



บทนำ

ในปัจจุบันนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า กำลังแรงงานเด็กได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในตลาดแรงงานมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ได้แปรเปลี่ยนไป ทำให้เด็กโดยเฉพาะจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนต้องขาดการศึกษา หรือได้รับการศึกษาไม่เต็มที่ และในขณะเดียวกันเด็กเหล่านี้ก็ต้องต่อสู้ดิ้นรนทำงานเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและรวมไปถึงการช่วยเหลือจนเจือครอบครัวด้วย ความจำเป็นที่เด็กต้องทำงานก่อนถึงวัยอันสมควรนี้ ทำให้เด็กก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ความรับผิดชอบต่อตนเอง ประสบการณ์ ฯลฯ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามมาในที่สุด ซึ่งปัญหานี้ได้กลายเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญและผูกพันเกี่ยวโยงถึงระบบการเมืองและการปกครองของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องให้การสอดส่องดูแล เอาใจใส่ ตลอดจนแก้ไขให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นไปหรือลดน้อยลง ดังนั้นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก จึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษาวิจัยอย่างยิ่ง ว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงสภาพทั่วไปและปัญหา ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย (ในเรื่องของกลุ่มประชากร เครื่องมือ และตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย) สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย (อันได้แก่ การเลือกกลุ่มตัวอย่าง การสร้าง-การตรวจสอบเครื่องมือ (แบบสอบถาม) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์-การตีความข้อมูล) แผนงานการศึกษาวิจัย คำนียามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยด้วย ซึ่งจะได้อธิบายถึงรายละเอียดของแต่ละเรื่องต่อไป

สภาพทั่วไปและปัญหา

ขณะนี้เด็กหรือเยาวชนของชาติเป็นจำนวนมากได้ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานกันก่อนถึงวัยอันสมควร กล่าวคือเด็กหรือเยาวชนซึ่งล้วนแล้วแต่มีอายุอยู่ในวัยที่ต้องศึกษาเล่าเรียน

๕ ๕ ๕๖
 แทนหนังสือต้องต่อสู้คดีนรนาทำงาน ในขณะที่เพื่อนเด็กวัยเดียวกันใช้ชีวิตอยู่ในโรงเรียน หรือ
 สถานศึกษา แต่ทว่าเด็กซึ่งไม่มีโอกาสดังกล่าวกลับต้องใช้ชีวิตอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม
 หรือสถานประกอบกิจการต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งคามที่สาธารณะเช่น ถนน ทางสัญจร ฯลฯ
 การที่เด็กหรือเยาวชนจำนวนมากเหล่านี้ต้องก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนถึงวัยอันสมควรนั้น
 เนื่องจากสาเหตุความจำเป็นในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ภาวะทางเศรษฐกิจ หรือความจำเป็นในการใช้แรงงานเด็ก

ต่อภาวะการครองชีพในสังคมปัจจุบัน

การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย จากการรายงานผลการสำรวจแรงงานทั่ว
 ราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2525 นั้นมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1.2 ล้าน
 คน แบ่งเป็นทำงานในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และ อื่น ๆ จำนวน
 122,400 คน หรือร้อยละ 10.2 สาเหตุของการใช้แรงงานเด็กในกรณีนี้แยกพิจารณาได้
 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 การใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้นส่วนมากจะเป็นลักษณะ
 ของการใช้แรงงานเด็กดั้งเดิมในสังคมชนบทไทย ทั้งนี้เนื่องจากสังคมไทยในชนบทประกอบ
 อาชีพในทางเกษตรกรรม เด็กจึงต้องช่วยเหลือบิดามารดา หรือญาติพี่น้องทำงานมาตั้งแต่
 เล็ก ๆ เริ่มจากการเลี้ยงน้อง เลี้ยงควายและสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ ในบ้าน เช่น หมู เป็ด ไก่
 ฯลฯ พอเติบโตขึ้นก็กลายเป็นกำลังแรงงานของครอบครัวในการประกอบอาชีพหลัก ซึ่งก็
 คือการทำนาตนเอง หรือเด็กผู้หญิงยังต้องช่วยมารดาตัดน้ำ ต่ำข้าวและทำครัวอีกด้วย การ
 ใช้แรงงานเด็กเหล่านี้ ถือว่าเป็นการช่วยเหลือครอบครัวทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมไทย
 คุณเคยและถือปฏิบัติกันมาช้านานจนกลายเป็นความเคยชินไปในที่สุด นอกจากนี้เด็กยังมี
 โอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนไปด้วย เพราะการทำงานดังกล่าวข้างต้นจะเป็นในระหว่างเวลา
 ที่เด็กเลิกเรียนกลับบ้านแล้ว ในวันหยุด หรือหลังจากจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว บางครอบ
 ครัวที่ไม่สามารถส่งเสียให้บุตรหลานเข้าโรงเรียนได้ เพราะฐานะทางครอบครัวหรือปัญหา
 อื่น ๆ เช่น การขาดคนช่วยทำงาน อาจทำให้เด็กต้องผลัดกันกับพี่น้องไปเรียนหนังสือ หรือ
 อยู่ช่วยทำงานบ้าน หรือเด็กบางคนอาจออกจากโรงเรียนมาเลี้ยงควายตลอดเลยก็เป็นได้
 โดยบิดามารดาเห็นว่าการศึกษาในโรงเรียนไม่มีความจำเป็นต่อการทำมาหากิน เมื่อเด็ก

ขาดไปก็อาจศึกษาทดแทนได้ดีกว่าจากสภาพชีวิตจริงที่เป็นอยู่ประจำวัน เพื่อเรียนรู้วิถีหาเลี้ยงชีพต่อไป ผลจากการทำงานดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือครอบครัวแล้ว เด็กยังได้ออกกำลังกาย รวมทั้งได้สั่งหนาท่าทางไปในตัว ทำให้เด็กสามารถเจริญเติบโตได้พร้อมทั้งร่างกายและจิตใจ จึงไม่ถือเป็นการขัดต่อสภาวะการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็กแต่อย่างใด ซึ่งถ้าหากไม่ประสบปัญหาเกี่ยวกับภาวะดินฟ้าอากาศ การเกษตรกรรมได้ผลดี และมีที่ดินทำกินตลอดไปแล้วแรงงานเด็กส่วนใหญ่ก็จะยึดอาชีพนี้ต่อไป

ประการที่ 2 การใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ และอื่น ๆ ซึ่งโดยมากมักจะทำงานในตัวเมืองและตามสถานประกอบการต่าง ๆ และแรงงานเด็กเหล่านี้มาจากตัวเมืองและชนบทนั้น สำหรับเด็กในตัวเมืองที่จำเป็นต้องก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงาน อาจเนื่องมาจากสาเหตุที่ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวซึ่งยากจนและภาวะค่าครองชีพสูง ประกอบกับสมาชิกในครอบครัวมีจำนวนมาก ทำให้เด็กไม่มีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียน หรือศึกษาไม่จบภาคบังคับ หรือจบภาคบังคับนี้แล้วแต่ไม่ได้ศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งนอกจากไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาตามระดับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เด็กยังต้องทำงานหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและช่วยเหลือจุนเจือครอบครัวอีกด้วย ส่วนเด็กที่มาจากชนบทและเข้าสู่ตลาดแรงงานในตัวเมืองนั้น โดยมากจะมาจากครอบครัวที่ยากจน ประกอบอาชีพการเกษตรกรรม เกิดภาวะฝนทิ้งช่วง ขาดที่ดินทำกิน และเกิดภาวะการว่างงานในฤดูว่างเว้นจากการเกษตรกรรม เป็นต้น สาเหตุสำคัญดังกล่าวนี้เองที่ทำให้เด็กต้องก้าวเข้าสู่กำลังแรงงาน

ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีมาตรการที่ได้ผลแน่นอนตลอดจนหลักสูตรยังไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษา มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเป็นกำลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีเพียงการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเด็กจบการศึกษาดังกล่าวแล้วก็จะมีความอายุประมาณ 12 ปี ประกอบกับอาจจะเนื่องจากความยากจน ขาดเงินทุนทรัพย์ และสถานที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น รวมทั้งค่านิยมและทัศนคติของบิดามารดา หรือผู้ปกครองเองก็ไม่ได้เล็งเห็นถึงคุณค่าทางการศึกษา แต่กลับคาดหวังให้เด็กทำงานหารายได้มาช่วยเหลือครอบครัวด้วย จึงทำให้เด็กเป็นจำนวนมาก

มากไม่ได้ศึกษาต่อ นอกจากนั้ระบบการศึกษาภาคบังคับยังไม่มี ความเข้มงวดกวดขันเพียงพอ เป็นเหตุให้แรงงานเด็กบางส่วนสามารถหลีกเลี่ยงการศึกษา และเข้าไปทำงานหารายได้ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม งานบริการ และอื่น ๆ แทน

การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน

การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง มีจุดมุ่งหมายเพื่อหางานทำ หรือเปลี่ยนแปลงอาชีพการงาน หรือผลกระทบจากการประสบกับปัญหาการครองชีพ เป็นต้น ในกลุ่มของประชากรผู้อพยพเหล่านี้ มักจะมีเด็กรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้อาจจะติดตามบิดามารดา หรือผู้ปกครอง หรือด้วยสาเหตุอื่นก็ตาม ก็เป็นผลให้เด็กเหล่านั้นก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยเช่นกัน

นายหน้าหรือสำนักจัดหางานเอกชนชักชวน

การใช้แรงงานเด็กโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมนั้น สาเหตุประการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่นายหน้าหรือสำนักจัดหางานเอกชนชักชวนด้วยการพูดจาล่อลวง บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง หรือตัวเด็กเอง ให้เห็นด้วยกับการที่เด็กจะเข้าไปทำงานตามสถานประกอบกิจการต่าง ๆ ในตัวเมือง เพราะถือว่าเป็นการช่วยเหลือครอบครัวอีกทางหนึ่ง โดยไม่ต้องให้เด็กไปเสียเวลาศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียนก็สามารถทำงานหารายได้ด้วยตนเอง ซึ่งมักจะปรากฏเป็นข่าวการหลอกลวงเด็กไปขายแรงงาน หรือไปในทางเสื่อมเสียศีลธรรมอยู่เสมอ

การวางแผนครอบครัว

เนื่องจากการวางแผนครอบครัวไม่ได้ผล โดยเฉพาะยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชากรทั้งในตัวเมืองและชนบท ซึ่งส่วนมากมีการศึกษาต่ำ เศรษฐกิจไม่ค่อยมั่นคง และความสนใจเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวน้อย จึงทำให้มีสมาชิกในครอบครัวมาก และปัญหาการมีบุตรมากจนไม่สามารถให้การเลี้ยงดูได้เต็มที่นี้ ทำให้ฐานะของครอบครัวยากจน

ลง สมาชิกในครอบครัวขาดการศึกษา ว่างงาน ฯลฯ จึงจำเป็นต้องให้บุตรหลานออกไปทำงานเพื่อช่วยรับภาระทางครอบครัว หรือรับภาระเลี้ยงดูตนเองก่อนถึงวัยอันสมควร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการผลักภาระอย่างหนึ่งของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การว่างงาน

การประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่อาศัยธรรมชาติเป็นหลักพึ่งพิงนั้น ในบางปีอาจเกิดภาวะฝนแล้ง หรือฝนทิ้งช่วง ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้ หรือเมื่อเด็กจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว นอกเหนือจากการช่วยเหลือบิดามารดาหามาแล้วก็ไม่มียานอื่นทำ จึงต้องอาศัยครอบครัวในการดำรงชีวิต ถ้าดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยเกษตรกรรมก็ได้ผลอุดมสมบูรณ์ แต่ถ้าหากปีใดการเกษตรกรรมไม่ได้ผล ประชากรกลุ่มใหญ่ก็จะว่างงานรวมทั้งเด็กด้วย เด็กจึงต้องก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงาน

เจ้าของสถานประกอบการ

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมนั้น นิยมว่าจ้างแรงงานเด็ก ทั้งนี้เพราะนายจ้างมุ่งในผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ โดยพยายามลดต้นทุนในการผลิตให้ต่ำลง เพื่อให้ได้ผลกำไรมากที่สุด จึงจำเป็นต้องใช้ลูกจ้างเด็กทำงาน เพราะเด็กปกครองดูแลง่าย ไม่มีปากเสียงหรือข้อต่อรอง ค่าจ้างต่ำและไม่มีปัญหาเรื่องเงินค่าว่าจ้างแรงงาน เนื่องจากบิดามารดา หรือผู้ปกครองของเด็กจะรับไปก่อนแล้วล่วงหน้าในอัตราที่ต่ำมาก และลักษณะของงานบางอย่างนั้นก็เหมาะกับลูกจ้างเด็ก โดยประสิทธิภาพในการทำงานเทียบเท่าแรงงานผู้ใหญ่ด้วย จึงทำให้มีการใช้แรงงานเด็กกันมากขึ้น และเป็นสาเหตุให้นายจ้างละเลย หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก เรื่องการขออนุญาตให้เด็กทำงาน และการให้สวัสดิการแก่เด็กที่ทำงานแล้ว

เด็กต้องการทำงาน

ลูกจ้างเด็กหลายราย^๕ต้องการทำงานตัวเอง ซึ่งอาจจะมีสาเหตุต่าง ๆ คือ ความเกียจคร้านและไม่เอาใจใส่กับการศึกษาเล่าเรียนของเด็ก โดยเห็นว่าการทำงาน^๕นั้นสนุกสนานกว่าและยังมีรายได้ที่เป็นของตนเองอีกด้วย หรืออยากเข้ามาเห็นความจริงของตัวเมือง จึงติดตามญาติพี่น้องมาเที่ยวและถือโอกาสทำงานทำ เป็นต้น กล่าวคือเป็นการออกมาสู่ตลาดแรงงานในภาวะที่ยังต้องใช้ชีวิตนักเรียน ซึ่งเด็กเหล่านี้เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว ส่วนมากมักจะสมัครใจทำงานต่อ เพราะเห็นว่ามียาได้ดีกว่ากลับชั้น^๑

อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุทุกประการข้างต้นล้วนสนับสนุนและส่งเสริมให้บรรดาเด็กหรือเยาวชนของชาติเป็นจำนวนมากต้องทำงาน เพื่อหาเงินแทนการใช้ชีวิตในสถานศึกษาเล่าเรียน และจากการที่เด็กเหล่านี้ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานกันก่อนถึงวัยอันสมควร^๕นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหา อันนับได้ว่าเป็นผลกระทบที่ติดตามต่อเนื่องมาด้วยอีกมากมายหลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการกดขี่ขูดรีดแรงงานเด็ก หรืออาจกล่าวตามข้อเท็จจริงอีกแง่มุมหนึ่งได้ว่าเป็นปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กของฝ่ายนายจ้างซึ่งมีเจตนาละเลย เพิกเฉย หรือหลบหลีกเลี่ยงการปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมายดังกล่าว โดยการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นนำไปสู่การกดขี่ขูดรีดแรงงานเด็กที่ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ กัน ตัวอย่างเช่น

- การจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานอย่างไม่ถูกต้องเป็นธรรม
- การจัดให้มีสวัสดิการที่ไม่ดี หรือไม่ได้จัดให้มีสวัสดิการแต่อย่างใด
- ลูกจ้างเด็กถูกใช้ให้ทำงานมากและหนัก ซึ่งนับได้ว่าเกินกำลังความสามารถของร่างกายวัยเด็กโดยทั่วไป
- การจัดให้มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่ดี
- นายจ้างบีบบังคับ กดขี่ ข่มเหง รังแก และลงโทษลูกจ้างเด็กอย่างรุนแรงไร้มนุษยธรรม

^๕กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, "แนวโน้มการใช้แรงงานเด็ก," (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2528), หน้า 3-5.

2. ปัญหาเด็กหรือเยาวชนของชาติต้องขาดทั้งพัฒนาการเกี่ยวกับสุขภาพ

อนามัยของร่างกาย จิตใจ สมอง และสติปัญญา เนื่องจากไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาจึงทำให้เด็กไม่ได้รับการพัฒนาทางด้านสมองและสติปัญญา รวมทั้งการทำงานมากและหนักเกินกำลังความสามารถของร่างกาย การได้รับอาหารที่ขาดคุณค่าทางด้านโภชนาการ สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี ได้รับการพักผ่อนไม่เพียงพอ และถูกละเลยด้วยการทารุณกรรม ล้วนทำให้ลูกจ้างเด็กเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ที่ขาดทั้งพัฒนาการ ซึ่งเกี่ยวกับสุขภาพ พลานามัยของร่างกาย และความรู้สึกทางด้านจิตใจที่ปกติสมบูรณ์ เช่น เด็กในวัยเดียวกันโดยทั่วไป

จากการที่เด็กก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานกันก่อนถึงวัยอันสมควรนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งก็คือการที่ลูกจ้างเด็ก ถูกนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการเอาไรด์เอาเปรียบ กดขี่ขูดรีดแรงงาน อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม และนับวันปัญหาดังกล่าวก็จะทวีจำนวนและความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป โดยลูกจ้างเด็กผู้ขาดทั้งความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ และการปกป้องผลประโยชน์ รวมทั้งสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กระบุไว้ ซึ่งได้แก่ เงินค่าจ้างแรงงาน วัน-ชั่วโมงทำงาน วันหยุด วันลา เวลาพัก และสวัสดิการอื่น ๆ² ก็จะต้องคงอยู่ในสภาพที่ถูกนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ เอาไรด์เอาเปรียบ กดขี่ขูดรีดแรงงานเด็กทุกวิถีทาง อาทิเช่น การถูกนายจ้างที่ไม่มีมนุษยธรรมเหล่านี้ใช้ให้ทำงานมากและหนักเกินกำลังความสามารถของร่างกาย ได้รับอาหารที่ขาดคุณค่าทางด้านโภชนาการ (หรือทุโภชนาการ) สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี ได้รับการพักผ่อนไม่พอเพียง* ได้รับ

²กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2528), หน้า 69-88.

*ลูกจ้างเด็กบางสถานประกอบการต้องตื่นทำงานตั้งแต่เช้าตรู่ และเลิกงานในเวลาตี ซึ่งนับว่าทำงานเกินกำหนดเวลา 8 ชั่วโมง ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเป็นภาระหน้าที่รับผิดชอบซึ่งหนักเกินกำลังความสามารถของร่างกายวัยเด็ก ที่ต้องการการพักผ่อนมากยิ่งขึ้นกว่าผู้ใหญ่โดยทั่วไป ข้อมูลจากกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย.

เงินค่าจ้างแรงงานน้อย สวัสดิการไม่ดีหรือไม่มีสวัสดิการแต่อย่างใด รวมทั้งการถูก นายจ้างบีบบังคับ กดขี่ ข่มเหง รังแก และลงโทษอย่างรุนแรงไว้มนุชกรรม*

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งปัญหาหนึ่ง และนับ วันปัญหาดังกล่าวก็จะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ คราพบเท่าที่เด็กยังมีความจำเป็น ต้องก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ เนื่องในสภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ได้แปร เปลี่ยนไปเช่นปัจจุบันนี้ และเมื่อการคุ้มครองแรงงานเด็กมีข้อบกพร่องผิดพลาด ประกอบกัน การกดขี่ขูดรีดแรงงานเด็กยังคงดำเนินอยู่ จึงเป็นความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล จะต้องดำเนินนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ดังนั้นการศึกษาถึงการปฏิบัติตาม นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก ทั้งนี้เพราะรัฐบาล จำเป็นต้องให้การสอดส่อง ดูแลเอาใจใส่ ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขให้ปัญหาดังกล่าวหมด ลื่นไปหรือลดน้อยลง ซึ่งการศึกษาถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในแง่ของ การนำไปปฏิบัติจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดนี้ จะทำให้ได้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ต่อ การดำเนินงานทั้งด้านปฏิบัติและนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างมาก

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้ในลักษณะที่เป็นข้อมูล ทั่วไป หนังสือ วิทยานิพนธ์และการศึกษาเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบ กิจ การต่าง ๆ เช่น กิจการซ่อมรถยนต์ ห้องเย็น ผลิตเครื่องสำอาง สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง พลาสติก ลูกกวาด และขนม³ ฯลฯ โดยอาจสรุปได้ดังนี้

* เมื่อลูกจ้างเด็กทำผิดหรือหาความเสียหายให้เกิดแก่งานของนายจ้าง อันเนื่อง มาจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือการขาดประสบการณ์ นายจ้างจะลงโทษด้วยวิธีดุด่า ทุบตี หรือกักขังหาเหตุผลส่วนตัวเลี้ยง ข้อมูลจากสื่อสารมวลชนโดยทั่วไป.

³ กรมแรงงาน, รวมรายงานการศึกษาวิจัยแรงงานหญิงและเด็กปี 2518-2525 (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2528), หน้า 1-31.

1. สภาพการทำงานของผู้จ้างเด็ก ทั้งในอุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่ การทอผ้า อุตสาหกรรมแก้ว ข้อมรถยนต์ ห้องเย็น ผลิตเครื่องสำอาง พลาสติก ลูกกวาดและขนม กระดาษ อาหาร และการก่อสร้าง งานพาณิชย์กรรมและงานบริการ ซึ่งได้แก่ สถานีบริการ น้ำมันเชื้อเพลิง ตลาดโต้รุ่ง และสถานบริการอาบ อบ นวด

2. ปัญหาแรงงานเด็กและแนวทางแก้ไข ซึ่งเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการ แรงงานเด็ก ความช่วยเหลือทางด้านสังคมสังเคราะห์ การปราบปรามการใช้แรงงานเด็ก อย่างไม่เป็นธรรม สำนักจัดหางานเอกชนกับการใช้แรงงานเด็ก แรงงานเด็กอพยพ และการประสูติอันตรายของผู้จ้างเด็ก

3. ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานเด็ก ได้แก่ โครงสร้างแรงงานเด็ก สถิติ แรงงานเด็ก การคุ้มครองแรงงานเด็ก การตรวจสอบแรงงานเด็ก การศึกษาวิจัยแรงงาน เด็ก แนวโน้มการใช้แรงงานเด็ก คดีแรงงานเด็ก ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับงานของกรมแรง งาน (กองแรงงานหญิงและเด็ก) กระทรวงมหาดไทย

ผลงานวิจัยที่ปรากฏข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้แสดงให้เห็นถึงมูลเหตุจูงใจที่ทำให้ เด็กก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงาน สภาพการทำงานของผู้จ้างเด็ก คำว่าจ้างแรงงาน ปัญหา ต่าง ๆ รวมทั้งบทบาทของกฎหมายแรงงานและสารวัตรแรงงาน หรือมาตรการด้าน กฎหมายในการควบคุม คุ้มครองและดูแลการใช้แรงงานเด็ก ความเหมาะสมและโอกาสที่ วิชาชีพสังคมสังเคราะห์จะเข้าไปมีบทบาทในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก แนวโน้มของการใช้ แรงงานเด็กในงานอุตสาหกรรมการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน รวมทั้งการกดยี่ ชูตรีคแรงงานเด็ก และการไม่ได้รับข้อเท็จจริง เนื่องจากนายจ้างบีบบังคับให้ลูกจ้างเด็ก ร่วมมือปกปิด

ผลจากการวิจัยเหล่านี้ ผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ด้านการพัฒนากำลังคน อันถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการผลิตในอนาคตต่อไป ทั้งจะส่งผล กระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติด้วย⁴ ประกอบกับงานอุตสาหกรรมเป็นงานที่ค่อนข้าง

⁴ นภาพร โภคัลวัฒน์, "สภาพการทำงานของสตรีและเด็กในโรงงานอุตสาหกรรม ในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, 2515), หน้า 111.

เสี่ยงต่ออันตราย หากมีการใช้แรงงานเด็กก็จะเป็นที่น่าห่วงใยในสภาพความเป็นอยู่ การเจริญเติบโตตามวัย และอนาคตของเด็กเหล่านั้น⁵ นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้นักสังคมสงเคราะห์เข้าช่วยแก้ไขปัญหานี้ด้วย⁶

อาจกล่าวได้ว่าผลงานวิจัยเท่าที่ปรากฏนี้ เป็นการศึกษาถึงสภาพของการใช้แรงงานเด็กในโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการเฉพาะการผลิตสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพียงอย่างเดียวเป็นส่วนใหญ่ มิได้ครอบคลุมหมดถึงการใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบ (อันได้แก่ งานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม งานบริการ ไร่ไ้ตามบ้าน ประกอบอาชีพอิสระเป็นของตนเอง ฯลฯ) สำหรับการวิเคราะห์มาตรการด้านกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นการวิเคราะห์กฎหมายแรงงาน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการวิเคราะห์เครื่องมืออย่างหนึ่งในการนำนโยบายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงานเด็กไปปฏิบัติเท่านั้น มิได้มีการศึกษาถึงนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในด้านนี้แต่อย่างใด

การที่ผลงานวิจัยทั้งหมดนี้มิได้มีเรื่องใด เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบายฯ ดังกล่าวนั้น อาจเป็นเพราะผู้ศึกษาแต่ละท่านให้ความสนใจศึกษาในประเด็นปัญหาอื่น ๆ แทน ดังนั้นการศึกษาวิจัยถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในครั้งนี้ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจกระทำอย่างมาก และจะเป็นการเสริมผลงานวิจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นก็เป็นได้ เพราะการศึกษาถึงเรื่องนี้ยังมีผู้ใดกระทำ หรือให้ความสนใจมาก่อน รวมทั้งอาจจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายแรงงานเด็กของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และจะส่งผลกระทบต่อลูกจ้างเด็ก หรือเยาวชนของชาติเป็นจำนวนมากที่ต้องตกอยู่ในสภาพ

⁵ สุรางค์รัตน์ อรรถศาสตร์ศรี, "สภาพการใช้แรงงานเด็กในโรงงานอุตสาหกรรมทั่วในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), บทคัดย่อ.

⁶ พรทิพย์ งามเกษม, "การวิเคราะห์มาตรการคุ้มครองแรงงานเด็ก ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็กในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตโกโก้ ช็อคโกแลต ขนมชนิดเคลือบและมีไส้เป็นน้ำตาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 3.

ของ "ผู้ขายแรงงาน" ให้กับนายจ้าง (ส่วนมาก) ผู้ค้ำประกันตั้งแต่เฉพาะผลประโยชน์ของตน เป็นส่วนใหญ่และได้ละเลย "มนุษยธรรม" ไปเสียสิ้น

วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้ศึกษาจะมุ่งสนับสนุนให้เห็นว่าปัญหาการกดขี่ ชูครีดแรงงาน เด็กดังกล่าวข้างต้นนั้นเมื่ออยู่จริง โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบกิจการย่อย ๆ บางประเภทที่นิยมว่าจ้างแรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะสะดวกต่อการควบคุมและแรงงานเด็กมีราคาถูกด้วย ประกอบกับลูกจ้างเด็กไม่ยุ่งยากต่อการปกครอง เนื่องจากไม่มีปากเสียงและปฏิกิริยาโต้แย้งแต่อย่างใด และพร้อมกันก็จะได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการแก้ไขให้ปัญหาต่าง ๆ นั้นหมดสิ้นไปหรือลดน้อยลง รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวนั้นมีปัญหา อุปสรรค หรือมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เพราะถึงแม้ว่าจะมีมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยการออกกฎหมายแรงงานบังคับใช้ อยู่ในปัจจุบันนี้ก็ตาม แต่นายจ้างหรือเจ้าของสถานที่ประกอบการต่าง ๆ มักละเลยหรือไม่คำนึงถึงการที่จะปฏิบัติตามให้ถูกต้อง หรือหลบหลีกเลี่ยงกฎหมายอยู่เป็นประจำ เพราะส่วนมากจะคำนึงแต่เฉพาะผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียวเท่านั้น นั่นคือการพยายามลดต้นทุนในการผลิตให้ต่ำลง (ในเรื่องของเงินค่าว่าจ้างแรงงาน ซึ่งนายจ้างมักนิยมว่าจ้างแรงงานเด็ก เพราะมีราคาถูกกว่าลูกจ้างทั่วไปที่เป็นผู้ใหญ่) เพื่อให้ได้ผลกำไรสูงที่สุด โดยอาศัยความไม่รัดกุมของกฎหมายแรงงาน สิทธิพลของตน และความจำเป็นของเด็ก หรือบิดา มารดา ตลอดจนผู้ปกครองของเด็กซึ่งอยู่ในภาวะจำยอม (เนื่องจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กต้องการส่งเด็กในความปกครองดูแลของตน หรือแม้แต่ตัวเด็กเอง ต้องการเข้ามาทำงานหารายได้ในสถานที่ประกอบการต่าง ๆ ด้วย แม้จะทราบดีว่าได้รับเงินค่าว่าจ้างแรงงาน สวัสดิการ และสภาพเกี่ยวกับการทำงานจากนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบกิจการ ในอัตราที่ต่ำกว่าหรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กบัญญัติไว้ก็ตาม) และทำให้ลูกจ้างเด็กไม่ได้รับความเป็นธรรมตามหลักการแห่งสิทธิมนุษยชน (human rights) โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิเด็กและเยาวชน ซึ่งพึงได้รับการปกป้อง

ให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง พ้นจากความโหดร้ายทารุณ และการถูกข่มเหงรังแกทุกชนิด?
เนื่องจากนายจ้างไม่มีมนุษยธรรมเพียงพอ นั่นเอง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาวิจัยยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กไว้ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ
2. เพื่อศึกษาการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยพิจารณาจำแนกตามอายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด
3. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีความแตกต่างกันในด้านอายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับกลุ่มประชากร เครื่องมือ และตัวแปร ไว้ดังนี้

1. กลุ่มประชากร การศึกษาวิจัยนี้ใช้กลุ่มประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ปฏิบัติตามนโยบายรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก อันได้แก่ ผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ในกรุงเทพมหานคร และผู้ดำรงตำแหน่งแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งถือเป็นตัวแทนของกรมแรงงานในการรับนโยบายด้านแรงงานจากส่วนกลางไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค

7 ลมุน มนุรัตน์, "สิทธิเด็กและเยาวชน" ใน สมาคมสตรีอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย
ไทยครบรอบ 30 ปี (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2521), หน้า 68.

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ตามแบบของไลเคิร์ต (Likert) ซึ่งมีระดับการประมาณค่า 5 ระดับ⁸ และมีจำนวนข้อคำถามในการการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านการบริหารแรงงาน ด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก ด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก และด้านการบริการแก่ประชาชน รวมทั้งสิ้น 47 ข้อ

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย มีตัวแปรต่างๆ ดังนี้

ก. ตัวแปรต้น ได้แก่

1. อายุ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ อายุต่ำกว่า 40 ปี และอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป
2. วุฒิกการศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ วุฒิกการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และวุฒิกการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป
3. ประสบการณ์ในการทำงาน (ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน) แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระยะเวลาต่ำกว่า 2 ปี และตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป
4. ภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด แบ่งเป็น 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

ข. ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในด้านต่างๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารแรงงาน ด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก ด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก และด้านการบริการแก่ประชาชน

สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนั้น นับเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้เห็นนโยบายที่ตั้งหรือกำหนดขึ้นไว้ นั้นสามารถบรรลุถึงจุดหมายตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายได้ แต่ก็มีหลายหลากปัจจัยที่จะเอื้ออำนวย หรือเป็นอุปสรรคต่อการนำเอา

⁸ เครือวัลย์ ลิมปิยะศรีสกุล, การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 210.

นโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างสะดวก รวดเร็ว หรือเกิดข้อขัดข้อง ชักงันได้เช่นกัน นั่นคือ การปฏิบัติตามนโยบายนี้ มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กหรือไม่ อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก โดยการนำเอาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับบริหารผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กรุงเทพมหานคร และแรงงานจังหวัด ทุกจังหวัด รวม 73 คน หรือ 73 จังหวัดทั่วประเทศ ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง 73 คน ดังกล่าวนี้น่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องสถานภาพต่าง ๆ หลายประการ อาจทำให้ความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก หรือการนำเอานโยบายนี้ไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันไปด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนที่ว่าจะแตกต่างกันอย่างไร มากน้อยเพียงใด และมีอิทธิพลเกี่ยวโยงไปถึงการบรรลุผลแห่งความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีประสิทธิภาพอย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาวิจัยต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้คาดหมายไว้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในด้านต่าง ๆ คือ ด้านการบริหารแรงงาน ด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก ด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน และด้านการบริการแก่ประชาชนของเจ้าหน้าที่รัฐทั้ง 73 คนดังกล่าวนี้น่าจะมีความแตกต่างกันตามสถานภาพต่าง ๆ ทั้งเรื่องของอายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งปัจจุบันและภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด รวมทั้งการที่ปัญหาแรงงานเด็กยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ นั้น แสดงว่าการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาดังนั้นคือ สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งไว้ ดังนี้

1. การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐมีความแตกต่างกันตามอายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด
2. การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๕ ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก มีดังนี้

ประชากรวิจัย

ประชากรวิจัย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก อันได้แก่ ผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ในกรุงเทพมหานคร และแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด รวม 73 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม มีรายละเอียดดังนี้

