

แรงงานสัมพันธ์ สภาพเศรษฐกิจและการเมืองเป็นปัจจัยแรกที่จะอธิบายถึงบทบาทดังกล่าว เพราะนับตั้งแต่การขับไล่เผด็จการทหารออกจากอำนาจในปี 2516 ประเทศไทยเชื่อว่าจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มใบไม่ เพราะในช่วงเปลี่ยนผ่านได้เกิดรัฐประหารหลายครั้ง สำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้าง รัฐบาลที่มีผู้นำเป็นพลเรือนก็อยู่ในอำนาจไม่นาน ดังจะเห็นได้จาก หลังจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งถือเป็นรัฐบาลรักษาราชการชั่วคราว ก็มีการรัฐประหาร ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่ก็อยู่ได้ไม่นาน ก็มีรัฐประหารโดยคณะปฏิรูป หลังจากนั้นก็มีผู้นำพลเรือน เผด็จการ และอดีตนายทหารผลัดเปลี่ยนกันขึ้นเป็นผู้นำประเทศอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งสิ้นทศวรรษที่ 2520 การที่รัฐบาลที่ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งนั้น โอกาสที่จะยอมรับและให้โอกาสแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเต็มที่นั้นคงเป็นไปได้ยาก และในช่วงเปลี่ยนผ่าน รัฐบาลได้พิจารณาแล้วว่า ได้ให้สิทธิแก่ผู้ใช้แรงงานตามสมควรอยู่แล้วเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังมีการควบคุมและจำกัดสิทธิผู้ใช้แรงงานมากกว่าไทย

ปัจจัยอื่นที่ส่งผลให้การควบคุมแรงงานยังดำรงอยู่ต่อเนื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดนโยบายราคาพืชผลทางการเกษตร โดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งถือเป็นอาหารหลักของไทย ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมราคามิให้เคลื่อนไหวขึ้นลงเร็วเกินไป เพราะราคาข้าวสามารถส่งผลต่ออัตราค่าแรงงานของคนงานทั้งภาคชนบทและในเมือง

ณรงค์ เพชรประเสริฐ 2539²⁵ ได้อธิบายว่า กลยุทธ์ในการทำให้ค่าจ้างมีราคาถูกจะใช้ยุทธวิธี 2 ประการคือ แนวทางใช้กลไกราคา และการควบคุมแรงงาน นโยบายแรกที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนก็คือ การกตราคาพืชผลเกษตรให้ต่ำ โดยการเก็บค่าพรีเมียมและภาษีอื่นที่เกี่ยวข้อง การกตราคาพืชผลเกษตรทำให้ราคาค่าแรงในเมืองถูกถูกจ้างสามารถอยู่ได้ในขณะที่แรงงานชนบท หรือเกษตรกรจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากภาคอุตสาหกรรมในราคาที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดแรงกดดันให้ชาวนาต้องหันหน้าเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ก่อให้เกิดแรงงานสำรองจำนวนมากที่อพยพเข้าเมืองเพื่อโอกาสและความหวังที่จะมีรายได้ที่ดีกว่า และแม้ภาคอุตสาหกรรมไม่อาจรองรับพวกเขาได้ทั้งหมด แรงงานอพยพเหล่านี้ก็พร้อมจะเข้าสู่ตลาดแรงงานภาคนอกกระบบได้ง่าย และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการทำงานแม้ถูกเอารัดเอาเปรียบก็ตาม

ส่วนการควบคุมแรงงานเป็นกลไกซึ่งกล่าวมาบ้างแล้วข้างต้น โดยมีปัจจัยการเมืองและการควบคุมโดยกลไกของรัฐบาลที่จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับนโยบายราคา การควบคุมแรงงานโดยรัฐปกติจะเน้นที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่วางเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติที่

²⁵ ณรงค์ เพชรประเสริฐ : แรงงานสตรีไทยในทศวรรษ 2000. ในหนังสือแรงงานไทยกับสังคมไทย บนเส้นทางแห่งการพัฒนา. บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. บรรณาธิการ. มูลนิธิธรรมาภรณ์ พงศ์พจน์ 2538 น. 257

ไม่ให้อิสระแก่องค์กรแรงงานดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ขบวนการแรงงานไม่มีโอกาสเติบโตหรือได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ เมื่อขบวนการแรงงานอ่อนแอ การกดดันให้ค่าจ้างต่ำจึงทำได้ง่ายกว่า อันจะส่งผลให้ต้นทุนลดต่ำสามารถแข่งขันหรือเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขันกับต่างชาติได้มาตลอด ฉะนั้นรูปแบบการส่งเสริมการส่งออกในมิติหนึ่งก็คือการกดดันและควบคุมแรงงานเพื่อให้มีต้นทุนต่ำสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้โดยแท้

การศึกษาของนิพนธ์ ในปี 1983 สอดคล้องกันดังกล่าวข้างต้น โดยเห็นว่าภาษีหรือพรีเมียมข้าวทำให้ค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรและในภาคเมืองถูกกดลง ค่าจ้างในภาคเกษตรจะขึ้นกับราคาข้าวเปลือก หากราคาข้าวเปลือกมีราคาจะทำให้ราคาค่าแรงดีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติราคาข้าวเปลือกจะถูกกดได้ด้วยกลไกภาษี ซึ่งผลดังกล่าวมีต่อแรงงานในเขตเมืองด้วย เพราะหากราคาข้าวสารถูก ความจำเป็นในการขึ้นค่าแรงจะไม่มี เพราะราคาข้าวสารเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของกรรมกรในเมือง ในขณะที่เดียวกันการกดค่าจ้างจะทำให้อำนาจซื้อของลูกจ้างลดลง ทำให้เกิดความต้องการในสินค้าน้อยลง ส่งผลให้ความต้องการแรงงานลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้นด้วย²⁶

นอกจากนั้นการศึกษาของนิพนธ์ ยังสรุปได้ว่า ในช่วง 2 ทศวรรษแรกของการส่งเสริมอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาเป็นต้นมา นโยบายของรัฐในด้านอุตสาหกรรมยังไม่มีอะไรเปลี่ยน โดยเฉพาะรัฐยังคงให้ความสำคัญคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ การส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะการให้แรงจูงใจในด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับสถานประกอบการซึ่งว่าจ้างลูกจ้างที่กำหนดเป็นระยะเวลา 3-5 ปี ซึ่งแนวทางดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพราะอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่จะใช้เครื่องจักรเข้ามาแทนที่คนงาน (Capital intensive) ในการใช้เครื่องจักรดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นการผลิตขนาดใหญ่ (Massive production) ซึ่งมีได้อาศัยฝีมือทักษะมากนัก ทำให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมในลักษณะดังกล่าวมิได้ส่งผลต่อการถ่ายทอดทักษะฝีมือที่แท้จริง

พลังและอำนาจของสหภาพแรงงาน

อำนาจขององค์กรลูกจ้างอยู่ที่ความสามารถในการต่อรอง และรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และสามารถท้าทายและมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ร่วมกับนายจ้างหรือรัฐบาลในระดับที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง พัฒนาการของขบวนการแรงงานที่ผ่านมาภายใต้กรอบของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้เราพบว่าในช่วงก่อนปี 2516 การควบคุมและกำกับแรงงานมีความเข้มข้น และแทบไม่

²⁶ Nipon Poapongsakorn, *Employment in Thailand*, เอกสารโรเนียว, p. 45, 1986.

มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐซึ่งผูกขาดในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์แต่ผู้เดียว หลังปี 2516 โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมมีมากขึ้นแม้การควบคุมกำกับจะยังคงมีอยู่ บทบาทของ สหภาพแรงงานในกลไกระดับชาติ เช่น คณะกรรมการไตรภาคีมีส่วนเสริมสถาบันขององค์กร ลูกจ้างและนายจ้างในระดับหนึ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์บางเรื่อง อาทิ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือการระงับข้อพิพาท

บทบาทดังกล่าวมีมากเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าสหภาพแรงงานไทยมีพลัง ต่อรองเพียงไรนั้นคงพิจารณาจากกลไกข้างต้นเพียงอย่างเดียวไม่พอ เพราะสุดท้ายแล้ว อำนาจหรือพลังต่อรองจะมาจากฐานของสหภาพแรงงาน ซึ่งก็คือจำนวนสหภาพแรงงาน และจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานด้วยส่วนหนึ่ง แต่จากการศึกษาพัฒนาการของขบวนการแรงงานไทยซึ่งถูกวางแนวถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ในลักษณะควบคุมและการกำกับนั้นไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาการมีพลังต่อรองที่ยั่งยืน ตรงกันข้ามสหภาพแรงงาน กลับถูกทำลายด้วยพลังการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ระบบการค้าโลก โดยเฉพาะระบบ เสรีทางการค้า ระบบโลกาภิวัตน์ได้ครอบงำและลดบทบาทของสหภาพแรงงานลงมาอย่าง ไม่เคยปรากฏมาก่อน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานของไทยกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียอาคเนย์ จะพบว่าไทยนั้นมีความหนาแน่นของสมาชิกสหภาพต่ำสุด²⁷

ปัจจัยที่ทำให้สหภาพแรงงานไทยมีสมาชิกลดลง เกิดจาก

1. การยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเท่ากับลดจำนวนสมาชิก สหภาพแรงงานลงไปถึงร้อยละ 50 ของสมาชิกสหภาพแรงงานทั้งหมดของไทย
2. การควบคุมแรงงานและการกำกับ ตลอดจนการมีนโยบายอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่แท้จริง ได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมไม่ได้เป็นแหล่งรองรับแรงงาน มากเท่าที่ควร แรงงานส่วนเกินส่วนหนึ่งที่เข้าเมืองต้องหันไปทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งคนงานดังกล่าวยากที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แม้กฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ไทยให้สิทธิลูกจ้าง 10 คน ขอจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่คนงานนอกระบบ นั้นขาดทั้งความรู้ คำแนะนำ การสนับสนุน และที่เลื่องในการที่จะจัดตั้งหรือมีศักยภาพที่จะ บริหารจัดการองค์กร
3. คนงานในสถานประกอบการขนาดกลางสามารถมีโอกาสในการจัดตั้ง หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงของระบบอุตสาหกรรมไทย ซึ่งแรงงานส่วนหนึ่งเป็นแรงงานอพยพมาจากชนบท ชีวิตอุตสาหกรรมเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยไม่กี่สิบปีมานี้ คนงานที่เข้ามาทำงานจะรู้สึกถึงความไม่มั่นคง และมักจะไม่

²⁷ ILO, Country Employment Policies Review, Thailand, ILO/BAO, 1999 p. 81.

กล้าเรียกร้องสิทธิ การมีรายได้ที่พอประทังชีวิตและไม่ถูกออกจากรางานจะเป็นความพอใจระดับหนึ่งของแรงงานไทยที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ฉะนั้นการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานจึงมีขอบเขตจำกัด

4. ก่อนเกิดวิกฤตในกลางปี 2540 เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง และแม้แนวโน้มการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ลูกจ้างส่วนหนึ่งลังเลหรือไม่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกหรือสนใจจัดตั้ง เพราะการที่เศรษฐกิจเติบโตไม่มีคนตกงาน ทำให้ลูกจ้างมีโอกาสเลือกงาน และหากไม่พอใจก็ลาออกไปหางานใหม่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า ความไม่ขัดสนและโอกาสในการเลือกงานทำให้ลูกจ้างไม่ถูกกดดันหรือถูกบีบคั้นให้ต้องรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน²⁸

5. หลังวิกฤตสถานการณ์ของขบวนการแรงงานประสบปัญหามากขึ้นคนงานถูกปลดออกจำนวนมาก เพราะสถานประกอบการลดการผลิต การสั่งซื้อลดลง จำนวนสหภาพลดลง โดยเฉพาะจังหวัดปทุมธานีมีสหภาพแรงงานลดลงจาก 148 สหภาพ เหลือเพียง 87 สหภาพ ในช่วง 12 เดือนของปี 1997²⁹ สหภาพแรงงานในประเทศไทยนั้นปกติเป็นสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ (Enterprise Union) เมื่อสถานประกอบการลดขนาดการผลิตหรือปิดกิจการ สหภาพแรงงานก็ถูกเลิกไปด้วย

6. การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไทย มักเข้าร่วมด้วยการถูกชักชวนมากกว่าการคิดถึงเหตุผลและประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ซึ่งประเด็นนี้หากพิจารณาประโยชน์ที่สหภาพแรงงานจัดหาให้กับสมาชิกโดยการทำข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) แล้วจะเห็นว่าข้อตกลงร่วมในประเทศไทยมีไม่มากนัก และน้อยกว่าจำนวนสหภาพแรงงานเสียอีก ดังตารางข้างล่าง

ปี	จำนวนคณะกรรมการลูกจ้าง	จำนวนข้อตกลงร่วมที่จดทะเบียน
1991	394	275
1992	442	233
1993	526	275
1994	453	337
1995	477	375
1996	523	381
1997	510	271

ที่มา : สถิติแรงงานปีต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้ตีพิมพ์ กรส. อ้างใน ILO. Country Employment Policy Review Thailand, 1999.

²⁸ ILO. เพิ่งอ้าง น. 82.

²⁹ ILO. อ้างแล้ว น. 83

ตารางถัดมาจะเห็นภาพการลดน้อยถอยลงของจำนวนสหภาพแรงงานหลังการยึดอำนาจของ รสช. และยุบสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับสหภาพแรงงานภาคเอกชนมาเริ่มในช่วงปี 2539 ส่วนการลดน้อยถอยลงของจำนวนสมาชิกรู้เห็นชัดเจนในช่วงตั้งแต่ปี 2539 เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการยุบหรือเพิกถอนสหภาพแรงงานนั้น ในปี 2540 จะมีสถิติสูงสุด

การลดน้อยถอยลงของจำนวนสหภาพแรงงานและสมาชิก

ปี	สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ	จำนวนสหภาพ แรงงาน	สมาชิกสหภาพ แรงงาน	สหภาพแรงงาน ใหม่	สหภาพแรงงาน ที่ถูกเพิกถอน
1972	2	9	n.a.	9	0
1973	4	22	n.a.	13	0
1974	11	45	n.a.	23	0
1975	28	111	50,000	66	0
1976	49	184	70,483	78	5
1977	47	164	n.a.	2	22
1978	54	174	95,951	23	13
1979	62	206	114,349	52	20
1980	70	255	150,193	55	6
1981	79	334	153,960	90	11
1982	84	376	214,636	58	15
1983	91	414	221,739	47	10
1984	93	430	212,343	45	29
1985	97	436	214,359	56	50
1986	107	469	241,709	59	26
1987	116	514	272,608	69	24
1988	118	562	295,901	77	29
1989	123	593	309,041	71	40
1990	130	713	336,001	142	22
1991	0	657	169,424	102	158
1992	0	749	190,142	136	44
1993	0	839	231,480	130	40
1994	0	888	242,730	129	80
1995	0	971	261,348	104	21
1996	0	1,015	280,963	86	45
1997	0	968	270,276	57	104
1998	0	999	265,982	71	40

อนึ่ง การมีสมาชิกสหภาพแรงงานไม่มากพอเป็นเครื่องสะท้อนพลังหรืออำนาจในมติหนึ่ง นอกนั้นบทบาทของสหภาพแรงงานที่จะต่อรองหรือกดดันให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องยังถูกจำกัดโดยปัจจัยอื่น ๆ อีกด้วย คือ

1. การจัดตั้งสหภาพแรงงานของไทยมีกรอบหรือขอบเขตในสถานประกอบการ ไม่ใช่อุตสาหกรรม การต่อรองหรือเจรจาทำข้อตกลงขึ้นกับความสามารถหรือพลังของแต่ละสหภาพแรงงาน รวมตลอดจนถึงความสามารถในการจ่ายของแต่ละสถานประกอบการด้วย ภายใต้กรอบหรือขอบเขตดังกล่าวการเจรจาหรือต่อรองไม่อาจวัดศักยภาพหรืออำนาจของสหภาพแรงงาน เพราะในทางปฏิบัติสหภาพแรงงานไทยมีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่าสถานประกอบการ ข้อตกลงหรือข้อยุติมักเป็นการประนีประนอมหรือการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้นกฎหมายยังให้อำนาจนายจ้างในการยื่นข้อเรียกร้องได้ ปิดงานได้ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงาน โดยสรุปการกำหนดสภาพการจ้างของแรงงานไทยยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำหรือการผูกขาดของฝ่ายจัดการอยู่

2. ระบบไตรภาคีหรือทวิภาคี ซึ่งเป็นกลไกในการเสริมการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างที่กว้างกว่ากฎหมาย ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ระบบไตรภาคีที่มีผลงานต่อเนื่องและเป็นสถาบันที่ใช้มานาน อาทิ คณะกรรมการค่าจ้าง ศาลแรงงาน เป็นกลไกที่ใช้และแก้ปัญหาข้อร้องทุกข์ประจำวัน หรือเกี่ยวข้องกับเฉพาะด้านเท่านั้น การจะมองว่าระบบไตรภาคีหรือองค์การลูกจ้างมีบทบาทเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในภาพรวม หรือแก้ไขปัญหาสำคัญระดับชาติ ระบบที่เป็นอยู่ยังไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควร อาทิเช่น ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการว่างงาน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

3. แม้ปัจจุบันกฎหมายใหม่อย่างเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดกลไกไตรภาคีเพิ่มขึ้นหลายคณะ อาทิ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง คณะกรรมการดังกล่าวมีสัดส่วนของผู้แทนที่เท่ากันในแง่จำนวนและในกรอบของความรับผิดชอบซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในปัจจุบันของเทคโนโลยีและการค้าเสรี ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงของระบบตลาดแรงงาน สิ่งที่ขบวนการแรงงานและระบบกลไกปัจจุบันทั้งในรูปไตรภาคีและทวิภาคียังไม่อาจเข้าไปมีอิทธิพลหรือมีส่วนกำหนดในเรื่องนโยบายระดับชาติยังมีอีกหลายเรื่อง อาทิเช่น

ก. มาตรการในการสร้างงาน (Measures for Job Creation) ซึ่งคลุมตั้งแต่ทางเลือกในการใช้เทคโนโลยี นโยบายการจ้างงานเข้มข้น และการใช้เครื่องจักรเข้มข้น หรือการส่งเสริมอุตสาหกรรมในชนบทเพื่อเป็นฐานในการสร้างงาน เป็นต้น

ข. มาตรการในการรักษางาน (Measures to minimise job loss) ซึ่งคลุมตั้งแต่การควบคุมค่าจ้างเพื่อลดการเลิกจ้าง การลดชั่วโมงการทำงาน การเฉลี่ยหรือแบ่งงานกันทำ การลดชั่วโมงทำงานล่วงเวลา การเกษียณโดยสมัครใจ การลดอายุเกษียณ เป็นต้น

ค. การชดเชยผู้ถูกเลิกจ้าง นโยบายการรับเงินบำนาญก่อนถึงกำหนด มาตรการการหางานใหม่ให้ทำ โครงการการประกันการว่างงาน มาตรการรักษาความมั่นคงในเรื่องรายได้ หรือการคุ้มครองดูแลเมื่อถูกเลิกจ้าง

ง. การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง (Special Fund) ในช่วงวิกฤต โดยเฉพาะในประเทศไทยซึ่งไม่มีระบบประกันสังคมที่รองรับการขาดรายได้เนื่องจากการตกงาน หรือไม่มีกลไกการประกันการว่างงาน ทางเลือกระยะสั้นและระยะกลางก็คือการจัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนตกงาน

จ. นโยบายแข็งขันทางด้านตลาดแรงงาน (Active Labour Market Policies) โดยการดำเนินการในเชิงรุกเพื่อปรับสภาพตลาดแรงงานให้พร้อมในการรองรับทำงานจ้างงานหรือขยายงาน ซึ่งคลุมตั้งแต่การฝึกอบรม การลงทุนด้านการฝึกที่หลากหลาย การหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ และการใช้จ่ายในภาคสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจัยและมาตรการดังกล่าวจะมีการนำมาใช้ในบางเรื่องบางประเภท อาทิ การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ตกงาน การรณรงค์การสร้างงาน และการหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ แต่มาตรการดังกล่าวเป็นการเสนอโดยรัฐและรัฐเป็นผู้ริเริ่มจัดทำ กลไกระบบไตรภาคีหรือทวิภาคียังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือกำหนดแนวทาง นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมบางประเภทของการร่วมมือ ซึ่งดูเหมือนเป็นวิถีทางที่องค์กรลูกจ้างเข้าไปมีบทบาท อาทิ การกำหนดแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ (Code of Conduct) ซึ่ง 3 ฝ่ายร่วมกันจัดทำขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาทางด้านแรงงานสัมพันธ์ในยามวิกฤต เพื่อลดปัญหาการขัดแย้งและป้องกันการปลดคนงานออกจากงานโดยไม่จำเป็น แต่ก็มีทวิภาคีวิจารณ์ว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นเรื่องของการสมัครใจ และเป็นลักษณะเชิงเสนอแนะมากกว่า

ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้กลไกการหารือทั้งในระบบไตรภาคีหรือทวิภาคียังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรักษามลประโยชน์ และคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงานมีหลาย

ประการ จากการสัมมนาของสภาแรงงานแห่งประเทศไทยในช่วงเดือนมีนาคม 2542 ณ จังหวัดเชียงราย ได้สรุปประเด็นปัญหาไว้ดังนี้³⁰

ประการแรก คนงานประสมอาชีพสหภาพแรงงานยังคงไม่ตระหนักถึงสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ใช้แรงงานมีอยู่

ประการที่สอง ผู้แทนลูกจ้างไตรภาคีได้รับการเลือกเข้าไปโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ทำให้ผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บทบาทสำคัญจึงไปอยู่ที่ผู้แทนนายจ้างหรือรัฐบาลแทน

ประการที่สาม กลไกไตรภาคียังมีองค์ประกอบที่มีฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป ปัจจุบันไม่ควรให้ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลคนเดียวกันนั่งอยู่ในคณะกรรมการไตรภาคีเกินกว่า 2 คน

ประการที่สี่ ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างบางคนไม่ซื่อสัตย์ จึงควรมีกลไกกำกับตรวจสอบในเรื่องความโปร่งใส เพื่อให้ผู้แทนดังกล่าวรักษาประโยชน์ของกลุ่มที่ตนเป็นผู้แทน

ประการที่ห้า มีการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้แทนในองค์กรไตรภาคี ทำให้สถานภาพผู้แทนลูกจ้างอ่อนแอ ไม่อาจมีเอกภาพ

ประการที่หก การออกเสียงเลือกผู้แทนใช้ฐานจำนวนสหภาพแรงงานมากกว่าสมาชิกหรือขนาดของสหภาพแรงงาน ส่งผลให้เกิดความไม่มีเอกภาพในระบบกลไกไตรภาคี

ปัจจุบันมีกลไกไตรภาคีอยู่ 16 คณะ มีบทบาทนับตั้งแต่การปรึกษานานาชาติจนถึงการตัดสินใจ อาทิ สภาที่ปรึกษาทางด้านแรงงาน คณะกรรมการไตรภาคีด้านการทดสอบฝีมือแรงงาน คณะกรรมการด้านค่าจ้าง และคณะกรรมการไตรภาคีด้านการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น สำหรับการจัดตั้งอค์ยอำนาจโดยกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนกลไกดังกล่าวจะทำงานมีประสิทธิภาพเพียงไร มิได้ขึ้นกับตัวกลไกอย่างเดียว แต่ยังต้องอาศัยองค์ประกอบในด้านคุณภาพของผู้แทน บทบาทภาระหน้าที่ และปัจจัยอื่น ๆ ดังได้กล่าวข้างต้น โดยสรุปกลไกไตรภาคีของไทยบทบาทจะอยู่ที่ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญ แต่ในภาพรวมแล้วกลไกไตรภาคีได้เสนอแนะวิธีการที่ก่อประโยชน์ในเรื่องแรงงานหลายด้าน โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตที่ผ่านมา อาทิ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ซึ่งเป็น

³⁰ รายงานการสัมมนาของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย. 18 มีนาคม 2542. อ้างอิง ILO :

องค์กรไทรภาคี ได้เสนอแนะแนวทางหลายประการในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงาน และผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ อาทิ การว่าจ้างอาสาสมัครมาทำงานชั่วคราวในกิจการสาธารณูปโภคหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ โดยเฉพาะผู้ตกงานซึ่งไม่ประสงค์จะย้ายถิ่นกลับภูมิลำเนาเดิมในต่างจังหวัด หรือการช่วยเหลือของรัฐในการส่งเสริมธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์จากชนบท โดยการส่งเสริมด้านการตลาด ตลอดจนการเสนอแนะในเรื่องการขยายขอบเขตระยะเวลาให้กับผู้ตกงานให้ยังคงมีสิทธิในเรื่องประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้โดยสำนักงานประกันสังคม ข้อเสนอแนะประการหลังนี้แม้จะอยู่นอกขอบข่ายแรงงานนอกภาคเกษตร แต่รัฐบาลก็รับฟังและมีการนำไปใช้ปฏิบัติด้วย

อย่างไรก็ดี มีหลายประเด็นที่มีการวิจารณ์ถึงกลไกไทรภาคี (บางประเภท) ในลักษณะที่ไม่ส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยต่อสภาพหรือกลไกตลาดเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการตัดสินใจขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้แรงงานกึ่งฝีมือหรือฝีมือถูกกำหนดสภาพค่าจ้างด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเกินไปหรือทุกปี ทำให้นายจ้างประสบปัญหาในการปรับค่าจ้างของตน หรือไม่อาจบริหารค่าจ้างขององค์กรได้เต็มที่ เพราะต้องพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งผลดังกล่าวทำให้อัตราค่าจ้างของคนงานที่ทำงานมานานเสียเปรียบ หรือไม่สอดคล้องกับประสบการณ์หรือฝีมือที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้นในขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีประโยชน์และช่วยยกฐานะสภาพค่าจ้างของแรงงานระดับล่าง ขณะเดียวกันก็มีปัญหาในเรื่องการบริหารค่าจ้างของสถานประกอบการด้วย

สำหรับความสัมพันธ์ทางด้านทวิภาคี นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ทวิภาคีไม่อยู่ในลักษณะสมดุล อดีตทวิภาคีตั้งอยู่บนพื้นฐานการได้เปรียบของนายจ้าง โดยมีกลไกของรัฐเป็นตัวกำกับ โดยยึดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและการควบคุมแรงงาน (ดูรายละเอียดบทว่าด้วยรัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์) มาในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน กลไกทวิภาคีแม้จะได้รับการยอมรับในเรื่องการใช้สิทธิการเจรจาต่อรอง แต่สภาพข้อเท็จจริงหลังอำนาจก็ยังคงอยู่ในมือของนายทุนหรือนายจ้างดังที่ได้กล่าวในเรื่องของข้อตกลงสภาพการจ้างที่จดทะเบียนซึ่งมีน้อยกว่าจำนวนสหภาพแรงงานค่อนข้างมาก เป็นต้น

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ มีการกล่าวกันว่าระบบทวิภาคียังมีความจำเป็นยิ่งขึ้น เพราะคู่กรณีต่างประสบปัญหาพอ ๆ กัน นายจ้างมีปัญหาค่าจ้างลดลง สภาพคล่องทางการเงินลดน้อยลง เนื่องจากธนาคารเข้มงวดการให้สินเชื่อ เป็นต้น ทางด้านลูกจ้างต้องระมัดระวังในเรื่องการเรียกร้อง และย้ายมาสนใจความมั่นคงในการมีงานทำยิ่งขึ้น สภาพของปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายประสบร่วมกัน ทำให้โอกาสในการหาหรือเพื่อความอยู่รอดขององค์กรจึงเกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของความสัมพันธ์ทวิภาคีที่กล่าวมาได้เกิดจากสาเหตุวิกฤตเศรษฐกิจแต่ด้านเดียว แต่ยังรวมถึงอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์

ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์และท่าทีของทวิภาคีเปลี่ยนแปลงไป กล่าวกันว่าบทบาทของลูกจ้างโดยเฉพาะผู้แทนลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานได้ปรับเปลี่ยนจากการมีปฏิกิริยาตอบโต้ (Reactivity) ไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วม (Proactivity) ในกลไกที่นำไปสู่ผลประโยชน์ร่วมหรือการผลิต เป็นการผันเปลี่ยนจากฐานข้อขัดแย้งไปสู่ฐานการมีส่วนร่วม เช่นเดียวกับทางฝ่ายจัดการก็คาดหวังการเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงพัฒนาและสร้างสรรค์ด้านการผลิต แทนการตั้งรับตอบโต้การกระทำของฝ่ายจัดการ ผู้ใช้แรงงานเองคงต้องพัฒนามาบทบาทและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้าง เช่นเดียวกับการคาดหวังที่จะให้บทบาทรัฐมีความยืดหยุ่นในเรื่องของกฎเกณฑ์ได้มากเพียงไร โอกาสที่จะปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้นได้เร็ว

การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบอย่างรวดเร็วก็คือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างแต่ละคน เพราะในที่สุดทุกอย่างก็ต้องมาเริ่มต้นหรือพิจารณากันที่ปัจเจกบุคคล ในเรื่องทักษะความสามารถ การเรียนรู้ และการปรับตัว ซึ่งสิ่งดังกล่าวท้าทายกิจกรรมและบทบาทของสหภาพแรงงานเป็นอย่างยิ่ง (ดูรายละเอียดในเรื่องรัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์)

การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการแรงงานสัมพันธ์ไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์แม้ลูกจ้างจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในเรื่องของการกำหนดกฎเกณฑ์ แต่ปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญและมีอิทธิพลมากกว่ากระแสหรือความเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานก็คือสภาวะของกลไกตลาดและกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะระบบการค้าเสรีที่ทำให้การไหลเคลื่อนของเงินทุนทำได้ง่ายขึ้น การลงทุนจากต่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ให้สิทธิพิเศษเพื่อชักชวนให้เข้ามาลงทุน ตลอดจนการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัว สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อระบบการสร้างกฎเกณฑ์และความสามารถชี้ทิศทางของระบบการแรงงานสัมพันธ์ได้

ปัจจัยภายนอกหรือกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลชัดเจน และสามารถมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในยุคทศวรรษที่ 2530 และในทศวรรษที่ 2540 ก็คือ “ทุน” (Capital) เพราะทุนเป็นสิ่งที่เคลื่อนย้ายได้เร็วได้ง่ายและสามารถไปได้ในทุกจุดของโลก โดยใช้ระยะเวลาสั้นที่สุด กล่าวกันว่าปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงใหม่นี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนฐานอำนาจจากแรงงานซึ่งเคยมีอิทธิพลและมีอำนาจในการกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ปัจจัยอื่น คือทุน (Capital) ทุนกลายเป็นปัจจัยสำคัญโดยเฉพาะในยุคโลกไร้พรมแดนที่ทุนสามารถเคลื่อนย้ายไปไหนมาไหนก็ได้ในโลกนี้ อันเท่ากับว่าทุนจะมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งโรงงานหรือลงทุนที่ไหนก็ได้ อิทธิพลของทุนจึงอยู่เหนือปัจจัยอื่น ๆ รวมถึงอำนาจรัฐซึ่งแต่ก่อนจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มี

อิทธิพลต่อการตัดสินใจการลงทุน เช่น อัตราภาษี หรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ จำเป็นจะต้องหันมาโอนอ่อนผ่อนตามกระแสทุนไปด้วย³¹

สำหรับประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ได้รับอิทธิพลจากกระแสสากลเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการค้าเสรีที่ส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยีและแรงงาน การเคลื่อนไหวเหล่านี้ก่อให้เกิดการลดบทบาทของรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือวางกติกาแนวทางด้านแรงงานสัมพันธ์ การเลิกกร่อนลงนี้มีได้หมายความว่ารัฐไม่มีอิทธิพลหรือการครอบงำการออกกฎเกณฑ์เหมือนเช่นในอดีต แต่รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องรับฟังหรือผ่อนตามกระแสสากลและการเปลี่ยนแปลงของการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยี รวมตลอดถึงแรงกดดันของระหว่างประเทศด้วย

กรณีของประเทศไทยที่เห็นได้ชัดก็คือการเคลื่อนย้ายทุนของบริษัทข้ามชาติในสาขาต่าง ๆ เช่น อิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ บริษัทข้ามชาติเหล่านี้อาศัยการเอื้ออำนวยของระเบียบการส่งเสริมการลงทุนการยกเว้นภาษี ในบางประเทศกำหนดเขตเฉพาะสำหรับการลงทุนต่างชาติ โดยเน้นการส่งออก (Export Processing Zone) อาทิเช่น บังคลาเทศ ศรีลังกา ซึ่งเขตส่งเสริมดังกล่าวจะสร้างแรงกดดันมิให้มีการรวมตัวของสหภาพแรงงาน นอกจากนั้นในบางแห่งผู้ลงทุนจะทำข้อตกลงกับบริษัทท้องถิ่น อาทิ กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในช่วงทศวรรษ 1980 ที่บริษัทญี่ปุ่นได้ดำเนินการตกลงกับอุตสาหกรรมอังกฤษในลักษณะการต่อรองก่อนการลงทุน (Pre Investment Bargaining) ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ในระบบเก่าของอังกฤษนั้นคนงานของสถานประกอบการสามารถมีสหภาพแรงงานหลายสหภาพเป็นตัวแทนได้ แต่ภายใต้ข้อตกลงใหม่จะอนุญาตให้มีเพียงสหภาพแรงงานเดียวเป็นตัวแทน และห้ามการนัดหยุดงาน โดยระบุไว้ในข้อตกลงร่วมสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างสหภาพแรงงานเพื่อให้ได้รับการรับรองยอมรับจากนายจ้างและลูกจ้าง³²

วิวัฒนาการของข้อตกลงดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่าหากไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐก็ไม่มีบทบาทหรืออำนาจจะไปบังคับอะไรได้ เพราะถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณี ซึ่งในกรณีข้างต้นส่วนหนึ่งเป็นกลยุทธ์และเป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการดึงดูดทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนและเพื่อโอกาสในการขยายการจ้างงานทำในประเทศ แนวปฏิบัติเหล่านี้มีการใช้กว้างขวางเป็นลักษณะ “ทางเลือกก่อนเข้าไปลงทุน” (Entrance Option) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวได้มีการเรียกร้องทั้งทางด้านบริษัทผู้ลงทุน สมาคมหอการค้า หรือแม้แต่กระบวนการระหว่างประเทศที่ต้องการส่งเสริมการไหลผ่านทางกระแสเสรีนิยมทางการค้า ซึ่งประเทศที่มุ่ง

³¹ ILO World Labour Report, Industrial Relations Democracy and Social Stability, 1997-98 น. 70)

³² ILO World Labour Report พื้งอ้าง. p.76

เน้นการส่งออก การพึ่งพารายได้จากการขายสินค้าน้อยนักที่จะปฏิเสธ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยยุคโลกาภิวัตน์ที่นำมาซึ่งชัยชนะของความคิดเสรีนิยมหรือตลาดเสรียังได้นำมาซึ่งกระบวนการที่เรียกว่า การยืดหยุ่นของกฎเกณฑ์ (Deregulations) ทั้งภายในกิจการสถานประกอบการ หรือแม้แต่กฎเกณฑ์ของรัฐ

กระแสเสรีนิยมไม่เพียงแต่ทำให้ “ทุน” กลายเป็นมหาอำนาจแต่ยังทำให้สถานประกอบการมีเสรีและอิสระมากขึ้น ซึ่งด้วยปัจจัยการแข่งขัน ความจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้ความอยู่รอด สถานประกอบการจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น โดยเฉพาะเมื่อรัฐต้องเป็นผู้จ้องนอนหรือเรียกร้องให้ทุนไหลมา โอกาสที่สถานประกอบการจะดำเนินการออกกฎเกณฑ์หรือวางแผนปฏิบัติจะยิ่งทำได้ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่รัฐจะประสบก็คือ การเรียกร้องของสถาบันสหภาพแรงงาน สมาพันธ์แรงงาน รวมตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ที่ต้องการเห็นการใช้แรงงานที่เป็นธรรม และการยกระดับมาตรฐานการครองชีวิตของคนงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งสภาวะดังกล่าวรัฐจึงยังจำเป็นต้องรักษาความสมดุลระหว่างการให้การคุ้มครองดูแลกับการส่งเสริมเอกชนในการลงทุน ซึ่งแนวโน้มในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ชี้ชัดว่ารัฐจำเป็นต้องโอนอ่อนผ่อนตามกระแสของนายจ้างมากกว่า ซึ่งเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐต้องการการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนั้น ทางด้านนายจ้างเองมีขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้มากกว่าเดิมไม่ว่าทางด้านเงินทุน เทคโนโลยี หรือกำลังคน ด้วยเหตุนี้หากนายจ้างเห็นว่าภายในประเทศมีกฎเกณฑ์ที่ควบคุมหรือมีข้อบังคับมากเกินไป ทำให้ไม่อาจแข่งขันกับคู่แข่งทางด้านการค้าได้ นายจ้างจะมีทางออกให้เลือก (Exit Option) ไม่ว่าจะโยกย้ายแหล่งการผลิตหรือย้ายทุนไปยังแหล่งที่ถูกกว่า การที่นายจ้างมีอิสระเสรีที่จะเคลื่อนย้ายนี้เองทำให้นายจ้างไม่วิตกกังวลในเรื่องสภาพปัญหาทางด้านแรงงานอีกต่อไป ดังคำกล่าวของนาย Werner Stumpfe ประธานสหพันธ์นายจ้างอุตสาหกรรมวิศวกรรมและอิเล็กทรอนิกส์ที่ใหญ่ที่สุดของเยอรมัน ว่า

“ในอดีต นายจ้างจะถามตัวเองว่า ข้อตกลงร่วมในเรื่องค่าจ้างฉบับนี้สร้างความยุ่งยากมาให้ แต่ปัจจุบันเขาไม่สนใจในเรื่องข้อตกลงอีกต่อไป เพราะเขามีทางออกให้เลือกที่พิเศษอีกหลายทาง โดยอาจจะโยกย้ายงานจำนวน 10,000 ตำแหน่งไปยังประเทศสาธารณรัฐเช็ก หรือไม่ก็เอาแรงงานจากข้างนอกเข้ามา”³³

จากคำกล่าวข้างต้นจะพบว่า ทางออกของนายจ้างนั้นมิได้สนใจกับกิจกรรมหรือขบวนการสหภาพแรงงาน เพราะมีทางเลือกโดยเฉพาะการพึ่งพาการผลิตจากภายนอก

³³ ILO. World Labour Report, อ้างแล้ว p. 74

(The Externalization of Production) ซึ่งแต่เดิมนายจ้างเคยผลิตหรือดำเนินการภายใน (In-House) และเมื่อประสบปัญหาด้านต้นทุนสูงไม่ไหว หรือเห็นว่าการผลิตจากภายนอกทำได้ถูกกว่าก็จะโยกย้ายออกไปได้ง่ายมาก เพราะต่างประเทศก็มีความประสงค์อยู่แล้ว ความเป็นอิสระดังกล่าวทำให้รัฐเองไม่อาจจะห้ามปรามหรือยื้อยุดได้

อนึ่ง จากการเคลื่อนไหลของทุน (Mobility of Capital) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านยุทธศาสตร์การบริหารองค์การและการบริหารบุคลากร โดยเฉพาะทางด้านตลาดแรงงานจะมีการปรับตัวโดยรัฐและนายจ้าง ในทางด้านรัฐนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์จะรับฟังคู่กรณีมากขึ้น โดยเฉพาะข้อคิดเห็นจากนายจ้างและลูกจ้าง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ชี้ชัดว่านายจ้างจะมีอิสระมากขึ้น ขณะเดียวกันลูกจ้างจะมีสภาพเป็นปัจเจกบุคคลที่ต้องพึ่งตนเอง และพิสูจน์ความสามารถเพื่อความอยู่รอด เพราะบุคคลที่เหมาะสมและสามารถมีผลงานเข้าเป้าหมายที่จะได้รับการดูแลส่งเสริมให้ก้าวหน้ากว่าคนงานอื่น ๆ คนงานแต่ละคนจึงต้องขวนขวายและจะรู้เฉพาะด้านอย่างเดียวยกยากที่จะแข่งขันกับผู้อื่นได้

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง

การค้าเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สถานประกอบการจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ซึ่งในหลักการก็คือความสามารถในการแข่งขันทางการค้า วิธีการหนึ่งที่จะประกันการแข่งขันได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนก็คือ การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ การลดต้นทุนการผลิต การเน้นประสิทธิภาพของบุคลากร และการจัดองค์การบริหารใหม่เพื่อให้อำนาจการแข่งขันสามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยเร็ว

การปรับปรุงตามแนวดังกล่าวมีผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานไทยไม่สามารถเลี่ยงได้ การปรับองค์การจะให้นายจ้างอาจต้องลดขนาดของการผลิต การเน้นแรงงานฝีมือ หรือฝึกฝนแรงงานให้สอดคล้องกับแนวธุรกิจใหม่ ซึ่งต้องอาศัยฝีมือ ทักษะความรู้ใหม่ ๆ ทำให้แรงงานกึ่งฝีมือหรือไร้ฝีมือต้องถูกปลดจากงาน ในทางด้านการจัดการได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการจัดการ และการดูแลบุคลากรผู้ใช้แรงงาน แนวทางนี้พัฒนาสอดคล้องไปกับการแบ่งงานระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งมีเป้าหมายเดียวกันคือโอกาสในการแข่งขันสูงสุดด้วยต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำสุด ด้วยแนวคิดปรัชญากระแสนี้ได้ก่อให้เกิดแนวบริหารการจัดการยุคใหม่เกิดขึ้น และนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีผลกระทบต่อขบวนการแรงงานและแนวปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบัน

การบริหารโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและลดต้นทุน มีแนวทางประการหนึ่งคือเมื่อบริษัทที่อยู่ในประเทศแม่ย้ายสาขาหรือทุนส่วนหนึ่งไปยังประเทศที่มีต้นทุนถูกกว่าในการผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน บริษัทประเทศแม่อาจยกเลิกกิจการภายในประเทศหรือลดขนาดการผลิตลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อลูกค้า ทางเลือกของฝ่ายจัดการหากไม่ประสงค์จะลดจำนวนคนงานลงมากเกินไปก็คือการปรับปรุงการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพ โดยอาจใช้เครื่องจักรใหม่ ใช้วิธีการบริหารใหม่ให้คนงานรับผิดชอบดูแลงานมากขึ้น บางบริษัทใช้แนวทาง Reengineering โดยแทนที่จะให้คนงานทำงานหน้าที่เฉพาะด้านใดอย่างหนึ่งแต่ฝึกฝนให้คนหนึ่งคนทำงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จ ซึ่งแนวทางนี้จะลดขั้นตอนการทำงาน ลดขั้นตอนการบังคับบัญชา แต่เน้นประสิทธิภาพความสามารถของบุคคลแต่ละคนเป็นหลัก แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพนี้มีการพิจารณาแล้วว่าทำให้ผลผลิตสูงขึ้นเมื่อนำมาเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วย

การบริหารงานบุคคลที่เน้นปัจเจกบุคคลนี้จะดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงการผลิต การบริหารองค์กร มีการนำแนววิธีการใหม่ เช่น J.I.T. (Just In Time) ซึ่งจะตัดค่าใช้จ่ายการผลิตสินค้าคงคลังมิให้เหลือหรือเก็บรักษาในคลังพัสดุมากเกินไปก่อให้เกิดการจมตัวของค่าใช้จ่าย แต่จะใช้การสั่งซื้อหรือสั่งเข้าทันที ในปริมาณที่ต้องการและในเวลาที่จะใช้เท่านั้น

นอกจากนั้นงานบางประเภทแทนที่จะให้แต่ละหน่วยจัดทำ แนวใหม่จะยุบลงไปเหลือเพียงหน่วยกลางหน่วยเดียว อาทิเช่น งานบัญชี อาจไม่จำเป็นต้องให้บริษัทลูกทำ เพียงแต่ส่งรายการใบสำคัญส่งมาให้สำนักงานใหญ่เพื่อจัดทำ เป็นต้น หรืองานหนังสือพิมพ์บางฉบับ ปัจจุบันจัดทำในอีกประเทศหนึ่งแล้วส่งผ่านระบบสื่อสารดาวเทียมมายังประเทศหนึ่ง และด้วยกลไกสื่อสารข้อตกลงสามารถผลิตหนังสือพิมพ์ออกจำหน่ายโดยไม่จำเป็นต้องมีพนักงานนักข่าวอย่างมากมาย

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นแม้จะมีการนำมาใช้ในเมืองไทยก็ตาม แต่ก็ยังไม่เต็มรูป บางแห่งปรับปรุงบางส่วน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายโดยแทนที่จะว่าจ้างคนงานเอง ก็จะตัดทอนงานบางประเภทไปให้บริษัทเฉพาะด้านจัดทำ อาทิเช่น งานด้านการดูแลความปลอดภัย งานบริการทำความสะอาด งานจัดส่งเอกสาร เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้มีการใช้กันกว้างขวาง

รูปแบบที่เกี่ยวข้องกับคนงานจำนวนมากและใช้กันทั่วไปก็คือการตัดทอนหรือให้ผู้รับเหมารับงานตัดงานบางส่วนออกไป ผู้รับเหมาจะจัดหาคนงานเองหรือตัดเหมาไปให้คนอื่นอีกทอดหนึ่งก็ได้ โดยผู้รับเหมารายแรกตัดเปอร์เซ็นต์รายได้ออก เป็นต้น วิธีการรับเหมาตัดช่วงนี้ยังก่อให้เกิดรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ เช่น แทนที่จะดำเนินงานหรือทำงานใน

สถานประกอบการของนายจ้างหรือผู้รับเหมาช่วง แต่คนงานจะรับงานดังกล่าวไปทำที่บ้าน ซึ่งงานรับไปทำที่บ้าน (Home Worker)³⁴ นี้ได้ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องผลงาน โดยเฉพาะรูปแบบการทำงานจะผิดไปจากสภาพการทำงานทั่วไป ทำให้การคุ้มครองดูแลด้านต่าง ๆ อาทิ ในเรื่องประกันสังคมทำได้ไม่ทั่วถึง เป็นต้น นอกจากนั้นงานที่แตกลูกออกไปกฎหมายยัง ก้าวล่วงไปไม่ถึง หรืออยู่เกินขอบเขตที่การดูแลให้การคุ้มครองจะทำได้ทั่วถึง เนื่องจากงานมีลักษณะนอกระบบ (De-Formalisation)

อนึ่ง การเกิดขึ้นของงานที่ฉีกแนวไปจากเดิมได้ก่อให้เกิดสภาพปัญหาการทำงานด้วย ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนนก็คือรายได้ค่าจ้างซึ่งจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น งานที่มีลักษณะนอกระบบยากแก่การคุ้มครองดูแล และโดยปกติมีจำนวนไม่น้อยซึ่งผู้ใช้แรงงานมีรายได้ค่าจ้างต่ำกว่า นอกจากนั้นยังขาดการได้รับการคุ้มครองดูแลจากกฎหมายด้วย โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัย สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้วยกันเอง

แรงงานหญิงจะเป็นกลุ่มใหญ่ซึ่งทำงานในลักษณะที่ผิดแผกไปดังกล่าวข้างต้น ในทางข้อเท็จจริงแรงงานหญิงของไทยทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่มาช้านานแล้ว และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นนับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ที่สำคัญลักษณะงานบางประเภทจะใช้แรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ อาทิ งานสิ่งทอ งานแปรรูปอาหาร งานเย็บกระเปาะในเพชรพลอย โรงงานผลิตรองเท้า โรงงานอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น กิจการเหล่านี้ใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมากกว่าชาย และที่สำคัญเป็นกิจการส่งออกที่สำคัญนำรายได้เข้าประเทศ ฉะนั้นในช่วงทศวรรษที่ 2530 แรงงานหญิงได้ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เน้นการส่งออกเป็นจำนวนมาก

การศึกษาของ ณรงค์ เพชรประเสริฐ พบว่า อุตสาหกรรมที่ว่าจ้างแรงงานหญิงอย่างมากมาได้แก่ สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ การค้า บริการ โดยเฉพาะการค้าปลีก ธุรกิจกลางคืน และธุรกิจทางเพศ สำหรับธุรกิจนอกระบบนั้น งานหาบเร่ งานรับเหมา ตัดเย็บเสื้อผ้า งานร้านอาหาร ส่วนใหญ่คนทำงานจะเป็นหญิง และเป็นแรงงานที่ถูก เสี่ยงเปรียบมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นค่าตอบแทน ความมั่นคงในการทำงาน หรือการเจ็บป่วยเพราะขาดการคุ้มครองดูแลจากกฎหมายที่ไม่ทั่วถึง นอกจากนั้นยังไม่อาจใช้ประโยชน์จากกฎหมายประกัน

³⁴ Home Work, จากสถิติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดำเนินการสำรวจเป็นกรณีพิเศษ พบว่าปัจจุบันมีผู้รับงานไปทำที่บ้านประมาณ 953,679 คน ประกอบด้วยผู้รับงานซึ่งทำหน้าที่ผลิตอย่างเดียว 309,641 คน เป็นทั้งผู้รับงานและผลิตเพื่อขายเองด้วย 644,038 คน

สังคมได้ เนื่องจากปัจจุบันระบบประกันสังคมคลุมถึงสถานประกอบการที่จ้างลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป³⁵

ประเด็นสำคัญก็คือ เมื่อการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น คำถามที่จะมีติดตามมาก็คือ แล้วบทบาทของสหภาพแรงงานจะเป็นอย่างไรต่อไป เพราะบทบาทและแนวทางเก่า ๆ จะถูกท้าทายกลับด้วยการเคลื่อนไหวของเงินทุนและการโยกย้ายแหล่งผลิต หรือแม้กระทั่งการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทน บทบาทในการต่อรองจึงถูกท้าทายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และหากองค์ประกอบของสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะสมาชิกซึ่งมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ แล้ว บทบาทของสหภาพแรงงานที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของสมาชิกเหมือนเช่นในอดีตก็จะลดลง ผลกระทบซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นก็คือความแตกต่างในเรื่องรายได้จะมีมากขึ้นระหว่างแรงงานในภาคระบบและภาคนอกระบบ การว่างงานของผู้มีการศึกษาซึ่งมีความรู้ไม่ตรงกับสาขาหรืองาน การตกงานของแรงงานไร้ฝีมือ การทำงานต่ำระดับจะเกิดขึ้นโดยทั่วไป รวมทั้งการนำไปสู่การแบ่งแยกทางสังคม (Social Exclusion)

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หากสหภาพแรงงานต้องการยืนหยัดอยู่ภายใต้ภาวะการเปลี่ยนแปลงข้างต้น คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับตัวเองและเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันบทบาทของรัฐจะต้องเสริมด้วยกฎเกณฑ์ที่ยอมรับสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น เพราะผลกระทบทางด้านแรงงานสัมพันธ์นั้นค่อนข้างจะรุนแรงและสำคัญ เพราะหากกลุ่มลูกจ้างไม่เข้มแข็งเพียงพอ โอกาสที่จะล่มสลายหรือไม่อาจเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกได้ สิ่งทีคาดหวังว่าจะเป็นแนวโน้มหรือคาดว่าจะมีผลกระทบต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ในอนาคตก็คือ

1. การพยายามดำเนินการให้มีการลดกฎเกณฑ์หรือผ่อนคลายกฎเกณฑ์หรือไม่ให้มีกฎเกณฑ์ (Deregulations) เพื่อชักจูงการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในหลายกรณีอาจคลุมถึงการไม่ยอมรับสิทธิการจัดตั้งสมาคมอย่างเต็มที่ (Freedom of Association)

2. ผลจากการลดลงของสมาชิกสหภาพแรงงาน ทำให้รายได้ของสหภาพแรงงานลดลงด้วย ส่งผลให้สหภาพฯ จำเป็นต้องปรับตัว โดยอาจรวมกับสหภาพอื่นเพื่อรักษาโครงสร้างเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ผลดังกล่าวทำให้สมาชิกระดับล่างถูกห่างเหินออกไปซึ่งมีผลต่อการลดลงหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรมได้

3. แรงงานประเภทใหม่ ๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากระบบการแข่งขันในยุคการค้าเสรี อาทิ แรงงานชั่วคราว แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานที่มีระยะเวลาสัญญาการจ้างแน่นอน แรงงานเหล่านี้จะถูกตัดขาดออกไป จากกลุ่มแรงงานโดยทั่วไปซึ่งอยู่ในภาคในระบบและยากที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพฯ หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

³⁵ ณรงค์ เพชรประเสริฐ. แรงงานสตรีไทยในทศวรรษ 2000. อ้างแล้ว น. 262-263.

4 บทบาทหน้าที่ของสหภาพแรงงานในยุคปัจจุบันและอนาคตจะมีแนวโน้มหันไปสู่ความร่วมมือ (more cooperative and less adversarial) มากกว่าใช้วิธีการก้าวร้าวหรือรุนแรง เพราะปัจจัยอื่น ๆ อยู่เหนือการควบคุมหรืออิทธิพลของสหภาพแรงงาน อาทิ การไหลย้ายของเงินทุน การโยกย้ายการผลิตและการลงทุน การลดขนาดการผลิต การปรับองค์กรและโครงสร้างบุคลากร สิ่งเหล่านี้สหภาพแรงงานจำเป็นต้องเจรจาต่อรองเพื่อให้ตนเสียประโยชน์น้อยที่สุด มากกว่าการใช้วิธีการรุนแรง

บทบาทนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเช่นเดียวกับบทบาทสหภาพแรงงาน การแข่งขันอย่างรุนแรงทำให้นายจ้างต้องลดต้นทุนการผลิต เน้นคุณภาพและประสิทธิภาพการผลิต แนวทางที่สำคัญในยุคทศวรรษที่ผ่านมาคือการหันมาให้ความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management) ซึ่งการจัด HRM³⁶ นั้นก่อนอื่นจะต้องมีการเปลี่ยนองค์กรและการบริหาร ในการเปลี่ยนแปลงองค์กรและการบริหารงานบุคคลที่ถือเป็นแก่นสำคัญในยุคทศวรรษ 2530 นั้นนอกจากได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทางสากลแล้ว ยังมาจากฝ่ายจัดการ บทบาทของฝ่ายจัดการนี้มีไม่น้อยหรือไม่ต่ำกว่าฝ่ายรัฐบาล มาตรการที่ฝ่ายจัดการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องประกอบด้วย การฝึกอบรมเพื่อให้พนักงานลูกจ้างมีทักษะฝีมือ สามารถปฏิบัติงานที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แรงงานที่มีคุณภาพจะทำให้ผลิตสินค้ามีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นก็คือการสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

การเข้ามามีส่วนร่วมของลูกจ้างนั้น ในแง่ของการแรงงานสัมพันธ์ก็คือการสร้างบรรณาการให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีโดยเพิ่มบทบาทในลักษณะสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับสถาบันของลูกจ้าง

³⁶ ความหมายของ HRM. นั้น มีผู้ให้ความหมายว่าก็คือการบริหารงานบุคคลโดยเน้นการให้น้ำหนักต่อการจัดการบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดการทรัพยากรบุคคลในลักษณะเข้มข้น (HARD HRM) ที่คลุมถึงการผลิตที่เน้นระยะเวลาที่มุ่งประสงค์ (Just in Time Production) การสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารบุคคล การควบคุมของฝ่ายจัดการ การให้ความสำคัญต่อบัณฑิตบุคคล และการลดค่าใช้จ่าย เป็นต้น (ILO, World Report 1997-98 p. 95) นักวิชาการที่ให้ความสำคัญความ HRM. ยังนิยามว่า HRM. สามารถมีความหมายที่มีความเข้มข้นลดลงมาได้เช่นเดียวกัน โดยการพิจารณาลูกจ้างว่าเป็นสินทรัพย์ และจำเป็นจะต้องรักษาหรือคงไว้เพื่อเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขัน แนวคิดนี้จะคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การจัดองค์กรใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจ การให้ความสำคัญอิสระในบางระดับแก่กลุ่มทำงาน การส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารความที่ตระหนักรู้ฝ่ายจัดการและลูกจ้าง การสร้างแรงจูงใจให้เกิดกับลูกจ้าง การสร้างกำลังคนให้มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ และการกำหนดนโยบายแรงงานที่เน้นความสำคัญของตัวบุคคล เป็นต้น (ILO, world Report อ้างแล้ว p.95)

ทางเลือกของสหภาพแรงงาน

ประเด็นสหภาพแรงงานจะมีบทบาทอย่างไร เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาตลอด และมีใช่เป็นปัญหาเฉพาะประเทศไทยแห่งเดียว แต่เกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งมีระบบการค้าเสรีและได้รับอิทธิพลและกระแสโลกาภิวัตน์ ยุโรปและสหรัฐประสบปัญหาการตกต่ำของสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะการลดลงของสมาชิก หลายประเทศพยายามกำหนดบทบาทตนเอง โดยย้ายไปเน้นให้ความสำคัญต่อขบวนการเรียกร้องทางสังคม โดยพยายามเสริมบทบาทสหภาพแรงงานให้มีปากมีเสียงในเรื่องนโยบายสาธารณะมากขึ้นกว่าเดิม หลายประเทศจะมองกิจกรรมที่อยู่นอกเครือข่ายเฉพาะสมาชิกโดยย้ายไปจับกลุ่มเฉพาะบางกลุ่ม เช่น แรงงานสตรี หรือการทำกิจกรรมกับแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตาม การทำกิจกรรมกับแรงงานนอกระบบก็มีใช่เรื่องง่าย เพราะแรงงานนอกระบบทำงานกระจัดกระจายทำงานบางเวลา และหรือเป็นแรงงานประเภทรับงานไปทำที่บ้าน สำหรับประเทศไทยการทำกิจกรรมกับแรงงานนอกระบบจะมีขอบเขตจำกัดมากกว่า เพราะกฎหมายขีดกรอบของแรงงานที่สามารถเป็นสมาชิกเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ทางออกของสหภาพแรงงานไทยก็คือ จะทำอย่างไรให้มีสมาชิกหรือแรงงานสูญเสียประโยชน์ในเรื่องสภาพการจ้างหรือประโยชน์อื่น ๆ มากไปกว่านี้ ประสพการณ์จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มมาตั้งแต่กลางปี 2540 เป็นบทเรียนราคาแพง เพราะแรงงานถูกปลดออกจากงานเป็นจำนวนมาก และไม่มีสัญญาณแน่ชัดว่าความต้องการแรงงานจะหวนคืนไปสู่สภาพก่อนเกิดวิกฤตได้เมื่อไร เพราะแม้เศรษฐกิจจะฟื้นตัวกลับมา ธุรกิจและสถานประกอบการคงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการทยอยจำหน่ายสินค้าคงคลัง และปรับองค์กรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ช่วงวิกฤตการณ์หากมองอีกมิติหนึ่งก็มีใช่เป็นเรื่องเลวร้ายเสียทั้งหมด เพราะมีบางสหภาพแรงงานที่มีบทบาทร่วมกับนายจ้างในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องรักษามลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวกันว่าวิกฤตครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมากขึ้น การหารือร่วมกันในลักษณะทวิภาคี (Bi-partism) ได้มีการจัดทำ ซึ่งเป้าหมายหลักก็เพื่อลดปัญหาขัดแย้ง ลดค่าใช้จ่ายเพื่อจรรโลงให้สถานประกอบการอยู่ได้ โดยจะปลดหรือลดจำนวนคนงานน้อยที่สุด การศึกษาของ ILO พบว่า ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของไทย ได้มีการนำแนวทางด้านแรงงานสัมพันธ์ไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะการส่งเสริมการหารือร่วมกัน และขณะเดียวกันภายใต้แรงกดดันของวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานสามารถจับมือร่วมกันแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง อาทิเช่น การที่องค์กรนายจ้างและลูกจ้างร่วมกับรัฐบาลจัดทำแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ (Code of Conducts) เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ การร่วมมือดังกล่าวจัดทำขึ้น 2 ครั้งในปี 1996 และ 1998 ครั้งแรกเป็นแนวทางลดข้อขัดแย้งและส่งเสริมทวิภาคี ขณะที่ครั้งที่สองเป็นแนวปฏิบัติ

ในการลดค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการ และการให้ค้ำประกันต่อการหาหรือ 2 ฝ่ายก่อนการดำเนินการใดที่อาจส่งผลต่อประโยชน์ของลูกค้าหรือสถานประกอบการ³⁷

สภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการ การค้าระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น บทบาทของสหภาพแรงงานและนายจ้างจึงจำเป็นต้องหันมาหาหรือเพื่อวางแนวทางในการผลิต การพัฒนาและการยืนหยัดเพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน แนวโน้มของความร่วมมือต่อไปนอกจากการลดค่าใช้จ่ายหรือลดต้นทุนที่เห็นชัดเจน (puscly cost bared competitive advantges) เช่น ค่าน้ำมัน ค่าขนส่ง ขั้นตอนการผลิตแล้ว ควรหันมาร่วมมือในการยกระดับผลิตภัณฑ์ คุณภาพ เพิ่มผลผลิต ซึ่งขบวนการเหล่านี้ต้องการความร่วมมือ ความจริงใจ และการสื่อความเข้าใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง³⁸

สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจก็คือ การพัฒนาคุณภาพ เพิ่มผลผลิต จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง ขบวนการนี้จำเป็นต้องชัดเจน สื่อข้อความถึงทุกฝ่าย รวมทั้งการอธิบาย และให้การฝึกอบรมว่าขบวนการดังกล่าวนำมาซึ่งประโยชน์ทุกฝ่าย โดยปกติลูกจ้างคนงานนั้นไม่กลัวการเปลี่ยนแปลง แต่กลัวเรื่องใกล้ตัวคือตนเองจะถูกเปลี่ยนหรือไม่³⁹ ฉะนั้นหากการเปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งความมั่นคงที่มากกว่า กำไรที่มากกว่า และความเจริญยั่งยืนของสถานประกอบการแล้ว การต่อต้านหรือไม่เห็นด้วยก็จะลดน้อยลง

ปัญหาที่ฝ่ายจัดการจำเป็นต้องปรับตนเองก็มีความจำเป็นไม่น้อยกว่า โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อทรัพยากรบุคคลของสถานประกอบการ เพราะยุคการผลิตในปัจจุบันและอนาคตเป็นยุคที่ต้องการแรงงานซึ่งมีความรู้ มีทักษะ ทรัพยากรบุคคลนั้นในทัศนะของฝ่ายจัดการสมัยใหม่มิใช่เรื่องปริมาณแต่เป็นเรื่องของคุณภาพ ปริมาณมิใช่เป็นตัวสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน แต่คุณภาพของทรัพยากรบุคคลต่างหากนำมาซึ่งโอกาสในเรื่องการได้เปรียบ⁴⁰ สิ่งเหล่านี้เป็นเป้าหมาย แต่อุปกรณ์หรือแนวทางก็คือการสร้างกลไกการหาหรือร่วมกัน เพื่อให้โอกาสทุกฝ่ายได้ชกถาม ชี้แจง ให้ความเห็น และข้อวิจารณ์ สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่วัฒนธรรมของแรงงานไทย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สหภาพแรงงานในฐานะเป็นตัวแทนจะต้องปลูกฝังและสร้างให้เกิดขึ้น

มีตัวอย่างกรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากการหาหรือร่วมในลักษณะทวิภาคีในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรม

³⁷ ILO, "Country Employment Polic Review", THAILAND, 1999, p. 89

³⁸ เพ็งอ้ง หน้า 90.

³⁹ Paul Evans, Human Resource-Based Coopetitive Strategies. Paper presented at the Second ILO Enterprise Forum, Nov. 1999

⁴⁰ เพ็งอ้ง

ยานยนต์ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ยอดขายลดลง (ซึ่งต่อมาก็ฟื้นตัวในปัจจุบัน) หรือกิจการธนาคารพาณิชย์ ทั้ง 2 อุตสาหกรรมได้จัดทำกลไกหารือ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

กิจการธนาคาร⁴¹ ได้มีการหารือเพื่อปรับแนวทางและการวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่สามารถส่งผลกระทบต่อแรงงานในช่วงวิกฤต โดยการหารือลักษณะทวิภาคี ซึ่งข้อตกลงเกี่ยวข้องกับมาตรการสำคัญ 2 ประการ

1. จะไม่มีการปลดออกโดยวิธีการบังคับ (โดยใช้วิธีการสมัครใจ)
2. ให้มีการปรับโครงสร้างและการจัดวางอัตรากำลังภายในองค์กรโดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมกัน

สำหรับกิจการธนาคารพาณิชย์ที่เป็นกรณีศึกษาและนำมากล่าวอ้าง ณ ที่นี้เป็นหนึ่งในกิจการธนาคารพาณิชย์ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ(แม้จะไม่ร้ายแรงเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ) มีลูกจ้างพนักงานรวม 26,000 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 60 เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

กิจการยานยนต์⁴² ได้หารือและมีข้อตกลงก่อน ที่สำคัญคือ

1. ให้มีการหารือเจรจากันต่อไปในเรื่องค่าจ้างและการลดโบนัส โดยก่อนหน้า (ปี 1996) ได้มีข้อตกลงจะไม่มีกรณีหยุดงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนสหภาพฯ ของฝ่ายจัดการ
2. ให้มีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายงานเพิ่มขึ้น
3. ให้มีการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการฝึกอบรมแก่พนักงานในประเทศแม่

กรณีศึกษานี้เป็นกิจการอุตสาหกรรมรถยนต์ ว่าจ้างคนงานจำนวน 4,000 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยบริษัทดังกล่าวได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากวิกฤตเศรษฐกิจ

การหารือร่วมเพื่อหาข้อยุติเป็นแนวทางสร้างสรรค์ที่ควรจัดทำเป็นวัฒนธรรมเป็นแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ต่อไป ไม่ควรถือเป็นเรื่องเฉพาะโอกาส เพราะธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อไป จำเป็นต้องเปลี่ยนและปรับปรุงมากขึ้นตลอดเวลา

อนึ่ง แนวทางการบริหารซึ่งฝ่ายจัดการในสมัยนี้ถือว่าจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ ประกอบด้วยรูปแบบการบริหารการจัดการ ดังนี้

- การมีสัญญาจ้างงานในลักษณะถาวร

⁴¹ ILO. Country Employment Policy Review. Thailand. p. 98

⁴² เพิ่งอ้าง. น. 95

- การมีต้นทุนคงที่สูง
- การมีตารางทำงานที่ประจำไม่ยืดหยุ่น
- การเน้นทักษะที่แคบเกินไป หรือการมีขอบข่ายหน้าที่การงานที่แคบ

การมีสัญญาจ้างงานซึ่งมีนัยเพื่อการแลกเปลี่ยนความจงรักภักดีหรือการเน้นการมีความมั่นคงในการทำงาน⁴³

รูปแบบดังกล่าวในทางข้อเท็จจริงเป็นแนวทางการบริหารบุคคลและการจัดการบุคคลที่ใช้กันมานานจนแม้ปัจจุบันก็ยังใช้อยู่ทั่วไป หลายประเด็นเป็นสิ่งที่ลูกจ้างต้องการหรือเรียกร้อง ปกป้อง อาทิจ การมีการจ้างงานตลอดชีวิต การมีชั่วโมงทำงานที่แน่นอน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ตลอดจนความมั่นคงในงาน ในเรื่องการประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งหากแนวความคิดหรือทัศนคติของลูกจ้างยังคงเป็นเช่นนี้ การเสนอเปลี่ยนแปลงโดยฝ่ายจัดการจะเกิดการต่อต้านและขัดขวางแน่นอน เพราะสิ่งดังกล่าวกว่าจะได้มา เป็นเรื่องของการเรียกร้อง ต่อรองและต่อสู้มาโดยตลอด ข้อคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ จำเป็นจะต้องมีการหารืออย่างต่อเนื่อง ชี้แจงความจำเป็นจากแต่ละฝ่ายและการหาข้อยุติที่รักษามลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเอาไว้ เป้าหมายยุทธศาสตร์ของการบริหารบุคคลตามแนวทางใหม่ ซึ่งมีการพยายามปรับและปฏิรูป และสมควรที่ฝ่ายลูกจ้างและสหภาพแรงงาน จำเป็นจะต้องเรียนรู้เอาไว้ เพื่อการปรับปรุงและเจรจาต่อรองซึ่งกันและกัน คือ

- การบริหารทรัพยากรในลักษณะยืดหยุ่น โดยยึดแนวความต้องการเป็นหลัก
- การตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อตลาดภายนอก
- การรักษาต้นทุนคงที่ให้ต่ำเอาไว้
- การเน้นสมรรถภาพในส่วนที่สำคัญของงาน
- การดึงศักยภาพของบุคคลมาใช้อย่างสูงสุด⁴⁴

เป้าหมายข้างต้นจำเป็นต้องประนีประนอม สร้างความเข้าใจ และดึงประโยชน์ขององค์กรและลูกจ้างเอาไว้ อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริง การปรับแนวการบริหารจัดการองค์กรได้เริ่มดำเนินการมานานแล้ว โดยมีแนวทางข้างต้น ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายลูกจ้างจะไม่มีทางเลือกนอกจากโอนอ่อนตาม และจำเป็นต้องปรับปรุงตนเองในเรื่องทักษะฝีมือ มิเช่นนั้นอาจถูกปลดออกจากรางานได้

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดกฎเกณฑ์และการวางแผนปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ อยู่ภายใต้การครอบงำของการเมืองภายใต้การกำกับของทหารช่วงหนึ่ง

⁴³ ILO. Once More with Feeling-People really are one Greatest assef. Paper. Enterprise Forum-1999. p.14.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง น.14.

หลังจากนั้นกระบวนการได้รับอิทธิพลของกลไกตลาดและกระแสสังคมโลกมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเปิดตัวเองรับกับกระแสนิยมอย่างเต็มที่ ทำให้มีการไหลผ่านของเงินทุน เทคโนโลยี และแม้แต่ทรัพยากรกำลังคน ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจสูงกว่า 2 หลักต่อเนื่องกันหลายปี (2530-2533) วรวิทย์ เจริญเลิศ (2539) กล่าวว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยก้าวไปพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนแนวทางไปสู่กระแสเศรษฐกิจของโลก โดยการผลักดันไทยเข้าสู่การค้าเสรี การลดค่าเงินบาท การลดบทบาทการควบคุมโดยรัฐ การปล่อยราคาลอยตัว และนโยบายปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ การปรับเปลี่ยนนี้ก่อให้เกิดการพึ่งพาของเศรษฐกิจไทยต่อปัจจัยภายนอกมากขึ้น (วรวิทย์ 2539 น.275-276)

สำหรับทางด้านแรงงาน กระแสนิยมสากลก่อให้เกิดการแบ่งงานระหว่างประเทศใหม่ (New International Division of Labour) ซึ่งต้นตอมาจากการเคลื่อนย้ายทุน และความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการส่งออก ในขณะที่เดียวกันประเทศพัฒนาแล้วจะเกิดภาวะผลิตล้นเกินตลาดภายใน ค่าจ้างแรงงานที่สูงตลอดจนต้นทุนการผลิตเริ่มสูงจะทำให้กำไรลดลง ก่อให้เกิดความจำเป็นต้องผ่องถ่ายส่วนเกินไปหาแหล่งวัตถุดิบและตลาดตลอดจนแหล่งต้นทุนถูกโดยเฉพาะแรงงาน (ณรงค์ เพชรประเสริฐ 2539 น. 252-253)

ภายใต้กระแสการแข่งขันและบีบรัดทางด้านต้นทุนการผลิต ยุทธศาสตร์ของการเคลื่อนย้ายทุน และเทคโนโลยีได้เกิดขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยเฉพาะประเทศซึ่งเปิดเสรีมีทรัพยากรกำลังคนเหลือเฟือ มีตลาดภายในใหญ่เพียงพอหรือมีเขตนั่นก็อยู่ในภูมิภาคซึ่งเหมาะแก่การขนส่ง ประเทศเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแหล่งลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งต่อไปยังประเทศอื่น

ประเทศผู้รับนอกจากจะรับเอาทุน (เงินกู้ยืม) เทคโนโลยีเข้ามาแล้วยังรับเอาผู้เชี่ยวชาญ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำกับกระบวนการผลิต การค้า การเงิน และเป็นช่างเทคนิค ประเทศใดที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นจะมีการอพยพของแรงงานต่างถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานอพยพต่างชาติ และตราบใดที่แรงงานเหล่านี้มีราคาถูก การว่าจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานสำคัญในการผลิต ส่วนประเทศใดที่เคร่งครัดควบคุมการไหลเข้า (ซึ่งปกติเป็นเรื่องยาก) การใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง อย่างเอารัดเอาเปรียบก็จะเกิดขึ้นโดยทั่วไป

การใช้แรงงานราคาถูกทำให้ข้อได้เปรียบในการแข่งขันและการส่งออกทำได้เร็วและส่งผลให้การขยายตัวทางด้านการค้าต่างประเทศเติบโตขึ้น โดยเฉพาะสินค้าที่เกิดจากหัตถอุตสาหกรรมซึ่งจะขยายตัวเป็นจำนวนมาก ดังตารางโครงสร้างการส่งออกของไทยข้างล่างนี้

โครงสร้างการส่งออกของไทย ปี 2530-2534

	2530	2531	2532	2533	2534
เกษตร	32.5	29.3	27.5	21.3	19.7
อุตสาหกรรมแปรรูปแร่	12.9	12.7	12.4	12.5	11.8
หัตถอุตสาหกรรม	52.3	56.2	58.0	63.7	65.9
อื่น ๆ	1	0.7	1	1.2	12
รวมส่งออก	100	100	100	100	100

ที่มา : ดัดแปลงจาก Alpha Research Co. อ้างใน วรวิทย์ เจริญเลิศ 2539

สิ่งที่เปลี่ยนแปลงและมีผลกระทบต่อขบวนการแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ก็คือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการจ้างงาน การเติบโตของเศรษฐกิจที่สูงถึง 2 หลักในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 นั้น ส่วนสำคัญมาจากการขยายตัวภาคนอกวงเกษตร ซึ่งเติบโตในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 12.9 ต่อปี ในขณะที่ภาคเกษตรขยายตัวในอัตราเพียงร้อยละ 3.2 ต่อปีเท่านั้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ 2539 น.277 อ้างแล้ว) การเติบโตของอัตรานอกวงเกษตรนี้แน่นอนย่อมจะเพิ่มปริมาณความต้องการแรงงานในภาคนี้ตามไปด้วย โดยเฉพาะแรงงานรับจ้าง (Wage earners) ในสาขาต่าง ๆ ซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้น

อุตสาหกรรมการส่งออกของไทยที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ก็คือ หัตถอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ยังคงอาศัยแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ ไม่ต้องการฝึกอบรมแรงงานมากนัก และสามารถจัดหาได้ง่าย อุตสาหกรรมเหล่านี้ประกอบด้วยสิ่งทอ การผลิตอาหารแปรรูป เครื่องกระป๋อง อาภรณ์เครื่องประดับ แผงวงจรไฟฟ้า อุปกรณ์ประกอบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในประการต่อมาก็คือ ทักษะค่านิยมของประชาชนผู้ใช้แรงงานในฐานะผู้บริโภคที่ก้าวไปพร้อมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานมีทางเลือกในการบริโภค ขณะเดียวกันมีรูปแบบการใช้ชีวิตในลักษณะปัจเจกชน (Individualistic) มุ่งหวังความสำเร็จในชีวิตรับรู้คุณค่าความสำเร็จในชีวิตและความมุ่งมั่นจะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม ก่อปรกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่เปิดเสรีมากขึ้น การสื่อสารและการติดต่อเดินทางสะดวกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบต่อการแรงงานสัมพันธ์และบทบาทของสหภาพแรงงานเป็นอย่างมาก

สำหรับประเทศไทยสภาพที่รัฐจำเป็นต้องดูแลให้ประเทศมีสถานภาพทางเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง และขยายโอกาสการมีงานทำให้กับกำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่าปีละ 400,000 คน ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องดูแลคนที่ทำงานอยู่แล้วให้มีสภาพการจ้างสภาพการทำงานให้ดีขึ้น ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจึงเป็นช่วงเปลี่ยน

ผ่านอีกช่วงหนึ่ง จากการควบคุมกำกับและการส่งเสริมการเติบโตภายใต้หยาดเหงื่อของผู้ใช้แรงงานไปสู่การยอมรับการรับรองจากสถาบันของนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น และการปรับปรุงสภาพค่าจ้างของลูกจ้างให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ ในขณะเดียวกันสภาพการเปิดรับระบบการค้าเสรีและการพึ่งพารายได้จากการส่งออก ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องหันมาพิจารณาถึงสมรรถภาพของทรัพยากรมนุษย์ในประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับศักยภาพในอันที่จะต้องแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และกับชาติส่งออก อื่น ๆ

นโยบายและมาตรการอุปสรรคที่รัฐได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องที่ผ่านมาคือการลงทุนทางด้านการศึกษา การยกระดับทักษะฝีมือ การฝึกช่างฝีมือให้กับกำลังแรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมและไม่มีโอกาสศึกษาต่อ โดยเน้นการศึกษาในลักษณะนอกระบบ และลักษณะเข้มข้นเพื่อให้กำลังแรงงานดังกล่าวมีฝีมือพื้นฐาน ที่เห็นเป็นรูปธรรมก็คือการให้งบประมาณเพิ่มเติมก่อสร้างสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งในระดับส่วนกลางและภูมิภาค ภายใต้สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในแง่กระทรวงศึกษาธิการก็มีการศึกษานอกโรงเรียน ให้การศึกษาอบรมความรู้ด้านสามัญแก่กำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแต่อายุยังน้อยให้มีโอกาสศึกษาต่อควบคู่ไปด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานได้มีการก้าวเข้าไปรับผิดชอบในส่วนที่นายจ้างไม่อาจดำเนินการให้ได้ด้วยตนเองแต่ลำพัง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันความมั่นคงทางด้านชีวิตหรือการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานหรือนอกเวลางาน ในประเด็นนี้นับเป็นมาตรการที่จัดทำอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีแรกของการประกาศใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทน (เริ่มเก็บเงินสมทบจากนายจ้างครั้งแรกเป็นประวัติศาสตร์ในวันที่ 1 มกราคม 2517) กฎหมายนี้ถือเป็นการประกันการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายในงานครั้งแรก หลังจากนั้นอีก 15 ปี ก็มีการรณรงค์ผลักดันกฎหมายประกันสังคมซึ่งเข้ามาประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ในกรณีที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน

สำหรับทางด้านการแรงงานสัมพันธ์และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ แม้ในช่วงปี 2534 คณะปฏิรูปจะออกกฎหมายพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 แบ่งแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่ทวนกระแส อย่างไรก็ตาม สิทธิของลูกจ้างก็ได้รับการกระทบกระเทือนตาม

* กฎหมายประกันสังคม เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประวัติศาสตร์การใช้แรงงานไทยเช่นกัน เพราะกฎหมายฉบับนี้เคยประกาศใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2497 แต่ไม่เคยมีการนำมาปฏิบัติ จนต้องรอรเวลาอีกเกือบ 4 ทศวรรษ ซึ่งการได้มาซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 นั้น คนที่ติดตามจะพบว่าไม่ใช่ของง่ายเลย แต่เป็นการผลักดันที่ต่อเนื่องยาวนานของนักวิชาการหลายคน โดยเฉพาะ ศ.นิคม จันทรวิทุร ดูรายละเอียด.....

ไปด้วย แต่การกระทำของรัฐบาลคณะปฏิรูปดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งกลุ่มประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ที่เร่งรัดให้มีการยกเลิกกฎหมายของคณะปฏิรูปดังกล่าว และคืนสิทธิให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การกดดันของต่างชาตินั้นมิได้มีสหรัฐอเมริกาประเทศเดียว แต่ยังมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้มีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นวิพากษ์วิจารณ์ในการประชุมสามัญประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปีดังกล่าวด้วย หลังจากนั้นก็มีกรเรียกร้องและติดตามให้รัฐบาลไทยได้ทบทวนและยกเลิกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลได้ผ่อนตามโดยยกร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อคืนสิทธิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจใหม่ และเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและเสนอเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อพิจารณา แต่วุฒิสภาได้แก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย และขณะนี้ได้เตรียมการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนใหม่ หากเสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนฯ เห็นชอบก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ในช่วงที่กฎหมายใหม่ยังมิได้มีการประกาศใช้นี้ การเคลื่อนไหวของต่างประเทศมีมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากกลุ่ม EU. (European Union) ซึ่งได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยเร่งรัดกฎหมายฉบับนี้ โดยขู่ว่าจะยกเลิก GSP ให้กับสินค้าส่งออกของไทยไปยุโรปบางอย่าง หากไทยยังเพิกเฉย และล่าสุดทางสหพันธ์แรงงานของสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) ได้มีจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ขอให้ทบทวนและเร่งรัดให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านเข้าสู่สภาเพื่อใช้เป็นกฎหมายต่อไป ดังสำเนาจดหมายที่แนบมานี้

นอกจากสหพันธ์แรงงานของสหรัฐอเมริกาที่กดดันทางการไทยแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเช่น ICFTU. ยังมีบันทึกถึงหน่วยงานรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดออกกฎหมายรับรองสิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจให้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยมีสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศสาขาอาชีพต่าง ๆ ลงนามต่อต้านบันทึกส่งถึงรัฐบาลไทย ดังรายละเอียดที่แนบมานี้

การเคลื่อนไหวขององค์กรระหว่างประเทศที่มีต่อบทบาทมากขึ้นมานั้นไม่เฉพาะในเรื่องการเรียกร้องให้คืนสิทธิการจัดตั้งหรือการมีเสรีภาพในการสมาคมเท่านั้น แต่ยังคลุมไปถึงเรื่องการคุ้มครองแรงงานบางกลุ่มบางประเภทด้วย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ไม่อาจเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานในระบบ อาทิ แรงงานสตรีและแรงงานเด็ก ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเน้นถึงปัญหาการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) โดยเฉพาะการบังคับใช้แรงงานในหลายสาขาอาชีพซึ่งขัดต่อศีลธรรมหรือขัดต่อกฎหมาย เช่น อาชีพขายบริการทางเพศ ขายบริการในลักษณะลามกอนาจาร

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในสาขาอาชีพที่ขัดต่อศีลธรรมและมีลักษณะบังคับนี้ ประเทศไทยได้พยายามชี้แจง และยอมรับในระดับหนึ่งว่าการบังคับใช้แรงงานเด็กมีเกิดขึ้นในประเทศ และได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ การมีพระราชบัญญัติของกรมประชาสงเคราะห์ที่เพิมบทกำหนดโทษผู้หลอกลวงบังคับเด็กให้ประกอบอาชีพขายบริการ หรือลงโทษบิดามารดาซึ่งผลักดันให้เด็กเข้าทำงาน ตลอดจนผู้ให้บริการด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ได้มีผลบังคับใช้และให้การคุ้มครองแรงงานเด็กมากขึ้น โดยกำหนดอายุขั้นต่ำอนุญาตให้ใช้แรงงานเด็กจาก 13 ปีเป็น 15 ปี และกำหนดประเภทของงานที่อนุญาตให้เด็กที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 18 ปีสามารถทำได้

โดยสรุป ในช่วงการพัฒนามากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สภาพการเมือง สังคม และแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของชาติมิได้ดำเนินการที่เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับขบวนการแรงงานหรือสถาบันแรงงานอย่างควรจะเป็น การขาดความต่อเนื่อง การยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ให้การคุ้มครองสิทธิและแสวงหาประโยชน์ของแรงงานหลายช่วง และแม้จะมีการออกกฎเกณฑ์ในภายหลัง แต่กฎเกณฑ์เหล่านั้นก็ได้เป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมสถาบันหรือให้โอกาสคนงานได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โอกาสที่ขบวนการแรงงานจะเรียนรู้และสะสมประสบการณ์มีเพียงไม่กี่ช่วง และในทางข้อเท็จจริงโอกาสที่คนงานจะใช้สิทธิโดยมีการแทรกแซงน้อยที่สุดก็อยู่ในช่วงระหว่างปี 2516-2534 ก่อนหน้านั้นและหลังจากนั้นขบวนการแรงงานได้ถูกแรงกดดันจากการเมือง และแนวนโยบายเศรษฐกิจที่ทำให้การแสวงหาประโยชน์หรือการให้การคุ้มครองแรงงานทำได้ในขอบเขตที่จำกัด และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐเป็นส่วนใหญ่ สถาบันแรงงานและนายจ้างมีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการในขอบเขต และเฉพาะบางกรณี และที่มีต่อเนื่องและให้ความช่วยเหลือคนงานได้ก็มี อาทิ ระบบไตรภาคีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการร้องทุกข์

ขบวนการแรงงานได้ผันผวนอีกภายหลังที่ระบบหรือกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้า การลงทุน ภายใต้ระบบนี้ได้เกิดกระแสเสรีนิยมของการค้าอย่างกว้างขวาง และเกิดระบบการแข่งขันกันทำระหว่างประเทศภายใต้แนวทางใหม่ที่มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนและแหล่งงานอย่างมากมาย และมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษสุดท้ายและแม้แต่ในปัจจุบัน และในอนาคตข้างหน้า

ในบทวิเคราะห์ต่อไปจะเป็นส่วนที่สองซึ่งศึกษาถึงการพัฒนาที่ผ่านมาว่าได้เชื่อมโยงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานแรงงานอย่างไรบ้าง ซึ่งในส่วนของการวิเคราะห์จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงาน สถานภาพ และอาชีพ

ของผู้ใช้แรงงาน อุปสงค์และอุปทานแรงงานโดยเฉพาะในภาคนอกวงเกษตรว่ามีส่วนในการสร้างงานหรือเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงไร เช่นเดียวกันในส่วนที่สามของการวิเคราะห์จะพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมและผู้ใช้แรงงานในช่วง 3 ทศวรรษ ว่าได้รับผลพวงแห่งการพัฒนามากน้อยเพียงไร ทั้งนี้ได้จับประเด็นในเรื่องของสภาพค่าจ้าง สภาพการทำงาน การประสบอันตรายจากการทำงาน และผลกระทบที่มีต่อแรงงานบางประเภท เช่น สตรีและเด็กอย่างไร รวมตลอดจนถึงผลกระทบต่อสังคมในภาพรวม เป็นต้น

การบริหารแรงงานในอนาคต

การบริหารแรงงานไทยในอนาคตหรือในศตวรรษใหม่ จำเป็นจะต้องทบทวน ปรับเปลี่ยน หรือปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเป็นจริงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เพราะสิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเนื่องและจะดำเนินต่อไป ที่สำคัญสิ่งที่เปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน การบริหารแรงงาน ความต้องการแรงงาน การเสนอขายแรงงาน การตระเตรียมแรงงาน การให้ความคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ และการวางเครือข่ายให้ความคุ้มครอง และสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้กับผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากปัจจุบันสู่อนาคตประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานแรงงาน ซึ่งจะมีเด็กลดลง กำลังแรงงานมีการศึกษาสูงขึ้นและเพิ่มขึ้น ซึ่งหากตลาดแรงงานไม่ปรับหรือพัฒนาขึ้นมาโอกาสที่ผู้จบการศึกษาสูงจะว่างงานจึงมีอยู่มาก นอกจากนั้นการขยายตัวของความต้องการแรงงานจะขยายตัวเฉพาะบางสาขา และเน้นผู้มีทักษะและประสบการณ์มากขึ้น รูปแบบการว่าจ้างที่เปลี่ยนแปลงไปเพราะการแข่งขันที่รุนแรงอันเนื่องจากระบบการค้าเสรีที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุน การลงทุนโยกย้ายได้ง่ายและรวดเร็ว ทำให้ความต้องการแรงงานมีการปรับตัวตาม โดยเฉพาะการว่าจ้างแรงงานไม่เต็มเวลา การรับเหมาช่วงและการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น

ระบบการเคลื่อนไหลของการลงทุน และการลงทุนที่เสรีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การบริหารแรงงานต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบจ้างงาน อาทิ การฝึกอาชีพ จะต้องเน้นความต้องการของตลาด เทคโนโลยีที่จะต้องใช้ ขณะเดียวกันจำเป็นต้องปรับกระบวนการจัดหางานเพื่อให้ความต้องการแรงงานได้คนที่ต้องการได้รวดเร็ว สอดคล้องกับคุณสมบัติที่ต้องการ รวมทั้งการจัดระบบเพื่อการรองรับระบบการว่างงานที่อาจต้องจัดทำในอนาคต ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานก็เช่นกัน จะพบว่าแรงงานบางกลุ่มยังขาดการคุ้มครอง เช่น แรงงานประเภทรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง ทางด้านแรงงานสัมพันธ์จะเห็นภาพชัดเจนว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งส่งเสริมให้คู่กรณีได้หารือร่วมกันมากขึ้น เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่จะขยายเพิ่ม ตลอดจนมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับอุปทานแรงงานนั้น สิ่งเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือ จำนวนเด็กจะลดลง เนื่องจากการควบคุมและการใช้ระบบวางแผนครอบครัวในประเทศไทยทำงาน

ได้มูล จำนวนเด็กต่อครัวเรือนได้ลดลง จาก 6 คนเป็น 2 คน บางแห่งโดยเฉพาะภาคอีสาน เริ่มมีการขาดแคลน เนื่องจากเด็ก ๆ เริ่มเคลื่อนย้ายออกจากท้องถิ่นทำให้ขาดแคลนกำลังแรงงานในบางท้องที่ จะเหลือเฉพาะผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

ในขณะที่เด็กลดจำนวนลง เราจะพบว่าคนชราหรือผู้สูงอายุกลับเพิ่มจำนวนขึ้น เนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขที่พัฒนามากกว้างขวางออกไป ทั้ง 2 กรณีเป็นประเด็นของผู้อยู่นอกวงแรงงาน (ยกเว้นคนชราที่ยังคงทำงาน) แต่มีผลต่อการบริหารแรงงานด้วย อย่างน้อยการใช้แรงงานเด็กจะลดลง เนื่องจากเด็กอยู่ในโรงเรียนมากขึ้น แต่ปัญหาของแรงงานเด็กปัจจุบันไม่ได้จบอยู่ที่การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายให้การคุ้มครองอยู่แล้ว (อายุ 15 ปีขึ้นไป) แต่จะไปอยู่ที่เด็กหรือเยาวชนที่อายุสูงกว่า 15 ปีจนถึงอายุ 18 ปี ซึ่งทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี เช่นเดียวกับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจำเป็นต้องขยายโครงการกองทุนในลักษณะการออมมากขึ้นกว่าที่มีอยู่ เพราะคนชราในประเทศไทยจะมีปัญหาเรื่องการขาดรายได้ในช่วงชราภาพ การมีโครงการชราภาพของสำนักงานประกันสังคมปัจจุบันคงไม่เพียงพอ เพราะให้การคุ้มครองแรงงานเฉพาะในภาคระบบเท่านั้น

แม้เด็กจะมีจำนวนลดลง แต่เด็กจะอยู่ในโรงเรียนและศึกษาต่ออนานขึ้น อันแสดงว่าผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคตจะมีการศึกษามากขึ้น จากการศึกษาของ TDRI.¹ พบว่าในช่วงแผนฯ 8 และ 9 จำนวนผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญและสายอาชีพ จะมีเพิ่มอย่างต่อเนื่อง โดยผู้จบการศึกษามัธยมปลายสายสามัญจะเพิ่มขึ้นจาก 446,601 คน ในช่วงแผนฯ 8 เป็น 619,592 คนในช่วงแผนฯ 9 เช่นเดียวกันผู้จบสาย ปวช. จะเพิ่มจาก 334,116 คน ในช่วงแผนฯ 8 เป็น 430,870 คนในช่วงแผนฯ 9 จะเห็นว่าผู้จบการศึกษามัธยมปลายสายสามัญมีจำนวนสูงกว่า และมีแนวโน้มจะเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วกว่า ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องปรับการบริหาร การฝึกอาชีพให้กับผู้จบการศึกษสายสามัญด้วย เพราะกำลังแรงงานเหล่านี้มิใช่ช่าง จึงอาจมีปัญหาการหางานทำหรือทำงานต่ำระดับได้

ในส่วนของผู้จัดระดับอนุปริญญา หรือปริญญาตรีก็เช่นเดียวกัน ในช่วง 2 แผนนี้จะมีจำนวนผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น เนื่องจากการศึกษาต่อระดับมัธยมที่เพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ต้น จากการศึกษาของ TDRI. ในเรื่องนี้พบว่า จะมีผู้จบระดับ ปวส. และอนุปริญญาเพิ่มจาก 723,375 คนในแผนฯ 8 เป็น 977,463 คนในแผนฯ 9 โดยคาดว่าบุคคลเหล่านี้จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน 93,674 คน สำหรับสายอาชีพ (ร้อยละ 19) และระดับอนุปริญญา 152,583 คน (ร้อยละ 23)

¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : แนวทางพัฒนากำลังคนรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว. รายงานเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. ธันวาคม 2541.

สำหรับผู้จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า ก็คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้น โดยจะมีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นจำนวน 695,241 คน จากจำนวนผู้จบ 745,365 คนในแผนฯ 8 ส่วนแผนฯ 9 นั้นจะมีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงาน 986,348 คน จากจำนวนผู้จบการศึกษา 1,057,459 คน ประเด็นที่น่าเป็นห่วงก็คือ อุปทานแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานนั้นส่วนใหญ่จะจบทางด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ แม้สัดส่วนของผู้จบสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23 ในแผนฯ 8 เป็นร้อยละ 29 ในแผนฯ 9 ก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่ต่ำ

สำหรับความต้องการแรงงาน จากการศึกษาของ TDRI พบว่า หากวิเคราะห์เศรษฐกิจในกรณีเติบโตช้า และกรณีการเติบโตตามที่คาดไว้ในช่วงแผนฯ 8 และแผนฯ 9 พบว่าในกรณีการเติบโตปกติจะอยู่ในระดับร้อยละ 1.4 ต่อปีในแผนฯ 8 และขยับขึ้นเป็นร้อยละ 4.9 ในแผนฯ 9 ส่วนกรณีเติบโตช้าอัตราการเติบโตอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.7 ต่อปีในแผนฯ 8 และขยับขึ้นเป็นร้อยละ 3.6 ในช่วงแผนฯ 9

ในช่วงดังกล่าว การจ้างงานจะเพิ่มหรือลดลงขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจและความต้องการในแต่ละสาขาอาชีพ สาขาซึ่งอาศัยทรัพยากรเป็นฐานหรือเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เช่นการทำเหมืองแร่ สาขาซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตเศรษฐกิจ และมีการจ้างงานลดลงชัดเจน ได้แก่ สาขาคมนาคมขนส่ง และพาณิชย์กรรม ส่วนสาขาที่มีการว่าจ้างแรงงานเพิ่มได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้างและบริการ โดยเฉพาะสาขาบริการนั้นเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปเมื่อประเทศพัฒนาขึ้นในระดับหนึ่ง งานด้านบริการจะเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นนั้นจะเห็นชัดเจนในช่วงแผนฯ 9 เนื่องจากในช่วงแผนฯ 8 นั้นเศรษฐกิจจะชะลอตัวอย่างมาก และหลายสาขามีความต้องการแรงงานลดลงอย่างชัดเจน

ในช่วงแผนฯ 8 ปัญหาการว่างงานเปิดเผยพบได้โดยทั่วไป ความไม่สมดุลระหว่างอุปทานแรงงานและอุปสงค์แรงงานมีรุนแรง ปัญหาแรงงานส่วนเกินเกิดขึ้นทั้งในภาคเกษตรและนอกวงเกษตร ผู้จบการศึกษาใช้เวลาหางานทำนานขึ้น มีจำนวนไม่น้อยคอยงานหรือหางานทำนานกว่าหนึ่งปี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์การว่างงานระยะยาว การชะลอตัวของความต้องการด้านแรงงานจะปรับตัวดีขึ้นในช่วงแผนฯ 9 ปัญหาการว่างงานแม้จะลดลง แต่ก็ยังน่าเป็นห่วงเพราะมีปรากฏการณ์และการปรับตัวของโครงสร้างภาคธุรกิจ การผลิตตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งภาคธุรกิจจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคการผลิต หากรัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องการสร้างงาน และกำกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงแล้ว ปัญหาแรงงานจะน่าเป็นห่วงในช่วงแผนฯ 8 และ 9 และในอนาคต แม้แรงงานไทยจะมีความรู้ดีขึ้นในทุกๆ ระดับ แต่การศึกษาสูงขึ้นไม่ใช่เป็นหลักประกันใน

การมีงานทำเสมอไป การศึกษาของ TDRI. ในเรื่องเดียวกัน พบว่ามีปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการแรงงานและการเสนอขายแรงงานในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ โดยพบว่าหลายสาขา มีการผลิตเกินความต้องการ ทำให้เกิดแรงงานล้นเหลือในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตหรือบริการมีโอกาสเลือกคนทำงาน และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลจบในสาขาหรือในวิชาชีพที่ตรงกับงาน เพราะนายจ้างสามารถฝึกหรือให้การอบรมได้

สาขาที่คาดว่าจะมีการผลิตล้นเกินความต้องการ มีอาทิ ช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ช่างกลโรงงาน ช่างยนต์ บางสาขาในอดีตก่อนวิกฤตเศรษฐกิจมีความต้องการมาก อาทิ ช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ แต่หลังวิกฤตความต้องการลดลง แต่สถาบันหรือวิทยาลัยไม่ได้ผลิตลดลงตาม ปัญหานี้เกิดขึ้นมานาน โดยเฉพาะสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีการผลิตล้นเกินความต้องการของตลาด ในอนาคตหากไม่มีการวางแผนการผลิต บุคลากรไทยจะประสบปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างการผลิตและนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างงานด้วย พื้นฐานการผลิตของไทยที่ผ่านมา ยังยึดหลักการนำเข้าเพื่อนำมาประกอบหรือติดตั้ง โอกาสที่จะจ้างงานจำนวนมากจึงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะเป็นอุตสาหกรรมการผลิตในลักษณะปลายน้ำ สภาพการผลิตที่ยึดฐานดังกล่าวจึงไม่อาจสร้างงานให้กับแรงงานไทยที่ขยายตัวขึ้นอย่างสอดคล้องหรือสมดุล กล่าวอีกนัยหนึ่งตลาดแรงงานสำหรับผู้จบสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ยังแคบ และขยายตัวค่อนข้างช้ามาตลอด ปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาจึงน่าเป็นห่วง

ภาคราชการซึ่งอดีตเคยเป็นแหล่งดูดซับแรงงานมีการศึกษา ปัจจุบันแนวโน้มเปลี่ยนไป มีการจำกัดการขยายตัว หลายสาขาไม่ขยายตำแหน่งเพิ่ม และนโยบายการทำให้องค์กรเล็กลงแบบมีประสิทธิภาพเริ่มมีการพูดมากขึ้น หลายสาขาที่มีผู้จบออกมา อาทิ เกษตรศาสตร์ วนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งสายวิทยาศาสตร์ อาทิ วิศวกรรมศาสตร์ เริ่มมีปัญหากการสมัครเข้าทำงานในภาครัฐบาล เมื่อเร็ว ๆ นี้เราจะเห็นว่ามี การประท้วงของนักศึกษาพยาบาลในเรื่องการขยายตำแหน่งงานเพื่อรองรับคนจบออกมา เป็นต้น

กระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นแพร่หลายไปทั่วโลก จะซ้ำเติมสถานการณ์เหล่านี้ ผลกระทบจากการเคลื่อนไหลของเงินทุน การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศเสรี ทำให้ผลกระทบต่อแรงงานเห็นชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมการผลิตและบริการมีทางเลือกแหล่งผลิตที่ราคาถูกได้ง่ายขึ้น การแข่งขันที่รุนแรงทำให้สถานประกอบการไม่มีทางเลือก นอกจากการลดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุน เพื่อให้องค์กรอยู่รอด แรงงานเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งจึงอยู่ในข่ายที่จะถูกปรับหรือกำกับให้อยู่ในกรอบของการปรับโครงสร้างการผลิต การจัดการด้วย

ในส่วนของการปรับรูปแบบทางด้านการจ้างงาน เราจะพบว่าการทำงานมีรูปแบบหลากหลายยิ่งขึ้น อาทิ สถานประกอบการจะจำกัดการจ้างงานเฉพาะที่จำเป็น และว่าจ้างบุคคลในส่วนที่เห็นว่าสำคัญต่องานหลัก งานประกอบหรืองานที่เป็นส่วนสนับสนุนอื่น ๆ จะทยอยตัดทอนไปว่าจ้างแบบรับเหมาช่วง หรือโอนถ่ายให้หน่วยงานบริการอื่น ๆ รับผิดชอบไป เพราะค่าใช้จ่ายถูกกว่า ภายในหน่วยงานการผลิตเอง การจ้างงานในอนาคตจะมีความหลากหลายเช่นกัน เช่น การจ้างงานไม่เต็มเวลา การให้งานไปทำที่บ้าน รูปแบบที่มีผลกระทบมากกว่านั้นก็คือ การว่าจ้างแรงงานต่างชาติมาทำแทน เพราะเห็นว่าค่าจ้างถูกกว่า นอกจากนั้นก็คือการโอนงานไปให้บริษัทในเครือทำทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ เป็นต้น

ในส่วนของการปรับโครงสร้างการผลิต เนื่องจากประเทศไทยสูญเสียการแข่งขันในเรื่องการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพราะประเทศอื่น ๆ มีค่าจ้างถูกกว่า สถานประกอบการส่วนหนึ่งจะหันไปใช้เทคโนโลยีแทน หรือใช้ทุนเข้มข้น นอกจากนั้นยังอาจตัดทอนการผลิตบางส่วนให้มีการรับเหมาช่วงไป หรือให้บริษัทลูกผลิตแทน ในการผลิตก็จะเน้นตามคำสั่ง การผลิตไม่นิยมผลิตเพื่อเก็บสำรองมากเกินไปเกินความต้องการ นอกจากนั้นจะลดขนาดหน่วยงานให้เล็กลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการผลิตก็ดี การจ้างงานก็ดี ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในกลุ่มพนักงาน เพราะส่วนหนึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่สามารถปรับตัวทันกับการเปลี่ยนแปลง ด้วยข้อจำกัดทางด้านเพศ คุณวุฒิ ทักษะ อายุ สุขภาพ แรงงานเหล่านี้จะถูกกันออกจากขบวนการผลิตที่เน้นประสิทธิภาพ คุณภาพ ภาพลักษณ์เหล่านี้เราจะพบว่าบางส่วนบางสาขาอาชีพมีการสร้างงานเพิ่มเติม อาทิ แรงงานมีฝีมือ ทักษะเฉพาะด้าน แรงงานการศึกษาสูง แรงงานที่ไร้ฝีมือทักษะต่ำจึงไม่อาจเข้าสู่ระบบนี้ได้ ก่อให้เกิดการว่างงานหรือไม่ก็หันไปทำงานในภาคนอกกระบวนเพิ่มขึ้น ซึ่งงานนอกกระบวนจะมีปัญหาเรื่องผลิตภาพต่ำ หรือเป็นงานทำต่ำระดับ

กระแสโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และไม่มีประเทศไหนต้องการถูกแบ่งแยกหรือถูกกันออกจากระบบ เพราะความเชื่อว่าการโลกาภิวัตน์ในอีกแง่หนึ่งนำมาซึ่งความเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน เพราะการลงทุนเพิ่มขึ้น การค้าเพิ่มขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ประเทศนั้น ๆ จะต้องมีความพร้อมด้วยทั้งในด้านการปรับโครงสร้าง การมีกฎระเบียบควบคุมที่ยืดหยุ่น ความโปร่งใสในการบริหารจัดการ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรขึ้นมารองรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ปรับตัวไม่ทัน หรืออยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน ไม่สามารถระดมทรัพยากรหรือวางระบบที่จะรองรับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้างได้ทันที ทำให้ปัญหาสังคมถูกละเลย หรือเกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมระหว่างภาคเศรษฐกิจกับสังคม

ทางเลือกของประเทศต่าง ๆ ต่อกระแสโลกาภิวัตน์จะอยู่ระหว่างการเข้าร่วม โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวนำเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวเพื่อเข้าร่วมต่อระบบอย่างช้า ๆ และการเลือกหรือวางยุทธศาสตร์ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ประเทศส่วนใหญ่ปัจจุบันกำหนดแนวทางนี้เป็นทางเลือก โดยวางยุทธศาสตร์ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ประเด็นก็คือเราจะทำอย่างไรให้กลไกตลาดซึ่งจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการค้าการผลิตของเราเอื้ออำนวยต่อสังคม ต่อผู้ใช้แรงงานมากที่สุด

ในส่วนของการบริหารแรงงาน คือปรัชญายุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลซึ่งที่ผ่านมาไม่ได้ปฏิเสธกระแสโลกาภิวัตน์ ตรงกันข้ามได้ระมัดระวังและหันมาปรับแนวทางการเปลี่ยนแปลงทั้งในภาครัฐและเอกชน ในภาคเอกชนเห็นได้ชัดเจนว่า ภาคธุรกิจ โดยเฉพาะการค้า พาณิชยกรรม การเงิน การธนาคาร ได้หันมาปรับโครงสร้างการจ้างงาน การพัฒนาบุคลากร ในส่วนของการพัฒนาบุคลากร บทบาทของกระทรวงแรงงานจะมีความสำคัญ เพราะต้องดูแลแรงงานที่อยู่ในระบบการศึกษา หรือไม่ศึกษาต่อ แต่เตรียมตัวเข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งแรงงานที่ทำงานอยู่แล้ว จำเป็นต้องปรับทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการ การพัฒนาฝีมือแรงงานจึงต้องปรับแนวยุทธศาสตร์ เป็นลักษณะหันเข้าหาตลาดมากขึ้น (Market Oriented) ดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร วิธีการฝึก อุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึก เน้นกลุ่มเป้าหมายที่อาจถูกกันออกจากระบบได้ง่าย อาทิ กลุ่มเด็กสตรี แรงงานที่สูงอายุ การส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมในการเรียนรู้และการฝึกอบรมตลอดชีวิต การประชาสัมพันธ์ให้เกิดทางเลือก โอกาสและการเข้าถึงอย่างกว้างขวาง ระบบการฝึกแบบ (CBST.) ซึ่งดึงภาคเอกชนโดยเฉพาะสถานประกอบการจำเป็นต้องเร่งรัดและผันไปสู่แนวทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และตอบสนองต่อความต้องการภายใต้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

ในส่วนของการจัดหางานให้แรงงาน จะต้องสร้างความต้องการแรงงานให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในแง่นโยบายการสร้างงาน (การลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต) จะต้องอยู่บนรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ความต้องการแรงงานในสาขาต่าง ๆ ควรมีพื้นฐานมาจากการขยายการผลิตหรือลงทุนเพื่อการผลิตที่แท้จริง สร้างประโยชน์และก่อให้เกิดผลิตผลอย่างต่อเนื่อง บทบาทดังกล่าวจำเป็นและควรได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรม หอการค้า ซึ่งควรสอดคล้องและเป็นเอกภาพ การส่งเสริมการลงทุนโดยพิจารณาประโยชน์ให้ผู้เข้ามาลงทุน โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบควรมีการทบทวน โดยเฉพาะมาตรการต่าง ๆ ที่จะชักชวนต่างประเทศการเข้ามาลงทุน ซึ่งจะต้องสามารถแข่งขันกับชาติอื่น ๆ ได้นั้น ควรสอดคล้องหรือเป็นแนวเดียวกันกับการพัฒนาในประเทศในภาพรวม เพราะเป้าหมายของการผลักดันหรือส่งเสริมการลงทุนก็คือการพัฒนาประเทศซึ่งคลุมถึงการพัฒนาสังคมด้วย ในขณะที่เป้าหมายของธุรกิจ สถานประกอบการนั้นมุ่งกำไร

เป็นหลัก ฉะนั้นการสร้างกำไรควรตอบสนองและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศไปด้วยในตัว การส่งเสริมอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน ควรพิจารณาประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ควรส่งเสริมนับตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น หรืออุตสาหกรรมต้นน้ำ เพื่อให้โอกาสแก่แรงงานในการที่จะพัฒนากระบวนการผลิตแต่ละขั้นตอน มิใช่เน้นเฉพาะการประกอบหรือติดตั้งแต่อย่างเดียว มิเช่นนั้นอุตสาหกรรมของประเทศจะย่ำเท้าอยู่กับที่และไม่สามารถพัฒนาตนเองที่จะแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ ที่สำคัญระบบการค้าระหว่างประเทศปัจจุบันเน้นเรื่องประสิทธิภาพ คุณภาพของสินค้า และผลิตภัณฑ์ หากประเทศไทยรับระบบการค้าเสรีโดยไม่ปรับตนเอง ก็จะเป็นการแข่งขันที่นำไปสู่ความเสียเปรียบ และสุดท้ายต้องถูกขแงหน้าโดยประเทศอื่น ๆ ไปหมด (A Race to the Bottom)

ในอนาคตนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน การค้าระหว่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อแรงงานจะต้องพิจารณาให้มีผลกระทบต่อแรงงานน้อยที่สุด กระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงานก็จริง แต่กระแสดังกล่าวไม่อาจสร้างงานให้กับทุกคนได้ เช่นเดียวกับนโยบายการลงทุนที่นำมาซึ่งการจ่ายค่าจ้างถูก สิทธิแรงงานถูกรีดรอนหรือมีสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรมคงต้องทบทวนและหลีกเลี่ยงให้มากที่สุด นโยบายการพัฒนาที่เน้นการเสียสละและยอมรับค่าจ้างถูก สภาพการจ้างเลวร้าย เพื่อแลกกับการเติบโตทางเศรษฐกิจคงทำได้ยากนับแต่ต่อไป เพราะปัญหาสังคมมีมากเกินพอที่จะหวนกลับไปอีก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เราเรียนรู้ถึงความแตกต่างในเรื่องการกระจายรายได้ ความยากจน ซึ่งท้ายสุดแผนฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ซึ่งยืนยันหนักแน่นถึงการพิจารณาคอนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงถือเป็นแนวทางที่ถูกทาง ฉะนั้นการพัฒนาในส่วนที่อาจกระทบต่อแรงงาน มีสิ่งสมควรหลีกเลี่ยงอย่างน้อย 3 ประเด็น คือ

- กระแสโลกาภิวัตน์ที่นำไปสู่หรือผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคร ซึ่งก็คือผู้ใช้แรงงาน
- การลงทุนหรือการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม
- การรีดรอนหรือบั่นทอนเสถียรภาพหรือความสงบทางสังคม อาทิ ความยากจน การใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อศีลธรรม

ในส่วนของการจัดการและบริหารแรงงาน ภายหลังการจัดระบบการลงทุนและการไหลเข้าของเงินทุนแล้ว นอกจากการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แรงงานไทยมีศักยภาพพอที่จะเลือกงานและสร้างรายได้แล้ว ระบบการจัดหางานที่กล่าวข้างต้นยังต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริง โดยเฉพาะความไม่ลงตัวหรือสอดคล้องระหว่างอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานและการเสนอขายแรงงาน ดังปัญหาที่ได้ยกขึ้นมากล่าวข้างต้น สภาพดังกล่าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ของการจัดหางาน การนำ

ข้อมูลด้านตลาดแรงงาน การคาดการณ์กำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน และที่ว่างงาน ตลอดจนการร่วมมือประสานกับฝ่ายจัดการในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ชัดเจน และความต้องการของแรงงานในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และบริการ ทั้งนี้เพื่อลดการสูญเสียในการผลิตกำลังคนที่ตลาดมีอยู่เพียงพอแล้ว และการเตรียมในสาขาที่ต้องการจริง ๆ นอกจากนั้นนโยบายการสนับสนุนแรงงานอย่างแข็งขัน (Proactive Labour Policies) จะต้องชัดเจนต่อเนื่อง และสร้างศรัทธา นโยบายดังกล่าวประกอบด้วย การเสริมสร้างแรงงานให้มีศักยภาพที่พร้อมจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน อาทิ การฝึกอบรมอาชีพ การทຸ່ມค่าใช้จ่ยในภาครัฐในการสร้างงาน และนโยบายช่วยเหลือคนที่ตกงาน ว่างงาน สตรี คนชรา (Passive Labour Policies)

ในการเสริมสร้างงาน การพิจารณาความหลากหลายในภาคระบบ (Formal Sector) และภาคนอกระบบเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับภาคในระบบต่อไปจะมีความหลากหลายมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การปรับปรุงระบบการจ้างงาน และจะมีแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่อาจผันตัวเองเข้าสู่ในระบบและต้องถูกผลักดันออกไป ปัญหานี้จะต้องมีกระบวนการเยียวยาป้องกันและส่งเสริมควบคู่กันไป อาทิ นโยบายส่งเสริมให้สถานประกอบการสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือการช่วยเหลือให้สถานประกอบการยังคงว่าจ้างไม่ลดปริมาณคนงาน ตลอดจนการมีมาตรการชักจูงใจให้ สถานประกอบการว่าจ้างแรงงานเพิ่ม เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์มิให้การจ้างแรงงานในภาคในระบบถูกกระทบกระเทือน หรือได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากเกินไป ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าประเด็นการป้องกันก็คือ การเยียวยาคนงานที่ไม่มีทางเลือกและต้องถูกปลดออก การเยียวยานั้นนอกจากการมีระบบคุ้มครองการสูญเสียรายได้แล้ว ยังรวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนให้เขามีโอกาสกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้งหนึ่งด้วย เพราะคนที่ตกงานนั้นจำนวนไม่น้อยยังอยู่ในวัยทำงานอีกนาน หากปล่อยให้ว่างงานหรือไม่มีงานทำจะทำให้เขาสูญเสียโอกาส รายได้ และทักษะฝีมือที่มีอยู่ มาตรการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการอยู่แล้วก็คือ การฝึกทักษะ หรือการเรียนรู้วิชาชีพ ซึ่งจะทำให้เขามีโอกาสกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เร็วขึ้น ประเด็นก็คือ การติดตามผลและการสอนวิชาชีพนั้นควรมีการคาดการณ์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นในทางรูปธรรมด้วย การฝึกวิชาชีพในช่วงเศรษฐกิจขบเขาเพื่อเตรียมคนให้พร้อมเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวเป็นสิ่งที่ดี แต่ในทางปฏิบัติการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้เร็วดังคิด จึงจำเป็นจะต้องปรับแนวทางการจัดหางานเพื่อให้โอกาสคนงานดังกล่าวได้มีงานทำเร็วขึ้น

การส่งเสริมธุรกิจนอกระบบ (Informal Sector) เป็นยุทธศาสตร์การสร้างงานวิธีหนึ่ง ซึ่งมีประเทศจำนวนมากประกาศเป็นนโยบายในการทำสงครามกับปัญหาการว่างงาน เพราะเห็นว่าธุรกิจนอกระบบหรือภาคนอกระบบเป็นทางเลือกที่สร้างงานให้คนเป็น

จำนวนมากอยู่แล้ว ไม่ว่าในยามเศรษฐกิจรุ่งเรืองหรือซบเซา เพราะธุรกิจนอกระบบเป็นภาคที่เข้าถึงง่าย ใช้เงินทุนน้อย เพียงรัฐบาลกำหนดกรอบนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องการเข้าถึงเงินทุน การพัฒนาทักษะการจัดการ การฝึกอบรมเรื่องการตลาด และการลดกฎเกณฑ์ที่ไม่เอื้ออำนวย (Deregulations) ต่อการดำเนินงาน ธุรกิจนอกระบบจะเติบโตอย่างรวดเร็ว มีโอกาสสร้างงาน สร้างเครือข่ายกลายเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้และหลักประกันให้คนทำงานได้อย่างรวดเร็ว นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเรามักเป็นห่วงก็คือสวัสดิภาพและสภาพการจ้างของลูกจ้างที่ทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งเลวร้ายและไม่ดีนั้น ข้อเท็จจริงมีว่าคงมีส่วนหนึ่งซึ่งว่าจ้างหรือมี สภาพการจ้างที่ไม่ดีนัก โดยเฉพาะในกิจการห้องแถว หรือที่หลบดำเนินการอยู่ในอาคารซึ่งมีปัญหาในการตรวจสอบ แต่ก็ยังมีธุรกิจนอกระบบจำนวนไม่น้อยที่กำหนดสภาพการจ้างและมีรายได้ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเริ่มมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนมีการกล่าวว่าธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดย่อมในปัจจุบันนั้นต้องแข่งขันกันสูง สภาพการจ้างที่ว่าเลวร้าย หรือเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ขาดโครงสร้างหรือระบบที่เป็นธรรม กลายเป็นเรื่องอดีตไปแล้ว เพราะธุรกิจขนาดย่อมปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจขนาดกลางและใหญ่ได้ รับการรับช่วงงานมาทำ ซึ่งลักษณะงานต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพคุณภาพ และประสิทธิภาพ ฉะนั้นธุรกิจขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องอาศัยพนักงานลูกจ้างที่มีทักษะ ซึ่งการจะรักษาคงงานได้นั้นจะต้องมีค่าตอบแทนตามราคาตลาด หรืออย่างน้อยไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

สำหรับการส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อมหรือธุรกิจนอกระบบในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้น มีหน่วยงานหลายหน่วยซึ่งรับผิดชอบดูแลโดยตรงหรือโดยอ้อม อาทิ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ในฐานะกรมการจัดหางานมีภารกิจจะต้องพัฒนาและส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อมให้เป็นฐานของการสร้างงาน สนับสนุนการเข้าถึงเงินทุนสินเชื่อ ส่งเสริมคุณภาพการผลิต การขนส่ง การตลาด ในส่วนภารกิจหลัง ๆ นั้นจำเป็นต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะการส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อแก่นักธุรกิจรุ่นใหม่ ๆ ที่เป็นผู้จบการศึกษาหรือกำลังศึกษาใกล้จบ ตลอดจนผู้ประกอบการขนาดเล็กซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการปล่อยกู้ในวงเงิน 300 ล้านบาท ซึ่งจากโครงการดังกล่าวจะช่วยสร้างงานให้กับผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาในการใช้เวลาหางานทำมากขึ้น

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะบทบาทสำคัญเช่นกัน ในเรื่องการจัดหลักสูตรและโครงการอบรมเพื่อเสริมทักษะด้านการจัดการ วิชาชีพหรืออาชีพเฉพาะด้าน ส่วนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะทำหน้าที่กำกับและให้การคุ้มครองแรงงานที่ด้อยโอกาส

บางประเภทซึ่งยากแก่การกำกับหรือควบคุม ด้วยเหตุจากสภาพการจ้างที่ค่อนข้างยากแก่การตรวจสอบ นอกจากนั้นยังจำเป็นต้องขยายและออกกฎหมาย กฎหมายใช้บังคับแก่ลูกจ้าง ซึ่งสภาพการจ้างถูกปรับเปลี่ยนไป เช่น แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร แรงงานทำงานไม่เต็มเวลา หรือแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งแรงงานด้อยโอกาสดังกล่าวมีจำนวนไม่น้อยที่ยังมีสภาพการจ้างต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนด

สำหรับแนวทางและนโยบายการให้การคุ้มครองแรงงานในอนาคต กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมควรมีนโยบายระยะยาวที่จะส่งเสริมผลักดันให้ลูกจ้างมีสภาพการทำงานที่เหมาะสมและดีเพียงพอ (Decent Working Conditions) สภาพการจ้างที่ดีมีความครอบคลุมถึงอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม แรงงานหญิงมีรายได้เท่าเทียมกับชายสำหรับการทำงานที่มีค่าเท่ากัน แรงงานหญิงได้รับโอกาสในการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ แรงงานมีสวัสดิการ และได้รับสิทธิพื้นฐานในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลาป่วย ลาคลอด โดยทั่วถึง และเมื่อต้องถูกออกจากงานหรืออยู่ในวัยชราก็มีรายได้เพื่อเลี้ยงชีพต่อไป เป็นต้น

สำหรับกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยปัจจุบันได้มีการตราและให้ความคุ้มครองแรงงานโดยหลักการทั่ว ๆ ไปไปแล้วเป็นส่วนใหญ่มิจะมีแรงงานบางประเภทที่ยังจำเป็นต้องขยาย และให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นในบางเรื่องเกี่ยวกับแรงงานเกษตร แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งปัจจุบันยังครอบคลุมไม่ถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน เป็นต้น นอกจากนั้นประเทศไทยยังจำเป็นต้องขยายขอบเขตครอบคลุมถึงแรงงานบางประเภทซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานยังครอบคลุมไม่ถึง แต่ในหลักของสากลแล้วถือเป็นแรงงาน อาทิ หญิงขายบริการทางเพศ การใช้แรงงานเด็กบางประเภท เช่น ให้เด็กค้าบริการทางเพศ ถ่ายภาพ หรือเพื่อผลิตสื่อลามกอนาจาร การให้เด็กลักลอบค้ายาเสพติด สิ่งเหล่านี้ปกติมีกฎหมายอยู่แล้ว แต่ก็ถือเป็นงานหรือการทำงานที่ขัดกฎหมายและไม่อาจยอมรับได้ โดยเฉพาะงานดังกล่าว อาทิเช่น ให้เด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปี (ตามมาตรฐาน ILO) ประกอบอาชีพ ซึ่งนอกจากจะขัดกฎหมายแล้วยังไม่เป็นงานที่เลวร้ายสุด ๆ ไม่อาจรับได้ด้วย ซึ่งรูปแบบการใช้แรงงานดังกล่าวปัจจุบันได้ถูกตราเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ (อนุสัญญาฉบับที่ 182 ผ่านการรับรองในปี 1999) และถือเป็นอนุสัญญาหลักอีกฉบับหนึ่ง ซึ่ง ILO ประสงค์ให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน และประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งซึ่งอยู่ในเป้าหมายที่จะได้รับสนับสนุนให้เป็นผู้นำในภูมิภาคในการใช้แรงงานที่เลวร้ายตามอนุสัญญาฉบับนี้

การคุ้มครองแรงงานสตรีเป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งจะมีการให้ความสำคัญและติดตามอย่างมากขึ้น สำหรับการบริหารแรงงานในอนาคต เนื่องจากบทบาทสตรีได้มี

การรับรองในอนุสัญญาฉบับที่ 100 และการที่นานาประเทศได้จัดให้มีการรณรงค์ในเรื่องสิทธิสตรีอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสตรี อาทิ สิทธิความเท่าเทียมในเรื่องโอกาส การไม่ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศหรือล่วงละเมิดทางเพศ ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น สำหรับการบริหารแรงงานสตรีแม้ปัจจุบันกฎหมายและสิทธิเกี่ยวกับสตรีจะไม่มีทางเลือกปฏิบัติในแง่กฎหมายก็ตาม แต่สำหรับทางปฏิบัติหรือข้อเท็จจริงมีหลายเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการเลือกปฏิบัติไม่มี อาทิเช่น การดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ การเป็นผู้นำด้านต่าง ๆ ทั้งในภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และภาคราชการ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านแรงงานสัมพันธ์ ถือเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสภาพการค้า หรือสภาอุตสาหกรรม ตลอดจนสภาองค์การนายจ้าง และสหภาพแรงงาน เพราะกฎเกณฑ์เรื่องแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบันถูกกีดกีดกันและได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ การค้าเสรีอย่างกว้างขวางและเป็นไปทั่วโลกไม่เพียงเฉพาะประเทศไทย รัฐบาลในฐานะผู้กำกับ ผู้กำหนดกติกา จำเป็นต้องมีจุดยืนในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนใหญ่ และในฐานะเป็นผู้ดูแลและดำเนินการในเรื่องการพัฒนา ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้างกับรัฐบาล อยู่ที่นายจ้างนั้นดำเนินงานหรือมีธุรกิจซึ่งเน้นเป้าหมายที่กำไร (Profit) ในขณะที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลอยู่ที่การพัฒนา (Development) การพัฒนานั้นจะต้องประสานและรักษาความสมดุลระหว่างการลงทุน การสร้างงาน และความยุติธรรมในสังคม การลงทุนหรือสร้างกำไรที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ เน้นการขยายตัวของสถานประกอบการโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสังคม และพัฒนามองทำได้ยากแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาสังคมมีมากขึ้นกว่าจะรองรับเพิ่มเติมได้อีก

ด้วยเป้าหมายการพัฒนาอยู่ในจิตสำนึก บทบาทของรัฐจึงจำเป็นต้องวางกติกาโดยคำนึงถึงหลักการประสานผลประโยชน์ ซึ่งพิจารณาแล้วไม่เป็นผลเสียต่อส่วนรวม ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมแนวทางการพัฒนา ซึ่งบางประเด็นรัฐไม่จำเป็นต้องทำเอง เพียงแต่สนับสนุน เพราะภายใต้การแข่งขันยุคที่เสรีทางการค้า การเคลื่อนไหลของเงินทุนเป็นไปอย่างสูงนั้น บทบาทของรัฐมีขอบเขตจำกัดและมีแนวโน้มจะอ่อนแอลงตามด้วยเหตุผลของความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับและยึดหลักการพัฒนาอยู่

ประเด็นในส่วนที่รัฐต้องมีบทบาทชัดเจน ในส่วนที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ก็คือ การรับรองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งหลักการนี้ใช้กันทั่วโลก สิทธิดังกล่าวคลุมถึงการให้หลักประกันและการคุ้มครอง เสรีภาพในการสมาคม การส่งเสริมหลักการ

ร่วมเจรจาต่อรอง หลักการทั้ง 2 ประเด็นนี้มีความสำคัญ เพราะจะช่วยให้ลูกจ้างมีสถานภาพและอำนาจต่อรองเพียงพอที่จะหารือเจรจากับนายจ้างเพื่อหาข้อยุติที่เป็นธรรมและยอมรับได้ทุกฝ่าย การไม่ให้สิทธิหรือไม่รับรองรังแต่จะนำมาซึ่งความวุ่นวายและไม่สามารถนำมาซึ่งเป้าหมายทั้งของฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้างได้

ที่กล่าวข้างต้นเป็นการส่งเสริมการหารือ เจรจาต่อรองในลักษณะของทวิภาคี ส่วนไตรภาคีนั้นเป็นขบวนการซึ่งมีมานานแล้ว แต่ยังจำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อให้กลไกนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ไตรภาคีได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ พัฒนาให้ผู้แทนได้รับการฝึกอบรมและรับทราบข้อมูลพื้นฐานเพื่อเสริมในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการคัดเลือกผู้แทนควรทบทวนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือลูกจ้างหรือนายจ้างมากที่สุด

ในส่วนของการส่งเสริมพัฒนาทางฝ่ายจัดการทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ก็คือการเสริมสร้างความเข้าใจและชี้ประโยชน์ของการรับรองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมทวิภาคีในการหารือแก้ไขปัญหาร่วมกัน บทบาทของรัฐที่ควรดำเนินการก็คือการส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างดำเนินการตามกระแสการเรียกร้องที่ให้มีการรับผิดชอบร่วมต่อสังคมในด้านต่าง ๆ ทั้งแก่ผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม และการผลิตสินค้าหรือบริการที่เน้นความปลอดภัย และคำนึงถึงศีลธรรมและประโยชน์ของสังคม

กระแสเรียกร้องความรับผิดชอบต่อสถานประกอบการต่อสังคมนี้เป็นทั้งกระแสที่เกิดจากผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าการเคลื่อนไหลของเงินทุนและการลงทุนนับแต่นี้ไปควรตระหนักถึงปัญหาสังคม และปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะที่ผ่านมาการพัฒนาจะละทิ้งปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางจนเกิดปัญหามลพิษและปัญหาสังคมอย่างมากมายเกือบทุกประเทศในโลก การเรียกร้องนี้เน้นทุกฝ่าย ทั้งนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง หรือแม้แต่องค์กรของตนเอง โดยแต่ละฝ่ายอาจกำหนดยุทธศาสตร์ของตนเอง เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ของฝ่ายลูกจ้างนั้นควรมีแนวทางและเน้นหลักการอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. คุณภาพของสินค้าและบริการที่สอดคล้องกับสังคม และเน้นสิ่งที่นายจ้างและลูกจ้างภาคภูมิใจในผลงาน
2. การรับผิดชอบต่อสังคมและการยืนหยัดต่อการรักษาสภาพแวดล้อม รวมทั้งการยอมรับชุมชนท้องถิ่นที่จะเข้ามาร่วมรับผิดชอบ
3. งานที่ทำมีคุณภาพ ซึ่งให้โอกาสลูกจ้างในการพัฒนาตนเอง โดยมีสภาพการทำงานที่เหมาะสม มีส่วนร่วมความรับผิดชอบ

สำหรับทัศนะของลูกจ้างต่อสถานที่ทำงานพัฒนา (Developing Workplace) นั้น สถานประกอบการควรเป็นองค์กรซึ่งไม่ได้แยกตนเองอยู่โดดเดี่ยวหรือเป็นเอกเทศ แต่จะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนสังคม โดยร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น สังคมโดยรวม และสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งแนวทางนี้ควรเป็นกิจกรรมอันหนึ่งของสหภาพแรงงานด้วย ที่สำคัญ กิจกรรมที่จะผลักดันให้มี “สถานประกอบการพัฒนา” นั้นมิได้เกิดขึ้นง่าย ๆ แต่จะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายจัดการและแรงสนับสนุนจากลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ ทั้งในภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการพลเรือน โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการเน้นคุณภาพสินค้า บริการ ให้ความสำคัญรับผิดชอบต่อผู้บริโภค ชุมชน และสังคมโดยรวม

รูปแบบหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมซึ่งฝ่ายลูกจ้างสามารถทำได้ก็คือ การเพิ่มผลผลิตโดยความร่วมมือกับนายจ้าง เพราะการเพิ่มผลผลิตจะทำให้ได้หากนายจ้างไม่ริเริ่มหรือร่วมมือสนับสนุนการฝึกอบรม ใช้วิทยาการการผลิต และท้ายสุดก็ต้องอาศัย ลูกจ้างเป็นกลไกที่จะผลิตสินค้าในขั้นตอนสุดท้าย การเพิ่มผลผลิตเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา เมื่อสัมฤทธิ์ผลโอกาสที่จะรองรับหรือรับผิดชอบด้านอื่น ๆ จะติดตามมา ผลผลิตที่สูงขึ้นจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับผลตอบแทนเพิ่ม เมื่อผลิตผลสูงขึ้นหากเน้นเรื่องคุณภาพติดตามมาก็จะทำได้ง่ายขึ้น สินค้าบริการที่มีคุณภาพคงไม่มีใครปฏิเสธว่าเป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งมาตรการทั้งสองหากสำเร็จโอกาสที่จะสร้างกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคมก็จะติดตามมาได้

ในส่วนของฝ่ายจัดการ การรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเรื่องเก่าที่มีการพูดมานานแล้ว เพราะฝ่ายจัดการมีโอกาสและศักยภาพมากกว่า โดยเฉพาะหากมีทัศนกว้างไกล (Vision) มีความคิดริเริ่ม โอกาสที่จะจัดทำโครงการเพื่อชุมชน เพื่อสังคมจะทำได้เร็วและหวังผลได้ดีกว่า ปัจจุบันมีหลายประเทศซึ่งสมาคมนายจ้างได้เรียกร้องให้สถานประกอบการดำเนินกิจการโดยคำนึงถึงผู้บริโภค คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงความปลอดภัย ในเรื่องคุณภาพของสินค้าและบริการได้มีการเสนอแนวทางปฏิบัติ (Code of Conducts) ในเรื่องจรรยาบรรณต่าง ๆ ของผู้ผลิต ซึ่งปกติจะรวมถึงการเคารพต่อสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน สิทธิของสตรีและเด็ก เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น บริษัทผลิตรองเท้าไนกี้ ได้มีการประชุมทุก 6 เดือน ระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทซึ่งเป็นคู่สัญญาผลิตในเอเชีย ซึ่งการประชุมนอกจากเป็นเรื่องของธุรกิจแล้ว ยังมีการพูดถึงความรับผิดชอบต่อบริษัทต่อสังคม โดยเริ่มขึ้นที่ประเทศเวียดนามก่อน หลังจากนั้นจึงได้มีการพัฒนาและมีการบรรจุเป็นระเบียบวาระประชุมในการประชุมที่ประเทศอื่น ๆ ตามมา โดยรวมทั้งประเทศไทยด้วย²

² Nike Inc. "Nike and Independent Monitoring. ILO, Enterprise Forum, 1999. p. 54.

สำหรับบริษัทในก๊นั้ันได้มีสัญญาารวมกับผู้ผลิตฝ่ายไทยมาตั้งแต่ปี 1980 และได้ขยายกิจกรรมและธุรกิจเรื่อยมา โดยเฉพาะการเข้าไปสู่ภาคชุมชนหรือชนบท โดยการส่งเสริมให้ชุมชนชนบทเข้ามามีส่วนร่วม ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มบริษัทแพนเอเชีย ซึ่งเป็นคู่สัญญาได้จัดตั้งโรงงานลูกในชนบทถึง 30 แห่ง โดยนำแรงงานชนบทในชุมชนเข้าร่วมโครงการ นอกจากนั้นยังร่วมกับองค์กรภาคเอกชน คือ สมาคมประชากรและการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีนายมีชัย วีระไวทยะ เป็นผู้อำนวยการ โดยสมาคมจะเข้ามาเสริมในแง่การเสริมสร้างและพัฒนาชุมชน เช่น การจัดทำธนาคารผัก (Vegetable Bank) โรงเรียน โครงการปลูกป่าหรือหวลสุป่า เป็นต้น³

ในส่วนของรัฐบาลนั้น แนวทางที่จัดทำมาแล้วก็คือการส่งเสริมให้มีแนวปฏิบัติทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ หรือการจัดทำโครงการเกษตรในโรงงาน โดยเข้าร่วมกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในการจัดทำโครงการเสริมรายได้และใช้เวลาให้เกิดประโยชน์ ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้รัฐบาลควรดำเนินการต่อไป โดยพยายามขยายผลไปยังกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ด้อยโอกาส หรือแรงงานที่ถูกปลดออกจากงาน เพราะแรงงานเหล่านี้ย่อมคิดว่าเพียงแต่คุ้มครองให้กับได้รับค่าชดเชยแล้วเป็นอันหมดภาระ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีการเข้าใจผิดอย่างยิ่ง เพราะค่าชดเชยนั้นใช้ไม่นานก็หมด แต่คนเหล่านี้ก็ยังวนเวียนอยู่ไม่ได้ไปไหน แม้รัฐบาลจะหมดภาระ บริษัทจะหมดภาระไปแล้ว แต่คนเหล่านี้ก็ยังเป็นภาระให้กับสังคมต่อไป เพราะจะต้องมีหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามารับช่วงให้ความช่วยเหลือเขาอยู่ดี ฉะนั้นหากเราได้เข้าไปรองรับก่อนช่วยเหลือก่อนเพื่อให้เขามีโอกาสหวนกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ให้ได้เร็วที่สุด ก็จะเป็นการช่วยเหลือกำลังแรงงานของชาติได้เร็วขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะการจัดทำโครงการเครือข่ายช่วยเหลือทางด้านสังคม ซึ่งจะให้หลักประกันแก่เขาในช่วงที่จำเป็นจริง ๆ ให้มีรายได้บ้างเพื่อป้องกันมิให้เขาต้องถูกตัดออกจากสังคมออกไป เพราะถึงช่วงนั้นค่าใช้จ่ายโดยหน่วยอื่น ๆ จะเพิ่มมากขึ้น และทุกอย่างก็ล้วนมาจากงบประมาณของรัฐบาลหรือของประชาชนอยู่ดี

³ เพิ่งอ้าง น. 56.

ห้าสิบปีของแรงงานไทยบนถนนที่ขรุขระและลุ่มดอน

แรงงานไทยเมื่อห้าสิบปีก่อนเกือบทั่วประเทศเป็นแรงงานเกษตร แรงงานอุตสาหกรรมเกือบจะไม่มี จากสถิติปี พ.ศ. 2482 มีแรงงานประมาณ 6 ล้านเศษ คนทำงานรับจ้างมีประมาณสองแสนเศษ ส่วนใหญ่เป็นคนทำงานตามโรงเลื่อย โรงสี โรงน้ำแข็ง สวนยางเหมืองแร่ การคมนาคมขนส่ง และบริการ ซึ่งเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กและระบบครอบครัว ข้อขัดแย้งมีน้อย เมื่อเกิดมีปัญหาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจก็เป็นผู้ดำเนินการ กฎหมายแรงงานยังไม่มี หน่วยแรงงานของรัฐก็เป็นแผนกเล็กสังกัดอยู่กับกองกรมที่ทำหน้าที่ด้านพาณิชย์ ต่อมาจึงโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย การก่อตั้งเป็นรูปสมาคมก็เพิ่งเริ่มกันในกรุงเทพฯ สมาคมอันแรกและตั้งมาช้านานก็คือสมาคมคนงานรถรางซึ่งก่อตั้งในปี พ.ศ. 2430 ต่อมาก็มีสมาคมของคนงานโรงสีข้าว โรงเลื่อย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลไทยได้แสดงความเป็นห่วงเรื่องการว่างงาน และได้ประกาศใช้กฎหมายจัดหางานสองฉบับ ทั้งได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นทั่วราชอาณาจักร ต่อมาได้ออกประกาศใช้กฎหมายด้านแรงงานสองฉบับคือ พระราชบัญญัติสำรวจภาวะกรรมกร พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 แต่ความสนใจได้ลดน้อยลงและมิได้มีการดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งประเทศเข้าสู่สภาวะสงครามในปี พ.ศ. 2484

ควรจะกล่าวได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2480-2483 ซึ่งเป็นช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังมีบทบาทอย่างเต็มที่ ได้มีสมาชิกหลายท่านพยายามเสนอให้มีกฎหมายแรงงานถึงสองครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความสนใจในหมู่คนงานและประชาชนพอสมควร แต่น่าเสียดายที่ในการเสนอครั้งที่สองแม้จะเป็นร่างของรัฐบาล แต่รัฐบาลเองในที่สุดก็ถอนร่างพระราชบัญญัติแรงงานเสียเอง

สภาพและภาวะด้านแรงงานได้ขยายตัวและเป็นที่สนใจของนักการเมืองและรัฐบาลมากขึ้น ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลง คนงานเริ่มเคลื่อนไหวในการจัดตั้งเป็นรูปสมาคม เช่น สมาคมช่างพิมพ์ สมาคมสามล้อ สมาคมขนส่ง ในขณะที่เดียวกันก็มีความพยายามที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนใหญ่ในรูปของสหพันธ์ เช่น สมาคมคนงานชนชาวนครก็ได้รวมกับคนงานอีกหลายกลุ่ม สหพันธ์คนงานรถไฟ สหพันธ์คนขับรถ ในที่สุดในปี พ.ศ. 2490 ก็ได้ก่อตั้งเป็นรูปสภาขึ้น คือ สหอาชีพกรรมกรไทย ในด้านรัฐบาลเองก็ได้แสดงความสนใจในเรื่องแรงงาน โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาแรงงานขึ้นในปี พ.ศ. 2497

ความเคลื่อนไหวของคณงานและความสนใจของรัฐบาลได้หยุดชะงักลงเมื่อมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 เป็นผลให้สภาผู้แทนถูกยุบไป และการเคลื่อนไหวในด้านประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางสังคมก็สิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง

ภาวะการณ์ด้านแรงงานเริ่มคลี่คลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา เนื่องจากหัวหน้ารัฐบาลในช่วงนั้น (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) เริ่มปฏิรูปการปกครองให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน คณงานก็สามารถก่อตั้งเป็นสมาคม และเริ่มทำการต่อรองและเรียกร้องต่อนายจ้าง หน่วยงานด้านแรงงานของรัฐในช่วงนั้น (กองกรรมกร กระทรวงมหาดไทย) ก็ได้เริ่มพิจารณาปัญหาแรงงานและเสนอให้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงาน ซึ่งในที่สุดก็มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรก (พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันการเคลื่อนไหวแรงงานอย่างกว้างขวาง ในช่วงหนึ่งปีมีการก่อตั้งสหภาพแรงงานถึง 200 แห่ง และมีสภาแรงงานสองสภา

การปฏิรูปด้านแรงงานได้ดำเนินการไปได้เพียงปีเศษก็ต้องหยุดชะงักลงอีกด้วยผลของการปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายแรงงาน และประกาศเลิกล้มสหภาพแรงงานและการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานทั้งหมด ผลของการปฏิวัติครั้งนี้ทำให้ขบวนการแรงงานได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก ผู้นำคณงานถูกคุกคาม และหลายคนถูกจับขังโดยไม่ได้มีการพิจารณา บางส่วนไปต่อสู้ทางลับ และบางส่วนสาบสูญไป การเคลื่อนไหวทั้งหลายสิ้นสุดลง กล่าวได้ว่าเป็นยุคมืดของประวัติศาสตร์ด้านแรงงาน

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีกฎหมายแรงงาน ปัญหาข้อขัดแย้งก็เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2503 คณงานชนข้าวสารตามโรงสีจำนวน 3,000 คน ได้หยุดงานเป็นเวลาหนึ่งอาทิตย์ สาเหตุสำคัญเนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบจากหัวหน้าคณงาน

ภาวะการณ์ด้านแรงงานเริ่มแจ่มใสขึ้นหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2507 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร เข้ารับตำแหน่งในฐานะหัวหน้ารัฐบาล) นอกจากนี้ปัญหาทางด้านแรงงานเริ่มปรากฏออกมา อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ มีการเร่งรัดสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุน จึงทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและแรงงานหลายอย่าง โดยเฉพาะทางด้านแรงงาน แม้จะมีความต้องการแรงงานหลายประเภท แต่ขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าจำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น ปัญหาข้อขัดแย้งก็เกิดขึ้นมาก รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องพิจารณายกร่างกฎหมายแรงงาน ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาและระงับข้อพิพาทแรงงานขึ้นในปี พ.ศ. 2508 ในที่สุดก็ได้ยกฐานะกองแรงงานขึ้นเป็นกรมในปี พ.ศ. 2509

การปรับปรุงนโยบายและกฎหมายด้านแรงงานได้ดำเนินต่อไป ในที่สุดก็มีการเสนอร่างกฎหมายแรงงานต่อสภาผู้แทนในปี พ.ศ. 2512 แต่ไม่ทันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแรงงานก็ตกไปเมื่อมีการยุบสภาฯ ในปีเดียวกันนั้น

แม้จะได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและยุบสภาฯ ฝ่ายบริหารและนักวิชาการก็พยายามผลักดันให้มีกฎหมายแรงงาน และให้รื้อฟื้นนโยบายและร่างพระราชบัญญัติแรงงานมาพิจารณา ในที่สุดก็ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) ซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบัน ต่อจากนั้นกิจการด้านแรงงานของประเทศไทยก็กลับสู่สภาพที่มีชีวิตชีวากครั้งหนึ่ง คนงานเริ่มตั้งสมาคมและทำการเรียกร้องต่อรองกันอย่างเต็มที่

การปฏิรูปด้านแรงงานซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 โดยเฉพาะการประกาศใช้กฎหมายแรงงาน (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2515 เป็นการปูพื้นฐานและสนับสนุนให้คนงานสามารถเริ่มการเคลื่อนไหวอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2516 คนงานได้ก่อตั้งสมาคมขึ้นแล้ว 12 สมาคม การเรียกร้องเริ่มมีขึ้น

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2515 ทางกรมได้ประกาศใช้กฎหมายด้านแรงงานที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว เป็นการริเริ่มงานในการปกป้องรักษามลประโยชน์ของแรงงานไทย กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 คนต่างด้าวที่จะประกอบอาชีพในประเทศไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากทางกรมแรงงาน การออกกฎหมายฉบับนี้ช่วยให้กรมแรงงานได้มีบทบาทมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติตามกฎหมายนี้เป็นจำนวนมาก เฉพาะคนต่างด้าวที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 มีจำนวนเกือบถึง 300,000 คน

บรรยากาศทางแรงงานเริ่มส่อเค้าขึ้นก็เมื่อคนงานโรงงานเหล็กพระประแดง 300 คน ได้หยุดงานในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2516 ที่เกิดมาเป็นข่าวสำคัญก็เพราะการหยุดงานครั้งนี้เป็นการประท้วงของคนงานต่อการที่นายจ้างได้ปลดหัวหน้าคนงานซึ่งกำลังจะก่อตั้งสหภาพขึ้น (นายผัน วงษ์ดี ซึ่งต่อมาได้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน) เหตุการณ์ก็คลี่คลายลงเมื่อทางกรมแรงงานได้นำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกรมแรงงาน กล่าวได้ว่าเป็นก้าวแรกของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ปัญหาข้อขัดแย้งและข้อพิพาทแรงงานมีที่ทำขยายตัวตั้งแต่มกราคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา และที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือ การผลงานใหญ่ครั้งแรกเป็นการผลงานของลูกจ้างโรงงานมักกะสัน ซึ่งเป็นการหยุดงานของลูกจ้างการรถไฟครั้งแรกในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา แต่การหยุดงานครั้งนี้เจรจาทกลงกันได้ภายในหนึ่งวัน จึงไม่เกิดความเสียหายมากนัก แต่อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานเริ่มจะก่อตัว เพราะแม้คนงานของ

รัฐบาลเองก็เริ่มแสดงความไม่พอใจ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2516 มีข้อเรียกร้องและ การนัดหยุดงานเกือบทุกวัน จนทำให้ทางรัฐบาลเกิดความวิตกกังวลว่าจะลุกลาม ข้อเรียกร้อง ส่วนใหญ่จะให้เพิ่มค่าแรงและค่าครองชีพ และการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

ควรจะกล่าวเสียเลยว่าการผลงานส่วนใหญ่ในกิจการทอผ้า โดยเฉพาะใน กิจการที่มีชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายจัดการ ฉะนั้น คนงานมักจะอ้างว่าไม่พอใจในข้อบังคับ และการบริหารงาน อย่างไรก็ดี การผลงานส่วนใหญ่กินเวลาเพียงหนึ่งวัน และลูกจ้าง กระทำโดยกะทันหัน และไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย คือ ยื่นข้อเรียกร้อง และเมื่อ นายจ้างยังไม่ได้ให้คำตอบก็ผลงานโดยไม่รอการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่

ในด้านรัฐบาลก็มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 และต่อมาเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งก็ได้มีประกาศกำหนดเป็น 16 บาท อีกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 และด้วยผลของการชุมนุมที่สนามหลวง คนงานหญิง จากโรงงานทอผ้าในจังหวัดสมุทรปราการ นครปฐม ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม มี จำนวนประมาณ 50,000 มาร่วมชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ทางราชการก็ได้ประกาศเพิ่มเป็น 20 บาทในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517

กล่าวโดยสรุปในช่วงเดือนกรกฎาคม สิงหาคม และกันยายน พ.ศ. 2516 ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมได้ผลงานกันมากเป็นพิเศษ ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา พิจารณา จากข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวก็สามารถสรุปสาเหตุได้หลายประการ เช่น การเพิ่มขึ้น ของค่าครองชีพ ซึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันได้เพิ่มสูง ค่าจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ยังต่ำ ปัญหาการปกครองบังคับบัญชา แนวนอนการผ่อนคลายบรรยากาศทางการเมือง การประกาศใช้กฎหมายแรงงานให้สิทธิแก่คนงาน การให้ความเห็นอกเห็นใจสนับสนุนจาก สื่อมวลชน ก็นับว่าเป็นตัวสนับสนุนที่สำคัญ

การผลงานยังดำเนินไปอยู่และทวีมากขึ้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนรัฐบาลในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2516 การรวมตัวของนักศึกษา ประชาชนและผู้ใช้แรงงานระหว่างวันที่ 14-16 ตุลาคม 2516 จนถึงสิ้นปี ในช่วงนี้กล่าวได้ว่าเป็นช่วงวิกฤติการณ์ด้านแรงงานโดยแท้ คือมี การผลงานถึง 200 ราย สิ่งที่ควรกล่าวก็คือ แม้จะมีการนัดหยุดงานทุกวันในเดือนธันวาคม และบางครั้งเกี่ยวกับคนงานจำนวนมาก แต่ไม่มีเหตุการณ์รุนแรง ทั้งการผลงานก็เป็นไปใน ระยะสั้น

ในตอนช่วงท้ายของปี พ.ศ. 2516 การผลงานของคนงานได้กลับสะท้อนไป สู่กลุ่มอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะครูโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งมีการเรียกร้องและผลงานกัน และได้ไป อภิปรายที่กระทรวงศึกษาธิการ

เหตุการณ์ด้านแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถือว่าเป็นเหตุการณ์พิเศษของประวัติศาสตร์ไทย เป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่แรงงานไทยซึ่งโดยปกติเป็นแรงงานที่สงบเสถียร พุดง่าย มักเชื่อฟังและเคารพนายจ้างผู้บังคับบัญชา ได้รวมตัวกับเพื่อนร่วมงานปราศจากผู้นำและการแนะนำของผู้รู้ เสนอข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง เมื่อไม่ได้ตามข้อเรียกร้องก็ผลงานโดยไม่แสดงความเกรงกลัวกฎหมาย หรือวิตกกังวลถึงผลต่าง ๆ ที่จะตามมา และในระยะหลังเข้าร่วมกันสนับสนุนประท้วงต่อนายจ้างอื่น ๆ และเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงานของคนงานทั่วไป

การเคลื่อนไหวด้านแรงงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการ เตรียมพร้อม ได้ก่อให้เกิดความฉงนสนเท่ห์และประหลาดใจแก่นายจ้าง รัฐบาล และนักวิชาการไม่น้อย แต่เมื่อได้ศึกษาความเป็นมาของแรงงานไทยในอดีต และสาเหตุในการเรียกร้องในช่วงปี พ.ศ. 2516 ก็พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก แรงงานไทยโดยเฉพาะพวกที่ไม่มีฝีมือและกึ่งฝีมือ ต้องอยู่ภายใต้การดูแลของนายจ้างตลอดมา ค่าจ้าง ผลประโยชน์ต่าง ๆ กำหนดโดยนายจ้างแทบทั้งสิ้น ค่าจ้างของคนงานไม่มีฝีมือในช่วง 10 ปีที่แล้วมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2515 ค่าจ้างจะเป็นประมาณ 12 บาท แต่โดยที่ค่าครองชีพไม่ได้เพิ่มมากนัก คนงานก็พออยู่ได้ไม่มีปากมีเสียง แต่เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2516 ค่าครองชีพได้เพิ่มอย่างรวดเร็ว ก็เกิดความเดือดร้อน จึงได้มีการเรียกร้อง โดยเหตุนี้ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่จะเป็นการขอให้ปรับปรุงค่าจ้างและค่าครองชีพ

ประการสำคัญยิ่ง บรรยาการในทางการเมืองสนับสนุน โดยเฉพาะในช่วงสุดท้าย นักวิชาการ นักศึกษาได้เริ่มสนใจและให้ความช่วยเหลือแก่คนงาน กล่าวโดยสรุปการเคลื่อนไหวในช่วงนี้เป็นการเคลื่อนไหวของคนงานโดยตรง มีความประสงค์ที่จะได้ค่าจ้างเพิ่มขึ้น และผลประโยชน์ตามสมควร แต่ถึงอย่างนั้นก็ตามก็ยังมีบุคคลบางกลุ่มที่ปล่อยข่าวกล่าวหาว่าคนงานมีจุดแอบแฝงทางการเมืองที่เป็นภัยต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การปล่อยข่าวและกล่าวหาอย่างยิ่งรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานด้วย โดยโจมตีว่าเป็นตัวผู้เพื่อผลทางการเมือง

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 (จอมพลถนอมฯ เข้ามาแทนจอมพลสฤษดิ์ฯ) และการปฏิรูปด้านแรงงาน โดยการประกาศใช้กฎหมายแรงงานในปี พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) ซึ่งเป็นครั้งแรกในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา คนงานได้มีหลักประกันในด้านสภาพการทำงาน ค่าจ้าง และมีสิทธิก่อตั้งสมาคมและเรียกร้องต่อนายจ้าง กฎหมายนี้ช่วยให้ลูกจ้างเกิดความกล้าที่จะแสดงออกซึ่งความไม่พอใจในค่าแรง และใช้สิทธิเรียกร้อง ทั้งรัฐบาลในช่วงนั้นก็มีแนวนโยบายปรองดองและ

เกือบล ตัวอย่างที่สุดก็คือการเปลี่ยนแปลงในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ก่อให้เกิดบรรยากาศประชาธิปไตย ความรู้สึกอิสระเป็นแรงหนุนที่สำคัญให้คนงานได้เรียกร้องและแสวงหาผลประโยชน์อันควรมีควรได้อย่างเต็มที่ แม้ว่านักสังเกตการณ์ด้านแรงงานบางท่านจะเห็นว่าปรากฏการณ์ด้านแรงงานในช่วงปลายปี พ.ศ. 2516 “เป็นอุบัติเหตุทางแรงงาน” และเห็นว่าการเคลื่อนไหวในช่วงนั้นเป็นเรื่อง “การเอาอย่าง” ทั้งกลับเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นเรื่องอุบัติเหตุด้านแรงงานหรือไม่ การเคลื่อนไหวในช่วงนั้นได้พิสูจน์ให้คนงานเห็นว่า การที่คนงานรวมกันได้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้คนงานสามารถต่อรองและได้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งตนไม่เคยได้มาก่อน

การเคลื่อนไหวในปี พ.ศ. 2516 เป็นผลให้มีการหยุดงานทั้งหมด 489 ราย เป็นจำนวนสูงสุดและมากกว่าการหยุดงานทั้งหมดในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา การหยุดงานเกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดอุตสาหกรรมอื่น ๆ กล่าวได้ว่าปี พ.ศ. 2516 เป็นปีแห่งวิกฤติการณ์ด้านแรงงานโดยแท้ มีผลสะท้อนในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหลายประการ ในด้านคนงานเองก็เป็นช่วงที่คนงานได้รับการปรับปรุงค่าจ้างและสภาพการทำงานมากที่สุด ประการสำคัญยิ่ง วิกฤติการณ์ครั้งนี้ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัจจัยพื้นฐานทางด้านแรงงานยังมี ข้อบกพร่องและต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นในรูปกฎหมายแรงงาน กลไกในด้านแรงงานสัมพันธ์ สถาบันของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐบาลพลเรือนหลังจากที่มีรัฐบาลทหารมาเกือบยี่สิบปี บรรยากาศทางการเมืองแจ่มใส ประชาชนหายใจได้สะดวก มีอิสระเสรี และตื่นตัวกับบรรยากาศใหม่ ตั้งใจจะใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่

คนงานซึ่งได้ชิมรสกับอิสรภาพครั้งแรกตั้งแต่ว่าปี พ.ศ. 2516 ก็ได้ใช้ประโยชน์ในช่วงบรรยากาศประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ โดยยังมีการเรียกร้องขึ้นค่าแรง การเจรจาให้นายจ้างปรับปรุงผลประโยชน์ตลอดจนการชุมนุมประท้วง แต่แนวทางและวิธีการเรียกร้องมีหลักมีเกณฑ์มากขึ้น คนงานดำเนินการตามขั้นตอนและการเจรจาได้เป็นไปด้วยดี ทำให้การหยุดงานลดลงมาก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2517 มีการหยุดงาน 357 ครั้ง และในปี พ.ศ. 2518 เพียง 241 ครั้ง ลดลงเกือบครึ่งของปี พ.ศ. 2516 ในขณะที่การหยุดงานลดลงแต่ก็มีเหตุการณ์สำคัญด้านแรงงานหลายด้านหลายประการ.

เริ่มแต่ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 ลูกจ้างสถานประกอบการ สิ่งทอในจังหวัดสมุทรปราการจำนวน 50 แห่ง มีคนงานประมาณ 50,000 คน ได้เดินทางเข้ามาชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเป็นเวลา 5 วัน ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ปรับปรุงสภาพการทำงานและค่าจ้าง โดยเฉพาะให้เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งขณะนั้นเป็นเงิน 16 บาทขึ้นเป็น 20 บาท และให้เพิ่มเงินชดเชยในกรณีเลิกจ้างให้มากขึ้น

การประชุมครั้งนี้มีเค้ามามาตั้งแต่ต้นเดือนพฤษภาคม ในวันแรงงานแห่งชาติ ผู้นำคนงานได้แสดงความไม่พอใจต่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และแสดงความห่วงใยต่อคนงานในกิจการสิ่งทอ ซึ่งนายจ้างได้ประกาศว่าจะต้องเลิกจ้างคนงานมาก โดยอ้างว่าไม่สามารถขายผลผลิตได้ โดยเหตุนี้จึงมีการพูดกันว่านายจ้างมีส่วนสนับสนุนให้ลูกจ้างในกิจการสิ่งทอชุมนุมประท้วง แต่ในที่สุดคนงานก็ได้รับผลตามที่เรียกร้อง คือรัฐบาลตกลงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 20 บาท และให้เพิ่มเงินชดเชยขึ้นตามอายุงาน

การประชุมของคนงานทอผ้าที่สนามหลวงครั้งนี้นับว่าเป็นการประชุมครั้งแรก และเป็นการวางแนวทางใหม่ของคนงานในการเรียกร้องและประท้วง โดยแทนที่จะมีการเรียกร้องต่อนายจ้างเพื่อปรับปรุงค่าจ้างและผลประโยชน์ กลับมุ่งเรียกร้องโดยตรงไปยังรัฐบาล และเจาะจงในปัญหาหลักหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นแนวโน้มของการเคลื่อนไหวในช่วงต่อมา

หลังจากการประชุมที่สนามหลวงเสร็จสิ้นลง ก็มีคนงานของสถานประกอบการสิ่งทอหลายแห่งเดินทางมาชุมนุมเรียกร้องว่าตนยังไม่ได้รับการปรับปรุงค่าจ้างตามที่ตกลงกัน ต่อจากนั้นก็ยังมีคนงานอีกหลายกลุ่มยกขบวนมาชุมนุมที่สนามหลวง โดยเฉพาะในช่วงเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม มีคนงานของโรงงานทอผ้าหลายโรง คือ โรงงานจุดดินดัสตรี บางปะอิน (700 คน) บริษัทสยามบาร์เดอร์ พระประแดง (400 คน) ลูกจ้างโรงงานน้ำตาล ท่ามะกา สุพรรณบุรี มาชุมนุมที่กรมแรงงาน ในช่วงเดียวกันนี้ก็มีกลุ่มชาวนาและประชาชนก็มาชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ

คนงานเหล่านี้มาชุมนุมกันที่สนามหลวง หลังจากที่มีการเจรจาและไกล่เกลี่ยล้มเหลว เมื่อเดินทางมาถึงก็ส่งตัวแทนไปพบนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบ ทางทำเนียบก็มอบหมายให้อธิบดีกรมแรงงานและผู้แทนทำเนียบหาทางเจรจากับนายจ้าง ขณะเดียวกันก็พยายามหาทางให้คนงานเดินทางกลับ ในระยะแรก ๆ คนงานก็มักจะได้ประโยชน์ตามที่เรียกร้อง ต่อมาก็มักจะยอมตามการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่

แนวโน้มที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในการเจรจาเรียกร้องและประท้วงในช่วงปี พ.ศ. 2517 และ 2518 ก็คือ การที่มีนิสิตนักศึกษามาร่วมด้วย ในขั้นต้นก็เพียงมาให้กำลังใจ ต่อมาก็เข้ามาช่วยแนะนำในแง่กฎหมายและให้ข้อเท็จจริง

ในช่วงปี พ.ศ. 2517 การเรียกร้องการประท้วงและการหยุดงานหลายราย เกี่ยวข้องกับการเผชิญหน้าระหว่างนายจ้างและคนงาน โดยมีผู้สนับสนุนของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ นิสิตนักศึกษาร่วมกับคนงาน นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม นักการเมือง ฯลฯ อยู่กับฝ่ายนายจ้าง

การเผชิญหน้ารายแรกก็คือ กรณีพิพาทของโรงแรมสยามอินเตอร์คอนติเนนตัล ซึ่งเกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2517 เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจการด้านโรงแรม รายแรกที่เกิดขึ้นเป็นข่าวใหญ่ และผู้เกี่ยวข้องเป็นสหภาพแรงงาน และเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องให้ปลดฝ่ายบริหาร (ผู้จัดการใหญ่ และผู้จัดการแผนกแม่บ้าน) มีการกล่าวหากันอย่างรุนแรง ฝ่ายสหภาพประกาศพร้อมจะหยุดงาน ยิ่งทำให้ฝ่ายจัดการและทางธุรกิจวิตกเกรงว่าจะกระทบกระเทือนกิจการท่องเที่ยว หลังจากเจรจากันก็ไม่สามารถตกลงกันได้ สหภาพได้สั่งให้คนงานหยุดงาน และทางกรมแรงงานเข้าไกล่เกลี่ย ในที่สุดตกลงตั้งคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งเป็นผลให้คนงานกลับเข้าทำงานหลังจากหยุดงานได้ 10 วัน

ในช่วงเดียวกันก็มีการเรียกร้องในกิจการโรงแรมอื่น ๆ แต่ที่เป็นข่าวใหญ่ที่สุดก็คือ ข้อพิพาทของโรงแรมดุสิตธานี เนื่องจากเจ้าของเป็นนักธุรกิจใหญ่ และขณะเดียวกันเป็นสมาชิกสหภาพนิสิตนักศึกษาด้วย นอกจากนั้นก็ยังมีส่วนนำคนงานจากภายนอกมาร่วมด้วย จึงเป็นเหตุให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก ทั้งคนงานก็ได้มีการชุมนุมหลังจากการเจรจาล้มเหลว โจมตีฝ่ายนายจ้างอย่างรุนแรง ลูกจ้างได้หยุดงานเป็นเวลาหนึ่งเดือน ระหว่างนั้นนักธุรกิจ นักการเมืองได้เข้ามาสนใจกันมากเป็นพิเศษ ทางรัฐบาลเองได้ออกประกาศแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นำข้อพิพาทที่จะเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งที่สุดคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาททำให้เรื่องสงบลง แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายจัดการและกลุ่มธุรกิจบางแห่งอย่างมาก ระหว่างการนัดหยุดงานมีนิสิตนักศึกษามาร่วมชุมนุมอยู่ด้วย

เริ่มแต่ปลายปี พ.ศ. 2517 ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ท่าทีของคนงานมีความแข็งกร้าวรุนแรง บ่อยครั้งไม่ยอมรับคำแนะนำจากทางราชการ บางครั้งได้ตอบอย่างเปิดเผยหลายครั้งล้มเลิกข้อตกลงไว้เดิมทั้งหมด มีการชูที่จะใช้กำลัง ในจำนวนที่มีวิธีการรุนแรงก็ได้แก่ ในช่วงที่มีข้อพิพาทรายใหญ่เกี่ยวกับคนงานมากและยืดเยื้อ ทั้งมีการประท้วงอย่างรุนแรงหลายแห่ง เช่น การหยุดงานของบริษัทกระสอบ สระบุรี (ลูกจ้าง 2,000 คน หยุดงาน 15 วัน) บริษัทอุตสาหกรรมถังแก๊ส (ลูกจ้าง 500 คน หยุดงาน 23 วัน) บริษัทแพนอเมริกัน บริษัทเวิร์ลเทรดเวลเซอร์วิส ทั้งสองบริษัทหลังมีการชุมนุมขัดขวางมิให้เครื่องบินออก รายที่นำเสนอใจมากก็คือ ลูกจ้างบริษัทอินโดไทยซินเทกซ์ (คนงาน 500 คน) ลูกจ้างชุมนุมที่สนามหลวง ทางกรมเจรจาให้เดินทางกลับ แต่หยุดงานจนถึง 34 วัน อีกรายหนึ่งก็คือข้อพิพาทของบริษัทสหสันต์กรทอ จำกัด สระบุรี ซึ่งมีการหยุดงานถึงสามครั้งหลังจากมีการตกลงแล้ว ครั้นสุดท้ายยกขบวนมาชุมนุมที่กรมแรงงาน และตอนช่วงท้ายเข้าไปใช้ชั้นบนของกรมแรงงานพักอาศัย ไม่ยอมออกเป็นเวลาหนึ่งเดือน

รายที่มีการเผชิญหน้าถึงขนาดที่คนงานเกือบปะทะกับตำรวจ ก็คือ ข้อพิพาทแรงงานของโรงงานทอผ้าเพชรเกษม 1 และเพชรเกษม 2 คนงานไม่ยอมออกจากโรงงาน ทางฝ่ายนายจ้างได้ขอให้ตำรวจคอยดูแล ในวันสุดท้ายนายจ้างแจ้งตำรวจว่าฝ่ายคนงานจะเผาโรงงาน ทางตำรวจจึงเตรียมอาวุธไปป้องกัน ฝ่ายคนงานเข้าใจว่าตำรวจจะไปทำร้าย จนในที่สุดหัวหน้านักศึกษาจึงพานักศึกษาไปช่วย ต้องเข้าพบกับอธิบดีกรมแรงงานและอธิบดีกรมตำรวจรับส่งผู้แทนไปไกล่เกลี่ย การปะทะกันจึงไม่เกิด

แนวทางประท้วงที่รุนแรงดำเนินการต่อไปจนถึงกับปี พ.ศ. 2518 มีรายหนึ่งคือข้อพิพาทบริษัทแสดนดาร์ดการ์เม้น (คนงาน 1,400 คน) ซึ่งตำรวจต้องใช้กำลังเข้าควบคุมจนเกิดปะทะทำให้คนงานได้รับบาดเจ็บ

ปัญหาขัดแย้งของคนงานกับโรงแรมดุสิตธานีเกิดขึ้นอีกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2518 ทางคนงานยื่นข้อเรียกร้องใหม่ ฝ่ายนายจ้างไม่ยอมเจรจาโดยอ้างว่าสัญญาตกลงไว้ยังไม่หมด

ข้อพิพาทใหญ่อีกแห่งหนึ่งคือ ข้อพิพาทของบริษัทอุตสาหกรรมผ้าธนบุรี (ลูกจ้าง 500 คน) ลูกจ้างประท้วงว่านายจ้างเลิกจ้างหัวหน้าคนงาน มีการเจรจาไกล่เกลี่ยยืดเยื้อมาก

ในด้านคนงานรัฐวิสาหกิจก็มีการเคลื่อนไหวกันมากในช่วงปี พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะตั้งแต่เดือนตุลาคมจนถึงธันวาคม รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงค่าจ้าง ค่าครองชีพ โดยทยอยกันเรียกร้อง โดยเริ่มจากฝ่ายโรงไฟฟ้าก่อน และฝ่ายอื่น ๆ ก็เรียกร้องทำนองเดียวกัน ในการเรียกร้องครั้งนี้มีการหยุดงานถึง 4 ครั้ง แต่เป็นการหยุดงานในระยะเวลาล้าน

ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2518 มีการประท้วงรายใหญ่อีกรายหนึ่ง เป็นการประท้วงของคนงานสนามบินสหรัฐฯ หรือเรียกกันว่า “ไทยการ์ด” มีจำนวนประมาณ 2,000 คน เรียกร้องที่จังหวัดนครราชสีมา และอดีตฐานทัพต่าง ๆ ต่อมาเดินทางมาชุมนุมที่สนามหลวง แล้วยกไปชุมนุมที่ทำเนียบ มีการเจรจากับทางราชการอยู่เกือบหนึ่งเดือน ก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองอยู่มาก ในที่สุดทางรัฐบาลได้ขอให้สถานทูตสหรัฐอเมริกาจ่ายค่าตอบแทนให้บางส่วน

เหตุการณ์สำคัญด้านแรงงานที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งก็คือ ในช่วงที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คนงานจำนวนหลายพันคนได้ไปชุมนุมที่หน้าสถานีวิทยุแห่งชาติตั้งแต่การพิจารณาวาระแรกจนมีการลงมติในวาระที่สามร่างฉบับนี้ นำเข้าสู่สถานีวิทยุในช่วงสุดท้ายของเหตุการณ์ การชุมนุมของคนงานมุ่งที่จะโจมตีคัดค้านการแปรรูปนิติของกรรมมาธิการท่านหนึ่ง ซึ่งคนงานเห็นว่าทำงานเพื่อประโยชน์แก่นายจ้าง และเร่งรัดให้สภาฯ พิจารณาสามวาระรวดโดยเกรงว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะคลอดไม่ทัน ในที่สุดสภาฯ ก็มีมติให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมาย