

4

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

นโยบายของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม
กับการจ้างแรงงานต่างชาติ

โดย

วรวินัย เจริญเลิศ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บัณฑิตย์ อดิสรเบญจกุล

มูลนิธิอารมณ พณพิทักษ์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

นโยบายของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม
กับการจ้างแรงงานต่างชาติ

โดย

วรวิทย์ ใจริณเลิศ
บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ

สารบัญ

หน้า

I. บทวิเคราะห์นโยบายของรัฐและการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการจ้างแรงงานต่างชาติ	โดย วรวิทย์ เจริญเลิศ	1
1. แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน		2
1.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานทาส		2
1.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้สัญญาผูกมัด		6
1.3 การเคลื่อนย้ายของ “แรงงานเสรี”		7
2. การพัฒนาเข้าสู่ความทันสมัยกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน กรณีของประเทศไทย		10
2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับกำเนิดของ “แรงงานเสรี”		12
2.2 พัฒนาการของ “ระบบแรงงานรับจ้าง” ในประเทศไทย		21
3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกับการขาดแคลนแรงงาน		24
3.1 การขยายตัวของการค้าและการลงทุน		25
3.2 การลงทุนต่างชาติกับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม		28
3.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการดูดซับแรงงาน		30
4. การพัฒนาภาคเกษตรกรรมกับการใช้แรงงานเข้มข้น		32
5. ปรากฏการณ์ขาดแคลนแรงงานกับค่าจ้างต่ำ		44
6. นโยบายของรัฐต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการจ้างแรงงานต่างชาติ		53
6.1 ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติ		53
6.2 ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติ		61
7. การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายแรงงานแห่งชาติ		65

	หน้า
II. บทวิเคราะห์นโยบายรัฐราชการไทยกับการควบคุมแรงงานต่างชาติ	
โดย บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ	73
1. มติ ครม. เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมือง	76
1.1 ความล้มเหลวการดำเนินงานตามมติ ครม. 17 มีนาคม 2535	76
1.2 มติ ครม. 25 มิถุนายน 2539	82
1.3 มติ ครม. 2 กรกฎาคม 2539	84
1.4 มติ ครม. 16 กรกฎาคม 2539	84
1.5 มติ ครม. 6 สิงหาคม 2539	85
2. แนวคิดต่อแรงงานต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทย	93
และความเห็นของนักสหภาพแรงงานไทย	
3. ปฏิกริยาต่อมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายต่างๆ	100
3.1 กระแสการคัดค้านขององค์กรแรงงาน	100
3.2 ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ	104
โดย คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐสภา	
3.3 ข้อเสนอแนะและข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	107
3.4 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ	111
3.5 ข้อเสนอแนะของหอการค้าจังหวัด	114
3.6 ประเภทกิจการ/อาชีพ ที่นายจ้างบางจังหวัดขอผ่อนผันเพิ่มจากมติ ครม.	117
4. ความล้มเหลวของปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีจัดระบบควบคุมแรงงาน	119
ต่างชาติที่ผิดกฎหมาย	
5. สิทธิแรงงานต่างชาติกับกฎหมายแรงงานไทย	123

๘. ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล	129
6.1 เปลี่ยนฐานคิดนโยบายจากการ “ควบคุมปกครอง” สู่ “การบริหารคุ้มครอง”	129
6.2 ปรับกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติ ลดอำนาจรวมศูนย์ของหน่วยงานรัฐความมั่นคง และการปกครอง	132
6.3 ปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการเปิดเสรีทางการค้า เชื่อมโยงเสรีภาพและการพัฒนา คุณภาพชีวิตแรงงาน	135
6.4 นโยบายรัฐควรมีความหลากหลายต่อแรงงานต่างชาติ ที่มีสถานภาพแตกต่างกัน	136
6.5 ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศต่อระบบเผด็จการทหารพม่า เชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนและมานุษยธรรมอย่างแน่นชัด	138
6.6 จัดวางนโยบายรัฐให้สอดคล้อง ชัดเจน แน่นนอน	141
เอกสารอ้างอิง	145
ภาคผนวก	151
ตารางที่ 1 การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ข้อมูล ณ วันที่ 4 มีนาคม 2540, ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ	152
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย จำนวนที่ มารายงานตัว และกิจการส่วนใหญ่ที่ออกใบอนุญาตทำงานจำนวน 43 จังหวัด	155
นิยามศัพท์ ความหมายของแรงงานต่างชาติ ประเภทกิจการและอาชีพ ที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำตามมติ ครม.	158

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	มูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดกระจายตามภาคต่างๆ ปี พ.ศ. 2523	18
2	รูปแบบการย้ายถิ่นภายในประเทศในช่วง 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2508-2513 และปี พ.ศ. 2518-2523 จำแนกตามท้องถิ่น	20
3	การเปลี่ยนแปลงจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ	24
4	แหล่งที่มาของการเจริญเติบโต	26
5	การลงทุนต่างชาติสุทธิ	27
6	การไหลเข้าของการลงทุนต่างชาติสุทธิจำแนกตามประเภท	29
7	ความสามารถในการดูดซับแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2513-2536	30
8	อัตราการว่างงาน	31
9	ส่วนแบ่งรายได้จำแนกตามกลุ่มชั้นต่างๆ ในสังคม	34
10	ส่วนแบ่งรายได้ของคนไทยระหว่างปี พ.ศ. 2519-2529 ของคน ได้หัวน และ คนเกาหลี	35
11	แบบแผนการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2514-2534	36
12	สัดส่วนและอัตราการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2503-2533	37
13	สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตเกษตรกรรมปี พ.ศ. 2503-2533	37
14	จำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริมในแต่ละเขตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2538	39
15	โครงการอุตสาหกรรมเบาที่ได้รับการส่งเสริม จำแนกตามเขตการลงทุน	41
16	การส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมประเภทอุตสาหกรรมเบา	41
17	รูปแบบการย้ายถิ่นภายในประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2533-2535	43
18	โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน แยกตามสาขาเศรษฐกิจ	48

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิ

1	ภาพรวมของการค้าทาส	4
2	มูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดกระจายตามภาคต่างๆ ปี พ.ศ. 2523 และการกระจายของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมต่างๆ	16

I. บทวิเคราะห์นโยบายของรัฐและการพัฒนาอุตสาหกรรม กับการจ้างแรงงานต่างชาติ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา มักจะถูกมองว่าเป็นพัฒนาการเชิงเส้นตรง (linear development) กล่าวคือ เป็นการพัฒนาจากสังคมเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรมโดยช่วงสำคัญของ “การเปลี่ยนผ่าน” อยู่ที่ “การทะยานบิน” (take-off) นักเศรษฐศาสตร์ เช่น W.W. Rostow จึงมุ่งแสวงหาเงื่อนไขต่างๆ ของการ “take-off” เช่น การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรผ่านการปรับปรุงประสิทธิภาพ (intensive farming) การมีชนชั้นผู้ประกอบการ (entrepreneur) และการนวัตกรรม (innovation) ในส่วน Colin Clark นั้นการพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพ (occupational shift) หรือการโยกย้ายกำลังคนจากภาคเกษตร (primary) สู่ภาคอุตสาหกรรม (secondary) และภาคบริการ (tertiary) ตามลำดับ ตามความคิดของ R.N. Vernon การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้นจากการโยกย้ายฐานการผลิตซึ่งสอดคล้องกับ “วงจรชีวิตของสินค้า” (product-cycle) ทฤษฎีเหล่านี้ ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาจากประสบการณ์ของประเทศตะวันตก แต่ถูกทำให้เป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายได้ทั่วไป (generalisation) ประเทศต่างๆ สามารถพัฒนาไปสู่ “ความทันสมัย” ได้โดยลอกเลียนแบบตะวันตก แนวคิดนี้ครอบงำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการมาโดยตลอด ซึ่งทำให้ “การพัฒนา” ถูกลดความสำคัญลงเหลือเพียง “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” (growth) และพลังขับเคลื่อนการเติบโตนี้ มาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ทางเลือกสำหรับประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ความทันสมัย จึงถูกกำหนดให้มีทางเลือกเดียวและหลีกเลี่ยงไม่ได้คือการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา (underdevelopment)

โดยสรุปแล้วการพัฒนามักจะหมายถึง การเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) การเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากภาคการเกษตร (migration) และกระบวนการเป็นเมือง (urbanisation) แต่อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมาแล้ว เป็นเพียงปรากฏการณ์ของการพัฒนาซึ่งแท้จริงแล้วถูกกำหนดทิศทางโดยระบบทุนนิยมและตลาด

ในทางทฤษฎีแล้วระบบทุนนิยมหรือการพัฒนาเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมคือการขยายความสัมพันธ์แบบแรงงานรับจ้าง (wage labour relationship) “แรงงานรับจ้าง”

ในความหมายแบบคลาสสิกคือ คนงานที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างประจำ (permanent worker) ซึ่งหมายถึง แรงงานที่ถูกแปลกแยกออกจากที่ดิน (alienated labour) เป็นแรงงานที่ถูกตัดขาดจากปัจจัยการยังชีพ (means of consumption) แรงงานเหล่านี้ จะดำรงชีวิตอยู่ได้ก็ด้วยการขายพลังแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง ในระบบทุนนิยม แรงงานจึงกลายเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง (commodification) ที่ซื้อขายกันในตลาด เรียกว่า “ตลาดแรงงาน” ประวัติศาสตร์ของทุนนิยมโดยเฉพาะในช่วงการสะสมทุนเบื้องต้น (primitive capital accumulation) คือ ปฏิบัติการการกีดกันของ “แรงงานเสรี” ซึ่งหมายถึงแรงงานอิสระไม่ผูกติดกับที่ดิน สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีแต่ภายใต้การบังคับเชิงเศรษฐกิจ (economic compulsion)

แต่ในทุกสังคม จะต้องมีการใช้แรงงาน เป็นแต่เพียงว่าในระบบก่อนหน้าทุนนิยม การใช้แรงงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานจะกระทำโดยลักษณะการใช้กำลังบังคับ เช่น การใช้แรงงานทาส (slave) ในยุคล่าอาณานิคม แรงงานส่วยในระบบศักดินาและระบบกฏี

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน

1.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานทาส (slaves labour)

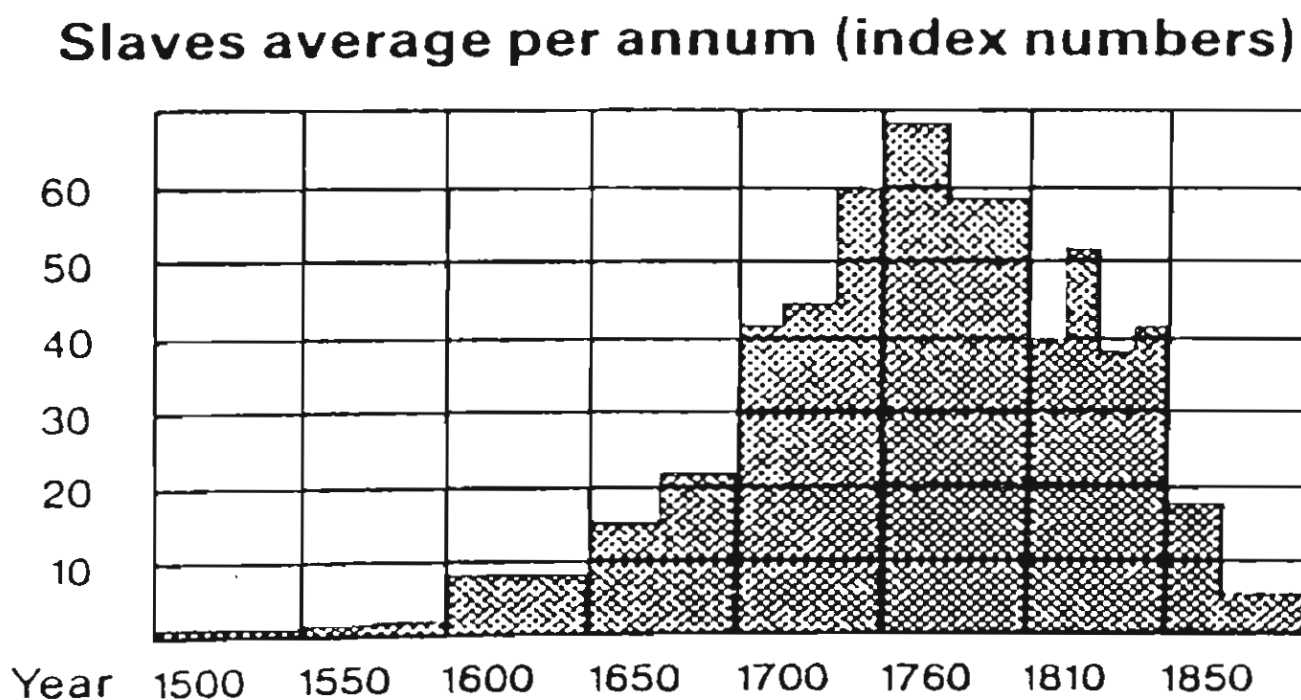
การเคลื่อนย้ายแรงงานรูปแบบแรกๆ ในประวัติศาสตร์คือการค้าทาส ในศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา ภายใต้การบุกเบิกดินแดนใหม่ในอเมริกา ทาสจากทวีปแอฟริกาถูกนำมาใช้เป็นจำนวนมากในไร่ขนาดใหญ่ ทาสเป็นแรงงานที่ปราศจากเสรีภาพหรือสิทธิใดๆ เปรียบเสมือนไม่ใช่บุคคล (non person) ตนเองตกเป็นเจ้าของของคนอื่นคือ นายทาส เพราะฉะนั้น กฎหมายที่ออกมาในขณะนั้น จึงเน้นปกป้อง “กรรมสิทธิ์ของนายทาส” ไม่เปิดโอกาสให้ทาสทำ ข้อตกลงการจ้าง (contract) มีหรือโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เนื่องจากทาสไม่มีฐานะเป็นพลเมือง และสิทธิ การแต่งงานระหว่างทาสจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทาส และในกรณีที่ทาสแต่งงานกับสามัญชน ศาลก็จะพิจารณาให้ลูกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ที่เป็นแม่ (Gahi : 1994 หน้า 7)

การขนทาสไปยังอเมริกาได้พัฒนาเป็นระบบที่สลับซับซ้อนขึ้นคือ การค้าแบบสามเส้า (triangular trade) โดยกำไรส่วนใหญ่จะตกอยู่กับพ่อค้าในยุโรป ในการค้านี้

พ่อค้ายุโรปจะขนสินค้าราคาถูกลงเรือไปยังอัฟริกาเพื่อแลกเปลี่ยน ทาสจะถูกขนย้ายไปยังอเมริกา เมื่อขายแล้วเงินที่ได้มาจากการขายทาสจะถูกนำมาซื้อสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานทาส เช่นน้ำตาล เหล้า รัม ข้าว กาแฟ และฝ้าย เพื่อนำกลับลงเรือมาขายในราคาสูงในประเทศยุโรป ระบบค้าทาสนี้ เป็นอยู่จนกระทั่งมีการยกเลิกทาสในอเมริกา เพื่อปลดปล่อยแรงงานติดที่ดิน (ในไร่ขนาดใหญ่) เพื่อเป็นแรงงานเสรีในภาคอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม เมืองท่าใหญ่ๆ ของอังกฤษ เช่น Liverpool, London หรือ Bristol เพิ่งฟื้นขึ้นมาจากการค้าทาส

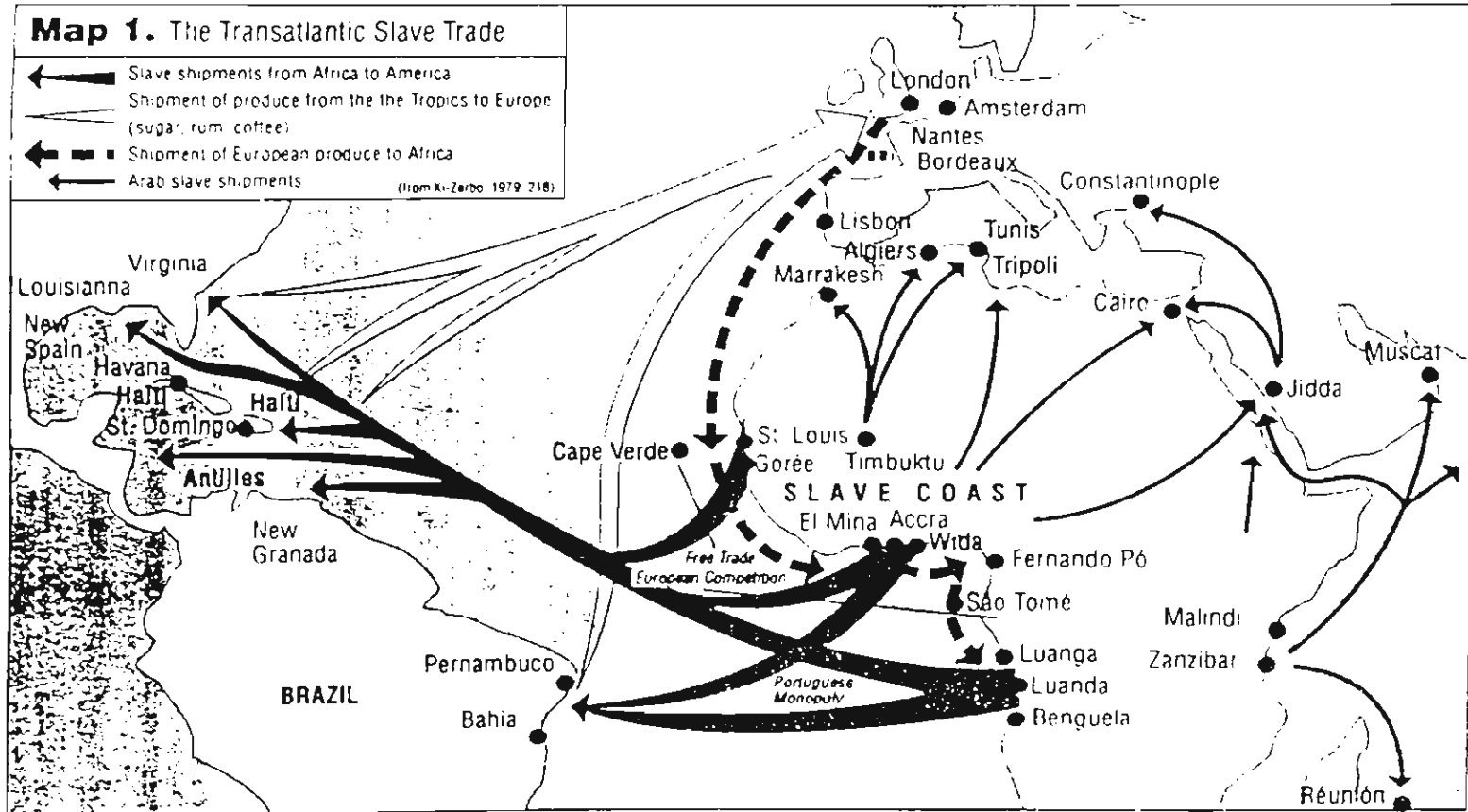
จากการประมาณจำนวนทาสขณะนั้น มีการนำทาสเข้าอเมริกาจำนวน 10 ถึง 20 ล้านคน และ 40 ถึง 200 ล้านคนต้องสูญเสียชีวิตไประหว่างการเดินทาง การค้าทาสมีผลกระทบต่อทวีปอัฟริกาค่อนข้างมาก การใช้กำลังบังคับเพื่อส่งทาสไปป้อนไร่ขนาดใหญ่เหมือนแร่ ทำให้ประชากรในแถบชายฝั่งของอัฟริกาลดจำนวนลงอย่างมาก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1580 ถึง ค.ศ. 1680 ก่อนที่การค้าทาสจะเฟื่องฟูที่สุด ประชาชนกว่า 1.5 ล้านคนจาก Angola ได้ถูกขนไปขายเป็นทาส และสองร้อยปีหลังจากนั้นคือระหว่างปี ค.ศ.1680 ถึง ค.ศ.1850 จำนวนประชากรในอัฟริกาแทบจะไม่เพิ่มขึ้นเลยเมื่อเทียบกับยุโรปและเอเชีย ซึ่งเพิ่มขึ้นสองเท่า (Potts, 1990 : หน้า 41)

แผนภูมิที่ 1
ภาพรวมของการค้าทาส



ที่มา : Potts, L. (1990) หน้า 41

รูปภาพที่ 1



ที่มา : Potts, L. (1990) หน้า 41

1.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้สัญญาผูกมัด (indenture labour)

เมื่อระบบทาสถูกยกเลิก การแสวงหาผลประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น เรียกว่า indenture labour ซึ่งเกี่ยวข้องกับแหล่งที่มีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก เช่น อินเดีย จีน และหมู่เกาะในแปซิฟิก แรงงานเหล่านี้ เช่น ในประเทศอินเดีย จะถูกขนย้ายไปทำงานในอาณานิคม ในทางกฎหมายแล้ว ความแตกต่างของระบบนี้กับการค้าทาสอยู่ที่การทำงานภายใต้ข้อตกลง หรือการยินยอมของประเทศส่งออก และไม่ใช้เป็นการใช้กำลังบังคับ (coercion) คนงานจะถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นบุคคล (person) และการโยกย้ายแรงงานก็เป็นไปภายใต้สัญญาผูกมัด

แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบนี้ แรงงานไม่มีสิทธิเปลี่ยนงานเมื่อมีการละเมิดสัญญานั้น คนงานจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายในคดีอาญาและไม่ใช้คดีแพ่ง เมื่อแรงงานมีข้อจำกัดในการเคลื่อนย้าย พวกเขาจึงมีลักษณะไม่ต่างจากทาส โดยส่วนใหญ่แล้ว การทำสัญญาจะเป็นการกระทำระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องคือระหว่างรัฐบาลกับประเทศอังกฤษโดยคนงานจะไม่มีส่วนกำหนดเงื่อนไขของสัญญา เมื่ออายุของสัญญาหมด คนงานเหล่านี้จะถูกส่งกลับปกติแล้วแรงงานเหล่านี้จะถูกใช้อย่างหนักเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้มากที่สุด ก่อนที่สัญญาจ้างจะหมดอายุ

แรงงานจำนวนหลายล้านคนจากอินเดียได้ถูกเคลื่อนย้ายภายใต้ระบบสัญญาผูกมัดเพื่อไปทำงานในอาณานิคมของอังกฤษ ที่ Transvaal เมื่อมีการเปิดเหมือง อังกฤษก็ได้นำเอารูปแบบนี้เพื่อใช้เจรจากับจักรพรรดิของจีนเพื่อนำแรงงานมาใช้ การใช้แรงงานภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกอย่างถูกกฎหมายเพื่อใช้ในกิจการของประเทศตะวันตก

ในประเทศไทย อุตสาหกรรมในยุคแรกซึ่งต่างชาติเป็นเจ้าของ จะมีการนำแรงงานจากจีนมาใช้โดยผ่านระบบนี้ รายงานจากกงสุลของอังกฤษระบุว่า ในปีพ.ศ. 2462 โรงงานทั้งหมดในกรุงเทพฯ มีอยู่ 7 แห่ง ในบางรายงาน กล่าวว่ามีอุตสาหกรรมเครื่องจักรไอน้ำใช้ในกิจการของบริษัท East Asiatic Company มีโรงงานน้ำแข็งและสิ่งทอ มีการทำอุตสาหกรรมในครอบครัวเพื่อผลิตเกลือ น้ำตาล และเหล้า ในภาคใต้ การทำเหมืองแร่

