

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

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

บทที่ 6

แรงงานไทยกับความเสี่ยงภัย

สภาพความปลอดภัยในการทำงาน

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

ในประเด็นแรกเกี่ยวกับสถานที่ทำงานร้อนอบอ้าวนั้น สาเหตุเกิดจากวัสดุที่ประกอบเข้าไปในโรงงานหรือสถานที่ทำงาน รวมทั้งการออกแบบซึ่งทำให้ระบบการถ่ายเทอากาศทำได้ไม่ดี นอกจากนั้นอุปกรณ์ที่จะช่วยลดความร้อนหรือระบายอากาศยังไม่มีด้วย (พัคลม)

ในส่วนของการออกแบบ ข้อรายงานของผู้เชี่ยวชาญระบุว่ามุ่งประโยชน์ที่จะรักษาดูแลเครื่องจักรอุปกรณ์มากกว่าคนทำงานกับเครื่องจักร ฝาผนังหลังคา หรือโครงสร้างมีลักษณะที่บดบังไม่ช่วยในการระบายหรืออากาศไหลผ่านได้เต็มที่ เป็นต้น

แสงสว่างไม่เพียงพอนั้นทั้งเกิดจากสภาพในโรงงานปิดทึบ แสงเข้าไม่พอ หรือในกรณีจำเป็นต้องอาศัยไฟฟ้าก็พบว่ามีปัญหาหลายอย่าง บางแห่งการติดตั้งไฟฟ้าไม่เพียงพอ ห่างไกลจากสายตา หรือวัตถุหรือจุดตำแหน่งของงานที่ต้องใช้สายตา รวมทั้งอุปกรณ์ดวงไฟและสวิทช์ชำรุดไม่ทำงาน เป็นต้น

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

สภาพการทำงานที่เลวร้ายนี้มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี 2500-2516 ซึ่งคนงานลูกจ้างมีสภาพไม่แตกต่างไปจากสภาพคนงานในช่วงทศวรรษที่ 2490 มากนัก

การประสบอันตรายจากการทำงานของแรงงานรับจ้างหลังทศวรรษ 2510

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

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

ตารางที่ 1

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

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงาน สำนักงานกองทุนเงินทดแทน 2521

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

ตารางที่ 2

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

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินทดแทน จากรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานโดยดัดแปลงจากปีต่าง ๆ

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

จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอัปตราย

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

หันมาดูสถิติของผู้แจ้งการประสบอันตรายไม่นับรวมถึงคนงานที่อยู่นอกข่ายกองทุนฯ ในช่วงก่อนปี 2536 เราจะพบว่า ผู้แจ้งการประสบอันตรายได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

ในความเป็นจริงสถิติของผู้แจ้งการประสบอันตรายเพิ่มขึ้นทุกปี นับตั้งแต่การจัดตั้งกองทุนฯ เป็นต้นมาแล้ว (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3

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

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนประจำปี 2528

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

นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา สำนักงานกองทุนฯ ได้ขยายการดำเนินงานครบทุกจังหวัดหรือคลุมทั่วประเทศ โดยสถานประกอบการที่อยู่ในข่ายจะต้องเข้าร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ยังคงกำหนดให้มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป อย่างไรก็ตามเมื่อดู

สถิติผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน จะเห็นว่าในช่วงระหว่างปี 2531-2536 สถิติคนงานประสบอันตรายกลับเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4

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

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนดัดแปลงตัวเลขปีต่าง ๆ

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

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

ตารางที่ 5

ปี	จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอันตราย
2537	186,053
2538	216,335

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนดัดแปลงตัวเลขจากปีต่าง ๆ

ลักษณะและสภาพของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

จำนวนสถิติของผู้แจ้งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานในแต่ละปีที่มีจำนวนมากขึ้น เมื่อพิจารณาความร้ายแรงแล้วจะเริ่มตั้งแต่เบาไปหาหนัก คือ ประสบอันตรายจนถึงต้องหยุดงานซึ่งถือว่าบาดเจ็บเล็กน้อย บาดเจ็บหรือประสบอันตรายจนถึงหยุด

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

ตารางที่ 6

การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างทุกขนาดกิจการในกรุงเทพมหานคร

ปี 2500 -2517

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

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนปี 2518

หลังจากมีการใช้กฎหมายกองทุนฯ สถิติความรุนแรงของการประสบอันตรายนั้นส่วนใหญ่มิจะเหมือนกับลักษณะเดิม คือเป็นการหยุดงานไม่เกิน 3 วัน หรือ 7 วัน ซึ่งประเด็นความหนักเบานั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญเพราะหากมีอุบัติเหตุหรือการประสบอันตรายเกิดขึ้นผลก็คือว่ามี ข้อติดขัดหรือปัญหาเกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้สามารถนำไปสู่ความรุนแรง

ของการประสบอันตรายที่รุนแรงกว่าในครั้งต่อไปได้ สถิติการแจ้งการประสบอันตรายที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนได้รวบรวมไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนต้องหยุดงานชั่วคราวแสดงในตารางที่ ๗

ตารางที่ ๗

การหยุดงานชั่วคราว

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

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ รวบรวมจากปีต่าง ๆ

สำหรับในส่วนของความรุนแรงจนต้องเสียอวัยวะบางส่วนหรือพิการนั้น นับเป็นการสูญเสียที่สำคัญและน่าเสียดายยิ่ง เพราะอวัยวะที่สูญเสียนั้นไม่สามารถทดแทนหรือคืนสภาพเดิมได้ ผู้ประสบอันตรายจำเป็นต้องมีการฟื้นฟู สถิติของผู้ประสบอันตรายจนต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนและรุนแรงถึงขั้นทุพพลภาพ ปรากฏตามตารางที่ ๘

ตารางที่ 8

การสูญเสียอวัยวะบางส่วนหรือทุพพลภาพ

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

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ รวบรวมจากปีต่าง ๆ

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

ตารางที่ 9

คนงานประสบอันตรายเสียชีวิต

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

ที่มา : รายงานการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯ รวบรวมจากปีต่าง ๆ

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

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

รุนแรงก็ยังคงเป็นวัตถุ หรือสิ่งของกระแทกใส่ มีเศษวัตถุกระเด็นตกใส่ ของหล่นทับ เครื่องจักร ยานพาหนะ เป็นต้น

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

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

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

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

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

ความจริงสถานประกอบการขนาดเล็กก็มีสถิติการประสบอันตรายไม่น้อยเช่นกัน เสียแต่สัดส่วนของจำนวนคนงานที่ประสบอันตรายแตกต่างกันเท่านั้น

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

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

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

อันตรายไม่ได้ไปแจ้ง หรือนายจ้างปกปิดเป็นความลับหรือช่วยเหลือให้เงินทองไปจำนวนหนึ่ง เป็นค่าทำขวัญ ซึ่งคาดกันว่าหากมีการสำรวจและดูแลจริง ๆ ตัวเลขการประสบอันตรายในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือสถานประกอบการในครอบครัวจะสูงกว่านี้มาก

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

มีการกล่าวว่า การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานเป็นสิ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากมุ่งจะสร้างประเทศให้เจริญรุดหน้า คำกล่าวข้างต้นเป็นความจริงและเป็นบทสรุปที่เข้มแข็งว่า ผลสุดท้ายแล้วก็เป็นคนงานที่จะต้องเสียสละเพื่อการสร้างประเทศ สร้างโลกให้เจริญรุดหน้าต่อไป เพราะไม่มีประเทศใดที่ไม่มีความเจ็บปวดจากการที่คนงานตกเป็นหนี้ทดลองยา หรือต้องประสบชะตากรรมเพียงเพื่อการสร้างสังคมให้เจริญรุดหน้า

แรงงานรับจ้างกับกฎหมายความปลอดภัย

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

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

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

ก่อนทศวรรษที่ 2520 ประเทศไทยยังไม่มีระบบหรือกฎหมายที่กำหนดเรื่องความปลอดภัย การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของคนงานถูกแก้ไขหรือบำบัดโดยมีการรักษาพยาบาลและจ่ายค่าทดแทนให้ การจ่ายค่าทดแทนถือเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้ ส่วนระบบการจ่ายค่าทดแทนโดยสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นการจ่ายแทนมาเริ่มเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และมีผลใช้บังคับเรียกเก็บเข้าสมทบจากนายจ้างเมื่อปี 2517

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

สารแมงกานีสฆ่าคนงานหญิง 40 คน

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

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

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

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

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

1. คณะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับงานก่อสร้าง
วิศวกรรมโยธา
2. คณะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร
กลไฟฟ้า วิศวกรรม เครื่องกลไฟฟ้า และ

3. คณะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมในการทำงานสารเคมี

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

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

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

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

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

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

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

เหตุการณ์โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ : บทพิสูจน์ว่าการดูแลเรื่องความปลอดภัยยังไม่เพียงพอ

แม้กฎหมายความปลอดภัยจะถูกยกร่างและเป็นมาตรฐานกำหนดให้สถานประกอบการต้องปฏิบัติ และมีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะตรวจตราดูแลมากขึ้น แต่ปัญหาเรื่องความปลอดภัยก็ยังมักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง สถิติการประสบอันตรายและเจ็บป่วยของคนงานยังไม่ได้ลดลง ดังสถิติแรงงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

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

ของสำนักข่าวต่างประเทศเพราะมีคนตายถึงวันที่ 13 พฤษภาคม เป็นจำนวนมากกว่า 200 คน และยังบาดเจ็บอยู่ในโรงพยาบาล 150 คน

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

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

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

ความปลอดภัยไปแล้ว อาทิ เยอรมัน ญี่ปุ่น ซึ่งหันมาเน้นการมีส่วนร่วมของสถานประกอบการและคนงานมากขึ้น และแยกหน่วยงานดูแลความปลอดภัยออกเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยเฉพาะหลักการนี้กำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบมากขึ้น หากสถิติการประสบอันตรายมิได้ลดลง และที่สำคัญให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะคนทำงานมีโอกาสร่วมด้วยจึงน่าที่จะมีการทบทวนกันอย่างจริงจังในเรื่องนี้

บทที่ 7

แรงงานสตรี¹ และแรงงานเด็ก

1. บทนำ

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

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

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

¹ ข้อมูลที่ใช้ในการเขียนงานส่วนนี้มาจากเอกสารและข้อมูลเสริมจากงานในภาคสนาม ซึ่งจำกัดขอบเขตเฉพาะแรงงานสตรีชาวไทยเท่านั้น งานนี้ไม่ครอบคลุมแรงงานสตรีที่เป็นชาวต่างชาติหรือชนกลุ่มน้อย

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

การมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ตามที่ได้ระบุมาข้างต้น ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงต่อบทบาททางเศรษฐกิจของสตรีอาจสืบย้อนหลังได้เป็นเวลานานร้อยปี เดิมบทบาทของสตรีไทยจำกัดอยู่เพียงในบ้านและการมีส่วนร่วมในภาคเกษตรซึ่งหมายความว่ามีส่วนร่วมในบทบาทเชิงเศรษฐกิจในขณะที่บุรุษมีบทบาทหลักที่งานด้านเศรษฐกิจเท่าเทียมกับบทบาททางการเมือง

การมีส่วนร่วมของบทบาทสตรีไทยในเชิงเศรษฐกิจแสดงถึงอัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานซึ่งนับได้ว่าสูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง

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

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยที่สตรีมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ภาระที่สตรีต้องแบกรับจากการทำงานในบ้านและนอกบ้านยังคงมีอยู่

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

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

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

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

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

การก้าวออกมาทำงานนอกบ้านของสตรี ทำให้การมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงานทำให้บทบาทของสตรีเปลี่ยนแปลงไป ประการแรก คือ การลดลงของอัตราการไม่รู้ หนังสือนักสตรี ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของสตรีในภาคคนอวกเกษตรทั้ง ระดับวิชาชีพและระดับแรงงาน โดยการศึกษานี้จะเน้นถึงกลุ่มสตรีที่ทำงานใน โรงงานอุตสาหกรรม (ได้แก่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ) ซึ่งทำรายได้ให้กับรัฐบาลใน ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมในการทำงานของสตรีนี้ทวีจำนวน มากขึ้น (ตารางที่ 1-3)

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

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

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

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

การออกทำงานนอกร้านของแรงงานสตรีก่อให้เกิดคำถามตามมามากมาย เนื่องจากปรับบทบาทของสตรีซึ่งเคยบำเพ็ญไปกับการเพิ่มพูนรายได้ให้กับประเทศ เป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมา และการดูแลบุตร/ผู้มีพระคุณ

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

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

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

2. การมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงาน

อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงานสามารถวัดได้โดยอัตราส่วนของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานต่อจำนวนคนงานทั้งหมด โดยผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานหมายถึงกลุ่มคนที่ถูกจ้างงานหรือว่างงาน ปัจจัยซึ่งมีผลต่ออัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงาน คือ การจัดสรรในเวลาสำหรับกิจกรรมในครัวเรือนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อจุดมุ่งหมายในการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในครัวเรือน ดังนั้น การตัดสินใจว่าสมาชิกจะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานจะขึ้นอยู่กับเวลาของสมาชิกในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ซึ่งการจัดสรรเวลาของสมาชิกในครอบครัวจะขึ้นกับกำลังของสมาชิกในครอบครัว

สำหรับครอบครัวที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีและมีรายได้โดยไม่ต้องทำงาน อัตราการมีส่วนร่วมของสมาชิกจะต่ำกว่าครอบครัวที่มีความจำเป็นต้องออกทำงานนอกบ้าน นอกจากสถานะทางเศรษฐกิจแล้ว การศึกษายังเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสมาชิกในครอบครัว ระดับการศึกษาจะเพิ่มการผลิตในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่ากิจกรรมทางครัวเรือน ดังนั้น สตรีที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมาก การผลิตในกิจกรรมครัวเรือนจะขึ้นกับคุณลักษณะของสมาชิกอื่นในครัวเรือนด้วย เช่น การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของเด็กจะขึ้นกับการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของมารดาด้วย

จากการศึกษาของมัทนา พานานิรมัย และคณะ(1989) สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) อัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานของสตรีลดลงในกรณีที่มีเด็กเล็กอายุต่ำกว่า 5 ปีอยู่ในครัวเรือน การศึกษานี้แสดงว่า อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงานเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ เมื่อใดก็ตามที่เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่สูงกว่าเดิม สตรีจะมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานสูงขึ้นเมื่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง สตรีมีแนวโน้มในการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานลดลง⁸

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจจะดีขึ้น ถ้า สตรีเป็นเจ้าของกิจการเอง สำหรับสตรีที่ทำงานในองค์กรที่มีลักษณะที่เป็นทางการ อัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานอยู่ในระดับคงที่

(2) จากข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีและบุตรตามที่ระบุในรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เก็บข้อมูล

⁸ Mathana Pananiramai, *op.cit.*

(3) ข้อมูลทางสถิติได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีในกำลังแรงงานโดยอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลทั้งสตรีและบุรุษต่ำกว่าผู้ที่อยู่นอกเขตเทศบาล

เมื่อเทียบอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานระหว่างสตรีและบุรุษแล้ว พบว่าอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีต่ำกว่าบุรุษ โดยความแตกต่างของการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานบุรุษในและนอกเขตเทศบาลมีสูง ขณะที่อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีนอกเขตเทศบาลมีสูง

ความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงานในและนอกเขตเทศบาลสะท้อนถึงความแตกต่างในลักษณะงานทางเศรษฐกิจของสตรีสองกลุ่ม คือกลุ่มสตรีที่ทำงานในภาคเกษตร และกลุ่มที่ทำงานนอกภาคเกษตร สตรีที่ทำงานในภาคเกษตรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานในครอบครัวและไม่ได้รับค่าตอบแทนอย่างไรก็ตาม สตรีก็ยังสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจขณะที่ยังคงรับภาระความรับผิดชอบในครอบครัว

สำหรับการมีส่วนร่วมของสตรีในเขตเทศบาล กิจกรรมทางเศรษฐกิจมักเกิดขึ้นนอกบ้าน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่สตรีจะเข้ามาดูแลครอบครัวและงานควบคู่กันไป การแบ่งแรงงานระหว่างสตรีและบุรุษจึงชัดเจนมากขึ้น โดยบุรุษเน้นไปที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ขณะที่สตรีจะเน้นไปที่กิจกรรมที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรไทยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยสำหรับบุรุษ และเพิ่มมากขึ้นสำหรับสตรี อย่างไรก็ตาม การเพิ่มในอัตราการมีส่วนร่วม อาจเป็นเพียงการสะท้อนถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางประชากร

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

สตรีที่มีการศึกษาในเขตเทศบาลมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสูง นอกจากนี้ การลดลงของอัตราเจริญพันธุ์ของสตรีมีส่วนที่ทำให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มที่ลดลงของการมีส่วนร่วมของสตรีนอกเขตเทศบาลเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจเปลี่ยน

จากการทำงานในบ้านมาเป็นการทำงานนอกบ้าน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกิจกรรมในการทำงานกับกิจกรรมในครอบครัวและทำให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีลดลงไป

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

อัตราการมีส่วนร่วมจำแนกตามความสำเร็จในการศึกษา โดยจำแนกการศึกษาออกเป็นการศึกษาในระดับประถม มัธยมศึกษา และมัธยมปลาย พบว่า สตรีที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มเข้าสู่กำลังแรงงานสูง โดยเฉพาะสตรีที่อยู่ในเขตเทศบาล

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

3. แรงงานสตรีในอุตสาหกรรมแบบหนาแน่น (Labor intensive industries)

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

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

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

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

1. การแบ่งแรงงานระหว่างประเทศแบบใหม่เป็นแนวคิดและปรากฏการณ์ที่โยงใยความสัมพันธ์ของระบบการผลิต ระบบการแลกเปลี่ยนสินค้า การให้บริการในตลาดโลก โดยนำความแตกต่างที่เกี่ยวกับระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ภูมิภาค ความแตกต่างของเมืองและชนบทมาเป็นปัจจัยประกอบการวิเคราะห์ปัญหาแรงงาน

⁹ อ้างใน Mathana Pananiramai, *op.cit.*

¹⁰ Mathana Pananiramai, *op.cit.*

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

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

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

แนวคิดตามที่กล่าวมาข้างต้นแสดงถึง การปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมและแรงงานเกิดขึ้นมาจากประเทศที่มีการพัฒนาในระดับสูง มีความจำเป็นต้องลดต้นทุนในการผลิตสินค้าลง จึงได้มีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศที่กำลังพัฒนาและ/หรือมีการพัฒนาในระดับต่ำทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานราคาถูก และได้ผลผลิตเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ผลิตสินค้า

การย้ายฐานการผลิตมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประเทศไทยได้ขานรับการเข้ามาของนักลงทุนและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งปรากฏในช่วงปลายพุทธศักราชที่ 2520 การดึงดูดคนงานเข้ามายังโรงงานในสมัยนี้มีรากฐานในการก่อตัวตั้งแต่พุทธศักราชที่ 2500 อย่างไรก็ตามในช่วงนั้น โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นโรงงานในระดับท้องถิ่น และยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานแบบหนาแน่น

การปรับตัวของกระบวนการผลิตโดยหันมาใช้แรงงานแบบหนาแน่นได้แยกส่วนของแรงงานอย่างน้อยที่สุดเป็นสองชั้นอย่างชัดเจน คือ ตลาดแรงงานปฐมภูมิ (Primary labour market) และตลาดแรงงานทุติยภูมิ (Secondary labour market)

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

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

การแยกส่วนของตลาดแรงงานในลักษณะดังกล่าวมาข้างต้นก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนทำให้แรงงานบางกลุ่มที่มีคุณลักษณะพื้นฐานก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน อาทิ ฐานในการศึกษาหรือวุฒิการศึกษา ฯลฯ ดีกว่าคนกลุ่มที่มีการศึกษาสูง หรือมีความชำนาญในการทำงานสูง ก้าวเข้าสู่บันไดขั้นแรกในตลาดแรงงานซึ่งมีระดับต่ำกว่าบันไดขั้นแรกของกลุ่มผู้ที่มีคุณลักษณะ มีความชำนาญ มีระดับการศึกษาสูงกว่า

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

กลุ่มที่ 1 แรงงานหญิงไทยที่ตกอยู่ในตลาดแรงงานทุติยภูมิ

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

เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้หญิงเป็นโสด อายุน้อย การศึกษาดำ และขาดทักษะในการประกอบอาชีพ ส่วนมากมาจากภาคเกษตรกรรม การเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้หญิงเหล่านี้มักปรากฏในรูปของการทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ¹⁵

กลุ่มที่ 2 แรงงานหญิงต่างชาติ

กลุ่มที่ 3 แรงงานหญิงที่เป็นชนกลุ่มน้อย

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

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

แรงงานหญิงทั้งสามกลุ่มอาจแยกได้เป็นแรงงานหญิงที่ถูกบังคับ และแรงงานหญิงที่ทำงานด้วยความสมัครใจ โดยมากแรงงานหญิงและเด็กมีความซับซ้อนมากกว่ากรณีของแรงงานไทย เนื่องจากการขาดความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐ¹⁶

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

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย มีส่วนทำให้องค์ประกอบของกำลังแรงงานในประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้หญิงปะปนอยู่ด้วย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ โดยที่แรงงานหญิงย้ายถิ่นจากประเทศพม่าจะประสบปัญหามากกว่าแรงงานชาย เพราะนอกจากรับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชายแล้ว แรงงานหญิงมักทำงานเป็นลูกจ้างงานบ้านและงานบริการอื่นๆ รวมทั้งรับบทบาทเป็นแม่หรือแม่บ้านด้วย¹⁸

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

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

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

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

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

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

4. แรงงานสตรีก่อนพุทธศักราชที่ 2516

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

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

ก่อนการประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอาจสืบย้อนจากพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรก พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้สิทธิในการลาคลอดสตรีที่ออกทำงานนอกบ้านและมีการจัดความช่วยเหลือสำหรับเด็ก อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการประกาศใช้ ด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งรวมถึงการไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายนายจ้างด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐได้มีการจัดโครงการให้ความช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบอื่นซึ่งใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติประกันสังคม อาทิ การจัดบริการด้านสาธารณสุขสำหรับประชาชน โดยกระทรวงสาธารณสุข

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

ในปีเดียวกัน รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุญตรมา พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดความช่วยเหลือด้านการเงินสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อยเป็นที่น่าสนใจว่า พระราชบัญญัตินี้กล่าวมีอายุการใช้งานน้อยมาก โดยใน พ.ศ. 2501 รัฐได้ประกาศ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุญตรมา พ.ศ. 2499, พ.ศ. 2501 การประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผลมาจากการผลักดันของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้เสนอให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุญตรมา พ.ศ. 2499¹⁹

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

ในช่วง พ.ศ. 2489-2499 องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับสตรีได้เริ่มก่อตัวขึ้น องค์กรเหล่านี้ได้วางรากฐานของพัฒนาการในการจัด

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

²⁰ Pattamaporn Busapathumrong, *Ibid.*

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

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

รากเหง้าของปัญหาการคุ้มครองแรงงานสำหรับสตรีได้ก่อตัวจากความไม่สอดคล้องของการจัดสวัสดิการและความมั่นคงสำหรับคณงาน ในขณะที่ประเทศส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ใน พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นปีที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ทำให้ประเทศไทยก้าวสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยที่ขาดการจัดสวัสดิการและบริการสังคม

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

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

กรณีที่ 1 โรงงานไทยโตเรเทกซ์ไทมิลล์

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

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

โรงงานปลดผู้แทนคนงานออกจากงาน 2 คน เนื่องจากมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ และเตรียมปลดคนงานออกหากไม่เข้าทำงาน²²

กรณีที่ 2 โรงงานธนบุรีทอผ้าลูกไม้

คนงานหญิงจำนวนเกือบ 250 คน ได้ตั้งข้อเสนอมขอเพิ่มค่าจ้างและปรับปรุงสวัสดิการให้เท่าเทียมกับโรงงานอื่น โดยโรงงานยินยอมจ่ายค่าจ้างเพิ่มเติมร้อยละ 15²³

5. แรงงานสตรีช่วงหลังพุทธศักราช 2516

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

กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานสตรีในระบบ

การให้ความคุ้มครองแรงงานสตรี เกิดควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ดังเห็นได้จาก การขยายตัวของโรงงาน อุตสาหกรรมการส่งเสริมการลงทุน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

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

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

²² จีราภาญจน์ สงวนพวก, อ้างแล้ว.

²³ จีราภาญจน์ สงวนพวก, อ้างแล้ว.

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

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

แนวคิดของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีรากฐานบนความเชื่อว่าการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล 5 ประการ ประกอบด้วย

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

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

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

²⁴ นิคมอุตสาหกรรมลำพูน เอกสารอัดสำเนา 15 สิงหาคม 2540

²⁵ ข้อมูลภาคสนาม, 28-29 สิงหาคม 2540.

เพราะมีการหมุนเวียนเข้าออกสูง เนื่องจากโอกาสและความก้าวหน้าในอาชีพการงานและปัญหาสุขภาพจากการทำงาน²⁶

ปัญหาด้านสุขภาพของคนงาน คือ อาการปวดศีรษะเรื้อรัง โรคกระเพาะ ท้องผูก การประสบอุบัติเหตุจากการทำงานและยานยนต์อันเป็นผลมาจากสภาพการทำงานในช่วงโม่งอันยาวนานภายใต้การถูกควบคุมอันเข้มงวดด้านแรงงานที่ทำให้คนงานจำเป็นต้องสัมผัสสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น สารเคมี เป็นต้น

สำหรับเหตุผลหลักที่ทำให้คนงานจำเป็นต้องสัมผัสกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานในช่วงโม่งอันยาวนาน คือ ความหวังที่จะได้รับผลประโยชน์พิเศษในการทำงานกะทางเศรษฐกิจ และความต้องการสินค้าบริโภค สำหรับการใช้เวลาในการทำกิจกรรมอื่น ๆ เช่น กิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมของคนงานท้องถิ่นมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับช่วงโม่งการทำงานทั้งหมด คนงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ส่วนมากมีประสบการณ์การทำงานโดยสัมผัสกับสารเคมีที่อันตรายในกระบวนการผลิต ทำงานซ้ำซาก จำเจโดยใช้สายตามาก

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

นอกเหนือจากกรณีที่ถูกกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีแรงงานหญิงในภาคธุรกิจบันเทิงที่ต้องทำงานตรากตรำได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากแรงงานชาย หัวหน้างานและนายจ้าง โดยมีโอกาสในการเลื่อนฐานะน้อย ชีวิตการทำงานของคุณพุ่มพวง ดวงจันทร์ เป็นตัวอย่างของแรงงานหญิงกลุ่มนี้

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

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

ถูกเอารัดเอาเปรียบในदानค่าตอบแทนจากผู้จัดการ เจ้าของห้างแผ่นเสียง เทปแผ่นเสียง นักลงทุนที่อยู่เบื้องหลัง

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

กรณีของคุณพุ่มพวง ดวงจันทร์ สะท้อนถึงปัญหาแรงงานไทย ดังนี้

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

คนงานหญิงจำนวนไม่น้อยไม่รู้ว่าโรคภัยที่ตนเป็นนั้นเป็นผลพวงจากการทำงาน คนงานเหล่านี้ต้องอดทนทำงานจนกระทั่งทำไม่ไหว หรือขอลาออกจากงาน หรือถูกปลดออกจากงานการต่อสู้ของคนงานหญิง เพื่อให้ได้เงินทดแทนจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากการขาดแคลนแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการเจ็บป่วยในการทำงาน ปัญหากรรมกรขาดข้อมูลข่าวสาร ปัญหาระบบราชการมีขั้นตอนมากเกินไป และการถูกต่อต้านจากนายจ้างที่ไม่พอใจ

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

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

เสมอมา เนื่องจากเวลาหายใจสุดโหยเข้าไปในปอด เธอได้แจ้งต่อนายจ้างขอรับการตรวจรักษา แต่นายจ้างขออุบัตริ์ทำงาน ยึดบัตรนั้นไว้ และขอให้เธอไม่ต้องมาทำงานอีกต่อไป²⁷

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

นอกเหนือจากปัญหาของคนงานสตรีที่เป็นโสดแล้ว คนงานสตรีที่สมรสแล้ว ก็เผชิญปัญหาความเครียดมากกว่าสตรีโสด เนื่องจากจำเป็นต้องรับบทบาทในการทำงานและการเลี้ยงดูบุตรและบ้านไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ชีวิตสมรสของคนงานหลายคู่สิ้นสุดลงด้วยการหย่าร้าง

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

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

เหตุผลหลักที่คนงานหญิงออกมาทำงานนอกบ้านคือ เป็นความจำเป็นที่จำต้องทำงานเพื่อหารายได้ให้ครอบครัว

การสนับสนุนทางสังคมในกลุ่มคนงานหญิงและครอบครัวของพวกเธออยู่ในรูปของการสนับสนุนทางการเงินและคำแนะนำ สำหรับกาสนับสนุนเป็นเงินเดือนที่คนงานหญิงหามาได้จะนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวและดูแลบุตร นอกจากนี้ยังส่งให้พ่อแม่

²⁷ ข้อมูลสนาม กลุ่มคนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพจากการทำงาน, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2541

²⁸ ข้อมูลสนาม 25 – 26 กันยายน 2540

ของตนหรือญาติอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันทางสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการในกลุ่มครอบครัวของคนงานหญิง ในกรณีที่มีเงินไม่พอใช้ คนงานมักไปขอความช่วยเหลือจากญาติหรือเพื่อน มากกว่าการไปขอกู้จากธนาคารพาณิชย์หรือบุคคลอื่น ๆ

สำหรับความช่วยเหลือในรูปของคำแนะนำในเวลาที่เหมาะสม ปัญหา คนงานสตรีมักขอคำแนะนำจากญาติผู้ใหญ่ หรือเพื่อนร่วมงานมากเป็นอันดับแรก ๆ สำหรับนิคมอุตสาหกรรมลำพูน คนงานสตรีมีเครือข่ายการสนับสนุนทางสังคม โดยมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่ในกลุ่ม โดยเป็นผู้ให้คำแนะนำสำหรับคนงานสตรีในด้านปัญหาครอบครัว ปัญหาในการทำงาน ฯลฯ

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

ประการแรก คนงานส่วนใหญ่จบการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และอพยพมา กับญาติ เช่น บิดา มารดา คู่สมรส ฯลฯ

ประการที่สอง คนงานต้องทำงานนอกบ้านด้วยความจำเป็นในการหาเลี้ยงครอบครัว

ประการที่สาม คนงานส่วนมากที่ออกทำงานนอกบ้าน เป็นครอบครัวเดี่ยวที่คนงานสตรีและคู่สมรสออกทำงานนอกบ้านด้วยกัน

ประการที่สี่ เมื่อคนงานประสบปัญหา แหล่งความช่วยเหลือที่แสวงหาประกอบด้วย

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

ประการที่ห้า ประเภทของความช่วยเหลือที่คนงานได้รับประกอบด้วย เงิน วัสดุ และคำแนะนำ

ประการที่หก จำนวนคนงานจำแนกตามความช่วยเหลือที่ได้รับ แรงงานได้รับความช่วยเหลือตามที่แสวงหา และบรรเทาความเดือดร้อนได้

ประการที่เจ็ด ในช่วงที่ออกทำงานนอกบ้าน บิดามารดาและ/หรือญาติเป็นฝ่ายที่เข้ามาให้การดูแลแรงงาน

ประการที่แปด เนื่องจากแรงงานสตรีและคู่สมรสมีแนวโน้มอยู่แยกตามลำพัง ในกรณีที่ไม่สามารถรับความช่วยเหลือจากญาติได้ในการเลี้ยงดูบุตรก็จะแสวงหาความช่วยเหลือจากศูนย์เลี้ยงเด็กหรือเพื่อนบ้าน

ประการที่เก้า การติดต่อกับบิดามารดาหรือญาติผู้ใหญ่ เฉลี่ยประมาณเดือนละครั้ง

ประการที่สิบ เหตุผลในการกลับไปเยี่ยมหรือติดต่อกับบิดามารดา ญาติผู้ใหญ่ ประกอบไปด้วย การปรึกษาพูดคุยเรื่องเกี่ยวกับครอบครัว เรื่องเงิน และการขอคำปรึกษาแนะนำ

ประการที่สิบเอ็ด ในกรณีที่แรงงานอาศัยอยู่กับบิดามารดา ผู้ดูแลบิดามารดาของแรงงานโดยมากแล้วคือ ญาติพี่น้องของแรงงาน ญาติ มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแรงงานทั้งในกรณีที่ประสบปัญหาส่วนตัว เช่น ปัญหาด้านการเงิน การขอคำแนะนำในการดูแลบิดามารดาของแรงงาน เป็นต้น

ประการที่สิบสอง การสนับสนุนทางสังคมดังกล่าว อาจช่วยได้ดังมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดสวัสดิการผสมผสาน (Welfare Mix)

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

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

แสวงหากำไรซึ่งมีส่วนช่วยคนงานที่ประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงาน องค์กรด้านเด็ก สตรี หรือผู้สูงอายุ) และภาคครัวเรือน

ค่านิยมของ “สวัสดิการผสมผสาน”

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

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

แนวคิดสวัสดิการผสมผสานนี้สามารถจะประยุกต์ใช้กับการศึกษาระบบสวัสดิการได้ทั้งในระบบโลก ภูมิภาค ประเทศ ท้องถิ่น และครัวเรือน โดยมีการแบ่งประเทศต่าง ๆ ตามลักษณะของระบบเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการ (ทั้งภาคที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ)

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

ผลกระทบทางสังคมของการออกทำงานนอกร้านของสตรี

การออกทำงานนอกร้านของสตรีกับผลที่ตามมาด้านสังคมเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและถกเถียงกันมาอย่างน้อยที่สุดจากทศวรรษที่ 1970 มีการศึกษาสองชิ้น

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

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

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

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

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

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

แรงงานสตรีประสบปัญหาการถูกเลิกจ้าง เนื่องจากนายจ้างนำเทคโนโลยีมาใช้เนื่องจากมีสงครามในอ่าวเปอร์เซียเมื่อ พ.ศ. 2534 เศรษฐกิจไทยถดถอย และสินค้าไทยไม่สามารถส่งออกไปแข่งขันในตลาดโลกได้ เนื่องจากความต้องการด้านแฟชั่นในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปมาก การแข่งขันของสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปอยู่ที่คุณภาพสินค้ามากกว่าราคา

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

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

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

ดังนั้น จากการที่มีการจ้างงานสตรีในภาคนอกเกษตรสูงกว่าชาย สัดส่วนของแรงงานสตรีที่เป็นคนงานและประกอบอาชีพอิสระกำลังจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนแรงงานครอบครัวที่ไม่ได้ค่าจ้างกำลังลดลง ตัวเลขดังกล่าวยืนยันว่า การขยายตัวของแรงงานสตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกภาคเกษตร การมีส่วนร่วมของสตรีในกำลังแรงงาน แสดงถึงการมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงของประเทศตามที่ Lin LeanLim ชี้ว่า

“เป็นที่ปรากฏว่าแรงงานสตรีเป็นผู้รับภาระหนักของการพลิกโฉมหน้าทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่ และการอ่อนแอทางสังคมทั้งๆที่การขยายตัวของแรงงานสตรีกำลังเกิดขึ้น”

ด้วยเหตุที่สตรีมีความคุ้มครองมากกว่าชาย การเข้าสู่โลกแห่งการทำงานของสตรีแม้จะส่งผลต่อการเพิ่มพูนรายได้ของสตรีและมีความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ แต่ในเวลาเดียวกันสตรีที่ทำงานในโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กต้องเผชิญกับปัญหานานัปการ คือ

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

2. การได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หากมีรายได้น้อยและตกอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

3. ความด้อยโอกาสของสตรี

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

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

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

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

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

ในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรม สตรีที่เลี้ยงดูตนเองหรือครอบครัวกลายเป็นคนจนส่วนใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นสตรีที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน จะมีประมาณ 3 ใน 5 ของครอบครัวที่ยากจนทั้งหมด กับเด็ก

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา สตรีต้องรับภาระการทำงานในและนอกบ้านการอุปการะถึงผลกระทบการทำงานนอกบ้านของสตรีต่อการดูแลบ้านและดูแลบุตรมีในแวดวงที่ค่อนข้างจำกัด ยิ่งไปกว่านั้นในด้านนโยบายสังคม การกล่าวถึงผลกระทบของการแบกรับภาระในและนอกบ้าน เช่นผลเสียต่อสุขภาพของสตรี อาชีพ และการแสวงหารายได้ในชีวิตของตียังมิได้มีการกล่าวถึงนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสตรีที่ได้รับค่าจ้างต่ำ และไม่สามารถช่วยให้ตนเองขยับฐานะทางเศรษฐกิจของตนและครอบครัวขึ้นมาได้ ทำให้ต้องตกอยู่ในภาวะความยากจน

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

การทำงานนอกบ้านทำให้แรงงานสตรี ซึ่งมีการศึกษาในระดับน้อยและทักษะแรงงานไม่สูง แรงงานมักจำยอมกับสภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต ซึ่งหากมีการศึกษาในเชิงโครงสร้างสังคมก็จะพบว่า เป็นส่วนหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่างชาย-หญิงซึ่งปรากฏในสังคม

สถานะที่สองของแรงงานสตรี คือ บทบาททางสังคมซึ่งเธอได้รับมอบหมายมาโดยการเป็นสมาชิกของครอบครัว

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

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

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมในต้นทศวรรษที่ 2530 เป็นเสาหลักทางสังคมสำหรับแรงงานสตรีเช่นกันในการรับความคุ้มครองจากรัฐ หากพระราชบัญญัติประกันสังคมได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่การผ่านพระราชบัญญัติในช่วงทศวรรษที่ 2490 แล้วการประกันและคุ้มครองสถานะของคนงานสตรีทั้งในการทำงานและในสถานะที่เธอเป็นสมาชิกของสังคมจะเป็นลักษณะการป้องกันปัญหาจึงเป็นที่น่าเสียดายที่พระราชบัญญัติประกันสังคมมีการประกาศใช้ล่าช้าไปถึง 35 ปี จึงไม่สามารถรองรับสถานการณ์และผลพวงของปัญหาแรงงานสตรีได้อย่างเหมาะสม

ในการบรรเทาปัญหาแรงงานสตรี ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม คือ ควรพิจารณาแรงงานสตรีในสองสถานะทั้งการทำงานนอกบ้านและการทำงานในบ้านส่งเสริมการให้โอกาสทางการศึกษาและให้การศึกษาเข้าถึงแรงงานสตรี เพื่อที่โอกาส

ในการทำงานจะมีสูงขึ้น (แม้ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพอิสระก็ตาม การศึกษาจะช่วยให้เธอมีความสามารถในการประกอบอาชีพและดูแลครอบครัวได้อย่างเหมาะสม)

ตารางที่ 1

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

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

Source : Mathana Phananimamai, Table 2.3.2a, op.cit. 1993.

ตารางที่ 2

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

	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	Total
1989	7160814	6094376	4161300	2860900	1566419	514283	22358092
Male	3916073	3455916	2327574	1612178	937154	330198	12579093
Employer	0.34	1.04	2.19	2.98	2.07	6.63	1.51
Public Employee	1.54	8.05	7.52	7.04	3.70	0.00	5.26
Private Employee	34.14	32.16	22.95	15.25	12.84	6.98	26.80
Own-Account Worker	11.95	41.77	62.29	72.68	79.84	82.39	44.15
Unpaid Family Worker	52.03	16.99	5.05	2.05	1.55	4.00	22.28
Female	3244741	2638460	1833726	1248722	629265	184085	9778999
Employer	0.03	0.38	0.96	0.86	0.06	0.82	0.42
Public Employee	1.07	6.30	3.66	1.99	0.20	0.00	3.01
Private Employee	29.80	25.38	16.83	13.08	10.45	10.08	22.42
Own-Account Worker	8.55	19.32	31.63	36.47	49.29	59.89	22.94
Unpaid Family Worker	60.54	48.62	46.91	47.60	40.00	29.21	51.21
1980	6032514	4767732	3707578	2523822	1250570	416825	18699041
Male	3037262	2474780	1922126	1338173	692056	260417	9724814
Employer	0.13	1.50	2.63	2.10	1.84	3.10	1.45
Public Employee	3.18	7.94	7.08	4.64	4.28	0.00	5.36
Private Employee	18.37	17.21	13.64	9.61	6.47	4.21	14.71
Own-Account Worker	7.45	45.78	69.20	81.32	85.51	86.82	47.26
Unpaid Family Worker	70.87	27.56	7.44	2.34	1.90	5.87	31.23
Female	2995252	2292952	1785452	1185649	558514	156408	8974227
Employer	0.10	0.56	0.59	0.24	0.60	1.15	0.38
Public Employee	1.80	3.52	1.50	0.71	0.39	0.00	1.92
Private Employee	13.89	10.04	8.34	7.60	5.72	6.32	10.33
Own-Account Worker	5.23	15.70	20.50	27.19	35.74	49.01	16.51
Unpaid Family Worker	78.98	70.18	69.06	64.25	57.55	43.52	70.86

Source : Mathana Phananimai, Table 2.3.2a, op.cit. 1993.

ตารางที่ 3

ประชากรที่อายุมากกว่า 11 ปีจำแนกตามเพศ ในและนอกเขตเทศบาล พ.ศ. 2514-2532

พ.ศ.	ในเขตเทศบาล			นอกเขตเทศบาล		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2514	3,494.4	1,713.0	1,718.4	19,482.2	9,642.2	9,840.1
2515	3,602.2	1,765.0	1,837.2	19,963.7	9,883.5	10,080.2
2516	3,857.7	1,903.5	1,954.2	21,308.5	10,503.5	10,805.0
2517	3,990.7	1,970.5	2,020.2	22,057.2	10,849.1	11,208.1
2518	4,117.6	2,033.4	2,084.1	22,656.4	11,145.7	11,510.7
2519	4,253.0	2,101.3	2,151.7	23,288.5	11,456.0	11,832.5
2520	4,741.1	2,341.0	2,400.1	24,281.7	12,108.2	12,173.5
2521	4,917.1	2,426.7	2,490.4	24,854.6	12,399.9	12,454.7
2522	5,100.1	2,515.0	2,585.1	25,393.6	12,672.9	12,720.7
2523	5,425.7	2,617.4	2,754.3	25,787.9	12,872.5	12,915.4
2524	5,318.3	2,623.7	2,694.6	28,190.0	14,112.6	14,077.4
2525	5,505.8	2,714.7	2,791.1	28,955.9	14,498.0	14,457.9
2526	5,680.2	2,798.3	2,881.9	29,716.5	14,885.6	14,830.9
2527	5,787.4	2,848.5	2,938.9	30,355.7	15,209.5	15,146.2
2528	6,239.3	3,071.7	3,167.6	30,857.9	15,466.4	15,391.5
2529	7,478.2	3,672.3	3,805.9	30,518.7	16,068.2	15,200.0
2530	7,445.4	3,645.6	3,799.8	32,084.3	15,318.7	16,016.1
2531	7,680.1	3,751.9	3,928.2	32,962.4	16,508.0	16,454.4
2532	7,439.2	3,628.6	3,810.6	31,464.8	15,744.8	15,720.0

ที่มา: รายงานผลการสำรวจแรงงานรอบที่ 2 (1971- 1987, 1989) รอบที่ 3 (1988) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แรงงานเด็ก

1. บทนำ

การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยมีมาเป็นเวลานาน ในฐานะที่เด็กเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมการใช้แรงงานเด็กในการทำการเกษตรซึ่งถือเป็นการช่วยงานบ้าน จึงเป็นส่วนหนึ่งของธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม จากความพยายามของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 เป็นต้นมา โดยการเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ได้นำมาซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนโดยให้บรรษัทลงทุนข้ามชาติมีส่วนร่วมในการลงทุนและสร้างฐานการผลิตในประเทศ¹

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการมุ่งใช้แรงงานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนในการผลิตของบริษัทและสถานประกอบการในประเทศไทย แรงงานเด็กเป็นแรงงานราคาถูกและง่ายในการควบคุม รายงานในส่วนนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ทั่วไปของการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

2. แนวโน้มแรงงานเด็ก

ข้อมูลจากการสำรวจสถานะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร แสดงแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของแรงงานเด็กในประเทศนับจากช่วง พ.ศ. 2500 โดยใน พ.ศ. 2503 มีแรงงานเด็กทั้งหมด 273,110 คน ในจำนวนนี้เป็นเด็กชายอายุ 11-12 ปี จำนวน 35,796 คน อายุ 13-14 ปีจำนวน 30,176 คน และอายุ 15-19 ปีจำนวน 71,704 คน รวม 137,676 คน สำหรับแรงงานเด็กหญิง อายุ 11-12 ปีจำนวน 34,291 คน อายุ 13-14 ปีจำนวน 30,032 คน และอายุ 15-19 ปีจำนวน 71,111 คน รวม 135,434 คน

ใน พ.ศ. 2513 แรงงานเด็กชายและหญิงมีจำนวน 509,240 คน ในจำนวนนี้เป็นเด็กชายอายุ 11-13 ปี 84,697 คน อายุ 14 ปีจำนวน 27,267 คน อายุ 15-19 ปี จำนวน

¹โปรดดูตัวอย่างปัญหาแรงงานเด็กในประเทศจีน สหรัฐอเมริกาและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ใน Charles D. Gry and Robert A. Senser. "Children Who Labor : The Tragedy of Child Workers Around the World," in *American Educator*, Summer 1989, p. 29

137,914 คน รวม 249,878 คน สำหรับเด็กหญิงอายุ 11-13 ปีมีจำนวน 83,565 คน อายุ 14 ปีจำนวน 28,380 คน อายุ 15-19 ปีจำนวน 147,417 คน รวม 259,362 คน

ใน พ.ศ. 2523 แรงงานเด็กเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,025,750 คน โดยแยกเป็น เด็กชายอายุ 11-14 ปีจำนวน 193,788 คน อายุ 15-19 ปีจำนวน 301,262 คน รวม 495,050 คน สำหรับเด็กหญิงอายุ 11-14 ปีจำนวน 196,450 คน อายุ 15-19 ปีจำนวน 334,250 คน รวม 530,700 คน

3. สาเหตุที่เด็กต้องทำงาน

สาเหตุที่เด็กต้องทำงานประกอบด้วย

1. เหตุผลทางเศรษฐกิจ

เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมาจากครอบครัวมีฐานะที่ยากจน ทำให้เด็กต้องทำงานนอกบ้าน

2. การขาดโอกาสทางการศึกษา

เด็กจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียน เนื่องจากครอบครัวไม่สามารถส่งเสียให้เรียนต่อได้

นอกจากนี้ เด็กจำนวนไม่น้อยที่เข้าเรียนแล้วต้องออกจากโรงเรียนก่อนที่จะเรียนจบหลักสูตร

4. สาเหตุที่มีการใช้แรงงานเด็ก

แรงงานเด็กเป็นแรงงานราคาถูกเป็นไปตามความต้องการของสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนในการผลิต โดยการจ้างแรงงานเด็กซึ่งเป็นแรงงานราคาถูก

จำนวนการทำงานของเด็กในตลาดแรงงานมีการประมวลโดยหน่วยงานหลายแห่ง คือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในสถิติการสำรวจแรงงานรายปี เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การระบุชี้ชัดถึงจำนวนเด็กในตลาดแรงงานจึงมีอาจหาข้อสรุปได้ว่ามีจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ปรากฏรายงานของหน่วยงานราชการและเอกชนสะท้อนถึงการเพิ่มจำนวนของแรงงานเด็กในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สำหรับระหว่าง พ.ศ. 2533-2538 แรงงานเด็กมีแนวโน้มลดลง

ตัวเลขล่าสุดเกี่ยวกับการคาดประมาณจำนวนแรงงานเด็กใน พ.ศ. 2539 หากพิจารณาเฉพาะเด็กในช่วงอายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา อาจสรุปได้ว่ามีจำนวนประมาณ 2,966,5,000 คน (โดย National Child Labour Information Centre) โดยรวมถึงเด็กอายุ 12-14 ปี ที่จบการศึกษาชั้นประถมปีที่ 6 และจะลดจำนวนเป็น 1,864,4,000 คน ภายใน พ.ศ. 2544²

5. ลักษณะของแรงงานเด็ก

5.1 เพศ

จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 ได้ชี้ให้เห็นถึงการนำเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน กล่าวคือ มีเด็กและเยาวชนอายุ 11-19 ปี อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 3.2 ล้านเศษ หรือประมาณร้อยละ 23.3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นเยาวชน 15-19 ปี ประมาณร้อยละ 15.4 มากกว่าเด็ก อายุ 11-14 ปี ซึ่งมีประมาณร้อยละ 7.9 และกำลังแรงงานหญิงมากกว่าชายเล็กน้อย กำลังแรงงานของเด็กและเยาวชนในชนบทมีมากกว่าในเมือง กล่าวคือ แรงงานเด็กในชนบทมีประมาณร้อยละ 8.3 ของแรงงานในชนบททั้งหมด ส่วนในเมืองมีร้อยละ 2.5 เท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเด็กในชนบทหลังจากสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 นี้แล้วไม่ได้เรียนต่อมีมากกว่าเด็กในเมือง³

นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กและเยาวชนอายุ 11-19 ปี ทั่วราชอาณาจักร จำแนกประเภทอาชีพการทำงานได้ดังนี้ ประมาณ 89.4% เห็นอาชีพเกษตรกร ประมาณร้อยละ 3.7 ทำงานเกี่ยวกับการค้าประมาณร้อยละ 1.5 ทำงานด้านบริการ และอีกประมาณร้อยละ 1.5 ทำงานด้านบริการ และอีกประมาณร้อยละ 1.0 ทำงานในกิจการประเภทอื่น ๆ โดยสรุปแล้ว เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ทำงานด้านเกษตรกรรม รองลงมาคืองานช่าง คนปฏิบัติงานในการผลิตและกรรมกร และงานด้านค้าขาย⁴

²Thailand Country Study Towards as Best Practice Guide on Sustainable Action Against Child Labour for Policy Makers, Senator Dr. Saisuree Chutikul (Project Director), Research report produced for the International Labour Organization, Bangkok, January 1998, p. 18.

³ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40

⁴ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40.

ในช่วง พ.ศ. 2510-2515 มีงานอาชีพใหม่ ๆ หลายอาชีพที่ดึงดูดเด็กและเยาวชนจากชนบทเข้ามาทำงานต่างถิ่นมากขึ้น จากการศึกษาอาชีพของกรมแรงงานปี 2511 ปรากฏว่ามีอาชีพใหม่ ๆ ในแหล่งชุมชนในเมืองหลายอาชีพที่ดึงดูดเด็กและเยาวชนจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้นจากการศึกษาอาชีพของกรมแรงงานปี 2511 ปรากฏว่าในจังหวัดพระนครและธนบุรี มีอาชีพที่น่าสังเกตคือ การทำงานในภาคบริการ สถานพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สถานโบว์ลิง และสถานกอล์ฟ การขี่ม้าแข่ง (จ็อกกี้) การรับใช้ในร้านขายอาหาร การเก็บค่าโดยสารรถประจำทาง การขนส่งของการเร่ขายหนังสือพิมพ์ และสิ่งของอื่น ๆ การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง การก่อสร้าง การผลิตภัณฑ์ โลหะ การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ทอผ้า ปั่นด้าย ผลิตลูกกวาดและขนมปัง การผลิตแก้วและอาชีพอื่น ๆ อีกหลายประเภท⁵

ในช่วงปี พ.ศ. 2510-2512 ยังมีการใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมและในชนบทเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขต กทม. และในจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า มีโรงงานจำนวนไม่น้อยใช้แรงงานเด็กอายุระหว่าง 12-15 ปี โดยให้ทำงาน 10-12 ชั่วโมงต่อวัน ด้วยค่าจ้างเพียง 4 บาทต่อวัน ปัญหาที่แรงงานเด็กประสบคือ การทำงานในสถานที่แออัด ขาดสุขลักษณะอนามัยเป็นต้น⁶

5.2 ประเภทของการทำงาน

แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมประเภทหัตถอุตสาหกรรมและงานก่อสร้าง (Manufacturing and Construction) หมายรวมถึงอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง การผลิตและการทอเสื้อผ้า หนังสือพลาสติก อุปกรณ์ต่าง ๆ เด็กเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงานจากการประกาศรับสมัครงานซึ่งมีการโฆษณาชวนเชื่อถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ ในต้นปี พ.ศ. 2523 ได้มีการประมาณการว่ามีการใช้แรงงานเด็กอายุประมาณ 11-14 ปี จำนวนประมาณ 2-3% ของคนงานในอุตสาหกรรมประเภทก่อสร้าง โดยที่เด็กเหล่านี้พยายามกับครอบครัวและช่วยทำงานประมาณ 8 ชั่วโมง โดยได้หยุดพักช่วงกลางวัน 1 ชั่วโมง และได้รับค่าจ้างรายวัน⁷

⁵ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40.

⁶ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร สถานการณ์แรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515, หน้า 36-40.

⁷ Hilde Elin Healand, "Child Labour in Thailand," February 28, 1995, p. 3-4. (Unpublished material).

อาชีพที่แรงงานเด็กชายทำงาน ได้แก่ งานด้านเทคนิค เกษตรกร ขนส่ง งานช่าง ขณะที่แรงงานเด็กหญิงเป็นงานประเภทธุรการ งานบริการ งานขาย งานบริการ งานเสมียน เป็นต้น

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้มีรายงานวิจัยระบุถึงการใช้แรงงานเด็กกว่ามีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในสาขาเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรประมาณ 5% ของแรงงานนอกภาคเกษตรทั้งหมด

การใช้แรงงานเด็กเป็นแรงงานที่ไม่ต้องการทักษะ สาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้เด็กมาทำงานเด็ก ความยากจน การวางแผนของพ่อแม่เด็ก กอปรกับความต้องการของฝ่ายนายจ้างในการใช้แรงงานเด็ก เพราะสามารถจ้างเด็กให้ทำงานในอัตราค่าจ้างที่ถูกพอ ๆ กับผู้ใหญ่ อัตราค่าจ้างถูก การใช้แรงงานเด็กเป็นลักษณะของการด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจแม้พ่อแม่ได้รับประโยชน์จากการส่งบุตรไปทำงานตั้งแต่อายุน้อย การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียคือ เด็กจะขาดโอกาสในการศึกษาเล่าเรียน และได้รับการฝึกฝนที่เหมาะสมเพื่อเป็นแรงงานที่มีคุณภาพในอนาคต⁸

การใช้แรงงานเด็กในช่วง พ.ศ. 2528 เป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเด็กที่มีอายุระหว่าง 12-15 ปี สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ต้องทำงาน 12-16 ชั่วโมง โดยต้องทำงานติดต่อกัน ได้รับค่าแรงงานวันละ 22 บาท หรือ 1 ใน 3 ของค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้เด็กยังมีเวลาพักผ่อนน้อยมาก เด็กบางคนต้องทำงานช่วงกลางคืนระหว่าง 22.00-6.00 น. โดยที่สภาพการทำงานไม่ถูกสุขลักษณะและมีความเสี่ยงต่ออันตราย เช่น แรงงานเด็กประสบปัญหาทางสายตา ผิวหนัง การได้ยิน มีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ อ่อนเพลีย เนื่องจากการทำงานกับวัตถุที่มีพิษ⁹

ในปี พ.ศ. 2533 รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า ผู้มีงานกลุ่มอายุ 13-14 ปี มีจำนวน 966,100 คน และกลุ่ม

⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การจ้างงานกับแผนพัฒนาฉบับที่หกของประเทศไทย. รายงานเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนโดย สำนักงานพัฒนาแรงงานแห่งเอเชีย ILO-ARTEP และ UNDP กันยายน 2528, หน้า 66-68.

⁹ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร. "สถานการณ์แรงงานเด็ก," 2538, อ้างแล้ว, หน้า 1.

อายุ 15-19 ปี มีจำนวน 4,405,000 คน ดังนั้นภาพรวมปริมาณแรงงานเด็กที่กำลังในกลุ่มอายุ 13-19 ปี มีประมาณ 5,371,100 คน¹⁰

ข้อมูลการสำรวจ ในระยะหลังจะไม่มีการระบุถึงกลุ่มอายุ 11-12 ปีเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากถือหลักตามอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 13 ปี แต่ในสภาพความเป็นจริงมีแรงงานเด็กที่อายุน้อยอยู่มาก โดยพิจารณาจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติต่าง ๆ รอบ 2 ปี พ.ศ. 2530 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้มีงานทำกลุ่มอายุ 11-12 ปี มีจำนวนมากถึง 134,800 คน¹¹

แนวโน้มการใช้แรงงานเด็กมีแนวโน้มว่าจะทวีจำนวนมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 จากรายงานสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็กของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่า เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของแรงงานเด็กกับจำนวนประชากรในวัย 11-14 ปี ในระยะ 5 ปี (2527-2531) พบว่า แนวโน้มของจำนวนเด็กที่มีงานทำ ไม่ได้ลดลงตามสัดส่วนของประชากร กล่าวคือในปี 2532 สัดส่วนเปลี่ยนแปลงไปจาก 1 ต่อ 5 (ประมาณ 20%) เป็น 1 ต่อ 4 จะมีเด็ก 1 คน ต้องทำงานเลี้ยงชีพ และยิ่งไปกว่านั้น แรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีอายุน้อยลง จากการสำรวจพบว่า จากเดิมปี 2529 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอายุ 14 ปี ในปี 2532-2533 มีกลุ่มอายุ 12-13 ปี มากขึ้น¹²

ในช่วง พ.ศ. 2528-2537 แม้ว่าเศรษฐกิจได้เติบโตอย่างรวดเร็วและอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ พ.ศ. 2530-2531 เศรษฐกิจเติบโตถึง 10% แต่ผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้นำมาปรับปรุงสภาพชีวิตของแรงงานเด็ก

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ใน พ.ศ. 2533 มีเด็กอายุระหว่าง 13-19 ปี จำนวน 5.3 ล้านคน ทำงานด้านธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมีเด็กอายุระหว่าง 11-13 ปี ประมาณแสนคนเศษ ใน พ.ศ. 2536 พบว่ามีเด็กอายุ 13-14 ปี จำนวน 7.23 แสนคน ทำงาน 7.09 แสนคน หรือ 98.1% โดยอพยพจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีกำลังแรงงานในวัยดังกล่าวประมาณ 4.71 แสนคน ในจำนวนนี้มีงานทำ 4.67 แสนคน หรือ

¹⁰ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3) พ.ศ. 2533, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533.

¹¹ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก กลุ่มนักศึกษาปัญหาแรงงานเด็กในเอเชีย, รายงานเรื่องการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานเด็กในประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์ของเด็กต่อสหประชาชาติ, 9-10 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมอินมา กรุงเทพฯ , หน้า 2.

¹² อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 11