

ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของเกาหลีใต้ในยุคโลกาภิวัตน์เชิงเสรีนิยมใหม่:  
ศึกษากรณีบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างไทยกับเกาหลีใต้

นางสาวดวงฤทัย สังข์ทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2554  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

SOUTH KOREA'S LABOUR STRATEGY UNDER NEO-LIBERALISM GLOBALIZATION:  
A CASE STUDY OF THAILAND-SOUTH KOREA MOU ON LABOUR

MISS DUANGRUTHAI SANGTHONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของเกาหลีใต้ในยุคโลกาภิวัตน์เชิง

เสรีนิยมใหม่: ศึกษากรณีบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน

ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้

โดย

นางสาวดวงฤทัย สังข์ทอง

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์สรวิศ ชัยนาม

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาฯ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัตน์ ไหระชัยกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์สรวิศ ชัยนาม)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร.เก่งกิจ กิติเรียงลาภ)

ดวงฤทัย สังข์ทอง : ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของเกาหลีใต้ในยุคโลกาภิวัตน์เชิงเสรี  
 นิยมใหม่: ศึกษากรณีบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างไทยกับเกาหลีใต้.

SOUTH KOREA'S LABOUR STRATEGY UNDER NEO-LIBERALISM  
 GLOBALIZATION: A CASE STUDY OF THAILAND-SOUTH KOREA MOU ON  
 LABOUR), อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: รศ.สรวิศ ชัยนาม, 177 หน้า.

การศึกษาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานในยุคของโลกาภิวัตน์เชิงเสรีนิยม  
 ใหม่ แสดงให้เห็นว่า รัฐบางส่วนมีความหลากหลายที่จะรับใช้ชนชั้นนายทุนข้ามชาติ โดยไม่  
 สนใจว่าทุนเหล่านั้นจะมาจากที่ใด อีกทั้งยังเป็นกระบวนการที่จะเพิ่มอำนาจหรือการครอบงำ  
 ทุนระหว่างประเทศ เพราะทำให้นำไปสู่การขยายตัวของกลุ่มชนชั้นที่มีความคิดด้าน  
 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน ขณะที่แรงงานก็ไม่มีทางเลือกอื่นใดที่จะต่อรองกับทุน

ผลการศึกษาพบว่าการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างไทยกับเกาหลีใต้  
 เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อสรุปบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน  
 ภายใต้กระแสแห่งทุนนิยมโลกาภิวัตน์ว่ารัฐมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อทุนข้ามชาติมากกว่า  
 จะให้ความสำคัญกับแรงงาน ส่วนแรงงานก็มีพลวัตของการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีการ  
 เคลื่อนย้ายทั้งในส่วนของการนำเข้า และส่งออก เพื่อรับใช้กลุ่มทุนข้ามชาติ โดยอยู่ภายใต้การ  
 ควบคุมและกดทับจากรัฐและทุนมาโดยตลอด

ภาควิชา..ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่อ.....  
 สาขาวิชา..ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.. ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์.....  
 ปีการศึกษา.....2554.....

# # 5180715724 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS : INTERNATIONALIZATION OF THE STATE / CAPITALIST / NEO-LIBERALISM  
/ DEVELOPMENT STATE / MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

DUANGRUTHAI SANGTHONG : SOUTH KOREA'S LABOUR STRATEGY  
UNDER NEO-LIBERALISM GLOBALIZATION: A CASE STUDY OF  
THAILAND-SOUTH KOREA MOU ON LABOUR. ADVISOR: ASSO. PROF.  
SORAVIS JAYANAMA, 177 pp.

The study on relationship among state, capital and labour is under the Neo-liberalism Globalization. It indicates that certain states play various roles to facilitate the overseas capitalists regardless of where is the origin of those funds. In addition, it has been considered as the process to enhance power or domination of international funds since it leads to the expansion of class which mainly contemplates the mutual economic benefits. On the contrary, the labour is left helplessly to negotiate with the capitalists for their deserved advantage.

The finding based on the case study of labour MOU signing between South Korea and Thailand, it reflects the overall scenario of relationship among state, capital and labour under the impact of globalization. Apparently, the state tends to patronize the overseas capitalists rather than put emphasis on labour. On the other hand, the labour has changed their dynamic role through their transfer as the import and export to serve the group of overseas capitalists under the control and suppression by government and capitalist at most of the time.

Department :... International Relations..... Student's Signature .....

Field of Study :... International Relations... Advisor's Signature.....

Academic : .....2011..... .

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์สรวิศ ชัยนาม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ช่วยกรุณาแก้ไข ตรวจสอบ พร้อมทั้งสละเวลาในการให้คำแนะนำ อันเป็นประโยชน์ต่องานผู้เขียนเสมอมา ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล ประธานกรรมการสอบ และดร.เก่งกิจ กิติเรียงลาภ กรรมการสอบ สำหรับคำแนะนำชี้แจงและการแก้ไขวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณคณาจารย์ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในด้านของการเรียนนับตั้งแต่เริ่มเข้ามาศึกษา

ขอบคุณบิดา-มารดา ที่เป็นผู้สนับสนุนด้านการศึกษามาตลอด และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมทั้งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของผู้เขียนมาจนถึงทุกวันนี้ ขอขอบคุณญาติสนิทมิตรสหายในภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่คอยช่วยเหลือ เกื้อหนุน และให้คำแนะนำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอบคุณเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดสถาบันเอเชียศึกษา หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	10
1.3 วัตถุประสงค์.....	10
1.4 ขอบเขตในการศึกษา.....	10
1.5 กรอบความคิดในการศึกษา.....	11
1.6 ทบทวนวรรณกรรม.....	14
1.7 วิธีการวิจัย.....	19
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
1.9 หัวข้อในการนำเสนอ.....	20
2. วิเคราะห์บทบาทเกี่ยวกับอำนาจของรัฐ ทุนและแรงงานภายใต้กระแสทุนนิยมโลก.	21
2.1 ที่มาและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุนและแรงงานภายใต้กรอบแนวคิด มาร์กซิสต์ (Marxist).....	21
2.2 บทบาทและอำนาจของรัฐผ่านกระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State).....	25
2.3 วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State) ภายใต้กรอบความคิดของ Jim Glassman.....	31
2.4 บทสรุป.....	41
3. ประวัติศาสตร์และการพัฒนาชนชั้นแรงงานของเกาหลีใต้.....	43

	หน้า
3.1 ปัญหาทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของเกาหลีใต้.....	43
3.2 ผลกระทบจากแผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ.....	48
3.3 บทบาทของสหภาพแรงงานในเกาหลีใต้.....	51
3.4 การต่อต้านชุมนุมประท้วงของแรงงานในเกาหลีใต้.....	59
4. บทบาทของเกาหลีใต้ในการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานกับไทย.....	69
4.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาด้านแรงงานของไทยในเกาหลีใต้.....	69
4.2 นโยบายการรับแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้.....	89
4.3 การจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานระหว่างเกาหลีใต้กับ ไทยภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS).....	98
4.4 ปัญหาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ตามระบบการจ้าง แรงงานต่างชาติ (EPS).....	107
4.5 การปรับค่าจ้างขั้นต่ำของเกาหลีใต้ในปี ค.ศ. 2012.....	112
4.6 วิเคราะห์บทบาทของเกาหลีใต้ในการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานกับไทย.....	113
4.7 บทสรุป.....	121
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	125
5.1 บทสรุป.....	125
5.2 พิสูจน์สมมติฐาน.....	129
5.3 บทเรียนและข้อเสนอแนะ.....	133
รายการอ้างอิง.....	135
ภาคผนวก.....	140
ภาคผนวก ก. สรุปค่าแรงในสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่ ค.ศ. 2009-2012.....	141
ภาคผนวก ข. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดส่งแรงงานไทยไปเกาหลีภายใต้ ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ.....	144
ภาคผนวก ค. การเดินทางไปเกาหลีใต้ตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ.....	158
ภาคผนวก ง. กลุ่ม Chaebol ในเกาหลีใต้.....	164
ภาคผนวก จ. วิธีจัดส่งแรงงานไทยไปสาธารณรัฐเกาหลี.....	167
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	177



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนคนหางานที่ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์จะเดินทางไป ทำงานต่างประเทศเดือนธันวาคมในปีค.ศ.2007.....	6
ตารางที่ 4.1 แสดงการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน จำแนกประเภทเป็นงานประจำ และงาน ไม่ประจำ.....	80
ตารางที่ 4.2 แสดงประเด็นหลักที่แรงงานถูกจับกุมในช่วงปีค.ศ.2008.....	85
ตารางที่ 4.3 แสดงสถิติการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงาน/ฝึกงานใน สาธารณรัฐเกาหลีปี 2546-2549 (มกราคม – มิถุนายน 2549).....	94
ตารางที่ 4.4 แสดงสถิติการนำเข้าแรงงานต่างชาติในระบบ EPS ณ เดือน ตุลาคมพ.ศ. 2547- 2548 / ค.ศ.2004-2005.....	114
ตารางที่ 4.5 แสดงสถิติการนำเข้าแรงงานต่างชาติในระบบ EPS ณ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 / ค.ศ.20011.....	115

## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 3.1 แสดงอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของเกาหลีใต้ ในช่วงค.ศ. 1970-1986.....	45
แผนภูมิที่ 3.2 แสดงผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวประชากรของเกาหลีใต้ในช่วง 1962-1986	46
แผนภูมิที่ 3.3 แสดงมูลค่าการส่งออกสินค้าของเกาหลีใต้ในช่วงค.ศ. 1968-1986.....	47
แผนภูมิที่ 4.1 แสดงอัตราการว่างงานของแรงงานเกาหลีใต้ตั้งแต่ค.ศ. 1999-2010.....	74
แผนภูมิที่ 4.2 แสดงสถิติการปราบปรามขบวนการ.....	84

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้กับไทยนั้น พบว่าได้เริ่มขึ้นมาจากความร่วมมือด้านการทหารและความมั่นคง โดยในช่วงสงครามเกาหลีระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1953 ไทยได้ส่งทหารเข้าร่วมกองกำลังสหประชาชาติ (ประกอบด้วยทหารจาก 16 ประเทศ) เพื่อป้องกันเกาหลีใต้จากการรุกรานของเกาหลีเหนือ เหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ทั้งสองประเทศเริ่มดำเนินความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว ทำให้เกิดความขยายความสัมพันธ์ไปในด้านอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และด้านวัฒนธรรมที่มีความร่วมมือกันทั้งในระดับทวิภาคและระดับภูมิภาค เช่น การแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับผู้นำรัฐบาลและรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง และมีการลงนามสนธิสัญญาและความตกลงความร่วมมือในหลายสาขา อาทิ ด้านวิทยาศาสตร์ แรงงาน วัฒนธรรม ฯลฯ รวมถึงการจัดตั้งอาเซียน+ 3 (ASEAN+3) ขึ้นในปี ค.ศ. 1997 เพื่อเป็นการหารือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งประกอบด้วยจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จนกระทั่ง ไทยและเกาหลีใต้ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระดับอัครราชทูตขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1958 และยกระดับขึ้นเป็นระดับเอกอัครราชทูตเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2503 เมื่อปี ค.ศ. 1960<sup>1</sup> ทำให้ความสัมพันธ์ทั่วไประหว่างไทยและเกาหลีใต้ดำเนินการอย่างราบรื่นตลอดมา และมีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการที่เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการพัฒนากลยุทธ์ในการส่งออกเมื่อต้นปี ค.ศ. 1980 จึงทำให้ไทยและเกาหลี

---

<sup>1</sup> ICSC: International Cooperation Study Center, ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี [ออนไลน์], 24 มีนาคม 2012. แหล่งที่มา <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=k4#ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐเกาหลี>

ได้ยิ่งกระชับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น โดยเกาหลีใต้เป็นแหล่งเรื่องเงินทุนและเทคโนโลยี ในขณะที่ไทยเป็นฝ่ายจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและแรงงาน ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ เป็นไปในลักษณะที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกันมาตลอด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับสิทธิโควตาพิเศษในการจัดส่งแรงงานไปยังประเทศเกาหลีใต้ภายในเวลาต่อมา<sup>2</sup>

นับตั้งแต่ค.ศ.1988 เป็นต้นมา พบว่ามีแรงงานเริ่มเดินทางเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้มากขึ้น และจากสถิติเมื่อสองปีที่ผ่าน (ค.ศ.2010) มาพบว่ามีแรงงานไทยในเกาหลีใต้จำนวน 45,000 คน ในจำนวนนี้มีแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายประมาณ 15,000 คน ปัญหากลอบแรงงานผิดกฎหมายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทางภาครัฐทั้งสองประเทศได้หาแนวทางป้องกันและแก้ไขมาอย่างต่อเนื่อง จึงได้หามาตรการในการควบคุมที่ดำเนินการภายใต้ระหว่างรัฐต่อรัฐ เพื่อลดปัญหาการหลอกลวงแรงงานจากกลุ่มนายหน้า สำหรับนโยบายของรัฐบาลเกาหลีใต้ในด้านของการจ้างแรงงานต่างชาติได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังขึ้นในปีค.ศ.1993 เมื่อพบว่าปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานมีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทางเกาหลีใต้จึงได้เปิดโอกาสให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับบริษัทร่วมทุนของเกาหลีใต้กับต่างชาติเข้าไปทำงานในเกาหลี ในรูปของการฝึกงานอุตสาหกรรม (Industrial Training System: ITS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางของเกาหลีใต้ ตลอดจนมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิต ปรับปรุงคุณภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยในปีค.ศ.1994 รัฐบาลเกาหลีจัดสิทธิพิเศษการนำเข้าแรงงานต่างชาติสาขาอุตสาหกรรมให้แก่สมาชิกธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลี (Korea Federation of Small and Medium Business: KFSB) เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการนำเข้าคนงานต่างชาติไปฝึกงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานได้ ทางเกาหลีใต้จึงขยายระยะเวลาการฝึกงานไม่เกิน 3 ปี ต่อมาในปีค.ศ.1998 ได้อนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างชาติเข้าไป

<sup>2</sup> สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสาธารณรัฐเกาหลีใต้ [ออนไลน์], 9 มีนาคม 2010. แหล่งที่มา: <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=2175.0>

ทำงานในโครงการก่อสร้างที่อยู่ในความดูแลของสมาคมก่อสร้างแห่งเกาหลี (The Construction of Korea: CAK) สำหรับประเทศไทยในช่วงปีค.ศ.2004 ก็ได้รับอนุญาตให้แรงงานไทยเข้าไปทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสมาพันธ์ความร่วมมือด้านการเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Cooperation: NAC)<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกาหลีใต้ในระบบผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมหรือ ITS พบว่า การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานของประเทศภายใต้ระบบนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีผู้ฝึกงานจำนวนมากหลบหนีสัญญาฝึกงานไปลักลอบทำงานที่อื่น ซึ่งจะได้รับค่าจ้างตอบแทนเพิ่มขึ้น ทำให้ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมีความรุนแรงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ระบบการรับผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยเฉพาะ NGOs ด้านแรงงานว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าปกติ สภาพการทำงานที่หนัก สกปรกและเสี่ยงอันตราย<sup>4</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐบาลของเกาหลีใต้ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เข้ามาควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านี้โดยเอาระบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติหรือระบบใบอนุญาตทำงาน (Employment Permit System for Foreigner: EPS) เข้ามาใช้ควบคู่กันไป ซึ่งนโยบายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเกาหลีเมื่อปีค.ศ.2003 และมีผลบังคับใช้ในปีค.ศ. 2004 ส่วนระบบผู้ฝึกงานอุตสาหกรรม (ITS) ได้ถูกยุบรวมกับระบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติเมื่อในปีค.ศ.2007

การดำเนินงานที่ร่วมมือกันระหว่างเกาหลีใต้กับไทยภายใต้การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงานของรัฐบาลเกาหลีมาเป็นระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) โดยกระทรวงแรงงานของสาธารณรัฐเกาหลีจะมีสถาบันทรัพยากรมนุษย์เกาหลี (Human Resources Development service: HRD) เป็นผู้ดำเนินการในการรับแรงงานต่างชาติ และได้เลือกประเทศไทยให้เป็นหนึ่งในประเทศผู้จัดส่งแรงงานไปทำงาน ซึ่งประเทศไทยได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานภายใต้กรมการจัดหางาน เป็นผู้จัดการและควบคุม ทั้งนี้เพื่อให้ความร่วมมือดังกล่าวเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพภายใต้ระบบ EPS ทั้งสองประเทศจึงได้มีการจัดทำกรลงนามบันทึกความเข้าใจ

<sup>3</sup> คักคิลปี บูรินทรกุล, การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน), หน้า 20-21.

<sup>4</sup> กรมการจัดหางาน, “เอกสารประกอบข้อมูลแรงงานไทยในเกาหลีใต้,” หน้า 14.

(Memorandum of Understanding หรือ MOU) ในเรื่องการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ขึ้นมาในปีค.ศ.2004 ซึ่งมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี สามารถแก้ไขหรือขยายได้ และได้ต่ออายุบันทึกความเข้าใจดังกล่าวอีก 2 ครั้งคือ เมื่อปีค.ศ. 2006 และ ปีค.ศ.2009 การจัดทำบันทึกความเข้าใจดังกล่าวทำให้แรงงานไทยได้รับสิทธิการทำงานในภาคอุตสาหกรรม ก่อสร้าง และภาคเกษตร และทำให้แรงงานไทยมีโอกาสไปทำงานในเกาหลีใต้มากขึ้นและเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง โดยพิจารณาร่วมกันของกระทรวงแรงงานไทยและเกาหลี นับว่าเป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่คนงานไทยในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดส่งแรงงานในระบบ EPS ซึ่งดำเนินการแบบรัฐต่อรัฐ จะช่วยลดปัญหาแรงงานถูกหลอกลวงและถูกเอารัดเอาเปรียบจากบริษัทจัดหางานได้ระดับหนึ่ง โดยที่ผ่านมากรมการจ้างงานของไทยได้จัดส่งแรงงานไทยเข้าไปในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบ EPS มาแล้วจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากสถิติพบว่าในปี ค.ศ.2005 มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานด้วยระบบ EPS ไม่ต่ำกว่า 5,000 คน และยังได้ค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคือ 700,600 วอน หรือประมาณ 27,000 บาท<sup>5</sup> นับว่าช่วยสร้างรายได้ให้กับครอบครัวแรงงานและประเทศชาติเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) ที่มีการดำเนินงานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยรัฐ เมื่อพิจารณาในระดับปฏิบัติแล้ว พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการจัดส่งแรงงานไทยเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ เนื่องจากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดส่งแรงงานภายใต้ระบบ EPS เท่าที่ควร จึงถูกแอบอ้างหลอกลวงจากพวกนายหน้า รวมถึงขั้นตอนภายหลังการจัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานแล้ว เช่น นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ระบุไว้ ไม่มีการจัดที่พักและอาหารให้ นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งก็มาจากแรงงานไทยโดยส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาเกาหลีได้ และลักษณะงานที่มีความยากลำบาก จึงทำให้คนงานเหนื่อยล้าและไม่สามารถทนกับอากาศที่หนาวจัดได้ จนนำไปสู่ปัญหาการหนีงานในที่สุด ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจถึงแม้ว่าทางรัฐบาลไทยจะมีความพยายามหาทางร่วมมือกับทางรัฐบาลของเกาหลีผ่านบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) และมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดดังกล่าวร่วมกันมาโดยตลอด ซึ่งแต่เดิม การทำ

<sup>5</sup> ฝ่ายแรงงาน ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล, หน้า 4.

บันทึกความเข้าใจของเกาหลีใต้กับประเทศสมาชิกอื่น ๆ นั้นเริ่มต้นมีเพียงแค่ 5 ประเทศเท่านั้น แต่ภายหลังจากต่อมา เกาหลีใต้ได้ทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาถึง 15 ประเทศ โดยเฉพาะในแถบภูมิภาคเอเชีย จึงส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกที่ได้ทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันนั้นมีปริมาณคู่แข่งเพิ่มขึ้นด้วยในการจะได้สิทธิพิเศษที่จะจัดส่งจำนวนแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ จึงกลายเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีผลต่อการพิจารณาระดับความสัมพันธ์ทั้งของเกาหลีใต้กับไทยว่าความจริงแล้วภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การผลักดันเพื่อให้ระบบนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากเกาหลีใต้ ในฐานะประเทศผู้กำหนดรับแรงงานต่างชาติ จึงมีอำนาจในการต่อรองที่เหนือกว่าไทย ในฐานะประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ทำให้ภายใต้การปรับเปลี่ยนความร่วมมือ การประสานงาน และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นไปได้ในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายด้านแรงงานของเกาหลี

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ (MOU) พบว่าปัญหาเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์ ได้มีส่วนผลักดันให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของทั้งสองประเทศต้องปรับเปลี่ยนไป เริ่มจากกรณีของไทย นับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปีค.ศ.1961 เป็นต้นมา ผลจากการใช้แผนพัฒนาดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องหันไปพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และที่สำคัญการกระจายรายได้ยังเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม เนื่องจากผลของการพัฒนาตกอยู่กับผู้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นระหว่างคนรวยกับคนจนเริ่มมีระยะห่างมากขึ้น ผลักดันให้แรงงานตัดสินใจเลือกที่จะไปหาแหล่งงานที่อื่น เพื่อแสวงหาโอกาสและชีวิตที่ดีกว่า ค่านิยมในการเดินทางออกไปทำงานนอกประเทศจึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งของแรงงาน ที่ต้องการรายได้ส่งกลับมาให้แก่ครอบครัว ตลอดจนการได้รับความสนับสนุนจากภาครัฐที่เล็งเห็นความสำคัญของการแข่งขันตลาดแรงงาน จึงออกนโยบายส่งเสริมให้แรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศ และคาดหวังว่าจะสามารถสร้างกำไรกลับสู่ประเทศชาติได้ในระดับหนึ่ง ประกอบกับความต้องการของแรงงานไทยที่มีความประสงค์อยากจะทำไปทำงานในเกาหลีใต้มากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันค่าจ้างแรงงานเกาหลีใต้เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็วถึงสามเท่า เป็น

สาเหตุส่วนหนึ่งที่สร้างแรงจูงใจให้แรงงานต่างชาติหลังไหลเข้าไปทำงานในเกาหลีได้มากขึ้น ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายของเกาหลีใต้ (Exit and Entry Control Act 1977) ไม่อนุญาตให้คนงานต่างชาติทำงานในเกาหลีใต้ ยกเว้นงานพิเศษบางประเภท และการเข้าไปฝึกอบรมการทำงานหรือเข้าไปทำงานผ่านบริษัทร่วมทุนของเกาหลีใต้ ด้วยเหตุนี้ แรงงานไทยจึงเริ่มมีแนวโน้มประสงค์อยากจะเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้เพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากรูปภูมอดังนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนคนหางานที่ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศเดือนธันวาคม ในปีค.ศ. 2007<sup>6</sup>

ประเทศ	จำนวน			ร้อยละ
	ชาย	หญิง	รวม	
สาธารณรัฐเกาหลี	3,908	1,299	5,207	33.69
ไต้หวัน	2,660	500	3,160	20.45
อิสราเอล	1,938	200	2,138	13.83
สหรัฐอเมริกาบริติชเมิเรลส์	1,073	36	1,109	7.18
ญี่ปุ่น	395	256	651	4.21
ประเทศอื่น ๆ รวม 65 ประเทศ	2,518	672	3,190	20.64
<b>รวม</b>	<b>12,492</b>	<b>2,963</b>	<b>15,455</b>	<b>100</b>

จากสถิติดังกล่าวข้างต้น พบว่าสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นประเทศที่คนหางานประสงค์จะเดินทางไปทำงานมากที่สุด จำนวน 5,207 คน (33.69%) รองลงมาได้แก่ ไต้หวัน 3,160 คน (20.45%) อิสราเอล 2,138 คน (13.83%) สหรัฐอเมริกาบริติชเมิเรลส์ 1,109 คน (7.18%) และญี่ปุ่น 651 คน (4.21%) แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนที่จะได้รับการอนุญาตเข้าไปทำงานใน

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.



เกาหลีใต้แล้ว พบว่าไต้หวันยังคงเป็นประเทศที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าทำงานได้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดส่งแรงงานไปทำงานในเกาหลีใต้ค่อนข้างจะเคร่งครัด และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางรัฐบาลเกาหลีใต้จัดทำขึ้น เช่น การทดสอบภาษาเกาหลีในระดับเบื้องต้นจะต้องอยู่ในเกณฑ์ที่เกาหลีใต้ยอมรับได้ ทำให้แรงงานจะต้องมีความมุ่งมั่นและตั้งใจจริง จึงจะผ่านการทดสอบตามข้อกำหนดของเกาหลีใต้

สำหรับกรณีของเกาหลีใต้ เริ่มเห็นขึ้นได้อย่างชัดเจนในปีค.ศ.1987 เกาหลีใต้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจนเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ภายในระยะเวลาเพียงแค่ 20 กว่าปีได้นั้น อันเนื่องมาจากบทบาทในการเข้ามาแทรกแซงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization หรือ ISI) หรือนโยบายส่งเสริมการส่งออก (Export-oriented Industry หรือ EOI) เนื่องจากในยุคสมัยรัฐบาลของปาร์ค จุง ฮี (Park Jung Hee) นับตั้งแต่ปีค.ศ.1962 เป็นต้นมา ได้รับการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจที่อยู่ในสภาพย่ำแย่ในสมัยนั้นให้ก้าวหน้า จึงได้กระทำทุกวิถีทางในการผลักดันทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะผลของแผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ที่มีนโยบายเปิดรับให้นักธุรกิจและนักลงทุนเข้ามาทำกิจการในประเทศมากขึ้น จนทำให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้า แต่ขณะเดียวกันยุทธวิธีดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องชะลอการพัฒนาการทางการเมือง เพื่อไม่ให้เกิดความคิดที่จะแตกแยกให้การกำหนดเป้าหมายและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา จึงทำให้รัฐมีความเป็นอิสระจากเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกำหนดและควบคุมนโยบายทางด้านโครงสร้าง โดยเฉพาะมาตรการในเรื่องค่าจ้างตอบแทนของกลุ่มแรงงาน ตลอดจนสามารถชักจูงให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการและช่วยให้ภาคเอกชนสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ เนื่องจากการลงทุนของต่างชาติไม่ได้มีผลกระทบต่อการขยายตัวของภาคเอกชนโดยตรง เพราะภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของเกาหลีในช่วงนั้นคือ เน้นไปที่อุตสาหกรรมเบา จึงจำเป็นต้องอาศัยทางด้านแรงงานเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มนายทุนเพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยมีฐานของการผลิตที่สำคัญซึ่งก็คือ “แรงงาน” อันเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนทางด้านอุตสาหกรรมการผลิตของเกาหลีใต้

ภายใต้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ดังกล่าว ทำให้ทั่วโลกต่างให้ความสนใจกับอัตราความเติบโตที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาพลักษณ์ทางเศรษฐกิจภายนอกที่เต็มไปด้วยความมั่งคั่ง การค้า การลงทุนขยายตัวไปสู่เวทีระหว่างประเทศได้อย่างเสรี รวมถึงการหลั่งไหลเข้ามาทำธุรกิจจากนักลงทุนข้ามชาติมากขึ้น แต่เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ยังคงจำเป็นต้องใช้ฐานในกระบวนการผลิตจากสิ่งที่เรียกว่า “แรงงาน” ในทางตรงกันข้ามกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่กำลังเบ่งบาน กลับพบความเสื่อมถอยของปัญหาความวุ่นวายภายในประเทศ ท่ามกลางบริบททางการเมือง สังคม และโครงสร้างทางวัฒนธรรมที่เข้ามาทำลายและจำกัดบทบาทของแรงงานให้ย่ำแย่ลง เนื่องจากภายในช่วงเวลาเดียวกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจกำลังเติบโตขึ้น กลับพบว่ามีการประท้วงต่อต้าน และเรียกร้องจากแรงงานเริ่มขึ้นนับตั้งแต่ในทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา และยิ่งชัดเจนมากขึ้นในเหตุการณ์ปีค.ศ. 1987 กลับพบปัญหาการชุมนุมประท้วง โดยการนัดหยุดงานของกลุ่มชนชั้นแรงงานที่ผนึกกำลังกันเป็นคลื่นพลังมวลชนมารวมตัวกันทั่วประเทศ โดยต้องการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ในด้านของการทำงาน เช่น เรื่องของค่าจ้างที่ยุติธรรม การลดทอนชั่วโมงการทำงาน รวมถึงการปะทุความรู้สึกและอารมณ์ต่าง ๆ ที่เคยถูกกดทับมาอย่างไร้มนุษยธรรมราวกับทาสจากกลุ่มผู้ประกอบการมาอย่างยาวนาน ทำให้กลุ่มแรงงานได้รวมตัวกันเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งไม่เพียงแต่แรงงานเท่านั้นที่ร่วมการชุมนุมประท้วง แต่ยังมีกลุ่มนักศึกษา กลุ่มผู้นำองค์กรศาสนาคริสต์ และพลังมวลชนจากประชาชนโดยทั่วไปอีกจำนวนมาก ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการเรียก การต่อสู้ และการต่อต้านระหว่างรัฐกับพลังของมวลชนเหล่านี้ ได้เริ่มเกิดขึ้นมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เรื่อยมา จนมาระเบิดในช่วงทศวรรษ 1980 โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีค.ศ. 1987 ที่รุนแรงและฉับพลันกว่าครั้งที่ผ่านมา พลังความเคลื่อนไหวของแรงงานยังคงมีมาอย่างต่อเนื่องเมื่อเข้าสู่ในทศวรรษที่ 1990 โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 กลายเป็นปัญหาใหม่ของแรงงานที่ผลักดันให้มีการเรียกร้องการปกป้องความมั่นคงจากรัฐมากขึ้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้โครงสร้างของตลาดแรงงานโลกถูกทำให้มีความยืดหยุ่น เกิดการแบ่งแยกระหว่างงานประจำกับงานไม่ประจำ ความไม่มั่นคงในการทำงานทั้งด้านของสภาพการทำงาน อัตราค่าจ้าง ลักษณะการทำงาน การคุ้มครองและสวัสดิการต่าง ๆ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของแรงงาน

โดยตรง แรงงานจึงได้ออกมาต่อสู้และเรียกร้องผ่านการนัดหยุดงานประท้วงอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ ค.ศ.1998 เป็นต้นมา<sup>7</sup>

จะเห็นได้ว่ากลุ่มชนชั้นแรงงานในเกาหลีใต้ เป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่มีบทบาทและมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อนำมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ดำเนินต่อไป การศึกษาในครั้งนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยโครงสร้างภายในประเทศที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการรวมตัวขึ้นในกลุ่มชนชั้นด้านแรงงาน บทบาทของกลุ่มผู้นำแรงงานอย่างสหภาพแรงงาน ประกอบการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างภายนอกประเทศ โดยเฉพาะกระแสเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้รัฐ ทูท และแรงงาน ต่างก็ได้ผลกระทบจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่อย่างไม่อาจเลี่ยงได้ สิ่งที่จะสะท้อนออกมาผ่านการชุมนุมประท้วงของกลุ่มชนชั้นแรงงานดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐต่อการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อเข้ามาควบคุมและลดทอนบทบาทอำนาจของกลุ่มแรงงาน ไม่ให้ขัดขวางกระบวนการสะสมของกลุ่มทุน ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้เป็นอย่างมาก ดังนั้น ตลอดระยะเวลาตั้งแต่เข้าสู่ทศวรรษที่ 1970 แม้ว่าด้านหนึ่งเกาหลีใต้ จะสามารถยกระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างงดงามภายในระยะเวลาอันสั้น แต่ขณะที่อีกด้านหนึ่ง รัฐเกาหลีใต้ก็ต้องเผชิญกับปัญหาการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแรงงานมาโดยตลอด การชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานนี้ ได้สร้างอุปสรรคต่อการดำเนินการของรัฐในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม ที่จำเป็นจะต้องอาศัยกลุ่มชนชั้นแรงงานเหล่านี้เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าว ทำให้การจัดการเป็นไปอย่างล่าช้า สิ่งที่รัฐเล็งเห็นความสำคัญก็คือ การหยุดยั้งเพื่อได้กลับกระแสการต่อต้านของแรงงาน โดยการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนแรงงานภายในประเทศผ่านการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานกับประเทศต่าง ๆ ถึง 15 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังนั้นแล้ว จึงกลายเป็นสิ่งที่ควรศึกษาสำหรับงานวิจัยครั้งนี้ ก็คือ ทำไมรัฐเกาหลีใต้จึงเลือกใช้ยุทธศาสตร์ในการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) กับไทย

<sup>7</sup> สาเกัน คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2552), หน้า 4-5.

## 1.2 สมมติฐาน

การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่รัฐบาลเกาหลีใต้นำมาใช้เพื่อให้ทุนเข้าถึงแรงงานต่างชาติที่มีความยืดหยุ่น

## 1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ของรัฐเกาหลีใต้นำมาใช้เพื่อควบคุมอำนาจของแรงงานทั้งภายในประเทศและแรงงานต่างชาติผ่านทำบันทึกลงนามความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานร่วมกันระหว่างเกาหลีใต้กับประเทศไทย

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายทางด้านแรงงานที่ร่วมมือกันระหว่างเกาหลีใต้กับประเทศไทย

## 1.4 ขอบเขตในการศึกษา

ศึกษาถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างเกาหลีใต้กับประเทศไทย ตั้งแต่ปีค.ศ.2003-2009 เนื่องจากปีค.ศ.2003 เป็นปีที่ทางรัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานต่างชาติ ประกอบกับบทบาทและอำนาจของขบวนการแรงงานในเกาหลีใต้ขึ้นมาท้าทายมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องหายุทธศาสตร์โดยการนำเอานโยบายระบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามา ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายทางด้านแรงงานของทางรัฐบาลไทย จึงนำไปสู่การบันทึกลงนามความเข้าใจร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

## 1.5 กรอบแนวคิด/ทฤษฎี

### 1.5.1 กรอบความคิดว่าด้วยรัฐกับโลกาภิวัตน์ของ Jim Glassman

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่รัฐเกาหลีได้กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมแรงงาน อันเกิดจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลกระทบต่อมิติทางด้านแรงงาน โดยผ่านกรอบบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างฝ่ายเกาหลีใต้กับไทย โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์อันมีรัฐ ทุน และแรงงานเป็นประเด็นสำคัญต่อการศึกษา เนื่องจากทุนนิยมในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้บทบาทและความสามารถของรัฐเปลี่ยนไป พร้อมกับบทบาทการปรากฏเป็นตัวแสดงสำคัญในเวทีเศรษฐกิจโลกอย่างทุนข้ามชาติ รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่นำไปสู่การขูดรีดและลดอำนาจการต่อรองของแรงงาน ตลอดจนกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจระดับโลกอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงขอนำกรอบความคิดของ Jim Glassman ในเรื่อง “Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the Transformation of Labour”<sup>8</sup> เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและมีความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวมากขึ้น

งานเขียนของ Glassman ได้พยายามเสนอแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ เมื่อเข้าสู่การเผชิญกับกระแสสังคมโลกภายใต้เสรีนิยมใหม่ โดยได้ยกตัวอย่างกรณีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของไทยที่สะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากบทบาทของรัฐได้ปรับเปลี่ยนไปเพื่อเชื่อมโยงกับทุนนิยมโลกาภิวัตน์มากขึ้น ปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นกระแสที่ก่อให้เกิดการโต้เถียงในแวดวงนักวิชาการ ว่าทำยที่สุดแล้ว อำนาจของรัฐยังคงมีความสำคัญอยู่จริงหรือไม่ หรือในทางตรงกันข้าม บทบาทของรัฐได้ถูกบั่นทอนอำนาจหรือมีอำนาจลดลงภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่

<sup>8</sup> Jim Glassman, “Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the Transformation of Labour” (New York: Oxford University Press, 2004)

สำหรับ Glassman นั้นได้เข้ามาโต้ตอบและเสนอแนะความคิดเหล่านี้ ว่ายังมีข้อจำกัดและไม่เพียงพอต่อการอธิบายบทบาทของรัฐได้อย่างแท้จริง Glassman เชื่อและยอมรับถึงบทบาทอำนาจของรัฐที่ถูกทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงไป แต่ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทของรัฐนั้นหมดอำนาจลงโดยสิ้นเชิง เนื่องจากหลายประเทศทั่วโลกต่างก็ถูกทำลายจากอำนาจของกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และรัฐก็ไม่อาจต้านทานกับอิทธิพลที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาและคงไว้ ซึ่งผลประโยชน์ รัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้สอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวทางแห่งกระแสความเป็นสากลหรือรัฐเริ่มเข้าสู่ความเป็นสากล (Internationalization of the State) ดังนั้น ตัวแสดงหลักที่เข้ามามีอำนาจและอิทธิพลต่อบทบาทของรัฐ ก็คือ กลุ่มทุน กลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจ กลุ่มนักธุรกิจ ตลอดจนพวกบรรษัทข้ามชาติ ฯลฯ รัฐเองจำเป็นต้องเผชิญกับการทำลายพลังของกลุ่มทุนที่ทั้งรัฐและทุน จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกระบวนการสะสมทุน กล่าวคือ รัฐต้องออกนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน ขณะเดียวกัน ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่ก็มาจากกลุ่มทุนเหล่านี้ที่เป็นแกนหลักสำคัญต่อการสร้างกำไรให้แก่รัฐ จึงกล่าวได้ว่า บทบาทของรัฐได้ถูกปรับเปลี่ยนไปโดยกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเอื้ออำนวยต่อการสะสมทุน ให้แก่นักลงทุนข้ามชาติ โดยไม่คำนึงว่าทุนเหล่านี้จะมาจากสัญชาติใด<sup>9</sup> ดังนั้นแล้ว จึงเห็นได้ว่ารัฐยังคงมีอำนาจอยู่ แต่อำนาจดังกล่าวกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือ ในการออกนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุน ขณะที่ความเคลื่อนไหวของทุนก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม บทบาทของรัฐกลับเข้าไปจำกัดและลดทอนอำนาจของแรงงาน เนื่องจากเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจ หากรัฐและทุนสามารถควบคุมอำนาจของแรงงานได้ ก็จะช่วยลดต้นทุนการผลิต ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อการสะสมทุนได้มากยิ่งขึ้น

<sup>9</sup> Ibid, p.4.

<sup>\*</sup> เครื่องมือในที่นี้ หมายถึง นโยบายต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นมาในการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุน เช่น นโยบายการคลัง การเงิน เพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุนให้แก่นักทุนต่างชาติ.

จึงเห็นได้ว่า การปรับตัวบทบาทของรัฐในการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State) ก็เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน โดยผ่านกลไกการทำงานในอำนาจของรัฐในการเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการสะสมทุน ดังนั้น ภายใต้การพัฒนาและความเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น จึงไม่ได้กระจายกำไรหรือรายได้อย่างทั่วถึง แต่กลับกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มผู้มีอำนาจอย่างรัฐและทุน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทุกด้านทางสังคม ทั้งในระดับพื้นที่และระดับประชากร ดังจะเห็นว่าความเจริญและความมั่งคั่งมักจะรวมตัวอยู่ที่สังคมเมืองและกลุ่มนายทุนผู้มีอิทธิพล ส่วนประชากรที่อยู่ตามชนบทกลับไม่ได้รับการพัฒนา อีกทั้งยังถูกกดขี่และถูกกดขี่อย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงการพัฒนาดังกล่าวยังก่อให้เกิดความแตกต่างปัญหาของเชื้อชาติ และเพศ ที่มักจะถูกละเลยและเอาใจเขามาใส่ใจเราเปรียบแก่สตรีและผู้ที่ไม่มีอำนาจในการต่อรอง

#### 1.5.2 กรอบความคิดว่าด้วย รัฐ ทุน และแรงงานในงานของ Andrew Brown

จากกรอบความคิดของ Glassman สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐและทุนภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่ที่รัฐและทุนมักจะใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่เอื้อให้กลุ่มทุนข้ามชาติเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ขณะที่แรงงานกลับถูกบั่นทอนและถูกควบคุมอำนาจให้อยู่ภายใต้รัฐ ซึ่งกรอบความคิดของ Andrew Brown ที่สะท้อนให้เห็นผ่านงานเขียนที่ชื่อว่า “Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand”<sup>10</sup> โดย Brown ได้ให้ความสำคัญกับมิติและบทบาทของแรงงานในการนำมาได้กลับบทบาทของรัฐและทุน เริ่มจากการพยายามสร้างความเข้าใจถึงปัจจัยและที่มาที่ก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นชนชั้นแรงงานขึ้น ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างทางเศรษฐกิจ บริบททางด้านการเมือง การถ่ายทอดวัฒนธรรม รวมถึงการถูกหล่อหลอมและปลูกฝังจิตสำนึกของกลุ่มแรงงานร่วมกัน เหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดกลายเป็นการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานขึ้น จากภายใต้ประสบการณ์การทำงาน เมื่อแรงงานต้องประสบปัญหาในการถูกเอาใจเขามาใส่ใจเราจากทุน และมาตรการหรือนโยบายของรัฐที่เข้ามาจำกัดอำนาจทางการเมืองของแรงงาน จึงนำไปสู่การรวมตัวกันเพื่อประท้วง ต่อด้าน และเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของแรงงาน

<sup>10</sup> Andrew Brown, *Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand* (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004)

สำหรับการศึกษาคั้งนี้ ได้นำเอาตัวอย่างประวัติศาสตร์การพัฒนาของชนชั้นแรงงาน เกาหลีใต้ เนื่องจากเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะใน ภาคอุตสาหกรรมการผลิตจนเติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก แต่เบื้องหลังของการพัฒนาดังกล่าวถูก ขับเคลื่อนด้วยกระแสของการประท้วง การต่อต้าน และเรียกร้องสิทธิของแรงงานมาโดยตลอด ดังนั้น งานเขียนของ Brown ที่ได้กล่าวถึงโครงสร้างทางด้านต่าง ๆ ทางสังคม จึงกลายเป็นปัจจัย สำคัญที่ผลักดันให้แรงงานเกิดการรวมตัวเป็นชนชั้นแรงงานได้ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ การนำเอากรอบแนวคิดดังกล่าวมาศึกษาและพิจารณาในกรณีของเกาหลีใต้ได้

## 1.6 ทบทวนวรรณกรรม/งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจงานเขียน ผลงานทางวิชาการ รวมถึงงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น นโยบายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างเกาหลีใต้กับไทย ในกรณีการทำบันทึกความเข้าใจ ทางด้านแรงงานพบว่า มีงานเขียนที่สามารถนำข้อมูลมาประกอบแนวทางการศึกษาประเด็น ดังกล่าว โดยมีกรกล่าวถึงประวัติศาสตร์และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ที่นำไปสู่ ให้เกิดนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างเกาหลีใต้ กับไทย ตลอดจนงานเขียนที่กล่าวถึงบริบทเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ทูต และแรงงานข้ามชาติว่ามี บทบาทสำคัญอย่างไรภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งผลงานเขียนทางวิชาการและงานวิจัยดังกล่าว มีดังนี้

### งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศของเกาหลี

ผลงานของ John Kie-chiang Oh ในเรื่อง การเมืองเกาหลีใต้ ที่แปลโดย เกียรติชัย พงษ์ พาณิช<sup>11</sup> งานเขียนเล่มนี้ได้มีการรวบรวมและวิเคราะห์เรื่องราวในอดีตที่เกี่ยวข้องกับประชาชาติ เกาหลีอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของ

<sup>11</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พาณิช (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2457)



เกาหลี ตลอดจนการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าอาณานิคมอย่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา อันส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการพัฒนาประเทศของเกาหลี โดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองและทางด้านเศรษฐกิจที่สืบเนื่องในแต่ละช่วงสมัยต่อมาอย่างละเอียด

ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ช่วงสนับสนุนให้เกาหลีใต้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างสำเร็จก็คือบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทั้งการพัฒนาทางตรงและทางอ้อม เพื่อเร่งรัดการพัฒนาให้เกิดขึ้นตามทิศทางของระบบทุนนิยม ที่อยู่ในงานเขียนของ ดำรงค์ สุานดี ในเรื่อง เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ<sup>12</sup> เนื่องจากงานเขียนชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการพัฒนาประเทศของเกาหลีใต้จากประเทศที่เคยประสบภัยพิบัติทางสงคราม กลับสามารถพลิกฟื้นประเทศให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาที่สูงได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยมีบทบาทของรัฐเป็นผู้นำต่อการพัฒนาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกาหลีใต้สามารถยกระดับประเทศให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในขณะที่งานเขียนของ โยะชิฮะระ คุนิโอะ, สุกัญญา นีรังกร และอนงค์ โรจน์วณิชช์ แปล. ในเรื่อง ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ: เกาหลีและไทย<sup>13</sup> เป็นงานเขียนอีกชิ้นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองอีกด้านหนึ่งที่เป็นปัจจัยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้นั้นว่ามาจากปัจจัยทางวัฒนธรรม ที่รัฐพยายามสร้างขึ้นผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสื่อมวลชน โดยถือว่าปัจจัยทางวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ กลายเป็นสิ่งที่สร้างให้เกิดความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าไปได้รวดเร็ว ปัจจัยดังกล่าวจึงช่วยให้เกิดความเข้าใจในลักษณะพิเศษของชาติที่เป็นตัวกระตุ้นการเติบโตของระบบเศรษฐกิจเกาหลีใต้ได้ระดับหนึ่ง

ภายใต้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่สำคัญของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจที่มีแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของแรงงานที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของเกาหลีใต้ แต่กลับต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานมาอย่างยาวนานผ่านงานเขียนของ ฮาเกิน คุ ในเรื่อง แรงงานเกาหลี:

<sup>12</sup> ดำรงค์ สุานดี, เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530)

<sup>13</sup> โยะชิฮะระ คุนิโอะ, ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ: เกาหลีและไทย, แปลโดย สุกัญญา นีรังกร และอนงค์ โรจน์วณิชช์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546)

วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น ที่แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลือง<sup>14</sup> เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของการกำเนิดชนชั้นด้านแรงงานของเกาหลีใต้ ผ่านโครงสร้างและปัจจัยต่าง ๆ ที่หล่อหลอมให้เกิดการรวมตัวของแรงงานขึ้นมานับตั้งแต่ในช่วงแรกของการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเรื่อยมา จนกระทั่งเข้าสู่ยุคแห่งกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ บทบาทของแรงงานต้องเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในประเทศที่ถูกกดทับโดยบริบททางการเมืองและวัฒนธรรม พร้อมกับปัจจัยภายนอกที่ถูกผลักดันด้วยเศรษฐกิจแห่งกระแสทุน ทำให้แรงงานเกิดการต่อต้านอำนาจของรัฐ แสดงออกการประท้วง การชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ รวมถึงการสะท้อนให้เห็นบทบาทสำคัญอย่างกลุ่มผู้นำด้านแรงงานอย่างสหภาพแรงงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ภายใต้บริบทของอำนาจรัฐ ทุน และแรงงาน

ผลงานของพิชญ์ สุนทรารักษ์ ในเรื่อง การพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรม: ข้อสังเกตบางประการ<sup>15</sup> เป็นการศึกษาการเข้าสู่ภาวะทันสมัยของกลุ่มประเทศในโลกที่สาม โดยยกกรณีของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) เข้ามาเปรียบเทียบและพิจารณาว่า เพราะเหตุใดประเทศเหล่านี้จึงประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะการยกตัวอย่างกรณีของเกาหลีใต้ รวมถึงบทบาทในการเข้ามาควบคุมและจัดการของรัฐ ว่าจะมีความสามารถในการสนับสนุนหรือแก้ไขภายใต้ระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงใด

ขณะที่ข้อมูลที่รวบรวมอยู่ในวารสารของธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นงานเขียนของปกป้อง จันวิทย์ ในเรื่อง “อำนาจ” ในตลาดแรงงาน: แนวคิดและนัยต่อเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่<sup>16</sup> เป็นงานที่นำเสนอผ่านมิติใหม่ในการศึกษาตลาดแรงงาน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ที่ชี้ให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจของนายจ้างที่เหนือกว่าลูกจ้างถูกแสดงออกในรูปของการสร้างมูลค่าส่วนเกินจากการมีงานทำให้แก่ลูกจ้าง โดยเพิ่มค่าจ้างให้สูงกว่าระดับราคาตลาด เพื่อกำกับพฤติกรรมของลูกจ้างให้เลือกที่จะขยันทำงานเพื่อนายจ้าง จึงทำให้

<sup>14</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2552)

<sup>15</sup> พิชญ์ สุนทรารักษ์, การพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม: ข้อสังเกตบางประการ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531)

<sup>16</sup> ปกป้อง จันวิทย์, “อำนาจ” ในตลาดแรงงาน: แนวคิดและนัยต่อเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (กรุงเทพมหานคร: open books, 2552)

โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้างงานของระบบเศรษฐกิจ โดยบั่นทอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้างให้ลดลง เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างมากขึ้น อย่างไรก็ตาม งานเขียนชิ้นนี้เป็นงานเขียนที่สะท้อนให้เห็นถึงการกดขี่ขูดรีดแรงงานที่ยังจำกัดอยู่เฉพาะแค่ตลาดแรงงานภายในรัฐเท่านั้น

ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่อยู่ในกระแสของโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลให้บทบาทสำคัญของรัฐเกี่ยวกับการบริหาร จัดการเปลี่ยนแปลงไป ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอันจะเห็นได้จากผลงานของ Jeffrey Haynes ในเรื่อง *Development Studies*<sup>17</sup> ที่ได้แสดงให้เห็นว่าภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โลกกำลังเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่สร้างปัญหาให้กับสังคมภายใต้สิ่งที่เรียกว่าการพัฒนา อันก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเบื้องหลังของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่สะท้อนให้เห็นว่าระบบทุนนิยมโลกเข้ามามากดขี่ ช่มเหิง และเอาวัดเอาเปรียบต่อกลุ่มชนชั้นแรงงานมากขึ้น งานเขียนชิ้นนี้จึงถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญต่อการทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศโลกกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ยังมีผลงานของ Su Dol Kang ในเรื่อง *Thai Migrant Workers in South Korea*<sup>18</sup> เป็นงานเขียนที่กล่าวถึงแรงงานไทยที่ไปทำงานในเกาหลี เนื่องจากโลกในกระแสของทุนนิยม สามารถทำให้ตลาดแรงงานถูกเชื่อมโยงให้เข้าสู่ตลาดแรงงานโลก จึงมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานไปในที่ต่าง ๆ รวมถึงในเกาหลีได้ด้วย งานเขียนชิ้นนี้จึงแสดงให้เห็นว่า บทบาทและความสามารถของรัฐเกาหลีได้ต่อการปรับตัวภายใต้ทุนนิยมโลกที่มีการเคลื่อนย้ายทุน สินค้า และบริการต่าง ๆ รวมถึงการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานอย่างเสรี ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของรัฐ

สำหรับงานเขียนที่นำมาใช้เป็นกรอบความคิดหลักในการศึกษาครั้งนี้ ได้นำงานเขียนของ Jim Glassman ในเรื่อง *Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the*

<sup>17</sup> Jeffrey Haynes, *Development Studies* (Cambridge: Polity Press, 2008)

<sup>18</sup> Su Dol Kang, *Thai Migrant Workers in South Korea* (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

Transformation of Labour<sup>19</sup> เพื่อเข้าใจถึงบทบาทของรัฐที่ได้ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสสังคมโลก โดยเฉพาะเมื่อรัฐเริ่มเข้าสู่กระแสความเป็นสากล อำนาจของรัฐได้ถูกทำลายจากกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ อีกทั้งตัวแสดงในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้เพิ่มบทบาทมากขึ้น อำนาจของรัฐจึงต้องเปลี่ยนไปเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ทุนข้ามชาติ โดยสะท้อนให้เห็นผ่านการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาตามกระแสแห่งทุน

ขณะที่กรอบความคิดในด้านของชนชั้นแรงงานที่แสดงให้เห็นผ่านงานเขียนของ Andrew Brown ในเรื่อง Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand<sup>20</sup> เป็นงานเขียนที่สำคัญแก่การนำมาใช้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรอบโครงสร้างของปัจจัยต่าง ๆ ทางสังคม ซึ่งได้แก่โครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนจิตสำนึกของแรงงานต่าง ๆ ที่ได้รับการหล่อหลอมและปลูกฝังผ่านประสบการณ์ในการรวมตัวเพื่อก่อให้เกิดเป็นพลังของชนชั้นทางด้านแรงงาน ที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อการชุมนุมประท้วง เรียกร้อง และต่อต้านอำนาจของรัฐได้ในเวลาต่อมา ซึ่งงานเขียนเล่มนี้สามารถนำไปใช้เพื่ออธิบายกรณีของชนชั้นทางด้านแรงงานของเกาหลีใต้ ถึงโครงสร้างและปัจจัยต่าง ๆ อันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับทุนภายในเกาหลีใต้ได้เป็นอย่างดี

จากงานเขียนและผลงานทางวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดให้แก่การศึกษาประเด็นทางด้านแรงงานภายใต้นโยบายทางเศรษฐกิจระหว่างเกาหลีใต้กับไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำข้อมูลและข้อเท็จจริงดังกล่าวไปใช้พิจารณาประกอบการทำวิจัยในครั้งนี้

---

<sup>19</sup> Jim Glassman, “Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the Transformation of Labour” (New York: Oxford University Press, 2004)

<sup>20</sup> Andrew Brown, Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004)

## 1.7 วิธีการศึกษาวิจัย

เนื่องจกงานวิจัยนี้ เป็นงานที่ต้องการศึกษาถึงความไม่เท่าเทียมกันอันเกิดจากกระบวนการ Internationalization of the State ที่นำไปสู่การกดขี่ ชูดรีดและเอาเปรียบแรงงาน ภายใต้ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างเกาหลีใต้กับไทย งานในครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาเชิงการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบกับการวิเคราะห์วิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive analysis) โดยมีการรวบรวมข้อมูลทีมาจากหนังสือ เอกสารผลงานทางวิชาการ รายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แผนของกระทรวงแรงงานและกรมการจัดหางาน กระทรวงการต่างประเทศ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยมีวิธีการในการค้นคว้าข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ อันประกอบไปด้วยข้อมูลที่เป็นทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ หรือข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น ได้แก่ แผนนโยบายของกระทรวงแรงงาน ภายใต้กรมการจัดหางาน คำสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่และแรงงานไทยที่เกี่ยวข้อง บันทึกตกลงความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่างไทยและเกาหลีใต้ ฯลฯ ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ทำความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำไปวิเคราะห์ในงานวิจัยครั้งนี้

2. ข้อมูลทุติยภูมิ หรือข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ บทความทั่วไป บทความทางวิชาการ วารสาร วิทยานิพนธ์ รวมถึงข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ซึ่งข้อมูลี่ผ่านการประมวลและวิเคราะห์มาแล้วจะสามารถนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงและการวิเคราะห์ต่อไป

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ที่รัฐเกาหลีใต้นำมาใช้ควบคุมแรงงาน ภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้

1.8.2 ได้ศึกษาถึงแนวทางในการดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายทางด้านแรงงานที่ร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลของเกาหลีใต้กับประเทศไทย

1.8.3 นำข้อมูลที่ได้รับมาเป็นแนวทางแห่งการศึกษาถึงนโยบายที่ร่วมมือกันระหว่างรัฐต่อรัฐ ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้กับตลาดแรงงานในประเทศอื่นได้

## 1.9 หัวข้อในการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของประเด็นที่จะศึกษา ขอบเขตการศึกษา สมมติฐาน วัตถุประสงค์ในการศึกษา วิธีการวิจัย กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงกรอบความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ครั้งนี้ ภายใต้งานเขียนของ Jim Glassman เกี่ยวกับกระบวนการบทบาทของรัฐเมื่อเริ่มเข้าสู่ความเป็นสากล (Internationalization of the State) และงานเขียนของ Andrew Brown ที่เข้ามาอธิบายในมิติโครงสร้างทางด้านแรงงาน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูท และแรงงาน ภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่

บทที่ 3 กล่าวถึงประวัติศาสตร์การพัฒนาทางด้านชนชั้นด้านแรงงานของเกาหลีใต้ ที่อาศัยการพิจารณาผ่านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ บริบททางการเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนจิตใจได้ ล้ำนึกที่หล่อหลอมให้เกิดการรวมตัวเป็นชนชั้นแรงงานและภายใต้โครงสร้างต่าง ๆ ยังนำมาซึ่งการผลักดันให้แรงงานเกิดการประท้วง ต่อต้าน และเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จนในที่สุดรัฐจำเป็นต้องหามาตรการหรือยุทธศาสตร์เพื่อได้กลับอำนาจของแรงงาน

บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทและยุทธศาสตร์ที่รัฐนำมาใช้เพื่อได้กลับอำนาจของแรงงานผ่านการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) ร่วมกันระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ และยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังส่งผลต่ออำนาจของรัฐ ทูท และแรงงานอีกด้วย

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ จากการที่รัฐใช้ยุทธศาสตร์การนำแรงงานเข้ามาภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจของรัฐ ทูท และแรงงาน เพื่อเป็นบทเรียนและแนวทางให้รัฐและทูทจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทแรงงานให้มากขึ้น

## บทที่ 2

### วิเคราะห์บทบาทเกี่ยวกับอำนาจของรัฐ ทูน และแรงงาน

#### ภายใต้กระแสทุนนิยมโลก

#### 2.1 ที่มาและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูน และแรงงานภายใต้กรอบแนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxist)

การศึกษาความสัมพันธ์ถึงกลไกการทำงานภายใต้บริบทของรัฐ ทูน และแรงงาน ว่ามีทิศทางในการนำไปสู่โลกแห่งกระแสทุนนิยมหรือพัฒนาไปสู่การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เรียกว่า “การเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ” (Internationalization of the State) ได้อย่างไรนั้น โดยการพิจารณาถึงบทบาทและการทำงานของ รัฐ ว่ารัฐมีแนวโน้มในการเลือกปฏิบัติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่อีกฝ่ายหรือไม่ เริ่มจากการศึกษาบทบาทของรัฐ ที่เรามักจะทราบถึงองค์ประกอบของรัฐมาตั้งแต่ในอดีตที่มีอำนาจอธิปไตย มีดินแดน มีรัฐบาล และมีประชากร แต่ในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกระแสแห่งระบบทุนนิยม ที่เข้ามาสั่นคลอนต่อบทบาทของรัฐ ส่งผลให้อำนาจในการวางนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ต่างก็แปรผันตามไปด้วย โดยรัฐถูกมองว่ากลายเป็นเครื่องมือของชนชั้นภายใต้กระแสของทุนและแรงงานที่มีลักษณะเป็นสากลมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีแนวการศึกษาเข้ามาวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจของรัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แนวคิดที่สำคัญได้แก่กลุ่มผู้บุกเบิกของพวกมาร์กซิสต์ ที่ได้พยายามเชื่อมโยงให้เห็นถึงอำนาจทางเศรษฐกิจโลกที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของมหาอำนาจ โดยพื้นฐานสำคัญของทฤษฎีนี้เห็นว่า รัฐในสังคมทุนนิยมเป็นรัฐที่รับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน เนื่องจากตามความคิดของพวกกลุ่มมาร์กซ์ รัฐกลายเป็นเครื่องมือของชนชั้นผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของชนชั้น รัฐ

จึงมีสภาพเป็นเพียงโครงสร้างส่วนบนของสังคม (super-structure) ที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงยังคงมีความสำคัญในแง่ของความจำเป็นพื้นฐานในฐานะที่เป็นเครื่องมือของชนชั้น<sup>1</sup> สำหรับการศึกษาคำนี้ ผู้ศึกษาขอเสนองานเขียนชิ้นหนึ่งที่ชื่อว่า “WHY MARX WAS RIGHT”<sup>2</sup> ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของรัฐที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยนักสังคมนิยมอย่างคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) โดยมองว่ารัฐพึงมีหน้าที่ในการบริหารจัดการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่สังคมในเชิงสาธารณะ เช่น ระบบการจัดสวัสดิการและการให้บริการทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น รวมถึงการปกป้องทรัพย์สินและชนชั้นนายทุนจากการปฏิวัติหรือเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ยังเป็นตัวกลางในการสมานผลประโยชน์ที่แตกต่างของชนชั้นนายทุน เพราะชนชั้นดังกล่าวเป็นชนชั้นนำที่มักมีความขัดแย้งกันเองอย่างสูง ซึ่งรัฐมักจะทำหน้าที่ผ่านยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ<sup>3</sup> แต่ขณะเดียวกัน กลุ่มมาร์กซิสต์เองก็ต่อต้านรัฐอำนาจของรัฐ เมื่อรัฐกลับกลายเป็นเครื่องมือของทุน โดยกลุ่มทุนเหล่านี้จะอาศัยกลไกการทำงานของรัฐเข้าครอบงำและควบคุมชนชั้นแรงงาน เพื่อใช้รักษาโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้รัฐยังปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนด้วยการสร้างระบบการเงินและกฎหมายที่เอื้อต่อการช่วยเหลือกลุ่มทุนดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่มีความเป็นกลาง รัฐเลือกที่จะอยู่ฝ่ายทุน มุมมองนี้กลุ่มของมาร์กซิสต์จึงเห็นว่าความคิดดังกล่าวขัดแย้งกับสิ่งที่เสรีนิยมเคยอ้างไว้ว่า รัฐมีความเป็นกลางและอยู่เหนือความขัดแย้งของสังคม แต่แท้จริงแล้ว เมื่อทุนกับแรงงานขัดแย้งกันแทนที่รัฐจะช่วยเหลือแรงงาน รัฐกลับเข้าข้างทุน เพราะทุนมีอำนาจมากกว่า การที่กล่าวว่ารัฐเป็นกลางนั้น จึงเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายเสรีนิยมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายสำคัญของกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพหรือแรงงานจึงต้องพยายามหาทางยึดอำนาจ เพื่อยับยั้งความรุนแรงอันจะเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐ

นอกจากนี้ กลุ่มมาร์กซิสต์ยังเสนออีกว่า สังคมเป็นพื้นที่ของความขัดแย้งมาตั้งแต่ในอดีต โดยเฉพาะความขัดแย้งทางด้านชนชั้น รัฐจึงพยายามเข้ามาสมานผลประโยชน์ แต่ด้วยอิทธิพลของกลุ่มทุนที่เข้ามาครอบงำรัฐ จึงทำให้อำนาจและบทบาทของรัฐในการบริหารงานเป็นไปเพื่อ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2552), หน้า 40.

