



สถาบันระหว่างประเทศ
เพื่อการค้าและการพัฒนา

มาตรฐานแรงงานกับการค้า:

กรณีศึกษา - ประเทศกัมพูชา



บทคัดย่อ

ประเทศกัมพูชา เป็นประเทศที่ผ่านการสู้รบกับประเทศมหาอำนาจ การทำสงครามการเมืองและการทำสนธิสัญญาสงบศึก มีการร่างรัฐธรรมนูญและจัดการเลือกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1991 ทำให้กัมพูชาเปลี่ยนจากประเทศ ซึ่งปกครองด้วยระบบพรรคเดียวมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยหลายพรรคการเมือง จากระบบเศรษฐกิจที่เน้นการวางแผนจากส่วนกลาง มาเป็นระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกตลาด ในปี ค.ศ. 1992 กัมพูชาได้ออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ ซึ่งให้การคุ้มครองการใช้แรงงานค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการนำเอามาตรฐานแรงงานสากล หรือ อนุสัญญาแรงงานที่สำคัญๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาบรรจุไว้ในกฎหมายแรงงานฉบับนี้ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็พยายามส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน เช่น การให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาดำเนินการตรวจสอบโรงงานที่ผลิตสินค้าส่งออกภายใต้โครงการ Better Factory Cambodia

การที่กัมพูชา ยอมรับกฎหมายแรงงานที่มีมาตรฐานแรงงานสูง จึงเปิดโอกาสให้กัมพูชาได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดสหรัฐฯ และการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร หรือ จีเอสพี จากประชาคมยุโรป ทำให้กัมพูชาสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว และมีการขยายตัวของการลงทุนจากต่างชาติและการจ้างงานภายในประเทศ ขณะเดียวกันการมีมาตรฐานแรงงานที่เข้มแข็ง ก็ช่วยให้สภาพแรงงานในกัมพูชาเติบโตอย่างรวดเร็ว และสามารถขยายการจัดตั้งสมาชิกสหภาพแรงงานไปครอบคลุมอุตสาหกรรมอื่นๆ การดำรงอยู่ของสหภาพแรงงานในกัมพูชา ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงสภาพการจ้างในโรงงานในทางที่ดีขึ้น เช่น คนงานได้รับการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีการบังคับทำงานล่วงเวลา ฯลฯ แต่การพัฒนาสหภาพแรงงานก็ยังขาดความเป็นเอกภาพเพราะการแทรกแซงของรัฐ และนายจ้าง

ถึงแม้ว่า การค้าด้านสิ่งทอจะเข้าสู่ยุคของการแข่งขันเสรีภายหลังจากการยกเลิกระบบโควตาการค้าสิ่งทอของโลก แต่กัมพูชาก็ยังสามารถบรรลุความสำเร็จในการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป จึงเห็นได้ว่า การมีมาตรฐานแรงงานสูงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน และการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานจะทำให้กัมพูชาสามารถปรับเปลี่ยนภาคอุตสาหกรรมของตนไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานที่มีทักษะได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืนในระยะยาว

สารบัญ

บทคัดย่อ	1
คำนำ	4
วรรณกรรมวิจารณ์	5
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
วิธีการเก็บข้อมูลวิจัย	7
กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์	7
- ความเป็นมาของกฎหมายแรงงาน	8
- รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมสิทธิแรงงาน	9
- กฎหมายแรงงาน ปีค.ศ.1992 (พ.ศ. 2535) และกฎหมายแรงงานปีค.ศ.1997 (พ.ศ. 2540)	10
- การบังคับใช้กฎหมายและการระงับข้อพิพาทแรงงาน	12
- การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	19
- สภาพการทำงานของคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ	20
- กฎหมายแรงงานกับกำเนิดของขบวนการสหภาพแรงงานในกัมพูชา	23
- การเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้า	30
- โครงการตรวจสอบมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO: Better Factories Cambodia)	31
- การเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอในกัมพูชา	34
- ประเด็นปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมของกัมพูชา การค้าและมาตรฐานแรงงาน	37
บทสรุป	42
บรรณานุกรม	44
ประวัติผู้ศึกษา	45

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	21
ตารางที่ 2	22
ตารางที่ 3	22
ตารางที่ 4	35
ตารางที่ 5	36

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ 1	14
แผนภูมิ 2	15
แผนภูมิที่ 3.....	24
แผนภูมิที่ 4.....	32

มาตรฐานแรงงานกับการค้า: กรณีศึกษา – ประเทศกัมพูชา

คำนำ

ช่วง ปี ค.ศ. 1986-1988 เป็นช่วงที่ประเทศไทยเน้นกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-led growth) และเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการส่งออกและการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีอัตราการเติบโตด้วยตัวเลข 2 หลัก อุตสาหกรรมที่มีบทบาทในการส่งออกที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า ตุ๊กตา ดอกไม้ประดิษฐ์ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ (แผงวงจรไฟฟ้า) ฯลฯ แต่ความสำเร็จในการพัฒนานี้ กลับขาดความยั่งยืน เพราะภายหลังปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นเหล่านี้ ก็เริ่มประสบปัญหาการส่งออกในยุคโลกาภิวัตน์และการค้าเสรี ประเทศไทย ซึ่งเคยเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนของต่างชาติเพราะแรงงานราคาถูก ปัจจุบันกลับต้องเผชิญกับการแข่งขันในการผลิตสินค้าสำหรับตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะการแข่งขันจากประเทศที่มีต้นทุนค่าแรง (labour cost) ต่ำกว่าทำให้ไทยเริ่มประสบกับการย้ายฐานการผลิต

ในวงการต่าง ๆ มีการพูดกันมากกว่า ประเทศไทยจะต้องมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อขยับขึ้นไปแข่งขันในตลาดบน ซึ่งแข่งขันกันด้วยฝีมือ ทักษะแรงงานและคุณภาพ แต่การขาดการเตรียมการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (คุณภาพการศึกษา) การพัฒนาเทคโนโลยีและการสร้างฐานองค์ความรู้ (knowledge base) ทำให้ไทย ซึ่งพึ่งการส่งออกและการลงทุนต่างชาติสูง ยังคงไม่สามารถพัฒนาทักษะการผลิตจาก “ผู้ผลิตชิ้นส่วนส่งออก” และ “ผู้รับจ้างผลิต” (OEM) ไปสู่การเป็นผู้ส่งออกต้นแบบสินค้าหรือ brand-name ของตนเองได้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการแข่งขันที่รุนแรง ประเทศไทยจึงต้องประสบกับการโยกย้ายฐานการผลิตจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยสูญเสียการลงทุนให้กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม และกัมพูชา

การเปลี่ยนแปลงนี้ ส่งผลกระทบต่อไทย เพราะการปิดตัวของโรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ (ตัดเย็บเสื้อผ้า) ส่งผลต่อการเลิกจ้าง ทำให้เกิดภาวะตกงานขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมสิ่งทอเหล่านี้ กลับกลายเป็นอุตสาหกรรมที่เฟื่องฟู (sunrise industries) มีการขยายตัวของการส่งออกและการจ้างงานในประเทศเวียดนามและกัมพูชา

ภายใต้กระแสของบรรษัทข้ามชาติ การลงทุนที่ไร้พรมแดนและระบบรับเหมาช่วงการผลิตที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการทำธุรกิจข้ามชาติ (international sub-contracting) นักลงทุนต่างชาติ เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ และจีน ที่โยกย้ายฐานการผลิตเข้ามาเพื่อใช้แรงงานราคาถูกจะรับไปสั่งซื้อสินค้าจากบรรษัทข้ามชาติเจ้าของแบรนด์เนมต่างๆ ซึ่งกลายมาเป็น “ผู้ซื้อ” (buyers) และไม่ใช่ผู้ผลิตสินค้า แต่ก็เป็นผู้ผูกขาดตลาด ทำให้บรรษัทต่างชาติมีความคล่องตัวสูงเพราะสามารถแสวงหาแหล่งผลิตสินค้าที่มีราคาถูก และฝีมือดีขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา ต่างแข่งขันกันสร้างแรงจูงใจดึงดูดการลงทุนต่างชาติเพื่อสร้างอัตราการเติบโต รายได้และการจ้างงาน เช่นการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร และการควบคุมการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นเพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มหรือสหภาพแรงงาน เช่น ในเขตเศรษฐกิจส่งออก (Export Processing Zone) เป็นต้น

การแข่งขันกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนา เพื่อชักจูงนายทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศ นำมาสู่ “การแข่งขันลงกันเหว” (race to the bottom) คือ การแข่งขันกันลดมาตรฐานแรงงานเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานทั้งในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการและความมั่นคงในงาน

สำหรับประเทศกัมพูชา เป็นกรณีที่น่าสนใจเพราะเป็นประเทศที่ผ่านสงครามกลางเมือง มีการร่างรัฐธรรมนูญและจัดการเลือกตั้งขึ้นในปี ค.ศ 1991 และการออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ ในปี ค.ศ 1992 ซึ่งกฎหมายแรงงานฉบับนี้ ให้การคุ้มครองแรงงานค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในเรื่องสภาพการจ้าง และยังส่งเสริมสิทธิการรวมตัวของคนงานและการเจรจาต่อรอง รวมทั้งสิทธิในการนัดหยุดงาน การไม่ใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ และการไม่เลือกปฏิบัติในสถานประกอบการ อันเป็นมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในขณะที่อีกหลายประเทศ กำลังแข่งขันกันโดยลดมาตรฐานแรงงาน เช่นการใช้ระบบเหมาค่าแรง ระบบรับเหมาช่วงและการทำลายสภาพแรงงานเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ ในทางตรงกันข้าม กัมพูชากำลังพยายามพิสูจน์ว่ามาตรฐานแรงงานเป็นสิ่งที่ดี และไม่ใช่อุปสรรคแต่เป็นโอกาส ดังที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ของประเทศกัมพูชาท่านหนึ่ง กล่าวในการให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า “กัมพูชามีความเชื่อมั่นว่า การมีมาตรฐานแรงงานสูงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและการส่งออก แต่กลับจะทำให้กัมพูชามีการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกแบบยั่งยืน”¹ ดังนั้น การศึกษาว่า กัมพูชาทำอะไร จึงสามารถเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าเข้าด้วยกันได้สำเร็จ และการมีมาตรฐานแรงงานจะส่งเสริมการลงทุนการส่งออก และคุณภาพชีวิตของแรงงานอย่างไร จึงเป็นโจทย์ของงานวิจัยนี้

วรรณกรรมวิจารณ์

Ingeborg Wick (2004) ได้ศึกษาเรื่องการทำข้อตกลงการค้าด้านสิ่งทอของโลก และผลกระทบต่อสภาพแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่าในช่วงปี ค.ศ. 1947-1994 ซึ่งเป็นยุคที่การค้าด้านสิ่งทอและเสื้อผ้าอยู่ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) มีการส่งเสริมการค้าเสรี ลดการเก็บภาษีนำเข้า การใช้มาตรการจำกัดทางปริมาณ (ระบบโควต้า) และการทุ่มตลาด และช่วงปี ค.ศ. 1995-2004 มีการทำความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเสื้อผ้า (Arrangement on Textiles and Clothing: ATC) โดยมีองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) เป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว การที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการจัดสรรโควตา และผู้ผลิตมีตลาดในการส่งออก ทำให้สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าของตนได้ เช่น ประเทศกัมพูชา เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบช่วงที่มีการยกเลิกข้อตกลง GATT กัมพูชาจึงได้รับผลกระทบจากการแข่งขัน เพราะต้องพึ่งพาการนำเข้าผ้าผืนและชิ้นส่วนประกอบจากต่างประเทศ ทำให้มีต้นทุนค่าขนส่งสูงอันเนื่องมาจากต้นทุนพลังงานที่สูงขึ้น ดังนั้น หลังปี ค.ศ. 2004 ภายหลังจากการยกเลิกระบบโควตาการค้าด้านสิ่งทอ กัมพูชาจะถูกระบบการแข่งขันจากจีน ดังนั้น อนาคตของอุตสาหกรรมตัดเย็บ

¹ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายเทคนิค กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550

เสื้อผ้าในกัมพูชา จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจนำเข้าที่สหรัฐอเมริกาจะให้กับกัมพูชา เนื่องจากสหรัฐเป็นตลาดส่งออกเสื้อผ้าที่สำคัญของกัมพูชา

Ingeborg Wick (2004) ได้วิเคราะห์สถานการณ์ภายหลังที่มีการยกเลิกระบบโควต้าด้านสิ่งทอว่าจะนำมาสู่การแข่งขันอย่างรุนแรงทางด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอ ภายหลังการยกเลิกระบบโควต้า โดยเฉพาะการแข่งขันที่มาจากประเทศจีน ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่เป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปได้เรียกร้องให้มีการขยายเวลาการค้าสิ่งทอในระบบโควต้าออกไปรวมทั้งสหภาพแรงงานเช่นในประเทศอินโดนีเซียก็มีการเรียกร้องให้ขยายเวลาของข้อตกลงการค้าด้านสิ่งทอโดยให้เหตุผลว่า การแข่งขันเสรี จะทำให้อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในอินโดนีเซียต้องปิดตัวลงและเกิดการเลิกจ้างคนงานอย่างขนาดใหญ่ ทางสมาพันธ์แรงงานของอเมริกาเช่น The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) ก็เรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐมีมาตรการห้ามนำเข้าสิ่งทอจากจีนในกรณีที่มีการพิสูจน์ว่า จีนมีการละเมิดสิทธิแรงงาน ทำให้เกิดข้อได้เปรียบทางการค้า อย่างไรก็ตาม การขยายเวลาการค้าในระบบโควต้าออกไปคงเป็นไปได้ แต่จะต้องมีการสร้างกฎระเบียบใหม่ที่จะเข้าไปกำกับการค้าทางด้านสิ่งทอภายใต้ระบบการค้าเสรี เช่น การให้มีการสร้างระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety-net programme) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในภาคอุตสาหกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อแรงงาน รวมทั้งส่งเสริมงานที่มีคุณค่า (Decent work) การสนับสนุนกระบวนการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม และการสร้างองค์กรพันธมิตรระดับสากล เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และ องค์กรทางศาสนา เป็นต้น

Veasna Noun² ได้ศึกษาถึงผลกระทบของโครงการ ILO Better Factories Cambodia (BFC) ซึ่งดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation: ILO) พบว่าการตรวจสอบโรงงาน (monitoring) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศส่งผลให้เกิดการปรับปรุงสภาพการทำงาน และระบบแรงงานสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า อย่างไรก็ตาม โครงการ BFC ก็ยังมีจุดอ่อน เช่นการให้โควตานำเข้าแก่กัมพูชาไปยังตลาดสหรัฐฯ ในบางครั้งเกิดขึ้นก่อนการเขียนรายงานประเมินผลการตรวจสอบโรงงาน ในการศึกษาเพื่อประเมินความสำเร็จของโครงการ BFC ค่อนข้างใช้ข้อมูลอันจำกัด มาศึกษา และการละเมิดสิทธิแรงงานของนายจ้างยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในหลายๆกรณี เช่นการบังคับทำงานล่วงเวลา การจ่ายค่าจ้างล่าช้า การเลือกปฏิบัติ ปัญหาสุขภาพในการทำงาน การต่อต้านสหภาพแรงงาน การเลิกจ้างผู้นำหรือกรรมการสหภาพฯ การทำข้อตกลงร่วมมือมีน้อย เป็นต้น ภายหลังการยกเลิกระบบโควต้าภายใต้ข้อตกลงการค้าด้านสิ่งทอ เมื่อปี ค.ศ. 2005 กัมพูชาได้เพิ่มการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังตลาดสหรัฐฯ โดยอยู่ในอัตราการขยายตัวที่ 14.6% มีการสร้างงานใหม่ถึง 30,000 ตำแหน่งในปีนั้น และมีจำนวนโรงงานเพิ่มขึ้น ประเด็นที่เป็นคำถามคือ กัมพูชาจะสามารถใช้ความรับผิดชอบทางสังคม เช่น การมีมาตรฐานแรงงานสูงมาเป็นความได้เปรียบทางการแข่งขันและขยายการส่งออกได้อีกหรือไม่

² ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและผู้ช่วยวิจัยในการเก็บข้อมูลภาคสนามที่ประเทศกัมพูชา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยฯ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของกฎหมายแรงงานในกัมพูชา
- 2) เพื่อศึกษาว่า กัมพูชาได้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานสากลมาบรรจุอยู่ในกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ และมีกลไกการบังคับใช้อย่างไร
- 3) การมีกฎหมายแรงงานที่เข้มแข็ง มีมาตรฐานแรงงานที่ดี จะส่งเสริมการลงทุน และการส่งออกของกัมพูชาหรือไม่

วิธีการเก็บข้อมูลวิจัย

การเก็บข้อมูล จะใช้แหล่งข้อมูลจาก

- 1) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความและงานวิจัยอื่น ๆ
- 2) การเก็บข้อมูลภาคสนาม เช่น การทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และ การจัดทำสนทนากลุ่ม (focus group)

กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์

กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ (เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์) ตัวแทนจากภาคเอกชน (เช่น บริษัทข้ามชาติ สมาคมนายจ้าง) ตัวแทนจากแรงงาน (เช่น สหภาพแรงงานและคนงานในโรงงาน) ผู้ที่ทำงานในองค์กรต่างประเทศ เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานสมานฉันท์ และองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานในประเทศกัมพูชา

ความเป็นมาของกฎหมายแรงงาน

ในประวัติศาสตร์ของกัมพูชา สามารถแบ่งวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานได้เป็น 5 ช่วงคือ

1. ช่วงอาณานิคม

กัมพูชาเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธอินโดจีน ภายใต้การปกครองของประเทศฝรั่งเศส เริ่มมีการใช้กฎหมายเพื่อเข้าไปกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายแพ่งของปี ค.ศ. 1920 (1920 Civil Code) กำหนดให้การจ้างแรงงานต้องมีสัญญาจ้างงาน ต่อมาในปี ค.ศ. 1927 มีการออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดชั่วโมงการทำงานไว้ที่ 10 ชั่วโมงต่อวัน ในข้อตกลงร่วมของสหพันธอินโดจีน ให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจแรงงานขึ้นในปี ค.ศ. 1927 (พ.ศ. 2470) และคณะกรรมการแก้ไขข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ในปี ค.ศ. 1936 (พ.ศ. 2479) มีการใช้กฎหมาย 3 ฉบับ เพื่อควบคุมการใช้แรงงานของบุคคล 3 กลุ่ม คือ ประชาชนในสหพันธอินโดจีน ชาวต่างชาติโดยเฉพาะยุโรป และชาวกัมพูชาที่ไปทำงานต่างประเทศ ในปีค.ศ.1951 (พ.ศ.2494) จึงมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและกิจการสังคม (Ministry of Labour and Social Affairs)

2. ยุคหลังอาณานิคม: การเป็นประเทศเอกราช

กัมพูชาได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1953 (พ.ศ. 2496) มีการย้ายระบบการบริหารของกระบวนการศาลยุติธรรมภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสมาอยู่ภายใต้รัฐบาลกัมพูชา (29 สิงหาคม ค.ศ.1953) และปรับปรุงหน่วยงานที่ให้บริการด้านแรงงาน เช่น กระทรวงแรงงาน

3. ช่วงปีค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 1975

ในช่วงนี้ มีเหตุการณ์ที่สำคัญคือ ในปี ค.ศ.1970 (พ.ศ. 2513) ประเทศสาธารณรัฐกัมพูชา ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีการปรับปรุงการบริหารแรงงานโดยเฉพาะการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน กิจการทางสังคมและการจ้างงาน (Ministry of Labour and Social Affairs and Employment) ให้มีความชัดเจนขึ้นและมีการยกร่างกฎหมายแรงงานฉบับใหม่

4. ช่วงปีค.ศ.1975 ถึงค.ศ.1992

ในช่วงปีค.ศ.1975 (พ.ศ. 2518) ถึง ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงปี ค.ศ. 1975 ถึง ปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) เป็นการปกครองของเขมรแดงภายใต้ผู้นำพลพต (Pol Pot) มีการยกเลิกการใช้กฎหมายทุกฉบับ และใช้แนวคิดการพัฒนาแบบปิดประเทศ

ช่วงปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ถึง ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) เป็นยุคของสงครามกลางเมืองการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลเขมรแดง กับกลุ่มนายสุนเซน ซึ่งแตกตัวมาจากเขมรแดงและได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม

5. ช่วงปีค.ศ.1993 (พ.ศ.2536) จนถึงปัจจุบัน

ภายใต้การเซ็นสนธิสัญญาสงบศึกที่กรุงปารีสในปีค.ศ. 1991 (พ.ศ.2534) ทำให้สงครามกลางเมืองได้สิ้นสุดลง ทางสหประชาชาติได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศ กัมพูชาจึงได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากการปกครองภายใต้ลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการปกครองด้วยระบบพรรคการเมืองเดียว (One-party system) มาเป็นการปกครองด้วยระบบพหุพรรค การเลือกตั้งในปี ค.ศ.1993 ทำให้มีการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรียูนเซน เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งแบบเบ็ดเสร็จ โดยนายยูนเซนได้รับเสียงสนับสนุนจากชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนยากจนของประเทศ ในปี ค.ศ. 1997 กรุงพนมเปญมีคนจน 9.9% ในเขตเมืองของจังหวัดอื่น ๆ 10.7% และเขตชนบท 79.4% ของประชากรทั้งหมด โดยเฉลี่ยแล้วทั่วประเทศ กัมพูชามีประชากรในชนยากจนอยู่ 39% ของประชากรทั้งหมด³

ในปี ค.ศ.1993 (พ.ศ. 2536) นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้ว ยังมีเหตุการณ์สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการแรก* การเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ช่วงที่กัมพูชาถูกปกครองภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลกัมพูชาได้ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแม่แบบของสังคมนิยม ซึ่งเน้นการวางแผนจากส่วนกลาง และการบังคับบัญชาแบบลำดับชั้นจากบนลงล่าง แต่หลังปีค.ศ.1993 ด้วยการสนับสนุนของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อกอบกู้เศรษฐกิจจากวิกฤติของสงคราม ทำให้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจไปสู่การใช้กลไกตลาด (market economy) *ประการที่สอง* ในปี ค.ศ.1994 (พ.ศ. 2537) ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับใหม่ โดยแนวคิดในการร่างกฎหมายแรงงานนี้ ใช้รัฐธรรมนูญ ปีค.ศ.1993 เป็นหลักพื้นฐานในการร่าง และได้รับการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สถาบันอเมริกันเพื่อแรงงานเสรีในภูมิภาคเอเชีย (Asia-American Free Labour Institute: AAFLI) และกระทรวงแรงงานและในวันที่ 24 มกราคม ค.ศ.1996 (พ.ศ. 2539) จึงมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานฯ (Ministry of Social Affairs, Labour and Veteran Affairs) โดยเป็นการควบรวมภารกิจต่างๆ เช่น การทำงานด้านสังคม ด้านแรงงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทหารผ่านศึก มาไว้ในความรับผิดชอบของกระทรวงเดียว

รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมสิทธิแรงงาน

ในวันที่ 21 กันยายน ค.ศ.1993 สถานิติบัญญัติของกัมพูชาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยให้เป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) ทำให้กฎหมายทั้งหมดและการตัดสินใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ก็มีผลสำคัญในการวางรากฐานให้กับการเขียนกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้างงาน (employment relationship) และสิทธิของแรงงาน เช่น

³ อุดม เกิดพิบูลย์ ความยากจนในกัมพูชา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หน้า 15

- มาตราที่ 31 ของรัฐธรรมนูญเน้นการปฏิบัติที่เสมอภาคภายใต้กฎหมาย
- มาตราที่ 35 และ 36 เน้นสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงสิทธิในการรวมตัว การก่อตั้งและการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน สิทธิที่จะเลือกงานและได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เหมือนกัน
- มาตราที่ 45 มีการให้ความคุ้มครองพิเศษกับผู้หญิง เช่น ห้ามมีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในการจ้างงาน คุ้มครองของผู้หญิงที่อุ้มท้องโดยรัฐจะต้อง
- ส่งเสริมสิทธิการลาคลอด นายจ้างจะต้องจัดเวลา 1 ชั่วโมงระหว่างการทำงานเพื่อให้แม่สามารถให้นมลูกฯ และการคุ้มครองหญิงที่ทำงานในบ้านให้มีคุณค่าเดียวกันกับการทำงานนอกบ้าน
- มาตราที่ 48 ของรัฐธรรมนูญให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของเด็กและผู้หญิง
- มาตราที่ 36 และ 37 รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้พลเมืองกัมพูชาไม่ว่าจะเป็นเพศใดก็ตาม มีสิทธิที่จะจัดตั้งและเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานมีสิทธิที่จะจัดตั้งตามกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังระบุให้สิทธิในการนัดหยุดงานและการเข้าร่วมการเดินขบวนโดยปราศจากความรุนแรง

กฎหมายแรงงาน ปีค.ศ.1992 (พ.ศ. 2535) และกฎหมายแรงงานปีค.ศ.1997 (พ.ศ. 2540)

ในปีค.ศ.1992 สถานิติบัญญัติของกัมพูชาได้รับกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ฉบับแรกที่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ในการจ้างงาน (1992 Labour Law) แต่กฎหมายฉบับนี้ ก็ยังคงมีจุดอ่อน โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

- นายจ้างสามารถบังคับให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลา โดยไม่มีการจ่ายเงินทดแทนเพิ่มให้
- ไม่มีการสร้างกลไกที่จะแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทแรงงาน
- ไม่มีบทลงโทษนายจ้างที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย

ที่สำคัญ กฎหมายแรงงานฉบับนี้ ไม่ได้มีการกล่าวถึงการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แม้ว่าคนงานจะได้รับสิทธิบ้างในการเจรจาต่อรอง แต่กลับถูกปฏิเสธสิทธิของลูกจ้างในการนัดหยุดงาน

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1993 เปิดโอกาสให้สมาชิกสภานิติบัญญัติ (สส.) สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย ทางสถาบันอเมริกันเพื่อแรงงานเสรีฯ (AAFLI) จึงสนับสนุนให้ สส. จากฝ่ายค้านจำนวนหนึ่งร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างของกฎหมายแรงงาน แต่ทางกระทรวงแรงงานฯ ได้เสนอร่างกฎหมายแรงงานของกระทรวงเข้าประกอบ ร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จึงถูกบูรณาการเป็นฉบับเดียวคือ ที่มาของกฎหมายแรงงานฉบับปีค.ศ.1997 และก่อให้เกิดกระบวนการปฏิรูปกฎหมายแรงงาน (Labour Law Reform) ตามกฎหมายแรงงานฉบับใหม่นี้ มีการนิยามความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างกลุ่มต่างๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งแรงงานภาคอุตสาหกรรม ช่างหัตถกรรม พนักงานบริการ เกษตรกร และแรงงานในภาคขนส่งคมนาคม

กฎหมายแรงงานฉบับนี้ ยังคงยึดร่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเป็นพื้นฐาน⁴ และมีส่วนคล้ายกับกฎหมายแรงงาน ปี ค.ศ. 1992 ในหลายๆ ส่วน แต่ส่วนที่แตกต่างที่สำคัญคือ

- ห้ามการบังคับใช้แรงงาน โดยเฉพาะการจ้างแรงงานเพื่อชำระหนี้ (bondage labour)
- ห้ามการบังคับทำงานล่วงเวลา ตามกฎหมายระบุชั่วโมงทำงานปกติ คือ 8 ชั่วโมงในหนึ่งวัน และ 6 วันต่อสัปดาห์ หรือ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในงานบางประเภทที่ระบุตามประกาศของกระทรวงแรงงาน สามารถให้ทำงานล่วงเวลา แต่ไม่เกินวันละ 2 ชั่วโมง โดยนายจ้างจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้ครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างปกติ
- การคุ้มครองแรงงานหญิง เช่น การห้ามกระทำความรุนแรงหรือล่วงละเมิดทางเพศในทุกรูปแบบ (sexual violation/ harassment) สิทธิในการลาคลอด 90 วัน โดยได้รับค่าจ้างครึ่งหนึ่ง สำหรับผู้ที่เป็นมารดา มีสิทธิที่จะได้รับการจัดเวลาให้ 1 ชั่วโมงของวันทำงานเพื่อให้นมลูก ตามกฎหมายนี้ ยังระบุนายจ้างต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีสถานเลี้ยงเด็ก หรือ จ่ายค่าเลี้ยงดูให้กับสถานเลี้ยงเด็กแทน (ทั้งนี้ กฎหมายจะไม่ครอบคลุมเด็กที่มีอายุเกิน 18 เดือน)
- การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก เช่น จำกัดการใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรม (wage employment) ไว้ที่อายุ 15 ปี สำหรับกรณีของงานที่มีลักษณะเบาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อจิตใจและการศึกษา สามารถจ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 12 ถึง 15 ปีได้
- การคุ้มครองค่าจ้าง โดยให้มีการประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ
- การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยนายจ้างจะต้องจัดสถานที่ทำงานให้มีความสะอาด ความปลอดภัยในการทำงาน เช่น สถานที่ เครื่องมือและเครื่องจักร รวมทั้งการจัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันในการทำงาน นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้นายจ้างจัดตั้งศูนย์ หรือ สถานพยาบาลขั้นต้น (primary health care center) มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านแรงงานโดยมีการจ้างพยาบาล หรือ ผู้ช่วยทำงานประจำ นอกจากนั้น ยังมีการจัดให้มีการตรวจโรงงาน โดยเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน (labour inspector) และผู้ตรวจ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ (medical inspector)
- ในประเด็นเรื่องอาชีวอนามัย ถือว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในโรงงานไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม เป็นอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน (work-related) ทั้งนี้ ใหัรวมถึงการเดินทางมาทำงานของคนงานระหว่างบ้านกับสถานที่ทำงาน กรณีอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือ โรคอาชีวอนามัย

⁴ ฝรั่งเศสเป็นรัฐรวมศูนย์อันถือกำเนิดมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสนำโดยชนชั้นบัวร์ชัวร์ (Bourgeois) ปี ค.ศ.1789 แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับบทบาทในการคุ้มครองสิทธิตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เช่น การคุ้มครองสิทธิแรงงานและการวางระบบแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน (dispute settlement)

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่ารักษา พ้นฟูและทดแทนให้ หรือ ลูกจ้างสามารถที่จะฟ้องร้องศาลเพื่อเรียกค่าชดเชยได้^๑

- สิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งและเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ในการที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงาน ลูกจ้างจะต้องมีการรวมกลุ่มและได้รับการจดทะเบียนจากระทรวงแรงงาน จึงจะมีสถานะภาพเป็น “นิติบุคคล” (legal person) กระทำหน้าที่แทนสมาชิกได้ ในกัมพูชา ไม่ได้จำกัดจำนวนสหภาพแรงงานในโรงงาน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ (independent worker’s unions) แต่กฎหมายแรงงานก็กำหนดว่า สหภาพแรงงานใดก็ตามที่มีสมาชิกมากที่สุดจากจำนวนคนงานทั้งหมดของโรงงาน จะถูกพิจารณาว่ามีความเป็นตัวแทนที่สุด (most representative union)

นอกจากนั้น กฎหมายยังให้การคุ้มครองแก่สหภาพแรงงาน เช่น จากการเลือกปฏิบัติต่อสหภาพแรงงาน (anti-union discrimination) การแทรกแซงจากนายจ้าง เช่น การจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาแข่ง (company’s union) และการเลิกจ้างผู้นำเพื่อทำลายสหภาพแรงงาน

- สิทธิในการเจรจาต่อรอง ลูกจ้างสามารถที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงาน มีสิทธิที่จะเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรอง และทำข้อตกลงร่วมกับนายจ้าง ในมุมมองของลูกจ้างจึงเป็นสิทธิที่สำคัญเพราะการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันเจรจาต่อรองได้ จะทำให้ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการปรับปรุงสภาพการทำงานและระบบแรงงานสัมพันธ์ในโรงงาน
- สิทธิในการนัดหยุดงาน โดยเฉพาะการนัดหยุดงานที่ปราศจากการใช้ความรุนแรง ในกรณีของการนัดหยุดงาน หมายถึง การเลื่อนการปฏิบัติตามสัญญาจ้างงานออกไป จึงไม่มีการจ่ายค่าจ้าง หรือ การให้งานทำต่อลูกจ้าง แต่ห้ามนายจ้างก่อการละเมิดสิทธิของลูกจ้าง เช่น การลงโทษคนงานที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการประท้วงหยุดงาน การจ้างคนงานอื่นเข้ามาทำงานแทน หรือ การปิดโรงงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างสำหรับวันทำงานที่สูญเสียไป การนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมาย (illegal strikes) คือ การที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการระงับข้อพิพาทแรงงาน

การบังคับใช้กฎหมายและการระงับข้อพิพาทแรงงาน

ตามกฎหมายแรงงาน กำหนดให้มีการตรวจโรงงานเพื่อก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ มีผู้ตรวจแรงงาน (Labour Inspectors) ผู้ตรวจที่มาจากสาขาสังคมศาสตร์ทางการแพทย์ (Medical Inspectors) และผู้เชี่ยวชาญทางด้านความปลอดภัย (Safety Specialists)

^๑ทางรัฐบาลกัมพูชาอยู่ระหว่างการศึกษาเพื่อจัดตั้งศาลแรงงาน และระบบประกันสังคม เช่น กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน

ผู้ตรวจแรงงานมีบทบาทในการตรวจสอบการนำสัญญา ซึ่งเกิดจากข้อตกลงร่วม (CBA) ไปปฏิบัติ โดยการสอบถามโดยตรงกับตัวแทน นายจ้างหรือลูกจ้าง

กฎหมายแรงงานระดับมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ ซึ่งสัญญาจ้างต่าง ๆ จะต้องครอบคลุมถึง แต่กฎหมายแรงงาน มาตรา 13 และ 98 (1) เขียนไว้อย่างชัดเจนว่า สัญญาที่เกิดจากข้อตกลงร่วม (Collective Bargaining Agreement: CBA) จะให้สิทธิประโยชน์มากกว่าที่กำหนดในกฎหมายแรงงาน

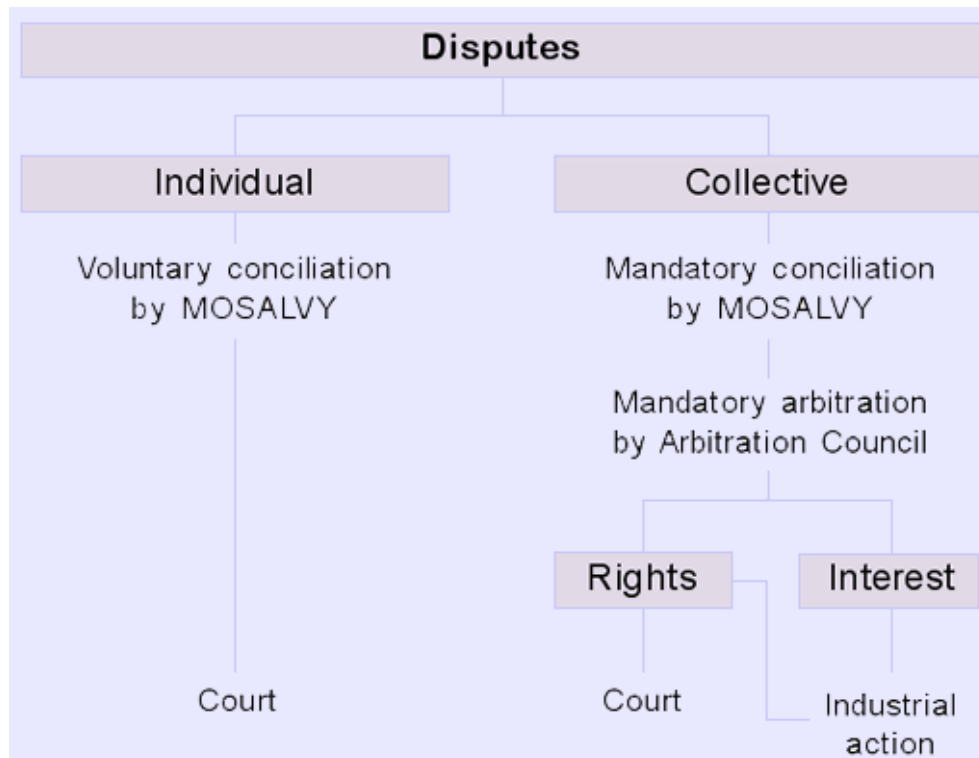
ข้อพิพาทเรื่องสิทธิ เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามกฎหมาย แต่ข้อพิพาทสิทธิ สามารถเกิดขึ้นจากการถูกละเมิดสิทธิอื่น เช่น จากสัญญาจ้าง หรือ การทำสัญญาข้อตกลงร่วม (CBAs) ข้อพิพาทแรงงาน อาจเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง คนหนึ่งหรือ กลุ่มหนึ่ง เรียกว่า ข้อพิพาทส่วนบุคคล (individual dispute) ซึ่งจะเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมาย ซึ่งจะมีกระบวนการแก้ปัญหา เช่น การไกล่เกลี่ย โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง หรือ นำเรื่องสู่การฟ้องศาล

ข้อพิพาทแรงงาน ที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างคนหนึ่ง หรือหลายคนกับลูกจ้างมากกว่า 1 คน ขึ้นไป และเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง การใช้สิทธิของสหภาพแรงงาน หรือ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งข้อพิพาทแรงงานนี้ จะส่งผลกระทบต่อประกอบการกิจการของบริษัท จะเรียกว่า ข้อพิพาทของส่วนรวม (collective disputes)⁶ การระงับข้อพิพาทแรงงานอาจผ่านการชี้ขาดของคณะกรรมการประนีประนอมข้อพิพาทแรงงานของกระทรวงแรงงาน และ นำเข้าสู่คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ (The Arbitration Council: AC) ทั้งนี้ คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทเป็นการส่วนบุคคลของลูกจ้างแต่ละราย

คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการระงับข้อพิพาททางแรงงาน ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 12 แห่งกฎหมายแรงงานของประเทศกัมพูชา (Chapter XII of Labour Law) กฎหมายฉบับนี้

⁶ Article 302 of Labour Law 1997, "Any dispute that arises between one or more employers and a certain number of their staff over working conditions, the exercise of the recognised rights of professional organisations, the recognition of professional organisations within the enterprise, and issues regarding relations between employers and workers, and this dispute could jeopardise the effective operation of the enterprise or social peacefulness."

แผนภูมิ 1: กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน



ที่มา: The Arbitration Council

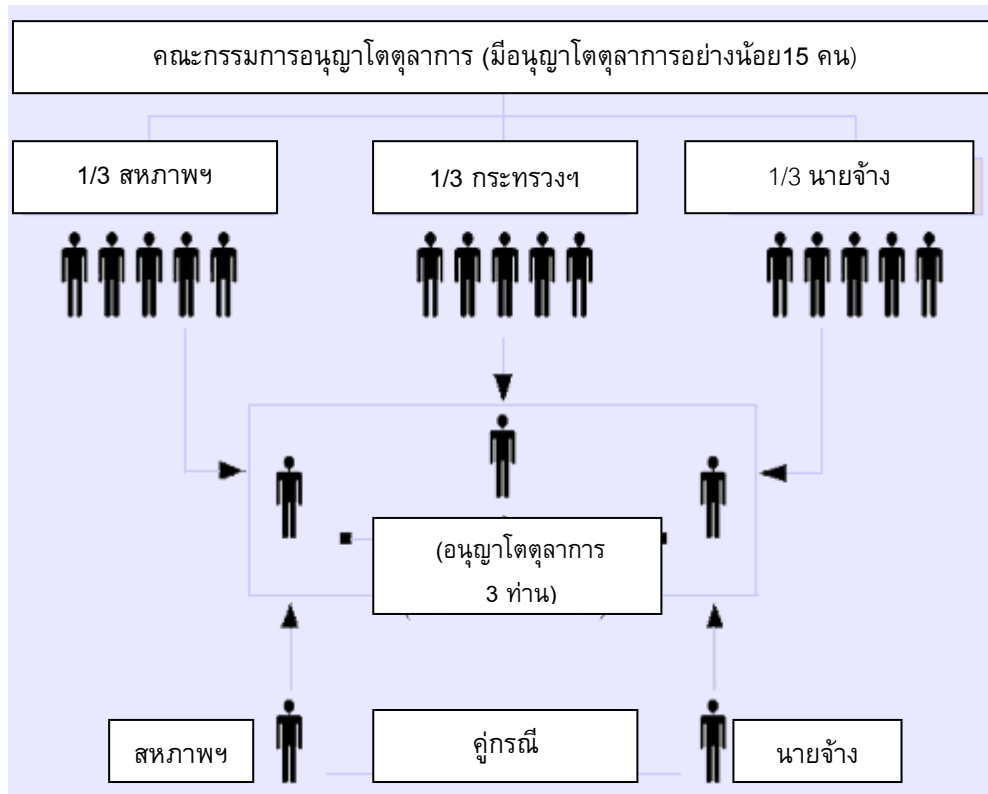
คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการสามารถพิจารณาได้ทั้งคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายและข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ของคู่กรณีในอนาคตอันมิใช่สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ข้อพิพาทอันเกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรือข้อตกลงร่วมเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ในขณะที่การขึ้นเงินเดือนลูกจ้างมิได้เป็นสิทธิตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องดำเนินการแต่เป็นเรื่องของผลประโยชน์ในอนาคต

ตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของส่วนรวม หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้โดยการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอมข้อพิพาท ผู้ประนีประนอมข้อพิพาทจะเสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการผ่านทางกระทรวงแรงงานฯ (MOSALVY) คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการเป็นองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ระงับข้อพิพาททางแรงงานของส่วนรวมที่ไม่สามารถยุติลงได้ด้วยวิธีการประนีประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการนี้ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2003 อาศัยความตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงาน (ปี ค.ศ. 1997)

คณะกรรมการ อนุญาโตตุลาการ (The Arbitration Council) มีโครงสร้างแบบไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อย 15 คน ซึ่งแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ให้ดำรงตำแหน่งตามวาระ 1 ปี โดยแต่งตั้งจากบุคคลสามกลุ่ม กลุ่มละเท่าๆ กัน ได้แก่ สมาคมนายจ้าง สหภาพฯ และอีกหนึ่งกลุ่มจากกระทรวงแรงงานฯ เมื่อกรณีข้อพิพาทแรงงานถูกนำเสนอเข้ามาใน AC ก็จะมีการจัดตั้ง องค์คณะอนุญาโตตุลาการ (arbitration panel) ซึ่งประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการ 3 คน ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทและทำคำชี้ขาดอันเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี

- 2 คน จะถูกเลือกจากคู่กรณีของการพิพาท
- คนที่ 3 จะถูกเลือกโดย อนุญาโตตุลาการ 2 คน ที่คู่กรณีพิพาทเลือกขึ้นมา (เป็นประธาน)

แผนภูมิ 2: กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ



ที่มา: The Arbitration Council

สำหรับกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามกฎหมาย องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะพิจารณาประเด็นต่างๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะพิจารณาประเด็นต่างๆ ตามหลักยุติธรรม

ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น คนงานของโรงงานทอผ้าได้รับเงินค่าจ้าง 1200 บาท ต่อชั่วโมง และในหนึ่งสัปดาห์คนงานตกลงที่จะทำงานล่วงเวลา 5 ชั่วโมง ซึ่งคนงานต้องได้รับค่าจ้างจากการทำงานล่วงเวลาในอัตรา 1,800 บาท ต่อชั่วโมงสำหรับการทำงานล่วงเวลา 5 ชั่วโมง แต่นายจ้างกลับจ่ายค่าจ้างให้ในอัตราเดียวกับการทำงานในเวลาทำงานตามปกติคือ 1,200 บาท ต่อชั่วโมง ซึ่งประเด็นนี้เป็นสิทธิตามกฎหมายที่คนงานจะต้องได้รับในอัตราที่สูงกว่าซึ่งก็คือ 1,800 บาท ต่อชั่วโมง ดังนั้น คนงานจึงมีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเต็มตามจำนวนสำหรับการทำงานล่วงเวลา

ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่น คนงานของโรงงานทอผ้าได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กำหนดโดยกระทรวงแรงงานฯ และเป็นจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างแรงงานด้วย แต่คนงานเห็นว่าพวกเขาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากและสมควรได้รับค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่านี้ การลาหยุดประจำปีสองวันต่อเดือน และได้รับโบนัสทุกปีใหม่ ในขณะที่นายจ้างปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าว ข้อพิพาทในลักษณะนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ มิใช่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามกฎหมาย เพราะคนงานได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างตามอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของนายจ้างในกรณีนี้จึงมิใช่การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการทำคำชี้ขาด องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะเชิญให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาเพื่อนำเสนอพยานหลักฐานและข้อมูลของตน โดยที่องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะพยายามสนับสนุนให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทด้วยการทำความเข้าใจระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ก่อนที่คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการจะออกคำชี้ขาด (ก่อนรับฟังคำชี้ขาด) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องตัดสินใจว่าต้องการที่จะผูกพันตามคำชี้ขาดที่จะออกมานั้นหรือไม่ หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะผูกพัน ทั้งสองฝ่ายจะไม่มีสิทธิคัดค้านคำชี้ขาดดังกล่าวอีก คำชี้ขาดนั้นจะมีผลบังคับใช้และคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้นในทันที หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่เห็นชอบที่จะผูกพันคำชี้ขาดดังกล่าว คำชี้ขาดนั้นก็จะไม่ผูกพันคู่กรณีนั้น หมายความว่าคู่กรณีผู้นั้นมีสิทธิที่จะคัดค้านคำชี้ขาดดังกล่าวได้ และหลังจากนั้น หากมีคู่กรณียื่นคำคัดค้าน คำชี้ขาดดังกล่าวก็จะตกเป็นโมฆะและไม่มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้หากภายในแปดวันนับจากวันที่คู่กรณีผู้นั้นได้รับสำเนารับรองคำชี้ขาด ไม่มีการยื่นคำคัดค้านเลย คำชี้ขาดดังกล่าวก็จะมีผลบังคับใช้และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว.

การคัดค้านต้องกระทำภายในแปดวัน (ปฏิทิน) นับจากวันที่คู่กรณีผู้นั้นได้รับสำเนารับรองคำชี้ขาด คำคัดค้านที่ยื่นภายหลังระยะเวลาดังกล่าวจะถูกปฏิเสธ และการยื่นคำคัดค้านนั้น ต้องหนังสือบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อเลขาธิการคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการหรือกรอกแบบฟอร์ม ณ สำนักงานเลขาธิการฯ ในขณะที่ได้มีการยื่นคำคัดค้านแล้ว คำชี้ขาดจะไม่มีผลบังคับใช้และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะทำการนัดหยุดงานหรือปิดโรงงาน นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมาย คู่กรณีสามารถที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้

ในระหว่างการนำข้อพิพาทเข้าสู่การประนีประนอมข้อพิพาทหรืออนุญาโตตุลาการ ตามกฎหมายห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานหรือทำการปิดโรงงาน หากฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย การนัดหยุดงานหรือการปิดโรงงานจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิเสธคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หรือในกรณีที่องค์คณะอนุญาโตตุลาการไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดตามกฎหมาย

สรุประยะเวลาของกระบวนการรับข้อพิพาท

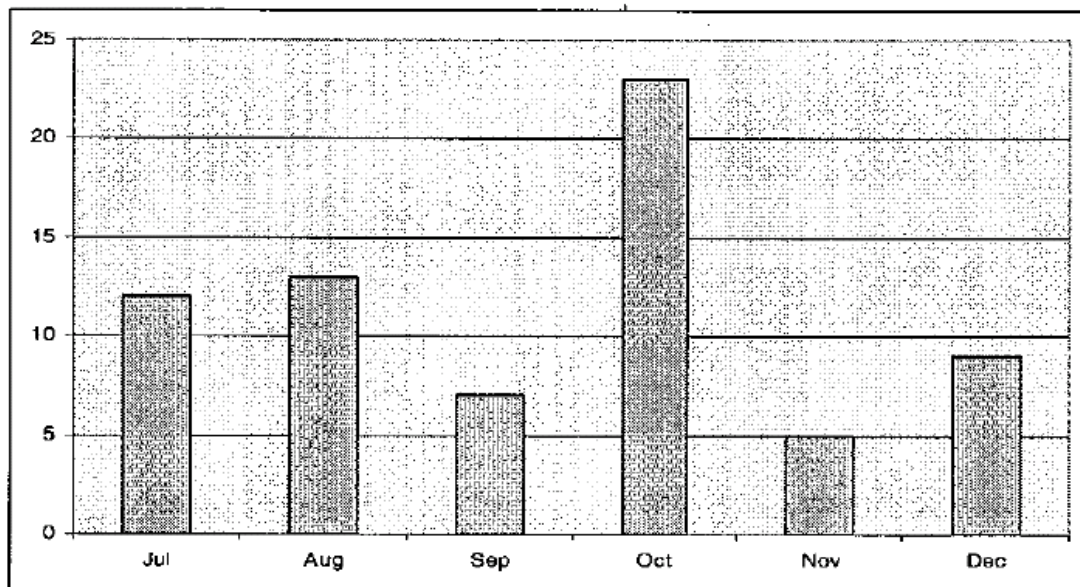
กระบวนการ	ขั้นตอนของแต่ละกระบวนการ	ระยะเวลา (วัน)
การประนอมข้อพิพาท	รายงานข้อพิพาทของส่วนรวมต่อ Labor Inspector (มาตรา 303) ใช้เวลา 48 ชั่วโมง รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ประนอมข้อพิพาท (มาตรา 304) ใช้เวลา 15 วัน รายงาน/ข้อตกลงการประนอมข้อพิพาท (มาตรา 305) ใช้เวลา 48 ชั่วโมง ส่งรายงานต่อรัฐมนตรี (มาตรา 308)	19
การอนุญาตตุลาการ	เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการอนุญาตตุลาการ แต่งตั้งองค์คณะอนุญาตตุลาการ (มาตรา 310) ใช้เวลา 3 วัน องค์คณะอนุญาตตุลาการนัดพิจารณาข้อพิพาท (มาตรา 310) องค์คณะอนุญาตตุลาการตัดสินและทำคำชี้ขาด (มาตรา 313)	3 15
การคัดค้าน	แจ้งต่อรัฐมนตรี แจ้งต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิยื่นคัดค้าน รวมทั้งสิ้น	8 45

โดยสรุปแล้ว กระบวนการรับข้อพิพาทแรงงานค่อนข้างจะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพราะได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ อนุญาตตุลาการ เป็นองค์กรไตรภาคี โดยมีตัวแทนของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลในสัดส่วนที่เท่ากัน เมื่อมีกรณีพิพาทแรงงานที่ไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ และนำเข้าสู่คณะกรรมการ อนุญาตตุลาการ จะมีการจัดตั้งองค์คณะของอนุญาตตุลาการ โดยลูกจ้างและนายจ้าง ต่างสามารถเสนออนุญาตตุลาการ ที่มาจากคณะกรรมการอนุญาตตุลาการฝ่ายละ 1 คน และอนุญาตตุลาการ ที่ถูกเลือกจากนายจ้างและลูกจ้าง ก็จะเป็นอนุญาตตุลาการอีก 1 คน จากส่วนของคณะกรรมการฯ ฝ่ายรัฐ เพื่อเป็นประธาน กระบวนการรับข้อพิพาทแรงงานนี้ จึงมีความโปร่งใสและให้ตัวแทนของคู่กรณีต่างมีบทบาทในการเสนออนุญาตตุลาการมาทำหน้าที่ให้ตน จึงเป็นที่ยอมรับกันได้ ดังนั้น คณะกรรมการ อนุญาตตุลาการจึงมีบทบาทสำคัญในการรับข้อพิพาทแรงงาน ก่อนที่จะกลายเป็นความขัดแย้งแบบเผชิญหน้าระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะนำมาสู่การนัดหยุดงานหรือปิดโรงงาน เพราะฉะนั้น

คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการจึงทำหน้าที่คล้ายศาล และการให้คำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานจะต้องประกอบด้วย ข้อเขียนเชิงเหตุผล และต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชน

ปัญหาหนึ่งที่ที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ โดยเฉพาะเรื่องความเป็นกลาง เช่น กรณีของโรงแรม Intercontinental ฝ่ายนายจ้างได้กล่าวหาอนุญาโตตุลาการที่ถูกจ้างเสนอมว่าไม่มีความเป็นกลาง เพราะเคยเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานสนับสนุนองค์กรแรงงาน แต่คณะกรรมการชุดใหญ่ (AC) ซึ่งเป็นระบบไตรภาคี ก็มีความเห็นต่าง โดยให้เหตุผลว่าอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งนายจ้างเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ เพราะการทำหน้าที่ในเชิงวิชาชีพ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการขาดความเป็นกลาง⁷

แผนภูมิด้านล่างนี้แสดงถึงจำนวนข้อพิพาทที่นำมายื่นต่อเลขาธิการคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการของแต่ละเดือนในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006

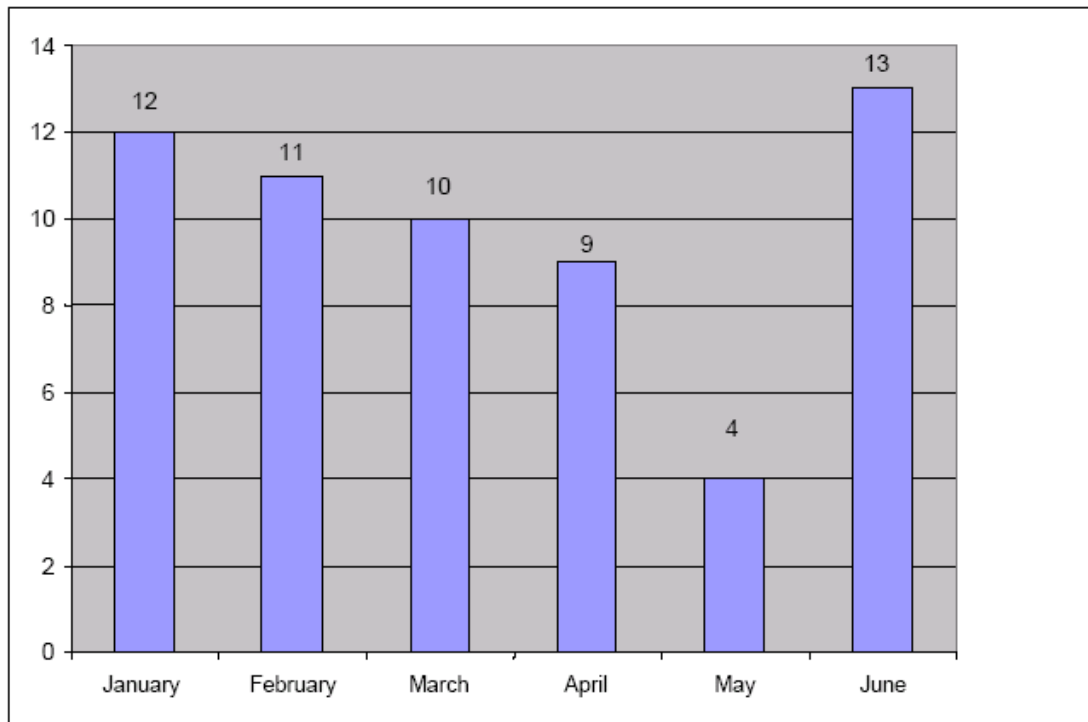


ที่มา: The Arbitration Council

จำนวนข้อพิพาทที่นำมายื่น	69
จำนวนข้อพิพาทที่ระงับได้ลงก่อนมีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	24
จำนวนข้อพิพาทที่มีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	45

⁷ ILO and Community Legal Education Center “Cambodian Employment and Labour Law”. หน้า 242

แผนภูมิด้านล่างนี้แสดงถึงจำนวนข้อพิพาทที่นำมาขึ้นต่อเลขาธิการคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการของแต่ละเดือนในช่วงระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007



ที่มา: The Arbitration Council

จำนวนข้อพิพาทที่นำมาขึ้น	59
จำนวนข้อพิพาทที่ระงับได้ลงก่อนมีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	21
จำนวนข้อพิพาทที่มีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	38

การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Conventions) มีอยู่ประมาณ 180 ฉบับ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เป็นประเด็นทั้งเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ การเลือกปฏิบัติ ประเด็นสภาพแรงงาน การบริหารแรงงาน การว่างงาน และอาชีวอนามัย ในปี 2004 กัมพูชาได้รับรองอนุสัญญา ILO 12 ฉบับ ในจำนวนนี้เป็น ILO Core Labour Standards เช่น

- อนุสัญญาการใช้แรงงานบังคับ (Convention 29, 1930) และการยกเลิกแรงงานบังคับ (Convention 105, 1957) อนุสัญญาเหล่านี้ ห้ามใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ
- เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม (Convention 87 และ 98) ซึ่งให้การคุ้มครองต่อผู้นำสหภาพจากการต่อต้านหรือการกระทำความผิดเลือกปฏิบัติต่อสหภาพแรงงานของนายจ้างและส่งเสริมการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการ

- ค่าตอบแทนเท่ากัน (Convention 100,1951) ชายและหญิงจะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน สำหรับงานที่มีคุณค่าเหมือนกัน
- การเลือกปฏิบัติ(Convention 111,1958) สำหรับประเทศที่รับรองอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องห้ามมาตรการที่จัดการเลือกปฏิบัติที่วางอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ความคิดเห็นทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน
- การใช้แรงงานเด็ก (Convention 138,1973) ซึ่งในกัมพูชา จำกัดอายุการทำงานขั้นต่ำไม่เกิน 15 ปี

สภาพการทำงานของคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ถ้าจะกล่าวถึง โครงสร้างอุตสาหกรรมของกัมพูชา จะเห็นได้ว่ากัมพูชาพึ่งอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป (garment industries) เป็นสาขาเดียวที่ขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจ เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่สร้างรายได้สำคัญของประเทศแต่ก็เป็นอุตสาหกรรมปลายน้ำ (downstream) ที่พึ่งการนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนประกอบ เช่น การนำเข้าผ้าจากประเทศไทย และชิ้นส่วนอะไหล่จากไต้หวัน การพัฒนาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เริ่มขึ้นในปี 1997 ซึ่งมี 10 โรงงานด้วยกัน แต่ภายหลังที่รัฐบาลหันมาใช้ระบบเศรษฐกิจตลาด (market economy) และได้รับการจัดสรรโควตาเพื่อส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ และประชาคมยุโรป จึงมีการไหลเข้ามาของการลงทุนจากภายนอก ในปัจจุบัน มีโรงงานที่เปิดดำเนินการ 350 โรงงาน โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนของต่างชาติ (สิงคโปร์ จีน ฮองกง และไต้หวัน) มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ที่เป็นการลงทุนของนายทุนชาติ(local investor) ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของกัมพูชา ประกอบเป็น 12% ของ GDP 65% ของการจ้างทั้งหมด หรือ ประมาณ 300,000 คน

ถ้าจะแบ่งขนาดของอุตสาหกรรม สามารถจำแนกออกเป็นประเภทได้ดังนี้ โรงงานขนาดใหญ่ (large factories) จะมีการจ้างคนงานระหว่าง 1,000-2,000 คน โรงงานขนาดกลาง มีคนงาน 500-900 คน และโรงงานขนาดเล็ก มีคนงานต่ำกว่า 500 คน โรงงานขนาดใหญ่ จะเป็นผู้รับใบสั่งผลิต (order) โดยตรงจากบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าที่มียี่ห้อ เช่น NIKE, ADIDAS และ THE GAP โรงงานขนาดกลางและขนาดเล็ก (small and medium industries) ส่วนใหญ่จะเป็นผู้รับเหมาช่วงการผลิตมาจากโรงงานขนาดใหญ่ (subcontractors) โรงงานส่วนใหญ่ จะกระจุกตัวในกรุงพนมเปญเพราะมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่รัฐบาลก็มีนโยบายส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท เช่น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจส่งออก ในปัจจุบัน มี 3 แห่งตั้งอยู่ใกล้พรมแดนเวียดนาม มีอุตสาหกรรมประเภทตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า และการผลิตรถจักรยาน ที่เปิดดำเนินการ

ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า จากคนงานทั้งหมด 300,000 คน ส่วนใหญ่ 80-90% เป็นคนงานหญิง มีอายุน้อย 18-25 ปี การศึกษาค่ำ และเป็นแรงงานอพยพโดยตรงจากชนบท แรงงานเหล่านี้ จัดได้ว่าเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ การลงทุนที่เข้ามาก็ต้องการเพียงทักษะ CUT, SEW, TRIM คนงานหญิงจะทำหน้าที่เย็บผ้าแต่ก็เป็นการเย็บเฉพาะส่วนของเสื้อผ้า คนงานชายจะทำหน้าที่ตัดผ้า รีดเสื้อผ้า และงานในโกดัง แม้ว่าแรงงานจะอยู่ในวัยหนุ่มสาว แต่หลายคนก็มีครอบครัวและมีบุตร คนงานหลายคนต้องส่งลูกกลับไปเลี้ยงในชนบท

คนงานเมื่อเข้ามาทำงานในโรงงาน ก็จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันลา และหยุดพักผ่อนประจำปี แต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงทางสังคม เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน (อยู่ระหว่างดำเนินการจัดตั้ง) และยังไม่มีการจัดตั้งศาลแรงงานกลาง

คนงานในโรงงานทุกคน จะได้รับการคุ้มครองจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ คือ U.S.\$ 45 ต่อเดือน แต่คนงานที่ทำในโรงงานขนาดใหญ่ กับคนงานในโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลาง จะได้รับค่าจ้างแตกต่างกัน

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานและการทำงานล่วงเวลาระหว่างโรงงานที่มีสหภาพแรงงาน กับโรงงานที่ไม่มีสหภาพแรงงาน

	โรงงานขนาดใหญ่ (1)	โรงงานขนาดกลางและเล็ก (2)
(1) ค่าจ้าง	\$ 50 ต่อเดือน	\$ 45-50 ต่อเดือน
(2) ค่าพรีเมียม	\$ 5	ไม่มี
(3) เวลาทำงาน	8 ชม.x 6 วันต่ออาทิตย์ 48 ชม. มีวันหยุดวันอาทิตย์	8 ชม.x 7 วันต่ออาทิตย์ 56 ชม. วันอาทิตย์ต้องทำงาน
(4) ล่วงเวลา	ไม่บังคับทำงานล่วงเวลา	มีการทำงานล่วงเวลา บังคับทำล่วงเวลาออกเหนือกฎหมาย 3-5 ชั่วโมงต่อวัน
(3)+(4)	60 ชม.ต่ออาทิตย์	70-80 ชม. ต่ออาทิตย์
(5) สหภาพแรงงาน	มี	มี
(6) ข้อตกลงร่วม(CBA)	มี- ทำงานวันอาทิตย์ จ่ายค่าจ้าง 2 เท่า	ไม่มี -ทำงานวันอาทิตย์ -จ่ายค่าจ้างปกติ
(7) มีการรับเหมาช่วง	มี	ไม่มี แต่มีปัญหาบางช่วง ไม่มีใบสั่งซื้อ โรงงานหยุดการผลิต ชั่วคราว และจ่ายค่าจ้าง 50%
(8) การจ้างชั่วคราว	ไม่มี	มี เช่น (สัญญาจ้างมีกำหนด ระยะเวลาจ้าง)

หมายเหตุ: ค่าพรีเมียม หมายถึงเงินพิเศษที่คนงานได้รับจากการบรรลุเป้าหมายการผลิต

ที่มา: (1) ข้อมูลจากการจัดสนทนากลุ่ม (focus group) คนงาน 6 คน เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2550 ณ ILO Training Center กรุงเทพมหานคร

(2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนงานจากโรงงานขนาดเล็ก และขนาดกลาง ที่มีและไม่มี สหภาพแรงงาน คนงานกลุ่มละ 3 คน เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 ณ สำนักงานของสมาพันธ์แรงงาน CCTU

ตารางนี้ แสดงให้เห็นว่าโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นผู้รับงานโดยตรงจากผู้สั่งซื้อที่เป็นเจ้าของยี่ห้อ จะมีสภาพการทำงานที่ดีกว่าโรงงานขนาดกลาง และขนาดเล็ก เช่น ในเรื่องของค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และความมั่นคงในงาน ในส่วนสำคัญ เกิดจากการเรียกร้องของสหภาพแรงงานและประสบความสำเร็จในการข้อตกลงร่วม (CBA)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายได้ของแรงงานกับค่าครองชีพ ในปี 2550

	คนงานกัมพูชา	คนงานไทย
ค่าจ้าง	\$ 1.92 ต่อวัน	\$ 6.00 ต่อวัน
น้ำมัน	\$ 1.20 ต่อลิตร	\$ 1.00 ต่อลิตร
ถ้วยเดียว	\$ 1.00 ต่อชาม	\$ 1.00 ต่อชาม

ที่มา: ข้อมูลจากสัมภาษณ์ผู้ตรวจสอบโรงงาน (Investigators) ของ Workers' Right Consortium (WRC) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2550 ณ โรงแรม Cambodiana Hotel, กรุงพนมเปญ

ตารางที่ 2 พอที่จะให้ภาพว่า คนงานในกัมพูชา มีค่าจ้างต่ำกว่าคนงานไทย 3 เท่า แต่มีระดับค่าครองชีพที่ใกล้เคียงกัน และเมื่อพิจารณารายจ่ายของคนงานกัมพูชา จะมีรายจ่ายสูง และมักจะประสบปัญหา รายได้ไม่พอกับรายจ่าย โดยเฉพาะในกรณีที่โรงงานหยุดการผลิตลงชั่วคราว จ่ายคนงานเพียง 40 % ของค่าจ้าง ขณะเดียวกันต้องเผชิญกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นๆ เพราะราคาน้ำมัน

ตารางที่ 3 แสดงการใช้จ่ายของคนงานกัมพูชาในแต่ละเดือน

\$ 5-7: ค่าเช่าห้อง ขนาด 3x4 เมตร พักรวมกัน 6 คน โดยแชร์ค่าใช้จ่าย
\$ 1 : อาหาร 3 มื้อ ประกอบ ข้าว น้ำแกง และปลาเล็กๆ
\$ 4 : ค่าไฟฟ้า
\$ 1: ค่าน้ำประปา
\$ 10-15 : ส่งเงินกลับบ้าน เป็นบางเดือน หรือ เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเสื้อผ้า
รวม \$ 45-48

ที่มา: ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนงานโรงงานขนาดกลางและเล็กเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2550

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็น (1) แบบแผนการใช้จ่ายของคนงาน ยังคงเป็นเรื่องปัจจัยในการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (minimum subsistence) เพื่อให้คนงานสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในแต่ละวัน คนงานมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำมาก เช่น การบริโภคอาหาร แม้จะครบ 3 มื้อ แต่ก็ขาดความหลากหลายและการบริโภคโปรตีนจำพวกเนื้อสัตว์ ที่พักอาศัยของคนงานเป็นห้องเช่า พักกัน 4-5 คนในพื้นที่แคบๆ (ขนาด 3X4 เมตร) มีความเป็นอยู่อย่างแออัด และมีรายได้แทบจะไม่เพียงพอจากรายจ่าย ในกรณีที่คนงานมีรายจ่ายประมาณ \$ 45-48 ต่อเดือน เมื่อเทียบกับรายได้คือ \$45 ต่อเดือน นั้นหมายความว่า คนงานจะต้องไปลดค่าใช้จ่ายในส่วนของการส่งเงิน

กลับบ้าน หรือ ค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อเสื้อผ้า หรือพึ่งอาหารที่นำมาจากภาคชนบท ดังนั้น การนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในขณะนี้ จึงเกิดจากภาวะเรื่องค่าครองชีพเป็นสำคัญ เมื่อให้ผู้นำสหภาพแรงงานลำดับความสำคัญข้อเรียกร้องของคนงาน ค่าจ้างจะอยู่ในอันดับแรกๆ ของข้อเรียกร้อง

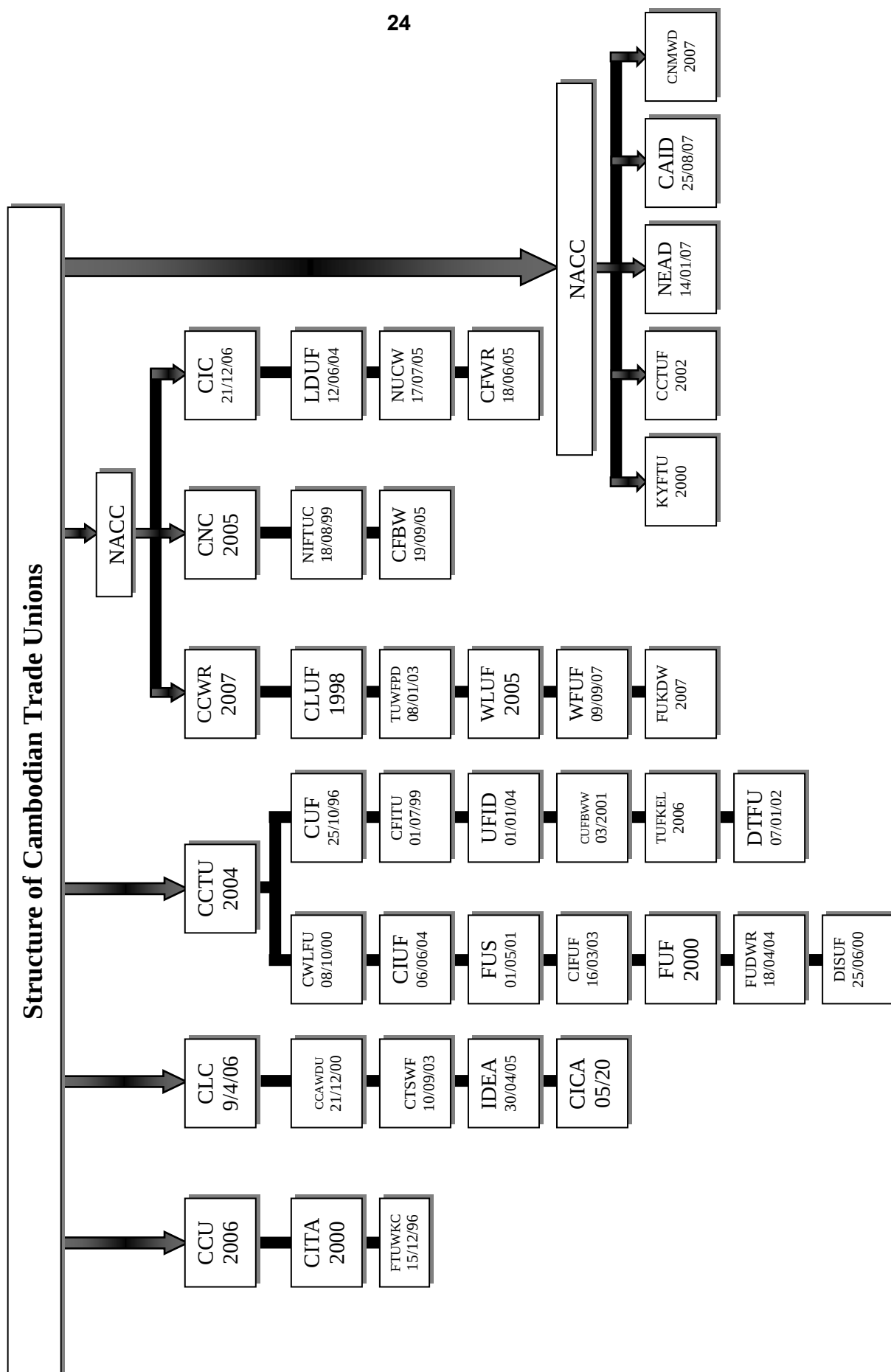
กฎหมายแรงงานกับกำเนิดของขบวนการสหภาพแรงงานในกัมพูชา

ในอดีต แม้ว่ากัมพูชาจะมีสหภาพแรงงานมาก่อน⁸ ซึ่งขณะนั้น กัมพูชาเป็นประเทศสังคมนิยม สหภาพแรงงานจึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยพรรคคอมมิวนิสต์ มีบทบาทที่แยกไม่ออกจากพรรคและรัฐบาล แต่เมื่อกัมพูชาถูกกดดันโดยนานาชาติให้จัดการเลือกตั้งขึ้นในปีค.ศ.1991 พรรคประชาชนกัมพูชา โดยมีนายฮุนเซน เป็นผู้นำสามารถกลับเข้าสู่อำนาจ จนการเลือกตั้งแบบทั่วมทันทันโดยอาศัยฐานเสียงจากชนบทคนจน ส่วนใหญ่ของประเทศ พรรคของนายกรัฐมนตรีฮุนเซน ครองที่นั่งส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร มีฝ่ายค้านแต่เป็นพรรคขนาดเล็ก มีจำนวน สส. น้อยในสภา ผู้นำฝ่ายค้านที่สำคัญ คือ นายโสม ริงยี (Sam Rainsy) ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนจากชนชั้นกลางและประชาชนในกรุงพนมเปญ

ภายหลังการออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ (a new labour code) ในปี ค.ศ. 1998 พร้อมกับการขยายตัวการลงทุนต่างชาติ การเติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า (garment industries) และการท่องเที่ยว สหภาพแรงงานในกัมพูชาจึงมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ในช่วงแรก ๆ การจัดตั้งสหภาพแรงงานมีความเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับพรรคการเมือง เช่น พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodia People's Party: CPP) สนับสนุนการจัดตั้ง Cambodian Union Federation (1996) CUF และ Cambodian Labour Union Federation (CLUF) ในปี ค.ศ. 1998 ในปี ค.ศ. 1996 พรรคฝ่ายค้านโดยผ่านผู้นำฝ่ายค้าน (Sam Rainsy) สนับสนุนการจัดตั้งสหภาพแรงงานเสรี ภายใต้ชื่อ Free Trade Union Workers of the Kingdom of Cambodia (FTUWKC)

⁸ ภายใต้ระบบพอลพต มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นหนึ่งแห่งในปี 1980 คือ Cambodian Workers Union Federation (CWUF) อยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคปฏิวัติของประชาชนกัมพูชา (PRPK) ปัจจุบันเป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเปลี่ยนชื่อในปี 1991 มาเป็นพรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party) ผู้นำสหภาพแรงงานรุ่นก่อน จึงถูกฝักใฝ่ครอบงำเกี่ยวกับสิทธิสหภาพแรงงาน โดยสหภาพแรงงานของเวียดนาม (VCGL) เมื่อรัฐบาลหันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด สหภาพแรงงานของรัฐบาลก็เปลี่ยนเป็นสหภาพแรงงานภาคเอกชน.

แผนภูมิที่ 3 แสดงโครงสร้างของสหภาพแรงงานในกัมพูชา



ที่มา: Prepared and updated on Oct 17, 2007 by Yim Serey Vathanak, Program Officer, American Center for International Labour Solidarity (ACILS), Cambodia.

* Note: CCU: Cambodia Confederation Unions

CLC: Cambodia Labour Confederation

CCTU: Cambodia Confederation of Trade Unions

NACC: National Union Alliance Chamber of Cambodia

In NACC, there are three confederations as below:

CNC: Coalition of National Construction Federations

CIC: Cambodia Inheritance Confederation

CCWR: Cambodia Confederation for Worker Rights

** Independent Status: KYFTU (2000), CCTUF (2002), NEAD (2007), CAID (2000), CNMWD (2007).

หมายถึง สหภาพแรงงานที่ไม่ขึ้นต่อสมาพันธ์แรงงานใด ๆ

*** ชื่อเดิมของตัวย่อ คุกาคผนวก

ในปีค.ศ.2003 มีความพยายามที่จะสร้างความเป็นเอกภาพในขบวนการแรงงานกัมพูชา โดยการรวมสหภาพแรงงานต่างๆ มาอยู่ภายใต้สมาพันธ์แรงงาน ในปัจจุบัน พัฒนาการของสหภาพแรงงานในกัมพูชามีแนวโน้มที่จะนำมาสู่การแบ่งเป็น 2 ขั้ว ตรงกันข้าม (polarization) คือ กลุ่ม “A” และ กลุ่ม “B”

กลุ่ม A เป็นกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาล (pro-government) และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น การจัดบะความช่วยเหลือทางการเงินในการทำกิจกรรมของสมาพันธ์ฯ ประกอบด้วย Cambodia Confederation of Trade Union (CCFTU) และ National Union Alliance Chamber of Cambodia (NACC)

กลุ่ม B เป็นกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาล (anti-government) มีความใกล้ชิดกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาฯ ทำให้การดำเนินกิจกรรมของสหภาพฯ มักจะไม่ราบรื่นเพราะถูกควบคุมและกดดันจากรัฐบาล เช่น Cambodia Confederation Union (CCU)

ที่น่าสนใจคือ การเติบโตของกลุ่มที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด กลุ่ม “A” หรือ กลุ่ม “B” เพราะการเป็นสหภาพแรงงานที่สนับสนุนรัฐบาล ทำให้สหภาพแรงงานไม่สามารถปกป้องสิทธิผู้ใช้แรงงานหรือแสดงบทบาทอย่างแท้จริง เพราะต้องคอยตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ขณะเดียวกัน การสังกัดกลุ่ม “B” ที่ต่อต้านรัฐบาล เพราะใกล้ชิดกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จะทำให้สหภาพแรงงานทำงานไม่ได้ เพราะถูกขัดขวางจากรัฐบาล ที่ผ่านมามีผู้นำของสมาพันธ์แรงงาน CCU 2 คน แล้วที่ถูกลอบสังหาร โดยรัฐบาลไม่สามารถจับคนร้ายมาดำเนินคดีได้

กลุ่มที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ประกอบด้วย 4 สหพันธ์แรงงานอยู่ภายใต้สังกัดของ Cambodia Labour Confederation: CLC เรียกตนเองว่า “สหภาพแรงงานเพื่อประชาธิปไตยและอิสระ” (independent democratic TU) โดยผู้นำนิยาม “ความอิสระ” คือ ไม่พึ่งเงินสนับสนุนจากรัฐบาล และไม่สังกัดพรรคการเมืองแต่จะ

ทำงานกับผู้ใช้แรงงานเป็นหลัก⁹ ผู้นำสหภาพแรงงาน “อิสระ” เหล่านี้ จะมีแนวคิดก้าวหน้า เน้นการสร้าง ความเข้มแข็งผ่านการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การขยายฐานสมาชิกและการสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงาน รุ่นใหม่เพื่อมาทำงานให้สหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านแรงงาน เช่น Cambodia Labour Organization: CLO มีบทบาทสนับสนุนการจัดตั้ง National Independent Federation of Trade Union of Cambodia: NIFTUC ในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของ NACC มีเป้าหมายที่จะลดความใกล้ชิดกับ รัฐบาลเพื่อทำงานอย่างเป็นอิสระมากขึ้น สหพันธ์แรงงานแห่งนี้ จะทำงานใกล้ชิดกับองค์กรแรงงานต่างประเทศ เช่น American Center for International Labour Solidarity: ACILS และ Oxfam Hong Kong เมื่อพิจารณา โครงสร้างของสหภาพแรงงานในกัมพูชา ประกอบด้วย

สมาพันธ์แรงงาน	=	4	แห่ง
สหพันธ์แรงงาน	=	32	แห่ง
สหภาพแรงงาน	=	31	แห่ง
จำนวนสมาชิก	=	259,670	คน ¹⁰

ในจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานทั้งหมด พบว่า มีการกระจายตัวในสาขาต่างๆ ดังนี้

- 900	คน	เป็นคณงานทำงานในท่าอากาศยาน
- 4,000	คน	อุตสาหกรรมเครื่องคั่ม
- 1,000	คน	บ่อนคาสิโน
- 225,000	คน	อยู่ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า (86.6%)
- 3,000	คน	กิจการโรงแรม
- 300	คน	ลูกจ้างของรัฐ
- 200	คน	ภัตตาคาร
- 10,000	คน	สวนยางพารา/ปายาสูป (plantation)
- 8,000	คน	ครู
- 2,700	คน	อุตสาหกรรมอื่นๆ (เช่น ยาสูป จักรยาน พนักงานบาร์บีเียร์ สามล้อเครื่อง มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ฯลฯ)

สหภาพแรงงาน มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 259,670 คน จากกำลังแรงงานทั้งหมด 7.5 ล้าน หรือ คิด เป็นร้อยละ 3.5 ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (รวมลูกจ้างในไร่ขนาดใหญ่ plantation แต่ไม่รวมผู้ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม) ในปี ค.ศ. 2004 มีลูกจ้างทั้งหมดประมาณ 2.1 ล้านคน (1.3 ล้านในภาค บริการและ 825,000 คน ในภาคอุตสาหกรรม) อัตราสมาชิกภาพ (rate of unionization) จะเป็นร้อยละ 12.4

⁹ จากการสัมภาษณ์ Ath Thorn ประธานสมาพันธ์แรงงานของกัมพูชา (Cambodian Labour Confederation)

¹⁰ Overview of the Cambodian Labour Movement , Solidarity Center- Cambodia, 2007

การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของกัมพูชา อยู่ในอัตราที่สูงกว่าประเทศไทย (2-3%) และเทียบเท่ากับประเทศฝรั่งเศส (10%) โดยแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ส่วนใหญ่อยู่ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า (garment) จากจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานทั้งหมด 86.6% อยู่ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่ง 80-90% เป็นแรงงานหญิง

การมีสมาชิกสหภาพแรงงานกว่า 250,000 คน ทำให้ขบวนการแรงงานกัมพูชาเป็นกลุ่มจัดตั้งขนาดใหญ่ในภาคเอกชนและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมือง ทำให้ประชาสังคมของกัมพูชามีความเข้มแข็ง ในขบวนการแรงงานกัมพูชาประมาณ 80% ของสมาชิกประกอบด้วยคนงานหญิง และผู้หญิงก็ได้แสดงบทบาทสำคัญโดยเป็นผู้นำแรงงาน เช่น ใน Cambodia Federation of Independent Trade Union (CFITU) ซึ่งทำการจัดตั้งในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า สวนยางพารา เครื่องดื่ม สนามกอล์ฟ จักรยานรองเท้าและเครื่องหนัง มีคณะกรรมการสมาพันธ์ฯ 27 คน ในสมาพันธ์ฯ ผู้หญิงได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งรองประธานฯ ที่ผ่านมาแล้ว จำนวน 3 คน¹¹

ในกัมพูชา ปรากฏการณ์ของสหภาพแรงงานค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่ มีกำเนิดไม่เกิน 10 ปี ช่วงแรก ๆ มีเพียง 10 สหภาพฯ แต่มีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว ปัจจุบัน มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า การท่องเที่ยว ก่อสร้าง อาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร และการบริการ เช่น โรงแรม มีสหภาพแรงงานในภาคเกษตร เช่น ในไร่ขนาดใหญ่ (Plantation) และ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones)

ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานกัมพูชา ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้

- แรงงานในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ประกอบด้วยแรงงานในวัยหนุ่มสาว (18-25 ปี) แรงงานอพยพจากชนบทจะยึดการทำงานในโรงงานเป็นอาชีพ นั่นคือ ไม่เปลี่ยนงานบ่อย เพราะมีงานให้เลือกไม่มาก ไม่มีความหวังที่จะกลับชนบท เพราะความยากจนและไม่มีที่ดิน หรือการประกอบอาชีพอื่นในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีรายได้น้อย

- คนงานไร้ฝีมือเหล่านี้ จะเรียกตัวเองว่า “กรรมกร” (ภาษาเขมร) กรรมกรเป็นอัตลักษณ์ร่วมของคนงานที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยการขายพลังแรงงาน เพื่อแลกกับค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต การมีอัตลักษณ์ร่วมทำให้การรวมกลุ่มคนงานค่อนข้างทำได้ง่ายเพราะมีผลประโยชน์ร่วม และการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ก็ไม่มีอุปสรรค เพราะการเข้าออกของคนงาน (labour turnover) ต่างกับประเทศไทย ซึ่งคนงานจะเรียกตัวเองว่า “พนักงาน” เปลี่ยนงานบ่อยเพื่อหาโรงงานที่มีลู่เวลาทำ และคนงานไทยส่วนใหญ่ ยังคิดว่าการทำงานในโรงงาน เป็นงานในช่วงหนึ่งในชีวิตเท่านั้น ไม่ใ้มาใช้ชีวิตแบบคนงานอย่างถาวรส่วนใหญ่แล้วคนงานไทย มีความหวังที่จะกลับชนบทในท้ายที่สุด การเข้าออกงานสูงและทัศนคติของคนงานไทย จึงมักจะเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

¹¹ สัมภาษณ์รองประธานของสมาพันธ์แรงงาน Cambodia Confederation of Trade Union เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2550.

- สหภาพแรงงานมีฐานสมาชิกที่กว้าง อย่างเช่น โรงงาน PDC เป็นโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า ตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานคร มีคนงานทั้งหมด 800 คน ในจำนวนนี้ 770 คน เป็นหญิง และ 30 คนเป็นแรงงานชาย คนงานกว่า 500 คนเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน¹²

- สหภาพแรงงานบางแห่งสามารถขอให้นายจ้างหักเงินเดือนเพื่อเป็นค่าบำรุงสมาชิกของสหภาพฯ จะทำให้สหภาพฯ มีความมั่นคงทางการเงิน สามารถนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และขจัดปัญหาการที่จะต้องตามเก็บค่าบำรุงจากสมาชิกจากคนงานโดยตรง

- ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญในสหภาพแรงงาน เช่น กว่าครึ่งหนึ่งของกรรมการสหภาพฯ เป็นผู้หญิง ผู้หญิงเป็นผู้นำในระดับสหพันธ์ และสมาพันธ์แรงงาน เช่น CFITU และมีการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรแรงงานหญิง (Cambodia Women Movement's Organization) ขึ้นในสหพันธ์ฯ

- การจัดตั้งสหภาพแรงงานเน้นในระดับอุตสาหกรรม และขยายการจัดตั้งสมาชิกในโรงงานอื่นที่ทำงานประเภทเดียวกัน นอกจากนั้น สหภาพแรงงานยังมีนโยบายที่จะขยายการจัดตั้งไปสู่โรงงานที่เป็นผู้รับเหมาช่วงเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า แข่งขันกันที่ค่าแรง การใช้ระบบรับเหมาช่วง จะช่วยให้โรงงานสามารถลดต้นทุนแรงงานเพราะ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการหรือจ้างคนงานเพิ่ม และสามารถปรับตัวได้ตามภาวะตลาด การจัดตั้งสหภาพแรงงานตลอดช่วงของโซ่การผลิต (production chain) จึงเป็นยุทธวิธีที่จะสร้างอำนาจต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ เช่นเดียวกัน สหภาพแรงงานก็มีนโยบายที่จะขยายการจัดตั้งสหภาพแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษในกัมพูชา มีอยู่ 3 แห่ง ตั้งอยู่ติดชายแดนเวียดนาม เป็นเขตที่รัฐบาลเข้าไปส่งเสริมการลงทุน แรงงานกว่า 90% เป็นคนงานหญิง มีการลงทุนในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า การผลิตรถจักรยานและรองเท้า โดยเป็นการรับใบสั่งการผลิตมาจากบริษัทข้ามชาติ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นายจ้างและรัฐบาลมักจะไม่ได้ส่งเสริมการรวมตัวของคนงานในหลายๆ ประเทศ กล่าวกันว่าเป็น “เขตปลอดสหภาพแรงงาน” ในกัมพูชา เขตเศรษฐกิจส่งออกถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2004 ในปี 2005-2006 ทางสหพันธ์ CFITU ได้เข้าไปจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นใน 3 โรงงาน คือ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า และรองเท้า (ช่วงปี 2005-2006) และโรงงานผลิตรองเท้า (ปี 2007) ทางสหพันธ์ฯ ให้ความสำคัญและส่งเสริมผู้หญิงให้เข้ามามีบทบาทในสหภาพแรงงาน เพราะในอุตสาหกรรมส่งออก เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า 80-90% เป็นแรงงานหญิง และผู้หญิงจะเป็นแรงงานที่ทำการผลิตบนสายพาน เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และค่าแรงถูก คนงานหญิงต้องทำงานในโรงงาน กลับบ้านแล้วยังต้องทำงานบ้าน เลี้ยงลูกๆ (double load) นอกจากนั้น การส่งเสริมบทบาท หญิง-ชาย (gender) จะทำให้สหภาพแรงงานได้ทำงานรอบด้านขึ้น สามารถสนองความต้องการของผู้หญิงและได้รับการยอมรับจากผู้หญิง ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรม

¹² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนงาน 3 คน ในโรงงานขนาดกลาง (PDC) เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550.

ปัญหาของสหภาพแรงงาน สามารถประมวลได้ดังนี้

- โรงงานบางแห่ง มีหลายสหภาพแรงงานทำให้เกิดการแข่งขัน เป็นปัญหาของการหาสหภาพแรงงานที่จะเป็นตัวแทนของคนงานในโรงงาน (representation)

- ขบวนการสหภาพแรงงานขาดความเป็นเอกภาพ (fragmentation) เช่น สหภาพที่รัฐ หรือ พรรคการเมืองที่ปกครองอยู่สนับสนุน แต่จะมีปัญหาการแจ้งจำนวนสมาชิกเกินความเป็นจริง หรือ ซ้ำซ้อน เพราะต้องการงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล สหภาพแรงงานที่จัดตั้งโดยนายจ้าง (yellow union) จะรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างและทำงานเพื่อแข่งขันมวชนมากกว่าที่จะต่อสู้เพื่อส่วนรวม จึงขาดความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของคนงาน สหภาพแรงงานที่ใกล้ชิดกับพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งจะรับอิทธิพลทางด้านความคิดจากผู้นำฝ่ายค้านมาเป็นประเด็นขับเคลื่อนและเรียกร้องแบบเผชิญหน้ากับรัฐบาล สำหรับสหภาพแรงงานอิสระ มีการเติบโตอย่างรวดเร็วแต่ไม่เป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาล เพราะควบคุมไม่ได้

- นายจ้างมองสหภาพแรงงานอย่างไม่เป็นมิตร ในระหว่างการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ถ้ายังไม่ได้รับการจดทะเบียนสหภาพฯ ผู้นำอาจจะถูกเลิกจ้าง หรือ คนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอาจถูกกลั่นแกล้งจากนายจ้าง (discrimination)

- แม้นายจ้างจะยอมรับมาตรฐานแรงงาน ซึ่งกำหนดอยู่ในกฎหมายแรงงานและมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เช่น ห้ามใช้แรงงานเด็ก หรือ การบังคับใช้แรงงาน ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ แต่มีนายจ้างน้อยรายที่จะยอมรับเรื่องการเจรจาต่อรองหรือส่งเสริมสิทธิการรวมกลุ่มของคนงาน ในปัจจุบัน การบรรลุข้อตกลงร่วม (CBA) ในระดับโรงงานที่ประสบความสำเร็จมีไม่ถึง 20 ฉบับ ที่สำคัญคือ การต่อสู้ของพนักงานโรงแรมที่นำมาสู่การนัดหยุดงานหลายๆ ครั้ง ในช่วงปีค.ศ. 2002 และ 2003 เช่น กรณีของโรงแรม Raffles Grand Hotel d' Angkor และ Raffles Le Royal ซึ่งเป็นโรงแรมในระดับห้าดาวนายจ้างได้หักค่าบริการของพนักงาน (service charge) 10% โดยไม่ยอมคืนเงินจำนวนนี้ให้กับพนักงานของโรงแรม ข้อพิพาทแรงงานได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Arbitration Council) ซึ่งมีการตัดสินให้ทางนายจ้างคืนเงินค่าบริการให้กับพนักงาน

- คนงานไม่สามารถพึ่งพากลไกของรัฐ เช่น ผู้ตรวจโรงงาน หรือ นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องศาล เพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่รัฐขาดความโปร่งใสและ มีการคอร์รัปชัน

- ภายหลังการยกเลิกระบบโควต้าสิ่งทอ (Multi-Fibre Agreement: MFA) ในปี ค.ศ. 2005 ทำให้การค้าสิ่งทอเข้าสู่ระบบการค้าเสรี โรงงานบางแห่งจึงต้องหยุดดำเนินกิจการลง ส่งผลให้สหภาพแรงงานมีจำนวนสมาชิกลดลง ขณะเดียวกัน นายจ้างจะนำระบบปรับเหมาช่วงการผลิต (subcontracting) และการทำสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา (ต่อสัญญา) โดยไม่ผูกมัดที่จะต้องปรับลูกจ้างชั่วคราวให้เป็นลูกจ้างประจำ (Casualization of work) มาใช้อย่างแพร่หลายขึ้น

เมื่อให้ผู้ผู้นำแรงงาน เรียงลำดับความสำคัญข้อเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน พบว่า การปรับค่าจ้าง จะอยู่ในลำดับแรกของข้อเรียกร้องแรงงาน ตามมาด้วยความมั่นคงในงาน (employment stability) ชั่วโมงการทำงาน (working hours)สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน (Welfare and Occupational Safety and Health) ตามลำดับ ในสถานการณ์แรงงานปัจจุบัน การนัดหยุดงาน มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นจากปัญหาค่าครองชีพ และการกลั่นแกล้งหรือเลิกจ้างผู้นำในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน¹³

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าการจัดตั้งสหภาพแรงงานในกัมพูชาจะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการสนับสนุนบทบาทหญิงชายในสหภาพแรงงาน แต่สำหรับนายจ้างแล้ว การสนับสนุนมาตรฐานแรงงานยังคงเป็นเรื่องที่ถูกจำกัดให้อยู่ในเรื่องของสภาพการจ้าง แต่ไม่ค่อยยอมรับการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ขณะเดียวกัน ขบวนการแรงงานยังขาดความเป็นเอกภาพ (fragmented) ขณะที่คนงานเอง ก็ต้องเผชิญกับภาวะค่าครองชีพสูงขึ้น และการจ้างงานที่ขาดความมั่นคง เพราะมีการนำการจ้างแบบชั่วคราว สัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา และระบบรับเหมาช่วงการผลิตเข้ามาใช้ ในอนาคต คาดว่า การนัดหยุดงานจะขยายตัวและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

การเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้า

เมื่อกัมพูชา ยังไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ในปีค.ศ.1996 กัมพูชาจึงไม่ได้ตกอยู่ภายใต้สนธิสัญญาการควบคุมการค้าด้านสิ่งทอผ่านระบบโควตาส่งออก (Agreement on Textile Clothing: ATC สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้ว การได้รับการจัดสรรโควตาในการส่งออกไปยังตลาดสหรัฐและยุโรป ได้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมของตนเองขึ้นมาได้ เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า อุตสาหกรรมผลิตอะไหล่ (ชิ้นส่วนประกอบ) และอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า (garment industries) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกัมพูชามีรัฐธรรมนูญ การจัดการเลือกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 และการออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ปีค.ศ.1999 ทางกัมพูชาจึงเจรจาทำข้อตกลงแบบทวิภาคีกับสหรัฐฯ ในการค้าด้านสิ่งทอ (US- Cambodia Bilateral Textile Agreement) โดยสหรัฐฯจะให้โควตาการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากกัมพูชาไปยังตลาดสหรัฐฯ แต่การพิจารณาจัดสรรโควตาจะขึ้นกับรัฐบาลกัมพูชาที่นำกฎหมายแรงงานไปปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล (compliance)

ในเดือนมกราคม ปีค.ศ.1999 สหรัฐฯ กับกัมพูชา ได้ร่วมกันลงนามในข้อตกลง 3 ปี ในการค้าทางด้านสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ตามข้อตกลงนี้ ในช่วงปีค.ศ.1999-2001 กัมพูชาสามารถส่งออกสิ่งทอไปยังตลาดสหรัฐฯ เพิ่มขึ้น 14% ต่อปี และระยะที่ 2 คือ ปีค.ศ.2001-2004 เพิ่มขึ้น เป็น 18% โดยรัฐบาลกัมพูชามีข้อผูกมัดที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานแรงงานสากล ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Core Labour Standards) ทางสหรัฐฯ ได้สนับสนุนให้องค์การแรงงานระหว่าง

¹³ ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าโดยเฉลี่ยแล้ว จะมีการนัดหยุดงาน 77 ครั้งต่อปี ระหว่างปี 1999 ถึง 2006 การนัดหยุดงานสูงสุด คือ 92 ครั้ง เกิดขึ้นในปี 2000 และต่ำสุด 55 ถึง 66 ครั้ง ในปี 2003 และ 2005 ตามลำดับ ในปีที่แล้ว ประมาณว่าวันทำงานที่สูญเสียไปทั้งหมด 340,000 วันทำงาน (อ้างอิงวารสาร Better Factories Cambodia)

ประเทศทำหน้าที่ในการเฝ้าติดตามและประเมินผลโรงงาน (monitoring) ในกัมพูชา โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้ นอกจากนี้ กัมพูชา ยังสามารถส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังประชาคมยุโรป (EU) โดยปลอดจากระบบโควต้าและการเก็บภาษี (quota-free and duty-free) ภายใต้โครงการ “ทุกอย่างยกเว้นอาวุธ” ในระบบ GSP (Everything But Arms Generalized System of Preferences) ในช่วงปีค.ศ.1995-2004 การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกัมพูชา เติบโตอย่างรวดเร็วจากมูลค่าการส่งออกทั้งหมด \$ 26 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นประมาณ \$ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงปี ค.ศ.1995-2004 การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังตลาดสหรัฐ และประชาคมยุโรป ประกอบเป็น 80% ของการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปทั้งหมดของกัมพูชา¹⁴

โครงการตรวจสอบมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO: Better Factories Cambodia)

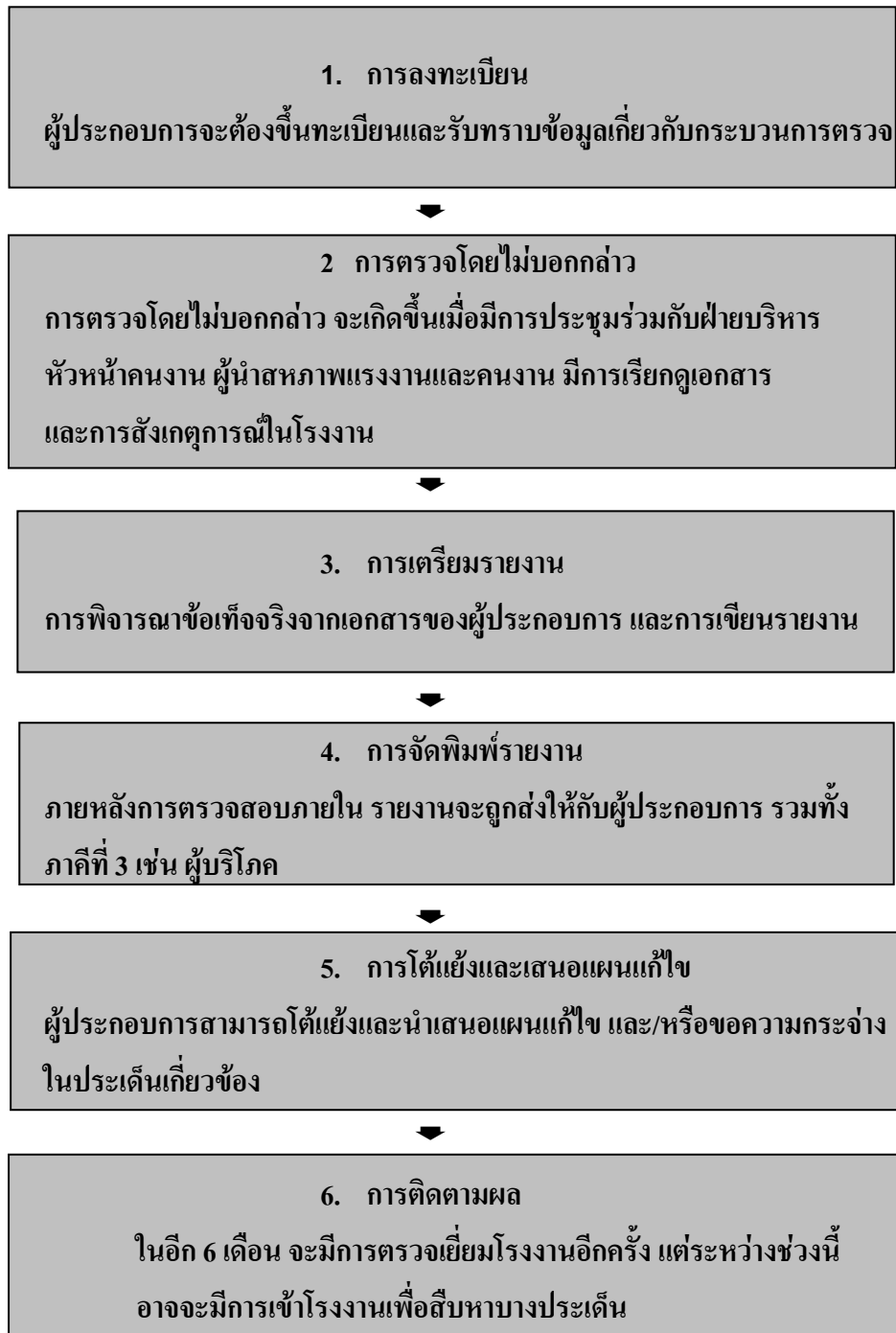
การประเมินผลโรงงานโดยองค์การระหว่างประเทศ ดำเนินการภายใต้โครงการ Better Factories Cambodia (BFC) เริ่มขึ้นในปี 2001 โดยโรงงานที่ผลิตเพื่อส่งออกทั้งหมด จำนวน 350 โรงงานจะต้องจดทะเบียนและเข้าร่วมโครงการเป็นลักษณะแบบบังคับ การ monitoring มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผลิตในภาคอุตสาหกรรมปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานและมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO เช่น ห้ามใช้แรงงานเด็ก หรือ แรงงานบังคับ โดยมีความเชื่อว่าเมื่อโรงงานมีการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย จะส่งเสริมการทำงานที่ดี การปกป้องอุตสาหกรรมจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และการพัฒนาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าอย่างยั่งยืน แต่ส่วนสำคัญคือ กระบวนการ (process) ที่ใช้ในการที่จะบรรลุเป้าหมาย โครงการ BFC จึงต้องอาศัยบุคลากรที่ถูกฝึกอบรมเรื่องการเข้าตรวจสอบโรงงาน (monitoring) มาเป็นอย่างดี และทำงานแบบเป็นทีม ผู้ตรวจโรงงานเหล่านี้ จะต้องเข้าเยี่ยมโรงงานอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง (โดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า) โดยทำการเก็บข้อมูลจากเอกสาร การเฝ้าสังเกตการณ์เกี่ยวกับสภาพการทำงาน และทำการสัมภาษณ์นายจ้าง ลูกจ้าง และสหภาพแรงงานรวมทั้งการทำ checklist ของประเด็นต่างๆ เช่น ค่าจ้าง วันลา วันหยุด ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เสรีภาพในการรวมกลุ่ม การเลือกปฏิบัติ และแรงงานเด็ก ทั้งหมดแล้วมีประมาณ 485 รายการ¹⁵ จากนั้น ทางทีม ILO จะนำข้อมูลเหล่านี้มาประมวลและเขียนรายงาน สหรัฐฯ จะใช้รายงานนี้ประกอบการพิจารณาให้สิทธิพิเศษ เช่นการจัดสรรโควต้าหรือการลดหย่อนภาษีศุลกากรให้แก่กัมพูชา

¹⁴ Doug Miller, Veasna Noun และ คณะ: “Governing the Supply Chain in Clothing Post MFA Phase Out : The case of Cambodia”, Global Union Research Network, Discussion Paper No. 6, 2005 หรือ ดูจาก www.gurn.info และ researchnet@ilo.org

¹⁵ วารสาร Better Factories Cambodia, Quarterly Newsletter, No 8, July 2007.

แผนภูมิที่ 4 กระบวนการตรวจสอบโรงงานของโครงการ Better Factories Cambodia

Better Factories' monitoring process



จากรายงานฉบับสังเคราะห์ของโครงการ Better Factories Cambodia (18 th Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Government Sector เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2007) สรุปว่า BFC เป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ จากการเข้าตรวจโรงงานทั้งหมด 223 โรงงานในช่วงระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน 2006 ถึง 30 เมษายน 2007 มีข้อค้นพบที่สำคัญคือ

- การปฏิบัติตามกฎหมายมีแนวโน้มที่ดีขึ้นโดยเฉพาะเรื่องการจ่ายค่าจ้าง
- 96% ของโรงงานที่ส่งออกปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในการจ้างลูกจ้างประจำ ขณะที่ 61% ของโรงงานที่จ้างแบบชั่วคราว มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ
- 60% ของโรงงานไม่มีการบังคับการทำงานล่วงเวลา (เทียบกับ 49% ในรายงานฉบับก่อน)
- โรงงานมีการใช้กระบวนการแก้ข้อพิพาทแรงงานเพิ่ม 28%
- พบการใช้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่ากฎหมายกำหนด เพียงโรงงานเดียว

ดังนั้นในกัมพูชา จรรยาบรรณทางการค้า (Codes of Conduct: COC) จึงมีบทบาทน้อยมากในภาคอุตสาหกรรม ดังสะท้อนให้เห็นจากนาฬิกาที่ชนะที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำแรงงาน สมาคมผู้ประกอบการ สิ่งทอ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศและนักวิชาการอิสระ เช่น COC ของบริษัทข้ามชาติ ส่วนใหญ่ลอกแนวทางมาจากมาตรฐานแรงงานสากลของ ILO จึงไม่มีอะไรใหม่¹⁶ คนงานส่วนใหญ่ไม่รู้และไม่เคยได้รับการอบรมเรื่องจรรยาบรรณทางการค้า¹⁷ ผู้นำแรงงานมีความรู้บ้างเกี่ยวกับ COC ยอมรับว่าเป็นเรื่องใหม่ในวงการแรงงาน และ เห็นว่า COC เป็นการเพิ่มช่องทางให้กับคนงาน (added value) เช่น การให้ความรู้เรื่องสิทธิแรงงาน แต่สิ่งที่แรงงานให้ความสำคัญ คือ กฎหมายแรงงานและการบังคับใช้¹⁸ หมายความว่าภาคแรงงานให้ความสำคัญต่อกฎหมายมากกว่าจรรยาบรรณทางการค้า และเห็นว่าจรรยาบรรณทางการค้าเป็นช่องทางส่งเสริมความรู้ทางด้านสิทธิแรงงานเท่านั้น ส่วนบริษัทข้ามชาติฯ จะมี COC ของตนเอง และโรงงานในกัมพูชาที่รับใบสั่งมาผลิตจะไม่รับมาจากแหล่งเดียวเพื่อลดความเสี่ยง ก็จะมีปัญหาที่จะนำ COC ไปปฏิบัติ เพราะจรรยาบรรณทางการค้าของแต่ละบริษัทจะมีความแตกต่างกัน ทำให้มีความหลากหลายและลำบากการที่จะนำไปปฏิบัติ ส่วนบริษัทข้ามชาติเอง จะมีค่าใช้จ่ายสูง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามจรรยาบรรณทางการค้า (auditing and monitoring)¹⁹ และทำงานซ้ำซ้อนกันกับโครงการBFCขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันนี้ บริษัทข้ามชาติที่นำไปสั่งสินค้ามาลงในกัมพูชา จะไม่ลงทุนทำการ Monitor โรงงานที่รับใบซื้อสินค้า แต่ให้ความรับผิดชอบนี้ เป็นภารกิจของ ILO ในโครงการ Better Factories Cambodia ดังนั้น การใช้จรรยาบรรณทางการค้าของบริษัทข้ามชาติในกัมพูชา จึงมีแนวโน้มลดน้อยลง จะมีเพียงกลุ่ม Worker's Right Consortium (WRC)²⁰ ที่ยังคงใช้ COC ของตนเอง เข้าเยี่ยมโรงงานทำการ

¹⁶ สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ILO ที่มีบทบาทใน โครงการ Better Factories Cambodia วันที่ 20 พฤศจิกายน 2550

¹⁷ ข้อมูลจากการจัดสนทนากลุ่มคนงานในโรงงาน จำนวน 3 คน เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550

¹⁸ ความเห็นของผู้นำสหพันธ์แรงงานสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2550

¹⁹ สัมภาษณ์ผู้จัดการโครงการ Global Partnership ของบริษัทข้ามชาติแห่งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550

²⁰ Worker's Right Consortium (WRC) จัดตั้งขึ้นโดยการเริ่มของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา ในปี.... โดยเริ่มจากการณรงค์เรื่อง “การใช้เสื้อผ้าสะอาด” ที่ไม่ใช่แรงงานเด็กในการผลิต และ ริดรอนสิทธิแรงงาน เช่น การกดค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานสูงและการจ้างแบบชั่วคราว ต่อมา มีการตั้งเป็นคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากบริษัท

สัมภาษณ์คนงานและนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การส่งเสริมสิทธิ และการคุ้มครองผู้นำ และกรรมการสหภาพแรงงาน เพื่อเขียนรายงานส่งให้คณะกรรมการของ WRC เพื่อดำเนินการให้เกิดการคุ้มครองคนงานในโรงงานที่รับใบสั่งซื้อสินค้า WRC จะให้ความสำคัญกับจรรยาบรรณทางการค้า และการปฏิบัติตามที่จะส่งผลต่อเสรีภาพในการรวมตัวของคนงาน เช่น การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ในขณะที่การทำงานของ ILO เช่น โครงการ Better Factories Cambodia อาจจะถูกมองว่าให้ความสำคัญกับการปรับปรุงสภาพการทำงานในโรงงานมากกว่าส่งเสริมบทบาทของสหภาพแรงงาน ทั้งนี้ อาจจะเป็นข้อจำกัดทางโครงสร้างของ ILO ที่เป็นระบบไตรภาคี คือ จะต้องทำงานให้ได้กับทุกฝ่าย ทาง ILO อาจจะทำให้ความสำคัญกับการมีกฎหมายแรงงานที่เป็นมาตรฐานสากลและการพัฒนากลไกการนำกฎหมายไปปฏิบัติที่เข้มแข็ง ส่วนสหภาพแรงงานเป็นเรื่องที่จะตามมา

การเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอในกัมพูชา

ในปี ค.ศ. 2001 กัมพูชาส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปมีมูลค่าทั้งหมด U.S \$ 1.1 พันล้าน หรือประมาณ 0.5% ของการส่งออกทั้งหมดของโลก²¹ ขณะที่ในปีค.ศ. 1996 การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปมีมูลค่าเพียง U.S \$ 20 ล้าน การขยายตัวการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปอย่างรวดเร็ว เกิดจากการโยกย้ายการผลิตเข้ามาของนักลงทุนต่างชาติ เพื่อเข้ามาอาศัยแรงงานราคาถูก และใช้โควต้าส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกัมพูชา การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปส่วนใหญ่แล้วไปยังตลาดสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบเป็น 1.7% ของการนำเข้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปทั้งหมดของสหรัฐฯ สำหรับประชาคมยุโรป เป็นตลาดอันดับสองของการส่งออกของกัมพูชาโดยในปีค.ศ. 2001 ประกอบเป็น 0.5%ของการนำเข้าทั้งหมดในประชาคมยุโรป

ขณะที่การส่งสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปในปี ค.ศ. 1995 ประกอบเป็นเพียง 8% ของการส่งออกของกัมพูชา แต่ในปี ค.ศ. 2001 ส่วนแบ่งนี้ได้เพิ่มเป็น 96.5% ดังนั้น กัมพูชาจึงเป็นประเทศหนึ่งในไม่กี่ประเทศ เช่น มาเก๊า และบังกลาเทศ ที่มีการพึ่งพิงการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพียงสาขาเดียวและตลาดเดียว โดยเฉพาะสหรัฐฯ การขยายตัวของการส่งออกสิ่งทอ ทำให้กัมพูชามีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เป็นรองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน คือการเติบโตในอัตราตัวเลข 2 หลัก เช่น 10.0% ปี ค.ศ. 2004 และ 13.4% ปี ค.ศ. 2006 เป็นแหล่งที่มาของรายได้อันสำคัญของรัฐบาลกัมพูชา ซึ่งในอดีต นอกจากรัฐบาลจะมีปัญหาการเก็บภาษีเป็นรายได้งบประมาณของรัฐแล้วยังมีการรั่วไหล เพราะ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

นักศึกษา และสหภาพแรงงาน เพื่อร่างจรรยาบรรณทางการค้า (COC) ดังนั้น บริษัท ที่ขายเสื้อผ้าโดยเฉพาะเสื้อกีฬา เสื้อที่มีชื่อมหาวิทยาลัย จะต้องใช้ COC ของ WRC ส่วนโรงงานที่ผลิต ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา จะต้องเปิดให้เจ้าหน้าที่ของ WRC เข้าไปตรวจสอบและทำรายงานเสนอคณะกรรมการ WRC.

²¹ Ianchorchina, E, and Martin, W. "Trade Liberalization to China's Accession to the WTO" World Bank, June 2001.

ตารางที่ 4: แสดงการเติบโต ของ GDP ของประเทศกัมพูชา (%), ราคาปี 2000

	2001	2002	2003	2004	2005
ภาคเกษตร	4.5%	-2.1%	11.9%	1.1%	16.4%
พืช	0.7%	-7.8%	22.3%	-12.2%	43.6%
อุตสาหกรรม	11.7%	17.7%	12.5%	16.8%	12.3%
ตัดเย็บเสื้อผ้า	28.4%	21.3%	16.8%	24.9%	10.3%
ภาคบริการ	8.7%	6.3%	4.4%	11.7%	12.1%
การท่องเที่ยว	22.6%	18.8%	-16.7%	23.4%	17.3%
GDP มวลรวม	7.7%	6.2%	8.6%	10.0%	13.4%

ที่มา: National Institute of Statistics, 2006 อ้างใน Export Diversification and Value Addition for Human Development, Economic Institute of Cambodia.

ในปีค.ศ.1991 กัมพูชาเริ่มพัฒนาเข้าสู่การเป็นอุตสาหกรรม (newly emerging countries) โดยเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่ใช้การวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกตลาด (market economy) เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียน (ASEAN) ในปี ค.ศ. 2000 และ องค์การการค้าโลก (WTO) ในปี ค.ศ. 2004 ที่ผ่านมามี กัมพูชา ถูกจัดอยู่ในลำดับของประเทศที่มีด้อยพัฒนา คือ รายได้ต่อหัวไม่เกิน \$ 500 เหรียญสหรัฐต่อปี แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตสูง (ดูตารางที่ 1.4) โดยเฉพาะอัตราการเติบโต 10% ในปี 2004 และ 13.4% ในปี 2005 ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมการผลิต (เสื้อผ้าสำเร็จรูป) ส่งออก และการท่องเที่ยว ขณะที่อัตราการเติบโตของประชากรอยู่ที่ 1.8% ระหว่างปีค.ศ.2000-2005 ในปี ค.ศ. 2004 กัมพูชามีประชากรทั้งหมดประมาณ 14 ล้านคน ประมาณ 7.5 ล้านอยู่ในกำลังแรงงาน

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจ้างงาน พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงน้อย จากการสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคม ระบุว่า ในปีค.ศ. 2004 จากกำลังแรงงานทั้งหมด 7.5 ล้าน หรือ 56% ของประชากรทั้งหมด การจ้างงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคชนบทหรือเกษตรกรรม ซึ่งมีส่วนแบ่ง 71% ของตลาดแรงงาน ส่วนแบ่งของภาคบริการในการจ้างงานมีการเปลี่ยนแปลงน้อยในช่วงปีค.ศ. 1993 ถึง 2004 หรือ 17% ขณะที่การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีส่วนแบ่งในการจ้างงานเพิ่มขึ้นจาก 6% ในปีค.ศ. 1993 เป็น 11% ในปีค.ศ. 2004 ทั้งนี้ เป็นเพราะการขยายตัวการจ้างงานในภาคการผลิต (manufacturing) โดยเฉพาะอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จและการเติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า (garment) เป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้สิทธิพิเศษทางการค้าจากประเทศสหรัฐฯ (General Special Preference) และการขยายตัวการลงทุนต่างชาติ

ตารางที่ 5 แสดงการเติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า การส่งออกและการจ้างงานในกัมพูชา

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
โรงงาน (จำนวน)	20	24	67	129	152	190	186	188	197	206
การจ้างงาน ทั้งหมด (พันคน)	18.7	24.0	51.6	79.2	96.6	122.6	188.1	210.4	234.0	245.0
การส่งออก เสื้อผ้าสำเร็จรูป (ล้านเหรียญ สหรัฐ)	26.2	106.4	223.9	355.3	653	965	1,119.8	1,338.4	1,581.5	1,987

ที่มา: U.S Embassy in Cambodia, “Economic Significance of the Garment Sector in Cambodia” อ้างใน Doug Miller and Veasna Noun, “Governing Supply Chain in Clothing Post MFA Phase Out: The Cambodia Case”, 2005.

โดยปกติแล้ว การได้มาซึ่งสิทธิพิเศษทางการค้า เช่น การลดภาษีนำเข้าสินค้าสิ่งทอไปยังตลาดสหรัฐ กัมพูชาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานและมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งเป็นจุดยืนของสหรัฐที่เน้นการเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าโดยมี ILO เป็นผู้ติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้กลไกตลาดในการผลักดันให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน (market driven) กัมพูชาไม่มีทางเลือกเพราะขาดนักลงทุนภายใน ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า นักลงทุนภายในมีไม่ถึง 5% การลงทุนส่วนใหญ่ จึงเป็นนายทุนจากต่างชาติ กว่า 50% เป็นนักลงทุนที่มาจากจีน-ฮ่องกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ 20% เป็นการลงทุนร่วมแบบ joint-venture และอื่น ๆ 24% กล่าวได้ว่า การลงทุนจากต่างชาติส่วนใหญ่ เป็นการลงทุนแบบเคลื่อนย้ายฐานการผลิตเข้ามาแสวงหาแรงงานราคาถูก หรือ การเข้าถึงตลาดจากการได้สิทธิพิเศษทางการค้าจากสหรัฐฯ และ สหภาพยุโรป (European Union) เป็นการทำธุรกิจแบบ “สามเหลี่ยมอุตสาหกรรม” (Triangular Manufacturing) กล่าวคือ นักลงทุนต่างชาติที่เคลื่อนย้ายฐานการผลิตเข้ามาในกัมพูชา เป็นการเข้ามาตั้งโรงงานเพื่อรับใบสั่งผลิต (order) จากบริษัทข้ามชาติที่เป็น Brand-name ซึ่งเป็นผู้ออกต้นแบบสินค้า แต่ไม่ได้ผลิตเอง เรียกว่า “ผู้ซื้อ” (buyers) โรงงานในกัมพูชาเป็นผู้ผลิตสินค้าที่มีเย็บห่อ โดยอาศัยแรงงานหญิง การศึกษาต่ำและ ค่าจ้างถูกในการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออกไปจำหน่ายในตลาดยุโรปหรือ สหรัฐฯ²²

²² อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าของกัมพูชา จะใช้ทักษะการผลิตต่ำประเภท CUT, SEW และ TRIM เป็นระบบสายพานการผลิตๆ อุตสาหกรรมเหล่านี้ จ้างแรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ เพราะผู้หญิงมีความถนัด เพราะเป็นทักษะที่ติดตัวมาแต่เดิม นอกจากนั้นผู้หญิงจะมีความอดทนสูงต่อการทำงานบนสายพานการผลิต ซึ่งเป็นงานซ้ำซาก จำเจ และน่าเบื่อหน่าย ขณะเดียวกัน ผู้หญิงปกครองง่ายไม่มีปากเสียง เพราะเป็นกลุ่มด้อยโอกาสการศึกษา สามารถใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจมาควบคุมในสังคมมองชายเป็นใหญ่ ผู้หญิงจึงเป็นแรงงานราคาถูก กระดูกสันหลังของอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานหนาแน่น

ประเด็นปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมของกัมพูชา การค้าและมาตรฐานแรงงาน

ในการศึกษาเรื่อง มาตรฐานแรงงานกับการค้าในกัมพูชา ได้ข้อสรุป ดังนี้

1. อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปในกัมพูชา เป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยใช้เวลาเพียงไม่กี่ปี มีการก่อให้เกิดการจ้างงานขนาดใหญ่คือ ประมาณ 65% ของการจ้างงานทั้งหมด อยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ในปลายปีค.ศ. 2005 การจ้างงานในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า มีอยู่ประมาณ 270,000 คน สร้างการจ้างงานทางอ้อม 242,000 ตำแหน่ง ซึ่งกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคบริการ (113,000 ตำแหน่ง)²³ เช่น การขนส่ง การค้า ภัตตาคาร ฯลฯ แต่อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกัมพูชา ก็มีจุดอ่อน

2. อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกัมพูชา พึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนประกอบทั้งสิ้น เช่น การนำเข้าผ้าผืนที่ทอแล้ว ชิ้นส่วนประกอบ (กระดุม, ซิป) และหีบห่อ จึงขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครบวงจร โดยเฉพาะอุตสาหกรรมต้นน้ำ เช่น การทอผ้า และอุตสาหกรรมที่ผลิตชิ้นส่วนอะไหล่เสื้อผ้า ในปัจจุบัน ความพยายามที่จะส่งเสริมการลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะการลงทุนในอุตสาหกรรมทอผ้าค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เพราะต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งเป็นการผลิตแบบ ใช้ทุนเป็นหลัก (capital-intensive) ขาดนักลงทุนต่างชาติที่สนใจจะเข้ามาลงทุน ขณะเดียวกันกัมพูชาก็ขาดเสถียรภาพทางการเมือง และปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อนักลงทุนที่จะเข้ามาลงทุนระยะยาว ดังนั้น การที่ประเทศกัมพูชาเป็น "ผู้รับจ้างผลิต" โดยนำเข้าวัตถุดิบ และชิ้นส่วนประกอบอะไหล่ จึงเป็นการใช้แรงงานพื้นฐานในการผลิต หรือ แรงงานที่มีทักษะต่ำ (CUT, WEW และ TRIM) และเป็นการผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาดในระดับล่าง (Lower-end) ซึ่งแข่งขันกันที่ราคา ถ้ากัมพูชาจะปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อไปแข่งขันในตลาดบน (High-end) ซึ่งแข่งขันที่คุณภาพของสินค้า กัมพูชาจะต้องมีแรงงานที่มีทักษะและแรงงานที่มีการศึกษาที่สูงขึ้น ซึ่งไม่สามารถทำได้ในระยะสั้น เพราะต้องมีการลงทุนการด้านการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการฝึกอบรมแรงงาน ขณะเดียวกัน ก็ต้องเป็นการผลิตภายใต้ระบบ Just in time และการส่งมอบสินค้าที่มีช่วงสั้นขึ้น (เพราะการเปลี่ยนแปลงรสนิยมของผู้บริโภค) การที่กัมพูชาต้องพึ่งการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบและผ้าผืนจากต่างประเทศ จะต้องใช้เวลาในการผลิตที่ยาวขึ้น เมื่อพิจารณาข้อจำกัดเหล่านี้ การปรับโครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกัมพูชา จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในระยะอันใกล้

ดังนั้น การเติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกัมพูชา ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมส่งออก (exporting industries) เป็นการใช้ทักษะการผลิตขั้นพื้นฐาน ประเภท CUT, SEW และ TRIM เท่านั้น จึงเป็นการแข่งขันด้วยต้นทุนแรงงาน (labour cost) แต่อย่างไรก็ตาม ทางสมาคมผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป (The Garment Manufacturers Association of Cambodia: GMAC) ก็ยังประเมินค่อนข้างไปในทางที่ดีว่า อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าจะอยู่อีก 10 ปีจากนี้ไป

²³ จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการ GMAC ที่กรุงพนมเปญ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550

การที่จะเข้าใจปรากฏการณ์เติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปในกัมพูชา จะต้องพิจารณาปัจจัยนอกเหนือเศรษฐกิจ (non economic factors) จะเห็นได้ว่า ผู้ที่เข้ามาตั้งโรงงานและรับใบสั่ง (order) มาผลิตในกัมพูชา จะเป็นนายทุนจากประเทศได้วัน เกาหลีใต้ และฮ่องกง-จีน ในปี ค.ศ. 2004 เมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (special Economic Zones) มีนักลงทุนจากจีน และเวียดนามเข้ามาลงทุนตั้งโรงงาน ผลิตเสื้อผ้า กล่าวได้ว่าเป็นการลงทุนที่เคลื่อนย้ายฐานการผลิต เพื่ออาศัยแรงงานราคาถูกในกัมพูชา และโดยเฉพาะการมีโควต้าส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จไปยังตลาดสหรัฐฯ และ EU และการที่กัมพูชาได้รับโควต้า หรือพิจารณาให้สิทธิพิเศษทาง GSP ก็เป็นเพราะว่ากัมพูชา มีกฎหมายแรงงานที่ยึดมาตรฐานแรงงานสากล (ILO core Labour Standards) และมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ทางรัฐบาลกัมพูชาได้เปิดโอกาสให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เข้าไปดำเนินการตรวจสอบโรงงานเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายใต้โครงการ Better Factories Cambodia (BFC)

การทำงานของ ILO ในโครงการ BFC ถูกพิจารณาว่าเป็นการมุ่งเน้นการตรวจสอบโรงงาน ทางด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance) ในเรื่องสภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การไม่บังคับทำงานล่วงเวลา วันหยุดประจำปี และการไม่ใช้แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงาน การเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิการรวมกลุ่มและการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เช่น การคุ้มครองผู้นำในการจัดตั้งสหภาพจากการถูกเลิกจ้าง องค์กร ILO อาจจะมองว่าการมีกฎหมายแรงงานที่เข้มแข็ง และกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมส่งเสริมมาตรฐานแรงงานให้เทียบเท่าระดับสากล และการมีมาตรฐานแรงงานสูง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน โดยมีโครงการ BFC เป็นต้นแบบ นั่นคือ เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการเชื่อมมาตรฐานแรงงานกับการค้า (linking labour standards with trade) เป็นแนวคิดที่ถูกถกเถียงกันมาก ในยุคของโลกาภิวัตน์และการค้าเสรี ประเด็นที่ถูกถกเถียงก็คือ ควรมีการเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าหรือไม่ ถ้าจะมีการเชื่อมโยง องค์กรใดที่ควรจะเป็นเจ้าภาพ หรือ ทำให้เกิดการปฏิบัติได้จริง เช่น องค์กรการค้าโลก (WTO) หรือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่การถกเถียงในประเด็นนี้ ในเวลาต่อมาก็ได้ถูกกลบโดยกระแสบรรษัทข้ามชาติ และจรรยาบรรณทางการค้า (code of conduct)

ทางสหรัฐฯ และ EU ให้ความสำคัญกับกฎหมายแรงงานของกัมพูชา โดยเฉพาะ สหรัฐฯ ซึ่งเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายแรงงานตั้งแต่แรกและก่อนที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเข้าไป สหรัฐฯ มีความเชื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการเมืองอัน ประกอบด้วยหลายพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ๆ ที่แข่งขันและถ่วงดุลกัน สหรัฐฯ และ EU อาจจะมองว่าประชาธิปไตยที่บังเกิดขึ้นในกัมพูชา การจัดการเลือกตั้งที่ผ่านๆ มา การเมืองยังคงถูกผูกขาดภายใต้พรรคการเมืองเดียว นั่นคือ พรรคประชาชนกัมพูชา ซึ่งมีนายฮุนเซนเป็นผู้นำเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียว ดังนั้น การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย จะต้องเปิดโอกาสให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ดังนั้น การสนับสนุนให้กัมพูชามีกฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรอง และการนัดหยุดงาน เป็นกลไกที่

จะนำไปสู่การพัฒนาขบวนการที่เข้มแข็ง หรือ การสร้างประชาสังคม เพื่อมาถ่วงดุลการผูกขาดอำนาจรัฐ แต่สหรัฐฯ ก็มีแนวคิดที่แตกต่างจากยุโรปในเรื่องสหภาพแรงงาน สหรัฐฯ มองสหภาพแรงงานในเชิงกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ส่วนยุโรปโดยเฉพาะตามธรรมเนียมของสังคมประชาธิปไตย (social-democrate) จะให้ความสำคัญกับสหภาพแรงงานในฐานะที่เป็นองค์กรที่เข้าไปจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น พรรคแรงงานในอังกฤษ และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ในเยอรมนี หรือ ประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งในยุโรป พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ก็ได้สลับกันเข้ามาเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล หรือ ฝ่ายค้านในระบบรัฐสภา

ดังนั้น ถ้าทราบใด รัฐบาลกัมพูชาในปัจจุบัน ยังคงให้ความสำคัญกับมาตรฐานแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ซึ่งจะเปิดโอกาสให้เกิดทางเลือกที่หลากหลาย การเติบโตของประชาสังคมผ่านกระบวนการสหภาพแรงงานทางสหรัฐฯ และ EU ก็ยังคงสนับสนุนการให้โควต้า หรือ มาตรการลดภาษี นำเข้าภายใต้ระบบ GSP แก่กัมพูชา

3. ในกัมพูชา การส่งเสริมกฎหมายแรงงานที่มีมาตรฐานแรงงานสูง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้า และการส่งออก เพราะเป็น win-win solution โรงงานหรือผู้ผลิตส่งออก มีตลาดในการส่งออก เช่น ตลาดสหรัฐฯ และยุโรป ซึ่งเป็นตลาดที่มีกำลังซื้อสูง จึงมีการโยกย้ายฐานการผลิตเข้ามาตั้งโรงงานในกัมพูชา รัฐบาลได้ประโยชน์โดยเฉพาะรายได้จากการส่งออกและนำเข้า คนงานก็ได้รับการคุ้มครองสิทธิ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ (\$ 45 ต่อวัน) การคุ้มครองชั่วโมงงาน (8 ชั่วโมงต่อวัน และ 6 วันต่ออาทิตย์) การทำงานล่วงเวลาไม่เกิดวันละ 2 ชั่วโมง และเป็นแบบสมัครใจ ฯลฯ การสร้างอำนาจต่อรองการกระจายรายได้ และการสร้างประชาสังคม ทางบริษัทข้ามชาติก็ได้ภาพพจน์ที่ดี มีการส่งเสริมสิทธิแรงงาน และไม่มีการขูดรีดแรงงานในโรงงานที่ผลิตสินค้า ภายใต้ยี่ห้อของตน ดังกรณีตัวอย่างของบริษัทข้ามชาติ เช่น The Gap บริษัทฯ ให้ความสำคัญกับกัมพูชาในฐานะที่เป็นประเทศที่มีกฎหมายแรงงานที่ดีที่สุดในภูมิภาคเอเชีย และการนำกฎหมายสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น โครงการ ILO Better Factories Cambodia จึงมีการนำไปสั่งซื้อสินค้ามาลง และมีนโยบายระยะยาวที่จะซื้อเสื้อผ้าที่ผลิตจากกัมพูชา เพื่อช่วยแก้ปัญหาความยากจน แต่ในการทำธุรกิจข้ามชาติ การจัดซื้อ (sourcing) เสื้อผ้าสำเร็จรูปของบริษัทข้ามชาติ เช่น The Gap ในกัมพูชา เป็นสัดส่วนที่น้อยมาก คือ ประกอบเป็นเพียง 0.5% ของการผลิตทั้งหมดที่บริษัทฯ นำไปสั่งซื้อไปลง²⁴ แต่สิ่งที่บริษัทฯ ได้คือ ภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัทที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)

²⁴ จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการ โครงการ Global Partnership ของบริษัทข้ามชาติ The Gap ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือน พฤศจิกายน 2550.

4. ILO มีการลงไปปฏิบัติเพื่อทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน และมาตรฐานแรงงานสากล โดยเฉพาะ Core Labour Standards โดยเฉพาะเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบ โรงงานภายใต้โครงการ Better Factories Cambodia มีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการตรวจโรงงาน แต่การทำโครงการของ ILO ก็มีกำหนดระยะเวลาเพื่อการถอนตัวออก จึงเป็นปัญหาว่าใครจะเข้ามาทำหน้าที่นี้ต่อ สำหรับบริษัทข้ามชาติ ซึ่งแต่ละแห่งมีจรรยาบรรณทางการค้าของตนเอง ที่ตนเองบังคับให้ผู้ผลิตนำไปปฏิบัติ แต่เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการเข้าไปตรวจสอบโรงงานผู้ผลิต และเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของบริษัท บริษัทข้ามชาติจึงให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบโรงงาน และไม่นำจรรยาบรรณทางการค้า (COC) ของบริษัทฯ มาใช้

ทางองค์กร ILO มีความสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบโรงงานได้ดี เพราะมีผู้เชี่ยวชาญ (Technical Advisor) และผู้ตรวจโรงงานที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างดี มีงบประมาณสนับสนุนจากสหรัฐฯ และความมุ่งมั่นที่จะทำให้โครงการนี้เป็นแบบอย่างของความสำเร็จในการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าที่นำไปสู่การทำให้สภาพการทำงานในโรงงานดีขึ้น แต่ทาง ILO ก็มีการกำหนดระยะเวลาในการถอนตัวออกโดยโครงการ BFC เริ่มดำเนินการในปี 2549 และสิ้นสุดลงในปี 2552 (3 ปี) ซึ่งเมื่อถึงช่วงนั้นก็จะมีการจัดโครงสร้างใหม่เพื่อรองรับ เช่น ให้เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้การจัดการของคณะกรรมการไตรภาคี (นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล) เป็นหุ้นส่วนกันในการทำงาน (partnership) และเฉลี่ยค่าใช้จ่ายกัน

ประเด็นที่จะเป็นปัญหาคือ ประสิทธิภาพของการตรวจสอบโรงงาน (monitoring) อาจจะลดลง นอกจากนี้ ก็ไม่อะไรเป็นหลักประกันว่า ทางสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ GSP แก่กัมพูชา อาจจะมีคามยืดหยุ่น ซึ่งในบางช่วง อาจจะคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้า การเจรจาทางการค้ามากกว่าการคำนึงถึงมาตรฐานแรงงานตามสัจธรรมที่ว่าผลประโยชน์แห่งชาติ ย่อมมาก่อน การให้โควตานำเข้า หรือ สิทธิพิเศษทาง GSP ของสหรัฐฯ แก่กัมพูชา ในบางครั้งก็เกิดขึ้นก่อนที่จะมีรายงานของ ILO ออกมาเกี่ยวกับการตรวจสอบโรงงานในโครงการ BFC²⁵ เพราะฉะนั้น การอนุมัติให้โควตานำเข้าของสหรัฐฯ อาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องรอฟังผลการบังคับใช้กฎหมายในกัมพูชาก็ได้

5. นายจ้างส่วนใหญ่ ยอมรับเรื่องมาตรฐานแรงงาน ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือสิทธิแรงงานขั้นต่ำ แต่ยังไม่ค่อยยอมรับเรื่องสภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองใน นายจ้างจะมองการเรียกร้องของสภาพแรงงานในบางครั้งขาดเหตุผล หรือ มีการเมืองแทรก หรือ ผลประโยชน์ของผู้นำแอบแฝง²⁶ ในบางครั้งการส่งเสริมเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Association) ที่ยังอยู่กับแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) เช่น โรงงานแห่งหนึ่งสามารถที่จะมีได้หลายสหภาพฯ อาจนำไปสู่ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่น การแข่งขันระหว่างสหภาพแรงงานและความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานกับฝ่ายจัดการ เช่น โรงงานที่มี

²⁵ สัมภาษณ์นักวิชาการอิสระ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550.

²⁶ ความเห็นของนายจ้าง จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการของสมาคมผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า (GMAC) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 และผู้จัดการโครงการของบริษัทข้ามชาติ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550.

สหภาพแรงงานมากกว่าหนึ่งแห่ง จะนำมาสู่การแข่งขันระหว่างสหภาพแรงงานที่จะเป็นตัวแทนของ
คนงานในโรงงาน สหภาพแรงงานแต่ละแห่งจึงพยายามยื่นข้อเรียกร้องของตนเองเพื่อให้เกิดการยอมรับ
มากกว่าที่จะเป็นการหาข้อเรียกร้องร่วมระหว่างสหภาพฯแล้วเจรจากับนายจ้าง ทำให้การเจรจาต่อรองไม่
สามารถหาข้อยุติได้และกลายมาเป็นข้อพิพาทแรงงานในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกัมพูชาเป็นกรณีตัวอย่าง
สหภาพแรงงานกัมพูชาจะอย่างไรที่จะลดความแตกแยก และการขาดความเป็นเอกภาพในขบวนการ
แรงงาน (fragmentation) เพื่อสร้างความเข้มแข็งและขยายการจัดตั้ง ในยุคของโลกาภิวัตน์ การเข้าถึงสิทธิยัง
เป็นไปได้ไม่ทั่วถึง เช่น คนงานในโรงงานขนาดใหญ่ และโรงงานที่เป็นผู้รับเหมาช่วงการผลิต
(subcontractor) มีค่าจ้างและสวัสดิการที่แตกต่างกัน คนงานยังขาดอำนาจต่อรอง ทำให้โรงงานสามารถ
นำเอาระบบสัญญาจ้างงานระยะสั้น การจ้างงานแบบชั่วคราว หรือ เหมารายวัน (piece rate) มาใช้อย่าง
แพร่หลาย สามารถใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์ เช่น บางยุคการผลิตลงชั่วคราวโดยจ่ายค่าจ้างคนงาน
เพียง 40% ของค่าจ้างเต็ม

6. การพึ่งพาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า และผู้ซื้อจากต่างประเทศไม่กีราย (International buyers) ไม่ก็
ราย เป็นจุดอ่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทางรัฐบาลกัมพูชาจึงมีนโยบายที่จะพยายามส่งเสริมการกระจาย
การผลิตในภาคการเกษตร (diversification) เช่น การพัฒนาเกษตรให้เป็นอุตสาหกรรม เช่น การส่งเสริม
ธุรกิจการเกษตร การทำเกษตรพันธะสัญญา (contract farming) และการทำไร่ขนาดใหญ่ (plantation) ใน
ภาคบริการ เน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยว และในภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลจะเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม
ส่งออก เช่น การผลิตชิ้นส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์²⁷ เมื่อกัมพูชามีมาตรฐานแรงงานและระบบแรงงาน
สัมพันธ์ที่ดี ก็จะสนับสนุนความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาทักษะแรงงาน และการปรับโครงสร้าง
อุตสาหกรรม จากการศึกษา ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ²⁸ พบว่า ประเทศยุโรป ซึ่งมีระบบแรงงาน
สัมพันธ์ที่ดี เช่น ประเทศเยอรมัน ใช้ระบบแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคี และการตัดสินใจร่วมระหว่าง
นายจ้าง ลูกจ้าง มีสภาคนงาน (Worker's council) หรือ ฝรั่งเศส ซึ่งใช้ระบบไตรภาคี จะมีการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะ การพัฒนาทักษะแรงงาน และการเติบโตเศรษฐกิจอย่างมั่นคง เมื่อเทียบกับ
สหรัฐฯ ที่เน้นการพัฒนาทักษะให้เป็นเรื่องการลงทุนส่วนตัวตามแนวคิด การลงทุนมนุษย์ (human
capital) การสร้างงานที่ผ่านมา (job creation) ในสหรัฐฯ จึงพึ่งการจ้างแรงงานราคาถูก ซึ่งอาจจะส่งผลเสีย
ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว

ดังนั้น แต่ละประเทศควรมีการส่งเสริมกฎหมายแรงงานที่เข้มแข็ง และการบังคับใช้กฎหมายที่มี
ประสิทธิภาพ การพัฒนามาตรฐานแรงงาน จึงควรถือเป็นที่ควรปฏิบัติมากกว่าที่จะเป็นเรื่องการให้ผล
ประโยชน์ทางการค้าเป็นการตอบแทน

²⁷ Richard B, Freeman, Working Under Different Rules, Russell Sage Foundation, New York, Ny, 1993.

²⁸ จากการสัมภาษณ์นักวิจัยของสถาบันการศึกษาเศรษฐกิจ (Economic Institute of Cambodia) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550.

บทสรุป

หลังสงครามกลางเมืองสิ้นสุดลง ภายหลังการเซ็นสัญญาสงบศึก ณ กรุงปารีสในปี 1991 การจัดการเลือกตั้งในปี 1993 รัฐบาลกัมพูชาภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก (World Bank) และ องค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ก็ได้ดำเนินการปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจโดยเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจที่ใช้การวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกตลาด จากนั้น รัฐบาลกัมพูชาก็ได้ออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ปี 1993 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานที่ให้การคุ้มครอง แรงงานตามมาตรฐานแรงงานสากล เช่น การปฏิบัติตามอนุสัญญาที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ (ILO) เช่น การไม่ใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ (forced labour) การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (non-discrimination) การส่งเสริมสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองร่วม (freedom of association and collective bargaining) นอกจากนี้ รัฐบาลกัมพูชายังจัดให้มีการคุ้มครองแรงงานในเรื่องสภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดชั่วโมงการทำงานวันละ 8 ชั่วโมง 6 วันต่ออาทิตย์ และการให้ทำงานล่วงเวลาได้ไม่ เกินวันละ 2 ชั่วโมง โดยให้เป็นแบบสมัครใจ ฯลฯ

กัมพูชาเริ่มพัฒนาเข้าสู่การเป็นอุตสาหกรรม โดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป (garment) เป็นอุตสาหกรรมนำ (leading industry) แต่ก็เป็นประเทศที่เข้าสู่วงการเสื้อผ้าสำเร็จรูปรุ่นหลัง ในช่วงระหว่างปี 1995-2004 การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จากการส่งออกสินค้า สำเร็จรูปทั้งหมด 26 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2004 ประมาณ 80% ของการ ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกัมพูชา คือตลาดสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ในปี 1995 โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้ามี 20 แห่งและเพิ่มเป็น 245 แห่งในปี 2004 และมีการจ้างงานทั้งหมด 245,000 คนในปี 2004

การขยายตัวการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกัมพูชา ในระยะแรกคือ ช่วงปี 1991-1998 เกิดจากการ ขยายตัวของการลงทุนของภาคเอกชนโดยเฉพาะนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนเปิดโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าใน กรุงพนมเปญ นักลงทุนเหล่านี้มาจากประเทศไต้หวัน ฮองกง จีน เกาหลีใต้ และมาเลเซีย โดยประมาณ 5% ของนักลงทุนเป็นชาวกัมพูชา การลงทุนได้รับแรงจูงใจเพราะค่าจ้างถูกและกัมพูชาก็ได้รับการพิจารณานับตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมา โดยให้ The Most Favoured Nations จากองค์การการค้าโลก ซึ่งในขณะนั้น กัมพูชายังไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) การเติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า สำเร็จรูปของกัมพูชาในยุคที่ 2 คือช่วงหลังปี 1999 เป็นช่วงที่กัมพูชาทำสนธิสัญญาการค้าด้านสิ่งทอกับ สหรัฐอเมริกา (US-Cambodia Bilateral Trade Agreement) โดยสหรัฐอเมริกาให้โควต้าส่งออกไปยังตลาด สหรัฐอเมริกา แต่โรงงานที่ผลิตเสื้อผ้าส่งออกจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล (Compliance) และ ให้มีการตรวจสอบโรงงานภายใต้โครงการ Better Factories Cambodia ซึ่งดำเนินการโดยองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO)

ความพยายามที่จะเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับกัมพูชา เพื่อสร้างต้นแบบให้กับประเทศอื่น ของการพัฒนาผ่านปรับปรุงมาตรฐานแรงงาน ดังนั้นการที่ประเทศหนึ่งมีมาตรฐานแรงงานสูงกลับไม่เป็น

อุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน แต่กลับจะช่วยส่งเสริมการพัฒนา การปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น มีการคุ้มครองแรงงานและคุณภาพชีวิตแรงงาน

การเติบโตของอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกัมพูชาในยุคที่ 3 ช่วงหลังปี 2004 คือ ภายหลังการยกเลิกระบบโควตาการค้าสิ่งทอ (Agreement on Textiles and Clothing) ซึ่งจะทำให้การค้าสิ่งทอเข้าสู่ระบบการค้าเสรีและการแข่งขันสูงอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป (Garment) เป็นอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูงโดยเฉพาะต้นทุนแรงงานและการโยกย้ายฐานการผลิต (Foot-loose Industries) ในกัมพูชา อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าส่งออก เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะต่ำคือ cut, sew and trim การที่จะปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมหรือผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและขายในตลาดบน (High end) กัมพูชาจะไม่สามารถทำได้ เพราะขาดแรงงานที่มีทักษะ เทคโนโลยีและการนวัตกรรม ขณะเดียวกันก็ขาดอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ครบวงจร ต้องพึ่งการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบ (อะไหล่เสื้อผ้า) และการนำเข้าผ้าผืนที่ทอแล้วจากต่างประเทศ เมื่อพิจารณาในแง่แล้ว อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกัมพูชาอยู่ไม่ได้นาน ก่อนที่จะย้ายฐานไปประเทศอื่นที่ได้ค่าแรงถูกกว่า เช่นยุโรปตะวันออก หรือแอฟริกา เป็นต้น แต่ปัจจัยที่ส่งเสริมการลงทุนไม่ได้มีแต่ปัจจัยค่าแรง และนักลงทุนจะให้ความสำคัญกับการผลิตที่ต้องมีตลาดด้วย ดังนั้นการที่กัมพูชามีกฎหมายแรงงานที่เข้มแข็งและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล และมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทางสหรัฐฯและEU ก็จะเปิดโอกาสให้กัมพูชาสามารถส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปขายในตลาดสหรัฐฯและEU โดยจัดให้โควตาส่งออกหรือการลดภาษ้นำเข้าในระบบ GSP การตัดสินใจให้สิทธิพิเศษแก่กัมพูชาอาจจะมีเหตุผลนอกเหนือเศรษฐกิจ เช่น การสร้างประชาสังคมของกัมพูชาให้เข้มแข็งผ่านการพัฒนาขบวนการสหภาพแรงงาน และสัคมแบบพหุ (Pluralism) ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของการลงทุน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า และการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระ (Independent Democratic Trade union) โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านแรงงาน เช่น Cambodia Labour Organisation (CLO) และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เช่น American Center for International Labor Solidarity (ACILS) และ Friedrich-Ebert Stiftung (FES) แม้ว่าการมีสหภาพแรงงานในโรงงานจะทำให้เลิกการคุ้มครองแรงงานและคนงานมีมาตรฐานการทำงานที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด เช่น ค่าจ้างที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำหรือสวัสดิการที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด แต่สหภาพแรงงานยังขาดความเป็นเอกภาพ (Fragmentation) ดังนั้น การสร้างความเป็นเอกภาพในขบวนการแรงงาน เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในกัมพูชา และการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่จะทำการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในที่สุด

บรรณานุกรม

Economic Institute of Cambodia. 2007. "Export Diversification and Value Addition for Human Development" Cambodia.

Ingeborg, W. "Understanding the World Textile Agreement" in Regional FES/FTUWKC . Workshop on "The World Textile Agreement: Challenges for Textile Workers' Trade Union in Southeast Asia", Phnom Penh 12-13 June 2004.

Community Legal Education Center.2005. "Cambodian Employment and Labour Law," International Labour Organization.

Ministry of Social Affairs, Labour and Veteran Affairs. Labour Law.

International Labour Organization, "Eighteen Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector", Better Factories Cambodia, 30 April 2007.

Miller, D and Veasna Noun et al., "Governing the Supply Chain in Clothing Post MFA Phase Out: The case of Cambodia", Global Union Research Network, Discussion Paper No. 6.

Freeman, Richard B. 1993. Working Under Different Rules, New Yoek:Russell Sage Foundation.

ประวัติผู้ศึกษา

รศ.ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ

Associate Professor Dr. Voravidh Charoenloet

Mailing address: Faculty of Economics, Chiangmai University
Chiangmai 50200

Email: cvoravid@econ.cmu.ac.th

Associate Professor Dr. Voravidh Charoenloet graduated with a Ph.D in Economics from University of Paris X (Nanterre). He has worked for 20 years at the Faculty of Economics, Chulalongkorn University. At present, he is Associate Professor at the Faculty of Economics, University of Chiang Mai. His field of specialty is in Political Economy, Development Economics and Labour Economics. His research focuses on Industrialization and Labour, with special emphases on industrial relations, social protection and welfare and occupational health and safety.

Education:

- 1984 Doctorat 3e cycles
 University of Paris, France.
- 1974 M.Sc. in Economics
 Kansas State College, U.S.A
- 1972 B.A.(Hons.) in Economics
 University of Delhi, India.

Past experience:

- ❖ Director of Labour and Management Development Center, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- ❖ Director of Political Economy Studies Center, Chulalongkorn University.
- ❖ Chairman of Arom Pongphagan Foundation - Labour Resource Center.
- ❖ Chairman of a Committee to Resolve Conflicts on the Construction of 5 Dams, Office of the Prime Minister.
- ❖ Regional Committee Member of Asia Monitor Resource Center (AMRC), Hong Kong.
- ❖ Secretary of Executive Committee, Ph. D Program in Economics, Chulalongkorn University.
- ❖ Secretary of a National Committee to Draft a Bill on the Setting-up of Independent OSH Institute, Ministry of Labour.

Present Position:

- ❖ Associate Professor, Faculty of Economics, Chiangmai University.
- ❖ Member of committee, Center for Education and Labour Studies (CELS), Faculty of Education, CMU.
- ❖ Invited Lecturer on Political Economy, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.

Advisor:

- ❖ Vice-chairman of Arom Pongphagan Foundation Labour Resource Center.
- ❖ The Council of Work and Environment Related Patients' Network of Thailand (WEPT).
- ❖ State Enterprise Workers' Relation Confederation (SERC).
- ❖ Committee Member, Labour Museum.
- ❖ Northern Labour Networks.
- ❖ Asian Network of Related Occupational Disease and Accident Victims (ANROAV).
- ❖ Homenet of Thailand.
- ❖ Labour Solidarity Groups.
- ❖ The Lawyer's Association of Environmental Protection.
- ❖ Editorial board, Revue d' Alternatives Sud, Centre , Tricontinental , Louvain-la-Neuve.

Books:

- 2006 Political Economy Theory (on going).
 1993 Comparative Economic Development, Chulalongkorn University Press.
 1990 Thai Economy in the World Economy, Chulalongkorn University Press

Research:

- (2007-) Charoenloet, V. (Project Director) "The Creation of People's Financial System for Achieving Equitable Income Distribution: Cases Studies of Workers, Informal Workers and Small Farmers in Thailand" a project funded by The National Economics and Social Development Advisory Council.
- (2007-) Charoenloet, V. (Project Director) "The Process of Building Countervailing Power: Case Studies of Workers in the Northern Industrial Estate, the Small Retail Traders and the Small Independent Farmers in Thailand" a project funded by The National Economic and Social Development Advisory Council.
- (2007-) Charoenloet, V. (Researcher) "Thailand In the Next Ten Years: Alternative policies and Strategy" a projet funded by The National Economic and Social Development Advisory Council.
- (2007-) Charoenloet, V. (Researcher) "Comparative Studies of the Labour Standards: Thailand, Vietnam and Cambodia" a project funded by International Trade and Development (ITD). UNCTAD.
- 2006 Charoenloet, V. "Occupational Health and Safety and Workers' Participation in Formulating Public Policies, National Health Foundation.
- 2002 Charoenloet, V. and Ativanichayakul, N., "Welfare System for the Poor and Underprivileged Groups in Thailand: Case Studies of Workers in Industries" Thai Research Fund.
- 2001 Charoenloet, V. and Ativanichayakul, N., "The Impact of Trade Union Solidarity Support Organizations in Thailand 1993-2002", Friedrich-Ebert Stiftung/Political Economy Studies Center, Chulalongkorn University.
- 2000 Charoenloet, V. "Study on Implementation of Employment/Income Generating Projects to Alleviate the Economic Crisis in Thailand", ILO/ESCAP, Bangkok.
- 2000 Charoenloet, V., Thanachaisethavudh, B. "The Study on Policy of Industrial Development and the Employment of Foreign Migrant Workers", Thai Research Fund.
- 2000 Charoenloet, V., Thanachaisethavudh, B., and Chaowilai, J., "Economic Crisis of 1997-8, the Lay-off and Social Inequality" National Research Council of Thailand.

Published articles:

- 2007 Charoenloet, V. and Flor de Lis Vasquez Munoz “ Women in Economic Crisis: Mexico and Thailand”, Peter H. Smith (editor) **Promises of Empowerment: Women in Asia and Latin America**, Rowman & Littlefield Publishers, INC., NY.
- 2007 Charoenloet, V. “OHS situation in Thailand and Labour Perspective” a paper presented at **Asian Network for the Rights of Occupational Accident Victims (ANROAV)** Meeting, 29-31 August 2007, Hong Kong.
- 2002 Charoenloet, V. “Thailand and Industrial Restructuring: Government Policies and the Labour Situation Since 1997” **The Journal of Comparative Asian Development**, Vol.1, No.2 , FALL 2002.
- 2001 Charoenloet, V. “Economic Crisis, Social Development and Challenges for the Trade Unions : Thailand” in Ludo Cuyers (ed.), **Globalization and Social Development : European and Southeast Asian Evidence**, UK : Edward Elgar Publishing Ltd.
- 2000 Charoenloet, V. “Women Workers, Trade Union and NGO’s and the OHS Reform Movement” in Phongpaichit (ed.) **The Life and Struggle of People’s Movement**, Thai Research Fund.
- 2000 Charoenloet, V., “Industrialization and Labour Fragmentation in Thailand” *Social Development in Asia*, Social Indicators Research Series, Vol.5, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.
- 1999 Charoenloet, V., “L’arriere-plan du systeme de la sous-traitance dans l’industrie de habillement en thailande” *Alternatives Sud*, Vol. VI (1999) 1, Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve.
- 1997 Charoenloet, V (1997), “Thailand in the Regional Division of Labour” in David Campbell (ed.), **Regionalization and Labour Market Interdependence in East and Southeast Asia**, Geneva : International Institute for Labour Studies.
- 1997 Charoenloet, V. “Labour Standards in Thailand : The Impact of Trade Liberalisation” **PSIO Occasional Paper**, Geneva : The Graduate Institute of International Studies.
- 1995 Mounier, A., Kaewthep, K. and Charoenloet, V. “Forms and Phases of Thai Industrialization in a Historical Perspectives” *Economies et Societes*, Cahiers de l’ISMEA.
- 1991 Charoenloet, V. “Thailand in the Process of Becoming a NICs : Myth or Reality?” *Journal of Contemporary Asia*, 21(1), 31-41.
- 1988 Charoenloet, V. and A. Soonthornthada (1988), “Factory Management, Skill Formation and Attitudes of Woman Workers in Thailand : A Comparison between an American and a Japanese Factory” in N. Heyzer (ed.), **Daughter in Industry : Work, Skills and Consciousness of Women Workers in Asia**, Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Center.