

สำคัญที่สุด เพราะการเดินทางไปทำงานมีต้นทุนสูง มีค่าใช้จ่าย ฉะนั้นคนงานจะคำนวณหรือตระหนักถึงค่าตอบแทนว่าคุ้มหรือไม่ในการที่จะเดินทางไปต่างประเทศ โดยเฉพาะส่วนเกินเมื่อหักออกจากค่าใช้จ่ายแล้ว ฉะนั้นการที่คนงานไทยหนึ่งคนตัดสินใจออกเดินทาง เขาจึงมั่นใจว่าด้วยค่าตอบแทนที่จะได้รับ และระยะเวลาที่ประเทศผู้รับอนุญาตให้ทำงานจะส่งผลให้เขามีส่วนเกินบ้าง รายได้ที่ส่งกลับแม้ในภาพรวมจะเป็นเงินปริมาณสูงถึงหลัก 4 หมื่นล้านบาทต่อปี แต่ในแง่ปัจเจกบุคคลหรือตัวคนงานแล้ว รายได้ของเขาอาจจะไม่มากมายอย่างที่คิดกัน เพราะค่าใช้จ่ายนั้นนอกจากการคืนเงินต้นแล้วยังต้องจ่ายดอกเบี้ยด้วย

ประเทศไทยไม่เคยประกาศนโยบายจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศอย่างชัดเจน จนกระทั่งมาถึงปัจจุบันเมื่อเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ อันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจแบบฟองสบู่เริ่มฝ่อตัวลงทำให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้กระตุ้นการใช้จ่ายรายใหญ่มีภาระหนี้สินเกินทุน กอปรกับการลดค่าเงินบาทที่ทำให้หนี้สินเพิ่มสูงขึ้น การขาดสภาพคล่อง และอัตราดอกเบี้ยสูงได้กลายเป็นเชื้อเพลิงชนิดดีที่ทำให้สถานประกอบการจำนวนมากต้องปลดคนงานและลดการผลิต เนื่องจากความต้องการสินค้าและบริการลดลง คนงานถูกปลดงานจำนวนมากในขณะที่แรงงานรุ่นใหม่ต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ผลจากกรณีดังกล่าวทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมวางนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันได้วางนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยผิดกฎหมายเพื่อนำแรงงานท้องถิ่นเข้าไปทำงานแทน

คุ้มหรือไม่

แม้ในแต่ละปีจะมีเงินตราต่างประเทศส่งกลับหรือไหลกลับเข้าประเทศไทยกว่า 4 หมื่นล้านบาท แต่ส่วนหลังต้องหักเป็นค่าใช้จ่ายและค่าบริการที่บริษัทจัดหางานในต่างประเทศคิดเอจากรูฏกิจการรับส่งคนงานด้วย ตลาดแรงงานต่างประเทศของแรงงานไทยในเวลานี้ที่สำคัญ ๆ เช่น ไต้หวัน บรูไน สิงคโปร์ ฮองกง กลายเป็นธุรกิจข้ามชาติ ซึ่งเรียกเก็บค่าบริการจัดหางาน (ค่าหัว) ในอัตราที่ค่อนข้างสูง สาเหตุหนึ่งเกิดจากการแข่งขันระหว่างบริษัทจัดหางานในประเทศผู้ส่งด้วยเช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และชาติอื่น ๆ นอกจากนั้นความต้องการแรงงานในบางตลาดมีแนวโน้มลดลง เมื่อความต้องการลดลง การแข่งขันส่งออกมีสูงทำให้ราคาค่าบริการสูงขึ้นไปด้วย

คนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่มาจากชนบทมีฐานะยากจน การศึกษาไม่สูงนัก และไม่มีเงินออม การตัดสินใจเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงต้องมีการหาเงินก้อนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อนำไปเป็นค่าหัว ค่าบริการในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ค่าจ้างหรือรายได้ที่คนงานไทยได้รับแต่ละเดือนนั้น เมื่อหักค่าใช้จ่าย อาทิ ค่าภาษี ค่าประกันสังคม ฯลฯ ที่เหลือคนงานจะส่งกลับบ้าน จะมากขึ้นขึ้นกับการเก็บเงินส่วนหนึ่งไว้ใช้จ่ายปกตินายจ้างจะทำหน้าที่โอนเงินกลับมาเมืองไทยตามหมายเลขบัญชีธนาคารที่คนงานมอบให้ จะมีบางกรณีที่ถูกจ้างดำเนินการจัดส่งเอง อาทิเช่น ในสิงคโปร์ จะมีบริษัทเอกชนเปิดบริการจัดส่งเงินให้โดยคิดค่าธรรมเนียม

เงินที่ส่งกลับเมืองไทยนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเงินออมเงินใช้จ่ายของครอบครัวและเงินใช้หนี้ที่ระบุใช้หนี้หนี้เนื่องจากคนงานจำนวนไม่น้อยก่อนเดินทางไปจะกู้เงินเพื่อเป็นค่าบริการให้แก่บริษัทจัดหางานในวงเงินค่อนข้างสูง เงินที่กู้ยืมนั้นปกติจะจ่ายดอกเบี้ยจะเป็นอัตราเท่าใดขึ้นกับแหล่งเงินกู้ หากกู้เอกชนทั่วไปดอกเบี้ยจะสูงกว่าอัตราธนาคารมาก

ฉะนั้นในช่วง 2-3 ปีที่ออกเดินทางไปทำงานคนงานจะต้องคำนึงว่ารายได้ที่ได้รับภายหลังการใช้จ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยแล้วจะเหลือเพียงไร คำนวณกับโอกาสที่เสียไปและต้องไปทำงานไกลถึงต่างประเทศเพียงใด จำนวนรายได้ที่คาดว่าจะได้รับนี้มีอิทธิพลต่อคนงานไทยเป็นอย่างมากและสามารถทำให้คนงานตัดสินใจว่าควรเดินทางไปหรือไม่ ปัจจุบันการตัดสินใจเดินทางไปทำงานของคนงานนั้น หน่วยงานของรัฐพยายามลดความเสี่ยงให้ลดน้อยลง โดยการเข้าไปควบคุมดูแลบริษัทจัดหางานให้ปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ อาทิเช่น สัญญาจ้างและสถานภาพของนายจ้างจะต้องผ่านการตรวจสอบก่อนจะอนุมัติ หากจำเป็นจะขอให้สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศเข้าไปตรวจสอบและดูว่ามีศักยภาพหรือมีสภาพการจ้างสอดคล้องหรือเป็นความจริงกับข้อสัญญาเพียงไร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตรวจสอบ แต่ในทางปฏิบัติการเอา راحتเอาเปรียบคนงานก็ยังมีเห็นกันอยู่เสมอ ในส่วนของค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการก็เช่นกัน แม้กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่ก็มักจะมีการเรียกเงินหรือกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งทำให้คนงานต้องเสียหากรวมแล้วจะเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากสำหรับคนงานโดยทั่วไป

ค่าใช้จ่ายที่ถือว่าสูงเกิดจากการที่มีการไปจัดหาหรือซื้อขายตำแหน่งงานกัน ได้กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันธุรกิจการจัดหาหรือส่งคนงานไปต่างประเทศได้กลายเป็นธุรกิจข้ามชาติ

ไปแล้ว ในบางประเทศซึ่งเป็นผู้รับแรงงานต่างชาติจะมีบริษัทจัดหางานท้องถิ่นทำธุรกิจจัดหาตำแหน่งงานจากนายจ้าง โดยมีค่าตอบแทน หลังจากนั้นจะนำตำแหน่งงานมาขายหรือประมูลให้บริษัทจัดหางานของไทยอีกทอดหนึ่ง บริษัทจัดหางานเมื่อต้องซื้อตำแหน่งงานก็มีค่าใช้จ่าย จำเป็นต้องเรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายและบวกกำไรเข้าไปอีกทำให้ค่าบริการที่เรียกเก็บนั้นอยู่ในอัตราที่สูง

ขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาของไต้หวัน ซึ่งปัจจุบันเก็บค่าบริการสูงกว่าประเทศอื่น กรณีศึกษานี้ได้ทำการศึกษาโดยกรมการจัดหางาน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. คนงานที่จะเดินทางไปทำงานประเทศไต้หวันส่วนใหญ่ต้องเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่กฎหมายไทยกำหนดจริง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าคนงานต้องจ่ายค่าบริการและค่าใช้จ่ายระหว่าง 35,000-100,000 บาท หรือเฉลี่ยคนละประมาณ 75,000 บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก ฯลฯ ที่คนงานต้องจ่ายเองเพิ่มขึ้น ประมาณ 5,000-30,000 บาท สำหรับสัญญาการจ้างงานกำหนดไว้ 1 ปี ได้รับค่าจ้างปีแรก 14,010 เหรียญไต้หวันต่อเดือน (1 เหรียญไต้หวันเท่ากับเงินไทยประมาณ 1 บาท)

ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 เมษายน 2537 ได้กำหนดให้บริษัทจัดหางานสามารถเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนงานที่จะเดินทางไปทำงานที่ประเทศไต้หวันไม่เกินเงินค่าจ้าง 1 เดือน (ปัจจุบันไต้หวันกำหนดค่าจ้างไว้เดือนละ 14,010-17,000 เหรียญไต้หวันแล้วแต่ตำแหน่งงาน) และค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันอีก 25,000 บาท ซึ่งรวมแล้วบริษัทจะเรียกเก็บเงินจากคนงานได้ไม่เกินคนละ 39,010-42,000 บาท กรณีที่บริษัทซื้อตัวเครื่องใช้ไปให้คนงาน (ราคาประมาณ 4,000 บาท) บริษัทก็จะเรียกเก็บเงินจากคนงานได้ไม่เกินคนละ 14,010 บาท (ไม่มีคนงานที่ตอบคำถามได้เงินค่าจ้างเกินกว่า 16,000 บาท) แต่ต้องเสียเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทเฉลี่ยคนละ 75,000 บาท หรือเสียเกินจากที่กำหนดถึงร้อยละ 74.4 ซึ่งบริษัทจัดหางานให้เหตุผลว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทนายจ้างและบริษัทจัดหางานไต้หวัน (Broker) ประมาณ 45,000-50,000 บาทต่อคนงาน 1 คน เพื่อให้ได้ตำแหน่งงาน ทำให้บริษัทต้องเรียกเก็บเงินจากคนงานสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นบริษัทก็ไม่สามารถดำเนินการได้

2. ค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่คนงานที่กฎหมายกำหนดนั้นไม่ใช่เป็นผลเนื่องมาจากค่าบริการและค่าใช้จ่ายจริงสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่เป็นเพราะบริษัทจัดหางานต้องหาระดับกำไรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากการสอบถามบริษัทจัดหางานที่ส่งคนงานไปทำงานประเทศไต้หวัน ส่วนใหญ่ยอมรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนดให้เท่ากับเงินเดือน

เดือนแรกของคนงาน (ประมาณ 14,010 บาท นั้นสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่บริษัทต้องเสีย ในส่วนที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายที่บริษัทต้องเสียต่อคนงาน 1 คน จะประมาณ 11,500 บาท)

ในส่วนของค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวัน ซึ่งบริษัทจัดหางานอ้างว่าต้องเสียเงินประมาณ 45,000-50,000 บาทต่อคนงาน 1 คน แต่จากข้อมูลของบริษัทจัดหางานในไต้หวัน (Broker) ได้เคยแจ้งยืนยันมานั้น ปรากฏว่าค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันไม่เกิน 25,000 บาทต่อคนงาน 1 คน โดยที่บริษัทจัดหางานในไต้หวัน (Broker) จะรับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แทนนายจ้าง ซึ่งนายจ้างจะต้องเสียให้กับคนงานเพื่อขอให้ได้ตำแหน่งงานและผลภักการค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับคนงาน โดยอ้างว่าต้องเสียค่าซื้อตำแหน่งงานแพง ทำให้ค่าจัดการในตลาดแรงงานสูงถึง 45,000-50,000 บาทต่อคน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าบริษัทจะเสียค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันตามที่อ้างจริง เมื่อนำมารวมกับค่าใช้จ่ายในส่วนที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยแล้ว จะเป็นเงินรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 62,000 บาท แต่บริษัทกลับเรียกเก็บจากคนงานเฉลี่ยคนละ 75,000 บาท ซึ่งมีส่วนต่างถึง 13,000 บาทต่อคนงาน 1 คน จึงเป็นไปได้ว่าหากบริษัทเรียกเก็บจากคนงานไม่เกิน 62,000 บาท บริษัทจะยังคงมีกำไร เพราะระยะเวลาดังแต่เตรียมจัดหาคนงานจนถึงกำหนดการเดินทางไปทำงานประมาณ 15 วัน ถึง 3 เดือน ซึ่งในช่วงที่คนงานยังไม่ได้ไปทำงาน บริษัทก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ดังนั้นค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่คนงานต้องจ่ายสูงอัตราที่กฎหมายกำหนดจึงไม่ได้มีสาเหตุมาจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่เป็นเพราะบริษัทจัดหางานต้องการกำไรเพิ่มมากขึ้น

3. การที่บริษัทจัดหางานเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากต้องรับภาระในการประมูลตำแหน่งงานจากบริษัทจัดหางานไต้หวัน (Broker) เพราะบริษัทจัดหางานไต้หวัน มีการแข่งขันกันเองเพื่อให้ได้ตำแหน่งงานจากนายจ้าง โดยการเสนอรับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งค่าสวัสดิการที่นายจ้างจะต้องเสียให้กับคนงานและผลภักการนี้ให้กับบริษัทจัดหางานต่างชาติที่ต้องการตำแหน่งงานหากบริษัทจัดหางานต่างชาติรายใดสามารถรับภาระนี้ได้ก็จะได้งานไป ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นบริษัทของไทย บริษัทจัดหางานของประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียต่างก็ต้องการตำแหน่งงานเดียวกัน จึงทำให้เกิดการแข่งขันประมูลซื้อตำแหน่งงานกันขึ้น มีผลให้ค่าจัดการในตลาดแรงงานไต้หวันสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่เนื่องจากบริษัทจัดหางานของไทยจะใช้วิธีผลภักการรายจ่ายต่าง ๆ ที่บริษัทต้องเสียไปให้แก่คนงานแทนผลภักก็คือคนงานจะเป็นผู้เสียประโยชน์คือต้องรับภาระเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ บริษัทจัดหางานไต้หวัน (Broker) ปัจจุบันได้มีการขยายระยะเวลาอนุญาตให้คนงานไทยทำงานในไต้หวันได้เกิน

กว่า 2 ปี ซึ่งกรณีนี้ทำให้คนงานต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะตำแหน่งงานที่ซื้อขายกันได้เพิ่มขึ้นถึงหวัละ 60,000 บาท ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อคนงานหนึ่งคนก่อนจะเดินทางไปไต้หวันนั้นเกือบหนึ่งแสนบาท

ประเด็นในนี้จึงอยู่ที่ว่า การที่ต้องจ่ายค่าบริการด้วยเงินจำนวนมากเช่นนี้จะคุ้มกับค่าเสียโอกาสหรือไม่ หากคนงานไม่ไปและหางานทำในเมืองไทย จากการศึกษาวิเคราะห์ของสภาที่ปรึกษาแรงงานแห่งชาติ เมื่อไม่นานมานี้ได้วิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของคนงานไทยที่เดินทางไปไต้หวัน อิสราเอล บรูไน และสิงคโปร์ พบว่าเมื่อหักค่าใช้จ่ายออกจากรายได้แล้ว คนงานยังมีส่วนต่าง ซึ่งส่วนต่างนี้ทำให้คนงานไทยคาดหรือหวังว่าน่าจะดีกว่าการทำงานในประเทศ โดยคำนวณจากตารางข้างที่ 9 จะพบว่าในกรณีของไต้หวัน คนงานหนึ่งคนจะมีรายได้พื้นฐาน 14,670 บาท (อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้น) จำนวนนี้หากหักภาษีเงินได้จำนวน 816 บาท ค่าเบี้ยประกันแรงงาน 192 บาท ค่าเบี้ยประกันสุขภาพ 195 บาท คนงานจะมีรายได้ต่อเดือน (ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง 13,467 บาท หรือ 323,208 บาทต่อ 2 ปี (ปกติไต้หวันคนงานทำงาน 2 ปี) และหากคนงานทำงานล่วงเวลาคิดเสียว่าประมาณร้อยละ 30 ค่าล่วงเวลาที่จะได้รับประมาณ 96,962 บาท ซึ่งหากรวมยอดแล้วเมื่อทำงานครบ 2 ปี คนงานจะมีรายได้สุทธิประมาณ 420,170 บาท

รายได้จำนวนนี้เมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าบริการ ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายให้บริษัท จัดหางาน 10,000 บาท ค่าธรรมเนียมวีซ่า 1,700 บาท ค่าตัวเครื่องบิน 4,500 บาท ค่าจ่ายให้กองทุนฯ 500 บาท ค่าภาษีสนามบิน 250 บาท ค่าโบรกเกอร์ต่างชาติ (จ่ายให้บริษัทจัดหางาน ท้องถิ่นหรือซื้อตำแหน่งงาน) 48,000 บาท จ่ายค่าเช่าเหมาบริษัทจัดหางานไทย 14,670 บาท จ่ายค่า VAT ร้อยละ 7 ซึ่งรวมแล้วประมาณ 100,647 บาท หากนำไปหักจากรายได้และค่าเสียโอกาส (50,000 บาท เป็นค่าจ้างที่คาดว่าจะได้รับหากทำงานในเมืองไทย) แล้ว คนงานจะมีส่วนต่างประมาณ 192,561 บาท

สำหรับประเทศอื่น ๆ นั้น มีส่วนต่างทุกชาติมากน้อยแตกต่างกันเช่น อิสราเอลจะมี ส่วนต่าง ๆ 104,171 บาท บรูไน 89,103 บาท และสิงคโปร์ 37,714 บาท ฉะนั้นหากพิจารณา รายได้รายจ่ายตัวใช้จ่ายสำคัญจึงอยู่ที่การจ่ายเพื่อซื้อตำแหน่งงาน ซึ่งหากซื้อมาสูง โอกาสที่คนงานไทยจะได้รับ ค่าจ้างสุทธิ ก็ลดลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาผลต่างข้างต้น หากนายจ้างต่างประเทศปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ไม่บิดพลิ้ว และไม่เอารัดเอาเปรียบมากเกินไป ผลต่างดังกล่าวจะทำให้คนงานไทยเดินทางไปต่างประเทศได้ค่าตอบแทนคุ้มค้ำกับค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสมากพอสมควร

เปรียบเทียบรายได้-รายจ่ายของคนงานไทยในบางประเทศ

รายรับ (บาท)	ไต้หวัน	อิสราเอล/เกชาตร	บรูไน	สิงคโปร์
เงินเดือนพื้นฐาน (บาท)	14,670	9,775	9,100	7,735
ค่าอาหาร		1,250	1,600	1,600
ภาษีเงินได้	-816			-525
เบี้ยประกันแรงงาน	-192			
เบี้ยประกันสุขภาพ	-195			
รายได้สุทธิ/เดือน (วันละ 8 ชม.)	13,467	8,525	7,500	5,610
รายได้สุทธิ/2 ปี (1)	323,208	204,600	180,000	134,460
ค่าล่วงเวลา 30% ของ (1)	96,962	61,380	54,000	40,392
รายได้สุทธิรวมค่าล่วงเวลา/2 ปี (2)	420,170	265,980	234,000	175,032
รายจ่าย (บาท)				
ค่าใช้จ่ายให้บริษัทจัดหางาน	10,000	7,000	6,000	6,000
ค่าธรรมเนียมวีซ่า	1,700	325	260	-
ค่าตัวเครื่องบิน	4,500	12,300	5,000	2,500
ค่ากองทุน	500	400	400	400
ค่าภาษีสนามบิน	250	250	250	
ค่าใบรถเกียร์ต่างประเทศ	48,000	19,675	19,250	29,750
ค่าบริการจัดหางานตามกฎหมาย	14,670	9,775	9,100	7,735
ค่า VAT 7% ของเงินเดือน	1,027	684	637	541
รวม (3)	80,647	50,409	41,397	46,926
รายรับสุทธิ (3-1) = (4)	242,561	154,191	139,103	87,714
รายรับสุทธิ (2-3) = (5)	339,523	215,571	193,103	128,106
ค่าเสียโอกาส (6)	50,000	50,000	50,000	50,000
ส่วนต่าง (1) (4-6) = (7)	192,561	101,191	80,103	17,714
ส่วนต่าง (2) (5-6) = (8)	289,523	165,571	98,103	78,106
ค่าสายจัดหางาน (9)	20,000	20,000	10,000	10,000
รายรับสุทธิ = (7)-(9)	172,561	84,191	79,103	27,714
รายรับสุทธิ = (8)-(9)	269,523	145,571	88,103	68,106

ที่มา : สถาบันปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

จากตัวเลขทั้งหมดนี้ประมาณการว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศไต้หวันมีรายได้หักค่าใช้จ่ายแล้วสามารถส่งเงินกลับประเทศไทยได้มากที่สุดถึง 172,561 บาทต่อ 2 ปี หรือร้อยละ 53 และหากรวมค่าล่วงเวลาด้วยจะมีเงินส่งกลับถึง 269,523 บาทต่อ 2 ปี หรือร้อยละ 64 ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีรายได้น้อยที่สุดคือ ประมาณ 27,714 บาทต่อ 2 ปี