<sup>2</sup> Terry Eagleton, *WHY MARX WAS RIGHT* (New Heaven and London: Yale University Press, 2011)

<sup>3</sup> Ibid, P.196.



เอื้อแก่ทุน ซึ่งหากจะกล่าวถึงบทบาทของรัฐในทุนนิยม สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) รัฐร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมกลุ่มทุน โดยเกิดจากลักษณะของการจัดการและการบริหารงานที่มีข้อตกลงร่วมกัน
- 2) รัฐช่วยสร้างสภาวะต่าง ๆ เพื่อให้ทุนนิยมอยู่ได้ เช่น การสร้างกฎหมาย เพื่อเอื้อต่อการทำธุรกิจให้สะดวกยิ่งขึ้น รวมถึงการปกป้องทรัพย์สินของกลุ่มทุน เพื่อให้ทุนเหล่านี้มีความมั่นใจว่ารัฐจะสามารถคุ้มครองและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่
- 3) รัฐจะใช้ความรุนแรง เพื่อรักษาทุนนิยมโดยเน้นการควบคุมชนชั้นล่างให้ยอมรับถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งบางครั้งคนส่วนใหญ่อาจจะยอมรับได้ เนื่องจากถูกรัฐกดทับมาเป็นเวลานานจนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นการฉ้อหรือถูกบังคับ แต่กลับกลายเป็นความเคยชิน หรือในกรณีที่มีความรุนแรงอย่างมีการชุมนุมประท้วงขึ้น รัฐก็จะเข้าไปสลายการชุมนุม บางครั้งรัฐจะพยายามเข้าไปสืบหาข้อมูลว่าจะมีกลุ่มผู้ประท้วงหรือต่อต้านรัฐอย่างไร เพื่อป้องกันไม่ให้มีอำนาจท้าทายกับรัฐ
- 4) รัฐในอุดมการณ์แห่งทุนนิยม กล่าวคือ รัฐจะช่วยรักษาและส่งเสริมทุนนิยม โดยเริ่มจากการปลูกฝังค่านิยมเกี่ยวกับแนวความคิด ว่าเหตุใดเราจึงต้องอยู่ภายใต้ทุนนิยม เป็นต้น เพื่อให้มีความเข้าใจและสามารถอยู่ร่วมกันทุนนิยมในสังคมได้ <sup>4</sup>

เห็นได้ว่าบทบาทของรัฐในกระแสทุนนิยมต่างก็มีความหลากหลายกันไป ขึ้นอยู่กับบริบทและสิ่งแวดล้อมทางสังคมของแต่ละรัฐ แม้ว่ารูปแบบและวิธีในการจัดการจะแตกต่างกันออกไป แต่สุดท้ายแล้ว เป้าหมายของรัฐในทุนนิยม ก็เป็นไปเพื่อรักษาและส่งเสริมระบบทุนนิยมเอาไว้ แต่สำหรับความเห็นของมาร์กซิสต์ ดังที่กล่าวแล้วว่า ในด้านหนึ่งก็ต่อต้านรัฐและไม่เห็นด้วยที่รัฐจะเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนทุน เพื่อมุ่งหวังแต่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่เต็มไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์มากมาย อันนำมาซึ่งความขัดแย้ง รัฐควรจะมีหน้าที่ในการบริหารอย่างชอบธรรม และใช้อำนาจบางอย่างที่มีอยู่เพื่อช่วยเหลือและปกป้องสนับสนุนกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพมากกว่ากลุ่มทุน

<sup>4</sup> Kieran Allen, *Marx and the Alternative to Capitalism* (New York: Pluto Press, 2011), p.108-114.

ถึงแม้จะมีการกล่าวว่าบุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาในด้านเศรษฐกิจแล้ว กลับพบว่าไม่เท่าเทียมกันเสมอไป เพราะฉะนั้น ด้วยความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลให้มีอำนาจเหนือกว่าระบบการเมืองและกฎหมายได้ เช่น คนที่มีฐานะร่ำรวยย่อมมีแนวโน้มในการเข้าถึงแวดวงการเมืองได้ง่ายกว่าคนจน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่มาร์กซิสต์สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและธรรมชาติของรัฐในกระแสทุนนิยม ว่าแท้จริงแล้ว รัฐก็ไม่ได้วางตัวเป็นกลางดังที่กล่าวอ้างไว้ แต่ทางตรงข้ามรัฐก็ใช้อำนาจบางอย่างเพื่อเอื้อให้แก่ฝ่ายทุนมากกว่า เพราะหลายครั้งรัฐกลายเป็นเครื่องมือที่ช่วยส่งเสริมผลประโยชน์โดยตรงให้แก่ชนชั้นปกครอง หรือบางครั้งรัฐก็ปกป้องเพื่อผลประโยชน์ของอีกชนชั้นหนึ่ง เช่น ในช่วงศตวรรษที่ 19 รัฐศักดินาก็ทำงานเพื่อเอื้อต่อกลุ่มอุตสาหกรรมเป็นหลัก<sup>5</sup> หน้าที่ของรัฐจึงเป็นการตอบสนองของบุคคลเฉพาะกลุ่มมากกว่าจะทำหน้าที่รักษาความเป็นปึกแผ่นทางสังคม แม้ว่าภาพลักษณ์ภายนอก รัฐพยายามรักษาระยะห่างเพื่อไม่ให้ใกล้ชิดกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เพราะหากรัฐเลือกที่จะอยู่กับทุนมากไป ก็ย่อมส่งผลให้สังคมเกิดความร่ำรวยฉาบฉวย ในขณะที่เดียวกันหากรัฐให้ความช่วยเหลือและปกป้องชนชั้นกรรมาชีพแต่ฝ่ายเดียว ก็จะทำให้กลุ่มทุนไม่พอใจขึ้นมา

ดังนั้นแล้ว ลักษณะโดยรวมของหน้าที่รัฐภายใต้เสรีนิยม ที่แสดงให้เห็นผ่านแนวคิดของมาร์กซิสต์ จึงสรุปได้ว่า รัฐเองก็มีคุณค่าในตัวเองและมีบทบาทในกลไกการทำงานที่ไม่เกี่ยวกับชนชั้นโดยตรงได้ เช่น การปกป้องและดูแลความเป็นสาธารณะ หรือการยับยั้งความรุนแรง ซึ่งเป้าหมายสำคัญของมาร์กซิสต์ก็คือ ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ เพื่อไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มคนพร้อม ๆ กับรักษาอำนาจและบทบาทของรัฐที่พึงกระทำให้เกิดประโยชน์แก่ทุกภาคส่วนในสังคม แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น แม้ว่ารัฐจะพยายามสร้างภาพให้เห็นว่าตัวเองมีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ในทางปฏิบัติ รัฐไม่อาจต้านทานอำนาจของกลุ่มทุน ซึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่ากลุ่มชนชั้นกรรมาชีพหรือแรงงาน กลไกของทุนเหล่านี้ได้เข้ามาแทรกแซงการทำงานของรัฐเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มทุน หรือในบางครั้งอาจจะแฝงไปด้วยความซับซ้อนที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในลักษณะที่รัฐกำลังเอื้อประโยชน์ให้แก่อีกกลุ่มคนหนึ่งที่กำลังขึ้นมา เช่น

<sup>5</sup> Terry Eagleton, WHY MARX WAS RIGHT, p. 206.

ประเทศญี่ปุ่นในช่วยสมัยหนึ่ง หากใครต้องการเข้ามาทำงานให้รัฐก็จำเป็นต้องมาจากต้นตระกูลเดียวกับผู้ปกครองเท่านั้น เพื่อไม่ให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มอื่น หรืออย่างกรณีประเทศไทย ในช่วงของรัฐบาลทักษิณ ที่แปรผันจากนักธุรกิจมาเพื่อเป็นนักการเมืองโดยตรง กล่าวคือ ทุน อาจจะไม่จำเป็นต้องพึ่งรัฐก็ได้ แต่นายทุนแปรเปลี่ยนมาสู่การเมืองเพื่อเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มทุน เป็นต้น

## 2.2 บทบาทและอำนาจของรัฐผ่านกระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State)

ในขณะที่ทุนนิยมโลกกำลังขยายตัวไปสู่ทุกพื้นที่ของโลก จนทำให้หลายประเทศไม่อาจต้านทานความเป็นทุนนิยมเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้กำลังเผชิญกับประเทศโลกที่สาม ซึ่งจำเป็นต้องปรับตัวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับทุนนิยมเสรี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะแต่ละประเทศจะมีคุณสมบัติหรือแนวทางของทุนนิยมร่วมกัน ทั้งนี้ในแต่ละประเทศก็จะมีเศรษฐกิจของตัวเองเฉพาะแตกต่างกันไป รวมถึงมาตรการทางด้านนโยบายหรือการจำกัดทางด้านเสรีภาพที่ต่างกันออกไป ทุนนิยมที่เข้ามาในลักษณะนี้จึงเป็นลักษณะที่เน้นให้รัฐเป็นผู้นำในการพัฒนาภายใต้กระแสทุนนิยมโลก (National Capitalism หรือ Development State) ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีอิสรภาพในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละชาติโดยมีเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับทุนนิยม<sup>6</sup> จึงทำให้แนวคิดเช่นนี้ได้รับความนิยมและเป็นแรงผลักดันให้แก่โลกที่สามที่ต้องการเข้าไปสู่ทุนนิยม แต่ขณะเดียวกันก็สามารถรักษาวิถีการดำเนินทิศทางในแบบประเทศของตนได้ ซึ่งจะทำให้รู้สึกว่าได้เสียเปรียบ เพราะสามารถกำหนดรูปแบบหรือนโยบายให้เหมาะสมเข้ากับประเทศของตน และเพื่อควบคุมอำนาจจากการตกไปสู่โลกของทุนนิยมให้ได้มากที่สุด

<sup>6</sup> Vivek Chibber, *Capital and Its Discontents* (Oakland, CA: A PM Press, 2011), p 185.

ความเป็นทุนนิยมที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละชาติ ทำให้บทบาทของรัฐมุ่งเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับตลาดภายในประเทศ โดยรัฐจะต้องปกป้องและควบคุมผลประโยชน์ของชาติ หรืออาจจะเรียกว่าเป็นไปในเชิงปกป้องทุนท้องถิ่น ที่รัฐสามารถเข้าไปออกมาตรการหรือนโยบายต่างๆ ให้เป็นไปตามทิศทางที่รัฐบาลกำหนด เช่น มาตรการในการตั้งด่านภาษี เพื่อป้องกันไม่ให้พวกทุนต่างชาติเข้ามาได้ หรือนโยบายที่เป็นรูปธรรมและได้รับความนิยมนำมาใช้ในรูปของการเน้นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization หรือ ISI)<sup>7</sup> ดังนั้นรูปแบบของการพัฒนาประเทศที่เน้นรัฐเป็นผู้นำในการพัฒนา จึงทำให้รัฐกลายเป็นตัวกลางสำคัญในการผลักดันให้ทุนภายในและแรงงานเดินไปตามแผนการพัฒนาที่รัฐ (ซึ่งแท้จริงก็หมายถึงรัฐและทุน) วางไว้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีความเข้มแข็งอย่างมากเพื่อต้านทานกับอำนาจของทุนภายนอกที่กำลังขับเคลื่อนเข้ามาสูงขึ้น ในทางตรงกันข้าม ขณะที่รัฐสามารถควบคุมทุนภายในประเทศได้ แต่กลับทำให้กลุ่มชนชั้นแรงงานอ่อนแอลง เพราะแรงงานจำเป็นต้องพึ่งพารัฐเพื่อสิทธิในการทำงาน แรงงานไม่มีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง รัฐจึงกลายเป็นความหวังของแรงงาน หากรัฐวางตัวเป็นกลาง และปฏิบัติหน้าที่เพื่อสังคมส่วนรวม ก็ย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ แต่ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือ บทบาทของรัฐในกระแสดังกล่าว จะสามารถปกป้องและควบคุมทุนภายในประเทศไว้ได้มากน้อยเพียงใด

แม้ว่ามุมมองของฝ่ายซ้ายอย่างมาร์กซิสต์เอง ก็ยอมรับกระแสของทุนนิยมในแบบที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละชาติ โดยเน้นให้รัฐเป็นผู้นำในการพัฒนาได้ในระดับหนึ่ง เพราะอย่างน้อยถ้ารัฐจะรับเอาทุนนิยมเข้ามาก็ต้องสนับสนุนและให้ความสำคัญกับทุนภายในประเทศด้วย แต่ในความเป็นจริงนั้น ตามความเห็นของมาร์กซิสต์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า โดยสภาวะของรัฐที่ไม่เป็นกลางและมักเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุน จึงทำให้ความหวัง ความฝันที่ฝากไว้กับรัฐในการเข้าไปควบคุมและปกป้องตลาดภายในประเทศนั้น เป็นอันล้มเหลว เพราะท้ายที่สุด รัฐไม่สามารถควบคุมและต้านทานอำนาจของทุนได้ ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI) ในหลายประเทศที่ต่างก็ประสบกับความล้มเหลวไม่ว่าจะเป็นอินเดีย ตุรกี และบราซิล เป็นต้น แต่สำหรับในกรณีของเกาหลีใต้ นั้น เป็นกรณีเฉพาะ ที่ประสบความสำเร็จจาก

<sup>7</sup> Ibid , p 189.

นโยบายอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า เนื่องจากกลุ่มทุนท้องถิ่นให้ความร่วมมือกับชนชั้นปกครองทางการเมือง กลุ่มทุนของเกาหลีใต้ไม่ได้ต่อต้านการชักนำของรัฐ แต่กลับมองตัวเองว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการในการพัฒนาประเทศ และอีกปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้เกาหลีใต้แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ก็คือ เกาหลีใต้ยังเพิ่มมาตรการนโยบายที่เน้นส่งเสริมการส่งออก (Export-oriented Industry หรือ EOI) เนื่องจากมาตรการของอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ที่เน้นผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าสามารถปกป้องตลาดภายในได้ก็จริง แต่ไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้กับกลุ่มทุนในการพัฒนาสินค้า เกาหลีใต้จึงนำเอานโยบายที่เน้นการส่งเสริมการส่งออกเข้ามาใช้ในการพัฒนาไปพร้อมๆ กันด้วย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและพัฒนาสินค้าให้ดีกว่าประเทศอื่น ๆ จึงทำให้กลุ่มทุนจำเป็นต้องร่วมมือกับรัฐ เพราะหากทุนอยากแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศ ก็ต้องยอมคล้อยตามนโยบายของรัฐ ยิ่งรัฐเกิดความเข้มแข็งหรือมีศักยภาพมากเท่าใด ก็ยอมส่งผลให้การส่งออกได้รับการสนับสนุนมากขึ้น<sup>8</sup>

ความล้มเหลวภายใต้การเน้นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากภาษีหรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดโดยรัฐ เพื่อหวังจะปกป้องตลาดและควบคุมให้ทุนเหล่านี้สามารถมีกำไรในการพัฒนาสินค้า แต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นจริงแล้วจะพบว่า กลุ่มทุนเหล่านี้ไม่มีแรงจูงใจหรือแรงผลักดันที่จะพัฒนาสินค้า เนื่องจากไม่จำเป็นต้องแข่งขันกับใคร กล่าวคือ ทำเพื่อผลิตใช้ในภายในประเทศเอง นอกจากนี้ การลงทุนในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อต้องการมุ่งจะขยายธุรกิจไปยังหลากหลายสาขา โดยมีความหวังว่ารัฐจะเข้ามาช่วยเหลือและปกป้อง ซึ่งการขยายธุรกิจในบางภาคส่วนอาจจะให้ผลกำไรดีต่อกลุ่มทุน แต่ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง รัฐจึงไม่สามารถเชื่อมผลประโยชน์ให้กับทุนได้อย่างเต็มที่ และการที่รัฐไม่มีศักยภาพพอที่จะต่อต้านทุนได้ ส่วนหนึ่งก็มาจากการตัดบทบาทของชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงาน รัฐจึงไม่สามารถพึ่งพากระแสสังคมในการต่อต้านทุน สุดท้ายทำให้รัฐต้องอาศัยเงินของกลุ่มทุน หรือรัฐมีแนวโน้มเข้าไปหากกลุ่มทุน ทำให้แรงงานไม่สามารถพึ่งพารัฐได้อีกต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงตกเป็นเชลยของทุน ที่สามารถกำหนดสิ่งต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มทุน ดังจะเห็นได้

<sup>8</sup> Vivek Chibber, *Reviving the Developmental State? The Myth of the National Bourgeoisie* (Los Angeles: University of California, 2004), p 12-13.

จากในหลาย ๆ ประเทศว่ารัฐไม่ได้เป็นผู้นำการพัฒนา แต่กลับเป็นกลุ่มทุนท้องถิ่นเองที่เข้ามาคุมการพัฒนา แม้แต่รัฐจะแทรกแซงเองก็ทำไม่ได้<sup>9</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เห็นว่าบทบาทของรัฐในการพัฒนาทุนนิยมภายใต้ลักษณะเฉพาะในแต่ละชาติ รัฐไม่อาจต้านทานกับอำนาจของทุนจนกระทั่งเมื่อนโยบายที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเริ่มเสื่อมลง พร้อมกับขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้กับเสรีนิยมใหม่ได้เคลื่อนตัวเข้ามามีบทบาทแทนที่มากขึ้น

### 2.2.1 แนวคิดภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism)

อุดมการณ์ของสิ่งที่เรียกว่า “เสรีนิยมใหม่” (Neo-Liberalism) เป็นแนวคิดที่เชื่อมั่นในคุณค่าของระบบทุนนิยมตลาดเสรี (Free Market Capitalism) โดยที่รัฐบาลมีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจน้อยที่สุด ภายใต้ความเชื่อดังกล่าว ตลาดเสรีเป็นกลไกสำหรับจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพที่สุด รัฐบาลไม่ควรเข้ามาบิดเบือนกลไกตลาด แต่ควรปล่อยให้ตลาดทำหน้าที่โดยตัวของมันเอง โดยมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่ชัดเจนในระบบน้อยที่สุด เพราะการแทรกแซงกลไกตลาดโดยรัฐมักจะทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic Welfare) ของสังคมส่วนรวมลดลง ขณะเดียวกัน ตัวแสดงของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่มักกลับไม่ใช้รัฐเช่นในอดีต แต่กลายเป็นปัจเจกบุคคลที่แต่ละคนสามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด เพื่อจะได้ถ่วงดุลซึ่งกันและกันจากสภาพการแข่งขันในตลาดเสรี นอกจากนี้ ภายใต้อุดมการณ์ของเสรีนิยมใหม่ ยังให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตและการแลกเปลี่ยนเป็นสำคัญเหนือกว่าการให้ความเท่าเทียมกันในกระบวนการแบ่งสรร และให้คุณค่ากับการแข่งขัน (Competition) เหนือกว่าการสร้างความร่วมมือ (Coordination) เพื่อนำไปสู่ระดับสวัสดิการทางเศรษฐกิจส่วนรวมที่สูงขึ้น<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vivek Chibber, *Capital and Its Discontents*, p 196.

<sup>10</sup> ปกป้อง จันวิทย์, “อำนาจ” ในตลาดแรงงาน: แนวคิดและนัยต่อเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (กรุงเทพมหานคร: open books, 2552), หน้า 541-542.

โดยชุดรูปแบบของนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ประกอบไปด้วยนโยบายเศรษฐกิจหลักดังต่อไปนี้

1) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (Economic Liberalization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีการค้า การเงิน และการลงทุน เพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีอุปสรรคกีดขวางการไหลเวียนของการค้า การเงิน และการลงทุนระหว่างประเทศ

2) การลด ละ เลิกการกำกับและควบคุมโดยรัฐ (De-regulation) โดยลด ละ เลิกบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาด โดยจำกัดบทบาทของรัฐเหลือเป็นเพียงผู้ออกกฎกติกาและคุ้มครองดูแลรักษากติกา ซึ่งไม่ขัดขวางการทำงานของตลาด บันทอนเสรีภาพทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน รวมถึงอำนาจความสะดวกและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน

3) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือการเพิ่มระดับความเป็นเจ้าของโดยเอกชนในสมบัติของสาธารณะ เช่น การให้บริษัทเอกชนเข้ามาประกอบกิจการที่เคยทำโดยรัฐวิสาหกิจ การกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ การยกเลิกการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจแล้วเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกับบริษัทเอกชน เป็นต้น

4) การรักษาเสถียรภาพของระดับราคาในระบบเศรษฐกิจ (Price Stabilization) เป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคคือ การธำรงอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำ และสามารถควบคุมได้ ธนาคารกลางจำนวนมากเลือกใช้นโยบายกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อโดยประกาศระดับอัตราเงินเฟ้อเป้าหมายในแต่ละปีอย่างเปิดเผยและโปร่งใส และใช้เครื่องมือทางการเงิน เช่น อัตราดอกเบี้ยนโยบาย ในการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว<sup>11</sup>

จากนโยบายทางด้านเศรษฐกิจภายใต้เสรีนิยมใหม่ข้างต้น ล้วนแล้วแต่วางอยู่บนพื้นฐานของระบบตลาดเสรี การตัดสินใจของปัจเจกชน และกรรมสิทธิ์เอกชน ขณะที่บทบาทของรัฐถูกจำกัดไว้เพียงแต่ผู้ควบคุมและดูแลอยู่นอกกรอบ เพราะตัวแสดงสำคัญที่เข้ามาแทนที่ที่ได้อีกกลุ่มภาคเอกชน นักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงบรรษัทข้ามชาติ

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 543-544.

## 2.2.2 ผลกระทบของแนวคิดเสรีนิยมใหม่

ผลกระทบจากการขยายตัวภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ด้านหนึ่งทำให้ตลาดและแรงงานทั่วโลกต่างถูกร้อยเรียงเชื่อมโยงเข้าหากัน แต่อีกด้านหนึ่ง ก็ยังคงไว้ซึ่งการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา ส่งผลให้นักลงทุนสามารถย้ายฐานการผลิตหรือแยกภาคส่วนการผลิตไปยังประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า โดยเฉพาะประเทศที่มีแรงงานส่วนเกินจำนวนมาก และมีอัตราค่าจ้างต่ำ กลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้นักลงทุนเลือกที่จะใช้เป็นฐานในการผลิต ด้วยเหตุนี้ กลุ่มทุนจึงสามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสภาวะของตลาดแรงงานโลก เพราะหากแรงงานไม่พอใจนโยบายเศรษฐกิจของรัฐหรือเล็งเห็นว่าประเทศอื่นสามารถให้ผลกำไรที่มากกว่า เช่น ค่าจ้างถูกกว่า ภาษีต่ำกว่า กฎหมายกำหนดมาตรฐานแรงงานต่ำกว่า เป็นต้น กลุ่มทุนจึงมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าแรงงาน และรัฐ<sup>12</sup> ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของโลก จึงเกิดขึ้น เนื่องจากสภาพการณ์ที่เปิดกว้างทางการค้า การลงทุน ตลอดจนการย้ายฐานการผลิต สามารถทำได้อย่างเสรี ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในการกระจายรายได้ทั้งในระดับโลก และระดับประเทศต่ำกว่าในยุคที่รัฐเป็นผู้นำการพัฒนา (Development State) เกิดภาวะการว่างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างก็อยู่ในระดับต่ำ ความไร้เสถียรภาพและความไม่มั่นคงในการทำงานของแรงงานเพิ่มขึ้นมาก ผลจากการพัฒนาภายใต้เสรีนิยมใหม่ จึงทำให้แรงงานเหล่านี้มีอำนาจในการต่อรองหรือท้าทายกับกลุ่มทุนและรัฐได้อย่างจำกัดมากขึ้น ขณะเดียวกันบทบาทของรัฐก็ได้รับอิทธิพลจากกลุ่มทุน ในการถูกจำกัดไม่ให้เกิดการเข้าไปแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจ อิทธิพลและความกดดันจากอำนาจของทุนดังกล่าว ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับทิศทางในการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสสังคมโลกที่เริ่มเข้าสู่ความเป็นสากลมากขึ้น (Internationalization of the State)

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 548.



## 2.3 วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State) ภายใต้กรอบความคิดของ Jim Glassman

การเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาส่งผลต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง ที่แพร่ขยายข้ามพรมแดน ด้วยผลจากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร และคมนาคมที่รวดเร็วจึงครอบคลุมไปสู่ระดับโลก ความเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นในแทบทุกสังคมได้กระตุ้นให้ผู้คนจำนวนมากเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของสังคม และมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินนโยบายของรัฐ รวมถึงระบบของเศรษฐกิจโลกที่ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังแห่งทุนและการก่อตัวขึ้นขององค์กรต่างๆ ในระหว่างประเทศ อีกทั้งยังมีบรรษัทข้ามชาติที่กลายเป็นตัวแสดงสำคัญในเวทีเศรษฐกิจโลก เมื่อบทบาททางสังคมและเศรษฐกิจมีอำนาจเพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้จำกัดบทบาทและอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐทั้งหลายลงไปด้วย<sup>13</sup>

เมื่ออำนาจของรัฐถูกท้าทายทั้งจากพลังภายในและพลังภายนอกประเทศ ว่าแท้จริงแล้วอำนาจและความเป็นอิสระของรัฐถูกบั่นทอนหมดลงไปหรือไม่ หรือท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์จะช่วยให้เพิ่มบทบาทให้แก่อำนาจของรัฐมากยิ่งขึ้น บทบาทของรัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในหมู่แวดวงของนักรัฐศาสตร์และนักวิชาการจำนวนมาก ซึ่งต่างยอมรับถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ว่า ทำให้อำนาจของรัฐมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไป เพราะทุกฝ่ายยอมรับว่ารัฐในรูปแบบเดิมไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้อีกแล้ว รัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของตนให้เข้ากับสภาพของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังต้องยอมรับบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ ที่ก้าวเข้ามา มีบทบาทในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศ บรรษัทข้ามชาติ องค์กรธุรกิจภาคเอกชน ตลอดจนองค์กรภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวที่สำคัญควรศึกษาและพิจารณาก็คือ แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในยุค

<sup>13</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2540), หน้า 51.

โลกาภิวัตน์ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนข้ามชาติได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มภาคส่วนอื่นๆ อย่างไร โดยเฉพาะกลุ่มทุนและแรงงานในสังคม

จากที่กล่าวมาในหัวข้อ 2.2 จะเห็นว่ารัฐในระบบทุนนิยมที่เน้นรัฐเป็นผู้นำในการพัฒนา โดยเชื่อว่ารัฐจะสามารถควบคุมและสนับสนุนทุนภายในประเทศ และกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายของรัฐ โดยมีความคาดหวังว่าจะสามารถสร้างเขตแดนทางเศรษฐกิจและอำนาจอธิปไตยได้พร้อม ๆ กัน แต่แท้จริงแล้ว รัฐไม่อาจต้านทานกับกระแสทุนภายนอกได้ เนื่องจากเบื้องหลังของการขับเคลื่อนก็คือ ระบบทุน และกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ บทบาทและอำนาจของรัฐจึงเป็นไปเพื่อปกป้องและเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่ทุน ความหวังของรัฐที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยคงไว้ซึ่งความเป็นชาตินิยมจึงต้องล้มเหลวไป ยิ่งพร้อมกันนั้น ก็เริ่มมีกระแสของเสรีนิยมใหม่ที่ขับเคลื่อนเข้ามาแทนที่ บทบาทของรัฐจึงกลายเป็นเพียงผู้สนับสนุนและดูแลอยู่ห่าง ๆ เพราะการควบคุมที่แท้จริงจะขึ้นอยู่กับกลไกการตลาดเป็นสำคัญ ผลที่ตามมาก็คือ รัฐจะมีบทบาทด้านการแข่งขันและการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจเฉพาะที่เท่านั้น ก่อให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มทุนและกลุ่มแรงงานขึ้น

ดังนั้น รัฐจึงได้พยายามปรับเปลี่ยนทิศทางของบทบาทและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญต่อการศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ ซึ่งก็มีนักวิชาการจำนวนมากได้ถกเถียงถึงบทบาทและอำนาจของรัฐในการก้าวเข้าสู่ความเป็นสากลหรือระดับโลก อันมีพัฒนาการมาจากฐานระบบทุนนิยมและถูกผลักดันส่งเสริมโดยกลุ่มชนชั้นนายทุนให้เข้าสู่กระบวนการความเป็นสากลของรัฐ ทำให้บทบาทของรัฐต้องหันไปร่วมมือกับทุนระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอเสนอผลงานของ Jim Glassman มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

งานเขียนของ Jim Glassman ในเรื่อง “Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the Transformation of Labour”<sup>14</sup> โดยงานเขียนชิ้นนี้ได้พยายามได้ตอบกระแส

<sup>14</sup> Jim Glassman, “Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the Transformation of Labour” (New York: Oxford University Press, 2004)

ความคิดแบบเดิมพร้อมกับเข้ามาเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการพัฒนา Glassman มองว่าภายใต้กระแสหลักอย่างกลุ่มเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่เชื่อว่าบทบาทและอำนาจของรัฐถูกบั่นทอนลงด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐจึงไม่ใช่ตัวแสดงหลักในการพัฒนาประเทศ ขณะที่กลุ่มทฤษฎีระบบราชการใหม่ (Neo-Weberian) ที่มองว่าสิ่งที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ดูจะเกินเลยจากความเป็นจริง เพราะเชื่อว่ารัฐยังสามารถจัดการและควบคุมอำนาจของตนเองเพื่อให้ตอบสนองต่อทุนข้ามชาติได้ ซึ่งแนวคิดทั้งสองกลุ่มดังกล่าวนี้ Glassman เองก็ไม่เห็นด้วยเสียทีเดียว เพราะทั้งสองแนวคิดที่มองรัฐในลักษณะที่มีความเป็นหนึ่งเดียวมากเกินไปเนื่องจากมุมมองของเขา ยอมรับว่า บทบาทการเคลื่อนไหวของทุนข้ามชาติหรือทุนระหว่างประเทศมีความสำคัญและเพิ่มขึ้นจริงในกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ขณะเดียวกัน บทบาทของรัฐก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ โดยเฉพาะบทบาทของเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (IPE) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นไม่ได้ทำให้รัฐมีความเข้มแข็งขึ้น หรือมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสังคมโลกได้ แต่สิ่งที่ Glassman เสนอและให้ความหมายของบทบาทของรัฐในฐานะที่เข้าสู่ความเป็นสากลก็คือ

“กระบวนการที่อาศัยเครื่องมือของรัฐ ในการเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการระดมหรือรวบรวมทุนให้แก่นักลงทุนข้ามชาติ/นักลงทุนระหว่างประเทศ โดยไม่สนใจถึงสัญชาติของทุน”

*(a process in which the state apparatus becomes increasingly oriented towards facilitating capital accumulation for the most internationalized investors, regardless of their nationality)<sup>15</sup>*

กระบวนการดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า รัฐให้ความสำคัญและเอื้อประโยชน์กับทุนระหว่างประเทศ จึงมองว่ารัฐไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเหมือนกับที่กระแสความคิด

<sup>15</sup> Ibid , p 4.

แบบเดิมกล่าวไว้ แต่รัฐบาลบางประเทศมีความหลากหลายที่จะรับใช้ชนชั้นนายทุนข้ามชาติ โดยไม่ต้องสนใจว่าทุนเหล่านั้นจะมาจากที่ใด และยังคงมองว่าเป็นกระบวนการที่จะเพิ่มอำนาจหรือการครอบงำทุนระหว่างประเทศ เพราะทำให้นำไปสู่การขยายตัวของกลุ่มชนชั้นที่มีความคิดด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่เข้ามารวมตัวกันพร้อมกับสร้างพันธมิตรข้ามชาติในลักษณะของความสัมพันธ์แบบชนชั้นนำกับชนชั้นรากหญ้า (Elite-based) เพื่อทำให้เกิดการระดมหรือสะสมทุนในระดับสากลหรือเหนืออาณาเขตของรัฐ ซึ่งเท่ากับเป็นการปรับเปลี่ยนเส้นแดนของรัฐอธิปไตย อำนาจของรัฐในรูปแบบเดิมจึงเผชิญกับการถูกท้าทายอย่างรุนแรง ทั้งจากบรรดาองค์กรระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และองค์การภาคประชาชนระหว่างประเทศที่เข้ามามีอำนาจเพิ่มมากขึ้นและอำนาจดังกล่าวยังเพิ่มอิทธิพลให้กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้แสวงหาผลประโยชน์จากการระดมทุนเพื่อได้มาซึ่งกำไรสูงสุด

นอกจากนี้ กรอบแนวคิดของ Glassman ในกระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ ยังสามารถอธิบายให้เห็นถึงปรากฏการณ์เติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่พร้อมกับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น กรณีของไทยหรือประเทศอื่นที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากการระดมทุนภายใต้กระบวนการทำให้รัฐมีความเป็นสากลนี้มีกลุ่มทุนที่ได้ประโยชน์สูงสุดอันได้แก่ 1) ทุนที่มีความเป็นสากลอยู่แล้ว 2) ทุนที่สามารถตอบสนองความต้องการของทุนข้ามชาติได้ จึงเป็นการระดมทุนเพียงแค่อำนาจบางกลุ่มของสังคมเท่านั้น การกระจายรายได้หรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้กระจายไปสู่ทั่วทุกพื้นที่ แต่กลับกระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนเท่านั้น นอกจากนี้ปัญหามิติด้านพื้นที่แล้ว ยังรวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านของเชื้อชาติและเพศทั้งของกลุ่มทุนและกลุ่มแรงงานอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาการขูดรีด เกิดการเอาเปรียบข้ามชาติ เพราะกลุ่มทุนจะไม่ได้ใส่ใจถึงเรื่องความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคแต่อย่างใด เพราะเป้าหมายสำคัญของกลุ่มทุนก็คือ การแสวงหาผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่ให้กำไรสูงสุด โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าจะเป็นการเอาเปรียบหรือไม่ อีกทั้งกลุ่มแรงงานก็ไม่ได้มีทางเลือกอื่นหรือข้อต่อรองใด ๆ กับทุนมากนัก จึงยิ่งเพิ่มอิทธิพลเหล่านี้ให้แก่กลุ่มทุนเข้ามามีอำนาจมากขึ้น

ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State) นั้น จึงสรุปได้ผ่านมติดังต่อไปนี้

### 1) มิติของพื้นที่

เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ได้กระจายไปสู่ทั่วทุกพื้นที่ หากแต่พื้นที่นั้น ๆ จะสามารถสร้างกำไรและผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีของการเข้าไประดมทุนที่ได้รับผลประโยชน์จากแรงงานที่อยู่นอกเหนือความเป็นรัฐชาติ

### 2) มิติด้านประชากร

สร้างความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากอำนาจการต่อรองของกลุ่มนายทุนที่มีอิทธิพลเหนืออำนาจการต่อรองของกลุ่ม นอกจากนี้ยังรวมถึงเรื่องของเชื้อชาติและเพศด้วย โดยเฉพาะปัญหาแรงงานของสตรี ที่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกกดขี่ข่มเหงอย่างไม่เป็นธรรม

จากแนวกรอบแนวคิดของ Glassman จึงเป็นแนวโน้มของรัฐที่เข้าสู่ความเป็นสากล ภายใต้เสรีนิยมใหม่ ที่แสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐเข้ามาสนับสนุนและเอื้อผลประโยชน์ให้ทุน ขณะที่บทบาทของแรงงานกลับถูกลดทอนความสำคัญและถูกกดทับจากรัฐและทุนมากขึ้น เพื่อให้เข้าใจต่อความสัมพันธ์ในบริบทระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงขออธิบายเพิ่มเติมในส่วนของมิติด้านแรงงาน โดยใช้แนวคิดของ Andrew Brown ผ่านงานเขียน “Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand”<sup>16</sup> โดย Brown พยายามจะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของชนชั้นด้านแรงงานทางการเมือง ว่าสามารถมีอำนาจ ความสามารถ และศักยภาพมากขึ้นน้อยเพียงใดต่อการเข้ามารวมตัวกันของชนชั้นด้านแรงงาน รวมถึงข้อเรียกร้องต่าง ๆ ภายใต้การรวมตัวนี้จะส่งผลต่อการปรับตัวบทบาทของรัฐในการใช้มาตรการต่าง ๆ ในการได้กลับข้อเรียกร้องดังกล่าวได้อย่างไร

<sup>16</sup> Andrew Brown, *Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand* (London: RoutledgeCurzon, 2004)

ประเด็นหลักที่เป็นตัวแปรสำคัญต่อการรวมตัวทางด้านชนชั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 ด้านดังนี้

### 1. ปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

ผลจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางของกระแสทุนนิยมโลก มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นหรือการรวมตัวกันของชนชั้นด้านแรงงาน ในฐานะตัวแสดงทางการเมือง ดังจะเห็นได้จาก บริบททางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปตามแนวทางการพัฒนาที่อยู่ภายใต้กระแสการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (Industrialization)<sup>17</sup> ส่งผลให้ชาวนาในภาคเกษตรกรรมกลายเป็นผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมแทน การก่อตัวของชนชั้นแรงงานเริ่มเป็นที่ประจักษ์มากขึ้น นับตั้งแต่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่เน้นรัฐเป็นผู้นำในการพัฒนา (Development State) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจได้มุ่งเป้าหมายไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า หรือนโยบายที่ส่งเสริมเพื่อการส่งออก ก่อให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันการก่อตัวของชนชั้นแรงงานก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในการเป็นฐานการผลิตที่สำคัญให้แก่กลุ่มทุนด้วย

ดังนั้น ทิศทางพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่ออำนาจและศักยภาพของการรวมตัวของชนชั้นแรงงานด้วย เพราะแต่ละช่วงจังหวะของการสะสมทุนที่มักเปลี่ยนแปลงไป อาจจะทำให้เกิดการขยายตัวของแรงงานหรือเข้ามาบั่นทอนอำนาจของแรงงานก็ได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้การรวมตัวของแรงงานสั่นคลอนไปด้วย อำนาจของแรงงานมีความยืดหยุ่นและอ่อนแอลง แรงงานมีอำนาจในการต่อรองกับทุนได้น้อยมาก เพราะหากแรงงานไม่พอใจในนโยบายของรัฐ ผู้ประกอบการก็สามารถโยกย้ายฐานการผลิตไปยังที่อื่นได้ ความสามารถของแรงงานในการรวมตัวจึงน้อยลง ดังนั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจจึงมีความสัมพันธ์กับบทบาทการรวมตัวของแรงงานทางการเมือง ว่ามีความสามารถในการเพิ่มอำนาจการต่อรองได้มากน้อยเพียงใด ปัจจัยหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาของรูปแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่ามีแนวโน้มไปในทิศทางใด

<sup>17</sup> Ibid, p.8.

## 2. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม อุดมการณ์ และจิตสำนึกทางด้านชนชั้น

สำหรับปัจจัยด้านวัฒนธรรม อุดมการณ์ และจิตสำนึกทางด้านชนชั้น แม้ว่า Brown อาจจะทำให้ความสำคัญกับอิทธิพลของปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้้น้อยมากต่อบทบาทในการเข้ามารวมตัวของชนชั้นด้านแรงงาน แต่ผู้ศึกษามองว่า ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ในการร่วมพัฒนาประเทศในแต่ละที่ย่อมแตกต่างกัน ความสามารถและจิตสำนึกที่รับรู้มาอย่างส่งผลมาสู่พฤติกรรมในการแสดงออกทางการเมืองที่ต่างกันไป ประสบการณ์จากการถ่ายทอดวัฒนธรรมและอุดมการณ์ ล้วนแล้วแต่มีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อการเอื้ออำนวยให้เกิดการก่อตัวของชนชั้นด้านแรงงานขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของวัฒนธรรมเอเชียตะวันออกที่ได้รับอิทธิพลของขงจื้อ ที่ให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส การบังคับบัญชา และการยอมรับผู้มีอำนาจหน้าที่ ความร่วมมือร่วมใจ ความขยันอดทน และระบบครอบครัว สิ่งเหล่านี้เป็นที่เข้าใจว่าได้เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้คนงานร่วมเป็นหนึ่งเดียวกัน ซึ่งการใช้วัฒนธรรมเช่นนี้จะทำให้นักอุตสาหกรรมสามารถลดทอนความขัดแย้งด้านแรงงานได้มากกว่าในสังคมอุตสาหกรรมตะวันตกส่วนใหญ่<sup>18</sup> แต่สำหรับกรณีของเกาหลีใต้ การสยบยอมจากวัฒนธรรมดังกล่าวภายใต้ประสบการณ์จากการกดขี่ของรัฐ อาจกลายเป็นแรงผลักดันที่กระตุ้นให้ความเข้มข้นของการก่อตัวทางด้านชนชั้นแรงงานมีความแข็งแกร่งต่อปฏิกิริยาที่จะเข้ามาต่อต้านทางการเมือง ดังนั้น ปัจจัยด้านวัฒนธรรมที่ถูกถ่ายทอดและปลูกฝังผ่านอุดมการณ์ ค่านิยมต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ต่อการกระทำและจิตสำนึกของทางด้านชนชั้น อันนำไปสู่การก่อตัวขึ้นของชนชั้นด้านแรงงาน

## 3. บทบาทของรัฐและมาตรการทางการเมือง

บทบาทการใช้อำนาจของรัฐมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อศักยภาพในการรวมตัวของชนชั้นด้านแรงงาน ทั้งนี้แรงงานจะมีความเข้มแข็งหรือยืดหยุ่น ปัจจัยหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับมาตรการในการเข้ามาควบคุมและจัดการของรัฐ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและการใช้อำนาจของรัฐ สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็นดังนี้

<sup>18</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2552), หน้า 11-12.

3.1) การรวมตัวของสิ่งที่เรียกว่ารัฐภายใต้สถาบันทางการเมืองอันประกอบไปด้วยรัฐสภา คณะมนตรี รวมถึงโครงสร้างของระบบราชการ ขณะที่องค์กรด้านแรงงานกลับไม่ได้เป็นหนึ่งในส่วนประกอบของสถาบันทางการเมือง เพียงแต่อาศัยอำนาจของตัวแทนเท่านั้น จึงทำให้บทบาททางการเมืองของชนชั้นด้านแรงงานไม่มีความหมายหรือนัยยะสำคัญต่อการเมือง เพราะหากแรงงานเกิดการรวมตัวเพื่อเรียกร้องหรือประท้วง รัฐจะใช้ความรุนแรงทั้งหลาย เพื่อเข้ามาควบคุมแรงงาน เช่น การสลายกลุ่มผู้มาชุมนุมการประท้วง การทำลายบทบาทของสหภาพแรงงาน การลดอัตราค่าจ้าง เป็นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ อาจจะไม่เพียงพอต่อการพิจารณา เนื่องจากต้องอาศัยการพิจารณาจากบริบทที่มีความแตกต่างระหว่างแนวคิดของรัฐกลไกหรือเครื่องมือของรัฐ ระบบการปกครองและรัฐบาล<sup>19</sup> อันมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการรวมตัวของชนชั้นด้านแรงงานทางการเมือง

3.2) รัฐเป็นตัวแสดงที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ ทางสังคม กล่าวคือ รัฐอาจจะมีลักษณะของการประนีประนอม การส่งเสริมสนับสนุน หรือมีการเผชิญหน้า การปะทะความขัดแย้งจากความต้องการของบางกลุ่มในสังคม เป้าหมายของรัฐจึงถูกปรับเปลี่ยนไปตามรูปแบบความสัมพันธ์ที่รัฐมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมด้วย<sup>20</sup> อย่างกรณีแนวคิดของ Jim Glassman ในเรื่องของกระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State) ที่แนวโน้มของรัฐทำให้กลุ่มต่างๆ ทางสังคมเข้าไปอิงอยู่กับการสะสมทุนในระหว่างประเทศมากขึ้น และกลุ่มที่เป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุนระหว่างประเทศก็คือ กลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจต่อการเข้าไปปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐ เพราะกลุ่มทุนเหล่านี้สร้างผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้เป็นจำนวนมาก รัฐจึงต้องเข้าไปสนับสนุน ปกป้องและช่วยเหลือการสะสมของทุน ขณะที่บทบาทของแรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากท่าทีในการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐ แรงงานจึงเข้ามามีบทบาททางการเมืองในการต่อต้านและคัดค้านบทบาทของรัฐและทุน เพราะสำหรับชนชั้นแรงงานแล้วไม่สามารถเอื้อผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้ รัฐจึงมีสภาวะไม่เป็นกลาง และเลือกที่จะเข้าข้างกลุ่มทุน สิ่งสำคัญก็คือ กลุ่มชนชั้นแรงงานจะมีความสามารถหรือศักยภาพอย่างไรเพียงพออย่างไร ต่อ

<sup>19</sup> Andrew Brown, *Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand*, p 12-13.

<sup>20</sup> *Ibid*, p 13.



การเข้ามาเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐเพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการเมือง พร้อมกับลดอำนาจของกลุ่มชนชั้นนายทุน หรือทำให้รัฐเลือกที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มแรงงาน เพราะท้ายที่สุดรัฐก็ยังคงเลือกที่จะใช้มาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ ได้กลับแรงงาน เพื่อเข้ามาช่วยเหลือและเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นมากกว่าแรงงาน

แต่สิ่งสำคัญในการพิจารณาของ Brown ก็คือ เมื่อรัฐได้รับผลกระทบจากภาวะความกดดันที่เผชิญกับข้อเรียกร้องของแรงงานที่ต้องการเพิ่มอำนาจในการเข้ามามีบทบาททางการเมือง รัฐจะมีมาตรการอย่างไรเพื่อได้กลับจากการกดดันของสหภาพแรงงานหรือชนชั้นแรงงานดังกล่าว แต่โดยธรรมชาติของรัฐในระบบทุนนิยมนั้น ดังที่มาร์กซ์กล่าวไว้ว่า รัฐมักจะมีสถานะไม่เป็นกลาง เนื่องจากรัฐจะเข้ามาสนับสนุนและช่วยเหลือทุนมากกว่าแรงงาน ดังนั้น มาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น จึงเป็นไปเพื่อเอื้อต่อผลประโยชน์ของทุน พร้อมกับปกป้องทุนมากกว่า เพื่อควบคุมและลดอำนาจของแรงงานในฐานะที่พยายามเข้ามามีบทบาททางการเมือง

อาจกล่าวสรุปได้ว่า ทั้งกรอบแนวคิดของ Jim Glassman และ Andrew Brown สามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ภายใต้บริบทของรัฐ ทุน และแรงงาน ที่แปรเปลี่ยนไปตามกระแสสังคมโลก โดยเฉพาะการเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ บทบาทของรัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับพัฒนาการสะสมของทุน ขณะที่บทบาทของแรงงานทางการเมืองนั้น จะเห็นความสามารถในการใช้อำนาจเพื่อต่อรองหรือรวมตัวกัน ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างและปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม อุดมการณ์ และบทบาททางการเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาต่าง ๆ สำหรับในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ยกกรณีของการพัฒนาประเทศเกาหลีใต้ เพื่อศึกษาถึงบทบาทของรัฐ ทุน และแรงงาน ที่เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อน อันนำไปสู่ความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่เบื้องหลังของความสำเร็จดังกล่าวนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขของโครงสร้างภูมิหลังทางประวัติศาสตร์การพัฒนาของเกาหลีใต้ (ดังที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป)

การนำเอากรอบแนวคิดของ Jim Glassman ในเรื่องของการเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐ และแนวคิดของ Andrew Brown ในเรื่องของการรวมตัวทางด้านชนชั้นของแรงงานทางด้านการเมือง มาใช้เพื่ออธิบายกรณีการพัฒนาประเทศของเกาหลีใต้ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ จะเห็นว่าตั้งแต่เกาหลีใต้เข้าสู่ระบบทุนนิยมในลักษณะดั้งเดิมที่ยังคงเน้นรัฐเป็นผู้นำในการพัฒนาประเทศภายใต้กระแสทุนนิยม แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและเน้นความสำคัญต่อการพัฒนาภายในประเทศ แต่ในเวลาเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าเกาหลีใต้กำลังเริ่มเข้าสู่ความเป็นสากลของรัฐไปพร้อม ๆ กันด้วย เนื่องจากในช่วงแรกเกาหลีใต้จะไม่เน้นการนำเข้าแรงงานต่างชาติ จึงมีเพียงแต่แรงงานของชาวเกาหลีใต้เท่านั้น แต่แรงงานเหล่านี้กลับถูกกดทับ เกิดการเอารัดเอาเปรียบ เพื่อรับใช้ทุนระหว่างประเทศ กล่าวคือ ใช้แรงงานของประเทศตนเป็นฐานการผลิตเพื่อตอบสนองกับนโยบายของทุนระหว่างประเทศ จึงเห็นได้ว่าเกาหลีใต้เริ่มเข้าสู่กระบวนการความเป็นสากลของรัฐตั้งแต่แรกเริ่มแล้ว แต่ทั้งนี้รัฐยังคงให้ความสำคัญกับทุนภายในประเทศเป็นพิเศษโดยเฉพาะกลุ่มแชโบล (chaebols)\* และขณะเดียวกันรัฐก็พร้อมจะสนับสนุนทุนต่างชาติ โดยการกดทับแรงงานที่เป็นชาวเกาหลีใต้เอง

แต่ภายหลังค.ศ. 1997 เป็นต้นมา เมื่อแรงงานเกาหลีใต้เริ่มทนกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันย่ำแย่ไม่ไหว อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่ขับเคลื่อนด้วยความทุกข์ทรมานและความยากลำบากของแรงงาน จากการถูกเอารัดเอาเปรียบโดยรัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลายาวนาน จนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงและการเรียกร้องต่าง ๆ ที่ใช้เวลายาวนานร่วมกว่าสิบปี การรวมตัวประท้วงของแรงงานเกาหลีใต้ดังกล่าว กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการสะสมของทุน รัฐจึงได้พยายามหามาตรการที่จะเข้ามาได้กีดกันกลุ่มแรงงาน พร้อมกับหาแนวทางในการช่วยเหลือและปกป้องกลุ่มทุน ท้ายที่สุดเกาหลีใต้ก็เริ่มมีนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามามากขึ้น เห็นได้ว่าบทบาทของรัฐยังคงให้การสนับสนุนมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วงของการพัฒนาที่มีเน้นรัฐเป็นผู้นำ กระทั่งเริ่มเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ภายใต้เสรีนิยมใหม่ รัฐบาลของเกาหลีก็ยังคงสนับสนุนและให้ความสำคัญต่อกลุ่มทุนภายในประเทศมากกว่าแรงงาน

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก.

## 2.4 บทสรุป

ภายใต้กระแสแห่งทุนนิยมที่แผ่ขยายไปทั่วทุกมุมโลก ส่งผลให้บทบาทอำนาจของรัฐ ทุน และแรงงานต้องปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของเศรษฐกิจโลก โดยเริ่มจากการพิจารณาตั้งแต่ในช่วงที่กระแสทุนนิยมที่เน้นรัฐเป็นผู้นำในการพัฒนา (National Capitalism หรือ Development State) เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนค่อนข้างใกล้ชิดกัน เนื่องจากบทบาทสำคัญของรัฐจำเป็นต้องสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทุน โดยเฉพาะทุนท้องถิ่น เช่น มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI) ในขณะที่แรงงานกลับไม่ได้รับความสำคัญและถูกกดทับให้กลายเป็นเพียงฐานการผลิตเท่านั้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทุนข้ามชาติ และท้ายที่สุดอำนาจของรัฐก็ไม่อาจต้านทานและควบคุมกระแสของทุนท้องถิ่นได้ จนกระทั่งเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ บทบาทของรัฐก็เข้าสู่กระบวนการความเป็นสากลมากขึ้น (Internationalization of the State) รัฐจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน ส่วนแรงงานก็ยังคงถูกเอาเปรียบ และถูกควบคุมมากขึ้น เพราะไม่เพียงตอบสนองต่อเฉพาะทุนท้องถิ่นเท่านั้น แต่แรงงานยังกลายเป็นฐานการผลิตที่รับใช้ให้แก่กลุ่มทุนไร้สัญชาติที่สามารถเข้ามาลงทุนได้อย่างเสรีมากขึ้น ดังนั้น แรงงานก็ยังคงถูกมองข้ามความสำคัญมาโดยตลอด ไม่ว่าแนวทางการพัฒนาภายใต้กระแสแห่งทุนนิยมจะปรับเปลี่ยนไปในทิศทางใดก็ตาม

ขณะที่งานเขียนของ Brown ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยของโครงสร้างต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม อุดมการณ์ และจิตสำนึกทางด้านชนชั้น เหล่านี้เป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการรวมตัวของชนชั้นด้านแรงงานในความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาททางด้านการเมืองได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการรับรู้และมีจิตสำนึกร่วมกันผ่านภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ซึ่งแต่ละที่ก็มีความแตกต่างหลากหลายออกไป สำหรับกรณีการศึกษาในครั้งนี้ได้นำเอาแนวทางการพัฒนาประเทศของเกาหลีใต้ ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่สามารถยกระดับการพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว แต่ความสำเร็จดังกล่าวนี้ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังของชนชั้น

แรงงานที่ถูกกดขี่และใช้งานอย่างเอาใจเอาเปรียบในยุคของการเร่งรัดการพัฒนาไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้การกำกับโดยรัฐเผด็จการทหาร จนนำไปสู่ความขัดแย้งที่มีการต่อสู้และเรียกร้องจากขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานของเกาหลีใต้ เพื่อเพิ่มอำนาจและบทบาททางการเมือง

ดังนั้น ความต่อเนื่องของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่กระแสทุนนิยมในอดีตจนเข้าสู่ความเป็นโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน เห็นได้ว่า รัฐมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อทุนข้ามชาติที่ไม่ได้คำนึงว่ามาจากสัญชาติใด มากกว่าจะให้ความสำคัญกับแรงงาน ส่วนแรงงานก็มีความยืดหยุ่นและถูกทำให้อ่อนแอลงภายใต้พลวัตรของการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น มีการโยกย้ายทั้งในส่วนของแรงงานนำเข้าและแรงงานส่งออก เพื่อรับใช้กลุ่มทุนข้ามชาติ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมและกดทับจากรัฐและทุนมาอย่างต่อเนื่อง สำหรับบทต่อไปจะเป็นกล่าวถึงประวัติศาสตร์การพัฒนาระดับด้านแรงงานของประเทศเกาหลีใต้ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

## บทที่ 3

### ประวัติศาสตร์และการพัฒนาชนชั้นแรงงานของเกาหลีใต้

#### 3.1 ปัญหาทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของเกาหลีใต้

ภายหลังจากสงครามเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้สงบลงแล้ว สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ กลับต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากได้รับผลกระทบที่เสียหายเป็นจำนวนมาก บทบาทของผู้นำแห่งเกาหลีใต้ ณ ขณะนั้น จึงมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการบริหารประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ว่าแนวโน้มของการพัฒนาจะไปทิศทางใด ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับแผนนโยบายในการจัดการของผู้นำแต่ละยุคสมัยสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ผู้นำการปกครองจึงมีส่วนอย่างมากในการช่วยฟื้นฟูและกอบกู้ประเทศชาติให้กลับมาสู่ภาวะปกติได้ ซึ่งภายหลังจากที่เกาหลีใต้ได้รับเอกราชแล้ว อำนาจในการปกครองของผู้นำแต่ละยุคสมัยก็แตกต่างกัน อาทิ ในยุคสมัยเผด็จการอำนาจนิยม อย่าง “ซัง มั่น รี่” (Sang Man Rhee) ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานาธิบดีคนแรกแห่งเกาหลีใต้ ในปี 1948 โดยมีลักษณะการปกครองประเทศแบบผูกขาดการเป็นเจ้าของประเทศแต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้เสรีชนชาวเกาหลีใต้ที่เรียกร้องระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลายาวนาน กลับกลายเป็นเพียงแค่รูปแบบของประชาธิปไตยจอมปลอมเท่านั้น เพราะแก่นแท้จริงแล้วก็คือ ระบอบเผด็จการ ดังนั้น ด้วยอิทธิพลและระบบจรรยาวัฑ์ที่ถูกกุมอำนาจไว้อย่างเหนียวแน่น โดยไม่ได้คำนึงถึงการสร้างสังคมการเมืองให้มีเสถียรภาพมั่นคงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวตั้งแต่แรกเริ่มของการเข้าสู่ภาวะความเป็นประชาธิปไตย<sup>1</sup> และเมื่อปัญหาทางการเมืองถูกผูกขาดอำนาจไว้อยู่ที่ผู้นำเพียง

---

<sup>1</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2457), หน้า 74-75.

ฝ่ายเดียว ส่งผลให้ระบบทางด้านเศรษฐกิจมีทิศทางไปสู่ในด้านลบเช่นกัน เนื่องจากกิจการทางด้านเศรษฐกิจทุกสาขาถูกผูกขาดโดยกลุ่มนายทุนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกับกลุ่มผู้นำเผด็จการ ทำให้กลุ่มอิทธิพลทางธุรกิจเหล่านี้สามารถเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจได้อย่างสะดวก ดังนั้น สภาพการเมืองและเศรษฐกิจของเกาหลีถูกจำกัดไว้เพียงแค่ว่ากลุ่มผู้มีอิทธิพลที่พยายามแสวงหากำไรและผลประโยชน์ให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะทำเพื่อประเทศชาติ

เมื่อเข้าสู่ในปีค.ศ.1961 ได้เกิดการก่อรัฐประหารยึดอำนาจทางการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ.1961 ภายใต้การนำของ “ปาร์ค จุง ฮี” (Park Chung Hee) โดยลักษณะสำคัญที่โดดเด่นต่อการพัฒนาประเทศในยุคนี้กล่าวคือ มีการเร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ทรุดโทรม และปัญหาการคอร์รัปชันที่รบกวนอย่างกว้างขวาง และได้ฝังรากลึกมานานแล้วในเกาหลีใต้ ปาร์ค จุง ฮี เห็นว่าทั้งสองปัญหานี้เป็นจุดอ่อนสำคัญที่จะทำให้อำนาจของคอมมิวนิสต์แผ่ขยายมาได้ง่ายขึ้น เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยที่ล้มเหลวมาแล้วนั้น คงไม่เพียงพอที่จะสามารถต้านทานอำนาจพลังของฝ่ายตรงข้ามได้<sup>2</sup>

โดยเริ่มบริหารประเทศจากการประกาศคำสั่งและกฤษฎีกาต่าง ๆ จำนวนมาก เพื่อปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทันที ส่งผลให้ภายหลังจากนั้นไม่นาน กลไกการทำงานของระบบราชการก็เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดึงเอาอำนาจจากการบริหารทั้งในส่วนภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เข้าสู่ส่วนกลางทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีการปราบปรามเจ้าหน้าที่ที่ทำการทุจริตคอร์รัปชัน และถูกลงโทษเป็นจำนวนมาก นับว่าเป็นการถอนรากถอนโคนครั้งสำคัญในเกาหลีใต้ ที่จะช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางด้านระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

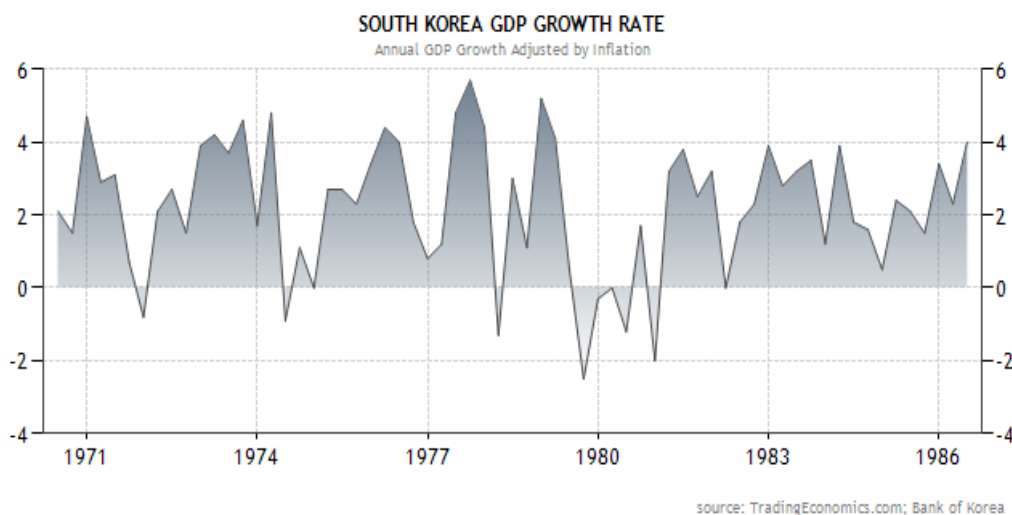
สำหรับแนวทางในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ในปีค.ศ.1962 โดยระดมนักวิชาการทางเศรษฐกิจทั้งในและนอกประเทศ นักธุรกิจ ตลอดจนข้าราชการ ซึ่งสังกัดอยู่ในหน่วยข้าราชการในหน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการเศรษฐกิจ รวมถึงมีการ

<sup>2</sup> คาง ฮานดี, เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 44-45.

จัดตั้งเป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง<sup>3</sup> เมื่อระดมผู้เชี่ยวชาญการปกครองทางด้านเศรษฐกิจเรียบร้อยแล้ว จึงทำให้เห็นถึงข้อบกพร่องและโครงสร้างต่าง ๆ ของเศรษฐกิจ รัฐบาลของปาร์ค จุง ฮี จึงได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ 5 ปีฉบับแรก (ค.ศ.1962-1966)

โดยสรุปแล้ว ภาพรวมจากภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 5 ฉบับ ก็ถือว่าสร้างรายได้ทางด้านเศรษฐกิจแก่เกาหลีได้อย่างมหาศาล จนสามารถฟื้นฟูประเทศให้ประสบความสำเร็จได้อย่างโดดเด่น สังเกตได้จากตัวเลขทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อาทิ อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP), ผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวประชากร และมูลค่าการส่งออกสินค้า ตามรูปภาพดังนี้

**แผนภูมิที่ 3.1 แสดงอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของเกาหลีใต้ในช่วงค.ศ. 1970-1986<sup>4</sup>**



<sup>3</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พานิช, หน้า 107-108.

<sup>4</sup> Trading Economics, SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA [Online], 25 March 2011. Available from:

จากรูปภาพจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของเกาหลีใต้ เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงความสำเร็จในการบูรณาการประเทศให้เข้าไปสู่เวทีเศรษฐกิจโลกได้อย่างเฉิดฉาย โดยอาศัยการการแข่งขันทางการศึกษาที่ช่วยเพิ่มทักษะให้กับบุคลากรและการกระตุ้นศักยภาพของแรงงาน สองปัจจัยนี้เป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนองค์ความรู้ทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ให้เติบโต จนสามารถเข้าไปทำการค้าการลงทุน และขยายตลาดสินค้า เพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในเวทีเศรษฐกิจโลกได้

### แผนภูมิที่ 3.2 แสดงผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวประชากรของเกาหลีใต้ในช่วง 1962-1986



ผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวของประชากร หรือ GDP per capita เป็นสิ่งที่ได้มาจากการนำเอาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมาหารด้วยจำนวนประชากร เพื่อบ่งชี้ให้เห็นถึงมาตรฐานความเป็นอยู่ หรือความกินดีอยู่ดีของประชาชนโดยเฉลี่ย จากสถิติทางตัวเลขพบว่าค่าเฉลี่ยของผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวของประชากรเกาหลีใต้ นับตั้งแต่ในปีค.ศ.1960 เป็นต้นมา มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ที่มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Trading Economics, SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA [Online], 25 March 2011. Available from:



### แผนภูมิที่ 3.3 แสดงมูลค่าการส่งออกสินค้าของเกาหลีใต้ในช่วงค.ศ. 1968-1986



การส่งออกผลิตภัณฑ์หรือวัตถุดิบต่าง ๆ ก็เป็นตัวชี้วัดระดับความเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในระดับหนึ่ง สินค้าที่ใช้ในการส่งออกที่สำคัญได้แก่ พวงอิเล็กทรอนิกส์, อุปกรณ์กึ่งตัวนำ, แผงการควบคุมไฟฟ้า (LCD panel), อุปกรณ์โทรศัพท์, อุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโทรทัศน์, อะไหล่ยนต์, เหล็ก และปิโตรเคมี สำหรับประเทศที่ให้การสนับสนุนในการส่งออกก็ได้แก่ จีน สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น<sup>6</sup>

จากการดำเนินงานตามแผนและนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้การนำของปาร์ค จุง ฮี ที่เร่งรัดการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ โดยเฉพาะทั้งด้านการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เน้นการส่งออกทางภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากกลุ่มทุนระหว่างประเทศอย่างสหรัฐฯ เป็นต้นมา จนทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จได้ภายในระยะเวลาไม่ถึง 20 ปี ล้วนเป็นผลมาจากความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังทั้งภาครัฐบาลและเอกชน มีผลทำให้เศรษฐกิจของเกาหลีใต้เจริญเติบโตขึ้นมาก

<sup>6</sup> Trading Economics, [SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA](http://www.tradingeconomics.com/south-korea/exports) [Online], 25 March 2011. Available from: <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/exports>

แต่เบื้องหลังของความสำเร็จดังกล่าวนี้ อาจจะไม่ได้นำเสนอให้ทั่วโลกได้ประจักษ์เท่าใดนัก เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นไปยังภาคอุตสาหกรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขับเคลื่อนด้วยฐานการผลิตจากสิ่งที่เรียกว่า “แรงงาน” (Labors) โดยนำมาใช้งานเปรียบเสมือนเครื่องจักร ความเจริญที่เพิ่มสูงขึ้นจึงดูสวนทางกับคุณภาพชีวิตทางด้านจิตใจของแรงงานเกาหลีใต้ที่ตกต่ำลง เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของกระแสสังคมโลกที่เปลี่ยนไปทำให้บทบาทของรัฐทุน และแรงงานจำเป็นจะต้องปรับบทบาทเพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งที่กำลังเผชิญอยู่

### 3.2 ผลกระทบจากแผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

ตัวเลขทางสถิติที่นำมาชี้วัดระดับความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนา โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 เศรษฐกิจของเกาหลีใต้ขยายตัวไปทางด้านของอุตสาหกรรมหนัก รวมทั้งด้านอุตสาหกรรมเหล็กและการสร้างเรือ<sup>7</sup> จนกระทั่งการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจได้แพร่กระจายออกไปมากขึ้น โดยมีการนำทุนต่างชาติเข้ามาในเกาหลีใต้พร้อมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนได้อย่างเสรี ด้วยการออกกฎหมายภาษีสนับสนุนผู้ลงทุนต่างชาติ จึงทำให้การค้า การลงทุน และเงินทุนจากต่างประเทศหลั่งไหลเข้ามาเพิ่มขึ้น ประเด็นที่สำคัญก็คือ ความเฟื่องฟูและความมั่งคั่งจากผลของความเติบโตดังกล่าวได้กระจายไปทั่วถึงได้แค่ไหน เพราะภายใต้การพัฒนาถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางการเมืองอย่างเข้มงวดมาโดยตลอด พร้อมกับกล่าวอ้างว่าเกาหลีเป็นรัฐพัฒนาที่เข้มแข็ง แต่แท้ที่จริงแล้ว ความเข้มแข็งดังกล่าวอาจเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่สร้างความชอบธรรมในการเข้ามาครอบงำอำนาจทางการเมืองผ่านบทบาทการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจ ที่ให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนต่อการวางแผนการพัฒนา เพื่อจัดสรรงบประมาณและทำให้ความช่วยเหลือสนับสนุน

<sup>7</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 127.

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มสร้างภาวะความไม่สมดุลให้แก่แรงงาน โดยเฉพาะอย่างมาตรการนโยบายที่เน้นส่งเสริมการส่งออก (Export-oriented Industry หรือ EOI) โดยหวังจะได้ผลกำไรตอบแทนสูง จึงหาวิธีการลดต้นทุนการผลิตด้วยการลดอัตราค่าจ้าง และเพิ่มอำนาจในการเข้ามาควบคุมแรงงาน รวมถึงนโยบายที่ได้มีการประกาศการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี ได้สร้างความเหลื่อมล้ำให้กับอุตสาหกรรมหนักกับอุตสาหกรรมเบา เนื่องจากนับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเป็นต้นมา ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ ซึ่งแต่เดิมยังคงอยู่ในอาชีพด้านกสิกรรมอันได้แก่ การทำป่าไม้ และการทำประมง กลับแปรเปลี่ยนสภาพงานมาประกอบด้านอุตสาหกรรมให้แก่กลุ่มผู้มั่งคั่งมากขึ้น แม้ว่าแผนพัฒนาดังกล่าวจะทำให้อัตราความยากจนลดลงมากก็ตาม แต่ความแตกต่างจากการกระจายรายได้ระหว่างคนเมืองใหญ่กับเมืองเล็กและชนบทได้เพิ่มช่องว่างให้ห่างขึ้น คนยากจนไม่ได้รับการตอบสนองขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ เกิดภาวะความกดดันและความตึงเครียดอย่างสูง เพราะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการและค่าครองชีพทางสังคมที่ต้องอยู่ในภาวะชะงักงันกลายเป็นปัญหาที่สร้างความเสื่อมโทรม เกิดปัญหาอาชญากรรม การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นผลมาจากการเลือกตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมายของรัฐตามแนวทางการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่ความทันสมัย<sup>8</sup>

ขณะที่แนวทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของรัฐเกาหลีใต้ที่เติบโตสูงขึ้นไป แต่ดูเหมือนจะสวนทางกับการพัฒนาด้านการเมือง ที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกลดลงกว่าเดิม เพราะนับตั้งแต่มีการใช้นโยบายแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ผู้นำทางการเมืองได้เล็งเห็นความสำคัญของความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่าการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน จึงใช้อำนาจกดขี่ประชาชนหากมีความเห็นแตกต่างไปจากรัฐบาลก็จะถูกลงโทษด้วยการจับกุม กักขัง หรือร้ายแรงจนถึงขั้นสังหารชีวิต ระดับความเข้มข้นในการเข้ามาลิดรอนสิทธิและเสรีภาพผ่านการครอบงำทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการเดินขบวนประท้วง การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อสารมวลชน การต่อต้านอุดมการณ์ของรัฐ ฯลฯ เหตุการณ์ความวุ่นวายจากการรวมตัวชุมนุมประท้วงของกลุ่มแรงงานยังเพิ่มปริมาณและความถี่บ่อยครั้งมากขึ้น เพราะจำนวนผู้มาชุมนุมประท้วงได้ขยายวง

<sup>8</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 130.

กว้างออกไป ไม่เพียงแต่ชนชั้นด้านแรงงานเท่านั้น แต่กลุ่มชนชั้นกลางอย่างผู้นำองค์กรทางคริสต์ศาสนา นักศึกษา และเหล่าปัญญาชนต่าง ๆ ก็เข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานด้วย

การนำแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจตามแนวทางการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ก็เพื่อฟื้นฟูปัญหาทางเศรษฐกิจที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน แต่ความสำเร็จของแผนพัฒนาดังกล่าว ด้านหนึ่งก็ชี้วัดให้เห็นถึงอัตราความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจผ่านตัวเลขทั้งผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP), ผลผลิตต่อหัวประชากร ตลอดจนมูลค่าการส่งออกสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น ขณะที่อีกด้านหนึ่งกลับพบว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านสังคมตกต่ำลง เนื่องจากรายได้จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ได้กระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนรวยกับคนจน ดังจะเห็นได้ว่า ชนชั้นสูงของเกาหลีใต้จำนวนเพียงร้อยละ 0.3 ของประชากรทั้งหมดเป็นเจ้าของทรัพย์สินถึงร้อยละ 45 ของทรัพย์สินทั้งประเทศ ในทางตรงกันข้ามกรรมกรร้อยละ 60 มีรายได้เพียงหนึ่งในห้าของจำนวนค่าใช้จ่ายขั้นต่ำที่ต้องเลี้ยงดูครอบครัว มีชานนามากกว่า 10 ล้านคน มีหนี้สินครัวเรือนละ 1.3 - 2.7 ล้านวอน<sup>9</sup> และกระจายความมั่งคั่งก็ไม่ได้สมดุลในระหว่างภูมิภาคต่างๆ เช่น ประชากรในมหานครโซล (Seoul) และปูซาน (Busan) มีรายได้มากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองอื่นถึง 2 เท่า<sup>10</sup> อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือ เมื่อเกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ธุรกิจอุตสาหกรรมจึงต้องการให้เกิดผลกำไรเป็นจำนวนมาก และการได้มาซึ่งผลกำไรเหล่านั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลดค่าจ้างแรงงาน เพื่อลดต้นทุนให้มากที่สุด แต่ขณะที่แรงงานยังคงต้องทำงานหนักเท่าเดิมหรือมากกว่าเดิม ส่งผลให้แรงงานเกาหลีใต้ต้องทุกข์ทรมานอย่างหนักจากการกดขี่ของผู้ประกอบการ ดังจะเห็นได้จากองค์การกรรมกรสากลแห่งสหประชาชาติกล่าวว่า คนงานเกาหลีใต้ทำงานนานที่สุด นั่นคือ ผู้ชายทำงานสัปดาห์ละ 52.8 ชั่วโมง ส่วนผู้หญิง 53.8 ชั่วโมง แต่คนทำงานเหล่านี้ได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำ จากรายงานของสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลีซึ่งได้เสนอข้อมูลว่า ในปีค.ศ. 1980 ค่าใช้จ่ายของครอบครัวที่มีสมาชิกจำนวน 5 คนนั้น จะต้องจ่ายเป็นเงิน 270,000 วอนต่อเดือนเป็นอย่างต่ำ แต่ตามที่สำรวจพบว่า มีครัวเรือนประมาณ

<sup>9</sup> Korea Today ใน ดำรง สุานดี, เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ, หน้า 70-71.

<sup>10</sup> Bertrand M. Renaud ใน ดำรง สุานดี, เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ, หน้า 71.

30% ที่มีรายได้น้อยกว่า 70,000 วอน และอีก 56.1% มีรายได้น้อยกว่า 200,000 วอนต่อเดือน<sup>11</sup> ดังนั้น ผลสะท้อนจากการเร่งรัดภายใต้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงนับเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นที่กำลังบ่มเพาะความโกรธแค้นให้กลุ่มผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการพัฒนาประเทศกำลังถูกท้าทายและเผชิญกับการปรากฏตัวของกระแสเสรีนิยมใหม่ ทำต้องประสบชะตากรรมร่วมกันจากวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบไปทั่วโลก

### 3.3 บทบาทของสหภาพแรงงานในเกาหลีใต้

#### 3.3.1 ที่มาและความสำคัญของการจัดตั้งสหภาพแรงงานในเกาหลีใต้

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานเกาหลีใต้ถูกจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปีค.ศ.1946 โดยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ที่ชื่อว่า “สหพันธ์สหภาพการค้าเกาหลี” (Federation of Korean Trade Unions หรือ FKTU) แต่บทบาทขององค์กรดังกล่าวกลับถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในยุคสมัยของชัง มั่น รี ที่ใช้ฉ้อฉล ทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อสนับสนุนให้กลุ่มพรรคตัวเองมากกว่าส่งเสริมสวัสดิการของแรงงาน ภายหลังกยุคของชัง มั่น รี ได้สิ้นสุดลง ขบวนการเคลื่อนไหวสหภาพแรงงานได้ออกมาเดินขบวนประท้วงบนท้องถนนมากขึ้น ความขัดแย้งจาก 45 กรณีในปีค.ศ.1957 เพิ่มขึ้นเป็น 227 กรณีในปีค.ศ.1960 ส่งผลให้เกิดสหภาพขึ้นใหม่ 315 สหภาพ และผลจากการเคลื่อนไหวดังกล่าว ยังนำมาซึ่งการได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น 15-50 เปอร์เซ็นต์<sup>12</sup>

ความไร้เสถียรภาพในการทำงานของ FKTU ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้นำองค์กร และถูกท้าทายโดยการสร้างสหภาพอิสระใหม่ขึ้นที่ชื่อ “สหภาพกลุ่มการค้าแห่งชาติ (National Council of Trade Unions หรือ NCTU – ไนยอป) ในปี

<sup>11</sup> Michael A Launius ใน คำร่าง ฐานดี, เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ, หน้า 69.

<sup>12</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2552), หน้า 38-39.

ค.ศ.1960 กลุ่มผู้นำแรงงานชุดใหม่ได้ตัดสินใจรวมเอา FKTU และ NCTU เข้าด้วยกันเป็น ศูนย์กลางแห่งชาติอันใหม่ภายใต้ชื่อ ฮันกุก นอลยอน แต่ยังคงชื่อภาษาอังกฤษไว้คงเดิมเป็น FKTU<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 และ 1970 เป็นต้นมา บทบาทของ FKTU ที่ จัดตั้งขึ้นยังคงไม่มีอำนาจและบทบาทที่แท้จริง แต่กลายเป็นเหมือนสหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทน ตัวปลอมของแรงงาน จนกระทั่งเข้าสู่ในทศวรรษที่ 1980 ขบวนการเคลื่อนไหวสหภาพแรงงานเพื่อ เรียกร้องประชาธิปไตย ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในทางการเมือง สิ่งที่ดีถือว่าเป็นภารกิจสำคัญของ ขบวนการดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงาน จึงต้องการสถาปนาศูนย์กลาง สหภาพแรงงานประชาธิปไตยแห่งชาติให้แยกออกจาก FKTU ที่เป็นองค์กรอนุรักษ์และทำหน้าที่ เป็นเพียงหุ่นเชิดเท่านั้น การจัดตั้งศูนย์กลางแห่งชาติขึ้นใหม่จึงถูกสร้างขึ้นภายใต้ชื่อ “สภา สหภาพแรงงานการค้าแห่งชาติ” (The National Congress of Trade Union หรือ NCTU – โน ซอยอป) ขึ้นในปีค.ศ.1990 ช่วงที่ก่อตั้งนั้น NCTU ประกอบด้วย 456 สหภาพแรงงาน (5.8 เปอร์เซ็นต์ ของสหภาพแรงงานทั่วประเทศ) และมีสมาชิกสหภาพราว 160,000 คน (8.6 เปอร์เซ็นต์ของ จำนวนสมาชิกสหภาพทั้งหมด)<sup>14</sup>

การจัดตั้งองค์กรด้านแรงงานใหม่ภายใต้ NCTU นี้ ยังนับว่าเป็นองค์กรที่ค่อนข้างอ่อนแอ เนื่องจากประกอบไปด้วยสหภาพแรงงานที่มีจำนวนน้อย และโดยพื้นฐานเป็นตัวแทนของบริษัท ของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ประกอบกับองค์กรนี้ไม่สามารถผนวกรวมสหภาพ แรงงานจากกลุ่มอุตสาหกรรมบริษัทขนาดใหญ่อย่างฮอนแดและแดวูได้ ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้มีอำนาจ มากในสหภาพแรงงาน จึงทำให้เกิดการแบ่งแยกกันภายในระหว่างขบวนการเคลื่อนไหวสหภาพ แรงงานประชาธิปไตย ถึงแม้ว่า NCTU จะมีความอ่อนแอในเชิงองค์กร แต่ก็ถือได้ว่าเป็นตัวแทน ของสหภาพแรงงานได้อย่างแท้จริงมากที่สุด และยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสหภาพแรงงาน ท้องถิ่นอีกด้วย

จนกระทั่งในปีค.ศ.1991 เมื่อเกาหลีใต้ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Organization หรือ ILO) กลุ่มแรงงานประชาธิปไตยก็ได้จัดตั้ง

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 264.

พันธมิตรระดับชาติ เพื่อร่วมกันกดดันต่อรัฐบาลให้ปฏิรูปด้านกฎหมาย การรวมตัวกันหลวม ๆ เช่นนี้ได้พัฒนาไปสู่สภาตัวแทนสหภาพแรงงานการค้าแห่งชาติ (The Congress of National Trade Union Representatives) ในปีค.ศ. 1993 ขึ้น ต่อมาในปีค.ศ. 1995 จากพื้นฐานของการเป็นพันธมิตรในระดับชาติ กลายเป็นศูนย์กลางแห่งชาติใหม่ของสหภาพแรงงานประชาธิปไตยที่ชื่อว่า “สหพันธ์สหภาพแรงงานการค้าแห่งชาติเกาหลี (The Korean Confederation of Trade Union หรือ KCTU) ซึ่งประกอบไปด้วยสหภาพแรงงาน 862 แห่งด้วยจำนวนสมาชิกสภา 420,000 คน<sup>15</sup> แต่ท้ายที่สุดแล้ว กลุ่มของสหภาพแรงงานประชาธิปไตยที่หวังจะเป็นตัวแทนทางการเมืองของชนชั้นด้านแรงงานกลับต้องล้มเหลว อันเนื่องมาจากกฎหมายห้ามสหภาพแรงงานเข้าพัวพันกับการเมือง รวมถึงการแตกแยกกันเองภายในหมู่ผู้นำสหภาพอันเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทางการเมือง ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานทางการเมืองจึงถูกครอบงำได้อย่างง่ายดายจนกว่าระดับของการรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวของชนชั้นแรงงาน จะมีจิตสำนึกในระดับสูง จนสามารถมีพื้นฐานองค์กรอันแข็งแกร่งในหมู่ชนชั้นแรงงานเสียก่อน ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้เวลายาวนานสำหรับการสังสมประสบการณ์ทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นแรงงาน

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างภายในขององค์กรด้านแรงงานที่มีขบวนการเคลื่อนไหวสหภาพแรงงานตั้งแต่แรกเริ่มของการจัดตั้งนั้น ไม่ได้มีจิตสำนึกร่วมกันที่เข้มแข็งของสหภาพแรงงานอย่างแท้จริง แต่กลายเป็นเครื่องมือในทางการเมืองเพื่อใช้ควบคุมแรงงาน อีกทั้งองค์กรด้านแรงงานภายในก็ยังมี การแบ่งแยกกัน ความไม่สมดุของอำนาจสหภาพแรงงานที่หลากหลายเช่นนี้ทำให้การรวมตัวผนึกกำลังให้เข้มแข็งเป็นหนึ่งเดียวกันของสหภาพแรงงาน จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ส่งผลให้โครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการของสหภาพแรงงานเกิดความเปราะบาง ท้ายที่สุดแล้วอำนาจขององค์กรสหภาพแรงงานเกาหลีใต้จึงไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะเป็นพลังทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากความอ่อนแอต่อการต้านทานอำนาจของรัฐและทุนภายในเวลาต่อมา

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 291.

### 3.3.2 การรวมตัวของชนชั้นด้านแรงงานเกาหลีใต้

สิ่งสำคัญต่อการพิจารณาประเด็นการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงานเกาหลีในรูปแบบที่มีการจำกัดอำนาจทางการเมืองไว้ที่เผด็จการทหาร ที่น่าสนใจก็คือ อะไรที่ทำให้กลุ่มชนชั้นแรงงานที่เคยสยบยอมต่อบทบาททางการเมืองมาโดยตลอดถึงลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องภายใต้ความแข็งแกร่งจากการรวมตัวของแรงงานที่ต้องการเข้ามามีบทบาททางการเมือง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจบริบทที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขของโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม อุดมการณ์และจิตสำนึกจากประสบการณ์ที่ร่วมรับรู้ผ่านภูมิหลังของการพัฒนาประวัติศาสตร์ คำอธิบายของ เฟรดเดอริค เดโย<sup>16</sup> ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะพื้นฐานของแรงงานในแถบเอเชียตะวันออกเฉียง สามารถนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงานเกาหลีใต้ เพื่อให้เข้าใจลักษณะพื้นฐานของแรงงาน ซึ่งประกอบไปด้วย

1) สิ่งที่ถูกปลุกฝังผ่านวัฒนธรรมในแบบขงจื้อ ส่งผลต่อพฤติกรรมในการแสดงออกที่ทำให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส การบังคับบัญชา ความอดทนและความขยัน การยอมรับผู้มีอำนาจหน้าที่ ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้ที่นักอุตสาหกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงเชื่อว่าสามารถลดทอนความขัดแย้งทางด้านแรงงานได้มากกว่าในสังคมอุตสาหกรรมตะวันตก<sup>17</sup>

2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจในแถบเอเชียตะวันออกเฉียง ภายใต้การพัฒนาที่สามารถยกระดับให้มีความเติบโตไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มาตรฐานชีวิตและความเป็นอยู่ของแรงงานได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ตลาดแรงงานที่มีการขยายตัวและความก้าวหน้าในเชิงเศรษฐกิจ จึงกลายเป็นตัวควบคุมและสกัดกั้น การรวมตัวเคลื่อนไหวด้านแรงงานเอาไว้

3) บทบาทของรัฐที่เข้ามาควบคุมองค์การที่มีบทบาทด้านแรงงานและกิจกรรมการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน โดยถือว่าองค์กรอิสระเหล่านี้เป็นภัยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังจะเห็นได้จากกรณีของเกาหลีใต้และไต้หวัน โดยประเทศเหล่านี้จะยึดถือความ

<sup>16</sup> เฟรดเดอริค เดโย ใน ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า 9.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.



เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นปัจจัยหลักในการสร้างความชอบธรรมของระบบการเมือง พร้อมกับกดขี่แรงงานให้เป็นเพียงแค่มือในสถานะของกลไกการผลิต ดังนั้น การชุมนุมประท้วงจึงถูกปราบปรามอย่างโหดเหี้ยม ความสยบยอมของแรงงาน จึงถูกชดเชยด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เข้ามาพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพแทน<sup>18</sup>

จากโครงสร้างทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขที่เข้ามาครอบงำบทบาทการรวมตัวเคลื่อนไหวของแรงงาน เพื่อลดทอนความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น อันนำไปสู่อุปสรรคต่อการพัฒนา ดังนั้น แรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงอยู่ในสถานะที่ถูกกีดกันออกจากการเมือง และไม่มีองค์กรแรงงานที่เข้มแข็ง ผลจากกระบวนการพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงไม่ได้ช่วยเปลี่ยนแปลงความอ่อนแอของสภาพทางการเมืองของแรงงานให้แข็งแกร่งขึ้นเลย

จากลักษณะพื้นฐานแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ต้องสยบยอมต่อสภาพทางการเมือง เนื่องด้วยการถูกจำกัดอยู่ภายใต้โครงสร้างทางด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ศักยภาพหรือความสามารถในการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงานจึงถูกบั่นทอนลงไป แต่สำหรับกรณีของเกาหลีใต้ อาจกล่าวสรุปได้ว่า การต่อสู้และเรียกร้องของกลุ่มแรงงานกลับมีพลังที่แข็งแกร่งต่างจากประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย การต่อต้านและความขัดแย้งภายใต้ระบบการฆูตริตในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมจึงมีความรุนแรงและเข้มข้น สิ่งที่น่าสังเกตจากประเด็นดังกล่าว คือ ทำไมชนชั้นแรงงานเกาหลีใต้จึงมีพลังในการต่อสู้เคลื่อนไหวบทบาททางการเมืองโดดเด่นกว่าหลายประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย

จากกรอบแนวคิดของ Andrew Brown สามารถนำมาอธิบายถึงสภาพเงื่อนไขต่าง ๆ จากโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง รวมถึงปัจจัยด้านอุดมการณ์ และจิตสำนึกภายใต้ภูมิหลังประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและบทบาททางการเมืองที่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดพลังในการตื่นตัวของแรงงานในการก่อตัวขึ้นของชนชั้นด้านแรงงานทางการเมือง พร้อมกับอิทธิพลจากโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ เข้ามาเป็นตัวขับเคลื่อนให้กลุ่มชนชั้นแรงงานที่ได้รับความ

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกันหน้า, 10-12.

กีดกันจากการกดขี่ ชูตรีตโดยรัฐและทุนภายใต้การพัฒนาสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ การชุมนุมประท้วงของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน จึงเข้ามาต่อต้านนโยบายของรัฐและเรียกร้องการปกป้องความมั่นคงในการทำงาน ประกอบกับเพิ่มพื้นที่ให้แก่กลุ่มสหภาพแรงงานและองค์กรที่มีบทบาทด้านแรงงาน ภายใต้โครงสร้างที่อยู่บนพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและอุดมการณ์ รวมถึงบทบาทด้านการเมืองจากแนวคิดของ Brown สามารถนำมาใช้อธิบายการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงานเกาหลีใต้ได้ดังนี้

### 1) ปัจจัยโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่ด้านอุตสาหกรรม สัมพันธ์กับการอพยพของผู้คนจำนวนมากที่ต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตจากชนบทสู่เมือง จากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม จากชาวนาสู่ผู้ใช้แรงงาน ส่งผลให้การกระจุกตัวอย่างหนาแน่นของแรงงานเกาหลีใต้ ได้เริ่มก่อตัวขึ้นภายในสังคมเมืองท่ามกลางโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก ด้วยสภาพการณดังกล่าว จึงเอื้อให้เกิดเป็นพัฒนาการของการรวมตัวชุมนุมชนชั้นแรงงานขึ้นมาเป็นหนึ่งเดียวกัน รวมถึงเอกลักษณ์ร่วมและจิตสำนึกทางชนชั้นในหมู่แรงงานเกาหลีใต้ที่ผ่านการรับรู้ร่วมประสบการณ์เดียวกัน<sup>19</sup>

การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้นับตั้งแต่ในช่วงแรกที่เน้นรัฐเป็นผู้นำในการพัฒนา (Development State) รัฐได้มุ่งเป้าหมายไปที่ภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศและให้ความสำคัญกับทุนท้องถิ่นเป็นหลัก จนกระทั่งรัฐเริ่มเข้าสู่ความเป็นกระแสสากล (Internationalization of the State) การเปิดนโยบายเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การค้า การลงทุน ทำได้อย่างเสรี รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานในตลาด ทำให้กลุ่มทุนมีตัวเลือกและมีอำนาจมากขึ้น เพราะหากแรงงานเกิดไม่พอใจหรือต่อต้าน กลุ่มผู้ประกอบการก็ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่เอื้อผลประโยชน์ได้มากกว่า ขณะเดียวกันการปฏิรูปทางด้านกฎหมายแรงงานเพื่อเอื้อต่อการเปิดนโยบายเสรีนิยมใหม่ ก็ยังส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุนเอาตัวเขาเปรียบแรงงานในด้านของการลด

<sup>19</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า 66-67.

ค่าจ้างแรงงาน เพื่อลดต้นทุนในการแสวงหากำไรให้แก่กลุ่มทุน โดยปราศจากการมุ่งมั่นที่จะพัฒนาแรงงานให้มีเสถียรภาพหรือฝึกฝนให้มีทักษะด้านแรงงาน หากแต่เป็นเพียงแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากการขูดรีดแรงงานราคาถูก

## 2) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

การปลูกฝังและถูกถ่ายทอดให้มีความเป็นชาตินิยม มีความสมัครสมานและความมั่นคงของชาติ เป็นสิ่งที่รัฐนิยมขึ้นในการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจ รัฐจะยกย่องการทำงานหนักของแรงงานว่าเป็นพฤติกรรมรักชาติ พร้อมกับประณามและต่อต้านการรวมตัวของสหภาพแรงงานว่าเป็นการทำลายระบบอุตสาหกรรม แนวคิดดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้แรงงานเกาหลีใต้มุ่งมั่นในการทำงานอย่างจริงจัง อีกทั้งรัฐยังโน้มน้าวพฤติกรรมของแรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมขงจื้อในเรื่องของความซื่อสัตย์ ขยันหมั่นเพียร แต่แท้จริงแล้วสิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรมในการเอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของชนชั้นแรงงานในเกาหลีนั้นแทบจะไม่ปรากฏให้เห็น เนื่องจากระบบการทำให้เป็นแรงงาน โดยปราศจากการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมและการจัดองค์กรในเชิงบวก ไม่มีวัฒนธรรมร่วมกันทั้งความภูมิใจ ความเป็นอิสระ ไม่มีการสร้างอัตลักษณ์ แต่สิ่งที่ปรากฏและตกทอดไปยังกลุ่มผู้ใช้แรงงานของเกาหลีได้ก็คือ การถูกเหยียดหยาม การถูกกดทอนความเป็นมนุษย์จากสถานภาพอันต่ำต้อยต่ำ เพื่อสกัดกั้นการรวมตัวภายใต้เอกลักษณ์ของแรงงานและกีดกันบทบาททางการเมืองของกลุ่มชนชั้นด้านแรงงาน<sup>20</sup>

## 3) บริบททางการเมือง

ความรุนแรงทางการเมืองของเกาหลีใต้นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ทำให้เกาหลีใต้ต้องเผชิญกับความไร้เสถียรภาพในการแสดงบทบาททางการเมือง เพราะถูกครอบงำโดยรัฐเผด็จการทหารมาโดยตลอด ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์กลายเป็นเหตุผลที่รัฐใช้กล่าวอ้าง เพื่อนำมากดทับอิสรภาพและเสรีภาพของพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนชั้นแรงงานของเกาหลีใต้ถูกจำกัดและควบคุมกิจกรรมทางการเมืองมาโดยตลอด

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

บทบาทของรัฐในทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนที่ไม่สามารถมีส่วนร่วมหรือมีอำนาจทางการเมืองอย่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เมื่อรัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนท่าทีให้สอดคล้องกับกระแสสังคมโลก โดยเฉพาะการเปิดรับนโยบายเสรีนิยมใหม่เข้ามา บทบาทของรัฐจึงมีแนวโน้มที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มทุน ซึ่งสามารถทำผลประโยชน์ให้กับรัฐได้มากกว่า ขณะที่แรงงานกลับถูกมองเป็นเพียงแค่ว่าสที่เข้ามารับใช้เพื่อเป็นฐานการผลิตให้กลุ่มทุนในภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งอำนาจของแรงงาน ถูกทำให้ยี่ดุ่นหรืออ่อนแอลง เพราะแรงงานกลายเป็นสินค้าราคาถูกที่เคลื่อนย้ายไปยังที่ได้ก็ได้ สถานภาพของกลุ่มชนชั้นแรงงานตกอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่ แรงงานไม่มีอำนาจในการต่อรองที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้ประกอบการ จึงสัมพันธ์กันโดยตรงต่ออัตราค่าจ้างแรงงานที่มักจะถูกกดให้ต่ำลงอย่างไม่มีเงื่อนไข จนกระทั่ง เมื่อกลุ่มแรงงานที่ถูกกีดกันออกจากสิทธิทางการเมือง ผนึกกำลังร่วมกันประท้วงเพื่อทวงสิทธิและเสรีภาพ อันนำไปสู่การต่อสู้เรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานในเวลาต่อมา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจ บริบททางการเมืองและวัฒนธรรม ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อหลอมให้เกิดการรวมตัวของแรงงานและเกิดการสร้างชนชั้นแรงงานขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุดมการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมที่เข้ามาตอกย้ำบนทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ การถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพจากกิจกรรมทางการเมือง การกดทับสถานภาพจากการทำงานให้ดูต่ำต้อยและการดูหมิ่นเหยียดหยามเทียบเท่ากับทาสรับใช้<sup>21</sup> จากสภาพที่ย่ำแย่ดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานต้องการหลีกเลี่ยงหนีจากสภาพที่เป็นอยู่ การก่อตัวของชนชั้นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้น เพื่อเข้ามาต่อสู้และเรียกร้องให้ผ่านพ้นหรือเอาชนะจากสภาพทางการเมืองและทางวัฒนธรรมที่ถูกครอบงำอยู่ แต่ในขณะเดียวกัน แรงงานยังต้องเผชิญอุปสรรคสำคัญจากการรวมตัวของชนชั้นด้านแรงงาน เนื่องจากไม่มีสถาบันหรือองค์การตัวแทนที่เข้มแข็งในการเข้ามาส่งเสริมบทบาทและอำนาจทางการเมืองให้กับแรงงาน ความรุนแรงของรัฐ รวมถึงการปราศจากจิตสำนึกที่นำไปสู่ความมีเอกภาพของแรงงาน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ทำให้แรงงานนั้นไม่สามารถเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีอำนาจได้

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

### 3.4 การต่อต้านชุมนุมประท้วงของแรงงานในเกาหลีใต้

นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 ที่เริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ฐานการผลิตในภาคเกษตรกรรมเปลี่ยนทิศทางไปสู่เป้าหมายของการทำให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ การเกิดขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ จำนวนมากจึงมาพร้อมกับการก่อตัวของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน แต่เนื่องจากการที่เกาหลีใต้เปิดรับเอานโยบายเสรีนิยมใหม่เข้ามาใช้ จึงทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์และเป้าหมายของเศรษฐกิจแบบเสรี โดยสร้างบรรยากาศ และแรงจูงใจให้นักลงทุนข้ามชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศมากขึ้น ทั้งนี้รัฐจึงพยายามปฏิรูปทุกด้านของสังคมเพื่อให้ประเทศบรรลุตามมาตรฐานของโลกได้<sup>22</sup> ภายใต้การปฏิรูปดังกล่าว ด้านหนึ่งอาจนำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่อีกด้านหนึ่งกลับเข้ามาทำลายคุณภาพชีวิตของคนเกาหลีใต้ให้ตกต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปด้านแรงงาน ที่เข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันของสหภาพแรงงาน เพื่อเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของอำนาจเผด็จการทหารอย่างเข้มงวด ผลจากการปฏิรูปด้านกฎหมายแรงงาน นอกจากจะเข้ามาจำกัดสิทธิของสหภาพแรงงานแล้ว มาตรการของรัฐยังเป็นการเพิ่มช่องว่างในการเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มทุน โดยเพิ่มอำนาจให้กับผู้ประกอบการสามารถปลดคนงานและสามารถจ้างแรงงานชั่วคราวได้ ส่งผลให้แรงงานมีความสามารถน้อยมากในการต่อรองกับผู้ประกอบการได้

การตอบโต้ของขบวนการชุมนุมด้านแรงงานเริ่มมีบทบาทมากขึ้น นับตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 เป็นต้นมา จากสภาพโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนอุดมการณ์และจิตสำนึกที่เป็นไปในเชิงลบ ส่งผลให้สภาพทางจิตใจของแรงงานอยู่ในภาวะที่กดดัน โกรธแค้น และคับข้องจิตใจมาโดยตลอด ดังนั้น พฤติกรรมในการแสดงออกเพื่อต่อต้านในระบบบริหารที่เป็นเผด็จการ แรงงานเกาหลีใต้จึงมีปฏิกิริยาตอบโต้ที่ออกมาใช้เชิงอารมณ์สูง อันเนื่องมาจากประสบการณ์และจิตสำนึกที่ผ่านการถูกกระทำมาอย่างไร้ซึ่งความมี

<sup>22</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, หน้า 280.

มนุษยธรรม การก่อตัวขึ้นของชนชั้นด้านแรงงาน จึงเริ่มผนวกกำลังเข้ามาต่อต้านและเรียกร้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งไม่ใช่ประเด็นที่มุ่งเข้าไปที่ด้านเศรษฐกิจ แต่ยังรวมถึงการเรียกร้องให้รัฐปกป้องความมั่นคงในการทำงานและการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการเพิ่มพื้นที่ทางการเมือง สิ่งทีกลุ่มผู้ใช้แรงงานต้องเผชิญกับชะตากรรมร่วมกันจากประสบการณ์อันโหดร้าย จนนำไปสู่การต่อต้านและการชุมนุมประท้วง อันเนื่องมาจากปัจจัยดังนี้

1. แรงงานมักถูกปฏิบัติอย่างไร้ความยุติธรรม การถูกกดขี่ข่มเหง ภายใต้สภาพการทำงานอันโหดร้าย ทั้งจากการขูดรีดทางเศรษฐกิจ และการถูกกดขี่ในเชิงวัฒนธรรม

1.1) การขูดรีดทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเรื่องของอัตราค่าจ้างที่ถูกกดให้ต่ำลง ภายใต้สภาพการทำงานที่นานหลายชั่วโมงสุดขีด ไม่มีระบบระเบียบที่แน่นอน จากสถิติแรงงานที่รวบรวมโดยองค์การแรงงานสากล (ILO) เกาหลีใต้มีชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ยาวที่สุดในโลกตลอดทศวรรษที่ 1980 ตัวอย่างเช่น ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์เฉลี่ยสำหรับแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตคือ 53.1 ชั่วโมงเทียบกับ 39.7 ชั่วโมง สำหรับสหรัฐอเมริกา, 38.8 ชั่วโมง สำหรับญี่ปุ่น และ 51 ชั่วโมง สำหรับไต้หวัน การพัฒนาเศรษฐกิจในเกาหลีใต้ไม่ได้นำมาสู่การลดชั่วโมงการทำงานลง แต่แท้จริงแล้ว กลับเป็นสาเหตุให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปลายทศวรรษที่ 1980 ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์เฉลี่ยสำหรับแรงงานผลิตเกาหลีใต้เพิ่มขึ้นจาก 52.5 ชั่วโมงในปีค.ศ. 1970 เป็น 53.1 ชั่วโมงในปีค.ศ. 1980 และ 54.5 ชั่วโมงในปีค.ศ. 1986 แต่ภายหลังจากปีค.ศ. 1987 ที่ได้มีการต่อสู้ของแรงงานจึงทำให้ชั่วโมงการทำงานเริ่มลดลง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะบางอุตสาหกรรม แต่เป็นปกติทั่วไปในทุกอุตสาหกรรม<sup>23</sup> นอกจากนี้ อัตราค่าจ้างเมื่อเทียบกับเวลาที่เกิดขึ้นจริงมักได้รับประมาณการต่ำกว่า เพราะค่าจ้างล่วงเวลามักไม่ถูกคำนวณอย่างถูกต้องหรือถูกจ่ายอย่างเหมาะสม ดังนั้น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และ 1980 เป็นต้นมา ประสบการณ์จากการขูดรีดและทารุณกรรมแรงงานเกาหลีใต้ที่เกิดขึ้น ในโรงงานอุตสาหกรรม ได้สร้างความบอบช้ำทั้งทางร่างกายและจิตใจเป็นอย่างมาก การดูถูกแรงงานว่าเป็นเพียงแค่ว่าสรับใช้ให้กลุ่มทุน รวมถึงปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและกลุ่มพลังทางการเมืองที่สกัดกั้น

<sup>23</sup> Kim Hyung-Ki ใน ฮาเกิน คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย รัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า 71.

กลุ่มผู้ใช้แรงงานให้อยู่ในสถานะที่อ่อนแอที่สุดต่อการเข้ามาเผชิญกับทุน นอกจากนี้การขูดรีดในทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงจำกัดอยู่เฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่การขูดรีดยังเกิดขึ้นกับสังคมโดยทั่วไป อย่างกรณีของ ค่าแรงที่อาจจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ขณะที่อัตราเงินเฟ้อก็สูงเช่นกัน ส่งผลต่อสวัสดิการและคุณภาพชีวิต เช่น ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันที่สูงขึ้น ค่าเช่าบ้าน ค่าที่อยู่อาศัยแพงขึ้น ค่าอาหาร ภาษีต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น การขาดความมั่นคงในหน้าที่การงาน รวมถึงผลประโยชน์และสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ตกอยู่เฉพาะกลุ่มทุนท้องถิ่น เหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการขูดรีดเช่นกัน

1.2) การดูถูกเชิงวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงการกดขี่ทางชนชั้นและการกดขี่ทางเพศ อันเนื่องมาจากการไร้ซึ่งกลุ่มองค์กรหรือการรวมเป็นอัตลักษณ์ร่วมกันในเชิงบวก สิ่งที่แรงงานได้รับการปลูกฝังและถ่ายทอดภายใต้วัฒนธรรมขงจื้อ เพื่อต้องการให้แรงงานสยบยอมและอยู่ในภาวะเชื่อต่อการควบคุม กลุ่มผู้ใช้แรงงานไม่เพียงแต่ประสบกับสภาพการทำงานที่เจอแต่ฝุ่นละออง และเสียงของเครื่องจักรเท่านั้น แต่ยังเต็มไปด้วยเสียงตะคอกตะโกน คำหยาบคายและภาษาที่ดูถูกเหยียดหยามต่อแรงงาน พฤติกรรมดังกล่าวทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และบั่นทอนความรู้สึกที่มีคุณค่าในตัวเอง<sup>24</sup> นอกจากนี้ แรงงานที่เป็นเพศหญิงกลับเพิ่มความรุนแรงจากการถูกคุกคามทางเพศและการทุบตี การถูกกระทำซึ่งมีผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้จิตสำนึกร่วมที่แรงงานเกาหลีได้ตกอยู่ภายใต้ชะตากรรมที่ทุกข์ทรมานนี้ ยังกลายเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานเกาหลีได้มีการต่อต้านและชุมนุมประท้วงที่เข้มข้นและรุนแรงแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ประสบการณ์อันโหดร้ายดังกล่าว จึงกลายเป็นแหล่งที่มาของแรงระเบิดให้แก่วิถีของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มีจิตสำนึกร่วมกันผ่านปฏิริยาตอบโต้ที่แสดงออกมาจากการประท้วงในเชิงอารมณ์รุนแรง

2) กลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวสภาพรากหญ้าของแรงงานถูกเชื่อมต่อกับกลุ่มขบวนการการเคลื่อนไหวทางการเมือง ที่นำโดยนักศึกษาปัญญาชน และผู้นำคริสตศาสนาที่เข้ามาช่วยเหลือให้คำแนะนำแนวทาง และเป็นแหล่งพักพิงสำหรับนักกิจกรรมแรงงาน เป็นการเอื้ออำนวยให้เหล่า

<sup>24</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า 185-186.

แรงงานมีโอกาสในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เพื่อพัฒนาความคิดเกี่ยวกับเอกลักษณ์และการหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน สร้างจิตสำนึกร่วมในหมู่แรงงาน นอกจากนี้ บทบาทของกลุ่มผู้นำคริสต์ศาสนายังมีบทบาทในการปกป้องแรงงานจากการปราบปรามของรัฐ ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนจากกลุ่มองค์กรผู้นำทางคริสต์ศาสนาและเหล่านักศึกษา จึงเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาอันสำคัญที่ช่วยเสริมศักยภาพและพัฒนาการการก่อตัวขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวชนชั้นด้านแรงงานให้มีความแข็งแกร่งรวดเร็วมากขึ้น<sup>25</sup>

3) การเพิกเฉยของรัฐจากการต่อสู้เรียกร้องและการชุมนุมประท้วงของชนชั้นแรงงาน เนื่องจากบริบทของรัฐถือว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดกระบวนการหรือยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจ การดำเนินการผ่านการแทรกแซงในทุกรูปแบบย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่รัฐเร่งยุทธศาสตร์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ จึงมุ่งเป้าหมายไปที่การขยายการสะสมทุนในหมู่นายทุนเกาหลีในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางในการพยายามสร้างหรือแสวงหากำไรใหม่ ๆ โดยการเข้าถึงแหล่งทุนที่ถูกควบคุมโดยรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายทุนจึงเป็นไปในลักษณะที่เกื้อหนุนต่อกัน ในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย รัฐมักเพิกเฉยต่อการฝ่าฝืนกฎหมายของแรงงานจากผู้บริหารและผู้ประกอบการ ขณะที่ความมุ่งมั่นในการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน การส่งเสริมแรงงานใหม่ทักษะสูงขึ้นกลับไม่ได้รับความสำคัญ แต่สิ่งที่รัฐปฏิบัติต่อแรงงาน กลายเป็นความสัมพันธ์ที่เข้ามาต่อต้านและปราบปรามอย่างไร่มนุษยธรรม เพื่อทำลายล้างทุกอย่างต่อการสยบยอมความเคลื่อนไหวของแรงงานที่ถูกกระทำอย่างทารุณกรรม

ดังนั้น สภาพเงื่อนไขทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม อุดมการณ์และจิตสำนึกเหล่านี้ จึงหล่อหลอมให้เกิดการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงาน จากภายใต้ของโครงสร้างดังกล่าวที่ทำให้แรงงานเกาหลีใต้ต้องประสบชะตากรรมอันโหดร้ายทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจอย่างบอบช้ำ การต่อต้านจึงเป็นรูปแบบการแสดงออกทางหนึ่งที่ว่าแรงงานสามารถหลีกเลี่ยงออกจากสภาวะที่เลวร้าย ไปสู่การมีอำนาจที่แสดงให้เห็นผ่านคลื่นยักษ์ของการปฏิวัติแรงงานในปี ค.ศ. 1987

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 144-145.



มหกรรมการต่อสู้ของคลื่นยักษ์แรงงานเกาหลีที่ระเบิดขึ้นในปีค.ศ.1987 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของชนชั้นแรงงาน สืบเนื่องมาจากผลของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1987 กลายเป็นจุดเปลี่ยนผ่านสำคัญสู่ระบอบประชาธิปไตย ที่มีการเปิดกว้างเสรีทางการเมือง ทำให้ความเข้มงวดจากระบบอำนาจนิยมเริ่มผ่อนคลายลง ขณะที่คลื่นพลังมวลชนแห่งการรวมตัวกันประท้วงของเริ่มก่อตัวขึ้น ไม่เพียงแต่กลุ่มแรงงานเท่านั้นที่ออกมาเดินประท้วง แต่ยังรวมถึงพวกนักศึกษาหนุ่มสาว หรือแม้แต่พนักงานสื่อพิมพ์และกลุ่มชนชั้นกลางเป็นจำนวนมาก แม้ว่าเกาหลีใต้จะมีการเดินขบวนประท้วงมาแล้วหลายครั้ง แต่ครั้งนี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการชุมนุมประท้วงครั้งยิ่งใหญ่ที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเกาหลีใต้จำนวนมากที่สุด เนื่องจากมีผู้ร่วมขบวนถึง 1,262,000 คน และมีความถี่จากการหยุดงานประท้วงในปีนั้นถึง 3,749 ครั้ง<sup>26</sup> เพราะนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ไปจนถึงกันยายน ค.ศ.1987 มีคดีความมากถึงประมาณ 3,311 กรณีความขัดแย้งทางแรงงานที่เกิดขึ้น ซึ่งในที่สุดแล้วก็นำมาซึ่งการหยุดงานประท้วง หรือการเดินขบวน<sup>27</sup> การรวมตัวกันกำลังของแรงงานเพื่อนัดหยุดงานประท้วงได้เผยแพร่ไปกระจายไปอย่างรวดเร็วทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ชื่อเรียกร่องหลักของแรงงานในการต่อสู้ครั้งนี้ก็คล้าย ๆ กับที่ผ่านมามาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา โดยเป็นเรื่องของค่าจ้างและความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมในแบบอำนาจนิยม ที่ต้องการให้ปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รวมถึงการเพิ่มค่าจ้างแรงงาน การลดทอนชั่วโมงการทำงาน การขจัดความแตกต่างของขั้นบันไดแรงงานภายในด้วยกันเอง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้แรงงานในบริษัทขนาดใหญ่หลายแห่ง สามารถรับค่าจ้างเพิ่มขึ้น 20-30 เปอร์เซ็นต์ พร้อมประโยชน์ซึ่งเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของการต่อสู้ที่โดดเด่นในครั้งนี้นี้ ไม่เพียงแคเรียกร่องในรูปแบบของความขัดแย้งและความเข้มแข็งขององค์กร แต่รวมถึงตัวแสดงหลักในภูมิภาค อุตสาหกรรม และองค์ประกอบในเรื่องของเพศสภาพที่มีความโดดเด่นของแรงงานสตรีมากกว่าแรงงานชาย เหล่านี้เป็นแรงผลักดันสำคัญให้กลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวแรงงานสามารถพัฒนาการจัดการองค์กรที่ดีขึ้น

<sup>26</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 367.

<sup>27</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, หน้า 185-186.

และเข้มแข็งขึ้น พร้อมทั้งสร้างเอกลักษณ์ของชนชั้นแรงงานให้มีจิตสำนึกในหมู่ของแรงงาน  
อุตสาหกรรมทั่วไป ระดมพลังให้เกิดความสมัครสมานรวมเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เป็นผลมาจากการ  
การถูกกดขี่ภายใต้แรงงานแบบเผด็จการที่ควบคุมแรงงานแบบอำนาจนิยม การปะทุความโกรธ  
แค้นและความเจ็บปวดที่สั่งสมมายาวนานของเหล่าแรงงานจึงแสดงออกอย่างฉับพลันและรุนแรง  
เพราะไม่ใช่แค่เพียงเรื่องของค่าจ้างที่ต่ำหรือสภาพการทำงานที่โหดร้ายเท่านั้น แต่การต่อสู้ครั้งนี้  
ยังหมายรวมถึงการต่อต้านการปฏิบัติอย่างไร่มนุษยธรรม การดูถูกเหยียดหยามทั้งในทาง  
ร่างกายและจิตใจจากฝ่ายของผู้ประกอบการและฝ่ายบริหารจากภาครัฐ ดังนั้น การลุกขึ้นมาต่อสู้  
เรียกร้องของพลังชนชั้นแรงงานในครั้งนี้ จึงแสดงให้เห็นถึงความตกต่ำจากการบริหารงานภายใต้  
สถานการณ์ทางการเมืองแบบระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ที่นำมาสู่ซึ่งความเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจ ที่สวนทางกับความตกต่ำจากความขัดแย้งภายใต้บริบทด้านการเมือง อันนำมาสู่การ  
ปลดปล่อยความทุกข์ทรมานและความแค้นเคืองของแรงงานจากการกดขี่มาอย่างยาวนาน  
ประกอบกับโครงสร้างที่ไร้วัฒนธรรมเชิงบวก พฤติการณ์แสดงออกของการต่อสู้จึงมีลักษณะที่  
ดุเดือด และเพื่อได้กลับไปต่อผู้บริหารและผู้ประกอบการที่เคยทารุณกรรมกลุ่มแรงงานมาอย่าง  
ยาวนาน

แม้ว่าการต่อสู้ของชนชั้นแรงงานในปีค.ศ. 1987 จะมีชื่อเรียกร้องที่คล้ายกับที่ผ่านมา  
ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1970 แต่ผลจากการต่อสู้แรงงานที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ที่มาพร้อมกับการเรียกร้อง  
ความเป็นประชาธิปไตยในทางการเมืองนั้น อาจจะเริ่มสร้างความกังวลใจและหวาดระแวงให้กับ  
รัฐและทุนต่ออำนาจของแรงงานมากขึ้น รัฐจึงพยายามหาแนวทางหรือมาตรการในการได้กลับ  
แรงงานนับตั้งแต่นั้นมา แต่เริ่มมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมาภายหลังในอีก 10 ปีต่อมา อีกทั้งยัง  
สะท้อนให้เห็นถึงการไร้ระเบียบขององค์กรการจัดการอย่างเป็นระเบียบ ขาดยุทธศาสตร์หรือขาด  
ภาวะผู้นำด้านแรงงาน ไม่มีองค์กรจัดการในระดับชาติหรือระดับภูมิภาคที่จะสามารถประสานกับ  
เหตุการณ์การประท้วงครั้งนี้ได้ ดังนั้น ความแตกต่างของการต่อสู้ที่เกิดขึ้นในปีค.ศ. 1987 นี้จึงต่าง  
จากจากความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ในปีค.ศ. 1987 เนื่องจากแรงงานไม่เพียงแต่ต้องการ  
ระบายออกซึ่งความทุกข์ยากในเรื่องของค่าจ้างเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับการแสวงหาองค์กร  
ที่เป็นวิถีในการปกป้องผลประโยชน์ในระยะยาวให้แก่แรงงานอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการต่อสู้

เรียกร้องภายในโรงงานที่ต้องการให้มีสภาพแรงงานที่แท้จริงในการเป็นตัวแทนของแรงงาน ดังนั้น ผลจากประสบการณ์การต่อสู้ในอดีตจึงเป็นบทเรียนให้แรงงานรู้ว่าสภาพแรงงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมืออันทรงพลังที่จะทำให้แรงงานสามารถเรียกร้องให้เคารพยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานในโรงงาน นับว่าเป็นการยกระดับจิตสำนึกทางชนชั้นที่ทำให้การต่อสู้ในปีค.ศ.1987 เกิดความแข็งแกร่งมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ผลของการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ส่งผลให้เกิดสภาพแรงงานถึง 4,000 แห่งที่ได้ก่อตั้งขึ้นมา และสมาชิกสภาพแรงงานประมาณ 700,000 คน ที่เข้าร่วมกับสหภาพ ซึ่งกระบวนการกลายเป็นสหภาพประสบผลสำเร็จมากในองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าองค์กรธุรกิจขนาดเล็ก และสหภาพทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพแรงงานประชาธิปไตย<sup>28</sup>

จนกระทั่งในปีค.ศ.1997 การชุมนุมประท้วงก็ได้เกิดขึ้นอีกครั้ง เป็นผลมาจากการแก้ไขกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ที่กำหนดขึ้นอย่างลับ ๆ ในรัฐสภา และปราศจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านอยู่ด้วย กฎหมายฉบับใหม่นี้ถูกเขียนขึ้นเพื่อให้อำนาจมากขึ้นและมีความยืดหยุ่นมากขึ้นแก่ฝ่ายนายจ้างในการไล่แรงงานออกจากงาน รวมถึงการจ้างแรงงานชั่วคราวหรือการเปลี่ยนทดแทนแรงงานที่หยุดงานประท้วง ขณะเดียวกันก็ไม่อนุญาตให้ก่อตั้งสหภาพแรงงานรวมด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการประท้วงนัดหยุดงานทั่วประเทศของชั้นแรงงานเกาหลีใต้ เงื่อนไขและปัจจัยของการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ เนื่องมาจากแรงงานได้เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นกับความมั่นคงของการทำงานในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนในระยะสั้นทางเศรษฐกิจ ประเด็นสำคัญก็คือกลุ่มชนชั้นแรงงานมุ่งเป้าหมายไปที่รัฐมากกว่านายทุนผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ การปะทะความรุนแรงของการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และขยายวงกว้างไม่เพียงแต่กลุ่มชนชั้นแรงงานรากหญ้าเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกลุ่มคนงานในชนชั้นกลางด้วย โดยมีเรื่องของค่าจ้างแรงงานที่ถูกกำหนดขึ้นผ่านการเจรจาระหว่างทุนและแรงงาน ซึ่งต่างจากการต่อสู้ของชนชั้นแรงงานในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ที่ผ่านมา มักจะเป็นเรื่องของการต่อต้านชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานและสภาพเงื่อนไขของการทำงานที่เลวร้าย แต่ในปีค.ศ.1997 ขบวนการเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงานมีพื้นฐานอยู่ที่

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 236.

ค่าจ้างแรงงาน ที่สะท้อนให้เห็นถึงการเรียกร้อง การปกป้องความมั่นคงในการทำงาน และเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรแรงงาน

ปัจจัยสำคัญที่กลายเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวประท้วงกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ โดยการนัดหยุดงานของแรงงานครั้งนี้ เป็นผลกระทบมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ จนทำให้เกาหลีใต้ต้องประสบกับวิกฤตด้านการเงินอย่างไม่อาจเลี่ยงได้ในปีค.ศ. 1997 และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำในอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ ที่เข้ามาปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีตลาดแรงงานแบบยืดหยุ่น แรงงานจำนวนมากถูกเลิกจ้างและปลดออกจากงานท่ามกลางวิกฤตย่ำแย่ดังกล่าว ส่งผลวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน ขณะที่ตัวแทนของแรงงานอย่างกลุ่มสหภาพแรงงานภายใต้องค์กร KCTU กลับไม่ได้ช่วยเพิ่มอำนาจหรือยกระดับสถานะทางสังคมหรือการเมืองขององค์กรแรงงานให้ดีขึ้น ทั้งสถานะผู้นำของสหภาพแรงงานยังถูกกำหนดให้ยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ที่ส่งผลให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในตำแหน่งตลาดแรงงาน โดยการผนวกรวมทางการเมืองที่แรงงานได้ต่อสู้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานได้ในปีที่สุด<sup>29</sup> จากเหตุการณ์ครั้งนี้จึงสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงโครงสร้างอันเปราะบางขององค์กรด้านสหภาพแรงงาน เพราะขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานทางการเมืองที่พยายามเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้มาตั้งแต่ก่อนในช่วงค.ศ. 1987 ไม่ได้ได้รับการวางรากฐานอย่างแข็งแกร่งในการให้ความช่วยเหลือต่อเคลื่อนไหวของคนจนและองค์กรชุมชนที่อยู่ในสังคม เพียงแต่เป็นการเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์อันกว้างขวางของมวลชนแรงงานโดยทั่วไป

ความเสื่อมถอยของขบวนการด้านแรงงานเกาหลีใต้เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นจากจำนวนของสมาชิกสหภาพแรงงานที่ลดลงจาก 1,932,000 คน ในปีค.ศ. 1989 ลดลง 1,667,000 คน ในปีค.ศ. 1993 และลดลงเหลือ 1,484,000 คน ในปีค.ศ. 1997 หรืออาจกล่าวได้ว่าอัตราของกระบวนการกลายเป็นสหภาพแรงงานจึงลดลงจาก 18.6 เปอร์เซ็นต์ในปีค.ศ. 1989 เหลือเพียง 14.2 เปอร์เซ็นต์ ในปีค.ศ. 1993 และ 11.2 เปอร์เซ็นต์ ในปีค.ศ. 1997 ด้วยจำนวนของสมาชิกสหภาพแรงงานที่น้อยลง ก็ส่งผลให้กรณีความขัดแย้งที่มีการหยุดงานประท้วงมีแนวโน้มที่น้อยลง

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 300.

เช่นกันกล่าวคือ ในปีค.ศ.1989 มีการหยุดงานประท้วงมากถึง 1,616 ครั้ง แต่ก็ลดลงเป็น 322 ครั้ง ในปีค.ศ.1990 และได้ลดลงอย่างต่อเนื่องเป็น 144 ครั้งในปีค.ศ.1993 ทำที่สุดเหลือเพียง 78 ครั้ง ในปีค.ศ.1997<sup>30</sup> ดังนั้น ด้วยเหตุของโครงสร้างองค์กรด้านสหภาพแรงงานที่เริ่มเสื่อมถอยลง กลุ่มแรงงานยังคงล้มเหลวที่จะกดดันให้มีการแก้ไขบทพจนกกฎหมายแรงงานตามข้อเรียกร้อง เพราะจำนวนสมาชิกภาพของสหภาพแรงงานที่ลดลงนั้นจำกัดอยู่ในอุตสาหกรรมขนาดเล็กไม่สามารถต้านทานกับปัญหาและอุปสรรคที่ต้องเผชิญในเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ได้ แต่สมาชิกภาพแรงงานในบริษัทขนาดใหญ่กลับมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ขณะที่รัฐบาลยังคงรักษาหลักการอย่างมั่นคงในข้อกำหนดที่จำกัดพื้นที่ฐานต่าง ๆ ในกฎหมายแรงงานไว้ได้ เช่น ห้ามก่อตั้งสหภาพแรงงานอื่นในท้องที่ ๆ มีสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการอยู่แล้ว หรือการถูกจำกัดอำนาจทางการเมืองของบรรดาครู และข้าราชการพลเรือนที่ห้ามก่อตั้งสหภาพแรงงาน<sup>31</sup> ประกอบกับความเปราะบางในระบบเศรษฐกิจเกาหลีนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้น จึงเป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐและทุนกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองในการควบคุมแรงงานต่อไป

จากปัญหาความขัดแย้งที่รัฐและทุน ต้องเผชิญกับการชุมนุมประท้วงของชนชั้นด้านแรงงานภายในประเทศ และแรงงานกระจัดจ้านจากเหตุการณ์วิกฤตทางด้านเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการด้านแรงงาน เพื่อเอื้อผลประโยชน์ต่อกระบวนการในการสะสมทุนของกลุ่มทุนท้องถิ่นและทุนข้ามชาติ ให้สามารถดำเนินอยู่ได้ในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น สำหรับบทต่อไปในบทที่ 4 จะเป็นการกล่าวถึงสาเหตุที่นำไปสู่ให้เกิดความร่วมมือในการทำบันทึกด้านแรงงาน (Memorandum of Understanding on Labor หรือ MOU) ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ โดยรัฐเกาหลีใต้ได้นำเอานโยบายการรับเอาแรงงานจากต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ทางเลือกหนึ่งที่รัฐเกาหลีใต้เล็งเห็นความสำคัญ ที่จะนำแรงงานเหล่านั้นเข้ามาเป็นฐานการผลิต เพื่อลดต้นทุนได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้ง

<sup>30</sup> Lee Won-Duck และ Choi Kang-Shik ใน ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า 286.

<sup>31</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า 287.

แรงงานเหล่านี้ยังมีความสามารถในการยอมรับข้อกำหนดที่รัฐเกาหลีตั้งขึ้นมา นอกจากนี้ รัฐยังคาดหวังว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มแรงงานและทุน เพราะหากแรงงานไม่พึงประสงค์จะทำงาน ผู้ประกอบการก็มีทางเลือกใหม่จากแรงงานต่างชาติ จึงทำให้อำนาจในการต่อรองของแรงงานเริ่มสั่นคลอนลงไป และยอมสยบให้กับกลุ่มทุนอย่างไม่อาจเลี่ยงได้

## บทที่ 4

### บทบาทของเกาหลีใต้ในการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานกับไทย

#### 4.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาด้านแรงงานของไทยกับเกาหลีใต้

##### 4.1.1 ภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้

ในทศวรรษที่ 1990 เกาหลีใต้ต้องเผชิญกับกระแสของสังคมโลกในยุคเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นในตลาดส่งออกสูงขึ้น ขณะที่ภายในประเทศเองก็ประสบปัญหาของอำนาจที่เพิ่มขึ้นจากสหภาพแรงงาน นายทุนจึงต้องใช้ยุทธศาสตร์ที่หลากหลายเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน อาทิ การปลดเลิกจ้างแรงงานที่เกินความจำเป็น เพื่อตัดทอนอำนาจของแรงงานลง ผลจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวทำให้แรงงานเกิดการกระจัดกระจาย แรงงานที่เคยรวมตัวกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวกันกลับกลายเป็นปัญหาความแตกต่างที่มีการแบ่งแยกระหว่างแรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำและได้รับความคุ้มครองโดยสัญญาทางกฎหมายและจากสหภาพแรงงาน กับแรงงานที่ไม่มีสถานะประจำการ ทำให้ไม่มีความมั่นคง (Casualization) และถูกปลดออกจากการเลิกจ้างงานได้โดยง่าย นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์วิกฤตด้านเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 เป็นต้นมา

ชัยชนะการเลือกตั้งจากทั่วประเทศเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ทำให้คิม แด จุง (Kim Dae Jung) ได้ขึ้นรับดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ภายใต้การดำรงตำแหน่งในยุคสมัยของคิม แด จุงนี้ ได้เข้ามารับช่วงต่อจากในยุคของคิม ยอง ซัม (Kim Yeong Sum) ตั้งแต่ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปีสุดท้ายของการดำรง

---

<sup>1</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ,

ตำแหน่ง ความผิดพลาดจากการบริหารด้านเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกาหลีใต้ตกอยู่ภายใต้วิกฤตด้านเศรษฐกิจ เริ่มตั้งแต่ในปีค.ศ.1996 เมื่อเกาหลีใต้เป็นประเทศที่สองรองจากญี่ปุ่นที่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) องค์การนี้มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิก โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่งเสริมการค้าเสรี และให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา รัฐสภาเกาหลีใต้ได้ให้สัตยาบันเอกสารการเข้าเป็นสมาชิกของ OECD อย่างเป็นทางการในปีค.ศ. 1997 ทำให้เกาหลีใต้ต้องผูกพันเป็นไปตามมาตรฐานของนานาชาติ และกระบวนการในความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา รวมถึงในเรื่องด้านการเงิน ความมั่นคง การลงทุนของต่างประเทศ สิ่งแวดล้อม การขนส่ง และแนวทางปฏิบัติด้านแรงงาน การเป็นสมาชิกของ OECD ทำให้เกาหลีใต้ต้องเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และต้องเปิดตลาดในประเทศจนหมด ซึ่งก็เป็นไปตามกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้<sup>2</sup> เมื่อเกิดวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีค.ศ.1997 โดยเฉพาะวิกฤตด้านการเงิน จึงส่งผลกระทบต่อระบบการเงินระหว่างประเทศไปทั่วโลก รวมถึงกระทบต่อเศรษฐกิจภายในเกาหลีใต้ด้วย โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมยักษ์ใหญ่ หรือที่เรียกว่า “แชโบล” (chaebols) แห่งเกาหลีใต้ ที่ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากสามารถพัฒนาธุรกิจด้านการสื่อสาร คมนาคม เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ และบริการต่าง ๆ ที่รู้จักกันในนามของกลุ่มแอลจี (LG Electronics) ซัมซุง (Samsung) ฮุนได (Hyundai) เป็นต้น และเมื่อเริ่มเกิดปัญหาขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 1990 เนื่องจากบริษัทเหล่านี้มีการขยายกิจการมากขึ้น จึงต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารหลายแห่งทั่วโลกเพื่อมาลงทุน จนกระทั่งเกิดวิกฤตการเงินขึ้น เกาหลีใต้เองได้รับผลกระทบปัญหาด้านเศรษฐกิจโดยตรง เช่นเดียวกับประเทศทั้งหลายในภูมิภาคเอเชียเช่นกัน เพราะกลุ่มแชโบลเหล่านี้ เป็นแหล่งเงินทุน

<sup>2</sup> John Kie-chiang Oh, การเมืองเกาหลีใต้, แปลโดย เกียติชัย พงษ์พาณิชย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2457), หน้า 287.



สำคัญของพรรคการเมืองที่คุมอำนาจในเกาหลีใต้มาหลายยุคหลายสมัย เมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้น ความภูมิใจในความสำเร็จจากการพัฒนาจึงต้องชะงักลงทันที<sup>3</sup>

ผลของการยืมเงินจากธนาคารหลากหลายแห่ง ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจใ  
โรงงานอุตสาหกรรมของกลุ่มนายทุนต้องล้มละลายเป็นจำนวนมากเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหา  
ของแรงงาน ที่ก่อให้เกิดภาวะการว่างงานจำนวนมาก จำนวนของแรงงานที่ไม่มีงานทำเพิ่มขึ้นสาม  
เท่าจาก 658,000 คน ในเดือนธันวาคม ปีค.ศ.1997 เป็น 1.7 ล้านคน ในเดือนธันวาคม ปีค.ศ.  
1998 และอัตราการว่างงานรายปีเพิ่มขึ้นจาก 2.6 เปอร์เซ็นต์ ในปีค.ศ.1997 เป็น 6.8 เปอร์เซ็นต์ ใน  
ปีค.ศ.1998 นับเป็นวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ที่สุดนับตั้งแต่ครั้งสงครามเกาหลี<sup>4</sup> ความ  
ยี่ดหยุ่งในการเลิกจ้างงานกลายเป็นความจำเป็นที่จะต้องปรับให้อยู่ภายใต้การบังคับของ  
โครงสร้างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ทำให้ค่าเงิน  
วอนตกลงมาถึง 40% เหล่าบรรดาผู้ประกอบการและนายจ้างทั้งหลายแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการเลิก  
จ้างงาน (Lay Off) เพื่อลดปริมาณแรงงานและเร่งนำเงินที่ได้ไปใช้คืนให้แก่ IMF ผลจากการเลิก  
จ้างแรงงานจำนวนมาก ทำให้แรงงานที่เหลืออยู่กลับมีภาระที่จะต้องทำงานหนักมากขึ้น และไม่  
คุ้มค่าต่อรายได้ที่ควรจะได้รับ ขณะเดียวกัน ก็สอดคล้องกับความต้องการของ IMF ที่ต้องการให้  
ทางธนาคารของเกาหลีใต้ปลดพนักงานออก 50% รวมถึงงานด้านบริการด้วย<sup>5</sup>

ด้วยเหตุนี้ วิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งของแรงงานเกาหลีใต้ที่  
ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงาน (Casualization) ส่งผลให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่  
ของคนเกาหลีใต้ตกต่ำลง ประกอบกับโครงสร้างทางด้านวัฒนธรรมและบริบททางด้านการเมือง ที่  
ถูกกดทับ กดขี่ และจำกัดสิทธิอย่างไ้มนุษยธรรมมายาวนาน ทำให้แรงงานเกิดการรวมตัวชุมนุม

<sup>3</sup> ข่าวเศรษฐกิจ RYT9, กลุ่ม Chaebol ในเกาหลีใต้ [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2543. แหล่งที่มา  
<http://www.ryt9.com/s/ryt9/267796>

<sup>4</sup> ฮาเก็น คู, แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น, แปลโดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, หน้า  
298.

<sup>5</sup> Loren Goldner, *The Korean Working Class: From Mass Strike to Casualization and Retreat* [online], 16  
March 2012. Available from: <http://home.earthlink.net/~lrgolder/korea.html>

ประท้วงกันขึ้น นับตั้งแต่ปีค.ศ.1998 เป็นต้น ซึ่งสามารถประมวลเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงพอสังเขปได้ดังนี้

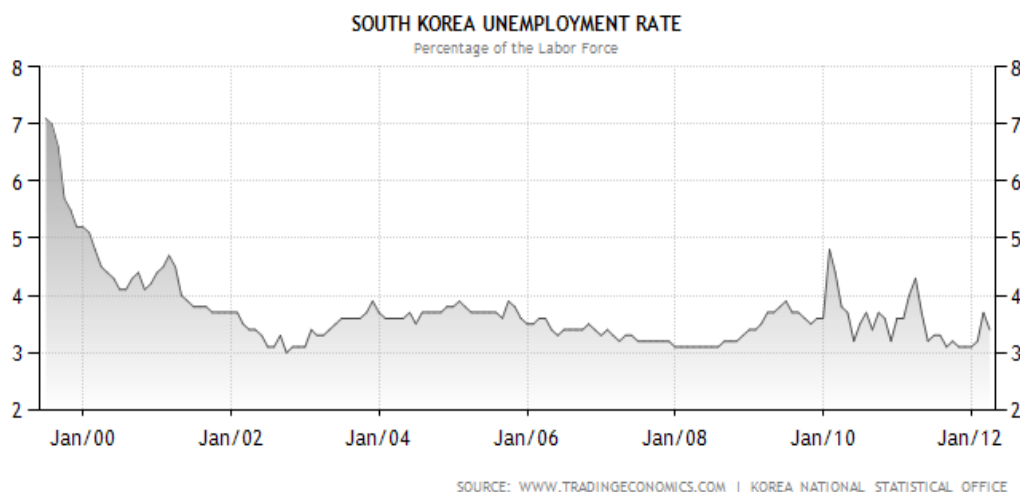
- ในปีค.ศ.1998 บริษัทยักษ์ใหญ่อย่าง “ฮุนได” (Hyundai Motor Company: HMC) ได้ทำการปลดพนักงานประจำออก (regular workers) กว่า 10,000 คน และรับเอาพนักงานแบบไม่ประจำหรือแบบชั่วคราว (casual workers) เข้ามาแทน เนื่องจากไม่ต้องมีข้อผูกมัดใด ๆ สามารถเลิกจ้างเมื่อใดก็ได้ เพื่อเป็นลดต้นทุนการผลิต เพราะคนงานแบบประจำจะมีทักษะในการทำงาน จึงได้ค่าตอบแทนสูงและมีสิทธิในการประท้วงมากกว่า
- ในช่วงต้นปีค.ศ.1999 มีครูรับจ้างของโรงเรียนเอกซน (Jaenung School) ออกมาประท้วงนายจ้างกว่า 4,000 คน เป็นเวลา 32 วัน แต่ทางรัฐบาลกลับเพิกเฉยต่อการประท้วงนี้ นับเป็นการแสดงให้เห็นถึงพลังของกลุ่มคนงานประเภทชั่วคราวที่ต่อต้านรัฐและนายจ้าง
- ในปีค.ศ.2000-2001 เกิดการประท้วงของบริษัทที่ผลิตเครื่องปรับอากาศเป็นเวลากว่า 1 เดือน ทั้งโดยกลุ่มพนักงานประจำและพนักงานไม่ประจำ แต่สุดท้ายก็ล้มเหลวไป เนื่องจากพนักงานประจำ จำเป็นต้องหางานทำ และไม่อาจจะอยู่ประท้วงเป็นเวลานานต่อไปได้
- ในปีค.ศ.2000-2002 คนงานของการสื่อสารโทรคมนาคมของเกาหลีใต้ (Korean Telecom: KT) ก็ออกมาประท้วงนานถึง 517 วัน แต่การชุมนุมประท้วงของสหภาพแรงงานที่เป็นแบบชั่วคราวใน KT ก็ต้องประสบความล้มเหลวและพ่ายแพ้ไป
- ในปีค.ศ.2005 พนักงานชั่วคราวที่ทำด้านน้ำมันและทางเคมีในเมืองปูซานเกิดการประท้วงต่อผู้ประกอบการเป็นเวลา 83 วัน อันเนื่องมาจากความซับซ้อนและไม่ชัดเจนของกฎหมายด้านแรงงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กลุ่มนายทุน และนักธุรกิจต่าง ๆ

รวมถึงกลุ่มขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวเข้ามาจำกัดสิทธิของกลุ่มสหภาพแรงงาน จึงก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงขึ้น

- ในปีค.ศ.2006 นับเป็นสัญญาณที่ดีของการจะยุติการชุมนุมประท้วง เนื่องจากได้มีการจัดตั้งกฎหมายใหม่ขึ้นมา โดยให้คนที่ทำงานมาแล้วเป็นเวลา 2 ปี สามารถเข้าสู่อะไรก็ได้ เพื่อป้องกันปัญหาการเลิกจ้างงาน และลดปัญหาการชุมนุมประท้วง
- ต่อมาในปีค.ศ. 2007 ได้มีประธานาธิบดีคนใหม่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งภายใต้ผู้ ชื่อ มยอง บัค (Lee Myoung Back) ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อนโยบายของชนชั้นด้านแรงงาน เนื่องจากประธานาธิบดีชื่อ มยอง บัค มักจะเข้ามาให้ความสำคัญและสนับสนุนต่อกลุ่มทุน อย่างไรก็ตามที่เกิดการประท้วงขึ้นใน E-Land ที่กรุงโซล เมื่อปีค.ศ.2008 กลุ่มนายทุนก็เพิกเฉยและไม่ได้ใส่ใจต่างเหตุการณ์ดังกล่าว เพราะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างประธานาธิบดีชื่อ มยอง บัค กับเจ้าของธุรกิจ E-Land มีความสนิทสนมกันมาก จึงทำให้แรงงานที่มาประท้วง ถูกทหารและตำรวจเข้ามาสลายการชุมนุมไว้ได้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนและนักธุรกิจใน E-Land เพราะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้พัฒนาต่อไปได้ ขณะที่แรงงานไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากยังคงต้องทำงานให้แก่กลุ่มทุนเพื่อยังชีพต่อไป<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Loren Goldner, *The Korean Working Class: From Mass Strike to Casualization and Retreat* [online], 16

แผนภูมิที่ 4.1 แสดงอัตราการว่างงานของแรงงานเกาหลีใต้ตั้งแต่ค.ศ.1999-2010<sup>7</sup>



จะเห็นได้ว่า อัตราการว่างงานของเกาหลีใต้จากรายงานล่าสุด ณ เดือนมีนาคม ค.ศ.2010 อยู่ที่ร้อยละ 3.4 แต่ในช่วงนับตั้งแต่ปีค.ศ.1999 จนถึง ค.ศ.2010 อัตราการว่างงานของแรงงานเกาหลีใต้เฉลี่ยร้อยละ 3.75 โดยอัตราการว่างงานช่วงที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ก็คือ ในเดือนมิถุนายน ปีค.ศ.1999 ที่มีอัตราการว่างงานเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.10 และอัตราการว่างงานที่ต่ำที่สุดคือ ในเดือนกันยายน ปีค.ศ.2002

แม้ว่าปริมาณความถี่ที่จากการชุมนุมประท้วงนับตั้งแต่ค.ศ.1998 เป็นต้นมา จะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและใช้เวลายาวนาน แต่ด้วยรากฐานของโครงสร้างจากการรวมตัวของขบวนการชนชั้นด้านแรงงานยังไม่แข็งแกร่งพอที่จะมีอำนาจต่อรอง เนื่องจากการผนวกกำลังทางการเมืองของสหภาพแรงงานที่แข็งแกร่ง มักกระจุกตัวอยู่เพียงกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ จึงทำให้อำนาจของสหภาพแรงงานที่เหลืออยู่อ่อนแอ เปรียบง่าย และไม่อาจต้านทานต่อการไต่กลับของฝ่ายนักบริหารและผู้ประกอบการ นอกจากนี้ กลุ่มชนชั้นแรงงานยังต้องเผชิญกับปัญหาความแตกต่างของชนชั้นแรงงานระหว่างแรงงานประจำกับแรงงานไม่ประจำ ที่ได้สร้างความริ้วฉานเชิงโครงสร้าง

<sup>7</sup> Trading Economics, [SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA](http://www.tradingeconomics.com/south-korea/unemployment-rate) [Online], 25 March 2012. Available from:

ภายในอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวของชนชั้นแรงงานจึงเริ่มสั่นคลอนและอ่อนแอลง แรงงานที่เคยร่วมกันต่อสู้ในอดีตกลับต้องมากลายเป็นคู่แข่งในผลประโยชน์ เพราะการแบ่งแยกแรงงานอย่างจริงจังได้เข้ามาแทนที่การรวมเป็นหนึ่งเดียวของชนชั้นแรงงาน และอำนาจในการต่อรองของแรงงานกลับถูกบั่นทอนยิ่งขึ้น เมื่อรัฐใช้ยุทธศาสตร์ในการโต้กลับ โดยการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา เพื่อทำลายกระบวนการรวมตัวชุมนุมประท้วงของกลุ่มชนชั้นแรงงานที่เกิดขึ้น

#### 4.1.1.1 โครงสร้างของแรงงานภายหลังวิกฤตด้านเศรษฐกิจค.ศ.1997

ผลกระทบจากการเผชิญกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้โครงสร้างเชิงอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงองค์การด้านแรงงานจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะบทบาทของแรงงาน ผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้แรงงานถูกปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นในตลาดแรงงานโลก อัตราการจ้างงาน การเลิกจ้างงาน รวมถึงการกำหนดค่าจ้าง ถูกกำหนดขึ้นอย่างไร้กฎระเบียบ เพราะขึ้นอยู่กับภาวะความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ แรงงานจึงเริ่มเล็งเห็นความสำคัญกับการปกป้องความมั่นคงในการทำงาน และเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรแรงงานให้มีความเข้มแข็งขึ้น

คำนิยามหรือคำจำกัดความของรูปแบบแรงงาน ที่ถูกปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่น ภายหลังจากเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ จึงมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทที่ใช้ ได้แก่ ภาวะที่ไม่เป็นทางการ (Informalization), สภาวะของความไม่มั่นคง (Casualization), การทำสัญญาร่วมกัน (Contractualization), งานที่ไม่มีมาตรฐาน, ความยืดหยุ่นของแรงงาน, แรงงานชั่วคราว, การจ้างแรงงานแบบไม่ประจำหรือชั่วคราว และอื่น ๆ อีกมากมาย กระบวนการและรูปแบบแรงงานที่เกิดขึ้นใหม่นี้ ได้กลายเป็นปัญหาไปทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม คำนิยามหลายหลายที่กำหนดขึ้นมานี้ ล้วนอิงอยู่กับภายใต้บทบาทของรัฐต่าง ๆ หรือมาจากบริบทในภาคส่วนทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นแล้ว ความหมายที่แตกต่างกันนี้ จึงถูกเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ รวมถึงระบบการจ้างงานที่หลากหลายกันไป อย่างเช่นกรณีของธนาคารโลกที่เล็งเห็นว่า ความยืดหยุ่นของแรงงานเป็น

สิ่งจำเป็นต่อการเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง ขณะที่มุมมองอื่น ๆ อาจจะมองว่า ความยืดหยุ่นดังกล่าวเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งที่ก่อให้เกิดความแตกต่างและความเปราะบาง ไม่มั่นคงแก่แรงงาน<sup>8</sup>

ความสามารถในการปรับตัวให้ความยืดหยุ่นของแรงงาน (Flexibility) ส่งผลให้เกิดการทำงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-standard work) และเกิดการจ้างงานชั่วคราว (Contingent employment) เป็นลักษณะการทำงานที่ไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัย เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย สิ่งเหล่านี้กลายมาเป็นลักษณะใหม่ของรูปแบบงานที่เกิดขึ้นในยุคเสรีนิยมใหม่ ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนกับการจัดการรูปแบบของงานแบบเดิมที่มีความมั่นคง มีมาตรฐาน เพราะเป็นลักษณะของการจ้างงานประจำ ซึ่งปัจจุบันลักษณะงานประจำเช่นนี้มักจะมีอยู่ในกลุ่มคนทำงานจำนวนน้อย โดยเฉพาะในทศวรรษที่ 1980 และ 1990 เป็นต้นมา ความยืดหยุ่นของแรงงานเริ่มปรากฏให้เห็นถึงงานที่ไม่มีมาตรฐานเป็นอย่างมากในประเทศอุตสาหกรรม เนื่องจากความยืดหยุ่นดังกล่าว ส่งผลให้มีความสามารถในการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ การกำหนดอัตราค่าจ้างสามารถกำหนดได้ง่ายและสะดวกขึ้น มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเพิ่มสูงขึ้น ทักษะแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และยังเป็นการจัดระบบการทำงานที่ไม่มีข้อตกลงหรือสัญญาผูกมัดใด ๆ หรือกล่าวโดยสรุป ความยืดหยุ่นของแรงงานสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารโลก ที่เป็นตัวอย่างความยืดหยุ่นของแรงงานแรงงาน เนื่องจากผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานหรือเลิกจ้างแรงงานได้ หรือหากมีความจำเป็นในการต้องปรับอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้นหรือลดลง ก็สามารถทำได้ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จต่อการดำเนินงานทางด้านธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นของแรงงานควรจะถูกทำให้แตกต่างจากรูปแบบเดิม ๆ อย่างเช่น การผลักดันแรงงานให้มีความสามารถในการปรับตัวเพื่อผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการ เพื่อส่งเสริม

<sup>8</sup> Dennis Arnold and Joseph R. Bongiovi, Precarious, information and casualizing labor: Concept and definitions. (Seoul: Chung-Ang University, 2011), p.7.

ทักษะในภาคส่วนอุตสาหกรรม รวมถึงได้รับการฝึกปฏิบัติจากแหล่งทรัพยากรบุคคลเพื่อให้แรงงานมีคุณภาพยิ่งขึ้น<sup>9</sup>

นอกจากนี้ ผลของโครงสร้างในการปรับแรงงานให้มีความยืดหยุ่น ยังก่อให้เกิดกระบวนการหรือสภาพที่ไม่มั่นคงต่อการทำงาน (Casualization) อันเนื่องมาจากแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการจ้างงาน ที่ถูกปลดออกจากงานได้ตลอดเวลา ทำให้แรงงานไม่มีความมั่นคง ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงสภาพความไม่มั่นคงของการทำงาน ด้านหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นการย้ายแรงงานประจำไปสู่สภาพของงานที่ไม่มั่นคง เป็นงานชั่วคราว หรือเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ไม่ปลอดภัย ขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นลักษณะของสภาพความอ่อนแอ ไม่มั่นคงที่เริ่มซึมซับเปลี่ยนแปลงภายในลักษณะของงานประจำ เช่น การถูกกดขี่ในเรื่องของการลดอัตราค่าจ้าง หรือการทำงานที่มีชั่วโมงยาวนาน เป็นต้น ดังนั้น การจ้างแรงงานประจำก็สามารถถูกบั่นทอนให้กลายเป็นสู่ลักษณะของสภาพความไม่มั่นคงได้เช่นกัน<sup>10</sup>

ดังนั้น จากนิยามของสภาพความไม่มั่นคงในการทำงานดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระบวนการการจ้างแรงงานประจำในแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม ไปสู่ความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานในแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งความไม่มั่นคงดังกล่าว ส่งผลต่อภาคการผลิต การบริการและภาคส่วนอื่น ๆ ของประเทศที่กำลังพัฒนา จากโครงสร้างในการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นของแรงงานที่กล่าวมานี้ ส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงการจ้างแรงงานในลักษณะดังต่อไปนี้

1) การจ้างแรงงานไม่ได้จ้างโดยตรงจากผู้ประกอบการ แต่ผ่านตัวกลางในการเข้ามาประสานงาน ดังนั้น ลูกจ้างที่เข้ามาจึงไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ประกอบการ จึงไม่ต้องดูแลหรือรับผิดชอบในส่วนของสวัสดิการต่าง ๆ มากนัก อีกทั้ง ยังสามารถเลิกจ้างได้ง่าย เพราะไม่มีข้อผูกมัดหรือข้อสัญญาใด ๆ อย่างเป็นทางการ ดังจะเห็นได้จากลักษณะของงานแบบนอกเวลา หรือ Part-time

<sup>9</sup> Ibid, p.8.

<sup>10</sup> Ibid, p.10.

2) การทำงานต่อชั่วโมงลดน้อยลง กล่าวคือ มีลักษณะของการจ้างงานแบบนอกเวลา (Part-Time) มากขึ้น จำนวนของคนทำงานในลักษณะนี้มีมากขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานประจำ เพราะค่าจ้างตอบแทนของการจ้างงานแบบนอกเวลาเป็นการจ้างงานลักษณะชั่วคราว จึงมีค่าจ้างตอบแทนไม่สูงเหมือนแรงงานประจำ

3) เน้นการทำสัญญาระยะสั้น จึงไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ ระหว่างผู้ประกอบการกับลูกจ้าง

4) สภาพของการทำงานที่อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายมากขึ้น

5) ไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างชาติ เนื่องจากหากมีการเรียกร้อง หรือต่อต้านผู้ประกอบการก็สามารถเลิกจ้างและส่งแรงงานกลับไปยังประเทศนั้น ๆ ได้

#### 4.1.1.2 การปกป้องความมั่นคงในการทำงานของแรงงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) เป็นองค์การสำคัญที่เข้ามาให้ช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากผลกระทบจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานทั้งด้านของสุขภาพ การศึกษา ระบบประกันสุขภาพ เรื่องของที่อยู่อาศัย ฯลฯ เป็นต้น โดยเฉพาะเมื่อแรงงานต้องประสบกับความไม่มั่นคงในการทำงาน อัตราการว่างงานสูงขึ้น ความเสี่ยงอันตรายจากการทำงาน อัตราค่าจ้างที่ไม่แน่นอน เหล่านี้ทำให้องค์กรแรงงาน ซึ่งเป็นเหมือนตัวแทนของแรงงาน ได้เล็งเห็นความสำคัญของรายได้ที่มีผลต่อความไม่มั่นคงของแรงงาน จึงเสนอรูปแบบในการปกป้องความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานมี 7 ประการดังนี้

1) ความมั่นคงของตลาดแรงงาน (Labor market security) ได้แก่ ต้องมีโอกาสในการจ้างแรงงานอย่างเพียงพอ, ได้รับความคุ้มครองจากรัฐในส่วนของงานประจำ

2) ความมั่นคงของการจ้างแรงงาน (Employment security) ได้แก่ ป้องกันการปลดจ้างงานโดยไม่มีกฎหมาย, การวางกฎระเบียบข้อบังคับการจ้างงานและการเลิกจ้างงาน, การเก็บภาษีหรือปรับเงินกลุ่มนายจ้างที่ทำผิดกฎหมาย



- 3) ความมั่นคงในงาน (Job security) ได้แก่ การกำหนดอาชีพของงาน, อุปสรรคต่อการทำงาน, คุณภาพของงาน, ทักษะของสหภาพแรงงาน
- 4) ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน (Work security) ได้แก่ ป้องกันอันตรายและการบาดเจ็บจากงานที่ทำ, การกำหนดประกันสุขภาพ, การจำกัดระยะเวลาการทำงาน
- 5) ความมั่นคงในการถ่ายทอดทักษะ (Skill reproduction security) ได้แก่ สร้างโอกาสในถ่ายทอดทักษะผ่านระบบการฝึกงาน, การฝึกอบรมด้านการจ้างแรงงาน
- 6) ความมั่นคงในเรื่องของรายได้ (Income security) ได้แก่ การปกป้องผลประโยชน์จากกลไกการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ, ความมั่นคงที่ครอบคลุมสังคม, การจัดทำดัชนีค่าจ้างแรงงาน
- 7) ความมั่นคงในด้านของการเป็นตัวแทน (Representation security) ได้แก่ ป้องกันการรวมตัวกันในตลาดแรงงานผ่านสหภาพแรงงานอิสระและกลุ่มนายจ้าง เพื่อรวมตัวกันกับรัฐทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองด้วยการชุมนุมประท้วง<sup>11</sup>

อาจกล่าวสรุปได้ว่า วิฤตทางด้านเศรษฐกิจที่ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐในการจัดการและควบคุมนโยบายทางเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ทำให้รัฐเริ่มให้ความสำคัญและร่วมมือกับตลาดทางเศรษฐกิจมากขึ้น พร้อมกับกลายเป็นเครื่องมือในกลไกความร่วมมือดังกล่าว เนื่องจากบทบาทของรัฐในอดีตที่มีอำนาจในการเป็นผู้นำทางด้านเศรษฐกิจ (Development State) เริ่มถูกท้าทายและเผชิญกับแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ขับเคลื่อนเข้ามามากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจสำคัญอย่างกลุ่มแซบิล ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ให้กลุ่มทุน แต่เนื่องจากบทบาทของรัฐได้เข้าไปสู่กระบวนการความเป็นสากลทางเศรษฐกิจในเวทีระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ได้เข้าสู่สมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา หรือ OECD และสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เกาหลีใต้จำเป็นต้องดำเนินนโยบายหรือยุทธศาสตร์ภายใต้กรอบข้อกำหนดขององค์การดังกล่าว และวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายไปทั่วโลกนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของแรงงานที่จำเป็นจะต้องปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นตามตลาดแรงงานโลก ทำให้แรงงานในเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับสภาพความไม่มั่นคงเพิ่มมากขึ้น เช่น

<sup>11</sup> Ibid, p 16.

ปริมาณในการทำงานลักษณะชั่วคราว (Part-time) มีเพิ่มมากขึ้น จำนวนของงานไม่ประจำเพิ่มขึ้น จาก 43.8% ในปีค.ศ.1997 ไปสู่ 53% ในปีค.ศ.1999 โดยปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นกับแรงงานไม่ประจำ หรือแรงงานชั่วคราวเหล่านี้ก็คือ ปัญหาอัตราค่าจ้างตอบทแทนต่ำ โดยเฉพาะแล้วแรงงานชั่วคราวมักจะมีค่าจ้างที่ต่ำกว่างานประจำถึง 50-70% รวมถึงระบบประกันด้านสุขภาพ ประกันการจ้างงาน ประกันอุบัติเหตุในอุตสาหกรรม ฯลฯ มักจะได้รับความคุ้มครองต่ำกว่างานประจำ ดังจะเห็นได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 การคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน จำแนกประเภทเป็นงานประจำและงานไม่ประจำ<sup>12</sup>

	Regular Employment (การจ้างงานประจำ)	Irregular Employment (การจ้างงานไม่ประจำ)
Pension (ค่าตอบทแทน)	74.9%	15.2%
Health Insurance (ประกันสุขภาพ)	76.5%	17.6%
Unemployment Insurance (ประกันการว่างงาน)	70.0%	19.0%
Industry Injury Insurance (ประกันอุบัติเหตุในอุตสาหกรรม)	69.1%	20.5%

แหล่งที่มา: Korea Labor Institute

จะเห็นได้ว่า แรงงานไม่ประจำต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงในด้านต่าง ๆ ของการทำงาน รวมถึงในส่วนของ การคุ้มครองสวัสดิการ ซึ่งพบว่าแรงงานไม่ประจำได้รับสิทธิต่าง ๆ น้อยกว่างานประจำกว่า 50%-70% ไม่ว่าจะ เป็นค่าตอบทแทน ประสิทธิภาพ ประกันการว่างงาน และประกันอุบัติเหตุในอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานชั่วคราวหรือแรงงานไม่ประจำในช่วงนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เริ่มหันมาเรียกร้องสิทธิให้มีการปกป้องความมั่นคงของแรงงานมากขึ้น เพราะสิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของแรงงานโดยตรง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงที่เริ่มเกิดขึ้นนับตั้งแต่ค.ศ.1998 เรื่อยมา ขณะเดียวกัน รัฐก็จำเป็นต้องหายุทธศาสตร์หรือมาตรการเข้ามาจัดการกับปัญหาที่

<sup>12</sup> Kwang-Yeong Shin, *Globalization and Social Inequality in South Korea* (Seoul: Chung-Ang University, 2008), p.74.

