

IV. แรงงานไทย-ผลพวงของการพัฒนา

จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2490-2525 เป็นช่วงที่ประเทศพัฒนาเติบโตมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ผลผลิตภาคในประเทศโดยรวมเพิ่มขึ้นจาก 4 หมื่น 5 พันล้านบาท เป็น 8 แสน 5 หมื่นล้านบาทในปี 2525 เพิ่มขึ้นประมาณ 18 เท่า แม้ว่าผลผลิตภาคในประเทศด้านเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 1 หมื่น 6 พันล้านบาทในปี 2500 เป็น 1 แสน 7 หมื่นล้านบาทในปี 2525 แต่สัดส่วน GDP ทั้งหมดกลับลดลงจากประมาณร้อยละ 37 เป็นร้อยละ 20 ลดลงถึง 17 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เป็นกำลังผลิตขั้นเศรษฐกิจให้เติบโตอยู่ในภาคอุตสาหกรรมอันรวมถึงเหมืองแร่ หัตถกรรม การก่อสร้าง สาธารณูปโภค และการขนส่งคมนาคมซึ่ง GDP จากปี 2500 เท่ากับ 1 หมื่นล้านบาท เป็น 3 แสน 1 หมื่นล้านบาท ในปี 2525 ทำให้สัดส่วนใน GDP ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 22 เป็นร้อยละ 37 เท่ากับเพิ่มขึ้นถึง 15 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ ในสาขาพาณิชยกรรมและบริการต่างๆ มูลค่า GDP เพิ่มขึ้นจาก 1 หมื่น 8 พันล้านบาท ในปี 2500 เป็น 3 แสน 6 หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.68 เป็น 42.33 เท่ากับเพิ่มขึ้น 2.55 เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ 9)

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นน่าจะส่งผลสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรม ตลอดจนการเพิ่มขึ้นในคุณภาพแรงงาน การปรับปรุงค่าจ้าง สภาพการทำงาน ผลประโยชน์อื่นๆ อาทิ การก่อตั้งและขยายงานในด้านกองทุนประกันสังคม เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ผ่านมาน่าจะมีการกระจายรายได้ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่

ตารางที่ 9

เปรียบเทียบ GDP ของสาขาเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมบริการ

สาขา	2500	ร้อยละ	2525	ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง
เกษตรกรรม	16,989.8	37.38	177,152.0	20.64	- 16.74
อุตสาหกรรม	10,424.5	22.94	318,707.0	37.13	+ 14.19
พาณิชยกรรมและบริการต่างๆ	18,033.8	39.68	362,512.0	42.23	+ 2.55
รวม	45,448.1	100.00	858,371.0	100.00	

อย่างไรก็ดี จากผลการวิเคราะห์นี้ได้แสดงว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูงและรวดเร็วในช่วง 30 ปีที่แล้ว ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างกำลังแรงงานมากนัก กล่าวคือกำลังแรงงานเกษตรก็ยังคงเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ แม้อัตราส่วนของแรงงานเกษตรกับกำลังแรงงานทั้งหมดในช่วง 30 ปีจะลดลงจาก 84 เปอร์เซ็นต์ในปี 2490 เป็น 68 เปอร์เซ็นต์ในปี 2525 ในด้านกำลังแรงงานอุตสาหกรรมซึ่งควรจะมีการเพิ่ม

อย่างสูง แต่ก็ปรากฏว่าระหว่างปี 2490 จนถึงปี 2525 แรงงานอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเพียง 9 เปอร์เซ็นต์ จาก 2 แสน 7 หมื่น 6 พันคน เป็น 3.2 ล้านคน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแรงงานอุตสาหกรรมของไทยเราในช่วงที่มีการพัฒนาอย่างมากได้ขยายตัวไปอย่างเชื่องช้า เหตุการณ์ตรงกันข้ามกับประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งในช่วงปี 2516 ถึง 2521 แรงงานภาคเกษตรกรรมได้ลดลงถึง 25 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่แรงงานภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบ 15 เปอร์เซ็นต์

สาเหตุที่การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยไม่ได้ก่อให้เกิดการเกิดการเพิ่มแรงงานอุตสาหกรรมอยู่ การพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยในการปรับปรุงและเพิ่มเทคโนโลยี การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาเป็นเรื่องการผลิตที่พึ่งพาเครื่องจักรจากต่างประเทศ จากการศึกษาของ ดร.แสง สงวนเรือง และคณะระบุว่าในช่วงปี 2519 ต้องนำเครื่องจักรเข้ามาในประเทศทั้งโรงงานขนาดเล็กและขนาดใหญ่ กล่าวคือ โรงงานขนาดเล็กนำเครื่องจักรเข้ามาถึงกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ และโรงงานขนาดใหญ่นำเครื่องจักรเข้ามาถึงเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์¹⁴

ควรจะสังเกตต่อไปว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสูง ผลิตภัณฑ์ในประเทศจากปี 2500 เฉพาะอุตสาหกรรมมีมูลค่ากว่า 1 หมื่นล้านบาทเพิ่มขึ้นเป็น 3 แสน 1 หมื่นล้านบาท ในปี 2525 เพิ่มขึ้นถ้า 31 เท่า นอกจากนี้ รายได้ประชาชาติต่อประชากร 1 คน เพิ่มขึ้นทุกปี จาก 1,640 บาทในปี 2501 เป็น 14,743 บาทในปี 2526 เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า ในขณะที่ระดับค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือจากปี 2500 เท่ากับ 8 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 10 บาทในปี 2510 แต่เมื่อคิดเป็นค่าจ้างจริงจะเท่ากับ 12 บาท แต่ค่าจ้างจริงเพียง 8 บาท เท่านั้น ยิ่งในช่วง 2522-2528 ค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับ 45 บาท และ 70 บาท แต่ค่าจ้างจริงแท้จริงอยู่ในระดับ 35 บาททุกปี จะเห็นได้ว่า การยกระดับฐานะและรายได้ของแรงงานไร้ฝีมือตามไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ในประเทศและรายได้ประชาชาติต่อหัว ย่อมหมายความว่า ผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมายังกระจายไปสู่คนงานได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แม้ว่าในระยะหลังจะมีการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำแต่สถานประกอบการเกือบครึ่งหนึ่งก็ยังละเมิดไม่จ่ายตามที่ประกาศไว้

เหตุการณ์ยิ่งน่าเป็นห่วงยิ่งขึ้นเมื่อมาพิจารณาถึงค่าจ้างและผลประโยชน์ของแรงงานเกษตร ควรจะกล่าวเสียด้วยว่าแรงงานเกษตรก็มีบทบาทในช่วงแผนพัฒนาที่ผ่านมาเช่นเดียวกับแรงงานอุตสาหกรรม เพราะแรงงานเกษตรนอกจากจะก่อให้เกิดผลิตผลสำหรับใช้อุปโภคบริโภคในประเทศแล้ว ก็ยังส่งผลิตผลเหล่านั้นไปขายยังต่างประเทศเพื่อนำเงินตราต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาต่างๆ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่แรงงานเกษตรส่วนใหญ่ยังได้รับค่าจ้างต่ำ คืออยู่ในระดับ 8-10 บาท ในระหว่างปี 2508-2410 และเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2519 จนถึงปี 2528 ระหว่าง 25 บาท ถึง 30 บาท

นอกจากนี้ ยังมีข้อเท็จจริงด้านอื่นๆ ซึ่งก็มีความสำคัญเท่าเทียมกันกับเรื่องค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน เช่น ชั่วโมงการทำงาน การใช้แรงงานเด็ก การประสบอันตรายและการศึกษา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนคุณภาพชีวิตของคนงานซึ่งในประเทศประชาธิปไตยทั่วไปจะต้องเกื้อกูลต่อผู้ใช้แรงงาน

ในด้านชั่วโมงทำงาน ในปี 2490 คนงานโดยทั่วไปทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือคิดในอัตรา สัปดาห์ละ 50 ชั่วโมง ส่วนใหญ่ทำตลอดทั้ง 6 วัน มีวันหยุด 1 วันต่อสัปดาห์ คนงานในโรงงานขนาดเล็กหรือ ที่เป็นแรงงานเด็กจะทำงานหนัก ในชั่วโมงทำงานยาวนานกว่า 12 ชั่วโมง จนถึงปัจจุบัน 30 กว่าปีมานี้ ชั่วโมง การทำงานก็ยังอยู่ในระดับเดิมคือ 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และแรงงานเด็กยังคงมีชั่วโมงยาวนานถึง 16 ชั่วโมง ต่อวัน

ในด้านการใช้แรงงานเด็ก ภาพแรงงานเด็กในปี 2527 ข้อเท็จจริงจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติได้กล่าวไว้ดังนี้ เด็กอายุ 7-12 ปีที่เป็นเพศชายมักจะทำงาน ในโรงงานผลิตภัณฑ์โลหะ เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์กระดาษ ส่วนเพศหญิงทำอยู่ในโรงงานสิ่งทอเป็นส่วนใหญ่ โรงงานเหล่านี้เป็นโรงงานขนาดเล็กมีลูกจ้างตั้งแต่ 1-19 คน ภายในโรงงานมีสภาพแวดล้อมที่อันตรายต่อสุขภาพ เสี่ยงดังและแสงสว่างไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังมีสารเคมีระเหยและฝุ่นผงต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เด็กเหล่านี้ทำงานหนักตั้งแต่ 9-16 ชั่วโมงต่อวัน และทำตลอด 6 วันในหนึ่งสัปดาห์ ด้วยอัตราค่าจ้างที่จ่ายกันในลักษณะต่างๆ เช่นค่าจ้างรายวันโดยเฉลี่ยได้วันละ 37.78 บาท รายสัปดาห์ได้เฉลี่ยละ 199.22 บาท ราย ปักษ์ได้ 397 บาทต่อปักษ์ รายเดือนได้เดือนละ 522.49 บาท และรายปีได้ปีละ 4,100 บาท ได้อาหาร 3 มื้อ เป็นข้าวเปล่าและกับข้าว และอยู่อาศัยนอนรวมในโรงงาน ในจำนวนเด็กเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดมีสภาพขาด สารอาหารและมีน้ำหนัก ส่วนสูงไม่ได้มาตรฐาน¹⁵

สภาพแรงงานเด็กในปัจจุบันดูไม่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเมื่อปี 2513 ปรากฏในหนังสือพิมพ์ บางกอกโพสต์ วันที่ 24 มกราคม 2513¹⁶ ความว่า เด็กวัย 11 ปี ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในสภาพที่ แออัด ระบบการถ่ายเทอากาศไม่ดี และแสงไฟไม่เพียงพอ มีชั่วโมงการทำงานยาวนาน 10-14 ชั่วโมงต่อวัน ตัวอย่างเช่น ในโรงงานบรรจุขวด เด็กหญิงส่วนใหญ่อายุ 11-19 ปี ทำงานวันละ 8-12 ชั่วโมง และทำตลอด ทั้ง 7 วัน ในหนึ่งสัปดาห์ ได้ค่าจ้างวันละ 7 บาท โรงงานทอผ้าส่วนใหญ่ร้อยละ 90 เป็นเด็กหญิงทำงานวันละ 9 ชั่วโมง ทำงาน 6 วันในหนึ่งสัปดาห์ ได้ค่าจ้าง 7 บาทต่อวัน บวกกับอาหาร 3 มื้อ โรงงานอาหารและบรรจุ หีบห่อทำงานตั้งแต่ 10 โมงเช้าเลิก 3 ทุ่ม เป็นเวลา 10 ชั่วโมงต่อวัน และกับค่าจ้างวันละ 9-11 บาท โรงงาน ทำหลอดไฟ เด็กอายุ 13-14 ปี ทำงาน 9 ชั่วโมงต่อวัน ทำตลอด 6 วันในหนึ่งสัปดาห์ได้ค่าจ้างเดือนละ 200 บาท บวกกับอาหาร 3 มื้อ ที่มีน้ำมัน เด็กชายอายุ 11-16 ปี ทำงาน 12 ชั่วโมงต่อวัน ทำตลอด 7 วันในหนึ่ง สัปดาห์ ได้ค่าจ้าง 150-200 บาท ต่อเดือน บวกกับอาหารและที่พักอาศัย เป็นต้น นี่คือนิเวศของแรงงานในช่วง ปีที่ประเทศกำลังพัฒนาเติบโตอย่างมากในทศวรรษปี 2500

อนึ่ง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และสภาพแวดล้อมไม่ดีทำให้เกิดปัญหาในด้านการประสบอันตราย มากขึ้นช่วง 10 ปี ตั้งแต่ 2517-25278 มีผู้ประสบอันตรายจากการทำงานมากถึง 237,832 คน เพิ่มขึ้นเป็น เกือบ 10 เท่าตัว จากปี 2517 มี 4,023 เป็น 41,056 คน ในปี 2527

ยิ่งเจาะลึกถึงอุตสาหกรรมบางประเภทก็จะให้ภาพชัดแจ้งยิ่งขึ้น ในที่นี้จะศึกษากรณีคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมทอผ้า จะพบว่า ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ที่เริ่มเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมทอผ้าเจริญรุ่งเรืองมีการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฮอลแลนด์ และกลุ่มประเทศยุโรป มีผลทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการโรงงานปั่นด้ายและทอผ้า ในปี 2515 ผลิตสิ่งทอต่างๆ มีมูลค่าการส่งออก 684 ล้านบาท เป็น 3,926.7 ล้านบาท ในปี 2519 เพิ่มขึ้นถึงกว่า 5 เท่าตัว เป็นช่วงที่รุ่งเรืองจากปี 2516 มีการขยายการผลิตอย่างมากมายจำนวนเครื่องปั่นด้ายมี 773,404 แกน มีการจ้างงานประมาณ 22,483 คน มีเครื่องจักรทอผ้าประมาณ 44,020 เครื่อง มีการจ้างงาน 22,010 คน จนถึงปี 2518 มีเครื่องจักรปั่นด้ายประมาณ 1,094,652 แกน มีการจ้างงานเป็น 25,366 คน และมีเครื่องจักรทอผ้าประมาณ 53,098 เครื่อง มีการจ้างงานประมาณ 23,600 คน¹⁷

เมื่อไปเทียบกับสภาพคนงานทอผ้าในช่วงเดียวกัน ในปี 2512 คนงานทอผ้าในโรงงานขนาดเล็กและกลางได้รับผลประโยชน์เป็นค่าจ้างในอัตรา 10-15 บาทต่อวัน ต้องนำอาหารมาเองคนงานทอผ้าได้เงินเดือนเฉลี่ย 200-400 บาท ส่วนคนงานในโรงงานขนาดใหญ่ได้ค่าจ้างเป็นรายวันมีอัตราตั้งแต่ 8-25 บาท ส่วนรายเดือนอยู่ในระหว่าง 400-1,000 บาท¹⁸ ต่อมาในปี 2518 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับยุครุ่งเรืองของอุตสาหกรรมสิ่งทอ คนงานได้รับอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยวันละ 26.21 บาท และได้รับผลประโยชน์จากสวัสดิการ ค่าครองชีพ ชุดทำงาน และรถรับส่ง คิดเป็นเงินเดือนละ 210.20 บาท จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นค่าจ้างรายวันเพิ่มจาก 15 บาท เป็น 22 บาท นั้นเพียง 11 บาท เท่านั้น¹⁹

อุตสาหกรรมสิ่งทอในช่วงปี 2521-2526 มีการเจริญเติบโตเป็นลำดับ จากมูลค่าผลิตภัณฑ์ส่งออกในปี 2521 มี 6,923.4 ล้านบาท เป็น 14,421.1 ล้านบาท²⁰ เพิ่มขึ้นถึงกว่า 1 เท่าตัว ในขณะที่คนงานทอผ้าในปี 2529 ได้อัตราค่าจ้างวันละ 70 บาท²¹ เพิ่มขึ้นจากปี 2518 เพียง 44 บาท เท่านั้น ถ้าหากเปรียบเทียบให้เห็นชัดแจ้งจากอัตราค่าจ้าง 10 บาทในปี 2512 26 บาท ในปี 2518 และ 70 บาทในปี 2529 จะเห็นได้ว่าช่วงเวลา 17 ปี ค่าจ้างของคนงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3.50 บาทเท่านั้น

ประเด็นสุดท้าย ในด้านฝีมือแรงงาน ปรากฏว่าระดับการศึกษาของกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมในปี 2514 ส่วนใหญ่ 9 แสน 7 หมื่นคน หรือร้อยละ 93.32 อยู่ในระดับไม่มีการศึกษาหรือไม่ก็อยู่ในระดับประถมศึกษา²² ต่อมาในปี 2527 กำลังแรงงานส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในระดับไม่มีการศึกษาหรือไม่ก็เพียงระดับประถมศึกษาถึง 1 ล้าน 9 แสนคน หรือร้อยละ 85.6 ในขณะที่สัดส่วนของกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในระดับมัธยมศึกษาจากปี 2514 ถึงปี 2527 เพิ่มขึ้นเพียง 5.58 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น²³

อนึ่ง ข้อน่าคิดอีกเรื่อง คือ ผู้ทำงานรับจ้างภาคเอกชน เช่น เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่นักจัดการ พนักงาน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ได้รับค่าจ้างเงินเดือนดีพอสมควร แต่ยังขาดหลักประกันในด้านเจ็บป่วย พักการ ทูพพลภาพ และตาย เป็นต้น จากการศึกษาข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในกิจการขนาดใหญ่ๆ

มีเพียง 30 แห่งที่ให้การรักษายาบาลแก่ลูกจ้าง แต่ไม่ได้ประกันรายได้ระหว่างเจ็บป่วย ในจำนวนนี้มีถึง 23 แห่งที่กำหนดวงเงินค่ารักษายาบาลปีละ 5,000-20,000 บาท นอกจากนี้ สถานประกอบการ 128 แห่งที่เข้ารับการคัดเลือกเป็นนายจ้างดีเด่นด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานประจำปี 2527 มีเพียง 44 แห่งเท่านั้น ที่จ่ายค่ารักษายาบาลที่เป็นจริง และ 35 แห่งที่กำหนดวงเงินค่ารักษายาบาลไว้เพียง 2,000-30,000 บาท กรณีที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ ปลายปี 2529 เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่และพนักงานของธนาคารต่างประเทศในไทย แห่งหนึ่งถูกปลดออกโดยไม่ได้หลักประกันที่เพียงพอ สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่แรงงานสมองมีฝีมือ ก็ประสบปัญหาไม่ต่างจากแรงงานไร้ฝีมือโดยทั่วไป

จากการวิเคราะห์ข้างต้นก็ปรากฏชัดว่า ในขณะที่ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าไปมากในช่วง 30 ปี เป็นผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึง 31 เท่า และรายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า แต่แรงงานรับจ้างไม่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตของการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญหลายประการ

ประการแรก เกี่ยวกับกลยุทธในการพัฒนา จากข้อเท็จจริงในบทที่ 2 การพัฒนาตั้งแต่แผน 1 ถึงแผน 3 ได้เน้นการเติบโตของรายได้ประชาชาติและไม่ได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเหตุนี้มีการเติบโตทั้งหลายก็เป็นไปได้โดยไม่มีทิศทาง การลงทุนในโครงการต่างๆเป็นการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลกลุ่มน้อยซึ่งมีการศึกษามีความรู้และประสบการณ์และมีความสามารถ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนที่ไม่มีการศึกษา ขาดฝีมือ ขาดความสามารถ ไม่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตดังกล่าว เป็นเหตุให้ผลพวงของการเติบโตดังกล่าวตกอยู่กับประชาชนในเมืองใหญ่ผู้ที่ทำงานระดับบริหาร วิชาชีพ ส่วนคนทำงานระดับต่ำและช่างฝีมือไม่ได้รับประโยชน์ต่างๆ อย่างเป็นธรรมและเต็มที่

กลยุทธในการพัฒนาของแผน 1 ถึงแผน 3 นั้น นักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายคงเห็นพ้องกันว่า เป็นการปรับทางประมาณแนวใหม่ที่เน้นการทุ่มเทการใช้จ่ายและสร้างฐานเศรษฐกิจ แต่ผลพวงที่จะไปสู่การกระจายรายได้นั้นไม่สอดคล้องกับสถานะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างเขื่อน การเพิ่มกำลังขยายทางการผลิตไฟฟ้า และการคมนาคม ล้วนเป็นเครื่องมือของผู้มีปัจจัยการผลิตที่สูงกว่า ข้อที่น่าสังเกตในช่วงขณะนั้น ราคาพืชผลทางเกษตรยังไม่ประสบปัญหาในเรื่องราคาตกต่ำเหมือนเช่นปัจจุบัน แต่ด้วยนโยบายการหารายได้ในรูปของค่าพรีเมียมข้าว ก็เป็นผลทำให้รายได้ของชาวนาชาวไร่ที่น่าจะดีกว่านั้นกลับไม่ได้รับการใส่ใจเท่าที่ควร กลยุทธต่างๆ ที่มุ่งสร้างรายได้ให้กับประชาชนในทางตรงข้ามจึงเป็นการริดรอนสิทธิประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ที่ควรจะได้ โอกาสการรวมตัวกันของเกษตรกรในเรื่องสหกรณ์ หรือกลุ่มผลประโยชน์ก็แทบจะไม่มี การเหยียดแลหรือส่งเสริมอย่างจริงจัง

ในแต่ละแผนที่กำหนดขึ้นในระยะแรกๆ นั้น รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อการลงทุนในภาคบริการพื้นฐานไว้สูงมากทุกปี อย่างเช่นในกรณีแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อสร้างบริการพื้นฐานถึงร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด มีผลให้พืชผลทางเกษตรเพิ่มขึ้นปริมาณมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐขาดกลไกทางด้าน

รักษาราคาพืชผลและการสร้างอำนาจต่อรองของชาวนาชาวไร่ ทำให้ชาวนาที่ฐานะทรงตัวเท่านั้น การออมก็ทำได้ยาก ลูกหลานของชาวนาจึงใช้วิธีการขยายการเพาะปลูกโดยวิธีการแนวราบมากกว่าการขยายการเพิ่มผลผลิตในแนวตั้งอันแสดงให้เห็นถึงการศึกษาค้นคว้าที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องจนมีผลเสียมาถึงทุกวันนี้

นอกจากนี้ แผนพัฒนาประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญแก่แผนทางด้านแรงงาน ความจริงแผนฉบับที่ 1 เป็นเรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียว เพราะแม้แต่คำว่าแผนเองก็ไม่ได้มีคำว่าสังคม เพิ่งจะนำคำว่าสังคมเข้ามารวมไว้เมื่อมีการประกาศใช้แผนฉบับที่ 2

ความจริงแล้วปัญหาทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรมีมานานแล้วในเรื่องของการทำงานระดับต่ำ ในด้านชั่วโมงการทำงาน รายได้ ซึ่งทางกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในสมัยนั้นก็ได้ออกเสนอแผนมาตรการแก้ไขและให้สัมภาษณ์ไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่ฉบับแรก แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่มีปรากฏไว้ในแผนเลยทั้งแผน 1 และแผน 2 ภาวะบีบคั้นมาปรากฏในตอนปลายแผน 2 เมื่อราคาผลผลิตทางเกษตรเปลี่ยนแปลง และการลดค่าใช้จ่ายของสรัฐประจวบกับภาวะกำลังแรงงานที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้อุปสงค์ด้านแรงงานมีไม่เพียงพอ รัฐได้กำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวและการสร้างงานขึ้นเป็นครั้งแรกในแผน 3 แต่ในด้านการสร้างงานก็ไม่ชัดเจน หรือมีมาตรการที่จะสร้างงานอย่างจริงจัง

ขอล่าเพิ่มเติมในเรื่องการเตรียมงานของแผนฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มในปี 2494 ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญ หัวหน้าคณะผู้เชี่ยวชาญ คือ ศาสตราจารย์เอลเวอร์ส จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นอาจารย์ของผู้เขียนที่ศึกษาอยู่ที่คณะเศรษฐศาสตร์ สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 2495-2498

มีข้อสงสัยกันว่า คณะผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐกิจแบบแนวคลาสสิก ฉะนั้น จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในด้านแรงงานสังคม มีผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งเป็นปลัดกระทรวงแรงงานจากประเทศเดนมาร์ก ผู้เชี่ยวชาญท่านนี้และผู้เขียนพยายามผลักดันให้คณะผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความสำคัญด้านสังคมแรงงาน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงได้ทำความเห็นเสนอผ่านไปยังคณะรัฐมนตรี โดยขอให้แผนพัฒนาฉบับแรกนำมาตราทางด้านแรงงานเข้าไว้ด้วย คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปยังสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้ให้ผู้เขียนไปชี้แจง แต่ก็ได้รับคำชี้แจงว่า เมื่อมีการใช้แผนพัฒนาแล้วก็จะเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะแก้ปัญหาสังคมแรงงานไปในตัว

ประการที่สอง ความเข้าใจและการยอมรับของผู้บริหารต่อปัญหาแรงงาน เป็นที่น่าสนใจที่รัฐบาลประชาธิปไตยชุดแรก (พ.ศ.2475) ได้ให้ความสนใจปัญหาแรงงานทันทีที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัตินำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยได้ออกกฎหมายถึงสองฉบับในปี พ.ศ.2485 คือ พรบ.จัดหางาน และ พรบ.จัดหางานประจำท้องถิ่น อันเป็นการนำนโยบายอันหนึ่งที่คณะราษฎรได้กำหนดไว้ในหลัก 6 ประการ คือ การช่วยเหลือให้คนไทยมีงานทำ รัฐบาลประชาธิปไตยชุดแรกได้แสดงความสนใจต่อสภาพและความเป็นอยู่ของคนงานโดย

ออกกฎหมายสำรวจภาวะกรรมกรในปี 2480 แต่เป็นที่น่าเสียดาย หลังจากนั้นก็ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการต่อจากนโยบายข้างต้น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่า หลังจากนั้นก็ประสบปัญหาความไม่สงบทางการเมือง และต่อมาก็เข้าสู่ภาวะสงครามระหว่างปี 2484 จนถึงปี 2488

รัฐบาลหลังสงครามได้ให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานอยู่บ้าง แต่ก็ได้ไม่มีการกระทำอะไรที่เป็นจริงเป็นจัง จนกระทั่งมาถึงรัฐบาลจอมพล ป. ชุตตสัทภัย (2490-2501) รัฐบาลจอมพล ป. โดยเฉพาะในช่วง 2494 จนถึง 2501 เป็นรัฐบาลแรกที่ได้แสดงออกถึงความสนใจในปัญหาแรงงานและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังโดยได้ออกกฎหมายประกันสังคมขึ้นในปี 2497 และออกกฎหมายแรงงานฉบับแรกในปี 2499

ในขณะที่การดำเนินงานทางด้านแรงงานกำลังก้าวหน้าไปด้วยดี รัฐบาลจอมพล ป. ก็ได้ถูกล้มเลิก โดยการปฏิวัติของ จอมพลสฤษดิ์ ในเดือนตุลาคม 2501 ซึ่งมีผลทำให้มีการยกเลิกกฎหมายแรงงานฉบับแรก และระงับการดำเนินงานต่างๆทางด้านแรงงานเกือบสิ้นเชิง โดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มุ่งที่จะเร่งรัดอุตสาหกรรม และเห็นว่าการดำเนินการทางด้านแรงงานจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม กล่าวคือ มุ่งหมายที่จะกดค่าจ้างให้ต่ำและเน้นเป็นเวลานานและไม่ให้มีการเรียกร้องหรือการสไตรค์เพื่อรักษาบรรยากาศการลงทุน

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในปี 2507 หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ถึงแก่กรรมโดยมีจอมพลถนอมเป็นหัวหน้ารัฐบาล แม้รัฐบาลใหม่จะได้ผ่อนคลายนโยบายการเมืองและลดท่าทีอันแข็งกร้าวต่อแรงงาน แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนที่จะส่งเสริมและเกื้อกูลกำลังแรงงาน

ฉะนั้น กล่าวได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายเกื้อกูลกำลังแรงงาน เริ่มแต่ปี 2515 รัฐบาลได้ยอมให้มีกฎหมายแรงงานฉบับที่สองออกมาใช้และให้โอกาสคนงานก่อตั้งเป็นสมาคมทำหน้าที่เป็นตัวแทน

แม้รัฐบาลหลัง 14 ตุลาคม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย แต่นโยบายหลักทางด้านแรงงานก็ไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก เหตุการณ์ได้เป็นไปอย่างเดิม แม้จะได้มีรัฐบาลที่เลือกตั้งจากประชาชนในปี 2518-2519 งานแรงงานได้ประสบปัญหาอีกครั้งหนึ่งในช่วงเกิดการปฏิรูป 6 ตุลาคม จนถึงมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในเดือนมกราคม 2521

ระหว่างปี 2521 จนถึงปัจจุบัน ความสนใจและการยอมรับของรัฐบาลต่อปัญหาแรงงานก็มีทำที่ดีขึ้น แต่จนถึงปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลในด้านแรงงานก็ยังไม่ชัดเจนยังมีแนวคิดดั้งเดิมแฝงอยู่

ความรู้สึกสนใจและแนวคิดของรัฐบาลไทยต่อปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มาจนถึงทุกวันนี้ อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ 3 ประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก ผู้บริหารเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกร แรงงานรับจ้างโดยเฉพาะแรงงานอุตสาหกรรมมีน้อย ฉะนั้น ประเทศไทยไม่มีปัญหาแรงงาน ผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศคนแรกซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยได้บอกกับผู้เขียนว่า เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่รับผิดชอบด้านแรงงานหลายท่านได้บอกกับผู้เชี่ยวชาญว่าเมืองไทยไม่มีปัญหา

แรงงาน ปัญหาที่มีก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับคนงานต่างดาวซึ่งทำงานเป็นกุ๊ตแบกข้าวสาร ความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวได้มีอยู่และเกิดขึ้นที่ผู้เขียนได้ประสบในช่วงทำงานมาตลอดระยะเวลา 30 ปี แม้แต่ปัจจุบันนี้ ผู้บริหารระดับสูงเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ทางราชการและนักวิชาการบางคนยังมองปัญหาแรงงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีจำนวนประมาณ 1 ล้านคน

ประเด็นที่สอง เป็นความรู้ของผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของทางราชการไม่น้อยเห็นว่าเรื่องแรงงานเป็นเรื่องละเอียดและซับซ้อน ฉะนั้นรัฐไม่ควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องให้มาก ยิ่งกว่านั้นยังเกรงว่าถ้าหากรัฐบาลเข้าไปดูแลส่งเสริมให้มากผู้ใช้แรงงานก็จะได้ใจ ถือประโยชน์เคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้และความรู้สึกดังกล่าวเป็นอยู่เกือบทุกยุคทุกสมัย บางครั้งเจ้าหน้าที่ทางราชการประสงค์จะผลักดันงานทางด้านแรงงานไปถึงระดับกระทรวงหรือระดับนักการเมืองก็ถูกยับยั้ง

ประเด็นที่สาม ในระยะหลังๆ นักการเมืองและนักบริหารระดับสูงตระหนักดีถึงประสบการณ์ในต่างประเทศซึ่งผู้ใช้แรงงานมีการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สามารถรักษาผลประโยชน์ของคนงานได้อย่างดี ก็เกิดความเป็นห่วงที่จะมีการรวมตัวกันอย่างในต่างประเทศ เกรงว่าจะเป็นเหตุให้กลุ่มของตัวต้องสูญเสียผลประโยชน์

ความรู้สึกที่ข้างต้นเป็นผลสะท้อนถึงการตัดสินใจของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่จะอำนวยการนโยบายและเกื้อกูลต่อผู้ใช้แรงงาน ทั้งยังปิดกั้นความพยายามของข้าราชการประจำนักวิชาการที่ผลักดันการดำเนินงานทางด้านแรงงานให้เหมาะสมและถูกต้อง

แต่ที่นำวิเคราะห์ลึกไปกว่านั้น ความไม่สนใจในเรื่องแรงงานนั้น ปัญหาสำคัญยังอยู่ที่นโยบายของแผนพัฒนาที่ไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนปัจจัยการผลิตและการเรียกร้องเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามา สภาพของค่าจ้างที่ต่ำ และบริการพื้นฐานที่พร้อมมูลดึงดูดทุนข้ามชาติเข้ามามากมายในแผนแรก ประกอบกับรายได้จากสินค้าหลักทางพืชเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีแรกของแผน ประชาชนจึงไม่เดือดร้อนมากนัก แต่ครั้งล่วงเข้าแผน 3 ปัญหาเร่งก่อตัวขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นเริ่มตระหนักถึงปัญหาบ้าง แต่ก็ก็เป็นเพียงแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ นโยบายทางด้านแรงงานสำคัญๆ เช่น เรื่องประกันสังคม การสร้างงาน การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานยังไม่ชัดเจนแม้มาจนถึงปัจจุบัน

มาในแผนฉบับที่ 4 รัฐบาลเริ่มมองเห็นปัญหาแรงงานชัดขึ้น แต่ได้กล่าวแล้วว่าเป็นการนำเอาลักษณะงานของหน่วยงานประจำมาขยายและชี้แจงมากกว่าการกำหนดเป้าหมาย ภาวะวิกฤตทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในช่วงการใช้แผนฉบับที่ 3 โดยเฉพาะความไม่สงบทางด้านแรงงาน หลายเสียงกล่าวกันว่ามิใช่สาเหตุมาจากรัฐบาลไม่ได้มีส่วนผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย และผู้บริหารระดับสูงก็มองปัญหาไปว่า หากรัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือใส่ใจในปัญหาจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวโดยใช้เหตุ

ประการที่สาม ขาดกฎหมายหลักทางด้านแรงงาน ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในประเทศชาติหรือเรียกกันในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าผลิตผลรวมในประเทศ ย่อมจะต้องเฉลี่ยไปเป็น (1) ค่าจ้าง ค่าตอบแทน (2) กำไร (3) ดอกเบี้ย (4) ค่าเช่า และ (5) การจ่ายเงินในรูปแบบกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนประกันสังคม

โดยเหตุนี้ หน้าที่สำคัญที่สำคัญของรัฐบาลประชาธิปไตยอยู่ที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ขั้นต้นให้เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนในการผลิต และขณะเดียวกันดูแลผู้ที่ไม่สามารถได้รับผลเฉลี่ยไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางร่างกาย จิตใจและสังคมอื่นๆ การปฏิบัติตามหลักการข้างต้นก็ย่อมจะออกมาในรูปการออกกฎหมาย

จากการศึกษาตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะพบว่าประเทศไทยของเรายังไม่ได้ดำเนินการในดำนานี้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายด้านกองทุนต่างๆ

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ประเทศไทยเคยประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรกเมื่อปี 2499 แต่ก็ใช้ได้เพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกไป เหตุเพราะต้องการทำลายขบวนการแรงงานและกดค่าจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับบรรยากาศการลงทุน ต้องรออีกถึง 15 ปี ถึงจะมีกฎหมายแรงงานฉบับที่สอง ซึ่งช่วยเกื้อกูลคนงานอย่างมาก เพราะก่อนหน้านี้ค่าจ้างเนิ่นงมาตลอด จนเมื่อมีกฎหมายฉบับนี้ทำให้ค่าจ้างและสภาพการทำงานได้รับการปรับปรุงและคุ้มครองมากขึ้น แต่จนถึงปัจจุบันนี้ กฎหมายแรงงานก็ยังขาดสาระสำคัญที่จะเกื้อกูลคนงานอยู่หลายประการด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมองย้อนหลังไป 30 ปี ประเทศไทยก็มีกฎหมายแรงงานบังคับใช้จริงๆ แต่ต่อเนื่องก็เพิ่งช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2515 จนถึงปัจจุบัน และสิ่งที่ช่วยเกื้อกูลผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริงก็คือ บทบัญญัติว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำและการจ่ายเงินตามกองทุนเงินทดแทน

ข้อที่น่าสังเกต ก่อนปี 2516 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทน คนงานได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการดูแลจนกระทั่งมีการประกาศใช้กองทุนเงินทดแทนในปี 2516 ก็มีการแจ้งอุบัติเหตุ เจ็บป่วย และตายจากการทำงานมากขึ้น หนึ่ง กองทุนเงินทดแทนยังเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรม เป็นกลไกที่ช่วยให้คนงานได้รับผลประโยชน์ที่ขอบรรวมมากขึ้น ตามกฎหมายนั้น นายจ้างที่มีคนงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนตามอัตราของการเสี่ยงภัยของงานแต่ละประเภท มาบัดนี้กองทุนเงินทดแทนถือเป็นหน่วยงานเดียวที่กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบ เพื่อนำมาเป็นกองทุนจ่ายเป็นค่าทดแทนให้แก่คนงานที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ส่วนรูปแบบอื่นๆ นั้นกล่าวได้ว่ายังไม่มี

ข้อที่น่าเป็นห่วงในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับสังคมนี้ ประเทศไทยค่อนข้างล่าช้ามากกว่าประเทศอื่นๆ แม้แต่กระทั่งในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยตนเอง ยกตัวอย่างเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการเฉลี่ยผลประโยชน์ที่เป็นธรรมโดยกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างในเรื่องต่างๆ เช่น การเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติ

แรงงานปี 2499 แต่ในเรื่องประเภทเดียวกันนี้ ประเทศศรีลังกากำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2477 ประเทศมาเลเซีย ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 ประเทศอินโดนีเซียประกาศใช้เมื่อปี 2494 และประเทศที่ถือว่ายากจนที่สุดประเทศหนึ่ง คือ บังกลาเทศ ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2466

ประเทศที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่เพียงแต่มีการกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบเท่านั้น แต่ยังมีโครงการอื่นๆ อาทิเช่น การประกันสังคม หรือกองทุนสะสมแห่งชาติ ในขณะที่ประเทศไทยไม่มี (ยกเว้นกองทุนเงินทดแทน) อาทิเช่น ประเทศพม่ามีกฎหมายบังคับให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างเมื่อปี พ.ศ.2466 และมีกฎหมายประกันสังคมในปี พ.ศ.2497 ประเทศอินเดียมีกฎหมายประกันสังคมเมื่อปี พ.ศ.2491 มีกองทุนสะสมแห่งชาติเมื่อปี 2495 อินโดนีเซียมีกฎหมายประกันสังคมเมื่อปี พ.ศ.2512 และกองทุนสะสมแห่งชาติในปี 2494 ประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นเกาะเล็กกว่าเกาะภูเก็ตของเราเสียอีกมีกองทุนสะสมแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 และประเทศศรีลังกามีกองทุนสะสมในปี พ.ศ.2501 ประเทศที่ถือว่ามีการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมพร้อมกับประเทศไทย คือ ประเทศฟิลิปปินส์ คือ ปี พ.ศ.2497 มาบัดนี้ประเทศฟิลิปปินส์ดำเนินงานประกันสังคมมากกว่า 30 ปี มีเงินสะสมเป็นทรัพย์สินทั้งสิ้นกว่า 31,250 ล้านบาท เงินจำนวนนั้นนอกเหนือจากการจ่ายผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล รายได้จ่ายชดเชยเมื่อเจ็บป่วย ผลประโยชน์จากการคลอดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน การจ่ายบำเหน็จบำนาญช่วยเหลือครอบครัวเมื่อหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิตแล้ว ยังมีเงินเหลือซึ่งได้จากการนำเงินไปลงทุนอีกเป็นจำนวนมาก ในทางด้านประชากร ผู้ใช้แรงงานมาจนกระทั่งสิ้นปี พ.ศ.2528 มีคนงานอยู่ภายใต้การประกันสังคมนี้ถึง 10 ล้านคนเศษ กล่าวกันว่า หากประเทศเราเริ่มประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ มาบัดนี้ก็คงมีทุนสะสมอยู่ไม่น้อยไปกว่าประเทศฟิลิปปินส์

ข้อน่าสังเกต สำนักงานกองทุนประกันสังคมของฟิลิปปินส์มีสินทรัพย์และเงินออมถึงสามหมื่นกว่าล้านบาท ควรจะกล่าวได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเวลาหลายปี แต่ในขณะเดียวกันที่ประธานาธิบดีมากอสครองอำนาจซึ่งเป็นเวลาถึง 20 ปี ได้ทุจริตถ่ายเททรัพย์สินของบ้านเมืองไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนถึงหลายแสนล้านบาท ฉะนั้นถ้าประเทศไทยได้ใช้กฎหมายประกันสังคม ก็จะมีกองทุนประกันสังคมอย่างน้อยก็แสนล้านบาท ฉะนั้น จึงเป็นประจักษ์พยานอย่างชัดเจนว่า การขาดกองทุนประกันสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ทำให้คนไทยต้องสูญเสียสิทธิอันชอบธรรมและควรมีควรได้ไปอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาหลักของประเทศไทยซึ่งเกิดขึ้นและเป็นมาหลายสิบปีก็คือปัญหาขาดเงินออม โครงการทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการประกันสังคมจะช่วยให้เกิดเงินออมเกื้อกูลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจได้ เช่น ประเทศสิงคโปร์มีเงินออมเป็นอัตราส่วนถึง 43 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ 20 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงินออมจากกองทุนเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม

จาก 3 เหตุผลหลักที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น ประการแรก แผนพัฒนาประเทศที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญด้านแรงงาน ประการที่สอง ผู้บริหารประเทศยังไม่ยอมรับและให้ความสนใจต่อปัญหาแรงงาน

และประการสุดท้าย การขาดกฎหมายหลัก เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม ทำให้งานด้านแรงงานมีฐานะต่ำต้อยไม่ว่าจะมองในด้านฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐ หรือในด้านการสนับสนุนงบประมาณและกำลังคน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านแรงงานไม่ได้มีโอกาสพัฒนาโครงสร้างและแผนงานให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของประเทศชาติเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ หน่วยงานแรงงานในฐานะแผนกก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ 50 ปีที่แล้ว สังกัดกระทรวงมหาดไทยใช้เวลา 30 ปี จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรม และช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีข้าราชการประจำ นักวิชาการ ผู้นำแรงงานได้เรียกร้องให้มีการยกฐานะขึ้นเป็นระดับทบวง และกระทรวงหลายครั้งแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน มีหน่วยงานหลายหน่วยซึ่งมีฐานะเป็นแผนกเมื่อ 50 ปีก่อน ในขณะนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงก็มี เช่น กระทรวงสาธารณสุข และในระยะหลังๆ นี้ มีหน่วยงานระดับกระทรวงตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในกิจกรรมใหม่ๆ เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การที่หน่วยงานด้านแรงงานยังมีฐานะระดับกรมทำให้ขาดการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสภาพัฒนาฯ สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. เป็นอุปสรรคในการที่จะได้รับงบประมาณกำลังคนซึ่งทำให้หน่วยงานด้านแรงงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดูแลและเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงาน

ในด้านงบประมาณเทียบเคียงใกล้เคียงในระดับเดียวกัน ประเทศสิงคโปร์มีพลเมืองเพียงร้อยละ 10 ของประเทศไทย แต่งบประมาณของกระทรวงแรงงานในปี 2530 เท่ากับ 51 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 0.26 ของงบประมาณทั้งประเทศ 1,900 ล้านดอลลาร์ ส่วนของประเทศไทยงบประมาณกรมแรงงานปี 2529 มีเพียง 191 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 0.07 ของงบประมาณทั้งหมด แนนอนว่าสิงคโปร์อาจจะเหนือกว่าประเทศเราในด้านการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ก็ขอให้พิจารณาที่ฟิลิปปินส์ที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับเรา มีงบประมาณด้านแรงงานเท่ากับ 144 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.10 ของงบประมาณทั้งประเทศ ยิ่งไปพิจารณาถึงประเทศยากจนอย่างบังคลาเทศ มีงบประมาณด้านแรงงานปี 2527 เท่ากับ 36 ล้าน 7 แสนบาท คิดเป็นร้อยละ 1 ของงบประมาณทั้งหมด นี่ยังไม่ต้องพูดถึงประเทศทุนนิยมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงอย่างสหรัฐอเมริกา และเป็นประเทศที่ขบวนการแรงงานเข้มแข็ง ซึ่งมีงบประมาณด้านแรงงานเช่นปี 2529 จำนวน 518 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ .053 ของงบประมาณทั้งหมด²⁴

ในด้านกำลังคน ตำแหน่งสารวัตรแรงงานซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการดูแลปัญหาแรงงานโดยตรงปรากฏว่าในปี 2508 มีจำนวน 10 คน ต่อมาเพิ่มเป็นจำนวน 100 คน ในปี 2529 ซึ่งแน่นอนว่า มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดูแลคนงานจำนวนกว่า 6-7 ล้านคน ในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีสารวัตรแรงงานถึง 300 คน

ประการสุดท้าย สาเหตุสำคัญอีกอันหนึ่งซึ่งทำให้กำลังแรงงานไม่ได้รับผลประโยชน์ตามส่วนแบ่งโดยชอบธรรม ก็เพราะว่ากำลังแรงงานไทยไม่ได้มีการก่อตั้งเป็นองค์กรของตัวเองที่จะเรียกร้องดูแลผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ทศวรรษ 2490 เป็นช่วงเวลาที่มีการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจังในประเทศเรา ปริมาณการจ้างงานก็สูงขึ้น ปัญหาแรงงานก็ขยายตัวขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ปัญหาการรวมตัวของคนงานยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ นโยบายในช่วงนั้นสหภาพแรงงานยังไม่มีกฎหมายรองรับ เพียงแต่ให้มีการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงมหาดไทยเป็นนิติบุคคล ดำเนินการได้เฉพาะกิจการของสมาคมและวัฒนธรรมเท่านั้น ส่วนกิจกรรมทางการเมืองและธุรกิจถูกกีดกันไม่อนุญาตให้ดำเนินการ สภาพเช่นนี้ทำให้ขบวนการแรงงานพยายามผลักดันให้มีกฎหมายรองรับสหภาพแรงงาน ตลอดจนการคุ้มครองแรงงานในด้านต่างๆ รัฐบาลในขณะนั้นก็เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนกับขบวนการแรงงานจนสามารถออกพระราชบัญญัติแรงงานฉบับ 2499 เป็นผลสำเร็จ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี 2500 เป็นกฎหมายที่ให้การรับรองแก่การรวมตัวของสหภาพแรงงาน และให้นายจ้างยอมรับสหภาพแรงงานเป็นตัวแทนในการเจรจาตกลงสภาพการทำงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไปในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ใดๆ ที่ในขณะนั้นประเทศไทยกำลังเข้าสู่ช่วงการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งกินระยะเวลาตั้งแต่ 2504-2514 เป็นเวลา 10 ปีเต็ม กลับเป็นช่วงที่ไม่อนุญาตให้มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน ในแผนพัฒนาแต่ละฉบับก็ได้ระบุมาตรการที่จะเกื้อหนุนให้ผู้ใช้แรงงานได้มีโอกาสพัฒนาการรวมตัวอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา กำลังแรงงานสามารถก่อตั้งดำเนินการต่อเนื่องก็เพียงช่วงตั้งแต่ปี 2514 จนถึงปัจจุบัน แม้ในช่วงนี้เองกำลังแรงงานที่ก่อตั้งและดำเนินการในรูปขบวนการแรงงานก็มีจำนวนน้อย มีเพียงร้อยละ 1 ของกำลังแรงงาน และร้อยละ 5 ของแรงงานรับจ้าง ทำให้การยอมรับและสนับสนุนจากฝ่ายรัฐบาลและนายจ้างมีไม่มากนัก

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หน้าที่หลักของรัฐบาลอยู่ที่ดูแลการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนให้เป็นธรรม แต่รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจริงๆ ก็ไม่สามารถทำงานได้นาน การที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนจึงไม่ต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งรัฐบาลเหล่านี้ก็จำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของตัวเองและกลุ่มสนับสนุน

ฉะนั้น เมื่อการผลักดันของคนงานไม่เข้มแข็งการตอบรับก็ย่อมจะมีไม่มาก ซึ่งก็จะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลเปรม 5 ซึ่งจัดตั้งขึ้นหลังจากเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม นโยบายของรัฐบาลเปรม 5 ก็ไม่มีอะไรที่ชัดเจนในด้านแรงงาน ใดๆ ที่พรรคใหญ่ที่สุดที่ร่วมรัฐบาลได้ออกบัญญัติกฎหมายด้านแรงงานไว้ ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านค่าจ้าง สภาพการจ้าง การสร้างหลักประกัน ปฏิญญาเหล่านี้ก็ไม่ได้อยู่ในนโยบายของเปรม 5 แต่อย่างใด

V. แรงงานไทย-อนาคตและทางออก

ในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะในช่วง 2500-2525 ผลิตภัณฑ์ในประเทศเพิ่มขึ้น 18 เท่า ถ้าพิจารณาเฉพาะอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 31 เท่า พาณิชยกรรมและบริการเพิ่มขึ้น 20 เท่า และภาคเกษตรเพิ่มขึ้น 10 เท่า อัตราเติบโตในช่วง 25 ปีที่แล้วอยู่ในเกณฑ์สูง แต่ความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุไม่ได้ตกไปยังประชากรส่วนใหญ่ เช่น เกษตรกรและกำลังแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอันหนึ่งในการก่อให้เกิดความสำเร็จข้างต้น

มองให้แคบลงมาถึงแรงงานในภาคอุตสาหกรรมธุรกิจการค้าบริการ ซึ่งมีจำนวนถึง 6 ล้านคน แรงงานเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้ผลิตภัณฑ์มีมูลค่าถึง 80 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์รวม แต่ขณะเดียวกันค่าจ้างและผลประโยชน์ด้านตัวเงินไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้เชื่อว่าค่าจ้างที่คนงานได้รับจะน้อยกว่าผลผลิตภาพแรงงาน

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่แรงงานไทยคนหนุ่มสาววัยฉกรรจ์ตั้งหน้าตั้งตาทำงานอย่างหนัก แต่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรมีควรได้เช่นเดียวกับผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ เช่น ผู้ลงทุน ผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ นักวิชาชีพต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ท่านนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกก็คงจะอธิบายว่า ผลผลิตภาพแรงงานต่ำ ซึ่งผู้เขียนและนักแรงงานทั่วไปยอมไม่เห็นด้วย เพราะผู้จัดการโรงงานซึ่งเป็นชาวญี่ปุ่น เยอรมัน อเมริกา ต่างก็ยืนยันว่าคนไทยมีฝีมือ ความสามารถและความตั้งใจสูง ไม่แพ้แรงงานในประเทศของเขา ความจริงแล้วที่คนงานได้รับค่าจ้างและผลประโยชน์ต่ำกว่าผลผลิตภาพก็เพราะบ้านเมืองเรา ค่าแรงและคนงานเองก็ไม่สามารถที่จะต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลที่ผ่านมาก็ไม่ได้จัดปัจจัยทางสังคมรองรับ เช่น การประกันสังคม เป็นต้น อาจจะมีคนอ้างว่าประเทศไทยยากจนจำเป็นต้องคอยไปก่อน แต่ท่านเหล่านั้นจะตอบได้อย่างไรเมื่อประเทศที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับไทยอย่างประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ใช้กฎหมายประกันสังคมมา 32 ปี และในระยะ 10 ปีที่แล้ว นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคมในอัตราสูงถึงร้อยละ 7.75-9.45 ส่วนประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้ นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนทดแทนไม่เกินร้อยละ 3.5 ในอัตราสูงสุด ซึ่งน้อยรายที่จ่ายใกล้เคียงอัตรานี้ ในทางความเป็นจริงแล้ว การให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างไม่ว่าโดยทางตรง เช่น รายได้ที่เหมาะสม หรือทางอ้อมในเรื่องสวัสดิภาพหรือสวัสดิการจะช่วยเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างมากหลายประการเพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น ธุรกิจที่อาศัยผู้บริโภคอย่างเช่น คนงานมีมากมายนับแต่พ่อค้าแม่ขายที่ขายข้าวราดแกงไปจนกระทั่งธุรกิจห้องแถวก็จะขยายตัวยิ่งขึ้น โอกาสที่คนใหม่ๆ ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานก็จะมียานเพิ่มขึ้นด้วย พูดถึงอำนาจซื้อของผู้บริโภครายได้ต่ำอย่างคนงานหรือผู้ใช้แรงงานไทยแล้ว ผู้เขียนก็เสียดายว่าอัตราค่าจ้างที่ได้รับนั้นกว่าร้อยละ 40 ที่ยังได้รับต่ำกว่ากฎหมายขั้นต่ำอยู่ ภาวะเช่นนี้ในภาคส่วนร่วมแล้วของประเทศไม่ดีแน่ ยิ่งโดยเฉพาะภาวะตลาดสินค้าหลักของไทยในต่าง

ประเทศตกต่ำด้วยแล้ว ตลาดภายในประเทศจึงยิ่งมีภาระจำเป็นอย่างมากขึ้น มิเช่นนั้นการขยายตัวของธุรกิจภายในจะประสบปัญหา

นอกจากปัญหาหลักเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรมและการขาดหลักประกันในด้านรายได้และการทำงาน ซึ่งเป็นรูปธรรมที่จะช่วยเหลือจุนเจือในยามขาดรายได้หรือประสบทุกข์อย่างเพียงพอแล้ว แรงงานไทยก็เริ่มประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานโดยมีภาวะตกงาน ว่างงาน ปัญหาดังกล่าวนี้เริ่มรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี 2528 มีคนงานที่ตกงานและมาแจ้งต่อกรมแรงงานเป็นจำนวนถึง 5 หมื่นคน สภาหอการค้าไทยได้รายงานต่อไปว่า จำนวนผู้ตกงานจริงแล้วมีถึง 1 แสนคน และจำนวนผู้ตกงานในปี 2529 ก็ไม่ต่ำกว่าผู้ตกงานปี 2528 ปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานมีผลมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2525 ปัญหาดังกล่าวยังไม่เห็นว่าอะไรจะคลี่คลายไปในทางที่ดีในอนาคต โดยเฉพาะในช่วงแผน 6 นี้ ปัญหาการว่างงานจะมีอยู่สูงต่อไปจากการที่กำลังแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานประมาณ 800,000 คนต่อไป

อนึ่ง แรงงานไทยยังมีปัญหาเช่นเดียวกับคนไทยธรรมดาทั้งหลายในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่ก็ประสบปัญหาขาดที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะอนามัย มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายมีหนี้สิน ประกอบกับบรรณนิยมในการครองชีพเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในหมู่ลูกหลาน ทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทยขัดสนและคับแคบยิ่งขึ้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะเพิ่มทวีขึ้นสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกวัน เมื่อสังคมไทยเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมอย่างที่น่ากังวลใจได้ตั้งใจไว้ หรืออย่างน้อยกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยก็มุ่งพัฒนาพื้นฐานรองรับเอาไว้ด้วยเงินทุนมากมายมหาศาล และมีแนวโน้มจะขยายตัวต่อไป ในขณะที่เดียวกันเสียงเรียกร้องให้มีการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมก็ขยายตัวและเรียกร้องติดตามมาด้วย

พิจารณาจากสภาพของปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น อนาคตของแรงงานไทยดูจะไม่แจ่มใสมากนักโดยเฉพาะการจะเร่งรัดเรียกร้องให้เกิดความสมดุลย์และความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดเร็วขึ้น คำถามต่อไปก็จะมีว่าทางออกจะเป็นอย่างไร

คำตอบที่ตรงไปตรงมาและชัดเจนก็คือ รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกลยุทธ์ในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมควรที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้กำลังแรงงานมากและเน้นการใช้ทรัพยากรในประเทศไทยยกระดับเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพขึ้นและขยายตัวไปสู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับฐานะและการมีงานทำของชาวต่างจังหวัด นอกจากนี้ควบลู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมจะต้องมีมาตรการทางด้านค่าจ้างรายได้ได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ออกกฎหมายว่าด้วยกองทุนประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริมให้คนงานได้ก่อตั้งรวมตัวและดำเนินการอย่างเป็นอิสระ

ข้อเสนอดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ ผู้เขียนและผู้สนใจด้านแรงงานก็ได้เสนอมานานกว่า 3 ทศวรรษ

การที่จะให้มีการทบทวนกลยุทธ์ในการพัฒนาและเริ่มโครงการทางด้านแรงงานจะต้องอาศัยการดำเนินงานของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

กลุ่มแรก คือ ผู้บริหารประเทศ หรือนักการเมือง ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 ผู้บริหารประเทศจนถึงทุกวันนี้ ยังไม่ได้เข้าใจและรับรู้บทบาทแรงงานในการพัฒนาประเทศ ฉะนั้น การที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนงานต่างๆ เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารประเทศจะต้องทบทวนสภาพความเป็นจริงของแรงงานและยอมรับบทบาทที่แรงงานมีต่อการสร้างบ้านสร้างเมืองเทียบเท่า หรืออย่างน้อยส่งเสริมพอๆ กับนักลงทุน นักบริหาร ฝ่ายจัดการและนักวิชาชีพอื่น ๆ เมื่อพูดอย่างนี้แล้วผู้เขียนก็ต้องสารภาพว่าความหวังที่จะเห็นผู้บริหารประเทศยอมรับแนวคิดดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่าย เพราะขึ้นอยู่กับการศึกษาอบรม ประสบการณ์ ตลาดจนการทำงานในอดีต

เรื่องแรงงานนั้นจำเป็นต้องยอมรับว่า มิใช่มองกันแต่เพียงการกำหนดนโยบายประชากร การพัฒนาประชากร แต่ยังคงต้องกำหนดแผนและนโยบายระยะยาวที่จะส่งเสริมและสร้างงานให้ประชากรที่เพิ่มขึ้นมีงานทำด้วย ภาระยิ่งใหญ่ในขณะนี้อยู่ที่จะทำให้ประชากรวัยทำงานได้มีโอกาสในการเข้าร่วมในการสร้างผลิตภัณฑ์ประชาชาติ การประกันรายได้ที่เป็นธรรม สภาพการจ้างงานที่เหมาะสม การคุ้มครองในเรื่องสวัสดิภาพและการประกันรายได้หากเขาต้องขาดแคลนหรือขาดโอกาสในการจะหารายได้ให้กับตนเองหรือครอบครัวต่อไป

ประเทศไทยประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในเรื่องการกำหนดการขยายตัวของประชากรและการพยายามสร้างพื้นฐานการศึกษาของประชากรในชาติ แม้ว่าจะขาดทิศทางที่ตลาดต้องการก็ตาม แต่ในเรื่องของการส่งเสริมประชากรในด้านอาชีพ โอกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนั้นยังหามาตรการหรือแบบแผนแทบไม่ได้ สิ่งเหล่านี้รัฐบาลทุกรัฐบาลได้รับการกระตุ้นมาตลอดในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมา

มองบุคคลในคณะรัฐบาลปัจจุบันซึ่งมี 4 พรรค 1 พวก เราก็พอจะมีความหวังอยู่บ้างกับหัวหน้ารัฐบาลซึ่งมีประวัติความซื่อสัตย์สุจริตและความตั้งใจที่จะรับใช้ประชาชน โดยเฉพาะการแก้ปัญหาชนบท แต่ความเข้าใจและความรับรู้ในเรื่องแรงงานก็ยังเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจน แม้รัฐมนตรีซึ่งหัวหน้ารัฐบาลเลือกเป็นนักวิชาการ นักบริหาร มีอาชีพที่มีผลงานเด่น แต่ความเข้าใจในเรื่องแรงงานก็ไม่ปรากฏชัดเจนออกมาแน่นอนรัฐมนตรีอื่นๆ มาจาก 4 พรรคใหญ่ จำนวนไม่น้อยเป็นนักธุรกิจสำคัญๆ แม้จะได้เลิกเกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนแล้ว แต่ก็ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องในทางอ้อมกับเพื่อนฝูงผู้คุ้นเคยในวงการธุรกิจ

โดยสรุป จากองค์ประกอบของคณะรัฐบาลปัจจุบัน ผู้เขียนก็ยังไม่เห็นช่องทางเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงาน โดยเฉพาะการจะเร่งรัดให้มีกฎหมายประกันสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้และการทำงาน

ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มเติมผลประโยชน์ให้แก่แรงงานอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด และเป็นรูปแบบที่ง่ายและนานาประเทศยอมรับมากที่สุดอันหนึ่ง

กลุ่มที่สอง ก็คือข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติและในขณะเดียวกันมีหน้าที่เสนอแผนนโยบายให้รัฐบาลพิจารณา ในส่วนที่เกี่ยวกับนักบริหารระดับสูงนี้ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นักบริหารเหล่านี้ก็จำเป็นจะต้องทำตามนโยบายของผู้บริหารประเทศเท่าที่ผ่านมาก็มีบางท่านที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพและปัญหาแรงงานและพยายามผลักดัน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่เคยเกิดขึ้นและเป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่โอกาสแห่งความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงจะยอมรับและผลักดันหรือไม่เป็นอีกกรณีหนึ่ง

ที่น่าสังเกต การยอมรับนั้นมีอยู่ในระดับหนึ่ง อาทิเช่น การส่งเสริมทางด้านการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านธุรกิจนักบริหารนักจัดการและการกระจายและขยายทุน สิ่งเหล่านี้ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอรายละเอียดและแผนงานทั้งสิ้น รัฐบาลเองเท่าที่ผ่านมาในระยะใกล้เดียงนี้ก็สนองรับและเห็นชอบ สิ่งดังกล่าวในความเห็นของผู้เขียนไม่แตกต่างไปจากแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมที่ผ่านมา กล่าวคือ แม้จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว แต่ปัญหาการกระจายรายได้และการสร้างความเป็นธรรมในสังคมก็ยังไม่สามารถปิดเป่าหรือหลุดจากความรุนแรงที่เป็นอยู่

ข้อที่น่าเป็นห่วง ไม่เพียงแต่ขาดนักการเมืองที่จะผลักดันเท่านั้น แต่ในขณะที่เราขยายขนาดสถาบันข้าราชการประจำซึ่งมีเพียงพอและเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงปัญหาที่จะผลักดันหรือชูธงยืนหยัดในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ฉะนั้น เมื่อกระทบกับขีดจำกัดในด้านระบบโครงสร้างการบริหารและการบังคับบัญชาแล้ว ความมีเดี้ยวในเรื่องการเอาใจใส่ที่จะแก้ไขความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานก็เห็นจะน้อยลงไปด้วย

กลุ่มที่สาม คือ นักการเมือง นักการเมืองหมายถึงบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในการที่จะออกกฎหมายทางด้านแรงงาน เท่าที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้ให้ความสนใจเรื่องแรงงานและมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแรงงานเริ่มแต่ปี 2525 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่สังกัดรัฐบาลซึ่งมีด้วยกัน 4 พรรค ในบรรดา 4 พรรคดังกล่าว มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีนโยบายด้านแรงงานอย่างชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องการออกกฎหมายประกันสังคม ฉะนั้น ความสนใจที่จะให้มีกฎหมายในด้านแรงงาน ประกันสังคม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบก็คงจะเป็นเรื่องยาก ยกเว้นจะมีการทำความเข้าใจกันเป็นอย่างดี ผู้เขียนทราบว่า พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในขณะนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องติดตามต่อไป

กลุ่มที่สี่ นักวิชาการ นักวิชาการที่บทบาทสำคัญมาตลอดเวลาทั้งในด้านผลักดันและส่งเสริมให้มีการรับรู้และถือปฏิบัติผู้ใช้แรงงาน แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีนักวิชาการบางกลุ่มซึ่งอาศัยประสบการณ์หรือวิชาการที่

ว่าเรียนมาเสนอให้คำปรึกษาไปในทางที่จะลดหรือสกัดกั้นแนวคิดและนโยบายในการส่งเสริมผู้ใช้แรงงานก็ยังมีอยู่

อย่างไรก็ตาม บทบาทของนักวิชาการที่พอเข้าใจปัญหา มีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปภายใต้การบริหารประเทศในขณะนี้ เพราะจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะผลักดันให้เกิดการยอมรับและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้น แต่สิ่งที่ควรระวังก็คือว่า จำนวนนักวิชาการที่มีความเข้าใจยอมรับปัญหาแรงงานและพยายามผลักดันงานด้านนี้จะเริ่มน้อยลงและอ่อนข้อต่อนักวิชาด้านอื่นๆ ที่เห็นว่า บทบาทของรัฐบาลและงานที่ทำอยู่นั้นเหมาะสมแล้ว ทั้งแสดงความเห็นสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การดำเนินงานหรือส่งเสริมทางด้านแรงงานมากเกินไปจะเป็นการลงทุนที่สิ้นเปลืองและไม่ได้มีผลในทางบวกต่อการพัฒนาประเทศ

หนทางหนึ่งของนักวิชาการที่จะสนับสนุนความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้นก็คือ การเข้าช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้น ทำให้ในการให้ความรู้พื้นฐาน การเสนอข้อคิดเห็นทางวิชาการและการวิจัยที่มีน้ำหนักพอจะมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันการทำตัวของนักวิชาการก็ควรอยู่ในระดับที่ติดพื้นด้วย มิเช่นนั้นการจะเข้าใจปัญหาและข้อเท็จจริงของผู้ใช้แรงงานจะไขว่ไขว่ได้

กลุ่มที่ห้า กลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร ในภาวะการเมืองปัจจุบัน การที่จะผลักดันให้ผู้บริหารประเทศริเริ่มนโยบายหรือมาตรการที่จะช่วยผู้ใช้แรงงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ใช้แรงงานจะต้องดำเนินการเรียกร้องและผลักดันด้วยตนเองอีกทางหนึ่ง ประสบการณ์ในอดีตโดยเฉพาะในช่วงหลัง 14 ตุลาคม และแม้แต่ในระยะหลังจะเป็นข้อพิสูจน์ได้อย่างดีว่า การกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ นั้น จำเป็นต้องมีการเรียกร้องในระดับหนึ่งซึ่งรัฐบาลยอมรับ และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้โดยไม่เสียประโยชน์ แนวทางอันนี้ไม่ใช่เรื่องเสียหายในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งทุก ๆ ฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพในการเรียกร้องและแสดงความคิดเห็น ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน

นอกจากนั้น การเรียกร้องผลักดันของผู้ใช้แรงงานควรจะต้องดึงความร่วมมือจากกลุ่มที่ด้อยทางเศรษฐกิจสังคม เช่น กลุ่มเกษตรกรเข้าร่วมด้วย เพราะทั้งสองกลุ่มนี้เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

เป็นที่น่าเสียดายว่า ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาตัวเองของกลุ่มผลประโยชน์ในบ้านเมืองเรานั้น แม้จะมีลักษณะต่อเนื่องเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ไทย แต่ก็ยังเป็นไปในลักษณะลุ่มๆ ดอนๆ และขาดการเอาใจใส่เฉพาะจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเองมีความเห็นว่า การจะรักษาคุณภาพทางสังคมให้สงบสุขได้นั้น กลุ่มผลประโยชน์ในทางสังคมควรได้รับการส่งเสริมและกำหนดบทบาทที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับต่อกัน มิเช่นนั้นสังคมส่วนรวมจะถูกผูกขาดด้วยกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ที่แข็งแกร่งกว่า มีเงินทุนมากกว่าและมีประสบการณ์ตลอดจนใกล้ชิดฐานอำนาจมากกว่า สิ่งเหล่านี้พิสูจน์แล้วว่า มิได้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ แม้ว่าในขณะนี้สถานการณ์จะผ่อนคลายลง แต่บทบาทของรัฐก็ยังไม่เอื้ออำนวยอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะมาตรการอุปถัมภ์ที่จะสนับสนุนส่งเสริมทั้งในภาคผู้ใช้แรงงานนอกวงเกษตร

และในวงเกษตร ผลที่เกิดขึ้นเราจึงเห็นภาพของอ่อนแอ ขาดการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ ในแง่ลบก็จะไปสร้างขีดจำกัดในเรื่องการกระจายรายได้อีกด้วย

กลุ่มสุดท้าย ซึ่งผมเห็นว่าสำคัญไม่น้อยไปกว่ากลุ่มอื่นๆ ก็คือ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งเป็นผู้กำหนดรายได้และสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยตรง ข้อเท็จจริงในเรื่องบทบาทของนายจ้างนั้น แม้รายงานฉบับนี้จะมีได้วิเคราะห์ถึงโดยตรง แต่ผู้เขียนขอเรียนได้โดยตรงว่านายจ้างเจ้าของสถานประกอบการของบ้านเราได้รับประโยชน์มากในช่วง 3 แผนแรก โดยเฉพาะในช่วง 2 แผนแรกนั้น อัตราค่าจ้างถือเป็นต้นทุนที่ต่ำที่สุดอันหนึ่ง และแม้การปรับค่าจ้างหลังวิกฤตการณ์น้ำมันและภาวะเงินเฟ้อที่ผ่านมา ก็ยังถือว่าไม่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ เพราะฐานค่าจ้างตั้งแต่แรกนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง มากกระทั่งถึงปัจจุบันปัญหาค่าจ้างแรงงานในบ้านเราก็ถือว่าต่ำมากที่สุดแห่งหนึ่งในกลุ่มประเทศอาเซียน

ด้วยภาวะเช่นนี้บทบาทของนายจ้างแม้ปัจจุบันจะมีแนวโน้มเข้าใจปัญหาทรัพยากรบุคคลเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีนายจ้างในบางระดับที่ยังเข้าใจและคิดว่าไม่ควรใส่ใจมากไปกว่าการอยู่รอดของธุรกิจ ซึ่งเป็นการมองปัญหาแคบไป ตรงข้าม ควรจะตระหนักว่า ผลผลิตที่ดี คุณภาพของสินค้าที่ดีขึ้นอยู่กับการทำงานของคนงานมากทีเดียว

บทบาทของนายจ้างซึ่งน่าจะส่งเสริมและช่วยเหลือได้โดยตรงอีกด้านหนึ่งก็คือ สภาองค์การนายจ้างและสมาคมหอการค้าต่าง ๆ ซึ่งในขณะนี้ได้รับการดูแลและโอบอุ้มจากรัฐบาลในมาตรการหลาย ๆ ทาง เพื่อการส่งเสริมและการขยายตัว โดยตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรมนุษย์ให้มากขึ้นกว่านี้

ทางออกที่เสนอข้างต้น เป็นเพียงแนวทางกว้างๆ เพื่อผู้เกี่ยวข้องจะได้นำไปคิดพิจารณาเพิ่มเติมและริเริ่มลงมือปฏิบัติในแต่ละส่วนแต่ละหน้าที่ของตน เป็นที่ชัดเจนว่าหนทางข้างหน้าของแรงงานไทยนั้นยาวและขรุขระพอสมควร