

# ประเทศไทยกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วย ค่าตอบแทนที่เท่ากันของคณงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน

\*\*\*\*\*

## 1. ประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายที่จัดทำขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 องค์การฯ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2462 โดยมีประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศก่อตั้ง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งครั้งนี้ นับเป็นการตัดสินใจครั้งสำคัญที่มีผลต่อเกียรติภูมิศักดิ์ศรีของประเทศเป็นอย่างยิ่ง และทำให้ไทยสามารถแก้ไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่ผูกมัดประเทศไทยมานาน โดยเฉพาะสิทธิสภาพนอกอาณาเขต นอกจากนี้ ยังทำให้ประเทศไทยเป็นที่รู้จักและยอมรับในวงการระหว่างประเทศด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับองค์การฯ เริ่มเป็นทางการ ในปี 2492 (นิคมฯ : 2537) เมื่อรัฐบาลไทยได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์การฯ ให้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาศึกษาสถานการณ์และสภาพการทำงานในประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญคนแรกก็คือ ดร. เมธี ดุลยจินดา เป็นคนไทย และเป็นผู้เชี่ยวชาญคนแรกที่ได้มาศึกษาและหารือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเป็นเวลา 6 เดือน (จำเนียรฯ : 2537) ต่อมา ก็มี ดร. ลุดวิก แฮมเบอร์เกอร์ ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้เชิญมา ดร. แฮมเบอร์เกอร์ เป็นรายแรกที่ศึกษาสภาพการทำงานของไทยเป็นชุดแรก โดยได้ศึกษาอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ทั้งสภาพการจ้างค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน รวมทั้งขบวนการแรงงานไทยในสมัยนั้น (2495-96) รายงานของเขาได้รับการนำมาศึกษาอย่างกว้างขวาง และเป็นมาตรฐานในการนำมาขยายร่าง พ.ร.บ.แรงงาน ในปี 2499 ด้วย (นิคมฯ : 2537 อ้างแล้ว)

การช่วยเหลือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยภายหลังจากนั้น ก็มีผู้เชี่ยวชาญอีกหลายชุด เช่น Mr. Ralph C. Moore มาปฏิบัติงานในปี 2500 โดยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และจัดทำระเบียบคู่มือในการปฏิบัติงานตามกฎหมายแรงงาน Mr. Richard E. Zoeckler มาปฏิบัติงานด้านการสำรวจตลาดแรงงานในปี 2500 Mr. A.G. Read มาปฏิบัติงานในช่วงปี 2505-2506 เพื่อปรับและยกฐานะจากกองแรงงานขึ้นเป็นส่วน หลังจากนั้นได้ส่ง Mr. Clifford Spencercooke มาช่วยเหลือด้านการ

บริหารแรงงาน Mr. Osmond W. Francis ด้านมาตรฐานอาชีพ Mr. C.R. Djorkenheim ด้านสถิติแรงงาน Mr. Menachem Shoham Mr. Arthur Spilsbury และ Mr. H.W. Rider มาช่วยเหลือในด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น (จำเนียรฯ : 2537)

นอกเหนือจากการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ประเทศไทยยังส่งข้าราชการ ไปฝึกอบรมแรงงานเป็นประจำอีกด้วย ขอบเขตที่ผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีต่อประเทศไทยนั้นมีกว้างขวาง นับตั้งแต่ด้านการวางแผนกำลังคน ด้านการพัฒนาการจัดการ ด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิต ด้านฝึกอบรมวิชาช่างฝีมือ ด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานแล้ว ยังครอบคลุมถึงด้านการแรงงานสัมพันธ์ และด้านการประกันสังคมอีกด้วย

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเข้าไปมีบทบาทหลายด้านในองค์การฯ แห่งนี้ นับตั้งแต่ นายวิชาติ แสงทอง อธิบดีอธิบดีกรมแรงงาน ซึ่งเคยได้รับเลือกเป็นประธานคณะประสานการ หรือ นายสินไชย เจริญตระกูล ซึ่งได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการหลายสมัยแล้ว ประเทศไทยยังได้รับเลือกให้เป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบริหารและพัฒนาแรงงานในภูมิภาคนี้ด้วย

ภารกิจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น มิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่เบื้องหลังขององค์การฯ แห่งนี้ตั้งขึ้นเพื่อบูรณาการการพัฒนาสังคมโลกให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งหลักการนี้มีอยู่ในถ้อยแถลงนโยบายขององค์การฯ ที่ยึดหลักว่า “สันติภาพอันถาวรจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีความยุติธรรมในสังคม” หรืออีกตอนหนึ่งที่ว่า “ทุกคนไม่ว่าจะเชื้อชาติใด เพศ และเผ่าพันธุ์ใดก็ตาม มีสิทธิจะได้รับการพัฒนาไปสู่ชีวิตที่ดีกว่า ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ ภายใต้งานไขแห่งการมีอิสรภาพอันมีเกียรติ ภายใต้อาณัติของเศรษฐกิจที่มั่นคงและภายใต้อิทธิพลที่ทัดเทียมกัน” (วิชาติฯ :2537) ถ้อยแถลงที่สำคัญและเป็นอมตะมาจนถึงทุกวันนี้ก็คือ “แรงงานมิใช่สินค้า” และ “ความยากจนมิอยู่ที่ใดยอมก่อนอันตรายต่อความรุ่งเรืองทุกหนทุกแห่ง”

เพื่อให้บรรลุถึง หลักการ นโยบาย และวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดกลไกในการดำเนินงานที่สำคัญ ก็คือ การกำหนดมาตรฐานแรงงานในรูปแบบของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะ (Recommendation) เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้โดยกำหนดเป็นกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานมีมาตรฐานในการทำงานหรือสภาพการทำงานที่ใกล้เคียงกัน

วัตถุประสงค์ที่องค์กรฯ แห่งนี้ต้องการให้คนใช้แรงงานทั่วโลกได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกันในเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก การทำงานที่มีความปลอดภัย การมีหลักประกันทางสังคมและความมั่นคงในชีวิต ฯลฯ ก็เพราะในโลกแห่งการใช้แรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตนี้ เป็นเรื่องธรรมดาที่เจ้าของทุนจะต้องการหาทางลดค่าใช้จ่ายสำหรับปัจจัยตัวนี้ให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ได้กำไรสูงสุด วิธีการให้ได้กำไรสูงสุดก็คือ การเอารัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานโดยวิธีการกดค่าจ้าง ให้ทำงาน ชั่วโมงที่ยาวนาน ตลอดจนให้สวัสดิการที่เลวหรือไม่จัดให้ ด้วยสภาพกดดันดังกล่าว คนงานย่อมไม่มีโอกาสที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ฉะนั้น วัตถุประสงค์ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศก็เพื่อขจัดปิดเป่าความชั่วร้ายดังกล่าว โดยกำหนดมาตรฐานแรงงานให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตาม โดยเชื่อว่าประเทศที่ให้สัตยาบันยอมค้ำประกันถึงเกียรติที่จะนำไปใช้ปฏิบัติ โดยการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว และด้วยวิธีนี้สภาพการจ้าง สภาพการทำงานของคนงานจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น

ที่เห็นได้ชัดเจนในเรื่องการเอารัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานก็คือ ชั่วโมงการทำงาน ฉะนั้น อนุสัญญาฉบับแรกขององค์กรฯ ที่ประกาศใช้ ก็คือ “อนุสัญญาว่าด้วยชั่วโมงการทำงานในอุตสาหกรรม” หลังจากนั้นองค์กรฯ แห่งนี้ก็ ได้กำหนดและออกอนุสัญญาเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง นับถึงปัจจุบันมีอนุสัญญาที่ผ่านการรับเอาไปแล้ว จำนวน 181 ฉบับ และข้อเสนออีก 188 ฉบับ

อนุสัญญาที่ถือเป็นหัวใจหรือเป็นอนุสัญญาสำคัญ ที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ประสงค์ที่จะให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติ ก็คือ อนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรืออนุสัญญาซึ่งรับรองสิทธิพื้นฐานของคนงาน อนุสัญญาดังกล่าวเรียกว่า Core Human Rights Conventions ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 7 ฉบับ คือ

1. อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473
2. อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500
3. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. 2491
4. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและเจรจาต่อรองกัน พ.ศ. 2492
5. อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันของคนงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน พ.ศ. 2494
6. อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ พ.ศ. 2501
7. อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงาน พ.ศ. 2516

อนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นอนุสัญญาพื้นฐานที่กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่คนงานโดยทั่วไปควรได้รับการปฏิบัติหรือได้รับการรับรองสิทธิ โดยเชื่อว่ามาตรฐานเหล่านี้หากได้รับการรับเอาแล้ว สภาพชีวิตของคนงานจะดีขึ้น

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่เข้าร่วมองค์การแรงงานระหว่างประเทศจนถึงปัจจุบัน ได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาขององค์การฯ แห่งนี้ไปแล้ว 11 ฉบับ และข้อเสนออีก 10 ฉบับ ดังนี้

อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม

พ.ศ. 2464

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้คนงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมของรัฐหรือเอกชน จะต้องได้รับการหยุดพักผ่อนอย่างน้อย 24 ชั่วโมงติดต่อกันในทุก ๆ ระยะเวลา 7 วัน ทั้งนี้ ไม่ใช่บังคับกับบุคคลที่รับจ้างทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งมีสมาชิกของครอบครัวเพียงครอบครัวเดียวรับจ้างทำงาน สำหรับการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์นี้ อนุสัญญากำหนดว่า หากเป็นไปได้ควรกำหนดระยะเวลาหยุดพักผ่อนสำหรับเจ้าหน้าที่ทั้งหมดในแต่ละสถานประกอบการให้ตรงกัน

อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับ

คนงานชาติในบังคับ และคนต่างชาติ พ.ศ. 2468

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนให้แก่คนงานต่างชาติ หรือทายาทของเขา ในกรณีที่คนงานต่างชาตินั้นประสบอันตรายจากการทำงาน เป็นเช่นเดียวกับคนงานชาติในบังคับโดยปราศจากเงื่อนไขในเรื่องถิ่นที่อยู่ ทั้งนี้ โดยประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดระบบการจ่ายค่าทดแทนสำหรับคนงานที่ประสบอันตรายจากการทำงานไว้ด้วย

อนุสัญญาฉบับที่ 29

ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบันจะต้องดำเนินการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานบังคับทุกรูปแบบ

“การเกณฑ์แรงงานบังคับ” หมายถึงงานหรือบริการทุกชนิดซึ่งเอามาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เชิญ ลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมีได้สมัครใจ ยกเว้น

1. งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร
  2. งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง
  3. งานหรือบริการใด ๆ ที่เกณฑ์จากบุคคลที่ถูกตัดสินลงโทษในศาลยุติธรรม
  4. งานหรือบริการใด ๆ ที่เรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน อันหมายถึงกรณีเกิดสงคราม หรือภัยพิบัติ
  5. การบริการต่าง ๆ ของชุมชนนั้นเพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้นเอง
- ในกรณีที่มีการเกณฑ์แรงงานบังคับตามข้อ 1 - 5 นั้น จะต้องนำข้อจำกัดต่อไปนี้ มาใช้พิจารณาด้วย

ก. เป็นผู้ชายที่มีร่างกายสมบูรณ์ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 45 ปี และต้องได้รับการตรวจสอบจากแพทย์ว่ามีได้เป็นโรคติดต่อร้ายแรง เป็นบุคคลที่มีร่างกายเหมาะสมที่จะทำงานที่กำหนดไว้ได้

ข. ให้ยกเว้นครูและนักเรียนในโรงเรียน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารต่างๆ ไป

ค. ต้องให้มีผู้ชายที่มีร่างกายสมบูรณ์ไว้ในชุมชนนั้น ๆ ด้วย โดยปกติไม่ว่ากรณีใด ๆ จะเกณฑ์ไปได้ 25 %

ง. ต้องเคารพต่อความสัมพันธ์ของคู่สมรสและครอบครัว

ในการเกณฑ์แรงงานนั้นจะกระทำได้ไม่เกิน 60 วันในรอบ 12 เดือน โดยให้นับรวมเวลาที่ใช้ในการเดินทางไปและกลับจากที่ที่จะต้องทำงานด้วย นอกจากนี้จะต้องกำหนดชั่วโมงทำงานเป็นเช่นเดียวกับชั่วโมงทำงานปกติ โดยให้ได้รับค่าตอบแทนไม่น้อยกว่างานประเภทเดียวกัน และหากมีการทำงานเกินชั่วโมงปกติจะต้องได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่เป็นอยู่ทั่ว ๆ ไป รวมทั้งต้องให้บุคคลที่ถูกเกณฑ์แรงงานมีวันหยุดพักผ่อนประจำปีด้วย

อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. 2489  
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาต่างๆ ซึ่งตราขึ้นใน 25 ปีแรกนับแต่มีการตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่น กำหนดให้แก้ไขคำว่า “เลขานุการของสันนิบาตชาติ” เป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ” คำว่า “เลขานุการ” เป็น “ผู้อำนวยการ” คำว่า “คณะเลขานุการ” เป็น “สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ” เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ. 2491  
ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีการบริการจัดหางานโดยให้เปล่าแก่ประชาชน ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ จะต้องผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชาติ และหากจำเป็นอาจมีคณะกรรมการในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่นด้วยก็ได้ โดยให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และคนงานเข้าร่วมเป็นกรรมการในจำนวนเท่า ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อให้การบริการจัดหางานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อการพัฒนา นโยบายจัดหางาน

การบริการจัดหางานจะต้องดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ช่วยเหลือคนงานให้ได้งานที่เหมาะสม และช่วยเหลือนายจ้างให้ได้คนงานที่เหมาะสม
2. ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการปรับปรุงงานแรงงานให้สอดคล้องกับงานที่มีอยู่ในสาขาอาชีพต่าง ๆ
3. เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับตลาดแรงงาน ตลอดจนวิเคราะห์สถานการณ์ของการจ้างงานและการเปลี่ยนแปลงที่อาจมีขึ้น
4. ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่องค์กรต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อการสงเคราะห์คนว่างงาน และเพื่อการวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิด  
สัญญาจ้าง พ.ศ. 2498

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2507

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะยกเลิกการปฏิบัติอันไม่เท่าเทียม  
กันระหว่างคนงานซึ่งเป็นชนชาวพื้นเมือง และคนงานที่มีได้เป็นชาวพื้น  
เมือง โดยให้มีการเลิกบังคับทางอาญาแก่คนงานทั้ง 2 ประเภทที่ละเมิด  
สัญญาจ้าง และประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ จะต้องยกเลิกการ  
บังคับทางอาญาแก่คนงานที่ละเมิดสัญญาจ้างโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็น  
ไปได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่า 1 ปี นับจากวันที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้

อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาฉบับก่อน ๆ ขององค์การฯ  
คือ

1. อนุสัญญาว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. 2473
2. อนุสัญญาว่าด้วยทาส พ.ศ. 2469 ซึ่งกำหนดให้มีการป้องกันมิให้มีการ  
เกณฑ์แรงงานหรือใช้แรงงานโดยบังคับ อันเป็นทางที่จะนำไปสู่  
สภาพที่คล้ายทาส
3. อนุสัญญาเพิ่มเติมว่าด้วยการเลิกทาส การค้าทาส และการปฏิบัติค้า  
ทาส พ.ศ. 2449 ซึ่งได้กำหนดให้เลิกทาสโดยสิ้นเชิง
4. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองค่าจ้าง พ.ศ. 2492 ซึ่งกำหนดให้มีการ  
จ่ายค่าจ้างโดยสม่ำเสมอ ห้ามการหักค่าจ้างโดยปราศจากเหตุผล  
สมควร

ทั้งนี้ ทางองค์การฯ เห็นว่ายังไม่เป็นการเพียงพอ จึงตรา  
อนุสัญญาฉบับนี้ขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง มีสาระสำคัญว่า รัฐสมาชิกที่ให้  
สัตยาบันอนุสัญญานี้ จะต้องไม่ใช้วิธีการเกณฑ์แรงงานบังคับในกรณีดัง  
กล่าวนี้ คือ เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เพื่อใช้คนงานในการพัฒนา  
เศรษฐกิจ เพื่อลงโทษคนงานทางวินัย เพื่อลงโทษคนงานที่นัดหยุดงาน  
อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขอนุสัญญาบางส่วนซึ่งที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรองครั้งก่อนในสมัยประชุมที่ 32 สมัย เพื่อกำหนดคบทบัญญัติกรณีที่คณะประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะต้องเตรียมรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญาให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2505

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวถึงการแก้ไขข้อผูกพันของคณะประศาสน์การในการเสนอรายงานว่าด้วยการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญาต่อที่ประชุมใหญ่ ซึ่งในมาตราสุดท้ายของอนุสัญญาทุกฉบับ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตั้งแต่สมัยแรกถึงสมัยที่ 32 มีมติรับเอาแล้วนั้น คณะประศาสน์การมีข้อผูกพันจะต้องเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ “ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้” ในอนุสัญญานั้น ๆ (5 ปี หรือ 10 ปี) อันเป็นการผูกมัดเกินไป เพื่อผ่อนคลายข้อผูกพันเช่นว่า ที่ประชุมใหญ่สมัยที่ 45 จึงได้มีมติรับเอาอนุสัญญาแก้ไขข้อผูกพันของคณะประศาสน์การ โดยให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราสุดท้ายในอนุสัญญาฉบับก่อน ๆ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ทั้ง 32 สมัย มีมติรับรองแล้ว และให้ใช้บทบัญญัติใหม่ผ่อนผันให้เสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่ “ในระยะเวลาตามที่คณะประศาสน์การเห็นเป็นการสมควร” แทน

อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ พ.ศ. 2507

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ นโยบายการมีงานทำตามอนุสัญญาฉบับนี้ เพื่อเร่งรัดให้มีการขยายและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น มีกำลังคนเพียงพอกับความต้องการ จัดปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ ประเทศสมาชิกจะประกาศและดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตอย่างเต็มที่และมีเสถียรภาพในการเลือกทำงานที่พอใจ

นโยบายดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อให้ทุกคนได้มีงานทำตามความเหมาะสม เท่าที่สามารถจะจัดหาให้ได้ มีเสถียรภาพในการเลือกทำงาน โดยให้ออกาสแก่คนงานได้ใช้ฝีมือในงานที่เขาได้รับมอบ



หมายให้ทำ โดยไม่จำกัดในเรื่องเชื้อชาติ ศิ่ว เพศ ศาสนา ความคิด เห็นทางการเมือง สัญชาติ และพื้นฐานทางสังคม ทั้งนี้โดยคำนึงถึง มาตรฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ระหว่างจุดมุ่งหมายของการจ้างงานและจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ และสังคมอื่น ๆ ซึ่งจะได้ดำเนินการตามวิธีที่เหมาะสมแก่สภาพและ หลักปฏิบัติของประเทศนั้น ๆ ในการดำเนินการตามที่กล่าวจะต้องมี การร่วมปรึกษาหารือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการณ์ โดยเฉพาะผู้ แทนของนายจ้างและผู้แทนคนงาน เพื่อให้ได้ใช้ประสิทธิภาพ ความ ชำนาญ และแนวความคิด จากบุคคลเหล่านี้มาดำเนินการให้เป็นไป ตามนโยบายที่กำหนดไว้

อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเมืองใต้ดิน พ.ศ. 2508  
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกกำหนดอายุ ขั้นต่ำในการจ้างบุคคลทำงานในเมืองใต้ดิน โดยให้มีการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนของนายจ้างและของคนงานที่เกี่ยวข้องก่อน และอายุขั้นต่ำจะต้องไม่น้อยกว่า 16 ปี โดยขอให้ประเทศสมาชิกซึ่ง ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว จัดให้มีการตรวจตราแรงงาน อย่างเพียงพอ เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งอนุสัญญา และเพื่อให้เป็นที่พอใจว่าบริการตรวจตราที่มีอยู่นั้น เป็นการเพียงพอแล้ว

อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. 2510

ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ ประเทศสมาชิกที่รับหลักการ และให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะ ต้องห้ามมิให้คนงานแบกหาม หรือขนถ่ายโดยใช้แรงงาน กับของที่ มีน้ำหนักอันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพและความปลอดภัย ของคนงานนั้น จะต้องมีการตรวจสภาพการทำงานเช่นนั้น และจะ ต้องให้คนงานเหล่านี้ได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับคำแนะนำชี้แจง เกี่ยวกับวิธีทำงานที่เหมาะสม เพื่อรักษาไว้ซึ่งสุขภาพอนามัยของผู้

ปฏิบัติงาน และเพื่อป้องกันอุบัติเหตุในการทำงานด้วย นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงการใช้แรงงานหญิงและเด็กให้ทำงานแบกหาม หรือขนถ่ายว่าจะต้องมีข้อจำกัดเป็นพิเศษ และทุกกรณีน้ำหนักที่ใช้ให้หญิงและเด็กหาม จะต้องน้อยกว่าน้ำหนักที่กำหนดไว้สำหรับคนงานชายเสมอ

ข้อแนะนำที่ 18 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานพาณิชย์กรรม  
พ.ศ. 2464

สาระสำคัญ ข้อแนะนำนี้กำหนดให้คนงานที่ทำงานในงานพาณิชย์กรรมไม่ว่าของ  
รัฐหรือเอกชนจะต้องได้รับการหยุดพักผ่อนเป็นเวลา 24 ชั่วโมง ติดต่อกัน  
ในหนึ่งสัปดาห์ และควรจะกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์นี้ให้ตรงกันทั้งหมด โดยอาจจะให้หยุดตามประเพณี หรือตามวัฒนธรรม  
ของท้องถิ่น หรือของประเทศนั้นก็ได้ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาจยกเว้น  
ไม่นำข้อแนะนำนี้มาใช้กับกิจการบางประเภทก็ได้ แต่จะต้องกำหนดรายชื่อของกิจการที่ยกเว้นให้เห็นชัดเจน

ข้อแนะนำที่ 105 ว่าด้วยสิ่งประกอบในตู้ยาประจำเรือ พ.ศ. 2501

สาระสำคัญ ข้อแนะนำนี้ เสนอให้เรือทุกลำ ที่ประกอบกิจการในสายการเดินเรือ  
ทะเลมีตู้ยาประจำเรือ พร้อมทั้งคำแนะนำในการใช้ยาโดยพิจารณาถึง  
จำนวนคนในเรือ เส้นทาง และระยะเวลาการเดินทาง

ข้อแนะนำที่ 107 ว่าด้วยการจ้างชาวเรือให้ทำงานในเรือที่จดทะเบียนในต่างประเทศ พ.ศ. 2501

สาระสำคัญ ข้อแนะนำนี้ เสนอให้ประเทศสมาชิกดำเนินการทุกอย่างเพื่อเห็นด้วย  
ชาวเรือในอาณาเขตของตน ไม่ให้ไปร่วมหรือตกลงที่จะร่วมกับเรือที่จด  
ทะเบียนในต่างประเทศ นอกจากสภาพการณ์ที่ชาวเรือจะไปรับจ้างนั้น  
เหมือนกับสภาพที่เป็นอยู่ตามสัญญาร่วมและมาตรฐานทางสังคม ซึ่ง  
องค์การเจ้าของเรือและชาวเรือของประเทศที่เดินเรือ ยอมรับรองและ  
ปฏิบัติตามสัญญาและมาตรฐานดังกล่าว โดยยึดถือเป็นประเพณีเช่น  
เดียวกับของประเทศตน

ข้อเสนอฉบับที่ 108 ว่าด้วยสภาพทางสังคมและความปลอดภัยของชาวเรือในเรือที่จดทะเบียน พ.ศ. 2501

สาระสำคัญ วัตถุประสงค์ของข้อเสนอฉบับนี้ ก็เพื่อแนะนำให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยระหว่างประเทศ โดยจัดให้มีบริการเพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของชาวเรือที่รับจ้างอยู่ในเรือเดินทะเลค้าขายที่จดทะเบียนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้มีการปฏิบัติในประเทศต่างๆ สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวงซึ่งเป็นที่ตกลงกันในที่ประชุมของสหประชาชาติเกี่ยวกับกฎหมายทะเล

ข้อเสนอฉบับที่ 117 ว่าด้วยการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2505 (ยกเว้นข้อ 7 (1))

สาระสำคัญ ข้อเสนอฉบับนี้ ได้เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกจัดบริการฝึกอาชีพ ที่ติดต่อประสานกัน และควรปรับจำนวนที่ตั้งและหลักสูตรให้เข้ากับความต้องการทางเศรษฐกิจ สถาบันการฝึกของรัฐบาลควรให้บริการฝึกโดยไม่คิดมูลค่า ควรอำนวยความสะดวกในการเข้ารับการฝึกในสถาบันการฝึกของรัฐบาล และสถาบันเอกชนที่มีลักษณะคล้ายคลึงที่ได้รับการรับรองแล้ว การกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานการฝึกอาชีพ ควรจะรวมถึงการสอบไล่ซึ่งกำหนดมาตรฐานระดับสูงที่แน่นอนไว้เป็นที่เชื่อถือ รับรอง และมีเหตุผล และควรมีมาตรการเพื่อรับรองการปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบไล่นี้ด้วย

สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรฝึกอาชีพ และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการการศึกษา องค์กรนายจ้าง และองค์กรคนงาน ควรร่วมมือช่วยเหลือและปรึกษาหารือในการวางแผน ปรับปรุง ขยาย และดำเนินโครงการฝึก นอกจากนั้นควรจัดให้มีข่าวสารเกี่ยวกับโอกาสในการฝึกสำหรับอาชีพทุกประเภทอยู่เสมอ

ข้อเสนอฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน พ.ศ. 2508

สาระสำคัญ ข้อเสนอฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการส่งเสริมการมีงานทำอย่างเต็มที่ ควรจะดำเนินการตามหลักการต่อไปนี้

1. ปรึกษาหารือและร่วมมือกับผู้แทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดนโยบายใช้และพัฒนากำลังคน ถ้าหากเป็นไปได้ควร

- กำหนดจุดหมายและเป้าหมายในเรื่องการทำงาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและวิธีที่จะให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้นไว้ให้แน่นอนชัดเจนมากที่สุดที่จะทำได้
2. ทำการศึกษาค้นคว้าอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมการมีงานทำอย่างเต็มที่
  3. จัดให้บริการในด้านการศึกษา ด้านการฝึกอบรมและด้านสาธารณสุข ตลอดจนเกษตรสถาน เพื่อพัฒนากำลังคนให้ใช้ประโยชน์ได้ตามความสามารถ
  4. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทำงานที่ประสบปัญหา เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้
  5. ให้นโยบายการทำงานดำเนินไปโดยสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ของประเทศ นโยบายเหล่านี้ควรจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน เป็นต้นว่า การลงทุน การผลิต การแบ่งปันรายได้ มาตรการประกันสังคม นโยบายทางการคลังและการเงิน และอื่น ๆ

ข้อแนะนำที่ 126 ว่าด้วยการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง พ.ศ. 2509

สาระสำคัญ ข้อแนะนำนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทางราชการควรจะดำเนินการฝึกอาชีพให้แก่ชาวประมง โดยประสานกับแผนพัฒนาแห่งชาติและแผนงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมการประมง และถ้าจำเป็น รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินแก่การฝึกดังกล่าวนี้ด้วย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทางราชการจะต้องร่วมมือกับองค์การต่างๆ เป็นต้นว่า องค์การของเจ้าของเรือประมง และของชาวประมง สถาบันการศึกษาและการวิจัยปลา และหน่วยงานหรือบุคคลที่มีความรู้เป็นอย่างดีในเรื่องการฝึกอาชีพชาวประมง เพื่อกำหนดมาตรฐานและโครงการการฝึกให้มีมาตรฐานเดียวกัน และให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและควรจัดให้มีการฝึกเช่นนี้แก่ชาวประมงทั้งก่อนเข้าทำงานและที่ทำงานอยู่แล้ว เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้สูงขึ้น ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้ดำเนินการร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในด้านการให้ความสนับสนุนการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง

ข้อเสนอฉบับที่ 128 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้  
พ.ศ. 2510

**สาระสำคัญ** สาระสำคัญของข้อเสนอฉบับนี้ กล่าวถึงวิธีใช้แรงงานเพื่อทำงานแบกหาม หรือขนถ่ายด้วยแรงกาย โดยแนะนำว่าควรมีการฝึกอบรมและการให้คำแนะนำวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันการประสบอันตราย และสุขภาพอนามัยของผู้ทำงานเช่นนี้ และได้เสนอด้วยว่าควรมีการตรวจร่างกายก่อนให้ทำงานและเป็นครั้งคราว ทั้งให้ออกหนังสือสำคัญเพื่อแสดงว่า ลูกจ้างผู้รับการตรวจสุขภาพจะสามารถทำงานได้ แนะนำให้กำหนดน้ำหนักสูงสุดไว้ด้วย นอกจากนี้ ได้แนะนำว่าควรห้ามใช้หญิงมีครรภ์ทำงานนี้ สำหรับเด็กก็ควรจำกัดอายุที่จะให้ทำงานนี้ไว้ด้วย

ข้อเสนอฉบับที่ 129 ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการและคนงานใน  
สถานประกอบการ พ.ศ. 2510

**สาระสำคัญ** ข้อเสนอฉบับนี้กล่าวถึงหลักและวิธีปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายคนงาน สื่อกลางที่ใช้ในการสื่อสารข้อความ ตลอดจนประเภทของข่าวสารที่ฝ่ายจัดการควรจะติดต่อสื่อสารให้ฝ่ายคนงานได้ทราบด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และเพื่อช่วยลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ข้อเสนอฉบับที่ 130 ว่าด้วยการพิจารณาและยุติข้อร้องทุกข์ภายในสถาน  
ประกอบการ พ.ศ. 2510

**สาระสำคัญ** ข้อเสนอฉบับนี้กล่าวถึงลักษณะและขอบเขตของข้อร้องทุกข์ วิธีการอื่น และพิจารณาข้อร้องทุกข์ วิธีปฏิบัติต่อผู้ยื่นข้อร้องทุกข์ และการให้สิทธิพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ ตลอดจนวิธีการอื่นที่จะพึงปฏิบัติ หากไม่สามารถจะยุติข้อร้องทุกข์ได้ภายในสถานประกอบการหรือสถานที่ทำงาน

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาที่เป็นพื้นฐาน หรืออนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของมนุษย์นั้น ประเทศไทยได้ให้การรับรองหรือให้สัตยาบันไปเพียง 2 ฉบับ คืออนุสัญญาฉบับที่ 29 และฉบับที่ 105 เท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย นับว่าประเทศไทย ยังให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียน จะพบว่าอินโดนีเซียให้สัตยาบันแล้ว 3 ฉบับ มาเลเซียให้สัตยาบัน

ไต้หวัน 5 ฉบับ (ยกเลิก 1 ฉบับ) พม่าให้สัตยาบันแล้ว 2 ฉบับ ฟิลิปปินส์ให้  
สัตยาบันแล้ว 5 ฉบับ สิงคโปร์ให้สัตยาบันแล้ว 3 ฉบับ (ยกเลิก 1 ฉบับ)  
เวียดนาม 2 ฉบับ ประเทศลาว 1 ฉบับ

## 2. ความจำเป็นสำหรับประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานเพิ่มเติม

ได้กล่าวแล้วว่า เท่าที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานไปเพียง 2 ฉบับเท่านั้น และช่วงเวลาที่ได้ให้สัตยาบันครั้งสุดท้ายจนถึงบัดนี้ก็เป็นเวลาเกือบ 30 ปี มาแล้ว (ฉบับสุดท้ายให้เมื่อปี 2512) อย่างไรก็ตามมาถึงปัจจุบัน สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปมาก นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 เป็นต้นมา ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษ การเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยกว่าร้อยละ 7.5 ในบางช่วง โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2531-2533 การเติบโตสูงกว่าร้อยละ 10 การขยายตัวโดยเฉพาะทางด้านการลงทุน ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก อันเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริมการลงทุน และนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรม ที่เริ่มจากการทดแทนการนำเข้าไปสู่การผลิตเพื่อนำการส่งออก ส่งผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นกว่า 12 เท่า ภาคการผลิตนอกภาคเกษตรได้ก้าวนำและทดแทนภาคการเกษตร ในแง่รายได้ของประชาชนต่อหัวได้เพิ่มจาก 2,000 บาท เมื่อ 35 ปีก่อน เป็นกว่า 50,000 บาท ในปัจจุบัน

สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ก็คือ กำลังแรงงานของชาตินอกภาคเกษตรได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น จากเดิมที่มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 20 มาเป็นร้อยละ 40 ในปัจจุบัน สังคมผู้ใช้แรงงานได้ขยายตัว และมีความหลากหลายในสาขาอาชีพ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน ของแรงงานหญิงที่เพิ่มมากขึ้นนอกภาคเกษตรในทุกสาขา ในบางสาขาอาชีพ หญิงทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับชาย บางอาชีพ หญิงเป็นองค์ประกอบหลักและมีสัดส่วนของแรงงานสูงกว่าชายมาก เช่น กิจการสิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานทำตุ๊กตา และ โรงงานเจียรไนเพชรพลอย เป็นต้น

นโยบายการเน้นการส่งออกได้ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นดังได้กล่าวแล้ว ในขณะที่เดียวกัน การเติบโตอย่างรวดเร็วของประเทศไทย ยังทำให้ประเทศถูกจับตามองว่ามีการละเมิดสิทธิ และเขาเปรียบแรงงานที่อ่อนแอบางประเภทด้วย อาทิ การใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิงอย่างเอารัดเอาเปรียบ เพราะแรงงานกลุ่มเหล่านี้มีค่าจ้างต่ำ และมีแนวโน้มถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่า ที่สำคัญแรงงานหญิงและเด็กมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้าง โดยเฉพาะเมื่อทำงานประเภทเดียวกันกับชาย แต่หญิงจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่า และบ่อยครั้ง จะพบว่างานบางประเภทซึ่งใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก แต่อัตราค่าจ้างก็ไม่สูงมากนัก ทั้ง ๆ ที่งานดังกล่าวต้องใช้ทักษะ ใช้สายตา ซึ่งก่อให้เกิดความเครียด หรือต้องยืนทำงานนานนับหลายชั่วโมงต่อวัน แต่ค่าจ้างที่ได้รับไม่คุ้มกับคุณค่าของงานที่ผลิตขึ้นมา

ปัจจุบัน ข้อ โจมตีและข้อกล่าวหาว่า ประเทศกำลังพัฒนาละเมิดสิทธิของสตรีนั้น ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการกล่าวหาว่าประเทศที่ละเมิดสิทธิดังกล่าว อาศัยความได้

เปรียบในเรื่องการมีต้นทุนต่ำอันเนื่องมาจากการจ่ายค่าจ้างต่ำ ทำให้สามารถแข่งขันกับชาติส่งออกอื่น ๆ อย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีข้ออ้างอีกประการหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วมักใช้กับประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยก็คือ ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันหรือรับรองอนุสัญญาฉบับสำคัญ ๆ ที่ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงาน สำหรับมาตรการที่ประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกา มักจะนำมาใช้กดดันประเทศกำลังพัฒนา ก็คือ การกดดันให้ประเทศดังกล่าวปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายที่จะเอื้อประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานมากขึ้น ประเทศสหรัฐอเมริกาเองเคยใช้มาตรการจะตัดสิทธิพิเศษทางด้านภาษีแก่สินค้าไทย (GSP) หากไทยไม่ปรับปรุงแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงาน นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ปัจจุบันยังมีองค์การระหว่างประเทศซึ่งเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ และได้พยายามกดดันให้ประเทศกำลังพัฒนาปรับปรุงระเบียบ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะการแข่งขันในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

โดยสรุป สภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยปัจจุบัน จำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากความผูกพันของนโยบายการค้าต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ ซึ่งการค้าระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์นี้ ล้วนได้รับอิทธิพลหรือมีอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจรวมอยู่ด้วย ฉะนั้น การปฏิรูป ปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย ตลอดจนการพิจารณาถึงสิทธิพื้นฐานบางประการของผู้ใช้แรงงาน จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ควรจัดทำ เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งถ้าระดังกล่าวนี้ หากประเทศไทยจะเพิกเฉยหรือหลีกเลี่ยงอีก คงจะได้รับผลกระทบในทางลบมากกว่าทางบวก การให้สัตยาบันอนุสัญญาเพิ่มขึ้น ก็เป็นวิถีทางหนึ่ง que แสดงว่า ประเทศไทยให้ความสนใจในเรื่องแรงงาน เฉพาะอย่างยิ่ง ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง



### 3. หลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 100

อนุสัญญาฉบับที่ 100 เป็นหนึ่งในอนุสัญญาหลักที่ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน เป็นอนุสัญญาซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันกำลังพิจารณาให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับนี้มีทั้งหมด 14 มาตรา เป็นกฎเกณฑ์ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับคนงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน (Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value) ประเด็นว่าด้วยค่าตอบแทนเท่ากันนี้ ความจริงเป็นเรื่องที่กล่าวกันมาหลายทศวรรษแล้ว และมีใช่เป็นเรื่องใหม่ เพราะอย่างน้อยอนุสัญญาฉบับนี้ก็ได้รับการรับเอาโดยองค์การฯ แห่งนี้ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494

กว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมาแล้ว แม้เรื่องนี้จะเป็นเรื่องเก่าแต่เป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก็ยังไม่ตก หรือได้รับการยอมรับในสังคมโลก เพราะหญิงจำนวนมากในโลกนี้ ยังคงมีรายได้ประมาณร้อยละ 50-80 ของรายได้ของชาย ในช่วงปี 2533-2537 โดยเฉพาะหญิงซึ่งทำงานนอกภาคเกษตร อาทิ งานหัตถอุตสาหกรรม ในบางประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ หญิงมีค่าจ้างเฉลี่ยเพียงร้อยละ 57.1 ของค่าจ้างชายในอาชีพเดียวกัน ประเทศเกาหลีใต้ก็เช่นเดียวกัน หญิงมีค่าจ้างเฉลี่ยร้อยละ 52.2 ของค่าจ้างชายซึ่งทำงานในอาชีพเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีอีกบางประเทศในแถบทะเลคาริบเบียน ที่ค่าจ้างของหญิงอยู่ในระหว่างร้อยละ 44-47 ของค่าจ้างชาย เป็นต้น (Equal Remuneration เอ็กสารโรเนียว) เป็นที่น่าสังเกตว่า อนุสัญญาฉบับนี้เน้นเรื่องหญิง เพราะประสบการณ์ของการใช้แรงงานในประเทศตะวันตกนั้น ได้ชี้ชัดว่า การเอารัดเอาเปรียบในเรื่องแรงงานนั้น มักจะมีเรื่องเกี่ยวกับเพศของผู้ใช้แรงงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะการถือปฏิบัติมานานว่า หญิงเป็นเพศที่แข็งแรงน้อยกว่าชาย มีภาวะความรับผิดชอบทางครอบครัว ฉะนั้น ควรได้รับค่าจ้างน้อยกว่า ทั้ง ๆ ที่งานที่หญิงทำนั้นเป็นงานประเภทเดียวกัน หรือมีคุณค่าไม่น้อยไปกว่างานที่ชายทำอยู่

ปัจจัยที่ทำให้หญิงมีค่าจ้างต่างจากชายนั้นมีหลายสาเหตุ ครอบคลุมถึงประเด็นทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ที่คนึกคิดเน้นมานาน แม้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวความคิดในเรื่องหญิงแตกต่างจากชาย เมื่อทำงานจึงควรได้รับค่าจ้างต่างกันด้วย