หรือร้อยละ 39 ดังนั้นรายได้ยังเป็นสาเหตุจูงใจที่สำคัญในการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศของคนงาน ถึงแม้ว่าต้องจ่ายค่าหัวสูงแต่หากปัญหาของคนงานขณะที่อยู่ในต่างประเทศไม่รุนแรงมากนัก เช่น นายจ้างไม่ผิดสัญญาจ้าง สภาพการทำงานไม่เลวร้ายเกินไป คนงานก็ยังคงตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศ

ประเด็นที่น่าพิจารณาก็คือ ค่าเสียโอกาสของคนงานไทย ซึ่งประเด็นนี้มีมิติ ข้อคิดเห็นหลายแง่มุม มุมหนึ่งเห็นว่าแม้คนงานจะเสียโอกาสในช่วงดังกล่าวไม่ได้อยู่ประเทศไทย แต่ก็มีการทำเต็มที่ และรายได้สูงกว่า ฉะนั้นการสูญเสียโอกาสแทบจะไม่มี อีกแง่มุมหนึ่งเห็นว่าคนงานไทยไปแล้วเสียมากกว่าได้ เพราะไปทำงานในระดับล่าง ค่าจ้างก็สูงกว่าในเมืองไทยไม่มากนัก ที่สำคัญต้องพลัดพรากจากครอบครัวไปทำงานในแหล่งที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง จำนวนไม่น้อยไปแล้วตกทุกข์ได้ยาก กลายเป็นปัญหาและบางคนถูกกดขี่จนต้องล้มป่วยหรือประกอบอาชญากรรม เป็นต้น

สำหรับมิติในแง่สายกลาง มีการมองกันว่าการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นแรงงานที่อยู่ในเขตชนบท ซึ่งชนบทนั้นมีปัญหาการทำงานไม่เต็มที่หรือทำงานต่ำระดับ คนงานเหล่านี้คาดหวังว่าการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นเรื่องปกติ เพราะอดีตหรือคนยุคก่อนหน้าเขาก็เคลื่อนย้ายเป็นประจำอยู่แล้ว ฉะนั้นเขาจะไม่รือร้อมากนัก หากจะต้องเคลื่อนย้ายอีก โดยหวังว่าประสบการณ์และโอกาสในอนาคตจะทำให้เขามีรายได้ มีเงินออม ซึ่งจะช่วยให้เขามีโอกาสยกระดับฐานะทางสังคมได้ ที่สำคัญแรงงานไทยเหล่านี้มีการศึกษาไม่สูงนัก โอกาสที่เขาจะหางานทำในภาคระบบ (Formal Sector) เป็นเรื่องไม่ง่ายนัก ฉะนั้นการมีงานทำในต่างประเทศกับการต้องไปทำงานในภาคนอกระบบ (Informal Sector) ในเมือง จึงเป็นเรื่องไม่แตกต่างกันมากนัก ที่สำคัญการมีรายได้สูงกว่าอยู่ในเมืองไทย จะช่วยทำให้สถานภาพความเป็นอยู่ของเขาดีขึ้น

มิติทางสายกลางนี้ ปัจจุบันเป็นนโยบายของหลาย ๆ ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลการค้าและปัญหามีการว่างงานของคนในชาติจำนวนมาก อาทิเช่น ประเทศฟิลิปปินส์มีนโยบายในการส่งออกแรงงานเด่นชัดกว่าประเทศไทย และรายได้ที่คนงานฟิลิปปินส์ส่งกลับประเทศนั้นเป็นสัดส่วนช่วยเหลือปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระเงินที่ได้ผลประการหนึ่ง

สภาพการทำงานของแรงงานไทยใน 3 ประเทศ

การศึกษาสภาพการทำงานและสภาพการจ้างของแรงงานไทยในต่างประเทศยังได้รับการเสริมข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม โดยการสอบถามสัมภาษณ์คนงานไทยในบางประเทศ คณะผู้วิจัยได้ขอความร่วมมือสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศช่วยทำหน้าที่สัมภาษณ์และกรอกแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่างคนงานใน 3 ประเทศ ประกอบด้วย สิงคโปร์ บรูไน และฮ่องกง ซึ่งผลการสำรวจจะมีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

คนงานในสิงคโปร์ส่วนใหญ่ทำงานประเภทกิจการก่อสร้าง จากการสำรวจคนงานตัวอย่างจำนวน 48 ราย พบว่าร้อยละ 47 ทำงานในกิจการก่อสร้าง ร้อยละ 4 ทำงานในกิจการหินอ่อน และร้อยละ 2 ทำงานเกี่ยวกับท่อน้ำเสีย และไม่ระบุประเภทของงานอีกร้อยละ 45 ส่วนบรูไนนั้นเนื่องจากการเก็บตัวอย่างทำได้น้อยราย (จากตัวอย่างคนงานที่สัมภาษณ์จำนวน 35 ราย) ทำงานในกิจการค้าขาย 14 ราย หรือร้อยละ 40 ทำงานในกิจการก่อสร้าง 6 ราย หรือร้อยละ 17 ทำงานในกิจการร้านเสริมสวย 1 ราย หรือร้อยละ 2.8 และทำงานเป็นยามรักษาการณ์ 2 ราย หรือร้อยละ 5.7 และไม่ระบุ 12 ราย หรือร้อยละ 34.2 สำหรับฮ่องกงนั้นเป็นที่ทราบว่าคนงานส่วนใหญ่จากประเทศไทยเป็นสตรี และไปทำงานในฐานะผู้ช่วยแม่บ้าน ซึ่งก็ตรงกับการสำรวจตัวอย่างคนงานในฮ่องกงจำนวน 38 ราย พบว่าในจำนวนนี้ 34 ราย หรือร้อยละ 89.4 ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน จำนวน 2 รายเป็นแม่บ้าน และไม่ระบุอีก 2 ราย

สำหรับเพศและอายุของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานนั้น สิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่แรงงานชายไทยไปทำงานเกือบทั้งหมด ส่วนแรงงานหญิงซึ่งคาดว่าจะไปทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านนั้นจะหันไปฮ่องกงแทนเนื่องจากอัตราค่าจ้างต่ำกว่ามาก จากการสำรวจคนงานไทยในสิงคโปร์ 48 ราย พบว่าเป็นชายทั้งหมด และมีอายุสูงสุดระหว่าง 31-40 ปีถึงร้อยละ 43.7 รองลงไปที่คือผู้มีอายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 14 และต่ำกว่า 21 ปีน้อยที่สุดคือร้อยละ 4.1 สำหรับผู้มีอายุสูงกว่า 40 ปีขึ้นไปนั้นมี 4 รายหรือร้อยละ 8 ส่วนบรูไนนั้นตัวอย่างคนงาน 35 ราย พบว่าเป็นชาย 31 ราย หรือร้อยละ 88.5 และหญิง 4 ราย หรือร้อยละ 11.4 ในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นผู้มีอายุระหว่าง 31-40 ปีสูงสุดคือร้อยละ 40 รองลงมาเป็นผู้มีอายุระหว่าง 21-30 ปี และ 40-50 ปีร้อยละ 22 และมีผู้อายุน้อยกว่า 21 ปีต่ำสุดคือร้อยละ 2 สำหรับฮ่องกงนั้นแรงงานไทยเป็นหญิงร้อยละ 97 จากตัวอย่างสำรวจ 38 ราย มีผู้ชายเพียงรายเดียว ในจำนวนนี้กลุ่มผู้มีอายุสูงสุด คือผู้มีอายุระหว่าง 21-30 ปี และ 31-40 ปี จำนวนเท่ากันคือร้อยละ 36.8

ในส่วนของสถานภาพการสมรส บุตรที่ยังคงต้องการผู้อุปการะ และ พื้นเพเดิม ตลอดจนการศึกษา พบว่าคนงานชาวไทยในสิงคโปร์มีสถานภาพการสมรส ร้อยละ 36.2 มีสภาพสมรสโดยไม่จดทะเบียนร้อยละ 12 และเป็นโสดร้อยละ 22.9 ที่เหลือมีการหย่าร้างและไม่ระบุ และจากการสัมภาษณ์จำนวนบุตรที่ต้องเลี้ยงดู พบว่าจำนวนบุตรที่ต้องดูแลสูงสุดมีจำนวน 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.8 ต้องดูแล 1 คน ร้อยละ 10 และ 3 คนร้อยละ 20 ส่วนพื้นเพเดิมนั้นพบว่าแรงงานชาวไทยในสิงคโปร์มีภูมิลำเนาอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงสุดร้อยละ 83.3 จากภาคเหนือร้อยละ 4.1 ภาคตะวันออกร้อยละ 1 และไม่ระบุร้อยละ 10 ส่วนการจำแนกคนงานตามระดับการศึกษาพบว่า จบประถมศึกษาสูงสุดคือ ร้อยละ 77.08 จบมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 10.4 และไม่ระบุร้อยละ 12.5 อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีบรูไนมีการสำรวจคนงานตัวอย่างแตกต่างกันเล็กน้อย คือเป็นคนงานที่มีภูมิลำเนาจากทางภาคเหนือร้อยละ 48.5 รองลงมาเป็นผู้มีภูมิลำเนาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 45.72 และภาคกลางร้อยละ 5.7 สำหรับการศึกษาของผู้ทำงานในบรูไน จากการสำรวจตัวอย่างคนงานพบว่าจบการศึกษาประถม 4 ถึงประถม 6 สูงสุดคือร้อยละ 54.2 จบมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 20 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 14

สำหรับอาชีพของแรงงานไทยก่อนไปทำงานต่างประเทศ พบว่าส่วนใหญ่เป็น เกษตรกรหรือมีอาชีพที่เกี่ยวกับการเกษตร สำหรับกรณีตัวอย่างฮ่องกงผู้มีอาชีพค้าขายมี อัตราส่วนใกล้เคียงกับอาชีพการเกษตร สำหรับกรณีสิงคโปร์พบว่าผู้มีอาชีพการเกษตรมีสูง ถึงร้อยละ 69.3 อาชีพรับจ้างร้อยละ 10.2 และไม่ระบุร้อยละ 14 ส่วนบรูไนในอาชีพเดิมก่อนไป ทำงานคือการเกษตรร้อยละ 52.5 อาชีพรับจ้างร้อยละ 30 ส่วนฮ่องกงนั้นอาชีพการเกษตร ร้อยละ 30.7 อาชีพค้าขายร้อยละ 33.3 และมีอาชีพเป็นแม่บ้านร้อยละ 17.95

สำหรับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในประเทศไทย พบว่าส่วนใหญ่มีรายได้ ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือน ซึ่งจากรายได้ระดับดังกล่าวจึงไม่เป็นการแปลกกว่าเหตุผลที่คน งานไทยตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศมาจากความต้องการรายได้ที่สูงขึ้น จากข้อมูลการ สืบจากคนงานชาวไทยในสิงคโปร์ รายได้ของคนงานก่อนไปทำงานต่างประเทศมีรายได้ต่ำ กว่า 6,000 บาทสูงกว่าร้อยละ 40 กรณีของประเทศบรูไนก็เช่นกัน รายได้ของคนงานก่อน ไทยไปทำงานต่างประเทศต่ำกว่า 6,000 บาทสูงกว่าร้อยละ 40 กรณีฮ่องกงจะเห็น เด่นชัดยิ่งขึ้น เพราะรายได้ของหญิงไทยก่อนไปทำงานมีต่ำกว่า 6,000 บาทสูงถึงกว่า ร้อยละ 70

รายได้ที่ไม่สูงนักมักจะควบคู่กับการศึกษาของคนงานและประเภทอาชีพ ดังได้กล่าวแล้ว การวิจัยได้สอบถามลึกลงไปถึงอาชีพของบิดามารดา พบว่าร้อยละ 89.5

ของคนงานไทยในสิงคโปร์นำมาเฉลี่ยชีพในภาคเกษตร สำหรับบรูไนอาชีพนิตามารดาที่อยู่ในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 83.7 ส่วนฮ่องกงนั้นอาชีพของบิดามารดาเป็นกรรมกรมีร้อยละ 56 และอาชีพค้าขายร้อยละ 31

ในส่วนของเหตุผลที่เดินทางไปต่างประเทศซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีทั้งปัจจัยหลัก ปัจจัยดึงดูด ซึ่งผลการศึกษาในภาคสนามพบว่า เหตุผลต้องการมีรายได้เพิ่มเป็นเหตุสำคัญอันดับหนึ่ง โดยสถิติข้อมูลจากแรงงานไทยในสิงคโปร์พบว่า เหตุผลต้องการหาเงินมีสูงถึงร้อยละ 72 ต้องการหาประสบการณ์ร้อยละ 4 และไม่ระบุร้อยละ 24 กรณีบรูไนก็เช่นกัน เหตุผลต้องการเงินสูงถึงร้อยละ 94 ส่วนฮ่องกงสูงถึงร้อยละ 88.3

การเดินทางไปต่างประเทศนั้นมีจำนวนไม่น้อยเดินทางไปซ้ำเพราะเขามีโอกาสช่องทางการได้งานที่มีรายได้สูงกว่า ประเด็นนี้มีการสอบถามแรงงานไทยในต่างประเทศทั้ง 3 แห่ง พบว่าแรงงานไทยในสิงคโปร์เคยไปทำงานในต่างประเทศมาก่อนจะมาทำงานที่สิงคโปร์มีร้อยละ 25 โดยเคยไปทำงานในแหล่งที่มีคนงานไทยเคยไปทำงานมาก่อนทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยรวมถึงประเทศซาอุดีอาระเบีย อิสราเอล ลีเบีย ไต้หวัน อิรัก และบรูไน เป็นต้น ส่วนกรณีของคนงานไทยในบรูไน พบว่าเคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อนมีร้อยละ 34-29 โดยเคยไปในประเทศต่าง ๆ ที่มีแหล่งงานทั้งคนงานไทยคือ คูเวต อิรัก มาเลเซีย ซาอุดี สิงคโปร์ บรูไน และลิเบีย เป็นต้น สำหรับคนงานไทยในฮ่องกงนั้นพบว่าเคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อนมีเพียงร้อยละ 7.9

ส่วนอาชีพหรืองานของคู่สมรสของแรงงานไทย พบว่าส่วนใหญ่เป็นอาชีพเกษตร โดยคนงานไทยมีคู่สมรสที่ทำงานในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 63.2 ส่วนบรูไนอาชีพของคู่สมรสในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 40 และไม่ระบุอาชีพร้อยละ 35 สำหรับฮ่องกงนั้นก็มีลักษณะแตกต่างออกไป โดยคู่สมรสซึ่งก็คือฝ่ายชายจะมีอาชีพค้าขายร้อยละ 28.5 อาชีพขับรถสองแถวร้อยละ 21 อาชีพราชการร้อยละ 21 และอาชีพเกษตรร้อยละ 14.2

ประเด็นหนึ่งที่มีการสอบถามก็คือ ความเชื่อมโยงความเกี่ยวพันของคนงานไทยกับคนงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศอยู่แล้ว หรือคนซึ่งไปทำงานก่อน ความเชื่อมโยงนี้มีความสำคัญเพราะเป็นแหล่งข้อมูล แหล่งพบปะรวมญาติ แหล่งการช่วยเหลือเกื้อกูล โดยเฉพาะสำหรับคนงานใหม่ที่ไปทำงานในประเทศนั้นเป็นครั้งแรกหรือไม่เคยไปประเทศนั้นมาก่อน

สำหรับสิงคโปร์นั้น จากการสำรวจวิจัยพบว่าคนงานไทยที่สัมภาษณ์ได้รู้จักคนไทยทำงานมาก่อนสูงถึงร้อยละ 43.7 โดยถือคนรู้จักเป็นญาติสูงถึงร้อยละ 47 เป็นเพื่อน

ร้อยละ 43 ส่วนบรูไนคนงานไทยรู้จักคนงานไทยที่อยู่ก่อนแล้วสูงถึงร้อยละ 65.7 โดยรู้จักในฐานะเป็นเพื่อนร้อยละ 45 เป็นญาติสูงถึงร้อยละ 54.17 ส่วนฮ่องกงนั้นมีคนงานไทยที่รู้จักคนงานไทยที่ไปทำงานก่อนร้อยละ 44.7 โดยนับเป็นเพื่อนร้อยละ 47 เป็นญาติร้อยละ 47

อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงเกี่ยวพันนั้นคงจะเป็นลักษณะเกื้อกูลช่วยเหลือเมื่อไปแล้วเท่านั้น เพราะจากการสำรวจจะพบว่าส่วนใหญ่ที่ไปทำงานก็ยังคงผ่านบริษัทนายหน้าจัดหางาน กล่าวอีกนัยหนึ่งการมีโอกาสไปทำงานต่างประเทศยังคงต้องเสียค่าบริการ ค่าหัว กันเป็นส่วนใหญ่ โดยในกรณีของสิงคโปร์คนงานไปทำงานโดยผ่านบริษัทนายหน้าจัดหางานร้อยละ 75 กรณีของบรูไนร้อยละ 42.1 และกรณีของฮ่องกงร้อยละ 85

ส่วนการจัดหาเงินค่าหัวหรือค่าบริการนั้น พบว่ากรณีของสิงคโปร์ เป็นการเก็บออมเงินเองเพียงร้อยละ 10 นอกนั้นเป็นการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ นับตั้งแต่ยืมพ่อแม่ญาติพี่น้อง จ้างนองทรัพย์สิน กู้ยืมธนาคาร กู้ยืมคนรู้จัก เป็นต้น โดยในจำนวนนี้กู้ยืมธนาคารสูงสุดร้อยละ 50 กู้ยืมญาติพี่น้องร้อยละ 24

สำหรับการใช้คืนหนี้สิน พบว่าร้อยละ 58.3 ของคนงานตัวอย่างในสิงคโปร์ชำระหนี้เป็นรายเดือนร้อยละ 18.7 ชำระเป็นครั้งคราว โดยจำนวนดอกเบี้ยที่จ่ายอยู่ระหว่างร้อยละ 0.5 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือนมีสูงถึงร้อยละ 37.5 ไม่เกิน 1,000 บาทร้อยละ 1 จำนวน 1,000 ขึ้นไปร้อยละ 6.2 ร้อยละ 6 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือนร้อยละ 4 และเงินดอกเบี้ยตามอัตราธนาคารร้อยละ 2 ส่วนกรณีของบรูไนนั้นการชำระหนี้คืนเป็นรายเดือนสูงถึงร้อยละ 57.1 ชำระเป็นครั้งคราวร้อยละ 22 และเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.5-5 ต่อเดือนสูงถึงร้อยละ 45 ไม่ระบุร้อยละ 45 และเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 ถึง 10 ต่อเดือนร้อยละ 5.7 เช่นเดียวกันกรณีของฮ่องกงการชำระหนี้คืนเป็นรายเดือนสูงถึงร้อยละ 54.2 ชำระเป็นครั้งคราวร้อยละ 41.7 จ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.5-5 ต่อเดือนร้อยละ 16.6 ร้อยละ 6-10 ต่อเดือนร้อยละ 16 และไม่ระบุร้อยละ 66.6

จะเห็นว่าการเดินทางไปทำงานของแรงงานไทยส่วนใหญ่ต้องกู้หนี้ยืมสินและชำระดอกเบี้ยอีกต่างหาก ฉะนั้นค่าเสียโอกาสหรือผลตอบแทนที่คนงานคาดว่าจะได้รับจึงไม่ควรจะน้อยกว่า จากกรณีศึกษาวิจัยพบว่าคนงานตัวอย่างในสิงคโปร์คาดว่าจะภายหลังหมดสัญญาจ้างงานจะเหลือเงินเก็บไว้ส่วนหนึ่ง โดยร้อยละ 20 คาดว่าจะเหลือน้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000 บาท ร้อยละ 16 อยู่ระหว่าง 50,000-100,000 ระหว่าง 100,000-150,000 ร้อยละ 8 จำนวน 150,000 ขึ้นไปเพียงร้อยละ 4 และไม่ระบุร้อยละ 47 ส่วนประเทศบรูไนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000 ร้อยละ 25.7 ระหว่าง 50,000-100,000 บาท ร้อยละ 17 ระหว่าง 100,000-

150,000 ร้อยละ 5 ระหว่าง 200,000-300,000 ร้อยละ 11 ไม่ระบุร้อยละ 37 สำหรับฮ่องกง น้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000 ร้อยละ 13 ระหว่าง 50,000-100,000 ร้อยละ 26 ระหว่าง 100,000-150,000 ร้อยละ 26 ระหว่าง 150,000-200,000 ร้อยละ 15 และระหว่าง 250,000-300,000 ร้อยละ 7.8 และไม่ระบุร้อยละ 7.8 อย่างไรก็ตาม การศึกษาสำรวจครั้งนี้ไม่ได้ให้รายละเอียดถึงระยะเวลาของสัญญาจ้าง ซึ่งปกติจะอยู่ระหว่าง 2-3 ปี นอกจากนั้นจำนวนรายได้ยังขึ้นกับการมีโอกาสทำงานล่วงเวลาด้วย เพราะแรงงานไทยในต่างประเทศมักจะคาดหวังการทำงานล่วงเวลา เพราะมีรายได้เพิ่มขึ้น

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

นับตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์แล้วที่ไทยได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการกีดกัน เนื่องจากเราไม่มีแรงงานท้องถิ่นเพียงพอ ดังที่ได้กล่าวไว้ในต้นบทของรายงานฉบับนี้

แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจีนจึงเป็นมรดกและสืบทอดกลายเป็นตำนานมาจนกระทั่งบัดนี้ อย่างไรก็ตาม นโยบายควบคุมแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายนั้นไม่เคยมีการเข้มงวด ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นการใช้บังคับ ควบคุมคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องหรือขออนุญาตเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นการลักลอบเข้าเมืองถือเป็นกาผิดกฎหมายว่าด้วยการลักลอบเข้าเมืองมากกว่าการผิดกฎหมายในลักษณะการลักลอบทำงาน การจับกุมส่งกลับลงโทษตามบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลัก

นโยบายที่ไม่ชัดเจนเหล่านี้ทำให้มีแรงงานลักลอบทำงาน ลักลอบเข้าเมืองมากมายร่วมล้านคนในปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยเฟื่องฟู ในต้นทศวรรษที่ 2530 แรงงานท้องถิ่นมีโอกาสเลือกงานมากในตลาด จึงทำให้ตลาดแรงงานระดับล่างขาดแคลน งานหนักหรืองานที่ถูกพิจารณาว่าสกปรกถูกทอดทิ้งโดยคนท้องถิ่น สถานประกอบการไม่มีทางเลือกจึงต้องนำแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานที่ยินยอมรับสภาพการจ้างที่ต่ำกว่าท้องถิ่น ซึ่งแรงงานต่างชาติเหล่านี้อาศัยการลักลอบเข้ามาอย่างง่าย โดยเดินทางผ่านชายแดนเข้ามา ฉะนั้นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจำนวนมากในขณะนี้จึงเป็นแรงงานพม่า ลาว เขมร และชาติอื่น ๆ เช่น จีน บังคลาเทศ เป็นต้น สภาพเศรษฐกิจของแรงงานต่างชาติเหล่านี้ไม่ได้นักหากอยู่ในประเทศของตน ฉะนั้นเมื่อประเทศไทยมีความต้องการแรงงานจึงกลายเป็นโอกาสที่ทั้งผู้รับและผู้ขายแรงงานจะตกลงทำงานร่วมกันได้

ที่รายงานฉบับนี้เน้นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ก็เพราะเป็นเหตุการณ์ร่วมสมัย และกลายเป็นปัญหาต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน เพราะประเทศไทยขณะนี้เริ่มมีปัญหาคนท้องถิ่นตกงาน และหางานยากขึ้น การควบคุมแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายทำได้ง่ายกว่า เพราะถ้าไม่ต้อใบอนุญาตทำงานก็ไม่สามารถทำงานได้แล้ว ที่สำคัญมีจำนวนน้อยกว่าคือประมาณ 7 หมื่นคน ในขณะที่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลักลอบนั้น นอกจากจะทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ในแง่ไม่สามารถเรียกเก็บภาษีได้แล้ว แรงงานท้องถิ่นบางส่วนอาจถูกแย่งงานไปทำได้ด้วย โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบัน

ประเทศไทยได้เริ่มตระหนักถึงปัญหานี้เมื่อเศรษฐกิจชะลอตัว โดยเริ่มทำการควบคุมแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะคนงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว เขมร โดยเริ่มนโยบายนี้ตั้งแต่ปี 2535 และมาเริ่มจริงจังในปี 2539 เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติผลักดันแรงงานเหล่านี้ โดยให้มาขึ้นทะเบียนในฐานะผู้ลักลอบเข้าเมืองเพื่อรอส่งกลับ ระหว่างนี้ก็อนุญาตให้ทำงานได้ไม่เกิน 2 ปี โดยกำหนดประเภทของงานและจังหวัดที่อนุญาตให้ทำงานได้

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขของแรงงานต่างชาติลักลอบที่มากขึ้นทะเบียนนั้นมีน้อยกว่าที่คิดเพราะนายจ้างไม่น้อยไม่นำตัวลูกจ้างมารายงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้คาดการณ์ตัวเลขล่าสุดจำนวนคนงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมีประมาณ 986,889 คน ในจำนวนนี้ที่มาขอใบอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรีน้อยมากไม่เกินหนึ่งแสนคน ฉะนั้นยังคงมีแรงงานที่ผิดกฎหมายและยังไม่มาขึ้นทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นจำนวนมากมาเกินกว่าคาดคิดเอาไว้ โดยเฉพาะในจังหวัดใหญ่ ๆ หลายจังหวัดที่มีแรงงานผิดกฎหมายทำงานเกินกว่า 1 หมื่นคน ประกอบด้วย สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สมุทรปราการ จันทบุรี ตราด ระยอง สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี เชียงราย ตาก นครสวรรค์ ลำปาง นครพนม หนองคาย พังงา ภูเก็ต ระนอง และสุราษฎร์ธานี จังหวัดสมุทรปราการนั้นคาดกันว่ามีหลายแสนคน ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการประมง ส่วนจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจำนวนมากที่เกินกว่า 3 หมื่นคน ประกอบด้วย สมุทรปราการ พังงา ระนอง

ประเด็นปัญหาในขณะนี้ก็คือการไม่มีข้อมูลที่แน่ชัดว่าแรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในฐานะเป็นส่วนเสริม (Compliment) หรือเป็นลักษณะเข้ามาแทนที่ (Substitution) ถ้าเข้ามาในลักษณะเสริมก็อาจจะเป็นผลดีทำให้เศรษฐกิจในประเทศก้าวต่อไป ช่วยให้คนท้องถิ่นไปทำงานที่ให้ผลผลิตสูงขึ้น แต่ถ้าหากเข้ามาในลักษณะทดแทนคนไทยแล้วปัญหาจะมีมาก โดยเฉพาะในช่วงปัจจุบันที่คนไทยประสบปัญหาการว่างงานและตกงานเป็นจำนวนมาก

มาก นอกจากนั้นยังไม่นับรวมปัญหาอื่น ๆ ที่สามารถติดตามมาได้ เช่น ปัญหาโรคติดต่อ ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม และอื่น ๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายประเทศในย่านเอเชียอาคเนย์เปิดรับแรงงานต่างชาติ โดยประเทศไทยมี 2 สถานภาพ คือ เป็นทั้งผู้รับและส่ง แต่ประเทศไทยมีแนวโน้มจะมีกลไกควบคุมแรงงานต่างชาติน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน ชาติแคลนแรงงานต่างชาติ แต่ได้จัดระบบการควบคุมแรงงานค่อนข้างรัดกุม และกำหนดแน่นอนว่าเป็นการเข้ามาทำงานชั่วคราวที่มีระบบทะเบียนควบคุมดูแล และมีการเรียกเก็บภาษีทั้งจากนายจ้าง ผู้ว่าจ้าง และผู้ทำงาน ส่วนแรงงานต่างชาติที่อยู่นอกเหนือจากการจดทะเบียนถือว่าทำผิดกฎหมายในฐานะลักลอบเข้าเมืองที่มีตัวบทกฎหมายลงโทษรุนแรง อาทิ กรณีของสิงคโปร์ เป็นต้น ส่วนประเทศอื่น ๆ นั้นการควบคุมจะมีมากกว่าไทยมาก

ปัญหาที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในขณะนี้ก็คือ การมองว่าประเทศผู้รับเอาเปรียบแรงงานที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจเฟื่องฟู มีการนำแรงงานเหล่านี้เข้ามาใช้งาน โดยการจ่ายค่าตอบแทนราคาถูก สามารถส่งสินค้าไปแข่งขันในต่างประเทศได้ แต่ในภาวะวิกฤตก็ผลักออก ซึ่งการวิจารณ์เหล่านี้ก็มีการนำเอามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาอ้าง โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 143 และข้อแนะนำที่ 151 ที่วางเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานต่างชาติในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองแรงงานต่างชาตินั้นจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เพราะปกติจะไม่รวมถึงแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองหรือการหลอกลวงคนงานข้ามประเทศในลักษณะนำเข้าธุรกิจผิดกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะข้ามชาติ ซึ่งบ่อยครั้งจะมีปัญหาในเรื่องการลักลอบค้าหญิงและเด็ก และยาเสพติด

นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันได้เน้นชัดเจนว่าต้องการผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ออกไป แต่ก็มี การคัดค้านจากนายจ้างเป็นระยะ ๆ โดยอ้างว่าคนท้องถิ่นไม่ยอมทำงาน ซึ่งที่แท้แล้วมีจำนวนไม่น้อยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดในท้องถิ่น อันแสดงให้เห็นว่าการจ้างงานในประเทศไทยนั้นจำนวนไม่น้อยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นอุทธรณ์การพยายามดึงแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศในลักษณะแทนที่คนไทย อันเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่าต้องการจ่ายค่าแรงให้ต่ำ ฉะนั้นหากแรงงานไทยจะยอมรับค่าจ้างเท่ากับคนงานต่างชาติลักลอบ นายจ้างเองก็คงยินดีรับ แต่ด้วยเจตนาที่จะกดค่าแรงให้ต่ำไว้จึงหาทางออกโดยการยกเหตุผลดังกล่าว

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม จากการผ่อนผันเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 คาดว่ายังมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานอยู่ประมาณ 600,000 คน โดยในช่วงที่ผ่านมาได้ดำเนินการผลักดันออกไปกว่า 350,000 คน จากจำนวนทั้งหมดที่กระทรวงแรงงานฯ ได้ผ่อนผันให้ทำงานขณะทำงานรอการส่งกลับได้นั้น พบว่ากระทรวงแรงงานฯ ได้ผ่อนผันให้จ้างงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อได้อีก 158,253 คน แต่ปรากฏว่ามีคนต่างด้าวมาขอรับอนุญาตทำงานเพียง 90,911 คน^{*}

จากแนวทางดังกล่าวจะเห็นว่า นโยบายผลักดันออกไม่ได้ผล และนายจ้างเองได้ยื่นความจำเป็นต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทำ โดยอ้างว่าคนไทยท้องถิ่นไม่ยอมทำ คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้ประชุมเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2542 พิจารณาแนวทางต่าง ๆ ตลอดจนนโยบายที่ผ่านมา จึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย การผลักดันจับกุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเอาผิดทั้งนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้นายจ้างแรงงานไทยเข้าทำงานแทน โดยหากไม่สามารถจัดหาให้ทำแทนได้ก็ให้จัดระบบควบคุมให้แรงงานต่างด้าวทำแทนชั่วคราวได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ต้องเปิดโอกาสให้แรงงานไทยได้มีงานทำก่อน

สำหรับการจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวโดยเฉพาะเมื่ออนุญาตให้ทำงานชั่วคราวนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้กว้าง ๆ คือ อนุญาตให้เฉพาะแรงงานซึ่งมีสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาเท่านั้น และต้องเป็นงานกรรมกร โดยอนุญาตให้ทำในกิจการ 30 กิจการ ในพื้นที่ 46 จังหวัดเท่านั้น ส่วนระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวนั้นกำหนดไว้ไม่เกินวันที่ 31 สิงหาคม 2543 สิ่งที่คณะอนุกรรมการเสนอเข้ามาใหม่ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาก็คือ การมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้จังหวัดเจ้าของพื้นที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในการผลักดันจับกุมคนต่างด้าวให้ออกนอกราชอาณาจักร หรืออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอส่งกลับ และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่อนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวตามความจำเป็นดังได้กล่าวมาแล้ว

โดยสรุป นโยบายควบคุมชั่วคราวดังกล่าวข้างต้นยังคงไม่สามารถผลักดันได้ชัดเจน เพราะเชื่อว่าเมื่อสิ้นสุด 31 สิงหาคม 2543 คนงานท้องถิ่นก็ยังคงไม่ยากทำงานให้

* สำนักงานเขานุการคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ. 2542

กับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ดี ด้วยเหตุผลบางประการข้างต้น รวมทั้งค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานด้วย ฉะนั้นการเรียกร้องให้ต่ออายุการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้คงจะมีการขยายออกไปอีกโดยปราศจากการแก้ไขที่ต้นเหตุ หรือหาแนวทางรูปแบบที่จะขจัดแรงงานที่ผิดกฎหมายไปได้อย่างชัดเจน

ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายในปัจจุบันนี้นั้นกลายเป็นปัญหาภูมิภาค ด้วยเหตุผลของความแตกต่างในเรื่องเศรษฐกิจ การมีงานทำ และความต้องการรายได้ที่สูงกว่า กอปรกับการพัฒนาของแต่ละประเทศไปสู่ระดับซึ่งมีงานบางประเภทที่คนท้องถิ่นไม่ยอมทำ เพราะฉะนั้นความต้องการแรงงานต่างด้าวจึงมีอยู่เสมอ โดยเฉพาะหากกรณีที่นายจ้างจำเป็นต้องแข่งขันในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วยแล้ว การย้ายหรือว่าจ้างแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้เสมอ นายจ้างที่เห็นโอกาสโดยเห็นว่าหากนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน (Out Source) แล้ว จะทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายลดลงแล้วก็คงไม่รีรอดำเนินการ ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ แล้ว การควบคุมแรงงานต่างด้าวของไทยจะหละหลวมและขาดแนวทางที่ชัดเจน ประเทศที่จำเป็นจะต้องใช้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศนั้นอย่างน้อยควรพิจารณาเงื่อนไขบางประการ คือ

ประการแรก รัฐควรมั่นใจแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานนั้นจะต้องเข้ามาในลักษณะเสริมหรือสนับสนุนให้กลไกทางเศรษฐกิจของประเทศได้เคลื่อนไหวโดยไม่หยุดชะงัก การเข้ามาในลักษณะนี้ก็คือ การที่คนท้องถิ่นต้องการทำงานด้านอื่น ๆ ซึ่งเห็นว่าให้ผลิตผลสูงกว่า ชำนาญกว่า หรือมีเช่นนั้นแรงงานต่างชาติดังกล่าวจะต้องเข้ามาในลักษณะถ่ายทดแทนเทคโนโลยี หรือในสาขาที่แรงงานท้องถิ่นขาดแคลนจริง ๆ จึงจะพิจารณาได้ว่าเข้ามาในลักษณะ Compliment คือเข้ามาเสริม มิใช่เข้ามาเพื่อทดแทนแรงงานท้องถิ่น (Substitute) เพราะการเข้ามาในลักษณะหลังนั้นเป็นการเข้ามาแย่งหรือทดแทนแรงงานท้องถิ่น

ประการที่สอง การอนุญาตให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในแต่ละสาขากิจการนั้น ควรคำนึงถึงศักยภาพของกิจการนั้นว่าเป็นอย่างไร หากนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อหวังผลระยะสั้นโดยถือเป็นตัวทุนค่าแรงงานต่ำ จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสถานประกอบการนั้นในแง่การขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงงานของตนเอง เพราะเห็นว่าตนเองได้เปรียบในเรื่องต้นทุนต่ำอยู่แล้วจึงไม่คิดขวนขวายหาทางเพิ่มผลผลิตของตน ฉะนั้นรัฐควรมีมาตรการโดยพิจารณาการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้เพียงชั่วคราว และการกำหนดให้การว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้จะต้องขออนุญาตต่อทางการโดยมี

เงื่อนไขระยะเวลาที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตของตน หรือมีแผนงานประกอบคำขอ อนุญาตด้วย

ประการที่สาม รัฐควรให้ความสนใจโดยสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยว่า สาขาหรือกิจการใดที่ขาดแคลนแรงงาน หรือแรงงานท้องถิ่นไม่ยอมทำ โดยเฉพาะ องค์ประกอบการจ่ายค่าจ้าง การลงทุน และความเสี่ยงของกิจการ ตลอดจนแนวทางของ อุตสาหกรรมโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่การใช้เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีเข้มข้นได้เพียงไร เป็นต้น ประสพการณ์ของประเทศไทยก็คือขาดข้อมูลตัวเลขทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพที่จะนำมาใช้ เข้าเครื่องมือการตัดสินใจที่มากพอ

รัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์

ทศวรรษ 2500

การแรงงานสัมพันธ์ในทศวรรษที่ 2500 จนถึงกลางทศวรรษที่ 2510 ประเทศไทยมีรัฐบาลทหารเป็นผู้บริหารประเทศ ใช้อำนาจสิทธิขาดในการกำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ และทิศทางการบริหารแรงงาน โดยในช่วงเดียวกันนี้ได้มีการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 มุ่งทิศทางการเสริมสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานชักชวนการลงทุน และพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นทดแทนการนำเข้า (ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3) แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านการลงทุน โรงงานและอุตสาหกรรมเพิ่มจำนวนมากขึ้นควบคู่กับการเพิ่มขึ้นของแรงงานในภาคเมือง การส่งเสริมนโยบายดังกล่าวนับเป็นการสนับสนุนทุนและเจ้าของกิจการโดยแท้ เพราะในแก่นแท้ของนโยบายทดแทนการนำเข้าก็คือการให้การคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมภายในจากการแข่งขันจากต่างประเทศ ในแง่แรงงานรัฐบาลเผด็จการทหารได้ดำเนินการจำกัดขอบเขตโดยมุ่งหวังการควบคุมแรงงาน (Labour Control) อย่างเต็มที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสะสมทุนและขยายการลงทุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลขณะนั้นได้ดำเนินการมาตรการดังต่อไปนี้ คือ

1. การควบคุมค่าจ้างไม่ให้สูงขึ้น
2. การห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงาน
3. การกำกับและกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานที่เอื้อประโยชน์แก่แรงงานน้อยที่สุด

มาตรการทั้งสามนี้เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงต่อกัน การควบคุมค่าจ้างก็คือการไม่เอื้ออำนาจ ไม่ส่งเสริมการจัดตั้งหรือเรียกร้องโดยกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ การกำหนดค่าจ้างจึงเป็นเรื่องของนายจ้างกับลูกจ้าง รัฐไม่มีกลไกประกันค่าจ้าง ทางเลือกที่จะขยับค่าจ้างจึงเป็นเรื่องการต่อรองหรือเจรจาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ถ้าหากไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือมีตัวแทน การเจรจาก็เกิดขึ้นได้ยาก ฉะนั้นสภาพค่าจ้างในช่วงนี้จึงแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะค่าจ้างของคณงานรับจ้างโดยทั่วไป ในแง่การแรงงานสัมพันธ์ รัฐก็ละเลยเพิกเฉยไม่กำหนดกฎเกณฑ์ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อคณงาน สำหรับในกรณีของไทยก็คือการยกเลิกกฎเกณฑ์กติกาที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การเจรจาต่อรอง (ซึ่งกำหนดใน พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499) กลไกทั้งสองถือเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ใช้แรงงานที่ใช้ในการแสวงหา

ประโยชน์หรือคุ้มครองสิทธิ รวมทั้งการเรียกร้องขึ้นค่าจ้างหรือปรับปรุงสภาพการทำงานที่สำคัญในช่วงทศวรรษครั้งนั้นนอกจากการยกเลิกกติกากฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว รัฐภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลทหารยังแทบไม่ได้สร้างกฎเกณฑ์ กติกา หรือกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมารองรับสิทธิหรือเอื้อประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างเพียงพอ

เหตุผลในการควบคุมแรงงานโดยรัฐบาล นอกเหนือจากการมุ่งพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้รับอิทธิพลจากการเรียนรู้ การเคลื่อนไหว และบทบาทของผู้นำและขบวนการแรงงานในอดีต โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งขบวนการแรงงานมีบทบาทสูงภายใต้การสนับสนุนของนักการเมือง ทำให้แรงงานมีอิทธิพลต่อการเมือง ขณะเดียวกันนักการเมืองก็จัดตั้งกลุ่มแรงงานขึ้นเพื่อเป็นฐานในการสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของตน แนวคิดดังกล่าวถือเป็นการก่อกบฏปฏิวัติต่อรัฐบาลเผด็จการหรือทหารอย่างยิ่ง

สภาพดังกล่าวมีสาเหตุจากการเมืองส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะสภาพที่ระบบการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองยังขาดเสถียรภาพ มีการแข่งขันแย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มก้าวหน้ากับกลุ่มอนุรักษนิยมและทหารที่อยู่ในอำนาจ ทำให้การเมืองเข้าแทรกแซงแรงงาน นอกจากนั้นสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การขยายตัวของแรงงานในภาคเมือง การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิ ก่อปรกับการบริหารแรงงานในขณะนั้นยังไม่มีระบบ ยังไม่มีกติกากฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นมารองรับในกรณีเกิดข้อพิพาทแรงงาน บทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ง่าย

สภาพการเมืองและการเคลื่อนไหวดังกล่าว รัฐบาลเผด็จการมีทางเลือก 2 ประการในการรักษาความราบรื่นและควบคุมขบวนการแรงงาน ประการแรกก็คือการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ให้สิทธิผู้ใช้แรงงาน หรือตัดกลไกที่จะนำพาขบวนการแรงงานไปสู่การใช้สิทธิพลหรือมีปากมีเสียงในทางการเมือง ประการที่สองก็คือ การไม่ยกเลิกกฎเกณฑ์ แต่ดึงแรงงานให้เข้ามาอยู่ภายใต้อาณัติและกำหนดบทบาทควบคุมกลไกแรงงานภายใต้แนวทางหรือนโยบายที่กำหนด

รัฐบาลทหารของไทยในขณะนั้นได้เลือกแนวทางแรก โดยเห็นว่ากฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์นั้นนำมาซึ่งความวุ่นวาย เป็นภาระที่ทำให้รัฐบาลต้องดูแลและติดตามความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา หากรัฐบาลยังคงให้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายประกันสิทธิในการจัดตั้งยังคงอยู่ ที่สำคัญสิทธิดังกล่าวจะทำให้ผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันเป็นสหภาพ สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อรองตามขั้นตอนต่อนายจ้าง และสามารถมีบทบาทในการต่อรองกับรัฐบาลได้ง่ายและเป็นระบบได้มากกว่า ที่สำคัญแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการส่งเสริมการลงทุน การขยายการผลิตในภาค

ธุรกิจต่าง ๆ การขาดเสถียรภาพหรือความวุ่นวายย่อมนำมาซึ่งการลังเลในการลงทุนของต่างชาติได้

ความสำคัญของสิทธิและการกำหนดกฎเกณฑ์มีความสำคัญต่อแรงงานอย่างมากมายเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่คณะปฏิวัติได้ยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ซึ่งเท่ากับยกเลิกสภาพแรงงานและสิทธิในการต่อรองด้วย ฉะนั้นเมื่อบวกกับความระส่ำระสายในทางการเมืองและการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองของกลุ่มผู้นำแรงงาน รัฐบาลปฏิวัติจึงต้องตัดไฟต้นลมมิให้ขบวนการแรงงานกลับมามีบทบาทและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาตามสายตาของรัฐบาลเผด็จการอีก การตัดสินใจยกเลิก พ.ร.บ.แรงงานจึงเกิดขึ้นดังคำปรารภของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ดังนี้

“โดยที่ พ.ร.บ.แรงงาน 2499 มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่องให้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความวุ่นวายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกัน กับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.นี้เป็นเครื่องมือยุยงลูกจ้างในทางมิชอบ อันเป็นกลวิธีเพื่อจุดประสงค์ตามแผนการ ทั้งนี้ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ดังปรากฏตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว คณะปฏิวัติเห็นสมควรให้ยกเลิก พ.ร.บ.นี้เสีย และขณะเดียวกันควรกำหนดการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างตามสมควร”¹

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าคณะปฏิวัติจะอ้างเหตุผลใด ๆ ก็ตาม เพื่อหาความชอบธรรมในการยกเลิก พ.ร.บ.ดังกล่าว แต่สิ่งที่น่าเสียดายก็คือการขาดตอน การขาดความต่อเนื่องของวิวัฒนาการของแนวปฏิบัติในทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (อย่างน้อยจำนวนสหภาพแรงงาน 136 แห่ง และสหพันธ์แรงงานอีก 2 แห่งที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ (ผาสูก พงษ์ไพจิตร 2539)² ต้องถูกยกเลิกไป) การเจรจาต่อรองที่ดี ตลอดจนกลไกในการบริหารแรงงานอื่นที่ดี ซึ่งผลกระทบดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงและไร้ระเบียบวินัยในปี พ.ศ. 2516-2517 ซึ่งเกิดการระบาดของการนัดหยุดงานอย่างมากมาเป็นประวัติการณ์ของแรงงานไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน กล่าวกันว่าหาก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ไม่ถูกยกเลิก การเรียนรู้และประสบการณ์ในการบริหารแรงงาน และการได้เรียนรู้แนวปฏิบัติในทางด้านแรงงานสัมพันธ์มายาวนานเกือบ 2 ทศวรรษ จะช่วยป้องกันและแก้ไขวิกฤติการณ์แรงงานได้รวดเร็วและจำนวนการนัดหยุดงานก็คงไม่มากอย่างที่ปรากฏในช่วงปี 2516-2517 (สัมภาษณ์ ศ.นิคมฯ)

¹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19

² ผาสูก พงษ์ไพจิตร - คริส เบเคอร์ : เศรษฐกิจเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ. หจก. สำนักพิมพ์ตรีส่วน 2539 น. ...

อนึ่ง การยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ยังส่งผลต่อสภาพการจ้าง ซึ่งส่งผลถึงสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยตรง การห้ามหรือไม่รับรองการจัดตั้งสหภาพทำให้คนงานไม่มีฐานรองรับที่จะรวมตัวกัน การห้ามเจรจาต่อรองก็เท่ากับคนงานหมดโอกาสที่จะต่อรองโดยสันติวิธี โอกาสที่จะปรับปรุงสภาพการทำงานจึงยากที่จะเกิดขึ้น เพราะกฎเกณฑ์หรือกฎหมายมีไม่มากพอ เมื่อกลไกทั้งของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวย และโอกาสที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเองก็ไม่อาจทำได้เช่นนี้ สภาพของคนงานในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน แทบไม่มีการขยับขึ้นเลยในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษ (ดูรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพค่าจ้าง)

อย่างไรก็ดี การขาดกฎเกณฑ์ กติกา หรือกฎหมายในช่วงดังกล่าวนี้ไม่ได้หมายความว่าระบบแรงงานสัมพันธ์ในช่วงดังกล่าวไม่มี เพราะการแรงงานสัมพันธ์นั้นเกิดขึ้นได้เสมอ เพียงแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีบทบาทหรือควบคุมกฎเกณฑ์ได้เพียงไร โดยเฉพาะบรรยากาศ สภาพแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อสถานการณ์ในขณะนั้นด้วย ช่วงเวลานั้นรัฐบาลทหารหนุนนโยบายส่งเสริมการลงทุนชัดเจน มีการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุน จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติ และเพื่อให้หลักประกันแก่ต่างชาติในเรื่องความมั่นคงในการลงทุน รัฐบาลขณะนั้นยังใช้นโยบายปราบปรามผู้กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ และไม่เห็นชอบกับการส่งเสริมสิทธิแรงงานตรงกันข้ามกลับออกกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์แก่นายจ้าง นโยบายของรัฐบาลทหารนั้นได้นำไปสู่ความสำเร็จในเรื่องการสะสมทุน การขยายกิจการ ภายใต้อำนาจเหนือและน้ำพักน้ำแรงของผู้ใช้แรงงานโดยแท้

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในทศวรรษ 2500 นั้น เมื่อไม่มีกฎเกณฑ์หรือสิทธิเรียกร้อง การกำหนดสภาพการจ้างจึงตกอยู่ที่นายจ้างแต่ฝ่ายเดียว กอปรกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งพัฒนาโดยเน้นส่งเสริมการสะสมทุนและควบคุมแรงงานด้วยแล้ว โอกาสที่จะปรับปรุงสภาพการจ้างทำได้ยากขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะโน้มเอียงไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า ประเพณีปฏิบัติ (Traditional Pattern) โดยเฉพาะในสถานประกอบการเอกชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก บริหารแบบครอบครัว ภายใต้รูปแบบนี้จะมีฝ่ายเดียวคือนายจ้างที่ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจหรือกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องสภาพการจ้าง ส่วนลูกจ้างนั้นได้ถูกเหนี่ยวนำให้ยอมรับอุดมการณ์หรือแนวทางของนายจ้าง แนวปฏิบัติที่ผิดไปจากนี้ถือว่าเป็นการไม่ชอบที่สำคัญอุดมการณ์แนวความคิดนี้ไม่ได้รับการท้าทายหรือตรวจสอบ³ แนวทางปฏิบัติทาง

³ Alan Fox : Beyond Contract : Work, Power and Trust Relations. Faber and Faber Limited. London. 1974 p.

ด้านแรงงานสัมพันธ์จึงมีลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งใช้ดุลยพินิจในระดับสูง คือตัดสินใจหรือวางกฎแต่ฝ่ายเดียวในขณะที่อีกฝ่ายแทบจะไม่มีโอกาส ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงอยู่ระหว่างการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างเต็มรูป หรือการเอารัดเอาเปรียบอย่างเต็มรูป (extreme of benevolent paternalist and cruelly exploitative) สำหรับกรณีของประเทศไทย โดยเฉพาะในกรณีที่ขาดระบบการสร้างกฎเกณฑ์ทางปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ โอกาสที่ลูกจ้างจะถูกเอารัดเอาเปรียบจะมีมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงกลางทศวรรษที่ 2510 ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงอยู่ในแนวโน้มสำหรับกิจการภาคเอกชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก็คือบทบาทของรัฐที่จะเป็นตัวกำกับและถ่วงดุลได้กล่าวแล้วว่ารัฐได้ออกกฎเกณฑ์ กติกาหรือกฎหมายไม่มากนักในช่วง 15 ปี ของรัฐบาลทหารปกครองประเทศ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลในการพัฒนา โดยขณะที่รัฐมุ่งส่งเสริมการลงทุน การสะสมทุน และการขยายทุน ขณะเดียวกันไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้จากกฎกระทรวงและกฎหมายที่มีการตราออกมาบังคับใช้ ซึ่งนอกจากจะน้อยฉบับแล้ว ยังไม่คลุมถึงเนื้อหาแก่นสารที่สำคัญอีกด้วย กฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงดังกล่าวประกอบด้วย

- (1) ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง กำหนดเวลาทำงาน วันหยุด การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง (20 ธ.ค.2521)
- (2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าทดแทนตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทน (20 ธ.ค.2501)
- (3) ประกาศกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน (31 ต.ค.2501)
- (4) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานอันอาจเป็นภัยต่อสุขภาพและอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้าง (5 ม.ค.2502)
- (5) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ (23 มี.ค.2502)
- (6) พ.ร.บ.กำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 2508 โดยให้สิทธิลูกจ้างต่อรองกับนายจ้างได้
- (7) ในปี 2510 ประกาศใช้กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

จากกฎเกณฑ์ข้างต้นเราจะพบว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานพื้นฐานแก่ลูกจ้างเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นผิวเปลือกของแก่นแท้ในระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบบริหารแรงงาน เพราะคนงานไทยยังขาดโอกาสการรวมตัว ยังขาดการมี

หลักประกันในเรื่องการขาดรายได้ ความมั่นคงในชีวิตที่จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สำหรับ พ.ร.บ.กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน 2508 ก็เช่นกัน เป็นการกำหนดวิธีการเรียกร้องเจรจาต่อรองโดยขาดองค์กรหรือตัวแทนที่เป็นทางการ เนื่องจากกฎหมายไม่ให้สิทธิในการจัดตั้ง ฉะนั้นการต่อรองจึงอยู่ในภาวะที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนั้นการต่อรองหากเกิดขึ้นก็จะมีในในระดับกิจการซึ่งง่ายต่อการครอบงำของนายจ้าง กอปรกับลูกจ้างขาดองค์กรตัวแทนจึงอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เพราะขาดหลักประกันในเรื่องการปฏิบัติไม่เป็นธรรม จึงง่ายต่อการถูกเลิกจ้างหรือกลั่นแกล้งได้หากออกตัวเป็นตัวแทนเจรจาเรียกร้อง สภาพที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาโดยไม่เอื้อประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน จะนำไปสู่ผลการต่อรองที่ไม่เท่ากัน กลไกดังกล่าวจึงไม่มีความหมายมากนักในการที่จะให้การคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกสวัสดิภาพแก่ลูกจ้าง

การแรงงานสัมพันธ์ในช่วงดังกล่าว หากจะพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหากเกิดขึ้นก็ไม่ใช่ว่าในลักษณะของการต่อรองหรือเรียกร้องประโยชน์โดยมีกลไกตัวแทนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ บทบาทของรัฐจะมีจุดเด่นในฐานะผู้มีส่วนบทบาทในการไกล่เกลี่ย และในภาพรวมบทบาทรัฐจะมุ่งและให้ความสำคัญในการส่งเสริมผลักดันให้มีการลงทุนและก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นสิ่งที่ขาดหายหรือรัฐไม่ได้ทำก็คือการสร้างระบบหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้นตามความเติบโตหรือขยายตัวของเศรษฐกิจ

จากสภาพการควบคุมดังกล่าว ขบวนการแรงงานในช่วงดังกล่าวจึงเกิดความสงบราบรื่นซึ่งเป็นบรรยากาศที่พบได้โดยทั่วไป สถานการณ์เช่นนี้สามารถทำให้รัฐบาลทหารพอใจ เพราะไม่มีการเคลื่อนไหวใดที่มีน้ำหนักหรือมีพลังเพียงพอในการที่จะท้าทายอำนาจรัฐบาลได้ สถิติของขัดแย้งจนถึงขั้นนัดหยุดงานในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีไม่มากนัก ดังตัวเลขต่อไปนี้

ปี	การนัดหยุดงาน (ครั้ง)
2501	4
2502	1
2503	2
2504	2
2505	3
2506	4
2507	6
2508	17
2509	17
2510	2
2511	14
2512	
2513	25
2514	27
2515	28

ที่มา : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย 2517

เมื่อสภาพการเมืองและแรงงานถูกควบคุม การพัฒนาโดยมุ่งเน้นการเติบโต และการขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของทุน ก่อให้เกิดการสะสมทุน และการขยายตัวทางด้านการค้า บริการ ตลอดจนสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังจะได้กล่าวในส่วนช่วงต้นของการศึกษาไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าเสียดายสำหรับโอกาสของขบวนการแรงงานในช่วง ทศวรรษ 2500 ภายใต้แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการทดแทนการนำเข้าซึ่งรัฐ ให้การคุ้มครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น แม้นโยบายนี้จะสนับสนุนนายจ้างให้มีโอกาส สะสมทุนและขยายกิจการจะประสบความสำเร็จก็ตาม หากรัฐได้ให้โอกาสแก่ขบวนการ แรงงานบ้างแล้ว สวัสดิการของผู้ใช้แรงงานจะได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้รับการคุ้มครองจากรัฐโดยเจ้าของสถานประกอบการไม่ ต้องเป็นห่วงในเรื่องการแข่งขัน สินค้าที่ผลิตขึ้นมาสามารถส่งออกขายโดยปราศจากการ แข่งขันที่เต็มรูป ความมั่งคั่งจึงเกิดขึ้นกับนายจ้างเป็นจำนวนมาก ความมั่งคั่งดังกล่าว หากได้มีการปันส่วนให้กับผู้ใช้แรงงานไทยบ้างก็จะก่อประโยชน์ให้คนงานมากในช่วงนั้น การพลาดโอกาสในช่วงดังกล่าวจึงไม่อาจจะหาหรือสร้างให้หวนคืนมาได้อีก เพราะ หลังจากนั้นประเทศไทยได้หันไปเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ซึ่งสภาพ ดังกล่าวการแข่งขันมีมากขึ้น นายจ้างต้องลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อสร้างโอกาสให้มี ข้อได้เปรียบ ฉะนั้นค่าแรงจะถูกควบคุมหรือจำกัดได้มากกว่าแนวทางการส่งเสริม

อุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้า การขาดโอกาสตรงช่วงดังกล่าวนี้จึงถือเป็นโศกนาฏกรรมที่ฝังรากลึกและส่งผลกระทบต่อแรงงานในช่วงต่อมา

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษสภาพการเปลี่ยนแปลงทั้งที่เกิดจากนายจ้างและแนวนโยบายของรัฐได้ก่อให้เกิดปฏิกริยาต่อลูกจ้างอย่างไร เป็นประเด็นที่สำคัญและไม่อาจมองข้ามได้เช่นกัน โดยเฉพาะกระแสหรือแนวทางเลือกของลูกจ้างหรือคนงานพอจำแนกออกได้ดังนี้

1. การขาดทางเลือกทำให้จำเป็นต้องปฏิบัติตามระบบหรือแนวที่กำหนดซึ่งอาจเป็นการกำหนดโดยนายจ้างแต่เพียงลำพัง หรือกำหนดโดยรัฐ หรือโดยระบบทวิภาคี กระแสหรือแนวทางเลือกนี้ก็คือการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งก็คือการยอมรับสภาพค่าจ้างต่ำ สวัสดิการที่ขาดสุลักษณะ สภาพเช่นนี้พบเห็นในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางโดยทั่วไป และถือเป็นกลุ่มใหญ่ของแรงงาน รับจ้างของประเทศ (ดูรายละเอียดในส่วนว่าด้วยสภาพการทำงานของคนงานไทย)

2. การต่อต้านหรือมีปฏิกริยาด้านการเอาตัวเอาเปรียบซึ่งรูปแบบมักจะจบลงด้วยการเผชิญหน้า หรือดำเนินการปฏิบัติการด้านแรงงาน (Labour Actions) ปราบฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่ แต่ก็มีไม่มากนัก ดังตัวเลขสถิติการนัดหยุดงานดังที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม สภาพเช่นนี้เป็นลักษณะของการก่อตัวของคลื่นได้นำที่จะปะทุขึ้นมาในภายหลัง

มีข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเคลื่อนไหวของแรงงานในช่วง 15 ปีที่กล่าวถึงนี้มีน้อย สาเหตุหนึ่งเกิดจากสภาพค่าครองชีพที่ไม่ปีบรัดหรือขึ้นสูงเกินกว่าผู้ใช้แรงงานจะทนทานได้ ในช่วงดังกล่าวดัชนีสินค้าผู้บริโภคจะขยับปีละไม่เกินร้อยละ 2 ซึ่งสภาพดังกล่าวแม้ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะขยับขึ้นน้อย และค่าจ้างที่แท้จริงแทบจะไม่ขยับก็ตาม แต่คนงานทั่วไปก็ยังพออยู่ได้ด้วยสภาพค่าจ้างเพียงวันละ 12-13 บาท

การแรงงานสัมพันธ์ปี 2515-2530

กฎเกณฑ์ที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

ปี 2515 เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างยุคมืด ซึ่งแรงงานถูกควบคุม (2501-2515) กับช่วงที่แรงงานที่ได้รับการฟื้นฟูส่งเสริมสิทธิขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีกฎเกณฑ์กฎหมาย และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ได้ถูกกำหนดขึ้นมาอีกครั้ง อาทิเช่น การประกาศใช้ ปว.103 ให้สิทธิคนงานจัดตั้งสมาคมลูกจ้าง และกำหนดขั้นตอนการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวถูกนำไปใช้ปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควรในช่วงปี 2516-2517 เนื่องจากกฎเกณฑ์และกฎหมายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และ

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ในช่วงทศวรรษ 2500 ได้กล่าวแล้วว่าคนงานถูกควบคุมจำกัดสิทธิไม่ให้จัดตั้ง การมีปฏิกริยาต่อต้านจะถูกดำเนินคดีโดยรัฐ ในแง่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ จะเอื้อประโยชน์แก่คนงานก็ไม่เพียงพอ สภาพดังกล่าวใช้ว่าแรงงานจะไม่มีปัญหา แต่ที่ ประทังกันมาได้ก็เพราะสภาพเศรษฐกิจไม่ได้เลวร้ายหรือกดดันให้คนงานไม่มีทางเลือก ด้วย เหตุนี้ช่วงก่อนทศวรรษ 2510 ปัญหาแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบได้ถูกบรรเทาโดยสภาพ เศรษฐกิจและค่าครองชีพต่ำ กอปรกับบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นเผด็จการที่ยับยั้ง การตื่นตัวหรือลุกขึ้นเรียกร้องสิทธิของลูกจ้าง

มาในปี 2516 สภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป มีการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ราคา พืชผลตกต่ำ ขณะเดียวกันค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในปี 2516-2517 ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคสูงเกินกว่าร้อยละ 10 ติดต่อกัน สถานการณ์นี้เมื่อนำไปวิเคราะห์กับ สถานการณ์การเมืองซึ่งประชาชนลุกขึ้นขับไล่เผด็จการทหารออกจากการเป็นรัฐบาล ได้ กลายเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้แรงงานลุกขึ้นเรียกร้องในช่วงเวลาเดียวกันเป็นจำนวนมาก แต่ ด้วยความไม่เข้าใจถึงขั้นตอนการเรียกร้องและขั้นตอนการไต่ถาม ทลอดจนการเลือกใช้ สิทธิการนัดหยุดงาน ฉะนั้นเมื่อมีการเรียกร้องคนงานจะใช้วิธีการกดดันโดยนัดหยุดงาน ควบคู่ไปด้วย

สำหรับสาเหตุการนัดหยุดงาน จากการวิเคราะห์โดยหน่วยงานของรัฐยืนยัน ว่าเหตุผลสำคัญมาจากเศรษฐกิจคือค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นจนคนงานซึ่งไม่ได้รับการปรับ ค่าจ้างมานานไม่อาจรับหรืออดทนต่อไปได้ นอกจากนั้นยังมีเหตุในเรื่องสภาพการทำงาน สวัสดิการ และการบริหารงานของฝ่ายจัดการที่เอารัดเอาเปรียบและไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง กรมแรงงานในขณะนั้นได้สรุปสาเหตุของการนัดหยุดงานไว้ดังนี้

1. นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องการ จ่ายค่าล่วงเวลา ไม่จัดวันหยุด หรือให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด
2. ลูกจ้างต้องการให้เพิ่มค่าจ้างหรือเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ส่วนมาก กิจการเหล่านั้นให้ค่าจ้างขั้นแรกวันละ 12-13 บาท หรือช่วยค่าครองชีพเดือนละ 50-100 บาท
3. ลูกจ้างไม่พอใจระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและการบริหารงาน ของนายจ้าง ซึ่งส่วนมากอยู่ในกิจการที่ชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายจัดการระดับสูง ประกอบกับ สภาพการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ดีพอ

เมื่อสิ้นปี 2516 รายงานจากแหล่งเดียวกันคือกรมแรงงาน ได้เพิ่มเติม สถานการณ์แรงงานไว้ดังนี้

1. ในรอบปี 2516 มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น 565 ราย มีลูกจ้างเกี่ยวข้อง 210,355 คน ที่ถึงขั้นผลละงานมีทั้งสิ้น 489 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 186,262 คน ซึ่งเกิดขึ้นใน

สถานประกอบการตั้งแต่ขนาดที่ใช้ลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จนถึงกิจการขนาดใหญ่ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วยและเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงเป็นส่วนมาก ข้อพิพาทแรงงานส่วนมากเกิดขึ้นระหว่างเดือนพฤศจิกายนและธันวาคมถึงสิ้นปีซึ่งมีถึง 375 ราย ที่ถึงขั้นผลละงานมี 329 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 124,811 คน และเป็นครั้งแรกที่ครูโรงเรียนราษฎรได้ผลละงาน

2. จำนวนข้อพิพาทแรงงานและการผลละงานสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2515 ซึ่งมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น 55 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 13,045 คนและมีการผลละงานเกิดขึ้น 35 ราย ลูกจ้างเกี่ยวข้อง 7,601 คน และส่วนมากเกิดขึ้นในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ การผลละงานของลูกจ้างได้ลดลงนับตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2516

สาเหตุข้อพิพาทแรงงานสรุปได้ดังนี้

1. สาเหตุสำคัญในการเรียกร้องของลูกจ้างนั้นเนื่องมาจากค่าจ้างไม่พอเพียงกับการครองชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาเครื่องอุปโภคบริโภคได้สูงขึ้นอย่างมากในปี 2516

2. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง ซึ่งเคยเป็นสาเหตุสำคัญของการผลละงานแต่เดิมนั้นยังเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการผลละงานในปี 2516 ส่วนมากลูกจ้างจะต้องขอให้นายจ้างจัดให้มีวันหยุดหรือจ่ายค่าจ้างให้อัตราที่กฎหมายกำหนดถ้าถูกใช้ให้ทำงานในวันหยุด

3. ความไม่พอใจการบริหารงานของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายจัดการ เป็นสาเหตุที่พบมากในการผลละงานปี 2516 ทั้งนี้อาจเพราะบรรยากาศในทางการเมืองหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ด้วย⁴

อนึ่ง กรมแรงงานได้ให้ข้อสังเกตของการผลละงานในช่วงปี 2516-2517 ไว้ ดังนี้

1. ในปี 2516 การผลละงานของลูกจ้างส่วนใหญ่มักกระทำพร้อมกับการยื่นข้อเรียกร้องไม่ให้นายจ้างพิจารณาเพียงพอ และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมแรงงานได้รับเข้าระงับเหตุขอให้กลับเข้าทำงาน และเปิดการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันได้เองเกือบทุกราย การนัดหยุดงานจึงไม่ยืดเยื้อและตกลงกันได้ภายใน 1-2 วัน การผลละงานส่วนใหญ่เป็นไปโดยสงบ บางรายมีการปิดโรงงานและกักฝ่ายจัดการไว้ในโรงงาน มีสองรายที่มีการกระทำรุนแรง

2. ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกวันละ 3-5 บาท ลูกจ้างรายเดือนได้เพิ่มเฉลี่ยเดือนละประมาณ 150 บาท สำหรับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้ค่าจ้างและเงินช่วย

⁴ กรมแรงงาน. เอกสารโรเนียว. 2519.

ค่าครองชีพอีกเดือนละประมาณ 300 บาท ส่วนครูโรงเรียนราษฎร์ที่ได้เพิ่มขึ้นเดือนละ 100 บาทเป็นส่วนมาก แต่ส่วนใหญ่ก็ยังต่ำกว่าคุณวุฒิ

3. ลูกจ้างในกิจการขนาดใหญ่บางแห่งได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น อาหาร รถรับ-ส่ง เครื่องแบบในการทำงาน จัดให้มีระบบกองทุนเงินสะสมขึ้น ช่วยค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร และนายจ้างรับว่าจะได้กำหนดหลักการขึ้นค่าจ้างประจำปี และการจ่ายเงินโบนัสให้ลูกจ้างทราบอย่างแน่นอน และมีหลักเกณฑ์ขึ้นด้วย เป็นต้น

4. นายจ้างที่มีกรณีพิพาทรับจะปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยเคร่งครัด และจะได้สนใจติดตามการปฏิบัติงานของลูกจ้างกับผู้บังคับบัญชาให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และยอมรับฟังความเห็นของลูกจ้างทุกเรื่องอย่างเป็นธรรม รวมทั้งได้ปลดลูกจ้างผู้บังคับบัญชาของตนออกจากงานตามที่ลูกจ้างเรียกร้องด้วย

5. การผลงานโดยกระหันทันของลูกจ้าง เรียกร้องให้นายจ้างตกลงในเวลาอันสั้นนั้น ทำให้นายจ้างบางรายเกิดความรู้สึกว่าลูกจ้างรวมพลังกันบีบบังคับและปฏิบัติการที่ไม่ชอบธรรม

6. การนัดหยุดงานในปี 2517 มีเวลายาวนานกว่าปี 2516 คือที่หยุดงานระหว่าง 20-29 วันมีถึง 7 ราย ที่หยุด 30 วันขึ้นไปมี 3 ราย เฉลี่ยแต่ละครั้งหยุดงาน 3.4 วัน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2516 ซึ่งมีการนัดหยุดงานนานที่สุด 29 วันเพียงรายเดียวเท่านั้น เฉลี่ยกินเวลาเพียง 1.7 วัน การนัดหยุดงานรายที่ยืดเยื้อส่วนมากเป็นเพราะข้อขัดแย้งเกี่ยวกับตัวบุคคล และการมุ่งเอาแพ้ชนะกัน ในกิจการที่นายจ้างถือว่าจ่ายดีกว่าที่อื่นอยู่แล้ว และเห็นว่าเหตุเกิดเพราะบุคคลภายนอกสนับสนุน ส่วนทางฝ่ายลูกจ้างก็เข้าใจว่านายจ้างมีอิทธิพลหนุนหลังอยู่ จึงขาดบรรยากาศของการประนีประนอมกันเอง อนึ่ง การรวมกลุ่มของลูกจ้าง ในปี 2517 กว้างขวางและเหนียวแน่นกว่าปี 2516 มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างลูกจ้างอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน สิ่งของและกำลังใจ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การนัดหยุดงานยืดเยื้อกินเวลานาน

7. การพิพาทแรงงานบางรายมีแนวโน้มส่อไปในทางไม่สงบ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเข้าไปรักษาการณ์ แต่ลูกจ้างเข้าใจว่าจะเข้าไปปราบปรามลูกจ้าง หรือเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของนายจ้าง จนกลายเป็นเหตุการณ์พิพาทระหว่างลูกจ้างกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

8. การแสดงออกกระหว่างนัดหยุดงานของลูกจ้างบางกลุ่มใช้ถ้อยคำปลุกเร้าทางการเมืองให้เห็นความแตกต่างในฐานะและการเอาตัวเอาเปรียบของนายจ้างอย่างรุนแรง ซึ่งนายจ้างเห็นว่าการนัดหยุดงานของลูกจ้างมีเจตนาทางการเมืองยิ่งกว่าการเรียกร้องต่อรองธรรมดา ทำให้บรรยากาศในการประนีประนอมเสียไป

9. ค่าจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้างคนงานต่ำ ขาดการปรับปรุงหลายปี เมื่อค่าครองชีพสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี 2516 สูงกว่าปี 2515 เฉลี่ยถึงร้อยละ 15.5 ลูกจ้างคนงานได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น จึงเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงค่าจ้างแรงงาน

10. นายจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมาก ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน วันหยุด การจ่ายค่าจ้าง ฯลฯ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งมีหลายสาเหตุ คือนายจ้างเพิกเฉย เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญหรือจงใจหลีกเลี่ยง และขาดเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน การดูแลบังคับในเรื่องนี้ยังไม่ทั่วถึง

11. ลูกจ้างคนงานตื่นตัวใช้ประโยชน์จากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งกำหนดบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และให้สิทธิก่อตั้งสมาคมลูกจ้างได้ ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อำนาจให้ลูกจ้างกล้าแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายแรงงาน รู้จักใช้ประโยชน์ในการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองและเรียกร้อง นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และนักการเมืองเข้าสนับสนุน จะพบว่าการผลงานส่วนใหญ่มีสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งคนงานในช่วงก่อนหน้านี้นี้ไม่มีโอกาสได้เรียกร้อง สภาพค่าจ้างที่ต่ำทั้งในแง่ตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริง กอปรกับสวัสดิภาพและสภาพการจ้างที่ขาดการปรับปรุงดูแลในช่วงการพัฒนาที่ผ่านมา ฉะนั้นเมื่อค่าครองชีพสูงขึ้น คนงานจึงไม่มีทางเลือกอย่างอื่น นอกจากเรียกร้องขอค่าจ้างเพิ่ม และเมื่อบรรยากาศทางการเมืองอำนวย การผลงานจึงเกิดขึ้นได้ง่ายติดตามกันเป็นลูกโซ่

ข้อขัดแย้งที่ชัดเจน

สภาพการผลงานในช่วงปี 2516-2517 เป็นการผลงานในช่วงระยะสั้นส่วนใหญ่ 1-2 วัน เมื่อนายจ้างยินยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องและตกลงจะปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การผลงานก็ยุติ ที่สำคัญการผลงานมักเกิดจากสถานประกอบการที่ไม่มีการจัดตั้ง ไม่เคยมี หรือได้รับประสบการณ์ในเรื่องแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ เพราะนายจ้างส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นในแง่การผลิต การจำหน่าย และยังขาดการสนใจดูแลลูกจ้างอย่างเพียงพอ ฉะนั้นสาเหตุที่กรมแรงงานนำขึ้นกล่าวอ้างนั้นถือเป็นข้อเท็จจริงของสถานการณ์ แต่ในแง่การวิเคราะห์แล้ว เหตุการณ์ในปี 2516-2517 ไม่อาจสรุปได้ว่าการมีกฎเกณฑ์ในขณะนั้นมีส่วนช่วยเสริมการผลงานได้หรือไม่ เพราะด้วยเหตุผลที่ได้อ้างแล้วว่าสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ การขาดการจัดตั้ง และการขาดประสบการณ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์สาเหตุการนัดหยุดงานด้วย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในเรื่องการผลงานคือสถิติการนัดหยุดงานในช่วง
ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ปี 2516-2517 จะเป็นหลักฐานหรือจุดวิเคราะห์อีกประเด็นหนึ่ง
เพราะประสบการณ์ที่ได้รับมาและการปรับปรุงในการไกล่เกลี่ยและการแก้ไขกฎเกณฑ์
(ในการออก พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518) ต่อมาได้มีส่วนทำให้การผลงานลดน้อยลง หรือ
การใช้มาตรการนัดหยุดงานมีขั้นตอนและได้รับการพิจารณาถึงผลกระทบมากขึ้น

สถิติการนัดหยุดงานนับตั้งแต่ปี 2516-2536 มีดังต่อไปนี้

การนัดหยุดงาน พ.ศ. 2516-2536

พ.ศ.	จำนวนการหยุดงาน	จำนวนคนงาน	จำนวนคน-วันทำงาน ที่สูญเสีย*
2516	501	117,887	296,887
2517	357	105,883	507,607
2518	241	94,747	772,946
2519	133	65,342	495,619
2520	7	4,868	12,331
2521	21	6,842	8,600
2522	64	16,203	33,837
2523	18	3,230	5,356
2524	54	22,008	173,396
2525	22	7,061	116,795
2526	28	10,532	54,537
2527	17	6,722	185,113
2528	4	648	13,078
2529	6	5,191	157,898
2530	4	1,092	15,484
2531	5	1,444	32,386
2532	6	2,678	42,006
2533	7	2,799	22,775
2534	7	5,316	142,131
2535	20	6,614	215,186
2536	14	4,817	214,029

* คือจำนวนคนงานที่หยุดงานคูณด้วยจำนวนวันที่หยุดงาน

ที่มา : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538

อย่างไรก็ตาม การนัดหยุดงานเป็นเพียงมาตรการของผู้ใช้แรงงานประการ
หนึ่ง ซึ่งมีกฎเกณฑ์ระบุนั้นตอน มีพลังการต่อรองเป็นอุปกรณ์สนับสนุน นอกจากนั้นการนัด
หยุดงานของไทยนั้นสามารถถูกปฏิกิริยาโต้ตอบในการปิดงานหรือเลิกจ้างจากนายจ้างได้
เช่นกัน ฉะนั้นมาตรการนี้ในตัวของมันเองจะถูกประเมินโดยฝ่ายนายจ้างด้วย ที่สำคัญมาตร

การการนัดหยุดงานนั้นมิได้วัดหรือแสดงให้เห็นถึงการแสดงออกของข้อขัดแย้งแต่เพียงอย่างเดียว

ถ้าหากเรามองปรากฏการณ์ และสถานการณ์แรงงานหลังจากปี 2517 เป็นต้นมา เราจะเห็นว่าแก่นแท้ของข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนหรือนายจ้างกับกลุ่มลูกจ้างเริ่มปรากฏชัดขึ้นตามลำดับ และไม่เพียงแต่คู่กรณีเท่านั้น แม้แต่รัฐก็มีบทบาทเฉพาะที่เราจะกล่าวถึง ซึ่งจากการมีปฏิสัมพันธ์ของ 3 ฝ่ายได้เกิดแนวปฏิบัติในระบบการแรงงานสัมพันธ์ที่สามารถวิเคราะห์ได้ในหลายแง่มุมด้วยกัน

ประเด็นแรก เป็นเรื่องความขัดแย้งที่ก่อตัวขึ้นชัดเจนและเป็นลักษณะตัวแทน นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา เราถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมอย่างเต็มรูปแบบกับการแรงงานสัมพันธ์ที่มีกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์เพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งช่วงดังกล่าวเป็นการก้าวจากความสัมพันธ์ในเชิงรูปแบบประเพณี (Traditional Pattern) ไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงรูปแบบการขัดแย้งที่ชัดเจน⁵ (Classical Conflict Pattern) ที่ระบุว่าเป็นรูปแบบของความขัดแย้งที่ชัดเจนนั้นเป็นลักษณะการอธิบายวิวัฒนาการของการแรงงานสัมพันธ์ที่ก้าวจากหลักอุปถัมภ์อย่างเต็มรูปแบบหรือการกดขี่อย่างเต็มรูปแบบไปสู่การแรงงานสัมพันธ์ที่มีกฎเกณฑ์และมีตัวแทนเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น

ก่อนหน้า พ.ศ. 2515 ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างขึ้นอยู่กับความเมตตาปรานีของนายจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะเอารัดเอาเปรียบอย่างมากมาย เพราะขาดกฎเกณฑ์เข้าไปกำหนดหรือวางกติกาก่อนว่าจ้างแรงงาน รวมทั้งลูกจ้างไม่สามารถจัดตั้งหรือมีตัวแทนเข้าไปเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ มาหลังปี 2518 กฎเกณฑ์มีชัดเจนขึ้นเนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ลูกจ้างมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน มีสิทธิเจรจาต่อรอง มีสิทธิจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง มีกลไกยื่นข้อร้องทุกข์ มีศาลแรงงานไว้สำหรับฟ้องร้องในกรณีถูกละเมิดสิทธิทางด้านแรงงาน (ตาม พ.ร.บ. ศาลแรงงาน 2523) มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาข้อระเมิดในเรื่องสิทธิทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกลไกนี้มีลักษณะเป็นไตรภาคี มีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายเข้ามาทำหน้าที่พิจารณารักษาผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มแต่ละฝ่าย เป็นต้น การมีกฎเกณฑ์หรือกติกาเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการแบ่งฝ่ายหรือการมีความสัมพันธ์ในรูปแบบตัวแทนชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตามภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เกิดระดับของความขัดแย้งที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย ในอดีตการขัดแย้งสามารถป้องกันหรือควบคุมโดยที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสต่อรอง แต่มาในยุค 2518 ฝ่ายหนึ่งต้องเจรจาด้วย ฉะนั้นการที่ฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างและต่อมาจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งในอดีตไม่เคยมีปากมีเสียง ได้ยื่นข้อเรียกร้องตั้งตัวแทนเจรจา

⁵ Alan Fox. ข้างแล้ว. p. 298.

สภาวะดังกล่าวนายจ้างจะเริ่มวิตกว่าได้มีการท้าทายเกิดขึ้น มีความรู้สึกว่ามี การแย่งความ จงรักภักดีจากลูกจ้างไป ที่สำคัญเข้ามาแทรกแซงความเป็นส่วนตัวหรือความเป็นปัจเจกชนที่เคยมีอยู่ เมื่อความคิดดังกล่าวเกิดขึ้น การต่อต้านป้องกันและใช้มาตรการอื่น ๆ เพียงเพื่อ รักษาสถานภาพเดิมของตนจึงเกิดขึ้น และกลายเป็นความขัดแย้งที่แตกต่างไปจากเดิม

Alan Fox (1974) ได้กล่าวว่า หากนายจ้างพิจารณาการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ขึ้นในสถานประกอบการเสมือนมะเร็งร้ายที่ขยายตัวอยู่ในร่างกาย ปฏิกริยาในทางลบจาก นายจ้างที่มีต่อลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานก็จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะการแสดงปฏิกริยาโต้กลับที่ จะมีลักษณะเป็นการขัดขวางการยึดแนวกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และแม้แต่การขู่เชิญต่อ ข้อเรียกร้องใด ๆ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการขาดความเข้าใจต่อธรรมชาติหรือพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการมีความสัมพันธ์ที่ดี⁶

พฤติกรรมของนายจ้างดังกล่าวสามารถพบได้ทั่วไปในสถานการณ์แรงงาน ไทยหลังปี 2518 อันเป็นความสัมพันธ์ภายใต้การขาดความไว้วางใจต่อกัน หรือการมีความ เชื่อใจต่อกันในระดับต่ำ (Low Trust Relations)

กรณีตัวอย่างที่เห็นกันบ่อยครั้งก็คือ ทางฝ่ายนายจ้างเองจะพยายามหา มาตรการป้องกันการจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ หรือหากยับยั้งไม่ได้จะใช้ มาตรการทำให้สหภาพแรงงานอ่อนแอลง หรือสร้างให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายลูกจ้าง นอกจากจัดตั้งแล้ว จะเข้าร่วมสหพันธ์หรือสภาองค์กร ลูกจ้างเพื่อยกสถานภาพของตน ความพยายามเหล่านี้เพื่อสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้น กรณี พิพาทแรงงานที่สะท้อนให้เห็นภาพของพฤติกรรมการขาดความเชื่อใจต่อกันหรือการมอง สหภาพแรงงานว่าเป็นกลุ่มที่มุ่งทำลายหรือขัดขวางแนวทางของนายจ้าง มีอาทิ กรณีการ เรียกร้องค่าจ้างของกลุ่มพนักงานโรงแรมดุสิตธานี⁷ การประท้วงเรียกร้องของคนงานหญิง บริษัทแสดนดาร์ดกาเมนท์ ซึ่งรายนี้มีตำรวจปราบจลาจลเข้าระงับเหตุเกินเลย จนมีคนงาน บาดเจ็บหลายคน หรือการประท้วงของลูกจ้างกรรมกรผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปฮาร่า เป็นต้น

สำหรับกรณีของโรงแรมดุสิตธานีนั้น นอกจากการมีปฏิกริยาตอบโต้จาก ฝ่ายจัดการซึ่งไม่ยินยอมตามข้อเรียกร้อง สั่งปลดผู้แทนคนงานและปิดงานดค้างแล้ว ได้มี กลุ่มกระหิงแดงเข้าก่อวุ่น ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างนั้นมีศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ ซึ่งมีนายเทอดภูมิ ใจดี เป็นประธาน นายประสิทธิ์ ไชโย ประธานสหภาพแรงงานกลุ่มอ้อม

⁶ Alan Fox. อ้างแล้ว. p. 299.

⁷ กรณีข้อเรียกร้องของโรงแรมดุสิตธานี เป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่มีการติดตามและให้ความสนใจมากที่สุด กรณีหนึ่งในสมัยนั้น

น้อยเป็นรองประธาน และนายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล นักศึกษา เป็นเลขาธิการ ซึ่งบทบาทของนักศึกษานั้นได้โดดเด่นและเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือกรรมกรที่ประท้วงหลายแห่ง

ประการที่สอง ปัญหาการขาดเอกภาพ เป็นประเด็นต่อเนื่องจากประเด็นแรก การขัดแย้งและผลประโยชน์ที่ขัดกัน นำไปสู่การขาดเอกภาพ ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวมาแล้วในเรื่องความขัดแย้งที่ยังไม่ได้รับการยอมรับ หรือแก้ไขโดยกระบวนการสันติวิธีหรือรูปแบบกติกาที่ยอมรับกันทุกฝ่าย เมื่อเกิดการไม่ยอมรับ การต่อต้านจึงเกิดขึ้นทั้งในลักษณะทางตรงและทางอ้อม ในรูปแบบทางอ้อมนั้นก็คือการแบ่งแยกแล้วปกครอง ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการมี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 เพียงไม่กี่ปี แต่ปรากฏว่ามีสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งถือเป็นองค์กรระดับชาติเกิดขึ้นถึง 3 แห่ง โดยในปี 2520 มีสภาฯ ต่าง ๆ ประกอบด้วย สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย มีนายไพศาล ธวัชชัยนันท์ เป็นประธาน สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย มีนายสนั่น วงศ์สุธี เป็นแกนนำ และสภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ ซึ่งมีนายมัน วงษ์ดี และนายทอง เหล่าวานิช เป็นแกนนำ สำหรับสภาฯ รายสุดท้ายนี้ได้รับการวิจารณ์ว่าทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานความมั่นคงของรัฐ และมักจะมีแนวคิดต่างไปจากสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือผู้ว่าการเมือง

ความไม่มีเอกภาพนั้น ในทางข้อเท็จจริงไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่สำหรับขบวนการแรงงานไทย เพราะในช่วงทศวรรษ 2490 ความแตกแยกและแบ่งกลุ่มโดยมีนักการเมืองเป็นฐานก็มีมาก่อน รวมทั้งการแบ่งแยกและทำลายก็เป็นยุทธวิธีที่ใช้มาก่อนหน้านี้เช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสมาคมกรรมกรแห่งประเทศไทยขึ้นมาแทนอำนาจ กับสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายปรีดี พนมยงค์ หรือในกรณีพลเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้จัดตั้งสมาคมกรรมกรเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งภายหลังจากสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทยถูกบีบให้สลายไปแล้ว สมาคมใหม่ทั้งสองก็ไม่อาจจะสมานหรือสร้างเอกภาพได้ เพราะอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมือง ซึ่งที่สุดก็เกิดกลุ่มแรงงานเสรีขึ้นมาต่อต้านและดำเนินงานอิสระเรียกร้องประโยชน์ให้แก่ผู้ใช้แรงงานโดยตรง อาทิ “กลุ่มกรรมกร 16 หน่วย”⁸

⁸ กรรมกร 16 หน่วย ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพสาขาต่าง ๆ เช่น กรรมกร 3 ล้อ กรรมกรโรงเลื่อย กรรมกรทอผ้า ฯลฯ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเรียกร้องกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรรมกรชุดนี้มีกิจกรรมกว้างขวาง ดำเนินงานในเชิงอิสระ กล่าวกันว่ามีการมากกว่าสมาคมกรรมกรไทยเสียอีก (พัฒนาการของขบวนการกรรมกรไทย มุลนิธิอานรมณ์ พงศ์พจน์ 2524, หน้า 13)

การขาดเอกภาพของขบวนการแรงงานได้กลายเป็นมรดกตกทอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีสภาองค์การลูกจ้าง 8 แห่ง⁹ สหพันธ์แรงงานอีก 18 แห่ง นอกจากนั้นยังมีการจัดกลุ่มหรือเกาะกลุ่มในย่านอุตสาหกรรมแต่ละแห่งอย่างเช่น เขตรังสิต อ้อมน้อย¹⁰ สำหรับในภาครัฐวิสาหกิจก็มีการจัดกลุ่มเช่นกัน อาทิ กลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ การแตกกลุ่มหรือแยกกลุ่มดังกล่าวในสายตาของผู้นำแรงงานถือเป็นเรื่องที่ไม่รุนแรง (Stefen Chrobot. 1996 pp. 7) ซึ่งผิดกับแนวคิดของตะวันตกซึ่งเน้นความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพ

ปัญหาเอกภาพยังเกิดจากความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ขบวนการแรงงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแกนนำอยู่ที่กลุ่มลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ขบวนการแรงงานที่มีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญอย่างเช่น ในช่วงทศวรรษ 2490 ก็เกิดจากรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะคนงานมักกะสัน ซึ่งเคลื่อนไหวเรียกร้องและนัดหยุดงานหลายครั้งในทศวรรษดังกล่าว และเมื่อรัฐบาลไทยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากในทศวรรษ 2490 รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต่อมาได้เรียกร้องและได้รับการตอบสนองในเรื่องรายได้ค่าจ้างและสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง ในช่วงที่มีการควบคุมแรงงานระหว่างปี 2501-2515 กลุ่มแรงงานที่ถือว่าได้รับประโยชน์สูงสุดก็คือรัฐวิสาหกิจ โดยผู้นำทหารได้ดำเนินนโยบายดึงรัฐวิสาหกิจเข้าเป็นพวก โดยตอบแทนผลประโยชน์ในเรื่องค่าจ้าง ภายใต้การอุปถัมภ์ทำให้กลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจมีสถานภาพเสมือนแรงงานขุนนาง¹¹

ส่วนสหภาพแรงงานภาคเอกชนนั้น เนื่องจากมีการจัดตั้งกระจัดกระจายผู้นำและสมาชิกเป็นกลุ่มคนงานประเภท Blue collar ลักษณะงานไม่มั่นคง มีรายได้ต่ำ ถือเป็นสหภาพแรงงานที่จำเป็นต้องอาศัยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นแกนนำมาตลอด ฉะนั้นในแง่เอกภาพจะมีความแตกต่างในเรื่องโครงสร้างและองค์ประกอบของผู้นำและสมาชิก กลุ่มผู้นำสหภาพเอกชนบางส่วนจึงแยกกลุ่มจัดตั้งสภาของตนเอง ที่จัดว่ามีการจัดตั้ง

⁹ สภาองค์การลูกจ้าง 8 แห่ง ประกอบด้วย สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย (LCT) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ (NFLUC) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย (NCTL) สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย (TTUC) สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (TCIL) สภาองค์การลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ (NLC) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเอกชนแห่งประเทศไทย (NPET) สภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย (CTL)

¹⁰ สำหรับกลุ่มย่านนั้นประกอบด้วย กลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ ย่านพระประแดง-สุขสวัสดิ์ ย่านรังสิต กลุ่มนวนคร กลุ่มภาคตะวันออก กลุ่มบางปู กลุ่มอุตสาหกรรมเบอร์ล่า กลุ่มจังหวัดภูเก็ต กลุ่มสระบุรี (บันทึกฯ 2538 น. 30)

¹¹ มาตุก พงษ์ไพจิตร. คริส เบเกอร์. อ้างแล้ว น. 327

แบ่งแยก เด่นชัดมายาวนานจนถึงปัจจุบันก็คือ สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันมีนายอนุศักดิ์ บุญยะประณัย เป็นประธาน สภาองค์การลูกจ้างสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งอดีตมีนายสนั่น วงศ์สุธี เป็นประธาน ปัจจุบันมีนายพนัส ไทยล้วน เป็นประธาน อยู่ภายใต้สังกัดองค์การบาตู (Brotherhood Asian Trade Union - BATU)

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์หรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังมีส่วนก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นไปได้อย่างขึ้น เพราะกฎเกณฑ์ปัจจุบันให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ง่าย เพียงมีผู้ก่อการและผู้สนับสนุนเพียงไม่กี่คน จุดอ่อนดังกล่าวทำให้มีผู้นำแรงงานบางคนแสวงหาประโยชน์โดยจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เป็นจำนวนมาก หลายสหภาพฯ มีสมาชิกล้นหลาม บางแห่งมีเพียง 20-30 คนเท่านั้น ซึ่งเป้าหมายการมีจำนวนสหภาพมาก นั้นมีความสำคัญมาก เพราะนำไปสู่การมีโอกาสจัดส่งผู้แทนออกเสียงสนับสนุนผู้แทนของตนให้เข้าไปนั่งในคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่าง ๆ หรือแม้แต่มีสวนในการร่วมกิจกรรมระดับชาติ อย่างเช่น การจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ ตลอดจนการจัดส่งผู้แทนไปประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹² ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นได้กลายเป็นข้อขัดแย้งซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาตลอด

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดและอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ทำให้การรวมตัวกันเป็นเอกภาพทำได้ยากมาตลอด รากเหง้าของความแตกต่างนี้มีมานาน โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2480 เมื่อสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทยภายใต้การสนับสนุนของนายปรีดี พนมยงค์ แนวความคิดของสมาคมนี้มีลักษณะก้าวหน้า รวบรวมแรงงานทุกสาขาอาชีพโดยไม่จำกัดเชื้อชาติซึ่งรวมถึงแรงงานจีนเป็นสมาชิก มีผู้นำหัวก้าวหน้าอย่าง นายสีห์ อโณทัย และนายสุน์ กิจจำนงค์ สมาคมนี้ได้ชื่อว่ายืนหยัดต่อสู้ผู้ใช้แรงงานมาตลอด ขณะเดียวกันเกี่ยวโยงกับการเมืองอย่างชัดเจน โดยกรรมการของสมาคมบางคนอยู่เบื้องหลังการจัดตั้งพรรคการเมืองสหชีพ ซึ่งเป็นพรรคสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ และเลขาธิการพรรคการเมืองพรรคนี้ยังดำรงตำแหน่งกรรมการในสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยด้วย

¹² การประชุมสามัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปกติประชุมปีละครั้ง ในช่วงเดือนมิถุนายนของทุกปี สมาชิกประเทศจะส่งผู้แทนในลักษณะไตรภาคีเข้าร่วมประชุม สำหรับประเทศไทยนั้นจัดส่งอย่างต่อเนื่องสำหรับผู้แทนลูกจ้างนั้นให้สภาองค์การลูกจ้างทำหน้าที่คัดเลือกเสนอกระทรวง แต่เนื่องจากมีสภาองค์การลูกจ้างหลายแห่ง แต่ละแห่งเป็นสมาชิกขององค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ และมุ่งประสงค์จะขอเป็นตัวแทนกลุ่มลูกจ้าง ฉะนั้นในทางปฏิบัติแม้บางสภาฯ จะมีสมาชิกสหภาพแรงงานน้อย แต่มีสมาชิกเป็นสหภาพแรงงานหลายแห่ง การขัดแย้งก็เกิดขึ้น ในที่สุดต้องตัดสินโดยการหมุนเวียนจัดส่งผู้แทนของแต่ละแห่งสลับกันไป

แนวคิดดังกล่าวย่อมขัดต่อกลุ่มผู้ปกครองสายอนุรักษ์ และตกอยู่ภายใต้การขัดขวางและกีดกันโดยขบวนการปลูกปั่นและการจัดตั้งกลุ่มแรงงานขึ้นแข่งขัน จนที่สุดสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทยก็ต้องยุติบทบาทลง อย่างไรก็ตาม กลุ่มแรงงาน 2 กลุ่มคือสมาคมกรรมกรไทย และสมาคมแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย ก็ไม่อาจเป็นศูนย์รวมของขบวนการแรงงานไทยได้ เพราะผูกพันใกล้ชิดกับนักการเมืองในอำนาจ อย่างกรณีสมาคมกรรมกรไทยก็มีนายสังข์ พัฒน์ทัย ซึ่งเป็นผู้นำใกล้ชิดกับจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นพิเศษ หรือกรณีนายเลื่อน บัวสุวรรณ พ่อค้าข้าว ซึ่งต่อมาถูกอุปโลกให้เป็นผู้นำสมาคมแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย ก็ใกล้ชิดกับพลเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นต้น

หลังปี 2515 แนวความคิดในเรื่องอุดมการณ์ก็มีให้เห็นเป็นกระเซ็นกระสายอยู่เช่นกันและกระแสดังกล่าวนั้นทำให้กลุ่มแรงงานไม่อาจดำเนินการร่วมกันหรือมีเอกภาพ อาทิ การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานสายโรงแรมที่นำโดยนายเทอดภูมิ ใจดี ซึ่งเป็นแกนนำในการประท้วงเรียกร้องค่าจ้างจากฝ่ายจัดการคือโรงแรมดุสิตธานี หรือนายประสิทธิ์ ไชโย แกนนำของกลุ่มสหภาพแรงงานย่านสมุทรสาคร ทั้ง 2 กลุ่มทำงานใกล้ชิดกับศูนย์นิสิตนักศึกษาหลังตุลาคม 2516 ในนามศูนย์กรรมกรแห่งประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือกรรมกรในโรงงานต่าง ๆ แนวการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบโดยกลุ่มสหภาพรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในเรื่องแนวทางของกลุ่มสหภาพแรงงานนั้น ไม่ได้หมายถึงการต้องขาดความร่วมมือจนสิ้นเชิง ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีประเด็นหลายกรณีที่มีการเกาะกลุ่มแม้จะมีลักษณะการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ หรือเฉพาะกิจก็ตาม อาทิ กรณีการประท้วงการขึ้นราคาข้าวสารในเดือนมกราคม 2519¹³ หรือกรณีการจัดงานวัน

¹³ กรณีการขึ้นราคาข้าวสารในปี 2519 เกิดขึ้นในสมัยนายกฯ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ประกาศการประกันราคาข้าวเปลือกเกวียนละ 2,500 บาท เพื่อผลักดันให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น แต่ประเด็นนี้กลายเป็นข้อขัดแย้ง เพราะมีผลทำให้ราคาข้าวสารขึ้นราคาเป็นถังละ 75 บาท กรณีเช่นนี้ได้ส่งผลให้แรงงานในเมืองเดือดร้อน เพราะต้องซื้อข้าวสารราคาแพง และเจ้าผู้ผูกขาดการประกันราคาข้าวเปลือกนั้นประกาศเมื่อขบวนการข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าไปแล้ว และในอดีตรัฐบาลก็ไม่สามารถประกันราคาข้าวเปลือกได้จริง ที่ประชุมกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ในเดือนมกราคม 2519 ได้ลงมติเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวน และไม่เห็นด้วยโดยมีมติว่าหากรัฐบาลไม่ยินยอมจะประท้วงนัดหยุดงาน การเรียกร้องไม่ประสบความสำเร็จ กลุ่มสหภาพจึงลงมติประท้วงโดยเคลื่อนไหวกจากแหล่งที่ตั้งไปยังลานพระบรมรูปทรงม้าในวันที่ 5 มกราคม 2519 และมีสหภาพแรงงานเข้าร่วม 64 แห่ง รวมทั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย สหกรณ์ชาวนาชาวไร่ โดยศูนย์นิสิตนักศึกษาได้จัดชุมนุมประท้วงที่ท้องสนามหลวง

ผลจากการยื่นข้อเรียกร้องทำให้รัฐบาลต้องยอมทำข้อตกลงโดยให้กระทรวงพาณิชย์จัดให้ร้านค้าย่อยของกระทรวงฯ จำหน่ายข้าวสารราคาถังละ 50 บาท และตั้งให้ผู้แทนกรรมกรและนักศึกษา ชาวนา ร่วมกับผู้แทนรัฐบาลพิสูจน์อัตราการผลิตข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร เพื่อประกอบการพิจารณาการกำหนดราคาที่เป็นธรรม (พัฒนาการของขบวนการกรรมกรไทย.2524 น.29-30)

การร่วมมือกันครั้งนี้ถือเป็นความสำเร็จที่สำคัญในช่วงนั้น อันแสดงให้เห็นถึงจุดร่วมที่เป็นปัญหาสำคัญของชาติ สามารถทำให้เกิดการรวมตัวกันได้ในระดับหนึ่ง

แรงงานแห่งชาติ เป็นต้น แต่ก็มี การวิจารณ์ว่าการรวมตัวกันหลวม ๆ ดังกล่าวนี้อาจได้ เกี่ยวพันกับอุดมการณ์อย่างแท้จริง แต่เป็นเรื่องผลประโยชน์มากกว่า

สมศักดิ์ สามีศรีธรรม (2539) และ Kanchada (1989) ได้ระบุว่าอุดมการณ์ ของสหภาพแรงงานไทยไม่ได้มีความเชื่อมโยงด้วยความเป็นเหตุเป็นผลเพียงชุดเดียว แต่จะมี องค์ประกอบของความคิดหลาย ๆ ชุดมาประกอบเข้าด้วยกัน โดยไม่จำเป็นต้องสมเหตุ สมผล ขณะเดียวกันยังมีการตีความต่อสถานการณ์ใหม่อยู่ตลอดเวลา¹⁴

อย่างไรก็ดี แม้ความแตกต่างในเรื่องแนวความคิดจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวใน ประเทศไทย แต่วิวัฒนาการของแรงงานไทยไม่เคยปรากฏว่ามีอุดมการณ์ที่ต้องการล้มล้าง หรือเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเคยครอบงำหรือมีอิทธิพลในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยอย่างชัดเจนหรือต่อเนื่อง การเคลื่อนไหวในอดีตโดย สมาคมสหอาชีพกรรมกรไทย หรือศูนย์กลางกรรมกรแห่งประเทศไทยก็กินระยะเวลาสั้น เกินไป และไม่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องกฎเกณฑ์อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุดังกล่าว แนวทางของการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยจึงมี ลักษณะในเชิงประนีประนอมควบคู่ไปกับการใช้กฎเกณฑ์เจรจาต่อรองในรูปทวิภาคี หรือไตรภาคี ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับแนวคิดของ จอห์น ที. ดันลอป (John T. Dunlop)¹⁵ และ อยู่ภายใต้กระแสอิทธิพลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐในการ กำหนดกฎเกณฑ์โดยมีคู่กรณีเป็นตัวกระทำประกอบในเรื่องแนวทางปฏิบัติในทาง ด้าน แรงงาน แนวทางนี้ได้ใช้ในประเทศไทยมานานกว่า 4 ทศวรรษจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ประการที่สาม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขาดความต่อเนื่องและอุปสรรคที่จะนำ ไปสู่การยอมรับและการรับรองให้เป็นสถาบัน เราไม่ควรลืมว่าแก่นแท้ของกฎเกณฑ์หรือ กฎกติกาที่ไทยรับหรือดัดแปลงมาจากตะวันตกนั้นเท่าที่ผ่านมายังไม่ได้ตกผลึกหรือถูกนำไปใช้ ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ กฎเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่ถือว่าเป็นแนวทางตะวันตก หรือเป็นแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีอาทิ เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพ การเจรจาต่อรองร่วม การระงับข้อพิพาท การมีตัวแทนหรือผู้แทนประจำหน่วยงาน (Shop

¹⁴ สมศักดิ์ สามีศรีธรรม. วิเคราะห์อุดมการณ์ของขบวนการสหภาพแรงงาน. ใน จิตสำนึกและอุดมการณ์ของ ขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย. สังคีต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจ สังคมการเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. FES. 2539 น. 218

¹⁵ John T Dunlop, Industrial Relations Systems. Southern Illinois University Press. 1958. ทรรศนะของ Dunlop กฎเกณฑ์คือหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ ถูกกำหนดขึ้นโดยการต่อรองหรือประนีประนอมโดยทวิภาคี ไตร ภาคี หรือรัฐเป็นผู้กำหนดแต่ฝ่ายเดียว ทรรศนะของเขา ข้อขัดแย้งทางด้านอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีข้อ ยุติ โดยข้อยุติจะกลายเป็นกฎเกณฑ์กำหนดความสัมพันธ์ต่อไป แนวทางนี้ถือเป็นรากฐานการส่งเสริมการ เจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย อันเป็นแนวทางของ ILO

Steward) การบริหารหรือร่วม การบริหารสหภาพแรงงาน และการมีกลไกระงับข้อขัดแย้งหลักเกณฑ์เหล่านี้ยังมีหลายประการที่ถูกกำหนดเป็นกฎหมายให้เป็นครั้งแรกในปี 2500 (พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลบังคับใช้ 1 ม.ค.2500) แต่ก็มีอายุการใช้สั้นมาก เนื่องจากมีการปฏิวัติรัฐประหารยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ ทำให้สหภาพแรงงานต้องถูกยุบในเวลาต่อมา

โชคชัย สุทธาเวช (2539) ได้กล่าวว่า กระบวนการใช้กฎหมายแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยขาดความต่อเนื่อง โดยมีการรวมตัวกันในช่วงการใช้ พ.ร.บ.แรงงาน 2499 ตั้งแต่ 1 ม.ค.2500 ถึง 19 ต.ค.2501 เพียง 9 เดือน หลังจากนั้นก็ขาดช่วงไป จนกระทั่งถึงวันที่ 16 มี.ค.2515 รัฐบาลทหารมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 อนุญาตให้ลูกจ้างจัดตั้งสมาคมลูกจ้างได้ (แต่สิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงานมาเริ่มในปี 2518 เมื่อมี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ประกาศใช้) ต่อมาในปี 2534 มีการรัฐประหารอีก ยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้จัดตั้งในรูปสมาคมแทน¹⁶

การยกเลิกกฎหมายกติกานั้น ไม่ได้หมายถึงการยกเลิกสิทธิการจัดตั้ง แต่ยังคงคลุมไปถึงการยกเลิกกลไกแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรอง การบริหารองค์การสหภาพฯ การบริหารหรือร่วม เป็นต้น แม้ในทางปฏิบัตินิติรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ออกมาเป็นครั้งคราว เพื่อให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ไม่ถูกตัดขาดอย่างสิ้นเชิง อาทิ การมี พ.ร.บ.ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานในปี 2508 การยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในปี 2534 และให้จัดตั้งสมาคมแทน กลไกดังกล่าวไม่อาจทดแทนหลักการหรือแนวทางตะวันตกที่ไทยหยิบยืมมาใช้ ที่สำคัญการขาดความต่อเนื่องยังก่อให้เกิดการขาดตอนของประสบการณ์ในการบริหาร การเรียนรู้วัฒนธรรมของกลไก ตลอดจนการขาดตอนการสะสมประสบการณ์ที่สำคัญ ในอันที่จะจรรโลงให้สหภาพแรงงานเป็นสถาบันที่สามารถยืนหยัดอยู่บนขาของตนเอง กล่าวกันว่าในช่วง 4 ทศวรรษของวิวัฒนาการของแรงงานไทย โอกาสในการจัดตั้งและดำเนินงานของสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายกติกาก็ชัดเจนนั้น มีระยะเวลารวมกันไม่เกิน 20 ปี สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และไม่ถึง 25 ปีสำหรับพนักงานนอกเอกชน ฉะนั้นกลไกของสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างที่อาจจัดได้ว่าเป็นสถาบันหรือเป็นวัฒนธรรมที่มีการยึดถือหรือใช้อยู่อย่างต่อเนื่องมีน้อยมาก ซึ่งจากการศึกษาของ โชคชัย (2539)¹⁷ ก็มีเพียงระบบไตรภาคีและระบบการร้องทุกข์เท่านั้น

¹⁶โชคชัย สุทธาเวช. แรงงานสัมพันธ์ไทย : การสร้าง-พัฒนาทฤษฎีและการปฏิรูป. จัดพิมพ์โดย สกว. 2539. น. 56-57

¹⁷โชคชัย สุทธาเวช. เพิงอ้าง. น. 25.

สภาวะที่วิวัฒนาการแรงงานไทยไม่สามารถจัดสร้างสถาบันของตนเอง และสุดท้ายสถาบันที่เกิดขึ้นจะเป็นรูปลักษณะที่มีรัฐเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมด้วยเป็นประเด็นสำคัญที่จะพิจารณา เพราะผลกระทบดังกล่าวมีโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการทำงานของสหภาพแรงงาน และจะเป็นเครื่องวัดว่าในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สหภาพแรงงานของไทยได้เอื้อประโยชน์หรือปกป้องคุ้มครองสมาชิกหรือคนงานได้อย่างจริงจังเพียงไร

อนึ่ง ในการพิจารณาถึงสาเหตุที่เป็นอุปสรรค ส่วนหนึ่งจำเป็นจะต้องศึกษาเกี่ยวพันไปถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีต่อการแรงงานสัมพันธ์ เป็นที่ทราบกันดีว่าแก่นแท้ของแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะแนวคิดหรือวิธีปฏิบัติของตะวันตกหรือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น อาศัยกระบวนการประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก การคัดเลือกผู้นำที่ดี การประชุมสหภาพแรงงานที่ดี จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่เรียกว่ารูปแบบการประชุมแบบรัฐสภา (Parliament Procedures) ซึ่งเน้นวิถีทางประชาธิปไตย การเจรจาต่อรองหรือการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็จำเป็นต้องยึดแนวประชาธิปไตยมากขึ้นไปอีก อาทิ ในการจัดตั้งจะต้องมีแนวความคิดในเรื่องอิสระปราศจากการแทรกแซง การเข้าหรือออกจากความเป็นสมาชิกต้องยึดมั่นในหลักความสมัครใจ มิใช่เป็นการบังคับ ในการเจรจาต่อรองจะต้องยึดแนวความเท่าเทียมกัน การยอมรับสถานการณ์ของผู้แทน และการปฏิบัติตามพันธะข้อตกลงที่ได้เจรจากัน เป็นต้น

แนวปฏิบัติเหล่านี้หากจะให้ฝังรากลึก จำเป็นต้องสร้างให้เป็นวัฒนธรรม จำเป็นต้องก่อให้เกิดการเรียนรู้ (Socialization) ในลักษณะของสังคมประกิต ที่สำคัญต้องอาศัยเวลาในการปฏิบัติต่อเนื่อง การยอมรับและส่งเสริม แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาหรือก่อนหน้า มิได้เอื้ออำนวยต่อบรรยากาศข้างต้น มรดกตกทอดในการปกครองของไทยนับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันยังเน้นศูนย์รวม ยังไม่กล้ากระจายอำนาจ ยังยึดหลักความมั่นคง และอาศัยกลไกข้าราชการเป็นเครื่องมือดูแลภายใต้การกำกับของส่วนกลาง ความเข้มแข็งของสถาบันส่วนกลางโดยเฉพาะข้าราชการประจำ ได้สร้างวัฒนธรรมที่เรียกว่าระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีรากเหง้ามานานนับตั้งแต่การปกครองในอดีต

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536)¹⁸ ได้จัดวางรูปแบบวัฒนธรรมในสังคมเศรษฐกิจไทยออกเป็น 4 แบบ คือ วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์ วัฒนธรรมทุนนิยมอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมเสรีนิยมประชาธิปไตย ขั้นตอนของวิวัฒนาการของไทยเริ่มจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งสัมพันธ์สอดคล้องกับระบบอำนาจ

¹⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. "สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์. รายงานประกอบการประชุม "ปัญหาท้าทายของสังคมไทย-ใครจะได้อะไร อย่างไร? 2536.

อุปถัมภ์ซึ่งฝังลึก ภายใต้เส้นทางเดินของการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีประชาธิปไตยซึ่งมียอดอยู่ที่วัฒนธรรมทุนเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น เติบโตด้วยปากหนามเพราะต้องผ่านด่านความเชื่อ ความคิดเก่า ๆ ที่ฝังรากลึกมานาน ฉะนั้นภายใต้เส้นทางก้าวเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนผ่าน วัฒนธรรมใหม่จึงดูคลืนไม่ได้เต็มที่ ยังมีรากเหง้าติดมาด้วย ทำให้ระบบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นหัวมงกุฎท้ายมังกร ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์

วัฒนธรรมอำนาจนิยมเป็นแนวทางที่ไม่ต้องการท้าทายหรือการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้า เพราะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของตนเอง เพราะฉะนั้นภายใต้วัฒนธรรมดังกล่าว ความสงบเรียบร้อย ความไม่มีปฏิกริยาเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ภาพสะท้อนที่เห็นได้ชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานภายใต้การล่าแควอำนาจบาตรใหญ่ของอำนาจนิยมเกิดขึ้นในประเทศไทยหลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาที่มีอยู่หลายช่วงนับตั้งแต่ช่วงระหว่างปี 2500-2516 ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2519-2514 และช่วงปี 2534 ซึ่งช่วงเหล่านี้รัฐได้ยกเลิกกฎเกณฑ์หรือควบคุมจำกัดสิทธิของผู้ใช้แรงงานมิให้เติบโตหรือเข้มแข็งดังได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามภายหลังการเปลี่ยนแปลงโดยการคืนสิทธิให้กับผู้ใช้แรงงานในช่วงต่าง ๆ นั้นเชื่อว่ารากเหง้าแนวคิดแบบอำนาจนิยมจะหมดไป เพราะกฎเกณฑ์ที่กำหนดหรือกำกับแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในมือของรัฐ นายจ้างเองยังคงมีอิทธิพลและสายสัมพันธ์ลึกซึ้งกับผู้ปกครองและระบบราชการ โดยเฉพาะภายใต้แนวนโยบายส่งเสริมการลงทุน และการขยายตัวเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่ารัฐหรือนายจ้างจะดำเนินการอย่างไร เป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลไปหมด ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกประหลาดแต่อย่างใดที่ประเทศไทยยังคงจมปลักอยู่ในเรื่องของการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน หรือการพัฒนาที่ล่าเอียงเอราเข้าฝ่ายเจ้าของทุน

ระบบอุปถัมภ์นั้นเชื่อว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศแต่อย่างเดียว แต่ยังเป็นแนวความเชื่อของคนงานไทยจำนวนไม่น้อยที่มีต่อนายจ้างของตนเอง ลูกจ้างที่มีชีวิตอยู่โดยมีงานทำมีค่าจ้างพออยู่ได้ และได้รับสวัสดิการที่ ตนเองไม่อาจหาได้โดยลำพังคือเป็นหนี้บุญคุณ แนวทางดังกล่าวจึงยังยึดติดกับระบบอุปถัมภ์โดยเห็นว่านายจ้างเป็นที่พึ่ง แนวคิดความเชื่อเหล่านี้จึงเป็นการไม่ง่ายนักที่ลูกจ้างหรือสหภาพจะกล้าท้าทายนายจ้าง ฉะนั้นวิถีในการดำเนินงานของสหภาพจึงอยู่ในรูปขอรับความเมตตาหรือเจรจาในลักษณะท่าทีที่ประนีประนอมมากกว่าจะยืนด้วยหลักการหรือเหตุผลที่ตนเชื่อมั่น สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2539)¹⁹ ได้ศึกษาและวิเคราะห์ทัศนะของลูกจ้างที่มีต่อรัฐและนายจ้างออกเป็น 3 รูปแบบ

¹⁹ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, ข้างแล้ว น. 218-219

ประการแรก มองนายจ้างในฐานะเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียม และมองรัฐในฐานะเป็นคนกลาง แนวทางนี้ยึดการเจรจาต่อรองในรูปทวิภาคีหรือไตรภาคี²⁰ รูปแบบนี้มีไม่มากนักในประเทศไทย เพราะนายจ้างจะต้องปรับท่าที ตลอดจนการยอมรับสภาพแรงงานในฐานะเป็นตัวแทนด้วย (ผู้เขียน)

ประเภทที่สอง มองนายจ้างและรัฐในฐานะผู้อุปถัมภ์ แนวทางนี้ยึดการประนีประนอม แต่ยังคงยึดการเจรจาในลักษณะทวิภาคีหรือไตรภาคี โดยจะหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า และใช้หลักยื่นข้อร้องทุกข์หรือเสนอข้อเรียกร้องเพื่อให้ นายจ้างจัดหาให้ดีขึ้นกว่าเดิม แนวทางนี้พบว่ามีเป็นจำนวนมากในขบวนการแรงงานในช่วงปี 2515-2519

ส่วนประเภทสุดท้าย เป็นการมองนายจ้างเป็นชนชั้นนายทุน ข้อขัดแย้งไม่อาจประนีประนอมกันได้ และถือว่ารัฐเป็นกลไกหรือเครื่องมือของนายทุน แนวทางนี้เคยเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 2480 ภายใต้แกนนำของสมาคมสหอาชีพกรรมกรไทย และช่วงการเรียกร้องของคณากรรณลูกจ้างกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของศูนย์กรรมกรแห่งประเทศไทยในช่วงปี 2517-2519 สำหรับแนวทางนี้เกิดขึ้นในช่วงสั้น ๆ ภายใต้กระแสการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปัจจุบันแนวคิดนี้เกิดขึ้นได้ยาก (ผู้เขียน)

ทัศนะของลูกจ้างที่มีต่อนายจ้างหรือรัฐตามแนวของ สหศักดิ์ฯ นั้นไม่ได้หมายถึงข้อขัดแย้งไม่มีหรือไม่เกิดในทางปฏิบัติข้อขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะความสัมพันธ์ในการผลิตเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากกระบวนการขั้นตอนในการแก้ไขไม่อยู่ในหลักการที่เท่าเทียมกันหรืออาศัยเหตุผลเป็นบรรทัดฐานอย่างเพียงพอแล้ว ข้อขัดแย้งจะเกิดขึ้นได้ง่าย อย่างไรก็ตาม มีบ่อยครั้งหากนายจ้างไม่ยอมเจรจา แทนที่ลูกจ้าง

²⁰ ระบบไตรภาคี ระบบไตรภาคีของไทยเป็นกลไกที่สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียม ความแตกต่างที่ไม่มีการยอมรับอย่างเพียงพอ ทั้ง ๆ ที่ระบบนี้ถูกสร้างสรรคขึ้นมาเพื่อให้กลไกที่จะระงับข้อขัดแย้งและสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นในระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่ด้วยเหตุของการขาดการยอมรับ และการครอบงำโดยกลุ่มผู้แทนรัฐ ซึ่งโดยพฤตินัยจำเป็นต้องมีบทบาทเด่น ด้วยประสบการณ์และความเข้าใจในช่องทางที่มีมากกว่า ทำให้ระบบไตรภาคีบางคณะ ซึ่งมีบทบาทสำคัญ ๆ ขาดพลังการตอบสนองหรือขาดความสมดุลในส่วนของการให้แนวคิด หรือมีขอบเขตในการกดดันให้สอดคล้องกับสิ่งที่กลุ่มตนต้องการ อย่างไรก็ตามระบบไตรภาคีของไทยถือเป็นกลไกที่หลงเหลืออยู่เพียงอย่างเดียวที่สะท้อนให้เกิดกฎเกณฑ์มากกว่ากลไกอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อกลไกการเจรจาต่อรองไม่อาจพัฒนาขึ้นมาจนกลายเป็นสถาบันที่ยอมรับโดยนายจ้างอย่างกว้างขวางเพียงพอ ระบบกลไกของไทยที่ถือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องก็คือ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือแม้กระทั่งศาลแรงงาน ซึ่งองค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย ซึ่งปฏิบัตินี้หน้าที่กำหนดกลไก (อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) และแนวปฏิบัติที่ใช้เป็นแนวในการปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์

จุดอ่อนที่มีการวิจารณ์กันก็คือ ตัวผู้แทนซึ่งไม่ใช่ผู้แทนที่แท้จริง เพราะไม่ใช่ถูกคัดเลือกด้วยกลไกที่สะท้อนมาจากคุณภาพหรือผลงาน ส่วนใหญ่ระบบ one union one vote ทำให้มีการแบ่งแยกเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานเล็ก ๆ รวบรวมสหภาพขนาดเล็ก ๆ (เพราะสหภาพเมืองไทย 10 คนก็จัดตั้งได้แล้ว) เข้ากลุ่ม และตอบแทนโดยเสนอชื่อเข้าเป็นกรรมการไตรภาคี ทำให้โอกาสในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพถูกมองข้ามไป และเป็นเหตุของการขาดความเชื่อถือและไม่ยอมรับด้วย

จะดำเนินมาตรการภายใต้กรอบหรือพลังของตนเอง ลูกจ้างจะหันเข้าหารัฐให้เป็นผู้อุปถัมภ์ช่วยเหลือ ซึ่งบ่อยครั้งข้อขัดแย้งจะมีข้อยุติก็ด้วยการแทรกแซงหรือกดดันของรัฐ ภายใต้วิถีนี้หรือแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้จะไม่ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งหรือการมีศักยภาพที่จะยืนอยู่บนขาของตนเองได้

อนึ่ง อาจจะมีการเข้าใจว่าการที่นายจ้างหรือลูกจ้างสามารถระงับข้อขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ไม่ว่าจะโดยการเจรจาข้อยุติกันเอง หรือโดยแรงกดดันหรือช่วยใกล้เคียงของรัฐก็ตาม ไม่ได้หมายความว่านายจ้างยอมรับสถาบันสหภาพแรงงานหรือศักยภาพของสหภาพแรงงานที่จะกดดันให้นายจ้างต้องยินยอม แต่ด้วยเหตุผลที่ต้องการจะรักษาสัมพันธภาพระหว่างตนกับรัฐเพื่อประโยชน์ในแง่อื่น

ประเด็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจรัฐในการชี้ขาดแต่ฝ่ายเดียวยังเป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งสร้างแนวความคิดเรื่องการอุปถัมภ์ค้ำชูลูกจ้าง มาตรา 35 ของ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 ให้อำนาจรัฐสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือสั่งให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานได้ ในกรณีที่รัฐเห็นว่าความไม่ราบรื่นในวงการอุตสาหกรรมแนวทางนี้จะทำให้ลูกจ้างยึดรัฐเป็นที่พึ่งสุดท้าย

การวิ่งเข้าหารัฐเป็นที่พึ่งนี้เป็นมรดกตกทอดในลักษณะผู้น้อยวิ่งเข้าหาผู้ใหญ่ โดยเฉพาะเพื่อหวังพึ่งบารมีและเกิดขึ้นไม่เพียงเฉพาะกลุ่มนายจ้างแต่ยังเกิดกับกลุ่มผู้นำแรงงาน ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำแรงงานนำกระเช้าดอกไม้ไปมอบให้กับพลเอกสุจินดา คราประยูร ภายหลังจากการทำรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2534²¹ แสดงให้เห็นถึงการวิ่งเข้าหาผู้อุปถัมภ์อย่างชัดเจน ฉะนั้นการที่ผู้นำซึ่งควรจะมีบทบาทในการส่งเสริมหรือผลักดันสถาบันสหภาพแรงงาน แต่กลับกลายเป็นผู้วิ่งเข้าหาผู้อุปถัมภ์ทั้งฝ่ายรัฐหรือนายจ้าง ความมีอิสระหรือความมีหลักการก็จะถูกกัดกร่อนไปโดยปริยาย

อนึ่ง การจะผลักดันให้องค์กรผู้ใช้แรงงานซึ่งปกติเป็นองค์กรอาสาสมัครและอยู่ได้ด้วยสมาชิกรวมกันไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายนักสำหรับกรณีของประเทศไทย เพราะฐานหรืออุดมการณ์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นไม่ได้มาจากฐานราก และส่วนใหญ่ที่จัดตั้งจะเป็นกลุ่มผู้นำแรงงานเพียงไม่กี่คนรวมตัวกัน นอกจากนั้นการจะสร้างให้องค์กรประสบความสำเร็จในอันที่จะเป็นกลไกดูแลคุ้มครองลูกจ้างได้นั้นยังจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขอีกหลายประการ อาทิ การมีอิสระในทางด้านการเงิน การมีอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน สถานที่ตั้ง การมีเจ้าหน้าที่ดูแลบริหาร การมีผู้นำที่มีหลักการไม่เห็นต่อประโยชน์ส่วนตน เงื่อนไขเหล่านี้ในทางปฏิบัติเป็นปัญหาของทุกสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่าย เพราะกฎหมายกำหนดให้แหล่งของรายได้สหภาพมาจากค่าสมาชิก หรือเงินบริจาค เงินค่าสมาชิกหรือ

²¹ นภาพร 253, สมศักดิ์ โกศัยสุข 2537. อ้างใน สมศักดิ์ สามีศิริธรรม. อ้างแล้ว น. 220

เรียกว่า Membership fee นั้นเก็บได้น้อยมาก และเก็บจากสมาชิกจำนวนที่น้อยเกินไป โดยทั่วไปตกประมาณเดือนละ 5-10 บาท โดยเฉพาะหากเก็บค่าสมาชิกในลักษณะต้องเดินเก็บเองหรือให้สมาชิกลำบากใจจะมีปัญหายากเข้าไปอีก อย่างไรก็ตามมีสหภาพแรงงานส่วนหนึ่งที่ทำข้อตกลงกับนายจ้างให้ทำหน้าที่หักจากค่าจ้าง (check off) การเก็บค่าสมาชิกก็จะได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย สหภาพแรงงานที่สามารถทำข้อตกลงได้นั้นส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

จำนวนเงินค่าสมาชิกล้วนปกติไม่เพียงพอในการบริหารแรงงานแน่นอน แต่นับว่าโชคดีที่มีหลายสหภาพแรงงานสามารถขอสถานที่ภายในโรงงานส่วนหนึ่งในการจัดตั้งเป็นที่ทำการสหภาพแรงงาน ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้ส่วนหนึ่ง แต่ที่นายจ้างอนุญาตให้ก็มีไม่มากนัก และส่วนมากจะเป็นกลุ่มนายจ้างของบริษัทข้ามชาติ สหภาพแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่ภายในบริเวณทรัพย์สินของนายจ้าง ได้แก่ สหภาพแรงงานไทยคูราโบ สหภาพแรงงานไทยฟิลาแม้นเท็กซ์ไทล์ ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานในกิจการของเอกชน ส่วนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนใหญ่จะได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่ขององค์การเป็นหลัก

ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 จนถึงปลายทศวรรษ 2520 ซึ่งเป็นช่วงที่สหภาพแรงงานไทยเริ่มก่อตั้งมีองค์กรแรงงานระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเกื้อหนุนการดำเนินงานของสหภาพแรงงานไทยหลายองค์กร องค์กรต่างประเทศนี้มีเป้าหมายพื้นฐาน ประการแรกเพื่อมุ่งให้สหภาพแรงงานสามารถดำเนินกิจกรรมของตนอย่างมีอิสระ และประการที่สองเพื่อเป้าหมายในการให้การศึกษาแก่ผู้นำสหภาพแรงงาน และประการที่สามเป็นผู้สนับสนุนให้ผู้นำแรงงานมีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยน รวมทั้งการสนับสนุนให้ไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ และเข้าร่วมการประชุมขององค์กรแรงงานในต่างประเทศด้วย

สำหรับองค์กรต่างประเทศที่สำคัญ มีอาทิ ICFTU (International Confederation of Free Trade Union) ซึ่งถือเป็นองค์กรสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดซึ่งสหภาพแรงงานไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย สถาบันเสรีแรงงานเอเชียอเมริกัน (Asian American Free Labour Institute : AAFLI)²² ซึ่งเป็นของสหพันธ์แรงงานสหรัฐ (AFL-CIO) มูลนิธิ FES ของเยอรมัน และสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศในแต่ละสาขาอาชีพอาทิ PSI (Public Service International) เป็นต้น

²² AAFLI เป็นตัวอย่างองค์กรต่างชาติองค์กรหนึ่งที่ขอยกมาให้รายละเอียด AAFLI เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยสหพันธ์แรงงานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) จัดตั้งขึ้นเกือบทุกทวีป เฉพาะในส่วนเอเชียมีสำนักงานอยู่หลายประเทศ อาทิ ประเทศไทย เกาหลีใต้ บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ เป็นต้น สถาบันแห่งนี้มุ่งเน้นช่วยเหลือสหภาพแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถยืนหยัดอยู่บนขาของตนเอง สามารถดำเนินงานได้อย่างมีอิสระ กิจกรรมที่สถาบันแห่งนี้จัดให้กับสหภาพแรงงาน ได้แก่ การสนับสนุนให้ทุนการจัดสัมมนา การสนับสนุนให้อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน และการส่งเสริมให้สหภาพแรงงานดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์แก่สมาชิก

กิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งที่องค์กรต่างประเทศให้กับสหภาพแรงงานไทย ก็คือ การให้การศึกษาด้านแรงงานและสิทธิสหภาพแรงงานแก่ผู้นำและสมาชิกโดยมี หลักสูตรและหัวข้อซึ่งองค์กรต่างประเทศร่วมกับผู้นำสหภาพแรงงานไทยช่วยกันยกร่างขึ้น โดยเชื่อว่าความรู้พื้นฐานดังกล่าวจะทำให้สหภาพแรงงานมีเสถียรภาพมากขึ้น หลักสูตรที่ จัดให้กับสหภาพแรงงานนั้นโดยหลักใหญ่ ๆ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือระดับผู้นำสหภาพแรงงาน และระดับสมาชิกทั่วไป สำหรับผู้นำสหภาพแรงงานนั้นหัวข้อวิชาจะครอบคลุมถึง การเป็น ผู้นำ วิธีการบริหารการเงิน วิธีการเจรจาต่อรอง หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้แทนประจำ หน่วยงาน กฎหมายแรงงาน วิธีและขั้นตอนการระงับข้อพิพาท และการบริหารสหภาพแรงงาน เป็นต้น ส่วนหัวข้อหลักสูตรที่จัดให้กับสมาชิคนั้น ประกอบด้วย กฎหมายแรงงาน วิธีการ ประชุมแบบรัฐสภา หน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น

สำหรับบุคลากรผู้สอนหรือครูนั้น เริ่มแรกจะเชิญอาจารย์มหาวิทยาลัย หรือ เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน ต่อมาจะมีการฝึกผู้นำสหภาพแรงงานให้เรียนรู้วิธีการสอน และ ทำหน้าที่เป็นวิทยากร ภายหลัง ๆ องค์กรต่างประเทศจะนิยมใช้ผู้นำแรงงานทำหน้าที่ เป็นวิทยากร

ในแง่การเข้มแข็งและประสิทธิภาพนั้น เนื่องจากการจัดฝึกอบรมสัมมนา มักจะ เป็นวันหยุด ใช้ระยะเวลา 1-2 วัน สมาชิกคงเรียนรู้ได้ไม่มากนัก เพราะส่วนใหญ่เป็นแรงงาน ทั่วไป บุคคลที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดก็คือผู้นำแรงงาน เพราะการฝึกอบรมสัมมนามีบ่อย ครั้งนอกจากการสัมมนาในหัวข้อปกติ จะมีการสัมมนาเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราว ผู้นำเหล่านี้ มีโอกาสพบปะสังสรรค์ให้ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหา มีโอกาสไปต่างประเทศ โอกาส ในการที่จะปรับปรุงตนเองจึงมีมากกว่า

อนึ่ง ในแง่การเชื่อมโยงกิจกรรมกับสมาชิก หรือการสร้างสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกกับสหภาพแรงงาน ประเด็นนี้ถือเป็นจุดอ่อนเพราะกิจกรรมสหภาพแรงงานมีจำกัด เนื่องจากเงื่อนไขทั้งทางด้านเวลาและค่าใช้จ่าย ฉะนั้นโอกาสเห็นหน้าจึงมีมาก ในแง่กิจกรรม หลักโอกาสที่จะรวมตัวกันก็เฉพาะในการประชุมสามัญประจำปีหรือประชุมวิสามัญเป็นหลัก มีบางสหภาพแรงงานได้รับการสนับสนุนให้ทำกิจกรรมที่เรียกว่า กิจกรรมนอกเหนือการ เจรจาต่อรอง (Non Bargaining Activities) เช่น การเปิดร้านค้าประหยัด การจัดตั้งสหกรณ์ ออมทรัพย์ มีหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จพอสมควร โดยเฉพาะในการจัดตั้งสหกรณ์ ออมทรัพย์ เช่น สหภาพแรงงานไทยคุราโบ สหภาพแรงงานไทยฟิลาเมนต์เท็กซ์ไทล์ สหภาพ แรงงานการไฟฟ้านครหลวง สหภาพแรงงานองค์การโทรศัพท์ สหภาพแรงงาน ขส.มก. เป็นต้น

กล่าวได้ว่าในช่วงยุคทศวรรษที่ 2520 เป็นยุคที่มีการส่งเสริมสหภาพแรงงานมากกว่ายุคใด ๆ เป็นช่วงที่มีการให้ความรู้และส่งเสริมให้เรียนรู้วัฒนธรรมของลัทธิสหภาพแรงงานมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ของขบวนการแรงงานไทย อย่างไรก็ตามในแง่การผลักดันให้สหภาพแรงงานเป็นสถาบันที่มั่นคงนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จด้วยประเด็นและเงื่อนไขบางประการที่เป็นอุปสรรคดังต่อไปนี้

ประการแรก การบริหารสหภาพแรงงานนั้นยังคงอาศัยลูกจ้างหรือคนงานเป็นเจ้าของที่ เจ้าของที่อาสาสมัครเหล่านี้ไม่มีเวลาเพียงพอจะดูแลหรือบริหารสหภาพแรงงานได้เต็มที่เพราะเป็นคนงานประจำของบริษัท การจะว่าจ้างคนนอกเป็นเจ้าของที่ก็จะมีปัญหาค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นยังไม่ได้รับการยอมรับทั้งจากฝ่ายรัฐบาลหรือแม้แต่ นายจ้างด้วย (แตกต่างจากต่างประเทศซึ่งเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานเป็นมืออาชีพจากภายนอก)

นอกจากนั้น หากลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานหากต้องถูกออกจากงานก็ไม่อยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการดังกล่าว การเป็นเจ้าหน้าที่บริหารสหภาพแรงงานก็หมดไปด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นสภาพที่ไม่เอื้ออำนวยหรือประกันความมั่นคงของบุคคลที่เคยทำงานสหภาพแรงงานมาก่อน เพราะการสมัครงานหรือหางานใหม่อาจถูกเลือกปฏิบัติได้

ประการที่สอง สมาชิกสหภาพแรงงานยังขาดความกระตือรือร้น และยังไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมได้เพียงพอ เพราะส่วนใหญ่อยู่นอกจากทำงานในช่วงโม่งปกติแล้ว ยังทำงานล่วงเวลาเพื่อเพิ่มรายได้ไปจุนเจือครอบครัว

ประการที่สาม สหภาพแรงงานไม่มีกำลังเงิน หรือมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเอง เพราะเงื่อนไขการขาดค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้กิจกรรมหลายอย่างที่ดำเนินไป ส่วนหนึ่งมาจากการช่วยเหลืออุดหนุนขององค์กรต่างประเทศ เมื่อต่างประเทศหยุดช่วยเหลือกิจกรรมก็หมดไป

ประการที่สี่ ผู้นำสหภาพแรงงานแตกแยกกันเอง เมื่อไม่ได้รับการเลือกตั้งก็จะแยกตัวไปจัดตั้งสหภาพแรงงานใหม่ภายในองค์กรเดียวกันในลักษณะเป็นคู่แข่ง ทำให้ขาดเอกภาพในองค์กร และเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ฝ่ายจัดการสามารถแบ่งแยกแล้วปกครองได้

ประการที่ห้า ความเห็นห่างระหว่างสมาชิกกับผู้นำยังมีอยู่มาก ระบบการมีผู้แทนสหภาพแรงงานประจำหน่วยงานยังไม่เป็นที่แพร่หลาย เพราะไปสวนกับกระแสหรือโครงสร้างฝ่ายจัดการซึ่งมีหัวหน้างานอยู่แล้ว และหัวหน้างานเหล่านี้สามารถให้คุณให้โทษโดยตรงต่อผลประโยชน์ของลูกจ้างได้มากกว่า ในแง่นี้สหภาพแรงงานยังไม่ประสบ

ความสำเร็จในการที่จะดำเนินการให้นายจ้างยอมรับผู้แทนของตนประจำหน่วยได้ ทำให้ปัญหาของคณงานยังไม่ได้รับการดูแล หรือสร้างความใกล้ชิดร่วมกันได้

จากปัจจัยข้างต้นนายจ้างจึงมีส่วนในการกันขวางการพัฒนาสถาบันสหภาพแรงงานด้วยส่วนหนึ่ง แม้ในช่วงปลายทศวรรษ 2510 และทศวรรษ 2520 สหภาพแรงงานจะได้รับการส่งเสริมและแสดงตนเป็นตัวแทนลูกจ้างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง แต่ประเด็นในเรื่องของความขัดแย้งก็ชัดเจนมากขึ้นด้วย ฝ่ายจัดการเองจำเป็นต้องปรับยุทธวิธีในการรองรับและเตรียมข้อมูลเพื่อการเจรจากับผู้แทนลูกจ้าง ขณะเดียวกันได้มีการประสานในกลุ่มผู้จัดการฝ่ายบุคคลที่จะหามาตรการที่จะป้องกันมิให้สหภาพแรงงานมีโอกาสดิบโตรวดเร็วเกินไป กลยุทธ์ในการตีความกฎหมายเริ่มมีการนำมาใช้มากขึ้น พร้อม ๆ กับได้เสนอเรื่องให้ศาลแรงงานเป็นผู้ตัดสิน แทนที่จะยุติข้อขัดแย้งโดยการเจรจาหรือการหารือร่วมกันหลายประเด็นของข้อกฎหมายจะยึดแนวคำตัดสินของศาล หลังจากนั้นจะมีการนำไปปรับใช้และหาจุดอ่อนของสหภาพแรงงาน ประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมากก็คือการใช้แรงงานสัมพันธ์เชิงรุกของฝ่ายจัดการ โดยการแบ่งแยกผู้นำด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น โยกย้ายแผนก และยุบแผนกนั้น ๆ ในเวลาต่อมา ว่าจ้างออกโดยให้ค่าตอบแทนที่สูง หรือยอมปิดงานงดจ้าง และยอมจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น

ในระดับมหภาคฝ่ายนายจ้างมีความได้เปรียบมากกว่าลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นแง่กำลังเงิน ความสัมพันธ์กับนักการเมือง ที่สำคัญนโยบายส่งเสริมการลงทุนและส่งออกทำให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจต่อมาตรการใด ๆ ที่มีเหตุมีผลของฝ่ายจัดการ ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการสะท้อนให้เห็นจากขบวนการตัดสินใจในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมักจะลงเอยด้วยการประนีประนอม และไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของฝ่ายลูกจ้างได้เต็มที่

ในระดับจุลภาค จากการศึกษาของ โชคชัย สุทธาเวช (2539)²³ ได้ยืนยันว่าแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบการนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายจัดการมากกว่าสหภาพแรงงาน แนวทางนี้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมและเข้ากับอุดมการณ์แนวนโยบายของรัฐมากกว่า เหตุผลง่าย ๆ เนื่องจากนายจ้างเป็นกลไกการสร้างงานหลักในภาคเอกชนวงกว้าง เป็นกลไกสร้างเงินตราต่างประเทศ เป็นกลไกสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างต่อเนื่อง และเป็นกลไกสร้างรายได้ในรูปภาษีให้แก่รัฐ

สำหรับรัฐถือเป็นตัวบทบาท (Actor) และเป็นกลไกสำคัญมาตลอดในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ในการกำหนดกฎเกณฑ์สร้างแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกล่าวได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาแทบจะเป็นรัฐฝ่ายเดียวที่เป็นผู้กำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ และสำคัญ อาทิ กฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไข

²³ โชคชัย สุทธาเวช. อ้างแล้ว น. 34

กฎเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม แม้การเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจากประสบการณ์ที่มีการนำไปปฏิบัติใช้ และส่วนหนึ่งมาจากแรงกดดันทั้งจากฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและที่สำคัญ แรงกดดันจากต่างประเทศ แต่ท้ายสุดแล้วรัฐจะเป็นองค์กรที่ใช้ดุลพินิจตัดสินใจเป็นหลัก

บทบาทของรัฐและการควบคุม

เมื่อรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ รัฐจึงมีบทบาทในการส่งเสริมหรือยับยั้งความเติบโตของสหภาพแรงงานด้วย โดยเฉพาะสำหรับกรณีของไทยซึ่งขบวนการแรงงานเป็นสิ่งใหม่ และไม่เคยมีบทบาทสำคัญในทางประวัติศาสตร์ที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นสัญลักษณ์หรือเคยแสดงวีรกรรมแห่งชาติมาก่อน วิวัฒนาการของขบวนการแรงงานไทยจึงแตกต่างจากขบวนการแรงงานในประเทศอื่นในเอเชียบางประเทศ ซึ่งเคยร่วมต่อต้านและต่อสู้ให้ได้อิสรภาพคืนมา ด้วยเหตุดังกล่าวความเกรงอกเกรงใจจึงไม่มี ฉะนั้นกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์จึงอยู่ที่ดุลพินิจของรัฐที่จะกำหนดทิศทาง กำหนดระดับความเข้มข้นที่จะควบคุมหรือกำกับแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยนั้น ประเทศไทยได้รับอิทธิพลโดยตรงจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวอีกนัยหนึ่งกระบวนการพิจารณากฎเกณฑ์ได้รับอิทธิพลหรือมีปัจจัยจากกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและแนวนโยบายความมั่นคงและการบริหารแรงงานของรัฐมาโดยตลอด

ปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลมาที่การกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกา แนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์มาตลอดดังได้กล่าวมาแล้วส่วนหนึ่งข้างต้น สำหรับในช่วงหลังปี 2515 กฎเกณฑ์และกติกาดังกล่าวจนแนวทางปฏิบัติที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงนั้นคือการกำหนด พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 พ.ร.บ.ฉบับนี้ถูกตราขึ้นภายหลังจากการประมวลสภาพปัญหาของวิกฤติการณ์แรงงานในช่วงปี 2516-2517 และสภาพเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับตัวของราคาสินค้า และบรรยากาศการเมืองที่เปิดกว้างขึ้นกว่าเดิม โดยพยายามลดขั้นตอนและให้สิทธิแก่คนงานมากขึ้น และถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ให้เสรีภาพแก่ผู้ใช้แรงงานมากพอสมควร นับตั้งแต่มีการยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน 2499 เป็นต้นมา อย่างน้อยลูกจ้างคนงานในภาคเอกชนสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ การจัดตั้งหรือการดำเนินงานของลูกจ้างก็ได้รับการคุ้มครองพอสมควร โดยได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติหรือการกระทำไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นยังให้สิทธิลูกจ้างในการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นเพื่อหารือกับฝ่ายจัดการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 กับมาตรฐานของตะวันตก โดยเฉพาะหากเทียบกับมาตรฐานของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งและการเจรจาต่อรองของลูกจ้างตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98²⁴ แล้ว พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 และ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ยังไม่ได้วางกฎเกณฑ์หรือกติกาสอดคล้องหรือเป็นไปไปตามหลักการของอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับอย่างครบถ้วน แต่ได้ยึดหลักและปฏิบัติตามแนวของอนุสัญญาแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งบางประเด็นที่สำคัญที่ทางการไทยยังไม่ได้กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิอย่างเต็มที่ มีอาทิ

ประการแรก สิทธิการจัดตั้งตามกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทุกคน ในขณะที่อนุสัญญาฉบับที่ 87 (Convention No. 87 Concerning Freedom of Association and Protection of Right to Organise) ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างทุกคนทั้งในภาครัฐและเอกชนโดยคลุมถึงข้าราชการด้วย แต่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ให้มีผลใช้บังคับต่อ ลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น ในขณะที่ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 มีผลใช้บังคับเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้นเช่นกัน

ประการที่ 2 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ในข้อ 2 ระบุว่าในการรวมตัวกันหรือการจัดตั้งของลูกจ้างหรือนายจ้างจะต้องเป็นไปโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือมีข้อแตกต่างกล่าวอีกนัยหนึ่งเสรีภาพในการจัดตั้งรวมตัวกันจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะความแตกต่างในเรื่องเพศ สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง ในขณะที่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 มีข้อจำกัดในการรวมตัวกัน เช่น จะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน จะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ส่วน พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ก็จำกัดเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะต้องทำงานในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน

²⁴ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ถือเป็นอนุสัญญานึ่งในเจ็ดฉบับที่สำคัญ ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับนี้ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ได้ผ่านการรับรองเป็นอนุสัญญาตั้งแต่ปี ค.ศ.1948 และถือเป็นอนุสัญญามาตรฐานว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวกันเป็นสมาคมของลูกจ้าง โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากข้อแตกต่างในเรื่องเพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และปราศจากการแทรกแซงของรัฐ โดยให้การจัดตั้งและเลือกการเข้าเป็นสมาชิกโดยยึดหลักความสมัครใจ รวมตลอดจนการมีเสรีภาพที่จะบริหาร การรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับที่ 98 เป็นหนึ่งในเจ็ดอนุสัญญาหลักพื้นฐานเช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งผ่านการรับรองตั้งแต่ปี 1949 ได้วางหลักการในการคุ้มครองแรงงานต่อการกระทำใด ๆ ที่เป็นปรปักษ์ต่อการรวมตัวกัน หรือการแทรกแซงจากนายจ้าง และยึดถือการเจรจาต่อรองให้เป็นไปโดยใจสมัคร โดยได้มีผลใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนทั้งในภาครัฐและเอกชน ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ

ประการที่ 3 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ระบุว่า เสรีภาพในการรวมตัวสามารถทำได้โดยมีต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตจากทางการก่อน แต่กฎหมายไทยระบุไว้ชัดเจนว่าก่อนดำเนินการสหภาพฯ ได้ ลูกจ้างหรือนายจ้างจะต้องยื่นขอจดทะเบียนเป็นสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานก่อน และเมื่อนายทะเบียนอนุมัติให้จัดตั้งแล้วจึงดำเนินการได้ ซึ่งมาตรการจดทะเบียนนั้นครอบคลุมถึงการจดทะเบียนของลูกจ้างภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย

ประการที่ 4 ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ระบุเสรีภาพในการเลือกที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรตามใจสมัครโดยปราศจากการบังคับ แต่กฎหมายไทยโดยเฉพาะ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ระบุให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีสมาคมได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น

ประการที่ 5 ในมาตรา 4 ของอนุสัญญาระบุว่า องค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างจะไม่ถูกยุบหรือสั่งพักการดำเนินงานโดยรัฐ โดยถือการกระทำดังกล่าวเป็นการแทรกแซงโดยตรงของรัฐ แต่ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ได้กำหนดข้อกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐยกเลิกสหภาพ¹⁵แรงงานหรือสมาคมนายจ้างได้ หากองค์กรดังกล่าวดำเนินการขัดกับกฎหมายหรือที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจถูกยกเลิกได้เช่นกันหากดำเนินการขัดกับกฎหมาย

ประการที่ 6 มาตรา 4 ของอนุสัญญาระบุว่า สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงาน มีสิทธิในการยกร่างธรรมนูญ ระเบียบ และเลือกตัวแทนของตนโดยเสรี และมีเสรีภาพในการบริหารและดำเนินกิจกรรมโดยรัฐจะไม่เข้าแทรกแซง ในขณะที่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ระบุว่าสหภาพแรงงานต้องมีข้อบังคับ และนำข้อบังคับไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียน โดยข้อบังคับดังกล่าวจะต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด และหากไม่ดำเนินการตามกฎหมาย นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้กรรมการสหภาพฯ ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นการแทรกแซงโดยรัฐต่อการบริหารของสหภาพฯ ซึ่งแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์เช่นนี้ยังระบุไว้ใน พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ด้วย

ประการที่ 7 ในมาตรา 5 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ระบุสิทธิของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหพันธ์หรือสมาพันธ์ และสหพันธ์หรือสมาพันธ์ดังกล่าวมีสิทธิเข้าร่วมองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่ห้ามสหภาพแรงงาน (เอกชน) หรือสมาคมนายจ้างในการเข้าร่วมองค์กรระหว่างประเทศ แต่จำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหพันธ์หรือสภาองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้าง

ประการที่ 8 สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 98 นั้น ส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง และการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการจัด

ตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะการได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นปรักษ์ต่อการรวมตัวกัน หรือการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยกฎหมายไทยได้ระบุงการคุ้มครองไว้ในหมวดว่าด้วยการกระทำอันไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นต้องเสียสิทธิไป เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่ได้มีกำหนดไว้ หรือการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์หรือสมาพันธ์ก็ไม่ได้ระบุไว้เช่นกัน ที่สำคัญก็คือสิทธิในการเจรจาต่อรองซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสูญเสียไปเพราะ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติการเจรจาต่อรองไว้ เพียงแต่กำหนดให้มีการใช้การปรึกษาหารือกันในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์

จากการพิจารณาบทบาทของรัฐข้างต้น เราจะพบว่ากฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ แม้ว่าในทางปฏิบัติประเทศไทยจะยึดแนวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปในบางส่วน และในทางข้อเท็จจริงประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน 2 ฉบับข้างต้น (ปัจจุบันประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ไปแล้ว 12 ฉบับ จากจำนวนอนุสัญญา 182 ฉบับ ฉบับสุดท้ายที่ประเทศไทยได้เคยให้สัตยาบันเกิดขึ้นในปี 2512 หลังจากนั้นก็ว่างเว้นมาเกือบ 30 ปี จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีค่าเท่ากัน)

แนวทางการออกกฎเกณฑ์ที่ผ่านมา เราจะเห็นว่ารัฐเป็นฝ่ายกำหนดหรือมีบทบาทสำคัญเป็นหลัก โดยเฉพาะกฎเกณฑ์สำคัญอย่างเช่นกฎหมายแรงงานจะมีรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ กลไกอย่างเช่นไตรภาคีซึ่งมีนายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมนั้นจะมีบทบาทก็เฉพาะในส่วนของการกฎหมายหรือระเบียบประกาศกำหนดไว้ อาทิเช่น ประกาศว่าด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นผลพวงของคณะกรรมการไตรภาคี รูปแบบเช่นว่านี้แม้จะมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และสามารถสะท้อนให้เห็นถึงกฎเกณฑ์บางเรื่องได้ก็จริง แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย และไม่อาจสรุปได้ว่ากฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยเป็นผลพวงที่เกิดจากการหารือ (Dialogue) ฉะนั้นในทางทฤษฎีที่กล่าวกันว่ากฎเกณฑ์ควรมีที่มาจากการมีปฏิสัมพันธ์ของ 2 ฝ่ายหรือ 3 ฝ่ายนั้น สำหรับของประเทศไทยยังมีจุดอ่อนอยู่ กฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทยนั้น ในเรื่องใหญ่ ๆ ยังไม่ผ่านกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ แต่มักจะเกิดจากรัฐเป็นผู้กำหนดเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาที่ติดตามมาก็คือ มีปัจจัยหรือแรงกดดันอะไรที่ทำให้รัฐต้องแสดงบทบาทเป็นแกนนำในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อแนวปฏิบัติด้าน