

ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต

Historical Perspective on the Trade - Labour Linkages

ไตรมาส 4/2563



กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

บรรณาธิการ

ในปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และการแข่งขันทางการค้าเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ ได้อาศัยความได้เปรียบในการผลิตสินค้าที่ตนถนัด (สินค้าคุณภาพสูงต้นทุนต่ำ) ส่งออกไปยังประเทศคู่ค้าสร้างรายได้จำนวนมากให้กับประเทศ และมีการนำมาตรฐานต่าง ๆ ผูกโยงเข้ากับการค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านแรงงาน มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น เพื่อสร้างอุปสรรคทางการค้าให้กับประเทศคู่ค้า และดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

กองเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดประเด็นการค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ในหัวข้อ “การค้าระหว่างประเทศและประเด็นด้านแรงงาน: อดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต” โดยจะแบ่งเนื้อหาในรายงานออกเป็น 4 ฉบับ (ไตรมาสละ 1 ฉบับ) โดยฉบับที่ 1 ประจำไตรมาส 4/2563 กลุ่มงานฯ ได้นำเสนอเรื่อง “ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต” มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) สาเหตุสำคัญเกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้ามากขึ้น มีการขยายฐานการผลิตอุตสาหกรรม และมีการใช้แรงงานจำนวนมากเพื่อผลิตสินค้าและบริการ เพื่อให้ได้มาซึ่งต้นทุนสินค้าต่ำ จึงเกิดการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบแรงงาน หรือที่เรียกกันว่า “การทุ่มตลาดทางสังคม (Social Dumping)” ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานจนมีแรงผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อกำกับและดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การการค้าโลก เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลระเบียบการค้าโลกให้เป็นไปอย่างราบรื่น สำคัญคือ การผนวกประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าไปมีเกี่ยวข้องกับการให้สิทธิทางการค้า โดยสามารถดาวน์โหลดเนื้อหาผ่าน QR Code ที่ระบุไว้ด้านล่างนี้

กองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้อ่านได้ทราบข้อมูลด้านสถานการณ์แรงงาน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจการแรงงานและการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นเวทีทางวิชาการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างคณะผู้จัดทำและผู้อ่าน เพื่อให้เกิดการต่อยอดความคิด ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาและการสร้างสรรค์การผลิตผลงานทางวิชาการต่อไป ซึ่งคณะผู้จัดทำยินดีรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรายงานฯ ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นต่อไป



<https://qr.go.page.link/RMC9o>

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

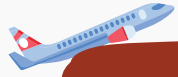
สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บรรณาธิการ	1
บทสรุปผู้บริหาร	3
ฉบับที่ 1: ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต (Historical Perspective on the Trade – Labour Linkages) ประจำปี 4/2563	
- ย้อนอดีตการค้าระหว่างประเทศและความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	4
- บทบาทและหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ “ILO”	5
- GATT คืออะไร? และมีบทบาทกับการค้าระหว่างประเทศอย่างไร	7
- ประเด็นด้านแรงงานถูกเสนอขึ้นในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศรอบที่ 8; กำเนิดองค์การการค้าโลก	7



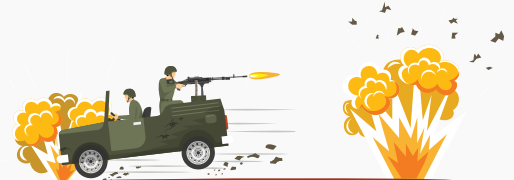
บทสรุปผู้บริหาร

ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต Historical Perspective on the Trade - Labour Linkages



จุดเปลี่ยนครั้งสำคัญด้านแรงงาน
จากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (น.ศ. 2313 - 2403)

มีการขยายฐานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าและบริการ
มีการใช้แรงงานเข้มข้นในอุตสาหกรรมต่าง ๆ (Labour Intensive)
แรงงานเดิมมีสถานะเป็น “เกษตรกร กลายเป็น กรรมกร”
และเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น



กำเนิดองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
(หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 น.ศ. 2452 - 2461)

มีการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น
เพื่อให้สินค้ามีต้นทุนการผลิตต่ำแรงงานจึงถูกเอารัดเอาเปรียบ
และมีการใช้แรงงานไม่เหมาะสม จึงได้มีการเรียกร้องให้จัดตั้ง
“องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO” ในปี น.ศ. 2462
เพื่อดูแลสิทธิแรงงานและกำหนดกฎระเบียบมาตรฐานแรงงาน
สากลให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ



กำเนิดข้อตกลงทางการค้าร่วมกัน (GATT)
หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด (ตั้งแต่ น.ศ. 2488 เป็นต้นมา)

เศรษฐกิจของประเทศหลังสงครามตกต่ำอย่างหนัก
จึงได้มีการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีรอบที่ 1
เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และเพื่อจัดระเบียบการค้าโลก
รวมถึงการลดอุปสรรคทางการค้า
จึงได้มีข้อตกลงทางการค้าเกิดขึ้น “GATT”
เพื่อลดอุปสรรคในการค้าระหว่างประเทศโดยการขจัดหรือลดภาษี



ประเด็นด้านแรงงานถูกเสนอขึ้นในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศรอบที่ 8
(น.ศ. 2528); กำเนิดองค์การการค้าโลก (WTO) (น.ศ. 2538)

การเจรจารอบที่ 8 “การเจรจาอุรุกวัย (Uruguay Round)”
ได้มีการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการทุ่มตลาดทางสังคม (สิทธิแรงงาน)
รวมถึงความสำเร็จในการขยายของ GATT ให้เป็นองค์การการค้าโลก (WTO)



ความเชื่อมโยงระหว่าง ILO และ WTO

“WTO นอกจากจะดูแลเรื่องการค้าแล้ว ยังทำหน้าที่ในการเป็นเวทีในการเจรจา
โดยเน้นการค้ากับดูแลมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาดทางสังคมและการดูแลการกีดกันทางการ
ค้าจากมาตรการที่มิใช่ภาษี (Anti - Dumping and Non - Tariffs Measure)
ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน (แรงงานมิใช่สินค้า)”

รู้หรือไม่ ?



ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต (Historical Perspective on the Trade – Labour Linkages) ประจำปีไตรมาส 4/2563

ย้อนอดีตการค้าระหว่างประเทศและความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หากพูดถึงการค้าขายหรือแลกเปลี่ยนสินค้าข้ามพรมแดนในยุคอดีตที่สำคัญ คนส่วนใหญ่จะนึกถึง “เส้นทางสายไหม (Silk Road)” ซึ่งเป็นเส้นทางการค้าขายระหว่างตะวันออกและตะวันตกอันเก่าแก่ ก่อนคริสต์ศักราช 300 ปี และเป็นเส้นทางการค้าที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจยุโรป เอเชีย และแอฟริกาเข้าด้วยกัน เส้นทางสายไหมมีที่มาจากสินค้าหลักที่ชาวจีนนำไปค้าขาย นั่นคือ “ผ้าไหม” นั่นเอง นอกจากจะเป็นเส้นทางการค้าที่สำคัญของประเทศจีนแล้ว ยังเป็นเส้นทางแห่งการแลกเปลี่ยนอารยธรรมการเผยแพร่ศาสนา วัฒนธรรม และนวัตกรรมอย่างกว้างขวางระหว่างภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกกลาง และยุโรป หลักฐานทางประวัติศาสตร์อันสำคัญนี้แสดงให้เห็นว่า มีการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นมานานแล้ว

แต่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของโลก เกิดขึ้นเมื่ออังกฤษได้กลายมาเป็นผู้นำด้านทุนนิยมโลก อันเป็นผลจากการประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นชาติแรกของโลก (พ.ศ. 2313 - 2403) ทำให้เศรษฐกิจประเทศอังกฤษเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีการขยายฐานอุตสาหกรรมโดยใช้แหล่งทรัพยากรจากทั้งในประเทศและจากประเทศอาณานิคมนำมาผลิตสินค้า และกระจายสินค้าให้กับทั้งในประเทศตนเองและประเทศในอาณานิคมของตน แต่ต่อมาภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น จนเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2403) ความก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรมในครั้งนั้น ทำให้ระบบทุนนิยมได้เคลื่อนย้ายไปยังฝั่งของประเทศสหรัฐฯ ส่งผลให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯเพิ่มสูงขึ้น และสหรัฐฯได้กลายมาเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลกในยุคต่อมา ผลจากการปฏิวัติด้านอุตสาหกรรมทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว อุตสาหกรรมต่าง ๆ มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น มีการเปิดเสรีทางการค้าเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศมากขึ้น แต่การเปิดเสรีทางการค้าอย่างกว้างขวางนี้เอง ที่ทำให้เกิดปัญหาด้านแรงงานตามมา เนื่องจากนายทุนเริ่มมีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานด้วยการให้ทำงานอย่างหนัก มีการใช้แรงงานเด็กและผู้หญิงที่ไม่เหมาะสม ฯลฯ หรือที่เรียกกันว่า “การทุ่มตลาดทางสังคม (Social Dumping)”¹ และดูเหมือนจะไม่มีมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ทางสังคมที่เพียงพอสำหรับแรงงาน สถานการณ์ทางสังคมในยุโรปและอเมริกาเหนือเริ่มแย่ลง การปฏิวัติอุตสาหกรรมนำมาสู่ความเสียหายแก่ประชาชน เริ่มมีการเรียกร้องจากองค์กรต่าง ๆ ของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งองค์กรเหล่านั้นเองได้กลายเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยให้ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย เหตุจูงใจสำคัญที่มีการเรียกร้องให้มีการวางมาตรฐานด้านแรงงานประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่

- 1) ด้านมนุษยธรรม ลูกจ้างไม่ได้รับการดูแลซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องสุขภาพชีวิตครอบครัว
- 2) การเมือง ลูกจ้างไม่ได้รับการดูแลและการเยียวยาใด ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่สงบในสังคม
- 3) ด้านเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในยุคของอุตสาหกรรม

ที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น ทำให้การปรับปรุงหรือแก้ไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิด้านแรงงานในประเทศยากที่จะมีการแก้ไข เนื่องจากจะทำให้อุตสาหกรรมในประเทศมีต้นทุนด้านแรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อต้นทุนการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นนั่นเอง

การเรียกร้องให้มีกฎระเบียบระหว่างประเทศสำหรับโลกของการทำงานนั้น มีความรุนแรงมากขึ้นในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการออกกฎระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน องค์กรระหว่างประเทศด้านแรงงานจึงได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) โดยใช้ชื่อว่า องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือที่เรียกกันว่า “ILO”

¹ การทุ่มตลาดทางสังคม (Social Dumping) หมายถึง การปฏิบัติโดยให้คนงานได้รับค่าจ้างและ/หรือสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายหรือข้อตกลงร่วมในตลาดแรงงานที่เกี่ยวข้องหรือที่แพร่หลาย

บทบาทและหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ “ILO”

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก่อตั้งโดยประเทศอุตสาหกรรมเพื่อประเทศอุตสาหกรรมเป็นองค์กรระหว่างประเทศเพียงหนึ่งเดียวที่ดูแลด้านแรงงาน มีภารกิจในการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล มีความสำคัญต่อการดูแลสันติภาพที่เป็นสากลและยั่งยืน (ILO, 2564) ILO เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างของประเทศสมาชิก (อังคณา เตชะโกเมนทร์, ม.ป.ป.) และมีเป้าหมายในการส่งเสริมเรื่องสิทธิในการทำงาน สนับสนุนให้เกิดโอกาสแห่งการจ้างงานที่มีคุณค่า การคุ้มครองทางสังคม และส่งเสริมให้เกิดการปรึกษาหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, ม.ป.ป.) มีสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ (ข้อมูลอัปเดตล่าสุด ณ วันที่ 4 ตุลาคม 2562)

ILO ได้เข้ามามีบทบาทในการวางมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยสมาชิกของ ILO (รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง) และกำหนดหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานผ่านอนุสัญญา (Conventions) หรือพิธีสาร (Protocols) ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายกับข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือข้อเสนอแนะ (Recommendations) ซึ่งทำหน้าที่เป็นแนวทางที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เมื่อรัฐสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใดแล้ว อนุสัญญาฉบับนั้นจะมีผลบังคับใช้กับประเทศที่ให้สัตยาบันหนึ่งปีหลังจากวันที่ให้สัตยาบัน นั้นหมายถึงประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินการที่จะใช้อนุสัญญาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของประเทศ และรายงานการบังคับใช้อนุสัญญาเป็นระยะ ๆ โดย ILO ได้ระบุอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน 4 ประการ ได้แก่ 1) เสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง 2) การขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ 3) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก 4) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ เพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องเคารพหลักการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ระบุไว้ไม่ว่าจะได้รับการรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม สำหรับอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ ดังนี้

1. อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 (ฉบับที่ 87)
2. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 98)
3. อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29)
4. อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 105)
5. อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973 (ฉบับที่ 138)
6. อนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (ฉบับที่ 182)
7. อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100)
8. อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111)

สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน มีเพียง 3 ประเทศเท่านั้น ที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักครบทั้ง 8 ฉบับ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และกัมพูชา ส่วนประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักแล้ว 6 ฉบับ (ตารางที่ 1) การจัดระเบียบด้านแรงงานของ ILO ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับสิทธิแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และอิตาลี เป็นต้น เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานวันละ 8 ชั่วโมงหรือสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง การทำงานกะกลางคืนของแรงงานสตรี การยกเลิกการใช้สารเคมีที่เป็นอันตรายในอุตสาหกรรม (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, ม.ป.ป.)

ตารางที่ 1 การให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลักองค์การแรงงานระหว่างของประเทศประเทศสมาชิกอาเซียน

ประเทศ	ปฏิญญาพื้นฐาน 4 ประการ							
	1) เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม		2) การจัดการบังคับใช้แรงงาน		3) การจัดการเลือกปฏิบัติ		4) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก	
	C087	C098	C029	C105	C100	C111	C138	C182
ไทย			✓ (2512)	✓ (2512)	✓ (2542)	✓ (2560)	✓ (2547)	✓ (2544)
บรูไน ดารุสซาลาม							✓ 2554	✓ 2551
มาเลเซีย		✓ (2504)	✓ (2500)		✓ (2540)		✓ (2540)	✓ (2543)
เมียนมาร์	✓ (2498)		✓ (2498)				✓ (2563)	✓ (2556)
ฟิลิปปินส์	✓ (2496)	✓ (2496)	✓ (2548)	✓ (2503)	✓ (2496)	✓ (2503)	✓ (2541)	✓ (2543)
สิงคโปร์		✓ (2508)	✓ (2508)		✓ (2545)		✓ (2548)	✓ (2544)
อินโดนีเซีย	✓ (2541)	✓ (2500)	✓ (2493)	✓ (2542)	✓ (2501)	✓ (2542)	✓ (2542)	✓ (2543)
กัมพูชา	✓ (2542)	✓ (2542)	✓ (2512)	✓ (2542)	✓ (2542)	✓ (2542)	✓ (2542)	✓ (2549)
เวียดนาม		✓ (2562)	✓ (2550)	✓ (2563)	✓ (2540)	✓ (2540)	✓ (2546)	✓ (2543)
ลาว			✓ (2507)		✓ (2551)	✓ (2551)	✓ (2548)	✓ (2548)

ที่มา: ILO

หลังจากการเกิดขึ้นขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จนดำเนินมาถึงระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2482 - 2488) ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้กลายเป็นผู้นำในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยใช้หลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม² เป็นพื้นฐานในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ เหตุผลในการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็เพื่อให้เกื้อกูลผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน หรืออื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศมหาอำนาจเกิดความเสียเปรียบทางการค้า ก็จะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจในการออกกฎหรือมีมาตรการกีดกันทางการค้าขึ้น เช่น การเพิ่มอัตราภาษีอากรขาเข้ากับประเทศคู่ค้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศของตน ฯลฯ สารพัดข้อจำกัดและมาตรการทางการค้าของประเทศมหาอำนาจเริ่มมีความรุนแรงและเข้มงวดมากขึ้น โดยที่ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขใด ๆ เลย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสถานะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงในหลายประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะประเทศพัฒนาน้อยที่สุด จนในที่สุดมีการเรียกร้องจากรัฐบาลในหลายประเทศที่ถูกเอารัดเปรียบทางการค้าให้มีการลดอุปสรรคทางการค้า และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2488 เป็นต้นมา) หลายประเทศประสบปัญหาจากสงครามและเผชิญกับปัญหาสถานะทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจในประเทศ และเศรษฐกิจโลก รวมถึงการจัดระเบียบทางการค้าโลกใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาและลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจและประเทศกำลังพัฒนาฯ จึงได้มีการเจรจาทางการค้าแบบพหุภาคีขึ้น เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาทางการค้าต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งการเจรจารoundแรก (The First Round) เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2489 รัฐบาลหลายประเทศเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศด้านการค้า คือ องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization: ITO) เพื่อดูแลและจัดระเบียบด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยได้มีการร่างความตกลงเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศร่วมอยู่ในกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter)³ ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่รวมทั้งกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศและการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ในการเจรจารoundสาม (The Third Round) ในปีพ.ศ. 2493 การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศไม่ได้ประสบความสำเร็จดังที่ตั้งใจไว้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันในครั้งนั้น เป็นผลให้ประสบผลสำเร็จเพียงกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ หรือ “GATT” ที่เป็นข้อปฏิบัติร่วมกันของภาคีสมาชิกเท่านั้น

² เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือ capitalism ตามความหมายของทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่เอกชนหรือบุคคลสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินเพื่อเป็นไปสำหรับผลประโยชน์ของเอกชนและบุคคลนั้น รวมทั้งอุปสงค์ อุทานสามารถกำหนดราคาในตลาดได้อย่างเสรีเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของสังคม

³ กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) เป็นกฎบัตรที่วางด้วยการค้าระหว่างประเทศ กฎบัตรนี้เป็นความพยายามครั้งแรกในการจัดทำข้อตกลงพหุภาคีด้านการลงทุน โดยมีกรวางกฎบัตรและนำเสนอดังที่ประชุมของ 56 ประเทศที่เข้าร่วมเจรจา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์การการค้าระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นองค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศองค์การที่สอดคล้องจากกองทุน การเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก แต่กฎบัตรนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ เหตุผลคือว่ากฎบัตรฮาวานา เพราะกฎบัตรฉบับร่าง ร่างเสร็จครั้งแรก ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ในปี พ.ศ. 2491

GATT คืออะไร และมีบทบาทกับการค้าระหว่างประเทศอย่างไร

การจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ “GATT” เป็นข้อตกลงทางกฎหมายเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างภาคีการเจรจาการค้า และเป็นส่วนสนับสนุนให้เกิดการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่ดียิ่งขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้มีความสะดวกยิ่งขึ้น (Christina Majaski, 2564) GATT มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2491 หัวใจสำคัญของ GATT คือ หลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง (Principle of Non - Discrimination); ประเทศสมาชิกพึงปฏิบัติต่อกันเยี่ยงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งอย่างปราศจากเงื่อนไข (Unconditional Most - Favoured - nation Treatment) ตลอดระยะเวลาที่ GATT เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการจัดระเบียบทางการค้าให้กับประเทศภาคีนั้น ก็เริ่มมีประเทศอุตสาหกรรมใหม่เกิดขึ้นมากมาย เช่น ประเทศญี่ปุ่นและประชาคมยุโรป ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกครั้งใหม่ เกิดการกระจายตัวของศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้มหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างสหรัฐฯ เริ่มมีบทบาทลดลง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบทุนนิยมทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advanced)⁴ มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศมหาอำนาจยังคงมีการปฏิบัติต่อประเทศกำลังพัฒนาฯ เช่นเดิม อีกทั้งยังมีการออกมาตรการใหม่ ๆ เพื่อสร้างอุปสรรคทางการค้ากับประเทศคู่ค้า โดยที่เห็นได้ชัดคือ มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non - Tariffs Barriers)⁵ โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของการกำหนดมาตรฐาน เช่น มาตรฐานสินค้า มาตรฐานแรงงาน มาตรฐานสิ่งแวดล้อม (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ม.ป.ป.) และการอุดหนุนสินค้าในประเทศอันเป็นการกระทำเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เป็นต้น จากข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่า ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจพยายามใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อตกลงของ GATT หรือในอีกมุมหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าการค้าเสรียังไม่ได้เกิดขึ้นจริงทั้ง ๆ ที่มีข้อตกลงร่วมกัน (GATT) แล้วก็ตาม

ประเด็นด้านแรงงานถูกเสนอขึ้นในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศรอบที่ 8; กำเนิดองค์การการค้าโลก

การเจรจาการค้าแบบพหุภาคีของประเทศภาคี ล่วงมาถึงในรอบที่ 6 (The Kennedy Round) พ.ศ. 2507 ประเทศมหาอำนาจนำโดยสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และฝรั่งเศส มีการผลักดันให้มีกฎด้านบทบัญญัติด้านสังคม (Social Clause) อยู่ในกฎข้อบังคับของระเบียบการค้าโลก โดยบทบัญญัติข้างต้นนี้ ได้เสนอให้มีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิด้านแรงงานตามมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศบรรจุอยู่ในกฎการค้าระหว่างประเทศด้วย ประเด็นด้านแรงงานที่ถูกเสนอขึ้น ได้แก่

- 1) สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน
- 2) สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างและการนัดหยุดงาน
- 3) สิทธิและเสรีภาพในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน
- 4) การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับแรงงานเด็ก
- 5) การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน

ผลกระทบของอาชีพการงานที่มีต่อสุขภาพอนามัย ฯลฯ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2552)

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทางสังคมที่ถูกเสนอขึ้น ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศกำลังพัฒนาฯ เนื่องจากมองว่า หากมีบทบัญญัติทางสังคมอยู่ในกฎข้อบังคับของการค้าโลก ประเทศมหาอำนาจจะใช้ข้อบังคับดังกล่าวนี้ในการเป็นข้อกีดกันทางการค้าและเรียกเก็บภาษีอากรขาเข้ากับประเทศกำลังพัฒนาฯ อย่างแน่นอน ซึ่งจะ使得ต้นทุนการผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาฯ มีต้นทุนสูงขึ้น

⁴ ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advanced) หมายถึง ประเทศมีความสามารถในการผลิตสินค้าชนิดหนึ่งอย่างมีประสิทธิภาพด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

⁵ มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non - Tariffs Barriers) คือ การที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีไม่ใช่อัตราภาษีศุลกากรขึ้นมา เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อ ผู้ส่งสินค้าเข้าประเทศนั้น

และจะมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าให้ลดต่ำลงในที่สุด จนมาถึงการเจรจารอบที่ 8 “การเจรจาอบูรูกวัย (Uruguay Round)”⁶ ซึ่งนอกจากจะมีการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นด้านการค้า ยังได้มีการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการทุ่มตลาดทางสังคม รวมถึงความสำเร็จในการยกฐานะ GATT ให้เป็นองค์กรระหว่างประเทศ

“องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)” จึงถูกก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2538 เป็นองค์กรระหว่างประเทศเพียงหนึ่งเดียวที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎและการจัดระเบียบการค้าในระดับโลก หน้าที่หลัก คือ การกำกับดูแลและตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่าการค้าได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีความเป็นเสรีเท่าที่จะมีความเป็นไปได้ โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง WTO ประกอบด้วย 6 ประการ (รูปที่ 1) WTO มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 164 ประเทศ คิดเป็นร้อยละ 98 ของการค้าโลก โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75 ของประเทศสมาชิก WTO ทั้งหมด (WTO, 2564) สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาพขององค์การการค้าโลกทั้ง 10 ประเทศ (ตารางที่ 2)

รูปที่ 1 วัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลก



ที่มา: WTO

ตารางที่ 2 ประเทศสมาชิกอาเซียนกับการเข้าเป็นสมาชิกภาพของ WTO

ประเทศ	การเข้าเป็นสมาชิกภาพของ WTO
ไทย	1 มกราคม 2538
บรูไน ดารุสซาลาม	1 มกราคม 2538
มาเลเซีย	1 มกราคม 2538
เมียนมาร์	1 มกราคม 2538
ฟิลิปปินส์	1 มกราคม 2538
สิงคโปร์	1 มกราคม 2538
อินโดนีเซีย	1 มกราคม 2538
กัมพูชา	13 ตุลาคม 2547
เวียดนาม	11 มกราคม 2550
ลาว	2 กุมภาพันธ์ 2556

ที่มา: WTO

⁶ การเจรจาอบูรูกวัย (Uruguay Round) คือ การเจรจาการค้าระหว่างประเทศแบบหลายฝ่ายในรูปพหุภาคีรอบที่ 8 ที่ครอบคลุมประเด็นและปัญหาการค้าโลกที่กว้างขวางที่สุดสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เป็นก้าวสำคัญในการเจรจาการค้าพหุภาคีและเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการค้าของประเทศ ทำให้ระบบการค้าเป็นระบบที่ยึดกฎกติกาที่ชัดเจนและมีธรรมมากขึ้นในการระงับข้อพิพาททางการค้า

บทบาทสำคัญของ WTO มีความสำคัญอย่างมากต่อการค้าโลก การเกิดขึ้นขององค์การการค้าโลก เป็นผลให้การค้าระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้น โดยการส่งออกสินค้าเติบโตรายปีเฉลี่ยร้อยละ 6 (WTO, 2564) และนอกจากจะเป็นตัวแทนของการจัดทำข้อตกลงทางการค้า การระงับข้อพิพาท การทบทวนนโยบายทางการค้าเพื่อให้เอื้อต่อประเทศสมาชิกทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ WTO ยังเล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาน้อยที่สุด และสิ่งสำคัญที่และขาดไม่ได้เลย คือ การเป็นเวทีในการเจรจา โดยเฉพาะ การกำกับดูแลมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาดทางสังคมและการกำกับดูแลการกีดกันทางการค้า จากมาตรการที่มิใช่ภาษี (Anti – Dumping and Non – Tariffs Measure) ซึ่งส่วนหนึ่งนั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน (*แรงงานมิใช่สินค้า*) เพื่อเป็นการคุ้มครองและให้แรงงานได้มีสิทธิทางสังคมบนพื้นฐานความเป็นอยู่ที่ดีตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและยังเป็นไปตามแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDGs) แต่ถึง ณ ปัจจุบันก็ยังพบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็กและสตรี การใช้แรงงานผิดกฎหมาย และอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานด้านแรงงานอยู่จำนวนมากโดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ซึ่งหนึ่งในนั้นคือประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. (ม.ป.ป.). คำย่อ – คำศัพท์เศรษฐกิจ. (ม.ป.ป.) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.dtn.go.th/th/terminology>.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (ม.ป.ป.). ทฤษฎีการค้า. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2564, จาก [https://www.stou.ac.th/Study/Services/Sec/60340\(2\)/Trade.html](https://www.stou.ac.th/Study/Services/Sec/60340(2)/Trade.html).
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2552). จาก GATT สู่ WTO. (2552). สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2564, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5cff753e1ac9ee073b7bd4f3/download>.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2554). ภูมิหลังและความเป็นมาของการเจรจาอบโตฮา. (2554). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2564, จาก http://www.thaifta.com/trade/study/dohareport_sep54_ch2.pdf.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ). (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_125651.pdf.
- สุมาลี สุตานนท์. (2562). ย้อนรอยเส้นทางสายไหม. (2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2564, จาก <http://www.cuti.chula.ac.th/triresearch/saimai/1/saimai.html>.
- Christina Majaski. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.investopedia.com/terms/g/gatt.asp#citation-1>.
- European Commission. Social Dumping (Definition). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/social-dumping_en.

- International Labour Organization. **Conventions and Recommendations**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_669338/lang--en/index.htm.
- International Labour Organization. **Ratifications of Fundamental Conventions by country**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F.
- Organization. **Mission and impact of the ILO**. (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>.
- Sarwat Jahan and Ahmed Saber Mahmud. (2558). **What Is Capitalism?**. (2558). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/06/pdf/basics.pdf>.
- World Trade Organization. **Members and Observers**. (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2564, จาก https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.
- World Trade Organization. **WTO IN BRIEF**. (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2564, จาก https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.pdf.

คณะผู้จัดทำ

ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต

ที่ปรึกษา

นายสุทธิ สุโกศล

ปลัดกระทรวงแรงงาน

นางสาวอัมพันธ์ ฐวาทย์

รองปลัดกระทรวงแรงงาน

กองบรรณาธิการ/คณะผู้จัดทำ

นางศิริลักษณ์ ฦกะนันท์

ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจกิจการแรงงาน

นางสาวสุรีย์พร ทั่นสุต

ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจกิจการแรงงาน

ระหว่างประเทศ

นายเทพบดี แลกันทะ

นางสาวนิมพ์นิภา ทวีธนวิริยา

นายพีรนนท์ สุวรรณมณี

นายอานุกาน วีสันเทียะ

นางสาวปิยนุช บทมาตย์

นายพีรภัทร ธานีรัตน์