาหารให้คนงานก็จะใช้โต๊ะที่พับได้มาตั้งใกล้ ๆ กับที่ที่คนงานทำงานกันอยู่หรือตามทางเดิน บางแห่งที่คนงานต้องใช้โต๊ะทำงานก็เก็บเครื่องใช้บนโต๊ะออกไปก่อน แล้วใช้เป็นที่รับประทานอาหาร อย่างไรก็ตามก็มีโรงงานที่อยู่ในสภาพดีกว่าที่กล่าวมาแล้วคือ ปลุกสร้างได้มาตรฐาน ภายในโรงงานสะอาดเรียบร้อย มีแสงสว่างและทางระบายอากาศเพียงพอ ส่วนใหญ่ได้แก่ โรงงานที่เป็นของชาวต่างประเทศ และโรงงานบางแห่งที่เพิ่งย้ายไปตั้งใหม่ทางย่านสุขุมวิท เช่น โรงงานผลิตยารักษาโรค และโรงงานผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น

โรงงานที่มีคนงาน 100 คนขึ้นไป สภาพของโรงงานส่วนมากแตกต่างกับกิจการขนาดเล็ก 2 ประเภทข้างต้น เช่น อาคารเป็นคอนกรีต ด้านหน้าเป็นสำนักงานกันเป็นสัดส่วน ตั้งเครื่องจักรห่างกันพอสมควร ภายในโรงงานสะอาดเรียบร้อย มีแสงสว่างและทางระบายอากาศเพียงพอ มีที่รับประทานอาหารต่างหาก บางแห่งมีห้องเปลี่ยนเครื่องแต่งตัวให้ด้วย โรงงานที่มีคนงานเกิน 1,000 คนบางแห่งติดเครื่องทำความเย็น โรงงานบางแห่งใช้พัดลม อย่างไรก็ตาม โรงงานอีกไม่น้อยยังมีสภาพไม่ต่างกับโรงงานขนาดเล็ก เช่น

โรงงานอุตสาหกรรมเครื่องเคลือบ โรงงานทำผลิตภัณฑ์จากยางและผลิตภัณฑ์โลหะ และ โรงงานผลิตอาหาร เป็นต้น

ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไป โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจ โดยเฉพาะในเรื่องสุขลักษณะ แม้บางอย่างสามารถทำให้ดีขึ้นได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าใดนัก เช่น การจัดน้ำเย็นให้ดื่ม การจัดระเบียบภายในโรงงาน และการรักษาความสะอาด แต่ก็ยังถูกละเลย ไม่เห็นเป็นสิ่งสำคัญ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอยกสภาพการทำงานในอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ใช้คนงานมาก ได้แก่ กิจการทอผ้า (มีคนงานประมาณ 10,000 คน) กิจการการพิมพ์ (มีคนงาน 80,000 เศษ) กิจการผลิตภัณฑ์โลหะ (ประมาณ 7,000 คน) และกิจการโรงเลื่อย (ประมาณ 5,000 คน)

สภาพการทำงานหลังปี 2516

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ได้พลิกเปลี่ยนโฉมการดูแลคุ้มครองแรงงานไทยอีกครั้งหนึ่ง และถือเป็นเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่เคยมีปรากฏมาในประวัติศาสตร์ของการใช้แรงงานไทย นอกจากจะมีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้แรงงานทั่วไปที่แตกต่างไปจากเดิมแล้ว ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังได้ให้การคุ้มครองในเรื่องใหม่ ๆ อาทิเช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน การใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และการรวมตัวกันเป็นสมาคมลูกจ้าง ภายหลังที่สิทธิอันนี้ได้ถูกยกเลิกไปในปี 2501 เป็นเวลาถึง 15 ปี

แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการใช้แรงงานทั่วไปใช้บังคับ อาทิ การกำหนดชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด วันหยุดประจำปี การจ่ายค่าจ้าง การลาป่วย การมีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ก็ตาม แต่สภาพการจ้างโดยทั่วไปยังแตกต่างกันตามขนาดและประเภทของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะสถานประกอบการที่มีตั้งแต่ขนาดใหญ่ เรียงไปหาขนาดเล็ก จะมีสภาพการจ้างที่แตกต่างกัน

ในเมืองไทยแต่ไหนแต่ไรมาแม้กระทั่งปัจจุบัน สภาพการทำงานในสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกำหนดโดยฝ่ายนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว ในบางสถานประกอบการแม้ว่าจะมีการทำข้อตกลงร่วมกัน ก็มักจะเป็นเรื่องภายหลังจากลูกจ้างเข้ามาทำงานแล้ว ในเบื้องต้นภาวะการทำงานของลูกจ้างจึงอยู่ภายใต้การดูแลและเงื่อนไขที่ได้รับ

การกำหนดมาก่อน ด้วยเหตุนี้จำนวนผู้ใช้แรงงานไม่น้อยจึงยังคงได้รับการเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่อาศัยข้อได้เปรียบในการกำหนดสภาพการจ้างแต่ฝ่ายเดียว

ตัวเลขปี 2519 ระบุว่าสถานประกอบการส่วนใหญ่ของไทยกว่า 70,000 แห่ง เป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จำนวนลูกจ้างทั่วประเทศมีประมาณ 1.1 ล้านคน ส่วนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50-500 คน ส่วนใหญ่ก็มักจะอยู่ในเขตนครหลวง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ มีประมาณ 1,055 แห่ง ใช้ลูกจ้างประมาณ 132,065 คน สถานประกอบการที่เราจัดว่าเป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่มีลูกจ้าง 500 คนขึ้นไป ในกรุงเทพฯ มีประมาณ 95 แห่ง ใช้แรงงานประมาณ 133,509 คน

สถานประกอบการขนาดเล็กและเล็กมาก ลักษณะโรงงานหรือทำงานมักจะเป็นคูหาห้องแถวแบบ 2 หรือ 3 ชั้น นายจ้างอาจจะอาศัยอยู่บนชั้น 3 ของอาคาร ชั้นสองอาจเป็นที่ทำงานด้วย ลูกจ้างอาจมีห้องพักเล็ก ๆ อยู่ภายในบริเวณโรงงาน หรือนายจ้างอาจต่อเติมถัดจากหลังบ้านไปให้เป็นที่พักก็ได้

สืบเนื่องจากโรงงานมีขนาดเล็กนี้เอง ลูกจ้างในสถานประกอบการประเภทนี้ มักจะมีไม่เกิน 10 คน และมีกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ สภาพการทำงานของลูกจ้างมีชั่วโมงทำงานมาก ไม่ค่อยมีวันหยุดและวันพักผ่อน ลูกจ้างได้รับค่าจ้างต่ำ และมักจะเป็นรายวัน หรือรายชิ้นเป็นส่วนมาก นอกจากค่าจ้างต่ำแล้วสวัสดิการและความมั่นคงในการทำงานมีน้อยหรือแทบไม่มี การปกครองดูแลลูกจ้างเป็นไปตามอริยาศัยของนายจ้างและไม่ค่อยจะมีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ การจ้างในบางประเภทมีสภาพการทำงานที่เหน็ดเหนื่อยอันตรายจากเครื่องจักรซึ่งวางระเกะระกะไม่เป็นระเบียบ หรือเสี่ยงอันตรายจากโรคภัยไข้เจ็บของสารเคมี นายจ้างเองส่วนมากก็ไม่มีความรู้ที่จะเอาใจใส่ป้องกัน เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นมาก็มักจะไม่ค่อยแจ้งเจ้าหน้าที่ หรือไม่จ่ายค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นมาตรฐานเอาไว้ สรุปแล้วลูกจ้างในกิจการขนาดเล็กเหล่านี้ได้รับค่าจ้างต่ำ และมีเป็นจำนวนไม่น้อยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้กำหนดไว้ โดยนายจ้างอาจจะเลี้ยงอาหาร 3 มื้อและให้ที่พัก คนงานประเภทนี้ส่วนใหญ่มักจะอยู่ไม่นานแต่จะเข้า-ออกงานบ่อยครั้ง

ในด้านสวัสดิการนั้น กิจการขนาดเล็กมากยังจัดว่าอยู่ในขั้นไม่ดีนัก ห้องน้ำ ห้องส้วมยังไม่ถูกสุขลักษณะ ส่วนความปลอดภัยนั้นมิแน่ว่าจะแยกจากนี้อีก แสงสว่างและ

ระบบการถ่ายเทอากาศไม่ดี ประเภทของกิจการเหล่านี้ก็ได้แก่โรงกลึงขนาดเล็ก โรงซ่อมรถ โรงพิมพ์ขนาดเล็ก และโรงผลิตชิ้นส่วนโลหะต่าง ๆ

ส่วนกิจการขนาดเล็ก สภาพการทำงานโดยทั่วไปก็ไม่แตกต่างไปจากนี้มากนัก สถานที่อาจจะกว้างกว่านี้บ้าง ถ้าหากไม่ใช้อาศัยตึกคูหาห้องแถวก็อาจจะดัดแปลงบ้านอาคารหรือต่อเติมเป็นโรงงานขนาดเล็ก ลักษณะโรงงานประเภทนี้ดีกว่าประเภทแรก เพราะมีลูกจ้างจำนวนมากกว่า ห้องน้ำชาย-หญิงจะแยกกัน แต่ก็มีโรงงานไม่น้อยที่สภาพของโรงงานผิดสุขลักษณะ ระบบการถ่ายเทอากาศไม่ดี แต่ก็มีบางแห่งที่จัดสภาพของโรงงานได้ดี

ในด้านสภาพการจ้าง ลูกจ้างมักได้รายได้แน่นอน เพราะมีการกำหนดค่าจ้างตามรายวันหรือรายวัน และมักกำหนดเวลาทำงานแน่นอน แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยให้ลูกจ้างทำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดสัปดาห์ บางโรงงานอาจให้หยุดแต่ก็ไม่จ่ายค่าจ้าง เพราะถือว่าเป็นลูกจ้างรายวัน ส่วนวันหยุดประเพณีนั้นบางแห่งจัดไว้ให้ครบ บางแห่งก็ไม่จัดไว้หรือจัดไว้บ้างแต่ไม่ครบ แต่ส่วนมากแล้วจัดให้ไม่ครบ ในด้านวันหยุดพักผ่อนประจำปี ส่วนใหญ่แล้วนายจ้างมิได้จัดไว้ให้

ลักษณะและสภาพการทำงาน of สถานประกอบการขนาดกลาง

กิจการขนาดกลางที่ใช้ลูกจ้างระหว่าง 50-500 คน ส่วนใหญ่แล้วอยู่ในเขตนครหลวง สภาพการทำงานของลูกจ้างไม่ดีไปกว่ากิจการขนาดเล็กนัก ลูกจ้างส่วนมากเป็นประเภทรายวันหรือรายขึ้น การจ่ายค่าจ้างสับสนและไม่เรียบร้อยในบางแห่ง นายจ้างจำนวนมากไม่มีระบบเงินสะสมและมีจำนวนไม่น้อยไม่ให้ลูกจ้างหยุดตามประเพณีนิยมครบตามที่กำหนด รวมทั้งวันหยุดพักผ่อนประจำปีด้วย และหากมิให้หยุดก็มักจะไม่จ่ายค่าจ้าง

อย่างไรก็ตาม กิจการเหล่านี้หากมีคนจำนวนมากและนายจ้างได้ปรับปรุงการบริหารงานเพิ่มขึ้น ก็มักจะมีการปฏิบัติตามกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่วางไว้ กิจการเช่นว่านี้ก็อาจเป็นสถาบันการเงิน ห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ โรงงานยารักษาโรคและเคมีภัณฑ์ เป็นต้น และในบางแห่งจะจ่ายสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็มีเช่นกัน

ลักษณะและสภาพการทำงานของสถานประกอบการขนาดใหญ่

กิจการขนาดใหญ่ ซึ่งใช้ลูกจ้างตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป คนงานครึ่งหนึ่งเป็นลูกจ้างประเภทรายวัน รายชั่วโมง โรงงานขนาดใหญ่เหล่านี้เริ่มหันมาให้ความสนใจทางด้านการงานบุคคลมาก โดยมีการว่าจ้างและกำหนดเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลขึ้นในสถานประกอบการ ในด้านสภาพการจ้างทั่วไป นายจ้างปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดมาตรฐานไว้เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นอันเนื่องจากการเรียกร้องเมื่อ 3-4 ปีมานี้ลูกจ้างมีโอกาสดำเนินการขอเพิ่มขึ้นบ้าง อาทิเช่น เสื้อผ้า รถรับส่งหรือสวัสดิการอย่างอื่น ส่วนอัตราค่าจ้างนั้นได้รับเพิ่มในรูปเงินช่วยค่าครองชีพ

กิจการเหล่านี้ได้แก่โรงงานทอผ้า โรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ทั่ว ๆ ไป สถาบันธนาคารและการเงิน การผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ซีเมนต์ สุรา เบียร์ โรงงานประกอบรถยนต์และโรงแรมชั้นหนึ่ง เป็นต้น

สภาพการทำงานในทศวรรษที่ 2530

จากการศึกษาของ ที.ดี.อาร์.ไอ. ต่ออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ใน 6 ประเภท คือ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร สิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า พลาสติก เคมีภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ เสนอต่อกรมสวัสดิการฯ ในปี 2540* การศึกษานี้ ถือว่าเป็นงานการศึกษาชิ้นล่าสุดที่เกี่ยวกับการจ้างการทำงานของแรงงานรับจ้าง ซึ่งพอสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. คนงานส่วนใหญ่ในอุตสาหกรรมทั้ง 6 ประเภทนั้นเป็นหญิง มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 68 ที่เหลือเป็นแรงงานชาย โดยเฉพาะแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร รองเท้า เครื่องประดับ เครื่องนุ่งห่ม และสิ่งทอ

2. สภาพพื้นที่และองค์ประกอบของกลุ่มแรงงานรับจ้างในอุตสาหกรรมทั้ง 6 นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ในด้านอายุของแรงงานรับจ้างพบว่า อายุเฉลี่ยของแรงงานรับจ้างตกประมาณ 28.3 ปี ซึ่งใกล้เคียงกับอายุเฉลี่ยของอุตสาหกรรมทั้ง 6 ที่พัฒนามาลูกจ้างในกิจการพลาสติกและเคมีภัณฑ์ มีอายุเฉลี่ยมากกว่าทุกอุตสาหกรรม รองลงมาเป็น

* รายงานฉบับสมบูรณ์ของสถาบัน ที.ดี.อาร์.ไอ. ได้จัดทำการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการ ศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทย ตามกระแสการค้าโลก เสนอตามกรมสวัสดิฯ กรส. กันยายน 2540

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ในส่วนของพื้นที่แหล่งที่มาของลูกจ้างนั้น พบว่า กว่าร้อยละ 87 เป็นคนงานมาจากต่างจังหวัด ร้อยละ 61 แต่งงานแล้ว และมีมากในกลุ่ม แรงงานอุตสาหกรรมพลาสติกเคมีภัณฑ์และเครื่องประดับ และพบวากลุ่มผู้รับจ้างในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ แต่งงานน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นคนหนุ่มคนสาวเพิ่งก้าวเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ได้ไม่นาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาของผู้ใช้แรงงาน พบว่า แรงงานรับจ้าง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เรียนระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามากที่สุดถึงร้อยละ 47 รองลงมา เป็นระดับมัธยมต้นร้อยละ 22 มัธยมปลายร้อยละ 14 อาชีวร้อยละ 12.7 และปริญญาตรี หรือสูงกว่าเพียงร้อยละ 3.7 กลุ่มแรงงานที่มีภูมิลำเนาหรือพื้นฐานต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ คือ อุตสาหกรรมเครื่องประดับ รองลงมาเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมที่ว่าจ้าง แรงงานที่มีการศึกษาน้อย คือ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมนี้แม้จะ จ้างน้อยกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ แต่ก็มีการว่าจ้างแรงงานการศึกษาทุกระดับ

3. ในการศึกษาวิจัยของ ที.ดี.อาร์.ไอ. ยังคลุมถึงโอกาสในการเลื่อนระดับ และความก้าวหน้าในการทำงานด้วย จากการศึกษาพบว่า หลายอุตสาหกรรมแรงงานรับจ้าง มีโอกาสเลื่อนระดับ จากตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติการที่ทำในระยะเริ่มต้น โดยจากร้อยละ 81 ของงานปฏิบัติการ พบว่า ร้อยละ 20 ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ตำแหน่งที่ได้รับการปรับ ก็คือหัวหน้างาน

การปรับเลื่อนตำแหน่ง มีทั้งอุตสาหกรรมแปรรูป และสิ่งทอ สำหรับ อุตสาหกรรมเครื่องประดับ มีการปรับเลื่อนน้อยกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ เนื่องจากพื้นฐานของ ด้านการศึกษาของแรงงานรับจ้างค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับเลื่อนตำแหน่ง ความพอใจก็ยังมีอยู่ แม้จะมีไม่ถึงร้อยละ 10 ก็ตาม ส่วนประเด็นเรื่องความมั่นคงของงานที่ ทำนั้นพบว่า กว่าร้อยละ 30 ของอุตสาหกรรมทั้ง 6 มีความรู้สึกว่างานไม่มั่นคง หรือมั่นคง น้อย ที่มีความรู้สึกมากที่สุดเป็นแรงงานรับจ้างอุตสาหกรรมพลาสติกเคมีภัณฑ์ รองลงมา เป็นอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนสิ่งทอซึ่งคาดว่า คนงานจะรู้สึกถึงความไม่มั่นคง มีมาก แต่ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 48 เชื่อว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอมีความมั่นคงมาก

4. สำหรับคำตอบแทน จากการศึกษาของอุตสาหกรรมทั้ง 6 พบว่า คนงาน ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 6,712 บาท/เดือน ซึ่งสูงกว่าระดับค่าจ้างเฉลี่ยของประเทศของคนทำงาน อุตสาหกรรม และมีการศึกษาระดับใกล้เคียงกัน สิ่งหนึ่งที่คนงานในอุตสาหกรรมดังกล่าว ผูกพันและทำงานต่อเนื่อง ก็คือ โอกาสการทำงานล่วงเวลา ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ จากการ

ศึกษาของ ที.ดี.อาร์.ไอ. กว่าร้อยละ 70 ที่ทำงานล่วงเวลา ซึ่งงานอุตสาหกรรมที่มีการให้ทำงานล่วงเวลามากก็คือ สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ แปรรูปอาหาร คนงานที่ทำงานล่วงเวลาเฉลี่ย 15 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และมีรายได้ประมาณเดือนละ 1,500 บาท หรือร้อยละ 22 ของเงินเดือน

การจ่ายโบนัสเป็นการจ่ายค่าตอบแทนที่ชักจูงใจอีกประการหนึ่ง อุตสาหกรรมที่สำรวจกว่าร้อยละ 81 ได้รับโบนัสเฉลี่ยประมาณ 1.4 เดือน และมีอุตสาหกรรมพลาสติกและเคมีภัณฑ์ที่จ่ายสูงสุดคือ 1.7 เดือน และเมื่อรวมรายได้เฉลี่ยของคนงานแล้ว จะตกประมาณ 8,779 บาท/เดือน โดยอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีรายได้เฉลี่ยสูงสุด 10,663 บาท/เดือน รองลงไปเป็นอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า สิ่งทอ แปรรูปอาหารและเครื่องประดับ ซึ่งมีค่าจ้างเฉลี่ยต่ำสุด

5. ในด้านสวัสดิการผลประโยชน์อื่น ๆ จากการศึกษาวิจัยดังกล่าว พบว่าส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด อาทิ ร้อยละ 77 ได้รับเสื้อผ้าเครื่องแบบ ร้อยละ 70 ได้รับอุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ร้อยละ 54 ได้รับบริการรถรับส่ง ร้อยละ 43 มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ร้อยละ 35 ได้รับอาหารกลางวันและมีบ้านพัก และร้อยละ 21 ได้รับการช่วยเหลือค่าที่พัก นอกจากนั้น สวัสดิการอื่น ๆ ที่ช่วยเหลือลูกจ้างยังมีเป็นค่าช่วยเหลือค่าฌาปนกิจศพ ซึ่งมีประมาณร้อยละ 78 รองลงมาเป็นการรักษาพยาบาลที่อยู่นอกเหนือจากการประกันสังคม

ข้อที่ควรสังเกตก็คือ สวัสดิการหลายประเภท เป็นกิจการที่จัดมานานจนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติ และยังเป็นแนวทางที่จัดเพื่อเป็นแรงจูงใจ เพราะสถานประกอบกิจการเดียวกันแห่งอื่น ๆ ได้จัดให้มาแล้ว หากมีสถานประกอบการใดเพิกเฉยละเลย จะมีปัญหาการหาคนมาทำงานพอสมควร เพราะจะมีการเปรียบเทียบสวัสดิการระหว่างสถานประกอบการแต่ละแห่ง สวัสดิการดังกล่าวที่มีการจัดมานาน อาทิ การจัดหอพัก การมีรถบริการรับส่ง การจัดอาหารกลางวันบางส่วน หรือช่วยเหลือค่าอาหาร การช่วยเหลือฌาปนกิจสงเคราะห์คนงานหรือสมาชิกครอบครัว

6. ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษา และจากข้อมูลสภาพการจ้างที่มีการกล่าวมาแล้วในรายงานฉบับนี้ จะพบว่า ในช่วงทศวรรษแรก ๆ ของแผนการพัฒนา ประเทศไทยยังขาดมาตรฐานในเรื่องความปลอดภัย ยังขาดกฎหมาย ข้อบังคับควบคุมดูแลอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม มาใน

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สภาพแวดล้อมการทำงาน ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ จากการศึกษาของ ที.ดี.อาร์.ไอ. พบว่า อุตสาหกรรรมพลาสติกเคมีภัณฑ์ และแปรรูปอาหาร มีคนงานไม่พอใจสภาพแวดล้อมการทำงานมากที่สุด (ร้อยละ 20 และ 17 ตามลำดับ) และนำไปสู่การเข้าออกงานในประเภทอุตสาหกรรมดังกล่าวในอัตราที่สูง

นอกจากนั้น ฝ่ายจัดการของอุตสาหกรรมดังกล่าว ก็ยอมรับว่า อุตสาหกรรรมแปรรูปอาหารมีสภาพเฉอะแฉะ มีกลิ่นของ ในขณะที่อุตสาหกรรรมเคมีภัณฑ์ มีกลิ่นสารเคมี และมีปัญหาเรื่องความร้อนและเสียงด้วย ในส่วนของความปลอดภัยในการทำงานก็เช่นกัน พบว่า ร้อยละ 10 ไม่พอใจความปลอดภัยในการทำงาน โดยจะพบในอุตสาหกรรรมพลาสติกเคมีภัณฑ์ เครื่องประดับ และแปรรูปอาหาร โดยเคมีภัณฑ์อันตรายจะเกิดจากสารเคมี ในขณะที่เครื่องประดับมีความเสี่ยงในอุปกรณ์แท่นหมุนและเตาเผา ส่วนแปรรูปอาหารเป็นอุปกรณ์มีคม และที่น่าสนใจกลับพบว่า ลูกจ้างในกิจการอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ เสื้อผ้า และรองเท้า พอใจสภาพความปลอดภัยมากกว่า ซึ่งสาเหตุเป็นไปได้ว่า อุตสาหกรรรมเหล่านี้จำเป็นต้องรักษามาตรฐานการผลิต มีการนำเทคนิคการบริหารบุคคลใหม่ ๆ มาใช้ และที่สำคัญได้รับการรับรองทางด้านมาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือ ISO หลายกิจการซึ่งมูลเหตุสำคัญก็เพื่อป้องกันการถูกกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศ ในเรื่องการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัย พบว่า มีเพียงร้อยละ 1.1 ของสถานประกอบการที่สำรวจ (ประมาณ 20 สถานประกอบการ) ที่ได้รับการ ISO 14000 โดยพบว่า อุตสาหกรรรมรองเท้าเครื่องนุ่งห่ม ได้รับใบรับรองมากที่สุด รองลงมาเป็นอุตสาหกรรรมแปรรูปอาหาร พลาสติกเคมีภัณฑ์ เครื่องประดับ แต่ในภาพรวมแล้วร้อยละ 87 ยังไม่ได้รับมาตรฐานอุตสาหกรรรมในด้านนี้

7. ข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยของ ที.ดี.อาร์.ไอ. ที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การรับเหมาช่วง หรือการว่าจ้างแรงงานในลักษณะการรับเหมาช่วง ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ มีทั้งระบบที่รับช่วงมา และทำงานในโรงงาน และรับเหมาช่วงมาแล้ว นำไปทำงานที่บ้านในลักษณะอุตสาหกรรรมขนาดย่อมในครอบครัว ในส่วนที่รับเหมาช่วงและยังว่าจ้างลูกจ้างทำงานในโรงงานมีร้อยละ 72 ซึ่งในแง่นี้การคุ้มครองแรงงานจะทำได้มากกว่าการรับเหมาไปทำงานที่บ้าน ซึ่งการควบคุมและตรวจตราสภาพการจ้างทำได้ยากกว่า

อุตสาหกรรรมขนาดย่อมที่รับไปทำที่บ้านนั้น ปกติจะไม่สลับซับซ้อน ใช้แรงงานเข้มข้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยฝีมือด้วย อุตสาหกรรรมดังกล่าวประกอบด้วย เครื่อง

ประดับ แปรรูปอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สิ่งทอ ส่วนที่มีการรับไปทำงานที่บ้าน มีสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและรองเท้า ซึ่งตกประมาณร้อยละ 50 ของการรับช่วงไปทำงานนอกโรงงานและอุตสาหกรรมเครื่องประดับร้อยละ 28 ของแรงงานที่รับช่วงไปทำงานนอกโรงงาน

8. ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การสอบถามนายจ้างถึงท่าทีและการยอมรับกฎหมายคุ้มครองและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิจัดตั้ง นายจ้างยอมรับถึงความเหมาะสมในด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงกว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยในส่วนของความปลอดภัยและอาชีวอนามัย นายจ้างร้อยละ 89 เห็นว่ากฎหมายคุ้มครองด้านนี้เหมาะสมแล้ว ส่วนการใช้กฎหมายด้านการใช้แรงงานสตรีและเด็ก ร้อยละ 88 เห็นว่า เหมาะสมดีแล้ว แต่มาในด้านกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิการจัดตั้งนั้น มีร้อยละ 81 เห็นว่าเหมาะสม โดยอุตสาหกรรมในกลุ่มรองเท้าและเครื่องนุ่งห่ม เห็นว่าเหมาะสมเพียงร้อยละ 75 และร้อยละ 20 ของอุตสาหกรรมสิ่งทอ และร้อยละ 15 ของอุตสาหกรรมเครื่องประดับเห็นว่า ตนยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตาม

สภาพการจ้างของแรงงานรับจ้างใน 4 จังหวัดที่ทำการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ยังได้ดำเนินการภาคสนาม เก็บตัวอย่างของแรงงานรับจ้างใน 4 จังหวัด ประกอบด้วย ลำพูน ระยอง ราชบุรี และนนทบุรี โดย 2 จังหวัดแรกเป็นลักษณะของการรวมกลุ่ม สถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม ส่วน 2 จังหวัดหลังเป็นการเลือกจากสถานประกอบการใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร โดยได้เก็บข้อมูลจากลูกจ้างจากการสัมภาษณ์โดยตรง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประสบปัญหาในเรื่องเวลาและตัวอย่างการจัดกระจายข้อมูลชุดนี้มิได้เลือกตัวอย่างแบบสุ่ม แต่เป็นการเลือกตามความสะดวกของลูกจ้างที่มีเวลาให้สัมภาษณ์ ฉะนั้นจึงมิได้เป็นตัวแทนของลูกจ้างในอุตสาหกรรมทั้งหมดข้อสรุปจึงเป็นเพียงการศึกษาเฉพาะคนงานที่เป็นตัวอย่าง

จำนวนสถานประกอบการที่ได้เลือกสัมภาษณ์ประกอบด้วย สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม อาหารแช่แข็ง อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องประดับ ปีโตรเคมี เส้นใย อาหารแปรรูป ผลิตภัณฑ์กระดาษ ของเล่น และรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 150 คน ในจำนวนสถานประกอบการ 14 แห่ง ซึ่งผลการศึกษาที่มีประเด็นสำคัญดังนี้ คือ

1. สถานภาพของแรงงานรับจ้างประกอบด้วย ชายหญิงจำนวนใกล้เคียงกัน โดยแรงงานหญิงมีสัดส่วนสูงกว่าเกือบทุกสถานประกอบการ ยกเว้นโรงงานผลิตกระดาษ

กรณีตัวอย่างของจังหวัดนนทบุรี พบว่า เป็นแรงงานหญิงร้อยละ 58 จังหวัดลำพูน สถานประกอบการตัวอย่าง มีแรงงานหญิงร้อยละ 70 จังหวัดระยองร้อยละ 55 จังหวัดราชบุรีร้อยละ 55 โดยทั้ง 4 จังหวัด แรงงานรับจ้างมีอายุระหว่าง 21-30 ปี สูงสุด รองลงมาเป็นผู้มีอายุระหว่าง 31-40 ปี สำหรับอายุ ต่ำกว่า 20 ปีนั้นมีน้อยมาก โดยจังหวัดนนทบุรีมีอายุระหว่าง 10-20 ปีเพียงร้อยละ 18 ลำพูนมีเพียงร้อยละ 5 ระยองไม่ปรากฏว่ามีลูกจ้างตัวอย่างที่สำรวจอายุน้อยกว่า 20 และราชบุรีร้อยละ 5 เช่นกัน อันแสดงว่ากิจการด้านการส่งออกและในนิคมอุตสาหกรรมนั้นรับแรงงานที่มีอายุสูงขึ้น

2. สำหรับสถานภาพทางครอบครัว พบว่า จำนวนลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการมีสถานภาพเป็นโสดกับแต่งงานมีคู่ครองใกล้เคียงกัน คือประมาณร้อยละ 50 ยกเว้นสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน ที่เป็นโสดมีเพียงร้อยละ 25 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ลูกจ้างในนิคมดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นที่ถึงร้อยละ 70 (จังหวัดลำพูน) หรือไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคเหนือซึ่งมีร้อยละ 25 และในจำนวนสถานประกอบการตัวอย่างทั้ง 4 จังหวัด พบว่า กว่าร้อยละ 50 ที่แต่งงานแล้วยังไม่มีบุตร และที่แต่งงานแล้วมีบุตรคนเดียวในการสัมภาษณ์สูงสุดคือร้อยละ 20 ในจังหวัดนนทบุรี ร้อยละ 35 ในจังหวัดลำพูน ร้อยละ 29 ในจังหวัดระยอง และร้อยละ 32 ในจังหวัดราชบุรี

3. สำหรับประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องใกล้เคียงกับการศึกษาวิจัยของ ที .ดี.อาร์.ไอ ก็คือระดับการศึกษาของคนงานลูกจ้างซึ่งทำงานในสถานประกอบการในระดับกลาง และเกี่ยวข้องกับกิจการที่เกี่ยวกับการส่งออกพบว่าลูกจ้างไม่น้อยยังมีระดับการศึกษาไม่สูงนัก โดยจังหวัดนนทบุรี ซึ่งลูกจ้างทำงานในโรงงานผลิตตุ๊กตา ผลิตอาหารสัตว์ สิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งกิจการเหล่านี้ผลิตเพื่อการส่งออกด้วย พบว่า ลูกจ้างจบการศึกษาระดับประถมศึกษา สูงถึงร้อยละ 58 จบการศึกษาระดับมัธยมต้นร้อยละ 27 จบการศึกษาระดับมัธยมปลายร้อยละ 6 ประกาศนียบัตรร้อยละ 4 และไม่มีใครจบระดับปริญญา ส่วนจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นกิจการในนิคมอุตสาหกรรมเป็นกิจการประเภทผลิตอาหารแช่แข็ง อิเล็กทรอนิกส์ เจียรไนเพชร (เครื่องประดับ) พบว่ามีผู้จบระดับประถมศึกษาร้อยละ 35 มัธยมตอนต้นร้อยละ 20 มัธยมตอนปลายร้อยละ 17 ประกาศนียบัตรวิชาชีพร้อยละ 7 และปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 15 สำหรับที่นิคมอุตสาหกรรมระยอง พบว่าผู้ที่จบระดับประถมศึกษามีร้อยละ 7 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 3 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 11 ประกาศนียบัตรวิชาชีพร้อยละ 40 และปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 33 ส่วนจังหวัดราชบุรีประกอบด้วย ผู้จบการศึกษาระดับประถม

ศึกษาร้อยละ 40 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 12 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 15 ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพร้อยละ 27 และปริญญาตรีร้อยละ 5

จากตัวเลขของระดับการศึกษาจะพบว่าในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้น สถานประกอบการจำนวนไม่น้อยเป็นบริษัทมหาชน และใช้เทคโนโลยีการผลิตทันสมัย ความต้องการพนักงานที่พื้นฐานการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป จะมีมากขึ้นซึ่งในแง่นี้จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายนายจ้างด้วย เพราะอย่างน้อยลูกจ้างระดับปฏิบัติงานสามารถอ่าน เข้าใจ คำสั่ง หรือข้อบังคับต่าง ๆ ได้ กอปรกับอุตสาหกรรมของบริษัทในเครือข้ามชาตินั้น บางกรณีจะต้องระมัดระวังในเรื่องการถูกกล่าวหาว่ามีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานในประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะการว่าจ้างแรงงานเด็กหรือเยาวชน เพราะเสียค่าใช้จ่าย หรือค่าตอบแทนน้อยกว่า จึงจำเป็นต้องหันมารับผู้จบการศึกษาสูงขึ้น

4. ในส่วนของภูมิลำเนาเดิมของแรงงานรับจ้าง พบว่าในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน ระยอง และสถานประกอบการจังหวัดราชบุรี เป็นที่รองรับของแรงงานท้องถิ่นมากกว่า แรงงานอพยพจากที่อื่น ยกเว้น จังหวัดนนทบุรี ซึ่งแรงงานรับจ้างส่วนใหญ่มาจากแหล่งอื่น หรือมีภูมิลำเนาจากที่อื่น สำหรับนิคมอุตสาหกรรมลำพูนนั้น แรงงานรับจ้างในสถานประกอบการตัวอย่างมีภูมิลำเนาในจังหวัดลำพูนร้อยละ 70 มาจากจังหวัดอื่น ในภาคเหนือร้อยละ 25 ขณะที่จังหวัดระยองของแรงงานรับจ้างเป็นคนภูมิลำเนาเดิมประมาณร้อยละ 22 มาจากจังหวัดอื่นในภาคตะวันออกร้อยละ 37 ภาคกลางร้อยละ 22 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 11 ส่วนจังหวัดราชบุรีนั้น แรงงานรับจ้างเป็นคนภูมิลำเนาเดิมร้อยละ 67 มาจากจังหวัดอื่นในภาคกลางร้อยละ 12 และมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 7

5. อาชีพดั้งเดิมของบิดามารดา ของแรงงานรับจ้างในสถานประกอบการตัวอย่าง 4 จังหวัด พบว่า ส่วนใหญ่มีอาชีพภาคเกษตร รองลงมา คืออาชีพรับจ้าง แรงงานรับจ้างในจังหวัดนนทบุรี มีบิดามารดา ประกอบอาชีพเกษตรร้อยละ 65 และรับจ้างร้อยละ 9 ซึ่งเป็นสภาวะปกติเพราะจังหวัดนนทบุรีมีสวนผลไม้อยู่ทั่วไป คนพื้นเพเดิมจึงมีอาชีพทำการเกษตรเช่นเดียวกับจังหวัดลำพูน ซึ่งบิดามารดาของผู้รับจ้างมีอาชีพเกษตรร้อยละ 49 และอาชีพรับจ้างร้อยละ 25 ส่วนจังหวัดระยองนั้นพบว่าบิดามารดาของแรงงานรับจ้างประกอบอาชีพภาคเกษตรเพียงร้อยละ 23 รองลงมาเป็นอาชีพรับจ้าง ค้าขาย รับราชการ และประกอบธุรกิจส่วนตัวที่น่าสนใจคือ อาชีพรับราชการ หรือทำงานรัฐวิสาหกิจ มีสูงถึงร้อยละ

30 สำหรับจังหวัดราชบุรีนั้น บิดามารดาของผู้รับจ้างประกอบอาชีพเกษตรร้อยละ 43 และอาชีพรับจ้างร้อยละ 29

แรงงานรับจ้าง ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่สถานประกอบการตั้งอยู่ นอกจากจะอาศัยสถานประกอบการในท้องถิ่นเป็นแหล่งงานแล้ว ที่พักอาศัยจะเป็นบ้านของตนเอง หรือญาติเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาเป็นการเช่าหอพัก และอยู่อาศัยในหอพักของสถานประกอบการ

6. ในด้านรายได้พบว่า ในจังหวัดนนทบุรีแรงงานรับจ้างในสถานประกอบการตัวอย่างร้อยละ 83 มีค่าจ้างเป็นรายวัน และมีถึงร้อยละ 83 ที่มีค่าจ้างไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน และต้องทำงานล่วงเวลาเพื่อเพิ่มรายได้มีถึงร้อยละ 76 คนงานเหล่านี้มีค่าล่วงเวลาไม่เกิน 1,000 บาทต่อเดือนถึงร้อยละ 21 อยู่ระหว่าง 1,000-2,000 บาท ร้อยละ 33 จังหวัดลำพูนแรงงานรับจ้างมีค่าจ้างรายวัน ร้อยละ 52 ที่เหลือเป็นค่าจ้างรายเดือน โดยแรงงานเหล่านี้ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน สูงถึงร้อยละ 70 และระหว่าง 5,000-10,000 บาท ร้อยละ 22 โดยในสถานประกอบการตัวอย่างที่สำรวจมีลูกจ้างร้อยละ 62 ที่ทำงานล่วงเวลาและมีรายได้จากค่าล่วงเวลาไม่เกิน 1,000 บาท ร้อยละ 54 ระหว่าง 1,000-2,000 บาท ร้อยละ 12 ส่วนจังหวัดระยองนั้นพบว่า ลูกจ้างในสถานประกอบการตัวอย่าง ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนทั้งหมด และเป็นจังหวัดที่สถานประกอบการตัวอย่างมีลูกจ้างได้รับค่าจ้างสูงกว่าจังหวัดอื่นในกลุ่มสำรวจ โดยมีลูกจ้างมีค่าจ้างต่ำกว่า 5,000 บาท เพียงร้อยละ 7 ที่เหลือร้อยละ 25 มีค่าจ้างระหว่าง 5,000-10,000 บาท ร้อยละ 37 มีค่าจ้างระหว่าง 10,000-15,000 บาท และร้อยละ 18 มีค่าจ้างระหว่าง 15,000-20,000 บาท อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 85 ยังคงทำงานล่วงเวลาโดยร้อยละ 28 มีรายได้จากค่าล่วงเวลาไม่เกิน 1,000 บาท ที่เหลือได้รับสูงกว่า ส่วนจังหวัดราชบุรี ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเป็นรายวันร้อยละ 35 และมีค่าจ้างไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน ร้อยละ 40 และทำงานล่วงเวลาร้อยละ 32 โดยได้รับค่าล่วงเวลาไม่เกิน 1,000 บาท ร้อยละ 23

7. สำหรับผลประโยชน์อื่นของลูกจ้างนั้น ส่วนใหญ่ได้รับเป็นโบนัสประจำปี และมีสวัสดิการอย่างอื่น จัดให้ในทุกสถานประกอบการทุกอย่าง กล่าวคือ ลูกจ้างในสถานประกอบการตัวอย่าง จังหวัดนนทบุรี ได้รับโบนัสร้อยละ 65 โดยได้รับไม่เกิน 10,000 บาท จำนวนร้อยละ 85 ส่วนนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน มีลูกจ้างได้รับโบนัส ร้อยละ 87 โดยคิดเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 4,000 บาท มีร้อยละ 57 ระหว่าง 4,000-8,000 บาท ร้อยละ

17 สูงกว่า 12,000 บาท ร้อยละ 11 ส่วนจังหวัดระยอง ลูกจ้างได้รับโบนัสร้อยละ 66 โดยมีจำนวนเงินระหว่าง 4,000-8,000 บาท ร้อยละ 11 ระหว่าง 8,000-12,000 บาท ร้อยละ 11 และสูงกว่า 12,000 บาท ร้อยละ 50 สำหรับจังหวัดราชบุรีมีลูกจ้างได้รับโบนัสสูงถึงร้อยละ 95 โดยได้รับในวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท ร้อยละ 65 ระหว่าง 10,000-20,000 บาท ร้อยละ 10 และ 20,000 บาทขึ้นไปร้อยละ 10

ทางด้านสวัสดิการอื่น ๆ จากการศึกษาพบว่า เกือบทุกสถานประกอบการที่สำรวจมีการจัดสวัสดิการให้ทุกแห่งมากน้อยแตกต่างกันไป สวัสดิการที่จัดให้เป็นการให้พนักงานทั่วไป ประกอบด้วย ชุดพนักงาน อุปกรณ์ใช้ในการทำงาน รถรับส่ง ปฐมพยาบาล ค่าอาหาร เบี้ยขยัน เงินสะสม หอพัก เป็นต้น

บทที่ 6

แรงงานไทยกับความเสี่ยงภัย

สภาพความปลอดภัยในการทำงาน

เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน จากข้อรายงานของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศในช่วง พ.ศ.2495-2496 พบว่า ในเรื่องความปลอดภัยที่อาจนำไปสู่ปัญหาสุขภาพของคนงาน ในเรื่องหลัก ๆ มีอยู่ 4 เรื่องด้วยกัน คือ ความอบอ้าวหรือที่ทำงานร้อนเกินไป แสงสว่างไม่เพียงพอ และการมีฝุ่นและควัน และลักษณะในการทำงาน

ในประเด็นแรกเกี่ยวกับสถานที่ทำงานร้อนอบอ้าวนั้น สาเหตุเกิดจากวัสดุที่ประกอบเข้าไปในโรงงานหรือสถานที่ทำงาน รวมทั้งการออกแบบซึ่งทำให้ระบบการถ่ายเทอากาศทำได้ไม่ดี นอกจากนั้นอุปกรณ์ที่จะช่วยลดความร้อนหรือระบายอากาศยังไม่มีด้วย (พัคลม)

ในส่วนของ การออกแบบ ข้อรายงานของผู้เชี่ยวชาญระบุว่ามุ่งประโยชน์ที่จะรักษาดูแลเครื่องจักรอุปกรณ์มากกว่าคนทำงานกับเครื่องจักร ฝาผนังหลังคา หรือโครงสร้างมีลักษณะที่บดบังไม่ช่วยในการระบายหรืออากาศไหลผ่านได้เต็มที่ เป็นต้น

แสงสว่างไม่เพียงพอนั้นทั้งเกิดจากสภาพในโรงงานปิดทึบ แสงเข้าไม่พอ หรือในกรณีจำเป็นต้องอาศัยไฟฟ้าก็พบว่ามีปัญหาหลายอย่าง บางแห่งการติดตั้งไฟฟ้าไม่เพียงพอ ห่างไกลจากสายตา หรือวัตถุหรือจุดตำแหน่งของงานที่ต้องใช้สายตา รวมทั้งอุปกรณ์ดวงไฟและสวิทช์ชำรุดไม่ทำงาน เป็นต้น

ในเรื่องเกี่ยวกับฝุ่นและควัน จะพบมากในโรงเลื่อย ซึ่งอุปกรณ์ดูดควันหรือฝุ่นไม่เพียงพอ ส่วนเรื่องเกี่ยวกับลักษณะการทำงานนั้นผู้เชี่ยวชาญพบว่า วิธีการทำงานในหลายกรณีทั้งทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมจะส่งผลลบหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อคนงานได้ อาทิเช่น งานบางประเภทคนงานสามารถนั่งทำงานได้โดยไม่ต้องยืน หรือการใช้แรงงานหญิงทำงานแบกหามหนักเกินไป นอกจากนั้นจากการสังเกตของผู้เชี่ยวชาญพบว่า สภาพการทำงานไม่ปลอดภัย (Unsafe Conditions) ในเรื่องดังต่อไปนี้ เช่น พื้นที่ เครื่องจักร อุปกรณ์ป้องกัน รวมทั้งปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดอัคคีภัย เป็นต้น

สภาพการทำงานที่เลวร้ายนี้มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี 2500-2516 ซึ่งคนงานลูกจ้างมีสภาพไม่แตกต่างไปจากสภาพคนงานในทศวรรษที่ 2490 มากนัก

การประสบอันตรายจากการทำงานของแรงงานรับจ้างหลังทศวรรษ 2510

ก่อนหน้าสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรส. เปิดดำเนินการในปี 2517 คนงานที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานต้องยื่นคำร้องเรียกเงินทดแทนจากกรมแรงงาน เจ้าหน้าที่จะทำการวินิจฉัยและสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทน หากนายจ้างไม่เห็นด้วยนายจ้างมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่ออธิบดีกรมแรงงาน และหากไม่พอใจสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ในช่วงก่อนมีกฎหมายกองทุนเงินทดแทน จำนวนสถิติของผู้ประสบอันตรายจึงไม่ชัดเจนเพราะจำนวนไม่น้อยไม่มาเรียกค่าทดแทนหรือไม่ก็ตกลงกันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างยอมรับสิ่งที่นายจ้างมอบให้เป็นค่าทดแทน เป็นต้น

เริ่มแรกของการดำเนินงานกองทุนฯ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปต้องจดทะเบียนเข้ากองทุนฯ สถิติตัวเลขจำนวนลูกจ้างคนงานที่เข้าข่ายในปีแรกมีจำนวน 72,848 คน (เฉพาะกรุงเทพฯ) หลังจากนั้น สถิติจำนวนลูกจ้างที่เข้าข่ายเริ่มทยอยเพิ่มขึ้นตลอดเวลา (ดูตาราง 1)

ตารางที่ 1

ปี	จำนวนลูกจ้างเข้ากองทุนฯ	
2517	72,848	(กรุงเทพฯ)
2518	349,814	(กรุงเทพฯ)
2519	496,700	(6 จังหวัด)
2520	570,000	(13 จังหวัด)
2521	590,640	(17 จังหวัด)

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงาน สำนักงานกองทุนเงินทดแทน 2521

นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา กองทุนเงินทดแทนเปิดขยายครบทุกจังหวัด และในปี 2536 สำนักงานกองทุนเงินทดแทนได้ขยายคลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป โดยกำหนดให้ลงทะเบียนลูกจ้างกับสำนักงานกองทุนเงินทดแทน หลังจากนั้น จำนวนลูกจ้างที่ได้รับคุ้มครองจากการประสบอันตรายและโรคอันเนื่องมาจากการทำงานได้ขยายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ล่าสุดในปี 2538 จำนวนลูกจ้างที่เข้าข่ายกองทุนฯ มีรวมทั้งสิ้น 4.9 ล้านคน (ดูตาราง 2)

ตารางที่ 2

ปี	จำนวนลูกจ้างในความคุ้มครองของ สนน. กองทุนฯ
2531	1,346,203
2532	1,661,651
2533	1,826,995
2534	2,751,868
2535	3,020,415
2536	3,355,805
2537	4,248,144
2538	4,903,736

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินทดแทน จากรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานโดยดัดแปลงจากปีต่าง ๆ

สถานประกอบการในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล คือ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดนนทบุรี เป็นจังหวัดที่มีลูกจ้างภายใต้การคุ้มครองของกองทุนมากที่สุด เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ กรุงเทพฯ ถือเป็นจังหวัดที่มีนายจ้างหรือสถานประกอบการลงทะเบียนมากกว่าจังหวัดใดๆ ของประเทศ สถิติการเรียกร้องเก็บเงินสมทบในเขตกรุงเทพฯ สูงกว่าครึ่งของการเรียกเก็บทั่วประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างในปี 2531 สำนักงานกองทุนเงินทดแทนเรียกเก็บในกรุงเทพฯ จำนวนทั้งสิ้น 225.18 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 67.65 ของยอดเงินสมทบทั้งหมด สาเหตุหนึ่งนอกจากมีสถานประกอบการและจำนวนลูกจ้างมากแล้ว บริษัทที่มีสถานประกอบการสาขาอยู่ต่างจังหวัด บริษัทแม่หรือบริษัทในกรุงเทพฯ มักจะดำเนินการจ่ายเงินสมทบที่กรุงเทพฯ โดยคลุมถึงสาขาด้วย

จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอัปตราย

การเพิ่มขึ้นของคนงานในภาคนอกวงเกษตรทำให้การแจ้งจำนวนคนงานของผู้เข้าข่ายกองทุนฯ ได้เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะเมื่อกองทุนเงินทดแทนได้ขยายคลุมถึงสถานประกอบการที่จ้างคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2536 หลังจากนั้นคนงานที่อยู่ในข่ายก็เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในช่วงสองปีที่ผ่านมา คนงานที่อยู่ในข่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 36.4

หันมาดูสถิติของผู้แจ้งการประสบอันตรายไม่นับรวมถึงคนงานที่อยู่นอกข่ายกองทุนฯ ในช่วงก่อนปี 2536 เราจะพบว่า ผู้แจ้งการประสบอันตรายได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

ในความเป็นจริงสถิติของผู้แจ้งการประสบอันตรายเพิ่มขึ้นทุกปี นับตั้งแต่การจัดตั้งกองทุนฯ เป็นต้นมาแล้ว (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3

ปี	เงินสมทบ			จำนวน ลูกจ้าง ที่ได้รับ ความ คุ้มครอง	จำนวน ท้องที่ ในความ คุ้มครอง (จังหวัด)	เงินทดแทน	
	จำนวน นายจ้าง	จำนวน สถาน ประกอบ การ	จำนวน เงินสม ทบ (ล้าน บาท)			จำนวน ลูกจ้าง ที่ประสบ อันตราย	จำนวน เงินทด แทน (ล้าน บาท)
2517	2,492		24.20	272,848	1	3,200	16.40
2518	2,794		34.77	349,814	1	4,605	23.50
2519	3,605		54.25	496,700	6	10,136	52.05
2520	4,384		74.75	570,000	12	16,537	51.04
2521	5,403		90.71	590,640	17	20,135	62.17
2522	6,101		114.62	659,041	22	24,366	75.22
2523	7,337		152.15	745,513	25	26,034	98.27
2524	8,465		186.80	797,270	30	28,374	148.17
2525	9,286		203.55	842,565	33	29,974	151.28
2526	10,047		224.06	873,059	33	34,252	205.44
2527	11,133		248.99	994,190	36	39,798	247.19
2528	10,421	13,580	268.30	1,091,318	56	39,560	232.61

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนประจำปี 2528

จากตัวเลขในตารางที่ 3 เราจะพบว่าสถิติของคนงานที่แจ้งการประสบอันตรายเพิ่มขึ้นตลอดโดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี 2417-2528 เพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า กล่าวอีกนัยหนึ่งในช่วง 10 ปีแรกของการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ สถิติการแจ้งประสบอันตรายหรือลูกจ้างประสบอันตรายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1 เท่า

นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา สำนักงานกองทุนฯ ได้ขยายการดำเนินงานครบทุกจังหวัดหรือคลุมทั่วประเทศ โดยสถานประกอบการที่อยู่ในข่ายจะต้องเข้าร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ยังคงกำหนดให้มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป อย่างไรก็ตามเมื่อดู

สถิติผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน จะเห็นว่าในช่วงระหว่างปี 2531-2536 สถิติคนงานประสบอันตรายกลับเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4

ปี	จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอันตราย
2531	48,912
2532	62,766
2533	62,269
2534	102,273
2535	131,800
2536	156,548

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนดัดแปลงตัวเลขปีต่าง ๆ

ดูตัวเลขข้างต้นเราจะพบเห็นว่าในช่วง 6 ปี สถิติการประสบอันตรายของคนงานเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ทั้ง ๆ ที่ขบขายการบังคับใช้กฎหมายกองทุนฯ ยังคลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป

หลังปี 2536 สำนักงานกองทุนเงินทดแทน ได้ขยายคลุมถึงคนงานในสถานประกอบการ 10 คนขึ้นไป ในช่วงนั้นจำนวนคนงานที่อยู่ในข่ายได้เพิ่มขึ้นจาก 3.3 ล้านคนเป็น 4.2 ล้านคน ในปี 2537 และเพิ่มขึ้น 4.9 ล้านคน ในปี 2538 มองในแง่ของจำนวนผู้แจ้งการประสบอันตรายจะพบว่าในช่วง 2 ปีแรกของการขยายคลุมถึงสถานประกอบการขนาดเล็ก สถิติของคนงานประสบอันตรายก็ไม่ได้ลดลง (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5

ปี	จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอันตราย
2537	186,053
2538	216,335

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนดัดแปลงตัวเลขจากปีต่าง ๆ

ลักษณะและสภาพของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

จำนวนสถิติของผู้แจ้งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานในแต่ละปีที่มีจำนวนมากขึ้น เมื่อพิจารณาความร้ายแรงแล้วจะเริ่มตั้งแต่เบาไปหาหนัก คือ ประสบอันตรายจนถึงต้องหยุดงานซึ่งถือว่าบาดเจ็บเล็กน้อย บาดเจ็บหรือประสบอันตรายจนถึงหยุด

งานเกิน 3 วัน หรือ 7 วัน ถือว่ารุนแรง ลำดับต่อมาก็คือ การสูญเสียอวัยวะบางส่วน ซึ่งก็คือ ความพิการและสภาพความพิการ รุนแรงที่สุดของความพิการก็คือ การทุพพลภาพและท้ายสุดก็คือ กรณีเสียชีวิต สถิติของคนงานที่ประสบอันตรายจนเสียชีวิตหรือพิการตลอดจนทำงานไม่ได้ชั่วคราวก่อนที่จะมีกฎหมายกองทุนประกาศใช้ ปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 6

การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างทุกขนาดกิจการในกรุงเทพมหานคร

ปี 2500 -2517

ปี	รวม	ความร้ายแรงของอันตราย			
		ตาย	ทำงานไม่ได้ชั่วคราว	พิการบางส่วน	พิการโดยสิ้นเชิง (ทุพพลภาพ)
2500	32	10	22	-	-
2501	49	7	32	10	-
2502	36	2	20	14	-
2503	48	6	17	24	1
2504	67	4	38	25	-
2505	45	7	23	15	-
2506	79	13	44	21	1
2507	120	8	65	45	2
2508	154	12	77	64	1
2509	139	32	52	54	1
2510	232	39	110	82	1
2511	314	73	123	107	11
2512	342	66	161	109	6
2513	361	57	184	113	7
2514	415	70	205	133	7
2515	524	58	268	191	7
2516	4,079	124	538	401	16
2517	3,690	131	2,989	550	20

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนปี 2518

หลังจากมีการใช้กฎหมายกองทุนฯ สถิติความรุนแรงของการประสบอันตรายนั้นส่วนใหญ่มิจะเหมือนกับลักษณะเดิม คือเป็นการหยุดงานไม่เกิน 3 วัน หรือ 7 วัน ซึ่งประเด็นความหนักเบานั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญเพราะหากมีอุบัติเหตุหรือการประสบอันตรายเกิดขึ้นผลก็คือว่ามี ข้อติดขัดหรือปัญหาเกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้สามารถนำไปสู่ความรุนแรง

ของการประสบอันตรายที่รุนแรงกว่าในครั้งต่อไปได้ สถิติการแจ้งการประสบอันตรายที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนได้รวบรวมไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนต้องหยุดงานชั่วคราวแสดงในตารางที่ ๗

ตารางที่ ๗

การหยุดงานชั่วคราว

ปี	จำนวนผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บฝ่ายทำงานไม่ได้ชั่วคราว
2518	3,937
2521	17,797 (กรุงเทพ + 16 จังหวัด)
2523	23,836 (กรุงเทพ + 24 จังหวัด)
2524	26,124 (กรุงเทพ + 29 จังหวัด)
2525	26,945 (กรุงเทพ + 32 จังหวัด)
2527	37,542 (กรุงเทพ + 15 จังหวัด)
2528	37,627 (กรุงเทพ + 55 จังหวัด)
2529	36,805 (กรุงเทพ + 65 จังหวัด)
2532	60,796 (กรุงเทพ + 72 จังหวัด)
2534	99,542
2535	129,232
2536	150,244
2537	180,960
2538	209,909

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ รวบรวมจากปีต่าง ๆ

สำหรับในส่วนของความรุนแรงจนต้องเสียอวัยวะบางส่วนหรือพิการนั้น นับเป็นการสูญเสียที่สำคัญและน่าเสียดายยิ่ง เพราะอวัยวะที่สูญเสียนั้นไม่สามารถทดแทนหรือคืนสภาพเดิมได้ ผู้ประสบอันตรายจำเป็นต้องมีการฟื้นฟู สถิติของผู้ประสบอันตรายจนต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนและรุนแรงถึงขั้นทุพพลภาพ ปรากฏตามตารางที่ ๘

ตารางที่ 8

การสูญเสียอวัยวะบางส่วนหรือทุพพลภาพ

ปี	สูญเสียอวัยวะบางส่วน	ทุพพลภาพ
2518	535	1
2521	1,119	9
2523	1,191	13
2524	1,275	10
2525	1,085	14
2527	1,305	20
2528	1,159	18
2529	1,206	36
2531	1,179	7
2532	1,582	15
2534	2,141	9
2535	2,010	15
2536	5,436	10
2537	4,406	13
2538	5,469	17

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ รวบรวมจากปีต่าง ๆ

สำหรับการสูญเสียชีวิตนั้น สถิติของคณงานที่ประสบอันตรายจนเสียชีวิตใน
 แ่งจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในช่วงปี 2535-2538 สถิติคณงานเสียชีวิตและอยู่ในความ
 คุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจาก 740 คนเป็น 980, 816 และ 940 คน
 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9

คนงานประสบอันตรายเสียชีวิต

ปี	จำนวนคนงานเสียชีวิต
2518	132
2521	209
2523	294
2524	314
2525	279
2527	315
2528	315
2529	363
2531	282
2532	373
2534	581
2535	740
2536	980
2537	816
2538	940

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ รวบรวมจากปีต่าง ๆ

หากพิจารณาถึงความร้ายแรงคือ การสูญเสียอวัยวะ หรือเสียชีวิต จะพบว่า สภาพงานหรือประเภทอุตสาหกรรมที่คนงานประสบอันตรายมากที่สุดก็คือ อุตสาหกรรมการผลิต โดยเฉพาะการผลิตโลหะขั้นมูลฐาน การผลิตโลหะเครื่องจักร การก่อสร้าง และการแปรรูปไม้ เป็นต้น ส่วนสาเหตุหรือสิ่งที่ทำให้คนงานประสบอันตรายอย่างรุนแรงจะประกอบด้วย เครื่องจักร ของหล่นทับ เศษวัตถุหรือของกระแทก เป็นต้น

สถิติการประสบอันตราย จากรายงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนปี 2521 พบว่า สิ่งที่ทำให้ประสบอันตรายสูงสุด และมีผลทำให้คนงานต้องประสบอันตรายรุนแรงก็คือ การมีวัตถุหรือสิ่งของกระแทกจำนวน 4,370 ราย จากสถิติการประสบอันตรายทั้งหมดจำนวน 19,134 คน มีเศษวัตถุกระเด็นหรือตกใส่ 2,892 คน เครื่องจักรทำให้เกิดประสบอันตราย 2,760 คน ของหล่นทับ 2,298 คน และยานพาหนะที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุในลักษณะต่าง ๆ 1,365 คน สถิติในปี 2525 ก็ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ สิ่งที่ทำให้เกิดอันตราย

รุนแรงก็ยังคงเป็นวัตถุ หรือสิ่งของกระแทกใส่ มีเศษวัตถุกระเด็นตกใส่ ของหล่นทับ เครื่องจักร ยานพาหนะ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี 13 ปีให้หลัง สถิติการประสบอันตรายของคนงาน จากรายงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ สิ่งที่ทำให้คนงานประสบอันตรายยังคงเป็นวัตถุหรือสิ่งของ เครื่องจักร ยานพาหนะ เครื่องมือ และงานเกี่ยวกับการก่อสร้าง แต่ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ก็คือ สิ่งมีพิษหรือสารเคมี ซึ่งในปี 2521 มีเพียง 726 ราย แต่ในปี 2534 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 5,634 ราย

มาในปี 2537 จาก 16 ปีให้หลัง จำนวนคนงานประสบอันตรายมีเกือบสองแสนคน (186,364 คน) สิ่งที่ทำให้เกิดอันตรายรุนแรงและมากที่สุดห้าอันดับ ประกอบด้วย วัตถุหรือสิ่งของกระเด็นใส่ (โดยเฉพาะกระเด็นเข้าตา) วัตถุบาด ตัดหรือทิ่มแทง วัตถุสิ่งของกระแทก วัตถุสิ่งของพังทลายหรือหล่นทับ และยกหรือเคลื่อนย้ายของหนัก เป็นต้น สำหรับสิ่งที่มีพิษหรือสารเคมีได้มีการจำแนกย่อยลงไป แต่ภาพรวมแล้วจำนวนคนงานประสบอันตรายจากสิ่งดังกล่าวมากขึ้น กล่าวคือ มีคนงาน 5,256 คน ประสบอันตรายเนื่องจากสัมผัสสิ่งมีพิษหรือสารเคมี 2,498 คนแพ้สัมผัสของ และ 1,965 คนได้รับอันตรายจากแสง

สำหรับการประสบอันตรายที่สูญเสียอวัยวะนั้น มีมือหรือนิ้วมือ เท้าหรือนิ้วเท้า และตา สถิติปี 2521 จากจำนวนผู้บาดเจ็บ 19,134 ราย มีคนงานที่บาดเจ็บหรือประสบอันตรายที่นิ้วหรือมือถึง 6,451 ราย เท้าหรือนิ้วเท้า 3,381 ราย และตา 2,738 ราย มาในปี 2534 มีผู้แจ้งการประสบอันตราย 103,296 ราย แบ่งแยกอวัยวะที่ได้รับบาดเจ็บสูงสุดลดหลั่นกันไปก็คือ นิ้วมือ มือทั้งมือ แขน เท้า นิ้วเท้า และตา โดยเฉพาะตานี้มีถึง 16,762 ราย

คนงานที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานนั้น ตั้งแต่มีการเก็บสถิติข้อมูลพบว่า ส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มคนสาววัยฉกรรจ์ทั้งสิ้น กล่าวคือ จำนวนผู้ประสบอันตรายมากที่สุดในแต่ละปี จะเป็นคนหนุ่มคนสาวอายุระหว่าง 20-29 ปีมากที่สุด สถิติปี 2521 คนงานประสบอันตราย 19,134 คน พบว่าผู้เสียหายระหว่าง 20-29 ปีมีสูงสุด สถิติปีในปี 2534 แนวโน้มนี้ก็ไม่เปลี่ยนแปลงกล่าวคือ จากจำนวนผู้ประสบอันตราย 103,296 คน พบว่าเป็นผู้มีอายุระหว่าง 20-29 ปี จำนวน 58,634 คน หรือร้อยละ 56.76

ในสถานประกอบการที่สถิติการประสบอันตรายสูงสุดพบว่า สถานประกอบการขนาดกลางที่มีคนงานระหว่าง 100-199 คน มีแนวโน้มการเกิดอันตรายสูงสุด สถิติของปี 2537 ไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ สถานประกอบการขนาดกลางยังคงมีตัวเลขสถิติของคนงานประสบอันตรายสูงสุด อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้อาจเป็นไปได้ว่า สถานประกอบการขนาดกลางมีจำนวนมาก ทำให้ตัวเลขคนงานประสบอันตรายเพิ่มมากขึ้นด้วย

ความจริงสถานประกอบการขนาดเล็กก็มีสถิติการประสบอันตรายไม่น้อยเช่นกัน เสียแต่สัดส่วนของจำนวนคนงานที่ประสบอันตรายแตกต่างกันเท่านั้น

จากข้อมูลสถิติการประสบอันตราย เราจะเห็นว่า อุตสาหกรรรมที่มีตัวเลขประสบอันตรายสูงก็คือ การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะขั้นมูลฐาน การก่อสร้าง เครื่องจักร ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการประสบอันตรายแบบพื้นฐานที่ประเทศต่าง ๆ ในยุคของการเริ่มอุตสาหกรรมมักจะประสบอันตราย และผลลัพธ์ก็คือ การสูญเสียอวัยวะพื้นฐาน เช่น นิ้ว มือ เท้า นิ้วเท้า ซึ่งลักษณะการประสบอันตรายดังกล่าวในปัจจุบันสามารถป้องกันได้โดยการออกแบบอุปกรณ์เครื่องจักรให้มีความปลอดภัย หรือติดตั้งเครื่องป้องกัน

ลักษณะการประสบอันตรายแบบพื้นฐาน คือการสูญเสียนิ้วมือ นิ้วเท้า ตาบอด การบาดเจ็บนี้โดยหลักการ เกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ สภาพแวดล้อมไม่ปลอดภัย (Unsafe Condition) กับการกระทำของคนงานเองที่ไม่ระมัดระวังเรื่องความปลอดภัย (Unsafe Act) มูลเหตุประการแรกเกิดจากสภาพเครื่องจักรที่ได้รับการออกแบบไม่ปลอดภัยพอ หรือไม่มีเครื่องป้องกันพอ ซึ่งเครื่องจักรดังกล่าว อาจจะเห็นระบบเก่าไม่มีประเทศอื่นใช้กันแล้ว หรือล้าสมัย ประเทศไทยจึงนำเข้ามาใช้ต่อ หรือมีเช่นนั้นก็อาจเกิดจากสภาพแวดล้อมไม่ดีพอ เช่น อากาศไม่ค่อยถ่ายเท อบอ้าว ทำให้คนงานเหนื่อยง่ายอ่อนเพลียเร็ว วงแหวนหาวนอนจนนำไปสู่การเกิดอันตรายได้ง่าย ฉะนั้นตัวเลขการประสบอันตรายของคนงานที่มาจากโรงงานที่ไม่ค่อยได้มาตรฐานจะมีการปรากฏอยู่เสมอ และเหตุผลที่สำคัญก็คือ ความต้องการประหยัดต้นทุนการผลิตของนายจ้างนั่นเอง มูลเหตุประการที่สองก็คือ ตัวคนงานเองที่ทำงานโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ซึ่งกรณีอุบัติเหตุอาจเกิดขึ้นเพราะคนงานไม่รู้หรือไม่มีการฝึกอบรมมาก่อน ซึ่งลักษณะนี้วิธีการจ้างงานแบบล้าหลังที่ไม่ได้คำนึงอะไรมากไปกว่าการได้แรงงานราคาถูกมาทำงานโดยไม่จำเป็นต้องฝึกอบรมให้รู้เรื่องความปลอดภัยจากความไม่รู้ หรือความไม่เข้าใจอันนี้เองก่อให้เกิดอุบัติเหตุสูญเสียอวัยวะหรือบาดเจ็บล้มตายมาแล้วเป็นจำนวนมาก

พิจารณาจากสถิติข้างต้น ขนาดอุตสาหกรรมที่มีสถิติการประสบอันตรายสูง คือ อุตสาหกรรมขนาดกลางที่มีคนงานตั้งแต่ 100-199 คน ซึ่งขนาดของสถานประกอบการดังกล่าวตามกฎหมายความปลอดภัยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย หรือมีมาตรการความปลอดภัยรับรอง รวมทั้งโรงงานจะต้องได้มาตรฐานตามกฎหมายอุตสาหกรรม แต่ที่ยังมีตัวเลขการประสบอันตรายอยู่นั้น อาจเนื่องจากความหย่อนยานในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย หรือการฝึกอบรมเรื่องความปลอดภัยที่ยังไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม สถิติการประสบอันตรายที่ได้รับแจ้งนั้น เป็นข้อมูลของสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปในระยะแรก และขยับมาเป็น 10 คนขึ้นไปในระยะหลัง ทำให้เราไม่อาจทราบแน่ชัดว่า คนงานในสถานประกอบการขนาดเล็กจะประสบอันตรายจำนวนเท่าใด เพราะบ่อยครั้งลูกจ้างที่ประสบ

อันตรายไม่ได้ไปแจ้ง หรือนายจ้างปกปิดเป็นความลับหรือช่วยเหลือให้เงินทองไปจำนวนหนึ่ง เป็นค่าทำขวัญ ซึ่งคาดกันว่าหากมีการสำรวจและดูแลจริง ๆ ตัวเลขการประสบอันตรายในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือสถานประกอบการในครอบครัวจะสูงกว่านี้มาก

ปัจจุบันสถิติการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเริ่มขยายและเพิ่มจำนวนมากขึ้น โรคบางโรคเป็นโรคซึ่งค้นหาสาเหตุไม่พบ และไม่ปรากฏอาการให้เห็นในระยะแรก แต่จะไปก่อเจ็บหรือส่งผลสุดท้ายในบั้นปลายของชีวิต ทำให้น่าเป็นห่วงว่าประเทศยิ่งก้าวหน้าไปเร็ว ประเด็นปัญหาการเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งไม่ปรากฏให้เห็นด้วยตาจะยังมีจำนวนมากขึ้น กรณีศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการเจ็บป่วยของคนงานนี้ได้ส่งผลให้เราได้เห็นแล้วบางกรณี อาทิเช่น คนงานที่ได้รับการวินิจฉัยว่าป่วยด้วยโรคพิษอลูมิเนียมที่เขตอุตสาหกรรมที่ลำพูน หรือป่วยด้วยโรคบิซิโนซิส ซึ่งสร้างปัญหามานับตั้งแต่ความเห็นแพทย์อาการของโรคและการจ่ายทดแทน รวมทั้งการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะแพทย์ทางด้านอนามัย เป็นต้น

มีการกล่าวว่า การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานเป็นสิ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากมุ่งจะสร้างประเทศให้เจริญรุดหน้า คำกล่าวข้างต้นเป็นความจริงและเป็นบทสรุปที่เข้มแข็งว่า ผลสุดท้ายแล้วก็เป็นคนงานที่จะต้องเสียสละเพื่อการสร้างประเทศ สร้างโลกให้เจริญรุดหน้าต่อไป เพราะไม่มีประเทศใดที่ไม่มีความเจ็บปวดจากการที่คนงานตกเป็นหนี้ทดลองยา หรือต้องประสบชะตากรรมเพียงเพื่อการสร้างสังคมให้เจริญรุดหน้า

แรงงานรับจ้างกับกฎหมายความปลอดภัย

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนกระทั่งก่อนหน้าทศวรรษที่ 2500 สภาพความปลอดภัยที่ผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ทำการสำรวจ พบว่า ความไม่ปลอดภัยในการทำงานเกิดจากทั้งเสียง ความร้อน และสภาพแวดล้อมการทำงาน ปัจจุบันสาเหตุความไม่ปลอดภัยไม่แตกต่างกัน เพียงแต่ปัจจุบันปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยมีวัตถุ สารเคมี หรือสิ่งมีพิษรวมอยู่ด้วย ทั้ง แสง เสียง และความไม่ปลอดภัยนั้นเกิดจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Conditions) ที่สามารถส่งผลกระทบหรือเป็นสาเหตุของความไม่ปลอดภัยได้ทั้งสิ้น

จากตัวเลขการประสบอันตรายของคนไทยที่กล่าวมาข้างต้นในช่วงทศวรรษที่ 2530 สถิติการเจ็บป่วยและประสบอุบัติเหตุของแรงงานไทยปัจจุบันตกประมาณร้อยละ 4 หรือกว่า 200,000 คนต่อปี จำนวนนี้ไม่รวมการประสบอุบัติเหตุถึงแก่ชีวิต ซึ่งตกประมาณปีละกว่าเก้าร้อยคน ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมามีสถิติได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนคนงานที่เข้าสู่การคุ้มครองของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ส่วนปัจจัยที่ก่อให้เกิดอันตรายสูงสุด 5 อันดับแรกประกอบ

ด้วย วัตถุหรือสิ่งของกระเด็นตกใส่ วัตถุบาดเจ็บหรือตีแตก กระแทก พังทลายหรือหล่นทับ อุบัติเหตุจากการยกหรือเคลื่อนย้ายวัตถุของหนัก เป็นต้น แต่ที่มีสถิติสูงขึ้นก็คืออันตรายที่เกิดจากสารหรือสิ่งมีพิษ สำหรับสถานประกอบการที่มีสถิติการประสบอันตรายจำนวนมากเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างระหว่าง 100-199 คน ตัวเลขนี้อาจเป็นไปได้ว่าสถานประกอบการขนาดกลางมีจำนวนมาก ทำให้ตัวเลขคนงานที่ประสบอันตรายเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สถานประกอบการขนาดเล็กก็มีสถิติการประสบอันตรายไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ซึ่งไม่อยู่ในข่ายการคุ้มครองของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

ก่อนทศวรรษที่ 2520 ประเทศไทยยังไม่มีระบบหรือกฎหมายที่กำหนดเรื่องความปลอดภัย การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของคนงานถูกแก้ไขหรือบำบัดโดยมีการรักษาพยาบาลและจ่ายค่าทดแทนให้ การจ่ายค่าทดแทนถือเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้ ส่วนระบบการจ่ายค่าทดแทนโดยสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นการจ่ายแทนมาเริ่มเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และมีผลใช้บังคับเรียกเก็บเข้าสมทบจากนายจ้างเมื่อปี 2517

เมื่อไม่มีกฎหมายเรื่องความปลอดภัยโดยเฉพาะการบังคับใช้ก็ไม่มีการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่ หากพบจะทำได้ก็เพียงแนะนำให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือดักเตือน พ.ร.บ.โรงงานซึ่งมีกองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ก็มีบทบาทในเรื่องการควบคุมดูแลเครื่องจักรโรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความปลอดภัย แต่ในส่วนที่ลึกลงไปในเรื่องความปลอดภัยจากสารเคมี และเสียง หรือฝุ่นนั้น ยังไม่มีกฎหมายดังได้กล่าวแล้ว

สารแมงกานีสฆ่าคนงานหญิง 40 คน

จุดเริ่มของการตื่นตัวให้มีการร่างกฎหมายในเรื่องความปลอดภัยของคนงานเริ่มขึ้นในปี 2507 เมื่อเกิดเหตุการณ์ซึ่งถือเป็นข่าวใหญ่ในสมัยนั้นคือ คนงานของบริษัทแสงฟ้าแบตเตอรี่ ซึ่งผลิตถ่านไฟฉาย ถูกสารแมงกานีส จนเกิดอาการเจ็บป่วยและถึงแก่ชีวิตถึง 40 คน และบางรายถึงกับทุพพลภาพ เหตุการณ์เรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อคนงานได้ร้องเรียนต่อกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้น ว่ามีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นโดยคนงานในบริษัทดังกล่าวซึ่งทำงานอยู่ในแผนกห้องแร่แมงกานีส เจ็บป่วยมีอาการอ่อนเพลีย หน้ามืด ปวดหลัง มือเท้าชา หมดกำลั งเดินไม่ได้ คล้ายเป็นอัมพาต โดยสงสัยว่าจะเป็นโรคที่มีอาการเนื่องจากพิษแมงกานีส กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้น ได้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานไปสอบสวนข้อเท็จจริงยังโรงงานของบริษัท ซึ่งอยู่ถนนเพชรเกษม ตำบลบางแค อำเภอภาษีเจริญ จังหวัดธนบุรี ผลการตรวจสอบปรากฏว่าโรงงานแห่งนี้ผลิตถ่านไฟฉายเป็นส่วนใหญ่ ได้ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 มีลูกจ้าง 500 คน เป็นหญิง

400 คน และเป็นชาย 100 คน แบ่งการทำงานออกเป็นแผนก ๆ ลูกจ้างที่เจ็บป่วยครั้งนี้เป็นลูกจ้างในแผนกห้องแร่ ซึ่งเป็นอาคารหลังหนึ่งใช้สำหรับทำการบดและร่อนผงแมงกานีส โดยเฉพาะ เดิมโรงงานซื้อผงแมงกานีส มาจากต่างประเทศ ต่อมาได้ซื้อสินแร่ภายในประเทศ มาทำการบดและร่อนเอง ประมาณเดือนละ 200 ตัน เพื่อใช้และจำหน่ายให้แก่โรงงานผลิตถ่านไฟฉายอื่น ๆ กับส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศด้วย เวลาทำงานของลูกจ้างปกติวันละ 8 ชั่วโมง เริ่มตั้งแต่เวลา 08.00 น. จนถึง 17.00 น. (หยุดพักระหว่างเวลา 12.00 – 13.00 น. 1 ชั่วโมง) ต่อจากนั้นมีการทำงานล่วงเวลาจนถึง 20.00 – 22.00 น.

จากสภาพดังกล่าวทำให้มองภาพได้ว่า คนงานไทยในขณะนั้นมีสภาพการทำงานที่ไม่ดีนัก โดยเฉพาะการทำงานกับสารมีพิษ แต่ขาดมาตรการที่จะป้องกันเพียงพอ หน่วยงานราชการเองไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะเข้าไปดำเนินการ เชื่อว่าการตรวจตราคงทำได้ไม่ทั่วถึง ในแง่ของการตรวจแรงงานแม้จะพบแต่อย่างดีก็ว่ากล่าวตักเตือน แต่ไม่มีกฎหมายหรือมาตรฐานที่จะไปบังคับหรือกำหนดให้สถานประกอบการต้องปฏิบัติตาม ที่สำคัญหน่วยงานขณะนั้นโดยเฉพาะกองโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ก็มีหน้าที่เฉพาะดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรงงานมากกว่าคนทำงาน ส่วนงานตรวจแรงงานของกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ก็ไม่มีมาตรฐานที่จะกำหนดว่าให้นายจ้างต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้น ได้มีการตื่นตัวมากขึ้น เมื่อกองแรงงานได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมแรงงานในปี 2509 และเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ประกาศใช้ซึ่งประกาศฉบับนี้วางแนวการคุ้มครองแรงงานไว้ค่อนข้างกว้าง รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานด้วย แต่ด้วยความที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเป็นขอบเขตในเรื่องใหญ่ ๆ ไว้มากมายหลายเรื่อง นับตั้งแต่การจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทน การประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น ทำให้การรณรงค์ในเรื่องนี้มิได้รับการเร่งรัดเท่าที่ควร

อนึ่ง การเร่งรัดในเรื่องกฎหมายความปลอดภัยนี้คงมีเหตุผลมาจากสถิติตัวเลขที่เด่นชัดออกมาดังกล่าวย่างเด่น ฉะนั้นในวันที่ 1 กันยายน 2517 กรมแรงงานในขณะนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีนายนิคม จันทรวิทุร อธิบดีกรมแรงงานสมัยนั้นเป็นประธาน ได้ประชุมและแบ่งคณะทำงานเพื่อยกร่างมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน 3 เรื่อง คือ

1. คณะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับงานก่อสร้าง วิศวกรรมโยธา
2. คณะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักรกลไฟฟ้า วิศวกรรม เครื่องกลไฟฟ้า และ

3. คณะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมในการทำงานสารเคมี

คณะกรรมการทั้ง 3 คณะ ได้เริ่มการพิจารณากำหนดมาตรฐานมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2517 จนถึงเดือนกันยายน 2518 รวมเป็นเวลา 1 ปี ซึ่งได้มีการประชุมคณะกรรมการทั้ง 3 คณะ รวมทั้งสิ้น 19 ครั้ง

หลังจากนั้นได้นำร่างเหล่านี้หารือกับกฎหมายของกรม และได้มีการตรวจแก้ไขอีกหลายครั้ง ในที่สุดได้ทำบันทึกเสนอกระทรวงเพื่อนำร่างหารือนายจ้างเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ลูกจ้าง นักวิชาการ ซึ่งทางกระทรวงได้เห็นชอบและให้จัดการเป็นครั้งแรกที่หอสมุดแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2518 ซึ่งมีบรรดานายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ ผู้แทนสหภาพแรงงาน นักวิชาการ มาประชุมประมาณ 500 คน มีการพิจารณาถึงปัญหาและมาตรการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้ยกร่างเสร็จแล้ว ซึ่งที่ประชุมได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง และมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ซึ่งเห็นชอบด้วย และเพื่อความปลอดภัยของแรงงานได้จัดให้มีการประชุมนายจ้างเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ลูกจ้าง และนักวิชาการขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ที่จังหวัดสมุทรปราการซึ่งเป็นแห่งอุตสาหกรรม ในวันที่ 29 กรกฎาคม 2518 มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 300 คน มีการพิจารณาเช่นเดียวกันกับครั้งแรก

เมื่อได้มีการประชุมชี้แจงและหารือผู้เกี่ยวข้องแล้ว ก็ได้มีการแก้ไขร่างให้สอดคล้องกับข้อเสนอต่าง ๆ หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้จัดส่งร่างของประกาศทั้งสามฉบับไปให้สมาคมนายจ้าง สภาหอการค้า สหภาพแรงงาน เพื่อศึกษาอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะประกาศใช้ และจัดให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2519 ซึ่งที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย มีแต่เพียงทักท้วงเรื่องถ้อยคำต่าง ๆ ซึ่งทางกรมแรงงานก็ได้นำมาแก้ไข

มีข้อนำสังเกตคือ ภายหลังจากการร่างเตรียมการประกาศใช้ สภาหอการค้าได้มีหนังสือลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2519 ขอให้เลื่อนประกาศใช้กฎหมายไปก่อน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้ตอบชี้แจงว่า ถ้าเห็นข้อบกพร่องก็ขอให้ทางสภาหอการค้าตั้งผู้แทนเพื่อร่วมพิจารณาว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร และควรแก้ไขประการใด ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของคณะกรรมการชุดเดิมที่เสนอโดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้แทนสภาหอการค้าจำนวน 10 นาย และประธานคณะกรรมการด้านวิชาการชุดเดิม 10 นาย โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายดำรง สุนทรศารทูล เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาตามร่างเดิมตั้งแต่เดือนมีนาคม 2519 จนถึงเดือนตุลาคม 2519 รวมเป็นเวลา 8 เดือน คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดประชุมร่างกำหนดมาตรฐานความ

ปลอดภัยในการทำงานตามร่างเดิม 21 ครั้ง และได้เสนอกระทรวงมหาดไทยออกประกาศใช้เป็นกฎหมายฉบับแรกในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2519 และฉบับที่ 3 เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2519

จะเห็นว่ากฎหมายความปลอดภัยทั้งสามฉบับนี้กว่าจะผ่านออกมาได้ มิใช่เป็นเรื่องง่ายเลย ฉะนั้นกฎหมายทั้ง 3 เรื่องจึงเป็นผลจากความพยายามของเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ นายจ้าง และลูกจ้างที่ได้มีการหารือและดำเนินการร่วมกันมาเป็นเวลาเกือบสิบปีกว่าจะเป็นรูปร่างขึ้นมาได้ต้องใช้ความอดทนในการทำงาน ในการชี้แจง ในการทำความเข้าใจกับบุคคลหลายฝ่าย รวมถึงทางรัฐบาล ถึงกระนั้นผู้เกี่ยวข้องบางท่านก็ยังยอมรับว่ากฎหมายที่ออกมานี้ยังไม่สมบูรณ์ และยังขาดตกบกพร่องอยู่ไม่น้อย แต่ก็เห็นว่าจำเป็นจะต้องนำมาออกมามีใช้ในการวางรากฐานไว้ขั้นหนึ่งก่อน แล้วค่อยพิจารณาและปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัจจุบันการออกประกาศกระทรวงในเรื่องความปลอดภัยได้พยายามให้ครอบคลุมในเรื่องหรือประเด็นสำคัญ ๆ อย่างน้อยขณะนี้มีการประกาศในเรื่องความปลอดภัยในประเด็นและสิ่งเกี่ยวข้องที่อาจนำไปสู่การเกิดอันตรายและไม่ต่ำกว่า 16 เรื่อง คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร สิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับสารเคมี ไฟฟ้า ประดาน้ำ การก่อสร้างว่าด้วยลิฟท์ ขนส่งวัสดุชั่วคราว นั่งร้าน เขตก่อสร้าง บันจันตอกเสาเข็ม สถานที่อับอากาศ สารเคมีอันตราย สถานที่อันตรายตกจากที่สูง วัตถุระเบิด ตกหล่นหรือพังทลาย ตลอดจนการระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการ เป็นต้น หลังจากนั้นก็ได้มีการประกาศกฎเกณฑ์ในเรื่องกฎหมายความปลอดภัยอย่างต่อเนื่องมา

เหตุการณ์โรงงานตุ๊กตาเคเคเคอร์ : บทพิสูจน์ว่าการดูแลเรื่องความปลอดภัยยังไม่เพียงพอ

แม้กฎหมายความปลอดภัยจะถูกยกร่างและเป็นมาตรฐานกำหนดให้สถานประกอบการต้องปฏิบัติ และมีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะตรวจตราดูแลมากขึ้น แต่ปัญหาเรื่องความปลอดภัยก็ยังมักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง สถิติการประสบอันตรายและเจ็บป่วยของคนงานยังไม่ได้ลดลง ดังสถิติแรงงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

เหตุการณ์ไฟไหม้โรงงานผลิตตุ๊กตาที่ชื่อ “เคเคเคอร์” ซึ่งมีคนตายสูงกว่า 200 คน ได้กลายเป็นประวัติศาสตร์ของการประสบอันตรายครั้งใหญ่ของคนงานไทย เหตุเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 ถือเป็นอุบัติเหตุร้ายใหญ่ที่สุดของโลกตามรายงาน

ของสำนักข่าวต่างประเทศเพราะมีคนตายถึงวันที่ 13 พฤษภาคม เป็นจำนวนมากกว่า 200 คน และยังบาดเจ็บอยู่ในโรงพยาบาล 150 คน

ไฟนรกเผาโรงงานตุ๊กตาที่นครปฐม ได้ให้ข้อเท็จจริงที่น่าตกใจหลายประการ ไฟไหม้ครั้งนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งที่สามในช่วงสองปีที่ผ่านมาของบริษัทนี้แห่งนี้ และเจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมไปตรวจโรงงานนี้ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 16 มกราคมปีเดียวกัน แต่ไม่ได้มีการสั่งการให้แก้ไขปรับปรุงใด ๆ ทั้งสิ้น ประการที่สอง สาเหตุที่มีการตายกันมากครั้งนี้ เพราะแต่ละอาคารที่มีคนทำงาน 500 คน มีประตูทางออกเพียง 2 ประตู และมีขนาดเพียง 1.50 เมตร ซึ่งตามกฎหมายทางออกขนาดดังกล่าวสำหรับอาคารที่มีคนทำงาน 50 คน กฎหมายได้บังคับต่อไปว่าถ้าคนงานที่เดิน 50 คนขึ้นไปจะต้องทำประตูทางออกเป็นสัดส่วน 50 คนต่อ 2 เซนติเมตร ประการสำคัญยังจะต้องทำทางออกฉุกเฉินอย่างน้อยอีก 2 ทางออก แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการ

จากข้อเท็จจริงสั้น ๆ ข้างต้นก็ปรากฏชัดว่า มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งจากฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่การสอบสวนยังไม่เสร็จและมีข้อน่าเชื่อว่ารายงานสุดท้ายคงจะต้องกล่าวถึงข้อบกพร่องอื่น ๆ เกี่ยวกับเครื่องดับไฟ รวมถึงตลอดถึงการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหัวหน้างานและคนงานด้วย ทั้ง ๆ ที่กรมแรงงานและกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีกฎหมายและกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยอย่างรัดกุม แต่ก็ไม่ได้นำมาปฏิบัติในโรงงานนี้ นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าเจ้าของโรงงานจะได้รับค่าประกันจากบริษัทประกันภัยเป็นจำนวน 1,000 ล้านบาท แต่เงินจำนวนนี้เป็นการประกันเฉพาะอาคาร เครื่องจักรเครื่องใช้ อุปกรณ์ของเจ้าของและฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งประกันนี้ไม่ได้ครอบคลุมชีวิตของคนงาน

จากอุบัติเหตุดังกล่าว และการประสบอันตรายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงานได้ยืนยันว่าสภาพการทำงานของคนงานไทยในปัจจุบันนั้นยังคงถูกหลงลืมหลงตาดูแลไม่ทั่วถึง และนายจ้างยังคงหลีกเลี่ยงและไม่ได้ปฏิบัติอย่างจริงจังในแง่ทางรัฐบาลเองยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และมีความพร้อมที่จะดูแลให้ทั่วถึง โดยเฉพาะโรงงานขนาดเล็ก ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ของสถานประกอบการในเมืองไทยยังไม่ได้รับการดูแลควบคุม ฉะนั้นสภาพชีวิตของคนงานไทยจำนวนไม่น้อยในทุกวันนี้ก็ยังคงต้องแขวนอยู่บนเส้นด้าย เพราะต้องเสี่ยงภัยในการทำงานอยู่ทุกวัน กล่าวกันว่าระบบการคุ้มครองความปลอดภัยยังเป็นส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับการแก้ไข ทุกวันนี้ประเทศไทยยังอาศัยหน่วยงานหลักคือราชการกับศูนย์ในการควบคุมดูแลตรวจตรา ซึ่งข้อเท็จจริงในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาไม่ได้ผล เพราะจำนวนสถานประกอบการและคนงานขยายตัวเร็วกว่าประสิทธิภาพหรือจำนวนข้าราชการมาก สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในทุกประเทศ แต่งหลายแห่งได้ปรับปรุงเปลี่ยนแนวบริหารเรื่อง

ความปลอดภัยไปแล้ว อาทิ เยอรมัน ญี่ปุ่น ซึ่งหันมาเน้นการมีส่วนร่วมของสถานประกอบการและคนงานมากขึ้น และแยกหน่วยงานดูแลความปลอดภัยออกเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยเฉพาะหลักการนี้กำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบมากขึ้น หากสถิติการประสบอันตรายมิได้ลดลง และที่สำคัญให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะคนทำงานมีโอกาสร่วมด้วยจึงน่าที่จะมีการทบทวนกันอย่างจริงจังในเรื่องนี้

บทที่ 7

แรงงานสตรี¹ และแรงงานเด็ก

1. บทนำ

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยซึ่งเดิมมีรากฐานบนการผลิตแบบเกษตร ได้มีการปรับเปลี่ยนสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมนับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 โดยช่วงหลังจากการขยายตัวในเชิงโครงสร้างทางกายภาพ นโยบายแรกสุดคือ การมุ่งเน้นที่การทดแทนการนำเข้า ซึ่งมุ่งไปที่การลดการนำเข้า และการเพิ่มโอกาสในการทำงานภายในประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้นโยบายการเปิดตลาดเสรี

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจึงมีการส่งเสริมการผลิตในประเภทหัตถอุตสาหกรรมซึ่งเป็นยุทธวิธีที่ใช้ในการเพิ่มผลผลิต ประมาณ พ.ศ. 2515 นโยบายอุตสาหกรรมได้ถูกปรับจากการทดแทนการนำเข้ามาเป็นการส่งเสริมการส่งออกโดยมีการใช้แรงงานแบบหนาแน่น ซึ่งมีการใช้แรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมาก โดยลักษณะของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม รวมถึงการผลิตอาหาร การผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และการทอผ้า เป็นต้น²

สาเหตุหนึ่งที่มีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย เนื่องมาจากความพยายามในการลดต้นทุนในการผลิต อุตสาหกรรมทอผ้าเป็นตัวอย่งที่สะท้อนถึงความพยายามดังกล่าว โดยในประเทศที่พัฒนาแล้ว เคยเป็นเจ้าตลาดถูกแย่งส่วนแบ่งตลาดมากขึ้นทุกที จึงชดเชยความเสียเปรียบที่มีค่าจ้างสูง โดยปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิตสิ่งทอให้ทำงานเร็วขึ้นมีคุณภาพ โดยเฉพาะสินค้าที่มีคุณภาพสูง ราคาแพง จึงมีแนวโน้มย้อนกลับไปอยู่ในมือของประเทศที่กำลังพัฒนาแล้วมากขึ้น

¹ ข้อมูลที่ใช้ในการเขียนงานส่วนนี้มาจากเอกสารและข้อมูลเสริมจากงานในภาคสนาม ซึ่งจำกัดขอบเขตเฉพาะแรงงานสตรีชาวไทยเท่านั้น งานนี้ไม่ครอบคลุมแรงงานสตรีที่เป็นชาวต่างชาติหรือชนกลุ่มน้อย

² โปรดดูรายละเอียดในโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีกับผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของแรงงานหญิงในอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทเอ็ดสันเพรสโปรดักส์ จำกัด, 2537; Pasuk Phongpaichit, "Thailand : Miss Universe 1988" in Women in the Urban and Industrial Workforce : Southeast and East Asia, Govin W. Jones (ed.), USA.: University of Hawaii Press, 1984, pp. 336-348.

การมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ตามที่ได้ระบุมาข้างต้น ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงต่อบทบาททางเศรษฐกิจของสตรีอาจสืบย้อนหลังได้เป็นเวลานานร้อยปี เดิมบทบาทของสตรีไทยจำกัดอยู่เพียงในบ้านและการมีส่วนร่วมในภาคเกษตรซึ่งหมายความว่ามีส่วนร่วมในบทบาทเชิงเศรษฐกิจในขณะที่บุรุษมีบทบาทหลักที่งานด้านเศรษฐกิจเท่าเทียมกับบทบาททางการเมือง

การมีส่วนร่วมของบทบาทสตรีไทยในเชิงเศรษฐกิจแสดงถึงอัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานซึ่งนับได้ว่าสูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ก้าวสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก อัตราการเติบโตของประชากรประจำปีซึ่งมากกว่า 3 % ใน พ. ศ. 2513 สู้อัตราที่ต่ำกว่า 1.5 % ใน พ.ศ. 2533 ได้แสดงถึงแนวโน้มที่ลดลงของอัตราการเติบโตของประชากรอย่างมีนัยสำคัญหลายประการทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณของแรงงาน อุปสงค์ทางด้านแรงงานของประเทศไทยเคยเพิ่มตามอัตราประจำปีประมาณ 3-4 % แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ด้านแรงงานลดลงเหลือ 2 % ในปัจจุบันด้วยอัตราการเติบโตของประชากรและแรงงานในอดีต ทรัพยากรด้านเวลาจำนวนมหาศาลจำเป็นต้องมีการใช้เพื่อการฝึกอบรมสมาชิกใหม่ โอกาสที่จะปรับปรุงคุณภาพประชากรและแรงงานจึงค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีลักษณะร่วมเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ กล่าวคือ มีแรงงานราคาถูกและไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการลดลงของอัตราการเติบโตของประชากร แรงงานส่วนเกินจึงหมดไปและจะมีวิวัฒนาการสู่การขาดแคลนแรงงาน³

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยที่สตรีมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ภาระที่สตรีต้องแบกรับจากการทำงานในบ้านและนอกบ้านยังคงมีอยู่

ใน พ.ศ. 2532 ปรากฏว่ามีคนงานสตรีประมาณ 500,000 คน ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ รองเท้า เสื้อผ้า และกระบวนการผลิตอาหาร อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากที่สุดที่แรงงานสตรีเป็นหลัก สร้างมูลค่าถึง 47.7% ของ GDP ในพ.ศ. 2532 และทำรายได้ส่งออกให้ประเทศถึง 20% ของรายได้จากการส่งออก

สิ่งทอกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุด นับจากช่วงที่รัฐบาลไทยได้ริเริ่มจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหนัก เช่น โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานทำอิฐซึ่งใช้แรงงานของชาวมอญ โรงงานไม้ขีดไฟ โรงงานทอผ้าซึ่งรัฐบาลไทยได้ประกาศใน พ.ศ. 2479 ว่า รัฐบาล

³ Mathana Phananimamai, Women's Economic Roles in Thailand, Paper prepared for the conference on "Women and industrialization in Asia". Seoul National University, September 9-10, 1993, pp. 1-3.

จะจัดมาตรฐานและการปรับปรุงการทอผ้าโดยการสร้างโรงงานผ้าฝ้ายจำนวน 1 โรงงาน ภายใต้การดูแลของกระทรวงกลาโหม โรงงานทอผ้าจำนวน 1 โรงงานภายใต้การดูแลของ กระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดตั้งโรงงานเหล่านี้ รัฐบาลนำเครื่องจักรจากประเทศ เยอรมันนี้เข้ามาใช้⁴ ซึ่งในเวลาต่อมารัฐบาลมีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมการลงทุนใน พ.ศ. 2520 โดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เพื่อส่งเสริมการผลิตเพื่อการ ส่งออก⁵ การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรม

พ.ศ. 2527 และเมื่อถึงพ.ศ. 2533 ทำรายได้ถึง 110 พันล้านบาท แรงงานสตรี มีส่วนใหญ่นำมาใช้ในการส่งออกของไทย ในฐานะที่เป็นรายได้หลัก 10 ประการที่นำรายได้เข้า ประเทศทุกปี ประมาณ 287.1 พันล้านบาท มีการใช้แรงงานสตรีกว่า 80%

การก้าวออกมาทำงานนอกบ้านของสตรี ทำให้การมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงานทำให้บทบาทของสตรีเปลี่ยนแปลงไป ประการแรก คือ การลดลงของอัตราการไม่รู้หนังสือของสตรี ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของสตรีในภาคคนอวกเกษตรทั้ง ระดับวิชาชีพและระดับแรงงาน โดยการศึกษาระดับสูงจะเน้นถึงกลุ่มสตรีที่ทำงานใน โรงงานอุตสาหกรรม (ได้แก่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ) ซึ่งทำรายได้ให้กับรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมในการทำงานของสตรีนี้ทวีจำนวน มากขึ้น (ตารางที่ 1-3)

ประการที่สอง ในยุคซึ่งมีการส่งเสริมการลงทุนและการผลิตเพื่อการส่งออก สตรีมีส่วนร่วมในการทำงานนอกบ้านมากขึ้น เนื่องจากสตรีต้องรับภาระในการหารายได้ เพื่อสมาชิกในครอบครัว ข้อดีของการออกทำงานนอกบ้านของสตรี คือ การช่วยเหลือให้ ครอบครัวมีรายได้มากขึ้น การมีสถานภาพที่สูงขึ้นและมีอิสรภาพที่สูงขึ้นในด้านการจับจ่าย ใช้จ่าย ในเวลาเดียวกันข้อคำถามที่สืบเนื่องจากการทำงานของสตรีนอกบ้านมีหลาย ประเด็นด้วยกัน

⁴ Virginia Thompson, *Thailand: The New Siam*, (New York: The Macmillan Company, 1941), pp. 441 – 456; Pawadee Thonguthai, *A Final Report on Implications of the Introduction of New Technologies for the Role of Women in Textile and Clothing Industry in Thailand* (Chapter 1), รายงานนี้ทำขึ้นเพื่อ เสนอต่อ the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนพ.ศ. 2520, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2534)

- (1) การเปิดตลาดแรงงาน/ตำแหน่งงาน สำหรับสตรีนั้นเป็นไปได้โดยทั่วถึงสำหรับสตรีทุกกลุ่มหรือไม่ สตรีมีทางเลือกมากนักน้อยเพียงใดในตำแหน่งงานและในการเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม
- (2) สตรีซึ่งเข้ามาทำงานในภาคนอกวงเกษตรได้รับการปฏิบัติเช่นใด ได้รับความมั่นคงหรือหลักประกันจากนายจ้างมากนักน้อยเพียงใด⁶ และ
- (3) การออกทำงานนอกร้านของสตรีแม้จะเป็นการสร้างรายได้ให้กับสตรี ในเวลาเดียวกัน ก็ส่งผลกระทบต่อสตรีและครอบครัวโดยเฉพาะกลุ่มสตรีซึ่งมีรายได้น้อยและมีความจำเป็นจะต้องออกทำงานเพื่อหาเงินมาเลี้ยงดูครอบครัว พวกเธอจำเป็นต้องรับภาระมากขึ้นทั้งงานบ้านและงานในที่ทำงาน ภาระดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา คือ ปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาด้านการดูแลครอบครัว การเลี้ยงดูบุตรหลาน

การออกทำงานนอกร้านของแรงงานสตรีก่อให้เกิดคำถามตามมามากมาย เนื่องจากปรับบทบาทของสตรีซึ่งเคยบำเพ็ญไปกับการเพิ่มพูนรายได้ให้กับประเทศ เป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมา และการดูแลบุตร/ผู้มีพระคุณ

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 คนงานหญิงมีจำนวนเกินกว่า 50% ของคนงานที่ถูกปลดออกจากงาน หรือในจำนวนคนว่างงาน 50,489 คน มีคนงานหญิงจำนวน 29,000 คน ซึ่งปัญหาอันเป็นผลจากการว่างงานคือการขาดรายได้และความมั่นคงในชีวิต⁷

⁶ ในช่วงส่งเสริมการลงทุน ประมาณ พ.ศ. 2537 มีตัวอย่างซึ่งอาจนำไปเป็นกรณีศึกษา คือ ชาวเกี่ยวกับปัญหาโรงงานอุตสาหกรรม (ทอผ้า) ปลดคนงานหญิงออกจากงานโดยนำเครื่องจักรอันทันสมัยซึ่งสามารถเพิ่มผลผลิตจำนวนมากเข้ามาใช้แทนคนงานสตรี กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามที่ตามมาทั้งในด้านของสิทธิอันสตรีพึงมีในการเข้าทำงานในโรงงาน และการจัดบริการรองรับคนงานซึ่งนายจ้างให้ออกจากงานโดยแจ้งให้คนงานทราบในระยะเวลานั้น

⁷ "Prospect bleak for women and Families," in Bangkok Post, 9 March 1999, "Women harder hit by economic crisis, in Bangkok Post, 6 March 1999; "No food, no money for son of Thai-American Co employee" in Bangkok Post, 4 April 1999.

2. การมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงาน

อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงานสามารถวัดได้โดยอัตราส่วนของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานต่อจำนวนคนงานทั้งหมด โดยผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานหมายถึงกลุ่มคนที่ถูกจ้างงานหรือว่างงาน ปัจจัยซึ่งมีผลต่ออัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงาน คือ การจัดสรรในเวลาสำหรับกิจกรรมในครัวเรือนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อจุดมุ่งหมายในการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในครัวเรือน ดังนั้น การตัดสินใจว่าสมาชิกจะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานจะขึ้นอยู่กับเวลาของสมาชิกในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ซึ่งการจัดสรรเวลาของสมาชิกในครอบครัวจะขึ้นกับกำลังของสมาชิกในครอบครัว

สำหรับครอบครัวที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีและมีรายได้โดยไม่ต้องทำงาน อัตราการมีส่วนร่วมของสมาชิกจะต่ำกว่าครอบครัวที่มีความจำเป็นต้องออกทำงานนอกบ้าน นอกจากสถานะทางเศรษฐกิจแล้ว การศึกษายังเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสมาชิกในครอบครัว ระดับการศึกษาจะเพิ่มการผลิตในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่ากิจกรรมทางครัวเรือน ดังนั้น สตรีที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมาก การผลิตในกิจกรรมครัวเรือนจะขึ้นกับคุณลักษณะของสมาชิกอื่นในครัวเรือนด้วย เช่น การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของเด็กจะขึ้นกับการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของมารดาด้วย

จากการศึกษาของมัทนา พานานิรมัย และคณะ(1989) สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) อัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานของสตรีลดลงในกรณีที่มีเด็กเล็กอายุต่ำกว่า 5 ปีอยู่ในครัวเรือน การศึกษานี้แสดงว่า อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงานเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ เมื่อใดก็ตามที่เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่สูงกว่าเดิม สตรีจะมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานสูงขึ้นเมื่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง สตรีมีแนวโน้มในการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานลดลง⁸

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจจะดีขึ้น ถ้า สตรีเป็นเจ้าของกิจการเอง สำหรับสตรีที่ทำงานในองค์กรที่มีลักษณะที่เป็นทางการ อัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานอยู่ในระดับคงที่

(2) จากข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีและบุตรตามทีระบุในรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เก็บข้อมูล

⁸ Mathana Pananiramai, *op.cit.*

(3) ข้อมูลทางสถิติได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีในกำลังแรงงานโดยอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลทั้งสตรีและบุรุษต่ำกว่าผู้ที่อยู่นอกเขตเทศบาล

เมื่อเทียบอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานระหว่างสตรีและบุรุษแล้ว พบว่าอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีต่ำกว่าบุรุษ โดยความแตกต่างของการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานบุรุษในและนอกเขตเทศบาลมีสูง ขณะที่อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีนอกเขตเทศบาลมีสูง

ความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงานในและนอกเขตเทศบาลสะท้อนถึงความแตกต่างในลักษณะงานทางเศรษฐกิจของสตรีสองกลุ่ม คือกลุ่มสตรีที่ทำงานในภาคเกษตร และกลุ่มที่ทำงานนอกภาคเกษตร สตรีที่ทำงานในภาคเกษตรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานในครอบครัวและไม่ได้รับค่าตอบแทนอย่างไรก็ตาม สตรีก็ยังสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจขณะที่ยังคงรับภาระความรับผิดชอบในครอบครัว

สำหรับการมีส่วนร่วมของสตรีในเขตเทศบาล กิจกรรมทางเศรษฐกิจมักเกิดขึ้นนอกบ้าน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่สตรีจะเข้ามาดูแลครอบครัวและงานควบคู่กันไป การแบ่งแรงงานระหว่างสตรีและบุรุษจึงชัดเจนมากขึ้น โดยบุรุษเน้นไปที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ขณะที่สตรีจะเน้นไปที่กิจกรรมที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรไทยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยสำหรับบุรุษ และเพิ่มมากขึ้นสำหรับสตรี อย่างไรก็ตาม การเพิ่มในอัตราการมีส่วนร่วม อาจเป็นเพียงการสะท้อนถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางประชากร

(4) อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานจำแนกตามอายุ (โปรดดูตารางที่ 1-2) หากเปรียบเทียบอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานตามอายุ พบว่า อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของบุรุษ (อายุ 25-60 ปี) มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม การเพิ่มของอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานในเขตเทศบาล แต่มีแนวโน้มลดลงนอกเขตเทศบาล แนวโน้มการเพิ่มอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานในเขตเทศบาล เป็นผลมาจากความสำเร็จทางการศึกษาและการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์

สตรีที่มีการศึกษาในเขตเทศบาลมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสูง นอกจากนี้ การลดลงของอัตราเจริญพันธุ์ของสตรีมีส่วนที่ทำให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มที่ลดลงของการมีส่วนร่วมของสตรีนอกเขตเทศบาลเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจเปลี่ยน

จากการทำงานในบ้านมาเป็นการทำงานนอกบ้าน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกิจกรรมในการทำงานกับกิจกรรมในครอบครัวและทำให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีลดลงไป

(5) สำหรับบุคคลที่อายุมากกว่า 25 ปี ระดับการศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน ยิ่งบุคคลมีการศึกษามากกว่าชั้นประถมศึกษามีแนวโน้มเข้าสู่กำลังแรงงานสูง ในกรณีของประเทศไทย ผู้มีอายุต่ำกว่า 25 ปี มีแนวโน้มในการเข้าสู่กำลังแรงงานค่อนข้างสูง และอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้มีอายุ 60 ปีลดลงทั้งบุรุษและสตรี แนวโน้มการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานดังกล่าวปรากฏทั้งในและนอกเขตเทศบาล การลดลงของอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของบุรุษและสตรีในวัย 60 ปี เป็นผลจากการเกษียณอายุที่ 60 ปี ทำให้มีการลดลงของอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานในกลุ่มผู้สูงอายุ

อัตราการมีส่วนร่วมจำแนกตามความสำเร็จในการศึกษา โดยจำแนกการศึกษาออกเป็นการศึกษาในระดับประถม มัธยมศึกษา และมัธยมปลาย พบว่า สตรีที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มเข้าสู่กำลังแรงงานสูง โดยเฉพาะสตรีที่อยู่ในเขตเทศบาล

การมีส่วนร่วมของคนจำแนกตามสถานภาพสมรส ในกลุ่มผู้มีอายุระหว่าง 25-60 ปี พบว่า อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของบุรุษมีสูงไม่ว่าโสดหรือสมรส ในขณะที่อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีโสดและสตรีที่หย่าร้างมีสูงกว่าสตรีที่มีสถานภาพสมรสอื่นๆ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 สตรีที่สมรสแล้วเป็นกลุ่มที่มีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสูง เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ของสตรีที่อายุระหว่าง 25-30 ปี มีสูง จึงเป็นไปได้ว่า ครอบครัวมีความจำเป็นต้องดูแลบุตร คู่สมรสจึงต้องออกทำงานนอกบ้านทั้งคู่ ซึ่งเป็นไปได้ว่างานส่วนมากที่จัดให้สตรีเป็นงานในภาคเกษตรหรือเป็นงานภายในครอบครัว ดังนั้น สตรีที่ทำงานในภาคเกษตรอาจพบกับความขัดแย้งในบทบาทการเลี้ยงดูบุตรกับบทบาทในการทำงานน้อยกว่าสตรีที่ทำงานนอกภาคเกษตร

3. แรงงานสตรีในอุตสาหกรรมแบบหนาแน่น (Labor intensive industries)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ขนาดของกำลังแรงงานมีประมาณ 22.5 ล้าน และเพิ่มเป็นขนาด 27.3 ล้านในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย 2.1 ต่อปี การกระจายการจ้างงานตามประเภทอุตสาหกรรม ใน พ.ศ. 2523 จำนวน 70% ของกำลังแรงงานเน้นไปในอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ขณะที่หัตถอุตสาหกรรม การค้าขาย และอุตสาหกรรมในภาคบริการมีประมาณ 8% ของกำลังแรงงาน ในพ.ศ. 2532 การเกษตรและเหมืองแร่เป็นภาคที่มีกำลังแรงงานสูงสุด ขณะที่การมีส่วนร่วม

ของแรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 13 % ของกำลังแรงงานทั้งหมด จากทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีในอุตสาหกรรมประเภทหนาแน่น (ได้แก่ การทอผ้า การผลิตรองเท้า อุตสาหกรรมประเภทอาหาร ฯลฯ) ใน พ.ศ. 2532 การใช้แรงงานสตรีแบบหนาแน่นมีเพิ่มมากขึ้นโดยมีการขยายตัวไปยังโรงงานประเภทเจียรนัยเพชรพลอย ฯลฯ การทำงานของสตรีในอุตสาหกรรมแบบหนาแน่นช่วยสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมประเภทส่งออก เช่น การทอผ้า รองเท้า อุตสาหกรรมอาหาร เป็นต้น ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานสตรีเป็นจำนวนมาก⁹

การปรับโครงสร้างในการผลิตโดยการเน้นที่การผลิตหัตถอุตสาหกรรมในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา สตรีมีส่วนร่วมในการทำงานสูงมากขึ้น ดังแสดงในตารางที่ 3 โดยอัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงาน ในกลุ่มคนอายุ 11 ปีขึ้นไป โดยใช้นิยามตามสำนักสถิติแห่งชาติ นอกจากนี้ อัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานของสตรียังอาจแบ่งได้ตามลักษณะของที่อยู่อาศัย ในและนอกเขตเทศบาล¹⁰

การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม กอปรกับการที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในการผลิตด้านอุตสาหกรรมและกระบวนการผลิตด้านแรงงาน (labour process) ทั่วโลก โดยมีการมุ่งเน้นที่ใช้แรงงานอย่างหนาแน่น (labour intensive)¹¹ และเข้าลักษณะของการแบ่งแรงงานระหว่างประเทศแบบใหม่ หรือที่เรียกว่า "New International Division of Labour" ซึ่งมีนิยามและลักษณะดังต่อไปนี้

1. การแบ่งแรงงานระหว่างประเทศแบบใหม่เป็นแนวคิดและปรากฏการณ์ที่โยงใยความสัมพันธ์ของระบบการผลิต ระบบการแลกเปลี่ยนสินค้า การให้บริการในตลาดโลก โดยนำความแตกต่างที่เกี่ยวกับระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ภูมิภาค ความแตกต่างของเมืองและชนบทมาเป็นปัจจัยประกอบการวิเคราะห์ปัญหาแรงงาน

⁹ อ้างใน Mathana Pananiramai, *op.cit.*

¹⁰ Mathana Pananiramai, *op.cit.*

¹¹ โปรดดูรายละเอียด Pasuk Phongpaichit, "Two Roads tot the Factory: Industrialisation Strategies and Women's Employment in Southeast Asia," in *Women in the Urban and Industrial Workforce: Southeast and East Asia*, Gavin W. Jones, Editor, The Australian National University, Canberra, Australia, 1994.

2. ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ประเทศในโลกมีแนวโน้มที่จะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ กลุ่มประเทศที่พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมแล้ว และกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบ และ
3. ขั้นตอนการผลิตในอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะแยกย่อยมากขึ้น ประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิก ออฟริกา และละตินอเมริกาจะเป็นประเทศที่เป็นฐานการผลิตให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว¹²

คุณลักษณะของกำลังแรงงานในระบบการแบ่งแรงงานระหว่างประเทศแบบใหม่จะประกอบไปด้วยประชากรหลายเชื้อชาติซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศในเขตเอเชียและแปซิฟิก (ยกเว้นประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศอื่นๆในแถบเอเชีย) และเป็นแรงงานที่ต้องใช้มือ (manual labor) ด้วยเหตุดังกล่าว ความแตกต่างของค่าตอบแทนจะเป็นตัวกำหนดการเคลื่อนตัวระยะยาวของทุนในการผลิต คือ ในประเทศที่ค่าตอบแทนต่ำจะเป็นที่ดึงดูดนักลงทุนจากบริษัทลงทุนข้ามชาติได้มาก เนื่องจากนักลงทุนต้องการกำไรในการผลิตเพื่อความอยู่รอดของกิจการ¹³

แนวคิดตามที่กล่าวมาข้างต้นแสดงถึง การปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมและแรงงานเกิดขึ้นมาจากประเทศที่มีการพัฒนาในระดับสูง มีความจำเป็นต้องลดต้นทุนในการผลิตสินค้าลง จึงได้มีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศที่กำลังพัฒนาและ/หรือมีการพัฒนาในระดับต่ำทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานราคาถูก และได้ผลผลิตเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ผลิตสินค้า

การย้ายฐานการผลิตมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประเทศไทยได้เข้ารับ การเข้ามาของนักลงทุนและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งปรากฏในช่วงปลาย พุทธศักราชที่ 2520 การดึงดูดคนงานเข้ามายังโรงงานในสมัยนี้มีรากฐานในการก่อตัวตั้งแต่ พุทธศักราชที่ 2500 อย่างไรก็ตามในช่วงนั้น โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นโรงงานในระดับท้องถิ่น และยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานแบบหนาแน่น

การปรับตัวของกระบวนการผลิตโดยหันมาใช้แรงงานแบบหนาแน่นได้แยก ส่วนของแรงงานอย่างน้อยที่สุดเป็นสองชั้นอย่างชัดเจน คือ ตลาดแรงงานปฐมภูมิ (Primary labour market) และตลาดแรงงานทุติยภูมิ (Secondary labour market)

¹² Folker Frobel, Jurgen Heinrichs and Otto Kreye, The New International Division of Labour : Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries, (Cambridge: Cambridge University Press).

¹³ ปฐมภรณ์ บุษปารัง, สถานการณ์และปัญหาแรงงานไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, รายงานนำเสนอ คณะอาจารย์คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538:4 – 6.

การแยกส่วนของตลาดแรงงานในลักษณะดังกล่าวมาข้างต้นก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนทำให้แรงงานบางกลุ่มซึ่งมีคุณลักษณะพื้นฐานก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน อาทิ ฐานในการศึกษาหรือวุฒิการศึกษา ฯลฯ ดีกว่าคนกลุ่มที่มีการศึกษาสูง หรือมีความชำนาญในการทำงานสูง ก้าวเข้าสู่บันไดขั้นแรกในตลาดแรงงานซึ่งมีระดับต่ำกว่าบันไดขั้นแรกของกลุ่มผู้ที่มีคุณลักษณะ มีความชำนาญ มีระดับการศึกษาสูงกว่า

ดังนั้น กลุ่มผู้ที่ทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิจึงได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้างในการทำงาน การได้รับการส่งเสริมในหน้าที่การงาน ฯลฯ สูงกว่าแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานทุติยภูมิ ซึ่งมักเป็นผู้มีรายได้น้อย มาจากครอบครัวที่ยากจน และมีการศึกษาดำกปลายเป็นแรงงานที่ถูกกดบังคับให้เห็นได้จากการเติบโตของแรงงานหญิงในเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ซึ่งมีแรงงานหญิงอย่างน้อยที่สุด 3 ประเภทตกอยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจนอกแรงงาน

กลุ่มที่ 1 แรงงานหญิงไทยที่ตกอยู่ในตลาดแรงงานทุติยภูมิ

แรงงานกลุ่มนี้ส่วนมากเป็นแรงงานอพยพมาจากต่างจังหวัดเพื่อเข้ามาหางานทำในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตและมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมแบบหนาแน่นในช่วงทศวรรษที่ 2530 แรงงานหญิงในเศรษฐกิจนอกระบบขยายตัวมากขึ้น ดังเห็นได้จาก พ.ศ. 2531 มีรายงานที่ผู้อพยพเข้ามาในกรุงเทพฯ มีจำนวนประมาณ 23,000 คน ตั้งแต่ช่วงเดือนกันยายน 2529 ถึง สิงหาคม 2531 โดยมีผู้หญิงจำนวนมากกว่าผู้ชาย ผู้หญิงเป็นจำนวน 62 % โดยมาจากภาคอีสาน 44% โดยสาเหตุของการย้ายถิ่น คือ การมาหางานทำหรือเปลี่ยนงานเพื่อแสวงรายได้ที่สูงกว่าเดิม¹⁴

เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้หญิงเป็นโสด อายุน้อย การศึกษาดำ และขาดทักษะในการประกอบอาชีพ ส่วนมากมาจากภาคเกษตรกรรม การเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้หญิงเหล่านี้มักปรากฏในรูปของการทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ¹⁵

กลุ่มที่ 2 แรงงานหญิงต่างชาติ

กลุ่มที่ 3 แรงงานหญิงที่เป็นชนกลุ่มน้อย

¹⁴ นภัส ศิริสัมพันธ์. แรงงานที่ถูกกดขี่ : ผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ, บริษัทเอดิสัน เพรสโปรดักส์ จำกัด, 2537

¹⁵ ไบรด์ดูรายละเอียดยใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "จากท้องนาถึงอ่างน้ำอุ่น" บทความย่อจาก *Rural Women of Thailand: From Peasant Girls to Bangkok Masseuses*. รายงานสำหรับ ILO, Geneva, กันยายน 1980.

แรงงานหญิงทั้งสามกลุ่มอาจแยกได้เป็นแรงงานหญิงที่ถูกบังคับ และแรงงานหญิงที่ทำงานด้วยความสมัครใจ โดยมากแรงงานหญิงและเด็กมีความซับซ้อนมากกว่ากรณีของแรงงานไทย เนื่องจากการขาดความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐ¹⁶

การไหลป่าของแรงงานสตรีสู่ตลาดแรงงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามแนวคิดการแบ่งแรงงานระหว่างประเทศ จวบจนช่วงกลางของทศวรรษที่ 2530 ประเทศไทยประสบภาวะการณ์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติซึ่งมาจากประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ พม่า ลาว และเขมร เป็นต้น โดยสาเหตุหลักที่ทำให้แรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งการเดินทางเข้ามาเป็นการสนับสนุนและเครือข่าย โดยเดินทางมากับเพื่อน และครอบครัว¹⁷

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย มีส่วนทำให้องค์ประกอบของกำลังแรงงานในประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้หญิงปะปนอยู่ด้วย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ โดยที่แรงงานหญิงย้ายถิ่นจากประเทศพม่าจะประสบปัญหามากกว่าแรงงานชาย เพราะนอกจากรับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชายแล้ว แรงงานหญิงมักทำงานเป็นลูกจ้างงานบ้านและงานบริการอื่นๆ รวมทั้งรับบทบาทเป็นแม่หรือแม่บ้านด้วย¹⁸

สำหรับสังคมไทยแล้ว นโยบายสำคัญในเรื่องนี้มีความผูกพันกับระบบค่านิยมทางสังคมเกี่ยวกับบทบาทของสตรีในการทำงานนอกบ้าน และนำรายได้มาจุนเจือครอบครัว กล่าวคือ สตรีต้องออกทำงานนอกบ้านและหาเงินมาดูแลครอบครัว กล่าวคือ สตรีต้องออกทำงานนอกบ้าน บ่อยครั้งต้องนำเงินมาส่งเสียพี่ชายหรือน้องชายให้เรียนต่อในระดับสูง เช่นปริญญาโท ในขณะที่ตนเองต้องทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับสูง ดังนั้น แรงงานสตรีซึ่งเป็นกลุ่มที่ก้าวเข้ามาสู่ตลาดแรงงานทุติยภูมิมาก ซึ่งได้รับค่าตอบแทนต่ำ ใช้ทักษะฝีมือด้านแรงงานน้อย

¹⁶ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 20-21

¹⁷ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ล้นล้นเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540, หน้า 28 – 30.

¹⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, วันที่ 26-28 พฤษภาคม พ.ศ. 2540

คุณลักษณะของสตรีในเรื่องความละเอียดและความประณีตในการทำงาน สอดรับกับความต้องการแรงงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ทวีจำนวนมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ การปรับกระบวนการผลิตนี้มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมประเภทหัตถกรรม (manufacturing industries) อาทิ โรงงานประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ โรงงานเจียรนัยเพชร ฯลฯ งานดังกล่าวเป็นงานที่มีความต้องการแรงงานสตรีเป็น “งานที่ละเอียดอ่อนและเป็นงานที่ต้องอาศัยความประณีต” โดยความเห็นของเจ้าของกิจการจึงมีความต้องการใช้แรงงานสตรี

การใช้แรงงานสตรีในงานประเภทหัตถอุตสาหกรรม ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากกระแสสตรีนิยม (หรือ เฟมินิสต์) และกระแสสิทธิมนุษยชน โดยเรียกร้องให้ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชายในการทำงาน ตลอดจนการขจัดปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อสตรีในการทำงาน การคุกคามทางเพศ อาทิ ลักษณะงานที่ทำ ค่าจ้าง ความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ กระแสการเรียกร้องได้มีมากขึ้นในช่วงหลัง พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ว่าเป็นลักษณะงานที่ได้มีการสร้างและมีการยอมรับ โดยอุดมการณ์แบบชายเป็นใหญ่ ซึ่งสังคมได้มีการยอมรับและมีการสืบทอดความคิดในเชิงคุณลักษณะของสตรีกับลักษณะงานที่สตรีทำ

4. แรงงานสตรีก่อนพุทธศักราชที่ 2516

การใช้แรงงานสตรีในประเทศไทย อาจแบ่งได้โดยใช้ปีที่มีการประกาศกฎหมายแรงงานเป็นหลัก คือ ช่วงก่อนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กับช่วงหลังประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 สาเหตุที่ใช้กฎหมายแรงงานเป็นหลัก เนื่องจาก เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้ความคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสตรี ในช่วง พ.ศ. 2500-2514 จำนวนแรงงานสตรีในประเทศไทยได้ลดจำนวนลงจากภาคเกษตรกรรม และไปเพิ่มในสาขาวิชาชีพภาคบริการ เพิ่มจำนวนมากขึ้นในสาขาช่างคนปฏิบัติงานในการผลิตและกรรมกร

ในกิจการที่แรงงานสตรีมีส่วนร่วม 10 ประเภทตามที่ระบุในสำมะโนประชากร คือ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพและอาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นักรัฐประศาสนศาสตร์ เสมียน พนักงาน ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้าเกษตรกร คนงานล่าสัตว์ และคนงานป่าไม้ คนทำงานเหมืองแร่ คนต่อย้อยยหิน การขนส่งคมนาคม ช่างคนงานปฏิบัติงานในการผลิตและกรรมกรงานในภาคบริการ ผู้ปฏิบัติงานที่จัดจำแนกอาชีพเข้าประเภทใดไม่ได้หรือไม่ทราบ ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดคือ . แรงงานสตรีเพิ่มจำนวนมากขึ้นในทุกสาขาวิชาชีพ ยกเว้นภาคเกษตรที่ลดจำนวนลงไปอย่างมาก คือ จาก 5,757,918 คน เป็น 2,110,666 คน

ก่อนการประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอาจสืบย้อนจากพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรก พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้สิทธิในการลาคลอดสตรีที่ออกทำงานนอกบ้านและมีการจัดความช่วยเหลือสำหรับเด็ก อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการประกาศใช้ ด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งรวมถึงการไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายนายจ้างด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐได้มีการจัดโครงการให้ความช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบอื่นซึ่งใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติประกันสังคม อาทิ การจัดบริการด้านสาธารณสุขสำหรับประชาชน โดยกระทรวงสาธารณสุข

ต่อมา ใน พ.ศ. 2499 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรก แม้ว่าจะมีในมาตรา 17 ได้ให้สิทธิสำหรับคนงานหญิงในการลาคลอด เป็นเวลา 30 วัน ก่อนคลอดและ 30 วัน หลังคลอดโดยได้รับเงินเดือนเป็นเวลา 30 วัน

ในปีเดียวกัน รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดความช่วยเหลือด้านการเงินสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อยเป็นที่น่าสนใจว่า พระราชบัญญัตินี้มีอายุการใช้งานน้อยมาก โดยใน พ.ศ. 2501 รัฐได้ประกาศ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. 2499, พ.ศ. 2501 การประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผลมาจากการผลักดันของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้เสนอให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. 2499¹⁹

ด้วยเหตุผลหลัก คือ จำนวนเงินที่ให้กับครอบครัวที่มีรายได้น้อยนั้นมีจำนวนสูง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้สนับสนุนได้สนับสนุนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ให้เหตุผลว่ารัฐจะสามารถประหยัดงบประมาณได้ประมาณ 100 ล้านบาทต่อปี และยังได้ให้เหตุผลต่อว่า การจัดความช่วยเหลือสำหรับคนรายได้น้อยสามารถทำได้โดยการสร้างโรงพยาบาลในชนบท²⁰ ข้อเสนอดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดค้านจำนวน 36 คน และมีผู้สนับสนุนจำนวน 83 คน ทำให้พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมากต้องถูกยกเลิกไป ในขณะที่การจัดการคุ้มครองแรงงานสตรีและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในภาครัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ในช่วง พ.ศ. 2489-2499 องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับสตรีได้เริ่มก่อตัวขึ้น องค์กรเหล่านี้ได้วางรากฐานของพัฒนาการในการจัด

¹⁹ โปรดดูรายละเอียดใน Pattamaporn Busapathumrong, *Social Policy and low Income Working Mothers in Thailand: The Changing Welfare Mix*, Bangkok: Borpitr Printing, 1999, pp. 82-85.

²⁰ Pattamaporn Busapathumrong, *Ibid.*

บริการสังคมสำหรับสตรีในประเทศไทย อาทิ สมาคมสตรีอุดมศึกษา ซึ่งจัดตั้งใน พ.ศ. 2489 ได้มุ่งจัดการศึกษาสำหรับสตรีที่มีการศึกษาน้อย และใน พ.ศ. 2499 ได้มีการก่อตั้งสภาสตรีแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการยกมาตรฐานการดำรงชีพสำหรับสตรี และปรับปรุงความมั่นคง สวัสดิการ และสภาพความเป็นอยู่สำหรับสตรี

ในขณะที่ภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ได้ริเริ่มการจัดบริการสังคมสำหรับสตรี ภาครัฐกลับก้าวถอยหลังกลับไปอีก โดยการลดอำนาจของคณงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ใน พ.ศ. 2500 เพื่อยุบสหภาพแรงงานและไม่ได้มีการคืนอำนาจให้กับคณงานจวบจน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

รากเหง้าของปัญหาการคุ้มครองแรงงานสำหรับสตรีได้ก่อตัวจากความไม่สอดคล้องของการจัดสวัสดิการและความมั่นคงสำหรับคณงาน ในขณะที่ประเทศส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ใน พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นปีที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ทำให้ประเทศไทยก้าวสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยที่ขาดการจัดสวัสดิการและบริการสังคม

ความไม่เพียงพอในการจัดสวัสดิการและบริการสังคมให้มีความเคลื่อนไหวของคณงานหญิงในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 ความเคลื่อนไหวในช่วง พ.ศ. 2504-16 ตุลาคม 2516 ไม่ปรากฏว่ามีมาก เพราะรัฐบาลจอมพลถนอม ชูมาตรา 17 เพื่อป้องกันความสงบในสังคม ทำให้ความเคลื่อนไหวการนัดหยุดงานของคณงานลดลงไป²¹

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2507-2516 คณงานหญิงมีการรวมตัวเคลื่อนไหวดังกรณีตัวอย่าง ดังนี้

กรณีที่ 1 โรงงานไทยโตเรเทกซ์ไทมิลล์

โรงงานไทยโตเรเทกซ์ไทมิลล์ เป็นโรงงานชาวไทยร่วมทุนกับชาวญี่ปุ่น เริ่มเปิดกิจการใน พ.ศ. 2506 ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครปฐม คณงานทั้งหมดเป็นลูกจ้างรายวันและได้รับค่าจ้างน้อย คณงานชายและหญิงจึงรวมตัวกันจำนวนประมาณ 700 คน นัดหยุดงานและยื่นข้อเสนอให้โรงงานพิจารณาจ้างคณงานเป็นรายเดือนและมีการปรับปรุงการจัดสวัสดิการ

²¹ จิราภาญจน์ สงวนพวก, "การเคลื่อนไหวของกรรมกรหญิงโรงงานทอผ้า พ.ศ. 2504-2519", ใน การสัมมนาประวัติศาสตร์ไทย, จัดโดยภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 27-28 ตุลาคม 2538 ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารโรเนียว, ไม่ระบุหมายเลขหน้า)

โรงงานปลดผู้แทนคนงานออกจากงาน 2 คน เนื่องจากมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ และเตรียมปลดคนงานออกหากไม่เข้าทำงาน²²

กรณีที่ 2 โรงงานธนบุรีทอผ้าลูกไม้

คนงานหญิงจำนวนเกือบ 250 คน ได้ตั้งข้อเสนอมขอเพิ่มค่าจ้างและปรับปรุงสวัสดิการให้เท่าเทียมกับโรงงานอื่น โดยโรงงานยินยอมจ่ายค่าจ้างเพิ่มเติมร้อยละ 15²³

5. แรงงานสตรีช่วงหลังพุทธศักราช 2516

ใน พ.ศ. 2516 ประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ปว. 103) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงาน ในหมวดที่สองของกฎหมายฉบับนี้ มีส่วนที่กล่าวถึงการคุ้มครองแรงงานสตรี โดยมีการกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามสตรีทำ กำหนดอายุซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน และการลาของสตรีมีครรภ์

กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานสตรีในระบบ

การให้ความคุ้มครองแรงงานสตรี เกิดควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ดังเห็นได้จาก การขยายตัวของโรงงาน อุตสาหกรรมการส่งเสริมการลงทุน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

ในช่วง พ.ศ. 2520 ประเทศไทยมีการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการสร้างนิคมอุตสาหกรรมขึ้นที่จังหวัดลำพูนและจังหวัดระยอง ถ้าหากเปรียบเทียบการก่อตั้งและการดำเนินการของนิคมอุตสาหกรรมทั้งสองในมิติด้านเวลาแล้ว นิคมอุตสาหกรรมลำพูนเป็นตัวแทนของการใช้ระบบการผลิตแบบใช้คนงานมาก และยังคงเน้นการใช้กำลังคนในการผลิต ในขณะที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เน้นหนักเรื่องการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการผลิต

นิคมอุตสาหกรรมลำพูนจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตามนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2500-2524) ซึ่งกำหนดให้มีการส่งเสริมกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

²² จีราภาญจน์ สงวนพวก, อ้างแล้ว.