ดิบูกจะใช้แรงงานจีน (IFCT, 1989 หน้า 16) ในบริษัทสยามซีเมนต์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2459 เป็นโรงงานที่ทันสมัย มีคนไทยเป็นเจ้าของแต่ชาวต่างชาติเป็นคนบริหาร และมีแรงงานเป็นคนจีนอพยพ ในปี 2466 โรงงานนี้ จ้างคนงาน 300 คน โดย 70 คนเป็น แรงงานจีน (เพ็งอ้าง หน้า 17)

การเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้สัญญาผูกมัด (indenture labour) เป็นความพยายาม แรกๆ เพื่อให้การย้ายถิ่นของแรงงานในระดับโลกเพื่อให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และ การทำสัญญาทวิภาคีต่างๆ (bilateral treaties) ซึ่งมีผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ก็มีรากฐานมาจากระบบนี้ ในปัจจุบัน ก็คือ การจ้างแรงงานภายใต้ สัญญาผูกมัด หรือ contract labour ซึ่งมักจะใช้ในการจ้างงานในโครงการใหญ่ๆ คนงาน ไทยเดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง ส่วนใหญ่แล้วเป็นแรงงานที่ไปใน โครงการโดยเฉพาะงานก่อสร้าง

ในการจ้างงานภายใต้สัญญาผูกมัด คู่สัญญาต้องระบุเงื่อนไขในการจ้างโดยเขียน เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้ที่เดินทางไปทำงาน (migrant) จะต้องทราบเนื้อหาของสัญญา ซึ่งจะระบุประเทศที่จะไป ระยะเวลาของการจ้าง มีการต่อสัญญาหรือไม่ กำหนดสภาพ การจ้าง เช่น ลักษณะของงานที่ทำ จำนวนชั่วโมงทำงานในแต่ละวัน และวิธีการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างจะต้องให้หลักประกันที่จะปฏิบัติตามเพื่อให้สัญญานี้ลุล่วงไปด้วยดี ส่วนลูกจ้างนั้น การเปลี่ยนงานจะต้องได้รับการยินยอมจากนายจ้างคนแรก เมื่อครบกำหนดสัญญาคนงาน จะถูกส่งกลับ ในปัจจุบันการจัดส่งแรงงานออกภายใต้สัญญายังคับ (Contract labour) มักจะดำเนินการโดยธุรกิจการจัดหางานเอกชน ซึ่งก็ได้สร้างปัญหาต่างๆ ให้กับคนงาน เช่น การหลอกลวงคนไปทำงาน การเรียกเก็บค่าบริการในอัตราสูง และการปล่อยลอยแพ คนงานเมื่อเกิดปัญหากับนายจ้าง

1.3 การเคลื่อนย้ายของ “แรงงานเสรี” (free labour)

การเข้ามาของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนั้น ทำให้การผลิตสินค้ามีลักษณะทั่วไป (generalisation of commodity production) แม้ว่า การผลิตสินค้าจะมีมาก่อนทุนนิยมโดย เป็นการผลิตที่มีคนกลาง (intermediaries) นำงานไปแจกตามหมู่บ้านโดยมีการจ่ายวัตถุดิบให้

ส่วนชาวบ้านจะเป็นผู้ลงแรงและใช้เครื่องมือการผลิตพ่อค้าจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตทั้งหมด โดยจ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น แต่ระบบการผลิตแบบนำงานไปจ่ายตามหมู่บ้าน (the putting-out system) แม้จะมีการจ่ายค่าจ้างรายชิ้นเป็นสิ่งล่อใจแต่ชาวบ้านก็สามารถเลือกที่จะทำงานหรือไม่ทำก็ได้ เพราะยังสามารถยังชีพอยู่ได้ด้วยการทำงานในภาคการเกษตร การผลิตในระบบนี้ จึงมีข้อจำกัดเพราะไม่สามารถหาหลักประกันเพื่อต่อการผลิตสินค้าที่มีความแน่นอน และในปริมาณที่มากพอเพื่อสนองตลาดที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตในระบบโรงงานจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ (Factory system) การผลิตในโรงงานคือการนำเอาแรงงานที่เคยแยกกันทำงานตามบ้าน มาทำงานร่วมกันภายใต้หลังคาเดียวกัน ทำให้เกิดการรวมพลังในการผลิต (collective workers) เพราะฉะนั้น การเข้ามาของระบบโรงงาน ซึ่งเป็นรูปธรรมที่สุดของระบบทุนนิยม สิ่งที่ปรากฏให้เห็นก็คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม หรือการเข้าสู่ความเป็นสังคมอุตสาหกรรมคือ การเปลี่ยนค่าตอบแทนที่อยู่ในรูปของรายได้ (revenue) มาเป็นค่าจ้าง (wage)

“แรงงานเสรี” (free labour) คือแรงงานที่ถูกแยกออกจากปัจจัยการผลิตหรือที่ดิน แรงงานเหล่านี้ มี “เสรีภาพ” ที่จะเคลื่อนย้ายเพื่อขายแรงงานเป็นกรรมกรในโรงงาน เพราะฉะนั้นในยุคต้นๆ ของการพัฒนาอุตสาหกรรม ตามประสบการณ์ของประเทศตะวันตก และหลายๆ ประเทศ รัฐบาล มีนโยบายสนับสนุนให้แรงงานเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายนี้จะไม่ถูกจำกัดเพื่อตอบสนองการสะสมทุน

แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานเมื่อเกิดข้ามพรมแดนขึ้นมา เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายแรงงานก็จะถูกจำกัดลงทันที เพราะการพัฒนาขึ้นมาของระบบทุนนิยมในหลายๆ ส่วนของโลก เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการก่อตัวขึ้นมาของรัฐ-ประชาชาติ (State Nation) โดยรัฐ-ประชาชาติต่างๆ จะมีกฎหมายและมาตรการเพื่อควบคุมกระแส (regulate) การเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ระบบครอบครัว และวิถีคิด แต่เนื่องจากระบบเศรษฐกิจโดยพื้นฐานเป็นทุนนิยม เพราะโครงสร้างส่วนบน หรือรัฐเป็นส่วนครอบงำฐานเศรษฐกิจ จึงเป็นทุนนิยมโดยเนื้อหา (substance) การที่รัฐส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายในประเทศ แต่ขณะเดียวกัน ก็มีการกำหนดข้อจำกัดต่อแรงงานภายนอกประเทศ มองในแง่หนึ่ง ก็คือ การกีดกันตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งทำ

ให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานต่างชาติ และแรงงานภายในประเทศ (unequal treatment) เพื่อนำมาสู่การกดขี่ข่มเหงพัฒนาการและการเติบโตของระบบทุนนิยม ที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ล้วนเป็นการพัฒนาบนความเหลื่อมล้ำ (uneven development)

1.3.1) แรงงานเสรี หรือระบบแรงงานรับจ้างแบบคลาสสิก : กรณีศึกษาของอังกฤษ

องค์ประกอบที่สำคัญของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการสถาปนา ระบบทุนนิยมให้เป็นวิธีการผลิตหลัก (dominant mode of production) คือ

ก) ปัจจัยทางด้านประชากร

ในอังกฤษ การปฏิวัติอุตสาหกรรมและการเพิ่มขึ้นของประชากร เป็น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่กัน

ในช่วงนั้น จำนวนประชากรทั้งหมดของอังกฤษและไอร์แลนด์ เพิ่มขึ้นจาก 5.5 ล้านคนในปีค.ศ. 1700 เป็น 6.5 ล้านในปี ค.ศ. 1750 เป็น 9.0 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1801 และ ค.ศ. 14.0 ล้านคนในปี 1830

จากการประเมินของ Maurice Dobb พบว่า ประชากรในอังกฤษ เพิ่มขึ้นในอัตรา ร้อยละ 10 ระหว่างปีค.ศ. 1790 - 1800 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 ระหว่างปี ค.ศ. 1800-1810 แต่มีการตั้งข้อสังเกตว่า สาเหตุที่ประชากรในอังกฤษเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งนั้น เกิดจากการอพยพเข้ามาทำงานของชาวไอร์แลนด์ แรงงานเหล่านี้มีส่วนสนับสนุนการ เติบโตของภาคอุตสาหกรรมเพราะเป็นแรงงานราคาถูก (industrial reserve army) การเพิ่มขึ้น ของประชากรในอังกฤษเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งอังกฤษบรรลุการเป็นประเทศ พัฒนาแล้ว (developed countries) เมื่อนั้นการเพิ่มขึ้นของประชากรจึงมีแนวโน้มลดลง (demographic transition)

ข) การปลดปล่อยแรงงานออกจากชนบท (proletarianization)

กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในอังกฤษ ก่อนข้างได้เปรียบ ประเทศอื่น เพราะมีแรงงานราคาถูกเข้ามาป้อนอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมทอ และถัก ที่กำลังเฟื่องฟูขึ้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น และเป็นการผลิตที่เน้นการส่งออกสินค้าเพื่อขายในตลาดที่เป็นอาณานิคม แรงงานส่วนหนึ่ง เป็นพวกช่างฝีมือ (artisan) ที่ล้มละลายจากการแข่งขัน เพราะไม่สามารถผลิตสินค้าแข่งขัน

กับโรงงานซึ่งผลิตด้วยเครื่องจักร และมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า แรงงานเหล่านี้ คือ กรรมกรสมัยใหม่ (modern proletariat) เป็นคนงานพื้นฐานของระบบอุตสาหกรรมและเป็นแรงงานที่จะนำมาสู่การจัดตั้ง เป็นสหภาพแรงงานคนงานที่เข้มแข็งของอังกฤษ (The English Working Class)

1.3.2) แรงงานอีกส่วนหนึ่งคือ แรงงานที่ถูก “ผลัก” ออกจากชนบท สืบเนื่องมาจาก

ก) การล้อมรั้วที่ดิน (enclosure movement) การล้อมรั้วที่ดินเพื่อเลี้ยงแกะ เป็นการไล่ชาวนาออกจากนาที่เคยเช่าทำ มีการประมาณว่า กว่าร้อยละ 40 ของชาวนาต้องประสบเคราะห์กรรมเช่นนี้ ขณะที่แกะอ้วนท้วนขึ้น ชาวนากำลังอดตาย ชาวนาต้องเดินทางอพยพกันเข้ามาเพื่อขายแรงงานในเขตเมือง กลายเป็นแรงงาน “เสรี”

ข) การกระจุกตัวของที่ดิน (consolidation of land holding) การรวมที่ดินแปลงเล็กๆ ต่างเจ้าของที่กระจุกกระจายให้เป็นผืนใหญ่เพื่อทำการเกษตรสมัยใหม่ และการสูญเสียที่ดินของชุมชน (common) ล้วนแต่เร่งการอพยพของชาวนาออกจากที่ดินที่เคยทำกิน กลายเป็นแรงงานอพยพเข้าเมือง

โดยสรุปแล้ว “แรงงานเสรี” คือ แรงงานที่ไม่ผูกติดกับที่ดินและดำรงชีพอยู่ด้วยการขายแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง หรือแรงงานรับจ้าง (wage labour) ซึ่งก็คือแรงงานที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างประจำ (permanent worker) เป็นลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ทั้งในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำสวัสดิการสังคม และมีความมั่นคงในงาน (job security)

2. การพัฒนาเข้าสู่ความทันสมัยกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน

กรณีของประเทศไทย

จากการพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ เราสามารถสืบที่มาของนโยบายการเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศด้อยพัฒนาย้อนกลับไปถึงปี พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็น

ยุคตกต่ำทางเศรษฐกิจโลกครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในช่วงนั้น ประเทศต่างๆ ในลาตินอเมริกาต้องสูญเสียตลาดส่งออก และรายได้เข้าประเทศจำนวนมากเพราะการชะลอตัวการค้าของโลก (เช่นการส่งออกกาแฟของบราซิล การส่งออกข้าวสาลี และเนื้อวัวแช่แข็งของอาร์เจนตินา) ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันขณะนั้นต้องพึ่งการส่งออกข้าว (mono agriculture) ถูกกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะที่ต้องพึ่งการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค และสินค้าฟุ่มเฟือยที่มีราคาแพง ทำให้เริ่มขาดดุลการค้า ดังนั้น รัฐบาลพยายามลดการนำเข้า และหันมาส่งเสริมการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังการปลดปล่อยประเทศให้หลุดพ้นจากพันธนาการของระบบล่าอาณานิคม (colonialism) ผู้นำของประเทศเหล่านั้น จึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้ประเทศมีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงเพื่อหลักประกันต่อความเป็นเอกราชของประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงมักจะถูกหมายถึง “ความเป็นเอกราช” (independence) สำหรับในกรณีของประเทศไทย นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในช่วงของจอมพล ป.พิบูลสงครามนั้น ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากลัทธิชาตินิยม ด้วยความเชื่อที่ว่าเศรษฐกิจไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคนจีน รัฐบาลในช่วงนั้น จึงมีนโยบายที่จะลดอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจของคนจีน โดยการที่รัฐเข้ามาลงทุนและจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ในปีพ.ศ. 2500 ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนอำนาจทางการเมือง ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งหมด 141 แห่ง แต่แนวคิดในการที่จะสร้าง “ระบบทุนนิยมโดยรัฐ” (State Capitalism) คงจะล้มเหลว เพราะมีการผลิตสินค้าที่ขาดคุณภาพ และไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ ขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจก็กลายเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่ใช้ค้าประกันชนชั้นนำในอำนาจ การพัฒนาอุตสาหกรรมมาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาอย่างจริงจังก็ในปีพ.ศ. 2503 โดยการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากธนาคารโลก (World Bank)

ก่อนปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงต้องนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมโดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือย และขาดดุลการค้า ความพยายามที่จะนำประเทศสู่ภาวะ “ความทันสมัย” (modernization) ทำให้รัฐบาลพัฒนาประเทศออกไปปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกเพื่อใช้ประโยชน์จากระบบการแบ่งงานทำระหว่างประเทศ (international

division of labour) การบูรณาการเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก (economic integration) ได้กระทำผ่านกลยุทธ์ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- ก) กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import-substitution policy)
- ข) การกระจายการผลิตเพื่อการส่งออก (export diversification)
- ค) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization)

2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับกำเนิดของ “แรงงานเสรี”

กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (I.S strategy) มีลักษณะเด่นชัดใน 2 ด้านด้วยกัน ในด้านหนึ่งคือ การระดมทุนจากภายนอก (imported capital) เพื่อการพัฒนาและผลักดันให้เกิดการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างทุนภายในกับทุนต่างชาติ กลายมาเป็นพลวัตของการสะสมทุน และในอีกด้านหนึ่ง ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงระหว่างภาคชนบทกับภาคเศรษฐกิจเมืองซึ่งเป็นขั้วอุตสาหกรรมที่ครอบงำ

การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เป็นกลยุทธ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง รัฐจะเล่นบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (interventionist State) เพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนมีการใช้นโยบายปกป้องอุตสาหกรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างกำไรให้กับการลงทุน

โดยทั่วไปแล้ว รัฐใช้มาตรการ 3 ประการเพื่อส่งเสริมการลงทุน ประการแรกคือ การกำหนดค่าเงินสูงเกินความเป็นจริงเพื่อลดต้นทุนของผู้ประกอบการในการนำเข้าเครื่องจักร ประการที่สอง การส่งเสริมการลงทุนผ่าน BOI โดยการให้สิทธิพิเศษ เช่น การลดภาษีการนำเข้าเครื่องจักร ภาษีรายได้ ฯลฯ และประการที่สาม การกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อนำมาลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐาน (infrastructure) และลดต้นทุนการผลิตของภาคเอกชน

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ชนบทจะถูกทอดทิ้ง ภาคเกษตรกรรมดั้งเดิมจะเป็นภาคที่แบกรับภาระของการพัฒนา ทั้งเป็นแหล่งอาหารและวัตถุดิบ แหล่งซัพพลาย

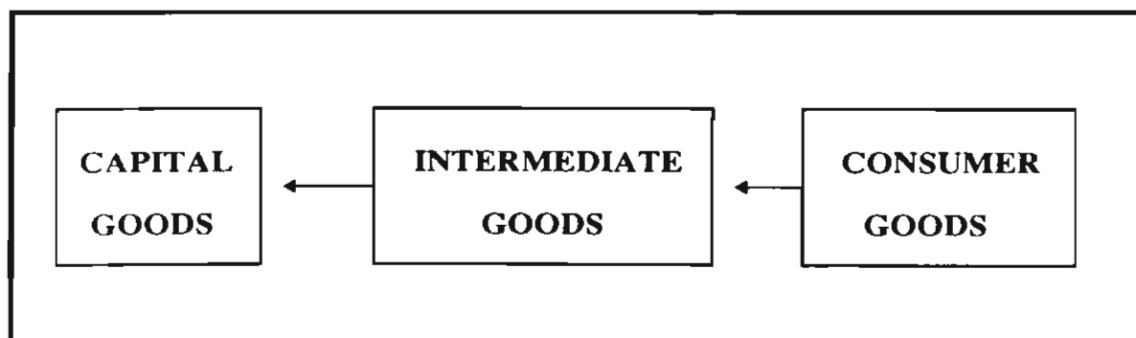
แรงงานจำนวนมากราคาถูก (industrial reserve army) และแหล่งรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเพื่อใช้ในการนำเข้าสินค้าทุน

รูปแบบการพัฒนาอุตสาหกรรม (form of industrialization) จะมีลักษณะดังนี้ : การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค หรือสินค้าฟุ่มเฟือยที่เคยนำเข้า ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น และไม่ต้องใช้เงินลงทุนสูง การผลิตสินค้าจะมีเป้าหมายอยู่ที่การขายในตลาดภายในประเทศ (domestic market) การพัฒนาลักษณะนี้ นำมาสู่การทดแทนใน 2 ลักษณะ คือ

ก) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศโดยการนำเข้า สินค้าทุน จะเข้ามาแทนที่การนำเข้าสินค้าเพื่อการบริโภค

ข) การพัฒนาขึ้นมาของตลาดภายใน โดยการผลิตเพื่อขายภายในจะเข้ามาแทนที่การนำเข้าสินค้าบริโภค

ในการขยายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (deepening) หมายถึง การพัฒนาโยงไปสู่อุตสาหกรรมต้นน้ำ หรือ upstream ดังในรูปข้างล่างนี้



ความสำเร็จของการใช้กลยุทธ์การทดแทนการนำเข้า ในที่สุดแล้วสามารถพิจารณาได้จากการลดการพึ่งพิง (dependent development) เช่น การพึ่งพิงการนำเข้า เทคโนโลยี และสินค้าทุน การนำเข้าชิ้นส่วนชั้นกลาง และการลดลงของการขาดดุลทางการค้า

○ การย้ายถิ่นชนบทสู่เขตเมือง

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ได้ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ระหว่างร้อยละ 7-8 ต่อปี อุตสาหกรรมกลายเป็น “หัวขั้ว” (Growth pole) ของการพัฒนา

○ การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเขตเมือง

จากช่วงปีพ.ศ. 2503-2515 ภาคหัตถอุตสาหกรรมไทยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 10.8 ต่อปี เมื่อเทียบกับในช่วง พ.ศ. 2493-2502 มีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.3 ต่อปี นอกจากนี้สัดส่วนความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.9 ในปี พ.ศ. 2493 เป็นร้อยละ 17 ในปี พ.ศ. 2515 (ปราณี ทินกร, 2531 : 174) และโดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2518-2522 ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวอย่างมาก ความสำคัญของภาคเกษตรในระบบเศรษฐกิจเริ่มลดลงจากที่เคยเป็นก่อนหน้านี้นี้ ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคเกษตรกรรมลดลงจากร้อยละ 40.5 ในปี พ.ศ. 2503 เป็นร้อยละ 30.4 ในปี 2518 และเป็นร้อยละ 22.3 ในปีพ.ศ. 2529 ในขณะที่ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมเพิ่มสัดส่วนความสำคัญจากร้อยละ 12.1 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2504 ขึ้นเป็นร้อยละ 21.8 ในปี พ.ศ. 2520-2524

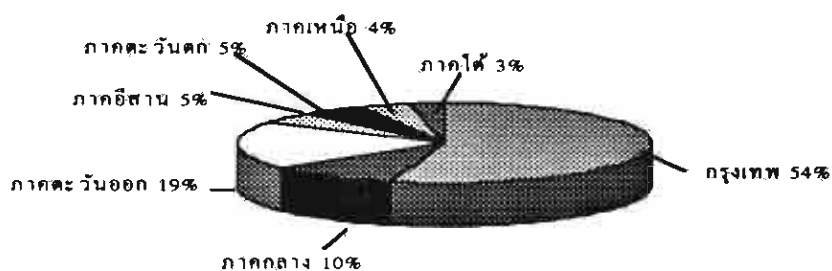
แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมกลับนำไปสู่ปัญหาการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเมืองหลวง ทั้งนี้ เพราะอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOD) นั้น กว่าร้อยละ 90 เป็นอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบข้าง เป็นการตั้งใกล้ตลาดหรือแหล่งผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อสูง มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) รองรับและใกล้ตลาดเงินทุนจากการศึกษา (วิไลวรรณ วรรณนิษฐกุลม 2526 : (8)-5) พบว่า ประมาณ 1/2 ของจำนวนโรงงานของอุตสาหกรรมประเภทอาหาร สิ่งทอ เคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์โลหะ มีแหล่งที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ในขณะที่อุตสาหกรรมประเภทเครื่องแต่งกายที่มีใช้รองเท้า กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ พลาสติก และเครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้า มีจำนวนโรงงานมากกว่าร้อยละ 80 ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ นอกจากนี้ จากการสำรวจภาวะอุตสาหกรรม การค้า และการก่อสร้างของธนาคารแห่ง

ประเทศไทย สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของการผลิตของภาคอุตสาหกรรมการค้า และการก่อสร้างเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครต่อมูลค่าเพิ่มรวมทั้งประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2520 คิดเป็น ร้อยละ 41.0, 30.8 และ 41.8 ตามลำดับ หากรวมมูลค่าเพิ่มของการผลิตของสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี เข้ากับกรุงเทพฯ แล้ว สัดส่วนดังกล่าวของภาคอุตสาหกรรมจะ กลายเป็น 70% ของอุตสาหกรรมเกือบทุกหมวด

แผนภูมิที่ 2

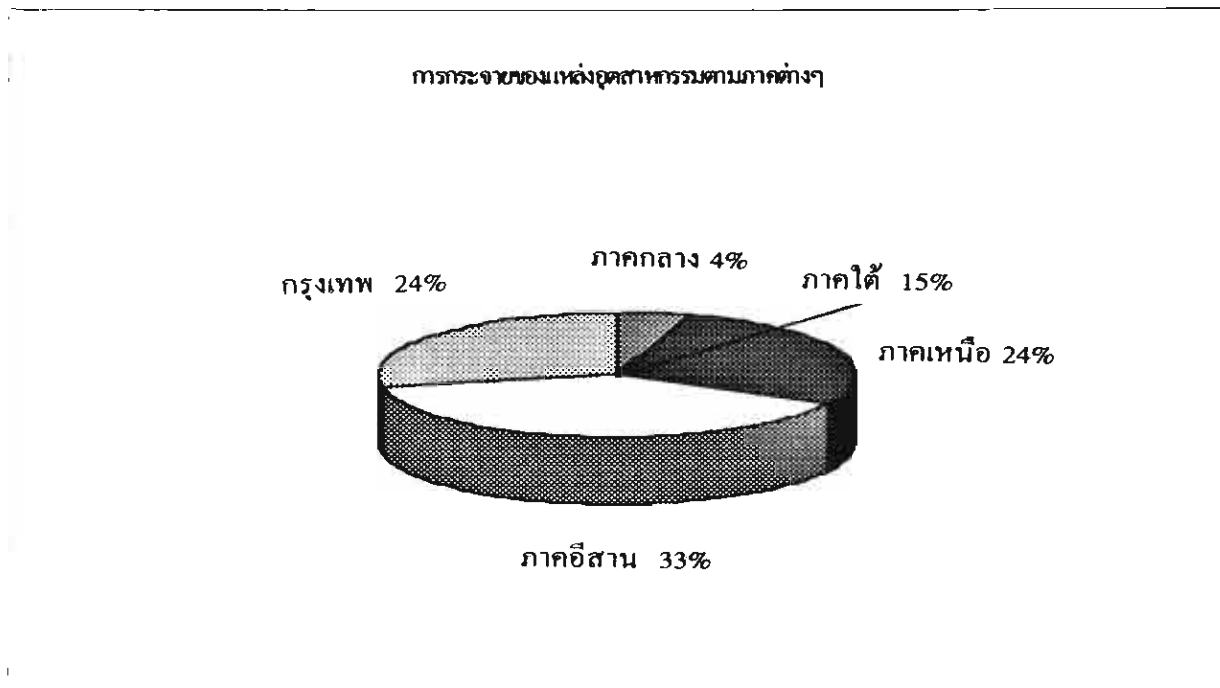
มูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดกระจายตามภาคต่างๆ ปี พ.ศ. 2528

มูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมทั่วประเทศ



กรุงเทพ	ภาค กลาง	ภาค ตะวันออก	ภาค ตะวันตก	ภาค อีสาน	ภาค เหนือ	ภาคใต้
54.29	10.02	19.29	5.05	5.06	3.63	2.68

แผนภูมิที่ 2 (ต่อ)
การกระจายของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมต่างๆ



ตาราง การของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมต่างๆ

กรุงเทพ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้
23.29	4.23	23.69	33.22	15.57

ตารางที่ 1 มูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดกระจายตามภาคต่าง ๆ ปี พ.ศ. 2523

ประเภทของโรงงาน	จำนวนโรงงาน		
	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด	รวม
1. ผลิตภัณฑ์จากธัญพืช	417	47,616	47,230
2. อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม	45	105	150
3. อุตสาหกรรมอาหารอื่น ๆ	621	2,196	2,817
4. อุตสาหกรรมสิ่งทอ สิ่งถัก และผลิตภัณฑ์สิ่งทอ สิ่งถัก	695	601	1,296
5. อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายซึ่งมีใช้รองเท้า	892	44	936
6. ผลิตภัณฑ์สัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์	233	111	344
7. ผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	1,564	2,871	4,436
8. ผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	297	62	359
9. การพิมพ์ การทำแฟ้ม เก็บเอกสารการเย็บเล่ม	1,649	214	1,863
10. ผลิตเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ	63	114	177
11. ผลิตภัณฑ์จากเคมี	573	284	857
12. ผลิตยางและผลิตภัณฑ์ยาง	325	363	688
13. ผลิตภัณฑ์จากพลาสติก	1,169	156	1,325
14. ผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	233	1,397	1,630
15. ผลิตโลหะขั้นมูลฐาน	260	207	467
16. ผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	3,566	907	4,473
17. ผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์	1,377	3,037	4,414
18. ผลิตเครื่องจักรเครื่องมือและเครื่องใช้ไฟฟ้า	983	289	1,272
19. ผลิตยานพาหนะและอุปกรณ์ รวมทั้งการซ่อมยานพาหนะและอุปกรณ์	1,697	2,036	3,733
20. การผลิตอื่น ๆ	45	105	150
รวมทั้งสิ้น	17,470	62,781	80,201

ที่มา : หน่วยสถิติโรงงาน กรมโรงงาน

○ การย้ายถิ่นของแรงงาน

การย้ายถิ่นสู่กรุงเทพมหานครของชาวชนบท มีกระแสนค่อนข้างสูง การเคลื่อนย้ายแรงงานชนบทไปหางานทำในเมือง พบว่า ทศวรรษ 2503 เป็นต้นมา คือช่วงทดแทนการนำเข้า การเคลื่อนย้ายแรงงาน สู่เขตกรุงเทพมหานคร มีขนาดใหญ่และดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี พ.ศ. 2523 ผู้ย้ายถิ่นฐานที่มีอายุ 5 ปี หรือมากกว่า และอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ น้อยกว่า 5 ปี มีประมาณ 400,00 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2523 ประมาณร้อยละ 30 เป็นผู้อพยพย้ายถิ่นมาจากภาคอีสาน นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาการเพิ่มประชากรของกรุงเทพมหานคร ที่อยู่ในระดับสูง ขณะที่ภาวะเจริญพันธุ์ลดต่ำลง ก็แสดงให้เห็นถึงขนาดของการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ได้เป็นอย่างดี และจากงานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ นั้น พบว่า สาเหตุมาจากความยากจนและแรงจูงใจจากค่าจ้างสูงในเขตเมือง (Porpora และคณะ, 1987)

การศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นของประชากรของนักวิชาการต่าง ๆ (Goldstein and Goldstein, 1986; Fuller and et al., 1988 และจุฬา มนัสไพบุลย์, 2539) ชี้ว่า การย้ายถิ่นของแรงงานในประเทศไทย มีความสำคัญต่อการกำหนดการเติบโตของเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2508-2513 มีจำนวน 3.3 ล้านคน และลดลงเหลือจำนวน 2.9 ล้านคนในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2523 ที่สำคัญคือ การลดลงของการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เขตชนบทสืบเนื่องจากที่ดินทำกินมีจำกัดขึ้น จากนโยบายปิดป่าของรัฐ และการประกาศเขตป่าสงวน ทำให้ชาวนาไม่สามารถขยายพื้นที่เพาะปลูกออกหรือทำการเกษตรแบบ extensive farming การย้ายถิ่นจึงเปลี่ยนทิศทาง เป็นการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เขตเมือง

ข้อมูลจากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เขตเมืองมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจากร้อยละ 10.5 ในช่วงปีพ.ศ. 2508-2513 เป็นร้อยละ 14.3 ในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2523 ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 21 การย้ายถิ่นสู่เขตเมืองในทุกรูปแบบมีอัตราที่เพิ่ม (rural exode) เช่นการย้ายถิ่นจากเขตเมืองสู่เขตเมือง และโดยเฉพาะการย้ายถิ่น

เขตเมืองสู่เขตเมือง ยังอยู่ในระดับสูงกว่าการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เขตเมือง แบบแผนการเคลื่อนนี้ ส่งเสริมการเติบโตของเมืองในประเทศไทยเป็นการเติบโตของเมืองเอกนคร ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ กรุงเทพมหานคร มีอัตราความเป็นเมืองสูงมากคือร้อยละ 6

ตาราง 2 รูปแบบการย้ายถิ่นภายในประเทศในช่วง 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2508-2513 และปีพ.ศ. 2518-2523 จำแนกตามท้องถิ่น (จำนวนประชากรหน่วยเป็นพัน)

ประเภทของการย้ายถิ่น	พ.ศ. 2508 - 2513		พ.ศ. 2518 - 2523	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ชนบท-ชนบท	2,087	62.6	1,533	52.0
ชนบท-เมือง	348	10.5	421	14.3
เมือง-ชนบท	180	5.4	278	9.4
เมือง-เมือง	297	8.9	506	17.2
ไม่มีข้อมูล	419	12.6	210	7.1
รวม	3,331	100.0	2,948	100.0

แหล่งข้อมูล : Goldstein and Goldstein, 1986

เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพการดูดซับแรงงาน ในระหว่างปี พ.ศ. 2514 - 2523 อัตราการเพิ่มของการจ้างงานในกรุงเทพฯ เฉลี่ยปีละ ร้อยละ 7.1 เทียบกับอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานปีละ ร้อยละ 7.4 ขณะเดียวกันการจ้างงานทั่วราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นเพียงปีละ ร้อยละ 3.4 เทียบกับการเพิ่มของกำลังแรงงานปีละ ร้อยละ 3.5 ตัวเลขนี้แสดงว่าระบบเศรษฐกิจมีความสามารถในการดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นดีพอสมควร (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2526 : 5(2)-27)

แต่ถ้านำระบบเศรษฐกิจพิจารณาแยกเป็นสาขา(sector) จะพบว่า ภาคอุตสาหกรรมกลับมีความสามารถในการดูดซับแรงงานต่ำ การวิจัยของสมคิด แก้วสนธิ และคณะ

(2524) เกี่ยวกับการลงทุนต่างประเทศกับภาวะจ้างงาน ก็พบว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมประเภทใช้สินค้าทุน (capital intensive) มากกว่าจะเป็นอุตสาหกรรมผลิตสินค้าประเภทใช้แรงงานหนาแน่น (labour intensive) ดังนั้น จึงทำให้อุตสาหกรรมประเภทที่ได้รับการส่งเสริมนี้มีความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่ำ มีการใช้แรงงานเป็นจำนวนน้อย และความจำเป็นในการใช้แรงงานคงตัวไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือไหวตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของเงินทุน ทั้งนี้ อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ จะมีความยืดหยุ่นเพียง 0.73 คือ การที่อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ มีความยืดหยุ่นน้อยกว่า 1 แสดงว่าการระดมทุนจากต่างประเทศ โดยการส่งเสริมในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อัตราการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนจะมีผลทำให้การเปลี่ยนแปลงในอัตราการจ้างงานน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมประเภทเครื่องกล และไฟฟ้า ซึ่งมีความยืดหยุ่นเพียง 0.351 (สิรินทร์ ปิยพฤกษ์, 2533 : 29)

เพราะฉะนั้น อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจึงเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะใช้ทุนเป็นหลัก (capital intensive) ก็โดยพิจารณาจากจำนวนแรงงานที่ใช้ และอัตราส่วนการลงทุนต่อแรงงาน (capital-labor ratio) จะสูง สาเหตุที่ทำให้เกิดแนวโน้มการผลิตที่เน้นทุน สืบเนื่องมาจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐ การได้รับการยกเว้นภาษีเครื่องจักรและวัตถุดิบ การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากสินค้านำเข้า และนโยบายค่าเงินสูง จึงเท่ากับทำให้ต้นทุนที่จ่ายไปสำหรับเครื่องจักรนั้นถูกลง การศึกษาของ Guisinger พบว่า การให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวอาจทำให้ราคาของปัจจัยทุนลดลง ประมาณร้อยละ 24-25 ซึ่งถ้าสมมติว่าค่าจ้างแรงงานไม่เปลี่ยนแปลง จะทำให้ปัจจัยทุนมีราคาต่ำกว่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างแรงงาน จึงสรุปได้ว่ามาตรการทางสิทธิประโยชน์ที่ให้อยู่ สนับสนุนให้มีการใช้เครื่องจักรมากกว่าการใช้แรงงาน

2.2 พัฒนาการของ “ระบบแรงงานรับจ้าง” ในประเทศไทย

การพัฒนาที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ภาคอุตสาหกรรมไม่ได้เป็นหัวใจสำคัญของการดูดซับแรงงาน หากพิจารณาถึงจำนวนประชากรที่ทำงานรับจ้างแล้ว ในช่วงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514-2525 พบว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ในสาขาอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2514 มีลูกจ้าง 464,650 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 19.78 ของผู้ใช้แรงงานรับจ้างทั้งหมด

มาในปีพ.ศ. 2525 จำนวนผู้รับจ้างในสาขานี้เพิ่มเป็น 1,333,300 คน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.35 ของผู้ใช้แรงงานรับจ้างทั้งหมด จะเห็นว่าสัดส่วนของผู้ใช้แรงงานในสาขานี้เปลี่ยนแปลงเพิ่มเพียงร้อยละ 1.57 เท่านั้น ขนาดของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจึงมีน้อยมาก

เมื่อพิจารณาการจัดตั้งของผู้ใช้แรงงาน พบว่า ในปีพ.ศ. 2515 มีกลุ่มลูกจ้างเพียง 8 กลุ่มที่จดทะเบียนกับรัฐ พอมาในปี พ.ศ. 2525 สหภาพแรงงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 414 สหภาพ มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 217,800 คน แยกเป็นสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ 91 แห่ง มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 136,335 คน สหภาพแรงงานที่มีการจัดตั้งที่เข้มแข็ง จะอยู่ในภาครัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่เป็นกิจการทางด้านสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการขนาดใหญ่ และมีการจ้าง “แรงงานคอปขาว” (white-collar workers) พนักงานจะมีฐานะเป็นลูกจ้างประจำ ค่าจ้างและสวัสดิการดี มีโอกาสเลื่อนขั้นและเงินเดือน และงานที่มั่นคง แต่แรงงานในภาคเอกชน แม้ว่าจะเป็นคนงานพื้นฐาน คนงานการผลิต (blue-collar workers) แต่คนงานในส่วนนี้ขาดการจัดตั้ง (unorganised) และส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ที่กระจัดกระจาย กล่าวโดยทั่วไปแล้ว แรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมไทยเป็นแรงงานที่อพยพโดยตรงจากชนบท และขาดประสบการณ์การทำงานในภาคอุตสาหกรรมมาก่อน เป็นแรงงานไร้ฝีมือและการศึกษาค่ำเมื่อแรงงานเหล่านี้ ไร้การจัดตั้ง การต่อสู้ของคนจึงสะท้อนออกในลักษณะปัจเจกบุคคล (individual solution) นั่นก็คือเมื่อไม่พอใจสภาพการจ้าง คนงานก็จะออกจากงานแล้วหางานใหม่ การเข้าออกสูงของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (labour turnover) และการขาดงาน เป็นปัญหาใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมไทย ขณะเดียวกัน ก็เป็นปัญหาค่อการสร้างระบบสหภาพแรงงาน (trade-unionism) ที่เข้มแข็งด้วย ต่างกับประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ ซึ่งแรงงานส่วนที่สำคัญนั้น เป็นแรงงานที่มาจากช่างฝีมือที่ล้มละลาย การพัฒนาอุตสาหกรรมของอังกฤษ ได้ทักษะจากแรงงานที่มีฝีมือกลุ่มนี้ก่อนที่แรงงานเหล่านี้ จะกลายเป็นแรงงานแปลกแยก (alienated labour) บนสายพานการผลิต หลังจากการเข้ามาของระบบการผลิตแบบเทเลอร์ (Taylorism) ขณะเดียวกันแรงงานมีฝีมือได้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งขึ้นในอังกฤษ และการต่อสู้จึงเป็นในลักษณะการใช้องค์กรต่อสู้ ซึ่งพัฒนามาจากประสบการณ์ในอดีตของการรวมกลุ่มแบบ “สมาคมอาชีพ” (corporation)

เพื่อแก้ปัญหา “การเข้าออกงานสูง” ในยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในอุตสาหกรรมใหญ่ ซึ่งเกิดจากการลงทุนของญี่ปุ่น เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า จะมีกลยุทธ์ ต่าง ๆ ที่จะลดปัญหาการเข้าออกจากงาน (stabilisation policy) ทั้งทางด้านค่าจ้าง การมีสวัสดิการในการทำงาน และความมั่นคงในงาน คนงานจะถูกจ้างเข้ามาในลักษณะการเป็นลูกจ้างประจำ (permanent worker) และทำงานกับบริษัทมานาน (Charoenloet และ Soonthornmhada, 1988)

โดยสรุปแล้ว ภายใต้กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ขนาดของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีน้อยมาก จากข้อเท็จจริงนี้ จึงทำให้ประชากรไทยส่วนหนึ่ง ต้องประสบกับปัญหาการว่างงาน ทั้งการว่างงานโดยเปิดเผย การทำงานแอบแฝง และการทำงานต่ำระดับ แรงงานส่วนหนึ่งจึงเคลื่อนตัวเข้าสู่สาขาบริการ (service sector) และการทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector)

การศึกษาภาคบริการ พบว่า ภาคบริการได้แสดงบทบาทสำคัญอย่างเด่นชัดในเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 มาแล้ว มูลค่าเพิ่มของภาคบริการมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 50 ของ GDP ในขณะที่สัดส่วนของเกษตรและหัตถอุตสาหกรรมรวมกันแล้วน้อยกว่าครึ่ง นอกจากนี้ภาคบริการมีบทบาทสำคัญในการจ้างงาน ในตอนปลายทศวรรษ 1980 พบว่า ภาคบริการจ้างงานถึงร้อยละ 27 ของกำลังแรงงานทั้งหมด (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ไม่ระบุปี : 1) ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ภาคบริการได้ดูดซับแรงงานมากกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมถึง 2 เท่า และภาคบริการอื่นๆ ในฐานะเป็นสาขาย่อย หรือ สาขาที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ก็ดูดซับแรงงานมากกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมทั้งหมด เป็นภาคที่มีส่วนสำคัญในการสร้างงานของคนชนบทที่ออกจากพื้นที่ที่เผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจ (เพ็งอึ้ง : หน้า 17) แรงงานชนบทส่วนหนึ่ง เลือกเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะไปภายใต้สัญญาจ้างผูกมัด (contract labour) เช่น การถูกจ้างไปทำงานก่อสร้างในโครงการใหญ่ๆ ในตะวันออกกลาง นับเป็นการเปิดมิติใหม่ของประเทศไทยในด้านการค้ามนุษย์ “การส่งออกแรงงาน” (labour-export)

ตาราง 8 การเปลี่ยนแปลงจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ

พ.ศ.	จำนวน	% เพิ่ม/ลด (เพิ่ม+ลด-)
2516	293	-
2517	-	-
2518	984	-
2519	1,287	-
2520	3,870	-30.79
2521	14,715	-200.69
2522	10,567	-280.23
2523	21,484	-28.18
2524	26,740	+108.31
2525	108,519	+24.46
2526	68,482	.36.89
2527	75,021	+9.54
2528	69,685	-7.11
รวม	401,647	

แหล่งที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงาน
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2529

8. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกับการขาดแคลนแรงงาน

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3 (ปี พ.ศ. 2515-2519) เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มปรับนโยบายการพัฒนามาสู่การส่งเสริมการส่งออก (export promotion) โดยเข้าส่งเสริมการกระจายการผลิตในภาคการเกษตร (agricultural diversification) เพื่อสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก ในปี พ.ศ. 2515 มีการปรับปรุงพรบ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก (exporting industries) เช่น การให้สิทธิพิเศษ

ยกเว้นภาษีนำเข้า และภาษีการค้าต่อชิ้นส่วนและวัตถุดิบนำเข้าเพื่อผลิตสินค้าส่งออก แต่อย่างไรก็ตามในปีต่อมา คือปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันและการเมืองภายในประเทศ จึงไม่สามารถนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจัง และในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ถูกรุมล้อมด้วยปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรง เช่น ปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้น ปัญหาการขาดดุลงบประมาณ และปัญหาหนี้ต่างประเทศ

ในช่วงนั้นทางธนาคารโลก จึงเสนอให้ไทยดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment program) อันเป็นเงื่อนไขของการกู้เงิน ทางธนาคารโลกได้เสนอมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยมีการชี้ประเด็นและที่มาของปัญหาเศรษฐกิจ เช่น การขาดดุลการค้า ปัญหาเงินเฟ้อ การพัฒนาช่องว่างของการกระจายรายได้ การเก็บภาษีนำเข้าสูง ภาวะชะงักงันของภาคเกษตรกรรม และกฎระเบียบควบคุมเงินตราต่างประเทศที่เข้มงวด ธนาคารโลกจึงเสนอให้มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยเน้นการส่งออกมากขึ้น การพัฒนาเข้าสู่ระบบการค้าเสรีโดยลดการปกป้องทางเศรษฐกิจ ลดค่าของเงิน ขยายฐานการเก็บภาษี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเปิดเสรีทางการเงิน ในปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2526 เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะถดถอย ในปี พ.ศ. 2527 มีประกาศลดค่าเงินบาท (devaluation) เพื่อสนับสนุนการส่งออก และในปี พ.ศ. 2528 การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์หลักที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ

3.1 การขยายตัวของการค้าและการลงทุน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 หลังจากที่ประเทศไทยใช้กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-led growth) และนโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรี (industrial restructuring) ทำให้เศรษฐกิจไทยถูกผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแนบแน่นผ่านการส่งออก (foreign market) การลงทุนต่างชาติ (foreign investment) และการท่องเที่ยว (foreign tourist) (Charoenloet : 1991) การอาศัยพลวัตการพัฒนาแบบเปิดส่งผลให้เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูง กล่าวคือ ร้อยละ 13.2 ในปี พ.ศ. 2531 ร้อยละ 12.3 ในปี พ.ศ. 2532 และร้อยละ 11.6 ในปี พ.ศ. 2533 จากการวิเคราะห์ที่มาของการเติบโตทางเศรษฐกิจ พบว่า อุปสงค์ภายนอก (export demand) มีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ๆ (Jansen : 1991)

ตาราง 4 แหล่งที่มาของการเจริญเติบโต

หน่วย : เปอร์เซ็นต์

ปี	อัตราการเติบโตของ GDP/ปี	ที่มาของการเติบโต		
		อุปสงค์	การทดแทนการนำเข้า	อุปสงค์ภายนอก
2503-2513	7.8	89.1	-0.6	11.4
2513-2518	5.6	87.9	-6.0	18.0
2518-2523	7.9	87.6	-11.0	23.8
2523-2528	5.6	74.0	-7.0	28.4
2528-2531	7.9	78.1	-23.4	45.3

ที่มา : Karel Jansen, "Thailand : The next Nic?" Chulalongkorn Journal of Economics, Vol 2, No. 1, 990

การเติบโตรวดเร็วนี้ มาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงกว่าภาคการเกษตร

จากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-led growth) ในช่วงปี พ.ศ. 2530- 2533 นั้น การขยายตัวของการส่งออกเกิดขึ้นจากการไหลเข้าของการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนโดยตรงและการลงทุนถือหลักทรัพย์ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา การลงทุนสุทธิเริ่มมีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 5)

ตาราง 5 การลงทุนต่างชาติสุทธิ

	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
การลงทุนโดยตรง	6,880	4,712	27,349	44,413	61,118	47,110	50,303	31,996	42,254
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	57.1	-31.5	480.5	62.4	37.6	-22.9	6.8	36.4	32.1
การลงทุนตลาด หลักทรัพย์	2,517	12,862	11,185	36,658	11,508	928.3	11,512	118,192	58,711
อัตราเพิ่ม(ร้อยละ)	-34.8	411.0	-73.0	227.7	-68.6	-91.9	1,140.1	926.7	50.3
เงินกู้	3,334	16,006	4,640	46,930	116,831	143,956	69,158	39,850	66,507
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	258.1	380.1	-129.0	911.4	148.9	23.2	-53.3	94.2	66.9
รายรับสินค้าบริการ	9,672	10,592	21,718	28,104	34,339	52,433	55,275	109,365	122,981
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	-10.6	9.5	105.0	29.4	22.2	52.7	2.9	97.9	-12.5
อื่น ๆ	3,189	4,351	9,706	16,193	14,535	24,336	12,732	14,297	14,583
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	107.6	-236.4	123.1	266.8	-189.8	67.4	-44.3	12.3	2.0
การลงทุนต่างชาติ สุทธิ	12,546	16,510	74,598	139,912	238,311	268,764	198,980	313,700	305,037
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	-36.1	31.6	351.8	87.6	70.3	12.8	-26.9	57.7	-2.8

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (2529-2537)

3.2 การลงทุนต่างชาติกับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การเติบโตเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก เป็นการพัฒนาภายใต้วงจรแห่งการเติบโตของระบบฟอร์ด (Fordism) คือการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเพิ่มค่าจ้างแท้จริง (real wage) กับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (gain in productivity) มีการพัฒนาตลาดภายในเพื่อรองรับกับการผลิตขนาดใหญ่แบบ mass production แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างยืดเยื้อ และการตกต่ำของอัตรากำไรภายในประเทศ จึงมีการเคลื่อนย้ายการลงทุนออกเพื่อแสวงหาแหล่งลงทุนที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ ในปี พ.ศ. 2527 ร้อยละ 8 ของการลงทุนต่างชาติมีทิศทางไปยังประเทศกำลังพัฒนาและเพิ่มเป็นร้อยละ 11 ในปี พ.ศ. 2533 (IMF, 1992) แต่ในระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน การเคลื่อนย้ายทุนกระแสสำคัญ กลับมีลักษณะกระจุกอยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว และมีการพัฒนาตลาดภายในสืบเนื่องมาจากการเติบโตของชนชั้นกลาง นอกจากนั้นแล้วค่าของเงินในญี่ปุ่นและประเทศนิคมส์ที่สูงขึ้น ประกอบกับค่าจ้างแพงและปัญหาขาดแคลนแรงงานจึงผลักดันให้มีการเคลื่อนย้ายออกของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นมาสู่ประเทศอาเซียน

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) มีอัตราเพิ่มสูงกว่าร้อยละ 80 ในปี พ.ศ. 2531 สำหรับทุนที่ไหลเข้าสู่สิทธิทั้งหมดจากประเทศต่าง ๆ จากตารางที่ 6 แสดงให้เห็นถึงทุนที่ไหลเข้าสู่สิทธิทั้งหมดของประเทศต่างๆ พิจารณาด้านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จะเห็นว่า ญี่ปุ่น เป็นแหล่งสำคัญที่สุดคือ เงินทุนโดยตรงสุทธิจากญี่ปุ่นในช่วงปี พ.ศ. 2531-2532 และ พ.ศ. 2533 เท่ากับ 14,605.0 และ 18,761.6 และ 27,821.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 52.2 และร้อยละ 41.1 ของการลงทุนโดยตรงสุทธิ ในขณะที่ส่วนของประเทศอื่นๆ กระจายกันออกไปมาก รองลงมาได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าสัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ถ้าไม่รวมญี่ปุ่น และอเมริกาแล้วกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่มีสัดส่วนสูงชันมาก ซึ่งถ้าพิจารณาสัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์แล้ว ฮองกงมีสัดส่วนการลงทุนโดยตรงมากที่สุด (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 8 การไหลเข้าของการลงทุนต่างชาติสุทธิจำแนกตามประเทศ

	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
สหรัฐฯ	1,239.7	1,815.7	3,184.9	5,220.6	5,844.7	5,918.6	11,788.3	5,557	3,535
(ร้อยละ)	18.7	20.1	11.4	11.4	9.0	11.5	21.9	17.8	14.2
ญี่ปุ่น	3,049.0	3,268.7	14,605.0	18,761.6	27,821.6	19,611.9	8,571.8	9,160	7,044
(ร้อยละ)	44.1	36.1	52.2	41.1	43.0	38.2	15.9	29.8	28.4
ประเทศอุตสาหกรรม ใหม่เอเชีย	1,092.9	1,505.8	6,235.5	11,032.2	14,174.7	14,614.9	17,032.2	-	-
(ร้อยละ)	15.8	16.7	22.3	24.1	21.9	28.4	31.7	-	-
ไต้หวัน	132.6	687.3	3,136.4	5,062.3	7,138.0	2,753.5	2,220.8	1,542	2,209
(ร้อยละ)	1.9	7.6	11.2	11.1	11.0	5.4	4.1	5.0	8.9
ฮ่องกง	955.7	796.2	2,794.5	5,715.7	6,549.2	11,565.5	14,549.0	5,009	6,329
(ร้อยละ)	13.8	8.8	10.0	12.5	10.1	22.5	27.1	16.1	22.5
เกาหลี	4.6	22.3	304.6	254.2	487.5	295.9	262.4	-	-
(ร้อยละ)	0.1	0.3	1.1	0.5	0.8	0.5	0.5	-	-
อาเซียน	359.9	535.4	1,648.8	2,809.6	6,439.6	6,576.2	7,170.0	-	-
(ร้อยละ)	5.2	5.9	5.9	6.1	10.0	12.8	13.3	-	-
สิงคโปร์	401.3	535.5	1,571.9	2,746.1	5,909.6	6,469.3	6,722.0	1,159	1,313
(ร้อยละ)	5.8	5.9	5.6	6.0	9.1	12.6	12.5	3.7	5.3
อื่น ๆ	(41.4)	(0.1)	74.9	63.5	530.0	106.9	3,741.0	3,081	2,207
(ร้อยละ)	0.6	0.0	0.3	0.1	0.8	0.2	7.0	9.9	8.9
ประเทศอื่น ๆ	1,112.6	1,918.1	2,291.3	7,873.6	10,414.4	4,667.5	9,202.0	-	-
(ร้อยละ)	16.1	21.2	8.2	17.2	16.1	9.1	17.1	-	-
รวม	6,908.1	9,043.7	27,963.5	45,697.6	64,695.0	51,389.1	53,764.3	31,133	24,814
(ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการดูดซับแรงงาน

การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในยุคเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจ (ปี พ.ศ. 2530-2536) มีสาเหตุมาจากการเคลื่อนย้ายทุนจากญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นเพื่อผลิตสินค้าส่งออก ทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร (1996) ในช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2530 ความสามารถในการดูดซับแรงงานของภาคการเกษตรมีสูง คือร้อยละ 40 ของผู้ที่เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่จะถูกดูดซับโดยภาคเกษตรกรรม แต่ในช่วงการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วระหว่างปี พ.ศ. 2530 - 2536 อัตราการดูดซับแรงงานจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10 ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ มีความสามารถดูดซับแรงงานเพิ่มขึ้นมาจากร้อยละ 15.7 ในช่วงปี พ.ศ. 2513-2530 เป็นร้อยละ 35.5 ในปี พ.ศ. 2530-2536 (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ความสามารถในการดูดซับแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2513-2536

	2513		2530-2536	
	จำนวนแรงงาน/ปี '(000)	ร้อยละ ของทั้งหมด	จำนวนแรงงาน/ปี '(000)	ร้อยละ ของทั้งหมด
ภาคเกษตรกรรม	268	40.7	74	10.3
ภาคอุตสาหกรรม	103	15.7	255	35.5
อื่นๆ	287	43.6	390	54.2
รวม	100.0	658	100.0	719

ที่มา : (Pasuk Phongpaichit, 1996 : 2)

○ ภาวะการจ้างงานเต็มที่

การสำมะโนประชากรและที่อยู่อาศัยในปี พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2513 นั้น รายงานว่า อัตราการว่างงานของกำลังแรงงานในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2513 คือร้อยละ 0.6 และร้อยละ 1.3 ตามลำดับ (Luechai, et.al. , p.8) สำหรับอัตราการว่างงานในช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2534 นั้น ปรากฏอยู่ในตารางที่ 8 ซึ่งอาจมีข้อควรสังเกตคือ อัตราการว่างงานในช่วงนี้มีสูงกว่าของในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2520 แต่ในกรณีที่อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 3 สามารถถือได้ว่าระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะการจ้างงานเต็มที่ (full employment) คือจะมีบุคคลจำนวนหนึ่งที่ว่างงานเพราะสมัครใจมากกว่าจะไม่มีงานทำ เพราะฉะนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา ปัญหาการว่างงานจึงมีความรุนแรงน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว

ตารางที่ 8 อัตราการว่างงาน

หน่วย : เปอร์เซนต์

	2503	2513	2523	2533	2536	2538	2539
อัตราการว่างงาน ทั้งหมด	0.6	0.4	0.9	2.2	1.5	1.1	1.1
อัตราการว่างงาน เปิดเผย	-	-	-	0.6	0.4	0.3	0.34

ที่มา : NSO, Labour Force Surve

โดยสรุปแล้ว การผนวกเศรษฐกิจไทยเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกผ่าน การส่งออก การลงทุนต่างชาติ และการท่องเที่ยว ผลการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีการขยายตัวของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมา อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำ

กล่าวได้ว่า การเติบโตนี้ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะการจ้างงานเต็มที่คือ อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 3

4. การพัฒนาภาคเกษตรกรรมกับการใช้แรงงานเข้มข้น

การพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เน้นความสำคัญที่ภาคอุตสาหกรรม นอกจากจะผลักดัน กระแสการย้ายถิ่นจากชนบท-เมือง และประชากรเขตเมืองเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วแล้ว การพัฒนายังส่งผลให้เกิดการ กระจุกตัวของความมั่งคั่ง และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ระหว่างสาขาเกษตรกรรมกับสาขาเศรษฐกิจอื่น โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรม (ตารางที่ 9) ในปี พ.ศ. 2530 กรุงเทพฯ มีสัดส่วนของประชากรเพียงร้อยละ 15.7 แต่กลับมีส่วนแบ่งของ GDP สูงถึงร้อยละ 49.0 การศึกษาการกระจายรายได้ของประเทศ (Krongkaew, 1996; Bhongmakapat, 1990 และ TDRI) ได้ข้อสรุปเดียวกันว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ไม่ได้กระจายลงสู่คนชั้นล่างของสังคม (trickle-down) ประชาชนยังคงเผชิญกับปัญหา ความยากจน โดยเฉพาะความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (relative poverty) แต่่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ “ความยากจน” กลายเป็น ปรากฏการณ์เชิงโครงสร้าง (structural) เพราะการมุ่งเน้นการส่งออก และตลาดต่างประเทศ ทำให้เกิดการละเลยการพัฒนาตลาดภายในโดยผ่านนโยบายกระจายรายได้ หรือการเพิ่ม อำนาจซื้อของประชาชน (effective demand) แต่ความเหลื่อมล้ำในสังคมก็เป็นพลวัตของ ทุนนิยมไทยในยุคการข้ามชาติ

ในสภาพแห่ง “ความยากจน” งานจึงกลายเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (economic necessity) มนุษย์ต้องดิ้นรนและแข่งขันกันทำงานเพื่อหารายได้มาเลี้ยงชีพมากกว่า ที่จะใช้ชีวิตอยู่และทำงาน การแสวงหารายได้เพื่อการอยู่รอด (survival strategy) จึงผลักดัน ให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง (labour mobility) ตลาดแรงงานทั้งในเมือง และชนบท จึงมีลักษณะตึงตัวและไม่ใช่ว่าเป็นปัญหาการมีแรงงานส่วนเกิน ในปัจจุบัน ทฤษฎี “แรงงาน ส่วนเกิน” (Lewis) จึงมีข้อจำกัดเพราะวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่า แรงงานเคลื่อนย้ายอย่าง อิสระ ขณะที่ทุนไม่เคลื่อนย้าย (immobility)

การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ไม่ได้ก่อให้เกิดการกระจายประโยชน์ ให้กับคนไทยส่วนใหญ่ เพราะไม่สามารถเพิ่มอำนาจซื้อ หรือรายได้ให้กับประชาชน การ

พัฒนาอุตสาหกรรมในที่สุดแล้วจะประสบอุปสรรคความคับแคบของตลาด การแสวงหาตลาดภายนอกจึงเป็นเป้าหมายต่อ ๆ มาของรัฐบาล ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จึงมีการส่งเสริมการส่งออก (export promotion) การส่งเสริมการส่งออกในช่วงนี้ เป็นการส่งเสริมการกระจายการผลิตเพื่อให้ชาวนาหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจกันมากขึ้น (agricultural diversification) ในภาคเกษตรกรรม จึงมีกิจกรรมการผลิตที่หลากหลายขึ้น แม้ว่าเมื่อพิจารณาขยับลงไป ในภาคเกษตรกรรม โดยแยกเป็นประเภทต่างๆแล้ว จะไม่ค่อยเห็นการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมาก เพราะกลุ่มพืช (crops) ยังคงเป็นองค์ประกอบหลักอยู่ก็ตาม (ดูตารางที่ 12) แต่ก็มีพืชเศรษฐกิจ (cash crops) ใหม่ๆ นอกเหนือจากข้าวที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้นใน ตารางที่ 13 จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2532 นั้น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง และยางพารา มีสัดส่วนของมูลค่ารวมกันทั้งสิ้นราวร้อยละ 30 ของมูลค่าภาคเกษตรกรรม สิ่งที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ที่ดินทางการเกษตรจากแต่เดิมที่เน้นหนักด้านการเพาะปลูกพืชที่เป็นอาหาร (food crops) สำหรับการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญไปสู่ระบบการเกษตรเพื่อการส่งออกมากขึ้น (Kaewthep และ Charoenkoet, 1996 ; p 3)

แต่นโยบายนี้ เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชาวนาหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจกันมากขึ้นเท่านั้น หากได้เป็นการพัฒนาภาคเกษตรให้ทันสมัยโดยผ่านการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ (intensive farming) ภาคการเกษตรยังคงถูกละเลยปล่อยให้เป็นเรื่องของเกษตรกรแต่ละคนจะทำมากบ้างน้อยบ้างตามแรงกระตุ้นของราคาในตลาดโลก สิ่งนี้จึงเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณที่จะต้องแบ่งสรรให้กับการลงทุนในภาคการเกษตร เพื่อการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรมของไทยจึงมีการพัฒนาตามแนวขยาย (extensive development) จากสถิติช่วงปี พ.ศ. 2503-2538 พบว่า อัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคการเกษตร (ราคาคงที่) เป็นร้อยละ 4.3 ต่อปี การขยายที่ดินเพาะปลูกออกไปเพิ่มในอัตราร้อยละ 3.4 และการจ้างงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 ต่อปี ทำให้อัตราเพิ่มเฉลี่ยของผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.9 ต่อปี และผลิตภาพแรงงานเพิ่มเพียงร้อยละ 2.7 โดยการเพิ่มผลผลิตเป็นผลจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไป ขณะเดียวกันมีการจ้างแรงงานเพิ่ม จึงเป็นการเกษตรใช้แรงงานเข้มข้น นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่าการเติบโตของการส่งออกผลผลิตทางด้านเกษตรก็เป็นผลมาจากการที่ชาวนาหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจหรือพืชที่มีมูลค่าสูงเพราะราคาดีมากกว่าที่จะเกิดเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการผลิต

ในขณะที่สัดส่วนของมูลค่าส่งออกข้าวได้ลดลงจากร้อยละ 33 ในปี พ.ศ. 2508 เป็นร้อยละ 19 ในปี พ.ศ. 2517 และร้อยละ 12.9 ในปี พ.ศ. 2518 การส่งออกของพืชไร่อื่นๆ กลับมีมากขึ้น เช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ แต่ก็มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเพราะ ปัญหาลัดคิวแรงงาน การเกษตรของไทยจึงเป็นการเกษตรแบบดั้งเดิม ต้องใช้แรงงานมาก (labour intensive) ภาวะขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม สามารถเห็นได้ในช่วงฤดูเพาะปลูก หรือเกี่ยวเกี่ยวที่ชาวนาจะต้องหันมาจ้างแรงงานรับจ้างมากขึ้น

ตารางที่ 9 ส่วนแบ่งรายได้จําแนกตามกลุ่มชั้นต่างๆ ในสังคม

	2518/9	2523/4	2528/9	2531/2	2533/4	2534/5	2536/7	2539
1. ร้อยละ 20 ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด	49.26	51.47	55.63	55.01	56.48	59.04	57.52	55.38
2. ร้อยละ 20 ของรายได้กลุ่มที่สอง	20.96	20.64	19.86	20.30	20.11	18.95	19.60	20.14
3. ร้อยละ 20 ของรายได้กลุ่มที่สาม	14.00	13.38	12.20	12.20	11.92	11.06	11.60	12.10
4. ร้อยละ 20 ของรายได้กลุ่มที่สี่	9.37	9.10	7.87	7.98	7.44	7.01	7.29	7.89
5. ร้อยละ 20 ของรายได้ต่ำสุด	6.05	5.41	4.55	4.51	4.05	3.94	3.99	4.49
6. ร้อยละ 40 ของกลุ่มรายได้สูงสุด	70.22	72.11	75.49	75.31	76.59	77.99	77.12	75.52
7. ร้อยละ 60 ของกลุ่มรายได้ต่ำสุด	29.78	27.89	24.51	24.69	23.41	21.01	22.88	24.48
สัมประสิทธิ์ Gini	0.426	0.479	0.481	0.485	0.522	0.536	0.525	0.497

ที่มา : Estimates derived from the NSO Socioeconomic Survey, TDRI (1994) and Kakwani and Krongkaew (1996)

ตารางที่ 10 ส่วนแบ่งรายได้ของคนไทยระหว่างปี พ.ศ. 2519-2529 ของคนใต้หวัน
และคนเกาหลี

หน่วยเปอร์เซ็นต์ของรายได้

	ไทย		2529		
	2519	2524	ไทย	ใต้หวัน	เกาหลี
20 % กลุ่มที่มีรายได้สูงสุด	49.28	51.47	55.63	38.2	42.3
- 10% รายได้สูงสุด	33.40	35.44	39.15	-	-
- 10% รายได้สูงสุดรองลงมา	15.86	16.04	16.48	-	-
20% รายได้กลุ่มที่สอง	20.96	20.64	19.86	22.6	
20% รายได้กลุ่มที่สาม	14.00	13.38	12.09	14.7	
20% รายได้กลุ่มที่สี่	9.00	0.10	7.87	13.8	
20 % กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด	6.05	5.41	4.55	8.0	18.9
- 10% รายได้ต่ำรองลงมา	3.26	3.28	2.75		
- 10% รายได้ต่ำสุด	2.46	2.13	1.80		
ส่วนแบ่งรายได้ทั้งหมด	100	100	100	100	

ตารางที่ 11 แบบแผนการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2514-2534

	การใช้ที่ดิน			
	ข้าวที่ราบ	ข้าวที่สูง	ผลไม้	พืชผัก
2514				
ภาคเหนือ	68.50	21.55	2.49	1.03
ภาคอีสาน	78.53	11.00	1.26	0.70
ภาคใต้	36.07	1.85	52.90	0.46
ภาคกลาง	75.83	15.18	3.00	1.03
ภาคตะวันออก	57.40	11.48	17.68	0.75
ภาคตะวันตก	59.36	13.09	10.02	4.37
รวม	68.18	12.45	9.42	1.05
2524				
ภาคเหนือ	63.02	28.98	2.99	0.25
ภาคอีสาน	69.79	20.76	1.06	0.15
ภาคใต้	34.96	0.85	54.59	0.17
ภาคกลาง	60.77	24.77	7.17	0.71
ภาคตะวันออก	44.89	3.97	11.45	0.12
ภาคตะวันตก	46.53	34.30	10.17	0.43
รวม	60.62	22.58	9.41	0.25
2534				
ภาคเหนือ	51.70	35.64	5.97	0.94
ภาคอีสาน	65.79	23.31	3.19	0.36
ภาคใต้	20.84	0.87	69.93	0.37
ภาคกลาง	60.77	24.77	7.17	0.71
ภาคตะวันออก	42.24	39.70	28.40	0.70
ภาคตะวันตก	5.03	38.77	41.03	20.94
รวม	60.62	22.58	9.41	0.25

ที่มา : office of Agricultural Economics, Agricultural Statistics of Thailand,
Various issues

ตารางที่ 12 สัดส่วนและอัตราการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2503-2533

หน่วย : เปอร์เซ็นต์

	ส่วนแบ่งใน GDP ภาคเกษตรกรรม						อัตราการเติบโตต่อปี		
	2503	2513	2518	2523	2528	2533	2503	2513	2523
							-13	-23	-33
การปลูกพืชไร่	74	70	70	73	71	72	4.7	4.7	3.5
ปศุสัตว์	14	11	14	13	14	15	3.5	6.6	7.6
ประมง	3	12	10	9	8	11	20.7	4.6	3.3
ป่าไม้	9	7	6	5	7	2	4.1	1.6	-4.1
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : Medhi, 1995, p37.

ตารางที่ 13 สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2503-2533

หน่วย : เปอร์เซ็นต์

	2503	2508	2513	2518	2523	2528	2532
ข้าว	53	49	48	43	39	38	42
ข้าวโพด	2	3	4	6	5	6	6
อ้อย	4	3	2	7	5	4	6
มันสำปะหลัง	2	2	2	5	9	6	6
ยางพารา	3	3	4	3	5	10	12
อื่นๆ	36	10	40	36	7	36	28
รวม	100	100	100	100	100	100	100

○ อุตสาหกรรมชนบท และระบบ putting out กับ การเคลื่อนย้ายแรงงาน

แม้ว่า รัฐบาลจะพูดถึงนโยบายกระจายความเจริญสู่ชนบทมาตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 เพื่อเป็นการสร้างงานและรายได้ให้กับประชาชนในชนบท แต่ที่ผ่านมการลงทุนขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนก็มีแนวโน้มจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบข้าง การกระจายอุตสาหกรรมลงชนบทเริ่มเป็นกระแสสำคัญหลังปี พ.ศ. 2530 ซึ่งมีสาเหตุดังนี้

4.1 นโยบายการกระจายอุตสาหกรรมของรัฐ

ตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา การกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดเป็นรายจังหวัด นั่นคือการเน้นพื้นที่ที่จะให้มีการกระจายความเจริญลงไป ในการนี้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่ประกอบกิจการในเขต 3 ซึ่งเป็นเขตส่งเสริมการลงทุน ได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุด

เขตส่งเสริมการลงทุน	
เขต 1	จำนวน 6 จังหวัด กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม
เขต 2	จำนวน 10 จังหวัด สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และนนทบุรี
เขต 3	จำนวน 60 จังหวัด และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนสู่ภูมิภาค ได้ก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นในเขต 3 อย่างเห็นได้ชัดทั้งในด้านจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริม และประเภทของกิจการ

จำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริมในเขต 3 ได้เพิ่มขึ้นสูงมาก จากเดิมปี พ.ศ. 2533-2535 มีผู้ได้รับอนุมัติ 728 โครงการ (ร้อยละ 38.23 ของจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด) เพิ่มขึ้นเป็น 2,042 โครงการ (ร้อยละ 65.16 ของจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด) หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 180.5 ส่วนเขต 1 และเขต 2 สัดส่วนของจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติลดลงจากร้อยละ 37.82 และ 23.95 เป็น 17.39 และ 17.45 ตามลำดับ (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 จำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติให้การส่งเสริมในแต่ละเขต
ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2533 - 2538

เขต	ปี			รวม	ร้อยละ	ปี			รวม	ร้อยละ
	2533	2534	2535			2536	2537	2538		
1	392	195	133	720	37.82	173	205	167	545	17.39
2	234	142	80	456	23.95	133	185	229	547	17.45
3	298	265	165	728	38.23	523	767	752	2,042	65.16
รวม	924	602	378	1,904	100.0	829	1,157	1,148	3,134	100.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

4.2 การขาดแคลนแรงงาน และลดต้นทุน

การศึกษาเรื่อง Child Labour in Manufacturing Industries in Thailand (Charoenloet and Yodkamonsat, 1996) พบว่า ปัญหาของการลงทุนในปัจจุบันคือ

ต้นทุนการผลิตสูง และการขาดแคลนแรงงานทั้ง 2 ปัจจัยนี้ เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบการพิจารณาเคลื่อนย้ายการลงทุนไปลงในชนบท (delocalisation of factories) การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อผลักดันเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบการค้าเสรี ทำให้การแข่งขันต้องเป็นไปตามบรรทัดฐานของสากล (international norms) ซึ่งอุตสาหกรรมที่ถูกกระทบมากที่สุดจากการแข่งขันคือ อุตสาหกรรมเบาและการผลิตมุ่งเพื่อการส่งออก

อุตสาหกรรมเบา (Light industries) เป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานหนาแน่น รวมไปถึงการผลิตขนาดใหญ่ที่เน้นการส่งออก (export-oriented industries) แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเบามักมีกิจการขนาดเล็ก และขนาดกลางผลิตสินค้าต่างๆ เช่น อัญมณี รองเท้า ตุ๊กตา และเครื่องหนัง ปกติแล้ว อุตสาหกรรมเหล่านี้จะต้องพึ่งการนำเข้าวัตถุดิบ และต้นทุนค่าจ้างเพื่อการอยู่รอดโดยเฉลี่ยแล้ว ค่าจ้างจะประกอบเป็นร้อยละ 20-30 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด (production cost) เพราะฉะนั้นการย้ายโรงงานไปอยู่ในชนบทแม้จะทำให้ค่าขนส่งสูงขึ้น แต่ก็มีข้อได้เปรียบคือ การได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐบาล ค่าจ้างต่ำ และมีชนบทเป็นแหล่งแรงงานจำนวนมาก

ที่ผ่านมา อุตสาหกรรมเบามีฐานการผลิตส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบข้าง แต่ในปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา มีการเคลื่อนย้ายโรงงานเข้ามาตั้งในเขต 3 จำนวนของโครงการอุตสาหกรรมเบาในเขต 3 ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก คือ จาก 48 โครงการในปี พ.ศ. 2534 เป็น 148 และ 229 โครงการในปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537 ตามลำดับ (ตารางที่ 15) อุตสาหกรรมเบามีส่วนแบ่งที่สำคัญในการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมโดยระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2537 ประมาณครึ่งหนึ่งของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมประกอบด้วยอุตสาหกรรมเบา (ตารางที่ 16)

ตารางที่ 15 โครงการอุตสาหกรรมเบาที่ได้รับการส่งเสริม จำแนกตามเขตการลงทุน

ปี	เขต 1	เขต 2	เขต 3	รวม
2534	56	27	48	131
2535	38	8	36	82
2536	38	30	148	216
2537	10	22	229	261

ที่มา : Boaed of Investment

ตารางที่ 16 การส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมประเภทอุตสาหกรรมเบา

ปี	มูลค่าการส่งออก สินค้าอุตสาหกรรม	มูลค่าการส่งออก สินค้าอุตสาหกรรมเบา	ร้อยละของการส่งออก สินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด
2533	358,879	201,279	56.1
2534	457,138	245,732	53.7
2535	520,317	265,565	51.0
2536	624,353	291,151	46.6
2537	755,455	332,668	44.0

ที่มา : Department of Business Economics, Ministry of Commerce

4.3 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเช่น

4.3.1 โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Community Base Integrated Rural Developmetn -CBIRD) ซึ่งเน้นการนำเอาอุตสาหกรรมในระบบ เช่น อุตสาหกรรมเครื่องหนัง (BATA) ไปลงในพื้นที่ชนบทโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะดึงแรงงาน

หนุ่ม-สาวให้อยู่ในชนบท เป็นการสร้างงานและรายได้ให้กับภาคการเกษตรโดยแรงงานจะมีลักษณะเป็นกึ่งชาวนา-กึ่งคนงาน (semi-peasant, semi-workers)

4.3.2 การพัฒนา “เศรษฐกิจชุมชน” (social economy) ของ Ngo ร่วมมือกับกลุ่มแม่บ้าน (homeworkers) เพื่อรับงานมาทำโดยมีระบบสหกรณ์ (cooperative) เป็นศูนย์กลางของกิจกรรม

4.4 การขยายตัวของระบบ putting-out ในชนบท

ในช่วงการใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการส่งออก สิ่งที่เห็นควบคู่กับการเติบโตเศรษฐกิจคือ การพัฒนาขึ้นมาของเศรษฐกิจขนาน (parallel economy) หรือเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ธุรกิจเหล่านี้จะเป็นการประกอบการกันภายในครอบครัว มีการจ้างแรงงาน เป็นธุรกิจขนาดเล็กแต่ไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายเพื่อประกอบการแต่ก็ไม่ใช่ “ธุรกิจนอกกฎหมาย” เพราะรัฐยินยอมละเว้นการดำรงอยู่ของกิจกรรมเหล่านี้ หลายคนเรียกปรากฏการณ์เหล่านี้ว่า การเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบ และเฟื่องฟูมากในกิจการการตัดเย็บเสื้อผ้า โดยปกติแล้ว ธุรกิจห้องแถวเหล่านี้ จะกระจายตัวอยู่ในชุมชนแออัดและใช้แรงงานที่มาจากชนบท

ในปัจจุบัน การขาดแคลนแรงงาน (ยุติธรรมและสันติ, 2535) ทำให้เกิดการกระจายระบบรับช่วง ทั้งที่เป็นส่วนที่จัดการมาจากโรงงานและร้านค้า (trading firm) เพื่อกระจายการรับช่วงการผลิตออกไปในชนบท ในระบบรับช่วงนี้ ทำให้คนกลาง (middle-men) เข้ามามีบทบาท ทั้งในการจัดออร์เดอร์ และวัสดุเพื่อนำมาแจกจ่ายให้ชาวบ้านเพื่อผลิตโดยรับซื้อและจ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น (putting-out system) ในภาคเหนือ โรงงานบางแห่งจะทำการตัด แยกเสื้อผ้าเป็นชิ้น และกระจายให้หมู่บ้านทำๆ แต่เฉพาะส่วนเฉพาะชิ้น การประกอบขึ้นเป็นทั้งตัวอาจจะให้หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งทำ เพราะฉะนั้น การแยกการผลิตออกเป็นส่วน (simplification of work) จึงเปิดโอกาสให้เกิดการกระจายการผลิตของผู้รับช่วงรายย่อย (proliferation of small producers) และมีการระดมแรงงานมาใช้กันอย่างเข้มข้น

โดยสรุปแล้ว กล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน ชวนาจึงไม่ใช่ทำงานในภาคการเกษตรอย่างเดียว แต่รายได้ส่วนสำคัญของครอบครัวกว่าร้อยละ 60 มาจากการทำงานนอกภาคการเกษตร ตลาดแรงงานชนบทจึงมีลักษณะตึงตัว การขาดแคลนแรงงานในภาคการเกษตรสามารถเห็นได้จากการที่ชวนาเริ่มนำเอาเครื่องทุ่นแรงเข้ามาใช้ มีการจ้างแรงงานในการเกษตรและการใช้แรงงานต่างชาติ นอกจากนี้ การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท เช่น นิคมอุตสาหกรรมยังเป็นสาเหตุของการแก่งแย่งแรงงานระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม และระหว่างอุตสาหกรรมพื้นบ้านกับนิคมอุตสาหกรรม

ตารางที่ 17 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการลดลงของการย้ายถิ่น ระหว่างชนบท-ชนบท กล่าวคือมีจำนวนร้อยละ 45.2 หรือคิดเป็นประมาณ 1,615,200 คน รองลงมาเป็นการย้ายถิ่นระหว่างเขตเมืองไปสู่เขตชนบท คือประมาณร้อยละ 32.2 และการย้ายระหว่างเขตชนบทไปยังเขตเมืองร้อยละ 15.5 สำหรับการย้ายถิ่นระหว่างเขตเมืองด้วยกันมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ คือประมาณร้อยละ 6.1

ตารางที่ 17 รูปแบบการย้ายถิ่นภายในประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2533-2535

	จำนวน (หน่วย : พันคน)	ร้อยละ
ชนบท-ชนบท	1,615	45.2
ชนบท-เมือง	553	15.5
เมือง-ชนบท	1,148	32.2
เมือง-เมือง	220	6.1
ไม่มีข้อมูล	33	1.0
รวม	3,569	100.0

แหล่งที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533-2535

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวโน้มการย้ายถิ่นจากเมืองไปยังชนบทเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคของรัฐบาล ส่งผลให้มีการย้ายถิ่นไปสู่ภูมิภาคสูงขึ้น โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งรองรับการย้ายถิ่นเข้าสู่สูงสุด (จุฑา มณีสไพบูลย์, 2538 : 5-17)

5. ปรากฏการณ์การขาดแคลนแรงงานกับค่าจ้างต่ำ

โดยปกติแล้ว เมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาเข้าสู่ภาวะการจ้างงานเต็มที่ (full employment) เกิดการขาดแคลนแรงงาน การขยายตัวของอุปสงค์แรงงานจะนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง ในช่วงนี้ สหภาพแรงงานจะมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถเรียกร้องการขึ้นค่าจ้างและสวัสดิการได้มาก แต่ในกรณีของประเทศไทย การพัฒนาได้นำมาสู่สภาพที่ขัดแย้งกันใน 2 ลักษณะ คือ ในด้านหนึ่ง ในระบบเศรษฐกิจมีอัตราการว่างงานต่ำ และเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน แต่ในอีกด้านหนึ่งคือ การดำรงอยู่ของแรงงานราคาถูกค่าจ้างต่ำ (Low Wage Regime)

แรงงานรับจ้าง (Wage labour) คือแรงงานที่ถูกแยกออกจากปัจจัยการผลิตและปัจจัยการ ยังชีพ จึงดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยการขายแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง ค่าจ้างคือ ราคาของพลังแรงงานซึ่งจะต้องครอบคลุมต้นทุนการผลิตซ้ำ (reproduction cost of labour) ในแนวคิดของคลาสสิก ภายใต้ระบบการแข่งขันสมบูรณ์ ค่าจ้างจะอยู่ในระดับการครองชีพ (subsistence wage) แต่ในบางกรณี ค่าจ้างอาจจะอยู่สูงกว่าต้นทุนการผลิตซ้ำของพลังแรงงาน ถ้าแรงงานมีการจัดตั้งเป็นสหภาพและมีอำนาจต่อรองสูง

ก่อนอื่น เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทย ค่าจ้างมักจะถูกกดให้ต่ำ อยู่ในระดับยังชีพมาตลอดเพราะนายทุนสามารถผลักค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งออกไปให้ภาคที่ไม่ใช่ทุนนิยม (pre-capitalist) เข้ามาแบกรับภาระ

5.1. การเปลี่ยนแปลงทางประชากร

ในต้นทศวรรษที่ 20 ราวปี พ.ศ. 2454 นั้น ประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 8 ล้านคน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2490 - 2503 มีการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่

สำคัญเกิดขึ้น กล่าวคือจำนวนประชากรทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นจากราว 17.4 ล้านคน เป็น 26.2 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 50 โดยมีอัตราการเจริญเติบโต ร้อยละ 3.2 ต่อปี และในช่วงเวลาต่อมา คือในปี พ.ศ. 2513 มีประชากรสูงขึ้นเป็น 34.4 ล้านคน ซึ่งเป็นอัตราการเจริญเติบโตราวร้อยละ 2.7 ต่อปี และในปี พ.ศ. 2513 ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายประชากรและสนับสนุนให้มีการวางแผนครอบครัว อัตราการเกิดจึงมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว และลดลงมาเหลือ ร้อยละ 1.6 ต่อปี ในปัจจุบันนี้ การลดลงอย่างรวดเร็วของระดับภาวะเจริญพันธุ์ ได้นำมาสู่ “ การปฏิวัติขนาดของครอบครัว ” (กุศลสุนทรธาดา, 2539)สตรีไทยมีบุตรตลอดช่วงวัยเจริญพันธุ์สูงถึง 5-6 คน ได้เปลี่ยนมาเป็นระดับที่สตรีไทยโดยมีบุตรไม่เกิน 2 คน พิจารณาในแง่แล้วคือ การลดภาระของครอบครัวในการเลี้ยงดูบุตร (dependent) ในระยะสั้นแล้ว แนวโน้มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการลงทุน เพราะไม่ต้องจ่ายค่าจ้างสูง

5.2. จากการสำรวจของมูลนิธิอานามณ์ พงศ์พจน์ เกี่ยวกับแบบแผนค่าใช้จ่ายของแรงงานในปี พ.ศ. 2539 พบว่า อาหารประกอบเป็นสัดส่วนสำคัญของค่าใช้จ่ายของแรงงานคือ ร้อยละ 41.67 (Kokit, 1996 : 14) สำหรับคนงานที่เป็นโสด ร้อยละ 91.3 ต้องซื้ออาหารกินเองทั้ง 3 มื้อ ซึ่งโดยทั่วไปการดำรงอยู่ของเศรษฐกิจนอกระบบ จึงทำให้นายจ้างสามารถจ่ายค่าจ้างต่ำได้

5.3. ในอดีตการแทรกแซงของรัฐเพื่อกำหนดราคาข้าวในประเทศผ่านการเก็บภาษีพรีเมียม จึงเป็นการตรึงราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำไว้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการลงทุน

5.4. การพัฒนาอุตสาหกรรมได้นำมาสู่การขยายตัวของ “ ระบบแรงงานรับจ้างไม่เต็มรูปแบบ ” (incomplete wage labour)

ถ้าพิจารณาการจ้างงานนอกภาคการเกษตรพบว่า สาขาก่อสร้างมีการขยายตัวของการจ้างงานมากที่สุด ร้อยละ 8.3 ต่อปี รองลงมาได้แก่ สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งมีอัตราเพิ่มร้อยละ 7.4 และร้อยละ 6.7 ต่อปี ตามลำดับ ขณะที่การจ้างงานภาคการเกษตร

ขยายตัวเพียงร้อยละ 1.8 ต่อปี การขยายตัวของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของระบบแรงงานรับจ้าง (wage labour) ซึ่งสะท้อนถึงทางการผลิตพื้นฐานในระบบทุนนิยมหรือพูดในอีกแง่หนึ่งคือ การขยายตัวของแรงงานรับจ้างเป็นดัชนีชี้ถึงการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) โดยจะเห็นว่าในปี 2513 แรงงานรับจ้าง (ลูกจ้างในภาครัฐและเอกชน) มีทั้งหมด 1.7 ล้านคน มาในปี พ.ศ. 2533 เพิ่มขึ้นเป็น 6 ล้าน ในปัจจุบันแรงงานรับจ้างประกอบเป็นร้อยละ 60 ของแรงงานนอกภาคการเกษตร พิจารณาในแง่แล้ว อาจสรุปได้ว่าประเทศไทยกำลังพัฒนาเข้าสู่ความเป็นนิคมหรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากชนบท การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยจากสังคมเกษตรเป็นอุตสาหกรรม (transition) เติบโตตามรอยเท้าของประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นต้นฉบับของทุนนิยม (classic model) นั่นคือการโยกย้ายกำลังแรงงานออกจากภาคการเกษตร (primary) สู่ภาคอุตสาหกรรม (secondary) และภาคบริการ (tertiary) ในที่สุด

เมื่อกลับมาพิจารณากระบวนการเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรมของไทย และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการจ้างงาน จะพบว่า มีลักษณะเฉพาะ (particularity) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย แม้ว่าจะสอดคล้องของการพัฒนาประเทศไปสู่ “ความทันสมัย” แต่ภาคเกษตรยังคงเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่สำคัญมาโดยตลอดสัดส่วนของผู้มีงานทำภาคการเกษตรต่อผู้มีงานทำทั้งหมดยังเป็นร้อยละ 59.2 ในปี พ.ศ. 2533 ทั้ง ๆ ที่เราผ่านการพัฒนามา 30 ปี มีการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมจนภาคอุตสาหกรรมได้กลายเป็น “หัวจักร” นำพาและการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) แต่การขยายตัวของแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างจำกัด

จากการสำรวจแรงงานของกรมแรงงานเกี่ยวกับจำนวนลูกจ้างหรือผู้ที่ขายแรงงานเพื่อแลกค่าจ้าง (wage workers) ในปี พ.ศ. 2533 พบว่ามีจำนวนทั้งหมด 3 ล้านคน ขณะที่การสำรวจแรงงาน (Labour force survey) ระบุว่าทั้งหมด 4.5 ล้านคน ความแตกต่างของตัวเลขอยู่ที่ช่วงระยะเวลาของการสำรวจ เช่น ช่วงที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาล

แต่จากลักษณะของผู้ใช้แรงงานนอกภาคการเกษตร (nonfarm wage labour) สามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน

- (1) ลูกจ้างที่มีความมั่นคงในงาน ซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีจำนวน 2 ล้านคนจากคนงานทั้งหมด 4.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 45
 - (2) ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก : 1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 22
 - (3) ลูกจ้างชั่วคราว หรือเคลื่อนย้ายสูง : 1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 22
 - (4) ลูกจ้างตามฤดูกาล : 500,000 คน หรือร้อยละ 11 ของแรงงานรับจ้าง
- (Oudin : 1992)

จากสถิติดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยต่างจากประสบการณ์ของตะวันตกตรงที่ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมมิได้นำมาสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากชนบทอย่างขนานใหญ่ ในปัจจุบันประมาณร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานยังอยู่ในภาคการเกษตร ประการที่สอง ถึงแม้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการพัฒนา แต่สาขาอุตสาหกรรม (ไม่รวมก่อสร้าง) มีการจ้างงานเพียงร้อยละ 13 ของการจ้างงานทั้งหมด หรือ 4.5 ล้านคน ประการที่สาม แรงงานรับจ้างในอุตสาหกรรมที่ทันสมัย (wage labour) เป็นสัดส่วนที่น้อยมากของกำลังแรงงานทั้งหมด กล่าวคือมีเพียง 2 ล้านคน จากกำลังแรงงานทั้งหมดกว่า 30 ล้านคน ประการที่สี่ สำหรับแรงงานในสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในปี 2533 มีอยู่ 56,181 แห่ง (รวมกิจการพาณิชย์ บริการ การผลิต ขนส่ง และก่อสร้าง) ในจำนวนนี้มีสถานประกอบการ 2 ใน 3 ของสถานประกอบการทั้งหมดที่มีแรงงานน้อยกว่า 50 คน สถานประกอบการที่มีคนงานเกิน 1,000 คน มีเพียง 725 แห่ง เป็นสถานประกอบการประเภทสิ่งทอ และตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องประดับพวกชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ รองเท้า อาหารกระป๋อง และแช่แข็ง เพราะฉะนั้นแรงงานส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงาน และขาดอำนาจต่อรองเพราะไม่มีการจัดตั้ง (unorganised labour)

ในขณะนี้ จึงกล่าวได้ว่าพัฒนาการของทุนนิยมไทย แรงงานรับจ้าง (wage labour) เป็นสัดส่วนที่น้อยมากในภาคเศรษฐกิจทั้งหมด การสะสมทุนในกรณีของไทย ไม่ได้นำมาสู่กระบวนการกลายเป็นกรรมาชีพ (proletarianization) เช่นเดียวกับประสบการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมของตะวันตก แรงงานส่วนใหญ่ ยังคงอยู่ในชนบทและไม่ได้ถูกแยกสลายออกจากที่ดินทำกิน แรงงานที่ย้ายถิ่นชนบทสู่เมือง ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นแรงงาน

ที่เคลื่อนย้ายตามฤดูกาล และมีสถานภาพกึ่งชาวนา-กึ่งกรรมกร (seasonal workers) ขณะที่อัตราการเข้าออกจากรองานของคนงานในภาคอุตสาหกรรม (labour turnover) อยู่ในระดับสูง จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบสหภาพแรงงาน และอำนาจต่อรอง และการพัฒนาขึ้นมาของชนชั้นคนงานสมัยใหม่ (modern working class)

ตารางที่ 18 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน แยกตามสาขาเศรษฐกิจ.

หน่วย : เปอร์เซนต์

สาขาเศรษฐกิจ	2503 ร้อยละ ของ GDP	2503 ร้อยละ ของการ จ้างงาน	2513 ร้อยละ ของ GDP	2513 ร้อยละ ของการ จ้างงาน	2538 ร้อยละ of GDP	2538 ร้อยละ ของการ จ้างงาน
เกษตรกรรมและประมง	39.8	82.0	29.7	78.3	10.2	53.0
การทำเหมืองแร่	1.1	0.2	1.6	0.5	1.5	0.2
อุตสาหกรรม	12.6	3.4	17.6	4.1	28.2	13.6
ก่อสร้าง	4.6	0.5	6.3	1.1	7.0	5.3
สาธารณูปโภค	0.4	0.1	1.2	0.2	2.4	0.5
ขนส่งและการสื่อสาร	7.5	5.6	6.9	5.2	7.5	12.4
การค้า	15.2	1.2	17.1	1.6	16.7	2.9
บริการ	9.6	4.7	9.3	7.0	12.9	12.1
อื่นๆ	-	1.8	-	0.9	-	-
รวม	100	100	100	100	100	100

ที่มา : Bank of Thailand, Annual Economic Report. Table do not include ownership of dwelling; public administration and defence, banking, insurance, real estate figures.

5.5 แรงงานสตรีได้กลายเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญในภาคการผลิตมาโดยตลอด

ในช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2523 การอพยพออกจากชนบทโดยเฉลี่ยต่อปีสำหรับแรงงานสตรีร้อยละ 6 และสำหรับชายร้อยละ 5.5 ในขณะที่การอพยพเข้าเมืองเฉลี่ยต่อปีของสตรีร้อยละ 32 และชายร้อยละ 30.4

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527-2528 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การขยายตัวของการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น สิ่งทอ ดัดเย็บ เสื้อผ้า และชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ มีการจ้างแรงงานสตรีเป็นจำนวนมาก ในจำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งหมดมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด ซึ่งจำนวนแรงงานดังกล่าวนี้โดยส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมต้น คิดเป็นร้อยละ 85 ของแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งหมด และประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนแรงงานดังกล่าวอยู่ในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ทำหน้าที่เป็นช่างเย็บ ช่างรีด เป็นต้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ : 2538) แม้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราการเข้าร่วมแรงงานของสตรีสูงที่สุดคือเท่ากับร้อยละ 76.3 พ.ศ. 2527 เมื่อเทียบกับฮ่องกงร้อยละ 48.6 พ.ศ. 2530 อินโดนีเซียร้อยละ 50.9 พ.ศ. 2529 ญี่ปุ่นร้อยละ 48.6 พ.ศ. 2530 ฟิลิปปินส์ ร้อยละ 20.0 พ.ศ. 2530 สิงคโปร์ร้อยละ 47 พ.ศ. 2530 เกาหลีใต้ร้อยละ 44.9 พ.ศ. 2530 แต่การปลดปล่อยสตรี ส่วนใหญ่ก็อยู่ในตลาดล่างซึ่งเป็นการจ้างแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ค่าจ้างต่ำจากการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Charoenloet and Soonthondhada : 1988) พบว่า แรงงานสตรีจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชายร้อยละ 20 และงานที่สตรีทำส่วนใหญ่คือ งานบนสายพานการผลิต (assembly line) ซึ่งเป็นงานจำเจ ซ้ำซาก และขาดโอกาสที่จะพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

5.6 การจ้างในตลาดแรงงานเชิงซ้อน (Segmentation of the labour market)

ในอดีต ประเทศไทยสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นได้อย่างรวดเร็ว แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้กลายเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดซึ่งต้องเผชิญกับการแข่งขันกับต่างประเทศ ทั้งการแข่งขันที่มาจากผู้ผลิตสินค้าในตลาดล่าง ทั้งนี้เพราะมีผู้ผลิตรายใหม่ เช่น จีน เวียดนาม หรืออินโดนีเซีย ซึ่งมีค่าแรงถูกกว่า และสามารถหาซื้อเทคโนโลยีทันสมัยมาครอบครองได้ ทำให้วงจรชีวิตของสินค้าสั้นลง เช่น สิ่งทอ ฯลฯ ในอีกด้านหนึ่ง การที่ไทยจะเข้าไปแข่งขันผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ และใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น เป็นเรื่องที่ลำบากเพราะไทยขาดการวางนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมระยะยาว หรือขาดฐานเทคโนโลยีและมีแรงงานที่มีการศึกษาดำกว่าร้อยละ 80 ของกำลังแรงงานมีการศึกษาเพียงชั้นต้นหรือต่ำกว่า

บนทาง 2 แพร่ง คือ ระหว่างการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยี และงานที่มีทักษะและประสิทธิภาพการผลิตกับการยืดกระบวนการสะสมทุนแบบขยาย (extensive accumulation) โดยเฉพาะแรงงานราคาถูก และการลดต้นทุน (cut-cost strategy) ซึ่งก็ดูเหมือนว่า ไทยไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ หรือรัฐได้เลือกเอาแนวทางหลังในกลยุทธ์การแข่งขัน การลดต้นทุน หมายความว่าจะทำให้ค่าจ้างถูกลงได้อย่างไร เพราะเป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อราคาโดยตรง การแข่งขันกันด้วยราคา (price cutting) นั้น แสดงให้เห็นว่าแรงงานยังถูกมองว่าเป็นต้นทุน (cost) มากกว่าที่จะเป็นอุปสงค์ หรือกำลังซื้อสินค้า ในกรณีที่แรงงานไม่ได้ถูกผนึกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุน (integration) หรือเป็นตลาดเพื่อการบริโภค การลงทุนจึงมักจะนำมาสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงาน การกดค่าจ้าง และสวัสดิการ

ในภาวะที่เศรษฐกิจโลกซบเซา ตลาดมีการปกป้องและแข่งขันสูงทางเอกชนก็พยายามสรรหาวิธีการต่างๆ เพื่อลดต้นทุนโดยเฉพาะการลดค่าใช้จ่าย “ประจำ” ในปัจจุบันทางบริษัทเอกชนหลายแห่งพยายามนำการบริหารแรงงานแบบยืดหยุ่น (flexibility) มาใช้คือ การปลดออก ควบคู่กับการจ้างงานแบบชั่วคราว การจ้างตามสัญญาจ้างงานระยะสั้น คนงานจ้างเหมา ฯลฯ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้เปิดโอกาสให้นายทุนสามารถลดจำนวนพนักงานในบริษัทลง ขณะเดียวกันก็มีการปรับโครงสร้างการจ้างงานในบริษัทใหม่ดังนี้

1. ปลดคนงานประจำจำนวนหนึ่งออกเพื่อรักษาคนงานส่วนน้อยไว้คนงานเหล่านี้จะเป็นแกนการผลิตของบริษัท เป็นแรงงานที่มีฝีมือ มีแรงจูงใจต่างๆ ที่จะทำงานให้บริษัท เช่น ค่าจ้าง สวัสดิการดี และมีความมั่นคงในงานเป็นการตอบแทนต่อความจงรักภักดีต่อบริษัท คนงานเหล่านี้ยังมีโอกาสก้าวหน้า และเลื่อนตำแหน่งตามการเจริญเติบโตของบริษัท

2. ทางบริษัทจะมียุทธศาสตร์จ้างแรงงานชั่วคราว หรือใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น เป็นแรงงานที่ขาดการจัดตั้งและอำนาจต่อรองเพราะสามารถที่จะถูกเลิกจ้างได้โดยไม่มีการต่อสัญญา

3. การจ้างเป็นชั่วโมงหรือรายวัน เพื่อทำงานเฉพาะอย่างเช่น การซ่อมแซมเครื่องจักร

4. ส่วนการจ้างเหมา ก็เป็นการจ้างงานอีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นมากมายในระยะหลัง เช่น การจ้างคนงานเหมา หรือการจ้างงานให้บริษัทอื่นเข้ามารับช่วงทำ (subcontracting) ทำให้บริษัทสามารถปรับการผลิตได้ตามความผันแปรของตลาด

ดังนั้นถ้าแรงงานรับจ้าง (wage labour) หมายถึงบุคคลที่ขายพลังแรงงาน หรือ capacity to work เพื่อแลกกับค่าจ้าง ซึ่งก็คือ การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีการใช้สัญญาจ้างงาน กฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และสวัสดิการ แต่ในปัจจุบัน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจกลับมีการขยายตัวของการจ้างแรงงานที่ไม่เป็นทางการ และขาดการคุ้มครอง จากการศึกษาเกี่ยวกับการจ้างงานชั่วคราวในอุตสาหกรรมสิ่งทอ โรงแรม อุตสาหกรรมเครื่องดื่มและอาหาร ในปี พ.ศ. 2531 พบว่าจากพนักงานทั้งหมด 32,062 คน ที่ทำการสำรวจในเขตพระประแดง ร้อยละ 18.5 เป็นพนักงานที่มีสถานภาพชั่วคราว การจ้างงานแบบชั่วคราวถูกใช้อย่างแพร่หลายในเขตอุตสาหกรรมอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ ในสถานประกอบการ 31 แห่ง ซึ่งมีคนงานทั้งหมด 9,377 คน ประมาณร้อยละ 60 เป็นคนงานที่ถูกจ้างเข้ามาแบบชั่วคราว ในย่านรังสิต

เพราะฉะนั้น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนงานในโรงงาน หรือคนงานที่มีสถานภาพและผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน ได้ถูกแทนด้วยคนงานที่มีสถานภาพที่แตกต่างกัน และผลประโยชน์ที่การรวมตัวกัน หรือการสร้างเอกภาพของขบวนการแรงงานจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้แรงงานมีอำนาจการต่อรองต่ำ

5.7 การนำเข้าแรงงานต่างชาติ

ในช่วงนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การขยายตัวของอุตสาหกรรมไปในชนบทโดยเฉพาะการลงทุนในเขต 3 หรือการเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลของการผลักดันจากรัฐบาลโดยการให้สิทธิประโยชน์และการกระจายโครงสร้างพื้นฐาน แต่สาเหตุหนึ่งของการเคลื่อนย้ายออกคือ การขาดแคลน

แรงงานและแรงงานราคาถูกในช่วงที่ผ่านมา จึงมีเสียงเรียกร้องจากนักธุรกิจในส่วนภูมิภาคให้มีการเปิด “นำเข้า” แรงงานต่างชาติอย่างเสรี

การสนองตอบข้อเรียกร้องนี้ ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในนโยบายแรงงานต่างชาติของรัฐโดยในระยะแรกให้กำหนดพื้นที่ 4 จังหวัดติดชายแดนเป็นเขตทดลองให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ ซึ่งต่อมาก็ได้ขยายเป็น 10 จังหวัด ในช่วงนั้น แม้จะมีการโอนฐานการผลิตโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น ดัดเย็บเสื้อผ้าและรองเท้าเข้าไปตั้งในบางจังหวัดติดชายแดน (economy of the Border-line) แต่ตามข้อเท็จจริง กลับพบว่าแรงงานต่างชาติได้เคลื่อนย้ายลงไปสู่จังหวัดต่างๆ รวมทั้งกรุงเทพฯ ด้วย ซึ่งมักจะมีโครงการใหญ่ๆ หรือการก่อสร้าง โดยมีการประมาณการว่ามีคนงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยกว่า 1 ล้านคน ซึ่งมาจากประเทศพม่าเป็นส่วนใหญ่ แรงงานต่างชาติเหล่านี้เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่จะทำงานประเภท “ 3 ส ” ที่แรงงานไทยไม่ยอมทำ คือ สกปรก เสี่ยงอันตราย และสุดลำบาก แรงงานต่างชาติจะพบมากในงานการเกษตร เช่น สวนยาง ประมง และก่อสร้าง โดยได้รับค่าจ้างระหว่าง 50-100 บาทต่อวัน

มติของกรม เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ได้ขยายจังหวัดออกไปเป็น 43 จังหวัด โดยเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนคนงานต่างชาติที่เข้ามาก่อนมติกรม และสามารถที่จะได้ work permit มีกำหนดเวลา 2 ปี ขณะเดียวกัน ก็มีการกำหนดสาขาที่ให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้อย่างถูกกฎหมายคือ เกษตร ประมง และอุตสาหกรรมบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการประมง ขนส่งทางน้ำ และก่อสร้าง แม้นโยบายแรงงานต่างชาติของรัฐ จะพยายามเน้นว่าเป็นนโยบายที่จะควบคุมการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ เพื่อการจดทะเบียนและรอกการส่งกลับ แต่อย่างไรก็ตาม คงจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่าแนวคิดแต่แรกเลย ก็คือ การนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อแก้ไขภาวะขาดแคลนแรงงาน หรือแรงงานราคาถูก ในปัจจุบันไทยจึงเป็นทั้งประเทศผู้ส่งออกและนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ สิ่งที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้นในระบบทุนนิยมไทยคือ การแบ่งงานกันทำตามเชื้อชาติ หรือวัฒนธรรม (cultural division of labour)

การพิจารณาแรงงานต่างชาติในกรอบของเศรษฐกิจ หรือการขาดแคลนแรงงาน เป็นมิติที่แคบเพราะมอง แรงงานเป็นเพียงปัจจัยการผลิต และไม่ใช่ “ คน” เพราะ ฉะนั้น การพิจารณาว่าจะปิดหรือเปิดพรมแดนโดยใช้ความต้องการของตลาดแรงงานและการ จ้างงานของภาคธุรกิจเป็นหลัก จึงเป็นการโยกการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศกับ วัฏจักรเศรษฐกิจ และความผันแปรของตลาดโลก (economic cycle) ในช่วงที่เศรษฐกิจ ขยายตัว หรือต้องเผชิญกับภาวะการแข่งขันสูง ก็จะเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติ เพราะ “ ขาดแคลนแรงงาน” หรือและ “ ค่าแรงถูก” เพราะฉะนั้น แรงงานต่างชาติที่ ถูกดูดซับเข้ามาสู่การผลิต จะต้องประสบกับปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของ สภาพการจ้างขาดสวัสดิการและความมั่นคงในงาน ขณะเดียวกัน เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะถด ถอย จะมีนโยบายผลักดันออก และการปกป้อง “ การจ้างงานภายในประเทศ” มีการใช้ มาตรการต่างๆ เช่น การสอดส่อง ตรวจสอบ การใช้กำลังเพื่อผลักดัน ฯลฯ ภาวะเช่นนี้ จะนำ มาสู่การเผชิญหน้าและการใช้ความรุนแรงการปราบปรามจากอำนาจรัฐ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ แรงงานข้ามชาติได้กลายเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในสังคม การเปิดเฉพาะส่วนของตลาดแรงงานคือการกีดกันตลาดเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ ทุนทั้งในแง่ของการสร้างแรงงานส่วนเกินค่าแรงถูก และการลดทอนอำนาจการต่อรอง ของสหภาพแรงงานไทย

6. นโยบายของรัฐต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ

6.1 ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติราคาถูก

เมื่อพิจารณารูปแบบและขั้นตอนการเติบโตของเศรษฐกิจไทย สามารถแบ่งได้ เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นนโยบายการ พัฒนาที่รัฐใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2503 ถึง ปี พ.ศ. 2528

ขั้นตอนสอง คือการส่งออกโดยเริ่มส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรในปี พ.ศ.2516 และการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา

การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ส่งผลให้การผลิตทดแทนการนำเข้า ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ระหว่างร้อยละ 7 ถึงร้อยละ 8 ต่อปี แต่การพัฒนาที่ผ่านมา มีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการคือ

6.1.1 ปัญหาการกระจุกตัวของการลงทุนในเขตเมือง ซึ่งมีสาเหตุมาจาก ปัจจัยต่างๆ เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลที่มุ่งเน้นความสำคัญของภาค เศรษฐกิจเมือง การมีโครงสร้างพื้นฐาน และความสะดวกเพราะอยู่ใกล้ตลาด การพัฒนา อุตสาหกรรมจึงมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และ จังหวัดรอบข้าง ทำให้ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบทวิภาค ภาคเศรษฐกิจของเมืองที่มี อุตสาหกรรมที่ทันสมัย และภาคชนบท ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 ประกอบ อาชีพดั้งเดิมในภาคเกษตรกรรม (traditional sector) การพัฒนาทำให้ช่องว่างระหว่างเมือง กับชนบทขยายตัวออกไป

6.1.2 ปัญหาการกระจายรายได้ การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้เกิดความ เหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน เป็นสาเหตุสำคัญของความยากจนในชนบท เมื่อ เกษตรกรมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ความยากจนจึงผลักดันให้ชาวนาและ ครอบครัวใช้กลยุทธ์ในการอยู่รอดโดยการส่งสมาชิกเข้ามาทำงานในเมือง เป็นการอพยพ เคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง (rural-urban migration) กล่าวได้ว่า ในช่วงที่รัฐใช้ นโยบายทดแทนการนำเข้าการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองเป็นกระแสสำคัญและ เป็นสาเหตุของการขยายตัวความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองเอกนคร

การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การเติบโตของเศรษฐกิจไทยอยู่ในอัตราเร่ง โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 เฉลี่ยแล้วกว่าร้อยละ 10 ซึ่งเป็นผลของการพัฒนา เศรษฐกิจและการบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก การบูรณาการทาง เศรษฐกิจ (economic integration) ผ่านการขยายตัวของการลงทุนต่างชาติ การส่งออก และการ ท่องเที่ยว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงคือ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น สิ่งทอ ดัดเย็บเสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี และดอกไม้ประดิษฐ์ อุตสาหกรรมเหล่านี้ ต้องการแรงงานมากแต่เป็นแรงงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูง (unskilled) เพราะการผลิตส่วน

ใหญ่จะเป็นการผลิตแบบใช้สายพาน (assembly line) แรงงานที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องการคือ แรงงานไร้ฝีมือ ราคาถูกและมีความอดทนสูงสำหรับงานแบบสายพานการผลิต เพราะฉะนั้น แรงงานที่ถูกดูดซับเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในช่วงนี้คือ แรงงานหญิง

การเฟื่องฟูของอุตสาหกรรมส่งออก เป็นช่วงของการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ทั้งการเคลื่อนย้ายของแรงงานหญิงจากชนบทสู่เมือง การเดินทางของแรงงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และการเข้ามาของแรงงานต่างชาติที่แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าโดยเฉพาะแรงงานต่างชาติชาวพม่า

การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงนี้ เป็นการพัฒนากายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด รัฐได้หันมาใช้นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment program) เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรี โดยเน้นนโยบายการเปิดตลาดและการส่งเสริมการลงทุนต่างชาตินโยบายลดการควบคุมและ กฎระเบียบของรัฐและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทำให้เศรษฐกิจไทยต้องพัฒนาสัมพันธ์กับภายนอกยิ่งขึ้น (internationalisation)

ในปัจจุบัน โลกได้พัฒนาเข้าสู่ยุคของโลกาภิวัตน์ (globalization) ทำให้เศรษฐกิจของประเทศต่างๆต้องขึ้นต่อและสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น เป็นยุคของการเคลื่อนย้ายทุนแบบไร้พรมแดน (borderless) เพราะประเทศต่างๆได้หันมาให้ความสำคัญกับการลงทุนต่างชาติและการค้าเสรีเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติก็เป็นปรากฏการณ์สำคัญของยุคสมัยนี้ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ โลกได้พัฒนาเข้าสู่ยุคของการถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศพัฒนาแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจชะลอตัวสืบเนื่องมาจากการตกต่ำของประสิทธิภาพการผลิตและต้นทุนการผลิตที่แพงขึ้น การพัฒนาเทคโนโลยีกลับทำให้เกิดการว่างงานมากขึ้น ความพยายามที่จะแก้ปัญหาภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้วจึงนำมาสู่การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น การรวมกลุ่มของประเทศยุโรปเป็นตลาดร่วมยุโรป และต่อมาเป็นสหภาพยุโรป (European Union) การรวมตัวของสหรัฐฯ - แคนาดา และเม็กซิโก (NAFTA) เป็นต้น

ในปัจจุบัน การแข่งขันในตลาดโลกเป็นไปอย่างรุนแรง เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น (high labour content) การแข่งขันที่ไทยจะทำได้ คือ (1) ลดความเข้มข้นของการใช้แรงงานลงโดยการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีฝีมือสูงขึ้นเพื่อผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ หรือ (2) ใช้แรงงานราคาถูกต่อไป

ท่ามกลางภาวะการแข่งขัน การแสวงหาแรงงานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิตยังคงเป็นนโยบายของรัฐและภาคเอกชนในการสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ โดยจะเห็นได้ว่า การลงทุนยังคงเน้นการใช้กลยุทธ์ลดต้นทุนค่าจ้างแรงงาน (cut cost strategy) เช่น การย้ายฐานการผลิตไปยังชนบทเพื่อแสวงหาแรงงานราคาถูกและขาดการจัดตั้ง การย้ายโรงงานไปตั้งตามแนวตะเข็บชายแดนเพื่อจ้างแรงงานต่างชาติ ค่าแรงถูก ประเภท maquidora และการจ้างแรงงานแบบชั่วคราว (casual labour) และการจ้างเหมา (contract labour) รวมทั้งการจ้างงานออกไปทำตามบ้าน (subcontracting หรือ job contracting) มีการขยายตัวของการจ้างงานตามบ้าน ซึ่งทำให้เกิดผู้รับเหมาช่วงการผลิต (subcontractor) และผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน (homeworkers) การเปลี่ยนแบบแผนการจ้างงานแบบเป็นลูกจ้างประจำมาเป็นลูกจ้างแบบชั่วคราว จึงให้ผลประโยชน์ค่อนมาขทุนเพราะสามารถใช้การจ้างงานแบบยืดหยุ่น จ้างงานหลายๆ รูปแบบ เพื่อสร้างกำไรสูงสุดระยะสั้น

ภายใต้้นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การกระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานชนบทสู่ชนบท กลายมามีความสำคัญในภาวะการแข่งขันที่เป็นไปอย่างรุนแรง วิธีการสร้างกำไรระยะสั้นโดยอาศัยแรงงานราคาถูก แรงงานที่อยู่ในภาวะเปราะบางที่สุด ต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบคือ แรงงานหญิง-เด็ก และแรงงานต่างชาติ แรงงานหญิงและแรงงานต่างชาติมีปัญหาค่อนข้างๆ กันคือปัญหาการถูกปฏิบัติแบบไม่เท่าเทียมกัน (unequal treatment) แต่ปัญหาของแรงงานต่างชาติมีความซับซ้อนมากกว่า เพราะไม่มีสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศนั้น (citizenship) จึงมักจะไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเมื่อไม่มีเอกสารจึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้ง่าย ขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องยากที่จะให้ประเทศต่างๆ นำประเด็นแรงงานต่างชาติเข้ามาพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายร่วมกัน เพราะรัฐต่างๆ มักจะคำนึงถึงความ

มั่นคงของประเทศ ซึ่งนิยามจากความเป็นชนชาติเดียวกัน ประเทศต่างๆ มีหลักแนวคิด การปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติที่ไม่เหมือนกัน ในประเทศเอเชียหลายๆ ประเทศ แรงงานต่างชาติ ส่วนใหญ่จะทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น และอุตสาหกรรมก่อสร้าง ในประเทศไทยได้มีการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมบางสาขา เช่น ประมง และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและก่อสร้าง ซึ่งเป็นสาขาที่ขาดแคลน แรงงาน ส่วนใหญ่ แล้วเป็นงานประเภท 8 ๙ : สุดลำบาก สุดเสี่ยง และสุดสกปรก และจ่ายค่าจ้างต่ำ เป็นงานที่ คนไทยไม่ทำถ้าเลือกได้

การจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายแม้ว่าจะเป็นแรงงานราคาถูกให้ต้นทุน การผลิตต่ำแต่ก็เป็นการเอาผลประโยชน์ทางธุรกิจเฉพาะหน้าโดยละเลยที่จะพิจารณาถึง ผลกระทบระยะยาว ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจขาดทิศทางเพราะเป็นไปตามกลไกของตลาด เสรี เป็นการพัฒนาที่เกิดการบิดรอนสิทธิแรงงาน เราสามารถจำแนกปัญหาต่างๆ ของการจ้าง แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายได้ดังนี้

(1) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ประเทศไทยจัดอยู่ใน Asian paradox การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมแล้วเป็นไปอย่างรวดเร็ว จากการศึกษา พบว่าอุตสาหกรรมและภาคบริการได้มีบทบาทสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการส่งออกสินค้าที่ ผลิตโดยใช้ แรงงานหนาแน่น การเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจ ยังส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจสาขาต่างๆ เช่น การก่อสร้างทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในบางสาขา โดยทฤษฎีแล้ว การพัฒนา เศรษฐกิจเมื่อบรรลุภาวะการจ้างงานเต็มที่คือ มีอัตราการว่างงานในระบบเศรษฐกิจไม่เกิน ร้อยละ 3 การขาดแคลนแรงงานมักจะส่งผลให้เกิดภาวะตึงตัวในตลาดแรงงาน ทำให้ ค่าจ้างแรงงานมีแนวโน้มสูงขึ้นๆ ช่วงนี้จะเป็นช่วงที่สภาพแรงงานเข้มแข็งและมีอำนาจ ต่อรองสูง แต่ในกรณีของประเทศไทย ภาวะขาดแคลนแรงงานกลับไม่ได้นำมาสู่ค่าจ้างสูง เพราะแรงงานขาดอำนาจต่อรอง ค่าจ้างแท้จริงเพิ่มอย่างเชื่องช้าไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของ ประสิทธิภาพการผลิต นอกจากนั้น การที่ภาคธุรกิจแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานโดยการ จ้างงานออกไปข้างนอกโรงงาน(subcontracting) และจ้างแรงงานนอกระบบก็เป็นการ แก้ปัญหาการผลิตโดยไม่มีการเพิ่มค่าจ้าง และเพิ่มการจ้างงาน ถ้ารัฐบาลเปิดให้มีการ

จ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย และขาดการคุ้มครองก็จะเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างภายในประเทศ ทำให้ค่าจ้างถูกกดอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการครองชีพของแรงงาน เป็นนโยบายที่สวนทางกับนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐบาลเอง

(2) การจ้างแรงงานต่างชาติที่ขาดการคุ้มครองเป็นนโยบายที่เลือกปฏิบัติ และไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาสภาพแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญในการเจรจาต่อรองในยุคโลกาภิวัตน์ เพราะผ่านสภาพแรงงานเท่านั้นที่เราสามารถเห็นความก้าวหน้าทางสังคม (social process) เช่น การออกกฎหมายแรงงาน การคุ้มครอง และประกันสังคม ล้วนเกิดจากการต่อสู้เรียกร้องของผู้ใช้แรงงานทั้งนั้น ก่อนที่จะได้รับการตอบสนองจากรัฐ การดำรงอยู่ของสภาพแรงงานจึงมีความจำเป็นเพื่อลดผลกระทบด้านลบของกลไกตลาดในยุคโลกาภิวัตน์ และภายใต้ระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี สิทธิต่างๆ ของผู้ใช้แรงงานกำลังถูกลดทอนลง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมบทบาทของสภาพแรงงานให้เข้มแข็งขึ้น แต่นโยบายการเปิดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติอย่างเสรี โดยมีการใช้ 2 มาตรฐาน แรงงาน ที่มีสิทธิ และไม่มีสิทธิ ทำให้เกิดแรงงาน 2 ชนชั้นขึ้นในสถานประกอบการเดียวกัน การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานและการสร้างความเป็นเอกภาพของข้อเรียกร้องจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากจะสร้างความขัดแย้งในหมู่แรงงานด้วยกันแล้ว เพราะแรงงานต่างชาติมักจะถูกมองว่าเป็นพลเมืองชั้นสองแต่การรวมตัวของแรงงานต่างชาติเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก็เป็นไปได้ยาก เพราะการจดทะเบียนสภาพแรงงานตามกฎหมายจะต้องสัญชาติไทย และการเป็นสมาชิกสภาพแรงงานก็อาจจะทำให้แรงงานต่างชาติยังเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย จะถูกนายจ้างเลิกจ้างได้ง่ายเพราะไม่มีข้อผูกพัน หรือพันธะทางกฎหมายที่บ่งชี้ความสัมพันธ์แบบลูกจ้างนายจ้าง (employment relationship)

(3) ตามทฤษฎีของนายจ้าง ซึ่งพยายามผลักดันให้มีการนำเข้าหรือใช้แรงงานต่างชาติแบบเสรี อาจจะมองว่าเป็นการสร้างความยืดหยุ่นทางธุรกิจ (market flexibility) เช่น ช่วงที่มีการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานราคาถูก ก็จะเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่เมื่อเศรษฐกิจซบเซาก็จะมีการส่งแรงงานกลับและปิดพรมแดนเพื่อกีดกันไม่ให้แรงงานต่างชาติเข้ามา แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของหลายประเทศที่ใช้ในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ราคาถูก คือ เป็นการจ้างแรงงานภายใต้นโยบายกีดกัน

แต่สิ่งที่เป็นข้อเท็จจริงจากประสบการณ์ของหลายๆ ประเทศที่มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติ พบว่า แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ แรกๆ อาจจะตั้งใจมาทำงานชั่วคราว และเมื่อหารายได้เพียงพอก็กลับบ้าน แต่ในความเป็นจริง แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานจะอยู่ยาว ข้อคิดที่ว่าเมื่อเศรษฐกิจไม่ดีแล้วสามารถจะผลักดันง่ายๆ เป็นไปได้ยาก ถ้าจะทำได้ ก็ต้องใช้อำนาจรัฐและกลไกในการปราบปรามอย่างขนาดใหญ่ ซึ่งอาจจะกลายมาเป็น ความขัดแย้ง การกระทบกระทั่งกันในสังคมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมไร้ สันติสุข แรงงานต่างชาติจะถูกมองว่าเป็นพลเมืองชั้นสอง ในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู ปัญหา แรงงานต่างชาติจะมีน้อยเพราะคนส่วนใหญ่มีงานทำ แต่ในช่วงภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ และทุกคนอยากมีงานทำ เมื่อนั้นแรงงานต่างชาติจะกลายเป็นผู้ร้าย และมักจะเป็นผู้ถูก กล่าวหาว่าแย่งงาน แย่งสวัสดิการ และทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ แรงงานต่างชาติจะถูกใช้เป็น ประเด็นทางการเมืองเพื่อใช้ในการแบ่งขั้ว ซึ่งจะนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ และการเหยียดผิว (racism) โดยเฉพาะพม่า ก็เคยเป็นประเด็นที่ถูกนำมาใช้ในการจําแนก ความเป็นคนไทยออกมา เพื่อสร้างแนวคิดชาตินิยมและรัฐไทยในประวัติศาสตร์

(4) การพัฒนาภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ทำให้ประเทศไทยถูก กดดันในลักษณะ 2 ด้านด้วยกัน ในเบื้องล่าง มีประเทศใหม่ๆ ที่เริ่มพัฒนาเข้าสู่การเป็น ประเทศอุตสาหกรรมและมีค่าจ้างต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ เช่น จีน เวียดนาม อินโดนีเซีย และบังคลาเทศ ประเทศเหล่านี้กำลังเป็นคู่แข่งที่สำคัญของประเทศไทยโดยเฉพาะการผลิต สินค้าเพื่อขายในตลาดล่าง การเปลี่ยนผ่านของเกาะฮ่องกงไปเป็นของจีนกลางปี พ.ศ. 2539 นี้ จะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสิ่งทอของไทยอย่างมหาศาล เพราะจีนจะมีการผลิตที่ครบ วงจรทางด้านสิ่งทอ มีหลายอย่างที่จีนสามารถผลิตได้เอง ซึ่งทำให้ต้นทุนต่ำ เช่น วัตถุดิบ (ฝ้าย) จักรเย็บผ้า มีแรงงานจำนวนมาก ค่าแรงถูกเมื่อนำเอาทักษะการตัดเย็บและการออกแบบ เสื้อผ้าของฮ่องกงผนวกเข้าไปพร้อมกับมีตลาดขนาดใหญ่ การพัฒนาสิ่งทอไทยในอนาคต จะต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรง เพราะฉะนั้นทางเลือกของไทยคงจะอยู่ที่การปรับ ตัวเองไปผลิตสินค้าในตลาดบน ซึ่งเบื้องบนก็ประกอบด้วยประเทศที่มีเทคโนโลยีและ แรงงานที่มีทักษะสูง ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ดังนั้น ในปัจจุบันการปรับโครงสร้างการผลิต ในภาคอุตสาหกรรมเพื่อใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะจึงเป็นนโยบายที่รัฐให้ความ

สำคัญอย่างมาก กระบวนการฝึกอบรมและเพิ่มทักษะให้กับแรงงานจึงเป็นหัวใจสำคัญของช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้

แต่ที่ผ่านมา การเติบโตของเศรษฐกิจไทยกลับเกิดขึ้นโดยไม่มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นี่เป็น paradox ที่สองของเศรษฐกิจไทย ดังจะเห็นได้ว่า กว่าร้อยละ 80 ของกำลังแรงงานจบการศึกษาเพียงประถมสี่ หรือต่ำกว่า ทั้งๆที่เราเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมมากว่า 3 ทศวรรษ ขณะที่นโยบายการพัฒนาของรัฐให้ความสำคัญกับคน แต่การเปิดให้มีการใช้แรงงานต่างชาติอย่างเสรี จึงเป็นนโยบายที่ทวนกระแสของความพยายามของรัฐบาลในการที่ปรับตัวออกจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น จากประสบการณ์ของประเทศตะวันตก พบว่า การพึ่งแรงงานต่างชาติราคาถูกเพื่อก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีผลเสียในระยะยาว ทำให้เกิดโครงสร้างการผลิตที่ล้าหลัง เพราะการมีแรงงานราคาถูกเข้ามาป้อนอุตสาหกรรมอย่างไม่ขาดสาย จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนมุ่งใช้แรงงานราคาถูกโดยชลอการลงทุนเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี และพัฒนาทักษะแรงงาน ซึ่งการลงทุนนี้ มักจะไม่เห็นผลเฉพาะหน้า แต่เป็นผลระยะยาว ซึ่งนักธุรกิจที่สายตาสั้น จะไม่ให้ความสำคัญ

ในประเทศไทย การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะในการทำงานมีความบกพร่อง การพัฒนาฝึกอบรมแรงงานให้มีทักษะทั่วไป (general training) ภาคเอกชนมักจะไม่ลงทุน เพราะกลัวสูญเสียบุคลากรให้กับหน่วยงานอื่น ดังนั้น รัฐจะต้องเป็นผู้เข้ามาลงทุน แต่การฝึกอบรมเพื่อให้แรงงานมีทักษะเฉพาะอย่าง (specific skill) ภาคเอกชนอาจจะลงทุนเพื่อสร้างแรงงานที่มีทักษะที่บริษัทต้องการ แต่การปล่อยให้มีการใช้แรงงานต่างชาติราคาถูกจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาฝีมือและเพิ่มทักษะแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน

(5) ในเวทีการเจรจาการค้าโลก ประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนกำลังถูกผลักดันให้นำมาโยงกับการค้าระหว่างประเทศ โดยประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงที่สำคัญในการนำเข้ามาพูดในองค์การการค้าโลก (WTO.) โดยอ้างหลักการของการค้าเสรี และการค้าที่เป็นธรรม (free and fair trade) แต่ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่เห็นด้วยและมองว่าเป็นเครื่องมือที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้ในการกีดกันทางการค้า อย่างไรก็ตาม ในที่สุด

แล้วในเวทีเจรจาทางการค้าของโลก เช่น WTO. ก็จะมีการโยงสิทธิแรงงานกับการค้า เพราะเป็นการผลักดันทั้งจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ICFTU) รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนรากหญ้าด้วย สิทธิแรงงานนั้น ประกอบด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน คือ เสรีภาพในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง ห้ามใช้แรงงานทาสในทุกรูปแบบ หรือการบังคับใช้แรงงาน มีการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการใช้แรงงานเด็ก และการมีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำอันยอมรับได้ (minimum labour standard) เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัย

เพราะฉะนั้น การจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ยอมรับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน จะเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะทำให้ประเทศไทยถูกบอยคอตสินค้า

6.2 ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการแข่งขันเสรี การทำงานของกลไกตลาดย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานในทุกประเทศเป็นอย่างมาก การขยายตัวของตลาดและการแข่งขันที่เน้นการสร้างการจ้างงานแบบยืดหยุ่น ทำให้คุณภาพของการจ้างงานลดน้อยลง เพราะแรงงานขาดความคุ้มครองและสวัสดิการระบบ สำหรับประเทศไทยแล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ก้าวหน้าไปมาก เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเภทของทักษะ และฝีมือแรงงานที่เหมาะสม และสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ การใช้แรงงานราคาถูกประเภทไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ในปัจจุบันแรงงานเหล่านี้ จะมีความสำคัญน้อยลงในอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (rising industries) คือ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง และขั้นสูง (medium and high technology) ดังนั้น การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตให้เป็นโครงสร้างที่ทันสมัยและแข่งขันได้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมที่เด่นชัดเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายการปรับตัวออกจากการผลิตที่มุ่งใช้แรงงานราคาถูก เป็นปัจจัยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้น การกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติ นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักปฏิบัติทางสากลในการเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงานแล้ว ยังมีเหตุผลทางเศรษฐกิจนโยบายแรงงานต่างชาติจะต้องทำให้การจ้างแรงงานต่างชาติมีต้นทุน (cost)

6.2.1 ต้องยึดหลักการการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทย และ แรงงานต่างชาติ (equal treatment)

6.2.1.1 การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย เพื่อให้การคุ้มครอง การคุ้มครองสภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สวัสดิการ สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

6.2.1.2 การจดทะเบียนสำนักจัดหางานเอกชนเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน และการปล่อยลอยแพคนงานอย่างไม่รับผิดชอบ จะต้องมีการเพิ่มบทลงโทษต่อกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

6.2.1.3 นโยบายการให้การคุ้มครองแรงงานต่างชาติของรัฐ จะต้องคำนึงถึงประเด็นทางด้านหญิง-ชาย (gender basis) จะเห็นได้ว่า กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ ได้กลายเป็นกระแสสำคัญสำหรับประเทศเอเชีย โดยภูมิภาคที่มีการเคลื่อนย้ายมาก เป็นย่านเอเชียและแปซิฟิก และส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง ซึ่งมีการศึกษาต่ำ ขาดทักษะและตกอยู่ภายใต้ระบบวัฒนธรรมของชายเป็นใหญ่ จึงมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย (vulnerable)

งานที่แรงงานหญิงทำ ส่วนใหญ่จะใช้ทักษะในระดับต่ำของโครงสร้างทางอาชีพ เช่น ในโรงงานก็จะเป็นงานประกอบชิ้นส่วน การทำงานกะกลางคืน การทำงานที่ไม่มีการลาคลอด หรือลากลับบ้านก็จะเป็นอุปสรรคต่อแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้หญิง นอกจากนั้นแล้ว งานที่แรงงานต่างชาติทำคือ ผู้ช่วยแม่บ้าน (domestic helpers) ซึ่งเป็นงานที่ทำแบบโดดเดี่ยว และสภาพการทำงานก็ขึ้นอยู่กับแต่ละบ้าน แรงงานเหล่านี้ มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้าง เช่น ได้รับค่าแรงต่ำ บ้างก็ต้องทำงาน 2 อย่าง เช่น งานบ้าน และขายของในร้าน บ้างก็ต้องทำงานรวมไปถึงบ้านญาติด้วย เพราะฉะนั้นรัฐคงจะต้องเข้ามาดูแลในเรื่องนี้ โดยเฉพาะการใช้สัญญาจ้างงานที่มีการระบุเงื่อนไขในการทำงาน ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การลางาน และวันหยุดพักผ่อน

6.2.1.4 จะต้องมีการเตรียมการเพิ่มขยายการประกันสังคมเพื่อให้ครอบคลุมแรงงานต่างชาติ

6.2.1.5 ศึกษากฎหมายภายในประเทศ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบมาตรฐานทางสากล และให้การยอมรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

6.2.2 ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย

6.2.2.1 การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงาน

6.2.2.2 ให้ความรู้แก่แรงงานต่างชาติในเรื่องสิทธิของตน

6.2.2.3 ถ้ากฎหมายภายในยังไม่เป็นมาตรฐานทางสากล

จำต้องมีการปรับ

6.2.2.4 ส่งเสริมให้คนงานต่างชาติสามารถเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติจัดตั้งองค์กรของตนเอง เพื่อใช้เป็นกลไกในการสื่อสาร (dialogue) ระหว่างรัฐกับคนงาน การเจรจาต่อรอง และการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันของแรงงานต่างชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการสร้างอำนาจต่อรองนี้

6.2.2.5 ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีการศึกษาถึงรูปแบบต่างๆ ของการจ้างงาน โดยเฉพาะในงานก่อสร้าง จะมี การจ้างงานออกไปให้กับผู้รับเหมาช่วง หลายช่วงเพื่อหลบกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างชาติ มักจะถูกละเมิดสิทธิ เมื่อเกิดปัญหาที่หากคนที่เข้ามารับผิดชอบหรือนายจ้างตัวจริงไม่ได้ เพราะไม่ทราบว่าเป็นใคร โดยแรงงานเองก็ไม่ทราบเพราะเข้ามาทำงานผ่านคนกลาง

6.2.3 การแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ ต้องกระทำทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี

6.2.3.1 ในระดับทวิภาคี จะต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงานออก และผู้รับ เพื่อที่จะมีแนวคิดและหลักปฏิบัติร่วมกันในการจัดส่งแรงงานต่างชาติ เช่นการใช้แรงงานภายใต้ระบบสัญญาจะต้องมีการระบุนมาตรฐานขั้นต่ำของการจ้าง และการวางแผนทางในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ

6.2.3.2 การพิจารณามาตรฐานแรงงานในเชิงเปรียบเทียบมีความสำคัญยิ่งขึ้นในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากการค้าและการลงทุนที่เกี่ยวพันกับการใช้แรงงาน

ราคาถูก เพราะฉะนั้น การกดดันให้มีการพูดถึงสิทธิแรงงานและมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำในเวทีการเจรจาและการค้าโลก จึงเป็นประเด็นที่จำเป็นมากในปัจจุบันในยุคที่ทุนไร้พรมแดน การลงทุนต่างชาติจะต้องมีหลักปฏิบัติ (code of conduct) เพื่อเป็นหลักประกันต่อการที่จะไม่มีการละเมิดสิทธิแรงงาน

6.2.3.3 การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคจะเป็นตัวแก้ปัญหา การพัฒนาแบบสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (Growth triangle) ก็เป็นมิติใหม่ของการพัฒนา แต่ก่อนข้างมีข้อจำกัดที่เน้นแต่การค้าและการลงทุน โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการร่วมมือตั้งกองทุนสำหรับภูมิภาคเพื่อใช้พัฒนาทักษะแรงงาน จะให้ประโยชน์ต่อแรงงานต่างชาติมากที่สุด

6.2.4 ประเด็นปัญหาของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานที่ผิดกฎหมาย เป็นปัญหาที่มาจากต้นทางคือ พม่า การแก้ปัญหานี้รวมอยู่ในปัญหาการสร้างประชาธิปไตยในประเทศพม่าด้วย トラバโดที่พม่ายังมีนโยบายในการปราบปรามขบวนการประชาธิปไตย มีการใช้แรงงานเกณฑ์เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น การวางท่อแก๊สจากพม่า ผ่านเข้ามายังประเทศไทย ประชาชนชาวพม่าจำนวนมากจะต้องถูกเคลื่อนย้ายแบบกระจัดกระจาย (displacement) ทำให้มีการทะเลาะกันเข้ามาทั้งผู้ลี้ภัยทางการเมือง และคนงานที่เข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า เพราะฉะนั้น การแก้ปัญหาระหว่างแรงงานต่างชาติในประเทศไทยอย่างถาวร จะต้องร่วมมือกับรัฐบาลพม่าที่เป็นประชาธิปไตย

6.2.5 นโยบายแรงงานต่างชาติ จะต้องแยกแยะระหว่างผู้อพยพลี้ภัยทางการเมือง กับคนอพยพเข้ามาหางานทำ จะต้องไม่นำมารวมผู้ลี้ภัยทางการเมืองกับแรงงานมาปะปนกันเพราะมาด้วยสาเหตุต่างกัน

6.2.6 รัฐจะต้องปรับมุมมองใหม่ คือ จะต้องมองก้าวพ้นจากแรงงานต่างชาติซึ่งมองแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตเมื่อเศรษฐกิจต้องการก็จะมีคนนำเข้าเมื่อไม่ต้องการก็ปลดออก แล้วส่งกลับมาเป็น "คนข้ามชาติ" ในการขีดหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเน้นหลักเสรีภาพและความเสมอภาค ในที่สุดแล้วจะโยงมาสู่การได้รับสิทธิพลเมืองตามกฎหมาย (citizenship) และสัญชาติ (nationality) เพราะฉะนั้น ในระยะยาว รัฐจะต้องมีนโยบายที่

แน่นอนต่อการบูรณาการ (integration) และการผสมผสาน (assimilation) แรงงานต่างชาติ นโยบายการบูรณาการที่ดี จะทำให้สังคมเกิดสันติสุขโดยที่ทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมของวัฒนธรรมที่หลากหลาย การให้การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ และการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชน จะมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาการเผชิญหน้า และความเป็นชาตินิยม

7. การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายแรงงานต่างชาติ

ในการประชุมนานาชาติครั้งใหญ่เมื่อไม่นานนี้ เรื่อง European Forum of Migration Studies จัดโดย University of Bamberg ชี้ให้เห็นว่า ในประชาคมยุโรป การนิยามผู้อพยพเข้า (immigration) และการบูรณาการ ยังขาดความเห็นที่เป็นเอกฉันท์ ทำให้เกิดความล่าช้าในการออกนโยบายแรงงานต่างชาติ และนโยบายการบูรณาการของประชาคมยุโรป ในการประชุมสัมมนาครั้งนี้มีการพูดถึงประเด็นใหญ่ๆ 3 ประเด็นด้วยกัน คือ ประการแรก ที่ประชุมได้พิจารณาถึงนโยบายปัจจุบันของรัฐบาลต่างๆในยุโรป และเน้นที่ข้อจำกัดของนโยบายมากกว่าที่จะพูดถึงความสำเร็จ ประการที่สอง ประเทศยุโรปกำลังค้นพบว่า การลอกเลียนนโยบายและการจัดการทางสถาบันของสหรัฐฯ แคนาดา หรือออสเตรเลีย ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ ให้ประโยชน์ต่อประเทศยุโรปน้อย และประการสุดท้าย มีความสับสนในเรื่องนโยบายต่อผู้อพยพเข้าและการบูรณาการที่จะเป็นนโยบายดีที่สุดสำหรับศตวรรษหน้า

ขณะที่ผู้แทนจากสหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญกับประเด็นที่เป็นพื้นฐานสุดของนโยบายต่อผู้อพยพเข้า เช่น จำนวนผู้อพยพเข้า ประเทศที่มาและสถานภาพของผู้อพยพ แต่ทางยุโรปกลับเน้นการถกกันในเรื่องการถือสองสัญชาติ (dual citizen) ซึ่งมองกันว่าเป็นก้าวแรกไปสู่ความสำเร็จของการบูรณาการ เพื่อรองรับสังคมใหม่ที่ประกอบด้วยผู้คนจากหลายวัฒนธรรมอยู่ร่วมกัน (multicultural society)

นโยบายต่อผู้อพยพเข้าของประเทศต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้

ฝรั่งเศส ในหมู่ประเทศยุโรปทั้งหมด ฝรั่งเศสมีนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างมีการวางแผน ในประชากรจำนวน 18 ล้านคน หรือประมาณหนึ่งในสามของประชากรฝรั่งเศส จะมีบิดาหรือมารดาอย่างน้อย 1 คนที่เกิดในต่างประเทศ ในปัจจุบัน ฝรั่งเศสรับผู้อพยพเข้าสุทธิในแต่ละปีประมาณ 60,000 คน ซึ่งหนึ่งในสี่เป็นแรงงานที่มีฝีมือ และที่เหลือคือ สามในสี่ เป็นแรงงานที่อพยพเข้ามาเพื่อสมทบกับครอบครัว (family reunion) แรงงานเหล่านี้เมื่อมีบุตรเกิดในฝรั่งเศสก็จะได้รับสัญชาติฝรั่งเศสโดยทันที เพราะฉะนั้น โดยความเป็นจริงแล้ว จำนวนแรงงานต่างชาติในฝรั่งเศสค่อนข้างคงที่มาตลอด ทั้งนี้ รัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้สามารถขอแปลงสัญชาติโดยง่าย ทำให้ผู้อพยพเข้ามาหลายคนถือสัญชาติฝรั่งเศส ประมาณสองในสามของผู้ที่ขอแปลงสัญชาติจะได้รับสัญชาติฝรั่งเศส

ด้วยประสบการณ์ของการอพยพย้ายถิ่นที่มีมาดั้งเดิม การเปิดโอกาสให้มีการขอแปลงสัญชาติโดยง่าย และนโยบายการผสมผสานของฝรั่งเศส ซึ่งกลายเป็นแม่แบบให้กับประเทศอื่นๆ รัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมให้ผู้อพยพเข้าหันมาใช้ภาษาและวัฒนธรรมของฝรั่งเศส นโยบายต่อแรงงานต่างชาติเป็นแบบอย่างของ “Republican model” ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ซึ่งเน้นที่ความรู้สึกร่วมกันทางการเมืองในการกำหนดสถานภาพของพลเมือง (citizen) และการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมทางการเมือง ซึ่งพัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานของรัฐ-ประชาชาติ ดังนั้น ในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1870 ถึง ค.ศ. 1945 สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเป็นดินแดนที่ต้อนรับผู้ที่ลี้ภัยทางการเมืองอย่างเป็นทางการในฝรั่งเศส ผู้ลี้ภัยทางการเมืองหรือผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าจะกลายเป็นคนฝรั่งเศสผ่านกระบวนการผสมผสาน ส่วนคนรุ่นที่สองซึ่งเกิดในฝรั่งเศสจะได้รับสัญชาติฝรั่งเศสทันที

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายของฝรั่งเศสต่อแรงงานต่างชาติได้รับอิทธิพลจากการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะการปฏิวัติฝรั่งเศส ซึ่งมีการประกาศหลักการสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นฝรั่งเศส จึงให้ความสำคัญกับเสรีภาพ และความเสมอภาค นอกจากนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการแห่งความเสมอภาคนี้ ยังเป็นสิ่งที่ขัดแย้งและถูกปฏิบัติมานานใน

ระบบครอบครัวของฝรั่งเศสคือ การไม่ทำให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างลูกชายและลูกหญิง (non-differentiation) แนวความคิดนี้จะมองว่า ประเทศใดก็ตามที่มีคนกลุ่มน้อยอยู่กันเป็นกลุ่มๆ และขาดสิทธิทางการเมือง ประเทศนั้นคงจะเจริญก้าวหน้าไปไม่ได้

แต่ในปัจจุบัน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับภูมิภาคขนาดใหญ่ “แม่แบบของฝรั่งเศส” ซึ่งเน้นนโยบายการบูรณาการ กำลังเผชิญหน้ากับการท้าทาย โดยเฉพาะจากการเคลื่อนย้ายเข้าของแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายจำนวนมาก ในฝรั่งเศส การโต้เถียงที่ผ่านไปแล้วเร็วๆ นี้ ซึ่งนำมาสู่การแก้ไขกฎหมายการถือสัญชาติ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการให้สัญชาติที่ยึดสายโลหิตกำลังได้รับการขานรับมาก โดยเฉพาะการขยับยั้งการให้สัญชาติกับเด็กในฝรั่งเศสที่เกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติ

เยอรมนี ในปัจจุบัน มีแรงงานต่างชาติหรือผู้อพยพเข้ามาใหม่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2535 ประมาณ 1 ล้านคน และมีผู้อพยพที่มีเชื้อสายเยอรมันในช่วงก่อนการรวมประเทศประมาณ 4 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่อพยพเข้ามาเพื่อสมทบกับครอบครัว ผู้ที่เข้ามาทำงานแบบ *guestworkers* และผู้ลี้ภัยทางการเมือง แต่ผู้อพยพเข้ามาและพยายามจะตั้งถิ่นฐานในประเทศก็ต้องเผชิญกับความจริงที่ว่า รัฐบาลเยอรมันมีนโยบายที่จะจัดการกับ ผู้อพยพนโยบายเดียวคือ *guestworkers* ซึ่งตามนโยบายนี้ รัฐบาลคาดหวังว่าผู้อพยพเข้ามาเหล่านี้จะกลับบ้านเกิดของตน ดังนั้น การโต้เถียงเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติจึงมีน้อย ทั้งๆ ที่คนงานที่อพยพเข้ามาทำงานชั่วคราวอาจกลายเป็นผู้อพยพอย่างถาวร และได้สิทธิการพักอยู่อาศัย เพราะนายจ้างยังคงจ้างคนงานพวกนี้อยู่เพื่อทดแทนแรงงานขาดแคลน แต่ถึงแม้ว่าจะมีแรงงานจำนวนไม่มากที่ได้รับสิทธิพักพิงอย่างถาวร (*permanent residence*) แต่มีคนจำนวนน้อยมากที่ได้แปลงสัญชาติเป็นพลเมืองเยอรมัน เด็กหลายคนที่มีบิดามารดาเป็นคนต่างชาติ และเกิดในเยอรมนี ยังคงถูกปฏิเสธการให้สัญชาติและกลายเป็นคนต่างชาติประมาณสองในสามของคนต่างชาติในเยอรมนี ได้อาศัยอยู่ในประเทศมากกว่า 10 ปีขึ้นไป และร้อยละ 80 ของคนต่างชาติ อายุต่ำกว่า 18 ปี เกิดในประเทศเยอรมนี

ในเยอรมนี สิ่งที่น่าสนใจคือ ความเห็นที่เป็นเอกฉันท์ก่อนนโยบายผู้อพยพเข้าและการบูรณาการ ดังจะเห็นได้ในช่วงปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลร่วม (CDU-DSU-FDP) ได้ประกาศว่า เยอรมนีไม่ใช่ประเทศของการอพยพย้ายถิ่นเข้า และคนต่างด้าวที่สามารถโน้มน้าวให้กลับบ้านได้ ควรจะส่งเสริมให้อพยพกลับ และผู้ที่เลือกการอยู่ต่อควรที่จะได้รับการบูรณาการเข้ากับสังคมเยอรมัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นนโยบายที่ขัดแย้งกันภายในตัวคือ ทั้งส่งเสริมให้อพยพเคลื่อนย้ายออกจากประเทศ (emigration) และการบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม คนเยอรมันส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่า ถ้ามีการให้สิทธิและโอกาสกับคนต่างชาติเท่าเทียมกับคนเยอรมัน จะทำให้คนเยอรมันสูญเสียความเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง และกลายเป็นชนชาติเยอรมันไป แต่คนเยอรมันอีกส่วนหนึ่งโต้แย้งว่า การมีความแตกต่างระหว่างกลุ่มน่าจะเป็นบรรทัดฐานสำหรับรัฐบาลที่จะใช้ในการสนับสนุนคนต่างชาติที่มีถิ่นที่อยู่อาศัย เช่น รัฐบาลต้องมีการให้การอุดหนุนกับคนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเติร์ก โครท และสลาฟ ทางด้านวัฒนธรรมและการศึกษา

แต่ปัญหาที่เป็นอุปสรรคก่อนนโยบายการบูรณาการก็คือ แนวคิดที่ครอบงำที่มองสังคมเยอรมันเป็นสังคมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแง่ชนชาติ (ethnic) และเยอรมันเองเป็นประเทศที่มีนโยบายอพยพออก ดังจะเห็นได้ว่า มีการออกกฎระเบียบเฉพาะเกี่ยวกับการถือสัญชาติ เพื่อการบูรณาการคนที่มีเชื้อสายเยอรมันแต่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ นอกจากนี้ การให้สัญชาติเยอรมันค่อนข้างยึดสัญชาติตามสายโลหิต ซึ่งกำหนดโดยชนชาติ ระบบครอบครัวของเยอรมันกับเน้นบุตรชายเป็นใหญ่ ขณะเดียวกัน จะเห็นได้ว่า เยอรมันไม่ยอมรับให้มีการถือสองสัญชาติ ซึ่งเป็นอุปสรรคก่อนนโยบายการบูรณาการทางสังคม

เยอรมันเป็นประเทศที่มีการดำรงอยู่ของชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะชาวตุรกี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนงานอพยพที่เข้ามาอยู่ในเยอรมันเป็นเวลาหลายปี แต่ก็ยังไม่สามารถถือสัญชาติเยอรมันได้ ในปัจจุบัน ภายใต้อาณัติของเศรษฐกิจ และปัญหาการว่างงานสูงในประเทศ เป็นสาเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่ความรุนแรงในสังคม โดยเฉพาะปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างชนชาติ ปัญหาการเหยียดผิว และปัญหาแนวคิดของความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งวางบนสิทธิทางสายโลหิต ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการคนต่างชาติเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเยอรมัน

อังกฤษ กฎหมายคนอพยพเข้าเมืองของอังกฤษ คือ Aliens Registration Act of 1919 กำหนดว่า คนต่างด้าวจะต้องจดทะเบียนและมีการจัดตั้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อควบคุมการเข้าเมือง และใช้ตำรวจตรวจตรา แต่กฎหมายนี้ไม่ได้จำกัดการเข้าเมืองของผู้ที่เคยรับใช้อังกฤษ (British subjects) ซึ่งอยู่ตามอาณานิคมในแอฟริกา อินเดีย และปาเกีสถาน แต่ตามกระบวนการพิจารณาใหม่ในปี พ.ศ. 2514 บุคคลเหล่านี้ถูกพิจารณาว่าเป็นบุคคลต่างด้าว

ทุกวันนี้ อังกฤษรับผู้อพยพเข้าเมืองกว่า 50,000 คนในแต่ละปี ในช่วงปี พ.ศ.2505 และ พ.ศ. 2525 การอพยพย้ายถิ่นออกจากประเทศอังกฤษเป็นกระแสสำคัญ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา การอพยพเข้าเมืองมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นสืบเนื่องมาจากการอพยพเพื่อเข้ามาสมทบครอบครัว ในปี พ.ศ. 2534 มีการประเมินว่า มีคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกว่า 1 แสนคน ในจำนวนนี้ 56,000 คน เป็นผู้อพยพลี้ภัยทางการเมือง แต่มีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้นที่รัฐบาลให้สถานภาพของผู้ลี้ภัย

เนื่องจากนโยบายคนเข้าเมืองของอังกฤษที่ผ่านมาในอดีตค่อนข้างที่จะกีดกันคนผิวดำ คนผิวดำนอกจากจะเป็นคนที่ใช้งานที่เป็นแรงงานกายแล้ว (manual labour) เช่น เป็นคนงานในโรงงาน พนักงานทำความสะอาด และเก็บขยะ ซึ่งเป็นงานชั้นต่ำในสังคมแล้ว คนผิวดำจะถูกเหยียดผิว เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายของอังกฤษต่อแรงงานต่างชาติ จึงเป็นนโยบายเหยียดผิวและเหยียดชนชั้น (Politics of race and class) โดยปกติแล้ว จะเห็นว่าการเหยียดผิวนั้น แท้จริงเป็นการกำหนดขึ้นมาโดยรัฐ โดยใช้คนผิวดำเป็นเป้าในการแยกความแตกต่าง ไม่ได้เป็นจิตสำนึกของสามัญชนธรรมดา เพราะฉะนั้น ในปัจจุบัน รัฐบาลจึงมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคทางเชื้อชาติ (Commission for Racial Equality) เพื่อทำการตรวจสอบการกีดกันทางผิวในกิจการต่างๆ เพื่อทดแทนการดำเนินนโยบายผิดที่ผ่านมา

สำหรับประเทศยุโรปแล้ว กล่าวได้ว่า แรงงานต่างชาติมีส่วนสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการยกระดับการครองชีพของประชากรในยุโรปให้สูงขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศยุโรปตะวันตกหลายประเทศต่างนำเข้าแรงงานต่างชาติ

แรงงานที่มีอายุน้อยและร่างกายสมบูรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นแรงงานที่มีฝีมือ ขณะที่ไม่มี การจ่ายต้นทุนในการเลี้ยงดูและการให้การศึกษา ที่ทำให้แรงงานเหล่านี้เติบโตขึ้นมา แรงงานต่างชาติเหล่านี้มีความพร้อมที่จะทำงานด้วยชั่วโมงอันยาวนาน รับค่าจ้างต่ำ และ การทำงานที่หนักกว่าเมื่อเทียบกับคนพื้นเมือง แรงงานต่างชาติในยุโรปจ่ายภาษีมากกว่า ผลประโยชน์ที่ตนเองได้รับ เป็นบุคคลที่เคารพกฎหมายและให้ความร่วมมือในการอยู่พักอาศัย นายจ้างและรัฐบาลได้ต้อนรับแรงงานต่างชาติในฐานะที่เป็นคนที่ทำงานหนัก ค่าแรงถูก และยืดหยุ่น

แต่เมื่อแรงงานต่างชาติอพยพเข้ามามากขึ้น คนต่างด้าวเหล่านี้มักจะไม่ได้รับการ ดื่อบรับโดยทั่วไป คนต่างด้าวที่ได้รับการต้อนรับในอดีตคือ ผู้ที่เข้ามาเป็นทหารและช่วย พันธมิตรรบในสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 เพื่อความอยู่รอดของยุโรป ต่อมาก็คือ พวกหมอ พยาบาล พนักงานขับรถ และช่าง โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 ที่เกิดการขาดแคลนแรงงานในสาขาวิชาชีพ แต่ในปัจจุบันภายใต้ภาวะการว่างงานอย่างรุนแรง ในประเทศยุโรป ได้ก่อชนวนให้เกิดกระแสการเหยียดผิวโดยคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ชาวยุโรป ดังนั้น แรงงานต่างชาติอาจจะได้รับการต้อนรับจากนายจ้าง แต่อาจจะถูกเหยียดหยามจาก นายจ้างว่าเป็นคนต่างด้าวและไม่ใช่คนยุโรป รัฐบาลอาจจะต้อนรับแรงงานเหล่านี้เป็นคณงาน แต่อาจจะไม่สนใจกับปัญหาการอยู่อาศัยและการผสมผสานคนงานต่างชาติเหล่านี้ให้เป็น ส่วนหนึ่งของสังคม สาธารณชนทั่วไปอาจจะเห็นผลประโยชน์น้อยจากแรงงานต่างชาติ แต่มองพวกเขาว่าเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามา “ขโมยอาหารและงาน” ปัญหาเหล่านี้คือ สิ่งที่ทำทลาย โลกก่อนที่ศตวรรษนี้จะจบฉากลง

โดยสรุปแล้ว การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เกิดจากการดำเนินนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การพึ่งพิงการลงทุนต่างชาติ และการค้าต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจ ที่เคยอิงการส่งออกสินค้าเกษตรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ในปัจจุบันสินค้าอุตสาหกรรมได้ เพิ่มความสำคัญขึ้นอย่างมากกว่าร้อยละ 70 ของสินค้าส่งออกเป็นสินค้าอุตสาหกรรม แต่ อย่างไรก็ดีตาม การขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกโดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2536 ที่ผ่านมานั้น ก็เป็นการขยายตัวการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น โดยเฉพาะ สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป มีการขยายตัวของการส่งออกมากที่สุดแต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหา การแข่งขันจากภายนอกมากยิ่งขึ้น แม้ว่า หลังปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา จะมีการขยายตัว

การส่งออกชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และแผงวงจรไฟฟ้า แต่อุตสาหกรรมเหล่านี้ การผลิตในส่วนที่สำคัญยังต้องใช้แรงงานมาก (labour intensive) เป็นแรงงานที่ทำงานบนสายพานการผลิต เมื่อพิจารณาภาคเกษตรกรรมของไทย พบว่า ผลผลิตภาพแรงงานต่อไร่ต่ำ เพราะขาดการส่งเสริมจากรัฐบาลทั้งทางด้านการลงทุน การพัฒนาเทคโนโลยีและคุณภาพของคน ทำให้ภาคเกษตรกรรมของไทยยังมีการผลิตแนวขยาย การเพิ่มผลผลิตต่อไร่จะต้องใช้แรงงานมาก ความต้องการแรงงานในยุคเร่งรัดการส่งออก นำมาสู่ภาวะดึงตัวในตลาดแรงงาน เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานราคาถูก

รัฐบาลได้มีนโยบายการใช้แรงงานราคาถูกเพื่อสร้างความได้เปรียบเปรียบเทียบมาโดยตลอด การแก้ไขภาวะขาดแคลนแรงงานที่รัฐกระทำมาโดยตลอดคือ การส่งเสริมให้สตรีทำงานนอกบ้าน ทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเข้าร่วมของสตรีในแรงงานอยู่ในระดับที่สูงที่สุดในโลก รองจากจีน การใช้แรงงานต่างชาติ ก็เป็นนโยบายหนึ่งของรัฐในการที่จะดึงแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้ในยุคการ “เฟื่องฟู” ทางเศรษฐกิจ เป็นนโยบายที่มาจากมติกรมที่จะให้มีการใช้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายได้ใน 43 จังหวัดของประเทศ โดยอนุญาตให้แรงงานเหล่านี้ สามารถทำงานได้ในกิจการ 3 ประเภทคือก่อสร้าง ประมง และเกษตร

ในปัจจุบัน มีแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอยู่กว่า 1 ล้านคน ความคิดที่จะนำเข้าแรงงานเมื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และส่งกลับเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัว เป็นการคำนึงถึงแรงงานในแง่ของปัจจัยการผลิต แต่แรงงานต่างชาติ ก็มีมิติความเป็นคน นั่นก็คือส่วนหนึ่งจะต้องตกค้างอยู่ในสังคมไทย แต่นโยบายแรงงานต่างชาติของรัฐบาลเป็นเพียงการตอบสนองความต้องการแรงงานราคาถูกของภาคเอกชน เพราะฉะนั้น จึงทำให้รัฐบาลเน้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และการควบคุมการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายมากกว่าจะคำนึงถึงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และนโยบายการผสมผสานแรงงานต่างชาติ จึงเป็นการใช้แรงงานต่างชาติที่มีผลประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าจะมีนโยบายระยะยาวต่อเรื่องนี้ ดังเช่นกรณีของยุโรป

เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายแรงงานต่างชาติของไทย จึงเป็นนโยบายที่อิงอยู่กับการใช้แรงงานราคาถูกเฉพาะหน้า

II. บทวิเคราะห์นโยบายรัฐราชการไทย กับการควบคุมแรงงานต่างชาติ

เปิดประเด็น

การสำรวจของกรมการจัดหางานกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อต้นปี พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นข้อมูลทันสมัยที่สุดเท่าที่มีอยู่ พบว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ทุกอาชีพจำนวน 741,999 คน ซึ่ง 2 ใน 3 ของแรงงานเถื่อนเหล่านี้มาจากพม่า โดยเป็นการสำรวจครอบคลุมทุกจังหวัดประเมินจากเจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัด และผู้ประกอบการในแต่ละจังหวัด และพบว่าผู้ประกอบการมีความต้องการจ้างงานแต่ยังไม่สามารถหาแรงงานมาบรรจุให้ได้ทั้งประเทศ ยังมีความต้องการอยู่ประมาณ 1.08 ล้านตำแหน่งงาน ซึ่งกรมจัดหางานประมาณการว่า ตำแหน่งงานเหล่านี้มีแรงงานต่างชาติลักลอบทำงานอยู่ถึง 782,840 คน จึงยังขาดแคลนแรงงานในสาขาการเกษตร ก่อสร้างและอุตสาหกรรม เหล่านี้อีกประมาณ 0.35 ล้านคน (ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2539 : น.5,6)

รายงานส่วนนี้ จะวิเคราะห์มิติ กรม.เรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ที่ออกมาในปี พ.ศ. 2539 (มติ กรม.25 มี.ย., 2 ก.ค.และ 6 ส.ค. 2539) และผลกระทบที่เกิดขึ้น เพราะเห็นว่ามีฐานะเป็นนโยบายรัฐที่มีผลกระทบต่อการสร้างความชอบธรรม ขยายโอกาสให้กลุ่มทุนจำนวนมากสามารถใช้แรงงานต่างชาติราคาถูก ไร้อำนาจต่อรองได้อย่างกว้างขวาง (ไม่ใช่เฉพาะเพียง 43 จังหวัด และบางประเภทกิจการที่กำหนดผ่อนผันไว้) และมีแนวโน้มอย่างสูงว่ารัฐบาลจะใช้วิธีการกำหนดนโยบายมาตรการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติออกมาเป็นมติกรม.ต่อไปในอนาคต

มติ กรม.ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า มีฐานะเป็นกฎหมาย ที่ออกโดยอำนาจฝ่ายบริหาร สมคบกับอำนาจกลุ่มธุรกิจใหญ่ในโครงสร้าง กรอ. (คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ) ภายใต้การเสนอแนะโดย สมช.และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งทั้งประธาน กรอ. ประธาน สมช. และรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย โดยมติ กรม.ดังกล่าวได้ใช้วิธีออกประกาศผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว มีสถานะเป็นผู้รอการส่งกลับตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และอนุญาตให้ทำงานได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

กล่าวเป็นว่า ข้อยกเว้นตามกฎหมายยกคนเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าวดังกล่าว ถูกบังคับใช้ในขอบเขตกว้างขวางในสภาพที่เป็นจริงของระบบเศรษฐกิจสังคมไทย เพราะอำนาจต่อรองของฝ่ายธุรกิจ และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการส่งเสริมการลงทุนโดยรัฐที่ผ่านมา เน้นการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรแก่ผู้ลงทุน ใช้ยุทธศาสตร์การจ้างค่าแรงถูก และไม่ส่งเสริมการรวมตัวต่อรองของคนงานอย่างแท้จริง

การจ้างงานแรงงานต่างชาติเหล่านี้ดำรงอยู่ได้ และมีแนวโน้มเติบโตต่อไปได้ก็เพราะมีระบบ การจัดหา-ควบคุมแรงงานต่างชาติที่เกิดขึ้นโดยวัฒนธรรมพึ่งพาอุปถัมภ์ในระดับภูมิภาคท้องถิ่นระหว่างกลุ่มนัก ธุรกิจ-เจ้าหน้าที่ตำรวจ (บางส่วน) กลุ่มนายหน้า จัดหางาน (เถื่อน) และชนกลุ่มน้อยพม่าแถบจังหวัดชายแดน นี่คือ ระบบการค้าแรงงาน (ทาส) ยุคใหม่ หรือนโยบายเปิดเสรีนำเข้าแรงงานต่างชาติที่เกิดขึ้นจริงในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ซึ่งนโยบาย-มาตรการทั้งปวงของรัฐบาลที่ออกมานั้นจะประสบความสำเร็จล้มเหลวหากมองปัญหาเน้นมิติชาตินิยมเศรษฐกิจ-ความมั่นคงแห่งรัฐและไม่มีการวางแผนบริหารจัดการอย่างเป็นระบบทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระหว่างประเทศ โดยพิจารณาถึงความสมดุลยั่งยืนของการพัฒนาและผลประโยชน์ส่วนรวมในระยะยาวอย่างเป็นธรรมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

การศึกษาผลได้-ผลเสียทางเศรษฐกิจและสังคมของการจ้างแรงงานต่างด้าวโดย ดร.สมเกียรติ ศรีทธาจิต หอการค้าจังหวัดระนอง สรุปว่า ผลได้เด่นชัดที่สุดคือผู้ประกอบการจะได้ต้นทุนและค่าจ้างระดับต่ำ เพราะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ไม่สามารถพูดและฟังภาษาไทยได้ รองรับกิจการที่อาจหยุดและล้มเลิกเพราะไม่มีคนงานทำ มีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจไทยเคลื่อนไหวต่อไปได้ เมื่อพิจารณาประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 4) กำหนดให้กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ สมุทรสาคร