

99.2% รองลงมาคือภาคเหนือมีกำลังแรงงานเด็ก 1.03 แสนคน มีงานทำ 1.01 แสนคน หรือ 98.1 % ในภาคกลางมีเด็กมีงานทำ 0.79 แสนคน จากกำลังแรงงานเด็ก 0.82 แสนคน (96%) สำหรับภาคใต้มีเด็กอยู่ในกำลังแรงงาน 0.40 แสนคนและมีเด็กที่มีงานทำ 0.36 แสนคน (90%) และในกรุงเทพมหานคร มีเด็กในกำลังแรงงาน 0.24 แสนคน และในจำนวนดังกล่าวมีเด็กจำนวน 0.23 แสนคนมีงานทำ (95.84)

ในปี พ.ศ. 2536 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ตรวจสอบพบว่าสถานประกอบการซึ่งมาขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานฯ จำนวนทั้งสิ้น 30,000 บริษัท มีสถานประกอบการจำนวน 5,400 แห่ง ซึ่งได้จ้างงานเด็ก (จำนวน 21,648 คน) ในจำนวนนี้พบว่า มีกรณีซึ่งปฏิบัติต่อแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมจำนวน 95,000-120,000 คนโดยที่เด็กทำงานจำนวนประมาณ 13 ชั่วโมง/วัน¹³

ใน พ.ศ. 2537 แรงงานเด็กกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเสนอข้อมูลจากการตรวจแรงงานในปีดังกล่าว ว่าแรงงานเด็กในกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีประมาณ 4,278 คน จากแรงงานเด็กที่สำรวจพบทั้งหมดจำนวน 11,305 คน โดยพบว่า เด็กส่วนมากทำงานในกิจการอุตสาหกรรมการผลิต จำนวน 6,227 คน รองลงมาทำงานขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม จำนวน 3,827 คน โดยทำงานเย็บรองเท้า เย็บเสื้อผ้า กระเป๋า เเจียระไนพลอย ทำเครื่องประดับ ซ่อมรถยนต์ และร้านอาหาร¹⁴

ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติได้รายงานถึงสัดส่วนของการใช้แรงงานเด็กกว่าใน พ.ศ. 2538 อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานเด็กในกำลังแรงงาน คือ 11.4% สำหรับกลุ่มเด็กอายุ 13-14 ปี และ 44.4% สำหรับกลุ่มเด็กอายุ 15-19 ปี โดยที่อัตราการมีส่วนร่วมโรงงานเด็กในเขตเทศบาลมีน้อยกว่านอกเขตเทศบาล และอัตราส่วนการมีส่วนร่วมของเด็กที่สูงที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่อัตราการมีส่วนร่วมในการกำลังแรงงานของเด็กอายุ 13-14 ปี เป็น 15.5% และสำหรับเด็กอายุ 15-19 ปี¹⁵

¹³ Hilde Elin Healand, Child Labour in Thailand, February 28, 1995, p. 3-4 (Unpublished material)

¹⁴ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานสวัสดิการสังคม, การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก, โดย การสนับสนุนจากโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (กทผ., กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม), หน้า 2.

¹⁵ อ้างใน Thailand Country Study Towards a Best Practice Guide on Sustainable Action Against Child Labour for Policy Maker, Paper produced for the ILO January 1998, p.17.

พ.ศ. 2540 การใช้แรงงานเด็กมีประมาณ 1 ล้านกว่าคน โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ระบุว่า ในจำนวนนี้มีเด็กอายุระหว่าง 13-15 ปีอยู่ในโรงงานประมาณกว่า 2 แสนคน¹⁶

กล่าวโดยรวม ไม่ว่าเศรษฐกิจจะเติบโตมากเพียงใด การใช้แรงงานเด็กก็ยังคงมีอย่างกว้างขวางและฝ่าฝืนกฎหมายเด็กต้องทำงานด้วยชั่วโมงการทำงานอันยาวนาน ไม่มีวันหยุด ไม่มีค่าล่วงเวลา ขาดสวัสดิการ และในหลายกรณีเด็กถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวอย่างทารุณ

5.3 จำนวนชั่วโมงการทำงาน

จากการสำรวจจำนวนชั่วโมงการทำงาน พบว่าลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการทำงานของเด็กดังนี้

ประการแรก แรงงานเด็กนอกเขตเทศบาลมีจำนวนชั่วโมงการทำงานมากกว่าแรงงานเด็กในเขตเทศบาล¹⁷

ประการที่สอง ใน พ.ศ.2540 แรงงานเด็กอายุระหว่าง 13-14 ปีในเขตเทศบาลทำงานต่ำกว่า 10 ชั่วโมงมีจำนวน 0.2 % ขณะที่แรงงานเด็กอายุ 13-14 ปีทำงาน 10-19 ชั่วโมง มี 2.6% ในขณะที่มีแรงงานเด็ก 56% ที่ทำงาน 50 ชั่วโมงขึ้นไปอยู่นอกเขตเทศบาล¹⁸

ประการที่สาม แรงงานเด็กจำนวนมากทำงานในระยะเวลาอันยาวนาน จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ยังคงมีเด็กที่ทำงานมากกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยทำงานก่อสร้าง บริการ การค้า อุตสาหกรรม หัตถกรรม

6. ผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของตลาดแรงงานนอกวงเกษตรต่อเด็ก

ผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของตลาดแรงงานนอกวงเกษตรต่อเด็กอาจกล่าวได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ

¹⁶ ผู้จัดการรายวัน วันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 2.

¹⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจสภาพการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1) พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.

¹⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจสภาพการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1) พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.

(1) เด็กซึ่งมีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยทำงานในโรงงาน
อุตสาหกรรม .

เด็กในกลุ่มที่มีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม
ประสบปัญหาดังนี้

ก. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย

เด็กซึ่งมีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยทำงานในโรงงาน
อุตสาหกรรมต่าง ๆ เด็กเหล่านี้ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยเนื่องจากตกอยู่ในสภาวะ
การทำงานอันยาวนาน การไม่ได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมตามวัย¹⁹

อาชีพของเด็กและเยาวชนขยายตัวจากงานเกษตรในชนบทไปยังงาน
อุตสาหกรรม ธุรกิจและบริการต่าง ๆ เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องมาจากงานเกษตรของครอบครัวให้
ผลผลิตต่ำ จากการบำรุงพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์เต็มที่ ทำให้รายได้ต่ำเมื่อเทียบกับ
อาชีพอื่น จำนวนสมาชิกในครอบครัวก็เพิ่มขึ้น ทำให้ขนาดการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยน้อยลง
ประกอบกับการกระตือรือร้นของเด็กและเยาวชนที่จะทำงานก้าวหน้ามีรายได้มั่นคงขึ้น

ในครอบครัวที่ยากจน เด็กต้องออกทำงานนอกบ้านเพื่อหาเงินจุนเจือ
ครอบครัว เด็กจำนวนไม่น้อยต้องทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานผลิต
ลูกกวาด โรงงานสิ่งทอ สถานผลิตเครื่องสำอางค์ การผลิตยางพาราและพลาสติก และงาน
โลหะ

สำหรับเด็กหญิงต้องประกอบอาชีพในสถานอาบ อบ นวด เป็นโสเภณีเด็ก
ทำงานตามโรงฉายภาพยนตร์ คลับโบว์ลิง และร้านเสริมสวย การที่เด็กเข้าทำงานในช่วงอายุ

¹⁹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ระบุว่า ใน ค.ศ. 1986 พบว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ที่ใช้แรงงานทั่วโลก
ประมาณ 50 ล้านคน และจากนักการศึกษาด้านแรงงานเด็กบางท่านได้ระบุว่ามีความประมาณ 100 ล้าน
คน และนับแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา การขยายตัวทางโอกาสการศึกษามีส่วนช่วยให้เด็กลดความ
เสี่ยงในการที่จะถูกใช้แรงงานได้ เพราะเมื่อเด็กต้องไปโรงเรียนโอกาสที่จะถูกนำไปใช้แรงงานก็จะลดลงไป
อย่างไรก็ตาม การเพิ่มโอกาสในการศึกษามีได้จัดแรงงานเด็กให้หมดไป ยังปรากฏว่ามีเด็กที่มีงานทำใน
เหมืองถ่านหินโรงงานอุตสาหกรรมประเภทสายพาน เกษตรกรรม การช่วยพ่อแม่ทำงานหารายได้

แม้ว่าการศึกษจะเป็นสิ่งสำคัญในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก สำหรับครอบครัวที่ยากจนอาจไม่
มีเงินมากพอที่จะส่งเสียให้เด็กเข้าโรงเรียน หากเป็นเช่นนั้น การแก้ไขปัญหาระงงานเด็กเข้าโรงเรียน หากเป็น
เช่นนั้น การแก้ไขปัญหาระงงานเด็กก็คือ การจัดปัญหาความยากจนและการว่างงาน โปรดดูรายละเอียดใน
International Labour Organization, "Focus on Child Labour," ILO Information, Geneva: 1986.
pp. 1-4.

น้อยนี้ ทำให้เป็นผลเสียต่อพัฒนาการทางด้านจิตใจ ยิ่งไปกว่านั้นหากเด็กได้รับเชื้อเอชไอวี (HIV) เนื่องจากการเป็นโสเภณีเด็ก และการทำงานตามสถานเริงรมย์ อาจส่งผลให้พวกเขาเป็นโรคเอดส์ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตได้

นอกจากนี้ ผลกระทบอันเกิดจากการใช้แรงงานเด็กต่อหัวเด็กได้แก่ การขาดความเอาใจใส่ด้านสุขภาพอนามัย การเป็นอยู่หลับนอน การพักผ่อน ค่าจ้างผลตอบแทนจากการทำงานต่ำ และที่สำคัญคือ คุณภาพของประชาชนในอนาคต โดยที่เหตุแห่งการใช้แรงงานเด็กประกอบไปด้วย

- 1.กฎหมายคุ้มครองแรงงานเปิดโอกาสให้มีการจ้างเด็กที่มีอายุครบ 13 ปี เป็นลูกจ้างได้
- 2.ระบบการศึกษา เมื่อเด็กจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว ผู้ปกครองไม่ส่งเสริมให้เรียนต่อในระดับมัธยม เด็กจึงถูกผลักดันเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- 3.สภาพความยากจน
- 4.ความต้องการของนายจ้าง
- 5.ความต้องการของเด็ก
- 6.การเปลี่ยนแปลงของระบบค่านิยม ครอบครัวชนบทในสมัยก่อนนิยมส่งบุตรเรียนหนังสือเพื่อเข้ารับราชการ ปัจจุบันค่านิยมดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป และ
- 7.ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและการลงทุน²⁰

หากพิจารณาถึงภาพโดยรวม แม้ว่าการทำงานของเด็กจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมก็ตาม ในเวลาเดียวกันก็เกิดปัญหาที่ตามมาสรุปได้ดังนี้

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ปัญหานี้สืบเนื่องจากการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด สวัสดิการต่าง ๆ ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ตามที่กฎหมายกำหนด หรือสถานประกอบการบางแห่งมีการกักขัง หน่วงเหนี่ยว กระทำทารุณเด็ก

²⁰ เสริม สมาน. "แรงงานเด็ก; ปัญหาสังคมที่ไม่ควรมองข้าม" เอกสารประกอบการสัมมนาสื่อมวลชนกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน : ด้านแรงงานเด็ก ครั้งที่ 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2537 ณ โรงแรมรีเจนท์พาเลซ จ. อุบลราชธานี

ค. ปัญหาทุพโภชนา

ปัญหานี้เกิดกับเด็กที่ทำงานและอยู่อาศัยกับนายจ้าง แต่เด็กต้องทำงานเป็นเวลานาน มีเวลาพักผ่อนน้อย อาหารที่นายจ้างจัดให้ส่วนใหญ่ไม่มีคุณค่า ทำให้เด็กมีปัญหาด้านโภชนาการ ส่วนเด็กที่ไม่ได้พักกับนายจ้าง และมาจากครอบครัวที่ยากจน ขาดความรู้ด้านโภชนาการ ได้รับอาหารมีคุณภาพน้อย เนื่องจากได้รับค่าจ้างน้อย ทำให้เด็กมีปัญหาทุพโภชนาการเช่นกัน ปัญหาเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยและพัฒนาการของเด็ก นอกจากนี้ที่พักที่นายจ้างจัดให้ก็ไม่ถูกสุขลักษณะ มีความสกปรก แออัด แสงสว่าง และการระบายอากาศไม่เพียงพอ และงานประเภทต้องยืนหรือนั่งในอิริยาบถเดียวกันทั้งวัน การทำงานด้วยชั่วโมงอันยาวนานทั้งวันทำให้เด็กขาดกิจกรรมนันทนาการและการพักผ่อนที่เหมาะสมทำให้มีผลต่อสุขภาพจิตของเด็ก

ง. ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงาน

ในสถานประกอบการขนาดเล็ก เด็กมีแนวโน้มจะเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานสูง โดยเฉพาะแรงงานเด็กในกลุ่มอายุ 15 ปีหรือต่ำกว่า จะได้รับบาดเจ็บรุนแรงมากที่สุด เนื่องจากสถานประกอบการขนาดเล็กมักขาดเครื่องป้องกันอันตรายและอุปกรณ์ความปลอดภัยต่าง ๆ นอกจากนี้เด็กมีระยะเวลาการทำงานอันยาวนาน ทำให้เกิดความเมื่อยล้าได้ ก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพและทักษะในการทำงาน ทำให้เสี่ยงต่อการประสบอันตรายจากการทำงาน หากเด็กพิการเนื่องจากการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย

ประมาณ พ.ศ. 2512 ได้มีรายงานระบุว่า กิจกรรมทอผ้า กิจกรรมผลิตลูกกวาด และขนมปัง ฯลฯ จะพบการใช้แรงงานเด็กหญิงเป็นจำนวนมาก เด็กหญิงที่ทำงานในกิจการทอผ้าจะทำการกรอด้วย สำหรับกิจการขนมปังเด็กหญิงจะทำหน้าที่ห่อและบรรจุ ค่าจ้างจะคิดตามรายชิ้น ประมาณวันละ 3-10 บาท ทั้งนี้ขึ้นกับปริมาณงานที่ทำและชั่วโมงการปฏิบัติงาน ในโรงงานผลิตลูกกวาดและทอผ้า เด็กหญิงทำงานวันละ 10-12 ชั่วโมง ได้รับค่าจ้างวันละประมาณ 10 บาท เวลาพักรับประทานอาหารกลางวัน 15-30 นาที นอกจากนี้ยังมีเด็กที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่ คือ บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ซึ่งค่าจ้างของเด็กจะรวมกับผู้ปกครองและส่วนใหญ่ (เกิน 50%) จะไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ²¹

²¹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร. ปัญหาแรงงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา, วิทยาป้องกันราชอาณาจักร, สิงหาคม 2512, หน้า 100.

สำหรับเด็กชาย ส่วนมากจะจบการศึกษาภาคบังคับแล้วจึงเข้าทำงานและฝึกหัดงานในโรงกลึง เชื่อมโลหะ และการซ่อมเครื่องยนต์ ลักษณะการทำงานเป็นแบบสมาชิกในครอบครัว กินอยู่กับนายจ้าง เวลาทำงานไม่แน่นอน บางครั้งต้องทำงานกลางคืน ถ้านายจ้างมีงานเร่งด่วนต้องทำให้เสร็จในเวลาจำกัด เด็กมักประสบอันตรายจากการทำงานเป็นประจำ ทำให้สูญเสียส่วนต่าง ๆ ของร่างกายเพราะอุปกรณ์เก่า นายจ้างไม่เอาใจใส่และเด็กประมาทในการใช้เครื่องมือ²²

สภาพการทำงานดังที่ระบุมาข้างต้นทำให้เด็กตกอยู่ในสภาพที่เสี่ยงต่ออันตรายอันเกิดจากการทำงาน

จ. ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาอาชีพ

เด็กที่ทำงานมักได้รับการศึกษาน้อย เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานทำให้ไม่ได้รับการศึกษาเพิ่มเติม ทั้งนี้เพราะว่าเด็กต้องทำงานในเวลาอันยาวนาน มีเวลาพักและหยุดพักผ่อนน้อย เด็กจะมีความเหนื่อยอ่อน จึงไม่มีความต้องการที่จะศึกษา ทั้งยังไม่มีรูปแบบการศึกษานอกระบบที่แน่นอนสำหรับเด็กในวัยเรียน (7-14 ปี) ซึ่งไม่ได้รับการศึกษา และไม่มีโอกาสได้พัฒนาอาชีพให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือในอนาคต ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กในอนาคต

ฉ. ปัญหาการปรับตัวของเด็ก

เด็กที่ทำงานเป็นช่วงที่กำลังเจริญเติบโตเป็นวัยรุ่น ซึ่งช่วงนี้เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางร่างกายและทางอารมณ์ การที่เด็กต้องทำงานอยู่ในสถานที่ที่ไม่เอื้ออำนวย ที่อยู่อาศัยก็ไม่ถูกสุขลักษณะ ห่างไกลจากครอบครัว ญาติพี่น้องย่อมทำให้พัฒนาการของเด็กมีปัญหา อีกทั้งเด็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนบทซึ่งมีแบบแผนความเป็นอยู่ที่ต่างกัน ชีวิตการทำงานในเมืองมีเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย เหตุเหล่านี้มีผลต่อการปรับตัวของเด็ก

ช. ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก

ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก รวมถึงการถูกตัดขาดความสัมพันธ์จากครอบครัวเนื่องจากมีความจำเป็นต้องจากพ่อแม่และผู้ปกครองตั้งแต่อายุยัง

²² ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร. ปัญหาแรงงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. สิงหาคม 2512 , หน้า 100.

น้อย นอกจากนี้ยังถูกห้ามติดต่อกับครอบครัว ถูกอุทธรณ์จากนายจ้างโดยการทำร้ายร่างกาย การทำร้ายจิตใจ การล่วงเกินทางเพศ โดยนายจ้าง นายหน้า หรือพนักงานจัดหางาน²³ หรือการสูญหายไปเมื่อมาทำงานในเมือง ถูกหลอกลวงโดยสำนักจัดหางานหรือนายหน้า ถูกกระทำทารุณ ข่มขืน ฯลฯ สภาพดังกล่าวมิได้เกิดกับแรงงานเด็กส่วนใหญ่แต่ก็แสดงถึงปัญหาซึ่งควรจะได้มีการจัดการแก้ไขให้แรงงานเด็กได้รับความคุ้มครอง²⁴

ข. ปัญหาอื่น ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคม

การทำงานของเด็กในเมืองทำให้เด็กต้องเผชิญปัญหาความคับคั่งในเมือง ที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ ปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่างถิ่น การประพฤติตนไม่ชอบตาม ธรรมเนียมคลองธรรม เพราะห่างไกลการดูแลของผู้ปกครอง ปัญหาการทำงานของเด็กและเยาวชนมีมากกว่าผู้ใหญ่เช่น การว่างงาน การทำงานไม่เหมาะสมเกี่ยวกับอันตราย ไม่ปลอดภัย การทำงานก่อนวัยอันควรโดยไม่ได้ศึกษาเล่าเรียน การใช้แรงงานโดยไม่เป็นธรรมและการฝึกอาชีพแก่เด็ก โดยเอารัดเอาเปรียบ²⁵

ฉ. ปัญหาการว่างงานในเด็กวัย 15-24 ปี

หากพิจารณาถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มในด้านการใช้แรงงานเด็กมีมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะค่าแรงต่ำและการควบคุมดูแลทำได้ง่าย) เนื่องจากประเทศไทยมีการขยายตัวของการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมและบริการ และมีการลงทุนจากต่างประเทศในระดับสูง ยังผลให้ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 8% ใน พ.ศ. 2530 และในปี พ.ศ. 2531-2533 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า 10% องค์การผลิตในประเทศไทยยังคงเป็นธุรกิจขนาดเล็กซึ่งใช้แรงงานภายในครอบครัวหรือใช้แรงงานจำนวนน้อยซึ่งว่างจ้างอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทางสถาบัน

²³ สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดด้านแรงงานเด็ก, (กทผ., กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม), หน้า 4.

²⁴ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก กลุ่มศึกษาปัญหาแรงงานเด็กในเอเชีย. รายงานเรื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์ของเด็กต่อสหประชาชาติ, 9-10 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมอินมา กรุงเทพฯ, หน้า 3-4.

²⁵ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 39.

วิจัยเพื่อการพัฒนาได้รายงานว่ามีจำนวน 86% ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นงานธุรกิจขนาดเล็กซึ่งอาศัยแรงงานของสมาชิกในครอบครัว²⁶

สภาพการทำงานของแรงงานเด็ก ภาพรวมการทำงานของแรงงานเด็กใน 3 ช่วงอาสสะท้อนถึงภาพการเปลี่ยนแปลงการทำงานจากการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีขนาดประมาณ 5-50 คน ในช่วง พ.ศ. 2515²⁷ มาเป็นภาพที่เด็กทำงานในโรงงานห้องแถว หรือทำงานตามบ้าน/หมู่บ้าน (Sub-contract) เนื่องจากพ่อแม่รับงานจากโรงงานอุตสาหกรรม²⁸ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยให้ครอบครัว/เด็กรับงานไปทำที่บ้านเช่น งานประกอบชิ้นส่วนเสื้อผ้า เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ว่าแรงงานเด็กมักได้รับการจ้างงานในกิจการขนาดเล็กที่มีระบบบริหารงานแบบครอบครัว มีคนทำงานตั้งแต่ 5-50 คน ได้แก่กิจการทอผ้า ผลิตลูกกวาดและขนมปัง ถ่านไฟฉาย เป็นต้น โรงงานเหล่านี้มักจ้างเด็กผู้หญิงเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเด็กชายมักอยู่ในกิจการผลิตภัณฑ์โลหะ การกลึง การเชื่อมโลหะ ผลิตแก้ว ผลิตยางและพลาสติก เป็นต้น สภาพการทำงานของแรงงานเด็กอยู่ในสภาพที่เลวร้าย คือได้รับค่าจ้างเพียง 3-5 บาท มีชั่วโมงการทำงานยาวนานถึง 10-12 ชั่วโมง บางทีก็ไม่จำกัดจนกว่างานจะเสร็จใน พ.ศ. 2526 มีเด็กอายุช่วง 7-14 ปีอยู่ในตลาดแรงงานถึง 1,070,000 คน²⁹

สำหรับเด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในสภาวะว่างงานและไม่ได้งานทำ เนื่องจากสาเหตุสำคัญสองประการคือ

1. พ่อแม่ต้องทำงานหาเงินมาดูแลครอบครัวทำให้ไม่มีเวลาดูแลบุตร จำเป็นต้องอาศัยสถานรับเลี้ยงเด็ก ญาติ จ้างคนดูแลเด็ก ในกรณีที่คู่สมรสให้ญาติดูแลเด็ก มักเป็นญาติฝ่ายหญิง เช่น แม่ยาย พ่อหรือแม่ของฝ่ายภรรยา เป็นต้น³⁰

2. เด็กประสบปัญหาครอบครัวแตกแยก มีการใช้ความรุนแรงในรูปของการพูดจา และการใช้กำลังกับเด็ก (verbal and physical abuse)³¹

²⁶ รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "หนู นิด น้อย และภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับการพัฒนาของไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2535, หน้า 44.

²⁷ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 102.

²⁸ เอกสารสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

²⁹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานกับรัฐ-สามทศวรรษ, หน้า 82.

³⁰ ข้อมูลภาคสนาม, 2540

ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้เด็กต้องกลายเป็นเด็กจรจัด เด็กเร่ร่อน เด็กขอทาน หรือเด็กข้างถนน ซึ่งไม่ได้รับการเลี้ยงดูในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดี เด็กเหล่านี้บางคน อาจขาดโอกาสในการศึกษาอีกด้วย³²

เด็กที่ไม่มีโอกาสเรียนต่อ จะออกทำงานนอกบ้านในลักษณะต่าง ๆ มากขึ้น ด้วย อาทิ การขายหนังสือพิมพ์ ขายดอกไม้ตามถนน ขัดรองเท้า (ในช่วง พ.ศ. 2515) การเร่ขายสินค้า ฯลฯ ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน พ.ศ. 2515 มีเด็กที่ขายหนังสือพิมพ์และดอกไม้ในจังหวัดพระนครจำนวนประมาณ 3,000 คน นอกจากนี้ยังมีเด็กที่ทำงานตามปั้มน้ำมันเกือบทุกแห่ง ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งทำงานในภาคบริการ เด็กเหล่านี้ทำงานและกินอยู่ที่ปั้มน้ำมัน³³

7. ข้อมูลเสริมจากภาคสนาม

จากการสัมภาษณ์บุคคลที่ทำงานด้านแรงงานเด็กโดยขอสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพมาเป็นข้อมูลเสริมสามารถประมวลเป็นข้อสรุปได้ดังนี้

1. อายุการทำงานของเด็ก อาจอยู่ระหว่าง 13-15 ปี ข้อดีของการกำหนดอายุของเด็กที่ 15 ปี ก็เพื่อป้องกันการถูกล่อลวงของเด็กป้องกันการถูกระงับทำทารุณ

ในเวลาเดียวกันในหลักสูตรการเรียนการสอนควรมีวิชาเสริมสร้างประสบการณ์ของเด็ก

2. ความสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดตามกฎหมายต่องานที่เด็กทำและประเพณีปฏิบัติของครอบครัวในประเทศไทยที่ให้ลูกหลานช่วยงานในกิจการครอบครัวซึ่งอยู่ในรูปของธุรกิจครอบครัว เช่นร้านก๋วยเตี๋ยว ร้านขายของชำ ฯลฯ ไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความขัดแย้งต่อกันตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเอารัดเอาเปรียบเด็ก

บทบาทรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็ก ควรเน้นที่การมีส่วนร่วมของชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านเด็ก

³¹ Hilde Elin Haaland, "Child Labor in Thailand," February 28, 1995, p. 6. (Unpublished material).

³² โปรดดู จำนวนเด็กออกจากโรงเรียนกลางคันในหนังสือสถิติรายปีของกระทรวงศึกษาธิการ และสถิติการจับกุมเด็กผู้กระทำผิด

³³ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 40.

8. การแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ต่อเนื่องถึงครั้งแรกของแผนฉบับที่ 7 ประชาชนยังคงประสบปัญหาความยากจนและเด็กยังคงเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในลักษณะของการช่วยเหลือครอบครัวโดยไม่ได้รับผลตอบแทน

ในช่วงพ.ศ. 2532-2537 จำนวนเด็กที่จบชั้น ป. 6 และไม่มีโอกาสเรียนต่อมีจำนวนสะสมประมาณ 2 ล้านคน³⁴

นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กอาจสรุปได้ ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี 14 มิถุนายน 2531 เรื่องข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็ก โดยกำหนดมาตรการ 27 ข้อ (ระยะสั้นและระยะยาว)

2. วันที่ 21 ตุลาคม 2535 นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยได้ให้นโยบายในการส่งเสริมให้เด็กมีโอกาสในการศึกษามากขึ้นจาก 6 ปีเป็น 9 ปี ซึ่งเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อมีอายุ 15 ปี อันเป็นวัยที่เหมาะสมในการทำงาน และ

3. วันที่ 2 พย. 2525 นายกรัฐมนตรีได้มีนโยบาย "ไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ในช่วง พ.ศ. 2537 รัฐได้จัดโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็ก เช่น โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็ก(ในภูมิภาค), โครงการฝึกอาชีพเด็กอายุ 13 แต่ไม่ถึง 15 ปี และโครงการฝึกอาชีพแรงงานในภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน (แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก) บริการกู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือเพื่อการฝึกอาชีพ และบริการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพจากเงินทุนหมุนเวียนประชาสงเคราะห์เศรษฐกิจสงเคราะห์ (ทปศ. 3)

องค์กรต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ดำเนินการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น

³⁴ โครงการป้องกันและแก้ไขแรงงานเด็ก (ในสวนภูมิภาค) ตามมติ ครม. 1 พฤศจิกายน 2537 หน้า 1

1.1 รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันหมายถึงการห้ามปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงสัตว์หรือเยี่ยงทาส เช่น การนำมนุษย์มาทดลองเหมือนสัตว์ไม่ได้

1.2 ห้ามการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ห้ามจับโดยไม่มีหมายศาลและต้องนำตัวส่งศาลภายใน 48 ชั่วโมงหลังจากการจับกุม

1.3 รับรองสิทธิของครอบครัวและความเป็นส่วนตัว โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และมีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวในฐานะหน่วยของสังคมที่มีความสำคัญที่สุด

1.4 รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เปล่าอย่างน้อย 12 ปี และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

1.5 สิทธิเด็กและเยาวชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่ธรรม และหากไม่มีผู้ดูแลรัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาอบรม

การให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน และการห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

การให้รัฐสามารถเข้าดำเนินการในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบหรือผู้ด้อยโอกาส เช่น สตรี เด็ก คนพิการ คนเป็นเอดส์ เพื่อให้คนดังกล่าวเสมอภาคกันกับคนอื่น

การให้ความคุ้มครองโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาหรือความคิดเห็นทางการเมือง

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2. กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและประกาศใช้แล้ว คือ

2.1 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ให้ครอบคลุมถึงการซื้อ ขาย จำหน่าย ชักพา หรือจัดหาเด็กผู้ชาย

ด้วย รวมถึงการกำหนดมาตรการการต่อต้านขบวนการเชื่อมโยงการค้าหญิงและเด็กทั้งในและระหว่างประเทศ มาตรการในการติดตามเพื่อช่วยเหลือหญิงหรือเด็กในการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาค้าหญิงและเด็ก อันเป็นการช่วยเหลือหญิงและเด็ก

2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอาชีพแก่บุคคลที่อยู่ในวัยแรงงานได้ฝึกฝนให้มีฝีมือ เพื่อมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงาน และเพื่อให้บุคคลซึ่งทำงานอยู่แล้วได้รับการฝึกเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมทั้งให้มีการร่วมมือระหว่างสถานประกอบการและสถานศึกษาในการรับนักเรียน นักศึกษา เข้าฝึกงานในสถานประกอบการตลอดจนมุ่งการพัฒนาคนให้สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจและอุตสาหกรรม

2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ ให้มีมาตรการคุ้มครองงานหญิงและเด็กกว้างขวางขึ้น รวมทั้งการห้ามนายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงล้ำทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก กำหนดห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี กำหนดเวลาทำงานของเด็ก กรณีนายจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้างต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน รวมทั้งห้ามนายจ้างจ่ายค่าจ้างของเด็กแก่บุคคลอื่นตลอดจนการเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ และการใช้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลาเพื่อศึกษาอบรมได้ไม่เกิน 30 วันต่อปี

3. กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้รับการพิจารณาและยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และกำลังจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

3.1 ร่างพระราชบัญญัติการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพื่อปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 และฉบับที่ 132 เป็นการเสนอปรับปรุงโดยหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งเน้นบทบาทของชุมชน ครอบครัว สังคม และรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิที่เด็กพึงได้รับ

3.2 ร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการเด็ก เยาวชน และครอบครัวแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้ดำเนินการยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และศาล

เยาวชนและครอบครัวกลางกำลังดำเนินการพิจารณาเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดให้องค์กรระดับชาติให้มีอำนาจหน้าที่ปกป้อง คัดกรองและ กำกับดูแลด้านการพัฒนาเด็กเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก อย่างไรก็ตาม ภายใต้อัตลักษณ์ฉบับใหม่ ได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการจำนวน 3 คน โดย 1 ในจำนวน ผู้ตรวจการดังกล่าวคือ ผู้ตรวจการด้านเด็ก

3.3 ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ. เป็นกฎหมายที่ร่างขึ้น โดยมีหลักการในการเสนอแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะนำบัดทุกข์บำรุงสุข ส่งเสริมสวัสดิภาพ และความผาสุกให้กับประชาชนที่ประสบกับปัญหาทางสังคม จิตใจ ครอบครัวขาดความ มั่นคง ขาดผู้อุปการะ ไร้ที่พึ่ง จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง และ เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ทั้งด้านการประสานงาน การระดมความร่วมมือจากทุก ฝ่ายในงานสวัสดิการสังคม การส่งเสริมองค์กรสาธารณประโยชน์ การส่งเสริมบุคลากร ด้านสวัสดิการสังคม และการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการสังคมให้มี ความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.4 ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมาย แม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมและปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

4. ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการยกร่างของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง คือ ร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก ภาคเกษตรกรรม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการค้าหาข้อมูลเพื่อยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ คุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมแล้ว

ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อสิทธิเด็ก อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่เป็นคุณต่อสิทธิเด็กมา กล่าวคือ

มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิพื้นฐาน เสรีภาพ และความเสมอภาคของ ประชาชนไว้อย่างกว้างขวางโดยรับรองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคในด้าน กฎหมาย การไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย เป็นต้น

ก่อให้เกิดการเร่งรัดออกกฎหมายย่อยติดตามมา ซึ่งมีการดำเนินการอย่างรวดเร็วในหลายเรื่องดังตัวอย่าง กฎหมายใหม่ที่มีการออกประกาศใช้หลังตุลาคม 2540 ที่กล่าวแล้ว และขณะนี้ยังได้มีการเร่งรัดร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จะเป็นคุณแก่เด็กอีกหลายฉบับ

ในการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศมี สยช. เป็นตัวแทนภาครัฐ และ สอดย. เป็นตัวแทนของภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในการประสานงานการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน และประสานงานกับหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5. คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 11 คน ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้หรือประสบการณ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่อรัฐสภาและทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กรมประชาสัมพันธ์

มีสถานสงเคราะห์ให้บริการดูแลเด็กในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- การตรวจรักษาสุขภาพและพัฒนาการของเด็ก ตั้งแต่เด็กแรกเกิดจนถึงเด็กโต
- การศึกษาตามระดับความสามารถของเด็ก
- อาหารเสริมตามพัฒนาการเด็ก
- การฟื้นฟูทางด้านจิตใจ ในกรณีที่เด็กมีปัญหา
- การฝึกอาชีพให้แก่เด็กตามความถนัดหรือความสนใจ และมีการหาตลาดแรงงานรองรับ แต่ไม่สามารถรองรับได้ทั้งหมด
- มีกำหนดระยะเวลาในการรับดูแล ว่าสามารถอยู่ได้เป็นเวลานานเท่าไร และมีข้อพิจารณาในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะรับดูแลเด็กต่อไป

สำนักงานคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน ของสำนักงานอัยการสูงสุด

ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานของสำนักงานอัยการสูงสุดกับหน่วยงานอื่น ในการดำเนินงานปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน

การแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเด็กมีความเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเด็กที่ถูกกระทำมิชอบด้วยเนื่องจากเด็กที่ทำงานในหลายกรณีถูกกระทำมิชอบ³⁵

การที่เด็กถูกกระทำมิชอบในครอบครัวเกิดจากปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ การ เสพสุราเมเมา ความกดดันภายในครอบครัว ปัญหาสุขภาพจิต เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ประเพณีที่ไม่ดี แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ การเข้าไปถึงเด็กดังกล่าว เนื่องจากวัฒนธรรมของไทย มักจะถือว่าเป็นเรื่องในครอบครัว คนภายนอกมักไม่ค่อยเข้าไปยุ่งเกี่ยว ดังนั้นเมื่อทราบเด็ก มักได้รับผลที่รุนแรงแล้ว

ปัจจุบันได้มีการจัดบริการให้แก่เด็กในกลุ่มนี้และเด็กด้อยโอกาสอื่น ๆ ได้แก่ สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์แก่ เด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร ที่พบว่ามีปัญหาหรือความเดือดร้อนทุกกลุ่มเป้าหมาย ให้ได้รับการพัฒนาครบทุกด้าน รวมทั้งให้ได้รับการส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและ เยาวชน ให้มีโอกาสได้อยู่ หรือกลับไปใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวและพัฒนาตนเองได้ดีที่สุด ไม่ เป็นภาระแก่สังคม เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีคุณค่าในการพัฒนาประเทศต่อไป ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. 2540-2544) ได้แก่

1. จัดตั้งและดำเนินการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้บริการแก่เด็กใน แหล่งก่อสร้าง 8 แห่ง จำนวนเด็ก 464 คน

³⁵ จำนวนเด็กที่ถูกกระทำมิชอบในครอบครัว ปี พ.ศ. 2535-2539 เด็กถูกทารุณ จำนวน 58, 59, 57, 41, 71 คน ตามลำดับ เด็กถูกข่มขืน/ละเมิดสิทธิทางเพศ 86, 46, 36, 55, 93 คนตามลำดับ (ภาพรวมสถิติเด็กและเยาวชน 2535-2540 สยช., 2541) และจากการเฝ้าระวังทางวิชาการเรื่อง "อาชญากรรมในครอบครัว : อาการป่วยของ สังคมยุคไฮเทค" จัดโดยสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกับโครงการสำนักงานส่งเสริมการวิจัยทางกฎหมาย การ แพทย์ สาธารณสุขและวิทยาศาสตร์ (2539) ได้รวบรวมสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2537 จาก 25 องค์การ 35 หน่วยงาน พบว่ามีเด็กถูกทอดทิ้ง 3,518 ราย ถูกทารุณ 759 ราย (เกิดจากบุคคลในครอบครัวเช่น พ่อแม่ ร้อย ละ 90) เด็กถูกละเมิดสิทธิ 3,928 ราย อัตราการหย่าร้างในกรุงเทพและเชียงใหม่ มีร้อยละ 25 และมีข้อเสนอ ว่าเมื่อเด็กถูกกระทำทารุณ ควรจะมีการรายงานไว้เพราะเป็นเรื่องที่สำคัญ³⁵

2. ให้ทุนฝึกอาชีพแก่เด็กและเยาวชน อายุ 14-25 ปี ซึ่งไม่สามารถเรียนต่อได้จำนวน 194 ทุน
3. ให้การช่วยเหลือเด็กเร่ร่อนให้กับผู้ครอบครัว และทำงานในสถานประกอบการจำนวน 75 รายการ
4. จัดค่ายพัฒนาวิสัยทัศน์และเพิ่มศักยภาพเด็กด้อยโอกาส จำนวน 46 คน
5. จัดบริการพัฒนาฟื้นฟูจิตใจแบบไม่พักค้างแก่เด็กด้อยโอกาส จำนวน 100 คน
6. โครงการอบรมนักสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีกรมประชาสงเคราะห์ กรมตำรวจ สถานทูต อังกฤษและองค์กรเอกชนร่วมกันจัดขึ้น
7. โครงการให้คำปรึกษาแก่ครอบครัวและช่วยเหลือเด็กถูกดำเนินการโดย กรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร กรมสุขภาพจิต และมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก
8. ศูนย์รับแจ้งข่าวด่วนและเรื่องร้องทุกข์ (Hot line) ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร กรมสุขภาพจิต และองค์กรเอกชนหลายแห่ง

นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์มีบ้านพักสำหรับเด็กและครอบครัวทั้งใน กรุงเทพมหานครและใน 8 จังหวัดคือ เชียงใหม่ อุตรธานี ปราจีนบุรี ชลบุรี นครสวรรค์ นราธิวาส สงขลา และภูเก็ต

แนวทางแก้ไขปัญหา

1. ควรเน้นนโยบายป้องกันปัญหาในครอบครัวให้มากขึ้นคือ มีมาตรการช่วยเหลือครอบครัวไม่ให้แตกแยก
2. ควรเพิ่มบริการการให้คำปรึกษาปัญหาแก่ครอบครัวให้มากขึ้น
3. การพัฒนาระบบการเข้าถึงครอบครัว เด็กและเยาวชนให้มากขึ้น
4. ควรฝึกอบรมพัฒนาผู้ทำงานด้านเด็กและเยาวชนทั้งภาครัฐและเอกชนให้มากขึ้น และควรส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและตรวจตราด้วย
5. ควรมีกระบวนการทางสังคมในการปรับเปลี่ยนประเพณีในการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

ภาพรวมนโยบายชาติด้านแรงงานเด็ก

1. นโยบายของชาติด้านแรงงานเด็ก ประกอบด้วย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 28, 29, 30, 42, 53, 80 และ 86 ซึ่งกำหนดการให้ความคุ้มครองเด็กจากการใช้ประโยชน์ด้านแรงงาน

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพของคน โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ด้วยการคุ้มครองและให้สวัสดิการที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมและแรงงานเด็กที่อยู่นอกระบบ

1.3 แผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้เด็กและเยาวชนทั้งในกลุ่มภาวะลำบาก กลุ่มปกติทั่วไป และกลุ่มปัญญาเลิศ ได้รับโอกาสและความเสมอภาคจากการพัฒนารอบด้านเหมาะสมตามวัยเต็มศักยภาพ ตลอดจนให้ทุกส่วนของสังคมมีบทบาทในการพัฒนาเด็กบนพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

1.4 แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการการพิทักษ์ปกป้อง คุ้มครองและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะเด็กในภาวะยากลำบาก

1.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ที่ปรับอายุขั้นต่ำของลูกจ้างจาก 13 ปี เป็น 15 ปี กำหนดให้มีภาระงานจ้างรายงานเด็ก รวมทั้งจำนวนชั่วโมงในการทำงานของลูกจ้างเด็ก ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2541 เป็นต้นไป

2. กลยุทธ์ในการป้องกันและปราบปรามการแสวงประโยชน์จากเด็กในทางเศรษฐกิจ

2.1 การป้องกัน (Prevention measure)

2.1.1 การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ด้วยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กในภูมิภาค การอบรมอาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน และการเผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

2.1.2 การคุ้มครองแรงงานเด็ก ด้วยการเร่งรัดการตรวจแรงงาน ในกิจการที่ใช้แรงงานเด็กมากและกิจการขนาดเล็กร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จัดตั้งศูนย์

ปฏิบัติการรับแจ้งเรื่องการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ให้บริการเยี่ยมแรงงานเด็กแทนพ่อแม่ พร้อมจัดทำแบบแจ้งข้อมูลแรงงานเด็กสำหรับพ่อแม่ให้กรอกรายละเอียดส่งให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2.1.3 การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก ด้วยการจัดการศึกษา สลายสามัญและสายอาชีพให้แก่แรงงานเด็กในสถานประกอบการ ตรวจสอบสภาพแรงงานเด็ก จัดทัศนคติ และจัดงานวันเด็กแห่งชาติ

2.2 การปราบปราม

2.2.1 สถานีตำรวจจะออกตรวจปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายพร้อมกับการตรวจแรงงาน

2.2.2 จัดตั้งศูนย์ประสานการป้องกันและปราบปรามการค้าโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก

2.2.3 ความร่วมมือในระดับพหุภาคีและภูมิภาคตามข้อตกลงของตำรวจกลุ่มประเทศอาเซียนและความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

2.2.4 การเพิ่มโทษจากจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1,200 บาท เป็นการกำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิดโดยแยกโทษจากต่ำไปสูง

3. สถานการณ์แรงงานเด็ก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานได้ให้ความสำคัญกับลักษณะการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตามสถานประกอบการ ดังนั้น พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานจึงส่งผลดีต่อแรงงานเด็กในสถานประกอบการที่มีการจดทะเบียนและเรียกว่าแรงงานเด็กในระบบ แต่ไม่ครอบคลุมแรงงานเด็กนอกระบบ

สำหรับแรงงานเด็กนอกระบบ ยังไม่มีการจัดทำสถิติแรงงานเด็กนอกระบบอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐบาลได้มีการดำเนินงานที่สำคัญหลายประการเกี่ยวกับเด็กกลุ่มนี้ ได้แก่

(1) กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการเพื่อขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ คือ การสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมีรายละเอียดจำนวนผู้รับงานชาย หญิง และเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทั่วประเทศ

(2) การสำรวจแหล่งงานจากนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการที่มีผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วประเทศ เพื่อทราบว่า มีลักษณะงานใดบ้างที่มีการส่งงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(3) การศึกษาแนวทางในการส่งเสริมพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(4) การกำหนดมาตรการเพื่อหาทิศทางยกเว้นกฎหมายลูกของ พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงานฉบับใหม่ เพื่อให้คุ่มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น เด็กรับใช้ และแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

(5) การสร้างจิตสำนึกในการคุ่มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ทั้งนี้ ผลการตรวจเยี่ยมกลุ่มผู้รับงานในปี 2541 ในจังหวัดราชบุรี พบว่า บัรรัมย์ ไม่พบเด็ก อายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงาน ฉบับใหม่ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 สิงหาคม 2541 จะกำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างจาก 13 ปี เป็น 15 ปี และกำหนดให้นายจ้างจ้างงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นลูกจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงาน

งานภายใน 15 วัน รวมทั้งการนำไปสู่การออกกฎกระทรวงเพื่อคุ่มครองแรงงานนอกระบบทั้งหมดด้วย

4. โครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ

4.1 ความร่วมมือกับ ILO ได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านงบประมาณและวิชาการแก่ประเทศไทยตั้งแต่ปี 2535 ทั้งนี้ในปี 2538-2539 ได้รับอนุมัติ 3 โครงการ คือ โครงการศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องประดับ เครื่องหนัง สถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิง) และโครงการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก

4.2 ความร่วมมือกับ APEC ได้ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนตั้งแต่ปี 2537-2540 เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นเงิน 35.66 ล้านบาท

โครงการที่ดำเนินการเป็นโครงการของส่วนราชการ องค์การพัฒนาเอกชน และสภาองค์กรลูกจ้างแห่งประเทศไทย สำหรับโครงการที่ดำเนินการแล้ว คือ โครงการนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก โครงการพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก โครงการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็กตามวิธีการของ ILO โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โครงการพัฒนาอาชีพเด็กบริการปั้มน้ำมัน และโครงการส่งเสริมและพัฒนา

แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โครงการพัฒนาอาชีพเด็กบริการปั๊มน้ำมัน และ
โครงการศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก

สำหรับปี 2541-2542 มีโครงการได้รับอนุมัติ 7 โครงการคือ โครงการ
ติดตามค้นหาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โครงการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานเด็ก
ระยะที่ 2 โครงการพัฒนาศักยภาพแรงงานเด็กนอกระบบ โครงการสโมสรแรงงานเด็ก

สภาพการทำงานกับการเปลี่ยนแปลง

สภาพการทำงานของแรงงานไทยในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้รับการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นมาในระดับหนึ่ง จากการมีกฎหมาย กฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการมีข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ การเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาได้รับอิทธิพลทั้งจากภายใน คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดแรงงาน การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนอกวงเกษตร จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคนอกวงเกษตรที่เพิ่มขึ้น แม้สัดส่วนของแรงงานภาคเกษตรจะยังคงมีมากกว่าภาคนอกวงเกษตรก็ตาม ส่วนอิทธิพลภายนอกนั้นได้แก่ แรงงานระหว่างประเทศและแรงกดดันของต่างชาติ ซึ่งมีผลต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และกฎหมายแรงงานในระดับหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงล่าสุดในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายในช่วงทศวรรษที่ 2540 ซึ่งถือว่าการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมและกว้างขวาง มีอิทธิพลต่อผู้ใช้แรงงานทั้งประเทศก็คือ การมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดกฎหมายเงื่อนไขสภาพการจ้างของแรงงานภาคนอกวงเกษตรและแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรในบางเรื่อง รวมทั้งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับแรงงานบางประเภทที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้บังคับกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป อาทิเช่น แรงงานเกษตร งานประมง ทะเล งานบรรทุกเรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง เป็นต้น¹ มีสภาพการทำงานที่แตกต่างจากการใช้แรงงานทั่ว ๆ ไป มีบทบัญญัติว่าด้วยแรงงานที่ด้อยโอกาส หรือถูกเอารัดเอาเปรียบบางประเภทด้วย

สาระสำคัญและประเด็นที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตและกำหนดการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในรูปแบบใหม่ ๆ มีอาทิ

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานหญิง ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานกลุ่มพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานอื่น ๆ ด้วยเหตุผลความเยาะวียเพศ การขาดการรวมตัว และลักษณะงานที่ทำ ตลอดจนความไม่มั่นคงในการทำงาน และโอกาสในการได้รับสิทธิประโยชน์หรือการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

¹ ดูมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2541.

กฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับแรงงานสตรี มีอาทิ การขยายการคุ้มครองแรงงานหญิง โดยห้ามหญิงมีครรภ์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสภาพการตั้งครรภ์ หรือการห้ามเลิกจ้างหญิงเพราะสาเหตุมีครรภ์ กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและชายโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่สภาพงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์นี้มีระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย² เช่นกัน นอกจากนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน (Equal Remuneration) สำหรับที่มีค่าเท่ากัน อนุสัญญาหลัก 1 ใน 7 ฉบับว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงาน การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่างานที่หญิงทำ หากประเมินแล้วมีคุณค่าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าชาย ต้องได้รับค่าจ้างเท่ากันด้วย โดยไม่คำนึงว่างานดังกล่าวเหมาะสมสำหรับหญิงทำ หรือเป็นงานที่ใช้แรงงานหญิงทำเป็นส่วนมากก็ตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ยังระบุกฎเกณฑ์ใหม่ซึ่งห้ามนายจ้างหัวหน้างาน กระทำการล่วงเกินทางเพศ (Sex Harassment) ต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก ไม่ว่าจะ เป็นไปโดยถ้อยคำหยาบคาย วิจารณ์ทางเพศ ลวนลาม พฤติกรรมบางอย่างแม้ไม่ถึงขั้นอนาจาร ก็ไม่เหมาะสมสำหรับแรงงานหญิงหรือเด็ก บทบัญญัติเรื่องนี้ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างก้าวหน้า

2. การให้การคุ้มครองแรงงานเด็ก พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้ขยายอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน จากอายุ 13 ปีเป็น 15 ปี นอกจากนั้นการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้าง นายจ้างต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน และแจ้งภายใน 7 วันหลังสิ้นสุดการจ้าง เพื่อให้ทราบการเคลื่อนไหวการจ้างแรงงานเด็ก พระราชบัญญัตินี้ยังห้ามว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเวลาวิกาล เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี นอกจากนั้นยังห้ามทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และงานประเภทที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก รวมทั้งการกำหนดพิภพชั้นสูงที่ให้ลูกจ้างหญิงและเด็กยก แบก หาม ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรฐานใหม่ข้างต้นสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดโดยอนุสัญญาฉบับที่ 138³ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำ อนุญาตให้ใช้แรงงานเด็ก และห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมต่อเด็ก

² กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา....

³ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ Minimum Age เป็นอนุสัญญามีเป้าหมายต้องการจัดการใช้แรงงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนดให้ประเทศภาคีของอนุสัญญากำหนดอายุขั้นต่ำอนุญาตให้เด็กทำงานไว้ 15 ปีสำหรับงานทั่วไป และสามารถปรับหรือขยับขึ้นหากสภาพของประเทศเอื้ออำนวย อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาหลัก 1 ใน 7 ฉบับ

3. การปรับปรุงกฎเกณฑ์ว่าด้วยสภาพการใช้แรงงานทั่วไป โดยระบุชั่วโมงทำงานปกติไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง (เดิมกำหนดชั่วโมงทำงานปกติตามประเภทอุตสาหกรรม) กำหนดสิทธิในการขออนุญาตการลาพัก ลาเพื่อทำหมั้น โดยได้รับค่าจ้าง ลาเพื่อฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ การขยายสิทธิในการลาคลอด การกำหนดเวลาพักสำหรับเด็ก เป็นต้น

4. ให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนการสูญเสียรายได้ โดยเฉพาะเมื่อนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว บทบัญญัติกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพ ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 สำหรับในส่วน of ค่าจ้างได้มีการวางกฎเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใหม่เป็น 2 ระดับ คืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เป็นการแก้ไขแนวทางเดิม และหันมาพิจารณาประเภทกิจการสาขาเศรษฐกิจและท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนหรือสอดคล้องกัน และทำให้เป็นการยอมรับความเป็นจริงและตามสภาพตลาดมากขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสูญเสียรายได้เพราะถูกเลิกจ้าง พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้แก้ไขปรับปรุงการจ่ายค่าชดเชย โดยเพิ่มค่าชดเชยตามอายุงานที่มากขึ้น จากเดิม 180 วัน เป็น 300 วัน และยังกำหนดค่าชดเชยพิเศษนอกจากค่าชดเชยปกติกรณีนายจ้างเลิกจ้างเพราะปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี สำหรับลูกจ้างที่ทำงานครบ 6 ปีขึ้นไป ให้ได้รับค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมแล้วไม่เกิน 360 วัน หรือในกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการไปตั้งยังท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษร้อยละ 50 ของค่าชดเชยปกติ

นอกจากนั้นได้ขยายคำจำกัดความงานรับเหมาช่วงให้ชัดเจนกว่าเดิม โดยให้เจ้าของกิจการ สถานประกอบการ และผู้รับเหมาค่าแรงแต่มีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ผู้รับเหมาค่าแรงจัดหา มา และกรณีมีการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง ก็ให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่นายจ้างเดิมเคยมีต่อลูกจ้าง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างมิให้ลดลง

5. ที่ถือเป็นความพยายามของกฎหมายแรงงานฉบับนี้ก็คือ การบัญญัติให้มีการออกกฎเกณฑ์การคุ้มครองที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติทั่วไป สำหรับงานหรือกิจการที่มีการใช้แรงงานเป็นกรณีพิเศษ ในตอนต้นได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยมีขอบเขตจำกัดในการบังคับใช้ โดยยังไปคลุมถึงแรงงานบางประเภทในทุกเรื่องหรือคลุมเฉพาะบางเรื่องบางประเด็น ด้วยเหตุของการจ้างแรงงานที่ไม่แน่นอน สภาพการทำงานที่แตกต่างจากการจ้างงานทั่วไป การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่แรงงานที่ไม่อาจทำได้ หรือทำได้

ไม่ทั่วถึง หรือในแง่การบริหารยังไม่อาจให้การคุ้มครองดูแลได้ทั่วถึง อาทิ งานประมงทะเล งานบรรทุกขนถ่ายสินค้าทางเรือ งานเกษตร งานรับไปทำที่บ้าน เป็นต้น เพื่อแก้ไขปรับปรุง สภาพการทำงานดังกล่าว กฎหมายคุ้มครองได้มีบัญญัติทางออกให้มีการบัญญัติการคุ้มครอง แรงงานบางประเภทแตกต่างไปจากกฎหมายคุ้มครองโดยทั่วไป ซึ่งภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ไปแล้ว ได้มีการบัญญัติบทคุ้มครองแรงงาน บางประเภทไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ

ก. งานประมงทะเล ได้บัญญัติห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานกับเรือ ประมง ยกเว้นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีที่มีพ่อแม่หรือผู้ปกครองทำงานในเรือ นั้น นอกจากนั้น นายจ้างยังต้องทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทย จัดวันหยุดไม่น้อยกว่าปีละ 30 วัน โดยจ่าย ค่าจ้างให้ กรณีลูกจ้างตกค้างในต่างประเทศเนื่องจากการทำงาน นายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่ ลูกจ้างไม่น้อยกว่า 50% ของค่าจ้าง ตามจำนวนวันที่ตกค้างในต่างประเทศ (เว้นแต่ได้แจ้ง ให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบภายใน 60 วัน หรือในกรณีเรืออัปปาง ลูกจ้างประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน หรือนายจ้างบอกเลิกสัญญา ก่อนครบกำหนด นายจ้างต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับของลูกจ้าง)

ข. งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล บัญญัติให้ผู้ประกอบการ บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล รับผิดชอบต่อลูกจ้างที่ทำงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้า เรือเดินทะเลในฐานะนายจ้าง

ค. งานขนส่งทางบก บัญญัติให้พนักงานขับรถมีกำหนดเวลาทำงานปกติ ไม่เกิน 8 ชั่วโมง/วัน กรณีพนักงานขับรถหรือขับขี่ยานพาหนะทั่วไป กำหนดให้มีเวลาพัก หลังจากทำการขับแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง และต้องจัดให้มีเวลาพักอย่างน้อย 10 ชั่วโมง ก่อนให้เริ่มทำงานขับในวันต่อไป

ง. งานในกิจการปิโตรเลียม ได้บัญญัติสภาพการทำงานเฉพาะที่ทำใน แปลงสำรวจหรือพื้นที่ที่กำหนด โดยให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติ (แต่ต้องไม่เกินวันละ 12 ชั่วโมง) และอาจตกลงกันทำงานเป็นช่วง ๆ ละไม่เกิน 28 วันติดต่อกัน รวมทั้งตกลงกันกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของวันทำงานติดต่อกัน

จ. งานในร้านอาหารหรือร้านจำหน่ายเครื่องดื่ม กรณีเปิดจำหน่ายหรือให้ บริการไม่ติดต่อกันในแต่ละวันที่มีการทำงาน นายจ้างอาจจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักระหว่างการ ทำงานวันหนึ่งเกิน 2 ชั่วโมงก็ได้

มีข้อสังเกตว่า ได้มีการออกกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานสำหรับการใช้แรงงานหลายประเภทที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จะมีเฉพาะแรงงานเกษตร และแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งยังไม่มีกฎเกณฑ์กำหนด⁴

นอกจากการกำหนดบทบัญญัติใหม่ ๆ ที่ให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างแล้ว พระราชบัญญัติฉบับใหม่ยังได้กำหนดให้มีไตรภาคีดูแลและให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในเรื่องใหม่ ๆ ที่ไม่มีปรากฏในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเก่าคือ

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เป็นไตรภาคีแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการอีก 4 คน ผู้แทนรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอีกฝ่ายละ 5 คน ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายแนวทางและมาตรการด้านสวัสดิการแรงงาน การออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบการจัดสวัสดิการในสถานประกอบการ

ตามกฎหมายกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อย 5 คน กรณีสถานประกอบการนั้นมีคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แล้วให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการแทน ทั้งนี้ นายจ้างมีหน้าที่จัดประชุมหรือคณะกรรมการอย่างน้อย 3 เดือนครั้ง

คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการชุดนี้มี 21 คน ประกอบด้วยไตรภาคีฝ่ายละ 7 คน เป็นคณะกรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีเช่นกัน และให้ปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน ในส่วนของฝ่ายรัฐบาล ให้ประกอบด้วยผู้แทนจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการ กรมควบคุมมลพิษ คณะกรรมการชุดนี้ให้มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย การพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การออกกฎหมาย ประกาศหรือระเบียบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยหากพนักงานตรวจแรงงานพบว่านายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือแก้ไขเครื่องจักร อุปกรณ์ ให้ถูกต้องเหมาะสมในระยะเวลาที่กำหนด หรือสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หากเห็นว่าเครื่องจักร

⁴ ชุณหะวัณ มิตติ. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. มูลนิธิอิสรชน พงศ์พันธ์.

อุปกรณ์ สถานที่ อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง นายจ้างที่ไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่กำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้เป็นกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีถูกออกจากการงานหรือตาย โดยกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุน (เว้นแต่เป็นสถานประกอบการที่นายจ้างจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจัดให้มีการสงเคราะห์อื่นกรณีลูกจ้างออกจากงานหรือตาย สำหรับเงินสมทบเข้ากองทุน ให้นายจ้างและลูกจ้างออกเงินสะสมตามที่กำหนดในกฎหมาย แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้าง ในการสมทบกองทุน กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ประกอบด้วยปลัดกระทรวง ผู้แทนกระทรวงการคลัง สภาพัฒนาฯ ผู้แทนภาคการแห่งประเทศไทย และผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอีกฝ่ายละ 5 คน รวม 15 คน มีอำนาจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารและการจ่ายเงิน วางระเบียบรับจ่าย และเก็บรักษา รวมทั้งการจัดประโยชน์ของกองทุน และมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร

การปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับตลาดแรงงานเพียงไร

การปรับปรุง ขยาย และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ทางด้านคุ้มครองแรงงานข้างต้นส่วนหนึ่งเป็นการปรับปรุงเพื่อตอบสนองต่อสภาวะตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปมาก นับตั้งแต่มีการใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในปี 2515 หลังจากนั้นแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่กว้างขวางอย่างกรณีพระราชบัญญัติฉบับนี้การสนองตอบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานนั้นมีความหมายสำคัญ เพราะตลาดแรงงานในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา และจะมีแนวโน้มต่อไปในอนาคตจะมีความสำคัญต่อผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาพการทำงานของลูกจ้างโดยตรงในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ

ชั่วโมงทำงาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยก่อให้เกิดการใช้แรงงานกว้างขวาง หลากหลายและแตกต่างในเรื่องชั่วโมงทำงานตามสภาพและลักษณะของกิจการ เศรษฐกิจของสถานประกอบการ สำหรับกรณีของไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน *คนงานไทยยังคงทำงานในชั่วโมงที่ยาวนาน* และยังคงทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เพิ่มเติม โดยเฉพาะเมื่อการผลิตขยายตัว และการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้จำเป็นต้องเร่งรัดการผลิต อันทำให้แรงงานต้องทำงานชั่วโมงยาวนานขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้การคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดขอบเขตของชั่วโมงทำงาน โดยเฉพาะการทำงานล่วงเวลาซึ่งจะต้องได้รับการยินยอมจากลูกจ้าง และจะไม่เกินกว่าจำนวนชั่วโมงทำงานล่วงเวลาที่กำหนดไว้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการพยายามปรับปรุงชั่วโมงทำงานปกติของแรงงานนั้นปกติจะต้องสอดคล้องกับสภาพการทำงานอื่น ๆ โดยเฉพาะค่าจ้างรายได้ซึ่งควรจะเพียงพอ

เพราะหากน้อยเกินไปลูกจ้างก็ต้องดิ้นรนทำงานล่วงเวลาอยู่ดี กรณีของไทยนั้นอุตสาหกรรมหลายประเภทมีอัตราค่าจ้างสูงกว่ามาตรฐานคืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่มากนัก ดังกรณีสำรวจตัวอย่างแรงงานใน 4 จังหวัดดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ฉะนั้นจะพบว่าแรงงานเกือบทุกคนจะทำงานล่วงเวลา

ข้อนำสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ แนวโน้มการทำงานปกติมีทิศทางที่จะลดลง โดยสถานประกอบการมุ่งหรือให้ความสำคัญทางด้านทักษะ เทคโนโลยี และ ประสิทธิภาพ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกโดยทั่วไป ซึ่งชั่วโมงการทำงานลดลง นอกจากนั้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดแรงงานซึ่งมีสถานประกอบการจำนวนมากประสงค์จะว่าจ้างแรงงานไม่เต็มเวลา (Part time) ก็เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชั่วโมงทำงานลดลง

ในแง่การทำงานปกติที่มีชั่วโมงลดลงนี้สำหรับประเทศไทยยังไม่แพร่หลาย ยกเว้นมีการจ้างงานบางประเภทที่ให้ผู้รับเหมาช่วงตัดทอนออกไป ซึ่งผู้ตัดทอนอาจนำไปปรับโดยการว่าจ้างแรงงานแบบรับงานไปทำที่บ้าน หรือว่าจ้างแรงงานไม่เต็มเวลา เป็นต้น ฉะนั้นในอนาคตหากสภาพตลาดแรงงานยังคงเน้นการตัดทอนการว่าจ้างแรงงานออกไป ความหลากหลายและชั่วโมงทำงานของแรงงานจะมีความแตกต่างระหว่างชั่วโมงทำงานปกติกับชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่น และเป็นไปตามกระแสของประเภทงานที่หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของการใช้แรงงานไทย คนงานไทยยังคงทำงานยาวนานชั่วโมงอยู่ ดังจะเห็นข้อเปรียบเทียบชั่วโมงทำงานระหว่างประเทศพัฒนาซึ่งมีชั่วโมงการทำงานลดลงกับประเทศไทย ดังตารางข้างล่างนี้

จำนวนชั่วโมงทำงานต่อปีของคนงานต่อคน

ประเทศ	ปี 1995	ปี 1996	ปี 1997
ออสเตรเลีย	1,867	1,867	1,866
แคนาดา	1,737.2	1,732.4	-
ญี่ปุ่น	1,889	-	-
สหรัฐฯ	1,952.3	1,950.6	1,966
นิวซีแลนด์	1,843.1	1,838	-
ฝรั่งเศส	1,638.4	1,666	1,656
เยอรมัน	1,562.7	1,559.5	-
ไอร์แลนด์	1,648	1,656	-
นอร์เวย์	1,414	1,407	1,399
สวีเดน	1,544.4	1,553.8	1,552
สวิตเซอร์แลนด์	1,643	1,732	1,731
ประเทศไทย*	-	-	2,314

*ที่มา : ปรับปรุงจาก ILO. World of Work. The Mahazine of the ILO. No. 31 Sept-Oct. 1999. กรณีของไทย คำนวณจากฐานทำงาน 8 ชั่วโมง/วัน, 26 วัน/เดือน / หักวันหยุดพักผ่อน 6 วัน / และวันหยุดประเพณี 13 วัน และไม่รวมการทำงานล่วงเวลา วันลาป่วย วันลาภิก และไม่รวมงานราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุหรือได้รับอิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะการค้าเสรี (Trade liberalisation) การไหลของเงินทุน (Capital Flow) และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) การค้าเสรีช่วยให้เกิดการแข่งขัน และประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่เน้นการส่งออก และการส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ การลงทุนที่ต้องแข่งขันสูงก่อให้เกิดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพ และการลดค่าใช้จ่ายจึงนำไปสู่การปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment) ซึ่งคลุมถึงเรื่องการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลใหม่ โดยเฉพาะการจ้างงานได้มีการปรับปรุงให้มีความหลากหลายและมากรูปแบบ อาทิ มีการเน้นการตัดทอนการผลิตบางประเภท บางกิจกรรมไปยังหน่วยงานภายนอก เพราะต้องการลดค่าใช้จ่ายหรือดำเนินการโดยมีต้นทุนต่ำ ซึ่งก่อให้เกิดการรับเหมาช่วงแรงงานหลายทอด สภาพการณ์เช่นนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ได้กำหนดความหมายของการใช้แรงงานรับเหมาช่วงไว้ ชัดเจน ตลอดจนกำหนดความรับผิดชอบของสถานประกอบการที่ตัดทอนการผลิตไปยังผู้รับเหมาช่วงเสมือนเป็นนายจ้างของลูกจ้างรับเหมาช่วง

อย่างไรก็ตาม นอกจากรูปแบบการจ้างงานในตลาดแรงงานดังกล่าวข้างต้น ยังมีการจ้างงานบางประเภทที่กฎหมายยังครอบคลุมไม่ถึงในทุกเรื่อง อาทิ การจ้างงานไม่เต็มเวลา (Part time)⁵ การจ้างงานโดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน และการรับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) เป็นต้น แรงงานซึ่งทำงานไม่เต็มเวลาแม้จะอยู่ในข่ายการได้รับการคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้าง ค่าทดแทน แต่ก็ขาดความมั่นคงในเรื่องรายได้ สวัสดิการ และความมั่นคงทางสังคมอื่น ๆ รวมทั้งการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่ามาตรฐาน ส่วนแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน จนถึงขณะนี้ยังไม่มีกรอบกฎหมายเกณฑ์ตามมาตรา 22 ขึ้นมาคุ้มครองแรงงานรับไปทำที่บ้านแต่อย่างใด

⁵ แนวโน้มการทำงานไม่เต็มเวลา (Part time Job) ในยุโรป เอกสาร ILO. World of work ฉบับที่ 28 เดือนกุมภาพันธ์ 1999 ได้ลงมติพิมพ์แนวโน้มการทำงาน Part time ของบางประเทศในยุโรปไว้ว่า ภายในปี ค.ศ.2010 งานหนึ่งในสามของอังกฤษจะมีรูปแบบการจ้างงานไม่เต็มเวลา (Part time) ทั้งนี้เนื่องมาจากการปรับรูปแบบการจ้างงาน โดยเฉพาะในภาคสถานบริการ

ในฝรั่งเศส การจ้างงานไม่เต็มเวลาในปี 1998 (ปกติน้อยกว่า 32 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) อยู่ในระดับร้อยละ 18.1 ของแรงงานรับจ้างโดยมีเงินเดือน อัตราเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ในประเทศสเปน ได้มีข้อตกลงระหว่างสหภาพแรงงานกับรัฐบาล โดยอนุญาตให้มีการจ้างงานไม่เต็มเวลา หากชั่วโมงทำงานปกติน้อยกว่าร้อยละ 77 สถิติตัวเลขการทำงานไม่เต็มเวลาในสเปนอยู่ที่ร้อยละ 8 (อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวฝ่ายจัดการไม่เห็นด้วย)

รูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายแตกแขนงออกไปดังกล่าวข้างต้น สำหรับกรณีของไทยเป็นปรากฏการณ์ที่พบว่า กฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองมักจะไล่ไม่ทัน และเมื่อพบว่าการแตกแขนงดังกล่าวเกี่ยวข้องกับรูปแบบของกิจกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับสถานประกอบการขนาดเล็กด้วยแล้ว การตรวจตราและการกำกับหรือขยายการคุ้มครองจะมีขีดจำกัดเข้าไปด้วย ผลที่คาดกันไว้ก็คือสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้จะยังมีความเสี่ยงและไม่ได้มาตรฐาน และจะเท่ากับเป็นการเพิ่มปริมาณกลุ่มแรงงานที่อ่อนแอหรือขาดการได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นในตลาดแรงงานไปอีกมาก

ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่ออกใหม่ไม่อาจให้การคุ้มครองได้อย่างเพียงพอ การปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมายจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะแรงงานหรือลูกจ้างบางประเภทนอกจากกฎหมายบังคับใช้ไม่ทั่วถึงแล้ว งานบางประเภทยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายด้วย สำหรับกรณีแรกได้มีการพยายามดำเนินการโดยกำหนดเป็นแผนงาน อาทิเช่น การขยายการคุ้มครองเรื่องการบาดเจ็บ เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานไปสู่สถานประกอบการที่มีการว่าจ้างลูกจ้างตั้งแต่ 5-9 คน หลังจากนั้นจะขยายไปถึง 1 คน สำหรับกรณีการประกันสังคมก็เช่นเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่ควรติดตามและให้ความสนใจต่อไป อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตการครอบคลุมในเรื่องการประกันสังคมนั้นจะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาของความพร้อม อาทิ การที่จะจ้างอัตรากำลังคน การดูแลของสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่เมื่อคิดจากอัตราส่วน ซึ่งจะต้องดูแลมากขึ้น ปัญหาโรงพยาบาล ปัญหาการเรียกเก็บเงินสมทบ ซึ่งเป็นปัญหการบริหารที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วย มิฉะนั้นจะมีปัญหาเรื่องคุณภาพและความไม่โปร่งใสได้

นอกจากการดูแลเรื่องการประกันการเจ็บป่วย และการประกันพื้นฐานอื่น ๆ ที่จะขยายลงไปถึงสถานประกอบการขนาดเล็กแล้ว ยังมีงานบางประเภท อาทิ งานรับไปทำที่บ้าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่กำหนดแนวทางการให้การคุ้มครองที่แตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไป อาทิ ชั่วโมงการทำงาน หรือสวัสดิการอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองดูแลบางประเภท อาทิ อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานอาจมีปัญหา เพราะงานรับไปทำที่บ้านนั้นปกติจะให้วัยรุ่นหลานทำด้วย ซึ่งเป็นการยากที่จะควบคุมอายุการใช้แรงงานเด็กได้ สำหรับในกรณีงานบางประเภทที่มีปัญหาในการตรวจตราหรือกำกับ หรือยากแก่การบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกแห่ง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ทำงานในภาคคนอกระบบ ขาดการรวมตัวกัน และไม่สามารถดูแลหรือรักษาประโยชน์ของตนได้ ทางแก้ไขจำเป็นต้องกวดขันการตรวจตรา เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และใช้ประโยชน์จากองค์กรภาคเอกชน รวมตลอดถึงการผลักดันนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะให้ความสำคัญในเรื่องปัญหาวางงานให้มากกว่าเดิม

ค่าจ้างและสวัสดิการ ค่าจ้างและสวัสดิการของแรงงานไทยที่ผ่านมาแม้จะเพิ่มขึ้นในแง่ตัวเงิน โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังมีขีดจำกัดหลายประเด็น อาทิ การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำที่คลุมเฉพาะตัวบุคคลหรือถูกจ้างเพียงรายเดียว การปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ถี่เกินไป จนค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเฉลี่ยไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ไม่เกิดการจูงใจในการฝึกอบรมหรือปรับฝีมือ จุดอ่อนเหล่านี้แม้จะมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยการพยายามกระจายอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงประเภทกิจการและท้องที่ (ต่างจังหวัด) แต่ก็ยังเป็นภาพที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีมีการปรับใช้ ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำถูกระงับการพิจารณาไป ประเด็นที่สำคัญก็คือสภาพที่การผลิตภายในประเทศจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อการแข่งขันมากขึ้น จะทำให้สถานประกอบการพิจารณาค่าจ้างและค่าตอบแทนที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้นทั้งในแง่ต้นทุน ค่าจ้าง (Wage cost) และค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ค่าจ้าง (Non-wage cost) ที่เห็นชัดเจนก็คือในช่วงภาวะวิกฤตได้มีการปรับลดค่าจ้าง ลดชั่วโมงทำงาน ลดการทำงานล่วงเวลา เพื่อให้สถานประกอบการคงอยู่ได้ ในเรื่องสวัสดิการอื่น ๆ ก็มีการปรับลดลง

มาตรการของภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องการช่วยเหลือสนับสนุนการลดค่าใช้จ่ายของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมก็คือ การเรียกเก็บเงินสมทบประกันสังคมในอัตราที่ลดลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขณะเดียวกันแรงงานที่ถูกเลิกจ้างยังส่งผลให้การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมลดลง ทั้งสองกรณีมีผลต่อการบริหารงานประกันสังคม และผลกระทบต่อรัฐในด้านอื่น ๆ ด้วย อาทิ การเก็บภาษีได้น้อยลง ฐานของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมก็ลดลงด้วย เป็นต้น ตารางข้างล่างนี้ชี้ให้เห็นการลดลงของจำนวนผู้ประกันตน และอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ได้รับการผ่อนผันให้จ่ายน้อยลง

ตารางการจ่ายเงินสมทบ

ผู้จ่ายเงินสมทบ/ประเภทประโยชน์ทดแทน	ปี			
	1998	1999	2000	2001
เจ็บป่วย, คลอดบุตร, ตาย, ทูพพลภาพ				
ลูกจ้าง	1	1	1	1.5
นายจ้าง	1	1	1	1.5
รัฐบาล	1	1	1	1.5
รวม	3	3	3	4.5
ชราภาพ/สงเคราะห์ครอบครัว				
ลูกจ้าง	-	1	2	3
นายจ้าง	-	1	2	3
รัฐบาล	-	1	1	1
รวม	-	3	5	7

จำนวนผู้ประกันตนสำนักงานประกันสังคม

ผู้ประกันตน	1996	1997	1998
- จำนวนผู้ประกันตนที่ลงทะเบียน	5,590,000	6,085,000	5,418,000
- จำนวนผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบแล้ว	4,740,000	4,726,000	4,810,000
- จำนวนผู้ประกันตนคิดเป็นร้อยละของ ลูกจ้างภาคเอกชน	48.1%	47.0%	49.8%
- จำนวนผู้ประกันตนคิดเป็นร้อยละของ แรงงาน	14.7%	14.3%	14.0%

ที่มา : ข้อมูลสำนักงานประกันสังคม อ้างใน ILO, CEPR, 1999, น.48.

ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ไม่ใช่ค่าจ้าง สำหรับกรณีของไทยหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ไม่ได้สูงไปกว่า แต่ด้วยสถานะเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2541 ถือว่าเป็นภาวะที่หนักของสถานประกอบการ ประเด็นที่ช่วยผ่อนคลายจากหนักให้เป็นเบาก็คือกองทุนประกันสังคมนั้นมีเงินสะสมเพียงพอที่จะรองรับดูแลผู้ประกันตนได้แม้จะมีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินสมทบในช่วงดังกล่าวก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ลดลงชัดเจนก็คือจำนวนผู้จดทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ซึ่งเป็นผลมาจากการปลดคนงานลูกจ้างออกจากงาน เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และที่ควรติดตามก็คือจำนวนคนงานลูกจ้างซึ่งไม่มีตัวเลขชัดเจนแน่นอนซึ่งทำงานในกิจการหรือสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้สถานประกอบการเหล่านี้ประสบปัญหาไปด้วย คนงานเหล่านี้ก็คือผู้ที่ประสบเคราะห์กรรมก่อนคนอื่นและหนักหนาสาหัสกว่าคนอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากไม่มีระบบประกันสังคมรองรับ

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานยังทำให้สถานประกอบการปรับตนเองทั้งในแง่การเพิ่มหรือลดจำนวนพนักงานลูกจ้าง และการปรับองค์กรและการผลิต เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพ ประเด็นเหล่านี้จะเกี่ยวพันกับค่าจ้างและสวัสดิการโดยตรง การประเมินผลงานจะถูกนำมาใช้ควบคู่ไปกับการฝึกอบรมเพื่อให้พนักงานมีประสิทธิภาพ นอกจากการปรับดังกล่าวพนักงานส่วนหนึ่งจะได้รับค่าจ้างและสวัสดิการสูง ซึ่งได้แก่แรงงานที่มีฝีมือ มีการศึกษาดี ในขณะที่แรงงานอีกกลุ่มซึ่งกึ่งฝีมือ จะมีค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะแรงงานซึ่งสูงอายุ แรงงานสตรี ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะถูกปลดออกจากงาน

ผลกระทบที่มีต่อลูกจ้างเห็นชัดเจนดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับล่าสุด ได้พยายามสร้างกลไกที่จะทุเลาปัญหาหรือรองรับปัญหา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเพิ่มใหม่ 3 คณะ คือ คณะกรรมการสวัสดิการ คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และคณะกรรมการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ทั้ง 3 คณะถือเป็นกลไกที่จะรองรับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน อย่างน้อยคุณภาพชีวิต

หรือสภาพการทำงานของผู้จ้างจะถูกหยิบยกขึ้นมาหารือในคณะกรรมการไตรภาคี โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการซึ่งอาจถูกตัดทอนเนื่องจากการลดค่าใช้จ่ายหรือลดต้นทุนการผลิต การมีการหารือไตรภาคีจะเป็นกลไกรองรับการร้องทุกข์หรือนำประเด็นขึ้นหารือ ส่วนการหารือจะส่งผลในทางสร้างสรรค์หรือก่อให้เกิดประโยชน์เพียงไรนั้นเป็นประเด็นสำคัญ เพราะการหารือแตกต่างไปจากการเจรจาต่อรองซึ่งผลลัพธ์ออกมาแตกต่างกัน นอกจากนั้นยังขึ้นกับระดับการยอมรับหรือรับรองผู้แทนของแต่ละฝ่ายและความจริงใจที่จะแก้ปัญหา ประสบการณ์ของระบบการแรงงานของประเทศไทยได้ชี้ชัดว่า ระบบการร่วมเจรจาต่อรองและระบบไตรภาคีมิได้ประสบผลสำเร็จในทุกคณะ มีเพียงบางคณะเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับ ในการหารือเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้นยังขึ้นกับปัจจัยองค์ประกอบอีกหลายอย่าง อาทิ ผู้แทน ผู้จ้างมีศักยภาพหรือความรู้พอที่จะประเมินสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงไร จะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร แม้แต่ทางรัฐบาลยังมีปัญหาในการตรวจสอบและกำกับดูแลที่สำคัญสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีผู้จ้างน้อยกว่า 50 คน ยังมีปัญหาอีกมาก ระบบการตรวจแรงงานในปัจจุบันยังต้องมีการปรับปรุง โดยเฉพาะระบบการตรวจแรงงานยังไม่สอดคล้องกับปริมาณของงานที่เพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพและความหลากหลายของประเภทงานหรือวัสดุ วัตถุดิบที่ใช้ประกอบการผลิต และการขาดแคลนเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน ซึ่งปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการตรวจได้โดยทั่วถึง ทั้งการตรวจทั่วไปและการตรวจเฉพาะเรื่อง อาทิ ในด้านความปลอดภัย ซึ่งปัจจุบันการตรวจของสารวัตรแรงงาน มี 3 ประเภท คือ การตรวจแรงงานสภาพการจ้างทั่วไป (Labour Inspection) การตรวจความปลอดภัย (Safety inspection) และการตรวจแรงงานหญิงและเด็ก (Women and Child Labour) ทั้งนี้ไม่นับรวมกิจกรรมดูแลหรือกำกับโดยกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน่วยตรวจสอบเฉพาะกิจหรือเฉพาะด้านต่างหากออกไป

การตรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปกติเป็นการตรวจทั่วไป ตรวจซ้ำ ตรวจเพราะได้รับการร้องเรียน หรือมีอุบัติเหตุ พบว่าร้อยละ 57 ของสถานประกอบการยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยครบถ้วน โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยที่อาจก่อให้เกิดไฟไหม้/ความปลอดภัยในเรื่องไฟฟ้า/ความปลอดภัยในงาน/เครื่องจักร/ส่วนใหญ่เมื่อตรวจพบการไม่ปฏิบัติตามก็ต้องมีค่าเตือน ในปี 1996 พบว่าจากการตรวจสถานประกอบการ 12,325 แห่ง มีเพียง 106 แห่งที่ถูกดำเนินคดี

นอกจากนั้น การตรวจระหว่างเขตเมืองหลวงกับต่างจังหวัดยังมีความลักลั่นในเรื่องการรายงาน การกำกับ การดำเนินคดี เพราะต่างจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่อุปกรณ์ ฯลฯ

จากการศึกษาของ ILO พบว่า ปัจจุบันหากจะตรวจความปลอดภัยโรงงานหรือบริษัทจำนวน 318,660 แห่งในประเทศไทยจะต้องใช้เวลาถึง 20 ปีจึงจะครบ อย่างไรก็ตาม หากระดมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานทั้ง 3 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน (Labour Inspector) เจ้าหน้าที่ตรวจความปลอดภัย (Safety Inspector) และเจ้าหน้าที่ตรวจการใช้แรงงานหญิงและเด็ก (Women/Child Inspector) และเน้นเฉพาะความปลอดภัยพื้นฐาน อาทิ ความปลอดภัยในเรื่องอัคคีภัย/เครื่องจักร จะใช้เวลาเพียง 3 ปี

สถิติการตรวจความปลอดภัยในปี 1996 กระทรวงแรงงานฯ มี Inspector 200 คน/ดำเนินการตรวจจำนวน 15,455 ครั้ง เฉลี่ย 77 ครั้งต่อคน ในขณะที่มี Labour และ Women and Child Labour จำนวน 335 คน ดำเนินการตรวจ 103,424 ครั้ง เฉลี่ย 309 ครั้ง/คน

สภาพจำกัดข้างต้น องค์การระหว่างประเทศ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสหภาพแรงงาน ได้พยายามเรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของรัฐบาลเองในช่วงกว่า 2 ทศวรรษ จัดให้มีการออกกฎหมายปรับปรุงกฎเกณฑ์ในเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานในระดับหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย สุขภาพอนามัยในการทำงานได้มีการออกกฎเกณฑ์เรื่องความปลอดภัยหลายเรื่อง และการอบรมเจ้าหน้าที่ดูแลความปลอดภัย อาสาสมัคร ได้มีการเรียกร้องจากสหภาพแรงงานและกลุ่มผู้ใช้แรงงานให้มีการปฏิรูปหน่วยงานที่ดูแลทางด้านความปลอดภัย โดยเสนอให้เป็นหน่วยกึ่งอิสระเหมือนเช่นในกรณีประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น

แรงงานกลุ่มด้อยโอกาส การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มแรงงานที่ด้อยโอกาสมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ด้วยเหตุผลของเพศและความอ่อนวัย แรงงานดังกล่าวคือแรงงานหญิงและเด็ก ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่พยายามอุดช่องว่างดังกล่าวในหลายเรื่อง เช่น การขยายสิทธิการลาคลอด การประกันความมั่นคงในงาน โดยนายจ้างจะเลิกจ้างด้วยเหตุผลการมีครรภ์ไม่ได้ รวมทั้งการลวนลามทางเพศ ในส่วนที่เกี่ยวกับสตรีมีประเด็นเรื่องการคุ้มครองการเป็นมารดา (Maternity Protection) เป็นประเด็นสำคัญ เพราะสตรีจำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษทั้งก่อนคลอด ระหว่างการตั้งครรภ์ และหลังคลอด การทำงานของสตรีในช่วงดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองดูแลในเรื่องรูปแบบการทำงาน ชั่วโมงทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด การทำงานบางประเภทที่ต้อง ทุ่น แยก หาม รวมทั้งการประกันรายได้หลังคลอด เป็นต้น ซึ่งจากการพิจารณาการคุ้มครองแรงงานสตรีที่มีครรภ์ของไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ พบว่า ประเทศไทยอยู่ในระดับมาตรฐานพอสมควรแม้จะไม่อยู่ในระดับแนวเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม ดังตารางเปรียบเทียบข้างล่างนี้

การคุ้มครองสตรีมีครรภ์ในกลุ่มอาเซียนและบางประเทศในเอเชีย

ประเทศ	ระยะเวลาการคลอด	ประโยชน์ทางด้านเงินสด %	ผู้ทำหน้าที่จ่าย ผลประโยชน์
เขมร	90 วัน	50	นายจ้าง
อินโดนีเซีย	3 เดือน	100	นายจ้าง
ลาว	90 วัน	100	ประกันสังคม
มาเลเซีย	60 วัน	100	นายจ้าง
พม่า	12 สัปดาห์	66.7	ประกันสังคม
ฟิลิปปินส์	60 วัน	100	ประกันสังคม
สิงคโปร์	8 สัปดาห์	100	นายจ้าง
ประเทศไทย	90 วัน	100 สำหรับ 45 วัน และ 50 อีก 15 วัน	นายจ้าง 45 วัน หลังจาก นั้นประกันสังคม
เวียดนาม	4-6 เดือน	100	ประกันสังคม
จีน	90 วัน	100	นายจ้าง
อินเดีย	12 สัปดาห์	100	นายจ้าง/ประกันสังคม
นิวซีแลนด์	14 สัปดาห์	-	-
ญี่ปุ่น	14 สัปดาห์	60	ประกันสังคม / การประกันสุขภาพ

ที่มา : ปรับปรุงจากข้อมูล ILO.. World of Work The Magazine of the ILO. No. 24, April 1998

สำหรับการใช้แรงงานเด็ก นอกจากเรามีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ซึ่งให้การคุ้มครองแรงงานเด็กไม่น้อยไปกว่ามาตรฐานสากลหรือมาตรฐานที่ระบุในอนุสัญญาฉบับที่ 138 ในเรื่องของอายุขั้นต่ำซึ่งอนุญาตให้เด็กทำงาน การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานบางประเภท อาทิ งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้ว ยังมีกฎหมายหลักอื่น ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุการศึกษาพื้นฐานของไทยโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลา 12 ปี และพันธะผูกพันอื่น ๆ เช่น การให้ภาคยานุวัติสารของไทยในปี 2535 ต่อนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)

สิ่งเหล่านี้เป็นหลักประกันค่อนข้างเหมาะสมและสอดคล้องกับการปรับปรุงการใช้แรงงานเด็กของไทย อย่างไรก็ตาม มีการใช้แรงงานเด็กอีกหลายประเภทที่ยังสับสนในแง่การตีความและยังสับสนในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และรวมถึงการไม่สามารถตรวจตราดูแลได้ทั่วถึง งานเหล่านี้มี อาทิ เด็กรับใช้ในบ้าน เด็กถูกบังคับให้เป็นโสเภณี เด็กถูกบังคับให้ค้ายาเสพติด หรือแสดงลามกอนาจาร ตลอดจนการใช้เด็กแสดงถ่ายภาพลามก

อนาจาร หรือการใช้เด็กทำงานข้างถนน เช่น เช็ดกระจกรถยนต์ หรือขายพวงมาลัย ตลอดจนเด็กชกมวย เป็นต้น

การใช้แรงงานเด็ก หรือเด็กมีกิจกรรมข้างต้น ในแง่มุมของกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยไม่ถือว่าเป็นการจ้างงาน เพราะกิจกรรมดังกล่าวผิดกฎหมาย การมีสัญญาจ้างย่อมเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม ในแง่มุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ถือว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นการใช้แรงงานเด็กไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมาย และไม่ว่าจะเป็นงานอิสระมีสัญญาจ้างหรือไม่ ตลอดจนไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

อนึ่ง เมื่อเดือนมิถุนายน 2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ผ่านอนุสัญญาฉบับใหม่ล่าสุด คือฉบับที่ 182 ว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็กที่ไม่อาจรับได้ (Worst Forms of child Labour) โดยไม่มีประเทศสมาชิกใดคัดค้าน อนุสัญญาดังกล่าวมุ่งให้รัฐภาคีออกมาตรการโดยทันที เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ระบุไว้ 4 ประเภทคือ การใช้แรงงานเยี่ยงทาส การใช้แรงงานเด็กเป็นโสเภณี หรือเพื่อการแสดงหรือถ่ายภาพลามกอนาจาร การใช้เด็กค้ายาเสพติด การใช้เด็กทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีต่อเด็ก และการใช้เด็กเพื่อการสงคราม ซึ่งกิจกรรมทั้ง 4 ในแง่มุมของกฎหมายไทยล้วนผิดกฎหมายทั้งสิ้น และไม่อยู่ในข่ายการคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการใช้เด็กในกิจกรรมข้างต้นมีในประเทศไทย (ยกเว้นการใช้เด็กเพื่อการสงคราม) แต่อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ และบังคับใช้กฎหมายโดยกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาฉบับที่ 182 นี้มีการรณรงค์กว้างขวางในช่วงระหว่างการประชุมพิจารณาในที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี 2541-2542 มีการเดินทางรณรงค์รอบโลกของเด็ก (Global March) เพื่อสนับสนุนอนุสัญญาฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ก็มีหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศอินเดีย ปากีสถาน และจีน ที่แสดงข้อคิดเห็นและเห็นว่ามิชอบจำกัดของอนุสัญญา และเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่ออนุสัญญาฉบับนี้มุ่งให้รัฐสมาชิกที่เป็นภาคี มุ่งจัดการใช้แรงงานเด็กประเภทดังกล่าวอย่างทันทีทันใด ซึ่งผลจากการประนีประนอมได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำ โดยแทนการใช้ขจัดอย่างทันทีทันใดเป็นการออกมาตรการอย่างทันทีทันใด เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กดังกล่าว

สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้กิจกรรมการใช้แรงงานเด็กข้างต้นจะผิดกฎหมายและไม่อาจยอมรับได้ พิจารณาเพียงเท่านี้ก็น่าจะรับหรือให้สัตยาบันอนุสัญญาได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเป็นประเด็นที่ทำให้ทางการไทยต้องพิจารณา เพราะกิจกรรมดังกล่าวทางการไทยยังควบคุมไม่ได้ทั้งหมด เนื่องจากการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ และมีการ

ลักลอบดำเนินการ และการขยายตัวของกิจกรรมดังกล่าวปัจจุบันกลายเป็นกิจกรรมข้ามชาติ นอกจากนั้นการใช้แรงงานบางประเภทอาจมีเด็กเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ งานที่รับไปทำที่บ้าน (Home Workers) ซึ่งสามารถอาศัยแรงงานเด็กในครอบครัว ซึ่งยากต่อการตรวจสอบ ควบคุม หรือกำกับ ที่สำคัญปัญหาสังคมซึ่งเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้คนยากจนลง รายได้ลดลง ทำให้คาดการณ์ว่าจะมีการใช้เด็กเข้ามาทำงานมากขึ้น ฉะนั้นเราจะพบว่าเด็กถูกใช้แรงงาน โดยไม่เป็นธรรม เช่น บังคับให้เด็กขอยาน ขยายพวงมาลัย เช็ดกระจกรถยนต์กลางถนน ประเด็นสังคมเหล่านี้ต้องการเวลาในการแก้ไข มิใช่เพื่อปราบปรามอย่างเดียว เพราะการแก้ไขมิได้เกิดจากต้นเหตุ และหากแก้ไขไม่ถูกจุดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบเด็กจะยังคงมีอยู่ต่อไป

จะเห็นว่าแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญวางหลักประกันทางด้านสิทธิพื้นฐานของเด็ก สตรี และผู้ใช้แรงงานไว้แล้วก็ตาม แต่จากเงื่อนไขข้างต้นเราจะพบว่าการคุ้มครองหรือการดูแลสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตยังมีขีดจำกัดอยู่ นอกจากนั้นยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือทางรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ออกมา ในเรื่องการคุ้มครองหรือสร้างหลักประกันให้กับผู้ใช้แรงงาน ดังจะขอยกตัวอย่างบางประเภท คือ

(ก) การสร้างหลักประกันในเรื่องการขาดรายได้ หรือความไม่มั่นคงในการทำงาน ประเด็นทั้งสองประการนี้ปัจจุบันเรายังไม่มีการออกกฎหมายประกาศใช้อย่างเป็นระบบ ที่บอกว่ายังไม่เป็นระบบนั้นกินความถึงการมีระบบที่คลุมถึงผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก อาทิเช่น การประกาศใช้การประกันสังคม เป็นต้น เมื่อยังไม่มีการใช้อย่างเป็นระบบที่เป็นทางการ การช่วยเหลือหรือการจัดทำโครงการประกันการขาดรายได้ จึงเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่ม หรือเป็นลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) ซึ่งขบวนการดังกล่าวคลุมเฉพาะผู้ใช้แรงงานบางกลุ่มบางประเภท อาทิ ข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ กว่า 2 ล้านคน ซึ่งปัจจุบันมีโครงการบำเหน็จบำนาญภายหลังเกษียณอายุราชการ ระบบราชการและ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานหน่วยแรกและหน่วยสุดท้ายที่ยังประกันการจ้างงานตลอดชีวิตที่ชัดเจนกว่าการจ้างงานประเภทอื่นใดทั้งหมด ฉะนั้นผู้ทำงานจึงไม่มีความห่วงใยในเรื่องการตกงาน และการขาดรายได้ สำหรับหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ มีกฎหมายหรือกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดการออมเช่นกัน อาทิ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของกระทรวงการคลังซึ่งเอกชนสามารถจัดทำได้ กฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่อาจจัดว่าเป็นการประกันการขาดรายได้ก็คือการจ่ายค่าชดเชยเมื่อถูกออกจากงานโดยไม่มี ความผิด ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงขยายตามระยะเวลาที่ทำงาน นอกจากนั้นก็มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานอยู่ในขณะนี้

ส่วนการช่วยเหลือประกันการขาดรายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากข้างต้นจะเป็นลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งมีหลายกระทรวงดำเนินงาน อาทิ สาธารณสุข ให้การรักษาฟรีแก่ผู้สูงอายุ หรือจัดทำบัตรสุขภาพในราคาประหยัด กระทรวงแรงงานฯ โดยกรมประชาสัมพันธ์ ให้ความอนุเคราะห์คนชรา สงเคราะห์ครอบครัวมีบุตรมาก คนยากไร้ เป็นต้น

จากข้อสังเกตข้างต้นเราจะพบว่า ระบบการประกันการขาดรายได้ครอบคลุมกว้างขวางยังไม่มีในประเทศไทย แม้ในพระราชบัญญัติประกันสังคมจะระบุเรื่องการประกันการว่างงานเอาไว้ โดยจะให้ใช้เมื่อใดให้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาถึงปัจจุบันก็ยังไม่ชัดเจน เพราะอยู่ในระหว่างการศึกษา ซึ่งจัดทำทั้งทางสำนักงานประกันสังคมเอง และสำนักงานประกันสังคมขอให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศช่วยเหลือศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการใช้ระบบการประกันการว่างงานในประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่าการประกันการขาดรายได้โดยมีระบบประกันการว่างงานนั้น ก่อนหน้าวิกฤตไม่เป็นที่ตื่นตัวมากนัก เพราะปัญหาคนตกงานหรือการว่างงานโดยเปิดเผยมีอัตราต่ำมาก สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานมีมากกว่าการเสนอขายแรงงาน จนบางสาขาต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนแรงงานท้องถิ่น แต่พอหลังวิกฤตการเรียกร้องให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้มีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการศึกษาของ ILO ในเรื่องนี้ในปี 1998⁶ เห็นว่าการจะใช้ระบบนี้ไม่เพียงแต่การเตรียมการในเรื่องการกำหนดอัตราเงินสมทบ แต่ยังคลุมถึงการเตรียมระบบสนับสนุนอื่น ๆ โดยเฉพาะการจัดหางานโดยรัฐ ซึ่งจะต้องพัฒนาให้เป็นระบบเครือข่าย ซึ่งสามารถตรวจสอบหรือกำกับดูแลคนที่ว่างงานให้สามารถลงทะเบียนและพร้อมเข้าทำงานกับระบบตำแหน่งงานว่างซึ่งสอดคล้องกัน

ข้อเสนอของ ILO ในเรื่องการเตรียมระบบประกันการว่างงาน ได้เสนอทางเลือกไว้ 3 แบบ⁶

แบบที่หนึ่ง ผู้ประกันตนและว่างงานมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานร้อยละ 50 ของรายได้ ไม่เกิน 3 เดือน ทั้งนี้ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิต้องประกันตนมาแล้ว 6 เดือน ภายใน 15 เดือน ของการทำงานก่อนการว่างงาน

⁶ ในปี 1998 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ขอให้ ILO ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการ..... การว่างงาน โดยศึกษาในเรื่อง การเงินและการบริหาร

⁶ ILO. CEPR. p. 56-57

แบบที่สอง ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานร้อยละ 50 ของรายได้ค่าจ้างเฉลี่ยไม่เกิน 6 เดือน โดยผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 10 เดือน ภายใน 15 เดือนของการทำงาน

แบบที่สาม เช่นเดียวกับแบบที่สอง เพียงแต่ผู้ประกันตนมีอายุ 50 ปีขึ้นไป และเป็นผู้ทำงานมา 20 เดือนใน 30 เดือนของการทำงาน โดยมีสิทธิได้รับประโยชน์ไม่เกิน 12 เดือน

ตารางข้างล่างนี้เป็นข้อเสนอการเรียกเก็บเงินสมทบเพื่อเป็นกองทุนการประกันการว่างงาน เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.2001 จากตารางจะเห็นว่ากากรเก็บเงินสมทบได้ลดลงตามลำดับ และไม่ได้สูงไปกว่าที่คาดไว้

ปี	ทางเลือกแบบ 1	ทางเลือกแบบ 2	ทางเลือกแบบ 3
2001	2.5%	2.5%	2.5%
2002	1.2%	1.6%	1.7%
2003	0.9%	1.3%	1.3%
2004	0.7%	1.1%	1.1%
2005	0.6%	0.8%	0.9%
2006	0.4%	0.6%	0.6%
2007	0.4%	0.6%	0.6%

ที่มา : ILO, R.A Beattie and W. Scho/2. 1998 Thailand Assessment of the Feasibility of Introducing An Unemployment Insurance Scheme in Thailand Geneva. อ้างใน ILO CEPR 1999.

แม้จะมีการศึกษาและเตรียมการรองรับแบบการประกันสังคม ในแง่ปฏิบัติ รัฐบาลก็ยังลังเลและไม่พร้อมในรายละเอียดหลายประการ ในส่วนของความลังเลเกิดจากแนวความคิดหรือประสบการณ์ที่เรียนรู้จากประเทศอื่น ๆ ที่ดำเนินการมาแล้ว อาทิ ความเชื่อที่ว่าระบบประกันสังคมทำให้คนส่วนหนึ่งหวังประโยชน์จากระบบโดยไม่ขวนขวายทำงาน และจะส่งเสริมให้แรงงานไม่กระตือรือร้นในการหางานทำ หรือประสบการณ์จากประเทศยุโรปซึ่งระบบการประกันการว่างงานไม่อาจแก้ไขปัญหาการขาดรายได้ระยะยาว เพราะพบว่าการว่างงานในยุโรปเรื้อรังต่อเนื่องมายาวนาน ก่อให้เกิดภาระแก่คนที่ทำงานต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อคุ้มครองดูแลคนว่างงาน รัฐก็จำเป็นต้องสนับสนุนดูแล ที่สำคัญในภูมิภาคเอเชียมีไม่กี่ประเทศที่จัดทำประกันการว่างงาน คือ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สำหรับจีนและเกาหลีใต้นั้นก็มีขีดจำกัดและให้การคุ้มครองแรงงานได้เพียงบางประเภทเท่านั้น

ในส่วนของความไม่พร้อมของรัฐบาลนั้น การจัดระบบประกันสังคมจำเป็นต้องมีอัตรากำลังคนเพิ่มเติมที่จะดูแลระบบการจัดเตรียมข้อมูล กว้างจัดเก็บเงินสมทบ และการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐที่จะเข้าไปจ่ายเงินสมทบด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เป็นธรรมกับแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศที่ไม่ได้รับประโยชน์ด้วย

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่เห็นว่าสมควรมีระบบการประกันการว่างงาน หรือประกันการขาดรายได้ มีมิติมุมมองที่กว้างออกไป โดยเห็นว่าหากมีระบบประกันรายได้ ปัญหาสังคมจะลดน้อยลง คนตกงานจะมีกำลังใจ และเข้ามาอยู่ในระบบที่เราสามารถกำกับช่วยเหลือให้เขาเหล่านั้นสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อีกครั้งหนึ่ง ที่สำคัญระบบการประกันการขาดรายได้ในปัจจุบันนี้จะหันมาเน้นการประกันการมีงานทำมากกว่าการประกันการว่างงาน โดยขมวดมาตรการจัดหางานและการฝึกอาชีพให้สอดคล้องกับตลาดสร้างและให้โอกาสคนที่ตกงานมีแนวโน้มได้มีงานทำหรือฝึกอาชีพให้ได้งานโดยเร็วที่สุด ส่วนข้อโต้แย้งในเรื่องการแสวงหาโอกาสจากระบบนั้น คงไม่ใช่ตัวเลขจำนวนมาก เพราะการจ่ายประโยชน์ทดแทนไม่ได้มากอย่างที่คิดหรือยาวนานจนทำให้คนไม่ชวนช่วยหางานทำ

อนึ่ง การจะนำระบบประกันรายได้อย่างเป็นระบบมาใช้ในเมืองไทยนั้น ผลสุดท้ายแล้วคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงแต่จะเริ่มได้เมื่อไหร่และในระดับใด ในทางข้อเท็จจริงการจัดระบบก็มีอยู่แล้ว สำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานบางประเภท อาทิ ข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพียงแต่ระบบนี้ผู้ใช้แรงงานมีความเสี่ยงในเรื่องการตกงานหรือขาดรายได้น้อยกว่าตลาดแรงงานอื่น ๆ

ประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ แม้จะมีระบบการประกันรายได้ในวันนี้หรือพรุ่งนี้ การจะจ่ายประโยชน์ทดแทนจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเก็บเงินสมทบ และเชื่อว่าการบังคับใช้คงไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทั้งหมด จะยังคงมีแรงงานนอกขอบข่ายหรือแรงงานนอกระบบ แรงงานประเภทประกอบธุรกิจส่วนตัว แรงงานช่วยเหลือธุรกิจครอบครัว แรงงานพิการ อีกจำนวนไม่น้อยจะไม่ได้รับประโยชน์จากระบบนี้ เนื่องจากคนเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีรายได้ไม่แน่นอน หรือไม่ได้มีรายได้เป็นตัวเงินประจำ

ข. การขาดความมั่นคงในการทำงาน กฎเกณฑ์หรือกฎหมายในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเปิดคงไม่อาจให้การคุ้มครองแรงงานในเรื่องความมั่นคงในการทำงานได้ทุกเรื่อง การเลิกจ้างหรือการจ้างงานบางประเภทที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน เป็นกระบวนการที่เป็นผลพวงมาจากการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานที่มีการปรับโครงสร้างการจ้างงานจากภาวะดังกล่าวจะทำให้แรงงานรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงานมากขึ้น ทั้งในแง่รายได้และความมั่นคงของอาชีพ ซึ่งอาจถูกปลดหรือเลิกจ้างได้ ความรู้สึกไม่มั่นคงนี้ปกติจะเกิดขึ้นกับ

แรงงานที่ไม่อาจปรับตัวเองหรือไม่อาจแข่งขันกับระบบที่เปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุผลของเพศ อายุ ทักษะ ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ที่สำคัญความไม่มั่นคงจะนำไปสู่การถูกกีดกันออกจากระบบ (Social Exclusion) ของแรงงานบางประเภท และหากระบบการประกันรายได้ที่กล่าวไว้ในข้อ ก. ไม่อาจเป็นกลไกที่จะรองรับหรือให้ความช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้ได้เพียงพอแล้ว สภาพของผู้ใช้แรงงานบางประเภทจะเลวร้ายลง ปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ในเรื่องสุขภาพ รายได้ และการทำงานจะถูกทำลายมากยิ่งขึ้น

ทิศทางและแนวโน้มของตลาดแรงงานไทย

ระบบการค้าเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์ผูกติดกับระบบเศรษฐกิจไทย ไทยยังคงต้องพึ่งพาเทคโนโลยี ตลาดสินค้า และเงินทุน ตลอดจนการลงทุนของต่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างตลาดแรงงานโดยตรงและโดยอ้อม ระบบการค้าเสรีทำให้ธุรกิจภายในต้องปรับตัวเพื่อการแข่งขัน และจำเป็นต้องเน้นการผลิตที่มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยี ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนความต้องการแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่การจ้างงานแรงงานที่สามารถปรับตัวเองได้มากกว่า มีทักษะที่หลากหลายมากกว่า⁷

ระบบการค้าเสรี จะทำให้เศรษฐกิจเติบโต การจ้างงานจะมีมากขึ้นก็จริง เพราะสินค้าส่งออกมีมาก แต่การขยายตัวของการจ้างงานก็มิได้เกิดขึ้นในทุกประเภท สถานประกอบการที่เน้นการส่งออกจะว่าจ้างแรงงานมากขึ้นพอ ๆ กับการลดหรือปรับคนงานออกได้เช่นเดียวกัน แรงงานที่ถูกว่าจ้างปกติจะต้องเป็นผู้มีทักษะหลายด้าน ทำงานในลักษณะหลายประเภทมากกว่าด้านใดด้านหนึ่ง แรงงานเหล่านี้ต้องพร้อมที่จะปรับและเคลื่อนย้ายไปยังแหล่งหรือหน่วยใหม่ ๆ ซึ่งมีความต้องการแรงงานสูงขึ้น การผลิตของบริษัทจะหลากหลาย การเคลื่อนย้ายผ่องถ่ายแรงงานจะมีความคล่องตัวกว่าเดิม แรงงานจึงจำเป็นต้องเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา

การปรับเปลี่ยนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้มากขึ้น และมีทิศทางจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานด้วย ปกติเทคโนโลยีจะใช้แรงงานไร้ฝีมือลดลง และย้ายมาใช้แรงงานทักษะมากขึ้น ที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจก็คือการว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในบางแผนกหรือบางสาขา ไม่จำเป็นจะต้องว่าจ้างแรงงานสาขาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเสมอไป เช่นเดียวกันการว่าจ้างแรงงานทักษะเพิ่มมิได้หมายถึงการว่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มขึ้นด้วย (ILO อ้างแล้ว น. 5) ในการว่าจ้างอาจมีการโยกย้ายหรือเลื่อนบุคลากรจากภายในองค์กรได้

⁷ ILO. Combating Unemployment and Exclusion: Issues and Policy Options. Paper submitted to the G 7. Employment Conference by ILO April 1996. p. 5-7.

โดยไม่จำเป็นต้องจัดสรรหรือว่าจ้างใหม่เสมอไป ประเด็นจึงอยู่ที่การฝึกอบรมหรือฝึกทักษะ จำเป็นต้องมีการพัฒนาขึ้นทั้งในสถานประกอบการและนอกสถานประกอบการ เพื่อพัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ ๆ ได้ สถานประกอบการที่ทันสมัยมักจะทำให้ ความสำคัญในเรื่องการฝึกอบรม เพราะจะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการจัดหาแรงงานใหม่เข้ามาทำ และทำให้ทักษะของแรงงานดีขึ้นกว่าเดิม

ตลาดแรงงานยุคใหม่จะมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น บางสาขาบางแผนก การสรรหาหรือการว่าจ้างแรงงานบางประเภทจะทำได้ยาก เพราะแรงงานประเภทนั้นขาดแคลน หรือสถาบันการศึกษาผลิตได้ไม่ทัน ในขณะที่บางสาขาซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีหรือโครงสร้าง หากพบว่ามีความจำเป็นและหากไม่สามารถผ่องถ่ายไปยังฝ่ายอื่นก็อาจจำเป็นต้องเลิกจ้างหรือปลดออกได้

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานอีกประเภทหนึ่งก็คือ การจ่ายค่าตอบแทน กรณีสำหรับประเทศไทยเราเห็นภาพได้ชัดเจนว่ามีหลายช่วงซึ่งผลิตผลกับการเพิ่มของค่าจ้างไม่สมดุลง่ายหรือสอดคล้องกัน (ดูรายละเอียดเรื่องค่าจ้าง) หากผลิตผลสูงแล้วค่าจ้างปรับสูงตามปัญหาจะไม่เกิด แต่ข้อเท็จจริงคือค่าจ้างของไทยปรับเกินหรือสูงกว่าผลิตผลหลายช่วงระยะเวลา ซึ่งผลกระทบอาจก่อให้เกิดต่อการจ้างแรงงานได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะนายจ้างจะลังเลในการว่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือ นอกจากนั้นการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำบ่อยครั้งเกินไปจนค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยไม่แตกต่างกัน จะส่งผลให้แรงงานไม่สนใจในการปรับปรุงทักษะฝีมือ เพราะไม่เห็นความจำเป็น ในขณะเดียวกันแรงงานที่ทำงานมานานจะมีปัญหาเรื่องค่าจ้างที่แรงงานรุ่นใหม่ ๆ ที่เพิ่งทำงานมีค่าจ้างใกล้เคียงกัน นายจ้างเองจะประสบปัญหาการว่าจ้างแรงงานใหม่ ๆ เช่นเดียวกัน เพราะต้องจ่ายค่าจ้างสูงขึ้น และอาจย้ายไปหาแรงงานต่างชาติที่ยินยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าได้

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อแรงงานไทยในปัจจุบันก็ คือ มีการเลิกจ้างแรงงานมากขึ้น และสถานการณ์ยังไม่คลี่คลาย ประเด็นดังกล่าวทำให้แรงงานรุ่นใหม่ ๆ ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานต้องรอนานขึ้น หรือจำเป็นต้องหางานต่ำกว่าระดับหรืองานนอกระบบทำ กรณีดังกล่าวหากนายจ้างเอาตัวเองเปรียบโดยตั้งค่าจ้างต่ำ ปัญหาจะเกิดขึ้นกับแรงงานทั่วไป เช่นเดียวกับภายใต้ภาวะเศรษฐกิจถดถอย การแข่งขันค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจด้วย หากไม่มีการปรับหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้ต่ำเกินไป เมื่อปรับกับสถานะเศรษฐกิจอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายก็อาจเป็นกลไกที่จะสร้างหลักประกันหรือให้การคุ้มครองกับแรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานด้อยโอกาสได้

การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของตลาดแรงงานในยุคใหม่อีกประการหนึ่งก็คือ จะมีการผลักดันหรือรณรงค์ให้มีการคุ้มครองแรงงานและการจัดกลไกรองรับการขาดรายได้ของแรงงานเพิ่มขึ้นจากเดิม พัฒนาการเช่นนี้เกิดขึ้นในเมืองไทยในช่วงปลายทศวรรษและต้นทศวรรษที่ 2540 เมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ และกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาในช่วงปัจจุบันพัฒนาการนี้ได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ในทางปฏิบัติจะมีขีดจำกัดและไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทุกประเภทก็ตาม การขยายการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของต้นทุนทางด้านแรงงาน (Labour Cost) และต้นทุนที่ไม่ใช่แรงงาน (Non-wage Cost) อาทิเช่น การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนต่าง ๆ ที่ให้การคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้นายจ้างจำนวนไม่น้อยให้ความสนใจ และสามารถส่งผลต่อการจ้างแรงงานในระดับหนึ่ง

จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ ให้ความเห็นว่าหากประเทศไทยมีการขยายการให้การคุ้มครองทางด้านประกันการขาดรายได้ (ประกันการว่างงาน) ตามแผนงานที่วางไว้ การจ่ายเงินสมทบเมื่อนำไปรวมกับเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนอื่น ๆ แล้ว การเพิ่มขึ้นของการจ่ายเงินสมทบจะขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว (แม้ข้อเท็จจริงในปัจจุบันประเทศไทยเรียกเก็บเงินสมทบน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ก็ตาม)

จากการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายดังกล่าว สถานประกอบการส่วนหนึ่งจะมีปัญหาและเรียกร้องขอให้มีความยืดหยุ่นในเรื่องกฎเกณฑ์ปฏิบัติเพื่อลดค่าใช้จ่าย สำหรับกรณีของไทยระบบการจ่ายค่าชดเชยที่ปรับปรุงใหม่ส่งผลให้การเลิกจ้างถูกจ้างถูกชะลอระดับหนึ่ง แต่นายจ้างส่วนหนึ่งจะหันไปลดค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ เพื่อให้สามารถว่าจ้างแรงงานได้ต่อไป ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทยที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 ส่งผลให้มีการปรับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้างพอสมควร หลายแห่งหันมาเจรจากับลูกจ้างและหาทางยุติร่วมกัน และป้องกันมิให้เกิดการเลิกจ้างโดยไม่จำเป็น ข้อตกลงมีตั้งแต่การไม่เคลื่อนไหวขอขึ้นค่าจ้าง การลดค่าจ้าง ลดชั่วโมงทำงาน ลดโบนัส และลดค่าใช้จ่ายภายในบริษัท และหากจำเป็นต้องลดขนาดหรือยุบสาขา การเลิกจ้างก็จะจัดทำโดยวิธีการสมัครใจก่อน เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือการนำเจตนาของรัฐบาลหรือกฎหมายไปปรับใช้ในทางที่ผิดหรือเอาเปรียบลูกจ้าง อย่างเช่นกรณีมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2541 ซึ่งระบุให้นายจ้างสามารถหยุดกิจการชั่วคราวด้วยเหตุผลที่มีเหตุสุดวิสัย โดยจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในช่วงหยุดกิจการชั่วคราว ซึ่งประเด็นนี้มีหลาย

บริษัทนำไปปรับใช้เพื่อลดหรือตัดทอนค่าใช้จ่าย และเพื่อกดดันให้ลูกจ้างมีรายได้ไม่เพียงพอ และต้องลาออกไปเอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างทำให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

ปัญหาสามเสาที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นก็คือ ในขณะที่ลูกจ้างเรียกร้องให้รายได้ไม่ถูกรีดรอน (Maintenance of Incomes) รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะออกกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองงาน (Protection of Jobs) ให้มากขึ้น ในขณะที่นายจ้างเรียกร้องให้มีการยืดหยุ่นในเรื่องกฎเกณฑ์ (Deregulations) และความยืดหยุ่นในเรื่องตลาดแรงงาน (Labour Market Flexibility) โดยยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ท้าทายต่อสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพของตลาดแรงงานของไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วก็คือระบบการค้าเสรี ส่งผลให้เกิดการไหลเข้าของเงินทุน การเคลื่อนย้ายแหล่งผลิตทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการลงทุน และการจ้างงานที่สำคัญ และส่งผลต่อการว่าจ้างแรงงานเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการทำงาน (ดูรายละเอียดในบทว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์) เพื่อหาโอกาสและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานและเจ้าของทุนในขณะเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานปัจจุบันและแนวโน้มอีกประการหนึ่งก็คือการมีบทบาทของสถาบันตลาดแรงงาน โดยเฉพาะบทบาทของสหภาพแรงงาน ควรอยู่ในระดับใด และได้รับผลกระทบแค่ไหน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างสมาชิกสหภาพแรงงานกับการถูกปลดออกจากงาน ซึ่งแนวความคิดในขั้นต้นที่ว่าหากสหภาพแรงงานเข้มแข็ง โอกาสการถูกปลดออกจากงานจะน้อยลง ซึ่งสมมติฐานประเด็นนี้มีขีดจำกัดในการนำมาใช้กับไทย เพราะมีลูกจ้างจำนวนมากที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ทั้งผู้นำและสมาชิกถูกปลดออกจากงานเพราะสถานประกอบการเลิกกิจการเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานเข้มแข็งทำให้การต่อรองพุดจาทำได้ง่ายขึ้น ข้อเท็จจริงขณะนี้ มีหลายสหภาพ เช่น สหภาพแรงงานธนาคาร (พาณิชย์) และสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้อง ยานยนต์สามารถต่อรองเจรจากับฝ่ายจัดการได้ระดับหนึ่ง ที่จะชะลอการปลดออกจากงาน หรือถือการเลิกจ้างเป็นเรื่องสมควรใจ

โดยภาพรวม สภาพการทำงานสำหรับแรงงานไทยในอนาคต จะถูกท้าทายยิ่งขึ้นในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ผู้ใช้แรงงานในระบบแม้จะมีสภาพการจ้างดี มีรายได้สูง สวัสดิการดี แต่ก็ต้องพิสูจน์ด้วยความสามารถ ทักษะ ความรู้และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลง ผู้ใช้แรงงานจะต้องมีทักษะรอบด้านมากกว่าการเป็นผู้รู้หรือปฏิบัติได้แต่เพียงอย่างเดียว

สำหรับนายจ้างจะให้โอกาสในการมีส่วนร่วมมากขึ้น และไม่อยู่ภายใต้ความกดดันของสภาพแรงงานมากเหมือนเช่นในอดีต ฝ่ายจัดการจะเสนอแนวทางในการทำงานร่วมกันในลักษณะหารือ หรือให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต การทำงานเป็นทีม และมุ่งหวังผลงานโดยเสียค่าใช้จ่ายและเวลาน้อยที่สุด ระบบแรงงานสัมพันธ์จะเปลี่ยนแนว (ดูการวิเคราะห์ในบทว่าด้วยรัฐกับแรงงาน)

2. แรงงานที่ไม่อาจเข้าสู่ระบบได้ จะมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงในการทำงานมากขึ้น บทบาทของรัฐจะต้องพิจารณาในเรื่องการให้การคุ้มครองแรงงาน และสร้างเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคม เพื่อระบับปัญหาการขาดรายได้ การตกงาน การช่วยเหลือแรงงานกลุ่มด้อยโอกาส

3. การเคลื่อนย้ายแรงงานจะมีมากขึ้น ไปสู่แหล่งตลาดแรงงานที่มีความต้องการแรงงาน หรือให้ค่าตอบแทนดีกว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานมีทั้งในประเทศและต่างประเทศ ขณะเดียวกันสถานประกอบการที่ไม่อาจแข่งขันในเรื่องการส่งออก เพราะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงกว่า จะย้ายไปใช้แรงงานนอกระบบ หรือว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (outsouce) ประเด็นที่สำคัญหากไม่มีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์มาควบคุมดูแลแรงงานอพยพอย่างได้ผลแล้วปัญหาแรงงานอพยพผิดกฎหมายจะนำมาซึ่งปัญหาแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก

บทที่ 9

แรงงานไทยในต่างแดน

ปรากฏการณ์ในช่วงเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงกว้างขวางในตลาดแรงงาน นอกจากความหลากหลายของอาชีพ เนื่องจากการขยายตัวของภาคเกษตร โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการผลิต บริการ แล้ว ตลาดแรงงานในต่างประเทศสำหรับแรงงานไทยยังเป็นจุดสนใจที่มีการศึกษาวิจัยและติดตาม สภาพการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปต่างประเทศนี้ หากจะวิเคราะห์ในยุคร่วมสมัยก็เริ่มมาตั้งแต่ปี 2516 เมื่อวิกฤติราคาน้ำมันดิบที่ส่งผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้น ในขณะที่ประเทศผู้ผลิตน้ำมันโดยเฉพาะกลุ่มประเทศตะวันออกกลางมีรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบมากมาย มีส่วนเกินมากเพียงพอที่จะนำมาปฏิรูปและขยายโครงสร้างฐานการผลิตในภาคต่าง ๆ ฉะนั้นจุดเริ่มของการบุกเบิกเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยในยุคร่วมสมัยนี้จึงเริ่มในช่วงเวลานี้ โดยมีเป้าหมายคือตลาดแรงงานในภาคตะวันออกกลาง กล่าวกันว่าในช่วงกลาง ค.ศ.1970 ถึงต้น ค.ศ.1980 มีแรงงานอพยพจากประเทศต่าง ๆ เข้าไปทำงานชั่วคราวในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางกว่า 1 ล้านคน ประเทศไทยเป็นหนึ่งในที่มีแรงงานเข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศเหล่านี้กว่าหนึ่งแสนคน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1980 ราคาน้ำมันดิบชะลอตัวและลดลง เพราะแหล่งผลิตแหล่งขายมีมากขึ้น กระแสเงินตลกที่ไหลเข้าในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางเริ่มลดลง นอกจากนั้นสงครามอ่าวในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปแถบตะวันออกกลางลดลง (ยกเว้นอิสราเอล) กอปรกับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างเปลี่ยนแปลงลดลงไม่ถึงจุดใจ แรงงานไทยเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น แรงงานไทยจึงเปลี่ยนทิศทางย้ายไปสู่ตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียอาคเนย์

สำหรับตัวเลขของคนงานไทยในต่างประเทศ หากพิจารณาตัวเลขในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางซึ่งเคยมีกว่าหนึ่งแสนคน ตัวเลขในปี 2539 เหลือเพียง 2 หมื่นกว่าคน ดังตารางข้างล่างนี้

ประเทศ	จำนวน (คน)
ซาอุดีอาระเบีย	14,070
กาตาร์	4,250
ยู.เอ.อี	3,500
โอมาน	200
เยเมน	20
คูเวต	2,900
ซีเรีย	10
อัลจีเรีย	50
อิหร่าน	100
บาห์เรน	1,400

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กรส. 2540

ส่วนประเทศอิสราเอลนั้นปัจจุบันมีประมาณ 20,000 คน สำหรับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และเอเชียอาคเนย์นั้นในช่วงทศวรรษ 2530 มีการเพิ่มขึ้นทุกปีเรื่อยมา จนกระทั่งปลายทศวรรษที่ 2530 จึงมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศผู้รับชะลอตัวและมีการเข้มงวดโควตาการนำเข้าแรงงาน นอกจากนี้มีบางประเทศเริ่มต้องการแรงงานที่มีฝีมือแทนแรงงานไร้ฝีมือ

ตารางข้างล่างนี้แสดงตัวเลขการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังตลาดเอเชียตะวันออก และเอเชียอาคเนย์ของแรงงานไทยในช่วงปี พ.ศ. 2533-2539

**จำนวนคนงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศในเขตภูมิภาคเอเชีย
โดยผ่านด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ**

ประเทศ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
มาเลเซีย	2,087	2,473	6,608	11,258	12,232	11,830	9,363
สิงคโปร์	6,464	9,488	11,337	14,171	15,100	15,624	17,601
บรูไน	8,009	8,840	12,729	14,750	16,553	17,292	20,714
ฮ่องกง	7,908	8,431	7,273	5,182	5,851	5,861	4,301
ญี่ปุ่น	4,210	6,263	6,773	5,588	8,848	8,303	10,118
ไต้หวัน	111	2,237	10,938	66,891	91,162	120,360	96,097
ปท.อื่น ๆ ในเอเชีย	703	745	507	660	741	1,511	2,747
รวม ปท.ในเอเชีย	29,492	38,477	56,165	118,600	150,487	180,781	160,941

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ทำไมคนงานไทยจึงไปทำงานต่างประเทศ

ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในวงจรที่เกี่ยวข้องกันทั้งในด้านสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์และการเมือง อดีตนั้นปัจจัยการเมือง เศรษฐกิจผลักดันให้คนย้ายถิ่นเพื่อโอกาสในการมีชีวิตรอดและแสวงหาเสรีภาพโดยมีเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายควบคู่กันไป ประเทศไทยเองมีแรงงานต่างชาติเคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มาจนกระทั่งถึงปลายรัชกาลที่ 7 ที่ทางการไทยได้ควบคุมเข้มงวดมากขึ้น คนที่ย้ายถิ่นสมัยนั้นเป็นคนจีนเป็นหลัก มุ่งเป้าหมายเพื่อหนีความอดอยากและภัยสงคราม ตลอดจนความไม่สงบในประเทศจีน มาปัจจุบันแรงงานย้ายถิ่นยังคงมีจีนลักลอบอยู่ แต่ส่วนใหญ่เป็นพม่า เขมร ลาว และชาติอื่น ๆ ในเอเชียกลางดังจะได้กล่าวต่อไป

สำหรับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง สามารถอธิบายได้ทั้งมิติเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา ซึ่งเกิดทั้งในประเทศผู้รับนั้นมีปัจจัยหลายประการที่ทำหน้าที่เป็นตัวดึง (Pull) อาทิ ความต้องการของนายจ้าง เนื่องจากคนท้องถิ่น (Native people) เริ่มหันเข้าไปจับงานปฐม (Primary Job) ซึ่งขยายตัวเนื่องจากประเทศพัฒนาขึ้น ฉะนั้นงานทุติย (งานรอง) จึงถูกเบนความสนใจจนหาคนท้องถิ่นทำไม่ได้ เมื่อคนท้องถิ่นไม่ยอมทำ นายจ้างจึงจำเป็นต้องหาแรงงานต่างชาติเข้าไปทำแทน ฉะนั้นฐานของตลาดรองจึงมักเป็นงานที่คนท้องถิ่นไม่อยากจะทำ โดยปกติจะเป็นงานประเภท 3D คือ อันตราย (dangerous) งานสกปรก (dirty) งานยุ่งยาก (difficult) ปัจจัยดังยังคงถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจที่เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจที่เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจไร้พรมแดน (Economic Internationalization) หรือโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยี และแรงงาน โดยเฉพาะประเทศเจ้าของทุน ซึ่งหาแหล่งค่าแรงต่ำเพื่อนำมาชดเชยต้นทุนการผลิตตัวอื่น ๆ แรงงานต่างชาติจึงเป็นตัวเลือกและถูกนำเข้ามาชดเชย

สำหรับปัจจัยที่เกิดในประเทศผู้ส่งจะเป็นปัจจัยตัวผลัก (push) ซึ่งมีหลายมิติได้วิเคราะห์สำหรับแรงงานไทยนั้นเนื่องจากเรามีประชากรในวัยทำงานจำนวนมากในปัจจุบัน และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) ทำงานในภาคเกษตรซึ่งบางช่วงเวลา (โดยเฉพาะในช่วงหน้าแล้ง) การทำงานจะไม่เต็มที่ก่อให้เกิดปัญหาทำงานต่ำกว่าระดับ (Under Employment) แรงงานไทยเหล่านี้จึงมีทางเลือก 2 ทาง ทางหนึ่งก็คือ อพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำชั่วคราว เมื่อเข้าหน้าฝนก็อพยพกลับ หรือไม่ก็อยู่กับการหางานทำที่สถานที่ใกล้เคียง หรือรับจ้างทำงานตามแต่จะมีคนว่าจ้าง

ฉะนั้นสภาพการทำงานของแรงงานชนบทไทย จึงมีการเคลื่อนย้ายมานานแล้ว โดยเฉพาะเมื่อตลาดแรงงานในเมืองมีความต้องการ การเคลื่อนย้ายก็จะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จาก

เหตุผลดังกล่าวเมื่อตลาดแรงงานในต่างประเทศมีแรงดึงดูด คนชนบทไทยจึงไม่รอที่จะไปแสวงหา
โชคหรือทำงานด้วย (คนงานไทยที่ไปทำงานในลักษณะลูกจ้างชั่วคราวทั้งเป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือ
กึ่งฝีมือ ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานจากชนบท)

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ประเด็นที่ชักนำหรือมีอิทธิพลให้คนไทยตัดสินใจไป
ทำงานต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่การไปในปัจจุบันนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทนายหน้าเป็น
จำนวนเงินที่สูงพอสมควร (สำหรับคนในชนบท) ปัจจัยหรืออิทธิพลที่มีส่วนทำให้คนงานกล้า
ตัดสินใจ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ก็คือ การคาดหวังว่าจะมีโอกาสชีวิตที่ดีขึ้น ปัจจัยนี้เป็นการคาดหวัง
ของคนงานไทยทุกคนที่ไป เนื่องจากสถานภาพของคนชนบทนั้นมีรายได้ไม่สูงนัก โอกาสเก็บ
ออมจะมีน้อยด้วย การเข้าเมืองหรือการเดินทางไปต่างประเทศก็คือ ความหวังว่าจะมีเงินออม
ส่วนหนึ่งหรือเพื่อเป็นทุนการศึกษาของบุตร ซื้อมอเตอร์ไซด์ และปัจจัยการผลิตอื่น นอกจากนั้นคน
อพยพกลัวเสี่ยงเนื่องจากยังอยู่วัยหนุ่มวัยสาว การมีประสบการณ์แม้จะเสี่ยงบ้างก็ถือเป็นกำไร
เพื่อโอกาสในอนาคตที่จะมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

เหตุผลของคนงานเพื่อหวังในโอกาสที่ดีขึ้นนี้ มีรากฐานมาจากความคิด
ของนักทฤษฎีคนสำคัญอย่างเช่น W.A. Lewis และ M.P. Todaro ซึ่งคนแรกมีแนวคิด
เศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นสังคมชนบทแบบเกษตรกรรม
ล้าหลัง มีคนทำงานอยู่มากมาย ส่วนที่สองเป็นสังคมเมืองพัฒนาก้าวหน้า สังคมส่วนที่สองจะ
เป็นตัวดึงดูดแรงงานส่วนเกินให้เข้ามาในเมือง ส่วน Todaro นั้นเข้ามาสานต่อโดยเห็นว่า แรง
งานส่วนเกินเหล่านี้ไม่มีทางเลือก เมื่อเขาเข้าเมืองหากไม่หางานทำเขาจะต้องประสบปัญหาการ
ตกงาน และสังคมในเมืองนั้นโอกาสที่จะได้งานดี ๆ ก็ยาก เพราะมีคนในเมืองเหลือเพียงพอ
ฉะนั้นงานที่เขาจะทำได้ก็คือ งานที่เหลือจากคนในเมืองเลือกแล้ว แต่ที่เขายังทำเพราะเห็นว่า
ประสบการณ์ที่จะได้รับจะช่วยให้ได้งานดี ๆ ในภายภาคหน้าอันจะทำให้เขามีชีวิตดีขึ้น ปัจจัยที่
เป็นตัวผลักดันอีกประการหนึ่งก็คือ การมีญาติหรือคนรู้จักซึ่งทำงานในต่างประเทศมาก่อน หรือ
กำลังทำงานอยู่ ประสบการณ์จากการเล่าสู่กันฟัง และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนที่เคยไปมาก่อน จะ
ผลักดันให้คนงานตัดสินใจเดินทาง โดยเฉพาะหากมีญาติพี่น้องหรือแม้แต่คนในหมู่บ้าน หรือ
ชุมชนเดียวกันทำงานอยู่แล้ว การตัดสินใจจะเร็วขึ้นเพราะอย่างน้อยคนรู้จักจะช่วยชี้แนะแนว
ทางแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และในหลายกรณีเป็นผู้ซึ่งหางานให้เขาทำด้วย

แนวคิดดังกล่าวนี้ มีการศึกษาวิจัยกันกว้างขวางโดยทฤษฎีที่ว่า Net Work
Theory ซึ่งสำหรับสังคมไทยมีอิทธิพลมากพอสมควร เพราะแรงงานไทยส่วนใหญ่มีปัญหา

อุปสรรคในเรื่องภาษาการสื่อสารข้อความ ประสบการณ์ในต่างประเทศไม่มี เงินทองก็มีน้อยมาก ฉะนั้นความไม่มั่นใจจะเกิดขึ้น แต่หากได้รับการชดเชยด้วยญาติหรือคนรู้จักตลอดจนการมีช่องทางช่วยเหลือจะทำให้คนงานเชื่อมั่น

ปัจจัยประการสุดท้ายที่มีอิทธิพลทำให้แรงงานไทยเคลื่อนย้ายก็คือ การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและของโลก ปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ โลกไม่มีพรมแดน สังคมของทุกประเทศได้เปิดประตูรับฟังข่าวสาร และการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาเช่น ข้อมูลเทคโนโลยี (IT) ทำให้สังคมมีความหวังและแสวงหาโอกาสที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง เมื่อประกอบกับการเดินทางระหว่างประเทศเป็นเรื่องสามัญมากขึ้น การเคลื่อนย้ายก็มีติดตามมา โดยเฉพาะในบางภูมิภาค การเคลื่อนย้ายทำได้เสรี อาทิเช่น ประเทศในกลุ่ม อี.ซี. ซึ่งไม่มีพรมแดนระหว่างพลเมืองภายในกลุ่ม เลือกลงออกหรือหางานทำ ในกลุ่มอาเซียนเช่นกัน การยกเว้นการตรวจลงตราเข้าเมือง (วีซ่า) แม้เพียงระยะสั้นๆ ก็มีอิทธิพลทำให้คนอพยพแม้ว่าจะเป็นการลักลอบไปทำงานก็ตาม

สภาพการทำงานดีแค่ไหน

ตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศที่รองรับคนงานไทยทั้งฝีมือหรือไร้ฝีมือในต่างประเทศนั้น เป็นตลาดรองหรือตลาดประเภทสอง ตลาดประเภทนี้คนงานท้องถิ่นไม่นิยมทำ เพราะงานไม่มั่นคงหรือค่าแรงต่ำ ตลอดจนสวัสดิการไม่ดี ด้วยเหตุนี้การคาดหวังว่าตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศจะให้ค่าจ้างดี สวัสดิการดี และสอดคล้องกับสัญญาในทุกกรณีนั้นย่อมเป็นเรื่องยาก ฉะนั้นในทางปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของคนงานไทย นอกจากนี้ยังมีปัญหาประกอบอื่นๆ อีก อาทิ ปัญหาความเป็นอยู่ไม่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาการเจ็บไข้ได้ป่วย ปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่างถิ่น และแม้แต่ปัญหาการส่งเงินค่าจ้างกลับประเทศ เป็นต้น

ในการทำงานต่างประเทศของคนงานไทยนั้น ความเสียเปรียบและปัญหาสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายและบ่อยครั้ง โดยเฉพาะคนงานไทยที่มีปัญหาเรื่องการสื่อสารข้อความ และ การต้องไปกินอยู่ในสถานที่ที่แตกต่าง และห่างไกลจากครอบครัว ความเหงา ความเครียดจะเกิดขึ้น และหากมีปัญหากับนายจ้างเนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบแล้ว ความอึดอัดและขุ่นข้องใจย่อมจะมีมากขึ้นกว่าทำงานในประเทศ ก่อนการไปทำงานนั้น แม้ทางกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมจะควบคุมตรวจสอบสัญญาจ้างงาน หรือมีเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศไปตรวจสอบสถานภาพนายจ้าง สถานที่ทำงานแล้วก็ตาม แต่ก็พบบ่อยครั้งที่

นายจ้างเป็นผู้ฝ่าฝืน ละเมิดสัญญา เนื่องจากเห็นว่าเป็นแรงงานต่างชาติซึ่งไม่เข้าใจระเบียบ ขั้นตอนที่สำคัญในต่างประเทศนั้น เมื่อมีปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิทางด้านแรงงาน ลูกจ้าง จะต้องเป็นเจ้าทุกข์และเสนอเรื่องไปฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องแรงงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้คนงานไทยอาจไม่เคยชิน และไม่เข้าใจ จำนวนไม่น้อยเมื่อกลับมาแล้วจะร้องเรียนขอให้ทางการช่วยเหลือ อาทิเช่น ร้องเรียนนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง ขอดึงเงินภาษี ร้องเรียนนายจ้างไม่จ่ายค่าล่วงเวลา หรือนายจ้างให้ออกจากงานก่อนครบสัญญา หรือแม้แต่นายจ้างหักเงินค่าจ้างเอาไว้ ไม่ยอมจ่ายให้ครบเมื่อจบสิ้นสัญญา เป็นต้น

สำหรับปัญหาของคนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สรุปได้ในลักษณะและประเด็นสำคัญคือ

ปัญหาสภาพความเป็นอยู่และสวัสดิการ คนงานไทยที่ไปทำงานในลักษณะชั่วคราวและมีสัญญาจ้าง ปกติในสัญญาจะระบุให้นายจ้างเป็นผู้จัดหาที่พักอาศัยและบางกรณี จัดอาหารให้สำหรับในกรณีจัดหาอาหารจะมีการจัดทำอาหารในโรงครัว และให้คนงานมารับประทานในโรงอาหาร และหรือบางกรณีนายจ้างจัดหาข้าว โดยคนงานเป็นผู้ปรุงจัดเตรียมเอง ปัญหาที่คนงานไทยมักประสบก็คือ รสอาหารไม่ถูกปาก ประเภทอาหารไม่สอดคล้องกับความเคยชิน บางแห่งให้ข้าวน้อยไป หรือกับข้าวน้อยไป กรณีต้องจัดเตรียมการปรุงเอง จะมีปัญหาในเรื่องอุปกรณ์และระยะเวลาที่จะใช้ อย่างไรก็ตามตลาดแรงงานในเขตเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คนงานสามารถจัดหาอาหาร เครื่องปรุงได้ไม่ยากนัก เพราะมีการส่งเข้าไปจำหน่ายเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น ในสิงคโปร์จะมีแหล่งที่เรียกว่า Golden Mile Complex ซึ่งอดีตเป็นศูนย์การค้า ปัจจุบันเป็นแหล่งจับจ่ายใช้สอย ชื่ออาหารประเภทต่าง ๆ ที่ส่งไปจากเมืองไทยมากมาย นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งนัดพบสำหรับคนงานไทยด้วย

ในส่วนของที่พักอาศัย พบว่าเป็นปัญหาเกือบทุกประเภท เนื่องจากแรงงานไทยเป็นแรงงานชั่วคราว เข้าไปทำงานระยะเวลาไม่กี่ปี นายจ้างต่างชาติจึงมักจัดที่พักไว้ในบริเวณสถานที่ทำงาน หรือเช่าอาคารให้อยู่อาศัย และดัดแปลงคอนเทนเนอร์เป็นที่พักให้ เป็นต้น

การดัดแปลงสถานที่ทำงานเป็นที่พักชั่วคราว จะมีพบมากในสิงคโปร์ บรูไน สำหรับได้วันนั้นเนื่องจากมีลักษณะงานหลายประเภท ทั้งอุตสาหกรรม ก่อสร้าง บริการ ฉะนั้นที่พักจึงหลากหลาย นายจ้างบางรายอาจจัดสถานที่ในบริเวณที่ทำงานให้เป็นที่พัก บางรายอาจเช่าหรือจัดหาอาคารให้อยู่ เป็นต้น กรณีญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากคนงานไทยจำนวนมากอยู่และ

ทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย จึงต้องอยู่อย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ โดยมากจะเช่าห้องรวมกันอยู่ สำหรับกรณีสองกรณีนั้น เนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นหญิงทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน (DOMESTIC WORKER) ที่อยู่หลับนอน นายจ้างจะจัดส่วนหนึ่งของห้องพักให้ ซึ่งมักมีปัญหาร้องเรียนเสมอว่าไม่เป็นสัดส่วนและไม่สะดวกเพียงพอ

ปัญหาที่พบเสมอเกี่ยวกับที่พักจะเกิดขึ้นในกรณีที่พักชั่วคราว ซึ่งดัดแปลงบริเวณสถานที่ทำงานให้เป็นที่พัก อาทิเช่น กรณีคนงานไทยในสิงคโปร์ร้องเรียนและนัดหยุดงาน เนื่องจากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการที่พักระยะยาวเพียงพอ ซึ่งจากการสอบสวนพบว่านายจ้างดัดแปลงส่วนหนึ่งภายในอาคารสูงให้เป็นที่พักชั่วคราว และจะโยกย้ายขึ้นเมื่อได้รับการก่อสร้างรุดหน้ายิ่งขึ้น ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากอาคารสร้างไม่เสร็จ จึงมีปัญหาเมื่อฝนตกหรืออากาศอบอ้าว และสาเหตุสำคัญที่คนงานนัดหยุดงานในครั้งนั้น เพราะน้ำประปาไม่ไหลและไฟฟ้าดับ คนงานมีปัญหาในการหุงหาอาหารและอากาศร้อน พัดลมไม่สามารถทำงานได้ นอกจากนั้นคนงานยังประสบปัญหาในเรื่องความแออัด ห้องน้ำห้องส้วมไม่เพียงพอด้วย

กรณีของประเทศบรูไน สถานที่มักจะได้รับสนใจดูแลมากกว่าสิงคโปร์ จากรายงานการศึกษาวิจัยของนายสุภัทร ภูขุน สำนักงานแรงงานไทยในประเทศบรูไน ได้สรุปสภาพความเป็นอยู่และที่พักของคนงานไทยในประเทศบรูไนดังนี้

“สภาพความเป็นอยู่และที่พักอาศัยของแรงงานไทย จากการตรวจสอบสถานประกอบการและที่พักคนงานในประเทศบรูไน ในระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม 2538 จำนวนรวมทั้งสิ้น 295 แห่ง สภาพของที่พักอาศัยของคนงานไทยที่นายจ้างจัดให้มีดังนี้ ภาคการก่อสร้าง สำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีคนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จำนวน 52 โครงการ จะปลูกสร้างอาคารที่พักคนงานเป็นแบบเรือนแถวยาว มีทั้งแบบชั้นเดียว สองชั้น และสามชั้น มีทางเดินระหว่างกลางพื้นยกสูงกว่าระดับทางเดินเล็กน้อย บริเวณที่พักมีร้านค้า โรงอาหารสำหรับการประกอบอาหาร ห้องส้วม และห้องน้ำรวมแยกออกจากที่พักบางแห่งที่มีสถานที่ว่างมากคนงานได้ดัดแปลงเป็นสนามกีฬากลางแจ้งและสันทนาการ สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดกลางและเล็ก เช่น รับเหมาสร้างบ้านจัดสรร มี 89 แห่ง สร้างอาคารพักแบบชั่วคราวอยู่ในบริเวณสถานที่ก่อสร้าง มีห้องน้ำ ห้องส้วม ที่สร้างจากวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง แต่ไม่มีร้านค้า คนงานจะซื้อจากรถขายอาหารที่เข้ามาขายหลังเวลาเลิกงาน หากเป็นกิจการก่อสร้างที่ไม่ใหญ่มากนัก หรือกิจการรับเหมาต่อเติม ดัดแปลงเท่าที่ตรวจพบ 66 แห่ง มีบ้านหรือสถานที่เก็บวัสดุและดัดแปลงให้เป็นที่พักอาศัยของคนงาน รวมทั้งสร้างเพิงพักชั่วคราวในบริเวณที่ทำการก่อสร้าง สำหรับกิจการประเภทโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า ห้างสรรพสินค้า จำนวนสถานประกอบการที่ตรวจพบ 27 แห่ง จัดให้คนงานหญิงพักอาศัยในหอพักของบริษัท มีโรงอาหารซึ่งทางบริษัทได้จัดอาหารให้คนงานฟรี เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง การเข้าออกนอกบริเวณโรงงานค่อนข้างเข้ม

งวดมาก นอกจากนั้นยังพบว่านายจ้างได้จัดให้มีอุปกรณ์และกิจกรรมเพื่อผ่อนคลายหลังเลิกงาน เช่น โทรทัศน์ อุปกรณ์กีฬา บางแห่งมีรถพาคนงานออกไปซื้อของใช้ในตัวเมือง และไปเที่ยวตามสวนสนุก เป็นต้น ส่วนคนงานที่ทำงานในภาคบริการ เช่น อุ้มอรรถ ดัดเย็บเสื้อผ้า ร้านอาหาร ผู้ช่วยงานบ้าน เท่าที่ออกตรวจเยี่ยมจำนวน 41 แห่งพักในบ้านพักที่นายจ้างจัดหาให้ สำหรับการพักผ่อนและสันทนาการของแรงงานไทยในประเทศบรูไน ตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้มีวันทำงานอย่างน้อย 26 วันต่อเดือน แต่ไม่บังคับวันหยุดประจำสัปดาห์สำหรับงานก่อสร้าง-งานบริการ ยกเว้นวันหยุดตามประกาศของทางราชการ แต่โดยทั่ว ๆ ไป แล้วนายจ้างมักจะกำหนดให้ถัดจากวันจ่ายเงินค่าจ้างเป็นวันหยุด ซึ่งปกติจะจ่ายเดือนละ 2 ครั้ง คนงานส่วนใหญ่เดินทางเข้าไปในเมืองเพื่อส่งเงินกลับบ้าน และซื้อหาของใช้ที่จำเป็น หรือเดินทางไปพบหาเพื่อนญาติที่ทำงานต่างสถานที่กัน และสังสรรค์กันไปในตัว

สถานที่พักผ่อน และสันทนาการของประเทศบรูไน ที่ประชาชนตลอดจนแรงงานไทยนิยมไปพักผ่อน ได้แก่ สวนสนุก เจรูดองค์ ปาร์ค ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองบันดาร์ไปทางทิศใต้ประมาณ 10 กม. โดยสวนสนุกแห่งนี้ประกอบด้วยเครื่องเล่นหลายชนิด เปิดให้บริการทุกวัน ตั้งแต่เวลา 16.00-22.30 น. เครื่องเล่นทุกอย่างเปิดให้เล่นฟรี โดยมีผู้ควบคุมการเล่นคอยอำนวยความสะดวกและควบคุมเครื่องจักร ตลอดจนดูแลรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ที่เข้าไปเล่นในอุปกรณ์เครื่องเล่นชนิดต่าง ๆ เนื่องจากประเทศบรูไนประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม กฎหมายและการปกครองประเทศ ใช้หลักศาสนาอิสลาม และมีข้อห้ามหลายอย่าง เช่น ห้ามเล่นการพนัน ห้ามค้าขายเหล้า และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ตลอดจนไม่มีสถานบันเทิงเช่นในประเทศไทย แต่นิสัยของคนไทยชอบในเรื่องดังกล่าว จึงเกิดการลักลอบเล่นการพนัน เช่น หวอยเบอร์ ไฮโลว์ กินเหล้า ซึ่งพบเห็นอยู่เป็นประจำ ส่วนใหญ่นายจ้างมักจะไม่เข้มงวดกับคนงานในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะนายจ้างที่เป็นชาวจีน

สำหรับการดูแลสุขภาพของคนงานไทยนั้น จากงานวิจัยของนายสุภัทรฯ สรุปได้คือ “สุขภาพอนามัยของแรงงานไทยในประเทศบรูไน ตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างและกฎหมายแรงงานของประเทศบรูไน กำหนดให้นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วยที่ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล รวมทั้งต้องจัดที่พักอาศัยไม่ถูกสุขอนามัยแก่คนงานแต่เนื่องจากสภาพการทำงาน สถานที่ทำงานแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน บางแห่งมีช่วงระยะเวลานาน บางแห่งมีช่วงระยะเวลานั้น ดังนั้นการจัดสร้างที่พักอาศัยจึงมีทั้งถาวร กึ่งถาวร และเพิงพักชั่วคราวคล้ายกับในประเทศไทย

จากสถิติการเสียชีวิตของคนงานไทยที่ประเทศบรูไน ในปี 2538 (นับถือเดือนธันวาคม 2538) พบว่ามีคนงานไทยเสียชีวิตทั้งสิ้น 29 คน เป็นการเสียชีวิตเนื่องจากระบบการ

หายใจล้มเหลว ปอดบวม นิ่วมอเนี่ย หรือที่คนงานเรียกว่าโรคไหลตาย 11 คน คิดเป็นร้อยละ 37.93 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด เท่ากับผู้เสียชีวิตเนื่องจากอุบัติเหตุ 11 คน คิดเป็นร้อยละ 37.93 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด และมีผู้เสียชีวิตเนื่องจากถูกฆ่าตาย 1 คน ฆ่าตัวตาย 1 คน คิดเป็นร้อยละ 6.90 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด โดยสรุปแล้วโรคที่คุกคามชีวิตของแรงงานไทยในบรูไน คือโรคที่มีผลมาจากสุขภาพและการทำงาน

สำหรับภาวะความเจ็บไข้ได้ป่วยของแรงงานไทยนั้น จากสถิติการเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลกลางของรัฐปรากฏว่ามีคนไข้ที่เป็นคนงานไทยไปเข้ารับการรักษาตัวจำนวน 258 ราย สาเหตุหรืออาการเจ็บป่วยที่ต้องเข้ารับการรักษามากที่สุด เรียงตามลำดับได้แก่ ความเจ็บป่วยเนื่องจากอุบัติเหตุ ความเจ็บป่วยเนื่องจากระบบทางเดินอาหาร โรคกระเพาะ โรคตับ ไข้ดั่ง อาหารเป็นพิษ ความเจ็บป่วยเนื่องจากระบบทางเดินหายใจ หลอดลม โรคหัวใจ โรคปอด และความเจ็บป่วย เนื่องจากระบบสมอง โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ (เอดส์) สิ่งที่น่าสนใจจากรายงานทางการแพทย์พบว่ามีคนไข้จำนวน 5 ราย ที่มีปัญหาทางด้านอาหารทางประสาท ซึ่งภายหลังได้รับการรักษาและมีอาการดีขึ้น ได้จัดส่งคนไข้กลับไปพักรักษาตัวต่อในประเทศไทย¹

ในสิงคโปร์มีจำนวนคนงานไทยเสียชีวิตสูงทุกปี นับตั้งแต่ปี 2530 จนกระทั่งปี 2537 มีคนไทยเสียชีวิตด้วยโรคไหลตายในสิงคโปร์ 450 คน นอกจากนั้นมีคนงานไทยที่เสียชีวิตด้วยโรคดังกล่าวยังคงมีสูงอยู่

ปัญหาการเจ็บป่วยของคนงานไทยนั้น ที่มีปัญหามากที่สุดก็คือคนงานไทยที่ลักลอบทำงาน หรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต โดยเฉพาะในประเทศสิงคโปร์และไต้หวัน ทางการถือว่าแรงงานลักลอบเป็นแรงงานผิดกฎหมาย และมีแนวปฏิบัติแนวเดียวกัน คือแรงงานนี้ที่ผิดกฎหมายจะไม่ได้การคุ้มครองในเรื่องการประกันการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุ โดยเฉพาะคนงานลักลอบส่วนใหญ่จะถูกจับดำเนินคดีและถูกส่งกลับจะไม่กล้าไปหาแพทย์ เพราะเสียค่าใช้จ่ายสูงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือการกลัวจะถูกส่งกลับ ฉะนั้นคนงานลักลอบที่เจ็บป่วยจะประสบปัญหามาก

ญี่ปุ่นเป็นอีกประการหนึ่งที่คนงานไทยประเภทลักลอบประสบปัญหาเมื่อเจ็บป่วย เนื่องจากไม่มีสิทธิทำงานและไม่เข้าข่ายการได้รับการคุ้มครองการเจ็บป่วย ที่สำคัญค่า

¹ สุภัทร ภูขุน : แรงงานไทยในประเทศบรูไน. เอกสารประกอบการสัมมนา Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ 2539

รักษาพยาบาลแพงและสูงมาก ทำให้ปัญหาการเจ็บป่วยของคนงานไทยล้นหลามเป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งของคนงานไทยล้นหลามในญี่ปุ่น

เมื่อเร็ว ๆ นี้มีปัญหาคนงานไทยล้นหลามทำงานในไต้หวัน ประสบอุบัติเหตุรุนแรง ร่างกายมีสภาพเป็นอัมพาตไม่รู้สีกตัว ถูกนำเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลนานหลายเดือน คนงานรายนี้ไม่ได้รับสิทธิ เพราะไม่มีนายจ้างอย่างเป็นทางการ และไม่อยู่ในข่ายการประกันสุขภาพของทางการปัญหาที่เกิดขึ้นคือค่าใช้จ่ายของคนงานรายนี้สูงมาก เฉพาะค่าดูแล ค่าห้อง วันละ 8,000 บาท ในที่สุดทางโรงพยาบาลต้องติดต่อเจ้าหน้าที่ของฝ่ายไทยให้เข้าช่วยเหลือ ซึ่งเรื่องนี้ทางราชการไทยต้องสำรองจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากตามระเบียบกระทรวงการคลัง เมื่อนำลูกจ้างซึ่งไม่รู้สีกตัวกลับประเทศไทย โดยต้องจ้างหมอและพยาบาลติดตามมาด้วย และต้องเสียค่าใช้จ่ายเกือบ 1 ล้านบาท ซึ่งกรณีนี้แม้จะให้ญาติยอมรับสภาพนี้ แต่ก็เป็นภาระยากที่จะได้เงินคืนเนื่องจากลูกจ้างและครอบครัวมีฐานะยากจน

สำหรับประเทศอื่น อาทิ เช่น เกาหลีใต้ ดร.ชู ดอลกึง แห่งสถาบันแรงงานเกาหลี ทำการสำรวจวิจัยการทำงานของคนงานไทยในเกาหลีใต้ สรุปได้ดังนี้

“แรงงานไทยในเกาหลีมีประมาณ 2,500 คน ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเป็นผู้ฝึกงานที่หน่วยจัดหาผู้ฝึกงานของเกาหลี (KITCO) เป็นผู้เลือกเข้ามาโดยผ่านนายหน้าชาวเกาหลีและนายหน้าชาวไทย คนงานเหล่านี้ทำงานอยู่ในบริษัทขนาดเล็กประมาณ 100 บริษัท สามารถอยู่ได้ 1 ปี และต่ออายุได้อีก 1 ปี คนงานรุ่นแรกมาอย่างเป็นทางการในปี 1995 ก่อนหน้านั้นจะเป็นการเข้ามาโดยที่เคยทำงานกับบริษัทเกาหลีที่มาลงทุนในไทย จากการสำรวจแรงงาน 174 คน แรงงานส่วนใหญ่อายุ 26-35 ปี เป็นชายมากกว่าหญิง ทำงานในโรงงานสิ่งทอมากที่สุด รองลงมาได้แก่อุตสาหกรรมเคมี ติดตั้งชิ้นส่วนเครื่องจักร ทำเครื่องดนตรี และเครื่องไฟฟ้า ส่วนใหญ่เป็นที่พอใจของนายจ้างแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการฝึกงานแต่อย่างใด แต่ทำงานจริง ๆ เลย และไม่ได้ค่าแรงตามที่นายหน้าระบุไว้ (600-800\$) แรงแงานบางคนจึงผละไปหางานใหม่ บางคนก็รวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องจากนายจ้างและรัฐบาล

ในส่วนแรงงานผิดกฎหมาย มีแรงงานไทยจำนวน 1,305-1,900 คน ที่อาศัยอยู่โดยผิดกฎหมาย (แรงงานผิดกฎหมายกลุ่มใหญ่ที่สุด คือชาวจีนเชื้อสายเกาหลี ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ ตามลำดับ ส่วนใหญ่เป็นชายมากกว่าหญิง

จากการสำรวจของผู้วิจัย แรงงานไทยในเกาหลีได้ส่วนใหญ่มุ่งมาทำงานเพื่อเก็บเงินกลับไปลงทุนทำธุรกิจส่วนตัว มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งนับว่าต่ำกว่าแรงงานต่างชาติจากประเทศอื่น ๆ ในเกาหลี พูดภาษาเกาหลีไม่ได้ (แรงงานชาวเนปาลและเวียดนามรู้

ภาษาเกาหลีได้รวดเร็ว) ทำงานในโรงงานขนาดเล็กที่มีคนงานไม่เกิน 30 คน ได้แก่ โรงงานพลาสติก โรงงานประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ ทำเครื่องเหล็ก ย้อมผ้า ทอผ้า อลูมิเนียม ฯลฯ งานที่ทำไม่เหมือนกับงานที่เคยทำในประเทศไทย คนงานส่วนใหญ่อยากกลับประเทศไทยเพราะเห็นว่างานหนัก สุขภาพไม่ดี ไม่ได้รับค่าแรงหรือค่าแรงต่ำ นอกจากนั้นยังมีสถานภาพผิดกฎหมาย ต้องหลบหนีตำรวจ ในขณะที่ทำงานได้เงินเดือนเพียง 200\$ จึงทำงานได้ไม่พอเงินที่ลงทุนจ่ายไป และต้องถูกปรับไม่ต่ำกว่า 600\$ เมื่อถูกจับได้ แรงงานเหล่านี้จึงตัดสินใจแอบทำงานต่อโดยผิดกฎหมาย

แรงงานไทยได้ค่าแรงต่ำเพราะพูดภาษาเกาหลีหรือภาษาอังกฤษไม่ได้ มีการศึกษาน้อย ไม่รู้งานและขาดวินัย แรงงานเองก็เห็นว่าเรื่องภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญ รองลงมาคือการปรับตัวและการใช้ชีวิตในสังคมเกาหลี แรงงานไทยถูกจัดไว้ในระดับค่าแรงต่ำ ในขณะที่แรงงานจีน ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย จะได้ค่าแรง 260\$ แรงงานไทยได้เพียง 250\$ อย่างมาก ส่วนแรงงานจากอินโดนีเซีย บังคลาเทศและปากีสถานได้ต่ำกว่าไทย ในแง่ของการปกป้องสิทธิ แรงงานไทยต่อสู้กันน้อยมาก ไม่มีแรงงานไทยร้องเรียนต่อทางการเกี่ยวกับปัญหาใด ๆ เลย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อจำกัดทางภาษา ด้วยเหตุนี้แรงงานไทยจึงค่อนข้างโดดเดี่ยวจากแรงงานต่างชาติอื่น ๆ ซึ่งมักกำลังกันต่อสู้เพื่อผลประโยชน์

สำหรับนายจ้างมีความเห็นว่าควรปรับปรุงในแง่สิทธิของลูกจ้าง โดยเฉพาะการถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลา (แรงงานส่วนใหญ่ทำงานสัปดาห์ละไม่ต่ำกว่า 50 ชั่วโมง) การยึดพาสปอร์ตและการลงโทษทางร่างกาย

รัฐบาลเกาหลีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ฝ่ายแรงงานก็ไม่เคารพและไม่เชื่อฟังกฎหมายของรัฐบาล แรงงานเกิดความรู้สึกเป็นอริกับรัฐบาล นายจ้างและชาวเกาหลีโดยทั่วไป สภาพของแรงงานไทยในเกาหลีจึงไม่ดีนัก"²

นโยบายในการจัดส่งคนงานไปต่างประเทศ

การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศมีทั้งแง่เสียและแง่ดี กรณีแรก คนงานต้องไปทำงานต่างถิ่นต่างวัฒนธรรม เป็นแรงงานที่มีความรู้ไม่สูงนัก มีปัญหาในเรื่องสื่อข้อความ และบ่อยครั้งประเทศผู้รับไม่อาจดูแลให้ความคุ้มครองได้เท่ามาตรฐานที่มีหรือใช้กับคนท้องถิ่นได้ดังปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนแง่ดีนั้นสิ่งหนึ่งที่พิจารณาประเด็นนี้

² ฑูตอล กัง : แรงงานไทยในเกาหลีใต้. เอกสารประกอบการสัมมนา Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ 2539.