²³ จีราภาญจน์ สงวนพวก, อ้างแล้ว.

สังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) ซึ่งเน้นการพัฒนาเมืองหลัก เมืองรองของภาคต่าง ๆ โดยใช้เงินลงทุนประมาณ 358 ล้านบาท²⁴

นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Program) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 โดยนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดอยู่บนพื้นที่เป้าหมายของไทย ได้มีการนำก๊าซธรรมชาติขึ้นมาใช้ในประเทศไทยโดยการวางท่อก๊าซจากอ่าวไทยมายังพื้นที่ตำบลมาบตาพุด และนำมาผ่านกรรมวิธีในการแยกก๊าซธรรมชาติเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมหนัก เช่น การผลิตน้ำมัน การผลิตเม็ดพลาสติก เป็นต้น

แนวคิดของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีรากฐานบนความเชื่อว่าการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล 5 ประการ ประกอบด้วย

1. ก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ
2. กระจายความเจริญ
3. เกิดการพัฒนาควบคู่กับสิ่งแวดล้อม
4. ยกระดับการศึกษา
5. มีจริยปรัชญาในการดำเนินธุรกิจ

เป็นที่น่าสังเกตว่า เงินเดือนและสวัสดิการของนิคมอุตสาหกรรมสูงกว่าบริษัท/สถานประกอบการโดยทั่วไป แต่คนงานมิได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพของคนงานปรากฏอยู่ในอุตสาหกรรมประเภทประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์แห่งหนึ่ง คนงานสตรีได้ให้ข้อมูลว่า นายจ้างไม่สนับสนุนการจัดตั้งสหภาพ หากมีปัญหาขอให้ใช้วิธีพูดคุยกัน ด้วยเหตุนี้ เมื่อคนงานประสบปัญหาจึงมักหันไปปรึกษาผู้นำคนงานสตรี ซึ่งสตรีในโรงงานจะรู้กันว่าเป็นบุคคลผู้ใด²⁵

การสร้างและออกแบบตลอดจนการจัดประเภทอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวส่งผลต่อชีวิตการทำงานและชีวิตทางสังคมของสตรีต่างไปจากสภาพชีวิตในสังคมเกษตร โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของการจ้างงานโดยการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ ผู้เคลื่อนย้ายส่วนใหญ่เป็นสตรีโสด อายุระหว่าง 17–29 ปี งานที่ทำเป็นงานประเภทอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นการจ้างแรงงานหญิง ในฐานะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ มีประสบการณ์การทำงานในตลาดแรงงานที่หลากหลายก่อนเข้าทำงานในนิคมอุตสาหกรรม เป็นการเคลื่อนย้ายชั่วคราวและระยะสั้น

²⁴ นิคมอุตสาหกรรมลำพูน เอกสารจัดสำเนา 15 สิงหาคม 2540

²⁵ ข้อมูลภาคสนาม, 28-29 สิงหาคม 2540.

เพราะมีการหมุนเวียนเข้าออกสูง เนื่องจากโอกาสและความก้าวหน้าในอาชีพการงานและปัญหาสุขภาพจากการทำงาน²⁶

ปัญหาด้านสุขภาพของคนงาน คือ อาการปวดศีรษะเรื้อรัง โรคกระเพาะ ท้องผูก การประสบอุบัติเหตุจากการทำงานและยานยนต์อันเป็นผลมาจากสภาพการทำงานในช่วงโง่งอนยาวนานภายใต้การควบคุมอันเข้มงวดด้านแรงงานที่ทำให้คนงานจำเป็นต้องสัมผัสสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น สารเคมี เป็นต้น

สำหรับเหตุผลหลักที่ทำให้คนงานจำเป็นต้องสัมผัสกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานในช่วงโง่งอนยาวนาน คือ ความหวังที่จะได้รับผลประโยชน์พิเศษในการทำงานกะทางเศรษฐกิจ และความต้องการสินค้าบริโภค สำหรับการใช้เวลาในการทำกิจกรรมอื่น ๆ เช่น กิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมของคนงานท้องถิ่นน้อยมาก เมื่อเทียบกับช่วงโง่งอนการทำงานทั้งหมด คนงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ส่วนมากมีประสบการณ์การทำงานโดยสัมผัสกับสารเคมีที่อันตรายในกระบวนการผลิต ทำงานซ้ำซาก จำเจโดยใช้สายตา

“หลังจากทำงานเป็นกรรมกรโรงงานทอผ้าแห่งหนึ่งมาได้ 20 ปี คุณสมบุญ ศรีคำดอกแค ล้มป่วยและสูญเสียสมรรถภาพด้วยโรคร้ายแรงที่เรียกว่าโรคปอด ฝุ่นฝ้ายอันเป็นโรคทางเดินหายใจที่มีสาเหตุมาจากการสูดฝุ่นฝ้ายอย่างต่อเนื่อง คุณสมบุญถูกไล่ออกจากงาน เพราะพยายามก่อตั้งกลุ่มกรรมกรที่เป็นคนใช้ เพื่อต่อสู้ให้ได้รับเงินทดแทนอดีตกรรมกรหมดสิ้นหวังแรงงานและแรงใจ” (สนิทสุดา เอกชัย, 2540)

นอกเหนือจากกรณีที่ถูกกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีแรงงานหญิงในภาคธุรกิจบันเทิงที่ต้องทำงานตรากตรำได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากแรงงานชาย หัวหน้างานและนายจ้าง โดยมีโอกาสในการเลื่อนฐานะน้อย ชีวิตการทำงานของคุณพุ่มพวง ดวงจันทร์ เป็นตัวอย่างของแรงงานหญิงกลุ่มนี้

คุณพุ่มพวง เป็นเด็กจากจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นลูกของคนงานไร่อ้อย มีสมาชิกในครอบครัว 12 คน ครอบครัวประสบปัญหาความยากจน จึงทำให้เธอเรียนหนังสือได้ 2 ปีจึงออกมาเป็นกรรมกรไร่อ้อย ช่วยพ่อแม่พี่น้องให้ครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้เธอได้ไปร้องเพลงแลกของรางวัลตามงานวัด โดยร้องเพลงลูกทุ่งจนประสบความสำเร็จ แต่ก็

²⁶ ธารา คำศรี, 2540. การเคลื่อนย้ายทางพื้นที่และความเสี่ยงด้านสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มกราคม 2540.

ถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านการค่าตอบแทนจากผู้จัดการ เจ้าของห้างแผ่นเสียง เทปแผ่นเสียง นักลงทุนที่อยู่เบื้องหลัง

ในช่วง 25 ปีที่คนพุ่มพวงทำงานมา เธอร้องเพลงและเต้นประกอบโดยเฉลี่ยวันละ 30 เพลง ทำให้เธอต้องใช้ยากระตุ้นอย่างมาก ในช่วงท้ายของชีวิต เธอประสบปัญหาด้านสุขภาพเป็นอย่างมาก คือโรคภูมิแพ้ แลโรคไต ทำให้เธอจบชีวิตลง

กรณีของคุณพุ่มพวง ดวงจันทร์ สะท้อนถึงปัญหาแรงงานไทย ดังนี้

1. แรงงานสตรียังขาดการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มที่ครอบครัวประสบปัญหาความยากจนจำเป็นต้องเข้าสู่งานตั้งแต่อายุยังน้อย
2. สภาพการทำงานอันยาวนาน ไม่มีเวลาพักผ่อน ทำให้ประสบปัญหาสุขภาพอนามัย
3. แรงงานสตรีทำงานเพื่อหวังเงินมาตอบแทนพ่อแม่และจุนเจือครอบครัว จึงทำให้ประสบปัญหาสุขภาพอนามัยได้
4. ความสามารถในการต่อรองกับกลุ่มผู้เอารัดเอาเปรียบยังมีน้อย ในกรณีของคุณพุ่มพวง ดวงจันทร์ เธอร้องเพลงและเต้นประกอบเฉลี่ยวันละ 30 เพลง โดยยอมใช้ยากระตุ้นตนเอง
5. โดยอำนาจการต่อรองกับผู้จัดการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากการแสดงของเธอมีน้อย

คนงานหญิงจำนวนไม่น้อยไม่รู้ว่าโรคภัยที่ตนเป็นนั้นเป็นผลพวงจากการทำงาน คนงานเหล่านี้ต้องอดทนทำงานจนกระทั่งทำไม่ไหว หรือขอลาออกจากงาน หรือถูกปลดออกจากการต่อสู้ของคนงานหญิง เพื่อให้ได้เงินทดแทนจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากการขาดแคลนแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการเจ็บป่วยในการทำงาน ปัญหากรรมกรขาดข้อมูลข่าวสาร ปัญหาระบบราชการมีขั้นตอนมากเกินไป และการถูกต่อต้านจากนายจ้างที่ไม่พอใจ

ใน พ.ศ. 2541 มีกรณีที่กลุ่มคนงานที่ประสบปัญหาสุขภาพอันสืบเนื่องมาจากการทำงานและไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมตัวกันประมาณ 50 คน และขอความช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กรุงเทพมหานคร

คนงานส่วนมากเป็นสตรี เคยทำงานในโรงงานทอผ้า โรงงานผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ถูกเลิกจ้างโดยที่ตนเองมิได้รับแจ้งล่วงหน้าจากนายจ้าง สาเหตุที่คนงานถูกเลิกจ้างมาจากการที่ตนมีอาการเจ็บป่วย (ไอ จาม มีเสมหะมาก ฯลฯ) ซึ่งอาการที่เกิดขึ้นไม่อาจหาข้อสรุปได้ว่าได้ว่าเป็นโรคที่เกิดจากการทำงานหรือไม่ คนงานสตรีคนหนึ่งได้เล่าถึงสภาพปัญหาของเธอว่าทำงานในโรงงานทอผ้ามานานหลายปี มีอาการไอและมี

เสมอมา เนื่องจากเวลาหายใจสุดโหยเข้าไปในปอด เธอได้แจ้งต่อนายจ้างขอรับการตรวจรักษา แต่นายจ้างขออุบัตริ์ทำงาน ยึดบัตรนั้นไว้ และขอให้เธอไม่ต้องมาทำงานอีกต่อไป²⁷

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกระบวนการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของแรงงานในช่วง 2500–2520 ประเทศไทยขาด “ผู้นำชุมชน” ที่จะมาปกป้องและพิทักษ์สิทธิให้คนงานเลย ขณะที่ในช่วงหลัง ประมาณ 2521–ปัจจุบัน มีผู้นำชุมชนที่จะมาปกป้องและพิทักษ์สิทธิให้คนงานสำหรับคนงานในนิคมอุตสาหกรรมที่ทำงานกับบริษัทต่างชาติ ก็จำเป็นต้องเรียนรู้วัฒนธรรมการทำงานของคนต่างชาติและของไทยไปพร้อมกัน เช่น โรงงานได้หวั่นในนิคมอุตสาหกรรม จะเน้นการเพิ่มผลผลิต การรับฟังคำสั่ง และในขณะเดียวกันก็มีการบริหารงานแบบไทยผสมอยู่ด้วย คือ การใช้ระบบอาวุโสในการทำงาน²⁸

นอกเหนือจากปัญหาของคนงานสตรีที่เป็นโสดแล้ว คนงานสตรีที่สมรสแล้ว ก็เผชิญปัญหาความเครียดมากกว่าสตรีโสด เนื่องจากจำเป็นต้องรับบทบาทในการทำงาน และการเลี้ยงดูบุตรและบ้านไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ชีวิตสมรสของคนงานหลายคู่สิ้นสุดลงด้วยการหย่าร้าง

จากข้อมูลภาคสนามที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมลำพูน จังหวัดราชบุรี และจังหวัดนนทบุรี แสดงถึงอัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมประเภท การผลิตค่อนข้างสูง สตรีส่วนมาก อายุระหว่าง 20–30 ปี มีบุตรในความดูแลอายุประมาณ 10 ปีหรือต่ำกว่านั้นลง จำนวน 1–3 คน

คนงานหญิงส่วนมาก จะอาศัยอยู่กับญาติหรือเพื่อนในครัวเรือนเดียวกัน สำหรับนิคมอุตสาหกรรมลำพูน ญาติที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน กับคนงานหญิงนอกจากคู่สมรสแล้วมักจะเป็นแม่ (ฝ่ายหญิงหรือฝ่ายชาย) สำหรับนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดที่อยู่กับคนงานหญิงนอกจากคู่สมรสและบุตรแล้ว มักเป็นพี่และ/หรือน้อง ในกรณีที่เป็นคนงานโสดมักจะอยู่อาศัยกับเพื่อน

เหตุผลหลักที่คนงานหญิงออกมาทำงานนอกบ้านคือ เป็นความจำเป็นที่จำต้องทำงานเพื่อหารายได้ให้ครอบครัว

การสนับสนุนทางสังคมในกลุ่มคนงานหญิงและครอบครัวของพวกเธออยู่ในรูปของการสนับสนุนทางการเงินและคำแนะนำ สำหรับกาสนับสนุนเป็นเงินเดือนที่คนงานหญิงหามาได้จะนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวและดูแลบุตร นอกจากนี้ยังส่งให้พ่อแม่

²⁷ ข้อมูลสนาม กลุ่มคนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพจากการทำงาน, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2541

²⁸ ข้อมูลสนาม 25 – 26 กันยายน 2540

ของตนหรือญาติอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันทางสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการในกลุ่มครอบครัวของคนงานหญิง ในกรณีที่มีเงินไม่พอใช้ คนงานมักไปขอความช่วยเหลือจากญาติหรือเพื่อน มากกว่าการไปขอกู้จากธนาคารพาณิชย์หรือบุคคลอื่น ๆ

สำหรับความช่วยเหลือในรูปของคำแนะนำในเวลาที่เหมาะสม ปัญหา คนงานสตรีมักขอคำแนะนำจากญาติผู้ใหญ่ หรือเพื่อนร่วมงานมากเป็นอันดับแรก ๆ สำหรับนิคมอุตสาหกรรมลำพูน คนงานสตรีมีเครือข่ายการสนับสนุนทางสังคม โดยมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่ในกลุ่ม โดยเป็นผู้ให้คำแนะนำสำหรับคนงานสตรีในด้านปัญหาครอบครัว ปัญหาในการทำงาน ฯลฯ

ข้อมูลจากภาคสนามในจังหวัดนนทบุรี ลำพูนระยอง และราชบุรี ซึ่งมีการสัมภาษณ์คนงานในกิจการประเภทหัตถอุตสาหกรรม เช่น โรงงานสิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ เจียรไนเพชร เล็นโย โรงงานผลิตกระดาษ ฯลฯ มีข้อสรุปดังนี้

ประการแรก คนงานส่วนใหญ่จบการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และอพยพมา กับญาติ เช่น บิดา มารดา คู่สมรส ฯลฯ

ประการที่สอง คนงานต้องทำงานนอกบ้านด้วยความจำเป็นในการหาเลี้ยงครอบครัว

ประการที่สาม คนงานส่วนมากที่ออกทำงานนอกบ้าน เป็นครอบครัวเดี่ยวที่คนงานสตรีและคู่สมรสออกทำงานนอกบ้านด้วยกัน

ประการที่สี่ เมื่อคนงานประสบปัญหา แหล่งความช่วยเหลือที่แสวงหาประกอบด้วย

- ญาติ
- เพื่อน
- นายจ้าง
- การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์
- รัฐบาล
- สหภาพแรงงาน

ประการที่ห้า ประเภทของความช่วยเหลือที่คนงานได้รับประกอบด้วย เงิน วัสดุ และคำแนะนำ

ประการที่หก จำนวนคนงานจำแนกตามความช่วยเหลือที่ได้รับ แรงงานได้รับความช่วยเหลือตามที่แสวงหา และบรรเทาความเดือดร้อนได้

ประการที่เจ็ด ในช่วงที่ออกทำงานนอกบ้าน บิดามารดาและ/หรือญาติเป็นฝ่ายที่เข้ามาให้การดูแลแรงงาน

ประการที่แปด เนื่องจากแรงงานสตรีและคู่สมรสมีแนวโน้มอยู่แยกตามลำพัง ในกรณีที่ไม่สามารถรับความช่วยเหลือจากญาติได้ในการเลี้ยงดูบุตรก็จะแสวงหาความช่วยเหลือจากศูนย์เลี้ยงเด็กหรือเพื่อนบ้าน

ประการที่เก้า การติดต่อกับบิดามารดาหรือญาติผู้ใหญ่ เฉลี่ยประมาณเดือนละครั้ง

ประการที่สิบ เหตุผลในการกลับไปเยี่ยมหรือติดต่อกับบิดามารดา ญาติผู้ใหญ่ ประกอบไปด้วย การปรึกษาพูดคุยเรื่องเกี่ยวกับครอบครัว เรื่องเงิน และการขอคำปรึกษาแนะนำ

ประการที่สิบเอ็ด ในกรณีที่แรงงานอาศัยอยู่กับบิดามารดา ผู้ดูแลบิดามารดาของแรงงานโดยมากแล้วคือ ญาติพี่น้องของแรงงาน ญาติ มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแรงงานทั้งในกรณีที่ประสบปัญหาส่วนตัว เช่น ปัญหาด้านการเงิน การขอคำแนะนำในการดูแลบิดามารดาของแรงงาน เป็นต้น

ประการที่สิบสอง การสนับสนุนทางสังคมดังกล่าว อาจช่วยได้ดังมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดสวัสดิการผสมผสาน (Welfare Mix)

สวัสดิการสังคมแบบผสมผสานเป็นแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการในภาครัฐ ภาคเอกชน (ซึ่งรวมถึงเจ้าของวิสาหกิจในและนอกประเทศ) และภาคครัวเรือน นอกจากนั้นแนวคิดนี้ยังได้ริเริ่มนำเอาภาค NGOs หรือภาคอาสาสมัครเข้ามาในการวิเคราะห์ลักษณะสวัสดิการด้วย แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่สำคัญแนวหนึ่งในการศึกษาเรื่องแรงงาน²⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักสังคมสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบสวัสดิการโดยโยงใยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรม การจ้างงานและตลาดแรงงานกับระบบสวัสดิการซึ่งจัดโดยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคองค์กรเอกชน (องค์กรเอกชนที่ไม่

²⁹ โปรดดูรายละเอียดใน Marina Bianchi and Chiara Saraceno, *Changes in Labour Market Regulation – Three Italian Case Studies, Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, (Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research, 1990), pp. 97-132.

แสวงหากำไรซึ่งมีส่วนช่วยคนงานที่ประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงาน องค์กรด้านเด็ก สตรี หรือผู้สูงอายุ) และภาคครัวเรือน

ค่านิยมของ “สวัสดิการผสมผสาน”

คำว่า “สวัสดิการผสมผสาน” หมายถึง ระบบการให้ความช่วยเหลือที่มาจาก ภาคครัวเรือน ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยที่แต่ละภาคต่างก็มีใช้ผู้จัดสวัสดิการที่สมบูรณ หากมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่

- การพัฒนาทางเศรษฐกิจ
- การส่งเสริมให้ภาคเอกชนมารับภาระด้านสวัสดิการ เช่น การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลเอกชน โรงเรียนเอกชน
- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครัวเรือนและ/หรือระบบเครือญาติ
- การเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงาน
- ความเหนียวแน่นของระบบความช่วยเหลือเกื้อกูล
- เสถียรภาพทางการเมือง และ
- การพัฒนาสู่สังคมอุตสาหกรรม³⁰

แนวคิดสวัสดิการผสมผสานนี้สามารถจะประยุกต์ใช้กับการศึกษาระบบสวัสดิการได้ทั้งในระบบโลก ภูมิภาค ประเทศ ท้องถิ่น และครัวเรือน โดยมีการแบ่งประเทศต่าง ๆ ตามลักษณะของระบบเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการ (ทั้งภาคที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ)

Rose³¹ ได้นิยามไว้ว่าสวัสดิการหมายรวมไปถึงผลรวมของสวัสดิการจากรัฐบาล นายจ้างและครัวเรือน รัฐบาลมีบทบาทในการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา ความมั่นคงด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุและผู้ประสบปัญหา นายจ้างสามารถบำนาญ การบริการสุขภาพอนามัย การฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเวลาเดียวกันครัวเรือนเป็นฝ่ายให้การดูแลสมาชิกในครอบครัวและคนงานในลักษณะที่เป็น “altruism” และไม่มีการเรียกร้องค่าตอบแทนเป็นเงินทอง

ผลกระทบทางสังคมของการออกทำงานนอกร้านของสตรี

การออกทำงานนอกร้านของสตรีกับผลที่ตามมาด้านสังคมเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและถกเถียงกันมาอย่างน้อยที่สุดจากทศวรรษที่ 1970 มีการศึกษาสองชิ้น

³⁰ Patamaporn Busapathumrong, *op.cit.*, p. 57.

³¹ Richard Rose, *The Welfare State East and West*, (New York and Oxford, Oxford University Press)

ด้านประวัติศาสตร์แรงงาน ซึ่งนับว่าเป็นการศึกษาวิจัยที่มีการตีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง คือ การศึกษาของเอ็ดเวิร์ด ชอร์ตเทอร์ (Edward Shorter) และการศึกษาของหลุยส์ ทิลลี และ เจมส์ สก็อตต์ (Louis Tilly and James Scott)

เอ็ดเวิร์ด ชอร์ตเทอร์ กล่าวว่า การพัฒนาอุตสาหกรรม เปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน และส่งเสริมความเป็นปัจเจกชนสำหรับสตรี สตรีมีอิสระภาพมากขึ้น อาทิ การเลือกคู่สมรสด้วยตนเอง แทนที่จะรอให้พ่อแม่จัดหาให้ ฯลฯ การศึกษาของชอร์ตเทอร์ได้รับการโต้ตอบจากการศึกษาของหลุยส์ ทิลลี และสก็อตต์ ว่าแม้ว่าสตรีจะออกทำงานนอกบ้าน แต่สตรีก็กระทำไปเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจ และความจำเป็นของครอบครัว

โทมัส ดุบลิน (Thomas Dublin) จึงได้ทำการศึกษาทางประวัติศาสตร์ โดยใช้กรณีศึกษาของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาประสบการณ์ของพนักงานสตรีในโรงงานทอผ้า ชื่อ แฮมิลตัน (Hamilton Manufacturing Company) เมืองโลเวลล์ มลรัฐแมสซาชูเซต ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางการทอผ้าในยุคนั้น ทางเทคโนโลยีการผลิต การจัดองค์การการผลิต การจัดระบบค่าจ้าง การจัดวินัยในการทำงาน ซึ่งสมัยต่อมากลายเป็นโรงงานที่มีการจัดระเบียบแบบแผนเป็นมาตรฐานในเขตนิวอิงแลนด์ นอกจากนี้เมืองโลเวลล์ยังเป็นเมืองที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วทางด้านนวัตกรรมด้านอุตสาหกรรมอีกด้วย (ระหว่างปี ค.ศ. 1826–1860) เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์แรงงานของอเมริกาในกรณีศึกษา นี้ ชี้ชัดว่าสตรีอพยพเข้าสู่เมืองอุตสาหกรรมเพื่อหางานทำซึ่งเป็นไปโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เมื่อสตรีประสบปัญหาในที่ทำงานก็จะรวมตัวกันสร้างเป็นกลุ่มเครือข่ายที่มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการซึ่งในกรณีของประเทศไทยจะเข้าลักษณะนี้เช่นกัน

ในกรณีของประเทศไทย จากที่กล่าวมาข้างต้น ประมาณ 80% ของกำลังแรงงานทั้งหมดมีการศึกษาน้อยและมีเพียงส่วนน้อยที่จบการศึกษาระดับประถมยังเป็นแรงงานหญิงแล้วยังมีปัญหามาก จึงมีผลให้แรงงานหญิงในทุกสาขามีการศึกษาน้อย ไร้ฝีมือ และถูกจ้างงานในงานที่ต่ำที่สุด รวมถึงงานที่อยู่ในฐานะที่ยากจนและอันตรายที่สุด เช่น มีผู้ชายมากกว่าผู้หญิงถึงสามเท่า ซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารอำนวยการและจัดการ แม้กระทั่งสตรีที่มีการศึกษาและทักษะสูง ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับชาย ดังสะท้อนจากผู้หญิงที่มีค่าจ้างต่ำ (ใน พ.ศ. 2532) ค่าจ้างแรงงานหญิงต่ำกว่าชาย 20% และช่องว่างดูเหมือนจะมากขึ้นตามอายุ การเลื่อนตำแหน่งช้า เกษียณอายุเร็วกว่าชายนอกจากนี้ มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง แรงงานสตรีมีส่วนร่วมกับสหภาพแรงงานน้อยจึงเป็นการปิดกั้นการแสวงหาระดับการได้ความคุ้มครองและการสนับสนุนเท่าเทียมชาย

แรงงานสตรีประสบปัญหาการถูกเลิกจ้าง เนื่องจากนายจ้างนำเทคโนโลยีมาใช้เนื่องจากมีสงครามในอ่าวเปอร์เซียเมื่อ พ.ศ. 2534 เศรษฐกิจไทยถดถอย และสินค้าไทยไม่สามารถส่งออกไปแข่งขันในตลาดโลกได้ เนื่องจากความต้องการด้านแฟชั่นในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปมาก การแข่งขันของสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปอยู่ที่คุณภาพสินค้ามากกว่าราคา

ปัจจัยเรื่องความต้องการของตลาดเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะตลาดระดับกลางและตลาดระดับสูง การแข่งขันต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของสินค้า ความสม่ำเสมอในการผลิต และความเร็วในการส่งออก ประเทศไทยยังคงเสียเปรียบกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกา การเลิกจ้างในอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2535–2536 ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเครื่องจักรอัตโนมัติมาใช้เพื่อให้สินค้ามีคุณภาพที่ดีกว่า ส่งมอบได้รวดเร็ว ในเวลาเดียวกันถ้าอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยไม่นำเครื่องจักรใหม่มาใช้ก็ไม่สามารถแข่งขันได้ และจะส่งผลถึงการเลิกจ้างเช่นเดียวกัน

ตัวอย่างของการเลิกจ้างคนงานสตรีในช่วง พ.ศ. 2535–2536 ได้แก่ กรณีโรงงานไทยเกรียงพลตคนงานสตรีจำนวนมาก โดยที่พวกเธอไม่มีโอกาสเตรียมตัวหางานใหม่นอกจากนี้ยังมีแรงงานสตรีจำนวนไม่น้อยที่ทำงานในโรงงานและประสบปัญหาสุขภาพในการทำงาน (ข้อมูลเกี่ยวกับโรคอันเกิดจากการทำงาน) กลุ่มคนงานเหล่านี้มีกลุ่มสตรี (และบุรุษ) รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มสายสัมพันธ์ อาทิ “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย”

กล่าวโดยสรุป แรงงานหญิงที่กระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตรมาเป็นเวลานานหลายปีก็ได้ถูกดึงเข้าสู่งานบริการและอุตสาหกรรม ใน พ.ศ. 2523 สัดส่วนของแรงงานสตรีที่จ้างงานนอกภาคเกษตรมี 42.0% ใน พ.ศ. 2529/30 มี 43.50% โดยอัตราการเติบโตในช่วงที่ผ่านมาของหญิง 6.3% และชาย 5.2% สัดส่วนของแรงงานสตรีในงานใหม่ ๆ ในภาคเกษตรจาก พ.ศ. 2523–2529/30 มี 56.1% และ 56.8% ในภาคบริการ และ 52.7% ในการค้า สำหรับแรงงานสตรี 6.0% และ สำหรับชาย 5.5% ในขณะที่การอพยพเข้าเมืองเฉลี่ยต่อปีของสตรี 32.6% และชาย 30.4%

ดังนั้น จากการที่มีการจ้างงานสตรีในภาคนอกเกษตรสูงกว่าชาย สัดส่วนของแรงงานสตรีที่เป็นคนงานและประกอบอาชีพอิสระกำลังจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนแรงงานครอบครัวที่ไม่ได้ค่าจ้างกำลังลดลง ตัวเลขดังกล่าวยืนยันว่า การขยายตัวของแรงงานสตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกภาคเกษตร การมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงาน แสดงถึงการมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงของประเทศตามที่ Lin LeanLim ชี้ว่า

“เป็นที่ปรากฏว่าแรงงานสตรีเป็นผู้รับภาระหนักของการพลิกโฉมหน้าทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่ และการอ่อนแอทางสังคมทั้งๆที่การขยายตัวของแรงงานสตรีกำลังเกิดขึ้น”

ด้วยเหตุที่สตรีมีความคุ้มครองมากกว่าชาย การเข้าสู่โลกแห่งการทำงานของสตรีแม้จะส่งผลต่อการเพิ่มพูนรายได้ของสตรีและมีความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ แต่ในเวลาเดียวกันสตรีที่ทำงานในโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กต้องเผชิญกับปัญหานานัปการ คือ

1. ในช่วง พ.ศ. 2510 สตรีที่ทำงานในกิจการขนาดกลางต้องประสบปัญหาการเสี่ยงภัยในการทำงาน กล่าวคือ อาคารที่สตรีทำงานมีลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามสุขลักษณะ เช่น แสงสว่าง ทางระบายอากาศไม่เพียงพอ ไม่มีที่ระบายน้ำ โรงงานทอผ้าขนาดเล็กและขนาดกลางหลายแห่งก่อสร้างสองชั้น ไม่มีความแข็งแรง และไม่ได้มาตรฐาน คนงานหญิงบางส่วนที่อยู่กับนายจ้างใช้ส่วนหนึ่งของที่ทำงานเป็นที่พักอาศัย หุงอาหารและรับประทานอาหารจกัับแคบและเสียงต่ออึดอัด ขาดความเรียบร้อย นอกจากนี้ สตรีที่ต้องทำงานนอกบ้านและยังมีบุตรเล็กๆในอุปการะ ประสบปัญหาขาดผู้เลี้ยงดูบุตร บางคนต้องพาบุตรมาที่ทำงานด้วย

2. การได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หากมีรายได้น้อยและตกอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

3. ความด้อยโอกาสของสตรี

4. ผลกระทบของการพัฒนาเศรษฐกิจต่อกลุ่มสตรี โดยเฉพาะสตรีที่ประสบปัญหาความยากจนและหาทางออกด้วยการทำงานอย่างหามรุ่งหามค่ำ ซึ่งหากเป็นงานในโรงงานอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นงานที่ต้องใช้เวลาและแรงงานมาก งานเหล่านี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและจิตใจของสตรีได้ เช่น ปัญหาความเครียด ปัญหาการขาดเวลาพักผ่อนที่สตรีต้องสวมบทบาทในการทำงานและในการดูแลครอบครัว (dual role) พร้อม ๆ กัน

การสำรวจสำมะโนประชากร ใน พ.ศ. 2490 ระบุว่า มีแรงงานสตรีในภาคอุตสาหกรรมประมาณ 128,000 คน และได้เพิ่มเป็น 500,000 คน ใน พ.ศ. 2526 ในจำนวนนี้ส่วนมากจะทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม ประมาณ 440,000 คน ในภาคขนส่ง คลังสินค้า และคมนาคมมีแรงงานหญิง 430,000 คน และในภาคบริการมี 320,000 คน แรงงานสตรีส่วนใหญ่ทำงานตามร้านอาหาร ทอผ้า และเส้นใย เคมีภัณฑ์ และงานก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนใหญ่ร้อยละ 60 เป็นลูกจ้างรายวัน มีลูกจ้างรายเดือนเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น ปัญหาที่แรงงานสตรีประสบในสมัยนั้น คือ การจ่ายค่าจ้างเป็นการจ่ายแบบรายวันตามผลงาน วันไหนไม่มาทำงานก็ไม่ได้รับค่าจ้าง และมักจะได้อา้งต่ำกว่าแรงงานชาย นอกจากนี้ มีปัญหากรณีนายจ้างหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น คนงานไม่ได้พักเที่ยง ไม่ได้รับค่า

ล่วงหน้า ชั่วโมงการทำงานอันยาวนานกว่า 8-12 ชั่วโมง มีระบบการทำงานสามผลัด และทำงานล่วงเวลาอย่างสม่ำเสมอสวัสดิการ เช่น อาหาร รถรับส่ง ปัญหาที่พัก ปัญหาครอบครัว คือนายจ้าง มักจ้างแรงงานหญิงโสด และเมื่อคนงานแต่งงานก็ไม่กล้ามีบุตร มีปัญหาหลักคือ ทำแท้ง และปัญหาสุขภาพจิตยิ่งไปกว่านั้น การให้เวลาครอบครัวและสามีก็เป็นไปได้ยากยิ่ง หากมีบุตรด้วยแล้วก็ไม่ค่อยจะมีเวลาอบรมดูแลบุตร ทำให้ครอบครัวขาดความมั่นคงในชีวิต เป็นต้น

ลักษณะงานที่สตรีเข้าร่วมในกำลังแรงงานสูง คือ การประกอบชิ้นส่วน คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ งานในโรงงานทอผ้า งานในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานที่มีลักษณะจำเจ และต้องการสตรีเข้ามาทำงาน การทำงานอาจส่งผลอันตรายต่อสตรีได้ เช่น การใช้สายตาเพ่งวงจรอิเล็กทรอนิกส์นาน ๆ อาจทำให้สายตาสั้นได้

ผลสืบเนื่องมาจากการทำงานนี้ หากพิจารณาผลกระทบต่อครอบครัวหรือชีวิตความเป็นอยู่ของสตรีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หากสตรีมีปัญหาทางกายหรือจิตใจซึ่งไม่สามารถทำให้หาเงินได้ รายได้สำหรับครอบครัวจะลดลง และทำให้สตรีต้องตกอยู่วงจรแห่งความยากจนหรือเป็นลักษณะ "วงจรแห่งความยากจนของสตรี" (feminization of poverty) ซึ่ง Gertrude Schaffner Goldberg and Eleanor Kremen อธิบายว่า มีความหมายดังนี้

ในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรม สตรีที่เลี้ยงดูตนเองหรือครอบครัวกลายเป็นคนจนส่วนใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นสตรีที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน จะมีประมาณ 3 ใน 5 ของครอบครัวที่ยากจนทั้งหมด กับเด็ก

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา สตรีต้องรับภาระการทำงานในและนอกบ้านการอุปการะถึงผลกระทบการทำงานนอกบ้านของสตรีต่อการดูแลบ้านและดูแลบุตรมีในแวดวงที่ค่อนข้างจำกัด ยิ่งไปกว่านั้นในด้านนโยบายสังคม การกล่าวถึงผลกระทบของการแบกรับภาระในและนอกบ้าน เช่น ผลเสียต่อสุขภาพของสตรี อาชีพ และการแสวงหารายได้ในชีวิตของตนยังมิได้มีการกล่าวถึงนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสตรีที่ได้รับค่าจ้างต่ำ และไม่สามารถช่วยให้ตนเองขยับฐานะทางเศรษฐกิจของตนและครอบครัวขึ้นมาได้ ทำให้ต้องตกอยู่ในภาวะความยากจน

ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงแรงงานสตรีในช่วง 3 ทศวรรษสะท้อนถึงภาพแรงงานสตรีอย่างน้อยที่สุด 2 สถานะ สถานะแรก ในฐานะที่เป็นคนงานที่ต้องทำงานเพื่อนำเงินมาเลี้ยงชีพและเลี้ยงดูครอบครัว ในกรณีที่มีญาติ พ่อ แม่ พี่น้อง เธออาจต้องส่งเงินไปให้ครอบครัวซึ่งในยามประสบปัญหา แรงงานสามารถขอความช่วยเหลือจากญาติได้บ้าง ซึ่งการปฏิบัตินี้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต

การทำงานนอกบ้านทำให้แรงงานสตรี ซึ่งมีการศึกษาในระดับน้อยและทักษะแรงงานไม่สูง แรงงานมักจำยอมกับสภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต ซึ่งหากมีการศึกษาในเชิงโครงสร้างสังคมก็จะพบว่า เป็นส่วนหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่างชาย-หญิงซึ่งปรากฏในสังคม

สถานะที่สองของแรงงานสตรี คือ บทบาททางสังคมซึ่งเธอได้รับมอบหมายมาโดยการเป็นสมาชิกของครอบครัว

สถานะสองสถานะนี้ไม่ได้แยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่มีความเชื่อมโยงกัน การออกทำงานนอกบ้าน ด้วยความจำเป็นในการหาเงินโดยเข้าสู่ตลาดแรงงานปฐมภูมิโดยที่สตรีนั้นมีการศึกษาสูง อาจจะไม่ส่งผลให้มีความกดดัน และปัญหาสุขภาพอันเกิดจากการทำงานมากเท่ากับสตรีที่มาจากครอบครัวรายได้น้อย มีภาระทางบ้าน ไม่ได้รับสวัสดิการสังคมหรือความมั่นคงใดๆ ซึ่งต้องเข้าทำงานในตลาดแรงงานทุติยภูมิ เป็นแรงงานไร้ฝีมือรายได้น้อย ขาดสวัสดิการที่ดีเช่นแรงงานมีฝีมือ และประสบปัญหาอันเกิดจากการทำงาน เช่น ปัญหาสุขภาพ ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ

เมื่อมีการประกาศใช้ ปว. 103 จุดเปลี่ยนของแรงงานสตรีได้เริ่มขึ้น โดยการก้าวเข้ามาของภาครัฐในการให้ความคุ้มครองแรงงานและลดความขัดแย้งในแรงงาน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายมิได้เกิดขึ้นในลักษณะการป้องกันปัญหา แต่เป็นการแก้ไขในลักษณะวิ่งตามปัญหา โดยที่ในช่วง พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา การผลิตในกระแสโลกาภิวัตน์ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเริ่มในภูมิภาคอื่น ๆ ในโลก ดังนั้น การแบ่งแรงงานแบบใหม่ (New International Division of Labour) ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในกระบวนการผลิต จึงมีการดูดซับแรงงานสตรีเข้าสู่การใช้แรงงานแบบหนาแน่น แรงงานสตรีบางส่วนเข้าทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งยากต่อการเข้าถึงและดูแล

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมในต้นทศวรรษที่ 2530 เป็นเสาหลักทางสังคมสำหรับแรงงานสตรีเช่นกันในการรับความคุ้มครองจากรัฐ หากพระราชบัญญัติประกันสังคมได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่การผ่านพระราชบัญญัติในช่วงทศวรรษที่ 2490 แล้วการประกันและคุ้มครองสถานะของแรงงานสตรีทั้งในการทำงานและในสถานะที่เธอเป็นสมาชิกของสังคมจะเป็นลักษณะการป้องกันปัญหาจึงเป็นที่น่าเสียดายที่พระราชบัญญัติประกันสังคมมีการประกาศใช้ล่าช้าไปถึง 35 ปี จึงไม่สามารถรองรับสถานการณ์และผลพวงของปัญหาแรงงานสตรีได้อย่างเหมาะสม

ในการบรรเทาปัญหาแรงงานสตรี ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม คือ ควรพิจารณาแรงงานสตรีในสองสถานะทั้งการทำงานนอกบ้านและการทำงานในบ้านส่งเสริมการให้โอกาสทางการศึกษาและให้การศึกษาเข้าถึงแรงงานสตรี เพื่อที่โอกาส

ในการทำงานจะมีสูงขึ้น (แม้ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพอิสระก็ตาม การศึกษาจะช่วยให้เธอมีความสามารถในการประกอบอาชีพและดูแลครอบครัวได้อย่างเหมาะสม)

ตารางที่ 1

CLASSIFICATION OF EMPLOYMENT BY WORK STATUS, GENDER AND BROAD AGE GROUP (MUNICIPAL AREAS)

	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	Total
1989	1057932	1676041	1072595	597640	250318	53086	4707612
Male	539514	937076	602273	353060	158733	30732	2621388
Employer	0.24	4.31	8.06	9.02	8.57	9.21	5.28
Public Employee	4.14	18.50	23.73	26.46	25.18	0.00	18.01
Private Employee	73.00	53.60	39.42	30.73	24.16	13.81	49.00
Own-Account Worker	8.04	16.74	24.74	32.17	35.88	71.93	20.67
Unpaid Family Worker	14.58	6.86	4.05	1.62	6.21	5.05	7.04
Female	518418	738965	470322	244580	91585	22354	2086224
Employer	0.28	2.91	3.44	3.62	0.49	8.59	2.41
Public Employee	5.57	18.45	20.04	22.24	9.46	0.00	15.46
Private Employee	74.38	49.51	30.03	18.38	17.08	12.79	45.83
Own-Account Worker	4.48	13.99	28.01	32.91	48.00	53.73	18.92
Unpaid Family Worker	15.29	15.15	18.48	22.85	24.96	24.89	17.37
1980	753896	1130992	622690	392223	154418	55028	3109247
Male	396848	656551	361476	231379	94675	33971	1774900
Employer	0.40	3.99	8.23	6.88	8.65	6.45	4.72
Public Employee	7.57	20.72	25.04	23.07	19.10	0.94	18.50
Private Employee	70.25	50.38	34.44	27.97	23.45	23.59	46.71
Own-Account Worker	5.99	17.28	29.13	39.36	44.50	61.84	22.35
Unpaid Family Worker	15.79	7.63	3.16	2.72	4.29	7.17	7.72
Female	357048	474441	261214	160844	59743	21057	1334347
Employer	0.20	1.52	3.20	2.29	2.69	3.12	1.69
Public Employee	8.63	18.27	14.17	8.63	9.26	0.53	13.04
Private Employee	64.07	39.36	22.33	15.50	11.14	8.56	38.01
Own-Account Worker	5.59	18.40	34.38	45.92	49.73	58.37	23.45
Unpaid Family Worker	21.52	22.45	25.82	27.66	27.17	29.42	23.81

Source : Mathana Phananimamai, Table 2.3.2a, op.cit. 1993.

ตารางที่ 2

CLASSIFICATION OF EMPLOYMENT BY WORK STATUS, GENDER AND BROAD AGE
GROUP (NONMUNICIPAL AREAS)

	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	Total
1989	7160814	6094376	4161300	2860900	1566419	514283	22358092
Male	3916073	3455916	2327574	1612178	937154	330198	12579093
Employer	0.34	1.04	2.19	2.98	2.07	6.63	1.51
Public Employee	1.54	8.05	7.52	7.04	3.70	0.00	5.26
Private Employee	34.14	32.16	22.95	15.25	12.84	6.98	26.80
Own-Account Worker	11.95	41.77	62.29	72.68	79.84	82.39	44.15
Unpaid Family Worker	52.03	16.99	5.05	2.05	1.55	4.00	22.28
Female	3244741	2638460	1833726	1248722	629265	184085	9778999
Employer	0.03	0.38	0.96	0.86	0.06	0.82	0.42
Public Employee	1.07	6.30	3.66	1.99	0.20	0.00	3.01
Private Employee	29.80	25.38	16.83	13.08	10.45	10.08	22.42
Own-Account Worker	8.55	19.32	31.63	36.47	49.29	59.89	22.94
Unpaid Family Worker	60.54	48.62	46.91	47.60	40.00	29.21	51.21
1980	6032514	4767732	3707578	2523822	1250570	416825	18699041
Male	3037262	2474780	1922126	1338173	692056	260417	9724814
Employer	0.13	1.50	2.63	2.10	1.84	3.10	1.45
Public Employee	3.18	7.94	7.08	4.64	4.28	0.00	5.36
Private Employee	18.37	17.21	13.64	9.61	6.47	4.21	14.71
Own-Account Worker	7.45	45.78	69.20	81.32	85.51	86.82	47.26
Unpaid Family Worker	70.87	27.56	7.44	2.34	1.90	5.87	31.23
Female	2995252	2292952	1785452	1185649	558514	156408	8974227
Employer	0.10	0.56	0.59	0.24	0.60	1.15	0.38
Public Employee	1.80	3.52	1.50	0.71	0.39	0.00	1.92
Private Employee	13.89	10.04	8.34	7.60	5.72	6.32	10.33
Own-Account Worker	5.23	15.70	20.50	27.19	35.74	49.01	16.51
Unpaid Family Worker	78.98	70.18	69.06	64.25	57.55	43.52	70.86

Source : Mathana Phananimai, Table 2.3.2a, op.cit. 1993.

ตารางที่ 3

ประชากรที่อายุมากกว่า 11 ปีจำแนกตามเพศ ในและนอกเขตเทศบาล พ.ศ. 2514-2532

พ.ศ.	ในเขตเทศบาล			นอกเขตเทศบาล		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2514	3,494.4	1,713.0	1,718.4	19,482.2	9,642.2	9,840.1
2515	3,602.2	1,765.0	1,837.2	19,963.7	9,883.5	10,080.2
2516	3,857.7	1,903.5	1,954.2	21,308.5	10,503.5	10,805.0
2517	3,990.7	1,970.5	2,020.2	22,057.2	10,849.1	11,208.1
2518	4,117.6	2,033.4	2,084.1	22,656.4	11,145.7	11,510.7
2519	4,253.0	2,101.3	2,151.7	23,288.5	11,456.0	11,832.5
2520	4,741.1	2,341.0	2,400.1	24,281.7	12,108.2	12,173.5
2521	4,917.1	2,426.7	2,490.4	24,854.6	12,399.9	12,454.7
2522	5,100.1	2,515.0	2,585.1	25,393.6	12,672.9	12,720.7
2523	5,425.7	2,617.4	2,754.3	25,787.9	12,872.5	12,915.4
2524	5,318.3	2,623.7	2,694.6	28,190.0	14,112.6	14,077.4
2525	5,505.8	2,714.7	2,791.1	28,955.9	14,498.0	14,457.9
2526	5,680.2	2,798.3	2,881.9	29,716.5	14,885.6	14,830.9
2527	5,787.4	2,848.5	2,938.9	30,355.7	15,209.5	15,146.2
2528	6,239.3	3,071.7	3,167.6	30,857.9	15,466.4	15,391.5
2529	7,478.2	3,672.3	3,805.9	30,518.7	16,068.2	15,200.0
2530	7,445.4	3,645.6	3,799.8	32,084.3	15,318.7	16,016.1
2531	7,680.1	3,751.9	3,928.2	32,962.4	16,508.0	16,454.4
2532	7,439.2	3,628.6	3,810.6	31,464.8	15,744.8	15,720.0

ที่มา: รายงานผลการสำรวจแรงงานรอบที่ 2 (1971- 1987, 1989) รอบที่ 3 (1988) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แรงงานเด็ก

1. บทนำ

การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยมีมาเป็นเวลานาน ในฐานะที่เด็กเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมการใช้แรงงานเด็กในการทำการเกษตรซึ่งถือเป็นการช่วยงานบ้าน จึงเป็นส่วนหนึ่งของธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม จากความพยายามของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 เป็นต้นมา โดยการเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ได้นำมาซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนโดยให้บรรษัทลงทุนข้ามชาติมีส่วนร่วมในการลงทุนและสร้างฐานการผลิตในประเทศ¹

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการมุ่งใช้แรงงานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนในการผลิตของบริษัทและสถานประกอบการในประเทศไทย แรงงานเด็กเป็นแรงงานราคาถูกและง่ายในการควบคุม รายงานในส่วนนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ทั่วไปของการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

2. แนวโน้มแรงงานเด็ก

ข้อมูลจากการสำรวจสถานะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร แสดงแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของแรงงานเด็กในประเทศนับจากช่วง พ.ศ. 2500 โดยใน พ.ศ. 2503 มีแรงงานเด็กทั้งหมด 273,110 คน ในจำนวนนี้เป็นเด็กชายอายุ 11-12 ปี จำนวน 35,796 คน อายุ 13-14 ปีจำนวน 30,176 คน และอายุ 15-19 ปีจำนวน 71,704 คน รวม 137,676 คน สำหรับแรงงานเด็กหญิง อายุ 11-12 ปีจำนวน 34,291 คน อายุ 13-14 ปีจำนวน 30,032 คน และอายุ 15-19 ปีจำนวน 71,111 คน รวม 135,434 คน

ใน พ.ศ. 2513 แรงงานเด็กชายและหญิงมีจำนวน 509,240 คน ในจำนวนนี้เป็นเด็กชายอายุ 11-13 ปี 84,697 คน อายุ 14 ปีจำนวน 27,267 คน อายุ 15-19 ปี จำนวน

¹โปรดดูตัวอย่างปัญหาแรงงานเด็กในประเทศจีน สหรัฐอเมริกาและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ใน Charles D. Gry and Robert A. Senser. "Children Who Labor : The Tragedy of Child Workers Around the World," in *American Educator*, Summer 1989, p. 29

137,914 คน รวม 249,878 คน สำหรับเด็กหญิงอายุ 11-13 ปีมีจำนวน 83,565 คน อายุ 14 ปีจำนวน 28,380 คน อายุ 15-19 ปีจำนวน 147,417 คน รวม 259,362 คน

ใน พ.ศ. 2523 แรงงานเด็กเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,025,750 คน โดยแยกเป็น เด็กชายอายุ 11-14 ปีจำนวน 193,788 คน อายุ 15-19 ปีจำนวน 301,262 คน รวม 495,050 คน สำหรับเด็กหญิงอายุ 11-14 ปีจำนวน 196,450 คน อายุ 15-19 ปีจำนวน 334,250 คน รวม 530,700 คน

3. สาเหตุที่เด็กต้องทำงาน

สาเหตุที่เด็กต้องทำงานประกอบด้วย

1. เหตุผลทางเศรษฐกิจ

เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมาจากครอบครัวมีฐานะที่ยากจน ทำให้เด็กต้องทำงานนอกบ้าน

2. การขาดโอกาสทางการศึกษา

เด็กจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียน เนื่องจากครอบครัวไม่สามารถส่งเสียให้เรียนต่อได้

นอกจากนี้ เด็กจำนวนไม่น้อยที่เข้าเรียนแล้วต้องออกจากโรงเรียนก่อนที่จะเรียนจบหลักสูตร

4. สาเหตุที่มีการใช้แรงงานเด็ก

แรงงานเด็กเป็นแรงงานราคาถูกเป็นไปตามความต้องการของสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนในการผลิต โดยการจ้างแรงงานเด็กซึ่งเป็นแรงงานราคาถูก

จำนวนการทำงานของเด็กในตลาดแรงงานมีการประมวลโดยหน่วยงานหลายแห่ง คือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในสถิติการสำรวจแรงงานรายปี เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การระบุชี้ชัดถึงจำนวนเด็กในตลาดแรงงานจึงมีอาจหาข้อสรุปได้ว่ามีจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ปรากฏรายงานของหน่วยงานราชการและเอกชนสะท้อนถึงการเพิ่มจำนวนของแรงงานเด็กในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สำหรับระหว่าง พ.ศ. 2533-2538 แรงงานเด็กมีแนวโน้มลดลง

ตัวเลขล่าสุดเกี่ยวกับการคาดประมาณจำนวนแรงงานเด็กใน พ.ศ. 2539 หากพิจารณาเฉพาะเด็กในช่วงอายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา อาจสรุปได้ว่ามีจำนวนประมาณ 2,966,5,000 คน (โดย National Child Labour Information Centre) โดยรวมถึงเด็กอายุ 12-14 ปี ที่จบการศึกษาชั้นประถมปีที่ 6 และจะลดจำนวนเป็น 1,864,4,000 คน ภายใน พ.ศ. 2544²

5. ลักษณะของแรงงานเด็ก

5.1 เพศ

จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 ได้ชี้ให้เห็นถึงการนำเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน กล่าวคือ มีเด็กและเยาวชนอายุ 11-19 ปี อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 3.2 ล้านเศษ หรือประมาณร้อยละ 23.3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นเยาวชน 15-19 ปี ประมาณร้อยละ 15.4 มากกว่าเด็ก อายุ 11-14 ปี ซึ่งมีประมาณร้อยละ 7.9 และกำลังแรงงานหญิงมากกว่าชายเล็กน้อย กำลังแรงงานของเด็กและเยาวชนในชนบทมีมากกว่าในเมือง กล่าวคือ แรงงานเด็กในชนบทมีประมาณร้อยละ 8.3 ของแรงงานในชนบททั้งหมด ส่วนในเมืองมีร้อยละ 2.5 เท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเด็กในชนบทหลังจากสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 นี้แล้วไม่ได้เรียนต่อมีมากกว่าเด็กในเมือง³

นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กและเยาวชนอายุ 11-19 ปี ทั่วราชอาณาจักร จำแนกประเภทอาชีพการทำงานได้ดังนี้ ประมาณ 89.4% เห็นอาชีพเกษตรกร ประมาณร้อยละ 3.7 ทำงานเกี่ยวกับการค้าประมาณร้อยละ 1.5 ทำงานด้านบริการ และอีกประมาณร้อยละ 1.5 ทำงานด้านบริการ และอีกประมาณร้อยละ 1.0 ทำงานในกิจการประเภทอื่น ๆ โดยสรุปแล้ว เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ทำงานด้านเกษตรกรรม รองลงมาคืองานช่าง คนปฏิบัติงานในการผลิตและกรรมกร และงานด้านค้าขาย⁴

²Thailand Country Study Towards as Best Practice Guide on Sustainable Action Against Child Labour for Policy Makers, Senator Dr. Saisuree Chutikul (Project Director), Research report produced for the International Labour Organization, Bangkok, January 1998, p, 18.

³ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40

⁴ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40.

ในช่วง พ.ศ. 2510-2515 มีงานอาชีพใหม่ ๆ หลายอาชีพที่ดึงดูดเด็กและเยาวชนจากชนบทเข้ามาทำงานต่างถิ่นมากขึ้น จากการศึกษาอาชีพของกรมแรงงานปี 2511 ปรากฏว่ามีอาชีพใหม่ ๆ ในแหล่งชุมชนในเมืองหลายอาชีพที่ดึงดูดเด็กและเยาวชนจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้นจากการศึกษาอาชีพของกรมแรงงานปี 2511 ปรากฏว่าในจังหวัดพระนครและธนบุรี มีอาชีพที่น่าสังเกตคือ การทำงานในภาคบริการ สถานพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สถานโบว์ลิง และสถานกอล์ฟ การขี่ม้าแข่ง (จ็อกกี้) การรับใช้ในร้านขายอาหาร การเก็บค่าโดยสารรถประจำทาง การขนส่งของการเร่ขายหนังสือพิมพ์ และสิ่งของอื่น ๆ การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง การก่อสร้าง การผลิตภัณฑ์ โลหะ การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ทอผ้า ปั่นด้าย ผลิตลูกกวาดและขนมปัง การผลิตแก้วและอาชีพอื่น ๆ อีกหลายประเภท⁵

ในช่วงปี พ.ศ. 2510-2512 ยังมีการใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมและในชนบทเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขต กทม. และในจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า มีโรงงานจำนวนไม่น้อยใช้แรงงานเด็กอายุระหว่าง 12-15 ปี โดยให้ทำงาน 10-12 ชั่วโมงต่อวัน ด้วยค่าจ้างเพียง 4 บาทต่อวัน ปัญหาที่แรงงานเด็กประสบคือ การทำงานในสถานที่แออัด ขาดสุขลักษณะอนามัยเป็นต้น⁶

5.2 ประเภทของการทำงาน

แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมประเภทหัตถอุตสาหกรรมและงานก่อสร้าง (Manufacturing and Construction) หมายรวมถึงอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง การผลิตและการทอเสื้อผ้า หนังสือพลาสติก อุปกรณ์ต่าง ๆ เด็กเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงานจากการประกาศรับสมัครงานซึ่งมีการโฆษณาชวนเชื่อถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ ในต้นปี พ.ศ. 2523 ได้มีการประมาณการว่ามีการใช้แรงงานเด็กอายุประมาณ 11-14 ปี จำนวนประมาณ 2-3% ของคนงานในอุตสาหกรรมประเภทก่อสร้าง โดยที่เด็กเหล่านี้พยายามกับครอบครัวและช่วยทำงานประมาณ 8 ชั่วโมง โดยได้หยุดพักช่วงกลางวัน 1 ชั่วโมง และได้รับค่าจ้างรายวัน⁷

⁵ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40.

⁶ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร สถานการณ์แรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40.

⁷ Hilde Elin Healand, "Child Labour in Thailand," February 28, 1995, p. 3-4. (Unpublished material).

อาชีพที่แรงงานเด็กชายทำงาน ได้แก่ งานด้านเทคนิค เกษตรกร ขนส่ง งานช่าง ขณะที่แรงงานเด็กหญิงเป็นงานประเภทธุรการ งานบริการ งานขาย งานบริการ งานเสมียน เป็นต้น

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้มีรายงานวิจัยระบุถึงการใช้แรงงานเด็กกว่ามีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในสาขาเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรประมาณ 5% ของแรงงานนอกภาคเกษตรทั้งหมด

การใช้แรงงานเด็กเป็นแรงงานที่ไม่ต้องการทักษะ สาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้เด็กมาทำงานเด็ก ความยากจน การวางแผนของพ่อแม่เด็ก กอปรกับความต้องการของฝ่ายนายจ้างในการใช้แรงงานเด็ก เพราะสามารถจ้างเด็กให้ทำงานในอัตราค่าจ้างที่ถูกพอ ๆ กับผู้ใหญ่ อัตราค่าจ้างถูก การใช้แรงงานเด็กเป็นลักษณะของการด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจแม้พ่อแม่ได้รับประโยชน์จากการส่งบุตรไปทำงานตั้งแต่อายุน้อย การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียคือ เด็กจะขาดโอกาสในการศึกษาเล่าเรียน และได้รับการฝึกฝนที่เหมาะสมเพื่อเป็นแรงงานที่มีคุณภาพในอนาคต⁸

การใช้แรงงานเด็กในช่วง พ.ศ. 2528 เป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเด็กที่มีอายุระหว่าง 12-15 ปี สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ต้องทำงาน 12-16 ชั่วโมง โดยต้องทำงานติดต่อกัน ได้รับค่าแรงงานวันละ 22 บาท หรือ 1 ใน 3 ของค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้เด็กยังมีเวลาพักผ่อนน้อยมาก เด็กบางคนต้องทำงานช่วงกลางคืนระหว่าง 22.00-6.00 น. โดยที่สภาพการทำงานไม่ถูกสุขลักษณะและมีความเสี่ยงต่ออันตราย เช่น แรงงานเด็กประสบปัญหาทางสายตา ผิวหนัง การได้ยิน มีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ อ่อนเพลีย เนื่องจากการทำงานกับวัตถุที่มีพิษ⁹

ในปี พ.ศ. 2533 รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า ผู้มีงานกลุ่มอายุ 13-14 ปี มีจำนวน 966,100 คน และกลุ่ม

⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การจ้างงานกับแผนพัฒนาฉบับที่หกของประเทศไทย. รายงานเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนโดย สำนักงานพัฒนาแรงงานแห่งเอเชีย ILO-ARTEP และ UNDP กันยายน 2528, หน้า 66-68.

⁹ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. "สถานการณ์แรงงานเด็ก," 2538, อ้างแล้ว, หน้า 1.

อายุ 15-19 ปี มีจำนวน 4,405,000 คน ดังนั้นภาพรวมปริมาณแรงงานเด็กที่กำลังในกลุ่มอายุ 13-19 ปี มีประมาณ 5,371,100 คน¹⁰

ข้อมูลการสำรวจ ในระยะหลังจะไม่มีการระบุถึงกลุ่มอายุ 11-12 ปีเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากถือหลักตามอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 13 ปี แต่ในสภาพความเป็นจริงมีแรงงานเด็กที่อายุน้อยอยู่มาก โดยพิจารณาจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติต่าง ๆ รอบ 2 ปี พ.ศ. 2530 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้มีงานทำกลุ่มอายุ 11-12 ปี มีจำนวนมากถึง 134,800 คน¹¹

แนวโน้มการใช้แรงงานเด็กมีแนวโน้มว่าจะทวีจำนวนมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 จากรายงานสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็กของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่า เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของแรงงานเด็กกับจำนวนประชากรในวัย 11-14 ปี ในระยะ 5 ปี (2527-2531) พบว่า แนวโน้มของจำนวนเด็กที่มีงานทำ ไม่ได้ลดลงตามสัดส่วนของประชากร กล่าวคือในปี 2532 สัดส่วนเปลี่ยนแปลงไปจาก 1 ต่อ 5 (ประมาณ 20%) เป็น 1 ต่อ 4 จะมีเด็ก 1 คน ต้องทำงานเลี้ยงชีพ และยิ่งไปกว่านั้น แรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีอายุน้อยลง จากการสำรวจพบว่า จากเดิมปี 2529 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอายุ 14 ปี ในปี 2532-2533 มีกลุ่มอายุ 12-13 ปี มากขึ้น¹²

ในช่วง พ.ศ. 2528-2537 แม้ว่าเศรษฐกิจได้เติบโตอย่างรวดเร็วและอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ พ.ศ. 2530-2531 เศรษฐกิจเติบโตถึง 10% แต่ผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้นำมาปรับปรุงสภาพชีวิตของแรงงานเด็ก

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ใน พ.ศ. 2533 มีเด็กอายุระหว่าง 13-19 ปี จำนวน 5.3 ล้านคน ทำงานด้านธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมีเด็กอายุระหว่าง 11-13 ปี ประมาณแสนคนเศษ ใน พ.ศ. 2536 พบว่ามีเด็กอายุ 13-14 ปี จำนวน 7.23 แสนคน ทำงาน 7.09 แสนคน หรือ 98.1% โดยอพยพจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีกำลังแรงงานในวัยดังกล่าวประมาณ 4.71 แสนคน ในจำนวนนี้มีงานทำ 4.67 แสนคน หรือ

¹⁰ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3) พ.ศ. 2533, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533.

¹¹ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก กลุ่มนักศึกษาปัญหาแรงงานเด็กในเอเชีย, รายงานเรื่องการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานเด็กในประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์ของเด็กต่อสหประชาชาติ, 9-10 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมอินมา กรุงเทพฯ , หน้า 2.

¹² อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 11

99.2% รองลงมาคือภาคเหนือมีกำลังแรงงานเด็ก 1.03 แสนคน มีงานทำ 1.01 แสนคน หรือ 98.1 % ในภาคกลางมีเด็กมีงานทำ 0.79 แสนคน จากกำลังแรงงานเด็ก 0.82 แสนคน (96%) สำหรับภาคใต้มีเด็กอยู่ในกำลังแรงงาน 0.40 แสนคนและมีเด็กที่มีงานทำ 0.36 แสนคน (90%) และในกรุงเทพมหานคร มีเด็กในกำลังแรงงาน 0.24 แสนคน และในจำนวนดังกล่าวมีเด็กจำนวน 0.23 แสนคนมีงานทำ (95.84)

ในปี พ.ศ. 2536 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ตรวจสอบพบว่าสถานประกอบการซึ่งมาขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานฯ จำนวนทั้งสิ้น 30,000 บริษัท มีสถานประกอบการจำนวน 5,400 แห่ง ซึ่งได้จ้างงานเด็ก (จำนวน 21,648 คน) ในจำนวนนี้พบว่า มีกรณีซึ่งปฏิบัติต่อแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมจำนวน 95,000-120,000 คนโดยที่เด็กทำงานจำนวนประมาณ 13 ชั่วโมง/วัน¹³

ใน พ.ศ. 2537 แรงงานเด็กกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเสนอข้อมูลจากการตรวจแรงงานในปีดังกล่าว ว่าแรงงานเด็กในกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีประมาณ 4,278 คน จากแรงงานเด็กที่สำรวจพบทั้งหมดจำนวน 11,305 คน โดยพบว่า เด็กส่วนมากทำงานในกิจการอุตสาหกรรมการผลิต จำนวน 6,227 คน รองลงมาทำงานขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม จำนวน 3,827 คน โดยทำงานเย็บรองเท้า เย็บเสื้อผ้า กระเป๋า เเจียระไนพลอย ทำเครื่องประดับ ซ่อมรถยนต์ และร้านอาหาร¹⁴

ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติได้รายงานถึงสัดส่วนของการใช้แรงงานเด็กกว่าใน พ.ศ. 2538 อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานเด็กในกำลังแรงงาน คือ 11.4% สำหรับกลุ่มเด็กอายุ 13-14 ปี และ 44.4% สำหรับกลุ่มเด็กอายุ 15-19 ปี โดยที่อัตราการมีส่วนร่วมโรงงานเด็กในเขตเทศบาลมีน้อยกว่านอกเขตเทศบาล และอัตราส่วนการมีส่วนร่วมของเด็กที่สูงที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่อัตราการมีส่วนร่วมในการกำลังแรงงานของเด็กอายุ 13-14 ปี เป็น 15.5% และสำหรับเด็กอายุ 15-19 ปี¹⁵

¹³ Hilde Elin Healand, Child Labour in Thailand, February 28, 1995, p. 3-4 (Unpublished material)

¹⁴ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานสวัสดิการสังคม, การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก, โดย การสนับสนุนจากโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (กทผ., กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม), หน้า 2.

¹⁵ อ้างใน Thailand Country Study Towards a Best Practice Guide on Sustainable Action Against Child Labour for Policy Maker, Paper produced for the ILO January 1998, p.17.

พ.ศ. 2540 การใช้แรงงานเด็กมีประมาณ 1 ล้านกว่าคน โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ระบุว่า ในจำนวนนี้มีเด็กอายุระหว่าง 13-15 ปีอยู่ในโรงงานประมาณกว่า 2 แสนคน¹⁶

กล่าวโดยรวม ไม่ว่าเศรษฐกิจจะเติบโตมากเพียงใด การใช้แรงงานเด็กก็ยังคงมีอย่างกว้างขวางและฝ่าฝืนกฎหมายเด็กต้องทำงานด้วยชั่วโมงการทำงานอันยาวนาน ไม่มีวันหยุด ไม่มีค่าล่วงเวลา ขาดสวัสดิการ และในหลายกรณีเด็กถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวอย่างทารุณ

5.3 จำนวนชั่วโมงการทำงาน

จากการสำรวจจำนวนชั่วโมงการทำงาน พบว่าลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการทำงานของเด็กดังนี้

ประการแรก แรงงานเด็กนอกเขตเทศบาลมีจำนวนชั่วโมงการทำงานมากกว่าแรงงานเด็กในเขตเทศบาล¹⁷

ประการที่สอง ใน พ.ศ.2540 แรงงานเด็กอายุระหว่าง 13-14 ปีในเขตเทศบาลทำงานต่ำกว่า 10 ชั่วโมงมีจำนวน 0.2 % ขณะที่แรงงานเด็กอายุ 13-14 ปีทำงาน 10-19 ชั่วโมง มี 2.6% ในขณะที่มีแรงงานเด็ก 56% ที่ทำงาน 50 ชั่วโมงขึ้นไปอยู่นอกเขตเทศบาล¹⁸

ประการที่สาม แรงงานเด็กจำนวนมากทำงานในระยะเวลาอันยาวนาน จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ยังคงมีเด็กที่ทำงานมากกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยทำงานก่อสร้าง บริการ การค้า อุตสาหกรรม หัตถกรรม

6. ผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของตลาดแรงงานนอกวงเกษตรต่อเด็ก

ผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของตลาดแรงงานนอกวงเกษตรต่อเด็กอาจกล่าวได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ

¹⁶ ผู้จัดการรายวัน วันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 2.

¹⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจสภาพการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1) พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.

¹⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจสภาพการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1) พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.

(1) เด็กซึ่งมีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยทำงานในโรงงาน
อุตสาหกรรม .

เด็กในกลุ่มที่มีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม
ประสบปัญหาดังนี้

ก. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย

เด็กซึ่งมีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยทำงานในโรงงาน
อุตสาหกรรมต่าง ๆ เด็กเหล่านี้ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยเนื่องจากตกอยู่ในสภาวะ
การทำงานอันยาวนาน การไม่ได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมตามวัย¹⁹

อาชีพของเด็กและเยาวชนขยายตัวจากงานเกษตรในชนบทไปยังงาน
อุตสาหกรรม ธุรกิจและบริการต่าง ๆ เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจากงานเกษตรของครอบครัวให้
ผลผลิตต่ำ จากการบำรุงพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์เต็มที่ ทำให้รายได้ต่ำเมื่อเทียบกับ
อาชีพอื่น จำนวนสมาชิกในครอบครัวก็เพิ่มขึ้น ทำให้ขนาดการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยน้อยลง
ประกอบกับการกระตือรือร้นของเด็กและเยาวชนที่จะทำงานก้าวหน้ามีรายได้มั่นคงขึ้น

ในครอบครัวที่ยากจน เด็กต้องออกทำงานนอกบ้านเพื่อหาเงินจุนเจือ
ครอบครัว เด็กจำนวนไม่น้อยต้องทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานผลิต
ลูกกวาด โรงงานสิ่งทอ สถานผลิตเครื่องสำอางค์ การผลิตยางพาราและพลาสติก และงาน
โลหะ

สำหรับเด็กหญิงต้องประกอบอาชีพในสถานอาบ อบ นวด เป็นโสเภณีเด็ก
ทำงานตามโรงฉายภาพยนตร์ คลับโบว์ลิง และร้านเสริมสวย การที่เด็กเข้าทำงานในช่วงอายุ

¹⁹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ระบุว่า ใน ค.ศ. 1986 พบว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ที่ใช้แรงงานทั่วโลก
ประมาณ 50 ล้านคน และจากนักการศึกษาด้านแรงงานเด็กบางท่านได้ระบุว่ามีความประมาณ 100 ล้าน
คน และนับแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา การขยายตัวทางโอกาสการศึกษามีส่วนช่วยให้เด็กลดความ
เสี่ยงในการที่จะถูกใช้แรงงานได้ เพราะเมื่อเด็กต้องไปโรงเรียนโอกาสที่จะถูกนำไปใช้แรงงานก็จะลดลงไป
อย่างไรก็ตาม การเพิ่มโอกาสในการศึกษามีได้จัดแรงงานเด็กให้หมดไป ยังปรากฏว่ามีเด็กที่มีงานทำใน
เหมืองถ่านหินโรงงานอุตสาหกรรมประเภทสายพาน เกษตรกรรม การช่วยพ่อแม่ทำงานหารายได้

แม้ว่าการศึกษจะเป็นสิ่งสำคัญในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก สำหรับครอบครัวที่ยากจนอาจไม่
มีเงินมากพอที่จะส่งเสียให้เด็กเข้าโรงเรียน หากเป็นเช่นนั้น การแก้ไขปัญหาระงงานเด็กเข้าโรงเรียน หากเป็น
เช่นนั้น การแก้ไขปัญหาระงงานเด็กก็คือ การจัดปัญหาความยากจนและการว่างงาน โปรดดูรายละเอียดใน
International Labour Organization, "Focus on Child Labour," ILO Information, Geneva: 1986.
pp. 1-4.

น้อยนี้ ทำให้เป็นผลเสียต่อพัฒนาการทางด้านจิตใจ ยิ่งไปกว่านั้นหากเด็กได้รับเชื้อเอชไอวี (HIV) เนื่องจากการเป็นโสเภณีเด็ก และการทำงานตามสถานเริงรมย์ อาจส่งผลให้พวกเขาเป็นโรคเอดส์ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตได้

นอกจากนี้ ผลกระทบอันเกิดจากการใช้แรงงานเด็กต่อหัวเด็กได้แก่ การขาดความเอาใจใส่ด้านสุขภาพอนามัย การเป็นอยู่หลับนอน การพักผ่อน ค่าจ้างผลตอบแทนจากการทำงานต่ำ และที่สำคัญคือ คุณภาพของประชาชนในอนาคต โดยที่เหตุแห่งการใช้แรงงานเด็กประกอบไปด้วย

- 1.กฎหมายคุ้มครองแรงงานเปิดโอกาสให้มีการจ้างเด็กที่มีอายุครบ 13 ปี เป็นลูกจ้างได้
- 2.ระบบการศึกษา เมื่อเด็กจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว ผู้ปกครองไม่ส่งเสริมให้เรียนต่อในระดับมัธยม เด็กจึงถูกผลักดันเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- 3.สภาพความยากจน
- 4.ความต้องการของนายจ้าง
- 5.ความต้องการของเด็ก
- 6.การเปลี่ยนแปลงของระบบค่านิยม ครอบครัวชนบทในสมัยก่อนนิยมส่งบุตรเรียนหนังสือเพื่อเข้ารับราชการ ปัจจุบันค่านิยมดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป และ
- 7.ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและการลงทุน²⁰

หากพิจารณาถึงภาพโดยรวม แม้ว่าการทำงานของเด็กจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมก็ตาม ในเวลาเดียวกันก็เกิดปัญหาที่ตามมาสรุปได้ดังนี้

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ปัญหานี้สืบเนื่องจากการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด สวัสดิการต่าง ๆ ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หรือสถานประกอบการบางแห่งมีการกักขัง หน่วงเหนี่ยว กระทำทารุณเด็ก

²⁰ เสริม สมาน. "แรงงานเด็ก; ปัญหาสังคมที่ไม่ควรมองข้าม" เอกสารประกอบการสัมมนาสื่อมวลชนกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน : ด้านแรงงานเด็ก ครั้งที่ 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2537 ณ โรงแรมรีเจนท์พาเลซ จ. อุบลราชธานี

ค. ปัญหาทุพโภชนา

ปัญหานี้เกิดกับเด็กที่ทำงานและอยู่อาศัยกับนายจ้าง แต่เด็กต้องทำงานเป็นเวลานาน มีเวลาพักผ่อนน้อย อาหารที่นายจ้างจัดให้ส่วนใหญ่ไม่มีคุณค่า ทำให้เด็กมีปัญหาด้านโภชนาการ ส่วนเด็กที่ไม่ได้พักกับนายจ้าง และมาจากครอบครัวที่ยากจน ขาดความรู้ด้านโภชนาการ ได้รับอาหารมีคุณภาพน้อย เนื่องจากได้รับค่าจ้างน้อย ทำให้เด็กมีปัญหาทุพโภชนาการเช่นกัน ปัญหาเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยและพัฒนาการของเด็ก นอกจากนี้ที่พักที่นายจ้างจัดให้ก็ไม่ถูกสุขลักษณะ มีความสกปรก แออัด แสงสว่าง และการระบายอากาศไม่เพียงพอ และงานประเภทต้องยืนหรือนั่งในอิริยาบถเดียวกันทั้งวัน การทำงานด้วยชั่วโมงอันยาวนานทั้งวันทำให้เด็กขาดกิจกรรมนันทนาการและการพักผ่อนที่เหมาะสมทำให้มีผลต่อสุขภาพจิตของเด็ก

ง. ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงาน

ในสถานประกอบการขนาดเล็ก เด็กมีแนวโน้มจะเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานสูง โดยเฉพาะแรงงานเด็กในกลุ่มอายุ 15 ปีหรือต่ำกว่า จะได้รับบาดเจ็บรุนแรงมากที่สุด เนื่องจากสถานประกอบการขนาดเล็กมักขาดเครื่องป้องกันอันตรายและอุปกรณ์ความปลอดภัยต่าง ๆ นอกจากนี้เด็กมีระยะเวลาการทำงานอันยาวนาน ทำให้เกิดความเมื่อยล้าได้ ก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพและทักษะในการทำงาน ทำให้เสี่ยงต่อการประสบอันตรายจากการทำงาน หากเด็กพิการเนื่องจากการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย

ประมาณ พ.ศ. 2512 ได้มีรายงานระบุว่า กิจกรรมทอผ้า กิจกรรมผลิตลูกกวาด และขนมปัง ฯลฯ จะพบการใช้แรงงานเด็กหญิงเป็นจำนวนมาก เด็กหญิงที่ทำงานในกิจการทอผ้าจะทำการกรอผ้า สำหรับกิจการขนมปังเด็กหญิงจะทำหน้าที่ห่อและบรรจุ ค่าจ้างจะคิดตามรายชิ้น ประมาณวันละ 3-10 บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณงานที่ทำและชั่วโมงการปฏิบัติงาน ในโรงงานผลิตลูกกวาดและทอผ้า เด็กหญิงทำงานวันละ 10-12 ชั่วโมง ได้รับค่าจ้างวันละประมาณ 10 บาท เวลาพักรับประทานอาหารกลางวัน 15-30 นาที นอกจากนี้ยังมีเด็กที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่ คือ บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ซึ่งค่าจ้างของเด็กจะรวมกับผู้ปกครองและส่วนใหญ่ (เกิน 50%) จะไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ²¹

²¹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร. ปัญหาแรงงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา, วิทยาป้องกันราชอาณาจักร, สิงหาคม 2512, หน้า 100.

สำหรับเด็กชาย ส่วนมากจะจบการศึกษาภาคบังคับแล้วจึงเข้าทำงานและฝึกหัดงานในโรงกลึง เชื่อมโลหะ และการซ่อมเครื่องยนต์ ลักษณะการทำงานเป็นแบบสมาชิกในครอบครัว กินอยู่กับนายจ้าง เวลาทำงานไม่แน่นอน บางครั้งต้องทำงานกลางคืน ถ้านายจ้างมีงานเร่งด่วนต้องทำให้เสร็จในเวลาจำกัด เด็กมักประสบอันตรายจากการทำงานเป็นประจำ ทำให้สูญเสียส่วนต่าง ๆ ของร่างกายเพราะอุปกรณ์เก่า นายจ้างไม่เอาใจใส่และเด็กประมาทในการใช้เครื่องมือ²²

สภาพการทำงานดังที่ระบุมาข้างต้นทำให้เด็กตกอยู่ในสภาพที่เสี่ยงต่ออันตรายอันเกิดจากการทำงาน

จ. ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาอาชีพ

เด็กที่ทำงานมักได้รับการศึกษาน้อย เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานทำให้ไม่ได้รับการศึกษาเพิ่มเติม ทั้งนี้เพราะว่าเด็กต้องทำงานในเวลาอันยาวนาน มีเวลาพักและหยุดพักผ่อนน้อย เด็กจะมีความเหนื่อยอ่อน จึงไม่มีความต้องการที่จะศึกษา ทั้งยังไม่มีรูปแบบการศึกษานอกระบบที่แน่นอนสำหรับเด็กในวัยเรียน (7-14 ปี) ซึ่งไม่ได้รับการศึกษา และไม่มีโอกาสได้พัฒนาอาชีพให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือในอนาคต ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กในอนาคต

ฉ. ปัญหาการปรับตัวของเด็ก

เด็กที่ทำงานเป็นช่วงที่กำลังเจริญเติบโตเป็นวัยรุ่น ซึ่งช่วงนี้เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางร่างกายและทางอารมณ์ การที่เด็กต้องทำงานอยู่ในสถานที่ที่ไม่เอื้ออำนวย ที่อยู่อาศัยก็ไม่ถูกสุขลักษณะ ห่างไกลจากครอบครัว ญาติพี่น้องย่อมทำให้พัฒนาการของเด็กมีปัญหา อีกทั้งเด็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนบทซึ่งมีแบบแผนความเป็นอยู่ที่ต่างกัน ชีวิตการทำงานในเมืองมีเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย เหตุเหล่านี้มีผลต่อการปรับตัวของเด็ก

ช. ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก

ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก รวมถึงการถูกตัดขาดความสัมพันธ์จากครอบครัวเนื่องจากมีความจำเป็นต้องจากพ่อแม่และผู้ปกครองตั้งแต่อายุยัง

²² ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร. ปัญหาแรงงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. สิงหาคม 2512 , หน้า 100.

น้อย นอกจากนี้ยังถูกห้ามติดต่อกับครอบครัว ถูกอุทธรณ์จากนายจ้างโดยการทำร้ายร่างกาย การทำร้ายจิตใจ การล่วงเกินทางเพศ โดยนายจ้าง นายหน้า หรือพนักงานจัดหางาน²³ หรือการสูญหายไปเมื่อมาทำงานในเมือง ถูกหลอกลวงโดยสำนักจัดหางานหรือนายหน้า ถูกกระทำทารุณ ข่มขืน ฯลฯ สภาพดังกล่าวมิได้เกิดกับแรงงานเด็กส่วนใหญ่แต่ก็แสดงถึงปัญหาซึ่งควรจะได้มีการจัดการแก้ไขให้แรงงานเด็กได้รับความคุ้มครอง²⁴

ข. ปัญหาอื่น ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคม

การทำงานของเด็กในเมืองทำให้เด็กต้องเผชิญปัญหาความคับคั่งในเมืองที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ ปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่างถิ่น การประพฤติตนไม่ชอบตามธรรมเนียมคลองธรรม เพราะห่างไกลการดูแลของผู้ปกครอง ปัญหาการทำงานของเด็กและเยาวชนมีมากกว่าผู้ใหญ่เช่น การว่างงาน การทำงานไม่เหมาะสมเกี่ยวกับอันตราย ไม่ปลอดภัย การทำงานก่อนวัยอันควรโดยไม่ได้ศึกษาเล่าเรียน การใช้แรงงานโดยไม่เป็นธรรมและการฝึกอาชีพแก่เด็ก โดยเอารัดเอาเปรียบ²⁵

ฉ. ปัญหาการว่างงานในเด็กวัย 15-24 ปี

หากพิจารณาถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มในด้านการใช้แรงงานเด็กมีมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะค่าแรงต่ำและการควบคุมดูแลทำได้ง่าย) เนื่องจากประเทศไทยมีการขยายตัวของการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมและบริการ และมีการลงทุนจากต่างประเทศในระดับสูง ยังผลให้ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 8% ใน พ.ศ. 2530 และในปี พ.ศ. 2531-2533 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า 10% องค์การผลิตในประเทศไทยยังคงเป็นธุรกิจขนาดเล็กซึ่งใช้แรงงานภายในครอบครัวหรือใช้แรงงานจำนวนน้อยซึ่งว่างจ้างอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทางสถาบัน

²³ สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดด้านแรงงานเด็ก, (กทผ., กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม), หน้า 4.

²⁴ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก กลุ่มศึกษาปัญหาแรงงานเด็กในเอเชีย. รายงานเรื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์ของเด็กต่อสหประชาชาติ, 9-10 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมอินมา กรุงเทพฯ, หน้า 3-4.

²⁵ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 39.

วิจัยเพื่อการพัฒนาได้รายงานว่ามีจำนวน 86% ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นงานธุรกิจขนาดเล็กซึ่งอาศัยแรงงานของสมาชิกในครอบครัว²⁶

สภาพการทำงานของแรงงานเด็ก ภาพรวมการทำงานของแรงงานเด็กใน 3 ช่วงอาสสะท้อนถึงภาพการเปลี่ยนแปลงการทำงานจากการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีขนาดประมาณ 5-50 คน ในช่วง พ.ศ. 2515²⁷ มาเป็นภาพที่เด็กทำงานในโรงงานห้องแถว หรือทำงานตามบ้าน/หมู่บ้าน (Sub-contract) เนื่องจากพ่อแม่รับงานจากโรงงานอุตสาหกรรม²⁸ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยให้ครอบครัว/เด็กรับงานไปทำที่บ้านเช่น งานประกอบชิ้นส่วนเสื้อผ้า เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ว่าแรงงานเด็กมักได้รับการจ้างงานในกิจการขนาดเล็กที่มีระบบบริหารงานแบบครอบครัว มีคนทำงานตั้งแต่ 5-50 คน ได้แก่กิจการทอผ้า ผลิตลูกกวาดและขนมปัง ถ่านไฟฉาย เป็นต้น โรงงานเหล่านี้มักจ้างเด็กผู้หญิงเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเด็กชายมักอยู่ในกิจการผลิตภัณฑ์โลหะ การกลึง การเชื่อมโลหะ ผลิตแก้ว ผลิตยางและพลาสติก เป็นต้น สภาพการทำงานของแรงงานเด็กอยู่ในสภาพที่เลวร้าย คือได้รับค่าจ้างเพียง 3-5 บาท มีชั่วโมงการทำงานยาวนานถึง 10-12 ชั่วโมง บางทีก็ไม่จำกัดจนกว่างานจะเสร็จใน พ.ศ. 2526 มีเด็กอายุช่วง 7-14 ปีอยู่ในตลาดแรงงานถึง 1,070,000 คน²⁹

สำหรับเด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในสภาวะว่างงานและไม่ได้งานทำ เนื่องจากสาเหตุสำคัญสองประการคือ

1. พ่อแม่ต้องทำงานหาเงินมาดูแลครอบครัวทำให้ไม่มีเวลาดูแลบุตร จำเป็นต้องอาศัยสถานรับเลี้ยงเด็ก ญาติ จ้างคนดูแลเด็ก ในกรณีที่คู่สมรสให้ญาติดูแลเด็ก มักเป็นญาติฝ่ายหญิง เช่น แม่ยาย พ่อหรือแม่ของฝ่ายภรรยา เป็นต้น³⁰

2. เด็กประสบปัญหาครอบครัวแตกแยก มีการใช้ความรุนแรงในรูปของการพูดจา และการใช้กำลังกับเด็ก (verbal and physical abuse)³¹

²⁶ รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "หนู นิด น้อย และภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับการพัฒนาของไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2535, หน้า 44.

²⁷ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 102.

²⁸ เอกสารสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

²⁹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานกับรัฐ-สามทศวรรษ, หน้า 82.

³⁰ ข้อมูลภาคสนาม, 2540

ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้เด็กต้องกลายเป็นเด็กจรจัด เด็กเร่ร่อน เด็กขอทาน หรือเด็กข้างถนน ซึ่งไม่ได้รับการเลี้ยงดูในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดี เด็กเหล่านี้บางคน อาจขาดโอกาสในการศึกษาอีกด้วย³²

เด็กที่ไม่มีโอกาสเรียนต่อ จะออกทำงานนอกบ้านในลักษณะต่าง ๆ มากขึ้น ด้วย อาทิ การขายหนังสือพิมพ์ ขายดอกไม้ตามถนน ขัดรองเท้า (ในช่วง พ.ศ. 2515) การเร่ขายสินค้า ฯลฯ ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน พ.ศ. 2515 มีเด็กที่ขายหนังสือพิมพ์และดอกไม้ในจังหวัดพระนครจำนวนประมาณ 3,000 คน นอกจากนี้ยังมีเด็กที่ทำงานตามปั้มน้ำมันเกือบทุกแห่ง ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งทำงานในภาคบริการ เด็กเหล่านี้ทำงานและกินอยู่ที่ปั้มน้ำมัน³³

7. ข้อมูลเสริมจากภาคสนาม

จากการสัมภาษณ์บุคคลที่ทำงานด้านแรงงานเด็กโดยขอสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพมาเป็นข้อมูลเสริมสามารถประมวลเป็นข้อสรุปได้ดังนี้

1. อายุการทำงานของเด็ก อาจอยู่ระหว่าง 13-15 ปี ข้อดีของการกำหนดอายุของเด็กที่ 15 ปี ก็เพื่อป้องกันการถูกล่อลวงของเด็กป้องกันการถูกระงับทำทารุณ

ในเวลาเดียวกันในหลักสูตรการเรียนการสอนควรมีวิชาเสริมสร้างประสบการณ์ของเด็ก

2. ความสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดตามกฎหมายต่องานที่เด็กทำและประเพณีปฏิบัติของครอบครัวในประเทศไทยที่ให้ลูกหลานช่วยงานในกิจการครอบครัวซึ่งอยู่ในรูปของธุรกิจครอบครัว เช่นร้านก๋วยเตี๋ยว ร้านขายของชำ ฯลฯ ไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความขัดแย้งต่อกันตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเอารัดเอาเปรียบเด็ก

บทบาทรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็ก ควรเน้นที่การมีส่วนร่วมของชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านเด็ก

³¹ Hilde Elin Haaland, "Child Labor in Thailand," February 28, 1995, p. 6. (Unpublished material).

³² โปรดดู จำนวนเด็กออกจากโรงเรียนกลางคันในหนังสือสถิติรายปีของกระทรวงศึกษาธิการ และสถิติการจับกุมเด็กผู้กระทำผิด

³³ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 40.

8. การแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ต่อเนื่องถึงครั้งแรกของแผนฉบับที่ 7 ประชาชนยังคงประสบปัญหาความยากจนและเด็กยังคงเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในลักษณะของการช่วยเหลือครอบครัวโดยไม่ได้รับผลตอบแทน

ในช่วงพ.ศ. 2532-2537 จำนวนเด็กที่จบชั้น ป. 6 และไม่มีโอกาสเรียนต่อมีจำนวนสะสมประมาณ 2 ล้านคน³⁴

นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กอาจสรุปได้ ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี 14 มิถุนายน 2531 เรื่องข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็ก โดยกำหนดมาตรการ 27 ข้อ (ระยะสั้นและระยะยาว)

2. วันที่ 21 ตุลาคม 2535 นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยได้ให้นโยบายในการส่งเสริมให้เด็กมีโอกาสในการศึกษามากขึ้นจาก 6 ปีเป็น 9 ปี ซึ่งเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อมีอายุ 15 ปี อันเป็นวัยที่เหมาะสมในการทำงาน และ

3. วันที่ 2 พย. 2525 นายกรัฐมนตรีได้มีนโยบาย "ไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ในช่วง พ.ศ. 2537 รัฐได้จัดโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็ก เช่น โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็ก(ในภูมิภาค), โครงการฝึกอาชีพเด็กอายุ 13 แต่ไม่ถึง 15 ปี และโครงการฝึกอาชีพแรงงานในภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน (แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก) บริการกู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือเพื่อการฝึกอาชีพ และบริการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพจากเงินทุนหมุนเวียนประชาสงเคราะห์เศรษฐกิจสงเคราะห์ (ทปศ. 3)

องค์กรต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ดำเนินการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น

³⁴ โครงการป้องกันและแก้ไขแรงงานเด็ก (ในสวนภูมิภาค) ตามมติ ครม. 1 พฤศจิกายน 2537 หน้า 1

1.1 รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันหมายถึงการห้ามปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงสัตว์หรือเยี่ยงทาส เช่น การนำมนุษย์มาทดลองเหมือนสัตว์ไม่ได้

1.2 ห้ามการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ห้ามจับโดยไม่มีหมายศาลและต้องนำตัวส่งศาลภายใน 48 ชั่วโมงหลังจากการจับกุม

1.3 รับรองสิทธิของครอบครัวและความเป็นส่วนตัว โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และมีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวในฐานะหน่วยของสังคมที่มีความสำคัญที่สุด

1.4 รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เปล่าอย่างน้อย 12 ปี และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

1.5 สิทธิเด็กและเยาวชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่ธรรม และหากไม่มีผู้ดูแลรัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาอบรม

การให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน และการห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

การให้รัฐสามารถเข้าดำเนินการในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบหรือผู้ด้อยโอกาส เช่น สตรี เด็ก คนพิการ คนเป็นเอดส์ เพื่อให้คนดังกล่าวเสมอภาคกันกับคนอื่น

การให้ความคุ้มครองโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาหรือความคิดเห็นทางการเมือง

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2. กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและประกาศใช้แล้ว คือ

2.1 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ให้ครอบคลุมถึงการซื้อ ขาย จำหน่าย ชักพา หรือจัดหาเด็กผู้ชาย

ด้วย รวมถึงการกำหนดมาตรการการต่อต้านขบวนการเชื่อมโยงการค้าหญิงและเด็กทั้งในและระหว่างประเทศ มาตรการในการติดตามเพื่อช่วยเหลือหญิงหรือเด็กในการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาค้าหญิงและเด็ก อันเป็นการช่วยเหลือหญิงและเด็ก

2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอาชีพแก่บุคคลที่อยู่ในวัยแรงงานได้ฝึกฝนให้มีฝีมือ เพื่อมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงาน และเพื่อให้บุคคลซึ่งทำงานอยู่แล้วได้รับการฝึกเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมทั้งให้มีการร่วมมือระหว่างสถานประกอบการและสถานศึกษาในการรับนักเรียน นักศึกษา เข้าฝึกงานในสถานประกอบการตลอดจนมุ่งการพัฒนาคนให้สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจและอุตสาหกรรม

2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ ให้มีมาตรการคุ้มครองงานหญิงและเด็กกว้างขวางขึ้น รวมทั้งการห้ามนายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงล้ำทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก กำหนดห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี กำหนดเวลาทำงานของเด็ก กรณีนายจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้างต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน รวมทั้งห้ามนายจ้างจ่ายค่าจ้างของเด็กแก่บุคคลอื่นตลอดจนการเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ และการใช้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลาเพื่อศึกษาอบรมได้ไม่เกิน 30 วันต่อปี

3. กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้รับการพิจารณาและยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และกำลังจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

3.1 ร่างพระราชบัญญัติการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพื่อปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 และฉบับที่ 132 เป็นการเสนอปรับปรุงโดยหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งเน้นบทบาทของชุมชน ครอบครัว สังคม และรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิที่เด็กพึงได้รับ

3.2 ร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการเด็ก เยาวชน และครอบครัวแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้ดำเนินการยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และศาล

เยาวชนและครอบครัวกลางกำลังดำเนินการพิจารณาเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดให้องค์กรระดับชาติให้มีอำนาจหน้าที่ปกป้อง คัดกรองและ กำกับดูแลด้านการพัฒนาเด็กเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก อย่างไรก็ตาม ภายใต้อัตลักษณ์ฉบับใหม่ ได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการจำนวน 3 คน โดย 1 ในจำนวน ผู้ตรวจการดังกล่าวคือ ผู้ตรวจการด้านเด็ก

3.3 ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ. เป็นกฎหมายที่ร่างขึ้น โดยมีหลักการในการเสนอแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะนำบัดทุกข์บำรุงสุข ส่งเสริมสวัสดิภาพ และความผาสุกให้กับประชาชนที่ประสบกับปัญหาทางสังคม จิตใจ ครอบครัวขาดความ มั่นคง ขาดผู้อุปการะ ไร้ที่พึ่ง จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง และ เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ทั้งด้านการประสานงาน การระดมความร่วมมือจากทุก ฝ่ายในงานสวัสดิการสังคม การส่งเสริมองค์กรสาธารณประโยชน์ การส่งเสริมบุคลากร ด้านสวัสดิการสังคม และการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการสังคมให้มี ความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.4 ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมาย แม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมและปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

4. ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการยกร่างของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง คือ ร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก ภาคเกษตรกรรม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการค้าหาข้อมูลเพื่อยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ คุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมแล้ว

ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อสิทธิเด็ก อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่เป็นคุณต่อสิทธิเด็กมา กล่าวคือ

มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิพื้นฐาน เสรีภาพ และความเสมอภาคของ ประชาชนไว้อย่างกว้างขวางโดยรับรองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคในด้าน กฎหมาย การไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย เป็นต้น

ก่อให้เกิดการเร่งรัดออกกฎหมายย่อยติดตามมา ซึ่งมีการดำเนินการอย่างรวดเร็วในหลายเรื่องดังตัวอย่าง กฎหมายใหม่ที่มีการออกประกาศใช้หลังตุลาคม 2540 ที่กล่าวแล้ว และขณะนี้ยังได้มีการเร่งรัดร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จะเป็นคุณแก่เด็กอีกหลายฉบับ

ในการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศมี สยช. เป็นตัวแทนภาครัฐ และ สอดย. เป็นตัวแทนของภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในการประสานงานการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน และประสานงานกับหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5. คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 11 คน ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้หรือประสบการณ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่อรัฐสภาและทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กรมประชาสงเคราะห์

มีสถานสงเคราะห์ให้บริการดูแลเด็กในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- การตรวจรักษาสุขภาพและพัฒนาการของเด็ก ตั้งแต่เด็กแรกเกิดจนถึงเด็กโต
- การศึกษาตามระดับความสามารถของเด็ก
- อาหารเสริมตามพัฒนาการเด็ก
- การฟื้นฟูทางด้านจิตใจ ในกรณีที่เด็กมีปัญหา
- การฝึกอาชีพให้แก่เด็กตามความถนัดหรือความสนใจ และมีการหาตลาดแรงงานรองรับ แต่ไม่สามารถรองรับได้ทั้งหมด
- มีกำหนดระยะเวลาในการรับดูแล ว่าสามารถอยู่ได้เป็นเวลานานเท่าไร และมีข้อพิจารณาในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะรับดูแลเด็กต่อไป

สำนักงานคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน ของสำนักงานอัยการสูงสุด

ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานของสำนักงานอัยการสูงสุดกับหน่วยงานอื่น ในการดำเนินงานปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน

การแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็กมีความเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเด็กที่ถูกกระทำมิชอบด้วยเนื่องจากเด็กที่ทำงานในหลายกรณีถูกกระทำมิชอบ³⁵

การที่เด็กถูกกระทำมิชอบในครอบครัวเกิดจากปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ การ เสพสุราเมเมา ความกดดันภายในครอบครัว ปัญหาสุขภาพจิต เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ประเพณีที่ไม่ดี แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ การเข้าไปถึงเด็กดังกล่าว เนื่องจากวัฒนธรรมของไทย มักจะถือว่าเป็นเรื่องในครอบครัว คนภายนอกมักไม่ค่อยเข้าไปยุ่งเกี่ยว ดังนั้นเมื่อทราบเด็ก มักได้รับผลที่รุนแรงแล้ว

ปัจจุบันได้มีการจัดบริการให้แก่เด็กในกลุ่มนี้และเด็กด้อยโอกาสอื่น ๆ ได้แก่ สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์แก่ เด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร ที่พบว่ามีปัญหาหรือความเดือดร้อนทุกกลุ่มเป้าหมาย ให้ได้รับการพัฒนาครบทุกด้าน รวมทั้งให้ได้รับการส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและ เยาวชน ให้มีโอกาสได้อยู่ หรือกลับไปใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวและพัฒนาตนเองได้ดีที่สุด ไม่ เป็นภาระแก่สังคม เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีคุณค่าในการพัฒนาประเทศต่อไป ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. 2540-2544) ได้แก่

1. จัดตั้งและดำเนินการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้บริการแก่เด็กใน แหล่งก่อสร้าง 8 แห่ง จำนวนเด็ก 464 คน

³⁵ จำนวนเด็กที่ถูกกระทำมิชอบในครอบครัว ปี พ.ศ. 2535-2539 เด็กถูกทารุณ จำนวน 58, 59, 57, 41, 71 คน ตามลำดับ เด็กถูกข่มขืน/ละเมิดสิทธิทางเพศ 86, 46, 36, 55, 93 คนตามลำดับ (ภาพรวมสถิติเด็กและเยาวชน 2535-2540 สยช., 2541) และจากการเฝ้าระวังทางวิชาการเรื่อง "อาชญากรรมในครอบครัว : อาการป่วยของ สังคมยุคไฮเทค" จัดโดยสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกับโครงการสำนักงานส่งเสริมการวิจัยทางกฎหมาย การ แพทย์ สาธารณสุขและวิทยาศาสตร์ (2539) ได้รวบรวมสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2537 จาก 25 องค์การ 35 หน่วยงาน พบว่ามีเด็กถูกทอดทิ้ง 3,518 ราย ถูกทารุณ 759 ราย (เกิดจากบุคคลในครอบครัวเช่น พ่อแม่ ร้อย ละ 90) เด็กถูกละเมิดสิทธิ 3,928 ราย อัตราการหย่าร้างในกรุงเทพและเชียงใหม่ มีร้อยละ 25 และมีข้อเสนอ ว่าเมื่อเด็กถูกกระทำทารุณ ควรจะมีการรายงานไว้เพราะเป็นเรื่องที่สำคัญ³⁵

2. ให้ทุนฝึกอาชีพแก่เด็กและเยาวชน อายุ 14-25 ปี ซึ่งไม่สามารถเรียนต่อได้จำนวน 194 ทุน
3. ให้การช่วยเหลือเด็กเร่ร่อนให้กับผู้ครอบครัว และทำงานในสถานประกอบการจำนวน 75 รายการ
4. จัดค่ายพัฒนาวิสัยทัศน์และเพิ่มศักยภาพเด็กด้อยโอกาส จำนวน 46 คน
5. จัดบริการพัฒนาฟื้นฟูจิตใจแบบไม่พักค้างแก่เด็กด้อยโอกาส จำนวน 100 คน
6. โครงการอบรมนักสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีกรมประชาสงเคราะห์ กรมตำรวจ สถานทูต อังกฤษและองค์กรเอกชนร่วมกันจัดขึ้น
7. โครงการให้คำปรึกษาแก่ครอบครัวและช่วยเหลือเด็กถูกดำเนินการโดย กรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร กรมสุขภาพจิต และมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก
8. ศูนย์รับแจ้งข่าวด่วนและเรื่องร้องทุกข์ (Hot line) ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร กรมสุขภาพจิต และองค์กรเอกชนหลายแห่ง

นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์มีบ้านพักสำหรับเด็กและครอบครัวทั้งใน กรุงเทพมหานครและใน 8 จังหวัดคือ เชียงใหม่ อุดรธานี ปราจีนบุรี ชลบุรี นครสวรรค์ นราธิวาส สงขลา และภูเก็ต

แนวทางแก้ไขปัญหา

1. ควรเน้นนโยบายป้องกันปัญหาในครอบครัวให้มากขึ้นคือ มีมาตรการช่วยเหลือครอบครัวไม่ให้แตกแยก
2. ควรเพิ่มบริการการให้คำปรึกษาปัญหาแก่ครอบครัวให้มากขึ้น
3. การพัฒนาระบบการเข้าถึงครอบครัว เด็กและเยาวชนให้มากขึ้น
4. ควรฝึกอบรมพัฒนาผู้ทำงานด้านเด็กและเยาวชนทั้งภาครัฐและเอกชนให้มากขึ้น และควรส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและตรวจตราด้วย
5. ควรมีกระบวนการทางสังคมในการปรับเปลี่ยนประเพณีในการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

ภาพรวมนโยบายชาติด้านแรงงานเด็ก

1. นโยบายของชาติด้านแรงงานเด็ก ประกอบด้วย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 28, 29, 30, 42, 53, 80 และ 86 ซึ่งกำหนดการให้ความคุ้มครองเด็กจากการใช้ประโยชน์ด้านแรงงาน

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพของคน โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ด้วยการคุ้มครองและให้สวัสดิการที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมและแรงงานเด็กที่อยู่นอกระบบ

1.3 แผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้เด็กและเยาวชนทั้งในกลุ่มภาวะลำบาก กลุ่มปกติทั่วไป และกลุ่มปัญญาเลิศ ได้รับโอกาสและความเสมอภาคจากการพัฒนารอบด้านเหมาะสมตามวัยเต็มศักยภาพ ตลอดจนให้ทุกส่วนของสังคมมีบทบาทในการพัฒนาเด็กบนพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

1.4 แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการการพิทักษ์ปกป้อง คุ้มครองและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะเด็กในภาวะยากลำบาก

1.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ที่ปรับอายุขั้นต่ำของลูกจ้างจาก 13 ปี เป็น 15 ปี กำหนดให้มีกระแຈการจ้างรายงานเด็ก รวมทั้งจำนวนชั่วโมงในการทำงานของลูกจ้างเด็ก ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2541 เป็นต้นไป

2. กลยุทธ์ในการป้องกันและปราบปรามการแสวงประโยชน์จากเด็กในทางเศรษฐกิจ

2.1 การป้องกัน (Prevention measure)

2.1.1 การป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก ด้วยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กในภูมิภาค การอบรมอาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน และการเผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก

2.1.2 การคุ้มครองแรงงานเด็ก ด้วยการเร่งรัดการตรวจแรงงาน ในกิจการที่ใช้แรงงานเด็กมากและกิจการขนาดเล็กร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จัดตั้งศูนย์

ปฏิบัติการรับแจ้งเรื่องการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ให้บริการเยี่ยมแรงงานเด็กแทนพ่อแม่ พร้อมจัดทำแบบแจ้งข้อมูลแรงงานเด็กสำหรับพ่อแม่ให้กรอกรายละเอียดส่งให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2.1.3 การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก ด้วยการจัดการศึกษา สลายสามัญและสายอาชีพให้แก่แรงงานเด็กในสถานประกอบการ ตรวจสอบสภาพแรงงานเด็ก จัดทัศนคติ และจัดงานวันเด็กแห่งชาติ

2.2 การปราบปราม

2.2.1 สถานีตำรวจจะออกตรวจปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายพร้อมกับการตรวจแรงงาน

2.2.2 จัดตั้งศูนย์ประสานการป้องกันและปราบปรามการค้าโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก

2.2.3 ความร่วมมือในระดับพหุภาคีและภูมิภาคตามข้อตกลงของตำรวจกลุ่มประเทศอาเซียนและความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

2.2.4 การเพิ่มโทษจากจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1,200 บาท เป็นการกำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิดโดยแยกโทษจากต่ำไปสูง

3. สถานการณ์แรงงานเด็ก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานได้ให้ความสำคัญกับลักษณะการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตามสถานประกอบการ ดังนั้น พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานจึงส่งผลดีต่อแรงงานเด็กในสถานประกอบการที่มีการจดทะเบียนและเรียกว่าแรงงานเด็กในระบบ แต่ไม่ครอบคลุมแรงงานเด็กนอกระบบ

สำหรับแรงงานเด็กนอกระบบ ยังไม่มีการจัดทำสถิติแรงงานเด็กนอกระบบอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐบาลได้มีการดำเนินงานที่สำคัญหลายประการเกี่ยวกับเด็กกลุ่มนี้ ได้แก่

(1) กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการเพื่อขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ คือ การสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมีรายละเอียดจำนวนผู้รับงานชาย หญิง และเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทั่วประเทศ

(2) การสำรวจแหล่งงานจากนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการที่มีผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วประเทศ เพื่อทราบว่า มีลักษณะงานใดบ้างที่มีการส่งงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(3) การศึกษาแนวทางในการส่งเสริมพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(4) การกำหนดมาตรการเพื่อหาทิศทางยกเว้นกฎหมายลูกของ พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงานฉบับใหม่ เพื่อให้คุ่มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น เด็กรับใช้ และแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

(5) การสร้างจิตสำนึกในการคุ่มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ทั้งนี้ ผลการตรวจเยี่ยมกลุ่มผู้รับงานในปี 2541 ในจังหวัดราชบุรี พบว่า บัรรัมย์ ไม่พบเด็ก อายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงาน ฉบับใหม่ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 สิงหาคม 2541 จะกำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างจาก 13 ปี เป็น 15 ปี และกำหนดให้นายจ้างจ้างงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นลูกจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงาน

งานภายใน 15 วัน รวมทั้งการนำไปสู่การออกกฎกระทรวงเพื่อคุ่มครองแรงงานนอกระบบทั้งหมดด้วย

4. โครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ

4.1 ความร่วมมือกับ ILO ได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านงบประมาณและวิชาการแก่ประเทศไทยตั้งแต่ปี 2535 ทั้งนี้ในปี 2538-2539 ได้รับอนุมัติ 3 โครงการ คือ โครงการศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องประดับ เครื่องหนัง สถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิง) และโครงการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก

4.2 ความร่วมมือกับ APEC ได้ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนตั้งแต่ปี 2537-2540 เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นเงิน 35.66 ล้านบาท

โครงการที่ดำเนินการเป็นโครงการของส่วนราชการ องค์การพัฒนาเอกชน และสภาองค์กรลูกจ้างแห่งประเทศไทย สำหรับโครงการที่ดำเนินการแล้ว คือ โครงการนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก โครงการพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก โครงการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็กตามวิธีการของ ILO โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โครงการพัฒนาอาชีพเด็กบริการปั้มน้ำมัน และโครงการส่งเสริมและพัฒนา

แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โครงการพัฒนาอาชีพเด็กบริการน้ำมัน และ
โครงการศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก

สำหรับปี 2541-2542 มีโครงการได้รับอนุมัติ 7 โครงการคือ โครงการ
ติดตามค้นหาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โครงการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก
ระยะที่ 2 โครงการพัฒนาศักยภาพแรงงานเด็กนอกระบบ โครงการสโมสรแรงงานเด็ก

สภาพการทำงานกับการเปลี่ยนแปลง

สภาพการทำงานของแรงงานไทยในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้รับการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นมาในระดับหนึ่ง จากการมีกฎหมาย กฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการมีข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ การเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาได้รับอิทธิพลทั้งจากภายใน คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดแรงงาน การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนอกวงเกษตร จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคนอกวงเกษตรที่เพิ่มขึ้น แม้สัดส่วนของแรงงานภาคเกษตรจะยังคงมีมากกว่าภาคนอกวงเกษตรก็ตาม ส่วนอิทธิพลภายนอกนั้นได้แก่ แรงงานระหว่างประเทศและแรงกดดันของต่างชาติ ซึ่งมีผลต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และกฎหมายแรงงานในระดับหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงล่าสุดในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายในช่วงทศวรรษที่ 2540 ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมและกว้างขวาง มีอิทธิพลต่อผู้ใช้แรงงานทั้งประเทศก็คือ การมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดกฎหมายเงื่อนไขสภาพการจ้างของแรงงานภาคนอกวงเกษตรและแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรในบางเรื่อง รวมทั้งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับแรงงานบางประเภทที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้บังคับกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป อาทิเช่น แรงงานเกษตร งานประมง ทะเล งานบรรทุกเรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง เป็นต้น¹ มีสภาพการทำงานที่แตกต่างจากการใช้แรงงานทั่ว ๆ ไป มีบทบัญญัติว่าด้วยแรงงานที่ด้อยโอกาส หรือถูกเอารัดเอาเปรียบบางประเภทด้วย

สาระสำคัญและประเด็นที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตและกำหนดการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในรูปแบบใหม่ ๆ มีอาทิ

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานหญิง ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานกลุ่มพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานอื่น ๆ ด้วยเหตุผลความเยาะวียเพศ การขาดการรวมตัว และลักษณะงานที่ทำ ตลอดจนความไม่มั่นคงในการทำงาน และโอกาสในการได้รับสิทธิประโยชน์หรือการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

¹ ดูมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2541.

กฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับแรงงานสตรี มีอาทิ การขยายการคุ้มครองแรงงานหญิง โดยห้ามหญิงมีครรภ์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสภาพการตั้งครรภ์ หรือการห้ามเลิกจ้างหญิงเพราะสาเหตุมีครรภ์ กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและชายโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่สภาพงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์นี้มีระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย² เช่นกัน นอกจากนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน (Equal Remuneration) สำหรับที่มีค่าเท่ากัน อนุสัญญาหลัก 1 ใน 7 ฉบับว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงาน การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่างานที่หญิงทำ หากประเมินแล้วมีคุณค่าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าชาย ต้องได้รับค่าจ้างเท่ากันด้วย โดยไม่คำนึงว่างานดังกล่าวเหมาะสมสำหรับหญิงทำ หรือเป็นงานที่ใช้แรงงานหญิงทำเป็นส่วนมากก็ตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ยังระบุกฎเกณฑ์ใหม่ซึ่งห้ามนายจ้างหัวหน้างาน กระทำการล่วงเกินทางเพศ (Sex Harassment) ต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก ไม่ว่าจะ เป็นไปโดยถ้อยคำหยาบคาย วิจารณ์ทางเพศ ลวนลาม พฤติกรรมบางอย่างแม้ไม่ถึงขั้นอนาจาร ก็ไม่เหมาะสมสำหรับแรงงานหญิงหรือเด็ก บทบัญญัติเรื่องนี้ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างก้าวหน้า

2. การให้การคุ้มครองแรงงานเด็ก พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้ขยายอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน จากอายุ 13 ปีเป็น 15 ปี นอกจากนั้นการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้าง นายจ้างต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน และแจ้งภายใน 7 วันหลังสิ้นสุดการจ้าง เพื่อให้ทราบการเคลื่อนไหวการจ้างแรงงานเด็ก พระราชบัญญัตินี้ยังห้ามว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเวลาวิกาล เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี นอกจากนั้นยังห้ามทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และงานประเภทที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก รวมทั้งการกำหนดพิภพชั้นสูงที่ให้ลูกจ้างหญิงและเด็กยก แบก หาม ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรฐานใหม่ข้างต้นสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดโดยอนุสัญญาฉบับที่ 138³ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำ อนุญาตให้ใช้แรงงานเด็ก และห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมต่อเด็ก

² กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา....

³ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ Minimum Age เป็นอนุสัญญามีเป้าหมายต้องการจัดการใช้แรงงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนดให้ประเทศภาคีของอนุสัญญากำหนดอายุขั้นต่ำอนุญาตให้เด็กทำงานไว้ 15 ปีสำหรับงานทั่วไป และสามารถปรับหรือขยับขึ้นหากสภาพของประเทศเอื้ออำนวย อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาหลัก 1 ใน 7 ฉบับ

3. การปรับปรุงกฎเกณฑ์ว่าด้วยสภาพการใช้แรงงานทั่วไป โดยระบุชั่วโมงทำงานปกติไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง (เดิมกำหนดชั่วโมงทำงานปกติตามประเภทอุตสาหกรรม) กำหนดสิทธิในการขออนุญาตการลาพัก ลาเพื่อทำหมั้น โดยได้รับค่าจ้าง ลาเพื่อฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ การขยายสิทธิในการลาคลอด การกำหนดเวลาพักสำหรับเด็ก เป็นต้น

4. ให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนการสูญเสียรายได้ โดยเฉพาะเมื่อนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว บทบัญญัติกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพ ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 สำหรับในส่วน of ค่าจ้างได้มีการวางกฎเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใหม่เป็น 2 ระดับ คืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เป็นการแก้ไขแนวทางเดิม และหันมาพิจารณาประเภทกิจการสาขาเศรษฐกิจและท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนหรือสอดคล้องกัน และทำให้เป็นการยอมรับความเป็นจริงและตามสภาพตลาดมากขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสูญเสียรายได้เพราะถูกเลิกจ้าง พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้แก้ไขปรับปรุงการจ่ายค่าชดเชย โดยเพิ่มค่าชดเชยตามอายุงานที่มากขึ้น จากเดิม 180 วัน เป็น 300 วัน และยังกำหนดค่าชดเชยพิเศษนอกจากค่าชดเชยปกติกรณีนายจ้างเลิกจ้างเพราะปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี สำหรับลูกจ้างที่ทำงานครบ 6 ปีขึ้นไป ให้ได้รับค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมแล้วไม่เกิน 360 วัน หรือในกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการไปตั้งยังท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษร้อยละ 50 ของค่าชดเชยปกติ

นอกจากนั้นได้ขยายคำจำกัดความงานรับเหมาช่วงให้ชัดเจนกว่าเดิม โดยให้เจ้าของกิจการ สถานประกอบการ และผู้รับเหมาค่าแรงแต่มีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ผู้รับเหมาค่าแรงจัดหา มา และกรณีมีการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง ก็ให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่นายจ้างเดิมเคยมีต่อลูกจ้าง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างมิให้ลดลง

5. ที่ถือเป็นความพยายามของกฎหมายแรงงานฉบับนี้ก็คือ การบัญญัติให้มีการออกกฎเกณฑ์การคุ้มครองที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติทั่วไป สำหรับงานหรือกิจการที่มีการใช้แรงงานเป็นกรณีพิเศษ ในตอนต้นได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยมีขอบเขตจำกัดในการบังคับใช้ โดยยังไปคลุมถึงแรงงานบางประเภทในทุกเรื่องหรือคลุมเฉพาะบางเรื่องบางประเด็น ด้วยเหตุของการจ้างแรงงานที่ไม่แน่นอน สภาพการทำงานที่แตกต่างจากการจ้างงานทั่วไป การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่แรงงานที่ไม่อาจทำได้ หรือทำได้

ไม่ทั่วถึง หรือในแง่การบริหารยังไม่อาจให้การคุ้มครองดูแลได้ทั่วถึง อาทิ งานประมงทะเล งานบรรทุกขนถ่ายสินค้าทางเรือ งานเกษตร งานรับไปทำที่บ้าน เป็นต้น เพื่อแก้ไขปรับปรุง สภาพการทำงานดังกล่าว กฎหมายคุ้มครองได้มีบัญญัติทางออกให้มีการบัญญัติการคุ้มครอง แรงงานบางประเภทแตกต่างไปจากกฎหมายคุ้มครองโดยทั่วไป ซึ่งภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ไปแล้ว ได้มีการบัญญัติบทคุ้มครองแรงงาน บางประเภทไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ

ก. งานประมงทะเล ได้บัญญัติห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานกับเรือ ประมง ยกเว้นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีที่มีพ่อแม่หรือผู้ปกครองทำงานในเรือ นั้น นอกจากนั้น นายจ้างยังต้องทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทย จัดวันหยุดไม่น้อยกว่าปีละ 30 วัน โดยจ่าย ค่าจ้างให้ กรณีลูกจ้างตกค้างในต่างประเทศเนื่องจากการทำงาน นายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่ ลูกจ้างไม่น้อยกว่า 50% ของค่าจ้าง ตามจำนวนวันที่ตกค้างในต่างประเทศ (เว้นแต่ได้แจ้ง ให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบภายใน 60 วัน หรือในกรณีเรืออัปปาง ลูกจ้างประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน หรือนายจ้างบอกเลิกสัญญา ก่อนครบกำหนด นายจ้างต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับของลูกจ้าง)

ข. งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล บัญญัติให้ผู้ประกอบการ บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล รับผิดชอบต่อลูกจ้างที่ทำงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้า เรือเดินทะเลในฐานะนายจ้าง

ค. งานขนส่งทางบก บัญญัติให้พนักงานขับรถมีกำหนดเวลาทำงานปกติ ไม่เกิน 8 ชั่วโมง/วัน กรณีพนักงานขับรถหรือขับขี่ยานพาหนะทั่วไป กำหนดให้มีเวลาพัก หลังจากทำการขับขีแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง และต้องจัดให้มีเวลาพักอย่างน้อย 10 ชั่วโมง ก่อนให้เริ่มทำงานขับขีในวันต่อไป

ง. งานในกิจการปิโตรเลียม ได้บัญญัติสภาพการทำงานเฉพาะที่ทำใน แปลงสำรวจหรือพื้นที่ที่กำหนด โดยให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติ (แต่ต้องไม่เกินวันละ 12 ชั่วโมง) และอาจตกลงกันทำงานเป็นช่วง ๆ ละไม่เกิน 28 วันติดต่อกัน รวมทั้งตกลงกันกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของวันทำงานติดต่อกัน

จ. งานในร้านอาหารหรือร้านจำหน่ายเครื่องดื่ม กรณีเปิดจำหน่ายหรือให้ บริการไม่ติดต่อกันในแต่ละวันที่มีการทำงาน นายจ้างอาจจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักระหว่าง การทำงานวันหนึ่งเกิน 2 ชั่วโมงก็ได้

มีข้อสังเกตว่า ได้มีการออกกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานสำหรับการใช้แรงงานหลายประเภทที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จะมีเฉพาะแรงงานเกษตร และแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งยังไม่มีกฎเกณฑ์กำหนด⁴

นอกจากการกำหนดบทบัญญัติใหม่ ๆ ที่ให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างแล้ว พระราชบัญญัติฉบับใหม่ยังได้กำหนดให้มีไตรภาคีดูแลและให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในเรื่องใหม่ ๆ ที่ไม่มีปรากฏในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเก่าคือ

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เป็นไตรภาคีแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการอีก 4 คน ผู้แทนรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอีกฝ่ายละ 5 คน ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายแนวทางและมาตรการด้านสวัสดิการแรงงาน การออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบการจัดสวัสดิการในสถานประกอบการ

ตามกฎหมายกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อย 5 คน กรณีสถานประกอบการนั้นมีคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แล้วให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการแทน ทั้งนี้ นายจ้างมีหน้าที่จัดประชุมหรือคณะกรรมการอย่างน้อย 3 เดือนครั้ง

คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการชุดนี้มี 21 คน ประกอบด้วยไตรภาคีฝ่ายละ 7 คน เป็นคณะกรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีเช่นกัน และให้ปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน ในส่วนของฝ่ายรัฐบาล ให้ประกอบด้วยผู้แทนจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการ กรมควบคุมมลพิษ คณะกรรมการชุดนี้ให้มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย การพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การออกกฎหมาย ประกาศหรือระเบียบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยหากพนักงานตรวจแรงงานพบว่านายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือแก้ไขเครื่องจักร อุปกรณ์ ให้ถูกต้องเหมาะสมในระยะเวลาที่กำหนด หรือสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หากเห็นว่าเครื่องจักร

⁴ ชุณหะวัณ มิตติ. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. มูลนิธิอิสรชน พงศ์พันธ์.

อุปกรณ์ สถานที่ อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง นายจ้างที่ไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่กำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้เป็นกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีถูกออกจากการงานหรือตาย โดยกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุน (เว้นแต่เป็นสถานประกอบการที่นายจ้างจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจัดให้มีการสงเคราะห์อื่นกรณีลูกจ้างออกจากงานหรือตาย สำหรับเงินสมทบเข้ากองทุน ให้นายจ้างและลูกจ้างออกเงินสะสมตามที่กำหนดในกฎหมาย แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้าง ในการสมทบกองทุน กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ประกอบด้วยปลัดกระทรวง ผู้แทนกระทรวงการคลัง สภาพัฒนาฯ ผู้แทนภาคการแห่งประเทศไทย และผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอีกฝ่ายละ 5 คน รวม 15 คน มีอำนาจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารและการจ่ายเงิน วางระเบียบรับจ่าย และเก็บรักษา รวมทั้งการจัดประโยชน์ของกองทุน และมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร

การปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับตลาดแรงงานเพียงไร

การปรับปรุง ขยาย และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ทางด้านคุ้มครองแรงงานข้างต้นส่วนหนึ่งเป็นการปรับปรุงเพื่อตอบสนองต่อสภาวะตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปมาก นับตั้งแต่มีการใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในปี 2515 หลังจากนั้นแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่กว้างขวางอย่างกรณีพระราชบัญญัติฉบับนี้การสนองตอบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานนั้นมีความหมายสำคัญ เพราะตลาดแรงงานในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา และจะมีแนวโน้มต่อไปในอนาคตจะมีความสำคัญต่อผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาพการทำงานของลูกจ้างโดยตรงในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ

ชั่วโมงทำงาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยก่อให้เกิดการใช้แรงงานกว้างขวาง หลากหลายและแตกต่างในเรื่องชั่วโมงทำงานตามสภาพและลักษณะของกิจการ เศรษฐกิจของสถานประกอบการ สำหรับกรณีของไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน *คนงานไทยยังคงทำงานในชั่วโมงที่ยาวนาน* และยังคงทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เพิ่มเติม โดยเฉพาะเมื่อการผลิตขยายตัว และการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้จำเป็นต้องเร่งรัดการผลิต อันทำให้แรงงานต้องทำงานชั่วโมงยาวนานขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้การคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดขอบเขตของชั่วโมงทำงาน โดยเฉพาะการทำงานล่วงเวลาซึ่งจะต้องได้รับการยินยอมจากลูกจ้าง และจะไม่เกินกว่าจำนวนชั่วโมงทำงานล่วงเวลาที่กำหนดไว้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการพยายามปรับปรุงชั่วโมงทำงานปกติของแรงงานนั้นปกติจะต้องสอดคล้องกับสภาพการทำงานอื่น ๆ โดยเฉพาะค่าจ้างรายได้ซึ่งควรจะเพียงพอ

เพราะหากน้อยเกินไปลูกจ้างก็ต้องดิ้นรนทำงานล่วงเวลาอยู่ดี กรณีของไทยนั้นอุตสาหกรรมหลายประเภทมีอัตราค่าจ้างสูงกว่ามาตรฐานคืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่มากนัก ดังกรณีสำรวจตัวอย่างแรงงานใน 4 จังหวัดดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ฉะนั้นจะพบว่าแรงงานเกือบทุกคนจะทำงานล่วงเวลา

ข้อนำสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ แนวโน้มการทำงานปกติมีทิศทางที่จะลดลง โดยสถานประกอบการมุ่งหรือให้ความสำคัญทางด้านทักษะ เทคโนโลยี และ ประสิทธิภาพ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกโดยทั่วไป ซึ่งชั่วโมงการทำงานลดลง นอกจากนั้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดแรงงานซึ่งมีสถานประกอบการจำนวนมากประสงค์จะว่าจ้างแรงงานไม่เต็มเวลา (Part time) ก็เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชั่วโมงทำงานลดลง

ในแง่การทำงานปกติที่มีชั่วโมงลดลงนี้สำหรับประเทศไทยยังไม่แพร่หลาย ยกเว้นมีการจ้างงานบางประเภทที่ให้ผู้รับเหมาช่วงตัดทอนออกไป ซึ่งผู้ตัดทอนอาจนำไปปรับโดยการว่าจ้างแรงงานแบบรับงานไปทำที่บ้าน หรือว่าจ้างแรงงานไม่เต็มเวลา เป็นต้น ฉะนั้นในอนาคตหากสภาพตลาดแรงงานยังคงเน้นการตัดทอนการว่าจ้างแรงงานออกไป ความหลากหลายและชั่วโมงทำงานของแรงงานจะมีความแตกต่างระหว่างชั่วโมงทำงานปกติกับชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่น และเป็นไปตามกระแสของประเภทงานที่หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของการใช้แรงงานไทย คนงานไทยยังคงทำงานยาวนานชั่วโมงอยู่ ดังจะเห็นข้อเปรียบเทียบชั่วโมงทำงานระหว่างประเทศพัฒนาซึ่งมีชั่วโมงการทำงานลดลงกับประเทศไทย ดังตารางข้างล่างนี้

จำนวนชั่วโมงทำงานต่อปีของคนงานต่อคน

ประเทศ	ปี 1995	ปี 1996	ปี 1997
ออสเตรเลีย	1,867	1,867	1,866
แคนาดา	1,737.2	1,732.4	-
ญี่ปุ่น	1,889	-	-
สหรัฐฯ	1,952.3	1,950.6	1,966
นิวซีแลนด์	1,843.1	1,838	-
ฝรั่งเศส	1,638.4	1,666	1,656
เยอรมัน	1,562.7	1,559.5	-
ไอร์แลนด์	1,648	1,656	-
นอร์เวย์	1,414	1,407	1,399
สวีเดน	1,544.4	1,553.8	1,552
สวิตเซอร์แลนด์	1,643	1,732	1,731
ประเทศไทย*	-	-	2,314

*ที่มา : ปรับปรุงจาก ILO. World of Work. The Mahazine of the ILO. No. 31 Sept-Oct. 1999. กรณีของไทย คำนวณจากฐานทำงาน 8 ชั่วโมง/วัน, 26 วัน/เดือน / หักวันหยุดพักผ่อน 6 วัน / และวันหยุดประเพณี 13 วัน และไม่รวมการทำงานล่วงเวลา วันลาป่วย วันลาภิก และไม่รวมงานราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุหรือได้รับอิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะการค้าเสรี (Trade liberalisation) การไหลของเงินทุน (Capital Flow) และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) การค้าเสรีช่วยให้เกิดการแข่งขัน และประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่เน้นการส่งออก และการส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ การลงทุนที่ต้องแข่งขันสูงก่อให้เกิดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพ และการลดค่าใช้จ่ายจึงนำไปสู่การปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment) ซึ่งคลุมถึงเรื่องการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลใหม่ โดยเฉพาะการจ้างงานได้มีการปรับปรุงให้มีความหลากหลายและมากรูปแบบ อาทิ มีการเน้นการตัดทอนการผลิตบางประเภท บางกิจกรรมไปยังหน่วยงานภายนอก เพราะต้องการลดค่าใช้จ่ายหรือดำเนินการโดยมีต้นทุนต่ำ ซึ่งก่อให้เกิดการรับเหมาช่วงแรงงานหลายทอด สภาพการณ์เช่นนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ได้กำหนดความหมายของการใช้แรงงานรับเหมาช่วงไว้ ชัดเจน ตลอดจนกำหนดความรับผิดชอบของสถานประกอบการที่ตัดทอนการผลิตไปยังผู้รับเหมาช่วงเสมือนเป็นนายจ้างของลูกจ้างรับเหมาช่วง

อย่างไรก็ตาม นอกจากรูปแบบการจ้างงานในตลาดแรงงานดังกล่าวข้างต้น ยังมีการจ้างงานบางประเภทที่กฎหมายยังครอบคลุมไม่ถึงในทุกเรื่อง อาทิ การจ้างงานไม่เต็มเวลา (Part time)⁵ การจ้างงานโดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน และการรับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) เป็นต้น แรงงานซึ่งทำงานไม่เต็มเวลาแม้จะอยู่ในข่ายการได้รับการคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้าง ค่าทดแทน แต่ก็ขาดความมั่นคงในเรื่องรายได้ สวัสดิการ และความมั่นคงทางสังคมอื่น ๆ รวมทั้งการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่ามาตรฐาน ส่วนแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน จนถึงขณะนี้ยังไม่มีกรอบกฎหมายเกณฑ์ตามมาตรา 22 ขึ้นมาคุ้มครองแรงงานรับไปทำที่บ้านแต่อย่างใด

⁵ แนวโน้มการทำงานไม่เต็มเวลา (Part time Job) ในยุโรป เอกสาร ILO. World of work ฉบับที่ 28 เดือนกุมภาพันธ์ 1999 ได้ลงมติพิมพ์แนวโน้มการทำงาน Part time ของบางประเทศในยุโรปไว้ว่า ภายในปี ค.ศ.2010 งานหนึ่งในสามของอังกฤษจะมีรูปแบบการจ้างงานไม่เต็มเวลา (Part time) ทั้งนี้เนื่องมาจากการปรับรูปแบบการจ้างงาน โดยเฉพาะในภาคสถานบริการ

ในฝรั่งเศส การจ้างงานไม่เต็มเวลาในปี 1998 (ปกติน้อยกว่า 32 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) อยู่ในระดับร้อยละ 18.1 ของแรงงานรับจ้างโดยมีเงินเดือน อัตราเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ในประเทศสเปน ได้มีข้อตกลงระหว่างสหภาพแรงงานกับรัฐบาล โดยอนุญาตให้มีการจ้างงานไม่เต็มเวลา หากชั่วโมงทำงานปกติน้อยกว่าร้อยละ 77 สถิติตัวเลขการทำงานไม่เต็มเวลาในสเปนอยู่ที่ร้อยละ 8 (อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวฝ่ายจัดการไม่เห็นด้วย)

รูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายแตกแขนงออกไปดังกล่าวข้างต้น สำหรับกรณีของไทยเป็นปรากฏการณ์ที่พบว่า กฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองมักจะไล่ไม่ทัน และเมื่อพบว่าการแตกแขนงดังกล่าวเกี่ยวข้องกับรูปแบบของกิจกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับสถานประกอบการขนาดเล็กด้วยแล้ว การตรวจตราและการกำกับหรือขยายการคุ้มครองจะมีขีดจำกัดเข้าไปด้วย ผลที่คาดกันไว้ก็คือสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้จะยังมีความเสี่ยงและไม่ได้มาตรฐาน และจะเท่ากับเป็นการเพิ่มปริมาณกลุ่มแรงงานที่อ่อนแอหรือขาดการได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นในตลาดแรงงานไปอีกมาก

ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่ออกใหม่ไม่อาจให้การคุ้มครองได้อย่างเพียงพอ การปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมายจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะแรงงานหรือลูกจ้างบางประเภทนอกจากกฎหมายบังคับใช้ไม่ทั่วถึงแล้ว งานบางประเภทยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายด้วย สำหรับกรณีแรกได้มีการพยายามดำเนินการโดยกำหนดเป็นแผนงาน อาทิเช่น การขยายการคุ้มครองเรื่องการบาดเจ็บ เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานไปสู่สถานประกอบการที่มีการว่าจ้างลูกจ้างตั้งแต่ 5-9 คน หลังจากนั้นจะขยายไปถึง 1 คน สำหรับกรณีการประกันสังคมก็เช่นเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่ควรติดตามและให้ความสนใจต่อไป อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตการครอบคลุมในเรื่องการประกันสังคมนั้นจะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาของความพร้อม อาทิ การที่จะจ้างอัตรากำลังคน การดูแลของสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่เมื่อคิดจากอัตราส่วน ซึ่งจะต้องดูแลมากขึ้น ปัญหาโรงพยาบาล ปัญหาการเรียกเก็บเงินสมทบ ซึ่งเป็นปัญหการบริหารที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วย มิฉะนั้นจะมีปัญหาเรื่องคุณภาพและความไม่โปร่งใสได้

นอกจากการดูแลเรื่องการประกันการเจ็บป่วย และการประกันพื้นฐานอื่น ๆ ที่จะขยายลงไปถึงสถานประกอบการขนาดเล็กแล้ว ยังมีงานบางประเภท อาทิ งานรับไปทำที่บ้าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่กำหนดแนวทางการให้การคุ้มครองที่แตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไป อาทิ ชั่วโมงการทำงาน หรือสวัสดิการอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองดูแลบางประเภท อาทิ อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานอาจมีปัญหา เพราะงานรับไปทำที่บ้านนั้นปกติจะให้วัยรุ่นหลานทำด้วย ซึ่งเป็นการยากที่จะควบคุมอายุการใช้แรงงานเด็กได้ สำหรับในกรณีงานบางประเภทที่มีปัญหาในการตรวจตราหรือกำกับ หรือยากแก่การบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกแห่ง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ทำงานในภาคคนอกระบบ ขาดการรวมตัวกัน และไม่สามารถดูแลหรือรักษาประโยชน์ของตนได้ ทางแก้ไขจำเป็นต้องกวดขันการตรวจตรา เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และใช้ประโยชน์จากองค์กรภาคเอกชน รวมตลอดถึงการผลักดันนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะให้ความสำคัญในเรื่องปัญหาวางงานให้มากกว่าเดิม

ค่าจ้างและสวัสดิการ ค่าจ้างและสวัสดิการของแรงงานไทยที่ผ่านมาแม้จะเพิ่มขึ้นในแง่ตัวเงิน โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังมีขีดจำกัดหลายประเด็น อาทิ การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำที่คลุมเฉพาะตัวบุคคลหรือถูกจ้างเพียงรายเดียว การปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ถี่เกินไป จนค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเฉลี่ยไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ไม่เกิดการจูงใจในการฝึกอบรมหรือปรับฝีมือ จุดอ่อนเหล่านี้แม้จะมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยการพยายามกระจายอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงประเภทกิจการและท้องที่ (ต่างจังหวัด) แต่ก็ยังเป็นภาพที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีมีการปรับใช้ ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำถูกระงับการพิจารณาไป ประเด็นที่สำคัญก็คือสภาพที่การผลิตภายในประเทศจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อการแข่งขันมากขึ้น จะทำให้สถานประกอบการพิจารณาค่าจ้างและค่าตอบแทนที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้นทั้งในแง่ต้นทุน ค่าจ้าง (Wage cost) และค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ค่าจ้าง (Non-wage cost) ที่เห็นชัดเจนก็คือในช่วงภาวะวิกฤตได้มีการปรับลดค่าจ้าง ลดชั่วโมงทำงาน ลดการทำงานล่วงเวลา เพื่อให้สถานประกอบการคงอยู่ได้ ในเรื่องสวัสดิการอื่น ๆ ก็มีการปรับลดลง

มาตรการของภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องการช่วยเหลือสนับสนุนการลดค่าใช้จ่ายของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมก็คือ การเรียกเก็บเงินสมทบประกันสังคมในอัตราที่ลดลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขณะเดียวกันแรงงานที่ถูกเลิกจ้างยังส่งผลให้การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมลดลง ทั้งสองกรณีมีผลต่อการบริหารงานประกันสังคม และผลกระทบต่อรัฐในด้านอื่น ๆ ด้วย อาทิ การเก็บภาษีได้น้อยลง ฐานของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมก็ลดลงด้วย เป็นต้น ตารางข้างล่างนี้ชี้ให้เห็นการลดลงของจำนวนผู้ประกันตน และอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ได้รับการผ่อนผันให้จ่ายน้อยลง

ตารางการจ่ายเงินสมทบ

ผู้จ่ายเงินสมทบ/ประเภทประโยชน์ทดแทน	ปี			
	1998	1999	2000	2001
เจ็บป่วย, คลอดบุตร, ตาย, ทูพพลภาพ				
ลูกจ้าง	1	1	1	1.5
นายจ้าง	1	1	1	1.5
รัฐบาล	1	1	1	1.5
รวม	3	3	3	4.5
ชราภาพ/สงเคราะห์ครอบครัว				
ลูกจ้าง	-	1	2	3
นายจ้าง	-	1	2	3
รัฐบาล	-	1	1	1
รวม	-	3	5	7

จำนวนผู้ประกันตนสำนักงานประกันสังคม

ผู้ประกันตน	1996	1997	1998
- จำนวนผู้ประกันตนที่ลงทะเบียน	5,590,000	6,085,000	5,418,000
- จำนวนผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบแล้ว	4,740,000	4,726,000	4,810,000
- จำนวนผู้ประกันตนคิดเป็นร้อยละของ ลูกจ้างภาคเอกชน	48.1%	47.0%	49.8%
- จำนวนผู้ประกันตนคิดเป็นร้อยละของ แรงงาน	14.7%	14.3%	14.0%

ที่มา : ข้อมูลสำนักงานประกันสังคม อ้างใน ILO, CEPR, 1999, น.48.

ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ไม่ใช่ค่าจ้าง สำหรับกรณีของไทยหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ไม่ได้สูงไปกว่า แต่ด้วยสถานะเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2541 ถือว่าเป็นภาวะที่หนักของสถานประกอบการ ประเด็นที่ช่วยผ่อนคลายจากหนักให้เป็นเบาก็คือกองทุนประกันสังคมนั้นมีเงินสะสมเพียงพอที่จะรองรับดูแลผู้ประกันตนได้แม้จะมีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินสมทบในช่วงดังกล่าวก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ลดลงชัดเจนก็คือจำนวนผู้จดทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ซึ่งเป็นผลมาจากการปลดคนงานลูกจ้างออกจากงาน เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และที่ควรติดตามก็คือจำนวนคนงานลูกจ้างซึ่งไม่มีตัวเลขชัดเจนแน่นอนซึ่งทำงานในกิจการหรือสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้สถานประกอบการเหล่านี้ประสบปัญหาไปด้วย คนงานเหล่านี้ก็คือผู้ที่ประสบเคราะห์กรรมก่อนคนอื่นและหนักหนาสาหัสกว่าคนอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากไม่มีระบบประกันสังคมรองรับ

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานยังทำให้สถานประกอบการปรับตนเองทั้งในแง่การเพิ่มหรือลดจำนวนพนักงานลูกจ้าง และการปรับองค์กรและการผลิต เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพ ประเด็นเหล่านี้จะเกี่ยวพันกับค่าจ้างและสวัสดิการโดยตรง การประเมินผลงานจะถูกนำมาใช้ควบคู่ไปกับการฝึกอบรมเพื่อให้พนักงานมีประสิทธิภาพ นอกจากการปรับดังกล่าวพนักงานส่วนหนึ่งจะได้รับค่าจ้างและสวัสดิการสูง ซึ่งได้แก่แรงงานที่มีฝีมือ มีการศึกษาดี ในขณะที่แรงงานอีกกลุ่มซึ่งกึ่งฝีมือ จะมีค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะแรงงานซึ่งสูงอายุ แรงงานสตรี ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะถูกปลดออกจากงาน

ผลกระทบที่มีต่อลูกจ้างเห็นชัดเจนดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับล่าสุด ได้พยายามสร้างกลไกที่จะทุเลาปัญหาหรือรองรับปัญหา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเพิ่มใหม่ 3 คณะ คือ คณะกรรมการสวัสดิการ คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และคณะกรรมการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ทั้ง 3 คณะถือเป็นกลไกที่จะรองรับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน อย่างน้อยคุณภาพชีวิต

หรือสภาพการทำงานของผู้จ้างจะถูกหยิบยกขึ้นมาหารือในคณะกรรมการไตรภาคี โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการซึ่งอาจถูกตัดทอนเนื่องจากการลดค่าใช้จ่ายหรือลดต้นทุนการผลิต การมีการหารือไตรภาคีจะเป็นกลไกรองรับการร้องทุกข์หรือนำประเด็นขึ้นหารือ ส่วนการหารือจะส่งผลในทางสร้างสรรค์หรือก่อให้เกิดประโยชน์เพียงไรนั้นเป็นประเด็นสำคัญ เพราะการหารือแตกต่างไปจากการเจรจาต่อรองซึ่งผลลัพธ์ออกมาแตกต่างกัน นอกจากนั้นยังขึ้นกับระดับการยอมรับหรือรับรองผู้แทนของแต่ละฝ่ายและความจริงใจที่จะแก้ปัญหา ประสบการณ์ของระบบการแรงงานของประเทศไทยได้ชี้ชัดว่า ระบบการร่วมเจรจาต่อรองและระบบไตรภาคีมิได้ประสบผลสำเร็จในทุกคณะ มีเพียงบางคณะเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับ ในการหารือเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้นยังขึ้นกับปัจจัยองค์ประกอบอีกหลายอย่าง อาทิ ผู้แทน ผู้จ้างมีศักยภาพหรือความรู้พอที่จะประเมินสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงไร จะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร แม้แต่ทางรัฐบาลยังมีปัญหาในการตรวจสอบและกำกับดูแลที่สำคัญสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีผู้จ้างน้อยกว่า 50 คน ยังมีปัญหาอีกมาก ระบบการตรวจแรงงานในปัจจุบันยังต้องมีการปรับปรุง โดยเฉพาะระบบการตรวจแรงงานยังไม่สอดคล้องกับปริมาณของงานที่เพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพและความหลากหลายของประเภทงานหรือวัสดุ วัตถุดิบที่ใช้ประกอบการผลิต และการขาดแคลนเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน ซึ่งปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการตรวจได้โดยทั่วถึง ทั้งการตรวจทั่วไปและการตรวจเฉพาะเรื่อง อาทิ ในด้านความปลอดภัย ซึ่งปัจจุบันการตรวจของสารวัตรแรงงาน มี 3 ประเภท คือ การตรวจแรงงานสภาพการจ้างทั่วไป (Labour Inspection) การตรวจความปลอดภัย (Safety inspection) และการตรวจแรงงานหญิงและเด็ก (Women and Child Labour) ทั้งนี้ไม่นับรวมกิจกรรมดูแลหรือกำกับโดยกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน่วยตรวจสอบเฉพาะกิจหรือเฉพาะด้านต่างหากออกไป

การตรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปกติเป็นการตรวจทั่วไป ตรวจซ้ำ ตรวจเพราะได้รับการร้องเรียน หรือมีอุบัติเหตุ พบว่าร้อยละ 57 ของสถานประกอบการยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยครบถ้วน โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยที่อาจก่อให้เกิดไฟไหม้/ความปลอดภัยในเรื่องไฟฟ้า/ความปลอดภัยในงาน/เครื่องจักร/ส่วนใหญ่เมื่อตรวจพบการไม่ปฏิบัติตามก็ต้องมีค่าเตือน ในปี 1996 พบว่าจากการตรวจสถานประกอบการ 12,325 แห่ง มีเพียง 106 แห่งที่ถูกดำเนินคดี

นอกจากนั้น การตรวจระหว่างเขตเมืองหลวงกับต่างจังหวัดยังมีความลักลั่นในเรื่องการรายงาน การกำกับ การดำเนินคดี เพราะต่างจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่อุปกรณ์ ฯลฯ

จากการศึกษาของ ILO พบว่า ปัจจุบันหากจะตรวจความปลอดภัยโรงงานหรือบริษัทจำนวน 318,660 แห่งในประเทศไทยจะต้องใช้เวลาถึง 20 ปีจึงจะครบ อย่างไรก็ตาม หากระดมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานทั้ง 3 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน (Labour Inspector) เจ้าหน้าที่ตรวจความปลอดภัย (Safety Inspector) และเจ้าหน้าที่ตรวจการใช้แรงงานหญิงและเด็ก (Women/Child Inspector) และเน้นเฉพาะความปลอดภัยพื้นฐาน อาทิ ความปลอดภัยในเรื่องอัคคีภัย/เครื่องจักร จะใช้เวลาเพียง 3 ปี

สถิติการตรวจความปลอดภัยในปี 1996 กระทรวงแรงงานฯ มี Inspector 200 คน/ดำเนินการตรวจจำนวน 15,455 ครั้ง เฉลี่ย 77 ครั้งต่อคน ในขณะที่มี Labour และ Women and Child Labour จำนวน 335 คน ดำเนินการตรวจ 103,424 ครั้ง เฉลี่ย 309 ครั้ง/คน

สภาพจำกัดข้างต้น องค์การระหว่างประเทศ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสหภาพแรงงาน ได้พยายามเรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของรัฐบาลเองในช่วงกว่า 2 ทศวรรษ จัดให้มีการออกกฎหมายปรับปรุงกฎเกณฑ์ในเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานในระดับหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย สุขภาพอนามัยในการทำงานได้มีการออกกฎเกณฑ์เรื่องความปลอดภัยหลายเรื่อง และการอบรมเจ้าหน้าที่ดูแลความปลอดภัย อาสาสมัคร ได้มีการเรียกร้องจากสหภาพแรงงานและกลุ่มผู้ใช้แรงงานให้มีการปฏิรูปหน่วยงานที่ดูแลทางด้านความปลอดภัย โดยเสนอให้เป็นหน่วยกึ่งอิสระเหมือนเช่นในกรณีประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น

แรงงานกลุ่มด้อยโอกาส การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มแรงงานที่ด้อยโอกาสมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ด้วยเหตุผลของเพศและความอ่อนวัย แรงงานดังกล่าวคือแรงงานหญิงและเด็ก ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่พยายามอุดช่องว่างดังกล่าวในหลายเรื่อง เช่น การขยายสิทธิการลาคลอด การประกันความมั่นคงในงาน โดยนายจ้างจะเลิกจ้างด้วยเหตุผลการมีครรภ์ไม่ได้ รวมทั้งการลวนลามทางเพศ ในส่วนที่เกี่ยวกับสตรีมีประเด็นเรื่องการคุ้มครองการเป็นมารดา (Maternity Protection) เป็นประเด็นสำคัญ เพราะสตรีจำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษทั้งก่อนคลอด ระหว่างการตั้งครรภ์ และหลังคลอด การทำงานของสตรีในช่วงดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองดูแลในเรื่องรูปแบบการทำงาน ชั่วโมงทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด การทำงานบางประเภทที่ต้อง ทุ่น แยก หาม รวมทั้งการประกันรายได้หลังคลอด เป็นต้น ซึ่งจากการพิจารณาการคุ้มครองแรงงานสตรีที่มีครรภ์ของไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ พบว่า ประเทศไทยอยู่ในระดับมาตรฐานพอสมควรแม้จะไม่อยู่ในระดับแนวเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม ดังตารางเปรียบเทียบข้างล่างนี้

การคุ้มครองสตรีมีครรภ์ในกลุ่มอาเซียนและบางประเทศในเอเชีย

ประเทศ	ระยะเวลาการคลอด	ประโยชน์ทางด้านเงินสด %	ผู้ทำหน้าที่จ่าย ผลประโยชน์
เขมร	90 วัน	50	นายจ้าง
อินโดนีเซีย	3 เดือน	100	นายจ้าง
ลาว	90 วัน	100	ประกันสังคม
มาเลเซีย	60 วัน	100	นายจ้าง
พม่า	12 สัปดาห์	66.7	ประกันสังคม
ฟิลิปปินส์	60 วัน	100	ประกันสังคม
สิงคโปร์	8 สัปดาห์	100	นายจ้าง
ประเทศไทย	90 วัน	100 สำหรับ 45 วัน และ 50 อีก 15 วัน	นายจ้าง 45 วัน หลังจาก นั้นประกันสังคม
เวียดนาม	4-6 เดือน	100	ประกันสังคม
จีน	90 วัน	100	นายจ้าง
อินเดีย	12 สัปดาห์	100	นายจ้าง/ประกันสังคม
นิวซีแลนด์	14 สัปดาห์	-	-
ญี่ปุ่น	14 สัปดาห์	60	ประกันสังคม / การประกันสุขภาพ

ที่มา : ปรับปรุงจากข้อมูล ILO.. World of Work The Magazine of the ILO. No. 24, April 1998

สำหรับการใช้แรงงานเด็ก นอกจากเรามีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ซึ่งให้การคุ้มครองแรงงานเด็กไม่น้อยไปกว่ามาตรฐานสากลหรือมาตรฐานที่ระบุในอนุสัญญาฉบับที่ 138 ในเรื่องของอายุขั้นต่ำซึ่งอนุญาตให้เด็กทำงาน การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานบางประเภท อาทิ งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้ว ยังมีกฎหมายหลักอื่น ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุการศึกษาพื้นฐานของไทยโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลา 12 ปี และพันธะผูกพันอื่น ๆ เช่น การให้ภาคยานุวัติสารของไทยในปี 2535 ต่อนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)

สิ่งเหล่านี้เป็นหลักประกันค่อนข้างเหมาะสมและสอดคล้องกับการปรับปรุงการใช้แรงงานเด็กของไทย อย่างไรก็ตาม มีการใช้แรงงานเด็กอีกหลายประเภทที่ยังสับสนในแง่การตีความและยังสับสนในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และรวมถึงการไม่สามารถตรวจตราดูแลได้ทั่วถึง งานเหล่านี้มี อาทิ เด็กรับใช้ในบ้าน เด็กถูกบังคับให้เป็นโสเภณี เด็กถูกบังคับให้ค้ายาเสพติด หรือแสดงลามกอนาจาร ตลอดจนการใช้เด็กแสดงถ่ายภาพลามก

อนาจาร หรือการใช้เด็กทำงานข้างถนน เช่น เช็ดกระจกรถยนต์ หรือขายพวงมาลัย ตลอดจนเด็กชกมวย เป็นต้น

การใช้แรงงานเด็ก หรือเด็กมีกิจกรรมข้างต้น ในแง่มุมของกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยไม่ถือว่าเป็นการจ้างงาน เพราะกิจกรรมดังกล่าวผิดกฎหมาย การมีสัญญาจ้างย่อมเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม ในแง่มุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ถือว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นการใช้แรงงานเด็กไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมาย และไม่ว่าจะเป็นการอิสระมีสัญญาจ้างหรือไม่ ตลอดจนไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

อนึ่ง เมื่อเดือนมิถุนายน 2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ผ่านอนุสัญญาฉบับใหม่ล่าสุด คือฉบับที่ 182 ว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็กที่ไม่อาจรับได้ (Worst Forms of child Labour) โดยไม่มีประเทศสมาชิกใดคัดค้าน อนุสัญญาดังกล่าวมุ่งให้รัฐภาคีออกมาตรการโดยทันที เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ระบุไว้ 4 ประเภทคือ การใช้แรงงานเยี่ยงทาส การใช้แรงงานเด็กเป็นโสเภณี หรือเพื่อการแสดงหรือถ่ายภาพลามกอนาจาร การใช้เด็กค้ายาเสพติด การใช้เด็กทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีต่อเด็ก และการใช้เด็กเพื่อการสงคราม ซึ่งกิจกรรมทั้ง 4 ในแง่มุมของกฎหมายไทยล้วนผิดกฎหมายทั้งสิ้น และไม่อยู่ในข่ายการคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการใช้เด็กในกิจกรรมข้างต้นมีในประเทศไทย (ยกเว้นการใช้เด็กเพื่อการสงคราม) แต่อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ และบังคับใช้กฎหมายโดยกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาฉบับที่ 182 นี้มีการรณรงค์กว้างขวางในช่วงระหว่างการประชุมพิจารณาในที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี 2541-2542 มีการเดินทางรณรงค์รอบโลกของเด็ก (Global March) เพื่อสนับสนุนอนุสัญญาฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ก็มีหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศอินเดีย ปากีสถาน และจีน ที่แสดงข้อคิดเห็นและเห็นว่า มีข้อจำกัดของอนุสัญญา และเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่ออนุสัญญาฉบับนี้มุ่งให้รัฐสมาชิกที่เป็นภาคี มุ่งจัดการใช้แรงงานเด็กประเภทดังกล่าวอย่างทันทีทันใด ซึ่งผลจากการประนีประนอมได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำ โดยแทนการใช้ขจัดอย่างทันทีทันใดเป็นการออกมาตรการอย่างทันทีทันใด เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กดังกล่าว

สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้กิจกรรมการใช้แรงงานเด็กข้างต้นจะผิดกฎหมายและไม่อาจยอมรับได้ พิจารณาเพียงเท่านี้ก็ควรจะรับหรือให้สัตยาบันอนุสัญญาได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเป็นประเด็นที่ทำให้ทางการไทยต้องพิจารณา เพราะกิจกรรมดังกล่าวทางการไทยยังควบคุมไม่ได้ทั้งหมด เนื่องจากการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ และมีการ

ลักลอบดำเนินการ และการขยายตัวของกิจกรรมดังกล่าวปัจจุบันกลายเป็นกิจกรรมข้ามชาติ นอกจากนั้นการใช้แรงงานบางประเภทอาจมีเด็กเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ งานที่รับไปทำที่บ้าน (Home Workers) ซึ่งสามารถอาศัยแรงงานเด็กในครอบครัว ซึ่งยากต่อการตรวจสอบ ควบคุม หรือกำกับ ที่สำคัญปัญหาสังคมซึ่งเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้คนยากจนลง รายได้ลดลง ทำให้คาดการณ์ว่าจะมีการใช้เด็กเข้ามาทำงานมากขึ้น ฉะนั้นเราจะพบว่าเด็กถูกใช้แรงงาน โดยไม่เป็นธรรม เช่น บังคับให้เด็กขอยาน ขยายพวงมาลัย เช็ดกระจกรถยนต์กลางถนน ประเด็นสังคมเหล่านี้ต้องการเวลาในการแก้ไข มิใช่เพื่อปราบปรามอย่างเดียว เพราะการแก้ไขมิได้เกิดจากต้นเหตุ และหากแก้ไขไม่ถูกจุดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบเด็กจะยังคงมีอยู่ต่อไป

จะเห็นว่าแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญวางหลักประกันทางด้านสิทธิพื้นฐานของเด็ก สตรี และผู้ใช้แรงงานไว้แล้วก็ตาม แต่จากเงื่อนไขข้างต้นเราจะพบว่าการคุ้มครองหรือการดูแลสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตยังมีขีดจำกัดอยู่ นอกจากนั้นยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือทางรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ออกมา ในเรื่องการคุ้มครองหรือสร้างหลักประกันให้กับผู้ใช้แรงงาน ดังจะขอยกตัวอย่างบางประเภท คือ

(ก) การสร้างหลักประกันในเรื่องการขาดรายได้ หรือความไม่มั่นคงในการทำงาน ประเด็นทั้งสองประการนี้ปัจจุบันเรายังไม่มีการออกกฎหมายประกาศใช้อย่างเป็นระบบ ที่บอกว่ายังไม่เป็นระบบนั้นเกินความถึงการมีระบบที่คลุมถึงผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก อาทิเช่น การประกาศใช้การประกันสังคม เป็นต้น เมื่อยังไม่มีการใช้อย่างเป็นระบบที่เป็นทางการ การช่วยเหลือหรือการจัดทำโครงการประกันการขาดรายได้ จึงเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่ม หรือเป็นลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) ซึ่งขบวนการดังกล่าวคลุมเฉพาะผู้ใช้แรงงานบางกลุ่มบางประเภท อาทิ ข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ กว่า 2 ล้านคน ซึ่งปัจจุบันมีโครงการบำเหน็จบำนาญภายหลังเกษียณอายุราชการ ระบบราชการและ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานหน่วยแรกและหน่วยสุดท้ายที่ยังประกันการจ้างงานตลอดชีวิตที่ชัดเจนกว่าการจ้างงานประเภทอื่นใดทั้งหมด ฉะนั้นผู้ทำงานจึงไม่มีความห่วงใยในเรื่องการตกงาน และการขาดรายได้ สำหรับหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ มีกฎหมายหรือกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดการออมเช่นกัน อาทิ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของกระทรวงการคลังซึ่งเอกชนสามารถจัดทำได้ กฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่อาจจัดว่าเป็นการประกันการขาดรายได้ก็คือการจ่ายค่าชดเชยเมื่อถูกออกจากงานโดยไม่มี ความผิด ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงขยายตามระยะเวลาที่ทำงาน นอกจากนั้นก็มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานอยู่ในขณะนี้

ส่วนการช่วยเหลือประกันการขาดรายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากข้างต้นจะเป็นลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งมีหลายกระทรวงดำเนินงาน อาทิ สาธารณสุข ให้การรักษาฟรีแก่ผู้สูงอายุ หรือจัดทำบัตรสุขภาพในราคาประหยัด กระทรวงแรงงานฯ โดยกรมประชาสัมพันธ์ ให้ความอนุเคราะห์คนชรา สงเคราะห์ครอบครัวมีบุตรมาก คนยากไร้ เป็นต้น

จากข้อสังเกตข้างต้นเราจะพบว่า ระบบการประกันการขาดรายได้ครอบคลุมกว้างขวางยังไม่มีในประเทศไทย แม้ในพระราชบัญญัติประกันสังคมจะระบุเรื่องการประกันการว่างงานเอาไว้ โดยจะให้ใช้เมื่อใดให้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาถึงปัจจุบันก็ยังไม่ชัดเจน เพราะอยู่ในระหว่างการศึกษา ซึ่งจัดทำทั้งทางสำนักงานประกันสังคมเอง และสำนักงานประกันสังคมขอให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศช่วยเหลือศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการใช้ระบบการประกันการว่างงานในประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่าการประกันการขาดรายได้โดยมีระบบประกันการว่างงานนั้น ก่อนหน้าวิกฤตไม่เป็นที่ตื่นตัวมากนัก เพราะปัญหาคนตกงานหรือการว่างงานโดยเปิดเผยมีอัตราต่ำมาก สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานมีมากกว่าการเสนอขายแรงงาน จนบางสาขาต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนแรงงานท้องถิ่น แต่พอหลังวิกฤตการเรียกร้องให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้มีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการศึกษาของ ILO ในเรื่องนี้ในปี 1998⁶ เห็นว่าการจะใช้ระบบนี้ไม่เพียงแต่การเตรียมการในเรื่องการกำหนดอัตราเงินสมทบ แต่ยังคลุมถึงการเตรียมระบบสนับสนุนอื่น ๆ โดยเฉพาะการจัดหางานโดยรัฐ ซึ่งจะต้องพัฒนาให้เป็นระบบเครือข่าย ซึ่งสามารถตรวจสอบหรือกำกับดูแลคนที่ว่างงานให้สามารถลงทะเบียนและพร้อมเข้าทำงานกับระบบตำแหน่งงานว่างซึ่งสอดคล้องกัน

ข้อเสนอของ ILO ในเรื่องการเตรียมระบบประกันการว่างงาน ได้เสนอทางเลือกไว้ 3 แบบ⁶

แบบที่หนึ่ง ผู้ประกันตนและว่างงานมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานร้อยละ 50 ของรายได้ ไม่เกิน 3 เดือน ทั้งนี้ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิต้องประกันตนมาแล้ว 6 เดือน ภายใน 15 เดือน ของการทำงานก่อนการว่างงาน

⁶ ในปี 1998 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ขอให้ ILO ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการ..... การว่างงาน โดยศึกษาในเรื่อง การเงินและการบริหาร

⁶ ILO. CEPR. p. 56-57

แบบที่สอง ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานร้อยละ 50 ของรายได้ค่าจ้างเฉลี่ยไม่เกิน 6 เดือน โดยผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 10 เดือน ภายใน 15 เดือนของการทำงาน

แบบที่สาม เช่นเดียวกับแบบที่สอง เพียงแต่ผู้ประกันตนมีอายุ 50 ปีขึ้นไป และเป็นผู้ทำงานมา 20 เดือนใน 30 เดือนของการทำงาน โดยมีสิทธิได้รับประโยชน์ไม่เกิน 12 เดือน

ตารางข้างล่างนี้เป็นข้อเสนอการเรียกเก็บเงินสมทบเพื่อเป็นกองทุนการประกันการว่างงาน เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.2001 จากตารางจะเห็นว่ากากรเก็บเงินสมทบได้ลดลงตามลำดับ และไม่ได้สูงไปกว่าที่คาดไว้

ปี	ทางเลือกแบบ 1	ทางเลือกแบบ 2	ทางเลือกแบบ 3
2001	2.5%	2.5%	2.5%
2002	1.2%	1.6%	1.7%
2003	0.9%	1.3%	1.3%
2004	0.7%	1.1%	1.1%
2005	0.6%	0.8%	0.9%
2006	0.4%	0.6%	0.6%
2007	0.4%	0.6%	0.6%

ที่มา : ILO, R.A Beattie and W. Scho/2. 1998 Thailand Assessment of the Feasibility of Introducing An Unemployment Insurance Scheme in Thailand Geneva. อ้างใน ILO CEPR 1999.

แม้จะมีการศึกษาและเตรียมการรองรับแบบการประกันสังคม ในแง่ปฏิบัติ รัฐบาลก็ยังลังเลและไม่พร้อมในรายละเอียดหลายประการ ในส่วนของความลังเลเกิดจากแนวความคิดหรือประสบการณ์ที่เรียนรู้จากประเทศอื่น ๆ ที่ดำเนินการมาแล้ว อาทิ ความเชื่อที่ว่าระบบประกันสังคมทำให้คนส่วนหนึ่งหวังประโยชน์จากระบบโดยไม่ขวนขวายทำงาน และจะส่งเสริมให้แรงงานไม่กระตือรือร้นในการหางานทำ หรือประสบการณ์จากประเทศยุโรปซึ่งระบบการประกันการว่างงานไม่อาจแก้ไขปัญหาการขาดรายได้ระยะยาว เพราะพบว่าการว่างงานในยุโรปเรื้อรังต่อเนื่องมายาวนาน ก่อให้เกิดภาระแก่คนที่ทำงานต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อคุ้มครองดูแลคนว่างงาน รัฐก็จำเป็นต้องสนับสนุนดูแล ที่สำคัญในภูมิภาคเอเชียมีไม่กี่ประเทศที่จัดทำประกันการว่างงาน คือ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สำหรับจีนและเกาหลีใต้นั้นก็มีขีดจำกัดและให้การคุ้มครองแรงงานได้เพียงบางประเภทเท่านั้น

ในส่วนของความไม่พร้อมของรัฐบาลนั้น การจัดระบบประกันสังคมจำเป็นต้องมี อัตรากำลังคนเพิ่มเติมที่จะดูแลระบบการจัดเตรียมข้อมูล กว้จัดเก็บเงินสมทบ และการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐที่จะเข้าไปจ่ายเงินสมทบด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่เป็นธรรมกับแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศที่ไม่ได้รับประโยชน์ด้วย

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่เห็นว่าสมควรมีระบบการประกันการว่างงาน หรือประกันการขาดรายได้ มีมิติมุมมองที่กว้างออกไป โดยเห็นว่าหากมีระบบประกันรายได้ ปัญหาสังคมจะลดน้อยลง คนตกงานจะมีกำลังใจ และเข้ามาอยู่ในระบบที่เราสามารถกำกับช่วยเหลือให้เขาเหล่านั้นสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อีกครั้งหนึ่ง ที่สำคัญระบบการประกันการขาดรายได้ในปัจจุบันนี้จะหันมาเน้นการประกันการมีงานทำมากกว่าการประกันการว่างงาน โดยขมวดมาตรการจัดหางานและการฝึกอาชีพให้สอดคล้องกับตลาดสร้างและให้โอกาสคนที่ตกงานมีแนวโน้มได้มีงานทำหรือฝึกอาชีพให้ได้งานโดยเร็วที่สุด ส่วนข้อโต้แย้งในเรื่องการแสวงหาโอกาสจากระบบนั้น คงไม่ใช่ตัวเลขจำนวนมาก เพราะการจ่ายประโยชน์ทดแทนไม่ได้มากอย่างที่คิดหรือยาวนานจนทำให้คนไม่ชวนช่วยหางานทำ

อนึ่ง การจะนำระบบประกันรายได้อย่างเป็นระบบมาใช้ในเมืองไทยนั้น ผลสุดท้ายแล้วคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงแต่จะเริ่มได้เมื่อไหร่และในระดับใด ในทางข้อเท็จจริง การจัดระบบก็มีอยู่แล้ว สำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานบางประเภท อาทิ ข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพียงแต่ระบบนี้ผู้ใช้แรงงานมีความเสี่ยงในเรื่องการตกงาน หรือขาดรายได้น้อยกว่าตลาดแรงงานอื่น ๆ

ประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ แม้จะมีระบบการประกันรายได้ในวันนี้หรือพรุ่งนี้ การจะจ่ายประโยชน์ทดแทนจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเก็บเงินสมทบ และเชื่อว่า การบังคับใช้คงไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทั้งหมด จะยังคงมีแรงงานนอกขอบข่ายหรือแรงงานนอกระบบ แรงงานประเภทประกอบธุรกิจส่วนตัว แรงงานช่วยเหลือธุรกิจครอบครัว แรงงานพิการ อีกจำนวนไม่น้อยจะไม่ได้รับประโยชน์จากระบบนี้ เนื่องจากคนเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีรายได้ไม่แน่นอน หรือไม่ได้มีรายได้เป็นตัวเงินประจำ

ข. การขาดความมั่นคงในการทำงาน กฎเกณฑ์หรือกฎหมายในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเปิดคงไม่อาจให้การคุ้มครองแรงงานในเรื่องความมั่นคงในการทำงานได้ทุกเรื่อง การเลิกจ้างหรือการจ้างงานบางประเภทที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน เป็นกระบวนการที่เป็นผลพวงมาจากการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานที่มีการปรับโครงสร้างการจ้างงานจากภาวะดังกล่าวจะทำให้แรงงานรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงานมากขึ้น ทั้งในแง่รายได้และความมั่นคงของอาชีพ ซึ่งอาจถูกปลดหรือเลิกจ้างได้ ความรู้สึกไม่มั่นคงนี้ปกติจะเกิดขึ้นกับ

แรงงานที่ไม่อาจปรับตัวเองหรือไม่อาจแข่งขันกับระบบที่เปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุผลของเพศ อายุ ทักษะ ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ที่สำคัญความไม่มั่นคงจะนำไปสู่การถูกกีดกันออกจากระบบ (Social Exclusion) ของแรงงานบางประเภท และหากระบบการประกันรายได้ที่กล่าวไว้ในข้อ ก. ไม่อาจเป็นกลไกที่จะรองรับหรือให้ความช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้ได้เพียงพอแล้ว สภาพของผู้ใช้แรงงานบางประเภทจะเลวร้ายลง ปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ในเรื่องสุขภาพ รายได้ และการทำงานจะถูกทำลายมากยิ่งขึ้น

ทิศทางและแนวโน้มของตลาดแรงงานไทย

ระบบการค้าเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์ผูกติดกับระบบเศรษฐกิจไทย ไทยยังคงต้องพึ่งพาเทคโนโลยี ตลาดสินค้า และเงินทุน ตลอดจนการลงทุนของต่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานโดยตรงและโดยอ้อม ระบบการค้าเสรีทำให้ธุรกิจภายในต้องปรับตัวเพื่อการแข่งขัน และจำเป็นต้องเน้นการผลิตที่มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยี ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนความต้องการแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่การจ้างงานแรงงานที่สามารถปรับตัวเองได้มากกว่า มีทักษะที่หลากหลายมากกว่า⁷

ระบบการค้าเสรี จะทำให้เศรษฐกิจเติบโต การจ้างงานจะมีมากขึ้นก็จริง เพราะสินค้าส่งออกมีมาก แต่การขยายตัวของการจ้างงานก็มิได้เกิดขึ้นในทุกประเภท สถานประกอบการที่เน้นการส่งออกจะว่าจ้างแรงงานมากขึ้นพอ ๆ กับการลดหรือปรับคนงานออกได้เช่นเดียวกัน แรงงานที่ถูกว่าจ้างปกติจะต้องเป็นผู้มีทักษะหลายด้าน ทำงานในลักษณะหลายประเภทมากกว่าด้านใดด้านหนึ่ง แรงงานเหล่านี้ต้องพร้อมที่จะปรับและเคลื่อนย้ายไปยังแหล่งหรือหน่วยใหม่ ๆ ซึ่งมีความต้องการแรงงานสูงขึ้น การผลิตของบริษัทจะหลากหลาย การเคลื่อนย้ายผ่องถ่ายแรงงานจะมีความคล่องตัวกว่าเดิม แรงงานจึงจำเป็นต้องเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา

การปรับเปลี่ยนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้มากขึ้น และมีทิศทางจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานด้วย ปกติเทคโนโลยีจะใช้แรงงานไร้ฝีมือลดลง และย้ายมาใช้แรงงานทักษะมากขึ้น ที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจก็คือการว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในบางแผนกหรือบางสาขา ไม่จำเป็นจะต้องว่าจ้างแรงงานสาขาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเสมอไป เช่นเดียวกันการว่าจ้างแรงงานทักษะเพิ่มมิได้หมายถึงการว่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มขึ้นด้วย (ILO อ้างแล้ว น. 5) ในการว่าจ้างอาจมีการโยกย้ายหรือเลื่อนบุคลากรจากภายในองค์กรได้

⁷ ILO. Combating Unemployment and Exclusion: Issues and Policy Options. Paper submitted to the G 7. Employment Conference by ILO April 1996. p. 5-7.

โดยไม่จำเป็นต้องจัดสรรหรือว่าจ้างใหม่เสมอไป ประเด็นจึงอยู่ที่การฝึกอบรมหรือฝึกทักษะ จำเป็นต้องมีการพัฒนาขึ้นทั้งในสถานประกอบการและนอกสถานประกอบการ เพื่อพัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ ๆ ได้ สถานประกอบการที่ทันสมัยมักจะทำให้ ความสำคัญในเรื่องการฝึกอบรม เพราะจะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการจัดหาแรงงานใหม่เข้ามาทำ และทำให้ทักษะของแรงงานดีขึ้นกว่าเดิม

ตลาดแรงงานยุคใหม่จะมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น บางสาขาบางแผนก การสรรหาหรือการว่าจ้างแรงงานบางประเภทจะทำได้ยาก เพราะแรงงานประเภทนั้นขาดแคลน หรือสถาบันการศึกษาผลิตได้ไม่ทัน ในขณะที่บางสาขาซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีหรือโครงสร้าง หากพบว่ามีความจำเป็นและหากไม่สามารถผ่องถ่ายไปยังฝ่ายอื่นก็อาจจำเป็นต้องเลิกจ้างหรือปลดออกได้

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานอีกประเภทหนึ่งก็คือ การจ่ายค่าตอบแทน กรณีสำหรับประเทศไทยเราเห็นภาพได้ชัดเจนว่ามีหลายช่วงซึ่งผลิตผลกับการเพิ่มของค่าจ้างไม่สมดุลง่ายหรือสอดคล้องกัน (ดูรายละเอียดเรื่องค่าจ้าง) หากผลิตผลสูงแล้วค่าจ้างปรับสูงตามปัญหาจะไม่เกิด แต่ข้อเท็จจริงคือค่าจ้างของไทยปรับเกินหรือสูงกว่าผลิตผลหลายช่วงระยะเวลา ซึ่งผลกระทบอาจก่อให้เกิดต่อการจ้างแรงงานได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะนายจ้างจะลังเลในการว่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือ นอกจากนั้นการปรับค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้งเกินไปจนค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยไม่แตกต่างกัน จะส่งผลให้แรงงานไม่สนใจในการปรับปรุงทักษะฝีมือ เพราะไม่เห็นความจำเป็น ในขณะเดียวกันแรงงานที่ทำงานมานานจะมีปัญหาเรื่องค่าจ้างที่แรงงานรุ่นใหม่ ๆ ที่เพิ่งทำงานมีค่าจ้างใกล้เคียงกัน นายจ้างเองจะประสบปัญหาการว่าจ้างแรงงานใหม่ ๆ เช่นเดียวกัน เพราะต้องจ่ายค่าจ้างสูงขึ้น และอาจย้ายไปหาแรงงานต่างชาติที่ยินยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าได้

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อแรงงานไทยในปัจจุบันก็ คือ มีการเลิกจ้างแรงงานมากขึ้น และสถานการณ์ยังไม่คลี่คลาย ประเด็นดังกล่าวทำให้แรงงานรุ่นใหม่ ๆ ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานต้องรอนานขึ้น หรือจำเป็นต้องหางานต่ำกว่าระดับหรืองานนอกระบบทำ กรณีดังกล่าวหากนายจ้างเอาตัวเองเปรียบโดยตั้งค่าจ้างต่ำ ปัญหาจะเกิดขึ้นกับแรงงานทั่วไป เช่นเดียวกับภายใต้ภาวะเศรษฐกิจถดถอย การแข่งขันค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจด้วย หากไม่มีการปรับหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้ต่ำเกินไป เมื่อปรับกับสถานะเศรษฐกิจอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายก็ไม่อาจเป็นกลไกที่จะสร้างหลักประกันหรือให้การคุ้มครองกับแรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานด้อยโอกาสได้

การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของตลาดแรงงานในยุคใหม่อีกประการหนึ่งก็คือ จะมีการผลักดันหรือรณรงค์ให้มีการคุ้มครองแรงงานและการจัดกลไกรองรับการขาดรายได้ของแรงงานเพิ่มขึ้นจากเดิม พัฒนาการเช่นนี้เกิดขึ้นในเมืองไทยในช่วงปลายทศวรรษและต้นทศวรรษที่ 2540 เมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ และกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาในช่วงปัจจุบันพัฒนาการนี้ได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ในทางปฏิบัติจะมีขีดจำกัดและไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทุกประเภทก็ตาม การขยายการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของต้นทุนทางด้านแรงงาน (Labour Cost) และต้นทุนที่ไม่ใช่แรงงาน (Non-wage Cost) อาทิเช่น การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนต่าง ๆ ที่ให้การคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้นายจ้างจำนวนไม่น้อยให้ความสนใจ และสามารถส่งผลต่อการจ้างแรงงานในระดับหนึ่ง

จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ ให้ความเห็นว่าหากประเทศไทยมีการขยายการให้การคุ้มครองทางด้านประกันการขาดรายได้ (ประกันการว่างงาน) ตามแผนงานที่วางไว้ การจ่ายเงินสมทบเมื่อนำไปรวมกับเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนอื่น ๆ แล้ว การเพิ่มขึ้นของการจ่ายเงินสมทบจะขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว (แม้ข้อเท็จจริงในปัจจุบันประเทศไทยเรียกเก็บเงินสมทบน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ก็ตาม)

จากการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายดังกล่าว สถานประกอบการส่วนหนึ่งจะมีปัญหาและเรียกร้องขอให้มีความยืดหยุ่นในเรื่องกฎเกณฑ์ปฏิบัติเพื่อลดค่าใช้จ่าย สำหรับกรณีของไทยระบบการจ่ายค่าชดเชยที่ปรับปรุงใหม่ส่งผลให้การเลิกจ้างถูกจ้างถูกชะลอระดับหนึ่ง แต่นายจ้างส่วนหนึ่งจะหันไปลดค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ เพื่อให้สามารถว่าจ้างแรงงานได้ต่อไป ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทยที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 ส่งผลให้มีการปรับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้างพอสมควร หลายแห่งหันมาเจรจากับลูกจ้างและหาทางยุติร่วมกัน และป้องกันมิให้เกิดการเลิกจ้างโดยไม่จำเป็น ข้อตกลงมีตั้งแต่การไม่เคลื่อนไหวขอขึ้นค่าจ้าง การลดค่าจ้าง ลดชั่วโมงทำงาน ลดโบนัส และลดค่าใช้จ่ายภายในบริษัท และหากจำเป็นต้องลดขนาดหรือยุบสาขา การเลิกจ้างก็จะจัดทำโดยวิธีการสมัครใจก่อน เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือการนำเจตนาของรัฐบาลหรือกฎหมายไปปรับใช้ในทางที่ผิดหรือเอาเปรียบลูกจ้าง อย่างเช่นกรณีมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2541 ซึ่งระบุให้นายจ้างสามารถหยุดกิจการชั่วคราวด้วยเหตุผลที่มีเหตุสุดวิสัย โดยจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในช่วงหยุดกิจการชั่วคราว ซึ่งประเด็นนี้มีหลาย

บริษัทนำไปปรับใช้เพื่อลดหรือตัดทอนค่าใช้จ่าย และเพื่อกดดันให้ลูกจ้างมีรายได้ไม่เพียงพอ และต้องลาออกไปเอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างทำให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

ปัญหาสามเสาที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นก็คือ ในขณะที่ลูกจ้างเรียกร้องให้รายได้ไม่ถูกรีดรอน (Maintenance of Incomes) รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองงาน (Protection of Jobs) ให้มากขึ้น ในขณะที่นายจ้างเรียกร้องให้มีการยืดหยุ่นในเรื่องกฎหมาย (Deregulations) และความยืดหยุ่นในเรื่องตลาดแรงงาน (Labour Market Flexibility) โดยยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ท้าทายต่อสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพของตลาดแรงงานของไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วก็คือระบบการค้าเสรี ส่งผลให้เกิดการไหลเข้าของเงินทุน การเคลื่อนย้ายแหล่งผลิตทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการลงทุน และการจ้างงานที่สำคัญ และส่งผลต่อการว่าจ้างแรงงานเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการทำงาน (ดูรายละเอียดในบทว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์) เพื่อหาโอกาสและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานและเจ้าของทุนในขณะเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานปัจจุบันและแนวโน้มอีกประการหนึ่งก็คือการมีบทบาทของสถาบันตลาดแรงงาน โดยเฉพาะบทบาทของสหภาพแรงงาน ควรอยู่ในระดับใด และได้รับผลกระทบแค่ไหน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างสมาชิกสหภาพแรงงานกับการถูกปลดออกจากงาน ซึ่งแนวความคิดในขั้นต้นที่ว่าหากสหภาพแรงงานเข้มแข็ง โอกาสการถูกปลดออกจากงานจะน้อยลง ซึ่งสมมติฐานประเด็นนี้มีขีดจำกัดในการนำมาใช้กับไทย เพราะมีลูกจ้างจำนวนมากที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ทั้งผู้นำและสมาชิกถูกปลดออกจากงานเพราะสถานประกอบการเลิกกิจการเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานเข้มแข็งทำให้การต่อรองพุดจาทำได้ง่ายขึ้น ข้อเท็จจริงขณะนี้ มีหลายสหภาพ เช่น สหภาพแรงงานธนาคาร (พาณิชย์) และสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้อง ยานยนต์สามารถต่อรองเจรจากับฝ่ายจัดการได้ระดับหนึ่ง ที่จะชะลอการปลดออกจากงาน หรือถือการเลิกจ้างเป็นเรื่องสมควรใจ

โดยภาพรวม สภาพการทำงานสำหรับแรงงานไทยในอนาคต จะถูกท้าทายยิ่งขึ้นในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ผู้ใช้แรงงานในระบบแม้จะมีสภาพการจ้างดี มีรายได้สูง สวัสดิการดี แต่ก็ต้องพิสูจน์ด้วยความสามารถ ทักษะ ความรู้และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลง ผู้ใช้แรงงานจะต้องมีทักษะรอบด้านมากกว่าการเป็นผู้รู้หรือปฏิบัติได้แต่เพียงอย่างเดียว

สำหรับนายจ้างจะให้โอกาสในการมีส่วนร่วมมากขึ้น และไม่อยู่ภายใต้ความกดดันของสภาพแรงงานมากเหมือนเช่นในอดีต ฝ่ายจัดการจะเสนอแนวทางในการทำงานร่วมกันในลักษณะหารือ หรือให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต การทำงานเป็นทีม และมุ่งหวังผลงานโดยเสียค่าใช้จ่ายและเวลาน้อยที่สุด ระบบแรงงานสัมพันธ์จะเปลี่ยนแนว (ดูการวิเคราะห์ในบทว่าด้วยรัฐกับแรงงาน)

2. แรงงานที่ไม่อาจเข้าสู่ระบบได้ จะมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงในการทำงานมากขึ้น บทบาทของรัฐจะต้องพิจารณาในเรื่องการให้การคุ้มครองแรงงาน และสร้างเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคม เพื่อระบับปัญหาการขาดรายได้ การตกงาน การช่วยเหลือแรงงานกลุ่มด้อยโอกาส

3. การเคลื่อนย้ายแรงงานจะมีมากขึ้น ไปสู่แหล่งตลาดแรงงานที่มีความต้องการแรงงาน หรือให้ค่าตอบแทนดีกว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานมีทั้งในประเทศและต่างประเทศ ขณะเดียวกันสถานประกอบการที่ไม่อาจแข่งขันในเรื่องการส่งออก เพราะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงกว่า จะย้ายไปใช้แรงงานนอกระบบ หรือว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (outsouce) ประเด็นที่สำคัญหากไม่มีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์มาควบคุมดูแลแรงงานอพยพอย่างได้ผลแล้วปัญหาแรงงานอพยพผิดกฎหมายจะนำมาซึ่งปัญหาแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก

บทที่ 9

แรงงานไทยในต่างแดน

ปรากฏการณ์ในช่วงเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงกว้างขวางในตลาดแรงงาน นอกจากความหลากหลายของอาชีพ เนื่องจากการขยายตัวของภาคเกษตร โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการผลิต บริการ แล้ว ตลาดแรงงานในต่างประเทศสำหรับแรงงานไทยยังเป็นจุดสนใจที่มีการศึกษาวิจัยและติดตาม สภาพการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปต่างประเทศนี้ หากจะวิเคราะห์ในยุคร่วมสมัยก็เริ่มมาตั้งแต่ปี 2516 เมื่อวิกฤติราคาน้ำมันดิบที่ส่งผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้น ในขณะที่ประเทศผู้ผลิตน้ำมันโดยเฉพาะกลุ่มประเทศตะวันออกกลางมีรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบมากมาย มีส่วนเกินมากเพียงพอที่จะนำมาปฏิรูปและขยายโครงสร้างฐานการผลิตในภาคต่าง ๆ ฉะนั้นจุดเริ่มของการบุกเบิกเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยในยุคร่วมสมัยนี้จึงเริ่มในช่วงเวลานี้ โดยมีเป้าหมายคือตลาดแรงงานในภาคตะวันออกกลาง กล่าวกันว่าในช่วงกลาง ค.ศ.1970 ถึงต้น ค.ศ.1980 มีแรงงานอพยพจากประเทศต่าง ๆ เข้าไปทำงานชั่วคราวในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางกว่า 1 ล้านคน ประเทศไทยเป็นหนึ่งในที่มีแรงงานเข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศเหล่านี้กว่าหนึ่งแสนคน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1980 ราคาน้ำมันดิบชะลอตัวและลดลง เพราะแหล่งผลิตแหล่งขายมีมากขึ้น กระแสเงินตลกที่ไหลเข้าในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางเริ่มลดลง นอกจากนั้นสงครามอ่าวในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปแถบตะวันออกกลางลดลง (ยกเว้นอิสราเอล) กอปรกับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างเปลี่ยนแปลงลดลงไม่ดึงดูดใจ แรงงานไทยเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น แรงงานไทยจึงเปลี่ยนทิศทางการย้ายไปสู่ตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียอาคเนย์

สำหรับตัวเลขของคนงานไทยในต่างประเทศ หากพิจารณาตัวเลขในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางซึ่งเคยมีกว่าหนึ่งแสนคน ตัวเลขในปี 2539 เหลือเพียง 2 หมื่นกว่าคน ดังตารางข้างล่างนี้

ประเทศ	จำนวน (คน)
ซาอุดีอาระเบีย	14,070
กาตาร์	4,250
ยู.เอ.อี	3,500
โอมาน	200
เยเมน	20
คูเวต	2,900
ซีเรีย	10
อัลจีเรีย	50
อิหร่าน	100
บาห์เรน	1,400

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กรส. 2540

ส่วนประเทศอิสราเอลนั้นปัจจุบันมีประมาณ 20,000 คน สำหรับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และเอเชียอาคเนย์นั้นในช่วงทศวรรษ 2530 มีการเพิ่มขึ้นทุกปีเรื่อยมา จนกระทั่งปลายทศวรรษที่ 2530 จึงมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศผู้รับชะลอตัวและมีการเข้มงวดโควตาการนำเข้าแรงงาน นอกจากนี้มีบางประเทศเริ่มต้องการแรงงานที่มีฝีมือแทนแรงงานไร้ฝีมือ

ตารางข้างล่างนี้แสดงตัวเลขการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังตลาดเอเชียตะวันออก และเอเชียอาคเนย์ของแรงงานไทยในช่วงปี พ.ศ. 2533-2539

**จำนวนคนงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศในเขตภูมิภาคเอเชีย
โดยผ่านด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ**

ประเทศ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
มาเลเซีย	2,087	2,473	6,608	11,258	12,232	11,830	9,363
สิงคโปร์	6,464	9,488	11,337	14,171	15,100	15,624	17,601
บรูไน	8,009	8,840	12,729	14,750	16,553	17,292	20,714
ฮ่องกง	7,908	8,431	7,273	5,182	5,851	5,861	4,301
ญี่ปุ่น	4,210	6,263	6,773	5,588	8,848	8,303	10,118
ไต้หวัน	111	2,237	10,938	66,891	91,162	120,360	96,097
ปท.อื่น ๆ ในเอเชีย	703	745	507	660	741	1,511	2,747
รวม ปท.ในเอเชีย	29,492	38,477	56,165	118,600	150,487	180,781	160,941

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ทำไมคนงานไทยจึงไปทำงานต่างประเทศ

ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในวงจรที่เกี่ยวข้องกันทั้งในด้านสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์และการเมือง อดีตนั้นปัจจัยการเมือง เศรษฐกิจผลักดันให้คนย้ายถิ่นเพื่อโอกาสในการมีชีวิตรอดและแสวงหาเสรีภาพโดยมีเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายควบคู่กันไป ประเทศไทยเองมีแรงงานต่างชาติเคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มาจนกระทั่งถึงปลายรัชกาลที่ 7 ที่ทางการไทยได้ควบคุมเข้มงวดมากขึ้น คนที่ย้ายถิ่นสมัยนั้นเป็นคนจีนเป็นหลัก มุ่งเป้าหมายเพื่อหนีความอดอยากและภัยสงคราม ตลอดจนความไม่สงบในประเทศจีน มาปัจจุบันแรงงานย้ายถิ่นยังคงมีจีนลักลอบอยู่ แต่ส่วนใหญ่เป็นพม่า เขมร ลาว และชาติอื่น ๆ ในเอเชียกลางดังจะได้กล่าวต่อไป

สำหรับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง สามารถอธิบายได้ทั้งมิติเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา ซึ่งเกิดทั้งในประเทศผู้รับนั้นมีปัจจัยหลายประการที่ทำหน้าที่เป็นตัวดึง (Pull) อาทิ ความต้องการของนายจ้าง เนื่องจากคนท้องถิ่น (Native people) เริ่มหันเข้าไปจับงานปฐม (Primary Job) ซึ่งขยายตัวเนื่องจากประเทศพัฒนาขึ้น ฉะนั้นงานทุติย (งานรอง) จึงถูกเบนความสนใจจนหาคนท้องถิ่นทำไม่ได้ เมื่อคนท้องถิ่นไม่ยอมทำ นายจ้างจึงจำเป็นต้องหาแรงงานต่างชาติเข้าไปทำแทน ฉะนั้นฐานของตลาดรองจึงมักเป็นงานที่คนท้องถิ่นไม่อยากจะทำ โดยปกติจะเป็นงานประเภท 3D คือ อันตราย (dangerous) งานสกปรก (dirty) งานยุ่งยาก (difficult) ปัจจัยดังยังคงถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจที่เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจที่เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจไร้พรมแดน (Economic Internationalization) หรือโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยี และแรงงาน โดยเฉพาะประเทศเจ้าของทุน ซึ่งหาแหล่งค่าแรงต่ำเพื่อนำมาชดเชยต้นทุนการผลิตตัวอื่น ๆ แรงงานต่างชาติจึงเป็นตัวเลือกและถูกนำเข้ามาชดเชย

สำหรับปัจจัยที่เกิดในประเทศผู้ส่งจะเป็นปัจจัยตัวผลัก (push) ซึ่งมีหลายมิติได้วิเคราะห์สำหรับแรงงานไทยนั้นเนื่องจากเรามีประชากรในวัยทำงานจำนวนมากในปัจจุบัน และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) ทำงานในภาคเกษตรซึ่งบางช่วงเวลา (โดยเฉพาะในช่วงหน้าแล้ง) การทำงานจะไม่เต็มที่ก่อให้เกิดปัญหาทำงานต่ำกว่าระดับ (Under Employment) แรงงานไทยเหล่านี้จึงมีทางเลือก 2 ทาง ทางหนึ่งก็คือ อพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำชั่วคราว เมื่อเข้าหน้าฝนก็อพยพกลับ หรือไม่ก็อยู่กับการหางานทำที่สถานที่ใกล้เคียง หรือรับจ้างทำงานตามแต่จะมีคนว่าจ้าง

ฉะนั้นสภาพการทำงานของแรงงานชนบทไทย จึงมีการเคลื่อนย้ายมานานแล้ว โดยเฉพาะเมื่อตลาดแรงงานในเมืองมีความต้องการ การเคลื่อนย้ายก็จะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จาก

เหตุผลดังกล่าวเมื่อตลาดแรงงานในต่างประเทศมีแรงดึงดูด คนชนบทไทยจึงไม่รอที่จะไปแสวงหา
โชคหรือทำงานด้วย (คนงานไทยที่ไปทำงานในลักษณะลูกจ้างชั่วคราวทั้งเป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือ
กึ่งฝีมือ ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานจากชนบท)

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ประเด็นที่ชักนำหรือมีอิทธิพลให้คนไทยตัดสินใจไป
ทำงานต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่การไปในปัจจุบันนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทนายหน้าเป็น
จำนวนเงินที่สูงพอสมควร (สำหรับคนในชนบท) ปัจจัยหรืออิทธิพลที่มีส่วนทำให้คนงานกล้า
ตัดสินใจ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ก็คือ การคาดหวังว่าจะมีโอกาสชีวิตที่ดีขึ้น ปัจจัยนี้เป็นการคาดหวัง
ของคนงานไทยทุกคนที่ไป เนื่องจากสถานภาพของคนชนบทนั้นมีรายได้ไม่สูงนัก โอกาสเก็บ
ออมจะมีน้อยด้วย การเข้าเมืองหรือการเดินทางไปต่างประเทศก็คือ ความหวังว่าจะมีเงินออม
ส่วนหนึ่งหรือเพื่อเป็นทุนการศึกษาของบุตร ซื้อมอเตอร์ไซด์ และปัจจัยการผลิตอื่น นอกจากนั้นคน
อพยพกลัวเสี่ยงเนื่องจากยังอยู่วัยหนุ่มวัยสาว การมีประสบการณ์แม้จะเสี่ยงบ้างก็ถือเป็นกำไร
เพื่อโอกาสในอนาคตที่จะมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

เหตุผลของคนงานเพื่อความหวังในโอกาสที่ดีขึ้นนี้ มีรากฐานมาจากความคิด
ของนักทฤษฎีคนสำคัญอย่างเช่น W.A. Lewis และ M.P. Todaro ซึ่งคนแรกมีแนวคิดที่ว่า
เศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นสังคมชนบทแบบเกษตรกรรม
มล้าหลัง มีคนทำงานอยู่มากมาย ส่วนที่สองเป็นสังคมเมืองพัฒนาก้าวหน้า สังคมส่วนที่สองจะ
เป็นตัวดึงดูดแรงงานส่วนเกินให้เข้ามาในเมือง ส่วน Todaro นั้นเข้ามาสานต่อโดยเห็นว่า แรง
งานส่วนเกินเหล่านี้ไม่มีทางเลือก เมื่อเขาเข้าเมืองหากไม่หางานทำเขาจะต้องประสบปัญหาการ
ตกงาน และสังคมในเมืองนั้นโอกาสที่จะได้งานดี ๆ ก็ยาก เพราะมีคนในเมืองเหลือเฟือพอ
ฉะนั้นงานที่เขาจะทำได้ก็คือ งานที่เหลือจากคนในเมืองเลือกแล้ว แต่ที่เขายังทำเพราะเห็นว่า
ประสบการณ์ที่จะได้รับจะช่วยให้ได้งานดี ๆ ในภายภาคหน้าอันจะทำให้เขามีชีวิตดีขึ้น ปัจจัยที่
เป็นตัวผลักดันอีกประการหนึ่งก็คือ การมีญาติหรือคนรู้จักซึ่งทำงานในต่างประเทศมาก่อน หรือ
กำลังทำงานอยู่ ประสบการณ์จากการเล่าสู่กันฟัง และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนที่เคยไปมาก่อน จะ
ผลักดันให้คนงานตัดสินใจเดินทาง โดยเฉพาะหากมีญาติพี่น้องหรือแม้แต่คนในหมู่บ้าน หรือ
ชุมชนเดียวกันทำงานอยู่แล้ว การตัดสินใจจะเร็วขึ้นเพราะอย่างน้อยคนรู้จักจะช่วยชี้แนะแนว
ทางแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และในหลายกรณีเป็นผู้ซึ่งหางานให้เขาทำด้วย

แนวคิดดังกล่าวนี้ มีการศึกษาวิจัยกันกว้างขวางโดยทฤษฎีที่ว่า Net Work
Theory ซึ่งสำหรับสังคมไทยมีอิทธิพลมากพอสมควร เพราะแรงงานไทยส่วนใหญ่มีปัญหา

อุปสรรคในเรื่องภาษาการสื่อสารข้อความ ประสบการณ์ในต่างประเทศไม่มี เงินทองก็มีน้อยมาก ฉะนั้นความไม่มั่นใจจะเกิดขึ้น แต่หากได้รับการชดเชยด้วยญาติหรือคนรู้จักตลอดจนการมีช่องทางช่วยเหลือจะทำให้คนงานเชื่อมั่น

ปัจจัยประการสุดท้ายที่มีอิทธิพลทำให้แรงงานไทยเคลื่อนย้ายก็คือ การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและของโลก ปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ โลกไม่มีพรมแดน สังคมของทุกประเทศได้เปิดประตูรับฟังข่าวสาร และการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาเช่น ข้อมูลเทคโนโลยี (IT) ทำให้สังคมมีความหวังและแสวงหาโอกาสที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง เมื่อประกอบกับการเดินทางระหว่างประเทศเป็นเรื่องสามัญมากขึ้น การเคลื่อนย้ายก็มีติดตามมา โดยเฉพาะในบางภูมิภาค การเคลื่อนย้ายทำได้เสรี อาทิเช่น ประเทศในกลุ่ม อี.ซี. ซึ่งไม่มีพรมแดนระหว่างพลเมืองภายในกลุ่ม เลือกลงเข้าออกหรือหางานทำ ในกลุ่มอาเซียนเช่นกัน การยกเว้นการตรวจลงตราเข้าเมือง (วีซ่า) แม้เพียงระยะอันสั้น ก็มีอิทธิพลทำให้คนอพยพแม้ว่าจะเป็นการลักลอบไปทำงานก็ตาม

สภาพการทำงานดีแค่ไหน

ตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศที่รองรับคนงานไทยทั้งฝีมือหรือไร้ฝีมือในต่างประเทศนั้น เป็นตลาดรองหรือตลาดประเภทสอง ตลาดประเภทนี้คนงานท้องถิ่นไม่นิยมทำ เพราะงานไม่มั่นคงหรือค่าแรงต่ำ ตลอดจนสวัสดิการไม่ดี ด้วยเหตุนี้การคาดหวังว่าตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศจะให้ค่าจ้างดี สวัสดิการดี และสอดคล้องกับสัญญาในทุกกรณีนั้นย่อมเป็นเรื่องยาก ฉะนั้นในทางปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของคนงานไทย นอกจากนี้ยังมีปัญหาประกอบอื่นๆ อีก อาทิ ปัญหาความเป็นอยู่ไม่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาการเจ็บไข้ได้ป่วย ปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่างถิ่น และแม้แต่ปัญหาการส่งเงินค่าจ้างกลับประเทศ เป็นต้น

ในการทำงานต่างประเทศของคนงานไทยนั้น ความเสียเปรียบและปัญหาสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายและบ่อยครั้ง โดยเฉพาะคนงานไทยที่มีปัญหาเรื่องการสื่อสารข้อความ และ การต้องไปกินอยู่ในสถานที่ที่แตกต่าง และห่างไกลจากครอบครัว ความเหงา ความเครียดจะเกิดขึ้น และหากมีปัญหากับนายจ้างเนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบแล้ว ความอึดอัดและขุ่นข้องใจย่อมจะมีมากขึ้นกว่าทำงานในประเทศ ก่อนการไปทำงานนั้น แม้ทางกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมจะควบคุมตรวจสอบสัญญาจ้างงาน หรือมีเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศไปตรวจสอบสถานภาพนายจ้าง สถานที่ทำงานแล้วก็ตาม แต่ก็พบบ่อยครั้งที่

นายจ้างเป็นผู้ฝ่าฝืน ละเมิดสัญญา เนื่องจากเห็นว่าเป็นแรงงานต่างชาติซึ่งไม่เข้าใจระเบียบ ขั้นตอนที่สำคัญในต่างประเทศนั้น เมื่อมีปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิทางด้านแรงงาน ลูกจ้าง จะต้องเป็นเจ้าทุกข์และเสนอเรื่องไปฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องแรงงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้คนงานไทยอาจไม่เคยชิน และไม่เข้าใจ จำนวนไม่น้อยเมื่อกลับมาแล้วจะร้องเรียนขอให้ทางการช่วยเหลือ อาทิเช่น ร้องเรียนนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง ขอดึงเงินภาษี ร้องเรียนนายจ้างไม่จ่ายค่าล่วงเวลา หรือนายจ้างให้ออกจากงานก่อนครบสัญญา หรือแม้แต่นายจ้างหักเงินค่าจ้างเอาไว้ ไม่ยอมจ่ายให้ครบเมื่อจบสิ้นสัญญา เป็นต้น

สำหรับปัญหาของคนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สรุปได้ในลักษณะและประเด็นสำคัญคือ

ปัญหาสภาพความเป็นอยู่และสวัสดิการ คนงานไทยที่ไปทำงานในลักษณะชั่วคราวและมีสัญญาจ้าง ปกติในสัญญาจะระบุให้นายจ้างเป็นผู้จัดหาที่พักอาศัยและบางกรณี จัดอาหารให้สำหรับในกรณีจัดหาอาหารจะมีการจัดทำอาหารในโรงครัว และให้คนงานมารับประทานในโรงอาหาร และหรือบางกรณีนายจ้างจัดหาข้าว โดยคนงานเป็นผู้ปรุงจัดเตรียมเอง ปัญหาที่คนงานไทยมักประสบก็คือ รสอาหารไม่ถูกปาก ประเภทอาหารไม่สอดคล้องกับความเคยชิน บางแห่งให้ข้าวน้อยไป หรือกับข้าวน้อยไป กรณีต้องจัดเตรียมการปรุงเอง จะมีปัญหาในเรื่องอุปกรณ์และระยะเวลาที่จะใช้ อย่างไรก็ตามตลาดแรงงานในเขตเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คนงานสามารถจัดหาอาหาร เครื่องปรุงได้ไม่ยากนัก เพราะมีการส่งเข้าไปจำหน่ายเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น ในสิงคโปร์จะมีแหล่งที่เรียกว่า Golden Mile Complex ซึ่งอดีตเป็นศูนย์การค้า ปัจจุบันเป็นแหล่งจับจ่ายใช้สอย ชื่ออาหารประเภทต่าง ๆ ที่ส่งไปจากเมืองไทยมากมาย นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งนัดพบสำหรับคนงานไทยด้วย

ในส่วนของที่พักอาศัย พบว่าเป็นปัญหาเกือบทุกประเภท เนื่องจากแรงงานไทยเป็นแรงงานชั่วคราว เข้าไปทำงานระยะเวลาไม่กี่ปี นายจ้างต่างชาติจึงมักจัดที่พักไว้ในบริเวณสถานที่ทำงาน หรือเช่าอาคารให้อยู่อาศัย และดัดแปลงคอนเทนเนอร์เป็นที่พักให้ เป็นต้น

การดัดแปลงสถานที่ทำงานเป็นที่พักชั่วคราว จะมีพบมากในสิงคโปร์ บรูไน สำหรับได้วันนั้นเนื่องจากมีลักษณะงานหลายประเภท ทั้งอุตสาหกรรม ก่อสร้าง บริการ ฉะนั้นที่พักจึงหลากหลาย นายจ้างบางรายอาจจัดสถานที่ในบริเวณที่ทำงานให้เป็นที่พัก บางรายอาจเช่าหรือจัดหาอาคารให้อยู่ เป็นต้น กรณีญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากคนงานไทยจำนวนมากอยู่และ

ทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย จึงต้องอยู่อย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ โดยมากจะเช่าห้องรวมกันอยู่ สำหรับกรณีสองกรณีนั้น เนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นหญิงทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน (DOMESTIC WORKER) ที่อยู่หลับนอน นายจ้างจะจัดส่วนหนึ่งของห้องพักให้ ซึ่งมักมีปัญหาร้องเรียนเสมอว่าไม่เป็นสัดส่วนและไม่สะดวกเพียงพอ

ปัญหาที่พบเสมอเกี่ยวกับที่พักจะเกิดขึ้นในกรณีที่พักชั่วคราว ซึ่งดัดแปลงบริเวณสถานที่ทำงานให้เป็นที่พัก อาทิเช่น กรณีคนงานไทยในสิงคโปร์ร้องเรียนและนัดหยุดงาน เนื่องจากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการที่พักระยะยาวเพียงพอ ซึ่งจากการสอบสวนพบว่านายจ้างดัดแปลงส่วนหนึ่งภายในอาคารสูงให้เป็นที่พักชั่วคราว และจะโยกย้ายขึ้นเมื่อได้รับการก่อสร้างรุดหน้ายิ่งขึ้น ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากอาคารสร้างไม่เสร็จ จึงมีปัญหาเมื่อฝนตกหรืออากาศอบอ้าว และสาเหตุสำคัญที่คนงานนัดหยุดงานในครั้งนั้น เพราะน้ำประปาไม่ไหลและไฟฟ้าดับ คนงานมีปัญหาในการหุงหาอาหารและอากาศร้อน พัดลมไม่สามารถทำงานได้ นอกจากนั้นคนงานยังประสบปัญหาในเรื่องความแออัด ห้องน้ำห้องส้วมไม่เพียงพอด้วย

กรณีของประเทศบรูไน สถานที่มักจะได้รับสนใจดูแลมากกว่าสิงคโปร์ จากรายงานการศึกษาวิจัยของนายสุภัทร ภูขุน สำนักงานแรงงานไทยในประเทศบรูไน ได้สรุปสภาพความเป็นอยู่และที่พักของคนงานไทยในประเทศบรูไดังนี้

“สภาพความเป็นอยู่และที่พักอาศัยของแรงงานไทย จากการตรวจสอบสถานประกอบการและที่พักคนงานในประเทศบรูไน ในระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม 2538 จำนวนรวมทั้งสิ้น 295 แห่ง สภาพของที่พักอาศัยของคนงานไทยที่นายจ้างจัดให้มีดังนี้ ภาคการก่อสร้าง สำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีคนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จำนวน 52 โครงการ จะปลูกสร้างอาคารที่พักคนงานเป็นแบบเรือนแถวยาว มีทั้งแบบชั้นเดียว สองชั้น และสามชั้น มีทางเดินระหว่างกลางพื้นยกสูงกว่าระดับทางเดินเล็กน้อย บริเวณที่พักมีร้านค้า โรงอาหารสำหรับการประกอบอาหาร ห้องส้วม และห้องน้ำรวมแยกออกจากที่พักบางแห่งที่มีสถานที่ว่างมากคนงานได้ดัดแปลงเป็นสนามกีฬากลางแจ้งและสันทนาการ สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดกลางและเล็ก เช่น รับเหมาสร้างบ้านจัดสรร มี 89 แห่ง สร้างอาคารพักแบบชั่วคราวอยู่ในบริเวณสถานที่ก่อสร้าง มีห้องน้ำ ห้องส้วม ที่สร้างจากวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง แต่ไม่มีร้านค้า คนงานจะซื้อจากรถขายอาหารที่เข้ามาขายหลังเวลาเลิกงาน หากเป็นกิจการก่อสร้างที่ไม่ใหญ่มากนัก หรือกิจการรับเหมาต่อเติม ดัดแปลงเท่าที่ตรวจพบ 66 แห่ง มีบ้านหรือสถานที่เก็บวัสดุและดัดแปลงให้เป็นที่พักอาศัยของคนงาน รวมทั้งสร้างเพิงพักชั่วคราวในบริเวณที่ทำการก่อสร้าง สำหรับกิจการประเภทโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า ห้างสรรพสินค้า จำนวนสถานประกอบการที่ตรวจพบ 27 แห่ง จัดให้คนงานหญิงพักอาศัยในหอพักของบริษัท มีโรงอาหารซึ่งทางบริษัทได้จัดอาหารให้คนงานฟรี เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง การเข้าออกนอกบริเวณโรงงานค่อนข้างเข้ม

งวดมาก นอกจากนั้นยังพบว่านายจ้างได้จัดให้มีอุปกรณ์และกิจกรรมเพื่อผ่อนคลายหลังเลิกงาน เช่น โทรทัศน์ อุปกรณ์กีฬา บางแห่งมีรถพาคนงานออกไปซื้อของใช้ในตัวเมือง และไปเที่ยวตามสวนสนุก เป็นต้น ส่วนคนงานที่ทำงานในภาคบริการ เช่น ตู้ซ่อมรถ ตัดเย็บเสื้อผ้า ร้านอาหาร ผู้ช่วยงานบ้าน เท่าที่ออกตรวจเยี่ยมจำนวน 41 แห่งพักในบ้านพักที่นายจ้างจัดหาให้ สำหรับการพักผ่อนและสันทนาการของแรงงานไทยในประเทศบรูไน ตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้มีวันทำงานอย่างน้อย 26 วันต่อเดือน แต่ไม่บังคับวันหยุดประจำสัปดาห์สำหรับงานก่อสร้าง-งานบริการ ยกเว้นวันหยุดตามประกาศของทางราชการ แต่โดยทั่ว ๆ ไป แล้วนายจ้างมักจะกำหนดให้ถัดจากวันจ่ายเงินค่าจ้างเป็นวันหยุด ซึ่งปกติจะจ่ายเดือนละ 2 ครั้ง คนงานส่วนใหญ่เดินทางเข้าไปในเมืองเพื่อส่งเงินกลับบ้าน และซื้อหาของใช้ที่จำเป็น หรือเดินทางไปพบหาเพื่อนญาติที่ทำงานต่างสถานที่กัน และสังสรรค์กันไปในตัว

สถานที่พักผ่อน และสันทนาการของประเทศบรูไน ที่ประชาชนตลอดจนแรงงานไทยนิยมไปพักผ่อน ได้แก่ สวนสนุก เจรูดองค์ ปาร์ค ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองบันดาร์ไปทางทิศใต้ประมาณ 10 กม. โดยสวนสนุกแห่งนี้ประกอบด้วยเครื่องเล่นหลายชนิด เปิดให้บริการทุกวัน ตั้งแต่เวลา 16.00-22.30 น. เครื่องเล่นทุกอย่างเปิดให้เล่นฟรี โดยมีผู้ควบคุมการเล่นคอยอำนวยความสะดวกและควบคุมเครื่องจักร ตลอดจนดูแลรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ที่เข้าไปเล่นในอุปกรณ์เครื่องเล่นชนิดต่าง ๆ เนื่องจากประเทศบรูไนประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม กฎหมายและการปกครองประเทศ ใช้หลักศาสนาอิสลาม และมีข้อห้ามหลายอย่าง เช่น ห้ามเล่นการพนัน ห้ามค้าขายเหล้า และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ตลอดจนไม่มีสถานบันเทิงเช่นในประเทศไทย แต่นิสัยของคนไทยชอบในเรื่องดังกล่าว จึงเกิดการลักลอบเล่นการพนัน เช่น หวอยเบอร์ ไฮโลว์ กินเหล้า ซึ่งพบเห็นอยู่เป็นประจำ ส่วนใหญ่นายจ้างมักจะไม่เข้มงวดกับคนงานในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะนายจ้างที่เป็นชาวจีน

สำหรับการดูแลสุขภาพของคนงานไทยนั้น จากงานวิจัยของนายสุภัทราฯ สรุปได้คือ “สุขภาพอนามัยของแรงงานไทยในประเทศบรูไน ตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างและกฎหมายแรงงานของประเทศบรูไน กำหนดให้นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วยที่ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล รวมทั้งต้องจัดที่พักอาศัยไม่ถูกสุขอนามัยแก่คนงานแต่เนื่องจากสภาพการทำงาน สถานที่ทำงานแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน บางแห่งมีช่วงระยะเวลานาน บางแห่งมีช่วงระยะเวลานั้น ดังนั้นการจัดสร้างที่พักอาศัยจึงมีทั้งถาวร กึ่งถาวร และเพิงพักชั่วคราวคล้ายกับในประเทศไทย

จากสถิติการเสียชีวิตของคนงานไทยที่ประเทศบรูไน ในปี 2538 (นับถือเดือนธันวาคม 2538) พบว่ามีคนงานไทยเสียชีวิตทั้งสิ้น 29 คน เป็นการเสียชีวิตเนื่องจากระบบการ

หายใจล้มเหลว ปอดบวม นิ่วอเนนีย หรือที่คนงานเรียกว่าโรคไหลตาย 11 คน คิดเป็นร้อยละ 37.93 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด เท่ากับผู้เสียชีวิตเนื่องจากอุบัติเหตุ 11 คน คิดเป็นร้อยละ 37.93 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด และมีผู้เสียชีวิตเนื่องจากถูกฆ่าตาย 1 คน ฆ่าตัวตาย 1 คน คิดเป็นร้อยละ 6.90 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด โดยสรุปแล้วโรคที่คุกคามชีวิตของแรงงานไทยในบรูไน คือโรคที่มีผลมาจากสุขภาพและการทำงาน

สำหรับภาวะความเจ็บไข้ได้ป่วยของแรงงานไทยนั้น จากสถิติการเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลกลางของรัฐปรากฏว่ามีคนไข้ที่เป็นคนงานไทยไปเข้ารับการรักษาตัวจำนวน 258 ราย สาเหตุหรืออาการเจ็บป่วยที่ต้องเข้ารับการรักษามากที่สุด เรียงตามลำดับได้แก่ ความเจ็บป่วยเนื่องจากอุบัติเหตุ ความเจ็บป่วยเนื่องจากระบบทางเดินอาหาร โรคกระเพาะ โรคตับ ไข้ดั่ง อาหารเป็นพิษ ความเจ็บป่วยเนื่องจากระบบทางเดินหายใจ หลอดลม โรคหัวใจ โรคปอด และความเจ็บป่วย เนื่องจากระบบสมอง โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ (เอดส์) สิ่งที่น่าสนใจจากรายงานทางการแพทย์พบว่ามีคนไข้จำนวน 5 ราย ที่มีปัญหาทางด้านอาหารทางประสาท ซึ่งภายหลังได้รับการรักษาและมีอาการดีขึ้น ได้จัดส่งคนไข้กลับไปพักรักษาตัวต่อในประเทศไทย¹

ในสิงคโปร์มีจำนวนคนงานไทยเสียชีวิตสูงทุกปี นับตั้งแต่ปี 2530 จนกระทั่งปี 2537 มีคนไทยเสียชีวิตด้วยโรคไหลตายในสิงคโปร์ 450 คน นอกจากนั้นมีคนงานไทยที่เสียชีวิตด้วยโรคดังกล่าวยังคงมีสูงอยู่

ปัญหาการเจ็บป่วยของคนงานไทยนั้น ที่มีปัญหามากที่สุดก็คือคนงานไทยที่ลักลอบทำงาน หรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต โดยเฉพาะในประเทศสิงคโปร์และไต้หวัน ทางการถือว่าแรงงานลักลอบเป็นแรงงานผิดกฎหมาย และมีแนวปฏิบัติแนวเดียวกัน คือแรงงานนี้ที่ผิดกฎหมายจะไม่ได้การคุ้มครองในเรื่องการประกันการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุ โดยเฉพาะคนงานลักลอบส่วนใหญ่จะถูกจับดำเนินคดีและถูกส่งกลับจะไม่กล้าไปหาแพทย์ เพราะเสียค่าใช้จ่ายสูงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือการกลัวจะถูกส่งกลับ ฉะนั้นคนงานลักลอบที่เจ็บป่วยจะประสบปัญหามาก

ญี่ปุ่นเป็นอีกประการหนึ่งที่คนงานไทยประเภทลักลอบประสบปัญหาเมื่อเจ็บป่วย เนื่องจากไม่มีสิทธิทำงานและไม่เข้าข่ายการได้รับการคุ้มครองการเจ็บป่วย ที่สำคัญค่า

¹ สุภัทร ภูขุน : แรงงานไทยในประเทศบรูไน. เอกสารประกอบการสัมมนา Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ 2539

รักษาพยาบาลแพงและสูงมาก ทำให้ปัญหาการเจ็บป่วยของคนงานไทยล้นหลามเป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งของคนงานไทยล้นหลามในญี่ปุ่น

เมื่อเร็ว ๆ นี้มีปัญหาคนงานไทยล้นหลามทำงานในไต้หวัน ประสบอุบัติเหตุรุนแรง ร่างกายมีสภาพเป็นอัมพาตไม่รู้สีกตัว ถูกนำเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลนานหลายเดือน คนงานรายนี้ไม่ได้รับสิทธิ เพราะไม่มีนายจ้างอย่างเป็นทางการ และไม่อยู่ในข่ายการประกันสุขภาพของทางการปัญหาที่เกิดขึ้นคือค่าใช้จ่ายของคนงานรายนี้สูงมาก เฉพาะค่าดูแล ค่าห้อง วันละ 8,000 บาท ในที่สุดทางโรงพยาบาลต้องติดต่อเจ้าหน้าที่ของฝ่ายไทยให้เข้าช่วยเหลือ ซึ่งเรื่องนี้ทางราชการไทยต้องสำรองจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากตามระเบียบกระทรวงการคลัง เมื่อนำลูกจ้างซึ่งไม่รู้สีกตัวกลับประเทศไทย โดยต้องจ้างหมอและพยาบาลติดตามมาด้วย และต้องเสียค่าใช้จ่ายเกือบ 1 ล้านบาท ซึ่งกรณีนี้แม้จะให้ญาติยอมรับสภาพนี้ แต่ก็เป็นภาระยากที่จะได้เงินคืนเนื่องจากลูกจ้างและครอบครัวมีฐานะยากจน

สำหรับประเทศอื่น อาทิ เช่น เกาหลีใต้ ดร.ชู ดอลกึง แห่งสถาบันแรงงานเกาหลี ทำการสำรวจวิจัยการทำงานของคนงานไทยในเกาหลีใต้ สรุปได้ดังนี้

“แรงงานไทยในเกาหลีมีประมาณ 2,500 คน ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเป็นผู้ฝึกงานที่หน่วยจัดหาผู้ฝึกงานของเกาหลี (KITCO) เป็นผู้เลือกเข้ามาโดยผ่านนายหน้าชาวเกาหลีและนายหน้าชาวไทย คนงานเหล่านี้ทำงานอยู่ในบริษัทขนาดเล็กประมาณ 100 บริษัท สามารถอยู่ได้ 1 ปี และต่ออายุได้อีก 1 ปี คนงานรุ่นแรกมาอย่างเป็นทางการในปี 1995 ก่อนหน้านั้นจะเป็นการเข้ามาโดยที่เคยทำงานกับบริษัทเกาหลีที่มาลงทุนในไทย จากการสำรวจแรงงาน 174 คน แรงงานส่วนใหญ่อายุ 26-35 ปี เป็นชายมากกว่าหญิง ทำงานในโรงงานสิ่งทอมากที่สุด รองลงมาได้แก่อุตสาหกรรมเคมี ติดตั้งชิ้นส่วนเครื่องจักร ทำเครื่องดนตรี และเครื่องไฟฟ้า ส่วนใหญ่เป็นที่พอใจของนายจ้างแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการฝึกงานแต่อย่างใด แต่ทำงานจริง ๆ เลย และไม่ได้ค่าแรงตามที่นายหน้าระบุไว้ (600-800\$) แรงแงานบางคนจึงผลัดไปหางานใหม่ บางคนก็รวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องจากนายจ้างและรัฐบาล

ในส่วนแรงงานผิดกฎหมาย มีแรงงานไทยจำนวน 1,305-1,900 คน ที่อาศัยอยู่โดยผิดกฎหมาย (แรงงานผิดกฎหมายกลุ่มใหญ่ที่สุด คือชาวจีนเชื้อสายเกาหลี ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ ตามลำดับ ส่วนใหญ่เป็นชายมากกว่าหญิง

จากการสำรวจของผู้วิจัย แรงงานไทยในเกาหลีได้ส่วนใหญ่มุ่งมาทำงานเพื่อเก็บเงินกลับไปลงทุนทำธุรกิจส่วนตัว มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งนับว่าต่ำกว่าแรงงานต่างชาติจากประเทศอื่น ๆ ในเกาหลี พูดภาษาเกาหลีไม่ได้ (แรงงานชาวเนปาลและเวียดนามรู้

ภาษาเกาหลีได้รวดเร็ว) ทำงานในโรงงานขนาดเล็กที่มีคนงานไม่เกิน 30 คน ได้แก่ โรงงานพลาสติก โรงงานประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ ทำเครื่องเหล็ก ย้อมผ้า ทอผ้า อลูมิเนียม ฯลฯ งานที่ทำไม่เหมือนกับงานที่เคยทำในประเทศไทย คนงานส่วนใหญ่อยากกลับประเทศไทยเพราะเห็นว่างานหนัก สุขภาพไม่ดี ไม่ได้รับค่าแรงหรือค่าแรงต่ำ นอกจากนั้นยังมีสถานภาพผิดกฎหมาย ต้องหลบหนีตำรวจ ในขณะที่ทำงานได้เงินเดือนเพียง 200\$ จึงทำงานได้ไม่พอเงินที่ลงทุนจ่ายไป และต้องถูกปรับไม่ต่ำกว่า 600\$ เมื่อถูกจับได้ แรงงานเหล่านี้จึงตัดสินใจแอบทำงานต่อโดยผิดกฎหมาย

แรงงานไทยได้ค่าแรงต่ำเพราะพูดภาษาเกาหลีหรือภาษาอังกฤษไม่ได้ มีการศึกษาน้อย ไม่รู้งานและขาดวินัย แรงงานเองก็เห็นว่าเรื่องภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญ รองลงมาคือการปรับตัวและการใช้ชีวิตในสังคมเกาหลี แรงงานไทยถูกจัดไว้ในระดับค่าแรงต่ำ ในขณะที่แรงงานจีน ฟิลิปปินส์ และอิหร่าน จะได้ค่าแรง 260\$ แรงงานไทยได้เพียง 250\$ อย่างมาก ส่วนแรงงานจากอินโดนีเซีย บังคลาเทศและปากีสถานได้ต่ำกว่าไทย ในแง่ของการปกป้องสิทธิ แรงงานไทยต่อสู้กันน้อยมาก ไม่มีแรงงานไทยร้องเรียนต่อทางการเกี่ยวกับปัญหาใด ๆ เลย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อจำกัดทางภาษา ด้วยเหตุนี้แรงงานไทยจึงค่อนข้างโดดเดี่ยวจากแรงงานต่างชาติอื่น ๆ ซึ่งมักกำลังกันต่อรองเพื่อผลประโยชน์

สำหรับนายจ้างมีความเห็นว่าควรปรับปรุงในแง่สิทธิของลูกจ้าง โดยเฉพาะการถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลา (แรงงานส่วนใหญ่ทำงานสัปดาห์ละไม่ต่ำกว่า 50 ชั่วโมง) การยึดพาสปอร์ตและการลงโทษทางร่างกาย

รัฐบาลเกาหลีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ฝ่ายแรงงานก็ไม่เคารพและไม่เชื่อฟังกฎหมายของรัฐบาล แรงงานเกิดความรู้สึกเป็นอริกับรัฐบาล นายจ้างและชาวเกาหลีโดยทั่วไป สภาพของแรงงานไทยในเกาหลีจึงไม่ดีนัก"²

นโยบายในการจัดส่งคนงานไปต่างประเทศ

การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศมีทั้งแง่เสียและแง่ดี กรณีแรก คนงานต้องไปทำงานต่างถิ่นต่างวัฒนธรรม เป็นแรงงานที่มีความรู้ไม่สูงนัก มีปัญหาในเรื่องสื่อข้อความ และบ่อยครั้งประเทศผู้รับไม่อาจดูแลให้ความคุ้มครองได้เท่ามาตรฐานที่มีหรือใช้กับคนท้องถิ่นได้ดังปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนแง่ดีนั้นสิ่งหนึ่งที่พิจารณาประเด็นนี้

² ฑูตอล กัง : แรงงานไทยในเกาหลีใต้. เอกสารประกอบการสัมมนา Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ 2539.

สำคัญที่สุด เพราะการเดินทางไปทำงานมีต้นทุนสูง มีค่าใช้จ่าย ฉะนั้นคนงานจะคำนวณหรือตระหนักถึงค่าตอบแทนว่าคุ้มหรือไม่ในการที่จะเดินทางไปต่างประเทศ โดยเฉพาะส่วนเกินเมื่อหักออกจากค่าใช้จ่ายแล้ว ฉะนั้นการที่คนงานไทยหนึ่งคนตัดสินใจออกเดินทาง เขาจึงมั่นใจว่าด้วยค่าตอบแทนที่จะได้รับ และระยะเวลาที่ประเทศผู้รับอนุญาตให้ทำงานจะส่งผลให้เขามีส่วนเกินบ้าง รายได้ที่ส่งกลับแม่ในภาพรวมจะเป็นเงินปริมาณสูงถึงหลัก 4 หมื่นล้านบาทต่อปี แต่ในแง่ปัจเจกบุคคลหรือตัวคนงานแล้ว รายได้ของเขาอาจจะไม่มากมายอย่างที่คิดกัน เพราะค่าใช้จ่ายนั้นนอกจากการคืนเงินต้นแล้วยังต้องจ่ายดอกเบี้ยด้วย

ประเทศไทยไม่เคยประกาศนโยบายจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศอย่างชัดเจน จนกระทั่งมาถึงปัจจุบันเมื่อเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ อันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจแบบฟองสบู่เริ่มฝ่อตัวลงทำให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้กระตุ้นการใช้จ่ายรายใหญ่มีภาระหนี้สินเกินทุน กอปรกับการลดค่าเงินบาทที่ทำให้หนี้สินเพิ่มสูงขึ้น การขาดสภาพคล่อง และอัตราดอกเบี้ยสูงได้กลายเป็นเชื้อเพลิงชนิดดีที่ทำให้สถานประกอบการจำนวนมากต้องปลดคนงานและลดการผลิต เนื่องจากความต้องการสินค้าและบริการลดลง คนงานถูกปลดงานจำนวนมากในขณะที่แรงงานรุ่นใหม่ต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ผลจากกรณีดังกล่าวทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมวางนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันได้วางนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยผิดกฎหมายเพื่อนำแรงงานท้องถิ่นเข้าไปทำงานแทน

คุ้มหรือไม่

แม้ในแต่ละปีจะมีเงินตราต่างประเทศส่งกลับหรือไหลกลับเข้าประเทศไทยกว่า 4 หมื่นล้านบาท แต่ส่วนหลังต้องหักเป็นค่าใช้จ่ายและค่าบริการที่บริษัทจัดหางานในต่างประเทศคิดเอาจากรูฏิกการรับส่งคนงานด้วย ตลาดแรงงานต่างประเทศของแรงงานไทยในเวลานี้ที่สำคัญ ๆ เช่น ไต้หวัน บรูไน สิงคโปร์ ฮองกง กลายเป็นธุรกิจข้ามชาติ ซึ่งเรียกเก็บค่าบริการจัดหางาน (ค่าหัว) ในอัตราที่ค่อนข้างสูง สาเหตุหนึ่งเกิดจากการแข่งขันระหว่างบริษัทจัดหางานในประเทศผู้ส่งด้วยเช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และชาติอื่น ๆ นอกจากนั้นความต้องการแรงงานในบางตลาดมีแนวโน้มลดลง เมื่อความต้องการลดลง การแข่งขันส่งออกมีสูงทำให้ราคาค่าบริการสูงขึ้นไปด้วย

คนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่มาจากชนบทมีฐานะยากจน การศึกษาไม่สูงนัก และไม่มีเงินออม การตัดสินใจเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงต้องมีการหาเงินก้อนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อนำไปเป็นค่าหัว ค่าบริการในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ค่าจ้างหรือรายได้ที่คนงานไทยได้รับแต่ละเดือนนั้น เมื่อหักค่าใช้จ่าย อาทิ ค่าภาษี ค่าประกันสังคม ฯลฯ ที่เหลือคนงานจะส่งกลับบ้าน จะมากขึ้นขึ้นกับการเก็บเงินส่วนหนึ่งไว้ใช้จ่ายปกตินายจ้างจะทำหน้าที่โอนเงินกลับมาเมืองไทยตามหมายเลขบัญชีธนาคารที่คนงานมอบให้ จะมีบางกรณีที่ถูกจ้างดำเนินการจัดส่งเอง อาทิเช่น ในสิงคโปร์ จะมีบริษัทเอกชนเปิดบริการจัดส่งเงินให้โดยคิดค่าธรรมเนียม

เงินที่ส่งกลับเมืองไทยนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเงินออมเงินใช้จ่ายของครอบครัวและเงินใช้หนี้ที่ระบุใช้หนี้หนี้เนื่องจากคนงานจำนวนไม่น้อยก่อนเดินทางไปจะกู้เงินเพื่อเป็นค่าบริการให้แก่บริษัทจัดหางานในวงเงินค่อนข้างสูง เงินที่กู้ยืมนั้นปกติจะจ่ายดอกเบี้ยจะเป็นอัตราเท่าใดขึ้นกับแหล่งเงินกู้ หากกู้เอกชนทั่วไปดอกเบี้ยจะสูงกว่าอัตราธนาคารมาก

ฉะนั้นในช่วง 2-3 ปีที่ออกเดินทางไปทำงานคนงานจะต้องคำนึงว่ารายได้ที่ได้รับภายหลังการใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยแล้วจะเหลือเพียงไร คำนวณกับโอกาสที่เสียไปและต้องไปทำงานไกลถึงต่างประเทศเพียงใด จำนวนรายได้ที่คาดว่าจะได้รับนี้มีอิทธิพลต่อคนงานไทยเป็นอย่างมากและสามารถทำให้คนงานตัดสินใจว่าควรเดินทางไปหรือไม่ ปัจจุบันการตัดสินใจเดินทางไปทำงานของคนงานนั้น หน่วยงานของรัฐพยายามลดความเสี่ยงให้ลดน้อยลง โดยการเข้าไปควบคุมดูแลบริษัทจัดหางานให้ปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ อาทิเช่น สัญญาจ้างและสถานภาพของนายจ้างจะต้องผ่านการตรวจสอบก่อนจะอนุมัติ หากจำเป็นจะขอให้สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศเข้าไปตรวจสอบและดูว่ามีศักยภาพหรือมีสภาพการจ้างสอดคล้องหรือเป็นความจริงกับข้อสัญญาเพียงไร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตรวจสอบ แต่ในทางปฏิบัติการเอารัดเอาเปรียบคนงานก็ยังมีเห็นกันอยู่เสมอ ในส่วนของค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการก็เช่นกัน แม้กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่ก็มักจะมีการเรียกเงินหรือกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งทำให้คนงานต้องเสียหากรวมแล้วจะเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากสำหรับคนงานโดยทั่วไป

ค่าใช้จ่ายที่ถือว่าสูงเกิดจากการที่มีการไปจัดหาหรือซื้อขายตำแหน่งงานกัน ได้กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันธุรกิจการจัดหาหรือส่งคนงานไปต่างประเทศได้กลายเป็นธุรกิจข้ามชาติ

ไปแล้ว ในบางประเทศซึ่งเป็นผู้รับแรงงานต่างชาติจะมีบริษัทจัดหางานท้องถิ่นทำธุรกิจจัดหาตำแหน่งงานจากนายจ้าง โดยมีค่าตอบแทน หลังจากนั้นจะนำตำแหน่งงานมาขายหรือประมูลให้บริษัทจัดหางานของไทยอีกทอดหนึ่ง บริษัทจัดหางานเมื่อต้องซื้อตำแหน่งงานก็มีค่าใช้จ่าย จำเป็นต้องเรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายและบวกกำไรเข้าไปอีกทำให้ค่าบริการที่เรียกเก็บนั้นอยู่ในอัตราที่สูง

ขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาของไต้หวัน ซึ่งปัจจุบันเก็บค่าบริการสูงกว่าประเทศอื่น กรณีศึกษานี้ได้ทำการศึกษาโดยกรมการจัดหางาน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. คนงานที่จะเดินทางไปทำงานประเทศไต้หวันส่วนใหญ่ต้องเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่กฎหมายไทยกำหนดจริง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าคนงานต้องจ่ายค่าบริการและค่าใช้จ่ายระหว่าง 35,000-100,000 บาท หรือเฉลี่ยคนละประมาณ 75,000 บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก ฯลฯ ที่คนงานต้องจ่ายเองเพิ่มขึ้น ประมาณ 5,000-30,000 บาท สำหรับสัญญาการจ้างงานกำหนดไว้ 1 ปี ได้รับค่าจ้างปีแรก 14,010 เหรียญไต้หวันต่อเดือน (1 เหรียญไต้หวันเท่ากับเงินไทยประมาณ 1 บาท)

ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 เมษายน 2537 ได้กำหนดให้บริษัทจัดหางานสามารถเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนงานที่จะเดินทางไปทำงานที่ประเทศไต้หวันไม่เกินเงินค่าจ้าง 1 เดือน (ปัจจุบันไต้หวันกำหนดค่าจ้างไว้เดือนละ 14,010-17,000 เหรียญไต้หวันแล้วแต่ตำแหน่งงาน) และค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันอีก 25,000 บาท ซึ่งรวมแล้วบริษัทจะเรียกเก็บเงินจากคนงานได้ไม่เกินคนละ 39,010-42,000 บาท กรณีที่บริษัทซื้อตัวเครื่องใช้ไปให้คนงาน (ราคาประมาณ 4,000 บาท) บริษัทก็จะเรียกเก็บเงินจากคนงานได้ไม่เกินคนละ 14,010 บาท (ไม่มีคนงานที่ตอบคำถามได้เงินค่าจ้างเกินกว่า 16,000 บาท) แต่ต้องเสียเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทเฉลี่ยคนละ 75,000 บาท หรือเสียเกินจากที่กำหนดถึงร้อยละ 74.4 ซึ่งบริษัทจัดหางานให้เหตุผลว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทนายจ้างและบริษัทจัดหางานไต้หวัน (Broker) ประมาณ 45,000-50,000 บาทต่อคนงาน 1 คน เพื่อให้ได้ตำแหน่งงาน ทำให้บริษัทต้องเรียกเก็บเงินจากคนงานสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นบริษัทก็ไม่สามารถดำเนินการได้

2. ค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่คนงานที่กฎหมายกำหนดนั้นไม่ใช่เป็นผลเนื่องมาจากค่าบริการและค่าใช้จ่ายจริงสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่เป็นเพราะบริษัทจัดหางานต้องหาระดับกำไรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากการสอบถามบริษัทจัดหางานที่ส่งคนงานไปทำงานประเทศไต้หวัน ส่วนใหญ่ยอมรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนดให้เท่ากับเงินเดือน

เดือนแรกของคนงาน (ประมาณ 14,010 บาท นั้นสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่บริษัทต้องเสีย ในส่วนที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายที่บริษัทต้องเสียต่อคนงาน 1 คน จะประมาณ 11,500 บาท)

ในส่วนของการจัดการในตลาดแรงงานไต้หวัน ซึ่งบริษัทจัดหาแรงงานอ้างว่าต้องเสียเงินประมาณ 45,000-50,000 บาทต่อคนงาน 1 คน แต่จากข้อมูลของบริษัทจัดหาแรงงานในไต้หวัน (Broker) ได้เคยแจ้งยืนยันมานั้น ปรากฏว่าค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันไม่เกิน 25,000 บาทต่อคนงาน 1 คน โดยที่บริษัทจัดหาแรงงานในไต้หวัน (Broker) จะรับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แทนนายจ้าง ซึ่งนายจ้างจะต้องเสียให้กับคนงานเพื่อขอให้ได้ตำแหน่งงานและผลภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับคนงาน โดยอ้างว่าต้องเสียค่าซื้อตำแหน่งงานแพง ทำให้ค่าจัดการในตลาดแรงงานสูงถึง 45,000-50,000 บาทต่อคน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าบริษัทจะเสียค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันตามที่อ้างจริง เมื่อนำมารวมกับค่าใช้จ่ายในส่วนที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยแล้ว จะเป็นเงินรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 62,000 บาท แต่บริษัทกลับเรียกเก็บจากคนงานเฉลี่ยคนละ 75,000 บาท ซึ่งมีส่วนต่างถึง 13,000 บาทต่อคนงาน 1 คน จึงเป็นไปได้ว่าหากบริษัทเรียกเก็บจากคนงานไม่เกิน 62,000 บาท บริษัทจะยังคงมีกำไร เพราะระยะเวลาตั้งแต่เตรียมจัดหาคนงานจนถึงกำหนดการเดินทางไปทำงานประมาณ 15 วัน ถึง 3 เดือน ซึ่งในช่วงที่คนงานยังไม่ได้ไปทำงาน บริษัทก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ดังนั้นค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่คนงานต้องจ่ายสูงอัตราที่กฎหมายกำหนดจึงไม่ได้มีสาเหตุมาจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่เป็นเพราะบริษัทจัดหาแรงงานต้องการกำไรเพิ่มมากขึ้น

3. การที่บริษัทจัดหาแรงงานเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากต้องรับภาระในการประมูลตำแหน่งงานจากบริษัทจัดหาแรงงานไต้หวัน (Broker) เพราะบริษัทจัดหาแรงงานไต้หวัน มีการแข่งขันกันเองเพื่อให้ได้ตำแหน่งงานจากนายจ้าง โดยการเสนอรับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งค่าสวัสดิการที่นายจ้างจะต้องเสียให้กับคนงานและผลภาระนี้ให้กับบริษัทจัดหาแรงงานต่างชาติที่ต้องการตำแหน่งงานหากบริษัทจัดหาแรงงานต่างชาติรายใดสามารถรับภาระนี้ได้ก็จะได้งานไป ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นบริษัทของไทย บริษัทจัดหาแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียต่างก็ต้องการตำแหน่งงานเดียวกัน จึงทำให้เกิดการแข่งขันประมูลซื้อตำแหน่งงานกันขึ้น มีผลให้ค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่เนื่องจากบริษัทจัดหาแรงงานของไทยจะใช้วิธีผลภาระรายจ่ายต่าง ๆ ที่บริษัทต้องเสียไปให้แก่คนงานแทนผลก็คือคนงานจะเป็นผู้เสียประโยชน์คือต้องรับภาระเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ บริษัทจัดหาแรงงานไต้หวัน (Broker) ปัจจุบันได้มีการขยายระยะเวลาอนุญาตให้คนงานไทยทำงานในไต้หวันได้เกิน

กว่า 2 ปี ซึ่งกรณีนี้ทำให้คนงานต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะตำแหน่งงานที่ซื้อขายกันได้เพิ่มขึ้นถึงหวัละ 60,000 บาท ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อคนงานหนึ่งคนก่อนจะเดินทางไปไต้หวัน นั้นเกือบหนึ่งแสนบาท

ประเด็นในนี้จึงอยู่ที่ว่า การที่ต้องจ่ายค่าบริการด้วยเงินจำนวนมากเช่นนี้จะคุ้มกับค่าเสียโอกาสหรือไม่ หากคนงานไม่ไปและหางานทำในเมืองไทย จากการศึกษาวิเคราะห์ของสภาที่ปรึกษาแรงงานแห่งชาติ เมื่อไม่นานมานี้ได้วิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของคนงานไทยที่เดินทางไปไต้หวัน อิสราเอล บรูไน และสิงคโปร์ พบว่าเมื่อหักค่าใช้จ่ายออกจากรายได้แล้ว คนงานยังมีส่วนต่าง ซึ่งส่วนต่างนี้ทำให้คนงานไทยคาดหรือหวังว่าน่าจะดีกว่าการทำงานในประเทศ โดยคำนวณจากตารางข้างที่ 9 จะพบว่าในกรณีของไต้หวัน คนงานหนึ่งคนจะมีรายได้พื้นฐาน 14,670 บาท (อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้น) จำนวนนี้หากหักภาษีเงินได้จำนวน 816 บาท ค่าเบี้ยประกันแรงงาน 192 บาท ค่าเบี้ยประกันสุขภาพ 195 บาท คนงานจะมีรายได้ต่อเดือน (ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง 13,467 บาท หรือ 323,208 บาทต่อ 2 ปี (ปกติไต้หวันคนงานทำงาน 2 ปี) และหากคนงานทำงานล่วงเวลาคิดเสียว่าประมาณร้อยละ 30 ค่าล่วงเวลาที่จะได้รับประมาณ 96,962 บาท ซึ่งหากรวมยอดแล้วเมื่อทำงานครบ 2 ปี คนงานจะมีรายได้สุทธิประมาณ 420,170 บาท

รายได้จำนวนนี้เมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าบริการ ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายให้บริษัท จัดหางาน 10,000 บาท ค่าธรรมเนียมวีซ่า 1,700 บาท ค่าตัวเครื่องบิน 4,500 บาท ค่าจ่ายให้กองทุนฯ 500 บาท ค่าภาษีสนามบิน 250 บาท ค่าโบรกเกอร์ต่างชาติ (จ่ายให้บริษัทจัดหางาน ท้องถิ่นหรือซื้อตำแหน่งงาน) 48,000 บาท จ่ายค่าเช่าเหมาบริษัทจัดหางานไทย 14,670 บาท จ่ายค่า VAT ร้อยละ 7 ซึ่งรวมแล้วประมาณ 100,647 บาท หากนำไปหักจากรายได้และค่าเสียโอกาส (50,000 บาท เป็นค่าจ้างที่คาดว่าจะได้รับหากทำงานในเมืองไทย) แล้ว คนงานจะมีส่วนต่างประมาณ 192,561 บาท

สำหรับประเทศอื่น ๆ นั้น มีส่วนต่างทุกชาติมากน้อยแตกต่างกันเช่น อิสราเอลจะมี ส่วนต่าง ๆ 104,171 บาท บรูไน 89,103 บาท และสิงคโปร์ 37,714 บาท ฉะนั้นหากพิจารณา รายได้รายจ่ายตัวใช้จ่ายสำคัญจึงอยู่ที่การจ่ายเพื่อซื้อตำแหน่งงาน ซึ่งหากซื้อมาสูง โอกาสที่คนงานไทยจะได้รับ ค่าจ้างสุทธิ ก็ลดลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาผลต่างข้างต้น หากนายจ้างต่างประเทศปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ไม่บิดพลิ้ว และไม่เอารัดเอาเปรียบมากเกินไป ผลต่างดังกล่าวจะทำให้คนงานไทยเดินทางไปต่างประเทศได้ค่าตอบแทนคุ้มค้ำกับค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสพอสมควร

เปรียบเทียบรายได้-รายจ่ายของคนงานไทยในบางประเทศ

รายรับ (บาท)	ไต้หวัน	อิสราเอล/เกชาตร	บรูไน	สิงคโปร์
เงินเดือนพื้นฐาน (บาท)	14,670	9,775	9,100	7,735
ค่าอาหาร		1,250	1,600	1,600
ภาษีเงินได้	-816			-525
เบี้ยประกันแรงงาน	-192			
เบี้ยประกันสุขภาพ	-195			
รายได้สุทธิ/เดือน (วันละ 8 ชม.)	13,467	8,525	7,500	5,610
รายได้สุทธิ/2 ปี (1)	323,208	204,600	180,000	134,460
ค่าล่วงเวลา 30% ของ (1)	96,962	61,380	54,000	40,392
รายได้สุทธิรวมค่าล่วงเวลา/2 ปี (2)	420,170	265,980	234,000	175,032
รายจ่าย (บาท)				
ค่าใช้จ่ายให้บริษัทจัดหางาน	10,000	7,000	6,000	6,000
ค่าธรรมเนียมวีซ่า	1,700	325	260	-
ค่าตัวเครื่องบิน	4,500	12,300	5,000	2,500
ค่ากองทุน	500	400	400	400
ค่าภาษีสนามบิน	250	250	250	
ค่าใบรถเกียร์ต่างประเทศ	48,000	19,675	19,250	29,750
ค่าบริการจัดหางานตามกฎหมาย	14,670	9,775	9,100	7,735
ค่า VAT 7% ของเงินเดือน	1,027	684	637	541
รวม (3)	80,647	50,409	41,397	46,926
รายรับสุทธิ (3-1) = (4)	242,561	154,191	139,103	87,714
รายรับสุทธิ (2-3) = (5)	339,523	215,571	193,103	128,106
ค่าเสียโอกาส (6)	50,000	50,000	50,000	50,000
ส่วนต่าง (1) (4-6) = (7)	192,561	101,191	80,103	17,714
ส่วนต่าง (2) (5-6) = (8)	289,523	165,571	98,103	78,106
ค่าสายจัดหางาน (9)	20,000	20,000	10,000	10,000
รายรับสุทธิ = (7)-(9)	172,561	84,191	79,103	27,714
รายรับสุทธิ = (8)-(9)	269,523	145,571	88,103	68,106

ที่มา : สถาบันปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

จากตัวเลขทั้งหมดนี้ประมาณการว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศไต้หวันมีรายได้หักค่าใช้จ่ายแล้วสามารถส่งเงินกลับประเทศไทยได้มากที่สุดถึง 172,561 บาทต่อ 2 ปี หรือร้อยละ 53 และหากรวมค่าล่วงเวลาด้วยจะมีเงินส่งกลับถึง 269,523 บาทต่อ 2 ปี หรือร้อยละ 64 ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีรายได้น้อยที่สุดคือ ประมาณ 27,714 บาทต่อ 2 ปี

หรือร้อยละ 39 ดังนั้นรายได้ยังเป็นสาเหตุจูงใจที่สำคัญในการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศของคนงาน ถึงแม้ว่าต้องจ่ายค่าหัวสูงแต่หากปัญหาของคนงานขณะที่อยู่ในต่างประเทศไม่รุนแรงมากนัก เช่น นายจ้างไม่ผิดสัญญาจ้าง สภาพการทำงานไม่เลวร้ายเกินไป คนงานก็ยังคงตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศ

ประเด็นที่น่าพิจารณาก็คือ ค่าเสียโอกาสของคนงานไทย ซึ่งประเด็นนี้มีมิติ ข้อคิดเห็นหลายแง่มุม มุมหนึ่งเห็นว่าแม้คนงานจะเสียโอกาสในช่วงดังกล่าวไม่ได้อยู่ประเทศไทย แต่ก็มีการทำเต็มที่ และรายได้สูงกว่า ฉะนั้นการสูญเสียโอกาสแทบจะไม่มี อีกแง่มุมหนึ่งเห็นว่าคนงานไทยไปแล้วเสียมากกว่าได้ เพราะไปทำงานในระดับล่าง ค่าจ้างก็สูงกว่าในเมืองไทยไม่มากนัก ที่สำคัญต้องพลัดพรากจากครอบครัวไปทำงานในแหล่งที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง จำนวนไม่น้อยไปแล้วตกทุกข์ได้ยาก กลายเป็นปัญหาและบางคนถูกกดขี่จนต้องล้มป่วยหรือประกอบอาชญากรรม เป็นต้น

สำหรับมิติในแง่สายกลาง มีการมองกันว่าการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นแรงงานที่อยู่ในเขตชนบท ซึ่งชนบทนั้นมีปัญหาการทำงานไม่เต็มที่หรือทำงานต่ำระดับ คนงานเหล่านี้คาดหวังว่าการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นเรื่องปกติ เพราะอดีตหรือคนยุคก่อนหน้าเขาก็เคลื่อนย้ายเป็นประจำอยู่แล้ว ฉะนั้นเขาจะไม่รือร้อมากนัก หากจะต้องเคลื่อนย้ายอีก โดยหวังว่าประสบการณ์และโอกาสในอนาคตจะทำให้เขามีรายได้ มีเงินออม ซึ่งจะช่วยให้เขามีโอกาสยกระดับฐานะทางสังคมได้ ที่สำคัญแรงงานไทยเหล่านี้มีการศึกษาไม่สูงนัก โอกาสที่เขาจะหางานทำในภาคระบบ (Formal Sector) เป็นเรื่องไม่ง่ายนัก ฉะนั้นการมีงานทำในต่างประเทศกับการต้องไปทำงานในภาคนอกระบบ (Informal Sector) ในเมือง จึงเป็นเรื่องไม่แตกต่างกันมากนัก ที่สำคัญการมีรายได้สูงกว่าอยู่ในเมืองไทย จะช่วยทำให้สถานภาพความเป็นอยู่ของเขาดีขึ้น

มิติทางสายกลางนี้ ปัจจุบันเป็นนโยบายของหลาย ๆ ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลการค้าและปัญหามีการว่างงานของคนในชาติจำนวนมาก อาทิเช่น ประเทศฟิลิปปินส์มีนโยบายในการส่งออกแรงงานเด่นชัดกว่าประเทศไทย และรายได้ที่คนงานฟิลิปปินส์ส่งกลับประเทศนั้นเป็นสัดส่วนช่วยเหลือปัญหาการขาดดุลการค้าการชำระเงินที่ได้ผลประโยชน์หนึ่ง

สภาพการทำงานของแรงงานไทยใน 3 ประเทศ

การศึกษาสภาพการทำงานและสภาพการจ้างของแรงงานไทยในต่างประเทศยังได้รับการเสริมข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม โดยการสอบถามสัมภาษณ์คนงานไทยในบางประเทศ คณะผู้วิจัยได้ขอความร่วมมือสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศช่วยทำหน้าที่สัมภาษณ์และกรอกแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่างคนงานใน 3 ประเทศ ประกอบด้วย สิงคโปร์ บรูไน และฮ่องกง ซึ่งผลการสำรวจจะมีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

คนงานในสิงคโปร์ส่วนใหญ่ทำงานประเภทกิจการก่อสร้าง จากการสำรวจคนงานตัวอย่างจำนวน 48 ราย พบว่าร้อยละ 47 ทำงานในกิจการก่อสร้าง ร้อยละ 4 ทำงานในกิจการหินอ่อน และร้อยละ 2 ทำงานเกี่ยวกับท่อน้ำเสีย และไม่ระบุประเภทของงานอีกร้อยละ 45 ส่วนบรูไนนั้นเนื่องจากการเก็บตัวอย่างทำได้น้อยราย (จากตัวอย่างคนงานที่สัมภาษณ์จำนวน 35 ราย) ทำงานในกิจการค้าขาย 14 ราย หรือร้อยละ 40 ทำงานในกิจการก่อสร้าง 6 ราย หรือร้อยละ 17 ทำงานในกิจการร้านเสริมสวย 1 ราย หรือร้อยละ 2.8 และทำงานเป็นยามรักษาการณ์ 2 ราย หรือร้อยละ 5.7 และไม่ระบุ 12 ราย หรือร้อยละ 34.2 สำหรับฮ่องกงนั้นเป็นที่ทราบว่าคนงานส่วนใหญ่จากประเทศไทยเป็นสตรี และไปทำงานในฐานะผู้ช่วยแม่บ้าน ซึ่งก็ตรงกับการสำรวจตัวอย่างคนงานในฮ่องกงจำนวน 38 ราย พบว่าในจำนวนนี้ 34 ราย หรือร้อยละ 89.4 ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน จำนวน 2 รายเป็นแม่บ้าน และไม่ระบุอีก 2 ราย

สำหรับเพศและอายุของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานนั้น สิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่แรงงานชายไทยไปทำงานเกือบทั้งหมด ส่วนแรงงานหญิงซึ่งคาดว่าจะไปทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านนั้นจะหันไปฮ่องกงแทนเนื่องจากอัตราค่าจ้างต่ำกว่ามาก จากการสำรวจคนงานไทยในสิงคโปร์ 48 ราย พบว่าเป็นชายทั้งหมด และมีอายุสูงสุดระหว่าง 31-40 ปีถึงร้อยละ 43.7 รองลงไปที่คือผู้มีอายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 14 และต่ำกว่า 21 ปีน้อยที่สุดคือร้อยละ 4.1 สำหรับผู้มีอายุสูงกว่า 40 ปีขึ้นไปนั้นมี 4 รายหรือร้อยละ 8 ส่วนบรูไนนั้นตัวอย่างคนงาน 35 ราย พบว่าเป็นชาย 31 ราย หรือร้อยละ 88.5 และหญิง 4 ราย หรือร้อยละ 11.4 ในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นผู้มีอายุระหว่าง 31-40 ปีสูงสุดคือร้อยละ 40 รองลงมาเป็นผู้มีอายุระหว่าง 21-30 ปี และ 40-50 ปีร้อยละ 22 และมีผู้อายุน้อยกว่า 21 ปีต่ำสุดคือร้อยละ 2 สำหรับฮ่องกงนั้นแรงงานไทยเป็นหญิงร้อยละ 97 จากตัวอย่างสำรวจ 38 ราย มีผู้ชายเพียงรายเดียว ในจำนวนนี้กลุ่มผู้มีอายุสูงสุด คือผู้มีอายุระหว่าง 21-30 ปี และ 31-40 ปี จำนวนเท่ากันคือร้อยละ 36.8

ในส่วนของสถานภาพการสมรส บุตรที่ยังคงต้องการผู้อุปการะ และ พื้นเพเดิม ตลอดจนการศึกษา พบว่าคนงานชาวไทยในสิงคโปร์มีสถานภาพการสมรส ร้อยละ 36.2 มีสภาพสมรสโดยไม่จดทะเบียนร้อยละ 12 และเป็นโสดร้อยละ 22.9 ที่เหลือมีการหย่าร้างและไม่ระบุ และจากการสัมภาษณ์จำนวนบุตรที่ต้องเลี้ยงดู พบว่าจำนวนบุตรที่ต้องดูแลสูงสุดมีจำนวน 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.8 ต้องดูแล 1 คน ร้อยละ 10 และ 3 คนร้อยละ 20 ส่วนพื้นเพเดิมนั้นพบว่าแรงงานชาวไทยในสิงคโปร์มีภูมิลำเนาอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงสุดร้อยละ 83.3 จากภาคเหนือร้อยละ 4.1 ภาคตะวันออกร้อยละ 1 และไม่ระบุร้อยละ 10 ส่วนการจำแนกคนงานตามระดับการศึกษาพบว่า จบประถมศึกษาสูงสุดคือ ร้อยละ 77.08 จบมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 10.4 และไม่ระบุร้อยละ 12.5 อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีบรูไนมีการสำรวจคนงานตัวอย่างแตกต่างกันเล็กน้อย คือเป็นคนงานที่มีภูมิลำเนาจากทางภาคเหนือร้อยละ 48.5 รองลงมาเป็นผู้มีภูมิลำเนาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 45.72 และภาคกลางร้อยละ 5.7 สำหรับการศึกษาของผู้ทำงานในบรูไน จากการสำรวจตัวอย่างคนงานพบว่าจบการศึกษาประถม 4 ถึงประถม 6 สูงสุดคือร้อยละ 54.2 จบมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 20 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 14

สำหรับอาชีพของแรงงานไทยก่อนไปทำงานต่างประเทศ พบว่าส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรหรือมีอาชีพที่เกี่ยวกับการเกษตร สำหรับกรณีตัวอย่างฮ่องกงผู้มีอาชีพค้าขายมีอัตราส่วนใกล้เคียงกับอาชีพการเกษตร สำหรับกรณีสิงคโปร์พบว่าผู้มีอาชีพการเกษตรมีสูงถึงร้อยละ 69.3 อาชีพรับจ้างร้อยละ 10.2 และไม่ระบุร้อยละ 14 ส่วนบรูไนในอาชีพเดิมก่อนไปทำงานคือการเกษตรร้อยละ 52.5 อาชีพรับจ้างร้อยละ 30 ส่วนฮ่องกงนั้นอาชีพการเกษตรร้อยละ 30.7 อาชีพค้าขายร้อยละ 33.3 และมีอาชีพเป็นแม่บ้านร้อยละ 17.95

สำหรับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในประเทศไทย พบว่าส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือน ซึ่งจากรายได้ระดับดังกล่าวจึงไม่เป็นการแปลกกว่าเหตุผลที่คนงานไทยตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศมาจากความต้องการรายได้ที่สูงขึ้น จากข้อมูลการสำรวจจากคนงานไทยในสิงคโปร์ รายได้ของคนงานก่อนไปทำงานต่างประเทศมีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทสูงกว่าร้อยละ 40 กรณีของประเทศบรูไนก็เช่นกัน รายได้ของคนงานก่อนไทยไปทำงานต่างประเทศต่ำกว่า 6,000 บาทสูงกว่าร้อยละ 40 กรณีฮ่องกงจะเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น เพราะรายได้ของหญิงไทยก่อนไปทำงานมีต่ำกว่า 6,000 บาทสูงถึงกว่าร้อยละ 70

รายได้ที่ไม่สูงนักมักจะควบคู่กับการศึกษาของคนงานและประเภทอาชีพ ดังได้กล่าวแล้ว การวิจัยได้สอบถามลึกลงไปถึงอาชีพของบิดามารดา พบว่าร้อยละ 89.5

ของคนงานไทยในสิงคโปร์นำมาเฉลี่ยชีพในภาคเกษตร สำหรับบรูไนอาชีพนิตามารดาที่อยู่ในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 83.7 ส่วนฮ่องกงนั้นอาชีพของบิดามารดาเป็นกรรมกรมีร้อยละ 56 และอาชีพค้าขายร้อยละ 31

ในส่วนของเหตุผลที่เดินทางไปต่างประเทศซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีทั้งปัจจัยหลัก ปัจจัยดึงดูด ซึ่งผลการศึกษาในภาคสนามพบว่า เหตุผลต้องการมีรายได้เพิ่มเป็นเหตุสำคัญอันดับหนึ่ง โดยสถิติข้อมูลจากแรงงานไทยในสิงคโปร์พบว่า เหตุผลต้องการหาเงินมีสูงถึงร้อยละ 72 ต้องการหาประสบการณ์ร้อยละ 4 และไม่ระบุร้อยละ 24 กรณีบรูไนก็เช่นกัน เหตุผลต้องการเงินสูงถึงร้อยละ 94 ส่วนฮ่องกงสูงถึงร้อยละ 88.3

การเดินทางไปต่างประเทศนั้นมีจำนวนไม่น้อยเดินทางไปซ้ำเพราะเขามีโอกาสช่องทางการได้งานที่มีรายได้สูงกว่า ประเด็นนี้มีการสอบถามแรงงานไทยในต่างประเทศทั้ง 3 แห่ง พบว่าแรงงานไทยในสิงคโปร์เคยไปทำงานในต่างประเทศมาก่อนจะมาทำงานที่สิงคโปร์มีร้อยละ 25 โดยเคยไปทำงานในแหล่งที่มีคนงานไทยเคยไปทำงานมาก่อนทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยรวมถึงประเทศซาอุดีอาระเบีย อิสราเอล ลิเบีย ไต้หวัน อิรัก และบรูไน เป็นต้น ส่วนกรณีของคนงานไทยในบรูไน พบว่าเคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อนมีร้อยละ 34-29 โดยเคยไปในประเทศต่าง ๆ ที่มีแหล่งงานทั้งคนงานไทยคือ คูเวต อิรัก มาเลเซีย ซาอุดี สิงคโปร์ บรูไน และลิเบีย เป็นต้น สำหรับคนงานไทยในฮ่องกงนั้นพบว่าเคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อนมีเพียงร้อยละ 7.9

ส่วนอาชีพหรืองานของคู่สมรสของแรงงานไทย พบว่าส่วนใหญ่เป็นอาชีพเกษตร โดยคนงานไทยมีคู่สมรสที่ทำงานในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 63.2 ส่วนบรูไนอาชีพของคู่สมรสในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 40 และไม่ระบุอาชีพร้อยละ 35 สำหรับฮ่องกงนั้นก็มีลักษณะแตกต่างออกไป โดยคู่สมรสซึ่งก็คือฝ่ายชายจะมีอาชีพค้าขายร้อยละ 28.5 อาชีพขับรถสองแถวร้อยละ 21 อาชีพราชการร้อยละ 21 และอาชีพเกษตรร้อยละ 14.2

ประเด็นหนึ่งที่มีการสอบถามก็คือ ความเชื่อมโยงความเกี่ยวพันของคนงานไทยกับคนงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศอยู่แล้ว หรือคนซึ่งไปทำงานก่อน ความเชื่อมโยงนี้มีความสำคัญเพราะเป็นแหล่งข้อมูล แหล่งพบปะรวมญาติ แหล่งการช่วยเหลือเกื้อกูล โดยเฉพาะสำหรับคนงานใหม่ที่ไปทำงานในประเทศนั้นเป็นครั้งแรกหรือไม่เคยไปประเทศนั้นมาก่อน

สำหรับสิงคโปร์นั้น จากการสำรวจวิจัยพบว่าคนงานไทยที่สัมภาษณ์ได้รู้จักคนไทยทำงานมาก่อนสูงถึงร้อยละ 43.7 โดยถือคนรู้จักเป็นญาติสูงถึงร้อยละ 47 เป็นเพื่อน

ร้อยละ 43 ส่วนบุรุษในคนงานไทยรู้จักคนงานไทยที่อยู่ก่อนแล้วสูงถึงร้อยละ 65.7 โดยรู้จักในฐานะเป็นเพื่อนร้อยละ 45 เป็นญาติสูงถึงร้อยละ 54.17 ส่วนฮ่องกงนั้นมีคนงานไทยที่รู้จักคนงานไทยที่ไปทำงานก่อนร้อยละ 44.7 โดยนับเป็นเพื่อนร้อยละ 47 เป็นญาติร้อยละ 47

อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงเกี่ยวพันนั้นคงจะเป็นลักษณะเกื้อกูลช่วยเหลือเมื่อไปแล้วเท่านั้น เพราะจากการสำรวจจะพบว่าส่วนใหญ่ที่ไปทำงานก็ยังคงผ่านบริษัทนายหน้าจัดหางาน กล่าวอีกนัยหนึ่งการมีโอกาสไปทำงานต่างประเทศยังคงต้องเสียค่าบริการ ค่าหัว กันเป็นส่วนใหญ่ โดยในกรณีของสิงคโปร์คนงานไปทำงานโดยผ่านบริษัทนายหน้าจัดหางานร้อยละ 75 กรณีของบรูไนร้อยละ 42.1 และกรณีของฮ่องกงร้อยละ 85

ส่วนการจัดหาเงินค่าหัวหรือค่าบริการนั้น พบว่ากรณีของสิงคโปร์ เป็นการเก็บออมเงินเองเพียงร้อยละ 10 นอกนั้นเป็นการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ นับตั้งแต่ยืมพ่อแม่ญาติพี่น้อง จ้างนองทรัพย์สิน กู้ยืมธนาคาร กู้ยืมคนรู้จัก เป็นต้น โดยในจำนวนนี้กู้ยืมธนาคารสูงสุดร้อยละ 50 กู้ยืมญาติพี่น้องร้อยละ 24

สำหรับการใช้คืนหนี้สิน พบว่าร้อยละ 58.3 ของคนงานตัวอย่างในสิงคโปร์ชำระหนี้เป็นรายเดือนร้อยละ 18.7 ชำระเป็นครั้งคราว โดยจำนวนดอกเบี้ยที่จ่ายอยู่ระหว่างร้อยละ 0.5 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือนมีสูงถึงร้อยละ 37.5 ไม่เกิน 1,000 บาทร้อยละ 1 จำนวน 1,000 ขึ้นไปร้อยละ 6.2 ร้อยละ 6 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือนร้อยละ 4 และเงินดอกเบี้ยตามอัตราธนาคารร้อยละ 2 ส่วนกรณีของบรูไนนั้นการชำระหนี้คืนเป็นรายเดือนสูงถึงร้อยละ 57.1 ชำระเป็นครั้งคราวร้อยละ 22 และเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.5-5 ต่อเดือนสูงถึงร้อยละ 45 ไม่ระบุร้อยละ 45 และเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 ถึง 10 ต่อเดือนร้อยละ 5.7 เช่นเดียวกันกรณีของฮ่องกงการชำระหนี้คืนเป็นรายเดือนสูงถึงร้อยละ 54.2 ชำระเป็นครั้งคราวร้อยละ 41.7 จ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.5-5 ต่อเดือนร้อยละ 16.6 ร้อยละ 6-10 ต่อเดือนร้อยละ 16 และไม่ระบุร้อยละ 66.6

จะเห็นว่าการเดินทางไปทำงานของแรงงานไทยส่วนใหญ่ต้องกู้หนี้ยืมสินและชำระดอกเบี้ยอีกต่างหาก ฉะนั้นค่าเสียโอกาสหรือผลตอบแทนที่คนงานคาดว่าจะได้รับจึงไม่ควรจะน้อยกว่า จากกรณีศึกษาวิจัยพบว่าคนงานตัวอย่างในสิงคโปร์คาดว่าจะภายหลังหมดสัญญาจ้างงานจะเหลือเงินเก็บไว้ส่วนหนึ่ง โดยร้อยละ 20 คาดว่าจะเหลือน้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000 บาท ร้อยละ 16 อยู่ระหว่าง 50,000-100,000 ระหว่าง 100,000-150,000 ร้อยละ 8 จำนวน 150,000 ขึ้นไปเพียงร้อยละ 4 และไม่ระบุร้อยละ 47 ส่วนประเทศบรูไนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000 ร้อยละ 25.7 ระหว่าง 50,000-100,000 บาท ร้อยละ 17 ระหว่าง 100,000-

150,000 ร้อยละ 5 ระหว่าง 200,000-300,000 ร้อยละ 11 ไม่ระบุร้อยละ 37 สำหรับฮ่องกง น้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000 ร้อยละ 13 ระหว่าง 50,000-100,000 ร้อยละ 26 ระหว่าง 100,000-150,000 ร้อยละ 26 ระหว่าง 150,000-200,000 ร้อยละ 15 และระหว่าง 250,000-300,000 ร้อยละ 7.8 และไม่ระบุร้อยละ 7.8 อย่างไรก็ตาม การศึกษาสำรวจครั้งนี้ไม่ได้ให้รายละเอียดถึงระยะเวลาของสัญญาจ้าง ซึ่งปกติจะอยู่ระหว่าง 2-3 ปี นอกจากนั้นจำนวนรายได้ยังขึ้นกับการมีโอกาสทำงานล่วงเวลาด้วย เพราะแรงงานไทยในต่างประเทศมักจะคาดหวังการทำงานล่วงเวลา เพราะมีรายได้เพิ่มขึ้น

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

นับตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์แล้วที่ไทยได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการกีดกัน เนื่องจากเราไม่มีแรงงานท้องถิ่นเพียงพอ ดังที่ได้กล่าวไว้ในต้นบทของรายงานฉบับนี้

แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจีนจึงเป็นมรดกและสืบทอดกลายเป็นตำนานมาจนกระทั่งบัดนี้ อย่างไรก็ตาม นโยบายควบคุมแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายนั้นไม่เคยมีการเข้มงวด ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นการใช้บังคับ ควบคุมคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องหรือขออนุญาตเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นการลักลอบเข้าเมืองถือเป็นกาผิดกฎหมายว่าด้วยการลักลอบเข้าเมืองมากกว่าการผิดกฎหมายในลักษณะการลักลอบทำงาน การจับกุมส่งกลับลงโทษตามบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลัก

นโยบายที่ไม่ชัดเจนเหล่านี้ทำให้มีแรงงานลักลอบทำงาน ลักลอบเข้าเมืองมากมายร่วมล้านคนในปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยเฟื่องฟู ในต้นทศวรรษที่ 2530 แรงงานท้องถิ่นมีโอกาสเลือกงานมากในตลาด จึงทำให้ตลาดแรงงานระดับล่างขาดแคลน งานหนักหรืองานที่ถูกพิจารณาว่าสกปรกถูกทอดทิ้งโดยคนท้องถิ่น สถานประกอบการไม่มีทางเลือกจึงต้องนำแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานที่ยินยอมรับสภาพการจ้างที่ต่ำกว่าท้องถิ่น ซึ่งแรงงานต่างชาติเหล่านี้อาศัยการลักลอบเข้ามาอย่างง่าย โดยเดินทางผ่านชายแดนเข้ามา ฉะนั้นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจำนวนมากในขณะนี้จึงเป็นแรงงานพม่า ลาว เขมร และชาติอื่น ๆ เช่น จีน บังคลาเทศ เป็นต้น สภาพเศรษฐกิจของแรงงานต่างชาติเหล่านี้ไม่ได้นักหากอยู่ในประเทศของตน ฉะนั้นเมื่อประเทศไทยมีความต้องการแรงงานจึงกลายเป็นโอกาสที่ทั้งผู้รับและผู้ขายแรงงานจะตกลงทำงานร่วมกันได้

ที่รายงานฉบับนี้เน้นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ก็เพราะเป็นเหตุการณ์ร่วมสมัย และกลายเป็นปัญหาต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน เพราะประเทศไทยขณะนี้เริ่มมีปัญหาคนท้องถิ่นตกงาน และหางานยากขึ้น การควบคุมแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายทำได้ยากกว่า เพราะถ้าไม่ต้อใบอนุญาตทำงานก็ไม่สามารถทำงานได้แล้ว ที่สำคัญมีจำนวนน้อยกว่าคือประมาณ 7 หมื่นคน ในขณะที่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลักลอบนั้น นอกจากจะทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ในแง่ไม่สามารถเรียกเก็บภาษีได้แล้ว แรงงานท้องถิ่นบางส่วนอาจถูกแย่งงานไปทำได้ด้วย โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบัน

ประเทศไทยได้เริ่มตระหนักถึงปัญหานี้เมื่อเศรษฐกิจชะลอตัว โดยเริ่มทำการควบคุมแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะคนงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว เขมร โดยเริ่มนโยบายนี้ตั้งแต่ปี 2535 และมาเริ่มจริงจังในปี 2539 เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติผลักดันแรงงานเหล่านี้ โดยให้มาขึ้นทะเบียนในฐานะผู้ลักลอบเข้าเมืองเพื่อรอส่งกลับ ระหว่างนี้ก็อนุญาตให้ทำงานได้ไม่เกิน 2 ปี โดยกำหนดประเภทของงานและจังหวัดที่อนุญาตให้ทำงานได้

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขของแรงงานต่างชาติลักลอบที่มากขึ้นทะเบียนนั้นมีน้อยกว่าที่คิดเพราะนายจ้างไม่น้อยไม่นำตัวลูกจ้างมารายงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้คาดการณ์ตัวเลขล่าสุดจำนวนคนงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมีประมาณ 986,889 คน ในจำนวนนี้ที่มาขอใบอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรีน้อยมากไม่เกินหนึ่งแสนคน ฉะนั้นยังคงมีแรงงานที่ผิดกฎหมายและยังไม่มาขึ้นทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นจำนวนมากมาเกินกว่าคาดคิดเอาไว้ โดยเฉพาะในจังหวัดใหญ่ ๆ หลายจังหวัดที่มีแรงงานผิดกฎหมายทำงานเกินกว่า 1 หมื่นคน ประกอบด้วย สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สมุทรปราการ จันทบุรี ตราด ระยอง สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี เชียงราย ตาก นครสวรรค์ ลำปาง นครพนม หนองคาย พังงา ภูเก็ต ระนอง และสุราษฎร์ธานี จังหวัดสมุทรปราการนั้นคาดกันว่ามีหลายแสนคน ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการประมง ส่วนจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจำนวนมากที่เกินกว่า 3 หมื่นคน ประกอบด้วย สมุทรปราการ พังงา ระนอง

ประเด็นปัญหาในขณะนี้ก็คือการไม่มีข้อมูลที่แน่ชัดว่าแรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในฐานะเป็นส่วนเสริม (Compliment) หรือเป็นลักษณะเข้ามาแทนที่ (Substitution) ถ้าเข้ามาในลักษณะเสริมก็อาจจะเป็นผลดีทำให้เศรษฐกิจในประเทศก้าวต่อไป ช่วยให้คนท้องถิ่นไปทำงานที่ให้ผลผลิตสูงขึ้น แต่ถ้าหากเข้ามาในลักษณะทดแทนคนไทยแล้วปัญหาจะมีมาก โดยเฉพาะในช่วงปัจจุบันที่คนไทยประสบปัญหาการว่างงานและตกงานเป็นจำนวนมาก

มาก นอกจากนั้นยังไม่นับรวมปัญหาอื่น ๆ ที่สามารถติดตามมาได้ เช่น ปัญหาโรคติดต่อ ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม และอื่น ๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายประเทศในย่านเอเชียอาคเนย์เปิดรับแรงงานต่างชาติ โดยประเทศไทยมี 2 สถานภาพ คือ เป็นทั้งผู้รับและส่ง แต่ประเทศไทยมีแนวโน้มจะมีกลไกควบคุมแรงงานต่างชาติน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน ชาติแคลนแรงงานต่างชาติ แต่ได้จัดระบบการควบคุมแรงงานค่อนข้างรัดกุม และกำหนดแน่นอนว่าเป็นการเข้ามาทำงานชั่วคราวที่มีระบบทะเบียนควบคุมดูแล และมีการเรียกเก็บภาษีทั้งจากนายจ้าง ผู้ว่าจ้าง และผู้ทำงาน ส่วนแรงงานต่างชาติที่อยู่นอกเหนือจากการจดทะเบียนถือว่าทำผิดกฎหมายในฐานะลักลอบเข้าเมืองที่มีตัวบทกฎหมายลงโทษรุนแรง อาทิ กรณีของสิงคโปร์ เป็นต้น ส่วนประเทศอื่น ๆ นั้นการควบคุมจะมีมากกว่าไทยมาก

ปัญหาที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในขณะนี้ก็คือ การมองว่าประเทศผู้รับเอาเปรียบแรงงานที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจเฟื่องฟู มีการนำแรงงานเหล่านี้เข้ามาใช้งาน โดยการจ่ายค่าตอบแทนราคาถูก สามารถส่งสินค้าไปแข่งขันในต่างประเทศได้ แต่ในภาวะวิกฤตก็ผลักออก ซึ่งการวิจารณ์เหล่านี้ก็มีการนำเอามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาอ้าง โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 143 และข้อแนะนำฉบับที่ 151 ที่วางเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานต่างชาติในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองแรงงานต่างชาตินั้นจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เพราะปกติจะไม่รวมถึงแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองหรือการหลอกลวงคนงานข้ามประเทศในลักษณะนำเข้าธุรกิจผิดกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะข้ามชาติ ซึ่งบ่อยครั้งจะมีปัญหาในเรื่องการลักลอบค้าหญิงและเด็ก และยาเสพติด

นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันได้เน้นชัดเจนว่าต้องการผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ออกไป แต่ก็มี การคัดค้านจากนายจ้างเป็นระยะ ๆ โดยอ้างว่าคนท้องถิ่นไม่ยอมทำงาน ซึ่งที่แท้แล้วมีจำนวนไม่น้อยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดในท้องถิ่น อันแสดงให้เห็นว่าการจ้างงานในประเทศไทยนั้นจำนวนไม่น้อยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นอุทธานรณการพยายามดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยในลักษณะแทนที่คนไทย อันเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่าต้องการจ่ายค่าแรงให้ต่ำ ฉะนั้นหากแรงงานไทยจะยอมรับค่าจ้างเท่ากับคนงานต่างชาติลักลอบ นายจ้างเองก็คงยินดีรับ แต่ด้วยเจตนาที่จะกดค่าแรงให้ต่ำไว้จึงหาทางออกโดยการยกเหตุผลดังกล่าว

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม จากการผ่อนผันเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 คาดว่ายังมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานอยู่ประมาณ 600,000 คน โดยในช่วงที่ผ่านมาได้ดำเนินการผลักดันออกไปกว่า 350,000 คน จากจำนวนทั้งหมดที่กระทรวงแรงงานฯ ได้ผ่อนผันให้ทำงานขณะทำงานรอการส่งกลับได้นั้น พบว่ากระทรวงแรงงานฯ ได้ผ่อนผันให้จ้างงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อได้อีก 158,253 คน แต่ปรากฏว่ามีคนต่างด้าวมาขอรับอนุญาตทำงานเพียง 90,911 คน^{*}

จากแนวทางดังกล่าวจะเห็นว่า นโยบายผลักดันออกไม่ได้ผล และนายจ้างเองได้ยื่นความจำเป็นต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทำ โดยอ้างว่าคนไทยท้องถิ่นไม่ยอมทำ คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้ประชุมเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2542 พิจารณาแนวทางต่าง ๆ ตลอดจนนโยบายที่ผ่านมา จึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย การผลักดันจับกุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเอาผิดทั้งนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้นายจ้างไทยเข้าทำงานแทน โดยหากไม่สามารถจัดหาให้ทำแทนได้ก็ให้จัดระบบควบคุมให้แรงงานต่างด้าวทำแทนชั่วคราวได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ต้องเปิดโอกาสให้แรงงานไทยได้มีงานทำก่อน

สำหรับการจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวโดยเฉพาะเมื่ออนุญาตให้ทำงานชั่วคราวนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้กว้าง ๆ คือ อนุญาตให้เฉพาะแรงงานซึ่งมีสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาเท่านั้น และต้องเป็นงานกรรมกร โดยอนุญาตให้ทำในกิจการ 30 กิจการ ในพื้นที่ 46 จังหวัดเท่านั้น ส่วนระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวนั้นกำหนดไว้ไม่เกินวันที่ 31 สิงหาคม 2543 สิ่งที่คณะอนุกรรมการเสนอเข้ามาใหม่ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาก็คือ การมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้จังหวัดเจ้าของพื้นที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในการผลักดันจับกุมคนต่างด้าวให้ออกนอกราชอาณาจักร หรืออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอส่งกลับ และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่อนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวตามความจำเป็นดังได้กล่าวมาแล้ว

โดยสรุป นโยบายควบคุมชั่วคราวดังกล่าวข้างต้นยังคงไม่สามารถผลักดันได้ชัดเจน เพราะเชื่อว่าเมื่อสิ้นสุด 31 สิงหาคม 2543 คนงานท้องถิ่นก็ยังคงไม่ยอมทำงานให้

* สำนักงานเขาฉกรรณคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ. 2542

กับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ดี ด้วยเหตุผลบางประการข้างต้น รวมทั้งค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานด้วย ฉะนั้นการเรียกร้องให้ต่ออายุการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้คงจะมีการขยายออกไปอีกโดยปราศจากการแก้ไขที่ต้นเหตุ หรือหาแนวทางรูปแบบที่จะขจัดแรงงานที่ผิดกฎหมายไปได้อย่างชัดเจน

ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายในปัจจุบันนี้นั้นกลายเป็นปัญหาภูมิภาค ด้วยเหตุผลของความแตกต่างในเรื่องเศรษฐกิจ การมีงานทำ และความต้องการรายได้ที่สูงกว่า กอปรกับการพัฒนาของแต่ละประเทศไปสู่ระดับซึ่งมีงานบางประเภทที่คนท้องถิ่นไม่ยอมทำ เพราะฉะนั้นความต้องการแรงงานต่างด้าวจึงมีอยู่เสมอ โดยเฉพาะหากกรณีที่นายจ้างจำเป็นต้องแข่งขันในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วยแล้ว การย้ายหรือว่าจ้างแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้เสมอ นายจ้างที่เห็นโอกาสโดยเห็นว่าหากนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน (Out Souree) แล้ว จะทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายลดลงแล้วก็คงไม่รีรอดำเนินการ ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ แล้ว การควบคุมแรงงานต่างด้าวของไทยจะหละหลวมและขาดแนวทางที่ชัดเจน ประเทศที่จำเป็นจะต้องใช้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศนั้นอย่างน้อยควรพิจารณาเงื่อนไขบางประการ คือ

ประการแรก รัฐควรมั่นใจแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานนั้นจะต้องเข้ามาในลักษณะเสริมหรือสนับสนุนให้กลไกทางเศรษฐกิจของประเทศได้เคลื่อนไหวโดยไม่หยุดชะงัก การเข้ามาในลักษณะนี้ก็คือ การที่คนท้องถิ่นต้องการทำงานด้านอื่น ๆ ซึ่งเห็นว่าให้ผลิตผลสูงกว่า ชำนาญกว่า หรือมีเช่นนั้นแรงงานต่างชาติดังกล่าวจะต้องเข้ามาในลักษณะถ่ายทดแทนเทคโนโลยี หรือในสาขาที่แรงงานท้องถิ่นขาดแคลนจริง ๆ จึงจะพิจารณาได้ว่าเข้ามาในลักษณะ Compliment คือเข้ามาเสริม มิใช่เข้ามาเพื่อทดแทนแรงงานท้องถิ่น (Substitute) เพราะการเข้ามาในลักษณะหลังนั้นเป็นการเข้ามาแย่งหรือทดแทนแรงงานท้องถิ่น

ประการที่สอง การอนุญาตให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในแต่ละสาขากิจการนั้น ควรคำนึงถึงศักยภาพของกิจการนั้นว่าเป็นอย่างไร หากนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อหวังผลระยะสั้นโดยถือเป็นต้นทุนค่าแรงงานต่ำ จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสถานประกอบการนั้นในแง่การขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงงานของตนเอง เพราะเห็นว่าตนเองได้เปรียบในเรื่องต้นทุนต่ำอยู่แล้วจึงไม่คิดขวนขวายหาทางเพิ่มผลผลิตของตน ฉะนั้นรัฐควรมีมาตรการโดยพิจารณาการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้เพียงชั่วคราว และการกำหนดให้การว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้จะต้องขออนุญาตต่อทางการโดยมี

เงื่อนไขระยะเวลาที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตของตน หรือมีแผนงานประกอบคำขอ อนุญาตด้วย

ประการที่สาม รัฐควรให้ความสนใจโดยสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยว่า สาขาหรือกิจการใดที่ขาดแคลนแรงงาน หรือแรงงานท้องถิ่นไม่ยอมทำ โดยเฉพาะ องค์ประกอบการจ่ายค่าจ้าง การลงทุน และความเสี่ยงของกิจการ ตลอดจนแนวทางของ อุตสาหกรรมโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่การใช้เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีเข้มข้นได้เพียงไร เป็นต้น ประสพการณ์ของประเทศไทยก็คือขาดข้อมูลตัวเลขทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพที่จะนำมาใช้ เข้าเครื่องมือการตัดสินใจที่มากพอ

รัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์

ทศวรรษ 2500

การแรงงานสัมพันธ์ในทศวรรษที่ 2500 จนถึงกลางทศวรรษที่ 2510 ประเทศไทยมีรัฐบาลทหารเป็นผู้บริหารประเทศ ใช้อำนาจสิทธิขาดในการกำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ และทิศทางการบริหารแรงงาน โดยในช่วงเดียวกันนี้ได้มีการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 มุ่งทิศทางการเสริมสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานชักชวนการลงทุน และพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นทดแทนการนำเข้า (ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3) แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านการลงทุน โรงงานและอุตสาหกรรมเพิ่มจำนวนมากขึ้นควบคู่กับการเพิ่มขึ้นของแรงงานในภาคเมือง การส่งเสริมนโยบายดังกล่าวนับเป็นการสนับสนุนทุนและเจ้าของกิจการโดยแท้ เพราะในแก่นแท้ของนโยบายทดแทนการนำเข้าก็คือการให้การคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมภายในจากการแข่งขันจากต่างประเทศ ในแง่แรงงานรัฐบาลเผด็จการทหารได้ดำเนินการจำกัดขอบเขตโดยมุ่งหวังการควบคุมแรงงาน (Labour Control) อย่างเต็มที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสะสมทุนและขยายการลงทุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลขณะนั้นได้ดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้ คือ

1. การควบคุมค่าจ้างไม่ให้สูงขึ้น
2. การห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงาน
3. การกำกับและกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานที่เอื้อประโยชน์แก่แรงงานน้อยที่สุด

มาตรการทั้งสามนี้เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงต่อกัน การควบคุมค่าจ้างก็คือการไม่เอื้ออำนาจ ไม่ส่งเสริมการจัดตั้งหรือเรียกร้องโดยกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ การกำหนดค่าจ้างจึงเป็นเรื่องของนายจ้างกับลูกจ้าง รัฐไม่มีกลไกประกันค่าจ้าง ทางเลือกที่จะขยับค่าจ้างจึงเป็นเรื่องการต่อรองหรือเจรจาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ถ้าหากไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือมีตัวแทน การเจรจาก็เกิดขึ้นได้ยาก ฉะนั้นสภาพค่าจ้างในช่วงนี้จึงแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะค่าจ้างของคณงานรับจ้างโดยทั่วไป ในแง่การแรงงานสัมพันธ์ รัฐก็ละเลยเพิกเฉยไม่กำหนดกฎเกณฑ์ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อคณงาน สำหรับในกรณีของไทยก็คือการยกเลิกกฎเกณฑ์กติกาที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การเจรจาต่อรอง (ซึ่งกำหนดใน พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499) กลไกทั้งสองถือเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ใช้แรงงานที่ใช้ในการแสวงหา

ประโยชน์หรือคุ้มครองสิทธิ รวมทั้งการเรียกร้องขึ้นค่าจ้างหรือปรับปรุงสภาพการทำงานที่สำคัญในช่วงทศวรรษครั้งนั้นนอกจากการยกเลิกกติกากฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว รัฐภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลทหารยังแทบไม่ได้สร้างกฎเกณฑ์ กติกา หรือกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมารองรับสิทธิหรือเอื้อประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างเพียงพอ

เหตุผลในการควบคุมแรงงานโดยรัฐบาล นอกเหนือจากการมุ่งพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้รับอิทธิพลจากการเรียนรู้ การเคลื่อนไหว และบทบาทของผู้นำและขบวนการแรงงานในอดีต โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งขบวนการแรงงานมีบทบาทสูงภายใต้การสนับสนุนของนักการเมือง ทำให้แรงงานมีอิทธิพลต่อการเมือง ขณะเดียวกันนักการเมืองก็จัดตั้งกลุ่มแรงงานขึ้นเพื่อเป็นฐานในการสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของตน แนวคิดดังกล่าวถือเป็นการก่อกบฏปฏิวัติต่อรัฐบาลเผด็จการหรือทหารอย่างยิ่ง

สภาพดังกล่าวมีสาเหตุจากการเมืองส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะสภาพที่ระบบการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองยังขาดเสถียรภาพ มีการแข่งขันแย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มก้าวหน้ากับกลุ่มอนุรักษนิยมและทหารที่อยู่ในอำนาจ ทำให้การเมืองเข้าแทรกแซงแรงงาน นอกจากนั้นสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การขยายตัวของแรงงานในภาคเมือง การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิ ก่อปรกับการบริหารแรงงานในขณะนั้นยังไม่มีระบบ ยังไม่มีกติกากฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นมารองรับในกรณีเกิดข้อพิพาทแรงงาน บทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ง่าย

สภาพการเมืองและการเคลื่อนไหวดังกล่าว รัฐบาลเผด็จการมีทางเลือก 2 ประการในการรักษาความราบรื่นและควบคุมขบวนการแรงงาน ประการแรกก็คือการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ให้สิทธิผู้ใช้แรงงาน หรือตัดกลไกที่จะนำพาขบวนการแรงงานไปสู่การใช้สิทธิพลหรือมีปากมีเสียงในทางการเมือง ประการที่สองก็คือ การไม่ยกเลิกกฎเกณฑ์ แต่ดึงแรงงานให้เข้ามาอยู่ภายใต้อาณัติและกำหนดบทบาทควบคุมกลไกแรงงานภายใต้แนวทางหรือนโยบายที่กำหนด

รัฐบาลทหารของไทยในขณะนั้นได้เลือกแนวทางแรก โดยเห็นว่ากฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์นั้นนำมาซึ่งความวุ่นวาย เป็นภาระที่ทำให้รัฐบาลต้องดูแลและติดตามความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา หากรัฐบาลยังคงให้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายประกันสิทธิในการจัดตั้งยังคงอยู่ ที่สำคัญสิทธิดังกล่าวจะทำให้ผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันเป็นสหภาพ สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อรองตามขั้นตอนต่อนายจ้าง และสามารถมีบทบาทในการต่อรองกับรัฐบาลได้ง่ายและเป็นระบบได้มากกว่า ที่สำคัญแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการส่งเสริมการลงทุน การขยายการผลิตในภาค

ธุรกิจต่าง ๆ การขาดเสถียรภาพหรือความวุ่นวายย่อมนำมาซึ่งการลังเลในการลงทุนของต่างชาติได้

ความสำคัญของสิทธิและการกำหนดกฎเกณฑ์มีความสำคัญต่อแรงงานอย่างมากมายเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่คณะปฏิวัติได้ยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ซึ่งเท่ากับยกเลิกสภาพแรงงานและสิทธิในการต่อรองด้วย ฉะนั้นเมื่อบวกกับความระส่ำระสายในทางการเมืองและการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองของกลุ่มผู้นำแรงงาน รัฐบาลปฏิวัติจึงต้องตัดไฟต้นลมมิให้ขบวนการแรงงานกลับมามีบทบาทและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาตามสายตาของรัฐบาลเผด็จการอีก การตัดสินใจยกเลิก พ.ร.บ.แรงงานจึงเกิดขึ้นดังคำปรารภของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ดังนี้

“โดยที่ พ.ร.บ.แรงงาน 2499 มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่องให้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความวุ่นวายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกัน กับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.นี้เป็นเครื่องมือยุยงลูกจ้างในทางมิชอบ อันเป็นกลวิธีเพื่อจุดประสงค์ตามแผนการ ทั้งนี้ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ดังปรากฏตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว คณะปฏิวัติเห็นสมควรให้ยกเลิก พ.ร.บ.นี้เสีย และขณะเดียวกันควรกำหนดการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างตามสมควร”¹

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าคณะปฏิวัติจะอ้างเหตุผลใด ๆ ก็ตาม เพื่อหาความชอบธรรมในการยกเลิก พ.ร.บ.ดังกล่าว แต่สิ่งที่น่าเสียดายก็คือการขาดตอน การขาดความต่อเนื่องของวิวัฒนาการของแนวปฏิบัติในทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (อย่างน้อยจำนวนสหภาพแรงงาน 136 แห่ง และสหพันธ์แรงงานอีก 2 แห่งที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ (ผาสูก พงษ์ไพจิตร 2539)² ต้องถูกยกเลิกไป) การเจรจาต่อรองที่ดี ตลอดจนกลไกในการบริหารแรงงานอื่นที่ดี ซึ่งผลกระทบดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงและไร้ระเบียบวินัยในปี พ.ศ. 2516-2517 ซึ่งเกิดการระบาดของการนัดหยุดงานอย่างมากมาเป็นประวัติการณ์ของแรงงานไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน กล่าวกันว่าหาก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ไม่ถูกยกเลิก การเรียนรู้และประสบการณ์ในการบริหารแรงงาน และการได้เรียนรู้แนวปฏิบัติในทางด้านแรงงานสัมพันธ์มายาวนานเกือบ 2 ทศวรรษ จะช่วยป้องกันและแก้ไขวิกฤติการณ์แรงงานได้รวดเร็วและจำนวนการนัดหยุดงานก็คงไม่มากอย่างที่ปรากฏในช่วงปี 2516-2517 (สัมภาษณ์ ศ.นิคมฯ)

¹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19

² ผาสูก พงษ์ไพจิตร - คริส เบเคอร์ : เศรษฐกิจเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ. หจก. สำนักพิมพ์ตรีส่วน 2539 น. ...

อนึ่ง การยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ยังส่งผลต่อสภาพการจ้าง ซึ่งส่งผลถึงสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยตรง การห้ามหรือไม่รับรองการจัดตั้งสหภาพทำให้คนงานไม่มีฐานรองรับที่จะรวมตัวกัน การห้ามเจรจาต่อรองก็เท่ากับคนงานหมดโอกาสที่จะต่อรองโดยสันติวิธี โอกาสที่จะปรับปรุงสภาพการทำงานจึงยากที่จะเกิดขึ้น เพราะกฎเกณฑ์หรือกฎหมายมีไม่มากพอ เมื่อกลไกทั้งของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวย และโอกาสที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเองก็ไม่สามารถทำได้เช่นนี้ สภาพของคนงานในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน แทบไม่มีการขยับขึ้นเลยในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษ (ดูรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพค่าจ้าง)

อย่างไรก็ดี การขาดกฎเกณฑ์ กติกา หรือกฎหมายในช่วงดังกล่าวนี้ไม่ได้หมายความว่าระบบแรงงานสัมพันธ์ในช่วงดังกล่าวไม่มี เพราะการแรงงานสัมพันธ์นั้นเกิดขึ้นได้เสมอ เพียงแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีบทบาทหรือควบคุมกฎเกณฑ์ได้เพียงไร โดยเฉพาะบรรยากาศ สภาพแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อสถานการณ์ในขณะนั้นด้วย ช่วงเวลานั้นรัฐบาลทหารหนุนนโยบายส่งเสริมการลงทุนชัดเจน มีการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุน จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติ และเพื่อให้หลักประกันแก่ต่างชาติในเรื่องความมั่นคงในการลงทุน รัฐบาลขณะนั้นยังใช้นโยบายปราบปรามผู้กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ และไม่เห็นชอบกับการส่งเสริมสิทธิแรงงานตรงกันข้ามกลับออกกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์แก่นายจ้าง นโยบายของรัฐบาลทหารนั้นได้นำไปสู่ความสำเร็จในเรื่องการสะสมทุน การขยายกิจการ ภายใต้อำนาจเหนือและน้ำพักน้ำแรงของผู้ใช้แรงงานโดยแท้

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในทศวรรษ 2500 นั้น เมื่อไม่มีกฎเกณฑ์หรือสิทธิเรียกร้อง การกำหนดสภาพการจ้างจึงตกอยู่ที่นายจ้างแต่ฝ่ายเดียว กอปรกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งพัฒนาโดยเน้นส่งเสริมการสะสมทุนและควบคุมแรงงานด้วยแล้ว โอกาสที่จะปรับปรุงสภาพการจ้างทำได้ยากขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะโน้มเอียงไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า ประเพณีปฏิบัติ (Traditional Pattern) โดยเฉพาะในสถานประกอบการเอกชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก บริหารแบบครอบครัว ภายใต้รูปแบบนี้จะมีฝ่ายเดียวคือนายจ้างที่ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจหรือกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องสภาพการจ้าง ส่วนลูกจ้างนั้นได้ถูกเหนี่ยวนำให้ยอมรับอุดมการณ์หรือแนวทางของนายจ้าง แนวปฏิบัติที่ผิดไปจากนี้ถือว่าเป็นการไม่ชอบที่สำคัญอุดมการณ์แนวความคิดนี้ไม่ได้รับการท้าทายหรือตรวจสอบ³ แนวทางปฏิบัติทาง

³ Alan Fox : Beyond Contract : Work, Power and Trust Relations. Faber and Faber Limited. London. 1974 p.

ด้านแรงงานสัมพันธ์จึงมีลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งใช้ดุลยพินิจในระดับสูง คือตัดสินใจหรือวางกฎ แต่ฝ่ายเดียวในขณะที่อีกฝ่ายแทบจะไม่มีโอกาส ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงอยู่ระหว่างการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างเต็มรูป หรือการเอารัดเอาเปรียบอย่างเต็มรูป (extreme of benevolent paternalist and cruelly exploitative) สำหรับกรณีของประเทศไทย โดยเฉพาะในกรณีที่ขาดระบบการสร้างกฎเกณฑ์ทางปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ โอกาสที่ลูกจ้างจะถูกเอารัดเอาเปรียบจะมีมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงกลางทศวรรษที่ 2510 ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงอยู่ในแนวโน้มสำหรับกิจการภาคเอกชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก็คือบทบาทของรัฐที่จะเป็นตัวกำกับและถ่วงดุล ได้กล่าวแล้วว่ารัฐได้ออกกฎเกณฑ์ กติกาหรือกฎหมายไม่มากนักในช่วง 15 ปี ของรัฐบาลทหารปกครองประเทศ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลในการพัฒนา โดยขณะที่รัฐมุ่งส่งเสริมการลงทุน การสะสมทุน และการขยายทุน ขณะเดียวกันไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้จากกฎกระทรวงและกฎหมายที่มีการตราออกมาบังคับใช้ ซึ่งนอกจากจะน้อยฉบับแล้ว ยังไม่คลุมถึงเนื้อหาแก่นสารที่สำคัญอีกด้วย กฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงดังกล่าวประกอบด้วย

- (1) ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง กำหนดเวลาทำงาน วันหยุด การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง (20 ธ.ค.2521)
- (2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าทดแทนตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทน (20 ธ.ค.2501)
- (3) ประกาศกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน (31 ต.ค.2501)
- (4) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานอันอาจเป็นภัยต่อสุขภาพและอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้าง (5 ม.ค.2502)
- (5) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ (23 มี.ค.2502)
- (6) พ.ร.บ.กำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 2508 โดยให้สิทธิลูกจ้างต่อรองกับนายจ้างได้
- (7) ในปี 2510 ประกาศใช้กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

จากกฎเกณฑ์ข้างต้นเราจะพบว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานพื้นฐานแก่ลูกจ้างเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นผิวเปลือกของแก่นแท้ในระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบบริหารแรงงาน เพราะคนงานไทยยังขาดโอกาสการรวมตัว ยังขาดการมี

หลักประกันในเรื่องการขาดรายได้ ความมั่นคงในชีวิตที่จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สำหรับ พ.ร.บ.กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน 2508 ก็เช่นกัน เป็นการกำหนดวิธีการเรียกร้องเจรจาต่อรองโดยขาดองค์กรหรือตัวแทนที่เป็นทางการ เนื่องจากกฎหมายไม่ให้สิทธิในการจัดตั้ง ฉะนั้นการต่อรองจึงอยู่ในภาวะที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนั้นการต่อรองหากเกิดขึ้นก็จะมีในในระดับกิจการซึ่งง่ายต่อการครอบงำของนายจ้าง กอปรกับลูกจ้างขาดองค์กรตัวแทนจึงอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เพราะขาดหลักประกันในเรื่องการปฏิบัติไม่เป็นธรรม จึงง่ายต่อการถูกเลิกจ้างหรือกลั่นแกล้งได้หากออกตัวเป็นตัวแทนเจรจาเรียกร้อง สภาพที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาโดยไม่เอื้อประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน จะนำไปสู่ผลการต่อรองที่ไม่เท่ากัน กลไกดังกล่าวจึงไม่มีความหมายมากนักในการที่จะให้การคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกสวัสดิภาพแก่ลูกจ้าง

การแรงงานสัมพันธ์ในช่วงดังกล่าว หากจะพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหากเกิดขึ้นก็ไม่ใช่ว่าในลักษณะของการต่อรองหรือเรียกร้องประโยชน์โดยมีกลไกตัวแทนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ บทบาทของรัฐจะมีจุดเด่นในฐานะผู้มีส่วนบทบาทในการไกล่เกลี่ย และในภาพรวมบทบาทรัฐจะมุ่งและให้ความสำคัญในการส่งเสริมผลักดันให้มีการลงทุนและก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นสิ่งที่ขาดหายหรือรัฐไม่ได้ทำก็คือการสร้างระบบหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้นตามความเติบโตหรือขยายตัวของเศรษฐกิจ

จากสภาพการควบคุมดังกล่าว ขบวนการแรงงานในช่วงดังกล่าวจึงเกิดความสงบราบรื่นซึ่งเป็นบรรยากาศที่พบได้โดยทั่วไป สถานการณ์เช่นนี้สามารถทำให้รัฐบาลทหารพอใจ เพราะไม่มีการเคลื่อนไหวใดที่มีน้ำหนักหรือมีพลังเพียงพอในการที่จะท้าทายอำนาจรัฐบาลได้ สถิติของขัดแย้งจนถึงขั้นนัดหยุดงานในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีไม่มากนัก ดังตัวเลขต่อไปนี้

ปี	การนัดหยุดงาน (ครั้ง)
2501	4
2502	1
2503	2
2504	2
2505	3
2506	4
2507	6
2508	17
2509	17
2510	2
2511	14
2512	
2513	25
2514	27
2515	28

ที่มา : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย 2517

เมื่อสภาพการเมืองและแรงงานถูกควบคุม การพัฒนาโดยมุ่งเน้นการเติบโต และการขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของทุน ก่อให้เกิดการสะสมทุน และการขยายตัวทางด้านการค้า บริการ ตลอดจนสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังจะได้กล่าวในส่วนช่วงต้นของการศึกษาไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าเสียดายสำหรับโอกาสของขบวนการแรงงานในช่วง ทศวรรษ 2500 ภายใต้แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการทดแทนการนำเข้าซึ่งรัฐ ให้การคุ้มครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น แม้นโยบายนี้จะสนับสนุนนายจ้างให้มีโอกาส สะสมทุนและขยายกิจการจะประสบความสำเร็จก็ตาม หากรัฐได้ให้โอกาสแก่ขบวนการ แรงงานบ้างแล้ว สวัสดิการของผู้ใช้แรงงานจะได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้รับการคุ้มครองจากรัฐโดยเจ้าของสถานประกอบการไม่ ต้องเป็นห่วงในเรื่องการแข่งขัน สินค้าที่ผลิตขึ้นมาสามารถส่งออกขายโดยปราศจากการ แข่งขันที่เต็มรูป ความมั่งคั่งจึงเกิดขึ้นกับนายจ้างเป็นจำนวนมาก ความมั่งคั่งดังกล่าว หากได้มีการปันส่วนให้กับผู้ใช้แรงงานไทยบ้างก็จะก่อประโยชน์ให้คนงานมากในช่วงนั้น การพลาดโอกาสในช่วงดังกล่าวจึงไม่อาจจะหาหรือสร้างให้หวนคืนมาได้อีก เพราะ หลังจากนั้นประเทศไทยได้หันไปเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ซึ่งสภาพ ดังกล่าวการแข่งขันมีมากขึ้น นายจ้างต้องลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อสร้างโอกาสให้มี ข้อได้เปรียบ ฉะนั้นค่าแรงจะถูกควบคุมหรือจำกัดได้มากกว่าแนวทางการส่งเสริม

อุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้า การขาดโอกาสตรงช่วงดังกล่าวนี้จึงถือเป็นโศกนาฏกรรมที่ฝังรากลึกและส่งผลกระทบต่อแรงงานในช่วงต่อมา

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษสภาพการเปลี่ยนแปลงทั้งที่เกิดจากนายจ้างและแนวนโยบายของรัฐได้ก่อให้เกิดปฏิกริยาต่อลูกจ้างอย่างไร เป็นประเด็นที่สำคัญและไม่อาจมองข้ามได้เช่นกัน โดยเฉพาะกระแสหรือแนวทางเลือกของลูกจ้างหรือคนงานพอจำแนกออกได้ดังนี้

1. การขาดทางเลือกทำให้จำเป็นต้องปฏิบัติตามระบบหรือแนวที่กำหนดซึ่งอาจเป็นการกำหนดโดยนายจ้างแต่เพียงลำพัง หรือกำหนดโดยรัฐ หรือโดยระบบทวิภาคี กระแสหรือแนวทางเลือกนี้ก็คือการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งก็คือการยอมรับสภาพค่าจ้างต่ำ สวัสดิการที่ขาดสุลักษณะ สภาพเช่นนี้พบเห็นในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางโดยทั่วไป และถือเป็นกลุ่มใหญ่ของแรงงาน รับจ้างของประเทศ (ดูรายละเอียดในส่วนว่าด้วยสภาพการทำงานของคนงานไทย)

2. การต่อต้านหรือมีปฏิกริยาด้านการเอาตัวเอาเปรียบซึ่งรูปแบบมักจะจบลงด้วยการเผชิญหน้า หรือดำเนินการปฏิบัติการด้านแรงงาน (Labour Actions) ปราบฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่ แต่ก็มีไม่มากนัก ดังตัวเลขสถิติการนัดหยุดงานดังที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม สภาพเช่นนี้เป็นลักษณะของการก่อตัวของคลื่นได้นำที่จะปะทุขึ้นมาในภายหลัง

มีข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเคลื่อนไหวของแรงงานในช่วง 15 ปีที่กล่าวถึงนี้มีน้อย สาเหตุหนึ่งเกิดจากสภาพค่าครองชีพที่ไม่ปีบรัดหรือขึ้นสูงเกินกว่าผู้ใช้แรงงานจะทนทานได้ ในช่วงดังกล่าวดัชนีสินค้าผู้บริโภคจะขยับปีละไม่เกินร้อยละ 2 ซึ่งสภาพดังกล่าวแม้ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะขยับขึ้นน้อย และค่าจ้างที่แท้จริงแทบจะไม่ขยับก็ตาม แต่คนงานทั่วไปก็ยังพออยู่ได้ด้วยสภาพค่าจ้างเพียงวันละ 12-13 บาท

การแรงงานสัมพันธ์ปี 2515-2530

กฎเกณฑ์ที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

ปี 2515 เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างยุคมืด ซึ่งแรงงานถูกควบคุม (2501-2515) กับช่วงที่แรงงานที่ได้รับการฟื้นฟูส่งเสริมสิทธิขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีกฎเกณฑ์กฎหมาย และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ได้ถูกกำหนดขึ้นมาอีกครั้ง อาทิเช่น การประกาศใช้ ปว.103 ให้สิทธิคนงานจัดตั้งสมาคมลูกจ้าง และกำหนดขั้นตอนการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวถูกนำไปใช้ปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควรในช่วงปี 2516-2517 เนื่องจากกฎเกณฑ์และกฎหมายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และ

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ในช่วงทศวรรษ 2500 ได้กล่าวแล้วว่าคนงานถูกควบคุมจำกัดสิทธิไม่ให้จัดตั้ง การมีปฏิกริยาต่อต้านจะถูกดำเนินคดีโดยรัฐ ในแง่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะเอื้อประโยชน์แก่คนงานก็ไม่เพียงพอ สภาพดังกล่าวใช้ว่าแรงงานจะไม่มีปัญหา แต่ที่ประทังกันมาได้ก็เพราะสภาพเศรษฐกิจไม่ได้เลวร้ายหรือกดดันให้คนงานไม่มีทางเลือก ด้วยเหตุนี้ช่วงก่อนทศวรรษ 2510 ปัญหาแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบได้ถูกบรรเทาโดยสภาพเศรษฐกิจและค่าครองชีพต่ำ กอปรกับบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นเผด็จการที่ยับยั้งการตื่นตัวหรือลุกขึ้นเรียกร้องสิทธิของลูกจ้าง

มาในปี 2516 สภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป มีการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ราคาพืชผลตกต่ำ ขณะเดียวกันค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในปี 2516-2517 ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคสูงเกินกว่าร้อยละ 10 ติดต่อกัน สถานการณ์นี้เมื่อนำไปวิเคราะห์กับสถานการณ์การเมืองซึ่งประชาชนลุกขึ้นขับไล่เผด็จการทหารออกจากการเป็นรัฐบาล ได้กลายเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้แรงงานลุกขึ้นเรียกร้องในช่วงเวลาเดียวกันเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยความไม่เข้าใจถึงขั้นตอนการเรียกร้องและขั้นตอนการไต่สเถียร ตลอดจนการเลือกใช้สิทธิการนัดหยุดงาน ฉะนั้นเมื่อมีการเรียกร้องคนงานจะใช้วิธีการกดดันโดยนัดหยุดงานควบคู่ไปด้วย

สำหรับสาเหตุการนัดหยุดงาน จากการวิเคราะห์โดยหน่วยงานของรัฐยืนยันว่าเหตุผลสำคัญมาจากเศรษฐกิจคือค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นจนคนงานซึ่งไม่ได้รับการปรับค่าจ้างมานานไม่อาจรับหรืออดทนต่อไปได้ นอกจากนั้นยังมีเหตุในเรื่องสภาพการทำงาน สวัสดิการ และการบริหารงานของฝ่ายจัดการที่เอารัดเอาเปรียบและไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง กรมแรงงานในขณะนั้นได้สรุปสาเหตุของการนัดหยุดงานไว้ดังนี้

1. นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องการจ่ายค่าล่วงเวลา ไม่จัดวันหยุด หรือให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด
2. ลูกจ้างต้องการให้เพิ่มค่าจ้างหรือเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ส่วนมากกิจการเหล่านั้นให้ค่าจ้างขั้นแรกวันละ 12-13 บาท หรือช่วยค่าครองชีพเดือนละ 50-100 บาท
3. ลูกจ้างไม่พอใจระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและการบริหารงานของนายจ้าง ซึ่งส่วนมากอยู่ในกิจการที่ชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายจัดการระดับสูง ประกอบกับสภาพการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ดีพอ

เมื่อสิ้นปี 2516 รายงานจากแหล่งเดียวกันคือกรมแรงงาน ได้เพิ่มเติมสถานการณ์แรงงานไว้ดังนี้

1. ในรอบปี 2516 มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น 565 ราย มีลูกจ้างเกี่ยวข้อง 210,355 คน ที่ถึงขั้นผลละงานมีทั้งสิ้น 489 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 186,262 คน ซึ่งเกิดขึ้นใน

สถานประกอบการตั้งแต่ขนาดที่ใช้ลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จนถึงกิจการขนาดใหญ่ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วยและเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงเป็นส่วนมาก ข้อพิพาทแรงงานส่วนมากเกิดขึ้นระหว่างเดือนพฤศจิกายนและธันวาคมถึงสิ้นปีซึ่งมีถึง 375 ราย ที่ถึงขั้นผลละงานมี 329 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 124,811 คน และเป็นครั้งแรกที่ครูโรงเรียนราษฎรได้ผลละงาน

2. จำนวนข้อพิพาทแรงงานและการผลละงานสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2515 ซึ่งมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น 55 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 13,045 คนและมีการผลละงานเกิดขึ้น 35 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 7,601 คน และส่วนมากเกิดขึ้นในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ การผลละงานของลูกจ้างได้ลดลงนับตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2516

สาเหตุข้อพิพาทแรงงานสรุปได้ดังนี้

1. สาเหตุสำคัญในการเรียกร้องของลูกจ้างนั้นเนื่องมาจากค่าจ้างไม่พอเพียงกับการครองชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาเครื่องอุปโภคบริโภคได้สูงขึ้นอย่างมากในปี 2516

2. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง ซึ่งเคยเป็นสาเหตุสำคัญของการผลละงานแต่เดิมนั้นยังเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการผลละงานในปี 2516 ส่วนมากลูกจ้างจะต้องขอให้นายจ้างจัดให้มีวันหยุดหรือจ่ายค่าจ้างให้อัตราที่กฎหมายกำหนดถ้าถูกใช้ให้ทำงานในวันหยุด

3. ความไม่พอใจการบริหารงานของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายจัดการ เป็นสาเหตุที่พบมากในการผลละงานปี 2516 ทั้งนี้อาจเพราะบรรยากาศในทางการเมืองหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ด้วย⁴

อนึ่ง กรมแรงงานได้ให้ข้อสังเกตของการผลละงานในช่วงปี 2516-2517 ไว้ ดังนี้

1. ในปี 2516 การผลละงานของลูกจ้างส่วนใหญ่มักกระทำพร้อมกับการยื่นข้อเรียกร้องไม่ให้นายจ้างพิจารณาเพียงพอ และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมแรงงานได้รับเข้าระงับเหตุขอให้กลับเข้าทำงาน และเปิดการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันได้เองเกือบทุกราย การนัดหยุดงานจึงไม่ยืดเยื้อและตกลงกันได้ภายใน 1-2 วัน การผลละงานส่วนใหญ่เป็นไปโดยสงบ บางรายมีการปิดโรงงานและกักฝ่ายจัดการไว้ในโรงงาน มีสองรายที่มีการกระทำรุนแรง

2. ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกวันละ 3-5 บาท ลูกจ้างรายเดือนได้เพิ่มเฉลี่ยเดือนละประมาณ 150 บาท สำหรับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้ค่าจ้างและเงินช่วย

⁴ กรมแรงงาน. เอกสารโรเนียว. 2519.

ค่าครองชีพอีกเดือนละประมาณ 300 บาท ส่วนครูโรงเรียนราษฎร์ที่ได้เพิ่มขึ้นเดือนละ 100 บาทเป็นส่วนมาก แต่ส่วนใหญ่ก็ยังต่ำกว่าคุณวุฒิ

3. ลูกจ้างในกิจการขนาดใหญ่บางแห่งได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น อาหาร รถรับ-ส่ง เครื่องแบบในการทำงาน จัดให้มีระบบกองทุนเงินสะสมขึ้น ช่วยค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร และนายจ้างรับว่าจะได้กำหนดหลักการขึ้นค่าจ้างประจำปี และการจ่ายเงินโบนัสให้ลูกจ้างทราบอย่างแน่นอน และมีหลักเกณฑ์ขึ้นด้วย เป็นต้น

4. นายจ้างที่มีกรณีพิพาทรับจะปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยเคร่งครัด และจะได้สนใจติดตามการปฏิบัติงานของลูกจ้างกับผู้บังคับบัญชาให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และยอมรับฟังความเห็นของลูกจ้างทุกเรื่องอย่างเป็นธรรม รวมทั้งได้ปลดลูกจ้างผู้บังคับบัญชาของตนออกจากงานตามที่ลูกจ้างเรียกร้องด้วย

5. การผลงานโดยกระตือรือร้นของลูกจ้าง เรียกร้องให้นายจ้างตกลงในเวลาอันสั้นนั้น ทำให้นายจ้างบางรายเกิดความรู้สึกว่าลูกจ้างรวมพลังกันบีบบังคับและปฏิบัติการที่ไม่ชอบธรรม

6. การนัดหยุดงานในปี 2517 มีเวลายาวนานกว่าปี 2516 คือที่หยุดงานระหว่าง 20-29 วันมีถึง 7 ราย ที่หยุด 30 วันขึ้นไปมี 3 ราย เฉลี่ยแต่ละครั้งหยุดงาน 3.4 วัน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2516 ซึ่งมีการนัดหยุดงานนานที่สุด 29 วันเพียงรายเดียวเท่านั้น เฉลี่ยกินเวลาเพียง 1.7 วัน การนัดหยุดงานรายที่ยืดเยื้อส่วนมากเป็นเพราะข้อขัดแย้งเกี่ยวกับตัวบุคคล และการมุ่งเอาแพ้ชนะกัน ในกิจการที่นายจ้างถือว่าจ่ายดีกว่าที่อื่นอยู่แล้ว และเห็นว่าเหตุเกิดเพราะบุคคลภายนอกสนับสนุน ส่วนทางฝ่ายลูกจ้างก็เข้าใจว่านายจ้างมีอิทธิพลหนุนหลังอยู่ จึงขาดบรรยากาศของการประนีประนอมกันเอง อนึ่ง การรวมกลุ่มของลูกจ้าง ในปี 2517 กว้างขวางและเหนียวแน่นกว่าปี 2516 มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างลูกจ้างอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน สิ่งของและกำลังใจ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การนัดหยุดงานยืดเยื้อกินเวลานาน

7. การพิพาทแรงงานบางรายมีแนวโน้มส่อไปในทางไม่สงบ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเข้าไปรักษาการณ์ แต่ลูกจ้างเข้าใจว่าจะเข้าไปปราบปรามลูกจ้าง หรือเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของนายจ้าง จนกลายเป็นเหตุการณ์พิพาทระหว่างลูกจ้างกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

8. การแสดงออกกระหว่างนัดหยุดงานของลูกจ้างบางกลุ่มใช้ถ้อยคำปลุกเร้าทางการเมืองให้เห็นความแตกต่างในฐานะและการเอาตัวเปรียบของนายจ้างอย่างรุนแรง ซึ่งนายจ้างเห็นว่าการนัดหยุดงานของลูกจ้างมีเจตนาทางการเมืองยิ่งกว่าการเรียกร้องต่อรองธรรมดา ทำให้บรรยากาศในการประนีประนอมเสียไป

9. ค่าจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้างคนงานต่ำ ขาดการปรับปรุงหลายปี เมื่อค่าครองชีพสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี 2516 สูงกว่าปี 2515 เฉลี่ยถึงร้อยละ 15.5 ลูกจ้างคนงานได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น จึงเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงค่าจ้างแรงงาน

10. นายจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมาก ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน วันหยุด การจ่ายค่าจ้าง ฯลฯ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งมีหลายสาเหตุ คือนายจ้างเพิกเฉย เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญหรือจงใจหลีกเลี่ยง และขาดเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน การดูแลบังคับในเรื่องนี้ยังไม่ทั่วถึง

11. ลูกจ้างคนงานตื่นตัวใช้ประโยชน์จากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งกำหนดบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และให้สิทธิก่อตั้งสมาคมลูกจ้างได้ ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อำนาจให้ลูกจ้างกล้าแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายแรงงาน รู้จักใช้ประโยชน์ในการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองและเรียกร้อง นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และนักการเมืองเข้าสนับสนุน จะพบว่าการผลงานส่วนใหญ่มีสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งคนงานในช่วงก่อนหน้านี้นี้ไม่มีโอกาสได้เรียกร้อง สภาพค่าจ้างที่ต่ำทั้งในแง่ตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริง กอปรกับสวัสดิภาพและสภาพการจ้างที่ขาดการปรับปรุงดูแลในช่วงการพัฒนาที่ผ่านมา ฉะนั้นเมื่อค่าครองชีพสูงขึ้น คนงานจึงไม่มีทางเลือกอย่างอื่น นอกจากเรียกร้องขอค่าจ้างเพิ่ม และเมื่อบรรยากาศทางการเมืองอำนวย การผลงานจึงเกิดขึ้นได้ง่ายติดตามกันเป็นลูกโซ่

ข้อขัดแย้งที่ชัดเจน

สภาพการผลงานในช่วงปี 2516-2517 เป็นการผลงานในช่วงระยะสั้นส่วนใหญ่ 1-2 วัน เมื่อนายจ้างยินยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องและตกลงจะปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การผลงานก็ยุติ ที่สำคัญการผลงานมักเกิดจากสถานประกอบการที่ไม่มีการจัดตั้ง ไม่เคยมี หรือได้รับประสบการณ์ในเรื่องแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ เพราะนายจ้างส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นในแง่การผลิต การจำหน่าย และยังขาดการสนใจดูแลลูกจ้างอย่างเพียงพอ ฉะนั้นสาเหตุที่กรมแรงงานนำขึ้นกล่าวอ้างนั้นถือเป็นข้อเท็จจริงของสถานการณ์ แต่ในแง่การวิเคราะห์แล้ว เหตุการณ์ในปี 2516-2517 ไม่อาจสรุปได้ว่าการมีกฎเกณฑ์ในขณะนั้นมีส่วนช่วยเสริมการผลงานได้หรือไม่ เพราะด้วยเหตุผลที่ได้อ้างแล้วว่าสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ การขาดการจัดตั้ง และการขาดประสบการณ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์สาเหตุการนัดหยุดงานด้วย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในเรื่องการผลงานคือสถิติการนัดหยุดงานในช่วงต่อมาภายหลังเหตุการณ์ปี 2516-2517 จะเป็นหลักฐานหรือจุดวิเคราะห์อีกประเด็นหนึ่ง เพราะประสบการณ์ที่ได้รับมาและการปรับปรุงในการไกล่เกลี่ยและการแก้ไขกฎเกณฑ์ (ในการออก พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518) ต่อมาได้มีส่วนทำให้การผลงานลดน้อยลง หรือ การใช้มาตรการนัดหยุดงานมีขั้นตอนและได้รับการพิจารณาถึงผลกระทบมากขึ้น

สถิติการนัดหยุดงานนับตั้งแต่ปี 2516-2536 มีดังต่อไปนี้

การนัดหยุดงาน พ.ศ. 2516-2536

พ.ศ.	จำนวนการหยุดงาน	จำนวนคนงาน	จำนวนคน-วันทำงาน ที่สูญเสีย*
2516	501	117,887	296,887
2517	357	105,883	507,607
2518	241	94,747	772,946
2519	133	65,342	495,619
2520	7	4,868	12,331
2521	21	6,842	8,600
2522	64	16,203	33,837
2523	18	3,230	5,356
2524	54	22,008	173,396
2525	22	7,061	116,795
2526	28	10,532	54,537
2527	17	6,722	185,113
2528	4	648	13,078
2529	6	5,191	157,898
2530	4	1,092	15,484
2531	5	1,444	32,386
2532	6	2,678	42,006
2533	7	2,799	22,775
2534	7	5,316	142,131
2535	20	6,614	215,186
2536	14	4,817	214,029

* คือจำนวนคนงานที่หยุดงานคูณด้วยจำนวนวันที่หยุดงาน

ที่มา : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538

อย่างไรก็ตาม การนัดหยุดงานเป็นเพียงมาตรการของผู้ใช้แรงงานประการหนึ่ง ซึ่งมีกฎเกณฑ์ระบุนั้นตอน มีพลังการต่อรองเป็นอุปกรณ์สนับสนุน นอกจากนั้นการนัดหยุดงานของไทยนั้นสามารถถูกปฏิกิริยาโต้ตอบในการปิดงานหรือเลิกจ้างจากนายจ้างได้เช่นกัน ฉะนั้นมาตรการนี้ในตัวของมันเองจะถูกประเมินโดยฝ่ายนายจ้างด้วย ที่สำคัญมาตร

การการนัดหยุดงานนั้นมิได้วัดหรือแสดงให้เห็นถึงการแสดงออกของข้อขัดแย้งแต่เพียงอย่างเดียว

ถ้าหากเรามองปรากฏการณ์ และสถานการณ์แรงงานหลังจากปี 2517 เป็นต้นมา เราจะเห็นว่าแก่นแท้ของข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนหรือนายจ้างกับกลุ่มลูกจ้างเริ่มปรากฏชัดขึ้นตามลำดับ และไม่เพียงแต่คู่กรณีเท่านั้น แม้แต่รัฐก็มีบทบาทเฉพาะที่เราจะกล่าวถึง ซึ่งจากการมีปฏิสัมพันธ์ของ 3 ฝ่ายได้เกิดแนวปฏิบัติในระบบการแรงงานสัมพันธ์ที่สามารถวิเคราะห์ได้ในหลายแง่มุมด้วยกัน

ประเด็นแรก เป็นเรื่องความขัดแย้งที่ก่อตัวขึ้นชัดเจนและเป็นลักษณะตัวแทน นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา เราถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมอย่างเต็มรูปแบบกับการแรงงานสัมพันธ์ที่มีกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์เพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งช่วงดังกล่าวเป็นการก้าวจากความสัมพันธ์ในเชิงรูปแบบประเพณี (Traditional Pattern) ไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงรูปแบบการขัดแย้งที่ชัดเจน⁵ (Classical Conflict Pattern) ที่ระบุว่าเป็นรูปแบบของความขัดแย้งที่ชัดเจนนั้นเป็นลักษณะการอธิบายวิวัฒนาการของการแรงงานสัมพันธ์ที่ก้าวจากหลักอุปถัมภ์อย่างเต็มรูปแบบหรือการกดขี่อย่างเต็มรูปแบบไปสู่การแรงงานสัมพันธ์ที่มีกฎเกณฑ์และมีตัวแทนเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น

ก่อนหน้า พ.ศ. 2515 ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างขึ้นอยู่กับความเมตตาปรานีของนายจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะเอารัดเอาเปรียบอย่างมากมาย เพราะขาดกฎเกณฑ์เข้าไปกำหนดหรือวางกติกาก่อนว่าจ้างแรงงาน รวมทั้งลูกจ้างไม่สามารถจัดตั้งหรือมีตัวแทนเข้าไปเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ มาหลังปี 2518 กฎเกณฑ์มีชัดเจนขึ้นเนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ลูกจ้างมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน มีสิทธิเจรจาต่อรอง มีสิทธิจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง มีกลไกยื่นข้อร้องทุกข์ มีศาลแรงงานไว้สำหรับฟ้องร้องในกรณีถูกละเมิดสิทธิทางด้านแรงงาน (ตาม พ.ร.บ. ศาลแรงงาน 2523) มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาข้อระเมิดในเรื่องสิทธิทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกลไกนี้มีลักษณะเป็นไตรภาคี มีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายเข้ามาทำหน้าที่พิจารณารักษาผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มแต่ละฝ่าย เป็นต้น การมีกฎเกณฑ์หรือกติกาเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการแบ่งฝ่ายหรือการมีความสัมพันธ์ในรูปแบบตัวแทนชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตามภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เกิดระดับของความขัดแย้งที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย ในอดีตการขัดแย้งสามารถป้องกันหรือควบคุมโดยที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสต่อรอง แต่มาในยุค 2518 ฝ่ายหนึ่งต้องเจรจาด้วย ฉะนั้นการที่ฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างและต่อมาจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งในอดีตไม่เคยมีปากมีเสียง ได้ยื่นข้อเรียกร้องตั้งตัวแทนเจรจา

⁵ Alan Fox. อ้างแล้ว. p. 298.

สภาวะดังกล่าวนายจ้างจะเริ่มวิตกว่าได้มีการท้าทายเกิดขึ้น มีความรู้สึกว่ามี การแย่งความ จงรักภักดีจากลูกจ้างไป ที่สำคัญเข้ามาแทรกแซงความเป็นส่วนตัวหรือความเป็นปัจเจกชนที่เคยมีอยู่ เมื่อความคิดดังกล่าวเกิดขึ้น การต่อต้านป้องกันและใช้มาตรการอื่น ๆ เพียงเพื่อ รักษาสถานภาพเดิมของตนจึงเกิดขึ้น และกลายเป็นความขัดแย้งที่แตกต่างไปจากเดิม

Alan Fox (1974) ได้กล่าวว่า หากนายจ้างพิจารณาการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ขึ้นในสถานประกอบการเสมือนมะเร็งร้ายที่ขยายตัวอยู่ในร่างกาย ปฏิกริยาในทางลบจาก นายจ้างที่มีต่อลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานก็จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะการแสดงปฏิกริยาโต้กลับที่ จะมีลักษณะเป็นการขัดขวางการยึดแนวกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และแม้แต่การขู่เชิญต่อ ข้อเรียกร้องใด ๆ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการขาดความเข้าใจต่อธรรมชาติหรือพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการมีความสัมพันธ์ที่ดี⁶

พฤติกรรมของนายจ้างดังกล่าวสามารถพบได้ทั่วไปในสถานการณ์แรงงาน ไทยหลังปี 2518 อันเป็นความสัมพันธ์ภายใต้การขาดความไว้วางใจต่อกัน หรือการมีความ เชื่อใจต่อกันในระดับต่ำ (Low Trust Relations)

กรณีตัวอย่างที่เห็นกันบ่อยครั้งก็คือ ทางฝ่ายนายจ้างเองจะพยายามหา มาตรการป้องกันการจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ หรือหากยับยั้งไม่ได้จะใช้ มาตรการทำให้สหภาพแรงงานอ่อนแอลง หรือสร้างให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายลูกจ้าง นอกจากจัดตั้งแล้ว จะเข้าร่วมสหพันธ์หรือสภาองค์กร ลูกจ้างเพื่อยกสถานภาพของตน ความพยายามเหล่านี้เพื่อสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้น กรณี พิพาทแรงงานที่สะท้อนให้เห็นภาพของพฤติกรรมการขาดความเชื่อใจต่อกันหรือการมอง สหภาพแรงงานว่าเป็นกลุ่มที่มุ่งทำลายหรือขัดขวางแนวทางของนายจ้าง มีอาทิ กรณีการ เรียกร้องค่าจ้างของกลุ่มพนักงานโรงแรมดุสิตธานี⁷ การประท้วงเรียกร้องของคนงานหญิง บริษัทแสดนดาร์ดกาเมนท์ ซึ่งรายนี้มีตำรวจปราบจลาจลเข้าระงับเหตุเกินเลย จนมีคนงาน บาดเจ็บหลายคน หรือการประท้วงของลูกจ้างกรรมกรผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปฮาร่า เป็นต้น

สำหรับกรณีของโรงแรมดุสิตธานีนั้น นอกจากการมีปฏิกริยาตอบโต้จาก ฝ่ายจัดการซึ่งไม่ยินยอมตามข้อเรียกร้อง สั่งปลดผู้แทนคนงานและปิดงานดค้างแล้ว ได้มี กลุ่มกระหิงแดงเข้าก่อวุ่น ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างนั้นมีศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ ซึ่งมีนายเทอดภูมิ ใจดี เป็นประธาน นายประสิทธิ์ ไชโย ประธานสหภาพแรงงานกลุ่มอ้อม

⁶ Alan Fox. อ้างแล้ว. p. 299.

⁷ กรณีข้อเรียกร้องของโรงแรมดุสิตธานี เป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่มีการติดตามและให้ความสนใจมากที่สุด กรณีหนึ่งในสมัยนั้น

น้อยเป็นรองประธาน และนายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล นักศึกษา เป็นเลขาธิการ ซึ่งบทบาทของนักศึกษานั้นได้โดดเด่นและเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือกรรมกรที่ประท้วงหลายแห่ง

ประการที่สอง ปัญหาการขาดเอกภาพ เป็นประเด็นต่อเนื่องจากประเด็นแรก การขัดแย้งและผลประโยชน์ที่ขัดกัน นำไปสู่การขาดเอกภาพ ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวมาแล้วในเรื่องความขัดแย้งที่ยังไม่ได้รับการยอมรับ หรือแก้ไขโดยกระบวนการสันติวิธีหรือรูปแบบกติกาที่ยอมรับกันทุกฝ่าย เมื่อเกิดการไม่ยอมรับ การต่อต้านจึงเกิดขึ้นทั้งในลักษณะทางตรงและทางอ้อม ในรูปแบบทางอ้อมนั้นก็คือการแบ่งแยกแล้วปกครอง ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการมี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 เพียงไม่กี่ปี แต่ปรากฏว่ามีสภาองค์กรลูกจ้าง ซึ่งถือเป็นองค์กรระดับชาติเกิดขึ้นถึง 3 แห่ง โดยในปี 2520 มีสภาฯ ต่าง ๆ ประกอบด้วย สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย มีนายไพศาล รัชชยานันท์ เป็นประธาน สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย มีนายสนั่น วงศ์สุธี เป็นแกนนำ และสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ ซึ่งมีนายมัน วงษ์ดี และนายทอง เหล่าวานิช เป็นแกนนำ สำหรับสภาฯ รายสุดท้ายนี้ได้รับการวิจารณ์ว่าทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานความมั่นคงของรัฐ และมักจะมีแนวคิดต่างไปจากสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือผู้ว่าการเมือง

ความไม่มีเอกภาพนั้น ในทางข้อเท็จจริงไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่สำหรับขบวนการแรงงานไทย เพราะในช่วงทศวรรษ 2490 ความแตกแยกและแบ่งกลุ่มโดยมีนักการเมืองเป็นฐานก็มีมาก่อน รวมทั้งการแบ่งแยกและทำลายก็เป็นยุทธวิธีที่ใช้มาก่อนหน้านี้เช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสมาคมกรรมกรแห่งประเทศไทยขึ้นมาแทนอำนาจ กับสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายปรีดี พนมยงค์ หรือในกรณีพลเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้จัดตั้งสมาคมกรรมกรเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งภายหลังจากสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทยถูกบีบให้สลายไปแล้ว สมาคมใหม่ทั้งสองก็ไม่อาจจะสมานหรือสร้างเอกภาพได้ เพราะอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมือง ซึ่งที่สุดก็เกิดกลุ่มแรงงานเสรีขึ้นมาต่อต้านและดำเนินงานอิสระเรียกร้องประโยชน์ให้แก่ผู้ใช้แรงงานโดยตรง อาทิ “กลุ่มกรรมกร 16 หน่วย”⁸

⁸ กรรมกร 16 หน่วย ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพสาขาต่าง ๆ เช่น กรรมกร 3 ล้อ กรรมกรโรงเลื่อย กรรมกรทอผ้า ฯลฯ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเรียกร้องกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรรมกรชุดนี้มีกิจกรรมกว้างขวาง ดำเนินงานในเชิงอิสระ กล่าวกันว่ามีการมากกว่าสมาคมกรรมกรไทยเสียอีก (พัฒนาการของขบวนการกรรมกรไทย มุลนิธิอานรมณ์ พงศ์พจน์ 2524, หน้า 13)

การขาดเอกภาพของขบวนการแรงงานได้กลายเป็นมรดกตกทอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีสภาองค์การลูกจ้าง 8 แห่ง⁹ สหพันธ์แรงงานอีก 18 แห่ง นอกจากนั้นยังมีการจัดกลุ่มหรือเกาะกลุ่มในย่านอุตสาหกรรมแต่ละแห่งอย่างเช่น เขตรังสิต อ้อมน้อย¹⁰ สำหรับในภาครัฐวิสาหกิจก็มีการจัดกลุ่มเช่นกัน อาทิ กลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ การแตกกลุ่มหรือแยกกลุ่มดังกล่าวในสายตาของผู้นำแรงงานถือเป็นเรื่องที่ไม่รุนแรง (Stefen Chrobot. 1996 pp. 7) ซึ่งผิดกับแนวคิดของตะวันตกซึ่งเน้นความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพ

ปัญหาเอกภาพยังเกิดจากความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ขบวนการแรงงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแกนนำอยู่ที่กลุ่มลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ขบวนการแรงงานที่มีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญอย่างเช่น ในช่วงทศวรรษ 2490 ก็เกิดจากรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะคนงานมักกะสัน ซึ่งเคลื่อนไหวเรียกร้องและนัดหยุดงานหลายครั้งในทศวรรษดังกล่าว และเมื่อรัฐบาลไทยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากในทศวรรษ 2490 รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต่อมาได้เรียกร้องและได้รับการตอบสนองในเรื่องรายได้ค่าจ้างและสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง ในช่วงที่มีการควบคุมแรงงานระหว่างปี 2501-2515 กลุ่มแรงงานที่ถือว่าได้รับประโยชน์สูงสุดก็คือรัฐวิสาหกิจ โดยผู้นำทหารได้ดำเนินนโยบายดึงรัฐวิสาหกิจเข้าเป็นพวก โดยตอบแทนผลประโยชน์ในเรื่องค่าจ้าง ภายใต้การอุปถัมภ์ทำให้กลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจมีสถานภาพเสมือนแรงงานขุนนาง¹¹

ส่วนสหภาพแรงงานภาคเอกชนนั้น เนื่องจากมีการจัดตั้งกระจัดกระจายผู้นำและสมาชิกเป็นกลุ่มคนงานประเภท Blue collar ลักษณะงานไม่มั่นคง มีรายได้ต่ำ ถือเป็นสหภาพแรงงานที่จำเป็นต้องอาศัยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นแกนนำมาตลอด ฉะนั้นในแง่เอกภาพจะมีความแตกต่างในเรื่องโครงสร้างและองค์ประกอบของผู้นำและสมาชิก กลุ่มผู้นำสหภาพเอกชนบางส่วนจึงแยกกลุ่มจัดตั้งสภาของตนเอง ที่จัดว่ามีการจัดตั้ง

⁹ สภาองค์การลูกจ้าง 8 แห่ง ประกอบด้วย สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย (LCT) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ (NFLUC) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย (NCTL) สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย (TTUC) สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (TCIL) สภาองค์การลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ (NLC) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเอกชนแห่งประเทศไทย (NPET) สภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย (CTL)

¹⁰ สำหรับกลุ่มย่านนั้นประกอบด้วย กลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ ย่านพระประแดง-สุขสวัสดิ์ ย่านรังสิต กลุ่มนวนคร กลุ่มภาคตะวันออก กลุ่มบางปู กลุ่มอุตสาหกรรมเบอร์ล่า กลุ่มจังหวัดภูเก็ต กลุ่มสระบุรี (บันทึกฯ 2538 น. 30)

¹¹ มาตุก พงษ์ไพจิตร. คริส เบเกอร์. อ้างแล้ว น. 327

แบ่งแยก เด่นชัดมายาวนานจนถึงปัจจุบันก็คือ สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันมีนายอนุศักดิ์ บุญยะประณัย เป็นประธาน สภาองค์การลูกจ้างสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งอดีตมีนายสนั่น วงศ์สุธี เป็นประธาน ปัจจุบันมีนายพนัส ไทยล้วน เป็นประธาน อยู่ภายใต้สังกัดองค์การบาตุ (Brotherhood Asian Trade Union - BATU)

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์หรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังมีส่วนก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นไปได้อย่างขึ้น เพราะกฎเกณฑ์ปัจจุบันให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ง่าย เพียงมีผู้ก่อการและผู้สนับสนุนเพียงไม่กี่คน จุดอ่อนดังกล่าวทำให้มีผู้นำแรงงานบางคนแสวงหาประโยชน์โดยจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เป็นจำนวนมาก หลายสหภาพฯ มีสมาชิกล้นหลาม บางแห่งมีเพียง 20-30 คนเท่านั้น ซึ่งเป้าหมายการมีจำนวนสหภาพมาก นั้นมีความสำคัญมาก เพราะนำไปสู่การมีโอกาสจัดส่งผู้แทนออกเสียงสนับสนุนผู้แทนของตนให้เข้าไปนั่งในคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่าง ๆ หรือแม้แต่มีสวนในการร่วมกิจกรรมระดับชาติ อย่างเช่น การจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ ตลอดจนการจัดส่งผู้แทนไปประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹² ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นได้กลายเป็นข้อขัดแย้งซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาตลอด

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดและอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ทำให้การรวมตัวกันเป็นเอกภาพทำได้ยากมาตลอด รากเหง้าของความแตกต่างนี้มีมานาน โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2480 เมื่อสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทยภายใต้การสนับสนุนของนายปรีดี พนมยงค์ แนวความคิดของสมาคมนี้มีลักษณะก้าวหน้า รวบรวมแรงงานทุกสาขาอาชีพโดยไม่จำกัดเชื้อชาติซึ่งรวมถึงแรงงานจีนเป็นสมาชิก มีผู้นำหัวก้าวหน้าอย่าง นายสีห์ อินทัย และนายสุน์ กิจจานงค์ สมาคมนี้ได้ชื่อว่ายืนหยัดต่อสู้ผู้ใช้แรงงานมาตลอด ขณะเดียวกันเกี่ยวโยงกับการเมืองอย่างชัดเจน โดยกรรมการของสมาคมบางคนอยู่เบื้องหลังการจัดตั้งพรรคการเมืองสหชีพ ซึ่งเป็นพรรคสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ และเลขาธิการพรรคการเมืองพรรคนี้ยังดำรงตำแหน่งกรรมการในสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยด้วย

¹² การประชุมสามัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปกติประชุมปีละครั้ง ในช่วงเดือนมิถุนายนของทุกปี สมาชิกประเทศจะส่งผู้แทนในลักษณะไตรภาคีเข้าร่วมประชุม สำหรับประเทศไทยนั้นจัดส่งอย่างต่อเนื่องสำหรับผู้แทนลูกจ้างนั้นให้สภาองค์การลูกจ้างทำหน้าที่คัดเลือกเสนอกระทรวง แต่เนื่องจากมีสภาองค์การลูกจ้างหลายแห่ง แต่ละแห่งเป็นสมาชิกขององค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ และมุ่งประสงค์จะขอเป็นตัวแทนกลุ่มลูกจ้าง ฉะนั้นในทางปฏิบัติแม้บางสภาฯ จะมีสมาชิกสหภาพแรงงานน้อย แต่มีสมาชิกเป็นสหภาพแรงงานหลายแห่ง การขัดแย้งก็เกิดขึ้น ในที่สุดต้องตัดสินโดยการหมุนเวียนจัดส่งผู้แทนของแต่ละแห่งสลับกันไป

แนวคิดดังกล่าวย่อมขัดต่อกลุ่มผู้ปกครองสายอนุรักษ์ และตกอยู่ภายใต้การขัดขวางและกีดกันโดยขบวนการปลูกปั่นและการจัดตั้งกลุ่มแรงงานขึ้นแข่งขัน จนที่สุดสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทยก็ต้องยุติบทบาทลง อย่างไรก็ตาม กลุ่มแรงงาน 2 กลุ่มคือ สมาคมกรรมกรไทย และสมาคมแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย ก็ไม่อาจเป็นศูนย์รวมของขบวนการแรงงานไทยได้ เพราะผูกพันใกล้ชิดกับนักการเมืองในอำนาจ อย่างกรณีสมาคมกรรมกรไทยก็มีนายสังข์ พัมอินทัย ซึ่งเป็นผู้นำใกล้ชิดกับจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นพิเศษ หรือกรณีนายเลื่อน บัวสุวรรณ พ่อค้าข้าว ซึ่งต่อมาถูกอุปโลกให้เป็นผู้นำสมาคมแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย ก็ใกล้ชิดกับพลเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นต้น

หลังปี 2515 แนวความคิดในเรื่องอุดมการณ์ก็มีให้เห็นเป็นกระเซ็นกระสายอยู่เช่นกันและกระแสดังกล่าวนั้นทำให้กลุ่มแรงงานไม่อาจดำเนินการร่วมกันหรือมีเอกภาพ อาทิ การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานสายโรงแรมที่นำโดยนายเทอดภูมิ ใจดี ซึ่งเป็นแกนนำในการประท้วงเรียกร้องค่าจ้างจากฝ่ายจัดการคือโรงแรมดุสิตธานี หรือนายประสิทธิ์ ไชโย แกนนำของกลุ่มสหภาพแรงงานย่านสมุทรสาคร ทั้ง 2 กลุ่มทำงานใกล้ชิดกับศูนย์นิสิตนักศึกษาหลังตุลาคม 2516 ในนามศูนย์กรรมกรแห่งประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือกรรมกรในโรงงานต่าง ๆ แนวการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบโดยกลุ่มสหภาพรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในเรื่องแนวทางของกลุ่มสหภาพแรงงานนั้น ไม่ได้หมายถึงการต้องขาดความร่วมมือจนสิ้นเชิง ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีประเด็นหลายกรณีที่มีการเกาะกลุ่มแม้จะมีลักษณะการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ หรือเฉพาะกิจก็ตาม อาทิ กรณีการประท้วงการขึ้นราคาข้าวสารในเดือนมกราคม 2519¹³ หรือกรณีการจัดงานวัน

¹³ กรณีการขึ้นราคาข้าวสารในปี 2519 เกิดขึ้นในสมัยนายกฯ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ประกาศการประกันราคาข้าวเปลือกเกวียนละ 2,500 บาท เพื่อผลักดันให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น แต่ประเด็นนี้กลายเป็นข้อขัดแย้ง เพราะมีผลทำให้ราคาข้าวสารขึ้นราคาเป็นถังละ 75 บาท กรณีเช่นนี้ได้ส่งผลให้แรงงานในเมืองเดือดร้อน เพราะต้องซื้อข้าวสารราคาแพง และที่จำคุกการประกันราคาข้าวเปลือกนั้นประกาศเมื่อชาวนาขายข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าไปแล้ว และในอดีตรัฐบาลก็ไม่สามารถประกันราคาข้าวเปลือกได้จริง ที่ประชุมกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ในเดือนมกราคม 2519 ได้ลงมติเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวน และไม่เห็นด้วยโดยมีมติว่าหากรัฐบาลไม่ยินยอมจะประท้วงนัดหยุดงาน การเรียกร้องไม่ประสบความสำเร็จ กลุ่มสหภาพจึงลงมติประท้วงโดยเคลื่อนไหวกจากแหล่งที่ตั้งไปยังลานพระบรมรูปทรงม้าในวันที่ 5 มกราคม 2519 และมีสหภาพแรงงานเข้าร่วม 64 แห่ง รวมทั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย สหกรณ์ชาวนาชาวไร่ โดยศูนย์นิสิตนักศึกษาได้จัดชุมนุมประท้วงที่ท้องสนามหลวง

ผลจากการยื่นข้อเรียกร้องทำให้รัฐบาลต้องยอมทำข้อตกลงโดยให้กระทรวงพาณิชย์จัดให้ร้านค้าย่อยของกระทรวงฯ จำหน่ายข้าวสารราคาถังละ 50 บาท และตั้งให้ผู้แทนกรรมกรและนักศึกษา ชาวนา ร่วมกับผู้แทนรัฐบาลพิสูจน์อัตราการผลิตข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร เพื่อประกอบการพิจารณาการกำหนดราคาที่เป็นธรรม (พัฒนาการของขบวนการกรรมกรไทย.2524 น.29-30)

การร่วมมือกันครั้งนี้ถือเป็นความสำเร็จที่สำคัญในช่วงนั้น อันแสดงให้เห็นถึงจุดร่วมที่เป็นปัญหาสำคัญของชาติ สามารถทำให้เกิดการรวมตัวกันได้ในระดับหนึ่ง

แรงงานแห่งชาติ เป็นต้น แต่ก็มี การวิจารณ์ว่าการรวมตัวกันหลวม ๆ ดังกล่าวนี้อาจได้ เกี่ยวพันกับอุดมการณ์อย่างแท้จริง แต่เป็นเรื่องผลประโยชน์มากกว่า

สมศักดิ์ สามีศรีธรรม (2539) และ Kanchada (1989) ได้ระบุว่าอุดมการณ์ ของสหภาพแรงงานไทยไม่ได้มีความเชื่อมโยงด้วยความเป็นเหตุเป็นผลเพียงชุดเดียว แต่จะมี องค์ประกอบของความคิดหลาย ๆ ชุดมาประกอบเข้าด้วยกัน โดยไม่จำเป็นต้องสมเหตุ สมผล ขณะเดียวกันยังมีการตีความต่อสถานการณ์ใหม่อยู่ตลอดเวลา¹⁴

อย่างไรก็ดี แม้ความแตกต่างในเรื่องแนวความคิดจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวใน ประเทศไทย แต่วิวัฒนาการของแรงงานไทยไม่เคยปรากฏว่ามีอุดมการณ์ที่ต้องการล้มล้าง หรือเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเคยครอบงำหรือมีอิทธิพลในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยอย่างชัดเจนหรือต่อเนื่อง การเคลื่อนไหวในอดีตโดย สมาคมสหอาชีพกรรมกรไทย หรือศูนย์กลางกรรมกรแห่งประเทศไทยก็กินระยะเวลาสั้น เกินไป และไม่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องกฎเกณฑ์อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุดังกล่าว แนวทางของการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยจึงมี ลักษณะในเชิงประนีประนอมควบคู่ไปกับการใช้กฎเกณฑ์เจรจาต่อรองในรูปทวิภาคี หรือไตรภาคี ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับแนวคิดของ จอห์น ที. ดันลอป (John T. Dunlop)¹⁵ และ อยู่ภายใต้กระแสอิทธิพลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐในการ กำหนดกฎเกณฑ์โดยมีคู่กรณีเป็นตัวกระทำประกอบในเรื่องแนวทางปฏิบัติในทาง ด้าน แรงงาน แนวทางนี้ได้ใช้ในประเทศไทยมานานกว่า 4 ทศวรรษจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ประการที่สาม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขาดความต่อเนื่องและอุปสรรคที่จะนำ ไปสู่การยอมรับและการรับรองให้เป็นสถาบัน เราไม่ควรลืมว่าแก่นแท้ของกฎเกณฑ์หรือ กฎกติกาที่ไทยรับหรือดัดแปลงมาจากตะวันตกนั้นเท่าที่ผ่านมายังไม่ได้ตกผลึกหรือถูกนำไปใช้ ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ กฎเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่ถือว่าเป็นแนวทางตะวันตก หรือเป็นแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีอาทิ เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพ การเจรจาต่อรองร่วม การระงับข้อพิพาท การมีตัวแทนหรือผู้แทนประจำหน่วยงาน (Shop

¹⁴ สมศักดิ์ สามีศรีธรรม. วิเคราะห์อุดมการณ์ของขบวนการสหภาพแรงงาน. ใน จิตสำนึกและอุดมการณ์ของ ขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย. สังคีต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจ ศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. FES. 2539 น. 218

¹⁵ John T Dunlop, Industrial Relations Systems. Southern Illinois University Press. 1958. ทรรศนะของ Dunlop กฎเกณฑ์คือหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ ถูกกำหนดขึ้นโดยการต่อรองหรือประนีประนอมโดยทวิภาคี ไตร ภาคี หรือรัฐเป็นผู้กำหนดแต่ฝ่ายเดียว ทรรศนะของเขา ข้อขัดแย้งทางด้านอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีข้อ ยุติ โดยข้อยุติจะกลายเป็นกฎเกณฑ์กำหนดความสัมพันธ์ต่อไป แนวทางนี้ถือเป็นรากฐานการส่งเสริมการ เจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย อันเป็นแนวทางของ ILO

Steward) การบริหารหรือร่วม การบริหารสหภาพแรงงาน และการมีกลไกระงับข้อขัดแย้งหลักเกณฑ์เหล่านี้ยังมีหลายประการที่ถูกกำหนดเป็นกฎหมายให้เป็นครั้งแรกในปี 2500 (พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลบังคับใช้ 1 ม.ค.2500) แต่ก็มีอายุการใช้สั้นมาก เนื่องจากมีการปฏิวัติรัฐประหารยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ ทำให้สหภาพแรงงานต้องถูกยุบในเวลาต่อมา

โชคชัย สุทธาเวช (2539) ได้กล่าวว่า กระบวนการใช้กฎหมายแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยขาดความต่อเนื่อง โดยมีการรวมตัวกันในช่วงการใช้ พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ตั้งแต่ 1 ม.ค.2500 ถึง 19 ต.ค.2501 เพียง 9 เดือน หลังจากนั้นก็ขาดช่วงไป จนกระทั่งถึงวันที่ 16 มี.ค.2515 รัฐบาลทหารมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 อนุญาตให้ลูกจ้างจัดตั้งสมาคมลูกจ้างได้ (แต่สิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงานมาเริ่มในปี 2518 เมื่อมี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ประกาศใช้) ต่อมาในปี 2534 มีการรัฐประหารอีก ยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้จัดตั้งในรูปสมาคมแทน¹⁶

การยกเลิกกฎหมายกติกานั้น ไม่ได้หมายถึงการยกเลิกสิทธิการจัดตั้ง แต่ยังคงคลุมไปถึงการยกเลิกกลไกแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรอง การบริหารองค์การสหภาพฯ การบริหารหรือร่วม เป็นต้น แม้ในทางปฏิบัตินิติรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ออกมาเป็นครั้งคราว เพื่อให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ไม่ถูกตัดขาดอย่างสิ้นเชิง อาทิ การมี พ.ร.บ.ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานในปี 2508 การยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในปี 2534 และให้จัดตั้งสมาคมแทน กลไกดังกล่าวไม่อาจทดแทนหลักการหรือแนวทางตะวันตกที่ไทยหยิบยืมมาใช้ ที่สำคัญการขาดความต่อเนื่องยังก่อให้เกิดการขาดตอนของประสบการณ์ในการบริหาร การเรียนรู้วัฒนธรรมของกลไก ตลอดจนการขาดตอนการสะสมประสบการณ์ที่สำคัญ ในอันที่จะจรรโลงให้สหภาพแรงงานเป็นสถาบันที่สามารถยืนหยัดอยู่บนขาของตนเอง กล่าวกันว่าในช่วง 4 ทศวรรษของวิวัฒนาการของแรงงานไทย โอกาสในการจัดตั้งและดำเนินงานของสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายกติกาก็ชัดเจนนั้น มีระยะเวลารวมนั้นไม่เกิน 20 ปี สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และไม่ถึง 25 ปีสำหรับพนักงานนอกเอกชน ฉะนั้นกลไกของสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างที่อาจจัดได้ว่าเป็นสถาบันหรือเป็นวัฒนธรรมที่มีการยึดถือหรือใช้อยู่อย่างต่อเนื่องมีน้อยมาก ซึ่งจากการศึกษาของ โชคชัย (2539)¹⁷ ก็มีเพียงระบบไตรภาคีและระบบการร้องทุกข์เท่านั้น

¹⁶ โชคชัย สุทธาเวช. แรงงานสัมพันธ์ไทย : การสร้าง-พัฒนาทฤษฎีและการปฏิรูป. จัดพิมพ์โดย สกว. 2539. น. 56-57

¹⁷ โชคชัย สุทธาเวช. เพ็ญอ้าง. น. 25.

สภาวะที่วิวัฒนาการแรงงานไทยไม่สามารถจัดสร้างสถาบันของตนเอง และสุดท้ายสถาบันที่เกิดขึ้นจะเป็นรูปลักษณะที่มีรัฐเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมด้วยเป็นประเด็นสำคัญที่จะพิจารณา เพราะผลกระทบดังกล่าวมีโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการทำงานของสหภาพแรงงาน และจะเป็นเครื่องวัดว่าในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สหภาพแรงงานของไทยได้เอื้อประโยชน์หรือปกป้องคุ้มครองสมาชิกหรือคนงานได้อย่างจริงจังเพียงไร

อนึ่ง ในการพิจารณาถึงสาเหตุที่เป็นอุปสรรค ส่วนหนึ่งจำเป็นจะต้องศึกษาเกี่ยวพันไปถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีต่อการแรงงานสัมพันธ์ เป็นที่ทราบกันดีว่าแก่นแท้ของแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะแนวคิดหรือวิธีปฏิบัติของตะวันตกหรือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น อาศัยกระบวนการประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก การคัดเลือกผู้นำที่ดี การประชุมสหภาพแรงงานที่ดี จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่เรียกว่ารูปแบบการประชุมแบบรัฐสภา (Parliament Procedures) ซึ่งเน้นวิถีทางประชาธิปไตย การเจรจาต่อรองหรือการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็จำเป็นต้องยึดแนวประชาธิปไตยมากขึ้นไปอีก อาทิ ในการจัดตั้งจะต้องมีแนวความคิดในเรื่องอิสระปราศจากการแทรกแซง การเข้าหรือออกจากความเป็นสมาชิกต้องยึดมั่นในหลักความสมัครใจ มิใช่เป็นการบังคับ ในการเจรจาต่อรองจะต้องยึดแนวความเท่าเทียมกัน การยอมรับสถานการณ์ของผู้แทน และการปฏิบัติตามพันธะข้อตกลงที่ได้เจรจากัน เป็นต้น

แนวปฏิบัติเหล่านี้หากจะให้ฝังรากลึก จำเป็นต้องสร้างให้เป็นวัฒนธรรม จำเป็นต้องก่อให้เกิดการเรียนรู้ (Socialization) ในลักษณะของสังคมประกิต ที่สำคัญต้องอาศัยเวลาในการปฏิบัติต่อเนื่อง การยอมรับและส่งเสริม แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาหรือก่อนหน้า มิได้เอื้ออำนวยต่อบรรยากาศข้างต้น มรดกตกทอดในการปกครองของไทยนับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันยังเน้นศูนย์รวม ยังไม่กล้ากระจายอำนาจ ยังยึดหลักความมั่นคง และอาศัยกลไกข้าราชการเป็นเครื่องมือดูแลภายใต้การกำกับของส่วนกลาง ความเข้มแข็งของสถาบันส่วนกลางโดยเฉพาะข้าราชการประจำ ได้สร้างวัฒนธรรมที่เรียกว่าระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีรากเหง้ามานานนับตั้งแต่การปกครองในอดีต

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536)¹⁸ ได้จัดวางรูปแบบวัฒนธรรมในสังคมเศรษฐกิจไทยออกเป็น 4 แบบ คือ วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์ วัฒนธรรมทุนนิยมอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมเสรีนิยมประชาธิปไตย ขั้นตอนของวิวัฒนาการของไทยเริ่มจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งสัมพันธ์สอดคล้องกับระบบอำนาจ

¹⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. "สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์. รายงานประกอบการประชุม "ปัญหาท้าทายของสังคมไทย-ใครจะได้อะไร? อย่างไร? 2536.

อุปถัมภ์ซึ่งฝังลึก ภายใต้เส้นทางเดินของการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีประชาธิปไตยซึ่งมียอดอยู่ที่วัฒนธรรมทุนเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น เติบโตด้วยปากหนามเพราะต้องผ่านด่านความเชื่อ ความคิดเก่า ๆ ที่ฝังรากมานาน ฉะนั้นภายใต้เส้นทางก้าวเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนผ่าน วัฒนธรรมใหม่จึงดูคลืนไม่ได้เต็มที่ ยังมีรากเหง้าติดมาด้วย ทำให้ระบบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นหัวมงกุฎท้ายมังกร ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์

วัฒนธรรมอำนาจนิยมเป็นแนวทางที่ไม่ต้องการท้าทายหรือการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้า เพราะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของตนเอง เพราะฉะนั้นภายใต้วัฒนธรรมดังกล่าว ความสงบเรียบร้อย ความไม่มีปฏิกริยาเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ภาพสะท้อนที่เห็นได้ชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานภายใต้การล่าแควอำนาจบาตใหญ่ของอำนาจนิยมเกิดขึ้นในประเทศไทยหลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาที่มีอยู่หลายช่วงนับตั้งแต่ช่วงระหว่างปี 2500-2516 ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2519-2514 และช่วงปี 2534 ซึ่งช่วงเหล่านี้รัฐได้ยกเลิกกฎเกณฑ์หรือควบคุมจำกัดสิทธิของผู้ใช้แรงงานมิให้เติบโตหรือเข้มแข็งดังได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามภายหลังการเปลี่ยนแปลงโดยการคืนสิทธิให้กับผู้ใช้แรงงานในช่วงต่าง ๆ นั้นเชื่อว่ารากเหง้าแนวคิดแบบอำนาจนิยมจะหมดไป เพราะกฎเกณฑ์ที่กำหนดหรือกำกับแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในมือของรัฐ นายจ้างเองยังคงมีอิทธิพลและสายสัมพันธ์ลึกซึ้งกับผู้ปกครองและระบบราชการ โดยเฉพาะภายใต้แนวนโยบายส่งเสริมการลงทุน และการขยายตัวเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่ารัฐหรือนายจ้างจะดำเนินการอย่างไร เป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลไปหมด ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกประหลาดแต่อย่างใดที่ประเทศไทยยังคงจมปลักอยู่ในเรื่องของการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน หรือการพัฒนาที่ล่าเอียงเอราเข้าฝ่ายเจ้าของทุน

ระบบอุปถัมภ์นั้นเชื่อว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศแต่อย่างเดียว แต่ยังเป็นแนวความเชื่อของคนงานไทยจำนวนไม่น้อยที่มีต่อนายจ้างของตนเอง ลูกจ้างที่มีชีวิตอยู่โดยมีงานทำมีค่าจ้างพออยู่ได้ และได้รับสวัสดิการที่ ตนเองไม่อาจหาได้โดยลำพังคือเป็นหนี้บุญคุณ แนวทางดังกล่าวจึงยังยึดติดกับระบบอุปถัมภ์โดยเห็นว่านายจ้างเป็นที่พึ่ง แนวคิดความเชื่อเหล่านี้จึงเป็นการไม่ง่ายนักที่ลูกจ้างหรือสหภาพจะกล้าท้าทายนายจ้าง ฉะนั้นวิถีในการดำเนินงานของสหภาพจึงอยู่ในรูปขอรับความเมตตาหรือเจรจาในลักษณะท่าทีที่ประนีประนอมมากกว่าจะยืนด้วยหลักการหรือเหตุผลที่ตนเชื่อมั่น สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2539)¹⁹ ได้ศึกษาและวิเคราะห์ทัศนะของลูกจ้างที่มีต่อรัฐและนายจ้างออกเป็น 3 รูปแบบ

¹⁹ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, ข้างแล้ว น. 218-219

ประการแรก มองนายจ้างในฐานะเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียม และมองรัฐในฐานะเป็นคนกลาง แนวทางนี้ยึดการเจรจาต่อรองในรูปทวิภาคีหรือไตรภาคี²⁰ รูปแบบนี้มีไม่มากนักในประเทศไทย เพราะนายจ้างจะต้องปรับท่าที ตลอดจนการยอมรับสภาพแรงงานในฐานะเป็นตัวแทนด้วย (ผู้เขียน)

ประเภทที่สอง มองนายจ้างและรัฐในฐานะผู้อุปถัมภ์ แนวทางนี้ยึดการประนีประนอม แต่ยังคงยึดการเจรจาในลักษณะทวิภาคีหรือไตรภาคี โดยจะหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า และใช้หลักยื่นข้อร้องทุกข์หรือเสนอข้อเรียกร้องเพื่อให้ฝ่ายจ้างจัดหาให้ดีขึ้นกว่าเดิม แนวทางนี้พบว่ามีเป็นจำนวนมากในขบวนการแรงงานในช่วงปี 2515-2519

ส่วนประเภทสุดท้าย เป็นการมองนายจ้างเป็นชนชั้นนายทุน ข้อขัดแย้งไม่อาจประนีประนอมกันได้ และถือว่ารัฐเป็นกลไกหรือเครื่องมือของนายทุน แนวทางนี้เคยเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 2480 ภายใต้แกนนำของสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทย และช่วงการเรียกร้องของคณากรรณลูกจ้างกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของศูนย์กรรมกรแห่งประเทศไทยในช่วงปี 2517-2519 สำหรับแนวทางนี้เกิดขึ้นในช่วงสั้น ๆ ภายใต้กระแสการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปัจจุบันแนวคิดนี้เกิดขึ้นได้ยาก (ผู้เขียน)

ทัศนะของลูกจ้างที่มีต่อนายจ้างหรือรัฐตามแนวของ สมศักดิ์ฯ นั้นไม่ได้หมายถึงข้อขัดแย้งไม่มีหรือไม่เกิดในทางปฏิบัติข้อขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะความสัมพันธ์ในการผลิตเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากกระบวนการขั้นตอนในการแก้ไขไม่อยู่ในหลักการที่เท่าเทียมกันหรืออาศัยเหตุผลเป็นบรรทัดฐานอย่างเพียงพอแล้ว ข้อขัดแย้งจะเกิดขึ้นได้ง่าย อย่างไรก็ตาม มีบ่อยครั้งหากนายจ้างไม่ยอมเจรจา แทนที่ลูกจ้าง

²⁰ ระบบไตรภาคี ระบบไตรภาคีของไทยเป็นกลไกที่สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียม ความแตกต่างที่ไม่มีการยอมรับอย่างเพียงพอ ทั้ง ๆ ที่ระบบนี้ถูกสร้างสรรคขึ้นมาเพื่อให้กลไกที่จะระงับข้อขัดแย้งและสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นในระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่ด้วยเหตุของการขาดการยอมรับ และการครอบงำโดยกลุ่มผู้แทนรัฐ ซึ่งโดยพฤตินัยจำเป็นต้องมีบทบาทเด่น ด้วยประสบการณ์และความเข้าใจในช่องทางที่มีมากกว่า ทำให้ระบบไตรภาคีบางคณะ ซึ่งมีบทบาทสำคัญ ๆ ขาดพลังการตอบสนองหรือขาดความสมดุลในส่วนของการให้แนวคิด หรือมีขอบเขตในการกดดันให้สอดคล้องกับสิ่งที่กลุ่มตนต้องการ อย่างไรก็ตามระบบไตรภาคีของไทยถือเป็นกลไกที่หลงเหลืออยู่เพียงอย่างเดียวที่สะท้อนให้เกิดกฎเกณฑ์มากกว่ากลไกอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อกลไกการเจรจาต่อรองไม่อาจพัฒนาขึ้นมาจนกลายเป็นสถาบันที่ยอมรับโดยนายจ้างอย่างกว้างขวางเพียงพอ ระบบกลไกของไทยที่ถือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องก็คือ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือแม้กระทั่งศาลแรงงาน ซึ่งองค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย ซึ่งปฏิบัตินี้หน้าที่กำหนดกลไก (อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) และแนวปฏิบัติที่ใช้เป็นแนวในการปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์

จุดอ่อนที่มีการวิจารณ์กันก็คือ ตัวผู้แทนซึ่งไม่ใช่ผู้แทนที่แท้จริง เพราะไม่ใช่ถูกคัดเลือกด้วยกลไกที่สะท้อนมาจากคุณภาพหรือผลงาน ส่วนใหญ่ระบบ one union one vote ทำให้มีการแบ่งแยกเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานเล็ก ๆ รวบรวมสหภาพขนาดเล็ก ๆ (เพราะสหภาพเมืองไทย 10 คนก็จัดตั้งได้แล้ว) เข้ากลุ่ม และตอบแทนโดยเสนอชื่อเข้าเป็นกรรมการไตรภาคี ทำให้โอกาสในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพถูกมองข้ามไป และเป็นเหตุของการขาดความเชื่อถือและไม่ยอมรับด้วย

จะดำเนินมาตรการภายใต้กรอบหรือพลังของตนเอง ลูกจ้างจะหันเข้าหารัฐให้เป็นผู้อุปถัมภ์ช่วยเหลือ ซึ่งบ่อยครั้งข้อขัดแย้งจะมีข้อยุติก็ด้วยการแทรกแซงหรือกดดันของรัฐ ภายใต้วิถีนี้หรือแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้จะไม่ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งหรือการมีศักยภาพที่จะยืนอยู่บนขาของตนเองได้

อนึ่ง อาจจะมีการเข้าใจว่าการที่นายจ้างหรือลูกจ้างสามารถระงับข้อขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ไม่ว่าจะโดยการเจรจาข้อยุติกันเอง หรือโดยแรงกดดันหรือช่วยไกล่เกลี่ยของรัฐก็ตาม ไม่ได้หมายความว่านายจ้างยอมรับสถาบันสหภาพแรงงานหรือศักยภาพของสหภาพแรงงานที่จะกดดันให้นายจ้างต้องยินยอม แต่ด้วยเหตุผลที่ต้องการจะรักษาสัมพันธภาพระหว่างตนกับรัฐเพื่อประโยชน์ในแง่อื่น

ประเด็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจรัฐในการชี้ขาดแต่ฝ่ายเดียวยังเป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งสร้างแนวความคิดเรื่องการอุปถัมภ์ค้ำจุนลูกจ้าง มาตรา 35 ของ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 ให้อำนาจรัฐสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือสั่งให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานได้ ในกรณีที่รัฐเห็นว่าจะนำมาซึ่งความไม่ราบรื่นในวงการอุตสาหกรรม แนวทางนี้จะทำให้ลูกจ้างยึดรัฐเป็นที่พึ่งสุดท้าย

การวิ่งเข้าหารัฐเป็นที่พึ่งนี้เป็นมรดกตกทอดในลักษณะผู้น้อยวิ่งเข้าหาผู้ใหญ่ โดยเฉพาะเพื่อหวังพึ่งบารมีและเกิดขึ้นไม่เพียงเฉพาะกลุ่มนายจ้างแต่ยังเกิดกับกลุ่มผู้นำแรงงาน ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำแรงงานนำกระเช้าดอกไม้อไปมอบให้กับพลเอกสุจินดา คราประยูร ภายหลังจากการทำรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2534²¹ แสดงให้เห็นถึงการวิ่งเข้าหาผู้อุปถัมภ์อย่างชัดเจน ฉะนั้นการที่ผู้นำซึ่งควรจะมีบทบาทในการส่งเสริมหรือผลักดันสถาบันสหภาพแรงงาน แต่กลับกลายเป็นผู้วิ่งเข้าหาผู้อุปถัมภ์ทั้งฝ่ายรัฐหรือนายจ้าง ความมีอิสระหรือความมีหลักการก็จะถูกกัดกร่อนไปโดยปริยาย

อนึ่ง การจะผลักดันให้องค์กรผู้ใช้แรงงานซึ่งปกติเป็นองค์กรอาสาสมัครและอยู่ได้ด้วยสมาชิกรวมกันไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายนักสำหรับกรณีของประเทศไทย เพราะฐานหรืออุดมการณ์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นไม่ได้มาจากฐานราก และส่วนใหญ่ที่จัดตั้งจะเป็นกลุ่มผู้นำแรงงานเพียงไม่กี่คนรวมตัวกัน นอกจากนั้นการจะสร้างให้องค์กรประสบความสำเร็จในอันที่จะเป็นกลไกดูแลคุ้มครองลูกจ้างได้นั้นยังจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขอีกหลายประการ อาทิ การมีอิสระในทางด้านการเงิน การมีอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน สถานที่ตั้ง การมีเจ้าหน้าที่ดูแลบริหาร การมีผู้นำที่มีหลักการไม่เห็นต่อประโยชน์ส่วนตน เงื่อนไขเหล่านี้ในทางปฏิบัติเป็นปัญหาของทุกสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่าย เพราะกฎหมายกำหนดให้แหล่งของรายได้สหภาพมาจากค่าสมาชิก หรือเงินบริจาค เงินค่าสมาชิกหรือ

²¹ นภาพร 253, สมศักดิ์ โกศัยสุข 2537. อ้างใน สมศักดิ์ สามีศิริธรรม. อ้างแล้ว น. 220

เรียกว่า Membership fee นั้นเก็บได้น้อยมาก และเก็บจากสมาชิกจำนวนที่น้อยเกินไป โดยทั่วไปตกประมาณเดือนละ 5-10 บาท โดยเฉพาะหากเก็บค่าสมาชิกในลักษณะต้องเดินเก็บเองหรือให้สมาชิกลำบากใจจะมีปัญหายากเข้าไปอีก อย่างไรก็ตามมีสหภาพแรงงานส่วนหนึ่งที่ทำข้อตกลงกับนายจ้างให้ทำหน้าที่หักจากค่าจ้าง (check off) การเก็บค่าสมาชิกก็จะได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย สหภาพแรงงานที่สามารถทำข้อตกลงได้นั้นส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

จำนวนเงินค่าสมาชิกล้วนปกติไม่เพียงพอในการบริหารแรงงานแน่นอน แต่นับว่าโชคดีที่มีหลายสหภาพแรงงานสามารถขอสถานที่ภายในโรงงานส่วนหนึ่งในการจัดตั้งเป็นที่ทำการสหภาพแรงงาน ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้ส่วนหนึ่ง แต่ที่นายจ้างอนุญาตให้ก็มีไม่มากนัก และส่วนมากจะเป็นกลุ่มนายจ้างของบริษัทข้ามชาติ สหภาพแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่ภายในบริเวณทรัพย์สินของนายจ้าง ได้แก่ สหภาพแรงงานไทยคูราโบ สหภาพแรงงานไทยฟิลาแมนเท็กซ์ไทล์ ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานในกิจการของเอกชน ส่วนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนใหญ่จะได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่ขององค์การเป็นหลัก

ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 จนถึงปลายทศวรรษ 2520 ซึ่งเป็นช่วงที่สหภาพแรงงานไทยเริ่มก่อตั้งมีองค์กรแรงงานระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเกื้อหนุนการดำเนินงานของสหภาพแรงงานไทยหลายองค์กร องค์กรต่างประเทศนี้มีเป้าหมายพื้นฐาน ประการแรกเพื่อมุ่งให้สหภาพแรงงานสามารถดำเนินกิจกรรมของตนอย่างมีอิสระ และประการที่สองเพื่อเป้าหมายในการให้การศึกษาแก่ผู้นำสหภาพแรงงาน และประการที่สามเป็นผู้สนับสนุนให้ผู้นำแรงงานมีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยน รวมทั้งการสนับสนุนให้ไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ และเข้าร่วมการประชุมขององค์กรแรงงานในต่างประเทศด้วย

สำหรับองค์กรต่างประเทศที่สำคัญ มีอาทิ ICFTU (International Confederation of Free Trade Union) ซึ่งถือเป็นองค์กรสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดซึ่งสหภาพแรงงานไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย สถาบันเสรีแรงงานเอเชียอเมริกัน (Asian American Free Labour Institute : AAFLI)²² ซึ่งเป็นของสหพันธ์แรงงานสหรัฐ (AFL-CIO) มูลนิธิ FES ของเยอรมัน และสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศในแต่ละสาขาอาชีพอาทิ PSI (Public Service International) เป็นต้น

²² AAFLI เป็นตัวอย่างองค์กรต่างชาติองค์กรหนึ่งที่ขอยกมาให้รายละเอียด AAFLI เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยสหพันธ์แรงงานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) จัดตั้งขึ้นเกือบทุกทวีป เฉพาะในส่วนเอเชียมีสำนักงานอยู่หลายประเทศ อาทิ ประเทศไทย เกาหลีใต้ บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ เป็นต้น สถาบันแห่งนี้มุ่งเน้นช่วยเหลือสหภาพแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถยืนหยัดอยู่บนขาของตนเอง สามารถดำเนินงานได้อย่างมีอิสระ กิจกรรมที่สถาบันแห่งนี้จัดให้กับสหภาพแรงงาน ได้แก่ การสนับสนุนให้ทุนการจัดสัมมนา การสนับสนุนให้อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน และการส่งเสริมให้สหภาพแรงงานดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์แก่สมาชิก

กิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งที่องค์กรต่างประเทศให้กับสหภาพแรงงานไทย ก็คือ การให้การศึกษาด้านแรงงานและสิทธิสหภาพแรงงานแก่ผู้นำและสมาชิกโดยมี หลักสูตรและหัวข้อซึ่งองค์กรต่างประเทศร่วมกับผู้นำสหภาพแรงงานไทยช่วยกันร่างขึ้น โดยเชื่อว่าความรู้พื้นฐานดังกล่าวจะทำให้สหภาพแรงงานมีเสถียรภาพมากขึ้น หลักสูตรที่ จัดให้กับสหภาพแรงงานนั้นโดยหลักใหญ่ ๆ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือระดับผู้นำสหภาพแรงงาน และระดับสมาชิกทั่วไป สำหรับผู้นำสหภาพแรงงานนั้นหัวข้อวิชาจะครอบคลุมถึง การเป็น ผู้นำ วิธีการบริหารการเงิน วิธีการเจรจาต่อรอง หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้แทนประจำ หน่วยงาน กฎหมายแรงงาน วิธีและขั้นตอนการระงับข้อพิพาท และการบริหารสหภาพแรงงาน เป็นต้น ส่วนหัวข้อหลักสูตรที่จัดให้กับสมาชิคนั้น ประกอบด้วย กฎหมายแรงงาน วิธีการ ประชุมแบบรัฐสภา หน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น

สำหรับบุคลากรผู้สอนหรือครูนั้น เริ่มแรกจะเชิญอาจารย์มหาวิทยาลัย หรือ เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน ต่อมาจะมีการฝึกผู้นำสหภาพแรงงานให้เรียนรู้วิธีการสอน และ ทำหน้าที่เป็นวิทยากร ภายหลัง ๆ องค์กรต่างประเทศจะนิยมใช้ผู้นำแรงงานทำหน้าที่ เป็นวิทยากร

ในแง่การเข้มแข็งและประสิทธิภาพนั้น เนื่องจากการจัดฝึกอบรมสัมมนา มักจะ เป็นวันหยุด ใช้ระยะเวลา 1-2 วัน สมาชิกคงเรียนรู้ได้ไม่มากนัก เพราะส่วนใหญ่เป็นแรงงาน ทั่วไป บุคคลที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดก็คือผู้นำแรงงาน เพราะการฝึกอบรมสัมมนา มีบ่อย ครั้งนอกจากการสัมมนาในหัวข้อปกติ จะมีการสัมมนาเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราว ผู้นำเหล่านี้ มีโอกาสพบปะสังสรรค์ให้ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหา มีโอกาสไปต่างประเทศ โอกาส ในการที่จะปรับปรุงตนเองจึงมีมากกว่า

อนึ่ง ในแง่การเชื่อมโยงกิจกรรมกับสมาชิก หรือการสร้างสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกกับสหภาพแรงงาน ประเด็นนี้ถือเป็นจุดอ่อนเพราะกิจกรรมสหภาพแรงงานมีจำกัด เนื่องจากเงื่อนไขทั้งทางด้านเวลาและค่าใช้จ่าย ฉะนั้นโอกาสเห็นหน้าจึงมีมาก ในแง่กิจกรรม หลักโอกาสที่จะรวมตัวกันก็เฉพาะในการประชุมสามัญประจำปีหรือประชุมวิสามัญเป็นหลัก มีบางสหภาพแรงงานได้รับการสนับสนุนให้ทำกิจกรรมที่เรียกว่า กิจกรรมนอกเหนือการ เจรจาต่อรอง (Non Bargaining Activities) เช่น การเปิดร้านค้าประหยัด การจัดตั้งสหกรณ์ ออมทรัพย์ มีหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จพอสมควร โดยเฉพาะในการจัดตั้งสหกรณ์ ออมทรัพย์ เช่น สหภาพแรงงานไทยคุราโบ สหภาพแรงงานไทยฟิลาเมนต์เท็กซ์ไทล์ สหภาพ แรงงานการไฟฟ้านครหลวง สหภาพแรงงานองค์การโทรศัพท์ สหภาพแรงงาน ขส.มก. เป็นต้น

กล่าวได้ว่าในช่วงยุคทศวรรษที่ 2520 เป็นยุคที่มีการส่งเสริมสหภาพแรงงานมากกว่ายุคใด ๆ เป็นช่วงที่มีการให้ความรู้และส่งเสริมให้เรียนรู้วัฒนธรรมของลัทธิสหภาพแรงงานมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ของขบวนการแรงงานไทย อย่างไรก็ตามในแง่การผลักดันให้สหภาพแรงงานเป็นสถาบันที่มั่นคงนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จด้วยประเด็นและเงื่อนไขบางประการที่เป็นอุปสรรคดังต่อไปนี้

ประการแรก การบริหารสหภาพแรงงานนั้นยังคงอาศัยลูกจ้างหรือคนงานเป็นเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่อาสาสมัครเหล่านี้ไม่มีเวลาเพียงพอจะดูแลหรือบริหารสหภาพแรงงานได้เต็มที่เพราะเป็นคนงานประจำของบริษัท การจะว่าจ้างคนนอกเป็นเจ้าหน้าที่ก็จะมีปัญหาค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นยังไม่ได้รับการยอมรับทั้งจากฝ่ายรัฐบาลหรือแม้แต่ นายจ้างด้วย (แตกต่างจากต่างประเทศซึ่งเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานเป็นมืออาชีพจากภายนอก)

นอกจากนั้น หากลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานหากต้องถูกออกจากงานก็ไม่อยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการดังกล่าว การเป็นเจ้าหน้าที่บริหารสหภาพแรงงานก็หมดไปด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นสภาพที่ไม่เอื้ออำนวยหรือประกันความมั่นคงของบุคคลที่เคยทำงานสหภาพแรงงานมาก่อน เพราะการสมัครงานหรือหางานใหม่อาจถูกเลือกปฏิบัติได้

ประการที่สอง สมาชิกสหภาพแรงงานยังขาดความกระตือรือร้น และยังไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมได้เพียงพอ เพราะส่วนใหญ่อยู่นอกจากทำงานในช่วงเวลาดังกล่าว ยังทำงานล่วงเวลาเพื่อเพิ่มรายได้ไปจุนเจือครอบครัว

ประการที่สาม สหภาพแรงงานไม่มีกำลังเงิน หรือมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเอง เพราะเงื่อนไขการขาดค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้กิจกรรมหลายอย่างที่ดำเนินไป ส่วนหนึ่งมาจากการช่วยเหลืออุดหนุนขององค์กรต่างประเทศ เมื่อต่างประเทศหยุดช่วยเหลือกิจกรรมก็หมดไป

ประการที่สี่ ผู้นำสหภาพแรงงานแตกแยกกันเอง เมื่อไม่ได้รับการเลือกตั้งก็จะแยกตัวไปจัดตั้งสหภาพแรงงานใหม่ภายในองค์กรเดียวกันในลักษณะเป็นคู่แข่ง ทำให้ขาดเอกภาพในองค์กร และเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ฝ่ายจัดการสามารถแบ่งแยกแล้วปกครองได้

ประการที่ห้า ความเห็นห่างระหว่างสมาชิกกับผู้นำยังมีอยู่มาก ระบบการมีผู้แทนสหภาพแรงงานประจำหน่วยงานยังไม่เป็นที่แพร่หลาย เพราะไปสวนกับกระแสหรือโครงสร้างฝ่ายจัดการซึ่งมีหัวหน้างานอยู่แล้ว และหัวหน้างานเหล่านี้สามารถให้คุณให้โทษโดยตรงต่อผลประโยชน์ของลูกจ้างได้มากกว่า ในแง่นี้สหภาพแรงงานยังไม่ประสบ

ความสำเร็จในการที่จะดำเนินการให้นายจ้างยอมรับผู้แทนของตนประจำหน่วยได้ ทำให้ปัญหาของคณานยังไม่ได้รับการดูแล หรือสร้างความใกล้ชิดร่วมกันได้

จากปัจจัยข้างต้นนายจ้างจึงมีส่วนในการกันขวางการพัฒนาสถาบันสหภาพแรงงานด้วยส่วนหนึ่ง แม้ในช่วงปลายทศวรรษ 2510 และทศวรรษ 2520 สหภาพแรงงานจะได้รับการส่งเสริมและแสดงตนเป็นตัวแทนลูกจ้างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง แต่ประเด็นในเรื่องของความขัดแย้งก็ชัดเจนมากขึ้นด้วย ฝ่ายจัดการเองจำเป็นต้องปรับยุทธวิธีในการรองรับและเตรียมข้อมูลเพื่อการเจรจากับผู้แทนลูกจ้าง ขณะเดียวกันได้มีการประสานในกลุ่มผู้จัดการฝ่ายบุคคลที่จะหามาตรการที่จะป้องกันมิให้สหภาพแรงงานมีโอกาสดิบโตรวดเร็วเกินไป กลยุทธ์ในแง่การตีความกฎหมายเริ่มมีการนำมาใช้มากขึ้น พร้อม ๆ กับได้เสนอเรื่องให้ศาลแรงงานเป็นผู้ตัดสิน แทนที่จะยุติข้อขัดแย้งโดยการเจรจาหรือการหารือร่วมกันหลายประเด็นของข้อกฎหมายจะยึดแนวคำตัดสินของศาล หลังจากนั้นจะมีการนำไปปรับใช้และหาจุดอ่อนของสหภาพแรงงาน ประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมากก็คือการใช้แรงงานสัมพันธ์เชิงรุกของฝ่ายจัดการ โดยการแบ่งแยกผู้นำด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น โยกย้ายแผนก และยุบแผนกนั้น ๆ ในเวลาต่อมา ว่าจ้างออกโดยให้ค่าตอบแทนที่สูง หรือยอมปิดงานงดจ้าง และยอมจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น

ในระดับมหภาคฝ่ายนายจ้างมีความได้เปรียบมากกว่าลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นแง่กำลังเงิน ความสัมพันธ์กับนักการเมือง ที่สำคัญนโยบายส่งเสริมการลงทุนและส่งออกทำให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจต่อมาตรการใด ๆ ที่มีเหตุมีผลของฝ่ายจัดการ ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการสะท้อนให้เห็นจากขบวนการตัดสินใจในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมักจะลงเอยด้วยการประนีประนอม และไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของฝ่ายลูกจ้างได้เต็มที่

ในระดับจุลภาค จากการศึกษาของ โชคชัย สุทธาเวช (2539)²³ ได้ยืนยันว่า แนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบการนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายจัดการมากกว่าสหภาพแรงงาน แนวทางนี้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมและเข้ากับอุดมการณ์แนวนโยบายของรัฐมากกว่า เหตุผลง่าย ๆ เนื่องจากนายจ้างเป็นกลไกการสร้างงานหลักในภาคนอกวงเกษตร เป็นกลไกสร้างเงินตราต่างประเทศ เป็นกลไกสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างต่อเนื่อง และเป็นกลไกสร้างรายได้ในรูปภาษีให้แก่รัฐ

สำหรับรัฐถือเป็นตัวบทบาท (Actor) และเป็นกลไกสำคัญมาตลอดในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ในการกำหนดกฎเกณฑ์สร้างแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกล่าวได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาแทบจะเป็นรัฐฝ่ายเดียวที่เป็นผู้กำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ และสำคัญ อาทิ กฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไข

²³ โชคชัย สุทธาเวช. อ้างแล้ว น. 34

กฎเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม แม้การเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจากประสบการณ์ที่มีการนำไปปฏิบัติใช้ และส่วนหนึ่งมาจากแรงกดดันทั้งจากฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและที่สำคัญ แรงกดดันจากต่างประเทศ แต่ท้ายสุดแล้วรัฐจะเป็นองค์กรที่ใช้ดุลพินิจตัดสินใจเป็นหลัก

บทบาทของรัฐและการควบคุม

เมื่อรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ รัฐจึงมีบทบาทในการส่งเสริมหรือยับยั้งความเติบโตของสหภาพแรงงานด้วย โดยเฉพาะสำหรับกรณีของไทยซึ่งขบวนการแรงงานเป็นสิ่งใหม่ และไม่เคยมีบทบาทสำคัญในทางประวัติศาสตร์ที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นสัญลักษณ์หรือเคยแสดงวีรกรรมแห่งชาติมาก่อน วิวัฒนาการของขบวนการแรงงานไทยจึงแตกต่างจากขบวนการแรงงานในประเทศอื่นในเอเชียบางประเทศ ซึ่งเคยร่วมต่อต้านและต่อสู้ให้ได้อิสรภาพคืนมา ด้วยเหตุดังกล่าวความเกรงอกเกรงใจจึงไม่มี ฉะนั้นกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์จึงอยู่ที่ดุลพินิจของรัฐที่จะกำหนดทิศทาง กำหนดระดับความเข้มข้นที่จะควบคุมหรือกำกับแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยนั้น ประเทศไทยได้รับอิทธิพลโดยตรงจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวอีกนัยหนึ่งกระบวนการพิจารณากฎเกณฑ์ได้รับอิทธิพลหรือมีปัจจัยจากกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและแนวนโยบายความมั่นคงและการบริหารแรงงานของรัฐมาโดยตลอด

ปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลมาที่การกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกา แนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์มาตลอดดังได้กล่าวมาแล้วส่วนหนึ่งข้างต้น สำหรับในช่วงหลังปี 2515 กฎเกณฑ์และกติกาดังกล่าวจนแนวทางปฏิบัติที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงนั้นคือการกำหนด พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 พ.ร.บ.ฉบับนี้ถูกตราขึ้นภายหลังจากการประมวลสภาพปัญหาของวิกฤติการณ์แรงงานในช่วงปี 2516-2517 และสภาพเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับตัวของราคาสินค้า และบรรยากาศการเมืองที่เปิดกว้างขึ้นกว่าเดิม โดยพยายามลดขั้นตอนและให้สิทธิแก่คนงานมากขึ้น และถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ให้เสรีภาพแก่ผู้ใช้แรงงานมากพอสมควร นับตั้งแต่มีการยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 เป็นต้นมา อย่างน้อยลูกจ้างคนงานในภาคเอกชนสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ การจัดตั้งหรือการดำเนินงานของลูกจ้างก็ได้รับการคุ้มครองพอสมควร โดยได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติหรือการกระทำไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นยังให้สิทธิลูกจ้างในการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นเพื่อหารือกับฝ่ายจัดการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 กับมาตรฐานของตะวันตก โดยเฉพาะหากเทียบกับมาตรฐานของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งและการเจรจาต่อรองของลูกจ้างตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98²⁴ แล้ว พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 และ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ยังไม่ได้วางกฎเกณฑ์หรือกติกาสอดคล้องหรือเป็นไปไปตามหลักการของอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับอย่างครบถ้วน แต่ได้ยึดหลักและปฏิบัติตามแนวของอนุสัญญาแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งบางประเด็นที่สำคัญที่ทางการไทยยังไม่ได้กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิอย่างเต็มที่ มีอาทิ

ประการแรก สิทธิการจัดตั้งตามกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทุกคน ในขณะที่อนุสัญญาฉบับที่ 87 (Convention No. 87 Concerning Freedom of Association and Protection of Right to Organise) ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างทุกคนทั้งในภาครัฐและเอกชนโดยคลุมถึงข้าราชการด้วย แต่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ให้มีผลใช้บังคับต่อ ลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น ในขณะที่ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 มีผลใช้บังคับเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้นเช่นกัน

ประการที่ 2 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ในข้อ 2 ระบุว่าในการรวมตัวกันหรือการจัดตั้งของลูกจ้างหรือนายจ้างจะต้องเป็นไปโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือมีข้อแตกต่างกล่าวอีกนัยหนึ่งเสรีภาพในการจัดตั้งรวมตัวกันจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะความแตกต่างในเรื่องเพศ สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง ในขณะที่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 มีข้อจำกัดในการรวมตัวกัน เช่น จะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน จะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ส่วน พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ก็จำกัดเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะต้องทำงานในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน

²⁴ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ถือเป็นอนุสัญญานึ่งในเจ็ดฉบับที่สำคัญ ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับนี้ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ได้ผ่านการรับรองเป็นอนุสัญญาตั้งแต่ปี ค.ศ.1948 และถือเป็นอนุสัญญามาตรฐานว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวกันเป็นสมาคมของลูกจ้าง โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากข้อแตกต่างในเรื่องเพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และปราศจากการแทรกแซงของรัฐ โดยให้การจัดตั้งและเลือกการเข้าเป็นสมาชิกโดยยึดหลักความสมัครใจ รวมตลอดจนการมีเสรีภาพที่จะบริหาร การรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับที่ 98 เป็นหนึ่งในเจ็ดอนุสัญญาหลักพื้นฐานเช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งผ่านการรับรองตั้งแต่ปี 1949 ได้วางหลักการในการคุ้มครองแรงงานต่อการกระทำใด ๆ ที่เป็นปรปักษ์ต่อการรวมตัวกัน หรือการแทรกแซงจากนายจ้าง และยึดถือการเจรจาต่อรองให้เป็นไปโดยใจสมัคร โดยได้มีผลใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนทั้งในภาครัฐและเอกชน ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ

ประการที่ 3 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ระบุว่า เสรีภาพในการรวมตัวสามารถทำได้โดยมิต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตจากทางการก่อน แต่กฎหมายไทยระบุไว้ชัดเจนว่าก่อนดำเนินการสหภาพฯ ได้ ลูกจ้างหรือนายจ้างจะต้องยื่นขอจดทะเบียนเป็นสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานก่อน และเมื่อนายทะเบียนอนุมัติให้จัดตั้งแล้วจึงดำเนินการได้ ซึ่งมาตรการจดทะเบียนนั้นครอบคลุมถึงการจดทะเบียนของลูกจ้างภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย

ประการที่ 4 ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ระบุเสรีภาพในการเลือกที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรตามใจสมัครโดยปราศจากการบังคับ แต่กฎหมายไทยโดยเฉพาะ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ระบุให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีสมาคมได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น

ประการที่ 5 ในมาตรา 4 ของอนุสัญญาระบุว่า องค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างจะไม่ถูกยุบหรือสั่งพักการดำเนินงานโดยรัฐ โดยถือการกระทำดังกล่าวเป็นการแทรกแซงโดยตรงของรัฐ แต่ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ได้กำหนดข้อกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐยกเลิกสหภาพ¹⁵แรงงานหรือสมาคมนายจ้างได้ หากองค์กรดังกล่าวดำเนินการขัดกับกฎหมายหรือที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจถูกยกเลิกได้เช่นกันหากดำเนินการขัดกับกฎหมาย

ประการที่ 6 มาตรา 4 ของอนุสัญญาระบุว่า สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงาน มีสิทธิในการยกร่างธรรมนูญ ระเบียบ และเลือกตัวแทนของตนโดยเสรี และมีเสรีภาพในการบริหารและดำเนินกิจกรรมโดยรัฐจะไม่เข้าแทรกแซง ในขณะที่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ระบุว่าสหภาพแรงงานต้องมีข้อบังคับ และนำข้อบังคับไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียน โดยข้อบังคับดังกล่าวจะต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด และหากไม่ดำเนินการตามกฎหมาย นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้กรรมการสหภาพฯ ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นการแทรกแซงโดยรัฐต่อการบริหารของสหภาพฯ ซึ่งแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์เช่นนี้ยังระบุไว้ใน พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ด้วย

ประการที่ 7 ในมาตรา 5 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ระบุสิทธิของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหพันธ์หรือสมาพันธ์ และสหพันธ์หรือสมาพันธ์ดังกล่าวมีสิทธิเข้าร่วมองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่ห้ามสหภาพแรงงาน (เอกชน) หรือสมาคมนายจ้างในการเข้าร่วมองค์กรระหว่างประเทศ แต่จำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหพันธ์หรือสภาองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้าง

ประการที่ 8 สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 98 นั้น ส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง และการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการจัด

ตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะการได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นปรักษ์ต่อการรวมตัวกัน หรือการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยกฎหมายไทยได้ระบุการคุ้มครองไว้ในหมวดว่าด้วยการกระทำอันไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นต้องเสียสิทธิไป เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่ได้มีกำหนดไว้ หรือการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์หรือสมาพันธ์ก็ไม่ได้ระบุไว้เช่นกัน ที่สำคัญก็คือสิทธิในการเจรจาต่อรองซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสูญเสียไปเพราะ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติการเจรจาต่อรองไว้ เพียงแต่กำหนดให้มีการใช้การปรึกษาหารือกันในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์

จากการพิจารณาบทบาทของรัฐข้างต้น เราจะพบว่ากฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ แม้ว่าในทางปฏิบัติประเทศไทยจะยึดแนวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปในบางส่วน และในทางข้อเท็จจริงประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน 2 ฉบับข้างต้น (ปัจจุบันประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ไปแล้ว 12 ฉบับ จากจำนวนอนุสัญญา 182 ฉบับ ฉบับสุดท้ายที่ประเทศไทยได้เคยให้สัตยาบันเกิดขึ้นในปี 2512 หลังจากนั้นก็ว่างเว้นมาเกือบ 30 ปี จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีค่าเท่ากัน)

แนวทางการออกกฎเกณฑ์ที่ผ่านมา เราจะเห็นว่ารัฐเป็นฝ่ายกำหนดหรือมีบทบาทสำคัญเป็นหลัก โดยเฉพาะกฎเกณฑ์สำคัญอย่างเช่นกฎหมายแรงงานจะมีรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ กลไกอย่างเช่นไตรภาคีซึ่งมีนายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมนั้นจะมีบทบาทก็เฉพาะในส่วนของการกฎหมายหรือระเบียบประกาศกำหนดไว้ อาทิเช่น ประกาศว่าด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นผลพวงของคณะกรรมการไตรภาคี รูปแบบเช่นว่านี้แม้จะมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และสามารถสะท้อนให้เห็นถึงกฎเกณฑ์บางเรื่องได้ก็จริง แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย และไม่อาจสรุปได้ว่ากฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยเป็นผลพวงที่เกิดจากการหารือ (Dialogue) ฉะนั้นในทางทฤษฎีที่กล่าวกันว่ากฎเกณฑ์ควรมีที่มาจากการมีปฏิสัมพันธ์ของ 2 ฝ่ายหรือ 3 ฝ่ายนั้น สำหรับของประเทศไทยยังมีจุดอ่อนอยู่ กฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยนั้น ในเรื่องใหญ่ ๆ ยังไม่ผ่านกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ แต่มักจะเกิดจากรัฐเป็นผู้กำหนดเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาที่ติดตามมาก็คือ มีปัจจัยหรือแรงกดดันอะไรที่ทำให้รัฐต้องแสดงบทบาทเป็นแกนนำในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อแนวปฏิบัติด้าน

แรงงานสัมพันธ์ สภาพเศรษฐกิจและการเมืองเป็นปัจจัยแรกที่จะอธิบายถึงบทบาทดังกล่าว เพราะนับตั้งแต่การขับไล่เผด็จการทหารออกจากอำนาจในปี 2516 ประเทศไทยเชื่อว่าจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มใบไม่ เพราะในช่วงเปลี่ยนผ่านได้เกิดรัฐประหารหลายครั้ง สำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้าง รัฐบาลที่มีผู้นำเป็นพลเรือนก็อยู่ในอำนาจไม่นาน ดังจะเห็นได้จาก หลังจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งถือเป็นรัฐบาลรักษาราชการชั่วคราว ก็มีการรัฐประหาร ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่ก็อยู่ได้ไม่นาน ก็มีรัฐประหารโดยคณะปฏิรูป หลังจากนั้นก็มีผู้นำพลเรือน เผด็จการ และอดีตนายทหารผลัดเปลี่ยนกันขึ้นเป็นผู้นำประเทศอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งสิ้นทศวรรษที่ 2520 การที่รัฐบาลที่ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งนั้น โอกาสที่จะยอมรับและให้โอกาสแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเต็มที่นั้นคงเป็นไปได้ยาก และในช่วงเปลี่ยนผ่าน รัฐบาลได้พิจารณาแล้วว่า ได้ให้สิทธิแก่ผู้ใช้แรงงานตามสมควรอยู่แล้วเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังมีการควบคุมและจำกัดสิทธิผู้ใช้แรงงานมากกว่าไทย

ปัจจัยอื่นที่ส่งผลให้การควบคุมแรงงานยังดำรงอยู่ต่อเนื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดนโยบายราคาพืชผลทางการเกษตร โดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งถือเป็นอาหารหลักของไทย ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมราคามิให้เคลื่อนไหวขึ้นลงเร็วเกินไป เพราะราคาข้าวสามารถส่งผลกระทบต่ออัตราค่าแรงงานของคนงานทั้งภาคชนบทและในเมือง

ณรงค์ เพชรประเสริฐ 2539²⁵ ได้อธิบายว่า กลยุทธ์ในการทำให้ค่าจ้างมีราคาถูกจะใช้ยุทธวิธี 2 ประการคือ แนวทางใช้กลไกราคา และการควบคุมแรงงาน นโยบายแรกที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนก็คือ การกตราคาพืชผลเกษตรให้ต่ำ โดยการเก็บค่าพรีเมียมและภาษีอื่นที่เกี่ยวข้อง การกตราคาพืชผลเกษตรทำให้ราคาค่าแรงในเมืองถูกถูกจ้างสามารถอยู่ได้ในขณะที่แรงงานชนบท หรือเกษตรกรจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากภาคอุตสาหกรรมในราคาที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดแรงกดดันให้ชาวนาต้องหันหน้าเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ก่อให้เกิดแรงงานสำรองจำนวนมากที่อพยพเข้าเมืองเพื่อโอกาสและความหวังที่จะมีรายได้ที่ดีกว่า และแม้ภาคอุตสาหกรรมไม่อาจรองรับพวกเขาได้ทั้งหมด แรงงานอพยพเหล่านี้ก็พร้อมจะเข้าสู่ตลาดแรงงานภาคนอกกระบบได้ง่าย และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการทำงานแม้ถูกเอารัดเอาเปรียบก็ตาม

ส่วนการควบคุมแรงงานเป็นกลไกซึ่งกล่าวมาบ้างแล้วข้างต้น โดยมีปัจจัยการเมืองและการควบคุมโดยกลไกของรัฐบาลที่จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับนโยบายราคา การควบคุมแรงงานโดยรัฐปกติจะเน้นที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่วางเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติที่

²⁵ ณรงค์ เพชรประเสริฐ : แรงงานสตรีไทยในทศวรรษ 2000. ในหนังสือแรงงานไทยกับสังคมไทย บนเส้นทางแห่งการพัฒนา. บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. บรรณาธิการ. มูลนิธิธรรมาภรณ์ พงศ์พจน์ 2538 น. 257

ไม่ให้อิสระแก่องค์กรแรงงานดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ขบวนการแรงงานไม่มีโอกาสเติบโตหรือได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ เมื่อขบวนการแรงงานอ่อนแอ การกดดันให้ค่าจ้างต่ำจึงทำได้ง่ายกว่า อันจะส่งผลให้ต้นทุนลดต่ำสามารถแข่งขันหรือเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขันกับต่างชาติได้มาตลอด ฉะนั้นรูปแบบการส่งเสริมการส่งออกในมิติหนึ่งก็คือการกดดันและควบคุมแรงงานเพื่อให้มีต้นทุนต่ำสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้โดยแท้

การศึกษาของนิพนธ์ ในปี 1983 สอดคล้องกันดังกล่าวข้างต้น โดยเห็นว่าภาษีหรือพรีเมียมข้าวทำให้ค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรและในภาคเมืองถูกกดลง ค่าจ้างในภาคเกษตรจะขึ้นกับราคาข้าวเปลือก หากราคาข้าวเปลือกมีราคาจะทำให้ราคาค่าแรงดีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติราคาข้าวเปลือกจะถูกกดได้ด้วยกลไกภาษี ซึ่งผลดังกล่าวมีต่อแรงงานในเขตเมืองด้วย เพราะหากราคาข้าวสารถูก ความจำเป็นในการขึ้นค่าแรงจะไม่มี เพราะราคาข้าวสารเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของกรรมกรในเมือง ในขณะที่เดียวกันการกดค่าจ้างจะทำให้อำนาจซื้อของลูกจ้างลดลง ทำให้เกิดความต้องการในสินค้าน้อยลง ส่งผลให้ความต้องการแรงงานลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้นด้วย²⁶

นอกจากนั้นการศึกษาของนิพนธ์ ยังสรุปได้ว่า ในช่วง 2 ทศวรรษแรกของการส่งเสริมอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาเป็นต้นมา นโยบายของรัฐในด้านอุตสาหกรรมยังไม่มีอะไรเปลี่ยน โดยเฉพาะรัฐยังคงให้ความสำคัญคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ การส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะการให้แรงจูงใจในด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับสถานประกอบการซึ่งว่าจ้างลูกจ้างที่กำหนดเป็นระยะเวลา 3-5 ปี ซึ่งแนวทางดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพราะอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่จะใช้เครื่องจักรเข้ามาแทนที่คนงาน (Capital intensive) ในการใช้เครื่องจักรดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นการผลิตขนาดใหญ่ (Massive production) ซึ่งมีได้อาศัยฝีมือทักษะมากนัก ทำให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมในลักษณะดังกล่าวมิได้ส่งผลต่อการถ่ายทอดทักษะฝีมือที่แท้จริง

พลังและอำนาจของสหภาพแรงงาน

อำนาจขององค์กรลูกจ้างอยู่ที่ความสามารถในการต่อรอง และรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และสามารถท้าทายและมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ร่วมกับนายจ้างหรือรัฐบาลในระดับที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง พัฒนาการของขบวนการแรงงานที่ผ่านมาภายใต้กรอบของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้เราพบว่าในช่วงก่อนปี 2516 การควบคุมและกำกับแรงงานมีความเข้มข้น และแทบไม่

²⁶ Nipon Poapongsakorn, *Employment in Thailand*, เอกสารโรเนียว, p. 45, 1986.

มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐซึ่งผูกขาดในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์แต่ผู้เดียว หลังปี 2516 โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมมีมากขึ้นแม้การควบคุมกำกับจะยังคงมีอยู่ บทบาทของ สหภาพแรงงานในกลไกระดับชาติ เช่น คณะกรรมการไตรภาคีมีส่วนเสริมสถาบันขององค์กร ลูกจ้างและนายจ้างในระดับหนึ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์บางเรื่อง อาทิ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือการระงับข้อพิพาท

บทบาทดังกล่าวมีมากเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าสหภาพแรงงานไทยมีพลัง ต่อรองเพียงไรนั้นคงพิจารณาจากกลไกข้างต้นเพียงอย่างเดียวไม่พอ เพราะสุดท้ายแล้ว อำนาจหรือพลังต่อรองจะมาจากฐานของสหภาพแรงงาน ซึ่งก็คือจำนวนสหภาพแรงงาน และจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานด้วยส่วนหนึ่ง แต่จากการศึกษาพัฒนาการของขบวนการแรงงานไทยซึ่งถูกวางแนวถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ในลักษณะควบคุมและการกำกับนั้นไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาการมีพลังต่อรองที่ยั่งยืน ตรงกันข้ามสหภาพแรงงาน กลับถูกทำลายด้วยพลังการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ระบบการค้าโลก โดยเฉพาะระบบ เสรีทางการค้า ระบบโลกาภิวัตน์ได้ครอบงำและลดบทบาทของสหภาพแรงงานลงมาอย่าง ไม่เคยปรากฏมาก่อน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานของไทยกับประเทศ อื่น ๆ ในเอเชียอาคเนย์ จะพบว่าไทยนั้นมีความหนาแน่นของสมาชิกสหภาพต่ำสุด²⁷

ปัจจัยที่ทำให้สหภาพแรงงานไทยมีสมาชิกลดลง เกิดจาก

1. การยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเท่ากับลดจำนวนสมาชิก สหภาพแรงงานลงไปถึงร้อยละ 50 ของสมาชิกสหภาพแรงงานทั้งหมดของไทย
2. การควบคุมแรงงานและการกำกับ ตลอดจนการมีนโยบายอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่แท้จริง ได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมไม่ได้เป็นแหล่งรองรับแรงงาน มากเท่าที่ควร แรงงานส่วนเกินส่วนหนึ่งที่เข้าเมืองต้องหันไปทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งคน งานดังกล่าวยากที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แม้กฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ไทยให้สิทธิลูกจ้าง 10 คน ขอจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่คนงานนอกระบบ นั้นขาดทั้งความรู้ คำแนะนำ การสนับสนุน และที่เลื่องในการที่จะจัดตั้งหรือมีศักยภาพที่จะ บริหารจัดการองค์กร
3. คนงานในสถานประกอบการขนาดกลางสามารถมีโอกาสในการจัดตั้ง หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงของระบบอุตสาหกรรมไทย ซึ่งแรงงานส่วนหนึ่งเป็นแรงงานอพยพมาจากชนบท ชีวิตอุตสาหกรรมเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยไม่กี่สิบปีมานี้ คนงานที่เข้ามาทำงานจะรู้สึกถึงความไม่มั่นคง และมักจะไม่

²⁷ ILO, *Country Employment Policies Review, Thailand*, ILO/BAO, 1999 p. 81.

กล้าเรียกร้องสิทธิ การมีรายได้ที่พอประทังชีวิตและไม่ถูกออกจางานจะเป็นความพอใจระดับหนึ่งของแรงงานไทยที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ฉะนั้นการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานจึงมีขอบเขตจำกัด

4. ก่อนเกิดวิกฤตในกลางปี 2540 เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง และแม้แนวโน้มการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ลูกจ้างส่วนหนึ่งลังเลหรือไม่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกหรือสนใจจัดตั้ง เพราะการที่เศรษฐกิจเติบโตไม่มีคนตกงาน ทำให้ลูกจ้างมีโอกาสเลือกงาน และหากไม่พอใจก็ลาออกไปหางานใหม่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า ความไม่ขัดสนและโอกาสในการเลือกงานทำให้ลูกจ้างไม่ถูกกดดันหรือถูกบีบคั้นให้ต้องรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน²⁸

5. หลังวิกฤตสถานการณ์ของขบวนการแรงงานประสบปัญหามากขึ้นคนงานถูกปลดออกจำนวนมาก เพราะสถานประกอบการลดการผลิต การสั่งซื้อลดลง จำนวนสหภาพลดลง โดยเฉพาะจังหวัดปทุมธานีมีสหภาพแรงงานลดลงจาก 148 สหภาพ เหลือเพียง 87 สหภาพ ในช่วง 12 เดือนของปี 1997²⁹ สหภาพแรงงานในประเทศไทยนั้นปกติเป็นสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ (Enterprise Union) เมื่อสถานประกอบการลดขนาดการผลิตหรือปิดกิจการ สหภาพแรงงานก็ถูกเลิกไปด้วย

6. การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไทย มักเข้าร่วมด้วยการถูกชักชวนมากกว่าการคิดถึงเหตุผลและประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ซึ่งประเด็นนี้หากพิจารณาประโยชน์ที่สหภาพแรงงานจัดหาให้กับสมาชิกโดยการทำข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) แล้วจะเห็นว่าข้อตกลงร่วมในประเทศไทยมีไม่มากนัก และน้อยกว่าจำนวนสหภาพแรงงานเสียอีก ดังตารางข้างล่าง

ปี	จำนวนคณะกรรมการลูกจ้าง	จำนวนข้อตกลงร่วมที่จดทะเบียน
1991	394	275
1992	442	233
1993	526	275
1994	453	337
1995	477	375
1996	523	381
1997	510	271

ที่มา : สถิติแรงงานปีต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้อัพเดท กรส. อ้างใน ILO. Country Employment Policy Review Thailand, 1999.

²⁸ ILO. เพิ่งอ้าง น. 82.

²⁹ ILO. อ้างแล้ว น. 83

ตารางถัดมาจะเห็นภาพการลดน้อยถอยลงของจำนวนสหภาพแรงงานหลังการยึดอำนาจของ รสช. และยุบสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับสหภาพแรงงานภาคเอกชนมาเริ่มในช่วงปี 2539 ส่วนการลดน้อยถอยลงของจำนวนสมาชิกรู้เห็นชัดเจนในช่วงตั้งแต่ปี 2539 เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการยุบหรือเพิกถอนสหภาพแรงงานนั้น ในปี 2540 จะมีสถิติสูงสุด

การลดน้อยถอยลงของจำนวนสหภาพแรงงานและสมาชิก

ปี	สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ	จำนวนสหภาพ แรงงาน	สมาชิกสหภาพ แรงงาน	สหภาพแรงงาน ใหม่	สหภาพแรงงาน ที่ถูกเพิกถอน
1972	2	9	n.a.	9	0
1973	4	22	n.a.	13	0
1974	11	45	n.a.	23	0
1975	28	111	50,000	66	0
1976	49	184	70,483	78	5
1977	47	164	n.a.	2	22
1978	54	174	95,951	23	13
1979	62	206	114,349	52	20
1980	70	255	150,193	55	6
1981	79	334	153,960	90	11
1982	84	376	214,636	58	15
1983	91	414	221,739	47	10
1984	93	430	212,343	45	29
1985	97	436	214,359	56	50
1986	107	469	241,709	59	26
1987	116	514	272,608	69	24
1988	118	562	295,901	77	29
1989	123	593	309,041	71	40
1990	130	713	336,001	142	22
1991	0	657	169,424	102	158
1992	0	749	190,142	136	44
1993	0	839	231,480	130	40
1994	0	888	242,730	129	80
1995	0	971	261,348	104	21
1996	0	1,015	280,963	86	45
1997	0	968	270,276	57	104
1998	0	999	265,982	71	40

อนึ่ง การมีสมาชิกสหภาพแรงงานไม่มากพอเป็นเครื่องสะท้อนพลังหรืออำนาจในมติหนึ่ง นอกนั้นบทบาทของสหภาพแรงงานที่จะต่อรองหรือกดดันให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องยังถูกจำกัดโดยปัจจัยอื่น ๆ อีกด้วย คือ

1. การจัดตั้งสหภาพแรงงานของไทยมีกรอบหรือขอบเขตในสถานประกอบการ ไม่ใช่อุตสาหกรรม การต่อรองหรือเจรจาทำข้อตกลงขึ้นกับความสามารถหรือพลังของแต่ละสหภาพแรงงาน รวมตลอดจนถึงความสามารถในการจ่ายของแต่ละสถานประกอบการด้วย ภายใต้กรอบหรือขอบเขตดังกล่าวการเจรจาหรือต่อรองไม่อาจวัดศักยภาพหรืออำนาจของสหภาพแรงงาน เพราะในทางปฏิบัติสหภาพแรงงานไทยมีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่าสถานประกอบการ ข้อตกลงหรือข้อยุติมักเป็นการประนีประนอมหรือการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้นกฎหมายยังให้อำนาจนายจ้างในการยื่นข้อเรียกร้องได้ ปิดงานได้ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงาน โดยสรุปการกำหนดสภาพการจ้างของแรงงานไทยยังคงอยู่ภายใต้การการครอบงำหรือการผูกขาดของฝ่ายจัดการอยู่

2. ระบบไตรภาคีหรือทวิภาคี ซึ่งเป็นกลไกในการเสริมการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างที่กว้างกว่ากฎหมาย ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ระบบไตรภาคีที่มีผลงานต่อเนื่องและเป็นสถาบันที่ใช้มานาน อาทิ คณะกรรมการค่าจ้าง ศาลแรงงาน เป็นกลไกที่ใช้และแก้ปัญหาข้อร้องทุกข์ประจำวัน หรือเกี่ยวข้องเฉพาะด้านเท่านั้น การจะมองว่าระบบไตรภาคีหรือองค์การลูกจ้างมีบทบาทเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในภาพรวม หรือแก้ไขปัญหาสำคัญระดับชาติ ระบบที่เป็นอยู่ยังไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควร อาทิเช่น ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการว่างงาน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

3. แม้ปัจจุบันกฎหมายใหม่อย่างเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดกลไกไตรภาคีเพิ่มขึ้นหลายคณะ อาทิ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง คณะกรรมการดังกล่าวมีสัดส่วนของผู้แทนที่เท่ากันในแง่จำนวนและในกรอบของความรับผิดชอบซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในปัจจุบันของเทคโนโลยีและการค้าเสรี ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงของระบบตลาดแรงงาน สิ่งที่ขบวนการแรงงานและระบบกลไกปัจจุบันทั้งในรูปไตรภาคีและทวิภาคียังไม่อาจเข้าไปมีอิทธิพลหรือมีส่วนกำหนดในเรื่องนโยบายระดับชาติยังมีอีกหลายเรื่อง อาทิเช่น

ก. มาตรการในการสร้างงาน (Measures for Job Creation) ซึ่งคลุมตั้งแต่ทางเลือกในการใช้เทคโนโลยี นโยบายการใช้แรงงานเข้มข้น และการใช้เครื่องจักรเข้มข้น หรือการส่งเสริมอุตสาหกรรมในชนบทเพื่อเป็นฐานในการสร้างงาน เป็นต้น

ข. มาตรการในการรักษางาน (Measures to minimise job loss) ซึ่งคลุมตั้งแต่การควบคุมค่าจ้างเพื่อลดการเลิกจ้าง การลดชั่วโมงการทำงาน การเฉลี่ยหรือแบ่งงานกันทำ การลดชั่วโมงทำงานล่วงเวลา การเกษียณโดยสมัครใจ การลดอายุเกษียณ เป็นต้น

ค. การชดเชยผู้ถูกเลิกจ้าง นโยบายการรับเงินบำนาญก่อนถึงกำหนด มาตรการการหางานใหม่ให้ทำ โครงการการประกันการว่างงาน มาตรการรักษาความมั่นคงในเรื่องรายได้ หรือการคุ้มครองดูแลเมื่อถูกเลิกจ้าง

ง. การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง (Special Fund) ในช่วงวิกฤต โดยเฉพาะในประเทศไทยซึ่งไม่มีระบบประกันสังคมที่รองรับการขาดรายได้เนื่องจากการตกงาน หรือไม่มีกลไกการประกันการว่างงาน ทางเลือกระยะสั้นและระยะกลางก็คือการจัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนตกงาน

จ. นโยบายแข็งขันทางด้านตลาดแรงงาน (Active Labour Market Policies) โดยการดำเนินการในเชิงรุกเพื่อปรับสภาพตลาดแรงงานให้พร้อมในการรองรับทำงานจ้างงานหรือขยายงาน ซึ่งคลุมตั้งแต่การฝึกอบรม การลงทุนด้านการฝึกที่หลากหลาย การหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ และการใช้จ่ายในภาคสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจัยและมาตรการดังกล่าวจะมีการนำมาใช้ในบางเรื่องบางประเภท อาทิ การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ตกงาน การรณรงค์การสร้างงาน และการหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ แต่มาตรการดังกล่าวเป็นการเสนอโดยรัฐและรัฐเป็นผู้ริเริ่มจัดทำ กลไกระบบไตรภาคีหรือทวิภาคียังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือกำหนดแนวทาง นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมบางประเภทของการร่วมมือ ซึ่งดูเหมือนเป็นวิถีทางที่องค์กรลูกจ้างเข้าไปมีบทบาท อาทิ การกำหนดแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ (Code of Conduct) ซึ่ง 3 ฝ่ายร่วมกันจัดทำขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาทางด้านแรงงานสัมพันธ์ในยามวิกฤต เพื่อลดปัญหาการขัดแย้งและป้องกันการปลดคนงานออกจากงานโดยไม่จำเป็น แต่ก็มีทวิภาคีวิจารณ์ว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นเรื่องของการสมัครใจ และเป็นลักษณะเชิงเสนอแนะมากกว่า

ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้กลไกการหารือทั้งในระบบไตรภาคีหรือทวิภาคียังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรักษามลประโยชน์ และคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงานมีหลาย

ประการ จากการสัมมนาของสภาแรงงานแห่งประเทศไทยในช่วงเดือนมีนาคม 2542 ณ จังหวัดเชียงราย ได้สรุปประเด็นปัญหาไว้ดังนี้³⁰

ประการแรก คนงานประมงชายฝั่งสภาพแรงงานยังคงไม่ตระหนักถึงสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ใช้แรงงานมีอยู่

ประการที่สอง ผู้แทนลูกจ้างไตรภาคีได้รับการเลือกเข้าไปโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ทำให้ผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บทบาทสำคัญจึงไปอยู่ที่ผู้แทนนายจ้างหรือรัฐบาลแทน

ประการที่สาม กลไกไตรภาคียังมีองค์ประกอบที่มีฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป ปัจจุบันไม่ควรให้ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลคนเดียวกันนั่งอยู่ในคณะกรรมการไตรภาคีเกินกว่า 2 คน

ประการที่สี่ ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างบางคนไม่ซื่อสัตย์ จึงควรมีกฎกำกับตรวจสอบในเรื่องความโปร่งใส เพื่อให้ผู้แทนดังกล่าวรักษาประโยชน์ของกลุ่มที่ตนเป็นผู้แทน

ประการที่ห้า มีการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้แทนในองค์กรไตรภาคี ทำให้สถานภาพผู้แทนลูกจ้างอ่อนแอ ไม่อาจมีเอกภาพ

ประการที่หก การออกเสียงเลือกผู้แทนใช้ฐานจำนวนสหภาพแรงงานมากกว่าสมาชิกหรือขนาดของสหภาพแรงงาน ส่งผลให้เกิดความไม่มีเอกภาพในระบบกลไกไตรภาคี

ปัจจุบันมีกลไกไตรภาคีอยู่ 16 คณะ มีบทบาทนับตั้งแต่การปรึกษานานาชาติจนถึงการตัดสินใจ อาทิ สภาที่ปรึกษาทางด้านแรงงาน คณะกรรมการไตรภาคีด้านการทดสอบฝีมือแรงงาน คณะกรรมการด้านค่าจ้าง และคณะกรรมการไตรภาคีด้านการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น สำหรับการจัดตั้งอค์ยอำนาจโดยกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนกลไกดังกล่าวจะทำงานมีประสิทธิภาพเพียงไร มิได้ขึ้นกับตัวกลไกอย่างเดียว แต่ยังต้องอาศัยองค์ประกอบในด้านคุณภาพของผู้แทน บทบาทภาระหน้าที่ และปัจจัยอื่น ๆ ดังได้กล่าวข้างต้น โดยสรุปกลไกไตรภาคีของไทยบทบาทจะอยู่ที่ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญ แต่ในภาพรวมแล้วกลไกไตรภาคีได้เสนอแนะวิธีการที่ก่อประโยชน์ในเรื่องแรงงานหลายด้าน โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตที่ผ่านมา อาทิ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ซึ่งเป็น

³⁰ รายงานการสัมมนาของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย. 18 มีนาคม 2542. อ้างอิง ILO :

Country Employment Policy Review. 2542.

องค์กรไทรภาคี ได้เสนอแนะแนวทางหลายประการในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงาน และผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ อาทิ การว่าจ้างอาสาสมัครมาทำงานชั่วคราวในกิจการสาธารณูปโภคหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ โดยเฉพาะผู้ตกงานซึ่งไม่ประสงค์จะย้ายถิ่นกลับภูมิลำเนาเดิมในต่างจังหวัด หรือการช่วยเหลือของรัฐในการส่งเสริมธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์จากชนบท โดยการส่งเสริมด้านการตลาด ตลอดจนการเสนอแนะในเรื่องการขยายขอบเขตระยะเวลาให้กับผู้ตกงานให้ยังคงมีสิทธิในเรื่องประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้โดยสำนักงานประกันสังคม ข้อเสนอแนะประการหลังนี้แม้จะอยู่นอกขอบข่ายแรงงานนอกภาคเกษตร แต่รัฐบาลก็รับฟังและมีการนำไปใช้ปฏิบัติด้วย

อย่างไรก็ดี มีหลายประเด็นที่มีการวิจารณ์ถึงกลไกไทรภาคี (บางประเภท) ในลักษณะที่ไม่ส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยต่อสภาพหรือกลไกตลาดเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการตัดสินใจขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้แรงงานกึ่งฝีมือหรือฝีมือถูกกำหนดสภาพค่าจ้างด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเกินไปหรือทุกปี ทำให้นายจ้างประสบปัญหาในการปรับค่าจ้างของตน หรือไม่อาจบริหารค่าจ้างขององค์กรได้เต็มที่ เพราะต้องพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งผลดังกล่าวทำให้อัตราค่าจ้างของคนงานที่ทำงานมานานเสียเปรียบ หรือไม่สอดคล้องกับประสบการณ์หรือฝีมือที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้นในขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีประโยชน์และช่วยยกฐานะสภาพค่าจ้างของแรงงานระดับล่าง ขณะเดียวกันก็มีปัญหาในเรื่องการบริหารค่าจ้างของสถานประกอบการด้วย

สำหรับความสัมพันธ์ทางด้านทวิภาคี นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ทวิภาคีไม่อยู่ในลักษณะสมดุล อดีตทวิภาคีตั้งอยู่บนพื้นฐานการได้เปรียบของนายจ้าง โดยมีกลไกของรัฐเป็นตัวกำกับ โดยยึดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและการควบคุมแรงงาน (ดูรายละเอียดบทว่าด้วยรัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์) มาในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน กลไกทวิภาคีแม้จะได้รับการยอมรับในเรื่องการใช้สิทธิการเจรจาต่อรอง แต่สภาพข้อเท็จจริงหลังอำนาจก็ยังคงอยู่ในมือของนายทุนหรือนายจ้างดังที่ได้กล่าวในเรื่องของข้อตกลงสภาพการจ้างที่จดทะเบียนซึ่งมีน้อยกว่าจำนวนสหภาพแรงงานค่อนข้างมาก เป็นต้น

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ มีการกล่าวกันว่าระบบทวิภาคียังมีความจำเป็นยิ่งขึ้น เพราะคู่กรณีต่างประสบปัญหาพอ ๆ กัน นายจ้างมีปัญหาค่าจ้างลดลง สภาพคล่องทางการเงินลดน้อยลง เนื่องจากธนาคารเข้มงวดการให้สินเชื่อ เป็นต้น ทางด้านลูกจ้างต้องระมัดระวังในเรื่องการเรียกร้อง และย้ายมาสนใจความมั่นคงในการมีงานทำยิ่งขึ้น สภาพของปัญหาทั้งสองฝ่ายประสบร่วมกัน ทำให้โอกาสในการหารือเพื่อความร่วมมือขององค์กรจึงเกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของความสัมพันธ์ทวิภาคีที่กล่าวมาได้เกิดจากสาเหตุวิกฤตเศรษฐกิจแต่ด้านเดียว แต่ยังรวมถึงอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์

ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์และท่าทีของทวิภาคีเปลี่ยนแปลงไป กล่าวกันว่าบทบาทของลูกจ้างโดยเฉพาะผู้แทนลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานได้ปรับเปลี่ยนจากการมีปฏิกิริยาตอบโต้ (Reactivity) ไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วม (Proactivity) ในกลไกที่นำไปสู่ผลประโยชน์ร่วมหรือการผลิต เป็นการผันเปลี่ยนจากฐานข้อขัดแย้งไปสู่ฐานการมีส่วนร่วม เช่นเดียวกับทางฝ่ายจัดการก็คาดหวังการเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงพัฒนาและสร้างสรรค์ด้านการผลิต แทนการตั้งรับตอบโต้การกระทำของฝ่ายจัดการ ผู้ใช้แรงงานเองคงต้องพัฒนารูปแบบและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้าง เช่นเดียวกับการคาดหวังที่จะให้บทบาทรัฐมีความยืดหยุ่นในเรื่องของกฎเกณฑ์ได้มากเพียงไร โอกาสที่จะปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้นได้เร็ว

การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบอย่างรวดเร็วก็คือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างแต่ละคน เพราะในที่สุดทุกอย่างก็ต้องมาเริ่มต้นหรือพิจารณากันที่ปัจเจกบุคคล ในเรื่องทักษะความสามารถ การเรียนรู้ และการปรับตัว ซึ่งสิ่งดังกล่าวท้าทายกิจกรรมและบทบาทของสหภาพแรงงานเป็นอย่างยิ่ง (ดูรายละเอียดในเรื่องรัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์)

การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการแรงงานสัมพันธ์ไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์แม้ลูกจ้างจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในเรื่องของการกำหนดกฎเกณฑ์ แต่ปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญและมีอิทธิพลมากกว่ากระแสหรือความเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานก็คือสภาวะของกลไกตลาดและกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะระบบการค้าเสรีที่ทำให้การไหลเคลื่อนของเงินทุนทำได้ง่ายขึ้น การลงทุนจากต่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ให้สิทธิพิเศษเพื่อชักชวนให้เข้ามาลงทุน ตลอดจนการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัว สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อระบบการสร้างกฎเกณฑ์และสามารถชี้ทิศทางของระบบการแรงงานสัมพันธ์ได้

ปัจจัยภายนอกหรือกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลชัดเจน และสามารถมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในยุคทศวรรษที่ 2530 และในทศวรรษที่ 2540 ก็คือ “ทุน” (Capital) เพราะทุนเป็นสิ่งที่เคลื่อนย้ายได้เร็วได้ง่ายและสามารถไปได้ในทุกจุดของโลก โดยใช้ระยะเวลาสั้นที่สุด กล่าวกันว่าปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงใหม่นี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนฐานอำนาจจากแรงงานซึ่งเคยมีอิทธิพลและมีอำนาจในการกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ปัจจัยอื่น คือทุน (Capital) ทุนกลายเป็นปัจจัยสำคัญโดยเฉพาะในยุคโลกไร้พรมแดนที่ทุนสามารถเคลื่อนย้ายไปไหนมาไหนก็ได้ในโลกนี้ อันเท่ากับว่าทุนจะมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งโรงงานหรือลงทุนที่ไหนก็ได้ อิทธิพลของทุนจึงอยู่เหนือปัจจัยอื่น ๆ รวมถึงอำนาจรัฐซึ่งแต่ก่อนจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มี

อิทธิพลต่อการตัดสินใจการลงทุน เช่น อัตราภาษี หรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ จำเป็นจะต้องหันมาโอนอ่อนผ่อนตามกระแสทุนไปด้วย³¹

สำหรับประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ได้รับอิทธิพลจากกระแสสากลเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการค้าเสรีที่ส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยีและแรงงาน การเคลื่อนไหวเหล่านี้ก่อให้เกิดการลดบทบาทของรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือวางกติกาแนวทางด้านแรงงานสัมพันธ์ การเลิกกร่อนลงนี้มีได้หมายความว่ารัฐไม่มีอิทธิพลหรือการครอบงำการออกกฎเกณฑ์เหมือนเช่นในอดีต แต่รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องรับฟังหรือผ่อนตามกระแสสากลและการเปลี่ยนแปลงของการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยี รวมตลอดถึงแรงกดดันของระหว่างประเทศด้วย

กรณีของประเทศไทยที่เห็นได้ชัดก็คือการเคลื่อนย้ายทุนของบริษัทข้ามชาติในสาขาต่าง ๆ เช่น อิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ บริษัทข้ามชาติเหล่านี้อาศัยการเอื้ออำนวยของระเบียบการส่งเสริมการลงทุนการยกเว้นภาษี ในบางประเทศกำหนดเขตเฉพาะสำหรับการลงทุนต่างชาติ โดยเน้นการส่งออก (Export Processing Zone) อาทิเช่น บังคลาเทศ ศรีลังกา ซึ่งเขตส่งเสริมดังกล่าวจะสร้างแรงกดดันมิให้มีการรวมตัวของสหภาพแรงงาน นอกจากนั้นในบางแห่งผู้ลงทุนจะทำข้อตกลงกับบริษัทท้องถิ่น อาทิ กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในช่วงทศวรรษ 1980 ที่บริษัทญี่ปุ่นได้ดำเนินการตกลงกับอุตสาหกรรมอังกฤษในลักษณะการต่อรองก่อนการลงทุน (Pre Investment Bargaining) ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ในระบบเก่าของอังกฤษนั้นคนงานของสถานประกอบการสามารถมีสหภาพแรงงานหลายสหภาพเป็นตัวแทนได้ แต่ภายใต้ข้อตกลงใหม่จะอนุญาตให้มีเพียงสหภาพแรงงานเดียวเป็นตัวแทน และห้ามการนัดหยุดงาน โดยระบุไว้ในข้อตกลงร่วมสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างสหภาพแรงงานเพื่อให้ได้รับการรับรองยอมรับจากนายจ้างและลูกจ้าง³²

วิวัฒนาการของข้อตกลงดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่าหากไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐก็ไม่มีบทบาทหรืออำนาจจะไปบังคับอะไรได้ เพราะถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณี ซึ่งในกรณีข้างต้นส่วนหนึ่งเป็นกลยุทธ์และเป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการดึงดูดทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนและเพื่อโอกาสในการขยายการจ้างงานทำในประเทศ แนวปฏิบัติเหล่านี้มีการใช้กว้างขวางเป็นลักษณะ “ทางเลือกก่อนเข้าไปลงทุน” (Entrance Option) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวได้มีการเรียกร้องทั้งทางด้านบริษัทผู้ลงทุน สมาคมหอการค้า หรือแม้แต่กระบวนการระหว่างประเทศที่ต้องการส่งเสริมการไหลผ่านทางกระแสเสรีนิยมทางการค้า ซึ่งประเทศที่มุ่ง

³¹ ILO World Labour Report, Industrial Relations Democracy and Social Stability, 1997-98 น. 70)

³² ILO World Labour Report พื้งอ้าง. p.76

เน้นการส่งออก การพึ่งพารายได้จากการขายสินค้าน้อยนักที่จะปฏิเสธ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยยุคโลกาภิวัตน์ที่นำมาซึ่งชัยชนะของความคิดเสรีนิยมหรือตลาดเสรียังได้นำมาซึ่งกระบวนการที่เรียกว่า การยืดหยุ่นของกฎเกณฑ์ (Deregulations) ทั้งภายในกิจการสถานประกอบการ หรือแม้แต่กฎเกณฑ์ของรัฐ

กระแสเสรีนิยมไม่เพียงแต่ทำให้ “ทุน” กลายเป็นมหาอำนาจแต่ยังทำให้สถานประกอบการมีเสรีและอิสระมากขึ้น ซึ่งด้วยปัจจัยการแข่งขัน ความจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้ความอยู่รอด สถานประกอบการจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น โดยเฉพาะเมื่อรัฐต้องเป็นผู้จ้องนอนหรือเรียกร้องให้ทุนไหลมา โอกาสที่สถานประกอบการจะดำเนินการออกกฎเกณฑ์หรือวางแผนปฏิบัติจะยิ่งทำได้ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่รัฐจะประสบก็คือ การเรียกร้องของสถาบันสหภาพแรงงาน สมาพันธ์แรงงาน รวมตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ที่ต้องการเห็นการใช้แรงงานที่เป็นธรรม และการยกระดับมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งสภาวะดังกล่าวรัฐจึงยังจำเป็นต้องรักษาความสมดุลระหว่างการให้การคุ้มครองดูแลกับการส่งเสริมเอกชนในการลงทุน ซึ่งแนวโน้มในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ชี้ชัดว่ารัฐจำเป็นต้องโอนอ่อนผ่อนตามกระแสของนายจ้างมากกว่า ซึ่งเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐต้องการการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนั้น ทางด้านนายจ้างเองมีขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้มากกว่าเดิมไม่ว่าทางด้านเงินทุน เทคโนโลยี หรือกำลังคน ด้วยเหตุนี้หากนายจ้างเห็นว่าภายในประเทศมีกฎเกณฑ์ที่ควบคุมหรือมีข้อบังคับมากเกินไป ทำให้ไม่อาจแข่งขันกับคู่แข่งทางด้านการค้าได้ นายจ้างจะมีทางออกให้เลือก (Exit Option) ไม่ว่าจะโยกย้ายแหล่งการผลิตหรือย้ายทุนไปยังแหล่งที่ถูกกว่า การที่นายจ้างมีอิสระเสรีที่จะเคลื่อนย้ายนี้เองทำให้นายจ้างไม่วิตกกังวลในเรื่องสภาพปัญหาทางด้านแรงงานอีกต่อไป ดังคำกล่าวของนาย Werner Stumpfe ประธานสหพันธ์นายจ้างอุตสาหกรรมวิศวกรรมและอิเล็กทรอนิกส์ที่ใหญ่ที่สุดของเยอรมัน ว่า

“ในอดีต นายจ้างจะถามตัวเองว่า ข้อตกลงร่วมในเรื่องค่าจ้างฉบับนี้สร้างความยุ่งยากมาให้ แต่ปัจจุบันเขาไม่สนใจในเรื่องข้อตกลงอีกต่อไป เพราะเขามีทางออกให้เลือกที่พิเศษอีกหลายทาง โดยอาจจะโยกย้ายงานจำนวน 10,000 ตำแหน่งไปยังประเทศสาธารณรัฐเช็ก หรือไม่ก็เอาแรงงานจากข้างนอกเข้ามา”³³

จากคำกล่าวข้างต้นจะพบว่า ทางออกของนายจ้างนั้นมิได้สนใจกับกิจกรรมหรือขบวนการสหภาพแรงงาน เพราะมีทางเลือกโดยเฉพาะการพึ่งพาการผลิตจากภายนอก

³³ ILO. World Labour Report, อ้างแล้ว p. 74

(The Externalization of Production) ซึ่งแต่เดิมนายจ้างเคยผลิตหรือดำเนินการภายใน (In-House) และเมื่อประสบปัญหาด้านต้นทุนสูงไม่ไหว หรือเห็นว่าการผลิตจากภายนอกทำได้ถูกกว่าก็จะโยกย้ายออกไปได้ง่ายมาก เพราะต่างประเทศก็มีความประสงค์อยู่แล้ว ความเป็นอิสระดังกล่าวทำให้รัฐเองไม่อาจจะห้ามปรามหรือยื้อยุดได้

อนึ่ง จากการเคลื่อนไหลของทุน (Mobility of Capital) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านยุทธศาสตร์การบริหารองค์การและการบริหารบุคลากร โดยเฉพาะทางด้านตลาดแรงงานจะมีการปรับตัวโดยรัฐและนายจ้าง ในทางด้านรัฐนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์จะรับฟังคู่กรณีมากขึ้น โดยเฉพาะข้อคิดเห็นจากนายจ้างและลูกจ้าง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ชี้ชัดว่านายจ้างจะมีอิสระมากขึ้น ขณะเดียวกันลูกจ้างจะมีสภาพเป็นปัจเจกบุคคลที่ต้องพึ่งตนเอง และพิสูจน์ความสามารถเพื่อความอยู่รอด เพราะบุคคลที่เหมาะสมและสามารถมีผลงานเข้าเป้าหมายที่จะได้รับการดูแลส่งเสริมให้ก้าวหน้ากว่าคนงานอื่น ๆ คนงานแต่ละคนจึงต้องขวนขวายและจะรู้เฉพาะด้านอย่างเดียวยกยากที่จะแข่งขันกับผู้อื่นได้

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง

การค้าเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สถานประกอบการจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ซึ่งในหลักการก็คือความสามารถในการแข่งขันทางการค้า วิธีการหนึ่งที่จะประกันการแข่งขันได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนก็คือ การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ การลดต้นทุนการผลิต การเน้นประสิทธิภาพของบุคลากร และการจัดองค์การบริหารใหม่เพื่อให้อำนาจการแข่งขันสามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยเร็ว

การปรับปรุงตามแนวดังกล่าวมีผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานไทยไม่สามารถเลี่ยงได้ การปรับองค์การจะให้นายจ้างอาจต้องลดขนาดของการผลิต การเน้นแรงงานฝีมือ หรือฝึกฝนแรงงานให้สอดคล้องกับแนวธุรกิจใหม่ ซึ่งต้องอาศัยฝีมือ ทักษะความรู้ใหม่ ๆ ทำให้แรงงานกึ่งฝีมือหรือไร้ฝีมือต้องถูกปลดจากงาน ในทางด้านการจัดการได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการจัดการ และการดูแลบุคลากรผู้ใช้แรงงาน แนวทางนี้พัฒนาสอดคล้องไปกับการแบ่งงานระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งมีเป้าหมายเดียวกันคือโอกาสในการแข่งขันสูงสุดด้วยต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำสุด ด้วยแนวคิดปรัชญากระแสนี้ได้ก่อให้เกิดแนวบริหารการจัดการยุคใหม่เกิดขึ้น และนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีผลกระทบต่อขบวนการแรงงานและแนวปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบัน

การบริหารโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและลดต้นทุน มีแนวทางประการหนึ่งคือเมื่อบริษัทที่อยู่ในประเทศแม่ย้ายสาขาหรือทุนส่วนหนึ่งไปยังประเทศที่มีต้นทุนถูกกว่าในการผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน บริษัทประเทศแม่อาจยกเลิกกิจการภายในประเทศหรือลดขนาดการผลิตลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อลูกค้า ทางเลือกของฝ่ายจัดการหากไม่ประสงค์จะลดจำนวนคนงานลงมากเกินไปก็คือการปรับปรุงการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพ โดยอาจใช้เครื่องจักรใหม่ ใช้วิธีการบริหารใหม่ให้คนงานรับผิดชอบดูแลงานมากขึ้น บางบริษัทใช้แนวทาง Reengineering โดยแทนที่จะให้คนงานทำงานหน้าที่เฉพาะด้านใดอย่างหนึ่งแต่ฝึกฝนให้คนหนึ่งคนทำงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จ ซึ่งแนวทางนี้จะลดขั้นตอนการทำงาน ลดขั้นตอนการบังคับบัญชา แต่เน้นประสิทธิภาพความสามารถของบุคคลแต่ละคนเป็นหลัก แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพนี้มีการพิจารณาแล้วว่าทำให้ผลผลิตสูงขึ้นเมื่อนำมาเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วย

การบริหารงานบุคคลที่เน้นปัจเจกบุคคลนี้จะดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงการผลิต การบริหารองค์กร มีการนำแนววิธีการใหม่ เช่น J.I.T. (Just In Time) ซึ่งจะตัดค่าใช้จ่ายการผลิตสินค้าคงคลังมิให้เหลือหรือเก็บรักษาในคลังพัสดุมากเกินไปก่อให้เกิดการจมตัวของค่าใช้จ่าย แต่จะใช้การสั่งซื้อหรือสั่งซื้อเข้าทันที ในปริมาณที่ต้องการและในเวลาที่จะใช้เท่านั้น

นอกจากนั้นงานบางประเภทแทนที่จะให้แต่ละหน่วยจัดทำ แนวใหม่จะยุบลงไปเหลือเพียงหน่วยกลางหน่วยเดียว อาทิเช่น งานบัญชี อาจไม่จำเป็นต้องให้บริษัทลูกทำ เพียงแต่ส่งรายการใบสำคัญส่งมาให้สำนักงานใหญ่เพื่อจัดทำ เป็นต้น หรืองานหนังสือพิมพ์บางฉบับ ปัจจุบันจัดทำในอีกประเทศหนึ่งแล้วส่งผ่านระบบสื่อสารดาวเทียมมายังประเทศหนึ่ง และด้วยกลไกสื่อสารข้อตกลงสามารถผลิตหนังสือพิมพ์ออกจำหน่ายโดยไม่จำเป็นต้องมีพนักงานนักข่าวอย่างมากมาย

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นแม้จะมีการนำมาใช้ในเมืองไทยก็ตาม แต่ก็ยังไม่เต็มรูป บางแห่งปรับปรุงบางส่วน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายโดยแทนที่จะว่าจ้างคนงานเอง ก็จะตัดทอนงานบางประเภทไปให้บริษัทเฉพาะด้านจัดทำ อาทิเช่น งานด้านการดูแลความปลอดภัย งานบริการทำความสะอาด งานจัดส่งเอกสาร เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้มีการใช้กันกว้างขวาง

รูปแบบที่เกี่ยวพันกับคนงานจำนวนมากและใช้กันทั่วไปก็คือการตัดทอนหรือให้ผู้รับเหมารับงานตัดงานบางส่วนออกไป ผู้รับเหมาจะจัดหาคนงานเองหรือตัดเหมาไปให้คนอื่นอีกทอดหนึ่งก็ได้ โดยผู้รับเหมารายแรกตัดเปอร์เซ็นต์รายได้ ออก เป็นต้น วิธีการรับเหมาตัดช่วงนี้ยังก่อให้เกิดรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ เช่น แทนที่จะดำเนินงานหรือทำงานใน

สถานประกอบการของนายจ้างหรือผู้รับเหมาช่วง แต่คนงานจะรับงานดังกล่าวไปทำที่บ้าน ซึ่งงานรับไปทำที่บ้าน (Home Worker)³⁴ นี้ได้ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องผลงาน โดยเฉพาะรูปแบบการทำงานจะผิดไปจากสภาพการทำงานทั่วไป ทำให้การคุ้มครองดูแลด้านต่าง ๆ อาทิ ในเรื่องประกันสังคมทำได้ไม่ทั่วถึง เป็นต้น นอกจากนั้นงานที่แตกลูกออกไปกฎหมายยัง ก้าวล่วงไปไม่ถึง หรืออยู่เกินขอบเขตที่การดูแลให้การคุ้มครองจะทำได้ทั่วถึง เนื่องจากงานมีลักษณะนอกระบบ (De-Formalisation)

อนึ่ง การเกิดขึ้นของงานที่ฉีกแนวไปจากเดิมได้ก่อให้เกิดสภาพปัญหาการทำงานด้วย ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนนก็คือรายได้ค่าจ้างซึ่งจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น งานที่มีลักษณะนอกระบบยากแก่การคุ้มครองดูแล และโดยปกติมีจำนวนไม่น้อยซึ่งผู้ใช้แรงงานมีรายได้ค่าจ้างต่ำกว่า นอกจากนั้นยังขาดการได้รับการคุ้มครองดูแลจากกฎหมายด้วย โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัย สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้วยกันเอง

แรงงานหญิงจะเป็นกลุ่มใหญ่ซึ่งทำงานในลักษณะที่ผิดแผกไปดังกล่าวข้างต้น ในทางข้อเท็จจริงแรงงานหญิงของไทยทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่มากับชายเป็นเวลานานแล้ว และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นนับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ที่สำคัญลักษณะงานบางประเภทจะใช้แรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ อาทิ งานสิ่งทอ งานแปรรูปอาหาร งานเย็บกระโปรงในเพชรพลอย โรงงานผลิตรองเท้า โรงงานอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น กิจการเหล่านี้ใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมากกว่าชาย และที่สำคัญเป็นกิจการส่งออกที่สำคัญนำรายได้เข้าประเทศ ฉะนั้นในช่วงทศวรรษที่ 2530 แรงงานหญิงได้ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เน้นการส่งออกเป็นจำนวนมาก

การศึกษาของ ณรงค์ เพชรประเสริฐ พบว่า อุตสาหกรรมที่ว่าจ้างแรงงานหญิงอย่างมากมาได้แก่ สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ การค้า บริการ โดยเฉพาะการค้าปลีก ธุรกิจกลางคืน และธุรกิจทางเพศ สำหรับธุรกิจนอกระบบนั้น งานหาบเร่ งานรับเหมา ตัดเย็บเสื้อผ้า งานร้านอาหาร ส่วนใหญ่คนทำงานจะเป็นหญิง และเป็นแรงงานที่ถูก เสี่ยงเปรียบมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นค่าตอบแทน ความมั่นคงในการทำงาน หรือการเจ็บป่วยเพราะขาดการคุ้มครองดูแลจากกฎหมายที่ไม่ทั่วถึง นอกจากนั้นยังไม่อาจใช้ประโยชน์จากกฎหมายประกัน

³⁴ Home Work, จากสถิติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดำเนินการสำรวจเป็นกรณีพิเศษ พบว่าปัจจุบันมีผู้รับงานไปทำที่บ้านประมาณ 953,679 คน ประกอบด้วยผู้รับงานซึ่งทำหน้าที่ผลิตอย่างเดียว 309,641 คน เป็นทั้งผู้รับงานและผลิตเพื่อขายเองด้วย 644,038 คน

สังคมได้ เนื่องจากปัจจุบันระบบประกันสังคมคลุมถึงสถานประกอบการที่จ้างลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป³⁵

ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น คำถามที่จะมีติดตามมาก็คือ แล้วบทบาทของสหภาพแรงงานจะเป็นอย่างไรต่อไป เพราะบทบาทและแนวทางเก่า ๆ จะถูกท้าทายกลับด้วยการเคลื่อนไหวของเงินทุนและการโยกย้ายแหล่งผลิต หรือแม้กระทั่งการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทน บทบาทในการต่อรองจึงถูกท้าทายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และหากองค์ประกอบของสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะสมาชิกซึ่งมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ แล้ว บทบาทของสหภาพแรงงานที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของสมาชิกเหมือนเช่นในอดีตก็จะลดลง ผลกระทบซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นก็คือความแตกต่างในเรื่องรายได้จะมีมากขึ้นระหว่างแรงงานในภาคระบบและภาคนอกระบบ การว่างงานของผู้มีการศึกษาซึ่งมีความรู้ไม่ตรงกับสาขาหรืองาน การตกงานของแรงงานไร้ฝีมือ การทำงานต่ำระดับจะเกิดขึ้นโดยทั่วไป รวมทั้งการนำไปสู่การแบ่งแยกทางสังคม (Social Exclusion)

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หากสหภาพแรงงานต้องการยืนหยัดอยู่ภายใต้ภาวะการเปลี่ยนแปลงข้างต้น คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับตัวเองและเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันบทบาทของรัฐจะต้องเสริมด้วยกฎเกณฑ์ที่ยอมรับสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น เพราะผลกระทบทางด้านแรงงานสัมพันธ์นั้นค่อนข้างจะรุนแรงและสำคัญ เพราะหากกลุ่มลูกจ้างไม่เข้มแข็งเพียงพอ โอกาสที่จะล่มสลายหรือไม่อาจเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกได้ สิ่งทีคาดหวังว่าจะเป็นแนวโน้มหรือคาดว่าจะมีผลกระทบต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ในอนาคตก็คือ

1. การพยายามดำเนินการให้มีการลดกฎเกณฑ์หรือผ่อนคลายกฎเกณฑ์หรือไม่ให้มีกฎเกณฑ์ (Deregulations) เพื่อชักจูงการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในหลายกรณีอาจคลุมถึงการไม่ยอมรับสิทธิการจัดตั้งสมาคมอย่างเต็มที่ (Freedom of Association)

2. ผลจากการลดลงของสมาชิกสหภาพแรงงาน ทำให้รายได้ของสหภาพแรงงานลดลงด้วย ส่งผลให้สหภาพฯ จำเป็นต้องปรับตัว โดยอาจรวมกับสหภาพอื่นเพื่อรักษาโครงสร้างเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ผลดังกล่าวทำให้สมาชิกระดับล่างถูกห่างเหินออกไปซึ่งมีผลต่อการลดลงหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรมได้

3. แรงงานประเภทใหม่ ๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากระบบการแข่งขันในยุคการค้าเสรี อาทิ แรงงานชั่วคราว แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานที่มีระยะเวลาสัญญาการจ้างแน่นอน แรงงานเหล่านี้จะถูกตัดขาดออกไป จากกลุ่มแรงงานโดยทั่วไปซึ่งอยู่ในภาคในระบบและยากที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพฯ หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

³⁵ ณรงค์ เพชรประเสริฐ. แรงงานสตรีไทยในทศวรรษ 2000. อ้างแล้ว น. 262-263.

4 บทบาทหน้าที่ของสหภาพแรงงานในยุคปัจจุบันและอนาคตจะมีแนวโน้มหันไปสู่ความร่วมมือ (more cooperative and less adversarial) มากกว่าใช้วิธีการก้าวร้าวหรือรุนแรง เพราะปัจจัยอื่น ๆ อยู่เหนือการควบคุมหรืออิทธิพลของสหภาพแรงงาน อาทิ การไหลย้ายของเงินทุน การโยกย้ายการผลิตและการลงทุน การลดขนาดการผลิต การปรับองค์กรและโครงสร้างบุคลากร สิ่งเหล่านี้สหภาพแรงงานจำเป็นต้องเจรจาต่อรองเพื่อให้ตนเสียประโยชน์น้อยที่สุด มากกว่าการใช้วิธีการรุนแรง

บทบาทนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเช่นเดียวกับบทบาทสหภาพแรงงาน การแข่งขันอย่างรุนแรงทำให้นายจ้างต้องลดต้นทุนการผลิต เน้นคุณภาพและประสิทธิภาพการผลิต แนวทางที่สำคัญในยุคทศวรรษที่ผ่านมาคือการหันมาให้ความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management) ซึ่งการจัด HRM³⁶ นั้นก่อนอื่นจะต้องมีการเปลี่ยนองค์กรและการบริหาร ในการเปลี่ยนแปลงองค์กรและการบริหารงานบุคคลที่ถือเป็นแก่นสำคัญในยุคทศวรรษ 2530 นั้นนอกจากได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทางสากลแล้ว ยังมาจากฝ่ายจัดการ บทบาทของฝ่ายจัดการนี้มีไม่น้อยหรือไม่ต่ำกว่าฝ่ายรัฐบาล มาตรการที่ฝ่ายจัดการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องประกอบด้วย การฝึกอบรมเพื่อให้พนักงานลูกจ้างมีทักษะฝีมือ สามารถปฏิบัติงานที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แรงงานที่มีคุณภาพจะทำให้ผลิตสินค้ามีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นก็คือการสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

การเข้ามามีส่วนร่วมของลูกจ้างนั้น ในแง่ของการแรงงานสัมพันธ์ก็คือการสร้างบรรพการให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีโดยเพิ่มบทบาทในลักษณะสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับสถาบันของลูกจ้าง

³⁶ ความหมายของ HRM. นั้น มีผู้ให้ความหมายว่าก็คือการบริหารงานบุคคลโดยเน้นการให้น้ำหนักต่อการจัดการบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดการทรัพยากรบุคคลในลักษณะเข้มข้น (HARD HRM) ที่คลุมถึงการผลิตที่เน้นระยะเวลาที่มุ่งประสงค์ (Just in Time Production) การสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารบุคคล การควบคุมของฝ่ายจัดการ การให้ความสำคัญต่อบัณฑิตบุคคล และการลดค่าใช้จ่าย เป็นต้น (ILO, World Report 1997-98 p. 95) นักวิชาการที่ให้ความสำคัญความ HRM. ยังนิยามว่า HRM. สามารถมีความหมายที่มีความเข้มข้นลดลงมาได้เช่นเดียวกัน โดยการพิจารณาลูกจ้างว่าเป็นสินทรัพย์ และจำเป็นจะต้องรักษาหรือคงไว้เพื่อเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขัน แนวคิดนี้จะคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การจัดองค์กรใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจ การให้ความสำคัญอิสระในบางระดับแก่กลุ่มทำงาน การส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารความที่ตระหนักรู้ฝ่ายจัดการและลูกจ้าง การสร้างแรงจูงใจให้เกิดกับลูกจ้าง การสร้างกำลังคนที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ และการกำหนดนโยบายแรงงานที่เน้นความสำคัญของตัวบุคคล เป็นต้น (ILO, world Report อ้างแล้ว p.95)

ทางเลือกของสหภาพแรงงาน

ประเด็นสหภาพแรงงานจะมีบทบาทอย่างไร เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาตลอด และมีใช่เป็นปัญหาเฉพาะประเทศไทยแห่งเดียว แต่เกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งมีระบบการค้าเสรีและได้รับอิทธิพลและกระแสโลกาภิวัตน์ ยุโรปและสหรัฐประสบปัญหาการตกต่ำของสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะการลดลงของสมาชิก หลายประเทศพยายามกำหนดบทบาทตนเอง โดยย้ายไปเน้นให้ความสำคัญต่อขบวนการเรียกร้องทางสังคม โดยพยายามเสริมบทบาทสหภาพแรงงานให้มีปากมีเสียงในเรื่องนโยบายสาธารณะมากขึ้นกว่าเดิม หลายประเทศจะมองกิจกรรมที่อยู่นอกเครือข่ายเฉพาะสมาชิกโดยย้ายไปจับกลุ่มเฉพาะบางกลุ่ม เช่น แรงงานสตรี หรือการทำกิจกรรมกับแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตาม การทำกิจกรรมกับแรงงานนอกระบบก็มีใช่เรื่องง่าย เพราะแรงงานนอกระบบทำงานกระจัดกระจายทำงานบางเวลา และหรือเป็นแรงงานประเภทรับงานไปทำที่บ้าน สำหรับประเทศไทยการทำกิจกรรมกับแรงงานนอกระบบจะมีขอบเขตจำกัดมากกว่า เพราะกฎหมายขีดกรอบของแรงงานที่สามารถเป็นสมาชิกเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ทางออกของสหภาพแรงงานไทยก็คือ จะทำอย่างไรให้มีสมาชิกหรือแรงงานสูญเสียประโยชน์ในเรื่องสภาพการจ้างหรือประโยชน์อื่น ๆ มากไปกว่านี้ ประสพการณ์จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มมาตั้งแต่กลางปี 2540 เป็นบทเรียนราคาแพง เพราะแรงงานถูกปลดออกจากงานเป็นจำนวนมาก และไม่มีสัญญาณแน่ชัดว่าความต้องการแรงงานจะหวนคืนไปสู่สภาพก่อนเกิดวิกฤตได้เมื่อไร เพราะแม้เศรษฐกิจจะฟื้นตัวกลับมา ธุรกิจและสถานประกอบการคงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการทยอยจำหน่ายสินค้าคงคลัง และปรับองค์กรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ช่วงวิกฤตการณ์หากมองอีกมิติหนึ่งก็มีใช่เป็นเรื่องเลวร้ายเสียทั้งหมด เพราะมีบางสหภาพแรงงานที่มีบทบาทร่วมกับนายจ้างในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องรักษามลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวกันว่าวิกฤตครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมากขึ้น การหารือร่วมกันในลักษณะทวิภาคี (Bi-partism) ได้มีการจัดทำ ซึ่งเป้าหมายหลักก็เพื่อลดปัญหาขัดแย้ง ลดค่าใช้จ่ายเพื่อจรรโลงให้สถานประกอบการอยู่ได้ โดยจะปลดหรือลดจำนวนคนงานน้อยที่สุด การศึกษาของ ILO พบว่า ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของไทย ได้มีการนำแนวทางด้านแรงงานสัมพันธ์ไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะการส่งเสริมการหารือร่วมกัน และขณะเดียวกันภายใต้แรงกดดันของวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานสามารถจับมือร่วมกันแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง อาทิเช่น การที่องค์กรนายจ้างและลูกจ้างร่วมกับรัฐบาลจัดทำแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ (Code of Conducts) เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ การร่วมมือดังกล่าวจัดทำขึ้น 2 ครั้งในปี 1996 และ 1998 ครั้งแรกเป็นแนวทางลดข้อขัดแย้งและส่งเสริมทวิภาคี ขณะที่ครั้งที่สองเป็นแนวปฏิบัติ

ในการลดค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการ และการให้ค้ำประกันต่อการหาหรือ 2 ฝ่ายก่อนการดำเนินการใดที่อาจส่งผลต่อประโยชน์ของลูกค้าหรือสถานประกอบการ³⁷

สภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการ การค้าระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น บทบาทของสหภาพแรงงานและนายจ้างจึงจำเป็นต้องหันมาหาหรือเพื่อวางแนวทางในการผลิต การพัฒนาและการยืนหยัดเพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน แนวโน้มของความร่วมมือต่อไปนอกจากการลดค่าใช้จ่ายหรือลดต้นทุนที่เห็นชัดเจน (puscly cost bared competitive advantges) เช่น ค่าน้ำมัน ค่าขนส่ง ขั้นตอนการผลิตแล้ว ควรหันมาร่วมมือในการยกระดับผลิตภัณฑ์ คุณภาพ เพิ่มผลผลิต ซึ่งขบวนการเหล่านี้ต้องการความร่วมมือ ความจริงใจ และการสื่อความเข้าใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง³⁸

สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจก็คือ การพัฒนาคุณภาพ เพิ่มผลผลิต จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง ขบวนการนี้จำเป็นต้องชัดเจน สื่อข้อความถึงทุกฝ่าย รวมทั้งการอธิบาย และให้การฝึกอบรมว่าขบวนการดังกล่าวนำมาซึ่งประโยชน์ทุกฝ่าย โดยปกติลูกจ้างคนงานนั้นไม่กลัวการเปลี่ยนแปลง แต่กลัวเรื่องใกล้ตัวคือตนเองจะถูกเปลี่ยนหรือไม่³⁹ ฉะนั้นหากการเปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งความมั่นคงที่มากกว่า กำไรที่มากกว่า และความเจริญยั่งยืนของสถานประกอบการแล้ว การต่อต้านหรือไม่เห็นด้วยก็จะลดน้อยลง

ปัญหาที่ฝ่ายจัดการจำเป็นต้องปรับตนเองก็มีความจำเป็นไม่น้อยกว่า โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อทรัพยากรบุคคลของสถานประกอบการ เพราะยุคการผลิตในปัจจุบันและอนาคตเป็นยุคที่ต้องการแรงงานซึ่งมีความรู้ มีทักษะ ทรัพยากรบุคคลนั้นในทัศนะของฝ่ายจัดการสมัยใหม่มิใช่เรื่องปริมาณแต่เป็นเรื่องของคุณภาพ ปริมาณมิใช่เป็นตัวสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน แต่คุณภาพของทรัพยากรบุคคลต่างหากนำมาซึ่งโอกาสในเรื่องการได้เปรียบ⁴⁰ สิ่งเหล่านี้เป็นเป้าหมาย แต่อุปกรณ์หรือแนวทางก็คือการสร้างกลไกการหาหรือร่วมกัน เพื่อให้โอกาสทุกฝ่ายได้ชกถาม ชี้แจง ให้ความเห็น และข้อวิจารณ์ สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่วัฒนธรรมของแรงงานไทย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สหภาพแรงงานในฐานะเป็นตัวแทนจะต้องปลูกฝังและสร้างให้เกิดขึ้น

มีตัวอย่างกรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากการหาหรือร่วมในลักษณะทวิภาคีในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรม

³⁷ ILO, "Country Employment Polic Review", THAILAND, 1999, p. 89

³⁸ เพ็งอ้ง หน้า 90.

³⁹ Paul Evans, Human Resource-Based Coopetitive Strategies. Paper presented at the Second ILO Enterprise Forum, Nov. 1999

⁴⁰ เพ็งอ้ง

ยานยนต์ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ยอดขายลดลง (ซึ่งต่อมาก็ฟื้นตัวในปัจจุบัน) หรือกิจการธนาคารพาณิชย์ ทั้ง 2 อุตสาหกรรมได้จัดทำกลไกหารือ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

กิจการธนาคาร⁴¹ ได้มีการหารือเพื่อปรับแนวทางและการวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่สามารถส่งผลกระทบต่อแรงงานในช่วงวิกฤต โดยการหารือลักษณะทวิภาคี ซึ่งข้อตกลงเกี่ยวข้องกับมาตรการสำคัญ 2 ประการ

1. จะไม่มีการปลดออกโดยวิธีการบังคับ (โดยใช้วิธีการสมัครใจ)
2. ให้มีการปรับโครงสร้างและการจัดวางอัตรากำลังภายในองค์กรโดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมกัน

สำหรับกิจการธนาคารพาณิชย์ที่เป็นกรณีศึกษาและนำมากล่าวอ้าง ณ ที่นี้เป็นหนึ่งในกิจการธนาคารพาณิชย์ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ(แม้จะไม่ร้ายแรงเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ) มีลูกจ้างพนักงานรวม 26,000 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 60 เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

กิจการยานยนต์⁴² ได้หารือและมีข้อตกลงก่อน ที่สำคัญคือ

1. ให้มีการหารือเจรจากันต่อไปในเรื่องค่าจ้างและการลดโบนัส โดยก่อนหน้า (ปี 1996) ได้มีข้อตกลงจะไม่มีกรณีหยุดงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนสหภาพฯ ของฝ่ายจัดการ
2. ให้มีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายงานเพิ่มขึ้น
3. ให้มีการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการฝึกอบรมแก่พนักงานในประเทศแม่

กรณีศึกษานี้เป็นกิจการอุตสาหกรรมรถยนต์ ว่าจ้างคนงานจำนวน 4,000 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยบริษัทดังกล่าวได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากวิกฤตเศรษฐกิจ

การหารือร่วมเพื่อหาข้อยุติเป็นแนวทางสร้างสรรค์ที่ควรจัดทำเป็นวัฒนธรรมเป็นแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ต่อไป ไม่ควรถือเป็นเรื่องเฉพาะโอกาส เพราะธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อไป จำเป็นต้องเปลี่ยนและปรับปรุงมากขึ้นตลอดเวลา

อนึ่ง แนวทางการบริหารซึ่งฝ่ายจัดการในสมัยนี้ถือว่าจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ ประกอบด้วยรูปแบบการบริหารการจัดการ ดังนี้

- การมีสัญญาจ้างงานในลักษณะถาวร

⁴¹ ILO. Country Employment Policy Review. Thailand. p. 98

⁴² เพิ่งอ้าง. น. 95

- การมีต้นทุนคงที่สูง
- การมีตารางทำงานที่ประจำไม่ยืดหยุ่น
- การเน้นทักษะที่แคบเกินไป หรือการมีขอบข่ายหน้าที่การงานที่แคบ

การมีสัญญาจ้างงานซึ่งมีนัยเพื่อการแลกเปลี่ยนความจงรักภักดีหรือการเน้นการมีความมั่นคงในการทำงาน⁴³

รูปแบบดังกล่าวในทางข้อเท็จจริงเป็นแนวทางการบริหารบุคคลและการจัดการบุคคลที่ใช้กันมานานจนแม้ปัจจุบันก็ยังใช้อยู่ทั่วไป หลายประเด็นเป็นสิ่งที่ลูกจ้างต้องการหรือเรียกร้อง ปกป้อง อาชี การมีการจ้างงานตลอดชีวิต การมีชั่วโมงทำงานที่แน่นอน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ตลอดจนความมั่นคงในงาน ในเรื่องการประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งหากแนวความคิดหรือทัศนคติของลูกจ้างยังคงเป็นเช่นนี้ การเสนอเปลี่ยนแปลงโดยฝ่ายจัดการจะเกิดการต่อต้านและขัดขวางแน่นอน เพราะสิ่งดังกล่าวกว่าจะได้มา เป็นเรื่องของการเรียกร้อง ต่อรองและต่อสู้มาโดยตลอด ข้อคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ จำเป็นจะต้องมีการหารืออย่างต่อเนื่อง ชี้แจงความจำเป็นจากแต่ละฝ่ายและการหาข้อยุติที่รักษามลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเอาไว้ เป้าหมายยุทธศาสตร์ของการบริหารบุคคลตามแนวทางใหม่ ซึ่งมีการพยายามปรับและปฏิรูป และสมควรที่ฝ่ายลูกจ้างและสหภาพแรงงาน จำเป็นจะต้องเรียนรู้เอาไว้ เพื่อการปรับปรุงและเจรจาต่อรองซึ่งกันและกัน คือ

- การบริหารทรัพยากรในลักษณะยืดหยุ่น โดยยึดแนวความต้องการเป็นหลัก
- การตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อตลาดภายนอก
- การรักษาต้นทุนคงที่ให้ต่ำเอาไว้
- การเน้นสมรรถภาพในส่วนที่สำคัญของงาน
- การดึงศักยภาพของบุคคลมาใช้อย่างสูงสุด⁴⁴

เป้าหมายข้างต้นจำเป็นต้องประนีประนอม สร้างความเข้าใจ และดึงประโยชน์ขององค์กรและลูกจ้างเอาไว้ อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริง การปรับแนวการบริหารจัดการองค์กรได้เริ่มดำเนินการมานานแล้ว โดยมีแนวทางข้างต้น ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายลูกจ้างจะไม่มีทางเลือกนอกจากโอนอ่อนตาม และจำเป็นต้องปรับปรุงตนเองในเรื่องทักษะฝีมือ มิเช่นนั้นอาจถูกปลดออกจากงานได้

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดกฎเกณฑ์และการวางแผนปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ อยู่ภายใต้การครอบงำของการเมืองภายใต้การกำกับของทหารช่วงหนึ่ง

⁴³ ILO. Once More with Feeling-People really are one Greatest assef. Paper. Enterprise Forum-1999. p.14.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง. น.14.

หลังจากนั้นกระบวนการได้รับอิทธิพลของกลไกตลาดและกระแสสังคมโลกมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเปิดตัวเองรับกับกระแสนิยมอย่างเต็มที่ ทำให้มีการไหลผ่านของเงินทุน เทคโนโลยี และแม้แต่ทรัพยากรกำลังคน ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจสูงกว่า 2 หลักต่อเนื่องกันหลายปี (2530-2533) วรวิทย์ เจริญเลิศ (2539) กล่าวว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยก้าวไปพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนแนวทางไปสู่กระแสเศรษฐกิจของโลก โดยการผลักดันไทยเข้าสู่การค้าเสรี การลดค่าเงินบาท การลดบทบาทการควบคุมโดยรัฐ การปล่อยราคาลอยตัว และนโยบายปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ การปรับเปลี่ยนนี้ก่อให้เกิดการพึ่งพาของเศรษฐกิจไทยต่อปัจจัยภายนอกมากขึ้น (วรวิทย์ 2539 น.275-276)

สำหรับทางด้านแรงงาน กระแสนิยมสากลก่อให้เกิดการแบ่งงานระหว่างประเทศใหม่ (New International Division of Labour) ซึ่งต้นตอมาจากการเคลื่อนย้ายทุน และความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการส่งออก ในขณะที่เดียวกันประเทศพัฒนาแล้วจะเกิดภาวะผลิตล้นเกินตลาดภายใน ค่าจ้างแรงงานที่สูงตลอดจนต้นทุนการผลิตเริ่มสูงจะทำให้กำไรลดลง ก่อให้เกิดความจำเป็นต้องผ่องถ่ายส่วนเกินไปหาแหล่งวัตถุดิบและตลาดตลอดจนแหล่งต้นทุนถูกโดยเฉพาะแรงงาน (ณรงค์ เพชรประเสริฐ 2539 น. 252-253)

ภายใต้กระแสการแข่งขันและบีบรัดทางด้านต้นทุนการผลิต ยุทธศาสตร์ของการเคลื่อนย้ายทุน และเทคโนโลยีได้เกิดขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยเฉพาะประเทศซึ่งเปิดเสรีมีทรัพยากรกำลังคนเหลือเฟือ มีตลาดภายในใหญ่เพียงพอ หรือมีเขตนั่นก็อยู่ในภูมิภาคซึ่งเหมาะแก่การขนส่ง ประเทศเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแหล่งลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งต่อไปยังประเทศอื่น

ประเทศผู้รับนอกจากจะรับเอาทุน (เงินกู้ยืม) เทคโนโลยีเข้ามาแล้วยังรับเอาผู้เชี่ยวชาญ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำกับกระบวนการผลิต การค้า การเงิน และเป็นช่างเทคนิค ประเทศใดที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นจะมีการอพยพของแรงงานต่างถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานอพยพต่างชาติ และตราบใดที่แรงงานเหล่านี้มีราคาถูก การว่าจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานสำคัญในการผลิต ส่วนประเทศใดที่เคร่งครัดควบคุมการไหลเข้า (ซึ่งปกติเป็นเรื่องยาก) การใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง อย่างเอารัดเอาเปรียบก็จะเกิดขึ้นโดยทั่วไป

การใช้แรงงานราคาถูกทำให้ข้อได้เปรียบในการแข่งขันและการส่งออกทำได้เร็วและส่งผลให้การขยายตัวทางด้านการค้าต่างประเทศเติบโตขึ้น โดยเฉพาะสินค้าที่เกิดจากหัตถอุตสาหกรรมซึ่งจะขยายตัวเป็นจำนวนมาก ดังตารางโครงสร้างการส่งออกของไทยข้างล่างนี้

โครงสร้างการส่งออกของไทย ปี 2530-2534

	2530	2531	2532	2533	2534
เกษตร	32.5	29.3	27.5	21.3	19.7
อุตสาหกรรมแปรรูปแร่	12.9	12.7	12.4	12.5	11.8
หัตถอุตสาหกรรม	52.3	56.2	58.0	63.7	65.9
อื่น ๆ	1	0.7	1	1.2	12
รวมส่งออก	100	100	100	100	100

ที่มา : ดัดแปลงจาก Alpha Research Co. อ้างใน วรวิทย์ เจริญเลิศ 2539

สิ่งที่เปลี่ยนแปลงและมีผลกระทบต่อขบวนการแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ก็คือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการจ้างงาน การเติบโตของเศรษฐกิจที่สูงถึง 2 หลักในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 นั้น ส่วนสำคัญมาจากการขยายตัวภาคนอกวงเกษตร ซึ่งเติบโตในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 12.9 ต่อปี ในขณะที่ภาคเกษตรขยายตัวในอัตราเพียงร้อยละ 3.2 ต่อปีเท่านั้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ 2539 น.277 อ้างแล้ว) การเติบโตของอัตรานอกวงเกษตรนี้แน่นอนย่อมจะเพิ่มปริมาณความต้องการแรงงานในภาคนี้ตามไปด้วย โดยเฉพาะแรงงานรับจ้าง (Wage earners) ในสาขาต่าง ๆ ซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้น

อุตสาหกรรมการส่งออกของไทยที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ก็คือ หัตถอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ยังคงอาศัยแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ ไม่ต้องการฝึกอบรมแรงงานมากนัก และสามารถจัดหาได้ง่าย อุตสาหกรรมเหล่านี้ประกอบด้วยสิ่งทอ การผลิตอาหารแปรรูป เครื่องกระป๋อง อาภรณ์เครื่องประดับ แผงวงจรไฟฟ้า อุปกรณ์ประกอบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในประการต่อมาก็คือ ทักษะค่านิยมของประชาชนผู้ใช้แรงงานในฐานะผู้บริโภคที่ก้าวไปพร้อมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานมีทางเลือกในการบริโภค ขณะเดียวกันมีรูปแบบการใช้ชีวิตในลักษณะปัจเจกชน (Individualistic) มุ่งหวังความสำเร็จในชีวิตรับรู้คุณค่าความสำเร็จในชีวิตและความมุ่งหวังจะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม ก่อปรกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่เปิดเสรีมากขึ้น การสื่อสารและการติดต่อเดินทางสะดวกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบต่อการแรงงานสัมพันธ์และบทบาทของสหภาพแรงงานเป็นอย่างมาก

สำหรับประเทศไทยสภาพที่รัฐจำเป็นต้องดูแลให้ประเทศมีสถานภาพทางเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง และขยายโอกาสการมีงานทำให้กับกำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่าปีละ 400,000 คน ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องดูแลคนที่ทำงานอยู่แล้วให้มีสภาพการจ้างสภาพการทำงานให้ดีขึ้น ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจึงเป็นช่วงเปลี่ยน

ผ่านอีกช่วงหนึ่ง จากการควบคุมกำกับและการส่งเสริมการเติบโตภายใต้หยาดเหงื่อของผู้ใช้แรงงานไปสู่การยอมรับการรับรองจากสถาบันของนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น และการปรับปรุงสภาพค่าจ้างของลูกจ้างให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ ในขณะเดียวกันสภาพการเปิดรับระบบการค้าเสรีและการพึ่งพารายได้จากการส่งออก ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องหันมาพิจารณาถึงสมรรถภาพของทรัพยากรมนุษย์ในประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับศักยภาพในอันที่จะต้องแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และกับชาติส่งออก อื่น ๆ

นโยบายและมาตรการอุปสรรคที่รัฐได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องที่ผ่านมาก็คือการลงทุนทางด้านการศึกษา การยกระดับทักษะฝีมือ การฝึกช่างฝีมือให้กับกำลังแรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมและไม่มีโอกาสศึกษาต่อ โดยเน้นการศึกษาในลักษณะนอกระบบ และลักษณะเข้มข้นเพื่อให้กำลังแรงงานดังกล่าวมีฝีมือพื้นฐาน ที่เห็นเป็นรูปธรรมก็คือการให้งบประมาณเพิ่มเติมก่อสร้างสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งในระดับส่วนกลางและภูมิภาค ภายใต้สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในแง่กระทรวงศึกษาธิการก็มีการศึกษานอกโรงเรียน ให้การศึกษาอบรมความรู้ด้านสามัญแก่กำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแต่อายุยังน้อยให้มีโอกาสศึกษาต่อควบคู่ไปด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานได้มีการก้าวเข้าไปรับผิดชอบในส่วนที่นายจ้างไม่อาจดำเนินการให้ได้ด้วยตนเองแต่ลำพัง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันความมั่นคงทางด้านชีวิตหรือการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานหรือนอกเวลางาน ในประเด็นนี้นับเป็นมาตรการที่จัดทำอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีแรกของการประกาศใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทน (เริ่มเก็บเงินสมทบจากนายจ้างครั้งแรกเป็นประวัติศาสตร์ในวันที่ 1 มกราคม 2517) กฎหมายนี้ถือเป็นการประกันการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายในงานครั้งแรก หลังจากนั้นอีก 15 ปี ก็มีการรณรงค์ผลักดันกฎหมายประกันสังคมซึ่งเข้ามาประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย ในกรณีที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน

สำหรับทางด้านการแรงงานสัมพันธ์และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ แม้ในช่วงปี 2534 คณะปฏิรูปจะออกกฎหมายพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 แบ่งแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่ทวนกระแส อย่างไรก็ตาม สิทธิของลูกจ้างก็ได้รับการกระทบกระเทือนตาม

* กฎหมายประกันสังคม เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประวัติศาสตร์การใช้แรงงานไทยเช่นกัน เพราะกฎหมายฉบับนี้เคยประกาศใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2497 แต่ไม่เคยมีการนำมาปฏิบัติ จนต้องรอรอเวลาอีกเกือบ 4 ทศวรรษ ซึ่งการได้มาซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 นั้น คนที่ติดตามจะพบว่าไม่ใช่ของง่ายเลย แต่เป็นการผลักดันที่ต่อเนื่องยาวนานของนักวิชาการหลายคน โดยเฉพาะ ศ.นิคม จันทรวิทุร ดูรายละเอียด.....

ไปด้วย แต่การกระทำของรัฐบาลคณะปฏิรูปดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งกลุ่มประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ที่เร่งรัดให้มีการยกเลิกกฎหมายของคณะปฏิรูปดังกล่าว และคืนสิทธิให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การกดดันของต่างชาตินั้นมิได้มีสหรัฐอเมริกาประเทศเดียว แต่ยังมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้มีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นวิพากษ์วิจารณ์ในการประชุมสามัญประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปีดังกล่าวด้วย หลังจากนั้นก็มีกรเรียกร้องและติดตามให้รัฐบาลไทยได้ทบทวนและยกเลิกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลได้ผ่อนตามโดยยกร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อคืนสิทธิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจใหม่ และเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและเสนอเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อพิจารณา แต่วุฒิสภาได้แก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย และขณะนี้ได้เตรียมการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนใหม่ หากเสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนฯ เห็นชอบก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ในช่วงที่กฎหมายใหม่ยังมิได้มีการประกาศใช้ การเคลื่อนไหวของต่างประเทศมีมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากกลุ่ม EU. (European Union) ซึ่งได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยเร่งรัดกฎหมายฉบับนี้ โดยขู่ว่าจะยกเลิก GSP ให้กับสินค้าส่งออกของไทยไปยุโรปบางอย่าง หากไทยยังเพิกเฉย และล่าสุดทางสหพันธ์แรงงานของสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) ได้มีจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ขอให้ทบทวนและเร่งรัดให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านเข้าสู่สภาเพื่อใช้เป็นกฎหมายต่อไป ดังสำเนาจดหมายที่แนบมานี้

นอกจากสหพันธ์แรงงานของสหรัฐอเมริกาที่กดดันทางการไทยแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเช่น ICFTU. ยังมีบันทึกถึงหน่วยงานรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดออกกฎหมายรับรองสิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจให้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยมีสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศสาขาอาชีพต่าง ๆ ลงนามต่อต้านบันทึกส่งถึงรัฐบาลไทย ดังรายละเอียดที่แนบมานี้

การเคลื่อนไหวขององค์กรระหว่างประเทศที่มีต่อบทบาทมากขึ้นมานั้นไม่เฉพาะในเรื่องการเรียกร้องให้คืนสิทธิการจัดตั้งหรือการมีเสรีภาพในการสมาคมเท่านั้น แต่ยังคลุมไปถึงเรื่องการคุ้มครองแรงงานบางกลุ่มบางประเภทด้วย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ไม่อาจเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานในระบบ อาทิ แรงงานสตรีและแรงงานเด็ก ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเน้นถึงปัญหาการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) โดยเฉพาะการบังคับใช้แรงงานในหลายสาขาอาชีพซึ่งขัดต่อศีลธรรมหรือขัดต่อกฎหมาย เช่น อาชีพขายบริการทางเพศ ขายบริการในลักษณะลามกอนาจาร

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในสาขาอาชีพที่ขัดต่อศีลธรรมและมีลักษณะบังคับนี้ ประเทศไทยได้พยายามชี้แจง และยอมรับในระดับหนึ่งว่าการบังคับใช้แรงงานเด็กมีเกิดขึ้นในประเทศ และได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ การมีพระราชบัญญัติของกรมประชาสงเคราะห์ที่เพิมบทกำหนดโทษผู้หลอกลวงบังคับเด็กให้ประกอบอาชีพขายบริการ หรือลงโทษบิดามารดาซึ่งผลักดันให้เด็กเข้าทำงาน ตลอดจนผู้ให้บริการด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ได้มีผลบังคับใช้และให้การคุ้มครองแรงงานเด็กมากขึ้น โดยกำหนดอายุขั้นต่ำอนุญาตให้ใช้แรงงานเด็กจาก 13 ปีเป็น 15 ปี และกำหนดประเภทของงานที่อนุญาตให้เด็กที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 18 ปีสามารถทำได้

โดยสรุป ในช่วงการพัฒนามากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สภาพการเมือง สังคม และแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของชาติมิได้ดำเนินการที่เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับขบวนการแรงงานหรือสถาบันแรงงานอย่างควรจะเป็น การขาดความต่อเนื่อง การยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ให้การคุ้มครองสิทธิและแสวงหาประโยชน์ของแรงงานหลายช่วง และแม้จะมีการออกกฎเกณฑ์ในภายหลัง แต่กฎเกณฑ์เหล่านั้นก็ได้เป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมสถาบันหรือให้โอกาสคนงานได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โอกาสที่ขบวนการแรงงานจะเรียนรู้และสะสมประสบการณ์มีเพียงไม่กี่ช่วง และในทางข้อเท็จจริงโอกาสที่คนงานจะใช้สิทธิโดยมีการแทรกแซงน้อยที่สุดก็อยู่ในช่วงระหว่างปี 2516-2534 ก่อนหน้านั้นและหลังจากนั้นขบวนการแรงงานได้ถูกแรงกดดันจากการเมือง และแนวนโยบายเศรษฐกิจที่ทำให้การแสวงหาประโยชน์หรือการให้การคุ้มครองแรงงานทำได้ในขอบเขตที่จำกัด และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐเป็นส่วนใหญ่ สถาบันแรงงานและนายจ้างมีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการในขอบเขต และเฉพาะบางกรณี และที่มีต่อเนื่องและให้ความช่วยเหลือคนงานได้ก็มี อาทิ ระบบไตรภาคีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการร้องทุกข์

ขบวนการแรงงานได้ผันผวนอีกภายหลังที่ระบบหรือกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้า การลงทุน ภายใต้ระบบนี้ได้เกิดกระแสเสรีนิยมการค้าอย่างกว้างขวาง และเกิดระบบการแข่งขันกันทำระหว่างประเทศภายใต้แนวทางใหม่ที่มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนและแหล่งงานอย่างมากมาย และมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษสุดท้ายและแม้แต่ในปัจจุบัน และในอนาคตข้างหน้า

ในบทวิเคราะห์ต่อไปจะเป็นส่วนที่สองซึ่งศึกษาถึงการพัฒนาที่ผ่านมาว่าได้เชื่อมโยงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานแรงงานอย่างไรบ้าง ซึ่งในส่วนของบทวิเคราะห์จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงาน สถานภาพ และอาชีพ

ของผู้ใช้แรงงาน อุปสงค์และอุปทานแรงงานโดยเฉพาะในภาคนอกวงเกษตรว่ามีส่วนในการสร้างงานหรือเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงไร เช่นเดียวกันในส่วนที่สามของการวิเคราะห์จะพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมและผู้ใช้แรงงานในช่วง 3 ทศวรรษ ว่าได้รับผลพวงแห่งการพัฒนามากน้อยเพียงไร ทั้งนี้ได้จับประเด็นในเรื่องของสภาพค่าจ้าง สภาพการทำงาน การประสบอันตรายจากการทำงาน และผลกระทบที่มีต่อแรงงานบางประเภท เช่น สตรีและเด็กอย่างไร รวมตลอดจนถึงผลกระทบต่อสังคมในภาพรวม เป็นต้น

การบริหารแรงงานในอนาคต

การบริหารแรงงานไทยในอนาคตหรือในศตวรรษใหม่ จำเป็นจะต้องทบทวน ปรับเปลี่ยน หรือปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเป็นจริงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เพราะสิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเนื่องและจะดำเนินต่อไป ที่สำคัญสิ่งที่เปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน การบริหารแรงงาน ความต้องการแรงงาน การเสนอขายแรงงาน การตระเตรียมแรงงาน การให้ความคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ และการวางเครือข่ายให้ความคุ้มครอง และสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้กับผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากปัจจุบันสู่อนาคตประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานแรงงาน ซึ่งจะมีเด็กลดลง กำลังแรงงานมีการศึกษาสูงขึ้นและเพิ่มขึ้น ซึ่งหากตลาดแรงงานไม่ปรับหรือพัฒนาขึ้นมาโอกาสที่ผู้จบการศึกษาสูงจะว่างงาน จึงมีอยู่มาก นอกจากนั้นการขยายตัวของความต้องการแรงงานจะขยายตัวเฉพาะบางสาขา และเน้นผู้มีทักษะและประสบการณ์มากขึ้น รูปแบบการว่าจ้างที่เปลี่ยนแปลงไปเพราะการแข่งขันที่รุนแรงอันเนื่องจากระบบการค้าเสรีที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุน การลงทุนโยกย้ายได้ง่ายและรวดเร็ว ทำให้ความต้องการแรงงานมีการปรับตัวตาม โดยเฉพาะการว่าจ้างแรงงานไม่เต็มเวลา การรับเหมาช่วงและการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น

ระบบการเคลื่อนไหลของการลงทุน และการลงทุนที่เสรีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การบริหารแรงงานต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบจ้างงาน อาทิ การฝึกอาชีพ จะต้องเน้นความต้องการของตลาด เทคโนโลยีที่ต้องใช้ ขณะเดียวกันจำเป็นต้องปรับกระบวนการจัดหางานเพื่อให้ความต้องการแรงงานได้คนที่ต้องการได้รวดเร็ว สอดคล้องกับคุณสมบัติที่ต้องการ รวมทั้งการจัดระบบเพื่อการรองรับระบบการว่างงานที่อาจต้องจัดทำในอนาคต ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานก็เช่นกัน จะพบว่าแรงงานบางกลุ่มยังขาดการคุ้มครอง เช่น แรงงานประเภทรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง ทางด้านแรงงานสัมพันธ์จะเห็นภาพชัดเจนว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งส่งเสริมให้คู่กรณีได้หารือร่วมกันมากขึ้น เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่จะขยายเพิ่ม ตลอดจนมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับอุปทานแรงงานนั้น สิ่งเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือ จำนวนเด็กจะลดลง เนื่องจากการควบคุมและการใช้ระบบวางแผนครอบครัวในประเทศไทยทำงาน

ได้มูล จำนวนเด็กต่อครัวเรือนได้ลดลง จาก 6 คนเป็น 2 คน บางแห่งโดยเฉพาะภาคอีสาน เริ่มมีการขาดแคลน เนื่องจากเด็ก ๆ เริ่มเคลื่อนย้ายออกจากท้องถิ่นทำให้ขาดแคลนกำลังแรงงานในบางท้องที่ จะเหลือเฉพาะผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

ในขณะที่เด็กลดจำนวนลง เราจะพบว่าคนชราหรือผู้สูงอายุกลับเพิ่มจำนวนขึ้น เนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขที่พัฒนามากกว้างขวางออกไป ทั้ง 2 กรณีเป็นประเด็นของผู้อยู่นอกวงแรงงาน (ยกเว้นคนชราที่ยังคงทำงาน) แต่มีผลต่อการบริหารแรงงานด้วย อย่างน้อยการใช้แรงงานเด็กจะลดลง เนื่องจากเด็กอยู่ในโรงเรียนมากขึ้น แต่ปัญหาของแรงงานเด็กปัจจุบันไม่ได้จบอยู่ที่การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายให้การคุ้มครองอยู่แล้ว (อายุ 15 ปีขึ้นไป) แต่จะไปอยู่ที่เด็กหรือเยาวชนที่อายุสูงกว่า 15 ปีจนถึงอายุ 18 ปี ซึ่งทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี เช่นเดียวกับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจำเป็นต้องขยายโครงการกองทุนในลักษณะการออมมากขึ้นกว่าที่มีอยู่ เพราะคนชราในประเทศไทยจะมีปัญหาเรื่องการขาดรายได้ในช่วงชราภาพ การมีโครงการชราภาพของสำนักงานประกันสังคมปัจจุบันคงไม่เพียงพอ เพราะให้การคุ้มครองแรงงานเฉพาะในภาคระบบเท่านั้น

แม้เด็กจะมีจำนวนลดลง แต่เด็กจะอยู่ในโรงเรียนและศึกษาต่ออนานขึ้น อันแสดงว่าผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคตจะมีการศึกษามากขึ้น จากการศึกษาของ TDRI.¹ พบว่าในช่วงแผนฯ 8 และ 9 จำนวนผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญและสายอาชีพ จะมีเพิ่มอย่างต่อเนื่อง โดยผู้จบการศึกษามัธยมปลายสายสามัญจะเพิ่มขึ้นจาก 446,601 คน ในช่วงแผนฯ 8 เป็น 619,592 คนในช่วงแผนฯ 9 เช่นเดียวกันผู้จบสาย ปวช. จะเพิ่มจาก 334,116 คน ในช่วงแผนฯ 8 เป็น 430,870 คนในช่วงแผนฯ 9 จะเห็นว่าผู้จบการศึกษามัธยมปลายสายสามัญมีจำนวนสูงกว่า และมีแนวโน้มจะเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วกว่า ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องปรับการบริหาร การฝึกอาชีพให้กับผู้จบการศึกษสายสามัญด้วย เพราะกำลังแรงงานเหล่านี้มิใช่ช่าง จึงอาจมีปัญหาการหางานทำหรือทำงานต่ำระดับได้

ในส่วนของผู้จัดระดับอนุปริญญา หรือปริญญาตรีก็เช่นเดียวกัน ในช่วง 2 แผนนี้จะมีจำนวนผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น เนื่องจากการศึกษาต่อระดับมัธยมที่เพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ต้น จากการศึกษาของ TDRI. ในเรื่องนี้พบว่า จะมีผู้จบระดับ ปวส. และอนุปริญญาเพิ่มจาก 723,375 คนในแผนฯ 8 เป็น 977,463 คนในแผนฯ 9 โดยคาดว่าบุคคลเหล่านี้จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน 93,674 คน สำหรับสายอาชีพ (ร้อยละ 19) และระดับอนุปริญญา 152,583 คน (ร้อยละ 23)

¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : แนวทางพัฒนากำลังคนรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว. รายงานเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. ธันวาคม 2541.

สำหรับผู้จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า ก็คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้น โดยจะมีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นจำนวน 695,241 คน จากจำนวนผู้จบ 745,365 คนในแผนฯ 8 ส่วนแผนฯ 9 นั้นจะมีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงาน 986,348 คน จากจำนวนผู้จบการศึกษา 1,057,459 คน ประเด็นที่น่าเป็นห่วงก็คือ อุปทานแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานนั้นส่วนใหญ่จะจบทางด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ แม้สัดส่วนของผู้จบสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23 ในแผนฯ 8 เป็นร้อยละ 29 ในแผนฯ 9 ก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่ต่ำ

สำหรับความต้องการแรงงาน จากการศึกษาของ TDRI พบว่า หากวิเคราะห์เศรษฐกิจในกรณีเติบโตช้า และกรณีการเติบโตตามที่คาดไว้ในช่วงแผนฯ 8 และแผนฯ 9 พบว่าในกรณีการเติบโตปกติจะอยู่ในระดับร้อยละ 1.4 ต่อปีในแผนฯ 8 และขยับขึ้นเป็นร้อยละ 4.9 ในแผนฯ 9 ส่วนกรณีเติบโตช้าอัตราการเติบโตอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.7 ต่อปีในแผนฯ 8 และขยับขึ้นเป็นร้อยละ 3.6 ในช่วงแผนฯ 9

ในช่วงดังกล่าว การจ้างงานจะเพิ่มหรือลดลงขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจและความต้องการในแต่ละสาขาอาชีพ สาขาซึ่งอาศัยทรัพยากรเป็นฐานหรือเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เช่นการทำเหมืองแร่ สาขาซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตเศรษฐกิจ และมีการจ้างงานลดลงชัดเจน ได้แก่ สาขาคมนาคมขนส่ง และพาณิชย์กรรม ส่วนสาขาที่มีการว่าจ้างแรงงานเพิ่มได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้างและบริการ โดยเฉพาะสาขาบริการนั้นเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปเมื่อประเทศพัฒนาขึ้นในระดับหนึ่ง งานด้านบริการจะเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นนั้นจะเห็นชัดเจนในช่วงแผนฯ 9 เนื่องจากในช่วงแผนฯ 8 นั้นเศรษฐกิจจะชะลอตัวอย่างมาก และหลายสาขามีความต้องการแรงงานลดลงอย่างชัดเจน

ในช่วงแผนฯ 8 ปัญหาการว่างงานเปิดเผยพบได้โดยทั่วไป ความไม่สมดุลระหว่างอุปทานแรงงานและอุปสงค์แรงงานมีรุนแรง ปัญหาแรงงานส่วนเกินเกิดขึ้นทั้งในภาคเกษตรและนอกวงเกษตร ผู้จบการศึกษาใช้เวลาหางานทำนานขึ้น มีจำนวนไม่น้อยคอยงานหรือหางานทำนานกว่าหนึ่งปี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์การว่างงานระยะยาว การชะลอตัวของความต้องการด้านแรงงานจะปรับตัวดีขึ้นในช่วงแผนฯ 9 ปัญหาการว่างงานแม้จะลดลง แต่ก็ยังน่าเป็นห่วงเพราะมีปรากฏการณ์และการปรับตัวของโครงสร้างภาคธุรกิจ การผลิตตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งภาคธุรกิจจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคการผลิต หากรัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องการสร้างงาน และกำกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงแล้ว ปัญหาแรงงานจะน่าเป็นห่วงในช่วงแผนฯ 8 และ 9 และในอนาคต แม้แรงงานไทยจะมีความรู้ดีขึ้นในทุกๆ ระดับ แต่การศึกษาสูงขึ้นไม่ใช่เป็นหลักประกันใน

การมีงานทำเสมอไป การศึกษาของ TDRI. ในเรื่องเดียวกัน พบว่ามีปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการแรงงานและการเสนอขายแรงงานในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ โดยพบว่าหลายสาขา มีการผลิตเกินความต้องการ ทำให้เกิดแรงงานล้นเหลือในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตหรือบริการมีโอกาสเลือกคนทำงาน และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลจบในสาขาหรือในวิชาชีพที่ตรงกับงาน เพราะนายจ้างสามารถฝึกหรือให้การอบรมได้

สาขาที่คาดว่าจะมีการผลิตล้นเกินความต้องการ มีอาทิ ช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ช่างกลโรงงาน ช่างยนต์ บางสาขาในอดีตก่อนวิกฤตเศรษฐกิจมีความต้องการมาก อาทิ ช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ แต่หลังวิกฤตความต้องการลดลง แต่สถาบันหรือวิทยาลัยไม่ได้ผลิตลดลงตาม ปัญหานี้เกิดขึ้นมานาน โดยเฉพาะสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีการผลิตล้นเกินความต้องการของตลาด ในอนาคตหากไม่มีการวางแผนการผลิต บุคลากรไทยจะประสบปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างการผลิตและนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างงานด้วย พื้นฐานการผลิตของไทยที่ผ่านมา ยังยึดหลักการนำเข้าเพื่อนำมาประกอบหรือติดตั้ง โอกาสที่จะจ้างงานจำนวนมากจึงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะเป็นอุตสาหกรรมการผลิตในลักษณะปลายน้ำ สภาพการผลิตที่ยึดฐานดังกล่าวจึงไม่อาจสร้างงานให้กับแรงงานไทยที่ขยายตัวขึ้นอย่างสอดคล้องหรือสมดุล กล่าวอีกนัยหนึ่งตลาดแรงงานสำหรับผู้จบสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ยังแคบ และขยายตัวค่อนข้างช้ามาตลอด ปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาจึงน่าเป็นห่วง

ภาคราชการซึ่งอดีตเคยเป็นแหล่งดูดซับแรงงานมีการศึกษา ปัจจุบันแนวโน้มเปลี่ยนไป มีการจำกัดการขยายตัว หลายสาขาไม่ขยายตำแหน่งเพิ่ม และนโยบายการทำให้องค์กรเล็กลงแบบมีประสิทธิภาพเริ่มมีการพูดมากขึ้น หลายสาขาที่มีผู้จบออกมา อาทิ เกษตรศาสตร์ วนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งสายวิทยาศาสตร์ อาทิ วิศวกรรมศาสตร์ เริ่มมีปัญหากการสมัครเข้าทำงานในภาครัฐบาล เมื่อเร็ว ๆ นี้เราจะเห็นว่ามี การประท้วงของนักศึกษาพยาบาลในเรื่องการขยายตำแหน่งงานเพื่อรองรับคนจบออกมา เป็นต้น

กระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นแพร่หลายไปทั่วโลก จะซ้ำเติมสถานการณ์เหล่านี้ ผลกระทบจากการเคลื่อนไหลของเงินทุน การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศเสรี ทำให้ผลกระทบต่อแรงงานเห็นชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมการผลิตและบริการมีทางเลือกแหล่งผลิตที่ราคาถูกได้ง่ายขึ้น การแข่งขันที่รุนแรงทำให้สถานประกอบการไม่มีทางเลือก นอกจากการลดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุน เพื่อให้องค์กรอยู่รอด แรงงานเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งจึงอยู่ในข่ายที่จะถูกปรับหรือกำกับให้อยู่ในกรอบของการปรับโครงสร้างการผลิต การจัดการด้วย

ในส่วนของการปรับรูปแบบทางด้านการจ้างงาน เราจะพบว่าการทำงานมีรูปแบบหลากหลายยิ่งขึ้น อาทิ สถานประกอบการจะจำกัดการจ้างงานเฉพาะที่จำเป็น และว่าจ้างบุคคลในส่วนที่เห็นว่าสำคัญต่องานหลัก งานประกอบหรืองานที่เป็นส่วนสนับสนุนอื่น ๆ จะทยอยตัดทอนไปว่าจ้างแบบรับเหมาช่วง หรือโอนถ่ายให้หน่วยงานบริการอื่น ๆ รับผิดชอบไป เพราะค่าใช้จ่ายถูกกว่า ภายในหน่วยงานการผลิตเอง การจ้างงานในอนาคตจะมีความหลากหลายเช่นกัน เช่น การจ้างงานไม่เต็มเวลา การให้งานไปทำที่บ้าน รูปแบบที่มีผลกระทบมากกว่านั้นก็คือ การว่าจ้างแรงงานต่างชาติมาทำแทน เพราะเห็นว่าค่าจ้างถูกกว่า นอกจากนั้นก็คือการโอนงานไปให้บริษัทในเครือทำทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ เป็นต้น

ในส่วนของการปรับโครงสร้างการผลิต เนื่องจากประเทศไทยสูญเสียการแข่งขันในเรื่องการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพราะประเทศอื่น ๆ มีค่าจ้างถูกกว่า สถานประกอบการส่วนหนึ่งจะหันไปใช้เทคโนโลยีแทน หรือใช้ทุนเข้มข้น นอกจากนั้นยังอาจตัดทอนการผลิตบางส่วนให้มีการรับเหมาช่วงไป หรือให้บริษัทลูกผลิตแทน ในการผลิตก็จะเน้นตามคำสั่ง การผลิตไม่นิยมผลิตเพื่อเก็บสำรองมากเกินไปเกินความต้องการ นอกจากนั้นจะลดขนาดหน่วยงานให้เล็กลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการผลิตก็ดี การจ้างงานก็ดี ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในกลุ่มพนักงาน เพราะส่วนหนึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่สามารถปรับตัวทันกับการเปลี่ยนแปลง ด้วยข้อจำกัดทางด้านเพศ คุณวุฒิ ทักษะ อายุ สุขภาพ แรงงานเหล่านี้จะถูกกันออกจากขบวนการผลิตที่เน้นประสิทธิภาพ คุณภาพ ภาพลักษณ์เหล่านี้เราจะพบว่าบางส่วนบางสาขาอาชีพมีการสร้างงานเพิ่มเติม อาทิ แรงงานมีฝีมือ ทักษะเฉพาะด้าน แรงงานการศึกษาสูง แรงงานที่ไร้ฝีมือทักษะต่ำจึงไม่อาจเข้าสู่ระบบนี้ได้ ก่อให้เกิดการว่างงานหรือไม่ก็หันไปทำงานในภาคนอกกระบวนเพิ่มขึ้น ซึ่งงานนอกกระบวนจะมีปัญหาเรื่องผลิตภาพต่ำ หรือเป็นงานทำต่ำระดับ

กระแสโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และไม่มีประเทศไหนต้องการถูกแบ่งแยกหรือถูกกันออกจากระบบ เพราะความเชื่อว่าการโลกาภิวัตน์ในอีกแง่หนึ่งนำมาซึ่งความเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน เพราะการลงทุนเพิ่มขึ้น การค้าเพิ่มขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ประเทศนั้น ๆ จะต้องมีความพร้อมด้วยทั้งในด้านการปรับโครงสร้าง การมีกฎระเบียบควบคุมที่ยืดหยุ่น ความโปร่งใสในการบริหารจัดการ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรขึ้นมารองรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ปรับตัวไม่ทัน หรืออยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน ไม่สามารถระดมทรัพยากรหรือวางระบบที่จะรองรับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้างได้ทันที ทำให้ปัญหาสังคมถูกละเลย หรือเกิดการพัฒนายที่ไม่เท่าเทียมระหว่างภาคเศรษฐกิจกับสังคม

ทางเลือกของประเทศต่าง ๆ ต่อกระแสโลกาภิวัตน์จะอยู่ระหว่างการเข้าร่วม โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวนำเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวเพื่อเข้าร่วมต่อระบบอย่างช้า ๆ และการเลือกหรือวางยุทธศาสตร์ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ประเทศส่วนใหญ่ปัจจุบันกำหนดแนวทางนี้เป็นทางเลือก โดยวางยุทธศาสตร์ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ประเด็นก็คือเราจะทำอย่างไรให้กลไกตลาดซึ่งจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการค้าการผลิตของเราเอื้ออำนวยต่อสังคม ต่อผู้ใช้แรงงานมากที่สุด

ในส่วนของการบริหารแรงงาน คือปรัชญายุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลซึ่งที่ผ่านมาไม่ได้ปฏิเสธกระแสโลกาภิวัตน์ ตรงกันข้ามได้ระมัดระวังและหันมาปรับแนวทางการเปลี่ยนแปลงทั้งในภาครัฐและเอกชน ในภาคเอกชนเห็นได้ชัดเจนว่า ภาคธุรกิจ โดยเฉพาะการค้า พาณิชยกรรม การเงิน การธนาคาร ได้หันมาปรับโครงสร้างการจ้างงาน การพัฒนาบุคลากร ในส่วนของการพัฒนาบุคลากร บทบาทของกระทรวงแรงงานจะมีความสำคัญ เพราะต้องดูแลแรงงานที่อยู่ในระบบการศึกษา หรือไม่ศึกษาต่อ แต่เตรียมตัวเข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งแรงงานที่ทำงานอยู่แล้ว จำเป็นต้องปรับทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการ การพัฒนาฝีมือแรงงานจึงต้องปรับแนวยุทธศาสตร์ เป็นลักษณะหันเข้าหาตลาดมากขึ้น (Market Oriented) ดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร วิธีการฝึก อุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึก เน้นกลุ่มเป้าหมายที่อาจถูกกันออกจากระบบได้ง่าย อาทิ กลุ่มเด็กสตรี แรงงานที่สูงอายุ การส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมในการเรียนรู้และการฝึกอบรมตลอดชีวิต การประชาสัมพันธ์ให้เกิดทางเลือก โอกาสและการเข้าถึงอย่างกว้างขวาง ระบบการฝึกแบบ (CBST.) ซึ่งดึงภาคเอกชนโดยเฉพาะสถานประกอบการจำเป็นต้องเร่งรัดและผันไปสู่แนวทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และตอบสนองต่อความต้องการภายใต้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

ในส่วนของการจัดหางานให้แรงงาน จะต้องสร้างความต้องการแรงงานให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในแง่นโยบายการสร้างงาน (การลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต) จะต้องอยู่บนรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ความต้องการแรงงานในสาขาต่าง ๆ ควรมีพื้นฐานมาจากการขยายการผลิตหรือลงทุนเพื่อการผลิตที่แท้จริง สร้างประโยชน์และก่อให้เกิดผลิตผลอย่างต่อเนื่อง บทบาทดังกล่าวจำเป็นและควรได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรม หอการค้า ซึ่งควรสอดคล้องและเป็นเอกภาพ การส่งเสริมการลงทุนโดยพิจารณาประโยชน์ให้ผู้เข้ามาลงทุน โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบควรมีการทบทวน โดยเฉพาะมาตรการต่าง ๆ ที่จะชักชวนต่างประเทศการเข้ามาลงทุน ซึ่งจะต้องสามารถแข่งขันกับชาติอื่น ๆ ได้นั้น ควรสอดคล้องหรือเป็นแนวเดียวกันกับการพัฒนาในประเทศในภาพรวม เพราะเป้าหมายของการผลักดันหรือส่งเสริมการลงทุนก็คือการพัฒนาประเทศซึ่งคลุมถึงการพัฒนาสังคมด้วย ในขณะที่เป้าหมายของธุรกิจ สถานประกอบการนั้นมุ่งกำไร

เป็นหลัก ฉะนั้นการสร้างกำไรควรตอบสนองและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศไปด้วยในตัว การส่งเสริมอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน ควรพิจารณาประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ควรส่งเสริมนับตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น หรืออุตสาหกรรมต้นน้ำ เพื่อให้โอกาสแก่แรงงานในการที่จะพัฒนากระบวนการผลิตแต่ละขั้นตอน มิใช่เน้นเฉพาะการประกอบหรือติดตั้งแต่อย่างเดียว มิเช่นนั้นอุตสาหกรรมของประเทศจะย่ำเท้าอยู่กับที่และไม่สามารถพัฒนาตนเองที่จะแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ ที่สำคัญระบบการค้าระหว่างประเทศปัจจุบันเน้นเรื่องประสิทธิภาพ คุณภาพของสินค้า และผลิตภัณฑ์ หากประเทศไทยรับระบบการค้าเสรีโดยไม่ปรับตนเอง ก็จะเป็นการแข่งขันที่นำไปสู่ความเสียเปรียบ และสุดท้ายต้องถูกขแงหน้าโดยประเทศอื่น ๆ ไปหมด (A Race to the Bottom)

ในอนาคตนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน การค้าระหว่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อแรงงานจะต้องพิจารณาให้มีผลกระทบต่อแรงงานน้อยที่สุด กระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงานก็จริง แต่กระแสดังกล่าวไม่อาจสร้างงานให้กับทุกคนได้ เช่นเดียวกับนโยบายการลงทุนที่นำมาซึ่งการจ่ายค่าจ้างถูก สิทธิแรงงานถูกรีดรอนหรือมีสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรมคงต้องทบทวนและหลีกเลี่ยงให้มากที่สุด นโยบายการพัฒนาที่เน้นการเสียสละและยอมรับค่าจ้างถูก สภาพการจ้างเลวร้าย เพื่อแลกกับการเติบโตทางเศรษฐกิจคงทำได้ยากนับแต่ต่อไป เพราะปัญหาสังคมมีมากเกินพอที่จะหวนกลับไปอีก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เราเรียนรู้ถึงความแตกต่างในเรื่องการกระจายรายได้ ความยากจน ซึ่งท้ายสุดแผนฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ซึ่งยืนยันหนักแน่นถึงการพิจารณาคอนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงถือเป็นแนวทางที่ถูกทาง ฉะนั้นการพัฒนาในส่วนที่อาจกระทบต่อแรงงาน มีสิ่งสมควรหลีกเลี่ยงอย่างน้อย 3 ประเด็น คือ

- กระแสโลกาภิวัตน์ที่นำไปสู่หรือผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคร ซึ่งก็คือผู้ใช้แรงงาน
- การลงทุนหรือการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม
- การรีดรอนหรือบั่นทอนเสถียรภาพหรือความสงบทางสังคม อาทิ ความยากจน การใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อศีลธรรม

ในส่วนของการจัดการและบริหารแรงงาน ภายหลังการจัดระบบการลงทุนและการไหลเข้าของเงินทุนแล้ว นอกจากการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แรงงานไทยมีศักยภาพพอที่จะเลือกงานและสร้างรายได้แล้ว ระบบการจัดหางานที่กล่าวข้างต้นยังต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริง โดยเฉพาะความไม่ลงตัวหรือสอดคล้องระหว่างอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานและการเสนอขายแรงงาน ดังปัญหาที่ได้ยกขึ้นมากล่าวข้างต้น สภาพดังกล่าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ของการจัดหางาน การนำ

ข้อมูลด้านตลาดแรงงาน การคาดการณ์กำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน และที่ว่างงาน ตลอดจนการร่วมมือประสานกับฝ่ายจัดการในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ชัดเจน และความต้องการของแรงงานในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และบริการ ทั้งนี้เพื่อลดการสูญเสียในการผลิตกำลังคนที่ตลาดมีอยู่เพียงพอแล้ว และการเตรียมในสาขาที่ต้องการจริง ๆ นอกจากนั้นนโยบายการสนับสนุนแรงงานอย่างแข็งขัน (Proactive Labour Policies) จะต้องชัดเจนต่อเนื่อง และสร้างศรัทธา นโยบายดังกล่าวประกอบด้วย การเสริมสร้างแรงงานให้มีศักยภาพที่พร้อมจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน อาทิ การฝึกอบรมอาชีพ การทຸ່ມค่าใช้จ่ยในภาครัฐในการสร้างงาน และนโยบายช่วยเหลือคนที่ตกงาน ว่างงาน สตรี คนชรา (Passive Labour Policies)

ในการเสริมสร้างงาน การพิจารณาความหลากหลายในภาคระบบ (Formal Sector) และภาคนอกระบบเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับภาคในระบบต่อไปจะมีความหลากหลายมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การปรับปรุงระบบการจ้างงาน และจะมีแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่อาจผันตัวเองเข้าสู่ในระบบและต้องถูกผลักดันออกไป ปัญหานี้จะต้องมีกระบวนการเยียวยาป้องกันและส่งเสริมควบคู่กันไป อาทิ นโยบายส่งเสริมให้สถานประกอบการสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือการช่วยเหลือให้สถานประกอบการยังคงว่าจ้างไม่ลดปริมาณคนงาน ตลอดจนการมีมาตรการชักจูงใจให้ สถานประกอบการว่าจ้างแรงงานเพิ่ม เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์มิให้การจ้างแรงงานในภาคในระบบถูกกระทบกระเทือน หรือได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากเกินไป ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าประเด็นการป้องกันก็คือ การเยียวยาคนงานที่ไม่มีทางเลือกและต้องถูกปลดออก การเยียวยานั้นนอกจากการมีระบบคุ้มครองการสูญเสียรายได้แล้ว ยังรวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนให้เขามีโอกาสกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้งหนึ่งด้วย เพราะคนที่ตกงานนั้นจำนวนไม่น้อยยังอยู่ในวัยทำงานอีกนาน หากปล่อยให้ว่างงานหรือไม่มีงานทำจะทำให้เขาสูญเสียโอกาส รายได้ และทักษะฝีมือที่มีอยู่ มาตรการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการอยู่แล้วก็คือ การฝึกทักษะ หรือการเรียนรู้วิชาชีพ ซึ่งจะทำให้เขามีโอกาสกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เร็วขึ้น ประเด็นก็คือ การติดตามผลและการสอนวิชาชีพนั้นควรมีการคาดการณ์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นในทางรูปธรรมด้วย การฝึกวิชาชีพในช่วงเศรษฐกิจขบเขาเพื่อเตรียมคนให้พร้อมเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวเป็นสิ่งที่ดี แต่ในทางปฏิบัติการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้เร็วดังคิด จึงจำเป็นจะต้องปรับแนวทางการจัดหางานเพื่อให้โอกาสคนงานดังกล่าวได้มีงานทำเร็วขึ้น

การส่งเสริมธุรกิจนอกระบบ (Informal Sector) เป็นยุทธศาสตร์การสร้างงานวิธีหนึ่ง ซึ่งมีประเทศจำนวนมากประกาศเป็นนโยบายในการทำสงครามกับปัญหาการว่างงาน เพราะเห็นว่าธุรกิจนอกระบบหรือภาคนอกระบบเป็นทางเลือกที่สร้างงานให้คนเป็น

จำนวนมากอยู่แล้ว ไม่ว่าในยามเศรษฐกิจรุ่งเรืองหรือซบเซา เพราะธุรกิจนอกระบบเป็นภาคที่เข้าถึงง่าย ใช้เงินทุนน้อย เพียงรัฐบาลกำหนดกรอบนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องการเข้าถึงเงินทุน การพัฒนาทักษะการจัดการ การฝึกอบรมเรื่องการตลาด และการลดกฎเกณฑ์ที่ไม่เอื้ออำนวย (Deregulations) ต่อการดำเนินงาน ธุรกิจนอกระบบจะเติบโตอย่างรวดเร็ว มีโอกาสสร้างงาน สร้างเครือข่ายกลายเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้และหลักประกันให้คนทำงานได้อย่างรวดเร็ว นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเรามักเป็นห่วงก็คือสวัสดิภาพและสภาพการจ้างของลูกจ้างที่ทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งเลวร้ายและไม่ดีนั้น ข้อเท็จจริงมีว่าคงมีส่วนหนึ่งซึ่งว่าจ้างหรือมี สภาพการจ้างที่ไม่ดีนัก โดยเฉพาะในกิจการห้องแถว หรือที่หลบดำเนินการอยู่ในอาคารซึ่งมีปัญหาในการตรวจสอบ แต่ก็ยังมีธุรกิจนอกระบบจำนวนไม่น้อยที่กำหนดสภาพการจ้างและมีรายได้ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเริ่มมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนมีการกล่าวว่าธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดย่อมในปัจจุบันนั้นต้องแข่งขันกันสูง สภาพการจ้างที่ว่าเลวร้าย หรือเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ขาดโครงสร้างหรือระบบที่เป็นธรรม กลายเป็นเรื่องอดีตไปแล้ว เพราะธุรกิจขนาดย่อมปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจขนาดกลางและใหญ่ได้ รับการรับช่วงงานมาทำ ซึ่งลักษณะงานต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพคุณภาพ และประสิทธิภาพ ฉะนั้นธุรกิจขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องอาศัยพนักงานลูกจ้างที่มีทักษะ ซึ่งการจะรักษาคงงานได้นั้นจะต้องมีค่าตอบแทนตามราคาตลาด หรืออย่างน้อยไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

สำหรับการส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อมหรือธุรกิจนอกระบบในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้น มีหน่วยงานหลายหน่วยซึ่งรับผิดชอบดูแลโดยตรงหรือโดยอ้อม อาทิ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ในฐานะกรมการจัดหางานมีภารกิจจะต้องพัฒนาและส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อมให้เป็นฐานของการสร้างงาน สนับสนุนการเข้าถึงเงินทุนสินเชื่อ ส่งเสริมคุณภาพการผลิต การขนส่ง การตลาด ในส่วนภารกิจหลัง ๆ นั้นจำเป็นต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะการส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อแก่นักธุรกิจรุ่นใหม่ ๆ ที่เป็นผู้จบการศึกษาหรือกำลังศึกษาใกล้จบ ตลอดจนผู้ประกอบการขนาดเล็กซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการปล่อยกู้ในวงเงิน 300 ล้านบาท ซึ่งจากโครงการดังกล่าวจะช่วยสร้างงานให้กับผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาในการใช้เวลาหางานทำมากขึ้น

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะบทบาทสำคัญเช่นกัน ในเรื่องการจัดหลักสูตรและโครงการอบรมเพื่อเสริมทักษะด้านการจัดการ วิชาชีพหรืออาชีพเฉพาะด้าน ส่วนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะทำหน้าที่กำกับและให้การคุ้มครองแรงงานที่ด้อยโอกาส

บางประเภทซึ่งยากแก่การกำกับหรือควบคุม ด้วยเหตุจากสภาพการจ้างที่ค่อนข้างยากแก่การตรวจสอบ นอกจากนั้นยังจำเป็นต้องขยายและออกกฎหมาย กฎหมายใช้บังคับแก่ลูกจ้าง ซึ่งสภาพการจ้างถูกปรับเปลี่ยนไป เช่น แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร แรงงานทำงานไม่เต็มเวลา หรือแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งแรงงานด้อยโอกาสดังกล่าวมีจำนวนไม่น้อยที่ยังมีสภาพการจ้างต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนด

สำหรับแนวทางและนโยบายการให้การคุ้มครองแรงงานในอนาคต กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมควรมีนโยบายระยะยาวที่จะส่งเสริมผลักดันให้ลูกจ้างมีสภาพการทำงานที่เหมาะสมและดีเพียงพอ (Decent Working Conditions) สภาพการจ้างที่ดีมีความครอบคลุมถึงอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม แรงงานหญิงมีรายได้เท่าเทียมกับชายสำหรับการทำงานที่มีค่าเท่ากัน แรงงานหญิงได้รับโอกาสในการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ แรงงานมีสวัสดิการ และได้รับสิทธิพื้นฐานในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลาป่วย ลาคลอด โดยทั่วถึง และเมื่อต้องถูกออกจากงานหรืออยู่ในวัยชราก็มีรายได้เพื่อเลี้ยงชีพต่อไป เป็นต้น

สำหรับกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยปัจจุบันได้มีการตราและให้ความคุ้มครองแรงงานโดยหลักการทั่ว ๆ ไปแล้วเป็นส่วนใหญ่จะมีแรงงานบางประเภทที่ยังจำเป็นต้องขยาย และให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นในบางเรื่องเกี่ยวกับแรงงานเกษตร แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งปัจจุบันยังครอบคลุมไม่ถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน เป็นต้น นอกจากนั้นประเทศไทยยังจำเป็นต้องขยายขอบเขตครอบคลุมถึงแรงงานบางประเภทซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานยังครอบคลุมไม่ถึง แต่ในหลักของสากลแล้วถือเป็นแรงงาน อาทิ หญิงขายบริการทางเพศ การใช้แรงงานเด็กบางประเภท เช่น ให้เด็กค้าบริการทางเพศ ถ่ายภาพ หรือเพื่อผลิตสื่อลามกอนาจาร การให้เด็กลักลอบค้ายาเสพติด สิ่งเหล่านี้ปกติมีกฎหมายอยู่แล้ว แต่ก็ถือเป็นงานหรือการทำงานที่ขัดกฎหมายและไม่อาจยอมรับได้ โดยเฉพาะงานดังกล่าว อาทิเช่น ให้เด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปี (ตามมาตรฐาน ILO) ประกอบอาชีพ ซึ่งนอกจากจะขัดกฎหมายแล้วยังไม่เป็นงานที่เลวร้ายสุด ๆ ไม่อาจรับได้ด้วย ซึ่งรูปแบบการใช้แรงงานดังกล่าวปัจจุบันได้ถูกตราเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ (อนุสัญญาฉบับที่ 182 ผ่านการรับรองในปี 1999) และถือเป็นอนุสัญญาหลักอีกฉบับหนึ่ง ซึ่ง ILO ประสงค์ให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน และประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งซึ่งอยู่ในเป้าหมายที่จะได้รับสนับสนุนให้เป็นผู้นำในภูมิภาคในการใช้แรงงานที่เลวร้ายตามอนุสัญญาฉบับนี้

การคุ้มครองแรงงานสตรีเป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งจะมีการให้ความสำคัญและติดตามอย่างมากขึ้น สำหรับการบริหารแรงงานในอนาคต เนื่องจากบทบาทสตรีได้มี

การรับรองในอนุสัญญาฉบับที่ 100 และการที่นานาประเทศได้จัดให้มีการรณรงค์ในเรื่องสิทธิสตรีอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสตรี อาทิ สิทธิความเท่าเทียมในเรื่องโอกาส การไม่ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศหรือล่วงละเมิดทางเพศ ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น สำหรับการบริหารแรงงานสตรีแม้ปัจจุบันกฎหมายและสิทธิเกี่ยวกับสตรีจะไม่มีทางเลือกปฏิบัติในแง่กฎหมายก็ตาม แต่สำหรับทางปฏิบัติหรือข้อเท็จจริงมีหลายเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการเลือกปฏิบัติไม่มี อาทิเช่น การดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ การเป็นผู้นำด้านต่าง ๆ ทั้งในภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และภาคราชการ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านแรงงานสัมพันธ์ ถือเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสภาพการค้า หรือสภาอุตสาหกรรม ตลอดจนสภาองค์การนายจ้าง และสหภาพแรงงาน เพราะกฎเกณฑ์เรื่องแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบันถูกกีดกีดกันและได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ การค้าเสรีอย่างกว้างขวางและเป็นไปทั่วโลกไม่เพียงเฉพาะประเทศไทย รัฐบาลในฐานะผู้กำกับ ผู้กำหนดกติกา จำเป็นต้องมีจุดยืนในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนใหญ่ และในฐานะเป็นผู้ดูแลและดำเนินการในเรื่องการพัฒนา ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้างกับรัฐบาล อยู่ที่นายจ้างนั้นดำเนินงานหรือมีธุรกิจซึ่งเน้นเป้าหมายที่กำไร (Profit) ในขณะที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลอยู่ที่การพัฒนา (Development) การพัฒนานั้นจะต้องประสานและรักษาความสมดุลระหว่างการลงทุน การสร้างงาน และความยุติธรรมในสังคม การลงทุนหรือสร้างกำไรที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ เน้นการขยายตัวของสถานประกอบการโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสังคม และพัฒนามองทำได้ยากแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาสังคมมีมากขึ้นกว่าจะรองรับเพิ่มเติมได้อีก

ด้วยเป้าหมายการพัฒนาอยู่ในจิตสำนึก บทบาทของรัฐจึงจำเป็นต้องวางกติกาโดยคำนึงถึงหลักการประสานผลประโยชน์ ซึ่งพิจารณาแล้วไม่เป็นผลเสียต่อส่วนรวม ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมแนวทางการพัฒนา ซึ่งบางประเด็นรัฐไม่จำเป็นต้องทำเอง เพียงแต่สนับสนุน เพราะภายใต้การแข่งขันยุคที่เสรีทางการค้า การเคลื่อนไหลของเงินทุนเป็นไปอย่างสูงนั้น บทบาทของรัฐมีขอบเขตจำกัดและมีแนวโน้มจะอ่อนแอลงตามด้วยเหตุผลของความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับและยึดหลักการพัฒนาอยู่

ประเด็นในส่วนที่รัฐต้องมีบทบาทชัดเจน ในส่วนที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ก็คือ การรับรองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งหลักการนี้ใช้กันทั่วโลก สิทธิดังกล่าวคลุมถึงการให้หลักประกันและการคุ้มครอง เสรีภาพในการสมาคม การส่งเสริมหลักการ

ร่วมเจรจาต่อรอง หลักการทั้ง 2 ประเด็นนี้มีความสำคัญ เพราะจะช่วยให้ลูกจ้างมีสถานภาพและอำนาจต่อรองเพียงพอที่จะหารือเจรจากับนายจ้างเพื่อหาข้อยุติที่เป็นธรรมและยอมรับได้ทุกฝ่าย การไม่ให้สิทธิหรือไม่รับรองรังแต่จะนำมาซึ่งความวุ่นวายและไม่สามารถนำมาซึ่งเป้าหมายทั้งของฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้างได้

ที่กล่าวข้างต้นเป็นการส่งเสริมการหารือ เจรจาต่อรองในลักษณะของทวิภาคี ส่วนไตรภาคีนั้นเป็นขบวนการซึ่งมีมานานแล้ว แต่ยังจำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อให้กลไกนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ไตรภาคีได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ พัฒนาให้ผู้แทนได้รับการฝึกอบรมและรับทราบข้อมูลพื้นฐานเพื่อเสริมในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการคัดเลือกผู้แทนควรทบทวนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือลูกจ้างหรือนายจ้างมากที่สุด

ในส่วนของการส่งเสริมพัฒนาทางฝ่ายจัดการทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ก็คือการเสริมสร้างความเข้าใจและชี้ประโยชน์ของการรับรองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมทวิภาคีในการหารือแก้ไขปัญหาร่วมกัน บทบาทของรัฐที่ควรดำเนินการก็คือการส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างดำเนินการตามกระแสการเรียกร้องที่ให้มีการรับผิดชอบร่วมต่อสังคมในด้านต่าง ๆ ทั้งแก่ผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม และการผลิตสินค้าหรือบริการที่เน้นความปลอดภัย และคำนึงถึงศีลธรรมและประโยชน์ของสังคม

กระแสเรียกร้องความรับผิดชอบต่อสถานประกอบการต่อสังคมนี้เป็นทั้งกระแสที่เกิดจากผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าการเคลื่อนไหลของเงินทุนและการลงทุนนับแต่นี้ไปควรตระหนักถึงปัญหาสังคม และปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะที่ผ่านมาการพัฒนาจะละทิ้งปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางจนเกิดปัญหามลพิษและปัญหาสังคมอย่างมากมายเกือบทุกประเทศในโลก การเรียกร้องนี้เน้นทุกฝ่าย ทั้งนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง หรือแม้แต่องค์กรของตนเอง โดยแต่ละฝ่ายอาจกำหนดยุทธศาสตร์ของตนเอง เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ของฝ่ายลูกจ้างนั้นควรมีแนวทางและเน้นหลักการอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. คุณภาพของสินค้าและบริการที่สอดคล้องกับสังคม และเน้นสิ่งที่นายจ้างและลูกจ้างภาคภูมิใจในผลงาน
2. การรับผิดชอบต่อสังคมและการยืนหยัดต่อการรักษาสภาพแวดล้อม รวมทั้งการยอมรับชุมชนท้องถิ่นที่จะเข้ามาร่วมรับผิดชอบ
3. งานที่ทำมีคุณภาพ ซึ่งให้โอกาสลูกจ้างในการพัฒนาตนเอง โดยมีสภาพการทำงานที่เหมาะสม มีส่วนร่วมความรับผิดชอบ

สำหรับทัศนะของลูกจ้างต่อสถานที่ทำงานพัฒนา (Developing Workplace) นั้น สถานประกอบการควรเป็นองค์กรซึ่งไม่ได้แยกตนเองอยู่โดดเดี่ยวหรือเป็นเอกเทศ แต่จะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนสังคม โดยร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น สังคมโดยรวม และสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งแนวทางนี้ควรเป็นกิจกรรมอันหนึ่งของสหภาพแรงงานด้วย ที่สำคัญ กิจกรรมที่จะผลักดันให้มี “สถานประกอบการพัฒนา” นั้นมิได้เกิดขึ้นง่าย ๆ แต่จะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายจัดการและแรงสนับสนุนจากลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ ทั้งในภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการพลเรือน โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการเน้นคุณภาพสินค้า บริการ ให้ความสำคัญรับผิดชอบต่อผู้บริโภค ชุมชน และสังคมโดยรวม

รูปแบบหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมซึ่งฝ่ายลูกจ้างสามารถทำได้ก็คือ การเพิ่มผลผลิตโดยความร่วมมือกับนายจ้าง เพราะการเพิ่มผลผลิตจะทำให้ได้หากนายจ้างไม่ริเริ่มหรือร่วมมือสนับสนุนการฝึกอบรม ใช้วิทยาการการผลิต และท้ายสุดก็ต้องอาศัยลูกจ้างเป็นกลไกที่จะผลิตสินค้าในขั้นตอนสุดท้าย การเพิ่มผลผลิตเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา เมื่อสัมฤทธิ์ผลโอกาสที่จะรองรับหรือรับผิดชอบด้านอื่น ๆ จะติดตามมา ผลผลิตที่สูงขึ้นจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับผลตอบแทนเพิ่ม เมื่อผลิตผลสูงขึ้นหากเน้นเรื่องคุณภาพติดตามมาก็จะทำได้ง่ายขึ้น สินค้าบริการที่มีคุณภาพคงไม่มีใครปฏิเสธว่าเป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งมาตรการทั้งสองหากสำเร็จโอกาสที่จะสร้างกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคมก็จะติดตามมาได้

ในส่วนของฝ่ายจัดการ การรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเรื่องเก่าที่มีการพูดมานานแล้ว เพราะฝ่ายจัดการมีโอกาสและศักยภาพมากกว่า โดยเฉพาะหากมีทัศนกว้างไกล (Vision) มีความคิดริเริ่ม โอกาสที่จะจัดทำโครงการเพื่อชุมชน เพื่อสังคมจะทำได้เร็วและหวังผลได้ดีกว่า ปัจจุบันมีหลายประเทศซึ่งสมาคมนายจ้างได้เรียกร้องให้สถานประกอบการดำเนินกิจการโดยคำนึงถึงผู้บริโภค คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงความปลอดภัย ในเรื่องคุณภาพของสินค้าและบริการได้มีการเสนอแนวทางปฏิบัติ (Code of Conducts) ในเรื่องจรรยาบรรณต่าง ๆ ของผู้ผลิต ซึ่งปกติจะรวมถึงการเคารพต่อสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน สิทธิของสตรีและเด็ก เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น บริษัทผลิตรองเท้าไนกี้ ได้มีการประชุมทุก 6 เดือน ระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทซึ่งเป็นคู่สัญญาผลิตในเอเชีย ซึ่งการประชุมนอกจากเป็นเรื่องของธุรกิจแล้ว ยังมีการพูดถึงความรับผิดชอบต่อบริษัทต่อสังคม โดยเริ่มขึ้นที่ประเทศเวียดนามก่อน หลังจากนั้นจึงได้มีการพัฒนาและมีการบรรจุเป็นระเบียบวาระประชุมในการประชุมที่ประเทศอื่น ๆ ตามมา โดยรวมทั้งประเทศไทยด้วย²

² Nike Inc. "Nike and Independent Monitoring. ILO, Enterprise Forum, 1999. p. 54.

สำหรับบริษัทในก๊นั้นได้มีสัญญาารวมกับผู้ผลิตฝ่ายไทยมาตั้งแต่ปี 1980 และได้ขยายกิจกรรมและธุรกิจเรื่อยมา โดยเฉพาะการเข้าไปสู่ภาคชุมชนหรือชนบท โดยการส่งเสริมให้ชุมชนชนบทเข้ามามีส่วนร่วม ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มบริษัทแพนเอเชีย ซึ่งเป็นคู่สัญญาได้จัดตั้งโรงงานลูกในชนบทถึง 30 แห่ง โดยนำแรงงานชนบทในชุมชนเข้าร่วมโครงการ นอกจากนั้นยังร่วมกับองค์กรภาคเอกชน คือ สมาคมประชากรและการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีนายมีชัย วีระไวทยะ เป็นผู้อำนวยการ โดยสมาคมจะเข้ามาเสริมในแง่การเสริมสร้างและพัฒนาชุมชน เช่น การจัดทำธนาคารผัก (Vegetable Bank) โรงเรียน โครงการปลูกป่าหรือหวนสู่ป่า เป็นต้น³

ในส่วนของรัฐบาลนั้น แนวทางที่จัดทำมาแล้วก็คือการส่งเสริมให้มีแนวปฏิบัติทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ หรือการจัดทำโครงการเกษตรในโรงงาน โดยเข้าร่วมกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในการจัดทำโครงการเสริมรายได้และใช้เวลาให้เกิดประโยชน์ ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้รัฐบาลควรดำเนินการต่อไป โดยพยายามขยายผลไปยังกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ด้อยโอกาส หรือแรงงานที่ถูกปลดออกจากงาน เพราะแรงงานเหล่านี้ย่อมคิดว่าเพียงแค่คุ้มครองให้กับได้รับค่าชดเชยแล้วเป็นอันหมดภาระ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีการเข้าใจผิดอย่างยิ่ง เพราะค่าชดเชยนั้นใช้ไม่นานก็หมด แต่คนเหล่านี้ก็ยังวนเวียนอยู่ไม่ได้ไปไหน แม้รัฐบาลจะหมดภาระ บริษัทจะหมดภาระไปแล้ว แต่คนเหล่านี้ก็ยังเป็นภาระให้กับสังคมต่อไป เพราะจะต้องมีหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามารับช่วงให้ความช่วยเหลือเขาอยู่ดี ฉะนั้นหากเราได้เข้าไปรองรับก่อนช่วยเหลือก่อนเพื่อให้เขามีโอกาสหวนกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ให้ได้เร็วที่สุด ก็จะเป็นการช่วยเหลือกำลังแรงงานของชาติได้เร็วขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะการจัดทำโครงการเครือข่ายช่วยเหลือทางด้านสังคม ซึ่งจะให้หลักประกันแก่เขาในช่วงที่จำเป็นจริง ๆ ให้มีรายได้บ้างเพื่อป้องกันมิให้เขาต้องถูกตัดออกจากสังคมออกไป เพราะถึงช่วงนั้นค่าใช้จ่ายโดยหน่วยอื่น ๆ จะเพิ่มมากขึ้น และทุกอย่างก็ล้วนมาจากงบประมาณของรัฐบาลหรือของประชาชนอยู่ดี

³ เพิ่งอ้าง น. 56.

ห้าสิบปีของแรงงานไทยบนถนนที่ขรุขระและลุ่มดอน

แรงงานไทยเมื่อห้าสิบปีก่อนเกือบทั่วประเทศเป็นแรงงานเกษตร แรงงานอุตสาหกรรมเกือบจะไม่มี จากสถิติปี พ.ศ. 2482 มีแรงงานประมาณ 6 ล้านเศษ คนทำงานรับจ้างมีประมาณสองแสนเศษ ส่วนใหญ่เป็นคนทำงานตามโรงเลื่อย โรงสี โรงน้ำแข็ง สวนยางเหมืองแร่ การคมนาคมขนส่ง และบริการ ซึ่งเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กและระบบครอบครัว ข้อขัดแย้งมีน้อย เมื่อเกิดมีปัญหาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจก็เป็นผู้ดำเนินการ กฎหมายแรงงานยังไม่มี หน่วยแรงงานของรัฐก็เป็นแผนกเล็กสังกัดอยู่กับกองกรมที่ทำหน้าที่ด้านพาณิชย์ ต่อมาจึงโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย การก่อตั้งเป็นรูปสมาคมก็เพิ่งเริ่มกันในกรุงเทพฯ สมาคมอันแรกและตั้งมาช้านานก็คือสมาคมคนงานรถรางซึ่งก่อตั้งในปี พ.ศ. 2430 ต่อมาก็มีสมาคมของคนงานโรงสีข้าว โรงเลื่อย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลไทยได้แสดงความเป็นห่วงเรื่องการว่างงาน และได้ประกาศใช้กฎหมายจัดหางานสองฉบับ ทั้งได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นทั่วราชอาณาจักร ต่อมาได้ออกประกาศใช้กฎหมายด้านแรงงานสองฉบับคือ พระราชบัญญัติสำรวจภาวะกรรมกร พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 แต่ความสนใจได้ลดน้อยลงและมิได้มีการดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งประเทศเข้าสู่สภาวะสงครามในปี พ.ศ. 2484

ควรจะกล่าวได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2480-2483 ซึ่งเป็นช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังมีบทบาทอย่างเต็มที่ ได้มีสมาชิกหลายท่านพยายามเสนอให้มีกฎหมายแรงงานถึงสองครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความสนใจในหมู่คนงานและประชาชนพอสมควร แต่น่าเสียดายที่ในการเสนอครั้งที่สองแม้จะเป็นร่างของรัฐบาล แต่รัฐบาลเองในที่สุดก็ถอนร่างพระราชบัญญัติแรงงานเสียเอง

สภาพและภาวะด้านแรงงานได้ขยายตัวและเป็นที่สนใจของนักการเมืองและรัฐบาลมากขึ้น ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลง คนงานเริ่มเคลื่อนไหวในการจัดตั้งเป็นรูปสมาคม เช่น สมาคมช่างพิมพ์ สมาคมสามล้อ สมาคมขนส่ง ในขณะที่เดียวกันก็มีความพยายามที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนใหญ่ในรูปของสหพันธ์ เช่น สมาคมคนงานชนชาวนครก็ได้รวมกับคนงานอีกหลายกลุ่ม สหพันธ์คนงานรถไฟ สหพันธ์คนขับรถ ในที่สุดในปี พ.ศ. 2490 ก็ได้ก่อตั้งเป็นรูปสภาขึ้น คือ สหอาชีพกรรมกรไทย ในด้านรัฐบาลเองก็ได้แสดงความสนใจในเรื่องแรงงาน โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาแรงงานขึ้นในปี พ.ศ. 2497

ความเคลื่อนไหวของคณงานและความสนใจของรัฐบาลได้หยุดชะงักลงเมื่อมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 เป็นผลให้สภาผู้แทนถูกยุบไป และการเคลื่อนไหวในด้านประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางสังคมก็สิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง

ภาวะการณ์ด้านแรงงานเริ่มคลี่คลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา เนื่องจากหัวหน้ารัฐบาลในช่วงนั้น (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) เริ่มปฏิรูปการปกครองให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน คณงานก็สามารถก่อตั้งเป็นสมาคม และเริ่มทำการต่อรองและเรียกร้องต่อนายจ้าง หน่วยงานด้านแรงงานของรัฐในช่วงนั้น (กองกรรมกร กระทรวงมหาดไทย) ก็ได้เริ่มพิจารณาปัญหาแรงงานและเสนอให้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงาน ซึ่งในที่สุดก็มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรก (พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันการเคลื่อนไหวแรงงานอย่างกว้างขวาง ในช่วงหนึ่งปีมีการก่อตั้งสหภาพแรงงานถึง 200 แห่ง และมีสภาแรงงานสองสภา

การปฏิรูปด้านแรงงานได้ดำเนินการไปได้เพียงปีเศษก็ต้องหยุดชะงักลงอีกด้วยผลของการปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายแรงงาน และประกาศเลิกล้มสหภาพแรงงานและการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานทั้งหมด ผลของการปฏิวัติครั้งนี้ทำให้ขบวนการแรงงานได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก ผู้นำคณงานถูกคุกคาม และหลายคนถูกจับขังโดยไม่ได้มีการพิจารณา บางส่วนไปต่อสู้ทางลับ และบางส่วนสาบสูญไป การเคลื่อนไหวทั้งหลายสิ้นสุดลง กล่าวได้ว่าเป็นยุคมืดของประวัติศาสตร์ด้านแรงงาน

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีกฎหมายแรงงาน ปัญหาข้อขัดแย้งก็เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2503 คณงานชนข้าวสารตามโรงสีจำนวน 3,000 คน ได้หยุดงานเป็นเวลาหนึ่งอาทิตย์ สาเหตุสำคัญเนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบจากหัวหน้าคณงาน

ภาวะการณ์ด้านแรงงานเริ่มแจ่มใสขึ้นหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2507 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร เข้ารับตำแหน่งในฐานะหัวหน้ารัฐบาล) นอกจากนี้ปัญหาทางด้านแรงงานเริ่มปรากฏออกมา อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ มีการเร่งรัดสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุน จึงทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและแรงงานหลายอย่าง โดยเฉพาะทางด้านแรงงาน แม้จะมีความต้องการแรงงานหลายประเภท แต่ขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าจำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น ปัญหาข้อขัดแย้งก็เกิดขึ้นมาก รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องพิจารณายกร่างกฎหมายแรงงาน ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาและระงับข้อพิพาทแรงงานขึ้นในปี พ.ศ. 2508 ในที่สุดก็ได้ยกฐานะกองแรงงานขึ้นเป็นกรมในปี พ.ศ. 2509

การปรับปรุงนโยบายและกฎหมายด้านแรงงานได้ดำเนินต่อไป ในที่สุดก็มีการเสนอร่างกฎหมายแรงงานต่อสภาผู้แทนในปี พ.ศ. 2512 แต่ไม่ทันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแรงงานก็ตกไปเมื่อมีการยุบสภาฯ ในปีเดียวกันนั้น

แม้จะได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและยุบสภาฯ ฝ่ายบริหารและนักวิชาการก็พยายามผลักดันให้มีกฎหมายแรงงาน และให้รื้อฟื้นนโยบายและร่างพระราชบัญญัติแรงงานมาพิจารณา ในที่สุดก็ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) ซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบัน ต่อจากนั้นกิจการด้านแรงงานของประเทศไทยก็กลับสู่สภาพที่มีชีวิตชีวากครั้งหนึ่ง คนงานเริ่มตั้งสมาคมและทำการเรียกร้องต่อรองกันอย่างเต็มที่

การปฏิรูปด้านแรงงานซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 โดยเฉพาะการประกาศใช้กฎหมายแรงงาน (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2515 เป็นการปูพื้นฐานและสนับสนุนให้คนงานสามารถเริ่มการเคลื่อนไหวอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2516 คนงานได้ก่อตั้งสมาคมขึ้นแล้ว 12 สมาคม การเรียกร้องเริ่มมีขึ้น

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2515 ทางกรมได้ประกาศใช้กฎหมายด้านแรงงานที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว เป็นการริเริ่มงานในการปกป้องรักษามลประโยชน์ของแรงงานไทย กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 คนต่างด้าวที่จะประกอบอาชีพในประเทศไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากทางกรมแรงงาน การออกกฎหมายฉบับนี้ช่วยให้กรมแรงงานได้มีบทบาทมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติตามกฎหมายนี้เป็นจำนวนมาก เฉพาะคนต่างด้าวที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 มีจำนวนเกือบถึง 300,000 คน

บรรยากาศทางแรงงานเริ่มส่อเค้าขึ้นก็เมื่อคนงานโรงงานเหล็กพระประแดง 300 คน ได้หยุดงานในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2516 ที่เกิดมาเป็นข่าวสำคัญก็เพราะการหยุดงานครั้งนี้เป็นการประท้วงของคนงานต่อการที่นายจ้างได้ปลดหัวหน้าคนงานซึ่งกำลังจะก่อตั้งสหภาพขึ้น (นายผัน วงษ์ดี ซึ่งต่อมาได้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน) เหตุการณ์ก็คลี่คลายลงเมื่อทางกรมแรงงานได้นำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกรมแรงงาน กล่าวได้ว่าเป็นก้าวแรกของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ปัญหาข้อขัดแย้งและข้อพิพาทแรงงานมีที่ทำขยายตัวตั้งแต่อนกรกฎาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา และที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือ การผลงานใหญ่ครั้งแรกเป็นการผลงานของลูกจ้างโรงงานมักกะสัน ซึ่งเป็นการหยุดงานของลูกจ้างการรถไฟครั้งแรกในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา แต่การหยุดงานครั้งนี้เจรจาทกลงกันได้ภายในหนึ่งวัน จึงไม่เกิดความเสียหายมากนัก แต่อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานเริ่มจะก่อตัว เพราะแม้คนงานของ

รัฐบาลเองก็เริ่มแสดงความไม่พอใจ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2516 มีข้อเรียกร้องและ การนัดหยุดงานเกือบทุกวัน จนทำให้ทางรัฐบาลเกิดความวิตกเกรงว่าจะลุกลาม ข้อเรียกร้อง ส่วนใหญ่จะให้เพิ่มค่าแรงและค่าครองชีพ และการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

ควรจะกล่าวเสียเลยว่าการผลงานส่วนใหญ่ในกิจการทอผ้า โดยเฉพาะใน กิจการที่มีชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายจัดการ ฉะนั้น คนงานมักจะอ้างว่าไม่พอใจในข้อบังคับ และการบริหารงาน อย่างไรก็ดี การผลงานส่วนใหญ่กินเวลาเพียงหนึ่งวัน และลูกจ้าง กระทำโดยกะทันหัน และไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย คือ ยื่นข้อเรียกร้อง และเมื่อ นายจ้างยังไม่ได้ให้คำตอบก็ผลงานโดยไม่รอการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่

ในด้านรัฐบาลก็มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 และต่อมาเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งก็ได้มีประกาศกำหนดเป็น 16 บาท อีกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 และด้วยผลของการชุมนุมที่สนามหลวง คนงานหญิง จากโรงงานทอผ้าในจังหวัดสมุทรปราการ นครปฐม ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม มี จำนวนประมาณ 50,000 มาร่วมชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ทางราชการก็ได้ประกาศเพิ่มเป็น 20 บาทในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517

กล่าวโดยสรุปในช่วงเดือนกรกฎาคม สิงหาคม และกันยายน พ.ศ. 2516 ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมได้ผลงานกันมากเป็นพิเศษ ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา พิจารณา จากข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวก็สามารถสรุปสาเหตุได้หลายประการ เช่น การเพิ่มขึ้น ของค่าครองชีพ ซึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันได้เพิ่มสูง ค่าจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ยังต่ำ ปัญหาการปกครองบังคับบัญชา แนวนอนการผ่อนคลายบรรยากาศทางการเมือง การประกาศใช้กฎหมายแรงงานให้สิทธิแก่คนงาน การให้ความเห็นอกเห็นใจสนับสนุนจาก สื่อมวลชน ก็นับว่าเป็นตัวสนับสนุนที่สำคัญ

การผลงานยังดำเนินไปอยู่และทวีมากขึ้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนรัฐบาลในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2516 การรวมตัวของนักศึกษา ประชาชนและผู้ใช้แรงงานระหว่างวันที่ 14-16 ตุลาคม 2516 จนถึงสิ้นปี ในช่วงนี้กล่าวได้ว่าเป็นช่วงวิกฤติการณ์ด้านแรงงานโดยแท้ คือมี การผลงานถึง 200 ราย สิ่งที่ควรกล่าวก็คือ แม้จะมีการนัดหยุดงานทุกวันในเดือนธันวาคม และบางครั้งเกี่ยวกับคนงานจำนวนมาก แต่ไม่มีเหตุการณ์รุนแรง ทั้งการผลงานก็เป็นไปใน ระยะสั้น

ในตอนช่วงท้ายของปี พ.ศ. 2516 การผลงานของคนงานได้กลับสะท้อนไป สู่กลุ่มอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะครูโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งมีการเรียกร้องและผลงานกัน และได้ไป อภิปรายที่กระทรวงศึกษาธิการ

เหตุการณ์ด้านแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถือว่าเป็นเหตุการณ์พิเศษของประวัติศาสตร์ไทย เป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่แรงงานไทยซึ่งโดยปกติเป็นแรงงานที่สงบเสถียร พุดง่าย มักเชื่อฟังและเคารพนายจ้างผู้บังคับบัญชา ได้รวมตัวกับเพื่อนร่วมงานปราศจากผู้นำและการแนะนำของผู้รู้ เสนอข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง เมื่อไม่ได้ตามข้อเรียกร้องก็ผลงานโดยไม่แสดงความเกรงกลัวกฎหมาย หรือวิตกกังวลถึงผลต่าง ๆ ที่จะตามมา และในระยะหลังเข้าร่วมกันสนับสนุนประท้วงต่อนายจ้างอื่น ๆ และเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงานของคนงานทั่วไป

การเคลื่อนไหวด้านแรงงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการ เตรียมพร้อม ได้ก่อให้เกิดความฉงนสนเท่ห์และประหลาดใจแก่นายจ้าง รัฐบาล และนักวิชาการไม่น้อย แต่เมื่อได้ศึกษาความเป็นมาของแรงงานไทยในอดีต และสาเหตุในการเรียกร้องในช่วงปี พ.ศ. 2516 ก็พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก แรงงานไทยโดยเฉพาะพวกที่ไม่มีฝีมือและกึ่งฝีมือ ต้องอยู่ภายใต้การดูแลของนายจ้างตลอดมา ค่าจ้าง ผลประโยชน์ต่าง ๆ กำหนดโดยนายจ้างแทบทั้งสิ้น ค่าจ้างของคนงานไม่มีฝีมือในช่วง 10 ปีที่แล้วมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2515 ค่าจ้างจะเป็นประมาณ 12 บาท แต่โดยที่ค่าครองชีพไม่ได้เพิ่มมากนัก คนงานก็พออยู่ได้ไม่มีปากมีเสียง แต่เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2516 ค่าครองชีพได้เพิ่มอย่างรวดเร็ว ก็เกิดความเดือดร้อน จึงได้มีการเรียกร้อง โดยเหตุนี้ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่จะเป็นการขอให้ปรับปรุงค่าจ้างและค่าครองชีพ

ประการสำคัญยิ่ง บรรยาการในทางการเมืองสนับสนุน โดยเฉพาะในช่วงสุดท้าย นักวิชาการ นักศึกษาได้เริ่มสนใจและให้ความช่วยเหลือแก่คนงาน กล่าวโดยสรุปการเคลื่อนไหวในช่วงนี้เป็นการเคลื่อนไหวของคนงานโดยตรง มีความประสงค์ที่จะได้ค่าจ้างเพิ่มขึ้น และผลประโยชน์ตามสมควร แต่ถึงอย่างนั้นก็ตามก็ยังมีบุคคลบางกลุ่มที่ปล่อยข่าวกล่าวหาว่าคนงานมีจุดแอบแฝงทางการเมืองที่เป็นภัยต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การปล่อยข่าวและกล่าวหาอย่างรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานด้วย โดยโจมตีว่าเป็นตัวผู้เพื่อผลทางการเมือง

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 (จอมพลถนอมฯ เข้ามาแทนจอมพลสฤษดิ์ฯ) และการปฏิรูปด้านแรงงาน โดยการประกาศใช้กฎหมายแรงงานในปี พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) ซึ่งเป็นครั้งแรกในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา คนงานได้มีหลักประกันในด้านสภาพการทำงาน ค่าจ้าง และมีสิทธิก่อตั้งสมาคมและเรียกร้องต่อนายจ้าง กฎหมายนี้ช่วยให้ลูกจ้างเกิดความกล้าที่จะแสดงออกซึ่งความไม่พอใจในค่าแรง และใช้สิทธิเรียกร้อง ทั้งรัฐบาลในช่วงนั้นก็มีแนวนโยบายปรองดองและ

เกือบล ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือการเปลี่ยนแปลงในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ก่อให้เกิดบรรยากาศประชาธิปไตย ความรู้สึกอิสระเสรีเป็นแรงหนุนที่สำคัญให้คนงานได้เรียกร้องและแสวงหาผลประโยชน์อันควรได้มากยิ่งขึ้น แม้ว่ามันยังเกิดการนัดด้านแรงงานบางท่านจะเห็นว่าปรากฏการณ์ด้านแรงงานในช่วงปลายปี พ.ศ. 2516 “เป็นอุบัติเหตุทางแรงงาน” และเห็นว่าการเคลื่อนไหวในช่วงนั้นเป็นเรื่อง “การเอาอย่าง” ทั้งกลับเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นเรื่องอุบัติเหตุด้านแรงงานหรือไม่ การเคลื่อนไหวในช่วงนั้นได้พิสูจน์ให้คนงานเห็นว่า การที่คนงานรวมกันได้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้คนงานสามารถต่อรองและได้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งตนไม่เคยได้มาก่อน

การเคลื่อนไหวในปี พ.ศ. 2516 เป็นผลให้มีการหยุดงานทั้งหมด 489 ราย เป็นจำนวนสูงสุดและมากกว่าการหยุดงานทั้งหมดในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา การหยุดงานเกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดอุตสาหกรรมอื่น ๆ กล่าวได้ว่าปี พ.ศ. 2516 เป็นปีแห่งวิกฤติการณ์ด้านแรงงานโดยแท้ มีผลสะท้อนในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหลายประการ ในด้านคนงานเองก็เป็นช่วงที่คนงานได้รับการปรับปรุงค่าจ้างและสภาพการทำงานมากที่สุด ประการสำคัญยิ่ง วิกฤติการณ์ครั้งนี้ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัจจัยพื้นฐานทางด้านแรงงานยังมี ข้อบกพร่องและต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นในรูปกฎหมายแรงงาน กลไกในด้านแรงงานสัมพันธ์ สถาบันของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐบาลพลเรือนหลังจากที่มีรัฐบาลทหารมาเกือบยี่สิบปี บรรยากาศทางการเมืองแจ่มใส ประชาชนหายใจได้สะดวก มีอิสระเสรี และตื่นตัวกับบรรยากาศใหม่ ตั้งใจจะใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่

คนงานซึ่งได้ชิมรสกับอิสรภาพครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ก็ได้ใช้ประโยชน์ในช่วงบรรยากาศประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ โดยยังมีการเรียกร้องขึ้นค่าแรง การเจรจาให้นายจ้างปรับปรุงผลประโยชน์ตลอดจนการชุมนุมประท้วง แต่แนวทางและวิธีการเรียกร้องมีหลักมีเกณฑ์มากขึ้น คนงานดำเนินการตามขั้นตอนและการเจรจาได้เป็นไปด้วยดี ทำให้การหยุดงานลดลงมาก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2517 มีการหยุดงาน 357 ครั้ง และในปี พ.ศ. 2518 เพียง 241 ครั้ง ลดลงเกือบครึ่งของปี พ.ศ. 2516 ในขณะที่การหยุดงานลดลงแต่ก็มีเหตุการณ์สำคัญด้านแรงงานหลายด้านหลายประการ.

เริ่มแต่ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 ลูกจ้างสถานประกอบการ สิ่งทอในจังหวัดสมุทรปราการจำนวน 50 แห่ง มีคนงานประมาณ 50,000 คน ได้เดินทางเข้ามาชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเป็นเวลา 5 วัน ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ปรับปรุงสภาพการทำงานและค่าจ้าง โดยเฉพาะให้เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งขณะนั้นเป็นเงิน 16 บาทขึ้นเป็น 20 บาท และให้เพิ่มเงินชดเชยในกรณีเลิกจ้างให้มากขึ้น

การประชุมครั้งนี้มีเค้ามามาตั้งแต่ต้นเดือนพฤษภาคม ในวันแรงงานแห่งชาติ ผู้นำคนงานได้แสดงความไม่พอใจต่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และแสดงความห่วงใยต่อคนงาน ในกิจการสิ่งทอ ซึ่งนายจ้างได้ประกาศว่าจะต้องเลิกจ้างคนงานมาก โดยอ้างว่าไม่สามารถขายผลผลิตได้ โดยเหตุนี้จึงมีการพูดกันว่านายจ้างมีส่วนสนับสนุนให้ลูกจ้างในกิจการสิ่งทอ ชุมนุมประท้วง แต่ในที่สุดคนงานก็ได้รับผลตามที่เรียกร้อง คือรัฐบาลตกลงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 20 บาท และให้เพิ่มเงินชดเชยขึ้นตามอายุงาน

การประชุมของคนงานทอผ้าที่สนามหลวงครั้งนี้นับว่าเป็นการประชุมครั้งแรก และเป็นการวางแนวทางใหม่ของคนงานในการเรียกร้องและประท้วง โดยแทนที่จะมีการเรียกร้องต่อนายจ้างเพื่อปรับปรุงค่าจ้างและผลประโยชน์ กลับมุ่งเรียกร้องโดยตรงไปยังรัฐบาล และเจาะจงในปัญหาหลักหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นแนวโน้มของการเคลื่อนไหวในช่วงต่อมา

หลังจากการประชุมที่สนามหลวงเสร็จสิ้นลง ก็มีคนงานของสถานประกอบการสิ่งทอหลายแห่งเดินทางมาชุมนุมเรียกร้องว่าตนยังไม่ได้รับการปรับปรุงค่าจ้างตามที่ตกลงกัน ต่อจากนั้นก็ยังมีคนงานอีกหลายกลุ่มยกขบวนมาชุมนุมที่สนามหลวง โดยเฉพาะในช่วงเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม มีคนงานของโรงงานทอผ้าหลายโรง คือ โรงงานจุดดินดัสตรี บางปะอิน (700 คน) บริษัทสยามบาร์เดอร์ พระประแดง (400 คน) ลูกจ้างโรงงานน้ำตาล ท่ามะกา สุพรรณบุรี มาชุมนุมที่กรมแรงงาน ในช่วงเดียวกันนี้ก็มีกลุ่มชาวนาและประชาชนก็มาชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ

คนงานเหล่านี้มาชุมนุมกันที่สนามหลวง หลังจากที่มีการเจรจาและไกล่เกลี่ยล้มเหลว เมื่อเดินทางมาถึงก็ส่งตัวแทนไปพบนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบ ทงทำเนียบก็มอบหมายให้อธิบดีกรมแรงงานและผู้แทนทำเนียบหาทางเจรจากับนายจ้าง ขณะเดียวกันก็พยายามหาทางให้คนงานเดินทางกลับ ในระยะแรก ๆ คนงานก็มักจะได้ประโยชน์ตามที่เรียกร้อง ต่อมาก็มักจะยอมตามการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่

แนวโน้มที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในการเจรจาเรียกร้องและประท้วงในช่วงปี พ.ศ. 2517 และ 2518 ก็คือ การที่มีนิสิตนักศึกษาเข้าร่วมด้วย ในขั้นต้นก็เพียงมาให้กำลังใจ ต่อมาก็เข้ามาช่วยแนะนำในแง่กฎหมายและให้ข้อเท็จจริง

ในช่วงปี พ.ศ. 2517 การเรียกร้องการประท้วงและการหยุดงานหลายราย เกี่ยวข้องกับการเผชิญหน้าระหว่างนายจ้างและคนงาน โดยมีผู้สนับสนุนของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ นิสิตนักศึกษาร่วมกับคนงาน นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม นักการเมือง ฯลฯ อยู่กับฝ่ายนายจ้าง

การเผชิญหน้ารายแรกก็คือ กรณีพิพาทของโรงแรมสยามอินเตอร์คอนติเนนตัล ซึ่งเกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2517 เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจการด้านโรงแรม รายแรกที่เกิดขึ้นเป็นข่าวใหญ่ และผู้เกี่ยวข้องเป็นสหภาพแรงงาน และเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องให้ปลดฝ่ายบริหาร (ผู้จัดการใหญ่ และผู้จัดการแผนกแม่บ้าน) มีการกล่าวหากันอย่างรุนแรง ฝ่ายสหภาพประกาศพร้อมจะหยุดงาน ยิ่งทำให้ฝ่ายจัดการและทางธุรกิจวิตกเกรงว่าจะกระทบกระเทือนกิจการท่องเที่ยว หลังจากเจรจากันก็ไม่สามารถตกลงกันได้ สหภาพได้สั่งให้คนงานหยุดงาน และทางกรมแรงงานเข้าไกล่เกลี่ย ในที่สุดตกลงตั้งคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งเป็นผลให้คนงานกลับเข้าทำงานหลังจากหยุดงานได้ 10 วัน

ในช่วงเดียวกันก็มีการเรียกร้องในกิจการโรงแรมอื่น ๆ แต่ที่เป็นข่าวใหญ่ที่สุดก็คือ ข้อพิพาทของโรงแรมดุสิตธานี เนื่องจากเจ้าของเป็นนักธุรกิจใหญ่ และขณะเดียวกันเป็นสมาชิกสหภาพนิสิตนักศึกษาด้วย นอกจากนั้นก็ยังมีส่วนนำคนงานจากภายนอกมาร่วมด้วย จึงเป็นเหตุให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก ทั้งคนงานก็ได้มีการชุมนุมหลังจากการเจรจาล้มเหลว โจมตีฝ่ายนายจ้างอย่างรุนแรง ลูกจ้างได้หยุดงานเป็นเวลาหนึ่งเดือน ระหว่างนั้นนักธุรกิจ นักการเมืองได้เข้ามาสนใจกันมากเป็นพิเศษ ทางรัฐบาลเองได้ออกประกาศแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นำข้อพิพาทที่จะเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งที่สุดคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาททำให้เรื่องสงบลง แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายจัดการและกลุ่มธุรกิจบางแห่งอย่างมาก ระหว่างการนัดหยุดงานมีนิสิตนักศึกษามาร่วมชุมนุมอยู่ด้วย

เริ่มแต่ปลายปี พ.ศ. 2517 ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ท่าทีของคนงานมีความแข็งกร้าวรุนแรง บ่อยครั้งไม่ยอมรับคำแนะนำจากทางราชการ บางครั้งได้ตอบอย่างเปิดเผยหลายครั้งล้มเลิกข้อตกลงไว้เดิมทั้งหมด มีการชูที่จะใช้กำลัง ในจำนวนที่มีวิธีการรุนแรงก็ได้แก่ ในช่วงที่มีข้อพิพาทรายใหญ่เกี่ยวกับคนงานมากและยืดเยื้อ ทั้งมีการประท้วงอย่างรุนแรงหลายแห่ง เช่น การหยุดงานของบริษัทกระสอบ สระบุรี (ลูกจ้าง 2,000 คน หยุดงาน 15 วัน) บริษัทอุตสาหกรรมถังแก๊ส (ลูกจ้าง 500 คน หยุดงาน 23 วัน) บริษัทแพนอเมริกัน บริษัทเวิร์ลเทรดเวลเซอร์วิส ทั้งสองบริษัทหลังมีการชุมนุมขัดขวางมิให้เครื่องบินออก รายที่นำเสนอใจมากก็คือ ลูกจ้างบริษัทอินโดไทยซินเทกซ์ (คนงาน 500 คน) ลูกจ้างชุมนุมที่สนามหลวง ทางกรมเจรจาให้เดินทางกลับ แต่หยุดงานจนถึง 34 วัน อีกรายหนึ่งก็คือข้อพิพาทของบริษัทสหสันต์กรทอ จำกัด สระบุรี ซึ่งมีการหยุดงานถึงสามครั้งหลังจากมีการตกลงแล้ว ครั้นสุดท้ายยกขบวนมาชุมนุมที่กรมแรงงาน และตอนช่วงท้ายเข้าไปใช้ชั้นบนของกรมแรงงานพักอาศัย ไม่ยอมออกเป็นเวลาหนึ่งเดือน

รายที่มีการเผชิญหน้าถึงขนาดที่คนงานเกือบปะทะกับตำรวจ ก็คือ ข้อพิพาทแรงงานของโรงงานทอผ้าเพชรเกษม 1 และเพชรเกษม 2 คนงานไม่ยอมออกจากโรงงาน ทางฝ่ายนายจ้างได้ขอให้ตำรวจคอยดูแล ในวันสุดท้ายนายจ้างแจ้งตำรวจว่าฝ่ายคนงานจะเผาโรงงาน ทางตำรวจจึงเตรียมอาวุธไปป้องกัน ฝ่ายคนงานเข้าใจว่าตำรวจจะไปทำร้าย จนในที่สุดหัวหน้านักศึกษาจึงพานักศึกษาไปช่วย ต้องเข้าพบกับอธิบดีกรมแรงงานและอธิบดีกรมตำรวจรับส่งผู้แทนไปไกล่เกลี่ย การปะทะกันจึงไม่เกิด

แนวทางประท้วงที่รุนแรงดำเนินการต่อไปจนถึงกับปี พ.ศ. 2518 มีรายหนึ่งคือข้อพิพาทบริษัทแสดนดาร์ดการ์เม้น (คนงาน 1,400 คน) ซึ่งตำรวจต้องใช้กำลังเข้าควบคุมจนเกิดปะทะทำให้คนงานได้รับบาดเจ็บ

ปัญหาขัดแย้งของคนงานกับโรงแรมดุสิตธานีเกิดขึ้นอีกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2518 ทางคนงานยื่นข้อเรียกร้องใหม่ ฝ่ายนายจ้างไม่ยอมเจรจาโดยอ้างว่าสัญญาตกลงไว้ยังไม่หมด

ข้อพิพาทใหญ่อีกแห่งหนึ่งคือ ข้อพิพาทของบริษัทอุตสาหกรรมผ้าธนบุรี (ลูกจ้าง 500 คน) ลูกจ้างประท้วงว่านายจ้างเลิกจ้างหัวหน้าคนงาน มีการเจรจาไกล่เกลี่ยยืดเยื้อมาก

ในด้านคนงานรัฐวิสาหกิจก็มีการเคลื่อนไหวกันมากในช่วงปี พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะตั้งแต่เดือนตุลาคมจนถึงธันวาคม รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงค่าจ้าง ค่าครองชีพ โดยทยอยกันเรียกร้อง โดยเริ่มจากฝ่ายโรงไฟฟ้าก่อน และฝ่ายอื่น ๆ ก็เรียกร้องทำนองเดียวกัน ในการเรียกร้องครั้งนี้มีการหยุดงานถึง 4 ครั้ง แต่เป็นการหยุดงานในระยะเวลาล้าน

ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2518 มีการประท้วงรายใหญ่อีกหนึ่งรายหนึ่ง เป็นการประท้วงของคนงานสนามบินสหรัฐฯ หรือเรียกกันว่า “ไทยการ์ด” มีจำนวนประมาณ 2,000 คน เรียกร้องที่จังหวัดนครราชสีมา และอดีตฐานทัพต่าง ๆ ต่อมาเดินทางมาชุมนุมที่สนามหลวง แล้วยกไปชุมนุมที่ทำเนียบ มีการเจรจากับทางราชการอยู่เกือบหนึ่งเดือน ก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองอยู่มาก ในที่สุดทางรัฐบาลได้ขอให้สถานทูตสหรัฐอเมริกาจ่ายค่าตอบแทนให้บางส่วน

เหตุการณ์สำคัญด้านแรงงานที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งก็คือ ในช่วงที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คนงานจำนวนหลายพันคนได้ไปชุมนุมที่หน้าสถานีวิทยุแห่งชาติตั้งแต่การพิจารณาวาระแรกจนมีการลงมติในวาระที่สามร่างฉบับนี้ นำเข้าสู่สถานีวิทยุในช่วงสุดท้ายของเหตุการณ์ การชุมนุมของคนงานมุ่งที่จะโจมตีคัดค้านการแปรรูปนิติของกรรมมาธิการท่านหนึ่ง ซึ่งคนงานเห็นว่าทำงานเพื่อประโยชน์แก่นายจ้าง และเร่งรัดให้สภาฯ พิจารณาสามวาระรวดโดยเกรงว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะคลอดไม่ทัน ในที่สุดสภาฯ ก็มีมติให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมาย

โดยเห็นชอบกับการเสนอแก้ปัญหาดิจของกรรมวิธีการฝ้ายนายจ้าง (ให้มีบทบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการลูกจ้าง)

หลังจากที่ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2518 และต่อมามีการเลือกตั้งสภาผู้แทนฯ และรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เข้ารับตำแหน่งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2518 รัฐบาลใหม่ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับปัญหาแรงงานสัมพันธ์ 10 ข้อ ในแถลงการณ์ฉบับนี้ได้กล่าวถึงเรื่องคนงานละเมิดขั้นตอนของขบวนการแรงงานสัมพันธ์ และประกาศเจตนาที่จะดูแลให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนของขบวนการแรงงานสัมพันธ์

โดยเหตุนี้เหตุการณ์ด้านแรงงานเริ่มเข้าสู่ร่องรอย มีการเล่นตามกติกา การเรียกร้อง การเจรจา และการหยุดงานเริ่มลดลง บรรยากาศทางด้านแรงงานดีขึ้น จนถึงสิ้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2518 มีการหยุดงานเพียง 100 ครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการหยุดงานหลังจากที่มีการเจรจาและการไกล่เกลี่ยแล้ว

อย่างไรก็ดี ในช่วงเดือนแรกของปี พ.ศ. 2519 ยังมีข้อพิพาทรายใหญ่เกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เช่น ข้อพิพาทของบริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (คนงาน 3,000 คน) องค์การเบตเตอร์ (400 คน) โรงงานยาสูบ (6,000 คน) บริษัทลัคกี้เทกซ์ (5,000 คน) บริษัทลิเวอร์ปอเรเตอร์ (600 คน) บริษัทเหมืองแร่ดีบุกฮาร์เบอร์สตูดิโอ (900 คน)

ข้อพิพาทเหล่านี้ดำเนินการโดยสหภาพ และมีผู้นำคนงานเข้ามาช่วยเหลือ แม้จะไม่ได้มีการชุมนุมประท้วง แต่การเจรจายืดเยื้อ การไกล่เกลี่ยดำเนินไปด้วยความลำบาก แต่ละฝ่ายมักยืนหยัดในข้อเรียกร้องของตน จึงทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ยใช้เวลานานเป็นพิเศษ มีรายหนึ่ง (บริษัทลัคกี้เทกซ์) มีการปะทะระหว่างคนงานกับตำรวจ หัวหน้าคนงานถูกทำร้าย

ในขณะเดียวกันก็มีข้อพิพาทที่โรงงานกระสอบสระบุรี ซึ่งมีปัญหาคาราคาซังมาตั้งแต่ปีก่อน มีการกักขังฝ่ายจัดการ (ชาวญี่ปุ่น) ในที่สุดเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ แต่คนงานก็หยุดงานต่อ ทางราชการจึงได้จับกุมดำเนินคดีกับผู้แทนคนงานฐานสั่งให้หยุดงานในระหว่างที่ข้อพิพาทยังไม่สิ้นสุด กล่าวได้ว่าเป็นคดีแรกตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในที่สุดศาลลงโทษจำคุกผู้แทนคนงานทั้งหมด

ในด้านคนงานรัฐวิสาหกิจซึ่งในเวลานั้น (2519) ได้มีการก่อตั้งสหภาพขึ้นทุกแห่ง โดยทำหน้าที่เป็นผู้นำในการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน เริ่มเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการด้านแรงงานให้สมบูรณ์ขึ้น และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้ผู้ใช้แรงงานและประชาชนในเรื่องเศรษฐกิจ ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2519 หลังจากที่มีรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศประกันราคาข้าวเปลือก และกำลังพิจารณาจะเพิ่มราคา

ข้าวสาร ผู้นำกลุ่มรัฐวิสาหกิจได้คัดค้านและจัดให้มีการชุมนุมที่ลานพระรูปฯ มีคนงานจากสถานประกอบการทั่วไปในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงมาร่วมเกือบ 30,000 คน แสดงมติคัดค้านการขึ้นราคาข้าวสาร เป็นผลให้รัฐบาลได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับผู้นำคนงานและยอมให้มีการพิจารณาปัญหาใหม่ โดยมีผู้แทนคนงานเข้าพิสูจน์ราคาข้าวเปลือกและข้าวสารก่อนที่จะกำหนดราคาข้าวสารใหม่

ข้อตกลงครั้งนี้ถือว่าเป็นผลสำเร็จของคนงาน เป็นครั้งแรกที่คนงานได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณาปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ทำให้บรรยากาศระหว่างคนงานกับรัฐบาลดีขึ้น

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ โดยผลของการเลือกตั้งครั้งที่สอง โดยมีรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เข้ามารับตำแหน่ง รัฐบาลประชาธิปัตย์ได้กำหนดนโยบายแรงงานไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาฯ เน้นที่จะเข้าดูแลผลประโยชน์คนงาน และจะจัดตั้งทบวงแรงงานขึ้น ทำที่ดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานกับรัฐบาลดีขึ้นอีก

ในช่วงเดือนกันยายนทางรัฐบาล (กรมแรงงาน) ได้จัดการประชุมไตรภาคีระหว่างรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้างขึ้นสองครั้ง ครั้งแรกพิจารณาปัญหาการว่างงาน และครั้งที่สองพิจารณากำหนดแนวทางแรงงานสัมพันธ์ การประชุมทั้งสองครั้งแสดงถึงความพยายามของทางราชการที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยเฉพาะการประชุมครั้งที่สองมีการตกลงกำหนดแนวปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ขึ้น

ในระหว่างที่ทางรัฐบาลกำลังเร่งรัดที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และทั้งสองฝ่ายเริ่มเข้าใจในบทบาทและความรับผิดชอบ ก็มีเหตุการณ์ด้านการเมืองเกิดขึ้น คือมีการปฏิรูปยกเลิกระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

เช่นเดียวกับการปฏิวัติรัฐประหารในอดีต คณะปฏิวัติก็ได้หยิบยกปัญหาแรงงานขึ้นพิจารณาทันที คณะปฏิรูปบางท่านและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่งประสงค์จะยกเลิกกฎหมายแรงงาน และการก่อตั้งสหภาพแรงงาน แต่ทางราชการ (กรมแรงงาน) ซึ่งได้คาดเจตนารมณดังกล่าวไว้ จึงทำบันทึกชี้แจงแสดงเหตุผลถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายแรงงานและสหภาพแรงงาน ในที่สุดคณะปฏิรูปก็ได้ยอมให้คงไว้ทั้งกรมแรงงานและสหภาพแรงงาน เพียงแต่ออกประกาศห้ามมิให้มีการหยุดงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519

แม้กฎหมายแรงงานยังมีอยู่ แต่ในช่วงปฏิรูปฯ (6 ตุลาคม พ.ศ. 2519-20 ตุลาคม พ.ศ. 2520) การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนงานต้องหยุดลง การเรียกร้องต่าง ๆ มี

น้อย ยกเว้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่นายจ้างไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง เป็นต้น ด้านผู้นำคนงานก็ต้องเก็บตัวและบางคนก็หายตัวไป บางรายก็หันเข้าไปร่วมกับฝ่ายปฏิรูปฯ ทำหน้าที่ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน ข้อที่น่าสลดใจที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ก็คือ ผู้นำคนงานซึ่งเคยทำงานต่อสู้เพื่อคนงานมาด้วยกันในช่วง 5 ปีก่อน ต้องมากล่าวหากันเองเพื่อผลทางการเมือง

เหตุการณ์ด้านแรงงานกลับคืนสู่ภาวะปกติหลังจากที่มีการปฏิวัติโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2520 ล้มเลิกระบอบปฏิรูป และมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับที่แล้ว ๆ มาผู้นำคนงานก็เริ่มมีการเคลื่อนไหวกันอีกครั้ง โดยเฉพาะผู้นำคนงาน 5 นายได้รับเลือกเป็นสมาชิกในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากปี 2510 จนถึงปี 2529 ช่วงสองทศวรรษนี้เป็นช่วงที่บ้านเมืองเราได้พ้นจากหนามของระบบทหารและระบบเผด็จการเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ช่วงปี 2522 ถึง 2530 เรามีนายกรัฐมนตรีแม้ว่าจะจะเป็นทหาร คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ก็ได้บริหารบ้านเมืองให้สิทธิเสรีภาพและรับฟังเสียงของประชาชนค่อนข้างมาก โดยได้นำนักวิชาการเข้ามาเป็นที่ปรึกษาและช่วยในราชการหลายแห่ง หลังจากพลเอกเปรมฯ แล้วเราก็มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งครั้งแรก คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ปี 2530 ถึง 2533 เป็นช่วงที่มีการให้สิทธิใช้เสียงในระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ ในด้านแรงงานก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมฉบับแรก แต่การบริหารบ้านเมืองแบบประชาธิปไตยได้สะดุดหยุดลงในปี 2533 คือคณะ รสช. เข้ามายึดอำนาจแต่ก็ได้ตั้งนายกพลเรือนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินเป็นเวลาพิเศษ หลังจากนั้นได้มีการเลือกตั้ง แต่กลับได้อดีตผู้นำ รสช. เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี นำไปสู่การประท้วงและการคัดค้านซึ่งมีการลุกขึ้นต่อสู้ของผู้รักประชาธิปไตย มีการเสียเลือดเนื้ออีกครั้งหนึ่ง จากนั้นจนถึงปี 2539 เราก็ได้มีรัฐบาลพลเรือนอีกครั้งหนึ่ง ในช่วง 20 ปีนี้รัฐบาลเกือบทุกรัฐบาล แม้แต่จะเป็นรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ก็ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้นำแรงงานอย่างเต็มที่ ซึ่งมีการเรียกร้องมีการประท้วงกันตลอดเวลา แต่เป็นที่น่าสนใจในบรรยากาศประชาธิปไตยเกือบตลอดแต่ผู้นำแรงงานก็ไม่ได้ใช้โอกาสเรียกร้องให้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานซึ่งได้ถูกยกเลิกไปตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ โดยยังใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เป็นหลัก นอกจากนั้นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ซึ่งประกาศใช้มา 20 ปี ก็มีบทบัญญัติที่น่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น แต่ผู้นำแรงงานก็ไม่เคยเรียกร้องในเรื่องเหล่านี้ วันแรงงานแห่งชาติแต่ละปีข้อเรียกร้องที่เสนอก็คือเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำ การประกาศใช้กฎหมายประกันสังคม แต่ระยะหลังเมื่อมีกฎหมายประกันสังคมประกาศใช้แล้วก็ได้เรียกร้องให้มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน ในด้านการก่อตั้งและการเสริมสร้างความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของแรงงานก็ยังเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีการให้ความสนใจอย่างเต็มที่

การขัดแย้งในหมู่ผู้นำแรงงานก็เกิดขึ้นเสมอ สิ่งที่ผู้นำแรงงานสนใจจะยะหลังก็คือการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน การเลือกตั้งเป็นประธานที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน อันเป็นเรื่องประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าจะเป็นเรื่องของขบวนการแรงงานโดยตรง

ภาพการณ์ด้านแรงงานไทยไม่ว่าจะพิจารณาจากบทบาทของรัฐบาลหรือของแรงงานเองเริ่มปรากฏขึ้นเมื่อประมาณ 50 ปีที่แล้ว มีเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการเป็นช่วงระยะ พร้อมกับระดับของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา เพราะการเคลื่อนไหวด้านแรงงานเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคม เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเคลื่อนไหวด้านแรงงานตั้งแต่ต้นจนถึงปี พ.ศ. 2516 ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารและนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ คนงานจึงมักจะเคลื่อนไหวอย่างเจียม ๆ และอยู่ข้างหลัง เพิ่งจะมามีบทบาทเปิดเผยและมากในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเอง ฉะนั้นจะเห็นได้ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2495, 2507 และ 2516 เป็นช่วงที่ภาพการณ์ด้านแรงงานมีความเจริญก้าวหน้า คนงานได้รับการดูแลดี และมีการใช้สิทธิเสรีภาพได้ตรงกันข้ามกับช่วงปี พ.ศ. 2501-2507 คนงานอยู่ในยุคมืดตลอดเวลา

การเคลื่อนไหวของคนงานเริ่มขยายตัวและเข้มข้นขึ้นตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นระยะที่ค่าครองชีพเริ่มสูง อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน (การประกาศขึ้นราคาน้ำมันของโอเปคครั้งแรก) การเรียกร้องของคนงานได้เพิ่มขึ้น และมีการนัดหยุดงานรายใหญ่ ๆ หลายราย ปัญหาแรงงานเริ่มเข้าสู่ยุควิกฤติการณ์ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 (ขบวนการนักศึกษาและประชาชนเดินขบวนขับไล่รัฐบาล และมีการตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้น)

เป็นที่ชัดเจนว่าในช่วงประชาธิปไตย แรงงานไทยได้มีการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางโดยอาศัยบรรยากาศประชาธิปไตยเป็นเครื่องสนับสนุนเกื้อกูล ฉะนั้นคนงานก็จะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ในระบอบและบรรยากาศประชาธิปไตยเท่านั้น การเคลื่อนไหวของคนงานจะคงอยู่ได้ และควรตระหนักต่อไปว่า การดำเนินการที่ได้ผลจะต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย มีการวางแผนการดำเนินการที่รอบคอบและถูกต้อง ในช่วงปี พ.ศ. 2519 เป็นช่วงที่มีการเรียกร้อง ประท้วง การต่อสู้ เพื่อปรับปรุงค่าจ้างและสภาพการทำงาน ตลอดจนการสร้างคามยอมรับจากนายจ้างและรัฐบาล ในการเคลื่อนไหวในระยะหลังได้ดึงนักศึกษาเข้ามาร่วมด้วย และต่อมาคนงานก็ได้เข้าร่วมกับนักศึกษาประชาชนในการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีประโยชน์ แต่ก็ทำให้ผู้นำคนงานไม่ได้มีเวลาที่จะดูแลปรับปรุงองค์กรและหน้าที่หลักของสหภาพ ทั้งก่อให้เกิดมีการต่อต้านจากผู้ไม่เห็นด้วย และนายจ้างบางกลุ่ม

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ งานแรงงานและการเคลื่อนไหวได้เป็นไปอย่างเชื่องช้า ลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขาดความต่อเนื่องและความสมดุล เช่น กฎหมายหรือนโยบายด้านแรงงานริเริ่มกันตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 (50 ปีที่แล้ว) แต่กฎหมายแรงงานที่คุ้มครองสิทธิของคนงานอย่างแท้จริงเพิ่งมีเมื่อปี พ.ศ. 2499 ใช้เวลาถึง 25 ปี เมื่อประกาศใช้ก็มีผลไม่ถึงปีก็ถูกยกเลิก และต้องคอยอีกถึง 15 ปี จึงมีกฎหมายแรงงานอีก (2515) เช่นเดียวกับในด้านการเคลื่อนไหวของคนงาน สมาคมซึ่งทำหน้าที่เป็นสหภาพแรงงานถือกำเนิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 แต่การเคลื่อนไหวไม่ได้มีผลคืบหน้า จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2488-2490 และหยุดชะงักไป มามีการเคลื่อนไหวอีกในช่วงปี พ.ศ. 2495-2501 และเพื่อจะมีการต่อเนื่องกันนานพอสมควรก็มาในช่วงปี พ.ศ. 2515 ถึงปัจจุบัน นอกจากนั้นการเคลื่อนไหวด้านแรงงานแม้ในปัจจุบันก็เป็นเรื่องของคนส่วนน้อย ปัจจุบันมีสหภาพทั้งหมดในประเทศไทยประมาณ 100 สหภาพ มีจำนวนสมาชิกประมาณ 200,000 คน การก่อตั้งและดำเนินการในรูปสหภาพซึ่งมีการต่อรองดูแลสวัสดิการของสมาชิกก็ยังไม่ได้ทำกันเต็มที่ การเจรจาต่อรองกับนายจ้างยังทำกันในหมู่โรงงานไม่กี่แห่ง ระหว่างปี 2535-2540 มีการเรียกร้องประมาณ 500 ราย มีการเจรจากันประมาณ 300 ราย มีการตกลงและเซ็นสัญญาประมาณ 200 ราย ยิ่งที่มีการตกลงเขียนขึ้นเป็นสัญญาก็มีจำนวนน้อย การก่อตั้งเป็นสหพันธ์และสภาองค์กรฯ ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น จำนวนสหพันธ์ทั้งหลายในปัจจุบันมี 15 สหพันธ์ และมีสภาองค์กร 8 สภา การเคลื่อนไหวของคนงานยังเป็นเรื่องของคนส่วนน้อย เป็นเรื่องของคนงานในกรุงเทพฯ และคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม บริการ โรงแรม คนงานในธุรกิจการค้ายังไม่ได้มีความสนใจ ทางต่างจังหวัดยกเว้นคนงานเหมืองแร่ และโรงงานอุตสาหกรรมแทบจะไม่ทราบเรื่องการเคลื่อนไหวของแรงงาน ยิ่งการจัดตั้งสหภาพยังเป็นเรื่องใหม่แม้แต่ในหมู่คนงานเองก็ยังไม่เข้าใจหน้าที่และบทบาท จะเข้าสนใจก็เมื่อมีการเรียกร้องกันขึ้น ฉะนั้นการเคลื่อนไหวจึงยังไม่ได้ผลเต็มที่

แม้ช่วงประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516-2519) จะเปรียบเสมือนยุคทองของคนงาน แต่ขณะเดียวกันการต่อต้านจากผู้ไม่เห็นด้วยทั้งทางตรงและทางอ้อมก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง เห็นได้ชัดจากท่าทีของวงการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม ที่ได้แสดงออกโดยการสัมภาษณ์ทางหนังสือพิมพ์ การร้องเรียนไปยังรัฐบาล ตลอดจนการเข้าพบรัฐบาล เรียกร้องให้ยกเลิกกฎหมาย ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการตั้งสหภาพแรงงาน ตลอดจนการกล่าวหาว่าการเคลื่อนไหวของคนงานเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับลัทธิการเมือง การเรียกร้องต่าง ๆ เป็นการสร้างความวุ่นวายแก่บ้านเมือง สิ่งที่น่าสลดใจก็คือการแพร่ข่าวลือทั้งหลายเกี่ยวกับคนงานจะร่วมกับฝ่ายซ้าย หรือคอมมิวนิสต์ทำการร้ายต่อประเทศชาติในช่วงปี 2518-2519 แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏชัดออกมาว่า แม้ในช่วงวิกฤติการณ์แรงงานมีการนัดหยุดงานมาก มีการแสดงความรู้สึกอย่างรุนแรง แต่ก็ไม่มีเหตุร้ายใด ๆ เกิดขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 มีเหตุร้ายแรงถึง

ขนาดเกิดการตายก็มีเพียงรายเดียว แต่เป็นเรื่องโกรธแค้นของหัวหน้าคนงานกับคนงาน ไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงประท้วง

อย่างไรก็ดี แม้ขบวนการแรงงานในช่วงสี่สิบปีจะมีปัญหาหลายประการ แต่ข้อเท็จจริงแสดงได้ว่า คนงานไทยจำนวนไม่น้อยได้ตื่นตัว พร้อมทั้งจะใช้สิทธิตามกฎหมาย การต่อต้านในทางใด ๆ นอกจากจะเป็นการผิดกฎหมายแล้ว ยังจะทำให้เกิดความตึงเครียดและรุนแรง ตรงกันข้ามถ้าหากนายจ้างและประชาชนให้การยอมรับสนับสนุนและช่วยเหลือแนวทางที่ถูกต้องก่อนจะเป็นการช่วยคนงานให้ทำหน้าที่ได้ดีด้วย อันเป็นประโยชน์แก่นายจ้างเอง เป็นความจริงที่มีคนงานบางกลุ่มได้แสดงออกถึงความชอบการรุนแรงหรือแม้แต่วิธีการรุนแรงก็ต่างกับระบบของประเทศไทย อาทิเช่น คนงานบางกลุ่มในจังหวัดสมุทรสาคร (ในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519) ซึ่งมีผู้นำที่เป็นคนหนุ่มและมีความคิดเห็นรุนแรงอยู่ แต่ก็เป็นเรื่องของคนส่วนน้อย และทำให้อันรุนแรงก็ไม่ได้ติดตามออกมาโดยการกระทำ โดยเฉพาะข่าวลือทั้งหลายเกี่ยวกับการกระทำที่มิดีมีร้ายที่ออกมามากในช่วงปี พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีความจริง ตรงกันข้ามมีข้อเท็จจริงยืนยันว่าการเคลื่อนไหวของคนงานส่วนใหญ่ในช่วงนี้ก็ยังเป็นเรื่องของปากท้อง เป็นเรื่องชั่วคราว การเข้าร่วมทางการเมืองก็เป็นเรื่องของผู้นำบางคน คนงานส่วนใหญ่แล้วไม่ได้สนใจเรื่องการเมือง ข้อเท็จจริงอันนี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญและเป็นจุดแข็งอันหนึ่งของการเคลื่อนไหวแรงงานไทยในต่างประเทศคนงานและสหภาพมักจะเป็นสมาชิกและเข้าร่วมในพรรคการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดความคิดเห็นไม่ตรงกัน เกิดความแตกร้างระหว่างคนงาน ทำให้มีการตั้งสหภาพมากมายจนไม่สามารถรวมกันได้ ฉะนั้นประเทศไทยยังโชคดีอยู่มากที่คนงานไทยและผู้นำส่วนใหญ่ไม่ได้เอาสหภาพเข้าไปพัวพันกับพรรคการเมือง

การที่แรงงานไทยและการเคลื่อนไหวของคนงานไม่ได้ก้าวหน้าตามปัญหาอย่างประเทศเพื่อนบ้าน มีสาเหตุหลายประการ สาเหตุที่สำคัญที่สุดอยู่ที่การขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แม้ปัจจุบันเกษตรกรรมก็เป็นกิจกรรมหลักและเป็นแหล่งใหญ่ของการทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่มียะไรเป็นข้อรังเกียจ ตรงกันข้ามในยุคที่มีปัญหาการเป็นประเทศเกษตรกลับทำให้เราอยู่ในฐานะได้เปรียบ แต่ข้อที่ก่อให้เกิดปัญหานั้นก็คือ การมองเรื่องแรงงานในวงแคบ เห็นว่าเป็นเรื่องของกรรมกร แบก หาบ หาม เป็นเรื่องของคนส่วนน้อย ในอดีตยังคิดแคบไปอีก โดยถือว่าผู้ใช้แรงงานเป็นคนต่างด้าว (กรรมกรดั้งเดิมในสวนยาง เหมือนแร่ มักจะเป็นคนจีนหรืออินเดีย) ยิ่งกว่านี้ ในสมัยหนึ่งผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกรถูกมองเป็นพวก “ที่อันตราย” โดยเหตุนี้เมื่อความเข้าใจเรื่องแรงงานเป็นอย่างข้างต้น ทางรัฐบาลจึงไม่ค่อยมีนโยบายหรือแนวทางชัดเจน บุคคลในคณะรัฐบาลเองก็มองปัญหาต่างกันและไม่เป็นกลุ่มก้อน ข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏออกทุกครั้งที่มีการพิจารณาปัญหาแรงงานในเมืองไทย บางครั้งรัฐบาลก็มีความประสงค์ที่จะเข้าไป

ช่วยเหลือคุ้มครองให้สิทธิและเสรีภาพ แต่ก็ไม่ประสงค์จะทำอย่างเต็มที่ โดยหวาดเกรงว่า
 คนงานจะเรียกร้องมากขึ้นและก่อความไม่สงบ ความรู้สึกของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอยู่ตลอดเวลา
 ในคณะรัฐบาล บางครั้งหัวหน้ารัฐบาลเด็ดขาดก็สามารถตัดสินใจได้ เช่น ในช่วงจอมพล ป.
 พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาล การขัดแย้งในความคิดเห็นของคณะผู้บริหารทั้งระดับ
 นักการเมืองและนักบริหารมีอยู่ตลอดเวลา ที่เห็นได้ชัดที่สุดก็ในเรื่องคนงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมี
 การต่อสู้คัดค้านมาตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรก และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยน
 รัฐบาลก็จะมีการพิจารณาทุกครั้งที่ และทุกครั้งยกเว้นรัฐบาลธานินทร์ รัฐบาลต่างยืนยัน
 ให้คนงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน

ข้อเท็จจริงในปัจจุบันยืนยันได้ว่าแรงงานไม่ใช่คนส่วนน้อย บทบาทสำคัญ
 มาก ยกตัวอย่างในปี พ.ศ. 2539 เรามีคนทำงานในธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม บริการ ถึง 7
 ล้านเศษ บุคคลเหล่านี้เป็นคนไทย เป็นคนหนุ่มคนสาว วัยฉกรรจ์ กำลังทำหน้าที่สำคัญใน
 ทางเศรษฐกิจทุกสาขา เป็นผู้ผลิตของกินของใช้เกือบทุกอย่างสำหรับคนทั้งประเทศ และ
 เหลือส่งออกไปขายได้เงินตราต่างประเทศมาซื้อวัสดุอุปกรณ์ซึ่งเราไม่สามารถผลิตได้
 นอกจากนั้นยังเป็นผู้กินผู้ใช้เหมือนคนส่วนใหญ่ของประเทศ และยังมีข้อได้เปรียบคน
 ส่วนใหญ่อีกคือ มีพลังซื้อสูง ทั้งเป็นคนหนุ่มที่มีการศึกษาพอสมควร จึงรู้เรื่องเหตุการณ์
 ของบ้านเมืองและของโลก มีความริเริ่ม กระตือรือร้น ทั้งยังไม่ได้ปลูกฝังสะสมความคิด
 และทรรศนะที่รุนแรง ความคิดอ่านก็ยังเป็นสายกลาง ผู้นำส่วนใหญ่ก็แสดงออกถึงความ
 รับผิดชอบ ความเป็นอิสระ ฉะนั้นจึงเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองไม่ว่าทางเศรษฐกิจ
 สังคม และการเมือง หากผู้บริหารและสังคมมีความเข้าใจ ให้การรับรองยกย่องสนับสนุน
 บุคคลเหล่านี้ก็สามารถทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น โดยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญแก่
 บุคคลเหล่านี้ และมีนโยบายอย่างชัดเจนในการดูแลส่งเสริมให้สิทธิและเสรีภาพในการ
 ปกป้องสิทธิของตนเอง

แม้อุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าด้านแรงงานจะมาจากทางด้านผู้บริหาร
 อยู่มาก แต่ผู้ใช้แรงงานเองก็มีส่วนอยู่ด้วย ตามที่กล่าวข้างต้นคนงานส่วนใหญ่ตลอดเวลา
 50 ปีที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสนใจและเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ มักจะปล่อยให้
 เป็นเรื่องของผู้นำไม่กี่คน นอกจากนั้นในการใช้สิทธิ เช่น การเรียกร้อง การต่อรองและการ
 ปฏิบัติตามกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ก็ไม่ทำตามรูปแบบขั้นตอนที่ถูกต้อง มีการ
 ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายและแนวทางที่เหมาะสม เช่น การใช้วิธีขู่บังคับให้นายจ้างต้อง
 ปฏิบัติตาม มีการประท้วงที่ใช้วาจาไม่สุภาพ แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นของคนงาน
 ส่วนน้อยและเกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราว แต่ก็สร้างภาพพจน์ไปในทางไม่ดี ทำให้ประชาชน
 เข้าใจผิดไม่ให้ความเห็นใจและไม่สนับสนุน การเคลื่อนไหวของแรงงานในทุกประเทศจำต้อง
 คำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนเป็นประการสำคัญ ยิ่งประเทศไทยประชากรส่วนใหญ่เป็น

แรงงานเกษตร ฉะนั้นการดำเนินการด้านแรงงานจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ด้วย

นอกจากนี้ ในหมู่ผู้นำคนงานก็ยังมีปัญหาขัดแย้ง ซึ่งความจริงก็ไม่ใช่เรื่องเสียหายมาก ถ้าหากการขัดแย้งเป็นเรื่องของหลักการและแนวทาง แต่เท่าที่ปรากฏมักจะเป็นเรื่องแย่งผลประโยชน์ มีการให้ร้ายป้ายสี การกล่าวหาซึ่งกันและกัน การต่อสู้กันในรูปนี้ นอกจากเป็นอุปสรรคแก่การเจริญเติบโตของขบวนการแรงงานแล้วยังก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีก่อให้เกิดความเข้าใจผิด การไม่สนับสนุนรวมถึงการต่อต้าน จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การพิจารณาปัญหาแรงงาน หรือการกำหนดนโยบายด้านแรงงานมักจะมีการอ้างถึงความเลวร้ายทางแรงงาน และนำมาเป็นข้อต่อสู้คัดค้านไม่เห็นด้วยที่จะให้สิทธิและโอกาสแก่คนงาน เป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องลังเลและไม่กล้าตัดสินใจ

คนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพก็มีส่วนสำคัญ บางคนมักไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสหภาพที่ถูกต้อง กลับคิดหรือนำสหภาพไปในทางที่ไม่ชอบ บางครั้งเห็นว่าการเป็นสมาชิกสหภาพทำให้ตนมีสิทธิพิเศษ ไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา อยากจะไปทำงานข้างนอกก็ไม่ขออนุญาต แม้ผู้ปฏิบัติดังกล่าวจะมีเป็นส่วนน้อย แต่ก็ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด เบื่อหน่ายต่อนายจ้างและผู้บังคับบัญชา เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์และไม่สนับสนุน

คนงานทั่วไปแม้แต่ทุกวันนี้ก็ยังต่างคนต่างอยู่ ยังรวมกันไม่เป็นกลุ่มเป็นก้อน ไม่สนใจในการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน บางคนสร้างและปลูกฝังทัศนคติในทางลบ มีความภาคภูมิใจในตำแหน่งหน้าที่ ความรู้ ฝีมือที่มีอยู่ เห็นว่าเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องขอความช่วยเหลือเพิ่มเติม ไม่ประสงค์จะเกี่ยวข้องกับเพื่อนร่วมงาน เมื่อผู้บังคับบัญชากล่าวว่าก็มักจะไม่ว่า ความรู้สึกและท่าทีดังกล่าวนี้ไม่แต่เพียงจะเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าส่วนตัวเท่านั้น ยังไม่เอื้ออำนวยในการสร้างความสามัคคีและความเป็นปึกแผ่นในวงการแรงงาน

นอกจากนี้ผู้นำแรงงานจะต้องยอมรับว่า การเคลื่อนไหวที่ผ่านมาในช่วง 50 ปีที่แล้ว ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่เต็มที่ ประชาชนในกรุงเทพฯ บางส่วนได้ให้ความเห็นใจและช่วยเหลือให้กำลังใจในการเรียกร้องบางครั้ง แต่เมื่อการผลงานกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์และความสะดวก เช่น การหยุดงานในขนส่งก็ทำให้ประชาชนไม่พอใจ ยิ่งนายจ้างแล้วส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติ “คอยดู” และจำนวนมากไม่เห็นด้วยในการเคลื่อนไหวของคนงาน เห็นว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตน บางรายไม่ยอมรับการทำงานของสหภาพ เห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งเป็นกิจการภายในของตน จำนวนไม่น้อยต่อต้านการดำเนินการของสหภาพฯ ข้อเท็จจริงนี้ปรากฏชัดจากเรื่องการเข้าสู่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นประจำ การต่อต้านเป็นในรูปการกลั่นแกล้ง โยกย้ายหน้าที่และให้ออก การไม่

ยอมรับและการต่อต้านของนายจ้างอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องธรรมดา แต่สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะข้าราชการและนักบริหารเป็นเรื่องที่ยุ่่นาสภาพจะไม่เหลือวแลไม่ได้ เพราะการเคลื่อนไหวด้านแรงงานโดยเฉพาะในประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงข้าราชการ นักบริหารมีบทบาทสำคัญมาก ฉะนั้นผู้นำสหภาพแรงงานจะต้องทำความเข้าใจแก้ไขภาพพจน์โดยเฉพาะจะต้องทำงานต่าง ๆ ให้รอบคอบ หลีกเลียงการกระทำที่รุนแรง และที่จะเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม

คนงานมีโอกาสดียที่สุดในช่วงที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตยที่จะสร้างพื้นฐานของการเคลื่อนไหวที่จะสร้างองค์กรของตนให้เข้มแข็ง แต่คนงานไทยโดยเฉพาะผู้นำพลาดโอกาสนี้ไป

ในที่สุดอาจจะมีคำถามว่า คนงานได้อะไรบ้างในการเคลื่อนไหวแรงงานที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงประชาธิปไตยปี พ.ศ. 2516-2519 เน้นอนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ได้ให้ประโยชน์แก่คนงานมากมาย ทั้งในด้านสิทธิและผลประโยชน์เป็นวัตถุ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ เงินชดเชย เงินค่าทดแทน ฯลฯ แต่ประการสำคัญที่สุดก็คือคนงานสามารถใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมคนหนึ่ง ที่จะเรียกร้องในกรณีที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถเจรจาเพิ่มเติมค่าจ้าง สภาพการทำงานและการดูแลจากนายจ้าง

นอกจากนี้การเคลื่อนไหวดังกล่าวได้มีส่วนฝึกและสร้างผู้นำคนงานขึ้นมากหลาย และเป็นที่น่าดีใจก็คือ ผู้นำคนงานในปัจจุบันแตกต่างกับในอดีต คือเป็นคนงานจริง ๆ มาจากโรงงาน มาจากสถานประกอบการ บางคนมีการศึกษาน้อยแต่พยายามฝึกฝนตนเอง ในที่สุดก็สามารถหาความรู้และใช้ความรู้แสดงออกต่อผู้รักษาสหิทธิของคนงาน ประการสำคัญยิ่งผู้นำในช่วงนี้เป็นผู้นำที่มีอุดมการณ์มั่นคงและรับใช้คนงานจริง ๆ ต่างกับช่วงปี พ.ศ. 2497-2501

กล่าวโดยสรุป ภาพการณ์และการเคลื่อนไหวด้านแรงงานในช่วง 50 ปี ได้ผ่านเหตุการณ์ ปัญหา และได้รับบทเรียนทั้งด้านบวกและลบ และเริ่มเข้าสู่ยุคที่ค่อนข้างมั่นคงแน่นอน การที่จะรักษารูฐานะพื้นฐานปัจจุบัน และผลักดันให้เติบโตก้าวหน้าต่อไปอย่างสม่ำเสมอมั่นคง จำเป็นที่ผู้นำคนงานจะต้องได้ใช้บทเรียนในอดีตเข้ามาเป็นแนวทาง ทั้งหลีกเลียงที่จะดำเนินการที่ผิดพลาดไปอย่างในอดีต ซึ่งต้องอาศัยผู้นำที่มีสายตา กว้างไกล เสียสละและอุทิศตนแก่ความก้าวหน้าของแรงงานอย่างแท้จริง ในด้านรัฐบาลเอง ก็จะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจปัญหาและมีความเชื่อในบทบาทของคนงานต่อการพัฒนาตนเองและประเทศชาติ

บทที่ 13

แรงงานไทยจากทศวรรษที่ 2500 ถึง 2535

เศรษฐกิจเติบโตแรงงานไทยจากทศวรรษที่ 2500-2540

แรงงานไทย พ.ศ. 2533 มีประมาณ 30 ล้านคน 18.3 ล้านคน หรือ 61% ทำงานในภาคเกษตร 3.3 ล้านคน หรือ 11.1% ทำงานในงานพาณิชย์ 3 ล้านคน หรือ 10% ในงานบริการ 2.5 ล้านคนหรือ 8.4% ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต 0.9 ล้านคน หรือ 3% ทำงานในกิจการก่อสร้าง ผู้ที่ทำงานในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าจ้าง 9 ล้านคน (30%) ประกอบอาชีพอิสระ 8.7 ล้านคน (29%) ลูกจ้าง 7.5 ล้านคน (25%)

งานวิจัยนี้แสดงว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาการจ้างงานไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ พบแหล่งการจ้างงานประมาณ 60% อยู่ในภาคการเกษตร ในปี พ.ศ. 2533 มีแรงงานที่เป็นเกษตรกรและอาชีพที่เกี่ยวข้อง 18.3 ล้านคน ส่วนใหญ่ทำงานในไร่นาสำหรับเพื่อบริโภคและขาย แต่ในช่วงฤดูแล้งจะมีแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะหนุ่มสาวมาหางานทำในเขตเมือง บางส่วนทำงานในฐานะแรงงานเกษตรที่อยู่ในไร่นาและฟาร์ม ทุกวันนี้แรงงานที่ทำงานในไร่นาและฟาร์มมีจำนวนลดลงเพราะชอบที่จะทำงานในโรงงานหรือในอุตสาหกรรมประมง เป็นที่คาดหมายว่าจำนวนคนงานในชนบทที่ได้ออกจากบ้านเพื่อไปหางานทำภายนอกมีจำนวนเกือบ 1 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์กำลังแรงงานหลายครั้งเชื่อว่าข้อมูลที่น่าเสนอโดยหน่วยงานของรัฐบาลนั้นไม่ได้สะท้อนสถานการณ์ที่เป็นจริง ประการแรกเมื่อพิจารณาแรงงานชนบท (แรงงานในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าจ้าง) ปัจจุบันไม่ได้ทำงานครัวเรือนในชนบทของตนอีกแล้ว แต่ละทิ้งบ้านเป็นแรงงานอพยพตามฤดูกาลมาทำงานในเมืองและบางครั้งไปต่างประเทศ ประการที่สอง ยังเห็นแย้งว่าจำนวนแรงงานในภาคนอกเกษตรถูกประเมินให้ต่ำไว้ด้วยรายงานสถิติของทางการ

แรงงานในกิจการพาณิชย์ บริการ การผลิต ขนส่ง และการก่อสร้างทั่วประเทศใน พ.ศ. 2533 มี 11.7 ล้านคน สำหรับแรงงานในสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีอยู่ 56,181 แห่ง ในจำนวนนี้มีสถานประกอบการ 2 ใน 3 ของสถานประกอบการทั้งหมดที่มีแรงงานน้อยกว่า 50 คน สถานประกอบการที่มีคนงานเกิน 1,000 คนมีเพียง 725 แห่ง เป็นสถานประกอบการประเภทสิ่งทอและตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องประดับและเพชรพลอย พวกชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ น้ำตาล มันสำปะหลัง รองเท้า อาหารกระป๋องและ

แซ่แข็ง ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าแม้อุตสาหกรรมจะเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่แรงงานอุตสาหกรรมมีเพียงล้านคน โดยส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก

ประเทศไทยเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ความพยายามนี้ได้รับการขับเคลื่อนอย่างสำคัญ หลังจาก พ.ศ. 2504 เมื่อประเทศไทยได้เริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 1 นับจากนั้นเศรษฐกิจไทยก็พบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง การเกษตรของไทยอันเป็นภาคการผลิตดั้งเดิมมีการเติบโตประมาณ 5% ต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2503-2513 ภาคเกษตรมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์รวมใน พ.ศ. 2493 เป็นจำนวน 44% ตกลงเป็น 25.4% ใน พ.ศ. 2528 และเหลือเพียง 12.4% ใน พ.ศ. 2533 ระหว่างเวลาเดียวกันนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าอย่างมั่นคง และการหดอุตสาหกรรมมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์รวมจาก พ.ศ. 2508-2533 สูงเกือบ 2 เท่า ในภาคอุตสาหกรรมมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในอุตสาหกรรมทอผ้าวิศวกรรมเคมีและที่เกี่ยวข้อง อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้าหน้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ และมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์รวมเป็น 2 เท่า นอกจากภายในภาคหดอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภค-บริโภค มี 69.2% ใน พ.ศ. 2503 แต่ลดลงเป็น 60.2% ใน พ.ศ. 2523 สำหรับการก่อสร้างมีสัดส่วนผลิตภัณฑ์รวม 5.8% ใน พ.ศ. 2508 และ 7.2% ใน พ.ศ. 2523 ภาคบริการก็มีการขยายตัวอย่างสูงในสัดส่วนของรายได้ประชาชาติจาก 9.8% ใน พ.ศ. 2508 เป็น 13.6% ใน พ.ศ. 2533 ส่วนภาคที่จัดอยู่ในภาคบริการ เช่น ธนาคาร การประกัน และหลักทรัพย์ก็เติบโตสูงในอัตราที่เป็นเนื้อเป็นหนัง โดยมีสัดส่วนต่อ GDP จาก 2.7% ใน พ.ศ. 2508 เป็น 18.6% ใน พ.ศ. 2528

การส่งออกถือว่ามีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจไทย การส่งออกก่อน พ.ศ. 2513 เป็นข้าวและผลผลิตการเกษตรเป็นหลัก จนต้นช่วง พ.ศ. 2513-2523 ประเทศไทยส่งสินค้าออกที่ผลิตทางอุตสาหกรรมมากขึ้น เมื่อกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และเป็นผลมาจากสัดส่วนการส่งออกด้านสินค้าเกษตรที่ลดลง จาก 84.4% . ใน พ.ศ. 2503 เป็น 67.5% ใน พ.ศ. 2513 เป็น 46.9% ใน พ.ศ. 2523 และเหลือ 17% ใน พ.ศ. 2533 ในขณะที่การส่งออกเริ่มเติบโตที่อัตรา 6% ต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2503-2513 จะเพิ่มเป็น 26% ในช่วงครึ่งทศวรรษแรกของ พ.ศ. 2513-2523 และลดลงเป็น 24% ในช่วงครึ่งทศวรรษหลังของ พ.ศ. 2513-2533 การส่งออกของไทยใน พ.ศ. 2506 มีมูลค่า 9,676 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 589,813 ล้านบาทใน พ.ศ. 2523 โดยเติบโตขึ้นเกือบ 40 เท่า ผลที่ตามมาคือการค้าทั้งหมดต่อสัดส่วนผลิตภัณฑ์รวมได้เพิ่มขึ้นจาก 34% ใน พ.ศ. 2513 เป็นมากกว่า 70% . ใน พ.ศ. 2534 การเติบโตเหล่านี้เกิดขึ้นจากการขยายตัวของภาคหดอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนของการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 2.4% ใน พ.ศ. 2503 เป็น 6.1% ใน พ.ศ. 2513 เป็น 32.3% ใน พ.ศ. 2523 และ 54.9% . ใน พ.ศ. 2533 รายได้จากการส่งออก

เป็นอันดับแรกคือ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องประดับ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ สาขุ แฉงวงจรควบคุม ข้าว รองเท้า อาหารกระป๋อง และกั่งแฉ่งแฉ่ง คู่ค้าสินค้ำส่งออกสำคัญของไทยคือสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เยอรมนี และฮ่องกง

ตลอดช่วงการเติบโตอย่างมากของเศรษฐกิจประเทศไทยประสบกับการต้องการสินค้ำทุนมากขึ้น และส่งผลต่อการขยายตัวอย่างกว้างขวางของการสั่งเข้า ใน พ.ศ. 2513 มีการนำเข้าสินค้ำ 1.27 ล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่ พ.ศ.2533 เป็น 32.7 ล้านเหรียญสหรัฐ สินค้ำสั่งเข้าของไทยหลัก ๆ ได้แก่ เครื่องจักรที่ไม่ใช้ไฟฟ้า เครื่องจักรไฟฟ้าและชิ้นส่วน แผ่นเหล็ก น้ำมันเชื้อเพลิง และสารหล่อลื่น และสารเคมี สิ่งเหล่านี้ช่วยให้ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ต่อไป และขยายการส่งออก ประเทศคู่ค้าในการสั่งเข้าของไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ เยอรมนี และไต้หวัน

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 2503-2513 และ 2513-2533 ประเทศไทยเผชิญกับการขาดดุลทางการค้า เพราะมีการนำเข้าสินค้ำทุนและปัจจัยนำเข้าจำนวนมาก เพื่อใช้ในการผลิตสำหรับการส่งออก ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2513-2533 การขาดดุลการค้าเป็นปัญหารุนแรงที่รัฐบาลไทยเผชิญสถานการณ์ดีขึ้นระหว่าง พ.ศ.2523-2533 และ พ.ศ.2533 เป็นต้นมา อันเป็นผลจากการที่มีการเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยว และการไหลเข้าของทุนต่างประเทศ ใน พ.ศ.2533 การขาดดุลจำนวน 6.7 ล้านล้านบาท รายได้อื่น ๆ เช่น การส่งรายได้ของแรงงานไทยจากต่างแดน โดยใน พ.ศ. 2534 มีจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาดังนั้นดุลการชำระเงินทั้งหมดมีสถานะเกินดุล ตั้งแต่ พ.ศ.2527 เนื่องจากเงินทุนไหลเข้าได้ช่วงชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

ภาวะหนี้สินของประเทศมีสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปลาย พ.ศ. 2513-2523 จากผลของการงบประมาณเกินดุล และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ภายในประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เงินกู้ระยะยาวเพิ่มขึ้นจาก 1.6 ล้านเหรียญสหรัฐ (ทั้งภาครัฐและเอกชน) เมื่อตอนสิ้นปี 2532 สำหรับหนี้ระยะยาวจากต่างประเทศนี้จำนวน 27% เป็นหนี้กับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ และ 42% จากสถาบันเอกชน หนี้ภาคบริการภายนอกเพิ่มขึ้นเป็น 31% ของรายได้การส่งออกใน พ.ศ. 2529 แล้วก็ลดลงเป็น 17.2% ใน พ.ศ. 2533 อีกประการหนึ่งในงบประมาณประจำปี 2531/2532 หนี้ภาคบริการทั้งหมด (ทั้งภายในและต่างประเทศ) เกิน 23.4% ของรายจ่ายทั้งหมด (66.6 ล้านบาท) อันเป็นรายการหนี้ที่ใหญ่ที่สุด และหนี้ภายนอกมีจำนวน 32.6% ของผลิตภัณฑ์รวมใน พ.ศ. 2537 เทียบกับ 47.8% ใน พ.ศ. 2528

ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยใช้นโยบายทางการเงินแบบขาดดุล การชำระดุลในช่วงต้น พ.ศ. 2513-2523 เฉลี่ย 3.8% ของผลิตภัณฑ์

รวม การขาดดุลดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ นอกจากนี้ การขาดดุลได้เพิ่มขึ้นเป็น 6% ของผลิตภัณฑ์รวมในปี พ.ศ. 2522/2523 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 จุดยืนทางนโยบายการเงินของรัฐบาลได้รับการปรับปรุงขึ้นอย่างระมัดระวัง และ พ.ศ. 2530 รัฐบาลก็เริ่มบริหารงานภายใต้งบประมาณเกินดุล

รายได้หลักของรัฐบาลมาจากภาษีทางอ้อม เงินภาษีสรรพสามิต 22.3% ภาษีธุรกิจ (20.6%) และอากรค่าเข้า งบประมาณรัฐบาลก็มีการเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน จาก 6.8 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2503 เป็น 307.4 พันล้านบาท ใน พ.ศ. 2533 โดยเพิ่มขึ้นกว่า 40 เท่า จนเมื่อเร็ว ๆ นี้รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันประเทศและความมั่นคง การพัฒนา เศรษฐกิจ และการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2515 จำนวน 20.2% ของงบประมาณแผ่นดิน เป็นค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ เปรียบเทียบ 18.7% ใน พ.ศ. 2532 รายจ่าย ด้านการศึกษามีจำนวน 19.9% ใน พ.ศ. 2515 ในขณะที่การเคหะ สวัสดิการ และความมั่นคง ทางสังคมมีจำนวน 7% ใน พ.ศ. 2515 ลดลงเป็น 5.4% ใน พ.ศ. 2531

ในขณะที่เศรษฐกิจไทยมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2503 การลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมได้แปลงเศรษฐกิจการเกษตร เป็นกึ่งอุตสาหกรรม การเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมเฉลี่ยต่อไปเพิ่มขึ้นจาก 5% ในช่วง พ.ศ. 2493-2503 เป็น 8.4% ในช่วง พ.ศ. 2503-2513 เป็น 7% ในช่วง พ.ศ. 2513-2523 และ 8.8% ใน พ.ศ. 2533 อัตราการเติบโตในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอยู่ระดับประมาณ 7.5% ซึ่งสูงที่สุดในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ใน พ.ศ. 2496 ผลิตภัณฑ์รวมมีมูลค่า 32.2 พันล้านบาท (พ.ศ. 2538) เปรียบเทียบกับ 684.9 พันล้านบาทในปี 2523 และ 2,000 พันล้านบาท (80.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ) ใน พ.ศ. 2533 นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์รวมต่อรายได้ต่อหัว ประชาชาติมีมูลค่า 1,408 เหรียญสหรัฐ ใน พ.ศ. 2533 นับแต่ต้นปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ประเทศไทยถูกจับตามองว่ากำลังจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชีย และจีนเดอเรลล่าของเอเชีย ใน พ.ศ. 2536 ธนาคารโลกได้จัดประเทศไทยไว้ในกลุ่มประเทศ เอเชียตะวันออกที่มีความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ

ผลพวง

งานวิจัยก็ได้ชี้ให้เห็นต่อไปว่า ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตสูงก็มีการปรับปรุงในด้านสังคม โดยเฉพาะในด้านอนามัยและการศึกษา เฉลี่ยอายุของประชากร เพิ่มขึ้นจาก 55.6 ปีใน พ.ศ. 2503 เป็น 64.4 ปีใน พ.ศ. 2532 อัตราการตายของทารกลดลง จาก 41.2/1,000 ใน พ.ศ. 2508 เป็น 24.6/1,000 ใน พ.ศ. 2531 นอกจากนั้นยังมีการปรับปรุงหลายประการที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงแก่คนงาน อย่างไรก็ตามในขณะที่ประชากรมีอายุ ยืนยาวขึ้น ประเทศไทยก็ยังคงเป็นประเทศที่มีคนหนุ่มสาวต้องการระบบการดูแลสุขภาพที่มี

ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ใช้แรงงาน ในเรื่องการศึกษาอัตราการอ่านออกเขียนได้ เพิ่มขึ้นจาก 68% ใน พ.ศ. 2503 เป็น 91% ใน พ.ศ. 2532 แต่ผู้เข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และมหาวิทยาลัย ที่ต่ำมากยกตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2533 กำลังแรงงานไทย 82% เข้าเรียนในโรงเรียนเพียง 4 ปี 9% เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา 4% เข้าโรงเรียนในโรงเรียนอาชีวศึกษา และ 5% เข้ามหาวิทยาลัย ผลทำให้คนส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อยมีทักษะต่ำ มีผลให้ได้ค่าจ้างและรายได้ต่ำ

งานวิจัยก็ได้แสดงให้เห็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงของไทยในช่วง พ.ศ. 2503-2533 ได้ส่งผลประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในบางระดับเท่านั้น กล่าวคือ มีเฉพาะคนรวย (20% ข้างบนสุด) ที่มีรายได้เติบโตสูงสุด ขณะที่กลุ่มตรงกลางและล่างได้พบว่ามีส่วนแบ่งรายได้ลดลง ข้อเท็จจริงก็คือ การเติบโตดังกล่าวได้ก่อให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น จากการศึกษาเมื่อเร็ว ๆ นี้พบว่าใน พ.ศ. 2518 คนรวยที่สุด 20% ของประชากรมีรายได้ 49.3% ของรายได้แห่งชาติ ขณะที่คนชั้นล่าง 20% ได้รับเพียง 6.1% มาใน พ.ศ. 2533 หรือ 15 ปีต่อมาสัดส่วนของรายได้ของคนรวยที่สุด 20% เพิ่มขึ้นเป็น 57.3% ขณะที่คนจนที่สุด 20% ได้รับเพียง 14.1% ข้อเท็จจริงที่น่าวิตกก็คือใน พ.ศ. 2533 คนรวยที่สุด 10% มีรายได้เกือบ 40.1% ของรายได้แห่งชาติ ขณะที่คนระดับล่างสุด 80% ไม่มีการเปลี่ยนแปลงว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น สถานการณ์เลวร้ายนี้เห็นได้ชัดในเรื่องความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเขตเมืองและชนบท

ในด้านความยากจนมีการเปลี่ยนแปลงไปบางประการ ในปี 2518-2519 ตัวเลขลดลงเหลือ 33% อย่างไรก็ตาม แนวทางใหม่ของ ดร.เมธี ครองแก้ว พบว่ามีคนจน 43.2% ที่ฐานะความยากจนต่ำกว่ามาตรฐานใน พ.ศ. 2533 ฉะนั้นจากข้อมูลล่าสุดความยากจนได้ลดลงเพียงเล็กน้อย ทุกวันนี้มีคนจน 20.3 ล้านคนที่กระจุกตัวส่วนใหญ่อยู่ในชนบท จากรายงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใน พ.ศ. 2537 ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม 10 ประเทศที่มีเศรษฐกิจดีใน พ.ศ. 2503-2535 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แล้วประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 54 จาก 174 ประเทศ สภาพพัฒนาฯ ได้เสนอตัวเลขเมื่อต้นปี 2542 ว่าจากวิกฤตครั้งนี้ทำให้คนยากจนเพิ่มขึ้นหนึ่งล้าน

งานวิจัยครั้งนี้ได้แสดงถึงความไม่สมดุลของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนของคนในเมืองกับชนบท ความเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง 3 ทศวรรษไม่ได้ช่วยให้ค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงได้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของการเพิ่มด้านผลิตภัณฑ์รวม ทั้งปัญหาด้านสภาพการทำงาน อุบัติเหตุและความปลอดภัยก็เลวร้ายมากขึ้น มีสาเหตุสำคัญมาจากแนวคิดการพัฒนา

แผนพัฒนา

แผนพัฒนาฉบับที่ 1 เป็นแผนกำหนดขึ้นเพื่อเน้นการใช้จ่ายของรัฐในด้านบริการขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งเน้นการขยายการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณพืชหลักทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โครงการต่าง ๆ ประกอบด้วยการดำเนินงานก่อสร้างเขื่อนต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ การสร้างทางหลวงและข่ายการโทรคมนาคม การปรับปรุงทางรถไฟ ท่าเรือ ท่ออากาศยาน การประปาและไฟฟ้า ในส่วนโครงการย่อยที่เกี่ยวกับการเกษตร ประกอบด้วยโครงการสงวนป่าไม้ โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตพืชผล ในส่วนของอุตสาหกรรมนั้น เน้นการสำรวจแร่ น้ำบาดาล และการส่งเสริมภาคเอกชน โดยวิธีการสนับสนุนส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลได้จัดทำแผนโดยกำหนดงบประมาณไว้ 22,000 ล้านบาท จำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นงบประมาณแผ่นดิน อีกร้อยละ 30 เป็นเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

แผนพัฒนาฉบับที่ 2 ได้มีการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมจากแผนแรกหลายประการ อาทิ การพัฒนาชนบท การกำหนดนโยบายกำลังคน และการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ในภาครัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบก้าวหน้าขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มรายจ่ายด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการมีงานทำ

ตามแผนฉบับนี้รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินงบประมาณ 57,500 ล้านบาท ในขณะที่เอกชนจะใช้จ่ายเพื่อการลงทุนประมาณ 89,000 ล้านบาท ด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นก็ยังคงเหมือนแผนแรก ซึ่งเน้นการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจ การขนส่ง คมนาคม การชลประทานและพลังงาน ซึ่งคิดแล้วประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด

อย่างไรก็ดี แผนแรงงานก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นเคย แม้จะกล่าวถึงแผนการพัฒนา กำลังคนก็เป็นเรื่องการเน้นด้านการขยายและส่งเสริมการศึกษา การตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นของประชากร และการส่งเสริมให้ประชากรในชนบทมีงานทำมากยิ่งขึ้น มาตรการทางด้านรูปธรรมยังไม่ปรากฏชัด ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของรัฐ เช่น หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำปาลัก โครงการพัฒนาบริเวณลัดทึบ โครงการพัฒนาท้องถิ่นชนบท ไทย-อิสราเอล

ที่ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับแผน 2 ก็คือการให้ความสำคัญแก่รัฐวิสาหกิจโดยกำหนดงบประมาณมีมูลค่า 9,850 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16 ของงบประมาณเศรษฐกิจส่วนรัฐบาลทั้งหมด

แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ถูกร่างขึ้นภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายแผน 2 โดยเฉพาะในปัญหาสำคัญ ๆ เช่น ภาวะผันแปรของตลาดสินค้าออก

ของไทย รายได้ที่เพิ่มขึ้นน้อยมากของรัฐบาล การลงทุนชาวต่างประเทศลดลง และการลดการใช้จ่ายของทหารสหรัฐ ด้วยภาวะดังกล่าว แผนฉบับที่ 3 ได้กำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เด่นชัดเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลง

ในแผนนี้ได้ตั้งเป้าหมายเพิ่มผลผลิตประชาชาติในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี (ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มในแผน 2 ซึ่งตกประมาณร้อยละ 7.) และการรักษาเสถียรภาพของเงินทุนสำรอง ทั้งนี้โดยกำหนดมาตรการการส่งออกและการนำเข้า อาทิ การปลดปล่อยภาษีอากร การหาตลาดต่างประเทศ การจัดหาอุปกรณ์การจับและสร้างท่าเทียบเรือ ส่วนมาตรการการนำเข้าได้เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า

ในส่วนของการพัฒนาสังคม ได้มีการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัว และการมีงานทำขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ได้ตั้งเป้าลดการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ .5 ในปี 2519 และการจัดหางานเพิ่มเติมให้แก่ประชาชนอีก 2.6 ล้านคน

เช่นเดียวกัน แผนฉบับที่สองนี้ก็ไม่มีแผนแรงงานโดยตรง การกำหนดแผนพัฒนาสังคมนั้นแม้จะรวมถึงแผนการมีงานทำขึ้น ก็เป็นลักษณะของการสร้างงานในทางอ้อม อาทิ การเร่งรัดโครงการพัฒนาการเกษตรขนาดเล็กในเรื่องการส่งน้ำ ทางหลวงชนบท หรือการส่งเสริมอุตสาหกรรม ให้ขยายไปยังภูมิภาค มาตรการเหล่านี้ไม่ใช่เป็นหลักประกันของการกระจายรายได้ที่แท้จริง ประชากรส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงได้

ในเรื่องแรงงานที่ไม่มีการกำหนดไว้ในแผน 3 นั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าแผนนี้ถูกกำหนดขึ้นก่อนในช่วงที่การเมืองการปกครองของประเทศยังอยู่ในภาวะไม่เป็นประชาธิปไตย มาตรการและกฎหมายด้านแรงงานยังมีข้อจำกัดและขาดการปรับปรุง การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานยังถูกห้ามติดต่อกันมาตั้งแต่ปี 2501 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในช่วง 3 แผนแรกนั้น นอกจากจะไม่มีแผนงานด้านแรงงานแล้วในด้านกฎหมายที่คุ้มครองดูแลลูกจ้างที่เป็นแก่นสารจริง ๆ ก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เท่านั้น

แผน 4 ได้มีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาแตกต่างไปจากแผน 1 และแผน 3 โดยได้มุ่งเน้นการเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมเพิ่มขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมามีทั้ง 3 แผน ซึ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ในการลด ช่องว่างความแตกต่างของรายได้ในหมู่ประชาชนที่เพิ่มสูง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่ม ประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้

จากความถดถอยทางเศรษฐกิจ กอปรกับภาวะการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าและการลดต่ำลงของรายได้ประชาชาติในแผน 3 ตลอดจนการขยายตัวที่เพิ่มต่ำลง

ของผลิตผลทางเกษตร รัฐบาลจึงได้วางมาตรการในแผน 4 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงิน การคลังเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายการลงทุนให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปีราคาคงที่ รักษาเสถียรภาพทางด้านเงินทุนสำรองให้มีจำนวนเพียงพอที่จะส่งสินค้าเข้าได้ประมาณ 3 เดือน ทั้งจะเร่งแผนการส่งออก แผนเงินกู้ ตลอดจนการรักษาระดับราคาสินค้ามิให้สูงกว่าร้อยละ 6 ส่วนเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณนั้น กำหนดมิให้สูงกว่าร้อยละ 13 ต่อปี โดยกำหนดให้อัตราการขาดดุลเงินสดในงบประมาณอยู่ในระหว่าง 11,500 - 15,300 ล้านบาท

ที่เพิ่มขึ้นมาก่อนข้างเด่นชัดสำหรับแผนนี้ก็คือ การกำหนดแนวทางบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการพัฒนาสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในด้านแหล่งน้ำ แหล่งแร่ และป่าไม้ ที่สำคัญการพัฒนาแหล่งพลังงานของประเทศคือ น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ แผนเดียวกันนี้ยังระบุถึงการจัดทำแผนงานเพื่อพัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีให้เข้ามามีบทบาทในด้านการผลิตและขบวนการผลิตอีกด้วย

ที่น่าสนใจแผน 4 มีการกำหนดนโยบายการสร้างงานและเรื่องที่เกี่ยวข้องแรงงาน ซึ่งไม่มีในแผนที่ผ่านมา อย่างน้อยได้มีการเขียนแผนและกำหนดปัญหาและแนวทางในเรื่องแรงงานถึง 7 หน้า พูดถึงปัญหาสภาพการทำงาน ความปลอดภัย การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ การบริการจัดหางาน การศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ

อย่างไรก็ตาม ที่ถือเป็นเนื้อแท้และรูปธรรมที่ช่วยเหลือแรงงานโดยตรงจะมีเพียงเรื่องกองทุนเงินทดแทน ซึ่งกำหนดเป็นแนวนโยบายในการช่วยเหลือและให้หลักประกันที่มั่นคงแก่คนงาน ส่วนเรื่องอื่น ๆ นั้นถือเป็นแนวทางการบริหารหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานประจำ ซึ่งกระทำโดยปกติอยู่แล้ว ชื่อน่าสังเกตหลายท่านอาจจะสงสัยว่าการประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะจัดเป็นนโยบายระดับชาติ และเป็นมาตรการสำคัญที่ประกันรายได้ของผู้ใช้แรงงานได้ แต่ไม่ควรลืมว่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ช่วงระหว่างแผน 3 นั้นไม่เคยปรากฏในแผนพัฒนามาก่อนเลย เป็นเรื่องของบรรยากาศทางการเมืองและแรงผลักดันของข้าราชการประจำมากกว่า ในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน เรื่องของกองทุนเงินทดแทนซึ่งก็ไม่มีเคยมีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเช่นเดียวกัน

แผนเดียวกันนี้ได้กำหนดมาตรการทั้งในระยะยาวและระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน มาตรการระยะยาวได้กำหนดนโยบายประชากร ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน การพัฒนาชนบท กำหนดนโยบายการลงทุนที่ชัดเจน

และการสร้างสันติสุขในวงการแรงงาน ตลอดจนการปรับปรุงการจัดหางาน ในส่วนของ มาตรการระยะสั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเร่งรัดบรรจุตำแหน่งงานว่าง ส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครดำเนินโครงการที่ใช้แรงงานมาก ๆ เป็นต้น

แนวคิดในการพัฒนาประเทศได้มีการปรับแนวโน้มในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และที่มีลักษณะเด่นกว่าแผนฉบับอื่น ๆ คือ เน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าการ ตั้งเป้าหมายเพื่อการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว โดยเปลี่ยนแนวนโยบายที่เน้น การขยายตัวมาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการระมัดระวังการใช้จ่ายเงินของรัฐ การแก้ปัญหา ดุลการค้า และการประหยัดการใช้พลังงาน

ที่ชัดเจนสำหรับแผนนี้คือ การตั้งเป้าหมายชนบทในเขตล้าหลัง เพื่อแก้ ปัญหาคนยากจน และการส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาประเทศ เพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล

เป้าหมายรวมของแผนนี้ได้วางให้ประสานกับแผน 4 ที่เน้นการฟื้นฟูฐานะ เศรษฐกิจของประเทศ เร่งรัดการมีวินัยในทางเศรษฐกิจทั้งในภาครัฐและเอกชนในเรื่องการ ประหยัด และการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค ทั้งนี้ ได้เน้นความสมดุลของการกระจายผล ประโยชน์ไปสู่กลุ่มต่าง ๆ ให้มากกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่หรือบางกลุ่มอย่างที่ผ่านมา

เพื่อให้มีมาตรการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น มาตรการที่สำคัญ ๆ ที่จะนำไปใช้ประกอบด้วยการรณรงค์เพื่อการออมเงิน โดยตั้งกรรมการระดมเงินออม แห่งชาติ การจัดระเบียบในเรื่องดอกเบี้ย การจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อระดมเงินออม การ ขยายฐานการเก็บภาษีให้กว้างขึ้น ตลอดจนการเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานจนสามารถ เลี้ยงตัวเองได้ ในด้านการเกษตรเน้นความเป็นธรรมให้กับผู้ผลิต โดยสนับสนุนให้เกษตรกร ขายผลผลิตให้ได้ราคา ในด้านอุตสาหกรรมได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก โดยมีเป้าหมาย ให้ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนรวมขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.6

ในส่วนของแรงงาน ในแผน 5 กำหนดขึ้นถึง 9 หน้า ในเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน และสวัสดิการ เน้นถึงปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปัญหาแรงงาน สัมพันธ์ และการประสบอันตรายของลูกจ้างเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ตลอดจนการพูดถึงปัญหา แรงงานไทยในต่างประเทศและเรื่องของค่าจ้าง

ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมในลักษณะของเป้าหมายก็คือ การเตรียมให้มีการประกัน สังคมสำหรับลูกจ้างคนงาน โดยให้เริ่มในด้านการประกันสุขภาพในกิจการอุตสาหกรรม

ส่วนแผน 6 นั้น ความสนใจในเรื่องแรงงานมีมากขึ้น อันเป็นผลมาจากภาวะ ความกดดันของปัญหาการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานที่มีมากกว่าอุปสงค์

แรงงานมากมาย และภาวะความถดถอยของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แผนฉบับล่าสุดก็ยังมี แต่แบบที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งถึงแม้จะเน้นการขยายตัวที่ก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้ แต่ก็อยู่ภายใต้ภาวะเงื่อนไขและข้อจำกัดซึ่งน่าจะเป็นหนึ่งในประเด็นของความสัมฤทธิ์ผล อาทิ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง การลดต้นทุน การผลิต การปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ และการผนึกกำลังร่วมมือประสานงานกับทุกฝ่ายภายใต้ขีดความสามารถทางด้านการคลังของรัฐ และการแบ่งเบาภาระให้ทุก ๆ ฝ่าย ซึ่งรวมถึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม

ภาวะเหล่านี้ ในอีกแง่หนึ่งแม้จะสนใจและให้ความสำคัญของปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะเรื่องการว่างงาน แต่ในภาคปฏิบัติจำเป็นต้องยอมรับการประนีประนอม การตัดทอนค่าใช้จ่ายเนื่องจากข้อจำกัดทางการเงินและการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้ใช้แรงงานก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ในเนื้อหาของแผน 6 นั้น เรื่องแรงงานถูกกำหนดขึ้นมาก แต่วิเคราะห์ไปแล้ว เป็นแผนการเตรียมกำลังคนเพื่อเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นมากกว่าการที่จะกำหนดมาตรการอุปสรรคเพื่อป้องกันหรือทุเลาปัญหาระยะยาว ในแผน 6 เราจะยังไม่มี การประกันสังคม ยังจะไม่มีมาตรการที่จะกระจายรายได้ที่เป็นแผนงานเด่นชัด เรายังไม่มี มาตรการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน อะไรที่ใหม่ไปจากกฎหมายขั้นต่ำที่กำหนดมาแล้วกว่า 10 ปี เกือบทุกฉบับ

เมื่อมาทบทวนอีกครั้งหนึ่งก็พบแนวคิดเหล่านี้ซึ่งเป็นมาตั้งแต่ต้น ราวต้นปี 2500 คณะผู้แทนธนาคารโลกชุดแรกมาสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อทำแผนพัฒนาฉบับแรก หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นชาวอเมริกันและเป็นอาจารย์จาก มหาวิทยาลัยวิสคอนซินที่หัวหน้าคณะวิจัยไปศึกษา หัวหน้าคณะวิจัยศึกษาหลายวิชาจาก ท่านอาจารย์ผู้นี้ มีความคุ้นเคยพอสมควร ฉะนั้นจึงได้มีโอกาสพบปะและให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะทางสังคมแรงงานกับผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาสังคมซึ่งเป็นชาวสวีเดน ระหว่างที่คณะทำงานได้พาคณะผู้แทนธนาคารโลกไปเยี่ยมกิจการนิคมสร้างตนเองที่จังหวัดสระบุรี และต่อมาก็ได้ช่วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านพัฒนาสังคมเก็บข้อมูลทางด้านสังคมโดยหวังว่า คณะผู้แทนธนาคารโลกจะได้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะได้เสนอแนะในการแก้ปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นในช่วงนั้น

หัวหน้าคณะวิจัยมีความผิดหวังเป็นอย่างมาก เมื่อได้เห็นรายงานฉบับแรก เพราะรายงานได้เน้นถึงทางเรื่องเศรษฐกิจและไม่ได้ให้ความสำคัญทางด้านสังคมแต่อย่างใด ฉะนั้นจึงไม่เป็นที่ประหลาดใจที่เมื่อมีการทำแผนพัฒนาฉบับแรกในปีต่อมา และประกาศใช้ในปี 2504 แผนพัฒนาฉบับแรกมีชื่อแต่เพียง “แผนพัฒนา” ทั้งที่กรมประชา

สงครามให้ได้ทำบันทึกเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาสังคมและแรงงาน ซึ่งมีเดืมาตั้งแต่ตอนนั้น คำตอบจากสภาพพัฒนาในตอนนั้นก็คือ “อย่าได้เป็นห่วงใยในปัญหาสังคม เพราะเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น มีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น ปัญหาทางสังคมทั้งหลายก็จะหมดลง”

แนวคิดดังกล่าวก็ยังอยู่ในความนึกคิดของเจ้าหน้าที่สภาพพัฒนาฯ ในการทำแผน 2 สภาพพัฒนาฯ ให้อยอมรับให้เดิมคำว่า สังคม ขึ้นมา ในการทำแผน 3 ความเข้าใจเรื่องปัญหาสังคมมีมากขึ้นแต่เนื้อหาสาระก็ยังไม่ค่อยมีอะไรมาก จนกระทั่งในการทำแผน 4 ซึ่งมีเวลาพอสมควร และทางสภาพพัฒนาฯ ได้ตั้งคณะทำงานทางสังคมขึ้น โดยหัวหน้าวิจัยทำหน้าที่เป็นประธาน และยกร่างแผน 4 แม้คณะทำงานจะได้ทุ่มเทกันมากในการยกร่างแผนทางสังคม แต่แผน 4 ที่ออกมาในรูปเป็นเอกสารทางราชการก็ยังไม่ได้นำนักทางด้านสังคม แผน 5 กล่าวได้ว่าเป็นแผนแรกที่มีเนื้อหาสาระสำคัญทางสังคม โดยเฉพาะเป็นครั้งแรกที่มีบทบาทด้วยพัฒนาสังคม พัฒนาแรงงาน แม้จะเป็นผลทำให้ความสำคัญของปัญหาสังคมและแรงงานเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อถึงการนำแผนไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการสนับสนุนในด้านงบประมาณพัฒนาสังคมก็เป็นสาขาที่ได้รับงบประมาณน้อยที่สุด

แผนแรงงานเด็ก

แผนพัฒนาทุกแผนได้ให้ความสำคัญต่อเด็กและเยาวชนน้อยมาก แต่ละแผนไม่ได้แสดงความเป็นห่วงใยเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กและเยาวชน ซึ่งเริ่มปรากฏเป็นรูปร่างไม่ว่าจะเป็นเรื่องเด็กขาดอาหาร เด็กกำพร้าถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนจรจัด เด็กพิการ เด็กขอทาน โสเภณีเด็ก เด็กถูกทารุณทางร่างกายและจิตใจ เด็กถูกข่มขืนกระทำชำเรา เด็กมีปัญหาความประพฤติ เยาวชนติดยาเสพติด เยาวชนประกอบอาชญากรรม เยาวชนว่างงาน เยาวชนมั่วสุมทางเพศ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา 35 ปี ไม่ได้ช่วยให้ปัญหาหลักที่เกิดแก่เด็กไทยหมดไป สถิติทางราชการในปี 2527 ระบุว่าเด็กไทยวัยอายุตั้งแต่เกิดจนถึง 5 ขวบ เสียชีวิตลงด้วยโรคขาดอาหารถึง 55,000 คนต่อปี ปัจจุบันนี้เรามีเด็กเป็นโรคขาดอาหาร 3 ล้านเศษ ส่วนใหญ่อยู่ในสลัมและชนบท นอกจากนั้นในขณะที่สังคมได้มีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมแผ่กว้างไปในตัวเมือง เราได้พบเห็นโรงงานขนาดเล็ก ขนาดกลาง ใช้แรงงานเด็กอย่างกว้างขวาง เช่น โรงงานทำของเด็กเล่น ทำขนม อยู่ช่อมรดก ส่วนใหญ่นิยมใช้แรงงานเด็ก งานก่อสร้างเช่นเดียวกันมีการจ้างแรงงานเด็กมาก เพราะให้ค่าจ้างต่ำและมีชั่วโมงการทำงานสูง ปัญหาเกี่ยวกับเด็กก็คือการขาดการศึกษา ซึ่งสถิติในปัจจุบันนี้มีจำนวนเด็กที่ไม่มีโอกาสศึกษาถึง 2 ล้านคน ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวชนบทที่หนีความยากจนมาผจญชีวิตในเมืองหลวง ตลอดระยะเวลาการดำเนินการตามแผน

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ซึ่งเน้นความเจริญไปที่ตัวเมือง ขณะเดียวกันในชนบทกลายเป็นแหล่งผลิตพืชผลและแรงงานราคาถูกเพื่อสนองตอบผู้บริโภคและอุตสาหกรรมภายในเมือง ความเจริญเติบโตของระบบทุนนิยมไม่สามารถรองรับแรงงานได้หมด กลับทำให้เกิดการขยายตัวของการแรงงานจากแรงงานขายไปสู่แรงงานหญิงและเด็ก ระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ในแรงงานขนาดใหญ่มีเพียงน้อยนิด แต่งานอุตสาหกรรมไปกระจุกอยู่กับโรงงานขนาดเล็กและอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีการจัดกระจายอยู่ทั้งในตัวเมืองและชนบท สภาพแรงงานจากชนบทเข้ามาแออัดเข้าทำงานในตัวเมืองทำให้นายทุนสามารถต่อรองการจ้างแรงงานอย่างได้เปรียบ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างที่ต่ำ และสภาพการทำงานที่เลวร้าย ในขณะเดียวกันก็มีการขยายตัวของภาคบริการเป็นการสร้างกระแสวัฒนธรรมแบบสังคมบริโภค ก่อให้เกิดกิจกรรมทางด้านสถานเริงรมย์ ตลอดจนโรงแรมมานูรี และโรงน้ำชา ทำให้เกิดความต้องการโสเภณีในระดับกว้างขวางยิ่งขึ้น นำมาสู่การล่อลวงและการมอมเมา เยาวชนทั้งชายและหญิงให้ลดตัวลงกลายเป็นโสเภณีเด็ก

ปัญหาที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมของความไม่สมดุลในการจัดทำแผนพัฒนาเห็นได้จากการวางแผนกำลังคน ซึ่งไม่สมดุลระหว่างการพัฒนา กับโอกาสการมีงานทำ โดยเฉพาะผู้จบการศึกษาสูงซึ่งหางานทำไม่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ในขณะที่การตั้งเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่สามารถรองรับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างพอเพียง แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมและเครื่องจักรที่ใช้ทดแทนแรงงานคน ตลอดจนนโยบายชักดึงดูดทุนต่างประเทศที่ปราศจากการคำนึงถึงภาระการมีงานทำ ระบบการศึกษาที่ทุ่มเทงบประมาณจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของแต่ละปีของงบประมาณทั้งหมด นับตั้งแต่ปี 2514 จนมาถึงปี 2529 ไม่ช่วยสร้างกำลังแรงงานให้มีทัศนคติต่อโลกทัศน์ของอาชีพตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทัน เมื่อภาวะตลาด แรงงานอย่างเช่นหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีนโยบายจำกัดการรับข้าราชการและพนักงานได้ส่งผลต่อการว่างงานของผู้จบการศึกษามากมายในส่วนของผู้อยู่ในวัยทำงานที่ทำงานอยู่แล้ว นอกเหนือจากข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้แรงงานที่เหลือยังขาดสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่งมาประกาศใช้เมื่อปี 2516 ในขณะที่ฐานการกำหนดค่าจ้างขณะนั้นต่ำกว่าค่าแรงที่ควรจะเป็นจริง และเมื่อประสบการณ์บังคับใช้กฎหมายที่ยืดหยุ่นและไม่ทั่วถึง ได้ส่งผลต่อสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ในส่วนของการประกันด้านสังคมอื่น ๆ มาจนกระทั่งบัดนี้กล่าวได้ว่าลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้รับประกันก็เฉพาะในเรื่องเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันสืบเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น นอกจากนั้นจน

กระทั่งเมื่อเร็ว ๆ นี้การประกันเรื่องสุขภาพจำกัดอยู่กับในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างกว่า 20 คนขึ้นไป

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาทั้ง 7 แผน เป็นแผนที่เน้นเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก ปัญหาสังคมได้รับการสอดแทรกเข้ามาภายหลัง ส่วนเรื่องแรงงานมาปรากฏในแผน 4 และแผน 5 แต่ในเนื้อหา เป้าหมาย และมาตรการนั้นมิได้มุ่งเน้นเพื่อการกระจายรายได้หรือการให้หลักประกัน หรือการยกฐานะของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจังในด้านรูปธรรมแต่อย่างใด แผนแรงงานยังคงเป็นเรื่องของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้วนำมากำหนดขึ้น นอกจากนั้นงานบางอย่าง อาทิ การมีกองทุนก็มิได้เกิดขึ้นจากแผน และใช้เฉพาะกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมและในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป เรื่องของแรงงานในส่วนอื่น ๆ จึงเป็นลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดแนวทางหรือแนวนโยบายระยะยาวที่จะพัฒนาหรือส่งเสริมสภาพให้ดีขึ้น

ส่วนแผน 6 นั้น ความสนใจในเรื่องแรงงานมีมากขึ้นอันเป็นผลมาจากภาวะความกดดันของปัญหาการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานที่มีมากกว่าอุปสงค์แรงงานมากมาย และภาวะความถดถอยของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แผนฉบับล่าสุดก็ยังมีแต่แบบที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งถึงแม้จะเน้นการขยายตัวที่ก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้ แต่ก็อยู่ภายใต้ภาวะเงื่อนไขและข้อจำกัดซึ่งน่าเป็นห่วงในประเด็นของความสัมฤทธิ์ผล อาทิ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง การลดต้นทุนการผลิต การปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ และการผนึกกำลังร่วมมือประสานงานกับทุกฝ่ายภายใต้ขีดความสามารถทางด้านการคลังของรัฐ และการแบ่งเบาภาระให้ทุก ๆ ฝ่ายซึ่งรวมถึงภาคเอกชนให้เข้าที่ได้รับการประกันในเรื่องรายได้บางส่วนในขณะที่ไม่สามารถทำงานได้ และที่สำคัญก็เฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างกว่า 20 คนขึ้นไป ส่วนของลูกจ้างในสถานประกอบการที่ต่ำกว่ายังไม่อาจถือได้ว่าได้รับการประกันที่แน่นอน ภายใต้นโยบายการประกันการเจ็บป่วยหรือการประสบอันตรายจากการทำงาน

กลยุทธ์ที่สำคัญ

นอกจากแผนพัฒนาทั้ง 7 แผนไม่ได้มีหลักการและแนวทางช่วยเหลือสนับสนุนผู้ใช้แรงงานแล้ว กลยุทธ์ในการพัฒนายังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของผู้ใช้แรงงาน กลยุทธ์ในการพัฒนาตลอดเวลา 35 ปี เน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด แม้ระยะหลังได้เพิ่มเติมเป้าหมายอื่น ๆ แต่ก็ยังเป็นเพียงถ้อยคำสวย ๆ เพราะในทางปฏิบัติเรื่องการเติบโตนำหน้าอยู่ตลอดเวลา เป้าหมายการเติบโตอยู่ที่กลยุทธ์การส่งออกโดยเน้นการใช้แรงงานไม่มีฝีมือเป็นหลักในการผลิตและ

ประกอบขึ้นส่วนเพื่อผลิตเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก สินค้าออกที่สำคัญ 10 ประเภท คือสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องไฟฟ้า อาหารแช่แข็ง เครื่องอัญมณี และรองเท้าเด็ก เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก (ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิงและเด็ก) เนื่องจากแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ฉะนั้นค่าแรงที่ได้รับจึงต่ำและไม่ช่วยให้คนงานปรับปรุงฝีมือให้ดีขึ้น นอกจากนั้นสินค้าส่งออกประเภทเหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดเม็ดเงินตกในประเทศ รายงานของสถาบัน TDRI เปิดเผยว่าการผลิตสินค้าชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในปี พ.ศ. 2536 นำเข้าวัตถุดิบมีมูลค่าเกือบ 45,000 ล้านบาท แต่มูลค่าส่งออกในปีเดียวกันมีมูลค่าเพียง 40,000 ล้านบาท ในอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์รถยนต์นำเข้าชิ้นส่วนอุปกรณ์รถยนต์เข้ามามีมูลค่าในปี พ.ศ. 2537 จำนวน 90,000 ล้านบาท แต่ส่งออกมีมูลค่าเพียง 15,000 ล้านบาท ข้อมูลนี้ก็ยังยืนยันได้ว่าผลประโยชน์ที่แรงงานไทยได้รับจึงเล็กน้อยตามส่วนแบ่งจากเม็ดเงินที่ตกอยู่ในประเทศ

กลยุทธ์ดังกล่าวยังใช้เทคโนโลยีและทุนมาก เป็นเหตุให้งานที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมจึงไม่มีมากมายอย่างที่เราคาดกัน ฉะนั้นจึงไม่เป็นที่ประหลาดใจที่หลังจากประเทศไทยเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมมา 30 ปี จำนวนคนงานในสาขาอุตสาหกรรมมีเพียง 8% ของกำลังแรงงานเมื่อเทียบกับเกาหลีใต้ 25% และได้หวัน 30% จำนวนคนงานภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปี 2500 มีประมาณ 500,000 คน เพิ่มขึ้นเป็น 2,400,000 คน ในปี 2530

โดยสรุป กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นเรื่องการส่งออกและการนำเทคโนโลยีและทุนเข้ามาเป็นจำนวนมากไม่ส่งเสริมให้คนงานได้ค่าจ้างสูงและยังไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดการมีงานทำมาก งานที่เพิ่มขึ้นก็เป็นงานไม่มีฝีมือ งานชั่วคราว และไม่เชื่อมโยงไปสู่การเพิ่มทักษะและฝีมือแก่คนงาน

เมื่อแผนพัฒนาทั้ง 7 แผนไม่ได้มีหลักการและแนวทางส่งเสริมสนับสนุนแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม ก็ทำให้งานแรงงานในช่วง 35 ปี ไม่ได้มีการริเริ่มใหม่ ๆ งานที่ทำก็เป็นเรื่องงานประจำและงานที่ทำกันมาในปีก่อน ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งในระยะแรกหน่วยงานก็อยู่ในฐานะกอง ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นส่วนและในปี 2508 ก็ได้รับการส่งเสริมให้เป็นกรม จากปี 2490 ถึงปี 2509 งานด้านแรงงานอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเล็ก ๆ เป็นเวลาถึง 20 ปี และเพิ่งมามีฐานะเป็นกรมก็ในช่วง 26 ปีที่แล้ว ดังนั้นก็จะกล่าวได้ว่าสถานะของหน่วยงานจึงเป็นอุปสรรคสำคัญอีกอันหนึ่งที่ทำให้งานแรงงานไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่ ช่วง 30 ปีผู้บริหารระดับสูงไม่ว่าจะเป็นปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสนใจต่อทางด้านแรงงานอย่างจริงจัง งบประมาณแต่ละปีก็ต้องเฉลี่ยให้แก่กรมใหญ่ ๆ ที่จะตกมาถึงกรมแรงงานก็มีจำนวนจำกัด เพราะกรม

แรงงานเป็นกรมเล็ก ๆ และกรมใหม่ แม้ทางหน่วยงานแรงงานจะเสนอโครงการใหม่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุน แต่เป็นที่น่าภาคภูมิใจที่จะต้องจารึกไว้เป็นประวัติศาสตร์ทางด้านแรงงานว่าในช่วงที่มีผู้บริหารซึ่งเข้าใจในปัญหาแรงงานและกล้าหาญที่จะริเริ่มงานใหม่ก็สามารถดำเนินการได้ เช่น ในช่วงก่อนปี 2500 อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในช่วงนั้นคือ ศาสตราจารย์ปกรณัม อังสุสิงห์ ด้วยการสนับสนุนจากรองอธิบดี (ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันท์) ก็สามารถเสนอให้หัวหน้ารัฐบาลในช่วงนั้นออกกฎหมายด้านแรงงานสำคัญถึง 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ประกันสังคม 2497 และ พ.ร.บ.แรงงานฉบับแรกในปี 2499

ตามที่กล่าวข้างต้น ฐานะของหน่วยงานก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการขยายนโยบายและโครงการด้านแรงงาน และที่สำคัญที่สุดก็คือการขาดกฎหมายหลักต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีกฎหมายแรงงานฉบับแรกออกมาในปี 2499 กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการให้สิทธิคนงานในการตั้งองค์กรของคนงานและมีสิทธิในการต่อรอง กฎหมายฉบับนี้ช่วยให้การดำเนินงานด้านแรงงานในแง่รัฐและผู้ใช้แรงงานมีชีวิตชีวา แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ชีวิตของกฎหมายฉบับนี้มีระยะสั้น หลังจากมีผลใช้บังคับมาปีเศษก็ได้ถูกยกเลิกในปี 2501 โดยผลของการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้การก่อตั้งสหภาพแรงงานและการดำเนินงานทางด้านแรงงานสิ้นสุดลง และสามารถรื้อฟื้นการทำงานบางส่วนในปี 2515 ซึ่งมีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับที่ 2 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ให้คนงานตั้งสมาคมคนงานและสามารถเจรจาต่อรองได้ เป็นผลให้งานแรงงานฟื้นตัวขึ้นได้ ควรจะกล่าวด้วยว่ากฎหมายและนโยบายด้านแรงงานมักจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลประชาธิปไตย เช่น ช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 มีการฟื้นฟูประชาธิปไตยขึ้นใหม่ก็ทำให้มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 ช่วงปี 2535 จนถึงปี 2541 ภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตย ก็ได้เห็นกฎหมายแรงงานออกมา 1 ฉบับ คือ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และรัฐสภาที่กำลังพิจารณาร่างกฎหมายแรงงานอีก 2 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ภาคเอกชน และร่าง พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ

จากการวิเคราะห์ข้างต้น ก็จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่ทำให้แรงงานไทยในช่วง 35 ปี ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจน้อยมาก ทั้งยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างและสภาพการทำงาน มีสาเหตุสำคัญมาจากแผนพัฒนาไม่อำนวย การบริหารแรงงานไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่มีฐานะเหมาะสม ขาดกฎหมายหลักที่จะเข้าดูแลผู้ใช้แรงงาน

จากสาเหตุที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด การที่จะปรับปรุงแก้ไขสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานไทย ก็ต้องปรับปรุงทั้งกลยุทธ์ของแผนพัฒนา เสนอด้วยบทกฎหมายหลักต่าง ๆ และเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะกฎหมายประกันสังคม แต่ในช่วงสุดท้ายของการ

ทำงานของคณะวิจัย (พฤษภาคม 2540) ประเทศไทยก็ประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้แรงงานไทยเผชิญกับปัญหาใหม่ที่รุนแรงและสร้างความเดือดร้อนอย่างสาหัสสากรรจ์ เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีคุณค่าอย่างแท้จริง คณะผู้วิจัยจำต้องวิเคราะห์ปัญหาใหม่เหล่านี้ด้วย

จากเศรษฐกิจเติบโตถึงเศรษฐกิจล่ม

ตลอดเวลา 3 ทศวรรษ ประเทศไทยมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง อัตราเติบโตโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.5 รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้นถึง 30 เท่า ทำให้ได้รับการกล่าวขวัญว่าเป็นเสือตัวที่ 5 แห่งเอเชีย สามารถประสบความสำเร็จอย่างดีเยี่ยม เริ่มตั้งแต่ปลายปี 2539 การส่งออกซึ่งเคยเพิ่มขึ้นปีละ 20% ลดลงเหลือศูนย์ ทำให้เศรษฐกิจเริ่มถดถอย บัญชีเดินสะพัดเริ่มสูง บวกกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตกต่ำ ธุรกิจการเงินเริ่มปั่นป่วน ทำให้เกิดสภาพไม่แน่นอน ทุนเริ่มไหลออก ตลาดหุ้นล่ม ธุรกิจหยุดชะงัก และปิดกิจการ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าอุ้มชู รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือ สะเทือนถึงค่าของเงินบาท รัฐบาลจึงต้องนำทุนสำรองมาป้องกัน ในที่สุดก็ต้องประกาศเงินบาทลอยตัวไปสู่การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ ไอเอ็มเอฟ (International Monetary Fund - IMF) เมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2540

เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เชื่อมโยงต่อเนื่องอย่างรวดเร็วภายในเวลา 3 เดือน ประเทศไทยก็ตกอยู่ในฐานะเกือบล้มละลาย เงินในท้องพระคลังไม่มีเหลือ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์รวม เงินคงคลังลดลงเหลือ 90,000 ล้านบาท เงินทุนสำรองต่างประเทศลดเหลือเพียง 66,000 ล้านบาท มีหนี้ต่างประเทศอยู่ทั้งหมด 2.3 ล้านเหรียญสหรัฐ เป็นหนี้เอกชนถึง 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ และเป็นหนี้ระยะสั้นที่ต้องใช้คืนภายใน 1 ปีถึง 50,000 ล้านบาท รัฐบาลใช้เงินช่วยเหลือกิจการการเงินระหว่างประเทศเป็นเงิน 1.9 ล้านเหรียญสหรัฐ ทำให้ประชากรไทยทุกคนต้องมีหนี้สินเป็นจำนวนคนละ 60,000 บาท

วิกฤตเศรษฐกิจและผลกระทบด้านแรงงาน

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2538 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตอยู่ในอัตราร้อยละ 8-10 โดยเหตุนี้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงได้รับการกล่าวขวัญทั้งในประเทศและนอกประเทศ ถือได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างสูงภายในระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี รายได้ต่อหัวต่อคนได้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า อัตราความยากจนได้ลดลง และขณะเดียวกันตลาดแรงงานในบางสาขาได้แสดงให้เห็นถึงความขาดแคลนกำลังแรงงาน วิกฤตได้เกิดขึ้นในช่วงภาคที่สองของปี 2539 เมื่อรายได้จากการส่งออกได้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็วและตกต่ำอย่างมากในปี 2540 ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัด

ได้เพิ่มขึ้นสูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนถึง 8% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ เศรษฐกิจเติบโตเริ่มลดลงและลดลงมาในปี 2540 ถึง 02% และขณะนี้ได้ลดลงในระดับ 04 หรือ 05 ซึ่งถือว่าก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนั้นก็ยังมียปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจเริ่มเข้าสู่วิกฤตอย่างรวดเร็ว เช่น เสรีทางการเงินและไปผูกกับเงินเหรียญสหรัฐอเมริกา ทำให้อัตราเงินบาทสูงขึ้น ตามด้วยการเพิ่มขึ้นของมูลค่าของเหรียญอเมริกัน ในขณะที่รายได้จากการส่งออกได้ตกลง ภาระหนี้สินและดอกเบี้ยก็ได้เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยขึ้น เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งมูลค่าการแลกเปลี่ยนซึ่งมีผลทำให้การลงทุนภาคเอกชนและกระทบกระเทือนถึงอัตราเงินเฟ้อ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้เกิดความไม่ไว้วางใจในหมู่นักลงทุน นำไปสู่เงินทุนไหลออก การตกต่ำของตลาดหุ้นและภาวะสภาพคล่องเพิ่มเติมด้วยความตกต่ำของทรัพย์สิน แต่ในที่สุดก็ทำให้มีการเลิกล้มกิจการ

เมื่อรัฐบาลไทยขอความร่วมมือจากสำนักงานการเงินระหว่างประเทศ โดยได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงิน 17 ล้านเหรียญสหรัฐ ในการขอรับความช่วยเหลือจากสำนักงานลงทุนระหว่างประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องรับเงื่อนไขหลายประการ เช่น จะรักษาอัตราบัญชีเดินสะพัดไม่เกินปีละ 3.6% จะต้องตัดค่าใช้จ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน อัตราเงินเฟ้อจะต้องไม่สูงกว่า 9% และในปี 2541 ไม่เกิน 5% จากการดำเนินการตามเงื่อนไขข้างต้น อัตราเติบโตก็ต้องลดลง มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นมาตรการที่จะรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพ โดยเฉพาะเพื่อจะนำไปสู่การลงทุนและการส่งออกโดยมาตรการเหล่านี้กลับส่งผลให้มีการชะงักงันในการประกอบธุรกิจ นำไปสู่การเลิกจ้าง การปลดคนงานมากขึ้น

สาเหตุของวิกฤต

วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้มีสาเหตุหลายประการ ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจเชื่อมโยงกัน และต่อเนื่องกัน มูลเหตุสำคัญมาจากความผิดพลาดของนโยบายและรูปแบบของการพัฒนา เนื่องจากไม่ใช่เป้าหมายของงานวิจัยครั้งนี้ที่จะวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอสาเหตุโดยทั่วไป คือ

(1) **ความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมและจริยธรรม** สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะวิกฤตการเงินและการคลังเป็นผลให้เราต้องสูญเสียเงินทองไปถึงล้านล้านบาท ก็เพราะนักบริหารธนาคารและบริษัทเงินทุนประพัตติมิชอบและไม่สุจริต นำเงินทองไปลงทุนและให้กู้ยืมโดยขาดหลักการที่ถูกต้องและที่ชอบ ปัญหาดังกล่าวระบอบไปอย่างกว้างขวางและเป็นที่มาแห่งความเดือดร้อนครั้งนี้

(2) **การพัฒนาที่ขาดพื้นฐานที่ไม่มั่นคง** เศรษฐกิจไทยใช้กลยุทธ์การส่งออกเป็นหลักมาตลอด และในระยะหลังอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งต้องนำเข้า

ชิ้นส่วนสำเร็จและเทคโนโลยี ดังนั้นอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ คืออุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ใช้ชิ้นส่วนจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ มีรายงานของสถาบัน TDRI เปิดเผยว่าการผลิตชิ้นส่วนสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ในปี 2536 นำเข้าวัตถุดิบมีมูลค่า 45,000 ล้านบาท แต่การส่งออกมีมูลค่าเพียง 40,000 ล้านบาท ในอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ก็เช่นเดียวกัน ในปี 2535 นำเข้า 60,000 ล้านบาท แต่ส่งออกเพียง 10,000 ล้านบาท

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ ประสิทธิภาพของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยพิจารณาจากอัตราส่วนของผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุน เช่น ประสิทธิภาพของการลงทุนในปี 2531 มีประมาณ 0.5 ลดลงเหลือประมาณ 0.25 ในปี 2539 ในขณะที่สัดส่วนของการลงทุนกับมูลค่าผลิตภัณฑ์รวม เช่นในปี 2539 นอกจากนี้การลงทุนผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ก็ถูกนำไปใช้ในการส่งเสริมการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศมากกว่าการผลิตเพื่อการส่งออก ในช่วงระหว่างปี 2527-2539 พบว่า ดรรชนีการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีค่าดรรชนีสูงกว่าการผลิตเพื่อส่งออก โครงสร้างการผลิตดังกล่าวมีผลกระทบต่อดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศ ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อบัญชีเดินสะพัดขาดดุลมากขึ้น กล่าวคือในปี 2538 ดุลบัญชีเดินสะพัดมียอดขาดดุลสูงถึง 13.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณร้อยละ 8.1 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวม นี่ต่างประเทศจะสูงขึ้นมียอดรวม 82.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้การลงทุนที่ผ่านมาก็อาศัยการลงทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากกว่าช่วงระหว่างปี 2528-2532 มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นจาก 1.78 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 2.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ การลงทุนโดยคนไทยก็อาศัยการกู้ยืมจากต่างประเทศ เช่นในปี 2534 นี่ต่างประเทศของภาคเอกชนมีเพียง 25.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็น 76.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ

วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้แรงงานมากที่สุดในรอบศตวรรษที่ผ่านมา ภายในระยะเวลาสามเดือนหลังจากเกิดวิกฤตเมื่อเดือนพฤษภาคม 2540 ก็มีการเลิกจ้างคนงานถึง 50,000 คน ถึงเดือนสิงหาคม 2541 มีผู้ถูกเลิกจ้างเกือบ 300,000 คน ในจำนวน 300,000 คนนี้มารายงานต่อทางราชการมีเพียง 20,000 เศษ ว่าจากสภาวะเศรษฐกิจปั่นป่วนและชงกันก็ทำให้ฝ่ายนายจ้างงดว่าจ้างคนงานใหม่ งดทำงานล่วงเวลาและเตรียมเลิกจ้าง ประการสำคัญยิ่งส่งผลให้จำนวนผู้ว่างงานสูงขึ้น โดยปกติประเทศไทยมีคนว่างงานปีหนึ่งปีหนึ่งประมาณหนึ่งล้านคน แต่ในเดือนสิงหาคมนี้ก็มีรายงานจากทางราชการว่ามีคนว่างงานถึง 2,500,000 คน แต่ในขณะเดียวกันนักวิชาการให้คนว่างงานถึง 3,000,000 คน ปัญหาสำคัญที่เกิดจากวิกฤตครั้งนี้ก็คืออัตราเติบโตทาง

เศรษฐกิจลดลงเหลือศูนย์ ฉะนั้นก็จะไม่มีงานใหม่เกิดขึ้น ทำให้โอกาสการมีงานทำของผู้ประสงค์จะทำงาน โดยเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาทุกระดับน้อยลง ก็ทำให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนแก่คนหนุ่มคนสาวที่สำเร็จการศึกษาทุกระดับในปีหนึ่งซึ่งมีประมาณ 500,000 คน

ปัญหาการทำงานยังกระทบถึงแรงงานในชนบทซึ่งได้แก่เกษตรกรผู้ทำงานส่วนตัว ซึ่งโดยปกติก็จะมีประมาณ 10,000,000 คน เมื่อเสร็จอาชีพหลักคือทำนาทำสวนก็ใช้เวลาว่างทำมาหากินอื่น ๆ เช่น ค้าขาย ทำงานก่อสร้าง และซ่อมแซมอาคารและปัจจัยพื้นฐานของทางราชการ เช่น ประตุน้ำ เขื่อนฝาย เขื่อนกันน้ำ ตลอดจนโครงการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ทำให้รัฐบาลต้องปรับค่าใช้จ่ายเหล่านี้ลง ก็ทำให้โอกาสการมีงานทำของคนทำงานส่วนตัวเหล่านี้ลดลง

โดยสรุปวิกฤตเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ทำงานทุกประเภท ทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องขาดรายได้ในการครองชีพและการเลี้ยงดูบุตร บุตรต้องออกจากโรงเรียนเพราะบิดามารดาไม่สามารถมีเงินส่งเสีย ผู้ตักงานระดับกลางและผู้มีวิชาชีพยังมีความเดือดร้อนที่ขาดรายได้ไปจ่ายเงินค่าซื้อผ่อนบ้านและเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ความเดือดร้อนเหล่านี้ได้เกิดขึ้นแล้วในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา และนับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้นทั้งปริมาณผู้ตักงานว่างงานก็จะเพิ่มมากขึ้น ในพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2542 จะลดลงเหลือ .5 ก็พอสันนิษฐานได้ว่าจำนวนคนตักงานก็จะเพิ่มมากขึ้น ในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2541 มีธนาคารและสถาบันการเงินปิดลงไปหลายแห่ง ทำให้มีการเลิกจ้างพนักงานธนาคารเป็นจำนวนหนึ่ง ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมผลิตเครื่องอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้าก็เปิดเผยว่าจำเป็นต้องปิดโรงงาน ฉะนั้นในปี 2542 จะมีคนตักงานเพิ่มขึ้นหลายแสนคน

โครงการสร้างงานของรัฐบาล

ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเริ่มมาตั้งแต่กลางปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน ผู้ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากความต้องการแรงงานลดลงทั้งในภาครัฐและเอกชน ส่งผลให้มีการปลดคนงานออกจากงาน ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับหางานยากขึ้น หรือไม่ก็ใช้เวลาในการหางานทำนานขึ้น ส่วนหนึ่งต้องทำงานต่ำระดับ และก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายกลับสู่ชนบทเนื่องจากสภาวะการจ้างงานชะลอตัว

รัฐบาลทราบปัญหาและผลกระทบในเรื่องนี้ กอปรกับโครงการเงินกู้ที่จะเข้ามาพยุงช่วยเหลือได้กำหนดเงื่อนไข การลงทุนทางสังคมเพื่อบรรเทาปัญหาผลกระทบ โดย

การอัดฉีดเงินในภาคกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดการสร้างงาน และกระตุ้นการใช้จ่ายให้เกิดการขยายตัว มาตรการที่ถือเป็นกลไกระดับชาติ และมีหัวหน้ารัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นประธานก็คือการกำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ” ขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะกรรมการซึ่งมาจากทบวงและกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้งบประมาณปกติของกระทรวงต่าง ๆ ที่ได้รับอยู่มาระดมร่วมกันในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วย 7 มาตรการ แต่ละมาตรการจะมีอนุกรรมการดูแล ดังนี้

1. มาตรการประหยัด หรือไทยช่วยไทย มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
2. มาตรการจ้างงานในชนบท มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
3. มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว นายกร ทักษะรังษี รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
4. มาตรการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน
5. มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม มีปลัดกระทรวง เป็นประธาน
6. โครงการเกษตร “ทฤษฎีใหม่” ตามแนวพระราชดำริ
7. โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ มีรัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นประธาน

นอกจากนั้นยังมีคณะอนุกรรมการซึ่งทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล โดยมี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบดูแล และกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดและอำเภอ ทำหน้าที่เป็นคณะปฏิบัติการระดับจังหวัด และคณะกรรมการปฏิบัติการระดับอำเภอ

โครงการที่ถือว่ามีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งในแง่งบประมาณ ความหลากหลายของโครงการ การมีกลุ่มประชาชนเข้าร่วมมากที่สุดก็คือ มาตรการจ้างงานในชนบท ซึ่งมาตรการนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานโดยตรง รวม 6 กระทรวง คือ มหาดไทย เกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม กลาโหม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และโครงการที่เกี่ยวกับกิจกรรมการจ้างงานโดยอ้อม มีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งสองประเภทนี้มีกิจกรรมต่าง ๆ รวมกันถึง 61 กิจกรรม นับตั้งแต่โครงการก่อสร้างถนน ภายในหมู่บ้าน การพัฒนาระบบน้ำสะอาด การขยายระบบประปาชนบท การจัดสร้างโครงการพื้นฐานชนบท โครงการจัดหาน้ำกินน้ำใช้ในชนบท งานก่อสร้างทางหลวงชนบท งานบูรณะและซ่อมทางหลวงชนบท งานก่อสร้างแหล่งน้ำชนบท งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ

งานพัฒนาลำนํ้า งานพัฒนาเทศบาล สุขาภิบาล งานพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานสนับสนุนสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล งานพัฒนาที่อยู่อาศัย โครงการแก้ไขชุมชนแออัด งานพัฒนาชนบท งานปรับปรุงการใช้ที่ดิน งานส่งเสริมการประมง งานส่งเสริมและพัฒนากาปลาไม้ งานพัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ งานปรับปรุงระบบชลประทาน และรวมไปถึงโครงการพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น

ส่วนกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานโดยอ้อม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่วางวัตถุประสงค์ในการจะขยายโอกาส หรือรักษาสภาพการมีงานทำของผู้ว่างงานหรือผู้ถูกเลิกจ้าง อาทิ การฝึกทักษะฝีมือ การฝึกยกระดับฝีมือ การฝึกอบรมการประกอบธุรกิจขนาดย่อม การส่งเสริมร้านค้าชุมชนและกลุ่มสหกรณ์ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้มีทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรเข้ามาเกี่ยวข้อง

โครงการเหล่านี้ จากรายงานผลการดำเนินงานในปี 2541 ของคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน ระบุว่ามีการจ้างงานโดยตรงถึง 1.3 ล้านคน จ้างงานโดยอ้อม 7.4 แสนคน (ดังตารางแนบท้าย) สำหรับการจ้างงานโดยตรง 1.3 ล้านคนนั้น เป็นโครงการที่เกิดจากการจ้างงานในชนบท 4.6 แสนคน ส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม 3 แสนคน เป็นต้น

สำหรับเป้าหมายในปี 2542 คณะกรรมการได้กำหนดเป้าหมายให้มีกิจกรรมการจ้างงานโดยตรงไว้ 1.4 ล้านคน ในจำนวนนี้ตั้งเป้าหมายการจ้างงานในชนบท 6.9 แสนคน แก้ไขแรงงานต่างด้าว 100,000 คน ส่งแรงงานไปต่างประเทศ 200,000 คน ส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม 300,000 คน นอกจากนั้นยังมีการเพิ่มมาตรการใหม่อีก 2 โครงการ คือ การสร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยกรุงเทพมหานคร และการจ้างงานชั่วคราวสำหรับผู้มีการศึกษา เป็นต้น ส่วนงบประมาณสำหรับดำเนินการนั้น ได้จากงบประมาณของรัฐบาลปกติจำนวน 53,475 ล้านบาท มาจากเงินกู้ 7,933 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ไม่รวมยอดงบกลางและเงินกู้ตามโครงการมียาชาว่าอีกห้าหมื่นกว่าล้านบาท

การดำเนินงานในช่วงต้นปี 2542

ผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ต้นปีจนถึงพฤษภาคม 2542 พอสรุปได้ดังนี้คือ

มาตรการไทยช่วยไทย มีโครงการ 28 โครงการ 73 กิจกรรม ประกอบด้วย กิจกรรมการสร้างงานโดยตรง 4 โครงการ 6 กิจกรรม อาทิ การให้กู้ยืมเงินประกอบอาชีพ ให้กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน สนับสนุนเงินลงทุนรวมกลุ่มสร้างรายได้ ส่วนกิจกรรมขยายโอกาสการสร้างงานมี 12 โครงการ 33 กิจกรรม อาทิ เงินทุนส่งเสริมร้านค้าชุมชน การฝึกอบรมปรับฝีมือแรงงาน การตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กิจกรรมร้านค้าชนบท

โครงการส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม นอกจากนั้นยังมีโครงการประเภทที่สามซึ่งเรียกว่า กิจกรรมที่ก่อประโยชน์อื่น ๆ เช่น โครงการสินค้าประหยัด (ธงฟ้า) โครงการช่วยกันเมื่อยามยาก โครงการผู้ผลิตพบผู้บริโภค การช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้างให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน โครงการคุ้มครองผู้ถูกเลิกจ้าง (ผู้ประกันตน หลังถูกเลิกจ้าง ซึ่งจากผลการดำเนินงานสามารถจ้างงานโดยตรงได้ 20,045 คน ขยายโอกาสการจ้างงาน 2.6 แสนคน ก่อให้เกิดประโยชน์อื่น 1.7 ล้านคน

มาตรการสร้างงานในชนบท เป็นกิจกรรมสร้างงานโดยตรง ที่สามารถจ้างงานได้ 5.4 แสนคน ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จ้างแรงงานคนแทนเครื่องจักร การส่งเสริมการประมง การพัฒนาที่ดิน โครงการพัฒนาตำบล ส่วนกิจกรรมขยายโอกาสการมีงานทำ มีประชาชนได้รับบริการ 7.1 หมื่นคน

มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วยกิจกรรมการจ้างงานโดยตรง ซึ่งคลุมถึงการจัดจุดนัดพบแรงงานทำงานแทนคนต่างด้าว การจัดหางานเคลื่อนที่อบรมวิจัยแรงงานไทย กิจกรรมขยายโอกาส ประกอบด้วย กิจกรรมผลักดัน สกัดกั้น การลักลอบเข้ามาทำงาน การตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานในสถานประกอบการ การดำเนินคดีนายจ้างและต่างด้าว ผลการดำเนินงานมีการเลิกจ้างคนต่างด้าวผิดกฎหมาย 5.1 หมื่นคน บรรจุคนไทยแทนคนต่างด้าว 1.8 หมื่นคน ส่งคนต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักร 5.1 หมื่นคน เป็นต้น

การส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีผลการดำเนินงานจัดส่งคนไปทำงานต่างประเทศ 7.9 หมื่นคน กิจกรรมขยายโอกาสประกอบด้วย การกู้เงินจากกองทุนผ่านระบบธนาคาร การลดค่าใช้จ่ายการเดินทาง การฝึกอบรม

มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ประกอบด้วยการสร้างงานจำนวน 70,860 คน ภายใต้โครงการสำคัญ 2 โครงการคือ สนับสนุน ส่งเสริมการตั้ง/ขยายโรงงาน 1,373 โรง การเร่งบรรจุนานทดแทนตำแหน่งว่างเดิมในธุรกิจก่อสร้าง ขนส่ง โรงแรม ท่องเที่ยว และการขยายโอกาสการมีงานทำโดยฝึกอาชีพ ฝึกยกระดับ ให้ความรู้ด้านการจัดการ

โครงการ “ทฤษฎีใหม่” ตามแนวพระราชดำริ ประกอบด้วยคัดเลือกเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 7,993 ครัวเรือน สนับสนุนการจ้างงาน 39,965 คน ภายใต้โครงการอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก โครงการเกษตรยั่งยืน

โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ ประกอบด้วย การจัดรายการโทรทัศน์ จำนวน 21 ครั้ง มีผู้สอบถาม 1,110 คน จัดตลาดนัดแรงงาน 4 ครั้ง มีสถาบันอุดมศึกษา เข้าร่วม 60 แห่ง

ส่วนโครงการใหม่ 2 โครงการคือ การสร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งมี กรุงเทพมหานคร ดำเนินการ ประกอบด้วย การจ้างเหมาตัดเย็บเสื้อผ้า ว่าจ้าง จำนวน 5,130 คน ว่าจ้างชุดลอกคูคลอง 1,200 คน จ้างอาสาสมัครพี่เลี้ยงเด็ก จ้างเจ้าหน้าที่ธุรการ 2,292 คน เป็นต้น รวมแล้วสามารถจ้างงานโดยตรง 10,690 คน

ส่วนมาตรการใหม่ คือ การจ้างงานชั่วคราวสำหรับผู้มีการศึกษา ประกอบด้วย โครงการจ้างบัณฑิตอาสา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ด้วยเงินกู้ ADB ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ ร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัย ว่าจ้างแรงงาน 12,869 คน โครงการว่าจ้างผู้ว่างงานโดยส่วนราชการ และโครงการสร้างงานในการบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ (งบกลาง) โดยสามารถว่าจ้างงานชั่วคราวได้ 127,084 คน

ภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานฯ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่รวมโครงการบรรเทาปัญหาวิกฤต โดยมีการจัดงบประมาณและการได้รับสนับสนุนจากโครงการเงินกู้ ประกอบด้วยเงินกู้จาก World Bank, ADP, OE.CF และโครงการมียาชาว่า ซึ่งจากการประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วง 5 เดือนที่ผ่านมา มีตัวเลขการสร้างงานและกิจกรรมขยายโอกาสการมีงานทำได้กล่าวข้างต้น แต่ที่ต้องการเน้นก็คือ ลักษณะประเภทกิจกรรม ซึ่งต้องการขยายความเพิ่มเติมคือ โครงการฝึกอาชีพในภูมิภาค ที่เน้นแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป สตรีด้อยโอกาส แรงงานหญิงและเด็ก การฝึกครูฝึก โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนพื้นที่สูง โครงการ อบรมพัฒนาบุคลากรคอมพิวเตอร์ โครงการฝึกอาชีพกึ่งวิทยาทาน โครงการศึกษาภาวะการว่างงานและการมีงานทำ (การสำรวจภาวะแรงงานรอบที่ 4) โครงการบัณฑิตอาสาสมัคร โครงการว่าจ้างโดยส่วนราชการ งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนชรา งานสงเคราะห์และสวัสดิการครอบครัวและชุมชน โครงการศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน งานจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น

ข้อสังเกตโครงการของรัฐบาลในการบรรเทาปัญหาว่างงาน

1. โครงการจำนวนไม่น้อยเป็นงบประมาณปกติ แม้ไม่มีวิกฤตก็ต้องดำเนินการอยู่แล้ว กลุ่มเป้าหมายอาจเป็นแรงงานซึ่งเคยทำงานอยู่เดิมมานานแล้ว มิใช่กลุ่มใหม่ที่ว่างงานหรือตกงาน

2. ตัวเลขตงงานของไทยยังไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีระบบการประกันการว่างงานหรือระบบทะเบียนที่จะตรวจสอบได้แน่ชัด ยกเว้นระบบการประกันสังคม ซึ่งสามารถทราบตัวเลขจำนวนคนงานที่ถูกปลดออกจากงาน เพราะตัวเลขการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนลดลง และระบบดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในส่วนของผู้จบการศึกษาแต่ละระดับก็เช่นกัน ยังไม่มีระบบการขึ้นทะเบียนรองรับ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะมากระตุ้นหรือจูงใจคนว่างงานมาขึ้นทะเบียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ระบบการให้การฝึกอบรมโดยให้เงินเป็นค่าใช้จ่ายรายละ 50 บาท อาจเป็นแรงจูงใจได้ หรือการฝึกอบรมเฉพาะด้าน เช่น การฝึกอบรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งดัชนีของจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะเป็นเครื่องชี้วัดคนตงงานได้ แต่ก็ไม่ทั้งหมด

3. ผู้ว่างงานส่วนหนึ่งเป็นแรงงานใหม่ และอาศัยอยู่ในเขตเทศบาล แรงงานใหม่เหล่านี้จำนวนไม่น้อยจบการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่มีปริมาณความต้องการแรงงานไม่มากนัก รวมทั้งโครงการบัณฑิตอาสา หรืออื่น ๆ ยังไม่อาจตอบสนองต่อจำนวนแรงงานรุ่นใหม่ ๆ ได้

4. มาตรการบางประเภท เช่น การผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไป แต่คนไทยไม่ยอมรับงานดังกล่าว ด้วยเหตุผลค่าจ้างต่ำหรือต้องอพยพเคลื่อนย้าย ทำให้การผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังไม่สามารถแก้ไขได้จริงจัง

5. การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่พยายามนำมาใช้ในการบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยเฉพาะโครงการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันการที่แรงงานต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นค่าหัวในการไปทำงานนั้น เป็นปัญหาสำหรับคนงานเป็นอย่างมาก แม้ปัจจุบันจะมีมาตรการกู้เงินจากกองทุนผ่านธนาคารก็ตาม แต่ก็ยังแก้ปัญหาได้ไม่ทั่วถึง

6. กล่าวกันว่า การกระตุ้นค่าใช้จ่ายในภาคชนบทจะก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจแบบลูกโป่ง เงินจะสะสมเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยการขาดโครงการพื้นฐานระยะยาว และฐานธุรกิจที่จะรองรับ สภาพการสะสมของเงินจะเป็นเพียงช่วงสั้น ๆ หลังจากนั้นเศรษฐกิจจะกลับไปซบเซาอีก หากนโยบายเศรษฐกิจในภาพรวมไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการเติบโตอย่างต่อเนื่อง

7. การฝึกอาชีพหรือทักษะ เป็นการเตรียมทรัพยากรมนุษย์สำหรับปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัว อย่างไรก็ตาม การฝึกส่วนใหญ่มีทั้งการฝึกเตรียมความพร้อม ซึ่งในปัจจุบันยังขาดการประสานกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดที่ปรับตัวอยู่ตลอดเวลา เพราะเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งการ

ปรับโครงสร้าง การปรับองค์กร การปรับความสัมพันธ์ การจ้างงาน สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีการประเมิน และนำไปปรับใช้กับระบบการฝึก มิเช่นนั้นผู้จบการฝึกมาจะประสบปัญหาการมีงานทำอีก เนื่องจากไม่ตรงกับความต้องการของตลาด

สำหรับผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานของแต่ละมาตรการในปี 2541 (1 มกราคม - 31 ธันวาคม 2541) สรุปได้ดังนี้

สรุปผลการปฏิบัติงานปี 2541
(มาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน)

มาตรการ	จ้างงาน โดยตรง	จ้างงาน โดยอ้อม	ประโยชน์อื่น	หมายเหตุ
ประหยัดหรือไทยช่วยไทย	64,469	19,268	4,277,584	เป้าหมายจ้าง
จ้างงานในชนบท	461,696	160,361	-	งานโดยตรง
แก้ไขแรงงานต่างด้าว	286,259	-	-	รวม 900,000
ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ	191,735	-	-	คน จาก 4
ส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม	307,493	425,555	141,511	มาตรการ
โครงการเกษตร “ทฤษฎีใหม่”	37,510	112,386	-	
โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ	60	29,000	-	
รวม	1,331,222	476,570	4,419,095	

ผลการปฏิบัติงานของทุกอนุกรรมการข้างต้น ซึ่งสามารถให้บริการประชาชนในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้รวมกันมากกว่า 6.49 ล้านคน รวมทั้งการใช้มาตรการป้องกันการว่างงาน เช่น มาตรการชะลอการเลิกจ้าง มาตรการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ ฯลฯ กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง

สำหรับเป้าหมายการบรรเทาปัญหาการว่างงาน (การจ้างงานโดยตรง) ของแต่ละมาตรการและงบประมาณ (ตามข้อรายงานของอนุกรรมการและสำนักงบประมาณ) ในปี 2542 สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

เป้าหมาย & งบประมาณปี 2542

มาตรการ	เป้าหมาย จ้างงานโดย ตรง (คน)	งบประมาณปี 2542		
		งปม. ปกติ (ล้านบาท)	เงินกู้ (ล้านบาท)	รวม (ล้านบาท)
ประหยัคหรือไทยช่วยไทย	50,000	670.54	463.37	1,133.91
จ้างงานในชนบท	690,000	51,130.86	5,354.71	56,485.57
แก้ไขแรงงานต่างด้าว	100,000	39.66	-	39.66
ส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ	200,000	1,164.98	485.21	1,650.19
ส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม	300,000	230.88	-	230.88
โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ฯ	40,000	238.68	778.12	1,016.80
โครงการทวงส่งแห่งอาชีพ	-	-	852.00	852.00
สร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	100,000	n.a.	n.a.	n.a.
จ้างงานชั่วคราวสำหรับผู้มีการศึกษา	50,000	n.a.	n.a.	n.a.
รวมทั้งสิ้น	1,480,000	53,475.60	7,933.41	61,409.01

ควรจะสังเกตด้วยว่าโครงการสร้างงานของรัฐบาลในช่วง 2 ปี คือปี 2541 และ 2542 นั้นมีงบประมาณสูงมาก ตอนเริ่มต้นก็ใช้งบประมาณประจำ เป็นงบประมาณด้านการพัฒนาซึ่งเคยมีโดยตลอด ปีหนึ่ง ๆ ก็หลายหมื่นล้าน ต่อมาก็ตามด้วยโครงการเงินกู้ของธนาคารโลก ธนาคาร ADB ประมาณ 5-6 หมื่นล้าน หลังสุดก็ได้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่น คือโครงการมियाซาว่า ประมาณ 8 หมื่นล้าน เป็นเงินจำนวนมหาศาล แต่เมื่อมาดูโครงการและคนได้งานแล้วก็เห็นได้ว่า

1. โครงการที่ให้เป็นโครงการที่ทำกันเดิม ๆ มาตลอดระยะเวลา 20-30 ปี เป็นโครงการสร้างงานชนบท ซ่อมแซมปัจจัยพื้นฐานที่จะช่วยในเรื่องน้ำ เรื่องถนนหนทาง เรื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะไม่วิเคราะห์ตอนนี้เป็นโครงการที่ไม่มีประโยชน์ ความจริงก็เป็นโครงการที่มีประโยชน์และอาจจะมีความจำเป็นด้วย ประเด็นอยู่ที่โครงการเหล่านี้ไม่ใช่โครงการสร้างงานตามแนวทางที่จะแก้ปัญหาการว่างงานของชาติ

2. จำนวนผู้ได้งานต่าง ๆ เหล่านี้จะเหมาะสมเพียงใด เป็นเรื่องที่จะต้องวิเคราะห์กันต่อไป แต่ยังไม่มียางานฉบับใดได้ชี้แจงว่าจำนวนคนทำงานหลายล้านคน เหล่านี้เป็นผู้ที่ตกงานจริง ๆ จากภาคอุตสาหกรรมเท่าไร ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่น่าเสียดายมาก ที่จริงแล้วการที่จะหาตัวเลขดังกล่าวไม่ใช่เรื่องเลืวิสัย เพราะว่าทางกระทรวงแรงงานฯ ก็มีตัวเลขของคนงานซึ่งอยู่ภายใต้โครงการประกันสังคม ซึ่งทันทีที่คนใดที่ตกงาน คนงานเหล่านี้ก็ไม่อยู่ในรายชื่อผู้ที่ต้องออกเงินสมทบ ฉะนั้นการที่จะหาจำนวนตัวเลขเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องยาก และยิ่งกว่านั้นในการแสดงรายชื่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานเหล่านี้ก็สามารถบอกได้ว่าเป็นคนที่ทำงานอะไรมาก่อน เป็นชาวบ้านธรรมดาหรือเป็นคนตกงานมา

จากจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายมาก แล้วคณะผู้วิจัยก็อยากจะพยายามศึกษาต่อไป

ข้อที่ควรจะได้วิเคราะห์อย่างยิ่งก็คือ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับเจ้าหน้าที่และงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในการที่จะดำเนินการให้การจัดตลาดแรงงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย จากการศึกษากิจการงานของตลาดแรงงานประเทศเกาหลีใต้ก็ได้พบว่าในปี 2539 มีศูนย์เกี่ยวกับการจัดหางานและรับข้อมูลด้านนี้มีจำนวนทั่วประเทศ 1,875 แห่ง เป็นของระดับชาติ 12 แห่ง เป็นศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล 285 แห่ง และ 1,538 แห่งจัดตั้งโดยเอกชน และมีรายงานว่าทางรัฐบาลกำลังจะจัดตั้งสำนักงานจัดหางานของรัฐอีก 20 แห่ง โดยสรุปก็จะเห็นได้ว่าในการจัดตลาดแรงงานนั้นประเทศไทยยังมีเครือข่ายไม่เพียงพอที่จะรองรับกับผู้ที่ถูกเลิกจ้างหรือผู้ที่ต้องการข้อมูล ทางแก้ไขเฉพาะหน้าเพราะงบประมาณของรัฐก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ โดยการใช้ประโยชน์จากองค์กรของผู้ใช้แรงงานและองค์กรนายจ้าง ได้แก่ สหภาพแรงงาน สถานประกอบการต่าง ๆ เข้ามาช่วย ทางประเทศเกาหลีใต้ก็ดำเนินการอย่างเดียวกันและทางรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณสนับสนุนให้สหภาพแรงงานจัดตั้งศูนย์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตกงานและการว่างงาน ประเทศไทยเราก็น่าจะลองใช้มาตรการนี้เข้ามาเพื่อที่จะให้จำนวนศูนย์ต่าง ๆ นี้มีจำนวนมากขึ้น และยิ่งถ้าเป็นศูนย์ที่จัดตั้งโดยองค์กรผู้ใช้แรงงาน ฝ่ายผู้ตกงานหรือว่างงานก็คงพร้อมที่จะไปพบปะหารือและขอความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะดำเนินการ

มาตรการในการช่วยเหลือคนตกงานและว่างงาน มีประเด็นที่ควรจะได้พิจารณาอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก จนถึงขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสวัสดิการสังคม ฉะนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการช่วยเหลือคนงานบางประการ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในระยะสั้น ในช่วงที่คนตกงานเหล่านี้ไม่มีรายได้ในการครองชีพดูแลบุตรและครอบครัว ฉะนั้นคณะผู้วิจัยก็เห็นว่ารัฐบาลในขณะนี้การใช้เงินของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียจัดโครงการช่วยเหลือผู้ตกงานและว่างงานโดยให้เงินช่วยเหลือผู้ตกงานและว่างงานในระยะ 3 เดือนแรก ช่วยค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อคนเดือนละ 3,000 บาท โดยบางส่วนจ่ายเป็นคูปองและสินค้าเพื่อบุคคลเหล่านี้สามารถมีรายได้ในการครองชีพ โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือเหล่านี้พร้อมที่จะทำงานใหม่ที่ทางราชการหาให้ และเมื่อยังไม่สามารถที่จะมีงานใหม่ได้ก็พร้อมที่จะรับการอบรมเพื่อที่จะได้มีอาชีพใหม่ หลังจากผู้ตกงานที่ได้ผ่านการอบรมและพร้อมที่จะมีอาชีพใหม่ก็จะขอรับเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพได้ การขอรับทุนเพื่อประกอบอาชีพนี้ความจริงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีโครงการอยู่แล้ว

การช่วยเหลือซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นกองทุนช่วยเหลือยามฉุกเฉิน มีนักวิชาการและผู้ให้แรงงานได้เสนอไปยังรัฐบาล และคนงานก็ได้รณรงค์โครงการนี้อยู่ ตลอดจนเรียกร้องให้ผู้ให้แรงงานและองค์กรต่าง ๆ ร่วมบริจาคเพื่อนำเงินนี้มาช่วยครอบครัวของผู้ตักงาน เช่น การช่วยเหลือการศึกษาของผู้ตักงาน เป็นต้น โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีโครงการประกันสังคมในด้านการว่างงาน ซึ่งโดยปกติแล้วกองทุนการว่างงานเป็นที่ยอมรับกันว่าในยามคนงานตักงานหรือว่างงานเป็นมาตรการที่ดีที่สุด ฉะนั้นในระหว่างที่ยังไม่มีการประกันการว่างงานทางรัฐบาลก็ควรจะพิจารณาว่าจะริเริ่มได้อย่างไรบ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบันก็ได้วางหลักการและแนวทางประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานไว้แล้ว และสามารถทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งวิธีการก็ไม่ต้องใช้เวลานานหรือกระบวนการอะไรมากนัก ข้อที่รัฐบาลยังเป็นห่วงอยู่ก็คือภาระในการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดไว้ค่อนข้างสูงคือ 3% ของแต่ละฝ่าย คณะวิจัยได้ศึกษาโครงการของประเทศเกาหลีใต้ซึ่งริเริ่มเมื่อปี 2535 กำหนดเงินสมทบสำหรับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไว้เพียง 0.5% เมื่อผู้เอาประกันได้จ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือนแล้วก็สามารถที่จะได้รับเงินจากโครงการประกันสังคมถ้วนเฉลี่ยประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้เดือนครั้งสุดท้ายที่คนงานได้รับ สำหรับโครงการประกันการว่างงานที่เขียนไว้ในกฎหมายประกันสังคมกำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบด้วย ซึ่งถ้ารัฐบาลเกรงว่าจะมีปัญหาในด้านงบประมาณก็สามารถที่จะนำเงินช่วยเหลือตามโครงการเงินกู้ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียเข้ามาดำเนินการได้ เพราะโครงการเงินกู้ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียซึ่งมีเป้าหมายชัดเจนที่จะช่วยคนตักงาน

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นมาตรการในช่วงฉุกเฉินซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการในขณะนี้ ซึ่งมีคนงานตักงานและว่างงานอยู่ในอัตราสูง ขณะเดียวกันคณะผู้วิจัยก็ใคร่จะเสนอแนวทางที่จะต้องปรับปรุงในระยะต่อไปด้วย

โดยปกติงานด้านแรงงานตามหลักสากลก็จะประกอบไปด้วย (1) การส่งเสริมการมีงานทำ (2) การจัดตลาดแรงงาน (3) การแรงงานสัมพันธ์ (4) การสวัสดิการสังคม และการประกันสังคม และ (5) การดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

การส่งเสริมการมีงานทำ มีโครงการการสร้างงานและการฝึกอาชีพ โครงการการสร้างงานก็ได้กล่าวไว้บ้างแล้วในตอนต้น ที่ทางรัฐบาลได้จัดโครงการให้มีงานทำขึ้นทั้งภาคชนบทและในเมือง ฉะนั้นจะไม่กล่าวซ้ำอีกในที่นี้ งานสำคัญอีกอันหนึ่งของโครงการส่งเสริมการมีงานทำ คืองานฝึกอาชีพ งานฝึกอาชีพเป็นงานหลักของกรมแรงงานดำเนินการมาชว่ 30 ปีก่อน และมีผลงานดีพอสมควร โดยจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในระยะหลังก็ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานขึ้น แต่ข้อที่

ควรจะได้พิจารณาปรับปรุงก็คืองานของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินการฝึกอาชีพในสถาบัน ซึ่งควรจะได้พิจารณาปรับปรุงให้มีการดำเนินงานฝึกอาชีพนอกสถาบัน โดยร่วมมือกับนายจ้างและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยฝึกอาชีพที่ยังขาดแคลนอยู่ และจัดให้มีการฝึกหัวหน้างาน ตลอดจนผู้บังคับบัญชา ระดับต่าง ๆ การฝึกอาชีพในระยะสั้นควรจะเน้นช่วยผู้ตกงานและว่างงาน ยิ่งในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและมีผู้ที่ตกงานและว่างงานมาก สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานควรจะมีเป้าหมายสำคัญที่จะช่วยผู้ตกงานและผู้ว่างงานโดยเฉพาะ

งานด้านแรงงานสัมพันธ์ คือการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยให้ทั้งสองฝ่ายได้เห็นความสำคัญที่จะต้องทำหน้าที่ร่วมกัน มีเป้าหมายที่จะก่อให้เกิดสันติสุขในโรงงานอุตสาหกรรม งานด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ได้ดำเนินมาในช่วง 30 ปีที่แล้วก็คือการจัดตั้งองค์กรลูกจ้างและนายจ้างขึ้น และขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรไตรภาคีขึ้น การดำเนินการทางด้านองค์กรของนายจ้างได้ดำเนินการมาได้ผลพอสมควร เพราะนายจ้างมีบุคลากรและทรัพยากรที่เข้าใจในความสำคัญของการสร้างสันติสุขในโรงงานอุตสาหกรรม ในด้านผู้ใช้แรงงานแล้วตั้งแต่ปี 2500 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีกฎหมายออกมารับรองให้ลูกจ้างสามารถที่จะมีสิทธิที่จะจัดตั้งองค์กรของตนขึ้น จนถึงปัจจุบันนี้มีองค์กรลูกจ้างจัดตั้งขึ้นในรูปสหภาพแรงงานเป็นจำนวน 1,000 แห่ง จัดตั้งในรูปสหพันธ์แรงงาน 15 แห่ง จัดตั้งในรูปสภาองค์กรลูกจ้าง 8 แห่ง องค์กรของผู้ใช้แรงงานเมื่อเทียบถึงจำนวน ประชากรและกำลังแรงงานแล้วก็นับว่ามีการจัดตั้งน้อย สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือการดำเนินงานองค์กรของลูกจ้าง ซึ่งในหลักสากลแล้วหน้าที่สำคัญที่สุดขององค์กรลูกจ้างก็คือการเจรจาต่อรอง จนถึงสิ้นปี 2540 การเจรจาต่อรองที่ทำกันเป็นรูปแบบและจดทะเบียนตามกฎหมายปีหนึ่งประมาณ 300 ราย ซึ่งเป็นจำนวนเพียงครึ่งหนึ่งของสหภาพแรงงานที่มีอยู่ และเมื่อคำนึงถึงจำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างจำนวนมากคือตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปที่มีถึง 60,000 แห่ง การเจรจาต่อรองก็น่าจะทำได้มากกว่านี้ ฉะนั้นจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ ลูกจ้างหรือองค์กรลูกจ้างได้ทำหน้าที่เจรจาต่อรองให้มากขึ้น ประการสำคัญอีกเรื่องหนึ่งก็คือ ตามกฎหมายแรงงานได้ส่งเสริมให้ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่จะได้มีการปรึกษาหารือและเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง จนถึงสิ้นปี 2540 มีองค์กรลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นทั่วประเทศในจำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป 70,000 แห่ง จัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นเพียง 500 แห่ง

จากการดำเนินการขององค์กรลูกจ้างในรูปแบบของสหภาพแรงงานก็ดี ในรูปแบบของคณะกรรมการลูกจ้างก็ดี ยังไม่แพร่หลายกว้างขวางตามจำนวนของสถานประกอบการและตามจำนวนของกำลังแรงงาน เหตุผลสำคัญที่แรงงานยังไม่มี

ก่อตั้งขึ้นไม่ว่าในรูปแบบของสหภาพแรงงานหรือคณะกรรมการลูกจ้าง ก็คงจะเป็นเพราะว่ามีอุปสรรคในแง่ที่นายจ้างไม่ส่งเสริมหรืออาจจะได้รับการต่อต้านคัดค้านจากฝ่ายนายจ้าง ปัจจัยสำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ ประธานสหภาพแรงงานในประเทศไทย และประธานคณะกรรมการลูกจ้างในเมืองไทยส่วนใหญ่ก็ยังทำหน้าที่ในฐานะลูกจ้าง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานสหภาพแรงงานก็ดี ประธานกรรมการลูกจ้างก็ดี ก็เป็นเรื่องส่วนตัวและอาศัยเวลานอกชั่วโมงทำงานปฏิบัติ ในต่างประเทศประธานสหภาพแรงงานจะได้รับการอนุญาตจากนายจ้างให้ไปปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับเงินเดือนเต็มจากนายจ้าง อีกประการหนึ่งก็จะเป็นการส่งเสริมให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการลูกจ้างทั้งในสถานประกอบการที่มีและไม่มีสหภาพ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นทำงานร่วมกัน พยายามขจัดปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะลุกลามเป็นข้อพิพาทแรงงาน จนถึงขณะนี้เรามีการก่อตั้งคณะกรรมการลูกจ้างมีจำนวนน้อย ทั้งการดำเนินงานก็ยังไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายวางไว้ ก็เพราะประการแรก ขาดการรับรองและสนับสนุนจากนายจ้าง คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นที่ยอมรับตลอดเวลา 40 ปี การมีสหภาพแรงงานที่มีความรับผิดชอบมีเหตุผลเป็นผลดีต่อการทำงานของนายจ้าง และเป็นผลดีต่อการสร้างสันติสุขในวงการอุตสาหกรรม ฉะนั้น โดยเฉพาะในช่วงบรรยากาศรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วม รัฐบาลก็ควรจะประกาศเป็นนโยบายอย่างแข็งขัน ขอให้นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ ให้โอกาสและสนับสนุนการก่อตั้งสหภาพแรงงานและทำงานร่วมกัน เพียงแต่มีกฎหมายรับรองอย่างเดียวไม่พอ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายอย่างชัดเจน และดูแลด้วยว่านโยบายเหล่านั้นมีการฝ่าฝืนอย่างไร เช่นเดียวกันรัฐบาลก็ควรจะได้อภิปรายกับนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการที่จะให้การสนับสนุนให้โอกาสและอำนวยความสะดวกให้แก่สหภาพแรงงานในเรื่องสถานที่ทำงานและการทำหน้าที่ของประธานสหภาพ โดยให้ประธานสหภาพสามารถทำงานให้แก่สหภาพเต็มเวลา และขณะเดียวกันก็ได้เงินค่าจ้างตามปกติ ความสะดวกและการให้โอกาสดังกล่าวก็ควรจะให้โอกาสแก่ประธานคณะกรรมการลูกจ้างด้วย เพราะคณะกรรมการลูกจ้างโดยเฉพาะในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพนั้น ก็จะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญที่จะให้การทำงานของทั้งสองฝ่ายได้เป็นไปอย่างใกล้ชิดและหาทางขจัดความขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ก่อนที่ลุกลามไปเป็นข้อพิพาท ประการสุดท้าย จนถึงขณะนี้ รัฐบาลยังไม่เคยมีโครงการให้การศึกษาอบรมแก่ลูกจ้างอย่างเต็มที่ โครงการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือกรมแรงงานเดิมทำอยู่ในช่วง 20 ปี ก็เป็นการให้การศึกษาอบรมแก่ลูกจ้างที่จัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น มีการอบรมกฎหมายแรงงานเป็นบางครั้งบางคราว

การแรงงานสัมพันธ์ที่ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น หรือในกรณีที่ลูกจ้างร้องเรียนว่านายจ้างไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้องเรียนว่าไม่ได้รับค่าจ้างไม่ได้รับเงิน

ค่าล่วงเวลา และเงินชดเชยในกรณีที่มีการเลิกจ้าง งานสำคัญอีกด้านหนึ่งก็คือการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ โดยออกเยี่ยมเยียนพบปะกับนายจ้างให้ตระหนักถึงความสำคัญในการดูแลคนงานและปฏิบัติให้ถูกต้อง เกี่ยวกับเรื่องนี้นอกจากกระทรวงแรงงานฯ จะได้จัดทำเรื่องอบรมให้แก่ลูกจ้างโดยมีโครงการแน่นอนเป็นประจำตลอดปีแล้ว ควรจะได้พิจารณาจัดให้มีการประชุมหารือพบกันระหว่างคณะกรรมการไตรภาคีต่าง ๆ เมื่อวิเคราะห์ถึงงานของกระทรวงแรงงานฯ ทั้งหมดแล้วก็จะเห็นว่างานแรงงานสัมพันธ์เป็นงานสำคัญละเอียดอ่อนได้รับการสนับสนุนงบประมาณและกำลังคนน้อยมาก สมควรที่จะได้พิจารณาปรับปรุง ฉะนั้นถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายการให้การศึกษาอบรมแก่ลูกจ้างอย่างชัดแจ้งเป็นรูปธรรม งานด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นงานที่สำคัญในการส่งเสริมสันติสุขในวงการอุตสาหกรรม ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ เพียงแต่มีกฎหมายวางกรอบให้ลูกจ้างกับนายจ้างปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่มีน้อยเมื่อเทียบกับงานหลักอื่น ๆ เช่น การฝึกอาชีพ การจัดหางาน

งานทางด้านแรงงานที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ โครงการสวัสดิการแรงงานและประกันสังคม เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานขึ้นในปี 2536 ก็ได้ตั้งงานกรมประชาสงเคราะห์ออกมา แต่ว่า 5 ปีที่ผ่านมางบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ก็ไม่ได้มีการเพิ่มเติม ในขณะที่ปัญหาสังคมได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมที่เสนอต่อรัฐบาลทุกรัฐบาลตั้งแต่ปี 2535 ก็ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐบาล มีการผลักดันที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ทันในปีนี้ แต่ความหวังก็ยังเลือนลอย งานสวัสดิการสังคมนั้นเป็นงานหลักที่จะดูแลสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน วิฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความยากจนมากขึ้น รายงานของสภาพัฒน์ฯ เปิดเผยว่าช่วงวิฤตเศรษฐกิจภายใน 1 ปีนี้มีคนจนเพิ่มขึ้นถึง 1 ล้านคน ส่วนงานด้านประกันสังคม 7 ปีที่ผ่านมาที่กฎหมายประกันสังคมได้เริ่มดำเนินการให้บริการรักษาพยาบาลแก่คนงานประมาณ 6 ล้านเศษ ก็ประสบความสำเร็จพอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องเงินทุนและค่าใช้จ่าย สามารถมีเงินออมถึง 6 หมื่นล้านบาท ฉะนั้นในด้านการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร การพิการ ทูพพลภาพ ภายในเงินสมทบที่มีอยู่สามารถที่จะปรับปรุงบริการต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น เช่น โครงการควรจะให้บริการรักษาพยาบาลฟรีแก่ภริยาของผู้เอาประกัน เป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ในขณะที่สามีขณะนี้สามารถที่จะไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนฟรี รักษาจนหายและได้รับบริการอย่างดีที่สุด และเมื่อภริยาเจ็บป่วยก็ยังไปซื้อยาจากร้านขายยา เพราะเมื่อคนหนึ่งคนใดเจ็บป่วยโอกาสที่จะติดต่อกันมีมาก แต่ในขณะที่เดียวกันภริยาไม่ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสมและถูกต้อง กฎหมายประกันสังคมปัจจุบันมีบทบัญญัติที่จะให้ผู้ทำงานส่วนตัวเข้าร่วมด้วย จนถึงสิ้นปีนี้เป็นเวลา 7 ปีที่กฎหมายนี้ออกมา แต่ก็ยังไม่มีผู้ทำงานส่วนตัวซึ่ง

ขณะนี้แสดงความสนใจ โดยเฉพาะบรรดาชาวไร่ชาวนา ซึ่งในช่วง 7-8 ปีนี้มีรายได้เพิ่มขึ้นพอสมควร ก็อยากจะได้รับการรักษาพยาบาลฟรีเหมือนพี่น้องผู้ใช้แรงงาน แต่ติดขัดเรื่องแนวคิดของฝ่ายบริหารของสำนักงานประกันสังคม ที่ยังยืนยันให้ผู้ทำงานส่วนตัวจะต้องจ่ายเงินสมทบอีกเป็นจำนวนสองเท่า ในขณะที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่ผู้ใช้แรงงาน อันนี้ควรจะได้มีการพิจารณาอย่างเร่งด่วน

ประเทศไทยประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรกเมื่อปี 2500 กฎหมายแรงงานฉบับแรกได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง สวัสดิการ ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และเงินชดเชย เป็นที่น่าเสียดายที่กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการปฏิวัติในปี 2501 ตั้งแต่ปี 2501 ถึงปี 2515 มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ออกมาใช้แทนกฎหมายแรงงานฉบับแรก วางกติกากการใช้แรงงานเช่นเดียวกับกฎหมายแรงงานฉบับแรก แต่ไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและองค์กรผู้ใช้แรงงานห้ามการเจรจาต่อรอง จนกระทั่งถึงปี 2515 จึงได้มีการมีกฎหมายแรงงานฉบับที่ 2 ออกมาในรูปประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 กฎหมายฉบับที่ 2 ใช้ต่อมาจนถึงปี 2518 จึงมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ออกมาวางกฎเกณฑ์เรื่องแรงงานสัมพันธ์ ให้ลูกจ้างตั้งสมาคมลูกจ้าง และทำการเจรจาต่อรองได้ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 และกฎหมายแรงงานฉบับที่ 2 ยังใช้อยู่จนถึงเดือนสิงหาคม 2541 ก็ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2541 ออกมาแทนในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ส่วนแรงงานสัมพันธ์ก็ยังใช้กฎหมายฉบับที่ 2 เพราะร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ยังอยู่ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนถึงสิ้นสมัยการประชุมเดือนตุลาคม 2541 กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีหลักการและให้การคุ้มครองเป็นไปตามหลักสากล ยกเว้นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องการเจรจาต่อรองและการก่อตั้งสหภาพแรงงานในราชการและรัฐวิสาหกิจ กฎหมายแรงงานโดยเฉพาะการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานซึ่งใช้มาในช่วง 25 ปี การปฏิบัติยังไม่ทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นการใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง มีการไม่ปฏิบัติตามมาก เช่น เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ มีรายงานออกมาเสมอว่าในปี 2539 จำนวนสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในกรุงเทพมหานครประมาณ 35% ในด้านแรงงานสัมพันธ์ก็มีคนงานร้องเรียนอยู่เสมอว่าถูกนายจ้างกดดันไม่ยอมให้ตั้งสหภาพแรงงาน นายจ้างบางแห่งก็ใช้อำนาจมืดเป็นเชิงดักเตือนไม่ให้คนงานได้จัดตั้งสหภาพ การดูแลกฎหมายแรงงานให้ได้รับการปฏิบัติ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเหตุการณ์การเลิกจ้างครั้งใหญ่คราวนี้ก็เป็นที่ยืนยันได้ว่าลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจำนวนมากไม่ได้รับเงินค่าชดเชย

วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของการบริหารด้านแรงงานที่ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองดูแลลูกจ้างให้สามารถได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมาย

ในการเข้าไปแก้ไขปัญหการตงงานและว่างงานครั้งนี้ ทางกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ก็ได้ประสบความจรงว่าด้วยการขาดแคลนข้อมูล ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน หัวหน้าคณะวิจัยได้เคยไปเป็นที่ปรกษารัฐมนตรีแรงงานคนแรกและต่อมา จนกระทั่งปี 2540 ก็ได้ประสบบัญหาอย่างเดียวกันว่า การรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ยังขาดการกระทำที่เป็นระบบ และข้อมูลที่มีอยู่ก็ไม่เป็นปัจจุบันเพียงพอที่จะช่วยในการวางแผน ฉะนั้นจำเป็นอย่างย้งที่จะต้องจับงานข้อมูลด้านแรงงานมาพิจารณาปรับปรุงและดำเนินการโดยเร่งด่วน

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเอเชียคราวนี้ได้มีรายงานเสนอจากองค์การระหว่างประเทศ มีความจำเป็นที่ประเทศทางเอเชียในการดำเนินการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการธุรกิจเสรี มีความจำเป็นอย่างย้งที่จะต้องมีโครงการพื้นฐานที่เรียกว่าเครือข่ายทางประกันสังคม ซึ่งจะถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุด เกี่ยวกับเรื่องนี้หัวหน้าคณะผู้วิจัยจะได้เพิ่มเติมในโอกาสต่อไป

แนวนโยบายและทางออก

งานวิจัยฉบับนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา 35 ปี ไม่ได้ช่วยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับผลพวงจากการพัฒนาอย่างเต็มที่ ตรงกันข้ามการวิจัยยังได้กล่าวถึงการเพิ่มขึ้นของสภาพความเดือดร้อนต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุจากการทำงาน การเพิ่มขึ้นของชั่วโมงทำงาน การเพิ่มขึ้นของแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก เมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้นครั้งนี้ผู้ใช้แรงงานก็ประสบบัญหาจากการเลิกจ้าง การลดชั่วโมงทำงาน และการลดค่าจ้าง จากข้อเท็จจริงทั้งหลายดังกล่าวนี้เป็นการตอกย้ำความจริงที่ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความมั่นคง ฉะนั้นจำเป็นอย่างย้งที่ประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ในการพัฒนาเสียใหม่ แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะได้ตระหนักถึงข้อผิดพลาดบางประการ และได้เปลี่ยนเป้าหมายจาก “การเติบโตมาเป็นการพัฒนาคน” แต่การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจก็ยังเป็นไปตามกลยุทธ์ที่ปฏิบัติกันมา คณะผู้วิจัยเห็นว่าการที่จะแก้ปัญหาของชาติให้ได้ผลอย่างจริงจัง จะต้องยอมรับความผิดพลาดในอดีต และกำหนดเป้าหมายหลักดังต่อไปนี้

ประการแรก เราจะต้องขจัดความเหลื่อมล้ำของการเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท ความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท สภาพดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงทางสังคมแล้ว ยังทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานอันไม่มั่นคง เพราะความเหลื่อมล้ำตามที่กล่าวมาข้างต้นก่อให้เกิดความยากจนแก่ประชาชนส่วนใหญ่ การพัฒนาที่มั่นคงและยืนยาวจะเกิด

ขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบ้านเมืองมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียม การจะก่อให้เกิดสภาพดังกล่าวได้ อยู่ที่จะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากชาวชนบทซึ่งเป็นพี่น้องกลุ่มใหญ่ ฉะนั้นกลยุทธ์ที่สำคัญอยู่ที่การปรับปรุงการผลิตทางการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดสรรเครดิตที่เหมาะสม ตลอดจนการปรับปรุงระบบภาษีอากร โดยเริ่มให้มีการเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกด้วย

ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา คนไทยและผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ได้เรียนรู้ถึงสภาพ ปัญหาของบ้านเมือง ได้พัฒนาตัวเองพร้อมที่จะเข้าแก้ไขปัญหาลงมือจัดตั้งเป็นกลุ่ม และองค์กรต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ให้สิทธิและประโยชน์แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งได้ สร้างกลไกในการปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันโดยมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ และส่งเสริม ให้องค์กรและท้องถิ่นได้มีบทบาทที่จะทำงานมากยิ่งขึ้น สมควรที่จะใช้ประโยชน์จาก รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และหลักการที่กำหนดไว้ในแผนฯ 8 มุ่งแก้ปัญหาของชาติโดย ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะช่วยคนส่วนใหญ่ คนยากจนและผู้ใช้แรงงาน การดำเนินการ ดังกล่าวนับว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในตอนต้น ๆ ปัญหาความยากจนเป็น ปัญหาสำคัญและเกี่ยวข้องกับคนถึง 15 ล้านคน คนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคนชนบท เมื่อเกิด วิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้น จำนวนคนยากจนก็ได้เพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อย 1 ล้านคน ผู้ใช้แรงงาน ขณะนี้ประสบปัญหาเดือดร้อนเนื่องจากการตกงานและว่างงาน ทำให้ความเดือดร้อนต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ฉะนั้นการเข้าช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ยากจนและผู้ตกงานควรจะได้รับการ พิจารณาอย่างที่ประเทศตะวันตกดำเนินการกันอยู่ มีรายงานทางราชการเปิดเผยว่าใน ขณะนี้มีผู้ตกงานจนถึงสิ้นปี 2541 เป็นจำนวนถึง 500,000 ราย แต่มาติดต่อกับหน่วยงาน และศูนย์ต่าง ๆ ของทางราชการเพียงไม่กี่หมื่นคน ข้อเท็จจริงอันนี้ควรจะทำให้รัฐบาลได้ ตระหนักว่าการที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนและผู้ตกงานไม่ได้มาติดต่อกับทางราชการ ก็เพราะ ทางราชการไม่ได้มีการช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรม ผู้ตกงานและผู้ว่างงานในประเทศตะวันตก และประเทศเอเชียบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ก็เพราะว่าทางราชการได้ เข้าช่วยเหลืออย่างชัดเจนในรูปของเงินประกันการว่างงาน และเงินช่วยเหลือด้านสวัสดิการ สังคม

ประการที่สอง รัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่จะขจัดปัญหารากฐานของแรงงานไทยที่ คั่งค้างมาในช่วง 4 ทศวรรษ กล่าวคือ ชีวิตของแรงงานไทยในรอบ 40 ปี หลังจากที่ประเทศ ชาติและอุตสาหกรรมได้เจริญก้าวหน้าไปมาก เมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ สภาพชีวิตหลักมี การเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ปัญหาที่ให้เห็นมาตลอดก็คือคนงานจนถึงในปัจจุบันนี้ก็มีฐานะ อย่างเดิม กล่าวคือ คนงานอุตสาหกรรมก็ยังมีฐานะเป็นคนงานรับจ้างรายวัน เป็นการ จ้างงานอย่างไม่เป็นทางการ ไม่มีสัญญาจ้างแรงงาน หรือเอกสารเขียนขึ้นอย่างเป็นทางการ ลายลักษณ์อักษร การเข้าทำงาน การออกจากงานก็เป็นเรื่องส่วนตัว จะเข้าเมื่อไหร่ก็ได้

จะออกเมื่อไหร่ก็ได้ การจ่ายค่าจ้างก็จ่ายให้ในวันที่มาทำงาน และวันไหนไม่ได้ทำงานก็ไม่จ่ายให้ ผลประโยชน์อย่างอื่นนอกจากค่าจ้างไม่มีการจ่ายกัน บางคนทำมาเป็นเวลา 5 ปี 10 ปี ก็มีฐานะดังกล่าว หลักฐานอันเดียวที่ใช้กันอยู่เป็นประจำก็คือบัตรกรอกเวลาทำงาน ซึ่งเป็นหลักฐานในการรับค่าจ้าง การจ้างงานแบบลูกจ้างรายวันนั้นทำกันอย่างกว้างขวางมาก โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมโลหะ โรงงานซ่อมเครื่องจักรเครื่องกล โรงงานผลิตอาหาร

หัวหน้าคณะวิจัยได้มาเกี่ยวข้องกับแรงงานก่อสร้างตั้งแต่เข้ารับราชการเมื่อปี 2498 เป็นนักวิจัย กรมประชาสงเคราะห์ และในปี 2501 ก็มาเป็นหัวหน้ากองแรงงาน แรงงานก่อสร้างเป็นแรงงานกลุ่มแรกที่มาติดต่อเจ้าหน้าที่กองแรงงาน มาเรียกร้องให้ทางราชการช่วยให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง เพราะถูกเบียดไม่จ่ายค่าแรงหรือโกงค่าแรง คำร้องเรียนของคนงานกลุ่มนี้มีเกือบทุกวันและเป็นมาตลอด ในปี 2532 รายงานวิจัยบางฉบับกล่าวถึงคนงานก่อสร้างและในช่วงปีดังกล่าวมีคนงานทั้งหมดประมาณ 1 ล้านคน เนื่องจากภาวะวิกฤตคนงานก่อสร้างลดลงมาก ลักษณะเด่นชัดอันหนึ่งของคนงานก่อสร้างก็คือการจ้างเหมา ซึ่งมีกันตั้งแต่ผู้เหมาช่วงคนแรกไปจนถึงคนที่ 10 ขึ้นอยู่กับลักษณะงานก่อสร้าง ฉะนั้นงานก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นการจ้างเหมา การทำงานขึ้นอยู่กับหัวหน้างานซึ่งเป็นผู้ชักจูงมาทำงาน ตลอดเวลาไม่เคยพบเห็นนายจ้างตัวจริง งานก่อสร้างขนาดใหญ่จะมีผู้รับเหมาทำงานต่อ ๆ กันเป็นทอด ๆ จากผู้รับเหมาใหญ่ไปจนถึงผู้รับเหมาช่วง และแบ่งงานต่อ ๆ กันไป คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่มาจากจังหวัดเดียวกันหรือท้องถิ่นเดียวกัน โดยอยู่ร่วมกันจนกลายเป็นแหล่งสลัม ในกรุงเทพมหานคร คนงานก่อสร้างแถวรัชดาภิเษก มาจากจังหวัดนครนายก อโยธยา ในทุกแหล่งก่อสร้างโดยเฉพาะเด็กเล็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 10 ขวบ ติดตามพ่อแม่ไปทำงานตามแหล่งก่อสร้าง ร้อนเร่ไปอย่างกองคาราวานของชาวยิปซี ในตอนนี้โรคเอดส์และความมั่นคงในชีวิตและขาดความรักและความอบอุ่น เพราะพ่อแม่ต้องทำงานตลอดวันจนไม่มีเวลาเลี้ยงดู เด็กตัวน้อย ๆ เหล่านี้ต้องเผชิญกับภาวะขาดสารอาหาร ร่างกายอ่อนแอ ไม่ได้เรียนหนังสือ โดยเล่นอยู่ในระแวกก่อสร้าง เสี่ยงภัยอย่างยิ่งกับอันตรายจากเครื่องมือและวัตถุก่อสร้าง

ลักษณะลูกจ้างรายวันยังปฏิบัติกันอยู่ในหมู่แรงงานบริการ ซึ่งรับจ้างทำงานในร้านอาหารและสถานเริงรมย์ และอาบอบนวด ควรทราบต่อไปด้วยว่าแม้โรงแรมขนาดใหญ่และขนาดกลางหลายแห่งก็ยังจ้างคนงานเป็นพนักงานเสิร์ฟและทำความสะอาด ในฐานะแรงงานรับจ้างรายวัน และในระยะหลังก็มีผู้รับเหมามารับงานไปทำ โดยจัดพนักงานเข้ามาทำงานเป็นกลุ่ม ๆ ตามระยะเวลา ในด้านพนักงานความปลอดภัยก็มีบริษัทจัดตั้งขึ้นจ้างพนักงานเหล่านี้ และก็ไปรับเหมาปฏิบัติหน้าที่ตามอาคารสถานที่ต่าง ๆ

ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา มีการจ้างงานแบบใหม่ คือผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างไม่จำเป็นต้องมีสถานที่ทำงาน โดยนายจ้างมอบวัสดุที่จะให้ไปผลิตหรือไปประกอบแก่ผู้รับจ้างไปทำงานที่บ้าน โดยมีค่าชี้แจงรายละเอียดการผลิต เมื่อเสร็จงานแล้วก็ให้ลูกจ้างนำมาส่ง มีการจ่ายค่าจ้างตามผลของงาน จากรายงานของทางราชการปรากฏว่ามีงานเกี่ยวข้องในกิจการนี้หลายแสนคน นับวันกิจการดังกล่าวก็จะขยายตัวมากขึ้น เพราะนายจ้างสามารถลดต้นทุนแรงงาน ต้นทุนการผลิต และอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกันมากขึ้น

หมายถึงแรงงานที่ช่วยพ่อบ้านแม่บ้านในการทำความสะอาด ซักรีดเสื้อผ้า หรือหาอาหาร และช่วยกิจการต่าง ๆ ในยามที่สามีภรรยาทำงานนอกบ้าน ฉะนั้นก็กล่าวได้ว่าเกือบทุกบ้านแรงงานรับจ้างตามบ้านรับอัตราค่าจ้างตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็เป็นการตกลงระหว่างนายจ้างกับผู้รับจ้าง

แม้แรงงานบริการทั้งในความหมายกว้างและแคบอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายแรงงาน และตามปกติแรงงานเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน แต่มีข้อเท็จจริงต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่างานบริการบางประเภท เช่น คนทำงานร้านอาหารขนาดเล็ก สถานเริงรมย์ และกิจการที่ใช้คนงานจะไม่อยู่ในข่ายการดูแลของกฎหมายแรงงาน เพราะจำนวนคนงานไม่แน่นอน ส่วนใหญ่ก็จะรายงานว่ามีคนงานต่ำกว่า 10 คน

โดยสรุป รายงานการวิจัยฉบับนี้ได้เสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะและปัญหาของรายงานทั่วไป ซึ่งหลายเรื่องไม่เคยมีรายงานมาก่อน ขณะเดียวกันรายงานฉบับนี้ก็ได้แสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานของประเทศไทยเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับปัญหาความยากจนของชาติ ฉะนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาลาแรงงาน จำเป็นจะต้องอาศัยนโยบายระดับชาติ รายงานฉบับนี้พยายามที่จะเสนอทางแก้ปัญหาในเชิงนโยบายส่วนรวมไว้ด้วย เพื่อนักวิชาการและทางราชการจะได้หยิบยกขึ้นพิจารณา

มาตรการสำคัญ

พัฒนาระบบภาษี

การดำเนินงานมี 2 ระยะ ระยะแรกเป็นการดำเนินงานที่สามารถทำได้ทันที โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรืออาศัยกฎหมายใหม่ มาตรการนี้ประกอบด้วย การปรับปรุงขยายฐานผู้มีเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้ จากเงินได้ที่ต้องประเมินปีละ 50,000 บาท เป็นปีละ 60,000 บาท มาตรการนี้จะช่วยแรงงานภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีจำนวนถึงห้าล้านคน ที่มีรายได้ต่ำและมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก แม้บางส่วนจะมีรายได้ต่อเดือนถึง 4,000 บาท แต่ทำงานเดือนละไม่เกิน 10 วัน ปีหนึ่งไม่ถึง 100 วัน เพราะลักษณะงานที่ทำเป็นงานชั่วคราว

เป็นงานฤดูกาล ขณะเดียวกันให้แรงงานอุตสาหกรรมสามารถหักลดหย่อนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบิดามารดาจากค่าใช้จ่ายในการหาความรู้เพิ่มเติม

มาตรการระยะยาว ควรพิจารณาเก็บภาษีจากการเพิ่มขึ้นของการขายที่ดิน และทรัพย์สิน ตลอดจนภาษีมรดก ภาษีทั้งสองนี้จะไม่ก่อภาระแก่ผู้เสียมากนัก เมื่อมีการเก็บภาษีดังกล่าวรัฐก็จะได้เงินมาเป็นค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ยากจน

การสนับสนุนด้านทุน จัดให้มีสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เพื่อช่วยเหลือแรงงานและคนยากจน เพื่อปลดหนี้และเงินกู้ต่าง ๆ เป็นการสร้างกำลังใจให้บุคคลเหล่านี้ได้สามารถตั้งอกตั้งใจทำงานให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

การสร้างงานที่มีรายได้และมีความยั่งยืน

โดยปกติรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการสร้างงานเป็นประจำ และในช่วงวิกฤตครั้งนี้ก็ได้มีงบประมาณเพิ่มเติมทั้งของรัฐเองและเงินกู้จากต่างประเทศเพื่อสร้างงาน โครงการที่จัดทำมาในช่วง 2 ปีที่แล้ว (2540-2541) ควรจะได้ปรับปรุงให้เป็นโครงการที่เกี่ยวกับการผลิตและบริการ สามารถสร้างงานได้ยั่งยืนและถาวร ทั้งยังช่วยให้ผู้ทำงานมีฝีมือและรายได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

การพัฒนาฝีมือและความรู้

รัฐบาลได้จัดให้มีโครงการพัฒนาฝีมือใน 2 ปีที่แล้วเป็นจำนวนหลายพันล้านบาท ควรจะได้ขยายโครงการดังกล่าวให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันควรจะได้ให้ธุรกิจเอกชนเข้าร่วมให้มากขึ้น โครงการต่อไปควรจะได้เน้นช่วยผู้ตกงานและว่างงาน ขณะเดียวกันก็ให้การฝึกในวิชาชีพที่ยังขาดแคลนในท้องตลาด

การสร้างความมั่นคงทางสังคม

วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ทำให้แรงงานและประชาชนจำนวนหลายล้านคนประสบความเดือดร้อนเพราะขาดรายได้ ฉะนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบของระบบสวัสดิการสังคม โดยมีการทดสอบความจำเป็นในรูปแบบของกฎหมายสวัสดิการสังคม

กฎหมายประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปี 2542 ควรจะได้ขยายการคุ้มครองไปถึงการประกันการตกงานและว่างงาน โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลฝ่ายละ 1% กฎหมายนี้จะจ่ายประโยชน์ให้เมื่อผู้ประกันจ่ายเงินสมทบครบ 6 เดือน และได้ประโยชน์ 3 เดือน

ขณะเดียวกันประโยชน์ทดแทนในกรณีป่วยก็ควรจะขยายไปคุ้มครองภรรยาของผู้เอาประกันด้วย เนื่องจากค่ารักษาพยาบาลได้สูงขึ้นมากและแรงงานส่วนใหญ่ไม่สามารถไปรับการรักษาจากโรงพยาบาลได้ กฎหมายประกันสังคมปัจจุบันก็ควรจะขยายขอบเขตไปคุ้มครองผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ทำงานกับนายจ้างที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน

กรณีนี้ลูกจ้างที่ทำงานมาในช่วง 10 ปีที่แล้วเริ่มเข้าสู่เกษียณอายุ และประสงค์จะอยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม เมื่อเกษียณอายุหรือออกจากงาน กฎหมายประกันสังคมก็ควรที่จะให้คนเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคมต่อไป โดยให้จ่ายเงินสมทบเฉพาะของตัวเอง

โดยสรุป ในขณะที่ประเทศไทยต้องเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมและเผชิญกับปัญหาที่จะเกิดจากสภาวะโลกาภิวัตน์ รัฐบาลควรมีโครงการที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนในรูปของเครือข่ายทางสังคม เป็นหลักประกันแก่ประชากรที่เดือดร้อนให้สามารถได้รับความช่วยเหลือเพื่อสามารถที่จะต่อสู้กับปัญหาและกลับมาทำงานในสภาพปกติต่อไป

มาตรการทั้งหมดนี้ควรจะเป็นเป้าหมายสำคัญของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 โดยสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 เป็นการรองรับกับภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัว ในขณะที่แรงงานและประชาชนที่เดือดร้อนก็สามารถมีความรู้ความสามารถมีกำลังใจที่จะทำงานในหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถมีรายได้ที่จะใช้จ่ายซื้อข้าวของที่จำเป็นในการครองชีพ เป็นการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าต่อไป

จากประสบการณ์ที่ประเทศไทยได้รับจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ได้ให้บทเรียนอย่างดีที่สุดที่แสดงให้เห็นว่าบ้านเมืองของเรายังขาดนโยบาย ขาดมาตรการทางด้านสังคมมากมาย ในอันที่จะรับกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์และกระแสธุรกิจเสรี ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแผน 8 และในการเขียนแผน 9 จะต้องมีการมาตรการทางด้านเครือข่ายทางสังคม พร้อมทั้งรับกับปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านี้

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

จากการวิเคราะห์การดำเนินงานมาตรการและนโยบายทางสังคมที่ผ่านมาทั้งหมด ก็เห็นได้ว่ามาตรการเหล่านี้สามารถครอบคลุมคนงานได้อย่างสูงก็เพียง 6 ล้านคน และโครงการหลักเป็นเรื่องของการรักษาพยาบาล แรงงานไทยกว่า 15 ล้านคนยังไม่ได้รับการดูแลในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน ความปลอดภัยและความมั่นคงอย่างเต็มที่ ฉะนั้นการที่จะช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานไทยได้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงและขยายโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม งานเหล่านี้บางโครงการสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องใช้งบประมาณหรือเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้นในบทนี้จะได้เสนอแนวทางที่โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมสามารถเข้าดูแลแรงงานได้

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ตามถ้อยคำที่ใช้ขณะนี้คล้ายจะเป็นเรื่องใหม่ แต่ความจริงแล้วโครงการเหล่านี้บางเรื่องก็ได้ปฏิบัติกันมาช้านานทั้งในประเทศพัฒนาและประเทศเพื่งพัฒนา

อาจารย์ณรงค์ เพชรประเสริฐ ได้เสนอรายงานเมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยพูดถึงการประชุมที่กรุงมะนิลา เมื่อเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2541 ที่ประชุมได้พูดถึงโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมว่า หมายถึงเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในการสังคม โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิสังคม ซึ่งมีได้เป็นแต่เพียงวัตถุประสงค์ทางวัฒนธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้น อาจจะเป็นระบบทางสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศสัญญาและข้อตกลงร่วมกับสังคมและการกระจายได้อีกด้วย (ณรงค์ เพชรประเสริฐ : การสำรวจความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาทความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม. หน้า 13)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้นิยามโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในความหมายเดียวกัน คือเน้นไปที่การคุ้มครองผู้ที่มีความจำเป็นมากที่สุดได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในด้านธนาการโลก โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมหมายถึงการบริหารรัฐด้านการศึกษาด้านสุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้คนจนด้วยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นด้วยความร่วมมือของลูกจ้าง นายจ้าง ยังรวมทั้งโครงการต่าง ๆ ที่เอกชนจัด

ขึ้นมาช่วยเหลือซึ่งกันและกันดังนี้ และในความหมายนี้โครงข่ายความปลอดภัยในสังคมรวมถึงประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- (1) บริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูล เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน
- (2) การสังคมสงเคราะห์ หมายถึง ระบบที่รัฐเข้าช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและอยู่ในภาวะช่วยเหลือตนเองไม่ได้
- (3) การประกันสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยจัดตั้งกองทุนกลางขึ้นให้ผู้เกี่ยวข้องออกเงินสมทบ
- (4) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมจากรัฐและเอกชน เช่น องค์การกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลในมูลนิธิเอกชน และกิจกรรมช่วยเหลือและพัฒนาสังคม โดยเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชน และรวมไปถึงการช่วยเหลือผ่านเครือข่ายของครอบครัว โดยสรุปโครงข่ายความคุ้มครองกันทางสังคมเป็นกลไกในการสร้างโอกาสแก่คนจน คนด้อยโอกาส เพื่อให้ชีวิตรอดอยู่ได้ เพื่อสามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ฉะนั้นจึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่าโครงการประกันสังคม โครงการสังคมสงเคราะห์ โครงการสังคมอื่น ๆ และมีเป้าหมายสำคัญที่จะดำเนินการเป็นโครงการร่วมแก้ปัญหาต่าง ๆ พร้อมกันไป เป้าหมายก็คือให้ออกาสคนยากจนคนด้อยโอกาสสามารถที่จะกลับไปมีชีวิตใหม่สามารถทำงานใช้ทรัพยากรของตัวเองร่วมกับทรัพยากรทางสังคมให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

งานสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้

เพื่อที่จะเข้าใจถึงสภาพปัญหาเรื่องโครงการประกันสังคมในประเทศไทย จะกล่าวถึงสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ดังต่อไปนี้

พัฒนาการ

งานสวัสดิการสังคมหรือการช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อน เริ่มจากการช่วยเหลือโดยครอบครัว ชุมชน และองค์การศาสนา โดยเฉพาะวัดของชาวพุทธตั้งแต่อดีตกาลจนถึงแม้ปัจจุบันนี้เป็นแหล่งที่ประชาชนมีปัญหาความเดือดร้อนไปขอความช่วยเหลือ ไม่ว่า

จะเป็นเรื่องปากท้อง เรื่องความเดือดร้อนเกี่ยวกับครอบครัว หรือความเดือดร้อนทางใจ งานสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นรูปที่มีการก่อตั้งมีแบบมีแผนมีระบบแน่นอนยังไม่ได้เริ่ม จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 ก็คิดที่จะมีระบบช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำ ผู้ยากจน ก็ได้มีการประกาศเป็นครั้งแรกโดยคณะราษฎร เป็นนโยบาย 6 ประการ หรือที่เรียกกัน หลัก 6 ประการ ก็มีหลักอันหนึ่งประกาศเจตจำนงของคณะราษฎรที่จะหางานให้ประชาชนทุกคนทำ แนวคิดดังกล่าวรวมไว้ในแผนเศรษฐกิจ ซึ่งออกมาเป็นรูปการประกันสังคม อย่างไรก็ตามความคิดที่ก้าวหน้าและมีประโยชน์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ เพราะเกิดการขัดแย้งและไม่เห็นด้วย

การดำเนินงานสวัสดิการสังคมเป็นรูปเป็นร่างขึ้นครั้งแรกในปี 2483 โดยรัฐบาลได้ก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น กรมประชาสงเคราะห์ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้การดูแลแก่กลุ่มประชาชน ซึ่งได้แก่ ผู้ว่างงาน กลุ่มเด็กและเยาวชน ครอบครัวยากจน ผู้พิการทุพพลภาพ และคนชรา ผู้ประสบความเจ็บป่วยหรือเกิดอุบัติเหตุ และกลุ่มผู้ที่ด้อยโอกาสทั้งหลาย โครงการที่เก่าแก่และมีประสิทธิภาพที่ใช้อยู่ทุกวันนี้ก็คือโครงการนิคมสร้างตนเอง ซึ่งนำผู้ว่างงานหรือผู้ยากจนในกรุงเทพมหานครไปเริ่มต้นชีวิตใหม่ในนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นในต่างจังหวัด โครงการนิคมสร้างตนเองได้ดำเนินการเป็นเวลา 50 ปีเศษ และจนถึงปัจจุบันนี้สามารถช่วยเหลือครอบครัวได้ถึงเกือบแสนคน โครงการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ดำเนินการโดยให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่ยากจน การจัดให้มีครอบครัวรับเลี้ยงเด็กกำพร้าอนาถา ตลอดจนให้เงินช่วยเหลือเด็กและเยาวชนของครอบครัวที่ยากจน โครงการช่วยเหลือคนพิการหรือทุพพลภาพก็มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ให้คนพิการและทุพพลภาพที่ไม่มีที่พึ่ง จัดให้มีการฟื้นฟูทางแพทย์และอาชีพ ตลอดจนจัดหางานให้ทำ รวมตลอดจนถึงการจัดให้มีสถานสงเคราะห์ที่ทำหน้าที่โรงงานเล็ก ๆ ผลิตภัณฑ์ใช้จำเป็น เพื่อที่คนพิการและทุพพลภาพสามารถใช้ความรู้และวิชาที่เรียนมาช่วยให้มีรายได้เพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้ คนสูงอายุก็ได้รับการสงเคราะห์ที่สถานสงเคราะห์ ตลอดจนการนันทนาการอื่น ๆ ในระยะหลังกรมประชาสงเคราะห์ได้ริเริ่มโครงการใหม่ ๆ เช่น การหางานให้ทำ การฝึกอาชีพ ตลอดจนการส่งเสริมทางด้านพักผ่อนหย่อนใจ

ในช่วงแรกของการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ยังทำหน้าที่จัดสถานที่อยู่อาศัยให้แก่ครอบครัวที่ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวในกรุงเทพฯ ในการดำเนินงานในช่วงปี 2490 กรมประชาสงเคราะห์สามารถสร้างอาคารสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยและมีฐานะยากจน โครงการดังกล่าวหยุดชะงักในระยะต่อมา เพราะว่าขาด

งบประมาณ และในที่สุดก็มีการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ปี 2516 มีหน้าที่ที่จะต้องขยายบริการทางด้านอาคารสงเคราะห์ แต่ในระยะหลังแนวนโยบายทั้งของรัฐบาลและของสำนักงานก็เปลี่ยนไป โดยหันไปสร้างอาคารสำหรับข้าราชการและครอบครัวข้าราชการ ในช่วงต้นปี 2500 รัฐบาลได้มอบให้กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบในเรื่องอาคารสงเคราะห์ก็ได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นให้เงินกู้ดอกเบี้ยราคาต่ำแก่ประชาชนที่ยากจนไปสร้างบ้าน แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ก็ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับธนาคารพาณิชย์ทั้งหลาย แต่ให้เงินกู้เฉพาะการไปสร้างที่อยู่อาศัย แต่อัตราดอกเบี้ยก็เป็นไปตามอัตราตลาด ฉะนั้นโดยความหมายที่แท้จริงก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะช่วยคนยากคนจน

นอกเหนือจากที่กรมประชาสงเคราะห์ทำหน้าที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนแล้วก็มีอีกหลายหน่วยงาน เช่น กรมแรงงาน ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้กรมประชาสงเคราะห์ ต่อมาก็ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมในปี 2509 ก็มีบริการหลายด้านในด้านสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ และสำนักงานช่วยเหลือทหารผ่านศึก

กรมแรงงานได้รับสถาปนาขึ้นเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี 2537 มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน เด็กและเยาวชนที่หางานทำ กิจกรรมที่กรมแรงงานรับผิดชอบอยู่ก็ได้แก่ การจัดหางาน ให้การฝึกพัฒนาฝีมือ ตลอดจนรับผิดชอบในเรื่องกฎหมายแรงงาน กฎหมายกองทุนเงินทดแทน และงานทางด้านบริการสังคมอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป จนกระทั่งปัจจุบันนี้งานด้านสวัสดิการสังคมดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ และภายใต้งบประมาณที่ได้รับประจำปี โครงการต่าง ๆ เหล่านี้อาศัยมติคณะรัฐมนตรี และสนับสนุนโดยกระทรวงที่รับผิดชอบ เช่น ตั้งแต่ต้นจนถึงเมื่อเร็ว ๆ นี้ก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และปัจจุบันก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉะนั้นโครงการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนโดยกฎหมาย ฉะนั้นก็มีปัญหาเรื่องงบประมาณที่ได้รับประจำปี โดยเหตุนี้ ยกเว้นโครงการนิคมสร้างตนเองงานสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ก็เป็นเรื่องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจะช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนให้ได้รับการเยียวยา ยกเว้นงานสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การช่วยเหลือดังกล่าวโดยเฉพาะจำนวนเงินช่วยเหลือก็เป็นเรื่องเป็นจำนวนเล็กน้อย และไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่ประชาชนได้รับอยู่

การริเริ่มใหม่

เริ่มตั้งแต่ปี 2529 รัฐบาลได้มีกฎหมายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเลี้ยงชีพสำหรับบริษัท ห้างร้านภาคเอกชน กองทุนสงเคราะห์อาชีพรับเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดเงินสมทบเท่ากัน จำนวน 3 เปอร์เซ็นต์ ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับเงินสมทบจากนายจ้างสามารถที่จะไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีเงินได้ กองทุนจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างกรณีที่ออกจากงานหรือเกษียณอายุ ในปี 2530 มีกองทุนสงเคราะห์เลี้ยงชีพดำเนินการอยู่ทั้งหมด 295 กองทุน มีเงินกองทุนทั้งหมด 1,262 ล้านบาท มีลูกจ้างอยู่ภายใต้กองทุน 50,000 คน

บัตรสุขภาพ

กระทรวงสาธารณสุขได้จัดตั้งบัตรสุขภาพขึ้นหลายปีแล้ว ตามโครงการนี้ผู้เข้าร่วมโดยสมัครใจสามารถซื้อบัตรสุขภาพ ซึ่งปัจจุบันต่อครอบครัว 1 บัตร 500 บาท และรัฐบาลให้เงินสนับสนุนอีก 500 บาท บัตรสุขภาพช่วยให้ผู้ถือบัตรหรือครอบครัวสามารถได้รับการบริการทางการแพทย์ สิ้นปี 2536 โครงการนี้มีสมาชิก 3 ล้าน 1 แสนคน

บริการรักษาฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย

แต่เดิมผู้ยากจนจะได้รับการรักษาพยาบาลฟรีจากโรงพยาบาลทุกแห่ง ในปี 2518 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้บริการรักษาฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผู้มีรายได้น้อยตามนโยบายนี้คือผู้มีรายได้น้อยกว่าเดือนละ 1,000 บาท เริ่มตั้งแต่ปี 2524 บัตรสำหรับผู้มีรายได้น้อยช่วยให้ผู้ถือบัตรสามารถรับบริการรักษาพยาบาลฟรีจากโรงพยาบาลทุกแห่ง รวมถึงโรงพยาบาลของกรุงเทพมหานคร และเทศบาล เงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายตามโครงการนี้กำหนดไว้ในงบประมาณแต่ละปี

บริการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้สูงอายุ เด็ก และคนพิการ

เริ่มตั้งแต่ปี 2535 รัฐบาลได้จัดโครงการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้สูงอายุ กล่าวคือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโครงการนี้ 3 ล้าน 7 แสนคน คือประมาณ 6% ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ผู้สูงอายุจะได้รับความช่วยเหลือในด้านบริการทางการแพทย์ทุกอย่าง งบประมาณสำหรับที่จะช่วยผู้สูงอายุในปี 2535 เป็นจำนวนเงินถึง 276 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 367 ล้านบาทในปี 2536 บริการรักษาพยาบาลฟรียังให้แก่เด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 12 ปี และคนพิการ ในปี 2536 งบประมาณสำหรับช่วยเหลือเด็กเป็นเงิน 150 ล้านบาท และ 25 ล้านบาทสำหรับคนพิการ

โครงการประกันสังคม

โครงการประกันสังคมดำเนินการโดยกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติแรงงานกำหนดสภาพการทำงาน แก่ผู้ใช้แรงงานเกี่ยวกับค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน วันหยุด สวัสดิการ อุบัติเหตุ และความปลอดภัยในการทำงาน การจ่ายชดเชยในกรณีออกจากงาน จ่ายผลประโยชน์อื่น ๆ กฎหมายแรงงานปี 2518 ก็ได้รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนด้วย

กองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2519 มุ่งให้บริการรักษาพยาบาล สำหรับคนงานที่ได้รับอุบัติเหตุ บาดเจ็บในการทำงาน รวมตลอดถึงในกรณีที่เกิดทุพพลภาพ และตาย ตอนเริ่มต้นโครงการนี้คุ้มครองลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป แต่ปัจจุบันนี้ได้ขยายการคุ้มครองไปถึงลูกจ้างทุกคนทั่วราชอาณาจักร สิ้นปี 2520 โครงการคุ้มครองทั้งหมด 3 ล้านคน โครงการนี้ดำเนินการโดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบมีอัตราระหว่าง 0.2-2% ของค่าจ้างขึ้นอยู่กับสภาพความไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการนั้น ในปี 2534 กองทุนได้รับเงินสมทบเป็นเงินทั้งหมด 1,011.6 ล้านบาท 65% เป็นเงินสมทบจากนายจ้างอีก 32% เป็นรายได้จากดอกเบี้ยและอีก 3% จากแหล่งอื่น ๆ ในปีเดียวกันกองทุนจ่ายเงินทดแทนให้แก่คนงานผู้ประสบอุบัติเหตุเป็นจำนวนเงิน 623.8 ล้านบาท 38% ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ 62% เป็นค่าใช้จ่ายประจำ ค่าใช้จ่าย 387.4 ล้านบาท 52% เป็นค่ารักษาพยาบาล 46% เป็นเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัย 1% เป็นค่าทำศพ และ 0.3% เป็นค่าฟื้นฟู กฎหมายกองทุนเงินทดแทน ใช้นโยบายที่จะส่งเสริมให้นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการจัดให้มีการป้องกัน ลดอุบัติเหตุ และเมื่อประสบการณด้านนี้ดีขึ้นจำนวนเงินสมทบก็จะลดลง จากประสบการณ์ในการทำงานที่ผ่านมา 20 ปี มีเจ้าของสถานประกอบการได้รับส่วนลดในเงินสมทบ และในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเพิ่มขึ้นก็ต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น

ความพยายามครั้งแรกในการเสนอโครงการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเศรษฐกิจที่เสนอโดยท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส เมื่อปี พ.ศ. 2475 ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอพระราชบัญญัติสงเคราะห์ประชาชนเพื่อจัดหารายได้ให้แก่ประชาชน ข้อเสนออันนี้ร่วมกับการพัฒนาเศรษฐกิจทุกระดับและไม่เห็นด้วยจากรัฐบาลสมัยนั้นจึงไม่มีการดำเนินการ ต่อมาความพยายามขั้นที่สอง ซึ่งมีความก้าวหน้าไปค่อนข้างมากก็คือการการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมปี 2497 โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พระราชบัญญัติฉบับนี้จัดให้มีประโยชน์เกี่ยวกับ เจ็บป่วย พิกัด และบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ และมีผลประโยชน์ในกรณีตาย เนื่องจากมีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยในตอนต้น

และต่อมาเกิดมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ถูกระงับและไม่ได้นำมาใช้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมเมื่อปี 2533

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

โครงการประกันสังคมที่มีความครอบคลุมทั้งผลประโยชน์และจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับค่อนข้างกว้างขวาง เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2533 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533

การประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 เป็นระบบที่รัฐบาลได้จัดขึ้นและดำเนินการโดยรัฐบาล โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลออกเงินสมทบในด้านบริการการแพทย์ โครงการขอให้โรงพยาบาลของรัฐและเอกชนเป็นผู้ให้บริการ โดยทางสำนักงานประกันสังคมจ่ายค่าบริการให้ตามที่ได้ตกลงกันได้ โดยขณะนี้คือระหว่าง พ.ศ. 2533-2537 โรงพยาบาลที่ให้บริการจะได้รับเงินช่วยเหลือจากสำนักงานประกันสังคมต่อหัวต่อคน 800 บาท ในกรณีโรงพยาบาลต้องให้บริการผ่าตัด ทางสำนักงานประกันสังคมจะรับผิดชอบค่าผ่าตัดด้วย รวมถึงในกรณีที่ผู้เอาประกันหรือภรรยาผู้เอาประกันมีบุตรไม่เกิน 2 คน จะได้เงินค่าช่วยเหลือบุตร

จำนวนผู้ที่อยู่ภายใต้โครงการ โครงการประกันสังคมจะบังคับเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน เมื่อกฎหมายผ่านสภาผู้แทนราษฎรในตอนต้นได้ให้บังคับกับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยรัฐบาล รสช. ให้ใช้เฉพาะลูกจ้างของภาคเอกชน ปี 2537 มีการคุ้มครองลูกจ้างทั้งหมด 5 ล้านคน ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ 55,000 แห่ง ตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยตั้งแต่ปี 2537 โครงการจะให้โอกาสผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวเข้าร่วมด้วย แต่เมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงเพื่อให้ผู้ประกอบการส่วนตัวได้เข้ามาสู่ก็ปรากฏว่าเวลาผ่านไปอีก 1 ปี ก็ยังไม่มีผู้ประกอบการส่วนตัวปฏิบัติ แต่ผลสำคัญคงจะเป็นเพราะว่าบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงได้ให้ประโยชน์เฉพาะกรณีผู้เอาประกันเกิดทุพพลภาพหรือตาย แต่ไม่ได้ให้ประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องการมากที่สุด เมื่อกฎหมายนี้ใช้ไปถึงปี 2538 ตามบทบัญญัติเดิมก็ต้องเริ่มให้ประโยชน์ในด้านสงเคราะห์บุตรและชราภาพ แต่กำหนดเวลาได้มีการแก้ไขในรัฐบาลต่อมา และรัฐสภาได้อนุมัติการแก้ไขโดยให้ประโยชน์ทางด้านการสงเคราะห์บุตรมีผลตั้งแต่ปี 2542

ประโยชน์ในการรักษาพยาบาล ผู้เอาประกันมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลในกรณีที่ผู้เอาประกันได้ส่งเงินสมทบมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน

โดยช่วงระยะเวลา 15 เดือนที่ผ่านมา ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับที่กำหนดไว้คือ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่ และค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ ค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย บริการในด้านการรักษาพยาบาล ดำเนินการผ่านโรงพยาบาล 140 แห่ง ทั้งโรงพยาบาลของรัฐและเอกชน รวมตลอดจนถึงโรงพยาบาลของสถาบันการศึกษา ผู้เอาประกันจะต้องจดทะเบียนกับโรงพยาบาลที่กำหนดไว้ เดิมทางฝ่ายสถานประกอบการจะเป็นคนคัดเลือก แต่หลังจากที่ใช้กฎหมายนี้ ยกเว้นผู้ประกันในเขตกรุงเทพมหานครสามารถเลือกโรงพยาบาลของตนเองได้ โรงพยาบาลจะได้รับค่าบริการสำหรับผู้เอาประกันที่จดทะเบียนไว้ และขณะเดียวกันโรงพยาบาลสามารถที่จะให้โรงพยาบาลและสถาบันทางการแพทย์รับเหมาช่วงให้บริการต่อไปได้ ในตอนเริ่มดำเนินการคือปี 2533 โรงพยาบาลผู้รับเป็นผู้ให้บริการได้รับเงินค่าช่วยเหลือต่อหัวต่อคนปีละ 700 บาท แต่ในขณะเดียวกันทางสำนักงานประกันสังคมได้จัดสรรเงินไว้อีก 100 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษ ทั้งนี้สำหรับในกรณีที่ฉุกเฉิน ในส่วนนี้ผู้เอาประกันยังมีสิทธิได้รับการจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ต้องหยุดงานโดยมีอัตรา 50% ของจำนวนค่าจ้างเป็นเวลา 90 วัน และอย่างสูงไม่เกิน 180 วันใน 1 ปี ยกเว้นในกรณีที่เป็นโรคที่เรื้อรัง และผู้เอาประกันสามารถรับเงินทดแทนการขาดรายได้ 365 วัน

ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ผู้เอาประกันซึ่งเป็นลูกจ้างหญิงหรือภรรยาผู้เอาประกันมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 120 วันในช่วงระยะเวลา 15 เดือนก่อนวันรับบริการ สิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสามารถรับได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับได้แก่ ประโยชน์ทดแทนด้านการรับบริการทางการแพทย์ รวมถึงการฝากครรภ์ ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ ค่าทำคลอด ค่ากินอยู่และค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด และค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย ในการดำเนินงานสำนักงานประกันสังคมกำหนดให้จ่ายตอบแทนค่าบริการทางการแพทย์เหมาจ่ายครั้งละ 3,000 บาท และไม่เกิน 2 ครั้งตลอดชีวิต นอกจากนี้ในกรณีผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการคลอดครั้งหนึ่งไม่เกิน 60 วัน ก็ยังสามารถรับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตรา 50% ของค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบเป็นเวลา 90 วันก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ส่วนที่จะได้รับเงินทดแทนในกรณีนี้จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างจากนายจ้างระหว่างหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ผู้เอาประกันมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ต่อเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วัน และอยู่

ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพประกอบไปด้วยค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่ากินอยู่และค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาล และค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ นอกจากนี้เช่นเดียวกับประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ ผู้เอาประกันจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จากการทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบเป็นเวลา 90 วันก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพมีสิทธิรับเงินทดแทนการขาดรายได้เนื่องจากทุพพลภาพได้ตลอดไปจนตลอดชีวิตในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง

ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ผู้เอาประกันมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย มิใช่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากงาน และจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 30 วันในระยะเวลา 6 เดือนก่อนถึงแก่กรรม สำหรับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกำหนดไว้ตามลำดับต่อไปนี้คือ (1) บุคคลผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน (2) คู่สมรส บิดา มารดา หรือบุตรผู้ประกันตนที่มีหลักฐานว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน และบุคคลอื่นที่มีหลักฐานว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน บุคคลดังกล่าวข้างต้นจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินค่าทำศพจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โครงการประกันสังคมยังกำหนดให้มีประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันจะเริ่มใช้ในปี 2542 ผู้ประกันตนที่จะได้รับสิทธิจากประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรก็ต่อเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จะได้รับการสงเคราะห์บุตรในจำนวนไม่เกิน 2 คนเท่านั้น ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรที่ผู้ประกันตนมีสิทธิจะได้รับนั้นได้แก่ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร และค่าสงเคราะห์อื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กฎหมายประกันสังคมปี พ.ศ. 2533 ยังได้กำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และจะเริ่มใช้ในปี 2542 โดยวางเงื่อนไขไว้ดังต่อไปนี้คือ ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี และผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะจ่ายโดยคำนวณส่วนแบ่งจำนวนการจ่ายเงินสมทบดังหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวงเกี่ยวกับเงื่อนไขประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่กำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำลังอยู่ระหว่างการทบทวนและพิจารณา โดยเฉพาะสิทธิของผู้เอาประกัน ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันกำหนดการจ่ายเงินสมทบไว้ไม่น้อยกว่า 15 ปี และผู้ประกันตนต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปนี้คงจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพความจริงในปัจจุบัน กล่าวคือ คนไทยในปัจจุบันเนื่องด้วยความเจริญก้าวหน้าด้านการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุข ทำให้มีอายุสูงขึ้น และมีแนวโน้มที่ต้องการทำงานจนอย่างน้อยอายุ 60 ฉะนั้นมีท่าทีว่าจะมีการแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวในโอกาสต่อไป

ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน พระราชบัญญัติประกันสังคมปัจจุบันได้มีบทบัญญัติกำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานไว้ ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องมาจากผู้ใช้แรงงาน แต่ขณะเดียวกันในการพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวตั้งแต่ต้นจนกระทั่งสภาได้อนุมัติรับเป็นหลักการไว้ว่ายังไม่ได้กำหนดเงื่อนไขรายละเอียด ฉะนั้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เขียนให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องพิจารณากำหนดโดยรัฐบาล และตามกฎหมายนี้จะต้องเริ่มหลังจากปี 2542

ขอบข่ายของงานด้านความมั่นคงสวัสดิการสังคมของรัฐจนถึงสิ้นปี 2542 สามารถช่วยผู้เดือดร้อนได้ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีรายได้น้อย จำนวน 6 ล้านคน ได้รับเรื่องการรักษาพยาบาลฟรี
2. เด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี คนพิการทุพพลภาพ ได้รับการช่วยเหลือหรือการรักษาพยาบาลฟรี 3 ล้านคน
3. พวกที่ได้รับบัตรสุขภาพของรัฐบาลเพื่อได้รับการรักษาพยาบาลฟรี 6 ล้านคน
4. คนงานที่อยู่ภายใต้โครงการประกันสังคม ซึ่งได้รับการดูแลการรักษาพยาบาลฟรี 6 ล้านคน

ฉะนั้นโดยสรุปยังมีแรงงานอีกอย่างน้อย 20 ล้านคน ซึ่งไม่มีหลักประกัน ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาช่วยเหลือโดยด่วน ได้แก่

1. ภรรยาของลูกจ้าง 5 ล้านคน ซึ่งสามีอยู่ภายใต้โครงการประกันสังคม และภรรยาไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการประกันสังคมก็ควรให้ภรรยาเหล่านี้เข้ามาอยู่ใน

โครงการประกันสังคม โดยรัฐบาลออกเงินสมทบช่วยเหลือต่อหัวต่อคนเดือนละ 5 ล้านบาท ซึ่งต้องใช้งบประมาณทั้งหมด 30 ล้านบาท

2. ผู้ทำงานส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทซึ่งมีอย่างน้อย 10 ล้านคน รัฐบาลควรจัดให้คนเหล่านี้เข้ามาอยู่ในโครงการประกันสังคม ได้รับการรักษาพยาบาลฟรี และความช่วยเหลือในกรณีอุบัติเหตุ บาดเจ็บ พิกการ ตลอดจนล้มตาย ในอนาคตก็จะได้รับการดูแลเรื่องชราภาพ โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบครึ่งหนึ่ง คือประมาณ 0.5 เปอร์เซ็นต์ และให้คนเหล่านี้จ่ายอีก 0.5 เปอร์เซ็นต์

3. จัดเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้เดือดร้อนเหล่านี้ในกรณีตกงาน ไม่มีงานทำ ในกรณีเจ็บป่วย ในกรณีพิการทุพพลภาพ โดยจ่ายเงินสงเคราะห์เป็นรายเดือน หรืออย่างน้อยคนละ 50 บาทต่อวัน โดยนำมาจากงบประมาณ การช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้จะต้องมีการทดสอบความจำเป็น ความเดือดร้อน การขาดผู้อุปการะต่าง ๆ การช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัย ตลอดจนเครื่องมือจำเป็นในการครองชีพ โดยจัดเป็นบริการประชาสงเคราะห์ การทดสอบความจำเป็นเหล่านี้จ่ายเงินสงเคราะห์ได้

4. ควรจะได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาใช้กฎหมายว่าด้วยการว่างงาน โดยเก็บเงินสมทบฝ่ายละ 1 เปอร์เซ็นต์ ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องออกเงินสมทบต่อปีประมาณ 3,000 ล้านบาท

ควรจะสังเกตด้วยว่า แนวคิดของโครงการโครงการช่วยความปลอดภัยทางสังคม เพิ่งจะมีการพัฒนาในช่วง 40 ปีที่แล้ว และระยะหลังธนาคารโลก และ IMF ได้ให้ความสนใจ หลังจากที่ได้ประสพว่าโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ นั้นไม่สามารถช่วยประเทศพัฒนาและประเทศเพ่งพัฒนา โดยเฉพาะคนกลุ่มใหญ่ของประเทศพัฒนาให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เมื่อเร็ว ๆ นี้ นายจอร์จ โซรอส นักลงทุนคนสำคัญของสหรัฐ และในช่วงปี 2540 จนถึงเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้นำเงินทุนมาประกอบธุรกิจในย่านเอเชีย โดยเฉพาะด้านการซื้อหุ้นขายหุ้น สามารถสร้างกำไรได้หลายพันล้านเหรียญสหรัฐ จนทำให้ผู้นำรัฐบาลหลายประเทศในเอเชียไม่พอใจ กล่าวหาว่านายจอร์จ โซรอส เป็นฆาตกรทางเศรษฐกิจ นายจอร์จ โซรอส ได้เขียนบทความเป็นภาษาอังกฤษหัวเรื่อง “สู่สังคมเปิดของโลก” (จอร์จ โซรอส, เสรีภาพ ฉบับที่ 2/254 (ลำดับที่ 42)) ในบทความนี้ นายจอร์จ โซรอส ได้เสนอข้อสังเกตของเขาเกี่ยวกับระบบการค้าเสรีหลายประการ แต่ในที่สุดก็ได้เสนอว่าในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีการแข่งขันกันมาก และมีการร่วมหุ้นกันอย่างมากมายมหาศาล ประเทศต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องมีการทางด้านการช่วยทางสังคมเพื่อที่จะเป็นการคุ้มกัน

ประชาชนบางกลุ่มบางเหล่าไม่ให้ตกไปเป็นฐานะล้มละลายในฐานที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

จากประสบการณ์ของหัวหน้าวิจัย เห็นว่าการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจสังคมในยุคโลกาภิวัตน์จะเป็นไปได้ยาก จึงขอเสนอให้นักวิชาการและองค์กรเอกชนร่วมกันรณรงค์ให้รัฐบาลปรับปรุงและขยายงานด้านโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เชื่อว่าจะช่วยทำให้แรงงานไทยสามารถมีชีวิตที่ดีขึ้น

อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ กับโครงการความปลอดภัยทางสังคม

อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นปราชญ์บุคคลที่ได้รับการเคารพยกย่องจากคนไทยมาช้านาน แม้ช่วงเวลาที่ท่านได้รับใช้บ้านเมืองจะสั้น แต่ผลงานนั้นยิ่งใหญ่ยากที่จะมีผลงานผู้ใดเท่าเทียม ท่านเป็นมันสมองของคณะราษฎรนำการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาสู่แผ่นดินไทย เป็นผู้สร้างรากฐานทางการปกครอง เศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศ และในที่สุดท่านเป็นผู้กอบกู้เอกราชของชาติไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ถูกการเมืองเล่นงานจึงต้องไปอยู่ต่างประเทศเป็นเวลาหลายปี แต่ก็ไม่หยุดยั้งในการเสนอแนวความคิดเพื่อความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติไทย

บทความนี้เสนองานชิ้นสำคัญยิ่งอันหนึ่งที่ท่านอาจารย์ปรีดีฯ ได้ริเริ่ม แต่เป็นงานที่มีการพูดถึงน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นงานที่สำคัญยิ่ง งานนั้นก็คือแผนสร้างความมั่นคงทางสังคม แผนนี้รวมอยู่ในเค้าโครงเศรษฐกิจ หรือที่อาจารย์ ดร.เดือน บุญาค เรียกว่าแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกของประเทศไทย และเกิดขึ้นก่อนประเทศใด ๆ ทั้งหมดใน เอเชีย แผนพัฒนาประเทศประกอบด้วย 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนหนึ่งคือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนที่สองเค้าโครงว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และส่วนที่สามเค้าโครงว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ เป้าหมายที่อาจารย์ปรีดีฯ ได้เสนอแผนพัฒนาประเทศชิ้นครั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ 6 ประการของคณะราษฎรซึ่งได้ประกาศในตอนที่มีการยึดอำนาจ โดยเฉพาะในหลักประการที่ว่าคือ “**อันต้องบำรุงความสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ และจะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก**”

แผนพัฒนาประเทศของอาจารย์ปรีดีฯ แม้จะใช้หัวเรื่องว่า “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” แต่ให้ความสำคัญทางสังคมไว้อย่างมาก โดยเน้นที่จะจัดระเบียบทางสังคม โดยจะจัดให้ราษฎรทุกคนได้รับหลักประกันในการดำรงอยู่โดยร่วมกันทำงาน อาจารย์ปรีดีฯ ได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นจะต้องดำเนินการทางสังคม เพราะความไม่เที่ยงแท้แห่งเศรษฐกิจปัจจุบัน ซึ่งได้กล่าวไว้ในหมวดที่สองของเอกสารสำคัญ โดยกล่าวถึงความแร้นแค้นของราษฎรว่า ผู้ที่มีจิตเป็นมนุษย์ประกอบด้วยความเมตตากรุณาต่อมนุษย์ด้วยกันแล้ว เมื่อเห็นสภาพชาวนาในชนบทที่ดี เห็นคนยากจนอนาถาในพระนครก็ดี ก็จะปรากฏความสมเพชเวทนาขึ้นในทันใด ท่านคงจะเห็นว่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ อันเป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตของบุคคลเหล่านี้แร้นแค้นปานใด แม้วันนี้มีอาหารรับประทาน

พรุ่งนี้และวันต่อไปจะคงมีหรือจะขาดแคลนก็ยังไม่ทราบไม่ได้ อนาคตก็ไม่แน่นอน เมื่อท่านปลงสังขารต่อไปว่า ชีวิตของเราย่อมชราจะเจ็บป่วย เมื่อบุคคลเข้าอยู่ในสภาพเช่นนั้นจะยังคงมีอาหารรับประทานอยู่อีกหรือไม่ เพราะแม้แต่กำลังวังชาจะแข็งแรงก็ยังไม่ขาดแคลนอยู่แล้ว คนยังมี คนชราคนกลาง คนยากจนก็อาจแร้นแค้น

เค้าโครงเศรษฐกิจหรือแผนพัฒนาประเทศ ประกอบไปด้วยการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แผนดำเนินงานทางเศรษฐกิจ อาจารย์ปรีดีฯ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งระบบสหกรณ์ขึ้นทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรม การค้า การขนส่ง และให้ราษฎรทำงานคล้าย ๆ กับข้าราชการ อาจารย์ปรีดีฯ ยังได้เสนอต่อไปว่า ในการดำเนินงานจำเป็นจะต้องอาศัยที่ดิน เงินทุนหมุนเวียน จึงควรจะได้จัดตั้งสถานโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ทั้งให้จัดตั้งธนาคารกลาง (ธนาคารชาติ) เพื่อรัฐจะได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม เกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจนี้ อาจารย์ปรีดีฯ ได้ยืนยันว่าแนวคิดพื้นฐานไม่ใช่หลักคอมมิวนิสต์ เราจะมีทั้ง Capitalism และ Socialism ประกอบกัน

ความไม่เที่ยงแท้แห่งการดำรงชีวิตนี้มิใช่จะมีอยู่แต่ในหมู่วาณิชที่ยากจนเท่านั้น คนชั้นกลางก็ดี คนมั่งมีก็ดี ย่อมจะต้องประสบความไม่เที่ยงแท้ด้วยกันทุกผู้ทุกนาม เงินทองที่ท่านหามาได้ในเวลานี้ท่านคงจะเก็บเงินนั้นไว้ได้จนกว่าชีวิตของท่านจะหาไม่และอยู่ตลอดสืบไปถึงบุตรหลานเหลนของท่านได้หรือ ตัวอย่างมีอยู่มากมายที่ท่านคงพบเห็นว่าเป็นคนมั่งมีในสมัยหนึ่งต้องกลับเป็นคนยากจนอีกสมัยหนึ่ง หรือมรดกที่ตกทอดไปถึงบุตรต้องละลายหายสูญไปไม่คงอยู่ตลอดชีวิตของบุตร ผู้มั่งมีกลับตกเป็นผู้ยากจนเช่นนี้ท่านจะเห็นแล้วว่าไม่ใช่สิ่งที่เที่ยงแท้ อันจะเป็นการประกันการดำรงชีวิตของท่านได้ ท่านจะรู้แน่หรือว่าสังขารของท่านจะยังคงแข็งแรงทำงานได้ตลอดชีวิต ถ้าท่านป่วยหรือพิการอย่างใดท่านทำงานไม่ได้ท่านต้องใช้เงินที่ท่านมีอยู่ เงินนั้นย่อมสูญสิ้นหมดไป เช่นนี้แล้วท่านจะได้อาหารที่เฝ้ารับประทานถ้าท่านป่วยหรือพิการทำงานไม่ได้ ท่านลองนึกว่าถ้าท่านตกอยู่ในสภาพเช่นนั้นท่านจะอยู่ได้อย่างไร

ข้อความข้างต้นเป็นการวิเคราะห์สภาพสังคมไทย* ท่านอาจารย์ปรีดีฯ ใช้ถ้อยคำเพียง 300 คำ มีเนื้อหากระชับรัด แต่สะท้อนถึงสังคมไทยแม้ในขณะนี้ได้อย่างชัดเจนและลุ่มลึก อาจารย์ตรีทิพย์ นาดสุภา นักประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจได้กล่าวว่าเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารวิเคราะห์สังคมไทยในเชิงวิชาการฉบับแรกที่เขียนโดยคนไทย ท่านผู้มีเกียรติท่านลองช่วยกันคิดว่าเอกสารฉบับนี้เขียนขึ้นเมื่ออาจารย์ปรีดีฯ มีอายุเพียง 30 ปี

* ซึ่งท่านพูดถึงมากในระยะหลัง คือความเป็นอนิจจังของสังคม

เศษ และได้ใช้เวลาไปศึกษาต่างประเทศถึงเกือบ 7 ปี และเพิ่งเดินทางกลับ แต่ท่านสามารถที่จะวิเคราะห์ถึงสภาพสังคมไทยได้อย่างครบถ้วน แสดงถึงความเป็นอัจฉริยะของท่านอย่างแท้จริง

เมื่อได้เสนอภาพปัญหาสังคมไทยเสร็จแล้ว อาจารย์ปรีดีฯ ก็ได้เสนอทางออกไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรไทย ใช้หัวข้อว่า “ราษฎรทุกคนควรได้รับประกันจากรัฐบาล” และเสนอเหตุผลว่า ความไม่เที่ยงแท้ในการเศรษฐกิจเป็นอยู่เช่นนี้ จึงมีนักปราชญ์คิดวิธีแก้ไขโดยวิธีรัฐบาลประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร Social Assurance กล่าวคือ ราษฎรที่เกิดม่าย่อมจะได้รับประกันจากรัฐบาลว่า ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งในระหว่างนั้นจะเป็นเด็ก หรือเจ็บป่วยหรือพิการหรือชราภาพทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรก็จะได้มีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ และปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต รัฐบาลประกันได้เช่นนี้แล้วราษฎรทุกคนจะนอนตาหลับเพราะไม่ต้องกังวลว่าเมื่อเจ็บป่วยหรือพิการหรือชราแล้วจะต้องอดอยาก หรือเมื่อมีบุตรจะต้องเป็นห่วงใยในบุตรของตนว่าเมื่อสิ้นชีพไปแล้วบุตรจะอดอยากหรือไม่ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ประกันอยู่แล้ว การประกันนี้ย่อมพิเศษยิ่งกว่าการสะสมเงินทอง เพราะเงินทองนั้นเป็นของไม่เที่ยงแท้ดังได้พรรณามาแล้ว

แผนทางด้านสังคมเขียนไว้ในหมวดที่ 3 คือ การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และยกร่างเรียกว่า พระราชบัญญัติสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ราษฎร แผนนี้มุ่งที่จะให้ราษฎรทุกคนได้รับหลักประกันในการดำรงชีพจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะจัดหางานให้ทำ และมีหลักประกันในการทำงาน และในกรณีชราภาพ ซึ่งอาศัยแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดม่าย่อมเป็นเจ้าของกันนี้ต่อกัน และท่านเสนอให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ใช้ภาษาอังกฤษว่า Solidarism โดยมีหลักการว่ามนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมต้องช่วยพึ่งพาซึ่งกันและกัน แต่ละคนมีหน้าที่ทางจริยธรรมต่อกัน เช่น คนจนก็เพราะฝูงชนทำให้จนได้ ดังนั้นจึงต้องร่วมประกันภัยต่อกัน และร่วมมือในการทำงาน

ท่านอาจารย์ปรีดีฯ ได้กล่าวต่อไปว่า การประกันเช่นนี้เป็นการเหลือวิสัยที่บริษัทเอกชนจะพึงทำได้ หรือถ้าทำได้ก็ต้องเสียเบี้ยประกันแพงจึงจะคุ้ม ราษฎรจะเอาเงินที่ไหนมาประกันเช่นนี้จะทำได้ก็แต่โดยรัฐบาลเท่านั้น เพราะรัฐบาลไม่จำเป็นจะต้องเก็บเบี้ยประกันภัยจากราษฎรโดยตรง รัฐบาลอาจจัดหาสิ่งอื่นแทนเบี้ยประกันภัยได้ เช่น จัดให้แรงงานของราษฎรได้ใช้เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น การเก็บภาษีอากรโดยทางอ้อมเป็นจำนวนวันหนึ่งคนละเล็กน้อยซึ่งราษฎรไม่รู้สึกรังเกียจ นี่เป็นต้น

การกล่าวถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นที่อาจารย์ปรีดิฯ ได้เขียนไว้ในโครงร่างของพระราชบัญญัติว่าด้วยความสุขสมบูรณ์ของราชนั้นก็คือหลักการของกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม หรือกฎหมายประกันสังคมได้ถือกำหนดมาก็โดยตระหนักถึงสภาพความจริงที่ว่าความไม่แน่นอนของสังคม และเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่สมาชิกในสังคมในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย พิกการ ทูพพลภาพ ตาย หรือชราภาพ ก็จะได้มีเงินทองไปดำรงชีพได้ต่อ ซึ่งเป็นหลักการที่อาจารย์ปรีดิฯ ได้เสนอยิ่งกว่านั้นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งของการประกันสังคมก็คือการที่สมาชิกในสังคมจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน หรือที่พูดกันเป็นภาษาง่าย ๆ ว่าต้องเฉลี่ยทุกข์และเฉลี่ยสุข

แนวทางที่อาจารย์ปรีดิฯ เสนอพอจะเรียกได้ว่ามีข้อแตกต่างกับหลักความมั่นคงทางสังคมและประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็คือ โครงการความมั่นคงทางสังคมและประกันสังคมจะต้องมีกองทุนกลางเกิดขึ้นโดยรัฐเป็นผู้จัด โดยให้ผู้เกี่ยวข้องคือนายจ้าง ลูกจ้างและผู้มีรายได้ประจำส่งเงินสมทบ แต่โครงร่างของอาจารย์ปรีดิฯ เสนอให้รัฐจ่ายให้โดยตรง แต่อย่างไรก็ดี โครงการความมั่นคงทางสังคมของบางประเทศ อย่างเช่นของสหรัฐอเมริกา ก็ดำเนินการในรูปนี้ด้วย ซึ่งเรียกกันว่า การประชาสงเคราะห์ คือรัฐบาลใช้ภาษีอากรมาจ่ายให้ผู้ยากจนเดือดร้อน โดยผู้รับไม่ต้องออกเงินสมทบ แม้เรื่องเงินสมทบ อาจารย์ปรีดิฯ จะไม่ได้พูดไว้อย่างชัดเจน แต่ท่านเองก็มีแนวคิดอยู่ด้วย เช่น ท่านพูดถึงว่าการเก็บภาษีอากรโดยทางอ้อมจำนวนวันละเล็กละน้อย ซึ่งก็สามารถเอาเงินเหล่านั้นมาตั้งกองทุนขึ้นได้

แผนสร้างความมั่นคงทางสังคมของอาจารย์ปรีดิฯ ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือคณะราษฎรในปี 2476 แสดงว่าคงจะได้ร่างขึ้นพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ในช่วงปี 2476 ยังไม่มีประเทศใดในเอเชียมีกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้นคงพอจะกล่าวได้ว่าอาจารย์ปรีดิฯ คงจะใช้แนวคิดเรื่องนี้ในขณะที่ศึกษาอยู่ประเทศฝรั่งเศส อาจารย์ปรีดิฯ ใช้เวลาศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศสอยู่ประมาณ 7 ปี คือระหว่างปี พ.ศ.2463-2470 หรือ ค.ศ.1920-1927 เกี่ยวกับเรื่องนี้อาจารย์ปรีดิฯ ได้กล่าวไว้ในเอกสารฉบับนั้นว่าแนวคิดของนักปราชญ์ ซึ่งท่านคงหมายถึงนักคิดที่มีอยู่ในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศยุโรป และในช่วงเวลาดังกล่าว เช่นเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1836 นายกรัฐมนตรีบิสมาร์ค แห่งประเทศเยอรมัน ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการประกันการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และต่อมาประเทศในยุโรป รวมถึงในประเทศฝรั่งเศสก็ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยอุบัติเหตุจากการทำงาน การประกันการเจ็บป่วย และการว่างงาน เกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ทราบที่ท่านอาจารย์ปรีดิฯ ได้ชี้แจงให้คณะราษฎรหรือสาธารณชนได้ทราบถึงเรื่องนี้ซึ่งจะเป็นการช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง อย่างไรก็ดี ควรจะกล่าว

ด้วยว่า จนถึงปี 2475 ยังไม่มีประเทศในยุโรปประเทศใดออกกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ซึ่งเป็นแนวคิดของอาจารย์ปรีดีฯ จนกระทั่งต่อมาในปี 2478 หรือ ค.ศ.1935 สหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดีรูสเวลต์ ได้มีกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรวมหลักประกันเรื่องการเจ็บป่วย พิกการ ทูพพลภาพ บำนาญ และว่างงานเข้าด้วยกัน

โดยสรุป การเปรียบเทียบหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรกับหลักโครงการความมั่นคงทางสังคมในปัจจุบัน ในการเสนอแนวคิดการสร้างหลักประกันความสุขสมบูรณ์^{*} ดังต่อไปนี้ ประการแรกคือ หลักของความไม่แน่นอนอันิจจัง มีเกิด แก่ เจ็บ ตาย และก็มีภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งหลักประกันสังคมหรือหลักความมั่นคงทางสังคมก็เช่นเดียวกัน ว่าในชีวิตคนเรานี้ยังในชีวิตสังคมอุตสาหกรรมนี้มีความเสี่ยงภัยมากมาย ตัวเองและแม้แต่ครอบครัวไม่สามารถที่จะเข้าไปช่วยเหลือได้อย่างสมัยเมื่อ 100 ปีก่อน จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาสร้างหลักประกันให้ ประการที่สอง สมาชิกในสังคมจะต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อกันและกัน ซึ่งอาจารย์ปรีดีฯ ก็ได้เน้นถึงหลักที่ท่านใช้ว่าเป็นหลักว่าด้วยราษฎรมีหนี้ร่วมกัน คือต้องรับผิดชอบร่วมกัน ประการที่สาม ท่านพูดได้อย่างชัดเจนว่า การสร้างหลักประกันต่าง ๆ เหล่านี้ บริษัทเอกชนทำไม่ได้ เพราะว่าถ้าเอกชนทำก็จะต้องเรียกเก็บเบี้ยประกันแพง อันนี้เป็นเรื่องที่ถูกต้องที่สุด เป็นสังขรณ์ เพราะถ้าจะให้เอกชนเข้ามา สร้างหลักประกันให้อย่างทุกวันนี้ก็มีการทำกัน ประกันชีวิต ประกันภัยต่าง ๆ นี่แต่เบี้ยประกันแพงมาก คนธรรมดาสามัญไม่สามารถที่จะไปซื้อประกันเอกชนได้ เพราะบริษัทเอกชนอยู่ได้เพราะมีกำไร และในการที่จะให้ประชาชนซื้อกรรมธรรม์ต่าง ๆ นั้นก็จะต้องอาศัยตัวแทน นายหน้า ซึ่งจะต้องเรียกค่าคอมมิชชั่น หรือยิ่งกว่านั้นในสมัยปัจจุบันนี้ ก็จะต้องเสียค่าโฆษณาทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ จะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก คงจะเห็นได้ว่าแนวคิดของอาจารย์ปรีดีฯ ในการสร้างความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎรมีความคล้ายคลึงกับหลักความมั่นคงทางสังคมและประกันสังคมในปัจจุบัน อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้น เห็นว่าเป็นพระราชบัญญัติที่สั้นมากมีเพียง 14 มาตรา แม้อาจารย์ปรีดีฯ ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ แต่ยังขาดรายละเอียดซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ฉะนั้นจึงขาดความสมบูรณ์ ซึ่งเป็นเหตุที่นำไปสู่ความเข้าใจผิดจนเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย

ในการศึกษาวิวัฒนาการกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม มีนักวิชาการต่างประเทศหลายท่านได้กล่าวถึงการริเริ่มของนายกรัฐมนตรีบิสมาร์ค และต่อมารริเริ่ม

* ปัญหาการดำรงอยู่ทางสังคมของมนุษย์ซึ่งมีเรื่องเศรษฐกิจเป็นแกนกลาง ปัญหาความยากจน การกดขี่เบียดเบียนภายในระบบสังคมที่ไม่เป็นธรรม เป็นเรื่องที่พัวพันอยู่ตลอดชีวิตของคน

ของประธานาธิบดีรูสเวลต์ เพราะทั้งสองท่านได้ตระหนักดีของปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงนั้นควบคู่กับกระแสแนวคิดทางด้านสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ของคาลมาร์คและเลนินกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว บิสมาร์คและรูสเวลต์จึงเสนอโครงสร้างความมั่นคงทางสังคมเป็นมาตรการที่จะสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนเพื่อสกัดกั้นการเผยแพร่ของลัทธิสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ซึ่งได้ผลค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งในช่วงประธานาธิบดีรูสเวลต์ออกกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ (พ.ศ.2472) พรรคสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์กำลังได้รับความนิยมมาก แต่เมื่อประธานาธิบดีรูสเวลต์เข้ามาบริหารประเทศ ได้นำนโยบาย New Deal หรือแนวทางใหม่ โดยออกกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ออกกฎหมายทางด้านแรงงานเข้าไปดูแลผู้มีปัญหาทางสังคม ผู้ยากไร้ต่าง ๆ ก็ทำให้กระแสลัทธิทางสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ได้ลดถอยลงในที่สุด จนพรรคคอมมิวนิสต์ในสหรัฐไม่เคยเติบโตเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง

นับว่าเป็นโชคร้ายของบ้านเมืองเรา ที่แนวคิดการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมไทยที่อาจารย์ปรีดิฯ เสนอไว้เมื่อ 60 ปีที่แล้วต้องตกไปเพราะแนวคิดดังกล่าว ปัจจุบันนี้ประเทศกว่า 150 ประเทศ ถือเป็นกฎหมายรากฐานของบ้านเมือง สาเหตุสำคัญอยู่ที่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครั้งนั้นมุ่งไปที่แผนเศรษฐกิจ และเห็นว่าเป็นแผนเศรษฐกิจซึ่งใช้วิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ สังคมนิยม จึงไม่มีใครยอมรับ โดยไม่ได้พิจารณาแบบสร้างความมั่นคงทางสังคม ซึ่งในช่วงเวลานี้มีหลายประเทศเริ่มโครงการประกันอุบัติเหตุการทำงาน การเจ็บป่วย การว่างงาน แต่ยังไม่มีการดำเนินการเต็มที่ อาจารย์ปรีดิฯ เสนอแม้ประเทศรัสเซียซึ่งเป็นเป้าหมายของการโจมตีอาจารย์ปรีดิฯ หรือประกันสังคมนั่นเอง

ควรจะกล่าวเสียด้วยว่า การที่ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้เสนอนโยบายทางใหม่ และประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมในปี ค.ศ.1935 (2478) นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและนักเขียนหลายคนได้กล่าวหาประธานาธิบดีรูสเวลต์เป็นคอมมิวนิสต์ การกล่าวหาดังกล่าวยังมีต่อเนื่องมาถึงประธานาธิบดีทรูแมน และนักการเมืองพรรคเดโมแครต

ควรจะกล่าวต่อไปด้วยว่า เนื่องจากกฎหมายนี้มีความสำคัญมากต่อคนส่วนใหญ่ และจะมีผลกระทบต่อบุคคลบางส่วน ฉะนั้นการคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยจึงเกิดขึ้นเสมอ และเกิดขึ้นตั้งแต่อาจารย์ปรีดิฯ ได้เสนอนโยบายเมื่อปี 2476 หลังจากนั้นจอมพล ป.พิบูลสงคราม ผู้ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในตอนกลับมาเป็นนายกครั้งที่สองในปี 2494 และขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้เป็นผู้ริเริ่มให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมซึ่งออกมาใช้ในปี 2497 แต่ก็ประสบการคัดค้านต่อต้านเช่นเดียวกัน จนต้องเลื่อนการให้กฎหมายไปถึงปี 2500 แต่ในที่สุดจอมพลสฤษดิ์ มาปฏิบัติก็นำกฎหมาย

นี้ไปเก็บไว้บนหิ้ง จนถึงปี 2515 มีความพยายามออกกฎหมายแรงงานฉบับที่สอง ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนซึ่งเป็นเลี้ยวหนึ่งของ การประกันสังคมก็ออกมาใช้ และได้ใช้เวลาอีกเกือบ 20 ปี ถึงได้มีพระราชบัญญัติประกัน สังคมออกมาในปี 2533 หลักการใหญ่ก็เหมือนหลักการของร่างพระราชบัญญัติสร้างความ สุขสมบูรณ์ของราษฎรของอาจารย์ปรีดีฯ ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของชีวิตคน ตระหนัก ถึงความจำเป็นที่สังคมจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เฉลี่ยความเสี่ยงภัย และรัฐจำเป็นที่จะต้อง เข้าไปดำเนินการโดยให้ผู้เกี่ยวข้อง คือนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ออกเงินสมทบ เข้ากองทุนกลาง และนำกองทุนกลางเหล่านี้ออกมาช่วยราษฎรในกรณีประสบอุบัติเหตุ อุบัติภัยต่าง ๆ ปัจจุบันนี้สร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้าง 4 ล้านคน

กล่าวโดยสรุป เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งปี 2543 เป็นปีที่ท่านอาจารย์ปรีดีฯ อายุครบ 100 ปี องค์การยูเนสโก และชาวโลกได้จัดงานเฉลิมฉลองให้เกียรติท่าน ในขณะที่เดียวกันแนวคิดเรื่องโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ท่านคิดไว้เมื่อ 70 ปีที่แล้ว กำลังเป็นเรื่องที่นักวิชาการ นักบริหาร และองค์กร NGO กำลังพิจารณาเพื่อ จะนำมาใช้แก้ปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนของประชาชน นักวิจัยจึงเห็นเป็น การสมควรที่จะนำแนวคิดของท่านอาจารย์ปรีดีฯ มารวมไว้ในหนังสือเล่มนี้ เพื่อแสดงให้เห็น ว่าเรื่องที่ชาวโลกกำลังตื่นเต้นกันนั้นท่านอาจารย์ปรีดีฯ ได้คิดมานานแล้ว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมายการประกันสุขภาพ. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงาน
การสัมมนา คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการประกันสังคม. วันที่ 15 มีนาคม
2539 (2 ฉบับ).

กมลลักษณ์ โตสกุล. “วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์” ใน
วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปี. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526.

กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. “แรงงานไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์”
เอกสารโรเนียว.

กรมการจัดหางาน. ความรู้ทางกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน. กรุงเทพฯ
: โรงพิมพ์ ร.ส.พ., 2538.

กรมการจัดหางาน. รายงานจำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศผ่านด่านตรวจคน
หางานทั่วประเทศ ปี 2539. กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน, 2540.

กรมการจัดหางาน. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการอำนวยการโครงการส่งเสริม
การมีงานทำให้ทหารกองประจำการ ครั้งที่ 1/2529. ณ ตึกบัญชาการ ทำเนียบ
รัฐบาล วันที่ 7 มิถุนายน 2539 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม.

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานประจำปี 2538. กรุงเทพฯ :
กรมประชาสัมพันธ์, 2538.

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานประจำปี 2541. กรุงเทพฯ :
กรมประชาสัมพันธ์

กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย. รวมกฎหมายแรงงาน 2520. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทย
เชชม, 2519.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. สถิติแรงงานปี 2535.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. คู่มือการ
ปฏิบัติงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงาน. 2538.

กรรมชญา พูนพิช. ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทย : ยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500. ใน เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักสหภาพแรงงาน. กรรมชญา พูนพิช, สังคิต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ 2534.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. สถิติแรงงานปี 2539.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก สถาบันวิจัย ที.ดี.อาร์.ไอ. 2540

กฤตยา อาชวนิชกุล. บทสรุปสาระสำคัญ การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่อง “คนข้ามชาติ” ของประเทศไทย : นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ. กทม. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2538.

กฤตยา อาชวนิชกุล. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติ ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร.

กองข่าวต่างประเทศ, กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี. Thailand in Brief. 1981.

กองแรงงานหญิงและเด็ก, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และอื่น ๆ. รายงานเรื่องการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์ของเด็กต่อสหประชาชาติ, 9-10 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมอโนมา กรุงเทพมหานคร.

กองโรคเอดส์ กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข สัมมนาระดับชาติเรื่อง โรคเอดส์ ครั้งที่ 6 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2539.

กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. ปัญหาในการดำเนินงานประกันสังคม และแนวทางแก้ไข. เอกสารโรเนียว ไม่ระบุปีที่พิมพ์.

กวิน ชุตินา. ผลกระทบด้านวัฒนธรรม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของการย้ายถิ่นของแรงงาน (ร่าง). กทม. : เอกสารอัดสำเนา,

เกษมสันต์ จิณณวาโส. แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. กทม. : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร. กทม. : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2539.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. แรงงานสัมพันธ์. กทม. : โรงพิมพ์อัสสัมชัญ, 2533.

กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กองนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.

กระทรวงมหาดไทย. วิวัฒนาการนโยบายแรงงานไทย พ.ศ. 2475-2530. กทม. : กระทรวงมหาดไทย, 2530.

กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. วิวัฒนาการนโยบายแรงงานไทย พ.ศ. 2475-2530. รง. 26/2530

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม. 3 ปี ประกันสังคม. กันยายน 3, 2536. (มี 2 เล่ม)

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม, กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ. รายชื่อผู้ประสานงานประกันสังคมประจำสถานพยาบาล. นายแพทย์ วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และ นายแพทย์อนุวัฒน์ ศุภฤติกุล. สถานพยาบาลในอนาคต.

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม กลุ่มงานวิชาการและประชาสัมพันธ์. รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 1/2533 - ครั้งที่ 11/2533 (ตุลาคม-ธันวาคม 2533).

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม. แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม, สัมมนาทางวิชาการ. รวบรวมโดย ฝ่ายผลประโยชน์และเงินโอนกองการเงินและบัญชีกองทุน สำนักงานประกันสังคม จัดโดย กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประกันสังคม. พฤษภาคม 8-9, 2536 ณ ห้องรีเจนท์ฮอลล์ ซะอำ เพชรบุรี (3 ฉบับ)

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม. สัมมนาวิชาการเรียน “การประกันสังคม : 2 ปี ที่ผ่านมาและก้าวต่อไป. เมษายน 30, 2536 ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร.

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม. เอกสารวิชาการด้านการประกันสังคม. โดยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษา ILO. กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานประกันสังคม (รวบรวม)

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมครบรอบ 2 ปี. 23 ก.ย.2538. กทม.: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ผลงาน 6 เดือนแรกของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กันยายน 23, 2536 - มีนาคม 31, 2537.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 (ร่างครั้งที่ 1). กันยายน 2537.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544. กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงานฯ, 2538.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจดัชนีผลิตภาพแรงงาน ประจำปี 2538. กทม. : กระทรวงแรงงาน, 2539.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานประจำปี 2536. การแยกรัฐวิสาหกิจออกจากประกันสังคม. สรุปงบประมาณโครงการซื้อพื้นบ้าน ขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทน.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สถิติการประสบอันตรายจากการทำงาน 2531-2538. กทม. : สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน, 2539.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม/สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกับการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม. 14 ม.ค. 37 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัล ด.รัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร (เอกสารประกอบการสัมมนา).

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. นโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานการดูแลคนงานไทยในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ “กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ปัญหาการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย. กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, 2540.

กระทรวงแรงงานไต้หวัน (CLA). สารถึงเพื่อนคนงานต่างชาติ. เอกสารแปล.ไทเป, 2540.

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. ทุนอุดหนุนจากการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง สาขานิติศาสตร์ ประจำปี 2536. รายงานการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคมที่มีต่อลูกจ้างผู้ประกันตน.

กระทรวงสาธารณสุข, กองแผนงานสาธารณสุข. คำรักษาพยาบาลผู้ป่วยใน ภายใต้สวัสดิการรักษายาของข้าราชการ. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข, 2536

กระทรวงสาธารณสุข, กองแผนงานสาธารณสุข. ประโยชน์ทดแทนการคลอดบุตรภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข, 2536.

กระทรวงสาธารณสุข, กองแผนงานสาธารณสุข. ประโยชน์ทดแทนกรณีรักษาพยาบาลฉุกเฉินภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข. ต้นทุนการผลิตพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขปีงบประมาณ 2533-2535. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข, ปีที่พิมพ์ ?.

กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข. พฤติกรรมการใช้บริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนในจังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข, 2536.

กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข. พฤติกรรมสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้าง 10-19 คน ในจังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข, (ไม่ระบุปี พ.ศ.)

การทบทวนระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย. ร่างลำดับหารือในการสัมมนาระดับชาติ. พฤษภาคม 23-24, 2539.

การทบทวนระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย. ร่างสำหรับการหารือในการสัมมนาระดับชาติระหว่าง 23-24 พฤษภาคม 2539. (รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร).

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. กรุงเทพฯ : นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. (ไม่ระบุปี พ.ศ.)

การประชุมคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาครั้งที่ 1/2533 วันพฤหัสบดีที่ 3 พฤษภาคม 2533 เวลา 14.30 น. ณ ห้องประชุมชั้น ตึกบัญชาการทำเนียบรัฐบาล

การประชุมคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาครั้งที่ 2/2533 วันพุธที่ 16 พฤษภาคม 2533 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมตึกสันติไมตรี. (โรเนียว).

การประชุมเรื่อง ตัวบ่งชี้ภาวะการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็ก (Research Project on Indicators for Children's Rights).

การประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 25. 3-19 มิ.ย. 2540. (เอกสารถ่ายสำเนา).

การรักษาพยาบาลฟรีในประเทศไทย ข้อเสนอเชิงนโยบาย. กองแผนงานสาธารณสุข. (กันยายน 3, 2534).

การสัมมนาการประกันสังคมและการพัฒนาประเทศระดับชาติ. จัดโดย กรมประชาสงเคราะห์
ร่วมกับองค์การกรรมาการระหว่างประเทศและรัฐบาลนอร์เวย์ เมษายน 17-28, 2521
ณ โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพมหานคร.

การสัมมนา การประชุมกลยุทธ์การทำงานเพื่อการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โรงแรม
รอยัลริเวอร์ บางพลัด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2539.

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “แนวทาง
การพัฒนาคุณภาพชีวิต : การป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ และผลกระทบของ
การประกันสังคม” กรกฎาคม 3-4, 2535. กลุ่ม 2 ผลกระทบและแนวทางการ
พัฒนาระบบประกันสังคมของไทยในระยะยาว หัวข้อ แนวทางการให้เงิน
สงเคราะห์บุตร และผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในประเทศไทย.

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2534 ตลาดคน : คนไม่ใช่แรงงาน วันที่ 12-13 กุมภาพันธ์
2534 จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องราชเทวี
โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร.

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538, การกระจายความเจริญในประเทศไทย, วิเคราะห์
เจาะลึกถึงสาเหตุและผลกระทบของการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ เสนอทางออก
ด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมือง เพื่อกระจายความเจริญในประเทศไทย
วันที่ 30-31 มีนาคม 2538 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การสัมมนาเรื่อง ร่าง พรบ.ประกันสังคมที่ผ่านสภาเมื่อ 27 ก.ค. 2532. เมื่อ 23 เม.ย. 2533.
จัดโดย คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการแรงงาน วุฒิสภา.

กิตติพัฒน์ นนทปัทมดุลย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ร่าง)
นโยบายและแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กใน
ประเทศไทย (พ.ศ. 2540 - 2544).

กลุ่มกระจายรายได้และการพัฒนาชนบท. รายงานการศึกษาเรื่อง “คนจนในเมือง”. เอกสาร
ประกอบการสัมมนา (ฉบับที่ 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและแผนการกระจาย
รายได้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) วันที่ 26-27 เมษายน
2534 ณ โรงแรมรอยัลคิลฟ เมืองพัทยา, เอกสารโรเนียว.

กลุ่มคอบไฟ. พลังกรรมกร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ไม่ระบุปีพิมพ์.

กลุ่มศึกษาแนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร. แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง และการบริหาร. รายงานการศึกษาในโครงการศึกษาแนวนโยบายของรัฐ. เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์, นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, สุนันทา เสี่ยงไทย, วรเดช จันทรรคร. (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง). กทม. : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529.

กลุ่มศึกษาปัญหากรรมกรไทย. ก้าวต่อไปของกรรมกรไทย. กทม. : กลุ่มศึกษาปัญหากรรมกรไทย, 2524.

กลุ่มศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร. แนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร. เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร. 29 พฤษภาคม 2529 ณ ห้องประชุมจิระบุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สังกัด TTUC ได้รับการสนับสนุนจาก ILO, การศึกษาระบบการแรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ. 18-23 ก.ย. 2529. (กทม. โรเนียว).

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวณิชย์. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

เกื้อ วงศ์บุญสิน. ประชากรกับการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536

โกวิทย์ บุรพพานินทร์. การแรงงานสัมพันธ์และระบบการแรงงานสัมพันธ์ตามแนวของต้นฉบับ. 14 ตค. 2533. กรุงเทพฯ : มุลนิธิฟรีดิริช เอแบรท.

โกวิทย์ บุรพพานินทร์. การสร้างควมมั่นคงทางสังคม. สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 3/2537 กุมภาพันธ์ 10, 2537.

กรณีคนงานลักลอบไปทำงานต่างประเทศ. (เอกสารอัดสำเนา).

ขบวนการแรงงานกับพฤษภาคมหาโหด. โดย สมศักดิ์ โกศัยสุข. กทม. : มุลนิธิฟรีดิริช เอแบรท, 2536.

ขบวนการแรงงานไทย. พิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท. รายงานผลการสัมมนา ประเมินผลบทบาทและผลการดำเนินกิจกรรมของขบวนการแรงงานไทยในรอบปี 2540 และวางแผนเพื่อกำหนดกิจกรรมและบทบาทขบวนการแรงงานไทยปี 2541. 12-14 ธ.ค. 2540 ณ โรงแรมเขาใหญ่ แกรนด์วิวธานี รีสอร์ท, จ. ปราจีนบุรี. กทม. : FES, 2540.

ข่าว/บทความประกันสังคม 2532-2533.

ข้อมูลแรงงาน (ตารางแสดงจำนวนแรงงานและสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล).

ข้อเสนอขององค์กรแรงงานไทยต่อพรรคการเมือง เรื่อง “นโยบายแรงงาน” เอกสารประกอบการแถลงนโยบายแรงงานของพรรคการเมือง จัดโดย องค์กรแรงงานไทย ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณะกรรมการจัดงานวันสตรีสากล. รายงานหญิง : ความจริงในวันนี้. กทม. : คณะกรรมการจัดงานวันสตรีสากล, 2534.

คณะกรรมการประสานงานการศึกษาของกลุ่ม-สหพันธ์แรงงาน โดยการสนับสนุนด้านการเงิน จากมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท. กฎหมายประกันสังคมที่ผู้ใช้แรงงานต้องการ. เอกสารประกอบการสัมมนา วันที่ 18 มิถุนายน 2532 ณ ห้องบอลรูมโรงแรมบางกอกพาเลซ (ประตูน้ำ).

คณะกรรมการประสานงานการศึกษาของกลุ่มสหภาพ-สหพันธ์แรงงาน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “พ.ร.บ. ประกันสังคม : เนื้อหาและการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ”. วันอาทิตย์ที่ 19 สิงหาคม 2533 หอประชุมคุรุสภา ชั้น 3 ในกระทรวงศึกษาธิการ. (เอกสารโรเนียว).

คณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ. แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544.

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน. 3ปี หลังโคกนาฏกรรมเคเคอร์ : คนงานไทยปลอดภัยแล้วหรือยัง?. 10 พ.ค. 2539 ณ ห้องทับทิม โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร.

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน. สุขภาพของคนงาน : ปัญหาและทางออก. 27 ก.พ. 2537.

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน. กทม. : คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2534.

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ. แผนพัฒนาสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2530-2534.

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนางานสวัสดิการและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539).

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539). เอกสารประกอบการสัมมนา คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาชนบท ทรัพยากรธรรมชาติ.

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. ร่างแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544).

คณะทำงานพัฒนาข้อมูล, กรมประชาสงเคราะห์. สถิติสวัสดิการสังคมและงานประชาสงเคราะห์. กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์, 2539. “บทคัดย่อสวัสดิการสังคมด้านการรักษาพยาบาล.” เอกสารอัดสำเนาไม่ระบุชื่อผู้แต่ง และสถานที่พิมพ์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง ความต้องการแรงงานและความพร้อมในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาฝีมือแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศ. กทม. : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538. (เอกสารถ่ายสำเนา).

คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาคนและสังคม. ร่างแผนพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ฉบับปรับปรุง. ธันวาคม 2538.

คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาคนและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ร่างแผนพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544).

โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ FES. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีกับผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของแรงงานหญิงในอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย. กรุงเทพฯ : โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 1994.

โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค
 ชัยพรทิพย์ นาดสุภา. เศรษฐกิจไทย : โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย.
 กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.

โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค,
 วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและรัฐวิสาหกิจ. โดย
 ศ.ดร. นิคม จันทรวิทุร และ นาย สราวุธ ประทุมราช. บริษัท เช่าท้อฮอสเอเชีย
 เทคโนโลยี จำกัด พฤศจิกายน, 2838.

โครงการบำนาญเลี้ยงชีพในประเทศเกาหลี ปี 2535 (National Pension Corporation).

โครงการป้องกันและแก้ไขแรงงานเด็ก (ในสวนภูมิภาค) ตามมติ ครม. 1 พฤศจิกายน 2537.

โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีกับ
 ผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของแรงงานหญิงในอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย.
 กรุงเทพฯ : บริษัทเอ็ดสเปอร์สโปรดักส์ จำกัด, 2537:

โครงการสัมมนาเรื่อง การจัดทำบัตรส่งเคราะห์และการจัดบริการด้านการรักษาพยาบาลแก่
 กลุ่มผู้ใช้แรงงานรับจ้าง อพยพย้ายถิ่น และกลุ่มคนจนเมือง. วันที่ 18 มีนาคม
 2536 ณ ห้องเทพนม โรงแรมเวียงใต้ กรุงเทพมหานคร.

จริยา ชันธวิทย์. แผนการป้องกันและบรรเทาปัญหาการว่างงาน. กระทรวงแรงงานและ
 สวัสดิการสังคม, 2540.

จริยา ชันธวิทย์. รายงานกรณีศึกษา เรื่อง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกับการ
 บริหารแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์. (เอกสารถ่ายสำเนา ไม่ระบุรายละเอียดการจัดพิมพ์).

จริยา ชันธวิทย์. รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่องสภาพการทำงานของหญิงบริการใน
 สถานบริการ. (เอกสารถ่ายสำเนา ไม่ระบุรายละเอียดการจัดพิมพ์).

จารึก เมฆวิชัย. คนต่างด้าวข้ามเข้าไทย : สถานการณ์ ปัญหา และผลกระทบของ. 2537.
 (ไม่ระบุหน่วยงานที่จัดพิมพ์).

จิรโชค วีระชัย. ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน Resource and the
 Environment and Sustainable Development. ร่างเอกสารประกอบการบรรยาย
 ณ ราชบัณฑิตยสถาน วันที่ 17 เมษายน 2539.

- ดาร์วิน เมตตาริกานนท์. ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์ : กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2536.
- ดำริห์ เรืองสุธรรม : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “ขบวนการกรรมกรในประเทศไทยกับการเคลื่อนไหวและพัฒนาการของแรงงาน” สำนักพิมพ์สันติธรรม 2529.
- เทียนฉาย กีระนันท์. การประกันสุขภาพโดยสมัครใจในประเทศไทย. พศจิกายน 12-13, 2536 ณ อำเภอชะอำ เพชรบุรี.สำนักงานประกันสังคม. รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ชุดที่ 2 ครั้งที่ 1-6/2535 และครั้งที่ 1-21/2536 (กันยายน 2535 - กันยายน 2536).
- ธารา บัวคำศรี. การเคลื่อนย้ายทางพื้นที่และความเสี่ยงด้านสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ. การค้นคว้าแบบอิสระตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มกราคม 2540.
- ธีรณัย สิทธิศาสตร์. แรงงานก่อสร้างอีสาน : ขบวนการ “ทิ้งบ้าน” จากชนบทสู่เมือง. (เอกสารโรเนียวไม่ระบุปีพิมพ์และที่พิมพ์).
- นวล วิชชุประกาย. “การตกจากสวรรค์.” ผู้จัดการรายวัน. (6 ตุลาคม 2536). หน้า 31. ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม (กรอ. สังคม). 2537.
- นภัส ศิริลักษณ์. แรงงานที่ถูกกดขี่ : ผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร. กทม. : มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, 2537. (จ.1, 2, 3)
- นโยบายการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยในช่วงแผน 8, กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ 9 พฤษภาคม 2538.
- นาวาตรี วิทวัส ภูประเสริฐ. ประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ศึกษากรณีมาตรา 40). วิทยานิพนธ์ เสนอต่อ ม.รามคำแหง นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. 2538.
- นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515.
- นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.
- นิคม จันทรวิทุร. สถานการณ์แรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.

นิคม จันทรวิทุร. ปัญหาแรงงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, สิงหาคม 25132.

นิคม จันทรวิทุร. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, 2512.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับสหภาพแรงงาน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.

นิคม จันทรวิทุร. บทความเกี่ยวกับ พรบ. ประกันสังคม. (เพิ่ม 2533).

นิคม จันทรวิทุร. ประเทศไทยกับกฎหมายประกันสังคมจากปี 2497 ถึงปี 2531 ความฝันหรือความจริง.

นิคม จันทรวิทุร. รวมบทความ : ทศนะเกี่ยวกับการนัดหยุดงานและการปิดงาน.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานกับรัฐ - สามทศวรรษแห่งการพัฒนา. (ภาคที่สอง ปาฐกถาพิเศษ เรื่องที่หนึ่ง : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ และสถานที่พิมพ์).

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : จาก รสช. ถึงชวน 2. กทม. : สถาบันพัฒนาแรงงานไทย พิพิธภัณฑสถานไทยและมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด 2524.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับชีวิตที่ดีกว่า. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หอรัตนชัยการพิมพ์, 2532.

นิคม จันทรวิทุร (บก.). พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534.

นิคม จันทรวิทุร. “ประเทศไทย : เลือดที่ห้า-คนไทยธรรมดาและสังคมได้อะไร” รายงานการวิจัย เอกสารโรเนียว. 2538.

นิคม จันทรวิทุร และคณะ. การประกันสังคมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประกันสังคมของเยอรมันตะวันตกในสายตาของแรงงานไทย. จัดโดย มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท 24 พ.ย. 2530.

นิคม จันทรวิทุร. “ประเทศไทยจากเศรษฐกิจเฟื่องฟูถึงวิกฤตสังคม”. FES Foundation, Bangkok, 2541.

นิคม จันทรวิทุร. สถานการณ์ทางสังคมและนโยบายด้านสวัสดิการสังคม. เอกสารโรเนียว, 2538.

นิคม จันทรวิทุร. รายงานการประชุมสัมมนา “แรงงานไทย : 35 ปีแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันเสาร์ที่ 5 กุมภาพันธ์ 2543.

นิพนธ์ พัวพงศกร และ ปัทมาวดี ชูชุกิ. รายงานการวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน. การสัมมนาประจำปี 2535 เรื่อง โครงสร้างเศรษฐกิจ : เส้นทางสู่ความสมดุลย์ วันที่ 12-13 ธันวาคม 2535 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี. (ไม่ระบุสถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์), 2535.

เนาวรัตน์ พลายน้อย. สถานการณ์ นโยบาย และประเด็นการวิจัยด้านนักท่งเกี่ยวต่างชาติในประเทศไทย. เอกสารประกอบ การสัมมนาเรื่อง “สถานการณ์คนข้ามชาติของประเทศไทย นโยบายและทิศทางการวิจัย” ณ โรงแรมรอยัลซิตี้ วันที่ 30 กันยายน 2537.

แนวการปฏิบัติงานของลูกจ้าง-นายจ้าง เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงาน (Safety Law) ตามกฎหมายแรงงาน จัดรวบรวมโดยสมาคมความปลอดภัย (Occupational Safety and Health Association) ครั้งที่ 1 จัดพิมพ์เดือนสิงหาคม 2524.

แนวทางการประสานการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กระหว่างภาครัฐและเอกชน. (เอกสารถ่ายสำเนา).

แนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร. เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องแนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร. 29 พฤษภาคม 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บทคัดย่อ สวัสดิการสังคมด้านการรักษาพยาบาล. แผนสองการกำหนดเงินสมทบ. การลดส่วนอัตราเงินสมทบของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป.

บทสรุปโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. กุมภาพันธ์, 2539.

บัณฑิต ธรรมธีร์รัตน์. ทำเนียบองค์กรแรงงานไทย. กทม. : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2533.

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. โครงสร้างสหภาพแรงงานและองค์กรไตรภาคีในประเทศไทย. กทม. : FES, 2529.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ. จับชีพจรการเคลื่อนไหวองค์กรแรงงานไทย 2539. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “สรุปประเมินสถานการณ์แรงงานไทย 2539 และร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ขบวนการแรงงาน 2540.” 26 ธ.ค. 2539 ณ พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย ถ.นิคมมักกะสัน กทม.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ. รายงานการศึกษาเรื่องโครงสร้างสหภาพแรงงานและองค์กรไตรภาคีในประเทศไทย. กทม. : บ. เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด, 2539.

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. รายงานการศึกษาเรื่อง โฉมหน้าองค์กรแรงงานไทย. มูลนิธิอารมณ พงศ์พັນ. 2538.

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. บทวิพากษ์ นโยบายรัฐบาลกับการควบคุมแรงงานต่างชาติ. เอกสารประกอบการเสวนา เรื่องปัญหาแรงงานต่างชาติด้านนโยบายรัฐ จัดโดยศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มูลนิธิอารมณ พงศ์พັນ วันอาทิตย์ที่ 21 กรกฎาคม 2539 ณ ห้องประชุม 209 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ (บก.). สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก. กทม. : มูลนิธิอารมณ พงศ์พັນ และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย - อเมริกัน, 2539.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ. สรุปรายงานการศึกษาโครงสร้างองค์กรแรงงานและไตรภาคีในประเทศไทย. มูลนิธิอารมณ พงศ์พັນ. เอกสารโรเนียว.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ. โครงสร้างสหภาพแรงงานและองค์กรไตรภาคีในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ FES. 2539.

บันทึกการประชุม โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค วันพุธที่ 6 กันยายน 2538 ณ ห้องประชุมกองประสานการพัฒนาเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

บันทึกเรื่องการประชุมแรงงานเด็กที่ประเทศเนเธอร์แลนด์. (เอกสารอัดสำเนา).

บริษัท เข้าทีอีสต์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด. แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายอุตสาหกรรมและธุรกิจเอกชนไปสู่ภูมิภาค. (รายงานการศึกษาชั้นกลาง) (ไม่ระบุสถานที่ ปีที่ พิมพ์).

- บริษัท เข้าหือส์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด และ บริษัท หลุยส์ เบร์เกอร์ อินเตอร์เนชันแนล
อิงค์. รายงานการศึกษาชั้นกลาง : แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายงาน
รัฐวิสาหกิจไปสู่ภูมิภาค. แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายงานรัฐวิสาหกิจ.
- ปฐมาภรณ์ บุษปธารง. สถานการณ์และปัญหาแรงงานไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต. รายงาน
นำเสนอคณะกรรมการคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- ประชา หุตานุวัตร. พุทธศาสนากับความยุติธรรมทางสังคมและสังคมที่พึงปรารถนาใน
ทัศนะของชาวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2533.
- ประชุมปฏิบัติการเรื่องการพัฒนางานประกันสังคม. กระทรวงสาธารณสุข 22-23 มิ.ย.
2535 ณ ห้องภาณุรังษี โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร.
- ประพัฒน์ โพธิ์วคุณ. ระบบการแรงงานสัมพันธ์ในกิจการของชาวต่างประเทศ. กรุงเทพฯ :
มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, 2533 (14 ตค. 2533).
- ประมวลข้อคิดเห็นและสุนทรพจน์ของนายอานันท์ ปันยารชุน ด้านการพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์ (บางส่วน). เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์และสังคม ครั้งที่ 1 / 2538 วันที่ 27 มิ.ย. 2537 (เอกสารอัดสำเนา).
- ประเวศ วะสี. แนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานภาพและวิชา. กทม. : สำนักพิมพ์
มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2536.
- ประเวศ วะสี. สาธารณทุกข์หรือสาธารณสุข. กทม : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน (ไม่ระบุปี พ.ศ.)
- ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. เด็กแว่น.
- ปราโมทย์ ประสารกุล. "คนไทยห้าแผน-ห้ารัชสมัย" นส.พ.มติชนรายวัน ฉบับที่ 8 พ.ค. 2540.
- ปรีชา ช้างขวัญยืน. ปรัชญาแห่งอุดมการทางการเมือง. กทม. : สำนักพิมพ์วิชาการ, 2524.
ปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในยุคโลกาภิวัตน์. ร่างแผน
พัฒนาชนบท ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการกระจายความเจริญไปสู่
ภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544).
- ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2533-2537. อัมพล สิงห์โกวินท์
เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม กองวิชาการ
และแผนงาน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การจ้างงานกับแผนพัฒนาฉบับที่หกของประเทศไทย. รายงานนำเสนอ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนโดย
สำนักงานพัฒนาแรงงานแห่งเอเชีย ILO - ARTEP และ UNDP, กันยายน 2528.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “จากท้องนาถึงอ่างน้ำอุ่น” บทความย่อจาก *Rural Wmen f Thailand : Frm Peasant Girls to Bangkok Masseuses* รายงานสำหรับ ILO, Geneva, กันยายน, 1980.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “หนู นิด น้อย และภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับการพัฒนาของไทย”. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. ปีที่ 10 ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2535.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “เทคโนโลยีคน นายนุ และนายพล : การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย”. ใน *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. ปีที่ 10 ฉบับที่ 1, มีนาคม 2535.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคนอื่นๆ. *รายงานผลการวิจัยเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ด้วยความสนับสนุนจาก สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิเอเชีย 16 ธันวาคม 2539.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์. “เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ” สำนักพิมพ์ตรีส่วน, 2539.

แผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาชั้นกลาง), บทสรุปสำหรับผู้บริหาร SEATEC.

ฝ่ายกิจกรรมการค้า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Hagemann P. Robert, Amieva Joan, Ross Stanford). *สรุปข้อเสนอแนะและการจำลองรูปแบบการประกันสุขภาพ จากผลการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบประกันสังคมในประเทศไทย*.

พระคุณีย์ เมธ ภูโร. *การพัฒนาสังคมในทัศนะของพุทธทาสภิกขุ*. จากการสัมมนาเรื่อง “แนวทางพุทธศาสนาที่ควรนำมาเพื่อพัฒนาสังคมในทัศนะของท่านพุทธทาสภิกขุ”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, มิถุนายน 2532

พระเทพเวที. *พุทธศาสนากับสังคมไทย*. กทม. : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2532.

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533”. ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 107 ตอนที่ 163 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 2 กันยายน 2533 หน้า 107-161.

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหลังดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535” ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 42 วันที่ 8 เม.ย. 25 หน้า 101-108.

พิพิธภัณฑสถานไทยและมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท. *ตำนานแห่งศรัทธา : รวมบทเพลงเพื่อผู้ใช้แรงงาน*. กทม. ไม่ระบุสถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์.

พิรุฬห์ มฤคทัต. ข่าวสารตลาดแรงงาน (LMI) กับการแนะแนวอาชีพ. กทม. : กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540.

พีรพล เวชพงศา (แปล). บทความจากการเสวนาผู้หญิงกับสุขภาพ. รวมบทความเนื่องในวันรณรงค์เพื่อสุขภาพผู้หญิงสากล วันที่ 28 พฤษภาคม 2540.

ฟิลิป เกสท์. การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย. ในหนังสือจุดเปลี่ยนนโยบายประชากรประเทศไทย. กุศล สุนทรธาดา บรรณาธิการ. สำนักพิมพ์เคสดีไทย. 2538.

แฟ้มข่าว พรบ. ประกันสังคม (ม.ค.-ก.ค. 2533).

แฟ้มประกันสังคม (ข่าว/บทความ).

แฟ้มประกันสังคม (สารานุกรมสุข) 2533.

แฟ้มประกันสังคม (เอกสาร).

แฟ้มเอกสารประกันสังคม.

ภราเดช พยัทธิเชียร. สถานการณ์การท่องเที่ยวในช่วง 5 ปี และแนวโน้ม. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “สถานการณ์คนข้ามชาติของประเทศไทย : นโยบายและทิศทางการวิจัย” ณ โรงแรมรอยัลซิดี วันที่ 30 กันยายน 2537.

มงคล เทียนประเทืองชัย. การจัดสวัสดิการแรงงานของไทย : กรณีของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม. วิทยานิพนธ์สาขานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2536.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์. กองทุนเลี้ยงชีพและระบบบำนาญกับการสร้างความมั่นคงให้แก่ข้าราชการ. เอกสารเผยแพร่การสัมมนา หมายเลข 5 (กรกฎาคม 2536).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันทรัพยากรมนุษย์. การประกันสังคม, สัมมนาทางวิชาการ. กันยายน 14, 2533 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรีเจนท์ กรุงเทพฯ

มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท. ประกันสังคมและความพร้อมของโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. (รายงานการวิจัย)

มูลนิธิคอนราดอเดนาเวิร์-สติฟต์ุง. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ : แนวคิดและการประยุกต์ใช้. 1988.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. “พัฒนาการของขบวนการกรรมกรไทย” คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิ
อารมณ พงศ์พจน์ 2524.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. ปริทรรศน์แรงงาน. กทม. : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2531.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2532.
กทม. : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2533.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย. กทม. : มูลนิธิ
อารมณ พงศ์พจน์, 2532.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. แรงงานในอุตสาหกรรมเหล็กและโลหะ, กิจการโรงแรม, กิจการ
ขนส่งทางน้ำ. กทม. : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, ไม่ระบุปีพิมพ์.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. อุตสาหกรรมสิ่งทอไทยกับการเคลื่อนไหวแรงงานในกิจการ
รัฐวิสาหกิจ. กทม. : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2531.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ภาวะเศรษฐกิจการ
เมืองกับขบวนการแรงงานไทย. มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. ศูนย์พัฒนาแรงงาน
และการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิฟรีดริช
เอแบรท สติฟตุง. กทม. : 2534.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรม เรื่อง “ประวัติศาสตร์ ขบวนการ
แรงงานไทย พ.ศ. 2516 - ปัจจุบัน”. กทม. : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2534.

เมธี ครองแก้ว. เศรษฐกิจไทย : จากปัจจุบันสู่อนาคต. (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ : สำนัก
พิมพ์, ปีที่พิมพ์).

เมธี ครองแก้ว และ พรายพล คุ่มทรัพย์. สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความ
มั่นคงในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

เมธี ครองแก้วและดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. “เศรษฐกิจ ค.ศ. 2000” ใน การสัมมนาทางวิชาการ
ประจำปี 2537 เรื่องเศรษฐกิจไทย ค.ศ. 2000. วันที่ 23-24 มีนาคม 2537 ณ ห้องบอลรูม
โรงแรมรอยัลลอร์ดดิเชอราตัน, กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เมธี ครองแก้ว. “สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้.” การสัมมนาทางวิชาการ
ประจำปี 2538 : การกระจายความเจริญในประเทศไทย. 30-31 มีนาคม 2538
ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัลลอร์ดดิเชอราตัน จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ยศ สันตสมบัติ. แม่หญิงสิขยัตว. กทม. : บ. เคล็ดไทย จำกัด, 2535.

ยุพา วงศ์ไชย. การบริหารองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน. 2536.

รัฐ ทุน เจ้าพ่อห้องถิ่นกับสังคมไทย. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก ครั้งที่ 1/2539 วันที่ 20 พฤษภาคม 2539 ณ ห้องประชุมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ชั้น 3 (เอกสารอัดสำเนา).

ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก ครั้งที่ 2/2539 วันที่ 8 กรกฎาคม 2539 ณ ห้องประชุมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ชั้น 3 (เอกสารอัดสำเนา).

ระเบียบวาระการประชุม คณะวางแผนพัฒนาแผนการบริหารจัดการสาธารณสุขในช่วงแผน 8 ครั้งที่ 1/2538 1 ก.ย. 2539.

ระเบียบวาระการประชุม คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) วันอังคารที่ 27 มิถุนายน 2538. เวลา 14.30 น. ณ ห้องประชุม 3 ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.

ร่างแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม. ภาวะขาดแคลนแรงงาน การสัมมนาประจำปี 2535 เรื่อง โครงสร้างเศรษฐกิจ : เส้นทางสู่ความสมดุลย์ วันที่ 12-13 ธันวาคม 2535 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี. (ไม่ระบุสถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์), 2535.

(ร่าง) แผนป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2540-2544. คณะทำงานจัดการประชุมเชิงวิชาการเรื่อง นโยบายแห่งชาติ แผนและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย, กทม., 2539.

ร่างแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านการคมนาคมขนส่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544, คณะทำงานวางแผนปฏิบัติการด้านภัยจากการคมนาคมขนส่ง 13 กุมภาพันธ์ 2539. กลุ่มศึกษาแนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร.

ร่างแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านโรงงานอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). คณะทำงานวางแผนปฏิบัติการด้านภัยจากโรงงานอุตสาหกรรม.

ร่าง พรบ. กองทุนสวัสดิการแรงงาน คณะนักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ งานวิจัย
พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

ร่าง ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม.

รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน. ประจำปี 2518, 2521, 2523, 2524,
2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2534, 2535, 2356, 2537 และ 2538.

รายงานการดำเนินงานประจำปี 2537 โดย มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท (มยธ).

รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (2533).

รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ชุดที่ 2 ครั้งที่ 1/2536 และครั้งที่ 1-21/2536
(กันยายน 2535-กันยายน 2536) สำนักงานประกันสังคม

รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 22-26/2536. (เอกสารโรเนียว).

รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 1-8/2537. สมาคมกฎหมายแรงงาน
(ประเทศไทย) เอกสารฉบับที่ 2 - กฎหมายประกันสังคมในเอเชียและประเด็นข้อ
พิจารณาสำหรับการ เตรียมการจัดระบบประกันสังคมในประเทศไทย.

รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 9-13/2537. (เอกสารโรเนียว).

รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องทิศทางการวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ.
11 มิถุนายน 2537 ณ เชียงใหม่สปอร์ตคลับ จังหวัดเชียงใหม่. สาขาวิชานิติ
ศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยความสนับสนุนทุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).

รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง “ความตายและความเจ็บป่วยของคนงานที่นิคมอุตสาหกรรม
ภาคเหนือ จังหวัดลำพูน”. สนับสนุนโดย มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท สติฟตุง (FES),
ธันวาคม 2537.

รายงานการสัมมนา เรื่อง การประกันสังคม : 2 ปีที่ผ่านมาและก้าวต่อไป. วันศุกร์ที่ 3
เมษายน 2536 ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร กองวิชาการ
และแผนงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย

รายงานการสัมมนา เรื่อง ทิศทางการจัดการแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานใน
ประเทศไทย ศึกษากรณีจังหวัดระนอง จัดโดย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคม ร่วมกับ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ.

รายงานการเสวนา เรื่อง กรณีศึกษาระบบรับเหมาช่วงการผลิต : ประสบการณ์งานวิจัยในประเทศไทย วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2539 ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย คณะกรรมการยุทธศาสตร์และสันติแห่งประเทศไทย ศูนย์แรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รายงานการเสวนา เรื่อง บทบาทผู้ใช้แรงงานกับการพัฒนาประชาธิปไตย. จัดโดย สมาพันธ์ประชาธิปไตย พิพิธภัณฑสถานไทย มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท.

รายงานผลการสัมมนา เรื่อง นโยบายการจัดการสาธารณะภัยของชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8, กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

รายงานสัมมนาทางเลือกนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. โรงแรมโรสการ์เดน นครปฐม, 24-26 มกราคม 2540.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2500” ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์. รายงานประกอบการประชุม “ปัญหาท้าทายของสังคมไทย : ใครจะได้อะไร? อย่างไร? ธันวาคม 2536.

“แรงงานไทย.” ปรัชน์สาร. ก.พ. 2525. ป. 1 ฉ. 4.

แรงงานไทยในต่างประเทศ. (เอกสารอัดสำเนา).

แรงงานไทยในสิงคโปร์. เอกสารประกอบการเดินทางของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมไทย เยือนมาเลเซียและสิงคโปร์ ระหว่าง 29 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2539 จัดทำโดย กองประสานราชการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พฤษภาคม 2539.

ลิน วิลาดอร์ต้า. การประกันสังคมสำหรับลูกจ้างองค์การรัฐวิสาหกิจ. โรงพยาบาลนครปฐม. แนวทางการจัดสรรเงินประกันสังคม.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และคณะ. โฉมหน้าแรงงานไทย. กทม. : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พจน์ / FES, 2534.

วรวิทย์ เจริญเลิศ. “แรงงานข้ามชาติ : มิติทางเศรษฐกิจ” ใน แรงงานกับสังคมไทยบนเส้นทางแห่งการพัฒนา. บัณฑิตย ันชัยเศรษฐวิ บรณการ มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พจน์ 2538.

วารสารเศรษฐกิจและสังคม. ป. 31 ฉ. 3 พ.ศ. 2537.

วิกฤตสังคมไทยในยุคนี้. วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิชากฎหมายแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (น 721) ภาค 1/2535 - คณะนักศึกษาระดับปริญญาโท
คณะนิติศาสตร์ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 งานวิจัย.

วิชัย โสสุวรรณจินดา. แรงงานสัมพันธ์ : กฎแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง.
กทม. : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2533.

วิจารณ์ ปราบปราม. การบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. 2533. วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต พ.ศ. 2538

วันทนี วากิสสิน และคนอื่นๆ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

วัลลภ ดังคนาณรักษ์ (ครูหุຍ). เด็กที่ถูกลี้ภัยในสังคมไทย. คณะกรรมการศึกษาวัฒนธรรม
อีสาน. ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีอีสาน. กรุงเทพฯ : เอิร์ทแอนด์อาร์ท
การพิมพ์, กันยายน 2535.

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ และ สุรพล บริแสง. การประกันสังคมในประเทศไทย (Social
Insurance in Thailand). วารสารสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีที่ 17
เล่มที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2528.

ศิริพร จิรวัดนกุล, สุเทพ พัสอ่อง. บรรณาธิการ รายงานการวิจัย “ปัญหาสังคมและ
สาธารณสุขของแรงงานก่อสร้างไทย การศึกษาเชิงคุณภาพ”. สถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข 2540.

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารแรงงานและสังคม, สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. การประชุม
คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมด้านการพัฒนา
ระบบข้อมูลแรงงานและสังคม. 2537.

ศูนย์เยาวชนพลัดถิ่น. “การอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมือง : ภาพสะท้อนปัญหาการพัฒนา
ของประเทศไทย”. (เอกสารโรเนียวไม่ระบุปีพิมพ์).

ส. ศิวรักษ์. พรมแดนทางสังคมของพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล
คีมทอง, 2533 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. แผนการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาแรงงานเด็ก. กุมภาพันธ์ 2540

สถาบันทรัพยากรมนุษย์. ความสัมพันธ์ของการบริหารแรงงานระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายแรงงาน. กทม. : สถาบันทรัพยากรมนุษย์, 2529.

สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 15-17 ม.ค. 2540. เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการ การวิจัยแบบข้ามวัฒนธรรมทางพฤติกรรมศาสตร์. 15-17 ม.ค. 2540 กทม., กทม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2540.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. แนวทางพัฒนากำลังคนรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว. รายงานเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. 2541

สถาบันสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานคุณภาพการพัฒนา : สถานะ แนวโน้มและทางเลือกของประชาชนไทย. กทม. : สถาบันสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถิติการเคลื่อนย้ายของแรงงาน พ.ศ. 36-37. (ตามแผนงานปกติ).

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. สภาพและปัญหาแรงงานในชนบทโดยเฉพาะแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร. 11-13 ธค. 2539.

สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย. การบริหารค่าจ้างในระดับกิจการในประเทศไทย. รายงานผลการประชุมนายจ้างเรื่อง “การบริหารค่าจ้างในระดับกิจการในประเทศไทย”, 21-22 ส.ค. 2527, กทม. สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย, 2527.

สมเกียรติ วันทนะ. วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย เค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี. เอกสารวิชาการหมายเลข 23 เพื่อประกอบการสัมมนาสองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. “ชีวิตทางเศรษฐกิจของคนงานไทยที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ” ผู้จัดพิมพ์มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ รุ่งแสงการพิมพ์ 2533.

สมศักดิ์ โกศัยสุข. ขบวนการแรงงานกับพฤษภาทมิฬ. กทม. : มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท โครงการพิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย และมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2536.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. “วิเคราะห์อุดมการณ์ของขบวนการสหภาพแรงงาน” ใน จิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย. สังคีต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ บริษัทเซ็นเตอร์คอมพิวส์ จำกัด 2539.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. ชีวิตทางเศรษฐกิจของคนงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ. มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ และมูลนิธิ FES. 2533

สมาคมความปลอดภัย. แนวการปฏิบัติงานของลูกจ้าง-นายจ้าง เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงาน (Safety Law) ตามกฎหมายแรงงาน. ครั้งที่ 1 จัดพิมพ์ เดือนสิงหาคม 2524.

สมุดปกขาว- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ. คณะอนุกรรมการ
เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ, มกราคม 2538.

สมุดปกขาว-มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายของคนหางานที่ไปทำงาน
ในไต้หวันอย่างครบวงจร. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการจัดหางาน.

สรุปข้อเสนอแนะการจัดทำแผน 9.8 จากตู้ ปณ. 49. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สรุป Comment จากการหารือกับคุณวรวิทย์ และคุณอ้อ วันพฤหัสบดีที่ 12 ตุลาคม 2536
ณ ห้องประชุมกองประสานการพัฒนาเมือง NESDB.

สรุป Comment จาก ดร. อุทิศ การประชุมภายในก่อนนำเสนอ Interim Report โครงการจัด
ทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค
วันพุธที่ 6 กันยายน 2538 ณ ห้องประชุมกองประสานการพัฒนาเมือง NESDB.

สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาลูกจ้างและกำหนดมาตรการ
เคลื่อนไหวค่าจ้างขั้นต่ำ จัดโดย 5 สภาองค์กรลูกจ้างและกลุ่มรัฐวิสาหกิจ
สัมพันธ์ ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพฯ.

สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ประชาสัมพันธ์ในคณะอนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์
(ตั้งแต่เดือนมกราคมถึง มิถุนายน 2537) เอกสารประกอบการประชุมวาระที่ 3.1.

สรุปผลการดำเนินงานคณะอนุกรรมการจัดระบบผู้ประกันตนเลือกสถานพยาบาล. (เอกสาร
โรเนียว).

สรุปผลการประชุมระดับสมอง เรื่อง รูปแบบการประกันคนโดยสมัครใจ. สำนักงานประกัน
สังคม. สปส. สาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 ประจำเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2534.

สรุปภูมิหลังและลำดับความเป็นมาของความพยายาม เรื่อง การประกันสังคม. โดย
อัมพร จณณานนท์ ผู้อำนวยการสภากาชาดพัฒนาฝีมือแรงงาน.

สรุป : สถานการณ์แรงงานและสภาพปัญหาของแรงงานเด็กในประเทศไทย.

สรุปสาระสำคัญ จากการประชุมกับคุณวรวิทย์ และคุณเกียรติศักดิ์ เพื่อหาทางปรับปรุง
Interim Report ที่ NESDB. วันอังคารที่ 19 กันยายน 2538 (โดย ดร. วีระศักดิ์ และ
คุณอังสนา. รายงานเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยธุรกิจ. ปีที่ 20 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2538.

สิริเพ็ญ จันทวิเศษ. สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ. วิทยานิพนธ์ คณะนิติ
ศาสตร์ มธ. 2536.

สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร. ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พศ. 2398-2453). กทม. : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2521.

สิ่งแวดล้อมและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค. “แนวคิด ทิศทาง และการพัฒนาของประชาชนในช่วงแผนพัฒนาของประชาชนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8.” 16-18 มิถุนายน 2538 ณ โรงแรมเอเชียพัทยา ชลบุรี

สุดารัตน์ ศุภพิพัฒน์กับคณะ และมาลี พงษ์พงศาวิสิ. พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : เจริญวิทยการพิมพ์, 2527.

สุกชัย มนต์ไพบูลย์ และคณะ. สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527.

สุภัท กุขน. แรงงานไทยในประเทศบรูไน. เอกสารประกอบการสัมมนา Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia, 23-24 พฤษภาคม 2539. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

สุภาวงศ์ จันทวานิช. สถานการณ์และนโยบายการย้ายถิ่นข้ามชาติ : ผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศอินโดจีนและพม่า. 2537.

สุเมธ ตันติเวชกุล. คนทั้งบ้าน วิฤตการณ์ของสังคมไทย : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. ระหว่างวันที่ 3-4 สิงหาคม 2538 ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ ถนนราชดำเนิน กรุงเทพฯ จัดโดย สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล.

สุดสวาท ดิศโรจน์. การมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงในด้านการช่างและกระบวนการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย. รายงานเสนอในงานประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2536 โดย สมาคมนักประชากร วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2536. (เอกสารอัดสำเนา).

สุดสวาท ดิศโรจน์. การมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงในระบบเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย. รายงานเสนอในการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2535 วันที่ 19-20 พฤศจิกายน 2535. (อัดสำเนา).

สุดสวาท ดิศโรจน์. “นโยบายการพัฒนากับการจ้างงานของผู้ที่ยากจนในกรุงเทพมหานคร”. วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา : 3 (2) กุมภาพันธ์ 2528.

สุดสวาท ดิศโรจน์. แรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการของกรุงเทพมหานคร. รายงานเสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปีครั้งที่ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยมหิดล วันที่ 19-21 มีนาคม 2533. (อัดสำเนา).

สุนันท์ เสียงไทย. “รายได้ของคนในชนบท” เอกสารโรเนียว.

เสรี พงศ์พิศ. 20 ประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับโรคเอดส์ภาคเหนือ. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่องโรคเอดส์ ครั้งที่ 6 ณ โรงแรมโซฟิเทลขอนแก่น วันที่ 26-28 สิงหาคม 2539.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. ประวัติการต่อสู้ของกรรมกรไทย. กทม. : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2525.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. “ประวัติการต่อสู้ของกรรมกรไทย” สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยและมูลนิธิ FES. 2529.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. การฟื้นตัวของขบวนการสหภาพแรงงานไทย พ.ศ. 2501-2519. ใน เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักสหภาพแรงงาน. กระดาษภูษา พูนพิช, สังคิต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ 2534.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. ประวัติการต่อสู้ของกรรมกรไทย. โครงการหนังสือเล่ม สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ร่วมกับ FES. 2529.

สังคิต พิริยะรังสรรค์ & ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บก.). โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย. กทม. : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาฯ & มูลนิธิฟรีดริค เฮแบร์ค, 2538.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. สังคมวิทยาปัญหาสังคม. กทม. : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

สัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การประกันสังคม : 2 ปีที่ผ่านมาและก้าวต่อไป”. จัดโดย กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประกันสังคม.

สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในการผลิต : ผลกระทบและนโยบายการบริหารแรงงาน จัดโดย สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ วันเสาร์ที่ 7 พฤษภาคม 2537 โรงแรมดิเอ็มเมอรัล ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ.

สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ของการบริหารแรงงานระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายแรงงาน กลยุทธ์ใหม่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ พฤษภาคม 15, 25 ณ ห้องประชุม ชั้น 4 ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดโดย สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สัมมนาเรื่องวิเคราะห์ข้อเสนอแนะของ IMF เพื่อการพัฒนาระบบการประกันสังคมในประเทศไทย. วันที่ 22-24 เมษายน 2537.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาขั้นกลาง ฉบับผนวก). แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายอุตสาหกรรมและธุรกิจไปสู่ภูมิภาค เสนอโดย เข้าทีอิสเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง.(ก) โครงการจัดทำแผนปฏิบัติตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานขั้นกลาง). แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายงานรัฐวิสาหกิจไปสู่ภูมิภาค เสนอโดย เข้าทีอิสเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาขั้นกลาง). แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายประชากรอีก 2 ล้านคน ไปสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เสนอโดย เข้าทีอิสเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาขั้นกลาง). เสนอโดย เข้าทีอิสเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย). แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายงานรัฐวิสาหกิจไปสู่ภูมิภาค เสนอโดย เข้าทีอิสเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย). แผนปฏิบัติการเร่งรัดการกระจายประชากร

อีก 2 ล้านคน ไปสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เสนอโดย เข้าทัตฮิลเอเชีย เทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย). เอกสารประกอบการสัมมนา เสนอโดย เข้าทัตฮิลเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองประสานการพัฒนาเมือง. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค. เอกสารบรรยายสรุป เสนอโดย เข้าทัตฮิลเอเชียเทคโนโลยี จำกัด บริษัท หลุยส์ เบอร์เกอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สังคมไทย 2531. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). กทม. : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เครื่องชี้การกระจายรายได้ของประเทศ เขตเมืองและเขตชนบท. กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มิถุนายน 2537.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เครื่องชี้วัดการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8. 2540.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ชนบทไทย 2522. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2522.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เมฆาเพรส, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการศึกษาค้นคว้าผลกระทบทางการเงินระยะสั้นของโครงการประสังคัม. พฤศจิกายน 2534.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานเบื้องต้นและสรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะครึ่งแผนฯ 7. 2538.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สังคมไทย 2531.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปข้อเสนอแนะการจัด
ทำแผนฯ 8 จากตู้ ปณ. 49. กทม. : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ. 2539.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี.
แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ในช่วงแผนพัฒนา
ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ). แผนปฏิบัติการ
หลักของปฏิญญาเพื่อเด็กไทย. กทม. : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก. 2538.

สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. สรุปการ
ดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ. วันที่ 15 สิงหาคม 2540.

สำนักงานประกันสังคม, กองการเงินและบัญชีกองทุน, ฝ่ายผลประโยชน์และเงินโอน.
รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดหาผลประโยชน์และส่งเสริมสวัสดิการ
สังคม ครั้งที่ 1/2535-ครั้งที่ 11/2536 (12 ครั้ง).

สำนักงานประกันสังคม, กองทะเบียนและประมวลผล. รายงานผลการดำเนินงานของคณะ
อนุกรรมการฝ่ายระบบงานคอมพิวเตอร์.

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. การแบ่งส่วนราชการ “อำนาจหน้าที่
และความรับผิดชอบ”.

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. การพัฒนาระบบการประกันสังคมใน
ประเทศไทย (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฝ่ายกิจกรรมการคลัง).

สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม. เอกสาร
ประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 9/2537
วันพฤหัสบดีที่ 9 มิถุนายน 2537.

สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม. เอกสาร
ประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 10/2537
วันพฤหัสบดีที่ 23 มิถุนายน 2537. (2 เล่ม).

สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 11/2535 วันพฤหัสบดีที่ 11 มิถุนายน 2535.

สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 11/2537 วันพฤหัสบดีที่ 14 กรกฎาคม 2537.

สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม. (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 12/2537 วันอาทิตย์ที่ 31 กรกฎาคม 2537.

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน, ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 24/2536 พฤศจิกายน 24, 2536.

สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 7/2537 (ชุดที่ 2).

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. มติ - คณะกรรมการประกันสังคม ประจำปี 2533-2534.

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 1-16/2535 (มกราคม-กันยายน, 10, 2535) นักศึกษา กศ.บป. เอกสารจัดการทั่วไป รุ่น 8 หมู่ 4 สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี จันทบุรี. พระราชบัญญัติประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ประจำปี 2533 (ตุลาคม-ธันวาคม).

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2534 (มกราคม - ธันวาคม) * (ใช้ในราชการสำนักงานประกันสังคม).

สำนักงานประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. สรุปแผนงานและแนวทางการดำเนินงานประกันสังคมในอนาคต. ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์, กันยายน 3, 2535.

สำนักประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. สิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกันตนตามโครงการประกันสังคม. สรุปผลการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์.

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย. รายงานประจำปี 2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศาสนา, 2535.

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย. รายงานประจำปี 2535. กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม, 2536.

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องข้อมูลในการดำเนินงานประกันสังคม 8 ก.พ. 2537. (เอกสารโรเนียว).

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานการศึกษาดูงานการประกันสังคม ระหว่างวันที่ 24-30 เมษายน 2537. (เอกสารโรเนียว).

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานประจำปี 2537. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม, 2537.

สำนักงานประกันสังคม. เครือข่ายการให้บริการการแพทย์ประกันสังคม. วันที่ 26 ม.ค. 2537. (เอกสารประกอบการประชุมระดมสมอง).

สำนักงานประกันสังคม. ประกันสังคม : สร้างสรรหลักประกันชีวิต. (เอกสารเผยแพร่ความรู้กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน).

สำนักงานประกันสังคม, ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม, กองวิชาการและแผนงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 1-16/2535 (มกราคม - 10 กันยายน 2535).

สำนักงานประกันสังคม. ระบบบำนาญในประเทศต่าง ๆ. (เอกสารโรเนียว). กรุงเทพมหานคร : สนง. ประกันสังคม, 2536.

สำนักงานประกันสังคม. รายงานการประชุมคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ครั้งที่ 1 - 5/2537 (มกราคม - พฤษภาคม 2537).

สำนักงานประกันสังคม. รายงานการสัมมนาเรื่องวิเคราะห์ข้อเสนอแนะของ IMF เพื่อพัฒนาระบบประกันสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม (22-24 เม.ย. 2537 ณ โรงแรมเมเลีย หัวหิน ประจวบคีรีขันธ์).

สำนักงานประกันสังคม. รายงานผลการปฏิบัติงานและสรุปแนวคิด. (เอกสารโรเนียว). ไม่ระบุปีที่พิมพ์.

สำนักงานประกันสังคม. วารสารฉบับพิเศษครบรอบ 2 ปี วันก่อตั้งสำนักงานประกันสังคม. ป. 2 ฉ. 12 (2535). สุตสวาท ดิศโรจน์. "การพัฒนากับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพนอกภาคเกษตรกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย" วารสารประชากรศาสตร์. ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กันยายน 2533) pp. 37-55.

สำนักงานประกันสังคม. สรุปการประชุมเชิงสัมมนาคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง "แนวทางการดำเนินงานประกันสังคมในอนาคต". วันที่ 8-9 มีนาคม 2537

โรงแรมริมกกรีสอร์ท จังหวัดเชียงราย และร่างพิจารณาวิสัยทัศน์ของสำนักงาน
ประกันสังคม (เอกสารโรเนียว).

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 6/2537 มีนาคม 2537. ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม กองวิชาการ
และแผนงาน สำนักงานประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 8/2537 พฤษภาคม พุทธศักราช 2537. ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคม
กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่
11/2535 วันที่ 25 มิถุนายน 2535.

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 13/2537 วันที่ 11 สิงหาคม 2537. (เอกสารโรเนียว).

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 13/2537 สิงหาคม 11, 2537. ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคมกองวิชาการ
และแผนงาน สำนักงานประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 14/2537 วันที่ 25 สิงหาคม 2537. (เอกสารโรเนียว).

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 14/2537, สิงหาคม 25, 2537. ฝ่ายคณะกรรมการประกันสังคมกองวิชาการ
และแผนงาน สำนักงานประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 2)
ครั้งที่ 22/2536 วันที่ 14 ตุลาคม 2536. (เอกสารโรเนียว).

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงาน
เด็ก. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานผลการทดสอบการใช้เครื่องชี้
วัดแรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. ผลการดำเนินงานสำนักงาน
ประกันสุขภาพปี 2536. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, 2536.

สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง ส่วนที่ 2 (ไทเป). สถานการณ์แรงงานในไต้หวัน. เอกสารแปล. ไทเป : สำนักงาน ณ เมืองฮ่องกง ส่วนที่ 2 (ไทเป), 2540.

สำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น. ข้อมูลประเทศญี่ปุ่นและแรงงานไทยในญี่ปุ่น. โตเกียว : สำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น, 2540.

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. รายงานข้อมูลการให้มาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในมาเลเซีย. กัวลาลัมเปอร์:สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย, 2540.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO). โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาแรงงานเด็ก.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าห้องสมุด. ความเป็นมาของการประกันสังคมในประเทศไทย. กฎหมายการประกันสุขภาพ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการสัมมนา คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการประกันสังคม วันที่ 15 มีนาคม 2539 (2 ฉบับ).

สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. หนังสือชุดประกันสุขภาพ เล่มที่ 7 สถานการณ์การให้บริการทางการแพทย์ของสถานพยาบาลคู่สัญญาหลักแก่ผู้ประกันตน จังหวัดสมุทรปราการ. ธันวาคม 31, 2536. (โครงการวิจัยร่วมระหว่างคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สำนักงานประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข).

สำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์ สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์. ประมวลข่าวทางด้านแรงงานและโครงการก่อสร้างในสิงคโปร์ 2537. จากหนังสือพิมพ์สเตรทไทม์ สิงคโปร์. กทม. : สิงคโปร์, สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์, 2537.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจสภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1) พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3) พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. สำมะโนประชากร พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2513.

เสริม สมาน. “แรงงานเด็ก : ปัญหาสังคมที่ไม่ควรมองข้าม”. เอกสารประกอบการสัมมนา สื่อมวลชนกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน : ด้านแรงงานเด็ก. ครั้งที่ 1 ภาคตะวันออก เชียงเหนือ. วันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2537 ณ โรงแรมริเจนท์พาเลส จ.อุบลราชธานี.

เสาวลักษณ์ ชายทวีป, นฤมล โกกิจ. รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในเขตพระประแดง พศ.2525-2535. กทม. : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พจน์, 2536.

เสาวลักษณ์ ชายทวีป. ชีวิตทางสังคมของคนงานในภาคอุตสาหกรรมผลิต. สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก) มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พจน์ สนับสนุนโดยมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท. กทม., 2535.

พิมพ์วัลย์ บุญมงคล นิกรณั สันหจรียา และคันสนีย์ เรื่องสอน (บรรณาธิการ). สื่อสร้างองค์ความคิดผู้หญิงกับสุขภาพ. นครปฐม : เครือข่ายผู้หญิงกับสุขภาพ, 2542.

อภิญา บัวสงว. คนชรา : ผลกระทบจากปัญหาคนทั้งบ้าน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “คนทั้งบ้านวิกฤตการณ์ของสังคมไทย” ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ วันที่ 3-4 สิงหาคม 2538

เอกสารการประชุมการประกันบัตรสุขภาพกับโครงการบัตรสุขภาพในประเทศไทย ณ โรงแรมรามารการ์เด็น 15-16 ก.พ. 2534.

เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องแนวทางประสานการบริหารงาน รส. ในส่วนภูมิภาค. 27-29 ต.ค. 2536 ณ โรงแรมดิเอมเมอร์ลด์ กทม. สถาบันพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2536). (โรเนียว).

เอกสารแนะนำการสัมมนา, โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัดกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันพุธที่ 13 กันยายน 2538 ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร.

เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมาย ครั้งที่ 2/2538 ณ ห้องประชุมเดช สนิทวงศ์ ชั้น 3 เวลา 14.00 น. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม 18, 2538.

เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมาย ครั้งที่ 4/2538. วันที่ 31 สิงหาคม 2538 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมเดช สนิทวงศ์ ชั้น 3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

เอกสารประกอบการประชุม “สมัชชาสาธารณสุขเพื่อประชาธิปไตย.” วันที่ 7 สิงหาคม 2535 ณ ห้องประชุมโรงพยาบาลสงฆ์.

- เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง การประกันสังคม. โดย สنج. ประกันสังคมและสถาบัน
ทรัพยากรมนุษย์ มธ. 1 ก.ค. 2536 (แฟ้ม).
- เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง “โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานเร่งรัด
กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค”.
- เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง Thai Migrant Workers : South-East and
East Asia. 23-24 พ.ค. 2539 ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส กทม. จัดโดย ศูนย์วิจัยการ
ย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอกสารประกอบการประชุมวาระที่ 4-1 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กองวิชาการ
และแผนงาน. สรุปผลการประชุมเชิงสัมมนา คณะกรรมการประกันสังคมและ
ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม 30-31 กรกฎาคม, 2537 ณ โรงแรมภูเก็ต
อาเคเกีย จังหวัดภูเก็ต
- เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาการสำรวจความต้องการของกรมกรโรงงานพื้นที่
กรุงเทพมหานครในการยกระดับพื้นฐานการศึกษาสายสามัญและพัฒนาอาชีพ
โดย กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์
กรุงเทพมหานคร. 12 มกราคม 2537.
- เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการเรื่อง พรบ. ประกันสังคม (2533). แฟ้มเอกสาร.
- เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร “การจัดการงานบุคคลขั้นสูง”. หมวดการแรงงาน
สัมพันธ์. (เอกสารโรเนียว ไม่ระบุปีพิมพ์).
- เอกสารประกอบการสัมมนาผู้บริหารสถานพยาบาลในโครงการประกันสังคม ปี 2536. วันที่
27-28 พฤษภาคม 2536 ณ ห้องประชุมอาคารคุ้มเกล้า โรงพยาบาลภูมิพล
อดุลยเดช. (เอกสารโรเนียว).
- เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ผลกระทบและแนวทางการพัฒนาระบบประกันสังคมของ
ไทยในระยะยาว โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ณ โรงแรมรอยัลคัลลิฟปียรี รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี 3-4 กรกฎาคม 2535.
- เอกสารประกอบการสัมมนา (ร่าง) แผนพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยใน
ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544).
- เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง กฎหมายประกันสังคม จัดโดยสมาคมกฎหมายแรงงาน
(ประเทศไทย). 4 มีนาคม, 2531 ณ โรงแรมนารายณ์.

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กองทุนเงินทดแทนกับการคุ้มครองผู้เจ็บป่วยจากการทำงาน. จัดโดย มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน ศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการและคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันอาทิตย์ที่ 26 มิถุนายน 2537.

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อแรงงานไทยในยุคโลกาภิวัตน์. นักศึกษาปริญญาโทภาคค่ำ สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ห้อง 209 คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 20 เม.ย. 2540 เวลา 13.00-17.00 น.

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม” โดย สำนักงานประกันสังคม ณ ห้องรีเจ้นท์ฮอลล์ 1 โรงแรมรีเจ้นท์ ชะอำ จ.เพชรบุรี ระหว่าง 8-9 พ.ค. 2536.

เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “วิเคราะห์ข้อเสนอแนะของ IMF เพื่อการพัฒนาระบบประกันสังคมในประเทศไทย” ณ โรงแรมเมเลีย หัวหิน ประจวบคีรีขันธ์, เมษายน 22-24, 2537.

เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สถานการณ์ “คนข้ามชาติ” ของประเทศไทย : นโยบายและทิศทางการวิจัย. โดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. สกว. 30 ก.ย. 2527 ณ ห้องกรุงเทพ สอง โรงแรมรอยัล ซิตี้ ถนนบรมราชชนนี.

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง กับขบวนการแรงงานไทย”. จัดโดย มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, ศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท สติฟตุง (FES) ห้องประชุม 209 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พฤศจิกายน 24, 2534.

เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง โสณานิเด็ก. กทม. มหาวิทยาลัยมหิดล. 2537.

เอกสารสรุป, ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวความคิดการบริหารจัดการสาธารณะภัย เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8.

เอกสารอ่านประกอบ วิธีการให้การคุ้มครองกรณีชราภาพ. โดย ทอมสัน เคเนซ หัวหน้าที่ปรึกษาทางวิชาการโครงการพัฒนาและดำเนินการประกันสังคมของ UNDP และ ILO.

ฮาร์บิสัน, เฟรเดริก เอช. มนุษย์ ทรัพยากรอันมีค่าของชาติ. แปลโดย กษมา พรรณสวัสดิ์ และศิริพรรณ ตระกูลลี. หนังสือแปล ชุด “นวัตศน์” เล่มที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2521

ภาษาอังกฤษ

A. Rashid Mahmad, JMN. Old Age Benefits Schemes in Malaysia. 1985.

A World Bank. The East Asian Miracle Economic Growth and Public Policy. Washington, D.C., 1993.

Aaron, Henry J., Barry P. Bosworth and Gary T. Burtless. Can American Afford to Grow Old?.

Abella, M.I., Y.-b. Park and W.R. Bohning. Adjustments to Labour Shortages and Foreign Workers - The Republic of Korea. ILO, Geneva, 1995.

Abel-Smith, Brian and Elias Mossiolos. Cost Containment and Health Care Reform : A Study of the European Union. London : LSE, 1994.

Abel-Smith, Brian. Thailand : Social Security Implementation and Development. 1991.

Actions for Jobs : Opening More Doors. England : 1986.

ADJUSTMENTS TO LABOUR SHORTAGES AND FOREIGN WORKERS THE REPUBLIC OF KOREA. Employment Department. ILO, GENEVA.

AFL-CIO. A Comparison of International Health Care Systems. Washington D.C. AFL-CIO, 1992.

Ahmad, Ehtisham et.al. Social Security in Developing Countries. Oxford : Clarendon Press, 1991.

Ahamed, Jalal Uden. Social Security Situation in Bangladesh. Paper presented at the Seminar on Development of Social Security Programmes in Developing Countries 21-23 April, 1993 held in New Delhi, India.

Akin Rabibhadana. Who Gets What and How? : Challenges for the Future. Report Volumn IV. Social Inequity : A Source of Conflict in the Future. Ambassador City Jomtien, Chonburi, Thailand. December 10-11, 1993.

Alexander, Franz. Fundamentals of Psychoanalysis. New York : Vail-Ballon Press, 1948.

- Apichai Puntasen, "Higher Education : A Proposal for Positive Interventions by the Thai Government," Country Report : Thailand, The Fourth International Seminar on Higher Education in Asia on the Role of Government in Asian Higher Education : Issues and Perspectives, November 23-30, 1987, Hiroshima and Yokyo : Research Institute for Higher Education, Hiroshima University.
- Apichai Pantasen and Jiraporn Unkasem. The Low Wage Regime in Thailand. A research report presented to the International Labour Organization, January 1988.
- Appold, Stephen J., Sunantha Siengthai and John D. Kasada. The Employment of Woman Managers and Professionals in Thailand. Draft for Discussion March 10, 1994. Paper prepared for presentation at the Conference on Managing Human Diversity for Global Competitiveness, McMaster University, Hamilton, Ontario, May 1994.
- ARTEP and ARLO. Landlessness in Upper Northern Thailand. Asian Employment Programmes. Bangkok : ARLO. Year?
- Asher, Mukul G. Social Security in Malaysia and Singapore : Practices, Issues and Reform Directions. Malaysia : Institute on Strategic and International Studies, 1991.
- Asian Cultural Forum on Development (ACFOD). Empowerment Justice and Social Change : a Shared Struggle. Bangkok, 1988.
- Assefa, Bequele and Boyden Jo. Combating Child Labour. International Labour Office, Geneva.
- Atkinson, A.B. Poverty and Social Security. Exeter : Wheatons Ltd., 1989.
- Ayutthaya Research Project Team. Twenty-Month Experience From Ayutthaya Project. Paper to be presented at International Seminar on Collaborative Health Systems Research. Ayutthaya, Thailand. 26 - 28 Nov. 1990.
- Bany, Ursula. European Integration-Impact on Women. Feb. 1996. (Sources are not available).
- Bass, Scott A. Productive Aging and The Role of Older People in Japan : New Approaches for the United States. New York : Japan Society Inc., 1994.
- Beach, Walter Greenwood., and Walker, Edward Everett. Social Problems and Social Welfare. New York : Charles Scribner's Sons, 1937.

- Bello, Walden and Stephanie Rosenfeld. Dragons in Distress : Asia's Miracle Economics in Crisis.
- Bennett, Sara. "A Shrinking State? : Politics, Economics and Private Health Care in Thailand," in Public Administration and Development, Vol. 14, 1-17 (1994), pp. 1-16.
- Beyond Geo-Economics : A People's Agenda for An EU-Asia Relationship. (Sources are not available).
- Bhatta, Bhim DEV. Social Security Provisions in Nepal. 1993.
- Blanpain, R. International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations. Belgium. (1977).
- BLS. REPORT 405. U.S. DEPARTMENT OF LABOR. Bureau of Labour Statistics "Labor Law and Practice in Thailand". 1972.
- Bundhit Kantabutra. Long Range Cost Estimates for Social Insurance. National Income Division, Office of the National Economic Council of Thailand.
- Busch, Noel F. Thailand An Introduction to Modern Siam. D. Van Nostrand Company (Canada), Ltd
- Campos, Ed. The institutional foundations of high speed growth in the high performing asian economics : The Philippines : A paper tiger. Draft paper presented at January 15, 1993.
- Carmela I. Torres. Social Exclusion : The Philippines Experience. Draft for Discussion...
- Carmeli, Ze'ev and Yehudit Nahman. A Survey of Old Age and Survivors' Insurance - Israel. Paper presented at the Third Asian Regional Congress of Labour Law and Social Security at the Imperial Hotel, Bangkok, Thailand. Jan 8-11, 1985.
- Catherine, Jones. Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis. Tavistock Publication, London and NewYork.
- Cha, Heung Bong, Prof. Hallyn University, Republic of Korea. Medical Insurance in Korea. July, 1990
- Chalongphob Sussangkarn. Labour Markets. (ไม่ระบุรายละเอียดการจัดพิมพ์).

- Chantana Banpasirichote. Community Integration into Regional Industrial Development : A Case Study of Klong Ban Pho, Chachoengsao. (ไม่ระบุสถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์), 1993.
- Chantana Banpasirichot. The Situation of Child Labour in Thailand : An Overvie Bangkok : Chulalongkorn University, Social Research Institute, 1995.
- Charas Suwanwela. etal. Costing The Diagnostic Related Group of Discuss (DRGs) A Case Study of Chulalongkorn Hospital. April 1994. Bangkok : College of Public Health Chulalongkorn Univ.
- Chiang Mai University. Profile of Northern Thailand. At Chiang Mai : Chiang Mai University, 1985.
- Child Labour : What is be done?. Document for discussion at the Informal Tripartite Meeting at the Ministerial Level General, 12 June 1996 International Labour Office Geneva.
- Chira Hongladarom. Comparative Labour and Management : Japan and Thailand. 1982.
- Chira Hongladarom and Phaisith Phipatanakul. Third Asian Regional Congress of Labour Law and Social Security. January 8-11, 1985. Bangkok, Thailand : Human Resources Institute, Thammasat University and International Labour Organization, 1985.
- Chrisman, Forest P., Lawrence D. Brown and Pamela J. Lason (eds). National Health Reform : What Should the State Role Be?. National Academy of Social Washington D.C., USA. Insurance, 1994.
- Christensen, Scott et.al. The Lessons of East Asia. (Washington, D.C. : World Bank, 1993).
- Christensen, Scott R. Beyond Patronage : Tasks for the Thai State. (ไม่ระบุสถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์), 1993.
- Chrobot, Stefan. "Trade Unions in Transition : Present situation and Structure of the Thai Labour Movement". FES Foundation, Bangkok, 1996.
- Clarification Technical Proposal Action Plan for Accelerated Decentralization of Economic Development to the Regions December 1994. 2-10.
- Conant, James Bryatn. Shaping Educational Policy. A New Report by the Author of The American High School Today Slums and Suburbs The Education of American Teachers.

- Conference on Manpower in Industrial Development : Japan and Thailand. October 5-7, 1984. Grand Palace Hotel Pattaya, Choburi, Thailand.
- Conference on Manpower Industrial Development : Japan and Thailand. Oct. 5-7, Grand Palace Hotel, Pattaya, Choburi, Thailand. Japan Foundation and Faculty of Economics. Thammasart University. (เอกสารโรเนียว). ไม่ระบุปีพิมพ์.
- Congress of the United States, House of Representatives, Washington, D.C. 20515-1501. Summary of H.R. 6041. The Workplace Democracy Act. of 1992.
- Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Service (CUEPACES) Worker Retirement and Termination Benefits. Mohd Bin Jahaluddin Isa A. CUEPACS, Secretary General. Bangkok, Thailand. January 8-11, 1985.
- De Haan, Arjan. Social Exclusion and South Asia. Geneva. 1994.
- Decha Sungkawan. Social Exclusion and Public Policy in Thailand. National Technical Workshop on Social Exclusion and Development Policy-Thailand. 15-17 Aug. 1994. Bangkok : Thailand.
- Decha Sungkawan. Social Exclusion and Public Policy in Thailand. (Paper. Sources are not available).
- Derck, C. Bok and John T. Dunlop. Labor and the American Community. N.Y. : The Rockefeller Brother Fund, Inc., 1970.
- Development Planning. Bangkok : An ILO-ARTER, 1978.
- Dhamalingam, R., Social Security Situation in Sri Lanka. Paper presented at the Seminar on Development of Social Security Programme in Developing Countries 21-23 April, 1993 in New Delhi, India.
- Diamond, Peter. Privatization of Social Security : Lessons from Chile. Paper prepared for the Seventh Annual Conference of the National Academy of Social Insurance, Washington, January 26, 1995.
- Dinh, Do Duc. The Social Impact of Economic Reconstruction in Vietnam : A Selected Review. Geneva 1995.

Discussion Paper THA/2. Strategic Approaches Toward Employment Promotion. A Study of the Organization and Responsibilities of the Department of Labour in the Formulation, Implementation and Monitoring of Employment Promotion Programmes and Policies. By Nikom Chandravithun. A Project supported the Government of Japan, Department of Labour, Ministry of Interior. ILO(ARTEP), Bangkok, June 1990.

Dow Mongkolsmai. The Social Welfare for Health Care. Paper presented for "The Health Financing in Thailand A National Workshop." ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท แอนด์โปโลคลับ เพชรบุรี วันที่ 12-13 พฤศจิกายน 2536.

Dow Mongkolsmai, and Others. Summary Report. Papers presented at the National Seminar on the Impact of Health Insurance on Health Resource Allocation on July 27-28, 1990 at Royal Cliff Beach Hotel, Thailand.

Dr. rer. pol. Jorg Steinhausen. Meeting Between Verband der Angestellten-Krankassen. Germany and National Federation of Medical Insurance. 31st Aug, 1989.

Draft for discussion, (not to be quoted). Nation Technical Workshop on Social Exclusion and Development Policy in Thailand 15-17 August 1994, Bangkok, Thailand.

(Draft). Review of Minimum Wage Fixation in Thailand : Draft for Discussion at National Seminar, 23-24 May 1996. (Executive Summary).

Ducker, P. and Suchart Sargurai. Promoting Employment Opportunities Through Markets. July 1992.

Duggal, P.B. Social Security : India. Sources are not available.

Dunlop, John T. Industrial Relations Systems. Southern Illinois University Press, 1958.

Economic and Social Commission for ASIA and The PACIFIC, United Nations. Towards Social Security for the Poor in the ASIA-PACIFIC Region, 1996.

Economic and Social Commission on Asia and the Pacific (ESCAP). Enhancement of Social Security for the Poor : An Analytic Study. Expert Group Meeting the Enhancement of Social Security for the Poor 20-24 November 1995, Bangkok. (3 Papers).

Economic and Social Commission on Asia and the Pacific (ESCAP). Social Situation in Asia and Pacific. Bangkok : ESCAP, 1989.

Employment, Training and Enterprise Programmes of the Department of Employment and Manpower Services Commission.

Equal Employment Opportunity - Israel, Professor Frances Radens. The 6th Asian Regional Congress on Women - Labour Law and Social Security. UCL Newsletter. (May-Oct. 1988, Jan-April 1988, Oct.-Dec. 1985). Child Workers in Asia. October-December 1988.

European Institute In South and South Asian Studies. (ASBL). Regional Cooperation Among Asian Countries : A Role In the European Community. 25th May 1992.

Evans, Paud. Human Resource Based Competitive Strategies Paper presented at the Second ILO. Enterprise Forum. 1999.

Faculty of Social Administration, Thammasat University. Social Work Education in Thailand. Bangkok : Thammasat University. (Year?)

Feather, Victor. The Essence of Trade Unionism. London : The Bodley Head, 1963.

FES. Paper Clipping on Labour Issue. (January-December 1997). Bangkok : FES, 1997.

FES. Women Claim Their Rights - Local Politics. Bkk : FES, 1994.

FES. Women Textile Workers Demon Justice. Bonn, German : FES, 1992.

Fox, Alan. "Beyond Contract : Work Power and Trust Relations". Faber and Faber Limited, London 1974.

Friedrich Ebert Stiftung (FES). Paper Clippings on Labour Issues. (July 1995 - Jan. 1996). Bangkok : FES, 1996.

Friedrich Ebert Stiftung. Simplification Rationalisation and Consolidation of Labour Laws. New Delhi : National Labour Law Association, 1993.

Frobel, Foler, Jurge Heinrichs and Otto Kreye. The New International Devision of Labour : Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries. Cambridge : Cambridge University Press, 19.

Ganapiti, A.L. Social Security in India : Some Suggestions.

- Ghee, Lim Tek. "Ethnically. Oriented Policies Aimed at the Social and Economic Integration in Southeast Asia." 22-25 November 1994. (Asian Subregion Symposium on Social Exclusion and Extensions of Social Protection) Bangkok : JLO/EASMAY.
- Ghee, Lim Teck. Social Integration Policies in Malaysia. 1955.
- Girling, John. "Thailand twin peaks, Disturbing shadows." Southeast Asian Affairs. 1994. p. 305-319.
- Glazer, Nathan. The Limits of Social Policy. England : Harvard Univ. Press. 1988.
- Goe, Swee Keng. The NTCU Case for a Modernized Movement : Why Labour Must Go Modern. National Trades Union Congress. 1970.
- Goldberg, Menachem: Approaching the end of Collective Industrial Relations. IIRA. 3rd Asian Regional Congress. Taipei. 1996.
- Government of Thailand. National Report. World Summit for Social Development. Copenhagen, Denmark, 6-12 March 1995.
- Government of Thailand. Report to the Government on the Planning of Social Security and Initial Implementation Part II : Technical Reports on Computerisation and Health Insurance. ILO/UNDP : Geneva. (Year?). ILO. Social Security. Geneva : ILO, 1970.
- Government of Thailand. Technical Assistance Under the Sixth National Economic and Social Development Plan (1987-1991). Department of Technical and Economic Cooperation Office of the Prime Minister Bangkok, Thailand.
- Government of Sri Lanka. Employees' Council Act. No. 320. Sri Lanka : Government Printing Office, 1979.
- Grear, John & Erik Thorbecke. Food Poverty and Consumption Patterns in Kenya. 1986.
- Gry, Chharies D. and Robert A. Senser. "Children Who Labor : The Tragedy of Child Workers Around the World", in American Educator, Summer 1989.
- Guhan S. Senior Fellow, Madras Institute of Development Studies, Madras. Background Paper : Social Security for the Unorganised. Bombay January 1992.

- Guhan, S. Social Security for the Unorganised Poor A Feasible Blueprint for India. (Background Paper). Sources are not available. The Social Security in Government : Problem and Solutions.
- Hagemann, Robert P. and Stanford G. Ross. Aide - Memoire : Thailand-Reforming Public Sector Pensions. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1994.
- Hagemann, Robert P. and Stanford G. Ross. Aide-Memoire : Thailand- -Reforming Public Sector Pensions. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. (Restricted Circulation/Not for Public Use).
- Hagemann, Robert P., Juan Amiev' Hverta, and Sanford Ross. Thailand : Developing the Social Security System. Dec. 1993.
- Hamburger, Ludwig. "Survey of Labour Conditions in Thailand". in ILO Mission Report. เอกสารโรเนียว 1953.
- Hamilton, Nora and Eun Mee Kim. "Economic and Political Liberalisation in South Korea and Mexico7," in Third World Quarterly. Vol. 14 No. 1. 1993.
- Hauff, Michel V. The Relevance of the German Social Security System for India. Seminar on Development of Social Security Programmes in Developing Countries. New Delhi. 21-23. 04. 1993.
- Haveman, Robert. "The Nature, Causes and Cares of Poverty : Accomplishments from Three Decades of Poverty Research and Policy." In Confronting Poverty : Prescriptions for Change. Edited by SH. Danziger, et al. Cambridge : Harvard Univ. Press. 1994.
- Healard, Hilde Elin. Child Labour in Thailand. February 28, 1995. (Unpublished material)
- Hendrick, Ives. Facts and Theories of Psychoanalysis. New York : Alfred A. Knopf, 1950.
- Hernandez G. Benildo, Vice-President Employers Confederation on the Philippines. Old Age Benefits Schemes (in the Philippines). 1985.
- Hirts, Frank. Social Security in Rural Setting : Some Nates on the Capacity of Networks - A Philippine Case Study. University of California, Davis, Department of Sociology. Paper presented at the International Workshop on New Approaches to Social Security, Chiang Mai : October 27 - November 1, 1991.

- Hobbs, Charles D. "Welfare Dependence and Welfare Reform : A theory of Welfare privatization. The World & I. December 1992, p.p. 578-5
- Hyman, Richard. Industrial Relations : A Marxist Introduction. Macmillan Press, 1975.
- ICFTU. From the Ashes, A Toy Factory Fir in Thailand : An Expose of the To Industry. American Federation of Labor and Congress of Industria Organization, Belgium : ไม่ระบุปีที่พิมพ์.
- ILO. A Review of Activities in 1993. Bangkok : ILO, 1993.
- ILO. Activities Concerned with International Labour Migration and Migrant Workers by the ILO. Geneva, April, 1995.
- ILO. Asian Subregional Symposium on Social Exclusion and Extension of Social Protection. 22-25 Nov. 1994, Pattaya, Thailand.
- ILO. Country Employment Policies Review. Thailand, 1999. ILO. Fighting Poverty. 1986.
- ILO. ILO Publications. Geneva : ILO, 1995.
- ILO. Income Distribution and Economic Development : An Analytical Survey. Geneva : ILO.
- ILO. Introduction to Social Security. Geneva : ILO, 1976.
- ILO. Landlessness in Upper Northern Thailand. Bangkok : ILO/ARTEP/ALRA. ไม่ระบุปีที่พิมพ์.
- ILO. National Tripartite Consultative Mechanisms in Selected Asian Pacific Countries. (Vol. 2). Bangkok : ILO, 1994.
- ILO. Report to the Government on Social Security Implementation and Development (Thailand). Geneva : ILO, 1990.
- ILO. Report to the Government on the Planning of Social Security and Initial Implementation. Geneva : ILO. (Year?).
- ILO. Social Security for the Unemployed. Geneva : ILO, 1976.
- ILO. "Focus on Child Labour", in ILO Information. Geneva, 1986.
- ILO. Thailand : Pensions and Family Benefits. (Confidential). Bangkok : ILO. 1995.
- ILO. The Cost of Social Security 1967-1971. Geneva : ILO, 1976.
- ILO. Towards Full Employment. Geneva : ILO, 10 June 1994.

- ILO. Vietnam : Labour and Social Issues in a Transition Economy. Bangkok : ILO, 1994.
- ILO. Wages. Geneva : ILO., 1982.
- ILO. World Labour Report. Industrial Relations, Democracy and Stability, 1998.
- ILO. World of Work : The Magazine of the ILO. No. 24, 1998.
- ILO. "Industrial Relations. Democracy and Social Stability". in World Labour Report. 1997-98. Geneva. ILO. 1997.
- ILO. Accident Prevention : A Workers' Education Manual, 1983.
- ILO/ARPLA. Labour Administration : Profile on the Philippines. Bangkok : ILO, 1988.
- ILO-ARTEP. Employment Challenges for the 90s. ILO., 1990.
- ILO-ARTEP. Industrial Restructuring and Union Power : Micro-Economic Dimensions of Economic Restructuring and Industrial Relations in Ind Mathure, Ajut N. Bangkok, 1991.
- ILO/UNDP. Analysis of Labour Market Information for Policy Applications. Bangkok, Thailand, 1991.
- ILO/UNDP. (Confidential). Thailand : Social Security Implementation and Development. (a)&(b)
- ILO/UNDP. Thailand : Report to the Government on the Planning of Social Security and Initial Implementation (1989).
- IMF. Thailand : Developing the Social Security System. IMF., 1993.
- Interim Report : Decentralization of State Enterprises. Vol. III.
- Interim Report : Executive Summary & Introduction. Vol. 1. Executive Summary.
- Interim Report : Two Million Additional People on the Eastern Seaboard. Vol. IV.
- International Herald Tribune. Friday, September 24, 1993. "STATESIDE/CLINTON'S HEALTH CARD".
- International Labour Conference 69th Session 1983. Report of the Director General ILO. Geneva.
- International Labour Conference 81st Session. 1994. Freedom of Association and Collective Bargaining.

International Labour Office. Defending Values, Promoting Change Social Justice in A Global Economy : An ILO Agenda. Report of the Director-General International Labour Conference 81st Session 1994.

International Labour Office Geneva. Report to the Government on Social Security Implementation and Development. 1993.

International Labour Office Geneva. Report to the Government on the Planning of Social Security and Initial Implementation. (ไม่ระบุหน่วยงานที่จัดพิมพ์).

INTERNATIONAL MIGRATIONS PAPERS 1. M.I. Abella, y-b. Park and W.R. Bohning.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. "National Strategies for the Extension of Social Security to the Entire Population The Philippine Experience" by Hector B. Inductivo, Felicidad E. Villaruz.

International Social Security Association (ISSA). Studies on Extension of Social Security to Unprotected Groups in Asia and the Pacific. India, New Delhi : ISSA. (Year?).

International Social Security Review 1-2/91.

Introduction to Social Security System in China. (Unpublished Document. Sources are not available).

Japan Society., Inc. Productive Aging and the Role of Older People in Japan : New Approaches for the United States. Tokyo : the Japan Society and the International Leadership Center on Longevity and Society (United States) at the Mount Sinai School of Medicine, an Affiliate of the City University of New York.

Jere R. Behrman. Human Resource Led Development?. India : ILO-ARTEP, 1990.

Jones, Galvin (ed.). Women in the Urban and industrial Work force : Southeast and East Asia. U.S.A. : University of Hawaii Press, 1984.

Jung, Winfried. Social Market Economy : An Economic System For Developing Countries. Germany : Konrad Adenauer Stiftung, 1990.

Khan, Muinuddin (ed.). Labour Administration : Profile on Indonesia. Bangkok : ILO, 1988.

Khan, Muinuddin (ed.). Labour Administration : Profile on Pakistan. Bangkok : ILO, 1988.

Khan, Muinuddin (ed.). Labour Administration : Profile on Thailand. Bangkok : ILO, 1988.

- Khan, Nural Islam. Social Welfare Services in Bangladesh. Department of Social Welfare, Government of the People's Republic of Bangladesh, 1978.
- Kingdom of Thailand, Office of the National Environment Book. Samutprakarn, Industries Pollution Control and Management. Nov. 1987. (Bangkok).
- Kitipat Nontapattamadul. Rural Development Planning in Thailand : An Evaluation of the Planning Process. Univ. of Queensland. Nov. 1992.
- Klaus-Dirk Henke. "The Federal Republic of Germany." Advances in Health Economics and Health Services Research. Supplement 1 : Comparative Health Systems.
- Komai, Hirochi. Japanese Management Overseas. Japan : Asian Productivity Organization. 1989.
- Kosit Panpiemras. Social Aspects of Structural Adjustment - Rural Thailand. Bangkok Thailand. 1988.
- Krongkaew, Medhi. Thailand's Industrialization and Its Consequences. N.Y. : St. Martin Press, Year?.
- Krongkaew, Medhi. Thailand's Internationalisation and Its Rural Sector. The Incidence of Poverty in Developing Countries : An ILO Compendium of Data Income Per Adult Equivalent Per Household.
- Krongkaew, Medhi. The Challenge of Local Public Finance in Thailand.
- Krongkaew, Medhi. The Management and Control of Government Expenditure in Thailand.
- Kuznets, Simon. Postwar Economic Growth. Great Britain : Oxford University Press. 1964.
- Kwon Soonwan.* Distributional Consequences of National Insurance in Korea.
- Lal, Deepak, and Hla Myint. The Political Economy of Poverty, Equity and Growth (Material for seminar).
- Lall, M.M. Towards a Welfare Status. New Delhi : Ministry of Agriculture, 1956.
- Lawler, John J. and Sunantha Siengthai. "Human Resource Management and Strategies in Thailand : A Case Study of the Banking Industry." In Changing Employment Relations in Asian Pacific Countries. Joseph S. Lee and Anil Verma. Republic of China : Chung-Hua Institution for Economic Research, 1996.

- Lesnoy, Selig D. & Dean R. Leimer. Social Security and Private Saving : Theory and Historical Evidence. Social Security Bulletin. Jan, 1985. Vol. 48. No. 1.
- Lewis, Arthur W. The Principles of Economic Planning. London : Unw University Books.
- Lim Teck Ghee. Report of the Advisory Mission to the Department of Public Welfare on "Enhancing the Impact of Self-help Land Settlement Schemes." United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : Bangkok, March 1996.
- Louis Berger. International, Ins. & Southeast Asia Technology Co., Ltd. Action Plan for the Accelerated Decentralization of Economics Development to the Regions. Interim Report. Executive Summary & Introduction Vol. I-IV Sept. 1995.
- Lym Villacorta. Social Security for State Enterprise Workers. Collections of Papers on Social Security - Thailand.
- Lyons, Joyce V. and Kanen Y. Monita. (eds.). Promotion NGO/Business Sector Partnership for AIDS Prevention : Consultation Proceeding and Manual. New Delhi, India. Feb. 1993.
- Maddux, John L. The Development Philosophy of Robert S. Mc Namara. Washington D.C., World Bank. 1981.
- Maier, Jungen. The Crisis of Security in Europe and Its Relevance to Asia. February 28, 1996. (Sources are not available).
- Malacanang by The President of the Philippines. Presidential Decree No. 24
- Man Ge. Development and Reform of Social Security in China. Research Office of Social Security. Research Institute of Labour, Ministry of Labour, China.
- Marina Bianchi and Chiara Saraceno, "Changes in Labour Market Regulation-Three Italian Case Studies". Shifts in the Welfare Mix : Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies. Vienna : European Centre for Social Welfare Policy and Research, 1990.
- Mathana Phananimamai. Women's Economic Roles in Thailand. Paper prepared for the conference on "Women and industrialization in Asia". Seoul National University, September 9-10, 1993.

- McGillivray, W.R. Social Security Regional Advisor ILO Regional Office for Asia and the Pacific. "Old Age Protection Schemes in Asia". Bangkok, 1985. (เอกสารโรเนียวมี 2 ชุด).
- Medhi Krongkaew. Changing Urban System - A Fast Growing City and Economy : The Case of Bangkok and Thailand. Paper presented at the Conference Asian Pacific Urban System : Towards the 21st Century, Organised by th United Nations University and the Hong Kong Institute of Asia - Pacific Studies, University of Hong Kong, Hong Kong. 11-13 Feb 1992.
- Medhi Krongkaew (ed.). The Economics of Institutional Change : The Private Sector and the Making Economic Policy in Thailand.
- Medhi Krongkaew ((ed.). Thailand's Industrialization and Its Cosequences. : St. Martin's Press, 1995
- Men at Work : Signs of Trouble. A Staff Study Prepared for the Use of Member of the Joint Economic Committee. Sept. 1992.
- Ministry of Health. A Guide to Medisave. (1984).
- Ministry of Labour, Republic of Korea. A Brief Introduction for Labour Administration. Korea, 1985.
- Mitchell, G Duncan. A Dictionary of Sociology. London : Routledge & Kegan Paul Limited, 1973.
- Mohd Bin Jahaluddig Isa A.M.N. CUEPACS, Secretary General. Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Service. Imperial Hotel, Bangkok, Thailand. January 8-11, 1985.
- Morrison, Malcolm. The Future of Retirement. Nostrand Reihold Company. New York, Cincinnati, Toronto, London, Melbourne.
- Muinuddin Khan. Labour Administration : Profile on Malaysia. International Labour Organization, Asian and Pacific Regind Centre for Labou Administration (ARPLA).
- Muscat, Robert J. Thailand and the United States. New York & Oxford : Columbia University Press. 1970.
- Myers, J. Robert. International of Certified Employee Benefit Specialists. "Chile's Social Security Reform : After Ten Years". Benefits Quarterly. Volumn 8, Number 3, 1992.

- Nagayama, Toshikazu. Thai Migrant Workers in Japan. A Seminar Paper on Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. Bangkok, Ma 23-24, 1996.
- Natalie Bennett. Thailand Country Study Towards A Base Practice Guide o Sustainable Action Against Child Labour for Policy Makers. Draft research paper produced for the International Labour Organization : Bangkok, August 1977.
- Nath, Ashok K.. "Southeast Asia in 1977". Asia 21 Publication. Singapore, February 1997.
- National Academy of Social Insurance. When Support and Confidence are at Odds : The Public's Understanding of the Social Security Program. Washington, D.C. : National Academy of Social Insurance, 1994.
- National Social Insurance Board. The Swedish Experience. Report to a Roundtable Discussion During the 7th Annual Conference of the National Academy of Social Insurance. January 26, 1995. Washington, D.C.
- Nelson, Lowry et.al. Community Structure and Change. New York : The Macmillan Company - New York, 1960.
- NESDB/GTZ/ILO. High Level Seminar on Social Security. April 25, 1992. Dusit Resort and Polo Club, Cha-am, Petchburi.
- NESDB/Ministry of Public Health/ Economic Development Institute of the World Bank. Health Financing in Thailand. A National Workshop. (12-13 Nov. 1993) Petchburi, Thailand.
- Nikom Chandravitoon. Thai Labour : Problems and Possible Solution. Bangkok. 1976.
- Nikom Chandravitoon. Thai Labour. A long Journey. Bangkok, 1982.
- Nikom Chandravitoon. "Labour in Thailand" (Paper).
- Nikom Chandravitoon. A Study of Labour in Thailand. A Report submitted in Partial Fullfillment of the Requirements M.A. Economic. June, 1955.
- Nipon Poapongsakorn. "Employment in Thailand". เอกสารโรเนียว.
- Northwestern Journal of International Law and Business. Fall 1992. Volumu 13, Number 2.
- Ogus, A. I., E. M. Barendt and T.G. Buck. The Law of Social Security. London : Butterworths, 1988.

Old Age Benefits Schemes. Ranaseriya, N.R.B. Director, Srilanka Society for Labour Law and Social Security in Thailand. Political Decisions and Distributional Impact. Report on the ASA Project. "Social Security in Thailand". (English Summary) March 1993. Gerhard Reinecke Estrasse 1a, Germany. ILO-ITU. STAFF HEALTH INSURANCE FUND. Report on the Operations of the Fund During 1993.

Pais, II. Social Security : India. Sources are not available.

Panacap, S. Concept of Labour Welfare. ILO : New Delhi, 1959.

Paper Clippings on Labour Issues (July 1995-January 1996). Friedrich Ebert Stiftung, Bangkok Office.

Papers for the Conference on Entry of Youth into Working Life in Asia and Pacific for the 10th Asian and Pacific Labour Minister's Conference. Sydney, 21-2 January 1985.

Papers for the Seminar on Development of Social Security Programmes in Developing Countries between 21-23 April, 1993 held in New Delhi, India.

Paritta Chalermpon Koanantakool and Mark Askew. Urban Life and Urban People in Transition. Synthesis Papers Vol. II, The 1993 Year-End Conference on Who Gets What and How? : Challenges for the Future, December 10-11, 1993, Ambassador City Jomtien Chon Buri, Thailand, 1993.

Pasuk Pongpaichit. Employment, Income and the Mobilisation of Local Resource - Three Thai's Villages. ILO : Geneva, 1982.

Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. THAILAND'S BOOM!.

Pasuk Pongpaichit, Sungsidh Piriyarangsarn, Nualnoi Treerat. Patterns and Causes of Social Exclusion : The Case of Thailand. (Draft).

Pattamaporn Busapathamrong. Social Policy and Low-Income Working Mothers in Thailand : The Changing Welfare Mix. Bangkok : Borpitr Printing, 1999.

Pawadee Thonguthai. A Final Report on Implications of the Introduction of New Technologies for the Role of Women in Textile and Clothing Industry in Thailand. A report submitted to United Nations Industrial Development Organizations (UNIDO).

Perrin, Guy. "A Hundred Years of Social Insurance" (Part One). Labour and Society. Vol. 9, No. 2, April-June 1984 : 179-191.

Perrin, Guy. "A Hundred Years of Social Insurance" (Part Two). Labour and Society. Vol. 9, No. 3, July-September 1984 : 297-308.

Perrin, Guy. "A Hundred Years of Social Insurance" (Part Three). Labour and Society. Vol. 9, No. 4, October-December 1984 : ??.

Phananiramai, Mathana (ed.). Woman's Economic Roles in Thailand. July 1993. Paper prepared for the Conference on "Woman and Industrialization in Asia" Seoul National University September 9-10, 1993.

Phongpaichit, Pasuk. Employment, Income and the Mobilisation of Local Resources in Three Thai Villages. (ILO).

Pisan Suriyamongkol. Institutionalization of Democratic Political Process-Thailand. Bangkok : NIDA. 1998.

Piyasiri Wickramasekara. Social Exclusion and Social Integration in Asia : An Overview. Draft for Discussion...

Piyasiri Wickramasekars. Recent Trends in Temporary Labour Migration in Asia. ILO, Bangkok Regional Office, 1995.

Porn Udompong. Social Welfare Policy Formulation. Paper presented to SWDCAP Expert Group Meeting on Training of Trainers on Social Welfare Policy Formulation, Manila, 14-23 January 1980.

Prasad, Bhagwati. Strategies for Providing Social Security Protection and Benefits Especially for the Agricultural and Rural Workers in India and the Relative Priorities there of. Sources are not available.

Prasad, Bhagwati. Strategies for Providing Social Security Protection and Benefits Especially for the Agricultural and Rural Workers in India and the Relative Priorities There of. Subrahmanya, R.K.A. Development of Social Security Programmes in Development Countries.

Prayag Mehta. Collective Action for Social Security Entitlements. 1993.

- Puntusen, Apichai (ed.). Country Report : Thailand. The Fourth International Seminar on Higher Education in Asia. The Role of Government in Asian Higher Education-Issues and Prospects. November 23-30, 1987. Hiroshima and Tokyo. Research Institute for Higher Education Hiroshima University.
- Rapports Nationaux. Athenes, September 18-21, 1991.
- Rashid, Amjad. Human Resource Planning : The Asian Experience. International Labour Organization/Asian Employment Programme (ARTEP), New Delh. 1987.
- Rashid, Mahmud. Old Age Benefits Schemes in Malaysia. Bangkok, Thailand, 1985.
- Reddy, Y.R.K. Social Security Policy in Developing Countries - Towards A Strategic Approach. Sources are not available.
- Report of the Director-General. International Labour Conference 69th Session, 1983. International Labour Office, Geneva.
- Report of the Director-General (Part I.) to the Soth. Session of the International Labour Conference. (Geneva 1993
- Republic of Korea. Introduction of National Pension Program. (Sources are not available).
- Republic of the Philippines. Social Security System : Annual Report. 1992.
- Research-วิจัย. (An Informol Monthly Newsletter by and for the SUT Research Community. February, 1996.
- Review of Minimum Wage Fixation in Thailand. Draft for Discussion at National Seminar, May 22-23, 1996.
- Robert B. C. and May, Jonathan. "The response of multinational enterprises to international trade union pressures." The British Journal of Industrail Relation. Vol. X II No.3. (Reprinted).
- Robert B. Hudson & Eric R. Kingson. Inclusive and Fair : The Cause for University in Social Programs. ไม่ระบุโรงพิมพ์และปีที่พิมพ์.
- Rodgers, G. Gore etal. Social Exclusion : Rhetoric Reality Responses. ILO Studie & United Nations Development Programme (A Contribution to the World Summit for Social Development).

- Rodgers, Gemy. Labour Markets, Labour Processes and Economic Development. Geneva : International Institute of Labour, 1984.
- Rodgers, Gerry. Labour Markat, Labour Process and Economic Development.
- Rudra, Ashok. The Basic Needs Concept and Its Implementation in Indian.
- Russell, D. Lansbur. Perspectives of Industrial Relations in the Twenty First Century. IIRA. 3rd Asian Regional Congress. Taipei. 1996.
- Sanguan, Nittayarampong. Health Transition and Health System Development in Thailand. MD. MPH. Assistant to the Permanent Secretary, Ministry of Public Health, Bangkok, Thailand.
- Saha Dhevan Meyanathan (ed.) Managing Restructuring in the Textile and Garment Subsector.
- Saksi Boribanbanpotkate and Surapone Boriseng. Social Insurance in Thailand. พิมพ์จากวารสารสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีที่ 17 เล่มที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2528.
- Salah Ayoub. The Urban Informal Sector : What We Know and What We Don't.
- Salisbury, Dallas L. & Nora Super Jones. Pension Funding. Washington, D.C. : Employee Benefit Research Institute, 1994.
- Sanderson, Warren C., Tan Tee-Peng. Population Issues In Asia. Asia Technical Department Departmental Paper Series, No. 5 Asia Technical Department World Bank September, 1993.
- Sanguan Nittayaramphong et.al. Payroll Tax Financed Health Insurance Schemes in Thailand : A Policy Analysis. Paper presented at "The Health Financing in Thailand". Workshop, 11-12 Nov. 1993 at Dusit Resort and Polo Club, Petchaburi, Thailand.
- Sanguan Nitayarumphng and Pierre Mercenier. Ayutthaya Research Project : Thailand Experiences on Health Systems Research. (เอกสารอัดสำเนา).

Sarma, Shri. Assam Tea Plantations Found Scheme for Provident Fund and Pension Tea Workers of Assam. Concept of Social Security in the Context of Developing Countries. Seminar on Development of Social Security Programme for the Developing Countries April 21-23, 1993, NEW DELHI, NIDHI BHAWAN BASISTHA LALMATI., N.H. 37, GUWAHATI-781028 ASSAM.

Savy, Robert. Social Security in Agriculture. International Labour Office, Geneva.

Schmidt, Sonke. Social Security in Developing Countries : Basic Tenets and Fields of State Intervention. (Place & Publisher?), 1991.

Schneider, Michale. A Brief History of the German Trade Unions. Bonn : Verlag J.H.W. Dietz Nachf, 1989.

Scott A. Bass. Productive Aging and the Role of Older People in Japan : New Approaches for the United States. New York : Japan, Society, Inc. 1994.

Scott, C. et.al. The Lessons of East Asia. World Bank.

Seminar Papers on Development of Social Security Programmes in Developing Countries New Delhi, 21-23 April 1993.

Senator Dr. Saisuree Chutikul (Project Director). Thailand Country Study Towards as Best Practice Guide on Sustainable Action Against Child Labour for Policy Makers. Research Report produced for the International Labour Organization, Bangkok, January 1998.

Sen, Amartya. Beyond Liberlization : Social Opportunity and Human Capability. New Delhi : Institute of Social Scirnar. 1994.

Sen, Amartya. The Issues In the Measurement of Poverty. Nuffield College : Oxford England.

Shri, R.C. Iyer. Social Security Schemes in the Organized Sector in India. Suggestions based on the Maha Rashtra Experiences).

Siddiqui, Amah (ed.). Labour Administration : Profile on Thailand. Bangkok, 1988.

Silcock, T.H. Thailand Social and Economic Studies in Development. Australia : Gillingham Printers. 1967.

Singh, Parduman. A Manual of Social Security in India.

Singh, Parduman. Pension Scheme (For Provident Fund Subscribers).

Singh, Pardumon. Social Security in Asia and Pacific : A Comparative Study. New Delhi : Friedrich Ebert Stiftung. (Year?).

Social Legislation. Bangkok, Thailand. January 8-11, 1985. (เอกสารนี้มี 2 ชุด).

Social Progress in the Federal Republic of Germany. Federal Minister of Labour and Social Affairs. 1985.

Social Security : A Worker's Education Guide. International Labour Office, Geneva.

Social Security Administration. 1993 Boston Regional Profile. (แผนที่ 1 แผ่น).

Social Security and Medicare Boards of Trustees. Status of the Social Security and Medicare Programs. Washington, D.C., 1994.

Social Security and Medicare Boards of Trustees. Status of the Social Security Medicare Programs : A Summary of the 1992 Annual Reports. Washington, D.C. (April 1992).

Social Security and National Development. (Report of a National Seminar in India New Delhi, September 19-30, 1977 International Labour Office).

Social Security Bulletin. Social Security for State Sector Workers in the People Republic of China : The Reform Decade and Beyond. By Lillian, Liu. October 1991, Volume 54, Number 10.

Social Security for Women. Sources are not available. Social Security Index.

Social Security in Japan. Foreign Press Centre, Japan.

Social Security in Malaysia. Paper presented at the Seminar on Development of Social Security Programmes in Developing Countries between 21-23 April 1993 held in New Delhi, India.

Social Security of India. By General Secretariat of the Social Association of India.

Social Security Office, Thailand (SSO). Social Security System : Thailand Bangkok : SSO, Year?.

Social Security Office, Thailand. Social Security System, Thailand : Overview. (Year?).

Som, B.N. Challenges to Social Security Our Response. India : EPE Organisation, (Year ?).

- Soon Cho, Occasional Paper. New Perspectives on Korea's Economic Development. The Woodrow Wilson Center, Asia Program, Woodrow Wilson International Center For Scholars, Washington, D.C. 20560, March 4, 1991. (Number 4)
- Srithamadks. Old Age Benefits Schemes in Thailand. Bangkok, Thailand : Ramkhamhaeng University. January 8-11, 1985. (เอกสารนี้มี 2 ชุด).
- Standing, Guy and Victor Tokman. Labour Market Issues in Structural Adjustment. Geneva : ILO, 1991.
- Study Report on Human Resources Development (Summary). March 1987. Institute for International Cooperation Japan International Cooperation Agency. IFIC JR 87-24.
- Study Tour Report on Social Security Administration and System of Decentralised Administration and Management Through Areas and Regional Offices, Australia (Between 19-27 June 1993).
- Subrahmanya, R. K. A. Social Security in China. (Sources are not available.).
- Suchart Prasith-Rathsint (ed.). Thailand's National Development : Social and Economic Background. Thai University Research Association (TURA) Canadian International Development Agency (CIDA). 1989.
- Sullivan, Gerard, S. Sunasekuran and Sunantha Siengthai. "Labour Migration and Policy Formation in Newly Industrialization Country : A Case Study of Illegal Thai Workers in Singapore." ASEAN Economic Bulletin. Vol. 9, No. 1. July 1992.
- Sulramanya, R. K. A. Development of Social Security Programmes in Developing Countries. Background Paper presented at the UNDP Symposium (in Bangkok on the Economic Growth, Sustainable Human Development and Poverty Alleviation in India. Jan. 1992).
- Sumal Kongmanusorn. The Labor Relations Act and the Settlement of Lab Disputes in Thailand. A Research paper presented in partial fulfillment of the requirement for obtaining the degree of Master of Development Studies of the Institute of Social Studies. The Hague, October 1985.

- Sunantha Siengthai. "Can Efficiency Co-exist with Equity? : A Case Study of Public Transport in Thailand." In Marketization in ASEAN. Ng Chu Yu and Norbert Wagner. Pasis Panjang, Singapore : Institute Southeast Asian Studies, 1991, pp.121-148.
- Sunantha Siengthai. Economic Growth and Human Resource Development : A Strategic Policy of Thailand.
- Sunantha Siengthai. Wage and Productivity in the Unorganised Sector in LDCs : With Special Reference to South-East Asia. Paper prepared for International Industrial Relations Association. Sixth World Congress, Kyoto, 28-31 March 1993.
- Sunantha Siengthai and Orose Leelakulthanit. "Woman in Management in Thailand." in ???.
- Supachai Manusphaibool and Kanaengnid Tantigate, editor. Foreign Management and Thai Industrail Relations System. Bangkok : The Faculty of Economi Chulalongkorn University, Proceedings of the Industrail Relations Semina February 1, 1977.
- Supang Chantavanich, Risser Gary. Intra Regional Migration in Sotheast and East Asia. Theoretical Oerview. Trends of Migratory Flows, Labor Linkages and Implications for Thailand and Thai Migrant Workers. A Seminar Paper on Thai Migrant Workers in Sotheast and East Asia. Bangkok, May 23-24, 1996.
- Supasit Pannarunothai & Viroj Tangcharoensathien. Health Financing Reforms in Thailand : A Blue Print. Paper presented at The Health Financing in Thailand Workshop, 12-13 Nov. 1993 at Dusit Resort and Polo Club, Petchburi, Thailand.
- Suraporn Ptanawanit. Determinants of Trade Union Participation and Some Related Attitudes. A Master Thesis submitted to Institute of Social Studies Hague, Netherland, October 1988.
- Suresh D. Tendulkar and K. Sundaram. Social Exclusion : Mechanisms, Process and Labour Market Outcomes.. An Indian Case Study Exective Summary. Draft for Discussion...

Sussangkarn, Chalongsob. Population-Education-Workforce : Projections and Simulations.

Paper presented at the Annual Seminar of the Project on Promotion of Analysis and Consideration of Population : Consequences of Development Planning and Policy in Thailand. Thailand Development Research Institute (TDRI). 22-24 February 1991, Siam Bayshore Hotel Pataya City.

Suwa Yasuo. HOSEI University. Old Age Benefits in Japan. Paper presented at the Third Asian Regional Congress of Labour and Social Security at the Imperial Hotel, Thailand. January 8-11, 1985.

Symposium ครั้งที่ 17 การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2537 “เศรษฐกิจไทย ค.ศ. 2000” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 23-24 มีนาคม 2537 ณ ห้องบอลรูม โรงแรม รอยัล ออคิด เชอราตัน เวลา 7.00-17.00 น.

Symposium ครั้งที่ 20 การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2540. “การจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ : ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย.” จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 27 มีนาคม 2540 ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมดิเอ็มเพอร์.

TDRI The 1987 Year-End Conference on Efficiency And Competitiveness of the Thai Economy, November 28-29, 1987, The Regent Cha-am Beach Hotel. - Prospects for Thai Economic Development. Supported by The ASIA Foundation and Thailand Development Research Institute Foundation.

TDRI The 1988 year-end Conference on Income Distribution and Long-Term Development, December 17-18, 1988, The Regent Cha-am Beach Hotel - An Economic Forecast for Thailand in 1988 and During the Sixth Plan Period Supported by the Asia Foundation Thailand Development Research Institute Foundation.

TDRI The 1988 Year-End Conference on Income Distribution and Long-Term Development, December 17-18, 1988, The Regent Cha-am Beach Hotel. “Monetary Policies and Income Distribution” Supported by The ASIA Foundation and Thailand Development Research Institute Foundation.

TDRI The 1988 Year-End Conference on Income Distribution and Long-Term Development, December 17-18, 1988, The Regent Cha-am Beach Hotel. “The Tax Structure in Thailand and Its Distributional Implications” Supported by The ASIA Foundation and Thailand Development Research Institute Foundation.

- TDRI. The 1992 Year-End Conference Thailand's Economic Structure Toward Balanced Development?. Dec. 12-13, 1992. Ambassador City Jomtien, Chon Buri, Thailand.
- TDRI. The 1993 Year-End Conference Who Gets What and How? : Challenges to the Future. Dec. 10-11, 1993. Ambassador City Jomtien, Chon Buri, Thailand.
- TDRI. Manpower Planning in the Development of Industrial and Service Sectors. Bangkok : TDRI, 1992.
- Thai-Asia's Fifth Tiger ? An Analysis of Thailand's Political Economic and Social Development and Its External in the 1990. Seminar by the Economic Institute for South and South-East Asian Studies (ASBL).
- Thailand Development Support Committee Thai Development (Newsletter). No. 24, 1994.
- Thailand. Pensions and Family Benefits. Social Security Department, ILO. GENEVA and ILO East Asia Multidisciplinary Advisory Team (ILO/EASMAT), Bangkok.
- Thailand. Thailand Development Research Institute (TDDRI). 22-24 February 1991, Siam Bayshore Hotel Pataya City
- Thanet Arpornsuwan, Phichit Chongsathitwatana and Supachai Manusphaibool. The Trade Union Movement - Thailand. Bkk : Fes (Friedrich Ebert Stiftung), 1978.
- Thavitong Hongvivatana and Supachit Manopimoke. A Baseline Survey of Preference for Rural Health Insurance. Center for Health Policy Studies Faculty of Social Science and Humanities, Mahidol University, October 1991.
- The Americans with Disabilities Act of 1990. 1990.
- The Federal Minister of Labour and Social Affairs. Co-determination in the Federal Republic of Germany. Geneva : ILO, 1976.
- The Future of Social Security. Alicia H. Munnell. Brookings Studies in Social Economics.
- The Government of Thailand. Thailand National Report. Paper prepared for the "World Summit for Social Development Held at Copenhagen, Denmark, 6-12 March 1995.
- The Human Being Perspectives from Different Spiritual Traditions. Aliran : Resadaran Negara. 1991.

- The Institute of Development Studies at the University of Sussex. Poverty Assessment and Public Expenditure : A Study for the SPA Working on Poverty and Social Policy. (Summary Report). Sept. 1994. UK : JDS.
- The Japan Institute of Labour. Japan Labor Bulletin. Japan : Japan Institute of Labour, Oct. 1995.
- The Publications Division, Ministry of Information & Broadcasting, Government of India, Delhi. Road to Welfare State. 2nd Edt. Delhi : The Publications Division Ministry of Information & Broadcasting, Government of India, May 1957.
- The U.S. Government. The Personal Responsibility Act of 1995. (April 7, 1995).
- The 1992 Year-End Conference Thailand's Economic Structure Towards Balanced Development?. Synthesis Report Volumn 2, Session IV : Towards Balance Development : Sectoral, Spatial and Other Dimensions. Sussangkarn Chalongsob. December 12-13, 1992. Ambassador City Jomtien, Chon Buri.
- Thiravagin, Likhit. Semi-Democracy : The Evolution of the Thai Political System. Place?? : Times Academic Press, Year?.
- Thompson, K. Methods of Providing Old Age Protection. UNDP/ILO Social Security Project - Thailand.
- Thompson, Kenneth. Policy and Administrative Problems in the Planning and Implementation of Thailand's Social Security Scheme. UNDP/ILO Project on Social Security. Bangkok : Year?.
- Thomson, Virginia. Thailand : The New Siam. New Yor : Th Macmillan Company, 1941.
- Tierney, Brian. Medieval Poor Law. Berkeley & Los Angeles : University of California Press, 1955.
- Todaro, M.P. Economics for A Developing World. London, 1977.
- Trade Union Act, 2049. (1992).
- Trade Union Training Authority Bill - 1975. Australia : Department of Labour and Immigration. (Australia : Government of Australia, 1975).
- Transfer Handbook. A Guide to Making Your Decission.

Tsay, Ching Lung. Labour Flow From Southeast Asia to Taiwan with special reference to Thai Workers. A Seminar Paper on Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. Bangkok, May 23-24, 1996.

Udompong , Porn, LL.B., M.A. Econ. ARPLA (RAS/72/069) - Workshop Manpower/Labour Research, New Delhi, 21-25 March 1997 A Reflection on Research and Studies on the Labour Questions in Thailand.

UN, Compendium of Social Development Indicators - The ESCAP Region.

UN. Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1997. Asia and the Pacific into the Twenty-first Century : Development Challenges and Opportunities. New York : UN, 1997.

UNDP. Human Development Report. New York : UNDP, 1995

UNDP. Human Development Report of Thailand. 1999 .

UNICEF. Child Labour Consultations. Background inotevil. Kathmandu, Nepal. 9-10 Oct. 1995.

Up-To-Date. Information ILO Publications. Autumn, 1995.

U.S. Department of Health and Human Services. Social Security Programs in the United States. SSA, 1993.

U.S. Department of Health Education and Welfare Social Security Administration. Social Security

U.S. Department of Labor. Foreign Labor Trends : Thailand. Bangkok : American Embassy, 1994.

USIA Wirless File. September 23, 1993.

Valai Srisuchart. Experiences of Privatization in Thailand. National Economic and Social Development Board, Office of Prime Minister, Thailand.

Valencia, Renato S. Administrator Social Security System, Philippines. Investment of Social Security Funds. Jakarta 23-27, September 1991.

Vichitr Raviwongse. Disability and Social Exclusion. National Technical Workshop on Social Exclusion and Development Policy-Thailand. 15-17 Aug. 1994. Bangkok : ILO.

- Viroj Talgcharoensathien and Sanguan Nittayaramphong. The Public Private Mix in Thailand Country. Background Paper. 1992
- Vitit Muntarphorn. "Rights of the Child in the Era of Globalization." The Nation (17 March 1995).
- Wade, Robert. Comments on World Bank's East Asian Miracle Study. 11 OCT. 93.
- Wang Jianmin. Develop Market Economy, Overcome Social Exclusion and Extend Social Security in China. Draft for Discussion on the "Asia Subregional Symposium on Social Exclusion and Extension of Social Protection, held at Pattaya, Thailand. 22-25 Nov. 1994.
- Wilensky, Harold. Social Welfare in Industrial Society. New York : The Free Press, 1976.
- William C. Hsiao. Health Care Financing in Thailand : Challenges for the Future. Draft paper for discussion prepared for the Leadership Workshop on Health Care Financing in Thailand on November 12-13, 1993, Bangkok.
- Wong, Diana. Men Who Build Singapore, Thai Workers in the Construction Industry. A Seminar Paper on Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. Bangkok, May 23-24, 1996.
- World Bank. A Progress Report, Fiscal 1991.
- World Bank, Asia Country Department 2, July 1991.
- World Bank. Averting the Old Age Crisis. New York : Oxford University Press, 1994.
- World Bank. Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank policy research report 3rd Vol. New York : Oxford University Press, September 1994
- World Bank. Global Economics Prospects and the Developing Countries. New York, Oxford University Press, April 1994. Johansen, Frida. Poverty Reduction in East Asia : The Silent Revolution.
- World Bank. Poverty Reduction and the World Bank. Washington, D.C. : World Bank.
- World Bank. Poverty Reduction Handbook. Washington, D.C. 1992.

World Bank. The East Asian Miracle. A World Bank policy research report 1st Vol. New York : Oxford University Press, February 1994.

World Bank. Three Studies in Support of the Seventh Plan Decision and Change in Thailand.

World Bank. World Development Report 1990. New York : Oxford University Pres. June 1990.

World Bank. World Development Report 1994. New York : Oxford University Press June 1994.

World Labour Report 1 (ILO).

World Labour Report 2 (ILO).

World Labour Report 3 (ILO).

World Labour Report ILO 1989.

Yamagami Kenichi. "Women in the Labour Force and Social Security." Japan : The University of Tokyo, Faculty of Law, 1992.

Young-Ac, Oum. The Crisis of Korean Farmers and Agriculture : After One Year of WTO Operation. (Sources are not available).

Zimmerman, Carle C. Siam : Rural Economic Survey, 1930-31. Bangkok : The Bangkok Time Press, Ltd., 1931.