การสร้างแบบสอบถาม เริ่มต้นจากการศึกษาวิธีการสร้างแบบสอบถามจากข้อเขียนต่าง ๆ และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก อันได้แก่ นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมแรงงาน กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานเด็ก เอกสารทางวิชาการ หนังสือ วารสาร บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารและข้อมูลต่าง ๆ จากกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงดำเนินการจัดสร้างแบบสอบถามขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยมุ่งตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ อายุ ภูมิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารแรงงานด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก ด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กและด้านการบริการแก่ประชาชน

ตอนที่ 3 เป็นความคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้ตอบ โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด

การตรวจสอบแบบสอบถาม โดยการนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นให้อาจารย์ที่
ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้เชี่ยวชาญ ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีประสบการณ์ด้านนโยบายและการปฏิบัติ
ตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ได้ตรวจสอบ เพื่อให้ข้อความต่าง ๆ
ของแบบสอบถามมีความถูกต้องตรงตามเนื้อหาและชัดเจน ครบคลมยิ่งขึ้น

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการส่งแบบสอบถามให้กลุ่มประชากรตอบ
ระหว่างการประชุมสัมมนาแรงงานจังหวัดทั่วประเทศ ในช่วงวันที่ 16-20 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2530 ณ โรงแรมอิทรีเรียล กรุงเทพมหานคร โดยดำเนินการดังกล่าวในวันที่
19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ซึ่งการส่งแบบสอบถามให้กลุ่มประชากรตอบนี้ดำเนินการ
เป็นบางส่วน และได้จัดส่งส่วนที่เหลือให้กลุ่มประชากรที่ไม่ได้มาร่วมการประชุมสัมมนา
ครั้งนั้นตอบด้วย โดยส่งไปยังสำนักงานจังหวัดนั้น ๆ หลังจากนั้นก็รับแบบสอบถามทาง
ไปรษณีย์ ซึ่งบางกรณีก็ต้องติดตามห้วงถามหลายครั้ง รวมทั้งเดินทางไปรับคืนด้วยตนเอง
จนกระทั่งวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2531 จึงสามารถรวบรวมติดตาม ห้วงถามแบบสอบ
ถามฉบับสุดท้ายกลับคืนมาได้ ซึ่งรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 73 ฉบับคิดเป็นอัตราร้อยละ 100
ของแบบสอบถามที่แจกไปทั้งหมด หลังจากนั้นก็ได้นำแบบสอบถามเหล่านั้นมาวิเคราะห์ข้อมูล
เพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายของรัฐใช้แรงงานเด็ก
โดยเสนอในภาพรวม

3. ความแตกต่างของความคิดเห็น เมื่อจำแนกตามสถานภาพที่สำคัญ
ของกลุ่มตัวอย่าง โดยเฉพาะการจำแนกโดย อายุ ระดับการ
ศึกษา และสถานที่ปฏิบัติงาน

แผนงานการศึกษาวิจัย

- | | |
|-----------------------------|---|
| เมษายน 2528-ตุลาคม 2530 | - ศึกษาค้นคว้า เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง |
| | - จัดเตรียมแบบสอบถาม และคำถามต่าง ๆ ที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล |
| พฤศจิกายน 2530-มกราคม 2531 | - เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามต่อกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย |
| มกราคม 2531 | - วิเคราะห์และตีความข้อมูล |
| กุมภาพันธ์ 2531-มีนาคม 2531 | - เรียบเรียงรายงานการศึกษาวิจัย |
| เมษายน 2531 | - นำเสนอรายงานการศึกษาวิจัย |

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า state policy implementation หมายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งอยู่ในการกำหนด (establishment) นโยบายออกมาแล้ว เช่น ออกมาในรูปแบบของกฎหมาย กฎ ระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร คำพิพากษาศาล หรือประกาศ ตลอดจนพระราชบัญญัติต่าง ๆ กับขั้นตอนซึ่งผลของนโยบายมีหรือกระทบ (affects) ต่อประชาชนในประเทศ ตามความคิดเห็นของ จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด ที่ 3

(George C. Edwards III) ซึ่งให้คำจำกัดความ หรือความหมายไว้กว้างขวางมาก⁹ รายละเอียดโปรดศึกษาจากบทที่ 2

กล่าวโดยย่อ การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐคือการกระทำต่าง ๆ ที่ตามมา (ในปัจจุบัน) และจะตามมา (ในอนาคต) อันเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐ (ในอดีต) ไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ส่วนการกระทำใด ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างกระทันหันในทันทีทันใดโดยมิได้มีการกำหนดนโยบายเป็นการล่วงหน้าแล้ว การกระทำนั้นๆ ก็ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามนโยบายแต่อย่างใด¹⁰

นโยบายของรัฐ

คำว่า "นโยบายของรัฐ" ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า state policy ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันออกไป 3 กลุ่มความหมายดังนี้ คือ

กลุ่มความหมายแรก : กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ได้ให้คำนิยามไว้ว่านโยบายของรัฐ คือ "แนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาด ตัดตอนทางอุตสาหกรรม หรือราคาสินค้าทางเกษตร เป็นต้น" เมื่อนโยบายของรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแนวทางการกระทำของรัฐบาลแล้ว นโยบายของรัฐจึงต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องราวต่าง ๆ อย่างน้อย 2 ประการคือ

1. ต้องเกี่ยวกับการตัดสินใจที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

⁹George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), p.1.

¹⁰กุลธน ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 144.

2. ต้องเกี่ยวกับสิ่งใดก็ตามที่ได้กระทำการ หรือคงไว้มิได้กระทำการไป ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่ได้ตัดสินใจตามประการแรกแล้ว

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) ได้ให้คำนิยามไว้อย่างสั้น ๆ กระทัดรัด เข้าใจได้ง่ายว่านโยบายของรัฐคือ "กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ" ชาร์แคนสกีได้อธิบายเพิ่มเติมว่ากิจกรรมเช่นว่านั้นครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ขอบข่ายของบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น
2. กฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ ทหาร ผู้ควบคุมโรงงาน หรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น
3. การเฉลิมฉลองในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของชาติ เช่น ในกรณีประเทศไทยมีวันสงกรานต์ วิสาขบูชา ปิยะมหาราช พิษุมงคล
4. การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมาย ต่อรัฐสภา การกำหนดเงินประกันในการสมัครรับเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการ เป็นต้น

ธอมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) ให้คำจำกัดความไว้ว่านโยบายของรัฐ "เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับว่ารัฐบาลจะต้องทำอะไร ทำไมจึงกระทำเช่นนั้นและอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำขึ้น.... นโยบายของรัฐคืออะไรก็ตามที่รัฐบาลต่าง ๆ เลือกกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ"

เดวิด อีสตัน (David Easton) แทนที่จะให้คำนิยามแต่เพียงว่าเป็นกิจกรรม หรือการกระทำของรัฐดังเช่นนักวิชาการอื่น ๆ อีสตันได้อธิบายเจาะจงที่ประเภทของกิจกรรม หรือการกระทำนั้น ๆ ของรัฐบาล คือนโยบายในความเห็นของเขาเป็น "การแจกแจงคุณค่าที่มีอย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสังคมเป็นส่วนรวม" และเนื่องด้วยในประเทศหนึ่ง ๆ นั้น องค์การที่จะมีและใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีผลต่อบุคคลทุกคนภายในประเทศนั้นได้ ก็คือรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้การดำเนินการทุกอย่างของรัฐบาลหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกกระทำหรือไม่เลือกจะกระทำก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ นั้นเอง

กลุ่มความหมายที่สอง : แนวทางการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล เป็นการให้นิยามของคำว่า "นโยบายรัฐ" โดยพิจารณาในแง่ที่เป็น "แนวทางเลือกตัดสินใจของรัฐบาล" ซึ่งการให้ความหมายในแง่นี้ก็ยังมีผู้อธิบายไว้ในถ้อยคำและรายละเอียดแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell) ได้อธิบายความหมายของนโยบายของรัฐไว้ว่า "ได้แก่บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้งหลายที่สังคมจะเข้ากระทำการ ยินยอมอนุญาต หรือที่จะห้ามมิให้กระทำการ" ซึ่งการตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ นั้น อาจแสดงออกได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา รวมตลอดถึงการแสดงออกในรูปเชิงนัย (implicit) ก็ได้ ซึ่งไม่ว่านโยบายหนึ่ง ๆ จะแสดงออกมาในรูปแบบอย่างไรก็ตามก็มิขาดวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้และเข้าใจก่อนล่วงหน้า สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ ในรายละเอียดของนโยบายจะต้องบอกกล่าวให้ทราบอย่างชัดเจนแน่นอนถึงสิ่งที่ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องกระทำ หรือเตรียมตัวเพื่อกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนนโยบายนั้นในอนาคต

วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า หมายถึง "การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ อย่างทั่วไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องได้และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วย"

อาทิตย์ อุไรรัตน์ ให้ความหมายของคำว่านโยบายของรัฐไว้ว่า หมายถึง "แนวทางที่ (รัฐบาลประเทศหนึ่ง) ได้ (ตัดสินใจ) เลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสม และเป็นไปได้ในสภาพการณ์แวดล้อมของสังคม"

อมร รัชกาลัตย์ ให้ความหมายของนโยบายไว้ใน 2 นัยด้วยกันคือ "ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้าง จะครอบคลุมถึงการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย" และเพื่อที่จะอธิบายความหมายอย่างชัดเจน จึงได้จำแนกลักษณะความหมายของนโยบายว่า น่าที่จะหมายถึง

1. การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการไปถึง
2. หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติ

3. การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการ ตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

อาร์.เจ.เอส.เบเกอร์ (R. J .S. Baker) ให้คำนิยามของนโยบายไว้อย่างสั้น ๆ ว่า คือ "การตัดสินใจว่าจะทำอะไร" ทั้งนี้เขาได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและความสัมพันธ์ของความหมายของนโยบายรัฐข้างต้น กับความหมายของการเมืองและการบริหาร ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความหมายของคำทั้งสามแล้ว จะเห็นได้ว่าความแตกต่างระหว่างความหมายของคำทั้งสามอยู่ในเรื่องของการลำดับชั้นตอน และขอบเขตของการกระทำมากกว่าอย่างอื่น แต่ทั้งสามสิ่งต่างก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างใกล้ชิดมาก

กลุ่มความหมายที่สาม : แนวทางในการกระทำของรัฐบาล เป็นการให้ความหมายของคำว่านโยบายรัฐโดยพิจารณาในแง่ที่ว่านโยบายของรัฐเป็น "แนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาลซึ่งแนวทางนี้อาจกำหนดขึ้นในรูปแบบหรือลักษณะอย่างใดก็ได้ เช่น หลักการ โครงการ แผนการ เป็นต้น ผู้ที่ให้คำนิยามตามความหมายในแง่นี้มีดังนี้

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับราฮัม แคมแพลน (Harold Lasswell and Abraham Kaplan) ได้ร่วมกันให้คำนิยามของนโยบายรัฐไว้ว่า หมายถึง "แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติ" ส่วน ชาร์ล จาคอบ (Charles Jacob) ได้ให้คำนิยามไว้ในทำนองที่คล้ายคลึงกัน คือ "นโยบาย (ของรัฐ) หมายถึง หลักการ แผนการ หรือแนวทางการกระทำ"

ทินตัน นาคะตะ อธิบายว่า นโยบายของรัฐหมายถึง "โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม" จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ผู้ให้คำนิยามยังได้จำแนกลักษณะของคำนิยามนี้ออกได้เป็น 2 ประการคือ ประการแรกนโยบายรัฐคือ "แนวทางการปฏิบัติของรัฐ" และประการที่สองนโยบายรัฐคือ "โครงการที่สำคัญ ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุสิ่งที่กล่าวมานี้ สิ่งเหล่านี้ย่อมกระทบรวมไปถึงสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายของรัฐ และกระบวนการทั้งหลายซึ่งช่วยให้นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายด้วยเสมอ

ซูบ กาตจนประกร นิยามว่า นโยบายคือ "แนวทางปฏิบัติที่ข้าราชการทุกคน ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบาย ให้บรรลุผลภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของทางราชการ"

สุชาติ จุฑาสมิต ให้ความหมายของนโยบาย (ของรัฐ) ในแง่ที่ว่า "เป็นแนวทางที่(รัฐบาล) แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ซึ่งคิดว่าถ้าทำสำเร็จได้จะเป็นการดีแก่ประเทศตน" ในทำนองเดียวกัน กระทบ หองธรรมชาติ ให้ความหมายว่านโยบายคือ "แนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่าถ้าทำสำเร็จก็จะ เป็นผลที่ดีแก่ประเทศของตน โดยทั่วไปนั้นรัฐบาลของประเทศจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติ นโยบายที่มีการเสี่ยงภัยอยู่น้อยที่สุด ปฏิบัติได้ง่ายที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด"

นอกจากความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการบางคนได้ให้คำนิยามของนโยบายที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มความหมายทั้งสามข้างต้น อาทิเช่น มอร์ตัน โครลล์ (Morton Kroll) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบาย คือ "โครงสร้างหรือจตุรรมของค่านิยมต่าง ๆ และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสั่งการต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้นนโยบายหนึ่ง ๆ จึงอาจสนับสนุน หรือต่อต้าน คัดค้านบริการ กฏข้อบังคับการดำเนินงาน หรือหน้าที่ใด ๆ ของรัฐบาลได้ และจะเกี่ยวข้องกับสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาลทุกสถาบัน ทุกระดับ ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าความหมายนี้ เป็นความหมายที่มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก"

จากคำนิยามของนโยบายรัฐในแง่มุมต่าง ๆ ตามกลุ่มความหมายซึ่งได้อธิบายมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะมีส่วนให้คำนิยามไว้ในแง่มุมใด ๆ ทุกความหมายก็มีส่วนคล้ายคลึงกัน ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในความหมายของนโยบายรัฐในแง่มุมเหล่านี้ย่อมจะทำให้สามารถมองเห็นภาพในทัศนะกว้าง ๆ อันจะช่วยให้เข้าใจใกล้เคียงความเป็นจริงเกี่ยวกับความหมายของนโยบายรัฐ ถึงแม้ว่าจะไม่ถูกต้องทั้งหมดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของ กุลธน ธนาพงศธร เห็นว่าไม่จำเป็นที่จะเป็นการพิจารณาที่ให้ความหมายในแง่มุมใดก็ตาม นโยบายของรัฐคือ "แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ

แผนการหรือหมายกำหนดการเอาไว้แล้วล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางขึ้นนำให้การปฏิบัติต่าง ๆ ตามมา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาตินั้น"¹¹

แรงงาน

ในความหมายกว้าง หมายถึง คนวัยทำงาน ซึ่งทำงานอยู่และกำลังจะ (ทำงาน) ทำ สำหรับคนที่กำลังทำงานอยู่ หมายถึง คนทุกอาชีพ ทุกฐานะ ทุกระดับ ไม่ว่าจะ เป็นนายจ้าง นักธุรกิจ พ่อค้าแม่ค้า คนงาน ช่างสวน ช่างไร่ ช่างนา ช่างราชการ ฯลฯ ส่วนคนที่กำลังจะ (ทำงาน) ทำนั้นอาจเป็นเด็กหนุ่มสาวที่ยังไม่เคยทำงานเลยแต่อยากจะทำ หรือคนที่กำลังตกงาน รองาน ฯลฯ

ในความหมายแคบ หมายถึง คนที่ทำงานโดยอาศัยเงินค่าจ้างแรงงานยังชีพ หรือที่เรียกว่า "ลูกจ้าง" (employee) ซึ่งอาจเป็นลูกจ้างประจำหรือชั่วคราวก็ได้ หรืออาจเรียกว่า "คนงาน" (worker) เพื่อให้หมายถึงคนที่ทำงานในตำแหน่งธรรมดาตาม โรงงานสถานประกอบการ หรือตามเรือกสวนไร่นา แต่ไม่รวมถึงฝ่ายจัดการ นักวิชาการ นักวิชาชีพ ซึ่งในสมัยก่อนยังแบ่งคนงานออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. คนงานมีฝีมือ (skilled labour หรือ skilled labor) เรียกว่า "ช่างฝีมือ"
2. คนงานไร้ฝีมือ (unskilled labour หรือ unskilled labor) เรียกว่า "กรรมกร" และกรรมกรที่ทำงานหนักก็เรียกว่า "กุลิ"¹²

แรงงานเด็ก

คำว่า "แรงงานเด็ก" ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า child labour หรือ child labor ซึ่งหมายถึงลูกจ้างเด็ก child employee หรือเด็กซึ่งตกลงทำงานให้

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-59.

¹² นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), คำนำ.

แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้รับค่าจ้างด้วยตนเองหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงลูกจ้างเด็กประจำและลูกจ้างเด็กชั่วคราว แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างเด็กซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน¹³ ซึ่งก็มีความหมายเช่นเดียวกับลูกจ้างที่มีระดับอายุเป็นผู้ใหญ่แล้วนั่นเอง และเมื่อมีการทำสัญญาตกลงทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเด็กแล้ว นายจ้างและลูกจ้างเด็กจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ฉบับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2525 โดยนายจ้างจะต้องกำหนดหรือจัดให้ลูกจ้างเด็กได้มีวันทำงาน วันหยุด วันลา เวลาพัก ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าทดแทน เช่นเดียวกับแรงงานหรือลูกจ้างที่เป็นผู้ใหญ่ซึ่งต่างกันก็เพียงแต่ว่าลูกจ้างเด็กนั้นกฎหมายกำหนดอายุไว้ระหว่าง 12-18 ปีเท่านั้น

ดังนั้นแรงงานเด็กก็คือ ลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 12-18 ปี ที่ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือภาวะการใช้แรงงานด้วยปัจจัยสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้เด็ก ซึ่งอยู่ในวัยกำลังศึกษาเล่าเรียน ต้องขาดโอกาสในการแสวงหาความรู้ใส่ตนเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเจริญเติบโตทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาความสามารถ ฯลฯ แต่กลับต้องสวมบทบาทของผู้ใช้กำลังแรงงานประกอบอาชีพ เพื่อหาเงินรายได้มาเลี้ยงดูรับผิดชอบตนเอง และหรือรวมไปถึงการอุดหนุนเงินเลี้ยงครอบครัวของตนเองด้วย เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระรับผิดชอบของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

คำว่า " แรงงานเด็ก " จึงอาจสรุปได้ดังนี้

1. ลูกจ้างที่เป็นเด็ก หรือเด็กที่ตกลงทำงานให้ฝ่ายนายจ้างโดยได้รับค่าตอบแทน
2. ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในเรื่องวันทำงาน วันหยุด วันลา เวลาพัก ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย และค่าทดแทน
3. มีอายุระหว่าง 12-18 ปี

¹³กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, รวมกฎหมายแรงงาน, หน้า 69.

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

หมายถึงผู้ที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐอันเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในระดับผู้บริหาร ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน ในกรุงเทพมหานคร และแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด โดยปัจจุบันกำลังดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในช่วงที่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 73 คน และแบ่งได้ ดังนี้

- ก. ผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กรุงเทพฯ 1 คน
- ข. แรงงานจังหวัดภาคเหนือ 16 คน
- ค. แรงงานจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 คน
- ง. แรงงานจังหวัดภาคกลาง 25 คน
- จ. แรงงานจังหวัดภาคใต้ 14 คน

อายุ

หมายถึง จำนวนอายุจริงตามปฏิทินของเจ้าหน้าที่รัฐที่กล่าวมาแล้ว

วุฒิการศึกษา

หมายถึง วุฒิต่างการศึกษาสูงสุดที่ได้รับการรับรองจากสถาบันการศึกษาภายในประเทศ หรือภายนอกประเทศของเจ้าหน้าที่รัฐที่กล่าวมาแล้ว

ประสบการณ์ในการทำงาน

หมายถึง จำนวนปีในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งปัจจุบันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด

หมายถึง ภูมิภาคตามลักษณะภูมิประเทศที่หน่วยงาน (อันได้แก่ กอง และสำนักงานแรงงานจังหวัด) นั้น สังกัดอยู่ คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนี้ จะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลกระทบบที่ดีต่อลูกจ้างเด็ก นายจ้าง และกรมแรงงานด้วย.