เกิดขึ้น เพื่อได้กลับการชุมนุมประท้วงของแรงงาน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับจังหวะ และโอกาส รวมถึงศักยภาพทั้งของรัฐและอำนาจแรงงานในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ว่าจะมีความเข้มแข็งหรืออ่อนแอมากเพียงใดที่จะเข้ามาควบคุมเหนือฝ่ายตรงข้าม แต่โดยธรรมชาติแล้ว ส่วนใหญ่รัฐและทุนที่มักจะผนึกกำลังร่วมมือกัน จึงมีอำนาจและอิทธิพลได้เปรียบเหนือแรงงาน เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์จากกระบวนการในการสะสมทุน จึงต้องหามาตรการเพื่อขัดขวางอุปสรรคอันเกิดจากกิจกรรมการเคลื่อนไหวการต่อสู้และเรียกร้องจากกลุ่มชนชั้นแรงงาน

#### 4.1.1.3 ยุทธศาสตร์ของรัฐเกาหลีใต้ในการได้กลับแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่รัฐนำมาใช้เพื่อได้กลับอำนาจของแรงงานภายในประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

##### 1) การสร้างและเพิ่มจำนวนของแรงงานและผู้ใช้แรงงานที่ไม่ประจำ

รัฐมีความพยายามที่จะสร้างมาตรการเข้ามากดขี่กลุ่มแรงงานผ่านการแก้ไขกฎหมาย เพราะนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์วิกฤตทางการเงินในปีค.ศ. 1998 เป็นต้นมา จำนวนแรงงานที่ไม่ประจำมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าครึ่งหนึ่งหรือคิดเป็น 55.8% ของแรงงานทั้งหมด และกลายเป็นแรงงานไม่ประจำที่มีจำนวนมากที่สุดในกลุ่มสมาชิกของ OECD ซึ่งแรงงานไม่ประจำเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้ความวิตกกังวลจากสถานภาพการทำงานที่ไม่มั่นคง และปัญหาในด้านของอัตราค่าจ้าง ที่พบว่าได้รับต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานประจำ

##### 1.1) ประเด็นสำคัญของการแก้ไขกฎหมายการจ้างแรงงานที่ไม่ประจำมีดังต่อไปนี้

###### 1.1.1) ระยะเวลาในการจ้างงานที่ก่อให้เกิดแรงงานไม่ประจำเพิ่มมากขึ้น

ด้วยลักษณะของงานไม่ประจำที่เพิ่มมากขึ้น กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่แรงงานต้องเผชิญกับความไม่มั่นคง ซึ่งบริษัทไม่เพียงแต่เพิ่มตำแหน่งของลักษณะงานที่ไม่ประจำเท่านั้น แต่ยังเพิ่มการจ้างแรงงานที่ไม่ประจำเพิ่มด้วย เพื่อที่จะสามารถประหยัดต้นทุนและสามารถเลิกจ้างได้ง่ายกว่าแรงงานประจำ อีกทั้งนายจ้างยังสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในลักษณะของการคุ้มครองและสวัสดิการโดยชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย

1.1.2) กฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในด้านของแรงงานที่ไม่ประจำในปีค.ศ. 2006 ได้มีการยอมรับเงื่อนไขของช่วงระยะเวลาในการจ้างแรงงานไม่ประจำให้อยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมของนายจ้าง เงื่อนไขดังกล่าวไม่เพียงแต่ทำให้จำนวนของแรงงานไม่ประจำลดลง แต่ขณะเดียวกันกลับทำให้จำนวนแรงงานเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้น เพราะทำให้กลุ่มนายจ้างสามารถใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวในการจ้างแรงงานที่ไม่ประจำเข้ามาทำงานเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิต

#### 1.2) เกิดการแบ่งแยกความแตกต่างในเรื่องของอัตราค่าจ้าง

สิ่งที่ทำให้แรงงานไม่ประจำต้องประสบกับความหวาดวิตกโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องของการได้รับอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานประจำกว่าครึ่งหนึ่ง แม้ว่าด้วยภาวะและหน้าที่ของลักษณะงานจะคล้ายกัน แต่เนื่องด้วยเงื่อนไขที่จำกัดสถานภาพการทำงานที่ถูกแบ่งแยกระหว่างงานประจำกับงานไม่ประจำ ส่งผลต่ออัตราค่าจ้างตอบแทนที่ได้รับต่างกัน

#### 1.3) การยอมรับและเห็นชอบที่ไร้ประสิทธิภาพจากการแก้ไขกฎหมายแรงงานที่ไม่ประจำ

ผลจากการแก้ไขกฎหมายแรงงานที่ไม่ประจำ ทำให้กลุ่มนายจ้างสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลกำไรจากการจ้างแรงงานจากภายนอกหรือการทำสัญญาผ่านคนกลาง ซึ่งสามารถยกเลิกสัญญาได้ง่ายเพราะใช้เวลาระยะสั้น อีกทั้งยังเป็นการกีดกันการรวมตัวของกลุ่มสหภาพแรงงาน

#### 1.4) เกิดการกระตุ้นให้มีการจ้างแรงงานและการจัดส่งแรงงานในลักษณะที่ผิดกฎหมาย

ข้อกำหนดกฎหมายจากการจ้างแรงงานที่ไม่ประจำกลายเป็นช่องว่างที่สามารถทำให้บริษัทต่าง ๆ นำไปใช้ในการจ้างงานจากคนภายนอกได้ เช่น การทำสัญญารับเหมา, งานบริการ, การจัดส่งคนออกไปทำงาน ฯลฯ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจ้างแรงงานไม่ประจำ นอกจากนี้ ข้อกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงดังกล่าว ยังทำให้ลักษณะของงานที่ต้องจัดส่งคนออกไปเกิดการขยายตัวมากขึ้น<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Korean Confederation of Trade Unions, *The Current Situation of Labor Rights in South Korea* (n.p., 2009), p.20-21.

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจากข้อกำหนดและเงื่อนไขทางกฎหมายในด้านของแรงงานไม่ประจำ ที่ทางรัฐบาลได้เข้ามาส่งเสริมให้มีการปรับปรุงขึ้นภายใต้ข้ออ้างของนโยบายการทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่น ด้วยการขยายระยะเวลาของสัญญาลูกจ้างชั่วคราวหรือแรงงานไม่ประจำให้ยาวนานขึ้นจาก 2 ปี เป็น 4 ปี เพราะตามกฎหมายที่ใช้อยู่ หลังจากทำงานมาแล้ว 2 ปี ให้กับนายจ้างคนเดียว ลูกจ้างชั่วคราวจึงไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นลูกจ้างประจำได้ ดังนั้นแล้วกฎหมายที่เข้ามาขยายระยะเวลาดังกล่าว จึงทำให้ปริมาณของลูกจ้างชั่วคราวหรือแรงงานไม่ประจำมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลจากการขยายระยะเวลาการจ้างแรงงานไม่ประจำ สามารถแสดงให้เห็นได้ดังนี้

- ในช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ.2008 พบว่ามีแรงงานถึง 3.35 ล้านคน ที่อยู่ภายใต้ช่วงระยะเวลาการจ้างงานหรือคิดเป็น 20% ของจำนวนแรงงานที่ไม่ประจำทั้งหมด
- จำนวนแรงงานไม่ประจำที่ทำงานน้อยกว่า 1 ปี มีจำนวนมากถึง 57.4%, 2 ปี มีจำนวน 15.9% และแรงงานไม่ประจำที่ทำมากกว่า 2 ปี มีจำนวน 27%
- ความไร้เสถียรภาพของการจ้างงานที่ขยายออกไป แม้จะเป็นเพียงระยะเวลา 1-2 ปี แต่กลับทำให้นายจ้างสามารถจะแสวงหาผลประโยชน์จากการยกเลิกสัญญาดังกล่าวได้เป็นจำนวนมาก เพราะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการคุ้มครองและด้านสวัสดิการแรงงาน
- นายจ้างใช้วิกฤตทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นให้เป็นโอกาส โดยการใช้เป็นข้ออ้างเพื่อนำเอาแรงงานไม่ประจำเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานประจำได้<sup>14</sup>

จากเงื่อนไข ข้อกำหนด และผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขกฎหมายแรงงานดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าจำนวนของแรงงานที่ไม่ประจำมีจำนวนเพิ่มขึ้น และยังคงกลายเป็นช่องว่างให้กลุ่มนายจ้างใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้แรงงานเพื่อลดต้นทุนการผลิต และสามารถลดทอนความรับผิดชอบได้ด้วยกฎหมายในการคุ้มครองและการให้สวัสดิการแก่แรงงาน ขณะที่แรงงานกลับต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงจากสถานภาพการทำงานที่ถูกผลักไปสู่แรงงานไม่ประจำมากยิ่งขึ้น

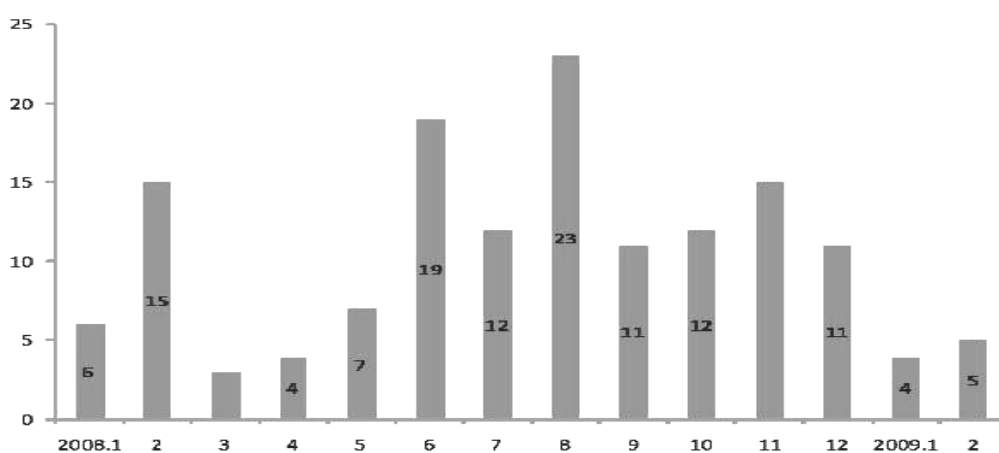
<sup>14</sup> Ibid, p.22.

## 2) การลดอำนาจของสหภาพแรงงาน

การรวมตัวเพื่อประท้วงนัดหยุดงานจากองค์กรสหภาพแรงงานด้านต่าง ๆ เช่น สหพันธ์สหภาพแรงงานการค้าแห่งชาติเกาหลี (The Korean Confederation of Trade Union หรือ KCTU), สหภาพแรงงานที่ทำโลหะ (Korean Metal Workers Union หรือ KMWU) รวมถึงเหล่าบรรดานิสิต นักศึกษา อาจารย์ ข้าราชการ ฯลฯ ทำให้รัฐต้องหามาตรการในการจับกุมกลุ่มผู้นำสหภาพแรงงานที่เข้าร่วมการประท้วงอย่างเข้มงวด โดยกระทรวงแรงงาน สำนักงานอัยการและหน่วยงานทางด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่ประกาศนัดหยุดงานอย่างผิดกฎหมาย และสร้างแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการประท้วงทางการเมือง จะต้องถูกจับกุม หากมีการส่งเสริมให้ประท้วง ทั้งนี้ยังได้มีการจับกุมผู้นำของสหภาพแรงงาน KCTU ที่มีนายลี ซุก-แฮง (Lee Suk-Haeng) เป็นประธาน รวมถึงรองประธานและเลขานุการด้วย นอกจากนี้ยังมีการจับกุมผู้นำสหภาพ KMWU ที่นำโดยประธานบริษัทฮุนไดมอเตอร์ (Hyundai Motor) โดยเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจทางกฎหมายออกหมายจับกลุ่มผู้นำเหล่านี้ และมีการระดมกำลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อปิดล้อม สกัดกั้นสำนักงานของ KCTU เพื่อตรวจค้นบุคคลและยานพาหนะที่เข้าออกสำนักงาน จนกระทั่งในที่สุดก็สามารถจับกุมกลุ่มผู้นำสหภาพแรงงานเหล่านี้ได้สำเร็จ

### แผนภูมิที่ 4.2 แสดงสถิติการปราบปรามขบวนการแรงงาน

จำนวนแรงงานที่ถูกจับกุมตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ.2008 - 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2009<sup>15</sup>



<sup>15</sup> Ibid, p.19.

ตารางที่ 4.2 แสดงประเด็นหลักที่แรงงานถูกจับกุมในช่วงปีค.ศ.2008<sup>16</sup>

	ประเด็นหลัก	จำนวนคนที่ถูกจับกุม
1.	จุดเริ่มต้นของการต่อสู้ (รวมถึงการฆาตกรรมการต่อสู้ในช่วงกรกฎาคมของกลุ่ม KCTU)	45
2.	การต่อสู้ของแรงงานที่ทำงานพิเศษ	33
3.	การประท้วงที่อีแลนด์และนิวคอร์ในปีค.ศ.2007 (E-Land & New Core)	15
4.	การต่อสู้ของบริษัทต่าง ๆ ประกอบด้วยแรงงานไม่ประจำของเกียร์ (KIA), ดงฮีอโต้ (Dong Hee Auto), กวางจูซิตี ฮอลล์ (Kwangju City Hall), ฮุนได (Hyundai) ฯลฯ	14
5.	การต่อสู้ของแรงงานประจำ	9
6.	การต่อสู้ของแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง	8
7.	การต่อสู้เพื่อต่อต้านเขตการค้าเสรีระหว่างเกาหลีใต้กับอเมริกา	6

จะเห็นได้จากสถิติดังกล่าว ผู้นำสหภาพแรงงานและกลุ่มแรงงานที่ต้องการแสดงพลังในการต่อต้านอำนาจของรัฐผ่านการชุมนุมประท้วงต่าง ๆ ทำให้รัฐใช้มาตรการในการโต้กลับโดยปราบปรามและจับกุมแรงงานเหล่านี้มาอย่างเข้มงวด เพื่อลดทอนอำนาจของสหภาพแรงงาน

3) การให้ยุทธศาสตร์ของรัฐเพื่อโต้กลับอำนาจของแรงงาน กล่าวคือ เป็นการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานภายในประเทศเพื่อทดแทนแรงงานภายในประเทศที่รวมตัวกันชุมนุมประท้วง รัฐจึงหามาตรการเพื่อใช้โต้กลับอำนาจของแรงงาน จากการสำรวจสถิติของกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้พบว่ามีการจัดสรรแรงงานต่างชาติได้รับโควตาให้เข้ามาทำงานในเกาหลีใต้เพิ่มสูงถึง 57,000 คน ในปีค.ศ.2010 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมเกือบ 9,000 คน นับเป็นจำนวนที่สูงที่สุดในอัตราการจ้างงานในปีนี้ โดยจัดสรรให้แรงงานจำนวน 49,000 คน ที่เข้ามาทำงานภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติได้ถูกกำหนดให้อยู่ในภาคการผลิต ซึ่งเป็นส่วนที่ขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก ส่วนแรงงานที่เหลือจะอยู่ในภาคเกษตร ปศุสัตว์ และการประมง นอกจากนี้ยังได้มีการวางแผนที่จะจัดสรรจำนวนโควตาแรงงานต่างชาติเข้ามาเพิ่มมากขึ้นอีกถึง 67,000 คน ในไตรมาสที่ 3 ของปีค.ศ.2010 หลังจากที่ได้ตรวจสอบอัตราความเติบโตด้านเศรษฐกิจ และสภาพของตลาดแรงงาน เนื่องจากคาดว่าจะมีจำนวนแรงงานต่างชาติจะต้องเดินทางออกนอกประเทศเมื่อวัยชราหมดอายุภายในปีหน้า จึงต้องวางแผนรับเอาแรงงานต่างชาติเข้ามารองรับมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ทางรัฐบาลเกาหลีใต้จึงกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับประเทศที่ต้องการจัดส่งแรงงาน

<sup>16</sup> Ibid, p.20.

ต่างชาติเข้ามาทำงานในเกาหลีใต้ ผ่านการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานที่มีการยอมรับในข้อตกลงร่วมกัน จึงได้ยกเอากรณีศึกษาการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างไทยกับเกาหลีใต้มาใช้เพื่อศึกษาในการวิจัยครั้งนี้<sup>17</sup>

#### 4.1.2 ปัญหาเศรษฐกิจและแนวโน้มความต้องการของตลาดแรงงานไทย

ผลจากการดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่เริ่มขึ้นจากการใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าก่อนในช่วงแรก ต่อมาไทยได้หันมาใช้กลยุทธ์การพัฒนาเพื่อเน้นการส่งออก ซึ่งได้ทำให้เศรษฐกิจไทยไร้เสถียรภาพ เนื่องจากต้องพึ่งพิงการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศในอัตราส่วนที่สูงมากตลอดมา จนกระทั่งเมื่อไทยต้องเข้าสู่ภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจในปีค.ศ.1997 ประเทศไทยจำเป็นต้องเข้ารับการช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งถูกกดดันให้ต้องดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อรักษาความได้เปรียบในการแข่งขัน รูปแบบการจ้างงานเปลี่ยนไปเป็นแบบที่ยืดหยุ่นมากขึ้น คนงานขาดความมั่นคงในการทำงาน อำนาจการต่อรองของฝ่ายแรงงานซึ่งต่ำอยู่แล้วยิ่งตกต่ำมากยิ่งขึ้น ทิศทางการกำหนดค่าจ้างเป็นไปในแนวทางที่ฝ่ายผู้ประกอบการ กลุ่มทุน และรัฐต้องการแสวงหาผลกำไรมากกว่าคำนึงถึงความจำเป็นในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของคนงาน

ภายใต้สถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างแรงงานจำนวนมากและขบวนการสหภาพแรงงานอยู่ในสภาวะอ่อนแอ สูญเสียอำนาจต่อรอง ทั้งค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างแรงงาน สาเหตุที่สหภาพแรงงานในประเทศไทยมีสมาชิกน้อย เพราะสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมยังไม่ได้ได้รับการยอมรับในประเทศไทย ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบอุปถัมภ์ ที่ไม่ยอมรับในหลักความเสมอภาค ยังคงมีอิทธิพลอยู่สูงมากในสังคมไทย ในระบบ

<sup>17</sup> YonhapNews, S. Korea to permit more foreign workers next year [Online], 30 December 2011. Available from: [http://www.koifaf.org/KFeng/engLabornews/bbs\\_read\\_dis.php?board\\_no=7530](http://www.koifaf.org/KFeng/engLabornews/bbs_read_dis.php?board_no=7530)



แรงงานสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมชนิดนี้ได้ทำให้เกิดกรอบแรงงานสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว ที่มองว่า นายจ้างหรือฝ่ายทุนเป็นผู้อุปถัมภ์ มีอำนาจเหนือฝ่ายแรงงาน ทำให้อำนาจตัดสินใจในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างทุนกับแรงงาน มักตกอยู่กับฝ่ายทุนเสมอมา<sup>18</sup>

ผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจที่ตกต่ำและความไร้เสถียรภาพของอำนาจการรวมตัวด้านสภาพแรงงานไทยดังกล่าว กลายเป็นแรงผลักดันให้แรงงานไทยมีแนวโน้มความต้องการเข้าไปแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น โดยแรงงานไทยมีความประสงค์เดินทางไปทำงานต่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และนำเงินตราต่างประเทศจากการส่งเงินกลับของแรงงานไทยเข้ามาในประเทศ ประกอบการนโยบายที่ได้รับความสนับสนุนของภาครัฐ เพื่อหวังว่าจะช่วยแก้ไขปัญห เศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นดีขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ที่ได้กำหนดขึ้นไว้ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529 /ค.ศ.1981-1986) เป็นต้นมา โดยรัฐได้ดำเนินการสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต่างประเทศต้องการ ในปีค.ศ.1981 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีแรงงานไทยไปทำงานในประเทศ ตะวันออกกลางมากที่สุดถึง 105,313 คนและในปีถัดมามีแรงงานไทยไปทำงานในประเทศ ตะวันออกกลางปีละไม่ต่ำกว่า 70,000 คน จนกระทั่งในปีค.ศ.1991 ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาค ตะวันออกกลางเริ่มซบเซา และได้มีตลาดแรงงานอื่นเข้ามาแทนที่ ได้แก่ ใต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง และมาเลเซีย เป็นต้น<sup>19</sup>

#### 4.1.3 ความร่วมมือระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ด้านแรงงาน

ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้บทบาทของรัฐทั้งไทยและเกาหลีใต้ ต้องเผชิญกับการเข้าสู่ความเป็นสากล (Internationalization of the State) การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐทั้งสองนี้ ย่อมแตกต่างกันภายใต้สภาพโครงสร้างเงื่อนไขจากโครงสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง

<sup>18</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, ประเทศไทยกับพัฒนาการที่ถดถอยหลังลงคลองจากสังคมค่าจ้างสูงสู่สังคมค่าจ้างต่ำ [ออนไลน์], 12 กรกฎาคม 2011, แหล่งที่มา [http://deglycerine.rssing.com/chan-1234661/all\\_p191.html](http://deglycerine.rssing.com/chan-1234661/all_p191.html)

<sup>19</sup> สุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์, "ความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทย-ใต้หวันระหว่างปีพ.ศ.2434-2542," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 4.

เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ที่มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ต่างกัน ดังจะเห็นว่า แรงงานเกาหลีใต้ได้รับความกดดัน และการกดทับจากโครงสร้างทางด้านวัฒนธรรมและบริบททางการเมืองมาอย่างยาวนาน ขณะที่โครงสร้างทางการเมืองของไทยเป็นไปในลักษณะเชิงอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะหว่่างทุนกับแรงงานของไทยกับเกาหลีใต้ จึงผ่านประสบการณ์และมีจิตสำนึกร่วมต่างกัน

อย่างไรก็ดี วิฤตทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในค.ศ.1997 ต่างก็ทำให้ไทยและเกาหลีใต้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าว ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำเช่นนี้ ทำให้แรงงานไทยตัดสินใจเลือกที่จะไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีในการสร้างรายได้ และความมั่นคงในชีวิต ประกอบกับภาวะความขาดแคลนด้านกำลังแรงงานของเกาหลีใต้และอัตราค่าจ้าง ที่สร้างแรงจูงใจให้แก่แรงงานไทยมีความประสงค์จะเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้มากขึ้น ขณะที่เกาหลีใต้เองเมื่อได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ จึงกลายเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศระหว่างทุนกับแรงงาน ที่ต้องเผชิญกับปัญหาการชุมนุมประท้วงของแรงงานอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลเกาหลีใต้จึงเล็งเห็นว่า ปัญหาดังกล่าว กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังเป็นสิ่งกีดขวางที่เข้ามาทำลายกระบวนการสะสมทุนที่สามารถสร้างผลประโยชน์ให้กับรัฐ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงหามาตรการหรือยุทธศาสตร์ในการได้กลับปัญหาการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแรงงาน พร้อมกับปกป้องผลประโยชน์ในด้านธุรกิจภาคอุตสาหกรรมให้แก่กลุ่มทุน ดังนั้น การรับนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาอย่างเป็นทางการ จึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อเป็นหนึ่งในการบูรณาการรวมตัวของสหภาพแรงงาน เพื่อบั่นทอนอำนาจในการต่อรองของแรงงาน ขณะที่กลุ่มทุนมีตัวเลือกใหม่จากแรงงานต่างชาติที่เข้ามาเป็นฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมให้สามารถขับเคลื่อนทางด้านเศรษฐกิจต่อไปได้

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาของเกาหลีใต้ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรองให้รัฐและทุนเกาหลีใต้ และเป็นแนวทางที่สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้สะดวกยิ่งขึ้น รัฐจึงตัดสินใจออกนโยบายการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาอย่างเป็นทางการ เพื่อจะได้ลดการพึ่งพาแรงงานภายในประเทศน้อยลง แต่ภายใต้ต้นนโยบายการนำเข้าของแรงงานต่างชาติดังกล่าว เกาหลีใต้ได้จัดตั้งมาตรการเพื่อเข้ามาควบคุมแรงงานให้อยู่ในกรอบของ

กระบวนการผ่านการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU – Memorandum of Understanding) ทำให้แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในเกาหลีใต้ต้องถูกกีดกันและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ดี ผลของนโยบายการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาก็ทำให้แรงงานภายในประเทศหรือแรงงานท้องถิ่นต้องยอมรับกับสภาพมาตรการการจัดการของรัฐไปโดยปริยาย เพราะหากแรงงานท้องถิ่นไม่สนใจทำ ก็ยังคงมีแรงงานต่างชาติที่เข้ามารองรับงานดังกล่าว โดยเฉพาะงานประเภท 3D (Difficult Dirty Dangerous) ที่คนเกาหลีใต้ไม่นิยมทำ เป็นการเพิ่มการต่อรองให้ทุนและลดปัญหาความยุ่งยากในการแก้ไขปัญหาการเรียกร้องค่าแรงจากกลุ่มแรงงานได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้งแรงงานต่างชาติยังอยู่ในกรอบของนโยบายที่รัฐสามารถเข้ามาจัดการและควบคุมได้ง่ายกว่าแรงงานท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้กลายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้รัฐตัดสินใจที่จะนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในเกาหลีใต้

#### 4.2 นโยบายการรับแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้

ภายใต้การทำธุรกิจจัดหางานต่างประเทศในปัจจุบันเริ่มมีความซับซ้อนและเกิดการแข่งขันกันตลาดแรงงานในต่างประเทศสูงขึ้น รวมถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่สร้างภาระให้แก่คนหางานและปัญหาการแอบอ้างหลอกลวงคนหางานที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้กรมจัดหางานได้ให้ความสำคัญกับการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐมากยิ่งขึ้น และได้ปรับทิศทางการดำเนินงานในการขยายตลาดแรงงานต่างประเทศ โดยการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจกับทั้งทางการของประเทศต่าง ๆ และองค์กรสมาคมที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดส่งแรงงานไทยไปทำงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนงานจะได้เดินทางไปทำงานโดยได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ขณะทำงานในต่างประเทศในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายในอัตราสูงดังเช่นปัจจุบัน ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานโดยกรมการจัดหางาน ได้ทำบันทึกความเข้าใจในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้กับกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System

Foreigners: EPS) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ในปีค.ศ.2004 ซึ่งการจัดส่งคนงานไปทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจดังกล่าว กรมการจัดหางานมีภาระผูกพันเป็นผู้ดำเนินการเลือก จัดเตรียมคนงานที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของนายจ้างและจัดส่งให้กับทางการเกาหลีใต้<sup>20</sup>

การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมจนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าเศรษฐกิจในระดับแนวหน้าของเอเชีย ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว จำเป็นต้องใช้แรงงานในภาคการผลิตของระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ประกอบกับกฎหมายเกาหลี คือ Exit and Entry Control Act 1997 ไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติ ยกเว้นงานพิเศษบางประเภท และการเข้าไปฝึกอบรมการทำงานหรือเข้าไปทำงานผ่านบริษัทร่วมทุนของเกาหลี ดังนั้น เกาหลีใต้จึงประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ เนื่องจากค่านิยมชาวเกาหลีใต้นิยมทำงานไร้ฝีมือประเภท 3D ได้แก่ งานสกปรก (Dirty) งานยากลำบาก (Difficult) และงานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) ทำให้ปัญหาเรื้อรังด้านการขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก จึงมีมาตั้งแต่ช่วงการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่ปีค.ศ. 1987 เป็นต้นมา และเพื่อไม่ให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงได้เปิดโอกาสให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับบริษัทร่วมทุนของเกาหลีกับต่างชาติเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ ในรูปของการฝึกงาน (Training) แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานได้ ทางการเกาหลีใต้จึงขยายระยะเวลาการฝึกงานเป็นไม่เกิน 3 ปี ซึ่งระบบฝึกงานดังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นในปี 1993 ในรูปของ “ระบบฝึกงานอุตสาหกรรม” (Industrial Training System หรือ ITS)<sup>21</sup>

<sup>20</sup> ฝ่ายแรงงาน ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล, เอกสารสรุปข้อมูลแรงงานไทยในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี [ออนไลน์], 15 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.overseas.doe.go.th/>

<sup>21</sup> บุษปญชลี ภูแก้วเผือก, “การดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)” (ผู้ขอประเมินในตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ว6 สังกัดงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน, 2547).

#### 4.2.1 ระบบฝึกงานอุตสาหกรรม (ITS) โดยแบ่งออกเป็น 3 ภาคดังนี้

4.2.1.1 **ภาคอุตสาหกรรม** เป็นการเข้าไปทำงานในรูปแบบของการฝึกงาน โดยในปีค.ศ. 1994 ทางเกาหลีใต้ได้มอบหมายให้สมาพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลีใต้ (KOREA FEDERATION OF SMALL AND MEDIUM BUSINESS หรือ KFSB) ซึ่งเกิดจากการรวบรวมสมาชิกจากภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางของเกาหลีใต้ ตลอดจนมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิต ปรับปรุงคุณภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต เป็นผู้พิจารณาคำขอของนายจ้าง และจัดสรรโควตาในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ โดยสมาพันธ์จะสอบถามความต้องการของโรงงานต่าง ๆ และเสนอรัฐบาล เพื่อพิจารณาอนุมัติจำนวนคนเป็นปี ๆ ไป ภายใต้โครงการนี้ คนงานต่างชาติที่เข้ารับการฝึกอบรมจะได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานอยู่ในเกาหลีใต้เป็นเวลา 2 ปี และสามารถต่อสัญญาได้อีก 1 ปี

4.2.1.2 **ภาคก่อสร้าง** ตั้งแต่วันที่ค.ศ. 1998 รัฐบาลเกาหลีใต้อนุญาตให้บริษัทก่อสร้างเกาหลีนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในโครงการพิเศษ 3 โครงการ คือ โครงการท่าอากาศยานแห่งใหม่ ทางรถไฟสายโซล-ปูซาน และโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยให้อยู่ในความดูแลของสมาคมก่อสร้างเกาหลี (THE CONSTRUCTION ASSOCIATION OF KOREA หรือ CAK) โดยสมาคมได้รับโควตาให้นำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในโครงการดังกล่าวเป็นจำนวน 2,500 คน แต่เนื่องจากเกาหลีใต้ประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงชะลอการนำเข้าแรงงานต่างชาติ และขณะนี้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว จึงเริ่มมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานแล้ว

4.2.1.3 **ภาคเกษตรกรรม** เป็นการเข้าไปฝึกงานภายใต้การควบคุมดูแลของ NATIONAL AGRICULTURAL COOPERATIVE หรือ NACF ซึ่งได้มอบหมายให้บริษัทจัดหางานโคราช เอส เอส เซอร์วิส จำกัด เป็นผู้จัดส่งคนหางานไปฝึกงานภายใต้ระบบการฝึกงาน ซึ่งเกาหลีใต้ได้อนุญาตการทำงานของคนงานต่างชาติ 15 ประเทศ คือ บังคลาเทศ จีน อิหร่าน มองโกเลีย เนปาล ฟิลิปปินส์ ไทย เวียดนาม กัมพูชา อินโดนีเซีย คาซัคสถาน พม่า ปากีสถาน อุซเบกิสถาน และศรีลังกา โดยคนงานจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างในตลาดแรงงานทั่วร้อยละ 25-30

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้พยายามลดการใช้แรงงานต่างชาติ โดยให้กระทรวงการค้า อุตสาหกรรมและพลังงานเกาหลีใต้ตั้งงบประมาณจำนวน 21.1 พันล้านวอน เพื่อเป็นเงินอุดหนุน ให้แก่โรงงานที่จ้างแรงงานชาวเกาหลีใต้ทดแทนแรงงานต่างชาติ โดยกำหนดจ่ายเงิน 500,000 วอนต่อการจ้างแรงงานทดแทน 1 คน เพื่อเป็นการสร้างงานให้แก่ชาวเกาหลีใต้ที่ว่างงาน และจะ ลดอัตราค่าจ้างผู้ฝึกงานทางอุตสาหกรรมลงร้อยละ 80 จากจำนวนในปัจจุบัน โดยจะลงโควตาผู้ ฝึกงานทางอุตสาหกรรมของประเทศผู้ส่งออกแรงงานในเกาหลีใต้ลง 2 ใน 3 แต่สำหรับกิจการที่มี ขนาดเล็ก และไม่สามารถจ้างแรงงานท้องถิ่นที่มีค่าจ้างสูงได้ จะยังคงได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงาน ต่างชาติได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเกาหลีใต้พบว่า การรับผู้ฝึกงานทางอุตสาหกรรมไม่ประสบ ความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากมีผู้ฝึกงานจำนวนมากหลบหนีไปลักลอบทำงานที่อื่นซึ่งจะรับ ค่าจ้างตอบแทนเพิ่มขึ้น ประกอบกับระบบการรับผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ จากหลายฝ่ายโดยเฉพาะ NGOs (Non Government Organization) ด้านแรงงานว่าเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าปกติ สภาพการทำงานที่หนัก สกปรกและ เสี่ยงอันตราย ดังนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้จึงมีนโยบายปรับเปลี่ยนระบบการนำเข้าแรงงานจาก ต่างชาติจากที่ใช้ระบบการฝึกงานอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว เป็นการให้ระบบผู้ฝึกงาน อุตสาหกรรมกับการจ้างแรงงานต่างชาติควบคู่กันไป ซึ่งนโยบายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจาก รัฐสภาของเกาหลีใต้เมื่อปี 2003 และจะมีผลใช้บังคับในปี 2004 แต่ปัจจุบันนี้ระบบการฝึกงาน อุตสาหกรรมได้ถูกยกเลิกและรวมเข้ากับระบบการจ้างแรงงานต่างชาติเหลือเพียงแค่ระบบเดียว นับตั้งแต่ปีค.ศ.2007 เป็นต้นมา

#### 4.2.2 ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)

ในปีค.ศ.2003 กระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ได้มีนโยบายใหม่เกี่ยวกับเรื่องการจ้างแรงงาน ต่างชาติ (Employment Permit System Foreigners หรือ EPS) ดังนี้

4.2.2.1. รัฐบาลเกาหลีใต้จะออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit System) ให้แก่คนงานต่างชาติจำนวนประมาณ 230,000 คน ที่ทำงานอยู่ในเกาหลีใต้โดยผิดกฎหมาย หรือ

พำนักอยู่ในเกาหลีใต้เกินระยะเวลาการตรวจลงตรา แต่ไม่เกิน 4 ปี นับตั้งแต่วันที่เดินทางเข้ามา  
เกาหลีใต้จนถึงสิ้นเดือนมีนาคม ในปีค.ศ.2003 โดยกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้จะให้คนงานเหล่านี้  
ยื่นใบอนุญาตทำงานต่อได้ที่ศูนย์การจ้างงานของกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ทั่วประเทศ  
ระหว่างวันที่ 1 กันยายน - 30 ตุลาคม ปีค.ศ. 2003

4.2.2.2. กระทรวงแรงงานเกาหลีใต้กำหนดประเภทของคนต่างชาติที่สามารถยื่น  
ขอใบอนุญาตทำงานไว้ ดังนี้

(1) ผู้ที่ทำงานในเกาหลีใต้ได้ไม่เกิน 3 ปี จะได้รับใบอนุญาตให้ทำงานต่อ  
ได้อีก 2 ปี โดยไม่ต้องเดินทางออกนอกประเทศ

(2) ผู้ที่ทำงานในเกาหลีได้มากกว่า 3 ปี แต่ไม่ถึง 4 ปี ต้องเดินทางออก  
นอกประเทศก่อน โดยทางการเกาหลีใต้จะอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้  
ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับตั้งแต่วันที่เดินทางออกจากเกาหลีใต้ หากมีสัญญาจ้างงานกับ  
นายจ้างเกาหลี จะอนุญาตให้คนงานกลุ่มนี้อยู่ทำงานในเกาหลีใต้ต่อได้จนครบ 5 ปี โดยนับรวม  
เวลาที่เคยอยู่ในเกาหลีใต้ที่ผ่านมาด้วย

4.2.2.3 นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติจะอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้  
เฉพาะใน 5 กิจกรรม คือ 1) อุตสาหกรรมการผลิต 2) การประมง 3) การเกษตร 4) การก่อสร้าง 5)  
การบริการ ทั้งนี้ประเภทกิจการการก่อสร้าง และการบริการจะอนุญาตให้ทำงานเฉพาะแรงงาน  
ต่างชาติ ซึ่งเป็นผู้สืบเชื้อสายเกาหลีใต้เท่านั้น

4.2.2.4 คนงานต่างชาติที่ทำงานในสาขาอื่นๆ จะต้องเปลี่ยนมาทำงานใน  
อุตสาหกรรมการผลิต การประมง และการเกษตรก่อน จึงจะสามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานได้

4.2.2.5 คนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Smuggling) หรือใช้  
วีซ่าปลอมในการเดินทาง จะไม่สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานต่อได้

4.2.2.6 คนงานต่างชาติที่อยู่ในเกาหลีใต้เกิน 4 ปี จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน  
ต่อไปในเกาหลีใต้ได้ และต้องเดินทางออกจากประเทศภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน โดยจะได้รับ  
การยกเว้นลงโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และอาจได้รับการพิจารณาอนุญาตให้เดินทางกลับ  
เข้าไปทำงานได้อีกภายหลังระบบใบอนุญาตทำงาน เริ่มบังคับในเดือนสิงหาคม ปีค.ศ.2004 และ

ต่อมาทางการเกาหลีใต้ได้ผ่อนผันขยายระยะเวลาในการเดินทางออกนอกประเทศให้จนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ปีค.ศ.2004

4.2.2.7 หลังจากครบกำหนดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เกาหลีใต้ก็เริ่มดำเนินนโยบายการจับกุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่หลบซ่อนอยู่ในเกาหลีใต้เกินกว่า 4 ปีทุกคนทั่วประเทศ โดยคนงานจะมีโทษจำคุกสูงถึง 3 ปี และปรับเป็นเงิน 2 ล้านบาท รวมทั้งจะถูกขึ้นบัญชีดำไม่ให้เดินทางเข้าเกาหลีใต้เป็นเวลา 5 ปี ส่วนนายจ้างที่จ้างแรงงานเหล่านี้ ก็จะต้องโทษจำคุกสูงถึง 3 ปี และปรับเป็นเงิน 20 ล้านบาท<sup>22</sup>

ตารางที่ 4.3 แสดงสถิติการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงาน/ฝึกงานใน  
สาธารณรัฐเกาหลีปี 2546-2549 (มกราคม – มิถุนายน 2549)<sup>23</sup>

ระบบ	ปี											
	2546			2547			2548			2549(ม.ค.-มิ.ย.)		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ฝึกงาน (Training)	3,897	229	4,126	3,968	151	4,119	5,364	415	5,779	1,475	60	1,535
ใบอนุญาต ทำงาน (EPS)	-	23	23	574	119	693	4,838	1,219	6,057	4,025	968	4,993
<b>รวม</b>	<b>3,897</b>	<b>252</b>	<b>4,149</b>	<b>4,542</b>	<b>270</b>	<b>4,812</b>	<b>10,202</b>	<b>1,634</b>	<b>11,836</b>	<b>5,500</b>	<b>1,028</b>	<b>6,528</b>

จากสถิติข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ในเดือน มิถุนายน 2549 มีแรงงานไทยทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี ประมาณ 37,200 คน เป็นแรงงานที่เข้าไปทำงานอย่างกฎหมาย ทั้งโดยระบบ EPS และระบบ Training จำนวน 25,750 คน เป็นลักลอบเข้าไปทำงาน จำนวน 11,450 คน

<sup>22</sup> ศักดิ์ศิลป์ นูรินทรกุล, การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน), หน้า 10-11.

<sup>23</sup> ฝ่ายแรงงาน, สรุปข้อมูลแรงงานไทยในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูต, 2548), หน้า 4.



จังหวัดที่มีแรงงานไทยทำงานเป็นจำนวนมากได้แก่ แถบชวอน อียจองบู อินชาน อัลชาน โอชาน อินชาน โพซอน ดงพูซอน ยองอิน เพียงแท็ค หยางจู ในแต่ละเดือนแรงงานไทยเหล่านี้สามารถส่งเงินกลับประเทศประมาณ 450 ล้านบาท

#### 4.2.3 สารสำคัญของระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)

##### 4.2.3.1 คุณสมบัติ

(1) ต้องเป็นเพศชายและหญิง หากเป็นเพศชายต้องผ่านการคัดเลือกทหารแล้ว

(2) อายุ 18-40 ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ หากได้รับการคัดเลือกจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง ให้ทำสัญญาจ้างงานและเดินทางไปทำงาน สำหรับผู้สมัครที่สอบคัดเลือกได้และกรมการจัดหางานได้จัดส่งข้อมูลให้นายจ้างแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการคัดเลือกจนกระทั่งอายุเกิน 40 ปี จะไม่มีสิทธิ์เดินทางไปทำงาน

(3) จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นไป

(4) สุขภาพแข็งแรงไม่เป็นโรคต้องห้ามที่ทางการเกาหลีได้กำหนดได้แก่ ไวรัสตับอักเสบบี เอชไอ ซีฟิลิส วัณโรค ไข้เลือดออก นิ่วในไต โรคหัวใจ ต่อมไทรอยด์เป็นพิษ เบาหวาน ความดันโลหิตสูง โรคทางเดินหายใจอักเสบเฉียบพลันชนิดรุนแรง โรคปวดหลังจากหมอนรองกระดูกทับเส้น โรคจิตวิปริต ตาบอดสี และสายตาสั้น

(5) มีความประพฤติดี และไม่มีประวัติอาชญากรรม

(6) เป็นบุคคลซึ่งไม่ถูกห้ามเดินทางออกนอกประเทศ

##### 4.2.3.2 คนงานที่ไม่มีสิทธิ์ในการเดินทางไปทำงานตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ ได้แก่

(1) ผู้ที่ถูกทางการเกาหลีได้ส่งกลับประเทศ

(2) ผู้ที่อยู่ในเกาหลีได้อย่างผิดกฎหมายเกินกว่า 6 เดือน

(3) ผู้ที่พยายามเดินทางเข้าเกาหลีได้เพื่อไปทำงานโดยผิดกฎหมาย

#### 4.2.3.3 สัญญาจ้างงาน สิทธิประโยชน์ และการคุ้มครองที่คนงานต่างชาติ จะได้รับ

(1) สัญญาจ้างงานมีกำหนดระยะเวลาครั้งละ 1 ปี สามารถต่อสัญญาการทำงานได้นาน 3 ปี

(2) ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเกาหลีใต้

- ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายแรงงานเกาหลีใต้กำหนด คือ 641,840 วอนต่อเดือน หรือ 2,840 วอนต่อชั่วโมง

- ระยะเวลาการทดลองงาน 90 วัน (นายจ้างอาจกำหนดให้มีการทดลองงานหรือไม่ก็ได้ ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 6 วัน (4 ชั่วโมง ในทุกวันเสาร์)

- การทำงานล่วงเวลาถ้าคนทำงานทำงานเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง หรือ สัปดาห์ละ 44 ชั่วโมง จะได้รับค่าล่วงเวลา 1.5 เท่า ของค่าจ้างในชั่วโมงปกติ (สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คนจะไม่ได้รับค่าล่วงเวลา

- วันหยุดประจำสัปดาห์ คือ วันอาทิตย์

- วันหยุดประเพณีประมาณ 16 วัน และวันหยุดพักผ่อนประจำปี (เมื่อทำงานครบ 1 ปี) จะมีสิทธิลาพักผ่อนประจำปี 7 วัน

- แรงงานต่างชาติจะต้องเข้าทำงานตามที่กำหนด และตกลงไว้ตามสัญญาการจ้างงานไม่สามารถหลบหนี หรือเปลี่ยนนายจ้าง หรือสถานประกอบการได้ เว้นแต่มีเหตุอันสมควร เช่น นายจ้างยกเลิกสัญญาจ้างด้วยเหตุผลตามกฎหมาย หรือปฏิเสธที่จะต่อสัญญา หรือกรณีที่บริษัทปิดกิจการชั่วคราว นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างถูกกดขี่หรือถูกจำกัดในการทำงานเช่น การทำร้ายร่างกาย การจ่ายค่าจ้างล่าช้า สภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

- จะต้องทำประกันตามที่กฎหมายกำหนดประกอบด้วย ประกันอุบัติเหตุ ประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ ประกันสำหรับการออกนอกประเทศ ประกันการจ่ายค่าจ้างล่าช้า\*

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในได้ภาคผนวก ค

#### 4.2.4 พัฒนาการของระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) ในเกาหลีใต้

ในช่วง 1 ปี ของการดำเนินการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานตามระบบ EPS กระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานดังนี้

4.2.4.1 เพิ่มจำนวนโควตาการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติให้สถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างท้องถิ่นไม่เกิน 4 คน จากเดิมที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ จำนวนไม่เกิน 2 คน เป็น 5 คน

4.2.4.2 ลดระยะเวลาการประกาศหาแรงงานท้องถิ่น จากเดิม 1 เดือน เป็น 3-7 วัน

4.2.4.3 ลดระยะเวลาการอนุญาตให้นายจ้าง จ้างแรงงานเก่า จากเดิม 1 ปี เป็น 6 เดือน

4.2.4.4 ยกเลิกการกำหนดให้สถานประกอบการสามารถใช้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติเพียงระบบเดียว (ระบบ EPS หรือระบบการฝึกงาน) เป็นอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติได้จากทั้ง 2 ระบบ

4.2.4.5 อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดให้มีทีมสนับสนุนการจัดส่ง (Sending Work Supporting Team) ในแต่ละประเทศ

4.2.4.6 ดำเนินการลดระยะเวลาการจัดส่งคนงาน เพื่อให้ให้นายจ้างมีความนิยมจ้างแรงงานจากแต่ละประเทศ โดยให้มีการปรับปรุงการดำเนินในขั้นตอนการจัดทำข้อมูลและจัดส่งข้อมูล การเซ็นสัญญาการจ้างงาน และการเดินทางโดยกำหนดให้หน่วยงานจัดส่งต้องระบุข้อมูลวันเดินทางที่คนงานแต่ละคนมีความพร้อมในข้อมูลที่จัดส่งให้เกาหลีใต้ รวมทั้งรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อเตรียมทางการเดินทางของคนงานแต่ละคน<sup>24</sup>

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางด้านนโยบายในการรับแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ รัฐบาลได้พยายามหามาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมบริหารและจัดการแรงงานที่นำเข้ามาอย่างเคร่งครัด เนื่องจากที่ผ่านมาเกาหลีใต้ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน จึงมีแต่แรงงานท้องถิ่นเท่านั้นที่เป็นฐานการผลิต ซึ่งแรงงานเหล่านี้ก็ถูกกดทับมาตลอด จนกระทั่งต่อมา

<sup>24</sup> ศักดิ์ศิลป์ บุรินทร์กุล, การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยรัฐ, หน้า 31.

เมื่อเศรษฐกิจของเกาหลีใต้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการแรงงานในกิจการต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ และภาคบริการ ขณะที่กำลังแรงงานท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถรองรับความต้องการดังกล่าวได้ เพราะมีการชุมนุมประท้วงเรียกร้องจากกลุ่มแรงงานอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากแรงงานท้องถิ่นไม่ยอมรับและต่อต้านนโยบายของรัฐ รวมถึงการเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้าง จึงก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวายจนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลเกาหลีใต้จึงตัดสินใจหาทางเลือกใหม่ อย่างการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทน แต่เนื่องจากในระยะแรกปัญหาการลักลอบแรงงานต่างชาติเข้ามาโดยผิดกฎหมายมีขึ้นเป็นจำนวนมาก ทางรัฐบาลของเกาหลีใต้จึงได้หามาตรการต่าง ๆ เข้ามาควบคุมแรงงานเหล่านี้ เริ่มตั้งแต่ระบบการฝึกงาน (ITS) และพัฒนาจนกระทั่งมาเป็นระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) ในปัจจุบัน ดังนั้น มาตรการหรือเงื่อนไขต่างๆ ด้านแรงงานที่ทางรัฐบาลเกาหลีใต้กำหนดขึ้นจึงเคร่งครัดและรัดกุมมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าทางรัฐบาลไม่ต้องการให้เกิดปัญหาด้านแรงงาน อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องออกนโยบายต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจควบคุมแรงงานเหล่านี้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้ระบบการออกใบอนุญาตทำงาน EPS ซึ่งได้จัดทำขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา

#### 4.3 การจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานระหว่างเกาหลีใต้กับไทยภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)

ที่ผ่านมาเกาหลีใต้พยายามหา นโยบายเข้ามาควบคุมและจัดการแรงงานที่เข้ามาในเกาหลีใต้ โดยเริ่มจากการใช้ระบบการฝึกงาน (ITS) แต่มาตรการดังกล่าวกลับได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าปกติ และสภาพการทำงานที่หนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย จึงทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติที่เข้ามาผิดกฎหมายไม่ประสบความสำเร็จ แต่เนื่องจากปริมาณความต้องการแรงงานต่างชาติยังเพิ่มมากขึ้นอีกกว่า 140,000 คน ทางรัฐบาลเกาหลีใต้จึงได้ปรับเปลี่ยนระบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติให้มี

ประสิทธิภาพ โดยการจัดตั้งระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) ขึ้นมา และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ.2004 เรื่อยมา

สำหรับสาเหตุที่แรงงานไทยเลือกที่จะเข้าไปทำงานในเกาหลีได้มากขึ้นเนื่องจาก

1) เกาหลีได้ขาดแคลนแรงงานและช่างฝีมือ โดยเฉพาะในสถานประกอบการ ขนาดกลางและขนาดเล็ก

2) ค่านิยมของคนเกาหลีได้ที่ไม่นิยมทำงานประเภท 3D คือ งานที่ยากลำบาก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) ซึ่งงานเหล่านี้คืองานที่ไร้ฝีมือหรืองานสำหรับกรรมกร

3) ตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ค่าจ้างแรงงานในเกาหลีได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วถึงสามเท่าตัว นับเป็นสาเหตุจูงใจให้แรงงานต่างชาติหลังไหลเข้าไปทำงานมากขึ้นทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าไปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เข้าไปในฐานะนักท่องเที่ยว หนังสือสัญญาจ้าง เป็นต้น<sup>25</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายหันมาร่วมมือกันในการรับผิดชอบและประสานดูแลสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานผ่านการทำบันทึกความเข้าใจในที่กระทำการระหว่างกระทรวงแรงงานของทั้งเกาหลีใต้กับไทยภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการจัดการด้านแรงงานตรงกัน และคาดหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งกันและกันทั้งสองประเทศ

ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานลงนามในบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไปทำงาน สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติกับสาธารณรัฐเกาหลี โดยกระทรวงสาธารณสุขเกาหลี ฉบับแรกเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ในปีค.ศ.2004 และต่ออายุทุก 2 ปี ภายใต้พันธะบันทึกความเข้าใจดังกล่าว กระทรวงแรงงานโดยกรมการจัดหางานมีหน้าที่เป็น

<sup>25</sup> บุษัญชลี ภูแก้วเผือก, “การดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)”, หน้า 3-4.

หน่วยงาน ผู้จัดส่ง ทำหน้าที่ในการรับสมัครคัดเลือก จัดส่ง เตรียมความพร้อม และดูแลคนงานที่เข้าไปทำงานระบบ EPS โดยประสานงานกับสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี (Human Resources Development Service of Korea: HRD) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับของสาธารณรัฐเกาหลีในทุกขั้นตอนสาระสำคัญของระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ EPS

#### 4.3.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (Memorandum of Understanding หรือ MOU)

ประเทศไทยได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว 2 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน ในปีค.ศ.2004 เห็นชอบบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี และอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานลงนามในบันทึกความเข้าใจในนามผู้แทนฝ่ายไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นางอุไรวรรณ เทียนทอง) ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน สาธารณรัฐเกาหลี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ในปีค.ศ.2004 ถือเป็นฉบับที่ 1 บันทึกความเข้าใจมีกำหนดอายุ 2 ปี

ครั้งที่ 2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 สิงหาคม ในปีค.ศ.2004 เห็นชอบบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีและอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานลงนามในบันทึกความเข้าใจในนามผู้แทนฝ่ายไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายสมศักดิ์ เทพสุทิน) ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน สาธารณรัฐเกาหลี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ในปีค.ศ.2006 (ฉบับที่ 2) บันทึกความเข้าใจมีกำหนดอายุ 2 ปี ซึ่งมีผลสิ้นสุดเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม ในปีค.ศ.2008<sup>26</sup>

<sup>26</sup> กระทรวงแรงงาน, “บันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ,” กุมาพันธ์ 2552, หน้า 1.

## สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจ

ระหว่างกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลี เรื่องการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) ในฉบับที่ 1 และ 2 คือ กรมการจัดหางานเป็นองค์กรภาครัฐเพียงองค์กรเดียวที่จะช่วยเหลือในการรับสมัคร ประสานการคัดเลือกการดำเนินการยื่นวีซ่าให้คนงานไทยและจัดส่งไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งองค์กรอื่นๆ ไม่สามารถแทรกแซงกระบวนการดำเนินการได้ ทั้งนี้ต่อมากกระทรวงแรงงานแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้ประกาศยกเลิกระบบฝึกงาน (จัดส่งโดยบริษัทจัดหางาน) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ในปีค.ศ. 2007 ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจฉบับที่ 2 ข้อ 19 ซึ่งเกิดประโยชน์แก่แรงงานไทยโดยตรงที่มีโอกาสไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยการจัดส่งของกรมการจัดหางานจึงไม่ต้องเสียค่าบริการจากกระบวนการจัดส่งเช่นแบบเดิมคือจัดส่งโดยบริษัทจัดหางานเอกชน รวมทั้งได้รับการประสานคู่มือสิทธิประโยชน์ตามสัญญาจ้างโดยตรงจากหน่วยงานกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งมอบหมายให้หน่วยงาน HRD ดูแลแรงงานไทยโดยตรง ตามกำหนดใน MOU และเมื่อใกล้สิ้นสุดอายุของบันทึกความเข้าใจฉบับที่ 2 กรมการจัดหางานได้ประสานพิจารณาร่างบันทึกความเข้าใจฉบับใหม่คือ ฉบับที่ 3 ในปัจจุบันกับกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลีตามลำดับ

ในการนี้กรมการจัดหางานโดยกระทรวงแรงงานได้ขอความเห็นเกี่ยวกับการทำบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีไปยังกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมกับขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยมีประเด็นที่เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้หากมีการแก้ไขในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ ขอให้คณะผู้แทนไทยสามารถดำเนินการได้
- 2) อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานลงนามในบันทึกความเข้าใจกาจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีในนามผู้แทนฝ่ายไทย

เมื่อวันที่ 23 กันยายน ในปีค.ศ.2008 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่าได้ขอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและขอให้กระทรวงแรงงานแจ้งข้อมูลเพิ่มเติมว่าบันทึกความเข้าใจมีประเด็นเกี่ยวข้อที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 190 หรือไม่ประการใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 190 วรรคสอง กำหนดว่า

“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาจักไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศไทยอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว”<sup>27</sup>

กระทรวงแรงงานพิจารณาตามความเห็นของกระทรวงต่างประเทศว่าบันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไปสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติดังนี้เป็นความร่วมมือจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีจึงไม่เข้าข่ายประเภทหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นเกี่ยวข้อที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 190

แต่จากความเห็นของคณะรัฐมนตรี (โดยนายสมชาย วงษ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ได้มีการประชุมพิจารณาว่าบันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงแรงงานแห่งสาธารณรัฐเกาหลีและกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการจัดส่งแรงงานไทยไปสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติดังเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ในปีค.ศ.2008 และมีมติว่าบันทึกความเข้าใจมีประเด็นที่เกี่ยวข้อที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.



ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราชมาตรา 190 วรรคสอง จึงให้ส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันที่ 24 พฤศจิกายน ในปีค.ศ.2008 แต่ไม่สามารถเปิดประชุม ได้ เนื่องจากเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวกรมการจัดหางานพิจารณาเห็นว่าเพื่อรักษาผลประโยชน์และโอกาสของแรงงานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากมีบัญชีรายชื่อ คนงานไทยที่นายจ้างเกาหลียังสามารถคัดเลือกและทำสัญญาจ้างให้ไปทำงานได้อยู่ กรมการจัดหางานได้ขอขยายระยะเวลาการลงนามเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งกรมการจัดหางานคาดการณ์ว่าการพิจารณาของรัฐสภาอาจจะไม่แล้วเสร็จทันการณื จึงได้ขยายออกไปอีก 3 เดือน คือ ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน ในปีค.ศ.2009 เพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาแล้วเสร็จก่อน ซึ่งกระทรวงแรงงาน แห่งสาธารณรัฐเกาหลีไม่ขัดข้อง

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงต้องนำเรื่องนี้เข้าวาระการประชุมของ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม ในปีค.ศ.2008 ซึ่งที่ประชุมพิจารณาและลงมติให้ความ เห็นชอบบันทึกความเข้าใจตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยให้เสนอไปเพื่อรัฐสภาพิจารณาให้ ความเห็นชอบโดยด่วน

ผลจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันอังคารที่ 27 มกราคม ในปีค.ศ.2009 ได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบบันทึกความเข้าใจที่ประชุมมีมติ เห็นชอบให้นำเรื่องเข้าคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 36 ท่าน เพื่อพิจารณา รายละเอียดร่างบันทึกความเข้าใจภายใน 15 วันผลการพิจารณาจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ วิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้ง หลังจากนั้นจะต้องนำเข้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อรับทราบความ เห็นชอบจากรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก็จะเสนอเข้าที่ประชุม คณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจะมีการลงนามกับกระทรวงแรงงาน สาธารณรัฐเกาหลีต่อไป

### สรุปสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 3)

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับปัจจุบันส่วนใหญ่เหมือนกับบันทึกความเข้าใจฉบับเดิม โดยมีส่วนร่วมที่เพิ่มเติมจากฉบับเดิม คือ รายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระบุหน่วยงานของเกาหลีที่ได้รับมอบหมาย ให้รับผิดชอบการดำเนินการสอบความสามารถภาษาเกาหลีเพื่อวัตถุประสงค์ในการคัดเลือกคนหางาน และระบุหน้าที่ของฝ่ายไทยในการดำเนินการสอบความสามารถภาษาเกาหลี (EPS - KLT) รวมทั้งการให้การยกเว้นภาษีศุลกากร และการอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับวัสดุอุปกรณ์ที่นำเข้ามาประเทศไทยเพื่อใช้ในการสอบความสามารถภาษาเกาหลีสรุปสาระสำคัญดังนี้

- 1) กำหนดให้กรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานผู้ส่งมีหน้าที่ในการรับสมัครคัดเลือก และจัดส่งคนหางานไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี
- 2) กำหนดให้สถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี (Human Resources Development Service of Korea: HRD) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลีเป็นหน่วยงานผู้รับทำหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อคนหางาน และการรับคนหางานเข้าไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี รวมทั้งการจัดการสอบความสามารถภาษาเกาหลี
- 3) กำหนดค่าธรรมเนียมการจัดส่ง ซึ่งกำหนดให้กรมการจัดหางานจัดเก็บจากคนหางานจากขั้นตอนการสมัครและการจัดส่งคนงาน และนำส่งทางการเกาหลีเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดสอบและการจัดส่ง
- 4) กำหนดการสอบ EPS-KLT กระทรวงแรงงานเกาหลี จะดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT เพื่อวัตถุประสงค์ในการคัดเลือกคนหางานตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ และในการดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT นั้น กระทรวงแรงงานเกาหลีได้แต่งตั้งให้ HRD เกาหลีเป็นหน่วยงานผู้จัดสอบ
- 5) การสรรหาคคนหางาน กำหนดให้กรมการจัดหางานจะสรรหาคคนหางานที่มีคุณสมบัติให้ทางการเกาหลีคัดเลือก และแจ้งให้คนงานทราบว่ากรณีรายชื่ออยู่ในบัญชีมิได้เป็นการรับประกันการได้งานทำในเกาหลี สร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศ

6) การจัดการบัญชีรายชื่อคนหางาน กำหนดให้บัญชีรายชื่อคนหางานจะมีอายุ 1 ปี และทางเกาหลีจะแจ้งข้อมูลประเภทอาชีพที่ได้รับอนุญาตภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ และจำนวนคนหางานไทยที่ได้รับจัดสรรในบัญชีรายชื่อของแต่ละปีให้กรมการจัดหางาน ภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปีซึ่งกำหนดเวลาอาจจะเปลี่ยนแปลงได้

7) สัญญาจ้างงาน หากคนงานยกเลิกสัญญาจ้างที่ลงนามแล้วหรือไม่ลงนามในสัญญาจ้างงานเป็นจำนวน 2 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานผู้รับสามารถตัดชื่อคนหางานดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อได้

8) การฝึกอบรมเบื้องต้น กำหนดให้กรมการจัดหางานเป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมเบื้องต้นให้แก่ผู้ได้ลงนามในสัญญาจ้างงาน โดยจะฝึกอบรมเบื้องต้นเองหรือคัดเลือกหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการฝึกอบรมเบื้องต้น โดยการหารือร่วมกับ MOL ถ้าจำเป็นหน่วยงานผู้ส่งสามารถเลือกหน่วยงานเอกชนมอบหมายการจัดฝึกอบรมเบื้องต้น ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องรับประกันในเรื่องความโปร่งใสและความยุติธรรมของหน่วยงานผู้จัดการฝึกอบรมเบื้องต้น

9) การอนุญาตตรวจลงตรา กำหนดให้กรมการจัดหางานเป็นเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการยื่นขอวีซ่าให้แก่แรงงาน ซึ่งองค์กรอื่นไม่สามารถแทรกแซงกระบวนการดำเนินการได้

10) การเดินทางเข้าประเทศของแรงงาน กำหนดให้กรมการจัดหางานจะต้องป้อนข้อมูลลงในระบบเครือข่าย EPS ทุกขั้นตอนเพื่อให้นายจ้างทราบถึงความก้าวหน้าในการเตรียมตัวเดินทางเข้าเกาหลีของแรงงาน ข้อมูลเหล่านี้จะรวมถึงข้อมูลการสำเร็จการฝึกอบรมเบื้องต้น การยื่นขอวีซ่า รวมถึงการจองเที่ยวบินล่วงหน้า เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานสามารถเดินทางเข้าเกาหลีได้ตามวันที่กำหนด

11) การบรรจุงานของแรงงาน กำหนดให้กระทรวงแรงงานเกาหลี ดำเนินการฝึกอบรมเพื่อการทำงานและการตรวจสุขภาพให้แก่แรงงานก่อนเข้าทำงาน และถ้าแรงงานเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้างด้วยเหตุผล เช่น ปัญหาจากการตรวจสุขภาพระหว่างการฝึกอบรมก่อนทำงาน หรือปฏิเสธการทำงานด้วยเหตุผลส่วนตัว แรงงานจะต้องรับผิดชอบ

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมถึงค่าบัตรโดยสารเครื่องบินเพื่อนเดินทางออกจากเกาหลี ในกรณีที่แรงงานมี ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสุขภาพ ถ้าแรงงานไม่สามารถชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ รัฐบาลไทย จะต้องให้ความช่วยเหลือแรงงานดังกล่าวครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย

12) การจ้างงานและการจัดการที่อยู่อาศัย กำหนดให้ทั้งสองฝ่ายช่วยกัน สนับสนุนให้แรงงานทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหมดของเกาหลีรวมทั้งพระราชบัญญัติการจ้าง งานต่างชาติ และพระราชบัญญัติการตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงานเกาหลีจะคุ้มครองสิทธิ ของแรงงานต่างชาติตามกฎหมายแรงงานของเกาหลี ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการพยายามในการ จัดการเกี่ยวกับการจ้างงานและที่อยู่อาศัยของแรงงานไทย เช่น การป้องกันการหลบหนีของ แรงงาน และการส่งเสริมให้แรงงานเดินทางออกจากเกาหลีเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน และการลด จำนวนแรงงานไทยที่อยู่ในเกาหลีอย่างผิดกฎหมาย

13) บันทึกความเข้าใจมีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามร่วมมือของทั้งสองฝ่ายมี กำหนดระยะเวลา 2 ปี และสามารถยกเลิกหรือขยายได้โดยความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร ของทั้งสองฝ่าย<sup>28</sup>

#### 4.3.2 ผลประโยชน์จากการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน

4.3.2.1) การลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกัน จะทำให้การจัดส่งคนหางานไป ทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีตามระบบการจัดแรงงานต่างชาติมีความต่อเนื่องจากการดำเนินการ ตั้งแต่ปีค.ศ.2007 ทำให้คนหางานมีโอกาสเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ สร้างรายได้เข้าประเทศ และยังเป็นอีกวิธีหนึ่งในการลดจำนวนผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำงานโดยผิด กฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี

4.3.2.2) การลงนามบันทึกความเข้าใจ ซึ่งรัฐโดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้จัดส่ง คนงานไปทำงานโดยระบบรัฐต่อรัฐกับกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลี เป็นตัวอย่าง ความสำเร็จในการจัดส่งคนหางานระบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งสามารถนำไปเป็นต้นแบบหรือปรับใช้กับการ จัดส่งคนหางานไปทำงานในตลาดแรงงานประเทศอื่นได้

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

## ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากรายได้ส่งกลับประเทศ อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยแล้วแรงงานไทยได้รับค่าจ้างประมาณ เดือนละ 852,020 - 1,200,000 วอน หรือประมาณ 30,000 - 45,000 บาท ดังนั้น เมื่อหักค่าใช้จ่ายส่วนตัวในต่างประเทศ คนละประมาณ 5,000 - 10,000 บาท แล้ว แรงงานไทยจะสามารถส่งเงินรายได้เข้าประเทศ ไม่น้อยกว่าคนละ 23,000 บาท/เดือน หรือ 276,000 บาท/ปี ประมาณการรายได้ส่งกลับประเทศของแรงงานไทย จากการจัดส่งโดยกรมจัดหางาน ไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีในระบบ EPS สามารถนำรายได้เข้าประเทศได้ไม่น้อยกว่า 6,257 ล้านบาท/ปี ซึ่งเงินรายได้ดังกล่าวกระจายสู่ครอบครัวของแรงงานไทยที่ส่วนใหญ่มีถิ่นพำนักอยู่ในพื้นที่ชนบทของประเทศไทย<sup>29</sup>

## 4.4 ปัญหาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)

การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้โดยรัฐ (กรมการจัดหางาน) ตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) เป็นกระบวนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างฝ่ายไทย โดยกรมการจัดหางานกับฝ่ายเกาหลีใต้ โดยสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี (HRD) และการให้บริการแก่คนงานที่สมัครงาน และเข้ารับการคัดเลือกเพื่อจัดส่งไปทำงาน ดังนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น จึงประกอบไปด้วยกัน 3 ฝ่าย ดังต่อไปนี้

<sup>29</sup> สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ฝ่ายพิจารณาการไปทำงานตามระบบ EPS สาธารณรัฐเกาหลี ในกระทรวงแรงงาน, “บันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ,” หน้า 4-6.

#### 4.4.1 ปัญหาและอุปสรรคก่อนการจัดส่ง

##### ฝ่ายเกาหลี

- 1) ทางเกาหลีใต้มักมีการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ในการนำแรงงานต่างชาติเข้าทำงานโดยไม่แจ้งหรือหารือกับฝ่ายไทย
- 2) ทางเกาหลีใต้ไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถานภาพของนายจ้างหรือคัดกรองคุณสมบัติของนายจ้าง ก่อนการคัดเลือกแรงงานไทย
- 3) นายจ้างเกาหลีใต้ยกเลิกสัญญาจ้างแรงงานไทยก่อนการเดินทาง ภายหลังแรงงานไทยได้รับการคัดเลือก และเข้ารับการฝึกอบรมก่อนการเดินทางตามหลักสูตรที่เกาหลีกำหนดแล้ว
- 4) นายจ้างเกาหลีใต้ยกเลิกสัญญาจ้างของแรงงานไทย ภายหลังจากที่แรงงานไทยได้รับอนุมัติวีซ่า (Confirmation for Certificate of Visa Issuance: CCVI) และกำลังเดินทางไปทำงาน

##### ฝ่ายแรงงาน

- 1) แรงงานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ บางคนยังไม่ทราบถึงขั้นตอนการจัดส่งแรงงานต่างชาติเข้าทำงานในเกาหลีใต้ตามระบบ EPS จึงถูกหลอกลวง แอบอ้าง และเรียกรับค่าบริการจากนายหน้าเถื่อน โดยกลุ่มเหล่านี้อ้างว่าสามารถดำเนินการเพื่อให้คนงานได้รับการคัดเลือกและจัดส่งไปทำงานได้
- 2) ในการรับสมัครคนหางานเพื่อจัดส่งข้อมูลให้กับทางเกาหลีใต้ คนหางานแจ้งข้อมูลบิดเบือนข้อเท็จจริง และไม่เป็นปัจจุบัน
- 3) แรงงานไทยไม่สนใจและให้ความสำคัญกับการอบรมเตรียมความพร้อมก่อนเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ โดยเฉพาะการอบรมด้านภาษาเกาหลี
- 4) แรงงานไทยไม่สนใจที่จะดูแลสุขภาพ และป้องกันตนเองให้มีสุขภาพที่ดี เมื่อตรวจสุขภาพทำให้เกิดปัญหาไม่ผ่านการตรวจ

### ฝ่ายไทย (กรมการจัดหางาน)

- 1) การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางกับภูมิภาค ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะขั้นตอนในการติดตามคนหางานที่ได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีใต้มาแล้ว ให้มารายงานตัวเพื่อรับทราบสัญญาการจ้างงาน และเข้าอบรมเตรียมความพร้อมก่อนเดินทางไปทำงานในเกาหลี
- 2) เนื่องจากขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์จำเป็นในการปฏิบัติงานทำให้ไม่สามารถจัดระบบการบริหารจัดการในการจัดส่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติในด้านภาษา อุปกรณ์เครื่องใช้

#### 4.4.2 ปัญหาและอุปสรรคหลังการจัดส่ง

##### ฝ่ายเกาหลี

- 1) นายจ้างเกาหลีใต้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ที่สำคัญได้แก่
  - จ่ายค่าจ้างไม่ตรงตามกำหนดเวลา
  - จ่ายค่าจ้างไม่ครบ
  - ค้างจ่ายค่าจ้าง
  - ไม่จ่ายค่าล่วงเวลา และค่าทำงานวันหยุด
  - ไม่จัดที่พัก และอาหารให้
  - ให้ทำงานไม่ตรงตามสัญญาการจ้าง
  - นายจ้างไม่มีงานให้ทำ
- 2) นายจ้างเกาหลีบางรายมีพฤติกรรมชอบทำร้ายร่างกายคนงาน ในกรณีไม่พอใจ นอกจากนั้น ยังไม่จัดอุปกรณ์ป้องกันที่มีประสิทธิภาพให้กับคนงานอย่างเพียงพอในการทำงาน ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- 3) มีขบวนการและกลุ่มชาวเกาหลี แอบอ้างเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายจากแรงงานไทย เมื่อเดินทางถึงเกาหลีใต้ โดยอ้างว่าเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ นายจ้างคัดเลือกคนงาน

4) หน่วยงานราชการของเกาหลีใต้ที่รับผิดชอบด้านแรงงานไม่เข้ามาแก้ปัญหาเมื่อแรงงานไทยมาร้องเรียนขอความช่วยเหลือ กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนายจ้าง

### ฝ่ายแรงงาน

1) ความสามารถของแรงงานไทย โดยเฉพาะความสามารถในการสื่อสาร ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถพูดภาษาเกาหลีได้ ถึงแม้จะผ่านการฝึกอบรมภาษาเกาหลีก่อนการเดินทางมาแล้ว

2) แรงงานไทยบางคนไม่อดทน ไม่สู้งาน ไม่เรียนรู้งาน และเมื่อไม่พอใจในการทำงานก็จะใช้วิธีการหนีนายจ้าง

3) มีปัญหาในการปรับตัวกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมในการทำงานของชาวเกาหลีใต้

4) แรงงานไทยบางรายไม่ปฏิบัติตามระเบียบ และข้อกำหนดที่นายจ้างหรือสถานที่ประกอบการกำหนดไว้

5) แรงงานไทยมักประสบปัญหาเรื่องสุขภาพในช่วงฤดูหนาว เนื่องจากไม่สามารถทนต่อสภาพอากาศที่หนาวจัดได้

### ฝ่ายไทย (กรมการจัดหางาน)

ไม่มีการจัดส่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทยไปประจำการในเกาหลีใต้ เพื่อคุ้มครองแรงงานไทยไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างเกาหลี<sup>30</sup> ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ จะมีหน่วยงานที่เข้ามาคุ้มครองแรงงานของประเทศตนโดยเฉพาะ ดังนั้น หากแรงงานไทยเกิดปัญหากับนายจ้างหรือเกิดปัญหาต่าง ๆ ขณะอยู่ในเกาหลีใต้ ทำให้แรงงานไทยต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีหนีไปทำงานอื่น เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือคุ้มครองหรือให้คำปรึกษาได้

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประกอบกับการที่รัฐบาลเกาหลีใต้มีนโยบายที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ส่งผลให้ฝ่ายแรงงานไม่เคารพและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของ

<sup>30</sup> ศักดิ์ศิลป์ บุรินทร์กุล, การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยรัฐ, หน้า 32-34.



รัฐบาล ทำให้แรงงานเกิดการต่อต้าน และมีความรู้สึกเป็นอริกับรัฐบาล จึงทำให้สภาพความสัมพันธ์โดยทั่วไประหว่างนายจ้างเกาหลีกับแรงงานไทยจึงไม่ค่อยดีต่อกันนัก อาจกล่าวได้ว่าปัญหาดังกล่าวทั้งหมดสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความไม่ชัดเจนของสัญญาจ้างงานในระบบ EPS โดยเฉพาะการระบุลักษณะงานและประเภทกิจการของนายจ้างในเกาหลี กว่าร้อยละ 50 ของข้อร้องทุกข์ของคนงานที่สำนักงานแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลีได้รับจากคนงาน ร้องเรียนว่า นายจ้างให้ทำงานไม่ตรงตามตำแหน่งงานที่ระบุในสัญญาจ้าง นายจ้างให้ทำงานเกินเวลาที่กำหนด เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบควรดำเนินการให้มีการระบุประเภทกิจการ กำหนดลักษณะการทำงานที่ชัดเจน พร้อมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจเบื้องต้นกับคนงานก่อนการจัดส่งไปทำงาน

2) ปัญหาด้านการสื่อสารระหว่างคนงานกับนายจ้าง คนงานไทยมีความรู้ ทักษะด้านภาษาเกาหลีน้อยมาก จนแทบสื่อสารข้อความกับนายจ้างไม่ได้ แม้จะมีการทดสอบ และฝึกอบรมด้านภาษาเกาหลีก่อนเดินทางมาทำงานแล้วก็ตาม การจะให้คนงานเรียนรู้ภาษาเกาหลีเพิ่มเติมในช่วงวันหยุดหรือเลิกงาน ทำได้ยาก เนื่องจากคนงาน เหน็ดเหนื่อยจากการทำงานมาตลอดสัปดาห์ จึงต้องการใช้วันหยุดเพื่อพักผ่อน

3) นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างชาติในระบบ EPS ส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็ก มีทุนประกอบการไม่มาก กิจการอาจยังไม่มั่นคง ทำให้เกิดปัญหาด้านการจ่ายค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ หรือหยุดกิจการ ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงควรเจรจากับ HRD ให้มีการตรวจสอบคัดเลือกนายจ้างก่อนพิจารณาจัดสรรโควตาให้

4) งานที่ทำมีความยากลำบากเกินกว่าที่คนงานจะคาดถึง เช่น แบกของหนัก ทำงานกลางแจ้งที่มีอากาศหนาวจัด เป็นต้น ทำให้คนงานเหนื่อยล้า อยากเปลี่ยนงาน และท้อแท้ หากเปลี่ยนงานให้ไม่ได้ คนงานก็จะหนีงานในที่สุด

5) คนงานเห็นว่า การจัดส่งโดยระบบ EPS เป็นบริการของรัฐ เสียค่าใช้จ่ายน้อย จึงขาดความอดทน ความมุ่งมั่นในการทำงาน เมื่อประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน ก็ถอดใจ ทิ้งงาน ขอเปลี่ยนงาน หรือขอเดินทางกลับ ดังนั้น ในการอบรมคนงานก่อนจัดส่งควรย้ำ

เดือนเกี่ยวกับความยากลำบากในการทำงาน และเน้นว่าการเปลี่ยนงานเป็นเรื่องค่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากต้องได้รับความยินยอมจากนายจ้างเดิม

6) ความเครียดจากสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน ตลอดจนสภาพภูมิอากาศ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายและจิตใจของคนงาน ฝ่ายแรงงาน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล เห็นควรจัดหน่วยเคลื่อนที่ไปเยี่ยมคนงานหรือจัดกิจกรรมเพื่อผ่อนคลายให้แก่คนงานตามความเหมาะสม

#### 4.5 การปรับค่าจ้างขั้นต่ำของเกาหลีใต้ในปี ค.ศ. 2012

นายปาร์ค จุนซัง (Park Joon-Sung) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำของเกาหลีใต้ ได้ทำการประกาศผลวินิจฉัยพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำจากเดิมในปีค.ศ.2011 ซึ่งกำหนดไว้ในอัตราชั่วโมงละ 4,320 วอน ขึ้นมาเป็น 4,580 (ประมาณ 123 บาท)ในปีค.ศ.2012 ซึ่งเป็นการปรับขึ้น 6% หรือ 260 วอนต่อชั่วโมง การพิจารณาเรื่องการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี ค.ศ.2012 นั้น คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำให้ความสำคัญลำดับแรกกับค่าครองชีพของลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำและเป็นการปรับในอัตราที่สูงกว่าการปรับในปีค.ศ.2011 นอกจากนั้นยังได้พิจารณาความสามารถในการจ่ายของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ตลอดจนสัดส่วนของสถานประกอบการที่จ่ายต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อปีก่อนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 11.5

ตามหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของเกาหลีใต้นั้น รัฐบาลกำหนดในปฏิทินการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการว่า ให้ประกาศผลการพิจารณาภายในวันที่ 29 มิถุนายน แต่สำหรับในปีค.ศ.2011 ที่ผ่านมามีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างไม่สามารถตกลงกันได้ จึงมีการเลื่อนวันประชุมออกเป็นวันที่ 12 กรกฎาคม ในปีค.ศ.2011 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 13 คณะกรรมการจึงสามารถสรุปผลการประชุมครั้งสุดท้ายได้โดยผู้แทนทั้ง 3 ฝ่ายประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายลูกจ้างให้ปรับอัตราค่าจ้างเป็น 4,580 วอนดังกล่าว นายปาร์ค จุน ซัง (Park Joon-Sung) ประธานคณะกรรมการแจ้งว่าจะมีการเสนอต่อ

กระทรวงแรงงานและการจ้างงานและจะมีผลบังคับใช้อัตราใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2012 เป็นต้นไป จากข้อสรุปดังกล่าว ส่งผลให้คณะกรรมการได้ประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้เป็นชั่วโมงละ 4,580 วอนหรือสูงกว่าเดิม 6.0% จาก 4,320 วอน เป็นการกำหนดในอัตราเดียวทุกประเภทอุตสาหกรรม ดังนั้น ผู้ที่ทำงานเกิน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์จะได้รับค่าจ้างเป็นเงิน 957,220 วอนต่อเดือน<sup>31</sup>

#### 4.6 วิเคราะห์บทบาทของเกาหลีใต้ในการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานกับไทย

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือของเกาหลีใต้ หรือที่เรียกว่า “EPS” (Employment Permit System for Foreign Workers) เข้ามาพร้อมกับระบบฝึกงานอุตสาหกรรม (Industrial Trainee System for Foreigners : ITS) จนกระทั่งระบบ ITS ถูกยกเลิกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2007 ระบบ EPS จึงเป็นระบบการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเพียงระบบเดียวของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน และได้อนุญาตการเข้าไปทำงานของแรงงานต่างชาติในกลุ่มแรงงานฝีมือระดับสูง 7 สาขาอาชีพ (วิชาชีพชนิด E-1 ถึง E-7) และกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ระบบ EPS โดยอนุมัติวิชาชีพชนิด E-9 อนุญาตการเข้าไปทำงาน 6 สาขา คือ โรงงานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง และบริการ ซึ่งเป็นสาขาอาชีพที่มีความขาดแคลนสูง และคนงานท้องถิ่นไม่นิยมทำ<sup>32</sup>

โดยแรกเริ่มนั้นเกาหลีใต้อนุญาตให้มีเพียง 6 ประเทศ เท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิส่งคนหางานไปทำงาน ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มองโกเลีย ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ต่อมาในปี ค.ศ. 2004

<sup>31</sup> ฝ่ายพิจารณาการไปทำงานในต่างประเทศตามระบบ EPS สาธารณรัฐเกาหลี, ค่าแรงในสาธารณรัฐเกาหลี

UPDATE 2012 [ออนไลน์], 20 กุมภาพันธ์ 2555. แหล่งที่มา: [www.epsthailand.wordpress.com](http://www.epsthailand.wordpress.com) ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

<sup>32</sup> สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, ระบบ EPS คืออะไร [ออนไลน์], 26 มีนาคม 2555. แหล่งที่มา

[http://newzone.sso.go.th/newsdetail-news\\_eps-1.aspx](http://newzone.sso.go.th/newsdetail-news_eps-1.aspx)

ได้เพิ่มอีก 4 ประเทศ คือ อุซเบกิสถาน ปากีสถาน กัมพูชา และจีน และในปีค.ศ.2005 ได้เพิ่มอีก 5 ประเทศ คือ บังคลาเทศ เนปาล พม่า ไคกีสถาน และ ทิมอร์-เลสเต ปัจจุบันจึงมีประเทศที่มีสิทธิจัดส่งแรงงานไปเกาหลีใต้ทั้งหมด 15 ประเทศ<sup>33</sup> โดยเกาหลีใต้จะพิจารณาคัดเลือกและอนุญาตประเทศผู้มิสิทธิจัดส่งจากข้อมูลแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ความนิยมของนายจ้าง และความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งการเพิ่มจำนวนประเทศคู่แข่งในการนำเข้าแรงงานไปเกาหลีใต้ ส่งผลให้ประเทศไทยถูกจำกัดในด้านของปริมาณการส่งออกแรงงานด้วยเช่นกัน โอกาสในการเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ก็ยากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนตัวเลขของแรงงานประเทศ ต่าง ๆ จากรูปภาพดังนี้

#### ตารางที่ 4.4 แสดงสถิติการนำเข้าแรงงานต่างชาติในระบบ EPS

ณ เดือน ตุลาคมพ.ศ. 2547- 2548 / ค.ศ.2004-2005 มีแรงงานต่างชาติจาก 6 ประเทศผู้ส่ง คือ ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย ศรีลังกา เวียดนาม อินโดนีเซีย และไทยรวมทั้งสิ้น 27,227 คน ดังนี้<sup>34</sup>

ประเทศ	จำนวน				
	ผู้สมัคร	ผู้ได้รับอนุญาต	ผู้ทำสัญญา	ผู้ได้รับวีซ่า	ผู้เข้าทำงาน
ฟิลิปปินส์	16,086	11,779	8,648	6,905	4,570
มองโกเลีย	14,340	8,678	6,697	5,381	3,431
ศรีลังกา	9,614	4,746	3,663	3,230	2,723
เวียดนาม	15,126	14,005	12,374	10,779	6,731
ไทย	15,299	12,860	8,077	6,810	5,083
อินโดนีเซีย	17,070	6,950	6,749	5,533	4,689
<b>รวม</b>	<b>87,535</b>	<b>59,018</b>	<b>46,208</b>	<b>38,638</b>	<b>27,227</b>

ข้อมูล ณ ตุลาคม 2547- 2548

<sup>33</sup> เรือเดียวกัน

<sup>34</sup> สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, “สรุปแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี”, ธันวาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

จากข้อมูลดังกล่าว เป็นสถิติจำนวนแรงงานไทยที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าไปทำงานในเกาหลีใต้นับตั้งแต่เริ่มทำ MOU ภายในช่วงเวลาสองปี ซึ่งประเทศที่ได้รับเข้าไปทำงานมากที่สุด ได้แก่ เวียดนาม รองลงมา ก็คือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย และศรีลังกา แต่ภายหลังจากมาเกาหลีใต้ได้เพิ่มจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกถึง 15 ประเทศ ดังนี้

#### ตารางที่ 4.5 แสดงสถิติการนำเข้าแรงงานต่างชาติในระบบ EPS

ณ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 / ค.ศ.2011 มีแรงงานต่างชาติจาก 15 ประเทศผู้ส่ง<sup>35</sup>

ประเทศ	ผู้เข้าทำงาน	ระยะเวลาที่กำหนด	ผู้ที่ได้รับวีซ่า
บังคลาเทศ	1,535	65.8%	22.3%
พม่า	1,549	71.3%	26.9%
กัมพูชา	4,052	69.1%	27.6%
ศรีลังกา	4,463	69.8%	27.0%
อินโดนีเซีย	4,268	69.3%	35.6%
ไคกีสถาน	251	63.6%	21.0%
มองโกเลีย	958	65.2%	27.5%
เนปาล	3,519	66.1%	26.1%
ปากีสถาน	441	66.1%	19.5%
ฟิลิปปินส์	2,888	67.9%	24.7%
ติมอร์-เลสเต	121	63.5%	21.3%
ไทย	2,785	82.4%	36.9%
อุซเบกิสถาน	1,927	61.4%	23.0%
เวียดนาม	12,100	80.5%	36.2%
จีน	564	89.6%	42.6%
<b>รวม</b>	<b>41,421</b>	<b>72.8%</b>	<b>30.8%</b>

<sup>35</sup> เรืองเดียวกัน.

สถิติข้างต้นนี้ เป็นสถิติการนำเข้าแรงงานต่างชาติในระบบ EPS เมื่อปีค.ศ.2011 ที่ประกอบด้วยประเทศผู้จัดส่งแรงงานภายใต้การทำบันทึก MOU ร่วมกับเกาหลีใต้ ณ ปัจจุบันมีทั้งหมด 15 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย ศรีลังกา เวียดนาม อินโดนีเซียไทย อูซเบกิสถาน ปากีสถาน กัมพูชา จีน บังคลาเทศ เนปาล พม่า ไคกีสถาน และติมอร์-เลสเต ซึ่งประเทศที่ได้รับการนำเข้าแรงงานไปทำงานในเกาหลีใต้มากที่สุดก็คือ เวียดนาม รองลงมาได้แก่ ศรีลังกา อินโดนีเซีย และโคลัมเบีย แสดงให้เห็นว่าจำนวนประเทศที่เพิ่มมากขึ้นนี้ ส่งผลให้ประเทศไทยมีคู่แข่งในการนำเข้าแรงงานเข้าไปในเกาหลีมากขึ้นเช่นกัน ขณะเดียวกัน ก็ทำให้นายจ้างของเกาหลีก็มีโอกาสในการเลือกสรรคนงานให้เหมาะสมกับความต้องการ เนื่องจากเวียดนามเป็นประเทศที่สามารถเรียนรู้ภาษาเกาหลีได้รวดเร็ว และมีความอดทน รับผิดชอบต่องานสูง จึงทำให้เพิ่มโอกาสในการเข้าไปทำงานในเกาหลีได้ได้ง่ายกว่าประเทศอื่น ๆ ดังนั้น ภายใต้จำนวนประเทศคู่แข่งที่เพิ่มมากขึ้น ประเทศจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของแรงงานไทยให้ทัดเทียมหรือสูงกว่าประเทศเหล่านี้ เพราะหากแรงงานประเทศใดสามารถใช้ภาษาสื่อความหมายในการติดต่อสื่อสารกับนายจ้างได้ ก็ยิ่งเพิ่มความได้เปรียบให้กับแรงงานในการต่อรองและเจรจาได้ง่ายขึ้น<sup>36</sup> ซึ่งนอกเหนือจากความต้องการด้านปริมาณของแรงงานคุณภาพจำนวนมากที่เพิ่มขึ้นแล้วนั้น สิ่งสำคัญต่อการพิจารณาก็คือ เกาหลีใต้ยังต้องการแรงงานต่างชาติที่สามารถยอมรับกับสภาพความยืดหยุ่นในการเข้ามาทำงานได้ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ ไม่มีการต่อต้านขัดขืนนโยบายของรัฐ ไม่สามารถแสดงออกผ่านอำนาจทางการเมือง ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ได้

ดังนั้น แรงงานไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกจากการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานกับเกาหลีใต้เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ จึงตกอยู่ภายใต้สภาพความยืดหยุ่นที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคง (Casualization) ในการทำงานด้วยเงื่อนไขและข้อกำหนดที่ทางฝ่ายเกาหลีใต้จัดทำขึ้น โดยสามารถวิเคราะห์ให้เห็นชัดเจนตามประเด็นดังต่อไปนี้

---

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน.

## 1. ลักษณะและประเภทของงานที่ทำ

แรงงานไทย (รวมถึงแรงงานต่างชาติอื่น ๆ) ที่เข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ถูกจำกัดประเภทของงานที่เข้าไปทำได้ เพียงแค่ 5 ประเภท ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมการผลิต การประมง การก่อสร้าง และภาคบริการ (ซึ่งในส่วนการก่อสร้างและภาคบริการจะอนุญาตให้เฉพาะแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้สืบเชื้อสายเกาหลีใต้เท่านั้น) และด้วยลักษณะของงานที่เป็นงานประเภท 3D จึงทำให้แรงงานต้องเสี่ยงกับอันตราย ความยากลำบาก และงานที่สกปรก แรงงานจึงไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกเหนือจากลักษณะและประเภทของการทำงานที่ดีกว่านี้ได้

## 2. สัญญาการจ้างงาน

2.1) สัญญาการจ้างของแรงงานต่างชาติมีกำหนดระยะเวลาสั้น ๆ เพียงแค่ 1 ปี โดยแรงงานสามารถต่อสัญญาได้ 3 ปี แต่หากแรงงานที่ทำงานมากกว่า 3 ปี แต่ไม่ถึง 4 ปี จะต้องเดินทางนอกประเทศก่อน ยกเว้นแรงงานจะมีสัญญาจ้างงานกับนายจ้างเกาหลีโดยตรง โดยนายจ้างสามารถจะปฏิเสธที่จะต่อสัญญาได้ หากนายจ้างยกเลิกสัญญาจ้างด้วยเหตุผลตามกฎหมาย หรือในกรณีที่บริษัทปิดกิจการชั่วคราว ซึ่งปัญหาที่เกิดกับแรงงานไทยส่วนใหญ่มักจะเป็นการยกเลิกสัญญาจากนายจ้างเกาหลี ดังนั้น แรงงานที่เข้าไปทำงานจึงต้องประสบกับภาวะความไม่มั่นคง เพราะหากนายจ้างปฏิเสธที่จะต่อสัญญา ก็สามารถส่งแรงงานกลับประเทศก่อนหมดสัญญาได้

2.2) ด้วยช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ของการทำสัญญาการจ้างงาน ส่งผลให้แรงงานต่างชาติ ตกอยู่ในสภาพของแรงงานไม่ประจำ ดังนั้น การได้รับสิทธิในการคุ้มครอง และสวัสดิการต่างๆ จึงถูกจำกัดประเภทไว้ในส่วนของลูกจ้างประจำ ซึ่งจะมีอัตราค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าแรงงานประจำ

2.3) แรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในเกาหลีพบว่า ลักษณะและประเภทของงานที่ทำ ไม่ตรงกับงานที่ได้ระบุในสัญญาจ้างกว่าร้อยละ 50 อีกทั้งยังให้ทำงานเกินเวลาที่กำหนด ส่งผลให้แรงงานไทยจึงถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกกดขี่จากกลุ่มผู้ประกอบการ

### 3. สิทธิในการคุ้มครองและสวัสดิการต่างๆ ของแรงงานต่างชาติ

3.1) จากการถูกจัดประเภทให้อยู่ในลักษณะของงานไม่ประจำ จึงทำให้แรงงานไทยได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองน้อยกว่าแรงงานประจำถึงร้อยละ 50 เช่น การคุ้มครองอุบัติเหตุจากสถานประกอบการ ประกันสุขภาพ ค่าจ้างตอบแทน เป็นต้น

3.2) ปัญหาของแรงงานไทยในเรื่องของที่อยู่อาศัย อาหารการกิน พบว่าสถานประกอบการบางแห่งไม่มีการจัดหาที่พักให้กับแรงงาน

3.3) อัตราค่าจ้างหรือรายได้ที่ได้รับน้อยกว่าตลาดแรงงานทั่วไปถึงร้อยละ 25-30 เป็นผลมาจากแรงงานตกอยู่ในสภาพของแรงงานไม่ประจำ

3.4) แรงงานไทยต้องเผชิญกับการเอาเปรียบจากนายจ้างที่ไม่ยอมจ่ายค่าจ้างตามเวลาที่กำหนด หรือจ่ายไม่ครบ บางกรณีนายจ้างก็ไม่ยอมจ่ายค่าล่วงเวลาให้

3.5) สภาพการทำงานที่ต้องเสี่ยงกับอันตราย อันเนื่องมาจากไม่มีการจัดระบบความปลอดภัย หรือการจัดตั้งระบบอุปกรณ์ให้มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

3.6) แรงงานพบปัญหาการถูกทำร้ายร่างกาย และทารุณกรรมจากผู้ประกอบการ

3.7) ค่าจ้างในการทำงานนอกเวลา (OT) จะได้รับค่าล่วงเวลา 1.5 เท่า ของค่าจ้างในชั่วโมงปกติ แต่สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน กลับพบว่า จะไม่ได้รับค่าล่วงเวลาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า การใช้แรงงานคุ้มค่าเกินกว่าค่าจ้างที่ควรจะได้รับ

3.8) แรงงานต่างชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อชุมนุมประท้วงได้ ถึงแม้จะทำได้ แต่ก็ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งยังถูกผู้ประกอบการหรือนายจ้างข่มขู่ว่าจะส่งตัวกลับไปยังประเทศตน จึงทำให้แรงงานต่างชาติไม่กล้ารวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น

### 4. ปัญหาในด้านของการภาษาและการสื่อสาร

การที่แรงงานไทยไม่มีทักษะและความรู้ทางด้านภาษาเกาหลีได้อย่างชำนาญ ส่งผลให้นายจ้างเอาเปรียบมากขึ้น ถูกละเมิดสิทธิได้ง่ายขึ้น เพราะไม่สามารถฟ้องร้องหรือต่อรองกับผู้ใดได้ เนื่องจากองค์กรสหภาพแรงงานก็ไม่มีบทบาทอย่างเข้มแข็ง รวมถึงไม่มีสถาบันหรือ



หน่วยงานของไทยที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานได้อย่างเต็มที่ ทำให้แรงงานไทยต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับและกดขี่จากผู้ประกอบการ

5. ปัญหาการศึกษาของแรงงานไทยที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้เกาหลีใต้จัดระดับหรือประเภทแรงงานไทยให้อยู่ในระดับค่าแรงต่ำ เมื่อเทียบกับแรงงานจีน ฟิลิปปินส์ และอิหร่าน ที่จะได้ค่าจ้างสูงกว่าแรงงานไทย

ดังนั้น จากลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานไทย ภายหลังจากทำบันทึกด้านแรงงานกับเกาหลีใต้ ประการแรก พบว่าแรงงานกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ถูกทำให้มีความยืดหยุ่นตามตลาดแรงงานโลก ซึ่งตรงกับความต้องการและความตึงกับยุทธศาสตร์ที่รัฐเกาหลีใต้ต้องการนำมาใช้ เพื่อไม่ให้แรงงานต่อต้านอำนาจของรัฐ เมื่อแรงงานไทยเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ และด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ต้องตกอยู่ภายใต้สภาพของความไม่มั่นคงในการทำงาน การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกกดขี่ และการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการ อาจกล่าวสรุปได้ว่า การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานของเกาหลีใต้ กลายเป็นสิ่งที่น่าดึงดูดต่อการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นหนึ่งในกระบวนการที่ทำรัฐและทุนเกาหลีใต้สามารถเข้าสู่แรงงานที่ยืดหยุ่นได้ เพราะเป็นความจำเป็นต่อการต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในลักษณะ 3D และแรงงานเหล่านี้ยังสามารถเข้ามาชดเชยแรงงานท้องถิ่นที่ต่อต้าน ประท้วง และปฏิเสธรัฐนับตั้งแต่ค.ศ.1997 เป็นต้นมา

สำหรับประเด็นต่อมาที่ควรแก่การพิจารณา ก็คือ รัฐคาดหวังว่าภายใต้การทำบันทึกด้านแรงงานกับไทยรวมถึงประเทศต่าง ๆ นี้ จะเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อได้กลับอำนาจของแรงงานท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งภายหลังจากการทำบันทึกความเข้าใจ โดยรัฐพยายามเพิ่มจำนวนแรงงานของต่างชาติเข้ามา ส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นตัวเลือกที่หลากหลายของแรงงานคุณภาพตามความต้องการของกลุ่มทุน ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง รัฐก็หวังว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างชาติจะสามารถเข้ามาทำลายอำนาจของแรงงานท้องถิ่นได้ แต่เนื่องจากแรงงานต่างชาติเองก็ยังคงมีปัญหาคือต้องเผชิญกับสภาพของความไม่มั่นคง และความกดดันต่าง ๆ จึงไม่สามารถนำมาอธิบายได้ว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าว จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการชุมนุมประท้วงของ

แรงงานเกาหลีใต้ได้ ถึงแม้ว่าจำนวนของสมาชิกแรงงาน สหภาพแรงงาน และความอ่อนแอองค์กร ด้านแรงงานที่ถูกบั่นทอนและลดจำนวนลงไปมาก แต่ก็ยังคงต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ อย่างเช่น มาตรการด้านกฎหมาย ความรุนแรงของรัฐที่ใช้ตอบโต้แรงงาน (เช่น การใช้อาวุธสลาย ชุมนุมการประท้วง) ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่รัฐนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา โดยหวังว่าจะช่วยลด อำนาจของแรงงานลงไปได้นั้น จึงยังไม่มีข้อมูลที่สามารถนำมาพิสูจน์ได้อย่างเพียงพอ เพราะยัง ต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ด้วย อีกทั้งระยะเวลาในการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานยังอยู่ใน ช่วงที่ผ่านมามีไม่กี่ปี จึงอาจกล่าวได้เพียงว่า ยุทธศาสตร์ในการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ นั้น เป็นเพียงแค่ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อำนาจของแรงงานท้องถิ่นอ่อนแอลง เท่านั้น แต่ไม่สามารถสรุปได้ชัดว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากนักน้อยเพียงใด

ท้ายที่สุดแล้ว ผลจากการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานของเกาหลีใต้กับประเทศต่าง ๆ 15 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย สิ่งที่สะท้อนออกมาจากผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่เห็นได้ อย่างชัดเจน ว่าสามารถขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่อง และสิ่งสำคัญก็คือ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวที่รัฐ นำมาใช้ นอกจากความต้องการแรงงานคุณภาพจำนวนมากแล้ว รัฐยังต้องการแรงงานที่สามารถ ยอมรับกับความยืดหยุ่นและความไม่มั่นคงในหน้าที่การงาน เพราะการทำบันทึกความเข้าใจด้าน แรงงาน น่าจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่เข้ามาทำให้แรงงานยืดหยุ่นภายในประเทศ เพราะ ข้อกำหนดของการทำบันทึกความเข้าใจ ที่เป็นการทำสัญญาในระยะสั้น ๆ เพียงแค่ 1-2 ปี เป็น ลักษณะของแรงงานไม่ประจำ และถูกจำกัดไว้เพียงเฉพาะบางภาคส่วนอย่างอุตสาหกรรม การผลิต การเกษตร การประมง การก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานประเภท 3D ที่เสี่ยงต่อ อันตราย ไม่ปลอดภัย เป็นงานที่ยากลำบาก อีกทั้งเรื่องของการคุ้มครองและสวัสดิการต่าง ๆ มี สิทธิน้อยกว่าแรงงานประจำ นอกจากนี้ แรงงานต่างชาติยังไม่สามารถเป็นตัวแสดงทางการเมือง ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะไม่สามารถเป็นสมาชิกหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเรียกร้อง สิทธิต่าง ๆ จากรัฐและทุนได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายุทธศาสตร์ที่เกาหลีใต้นำมาใช้จะสามารถเข้าควบคุมอำนาจในการ ชุมนุมประท้วงของแรงงานท้องถิ่นได้ระดับหนึ่ง แต่ผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความ เป็นอยู่ของแรงงานโดยตรง จึงทำให้แรงงานยังคงมีความพยายามที่จะเข้ามาต่อสู้กับรัฐอย่าง

ต่อเนื่อง ท้ายที่สุด แรงงานก็ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีอิทธิพลต่อรัฐและทุนที่จำเป็นจะต้องตระหนักอยู่เสมอ แม้ว่ารัฐจะนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา และคาดหวังว่าแรงงานเหล่านี้จะสามารถยอมรับกับยุทธศาสตร์ของรัฐได้ แต่การจัดทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานกับประเทศอื่น ๆ ยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาไม่นานนี้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงเป็นเพียงแค่ปัจจัยหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้บทบาทของแรงงานท้องถิ่นอ่อนแอลง เพราะการรวมตัวเคลื่อนไหวของแรงงานต่างชาติและแรงงานท้องถิ่น ยังเป็นสิ่งที่รัฐและทุนต้องให้ความสำคัญกับมาตรการต่าง ๆ ที่เข้ามาควบคุมเสมอ เพราะเมื่อคำนึงถึงผลลัพธ์ในระยะยาว หากรัฐมีความเข้มงวด และใช้อำนาจกดขี่มากเกินไป ก็อาจจะทำให้แรงงานเหล่านี้รวมตัวกัน เพื่อต่อต้านอำนาจของรัฐได้ จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวต่อไปที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้า

#### 4.7 บทสรุป

การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างเกาหลีใต้กับไทย ที่ดูเหมือนว่าทั้งสองประเทศต่างก็ได้รับผลประโยชน์ เนื่องจากการที่เกาหลีใต้ตัดสินใจเลือกนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ก็เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศที่เกิดขึ้นระหว่างแรงงานกับกลุ่มทุนและรัฐ โดยเฉพาะในโรงงานขนาดเล็กมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่าแรงงานกลุ่มที่มีทักษะจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และถูกควบคุมค่าแรงมากกว่า ภาวะความกดดัน และการถูกเอารัดเอาเปรียบทำให้แรงงานเหล่านี้เกิดการต่อต้าน และรวมตัวกันชุมนุมประท้วง เพื่อเรียกร้องสิทธิการทำงาน และสวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤตการณ์เงินในปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ทำให้เกิดรัฐบาลต้องปลดพนักงานประจำออกเป็นจำนวนมาก ปัญหาภาวะการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานจึงเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานที่ไร้ทักษะ อันเป็นฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญ ทางรัฐบาลเกาหลีใต้จึงแก้ปัญหาด้วยวิธีการรับเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา แต่ทั้งนี้ เพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลตามมาตรการของเกาหลีใต้อย่างเคร่งครัด และป้องกันปัญหาการลักลอบแรงงานผิดกฎหมาย จึงได้จัดทำบันทึก

ความเข้าใจกับประเทศสมาชิกต่าง ๆ ที่จะเข้ามาทำงานในเกาหลีได้อย่างเป็นทางการ ซึ่งต่อมาภายหลัง ก็เริ่มมีหลายประเทศให้ความสนใจที่จะเข้ามาทำงานในเกาหลีได้ กลายเป็นตัวเลือกที่หลากหลายให้แก่รัฐบาลและกลุ่มทุนเกาหลีว่าอยากจะเลือกแรงงานจากประเทศใดเข้ามา ขณะที่ฝ่ายไทย ก็ต้องปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของแรงงาน เพื่อให้มีคุณสมบัติและศักยภาพเพียงพอต่อการที่จะเข้าไปทำงานในเกาหลีอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากมีคู่แข่งจากประเทศอื่นๆ เพิ่มขึ้น

ในขณะที่แรงงานไทยตัดสินใจอยากเข้าไปทำงานในเกาหลีได้ก็เนื่องมาจากค่าจ้างตอบแทนที่สูงกว่าภายในประเทศไทย และสวัสดิการต่าง ๆ ที่คุ้มครองโดยรัฐ จึงช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่แรงงานที่ต้องการเดินทางไปทำงานในเกาหลีได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความคุ้มครองแล้ว การที่รัฐบาลเกาหลีได้เลือกนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา ก็เป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะทำให้ลดปัญหาการต่อรองค่าจ้างจากแรงงานภายในท้องถิ่นซึ่งควบคุมได้ยากกว่าแรงงานต่างชาติ อีกทั้งยังไม่ต้องมารับผิดชอบในเรื่องของสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองต่าง ๆ มากเท่ากับคนในเกาหลีได้เอง รวมถึงยังสามารถควบคุมแรงงานต่างชาติให้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดที่ทำผ่านบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน และแรงงานต่างชาติก็ไม่มีอำนาจต่อรองเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ได้มากเท่ากับแรงงานเกาหลี ในแง่นี้จึงทำให้เห็นว่า แม้แรงงานไทยจะได้เปรียบในด้านของค่าจ้างตอบแทนเมื่อเทียบกับการทำงานในประเทศไทยแล้ว แต่เมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการต่าง ๆ ภายในเกาหลีได้ จะเห็นว่าเกาหลีได้ก็ยอมได้เปรียบในด้านของผลประโยชน์มากกว่าไทย เพราะเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นผ่านการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน เป็นการกำหนดขึ้นจากทางเกาหลี ส่วนฝ่ายไทย ได้แต่เป็นผู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวเท่านั้น

ดังนั้นแล้ว การจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านแรงงานระหว่างเกาหลีได้กับไทย รวมถึงประเทศอื่น ๆ นั้น จึงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่ทางรัฐบาลเกาหลีจัดทำขึ้น เพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้กลุ่มทุนสามารถนำเอาแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน ขับเคลื่อนให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตดำเนินต่อไปได้ พร้อมกับเป็นการทำลายกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวชุมนุมประท้วงของแรงงานภายในประเทศ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานมีความยืดหยุ่น ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทางเกาหลีได้กำหนดขึ้นผ่านการบันทึกความ

เข้าใจด้านแรงงานทั้งในเรื่องของอัตราค่าจ้างแรงงาน สภาพการทำงาน สวัสดิการและการคุ้มครอง รวมถึงระยะเวลาในการสัญญาจ้างงานที่อยู่ในช่วงเวลาสั้น ๆ ทำให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้ตกอยู่ในภาวะของความไม่มั่นคงใน และความสามารถน้อยมากในการใช้อำนาจเพื่อต่อรองกับกลุ่มทุน ด้วยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงดูเหมือนว่ารัฐและทุนมีอำนาจเหนือแรงงาน แต่สิ่งหนึ่งที่จำเป็นต่อการพิจารณา เนื่องจากการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างเกาหลีใต้กับประเทศอื่น ๆ ยังอยู่ในเงื่อนไขของระยะเวลาที่จำกัดในระยะสั้น จึงไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถพิสูจน์ว่าหลังการกำกับความเข้าใจด้านแรงงาน แรงงานจะต้องประสบกับความอ่อนแอและถูกทำลายความสามารถในการแสดงบทบาททางการเมืองลง เพราะขึ้นอยู่กับโอกาสและช่วงจังหวะที่เหมาะสม ในการทำให้อำนาจและอิทธิพลของแรงงานกลับขึ้นมามีบทบาท ดังจะเห็นได้จากกรณีการชุมนุมประท้วง เมื่อช่วงปีที่ผ่านมา (ค.ศ.2011) ปัญหาจากโครงสร้างของแรงงานที่มีความยืดหยุ่นภายหลังวิกฤตด้านเศรษฐกิจในค.ศ.1997 ทำให้กลุ่มผู้มาชุมนุมประท้วงต้องการเรียกร้องความมั่นคงในการทำงานที่ดีขึ้น และยุติปัญหาแรงงานที่ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคง ไม่มีรายได้ โดยกลุ่มแรงงานที่มารวมตัวกันนี้เป็น การจัดตั้งของสหภาพแรงงานข้ามชาติที่กรุงโซล (The Seoul Migrant Trade Union หรือ MTU) ที่ก่อตั้งขึ้นในปีค.ศ.2005 ซึ่งประกอบไปด้วยชาวฟิลิปปินส์ เวียดนาม เนปาล บังคลาเทศ และอินโดนีเซีย ได้ร่วมขบวนเดินประท้วงร่วมกับกลุ่มของ KCTU พร้อมกับเสียงตะโกนที่ว่า “เราเป็นแรงงาน เราไม่ใช่ทาส” (We are workers, we are not slaves) แต่เนื่องจากบทบาทของแรงงานข้ามชาติ MTU ถูกตัดสินจากศาลเกาหลีใต้เมื่อปีค.ศ. 2007 ปฏิเสธข้อเรียกร้องในการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างชาติ กลุ่มแรงงานต่างชาตินี้จึงไม่ได้รับการรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ว่า แรงงานต่างชาติไม่สามารถจะใช้สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อชุมนุมประท้วงได้ การกระทำของแรงงานต่างชาติเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เพราะไม่มีเอกสารรับรองหรือวีซ่าของเกาหลีใต้ หากแรงงานต่างชาติไม่เชื่อฟัง และปฏิบัติตาม ก็จะถูกส่งตัวกลับไปประเทศของตน<sup>37</sup> ดังนั้นแล้ว จะเห็นว่า แม้ว่ารัฐจะมีกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เข้ามาควบคุมบทบาทอำนาจทางการเมืองในการเคลื่อนไหวด้านแรงงานที่เคยเกิดขึ้นเฉพาะ

<sup>37</sup> Roddy Quines, *South Korea: Workers take to the street* [Online], 14 May 2011. Available from:

แรงงานภายในประเทศเกาหลี แต่ภายหลังจากการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา การเคลื่อนไหว ชุมชนประท้วงกลับลุกลามไปสู่แรงงานต่างชาติด้วย ความคาดหวังของรัฐเกาหลีใต้ ที่เคยคิดว่าจะ ช่วยจัดปัญหาให้เกิดการชุมนุมประท้วงจากแรงงานต่างชาติได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐและทนายควรร กลับมาตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานดังกล่าวมากขึ้น เพราะการแก้ไข ด้วยยุทธศาสตร์ในการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานกับประเทศต่าง ๆ นั้นอาจเป็นเพียงจุดจบ ของแนวทางในการจัดการกับปัญหาในระดับเบื้องต้น หรือในทางตรงกันข้าม อาจจะเป็นจุดเริ่มต้น ของการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงานในรูปแบบใหม่ ที่มีบทบาทของงแรงงานต่างชาติเพิ่มเข้ามา มากขึ้น เนื่องจากผลลัพธ์ในระยะยาว อำนาจและอิทธิพลของแรงงาน ก็ยังคงเป็นตัวแสดงหลักที่มี บทบาทในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่รัฐและทนายจำเป็นจะต้องตระหนักความสำคัญและ พิจารณาปัญหาดังกล่าวนี้ต่อไปถึง

## บทที่ 5

### บทสรุป

#### 5.1 บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกภายใต้กระแสแห่งทุนนิยม ส่งผลให้บทบาทอำนาจของรัฐ ทุน และแรงงานต้องปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของเศรษฐกิจโลก โดยเริ่มจากการพิจารณาตั้งแต่ในช่วงแรกของกระแสทุนนิยม ที่ยังคงเน้นให้รัฐมีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนาประเทศ (Development State) ซึ่งเห็นได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน เป็นไปในทิศทางที่ค่อนข้างใกล้ชิดและมีแนวโน้มที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน เนื่องจากบทบาทสำคัญของรัฐจำเป็นต้องสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทุน โดยเฉพาะทุนท้องถิ่นหรือทุนภายในประเทศ<sup>1</sup> ดังจะเห็นได้จากกรณีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ เนื่องจากบทบาทของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วยยุทธศาสตร์ที่เน้นการส่งออกภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกาหลีใต้ได้รับการยกย่องให้เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของการพัฒนาของรัฐ ถึงแม้ว่าเกาหลีใต้จะปกครองด้วยวิธีเผด็จการทหาร แต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น เกาหลีใต้ก็สามารถจัดการและพัฒนาเศรษฐกิจได้สำเร็จ

บทบาทสำคัญของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมการส่งออก ทั้งในส่วนของการผลักดันเพื่อกำหนดมาตรการจูงใจ และนโยบายอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหลายประการที่เร่งรัดให้มีการเพิ่มผลผลิตการผลิตเพื่อยังผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวจนสามารถบรรลุเป้าหมายที่จะให้ประเทศกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ก็

---

<sup>1</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2540), หน้า 51.

สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการส่งออกสินค้าประเภทอุตสาหกรรม เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ จึงถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญในกระแสนิยมเสรีนิยมที่เน้นการพัฒนาเพื่อการส่งออกไปสู่ระดับโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มทุนภายในประเทศ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เกาหลีใต้ก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจในระหว่างประเทศ รวมถึงบริษัทข้ามชาติต่าง ๆ ที่สามารถเข้ามาทำการลงทุนได้ภายในประเทศได้โดยตรงมากขึ้น

ภายใต้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะขัดแย้งกับทิศทางของบริบททางด้านการเมืองในการจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในภาวะที่แย่งลง เนื่องจากองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยแรงงานเป็นกลไกการผลิต แต่จากการศึกษาประวัติศาสตร์ขั้นพื้นฐานด้านแรงงานของเกาหลีใต้ กลับพบว่า แรงงานเหล่านี้ถูกกดขี่และอยู่ภายใต้อิทธิพลของโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ปัจจัยเหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานไม่สามารถรวมตัวเป็นชนชั้นแรงงานในการสร้างอำนาจต่อรองได้อย่างเข้มแข็ง อีกทั้งความอ่อนของโครงสร้างภายในอย่างองค์กรสหภาพแรงงานหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของแรงงาน ก็ยังถูกทำลายกับอำนาจของรัฐและถูกบั่นทอน จนทำให้องค์กรดังกล่าวไม่สามารถสร้างรากฐานที่เป็นจิตสำนึกร่วมให้แก่ชนชั้นแรงงานเกาหลีใต้ได้

อย่างไรก็ดี บทบาทในการรวมตัวของชนชั้นแรงงานเกาหลีใต้ ยังคงแสดงอำนาจและอิทธิพลขึ้นมาท้าทายรัฐและทุนอย่างต่อเนื่อง ขึ้นอยู่กับโอกาสและจังหวะทั้งของรัฐและแรงงานว่ามีศักยภาพในการต้านทานอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งได้มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุการณ์นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ที่มีการชุมนุมประท้วงของแรงงาน รวมถึงเหล่านักศึกษา พ่อค้า และกลุ่มผู้นำองค์กรศาสนาคริสต์ ฯลฯ รวมตัวกันพร้อมกับเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตย ทำให้รัฐเริ่มผ่อนคลายนโยบายเผด็จการลง บทบาทของแรงงานจึงก้าวขึ้นมามีพลังอำนาจในการต่อสู้และท้าทายอำนาจรัฐ ขณะที่รัฐเองก็เริ่มหวาดระแวงต่ออำนาจของแรงงานเรื่อยมา พร้อมทั้งหามาตรการและยุทธศาสตร์ในการเข้ามาจัดการควบคุมแรงงาน อย่างการแก้ไขกฎหมายแรงงาน ที่ไม่ให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น เพื่อบั่นทอนอำนาจของแรงงาน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1997 ยุทธศาสตร์ของรัฐเริ่มชัดเจนขึ้นต่อการจัดการกับอำนาจของแรงงาน



การประชุมประท้วงของแรงงาน จากการนัดหยุดงานที่แพร่ขยายไปทั่วประเทศในปีค.ศ. 1997 เป็นผลมาจากวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจโลก อันเกิดจากการดำเนินการตามแนวเสรีนิยมใหม่ที่ส่งผลให้เกาหลีใต้ ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกร่วมขององค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น OECD จึงทำให้วิกฤตดังกล่าว ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านการค้า การลงทุน เนื่องจากกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจอย่างกลุ่มเซโบลได้เข้าไปเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกับกองทุนการระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อยืมเงินกู้มาใช้ในการดำเนินการทางธุรกิจ สิ่งที่มาจากการเข้าไปเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ทำให้เกาหลีใต้ตกอยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของแนวทางแบบเสรีนิยมใหม่อย่างไม่อาจเลี่ยงได้ เพราะต้องปรับโครงสร้างด้านตลาดแรงงานให้มีความยืดหยุ่นขึ้นไปตามทิศทางกระแสเศรษฐกิจโลก เช่น การเคลื่อนย้ายตลาดแรงงานทำได้อย่างเสรี, ผู้ประกอบการมีอำนาจในการจ้างงานหรือเลิกจ้างงานได้ตลอดเวลา เพราะเป็นลักษณะสัญญาการจ้างงานระยะสั้น, อัตราค่าจ้างสามารถเพิ่มหรือลดได้ง่ายขึ้น เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้คือผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตด้านการเงินในปีค.ศ. 1997 กลุ่มแรงงานเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับปัญหาของความไม่มั่นคงในการทำงาน ด้วยลักษณะของการจ้างงานที่เป็นแบบชั่วคราว และไม่มีสัญญาผูกมัดโดยตรงกับผู้ประกอบการ แต่กระทำโดยผ่านตัวกลาง จึงสามารถบอกเลิกจ้างได้ง่าย นอกจากนี้ สภาพการทำงานมีลักษณะที่เสี่ยงอันตราย ไม่ปลอดภัย ประกอบกับระบบการคุ้มครองและสวัสดิการต่าง ๆ ยังมีมาตรฐานในการได้รับสิทธิที่ต่ำกว่าแรงงานประจำ ทำให้แรงงานต้องประสบกับปัญหาคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่ ด้วยเหตุนี้ จึงกลายเป็นเหตุให้แรงงานเริ่มเรียกร้องให้รัฐให้ความสำคัญกับการปกป้องความมั่นคงในการทำงาน โดยแรงงานได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อชุมนุมประท้วงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา การชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง กลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสะสมทุน ซึ่งรัฐเล็งเห็นว่าระบบเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมจำเป็นต้องขับเคลื่อนด้วยแรงงาน รัฐจึงต้องหายุทธศาสตร์เข้ามาเพื่อทำลายและบั่นทอนอำนาจของแรงงาน โดยการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทน เพราะรัฐคาดหวังว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะสามารถบรรเทาและแก้ไขปัญหาการชุมนุมประท้วง อีกทั้งยังสามารถควบคุมแรงงานต่างชาติได้อีกด้วย

ยุทธศาสตร์ของรัฐโดยการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของเกาหลีใต้ ทางรัฐบาลจึงได้จัดทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) ขึ้น

อย่างเป็นทางการกับประเทศที่ต้องการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาในเกาหลีใต้ รวมทั้งประเทศไทย ด้วย ซึ่งแรกเริ่มนั้นเกาหลีใต้ได้บันทึกความเข้าใจด้านแรงงานเพียง 6 ประเทศ แต่ภายหลังจากต่อมา เกาหลีใต้ได้ขยายประเทศสมาชิกเพิ่มเป็น 15 ประเทศ กระบวนการในการคัดเลือกแรงงานนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่ทางเกาหลีใต้กำหนดขึ้น ประเด็นสำคัญสำหรับการนำเอา แรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อทดแทนแรงงานภายในประเทศที่ต่อต้านรัฐและต้องการเรียกร้องการมี อำนาจทางการเมือง โดยรัฐหวังว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและทุน อีกทั้งเกาหลีใต้ยังกำหนดกฎหมายด้านแรงงานที่กำหนดขึ้น เพื่อขัดขวางการรวมตัวกันของ สหภาพแรงงานต่างชาติ ทำให้แรงงานต่างชาติไม่กล้าที่จะรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ เพราะ เกรงว่าจะถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศตน นอกจากนี้ ยังเป็นเพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ ผลักดันให้รัฐและทุนต้องปรับเปลี่ยนกลไกตลาดแรงงานให้สอดคล้องกับกระแสสังคมโลกภายใต้ เสรีนิยมใหม่ บริบททางการเมือง ที่ถูกจำกัดอำนาจและสิทธิ ต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายที่รัฐกำหนด ขึ้น รวมทั้งความอ่อนแอและความเปราะบางของพื้นฐานองค์กรด้านแรงงาน ความแตกแยกกันในกลุ่ม ชนชั้นแรงงาน สิ่งเหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานต้องเผชิญและต่อสู้กับ อำนาจของรัฐมาโดยตลอด

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่รัฐนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อได้กลับอำนาจของแรงงาน ด้าน หนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดเจนนก็คือ สามารถทำให้ภาคเศรษฐกิจในกระบวนการผลิตด้านอุตสาหกรรม สามารถดำเนินต่อไปได้ นอกเหนือจากแรงงานที่มีคุณภาพจำนวนมากแล้ว อีกด้านหนึ่ง รัฐ ต้องการแรงงานที่สามารถยอมรับความยืดหยุ่นตามโครงสร้างของตลาดแรงงานโลกได้ เนื่องจาก แรงงานที่นำเข้ามาภายใต้กรอบข้อกำหนดของเกาหลีใต้ที่เป็นสัญญาการจ้างงานในระยะสั้น ๆ ลักษณะงานที่ทำก็จำกัดไว้เฉพาะบางภาคส่วนอย่างอุตสาหกรรมการผลิต การเกษตร การ ประมง เป็นต้น เพราะงานที่มีทักษะสูงมักถูกจำกัดไว้เฉพาะแรงงานท้องถิ่นเท่านั้น งานที่ทำจึงเป็น งานประเภท 3D แรงงานต้องเสี่ยงกับอันตราย ความยากลำบาก และงานที่สกปรก รวมถึงเรื่อง ของการคุ้มครองและสวัสดิการก็ได้รับสิทธิน้อยกว่าแรงงานประจำ รวมถึงไม่สามารถแสดงอำนาจ หรือมีส่วนร่วมบทบาทในทางการเมืองได้ ทำยที่สุดแล้วนั้น ผลของการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้า มาใช้ กลับพบว่า ปัญหาการชุมนุมประท้วงเรียกร้องจากแรงงาน ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอย่าง

ต่อเนื่อง แม้ว่าอำนาจของกลุ่มชนชั้นแรงงานจะไม่สามารถต่อสู้กับอิทธิพลของรัฐและทุนได้ แต่สิ่งที่ทำให้รัฐและทุนควรจะตระหนักความสำคัญมากขึ้นก็คือ การชุมนุมประท้วงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะเพียงแค่อำนาจของกลุ่มแรงงานเกาหลีใต้และพลังประชาชนในประเทศเท่านั้น หากแต่ยังมีการรวมตัวของกลุ่มชนชั้นแรงงานต่างชาติที่เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นด้วย แม้จะมีกฎหมายที่ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติรวมตัวกัน เพื่อใช้สิทธิทางการเมืองก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เริ่มก่อตัวของชนชั้นแรงงานเกาหลี ทำให้รัฐและทุนควรที่จะกลับมาทบทวนมาตรการและยุทธศาสตร์ที่ใช้อำนาจเข้ามากดขี่ทับแรงงาน เพราะพลังและอำนาจของแรงงานยังเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น สิ่งที่รัฐและทุนคาดหวังจากการนำยุทธศาสตร์ที่นำแรงงานต่างชาติเข้ามาใช้ จึงจำเป็นแก่การพิจารณาและตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคหน้า เพราะยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจจะไม่ได้เป็นจุดจบของการยุติปัญหาของกลุ่มแรงงาน แต่อาจกลายเป็นจุดเริ่มต้น ทำให้พลังแรงงานทั้งภายในประเทศและแรงงานต่างชาติผนึกกำลังรวมตัวขึ้นเพื่อลุกขึ้นมาต่อสู้กับอำนาจของรัฐ เนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวเริ่มนำมาใช้ได้ไม่นาน สิ่งที่รัฐและทุนพึงกระทำจึงจำเป็นต้องทบทวนและตระหนักถึงบทบาทของแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อระยะยาวต่อไป

## 5.2 พิสูจน์สมมติฐาน

นับตั้งแต่ในช่วงวิกฤตด้านการเงินค.ศ.1997 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกาหลีใต้ประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ค่าเงินวอนตกต่ำ การเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำสุด เนื่องจากมูลค่าการส่งออกลดลงอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจโลก ประชาชนประสบปัญหาหารายได้ลดลง ด้วยเหตุต่างๆ เหล่านี้ จึงทำให้แรงงานไม่อาจทนกับสภาวะความยากลำบากและความยากจนได้อีกต่อไป เพราะหลังจากเกิดวิกฤตด้านการเงินขึ้น รัฐบาลก็ปลดคนงานออกจำนวนมาก จึงเกิดการชุมนุมประท้วง เพื่อเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในด้านของการจ้างงานและความมั่นคงในการทำงาน แต่การออกมาชุมนุมประท้วงบ่อยครั้งและเป็นเวลายาวนาน ย่อมกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนและแรงงานใน

เกาหลีใต้ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตต้องขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานที่ไร้ทักษะ รัฐจึงตัดสินใจใช้ยุทธศาสตร์ที่นำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างเป็นทางการภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) กับประเทศต่าง ๆ 15 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยรัฐและทุนหวังว่าจะมีทางเลือกในการคัดสรรแรงงานคุณภาพจำนวนมากให้เข้ามาทำงานในเกาหลีใต้ และเหมาะสมกับสภาพงานในภาคอุตสาหกรรม แต่สิ่งที่สำคัญนอกเหนือจากจำนวนแรงงานเหล่านี้แล้ว รัฐยังต้องการแรงงานที่สามารถยอมรับความยืดหยุ่นและความไม่มั่นคงในการทำงาน เพื่อควบคุมและบั่นทอนอำนาจของแรงงานในการเป็นตัวแสดงทางการเมืองลงไป

จากการตั้งสมมติฐานการศึกษาพบว่า การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงาน (MOU) ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อให้ทุนเข้าถึงแรงงานต่างชาติที่มีความยืดหยุ่น เนื่องจากแรงงานภายในประเทศต่อต้านอำนาจของรัฐ ประเด็นสำคัญประการแรกกล่าวคือ รัฐเกาหลีใต้เล็งเห็นว่าแรงงานต่างชาติกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ถูกทำให้มีความยืดหยุ่นภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจที่เกาหลีใต้กำหนดขึ้น ทั้งในด้านของการจำกัดประเภทของงาน ลักษณะของงาน 3D สัญญาการจ้างงานที่มีช่วงระยะเวลาสั้น ๆ อัตราค่าจ้างตอบแทนและสวัสดิการคุ้มครองด้านต่าง ๆ ที่ต่ำกว่าแรงงานประจำ ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้คือ สิ่งที่รัฐเอื้ออำนวยให้แก่ทุนที่ขาดแคลนแรงงานไร้ทักษะ เพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิต ขณะที่แรงงานไทยกลับตกอยู่ภายใต้สภาพของความไม่มั่นคงในการทำงาน การถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ที่สะท้อนให้เห็นออกมาผ่านปัญหาและอุปสรรคที่แรงงานไทยได้ไปทำงานในเกาหลีใต้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ยุทธศาสตร์การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานกลายเป็นสิ่งที่น่าสนใจแก่รัฐและทุน ที่ต้องการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามา เพื่อทดแทนแรงงานภายในประเทศที่ต่อต้านอำนาจของรัฐ

ประเด็นสำคัญต่อมา คือ รัฐมีความคาดหวังว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะสามารถนำมาสู่ซึ่งการบั่นทอนและลดอำนาจของแรงงานภายในประเทศที่ต่อต้านรัฐได้ แต่กลับพบว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวสามารถนำมาใช้ควบคุมอำนาจของแรงงานได้ในระดับหนึ่ง ดังที่สะท้อนให้เห็นผ่านปริมาณความถี่ในการชุมนุมประท้วงลดลง จำนวนแรงงานและจำนวนสหภาพแรงงานลดน้อยลง อีกทั้งนโยบายของรัฐที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง แต่ในขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็ไม่สามารถยุติหรือแก้ไขปัญหาการชุมนุมประท้วงให้สิ้นสุดลงได้ แม้ว่ารัฐจะพยายามหามาตรการ

ต่าง ๆ เข้ามาควบคุมอำนาจของแรงงาน เช่น การออกกฎหมายที่ไม่ให้แรงงานต่างชาติรวมตัวกัน เป็นสหภาพแรงงานได้ เพราะการชุมนุมประท้วงเรียกร้องจากแรงงานยังปรากฏให้เห็นต่อเนื่อง และที่สำคัญ การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐยังขยายวงกว้างไปสู่แรงงานต่างชาติอีกด้วย ความคาดหวังจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ จึงทำให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้นที่รัฐและทุนสามารถจัดการกับปัญหาแรงงานได้ภายในระยะเบื้องต้น เพราะเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูลที่ต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ และระยะเวลา ซึ่งรัฐและทุนควรจะตระหนักถึงความสำคัญต่อการพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจของแรงงาน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงกรอบความคิดในงานชิ้นนี้ โดยใช้กรอบความคิดของ Jim Glassman ที่กล่าวถึงกระบวนการและบทบาทเมื่อรัฐเริ่มเข้าสู่ความเป็นสากล รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้น เนื่องจากตัวแสดงสำคัญในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กลายเป็นกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มภาคธุรกิจ ภาคเอกชน กลุ่มบรรษัทต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้บทบาทและอำนาจหลักของารัฐ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปเพื่อรักษาและดำรงไว้เพื่อผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเข้าไปช่วยเหลือและเอื้อหนุนต่อการสั่งสมของกลุ่มทุนข้ามชาติ โดยไม่ได้ใส่ใจสัญชาติของทุนว่ามาจากที่ใด ดังนั้น การสั่งสมระดมทุนจึงเป็นไปได้อย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดอยู่เฉพาะที่ แต่มีความหลายหลายไปทั่วทุกมุมโลก ขณะที่แรงงานก็ยังคงถูกกดทับมาตั้งแต่ในอดีต แม้จะเข้าสู่กระบวนการความเป็นสากลแล้วก็ตาม แรงงานยังคงเป็นกลไกหนึ่งของฐานการผลิต ที่ถูกรัฐและกลุ่มทุนใช้ในการสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะกรณีของเกาหลีใต้ เมื่อรัฐเริ่มเข้าสู่ความเป็นสากล เนื่องจากรัฐเปิดกว้างทางการค้าเสรี ที่มีการค้าการลงทุน ตลอดจนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลกที่กำลังเข้าสู่กระบวนการความเป็นสากล ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ผลักดันให้โครงสร้างตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แรงงานต้องประสบปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงาน อยู่ในสภาพงานที่เสี่ยงอันตราย ส่งผลถึงคุณภาพชีวิตของแรงงานให้ตกอยู่ในภาวะที่ย่ำแย่ ด้วยเหตุนี้การรวมตัวขึ้นของชนชั้นแรงงาน ส่วนหนึ่งก็มาจากผลกระทบของเกิดวิกฤติด้านเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงของสหภาพแรงงาน

นอกจากนี้ การนำเอาแนวคิดของ Andrew Brown ยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท มิติทางด้านแรงงานได้เป็นอย่างดี ผ่านการศึกษาประวัติศาสตร์ในการก่อตัวขึ้นของชนชั้นแรงงาน โดยมีพื้นฐานโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนจิตสำนึกจาก ประสบการณ์ร่วมกันของแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดการหล่อหลอมรวมตัวขึ้นเป็น กลุ่มชนชั้นด้านแรงงาน ที่ถูกกดทับอยู่ภายใต้บริบททางการเมืองและการกดขี่ ถูกเหยียดหยาม ทางวัฒนธรรม ซึ่งความกดดัน และความรู้สึกอารมณ์ต่างๆ ของแรงงานที่เผชิญปัญหาาร่วมกันใน เชิงลบ จึงกลายเป็นพลังผลักดันสำคัญให้แรงงานออกมาต่อต้าน และเรียกร้องสิทธิอำนาจทาง การเมือง หลังจากที่ต้องทนอยู่ภายใต้สภาวะขมขื่นอย่างยาวนาน และเมื่อนำเอากรอบแนวคิด ดังกล่าวมาพิจารณาในกรณีการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานที่ร่วมมือกันระหว่างไทยกับ เกาหลีใต้ การที่เกาหลีใต้เลือกนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนแรงงานภายในประเทศ ก็ เนื่องจากข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับลักษณะของงาน ระยะเวลาการทำงาน ภาษาและ วัฒนธรรมของแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน การถูกจำกัดในด้านของสิทธิทางการเมือง ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุปัจจัยที่กลายเป็นอุปสรรคให้แรงงานต่างชาติไม่อาจรวมตัวกันกลุ่มชนชั้น แรงงานได้เพราะไม่ได้มีพื้นฐานทางโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจน จิตสำนึกที่รับรู้ร่วมกัน แรงงานต่างชาติจึงถูกควบคุมไม่ให้มีบทบาทในการเป็นตัวแสดงทาง การเมืองได้ง่ายกว่าแรงงานในประเทศ

ดังนั้นแล้ว กรอบความคิดทั้งของ Glassman และ Brown ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึง สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยและโครงสร้างต่าง ๆ ทางสังคมที่รัฐ ทุน และแรงงาน ต้องเผชิญกับปัญหา ร่วมกัน อีกทั้งยังสามารถนำมาอธิบายถึงที่มาของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากบทบาทการชุมนุม ประท้วงของกลุ่มชนชั้นแรงงาน จนท้ายที่สุด จึงนำไปสู่มาตรการหรือยุทธศาสตร์ที่รัฐใช้ได้กลับ อำนาจของแรงงาน เพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและทุนภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจ ด้านแรงงาน ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหนึ่งในกระบวนการที่เข้ามาช่วยเหลือกลุ่มทุนที่ประสบปัญหา ขาดแคลนแรงงาน แต่เนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ดังนั้น ความสำเร็จของ ยุทธศาสตร์นี้จึงมีผลในระยะสั้น เนื่องจากสามารถเข้าถึงแรงงานต่างชาติที่ยอมรับสภาพความ ยึดหยุ่นได้ ดังจะเห็นได้จากปริมาณจำนวนโควตาที่เพิ่มสูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จใน

ระยะยาว ยุทธศาสตร์การนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามานั้น ยังอยู่ในกระบวนการที่นำมาใช้เพื่อควบคุมอำนาจของแรงงานไม่ให้ต่อต้านรัฐ โดยการพยายามสร้างปริมาณแรงงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น จึงอาจไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะนำมาใช้พิสูจน์และสรุปได้ว่ายุทธศาสตร์นี้จะทำให้แรงงานอ่อนแอและถูกทำลายความเป็นตัวแสดงทางการเมืองลงได้ เนื่องจากการชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อแรงงานยอมสยบและไม่ต่อต้านอำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐและทุนต้องพิจารณาและทบทวนถึงกระบวนการในการใช้ยุทธศาสตร์ที่นำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาใช้ต่อไป

### 5.3 บทเรียนและข้อเสนอแนะ

ในฐานะที่เกาหลีใต้เป็นผู้กำหนดและจัดตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นมาภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานร่วมกับประเทศอื่น ๆ 15 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย ยิ่งเพิ่มโอกาสให้แก่กลุ่มนายจ้างที่สามารถสรรหาคนงานให้เหมาะสมกับความต้องการ รวมถึงเรื่องของสวัสดิการต่าง ๆ ที่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานที่เกาหลีกำหนดขึ้น (ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ต่ำกว่าแรงงานภายในท้องถิ่น เมื่อเทียบกับประเภทและตำแหน่งของงานเดียวกัน) ขณะที่แรงงานไทยก็ไม่ได้มีทางเลือกอื่นมากมายที่ดีกว่านี้ เพราะคิดว่าการทำงานในเกาหลีได้ย่อมได้ค่าตอบแทนสูงกว่าเมื่อเทียบกับภายในประเทศ ขณะที่รัฐบาลของไทย เมื่อจัดส่งแรงงานเข้าไปในเกาหลีได้แล้ว ก็กลับละเลยและไม่ให้มีหน่วยงานใด ๆ ที่จะเข้ามารองรับ เมื่อแรงงานเกิดปัญหาหรือต้องการความช่วยเหลือ ก็ไม่สามารถจะไปปรึกษากับหน่วยงานใดได้ จึงทำให้ต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีต่าง ๆ อันนำมาสู่ปัญหาในภายหลังต่อมา

สิ่งสำคัญที่ถือว่าเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยในมาตรการการทำบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานกับเกาหลีใต้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตรวจ

คนเข้าเมือง สำนักบริหารแรงงานไทย กรมการจัดหางาน และฝ่ายนายจ้าง ตลอดจนการทำหนังสือเดินทาง ตรวจโรค ทดสอบความสามารถทางภาษา การขอวีซ่า และการปฐมนิเทศก่อนเดินทาง เป็นต้น เพื่อให้นโยบายที่ออกมาควรเป็นไปโดยความร่วมมือของทั้งสองประเทศ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นกลาง ไม่เอื้อประโยชน์แก่ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของทั้งสองฝ่ายได้ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายผ่านกรอบการทำงานที่เพิ่มความเข้าใจ ฝ่ายไทยควรจะหามาตรการในการเพิ่มอำนาจการต่อรองกับทางเกาหลีเท่าที่จะทำได้ แต่เนื่องจากแรงงานดังกล่าวเป็นแรงงานประเภทไร้ทักษะจึงไม่ใช่สินค้าที่มีมูลค่ามากพอที่จะนำไปใช้ต่อรองกับประเทศผู้รับอย่างเกาหลีได้ อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์จึงตกไปอยู่ในฝ่ายของเกาหลีได้ แต่ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศผู้ส่งแรงงาน อย่างน้อยที่สุดสิ่งที่รัฐบาลไทยสามารถทำได้และควรจะทำคือ การเข้าไปจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานไทยที่อยู่ในเกาหลีได้ให้มากขึ้น เพื่อดูแลและปกป้องสิทธิของแรงงานที่อยู่ในเกาหลีได้ พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือหากแรงงานไทยมีปัญหา เพื่อป้องกันปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มนายจ้าง รวมทั้งการจัดส่งแรงงานที่ดำเนินงานภายใต้รัฐ ควรมีการขยายการจัดส่งให้มากขึ้น เพราะสามารถช่วยลดปัญหาค่าบริการจัดส่งที่แพงแล้ว อีกทั้งยังเป็นตัวเลือกให้กับแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานยังต่างประเทศอีกด้วย เนื่องจากที่ผ่านมาแรงงานไทยไม่นิยมใช้บริการจัดส่งคนงานโดยรัฐเนื่องมาจากขั้นตอนที่ยุงยากกว่าจะได้ไปทำงานใช้เวลาหลายปี จึงต้องหันไปอาศัยบริษัทจัดงานเอกชน ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูง และเสี่ยงต่อปัญหาการถูกหลอกลวง

นอกจากนี้ การพัฒนาฝีมือแรงงานไทยก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยยกระดับฝีมือแรงงานไทย และช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานดีขึ้น มีโอกาสที่จะเลือกงานได้หลากหลาย ทั้งนี้รัฐบาลไทยควรส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีความเป็นสากล ซึ่งจะช่วยให้นายจ้างในต่างประเทศมีความมั่นใจ และเชื่อถือในการเลือกจ้างแรงงานไทย โดยการเข้ามาสนับสนุนและส่งเสริม ก็ยังเพิ่มศักยภาพให้แก่แรงงานไทยมากขึ้น รวมถึงการเรียนรู้ถึงขนบธรรมเนียมต่าง ๆ ในเกาหลีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการใช้ภาษาสื่อสารที่ควรจะมีก็ควรจะมีอย่างเคร่งครัด เพื่อให้สามารถใช้ในการดำรงชีวิตขณะที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศได้ อีกทั้งยังสามารถสื่อสารกับนายจ้างได้ และเป็นโอกาสที่เพิ่มข้อดีให้กับแรงงานไทยที่จะทำให้นายจ้างหันมาเลือกจ้างมากขึ้น



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

การจัดหางาน, กรม. สรุปสถานการณ์ไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ประจำปี 2548-2550.

การจัดหางาน, กรม. เอกสารสรุปข้อมูลแรงงานไทยในเกาหลีใต้. กุมภาพันธ์ 2552.

ข่าวเศรษฐกิจ RYT9, กลุ่ม Chaebol ในเกาหลีใต้ [ออนไลน์]. 15 สิงหาคม 2543. แหล่งที่มา:

<http://www.ryt9.com/s/ryt9/267796>

จอห์น ฮอลลิเดย์ และเกแวน แม็คคอร์ดแมค. จักรวรรดินิยมญี่ปุ่นปัจจุบัน. แปลโดย เสน่ห์

จามริก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ญี่ปุ่นกับมหาเอเชียบูรพา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2548.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2552.

ชู ดอล กัง. แรงงานไทยในเกาหลีใต้. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. แรงงานกับสังคมไทยบนเส้นทางแห่งการพัฒนา. บัณฑิตวิทยาลัย เศรษฐศาสตร์

บรรณานุกรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โปรโตไทป์, 2538.

ดำรง สุานดี. เกาหลีใต้: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, 2530.

บุษบัญชลี ภูแก้วเผือก, “การดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้

ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS). ผู้ขอประเมินในตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ว6

สังกัดงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน, 2547.

ประกันสังคม, สำนักงาน. กระทรวงแรงงาน, ระบบ EPS คืออะไร [ออนไลน์]. 26 มีนาคม 2555.

แหล่งที่มา: [http://newzone.sso.go.th/newsdetail-news\\_eps-1.aspx](http://newzone.sso.go.th/newsdetail-news_eps-1.aspx)

ปกป้อง จันวิทย์. “อำนาจ” ในตลาดแรงงาน: แนวคิดและนัยต่อเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่.

กรุงเทพมหานคร: openbooks, 2552.

- ฝ่ายพิจารณาการไปทำงานในต่างประเทศตามระบบ EPS สาธารณรัฐเกาหลี, ค่าแรงใน  
สาธารณรัฐเกาหลี UPDATE 2012 [ออนไลน์]. 20 กุมภาพันธ์ 2555. แหล่งที่มา:  
[www.epsthailand.wordpress.com](http://www.epsthailand.wordpress.com)
- ฝ่ายแรงงาน ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล. เอกสารสรุปข้อมูลแรงงานไทยในประเทศ  
สาธารณรัฐเกาหลี, 2548.
- ฝ่ายแรงงาน ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล, เอกสารสรุปข้อมูลแรงงานไทยในประเทศ  
สาธารณรัฐเกาหลี [ออนไลน์]. 15 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา:  
<http://www.overseas.doe.go.th/>
- พิษณุ สุนทรารักษ์. การพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม: ข้อสังเกตบางประการ. กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- พงษ์ศานต์ พันธุลาภ. สังคมชนระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: ส.เสริมมิตรการพิมพ์,  
2546.
- โยะชิฮาระ คุนิโอะ. ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ: เกาหลีและไทย. แปลโดย สุภัฏญา นิธิกร  
และอนงค์ โรจน์วณิชย์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- แรงงาน, กรม. การบริหารแรงงานในประเทศไทย. 2550.
- แรงงาน, กระทรวง. กรมการจัดหางาน. บันทึกความเข้าใจการจัดส่งแรงงานไปทำงานสาธารณรัฐ  
เกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ. 2552.
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ.  
กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน, 2540.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, ประเทศไทยกับพัฒนาการที่ถอยหลังลงคลองจากสังคมค่าจ้าง  
สูงสู่สังคมค่าจ้างต่ำ [ออนไลน์]. 12 กรกฎาคม 2011. แหล่งที่มา:  
[http://deglycerine.rssing.com/chan-1234661/all\\_p191.html](http://deglycerine.rssing.com/chan-1234661/all_p191.html)
- ศักดิ์ศิลป์ บุรินทร์กุล. การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยรัฐ. กรุงเทพมหานคร :  
กรมการจัดหางาน.
- สถูณี อาชวานันทกุล. ทุนนิยมที่มีหัวใจ. กรุงเทพมหานคร: openbooks. 2551.

- สุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์, “ความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทย-ไต้หวันระหว่างปีพ.ศ.2434-2542.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- สมพงษ์ ชูมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม). 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. สรุปข้อมูลแรงงานไทยในเกาหลีใต้. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2550.
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, ระบบ EPS คืออะไร [ออนไลน์]. 26 มีนาคม 2555. แหล่งที่มา: [http://newzone.sso.go.th/newsdetail-news\\_eps-1.aspx](http://newzone.sso.go.th/newsdetail-news_eps-1.aspx)
- สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสาธารณรัฐเกาหลีใต้ [ออนไลน์]. 9 มีนาคม 2010. แหล่งที่มา: <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=2175.0>
- สำนักแรงงานไทยในต่างประเทศ. ปัญหาของแรงงานไทย. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- อนุสรณ์ ลิมมณี. รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2540.
- อาคเนย์. กำเนิดทุนโลกจตุรบทุนไทย? กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ตะวัน, 2550.
- อรอนงค์ เปรมะสกุล. การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียง (การเมืองญี่ปุ่น-การเมืองเกาหลี). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- ฮาเก็น คู. แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น. แปลโดย ภัฏลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2552.
- John Kie-chiang Oh. การเมืองเกาหลีใต้. แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พานิช. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2457.
- ICSC: International Cooperation Study Center, ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี [ออนไลน์]. 24 มีนาคม 2012. แหล่งที่มา: <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=k4#>
- ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐเกาหลี

## ภาษาอังกฤษ

- Aihwa Ong. "Neoliberalism as exception". London: Duke University Press, 2006.
- Andrew Brown. Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand. London and New York: RoutledgeCurzon, 2004.
- Bruce Cumings. Parallax Visions. Durham London: Duke University Press, 1999.
- Dennis Arnold and Joseph R. Bongiovi. Precarious, information and casualizing labor: Concept and definitions. Seoul: Chung-Ang University, 2011.
- Eugene Dili Liow, The Neoliberal-Developmental State: Singapore as Case Study. Critical Sociology 38: 241 (Sep 21, 2011): 37.
- Friedman Milton. Capital and Freedom. Chicago: The University of Chicago, 2002.
- Jeffrey Haynes. Development Studies. Cambridge: Polity Press, 2008.
- Jim Glassman. "Thailand at the Margins, Internationalization of the State and the Transformation of Labour". New York: Oxford University Press, 2004.
- Kieran Allen. Marx and the Alternative to Capitalism. New York: Pluto Press, 2011.
- Korean Confederation of Trade Unions. The Current Situation of Labor Rights in South Korea. n.p., 2009.
- Kyoko Sheridan, eds. Emerging economic systems in Asia. Australia: Allen & Unwin, 1998.
- Loren Goldner, The Korean Working Class: From Mass Strike to Casualization and Retreat [online]. 2012. Available from:  
<http://home.earthlink.net/~lrgolder/korea.html>
- Luc Boltanski & Eve Chiapello. The New Spirit of Capitalism. London: Verso, 2005.
- Peter Lowe. The Original of the Korean War. New York: Longman, 1997.
- Radio Korea International of the Korean Broadcasting System. The History of Korea. Seoul: Radio Korea International, 1995.

Roddy Quines, South Korea: Workers take to the street [Online]. 14 May 2011. .Available from: <http://www.greenleft.org.au/node/47536>

Ronald McGlothlen. Controlling the Waves. New York and London: WW Norton & Company, 1993.

Steven C.Roach. Crritical theory and International Relations. New York: Rutledge, 2007.

Terry Eagleton. WHY MARX WAS RIGHT. New Heaven and London: Yale University Press, 2011.

Trading Economics, SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA [Online]. 25 March 2012. Available from: <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp-growth>

Trading Economics, SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA [Online]. 25 March 2012. Available from: <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp-per-capita>

Trading Economics, SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA [Online]. 25 March 2012. Available from: <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/exports>

Trading Economics, SOUTH KOREA - NATIONAL STATISTICAL DATA [Online]. 25 March 2012. Available from: <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/unemployment-rate>

Vivek Chibber. Capital and Its Discontents. Oakland, CA: A PM Press, 2011.

Vivek Chibber. Reviving the Developmental State? The Myth of the National Bourgeoisie. Los Angeles: University of California, 2004.

William I.Robinson. A Theory of Global Capitalism: Production, Class and State in a Transnational World. U.S.A.: The Johns Hopkins University, 2004.

Yong Soo Park, Revisiting the South Korean developmental state after the 1997 financial crisis. Australian Journal of International Affairs 65 (Oct 2011): 590-606.

YonhapNews, S. Korea to permit more foreign workers next year [Online]. 30 December 2011. Available from: [http://www.koilaf.org/KFeng/engLabornews/bbs\\_read\\_dis.php?board\\_no=7530](http://www.koilaf.org/KFeng/engLabornews/bbs_read_dis.php?board_no=7530)

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

สรุปค่าแรงในสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่ค.ศ.2009-2012

### ค่าแรงขั้นต่ำค.ศ. 2009 (เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2552 - 31 ธันวาคม 2552)

ค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2009 (1 มกราคม 2009 - 31 ธันวาคม 2009) 4,000 วอนต่อชั่วโมง  
วันละ 32,000 วอน (= 4,000 วอน X ทำงาน 8 ชม.)

บริษัทที่ทำงาน 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 226 ชม.ต่อเดือน = 904,000 วอน

บริษัทที่ทำงาน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 209 ชม.ต่อเดือน = 836,000 วอน

### ค่าแรงขั้นต่ำค.ศ. 2010 (เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2553 - 31 ธันวาคม 2553)

ค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2010 (1 มกราคม 2010 - 31 ธันวาคม 2010) 4,110 วอนต่อชั่วโมง  
วันละ 32,880 วอน (= 4,110 วอน X ทำงาน 8 ชม.)

บริษัทที่ทำงาน 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 226 ชม.ต่อเดือน = 928,860 วอน

บริษัทที่ทำงาน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 209 ชม.ต่อเดือน = 858,990 วอน

### ค่าแรงขั้นต่ำค.ศ. 2011 (เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2554 - 31 ธันวาคม 2554)

ค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2011 (1 มกราคม 2011 - 31 ธันวาคม 2011) 4,320 วอนต่อชั่วโมง  
วันละ 34,560 วอน (= 4,320 วอน X ทำงาน 8 ชม.)

บริษัทที่ทำงาน 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 226 ชม.ต่อเดือน = 976,320 วอน

บริษัทที่ทำงาน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 209 ชม.ต่อเดือน = 902,880 วอน

**การทำงานล่วงเวลา (OT) ได้รับเงินเพิ่มอีก 50 %** เช่น ค่าจ้างชั่วโมงละ 4,320 วอน

หากทำงานล่วงเวลาจะได้รับเงินเพิ่มอีก 2,160 รวมเป็นชั่วโมงละ 6,480 วอน

(50% ของ 4,320 = 2,160 รายได้ปกติชั่วโมงละ 4,320 + 2,160 = 6,480 วอน)



## ล่าสุดปี 2555

ค่าแรงขั้นต่ำ ค.ศ. 2012 (เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2555 - 31 ธันวาคม 2555)

ค่าแรงขั้นต่ำ ปี 2012 (1 มกราคม 2012 - 31 ธันวาคม 2012) 4,580 บาทต่อชั่วโมง

วันละ 36,640 บาท (= 4,580 บาท X ทำงาน 8 ชม.)

บริษัทที่ทำงาน 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 226 ชม.ต่อเดือน = 1,035,080 บาท

บริษัทที่ทำงาน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ = ทำงาน 209 ชม.ต่อเดือน = 957,220 บาท

**การทำงานล่วงเวลา (OT) ได้รับเงินเพิ่มอีก 50 %** เช่น ค่าจ้างชั่วโมงละ 4,580 บาท

หากทำงานล่วงเวลาจะได้รับเงินเพิ่มอีก 2,290 บาท เป็นชั่วโมงละ 6,870 บาท (50% ของ 4,580 = 2,290 บาท ได้ปกติชั่วโมงละ 4,580 + 2,290 = 6,870 บาท)

ภาคผนวก ข.

บันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงแรงงานแห่งสาธารณรัฐเกาหลี  
และกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยการจัดส่งแรงงานไทยไป  
สาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ

กระทรวงแรงงานแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย (ในที่นี้ หมายถึง “ทั้งสองฝ่าย”) เคารพในหลักการแห่งความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน มีความประสงค์ที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรที่มีอยู่ระหว่างสองประเทศโดยผ่านความร่วมมือด้านแรงงานและการเสริมสร้างสมรรถภาพของมนุษย์ และยอมรับผลประโยชน์ที่ทั้งสองประเทศจะได้รับจากความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งได้บรรลุความเข้าใจ ดังนี้

### มาตรา 1 วัตถุประสงค์

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ (ในที่นี้หมายถึง “MOU”) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือที่ชัดเจนระหว่างสองฝ่ายและเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ในกระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปสาธารณรัฐเกาหลี (ในที่นี้หมายถึง “เกาหลี”) โดยกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดส่งแรงงานภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (ในที่นี้ หมายถึง “EPS”) ในเกาหลีเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตาม

### มาตรา 2 คำจำกัดความ

สำหรับวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

(ก) “นายจ้าง” หมายถึง เจ้าของกิจการซึ่งได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานของเกาหลี (ในที่นี้ หมายถึง “MOL”) ให้ว่าจ้างแรงงานต่างชาติซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติของเกาหลี (ในที่นี้ หมายถึง “พระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ”) หรือบุคคลผู้ซึ่งดำเนินการในฐานะตัวแทนของเจ้าของกิจการ

(ข) “คนหางาน” หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่ต้องการทำงานในเกาหลี ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ

(ค) “คนงาน” หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยซึ่งได้ลงนามหรือตั้งใจจะลงนามในสัญญาจ้างงานกับนายจ้างในเกาหลี เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าไปทำงานในเกาหลีเป็นระยะเวลาที่แน่นอนซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ

(ง) “หน่วยงานผู้ส่ง” หมายถึง หน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการสรรหา และจัดส่งคนงาน ซึ่งประสงค์จะไปทำงานในเกาหลี ตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ

(จ) “หน่วยงานผู้รับ” หมายถึง หน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการจัดการบัญชีรายชื่อคนหางานและรับคนงานไทยจากหน่วยงานผู้ส่งของไทยตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ

(ฉ) “หน่วยงานผู้ตรวจสอบ” หมายถึง หน่วยงานซึ่งได้รับมอบอำนาจจาก MOL ให้ดำเนินการ ตรวจสอบความสามารถภาษาเกาหลีทั้งหมด (ในที่นี้ หมายถึง “EPS-KLT”) รวมถึงการ ประการับสมัครสอบ การรับสมัคร การออกข้อสอบ และดำเนินการตรวจสอบซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ

(ช) “เจ้าหน้าที่ที่อยู่ประจำ” หมายถึง ตัวแทนของ MOL หรือหน่วยงานผู้รับซึ่งถูกส่งตัวไปประเทศไทยในนามของ MOL และหน่วยงานผู้รับ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนการจัดส่งและรับคนงานไทย

### มาตรา 3 หน่วยงานผู้ส่งและหน่วยงานผู้รับ

1. กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย (ในที่นี้ หมายถึง “MLKT”) คือ หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่รับผิดชอบการจัดส่งแรงงานไทยไปเกาหลี อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติ ตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงร่วมกันว่า MLKT ได้แต่งตั้งให้กรมการจัดหางาน (ในที่นี้ หมายถึง “DOE”) เป็นหน่วยงานผู้ส่ง

DOE เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของ MLKT ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินและเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการสรรหาและจัดส่งแรงงานไทย นอกเหนือจาก DOE แล้วไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดส่งแรงงาน ภายใต้ MOU ฉบับนี้

2. MOL เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการรับคนงานไทยที่ถูกส่งไปยังเกาหลี ตามระบบ EPS อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตาม MOU ฉบับนี้ ทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันว่า

MOL ได้แต่งตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี (ในที่นี่ หมายถึง “HRD เกาหลี”) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

3. HRD เกาหลีเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ MOL ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินและมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการบัญชีรายชื่อคนหางานและรับแรงงานไทย

#### มาตรา 4 ค่าธรรมเนียมการจัดส่ง

1. หน่วยงานผู้ส่งจะเรียกเก็บเงินจากคนงานตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในขั้นตอนการรับสมัคร และการจัดหาคนงาน

2. หน่วยงานผู้ส่งจะให้ข้อมูลแก่ MOL เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าธรรมเนียมทั้งหมดในการจัดส่งซึ่งจะเรียกเก็บจากคนงานแต่ละคน รวมถึงการแบ่งชำระเงินเป็นงวด ๆ ซึ่งเป็นไปตามอนุมาตรา 1 ของ MOU ฉบับนี้ โดย MOL สามารถเรียกร้องให้หน่วยงานผู้ส่งปรับลดค่าธรรมเนียมการจัดส่งได้หาก MOL เห็นว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีรายการที่ไม่จำเป็น หรือพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นจำนวนสูงเกินไปเมื่อเทียบสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย (เช่น รายได้ประชาชาติ) และค่าธรรมเนียมในการจัดส่งของประเทศอื่น ๆ

3. หน่วยงานผู้ส่งจะทำการแจ้งประกาศในประเทศไทยเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการจัดส่งตามที่ได้ตกลงร่วมกันกับ MOL

4. หากมีการเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมการจัดส่งซึ่งได้เคยตกลงไว้แต่ต้นอันเนื่องจากปัญหาภาวะเงินเฟ้อ หรือเหตุผลอื่น ๆ หน่วยงานผู้ส่งจะต้องแจ้งให้ MOL ทราบและหารือถึงเรื่องดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า

## มาตรา 5 การดำเนินการสอบ EPS-KLT

1. MOL จะดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT เพื่อวัตถุประสงค์ในการคัดเลือกคนหางานตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ และในการดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT นั้น MOL ได้แต่งตั้งให้ HRD เป็นหน่วยงานผู้จัดสอบ

2. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในเรื่องต่อไปนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT เป็นไปด้วยความราบรื่น

(ก) แจกจ่ายและรับใบสมัครสอบ EPS-KLT

(ข) จัดเตรียมสถานที่สำหรับการรับสมัคร และดำเนินการจัดสอบ และดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยบริเวณสถานที่นั้น

(ค) ดำเนินการเรื่องการผ่านพิธีการศุลกากรและการยกเว้นภาษีศุลกากรสำหรับวัสดุอุปกรณ์การสอบที่นำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อใช้ในการจัดสอบ EPS-KLT

(ง) อำนวยความสะดวกในขั้นตอนการตรวจคนเข้าเมืองรวมทั้งการอนุญาตการตรวจลงตราสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้จัดสอบ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสอบ

(จ) ดำเนินการเรื่องการยกเว้นภาษีในการจัดสอบ EPS-KLT และอำนวยความสะดวกในการโอนเงินและ

(ฉ) ให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ตามที่ MOL และหน่วยงานผู้จัดสอบร้องขอ

3. MOL และหน่วยงานผู้จัดสอบจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนตามที่ MLKT และหน่วยงานผู้จัดสอบร้องขอเพื่อความยุติธรรมและควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT

4. คุณสมบัติของผู้สมัครสอบ EPS-KLT มีดังนี้

(ก) เป็นบุคคลที่มีอายุระหว่าง 18 – 39 ปี (อายุไม่เกิน 39 ปี ณ วันสอบ)

(ข) เป็นบุคคลที่ไม่มีประวัติอาชญากรรม ได้รับโทษจำคุก หรือบทลงโทษอื่นที่รุนแรงกว่า

- (ค) เป็นบุคคลที่ไม่มีประวัติถูกเนรเทศหรือคำสั่งให้ออกนอกเกาหลี และ
  - (ง) เป็นบุคคลที่ไม่ถูกต้องห้ามเข้าออกนอกประเทศไทย
5. ใบรับรองการทดสอบ EPS-KLT จะมีอายุ 2 ปี นับจากวันที่ประกาศผลสอบ
  6. หน่วยงานผู้จัดสอบและหน่วยงานผู้ส่งจะลงนามในข้อตกลงการให้บริการทดสอบ EPS-KLT เกี่ยวกับการดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT
  7. ในกรณีที่จำเป็น หน่วยงานผู้จัดสอบและหน่วยงานผู้ส่งอาจมอบหมายของค์กรสาธารณะให้ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสอบ EPS-KLT โดยจะต้องมีการหารือร่วมกันก่อน ของค์กรที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสอบ EPS-KLT ตามที่ตกลงร่วมกันไว้ระหว่างหน่วยงานผู้จัดสอบและหน่วยงานผู้ส่ง
  8. หากการดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT เกิดการหยุดชะงักเนื่องจากขาดการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานผู้จัดสอบและหน่วยงานผู้ส่ง หรือหากไม่สามารถดำเนินการจัดสอบ EPS-KLT ได้เนื่องด้วยเหตุผลบางประการ ทั้งสองฝ่ายจะหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหา

#### มาตรา 6 การสรรหาคนงาน

1. หน่วยงานผู้ส่งจะเตรียมรายชื่อคนงาน (ในที่นี้คือ “บัญชีรายชื่อ”) และส่งบัญชีรายชื่อไปยังหน่วยงานผู้รับ
2. ขณะเตรียมบัญชีรายชื่อ หน่วยงานผู้ส่งจะสรรหาคนงานที่มีคุณสมบัติดังนี้
  - (ก) เป็นผู้ทดสอบผ่าน EPS-KLT และ
  - (ข) เป็นผู้ผ่านการตรวจสุขภาพตามที่กำหนดโดย MOL
 หากจำนวนคนงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมีจำนวนเกินกว่าคนงานไทยที่ได้รับการจัดสรร การคัดเลือกเป็นไปตามวิธีการที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงร่วมกัน
3. บัญชีรายชื่อที่จัดเตรียมโดยหน่วยงานผู้ส่ง จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลต่อไปนี้
  - (ก) ข้อมูลส่วนตัวของคนงาน (รวมถึงชื่อ สัญชาติ วันเกิด เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน และสภาพร่างกาย)

- (ข) สำเนาหนังสือเดินทางของคนหางาน
  - (ค) เงื่อนไขการจ้างงานที่ต้องการ (รวมถึงค่าจ้างและประเภทอาชีพ)
  - (ง) ภูมิหลังด้านอาชีพและประวัติส่วนบุคคล รวมถึงประวัติการศึกษา ทำงาน และประกาศนียบัตร (ถ้ามี) และ
  - (จ) ข้อมูลการสอบ EPS-KLT ของคนหางาน (รวมถึงวันสอบคะแนน)
4. หน่วยงานผู้ส่งจะแจ้งให้คนหางานทราบว่าการมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อมิได้เป็นการรับประกันการได้งานทำในเกาหลี
5. หน่วยงานผู้ส่งจะสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศเพื่อติดตั้งโปรแกรม SPAS (โปรแกรมสำหรับการส่งบัญชีรายชื่อ) และหน่วยงานผู้รับจะส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานผู้ส่ง

#### มาตรา 7 การจัดการบัญชีรายชื่อคนหางาน

1. บัญชีรายชื่อคนหางานจะมีอายุ 1 ปี
2. หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลในบัญชีรายชื่อ รวมทั้งความต้องการในการหางานของคนหางาน ที่อยู่สำหรับติดต่อ ฯลฯ หน่วยงานผู้ส่งจะแจ้งหน่วยงานผู้รับถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและเหตุผลของการเปลี่ยนแปลง
3. หน่วยงานผู้รับสามารถส่งบัญชีรายชื่อคืนแก่หน่วยงานผู้ส่ง หากมีข้อมูลผิดพลาดในบัญชีรายชื่อ และหน่วยงานผู้ส่งจะแก้ไขข้อมูลที่ผิดพลาดและส่งบัญชีรายชื่อกลับไปให้หน่วยงานผู้รับ
4. MOL จะแจ้งให้ MLKT ทราบถึงประเภทอาชีพที่ได้รับอนุญาตภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ และจำนวนคนหางานไทยที่ได้รับจัดสรรในบัญชีรายชื่อของแต่ละปี ภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปี (กำหนดเวลาอาจจะเปลี่ยนแปลง)



## มาตรา 8 สัญญาการ

1. นายจ้างแต่ละรายจะร่างสัญญาจ้างงานหลังจากที่ได้ทำการคัดเลือกคนหางานจากบัญชีรายชื่อและหน่วยงานผู้รับจะส่งสัญญาจ้างงานไปยังหน่วยงานผู้ส่ง
2. หน่วยงานผู้ส่งจะอธิบายเนื้อหาของสัญญาจ้างงานให้แก่คนงานแต่ละคนเพื่อให้คนหางานมีความเข้าใจอย่างถูกต้องและสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองว่าจะลงนามในสัญญาจ้างงานหรือไม่
3. ภายใน 14 วันหลังจากได้รับสัญญาจ้างงาน หน่วยงานผู้ส่งจะแจ้งหน่วยงานผู้รับว่าสัญญาจ้างงานแต่ละฉบับได้มีการลงนามโดยคนหางานหรือไม่ หากไม่มีการลงนามจะต้องแจ้งเหตุผลของการไม่ลงนามด้วย หากไม่แจ้งผลการลงนามในสัญญาจ้างงานใน 14 วัน หน่วยงานผู้รับจะถือว่าไม่มีการทำสัญญาจ้างงานภายหลังการหารือกับนายจ้าง
4. หากคนหางานยกเลิกสัญญาจ้างงานที่ลงนามแล้วหรือไม่ลงนามในสัญญาจ้างงานเป็นจำนวน 2 ครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร หน่วยงานผู้รับสมัครสามารถตัดชื่อคนหางานดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อได้
5. กรมการจัดหางานจะมอบต้นฉบับสัญญาจ้างงานให้แก่คนงานผู้ซึ่งลงนามในสัญญาจ้างงาน และให้คนงานนำติดตัวไปเกาหลีด้วย

## มาตรา 9 การฝึกอบรมเบื้องต้น

1. หน่วยงานผู้ส่งจะดำเนินการจัดฝึกอบรมเบื้องต้นทันทีให้แก่แรงงานที่ได้เซ็นสัญญาจ้างงานแล้วเพื่อให้แรงงานดังกล่าวสามารถเดินทางเข้าเกาหลีได้ทันเวลา
2. หน่วยงานผู้ส่งจะพิจารณาเนื้อหาและระยะเวลาของการฝึกอบรมโดยจะต้องมีการหารือเป็นการล่วงหน้ากับ MOL
3. หน่วยงานผู้ส่งจะดำเนินการจัดฝึกอบรมเบื้องต้นด้วยตนเองหรือจะคัดเลือกหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการฝึกอบรมเบื้องต้นโดยการหารือร่วมกับ MOL ถ้า

จำเป็นหน่วยงานผู้ส่งสามารถเลือกหน่วยงานเอกชนมอบหมายการจัดฝึกอบรมเบื้องต้น ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องรับประกันในเรื่องความโปร่งใสและความยุติธรรมของหน่วยงานผู้จัดการฝึกอบรมเบื้องต้น มิฉะนั้นการคัดเลือกหน่วยงานเอกชนนั้นอาจจะถูกยกเลิก

### มาตรา 10 การอนุญาตตรวจลงตรา

1. หน่วยงานผู้ส่งจะแจ้งให้แรงงานรับทราบทันทีหลังจากได้รับหนังสือรับรองการอนุญาตตรวจลงตรา (ในที่นี้หมายถึง “CCVI”) จากหน่วยงานผู้รับ และจะยื่นขอวีซ่าให้แก่แรงงาน ณ สถานเอกอัครราชทูตเกาหลีในประเทศไทยพร้อมด้วยเอกสารที่กำหนด
2. หน่วยงานผู้รับสามารถยกเลิกสัญญาจ้างของแรงงานที่ไม่ได้ยื่นขอวีซ่าภายใน 3 เดือนตามระยะเวลาของ CCVI ได้
3. ถ้าแรงงานที่ได้รับ CCVI ตัดสินใจไม่เดินทางไปเกาหลีหรือไม่สามารถเดินทางไปเกาหลีได้ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น นายจ้างยกเลิกสัญญาจ้างงาน หน่วยงานผู้ส่งจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการเพื่อยกเลิก CCVI ตามที่หน่วยงานผู้รับร้องขอ
4. หน่วยงานผู้ส่งเป็นเพียงองค์การเดียวเท่านั้นที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการยื่นขอวีซ่าให้แก่แรงงาน ซึ่งองค์การอื่นไม่สามารถแทรกแซงกระบวนการดำเนินการได้

### มาตรา 11 การเดินทางเข้าประเทศของแรงงาน

1. หน่วยงานผู้ส่งจะป้อนข้อมูลลงในระบบเครือข่าย EPS ทุกขั้นตอนเพื่อให้ นายจ้างทราบถึงความก้าวหน้าในการเตรียมตัวเดินทางเข้าเกาหลีของแรงงาน ข้อมูลนี้จะรวมถึง ข้อมูลการสำเร็จการฝึกอบรมเบื้องต้นการยื่นขอวีซ่า เป็นต้น

2. หน่วยงานผู้ส่งและหน่วยงานผู้รับจะยืนยันวันที่เข้าประเทศของแรงงานที่ได้รับ CCVI แล้วอย่างน้อย 1 สัปดาห์ก่อนวันที่แรงงานดังกล่าวเข้าประเทศเพื่อพิจารณากำหนดการฝึกอบรมเพื่อการทำงาน
3. หน่วยงานผู้ส่งจะดำเนินการที่จำเป็น รวมถึงการจองเที่ยวบินล่วงหน้า เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานสามารถเดินทางเข้าเกาหลีได้ตามวันที่กำหนด
4. หน่วยงานผู้ส่งและหน่วยงานผู้รับจะปรับปรุงกระบวนการการจัดส่งอย่างต่อเนื่องเพื่อพยายามลดระยะเวลาให้สั้นลงก่อนที่แรงงานจะเดินทางเข้าเกาหลี
5. หน่วยงานผู้ส่งและหน่วยงานผู้รับจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการเดินทางกลับไปทำงานอีกครั้งสำหรับแรงงานไทยที่ได้รับการต่อสัญญาจ้างงาน ตามพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ

#### มาตรา 12 การบรรจุงานของแรงงาน

1. MOL จะดำเนินการฝึกอบรมเพื่อการทำงานและการตรวจสุขภาพให้แก่แรงงานก่อนเข้าทำงาน โดย MOL จะเป็นผู้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมเพื่อการทำงานและการตรวจสุขภาพ
2. ในกรณีที่แรงงานซึ่งพบว่ามีปัญหาในการตรวจสุขภาพจะเดินทางกลับประเทศไทย หน่วยงานผู้รับจะแจ้งให้หน่วยงานผู้ส่งทราบ
3. ถ้าแรงงานเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้างด้วยเหตุผล เช่น ปัญหาจากการตรวจสุขภาพ การฝึกอบรมก่อนทำงาน หรือปฏิบัติการทำงานด้วยเหตุผลส่วนตัว แรงงานจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมถึงค่าบัตรโดยสารเครื่องบินเพื่อเดินทางออกจากเกาหลี ในกรณีที่แรงงานมีปัญหากับการตรวจสุขภาพ ถ้าแรงงานไม่สามารถชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือแรงงานดังกล่าวครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย

### มาตรา 13 การจ้างงานและการจัดการที่อยู่อาศัย

1. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งจะต้องแน่ใจว่าแรงงานทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหมดของเกาหลี รวมทั้งพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ และพระราชบัญญัติการตรวจคนเข้าเมือง MOL และหน่วยงานผู้รับจะคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างชาติตามกฎหมายแรงงานของเกาหลี
2. ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการความพยายามในการจัดการเกี่ยวกับการจ้างงานและที่อยู่อาศัยแรงงานไทย เช่น การป้องกันการหลบหนีของแรงงาน และการส่งเสริมให้แรงงานเดินทางออกจากเกาหลีเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน และการลดจำนวนแรงงานไทยที่อยู่ในเกาหลีอย่างผิดกฎหมาย
3. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งอาจจะส่งตัวแทนไปยังเกาหลีเพื่อสนับสนุนการบวนการจ้างงานและการจัดการที่อยู่อาศัย โดยกำหนดวันที่และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการส่ง รวมถึงบทบาทหน้าที่ของตัวแทนจะมีการหารือร่วมกันระหว่างสองฝ่ายเป็นการล่วงหน้า
4. MOL และหน่วยงานผู้รับจะให้ความร่วมมือเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของตัวแทนที่ถูกส่งไป เช่น การช่วยเหลือในการอนุญาตตรวจลงตราระยะยาว การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ละคร่างตอบข้อสัมภาษณ์ เป็นต้น
5. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งจะพยายามดำเนินการเพื่อสนับสนุนการกลับเข้าทำงานอีกครั้งของแรงงานที่เดินทางออกจากเกาหลีโดยสมัครใจตามโครงการเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจ โดยจะจัดลำดับชื่อของแรงงานไว้ในลำดับต้น ๆ ของบัญชีรายชื่อ
6. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันดำเนินการโครงการสนับสนุนการเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจ ซึ่งโดยรัฐบาลเกาหลีเพื่อช่วยให้แรงงานที่เดินทางกลับประเทศสามารถปรับตัวเข้ากับประเทศบ้านเกิดได้
7. ถ้าแรงงานไทยที่หลบหนีจากสถานที่ทำงานและที่อาศัยอยู่ในเกาหลีอย่างผิดกฎหมาย มีจำนวนเกินกว่าอัตราร้อยละที่กำหนด ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยของประเทศผู้ส่งทุกประเทศ MOL อาจจะดำเนินการมาตรการที่จำเป็น เช่น ลดจำนวนโควตาคนหางานในบัญชีรายชื่อ หรือระงับการจัดส่งแรงงานเป็นการชั่วคราวได้

### มาตรา 14 การสนับสนุนกระบวนการจัดส่งและรับ

1. MOL อาจส่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของ MOL หรือของหน่วยงานผู้รับมายังประเทศไทยได้เพื่อสนับสนุนกระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปเกาหลี
2. โดยการหารือกับ MLKT และหน่วยงานผู้ส่ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอาจจะช่วยเหลือ กำกับ ดูแล และให้คำแนะนำสำหรับกระบวนการจัดส่งแรงงานและช่วยเหลือแรงงานที่ได้รับ การต่อสัญญาจ้างในการยื่นขอวีซ่า และขั้นตอนการเดินทางออกจากประเทศ สำหรับการกำหนดวันที่และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งจะต้องมีการหารือร่วมกันระหว่างสองฝ่ายเป็นการล่วงหน้า
3. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งจะให้ความร่วมมือต่าง ๆ เช่นการเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง การตอบข้อสัมภาษณ์ เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ถูกส่งมา

### มาตรา 15 การพยายามเพิ่มความโปร่งใส และประสิทธิภาพของกระบวนการจัดส่งและรับ

1. ทั้งสองฝ่ายจะพยายามเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในกระบวนการจัดส่งและรับ ทั้งนี้ทั้งสองฝ่ายอาจจะตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ซึ่งสามารถรายงานเรื่องการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องได้
2. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งจะประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงสาระสำคัญและกระบวนการจ้างงานตามระบบของ EPS และค่าธรรมเนียมการส่งในประเทศไทย สำหรับการกำหนดวิธีการประชาสัมพันธ์และวันที่ จะต้องมีการหารือร่วมกันกับ MOL หน่วยงานผู้รับ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
3. MLKT และหน่วยงานผู้ส่งจะให้ความช่วยเหลือแก่ MOL หน่วยงานผู้รับ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงระบบ EPS โดยวิธีการต่างๆ เช่น จัดการนำเสนอในประเทศไทย

### มาตรา 16 บทบัญญัติทั่วไป

1. จากการยกเลิกระบบการฝึกงานของเกาหลีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 สถานะของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในเกาหลีตามระบบจะอยู่ภายใต้การพิจารณาของรัฐบาลเกาหลี
2. ในกรณีที่แรงงานไทยเดินทางออกจากเกาหลีโดยที่ไม่ได้ยื่นเรื่องขอรับเงินประกันการเดินทางกลับและประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ เงินทุนที่ไม่มีการยื่นเรื่องขอรับเงินคืนจะถูกมอบให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลไทย (ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล) รัฐบาลไทยพยายามในการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้รับผลประโยชน์และต้องแจ้งผลให้ MOL ทราบด้วย
3. หน่วยงานผู้ส่งและหน่วยงานผู้รับอาจจะลงนามในข้อบังคับการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการจัดส่งและรับแรงงานไทย
4. ทั้งสองฝ่าย ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถ้าจำเป็น อาจจะเข้าเยี่ยมชมหรือประเมินองค์การของแต่ละฝ่ายได้ในเวลาที่กำหนดร่วมกันเพื่อประเมินผลการปฏิบัติตาม MOU ฉบับนี้
5. ข้อแตกต่างหรือข้อโต้แย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในการแปลความหรือการปฏิบัติตาม MOU ฉบับนี้จะได้รับการแก้ไขโดยการหารือร่วมกันของทั้งสองฝ่าย
6. ถ้าปรากฏกรณีต่างๆ ที่อยู่นอกเหนือความครอบคลุมของ MOU ฉบับนี้ในกระบวนการจัดส่งและรับ หรือถ้าบทบัญญัติบางส่วนของ MOU ฉบับนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ทั้งสองฝ่ายอาจจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติได้โดยการเห็นชอบร่วมกันอย่างเป็นทางการ

### มาตรา 17 การมีผลบังคับใช้

1. MOU ฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ลงนามของทั้งสองฝ่าย
2. ทันทีที่ MOU ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ MOU ฉบับที่ลงนามระหว่าง MLKT และ MOL เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2549 จะสิ้นสุดลง

3. MOU ฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 2 ปี อย่างไรก็ตาม MOU ฉบับนี้อาจจะมีการพักใช้หรือยกเลิกได้โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหากมีเหตุผลอันสมควร เช่น การละเมิด MOU

4. MOU ฉบับนี้สามารถขยายระยะเวลาการบังคับใช้ได้โดยการเห็นชอบร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรของทั้งสองฝ่าย

ภาคผนวก ค.

ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี  
ตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS)



กระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลี ได้เลือกประเทศไทยเป็นผู้จัดส่งคนหางานไปทำงานตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) โดยกระทรวงแรงงานไทยและเกาหลีได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันมาแล้ว 2 ฉบับ และฉบับปัจจุบันลงนามเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ที่จะมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกรมการจัดหางาน ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการจัดส่งคนหางานให้ทางการเกาหลี มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

คนหางานที่มีความประสงค์จะเดินทางไปทำงานตามระบบการจ้างงานต่างชาติ จะต้องผ่านการสอบคัดเลือกตามเกณฑ์ที่ทางการเกาหลีกำหนด และกรมการจัดหางานจะจัดส่งข้อมูลผู้ที่สอบผ่านให้ทางการเกาหลีตามลำดับที่การรายงานตัว แต่ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งข้อมูลให้ทางการเกาหลีแล้ว หากไม่ได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างก็จะมีสิทธิเดินทางไปทำงาน หรือหากได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างแล้วต่อมานายจ้างยกเลิกการจ้าง ก็จะมีสิทธิเดินทางไปทำงานเช่นกัน

### บุคคลที่ไม่มีสิทธิเดินทางไปทำงาน ได้แก่

1. ผู้ที่มีประวัติกระทำผิดกฎหมายเข้าเมืองของเกาหลี
2. ผู้ที่ถูกทางการเกาหลีส่งกลับประเทศ
3. ผู้ที่อาศัยในเกาหลีอย่างผิดกฎหมายเกินกว่า 3 เดือน
4. ผู้ที่พยายามเดินทางเข้าเกาหลีเพื่อไปทำงานโดยผิดกฎหมาย
5. ผู้ที่ถูกห้ามเดินทางเข้าประเทศเกาหลี
6. ผู้ที่เคยเดินทางไปทำงานเกาหลีในระบบ EPS แล้วแต่ทำไม่ครบ 2 ปี
7. ผู้ที่เคยสมัครไปทำงานในเกาหลีในระบบ EPS และได้รับคัดเลือกจากนายจ้างแล้ว แต่ปฏิเสธการทำสัญญาจ้าง 2 ครั้ง หรือผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากนายจ้างแล้ว แต่สละสิทธิการเดินทางไปทำงานจะไม่มีสิทธิสมัครเพื่อเดินทางไปทำงานตามระบบ EPS อีกเป็นระยะเวลา 1 ปี
8. ผู้ที่เคยสมัครไปทำงานเกาหลีในระบบ EPS และได้รับคัดเลือกจากนายจ้าง พร้อมทั้งได้รับหนังสือรับรองอนุมัติวีซ่า (CCVI) แล้วแต่ปฏิเสธไม่เดินทางไปทำงาน ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จะต้องมียุทธะเวลานับแต่วันปฏิเสธการเดินทางถึงสมัครไม่น้อยกว่า 1 ปี

### 1. การรายงานตัวทำสัญญาจ้างงาน

คนงานที่ได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลี จะต้องมารายงานตัวเพื่อรับทราบรายละเอียดสัญญาจ้างงาน และหากตกลงใจที่จะไปทำงานกับนายจ้างรายที่คัดเลือก คนงานจะต้องทำสัญญาจ้างงาน และเลือกโรงเรียนเพื่อเข้ารับการอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลีตามเงื่อนไขที่เกาหลีกำหนด

### 2. การอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลี

คนงานที่นายจ้างคัดเลือกและตอบรับการจ้างงานแล้ว จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรภาษาเกาหลีและวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของชาวเกาหลี รวมทั้งวิชาเฉพาะที่ทางการเกาหลีกำหนดจำนวน 45 ชั่วโมงกับสถาบัน/โรงเรียนที่เลือกไว้ การชำระค่าตัวเครื่องบินและส่งผลตรวจโรค

หลังจากคนงานตอบรับการจ้างงานแล้ว นายจ้างจะเป็นผู้ยื่นคำขออนุมัติการออกหนังสือรับรองวีซ่า (CCVI) ณ กระทรวงยุติธรรมเกาหลี เมื่ออนุมัติแล้วนายจ้างจะส่งเอกสารที่ได้รับให้กระทรวงแรงงานเกาหลีและกระทรวงแรงงานเกาหลีก็จะแจ้งรายชื่อคนงานที่ได้รับ CCVI ให้กรมการจัดหางานทราบ

คนงานผู้ได้รับอนุมัติหนังสือรับรองวีซ่า (CCVI) กรมการจัดหางานจะดำเนินการยื่นขอวีซ่ากับสถานทูตเกาหลีในประเทศไทย และแจ้งให้คนงานเหมาะชำระค่าตัวเครื่องบิน

### 3. วิธีการชำระค่าตัวเครื่องบิน

กรณีอยู่ในระหว่างเรียนภาษาเกาหลี คนงานจะชำระค่าตัวเครื่องบินโดยการโอนเงินเข้าบัญชีของบริษัทจำหน่ายตัวเครื่องบิน จำนวน 11,500 บาท (ค่าตัวเครื่องบิน 10,800 บาท / ค่าธรรมเนียมภาษีสนามบิน 700 บาท) เมื่อโอนแล้วให้ถ่ายเอกสารไปโอนเงิน พร้อมนำผลการตรวจโรคฉบับจริง ส่งให้กรมการจัดหางานทันที

กรณีเลือกเรียนภาษาที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 1 สมุทรปราการ หรือเรียนภาษาเกาหลีจบแล้ว จะแจ้งให้คนงานมาชำระค่าตัวเครื่องบินด้วยตนเอง โดยจะต้องนำเงินค่าตัวเครื่องบินจำนวน 10,800 บาท ค่าภาษีสนามบิน 700 บาท และค่าสมาชิกบัตรกองทุน 500 บาท

รวม 12,000 บาท พร้อมนำเอกสารผลตรวจโรค สัญญาจ้างงานมาด้วย และต้องมาชำระเงินตามวันเวลาที่นัดหมาย

#### 4. การกำหนดวันเดินทาง

คนงานที่ได้รับอนุมัติวีซ่าจากสถานทูตเกาหลีในประเทศไทยแล้ว จะกำหนดวันเดินทางและแจ้งกำหนดวันเดินทางให้รับทราบล่วงหน้า 7 วันก่อนเดินทาง

##### **ขั้นตอนวันเดินทางและสิ่งที่ต้องเตรียม**

1) คนงานต้องเดินทางพร้อมสัมภาระ (น้ำหนักไม่เกิน 30 กิโลกรัม) ถึงอาคารประกันสังคมเขตพื้นที่ 3 เวลา 08.00น. (สัมภาระสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็น ยารักษาโรค (เฉพาะที่จำเป็น) เสื้อกันหนาว)

2) เงินสดติดตัวประมาณ 25,000 บาท เพื่อสำรองเป็นค่าตัวเครื่องบินในการเดินทางกลับประเทศไทยกรณีไม่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองเกาหลี หรือไม่ผ่านการตรวจโรค ค่าประกันอุบัติเหตุ ประมาณ 50,000 วอน เงินสำหรับเปิดบัญชีธนาคารประมาณ 50,000 วอน กรณีที่คนงานจ่ายค่าตัวเครื่องบินโดยการโอนเงินวันเดินทางจะต้องจ่ายค่าบัตรกองทุนฯ 500 บาท

**หมายเหตุ** - สิ่งของต้องห้ามที่นำเข้าเกาหลี เนื้อสัตว์ทุกประเภท ผัก ผลไม้สดทุกชนิด

สิ่งพิมพ์ เทป ซีดี เหยียบย่ำ หรือธนบัตร อุปกรณ์บันทึกภาพและเสียง วีดีโอ

- ห้ามนำยาเสพติดทุกประเภทเข้าสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษรุนแรงถึงจำคุก

3) เอกสารที่คนงานต้องนำติดตัวไปเกาหลี

1) ผลตรวจโรค 1 ชุด 2) วุฒิบัตร /ประกาศ จากสถานฝึกอบรมภาษา (ตัวจริง)

พร้อมสำเนาสถานที่ยางานตัว ชั้น 10 เวลา 08.00 น. พร้อมเอกสารดังนี้

- สำเนาหนังสือเดินทาง
- สำเนาสัญญาจ้าง
- สำเนาวุฒิบัตรประกาศของสถาบันฝึกอบรมภาษา
- สำเนาผลตรวจโรค
- ใบเปลี่ยนชื่อ – นามสกุล (ถ้ามี)
- ทะเบียนสมรส (ถ้ามี)
- รูปถ่าย 1 นิ้ว 1 รูป

### **การอบรมการทำงานและการตรวจโรคซ้ำ**

คนหางานเมื่อเดินทางถึงเกาหลี คนหางานจะต้องเข้ารับการอบรม ณ ศูนย์ฝึกอบรมของเกาหลี ระยะเวลาการฝึกอบรม 3 วัน 2 คืน เนื้อหาการอบรมประกอบด้วย ความรู้ที่จำเป็นในการปรับตัวให้เข้ากับวิถีชีวิตเกาหลี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการอบรม

ในระหว่างการฝึกอบรม คนหางานจะได้รับการตรวจสุขภาพอีกครั้งหากเป็นโรคต้องห้าม จะถูกส่งกลับประเทศทันที

### **โรคต้องห้ามของคนหางานที่จะเดินทางไปในสาธารณรัฐเกาหลี**

1. ไม่มีคุณสมบัติทางร่างกาย ได้แก่ ภาวะหูหนวกหลังคลอด นิ้วมือนิ้วเท้าขาด ภาวะดูแชนโก่ง
2. ไม่เป็นโรคจิต โรคประสาท
3. ไม่ป่วยเป็นโรคติดต่อร้ายแรง ได้แก่ โรคเอดส์ กามโรค วัณโรคปอด ไวรรัสตับอักเสบบี โรคเท้าช้าง โรคคุดทะราด
4. ไม่เป็นโรคซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ได้แก่ โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ โรคไต โรคตับ โรคเลือด
5. หูตึง ตาบอดสี สายตาสั้น

### **การทำประกันของแรงงานต่างชาติ**

1) ประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ วัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อคนงานต้องการเดินทางกลับประเทศ เนื่องจากสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน หรือมีความจำเป็นต้องกลับแม้ยังไม่สิ้นสุดสัญญาจ้างงาน หรือเป็นผู้หลบหนีแล้วประสงค์ คนงานจะต้องทำประกันภายใน 80 วัน นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาจ้างงาน และจะต้องรับผิดชอบจ่ายเบี้ยประกันประมาณ 400,000 วอน หรือประมาณ 16,000 บาท (กรณีคนงานเสียชีวิตขณะอยู่ในเกาหลี ทายาทจะเป็นผู้รับเงินประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางแทน) กรณีฝ่าฝืนต้องโทษปรับ 800,000 – 1,000,000 วอน

## ขั้นตอนการยื่นขอประกัน

1. คนงานแจ้งกำหนดวันเดินทางกลับต่อศูนย์จัดหางาน

(Employment Security Center: ESC)

2. ยื่นแบบคำขอรับเงินประกันต่อ HRD สำนักงานใหญ่ พร้อมเอกสารดังนี้

2.1 สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากของคนงาน

2.2 สำเนาหนังสือเดินทาง หรือบัตรต่างด้าว

2) ประกันอุบัติเหตุ วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างชาติกรณีประสบอุบัติเหตุจนถึงแก่ความตาย หรือทุพพลภาพที่ไม่เนื่องจากการทำงาน คนงานต้องทำประกันภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาจ้างงาน อัตราเบี้ยประกันขึ้นอยู่กับเพศ อายุ บริษัทประกันเอกชนจะมารับขึ้นทะเบียนขณะคนงานเข้ารับการฝึกอบรม ณ ศูนย์ฝึกอบรมของ HRD นายจ้างจะเป็นผู้หักประกันจากค่าจ้างส่งบริษัทประกันภัยผ่านธนาคาร

คนงานที่ประสบอุบัติเหตุ เช่น รถชน ถูกทำร้ายร่างกาย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือพิการ จะได้รับสิทธิประโยชน์ประมาณ 15 – 30 ล้านวอน ยกเว้นกรณีทำร้ายตัวเอง ฆ่าตัวตาย มีอาการทางประสาท คลอดบุตร ตายอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ สงครามและการชุมนุม จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

(กรณีฝ่าฝืนต้องโทษปรับไม่ต่ำกว่า 5 ล้านวอนหรือถูกส่งกลับประเทศ)

ภาคผนวก ง.

กลุ่ม Chaebol ในเกาหลีใต้

## กลุ่มแชโบล Chaebol ในเกาหลีใต้

Chaebol คือ กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ที่ทรงอิทธิพลทางการค้าและการลงทุนในประเทศเกาหลีใต้ ถือกำเนิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1920 และเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 1960 ถึงทศวรรษ 1990 ตลอดช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่ม Chaebol มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ และเป็นจักรกลสำคัญที่เกื้อหนุนให้เศรษฐกิจเกาหลีใต้ก้าวข้ามจากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่แห่งเอเชีย (Newly Industrialized Economies : NIEs) เป็นประเทศพัฒนาแล้ว (Advanced Economies) จากการจัดอันดับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เมื่อเดือนพฤษภาคม 1997 อย่างไรก็ตาม ในปี 1997 นี้เองวิกฤตการณ์ค่าเงินเอเชียที่เกิดขึ้น ส่งผลให้กลุ่ม Chaebol ในเกาหลีใต้จำนวนมากประสบปัญหาทางการเงิน กลุ่ม Chaebol จึงเริ่มลดบทบาทและความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ลง

ทศวรรษ 1960 นายปาร์ค จุงฮี (Park Chung Hee) ประธานาธิบดีเกาหลีใต้ในขณะนั้น สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง Chaebol เพิ่มขึ้น และรัฐบาลเป็นผู้กำหนดแผนการผลิตให้แก่กลุ่ม Chaebol ภายใต้การสนับสนุนด้านสินเชื่อจากธนาคารของรัฐ ทำให้กลุ่ม Chaebol เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลงานนี้ทำให้ประธานาธิบดี Park Chung Hee ได้รับการยกย่องเป็น "บิดาแห่งแชโบล (Father of the Chaebol)" ต้นทศวรรษ 1990 กลุ่ม Chaebol เติบโตอย่างรวดเร็วและแข็งแกร่งมากขึ้น โดยเฉพาะ Chaebol ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ Chaebol รายใหญ่ 5 อันดับแรกของเกาหลีใต้ หรือที่เรียกกันว่า "Superchaebols" ได้แก่ Samsung, Daewoo, Hyundai, Lucky Goldstar (LG) Group และ SK Group ตามลำดับ ในช่วงนี้ธนาคารท้องถิ่นในเกาหลีใต้และเจ้าหน้าที่ต่างชาติขยายการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่ม Chaebol เป็นจำนวนมาก ปี 1996 ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลกเริ่มชะลอตัว ทำให้ Chaebol บางแห่งประสบปัญหาการดำเนินงานจนถึงขั้นล้มละลาย สถาบันการเงินในเกาหลีใต้ประสบปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans : NPLs) จากการปล่อยกู้ให้แก่ Chaebol จำนวนมาก ขณะที่เจ้าหน้าที่ต่างชาติเริ่มถอนเงินทุนออกและไม่ต่ออายุหนี้ระยะสั้นให้แก่เกาหลีใต้

ปี 1997 วิกฤตการณ์ค่าเงินเอเชียส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการส่งออกของเกาหลีใต้ อย่างหนัก และทำให้ Chaebol กลุ่มต่าง ๆ ในเกาหลีใต้ล้มละลายลงอย่างต่อเนื่อง ค่าเงินวอนของ เกาหลีใต้จึงตกเป็นเป้าหมายของการเก็งกำไร รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องขอความช่วยเหลือทางการเงิน จาก IMF เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 1997

ปี 1998 เศรษฐกิจเกาหลีใต้หดตัวลงอย่างหนักโดยติดลบถึง 5.8% รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องเร่งปฏิรูป เศรษฐกิจโดยเฉพาะการปฏิรูปกลุ่ม Chaebol อย่างจริงจัง อาทิ ยกเลิกการค้าประกันนี้ระหว่าง บริษัทในเครือของ Chaebol กลุ่มต่าง ๆ ปรับโครงสร้างทางการเงินและปรับปรุงระบบบัญชีของ กลุ่ม Chaebol เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานของ Chaebol

ปี 1999 เศรษฐกิจเกาหลีใต้ฟื้นตัวขึ้นอย่างรวดเร็วโดยมีอัตราการขยายตัวสูงถึง 10% เนื่องจากความสำเร็จในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจอย่างจริงจัง รวมทั้งการปฏิรูปกลุ่ม Chaebol ปัจจุบัน Superchaebols ของเกาหลีใต้เริ่มมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงขึ้น โดยมีสัดส่วนหนี้สินต่อ ส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ลดลง ทั้ง Hyundai, Samsung, LG Group และ SK Group ยกเว้น Daewoo ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเจรจากับกลุ่มเจ้าหนี้



ภาคผนวก จ.

วิธีการจัดส่งแรงงานไทยไปสาธารณรัฐเกาหลี

## วิธีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

ปัจจุบันการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เป็นภารกิจของกรมการจัดหางาน โดยสำนักสำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแลให้การจัดส่งคนหางานดำเนินไปได้โดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามนโยบายของรัฐ ตลอดจนให้ความคุ้มครองช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของคนหางานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ซึ่งกำหนดวิธีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ 5 วิธีดังนี้

### วิธีที่ 1 การเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง

คนหางานไทยจะไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกันกับการเดินทางไปทำงานด้วยตนเองของคนหางานไทยในประเทศอื่นๆ กล่าวคือ

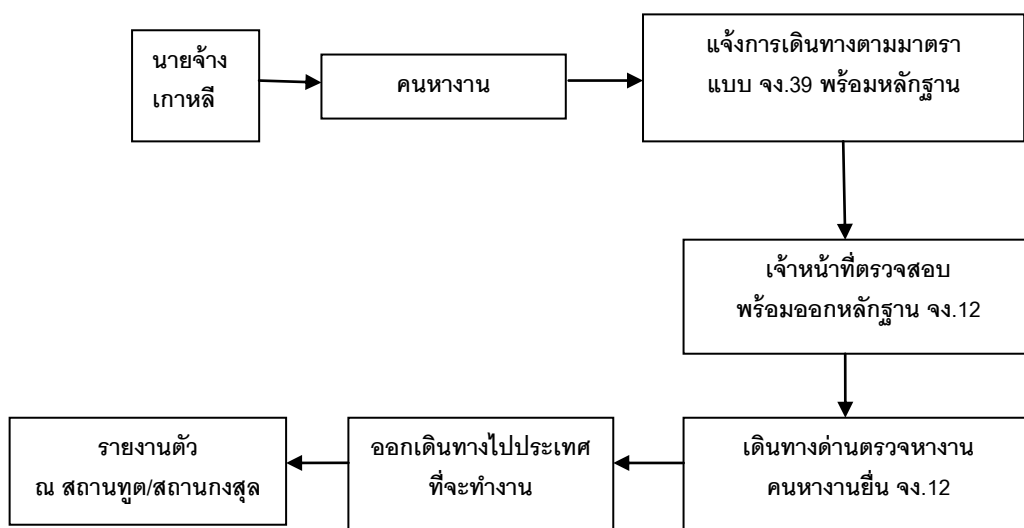
คนหางานที่สามารถติดต่อบริษัทในสาธารณรัฐเกาหลีด้วยตนเองหรือให้ญาติหรือเพื่อนซึ่งกำลังทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีติดต่อหางานให้ เมื่อบริษัทในสาธารณรัฐเกาหลีตกลงว่าจ้างคนหางานไทยไปทำงาน นายจ้างหรือผู้แทนนายจ้างจะต้องทำหนังสือยืนยันการจ้าง ผ่านการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐบาลของประเทศที่จะไปทำงานให้นำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน สัญญาจ้างหรือสำเนาหนังสือเดินทางของคนหางานไปยื่นขอรับการตรวจรับรองจากสำนักงานแรงงาน สถานเอกอัครราชทูต เพื่อยื่นวีซ่าและแจ้งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 โดยผู้แจ้งจะต้องนำหลักฐานมายื่นแจ้งตามขั้นตอนต่ออธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองของคนหางาน พ.ศ. 2539 รวมทั้งกรณีที่คนหางานกลับมาพักผ่อนระหว่างอายุสัญญา หรือการต่อสัญญาว่าจ้างตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการแจ้งการเดินทางกลับไปทำงานในต่างประเทศของคนหางานที่เดินทางกลับประเทศไทยเป็นชั่วคราว พ.ศ. 2540 ในทางปฏิบัติเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนหางาน หากมีการแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถอนุมัติรับแจ้งการเดินทางได้ นอกจากนี้การแจ้งกรณีกลับมาพักผ่อนระหว่างอายุสัญญาสามารถแจ้งได้ที่ด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ

ก่อนเดินทางกลับไปทำงาน โดยขั้นตอนการแจ้งการเดินทางไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีด้วยตนเอง มีดังนี้

1) คนหางานจะต้องยื่นคำร้องขอแจ้งการเดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีด้วยตนเอง (แบบ จง. 39) พร้อมทั้งแสดงหลักฐานเอกสารต่างๆ ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพ ทั้ง 10 แห่ง สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัดหรือสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางานเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วจะประทับตราข้อความได้แจ้งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองตาม มาตรา 48 แล้ว ในเอกสารสัญญาจ้างและแบบรายงานการเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร (จง.12) พร้อมประทับตราครุฑ

2) เมื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักรคนหางานต้องยื่นแบบรายงานการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (จง.12) ส่วนที่ 1 ให้ออก ณ ด้านตรวจคนหางาน และต้องไปรายงานตัวที่สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลในสาธารณรัฐเกาหลีเมื่อเดินทางไปถึง

### แผนภาพขั้นตอนการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง



## วิธีที่ 2 การเดินทางไปทำงานโดยบริษัทจัดหางานจัดส่ง

คนหางานที่ต้องการไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี แต่ไม่สามารถหางานเองได้อาจติดต่อบริษัทจัดหางานเอกชนดำเนินการหางานให้ โดยบริษัทจัดหางานที่จะจัดส่งคนหางานไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง (อธิบดีกรมการจัดหางาน) โดยจะต้องวางเงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาลไทย หรือหนังสือค้ำประกันการดำเนินงานจำนวน 5 ล้านบาท เมื่อได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดหางานและไปหาตำแหน่งในต่างประเทศได้แล้ว จะต้องมีขั้นตอนในการรับสมัครหาคนงานและการจัดส่ง ซึ่งรัฐบาลจะควบคุมให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม แต่ทั้งนี้ บริษัทจัดหางานที่จะต้องจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี นอกจากจะต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทจัดหางานแล้วยังต้องขออนุญาตให้ผู้จัดส่งแรงงานในระบบคนงานฝึกหัดต่อรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีด้วย

การทำงานด้วยวิธีนี้ คนหางานต้องเสียค่าบริการ และค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัท จัดหางานในอัตราที่กฎหมายกำหนดตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องกำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน ฉบับที่ 4 ดังนี้

ฯลฯ

ข้อ 3 ผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศ จะเรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานได้ไม่เกินจำนวนค่าจ้างรายเดือนที่คนหางานจะได้รับจากนายจ้างในเดือนแรกหรือในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันแรกที่คนหางานเข้าทำงาน สำหรับสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาจ้างไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ในกรณีที่สัญญาจ้างมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปีให้ลดค่าบริการลงตามส่วน

นอกจากบริการตามวรรคหนึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศจะเรียกหรือรับค่าใช้จ่ายในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศได้เท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทถ้วน

ฯลฯ

การจัดส่งคนหางานไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมฯ

(1) ขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า ซึ่งตามนโยบายขอกระทรวงแรงงานจะต้องคัดเลือกคนหางานจากศูนย์ทะเบียนคนหางานเท่านั้น เพื่อลดบทบาทของสายนายหน้าเถื่อน เมื่อไม่มีคนงานในศูนย์ฯ จึงประกาศรับสมัครโดยขออนุญาตทำได้

2 กรณี คือ กรณียังไม่มีตำแหน่งงาน และกรณีมีตำแหน่งงานจากนายจ้างแล้ว โดยยื่นคำขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับคนหางานเป็นการล่วงหน้าตามแบบ จง.22 ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการอนุญาตและการอนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า พ.ศ. 2541

(2) ส่งคนหางานเข้ารับการตรวจสุขภาพจากสถานพยาบาลที่กรมการจัดหางานให้การรับรองว่าเป็นสถานพยาบาลที่ตรวจสุขภาพคนหางานไปทำงานต่างประเทศและพาคนหางานเข้ารับการทดสอบฝีมือที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนดเพื่อคัดเลือกคนหางานที่มีสุขภาพแข็งแรงและมีมือตรงตามตำแหน่งของนายจ้าง

(3) ขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี โดยเมื่อบริษัทจัดหางานคัดเลือกคนหางานได้ครบตามตำแหน่งที่นายจ้างมีคำขอให้จัดส่งแล้ว ต้องยื่นขออนุญาตส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ตามแบบ จง.27 เมื่อนายทะเบียนจัดหางานตรวจพิจารณาแล้ว จะออกหนังสืออนุญาตให้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามแบบ จต.3

(4) ส่งคนหางานเข้ารับการอบรม โดยผู้รับอนุญาตจะต้องส่งคนหางานที่ได้รับอนุญาตให้จัดส่งแล้ว เข้ารับการอบรมกับเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศหรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่บริษัทของผู้รับอนุญาตจัดหางานตั้งอยู่ เพื่อให้คนหางานมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณีของสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนสภาพการจ้างงานตามสัญญาจ้างงาน

(5) ส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานในต่างประเทศ โดยให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานจัดให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานตามอัตราที่ทางการกำหนด แต่ถ้าไม่สามารถจัดการได้ก็เป็นหน้าที่ของบริษัทจัดหางานส่งเงินเข้ากองทุนแทนนายจ้าง โดยเจ้าหน้าที่สมาชิกกองทุนฯ ให้กับคนหางานทุกคน เพื่อให้คนหางานสามารถใช้สิทธิประโยชน์จากกองทุน กรณีประสบปัญหาในต่างประเทศ

(6) ผู้รับอนุญาตจะต้องจัดให้คนหางานเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยผ่านด่านตรวจคนหางานของกรมการจัดหางาน (ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 มาตรา 62)

(7) ส่งรายงานชื่อคนหางานให้หน่วยงานที่ดูแลในต่างประเทศทราบ โดยผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องส่งรายชื่อคนหางานให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลในสาธารณรัฐเกาหลีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เดินทางถึง

### วิธีที่ 3 การเดินทางไปทำงานโดยรัฐเป็นผู้จัดส่ง

นายจ้างสาธารณรัฐเกาหลีที่ต้องการจ้างแรงงานไทยไปทำงาน ไม่สามารถเข้ามาหาคนหางานในประเทศไทยด้วยตนเอง จำเป็นจะต้องติดต่อผ่านบริษัทหรือกรมการจัดหางานให้ดำเนินการจัดหาคนหางานให้ และคนหางานไม่ประสงค์จะเดินทางผ่านทางบริษัทจัดหางาน เพราะค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงก็สามารถใช้บริการของรัฐได้ และเนื่องจากขณะนี้ค่าใช้จ่ายของคนหางานที่ใช้บริการกับบริษัทจัดหางานเอกชนเพิ่มสูงขึ้น รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทในการจัดส่งให้มากขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่คนหางาน โดยการปรับปรุงของข่าวยานให้กว้างขึ้น และใช้ Internet เข้ามาช่วยในการติดต่อนายจ้าง การเจรจาตลาดและตำแหน่งในต่างประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนหางานขึ้นตอนการไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐจัดส่ง มีดังนี้

(1) เมื่อสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน ได้รับตำแหน่งงานจากสถานเอกอัครราชทูตในสาธารณรัฐเกาหลีหรือหน่วยงานต่างๆ ที่ประสานติดต่อแจ้งตำแหน่งหรือการที่นายจ้างติดต่อมาโดยตรง หรือผ่านทาง Internet จะต้องมีการตรวจสอบเงื่อนไข ค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ และสถานภาพของนายจ้าง เมื่อเห็นว่าเหมาะสมจึงนำเสนอเพื่อคัดเลือกคนหางานจากศูนย์ทะเบียนคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ตามคุณสมบัติที่นายจ้างต้องการ

(2) นัดหมายให้คนหางานที่มีคุณสมบัติตามที่นายจ้างต้องการมาทำการคัดเลือกทดสอบฝีมือโดยนายจ้าง หรือหากนายจ้างไม่สามารถมาคัดเลือกได้ ก็จะให้คณะกรรมการที่กรมการจัดหางานแต่งตั้ง ทำการคัดเลือก จากนั้นจึงส่งคนหางานที่ผ่านการคัดเลือกไปตรวจสอบสุขภาพและตรวจสอบประวัติอาชญากรรม (CID) พร้อมทั้งให้คนหางานทำหนังสือเดินทาง (กรณีที่ยังไม่มีหนังสือเดินทาง)

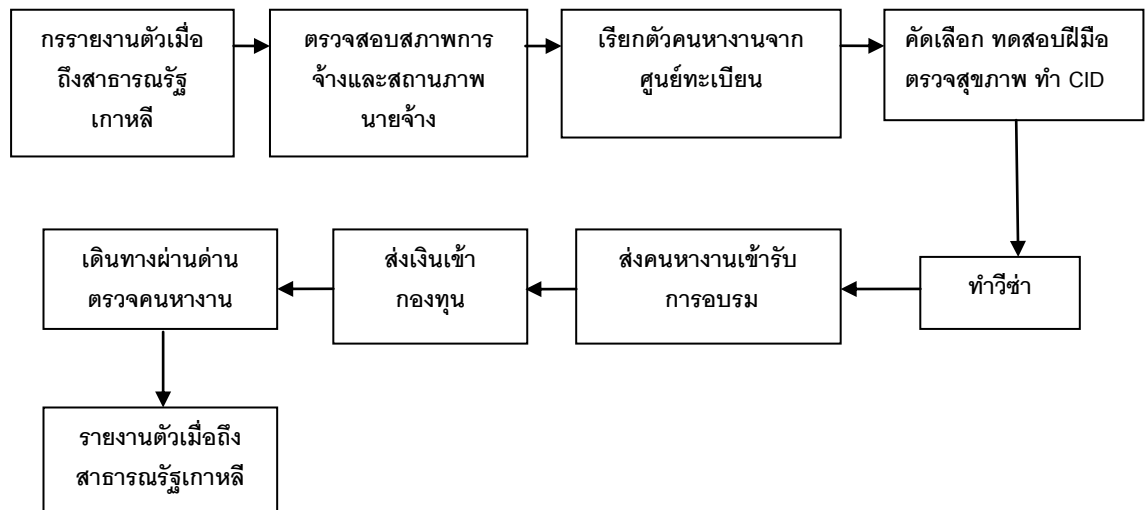
(3) ประสานงานในการจัดทำเอกสารอนุญาตเข้าสาธารณรัฐเกาหลี (วีซ่า)

(4) นำคนหางานเข้ารับการอบรม และจัดทำบัตรสมาชิกกองทุน

(5) นำคนหางานเดินทางออกนอกราชอาณาจักรโดยผ่านด่านตรวจคนหางาน และต้องรายงานตัวต่อสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลในสาธารณรัฐเกาหลี

การเดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีนี้ ไม่ต้องเสียค่าบริการ แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามที่จ่ายจริง ได้แก่ ค่าตัวเครื่องบิน ค่าหนังสือเดินทาง ค่าวีซ่า ค่าธรรมเนียมสนามบิน รวมทั้งการจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

### แผนภาพขั้นตอนการเดินทางไปทำงานโดยรัฐเป็นผู้จัดส่ง



#### วิธีที่ 4 การเดินทางไปทำงานโดยนายจ้างพาไป

นายจ้างในประเทศที่ติดต่อธุรกิจหรือประมุขงานในสาธารณรัฐเกาหลีได้ และมีความจำเป็นต้องนำลูกจ้างของตนเองไปทำงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องขออนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 มาตรา 49 และระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศพ.ศ.2538

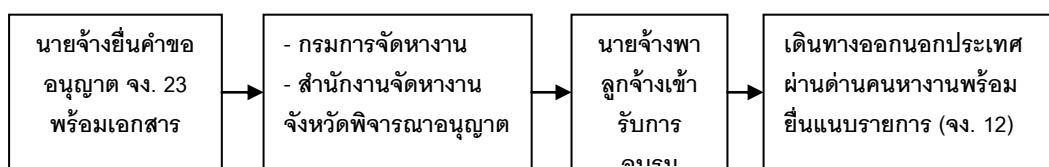
นายจ้างในประเทศไทยอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะการจ้าง โดยการส่งลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่และโดยความสมัครใจ ดังนั้น นายจ้างมีหน้าที่ต้องออกค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวและการเดินทางทั้งหมด ทั้งต้องจัดการเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในประเทศให้เหมาะสมตามความจำเป็นโดยการอนุญาตเป็นไปตามขั้นตอน ดังนี้

(1) นายจ้างยื่นคำขออนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศตามแบบ จง.23 โดยในส่วนกลางยื่น ณ กรมการจัดหางาน หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ ทั้ง 10 แห่ง ในส่วนภูมิภาคยื่น ณ สำนักงานจัดหางานจัดหางานจังหวัด เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าเหมาะสม ก็จะออกหนังสืออนุญาตให้พาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ

(2) นำลูกจ้างเข้ารับการอบรมปฐมนิเทศแล้วก่อนเดินทาง และเดินทางออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนหางานของกรมการจัดหางาน และยื่นแบบรายการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (จง. 12) ส่วนที่ 1 (ขาออก)

พาลูกจ้างไปทำงานนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างในประเทศไทย หรือในต่างประเทศก็ได้และค่าจ้างในการจัดการเกี่ยวกับการเดินทางและการเตรียมตัวต่างๆ ของลูกจ้างเป็นภาระของนายจ้างทั้งหมด นายจ้างจะเรียกเก็บจากลูกจ้างไม่ได้ และลูกจ้างที่นายจ้างพาไปจะเป็นลูกจ้างประจำลูกจ้างตามระยะเวลา หรือ ลูกจ้างตามโครงการก็ได้

### แผนภาพขั้นตอนการเดินทางไปทำงานโดยนายจ้างพาไป



### วิธีที่ 5 นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน

การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อเพิ่มทักษะและพัฒนาฝีมือให้แก่ลูกจ้างรวมทั้งเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี กลับมาปรับปรุงการทำงานหรือกระบวนการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพมากขึ้น ระหว่างฝึกงานลูกจ้างจะได้รับเบี้ยเลี้ยงในต่างประเทศหากจากค่าจ้าง ซึ่งได้รับประจำทุกเดือนในประเทศไทย และเมื่อครบระยะเวลาฝึกงานลูกจ้างต้องกลับมาทำงานในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งที่ได้รับการฝึกงานมา ปัจจุบันนายจ้างสามารถส่งลูกจ้างของนายจ้างได้โดยไม่ต้องเป็นกิจการเดียวกัน และไม่ต้องเป็นบริษัทในเครือหรือกิจการร่วมลงทุน



การจ้างลูกจ้างไปฝึกงานไม่เกิน 45 วัน นายจ้างเพียงแต่แจ้งอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบ (ตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2538) แต่หากส่งไปฝึกงานเกิน 45 วัน ต้องขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ในประเทศกรมการจัดหางานเรื่องหลักเกณฑ์การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศและการส่งลูกจ้างเดินทางกลับ ดังนี้

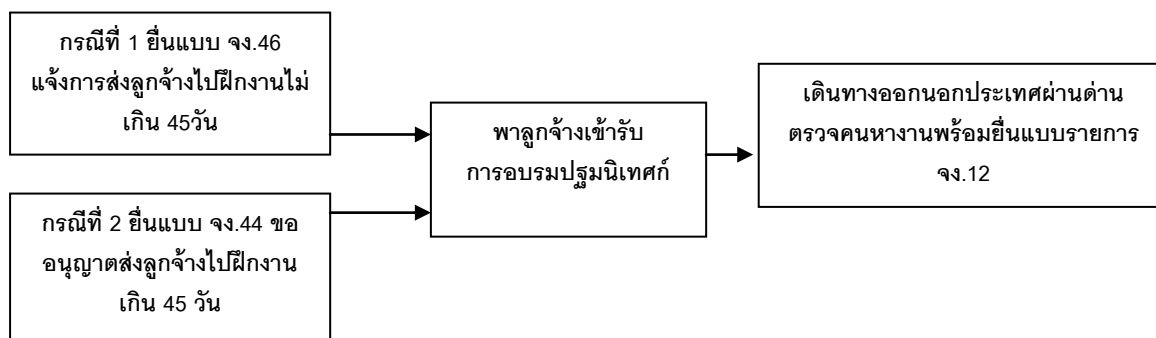
- (1) ระยะเวลาการฝึกงานของลูกจ้างต้องไม่เกินหนึ่งปี
- (2) นายจ้างเป็นผู้ออกค่าพาหนะเดินทางไปและกลับรวมทั้งค่าที่พัก อาหาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นในการเดินทางไปฝึกงาน เช่น ค่าหนังสือเดินทาง ค่าธรรมเนียมวีซ่าเข้าประเทศ
- (3) ระหว่างที่ลูกจ้างฝึกงานในต่างประเทศ นายจ้างต้องจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่ลูกจ้าง ดังนี้
  - ไม่น้อยกว่าเดือนละสองหมื่นบาทสำหรับการส่งไปฝึกงานในทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือและทวีปออสเตรเลีย
  - ไม่น้อยกว่าเดือนละสองหมื่นสองพันห้าร้อยบาท สำหรับการส่งไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น ได้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี อิสราเอล
  - ไม่น้อยกว่าเดือนละแปดพันบาท สำหรับการส่งไปฝึกงานในประเทศ สิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย ซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โอมาน กาตาร์ คูเวต ลิเบีย
  - ไม่น้อยกว่าเดือนละหกพันบาท สำหรับไปฝึกงานในต่างประเทศอื่นๆ
- (4) นายจ้างต้องรับผิดชอบในการเดินทางกลับมาในราชอาณาจักรของลูกจ้าง และรายงานตัวการเดินทางกลับของลูกจ้างภายใน 15 วัน

**ขั้นตอนการส่งลูกจ้างไปฝึกงาน** แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

**กรณีที่ 1** ส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศไม่เกิน 45 วัน นายจ้างต้องยื่นแบบแจ้งการส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศไม่เกิน 45 วัน (แบบ จง.46)

**กรณีที่ 2** ส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศเกิน 45 วัน นายจ้างต้องยื่นขออนุญาตส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ (จง.44)

### แผนภาพขั้นตอนกันพาลูกจ้างไปฝึกงาน



สำหรับการเดินทางไปทำงานของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี ไม่ว่าจะเป็นงานในโรงงานอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง หรือเกษตรกรรม จะต้องผ่านบริษัทจัดหางานไทย โดยทางรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีจะคัดเลือกบริษัทจัดหางาน จำนวน 10 บริษัทให้เป็นผู้จัดส่งคนหางานฝึกหัดตามโควต้าที่สมาคมก่อสร้างสาธารณรัฐเกาหลี (CAK) กำหนด ส่วนสมาพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (KFSB) และสมาพันธ์ผู้ประกอบการ (NACF) จะคัดเลือกผ่านบริษัทจัดหางานจำนวน 2 บริษัท

แหล่งที่มา: บุษปัญชลี ภูแก้วเฟือก, “การดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS),” หน้า 4-11.

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวดวงฤทัย สังข์ทอง เกิดเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2529 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 เมื่อปีพ.ศ.2549 จากโรงเรียนสมุทรสาครบูรณะ จังหวัดสมุทรสาคร ส่วนการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะอักษรศาสตร์ สาขาเอกปรัชญา สาขาโทรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร เมื่อปี พ.ศ.2550 และได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย