



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“การศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ”

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. นิรมล สุธรรมกิจ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สิงหาคม 2549

สัญญาเลขที่ PDG 4810013

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“การศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ”

ผู้วิจัย

สังกัด

รองศาสตราจารย์ นิรมล สุธรรมกิจ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดโครงการ “โครงการจับกระแสองค์การการค้าโลก (WTO Watch)”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ	PDG4810013
ชื่อโครงการ	การศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ
ชื่อนักวิจัย	นิรมล สุธรรมกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ระยะเวลาโครงการ	15 กันยายน 2548 – 14 มีนาคม 2550

การศึกษาเอกสารวิจัยเชิงวิชาการนี้ จึงตั้งประเด็นคำถามใหญ่ว่า หากเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีการหยิบยกประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานขึ้นมาใช้เป็นเงื่อนไขในการค้าแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ (1) ศึกษาแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (2) ศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย เช่น มาตรฐานแรงงานใน GATT/WTO หรือ ในข้อตกลงการค้าภูมิภาค และข้อตกลงการค้าทวิภาคี และ (3) รวบรวมผลการศึกษาที่เกี่ยวกับผลกระทบของข้อกำหนดด้านมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่มีต่อเศรษฐกิจประเทศไทยโดยรวม

ผลการศึกษาเอกสารต่างๆ แบ่งออกเป็น 6 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ (1) บทบาทขององค์กร WTO โดย WTO จะไม่นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาใช้ในการกีดกันทางการค้า และ ILO เป็นผู้ดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงาน (2) กรอบทฤษฎีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่มักใช้วิเคราะห์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายทฤษฎี ขึ้นอยู่กับมิติหรือประเด็นที่จะศึกษา (3) การวิจัยเชิงประจักษ์หาความสัมพันธ์ดังกล่าว พบว่า ไม่สามารถสรุปความสัมพันธ์ได้ชัดเจนว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงบวกหรือเชิงลบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ นอกจากนี้ยังพบว่า การผลักดันให้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนานั้น จะเป็นผลเสียต่อประเทศกำลังพัฒนามากกว่าผลดี และ การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า (trade sanction) จะสร้างผลเสียต่อประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (4) วิวาทะระหว่างกลุ่มสนับสนุนการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้า กับกลุ่มคัดค้านเรื่องดังกล่าว นั้น อาจสรุปได้ว่า เหตุผลของกลุ่มคัดค้านมีโอกาที่จะเป็นไปได้สูงกว่าและได้รับการพิจารณามากกว่าของกลุ่มสนับสนุน (5) ประเทศพัฒนาแล้ว หันไปใช้ข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (เช่น FTA) ในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศคู่ค้า ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา และพบว่า มาตรการด้านแรงงานในข้อตกลงการค้าแบบทวิภาคี มีเงื่อนไขมากกว่าและเข้มงวดกว่าในระเบียบการค้าอื่นๆ และ (6) การศึกษาที่เกี่ยวกับข้อกำหนดด้านมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่มีต่อเศรษฐกิจประเทศไทยโดยรวม นั้น ในปัจจุบันนี้ มีค่อนข้างน้อย โดยมากเป็นการศึกษาผลกระทบด้านกฎหมายของไทย

ABSTRACT

Project Code	PDG4810013
Project Title	A Study on Labor Standards and International Trade
Researcher	Niramon Sutummakid, Economics Faculty, Thammasat University
Duration	15 September 2005 – 14 March 2007

A question set in this document research is: what are impacts on developing countries if the issue of labour standards is set in international trade rules. This study aims to (a) summarize the conceptual frameworks and economic analyses surrounding the issue of labour standards in international trade, (b) review labour standard regulations in international trade agreements such as GATT/WTO, regional and bilateral agreements which related to Thailand, and (c) survey literature for the case of Thailand associated with the issue of labour standard in international agreements.

Literature survey can be summarized as following. (1) Role of WTO: it will not support labour standards as trade barriers and the issue of labour standards ought to be under ILO. (2) There are several theoretical frameworks surrounding the relationship between labour standards and trade, owing to various dimensions and issues concerned. (3) Empirical studies found that (a) there is no unique relationship between labour standards and trade because it depends upon several factors; (b) the enforcement of labour standards in developing countries would give rise to negative rather than positive impacts; and (c) trade sanction would negatively affect exporter nations which are developing countries. (4) Debates (on labour-standard should incorporate in trade negotiation) between groups of supporters and opponents can be concluded that arguments of the latter group are more possible and acceptable than those of the former. (5) Developed countries likely use bilateral agreements (such as Free Trade Agreement or FTA) for enforcing labour standards in the partner nation which is developing country. It is also found that the labour charter in FTA covers higher standards and more stringent than other trade agreements. (6) A body of literature about Thailand associated with labour standards and international agreements is very small and mostly related to the impact on Thai laws and regulations.

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ”

การหยิบยกเรื่อง “มาตรฐานแรงงาน” เข้าสู่เวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เป็นที่น่ายินดีของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาที่ปฏิสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้ การศึกษาเอกสารวิจัยเชิงวิชาการนี้ จึงตั้งประเด็นคำถามใหญ่ว่า หากเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีการหยิบยกประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานขึ้นมาใช้เป็นเงื่อนไขในการค้าแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด

มาตรฐานแรงงานที่กล่าวในการศึกษานี้ ประกอบด้วย 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ (1) มาตรการแรงงานหลัก (core labour standards) ตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานของแรงงานในสถานประกอบการ (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work of 1998) ของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งประกอบด้วย (ก) การให้อิสระแก่ลูกจ้างที่จะเลือกเป็นสมาชิกสมาคมองค์กรสหภาพแรงงานใดก็ได้ และสามารถรวมตัวกันอำนาจการต่อรองกับฝ่ายนายจ้างได้ (ข) การจ้างแรงงานจะต้องไม่เป็นการบังคับให้ทำงาน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆก็ตาม (ค) ห้ามใช้แรงงานเด็ก และ (ง) ห้ามเลือกปฏิบัติทั้งในด้านการจ้างงานและการเลือกประกอบอาชีพ และ (2) มาตรฐานแรงงานอื่นๆ เช่น สิทธิที่จะมีสถานที่ทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย ไม่มีการทำงานล่วงเวลามากเกินไป และการได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับยังชีพ เป็นต้น การศึกษานี้เน้นเรื่อง มาตรฐานแรงงานหลักดังกล่าว

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่ปรากฏในอดีตและปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ (1) ศึกษาแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในระบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (2) ศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย เช่น มาตรฐานแรงงานใน GATT/WTO หรือในข้อตกลงการค้าภูมิภาคและข้อตกลงการค้าทวิภาคี เป็นต้น และ (3) รวบรวมผลการศึกษาที่เกี่ยวกับผลกระทบของข้อกำหนดด้านมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศ (ตามข้อ 2) ที่มีต่อเศรษฐกิจประเทศไทยโดยรวม

ด้วยประวัติศาสตร์อันยาวนานของเรื่องมาตรฐานแรงงานในระบียบการค้าระหว่างประเทศ (ซึ่งเริ่มต้นที่ยุโรป) ได้นำไปสู่การตั้งองค์กร ILO แต่ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศเพิ่งเริ่มได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย และการประชุมของ WTO ครั้งที่ 1-3 ประเด็นด้านมาตรฐานแรงงานซึ่งมีหลายมิตินี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ผลกระทบหรือผลพวงของการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก

ในประเทศกำลังพัฒนาว่าจะเป็นอย่างไร ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียจากการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอย่างเข้มงวดหรือไม่

ผลการศึกษาเอกสารทั้งหลาย สามารถแบ่งออกเป็น 6 ประเด็นใหญ่ ได้แก่

(1) ประเด็นการเจรจาเรื่องมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และบทบาทหน้าที่ขององค์กร WTO และ ILO สามารถสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

(1.1) ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิก WTO ครั้งที่ 1 ที่ประเทศสิงคโปร์ (พ.ศ. 2539) ได้ตกลงร่วมกันว่า (ก) จะไม่มีการนำเอามาตรฐานแรงงานมาใช้ในการกีดกันทางการค้า (ข) จะไม่มีการหยิบยกข้อได้เปรียบทางด้านแรงงานของประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำขึ้นมาเป็นประเด็นเจรจา และ (ค) ให้องค์กร ILO เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและดูแลปัญหาเรื่องแรงงาน โดย WTO มีหน้าที่วางกรอบการค้าให้เท่าเทียมกันเท่านั้น แม้ว่าต่อมาในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ครั้งที่ 3 ที่เมือง Seattle สหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2542) จะมีการนำประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก สู่อการเจรจาอีกครั้งหนึ่ง (โดยการผลักดันของสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป) ก็ยังคงได้รับการคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนาเช่นเคย

(1.2) องค์กร WTO จะสามารถช่วยเหลือเรื่องมาตรฐานแรงงานและสิทธิมนุษยชนได้อย่างน้อย 4 แนวทาง ได้แก่ (ก) การส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศจะเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการของประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในธุรกิจการส่งออกต้องพัฒนาคุณภาพสินค้าและสวัสดิการแรงงาน (ข) การส่งเสริมหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ระหว่างมาตรการที่บังคับใช้ภายในประเทศกับมาตรการที่บังคับใช้กับสินค้านำเข้า (ค) การส่งเสริมให้มีการติดฉลาก (labeling) แทนมาตรการกีดกันทางการค้า โดยให้ผู้บริโภคเป็นผู้ตัดสินใจ และ (ง) WTO ต้องเคารพสิทธิของประเทศสมาชิกในการดำเนินนโยบายภายในประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายภายในเหมือนกัน

(1.3) แม้ว่าการปฏิบัติตามอนุสัญญาของ ILO จะเป็นไปโดยสมัครใจ และไม่มีเครื่องมือในการลงโทษประเทศภาคีที่มีได้ปฏิบัติตามอนุสัญญา แต่องค์กร ILO ก็มีเครื่องมืออื่นๆที่สามารถช่วยสนับสนุน (ทั้งทางด้านการเงินและทางเทคนิค) และต่อต้านประเทศภาคีที่ฝ่าฝืนพันธกรณี (เช่น มาตรการคว่ำบาตรทางการเมืองกับประเทศพม่า)

(2) กรอบทฤษฎีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่มักใช้วิเคราะห์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศนั้น มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 ทฤษฎี ได้แก่ (ก) การวิเคราะห์ต้นทุนที่อาจจะเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการจัดทำมาตรฐานแรงงานให้เข้มงวดมากขึ้น (ข) การวิเคราะห์ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทางการค้าอันเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่หย่อนยาน (ค) การ

วิเคราะห์ผลประโยชน์และผลเสีย (cost-benefit analysis) ของการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานให้เข้มงวดยิ่งขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ที่มีต่อทั้งประเทศกำลังพัฒนาเองและในประเทศคู่ค้าที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ตลอดจนการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง และ (ง) การวิเคราะห์เรื่องการตัดสินใจลงทุนในการศึกษาเปรียบเทียบกับตัดสินใจทำงานของแรงงานเด็กและข้อจำกัดในการศึกษาของแรงงานเด็กในประเทศกำลังพัฒนา

(3) การวิจัยเชิงประจักษ์หาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ โดยใช้ข้อมูลด้านการนำเข้าหรือการส่งออก และข้อมูลด้านแรงงานและการลงนามให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาของ ILO ผลการศึกษาสามารถสรุปได้อย่างน้อย 5 ประการดังนี้

(3.1) เนื่องด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO หรือ การลงนามให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาของ ILO กับ การนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นนั้น ไม่สามารถสรุปความสัมพันธ์ได้ชัดเจนว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงบวกหรือเชิงลบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น (ก) คำนิยามของมาตรฐานแรงงานหลักที่มีความหมายกว้างและอาจต้องมิดัชนีชีวิตหลายตัว (ข) ข้อมูลด้านมาตรฐานแรงงานมีจำกัด โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา (ค) การลงนามในอนุสัญญาของ ILO มิได้สะท้อนว่าประเทศที่ให้สัตยาบันจะมีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวด และ (ง) ต้นทุนด้านแรงงานที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวดนั้น มีสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตรวมทั้งหมด (ยกเว้นกรณีการเรียกร้องให้ขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ)

(3.2) การผลักดันให้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนานั้น จะเป็นผลเสียต่อประเทศกำลังพัฒนามากกว่าผลดี กล่าวคือ แม้ว่า คนงานในประเทศกำลังพัฒนาจะมีสวัสดิการและสวัสดิภาพจากการทำงานดีขึ้น แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะเป็นกลุ่มคนงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal sector) ซึ่งเป็นสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มคนงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ดังนั้น การผลักดันให้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวดอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจในระบบต้องลดการจ้างงานลง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มอุปทานแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อันนำไปสู่การลดลงของค่าจ้างแรงงานในตลาดเศรษฐกิจนอกระบบ ภายใต้อิทธิพลดังกล่าวนี้ อาจทำให้ประเทศกำลังพัฒนายังคงเผชิญอยู่กับปัญหาความยากจน ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหาการเลือกปฏิบัติอยู่ต่อไป

นอกจากนี้ การผลักดันให้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา อาจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพของสังคม (efficiency) สูงขึ้น หรือลดลง หรือคงที่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของมาตรฐานแรงงานที่วิเคราะห์ กล่าวคือ การห้ามเลือกปฏิบัติ และการห้ามใช้แรงงานเด็ก โดยทั่วไปทำให้ประสิทธิภาพของสังคมเพิ่มขึ้น ขณะที่การห้ามใช้แรงงานบังคับอาจจะทำให้

ประสิทธิภาพสังคมเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ส่วนการคุ้มครองเสรีภาพของแรงงาน อาจจะทำให้ประสิทธิภาพสังคมคงที่

(3.3) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานให้เข้มงวดขึ้นนั้น ย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตให้แก่ผู้ประกอบการและภาครัฐ เพียงแต่ต้นทุนด้านแรงงานนี้อาจเป็นสัดส่วนที่น้อย (หรือเป็นจำนวนเงินที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการชดเชยแรงงานหากเกิดอุบัติเหตุในสถานประกอบการ) ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาอาจจะไม่สูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางการค้า (competitiveness) ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอุตสาหกรรมการใช้ประเภทของแรงงาน (แรงงานไร้ฝีมือ หรือ แรงงานมีฝีมือ) และ สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยังประเทศคู่ค้าที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วและเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขด้านแรงงาน

(3.4) มาตรการหนึ่งในการผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน หลักอย่างเข้มงวดคือ มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า (trade sanction) อย่างไรก็ดี จากการวิเคราะห์ทางทฤษฎีต่างๆ แล้วพบว่า จะสร้างผลเสียต่อประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะกรณีการห้ามใช้แรงงานเด็กในประเทศกำลังพัฒนาที่มีโครงสร้างประชากรประเภทเด็กเป็นจำนวนมากและเป็นประเทศยากจน

(3.5) เมื่อมาตรการคว่ำบาตรทางการค้ามีความไม่เหมาะสม จึงมีการเสนอให้ใช้ มาตรการติดฉลากที่บ่งบอกว่าสินค้าชนิดนี้มีได้ใช้แรงงานเด็ก หรือสินค้าชนิดนี้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานตามหลักสากล เพื่อเป็นการบอกให้ผู้บริโภคเป็นผู้ตัดสินใจในการรณรงค์เรื่องมาตรฐานแรงงานหรือสิทธิพื้นฐานของแรงงาน หรือสิทธิมนุษยชน

(4) วิวาทะระหว่างกลุ่มสนับสนุนการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้า กับกลุ่มคัดค้านเรื่องดังกล่าว นั้น สามารถสรุปได้ ดังนี้

(4.1) กลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่งประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้วให้เหตุผลไว้อย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

(4.1.1) มาตรการทางการค้าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิผล (effective) ในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน トラบดีที่ ILO หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ไม่มีมาตรการบังคับโดยตรงหรือไม่มีมาตรการลงโทษ

(4.1.2) การแข่งขันทางการค้า อาจนำไปสู่ปัญหา “race to the bottom” ของมาตรฐานแรงงาน กล่าวคือ เพื่อต้องการแข่งขันในการขายสินค้าในตลาดการค้าเสรี การลดต้นทุนการผลิตจะทำให้ขายสินค้าได้ในราคาถูกกว่าคู่แข่งได้ หนทางหนึ่งในการลดต้นทุนคือการละเลยการคุ้มครองแรงงานหรือลดมาตรฐานแรงงานหรือกดขี่แรงงาน

(4.1.3) การปล่อยให้อาณาจักรมาตรฐานแรงงานหย่อนยานจะเป็นผลเสียต่อประชาชนกลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของสังคม โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การที่อัตราค่าจ้างแรงงาน

ต่ำย่อม และ อาจก่อให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น (widening income distribution gap) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดอัตราค่าจ้างต่ำกว่าความเป็นจริงและการให้สวัสดิการแก่แรงงานน้อยเกินควร

(4.1.4) การเลือกปฏิบัติ (discrimination) ในการค้าระหว่างประเทศจะลดลง ถ้ามีการปรับระดับมาตรฐานแรงงานให้เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน

(4.1.5) การฝ่าฝืนข้อตกลงของ ILO หรือข้อตกลงของ WTO จำเป็นต้องมีบทลงโทษ แต่อาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่มีบทลงโทษที่เป็นรูปธรรม (ไม่มีค่าปรับ) เมื่อเปรียบเทียบบทลงโทษของข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (FTA)

(4.2) **กลุ่มที่คัดค้าน** ซึ่งประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนา ให้เหตุผลไว้อย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

(4.2.1) องค์การการค้าโลก (WTO) มิใช่เวทีเหมาะสมสำหรับการเจรจาเรื่องมาตรฐานแรงงาน ประกอบกับองค์กร ILO ก็เป็นหน่วยงานตรงที่ดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักอยู่แล้ว

(4.2.2) การกำหนดมาตรการด้านแรงงานควรให้แต่ละประเทศดำเนินการตามความสมัครใจมากกว่าการใช้มาตรการข่มขู่ทางการค้า นอกจากนี้ การบังคับให้มีกำหนดมาตรฐานแรงงานในเวทีการค้าระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเข้ามาก้าวล่วงในการบริหารนโยบายภายในประเทศ หรือการสูญเสียอธิปไตยการบริหารนโยบาย (sovereignty) ซึ่งแต่ละประเทศควรมีเสรีภาพในการกำหนดและบริหารนโยบายของตนเพื่อประโยชน์ของปวงชนภายในประเทศ

(4.2.3) ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าเสรีกับมาตรฐานแรงงานยังไม่มีเชื่อมโยงกันชัดเจน ดังนั้นโอกาสที่จะเกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างไม่เท่าเทียมกันแทบจะไม่เกิดขึ้น

(4.2.4) เป็นที่สงสัยว่า การนำเรื่องการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักหรือการคุ้มครองแรงงานมาเป็นเงื่อนไขทางการค้านั้น อาจเป็นไปตามครรลองของลัทธิกีดกันทางการค้า (protectionism)

(4.2.5) กฎการละเมิดสิทธิแรงงาน อาจเกิดขึ้นโดยลำพังหรือแยกจากการค้าระหว่างประเทศก็ได้ ไม่จำเป็นต้องนำเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการค้ามาเชื่อมโยงไว้ด้วยกันเสมอไป

(4.2.6) การบีบบังคับให้มีการใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนมิใช่การแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน และมีใช้เครื่องมือในการเจรจาทางการค้า ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมที่สุด ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศและประเทศพัฒนาแล้ว ควรให้เงินช่วยเหลือกับแก่รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน เพื่อจะได้นำไปใช้ช่วยเหลือหรือแก้ไขความยากจนและยกระดับการศึกษา เพื่อจักได้ช่วยแก้ไขปัญหการใช้แรงงานเด็ก

(4.2.7) ถ้าเมื่อใดเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตและสังคมเศรษฐกิจมีระดับการพัฒนาที่เหมาะสม ก็จะทำให้มีการเพิ่มความเข้มงวดในการคุ้มครองแรงงานเอง ดังนั้น การนำมาตรการด้านแรงงานเป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าย่อมนำไปสู่การชะลอการเจริญเติบโตของประเทศผู้ส่งออก (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา)

(4.2.8) แม้ว่าในทางทฤษฎีจะยืนยันว่าการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักจะช่วยส่งเสริมให้สภาพการทำงานและการดำรงชีพของคนงานดีขึ้น แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้ว การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอาจสร้างปัญหาให้กับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (เพิ่มต้นทุนในการผลิต) และการห้ามใช้แรงงานเด็ก (ทั้งๆที่ประเทศมีแรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก)

(4.2.9) การกำหนดมาตรฐานแรงงานมิได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่า คุณภาพชีวิตของคนงาน ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะดีขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น พฤติกรรมของนายจ้าง พฤติกรรมของลูกจ้างที่ตอบสนองต่อมาตรฐานแรงงาน ขนาดของอุปทานแรงงานในระบบเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ ความจำเป็นด้านความมั่นคงทางรายได้ เป็นต้น

(4.2.10) เป็นการไม่ยุติธรรมที่จะทึกทักว่า การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่หย่อนยาน เป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) เพราะยังมีนโยบายและมาตรการนโยบายอื่นๆที่อาจจัดได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้ เช่นกัน อาทิ นโยบายด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล นโยบายสวัสดิการสังคมอื่นๆ (ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ฯลฯ) และนโยบายสาธารณสุขโลก

(5) จากการศึกษาบทบัญญัติของ GATT พบว่า ประเทศพัฒนาแล้วพยายามหาช่องทางต่างๆที่จะนำเสนอเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่บทบัญญัติของ GATT แต่เมื่อคณะทำงานและที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของ WTO พิจารณาแล้วว่า ช่องทางต่างๆที่เสนอมานั้นยังไม่หนักแน่นเพียงพออีกทั้งองค์กร ILO ได้ทำหน้าที่ด้านมาตรฐานแรงงานอยู่แล้วด้วย ประกอบกับ ข้อเสนอเรื่องมาตรการคว่ำบาตรทางการค้า ได้รับการคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจึงได้นำประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานนี้เข้าสู่เวทีการเจรจาการค้าแบบทวิภาคีแทน โดยอิงมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO มาตรฐานแรงงานอื่นๆของ ILO และมาตรฐานแรงงานของประเทศตน

มาตรฐานแรงงานที่สหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ใช้ภายในประเทศที่สำคัญมี 5 ประการ ได้แก่ (ก) เสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรและร่วมเจรจาต่อรอง (ข) ห้ามการใช้แรงงานบังคับ อายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก (ค) สภาพการทำงานที่ยอมรับได้เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ (ง) ชั่วโมงการทำงาน และ(จ) ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน มาตรฐานแรงงานทั้งสามประการหลังนี้มีได้ปรากฏอยู่ในมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO ส่วนมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ ได้แก่ ชั่วโมงการทำงาน การให้คำปรึกษาแก่คนงาน สิทธิแรงงานอพยพที่จะได้รับสวัสดิการสังคม ความเท่าเทียมกันด้านโอกาส และสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การจำกัดการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO

จากการศึกษาข้อตกลงการค้าภูมิภาคของประเทศต่างๆ (เช่น ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA ข้อตกลงการค้าเสรีของประชาคมยุโรป หรือ EC ข้อตกลงการค้าเสรีของยุโรป หรือ

EFTA ข้อตกลงความร่วมมือในอาฟริกาตะวันออก หรือ EAC และ ตลาดร่วมแคริบเบียน หรือ CARICOM)) และข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีของสหรัฐอเมริกาและของสหภาพยุโรปแล้วพบว่า **มาตรการด้านแรงงานในข้อตกลงการค้าภูมิภาค มีน้อยกว่าในข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคี** กล่าวคือ มาตรการด้านแรงงานในข้อตกลงการค้าภูมิภาค เน้นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีและการคุ้มครองแรงงานที่ห้ามมีการเลือกปฏิบัติระหว่างคนงานที่ถือสัญชาติของประเทศภาคี ในขณะที่ มาตรการด้านแรงงานในข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคี เน้นการส่งเสริมการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศภาคีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาของ ILO ที่ประเทศคู่สัญญาเป็นสมาชิก และต้องปรับปรุงหรือยกระดับมาตรฐานแรงงานภายในประเทศ โดยคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานของแรงงานที่มักเป็นเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปใช้อยู่ในปัจจุบัน (ซึ่งมีมติมากกว่า มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO) นอกจากนี้ ยังมีการระบุอย่างชัดเจนว่า ห้ามประเทศคู่สัญญาลดหย่อนผ่อนปรนมาตรการด้านแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศสำหรับประเทศของตนเอง มิเช่นนั้น จะต้องเผชิญพิพาทเกิดขึ้น และหากประเทศใดถูกตัดสินว่าละเมิดข้อตกลง ประเทศจะมีบทลงโทษที่ชัดเจน คือ จะถูกปรับเป็นเงินจำนวน 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

(6) ในปัจจุบันนี้ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดด้านมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ ที่มีต่อเศรษฐกิจประเทศไทยโดยรวม นั้นมีค่อนข้างน้อย โดยมากเป็นการศึกษาผลกระทบด้านกฎหมายในประเทศไทย กล่าวโดยสรุปคือ

(6.1) พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 และ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน 2541 ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของ ILO ซึ่งรัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการแก้ไข หากต้องลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีกับสหรัฐอเมริกา

(6.2) การยกระดับมาตรฐานแรงงานอาจจะ**เป็นผลด้านบวกต่อฝ่ายลูกจ้างคนงานชาวไทยเท่านั้น** เพราะจะมีการคุ้มครองแรงงานที่ดีขึ้น ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท รวมทั้งการทำงานมีความปลอดภัยและสวัสดิการมากขึ้น ตลอดจนกลุ่มผู้ใช้แรงงานมีสิทธิเสรีภาพเพิ่มขึ้น

(6.3) ในขณะเดียวกันการยกระดับมาตรฐานแรงงานอาจจะเกิด**ผลด้านลบต่อฝ่ายนายจ้างหรือผู้ประกอบการชาวไทย**ที่ต้องแบกรับภาระด้านต้นทุนแรงงานสูงขึ้น แต่ก็เชื่อว่าอาจจะไม่มากนัก (ถ้าไม่มีเรื่องการประท้วงหรือการเรียกร้องให้ขึ้นค่าจ้างแรงงานจนมากเกินไป)

(6.4) โอกาสที่ฝ่ายนายจ้างจะหันไปใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานสตรีอย่างกดขี่ขูดรีดมีน้อยมากหรืออาจจะทำไม่ได้เลย เพราะจะขัดกับมาตรฐานแรงงานสากล ส่วนจะหันไปใช้แรงงานต่างด้าว ที่อพยพเข้ามาทำงานในไทยและมีค่าจ้างแรงงานถูก ก็อาจได้รับการเพ่งเล็งและอาจเป็นการขัดกับมาตรฐานแรงงานด้านการเลือกปฏิบัติ (การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย) อีกด้วย

(6.5) การบังคับใช้กฎหมายแรงงานประเทศไทยอาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องด้วยเหตุผลอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ (ก) ความไม่สมดุลกันของจำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่ในการ

บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย (ข) การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
สุขอนามัย ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน (ค) กฎหมายแรงงานของไทยไม่สามารถ
ครอบคลุมในทุกภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบและงานบ้าน (ง) การทำงานของหน่วยงาน
ต่างๆ ของภาครัฐ ไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควรของ และ (จ) การดำเนินงานแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันไป
ทำให้บางเรื่องอาจซ้ำซ้อนออกไปโดยไม่จำเป็น

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	i
บทสรุปผู้บริหาร.....	iii
สารบัญ.....	xi
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ปัญหาที่ทำการวิจัย และ ความสำคัญของปัญหา.....	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัยเอกสาร.....	6
1.3 วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล.....	6
1.4เค้าโครงรายงานวิจัยเชิงเอกสาร.....	6
1.5 เจตนารมณ์ของการวิจัย.....	7
1.6 ประเภทของมาตรฐานแรงงาน.....	7
บทที่ 2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน.....	11
2.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....	11
2.1.1 ความเป็นมา.....	11
2.1.2 บทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	13
2.1.3 การกำหนดมาตรฐานแรงงานขององค์กร ILO.....	14
2.2 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภายใต้ ILO.....	16
2.2.1 มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน.....	18
2.2.2 มาตรฐานแรงงานอื่นๆ ภายใต้ ILO.....	23
2.3 กลไกการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานของ ILO.....	25
2.4 ประเทศไทยกับมาตรฐานแรงงานภายใต้ ILO.....	29
สรุป.....	32
บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ.....	33
3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงาน.....	34
3.2 ผลประโยชน์ของการใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา.....	41
3.3 มาตรฐานแรงงานกับความสามารถในการแข่งขันทางการค้า.....	47
3.4 มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเพื่อตอบโต้การไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก..	52
สรุป.....	55

	หน้า
บทที่ 4 สหรัฐอเมริกาและ สหภาพยุโรป กับ การกำหนดมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ.....	57
4.1 มาตรฐานแรงงานในสหรัฐอเมริกา.....	57
4.2 บทบาทของสหรัฐอเมริกาด้านมาตรฐานแรงงานในการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา.....	61
4.3 บทบาทของสหรัฐอเมริกาด้านมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าโลก.....	63
4.4 มาตรฐานแรงงานในสหภาพยุโรป.....	65
4.5 บทบาทของสหภาพยุโรปด้านมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าโลก.....	65
4.6 แนวคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของประเทศพัฒนาแล้วต่อการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา.....	66
สรุป.....	67
บทที่ 5 มาตรฐานแรงงานภายใต้ GATT/WTO และภายใต้ข้อตกลงการค้าภูมิภาคและข้อตกลงการค้าทวิภาคี.....	69
5.1 มาตรฐานแรงงานภายใต้ GATT/WTO.....	70
5.2 บทบาทของ WTO กับ ILO เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน.....	74
5.3 มาตรฐานแรงงานภายใต้ ข้อตกลงการค้าภูมิภาค.....	78
5.4 มาตรฐานแรงงานภายใต้ ข้อตกลงการค้าทวิภาคี.....	81
5.5 ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการนำประเด็นแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้า.....	85
สรุป.....	90
บทที่ 6 บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ.....	91
บรรณานุกรม.....	103
ภาคผนวก ก อนุสัญญา ILO ที่ประเทศต่างๆ (บางประเทศ) ให้สัตยาบัน.....	111
ภาคผนวก ข สรุปความอนุสัญญาของ ILO จำแนกตามหมวด.....	113

บทที่ 1

บทนำ

ในปัจจุบันนี้ การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศได้กลายเป็นตัวจักรสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) หรือประเทศพัฒนาน้อยกว่า (less developed countries) ทั้งหลาย และประเทศกำลังพัฒนามีขนาดการเปิดประเทศ (degree of openness) เพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะเดียวกัน การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้เอื้อประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้ว (developed countries) ในแง่ที่ว่าประชาชนของประเทศพัฒนาแล้ว สามารถหาซื้อสินค้าราคาถูกจากการสั่งซื้อสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่านั่นเอง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage theory) นอกจากนี้ ทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วยังได้รับผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ (gains from trade) อีกด้วย อาทิ การเพิ่มผลผลิต การบริโภคเพิ่ม สวัสดิการ (welfare) ของสังคมมากขึ้น เป็นต้น

แม้ว่าในภาพรวม ทุกประเทศให้การสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และพยายามลดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการลดมาตรการด้านภาษีศุลกากร (tariff barriers) และการจัดมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศที่มีใช่มาตรการด้านภาษี (non-tariff barriers: NTB) อาทิ การยกเลิกโควตาการนำเข้าหรือโควตาการส่งออก การลดขั้นตอนการจัดการด้านศุลกากร เป็นต้น การพยายามลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดทำ “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariff: GATT)” ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และ ต่อมาได้มีการจัดตั้ง “องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)” ขึ้นในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) (เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม ค.ศ. 1995/พ.ศ. 2538) โดยที่องค์กร WTO มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศและลดอุปสรรคทางการค้า รวมทั้งพิจารณาข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก

การณ้ปรากฏว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา GATT/WTO ได้รับคำร้องเรียนข้อพิพาทระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (ในฐานะผู้ส่งออก) กับประเทศพัฒนาแล้ว (ในฐานะผู้นำเข้า) เกี่ยวกับการที่ประเทศพัฒนาแล้วได้คิดค้นหรือกำหนดมาตรการที่มีใช่ด้านภาษีศุลกากร (NTB) รูปแบบใหม่ๆ มาบังคับใช้กับสินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา อาทิ การกำหนดมาตรฐานด้านผลิตภัณฑ์ (product standards) และมาตรฐานด้านการผลิต (production process and methods: PPMs) โดยมีข้ออ้างเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศผู้นำเข้า รวมทั้ง การบังคับใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการค้า (trade-related environmental measures) โดยมีข้ออ้างเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศผู้นำเข้า ตลอดจน การเสนอ “มาตรฐานด้าน

แรงงาน (labour standards)” ให้เป็น NTB รูปแบบใหม่อีกรูปแบบหนึ่งในการกีดกันสินค้านำเข้า ที่ผลิตมาจากโรงงานที่ไม่มีมาตรฐานแรงงานที่ถูกต้องตามเกณฑ์ของประเทศผู้นำเข้า หรือไม่ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานสากล (international labour standards)

ประเด็นการศึกษาเรื่อง NTB รูปแบบต่างๆข้างต้นนั้น มีการศึกษาอยู่บ้างแล้ว โดยเฉพาะประเด็นด้านมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และอยู่ในความสนใจอย่างมากในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าไปยังประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา ดังเช่น การศึกษาเรื่อง “มาตรฐานสิ่งแวดล้อม กับ ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ”¹ แต่ประเด็นเรื่อง “มาตรฐานแรงงาน” ในระเบียบการค้าระหว่างประเทศนั้น ก็เป็นเรื่องใหม่อีกเช่นกัน และเป็นเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ให้ความสนใจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นด้านมาตรการสิ่งแวดล้อม ซึ่งในขณะนี้ การศึกษาเรื่อง “มาตรฐานแรงงานกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ” ในประเทศไทยนับว่าน้อยมาก จึงเป็นที่น่าสนใจว่า หากเวทีการค้าระหว่างประเทศมีการหยิบยกประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานขึ้นมาเจรจาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่น ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด

1.1 ปัญหาที่ทำการวิจัย และ ความสำคัญของปัญหา

ในการศึกษาเรื่อง “มาตรฐานแรงงานกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ” นั้น มีคำถามพื้นฐานที่เกี่ยวข้องหลายข้อ ได้แก่ มาตรฐานแรงงาน คืออะไร และ เหตุใดจึงมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ถ้ามีการกำหนดเรื่อง “มาตรฐานแรงงาน” ในระเบียบการค้าระหว่างประเทศแล้ว จะส่งผลกระทบอย่างไรต่อประเทศคู่ค้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “มาตรฐานแรงงาน” จะส่งผลดีหรือจะส่งผลเสียต่อประเทศคู่ค้าอย่างไร และผลประโยชน์ที่ได้รับหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจะมีมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อประเทศผู้ส่งออกสินค้าที่ผลิตมาจากโรงงานที่มีมาตรฐานแรงงานไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระดับสากลหรือมาตรฐานแรงงานของประเทศผู้นำเข้า

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจก่อนว่า มาตรฐานแรงงาน (labour standards) ที่มีการกล่าวถึงในแวดวงวิชาการนั้น มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 2 ความนัย ความนัยแรก มาตรฐานแรงงาน หมายถึง การกำหนด “มาตรฐานแรงงานที่ต้องการใช้ประโยชน์” เนื่องจาก “แรงงาน (labour)” เป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่ง และอาจเปรียบได้ว่าเป็นสินค้าประเภทหนึ่งที่เจ้าของแรงงานจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของ “ค่าจ้าง (wage)” ดังนั้น “มาตรฐานแรงงาน” จึงอาจเป็นการกำหนดคุณลักษณะของแรงงานที่นายจ้างควรจัดจ้าง เช่น การกำหนดมาตรฐานแรงงานว่า แรงงานต้องมีอายุแรงงานเด็กหรือมิใช่แรงงานสตรีมีครรภ์หรือมิใช่แรงงานผู้ต้องโทษในเรือนจำ หรือห้ามมิให้แบ่งแยกผิวพรรณ เชื้อชาติ และเพศในการจ้างคนงานหรือ

¹ อาทิ การศึกษาของ นิรมล สุธรรมกิจ (2548) อัจฉริ ชไตน์มิลเลอร์ และ คณะ (2547) พรทิพย์ วัฒนกิจการ (2546) มิ่งสรรพ ขาวสอาด และ พิสมัย ภูรินสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์ (2540) ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ (2544) สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (2539) เป็นต้น

พนักงาน เป็นต้น ความนัยประการที่สอง มาตรฐานแรงงาน หมายถึง การกำหนด “มาตรฐานการใช้แรงงาน” หรือ “เงื่อนไขการใช้แรงงาน” หรือ “การกำหนดมาตรฐานคุณภาพชีวิตของแรงงาน(ในระหว่างการทำงาน)” เช่น สถานที่ทำงานของแรงงานหรือลูกจ้างจะต้องถูกสุขอนามัย หรือมีความปลอดภัยจากการทำงาน เพื่อคนงานหรือลูกจ้างจะได้ไม่มีปัญหาด้านสุขภาพอันเกิดจากการทำงาน เป็นต้น

มาตรฐานแรงงาน ที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยึดถือร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ คือ มาตรฐานหลักในการใช้แรงงาน (core labour standards) ซึ่งแสดงถึงการให้สิทธิพื้นฐานของคนงาน (fundamental labour rights) ที่ปรากฏในข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) (ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐ ตัวแทนจากฝ่ายนายจ้าง และ ตัวแทนจากฝ่ายลูกจ้าง) ข้อตกลงนี้เรียกว่า “Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work” หรือ “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานของคนงานในสถานประกอบการ” โดยมีการลงนามกันเมื่อปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) มาตรฐานแรงงานหลักหรือมาตรฐานที่จำเป็นสำหรับการใช้แรงงาน ในปฏิญญานี้ประกอบด้วย 4 ด้านดังนี้

- การให้อิสระแก่ลูกจ้างที่จะเลือกเป็นสมาชิกสมาคมองค์กรสหภาพแรงงานใดก็ได้ และสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับฝ่ายนายจ้างได้ (Freedom of Association and the Effective Recognition of the Right to Collective Bargaining)
- การจ้างแรงงานจะต้องไม่เป็นการบังคับให้ทำงาน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆก็ตาม (Elimination of All Forms of Forced or Compulsory Labour)
- ห้ามใช้แรงงานเด็ก (Abolition of Child Labour)
- ห้ามเลือกปฏิบัติทั้งในด้านการจ้างงานและการเลือกประกอบอาชีพ (Elimination of Discrimination in Respect of Employment and Occupation)

มาตรฐานหลักในการใช้แรงงานเหล่านี้ จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิพื้นฐานให้แก่แรงงานหรือลูกจ้างทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนที่ยากจนและ/หรือที่มีร่างกายเป็นทรัพย์สินเพียงอย่างเดียวในการแสวงหารายได้ ซึ่งมักพบว่า ประชาชนกลุ่มนี้เป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม ทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา นับแต่นั้นต่อไป การวิจัยเอกสารวิชาการนี้จะขอเรียก Core Labour Standards ว่า “มาตรฐานแรงงานหลัก” ซึ่งหมายถึง มาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 4 ประการข้างต้นที่องค์กร ILO ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก

นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานแรงงานอื่นๆอีก ที่มีการใช้กันแพร่หลายในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ อาทิ

- สิทธิที่จะมีสถานที่ทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย (Right to a healthy and safe workplace)
- การได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับยังชีพ (Payment of a living wage)

- ไม่มีการทำงานล่วงเวลามากเกินไป (Elimination of excessive overtime)
- การได้รับสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขในการจ้างงานอย่างเหมาะสม (Provision of regular employment where possible)
- นายจ้างจะต้องไม่ปฏิบัติตนต่อลูกจ้างที่มีลักษณะก้าวร้าวหรือมีเจตนาสร้างความอับอายขายหน้าให้เกิดแก่ลูกจ้าง (Elimination of harsh or inhumane treatment)

มาตรฐานแรงงานดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากประสบการณ์ที่เลวร้ายของกลุ่มลูกจ้างในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่นในประเทศจีน คนงานในโรงงานมักทำงานล่วงเวลา ประมาณ 8-10 ชั่วโมง (ทั้งๆ ที่ทำงานวันละ 8 ชั่วโมงอยู่แล้วเป็นปกติ) นอกจากนี้ คนงานส่วนใหญ่ในจีนยังได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำตามกฎหมาย (legal minimum wage) และยังไม่ได้รับเงินพิเศษ (หรือเงินโบนัสที่สมควรจะได้รับตามกฎหมาย) จากการทำงานล่วงเวลาอีกด้วย (แม้ว่าภาครัฐจะมีการจัดสรรสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั่วไปแล้วก็ตาม) ส่วนในประเทศบังคลาเทศ คนงานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม (garment industry) ได้รับค่าจ้าง (ที่พอดีสำหรับค่าเช่าบ้านและอาหาร) ค่าเช่าเป็นเดือน และในประเทศเม็กซิโก การจ้างงานในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้ามีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติและมีการปฏิบัติที่ดูถูกเหยียดหยามในกระบวนการคัดเลือกรับคนเข้าทำงาน (discriminatory and humiliating recruitment practices) [CAFOD, 2005]

การชูประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานและการค้าระหว่างประเทศในเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้นเริ่มเห็นได้ชัดในการเจรจา GATT รอบอูรุกวัย เมื่อสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสได้พยายามนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่การเจรจา แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ถึงกระนั้นก็ตาม ประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานก็ยังคงมีอยู่ต่อมาในการเจรจาของ WTO ตั้งแต่การประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ณ ประเทศสิงคโปร์ และในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ณ เมือง Seattle ประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงที่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 3 โดยมีกระแสความประหวั่นใจว่า การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศที่มีความรุนแรงมากขึ้นนั้น อาจนำไปสู่การลดลงของมาตรฐานแรงงานและสวัสดิการสำหรับคนงานลูกจ้าง (หรือปัญหา “Race to the Bottom of Labour Standards”) ระหว่างประเทศคู่แข่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงจะนำไปสู่การลดต้นทุนการผลิต ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างไม่สนใจที่จะดูแลสวัสดิการของลูกจ้าง ด้วยการละเลยหรือยกเลิกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของคนงาน อันจะส่งผลให้ ไม่มีการบังคับใช้ “มาตรฐานแรงงานหลัก” ในหน่วยผลิตหรือในประเทศนั้นๆ ดังนั้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่กรรมกรหรือลูกจ้างในประเทศ และเพื่อรักษาหรือยกระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศต่างๆ นักวิชาการและกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนบางกลุ่ม รวมทั้งประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ ได้นำเสนอความคิดที่จะให้มีการบรรจุเรื่อง “มาตรฐานแรงงานหลัก” ไว้ในการเจรจาการค้าพหุภาคีและการ

เจรจาการค้าทวิภาคี เช่น WTO และ เขตการค้าเสรี (Free Trade Area or Agreement: FTA) ระหว่างประเทศคู่สัญญา

ข้อเสนอแนะที่จะให้มีการนำเรื่อง “มาตรฐานแรงงาน” เข้าสู่เวทีการเจรจาการค้าทวิภาคีนั้น ได้สร้างบรรยากาศของการถกเถียงทางวิชาการมากมาย ระหว่างผู้ได้รับประโยชน์กับผู้เสียประโยชน์ โดยผู้ได้รับประโยชน์มักเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือผู้ประกอบการที่มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานที่เป็นที่ยอมรับ ส่วนผู้เสียประโยชน์มักเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือผู้ประกอบการที่ยังไม่มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานตามหลักสากลหรือมาตรฐานแรงงานของตนยังต่ำกว่าของกลุ่มแรก ข้อถกเถียงนั้นประกอบด้วยอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่

(ก) บทบาทของ WTO กับ ILO ว่าองค์กรใดควรเข้ามาจัดการหรือดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงาน และ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับมาตรฐานแรงงาน ²

(ข) การบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) ของสังคมสูงขึ้นหรือไม่ และสังคมของประเทศนั้น จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นหรือไม่ (เช่น ความยากจนน้อยลง) ³

(ค) มาตรฐานแรงงาน จะกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศหรือไม่ และการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในการค้าระหว่างประเทศ จะทำให้ประเทศนั้นสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) หรือไม่ ⁴

(ง) หากมีการรณรงค์เรื่อง “มาตรฐานแรงงานหลัก” ให้มีการบังคับใช้ในประเทศสมาชิก WTO หรือ ILO อย่างจริงจัง องค์กรทั้งสองนี้จะมีบทบาทอย่างไร หรือจะมีมาตรการอะไรที่จะทำให้เกิดมีการใช้มาตรฐานแรงงานดังกล่าวให้เกิดขึ้นจริง ⁵

(จ) หากมีการใช้มาตรการทางการค้า เช่น มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า (trade sanction) กับประเทศที่ไม่ได้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักหรือมีการยกเลิกการสั่งซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการที่ไม่ได้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักในโรงงาน คำถามต่อไปคือ มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าดังกล่าวนี้ จะสร้างผลเสียต่อประเทศผู้ส่งออกหรือไม่ และอย่างไร ⁶

² อ่านรายละเอียดใน Torres (1996); Elliott (2000); Erickson and Mitchell (2000); Lee (2000); Rollo and Winter (2000); Eglin (2001); Heintz (2002); Suranovic (2002); และ Stern and Terrell (2003) เป็นต้น

³ อ่านรายละเอียดใน Swinnerton (1997); van Beers (1998); Stern and Terrell (2003); Erickson and Mitchell (2000); Lee (2000); และ Heintz (2002) เป็นต้น

⁴ อ่านรายละเอียดใน Mah (1997); van Beers (1998); Martin and Maskus (1999); Erickson and Mitchell (2000); Lee (2000); Heintz (2002); Suranovic (2002); Beaulieu and Gaisford (2002); Busse (2002); และ Stern and Terrell (2003) เป็นต้น

⁵ อ่านรายละเอียดใน Elliott (2000); Brown (2000) เป็นต้น

⁶ อ่านรายละเอียดใน Salazae-Xirinachs (2000); Jafarey and Lahiri (2002); และ Hefeker and Wunner (2002) เป็นต้น

(จ) การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางค้าดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ องค์การระหว่างประเทศหรือการเจรจาการค้าพหุภาคีหรือทวิภาคี จะมีมาตรการอื่นหรือวิธีการอื่นหรือไม่ ที่จะช่วยยกระดับมาตรฐานแรงงานของประเทศสมาชิก เพื่อประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มกรรมกรที่ยากจน

การวิจัยเอกสารเชิงวิชาการฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสืบหารวบรวมแนวคิดและผลการศึกษาวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง “มาตรฐานแรงงาน” และ “การค้าระหว่างประเทศ” รวมทั้ง “ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ” เพื่อจักได้เข้าใจถึงความเป็นมาและกระแสความคิด รวมทั้งแนวโน้มการพัฒนาความสัมพันธ์ดังกล่าว ที่อาจนำไปสู่ประเด็นการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีและแบบทวิภาคี รวมทั้งอาจนำไปสู่ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการเมืองระหว่างประเทศคู่ค้า และด้านอื่นๆในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัยเอกสาร

- 1.2.1 ศึกษาแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 1.2.2 ศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย เช่น มาตรฐานแรงงานใน GATT/WTO หรือ ในข้อตกลงการค้าภูมิภาคและข้อตกลงการค้าทวิภาคี เป็นต้น
- 1.2.3 รวบรวมผลการศึกษาที่เกี่ยวกับผลกระทบของข้อกำหนดด้านมาตรฐานแรงงานในข้อตกลงระหว่างประเทศ (ตามข้อ 2) ที่มีต่อเศรษฐกิจประเทศไทยโดยรวม

1.3 วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

เน้นการศึกษาเอกสารทางวิชาการ ด้วยการรวบรวมเอกสารวิชาการทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย จากแหล่งข้อมูลต่างๆ และ เรียบเรียงเป็นรายงานวิจัยเอกสารเชิงวิชาการ

1.4 คำโครงรายงานวิจัยเชิงเอกสาร

เอกสารวิจัยเชิงวิชาการฉบับนี้จะประกอบด้วยอีก 5 บทต่อจากนี้ คือ บทที่ 2 จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน อย่างพอสังเขป ส่วนบทที่ 3 จะเป็นการสำรวจงานวิชาการที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ ต่อมาในบทที่ 4 จะเป็นการนำเสนอการกำหนดมาตรฐานแรงงานของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย) และบทบาทของทั้งสองประเทศ

ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ สำหรับบทที่ 5 เป็นการสรุปมาตรฐานแรงงานภายใต้ GATT/WTO และภายใต้ข้อตกลงการค้าภูมิภาคและข้อตกลงการค้าทวิภาคี และ ข้อวิพากษ์วิจารณ์และแนวคิดเกี่ยวกับการนำประเด็นด้านแรงงานเข้าสู่ข้อตกลงทางการค้าต่างๆ และ บทที่ 6 จะเป็นบทสรุปและรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ สำหรับกรณีศึกษาของไทย

1.5 เจตนารมณ์ของการวิจัย

การวิจัยเอกสารเชิงวิชาการฉบับนี้ จะเป็นพื้นฐานความรู้ให้แก่บุคคลที่สนใจเรื่อง “มาตรฐานแรงงาน” และ “การค้าระหว่างประเทศ” และยังเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้แก่การวิจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ “มาตรฐานแรงงานของไทยกับการแข่งขันทางการค้า” เนื่องจากสินค้าส่งออกของไทยที่ส่งไปขายในตลาดสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ นั้น เป็นสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive products) ด้วยเหตุนี้ “มาตรฐานแรงงานหลัก” และมาตรฐานแรงงานอื่นๆ อาจกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าของประเทศผู้นำเข้าได้ ตัวอย่างอุตสาหกรรมที่น่าสนใจในประเด็นนี้ คือ อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอ เครื่องหนัง อาหาร เครื่องใช้ไฟฟ้า ของเล่น ดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาผลกระทบของการบังคับใช้ “มาตรฐานแรงงาน” ในบางอุตสาหกรรมของไทย ดังกล่าวข้างต้น น่าจะเป็นการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย และน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายและกำหนดกลยุทธ์การพัฒนา “มาตรฐานแรงงาน” ของไทยให้เป็นที่ยอมรับ อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานแรงงานของประชาชนชาวไทยอีกด้วย

1.6 ประเภทของมาตรฐานแรงงาน

“มาตรฐานแรงงาน” (labour standards) โดยทั่วไปหมายถึงกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดต่างๆที่ใช้ในเรื่องการใช้แรงงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และสวัสดิการต่างๆ มาตรฐานแรงงานสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 22-23; มนตรี ชูนามชัย, 2547: 4]

(1) มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายภายในประเทศ (national labour standards) เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนงานภายในประเทศและบังคับใช้โดยภาครัฐ ในขอบข่ายเรื่องการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการแรงงาน และความปลอดภัยในการทำงาน เช่น พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พรบ. แรงงานวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร เกี่ยวกับไฟฟ้า ก่อสร้างว่าด้วยนั่งร้าน ก่อสร้าง

ว่าด้วยเขตก่อสร้าง เป็นต้น มาตรฐานแรงงานในรูปของกฎหมายเหล่านี้ สามารถบังคับใช้ได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และใช้บังคับกับนายจ้างทุกคนโดยเสมอภาคกัน เพื่อลูกจ้างทุกคนในประเทศไทย โดยเท่าเทียมกัน การศึกษาเอกสารวิชาการครั้งนี้ จะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายเหล่านี้

(2) มาตรฐานแรงงานเอกชน (private labour standards) ประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

(2.1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนงานที่ใช้โดยภาคเอกชน (ได้แก่ กลุ่มผู้ซื้อผู้ขายหรือองค์กรเอกชนต่างๆ) เช่น มาตรฐานแรงงานของอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้า (Worldwide Responsible Apparel Production : WRAP) มาตรฐาน FLA (Fair Labour Association Standard) มาตรฐาน WRC (Worker Right Consortium) มาตรฐาน ETI (The Ethical Trading Initiative) และมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability: SA 8000) เป็นต้น มาตรฐานเหล่านี้เป็นมาตรฐานแรงงานโดยสมัครใจ (voluntary) การบังคับใช้เป็นไปโดยสมัครระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้า ภาครัฐไม่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง และมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป มาตรฐานแรงงานลักษณะนี้ มักจะมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบว่า ผู้ผลิตได้ดูแลลูกจ้างที่ใช้ในการผลิตสอดคล้องกับมาตรฐานที่ตั้งไว้อย่างไรบ้าง และหากได้มาตรฐานก็จะได้รับการรับรอง (certification) บางมาตรฐานผู้ผลิตจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับการรับรอง (มาตรฐานเหล่านี้จะกล่าวเพิ่มเติมในบทที่ 4)

(2.2) มาตรฐานแรงงานที่เป็นหลักจรรยาบรรณด้านแรงงาน (labour code of conduct) หรือหลักจรรยาบรรณขององค์กร (corporate code of conduct) ของบริษัทรายใหญ่ต่างๆ (โดยเฉพาะบริษัทสหรัฐอเมริกา) มาตรฐานแรงงานในลักษณะนี้จัดเป็นมาตรฐานแรงงานโดยสมัครใจเช่นกัน โดยผู้ผลิตจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานแรงงานขึ้นเอง ซึ่งสะท้อนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตหรือผู้ว่าจ้างที่มีต่อลูกจ้างและสังคม โดยไม่ต้องให้กฎหมายหรือมาตรฐานอื่นๆ มาใช้บังคับ (ตัวอย่างของมาตรฐานเหล่านี้จะกล่าวในบทที่ 4)

(3) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (international labour standards) ประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

(3.1) ข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรฐานของสภาพการทำงาน ตลอดจนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า มาตรฐานแรงงานหลัก (core labour standards) ตามเกณฑ์ของ ILO โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานประเภทนี้มีลักษณะที่เป็นกึ่งกฎหมาย (soft law) กล่าวคือ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของอนุสัญญา (conventions) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศนั้นๆ ให้สัตยาบัน (ratification) ผ่านองค์กร ILO (ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 2) อนึ่ง นอกจากจะมีองค์ประกอบสำคัญเป็นอนุสัญญาและข้อเสนอแนะของ ILO แล้ว ยังประกอบด้วยอนุสัญญาขององค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์กรสหประชาชาติ (UN) สภาแห่งชาติดูยุโรป (EC) เป็นต้น

(3.2) มาตรฐานแรงงานตามข้อตกลงทางการค้าในระดับภูมิภาคและระบบทวิภาคี (ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 5) โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายระหว่างประเทศเช่นกัน การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในระดับนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อตกลงว่าจะบังคับใช้อย่างไร และมีขอบเขตแค่ไหน

มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ และเป็นเป้าหมายที่องค์กร ILO พยายามผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้ แต่เนื่องจาก ILO ขาดเครื่องมือในการบังคับประเทศต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตาม การปรับปรุงมาตรฐานแรงงานให้เป็นมาตรฐานสากลจึงเป็นไปอย่างจำกัด

ในบรรดามาตรฐานแรงงานที่กล่าวถึงกันทั่วไปนั้น มักหมายถึง “มาตรฐานแรงงานหลัก” ที่อ้างไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานของคนงานในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม ในบรรดาอนุสัญญาของ ILO นั้นยังมีมาตรฐานแรงงานอื่น ๆ อีกมากมาย นักวิชาการได้มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานตามหลักของสิทธิที่คนงานหรือประชาชนทั่วไปพึงได้รับ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาแรงงาน (International Institute for Labour Studies) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ ILO ได้วางแนวทางเกี่ยวกับสิทธิของผู้ใช้แรงงาน (labour rights) ตามหลักเกณฑ์เรื่องมาตรฐานแรงงานไว้อย่างน้อย 4 ประการ (ดังแสดงในตารางที่ 1) ได้แก่

(ก) สิทธิขั้นพื้นฐาน (basic rights) ประกอบด้วย สิทธิในการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก สิทธิในการต่อต้านการอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ (involuntary servitude) สิทธิในการต่อต้านการบังคับขู่เข็ญทางร่างกาย (physical coercion)

(ข) สิทธิในความอยู่รอด (survival rights) ประกอบด้วย สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ (living wage) สิทธิในการได้รับค่าทดแทนเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน (accident compensation) สิทธิในการมีชั่วโมงในการทำงานที่มีกำหนดเวลาแน่นอนในหนึ่งสัปดาห์ (limited work week)

(ค) สิทธิในสวัสดิการสังคม (security rights) ประกอบด้วย สิทธิในการต่อต้านการปลดออกตามอำเภอใจ (arbitrary dismissal) สิทธิในการได้ผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุ (retirement compensation) สิทธิในการได้รับค่าชดเชยเมื่อมีชีวิตรอดจากอันตรายจากการทำงาน (survivals' compensation)

(ง) สิทธิในฐานะพลเมือง (civil rights) ประกอบด้วย สิทธิในการจัดตั้งสมาคมอย่างเสรี (free association) สิทธิในการมีผู้แทนเพื่อร่วมในการเจรจาต่อรอง (collective representation) สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง (free expression of grievances)

ในอีกมุมมองหนึ่ง มาตรฐานแรงงานที่กล่าวถึงนี้อาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มแรกคือ มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงาน (conditions of work) เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ความ

ปลอดภัยในสถานประกอบการ และ อายุขั้นต่ำในการทำงาน ฯลฯ และ กลุ่มที่สอง คือ สิทธิพื้นฐานของประชาชน (human rights) เช่น ห้ามการบังคับใช้แรงงาน ห้ามทำร้ายร่างกายหรือข่มขู่ ห้ามเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

ตารางที่ 1 ประเภทของมาตรฐานแรงงาน จำแนกตามประเภทของสิทธิ

ประเภทของสิทธิ	ตัวอย่างมาตรฐานแรงงาน
สิทธิพื้นฐาน (Basic rights)	สิทธิในการคุ้มครองแรงงานเด็ก (Right against use of child labour)
	สิทธิในการปฏิเสธการทำงานเยี่ยงทาสโดยไม่สมัครใจ (Right against involuntary servitude)
	สิทธิในการต่อต้านการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ (Right against physical coercion)
สิทธิในการดำรงชีพ อย่างเป็นสุข (Survival rights)	สิทธิในการได้รับค่าจ้างเพียงพอในการดำรงชีพ (Right to a living wage)
	สิทธิในการได้รับเงินชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุ (Right to accident compensation)
	สิทธิในการมีชั่วโมงการทำงานที่แน่นอน (Right to a limited work week)
สิทธิในการได้รับ ความคุ้มครอง (Security rights)	สิทธิในการทราบการเลิกจ้างล่วงหน้า (Right against arbitrary dismissal)
	สิทธิในการได้รับเงินชดเชยเมื่อเกษียณ (Right to retirement compensation)
	สิทธิในการได้รับเงินชดเชยเพื่อการดำรงชีพ (Right to survivors' compensation)
สิทธิในการได้รับ เสรีภาพ (Civic rights)	สิทธิในการเข้าร่วมสมาคม (Right to free association)
	สิทธิในการเลือกตัวแทน (Right to collective representation)
	สิทธิในการยื่นเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ (Right to free expression of grievances)

ที่มา: Galli and Kucera (2004), Table 1, p. 810

คงได้เห็นแล้วว่า มาตรฐานแรงงานนั้นมียู้อยู่ด้วยกันหลายด้านหรือหลายมิติ มาตรฐานแรงงานที่การศึกษาเอกสารวิชาการครั้งนี้ให้ความสนใจคือ “มาตรฐานแรงงานหลัก” ตามเกณฑ์ของ ILO ดังนั้นการวิเคราะห์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ และเรื่องข้อโต้แย้งหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ จึงเน้นที่เนื้อหาของมาตรฐานแรงงานหลัก เป็นสำคัญ แต่ในบางครั้งเอกสารวิชาการในอดีตจำเป็นต้องแยกมาตรฐานแรงงานบางมิติหรือบางด้านออกมาเฉพาะเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์มากขึ้น (ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3)

บทที่ 2

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) อย่างพอสังเขป รวมทั้งขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานแรงงานขององค์กร ILO (หัวข้อ 2.1) จากนั้น จะนำเสนอเนื้อหาหรือใจความหลักของมาตรฐานแรงงานภายใต้อนุสัญญาขององค์กร ILO (หัวข้อ 2.2) ตลอดจนกลไกการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานขององค์กร ILO (หัวข้อ 2.3) และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับมาตรฐานแรงงานของ ILO (หัวข้อ 2.4)

2.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

มูลเหตุจูงใจประการหนึ่งในการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คือ ต้องการยกระดับสภาพแวดล้อมการทำงานของคนงานหรือพนักงานให้ดีขึ้น และเรียกร้องให้นายจ้างดูแลเอาใจใส่คนงานหรือพนักงานเช่นกัน “มนุษย์” เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมและในช่วงเวลาที่มีการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแข่งขันทางการค้าขึ้น สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนงานและครอบครัวเป็นไปอย่างเร้นแค้น ไม่ได้รับการเหลียวแลทั้งด้านสุขภาพอนามัย (ทั้งในที่ทำงานและที่อยู่อาศัย) ไม่มีความก้าวหน้าทางด้านอาชีพ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง โดยถูกบังคับให้ทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าที่ควร

2.1.1 ความเป็นมา

ความเคลื่อนไหวด้านการคุ้มครองแรงงานนั้นมีตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1800 เช่น ปีค.ศ. 1818 โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) นักอุตสาหกรรมชาวสกอตแลนด์ได้ริเริ่มแนวคิดเรื่องสวัสดิภาพของคนงาน โดยจัดทำจดหมายถึงตัวแทนรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจในยุโรป เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการแรงงาน” ขึ้น [อร ชงลิตนธิกุล, 2548: 10] ส่วนชาลส์ ฮินด์เลย์ (Charles Hindley) สมาชิกผู้แทนราษฎรอังกฤษ (ในช่วงปี ค.ศ. 1835-1857) ได้ยืนยันว่า การกำหนดมาตรฐานแรงงานระดับสากลจะเป็นการป้องกันมิให้คนงานต้องได้รับผลพวงจากการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงในตลาดภายในประเทศและตลาดโลก (เช่น คุ้มครองมิให้คนงานทำงานเป็นเวลานานติดต่อกันหลายชั่วโมง เป็นต้น) สำหรับเดนิเอล ลีแกรนด์ (Daniel Legrand) ผู้ประกอบการธุรกิจหัตถอุตสาหกรรมจากเมือง Alsace ก็มีแนวคิดสนับสนุนการส่งเสริมมาตรการด้านแรงงานในภูมิภาคยุโรป ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกลุ่มบุคคล (เช่น

Christian Socialist Tradition) ที่ต้องการให้มีการปฏิรูประบบทุนนิยมโดยคำนึงถึงสวัสดิการและสวัสดิภาพของแรงงาน [Heintz, 2002: 13]

แต่ในขณะนั้นประเทศยุโรปต่างให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจทางการเมืองมากกว่าเรื่องความเป็นอยู่ของแรงงานหรือกรรมกร แม้ว่าต่อมา กลุ่มคนงานได้พยายามเรียกร้องให้มีมาตรการระหว่างประเทศเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ด้านแรงงานอีกหลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1866 สมาคมคนงานระหว่างประเทศ (The Congress of the International Association of Workers) จึงมีมติเรียกร้องให้มีกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศขึ้น และในการประชุมระหว่างประเทศในยุโรป ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี เมื่อปี ค.ศ. 1890 ได้มีมติว่า ไม่ควรอนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี เข้าทำงานและไม่ควรอนุญาตให้สตรีและเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในเหมือง รวมทั้งเรื่องการหยุดพักประจำสัปดาห์และความปลอดภัยในการทำงาน การประชุมครั้งนี้นับว่าเป็นการสร้างความตื่นตัวให้แก่รัฐบาลต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปในการคำนึงถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แม้ว่าต่อมาในปี ค.ศ. 1897 ได้มีการทบทวนมติที่ประชุมดังกล่าวอีกครั้งและมีการศึกษาแนวทางเพื่อจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น จนมีการจัดตั้ง สมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (The International Association for Labour Legislation) ขึ้นในปี ค.ศ. 1900 แต่ความร่วมมือด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศก็ต้องชะงักลงเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ในทวีปยุโรป [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548 : 10-11]

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ในปีค.ศ. 1919 จึงได้มีการจัดประชุมสันติภาพที่กรุงปารีส และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (The Commission on International Labour Legislation) ขึ้น อันประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาล และในที่สุดมีการจัดตั้ง “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO” ขึ้นในปีเดียวกันนี้ (ในที่ประชุมสันติภาพแวร์ซายส์—Versailles Peace Conference)

มูลเหตุสำคัญในการก่อตั้งองค์การ ILO ประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ (ก) มูลเหตุด้าน “สถานะความเป็นมนุษย์” เนื่องจากสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานและครอบครัวไม่ได้รับการเหลียวแลจากนายจ้างและจากภาครัฐ และยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากสังคมจนไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้ของประชาชนทั่วไป (ข) มูลเหตุด้านสังคมและการเมือง เนื่องจากการพัฒนาและการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ปริมาณคนงานเป็นจำนวนมาก หากไม่มีการปรับปรุงสภาพชีวิตการทำงานของคนงานแล้ว อาจนำไปสู่การก่อความไม่สงบในสังคม โดยอาจจะถึงขั้นการก่อจลาจลและการปฏิวัติได้ และ (ค) มูลเหตุจูงใจในการรักษาความสงบสุขของสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมสันติภาพภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเห็นว่า กลุ่มคนงานหรือกรรมกรมีส่วนร่วมสำคัญในสมรภูมิรบและในการผลิตสินค้าและบริการ จึงควรได้รับการดูแลเอาใจใส่และได้รับการคุ้มครองและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

ต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดทำ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)” ในปี ค.ศ. 1948 เพื่อให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองสิทธิของมนุษย์

ปฎิชนทุกคน รวมทั้งคนงานหรือลูกจ้างด้วย ดังเช่นมาตรา 23 และ 24 ของปฎิญญา ที่ระบุให้ทุกคนมีสิทธิที่จะทำงานในสภาพการทำงานที่ดี มีชั่วโมงการทำงานและวันพักผ่อนที่เหมาะสม ปราศจากการเลือกปฏิบัติและการมีสิทธิในอันที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันจากการทำงานที่เท่ากัน เป็นต้น

ประเทศไทยได้ร่วมลงมติรับรอง ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ แม้ว่าปฎิญญานี้จะมีได้ก่อให้เกิดพันธกรณีใดๆ แต่ประเทศไทยได้พยายามปฏิบัติตามหลักพื้นฐานของปฎิญญาหลายประการ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ศาสนา การยอมรับในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการห้ามการเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น¹

2.1.2 บทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติ (UN: United Nations) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1919 (พ.ศ.2462) ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะแสวงหาสันติภาพ จัดความยากจน ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพของคนงานในการรวมตัวกันเป็นองค์กร

ILO มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ประเทศสมาชิก เพื่อสร้างมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (fundamental labour standards) ในรูปของอนุสัญญา (convention) และข้อเสนอแนะ (recommendation)² ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับแรงงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาของ ILO อย่างไรก็ดี องค์การ ILO และเนื้อหาของอนุสัญญาด้านแรงงานของ ILO ก็ได้ระบุบทลงโทษสำหรับประเทศที่ให้สัตยาบันแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญา เพราะ ILO เน้นเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาแบบสมัครใจ อีกทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกและลงนามในอนุสัญญาก็เป็นไปโดยการสมัครใจเช่นกัน ดังเช่น ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO เพียง 2 ฉบับ จากทั้งหมด 8 ฉบับ (ดูภาคผนวก ก)

¹ นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ความร่วมมือในอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองของสตรี ค.ศ. 1952 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1985 เป็นต้น [บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2548: 19]

² ความแตกต่างระหว่างอนุสัญญากับข้อเสนอแนะคือ “อนุสัญญา” เป็นเครื่องมือที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างข้อผูกพันให้แก่ประเทศต่างๆ ที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานั้น ส่วน “ข้อเสนอแนะ” ถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศต่างๆ โดยไม่สร้างข้อผูกพันใดๆ

ในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) องค์การ ILO ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและประเทศพัฒนาแล้วต่างๆ ให้ออก “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของคนงานในสถานประกอบการ (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)” ที่เน้นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก 4 ประการ และในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) องค์การ ILO ก็มีการปรับปรุงอนุสัญญาใหม่ เพื่อป้องกันมิให้เด็กทำงานที่เป็นอันตราย (worst forms of child labour) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศ โดยนับว่าเป็นอนุสัญญาที่มีการให้สัตยาบันเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วที่สุดในประวัติศาสตร์ของ ILO และในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) องค์การ ILO ได้รณรงค์การจัดแรงงานบังคับในพม่า

องค์การ ILO มีลักษณะเป็นองค์กรไตรภาคีที่ต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกัน 3 ฝ่ายทุกขั้นตอน (ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาล) ไม่ว่าจะเป็นการประชุมใหญ่ประจำปี เพื่อเลือกองค์คณะผู้ทำการแทน (the governing body) การรับรองงบประมาณของ ILO การรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ฯลฯ นอกจากนี้ ILO ยังมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการเงินเพื่อพัฒนาด้านแรงงานให้แก่หน่วยงานของรัฐบาล องค์การนายจ้าง และองค์กรลูกจ้างอีกด้วย

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านการรับรองขององค์การ ILO มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งเรื่องกฎหมายแรงงาน นโยบายทางสังคม สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และการคุ้มครองแรงงานเกือบทุกสาขาอาชีพและทุกเพศทุกวัย ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการคือ ต้องการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ ต้องการสร้างสันติสุขให้แก่สังคมและต้องการความยุติธรรมในสังคม

ปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2548) ILO มีสมาชิกทั้งสิ้น 178 ประเทศ มีการรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นอนุสัญญา 185 ฉบับและที่เป็นข้อเสนอแนะ 195 ฉบับ

อย่างไรก็ดี องค์การ ILO ประสบปัญหาสำคัญ คือ การขาดสมรรถภาพในการบังคับประเทศสมาชิกภาคีให้ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก (core labour standard) หรือมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานหรือให้ปฏิบัติตามอนุสัญญาต่างๆ ที่ได้ให้สัตยาบันไว้ ทั้งนี้เพราะอนุสัญญาภายใต้องค์การ ILO ก็ไม่มีการกำหนดโทษอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจน สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา

2.1.3 การกำหนดมาตรฐานแรงงานขององค์การ ILO

ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของ ILO นั้นต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปี โดยมีขั้นตอนต่างๆ 8 ขั้นตอน ดังนี้ [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 20]

(ก) การเสนอประเด็นต่อองค์คณะผู้ทำการแทน (the Governing Body) เพื่อให้พิจารณาจัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมใหญ่ของ ILO โดยผู้เสนอประเด็นอาจเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในองค์กรไตรภาคี

(นายจ้าง ลูกจ้าง หรือ รัฐบาล) หรืออาจมาจากคณะผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นก็ได้ (เช่น องค์การสหประชาชาติ)

(ข) หากคณะผู้ทำการแทน (the Governing Body) ได้ตัดสินใจนำหัวข้อประเด็นเข้าบรรจุในวาระการประชุมแล้ว ก็จะส่งเรื่องให้สำนักงาน ILO เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศต่างๆ และนำเสนอต่อคณะผู้ทำการแทน (the Governing Body) เพื่อเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการในขั้นต่อไปหรือไม่

(ค) หากมีการดำเนินการในขั้นต่อไปแล้ว ก็จะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดอีกขั้นหนึ่ง โดยจะต้องมีการจัดเตรียมแบบสอบถามพร้อมรายงานจัดส่งไปให้ประเทศสมาชิกก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า 1 ปี และประเทศสมาชิกส่งคำตอบคืนให้แก่ ILO ก่อนการประชุม ไม่น้อยกว่า 8 เดือน

(ง) คำตอบที่ได้ก็จะถูกรวบรวมและจัดเตรียมเป็นข้อเสนอซึ่งได้แก่ร่างมาตรฐานแรงงานฉบับแรก เพื่อจัดส่งไปแก่ประเทศสมาชิกก่อนการประชุม ไม่น้อยกว่า 4 เดือน

(จ) คณะกรรมการไตรภาคี มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเสนอแนะเตรียมจัดทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) ก่อนจะนำขึ้นสู่การพิจารณาในการประชุมใหญ่ครั้งต่อไป

(ฉ) หากที่ประชุมใหญ่อนุมัติแล้ว สำนักงาน ILO จะจัดส่งร่างอนุสัญญาหรือร่างข้อเสนอแนะนั้นไปยังรัฐบาลของประเทศในสมาชิกภายใน 2 เดือน นับตั้งแต่การสิ้นสุดการประชุมใหญ่สมัยแรก

(ช) ประเทศสมาชิกมีเวลา 3 เดือนในการพิจารณาว่าจะแก้ไขหรือมีข้อเสนออย่างไร

(ซ) คณะกรรมการไตรภาคีจะทำการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอให้มีการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่เป็นครั้งที่ 2 ในการประชุมครั้งนี้การรับรองอนุสัญญามีผลเมื่อมีการลงคะแนนรับรองเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของประเทศสมาชิก

ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะของ ILO นั้นจะต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถใช้กับประเทศสมาชิกให้ได้มากที่สุด ความยืดหยุ่นนี้อาจอยู่ในรูปของ “การให้โอกาสประเทศสมาชิกในการเลือกขอบเขตข้อผูกพันที่จะปฏิบัติในช่วงเวลาการให้สัตยาบัน หรือเกิดจากความยืดหยุ่นในตัวอนุสัญญาเอง (เช่น คำจำกัดความ ขอบเขต หรือเนื้อหา หรือวิธีการนำไปปฏิบัติ) [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548 : 21]” ทั้งนี้เพราะประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแตกต่างกัน หากอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะของ ILO ไม่ได้มีความยืดหยุ่น อาจส่งผลต่อจำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันน้อยกว่าที่ควรจะเป็นก็ได้

2.2 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภายใต้ ILO

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาของ ILO นั้นมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) เป็นมาตรฐานที่รับรองในรูปของสถาบัน กล่าวคือ ต้องผ่านการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่ของ ILO โดยมีขั้นตอนและการอภิปรายในที่ประชุมคล้ายกับการประชุมในรัฐสภา มิใช่การใช้วิธีการทูตเหมือนการจัดทำสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาอื่นๆทั่วไป (2) เนื่องจากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากโครงสร้างที่เป็นไตรภาคี การรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอแนะจึงต้องกระทำทั้ง 3 ฝ่ายด้วยเช่นกัน และ (3) เพื่อให้อนุสัญญานั้นได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การ ILO จึงได้กำหนดการรับรองและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันเอาไว้ด้วย [นิคม จันทรวิทุร, 2531: 26-27 อ้างใน อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 23]

ในปัจจุบันนี้ องค์การ ILO ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไว้หลายเรื่อง (อนุสัญญา 185 ฉบับและข้อเสนอแนะ 195 ฉบับ) โดยอาจแบ่งเป็น 14 หมวด ดังนี้ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข)

(1) หมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic human rights) ซึ่งประกอบด้วย สิทธิและเสรีภาพในการสมาคม (freedom of association) การได้รับโอกาสและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการใช้แรงงานบังคับ (forced labour) โดยมีใจความสำคัญคือ การให้สิทธิและเสรีภาพในการก่อตั้งสมาคม (ทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม และกลุ่มคนงานในชนบท) และการรวมตัวกันสร้างกลไกการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งนี้โดยปราศจากการแทรกแซงของภาครัฐ และจะต้องมีการปฏิบัติอย่างเสมอภาค (ทั้งในด้านการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้าง) อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ยังห้ามมิให้มีการบังคับให้ลูกจ้างทำงานให้โดยไม่สมัครใจ ไม่ว่าจะเป็นคนทั่วไป นักโทษทั่วไป หรือ หรือนักโทษการเมือง ก็ตาม

(2) หมวดว่าด้วยการมีงานทำ (Employment) ซึ่งประกอบด้วย นโยบายการจ้างงาน และการบริหารจัดการงาน และการจัดเก็บค่าธรรมนิยมของบริษัทจัดหางาน การส่งเสริมการฝึกอาชีวศึกษาและการอบรม การฟื้นฟูการทำงานของผู้พิการ ความมั่นคงในการจ้างงาน โดยมีใจความสำคัญ คือ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและการมีงานทำ ทั้งสำหรับบุคคลทั่วไปและผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ และสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพทั้งคนงานและครอบครัว โดยการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น

(3) หมวดว่าด้วยนโยบายทางสังคม (Social policy) ซึ่งประกอบด้วย การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกต้องให้การช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิค แก่องค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน และเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชน รวมถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

(4) หมายความว่าด้วยการบริหารแรงงาน (Labour administration) ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยราชการเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานและกำหนดนโยบายระดับประเทศ และการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาตรวจสอบกระบวนการจ้างงานและมาตรฐานแรงงานในสถานประกอบการ ภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนมีบทบาทในการให้ข้อมูลทางเทคนิคแก่นายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงการป้องกันการกดขี่แรงงาน ทั้งนี้ต้องมีการจัดทำข้อมูลเชิงสถิติด้านแรงงาน และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างไตรภาคี (ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล)

(5) หมายความว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (Labour relation) เหมือนกรณีของหมวด (1) ข้างต้น

(6) หมายความว่าด้วยสภาพการทำงาน (Condition of work) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรในการทำงาน การคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างกรณีนายจ้างล้มละลายหรือเลิกกิจการ และเงื่อนไขทั่วไปในการทำงาน (เช่น ชั่วโมงการทำงาน การทำงานในเวลากลางคืน การพักผ่อนในสัปดาห์ การได้รับค่าจ้างเมื่อลาพัก) ความปลอดภัยในอาชีพและสุขอนามัย (ทั้งสำหรับประชาชนในประเทศและชาวต่างชาติที่ทำงานในประเทศ) การคุ้มครองความเสี่ยงเฉพาะด้าน (สารอันตราย เครื่องจักร การกำหนดน้ำหนักสิ่งของเพื่อการยก มลพิษทางอากาศ เสียง และ ความสั่นสะเทือน) การปกป้องคุ้มครองการทำงานในกิจกรรมบางประเภท (งานก่อสร้าง การพาณิชย์และสำนักงาน การทำงานบนเรือ) เป็นต้น

(7) หมายความว่าด้วยการประกันสังคม (Social security) ซึ่งประกอบด้วย การประกันสังคมขั้นพื้นฐาน การรักษาพยาบาล สวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้พิการ-ผู้ที่ร่างกายบกพร่อง-ผู้รอดชีวิต การบาดเจ็บจากการทำงาน สวัสดิการกรณีไม่มีงานทำ ผลประโยชน์จากการลาคลอด และสวัสดิการครอบครัว เป็นต้น

(8) หมายความว่าด้วยการทำงานของสตรี (Employment of women) ซึ่งประกอบด้วยสิทธิตามหมวด (1) แล้ว ยังมีการคุ้มครองการลาคลอด การทำงานเลากกลางคืน และ การทำงานใต้ดิน เป็นต้น

(9) หมายความว่าด้วยการทำงานของเด็กและเยาวชน (Employment of children and young persons) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานในแต่ละภาคเศรษฐกิจและเวลาทำงาน การตรวจร่างกายทางการแพทย์เพื่อดูความพร้อมของเด็ก เป็นต้น

(10) หมายความว่าด้วยคนงานสูงอายุ (Older workers) ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีอนุสัญญาเรื่องนี้

(11) หมายความว่าด้วยคนงานอพยพ (Migration workers) ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขในการอพยพแรงงานและการส่งเสริมการมีโอกาสเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เพื่อผลประโยชน์กับบุคคลที่ทำงานในประเทศอื่น เป็นต้น

(12) หมายความว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า (Indigenous and tribal people) และคนงานในดินแดนอาณานิคม (Workers in non-metropolitan territories) ซึ่งประกอบด้วย การคัดเลือกคนงานชนพื้นเมืองเข้าทำงาน การทำสัญญาว่าจ้าง การเลิกโทษอาญา (คนงานพื้นเมือง) และการยกเลิกการปฏิบัติอันไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานทั้ง 2 ประเภท (คนงานพื้นเมือง และคนงานที่ไม่ได้เป็นชาวพื้นเมือง) เป็นต้น

(13) หมวดว่าด้วยอาชีพเฉพาะ (Particular occupational sectors) ซึ่งประกอบด้วยอาชีพเดินเรือ-ทะเล คนทำงานบนเรือ อาชีพการทำไร่ อาชีพพยาบาล

(14) หมวดอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย การแก้บทบัญญัติ เป็นต้น

ในที่นี้จะแบ่งการพิจารณาเรื่องมาตรฐานแรงงานของ ILO ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (Fundamental Labour Standards) และมาตรฐานแรงงานอื่นๆ

2.2.1 มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน

องค์กร ILO ได้กำหนดหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน (โดยมิได้คำนึงถึงผลพวงที่จะมีตามมาในด้านการเมือง กฎหมาย และ เศรษฐกิจ) มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิ (rights) ของแรงงานและการคุ้มครองการใช้แรงงาน ซึ่งประกอบด้วย 4 ประการ คือ การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองการใช้แรงงานบังคับ การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน และการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ซึ่งมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 4 ประการนี้จัดว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ดังนั้นอนุสัญญาต่างๆของ ILO ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่จำเป็น จึงเรียกกันว่าเป็น “มาตรฐานแรงงานหลัก (core labour standards)” ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 8 ฉบับ โดยจำแนกออกเป็น 4 ด้านได้ดังนี้ [ILO, 1988; อร ชวลิตนิธิกุล, 2548 : 28-34; และ www.ilo.org]

2.2.1 (ก) การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม

หมายถึง สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานและการเจรจาต่อรองกับนายจ้างผ่านการรวมกลุ่ม โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญานับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948) และอนุสัญญานับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกต้องให้อิโกลาสนงานและนายจ้างได้รวมตัวกันเป็นสมาคมโดยเสรีปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือการถูกระงับอย่างไม่เป็นธรรมหรือการแทรกแซงต่างๆโดยเหตุที่ได้ใช้สิทธิในการรวมตัวกันนั้น

- อนุสัญญานับที่ 87 ให้สิทธิเท่าเทียมกันแก่นายจ้างและลูกจ้าง ในการรวมตัวกันเป็นสมาคมได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าและปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยหน่วยงานรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆหรือการขัดขวางการจัดตั้งองค์กรของนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง นอกจากนี้ องค์กรของนายจ้างและของลูกจ้าง มีสิทธิก่อตั้งเป็นสหพันธ์หรือสมาพันธ์ รวมทั้งการเข้า

ร่วมเป็นสมาชิกกับองค์กรระหว่างประเทศด้วย ขณะเดียวกันองค์กรของนายจ้างและของลูกจ้างก็ต้องเคารพกฎหมายของบ้านเมืองด้วย [มาตรา 2-9] ³

- อนุสัญญาฉบับที่ 98 เป็นการคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกเลือกปฏิบัติโดยสาเหตุสืบเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (เช่น การจ้างงานที่มีเงื่อนไขว่าลูกจ้างจะต้องไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือต้องสละสถานภาพของการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือมีอคติต่อลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น) และกำหนดให้องค์กรนายจ้างและลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงกัน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง [มาตรา 1-6 ของอนุสัญญา] ⁴ (อนึ่ง หลักเกณฑ์นี้ไม่บังคับใช้กับข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ)

2.2.1 (ข) การคุ้มครองการใช้แรงงานบังคับ ⁵

การกำจัดการบังคับใช้แรงงาน โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Force Labour Convention, 1930) และอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Force Labour Convention, 1957) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ และไม่ใช่รูปแบบใดๆ ของกฎเกณฑ์แรงงานเพื่อการข่มขู่ทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง หรือเพื่อการลงโทษทางวินัยแก่ผู้มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน หรือการเลือกปฏิบัติเนื่องด้วยความแตกต่างด้านเชื้อชาติ สัญชาติหรือศาสนา

- อนุสัญญาฉบับที่ 29 เป็นการห้ามบังคับใช้แรงงานและการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบ ซึ่งหมายถึงการระงับการใช้งานหรือบริการทุกชนิด โดยการบังคับขู่เข็ญหรืออยู่ภายใต้การข่มขู่ว่าจะมี

³ “Freedom of association is the right of workers and employers: to establish and join organizations of their choosing without previous authorization; to draw up their own constitutions and rules, elect their representatives, and formulate their programs; to join in confederation and affiliate with international organization; and to be protected against dissolution or suspension by administrative authority.” [ILO, 1988; และ Swinnerton, 1997: 78-79]

⁴ “The right to organize and bargain collectively is the right of workers: to be represented in negotiating the prevention and settlement of disputes with employers; to protection against interference with union activities; to protection against acts of anti-union discrimination; and to protection against refusal of employment, dismissal or prejudice due to union membership or participation.” [ILO, 1988; และ Swinnerton, 1997: 79]

⁵ “Work or service exacted from any person under the menace of penalty and for which the person has not volunteered. ‘Menace of penalty’ includes loss of rights or privileges as well as penal sanctions.” [ILO, 1988; และ Swinnerton, 1997: 76]

โทษหากไม่ทำงานนั้น⁶ แรงงานบังคับ มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 6 ประเภท [Busse and Braun, 2003: 51-52] ได้แก่ แรงงานทาส (slavery and abduction for forced labour) แรงงานเกณฑ์เพื่อทำงานให้ภาครัฐ (compulsary participation in public works) แรงงานบังคับเพื่อแลกกับการดำรงชีพ (coercive recruitment practices) แรงงานบังคับเพื่อทำงานบ้าน (domestic workers in forced labour situations) แรงงานเกณฑ์ด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือทางการทหาร (forced labour imposed on the civilian population by the military and related authorities) แรงงานแลกกับการใช้หนี้ (bonded labour) แรงงานบังคับจากการค้ามนุษย์ (trafficking in persons) และ แรงงานนักโทษ (prison labour)

- อนุสัญญาฉบับที่ 105 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามและยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน โดยวิธีการบังคับในกรณีต่อไปนี้ (ก) เพื่อประโยชน์ทางการเมือง การล้างสมอง การลงโทษสืบเนื่องจากบุคคลนั้นแสดงทัศนคติทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (ข) เพื่อระดมมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ค) เพื่อเป็นวิธีการลงโทษคนงานทางวินัย (ง) เพื่อลงโทษเนื่องจากเข้าร่วมในการนัดหยุดงาน และ (จ) กรณีเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องผิว สังคมหรือศาสนา [มาตรา 1 ของอนุสัญญา]

2.2.1 (ค) การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน

การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน มีเจตนาเพื่อลดการใช้แรงงานเด็ก โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (Minimum Age Convention, 1973) และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention on the Worst Forms of Child Labour, 1999) โดยมีสาระสำคัญ คือ ประเทศสมาชิกจะต้องยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กซึ่งครอบคลุมระบบทาส (slavery) โสเภณีเด็ก (child prostitution and pornography) การใช้แรงงานเด็กในการค้ายาเสพติด (the use of children to traffic in drugs) และการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อร่างกาย สุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก

- อนุสัญญาฉบับที่ 138 มีเป้าหมายเพื่อยกเลิกการใช้แรงงานเด็กและเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น โดยอนุสัญญากำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาขั้นบังคับและไม่ว่ากรณีใดๆก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และสำหรับในประเทศที่ระบบการศึกษายังไม่พัฒนาเพียงพออาจจะกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 14 ปีได้ แต่ต้องแจ้งถึงเหตุผลให้การยังคง

⁶ ทั้งนี้ไม่รวมไปถึง (ก) การเกณฑ์เพื่อราชการทหารตามกฎหมายที่ระบุไว้ (ข) งานหรือบริการใดๆซึ่งรูปแบบเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองดีโดยปกติประชาชนต้องปฏิบัติ (ค) งานหรือบริการใดๆซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆอันเนื่องมาจากการตัดสินลงโทษโดยบุคคลนั้น มิได้ถูกจ้างหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคม บริษัทหรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน (ง) งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน และ (จ) บริการต่างๆของชนกลุ่มน้อยซึ่งดำเนินงานโดยสมาชิกเพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั่นเอง

อายุขั้นต่ำ 14 ปี หรือวันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนี้⁷ สำหรับอายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของผู้เยาว์ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี⁸ บทบัญญัตินี้บังคับใช้กับทุกกิจการ ยกเว้นการผลิตภายในครอบครัวและการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคในท้องถิ่นและไม่มีการจ้างลูกจ้างเป็นประจำ และไม่บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่วไป การศึกษาทางอาชีพหรือทางเทคนิคหรือสถาบันการฝึกอบรมอื่นๆ [มาตรา 1-8 ของอนุสัญญา]

- อนุสัญญาฉบับที่ 182 เป็นการห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก⁹ อย่างรวดเร็วโดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษา และการจัดแรงงานเด็กเป็นสำคัญ โดยให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นโดยตรงและเหมาะสมเพื่อให้เด็กพ้นจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และเพื่อฟื้นฟูและบูรณาการทางสังคมของเด็กและเพื่อให้มั่นใจว่าเด็กทั้งปวงที่ออกจากการทำงานที่มีรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดต้องได้รับการศึกษาพื้นฐานและการฝึกอบรมอาชีพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (หากเป็นไปได้) และเหมาะสม ทั้งนี้ “เด็ก” หมายถึงบุคคลใดๆ ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี [มาตรา 1-8 ของอนุสัญญา]

อนึ่ง Fields (1995) ได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องแรงงานเด็กไว้อย่างน่าสนใจว่า เด็กก็ควรมีสหิขิตขึ้นพื้นฐานที่จะไม่ทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน ตราบใดที่ผู้ปกครองไม่มีปัญหาด้านการเงิน (“Children have right not to work long hours whenever their families’ financial circumstances allow.”—Fields, 1995: 13 อ้างใน Swinnerton, 1997: 74)¹⁰

- นอกจากนี้ ยังมีอนุสัญญาฉบับที่ 79 และ 90 ที่ว่าด้วยเรื่องจำกัดเวลาการทำงานในตอนกลางคืน (night work) ของเด็กหรือผู้เยาว์ อนุสัญญาฉบับที่ 77 และ 124 ที่ว่าด้วยเรื่องการตรวจสุขภาพ

⁷ กฎหมายหรือระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือทำงานของเด็กอายุ 13-15 ปีก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการจ้างงานสำหรับงานเบาหรือไม่น่าจะเป็นอันตรายใดๆ ต่อสุขภาพหรือการพัฒนาการและไม่ส่งผลเสียต่อการศึกษาของเด็ก

⁸ อาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่าสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ต้องได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้านในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

⁹ รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก หมายถึง (ก) รูปแบบทั้งปวงของระบบทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ (ข) การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็ก เพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อบันเทิงลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร (ค) การใช้ การจัดหา หรือเสนอเด็ก เพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และ(ง) งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรม

¹⁰ นอกจากนี้ ประเด็นด้านแรงงานเด็กยังเป็นเรื่องที่น่ายินใจของนักวิชาการหลายฝ่ายอีกด้วย เช่นการศึกษาของ Dessy (2000) Ranjan (2001) Edmonds and Pavcnik (2002) ที่เกี่ยวกับเรื่องการตัดสินใจใช้แรงงานเด็กของผู้ปกครองตามกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น ซึ่งจะไม่กล่าวรายละเอียดในที่นี้

ร่างกายเด็กที่ถูกจ้างงานหรือกำลังจะถูกจ้างงาน เพื่อตรวจสอบว่าเด็กมีสุขภาพแข็งแรงเพียงพอที่จะทำงานได้ เป็นต้น (ดูภาคผนวก ข เพิ่มเติม)

2.2.1 (ง) การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน

การจ้างงานที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาระดับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention, 1951) และอนุสัญญาระดับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกจะต้องส่งเสริมการพิจารณา กำหนดอัตราค่าตอบแทนและสร้างความมั่นใจว่าได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน มาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมด และยังต้องส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงาน เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติด้วย

- อนุสัญญาระดับที่ 100 กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณา กำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีหน่วยการทำงานที่เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน หรือค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดย “ค่าตอบแทน” หมายความว่ารวมถึง ค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติพื้นฐานขั้นต่ำและค่าตอบแทนเพิ่มเติมใดๆ (เงินสดและสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างทั้งโดยตรงและโดยอ้อม) [มาตรา 1-4 ของอนุสัญญา]

- อนุสัญญาระดับที่ 111 เป็นการห้ามการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือประกอบอาชีพ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ทั้งนี้ “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึง การแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือสร้างความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ¹¹

ในปัจจุบันนี้ ประเทศสมาชิกของ ILO มี 175 ประเทศ แต่ยังคงมีบางประเทศที่มิได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลัก ในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า บางอนุสัญญามีจำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันน้อยกว่า 150 ประเทศ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กมีประเทศให้สัตยาบันเพียง 115 ประเทศเท่านั้น ประเทศที่ไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้มีทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา อาจเป็นเพราะ ประเทศพัฒนาแล้ว (เช่น สหรัฐอเมริกา และ

¹¹ แต่การแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใดๆ โดยความจำเป็นตามธรรมชาติของงานบางประเภทและการใช้มาตรการใดๆ ที่ส่งผลต่อผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าการเลือกปฏิบัติ

ออสเตรเลีย) มีกฎหมายภายในประเทศเรื่องนี้อยู่แล้วและปัญหาเรื่องแรงงานเด็กไม่มี ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา (เช่น อาร์เจนตินา จีน อินโดนีเซีย) ยังมีความต้องการใช้แรงงานเด็กในสังคมอยู่

ตารางที่ 2 จำนวนประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO

ฉบับที่	อนุสัญญา	จำนวนประเทศที่ให้สัตยาบัน
C87	Freedom of Association	138
C98	Rights to Organise and Collective Bargaining	150
C29	Prohibition of Forced Labour	159
C105	Abolition of Forced Labour	157
C100	Equal Remuneration 1951	162
C111	Prohibition of Discrimination 1958	152
C138	Minimum Employment Age	115
C182	Worst Forms of Child Labour, 1999	158

ที่มา: www.ilo.org

มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานของ ILO นั้นมักเน้นที่เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของคนงานเป็นสำคัญ (ยกเว้นเรื่องการใช้แรงงานเด็ก) แต่ Fields (1995) เห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของคนงานควรมีมากกว่าที่ ILO กำหนดเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก เพราะยังมีสิทธิด้านอื่นอีกที่สามารถจัดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น คนงานก็มีสิทธิที่จะทราบล่วงหน้าว่างานที่ตนจะทำนั้น มีความปลอดภัยหรืออันตรายมากน้อยเพียงใด ก่อนที่จะตัดสินใจทำงานนั้น อย่างไรก็ดี ข้อคิดเห็นนี้ ก็ยังมีได้นำมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานหลักในปัจจุบัน เพียงแต่มีปรากฏเป็นรูปอนุสัญญาที่มีได้เกี่ยวข้องกับ มาตรฐานแรงงานหลัก ดังเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 158 ว่าด้วยการเลิกจ้างอันเกี่ยวกับเหตุผลในการเลิกจ้าง (Termination of Employment Convention, 1982) เป็นต้น

2.2.2 มาตรฐานแรงงานอื่นๆ ภายใต้ ILO

นอกจากมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นแล้วอนุสัญญาของ ILO อีกหลายฉบับก็ได้กล่าวถึงมาตรฐานแรงงานในด้านอื่นๆด้วย อาทิ มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของแรงงาน และมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง มาตรฐานแรงงานเหล่านี้แตกต่างจากมาตรฐานแรงงานหลักตรงที่ มาตรฐานแรงงานหลักเป็นมาตรฐานที่ ILO เสนอว่าทุกประเทศสมาชิกต้องมีการบังคับใช้ ในขณะที่มาตรฐานแรงงานอื่นๆนั้น แต่ละประเทศจะบังคับใช้หรือไม่และเมื่อใดนั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมและระดับการพัฒนาของแต่ละ

ประเทศ มาตรฐานแรงงานอื่นๆ นั้นจะขอกว่าถึงในที่นี้เพียง 2 ด้านเท่านั้น คือ การคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และ การคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง ซึ่งจะกล่าวพอสังเขปดังต่อไปนี้

2.2.2 (ก) การคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ประกอบด้วยอนุสัญญาอย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่

- อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health and the Working Environment, 1984) ซึ่งบังคับใช้ทุกสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ (รวมทั้งบริการสาธารณะด้วย) ที่มีการจ้างคนงาน [มาตรา 3] โดยประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายในเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พร้อมทั้งนำมาปฏิบัติและทบทวนเป็นระยะๆ โดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติและสภาพภายในประเทศ ด้วยการปรึกษาหารือกับผู้แทนองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตราย และอุบัติเหตุที่อาจเกิดมาจากการทำงาน โดยลดสาเหตุแหล่งอันตรายที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมในการทำงานให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ [มาตรา 4]¹² และกำหนดให้นายจ้างร่วมมือกับลูกจ้างในการหามาตรการด้านความปลอดภัย สุขภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน โดยจัดให้ลูกจ้างได้รับข้อมูลและการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 34-35]

- อนุสัญญาฉบับที่ 161 ว่าด้วยการบริการอาชีวอนามัย (Occupational Health Services, 1985) เป็นการกำหนดให้มี “หน่วยบริการด้านอาชีวอนามัย” ซึ่งให้คำแนะนำทางด้านการจัดให้มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกอนามัยแก่นายจ้างและลูกจ้าง โดยหน่วยบริการนี้มีหน้าที่กำหนดถึงภาวะอันตรายของสุขภาพในที่ทำงาน ตรวจตราสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการ (ซึ่งรวมถึง ร้านอาหาร บ้านพักที่นายจ้างจัดให้) แนะนำการวางแผนและการจัดการองค์การของสถานประกอบการ (เช่น การออกแบบ การบำรุงรักษาสถานที่ทำงาน) ให้คำแนะนำด้านอาชีวอนามัย การส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานให้เหมาะสมกับคนงาน การมีส่วนร่วมวิเคราะห์ในเรื่องอุบัติเหตุในอาชีพ เป็นต้น [มาตรา 3 ของอนุสัญญา] [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 35-36]

2.2.2 (ข) การคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง ประกอบด้วยอนุสัญญาอย่างน้อย 1 ฉบับ ได้แก่

¹² นายจ้างต้องรับรองว่า สถานที่ทำงาน เครื่องจักร และสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งสารเคมีจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจของลูกจ้าง รวมทั้งจัดหาอุปกรณ์ป้องกันอันตรายอย่างเพียงพอด้วย และให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่เข้าทำงานในที่ที่เป็นอันตราย หากยังไม่มีมาตรการป้องกันจัดทำขึ้นเสียก่อน

● อนุสัญญาฉบับที่ 167 ว่าด้วยความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง (Safety and Health in Construction, 1988) เพื่อบังคับใช้กับงานก่อสร้างทั้งหมด (การก่อสร้างอาคาร วิศวกรรมโยธา งานสร้างหรือรื้อถอน) รวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานหรือการขนส่งใดๆ ณ บริเวณก่อสร้าง ตั้งแต่การเตรียมบริเวณก่อสร้างจนถึงการทำให้โครงการเสร็จสิ้นและให้ใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (self-employed) ด้วย และการยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัตินี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้มีการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยเท่าที่จำเป็นและเพียงพอแล้ว [มาตรา 1 ของอนุสัญญา] อนุสัญญานี้นอกจากจะคุ้มครองคนงานแล้วยังคุ้มครองบุคคลที่อยู่ใกล้กับบริเวณที่มีการก่อสร้างด้วย เช่น การจัดให้มีนั่งร้านและบันไดที่มีความปลอดภัยและเหมาะสม มาตรการป้องกันอันตรายจากสารเคมีและอัคคีภัย การออกแบบติดตั้งอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่ง ขนดินและขนวัสดุในการก่อสร้างให้อยู่ในสภาพปลอดภัย เป็นต้น [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 36-37]

นอกจากนี้ยังมี การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) ที่เพียงพอแก่การดำรงชีพและเลี้ยงครอบครัว เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Fixing Convention, 1970) สำหรับคนงานที่ทำงานในโรงงานที่มีการใช้เครื่องจักรเป็นหลักสำหรับคนงานในภาคอุตสาหกรรม และยังมีอนุสัญญาเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานในภาคเกษตรกรรม (อนุสัญญาฉบับที่ 99) และผู้ด้อยโอกาส (อนุสัญญาฉบับที่ 131) รวมถึงการกำหนดชั่วโมงการทำงานขั้นต่ำ (Limitation on Hours of Work) เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 1 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน (งานอุตสาหกรรม) (Hours of Work (Industry) Convention, 1919) โดยกำหนดว่าการทำงานนั้นโดยเฉลี่ยไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (รวมการทำงานล่วงเวลาแล้ว ต้องไม่เกิน 57 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่สำหรับงานใต้ดินเช่นเหมืองแร่ ให้ไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข)

2.3 กลไกการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานของ ILO

หากมีการรณรงค์เรื่องมาตรฐานแรงงานหลักให้มีการบังคับใช้ในประเทศสมาชิก ILO อย่างจริงจัง องค์กรนี้จะมีบทบาทอย่างไร หรือจะมีมาตรการอะไรที่จะทำให้เกิดการให้มาตรฐานแรงงานหลักให้เกิดขึ้นจริง

นับตั้งแต่ที่มีการหยิบยกเรื่องแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาของ WTO ครั้งแรก องค์กร ILO ก็เริ่มเป็นที่สนใจมากขึ้น เพราะ WTO ได้ปฏิเสธที่จะนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดการค้า และมีมติเห็นควรให้ ILO เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงานใน

ประเทศสมาชิกของ WTO เอง ซึ่งในปัจจุบันนี้ (พ.ศ.2548-9) ILO ให้ความสำคัญเรื่องการใช้แรงงานเด็กมากกว่าเรื่องใดๆ (ในบรรดามาตรฐานแรงงานหลัก)

อย่างไรก็ดี ในช่วงตลอดเวลาที่ผ่านมา ILO ไม่สามารถผลักดันหรือบังคับให้ประเทศสมาชิก ILO ดำเนินการจัดตั้งมาตรฐานแรงงานหลักได้ครบถ้วน หรือไม่สามารถชักจูงให้นานาประเทศมาร่วมกันลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่างๆของ ILO ได้ (ยกเว้นบางอนุสัญญาที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับทุกประเทศ เช่น มาตรฐานแรงงานในอุตสาหกรรมการประมงทางทะเล) แม้แต่สหรัฐอเมริกาประเทศมหาอำนาจในเวทีระดับโลกทุกเวที ยังลงนามให้สัตยาบันเพียง 2 ฉบับจาก 8 ฉบับอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO

ด้วยบทบาทของ ILO ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ เครื่องมือที่ ILO มีประกอบด้วย 3 ประเภท คือ การส่งเสริมในรูปของการให้คำแนะนำ (หรือเรียกว่ามาตรการ Sunshine) การให้ผลตอบแทนในรูปของความช่วยเหลือทางเทคนิคและการเงิน (หรือเรียกว่ามาตรการ Carrot) และ การทำโทษในรูปของการสร้างแรงกดดันทางการเมืองและการรณรงค์ต่อต้านในรูปแบบต่างๆ (หรือเรียกว่ามาตรการ Stick) ซึ่งจะกล่าวพอสังเขปดังนี้ [Elliott, 2000]

กลไกการส่งเสริม หรือมาตรการ Sunshine เพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกอนุสัญญาของ ILO ประกอบด้วย การให้คำแนะนำในการรวบรวมข้อมูลเพื่อสมัครเป็นสมาชิก การจัดทำรายงานประจำปี การทบทวนมาตรการและการปฏิบัติการเพื่อรองรับข้อร้องเรียนต่างๆจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) เป็นผู้ดำเนินการด้านนี้เป็นการเฉพาะ โดยจะนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่ จากนั้นจึงเชิญประเทศที่สมัครเป็นสมาชิกเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบัน ภายหลังการให้สัตยาบันแล้ว หากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างพบว่า รัฐบาลของตนมิได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่สามารถร้องเรียน ILO ได้ (ตามมาตรา 24 ของ ILO)

Elliott (2000) ตั้งข้อสังเกตว่า กลไกการส่งเสริมหรือมาตรการ Sunshine นี้มีปัญหาในการดำเนินงานอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาประการแรก การรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่จำนวนมาก จากหลายประเทศและหลายหน่วยงานในแต่ละประเทศ¹³ ประกอบกับการขาดความเอาใจใส่ (lack of attention) ในการดำเนินงาน จนอาจเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการตามเจตนารมณ์ของมาตรการ Sunshine นี้ ปัญหาประการที่สอง คือ ILO ไม่มีตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นเกณฑ์ในการอ้างอิง เพื่อเข้าไปบังคับหรือผลักดันให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานแรงงานเพื่อใช้ภายในประเทศอย่างจริงจัง เพราะเรื่องมาตรฐานแรงงานนั้นมีความซับซ้อนและมีหลายมิติ มาตรฐานแรงงานหลักแต่ละด้านก็มีเกณฑ์การวัดความสำเร็จแตกต่างกันไปจากด้านอื่นๆ ดังนั้น ILO จึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดหลายตัว

¹³ เมื่อช่วงปีคริสต์ทศวรรษ 1930 คณะทำงานของ ILO ต้องอ่านและทบทวนรายงานประจำปีของประเทศสมาชิกกว่า 600 ฉบับ ขณะที่ในปี ค.ศ. 1998 มีรายงานรวม 2,036 ฉบับ และการส่งรายงานตรงต่อเวลา (เพื่อให้ทันเสนอสำหรับการประชุมใหญ่) มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 85 เป็นร้อยละ 71 ในปี ค.ศ. 1998

ซึ่งทำให้ยากแก่การประเมิน-ติดตาม-ทบทวนรายงานประจำปี รวมทั้งการชักชวนให้ประเทศสมาชิกหันมาจริงจังกับเรื่องมาตรฐานแรงงานมากขึ้น

กลไกการให้ผลตอบแทน หรือมาตรการ Carrot ประกอบด้วย การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค ด้านผู้เชี่ยวชาญ และด้านการเงิน เพื่อนำไปใช้ในการผลักดันกฎหมายแรงงานด้านมาตรฐานแรงงานหลักในประเทศสมาชิกให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังรวมถึงโครงการความร่วมมือทางเทคนิคระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับมาตรฐานแรงงาน (trade-labour standard linkage) ตัวอย่างเช่น โครงการความร่วมมือระหว่าง ILO-UNICEF-NGOs เพื่อณรงค์ห้ามใช้แรงงานเด็กในประเทศปากีสถานและบังคลาเทศ โดยเฉพาะในผลิตภัณฑ์ส่งออก เช่น เครื่องนุ่งห่ม พรหม¹⁴ ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ILO กับ UNICEF ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) กับสมาคมผู้ประกอบการเครื่องนุ่งห่มของบังคลาเทศ โดยมีใจความสำคัญว่า จะมีการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก トラบไคที่เด็กสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้ ซึ่งการนี้ปรากฏว่า ภายหลังบันทึกความเข้าใจนี้ โครงการความร่วมมือนี้ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินจนทำให้โรงเรียนในบังคลาเทศเพิ่มขึ้น 353 แห่ง และจำนวนแรงงานเด็กลดลงอย่างฮวบฮาบ [Elliott, 2000: 4] นอกจากนี้ ยังมีโครงการความร่วมมือระหว่าง ILO-UNICEF-ผู้ประกอบการและผู้นำเข้า เพื่อณรงค์ลดการใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมผลิตลูกฟุตบอล (ในกระบวนการเย็บหนัง หรือ Stitching) ในบังคลาเทศและปากีสถาน การรณรงค์นี้ได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการรายใหญ่อย่างบริษัทไนกี้และบริษัทอาดิดาสอีกด้วย ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) โครงการความร่วมมือนี้ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจกับสภาหอการค้าปากีสถาน (Sialkot Chamber of Commerce) โดยมีใจความสำคัญว่า ผู้ประกอบการปากีสถานจะต้องจัดตั้ง “ศูนย์เย็บลูกฟุตบอล (Stitching Centre)” ที่มีสภาพแวดล้อมเหมาะสมสำหรับเด็กและง่ายต่อการตรวจสอบ (เนื่องจากโดยทั่วไป การเย็บลูกฟุตบอลหนังมักจะกระทำกันที่บ้านเป็นหลัก) และจะต้องอำนวยความสะดวกในบริการด้านการศึกษา การฝึกอบรม และ บริการฟื้นฟูอาชีพอื่นๆ สำหรับเด็กที่ทำงานในโรงงานหรือในศูนย์เย็บลูกฟุตบอล ปรากฏว่า เมื่อเวลาผ่านไป 18 เดือนนับจากการตกลงดังกล่าว ผู้ประกอบการในปากีสถานประมาณร้อยละ 70 เข้าร่วมโครงการ และเด็กจำนวน 5,400 คนได้เข้าเรียนในโรงเรียนประจำท้องถิ่นที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการความร่วมมือนี้ [Elliott, 2000: 4]

นอกจากนี้ ILO ยังไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกากับกัมพูชา กรณีผลิตภัณฑ์สิ่งทอ (ค.ศ. 1998/พ.ศ. 2541) โดยสหรัฐอเมริกาจะให้โควตาการนำเข้าสิ่งทอจากกัมพูชาเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 ถ้าสภาพการทำงาน (working conditions) ในโรงงานสิ่งทอและอุปกรณ์ตกแต่งเสื้อผ้ามีการปรับให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักหรือมาตรฐานแรงงานสากล แต่เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี

¹⁴ ประเด็นนี้เกิดจากวุฒิสมาชิก Tom Harkin ของสหรัฐอเมริกาหยิบยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อห้าม (ban) การนำเข้าสินค้าที่ใช้แรงงานเด็ก แม้ว่าพระราชบัญญัติที่เสนอนี้มิได้ผ่านความเห็นชอบในขณะนั้น แต่ก็ส่งผลกระทบต่อประเทศเหล่านี้ค่อนข้างมาก

ปรากฏว่า ผู้ประกอบการกัมพูชามิได้ดำเนินการใดๆให้เป็นที่น่าพอใจ ด้วยเหตุนี้ ILO จึงเข้ามาช่วยเหลือ โดยขอให้ทางสหรัฐอเมริกาบริจาคเงิน 5 แสนดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยเหลือด้านเทคนิคและการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานของกัมพูชา นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังให้เงินอุดหนุน 1.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับ โครงการตรวจสอบ (monitoring program) ในช่วงเวลา 3 ปี โดยเงินจำนวนนี้ ต้องจัดสรรกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชากับสมาคมผู้ประกอบการกัมพูชา [Elliott, 2000: 4]

กลไกการลงโทษ หรือมาตรการ Stick จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อตัวแทนฝ่ายลูกจ้างหรือฝ่ายนายจ้างมีการร้องเรียนไปยัง ILO กระบวนการไต่สวนจึงจะเกิดขึ้น โดยเริ่มจากส่งตัวแทน (Direct Contacts Mission) ไปเจรจากับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากนั้น คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง (Commission of Inquiry) จะนำผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะส่งให้ศาลแรงงานระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ดำเนินการต่อไป เพื่อเสนอข้อแนะนำที่ควรดำเนินการ (ตามมาตรา 26 ของ ILO)

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากลไกดังกล่าวมีกรณีฟ้องร้องเพียงประมาณ 24 รายในรอบ 40 ปี (ค.ศ. 1919-1960) เท่านั้น และไม่มีกรณีใดเลยได้เข้าสู่ศาลแรงงาน แต่ที่ผ่านมา ILO ก็ไม่สามารถหรือไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะบังคับให้รัฐบาลที่ถูกร้องเรียนดำเนินการตามที่ ILO แนะนำได้ จนกระทั่งปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ILO ได้นำมาตรา 33 มาใช้ ซึ่งก็คือ หากฝ่ายผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับคำตัดสิน หรือไม่ได้รับคำตัดสินใดๆ คณะผู้ทำการแทน (the Governing Body) ของ ILO สามารถนำเรื่องฟ้องร้องนี้เข้าสู่การประชุมใหญ่ได้ ดังเช่นกรณีของพม่า (เมื่อปี ค.ศ. 1996/พ.ศ. 2539) ที่มีการฟ้องร้องว่า รัฐบาลเผด็จการพม่ามีการใช้แรงงานบังคับในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก (infrastructure) เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวและการลงทุนจากต่างประเทศ¹⁵ และ ILO ได้นำกรณีของพม่าเข้าสู่วาระการประชุมใหญ่ ปี ค.ศ.1999 (พ.ศ. 2542) ที่ประชุมมีมติให้ยุติความช่วยเหลือทุกชนิด (ยกเว้นกรณีที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ ILO) รวมทั้ง ระงับการเชิญตัวแทนของพม่าเข้าร่วมเจรจาในการประชุมต่างๆ การกระทำเช่นนี้นับว่าเป็นครั้งแรกของ ILO ที่ใช้กลไกการทำโทษ¹⁶ และในปี ค.ศ. 2000 องค์กร ILO เตรียมนำเรื่องพม่าเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่อีกครั้ง เพราะรัฐบาลพม่าปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ ILO แต่ปรากฏว่า รัฐบาลพม่ารีบส่งจดหมายถึงผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) ของ ILO ก่อนที่

¹⁵ ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ฝ่ายลูกจ้างดำเนินการร้องเรียนต่อ ILO (ตามมาตรา 26) และคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงก็ได้รับการแต่งตั้งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1997 โดยทำรายงานเสร็จในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 และเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 เมื่อรัฐบาลพม่าเพิกเฉยต่อข้อเสนอแนะดังกล่าว ILO จึงนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมสมัชชาประจำปี เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.1999 (พ.ศ. 2542)

¹⁶ ซึ่งส่งผลให้ประเทศคิวบา เม็กซิโก โคลัมเบีย และ เวเนซุเอลา เคลื่อนไหวในการเรียกร้องให้ ILO แยกแยะระหว่างการประณาม (condemning) ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำของ ILO กับ การบังคับใช้บทลงโทษ (imposing penalties) แต่ความเคลื่อนไหวนี้ ก็ได้รับการต่อต้านจากตัวแทนของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร และในที่สุดฝ่ายหลังก็ชนะ

จะมีการประชุม ที่จะดำเนินการโดยด่วนในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับ และยินดีที่จะรับข้อเสนอแนะของ ILO ไปปฏิบัติในอนาคต และพร้อมที่จะร่วมปรึกษาหารือกับฝ่ายเทคนิคของ ILO และในที่สุด ที่ประชุมมีมติให้เลื่อนการทำโทษพม่าออกไปก่อน เพื่อให้รัฐบาลพม่าปรับปรุงนโยบายภายในประเทศตามที่ได้ชี้แจงไว้ จนกว่าจะพบว่า รัฐบาลพม่าเพิกเฉยต่อการปฏิบัติดังกล่าวอีก จึงจะดำเนินการทำโทษอย่างจริงจัง ซึ่งในปัจจุบันนี้ (พ.ศ.2548-9) รัฐบาลพม่าก็ยังมิได้ดำเนินการจัดการใช้แรงงานบังคับอย่างเพียงพอและจริงจังเท่าที่ควร¹⁷ อีกทั้งยังมีผู้ไม่ประสงค์ดีได้ทำการข่มขู่ตัวแทนของ ILO ที่ไปปฏิบัติงานในพม่าด้วย อย่างไรก็ตามที่ประชุมใหญ่มีมติให้คงดำเนินมาตรการกดดันรัฐบาลพม่าต่อไป¹⁸ และได้ขยายเวลาให้รัฐบาลพม่าต่อไปอีก 2 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) เพื่อให้มีการปรับปรุงนโยบายภายในประเทศด้านแรงงานบังคับ

2.4 ประเทศไทยกับมาตรฐานแรงงานภายใต้ ILO

ประเทศไทยเป็นสมาชิกภาคีขององค์กร ILO และได้ให้สัตยาบันแก่นุสัญญาของ ILO ทั้งหมด 14 ฉบับ (ปัจจุบันยกเลิกไป 1 ฉบับ จึงเหลือ 13 ฉบับ) ประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ คือ

(ก) มาตรฐานแรงงานพื้นฐาน รวม 5 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ อนุสัญญาระดับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (ให้สัตยาบันเมื่อ 26 ก.พ. 2512) อนุสัญญาระดับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (ให้สัตยาบันเมื่อ 8 ก.พ. 2542) อนุสัญญาระดับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิก

¹⁷ ด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (ก) ILO ได้รับการต่อต้านจากองค์กรภายในประเทศพม่า เช่น Myanmar Women's Affair Federation เพราะทำให้ 160 โรงงานเสื้อผ้าต้องปิดตัวลง ก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ และเสนอให้รัฐบาลพม่าถอนตัวออกจากองค์กร ILO ส่วน Myanmar War Veterans Organization ต่อต้าน ILO ที่นำผู้ก่อการร้ายและพวกกบฏเข้าร่วมประชุมด้วย (ข) รัฐบาลพม่าไม่ต้องการให้ ILO เข้ามาทักท้วงกฎหมายภายในหรือนโยบายภายในประเทศ รัฐบาลพม่าเพียงแต่ต้องการให้ ILO มารับเรื่องร้องทุกข์และมาตั้งสำนักงานในพม่าเท่านั้น และ (ค) กฎหมายของพม่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ เช่น ห้ามฟ้องร้องหรือร้องเรียนรัฐบาล มิฉะนั้นจะถูกดำเนินทางคดีอาญา (จำคุก) ด้วยเหตุนี้ ตัวแทน ILO จึงไม่สามารถเปิดเผยแหล่งข่าวหรือแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับให้รัฐบาลพม่าทราบได้โดยตรงและอย่างเปิดเผยได้ จึงเป็นการยากที่ ILO จะเข้าดำเนินการได้เต็มที่ [ILO, 2005: 4-6]

¹⁸ คณะผู้แทนของ ILO จึงมีข้อเสนออย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ (ก) รัฐบาลพม่าจะยังคงเป็นสมาชิกของ ILO ต่อไปหรือไม่นั้น เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลพม่า (ข) คณะผู้แทนจะทำบันทึกเตือนรัฐบาลพม่าว่า พม่าอาจจะสูญเสียภาพพจน์ ที่ไม่สามารถกระทำตามที่ได้ให้สัญญาไว้เมื่อปี ค.ศ. 2000 (แต่รัฐบาลพม่าบอกว่า สาเหตุที่เชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ มิใช่เพราะว่า ไม่อยากให้ความร่วมมือ แต่เป็นเพราะไม่พอใจที่ได้รับการปฏิบัติจากสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ และยินดีรับข้อวิจารณ์ของสมาชิก ยกเว้นข้อวิจารณ์ของคนอื่นที่มีไม่สมาชิกของ ILO และที่มีไม่ตัวแทนจากฝ่ายถูกจ้างอย่างแท้จริง) และ (ค) คณะผู้แทนจะยืระยะเวลาให้อีก 2 ปี ในการปรับปรุงแก้ไขแรงงานบังคับ (นับจากปี ค.ศ. 2005) และพยายามผลักดันให้พม่าร่วมมือกับสำนักงานตัวแทนที่ตั้งในพม่าให้มากกว่านี้ [ILO, 2005: 6]

แรงงานบังคับ (ให้สัตยาบันเมื่อ 28.ค. 2512) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (ให้สัตยาบันเมื่อ 11 พ.ค. 2547) และ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (ให้สัตยาบันเมื่อ 16 ก.พ. 2544)

(ข) มาตรฐานแรงงานด้านอื่นๆ รวม 9 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดทำงานในสัปดาห์ของภาคอุตสาหกรรม (Weekly Rest (Industry), 1921) (ให้สัตยาบันเมื่อ 5 เม.ย. 2511) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการได้รับค่าชดเชยจากอุบัติเหตุ (Equality of Treatment (Accident Compensation), 1925) (ให้สัตยาบันเมื่อ 5 เม.ย. 2511) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรฐานท้ายบท (Final Articles Revision, 1946) (ให้สัตยาบันเมื่อ 5 ธ.ค. 2490) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจ้างงานในภาคบริการ (Employment Service, 1948) (ให้สัตยาบันเมื่อ 26 เม.ย. 2512) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกต่อต้านการใช้แรงงานชนพื้นเมือง (Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers), 1955) (ให้สัตยาบันเมื่อ 29 ก.ค. 2507) อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรฐานท้ายบท (Final Articles Revision, 1961) (ให้สัตยาบันเมื่อ 24 ก.ย. 2505) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน (Employment Policy, 1964) (ให้สัตยาบันเมื่อ 26 ก.พ. 2512) อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน (ให้สัตยาบันเมื่อ 26 ก.พ. 2512 แต่ยกเลิกเมื่อ 11 พ.ค. 2547) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยการกำหนดน้ำหนักขั้นสูงในการยกสิ่งของ (Maximum Weight, 1967) (ให้สัตยาบันเมื่อ 26 ก.พ. 2512)

ขณะนี้รัฐบาลไทย โดยกระทรวงแรงงานกำลังศึกษาวิจัยถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและความเป็นไปได้กับการปฏิบัติตามอนุสัญญากับการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาประเภทมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานอีก 3 ฉบับ ได้แก่

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้เท่าใดนัก กล่าวคือ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และ พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ยังไม่สอดคล้องหลักการอนุสัญญาฉบับที่ 87 ในประเด็นดังต่อไปนี้ (ก) เนื่องจากคำนิยามของ “ลูกจ้าง” ที่หมายความว่า “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง” ทำให้คนทำงานที่ไม่มีนายจ้าง เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระไม่สามารถตั้งสหภาพตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ได้ (พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 5) (ข) กฎหมายไทยยังมีการห้ามมิให้ข้าราชการตั้งสหภาพ (ค) การกำหนดให้ผู้ก่อตั้งและเป็นกรรมการสหภาพต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ชาวต่างชาติไม่มีสิทธิก่อตั้ง (พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 88 และมาตรา 101) (ง) การจำกัดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพเดียว (พ.ร.บ.แรงงานวิสาหกิจสัมพันธ์ มาตรา 40) (จ) เนื่องจากอนุสัญญามีหลักการห้ามภาครัฐเข้าแทรกแซงการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน แต่กฎหมายไทยยังมี การกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งแก้ไขข้อบังคับของสหภาพได้ (พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 91) การกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้กรรมการผู้ใดผู้หนึ่งหรือคณะกรรมการของสหภาพออก

จากตำแหน่ง (พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 106) และการห้ามสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในทุกกิจการนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด (พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มาตรา 33) เป็นต้น และ (ฉ) กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้สหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์และสภาองค์การลูกจ้างได้ เป็นต้น

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 98 รัฐบาลไทยมีอุปสรรคในการให้สัตยาบัน คือ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 121 (1) ไม่ได้ให้ความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงกลุ่มลูกจ้างที่เริ่มก่อตั้งหรือในขณะก่อตั้งสหภาพแรงงาน ทำให้หากลูกจ้างถูกเลิกจ้างหรือถูกกระทำอันไม่เป็นธรรม ก่อนที่มีการจดทะเบียนสหภาพแรงงานลูกจ้างจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง

(3) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) นั้นกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา

กล่าวโดยทั่วไป ปัจจัยที่ช่วยให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักของ ILO นั้น จะต้องคำนึงว่า อนุสัญญานั้น (ก) เป็นมาตรฐานที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศอยู่แล้ว (ข) เป็นมาตรฐานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศหรือไม่ขัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมหรือความมั่นคงของประเทศ และ (ค) เป็นมาตรฐานที่น่าจะเป็นประโยชน์ในอนาคต¹⁹

เป็นที่คาดหมายว่า ประเทศไทยอาจจะต้องดำเนินการให้สัตยาบันแก่นมาตรฐานแรงงานหลัก (core labour standards) ของ ILO ทุกฉบับ เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ประเทศไทยเองมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การ ILO อยู่บ้างแล้ว แต่อาจต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบ้าง ได้แก่ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน 2541²⁰ และ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518²¹ ประการที่สอง การปรับมาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่เป็น

¹⁹ ดังนั้น หากเมื่อใดประเทศใดให้สัตยาบันแล้ว ประเทศที่เป็นสมาชิกของ ILO จะมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตาม มาตรา 19 และมาตรา 22 แห่งรัฐธรรมนูญของ ILO ดังนี้ มาตรา 19 ประเทศสมาชิกจะต้องนำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งตราขึ้นในการประชุมใหญ่ของ ILO ในแต่ละสมัย เสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศตนเพื่อรับทราบ และ มาตรา 22 ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศตนได้ให้สัตยาบันต่อ ILO ทุกครั้งที่ ILO กำหนดหรือร้องขอ

²⁰ ได้แก่ (ก) การคุ้มครองแรงงานไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและกิจการส่วนตัว (ข) ยังไม่มีมาตรการในการประเมินคุณค่างานต่างๆอย่างเป็นกลาง เพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันแก่ลูกจ้างที่มีลักษณะและคุณภาพของงานเป็นอย่างเดียวกัน (ค) ได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน แต่ยังไม่บังคับใช้กับงานรับใช้ภายในบ้าน แรงงานนอกระบบและกิจการส่วนตัว (ง) ยังไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ลูกจ้างสามารถผละจากงานที่อันตรายได้ เนื่องจากยังไม่สามารถกำหนดถึงระดับอันตรายที่สามารถผละงานได้อีกด้วย [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548 : 95-100]

²¹ ได้แก่ (ก) ยังคงมีบทบัญญัติทางด้านการเกณฑ์แรงงานให้กลับเข้าทำงานและลงโทษคนงานที่มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน (ข) ยังขัดต่ออนุสัญญา ILO หลายประเด็น เช่น การกำหนดให้ผู้จัดตั้งสมาคมต้องมีสัญชาติไทย รัฐวิสาหกิจ

สากลก็ย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต เพราะจะทำให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในสายตาของนานาชาติแล้ว ยังอาจช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย (ซึ่งจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานและการค้าระหว่างประเทศในบทที่ 3) และประการที่สาม ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการกำหนดมาตรฐานแรงงานจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย (เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป) [อร ชวลิตนิธิกุล, 2548: 27]

สรุป

นับตั้งแต่การประชุมที่เมือง Seattle ประเทศสมาชิก WTO ต่างๆ ได้หันมาให้ความสนใจองค์กร ILO มากขึ้นในฐานะที่องค์กร ILO เกี่ยวข้องกับการยกระดับมาตรฐานแรงงานของประเทศภาคี รวมถึงการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) คณะกรรมการของ ILO ได้มีการประชุมและมีมติร่วมกันในการพยายามผลักดันให้ประเทศภาคีให้ความสำคัญกับมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น และให้กลไกของการดำเนินงานของ ILO มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะคณะทำงานร่วมด้านสังคม (working party social dimension of globalization) และต่างเห็นพ้องต้องกันว่าประเด็นเรื่องการค้าเสรี การจ้างงาน และการลงทุนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และคณะทำงานร่วมนี้ต้องนำประเด็นเหล่านี้มาศึกษาเพิ่มเติม โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวข้องกับการลดปัญหาความยากจน (poverty reduction) ในประเทศภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ บทบาทของ ILO ที่มีต่อการออกแบบนโยบายระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ต้องมีเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

อย่างไรก็ดี Elliott (2000: 7) ตั้งข้อสังเกตว่า ความศักดิ์สิทธิ์ของ WTO มีมากกว่าของ ILO เพราะ WTO มีบทลงโทษที่รุนแรงกว่า (เช่น ห้ามการนำเข้า) หรือมี “เขี้ยว (WTO has teeth)” ที่จะดำเนินการลงโทษได้อย่างชัดเจน (ซึ่งปรากฏในความตกลงทั้งหลายของ WTO) ส่วน ILO นั้นมีเพียง “ความน่าเชื่อถือ (credibility)” เท่านั้น ที่จะใช้บังคับให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ILO ต้องพยายามรักษาความน่าเชื่อถือนี้ให้ยาวนานที่สุด และต้องถ่วงดุลระหว่างความประสงค์ของ ILO ที่จะยกระดับมาตรฐานแรงงานให้ประชาคมโลก กับ ความเสียหายหรือต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นจากการผลักดันเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามอนุสัญญา (ซึ่งมีแนวโน้มว่ายากที่จะชนะประเทศเหล่านี้ได้) การต่อสู้กับการถ่วงดุลดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ (creativity) กับการสร้างนวัตกรรม (innovation) ดังเช่นที่ปรากฏให้เห็นในความสำเร็จของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานของคนงานในสถานประกอบการ หรือในโครงการความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่ใช้ในภูมิภาคเอเชียใต้และมาตรการคว่ำบาตรรัฐบาลพม่า

บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อ ความสันติสุข และเพื่อเร่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ตกอยู่ในภาวะสงครามและได้รับผลกระทบ จากสงคราม เช่น การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (UN) และการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization: ITO) ภายใต้กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) เพื่อส่งเสริมการค้า เสรีระหว่างประเทศ ตามร่างกฎบัตรฮาวานานี้ ได้มีการกล่าวถึงประเด็นด้านมาตรฐานแรงงานไว้ใน มาตรา 7 ว่า

“(1) ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินการเพื่อบรรลุถึงหรือคงไว้ซึ่ง มาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการผลิต การพัฒนาระดับค่าจ้าง และสภาพการทำงานให้ดีขึ้น สภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมย่อมสร้างปัญหาต่อการค้า ระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจึงควรดำเนินการตามความเหมาะสม และเท่าที่จะกระทำได้เพื่อขจัดความไม่เป็นธรรมนั้นภายในอาณาเขตประเทศตน

(2) ประเทศสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกองค์กรแรงงานระหว่างประเทศด้วยต้องให้ความร่วมมือ กับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้

(3) ในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องถึงมาตรา 94 หรือ 95 ของ ITO ต้องเข้าร่วมปรึกษาหารือและดำเนินการร่วมกับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ” [อร ชวลิต นิธิกุล, 2548: 15]

อย่างไรก็ตาม การก่อตั้ง ITO ตามกฎบัตรฮาวานาก็ต้องล้มเหลวเพราะสหรัฐอเมริกาไม่ยอมให้ สัตยาบันซึ่งทำให้ประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ไม่ลงนามให้สัตยาบันเช่นกัน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงมีเพียง การจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เท่านั้น ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 25491) โดยมีสมาชิกเริ่มแรกเพียง 23 ประเทศเท่านั้น (ประเทศไทยเป็น สมาชิกลำดับที่ 88 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525)

ด้วยประวัติศาสตร์อันยาวนานของเรื่องมาตรฐานแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ (ซึ่งเริ่มต้นที่ยุโรป) และความสำคัญของมาตรฐานแรงงานในเวทีการเจรจาระดับโลกก็ได้นำไปสู่การตั้ง องค์การ ILO แต่ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศเพิ่งเริ่มได้รับความ สนใจอย่างจริงจังเมื่อประมาณทศวรรษที่ผ่านมา (ตั้งแต่การเจรจา GATT รอบอุรุกวัย และ การ ประชุมของ WTO ครั้งที่ 1-3) อย่างไรก็ดี ประเด็นด้านมาตรฐานแรงงานซึ่งมีหลายมิตินี้ได้รับความ

สนใจจากนักวิชาการมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ผลกระทบหรือผลพวงของการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักในประเทศกำลังพัฒนาว่าจะเป็นอย่างไร ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียจากการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอย่างเข้มงวดหรือไม่

ดังนั้นในบทนี้ จึงเป็นการรวบรวมผลการศึกษาวิจัยในอดีตที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานหลักกับการค้าระหว่างประเทศ (หัวข้อ 3.1) ผลประโยชน์ที่ได้จากการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอย่างเข้มงวดในประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นอย่างไร (หัวข้อ 3.2) และจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนาลดลงหรือไม่ (หัวข้อ 3.3) ตลอดจนมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเพื่อตอบโต้การละเลยการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักนั้น จะเป็นผลดีหรือผลเสียต่อประเทศกำลังพัฒนาในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของลูกจ้างหรือไม่ (หัวข้อ 3.4)

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงาน

โดยทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศแบบเสรีนั้น ได้กล่าวถึง เรื่องแรงงานและค่าจ้างแรงงานไว้ว่า ถ้าสมมติไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ก่อนเปิดการค้าเสรี อัตราค่าจ้างของแรงงานแต่ละประเทศถูกกำหนดโดยอุปทานและอุปสงค์ของแรงงานที่เกิดขึ้นภายในประเทศ อันอาจทำให้ค่าจ้างแรงงานของแต่ละประเทศไม่เท่ากัน (โดยสมมติให้ปัจจัยอื่นๆคงที่) ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าของแต่ละประเทศไม่เท่ากัน และในที่สุดราคาสินค้าของแต่ละประเทศก็ย่อมไม่เท่ากันนั่นเอง ดังนั้น ถ้ามีการเปิดการค้าเสรีแล้ว ภายหลังการค้าเสรีจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าจากประเทศที่มีสินค้าราคาถูกไปยังประเทศที่มีสินค้าราคาแพง กล่าวคือ ประเทศใดมีต้นทุนในการผลิตต่ำ (สมมติประเทศ A) จะสามารถผลิตสินค้าส่งออกไปขายยังประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูง (สมมติประเทศ B) ซึ่งส่งผลให้ประเทศ A และ B ได้รับประโยชน์ทั้งคู่ โดยประเทศ A สามารถเพิ่มผลผลิต และสินค้าของตนจะมีราคาสูงขึ้น เพราะมีอุปสงค์จากประเทศ B ส่วนประเทศ B จะลดการผลิตภายในประเทศเล็กน้อย แต่สามารถสั่งซื้อจากประเทศ A ได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุนที่ตนผลิตเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนในประเทศ B ได้รับสวัสดิการสูงขึ้น (มีสินค้าบริโภคเพิ่มขึ้นและซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกลง) และถ้ากลไกการค้าเป็นเช่นนี้ โดยไม่มีการแทรกแซงของรัฐ (ไม่มีการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าหรืออุปสรรคการค้าใดๆ) และต้นทุนในการขนส่งสินค้ามีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ ดังนั้น ราคาสินค้าในประเทศ A และ B ต้องขยับตัวจนเกือบเท่ากัน ตลอดจน อัตราค่าจ้างแรงงานของทั้งสองประเทศที่เคยแตกต่างกันมากก็จะขยับเข้าใกล้กัน จนเกือบจะเท่ากัน (wage convergence) โดยสมมติให้ปัจจัยอื่นๆคงที่ (ราคาเครื่องจักร ค่าเช่าที่ดิน กำลังแรงงาน ไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ฯลฯ)

การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานย่อมสร้างต้นทุนให้แก่ทั้งภาครัฐ (ในการกำกับดูแล) และภาคเอกชน เพราะการใช้มาตรฐานแรงงานเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย เป็นการเพิ่มต้นทุนในการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง เป็นการเพิ่มต้นทุน

ในการขึ้นอัตราค่าจ้างแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น หากประเทศใดหรือผู้ประกอบการใดมีการใช้มาตรฐานแรงงานที่ย่อมมีต้นทุนด้านแรงงานสูงกว่าประเทศหรือผู้ประกอบการที่ไม่มีการใช้มาตรฐานแรงงาน ดังนั้น ความแตกต่างด้านต้นทุน อันนำไปสู่ความแตกต่างด้านราคา จึงมิได้เกิดจากความแตกต่างด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร (เช่น ประเทศใดมีกำลังแรงงานมาก ประเทศนั้นย่อมมีอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ ฯลฯ) แต่เกิดจากการละเลยหรือมีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างหย่อนยาน ซึ่งได้กลายเป็นข้ออ้างของประเทศพัฒนาแล้วว่า การค้าขายกับประเทศที่มีกฎหมายด้านแรงงานหย่อนยานนั้น เป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade)

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศจึงมีประเด็นที่น่าสนใจอีก 2 ประการ คือ (1) ประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขันจริงหรือ (ทั้งการผลิตภายในประเทศที่ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้ามาจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่า และการส่งออกไปขายแข่งกับประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่า) และจะนำไปสู่การลดการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นหรือไม่ หรือจะเกิดการโยกย้ายฐานการผลิต(ที่ใช้แรงงานเข้มข้น)ไปยังประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่าหรือไม่ และ (2) ประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงควรที่จะดำเนินการกีดกันทางการค้าด้วยการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเป็นเงื่อนไขและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหา “race-to-the-bottom” (ประเทศลดมาตรฐานแรงงานของตนลงเพื่อจะได้แข่งขันกับประเทศอื่นได้) หรือไม่

ประเด็นคำถามดังกล่าวข้างต้นต้องอาศัยการศึกษาเชิงประจักษ์จากข้อมูลของประเทศต่างๆ มาประกอบการวิเคราะห์ และสร้างความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น การศึกษาเอกสารวิจัยนี้ได้รวบรวมผลงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 13 ชิ้นซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

การศึกษาของ Aggarwal (1995—อ้างใน Busse, 2002: 1923) พบว่าสัดส่วนการนำเข้าของสหรัฐอเมริกาไม่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา (10 ประเทศ) และยังพบอีกว่า ภายในประเทศกำลังพัฒนานั้น ภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมักมีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับมาตรฐานแรงงานสูงก็ได้สูญเสียโอกาสในการส่งสินค้าเข้าตลาดสหรัฐอเมริกา (เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับมาตรฐานแรงงานต่ำ)

การศึกษาของ OECD (1994—อ้างใน Torres, 1996: 11) พบว่า ประเทศในกลุ่ม OECD มีการให้สิทธิและเสรีภาพแก่คนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ในขณะที่ประเทศในกลุ่ม non-OECD กลับมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งแต่ละประเทศในกลุ่ม non-OECD นี้ก็มีระดับของข้อจำกัดแตกต่างกัน เช่น ในอาเจนตินา ชิลี และอินเดีย มีการจำกัดเสรีภาพคนงานในการสร้างอำนาจต่อรองค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจีน อินเดียและอิหร่าน และการศึกษาที่ยังพบว่า เป็นการยากที่จะสรุปความสัมพันธ์ระหว่าง

มาตรฐานแรงงานหลักกับสถานการณ์การค้าของโลก (หรือการลงทุนของชาวต่างชาติ) ดังนั้น ในทางปฏิบัติหรือจากข้อมูลเชิงประจักษ์จึงเป็นการยากเกินกว่าที่จะสรุปว่า การไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO จะก่อให้เกิดการค้าอย่างไม่เป็นธรรม

การศึกษาของ OECD (1996—อ้างใน Busse, 2002: 1923) เน้นความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของแรงงานในการตั้งสมาคมและเสรีภาพในการร่วมตัวกันเพื่อการเจรจาต่อรองกับการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาไปยังกลุ่มประเทศ OECD ว่าจะเป็นอย่างไ ผลการศึกษาพบว่า การนำเข้าสินค้าสิ่งทอ (ซึ่งใช้แรงงานเข้มข้น) ของสหรัฐอเมริกาจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงมีส่วนลดลง (ซึ่งให้ผลลัพธ์แตกต่างจากของ Aggarwal, 1995) และยังสรุปว่า ระดับมาตรฐานแรงงานไม่มีความสัมพันธ์กับการส่งออกหรือรูปแบบการผลิตเฉพาะอย่าง (pattern of specialization)

การศึกษาเชิงประจักษ์ของ Radrik (1996--อ้างใน Busse, 2002: 1924) เรื่องของสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับมาตรฐานแรงงานในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยเลือกศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่มห่ม (ซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น) ต่อการส่งออกทั้งหมด (ยกเว้นน้ำมัน) กับดัชนีแสดงมาตรฐานแรงงานอื่นๆ¹ โดยมีข้อสมมติฐานว่าประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูง สัดส่วนการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นจะลดลง จากการศึกษาพบว่า ตัวแปรด้านมาตรฐานแรงงานไม่มีความสัมพันธ์กับสัดส่วนการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่มห่มอย่างมีนัยสำคัญ ยกเว้น ชั่วโมงการทำงาน (ยังมีสัปดาห์การทำงานยาวยิ่งเพิ่มความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ)

การศึกษาเชิงทฤษฎีของ Brown et. al. (1996) พบว่า ประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงมีได้ต้องการให้มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานกลาง (harmonization of labour standards) เพราะการยกระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่า (ซึ่งเป็นประเทศที่มีปัจจัยแรงงานมากกว่าปัจจัยทุนโดยเปรียบเทียบ) จะทำให้สวัสดิการภายในประเทศของตน (ซึ่งมักเป็นประเทศที่มีปัจจัยทุนมากกว่าแรงงานโดยเปรียบเทียบ) ลดลง เนื่องจากผู้บริโภคในประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงอาจจะต้องซื้อสินค้าจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำในราคาที่แพงกว่าเดิม การลดลงของสวัสดิการผู้บริโภค (consumers' welfare) มักมีขนาดใหญ่กว่าการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการผู้ผลิต (producers' welfare) และของสวัสดิการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

การศึกษาเชิงประจักษ์จากกลุ่มประเทศ OECD ของ Van Beers (1998) นอกจากจะสนใจเรื่องการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นแล้ว ยังแยกแยะผลกระทบตามประเภทของแรงงานอีกด้วย โดยแบ่งออกเป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือฝีมือต่ำกับแรงงานมีฝีมือหรือฝีมือสูง โดยมีสมมติฐานว่า ถ้าการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานเข้มข้นกว่ดขันอย่างจริงจังจะมีผลทำให้ต้นทุนด้านแรงงานสูงขึ้น และต้นทุน

¹ เช่น จำนวนอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันกับ ILO จำนวนสิทธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ดัชนีบ่งบอกสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเมือง (civil liberties and political rights) ดัชนีบ่งบอกการใช้แรงงานเด็ก ชั่วโมงการทำงานในภาคอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง และสัดส่วนของกำลังแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพ

แรงงานมีฝีมือมักจะสูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือ² ดังนั้น การใช้มาตรฐานแรงงานน่าจะส่งผลกระทบต่อทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือในสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น³ ผลจากการศึกษาพบว่า (ก) โดยทั่วไปความเข้มข้นและความเข้มงวดของมาตรฐานแรงงานทั้งในประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้นำเข้ามิได้มีผลกระทบต่อกระแสการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ (trade flow) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ข) ในการค้าขายสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น หากประเทศที่ใช้แรงงานมีฝีมือและมีมาตรฐานแรงงานเข้มงวดมีแนวโน้มจะส่งออกสินค้านั้นน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ค) หากประเทศส่งออกบังคับใช้มาตรฐานแรงงานเข้มงวดมากขึ้น การส่งออกสินค้าที่ใช้ทุน (เครื่องจักร) เพิ่มขึ้นร่วมกับแรงงานมีฝีมือจะลดลง เพราะแรงงานมีฝีมือกับสินค้าทุนเป็นสินค้าประกอบกัน (complementary) ในการผลิต ในขณะที่การส่งออกสินค้าที่ใช้ทุนเข้มข้นร่วมกับแรงงานไร้ฝีมือจะเพิ่มขึ้น (เพราะสินค้าทุนและแรงงานไร้ฝีมือเป็นสินค้าทดแทนกัน (substitute) ในการผลิต) และ (ง) การเพิ่มความเข้มงวดของมาตรฐานแรงงานในประเทศผู้นำเข้ามิได้ทำให้ผู้บริโภคนำเข้าซื้อสินค้านำเข้า (ที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่า) อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะราคาสินค้าภายในขยับสูงขึ้นไม่มากนักก็ได้

สำหรับการศึกษาเชิงประจักษ์ในเกาหลีใต้ของ Lee (2000) พบว่า การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักไม่มีบทบาทสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เพราะการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานในเกาหลีใต้มาจากภาวะตลาดแรงงานภายในประเทศมากกว่า เนื่องจากก่อน ค.ศ. 1987 เกาหลีใต้มีกฎหมายห้ามก่อตั้งสหภาพแรงงานหรือการต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง แม้ว่าต่อมาได้มีการอนุญาตให้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานแล้ว แต่อัตราค่าจ้างแรงงานก็มิได้สูงมากพอที่จะลดความสามารถในการแข่งขันทางการค้า นอกจากนี้จากประสบการณ์ของเกาหลีใต้พบว่า เมื่อเศรษฐกิจของตนยังเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นเท่าใด มาตรฐานแรงงานของเกาหลีใต้ก็ยิ่งมีการยกระดับให้สูงขึ้นเรื่อยๆ เพราะเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโต ระดับการพัฒนาสูงขึ้น กลุ่มแรงงานและภาครัฐบาลให้ความสำคัญกับมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เกาหลีใต้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ ILO เมื่อ ค.ศ. 1991 และได้เข้าเป็นสมาชิกของ OECD ซึ่งแน่นอนว่าเกาหลีใต้ต้องปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศของตนให้สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

การศึกษาเชิงประจักษ์ของ 58 ประเทศในกลุ่ม non-OECD ของ Hasnat (2002) พบว่า การคุ้มครองสิทธิแรงงานในการก่อตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรอง มีความสัมพันธ์เชิงลบกับการส่งออก (การส่งออกจากประเทศในกลุ่ม non-OECD ไปยังกลุ่มประเทศ OECD) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ไม่ว่า

² อย่างไรก็ดี อุปสงค์ของแรงงานมีฝีมือมีความยืดหยุ่นต่อค่าจ้างต่ำกว่าอุปสงค์แรงงานไร้ฝีมือ เพราะนายจ้างได้ลงทุนในการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานในแรงงานมีฝีมือไว้ค่อนข้างมาก

³ แต่สำหรับสินค้าที่ใช้ทุน (เครื่องจักร) เพิ่มขึ้นนั้น การเพิ่มขึ้นของต้นทุนแรงงานอาจจะส่งผลเสียต่อความสามารถในการแข่งขัน ถ้าสินค้าใช้แรงงานมีฝีมือด้วย แต่ถ้าใช้แรงงานไร้ฝีมือ ความสามารถในการแข่งขันอาจจะเพิ่มขึ้นเพราะต้นทุนด้านแรงงานเป็นเพียงสัดส่วนเล็กน้อยและอาจจะส่งเสริมให้มีการใช้สินค้าทุนทดแทนแรงงาน และมีแนวโน้มจะส่งออกสินค้าที่ใช้ทุนเข้มข้นและใช้แรงงานไร้ฝีมือประกอบกันมากขึ้น

ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้จะเป็นอย่างไรก็ตาม (โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีรายได้ต่ำ กับ ประเทศที่มีรายได้สูง) ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการศึกษาของ Mah (1997) ที่พบว่า การก่อตั้งสหภาพแรงงานไม่มีความสัมพันธ์กับการส่งออก ส่วนมาตรฐานแรงงานหลักประเภทอื่นๆ นั้น ไม่มีผลกระทบต่อการส่งออกของประเทศเหล่านี้ ซึ่งสอดคล้องกับของ OECD (1994) ที่ว่าไม่พบความสัมพันธ์ใดๆระหว่างการค้ากับมาตรฐานแรงงาน

ในกรณีของการใช้แรงงานบังคับ (forced labour) ที่มีความวิตกว่า จะเป็นการสร้างความได้เปรียบทางการค้านั้น การศึกษาเชิงประจักษ์ของ Busse and Braun (2003) ซึ่งทำการทดสอบว่า ถ้ามีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก (โดยเฉพาะการห้ามใช้แรงงานบังคับ) แล้ว จะส่งผลกระทบต่อค้าระหว่างประเทศและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจริงหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า (ก) การใช้แรงงานบังคับมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับมูลค่าการค้าระหว่างประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้แรงงานบังคับ (ซึ่งเปรียบเสมือนแรงงานไร้ฝีมือ) อาจส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือเข้มข้นต่อการส่งออกทั้งหมดอย่างมีนัยสำคัญ เพราะการใช้แรงงานบังคับ เปรียบเสมือนกับการเพิ่มอุปทานแรงงานให้กับตลาดแรงงานและเป็นการสนับสนุนการผลิตของประเทศที่มีต้นทุนแรงงานราคาถูก (ข) นอกจากปัจจัยด้านขนาดตลาดที่มีขนาดใหญ่ การเติบโตของตลาดสูง และ เงื่อนไขทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยที่มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI: foreign direct investment) แล้ว การใช้แรงงานบังคับกลับมีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญกับ FDI ของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากประเทศใดมีการใช้แรงงานบังคับภายในประเทศ นักลงทุนชาวต่างชาติมีแนวโน้มที่จะไม่ไปลงทุนในประเทศนั้น และ (ค) เมื่อเปรียบเทียบผลกระทบของทั้งข้อ (ก) และ (ข) แล้ว พบว่า ผลกระทบของข้อ (ข) มากกว่าของข้อ (ก) นั่นคือ การใช้แรงงานบังคับทำให้มีการลดลงของ FDI มากกว่าการเพิ่มขึ้นของการค้า⁴

การศึกษาในอดีตที่ผ่านมา มักเป็นการทดสอบว่า การกำหนดมาตรฐานแรงงานหลักจะส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นหรือการลดลงของการส่งออกหรือการค้าของประเทศนั้นๆ หรือไม่ แต่การศึกษาเชิงประจักษ์ของ Neunayer and Soysa (2006)⁵ เป็นทดสอบผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อสิทธิ

⁴ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรด้านการใช้แรงงานบังคับในกรณีการค้า ประมาณ 0.1 ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ในกรณี FDI ประมาณ 0.5

⁵ Neunayer and Soysa (2006) ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องมาตรฐานแรงงานกับการค้า ไว้เป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้ในเอกสารวิจัยฉบับนี้ การศึกษาของ Neunayer and Soysa ได้พยายามใช้ตัวแปรด้านมาตรฐานแรงงานใหม่ ที่แตกต่างจากงานวิจัยอื่น กล่าวคือนอกจากจะใช้ตัวแปรด้านจำนวนหรือการลงทุน ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานประเภทการให้สิทธิเสรีภาพแล้ว ยังได้เพิ่มตัวแปรที่บ่งชี้ระดับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม และ แนวคิดของผู้นำประเทศว่าเน้นด้านสังคมนิยมหรือประชาธิปไตยด้วย เพราะตัวแปรด้านการลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญามีได้หมายความว่าประเทศนั้นจะดำเนินการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวดเสมอไป (การปฏิบัติตามอนุสัญญาของ ILO เป็นไปตามความสมัครใจของผู้ให้สัตยาบัน)

เสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรอง ของทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนานั้นคือ เป็นการทดสอบว่า การค้าระหว่างประเทศจะมีอิทธิพลต่อการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า (ก) ถ้าประเทศใดมีระดับการเปิดประเทศมากขึ้น (วัดจากสัดส่วนการค้าต่อ GDP) การฝ่าฝืนเรื่องสิทธิเสรีภาพในการตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรองมีน้อยกว่าประเทศที่มีระดับการเปิดประเทศต่ำหรือค่อนข้างปิดประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศสูงขึ้น (ข) การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานด้านการจัดตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรอง มิได้มีอิทธิพลกำหนดระดับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และ (ค) ไม่พบว่า การจัดตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรอง กับระดับการพัฒนาประเทศ มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ แม้ว่าจะแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็นประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ผลการศึกษาความสัมพันธ์ข้างต้น ก็มีได้แตกต่างกันระหว่างทั้งสองกลุ่มประเทศ

ในทำนองเดียวกัน การศึกษาของ Neunayer and Soysa (2005) พบว่า ประเทศใดที่มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมาก มักเป็นประเทศที่มีปัญหาแรงงานเด็กน้อย และพบว่า ระดับการใช้แรงงานเด็ก มีความสัมพันธ์เชิงลบกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ยิ่งประเทศมีระดับการพัฒนาสูง ระดับการใช้แรงงานเด็กจะมีน้อยลง

สำหรับการศึกษาเชิงประจักษ์ของ Edmonds and Pavcnik (2006) ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการใช้แรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศนั้น ได้ข้อสรุปจากการศึกษาเรื่องแรงงานเด็กในอดีตว่า⁶ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลไก ได้แก่ (ก) กลไกด้านรายได้ (effect of income change) กล่าวคือ เมื่อการค้าขยายตัวจะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น การใช้แรงงานเด็กจะลดลง (ข) กลไกด้านค่าจ้างเด็กเปรียบเทียบโดยผ่านอุปสงค์แรงงาน (effect of change in the relative return to child labour through a shift in product demand) กล่าวคือ เมื่อความต้องการสินค้าส่งออกมีมากขึ้นความต้องการแรงงานย่อมสูงขึ้น ส่งผลต่อความต้องการแรงงานของเด็กเพิ่มขึ้นด้วย และค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นตาม และ (ค) กลไกด้านทรัพย์สินดั้งเดิมและนโยบายของรัฐ (interaction effects of local endowments or government policy) ซึ่งอาจให้ผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและปัจจัยหลายประการ อาทิ ถ้าประเทศประกอบด้วยแรงงานเด็กจำนวนมากและประชากรส่วนใหญ่ยากจน ดังนั้น การขยายตัวทางการค้าย่อมส่งเสริมให้มีการใช้แรงงานเด็ก หรือ ถ้าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ครอบครัวที่ยากจนย่อมสนับสนุนให้เด็กทำงานหารายได้

⁶ Edmonds and Pavcnik (2006) ได้กล่าวถึง การศึกษาหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กและการค้าระหว่างประเทศ นอกเหนือจากที่กล่าวไว้ในเอกสารวิจัยฉบับนี้ นอกจากนี้ยังได้ชี้ประเด็นเรื่องเทคนิคการวิจัยในอดีตที่ประสบปัญหา Endogeneity การศึกษาของ Edmonds and Pavcnik นี้จึงมีสมมติฐานว่า การใช้แรงงานเด็ก กับ การค้าระหว่างประเทศ มีความสัมพันธ์แบบ endogenous กล่าวคือ การใช้แรงงานเด็กเพิ่มขึ้นอาจเป็นตัวกำหนดให้ปริมาณการค้าเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกัน การขยายตัวทางการค้า ก็สามารถเป็นตัวกำหนดให้มีการใช้แรงงานเด็กลดลง ดังนั้น วิธีการศึกษาจึงใช้ Two-stage Least Squares

เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ผลการศึกษาจึงพบว่า การขยายตัวของระดับการเปิดประเทศจะยังทำให้มีการใช้แรงงานเด็กน้อยลง โดยผ่านกลไกด้านรายได้

การศึกษาเชิงประจักษ์ของ 71 ประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1970-2000 ของ Busse (2004) เรื่องปัจจัยกำหนดมาตรฐานแรงงานหลัก (core labour standards) โดยเลือกศึกษาเฉพาะ การเลือกปฏิบัติ การมีเสรีภาพ และ การใช้แรงงานเด็ก ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลให้ประเทศลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาของ ILO อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ มูลค่ารายได้ประชาชาติ (gross national income) ระดับการเปิดประเทศ (openness to trade) อัตราการเขียนอ่านหนังสือ (วัดระดับคุณภาพประชากร) โดยพบความสัมพันธ์เชิงบวก กล่าวคือ เมื่อปัจจัยเหล่านี้มีมูลค่าหรือค่าเพิ่มขึ้น ระดับมาตรฐานแรงงานก็สูงขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงานนั้นมีความไม่ชัดเจนเท่าใดนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัย ได้แก่ มิติหรือประเภทของมาตรฐานแรงงาน ปัจจัยกำหนดมาตรฐานแรงงาน และ ตัวแปรที่เป็นดัชนีหรือตัวบ่งชี้ของมาตรฐานแรงงานแต่ละประเภท ปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ คำนิยามเรื่อง “มาตรฐานแรงงาน” ที่ใช้ หรือ การหยิบยกประเภทของมาตรฐานแรงงานมาวิเคราะห์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคำนิยามของ “มาตรฐานแรงงาน” ที่ใช้ทั่วไปมีความหมายกว้างและอาจไม่สอดคล้องกันในแต่ละหมู่นักวิชาการและนักเคลื่อนไหว ในบางกลุ่มเห็นว่ามาตรฐานแรงงานควรครอบคลุมถึงภาวะเบียดเบียนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน (working conditions) ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่ามาตรฐานแรงงานควรครอบคลุมถึงการบังคับใช้แรงงานเด็กด้วย และสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในการจัดตั้งสมาคม เป็นต้น ซึ่งคำนิยามประการหลังนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ส่วนมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) หรือคุ้มครองทางสังคม (social protection) มิได้เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (endogenous) กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ [Torres, 1996 : 10]

นอกจากนี้ การที่ข้อมูลเชิงประจักษ์ทางด้านการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก อาจหาได้ยากโดยมีสาเหตุมาจาก 5 ปัจจัย ได้แก่ ประการแรก หลายประเทศมีการปกครองแบบเผด็จการ เช่น จีน อิหร่าน พม่า และ ซิเรีย ซึ่งรัฐบาลในประเทศเหล่านี้ไม่ให้ความสนใจเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักเท่าใดนัก ประการที่สอง หลายประเทศขาดเครื่องมือ เงินทุน และ บุคลากรในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก เช่น อินเดีย ประการที่สาม บางประเทศดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศหรือเขตเศรษฐกิจส่งเสริมการส่งออก (export-processing zone) ด้วยการไม่ยกยอระดับมาตรฐานแรงงานของตนให้เทียบเท่ากับระดับสากล เช่น บังคลาเทศ ศรีลังกา จาไมกา ปากีสถาน ปานามาและตุรกี เป็นต้น ประการที่สี่ ข้อมูลด้านมาตรฐานแรงงานมีจำกัด โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา และ ประการที่ห้า

มาตรฐานแรงงานมีหลายมิติและมีดัชนีชี้วัดหลายตัว รวมทั้งการวัดหรือการนิยามความเข้มงวดของมาตรฐานแรงงานแต่ละประเภทก็ค่อนข้างยาก [Torres, 1996: 11; และ Van Beers, 1998:59- 60]

3.2 ผลประโยชน์ของการใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา

ประเด็นสำคัญของข้อขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ในการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่เวทีการค้าระหว่างประเทศ คือ การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา จะทำให้เกิดประสิทธิภาพของสังคม (efficiency) สูงขึ้นหรือไม่ และสังคมของประเทศกำลังพัฒนานั้นจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นหรือไม่ (เช่น ความยากจนน้อยลงหรือไม่)

ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นมียังน้อย 2 แนวคิดใหญ่ๆคือ แนวคิดแรกเชื่อว่า การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานประเภทกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (minimum wage) จะกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือเรียกว่า wage-led growth เพราะเหตุว่า เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งมีอาชีพขายแรงงานได้รับค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างพอยังชีพ (subsistence wage หรือ reservation wage) ย่อมเป็นการส่งเสริมอำนาจซื้อให้กับประชาชนหรือเป็นการยกระดับอุปสงค์มวลรวม (aggregate demand) เมื่อประชาชนสามารถจับจ่ายใช้สอยได้เพิ่มขึ้น อันเป็นการกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น หรือเศรษฐกิจเจริญเติบโตนั่นเอง (ถ้าไม่มีปัญหาขาดดุลการค้าอย่างรุนแรง) ส่วนแนวคิดที่สองเชื่อว่า หากประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประชาชนมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น สังคมของประเทศนั้นจะมีการเรียกร้องหรือมีการปรับปรุงยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นเองอัตโนมัติ หรืออาจเรียกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจผลักดันให้เกิดการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก [Heintz, 2002 : 4]

การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักก็อาจจะกลายเป็นผลเสียต่อประเทศนั่นเองในอนาคต กล่าวคือ การใช้แรงงานเด็กหรือการขูดรีดแรงงานเด็กอย่างต่อเนื่องจะเป็นการขัดขวางการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์อันจะทำให้เศรษฐกิจและสังคมไม่พัฒนาไปมากเท่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดผลิตภาพ (productivity) อีกด้วย ส่วนการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (discrimination in employment) ก็เป็นการขัดขวางการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ในการเลือกทำงานในหน้าที่ที่ตนมีความถนัดมากที่สุด (most productive) สำหรับการขาดเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือสมาคม ก็เปรียบเสมือนการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบุคคลที่ทันสมัยและเป็นการขาดบรรยากาศในการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น [Torres, 1996 : 11]

นักวิชาการหลายท่านเห็นว่า การส่งเสริมให้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นผลดีต่อทั้งตัวคนงานเองและเศรษฐกิจโดยรวม กล่าวคือ นอกจากฝ่ายลูกจ้างจะมีสวัสดิการและสวัสดิภาพจากการทำงานสูงขึ้นแล้ว การสนับสนุนให้มีการก่อตั้งองค์กรของลูกจ้าง ยังเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายนายจ้าง (cooperation on the job) และระหว่างลูกจ้างด้วยกันอีกด้วย (labour relations) อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการถ่ายทอดข่าวสาร (sharing of information) ระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การรับทราบข้อมูลที่สมบูรณ์มากขึ้นและอาจเป็นการขยายระดับขีดความสามารถในการทำงานและประสิทธิภาพของแรงงานให้สูงขึ้นได้ [Heintz, 2002 : 3] แม้ว่าการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานสามารถก่อประโยชน์ให้กับนายจ้างและเศรษฐกิจโดยรวม แต่เหตุที่นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ค่อยจะยินยอมปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน ก็เนื่องมาจาก นายจ้างส่วนใหญ่มุ่งเน้นถึงผลกำไรระยะสั้นมากกว่าผลกำไรในระยะยาว ผลกำไรระยะสั้นอาจเกิดจากการจ้างแรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับราคาถูก ในขณะที่ผลกำไรระยะยาวอาจเกิดจากการส่งเสริมให้เด็กเรียนหนังสือและเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานของตนเองจากระบบการศึกษา รวมทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสารระหว่างบรรดาลูกจ้างด้วยกัน ตลอดจนการได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างถูกต้อง อันเป็นการส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่คนงาน ซึ่งเป็นการประหยัดในการรักษาพยาบาลแก่คนงานยามเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ต้นทุนในการป้องกันด้านสวัสดิภาพแรงงานต่ำกว่าต้นทุนในการรักษาพยาบาลและจ่ายค่าชดเชยแรงงาน

จากแนวความคิดที่ว่า หากคนงานได้รับค่าจ้างสูงขึ้น (อันเนื่องมาจากกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ) จะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตผ่านการจับจ่ายใช้สอยที่สูงขึ้น (หรืออุปสงค์มวลรวม) ของคนงานนั้น อาจไม่เป็นจริงเสมอไป โดยเฉพาะในประเทศขนาดเล็กแต่มีการเปิดประเทศค่อนข้างสูง (small open economy) เนื่องจากการจับจ่ายใช้สอยนั้นอาจเป็นการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศก็ได้ ทำให้เกิดการรั่วไหลของรายได้จากประเทศนี้ไปยังประเทศอื่นๆ ที่ส่งสินค้ามาขาย นอกจากนี้ การกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสูงเกินไป อาจไม่จูงใจให้เกิดการลงทุนในภาคเอกชนท้องถิ่นและเอกชนต่างชาติ อันอาจนำไปสู่การชะลอตัวทางเศรษฐกิจได้ [Heintz, 2002 : 5]

นอกจากนี้ นักวิชาการบางกลุ่มในประเทศกำลังพัฒนามีความเกรงกลัวว่า การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO หรือมาตรฐานค่อนข้างเข้มงวดหรือมาตรฐานแรงงานสูง อาจเป็นการ ทำร้ายกลุ่มบุคคลที่ต้องการคุ้มครอง (แทนที่จะเป็นประโยชน์) ตัวอย่างเช่น อาจมีความเป็นไปได้ว่า การห้ามใช้แรงงานเด็กในตลาดแรงงานเพื่อการผลิตสินค้าและบริการจะผลักดันให้แรงงานเด็กเหล่านี้หันไปประกอบอาชีพอื่นที่เป็นอันตรายและไม่พึงประสงค์ เช่น โสเภณีเด็กหรือการขายบริการทางเพศ การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างมากมายหรืออย่างเข้มงวดอาจผลักดันให้ผู้ประกอบการบางรายโยกย้ายโรงงานหรือฐานการผลิต (relocation) ไปยังประเทศที่มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานต่ำกว่าหรือหย่อน

ยานกว่า และบางกรณีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอาจจัดได้ว่าเป็นกิจกรรมที่บิดเบือนตลาดแรงงาน (market distortions) อันเป็นการลดสวัสดิการสังคม เพราะการโยกย้ายทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ [Heintz, 2002 : 4] นอกจากนี้ การศึกษาเชิงทฤษฎีของ Basu (2005) พบว่า การออกกฎหมายห้ามใช้แรงงานเด็ก และมีบทลงโทษอย่างชัดเจนนั้น อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเด็กและครอบครัวของเด็กเอง กล่าวคือ ถ้านายจ้างถูกจับได้ว่ามีการใช้แรงงานเด็กและเสียค่าปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่ง เมื่อเสียค่าปรับแล้ว (หรือค่าปรับเพิ่มขึ้น) นายจ้างจะแอบจ้างเด็กน้อยลง และค่าจ้างแรงงานเด็กก็จะลดลงด้วย ซึ่งย่อมส่งผลให้รายได้ของครอบครัวเด็กลดลงไปโดยปริยาย และก็ต้องผลักดันให้เด็กออกไปทำงานแบบลักลอบหรือทำงานผิดกฎหมายอื่นๆ ดังเช่นที่ปรากฏให้เห็นในประเทศอินเดีย⁷

การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานภายในประเทศกำลังพัฒนาที่มีกำลังแรงงาน (labour force) ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและจำนวนแรงงานเหลือเฟือ อาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจหลายประการ เช่น การปรับเปลี่ยนกฎหมายอย่างรวดเร็วจากการไม่เคยมีเสรีภาพในการตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรองมาก่อน อาจทำให้เศรษฐกิจชะลอตัว เพราะ กลุ่มผู้ใช้แรงงานจะใช้มาตรฐานนี้ในการนัดหยุดงาน และเรียกร้องค่าจ้าง ซึ่งจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่สมควร (อาจเป็นเพราะประชาชนยังมีการศึกษาน้อยและไม่เข้าใจถึงกระบวนการอื่นๆ ที่สามารถใช้เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของตนโดยสันติวิธี) [Singh and Sammit (2000)—อ้างใน Galli and Kucera (2004): 810] การเรียกร้องค่าจ้างให้สูงขึ้นในระยะแรกอาจก่อให้เกิดการสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (ด้านต้นทุนการผลิต) ในการค้าระหว่างประเทศได้ และประชาชนบางส่วนอาจหางานทำได้ยากเพราะมีทักษะน้อยหรือมีฝีมือต่ำ ประชาชนที่ยากจนและไร้ฝีมือก็จะตกงานหรือหางานทำไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Stiglitz (2002) และของ Rodrik (1997) กลับพบว่า การให้สิทธิเสรีภาพแก่คนงาน (civil right) จะช่วยให้ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างลดลง และยังช่วยลดความไม่แน่นอน (instability) ทางเศรษฐกิจและการเมือง อีกด้วย [อ้างใน Galli and Kucera (2004): 811]

ยิ่งกว่านั้น ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักมีภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการหรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ที่ค่อนข้างใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจแบบเป็นทางการหรือภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal sector)⁸ และกฎหมายด้านแรงงานส่วนใหญ่มักบังคับใช้กับภาคเศรษฐกิจแบบทางการมากกว่าภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นที่กล่าวกันว่า

⁷ อินเดียมีกฎหมายว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กที่เรียกว่า Child Labour (Prohibition and Regulation) Act of 1986 โดยตั้งอัตราค่าปรับฐานละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายไว้เป็นเงินจำนวน 10,000 ถึง 20,000 รูปี [Basu, 2005: 170]

⁸ ภาคเศรษฐกิจแบบทางการ หมายถึง ภาคเอกชนที่มีการจดทะเบียนห้างร้านบริษัทอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การจ้างงานมีสัญญาว่าจ้างที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย ส่วนภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง ภาคเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่มีการจดทะเบียนที่ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น อาชีพหาบเร่แผงลอย อาชีพรับจ้างขับรถขนส่งผู้โดยสารภายในชุมชน (เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง รถตุ๊กตุ๊ก) การขายของภายในหมู่บ้าน การทำขนมขายภายในครัวเรือน การรับจ้างตัดหญ้า-เกี่ยวข้าว-เก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร ฯลฯ

กฎหมายด้านแรงงานและการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานภายในประเทศกำลังพัฒนาอาจไม่สามารถครอบคลุมการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการได้อย่างแน่นอน เพราะต้นทุนการบังคับใช้ (monitoring) ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะสูงมาก และภาพการณ์จ้างงานก็ไม่เป็นไปตามฤดูกาลหรือเป็นครั้งคราวเท่านั้น ดังนั้นการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO จึงไม่เหมาะสมกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามใช้แรงงานเด็ก การเลือกปฏิบัติและการใช้จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวดในประเทศลักษณะนี้อาจจะยังเป็นการผลักดันให้ผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจในระบบมีจำนวนน้อยลงและแรงงานเคลื่อนย้ายจากภาคเศรษฐกิจในระบบไปยังภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากขึ้น ยังเป็นการสร้างแรงกดดันให้ตลาดแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องเผชิญกับสถานะอุปทานแรงงานเพิ่มขึ้น อันอาจส่งผลต่อการปรับตัวของค่าจ้างแรงงานให้ลดต่ำลงได้ จนอาจกลายเป็นปัจจัยให้เกิดปัญหาความยากจนหรือทำให้ปัญหาความยากจนรุนแรงยิ่งขึ้น [Stern and Terrell, 2003; และ Heintz and Pollin, 2003]

อย่างไรก็ดี การศึกษาเชิงแบบจำลองและการทดสอบแบบจำลองของ Maskus et al. (1995) พบว่า การใช้มาตรฐานแรงงานด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานหรือในสถานประกอบการ (occupational safety and health standards) (ซึ่งมิใช่มาตรฐานแรงงานหลัก) ทำให้มีการอพยพหรือโยกย้ายของแรงงานจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เข้าสู่ภาคเศรษฐกิจในระบบมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่มีความปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนี้ ยังพบว่า ผลผลิตและการส่งออกของภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็มิได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนการศึกษาเชิงประจักษ์ของ Galli and Kucera (2004) ก็พบว่า ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา 14 ประเทศ ประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูง ประเทศนั้นจะมีสัดส่วนการจ้างงานในระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (กล่าวอีกนัยหนึ่ง สัดส่วนการจ้างงานนอกระบบมีแนวโน้มน้อยลง)

สำหรับประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเพศนั้นก็ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่องค์กร ILO ให้ความสำคัญ จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานหลักข้อหนึ่งเรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานไม่ว่าจะด้วยปัจจัยด้านเพศ ศาสนา เชื้อชาติ ฯลฯ ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเพศนี้ ได้รับความสนใจจากนักวิชาการหลายฝ่าย แม้ว่ามาตรฐานแรงงานหลักที่ห้ามเลือกปฏิบัติจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานเพศหญิง แต่ในความเป็นจริงอาจเป็นผลเสียมากกว่าผลดีก็ได้ โดยเฉพาะหากมีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานประเด็นนี้ในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ในประเทศกำลังพัฒนาแรงงานหญิงส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ดังนั้น มาตรฐานแรงงานดังกล่าวข้างต้นจึงมิได้ช่วยส่งเสริมการเพิ่มการจ้างงานสตรีเท่าใดนัก เพราะแรงงานสตรีในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มักมีคุณลักษณะแตกต่างจากแรงงานสตรีในภาคเศรษฐกิจในระบบ เช่น แรงงานสตรีในภาคเศรษฐกิจในระบบมักมีประสิทธิภาพการทำงาน ทักษะและฝีมือแรงงาน และมีการศึกษาสูงกว่าแรงงานสตรีในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ด้วยเหตุนี้ อัตราค่าจ้างแรงงานย่อมสูงกว่า และมีโอกาสได้รับการเข้าทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบย่อมสูงกว่า แรงงานสตรีในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของสังคมที่จะได้รับการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานนั้น อาจต้องเริ่มจากการเข้าใจเรื่องความหมายของ“ประสิทธิภาพ (efficiency)” ก่อน โดยเฉพาะในมุมมองของด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมี 2 นัยยะ ได้แก่ นัยยะแรก ประสิทธิภาพเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผลประกอบการ/ผลงาน/ผลผลิต (economic outcome) (ต้องเป็นที่พึงพอใจของประชาชนของทุกภาคส่วน) มีมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏ นัยยะที่สอง ประสิทธิภาพเศรษฐกิจเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อผลผลิตที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมากที่สุดที่ไม่ทำให้ประชาชนคนใดได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นโดยทำให้ประชาชนอีกคนหนึ่งแย่ลง

Swinerton (1997) ได้พยายามวิเคราะห์ให้เห็นว่า ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์นั้น (โดยไม่มี การคำนึงถึงระดับการพัฒนาประเทศ) การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO จะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพ (ตามความหมายข้างต้น) หรือไม่ ซึ่งอาจสรุปการวิเคราะห์ได้ 4 ประการดังต่อไปนี้

(1) การห้ามใช้แรงงานบังคับ (prohibition of force labour) อาจพิจารณาได้ออย่างน้อย 2 มุมมอง มุมมองแรก อาจมองว่า การใช้แรงงานบังคับในการผลิตสินค้าและบริการหรือดำเนินกิจกรรมใดๆ นั้น ย่อมไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์แน่นอน เพราะบุคคลนั้นมิได้เต็มใจจะทำงานให้ มุมมองที่สอง อาจมองว่าหากแรงงานบังคับเหล่านี้เต็มใจจะทำงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง (แม้เพียงเล็กน้อย) ก็จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น อันเป็นการแสดงว่าเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (efficiency improvement) เพราะทุกคนได้รับประโยชน์มากขึ้น (เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีมีการนำแรงงานบังคับมาใช้งาน) ดังนั้น การห้ามใช้แรงงานบังคับอาจทำให้ประสิทธิภาพของเศรษฐกิจลดลง

คำถามจึงเกิดขึ้นว่า มีความจำเป็นแค่ไหนที่ประเทศหนึ่งๆ จำต้องบังคับให้คนทำงานให้ โดยไม่เต็มใจ เพื่อที่จะเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าเมื่อใดทุกคนเต็มใจจะทำงาน เมื่อนั้นในระบบเศรษฐกิจก็จะไม่มี “แรงงานบังคับ” ให้เห็น ด้วยเหตุนี้ การใช้แรงงานบังคับย่อมก่อให้เกิด ประสิทธิภาพแน่นอน แต่หากเมื่อใดการใช้แรงงานบังคับก่อให้เกิดผลเสียต่อแรงงานบังคับเท่านั้น (ซึ่ง มักจะเป็นคนส่วนน้อยของสังคม) แต่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อนายจ้างและผู้บริโภค (ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม) เมื่อนั้นกลุ่มนายจ้างและผู้บริโภคอาจไม่มีสิ่งที่จะสนใจใดๆ ที่จะสนับสนุนการยกเลิก แรงงานบังคับ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปว่า การห้ามใช้แรงงานบังคับ อาจไม่ส่งผลกระทบใดๆ ต่อ ประสิทธิภาพการผลิตของเศรษฐกิจ หรืออาจเป็นผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบ้างเล็กน้อย (ยกเว้นกรณีแรงงานบังคับเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม)

(2) การห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (prohibition of discrimination in employment) ซึ่ง รวมถึงการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย และการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือก เพศ ชนชาติ ศาสนา ผิวพรรณ โดยทั่วไป การเลือกปฏิบัติ (discrimination) ทำให้ประสิทธิภาพในระบบ เศรษฐกิจลดลง เพราะมีการจ่ายค่าจ้างแรงงานแตกต่างกันระหว่างแรงงานหญิงกับแรงงานชาย กล่าวคือ ถ้าสมมติให้มูลค่าผลิตภัณฑ์ที่แรงงานชายผลิตเท่ากับที่แรงงานหญิงผลิต นายจ้างมักจ่ายค่าจ้างให้ แรงงานหญิงน้อยกว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์ที่แรงงานหญิงผลิตได้ จึงอาจเป็นการส่งเสริมให้คนงานหญิงที่มี ทักษะสูงและผลิตภาพเท่ากับคนงานชายหันไปประกอบอาชีพอื่นที่ใช้ทักษะต่ำกว่าระดับที่ตนเองถนัด

ซึ่งนับว่าเป็นการสูญเสียทรัพยากรในการจัดสรรแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน (แรงงานหญิงต้องโยกย้ายจากงานที่ตนถนัดมากที่สุดไปยังงานที่ตนมีความถนัดน้อย) ดังนั้นการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงานจึงน่าจะเป็นผลดีและส่งเสริมประสิทธิภาพของเศรษฐกิจให้ดีขึ้น

(3) การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (freedom-of-association and collective-bargaining rights) การก่อตั้งสมาคมหรือสหพันธ์นายจ้างหรือลูกจ้าง อาจมองได้ 2 ด้าน ด้านแรก อาจเรียกว่า การสร้างอำนาจผูกขาด (monopoly face) ให้กับกลุ่มนายจ้างหรือกลุ่มลูกจ้าง ในการเจรจาต่อรองหรือเรียกผลประโยชน์จากอีกฝ่ายหนึ่ง หากมีการโอนย้ายผลประโยชน์จากฝ่ายนายจ้างไปยังฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมจริง (redistribution) และทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวมากขึ้น (นายจ้างก็อาจได้รับผลประโยชน์ด้วย) ซึ่งอาจทำให้เกิดประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ (แต่การใช้อำนาจผูกขาดส่วนใหญ่มักเป็นการบิดเบือนประสิทธิภาพ) ด้านที่สอง เรียกว่า การแสดงความเห็นเรียกร้องความเป็นธรรม (voice face) จากการพิพาทระหว่างคนงานด้วยกัน และระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือเป็นการเรียกร้องหรือต้องการให้ข้อมูลจากฝ่ายลูกจ้างไปยังฝ่ายนายจ้าง เพื่อให้ตลาดแรงงานมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเป็นการเรียกร้องความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการให้สวัสดิการการรักษาพยาบาล สุขอนามัยและความปลอดภัยในสถานประกอบการ

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและการรวมกันเพื่อเจรจาต่อรองมิได้หมายความว่าจะต้องมีการก่อตั้ง “สหภาพแรงงาน” เสมอไปหรือจะต้องเป็นการสร้างอำนาจผูกขาดในการเจรจาต่อรองเสมอไป เพราะถ้าหากฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพเรียกร้องค่าจ้างหรือสวัสดิการมากเกินไป ฝ่ายนายจ้างก็อาจจะขาดทุนหรือเลิกกิจการซึ่งส่งผลกระทบต่อฝ่ายลูกจ้างโดยตรง และการคุ้มครองเสรีภาพนี้ก็เปิดโอกาสให้ลูกจ้างตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งลูกจ้างจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกก็ต้องมั่นใจว่าตนจะได้รับประโยชน์จากการเป็นสมาชิก ถ้าลูกจ้างไม่เห็นประโยชน์ในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ดังนั้นองค์กรสหภาพแรงงานก็ย่อมไม่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการเข้าสมาคม/สหภาพ นั้นมิได้ทำให้ประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจลดลงหรือเพิ่มขึ้น (neutral efficiency implications)⁹

(4) การห้ามกดขี่แรงงานเด็กในการจ้างงาน (prohibition of the exploitation of children in employment) มีคำถามเกิดขึ้นว่า ถ้ามีการจ้างแรงงานเด็ก (อายุต่ำกว่าอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ เช่น 18 ปี) โดยไม่มีการกดขี่แรงงานเด็กเลย จะถือว่าเป็นการจ้างงานที่ผิดเจตนารมณ์ของมาตรฐานแรงงานหลักหรือไม่ การจะตอบคำถามนี้ได้ คงต้องพิจารณาจากปัจจัย 2 ประการ คือ คำนิยามของ “การกดขี่”

⁹ การศึกษาเชิงประจักษ์จากข้อมูลหลายประเทศหลายชิ้นพบว่า การศึกษาบางชิ้นแสดงให้เห็นว่าการก่อตั้งสหภาพแรงงานมีผลกระทบเชิงบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่การศึกษาบางชิ้นพบผลกระทบเชิงลบ และการศึกษาบางชิ้นบ่งบอกว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพแรงงานกับตัวแปรทางเศรษฐกิจมีค่อนข้างอ่อน (weak relationship) [OECD, 1996 และ Blanchflower, 1996-- อ้างใน Swinnerton, 1997 : 87]

หมายถึงอะไรบ้าง และโอกาสของเด็กที่มีให้เลือกโดยไม่ต้องทำงาน (non-work opportunities) มีอะไรบ้าง

คำนิยามของ “การกดขี่” นั้นต้องอาศัยความพึงพอใจของเด็กหรือการตัดสินใจของเด็กว่าจะยินดีทำงานในลักษณะใดหรือสภาพแวดล้อมใด อย่างไรก็ดี เด็กอาจจะยังไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองว่าควรเลือกทำงานในลักษณะใดหรือสภาพแวดล้อมใดจึงเป็นผลดีต่อตนเอง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะยังไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอ (immaturity) หรือเป็นเพราะเงื่อนไขด้านวัฒนธรรมค่านิยมที่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่หรือผู้ปกครองมากกว่า ดังนั้น ในการคุ้มครองแรงงานเด็กอาจจะต้องมีมาตรการหรือมาตรฐานอื่นๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมเพื่อให้เด็กได้มีโอกาสตัดสินใจเองบ้างหรือเพื่อให้ผู้ปกครองตัดสินใจบนพื้นฐานของสวัสดิภาพเด็ก (มากกว่าเพื่อรายได้ของครอบครัว) เช่น การทำงานของเด็กต้องได้รับการยินยอมจากผู้ปกครอง

ถ้าเด็กมีโอกาสที่จะเข้าเรียนแต่กลับถูกส่งให้ไปทำงาน กรณีเช่นนี้ก็อาจเรียกได้ว่าเป็นการกดขี่แรงงานเด็ก¹⁰ แต่ถ้าเด็กได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานมากกว่าการเรียนหนังสือ (เช่น การทำงานจะช่วยแก้ปัญหาการอดอยาก) การส่งเสริมการทำงานของเด็กก็อาจจะทำให้ประสิทธิภาพของสังคมสูงขึ้น เพราะเด็กได้รับผลประโยชน์มากกว่าไม่ได้ทำงานหรือมากกว่าไปเรียนหนังสือ (ไม่ว่าจะเป็นผลระยะสั้นหรือระยะยาว)¹¹ ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองแรงงานเด็กจึงต้องขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาด้วย (เช่น การกระจายการศึกษาและการคมนาคมขนส่งสำหรับเด็กเดินทางไปโรงเรียนหรือการสื่อสารทางไกลสำหรับเด็กที่อยู่ห่างไกล) ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะกล่าวว่า การห้ามใช้แรงงานเด็กเป็นการเพิ่มหรือลดประสิทธิภาพของสังคม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาและนโยบายหรือกฎหมายคุ้มครองเด็กที่เหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมเด็กด้วย

3.3 มาตรฐานแรงงานกับความสามารถในการแข่งขันทางการค้า

ด้วยเหตุที่นักวิชาการบางรายมีทัศนคติว่า การที่ประเทศพัฒนาแล้วรับแรงหรือกระตุ้นให้ประเทศกำลังพัฒนาออกมาตรการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่มีระดับหรือเงื่อนไขเหมือนของประเทศพัฒนาแล้ว เป็นการกระจายรายได้ (redistribution of wage income) จากคนงานของประเทศกำลังพัฒนา

¹⁰ อนึ่ง กรณีนี้สามารถพิจารณาพิเคราะห์ได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) ถ้าเด็กไม่มีโอกาสเข้าเรียน เนื่องด้วยระบบการศึกษากระจายไปไม่ทั่วถึง ดังนั้น การให้เด็กไปทำงาน ไม่จัดว่าเป็นการกดขี่แรงงานเด็กหรือเป็นการเอารัดเอาเปรียบเด็ก (2) ถ้าเด็กสามารถเข้าเรียนได้ แต่เด็กตัดสินใจไม่เรียนเพราะเด็กจะได้ประโยชน์สูงสุด (child's best interest) จากการทำงานมากกว่าการเรียน กรณีนี้ก็ถือว่าเป็นการขูดรีดหรือเอารัดเอาเปรียบแรงงานเด็ก

¹¹ สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว การส่งเสริมการเรียนหนังสือของเด็กจะทำให้สังคมมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้เด็กทำงาน เพราะรายได้ของการทำงานในวัยเด็กน้อยกว่าความสูญเสียผลิตภาพ (productivity) ของเด็กเมื่อเติบโต ผู้ใหญ่ (ในอนาคต) เพราะไม่ได้เรียนหนังสือ

ไปยังคนงานในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นการสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การนำเข้าประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้านั้นอาจเป็นการกลายเป็นการกีดกันทางการค้าแบบแอบแฝง (disguised protectionism) ก็ได้ [Heintz, 2002 : 4] คำถามจึงเกิดขึ้นว่า มาตรฐานแรงงานจะกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศได้หรือไม่ การกีดกันทางการค้าลักษณะนี้จะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ประกอบการส่งออกสินค้าหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในการค้าระหว่างประเทศ จะทำให้ประเทศนั้นสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) หรือไม่

การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักจะมีผลต่อต้นทุนการผลิตได้อย่างไรนั้นต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ได้ดังนี้

(1) การมีเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานมีองค์กรที่จะใช้ในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง โดยเฉพาะการเรียกร้องให้ขึ้นค่าจ้างเพื่อความอยู่รอด และการเรียกร้องสวัสดิการและสวัสดิภาพภายในโรงงานหรือสถานประกอบการ เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น มาตรฐานแรงงานประเภทนี้ มีแนวโน้มจะทำให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น และค่าใช้จ่ายในการให้สวัสดิการ (ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร) และการรักษาความปลอดภัยเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการผลิตทั้งหมดสูงขึ้น

(2) การห้ามใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานนักโทษและการห้ามใช้แรงงานเด็กนั้น มีวัตถุประสงค์อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่มีให้มีการกดขี่การใช้แรงงานอย่างทารุณ ประการที่สอง ไม่ต้องการให้มีการกดค่าจ้างแรงงานของกลุ่มคนเหล่านี้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มคนเหล่านี้ควรได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรมตามกลไกตลาดแรงงาน และประการที่สาม ต้องการให้เด็กเข้ารับการศึกษามากกว่าทำงาน ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการผลิตสินค้าและบริการไม่สามารถใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับและไม่สามารถจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างตามกลไกตลาดได้ จำเป็นต้องจ้างแรงงานปกติ ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนของผู้ประกอบการสูงกว่ากรณีจ้างแรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ

(3) ในความเป็นจริงแล้วก็พบว่า อัตราค่าตอบแทนแรงงานของประเทศเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจริง (ค่าตอบแทนแรงงานนี้รวมค่าจ้าง ภาษีเงินได้และผลประโยชน์อื่นๆ ที่วัดเป็นตัวเงินได้ เช่น โบนัส) ทั้งนี้จากการนำเสนอความแตกต่างของค่าตอบแทนแรงงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศเอเชียของ Erickson and Mitchell (2000: 284-289) ในช่วงปีค.ศ. 1975-1994 พบว่า อัตราค่าตอบแทนแรงงานต่อชั่วโมงของกลุ่มประเทศเอเชียเพิ่มขึ้น และของประเทศพัฒนาแล้วก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ซึ่งดูราวกับว่า การใช้มาตรฐานแรงงานหลักในประเทศเอเชียเป็นสาเหตุให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น แต่สาเหตุที่แท้จริงที่อัตราค่าตอบแทนแรงงานเพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศเอเชีย คือการเกิดแรงงานขาดแคลน (labour shortage) มากกว่าการที่จะเรียกร้องค่าจ้างของสหภาพแรงงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สหภาพแรงงานในขณะนั้นยังไม่เข้มแข็งพอจะต่อรองเรื่อง

ค่าจ้าง (เช่น อ่องกงและสิงคโปร์) และบางประเทศรัฐบาลพยายามกดอัตราค่าจ้างมิให้ขยับสูงเกินไป (เช่น ใต้หวันและเกาหลีใต้) เพื่อจูงใจให้ชาวต่างชาติมาลงทุนในประเทศของตนมากขึ้น

ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (แม้ว่าสูงกว่าค่าจ้างตามตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันเสรีไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ) นับว่าเป็นการใช้จ่ายเกินความจำเป็น เพราะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จ่ายให้คนงานนั้นสูงกว่ามูลค่าของผลิตภาพของแรงงาน (marginal value productivity) แต่เหตุผลของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก็คือ เพื่อรับประกันกับกลุ่มคนงานว่าจะมีรายได้เพียงพอสำหรับยังชีพ เพราะอัตราค่าจ้างตามตลาดแรงงานแข่งขันเสรีอาจจะต่ำเกินไปสำหรับการดำรงชีพ อย่างไรก็ตาม ใ้การปฏิบัติ หากเมื่อใดมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (จากเดิมไม่เคยมี) หรือ มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อนั้นย่อมทำให้เกิดการลดการจ้างงาน (ชั่วคราวหรือถาวร) ซึ่งปรากฏให้เห็นในการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ของนักวิชาการมากมาย ทั้งที่ปรากฏมาแล้วในประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา และประเทศกำลังพัฒนาอย่างคอซตาริกา อินโดนีเซีย ชีนิเกล [Brown, 1999; Gindling and Terrell, 2003; Roma, 2001; และ Terrell and Svejnar, 1989-- อ้างใน Stern and Terrell, 2003 : 7]

หากมีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเข้มงวด มาตรการนี้จะมีผลกระทบอย่างไรต่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนานั้น จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาวิจัยเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ดังเช่น การศึกษาของ Rodrik (1996) Mah (1997) Martin and Maskus (1999) Heintz (2002) และ Busse (2002) เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาเหล่านี้ได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาเชิงประจักษ์ (84 ประเทศ) ของ Rodrik (1996) พบว่า การยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นหรือดีขึ้นนั้น มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของต้นทุนด้านแรงงาน (labour cost) เช่น ยังมีระยะเวลาการทำงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มนาน (วัดจากจำนวนสัปดาห์ในการทำงาน)—แต่ต้นทุนค่าจ้างต่อหน่วยสินค้าคงที่หรือไม่เพิ่มขึ้น—จะยังทำให้อุตสาหกรรมนี้มีความได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า อย่างไรก็ตาม ถ้าการกำหนดมาตรฐานแรงงานทำให้ต้นทุนแรงงานสูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของต้นทุนด้านแรงงานนี้ก็มิได้หมายความว่า จะมีการสูญเสียของตำแหน่งงาน (loss of jobs) นอกเสียจากว่า จะมีการศึกษาเชิงประจักษ์มายืนยัน ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนแรงงานกับการจ้างงานหรือการเข้าทำงาน เช่น การศึกษาเชิงประจักษ์ 59 ประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1983-1996 ของ Heintz (2002: 9) พบว่าการเพิ่มค่าจ้างเดือนละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ อาจทำให้อัตราการจ้างงานโดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 1.25 ต่อปี ข้อพึงระวังคือ ผลการศึกษานี้ เป็นการศึกษาข้อมูลจากหลายประเทศภายในระยะเวลา 15 ปี ดังนั้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่า การปรับปรุงมาตรฐานแรงงานให้ดีขึ้นในแต่ละประเทศจะทำให้มีการสูญเสียตำแหน่งงาน (jobs) เสมอไป

การศึกษาของ Mah (1997) ประสงค์จะหาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานหลักกับการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา 45 ประเทศ (การศึกษานี้ได้ขยายผลจากการศึกษาของ OECD (1996) ที่เน้นเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว) ผลการศึกษาพบว่า (ก) การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพ

การตั้งสมาคม อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิต่อรอง มีความสัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการส่งออกต่อ GDP ของประเทศกำลังพัฒนา (ซึ่งให้ผลตรงข้ามกับงานศึกษาของ OECD, 1994) (ข) การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ไม่มีความสัมพันธ์กับสัดส่วนการส่งออกต่อ GDP (ซึ่งให้ผลเหมือนกับงานศึกษาของ OECD, 1994) (ค) โดยภาพรวมแล้ว การให้สัตยาบันทุกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลัก มีความสัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการส่งออกต่อ GDP กล่าวคือ การส่งออกของประเทศที่ลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาของ ILO มีน้อยกว่าการส่งออกของประเทศที่ไม่ได้ลงนามให้สัตยาบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การดำเนินงานตามมาตรฐานแรงงานหลัก อาจทำให้สัดส่วนการส่งออกต่อ GDP ในประเทศกำลังพัฒนาลดลง (ง) เมื่อแบ่งประเทศกำลังพัฒนาออกตามระดับการพัฒนา โดยยึดรายได้ต่อหัวเป็นเกณฑ์ (GDP per capita ณ ราคาปี ค.ศ. 1990) พบว่าในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 2,100 ดอลลาร์สหรัฐ (29 ประเทศ) การลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพการตั้งสมาคม และอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับการลดลงของการส่งออกของประเทศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ ไม่พบความสัมพันธ์เชิงลบในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงกว่า 2,100 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้อาจอธิบายได้ว่า การปฏิบัติตามอนุสัญญาอาจจะส่งผลให้ต้นทุนด้านแรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลอย่างมากต่ออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก (เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีได้พึงพิงการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น) ยิ่งกว่านั้น การลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ก็ได้มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน และ (จ) โดยรวมแล้ว การส่งออกที่ลดลงของประเทศกำลังพัฒนา ไม่น่าจะเป็นผลมาจากการบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน แต่น่าจะเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นๆ เช่น ต้นทุนด้านดอกเบี้ย ระดับการพัฒนาประเทศ ระดับเทคโนโลยี เป็นต้น

การศึกษาเชิงทฤษฎีของ Martin and Maskus (1999) ก็ให้ผลเช่นเดียวกับของ Mah (1997) กล่าวคือ (ก) การฝ่าฝืนมาตรฐานแรงงานด้านการเลือกปฏิบัติในอุตสาหกรรมส่งออก จะทำให้การจ้างงาน ผลผลิต และ ความสามารถในการแข่งขันลดลง (ข) ถ้าการให้เสรีภาพในการก่อตั้งสมาคมและการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรอง ทำให้มีการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้นและเรียกร้องให้ลดเวลาการทำงาน (ลดการผลิต) การยกเลิกมาตรฐานแรงงานนี้ จะทำให้ความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น และ (ค) ถ้าอุตสาหกรรมส่งออกเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (ผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่มีอำนาจในการตั้งราคา – price takers) ดังนั้น การให้เสรีภาพในการตั้งสมาคมและการเจรจาต่อรอง ก็อาจจะทำให้ผลผลิตและความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ซึ่งเป็นหนทางเดียวที่แรงงานจะได้รับค่าจ้างหรือรายได้เพิ่มขึ้น

ส่วนการศึกษาเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ของ Busse (2002) ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับความสามารถในการแข่งขัน (หรือความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ) ของสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ในทางทฤษฎี ผลกระทบของมาตรฐานแรงงานต่อการค้านั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของมาตรฐานแรงงาน กล่าวคือ การใช้แรงงานบังคับและการใช้แรงงานเด็กจะเป็น

การเพิ่มอุปทานแรงงานไร้ฝีมือในระบบเศรษฐกิจ (ตามทฤษฎีของ Heckscher-Ohlin) ซึ่งส่งผลให้อัตราค่าจ้างแรงงานลดลง และความสามารถเปรียบเทียบเพิ่มขึ้นในสินค้าที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือเข้มข้น (ดังนั้น การใช้มาตรฐานแรงงานด้านนี้ จะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง) ส่วนการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะกับแรงงานสตรี (เปรียบเสมือนการลดอุปทานแรงงาน) จะมีผลทำให้ความสามารถเปรียบเทียบเปรียบเทียบลดลง (ดังนั้น การใช้มาตรฐานแรงงานด้านนี้ อาจทำให้ความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า แรงงานสตรีที่จะได้รับประโยชน์อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบหรือนอกระบบ)¹² แต่การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานด้านเสรีภาพการตั้งสมาคม ให้ผลลัพธ์ต่อความสามารถเปรียบเทียบที่ไม่ชัดเจน¹³ สำหรับผลการศึกษาเชิงประจักษ์จาก 83 ประเทศ ให้ผลเหมือนกับการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีข้างต้น และพบว่า ถ้าระดับการให้สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานมีน้อย อาจส่งผลให้ความสามารถเปรียบเทียบแข็งแกร่งมากขึ้น

คำถามที่น่าสนใจอีกข้อหนึ่ง คือ ระดับมาตรฐานแรงงานต่ำในประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน จะส่งผลกระทบต่อประเทศพัฒนาแล้วที่ร่ำรวยอย่างไร ผู้สนับสนุนการยกระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา (ผ่านข้อตกลงหรือเวทีเจรจาการค้า) เชื่อว่า มาตรฐานแรงงานต่ำของประเทศผู้ส่งออก จะส่งผลกระทบต่อประเทศผู้นำเข้า ผ่านกลไก 2 ช่องทาง คือ (ก) สินค้าจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำจะหลั่งไหลเข้ามาขายในประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูง จนสามารถทำให้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศแข่งขันกับสินค้านำเข้าไม่ได้ และอาจส่งผลให้ต้องลดปริมาณการผลิตหรือลดการจ้างงาน และ (ข) บริษัทข้ามชาติอาจย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงไปยังประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่า เพราะเชื่อว่ามีต้นทุนด้านแรงงานต่ำกว่า ซึ่งอาจทำให้เกิดการเลิกจ้างงานในประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูง ทั้งนี้ผลเสียดังกล่าวจะมีนัยยะสำคัญหรือไม่ จะต้องอาศัยการศึกษาเชิงประจักษ์ต่อไป

แต่จากการศึกษาเชิงประจักษ์หลายชิ้นในอดีต พบว่า สหรัฐอเมริกา (ซึ่งเป็นตัวแทนประเทศพัฒนาแล้ว) มีการนำเข้าสินค้าที่มีคุณภาพค่อนข้างสูง อีกทั้งสินค้านำเข้า (เช่น สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม) ส่วนใหญ่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์เชิงสถิติกับการใช้แรงงานเด็กในประเทศผู้ส่งออก ยิ่งกว่านั้น ยังพบว่า ในบรรดาประเทศผู้ส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐอเมริกานั้น ภาคเศรษฐกิจส่งออกของประเทศเหล่านี้มีมาตรฐานแรงงานดีกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ (ได้แก่ ภาคบริการ และภาคการผลิตเพื่อ

¹² เช่น บางประเทศห้ามใช้แรงงานสตรี (ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม) และ การจ่ายค่าจ้างแรงงานแตกต่างกันระหว่างเพศชายและเพศหญิง จะกระตุ้นให้แรงงานสตรีออกจากตลาดแรงงาน (เพราะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชาย) แล้วหันไปประกอบอาชีพส่วนตัวหรือเป็นแม่บ้าน อันส่งผลให้อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยในตลาดแรงงาน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชาย) สูงกว่ากรณีไม่มีการเลือกปฏิบัติ

¹³ ถ้าสหภาพแรงงานปกป้องคุ้มครองมิให้มีการกดขี่แรงงาน ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันนั้นไม่มีความชัดเจน แต่ถ้าสหภาพแรงงานเรียกร้องค่าจ้างเป็นหลัก จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันแน่นอน

บริโศกภายในประเทศ) และผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจส่งออกก็มักจะยึดมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO เป็นเกณฑ์อยู่แล้วด้วย นอกจากนี้ เมื่อศึกษาเชิงลึกแล้วพบว่า บริษัทข้ามชาติที่ไปลงทุนในประเทศกำลังพัฒนากลับมีการใช้มาตรฐานแรงงานหลักเกณฑ์ที่เคยปฏิบัติในประเทศแม่ [Stern and Terrell, 2003: 5-6]

3.4 มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเพื่อตอบโต้การไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก

หากมีการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า (trade sanction) กับประเทศที่มีได้มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลัก มาตรการคว่ำบาตรทางการค้านี้จะสร้างผลเสียต่อประเทศผู้ส่งออก (ประเทศกำลังพัฒนา) หรือไม่ และ อย่างไร

การศึกษาของ Salazar-Xirinachs (2000) วิพากษ์ว่า การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า ตอบโต้ประเทศที่ไม่ยอมบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอย่างเข้มงวดนั้น จะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของประเทศ และลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ Hefeker and Wunner (2002) บ่งบอกว่า ความต้องการให้ประเทศคู่แข่งยกระดับมาตรฐานแรงงานนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง และมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของผู้ประกอบการ ดังนั้น การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าจากประเทศพัฒนาแล้ว อาจสร้างความไม่พอใจแก่บริษัทข้ามชาติที่มีฐานการผลิตในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ได้

ในการศึกษาเรื่องมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าต่อประเทศที่ไม่มีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอย่างเข้มงวดนั้น นักวิชาการมักให้ความสำคัญกับเรื่องมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก มากกว่ามาตรฐานแรงงานประเภทอื่นๆ ดังเช่น การศึกษาของ Rollo and Winters (2000) และ ของ Jafarey and Lahiri (2002) ซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญได้ดังนี้

มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า ทำให้รายได้จากการส่งออกลดลง ส่งผลต่อรายได้ของครอบครัวคนงานหรือลูกจ้างลดลง และส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้แรงงานเด็ก เนื่องจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก เรียกว่า ผลการทดแทน (substitution effect) กล่าวคือ เมื่อรายได้จากการทำงานลดลง ดังนั้น ต้นทุนเสียโอกาส (opportunity cost) ในการส่งเด็กเข้าโรงเรียนลดลง ผู้ปกครองจึงให้เด็กไปเรียนหนังสือ ประการที่สอง เรียกว่า ผลทางรายได้ (income effect) กล่าวคือ เนื่องจากเดิมมีระดับรายได้ต่ำ ดังนั้น ถ้าต้องส่งเด็กไปเรียนหนังสือ รายได้จะลดลง และอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของผู้ปกครองจะลดลงด้วย และ ประการที่สาม เรียกว่า ผลของอัตราส่วน-ลด (discount rate effect) ซึ่งส่งผลต่อมูลค่าปัจจุบันของค่าจ้างที่จะได้รับในอนาคตเมื่อเด็กจบการศึกษาแล้ว ปัจจัยประการที่สามนี้เองที่เกี่ยวข้องกับตลาดสินเชื่อ (credit market) ถ้าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในปัจจุบัน (ที่ครอบครัวยากจนเผชิญในตลาดสินเชื่อในระบบ) สูงมาก จะส่งผลให้มูลค่าปัจจุบันของค่าจ้างหรือรายได้ที่เด็กจะได้รับ

ในอนาคต (ถ้าได้รับการศึกษา) จะน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงไม่จูงใจให้เด็กเข้าเรียน หรือไม่จูงใจให้ผู้ปกครองส่งเด็กเรียนต่อไป

ถ้าหากการห้ามใช้แรงงานเด็ก มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเด็กจริง Rollo and Winters (2000) วิเคราะห์เพิ่มเติมว่า มาตรฐานแรงงานสำหรับเด็กนั้นควรจะเป็นอย่างไร จึงเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กของแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน กล่าวคือ ถ้าสมมติให้ผู้ปกครองทุกคนมีความประสงค์ดีต่อเด็ก และต้องการให้เด็กเรียนหนังสือมากกว่าที่จะออกมาทำงานในวัยเรียน ดังนั้น การที่ผู้ปกครองอนุญาตหรือยินยอมให้เด็กออกมาทำงานก็ต้องมีเหตุผลสำคัญอย่างยิ่ง นั่นคือ ครอบครัวยากจนมีความจำเป็นต้องให้บุตรหลานเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้จุนเจือครอบครัว (หรืออาจเป็นเพราะระบบการกระจายระบบการศึกษาของภาครัฐไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดการศึกษาแค่ชั้นประถมเท่านั้น โดยเฉพาะท้องถิ่นทุรกันดาร) ดังนั้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจน การใช้แรงงานเด็กอาจอนุญาตให้กระทำได้ตามที่กำหนดให้ทำงานแบบชั่วคราวหรือบางช่วงเวลา (part-time) เพื่อเด็กจะได้จัดสรรเวลาเพื่อการศึกษา (และภาครัฐจะต้องจัดการศึกษาให้ทั่วถึงด้วย) ด้วยเหตุนี้ การห้ามใช้ (ban) แรงงานเด็กเลยนั้น อาจเป็นการผลักไสให้เด็ก (และผู้ปกครอง) แสวงหาแหล่งงานที่ผิดกฎหมาย (illegal jobs) หรือแอบทำงาน (underground job) และ ประการที่สอง การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า อาจไม่เหมาะสมหรือเกินความจำเป็นในการส่งเสริมมาตรการห้ามใช้แรงงานเด็กในการผลิต เพราะจะยังเป็นการทำร้ายเด็กทางอ้อม กล่าวคือ จะทำให้ภาคเศรษฐกิจการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเด็กล่มสลาย ผู้ประกอบการอาจต้องเลิกจ้างงานเด็กแล้วหันไปจ้างแรงงานผู้ใหญ่ (ถ้าต้องการส่งสินค้าไปยังประเทศพัฒนาแล้ว) ซึ่งอาจจะทำให้เด็กและครอบครัวเผชิญปัญหาความยากจน และมีความเป็นไปได้ยากมากที่เด็กจะหันกลับไปเรียนหนังสือถ้าถูกเลิกจ้าง แรงงานเด็กที่ถูกเลิกจ้างเหล่านี้ก็จะพยายามหางานใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก หรือเกี่ยวข้องน้อยที่สุด ซึ่งอาจเป็นอาชีพที่เป็นอันตรายมากกว่าและจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก เช่น การรับจ้างเก็บขยะ การขายบริการทางเพศ เป็นต้น¹⁴

การศึกษาเชิงทฤษฎีของ Jafarey and Lahiri (2002) ยืนยันให้เห็นว่า การดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าจะส่งผลให้เกิดความยากจนและผลักดันให้ครอบครัวส่งเด็กออกไปหางานทำมากขึ้น ดังนั้น มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าแทนที่จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องมาตรฐานแรงงาน กลับเป็นกาทำให้ปัญหาเรื่องมาตรฐานแรงงานแย่ลงไปอีก โดยเฉพาะปัญหาการใช้แรงงานเด็ก อนึ่ง ปัญหาแรงงานเด็กจะหมดไปก็ต่อเมื่อมีปัจจัยอื่นๆสนับสนุน เช่น การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเงินกู้ (credit market) ของครอบครัว

¹⁴ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกกรณีหนึ่งคือ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการห้ามใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ (Hawkins-Sanders Amendment) ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตน้ำส้ม (orange juice) รายใหญ่ในบราซิล (ซึ่งใช้แรงงานเด็ก) ต้องเลิกกิจการในบราซิล แล้วหันไปซื้อไร่ส้มในสหรัฐอเมริกาเพื่อผลิตขายในสหรัฐอเมริกา [Rollo and Winters, 2000 : 537] ทำให้แรงงานเด็กจำนวนมากในบราซิลตกงาน

ยากจนนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองจะได้นำเงินมาช่วยจนเจือครอบครัวและส่งเด็กเข้าเรียนตามปกติ (ถ้าสมมติให้มีการกระจายระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง)

ในประเด็นการหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งเรื่องการเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า และ เรื่องความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศผู้ส่งออก ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีนักวิชาการบางท่านได้เสนอให้ใช้มาตรการอื่น แทนมาตรการคว่ำบาตรทางการค้า นั่นคือ มาตรการติดฉลาก (labeling scheme) เช่น การศึกษาของ Beaulieu and Gaisford (2002) และ Brown (2004) ซึ่งพอสรุปผลการศึกษาของงานทั้งสองชิ้นได้ดังนี้

การศึกษาเชิงทฤษฎีของ Beaulieu and Gaisford (2002) ได้อธิบายและแจกแจงให้เห็นว่า หากไม่มีการใช้ระบบการติดฉลาก (labelling Scheme) แล้วจะเกิดปัญหา “Lemon Problem”¹⁵ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้ว่า สินค้าใดเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ หรือไม่มีการนำมาตรฐานแรงงานหลักมาใช้ เพราะสินค้าที่มีระบบมาตรฐานแรงงาน และ สินค้าที่ไม่มีการใช้มาตรฐานแรงงาน มีคุณลักษณะภายนอก (product characteristics) เหมือนกัน ดังนั้น หากมีการนำมาตรการทางการค้าใหม่ ๆ มาใช้ น่าจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาส่งเสริมการบริโภคสินค้าที่มีการใช้มาตรฐานแรงงานหลัก เช่น การติดฉลาก ที่บ่งบอกสินค้านี้ว่า ได้มีการใช้มาตรฐานแรงงานหลัก (labour label)

เพื่อเป็นการยืนยันแนวคิดนี้ Beaulieu and Gaisford ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบส่วนเกินสวัสดิการผู้บริโภค (consumers' surplus) ของมาตรการต่างๆ ดังนี้ (ก) การอนุญาตให้มีการนำเข้าสินค้าที่ไม่มีฉลากได้อย่างเสรี (unrestricted access) (ข) การห้ามการนำเข้าทั้งหมด (full embargo) (ค) การห้ามนำเข้าเฉพาะสินค้าที่ไม่มีฉลาก (partial embargo) และ (ง) การเปิดให้มีสองตลาด คือ ตลาดสินค้าที่มีฉลาก (ทั้งที่นำเข้าและผลิตขึ้นภายในประเทศ) และตลาดสินค้านำเข้าที่ไม่มีฉลาก

ผลการศึกษาเชิงทฤษฎี พบว่า มาตรการฉลากแรงงาน (labeling regime) ให้ส่วนเกินสวัสดิการผู้บริโภคสูงกว่า มาตรการห้ามนำเข้า (ทั้งห้ามนำเข้าทั้งหมดและห้ามนำเข้าบางส่วน) อย่างไรก็ดี การติดฉลากแรงงาน อาจจะดีกว่าหรือแย่กว่ามาตรการเปิดให้สินค้าทั้งสองประเภทนำเข้าได้อย่างเสรี (unrestricted access) ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสัดส่วนต้นทุนและคุณภาพสินค้า ถ้าเมื่อใดความแตกต่างด้านคุณภาพสินค้านี้น้อยและสัดส่วนต้นทุนแรงงานต่อต้นทุนรวมทั้งหมดมีขนาดใหญ่ เมื่อนั้น การเปิดให้สินค้าไม่มีฉลากแรงงานนำเข้ามาได้อย่างเสรี ย่อมทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคสูงกว่า เพราะผู้บริโภคเผชิญกับราคาที่แตกต่างกันมาก ขณะที่คุณภาพแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย จึงทำให้ผู้บริโภคยินดีที่จะซื้อสินค้าที่ไม่มีฉลากแรงงานมากกว่า ทั้งๆ ที่ผู้บริโภคยังมีจิตสำนึกต่อต้านการกดขี่แรงงานอยู่ในใจก็ตาม

¹⁵ Akerlof (1970) กล่าวถึง ตลาดมะนาวที่มีคุณภาพต่างกัน (ซึ่งไม่สามารถจำแนกได้ด้วยตาเปล่า) แต่ต้องเผชิญกับระดับราคาเดียวกัน จึงทำให้มะนาวที่มีคุณภาพดี (แต่มีต้นทุนการผลิตสูง) ถูกมะนาวที่มีคุณภาพต่ำ (ต้นทุนการผลิตต่ำ) ครอบงำจนเกิดวลี “Bads drive out goods.”

ดังนั้น การบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน (ในกระบวนการผลิต) กับสินค้านำเข้า อาจส่งผลกระทบต่อสวัสดิการสังคมเช่น กรณีการห้ามนำเข้าทั้งหมด (full embargo) หรือกรณีการห้ามนำเข้าบางส่วน (partial embargo) อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการของ GATT/WTO อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ Beaulieu and Gaisford จึงเสนอว่า การเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเป็นผู้ตัดสินใจเลือกสินค้าด้วยระบบการติดฉลากด้านแรงงาน (และด้านสิ่งแวดล้อม) ย่อมเป็นมาตรการที่น่าจะส่งเสริมมากกว่ามาตรการจำกัดการนำเข้าหรือมาตรการคว่ำบาตรทางการค้า

อย่างไรก็ดี Brown (2004) ตั้งข้อสังเกตว่า การใช้กลไกตลาดโดยการติดฉลาก โดยเฉพาะการติดฉลากแสดงว่าไม่ได้ใช้แรงงานเด็ก (label against child labour) บนผลิตภัณฑ์ส่งออกนั้น อาจจะไม่เหมาะสม และอาจไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหการใช้แรงงานเด็กในประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถึงอย่างไรเสีย ประเทศกำลังพัฒนาก็ยังมีความจำเป็นต้องมีการจ้างแรงงานเด็กอยู่ดี ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เด็กไม่มีอำนาจต่อรองในครอบครัว ประการที่สอง ข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์ ระบบการศึกษายังกระจายไม่ทั่วถึง ประการที่สาม ตลาดแรงงานไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ภายในประเทศ และ ประการที่สี่ การบริหารจัดการด้านนโยบายของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังใช้เทคโนโลยีที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือเป็นหลัก ดังนั้น จึงขาดแรงจูงใจให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานและไม่เลิกใช้แรงงานเด็ก

สรุป

แม้ว่าประเด็นด้านมาตรฐานแรงงานที่ต่ำจะเป็นข้ออ้างที่เป็นสาเหตุให้ค่าจ้างแรงงานถูกและต้นทุนการผลิตต่ำกว่าสินค้าที่ผลิตในสหรัฐอเมริกาและประเทศพัฒนาแล้ว จนเป็นแรงกระตุ้นให้มีการผลักดันประเด็นด้านกฎหมายแรงงานเข้าสู่เวทีการค้าโลก แต่มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO ที่อ้างอิงในข้อเสนอเรื่องมาตรฐานแรงงานของสหรัฐอเมริกาและประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ นั้น มีบางมาตรฐานไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการค้าได้ เช่น การจัดโศภณเด็กหรือการบังคับใช้แรงงานเด็กเพื่อขายบริการทางเพศ อันเป็นอาชีพอันตรายและเลวร้ายสำหรับเด็ก และการจัดหรือการจำกัดการใช้แรงงานเด็กเพื่อผลิตสินค้าส่งออกนั้น ก็มีเป้าหมายหลักเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและสิทธิมนุษยชนของเด็กมากกว่าประเด็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม¹⁶ นอกจากนี้ การศึกษาเชิงประจักษ์ในอดีตทั้งหลายไม่สามารถนำมายืนยันความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจนว่าจะเป็นความสัมพันธ์เชิงบวกหรือเชิงลบ ยิ่งกว่านั้น การลงนามในอนุสัญญา (ที่ใช้เป็นตัว

¹⁶ การใช้แรงงานเด็กทำให้ต้นทุนค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานผู้ใหญ่ซึ่งทำให้สินค้าที่ใช้แรงงานเด็กในการผลิตสามารถขายได้ในราคาที่ต่ำกว่า

แปรในการศึกษาต่าง ๆ นั้น) มิได้เป็นสัญญาณบ่งบอกว่า ประเทศนั้นมีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักอย่างเข้มงวด

ดังนั้น เรื่องมาตรฐานแรงงานในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศนั้น จึงประกอบไปด้วย มุมมอง 2 ด้าน ด้านหนึ่ง เล็งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือ ความสามารถในการแข่งขันทางการค้า และ ความอยู่รอดของผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ในอีกด้านหนึ่ง เล็งถึงศีลธรรม (moral) และการคุ้มครองกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสและถูกกลั่นแกล้งเอาเปรียบ ซึ่งมุมมองทั้งสองนี้อาจมีความ ขัดแย้งกัน ยกตัวอย่างเช่น การคุ้มครองหรือการห้ามใช้แรงงานเด็ก อาจจะเป็นการช่วยเหลือเด็ก แต่อาจทำให้เกิดความยากจนเพิ่มขึ้นก็ได้ หรือ กรณีที่มีให้มีการเลือกปฏิบัติการจ้างงานระหว่างเพศชายและเพศหญิง ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สตรีมีงานทำและเป็นการเพิ่มอุปทานแรงงานให้แก่ตลาดแรงงาน แต่อาจเป็นการผิดประเพณีหรือขัดแย้งกับวัฒนธรรมของบางประเทศได้

ด้วยเหตุนี้ การนำเรื่องมาตรฐานแรงงานแบบองค์รวม (หรือรวมทุกด้าน) มาต่อรองกับประเด็นการค้าระหว่างประเทศ หรือ มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า จึงสร้างปัญหาในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เพราะ มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเป็นการสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่ก็ไม่สามารถช่วยแก้ไขประเด็นทางศีลธรรม (การใช้แรงงานเด็ก การกดขี่แรงงานและการให้เสรีภาพ) ภายในประเทศกำลังพัฒนาได้จริง ดังนั้น ทางออกทางหนึ่งอาจจะเป็น การส่งเสริมและช่วยเหลือการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้ใกล้เคียงกัน (harmonisation) น่าจะเป็นผลดีมากกว่ากรณีการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า [Golub, 1997: 23] เพราะนอกจากจะไม่เป็นการทำร้ายเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาแล้วยังช่วยแก้ไขปัญหาด้านศีลธรรมในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย