



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ
ดร.นภาพร อติวนิชยพงศ์

ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
ในสังคมไทย

ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



คำนำ

จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน “โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ประกอบด้วย การวิจัยสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่ม เป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอภิวัยทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไว้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำนาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขามาเป็นอย่างไร และต่อมาก็ต้องไขข้อที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขายาตราดจากบริบทของเขามาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ผ่านผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตnicum อุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำนาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อก็ต้องปรับตัวในมิติต่างๆ ทำไม่คุณบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไม่คุณบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคน

ด้วยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้ วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึง ปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัว องค์กรรัฐ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนของสังคมไทย

สกอ. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่ง ในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทางเศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย สกอ. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ใน การดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้อย่างรอบคอบครอบด้านต่อไป

ป.๒๗๑

(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะรัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส มีจังหวัดประกอบของรายงาน 5 ส่วน ส่วนแรก คือ งานศึกษาสวัสดิการโดยกลุ่มชุมชน ซึ่งมีรายงาน 11 กรณีศึกษา พิมพ์เผยแพร่ในรูปเล่มหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับ “กลุ่มคอมทรัพย์” และ “กลุ่มผลิตภัณฑ์” ส่วนที่สอง เป็นกรณีศึกษา 110 กรณี บางส่วนได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ในรูปเล่มหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ “คนจนในมิติของสังคม (1)” และ “คนจนไทยในมิติสังคม (2)” ส่วนที่สาม คือ งานเชิงปริมาณที่ได้ข้อมูลจากแบบสอบถาม 10,099 ชุด ส่วนที่สี่ คือ งานวิจัยหลัก 5 รายงาน และ ส่วนที่ห้า คือ บทสรุปรวมของโครงการ

รายงานเหล่านี้เป็นรายงานวิจัยหลักหนึ่งในห้าส่วน ซึ่งประกอบด้วย รายงานวิจัยฉบับ สมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ คือ

- กลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม
- กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย
- กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม
- กลุ่มนักกำลังแรงงาน

งานวิจัยหลักแต่ละรายงาน ได้นำเสนอให้เห็นสภาพความยากจนของกลุ่มคนแต่ละกลุ่ม ที่มีเหตุและปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านท่าทีต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม และระบบสวัสดิการ

ในส่วนสุดท้ายของแต่ละรายงาน มีข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน ในแต่ละกลุ่ม ซึ่งในโครงการเห็นว่า สวัสดิการสำหรับคนจนเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นหรือเงื่อนไขเฉพาะหน้าที่ต้องทำก่อน เพื่อบรรเทาปัญหามิให้รุนแรงเพิ่มขึ้น และนำมาตราการอื่นๆมาแก้ไขต่อไป ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ต้องขอขอบคุณนักวิจัยทุกๆท่านของโครงการที่ช่วยให้งานของโครงการนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามเวลาที่กำหนด โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่า นักวิจัยทุกท่านของโครงการนี้ได้ใช้ความอุตสาหะและความพยายามอย่างเต็มที่ในการวิเคราะห์วิจัย เรื่องคนจนในรูปแบบของ “สหวิทยาการ” ช่วยกันค้นหาคนจนที่อยู่ในหลีบในชอก และนำมาเผยแพร่ให้สาธารณะได้รับรู้และ

เข้าใจ “วิถียังชีพ” ของคนเหล่านี้ ทำให้สังคมได้รับรู้กันมากขึ้นว่า คนจนนั้นมีมิติแห่งความยากจน ที่ซับซ้อนหลายมิติ การแก้ปัญหาความยากจนมิอาจจะแก้ให้ลุล่วงไปได้เพียงการยกกระดับรายได้ เท่านั้น

และที่สำคัญคือ นักวิจัยของโครงการทุกท่านที่ได้ลงไประห์เงินและสมัผัสกับความยากจนใน มิติต่างๆ ทำให้นักวิจัยเองมีความเข้าใจต่อปัญหาและเกิดมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับ “ความยากจนใน สังคมไทย” แจ่มชัดยิ่งขึ้น เกิดความสำนึกรู้จักซึ้งกันผลักดัน ขับเคลื่อนสังคม ให้มีการแก้ปัญหา คนจนอย่างมุ่งมั่น นี้คือ “ทุนทางสังคมอันยิ่งใหญ่” ที่ได้จากการนี้

สุดท้าย หวังว่าสังคมโดยส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ทั้งในแง่ขององค์ความรู้ ซึ่งทำให้เกิดวิสัยทัศน์เรื่องคนจน รวมทั้งเรื่องของแนวทางในการแก้ปัญหา และบางส่วนคงจะเป็น ประโยชน์เชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ขอบพระคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้เงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยนี้ รวมทั้งการเอาใจใส่ดูแล เร่งรัด จัดการ ให้ทุกอย่างบรรลุวัตถุประสงค์

ขอบคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะเครือข่ายศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยและทีมงานวิจัย

ขอบคุณนักวิจัยในพื้นที่ ผู้ประสานงานจากส่วนกลาง ผู้ประสานงานในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูล และทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่โครงการ และขอแสดงจิตสมานฉันท์ แก่คนจนทุกๆ คน

วศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

หัวหน้าโครงการ

คำนำ

พัฒนาการของเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดลูกจ้างประเภทต่างๆที่สถานภาพของความจนและความด้อยโอกาสแตกต่างกันไป ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาส โดยพิจารณาถึงปัจจัยด้านทรัพย์สินและรายได้ โอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและสวัสดิการสังคม ความมั่นคงในงานอาชีพ หลักประกันด้านความปลอดภัยในชีวิต สุขภาพและอำนาจต่อรองของลูกจ้าง

ในปัจจุบัน ทิศทางหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยคือ การมุ่งสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ดังนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากลูกจ้างเป็นปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม ตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

รายงานวิจัยฉบับนี้ ได้สำรวจสถานภาพความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม 4 กลุ่ม คือ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ (แรงงานนอกระบบ) แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ และได้ศึกษาถึงความต้องการทางด้านสวัสดิการของแรงงานทั้ง 4 กลุ่ม รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างทั้ง 4 กลุ่ม โดยได้พยายามนำเสนอทั้งในระดับนโยบายและในเชิงปฏิบัติการ

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เป็นกลุ่มคนจนที่มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีอำนาจการต่อรองต่ำ ผู้วิจัยหวังว่า ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการสร้างระบบประกันสังคมและสวัสดิการสังคมในระดับต่างๆให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้งต่อไป ทั้งในระดับของการกำหนดนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งจากฝ่ายลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนับสนุนการจัดระบบสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายรัฐบาล และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้

มีการยกระดับมาตรฐานสวัสดิการสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต่อไปในอนาคต

ในการจัดทำรายงานวิจัย ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย นักวิจัยได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลจำนวนมาก ซึ่งทำให้การศึกษาวิจัยสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้

นักวิจัยขอขอบคุณ คุณบัณฑิตย์ ชนชัยเศรษฐ์วุฒิ ผู้ช่วยนักวิจัย ที่ได้ร่วมงานมาตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการระยะที่ 2 และขอขอบคุณนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้เข้าร่วมการสัมมนาในภูมิภาคอีกหลายท่าน ซึ่งได้ให้คำวิจารณ์และข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ใน การปรับปรุงแก้ไขรายงานวิจัยฉบับร่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับผู้วิจารณ์ ที่ได้กรุณาอ่านต้นฉบับและให้คำแนะนำอย่างละเอียด ได้แก่ ผศ.เสาวลักษณ์ ชาญทวีป, ดร.โชคชัย สุทธาเวศ, ผศ.ดร.อรรถ นันจักร, คุณศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, รศ.แล ดิลกิทยรัตน์, คุณบัณฑร อ่อนดำเน, ดร.สีลากวรรณ บัวสาย และ ดร.อนันท์ กานูจนพันธ์

นอกจากนี้ขอขอบคุณนักวิจัยสมทบทุกท่านที่ได้เข้าร่วมจัดทำกรณีศึกษา ซึ่งใช้เป็นส่วนประกอบสำคัญในการเขียนรายงานวิจัยฉบับนี้ นักวิจัยหวังว่างานของนักวิจัยสมทบที่จะได้มีการเผยแพร่ในโอกาสต่อไปจะสร้างคุณปัจจัยให้กับผู้สนใจศึกษาปัญหาของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม และผู้ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกับที่ผู้อภิญญาที่มาใช้ประโยชน์และอ้างอิงในรายงานวิจัยฉบับนี้

สุดท้ายขอขอบคุณ คุณศรีสุนทร ทองเทพ เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิอารมณ์ พงศ์พัน ที่ได้กรุณาจัดพิมพ์ต้นฉบับ ทั้งฉบับร่างและฉบับสมบูรณ์ ด้วยความอดทนเป็นอย่างยิ่ง และที่จะขาดไม่ได้คือ รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ หัวหน้าโครงการวิจัย และ คุณศรีพร ยอดกมลศาสตร์ ผู้ประสานงานโครงการฯ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของโครงการอีกหลายท่านที่ได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขัน โดยพันฝ่ายปัญหาและอุปสรรค-many ใจในกระบวนการโครงการฯ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของโครงการฯ ที่ได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขัน โดย

รศ.ดร.ราवิทัย เจริญเลิศ

ดร.นภาพร อติวนิชยพงศ์

มีนาคม 2546

สารบัญ

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 ระเบียบวิธีวิจัย	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2.1 สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ	3
1.2.2 สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ	4
1.2.3 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	6
1.2.4 สถานการณ์ของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ	8
1.2 สถานการณ์ปัจจุบันของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	3
1.3 ครอบแนวคิดในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม	
สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	10
1.3.1 ระบบประกันสังคมภายใต้ครอบแนวคิด	
สวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม	10
1.3.2 แนวคิดสตรีนิยมในการพัฒนาสวัสดิการสังคม	
สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	12
1.3.3 แนวคิดอื่นๆ ในข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาสวัสดิการสังคม	14
1.4 วัตถุประสงค์	16
1.5 ประเด็นในการศึกษาวิจัย	17
1.6 ขอบเขตการศึกษา	17

1.7 วิธีการศึกษา	18
1.7.1 การสังเคราะห์จากการนีคีกษา	18
1.7.2 การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group)	21
1.7.3 การวิเคราะห์ข้อเรียกว่าด้วยและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการ ของสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน	22
1.7.4 การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร	23
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	23
บทที่ 2 โครงสร้างกับปัญหาความยากจนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม	25
2.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย : พาลาดอกซ์อาเซียน	25
2.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการกระจายรายได้	25
2.1.2 การเติบโตโดยปราศจากการพัฒนาทรัพยากรบุคคล	26
2.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมกับแรงงาน	28
2.2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับการลดชั่บแรงงาน	28
2.2.2 ช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการขาดแคลนแรงงาน	31
2.3 วิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540	36
2.3.1 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อการจ้างงาน	38
2.4 โอกาสวิัตน์นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ	
กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม	41
2.5 ประเด็นเกี่ยวกับ “คนจน” ในภาคอุตสาหกรรม	48
บทที่ 3 สถานภาพและปัญหาความยากจนและด้อยโอกาส	
ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	51
3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างก่อนเข้าสู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรม	52
3.2 ค่าแรงต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	56
3.2.1 ค่าจ้างขั้นต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของแรงงาน ในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ	56
3.2.2 การขาดหลักประกันด้านค่าจ้างของลูกจ้าง ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ	61

3.2.3 แรงงานต่างด้าว : ค่าแรงต่ำและลูกละเมิดสิทธิแรงงาน	63
3.2.4 แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ :	
ค่าจ้างสูงแต่ขาดหลักประกัน	69
3.3 ความมั่นคงในงานอาชีพ	74
3.3.1 ความไม่มั่นคงและด้อยโอกาสของลูกจ้างชั่วคราว	74
3.3.2 ผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพ : ลูกจ้างตกงาน	77
3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน	79
3.4.1 อุบัติเหตุและความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการ	80
3.4.2 การเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน	83
3.5 อำนาจการต่อรอง	85
3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง	86
3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง	87
3.6 บทสรุป : สถานภาพความจนและด้อยโอกาส	
ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมและตัวต่อตัว	93

บทที่ 4 สวัสดิการสังคมกับการแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาส

ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	101
4.1 สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	102
4.1.1 สวัสดิการที่ลูกจ้างจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือกันเอง	103
4.1.2 สวัสดิการที่จัดทำโดยภาครัฐ	106
4.2 ปัญหาของระบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ	115
4.2.1 ความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการที่มีหลายมาตรฐาน	115
4.2.2 ปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน	117
4.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	119
4.3.1 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ	120
4.3.2 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ	125

4.3.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ	127
4.3.4 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว	128
4.4 การเคลื่อนไหวของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม	129
4.4.1 บทเรียนการต่อสู้ของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน	130
4.4.2 บทเรียนการต่อสู้เพื่อสิทธิในการได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด	130
4.4.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการของคนงาน	135
4.5 สรุป	137

บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	141
5.1 เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ	
ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	142
5.2 การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม	144
5.3 การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน	150
5.3.1 นโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในปัจจุบัน	
เป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าป้องกันปัญหา	151
5.3.2 ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและการทำงาน	
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านสุขภาพ	
ความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง	151
5.3.3 ลูกจ้างขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย	
และกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย	152
5.3.4 ความชัดเจนระหว่างลูกจ้างกับรัฐในประเด็นสิทธิการได้รับสวัสดิการ	153
5.3.5 ข้อเสนอแนะ	153
5.4 การประกันการว่างงาน	156
5.5 การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างขั้วคลาสและระบบจ้างเหมา	160
5.6 การขยายระบบประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ	160
5.7 การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ	164

5.8 การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว	166
5.9 การสนับสนุนศักยภาพในการซ่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง	169
5.9.1 การส่งเสริมการสร้างอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง โดยผ่านการรวมกลุ่มจัดตั้ง	169
5.9.2 การสนับสนุนรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการ โดยกลุ่มลูกจ้างเอง	170
5.9.3 การพัฒนาศักยภาพส่วนตัวของลูกจ้าง	171
5.10 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม	171
5.10.1 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคม	172
5.10.2 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมุติธรรมด้านแรงงาน	172
5.10.3 การพัฒนาองค์กรให้ภาคีด้านแรงงาน	173
5.11 การปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาระบบสวัสดิ์สำหรับลูกจ้าง	174
5.11.1 แนวคิดเศรษฐกิจแบบแบ่งปันกับการจัดสวัสดิการสังคม	184

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 อัตราการว่างงาน ปี 2539-2545	3
ตารางที่ 1.2 ผู้มีงานทำจำแนกตามสถานภาพการทำงานปี 2540-2545	4
ตารางที่ 1.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	7
ตารางที่ 1.4 จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ปี 2540-2545	8
ตารางที่ 1.5 จำนวนเงินที่คุณงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร ปี 2540-2544	9
ตารางที่ 3.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำลูกจ้างรายวัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2545	58
ตารางที่ 3.2 ค่านาายหน้าที่คุณงานถูกเรียกเก็บจากการไปทำงานในต่างประเทศ	70
ตารางที่ 3.3 สถิติการหลอกหลวงคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ปี 2544	73
ตารางที่ 3.4 การประسبอัตราภัยหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำแนกตามความร้ายแรง ปี 2537-2545 (ในกองทุนเงินทดแทน)	80
ตารางที่ 3.5 จำนวนองค์กรแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ปี 2541-2545	92
ตารางที่ 4.1 การดำเนินงานของศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนโดยสหภาพแรงงาน	104
ตารางที่ 4.2 จำนวนเงินสมทบและเงินที่จ่ายค่าทดแทน ของกองทุนเงินทดแทน 2535-2544	109
ตารางที่ 4.3 จำนวนลูกจ้างที่ประسبอัตราภัยหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำแนกตามความร้ายแรง ปี 2545	110
ตารางที่ 4.4 จำนวนเงินสมทบและประ匕ชันทดแทน ของกองทุนเงินประกันสังคม 2535-2544	113
ตารางที่ 4.5 จำนวนผู้รับสวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม 2543-2544	114
ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546	121
ตารางที่ 5.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 15 อัตรา ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2546	147

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.1 โซ่อุปทานสินค้า	30
แผนภาพที่ 2.2 Buyer-driven Commodity Chains	33
แผนภาพที่ 2.3	43
แผนภาพที่ 2.4	45
แผนภาพที่ 3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ	55

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม” ภายใต้โครงการวิจัยการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ใช้กรอบวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยการพิจารณาจากปัญหาความยากจนของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้าง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจจากการเมืองไทย ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภายใต้ระบบทุนนิยมที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนแบบการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน และปัญหาความยากจนของลูกจ้าง

วิธีการศึกษาประกอบด้วย 4 ส่วนใหญ่ คือ (1) การสังเคราะห์จากการศึกษาของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งหมด 22 คน โดยได้ทำการศึกษาใน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร อ่างทอง ชลบุรี ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย สุรินทร์ บุรีรัมย์ สงขลา และนครศรีธรรมราช จังหวัดที่เลือกทำการศึกษาอยู่ในพื้นที่ศึกษาของโครงการ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุด (2) การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group) ในพื้นที่ภาคสนาม เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในบางประเด็น (3) การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการของสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน (4) การศึกษาจากข้อมูลเอกสารของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

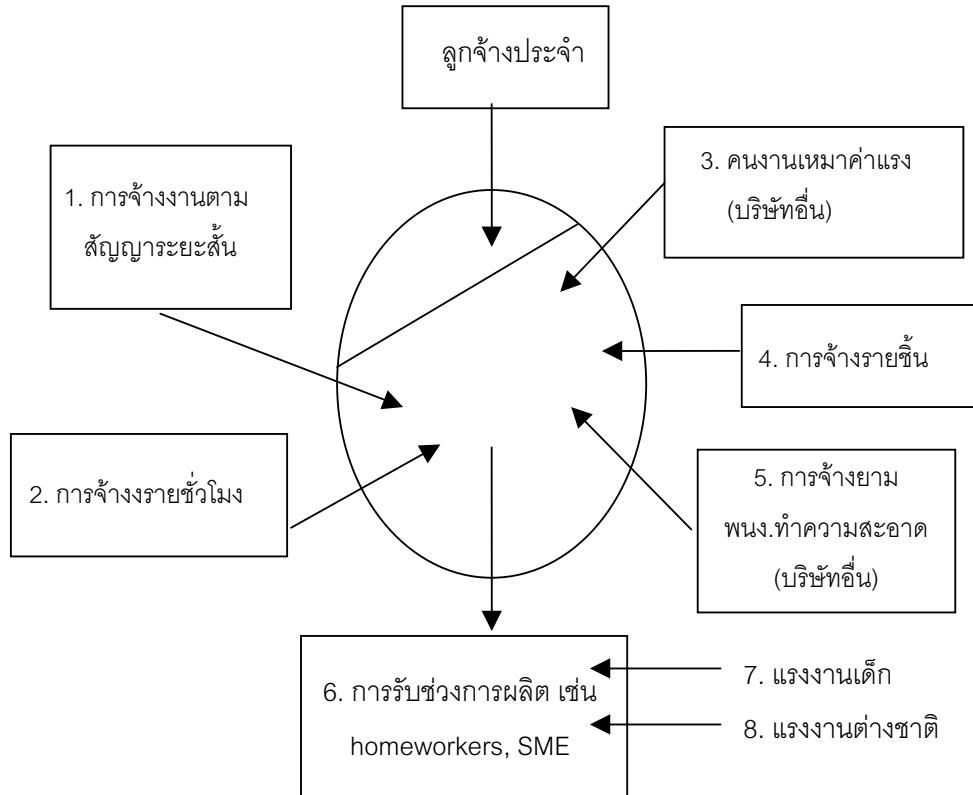
จากการศึกษาพบว่า ภายหลังที่รัฐบาลไทยได้ปรับกฎหมายเศรษฐศาสตร์การพัฒนา จากการทดสอบ การนำเข้ามุ่งสู่การผลิตเพื่อการส่งออก และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจฉบับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ที่มาจากการกลุ่มประเทคโนโลยี โดยเฉพาะช่องกงและใต้หวัน ซึ่งเป็นการลงทุนที่มุ่งแสวงหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ เพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่มีกำลังซื้อสูง และอีกส่วนหนึ่งคือ การเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของแรงงานหญิงที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคชนบทโดยเฉพาะช่วงเร่งรัดการส่งออก แรงงานหญิงกล้ายเป็นแรงงานรับจ้างในส่วนสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (wage labour)

การพัฒนาประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modernity) ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการกล้ายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง และการสร้างครอบครัวที่มีลักษณะ

เชิงเดี่ยว แต่การพัฒนาและขยายตัวของอุดสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยการเติบโตและความมั่งคั่ง (ทางเศรษฐกิจ) ก็ได้กระจายความเสี่ยงออกไปให้สังคมในวงกว้างด้วย ทำให้สังคมไทยกลายเป็น “สังคมเสี่ยงภัย” (risk society) นั่นคือ ความเสี่ยงที่คนทำงานจะตกงานและขาดรายได้ และความเสี่ยงทางชีวิต สุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน ดังนั้นการจัดการกับความเสี่ยงเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงานจึงต้องถูกโอนจากภาคเอกชน (การอาชีวengineeringบริจาคเพื่อนำมาลงเคราะห์) มาเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ คือ การคุ้มครองทางสังคม (social protection) เช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น ในปี พ.ศ.2517 เพื่อคุ้มครองลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายจากการทำงานในสถานประกอบการ และการประกันสังคม ในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นยุคทองของการเติบโตในทางด้านอุดสาหกรรม ในปัจจุบันรัฐเป็นผู้เก็บเงินสมบททั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง (โดยรัฐออกส่วนหนึ่ง) เข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการในระบบ (formal sector) เช่น กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ ในปี 2541 ได้ขยายมาสู่การลงทะเบียนภาษีราชการ ส่วนการประกันการว่างงานจะบังคับใช้ในปี

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสโลกวิกฤตนี้ การแข่งขันเสรี ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2541 นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมบทประกันสังคม กลยุทธ์มาเป็น “ค่าใช้จ่าย” ของผู้ประกอบการ (cost) เป็นภาระต่อต้นทุนการผลิต ซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำไว้ ดังนั้น ภาคธุรกิจจึงพยายามแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิต โดยปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน (employment flexibility) เป้าหมายของบริษัทคือ การลดคนงานลง (downsizing) และหันมาใช้การจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราวมากขึ้น เช่น (1) การใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น (2) การจ้างงานแบบรายชั่วโมง (3) การจ้างงานแบบเหมาช่วง หรือเหมาค่าแรง (4) การจ้างงานแบบรายชั่วโมง (5) การให้บริษัทเอกชนเข้ามารับช่วงการจัดบริการบางอย่างในบริษัท เช่น การรักษาความปลอดภัย การทำความสะอาดฯ ฯ (6) การใช้ระบบรับช่วงเพื่อผลิตสินค้าให้โรงงาน (outsourcing) และ (7) การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใช้ ขณะเดียวกัน รัฐได้ตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจในการนำเข้าแรงงานราคากถูกเข้ามาใช้ผ่านการปรับโครงสร้างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยกระจายอำนาจจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้กับคณะกรรมการส่วนภูมิภาค (wage flexibility) ดังนั้น การปรับตัวของทุนนิยมเพื่อพื้นตัวออกจากวิกฤติจึงเป็น ต้นทุนทางสังคม ซึ่งถูกผลักให้เป็นภาระต่อผู้ใช้แรงงานและชนชั้นล่างในสังคมไทย ให้เป็นผู้เสียสละเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นมาอีกครั้ง

โครงสร้างการจ้างงานใหม่ในสถานประกอบการ



คนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการจัดصنทนากลุ่มของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (การผลิต) คนงานจะนิยามตัวเองว่าคนจน โดยหลายคนเห็นว่า “คนจนคือ คนที่ทำงานในโรงงาน” หรือ “ไม่มีทางเลือกอื่น”

คนงานเหล่านี้มีลักษณะร่วมกันคือ เป็นแรงงานที่หลุดออกจากภาคเกษตร มีครอบครัวขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่แล้วมีฐานะยากจนเพราะขาดปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดิน หรือมีที่ดินขนาดเล็ก ไม่พอทำกิน ต้องเช่าเขาทำ มีภาวะหนี้สิน ขาดรายได้และการเข้าถึงปัจจัยยังชีพ จึงต้องหารายได้เสริมจากภาคเกษตรด้วยการออกไปรับจ้างทั่วไป ซึ่งก็ไม่แน่นอน จึงต้องพยายามหาทำงานในเขตเมือง ตอนแรกๆ ก็เป็นแรงงานไปกลับ คือ เป็นแรงงานตามฤดูกาล แต่พออยู่ในเมืองนานเข้าก็จะกลายเป็นแรงงานอยู่ lâuขึ้น การยืดเวลาพักร้อนในโรงงานเพรากการศึกษาต่อ ไม่

มีทางเลือกอื่น คนจนที่เป็นคนงานเหล่านี้ เมื่อเข้ามาทำงานในโรงงานก็จะมีรายได้ประจำและสามารถเข้าถึงสวัสดิการที่จัดโดยรัฐ แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ต้องหา OT (ทำล่วงเวลา) เพื่อหารายได้เสริม เพื่อความอยู่รอดของตัวเองและภาวะที่จะต้องส่งเงินกลับให้กับครอบครัวในชนบท คนงานที่ถูกเลิกจ้างเป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรม เป็นแรงงานที่กินค่าแรงต่ำ มีช่วงไม่สามารถทำงานสูง จึงมักจะเผชิญกับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน คนงานที่เป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง

คนจนที่มีสาเหตุมาจากการปรับโครงสร้างภายนหลังวิกฤติคือ คนจนใหม่ (New Poors) โดยเฉพาะในปัจจุบันที่นายจ้างนำเอาระบบจ้างงานแบบยึดหยุ่นเข้ามาใช้ ทำให้ลูกจ้างบางคนต้องถูกเลิกจ้าง ญูณ์เสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ โดยเปลี่ยนไปเป็นลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างตามสัญญาจ้างระยะสั้น ลูกจ้างเหมาค่าแรง ลูกจ้างรายชั้น และแรงงานนอกรอบบ ลูกจ้างชั่วคราวมักจะประสบกับปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการ หลายคนขาดชั้นฐาน ความรู้ในเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงาน จึงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ สามารถถูกเลิกจ้างได้ง่าย เพราะขาดการรวมกลุ่มหรือความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงาน จึงขาดอำนาจต่อรองโดยสิ้นเชิง ลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้จึงขาดความมั่นคงในงานสูง ทำงานไปวันๆแบบเลื่อนลอย ไม่มีอนาคตถ้าไม่มีงานทำก็ต้องออก แล้วหางานไปเรื่อยๆ

คนงานกลุ่มที่ 3 ที่ถูกเรียกว่า “คนชายขอบ” หรือ “คนจนถาวร” ในสังคม (the Unemployed) คือ คนงานที่ถูกปลดออก เพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน เมื่อต้องการแล้วไม่สามารถกลับคืนหรือหางานใหม่ในโรงงานได้ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย หรือขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ คนงานเหล่านี้ เมื่อถูกปลดออกจากงานจะไม่สามารถกลับคืนนิ่น (ชนบท) เพราะได้อพยพยายเข้ามายังเมืองนาน หลายอาชันต้องพยายามดิ้นรนเพื่อเลี้ยงชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น เศรษฐกิจนอกรอบบ และเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย คนงานเหล่านี้ถูกเรียกว่า “คนจนถาวร” เพราะขาดรายได้ ขาดประกันสังคม เพราะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ขาดการเข้าถึงกองทุนชุมชน ขณะเดียวกัน คนต่างด้าวบ บังคนยังคงต้องแบกภาระเลี้ยงดูครอบครัว การส่งลูกเข้าโรงเรียน และบางคนก็ได้ถูกเรียกว่าหนี้ครอบครัว เพราะสามีทิ้ง

กลุ่มคนงานที่ตกรอบของสังคมอีกกลุ่มนึงคือ คนงานที่ถูกปลดออกจากงานก่อนวิกฤติ เศรษฐกิจ โดยเฉพาะคนงานที่ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน คนป่วยเหล่านี้เป็นแรงงานหญิงที่มีอายุและมีภาวะทางครอบครัว เมื่อร่างกายเสื่อมสมรรถภาพก็จะถูกปลดออก ครอบครัว

ยกย่องเพราะขยายได้ ขณะที่มีภาระทางครอบครัวและค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง แม้จะมีกองทุนทดแทนรองรับเพื่อคุ้มครองการเจ็บป่วยอันเนื่องจากงาน แต่ในเชิงปฏิบัติ คนงานไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ เพราะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องจากงาน หลาย ๆ คนจึงต้องพึ่งศาลเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิของผู้ป่วย แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้เป็นคนจน การที่คนจนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องยาก เป็นปัญหาอีกระดับหนึ่ง เพราะกระบวนการต้องใช้ทั้งเงินและเวลา ซึ่งความจนนั้นไม่สามารถรองรับได้

แรงงานต่างชาติหรือคนข้ามชาติในยุคกระแสโลกาภิวัฒน์ กล่าวได้ว่าเป็น “คนจน” อีกประเภทหนึ่ง เมื่อว่าการออกใบอนุญาตทำงานทำในต่างประเทศจะทำให้พวกราชมีรายได้สูงกว่าประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นแรงจูงใจของการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้มักจะขาดด้านสิทธิและการถูกเลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะไม่มีสิทธิเป็นพลเมือง (citizenship) แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มักจะทำงานในสาขาที่ขาดแคลนแรงงาน (งานที่แรงงานห้องถีนไม่ทำ) คือ ค่าจ้างต่ำแล้วยังเป็นงานประเภท 3 ส คือ สุดลำบาก สาปภรา และเสี่ยงอันตราย ในกรณีที่เป็นแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายจะขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบัน รูปแบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีความหลากหลายขึ้น และการเคลื่อนย้ายไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในพรมแดนของประเทศไทยต่อไป ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมประกอบไปด้วยแรงงานหลายกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มต่างๆจึงมีความแตกต่างกันไป โดยตั้งอยู่บนหลักการของ การพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นออกเป็น 9 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งความเจริญของสังคม โดยการสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้แก่คุณงานในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมทั้งแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่

เป็นทางการ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ

2. การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม การกระจายรายได้ และบรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดย

2.1 กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเลี้ยงชีพได้ (Living Wage) ซึ่งครอบคลุมครอบครัวคนงานตามมาตรฐานของประเทศไทยแล้ว

2.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสามฝ่าย

2.3 ปรับปรุงระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้าง โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงาน

3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเน้นนโยบายการป้องกันมากกว่าการแก้ปัญหา เน้นการแก้ปัญหาโดยให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้คนป่วยเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการเยียวยา และการเข้าไปฟื้นฟูทางจิตใจและอาชีพเพื่อทำให้ผู้ป่วยสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ ในระยะกลาง ควรมีการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงเพื่อช่วยเหลือการต่อสู้ทางคดีสิ่งแวดล้อม และในระยะการปฏิรูประบบสุขภาพความปลอดภัย โดยคงงานและคนป่วยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา รวมทั้งการสร้างผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวอนามัย

4. การประกันการว่างงาน ควรมีการประกาศใช้อายุร่่วงด่วนเพื่อบรรเทาการขาดรายได้ของคนงานเมื่อถูกเลิกจ้าง ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องมีมาตรการเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน เช่น การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหางานและฝึกอาชีพมากขึ้น และโดยเฉพาะการจัดให้มีการบริการแบบ One – stop service สำหรับคนที่แสวงหางานทำ เช่นเดียวกัน สำหรับคนที่ติดงานระยะยาว จะต้องมีระบบช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance) เป็นเงินช่วยเหลือสำหรับผู้ที่ตกงานเป็นระยะเวลานาน ซึ่งเงินในส่วนนี้จะมาจากรายได้จากการภาษี

5. การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา ลูกจ้างรายเหมาชั้น และลูกจ้างชั่วคราวควรได้รับหลักประกันในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ ควรได้รับสวัสดิการสังคมที่บริษัทจัดให้ หรือเกิดจากการยืนข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ เพื่อความเท่าเทียมของลูกจ้างแต่ละประเภท

6. ขยายการคุ้มครองทางสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างที่เป็นธรรม การส่งเสริมอาชีพนับตั้งแต่การระดมเงินทุน การ

พัฒนาอาชีพ การตลาด และทักษะการจัดการ รวมทั้งการขยายพระราชบัญญัติประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานอกรอบทุกสาขาอาชีพ

7. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ โดยการพัฒนามาตรฐานการต่างๆเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน นับตั้งแต่การให้ข้อมูล การตรวจสอบบริษัทเอกชนที่ส่งแรงงานออก รวมทั้งการพิจารณาอย่างจริงจังในเรื่องของการตั้งบรรทัดหรือหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ การขยายการจัดตั้งสำนักงานแรงงานไทยเพื่อช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหา และการสร้างโครงการแรงงานคืนถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อช่วยการคืนถิ่นของแรงงานไทย (reintegration) โดยการส่งเสริมแหล่งเงินกู้ และการพัฒนาอาชีพที่ต่อยอดกับทักษะที่แรงงานได้มามา

8. การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว ในฐานะลูกจ้างควรต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งรัด การจัดอบรมแรงงานต่างด้าวให้ได้รับรู้ในเรื่องสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน ส่งเสริมแรงงานต่างด้าวในแง่การศึกษาหรือพัฒนาฝีมือแรงงานและการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาระยะยาว โดยนำเป็นประเด็นปรึกษาภักนในเวทีภูมิภาค

9. การสนับสนุนการสร้างระบบสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มลูกจ้าง ดังเห็นได้ว่า อาจมีรูปแบบสวัสดิการสังคมบางประเภทที่ลูกจ้างสามารถตัวกันและจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ซึ่งในส่วนนี้ บทบาทของรัฐคือ การทำหน้าที่ส่งเสริมศักยภาพของลูกจ้างในการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว โดยการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น (share budgeting) มีรูปแบบสวัสดิการสังคมดังกล่าวคือ สวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุดสาหกรรม สวัสดิการสังคมโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสวัสดิการของคนงานและการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างที่ตอกัน

Summary Report on the Development of Social Welfare System for the Poor Vulnerable Group: Workers groups

The study on the “Development of Social Welfare System for the Poor and Vulnerable Groups in Thailand: Workers group” has the objectives of identifying worker who are poor and vulnerable in Thai society, the causes of poverty and their access to general welfare. The study also attempts to propose for the solution and policy recommendation. The methodology of the study consists of 4 approaches: (1) a synthesis of 22 case studies which covered 11 provinces, i.e. Bangkok, Samut Sakorn, Angthong, Chonburi, Lumphoon, Chiangmai, Chiangrai, Surin, Buriram, Songkla and Nakorn Srithammarat; (2) indepth information derived from “Focus Group on specific issues”; (3) labour and NGOs demand on the welfare campaign and (4) documentary research.

The findings of the study showed that workers often identified themselves as being poor. The reason given was that if they were not poor, they wouldn’t come to work in the factory. These workers had common background. They were migrant labour, came from poor rural families. Many of them were landless farmers. Having large family, low earning from agricultural sector and being indebted, they had to gain supplementary income as agricultural wage labour. When migrating to the city, they became seasonal workers. But with time, migration became more permanent. With low education, these workers ended up in factories as the unskilled labour. Although these workers received low wage (at least the minimum wage) and could get access to the social security insurance, they had to work longer hours, i.e. to do the overtime work. Workers especially

women felt obligation to send a part of earned income to their parent in the countryside.

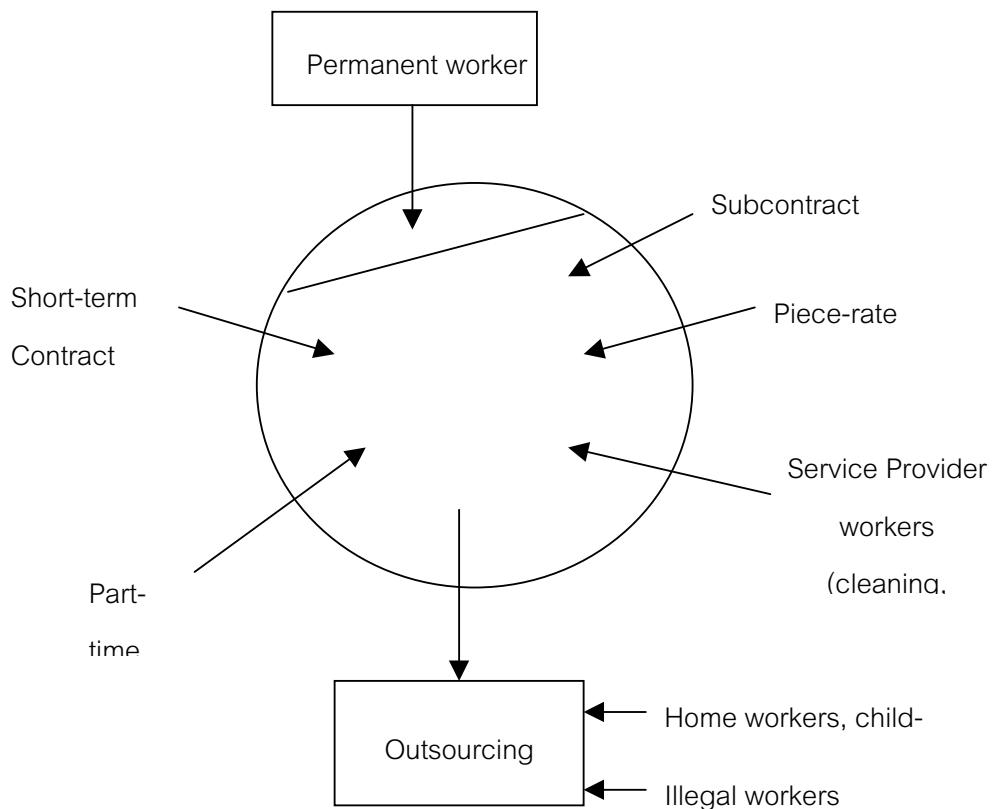
Economic crisis in 1998 has led to massive lay off from construction and manufacturing industries. In 1998 there were 1.42 million workers being unemployed or the rate of unemployment was estimated to be 4.4%. Those who were laid-off especially younger workers under 30 years old, could return to the countryside. But older workers, 40 to 50 years, who had long migrated to Bangkok, once discharged from the factory became the urban unemployed. With age and lack of new skill, they would not be re-employed in the factory. To make a living, they had to work as the informal subcontract workers with very low pay, no welfare or job security. Some had to try to survive in the informal sector, in the petty trade or even the illegal economy. These workers became very vulnerable, with no access to information, social security or community fund. They constituted the other side of the Thai society, i.e. the marginalized and exclusion.

Another group of marginalized workers were those workers laid-off before the economic crisis, i.e. the occupational disease patients. These were women workers who had long work in textile factories. Having developed illness related to work such as bisinosis, they contested the owner of the factory for making them ill. Once discharged from their jobs, they lived with a meagre income. Because of their illness, they were not treated as normal person. Unable to find work, they became the urban unemployed but also had to cope with their illness. Some would try to file their grievance through court. But being poor, they could not get access to social justice because court cases would take long years and require money, while their problem demanded immediate solution and access to medical treatment.

Transnational workers, estimated to be around 2 million in Thailand, were also a very vulnerable group of workers. Firstly, they would do the dirty, dangerous and difficult jobs which the Thai workers reclined. So, they worked at

risk but without coverage from social security fund. The problem facing these (illegal) foreign migrant workers were not only the discrimination against wage an equal treatment, but because of their illegal status, they were easily exposed to exploitation, physically abuse and forced labour.

The restructuring of the Thai economy after the crisis had led to the emergence of the “New Poors”. With different forms of flexibility adopted in factories searching to lower wage cost, we had the appearance of atypical employment such as casual and temporary work. The outsourcing conducted by factories had led to wide spread of subcontracting. These homeworkers were in fact subcontracted workers but being paid piece rate which did not include the social security insurance. These workers formed a large part of the unprotected labour, with no organisation or formal representation in the society. They formed the vulnerable and underprivileged people.



Policy recommendation

At present, in factories, there exist many different forms of employment especially the emergence of atypical employment. Because of different employment status, workers get unequal access to overtime work, welfare benefit or social security insurance. For workers in factories, we need to depart from the social security as the main system of setting up welfare and improvement on the quality of life of workers. We can divide into 9 issues

1. We need to change the present economic development which rely on growth and industrialization to achieve a more balance objective, i.e. between job and human security. To achieve this, it is necessary to extend social protection to incorporate all workers in the formal and informal as well as the migrant foreign workers in and outside the country.

2. Minimum wage should be used as a mean to attain social protection, to secure income distribution and poverty alleviation for workers in industries.

2.1 Minimum wage should be the “Living Wage” so that worker and his family can lead a decent life at the level of developed countries

2.2 Minimum wage setting should be transparent and acceptable by all parties in the tripartite.

2.3 The election to the tripartite for workers should be reformed to relate to the number of memberships of the unions and not one union, one vote.

3. On health and safety in workplace, emphasis should be given to prevention. The solution to the injured workers’ problem should adopt a more global approach, i.e. fair compensation, access to medical treatment, rehabilitation and career development. Fund should be set up to assist workers in the legal aid. In the long term, there should be a reform of OSH system, which incorporate worker’s participation in decision-making on health and safety policy and in its implementation.

4. The government should adopt immediately policy of unemployment insurance. To solve unemployment, one needs to have a proactive policy. That is, to set up one-stop service center for job search, and information to be managed independently. In the long run, the government should pursue the unemployment assistance scheme to prevent the problem of social exclusion.

5. Need to extend and enforce labour protection law to cover atypical employment especially on minimum wage and working hours.

6. Extension of social protection to cover the workers in the informal sector. One also needs to explore the possibility of setting up alternative welfare scheme for community business. Social protection must also reach out to workers in others sectors, other than industries.

7. Social protection must be developed for workers who go abroad for employment. Such protection on rights to employment would include access to information, monitoring of private employment agency and also the possibility of setting up government employment agency. The government should also have reentry program for the returned migrant such as providing cheap loan scheme and retraining program for reintegration into the Thai society.

8. To provide social protection to foreign migrant workers in Thailand, there should include training on rights and social welfare, education and retraining. To explore a standard treatment for all transnational workers with close consultation at the regional level.

9. The government should support other welfare scheme implemented by unemployed workers such as self-help mutual aid groups, worker's saving group or child-care center through share-budgeting principle.

บทที่ 1

ระเบียบวิธีวิจัย

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประมาณสามทศวรรษก่อนหน้านี้ กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจัดว่าเป็นกลุ่มคนงานและด้อยโอกาสในสังคมไทย ทั้งในด้านของรายได้และสถานภาพทางสังคม คำว่า “กรรมกร” ซึ่งเป็นคำเรียกชื่อผู้มีอาชีพเป็นลูกจ้างที่ต้องใช้แรงงานกายในการประกอบอาชีพ มีความหมายซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าสังคมมองกลุ่มนี้มีอาชีพขายแรงงานว่าเป็นผู้มีกรรมที่ต้องใช้สองมือในการหาเลี้ยงชีพ แลกกับค่าจ้างในแต่ละวัน

ในปัจจุบันแม้ว่ารายได้ทางเศรษฐกิจและสถานภาพของ “กรรมกร” จะดีขึ้นอันเป็นผลมาจากการทางเศรษฐกิจที่สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น และลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเองมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ได้ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมหลุดพ้นจากสถานภาพของความเป็นกลุ่มคนงานและด้อยโอกาสแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อจำแนกกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมให้ลักษณะไปตามสถานภาพของความเป็นลูกจ้างและโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการ จะพบว่าลูกจ้างแต่ละกลุ่มจะมีเงื่อนไขที่ทำให้พวกเขายังคงอยู่ในสภาพเดิมๆ ไม่สามารถปรับตัวได้

พัฒนาการของเศรษฐกิจทุนนิยมได้ทำให้เกิดการเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมขยายขอบเขตการประกอบอาชีพให้ครอบคลุมลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ (formal sector) เท่านั้น แต่การขยายตัวของเศรษฐกิจในระบบ (informal sector) ได้ทำให้เกิดลูกจ้างประเภทใหม่ ซึ่งอยู่นอกระบบโรงงานและการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน (unprotected workers) โดยที่ในปัจจุบันลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการขยายจำนวนมากขึ้นจนมีมากกว่าจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศภายใต้การเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยม ในยุคโลกาภิวัฒน์ ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้ประกอบด้วยแรงงานชายในชาติอีกต่อไป แต่ยังประกอบด้วยแรงงานข้ามชาติทั้งในกรณีที่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งมาทำงานในประเทศไทย และแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ การมีแรงงานต่างด้าว ทำให้การพิจารณาเรื่องสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างมีความซับซ้อนขึ้นเนื่องจากมีมิติเรื่องอุดติด้านเชื้อชาติ ปัญหาความมั่นคงของชาติ และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมถึงในกรณีของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญที่ทำรายได้เข้าประเทศอีกประเภทหนึ่ง ทำให้รัฐบาลไทยและผู้เกี่ยวข้องต้องหันมาพิจารณาสร้างหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมให้กับแรงงานในส่วนนี้ด้วย

จากโครงสร้างของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่มีสถานภาพของการเป็นลูกจ้างแตกต่างกันมีโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมที่แตกต่างกัน การศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความซับซ้อนมากขึ้นโดยต้องพิจารณาลึกล้ำๆ ปัญหาและความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีกองทุนเงินทดแทนและระบบประกันสังคมที่สร้างขึ้นสำหรับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แต่ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มแรกซึ่งยังคงมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก ในขณะที่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการไม่มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อผู้ที่มีอาชีพเป็นลูกจ้าง และแรงงานต่างด้าวมีข้อจำกัดทั้งในด้านสิทธิตามกฎหมายแรงงานไทย และการเข้าถึงสวัสดิการสังคม

การจัดให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในสังคมไทย เป็นการพิจารณาความจนในมิติต่างๆ ได้แก่ มิติด้านทรัพย์สินและรายได้ โอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและสวัสดิการสังคม ความมั่นคงในงานอาชีพ หลักประกัน ความปลอดภัยในชีวิต สุขภาพและอำนาจการต่อรอง ซึ่งในบางกรณีเป็นการพิจารณาความจนและความด้อยโอกาสโดยเปรียบเทียบกับนี่เองมาจากการที่สังคมยังไม่ได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีความเป็นธรรมาภิบาลให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ในสังคม

นอกจากนี้การที่ทิศทางหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยคือการมุ่งเน้นไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า ซึ่งต้องอาศัยคนงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่คนกลุ่มนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จของการพัฒนา

อุตสาหกรรมทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต

ด้วยเหตุนี้การศึกษารายละเอียดของปัญหาความยากจนและความต้องโอกาสในการเข้าถึง สวัสดิการสังคมของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม จึงมีความจำเป็นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.2 สถานการณ์ปัจจุบันของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.2.1 สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

ภายหลังวิกฤตกิจในปี 2540 กล่าวได้ว่า ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และรวดเร็วกว่ากลุ่มคนอื่นๆ อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.5 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 4.36 ในปี 2541 แม้ว่าแนวโน้มของการว่างงานในปัจจุบันจะลดลงกว่าในปีแรกๆ หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 1.1) แต่ค่าจ้างที่แท้จริงและสวัสดิการของลูกจ้างมีแนวโน้มลดลง ตั้งจะเห็นได้จากการที่ในช่วงปี 2542-2545 ไม่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างทั่วประเทศ แม้ว่าราคาน้ำมันค้าที่จำเป็นต่อการยังชีพของลูกจ้างจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

นอกจากนี้ ในสถานประกอบการหลายแห่งยังมีการปรับลดสวัสดิการและเงินโบนัสของลูกจ้างโดยนายจ้างได้อ้างสาเหตุของภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขในการลดสวัสดิการต่างๆ ที่ลูกจ้างเคยได้รับ

ตารางที่ 1.1 อัตราการว่างงาน ปี 2539-2545

หน่วย : ล้านคน

พ.ศ.	ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	ผู้ว่างงาน	อัตราว่างงาน (%)
2539	32.32	0.50	1.54
2540	32.78	0.50	1.51
2541	32.41	1.41	4.36
2542	32.72	1.37	4.19
2543	33.25	1.20	3.61
2544	33.81	1.20	3.31
2545	34.26	8.23	2.4

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน สถิติแรงงาน, 2539-2545

เมื่อพิจารณาตัวเลขผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน จะพบว่า ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ มีเพียงปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกหลังวิกฤตเท่านั้นที่จำนวนนายจ้างและลูกจ้างในภาคเอกชนลดลง แต่หลังจากนั้นจะค่อยๆเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนลูกจ้างรัฐบาลมีได้ลดน้อยลง แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการจ้างงานมีผลกระทบต่อการว่างงานของลูกจ้างรัฐบาลน้อยกว่าในภาคเอกชน ในขณะเดียวกันจะพบว่าสัดส่วนของผู้มีงานทำจะอยู่ในหมวดของผู้ทำงานส่วนตัวและช่วยธุรกิจในครัวเรือนสูง ซึ่งเมื่อรวมจำนวนของผู้มีงานทำใน 2 หมวดนี้จะมีอัตราส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด (ดูตารางที่ 1.2) ทั้งนี้เนื่องมาจากการตัวเลขของผู้มีงานทำในส่วนนี้ได้รวมแรงงานนอกระบบที่ได้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ประกอบการขนาดย่อมไว้ด้วย

ตารางที่ 1.2 ผู้มีงานทำจำแนกตามสถานภาพการทำงานปี 2540-2545

หน่วย : พันคน

สถานภาพการทำงาน	2540	2541	2542	2543	2544	2545
นายจ้าง	757.3	693.1	923.9	998.6	983.7	1,084.7
ลูกจ้างรัฐบาล	2,420.7	2,680.1	2,610.0	2,699.7	2,807.8	2,672.6
ลูกจ้างเอกชน	10,850.7	9,639.7	9,740.1	10,394.5	11,007.7	11,265.4
ทำงานส่วนตัว	9,586.0	9,759.2	9,896.0	9,933.9	10,097.4	10,462.3
ทำงานให้ครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้าง	8,099.0	7,497.6	7,852.4	7,419.8	7,172.7	7,544.3
อื่นๆ	-	-	-	-	35.0	31.7
รวม	31,713.7	30,269.6	31,022.4	31,446.5	32,104.3	33,060.9

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน สถิติแรงงาน 2544-2545

1.2.2 สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างนอกราชอาณาจักรที่ไม่เป็นทางการหรือที่เรียกว่า “แรงงานนอกระบบ” ไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนเนื่องจากประชารที่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความหลากหลาย และการดำรงอยู่แบบตามลักษณะของสังคมแต่ละแห่งซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว กระทรวงแรงงาน ได้ให้ข้อมูลของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึงผู้ที่ทำงานในสาขาเศรษฐกิจที่ไม่

เป็นทางการ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน หมายถึงไม่มีเงื่อนไขเชิงกับสภาพการจ้าง ระเบียบข้อบังคับและการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ ไม่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กร หมายถึง ไม่มีการจดทะเบียนในรูปนิติบุคคลหรือไม่มีสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม และ งานนอกระบบแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก และผู้ประกอบการขนาดย่อม (อ้างใน จรัญญา วงศ์พรหม และคณะ, 2545: 14)

อย่างไรก็ตาม การเรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่าเป็น “แรงงานอกรอบ” อาจทำให้เกิดความสับสน และเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับสถานภาพความเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมของคนกลุ่มนี้ที่ควรจะเท่าเทียมกับลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงานที่เป็นทางการ ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีการใช้ชื่อเรียกที่จะสื่อความหมายของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมว่าเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย แรงงานและภาคระภักดีสังคม ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “unprotected workers” สำหรับในงานวิจัยฉบับนี้ได้พยายามหลีกเลี่ยงการเรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่า “แรงงานอกรอบ” โดยจะเรียกว่าเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการแทน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มีหลายประเภทแต่ที่ได้มีการจัดทำกรณีศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ประกอบด้วยลูกจ้างในกิจการขนาดย่อมที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนเป็นทางการและแรงงานรับเหมาซึ่งการผลิตที่รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบกิจการขนาดเล็กกึ่งครอบครัว (ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์)

การรับงานไปทำที่บ้าน (home-based works) หมายถึง การที่นายจ้างหรือคนกลางนำงานไปให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านนักกลับไปทำที่บ้านตนเองหรือสถานที่ซึ่งได้กำหนดขึ้นเอง ลักษณะการจ้างงานเป็นการรับจ้างทำของ โดยนายจ้างจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่องานเสร็จและส่งงานเรียบร้อยแล้ว นายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่มีความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชาต่อ กัน ไม่มีการกำหนดระยะเวลาเบียบข้อบังคับในการทำงานหรือกำหนดเวลาการทำงาน

ในปัจจุบันยังไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนของจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2543 พบว่าจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านมีทั้งสิ้น 953,679 คน แยกเป็นประเภทที่เป็นผู้ผลิตอย่างเดียวจำนวน 309,641 คน และผู้รับงานซึ่งเป็นผู้ผลิตและขายสินค้าเอง ด้วยจำนวน 644,038 คน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่ามีอยู่เกินความเป็นจริงค่อนข้างมาก ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากการรับงานไปทำที่บ้านอาจมีหลักฐานทำให้การตอบค้ำมูลได้รับงานมาทำ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่มีงานให้ทำขณะที่ทำการสำรวจหรือเป็นช่วงเวลาที่ไม่ได้รับงานมาทำ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่ต้องการเปิดเผยสถานะของตนเองด้วยความกลัวเรื่องการเสียภาษี เป็นต้น (จรัญญา วงศ์พรหม และคณะ, 2545: 21)

ตลาดแรงงานนอกรอบส่วนใหญ่อยู่ในเขตภูมิภาคมากกว่าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ในทุกสาขาอุตสาหกรรม การจ้างแรงงานถูกใช้ในตลาดแรงงานนอกรอบทุกภาคสูงกว่าชาย (สุสัณ หา ยิ้มแย้ม และคณะ, 2543) ลักษณะงานที่มีการจ้างแรงงานไปทำที่บ้าน เป็นงานที่ไม่ต้องใช้ เทคโนโลยีมากนัก อุตสาหกรรมที่มักพบว่ามีการรับช่วงการผลิตหรือรับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ ผลิต กันท์อาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์รองเท้า สิ่งทอ กระดาษและ ดอกไม้ประดิษฐ์ เครื่องเงิน และเจียระไนพลาสติก เป็นต้น (ประดิษฐ์ ชาสมบัติ และคณะ, 2542)

1.2.3 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะด้านการผลิตเพื่อการส่งออก และด้านการบริการ ได้ส่งผลให้การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความต้องการลดต้นทุนด้านแรงงานจึงเป็นมูลเหตุ之一 สำคัญที่ภาค อุตสาหกรรมมีการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าแรงงานในประเทศไทยซึ่งมาทำงานในประเทศไทยที่มีลักษณะ 3 D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงภัยอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลมีความต้องการให้นักลงทุนชาวต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงานและใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในกิจกรรมขนาดใหญ่ ของประเทศไทย และความต้องการผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำงานเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย ให้กับประเทศไทย

จากการสำรวจต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่เป็นทั้งแรงงาน นักลงทุน และ ผู้เชี่ยวชาญ จึงทำให้มีการกำหนดกฎหมายและระเบียบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวใน หลายลักษณะ รัฐบาลได้กำหนดประเภทของแรงงานต่างด้าวไว้ 2 ลักษณะ คือ แรงงานต่างด้าวที่ ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายได้แก่คุณต่างด้าว ที่เข้ามาประกอบอาชีพ ทั้งที่ถูกกฎหมายและกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองบางประเทศที่ผ่านขั้นตอนตามกฎหมายอนุญาตแล้ว ซึ่งกองงานคนต่างด้าวกรรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้ออกใบอนุญาตทำงานให้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ ผิดกฎหมายได้แก่คุณต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย โดยวิธีลักลอบเข้าเมือง รวมถึง ผู้อพยพลี้ภัย

แรงงานต่างด้าวที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ คือ แรงงานไร้ฝืน มือ ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดย บางส่วนได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวชอบหนี้เข้าเมืองภายหลัง แต่บางส่วนยังคงเป็น

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เหมือนเดิม การหลังไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเกิดขึ้นในกิจการประมงทະเลก่อน เนื่องจากแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในทะเลเรื่อประมง และการขันถ่ายสินค้าทางน้ำทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาแทนที่ และเมื่อประเทศพม่ามีปัญหาการสู้รบทหารในประเทศทำให้แรงงานพม่าหลบหนีเข้ามาทำงานมากตามจังหวัดชายแดนภาคเหนือด้านติดกับประเทศ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ยอมรับการมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนได้มีการเจรจาขอให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ จึงทำให้รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายแบบยืดหยุ่นผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวางแผนแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในปี 2544 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา มาขึ้นทะเบียนจำนวน 562,527 คน (ดูตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

พ.ศ.	จำนวน (คน)
2540	293,652
2541	90,911
2542	97,974
2543	99,656
2544	562,527

ที่มา : ฝ่ายสารสนเทศ กองวิชาการและแผนงาน กระทรวงแรงงาน

จำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละปี ยังไม่มีตัวเลขที่แน่นอน แต่คาดว่าจะสูงกว่าตัวเลขที่มาคาดคะเนเบื่องต้นมาก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ.2541 คณะกรรมการจัดทำข้อมูลกำลังแรงงานพบว่ามีแรงงานสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา จีน อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกา เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยผิดกฎหมาย ในกิจการก่อสร้าง ประมง ทะเล งานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม เนื่องแร่ กิจการล้มถ่าน กิจการค้าส่งค้าปลีก และห้องปฏิการ จำนวน 986,889 คน (เกษตรฯ นพมาศ, 2542: 23)

1.2.4 สถานการณ์ของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ

แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่คือแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ในอดีตตลาดแรงงานหลักที่ค้นงานไทยเดินทางไปทำงาน คือ ประเทศในตะวันออกกลาง แต่ปัจจุบันประเทศไทยในเชิงคือตลาดแรงงานหลักโดยเฉพาะใต้หวันแห่งเดียวมีอัตราส่วนแรงงานไทยมากกว่า 50% ของจำนวนแรงงานไทยทั้งหมดที่ไปทำงานในต่างประเทศในแต่ละปี แรงงานเหล่านี้ไปทำงานในกิจการที่หลากหลายทั้งในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต งานก่อสร้าง เกษตรกรรม และงานบริการ อย่างไรก็ตาม หลังปี 2542 จำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศมีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 1.4 จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ปี 2540-2545

ประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ตะวันออกกลาง	17,403	17,783	18,777	14,057	18,201	21,744
ชาุดิอาระเบีย	1,510	1,561	1,392	1,233	1,324	1,208
อิสราเอล	10,780	10,664	11,940	7,617	11,256	12,458
กาต้าร์	1,387	887	827	391	744	1,942
บาห์เรน	233	368	364	370	377	370
สหราชอาณาจักรอเมริกา	847	1,298	1,559	1,766	1,703	2,149
คูเวต	994	986	917	865	1,046	1,251
ลิเบีย	1,250	1,545	1,436	1,289	1,047	1,904
ประเทศไทย	402	494	342	526	704	200
เอเชีย	163,969	157,208	179,107	217,583	136,787	129,600
มาเลเซีย	8,860	9,031	17,716	20,541	3,457	13,220
สิงคโปร์	17,770	17,069	24,525	22,989	21,351	16,251
บруไน	17,671	15,246	7,657	7,821	8,074	7,226
ฮ่องกง	3,960	4,709	4,339	5,030	5,220	4,904
ญี่ปุ่น	10,106	10,790	5,278	4,767	4,972	4,453
ไต้หวัน	100,910	106,828	115,096	107,572	90,358	78,365
เกาหลีใต้	1,465	1,234	1,871	3,086	1,227	2,344
ประเทศไทย	3,227	3,091	2,625	2,247	2,128	2,295

ตารางที่ 1.4 จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ปี 2540-2545 (ต่อ)

ประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545
สหรัฐอเมริกาและยุโรป	2,040	5,609	4,059	4,545	4,741	5,161
สหรัฐอเมริกา	920	1,741	1,274	1,340	1,704	1,912
อังกฤษ	82	143	127	240	392	638
เยอรมันนี	163	655	426	289	328	353
อิตาลี	130	671	298	199	266	193
ออสเตรเลีย	26	85	83	97	45	44
ประเทศไทย	719	2,314	1,851	2,380	2,006	1,913
ประเทศในแอฟริกา	259	345	473	386	523	1,119
รวมทั้งสิ้น	183,671	191,735	202,416	193,041	160,252	157,624

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รายได้จากแรงงานไทยในต่างประเทศที่ส่งกลับมายังประเทศไทย ยังคงมีมูลค่าสูงถึงปีละกว่า 5 หมื่นล้านบาท ยกเว้นในปี 2544 ซึ่งจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศลดลงมาก ทำให้รายได้ที่ส่งกลับลดลงเหลือเพียง 4 หมื่นห้าพันล้านบาท อย่างไรก็ตาม รายได้ของแรงงานไทยที่ส่งกลับมายังประเทศไทยเป็นรายได้นำเข้าซึ่งติดอันดับ 1 ใน 10 ของมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศไทยในแต่ละปี

ตารางที่ 1.5 จำนวนเงินที่คุณงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร ปี 2540-2544

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	จำนวนเงินที่ส่งกลับ
2540	51,910
2541	58,845
2542	55,275
2543	50,845
2544	45,556

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.3 ครอบแนวคิดในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย จากอดีตถึงปัจจุบันได้วัดอิทธิพลจากแนวคิดหลักอย่างน้อย 2 กระแส คือ แนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยม หรือเสรีนิยม และแนวคิดสวัสดิการแบบสตรีนิยมซึ่งส่วนใหญ่เป็นระบบสวัสดิการที่จัดขึ้นเพื่อลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ต่อมาได้มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบสวัสดิการจากกลุ่มที่มีกรอบแนวคิดอื่นๆ เช่น แนวสังคมนิยม แนวสิทธิมนุษยชน และแนวที่เน้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างเป็นต้น

1.3.1 ระบบประกันสังคมภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยม หรือเสรีนิยม

ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เด่นชัดที่สุดคือการประกันสังคมในกรณีของประเทศไทยการพัฒนาระบบประกันสังคมเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าในระบบทุนนิยมโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศเป็นหลัก โดยเป็นการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกระบวนการแรงงานกับภาคอุตสาหกรรม มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อการสร้างความมั่นคงให้แก่คุณงาน ตัวอย่างเช่น นายจ้างและรัฐบาลส่วนใหญ่ในประเทศไทยต่างๆ ได้เสนอให้มีกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบอันตรายจากการทำงาน ก็เพื่อให้นายจ้างไม่ต้องถูกจับกุมในความผิดอาญาฐานทำร้ายร่างกายและอนามัยของลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงานเป็นต้น (อรพรรณ เมธากุล, 2544: 183)

Federic Deyo นักวิชาการชาวนิวไฮแลนด์ ได้ศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการแรงงานในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียและอธิบายว่า รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศได้ใช้ความพยายามอย่างมากที่จะลดบทบาททางการเมืองของขบวนการแรงงานและบทบาทของขบวนการแรงงานในการกำหนดอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ ของคนงาน เพื่อหวังผลในการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะสั้น โดยมิได้คำนึงถึงผลของการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในระยะยาว (อ้างใน นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ, ไม่ระบุปีพิมพ์: 11)

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

อยู่ท่าไปในทวีปเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และอินโดนีเซีย เป็นต้น โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ รัฐบาลมักจะเข้าควบคุมกองทุนสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (The Employees Provident Funds) เพื่อการลงทุน (ลงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ, ไม่ระบุปีที่พิมพ์ : 8)

ในกรณีของประเทศไทย การนำเสนอแนวคิดเรื่องการประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในยุคแรกๆเกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณ์แบบสิทธิราชมาเป็นระบบประชาธิปไตย โดยในปี พ.ศ.2476 นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจซึ่งมีแนวโน้มบายเรื่องหลักการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว โดยจะระดมเงินจากภาษีการพนัน ภาษีมรดก และสลากรกินแบ่ง โดยราษฎรไม่ต้องออกเงินสมบทได้ แต่เค้าโครงเศรษฐกิจถูกใจมติจากพระมหาชัตติย์และคณะรัฐมนตรีว่า เป็นหลักการของคอมมิวนิสต์ จนทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมต้องยุติไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี (นิคม จันทร์วิทูร, 2537: 67-70)

หลักการประกันสังคมที่กำหนดไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจของ ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีลักษณะโน้มเอียงไปในแนวสังคมนิยมไม่ประสบความสำเร็จแต่ต่อมาในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลมีความจำเป็นต้องสร้างฐานอำนาจจากการเมืองจากประชาชนรวมทั้งกลุ่มกรรมกร จึงได้ผ่อนคลายบรรยายกาศทางการเมืองให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง ออก พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2497 และ พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ.2499 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกันสังคมฉบับแรก ไม่มีโอกาสบังคับใช้เนื่องจากการเผยแพร่ทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนในเรื่องประโยชน์และคุณค่าของการประกันสังคมอย่างจริงจัง และถูกตัดความจากบริษัทประกันภัย

พ.ร.บ.ประกันสังคม ปี 2497 ถูกยกเลิกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งการเมืองไทยตกลงอยู่ภายใต้ระบบของการปกครองแบบเผด็จการ และรัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และมีแนวคิดว่าการประกันสังคมจะก่อให้เกิดภาระทางบประมาณแผ่นดิน (นิคม จันทร์วิทูร, 2537: 73) จนกระทั่งในปี 2515 จึงได้เกิดกองทุนเงินทดแทน ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มใช้การประกันสังคม เนื่องจากในขณะนั้น ภาครัฐฯ สนับสนุนการรวมเริ่มขยายตัวมาก รัฐบาลถูกกดดันจากปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และปัญญาชนที่ต้องการการปกครองแบบเดรนิยมประชาธิปไตย ทำให้แนวคิดเรื่องสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมสามารถแพร่สู่การปฏิบัติได้ในระดับชาติเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม ระบบการประกันสังคมที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้น เมื่อว่าจะมีการเคลื่อนไหวผลักดันจากกลุ่มต่างๆ มาโดยตรงจนกระทั่งในปี พ.ศ.2533 จึงมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ประกันสังคมฉบับแรก ซึ่งในเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างสูง ภายใต้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก และมีบรรยายกาศทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ที่รัฐบาลต้องรักษาดุลย์อำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ กลุ่มการเมืองและข้าราชการ โดยกฎหมายประกันสังคมถูกผลักดันจากสภาพแรงงาน นักวิชาการแรงงาน และนักการเมือง

การพัฒนาระบบประกันสังคมหลังปี 2533 ภายใต้แนวคิดแบบเสรีนิยม เป็นลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในระยะแรกมีการให้ประโยชน์ทดแทนเพียง 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วยนอกงาน คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ โดยเพิ่งจะขยายประโยชน์ทดแทนเพิ่มอีก 2 กรณี คือ สงเคราะห์บุตร และชราภาพในปี 2541 และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลได้ประกาศลดอัตราเงินสมบทของแต่ละฝ่ายจากร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง นอกจากนี้จะพบว่ากรณีการประกันว่างงาน ซึ่งฝ่ายลูกจ้างได้เรียกร้องมาโดยตลอดภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลยังไม่มีการดำเนินการ จึงเห็นได้ว่าระบบสวัสดิการสังคมยังคงเป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะเน้นการพัฒนาสวัสดิการและความมั่นคงของลูกจ้างเป็นหลัก

1.3.2 แนวคิดสตรีนิยมในการพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้าง ในภาคอุตสาหกรรม

แนวคิดสตรีนิยม สามารถจำแนกเป็นกลุ่มย่อยได้หลากหลาย ไม่ต่ำกว่า 10 แนวทาง สุชีลา ตันชัยนันท์ (2542) ได้แบ่งแนวคิดสตรีนิยมเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ แนวเสรีนิยม (liberal feminism) แนวสังคมนิยม (socialist feminism) แนววิเคราะห์รากเหง้า (radical feminism) แนววัฒนธรรม (cultural feminism) และแนวโครงสร้างนิยม (structuralism) ส่วน Nancy Tuama และ Rosemarie (1995) ได้จำแนกแนวคิดสตรีนิยมออกเป็นแนวทางจิตวิเคราะห์ (psychoanalytical feminism) แนวอนาร์ชิป-เคนเซวิคิวเราะห์ (anarchy and ecological feminism) แนวทางสตรีนิยม มีทิศนะที่ว่าความแตกต่างระหว่างหญิงชาย ไม่ใช่กำหนดจากการมีเพศที่แตกต่างกัน แต่เป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น โดยแนวคิดสตรีนิยมแต่ละกลุ่มมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดที่แตกต่างกันกีบกับเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้ผู้หญิงถูกกดขี่ทางเพศ และมีแนวทางในการสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคระหว่างเพศ ซึ่งแตกต่างกันออกไป

ในการพิจารณาอิทธิพลของแนวคิดสตรีนิยม ในขบวนการแรงงานจะพบว่าการเคลื่อนไหวเรียกวังเพื่อสิทธิสตรีจะมุ่งเน้นการเรียกวังสิทธิในฐานะที่สตรีเป็นคนงานและเป็นแม่ ข้อเรียกวังอาจเป็นเรื่องค่าจ้างแรงงานที่เท่าเทียมชาย การรณรงค์ให้มีการจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะสำหรับสตรีที่เป็นแม่และสำหรับเด็กที่เป็นลูกคนงาน รวมถึงการต่อต้านการที่นายจ้างหักค่าจ้างคนงานชายลงตามค่านางสตรีในสถานประกอบการ

ในประเทศไทย แนวคิดสตรีนิยมเริ่มมีบทบาทในขบวนการแรงงานในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือแรงงานหญิงได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า และส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากอุปสงค์สูงของสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งส่งผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีในประเทศไทย นำโดยศูนย์สนับสนุนสหภาพแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดการเรื่อมประสานในประเด็นการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรีขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนหักค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย

ประเด็นการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างหญิงที่เด่นชัดมาก ได้แก่ การรณรงค์เรื่องสิทธิลาคลอด 90 วัน สำหรับลูกจ้างหญิงโดยได้รับค่าจ้างเต็มในระหว่างปี 2534-2536 และการเรียกวังให้มีการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในเขตชุมชนที่เป็นย่านอุตสาหกรรม เพื่อลดภาระของคนงานหญิงที่เป็นแม่และเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของเด็กซึ่งเป็นลูกคนงาน โดยในปัจจุบันมีองค์กรของแรงงานหญิงที่เป็นแกนหลักในการเคลื่อนไหวประเด็นสิทธิและสวัสดิการสังคมของลูกจ้างหญิงคือ กลุ่มนบูรณะการสตรีแรงงานที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2535 โดยผู้นำสหภาพแรงงานหญิงในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ (Napaporn, 2002: 199-205)

นอกจากนี้จะพบว่าในกรณีศึกษาของนักวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหลักประกันทางสังคมและเศรษฐกิจต่อคนงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการช่วยเหลือคนตกงาน หลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัย หลักประกันด้านความมั่นคงในการทำงาน ล้วนแต่มุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานหญิง ในขณะเดียวกันจะพบว่าขบวนการแรงงานหญิง ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากองค์กรเคลื่อนไหวแนวสตรีนิยมทั้งในและนอกประเทศไทยเป็นกำลังสำคัญที่รณรงค์ผลักดันนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งน่าจะทำให้เกิดแนวโน้มที่ในอนาคตการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มลูกจ้างจะมีประเด็นที่เน้นประโยชน์เฉพาะของแรงงานสตรีมากขึ้น

1.3.3 แนวคิดอื่น ๆ ในข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาสวัสดิการสังคม

การพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญหาของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม มักจะซับซ้อนมากขึ้น จากความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ทำให้เกิดแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก และความรุนแรงของปัญหาสุขภาพ และความปลอดภัยที่เกิดจากการแข่งขันเพื่อลดต้นทุนการผลิตสินค้าส่งออก ทำให้องค์กรแรงงาน และนักวิชาการตลอดจนผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ มองเห็นถึงข้อจำกัดของระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันและพยายามนำเสนอแนวคิดในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของคนงานได้ดียิ่งขึ้น แนวคิดหนึ่งซึ่งมีความน่าสนใจและปรากฏอยู่ในข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน คือ **แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย**

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย มีทัศนะคติต่อรัฐสวัสดิการว่า การมีรัฐสวัสดิการคือการขัดความทุกข์ยากเดือดร้อนและการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง และเห็นว่าการบริการสังคมไม่ใช่ความสูญเปล่า แต่เป็นการลงทุนให้กับมนุษย์ ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ เพื่อยกระดับผลผลิตและผลิตภาพ ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตในที่สุด นอกจากนี้ยังเห็นว่าสวัสดิการสังคม เป็นการชดเชยผลกระทบของการพัฒนาสังคมอุตสาหกรรมที่มีต่อประชาชน เช่น การชดเชยในกรณีที่ประชาชนต้องว่างงาน อันเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจ และช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย จึงเน้นว่ารัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงให้เกิดบริการสวัสดิการสะ粿แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง (กิติพัฒน์ นนทบุรีมະคลุย, 2544: 51-52)

จะเห็นได้ว่า แนวคิดสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย มีความแตกต่างจากแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยม ในเรื่องของปรัชญาที่มีเป้าหมายในการสร้างสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชน เป็นหลักไม่ใช่เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องหลังความคิดแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยคือการเชื่อว่าการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมในปัจจุบันมีความล้มเหลวในการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมแก่คนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ในประเทศไทย กลุ่มที่มีแนวคิดค่อนข้างสอดคล้องกับแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย อาจจำแนกออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้ คือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ประกาศตัวเป็นผู้นิยมอุดมการณ์สังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ เชื่อว่าระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบที่ช่วยบรรเทาความทุกข์ยากของคนงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมเสรีในระดับหนึ่ง คุณงานไทยจึงควรต่อสู้ให้ได้มากซึ่งระบบสวัสดิการสังคมที่มีการให้บริการแก่ประชาชนทุกส่วนอย่างทั่วถึง โดยรัฐบาลจะต้องมีบทบาทอย่าง

เต็มที่ในการรับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการสังคม แต่ในที่สุดแล้ว การกำจัดความอดอยากรและการถูกเอาเปรียบของคนงานจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการยกเลิกระบบทุนนิยมเสรีและสร้างสังคมนิยมขึ้นมาแทน (ใจ อิํงภารณ์, 2542: 88-96)

ในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์มีทัศนะต่อการจำจ้างแรงงานต่างด้าวที่ต้องกันข้ามกับแนวทุนนิยมเสรีที่มองว่าความจำเป็นที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นไปเพื่อการติดต่อและการได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานในการพัฒนาธุรกิจของตนเอง ดังนั้นจึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมบางประเภทที่ขาดแคลนแรงงานไทยหรือในธุรกิจที่ต้องการลดต้นทุนการผลิตโดยจ่ายค่าจ้างต่ำและไม่มีสวัสดิการด้านแรงงาน ในขณะที่แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยมองว่าผู้ใช้แรงงานทั้งโลกคือพื้นของกัน ถูกเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน รัฐบาลควรยกเลิกกฎหมายควบคุมแรงงานต่างชาติทุกชนิด (ใจ อิํงภารณ์, 2542: 52-54) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ กลุ่มที่สอง ซึ่งเป็นแนวลัทธิมนุษยชน ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสหภาพแรงงาน บางแห่งในประเทศไทยที่เสนอว่า แรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติถูกแบ่งแยกกีดกันเพราะเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว เพศและศาสนา (อดิศรา เกิดมงคล, ไม่ระบุปี :1)

กลุ่มที่ 3 ที่จัดได้ว่ามีแนวคิดคล้องกับแนวสังคมนิยมประชาธิปไตย ได้แก่กลุ่มที่มองเห็นว่า เป็นกลุ่มที่มองเห็นว่าคนงานคือผู้ได้สละให้กับสังคม เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จคือลูกจ้างซึ่งต้องมีชีวิตอย่างยากจนและด้อยโอกาสภายใต้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่องออกที่เน้นการใช้แรงงานราคาถูก และมีต้นทุนสวัสดิการสังคมต่ำ ดังนั้น สังคมจึงควรตอบแทนลูกจ้างโดยการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ให้หลักประกันและยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง แนวคิดดังกล่าวป่วยอยู่ในภารณรงค์เคลื่อนไหวสนับสนุนกฎหมายประกันสังคม การจัดตั้งสถาบันเพื่อรับผิดชอบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม การเรียกร้องสวัสดิการสำหรับคนตกงาน และสวัสดิการสังคมอื่นๆ สำหรับลูกจ้าง โดยถึงแม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาและผลเสียของระบบทุนนิยมเสรินิยมในปัจจุบันแต่ก็มิได้มีการนำเสนอความคิดสนับสนุนการพัฒนาสังคมไปสู่ระบบสังคมนิยมเหมือนกลุ่มนิยมมาร์กซิสต์ แต่จะมีการเรียกร้องให้รัฐมีบทบาทรับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการให้คนงานเข่นการที่รัฐต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในกรณีการประกันว่างงาน และการนำเสนอบริการให้คำแนะนำเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย และบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้น เช่น การเสนอให้มีสถาบันสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานโดย

มีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างเป็นผู้ร่วมบริหารงานด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ แนวคิดที่อาจเรียกได้ว่ามีส่วนสอดคล้องกับแนวสังคมนิยมประชาธิปไตยอีกแนวหนึ่งคือ แนวที่มองว่าลูกจ้างเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (social partner) กับนายจ้างในการดำเนินธุรกิจ ที่มีฐานะเท่าเทียมกันในการสร้างสรรค์งานและระบบเศรษฐกิจ (สังคิต, 2538: 276-278) แนวทางนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการพัฒนาประสิทธิภาพของการทำงาน การแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และระบบสวัสดิการสังคมโดยให้ลูกจ้างมีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับของสถานประกอบการและระดับชาติ

ในการศึกษาวิจัยนี้ ยังไม่ได้ระบุชัดเจนถึงกรอบทฤษฎีที่จะใช้ในการนำเสนอเรื่องการพัฒนาระบบสวัสดิการเนื่องจากเป็นส่วนที่จะต้องพัฒนาต่อไปในรายงานวิจัยระยะที่ 3 แต่ในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 4 ของรายงานวิจัย “ได้นำเสนอบนพื้นฐานของการพิจารณาสวัสดิการสังคมในฐานที่เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมพึงได้รับ” ไม่ใช่ในฐานะของการให้บริการเพียงเพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้และสืบทอด continuation งานในรุ่นต่อไปในฐานะปัจจัยการผลิตเท่านั้น นอกจากนี้ในประเด็นที่ว่าการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมควรเป็นบทบาทหน้าที่ของใคร? ในงานวิจัยฉบับนี้มีความเห็นว่า แม้กลุ่มคนจนบางกลุ่มจะสามารถจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานบางแห่งที่มีความเข้มแข็ง สามารถจัดทำรูปแบบสวัสดิการบางอย่างให้แก่สมาชิกในโรงงานหรือในพื้นที่อุตสาหกรรมเดียวกับได้ แต่กล่าวสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแล้ว รู้สึกไม่อาจปฏิเสธบทบาทของภาระที่จะต้องมีการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อสนับสนุนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงาน ซึ่งเป็นพลังสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ

1.4 วัตถุประสงค์

- เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมตามลักษณะความจนและความด้อยโอกาสด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจสังคม
- เพื่อศึกษาสถานภาพชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ รวมทั้งสาเหตุแห่งความจนและความด้อยโอกาสของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม
- เพื่อศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่นๆ

4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทางและรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
5. เพื่อพัฒนาข้อมูลและขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.5 ประเด็นในการศึกษาวิจัย

คำถามหลักของงานวิจัยคือ “จะพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นคนจนและด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร?” จากคำถามหลัก งานวิจัยได้กำหนดประเด็นคำถามในการศึกษาเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามหลัก ดังต่อไปนี้

1. ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่จัดเป็นกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสประกอบด้วยกลุ่มใดบ้าง ในปัจจุบัน และแต่ละกลุ่มมีสถานภาพของคนจนและด้อยโอกาส แตกต่างกันอย่างไร?
2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจัดทำโดยลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลและองค์กรอื่นๆ สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีอะไรบ้าง?
3. ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ มีความต้องการสวัสดิการสังคมอะไรบ้าง?
4. ปัญหาและข้อด้อยของระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างมีอะไรบ้างที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม?
5. บทเรียนการต่อสู้ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมของลูกจ้างมีอะไรบ้างที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม?

1.6 ขอบเขตการศึกษา

1.6.1 กลุ่มเป้าหมาย

ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ทั่วประเทศ โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม ความแตกต่างของปัญหาและความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างแต่ละกลุ่มคือลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1.6.2 สวัสดิการสังคม

เน้นการศึกษารูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดทำขึ้นเฉพาะสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทั้งในส่วนที่ลูกจ้างและองค์กรพัฒนาเอกชนได้จัดทำขึ้นเอง เช่น การรณรงค์ตั้งกลุ่มช่วยเหลือกันในรูปแบบต่างๆ และสวัสดิการที่รัฐจัดทำขึ้น ได้แก่ กองทุนเงินทดแทนและประกันสังคม ศึกษาความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง องค์กรแรงงาน และข้อเรียกร้องขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.7 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้กรอบวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยการพิจารณาปัญหาความยากจนของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองไทยที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภายใต้ระบบอุตสาหกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกาภิวัฒน์ ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการจ้างงาน สภาพการจ้าง และปัญหาความยากจนของลูกจ้าง วิธีการศึกษาประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ คือ

1. การสรุปและสังเคราะห์จากการศึกษา
2. การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group)
3. การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการสังคม ของสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน
4. การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร

1.7.1 การสังเคราะห์จากการศึกษา

การศึกษาของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีทั้งหมด 22 กรณี โดยได้ทำการศึกษาใน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร อ่างทอง ชลบุรี ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย สุรินทร์ บุรีรัมย์ สงขลา และนครศรีธรรมราช จังหวัดที่เลือกทำกรณีศึกษาอยู่ในพื้นที่การศึกษาของโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุด หรือเกือบต่ำสุด ในแต่ละภูมิภาคหรือเป็นจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่น และมีหลากหลายอาชีพ

วิธีการศึกษาที่ใช้ในกรณีศึกษาเป็นการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยนักวิจัยสมทบด้วยการสัมภาษณ์แบบลึก การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วมและการประชุมกลุ่ม นักวิจัยสมทบที่ทำการศึกษาประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภท คือ

- อดีตคณาจารย์ ซึ่งเคยทำงานอยู่ในพื้นที่การศึกษาหรือเคยมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของคนงานมาก่อน
- ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีภาระดำเนินงานอยู่ในพื้นที่การศึกษา
- นักศึกษาปริญญาโทที่กำลังทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่การศึกษา

กรณีศึกษาทั้ง 22 กรณี จำแนกเป็นกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม 4 กลุ่ม ได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ มีงานศึกษาวิจัยในกลุ่มนี้ 14 เรื่อง กีယวกับปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างทั้งที่เป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างคำนวนตามผลงาน ลูกจ้างรับเหมาช่วง และลูกจ้างที่ตกงาน ดังต่อไปนี้

1. ลูกจ้างหญิงที่ได้รับค่าจ้างรายเดือนชั้น : หนทางเข้าเปรียบลูกจ้างในอุตสาหกรรมเสื้อผ้า สำเร็จรูป โดย ตุลา ปัจฉิมเวช

2. ลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างงานชั่วคราว โดย บันฑิต แป้นวิเศษ

3. ลูกจ้างรับเหมาช่วงในโรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกรุงเทพมหานคร โดย สมศักดิ์ พลายอยู่วงศ์

4. แรงงานสตรีในอุตสาหกรรมอาหารทะเล เช่น จังหวัดสงขลา โดย ยุวดี จันทะศิริ

5. ลูกจ้างหญิงรับเหมาค่าแรง จังหวัดชลบุรี โดย เสมา สีบตรະกุล

6. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการลงทุนอุตสาหกรรมชั้นนำ จังหวัดบุรีรัมย์ โดย พัชรินทร์ พุนกلاح

7. ลูกจ้างในบริษัทผลิตผลไม้ลอมแอกเดอรานส์ไทย จำกัด จังหวัดบุรีรัมย์ โดย กัลวาน วงศ์วัฒน์สิงห์ และ สมາลี เกตุชาติ

8. Balancing on the Margins: Workers Economic Decisions at the Northern Region Industrial Estate, Lamphun

โดย Bent D. Gehrt

9. คนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ
จังหวัดลำพูน

โดย สุชาติ ตะกูลหยาพย์

10. การศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาประเทคโนโลยีของกลุ่มญาติผู้เสียชีวิตกรณีโรงงานลำไย
ระเบิดให้เป็นอุตสาหกรรม

โดย รัชนี นิลจันทร์

11. ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย โรงงานหอผ้ากรุงเทพ
โดย จะเด็จ เชванวิไล และ อังคณา อินทะสา

12. คนต่างด้าวที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง
โดย ภาควัฒน์ ณ นคร

13. วิถีชีวิตคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในชนบท จังหวัดสุรินทร์
โดย พักรุวิໄล สมนาฟุ

14. ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก
โดย ทัดดิยา ลิขิตวงศ์ และคณะ

กลุ่มที่ 2 ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ มีงานศึกษาวิจัย 4 เรื่อง ประกอบด้วยลูกจ้างที่รับไปทำที่บ้าน และลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กกึ่งครอบครัว ดังนี้

1. การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบเท้าอยู่กับบ้าน
โดย พันธ์ วรรณปริญรณ์

2. สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท: ศึกษาระบบที่เกิดขึ้นผ่านการตรวจสอบเท้าบ้านหน่องตาด
จังหวัดสุรินทร์

โดย สุภาพร ทองสุข

3. ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสังคมของกลุ่มแรงงานใน
อุตสาหกรรมดอกไม้และผลไม้ประดิษฐ์
โดย สมบัติ เนวสกุล

4. แรงงานในร้านค้ามีรายได้ รถจักรยานยนต์ และโรงกลึง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดย มาโนชน์ พัชนี และ ณรงค์ บุญสายขวัญ

กลุ่มที่ 3 แรงงานต่างด้าว มีงานศึกษาวิจัยจำนวน 3 เรื่อง คือ

1. แรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีผู้ช่วยแม่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดย มะลิวัลย์ เครื่อมณี

2. คนงานหญิงชาวพม่าที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น จังหวัดสมุทรสาคร โดย สุคนธ์ แกกประยูร

3. แรงงานต่างด้าวอาชีพประมง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี โดย นีระพงษ์ ภูริปานิก

กลุ่มที่ 4 แรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ มีงานศึกษาวิจัย 1 เรื่อง คือ

1. ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจากทำงานต่างประเทศ โดย กัณณิกา อังศุนสมบัติ

1.7.2 การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group)

1. การจัดสนทนากลุ่มคนงานในภาคอุตสาหกรรม (ห้องเย็นหรืออาหารทะเลแช่แข็ง) เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2545 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา

2. การจัดสนทนากลุ่มคนงานอิเล็กทรอนิกส์ ในนิคมอุตสาหกรรมเขตภาคเหนือ จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2545

3. การจัดสนทนากลุ่มรับเหมาช่วงเย็บช่วง อ.ทุ่งยาง จ.ลำพูน เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2545

4. การจัดสนทนากลุ่มญาติผู้เสียชีวิต กรณีโรงงานชำไประเบิด จ.ลำพูน เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2545

5. การจัดสนทนากลุ่มรับงานมาทำที่บ้าน เรื่อง อาชีพการทำแท่นที่บ้านเหล่าเก้ายักษ อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545

6. การจัดสนทนากลุ่มคนงานที่ไปทำงานโรงงานแหนวน อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545

7. การจัดสนทนากลุ่มลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท: กรณีคุณงานทำรองเท้าบ้านหนองตาด ต.เมืองแก อ.ท่าตูม จ.สุรินทร์ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2545

8. การจัดสนทนากลุ่มคนงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมท้องถิ่น กรณีลูกจ้างในบริษัท เชิร์ฟ แอพพาเรล เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 ณ ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ วัดทรงศิริ บ้านแดงใหญ่ ต.พุทธาไสส จ.สุรินทร์
9. การจัดสนทนากลุ่มคนตกงาน จ.สุรินทร์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 ณ บ้านระกา หมู่ที่ 14 ต.กุดหาวย อ.ศรีชุมวิ จ.สุรินทร์
10. การจัดสนทนากลุ่ม คนงานรับเหมาช่วงในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จ.ชลบุรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2545
11. การจัดสนทนากลุ่ม คนงานในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จ.ชลบุรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2545
12. การจัดสนทนากลุ่ม แรงงานเด็กและกลุ่มอดีตแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2545 ณ ห้องประชุม มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก
13. การจัดสนทนากลุ่ม ผู้หญิงตัดเย็บส่วนประกอบของเสื้อผ้า ราชภูมิ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2545
14. การจัดสนทนากลุ่มคนงานในย่างอุตสาหกรรมโลจิสติก จ.อยุธยา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2545 ณ หอพักคนงาน
15. การจัดสนทนากลุ่มคนงานเหมาค่าแรงในโรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2545 ณ ห้องประชุมในโรงงาน GINA

1.7.3 การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการของ สหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะที่อยู่ในระบบโรงงานที่เป็นทางการ มีองค์กรจัดตั้ง ซึ่งทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในด้านสวัสดิการสังคมอยู่อย่างสม่ำเสมอ ส่วนลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการหรือแรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า เมื่อว่าไม่มีองค์กรจัดตั้งของตัวเอง แต่ก็มีการรวมตัวกันหรือมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่ในการเรียกร้องด้านสวัสดิการบนพื้นฐานของสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงได้มีการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนที่สะท้อนถึงความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของ

ลูกจ้างในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงบทเรียนในการต่อสู้ขององค์กรสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนในอดีต เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการสังคม

1.7.4 การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร

ข้อมูลเอกสารประกอบด้วยรายงานสถิติและสถานการณ์ด้านแรงงาน จากเอกสารของหน่วยงานทั่วภาคตะวันออกเฉียงเหนือ องค์กรสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งทำ การศึกษาโดยสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานราชการ

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและสาเหตุแห่งความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ โดยครอบคลุม 4 กลุ่ม คือ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ
2. ได้ทราบถึงข้อจำกัดและข้อดีของสวัสดิการรูปแบบต่างๆ ที่จัดทำขึ้นโดยลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐและองค์กรอื่นๆ
3. ได้ทราบถึงปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของลูกจ้างและบทเรียนที่เป็นการต่อสู้เพื่อสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ
4. ได้แนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระดับกว้างต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ
5. ได้สร้างและพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ทั้งที่เป็นอดีตลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน และนักศึกษาให้มีความสนใจและสามารถพัฒนาความรู้ของตนเองให้เป็นงานทางวิชาการที่มีประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

โครงสร้างกับปัญหาความยากจน ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

แม้ว่าประเทศไทยจะประสบ “ความสำเร็จ” ภายใต้การดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมาตั้งแต่ปี 2528 มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในหมู่ประเทศเอเชีย ด้วยกันโดยเฉพาะช่วงปี 2531-2533 ที่อัตราการเจริญเติบโตเป็นตัวเลข 2 หลักจนหลาย ๆ คนกล่าวกันถึงปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น “ปาฏิหาริย์แห่งเอเชีย” (The Asian miracle) แต่ภายใต้การเติบโตสูงไวยกว่าและด้วยพาดหักของการพัฒนาและสังคมที่มีลักษณะสองขั้ว

2.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย : พาราดอกซ์อาเซียน

“แบบจำลองของการพัฒนาอุตสาหกรรม” มีข้อขัดแย้ง 2 ประการ คือ นโยบายดึงดูดการลงทุนต่างชาติเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานซึ่งเป็นไปตามทฤษฎี “หยดน้ำ” (Trickle down theory) เช่น การให้คนรวยได้เป็นคนรวยก่อน แล้วคนจนจะรายตามมาเพราะการแผ่กระจายการพัฒนาลงสู่พื้นที่รอบข้างเมื่อ时间ผ่านไป อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์ที่มุ่งเติบโตจากการส่งออกและการผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก กลับไม่ได้ลดช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน และอีกประการ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ผ่านมาขาดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการกระจายรายได้

แม้ว่าประเทศไทยกำลังพัฒนาเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ก็มีความแตกต่างดังนี้ คือ การบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกผ่านกลยุทธ์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-led growth) ในกรณีของประเทศไทยใหม่ เช่น ได้หนัันนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น และมีการกระจายรายได้ (trickle-down) เพราะรัฐบาลมีนโยบายการ

ปัจจุบันที่ดินเป็นสำคัญ แต่สำหรับประเทศไทยกลับพบว่า ช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง การกระจายรายได้กลับเหลลง

การพัฒนาที่ผ่านมา ได้ทำให้ปัญหาความยากจนคลายตัวลง มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวจาก 1,601 บาทในปี 2505 เป็น 30,369 บาทในปี 2538 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 20 เท่า ซึ่งทำให้คนกลุ่มใหม่รอดพ้นจากสถานะ “ยากจน” แบบอดตาย ในปี 2535 มีประชากรเพียงร้อยละ 13.1 เท่ากับนั้นที่อยู่ได้สันแห่งความยากจน (เมธิ ครองแก้ว, 2543) แต่เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้ พบว่า ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยังขยายตัวห่างออกจากกันมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะช่วง “เพื่องฟู” ทางเศรษฐกิจ การศึกษาในเรื่องการกระจายรายได้ของประเทศไทยได้ขึ้นสูปเดียวกันว่า การเติบโตทางเศรษฐกิjinน์ ผลพวงของการพัฒนาเกษตรไปอยู่ในมือของกลุ่มคนรวย ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มคนรวย 20 เปอร์เซ็นต์ที่มีรายได้สูงสุดจะมีสัดส่วนของรายได้มากขึ้น เช่น จากร้อยละ 49.3 ของรายได้ในปี 2513 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 2513 และร้อยละ 56.8 ในปี 2537 ขณะที่คนจนสุด 20 เปอร์เซ็นต์ของประเทศมีส่วนแบ่งของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4.5 และร้อยละ 4.0 (TDR, 1994)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 6 ของประเทศในโลกที่มีช่องว่างในการกระจายรายได้มากที่สุด (World Development Report, 1994) ในสังคมที่มีความไม่เท่าเทียมกันมาก และนโยบายเร่งรัดการส่งออกก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ “ความยากจน” กลายเป็นป่วยภัยภัยเรืองโครงสร้าง (structural phenomenon) ที่พร้อมจะผลักดันคนหนุ่มสาวให้อพยพออกจากชนบทเพื่อมาเป็นแรงงานราคากลางในภาคอุตสาหกรรม

2.1.2 การเติบโตโดยปราศจากการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ประชากรของประเทศไทยในช่วงปลายปี 2541 อยู่ระดับ 61.2 ล้านคน เป็นกำลังแรงงาน 32.8 ล้านคน โดยที่ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 54.1 อยู่ในภาคเกษตรกรรม ส่วนแบ่งการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมเพิ่มจากร้อยละ 3 ในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 10 ในปี 2531 และร้อยละ 13.5 ในปี 2541 ส่วนแบ่งของภาคการค้าและบริการในภาคการจ้างงานทั้งหมดเพิ่มขึ้นมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1980 ภาคบริการภาคเดียวจ้างงานสูงถึงร้อยละ 26.8 ของการจ้างงานทั้งหมด ความเป็นอุตสาหกรรมของประเทศไทยดำเนินมาสู่การเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ (occupational shift) แต่อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนตัวของแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างถาวรยังคงเป็นป่วยภัยกรณีที่ค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับประสบการณ์การ

พัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ ที่เกิดการล้ม塌ดของชนบทหลังการปลดปล่อยชาวนาออกจากที่ดิน (rural exode) สำหรับประเทศไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เขตเมืองยังคงเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาลเป็นสำคัญ (seasonal employment) แต่ละปีการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาลจะมีประมาณ 800,000 คน ดังนั้นแม้ว่าภาคเกษตรจะมีบทบาทน้อยลงในการจ้างงานแต่ก็ยังคงเป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ เป็นแหล่งส่องออกแรงงานราคากลูกเพราะภาคอุตสาหกรรมไม่ต้องจ่ายค่าจ้างทางสังคม (social wage) และเป็นแหล่งรองรับการลับคืนถิ่นของแรงงานในยามวิกฤตเศรษฐกิจหรือเจ็บป่วยอันเนื่องจากการ(natural social safety net)

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการศึกษาในประเทศไทย ในช่วงปลายศตวรรษ 1980 ขัตราชวิทยาลัยสื่อของคนไทยอยู่ในราวย้อยละ 90 อันเนื่องมาจากการเขียนโดยนายการศึกษาภาคบังคับ มีการปรับปรุงอย่างสังเกตได้ถึงอัตราการเข้าโรงเรียน อัตราการเข้าเรียนมีความเท่าเทียมกันในกลุ่มเด็กชายหญิงที่เข้าเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษา แต่อัตราการเลิกเรียนในแต่ละระดับก็สูงเช่นกัน โดยอัตราเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาลดลงร้อยละ 30 ในระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับวิทยาลัย สามารถรองรับได้ร้อยละ 3.6 ของเยาวชนที่อายุระดับเดียวกันเมื่อตราชสอบอัตราความต่อเนื่องของการศึกษาต่อ พ布ว่า ร้อยละ 80 เท่านั้นของจำนวนนักเรียนระดับประถมและร้อยละ 40-60 ที่ศึกษาต่อเนื่องในระดับมัธยม อย่างไรก็ตาม เพียง 1 ใน 3 ของจำนวนนักเรียนเท่านั้น ที่ได้รับการศึกษาต่อจนจบมัธยม และมีจำนวนนักเรียนที่น้อยมากที่สามารถศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยโดยผ่านการสอบคัดเลือก ดังนั้นระบบการศึกษาในประเทศไทยจึงเป็นการมุ่งเน้นหัวกะทิอย่างมาก ประเทศไทยสามารถบรรลุอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับตัวเลข 2 หลัก ความผันผวนเรื่องภาวะหาริย์แห่งอาเซียน และการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ลำดับต่อไป แต่ทั้งหมดนี้คือ “ภาพลวงตา” เพราะขาดการพัฒนากำลังคนโดยส่วนใหญ่แล้วมากกว่าร้อยละ 80 ของกำลังแรงงาน มีการศึกษาเพียง 4 ปี หรือน้อยกว่านั้น (TDRI, 1994)

สำหรับภาคการศึกษาของไทย ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในชนบทยังคงขาดโอกาสในการศึกษาเพราะด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ (equality) บางรายต้องหยุดการเรียนลงแล้วออกจากบ้านมาขายแรงงานในวัยเด็กเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว ทำให้มีโอกาสเลือกอาชีพน้อยนอกจากใช้แรงงานแต่ความเท่าเทียมกันทางการศึกษาระหว่างหญิงชาย (equity) ก็เป็นปัญหาด้วย โดยในสังคมชายเป็นใหญ่ ผู้ชายจะมีโอกาสมากกว่าหญิงที่จะได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องและในระดับที่สูงขึ้นฯ ในอดีตผู้ชายจะมีโอกาสในการศึกษามากกว่า เช่น บวชเรียน การถูกเกณฑ์หรือเข้ารับราชการ

ขณะที่ผู้หญิงต้องทำงานในภาคการเกษตร การเลี้ยงดูบุตรและการทำงานบ้าน หรือผู้หญิงซึ่งอยู่ในครอบครัวที่ยากจน จะมีโอกาสสนับสนุนมากที่จะได้รับการศึกษาสูงเพราะต้องเลิกเรียน เพื่ออกมาขายแรงงาน เพื่อส่งน้องหรือหารายได้ เพื่อเลี้ยงครอบครัวในชนบท แรงงานหญิงจะประกอบเป็นแรงงานชั้นล่างสุด และกระดูกสันหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

โดยสรุปแล้วความยากจนเชิงโครงสร้างได้นำไปสู่สถานการณ์ที่งานกลายเป็น “ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ” (economic necessity) โดยประชาชนจะต้องทำงานเพื่อให้มีชีวิตมากกว่าที่จะมีชีวิตเพื่อทำงาน ความยากจนได้เป็น “ปัจจัยผลัก” ประชาชนในชนบทให้อพยพเข้าเมือง หมู่บ้านได้สูญเสียหนุ่มสาวที่ย้ายออกจากภาคชนบทและภาคเกษตรกรรวมเพื่อขายแรงงาน แต่ก็ถูกตีค่าไว้เป็นแรงงานประเภทไร้มือ ค่าจ้างต่ำ ความยากจนได้นำมาสู่การทำงานที่ข้าวไม่สามารถทำงานนาน เพราะคนงานต้องทำงานล่วงเวลาเพื่อทดแทนค่าจ้างต่ำ มีเวลาพักผ่อนน้อย เพราะต้องหารายได้ให้พอ กับรายจ่ายและมีจำนวนเงินเพียงพอเพื่อส่งเงินกลับบ้าน ความยากจนยังเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอพยพข้ามชาติ กล่าวได้ว่า กระบวนการสะสมทุนภายในเกิดขึ้นภายใต้การขับเคลื่อนย้ายแรงงานสูงในระบบเศรษฐกิจ (labour mobility)

2.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมกับแรงงาน

ที่ผ่านมา ประเทศไทยที่ 3 มักจะถูกนิยามว่า “ด้อยพัฒนา” (underdeveloped) ตามบรรทัดฐานของตะวันตก คือ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งถูกพิจารณาว่า “ยากจน” เพราะมีระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงิน มีผลิตภัพแรงงานต่ำและประสบปัญหาการทำงานต่ำระดับ เพราะฉะนั้น ประเทศไทยเหล่านี้ต้องมี “การพัฒนาเศรษฐกิจ” (economic development) ซึ่งถูกนิยามให้เป็นสิ่งเดียวกันกับการพัฒนาและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม (expanding capitalist nucleus) จึงเป็นกรอบคิดที่ครอบคลุม ซึ่งนำในประเทศไทยที่สามมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงสองคราเมียนที่ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” ถูกมองเป็นทั้งเป้าหมายและเครื่องมือในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์

2.2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับการดูดซับแรงงาน

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย 40 ปีที่ผ่านมาจึงวางแผนอยู่บนรากฐานความคิดที่จะนำประเทศไทยไปสู่ความทันสมัย และหลุดพ้นจาก “ความยากจน” โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม

และการวัดระดับการพัฒนานี้ จะพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ (GNP หรือ per capita income) รายได้ที่เป็นตัวเงินที่มาจากการขายผลัังแรงงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal sector) หรือการรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม (wage-labour) แนวคิดนี้ไม่ได้ปฏิเสธการกระจายรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน (redistribution) เพียงแต่ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องมา ก่อนที่จะมีการกระจายรายได้ (Growth and trickle-down) เพราะฉะนั้น “การพัฒนา” จึงถูกทำให้ หมายถึง “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” ซึ่งก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ก็เป็นการพัฒนาอุตสาห กรรมแบบบังคับ (forced industrialization) ลงบนสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรม

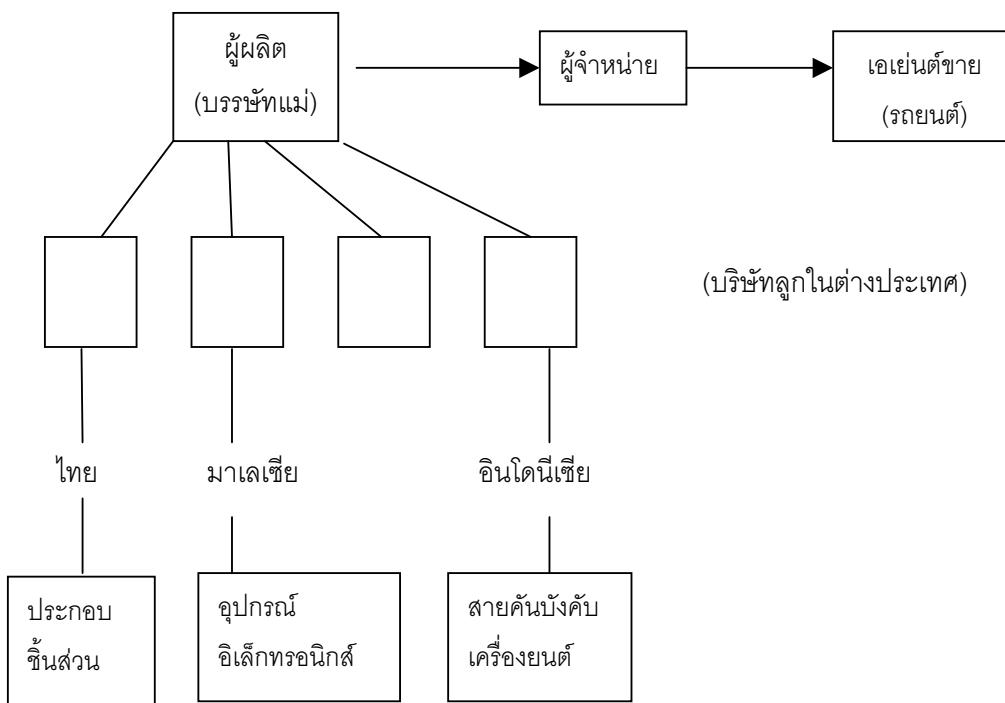
ที่ผ่านมากระบวนการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรมได้อาศัยบทบาทอันสำคัญของ รัฐ ในกระบวนการทางเศรษฐกิจเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ดำเนินตาม 2 ขั้นตอนคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import substitution industrialization) มาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization)

1. กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใน (endogenous growth) โดยการนำมาตรฐานการกีดกัน ทางการค้า เช่น การตั้งกำแพงภาษีสูงสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยที่นำเข้าจากต่างประเทศ และการ สงเสริมให้ต่างชาติหันมาลงทุนเพื่อผลิตสินค้าเพื่อขายในตลาดภายใน เช่น นโยบายสงเสริมการ ลงทุนโดยการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยอาศัยเงินกู้จาก ต่างประเทศ และการระดมทุนจากภาคการเกษตร เช่น การเก็บภาษีพรีเมียมข้าว และภาษีส่งออก สินค้าเกษตร

การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าโดยสรุป มีลักษณะสำคัญ ดังนี้คือ รัฐใช้โอกาส ที่มีการกระจายทุนออกไปในระดับโลก (internationalization) เพื่อดึงการลงทุนเข้ามายังใน ประเทศโดยหวังที่จะลดการขาดดุลทางการค้า ก่อให้เกิดการสะสมทุนการจ้างงานและรายได้ให้ กับประชาชน อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์และสิ่งทอ เป็นตัวอย่างของอุตสาหกรรมทดแทนการ นำเข้า เป็นการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติที่ดำเนินการผลิตบนฐานของรัฐ-ประชาชน (State-nation) และเป็น “ใช้การผลิตสินค้า” ที่ผลักดันมาจากผู้ผลิต (Producer-driven Commodity Chain) ดังแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 ใช้การผลิตสินค้า



ใน PCC บรรจัดแม่จะเป็นผู้จัดการผลิตขึ้นโดยกระจายการผลิตส่วนต่างๆ ให้กับบริษัทลูก และทำการบูรณาการกิจกรรมต่างๆ เช้าเป็นองค์รวมเดียวกัน โดยบรรจัดแม่จะเป็นผู้ควบคุม เทคโนโลยีและกำหนดการผลิตทั้งการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง

2. ประเด็นปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

(1) การลงทุนต่างชาติมีลักษณะการกระจายตัวสูงโดยเฉพาะกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งว่างของการ พัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท ฯลฯ

(2) กระแสการย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทสูงเข้ม เมืองจากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา คือ ช่วงทดลองการนำเข้า การเคลื่อนย้ายของแรงงานสูงเขตกรุงเทพมหานคร มีขนาดใหญ่และดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2523 ผู้ยายถิ่นฐานที่มีอายุ 5 ปีหรือมากกว่า และอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ น้อยกว่า 5 ปี มีประมาณ 400,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรกรุงเทพฯ ประมาณร้อยละ 30 เป็นผู้อพยพมายัง

ถิ่นมาจากการคือสาน

(3) การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอัตราการเกิดที่อยู่ในระดับสูง คือเพิ่มในอัตรา率อยละ 3 ต่อปี ประกอบกับการลดลงของอัตราการตายที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะการกระจายการศึกษา การสาธารณสุขลงสู่ชนบท ทำให้โครงสร้างของประชากรอันประกอบด้วยคนหนุ่มสาวเป็นส่วนมากว่าง ในแต่ละปีการเข้าสู่ของแรงงานในตลาดมีจำนวนมากซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคแรกๆ แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานยังคงเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาล ปัญหาการเข้าออกงานสูงจึงเป็นปัญหาใหญ่ของภาคอุตสาหกรรมไทย ดังนั้น ในช่วงทดลองการนำเข้า การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจึงค่อนข้างมีความมั่นคงโดยจะเป็นการจ้างให้เป็นลูกจ้างประจำของบริษัท ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการเข้าออกงานสูงและเพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียแรงงานที่มีทักษะ

(4) ช่วงทดลองการนำเข้า การเคลื่อนตัวออกประกอบการคือ แรงงานชายที่เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมทันสมัย เช่นการประกอบรถยนต์ ส่วนแรงงานหญิงที่เข้ามาสู่ตลาดแรงงานที่สำคัญ จะทำงานในโรงงานสิ่งทอซึ่งสภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้างและสวัสดิการ จะด้อยกว่า สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การเข้าสู่ตลาดแรงงานระหว่างหญิงชายตั้งแต่แรกเริ่ม ก็ยังเป็นการแบ่งเพศตามอุตสาหกรรม (gender division of labour)

(5) แต่กระบวนการผลิตชั้บแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมก็ค่อนข้างเป็นไปอย่างจำกัด การลงทุนต่างชาติไม่ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานขนาดใหญ่ เพราะการผลิตจะเน้นการใช้ทุนและเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ดังนั้น การจ้างงานส่วนที่สำคัญจึงอยู่ในภาคการค้าและบริการรวมไปถึงภาคการเกษตร ซึ่งยังเป็นฐานเศรษฐกิจที่รองรับแรงงานขนาดใหญ่ และการทำทำไร่ยังคงใช้แรงงานเป็นหลัก (labour intensive)

2.2.2 ช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่องอกกับการขาดแคลนแรงงาน

การพนักศิรษฐกิจเข้ากับระบบทุนนิยมโลกโดยผ่านการค้าและการลงทุนภูมิใจอาณาในฐานะเป็นเงื่อนไขของการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นรายประเทศ เพื่อที่จะส่งเสริมการค้าและการลงทุนต่างประเทศ โดยมีความเชื่อว่าจะนำมาสู่การจ้างงาน การสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยกำลังพัฒนาจึงหันมาปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาจาก การมุ่งทดลองการนำเข้าสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization) พร้อมกันนั้น ก็ได้มีการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าเพื่อเข้าไปแข่งขันในเวทีโลก การลดภาระเบี้ยบ

สำหรับการลงทุนและการผ่อนคลายมาตราการทางการเงิน เพื่อดึงดูดการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทยแล้ว รัฐบาลได้หันมาใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) โดยดำเนินการบูรณาการเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกผ่านการส่งออก การลงทุนต่างชาติและการท่องเที่ยว ผลของกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงาน จนหลายอาคนิช่วงนี้ขาดความฝันไว้ว่าไทยจะเป็น “เสือตัวที่ห้า” แห่งเอเชีย

ในช่วงนี้ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมส่วนที่สำคัญ เป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นที่มาจากการลุ่มประเทคนิกส์ คือ ย่องกง และไต้หวัน เป็นการลงทุนที่ไม่ยึดติดกับประเทศไทย เพราะมุ่งแสวงหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำเพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่มีกำลังซื้อสูง เพื่อทำกำไรสูงสุด

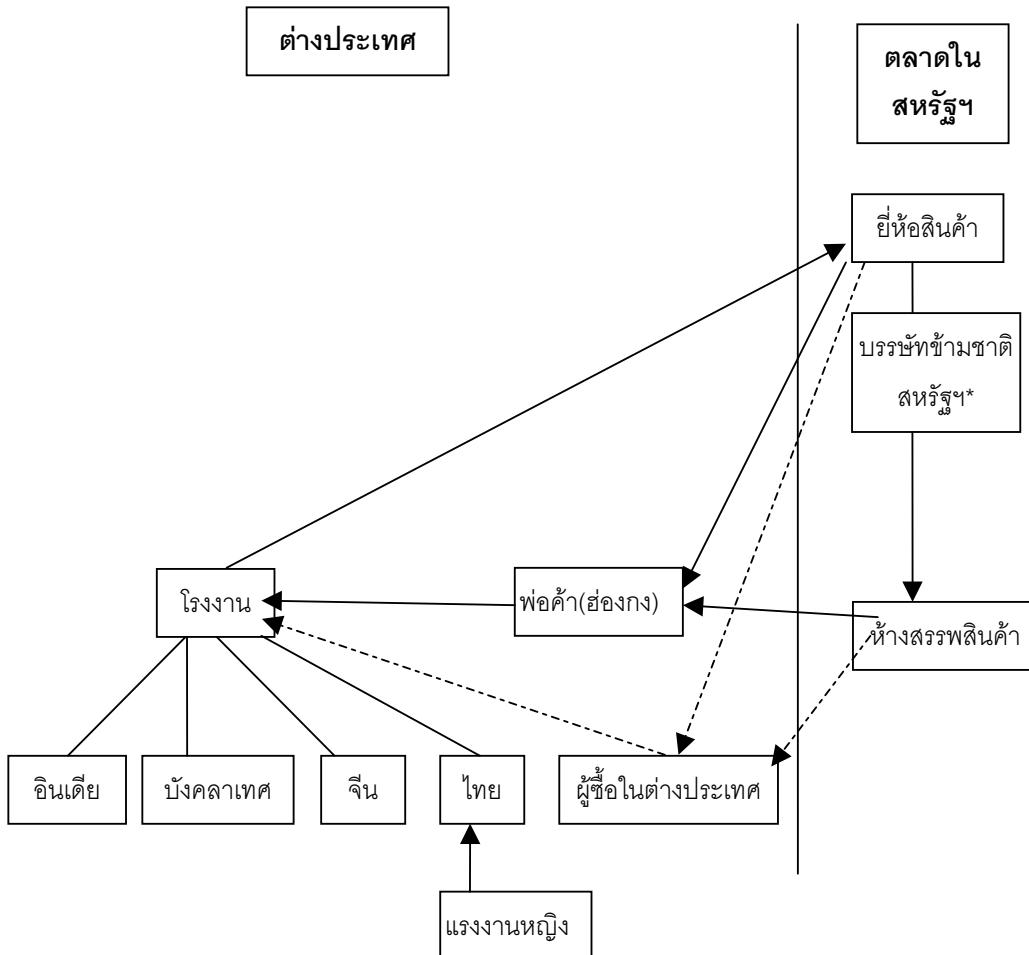
อุตสาหกรรมประเภทนี้ เราเรียกว่า Buyer-driven commodity chains (BCC) เป็น “โซ่อุปทาน” ที่ผลักดันมาจากผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อจะประกอบด้วย บรรษัทข้ามชาติหรือผู้ค้าปลีกรายใหญ่ เป็นผู้ออกแบบสินค้า สร้างยื่ห้อ หรือเครื่องหมายการค้า ธุรกิจข้ามชาติเหล่านี้ จะไม่ทำการผลิตสินค้าเองแต่จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างเครือข่ายการผลิตที่กระจายอยู่ในหลายประเทศ โดยใช้ระบบรับซ่อมการผลิต ส่วนใหญ่แล้ว ผู้รับซ่อมการผลิตหรือโรงงานที่ผลิตสินค้าเหล่านี้จะตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาเพราะต้นทุนการผลิตต่ำ เพราะมีแรงงานค่าแรงถูกจำนวนมาก และการผลิตไม่ต้องนำดันทุนทางสิ่งแวดล้อมและสังคมเข้ามาคิดร่วม บรรษัทข้ามชาติที่มีสินค้ามีห้องดังๆ เช่น NIKE REEBOK หรือ THE GAP จะใช้ลักษณะการทำธุรกิจแบบเบื้องหลังผลิตนี้ โดยจะเป็นผู้ตัดเลือกผู้นำมาซึ่ง สร้างระบบควบคุมมาตรฐานสินค้าและกำหนดราคารับซื้อจากผู้ผลิต การสร้างกำไรสูงสุดจะอยู่ที่ผู้ขายและผู้สร้างยื่ห้อการค้าซึ่งเป็นการควบคุมที่ช่วงปลายของโซ่อุปทานคือการผูกขาดตลาดและการจำหน่วยสินค้า

การผลิตแบบ BCC จะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นที่ผลิตสินค้ากุบโภคภัณฑ์ เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้ากีฬา ของเด็กเล่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ โรงงานที่ผลิตสินค้าเหล่านี้จะตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาเพราะต้นทุนแรงงานต่ำโดยเบรียบเที่ยบ แต่ธุรกิจเหล่านี้ก็พร้อมที่จะเคลื่อนย้ายออกเมื่อประเทศนั้นสูญเสียความได้เบรียบโดยเบรียบเที่ยบ และกลายเป็น “อุตสาหกรรมตะวันตกดิน”

แผนภาพที่ 2.2

Buyer-driven Commodity Chains

(อุตสาหกรรม เช่น เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม รองเท้ากีฬา ของเด็กเล่น และอุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้าน)



หมายเหตุ * หมายถึง บริษัท-เจ้าของสินค้ามีชื่อห้อ เช่น Nike Reebok และ The Gap แต่ไม่มีในงานผลิตสินค้าของตนเอง บางบริษัท เช่น The Gap จะมีห้างหรือร้านค้าที่ขายเฉพาะสินค้าที่เป็นชื่อห้อของตนเอง

→ แสดงความสัมพันธ์หลัก

-----► แสดงความสำมัพนธ์ของ

1. ประเด็นที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงการส่งออก คือ

(1) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ได้นำมาสู่การจ้างงานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการใช้แรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรม ผู้หญิงเป็นส่วนประกอบสำคัญของกำลังแรงงานทั้งหมด ของประเทศไทย ไม่เพียงแต่อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงจะสูงมากประเทศไทยนี้รองจากจีน ในเอเชียแล้ว (ระหว่างร้อยละ 60-70) แต่สินค้าส่งออกชั้นนำ 5 อุตสาหกรรม ช่วง 2530 เป็นต้นมา คือ ประชุมอาหาร สิ่งทอ เครื่องหนัง อิเล็กทรอนิกส์ อัญมณีเครื่องประดับ รวมกันแล้ว มากกว่าร้อยละ 60 ของอุตสาหกรรมทั้งหมดในปี 2540 กล่าวได้ว่า การเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของ แรงงานหญิงที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคชนบทโดยเฉพาะช่วงเร่งรัดการส่งออก ได้ทำให้แรงงาน หญิงกลายเป็นแรงงานรับจ้างในส่วนสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (wage-labour)

แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ไม่ใช่ตัว ชี้วัดความเท่าเทียมกันทางเพศ แม้ว่า การทำงานนอกบ้านของผู้หญิงจะทำให้พวกเธอสามารถพึง ตนเองได้ทางเศรษฐกิจ แต่โรงงานอุตสาหกรรมส่งออกที่เน้นการใช้แรงงานโดยว่าจ้างแรงงานหญิง มีเหตุผลที่รักกันดี คือ (1) คนงานหญิงไม่มีปัญหาเรื่องปากเสียงกับเจ้าของโรงงาน (2) เหมาะสมกับ งานที่ลักษณะเด่นและมีความอดทนสูงต่อการทำงานที่จำเจซ้ำๆ ซึ่งเป็นลักษณะที่ต้องการของงาน ประกอบชิ้นส่วนบนสายพานการผลิต (3) สามารถดูแลค่าจ้างโดยตีค่าทักษะว่าเป็นแรงงานประเภท ไร้ฝีมือ และ (4) ง่ายต่อการเลิกจ้าง เพราะเป็นแรงงานที่จะไม่ค่อยมีสภาพแรงงาน กล่าวได้ว่า แรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมประกอบเป็นแรงงานชั้นล่างที่ต้องเชื่อมกับปัญหา 2 ขั้น คือ การ ถูกกดค่าแรงและความไม่เสมอภาคทางเพศ แรงงานหญิงจึงประกอบเป็นส่วนสำคัญและรวดเร็ว สำหรับ ลักษณะของการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกของไทย

(2) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จะประกอบด้วยโรงงานขนาดใหญ่ที่เป็นระบบ สายพานการผลิต ไม่ต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือมาก เป็นการพัฒนาแนวขยาย (extensive development) คือ การเพิ่มผลผลิตอาศัยการขยายบิริมาณการจ้างงาน การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกประเภทนี้ จึงต้องอาศัยแรงงานราคาถูกเข้ามาป้อนการผลิตอย่างไม่ขาดสาย ประเทศไทยประสบความสำเร็จ แห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก แต่ก็เป็นช่วงที่ไทยได้บรรลุ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีประเทศน้อยรายในโลกที่มีประสบการณ์ดัง กล่าวคือ ประเทศไทยใช้เวลาไม่ถึง 2 ศตวรรษในการลดอัตราการเจริญพันธุ์จากร้อยละ 3 ในช่วง ต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมมาเป็นร้อยละ 1.6 ในปัจจุบัน ลดขนาดของครอบครัวจาก 7 คนมา เหลือ 2 และลดอัตราการตายลงอย่างรวดเร็ว ปัจจัยทางประชากรเหล่านี้ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างทางประชากรอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการลดลงของกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (demographic transition) ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยใน 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือ การเริ่มขาดแคลนแรงงานและอีกด้านหนึ่งคือ ภาวะพึงพิงทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการลดลงอย่างรวดเร็วของภาวะเจริญพันธุ์จะทำให้จำนวนเด็กที่เป็นภาระทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ปัจจุบันเมื่อโครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไปโดยจำนวนผู้สูงอายุประกอบเป็นสัดส่วนที่สำคัญและเพิ่มขึ้นๆ ของประชากร นั่นหมายความว่าคนที่เข้าสู่ตลาดแรงงานซึ่งมีจำนวนน้อยลงจะต้องเข้ามาแบกรับภาระที่จะต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่อยู่นักวัยแรงงาน (ผู้สูงอายุ) มากขึ้น สิ่งที่จะเป็นประเด็นในอนาคต คือ ภาระค่ารักษาพยาบาลและการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น แต่ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกโดยอาศัยแรงงานราคาถูก อาจจะเป็นไปไม่ได้ ตราบเท่าไม่มีการพัฒนาทักษะแรงงาน

(3) การขาดแคลนแรงงานในยุคทองของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คือ ช่วงปี 2530 เป็นต้นมา ได้ทำให้ภาคอุตสาหกรรมพยายามแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานโดยการจ้างแรงงานนอกระบบ กล่าวคือ การใช้แรงงานเด็ก¹ การกระจายงานให้แรงงานตามบ้านในระบบรับซึ่งการผลิต² และการนำแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเข้ามาใช้³

¹ จากข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการแสดงให้เห็นว่า พ.ศ.2537 มีเด็กจบการศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษา) และมีโอกาสศึกษาต่อจำนวน 2.56 ล้านคน เด็กเหล่านี้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในลักษณะการทำงานช่วยเหลือครอบครัว และทำงานในภาคอุตสาหกรรม และบริการ มีการจ้างแรงงานอายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 95,184 คน และประมาณว่า ในปี 2537 มีการจ้างแรงงานเด็กไม่น้อยกว่า 120,000 คน

² จากการสำรวจผู้รับงานมาทำที่บ้านในปี พ.ศ.2542 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชากรที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปทั้งหมดของประเทศไทย จำนวน 47,734,100 คน เป็นผู้ที่รับงานมาทำที่บ้านทั้งสิ้น 311,790 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 80.1 เป็นหญิง งานที่รับมาทำส่วนใหญ่เป็นงานในสาขาอุตสาหกรรม เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า เส้นใยสิ่งทอ เครื่องประดับ เพชร พลอย ซึ่งมีประมาณ 2.98 แสนคน หรือร้อยละ 95.4 ของผู้รับงานทั้งหมด

³ มีการประมาณการว่า มีคนงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยกว่า 700,000 คน ซึ่งมาจากประเทศไทยมายังส่วนใหญ่ (การประเมินของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2540) ให้ตัวเลขเป็น 1 ล้านคน) แรงงานต่างชาติเหล่านี้ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่จะทำงานประเภท “3S” ที่แรงงานไทยไม่อยากทำ คือ งานสกปรก เสี่ยงอันตราย และสุดยากลำบาก แรงงานต่างชาติจะพบมากในงานการเกษตร เช่น ชาวนา ประมง และก่อสร้างโดยได้รับค่าจ้างระหว่าง 50-100 บาทต่อวัน

2.3 วิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540

การวิเคราะห์วิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 สาเหตุของวิกฤตมักจะถูกพิจารณาจากปัจจัยภายนอก หรือการหลังใกล้เข้ามาของเงินลงทุนระยะสั้น ซึ่งอาศัยช่วงที่รัฐบาลเปิดเสรีทางการเงิน และอัตราดอกเบี้ยภายนอกต่ำ เพื่อนำมาปล่อยให้กู้ภายในโดยเฉพาะการกู้เงินเพื่อลุนในสาขาที่เก็งกำไร เช่น การเก็บกำไรที่ดิน หุ้น และสิ่งก่อสร้าง ทำให้มูลค่าของสินทรัพย์เหล่านี้เพิ่มสูงกว่าความสามารถในการผลิตของระบบเศรษฐกิจแท้จริง จึงนำมาสู่วิกฤตของตลาดหุ้นตกต่ำ การสูญเสียความมั่นใจในการลงทุน และการไหลออกของเงินทุน การขาดสภาพคล่องและภาวะตกต่ำของอุปสงค์ภายในนำมามากมายทางธุรกิจ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดในประเทศไทยได้ขยายตัวออกไปในวงกว้าง ให้กลายเป็น “วิกฤตการเงินแห่งเอเชีย” (The Asian Financial Crisis) ทั้งนี้ ทั้งนั้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย ปี พ.ศ.2540 มีต้นเหตุมาจากวิกฤตทางการเงินและการเก็บกำไรของเงินทุนข้ามชาติในโลกที่ไร้ระเบียบและพร้อมแคน (deregulated) แต่การวิเคราะห์สาเหตุวิกฤตจากปัจจัยภายนอก จะทำให้มองข้ามปัญหาเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยและนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาที่สร้างข้อจำกัดของการเติบโต

ดังได้กล่าวแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในยุคเริ่งรั้ดการส่งออก เป็นการเน้นการบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นและแรงงานราคาถูกเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เน้นการลงทุนต่างชาติเป็นหัวจักรของการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่กลยุทธ์นี้ ค่อนข้างมีข้อจำกัดโดยเฉพาะในยุคที่ทุกประเทศก็ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเบ็ด มีการตั้งเขตเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเพื่อดึงเข้าการลงทุน ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ซึ่งเน้นการแข่งขันที่ราคา (หรือต้นทุนการผลิตต่ำ) จึงเป็นการแข่งขันที่มุ่งผลิตสินค้าเพื่อขายในตลาดล่าง (Lower end) เมื่อมีประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น จีน และเวียดนาม ซึ่งมีโครงสร้างการผลิตที่คล้ายกัน แต่ต้นทุนแรงงานต่ำกว่า จึงทำให้ไทยประสบปัญหานักการแข่งขันในตลาดล่างเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมที่เคยทำรายได้และเป็นหลักให้แก่ประเทศไทย ด้านการจ้างงานเริ่มเผชิญกับภาวะกดดันของการแข่งขัน การส่งออกในอุตสาหกรรมดังเดิมที่ใช้แรงงานหนาแน่น (traditional labour-intensive industries) เริ่มมีแนวโน้มที่จะตกต่ำ

ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนปี 2528 สินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ด้านเกษตร (รวมประมง) ในปี 2528 มูลค่าส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มสูงกว่ามูลค่าส่งออกของสินค้าเกษตรในปี

2534 มูลค่าของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกสูงกว่าสินค้าเกษตรต่อปี 3 เท่าตัว (TDRI, 1994)

การส่งออกในระยะแรกจะประกอบด้วยสินค้าอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า ดอกไม้ประดิษฐ์ และเครื่องประดับ อัญมณี ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ เพราะยังมีแรงงานราคาถูกโดยเปรียบเทียบ การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศนิกส์ มาอย่างประเทศไทย แต่นับตั้งแต่ปี 2534 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการข้ามชาติของทุนแบบไร้พรมแดน ประเทศไทยเริ่มสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้านทุนแรงงาน การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เริ่มถูกกระทบกระเทือนจากการแข่งขันจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงถูก เช่น จีน อินโดนีเซีย และเวียดนาม ในช่วงก่อนหน้านี้ การส่งออกอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นขยายตัวในอัตรา้อยละ 30-40 ต่อปี ปัจจุบันอัตราการขยายตัวของสินค้าเหล่านี้อยู่ประมาณร้อยละ 10 หรือมากกว่า (TDRI, 1994)

ที่ผ่านมา การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น (Labour Intensive Products) เพิ่มขึ้นร้อยละ 18.0 โดยเฉลี่ยระหว่างปี 2531-2536 ขณะที่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง-สูง (Medium - high Technology Products) เพิ่มขึ้นร้อยละ 35.7 โดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากภาพรวม อาจจะทำให้เกิดการต่ำสูงกว่าไทยกำลังมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะมากขึ้น ในปี 2534 พบร่วมกับการส่งออกสินค้าโดยเฉพาะชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์และแม่กล่องที่มีความซับซ้อนขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การผลิตชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการประกอบชิ้นส่วนประเทศไทยค่อนข้างจะประสบปัญหาในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่มีคุณภาพเพื่อขายในตลาดบุต เพราะขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะฝีมือ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาด้านการศึกษา เพื่อสนับสนุน เมื่อเศรษฐกิจไทยถูกดึงเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นก็ต้องแข่งขันกับการแข่งขันอย่างรุนแรงและเริ่ม “ตกต่ำ” กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจไทยมีวิกฤตในเชิงโครงสร้าง เพราะไม่สามารถปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น (upgrading industries) ด้วยข้อจำกัดของการลงทุนทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น การลงทุนทางด้านการศึกษา การฝึกอบรม และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

การตกต่ำของศักยภาพในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทย ได้สะท้อนให้เห็นภาวะตกต่ำของการส่งออกของอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแนวโน้มระยะยาวในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น

ประมาทสิ่งทอและตัดเย็บเสื้อ คุณงานถูกปลดออกจากเป็นระลอกฯ เช่น โรงงานสิ่งทอไทยเกรียง เริ่มปลดคนงานที่มีอายุมากออกตั้งแต่ปี 2534 โดยทางบริษัทฯ ให้เหตุผลว่า เพราะมีการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ การเลิกจ้างคนงานของบริษัทไทยเมล่อน บริษัท ไทยแอร์ บริษัทพาร์ก้าร์เม้นท์ ฯลฯ

2.3.1 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อการจ้างงาน

จากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนงานโดยตรง โดยเฉพาะการถูกเลิกจ้างจากอุตสาหกรรมต่างๆ ประกอบกับปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเกิดจากแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ซึ่งใช้เทคโนโลยีต่ำ กับแรงงานจำนวนมากเพื่อผลิตสินค้าแข่งขันในตลาดโลก ผลกระทบของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการแข่งขันจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ และภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นตลาดที่สำคัญ ทำให้ปัญหาการเลิกจ้างในภาคอุตสาหกรรมภายเป็นแนวโน้มระยะยาว เมื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดการเลิกจ้างและภาวะตกงานมีความรุนแรงคือ การเลิกจ้างขนาดใหญ่ การว่างงาน และขาดรายได้ฉับพลัน การเลิกจ้างจะลอกแรกเป็นการเลิกจ้างคนงานในภาคก่อสร้าง ภาคธนาคารและสถาบันการเงินซึ่งเป็นภาคที่ถูกกระทบจากวิกฤตฟองสนุ่นแตกโดยตรงและการเลิกจ้างจะลอกต่อมาก็เป็นการเลิกจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

จากรายงานการวิจัยเรื่อง “วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเลิกจ้างและความไม่เท่าเทียมกัน” (รวิทย์และคณะ, 2543) ได้สำรวจกลุ่มตัวอย่างคุณภาพที่ต้องการในเมือง (คือ กรุงเทพฯ และจังหวัดรอบข้าง) จำนวน 1,154 ตัวอย่าง พบร率为 ร้อยละ 72.3 เป็นหญิง ประมาณครึ่งหนึ่งของคนต้องการมีอายุเกิน 30 ปี ร้อยละ 45 ของผู้ถูกเลิกจ้างมาจากโรงงานทอผ้าหรือตัดเย็บเสื้อผ้า ประมาณหนึ่งในสามตกงานมาแล้วมากกว่า 6 เดือน คนตกงานส่วนใหญ่เป็นหญิงจะมีโอกาสหางานใหม่ทำได้ยากเพราะอายุมาก ขาดการฝึกทักษะใหม่ๆ และมีการศึกษาต่ำ คุณงานส่วนใหญ่แต่งงานแล้ว ร้อยละ 80 มีลูก 1-2 คน เมื่อถูกเลิกจ้างคุณงานเหล่านี้จะลงเรียนบ้านเพราะขาดรายได้และไม่มีงานทำ ปัญหาที่ถูกกระทบมากที่สุดคือ การบริโภคภายในครัวเรือนโดยเฉพาะต้องลดค่าใช้จ่ายทางด้านอาหาร แม้ว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดูจะยังไม่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก เพราะมีส่วนน้อยมากที่ตอบว่าให้ลูกออกจากโรงเรียน แต่ถ้าภาวะตกงานเนินนานออกไป ก็อาจจะกระทบกระเทือนการศึกษาของเด็กในอนาคตได้ การแก้ปัญหาการขาดรายได้เฉพาะหน้าคือการกู้เงินมาใช้จ่ายซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูงมาก เพราะเป็นเงินกู้นอกระบบ

คนตกงานส่วนใหญ่ขาด “ความมั่นคง” ในกรณีเดินชีวิตเพราะนอกจากขาดรายได้แล้ว

พากเข้ายังคงมีค่าใช้จ่ายเหมือนเดิม คือห้ายคนต้องเช่าบ้านอยู่ (ร้อยละ 63.8 เช่าบ้าน) คนตกงานส่วนใหญ่ หรือ 2 ใน 3 ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ เพราะเมื่อตกงานพากเข้าไม่สามารถจะจ่ายเงินสมทบเพื่อรักษาสิทธิการเป็นผู้รับประibleยช์น์ทดแทนโครงการประกันสังคมต่อเนื่อง

ในกรณีที่คนตกงานเป็นหนูนิ่ง ผู้หญิงยังคงต้องแบกรับภาระดูแลครอบครัวและสมาชิกในครัวเรือนเพื่อให้ครอบครัวอยู่รอด นอกจากจะแบกรับภาระดูแลบ้านแล้ว คนงานหญิงยังต้องขวนขวยหารงานนอกบ้านทำเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว เพราะฉะนั้นผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะขยันออกหางานทำโดยไม่เลือกงาน ขณะที่ผู้ชายอาจจะหักแท้แล้วเลือกการแก้ปัญหาโดยรอคอยโอกาส

คนตกงานที่อยู่ในเมืองและไม่สามารถกลับคืนถิ่นได้เพราะอพยพออกจากบ้าน คนงานเหล่านี้จะขาดชุมชนหรือความสัมพันธ์เชิงเครือญาติรองรับ ห้ายคนก็ตั้งครอบครัวเชิงเดียว เพราะฉะนั้นเมื่อเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจหรือถูกเลิกจ้างจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัวสูง คนงานหญิงที่ถูกเลิกจ้างเมื่อขาดรายได้มาเลี้ยงครอบครัวจึงไม่สามารถเล่นบทบาทที่คาดหวังได้ (expected role) สามีอาจจะถึงเพื่อไปเมียรายใหม่

“วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ” มักจะถูกนัยจ้างใช้เป็นข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติหรือเลิกจ้างคนงานโดยไม่ต้องมีภาระรับผิดชอบ การเลิกจ้างที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่แล้วคนงานจะไม่ได้รับเงินค่าชดเชย หรือได้รับบ้างแต่ต่ำกว่ากฎหมาย

จากการสำรวจคนงานตัวอย่าง 1,154 คน พบว่า คนงานที่ถูกเลิกจ้างร้อยละ 60 ทำงานใหม่ทำได้โดยส่วนใหญ่จะทำงานในโรงงาน บางส่วนก็จะเข้าสู่แรงงานนอกระบบ เช่น ขับมอเตอร์ไซค์ หรือรับงานมาทำที่บ้าน แต่แรงงานนอกระบบทั้งหมดมีความมั่นคงในการทำงาน มีงานที่ไม่แน่นอน ได้รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมงและไม่มีสวัสดิการ

ในส่วนที่ไปทำงานโรงงาน ร้อยละ 55 จะทำงานในโรงงานขนาดกลาง (100-500 คน) โดยร้อยละ 53.8 ถูกจ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งซึ่งให้เห็นว่าคนตกงานส่วนใหญ่เมื่อหางานทำได้ก็จะสูญเสียความมั่นคงในงาน เพราะเปลี่ยนสภาพมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว เพราะนายจ้างไม่ต้องการจ้างงานที่มีภาระผูกพันทางกฎหมายเมื่อกิจการเลิกจ้าง คนงานเหล่านั้นจะได้รับค่าจ้างต่ำ (ร้อยละ 80 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน) และไม่มีสวัสดิการ แต่ก็ต้องทำงานชั่วโมงเท่าเดิม คือ วันละ 8 ชั่วโมง 6 วันต่อสัปดาห์)

คนงานที่ถูกเลิกจ้างที่ตกค้างในเมืองร้อยละ 73.6 ไม่เคยขอความช่วยเหลือจากรัฐเลย ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าไม่ทราบ ขาดข้อมูล หรือการเข้าไม่ถึงข้อมูลความช่วยเหลือของรัฐ ความช่วย

เหลือที่พอกเข้าต้องการคือ การทำงานใหม่ให้ (ร้อยละ 31.5) และเงินกู้เพื่อการลงทุน (ร้อยละ 12.3) สวัสดิการ (การรักษาพยาบาล) และเงินสงเคราะห์รายได้ขั้นต่ำ (ร้อยละ 20.6)

การเคลื่อนสู่ภาคชนบท คนงานที่ถูกเลิกจ้างเพราเวกฤตทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่แล้ว เป็นแรงงานอพยพ มีเพียงร้อยละ 25 ที่มีภูมิลำเนาเดิมจากกรุงเทพฯ หรือภาคกลาง คนงานส่วนใหญ่มาจากอีสาน แต่จากการสำรวจพบคนงานตัวอย่าง 1,154 คนที่ถูกเลิกจ้างกว่าร้อยละ 70 ตอบว่าจะไม่กลับชนบท โดยส่วนใหญ่ให้สาเหตุเป็นเพราเวร่าในหมู่บ้านไม่มีงานร้อยละ 16 เป็นเพราเวร่าได้อพยพย้ายออกจากบ้านแล้ว เพราเวนั้น แนวคิดที่ว่าคนงานที่ถูกเลิกจ้างส่วนใหญ่จะคืนถิ่นหรือกลับชนบท และภาคเกษตรกรรมจะเป็นแหล่งรองรับคนตกงานดูจะสวนทางกับความเป็นจริง

ภายใต้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นายจ้างได้นำมาตรการต่างๆมาใช้เพื่อรักษาส่วนแบ่งกำไรของบริษัท เช่น

- ⇒ เพิ่มงานให้ลูกจ้างมากขึ้นโดยทางบริษัทจะยกເປົ້າຫາเศรษฐกิจมาอ้าง
 - ⇒ มีการลดชั่วโมงหรือวันทำงาน หรือให้คุณงานทำงานสลับวันกันโดยจ่ายค่าจ้างลดลง
 - ⇒ ลดสวัสดิการต่างๆ ที่เคยให้ เช่น โรงงานที่เคยจัดหนักให้ฟรีกันมาเก็บเงินค่าน้ำค่าไฟ ยกเลิกอาหารกลางวันฟรี
 - ⇒ จ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา
 - ⇒ มีการเลิกจ้างคนงานหลายแห่ง บางแห่งนายจ้างปฏิเสธไม่ยอมจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมาย
 - ⇒ ไม่รับคนงานใหม่แต่ใช้การจ่ายงานออกไปตามบ้าน หรือใช้ระบบรับซ่อมการผลิต
 - ⇒ ปิดกิจการลงในกรุงเทพฯ และโอนการผลิตไปยังบริษัทต่างจังหวัดเพื่อลดค่าใช้จ่าย
 - ⇒ บางโรงงานมีการระงับการเขียนค่าจ้างประจำปีโดยเฉพาะโรงงานที่ไม่มีข้อตกลงเรื่องการขึ้นค่าจ้างประจำปี
 - ⇒ ยื่นข้อเรียกร้องส่วนเพื่อทำให้เกิดข้อพิพาทและเลิกจ้างในที่สุด (บันทิตย์ อนซัย เศรษฐุ์, 2540)
- โดยสรุปแล้ว วิกฤตทางเศรษฐกิจได้เปิดโอกาสให้นายจ้างทำการปรับโครงสร้างการจ้างงานในบริษัทโดยเฉพาะการเลิกจ้างคนงานที่มีอายุมาก และแรงงานป่วยแท้ไร้ฝีมือ และหันมาใช้ “การจ้างงานแบบยืดหยุ่น”

2.4 โลกาภิวัตน์นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ในช่วงต้นปี 2537 เป็นต้นมา ภายใต้การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายของทุนที่เริ่มพรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกซึ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้ไทยเดินมาอยู่บนเส้นทาง 2 แห่ง ในตลาดบน (Upper end) คือ ตลาดที่เน้นการแข่งขันกันที่คุณภาพของสินค้า การใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะและในตลาดล่าง (Lower end) คือ การแข่งขันด้วยการตัดราคาโดยเฉพาะประเทศที่เริ่มพัฒนาอุตสาหกรรม จะมีความได้เปรียบเปรียบเทียบในด้านต้นทุนแรงงาน (labour cost)

การศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพต่างๆ ให้เห็นว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยค่อนข้างประสบปัญหาในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่จะเข้าเทคโนโลยีและแรงงานที่มีฝีมือ เพราะที่ผ่านมาได้มีการลดลงทุนทางด้านการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรุ่นใหม่ ดังนั้น การที่ภาคธุรกิจไทยจะคงความได้เปรียบในการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้ ก็จะต้องแสวงหาการลดต้นทุนการผลิต (การกดค่าจ้าง) ซึ่งก็นำมาสู่การแข่งขันในรูปแบบเดิมและที่มากกว่านั้น คือการลดมาตรฐานแรงงานต่างๆ เพื่อไปแข่งขันในตลาดล่าง (race to the bottom)

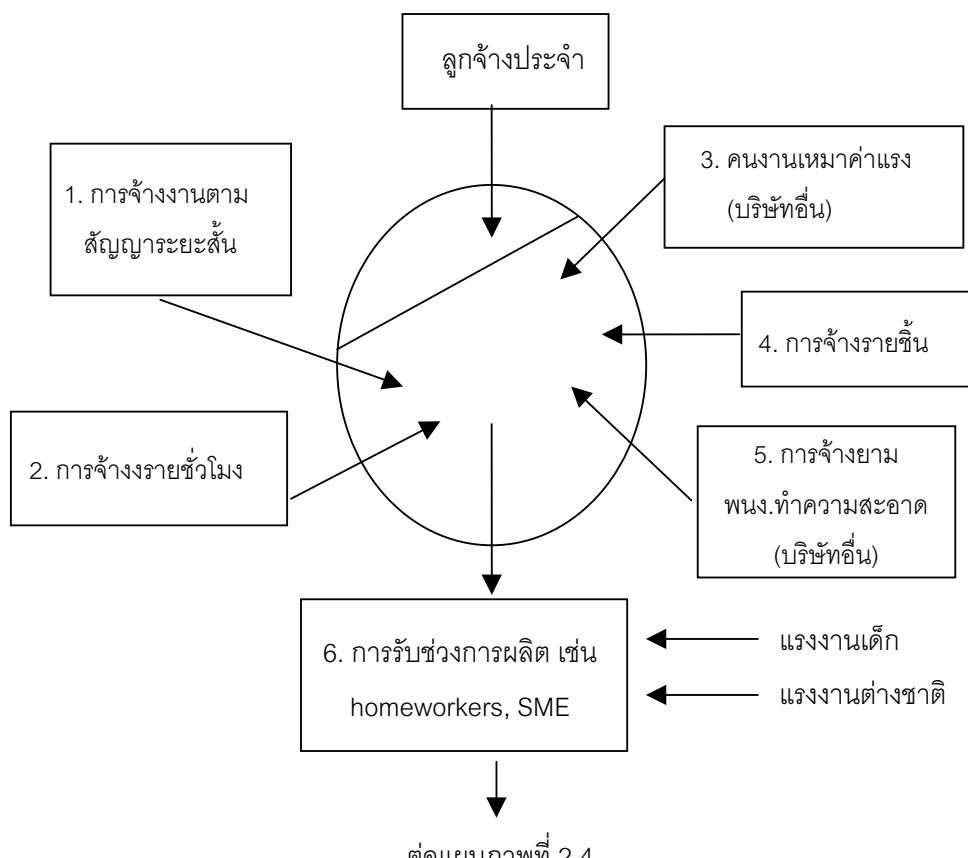
ในระยะการเปลี่ยนผ่านนี้ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบแนวคิดของ IMF ในกรอบที่วิกฤตเศรษฐกิจ คือ การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การลดกฎระเบียบและ การแปรรูปธุรกิจ ลิ่งที่ปราศจากให้เห็นชัดคือ การที่ภาคธุรกิจเอกชนต่างหันมาใช้นโยบายการสร้างความยืดหยุ่นทางธุรกิจ (flexibility) โดยเฉพาะนับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม คือ

- นโยบายการกระจายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่การตัดสินใจกระทำในระดับส่วนกลางและให้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศมาเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจการกำหนดค่าจ้างให้กับจังหวัด โดยคณะกรรมการติดตามค่าจ้างขั้นต่ำส่วนกลาง ยังคงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแต่เป็นเพียงฐานให้อิง (reference) แต่การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง ส่วนภูมิภาคให้อนุกรรมการติดตามค่าจ้างเป็นผู้กำหนด แต่เนื่องจากในระดับภูมิภาคมีสภาพแรงงานน้อย เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการหรือนายจ้างเป็นผู้กำหนดฝ่ายเดียว โดยเฉพาะในบางจังหวัดที่ไม่มีสนับสนุนแรงงาน นโยบายนี้จึงเป็นนโยบายที่จะเปิดโอกาสให้เกิดค่าจ้างยืดหยุ่น สามารถถูกกำหนดได้ตามภาวะเศรษฐกิจ (wage flexibility)
- การจ้างงานแบบยืดหยุ่น (flexible employment) ในสภาพของตลาดที่มีการแข่งขันสูง

โดยเฉพาะตลาดที่เน้นปริมาณ (mass production) ซึ่งเป็นตลาดล่าง ภาคธุรกิจจะพยายามแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิตโดยปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน เป้าหมายของบริษัทคือการลดคนงานลง (downsizing) วิกฤตเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้นายจ้างนำมาตรการเลิกจ้างเข้ามาใช้โดยเสียต้นทุนการเลิกจ้างน้อยสุด ขณะเดียวกันก็นำเอามาตรา 75 ของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ (2541) มาตีความให้เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างที่จะมี “การเลิกจ้าง” คนงานโดยถูกกฎหมายและไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย โดยนำเอาวิกฤตเศรษฐกิจ (เช่น การลดลงของใบสั่งงาน) มาเป็นข้ออ้างในการประสบปัญหาการดำเนินธุรกิจ แล้วให้คุณงานหยุดงานโดยจ่ายค่าจ้าง 50 % ของเงินเดือนที่ลูกจ้างได้รับครั้งสุดท้าย ในสถานการณ์เช่นนี้ ลูกจ้างจะไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ก็ต้องลาออกไปเอง นายจ้างก็จะจ้างคนงานใหม่เข้ามารаботาโดยเป็นลูกจ้างชั่วคราวและไม่ประจำ (non permanent workers) ในปัจจุบัน สิ่งที่แพร่หลายเข้ามามากตามโรงงานต่างๆ คือ การใช้ระบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่น (flexible employment) ทันเป็นวิธีของนายจ้างที่จะลดต้นทุนการผลิต และความเสี่ยงของตลาดที่มีความผันแปรและแข่งขันสูง เช่น (1) การใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น 120 วัน โดยให้เขียนใบลาອอกเมื่อมาสมัคร และระบุเหตุผลของการลงอาภัพว่า “เพื่อกลับต่างจังหวัด” คุณงานเหล่านี้จะถูกเลิกจ้างก่อนครบสัญญาแล้วให้มาสมัครเช่นกันใหม่ ต่อสัญญาทำงานทุก 3 เดือน โดยไม่ยอมบรรจุให้เป็นลูกจ้างประจำ ถ้าไม่มีงานก็ไม่ได้ต่อสัญญา (2) การจ้างแบบรายชั่วโมง คุณงานจะทำงานหรือไม่หากคิดค่าจ้างให้ตามจำนวนชั่วโมงที่อยู่ในโรงงาน ถ้าหลังจาก 8 ชั่วโมง ชั่วโมงทำงานต่อไปก็คิดเป็น OT ให้ ทางโรงงานจะสามารถจ้างแบบรายวันและรายชั่วโมง ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบต่องาน เช่น จ้างฝ่ายการผลิตแบบลูกจ้างรายวัน จ่ายเฉพาะค่าจ้างในวันที่มาทำงานเท่านั้น (3) การจ้างงานแบบเหมาช่วงหรือเหมาค่าแรง เช่น ใช้บริษัทอื่นเป็นนายหน้าจัดหาคนงานเข้ามารаботาให้กับโรงงาน คุณงานเหมาค่าแรงเหล่านี้ จะทำงานบนสายการผลิตโดยกับลูกจ้างประจำ แต่จะได้รับการจ่ายค่าจ้าง โบนัส หรือค่ากะน้อยกว่า รวมทั้งประกันสังคม คุณเหล่านี้สามารถถูกเลิกจ้างได้เมื่อหมดงาน โดยโรงงานไม่มีพันธะทางกฎหมาย ต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง เพราะถือว่าเป็นลูกจ้างของบริษัทเหมาค่าแรง (4) การคิดค่าจ้างเป็นรายชิ้น เพื่อเร่งการผลิตและหลีกเลี่ยงการจ่ายสวัสดิการบางอย่าง (5) การจ้างบริษัทอื่นเข้ามารаботาในโรงงานบางอย่าง เช่น พนักงานทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ (6) การใช้ระบบปรับช่วงการผลิต (subcontracting) เช่น การกระจายงานออกไปข้างนอกโรงงานโดยให้โรงงานขนาดเล็ก หรือคนงานตามบ้านเข้ามารับช่วง

เพราะจะนั่นการจ้างงานรูปแบบที่ 1 ถึง 5 จึงเป็นวิธีที่จะนำเข้าแรงงานมาใช้อย่างถูกกฎหมาย โดยลูกจ้างเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างต่ำ ขาดสวัสดิการและความมั่นคงในงาน ถ้าจะตามว่าปراภภารณ์นี้เพ่งเกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมหลักๆ หรือ ตอบได้ว่าไม่ใช่ ในอดีตการจ้างงานในรูปแบบเช่นนี้ถูกนำมาใช้แต่ก็เป็นปراภภารณ์ที่มีขอบเขตจำกัด แต่ขณะนี้ได้กลยุบเป็นระบบการจ้างที่แพร่หลายทั่วไปในทุกอุตสาหกรรมการผลิต ในบางอุตสาหกรรมคนงานเหมาค่าแรง (subcontract worker) ได้กลยุบเป็นคนงานส่วนใหญ่ของบริษัทไปแล้ว ซึ่งพัฒนาการเช่นนี้ เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวการสร้างอำนาจต่อรองของคนงานและการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ขณะเดียวกัน ก็เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นการจ้างงานแบบเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ทำงานประเภทเดียวกันแต่ค่าจ้างและสวัสดิการแตกต่างกัน และกรณีที่ 6 การใช้ระบบรับซ่อมการผลิต

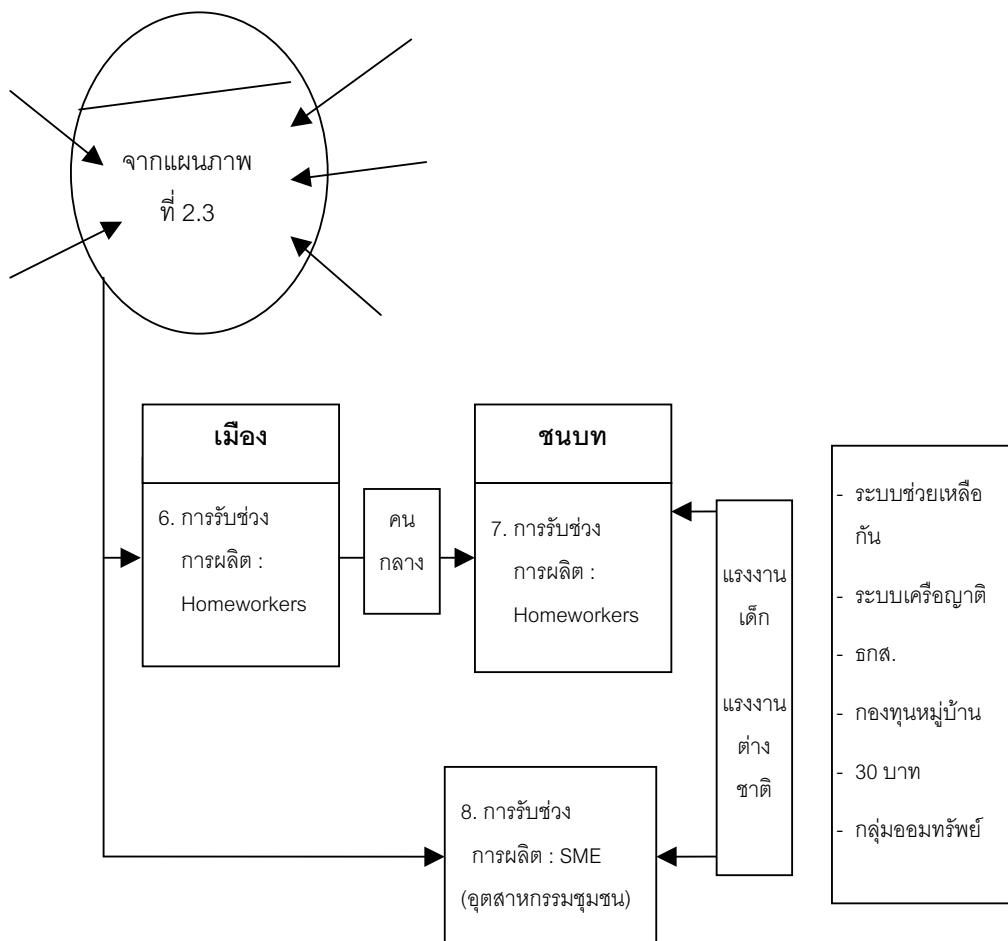
แผนภาพที่ 2.3



สำหรับกรณี 6 และ 7 การใช้ระบบรับซ่อมการผลิต ก็เป็นวิธีการที่นายจ้างนำมาใช้เพื่อผลิตสินค้าส่งโรงงาน (outsourcing) โดยที่บริษัทมีสถานภาพเป็น “เป็นผู้จ้างทำของ” และไม่มีพันธะทางกฎหมายในลักษณะของนายจ้าง ลูกจ้างตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 การใช้แรงงานนอกระบบ (เพื่อผลิตสินค้า) หรือที่เราเรียกวันอย่างแพร่หลาย informal sector อาจจะสื่อความหมายที่ผิด ทำให้คิดว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่อย่างอิสระ แยกออกจากโครงสร้างใหญ่ หรือ นอกระบบแท้จริงแล้วคือ วิธีการของธุรกิจที่จะทำให้แรงงานสัมพันธ์ในระบบภายนอกระบบโดยผ่านระบบรับซ่อมการผลิต จึงเป็น “การจ้างงานแอบแฝง” (disguised employment) ในกรณีที่มีการกระจายงานลงไปหลายช่วงๆ “ผู้รับงานมาทำที่บ้าน” คนสุดท้าย จะมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับ “ผู้ว่าจ้าง” ตนโดยตรงเท่านั้น แต่ไม่สามารถโียงความสัมพันธ์ไปหนายจ้างตัวจริงได้ แรงงานนอกระบบจึงมักจะมีรายได้ไม่แน่นอน เพราะความไม่สมำเสมอของงาน “ได้รับค่าจ้างรายชั้นต่ำ” เพราะขาดอำนาจต่อรอง ขาดการคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน และการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ขณะเดียวกันการรับงานมาทำที่บ้านก็เอื้ออำนวยต่อการนำเงินเดือนกลับคืนชราภัยในครอบครัวมาใช้รวมทั้งการใช้แรงงานต่างชาติ

ในกรณีที่ 8 เป็นการกระจายงานลงมาให้โรงงานขนาดเล็ก (SME) เข้ามารับซ่อมการผลิต ในปัจจุบันก็เกิดขึ้นมากมายในชนบทในรูปของอุตสาหกรรมชุมชน ถึงคงแม่วอุตสาหกรรมเหล่านี้จะกลยุทธ์เป็นแหล่งรองรับคนงานที่ตกงานจากภาคเมืองและการจ้างงานในชนบท แต่ในงานเหล่านี้ก็ยังสามารถจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการต่ำกว่า เพราะค่าจ้างทางอ้อมส่วนหนึ่งชุมชนเป็นผู้จ่ายให้แล้วเป็นสวัสดิการชุมชนอยู่ในรูปของกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนคอมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.4



2.4.1 คนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการจัดสันทนาการลุ่มของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (การผลิต) พบร่วมกันว่า คนงานจะนิยามตัวเองว่าคนจน โดยหมายความว่า “คนจนคือคนที่ทำงานในโรงงาน” หรือ “ไม่มีทางเลือกอื่น” คนงานเหล่านี้ มีลักษณะร่วมกันคือ

1. เป็นแรงงานที่มาจากภาคการเกษตร มีครอบครัวขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่ครอบครัวมีฐานะยากจน เพราะขาดปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดิน ต้องเข้ามาทำ หรือมีที่ดินขนาดเล็กไม่พอทำกิน ต้องหารายได้เสริมจากการรับจ้างทั่วไป ซึ่งก็ไม่แน่นอน จึงต้องพยายามหางานทำใน

เมือง ตอนแรกก็เป็นแรงงานไปกลับ คือ เป็นแรงงานตามฤดูกาล แต่พอนานเข้า ก็จะกลายเป็นแรงงานอยู่ถาวรขึ้น การที่ต้องออกมารажางงานในโรงงาน เพราะการศึกษาต่ำ ไม่มีทางเลือกอื่น แต่ก็จะมีรายได้ประจำ หลายคนมีภาระที่จะต้องส่งเงินให้พ่อแม่ ให้น้องได้เรียนหนังสือ หรือส่งเพื่อชดใช้เงินกู้ของ รถส. หรือเพื่อการบริโภคหรือการลงทุน เพราะจะนั่นคุณเจ็บหัวใจมากจากครอบครัวที่ยากจนเพราขาดรายได้ เงินไม่พอใช้ซึ่งมีผลกระทบต่อปัจจัย 4 และการดำเนินชีวิต แต่ก็จะมีการนิยามความจนเชิงปรี้บเทียบ “ไม่มีเงิน บ้านหลังเล็ก ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่นห้องน้ำ ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องนอน” โดยคุณนางบางคนจะติดว่าคนที่มีฐานะดีในหมู่บ้านเป็นเพราะ “มีรถกติกาเป็นไปจากปูย่าตาลาย” สิ่งนี้ สะท้อนให้เห็นการดำเนินอยู่ของ “ชนชั้น” ในสังคมชนบท และคนที่มาขายแรงงานในภาคอุดสาหกรรม จะมาจากการชั้นชาวนาจากงาน

2. ในทศนักษัชค์ของคนงาน เมื่อมาทำงานในโรงงานก็ยังมองว่าตัวเองคน ว่ากันว่า “คนจนคือคนงาน” ที่เห็นเป็นเช่นนี้ เป็นเพรverbว่าการทำงานในโรงงานที่หวังจะพึ่งแต่ค่าจ้างอย่างเดียว คนงานก็จะอยู่ไม่ได้ เพราะคนงานส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะขายแรงงานก็จะถูกตีค่าไว้เป็นแรงงานไร่ฟืมือ ขณะที่เขามีค่าใช้จ่ายสูง เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ากิน โดยเฉพาะการอาศัยอยู่ในเขตเมือง มักจะมีค่าครองชีพสูง นอกจากรับน้ำแล้ว คนงานยังจะต้องมีค่าใช้จ่ายเฉพาะตัว เช่น 200 บาทต่อเดือน (สมภาษณ์คนงานไทยเกรียง) ซึ่งยังไม่รวมภาระที่จะต้องลงเงินกลับบ้าน เพราะฉะนั้น คนงานจะมีรายได้พอกับรายจ่ายก็จะต้องทำ OT ทำงานวันละ 11 ชั่วโมง โดยทำงานชั่วโมงปกติ 8 ชั่วโมง และทำ OT อีก 3 ชั่วโมง ซึ่งก็จะทำให้คนงานได้เงินเดือนละประมาณ 7,000–8,000 บาท แต่กาวทำงานด้วยชั่วโมงที่iya ก็จะทำให้มีเวลาพักน้อย เพราะฉะนั้นจึงเป็น “กลุ่มเสี่ยง” ต่อปัญหาสภาพหรืออุบัติเหตุในการทำงาน

4. ความจนที่มีสาเหตุมาจากการสร้าง โดยเฉพาะในปัจจุบันที่นิยมจ้างนำเข้าระบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นเข้ามาใช้ ทำให้ลูกจ้างหลายคนต้องถูกเลิกจ้าง สูญเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ โดยเปลี่ยนไปเป็นลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างตามสัญญาจ้างงานระยะสั้น

ลูกจ้างรับเหมาซ่อม และลูกจ้างรายชิ้น และการใช้แรงงานอกรอบบ้าน ลูกจ้างชั่วคราว นอกจังหวัดมีค่าจ้างและสวัสดิการลดลงแล้ว ยังสามารถถูกเลิกจ้างโดยง่าย จึงขาดความมั่นคงสูง ขาดปากเสียง เพราะ “กลัวโดนไล่ออกเหมือนเศษผุ่นในโรงงาน” คนงานเหล่านี้มักจะมีความรู้สึกแบบเลื่อนลอย ทำงานไปวันๆ หวังแต่ให้มีงานทำ ถ้าไม่มีงานทำก็ต้องออกแล้วหางานไปเรื่อยๆ ไม่คิดไกลไปถึงอนาคต พวกรเข้าใจว่าสิ่งที่ถูกโดดเดี่ยวทั้งจากเพื่อนร่วมงาน เช่น จะถูกกดดันเพื่อคนงานประจำกลั่นตากงาน “ไม่สูงสิงกับพวกรับ” “เวลาตามจะไม่ค่อยพูดจาไม่ค่อยสอน” เวลากลับบ้านห้อพัก “ห้องใครห้องมัน” คนงานเหล่านี้มักจะขาดข้อมูลเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงานอย่างไร้เดียว และมักจะถูกนายจ้างใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับสหภาพแรงงาน

5. คนงานที่หลุดออกจากโครงสร้าง กลายเป็น “คนชายขอบ” (marginalization) และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้ เช่น กลุ่มคนงานหญิงไทยเกรียง กลุ่มคนป่วยอันเนื่องมาจากการแผลถูกปลดออก เป็นต้น กรณีคนงานไทยเกรียงหรือคนงานไทยเมล่อนที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งมีอายุมากและทำงานมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี แรงงานเหล่านี้ เมื่อถูกเลิกจ้างก็จะเป็นแรงงานที่ตกค้างอยู่ในเมือง ไม่สามารถกลับชนบทเพื่อได้อพยพออกจากภาระและตั้งครอบครัวอยู่ในเมือง ภายหลังจากถูกปลดออกจากงานก็ไม่สามารถหารายได้ทำได้เพียงขาดทักษะฝีมือ เป็นผู้ที่มีรายได้และบางคนก็ยังเอาโครอันเนื่องมาจากการทำงานติดตัวมาด้วย ลูกจ้างเหล่านี้ต้องหาเลี้ยงชีพในเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น ค้าขายแผงลอย ไม่สามารถเก็บประกันสังคมไว้ได้เพราะต้องเสียเงินสมบท 2 เท่า ทั้งๆที่พวกรเข้าถูกหักเงินสมบทเข้ากองทุนประกันสังคมมาโดยตลอดขณะที่ทำงานอยู่ ส่วนกลุ่มผู้ป่วยโครอันเนื่องมาจากการทำงานติดตัวมาด้วย ลูกจ้างเหล่านี้ต้องหาเลี้ยงชีพและหากต้องจ่ายค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะค่ายา ค่าเดินทาง และการดูแลรักษาตนเอง คนเหล่านี้ ล้วนต้องการดูแลพื้นที่อยู่และทางด้านจิตใจทั้งสิ้น

6. คนงานเห็นว่า คนจนไม่ใช่คนนี้เกี่ยจ คนจนมีความแตกต่างจากคนอื่น “เพราว่าเราจน เราจึงต้องดันรุนมาทำงาน คนจนเราต้องดันรุนมากกว่าคนอื่นที่เขามี เราต้องดันรุนมากกว่าคนอื่นเข้ายอก เพราไม่มีความรู้ ไม่มีโอกาสเลือกเหมือนอย่างคนอื่น” คนงานเวลาอยู่โรงงาน “ก็ต้องวิ่งทำงานทั้งวัน ไม่ได้นั่งพัก” “เข้าห้องน้ำก็ต้องแบ่งกันเข้าเพราถูกตั้งเวลา” แม้แต่ตอนตกจากงานก็ต้องแบ่งงานกัน คนงานก็จะมีท่าทีต่อชีวิต “รู้สึกชีวิตนี้ต้องต่อสู้” “ดันรุนจริงๆ ตอนที่อยู่หน้าทำเนียบลำบากมาก ฝนตก นอนไม่ได้นอน จะกินข้าวก็ไม่ได้ เพราต้องเอามือจับเสาเต้นท์ไวขนาดกินข้าวต้องร้องให้ไป คิดอยู่ตลอดเวลาว่าทำไม่ชีวิตต้องเป็นเช่นนี้ บ้านก็มี ทำไม่ไม่เป็นอนแต่มันเป็นสิทธิของเราที่จะต้องต่อสู้เพื่อสิทธิอันชอบธรรม” กว่าคนงานจะก้าวจากระบบการดันรุน

แบบตัวโครงตัวมัน มาสู่การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ก็ต้องผ่านการต่อสู้ในระบบสหภาพแรงงาน

2.5 ประเด็นเกี่ยวกับ “คนจน” ในภาคอุตสาหกรรม

โดยทางทฤษฎีแล้ว แรงงานในภาคอุตสาหกรรมก็คือ คนจนเป็นแรงงานที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต และตำแหน่งอยู่ได้ด้วยการเร่ขายพลังแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง จากกรณีศึกษาของนักวิจัยสมบทล้วนให้ข้อมูลที่ค่อนข้างตรงกันคือ คนที่มาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ล้วน มีฐานะที่ยากจน เช่น ขาดที่ดินทำกิน มีครอบครัวขนาดใหญ่ ขาดการศึกษาและโอกาสในการเลือกอาชีพ ขาดรายได้ และมีภาวะเลี้ยงดูครอบครัวในชนบท ดังนั้น เมื่อเข้ามาเป็นคนงานในโรงงาน มีรายได้ประจำ แต่ถ้าจะยังชีพอยู่ด้วยรายได้ประจำอย่างเดียวคงมีรายได้ไม่พอรายจ่ายต้องทำ OT มีชั่วโมงทำงานสูง ต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายอาชญากรรม เช่น เสียงจากการถูกเลิกจ้าง หรือ กล้ายเป็นคนตอกงาน มีปัญหาสุขภาพจากการทำงาน บาดเจ็บล้มตาย ขาดข้อมูล ขาดความรู้และโอกาสในการพัฒนาตนเองและทักษะ และคำนึงจต่อรองโดยเฉพาะในสังคมไทยที่นายจ้างไม่ค่อยยอมรับบทบาทของสหภาพแรงงาน

2.5.1 ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสำหรับคนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจ้างงาน ซึ่งทำให้เห็นถึงการขยายตัวของ การจ้างแรงงานนอกระบบ (non permanent workers) จึงนำมาสู่การตั้งประเด็นคำถาม ดังนี้

1. คนจนในภาคอุตสาหกรรมนั้น เป็นแรงงานที่มีความหลากหลายอยู่มากแต่ละกลุ่มจะเข้าถึงสวัสดิการแตกต่างกัน
2. การนิยามแรงงานให้จำกัดเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ จึงไม่ครอบคลุมคนงานในส่วนทั้งหมดที่เป็นหุ้นส่วนในการที่จะทำให้เกิดการผลิตสินค้า และนำมาสู่การใช้บริการจำแนกในการที่รัฐจะให้สวัสดิการซึ่งยังคงสร้างความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการของรัฐ
3. การพัฒนาภายใต้กระแสโลกวิถีที่เน้นการแข่งขันและการลดต้นทุนการผลิต ทำให้นายจ้างพยายามหลีกเลี่ยงสหภาพแรงงานและเน้นการจัดความสัมพันธ์เชิงเดียว ซึ่งแสดงออก

มาในลักษณะการจ้างแรงงานที่มีความหลากหลายอยู่มาก ซึ่งเป็นปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเราจะจัดสวัสดิการเชิงเดียวและเชิงชั้นอย่างไรที่จะทำให้แรงงานทุกคนเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ

4. การนิยามความยากจนในภาคอุตสาหกรรมนั้นมีหลายมิติ เช่น พื้นฐานความเป็นมา การขาดรายได้ การขาดโอกาสในการศึกษาและทักษะ การเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกงาน เสี่ยงต่อสุขภาพความปลอดภัย ด้วยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ เพราะขาดข้อมูล ขาดอำนาจต่อรอง ทางเลือกในการประกอบอาชีพ ขาดอัตลักษณ์และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

5. การนำเสนอโดยบากเพื่อจัดสวัสดิการให้กับคนจน จะเป็นต้องแยกแยะปัญหาความยากจนกับปัญหานคนตกขอบการพัฒนา (poverty versus marginalisation) เพราะการนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ต้นตอของปัญหา

บทที่ 3

สถานภาพและปัญหาความยากจนและด้อยโอกาส ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การศึกษาในบทนี้ เป็นการสรุปและสังเคราะห์จากการศึกษา 22 กรณี โดยต้องการแสดงให้เห็นถึงสถานภาพและปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทั้งในส่วนที่คักล้ายคลึงและแตกต่างกันของลูกจ้าง 4 กลุ่ม คือ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยเบรยบเทียบแล้วลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการมีสถานภาพด้านรายได้และโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐดีที่สุด แต่ภายในกลุ่มนี้ยังมีความแตกต่างกัน ระหว่างคนงานที่เป็นลูกจ้างประจำกับคนงานที่เป็นลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราว และคนที่เป็นลูกจ้างในบริษัทรับเหมาช่วง (subcontract) เนื่องจากคนงานใน 2 ประเภทหลังจะมีปัญหาระดับความมั่นคงในงานอาชีพ รวมถึงได้รับค่าจ้างและสวัสดิการด้อยกว่าคนงานที่มีโอกาสเป็นลูกจ้างประจำในบริษัทที่เป็นผู้ผลิตและขายสินค้าโดยตรง ในขณะที่กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ เป็นผู้มีรายได้ไม่แน่นอนขาดความมั่นคงในงานอาชีพ และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐมีให้กับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ส่วนแรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีสถานภาพด้านรายได้ ความมั่นคงในการทำงาน และการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐต่ำสุด เช่นเดียวกับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ยังคงไม่มีหลักประกันและสวัสดิการสังคมใดๆรองรับ

ในการสรุปและสังเคราะห์ จะพิจารณาเงื่อนไขที่เป็นที่มาของปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างใน 5 ประเด็นด้วยกันคือ

- 3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างก่อนเข้าสู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรม
- 3.2 รายได้ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม
- 3.3 ความมั่นคงในงานอาชีพ

3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

3.5 อำนาจการต่อรอง

3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างก่อนเข้าสู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรม

จากการณีของลูกจ้างทั้ง 4 กลุ่ม พบร่วม ลูกจ้างมีภูมิหลังด้านเศรษฐกิจและการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือส่วนใหญ่มาจากครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน และมีการศึกษาในระดับภาคบังคับเท่านั้น ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในเขตอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และชลบุรีโดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาชีพหลักของครอบครัวคือ ทำนา ทำไร่ ทำสวน สวนลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน และโรงงานอบลายแห่งบริษัทแห่งไทย จังหวัดเชียงใหม่เป็นแรงงานในจังหวัดลำพูนและจังหวัดต่างๆ ในเขตภาคเหนือ โดยมีค่านางบางส่วนเป็นแรงงานจากภาคอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน ลูกจ้างในอุตสาหกรรมทั้งหมดแห่งเชียง จังหวัดสงขลา เป็นคนท้องถิ่นที่มาจากการครอบครัวเกษตรกร ซึ่งมีอาชีพทำสวนยาง ประมง ทำไร่ ทำนา

ในส่วนของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ จากกรณีศึกษาของกันนิกา อังคูธนสมบัติ ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย มีข้อมูลที่นำเสนอโดย ครอบครัวของคนในหมู่บ้านที่มีผู้ไปทำงานในต่างประเทศ มีมากถึงกว่า 1 ใน 5 ของครัวเรือนในหมู่บ้านเนื่องจากหมู่บ้านมีปัญหาเศรษฐกิจหลัก คือ รายได้น้อยจากการที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และบางครอบครัวไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้นคนที่ไปทำงานต่างประเทศเมื่อกลับมาแล้วที่มักจะตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศอีกครั้งแล้วครั้งเล่า

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำการศึกษามี 3 กลุ่มอาชีพ คือ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อาหารทะเลแห้ง แรงงานประมงทะเล และผู้ช่วยแม่บ้าน ส่วนใหญ่คือแรงงานพม่าเชื้อสายมองุ二字 และกระเหรี่ยง ยกเว้นแรงงานประมงทะเลมีแรงงานกัมพูชา ซึ่งพื้นภูมิเดิมของแรงงานเหล่านี้มาจากครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนและได้รับผลกระทบจากภาวะสังคมโดยเฉพาะแรงงานพม่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย

ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาในภาคเกษตรเป็นผลมาจากการขาดแคลนทรัพยากรดับพื้นที่ ภาคอุตสาหกรรมในช่วง 4 ทศวรรษ ที่ผ่านมาที่เน้นผลสำเร็จของการส่งเสริมการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรแบบพื้นบ้านที่อยู่บนฐานของความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสู่เกษตรแผนใหม่ เพื่อการค้าและการส่งออกโดยเน้นพืชเศรษฐกิจบาง

ชนิด เช่น หัวมันสำปะหลัง ปอก อ้อย การปลูกพืชเชิงพาณิชย์ต้องพึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่นพืชพันธุ์ใหม่ เครื่องจักรกลการเกษตร การใช้ปุ๋ยเคมี และยาฆ่าแมลง ซึ่งต้องใช้เงินทุนสูง โดยรัฐได้ก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เกษตร (ธกส.) ในปี พ.ศ.2509 เพื่อให้เงินกู้แก่เกษตรกรทำการเกษตรส่งออก ขณะเดียวกันรัฐได้สนับสนุนให้ชุมชนบุกเบิกพื้นที่ป่า เพื่อปลูกพืชเชิงพาณิชย์ จนพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว (อนุสรณ์ ไชยพาน, 2545: 10) ผลของการปฏิรูป เกษตรแปรนิรภัย ทำให้ผลผลิตการเกษตรมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สร้างได้จากการส่งออก อย่างมาก แต่สภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายย่อยกลับยากจนและตกต่ำลง

ความยากจนทางเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อความด้อยโอกาสทางการศึกษาและการเลือกประกอบอาชีพของแรงงานในภาคชนบท การสำรวจระดับการศึกษาของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จากรายนิสิตศึกษาพบว่าระดับการศึกษาโดยส่วนใหญ่ของกลุ่มที่ทำการสำรวจ คือ ชั้นประถมปีที่ 4 หรือชั้นประถมปีที่ 6 ซึ่งเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับขั้นต่ำสุด สาเหตุหลักที่คุณไม่สามารถเรียนต่อในระดับสูงกว่าการศึกษาภาคบังคับคือครอบครัวมีฐานะยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นแรงงานหญิงในครอบครัวที่มีลูกหลายคน คุณงานหญิงเหล่านี้จะต้องเสียเวลาในการทำงานเพื่อหารเงินต่อเพื่อให้น้องๆ ที่เป็นผู้ชายได้เรียนต่อในระดับสูงกว่าตนเอง

การมีความรู้และความคิดเห็นที่ดีในด้านการศึกษา ทำให้สามารถเข้าสู่สังคมได้โดยไม่ต้องทนทุกข์ยาก แต่เนื่องจากรายได้จากการทำงาน ทำให้ ทำสวน ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวได้ ทำให้แรงงานในภาคเกษตรเหล่านี้ต้องดิ้นรนไปสู่อาชีพอื่นที่มีรายได้สูงกว่า ซึ่งการไม่มีวุฒิการศึกษาทำให้ไม่มีทางเลือกอื่นๆ นอกจากการเข้าสู่อาชีพลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมโดยการเป็นแรงงานไรส์มือที่ได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เส้นทางการเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมของแรงงานมีความคล้ายคลึงกัน คือ ในกรณีของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพและปริมณฑล คุณงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อีสาน) และภาคเหนือ จะเริ่มเดินทางสู่กรุงเทพในช่วงที่เป็นวัยรุ่น อายุตั้งแต่ 15-19 ปี โดยการซักซ่อนของญาติหรือเพื่อนที่ทำงานอยู่ก่อนแล้ว ถ้าเป็นแรงงานหญิงจะเริ่มต้นด้วยการเป็นคนรับใช้ตามบ้านก่อนที่จะเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม

ต่อมาเมื่อไบยส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ได้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในจังหวัดอื่นๆ ซึ่งมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ต่ำกว่าในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล แรงงานรุ่นใหม่จำนวนหนึ่งจึงได้เข้าสู่โรงงาน ในพื้นที่ใกล้กับภูมิลำเนา โดยแรงงานส่วนนี้จะมีระดับการศึกษาสูงกว่า

แรงงานรุ่นเก่า เนื่องจากครอบครัวให้ความสำคัญกับการศึกษามากขึ้น และเยาวชนรุ่นใหม่มักไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเหมือนรุ่นพ่อแม่ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจที่จะศึกษาต่อในระดับวิชาชีพ ดังนั้นเมื่อจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเต็มไม่มีโอกาสเรียนต่อ จึงตัดสินใจเข้าสู่โรงงานเพื่อหารายได้เลี้ยงตัวเอง หรือเก็บเงินไว้เป็นทุนสำหรับการศึกษาต่อหรือประกอบอาชีพส่วนตัว

ส่วนกรณีของแรงงานต่างด้าว เส้นทางการเข้าสู่ความเป็นแรงงานต่างด้าว คือ การลงบนน้ำเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การเดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าวต้องเสียค่านายจ้างต่อการถูกจับหรือเสียชีวิต เช่น ซ่อนตัวมากับรถบรรทุกผัก โดยใช้ผักหับครอบตัวคนงาน ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายต่อการเดินทางโดยขาดอากาศหายใจ หรือนอนมาในช่องเก็บของใต้ห้องรถทั่วโลกถึงกรุงเทพ แรงงานพม่าจำนวนหนึ่งได้รับการอุบล่าว่าจะได้ค่าจ้างสูงถึงวันละ 200 บาทในการเข้ามาทำงานที่กรุงเทพ แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ละรายต้องเสียค่านายหน้าประมาณ 5,000-7,000 บาท แต่ถ้าเป็นผู้หญิงจะเสียค่าบริการน้อยกว่า เนื่องจากมีความต้องการแรงงานสูงกว่าแรงงานชายโดยเฉพาะงานผู้ช่วยแม่บ้าน (คนรับใช้) ตามบ้าน

โดยสรุปแล้วจะพบว่าลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมก็คือ กลุ่มคนจนที่มาจากภาคเกษตรชีวิตร่วมไม่มีโอกาสทางการศึกษา อันเป็นเงื่อนไขแรกที่ทำให้ไม่สามารถเลือกประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีและมีสถานภาพในสังคม ในขณะเดียวกันไม่มีทุนทรัพย์ที่จะมีพัฒนาอาชีพทางการเกษตร ดังนั้นเมื่อประสบปัญหารายได้จากการทำเกษตรไม่พอเพียงจึงต้องมาขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

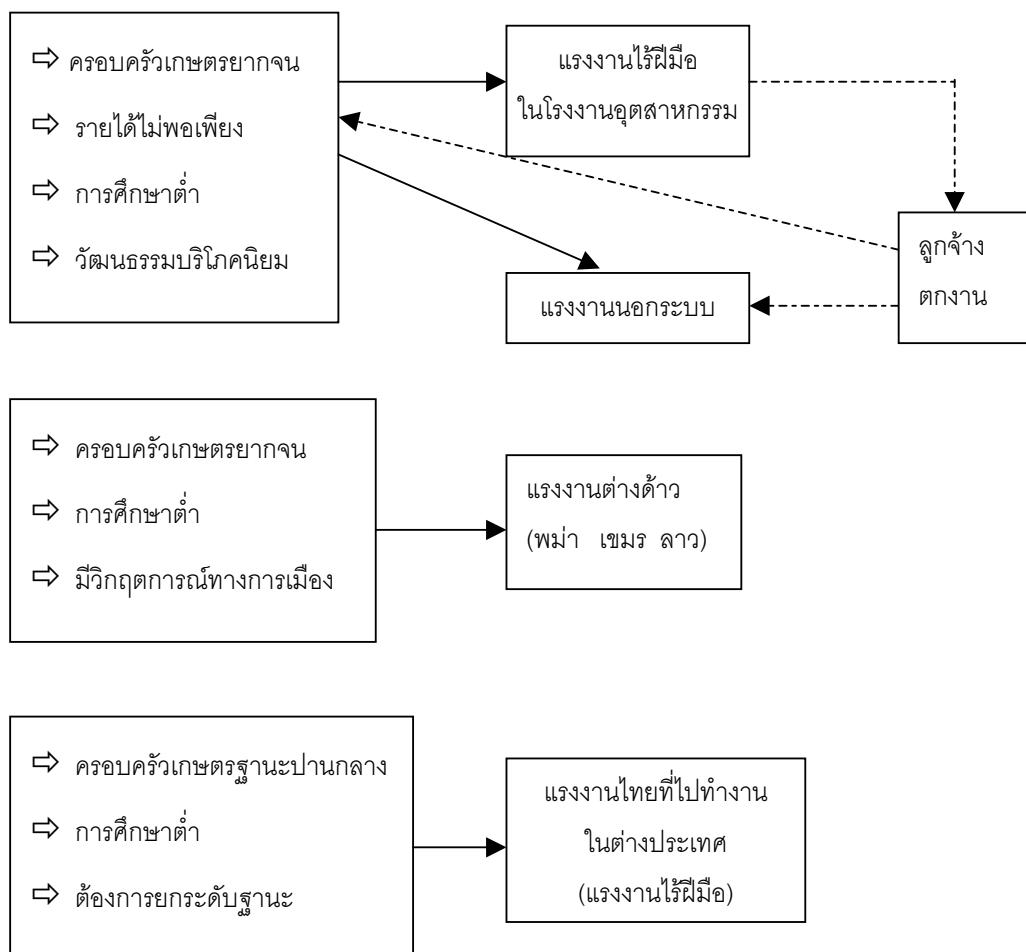
อย่างไรก็ตาม นอกจากรสื่อในเชิงความยากจนและการศึกษาต่ำแล้วจะพบว่าการที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมได้แพร่ขยายไปสู่ภาคชนบทอย่างรวดเร็ว ทำให้คนชนบทรุ่นใหม่ชื่นชอบในภาคเกษตร มีค่านิยมที่ต้องการเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีรายได้แน่นอนเป็นตัวเงิน และได้รับค่าตอบแทนโดยทันทีเพื่อสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริโภคสิ่งของความสะดวกต่างๆ ดังนั้นแม้แต่ครอบครัวที่มีฐานะปานกลางสามารถเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมได้ด้วยการไปขายแรงงานในเมือง รับงานมาทำที่บ้านหรือพยายามรวบรวมเงินเพื่อเป็นค่านายหน้าเดินทางไปทำงานในต่างประเทศมากกว่าที่จะประกอบอาชีพในภาคเกษตรตามแบบอย่างบรรพบุรุษ

ส่วนในกรณีของแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า เอเชีย ลาว มีเงื่อนไขของวิกฤตการณ์ทางการเมืองและความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานส่วนนี้ต้องลักษณะเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย และภายเป็นกองทัพแรงงานที่นายจ้างใช้ทดแทนแรงงานไทยในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ โดยการปลดถ่ายคนงานไทยที่เป็นลูกจ้างประจำแล้วใช้แรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าคนงานไทยแทน

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของคนจนในภาคเกษตรรวมสู่การเป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรมอาจไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงอย่างถาวร เนื่องจากภายในหลังวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการจำนวนมากที่ตกงานอาจกลับคืนสู่ภาคเกษตร และบางส่วนแปรเปลี่ยนสถานภาพไปสู่การเป็นแรงงานนอกระบบ

แผนภาพที่ 3.1

ภูมิหลังของลูกจ้างภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ



3.2 ค่าแรงต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของความยากจนและด้อยโอกาสในกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมคือ การมีรายได้ต่ำ ทำให้ค่านางต้องมีการเดินวนในรูปแบบต่างๆที่นอกเหนือจากการทำงานในเวลาปกติเพื่อหารายได้เพิ่ม และต้องใช้ชีวิตส่วนตัวโดยประหยัดค่าใช้จ่ายให้ต่ำที่สุดเพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับสิ่งเสียครอบครัว ระดับรายได้ของกลุ่มลูกจ้างมีความแตกต่างกันใน 3 กลุ่ม คือ ในกลุ่มลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว คนงานส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างรายวันซึ่งค่าจ้างขั้นอยู่กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ยกเว้นในกรณีที่เป็นแรงงานเด็ก จะได้รับค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

ในส่วนของลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านลูกจ้าง ไม่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน แต่ได้รับค่าจ้างคำนวณตามจำนวนชั่วโมง และในโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทมีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนชั่วโมงงาน เช่น กการรับค่าจ้างตามชั่วโมงงานเมื่อคำนวณตามชั่วโมงการทำงานแล้วโดยส่วนใหญ่พบว่าค่าจ้างของลูกจ้างประเภทนี้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างอีกกลุ่มหนึ่ง คือแรงงานต่างด้าว ประสบปัญหาความจนเนื่องมาจากการได้ต่ำมาก เนื่องจากนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่านางไทยซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวจำนวนมากจะทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านหรือทำงานในอุตสาหกรรมที่ได้รับค่าจ้างคำนวณตามผลงานมากกว่าจะได้รับค่าจ้างรายวัน ส่วนกรณีของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ได้รับค่าจ้างสูงแต่ก็ต้องหมดไปค่าสายไหม และในบางรายต้องประสบปัญหาจากการถูกหลอกลวงหรือนายจ้างในต่างประเทศไม่จ่ายค่าจ้างตามสัญญาที่ตกลงกันไว้

3.2.1 ค่าจ้างขั้นต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของแรงงานในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

ค่าจ้างของลูกจ้างในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการจะอยู่กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยอาจสูงกว่าเล็กน้อยถ้าทำงานนานนาน กฎหมายเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยเริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2499 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศไทยที่อนุญาตให้มีการก่อตั้งสนับสนุนแรงงานได้ ต่อมาประกาศคณะกรรมการประกาศฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าจ้างในวันลา และกำหนด

ให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้น เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนของรัฐ นายนายจ้าง และลูกจ้าง มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีผลบังคับใช้ครั้งแรกในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 โดยเริ่มกำหนดใน 4 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

เมื่อพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทย นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายเพียงประการเดียวที่มีส่วนเพื่อกำหนดมาตรฐานการครองชีพให้แรงงานที่มีรายได้น้อย และถือเป็นนโยบายค่าจ้างเพียงนโยบายเดียวของภาคเอกชน ซึ่งเป็นทั้งนโยบายของรัฐและเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้าง

แต่ปัญหาที่สำคัญคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดตามกฎหมายแรงงานไทย ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่กำหนดให้ค่าจ้างของแรงงานไว้ฝรั่งเศส 1 คนพอเพียงต่อการเลี้ยงดูตนเอง คู่สมรส และบุตรอีก 2 คน แต่ในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีได้ระบุว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พิจานาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำรงชีพเฉพาะลูกจ้างคนเดียวหรือลูกจ้างและครอบครัวด้วย แต่ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงในการดำรงชีพของแรงงานเพียงคนเดียว ไม่ครอบคลุมถึงการเลี้ยงดูครอบครัว (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2542: 16) ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ลูกจ้างจำนวนมากมีครอบครัวที่ต้องดูแล หรือลูกจ้างที่เป็นโสดก็มีภาระต้องส่งเงินให้พ่อแม่และน้องๆ ที่อยู่ในชนบท นอกจานนี้ค่าจ้างขั้นต่ำที่ปัจจุบันกำหนดโดยอนุกรรมการการค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีอัตราแตกต่างกันตามค่าครองชีพของแต่ละจังหวัด ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพของคนงาน ทำให้คนงานต้องดิ้นรนหารายได้เพิ่มด้วยรูปแบบที่หลากหลาย การได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำ จึงถือเป็นสาเหตุหนึ่งของความจนในหมู่ลูกจ้างอุตสาหกรรมที่เป็นแรงงานไว้ฝรั่งเศส

ตารางที่ 3.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำลูกจ้างรายวัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2545

จังหวัด	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บาท/วัน
กรุงเทพมหานคร นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ	169
ภูเก็ต	168
นนทบุรี	167
สมุทรสาคร	165
ชลบุรี	150
สระบุรี	148
นราธิวาส สีมา	145
เชียงใหม่ พังงา ระนอง	143
ยะลา	141
พระนครศรีอยุธยา	139
กำแพงป่า อยุธยา	138
ฉะเชิงเทรา ลำพูน ลพบุรี	137
ขอนแก่น บุรีรัมย์ เพชรบุรี	136
กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร จันทบุรี ชุมพร ชัยนาท ตราด นครพนม นราธิวาส ปราจีนบุรี เพชรบูรณ์ ราชบุรี สงขลา สิงห์บุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู อุทัยธานี	135
นครนายก	134
จังหวัดอื่นๆที่เหลือ	133

จากการนี้ศึกษาปัญหาแรงงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน Bent D. Gehrt พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานในนิคมฯต่อกเดือนละ 4,200 บาท (ข้อมูลปี 2544) ในขณะที่คนงานมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ 5,650 บาทต่อคน ดังนั้นคนงานจึงต้องดิ้น辱หารายได้เพิ่มโดยรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งพบว่ามี 4 รูปแบบที่สำคัญคือ ทำงานล่วงเวลา ขายของหารายได้เสริม เช่นขายอาหาร เสื้อผ้า เครื่องสำอาง ของเล่น ซื้อขายได้ดิน เล่นแชร์และกู้เงินนอกระบบ

การทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เพิ่มจากค่าจ้างประจำ เป็นสิ่งที่พบได้ทั่วไป สำหรับลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งในเขตกรุงเทพฯ ปริมณฑล และในนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาค

ไม่แต่เฉพาะในประเทศไทย แต่เน้นไปที่ภูมิภาคอาเซียนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยกำลังพัฒนา ทุกประเทศที่มีนโยบายเร่งรัดการเติบโตของอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้การทำงานโดยมีชั่วโมงการทำงานยาวนาน เกินมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นลักษณะร่วมอย่างหนึ่งของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยกำลังพัฒนาทั่วโลก จากงานบริษัทของ สุชาติ ตะกรุดหูพย์ เกี่ยวกับแรงงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาหกรรมลามพูน พบร้า ถึงแม้การทำงานล่วงเวลาจะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนงาน เพื่อให้ได้เงินเพิ่ม แต่หลายบริษัทนิคมอุตสาหกรรมใช้ระบบการบังคับ ไม่ใช่ให้เป็นไปโดยความสมัครใจของคนงาน ดังนั้น จากการที่ต้องถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานปกติและในวันหยุดเป็นประจำทำให้คนงานมีช่วงเวลาการทำงานที่ยาวนานอย่างต่อเนื่อง ร่างกายพักผ่อนไม่พอเพียง มีผลต่อสุขภาพของคนงาน และถือเป็นภาระเมดิสิทธิแรงงาน ดังนั้น นอกจากความจนด้านเศรษฐกิจแล้ว คนงานยังถูกทำให้ด้อยโอกาสในการกำหนดแบบแผนชีวิตของตนเองและถูกบังคับนอนสุขภาพอีกด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่พบมากอีกเรื่องหนึ่งในการทำงานล่วงเวลาคือ การที่นายจ้างไม่จ่ายค่าล่วงเวลาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในวันทำงานปกติให้ลูกจ้าง 1.5 เท่า ถ้าให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดจะต้องจ่ายค่าจ้าง 2 เท่าของค่าจ้างปกติ และถ้าลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันหยุดนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้าง 3 เท่าของค่าจ้างปกติ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประเภทรายวันคำนวนตามชั่วโมง แต่ในสถานประกอบการที่ลูกจ้างขาดงานต่อรอง เช่น เป็นแรงงานเด็กในโรงงานขนาดเล็ก หรือเป็นแรงงานหญิงในโรงงานที่ไม่มีสหภาพแรงงานและอยู่ในเขตภูมิภาค จากกรณีศึกษา แรงงานเด็กอายุ 14-16 ปี ในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีลูกจ้าง 5-20 คน ในเขตกรุงเทพมหานคร เด็กที่เป็นลูกจ้างรายวันได้รับค่าแรงอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ 8.00-21.00 น. และจะได้รับค่าล่วงเวลาเฉพาะการทำงาน 21.00 น. ในอัตราชั่วโมงละ 10 บาท ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การลงทะเบียนภาษีกับค่าจ้างในการทำงานล่วงเวลาและวันหยุดไม่ได้พบเฉพาะในแรงงานเด็กเท่านั้น แต่ในกรณีศึกษาแรงงานหญิงที่ประกอบกิจการอาหารทะเลเช่นเชิงที่มีคนงานมากกว่า 500 คนในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดย ยุวดี จันทะศิริ ลูกจ้างที่ทำงานแกะเปลือกกุ้ง ทั้งที่เป็นลูกจ้างรายวัน (ค่าแรงวันละ 133 บาท) และลูกจ้างคำนวนตามผลงาน (กิโลกรัมละ 75 สดองค์ ถึง 2 บาท ตามขนาดของกุ้ง) ไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น แม้ว่าคนงานจะดื่นรุนทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้รับเงินมากตามสิทธิที่ควรจะได้ ทำให้ปัญหาความยากจนไม่ได้บรรเทาลงมากนัก

ในส่วนของรูปแบบการหารายได้อื่นๆ เช่น การซื้อขายใต้ดิน เล่นแชร์ และกู้เงินจากระบบ เป็นวิธีการหาทางออกของคนงานที่พบได้ทั่วไปในทุกภาค สะท้อนให้เห็นว่าค่าจ้างที่คนงานได้รับทั้ง ในเวลาการทำงานปกติและค่าจ้างล่วงเวลาไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นกับคนงานไทยเท่านั้น แต่เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอัตราค่าจ้างของคนงานมักจะถูกกำหนดให้พอดีกับค่าใช้จ่าย โดยไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวของคนงาน ทำให้เกิดคำถามว่าเมื่อเป็นเช่นนี้คนงานในสังคมทุนนิยม ด้อย พัฒนาในประเทศเหล่านี้ได้รับชีวิตอยู่ได้อย่างไร โดยมีการสืบทอดแรงงานในรุ่นถัดไป คำอธิบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาค่าจ้างไม่พอเพื่อเลี้ยงครอบครัวได้ถูกลายเป็นกลไกในการชูตัวเอง ชนบท และทำให้คนงานในภาคอุตสาหกรรมมีชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยการพึ่งพิงครอบครัวในชนบท (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2538: 72-76)

จากการศึกษาภูมิหลังของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ปรากฏในกรณีศึกษาและในงานศึกษาอื่นๆ พบว่า คนงานส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมมาจากครอบครัวเกษตรกรในชนบท เมื่อเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คนงานที่เป็นสิ่งที่สามารถส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่ที่อยู่ในชนบทได้ จะต้องมีความเข้มงวดกับตัวเองในการใช้จ่ายอย่างประหยัด และทำงานล่วงเวลาอย่างหนัก เมื่อคนงานมีครอบครัวและมีบุตรโอกาสที่จะมีเงินเหลือส่งกลับไปให้ครอบครัวในชนบทมีน้อยมาก แต่คนงานจำนวนมากต้องส่งบุตรไปให้พ่อแม่ที่อยู่ในชนบทเลี้ยงดู เมื่อคนงานมีครอบครัวและมีบุตร โอกาสที่จะมีเงินเหลือส่งกลับไปให้ครอบครัวในชนบทมีน้อยมาก แต่คนงานจำนวนมากต้องส่งบุตรไปให้พ่อแม่ที่อยู่ในชนบทเลี้ยงดูเนื่องจากถ้าต้องเลี้ยงดูบุตรเองจะไม่สามารถไปทำงานได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่มีรายได้มากพอจะจ้างคนมาดูแลบุตรที่บ้าน

เมื่อเด็กเติบโตขึ้นก็จะออกจากชนบทมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจากนั้นเมื่อคนงานถูกเลิกจ้าง มีการเจ็บป่วยจากการทำงานก็อาจต้องกลับไปใช้ชีวิตในชนบทตามเดิม ดังนั้นภาคชนบทที่เป็นผู้ผลิตแรงงานให้กับภาคอุตสาหกรรม โดยที่ค่าได้รับเงินค่าเลี้ยงดูจากคนงานที่เป็นลูกจ้างอยู่ในภาคอุตสาหกรรมเพียงเล็กน้อย เป็นค่าใช้จ่ายของลูกคนงานเมื่อยังเล็ก โดยที่ผู้เป็นปู่ย่า ตายาย จะไม่ได้รับค่าแรงในการเลี้ยงดูเด็กให้เติบโตขึ้น และเมื่อเด็กเติบโตขึ้นก็ไม่ได้สร้างผลผลิตให้ภาคชนบท แต่กลับกลายไปเป็นแรงงานราคากู๊ดให้กับภาคอุตสาหกรรมต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คนงานได้ตัดขาดความสัมพันธ์กับภาคชนบทไปแล้วอันเนื่องมาจากการมาเป็นคนงานถาวรหือการมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอุตสาหกรรมมาตั้งแต่เกิด วงจรการชูตัวเอง ชนบท จะถูกตัดขาด และเมื่อคนงานในส่วนนี้ประสบปัญหาถูกเลิกจ้าง หรือไม่สามารถประกอบ

อาชีพเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้อีกต่อไปด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น เจ็บป่วย พิการ ก็จะทำให้คนงานต้องพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อเอาชีวิตรอดในสังคมเมื่อต่อไป ปัญหาความยากจนของคนงานในส่วนนี้เมื่อต้องตกงานจึงหนักหน่วงกว่าคนงานในกลุ่มที่ยังไม่ตัดขาดความสัมพันธ์กับเครือญาติในชนบท

3.2.2 การขาดหลักประกันด้านค่าจ้างของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แม้ว่าจะเป็นเพียงแรงงานไร้มีอชีวิตรับค่าจ้างต่ำ แต่ยังถือว่ามีหลักประกันระดับหนึ่งโดยการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ทำให้ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย และยังมีโอกาสได้รับค่าจ้างล่วงเวลา ถึงแม้ว่าลูกโภกเงยກจะเป็นบ้าง จากนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ลูกจ้างอีกประเภทหนึ่งที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือไร้มีฝีมือมากต้องเผชิญกับการมีรายได้ไม่แน่นอนเนื่องจากค่าแรงโดยทั่วไปคำนวนตามชั่วโมงโดยไม่มีอิงกับระบบค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานในร้านซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ร้านปะยาง และโรงกลึง ในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราช โดย มาโนชญ์ พัชนี และณรงค์ บุญสวายขวัญ พบว่า การจ่ายค่าแรงเป็นการจ่ายตามรายชั่วโมงที่ทำโดยแบ่งกันตามจำนวนแรงงานที่ทำในแต่ละชั่วโมง ทั้งที่เนื่องจากเป็นธุรกิจขนาดเล็ก การจ่ายตามชั่วโมงจะช่วยลดความเสี่ยงของเจ้าของสถานประกอบการและโดยมากเจ้าของร้านจะร่วมทำงานกับลูกจ้างในชั่วโมงเดียวกัน การจ่ายค่าแรงตามชั่วโมงนี้ทำให้ค่าจ้างที่เป็นแรงงานไร้มีฝีมือได้รับค่าจ้างอยู่ในระหว่าง 1,700-4,000 บาทต่อเดือน โดยไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลแต่โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างจะได้รับประทานอาหารกลางวันที่ร้านจัดให้โดยไม่ต้องเสียเงิน ส่วนแรงงานที่มีฝีมือจะมีรายได้ตั้งแต่ 5,000-10,500 บาท จากกรณีศึกษาของนักวิจัยรายได้ตั้งกล่าวอยู่ในระดับพอประทังชีวิต กล่าวคือ คนงานที่เป็นโน๊ต ค่าใช้จ่ายอย่างประหยัด จะมีรายได้พอๆกับรายจ่ายในกรณีของแรงงานไร้มีฝีมือ และถ้าเป็นแรงงานมีฝีมืออาจมีเงินคอมเหลือบ้างแต่คนงานที่มีฝีมือแย่หรือบุตรที่ต้องดูแล รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต้องแก้ปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินมาใช้ในช่วงปลายเดือน

ส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการอีกกลุ่มหนึ่ง คือผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากการศึกษาของนักวิจัยพบว่า ในกลุ่มของลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้ เนลี่ยต่อวัน น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำ แม้ว่าจะมีช้าในการทำงานยานวนกว่า และยังต้องมีการลงทุนในเครื่องมือการ

ทำงานบางส่วน รวมถึงการใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงาน โดยที่ผู้ว่าจ้างไม่ต้องจ่ายค่าเช่า ค่าไฟ และไม่มีต้นทุนด้านสวัสดิการของคนงาน ในกลุ่มที่เป็นกรณีศึกษาการรับงานไปทำที่บ้านเป็นการทำงานเพื่อเป็นรายได้หลักของครอบครัว ไม่ใช่รายได้เสริมเหมือนในอดีต

จากการนีศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้านในชุมชนหมู่บ้านอุทิศ เขตราชภูมิ กรุงเทพมหานคร โดย พันธ์ วรรณบุรินทร์ พบว่า คนงานจะเย็บรองเท้าได้ประมาณวันละ 20 คู่ และถ้าทำงานต่อในช่วงกลางคืนถึงเที่ยงคืนอาจได้ 30-40 คู่ ค่าเย็บรองเท้าคู่ละ 4-5.50 ตามระดับของความยากง่าย ดังนั้น จะมีรายได้ปกติกวันละประมาณ 80-130 บาท ซึ่งยังคงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ (อัตราในปี 2545 วันละ 165 บาท) หากต้องการรายได้เพิ่มต้องทำงานต่อในช่วงกลางคืน ซึ่งไม่ได้รับค่าตอบแทนในอัตราค่าล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ลูกจ้างเย็บรองเท้าต้องลงทุนซื้อเครื่องเย็บหิลล์ 16 บาทและซื้อชี้ผึ้งและเทียนอีก 40 บาท มาผสมกันเป็นก้อนไว้สำหรับดูดเชือกไม้ให้แตก ซวยให้เย็บได้ง่ายขึ้น

เนื่องจากการรับงานมาทำที่บ้าน แม้ว่าจะมีความอิสระมากกว่าไปทำงานในโรงงาน แต่มีรายได้น้อย ขั้นตอนการทำงานยาวนาน และไม่มีสวัสดิการใดๆ ทำให้คนงานต้องการไปทำงานในโรงงานมากกว่า เนื่องจากมีสวัสดิการประกันสังคมและสวัสดิการอื่นๆ เช่นเบี้ยยังชื้น โบนัส ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และได้ค่าแรงขั้นต่ำและค่าล่วงเวลา (แม้จะไม่ครบตามกฎหมายกำหนด) ดังนั้น หากมีโอกาสเมื่อไรคนงานเหล่านี้จะกลับไปทำงานในโรงงานทันที

สำหรับในชนบทที่ไม่ใช่เขตพื้นที่อุตสาหกรรมการรับงานไปทำที่บ้านเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการหารายได้ของลูกจ้างที่ติดงานจากในเมืองใหญ่ และกลับบ้านชนบท เช่นกรณีศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างผู้ผลิตรองเท้า หมู่บ้านหนองตاد อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ โดย สุภาพร ทองสุข พบว่า มีกลุ่มแรงงานหญิง ชาย คนชรา และเด็ก ที่ร่วมกันทั้งครอบครัวทำงานเย็บรองเท้าโดยรับงานมาทำที่บ้าน ซึ่งจากเดิมคิดจะทำเป็นรายได้เสริม จากการทำงาน แต่ต่อมากลับกลายเป็นรายได้หลักของครอบครัว

ภายหลังกิจกรรมรองเท้าประสนบัญชาช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 คนงานและเจ้าของกิจการทำรองเท้าขนาดเล็ก (โรงงานห้องแรก) ในกรุงเทพและเมืองอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลเริ่มเดินทางกลับมาตั้งหลักที่หมู่บ้านหนองตاد ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิม ส่วนหนึ่งได้กลับมาอยู่อาศัยเย็บรองเท้าโดยรับงานมาทำที่บ้านหรือเป็นผู้รับเหมาช่วงจากพ่อค้าขายรองเท้าไปจ้างงานในหมู่บ้านรายได้ของคนงาน ถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือ เช่น ช่างประกอบพื้น จะมีรายได้ประมาณวันละ 150-250 บาท หรือ คู่ละ 5-7 บาท โดยมีชั่วโมงการทำงานอยู่ระหว่างวันละ 6-12 ชั่วโมง ส่วนแรงงานเย็บรอง

เท่าชีงไม่ต้องใช้ฝีมือสามารถทำได้ ทั้งเด็กและคนแก่ จะได้รับค่าแรงคู่ละ 0.75 - 1 บาท คิดเป็นรายได้เฉลี่ยวันละ 32.70 บาท ผู้รับเหมาซึ่งจะมีรายได้สูงกว่าคนงานเพียงเล็กน้อย

ปัญหาของแรงงานในกลุ่มนี้คือ ค่าจ้างที่ได้รับไม่มีความแน่นอน ไม่มีหลักประกันขั้นต่ำขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจว่าซึ่งจะได้จะมีปริมาณงานเข้ามามากหรือน้อย ในซึ่งที่มีประมาณงานมากแม้ว่าลูกจ้างจะมีรายได้จากการทำงานสูง แต่ก็หมายถึงช่วงการทำงานที่ยาวนาน โดยไม่มีค่าล่วงเวลาเหมือนแรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การไม่สามารถใช้สวัสดิการที่รัฐจัดให้สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เช่นกองทุนเงินทดแทนหรือกองทุนประกันสังคม การไม่มีสวัสดิการจากนายจ้าง ไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินค่าล่วงเวลาไม่ได้รับค่าจ้างในวันที่ป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ โดยที่ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในกลุ่มนี้เมื่อคำนวณตามช่วงการทำงานแล้วต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การรับงานไปทำที่บ้าน ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกว่ามีอิสระมากกว่าการทำงานในระบบโรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ เป็นแรงงานหญิง ซึ่งต้องรับผิดชอบงานบ้านที่เป็นกิจวัตรประจำวัน การรับงานมาทำที่บ้านทำให้สามารถทำงานทั้ง 2 ประเภทได้ โดยมิได้ตระหนักว่าในแต่ละวันตนเองต้องทำงานหนักด้วยช่วงเวลาของการทำงานที่ยาวนานเพียงไร แต่กลับมีความพอใจที่มีรายได้จากการทำงานโดยไม่ต้องละทิ้งงานบ้าน (เบญญา จิราภรณ์ พิมล, 2542: 154)

นอกจากนี้ การต่อรองในเรื่องค่าจ้าง กระทำได้ยาก เพราะเงื่อนไขการผลิตที่มีลักษณะเป็นปัจเจกชน ทำให้การรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองไม่อาจทำได้เนื่องจากลูกจ้างในระบบโรงงานส่วนลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน ที่อยู่ในชนบท คนทำงานและนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเครือญาติกัน หรือเป็นเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียง จึงมีลักษณะความสัมพันธ์ที่นอกเหนือความเป็นลูกจ้าง นายจ้าง การต่อรองในเรื่องของค่าจ้างจึงอาจนำไปสู่รอบรู้ของความสัมพันธ์ชนเผ่า ญาติหรือลัทธิมิตร ซึ่งเนื่องจากนี้ที่ทำให้ลูกจ้างยอมรับค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างตามที่นายจ้างกำหนดมากกว่าที่จะเรียกร้องหรือต่อรองกับนายจ้าง

3.2.3 แรงงานต่างด้าว : ค่าแรงต่ำและภูกระดึงสิทธิแรงงาน

โดยหลักทางกฎหมายแล้ว แรงงานต่างด้าวมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ช่วงการทำงาน วันหยุด งาน และสิทธิอื่นๆ ตามกฎหมายแรงงาน แต่ในความเป็นจริงค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวมักจะต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด

ในขณะที่ชั้วโมงการทำงานอาจยาวนาน ถึงวันละ 10-14 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างเวลาหรือได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดและค่าจ้างมักจะถูกหักไปเป็นค่าจ้างทับต้อนุญาตการทำงานหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ (อดิสร เกิดมงคล, 2546)

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แต่งตั้งรัฐสภาพเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทยขึ้นทดแทน ที่ผ่านมาคณารัฐมุ่งรีดใช้เงื่อนไขข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการทำางานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และความขาดแคลนแรงงานของภาคเอกชนบางกิจการ เมื่อมีมติผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่รออกกาสังกลับ โดยอนุญาตให้จดทะเบียนทำงานได้ในบางกิจการ บางพื้นที่ตามระยะเวลาที่กำหนดเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่มีมติ ครม.

สำหรับมติ ครม.ล่าสุดเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 มีสาระสำคัญคือ (บันทิตย์, 2545: 4)

1. มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายว่ามีจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน ทำอะไร เพื่อนำไปวางแผนในระยะยาว
2. ไม่จำกัดจำนวนกรุงเทพฯแรงงานต่างด้าว จำนวนพื้นที่จังหวัดและประเภทอาชีพ/กิจการ
3. อาชีพและประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานมี 9 ประเภทกิจการ และประเภทกิจการพิเศษ รวมเป็น 10 ประเภทกิจการ ดังนี้คือ
 - (1) กิจการสวนผัก ผลไม้ ไร่ข้าว ยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่ สวนกาแฟ
 - (2) กิจการเหมืองแร่และเหมือนหิน
 - (3) โรงงานทำขี้น โรงงานทำปู เครื่องเคลื่อนบดินเผา
 - (4) ก่อสร้างคานเรือ
 - (5) โรงสีข้าว
 - (6) เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น
 - (7) ประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล โรงงานปลาปัน
 - (8) การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า
 - (9) ผู้รับใช้ในบ้าน
- (10) กิจการพิเศษ นอกเหนือจากที่ระบุในข้อ 1-9 โดยเป็นงานอะไก้ได้ จะมีรายจ้างหรือไม่มีรายจ้างก็ได้ เช่นอาชีพรับจ้างทั่วไป

ต่อมาในระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม พ.ศ.2545 รัฐบาลเปิดให้จดทะเบียนต่ออายุบัตรแรงงาน 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จำนวน 568,249 คน ในระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม ได้มีการอกระเบียบใหม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่อนุญาตให้สามารถจดทะเบียนกิจการ 10 ประเภทลดเหลือเพียง 6 ประเภท ได้แก่

- (1) กรรมกรทั่วไป
- (2) กรรมกรในกิจการประมง
- (3) กรรมกรในโรงงาน
- (4) ผู้รับใช้ตามบ้าน
- (5) คนงานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์
- (6) คนงานในแปลงเพาะปลูกพืช

หลังจากรัฐบาลเปิดนโยบายเสรีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศเป็นครั้งแรกในระหว่างวันที่ 24 กันยายน - 25 ตุลาคม 2544 มีจำนวนต่างด้าวขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 568,249 คน เป็นแรงงานพม่า 80% ลาวและกัมพูชาอย่างละ 10% จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนมากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร จำนวน 109,099 คน และน้อยที่สุดคือ จังหวัดพัทลุง 52 คน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ระบุว่า แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย มีประมาณ 1.5 ล้านคน (จากการแต่งตั้งของนายกองค์การค้าโลกฯ ประจำประเทศไทย ทำงานด้านแรงงานพร้อมประชาธิปัตย์ ช่วงติชนรายวัน, 9 กันยายน 2545, หน้า 5)

การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แม้ว่าค่าแรงของแรงงานต่างด้าวจะต่ำมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อนบ้านที่มีปัญหาเรื่องการน้ำทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น พม่าและกัมพูชา ค่าแรงที่คุณงานต่างด้าวในประเทศไทย ได้รับยังสูงกว่าอยู่มาก ดังนั้น ในระยะหลาຍปีมานี้ จึงมีแรงงานต่างด้าวจากพม่าและกัมพูชาหลังได้รับเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยอยู่ในอุตสาหกรรมที่นายจ้างต้องการแรงงานราคาถูก และเป็นงานที่คุณงานไทยไม่ต้องการทำ (ถ้าไม่ได้รับค่าจ้างที่สูงพอก)

กรณีศึกษาแรงงานต่างด้าวพม่าเชื้อสายมอญในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็นแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาครโดย สุคนธ์ แซกประยูร แสดงให้เห็นถึงสถานภาพความจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างอุตสาหกรรมในระดับต่ำที่สุด แรงงานเหล่านี้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาจมีคนเดียวหรือเข้ามาเป็นครอบครัว โดยเช่าบ้านอยู่ร่วมกัน คนงานต้องตื่นนอนตั้งแต่ตี 1 เพื่อเตรียมอาหารไปกินในโรงงาน และไปถึงที่ทำงานในเวลาตี 3 เพื่อทำงานแกะเปลือกหุ้น โดยการคิดค่าจ้างตามน้ำหนัก

กังที่แกะได้ เนื่องจากงานแกะกุ้งต้องเร่งทำในแต่ละวันเพื่อนำกุ้งที่แกะแล้วเข้าห้องเย็นแข็งให้เร็วที่สุด เวลาเลิกงานจึงไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับจำนวนกุ้งในแต่ละวัน ถ้าทำไม่หมดคนงานจะกลับบ้านไม่ได้ โดยนายจ้างมีธีบังคับไม่ให้คนงานกลับบ้านก่อนงานจะเสร็จ คือ ปิดประตูโรงงานไม่ให้คนงานออกในวันที่มีงานมากคนงานอาจต้องทำงานถึง 3 ทุ่ม แต่วันที่มีงานน้อยอาจทำงานจนถึง 10.00 น. หรือ 12.00 น. ซึ่งหมายถึงรายได้จะน้อยลงไปด้วย เนื่องจากการจ่ายค่าแรงคำนวณตามน้ำหนักกุ้งที่ทำได้

แม้ว่าช่วงไม่งานการทำงานจะยาวนานอย่างมาก แต่รายได้ของคนงานกลับต่ำมาก คนงานในครอบครัวหนึ่งซึ่งมีแม่และลูกรวม 3 คน ถ้าทำงานตั้งแต่ตี 3 จนถึง 16.00 น. จะได้ค่าแรงรวมกันตามจำนวนน้ำหนักกุ้ง กก.ละ 5 บาท ที่แกะได้เพียง 150-160 บาท แต่ถ้ามีงานน้อยบางวัน 3 คนรวมกันจะได้ค่าแรงเพียง 45 บาท นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ทำให้รายได้ของคนงานลดลงไปอีกด้วยคือการถูกโงน้ำหนักกุ้งจากนายจ้างหรือหัวหน้าคนงานที่ทำหน้าที่ซึ่งน้ำหนัก แต่คนงานไม่กล้าโต้แย้ง เนื่องจากกลัวว่าจะถูกกลั่นแกล้ง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ นายจ้างจะให้ทำงานครบ 8 วัน แต่จ่ายค่าแรงเพียง 5 วัน ส่วนอีก 3 วันจะนำไปจ่ายสมบทในครั้งต่อๆ โดยทุกครั้งจะเหลือค้างจ่ายคราวละ 3 วัน ซึ่งเข้าใจว่าจะเป็นกลวิธีที่ทำให้คนงานต้องกลับมาทำงานในโรงงานเดิมเนื่องจากยังไม่ได้รับค่าแรงอีก 3 วัน หรือเป็นวิธีการที่นายจ้างใจที่จะเก็บเงินค่าจ้างของคนงานไว้เพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนอื่นก่อน

นอกจากการถูกเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างแล้ว คนงานต่างด้าวยังถูกฉ้อฉลในเรื่องค่าทำบัตรอนุญาตแรงงานต่างด้าว ภายนหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อใช้ควบคุมแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย คนงานต่างด้าวจะต้องชำระเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนและทำงาน 6 เดือนแรก จำนวน 3,250 บาท เป็นค่า

- ประกันสุขภาพ 1,200 บาท มีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี
- ค่าใช้จ่ายการส่งกลับ 1,000 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท (6 เดือน)
- ค่าบัตรอนุญาตทำงาน 150 บาท

เมื่อครบกำหนด 6 เดือน แรงงานต้องชำระเงินตรวจร่างกาย 300 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท เมื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตการทำงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ ต้องอาศัยนายจ้างเป็นผู้ดำเนินเรื่องในการจดทะเบียนให้ pragกว่าจากกรณีศึกษาคนงานต้องจ่ายเงินให้นายจ้างรายละ 6,000-7,500 บาท ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายจริงมากทั้งที่โดยหลักการ

แล้วนายจ้างควรเป็นผู้รับภาระทั้งหมดนี้องจากได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าว และเมื่อรับบัตรมาแล้วนายจ้างจะยึดบัตรจริงไว้โดยถ่ายสำเนาเอกสารให้คนงานเก็บไว้ ซึ่งอาจจะเป็นวิธีป้องกันไม่ให้คนงานนำไปทำงานกับนายจ้างคนอื่น ซึ่งเมื่อถูกตำรวจนายจับตำรวจจะไม่ยอมรับสำเนาบัตรต้องรอจนกว่านายจ้างจะนำบัตรจริงมาแสดงจึงจะปล่อยตัวคนงาน จะเห็นได้ว่าการจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว คนงานถูกจัดอันดับเงินโดยต้องจ่ายเงินค่าทำบัตรสูงกว่าราคากิริยานาม 3 เท่าและเปิดโอกาสให้นายจ้างควบคุมแรงงานต่างด้าวได้สะดวกขึ้น โดยก่อนหน้าปี 2545 แรงงานต่างด้าวที่มาเข้าที่ประเทศเบียนทำบัตรอนุญาต จะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากนายจ้างเดิม ต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 รัฐบาลได้ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจดทะเบียนประวัติ และขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนนายจ้างใหม่ การที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง แต่ต้องนายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ถูกเลิกจ้าง และต้องนำนายจ้างใหม่มาแสดงตัวเพื่อยื่นขอใบอนุญาตทำงานใหม่ โดยมีอายุการทำงานไม่เกินอยู่ใบอนุญาตเดิม และจะทำงานใหม่ได้นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น

กรณีที่แรงงานต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องเสียทั้งค่านายหน้ารายละประมาณ 6,000-8,000 บาท โดยจ่ายเป็นรายเดือนหลังจากได้ทำงานแล้วในช่วงที่มีงานมาก คนงานอาจมีรายได้คนละประมาณ 4,500 บาทต่อเดือน ซึ่งถ้ามากันเป็นครอบครัว สามี ภรรยา ส่องคนรวมรายได้ 9,000 บาท สามารถส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่ท่านทุก 3 เดือน ครัวละประมาณ 10,000 กว่าบาท แสดงให้เห็นว่าคนงานเหล่านี้จะต้องใช้จ่ายเงินส่วนตัวทั้งในเรื่องค่าอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่ และปัจจัยที่จำเป็นในชีวิตเป็นเงินน้อยมาก เพื่อให้เหลือเงินส่งกลับทางบ้าน ซึ่งย่อมสะสมท่อนให้เห็นสภาพชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากจนอย่างที่สุดของแรงงานกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่งานมีน้อย คนงานไม่เพียงแต่ไม่มีเงินส่งกลับบ้าน แต่ยังไม่พอค่าใช้จ่ายของคนงานเอง ต้องกู้ยืมเงินเพื่อจ่ายค่าเช่าบ้านและค่าอาหารในแต่ละวัน

จากการศึกษาของ รีวะพงษ์ ภูริปานิค แรงงานต่างด้าวในอาชีพประมงในเขต ต.แสมสบ อ.สตูล จ.สตูล มีรายได้ไม่แน่นอน ขึ้นกับปริมาณสตอร์น้ำที่จับได้ในแต่ละครั้ง โดยนายจ้างคิดเงินให้ 3% จากรายได้ที่ออกเรือแต่ละครั้ง ซึ่งจะต้องใช้เวลาครั้งละ 3-4 วัน รวมยอดจ่ายตอนสิ้นเดือนรวมแล้วได้รับเฉลี่ยประมาณเดือนละ 3,000-4,000 บาท ในหนึ่งเดือนจะมีวันหยุด 3-4 วันเท่านั้น จากรายได้ดังกล่าว คนงานที่เป็นสัดสามารถมีเงินเหลือส่งกลับประมาณเดือนละ 1,500-2,000 บาท เพราะไม่ต้องเสียค่าเช่าบ้าน ค่าอาหาร เนื่องจากอยู่กันบนเรือเป็นส่วนใหญ่ โดยนายจ้างมี

อาหารให้รับประทานไม่ต้องเสียเงิน แต่ค่านางที่มีครอบครัวต้องเช่าบ้านอยู่ จะแทบไม่มีเงินเหลือสักกลับบ้านเกิด การส่งเงินกลับบ้านเท่ากีฬาฟอกไปกับคนรู้จักที่มีหนี้สือเดินทางเข้าออกประเทศไทยได้สะดวกโดยเดียวค่าฝ่ากรวยละ 10

แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ค่อนข้างมีรายได้ดีที่สุดจะเป็นคนงานที่ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านจากกรณีศึกษาของมูลนิธิวัลลย์ เครื่อมณี แรงงานต่างด้าวที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 11 ราย กลุ่มที่เพิ่งเข้ามาใหม่และยังไม่สามารถเข้าใจภาษาไทยได้ จะได้รับเงินเดือนฯ ละ 1,500-4,000 บาท ส่วนกลุ่มที่ทำงานนานสามารถเข้าใจภาษาไทยได้ดี จะมีค่าจ้างมากกว่าเดือนละ 5,000 บาท โดยมีกรณีศึกษารายหนึ่งเป็นหญิงอายุ 40 ปี เคยเป็นครูที่ค่ายผู้อพยพมา ก่อน สามารถพูดภาษาอังกฤษได้ จึงได้รับเงินเดือนสูงถึงเดือนละ 10,000 บาท ทำหน้าที่ดูแลและสอนภาษาอังกฤษหลานชายเจ้าของบ้าน

แม้ว่าในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวที่เพิ่งมาทำงานใหม่จะมีรายได้ไม่สูง แต่เนื่องจากอาศัยอยู่กับนายจ้างจึงไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และที่อยู่อาศัย ทำให้มีเงินเหลือเก็บมากกว่าแรงงานที่ทำงานในระบบโรงงาน อย่างไรก็ตาม แรงงานที่เป็นผู้ช่วยแม่บ้านต้องทำงานตั้งแต่ 04.00-23.00 น. โดยส่วนใหญ่ไม่วันหยุด ยกเว้นในวันอาทิตย์ อาจได้รับอนุญาตให้ออกนอกร้าน ไปร่วมกิจกรรมบางอย่าง เช่น ไปโบสถ์คริสต์ได้ การที่แรงงานต่างด้าวที่ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านค่อนข้างมีรายได้ดีเนื่องจากในปัจจุบันแรงงานไทยไม่นิยมทำงานรับใช้ตามบ้าน แต่จะพยายามหางานทำในโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่า

การถูกเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างและละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวที่ปราบภัยในกรณีศึกษาจะห้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของกลไกคุ้มครองของกฎหมายแรงงานที่ไม่ได้มีการบังคับใช้ต่อแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้แนวนโยบายหลักในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาเน้นหนักที่แนวคิดเรื่องความมั่นคง ทางการเมืองและความต้องการแรงงานราคากลาง เพื่อตอบสนองการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้แนวคิดเรื่องความมั่นคงมองว่าแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงในชาติ จึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด แต่ขณะเดียวกันการแข่งขันด้านการตลาดสินค้าส่งออก ทำให้มีความต้องการแรงงานราคากลางเข้ามาชดเชย การขาดแคลนแรงงานไทยหรือทดแทนการจ้างแรงงานไทยที่ต้องมีต้นทุนด้านค่าจ้างและสวัสดิการสูงกว่าการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงกล้ายเป็นกลุ่มคนชายขอบของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

3.2.4 แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ : ค่าจ้างสูงแต่ขาดหลักประกัน

แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ แม้ว่าจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าแรงในประเทศไทยอย่างมากแต่มิใช่ว่าทุกรายจะประสบความสำเร็จในด้านเศรษฐกิจภายในต่างประเทศ บางรายยังมีปัญหามากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากเดินทางไปทำงาน โดยผิดกฎหมายถูกส่งตัวกลับ บางรายถูกโงนค่านายจ้าง ไม่ได้ไปทำงาน และบางรายถูกบริษัทในต่างประเทศโงนค่าแรงหรือนายจ้างหนี้ คงงานต้องเผชิญชะตากรรมกล้ายเป็นแรงงานเดือนถูกจับกุมและติดคุก

จากการนี้ดีก็ตาม ก็ตามนิ古 อังศุวนิสมบัติ พบว่า แรงงานไทยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงรายที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นการเดินทางไปอย่างถูกกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยที่รับคงงานไทยไปทำงานมีความเข้มงวดมากในเรื่องการเข้าเมืองผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีแรงงานบางคนซึ่งเคยมีประสบการณ์เดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยผ่านบริษัทนายหน้าในเมืองไทย โดยรายหนึ่งที่เดินทางไปประเทศไทยเพื่อก่ออาชญากรรมที่สนับสนุนแก่หลักสูตรและถูกส่งตัวกลับ หลังจากกลับมาถึงเมืองไทยได้เข้าแจ้งความกับตำรวจโดยหน้าต้องยอมคืนเงินให้ 600,000 บาท จากที่เรียกเก็บไป 80,000 บาท

ค่านายหน้าสำหรับการเดินทางไปทำงานในประเทศไทยได้หันและเกาหลีใต้ ซึ่งคงงานไทยนิยมไปทำงานอยู่ในราوا 85,000 บาท แม้แต่การเดินทางโดยผิดกฎหมายก็เสียค่านายหน้าในอัตราใกล้เคียงกัน แต่คงงานให้ข้อมูลว่าการเดินทางโดยผิดกฎหมายไม่ต้องรอนานเหมือนการสมัครไปแบบถูกกฎหมาย เงินค่านายหน้าจำนวนนี้ คงงานต้องกู้ยืมเงินนอกระบบจากผู้มีฐานะดีในหมู่บ้าน โดยเค้าที่นาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เมื่อร่วมทั้งต้นทั้งดอกจะต้องจ่ายหนี้ประมาณ 120,000-130,000 บาท

ตารางที่ 3.2 ค่ารายหน้าที่คุณงานถูกเรียกเก็บจากการไปทำงานในต่างประเทศ

ปีที่เดินทาง	ประเทศที่ไปทำงาน	ค่ารายหน้า (บาท)	หมายเหตุ
2536	ไต้หวัน	25,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2537	ไต้หวัน	85,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2537	ไต้หวัน	72,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2539	ไต้หวัน	60,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2539	ไต้หวัน	90,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2540	ไต้หวัน	75,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2542	ไต้หวัน	165,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2542	ไต้หวัน	85,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2540	อิสราเอล	95,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2539	เกาหลีใต้	150,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2540	เกาหลีใต้	25,000	เดินทางผิดกฎหมาย
2540	เกาหลีใต้	85,000	เดินทางผิดกฎหมาย ถูกส่งตัวกลับ ได้เงินคืน 60,000 บาท
2542	เกาหลีใต้	85,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2544	เกาหลีใต้	85,000	เดินทางผิดกฎหมาย
2530	สิงคโปร์	25,000	เดินทางผิดกฎหมาย
2543	ญี่ปุ่น	130,000	ถูกนายหน้าซึ่งเป็นคนในหมู่บ้าน โงเงินไม่ได้ไปทำงาน
2543	นิวซีแลนด์	155,000	ทำงานได้เพียง 1 เดือน นายจ้างหนี้ คนงานต้องลงบช่อง ทำงานต่ออยู่ 2 ปี จึงถูกจับได้ และถูกคุมขัง 1 สัปดาห์ก่อนส่งตัวกลับ

ที่มา : สรุปจากกรณีศึกษา “ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจากการทำงาน
ต่างประเทศ” โดย กันนิกา อังศุชนสมบัติ

การลูกหลั่ง นับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของแรงงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ จากสถิติของการจัดหางานในปี 2541 มีจำนวนคนงานลูกหลั่งมากที่สุดถึง 2,597 คน จำนวนเงินค่าเดียหายที่ลูกหลั่งสูงถึง 116,986,600 บาท สาเหตุที่คนงานลูกหลั่งเนื่องจากมีความต้องการที่จะไปทำงานในต่างประเทศที่ให้เงินเดือนสูง เพื่อให้พ้นจากความยากจน จากอาชีพเกษตรกร ซึ่งไม่มีความมั่นคงในด้านรายได้ จึงทำให้ตกเป็นเหยื่อลูกหลั่งได้ง่าย และการด้อยโอกาสทางการศึกษาจึงไม่สามารถเข้าใจรายละเอียดของเอกสารการจ้างงาน กรรมการจัดหางานได้สรุปรูปแบบของการหลอกลวงคนงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศไว้ 7 รูปแบบ ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2545: 56-58)

1. สายนายหน้าจัดหางานเดือนจะเช่าอาคารพาณิชย์หรือทาวเฮ้าส์เปิดเป็นสำนักงานใหม่มีการจัดสถานที่ เช่นเดียวกับบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายในสำนักงานจะมีภาพถ่ายซึ่งมีลักษณะเป็นการติดต่อกับชาวต่างประเทศ ภาพถ่ายสถานที่ทำงานหรือบิชั้นแนยจ้างในต่างประเทศ หรือภาพถ่ายข้าราชการผู้ใหญ่หรือนักการเมืองที่มีชื่อเสียงมาติดแสดงไว้ในสำนักงาน เพื่อให้คนหางานหลงเชื่อโดยจะมีการรับสมัครและรับเงินค่าบริการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศภายในสำนักงาน จากนั้นจะให้คนหางานกลับไปเตรียมตัวเพื่อรอการเดินทางที่บ้าน ต่อมาสายนายหน้าจัดหางานเดือนจะปิดบริษัทหรือย้ายสำนักงานหนี

2. สายนายหน้าจัดหางานเดือนจะใช้คนในพื้นที่เป็นเป้าหมายโดยเฉพาะผู้ที่เคยไปทำงานต่างประเทศมาแล้ว หรือเคยเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายมาก่อนเป็นสายไปรักษาวน คนหางานในพื้นที่โดยจะจูงใจคนหางานพร้อมกับเสนอตำแหน่งงานที่ทำงานไม่หนัก ได้ค่าจ้างสูงประมาณ 30,000 บาท/เดือนขึ้นไป และได้เดินทางไปทำงานเร็วภายใน 1-2 สัปดาห์ การจ่ายเงินค่าบริการจัดหางาน (ค่าหัก) จะใช้สถานที่ของห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์อาหารเป็นที่นัดหมายสมัครและจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานเมื่อได้รับเงินแล้วก็จะหลบหนีไป

3. หลอกลงลักษณะบริษัททั่วๆ ท่องเที่ยวโดยสายนายหน้าจัดหางานเดือนเข้าไปรักษาวน คนหางานในหมู่บ้านตามต่างจังหวัด (ภาคอีสานหรือภาคเหนือ) โดยจะเสนอค่าจ้างในต่างประเทศสูงมาก ประมาณ 20,000-30,000 บาทขึ้นไป และจะได้เดินทางไปทำงานเร็วภายในหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งจะเดินทางไปทำงานในลักษณะคนตัวทั่วๆ ท่องเที่ยวไม่ต้องผ่านขั้นตอนของราชการ ซึ่งอ้างว่าจะทำให้เข้าและเดียวกัน เมื่อไปถึงต่างประเทศจะมีนายจ้างไปรับที่สนามบิน ทำงานทันทีโดยพวgnี้จะเรียกค่าบริการจัดหางานอยู่ระหว่าง 120,000-90,000 บาท เมื่อพาเข้าไปในประเทศที่ตกลงว่าจะให้ไปทำงานแล้วก็จะปล่อยคนหางานทิ้งไว้ หรือปล่อยให้ตำรวจจับคนเข้าเมืองที่ประเทศไทย จับกุม

ตัวสังกลับประเทศไทย

4. กลุ่มผู้หลอกหลวงจะเข้าห้องโรงเรມใหญ่หรือห้องของอาคารสำนักงานใหญ่ฯเป็นที่รับสมัครและรับเงินค่าบริการจัดหางานจากคนหางาน โดยจะมีการจัดทำแผ่นโฆษณาสมัครงานต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบใบปลิวหรือลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ โดยเสนอค่าจ้างต่อเดือนสูงถึง 100,000–200,000 บาท แต่จะเรียกเก็บเพียงครึ่งหนึ่งก่อนโดยจะมีนายจ้างเป็นชาวต่างประเทศมาคัดเลือกตัวในวันรับสมัครเมื่อคนหางานลงทะเบียนไปสมัครและจ่ายเงินค่าบริการเรียบร้อยแล้ว กลุ่มผู้หลอกหลวงก็จะหายไป

5. กลุ่มผู้หลอกหลวงจะร่วมกับนายทุน ใช้คนในพื้นที่หรือคนที่เคยไปทำงานในต่างประเทศหรือเคยเป็นลูกจ้างของบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายไปชักชวนคนหางาน ซึ่งจะจูงใจคนหางานโดยตำแหน่งงานที่ไม่หนักและได้ค่าจ้างที่สูงมาก ประมาณ 20,000 บาทต่อเดือนขึ้นไปได้เดินทางไปทำงานเร็วภายใน 1-2 สัปดาห์ แต่ต้องจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานประมาณคนละ 80,000-200,000 บาท แต่ไม่จำเป็นต้องหาเงินสดมาจ่ายค่าบริการทั้งหมดเพียงจ่ายค่าบริการ 20,000-40,000 บาทก่อน ที่เหลือให้นำโอนด้วยธนาคารแทน โดยกลุ่มผู้หลอกหลวงจะมีนายทุนมารับจำนวนคง โดยมิต้องทำสัญญาจำนวนที่สำนักงานที่ดิน แต่จะมีเอกสารให้คนหางานผู้ถูกหลอกหลวงลงชื่อมอบอำนาจให้นายทุนไปดำเนินการแทน แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการสมัครและจ่ายเงินพร้อมทำสัญญาจำนวนของเสร็จแล้วไม่ได้เดินทางไปทำงานตามปกติที่ดินก็ติดจำนวนกับกลุ่มนายนทุน

6. กลุ่มผู้หลอกหลวงจะร่วมกับนายทุน คือใช้คนในพื้นที่หรือคนที่เคยไปทำงานต่างประเทศหรือเคยเป็นลูกจ้างของบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายไปชักชวนคนหางาน ซึ่งจะจูงใจคนหางานโดยตำแหน่งงานที่ไม่หนักและได้ค่าใช้จ่ายสูงมากประมาณ 20,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป จะได้เดินทางไปทำงานภายใน 1-2 สัปดาห์ แต่ไม่ต้องจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานทั้งหมด เพียงจ่ายค่าบริการ 20,000–40,000 บาทก่อน ที่เหลือประมาณ 50,000 บาท นายหน้าจะพาคนหางานไปเปิดบัญชีธนาคารและบัตรเอทีเอ็ม โดยนายหน้าจะเป็นผู้จัดการให้ทั้งหมด จากนั้นก็ให้คนหางานเก็บสมุดบัญชีธนาคารจริงแต่บัตรเอทีเอ็มเป็นของปลอมไว้ แต่คนหางานไม่ทราบว่าเป็นของปลอม รวมทั้งนายหน้าก็ไม่ได้บอกรหัสเอทีเอ็มแก่คนหางาน ต่อจากนั้นประมาณ 2-3 เดือน เมื่อคนหางานไปตรวจสอบจำนวนเงินในบัญชีที่เปิดไว้ก็พบว่าไม่มีเงินเหลืออยู่แล้ว เนื่องจากนายหน้าได้ใช้อีกที่เก็บไว้เบิกเงินไปหมดแล้ว

7. กลุ่มผู้หลอกหลวงจะร่วมกับชาวต่างชาติ โดยจะไปชักชวนคนหางานตามอำเภอต่างๆ โดยอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ หรือองค์กรการเจ้าหน้าที่ขององค์กรสารก烙ระหว่างประเทศ ซึ่ง

ต้องการคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ โดยเรียกเก็บเงินค่าบริการจัดหางานคนละ 120,000–150,000 บาท เมื่อคนหางานหลังเชื่อมอบเอกสารและจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานก็จะให้รอแจ้งวันการเดินทางที่บ้าน เมื่อวันสมัครและได้เงินค่าบริการ จากคนหางานจำนวนมากก็จะตอบหน้าไป

ตารางที่ 3.3 สถิติการหลอกหลวงคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ปี 2544

ประเทศเป้าหมาย การเดินทาง	จำนวนคนงาน ที่ถูกหลอกหลวง	จำนวนเงินค่าเสียหาย ที่ถูกหลอกหลวง
ไต้หวัน	30	3,367,000
สหรัฐอเมริกา	14	2,110,000
เกาหลีใต้	66	7,181,100
ญี่ปุ่น	28	3,125,000
มาเลเซีย	158	6,797,000
นิวซีแลนด์	12	1,675,000
สิงคโปร์	25	915,000
บราซิล	10	351,950
อิสราเอล	2	180,000
ออสเตรเลีย	6	1,117,000
รวม	351	26,819,050

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศแม้ว่าจะไม่ใช่คนจนถ้าพิจารณาในมิติของเศรษฐกิจ เมืองเปรียบเทียบกับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ แต่ถือเป็นผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบเนื่องจากต้องเผชิญกับความเสี่ยงและการขาดหลักประกัน ในแต่ละช่วงเวลาบันทึกแต่การเข้าสู่ตลาดแรงงาน จนถึงการกลับจากการขายแรงงานในต่างประเทศ กล่าวคือ ในช่วงก่อนที่จะได้ไปทำงานในต่างประเทศ ต้องประสบกับความเสี่ยงในการถูกหลอกหลวง โดยอาจถูก ฉ้อฉลจากบริษัทจัดหางานที่ไม่ถูกกฎหมายจากสายหื่อน้ายหน้า ถูกเอาเปรียบค่าใช้จ่ายในการไปทำงานในต่างประเทศโดยต้องจ่ายเงินสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่แท้จริงอย่างมาก ซึ่งการถูกเอาไว้ค่าเบรียบนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติของบริษัทจัดหางานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ต่อมาก็เมื่อคนงาน

ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในต่างประเทศ ก็ต้องประสบกับปัญหาการขาดการคุ้มครองทั้งในด้านสิทธิแรงงานและสวัสดิการหรือกฎหมายของลูกจ้างจากบริษัทที่จัดหางานในต่างประเทศ สุดท้ายภายหลังกลับสู่บ้านเกิดพร้อมเงินสะสมจำนวนหนึ่ง คนงานต้องป่วยตัวอีกครั้งในทุกๆ ด้าน ซึ่งอาจหมายถึงการต้องกลับมาเป็นแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงในด้านอาชีพและรายได้ หรือขาดประสบการณ์ที่จะนำเงินออกไปลงทุนประกอบอาชีพอิสระ ครอบครัวแต่ก็แยกเนื่องจากไม่ได้อยู่ร่วมกันมาเป็นเวลานาน (สุภาร์ จันทรานิช และคณะ, 2546)

3.3 ความมั่นคงในงานอาชีพ

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องรายได้ต่ำแล้ว ความจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ยังมาจากการสูญเสียเรื่องการขาดความมั่นคงในการทำงานในกรณีของลูกจ้างที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ เช่น แรงงานที่ทำงานในธุรกิจกึ่งครอบครัวแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน การขาดความมั่นคงในการทำงานเป็นเรื่องปกติซึ่งลูกจ้างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อยู่แล้ว แต่ในปัจจุบัน ลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการก็ต้องประสบปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงาน เช่นเดียวกัน เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น ทำให้นายทุนเข้าของธุรกิจได้ใช้รูปแบบการจ้างงานที่สามารถลดต้นทุนแรงงานได้มากที่สุด ในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างประจำตามกฎหมายแรงงาน และภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างประจำจำนวนมากต้องถูกเลิกจ้างแบบเปลี่ยนฐานะจากลูกจ้างประจำในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ มีความมั่นคงในอาชีพไปสู่การเป็นลูกจ้างรายได้สัญญาจ้างชั่วคราว คนตาก้ง และแรงงานนอกระบบ กรณีศึกษาของนักวิจัยต่อไปนี้ได้สำรวจปัญหาความไม่มั่นคงและด้อยโอกาสของลูกจ้างรายได้สัญญาจ้างชั่วคราว และผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพที่ทำให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ต้องเปลี่ยนสภาพไปเป็นคนตาก้ง

3.3.1 ความไม่มั่นคงและด้อยโอกาสของลูกจ้างชั่วคราว

รูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละประเภท มีหลักประกันความมั่นคงในงานอาชีพที่ต่างกัน ซึ่งย่อมมีผลต่อการวางแผนการใช้จ่ายในระยะยาว และโอกาสที่จะมีชีวิตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิมแตกต่างกัน กลุ่มลูกจ้างที่มีสัญญาการจ้างแน่นอนและได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำหลังจากผ่านการทดลองงานตามกฎหมายแรงงานแล้ว

(120 วัน) ถือว่ามีความมั่นคงในงานอาชีพระดับหนึ่ง ในขณะที่ลูกจ้างซึ่วครัวไม่มีโอกาสได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำเป็นก่อสู่ที่ไม่มีความมั่นคงในงานอาชีพและอาจถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับค่าชดเชยได้ ตลอดเวลาหากนายจ้างไม่ต้องการจ้างต่อ

การจ้างงานโดยใช้สัญญาจ้างซึ่วครัว เริ่มแพร่หลายในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมาเป็นเวลามากกว่า 20 ปีแล้ว จากการสำรวจของมนตรีธิอารมณ์ พงศ์พันน์ ในปี 2530 พบร่วม รูปแบบการจ้างงานซึ่วครัวมีอยู่เพียงรายในอุตสาหกรรม略有ประภาก ในทุกย่านอุตสาหกรรมทั้งพระประแดง อ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ และรังสิต โดยนายจ้างให้วิธีทำสัญญาจ้างคนงานครั้งละ 3 เดือนหรือ 6 เดือน เมื่อครบกำหนดให้ลูกจ้างมาสมัครและทำสัญญาใหม่ ไม่มีการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างซึ่วครัวจะทำงานในลักษณะ เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำทุกอย่าง แต่ได้รับเพียงค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีสวัสดิการใดๆ เมื่อลูกจ้างไม่ได้รับค่าชดเชย

การใช้สัญญาจ้างซึ่วครัวถูกต่อต้านอย่างมากจากสหภาพแรงงาน เนื่องจากลูกจ้างซึ่วครัวไม่กล้าสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพราะกลัวจะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างงาน และถ้าหากสหภาพแรงงานมีการนัดหยุดงาน เพื่อเรียกร้องขอค่าแรงหรือสวัสดิการเพิ่ม นายจ้างจะนำงานของลูกจ้างที่นัดหยุดงานไปให้ลูกจ้างซึ่วครัวทำแทน การแพร่หลายของรูปแบบการจ้างงานซึ่วครัวนอกจจากจะทำให้ลูกจ้างไม่มีความมั่นคงในงานอาชีพแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจการต่อรองและขัดขวางการเดิบโตของสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุนี้ในปี 2532 สหภาพแรงงานหลายแห่งได้ร่วมกันเคลื่อนไหวให้รัฐบาลออกกฎหมายยกเลิกการจ้างงานซึ่วครัว จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทย (ในขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 11 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2532 ยกเลิกคำว่า “ลูกจ้างซึ่วครัว” แต่ไม่ยกเลิกรูปแบบการจ้างงานโดยใช้สัญญาจ้างซึ่วครัว โดยลูกจ้างทุกประเภทมีสิทธิ์ได้รับค่าจ้างในวันลาและวันหยุดต่างๆตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีสิทธิ์ได้รับค่าชดเชยเมื่อทำงานครบ 120 วัน ยกเว้นลูกจ้างทำงานบ้านและลูกจ้างที่ทำงานขั้นบันไดลักษณะเป็นครัวซึ่วครัว งานจราษณ์ดูดัด หรืองานโครงการ ซึ่งมีการทำสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน แม้ว่าตามประกาศฉบับนี้ ลูกจ้างซึ่วครัวจะได้รับการคุ้มครองมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถแก้ปัญหาการเอาเปรียบของนายจ้างต่อลูกจ้างซึ่วครัวได้

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ธุรกิจภาคเอกชนมีการเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก ทำให้คนงานส่วนหนึ่งยอมรับสภาพการเป็นลูกจ้างซึ่วครัวซึ่งตีกับว่าการเป็นคนตากน นายจ้างจึงสามารถใช้รูปแบบการจ้างงานซึ่วครัวมาใช้เพื่อลดต้นทุนด้านแรงงานที่ต้องจ่ายเป็นค่าวัสดุการให้กับลูกจ้างประจำหรือจ่ายค่าชดเชย เมื่อเลิกจ้างคนงานและการจ้างงานซึ่วครัวเป็นเครื่องมือที่มี

ประสิทธิภาพในการจำกัดการเติบโตของสหภาพแรงงาน ดังตัวอย่างจากกรณีศึกษาของ บันทิต แป้นวิเศษ เกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในบริษัทผลิตตุ๊กตาและของเล็กเล่นพลาสติกแห่งหนึ่งใน อำเภอกระทุมแบบ จังหวัดสมุทรสาคร พ布ว่าบริษัทได้จ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 400 คน จากลูกจ้างทั้งหมด 12,000 คน

วิธีการจ้างงานชั่วคราว คือ นายจ้างทำสัญญาจ้างงานต่อ กว่า 120 วันเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้าง เนื่องจากกฎหมายระบุว่าถ้านายจ้างเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยในอัตราต่างๆตามอยู่การทำางานสำหรับลูกจ้างที่ทำงานครบ 120 วันขึ้นไป ดังนั้น สัญญาจ้างงานจะเป็น 90 วันหรือ 118 วัน แต่บางครั้งนายจ้างจะให้ลูกจ้างออกจากการงานก่อนครบกำหนดในสัญญาจ้างโดยแจ้งว่า งานหมดแล้วให้ลูกจ้างเขียนใบลาออกจากโดยระบุสาเหตุของการลาออกว่า “ต้องการกลับบ้านต่างจังหวัด” หลังจากนั้นเมื่อมีงานใหม่เข้ามา จึงรับสมัครลูกจ้างมาทำงานโดยใช้สัญญาจ้างระยะสั้นเช่นเดิมไม่มีการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ

การใช้วิปแบบการจ้างงานชั่วคราว ในบริษัทแห่งนี้เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจและภัยหลังจากที่สหภาพแรงงานประสบความพ่ายแพ้ในการนัดหยุดงาน โดยในเดือนกันยายน 2540 ข้อตกลงสหภาพการจ้างที่สหภาพแรงงานทำกับบริษัทหมดอายุ แต่เนื่องจากในขณะนั้นเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ สหภาพแรงงานจึงมีมติไม่ยินยอมข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง และยินยอมใช้สหภาพการจ้างเดิมต่อไป แต่ปรากฏว่านายจ้างกลับยื่นข้อเรียกร้องต่อสหภาพแรงงานขอยกเลิกสวัสดิการ เช่น โบนัสเบี้ยยังน และการปรับค่าจ้างประจำปีทั้งหมดที่เคยมีให้ สหภาพแรงงานได้เปิดเจรจา กับนายจ้างแต่ไม่ได้ผล จึงได้ใช้สิทธินัดหยุดงาน

ปรากฏว่านายจ้างประกาศเลิกจ้างกรรมการสหภาพแรงงานและคนงานทั้งหมดที่เข้าร่วมการนัดหยุดงานรวม 1,100 คน โดยไม่จ่ายค่าชดเชย คนงานได้มารุมนุมที่หน้าสำนักงานรัฐบาลเมื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเป็นเวลา กว่า 2 เดือน แต่ไม่ได้ผล นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาได้มีการใช้สัญญาจ้างงานชั่วคราวมาโดยตลอด

การใช้สัญญาจ้างชั่วคราวได้มีส่วนทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมตกอยู่ในภาวะของความจนและความด้อยโอกาสมากกว่าลูกจ้างประจำที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ

1. ขาดความมั่นคงในอาชีพการทำงาน และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามกฎหมาย ขาดโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำที่มีรายได้แน่นอนและมีสวัสดิการที่ดี

2. ขาดอำนาจการต่อรอง เนื่องจากได้รับสิทธิในการรวมตัว มีตัวแทนหรือองค์กรจัดตั้งเช่น คณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพการจ้าง