

สถานการณ์เด็กทำงานของประเทศไทยกับสถานการณ์ของโลก

ดร.วิภาวี ศรีเพียร *

บทนำ

ในโลกของการแข่งขันทางการค้า ผู้ประกอบการในหลายประเทศต่างหาวิธีการในการบริหารธุรกิจให้มีต้นทุนต่ำเพื่อให้ได้ผลกำไรสูงสุด จึงได้มีการลักลอบใช้แรงงานเด็กเพื่อประหยัดต้นทุน ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานทางกฎหมาย รวมทั้งมีการหลอกลวง การทำร้ายร่างกาย และการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กจึงได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ เมื่อประเทศผู้นำเข้าสินค้ารายใหญ่ คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ได้หยิบยกประเด็นการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมขึ้นมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า และมีกรกดดันให้ประเทศคู่ค้าปรับปรุงมาตรฐานแรงงานโดยเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็ก ประเทศไทยก็เช่นกัน เราถูกจับตามองจากประชาคมโลกในช่วงที่ผ่านมา มีการกล่าวหาว่าประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กเป็นจำนวนมากทั้ง ๆ ขาดข้อมูลสนับสนุนที่น่าเชื่อถือ และเรียกร้องให้ยุติการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม โดยกระทรวงแรงงานของประเทศไทยได้ระบุรายชื่อสินค้าของประเทศไทยที่ผลิตจากการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ คือ เครื่องนุ่งห่ม อ้อย กุ้ง ปลา และสัปปะรด อีกทั้งยังมองว่าปัญหาแรงงานเด็ก แรงงานบังคับมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ และส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศเสียหาย ซึ่งหนึ่งในข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากกระทรวงแรงงาน สหรัฐอเมริกาเป็นประจำทุกปี คือ การขอให้ประเทศไทยดำเนินการสำรวจการทำงานของเด็กในระดับประเทศ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงของสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

ดังนั้น กระทรวงแรงงานโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จึงได้ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจการทำงานของเด็กในระดับประเทศ เมื่อปี 2558 เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานสำหรับใช้ในการวางแผนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในปี 2561 กระทรวงแรงงานได้ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พัฒนาโครงการสำรวจการทำงานของเด็กในประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยการใช้วิธีการเชิงปริมาณตามหลักสถิติและปฏิบัติตามข้อตกลงและแนวปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติแรงงานเด็กที่ได้รับการพัฒนาขึ้นจากการประชุมนักสถิติแรงงานระหว่างประเทศ (International Conference of Labour Statistician: ICLS) เมื่อปี 2551 (ค.ศ.2008) ณ นครเจนีวา ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวถูกนำมาปรับใช้ในการพัฒนารอบหลักการ คำนิยาม และระเบียบวิธีการวัด เพื่อนำไปสู่การสำรวจข้อมูลสถิติด้านแรงงานเด็กในปี 2561 ที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับสากล

ภาพรวมของเด็กอายุ 5-17 ปี ในประเทศไทย ปี 2561

จากผลการสำรวจเด็กอายุ 5-17 ปี ของประเทศไทยในปี 2561 ซึ่งได้เผยแพร่เมื่อเดือนมิถุนายน 2562 ที่ผ่านมา พบว่ามีจำนวน 10,470,738 คน เป็นเด็กทำงานเพียง 408,679 คน หรือร้อยละ 3.9 ของเด็กทั้งหมด โดยเด็กทำงานที่เข้าข่ายเป็นแรงงานเด็กมีจำนวน 176,699 คน คิดเป็นร้อยละ 1.7 ของเด็กทั้งหมด ซึ่งในกลุ่มที่เป็นแรงงานเด็กพบว่าเป็นแรงงานเด็กทำงานอันตรายตามประกาศของกระทรวงแรงงาน จำนวน 125,796 คน คิดเป็นร้อยละ 1.2 ของเด็กทั้งหมด รายละเอียดตามตารางที่ 1

* ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ตารางที่ 1 สรุปผลสำรวจภาพรวมของเด็กอายุ 5-17 ปีในประเทศไทย ปี 2561

อายุ	เด็กทั้งหมด			เด็กทำงาน			แรงงานเด็ก			เด็กทำงานอันตราย		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
หน่วย : คน												
รวม	10,470,738	5,344,588	5,126,150	408,679	258,479	150,200	176,699	126,971	49,729	132,589	104,278	21,519
5-12 ปี	6,156,530	3,148,766	3,007,764	41,508	19,300	22,208	41,508	19,300	22,208	3,683	na	na
13-14 ปี	1,661,399	848,090	813,309	61,224	33,517	27,706	20,175	10,327	9,848	13,889	na	na
15-17 ปี	2,652,809	1,347,732	1,305,077	305,947	205,661	100,286	115,016	97,344	17,673	115,016	na	na
หน่วย : ร้อยละ						หน่วย : ร้อยละ (เปรียบเทียบกับเด็กทั้งหมด)						
รวม	100.0	51.0	49.0	3.9	4.8	2.9	1.7	2.4	1.0	1.2	1.0	0.2
5-12 ปี	100.0	51.1	48.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.03	na	na
13-14 ปี	100.0	51.0	49.0	0.6	0.6	0.5	0.2	0.2	0.2	0.1	na	na
15-17 ปี	100.0	50.8	49.2	2.9	3.8	2.0	1.1	1.8	0.3	1.1	na	na

หมายเหตุ 1. เด็กทำงาน หมายถึง เด็กอายุ 5-17 ปี ที่เรียนหนังสือไปด้วย ทำงานไปด้วย และเด็กที่ทำงานอย่างเดียวโดยไม่ได้เรียนหนังสือ (ทำงาน หมายถึง ได้ทำงานตั้งแต่ 1 ชั่วโมงขึ้นไป โดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผล ค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่นสำหรับผลงานที่ทำเป็นเงินสดหรือสิ่งของ หรือทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในธุรกิจ หรือในภาคของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือน)

2. แรงงานเด็ก หมายถึง เด็กทำงานที่มีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ในแต่ละกลุ่มอายุ ดังนี้ 1) เด็กอายุตั้งแต่ 5 - 12 ปี ทำงานเชิงเศรษฐกิจใด ๆ ในทุกประเภทกิจการ 2) เด็กอายุตั้งแต่ 13 - 14 ปี ทำงานอันตรายหรือทำงานเชิงเศรษฐกิจใด ๆ ที่มีจำนวนชั่วโมงการทำงานมากกว่า 14 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และ 3) เด็กอายุตั้งแต่ 15 - 17 ปี ทำงานอันตรายหรือทำงานเชิงเศรษฐกิจใด ๆ ที่มีจำนวนชั่วโมงการทำงานมากกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

3. งานอันตราย หมายถึง งานที่ประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศประกาศเป็นงานอันตรายสำหรับเด็ก

ภาพรวมของเด็กอายุ 5 - 17 ปี ทั่วโลกเป็นเช่นไร เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย

จากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ได้จัดทำรายงานประมาณการตามตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าเด็กทำงานในภาพรวมของโลกเมื่อปี 2559 (ค.ศ.2016) ซึ่งเป็นปีล่าสุดมีจำนวน 218.019 ล้านคน แรงงานเด็ก 151.622 ล้านคน และแรงงานเด็กทำงานอันตราย 72.525 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์สถานการณ์การทำงานของเด็กว่ามีปัญหามากน้อยเพียงไรโดยการเปรียบเทียบกับจำนวนเพียงอย่างเดียวคงไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศหรือภูมิภาคมีขนาดประชากรเด็กทั้งหมดที่แตกต่างกัน ในบทความนี้จึงได้แปลงค่าที่ได้จากการสำรวจของประเทศไทยให้เป็นอัตราความชุก (Prevalence rate) เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งจะทำให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลกและของเอเชียแปซิฟิกได้

จากตารางที่ 2 และแผนภูมิ จะพบว่า ประเทศไทยมีอัตราความชุกเด็กทำงาน อัตราความชุกแรงงานเด็ก และอัตราความชุกแรงงานเด็กทำงานอันตรายต่ำกว่าทั้งของโลกและของเอเชียแปซิฟิก กล่าวคือ ประชากรเด็กไทยอายุ 5-17 ปี 100 คน เป็นเด็กทำงาน 3.9 คน เป็นแรงงานเด็ก 1.7 คน และเป็นแรงงานเด็กทำงานอันตราย 1.3 คน ขณะที่ประชากรเด็กอายุ 5-17 ปีรวมทั่วโลก 100 คนเป็นเด็กทำงาน 13.8 คน เป็นแรงงานเด็ก 9.6 คน และเป็นแรงงานเด็กทำงานอันตราย 4.6 คน และประชากรเด็กอายุ 5-17 ปีของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก 100 คน เป็นเด็กทำงาน 10.7 คน เป็นแรงงานเด็ก 7.4 คน และเป็นแรงงานเด็กทำงานอันตราย 3.4 คน

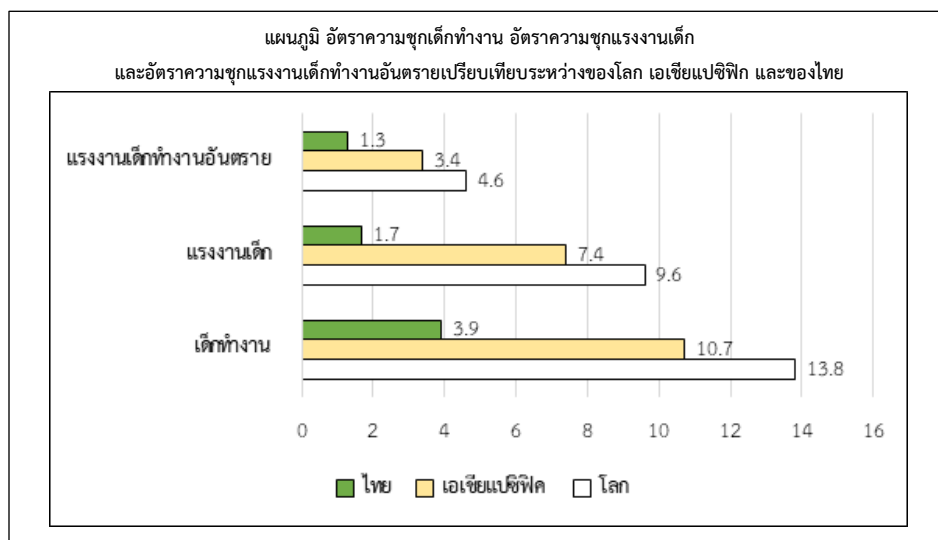
ตาราง เปรียบเทียบข้อมูลสถานการณ์เด็กทำงานของโลก เอเชียแปซิฟิก และของประเทศไทย

รายละเอียด	ภาพรวมของโลก ปี 2559	ภาพรวมของเอเชีย- แปซิฟิก ปี 2559	ภาพรวมของไทย ปี2561
1. เด็กทั้งหมด (อายุ 5-17 ปี)	1,579.848 ล้านคน *	843.327 ล้านคน *	10,470,738 คน
2. เด็กทำงาน	218.019 ล้านคน	90.236 ล้านคน	408,679 คน
3. แรงงานเด็ก	151.622 ล้านคน	62.077 ล้านคน	176,699 คน
4. แรงงานเด็กทำงานอันตราย	72.525 ล้านคน	28.469 ล้านคน	132,589 คน
อัตราความชุกเด็กทำงาน	13.8	10.7	3.9
อัตราความชุกแรงงานเด็ก	9.6	7.4	1.7
อัตราความชุกแรงงานเด็กทำงาน อันตราย	4.6	3.4	1.3
อัตราแรงงานเด็กต่อเด็กทำงาน 100 คน	69.5	68.8	43.2
อัตราแรงงานเด็กทำงานอันตรายต่อ เด็กทำงาน 100 คน	33.3	31.5	32.4

ที่มา 1. ภาพรวมของโลก และภาพรวมของเอเชียแปซิฟิก จาก ILO: *Ending child labour by 2025: A review of Policies and programmes*, (Geneva, International Labour Office, 2017).

2. ภาพรวมของไทย (รายละเอียดตามข้อ 1-4 ในตาราง) จาก รายงานผลการสำรวจการทำงานของเด็กในประเทศไทย พ.ศ.2561, โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงแรงงานโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- หมายเหตุ 1. อัตราความชุก (Prevalence rate) = (จำนวนเด็กอายุ 5-17 ปี จำแนกตามคุณลักษณะที่สนใจ ได้แก่ เด็กทำงาน แรงงานเด็ก และแรงงานเด็กทำงานอันตราย / จำนวนประชากรเด็กอายุ 5-17 ปีทั้งหมด) X 100 เช่น อัตราความชุกแรงงานเด็ก = 9.6 คน หมายความว่า ประชากรเด็กอายุ 5-17 ปีทั้งหมด 100 คน เป็นเด็กทำงานที่เข้าข่ายเป็นแรงงานเด็ก 9.6 คน
2. เอเชียแปซิฟิก เป็นภูมิภาคของโลกที่อยู่ในหรืออยู่ใกล้มหาสมุทรแปซิฟิกด้านตะวันตก ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (รวมประเทศไทย) ออสเตรเลียและโอเชียเนีย รวมไปถึงเอเชียใต้ สหพันธรัฐรัสเซีย และประเทศในทวีปอเมริกาเหนือและทวีปอเมริกาใต้ที่ติดกับมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกด้วย
3. * เป็นข้อมูลที่ผู้เขียนประมาณขึ้นเองจากจำนวนเด็กทำงานและอัตราความชุกซึ่งปรากฏในรายงานของ ILO



เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอัตราแรงงานเด็ก และอัตราแรงงานเด็กทำงานอันตรายกับเด็กทำงานที่มีอายุ 5-17 ปี แทนการเปรียบเทียบกับประชากรเด็กทั้งหมด จะพบว่า อัตราแรงงานเด็กต่อเด็กทำงาน 100 คน และอัตราแรงงานเด็กทำงานอันตรายต่อเด็กทำงาน 100 คน ของประเทศไทยจะอยู่ที่ร้อยละ 43.2 และ 32.4 ตามลำดับ ซึ่งหมายความว่าเมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มเด็กทำงาน 100 คน ในจำนวนนี้เข้าข่ายเป็นแรงงานเด็ก 43.2 คน และเข้าข่ายเป็นแรงงานเด็กทำงานอันตราย 32.4 คน ซึ่งว่าไปแล้วอัตราแรงงานเด็กต่อเด็กทำงาน 100 คนถือว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกและเอเชียแปซิฟิกค่อนข้างมาก แต่อัตราแรงงานเด็กทำงานอันตรายต่อเด็กทำงาน 100 ของประเทศไทยไม่ได้แตกต่างจากค่าเฉลี่ยของโลกและเอเชียแปซิฟิกมากนัก กล่าวคือ ของโลกอยู่ที่ร้อยละ 33.3 และของเอเชียแปซิฟิกอยู่ที่ร้อยละ 31.5 ซึ่งเป็นที่น่ากังวลว่าอัตราของประเทศไทยเกือบใกล้เคียงกับของโลก และสูงกว่าเอเชียแปซิฟิกเล็กน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแรงงานเด็กทำงานอันตรายของประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไขแม้ว่าอัตราความชุกของเด็กทำงาน แรงงานเด็ก และแรงงานเด็กทำงานอันตรายจะต่ำกว่าของโลกและเอเชียแปซิฟิกค่อนข้างมากก็ตาม

เจาะลึกเกี่ยวกับแรงงานเด็กทำงานอันตรายของประเทศไทย

จากผลการสำรวจการทำงานของเด็กในประเทศไทย พ.ศ.2561 พบว่า แรงงานเด็กส่วนใหญ่ทำงานยกของหนัก คิดเป็นร้อยละ 22 ของเด็กทำงาน รองลงมาคืองานที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีอันตรายร้อยละ 7 ทำงานในระหว่างเวลาที่กฎหมายห้ามและทำงานในที่ที่มีความร้อนจัด เย็นจัด และเสียงดัง มีสัดส่วนเท่ากันคิดเป็นร้อยละ 3.8 โดยเด็กที่ทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และ อุตสาหกรรมการเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง เป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีเด็กทำงานอันตราย นอกจากนี้ ยังพบว่า แรงงานเด็กทำงานอันตรายส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ (ประมาณร้อยละ 33.4 และ 26.4 ของแรงงานเด็กทำงานอันตรายทั้งหมด ตามลำดับ) ทั้งนี้ เป็นแรงงานนอกระบบมากกว่าในระบบ (ในระบบร้อยละ 41.3 นอกระบบร้อยละ 58.7) และเป็นเพศชายสูงถึงร้อยละ 89.7

บทส่งท้าย

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราความชุกของเด็กทำงาน อัตราความชุกของแรงงานเด็ก และอัตราความชุกของแรงงานเด็กทำงานอันตรายในประเทศไทยกับสถานการณ์ของโลก เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นด้วยตัวเลขเชิงประจักษ์แล้วว่าสถานการณ์การทำงานของเด็กในประเทศไทยไม่ได้รุนแรงอย่างที่เรเคยถูกกล่าวหาในอดีตว่ามีการใช้แรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไขคือเรื่องการทำงานอันตรายของเด็ก เนื่องจากอัตราแรงงานเด็กทำงานอันตรายสูงถึง 32.4 คนต่อเด็กทำงาน 100 คน ทำอย่างไรจะลดอัตราแรงงานเด็กทำงานอันตรายต่อเด็กทำงานทั้งหมดให้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกและของเอเชียแปซิฟิก มันเป็นความท้าทายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ เป็น 2 ระยะ คือ **ระยะเร่งด่วน** โดยการเผยแพร่ผลการสำรวจแก่ภาคีเครือข่ายเพื่อนำไปวางแผนการดำเนินงาน และร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อแก้ไขปัญหาที่พบจากการสำรวจ โดยในส่วนของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะเน้นการส่งเสริม การป้องกัน การคุ้มครอง และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ในกลุ่มเป้าหมายทั้งในระบบและนอกระบบ โดยเฉพาะประเภทกิจการที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการใช้แรงงานเด็กทำงานอันตราย มีการติดตามและประเมินผลตามแผนปฏิบัติการข้างต้น รวมทั้งนำปัญหาที่พบจากการสำรวจในครั้งนี้ไปกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2564-2569) ส่วน **ระยะถัดไป** คือการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับที่ 3 ร่วมกับภาคีเครือข่าย และมีการติดตามประเมินผลความคืบหน้าเป็นระยะ ตลอดจนจัดทำโครงการการสำรวจการทำงานของเด็กในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2564 เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบผลการสำรวจกับปี 2561 เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกสำหรับวางแผนการดำเนินการต่อไป

.....