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องถึงประเด็นสังคมและวัฒนธรรมที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือ ความยึดติดที่ฝังใจว่า หากเป็นหญิงแล้วก็คงเหมือนกันหมด คือ ต้องอ่อนแอ ทำงานหนักเยี่ยงชายไม่ได้ การมีบรรทัดฐานดังกล่าว ก่อให้เกิดการด่วนสรุปเอาว่า หญิงทุกคนคงมีแบบแผนเหมือนกัน ซึ่งความจริงไม่

ใช้ เพราะปัจจุบันหญิงมีการศึกษามากขึ้น มีทักษะมากขึ้น ได้รับการฝึกอบรมมากขึ้น ฉะนั้น ปัญหาของหญิงไม่ควรนับบรรทัดฐานเดียว แต่ควรคำนึงถึงหลักปัจเจกชน หรือตัวบุคคลแต่ละคนมากกว่า

ที่ผ่านมา ความพยายามที่จะแก้ไข และผลักดันให้หญิงได้รับการปฏิบัติ และได้รับผลตอบแทนที่ไม่ต่างกับนั้น มีมูลเหตุหรือสาเหตุจากแนวความคิดข้างต้น อนุสัญญาฉบับที่ 100 จึงถือเป็นกติกากฎเกณฑ์พื้นฐาน หรือเครื่องมือประเภทหนึ่งที่พยายามหาหลักการ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อประกันสิทธิของหญิงมิให้เสียเปรียบเมื่อต้องทำงานประเภทเดียวกับชายหรือทำงานต่างจากชาย แต่ถ้าหากงานนั้นมีคุณค่าที่ไม่น้อยกว่าชายแล้ว หญิงก็ควรได้รับค่าตอบแทนที่ไม่ต่างไปจากชายด้วย

มีข้อสังเกตก่อนที่จะกล่าวถึงสาระสำคัญและหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้ ก็คือ แนวความคิดดั้งเดิมที่ถือว่า หญิงนั้นอาจได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกับชายได้ หากหญิงมีคุณสมบัติ ประสบการณ์ ตลอดจนทำงานชนิด ประเภท หรือภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน แนวคิดนี้ในทางปฏิบัติค่อนข้างจะอนุรักษ์และล้าสมัยไปแล้ว เพราะตลาดแรงงานปัจจุบันหญิงกับชายทำงานที่ไม่เหมือนกัน หรือทำงานคนละประเภท ซึ่งความจริงเมื่อทำงานคนละประเภท ค่าจ้างจึงอาจแตกต่างกันได้ แต่ถ้าหากงานนั้น ๆ มีค่าเท่ากัน หรือใกล้เคียงกัน หญิงก็ไม่ควรได้รับค่าจ้างต่างจากชาย อย่างไรก็ตามในการพิจารณาค่าตอบแทนที่เท่ากันนั้น จะต้องระมัดระวัง และพึงหลีกเลี่ยงทัศนคติส่วนตัว ที่ให้ความสำคัญตอบแทนที่จ่ายให้หญิงเท่ากับชายอาจเป็นงานที่ไม่จำเป็นต้องเหมือน หรือประเภทเดียวกัน แต่ถ้าเป็นงานที่มีค่าเท่ากัน ก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนเท่ากันด้วย

### หลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 100

หลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดค่าตอบแทนให้คนงานนั้น จะต้องไม่คำนึงถึงเพศของผู้ใช้แรงงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การที่คนงานจะได้รับค่าจ้างที่เท่ากัน หรือต่างกัน มิใช่เนื่องจากคนงานเป็นชายหรือหญิง

(2) งานที่ทำและได้รับค่าจ้างเท่ากัน จะต้องเป็นงานที่มีค่าเท่ากัน คำว่ามีค่าเท่ากัน เป็นประเด็นที่วัดกันยาก เพราะในการวัดบางครั้งหลีกเลี่ยงความเห็นหรือทัศนคติส่วนตัวได้ยาก ฉะนั้น การวัดค่าของงาน จึงต้องมีระบบที่เรียกว่า “การประเมินค่างาน” ซึ่งจะต้องเป็นการประเมินงาน ค่าของงานที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดบ้างที่จะทำงานนั้น ๆ ให้ได้ตามที่ความต้องการและนำมาเปรียบเทียบกัน

(3) คำว่าค่าตอบแทนนั้น มิได้หมายถึง ค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยง ค่ารถ โบนัส ตามที่เข้าใจกัน แต่

ครอบคลุมกว้างขวาง ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้เขียนคลุมไว้กว้างมาก โดยให้ครอบคลุมถึง “ค่าจ้าง” หรือ เงินเดือนปกติ พื้นฐานหรือขั้นต่ำ ตลอดจนผลประโยชน์เพิ่มเติมใด ๆ ที่ให้โดยตรง หรือโดยอ้อม ไม่ว่าจะ เป็นเงินหรือสิ่งของที่นายจ้างให้คนงานเนื่องมาจากการทำงาน

จะเห็นได้ว่าความหมายตามอนุสัญญามีความกว้างขวางกว่าความหมายตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกำหนดขอบเขตเฉพาะค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด โดยที่ความหมายตามอนุสัญญานั้น นอกจากหมายถึง รายได้ปกติ คือ เงินเดือน หรือ ค่าจ้างแล้ว ยังรวมถึงรายได้เพิ่มเติม อัน ได้แก่ รางวัลพิเศษ โบนัส เงินสงเคราะห์ ผลประโยชน์ทดแทน และสวัสดิการต่าง ๆ เช่น เงินสงเคราะห์ที่อยู่อาศัย เงินสงเคราะห์บุตรที่นายจ้างจ่ายให้ และประโยชน์ทดแทนที่มีใช้ตัวเงิน เช่น ที่พัก ณ ที่ทำงาน และบริการพักรีดชุดทำงาน เป็นต้น

(4) ค่าตอบแทนระหว่างคนงานชายและหญิงสามารถแตกต่างกันได้ หากการประเมินค่าของงานได้ผลลัพธ์ออกมาต่างกัน แต่ผลจากการประเมินนั้นจะต้องไม่มีอคติด้วยเหตุหรือมีที่มานี้เองจากความแตกต่างทางเพศ

(5) หลักการกำหนดให้ค่าตอบแทนเท่ากันนั้น อาจกำหนดได้หลายรูปแบบ ทั้งในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อตกลงร่วม หรือกลไกการกำหนดค่าจ้างอื่น ๆ

(6) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ควรได้รับการร่วมมือ หรือการมีส่วนร่วมโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลเอง พึงส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำหลักการนี้ มาใช้กับคนทำงานทุกคน

ในประการแรกนั้น เป็นการงดเว้นการเลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกันเป็นความพยายามที่จะผลักดันให้มีการจัดระบบค่าจ้างที่เป็นกลางปราศจากอคติ โดยไม่คำนึงว่าผู้ใดจะมาทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าตอบแทนควรเป็นผลมาจากการประเมินเนื้องานที่แท้จริง ไม่ใช่พิจารณาว่าใครเป็นผู้กระทำงานนั้น ส่วนเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดค่าตอบแทนโดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างในเรื่องเพศนั้น เพราะการกำหนดค่าตอบแทนปกติจะมีการถ่วงน้ำหนักเนื่องจากเพศซึ่งมีการพบเห็นกันทั่วไป และเป็นข้อคิดที่ฝังลึกมานานว่า หญิงทำงานได้น้อยกว่าชาย เนื่องจากข้อแตกต่างทางกายภาพ

ในประการที่สองเป็นการเน้นว่า การจะวัดว่าคุณค่าของงานแต่ละประเภทมีเพียงไร จำเป็นจะต้องมีการประเมินงานนั้น มิใช่นึกคิด หรือคาดหวังเอาเอง ในการประเมินค่าของงาน (Job Evaluation) นั้น มีอยู่ 3 วิธีการหลัก ๆ ด้วยกัน คือ

- (1) Ranking and Classification
- (2) Factor Comparison
- (3) Point Methods

วิธีการแรก (Ranking and Classification) เป็นการประเมินงานแบบง่ายที่สุด โดยการจำแนกตำแหน่ง และอธิบายลักษณะงานของตำแหน่งงานนั้น ๆ โดยมีได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ (Non-Analytical) ส่วนวิธีการที่สอง และที่สามนั้น จำเป็นต้องอาศัยรายละเอียดในการประเมินผลงานและต้องวิเคราะห์ปัจจัยที่นำมาวัด หรือประกอบในแต่ละงาน ทั้ง 2 วิธีหลัง จึงเน้นการวิเคราะห์มากกว่า โดยวิธีการที่สองผู้วิเคราะห์งานจะคัดเลือกปัจจัยตัวอย่างของงานมาวิเคราะห์ตามปัจจัย และจะตัดสินใจว่าจะนำอัตราค่าจ้างที่ใช้อยู่ ปรับเข้าในปัจจัยที่กำหนดในแต่ละงาน โดยพิจารณาความสำคัญของปัจจัย ส่วนวิธีการที่สามเป็นการย่อย หรือแยกความต้องการที่จะได้รับจากงานนั้น แล้วนำประเด็นย่อยดังกล่าวมาให้น้ำหนัก หรือระดับคะแนน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้ระบุว่า ประเทศสมาชิกควรใช้วิธีการใดในการประเมินผลงาน ในทางปฏิบัติ การประเมินค่างานนั้น มีบริษัทหรือนายจ้างจำนวนมากไม่น้อยได้จัดทำอยู่แล้ว เพียงแค่การจัดทำนั้นอาศัยความละเอียดหรือความมีระบบมากน้อยเพียงไร นายจ้างไม่น้อยใช้วิธีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลัง โดยพิจารณาถึงขอบเขตของงานที่จะทำ โดยไม่มีการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ให้อยู่ยาก เพราะขบวนการวิเคราะห์นั้น นอกจากจะต้องทดสอบ เผ่าสังเกต และติดตามประเมินแล้ว ยังจะต้องระมัดระวังในการเลือกปัจจัย หรือการให้น้ำหนักตัวปัจจัยที่นำมาประเมินด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งเสริม หรืออยากให้มีการประเมินค่างาน ก็คือ การระมัดระวัง และการเลือกปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการประเมินค่างานอย่างรอบคอบ และพึงหลีกเลี่ยงการใช้ทัศนคติ หรือความชอบไม่ชอบส่วนบุคคล ซึ่งหากหลีกเลี่ยงความคิดเห็นส่วนตัวออกไปได้แล้ว ความลำเอียงในการประเมินค่างานของสตรีจะลดน้อยลง

สำหรับประการที่สาม เป็นการกำหนดขอบเขตของคำว่า “ค่าตอบแทน” ซึ่งในอนุสัญญาเขียนไว้กว้างขวาง และคลุมถึงผลประโยชน์ที่เป็นหิ้งเงินหรือสิ่งของ ไม่ว่าจะเป็นการให้โดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับกรณีค่าตอบแทนนั้น ส่วนมากจะเป็นเรื่องการตีความ หรือการใช้ปฏิบัติ ซึ่งบ่อยครั้ง แรงงานสตรีมักจะร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม สำหรับกรณีการตีความนั้นก็มีความสำคัญ ผลประโยชน์บางประเภทที่นายจ้างไม่ได้จ่ายให้ลูกจ้างโดยตรง แต่จ่ายให้กับบุคคล หรือหน่วยงานที่สาม อาทิเช่น การจ่ายเงินสมทบประกันสังคม อันเป็นการจ่ายเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง แต่มิได้ให้กับลูกจ้างโดยตรง ซึ่งจะมีการตีความว่าเงินสมทบดังกล่าวเป็นค่าตอบแทนด้วยหรือไม่ เป็นต้น ส่วนกรณีการ

ร้องเรียนว่าได้รับประโยชน์ไม่เป็นธรรมนั้น ปกติจะเกิดขึ้นระหว่างคนงานชายกับหญิง อาทิ การจ่ายเงินช่วยเหลือบุตร ซึ่งบางประเทศ หรือบางสถานประกอบการ อาจจะทำให้เฉพาะบิดาในกรณีที่สามารถมีได้ จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย เป็นต้น

ประการที่สี่ ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันนั้น มิได้หมายความว่าคนงานชายกับหญิงจะมีค่าจ้างต่างกันไม่ได้ เพราะในโลกของความเป็นจริง ค่าจ้างของชายกับหญิงก็แตกต่างกันอยู่แล้ว เพียงแต่จะ ทำอย่างไรให้งานที่หญิงหรือชายทำนั้นได้รับการประเมิน และตีค่าที่เป็นธรรมโดยปราศจากอคติ ข้อได้ แียงของนักวิชาการที่พบกันบ่อย ก็คือ ความพยายามที่จะแบ่งแยกงานของชายกับหญิงออกจากกัน (Segregation) ซึ่งในทางปฏิบัติเราจะเห็นทั่วไปว่างานบางประเภทนั้นสตรีส่วนใหญ่ทำ และงานบาง ประเภทนั้น ชายเป็นผู้ทำเป็นส่วนใหญ่ อาทิ งานในโรงงานทอผ้า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหญิง แรงงานชายจะ มีอยู่น้อยและเป็นงานเฉพาะ เช่น ช่าง หรือพนักงานขับรถยนต์ และความที่มีแรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก นี้เอง มักจะมีการลำเอียง หรือกำหนดค่าจ้างแรงงานหญิงให้ต่ำโดยเลือกปฏิบัติ หรือมีแนวความคิดว่าเป็น งานทั่วไปไม่ได้ใช้ทักษะความสามารถมากมาย ในขณะที่แรงงานชายที่มีจำนวนน้อยนั้น อาจได้รับการ กำหนดค่าจ้างที่สูงกว่าทั้ง ๆ ที่งานนั้นมีคุณค่าไม่ต่างกัน แต่เป็นเพราะนายจ้างต้องการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และถือว่าแรงงานหญิงมีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น

การแบ่งแยกอีกประเภทหนึ่งที่แรงงานหญิงมักจะร้องเรียนว่าไม่เป็นธรรม ก็คือ การแบ่ง แยกในลักษณะ Vertical Segregation ซึ่งการแบ่งแยกดังกล่าวเราจะพบว่า งานในระดับบริหารหรือระดับ หัวหน้านั้นมักจะเป็นบุรุษหรือแรงงานชาย ในขณะที่แรงงานหญิงจะอยู่ระดับล่างหรือเป็นคนงานเสียเป็น ส่วนใหญ่ ซึ่งผลจากการแบ่งแยกจะทำให้ค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้รับนั้นแรงงานหญิงจะ ได้น้อยกว่าชายมาก ซึ่งข้อแตกต่างอันนี้ เป็นเรื่องที่ต้องมีการแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้มีการ ประเมินค่าของงานที่สตรีทำอย่างเป็นธรรมโดยปราศจากอคติ ซึ่งหากทำได้ คุณค่าของงานที่หญิงทำจะ ได้รับการยอมรับ และค่าตอบแทนจะไม่แตกต่างกันมาก

ประการที่ห้า นั้น เป็นเรื่องกลไกของการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งสามารถจัดทำได้หลาย รูปแบบ ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเรื่องที่นายจ้างจัดทำให้แต่ฝ่ายเดียว รัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจสามารถ ออกกฎหมาย หักกฎหมายแม่บท อาทิเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลูกอื่น ๆ ที่จะมาประกัน สิทธิของแรงงานได้ นอกจากนั้น ยังอาจถูกกำหนดโดยแนวปฏิบัติที่นายจ้างหรือลูกจ้างเคยให้กันมานาน จนถือเป็นปกติประเพณีปฏิบัติ อาทิเช่น การจ่ายเงินโบนัสในเทศกาลปีใหม่ การทำข้อตกลงร่วมกัน หรือ การให้ผู้ใช้ขาดเป็นควักกำหนด

ประการสุดท้ายของสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ ก็คือ การส่งเสริมให้มีการนำหลักการนี้ไปใช้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทุกคน โดยไม่คำนึงว่าทำงานประเภทใด และให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตร และข้าราชการของรัฐด้วย ฉะนั้น หน่วยงานที่มีภาระจะต้องส่งเสริม ก็คือ รัฐบาลของประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา และรวมถึงนายจ้างและลูกจ้างด้วย

บทบาทของรัฐในการส่งเสริมนั้น มาตรา 2 ของอนุสัญญาระบุไว้ชัดเจนว่า รัฐพึงมีภาระที่จะต้องดูแลให้มีการบังคับใช้หลักการนี้ ในขอบเขตที่รัฐสามารถดำเนินการได้ในฐานะที่รัฐเป็นนายจ้างเอง อาทิเช่น เป็นนายจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือในสถานะที่รัฐมีอำนาจที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าจ้าง (ตัวอย่างเช่น ในฐานะเป็นกรรมการไตรภาคีเรื่องค่าจ้าง) ตลอดจนบทบาทในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน เป็นต้น

ส่วนในกรณีบางประเทศซึ่งรัฐ ไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้าง หรือไม่ได้มีส่วนในข้อตกลงร่วมของคู่กรณี บทบาทของรัฐจะต้องทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือกับนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อผลักดันให้หลักการนี้ถูกนำไปใช้ปฏิบัติ นอกจากนี้ในฐานะรัฐผู้ทรงอำนาจ การบังคับใช้หลักการของอนุสัญญาฉบับนี้ไม่ควรจะมีข้อเฉพาะกาล หรือข้อยกเว้นที่จะหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ด้วยเหตุผลทางด้านสถานการณ์เศรษฐกิจหรือการเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐพึงหลีกเลี่ยงป้องกันมิให้มีการนำข้ออ้าง หรือข้อจำกัดทางด้านสถานการณ์ทางการเงินของนายจ้าง หรือการเศรษฐกิจ ซึ่งนายจ้างอาจยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ เนื่องจากเป็นเรื่องของหลักการ (ILO : 1986)

สำหรับกรณีนายจ้างและลูกจ้างนั้น ได้กล่าวแล้วว่า รัฐพึงร่วมมือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในการนำอนุสัญญาฉบับนี้ไปใช้ให้เกิดผล การร่วมมือดังกล่าวยังได้รับการยืนยันจากข้อแนะนำฉบับที่ 90 ซึ่งออกมาสสนับสนุนแนวทางปฏิบัติสำหรับอนุสัญญาฉบับนี้ไว้ชัดเจนใน ข้อ 3 (2) ซึ่งระบุว่านายจ้างและลูกจ้างจะต้องได้รับข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้หลักการของอนุสัญญานี้ได้รับการปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่นายจ้างและลูกจ้างสามารถมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน ก็คือ การปรึกษาหารือร่วมกันในการรับรองหลักการนี้ รวมทั้งการกำหนดมาตรการ หรือวิธีการประเมินค่างานซึ่งได้รับการยอมรับ โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

#### 4. ความเหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้

ความสำคัญที่ประเทศไทยต้องพิจารณาและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้มีพื้นฐานอยู่ที่ว่า เนื้อหาของอนุสัญญาฉบับนี้ มุ่งประสงค์จะสร้างความเท่ากันของรายได้ระหว่างหญิงและชาย ในฐานะเป็นปัจจัยการผลิตที่ทำงานที่มีคุณค่าพอ ๆ กัน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นงานประเภทเดียวกัน การยอมรับคุณค่าของงานจึงถือเป็นประเด็นสำคัญ และเท่ากับเป็นการยอมรับว่างานดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องเพศเข้ามาเกี่ยวข้องอีก ซึ่งหากสามารถบรรลุผลได้ งานบางประเภทซึ่งสตรีเป็นผู้มีส่วนร่วมจำนวนมาก หรือบางประเภทซึ่งในอดีตมาจนปัจจุบันถูกจำแนกเป็นงานเฉพาะของสตรี ก็จะได้รับเกียรติว่ามีคุณค่าไม่ด้อยกว่างานอื่น ๆ อาทิเช่น งานดูแลเลี้ยงเด็ก งานทำความสะอาด หรือแม้แต่งานบริการ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ความจำเป็นนั้นจะมาถึงเมื่อใด คำถามนี้จะหมดไปเมื่อเราได้ศึกษาและวิเคราะห์กำลังแรงงานของประเทศไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และที่สำคัญบทบาทของหญิงซึ่งเดิมมีอัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงานสูงอยู่แล้ว แต่ปัจจุบันหญิงได้เข้ามามีบทบาทนอกภาคเกษตรมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาคอุตสาหกรรม และบริการ หรือแม้แต่ทำงานในภาคธุรกิจที่ไม่มีระบบ บทบาทของหญิงที่เพิ่มขึ้นนี้ มีข้อมูลเด่นชัดว่าการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้หญิงมีบทบาทในงานและอาชีพจะยังคงมีต่อเนื่องไปเรื่อย ๆ ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะขอยกข้อมูลพื้นฐานบางประการมาสนับสนุน คือ

##### ประการแรก : การศึกษาของหญิงไทยได้ก้าวหน้าขึ้น

นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนหญิงไทยมีการศึกษาค่าและไม่รู้หนังสือมากกว่าชาย จากข้อมูลจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือในปี 2503 ซึ่งมีร้อยละ 29.2 พบว่าเป็นชายร้อยละ 19.4 หญิงร้อยละ 39 สถิตินี้ลดลงเรื่อยมาจากเดิมร้อยละ 29.2 มาเหลือร้อยละ 18.2 ร้อยละ 10.5 และร้อยละ 9.9 ในปี 2513 ปี 2523 และปี 2528 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แม้แนวโน้มจะลดลงแต่จำนวนหญิงที่ไม่รู้หนังสือยังสูงกว่าชาย ถึงกว่าครึ่ง

การที่จำนวนหญิงที่ไม่รู้หนังสือลดลง ช่อมแสดงว่าจำนวนหญิงที่รู้หนังสือและจำนวนหญิงที่เรียนหรืออยู่ในโรงเรียนมากขึ้นจะมีมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะในสาขาวิชาชีพ นอกจากนั้นยังมีหญิงที่มีจำนวนมากกว่าชาย ก็คือ หญิงที่เรียนในระดับอุดมศึกษา ซึ่งจากข้อมูลในปี 2531 พบว่า นักศึกษาใหม่ทั้ง

หมดที่เข้าศึกษาในระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และสูงกว่า พบว่าสัดส่วนของหญิงมากกว่าชายในสัดส่วน หญิง : ชาย เท่ากับ 53 : 47 (นโยบายและแผนหลักของสตรีระยะยาว : 2537) โดยเฉพาะในภาค พาณิชยกรรมและบริหารธุรกิจ มีหญิงเข้าเรียนมากถึงร้อยละ 78 นอกจากนั้น จากการศึกษาวิจัยการศึกษานอกระบบยังพบว่า ในภาพรวม มีนักศึกษาผู้ใหญ่ที่เป็นหญิงมากกว่าชาย ในอัตราส่วน หญิง : ชาย เท่ากับ 57 : 43

การมีระยะเวลาศึกษานานขึ้น ศึกษาสูงขึ้น โอกาสในการทำงานเลือกอาชีพและการเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้หญิง ย่อมมีมากขึ้นกว่าผู้หญิงในยุคก่อนหน้านี้ด้วย

#### ประการที่สอง : ผู้หญิงเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น

หญิงไทยได้ชื่อว่า มีส่วนร่วมในตลาดแรงงานสูงสุดในโลกประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สถานภาพของแรงงานหญิงนับแต่อดีตถึงปัจจุบัน ส่วนใหญ่ยังทำงานในภาคเกษตรและมีสถานภาพเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือช่วยเหลือธุรกิจ ตลอดจนช่วยงานในครอบครัว ซึ่งสถานภาพดังกล่าวทำให้หญิงไทยมีรายได้ไม่แน่นอน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของแรงงานหญิงในสถานภาพดังกล่าว ได้ลดจำนวนลงเรื่อยมา ข้อมูลสถิติตัวเลขปี 2532 พบว่า หญิงไทยทำงานในภาคเกษตรลดลงเหลือ ร้อยละ 56.68 รองลงมา เป็นผู้ประกอบอาชีพการค้า ร้อยละ 14.6 เป็นช่างกรรมกรหรือผู้ปฏิบัติงานในขบวนการผลิต ร้อยละ 14.5

การลดลงของแรงงานหญิงในภาคเกษตร ทำให้แรงงานหญิงนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้นในขณะเดียวกัน โดยเพิ่มทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน โดยภาครัฐบาลนั้น สถิติข้อมูลตัวเลขในปี 2528 ของสำนักงาน ก.พ. พบว่าจำนวนข้าราชการทั้งหมดมี 716,181 คน เป็นชาย 326,126 คน เป็นหญิง 390,619 คน หรือสัดส่วน หญิง : ชาย เท่ากับ 100 : 84 ในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่หัตถกรรม พาณิชยกรรม ก่อสร้าง ขนส่ง และบริการ พบว่าหญิงที่ทำงานในสาขาเหล่านี้ถึงร้อยละ 40 ของกำลังแรงงานหญิงทั้งหมดในงานบางสาขาอาชีพ อาทิ พาณิชยกรรม บริการ มีหญิงทำงานมากกว่าชาย โดยแรงงานหญิงเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานอพยพ มีอายุระหว่าง 15 - 24 ปี มากที่สุด

โดยสรุป ในตลาดแรงงานของชาติปัจจุบัน ประเทศไทยมีหญิงทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับชายมากขึ้น โดยในอดีตหญิงถูกมองว่าได้รับการเอาใจเอาเปรียบ ฉะนั้น เมื่อหญิงมีการศึกษามากขึ้น ทำงานในสาขาอาชีพหลากหลายยิ่งขึ้น จึงถือเป็นความจำเป็นสำหรับประเทศไทย ที่จะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งการให้สัตยาบันดังกล่าวไม่เพียงแต่ประเทศไทยจะได้รับการยอมรับจากนานา



ประเทศ แต่ยังเป็นที่ยอมรับและเคารพสิทธิของสตรีที่ทำงานในตลาดแรงงาน อันจะช่วยทำให้ไทยรอดพ้นจากการนำประเด็นสิทธิสตรีเข้ามากล่าวหา หรือเป็นเงื่อนไขต่อรองการค้าระหว่างประเทศของไทย

นอกเหนือจากการวิเคราะห์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไทยแล้ว ยังมีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ประเทศไทยสามารถพิจารณาปรับอนุสัญญาฉบับนี้ไว้ได้โดยไม่ขัดแย้ง หรือเป็นอุปสรรคต่อระบบปัจจุบัน คือ

(1) กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างชายหรือหญิง ในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าทดแทน ค่าชดเชย

(2) กฎหมายหลักของประเทศ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยค่าจ้าง ค่าตอบแทน ที่แตกต่างกันระหว่างชายหรือหญิง แต่มีบทบัญญัติกว้าง ๆ รับรองว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศจะกระทำมิได้ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติ การออกกฎหมายลูก หรือการส่งเสริมหลักการให้หญิงได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมชาย กระทำได้ง่ายกว่า

(3) หลายหน่วยงานของไทย โดยเฉพาะราชการ รัฐวิสาหกิจ ล้วนต่างมีระบบค่าจ้าง และการประเมินค่าของงานอยู่แล้ว อีกด้านหนึ่งทางปฏิบัติ สถานประกอบการขนาดใหญ่ในประเทศไทย บางสาขา ก็มีได้ละเมิดหรือละเว้น ไม่ปฏิบัติในเรื่องค่าตอบแทนที่เป็นธรรมต่อชายหรือหญิง

(4) ความแตกต่างในเรื่องค่าจ้าง ค่าตอบแทนของตลาดแรงงานไทย จะพบได้ในรูปแบบของ Vertical Segregation คือ บุษย์หรือแรงงานชายมักจะทำงานในระดับบริหารหรือฝ่ายจัดการมากกว่าผู้หญิง ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้ค่าจ้างแตกต่างกันออกไป แต่ข้อแตกต่างนั้น มิใช่หลักการหรือเป็นการละเมิดหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้ ข้อโต้แย้งหรือข้อเรียกร้องจึงเหลือเพียงเรื่องการเลือกปฏิบัติ ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องยอมรับและแก้ไขต่อไป นอกจากนี้การเลือกปฏิบัติก็เป็นอนุสัญญาอีกฉบับหนึ่ง (อนุสัญญาฉบับที่ 111) ซึ่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาแยกจากอนุสัญญาฉบับนี้

(5) ในแง่การบังคับใช้ หรือการดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยก็มีกลไกอยู่หลายวิธีที่ใช้ในขณะนี้อยู่แล้ว นับตั้งแต่การมีคณะกรรมการค่าจ้างแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน การมีข้อตกลง

ร่วมซึ่งเกิดจากการเจรจาต่อรองขององค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้าง ฉะนั้น การที่จะส่งเสริมหรือดูแลให้มีการบังคับใช้อนุสัญญาจึงทำได้ง่ายและเร็วขึ้น

(6) ในแง่ความเหมาะสมที่จะยอมรับเมื่อพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบ เราจะพบว่าหลาย ๆ ประเทศในอาเซียน มีขีดจำกัดมากกว่าประเทศไทย อย่างเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ต่างก็ให้การยอมรับและให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ไปแล้ว

ในภาพรวมขณะนี้ มีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้วถึง 133 ประเทศ อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอนุสัญญาและความจำเป็นของประเทศสมาชิก จึงถือเป็น โอกาสที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้

นอกจากนี้ ความสำคัญของอนุสัญญา ยังได้รับการตอกย้ำจากที่ประชุมระหว่างประเทศหลายครั้ง อันแสดงให้เห็นว่านานาประเทศ ตระหนักและเห็นความสำคัญของค่าตอบแทนที่เท่ากัน อาทิ เช่น การประชุม World Summit on Social Development Program of Action ซึ่งจัดที่กรุงโคเปนเฮเกน ในเดือนมีนาคม 1995 ซึ่งการประชุมครั้งนี้มีตัวแทน 117 ประเทศ ที่ให้การยืนยันรับรองถึงสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการประชุมระหว่างประเทศครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจัดที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน ในเดือนกันยายน 1995 (The Fourth World Conference on Women Platform of Action) ก็มีชาติต่าง ๆ รวม 189 ประเทศ ที่ให้การยอมรับ รับรองความเท่าเทียมกันของค่าจ้าง โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเพศเป็นอุปสรรคต่อไป

## 5. ความสำคัญของการประเมินค่าของงานและปัญหาในทางปฏิบัติ

อนุสัญญาฉบับที่ 100 นี้ เป็นอนุสัญญาที่เน้นการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าคนงานจะเป็นชายหรือหญิง ในทางข้อเท็จจริง หากนายจ้างหรือสถานประกอบการมีใจเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ปัญหาการจ่ายค่าจ้างก็ควรจะเกิดขึ้นน้อยลง

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะ

ประการแรก หญิงและชายทำงานคนละประเภทหรือทำงานแตกต่างกัน จึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้งานที่ทำโดยหญิง หรือชาย ได้รับค่าแรงงานหรือค่าตอบแทนที่เท่ากัน หากงานที่มีค่าเท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าหากงานที่ทำมีหญิงเป็นผู้กระทำ ก็ควรได้รับค่าแรงงานต่ำกว่า เพราะหญิงมีการฝึกอบรมน้อยกว่า แข็งแรงน้อยกว่า หรือมีการระบอบครัว ทำให้ทำงานไม่ได้เต็มที่ ฉะนั้น ค่าจ้างจึงควรต่ำกว่า

ประการที่สอง การว่าจ้างแรงงานหญิงในประเทศไทย นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน งานที่ทำโดยแรงงานหญิงยังไม่ได้รับการประเมินอย่างทั่วถึง ทำให้เสียโอกาสในการที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

ประการที่สาม การกำหนดโครงสร้างค่าจ้าง (Wage Structure) ในสถานประกอบการของไทยส่วนใหญ่ นายจ้างเป็นผู้กำหนด ซึ่งปกติมักจะไม่ใช่ประโยชน์มากนัก ฉะนั้น ทางเลือกของผู้ใช้แรงงาน ก็คือ การพยายามเจรจาคัดรอกับนายจ้าง ซึ่งหากองค์กรลูกจ้างเข้มแข็ง โอกาสที่จะคัดรอกให้ได้ประโยชน์ก็มีมากขึ้น และในหลักการไม่มีกลไกใด ๆ ที่จะรักษาผลประโยชน์ หรือให้ผลประโยชน์แก่ลูกจ้างได้มากเท่ากับการเจรจาคัดรอก กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากระบบการเจรจาคัดรอกมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นในการที่จะมีการประเมินค่าของงานเพื่อหาความยุติธรรมในการจ่ายค่าจ้างก็อาจลดลง อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีของประเทศไทยเป็นที่น่าเสียดายว่า เราไม่มีระบบค่าจ้างในภาคเอกชนที่ใช้แพร่หลาย หรือให้ความเป็นธรรมแก่คนงานลูกจ้างมากนัก นอกจากนี้ การเจรจาคัดรอกในประเทศไทยยังไม่ถือเป็นระบบที่ฝังรากลึก หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะประกันประโยชน์ของลูกจ้างคนงานไทยได้เพียงพอ

จากเหตุผลข้างต้น ความจำเป็นที่จะส่งเสริมให้มีการจัดการประเมินงาน เพื่อให้ได้ระบบค่าจ้างที่เป็นธรรมแก่คนงานสำหรับประเทศไทย จึงเป็นเรื่องที่จะต้องก่อประโยชน์ให้แก่สังคมผู้ใช้งานงานในหลาย ๆ ประการ คือ

(1) การประเมินค่าของงาน เป็นวิธีการหรือกลไก ที่ใช้ในการช่วยกำหนดระบบ ตำแหน่งงานที่เป็นเหตุเป็นผล และยังเป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าจ้าง ฉะนั้น การประเมินค่างานจึงเป็น จุดเริ่มต้นในการที่จะกำหนดความแตกต่างของค่าจ้าง (Job Evaluation ILO 1986) ซึ่งหลักการนี้ได้ยืนยัน ว่า ค่าจ้างของคณงานนั้น สามารถแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นคนงานชายหรือหญิง เพียงแต่จะต้องมีกลไก กำหนดว่า ความแตกต่างนั้น มีที่มาที่ไปอย่างไร

(2) สันติสุขในอุตสาหกรรมจะเกิดไม่ได้ หากมีความไม่พอใจเกิดขึ้นในองค์กร ความไม่พอใจที่อาจเกิดขึ้นนั้นมีหลายสาเหตุ สาเหตุหนึ่งมาจากความเห็นขัดแย้งในเรื่องการได้รับค่าตอบแทน หรือค่าจ้าง การถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้าง การร้องเรียนว่าได้รับค่าจ้างไม่เป็นธรรม ในขณะที่บางคนทำงานเท่ากับคนอื่น หรือทำมากกว่า แต่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า เป็นต้น ฉะนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว สถานประกอบการจึงควรมีระบบค่าจ้าง ซึ่งถูกกำหนด โดยผู้เกี่ยวข้อง และได้รับการยอมรับว่าจะให้ความเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงาน ซึ่งระบบค่าจ้างนั้นหากเป็นธรรม ข้อขัดแย้งจะถูกลดลงไปโดยปริยาย

(3) สถานประกอบการที่ดี ควรมีระบบการบริหารบุคคลที่ดีด้วย และในหลักการการจะ เก็บรักษาบุคคลให้รักดีและตั้งใจทำงานในบริษัทได้นาน บริษัทจำเป็นต้องมีระบบการส่งเสริมความก้าวหน้า การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การมีระบบค่าจ้างที่ดี ก็เปรียบเสมือนการมีระบบการเลื่อนขั้นตำแหน่ง เพราะในองค์กร ระบบการเลื่อนขั้นตำแหน่ง (Promotion) จะเป็นกลไกเก็บรักษาคนไว้ หากองค์กรใดขาดซึ่งระบบนี้ ความยุ่งยากจะเกิดขึ้น และระบบการสรรหาคนจะยุ่งยากและต้องพึ่งพาคนใหม่ ๆ อยู่ร่ำไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากองค์กรใดไม่มีระบบที่เรียกว่า "Occupational Hierachies" องค์กรนั้นจะประสบความยุ่งยากในการเก็บรักษาคน เพราะค่าจ้างที่จ่ายให้คนงานจะสับสน และขึ้นกับดุลยพินิจของผู้บริหารเป็นหลัก ในทางปฏิบัติ การบริหารบังคับบัญชาที่ยุ่งยาก เพราะระบบการสั่งการจะไม่มีประสิทธิภาพ หากความแตกต่างในเรื่องลำดับขั้นตำแหน่งไม่มี

(4) ปกติองค์กรควรพิจารณาดำเนินการประเมินค่างาน หากมีสถานการณ์ดังต่อไปนี้

4.1 มีข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้ง ตลอดจนความไม่พอใจเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบค่าจ้างในองค์กร อาทิ ทำงานประเภทเดียวกันแต่ได้รับค่าจ้างต่างกัน หรือทำงานต่างกัน ได้รับค่าจ้างเท่ากัน หรือได้รับค่าจ้างไม่ตรงกับงานที่ทำ เป็นต้น

4.2 มีการนำเทคโนโลยี หรือมีการเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ ทำให้จำเป็นต้องปรับพื้นฐานระเบียบการทำงานใหม่

4.3 มีการเปลี่ยนระบบค่าจ้าง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (เช่น การควบองค์กร) เพื่อให้มีระบบค่าจ้างที่สอดคล้องกัน

4.4 มีความตั้งใจที่จะปรับปรุงระบบความไม่ยุติธรรมภายในองค์กร อาทิเช่น มีคนงานหรือลูกจ้างหญิงจำนวนมาก ได้รับค่าจ้างไม่เป็นธรรม และองค์กรต้องการแก้ไขปรับปรุง (Job Evaluation ILO อ้างแล้ว)

อนึ่งการประเมินค่าของงานนั้น ในหลักการก็คือ การวิเคราะห์งานอย่างละเอียด ซึ่งในภาพรวมก็คือ การปรับปรุงการบริหารและองค์กรทั้งระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารองค์กรและบุคคลที่ดีขึ้น ฉะนั้น การประเมินค่าของงาน จึงเป็นวิธีการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการหลาย ๆ รูปแบบ ที่จัดทำเพื่อปฏิรูปองค์กร

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับที่ 100 แม้จะส่งเสริมให้มีระบบการประเมินค่าของงาน โดยความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่อนุสัญญาก็ไม่ได้ระบุว่า จะทำอย่างไร หรือด้วยวิธีไหน ในทางปฏิบัติ แต่ละประเทศจะคัดเลือกวิธีการของตนเอง และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตน สำหรับในส่วนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการซึ่งร่างอนุสัญญาฉบับที่ 100 พบว่า แม้ในตัวอนุสัญญาจะไม่ระบุวิธีการ หรือจะประเมินค่าของงานกันอย่างไร แต่คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้อธิบายแนวทางกว้าง ๆ และเป็นกฎเกณฑ์กลาง ๆ ที่ควรนำไปพิจารณาประกอบการปรับใช้ คือ

- (1) การเปรียบเทียบงานที่ทำโดยชาย หรือ หญิง
- (2) การพิจารณาด้านทุนการผลิต
- (3) การพิจารณาถึงเนื้อหา

#### ข้อจำกัดในการประเมินผลงาน

เมื่อมีการตัดสินใจจะประเมินค่าของงาน โดยองค์กรแล้ว ประเด็นที่องค์กรควรพิจารณาในขั้นต้น ก็คือ ชัดจำกัด หรือ จุดอ่อน บางประการที่ควรมีการนำมาพิจารณาเสมอ คือ

#### (1) ปัญหาในเรื่องความเป็นกลางของผู้ประเมิน

ประเด็นนี้ ถูกยกขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนว่า ผู้ประเมินไม่เป็นกลาง เรื่องได้ถูกนำขึ้นสู่ศาล โดยคนงานหญิงซึ่งร้องเรียนว่า การประเมินผลงานโดยวิธีการจับคู่เปรียบเทียบงาน ปรากฏว่าผลงานแตกต่างกันมาก ฝ่ายหญิงขอให้ที่ปรึกษาอิสระตรวจสอบวิธีการประเมินค่าของงาน ที่ปรึกษามีความเห็นว่ามีผลผิดพลาดระดับพื้นฐานในคำอธิบายลักษณะของงาน ซึ่งนำไปสู่ความผิดพลาดเบื้องต้นในโครงสร้างค่าจ้างของบริษัท นอกจากนี้ยังเห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะต่อต้านสตรี และว่าการเปรียบเทียบงานแบบจับคู่เป็นวิธีที่ขาดความละเอียด อย่างไรก็ตาม ศาลชี้ขาดว่า โครงสร้างการประเมิน

งานที่บริษัทใช้นั้น ถูกต้องใช้ได้ โดยข้อเท็จจริงแล้ว ศาลมักจะไม่นับกับภาษาที่ใช้ในการประเมินค่าของงาน และมีความยุ่งยากในการวินิจฉัยว่าปัจจัยบางประการที่ใช้ในการประเมินนั้นเปิดโอกาสให้มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่เป็นธรรมต่อหญิงหรือไม่ ดังนั้น ศาลมักปฏิเสธผลการประเมินค่าของงานโดยวิธีการใดก็ตาม นอกเสียจากว่า วิธีการดังกล่าวเลือกใช้ปัจจัยที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างเพศใดเพศหนึ่งจนเกินไป หรือฝ่ายที่ฟ้องร้องสามารถพิสูจน์ได้ว่า ผลการประเมินถูกต้องหรือไม่

#### (2) การกำหนดค่าตอบแทน หรือค่าจ้าง จากกลไกตลาด

ปกติค่าจ้างกำหนดโดยนายจ้าง อาศัยโครงสร้างค่าจ้างหรือตารางค่าจ้างที่บริษัทสถานประกอบการมีอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ เราจะเห็นว่าบ่อยครั้งซึ่งการกำหนดค่าจ้างนั้น ขึ้นกับบุคคลหรือตำแหน่งงานที่นายจ้างต้องการ เพราะบางตำแหน่ง บางสาขาอาชีพ มีการขาดแคลนมาก หรือต้องการทักษะเป็นกรณีพิเศษ นายจ้างจะกำหนดค่าจ้างให้สูง หรือตลาดเองบางครั้งเป็นตัวกำหนดค่าจ้างให้สูงตามไปด้วย เนื่องจากความต้องการมีสูง กรณีเช่นนี้ เราจะเห็นว่าตลาดเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดค่าจ้างมิใช่การประเมินงาน ด้วยวิธีการดังกล่าว อาจสร้างความไม่พอใจให้กับคนงานเท่าได้ เพราะความแตกต่างของค่าจ้าง มิได้เกิดจากการประเมินงาน แต่เกิดจากกลไกตลาดที่เข้ามามีอิทธิพล เป็นต้น

#### (3) ความเหนื่อยยากในการทำงาน

มีหลายกรณีที่มีการประเมินค่าของงาน โดยคำนึงถึงความเหนื่อยยากของงานเป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้เกิดการโต้แย้งขึ้นได้ โดยเฉพาะงานบางประเภทที่จัดว่าเป็นงานเบา เมื่อเป็นงานเบา ค่าจ้างก็ควรได้รับต่ำกว่า แต่ข้อโต้แย้งจะมีว่า แม้เป็นงานเบา แต่ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความเครียด ทักษะในการใช้มือ สมควรจะมีการนำมาใช้ประกอบด้วย เพราะความกดดัน ความเครียด เป็นปัจจัยที่ควรได้รับการประเมินด้วยเช่นกัน

กรณีข้างต้นมักเกิดจากการกล่าวหาว่างานของหญิงนั้นเป็นงานเบา ไม่ต้องใช้กำลังกาย ฉะนั้น การประเมินค่างาน จึงส่งผลให้ค่าจ้างต่ำ แต่ฝ่ายแรงงานหญิงจะโต้แย้งว่า แม้งานที่ทำจะเป็นงานเบา อยู่ในห้องปรับอากาศ นั่งกับที่ แต่จำเป็นต้องมีทักษะพิเศษ เช่น การใช้มือ หรืองานเบาที่ทำ เป็นงานที่ต้องใช้สายตา ผลกระทบอาจเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนั้น งานที่ทำยังก่อให้เกิดความเครียดสูง ซึ่งปัจจัยดังกล่าว จำเป็นจะต้องได้รับการประเมินด้วย

#### (4) งานที่มีคุณค่าเท่ากัน

ในการวัดว่างานที่แตกต่างกัน จะมีค่าเท่ากันอย่างไร ในทางปฏิบัติไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายนัก ในการแก้ไขจึงมักยกประเด็นนี้ให้คนกลาง ก็คือ ศาล เป็นคนตัดสิน หรือตีความ บางประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ได้เคยให้ความเห็นว่า งานที่มีค่าเท่ากัน ไม่จำเป็นต้องเป็นงานเหมือนกัน แต่เพียงเท่า

กันพอประมาณ” ก็ใช้ได้แล้ว อย่างไรก็ตาม มีนายจ้างจำนวนไม่น้อย ยังไม่ยอมรับโดยสนิทใจ โดยเห็นว่า คำว่าเท่ากันพอประมาณนั้น จะต้องสอดคล้องกับต้นทุนการผลิต เมื่องานที่ทำได้ และความเหนื่อยยากด้วย เพราะหากเมื่องาน หรือคุณค่าอาจใกล้เคียง แต่ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ก็เป็นปัญหาได้

### แนวทางในการหลีกเลี่ยงและป้องกันปัญหา

ได้กล่าวแล้วว่า ในการตัดสินใจจะทำการประเมินค่าของงาน จำเป็นต้องระมัดระวัง ประเด็น และข้อจำกัดบางประการดังที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะบางประการที่จะหลีกเลี่ยง และป้องกันปัญหาข้างต้น คือ

**ประการแรก** เนื่องจากในปัจจุบัน แบบหรือวิธีประเมินค่าของงาน ยังไม่อาจใช้ได้กับทุกสถานการณ์ เนื่องจากยังไม่อาจหลีกเลี่ยงกับการถือคติของบุคคลที่ทำหน้าที่ประเมิน เพราะฉะนั้น การถือคติ เกี่ยวกับความแตกต่างในเรื่องเพศ จึงอาจเล็ดลอดเข้าสู่กระบวนการประเมิน จนทำให้ การประเมินค่า ต่ำกว่าความเป็นจริง ฉะนั้น คู่ทางป้องกัน จะต้องคัดเลือกปัจจัยที่จะทำการประเมินอย่างเป็นระบบ และจะต้องมีค่านิยาม ความหมายของปัจจัยเหล่านั้นให้ชัดเจน ด้วยวิธีการกำหนดปัจจัยที่ชัดเจนนี้ จะช่วยลดการเลือกปฏิบัติทางเพศลงได้

**ประการที่สอง** หากเป็นไปได้ ควรมีเค้าโครงเดียว ที่จะนำมาใช้ประเมินค่าสำหรับคนงานทั้งหมดในองค์กร และใช้ปัจจัยชุดเดียวกันนี้ สำหรับงานที่เกี่ยวข้องทุกประเภท อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่ง่ายนัก เพราะงานแต่ละประเภทนั้น ย่อมมีข้อแตกต่างกันอยู่แล้ว

**ประการที่สาม** ให้โอกาสแก่ผู้ถูกประเมิน หรือคนงานซึ่งคิดว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถยกเรื่องขึ้นร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องต่อศาลได้

**ประการที่สี่** ในการส่งเสริมคนงานที่ทำงานที่มีคุณค่าใกล้เคียงกัน ได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากัน ในหลักการก็เพื่อจัดค่านิยมเก่า ๆ ที่ยึดถือกันมานาน โดยเฉพาะแรงงานหญิงซึ่งได้รับการเลือกปฏิบัติมานาน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การจะให้หลักการนี้ได้รับการยอมรับ และนำไปใช้ปฏิบัติ จำเป็นจะต้องมีมาตรการ หรือ การดำเนินการอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย อาทิเช่น การจัดสร้างกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ส่งเสริมให้มีการนำหลักการนี้มาใช้ และมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน การมีระบบบุคลากรที่จะส่งเสริม และให้ความสะดวกในการตีความอย่างรวดเร็ว และที่สำคัญ อาจต้องพิจารณารับรอง หรือให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานด้วย เป็นต้น

**ประการที่ห้า** ปัจจุบันการประเมินค่าของงานมีแนวโน้มที่จะหันมาให้ความสำคัญของงานที่มีคุณค่าเท่ากัน (Equal Value) มากกว่างานที่เหมือนกัน (Equal Work) เพราะข้อเท็จจริง งานที่หญิงและชายทำอยู่ในขณะนี้มีความแตกต่างกัน และจากจุดนี้เองทำให้แรงงานหญิงถูกเลือกปฏิบัติ ทางแก้ไขจึงควรหันมาเน้นการให้ความสำคัญของงานที่มีคุณค่าเท่ากัน (Equal Pay for Work of Equal Value) ให้มากขึ้น

**ประการที่หก** อย่างไรก็ตาม ในการตีค่างานที่คุณค่าเท่ากันมิใช่เรื่องง่าย เพราะมีปัจจัยทั้งในแง่การพิจารณาจากเนื้องาน (Job Content) ซึ่งปกติจะดูจากความรับผิดชอบ และความยากง่ายของงาน และการพิจารณาจากภาวะตลาด หรือบางคนเรียกว่า มงเงนแง่ทัศนะทางเศรษฐกิจ (Economic Point of View) ซึ่งประเด็นหลังนี้เน้นคุณค่าของงานในตลาด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์การเงินทำงานที่มีคุณค่าพอ ๆ กับเจ้าหน้าที่สินเชื่อ แต่เพราะตลาดต้องการเจ้าหน้าที่วิเคราะห์การเงินจำนวนมาก ทำให้ตลาดขาดแคลน ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์การเงินจึงสูงตามภาวะที่ตลาดขาดแคลน กรณีนี้หากนายจ้างต้องการมาก ก็จะต้องจ่ายค่าจ้างสูงมากด้วย ข้อเปรียบเทียบนี้อาจนำไปสู่การมีปัญหาค่าจ้างต้องหาข้อยุติ อาทิเช่น การนำปัจจัยทั้ง 2 มาร่วมกันพิจารณาประกอบในการประเมินค่าของงาน เป็นต้น



## 6. การเตรียมพร้อมของนายจ้างและลูกจ้างต่อการประเมินค่าของงาน

การประเมินค่าของงานมีเป้าหมายอันหนึ่ง คือ การกำหนดระบบโครงสร้างค่าจ้างที่เป็นธรรม โดยคาดว่าเมื่อมีระบบเป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันแล้ว ความสัมพันธ์ที่ดีในองค์กร และความมุ่งมั่นที่จะร่วมกันสร้างผลผลิตในการผลิตให้สูง ก็จะเกิดขึ้น

คำกล่าวข้างต้นเป็นเป้าหมาย แต่ถ้าหากจะนำไปใช้ปฏิบัติ จำเป็นจะต้องปรับและสร้างฐานความเข้าใจที่มั่นคงให้เกิดขึ้นทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ฉะนั้น การเตรียมพร้อมของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงถือเป็นประเด็นสำคัญสำหรับประเทศที่กำลังเตรียมจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ซึ่งเน้นการประเมินค่าของงาน

### การเตรียมพร้อมสำหรับนายจ้าง

1. การประเมินค่าของงานจะเกิดขึ้น ไม่ได้หากนายจ้างไม่เห็นชอบด้วยเพราะระบบนี้ จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างค่าจ้างซึ่งอาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่าย การปฏิรูประบบองค์กร และการยอมรับลูกจ้างให้เข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการที่ฝ่ายนายจ้างอาจต้องสูญเสียสิทธิบางอย่างที่เคยมีมาก่อน อาทิเช่น การกำหนดค่าจ้างด้วยตนเองฝ่ายเดียวมาตลอด ฉะนั้น ทิศทัศน์ของนายจ้างในขั้นต้น จะต้องเปิดกว้าง ยอมรับข้อเท็จจริง และพร้อมจะปรับปรุงการบริหารและองค์กร

2. การยอมรับระบบประเมินค่าของงาน นายจ้างจะต้องเข้าใจความแตกต่างระหว่างนายจ้างในฐานะเป็นบริษัท และนายจ้างในฐานะเป็นองค์กร เช่น สภาองค์กรนายจ้าง เพราะบางกรณีการยอมรับระบบการประเมินค่าของงาน จำเป็นจะต้องจัดทำในลักษณะอุตสาหกรรมในภาพรวม ซึ่งกรณีดังกล่าว นายจ้างแต่ละรายจะต้องยอมรับ หรือปรับข้อแตกต่างที่ตนเองมีอยู่ให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรมที่ตนเกี่ยวข้อง

3. นายจ้างรายใดที่อาจประสบปัญหา ไม่อาจนำระบบที่ได้รับการประเมินในรูปอุตสาหกรรมมาใช้ ควรหาหรือถึงทางเลือกต่าง ๆ อาทิ ดำเนินการประเมินค่าของงานด้วยตนเอง หรือว่าจ้างบริษัทคนกลางมาดำเนินการแทน ขณะเดียวกัน องค์กรหรือสภานายจ้างควรมีบทบาทในการแนะนำช่วยเหลือ ตลอดจนพยายามกำหนดระบบการประเมินค่าที่เป็นกลาง และมีช่องทางที่จะให้บริษัทรายย่อยสามารถนำไปปรับใช้ได้

4. ในการนำระบบการประเมินค่าของงานมาใช้ในบริษัท นายจ้างควรพิจารณาจัดทำในลักษณะเป็นขั้นตอน หลายประเทศจะนำระบบนี้มาใช้กับพนักงานในสำนักงานก่อน (White Collar Workers) เพราะความแตกต่างของงานมีน้อยกว่า และการประเมินค่าของงานจะทำได้ง่าย สามารถจัดเป็นมาตรฐานที่ทุกบริษัทนำไปปรับใช้ได้โดยไม่ต้องแก้ไขมากนัก

5. นายจ้างจะต้องทำความเข้าใจต่อตนเองว่า การประเมินค่าของงานจะนำไปสู่การมีค่าใช้จ่าย การเพิ่มงบประมาณ หรือในทางกลับกันอาจลดค่าใช้จ่ายก็ได้

6. จากข้อเท็จจริงข้างต้นจะมีนายจ้างและลูกจ้างทั้งสองที่จะนำระบบการประเมินค่าของงานมาใช้ รัฐบาลจึงมีบทบาทสำคัญในการที่จะสร้างความเข้าใจ และสร้างระบบการประเมินค่าของงานที่มีระบบไว้แล้วเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชน ในการที่จะศึกษาเรียนรู้จากประสบการณ์ที่รัฐบาลจัดทำไปแล้ว

#### การเตรียมพร้อมของฝ่ายลูกจ้าง

สำหรับฝ่ายลูกจ้าง หรือผู้แทนลูกจ้าง (สหภาพแรงงาน) จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจและเรียนรู้ผลกระทบ หากมีการนำระบบนี้มาใช้เช่นกัน คือ

1. ระบบการเจรจาต่อรองอาจมีขีดจำกัด เพราะการประเมินค่าของงานอาจกำหนดเพดาน หรือข้อจำกัดในการเพิ่มจำนวนค่าจ้างที่แน่นอน ฉะนั้น ระบบประเมินค่าที่คิดจะต้องหลีกเลี่ยงและแบ่งแยกให้แน่ชัดว่า ขอบเขตใดเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง

2. ระบบการประเมินค่าของงาน ในบางกรณีจะมองข้ามกลไกตลาด หรือหลักการอุปสงค์-อุปทาน อาทิเช่น ความมีอาวุโส ความขาดแคลนในสาขาวิชาช่างของตลาด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เพราะกลไกดังกล่าวจะทำให้ค่าจ้างแตกต่างกัน

3. ลูกจ้างต้องเข้าใจว่า ความเข้าใจของตนเองกับผลที่เกิดจากการประเมินนั้นอาจไม่ตรงกัน และบ่อยครั้งลูกจ้างมักจะคิดว่าตนเองนั้นควรได้รับผลการประเมินที่สูงกว่านี้

4. ระบบการประเมินค่าของงานอาจทำให้ระบบเก่า ๆ เสื่อมสลายลง เช่น ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ความมีอาวุโส ตลอดจนขนบธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมานาน หรือการถือยี่ห้ออาชีพซึ่งกันและกัน

5. ลูกจ้างยังต้องทำใจว่า ผลจากการประเมินค่าของงาน บางคนอาจได้รับค่าจ้างสูงขึ้น บางคนอาจได้รับเท่าเดิม

6. ภายหลังจากมีระบบการประเมินค่าของงาน ลูกจ้างอาจมีความเห็นว่า ระบบการเลื่อนขั้นตำแหน่งจะยากขึ้น เพราะตำแหน่งสูงจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนคุณสมบัติมากขึ้น

7. ในบางกรณี อาทิเช่น ภาวะเศรษฐกิจทรุดตัว หรือกิจการขาดทุน อาจมีการปรับหรือประเมินงานใหม่ที่มีผลกระทบทำให้ผลประโยชน์ค่าตอบแทนของลูกจ้างลดลงได้

นอกจากนั้น ในกรณีที่การประเมินค่าของงานจำเป็นจะต้องมีสภาพแรงงาน หรือองค์กรลูกจ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง ผลกระทบหรือสิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจ ก็มีอาทิ

1. สภาพแรงงาน หรือองค์กรลูกจ้าง จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะจะต้องฝึกฝนอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อรองรับระบบการประเมินค่าของงาน

2. ทำให้สภาพแรงงานจำเป็นจะต้องรับผิดชอบมากขึ้น โดยเฉพาะการร่วมดูแลรับผิดชอบให้ระบบนี้สามารถดำเนินไปได้

3. ระบบประเมินค่าของงานอาจถูกบิดเบือนนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายจัดการได้ หากระบบที่นำมาใช้เปิดช่องว่างให้ หรือระบบดังกล่าวไม่มีส่วนร่วมโดยฝ่ายลูกจ้างหรือสภาพแรงงาน และจัดทำอย่างไม่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

## 7. กฎเกณฑ์ไปสู่ความสำเร็จในการประเมินค่าของงาน

การประเมินค่าของงานมีมิติหลายแง่มุม แต่โดยทั่วไปทุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นของมีประโยชน์ และสมควรจัดทำขึ้นในองค์กร

เพื่อให้หลักการของระบบนี้คงอยู่ และไม่ถูกบิดเบือน กฎเกณฑ์ที่จะนำการประเมินค่าของงานไปสู่ความสำเร็จ สรุปได้ดังนี้

1. ระบบการประเมินค่าของงาน จะต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากการนำระบบนี้มาใช้ ฉะนั้น เพื่อให้ระบบนี้สามารถนำไปใช้ได้ จะต้องมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในทุกขั้นตอน
2. การประเมินค่าของงานนั้น มีเป้าหมายคือ การวางรากฐาน กลไก หรือระบบ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดค่าจ้างที่เป็นธรรมให้กับงานที่ทำโดยไม่คำนึงถึงเพศ ฉะนั้น งานที่ถูกนำไปประเมิน จะต้องเป็นการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้องของงานที่ทำ โดยมีผู้ที่ทำงานนั้น ๆ ยอมรับหรือรับรอง มิใช่เป็นระบบที่จัดทำก่อนแล้วนำมาให้การรับรองทีหลัง
3. มีบางกรณีที่น่าขงอาจบิดเบือนหลักการ โดยเรียกว่าเป็นการประเมินค่าของงาน อาทิเช่น การปฏิรูประบบค่าจ้างโดยอาศัยการขึ้นค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจ เพื่อให้ลูกจ้างมีความขยันทำงานมากขึ้น ซึ่งประเด็นนี้ต้องระวัง เพราะการประเมินค่าของงานมิใช่เป็นเรื่องการสร้างสิ่งจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โบนัส หรือค่าล่วงเวลา ฉะนั้น ในการจัดทำระบบการประเมินค่าของงาน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องวิเคราะห์และตรวจสอบให้ถี่ถ้วน และพึงหลีกเลี่ยงมิให้มีการบิดเบือนหลักการ
4. การประเมินค่าของงานที่ดี จะต้องให้โอกาสแก่คนทำงาน ในอันที่จะขยับฐานะ หรือยกระดับฝีมือของตนเอง เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ มิใช่เป็นทางตันหรือนำไปสู่จุดจบของอาชีพ หลักเกณฑ์บางอย่าง อาทิ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย เป็นสิ่งจะต้องได้รับการประกัน มิใช่ถูกเพิกเฉยหรือประเมินต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ
5. ผู้ที่จะทำหน้าที่กำหนดระบบการประเมินค่าของงานในสถานประกอบการ หรือในอุตสาหกรรม ควรมีการฝึกอบรม และได้เรียนรู้ขั้นตอนอย่างละเอียด ก่อนการจัดทำการประเมินค่าของงาน

6. ระบบการประเมินค่าของงานจะต้องให้โอกาสในการอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อศาล ในกรณีมีเหตุแจ้งชัดว่างานที่ทำได้รับการประเมินไม่เป็นธรรม

7. ควรมีการสร้างกลไกถาวรในรูปสถาบัน เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรม ให้ข้อเสนอแนะ อุทธรณ์ ร้องทุกข์ ตลอดจนส่งเสริมระบบนี้โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกลไกนี้

8. วิธีประเมินค่าของงานที่จะนำมาใช้ ไม่ว่าจะ เป็นวิธีใดก็ตาม จะต้องมีการถ่วง ปรองอย่างรอบคอบ และวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสีย เพราะไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุดโดยปราศจากการทดสอบและ ยอมรับมาก่อน

9. ระบบการประเมินค่าของงานมิใช่เป็นกลไกที่จัดทำขึ้นเพื่อนำไปใช้ทดแทนสิ่งใดสิ่ง หนึ่ง ที่นายจ้างหรือลูกจ้างถือว่าเป็นปัญหา และจะต้องแก้ไขด้วยตนเอง หรือต้องแก้ไขก่อน อาทิเช่น สิ่ง แวดล้อม หรือสภาพการทำงานที่ไม่ดี เพราะสิ่งนี้เป็นคนละเรื่องกับการดีค่างานให้ได้รับค่าตอบแทนที่ เป็นธรรม ฉะนั้น นายจ้างหรือลูกจ้างควรทำความเข้าใจ และพึงหลีกเลี่ยงประเด็นนี้

10. การเจรจาดำรงกับการประเมินค่าของงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน แต่มิใช่เป็น เรื่องเดียวกัน ฉะนั้น จะต้องแยกให้เด่นชัดว่า ประเด็นใดเป็นเรื่องการเจรจา ประเด็นใดเป็นเรื่องการ ประเมินค่าของงาน ในบางประเด็น อาทิเช่น โบนัส ความมีอาวุโส เงินบำนาญบำนาญ เป็นเรื่องการ เจรจาดำรงที่ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องต่อรองพูดคุยกัน เป็นต้น

## 8. ข้อสังเกตเพื่อปรับปรุงการบริหารงานและค่าจ้าง

อนุสัญญาฉบับที่ 100 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการจำกัดการกีดกันทางเพศ หรือการรับรองสตรีเพศให้มีโอกาสได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกับชาย ในงานอย่างเดียวกัน หรืองานที่มีค่าเท่ากัน เป็นที่โชคดีที่ประเทศไทยเรา ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบหลายลักษณะที่กีดกันสตรีเพศ ให้ได้รับโอกาส หรือประโยชน์เท่าเทียมกับชาย ซึ่งแตกต่างกับบางประเทศ ซึ่งมีกฎหมายระบุความแตกต่างระหว่างค่าจ้างและผลประโยชน์อื่น ๆ ระหว่างชายหญิงที่ทำงานประเภทเดียวกัน หรือมีคุณค่าเท่ากัน

อย่างไรก็ตาม ความได้เปรียบดังกล่าวข้างต้นนี้ ใช่ว่าประเทศไทยจะละเลยหรือเพิกเฉย ไม่ปรับสถานการณ์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะในทางปฏิบัตินั้น ยังมีการฝ่าฝืน หรือมีช่องว่างที่ประเทศไทย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องพิจารณา และหาทางแก้ไข ข้อสังเกตข้างล่างนี้เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามความเหมาะสม เพื่อช่วยให้เกิดการปรับปรุงการบริหารงานและค่าจ้าง ให้สามารถรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้

### (1) การจ่ายค่าตอบแทนต่างกันโดยอาศัยวิธีการคำนวณผลงาน

มีหลายกรณีที่สามารถพบได้ในประเทศไทย ก็คือ ความแตกต่างระหว่างการคำนวณค่าจ้างที่นับจากผลงานตามชั่วโมงการทำงาน กับผลงานที่ทำเป็นรายชิ้น ที่พบเสมอ ก็คือการคำนวณค่าจ้างของแรงงานหญิงตามชิ้นงาน ในขณะที่การคำนวณค่าจ้างของแรงงานชาย นับจากชั่วโมงการทำงาน ซึ่งกรณีดังกล่าวจะพบได้ในสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานหญิงจำนวนมาก

### (2) การจ่ายค่าตอบแทนต่างกันเนื่องจากการแบ่งแยกงาน

ประเทศไทยมีงานจำนวนมากไม่น้อยที่มีผู้หญิงทำเป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น งานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งทอ งานตัดเย็บเสื้อผ้า งานอิเล็กทรอนิกส์ งานเจียรนัยเพชรพลอย งานที่ต้องอาศัยทักษะในการใช้มือ เป็นต้น การทำงานบางประเภทที่ถูกกำหนดให้แรงงานหญิงนี้เอง ทำให้นายจ้างถือโอกาสแบ่งแยกงาน บางประเภทเป็นงานของหญิงโดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีข้อเปรียบเทียบระหว่างการทำงานหญิงกับชาย และเป็นโอกาสที่จะหลีกเลี่ยงการปรับค่าจ้างแรงงานของผู้หญิงด้วย เช่นเดียวกับงานบางประเภท แม้จะมีแรงงานหญิงทำเป็นส่วนใหญ่ มีแรงงานชายเสริมเข้าไปเพียงเล็กน้อย แรงงานชายกลุ่มน้อยดังกล่าว ก็อาจถูกเลือกปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสถานการณ์เช่นว่านี้ สามารถพบได้ในประเทศไทยเช่นกัน

(3) การจ่ายค่าตอบแทนต่างกันเพราะการจัดประเภทงาน

มีหลายประเทศ อาทิเช่น โปตุเกส หรือเยอรมัน ที่ประสบปัญหาในการจัดประเภทงาน และถือประเภทงานเป็นตัวกำหนดการจ่ายค่าจ้าง โดยเฉพาะการพิจารณาว่างานเบาเป็นงานของหญิงเมื่อเป็นงานเบา ใช้แรงกายน้อย ค่าจ้างก็ควรต่ำ ซึ่งประเด็นนี้มีการโต้แย้งโดยแรงงานหญิงว่าไม่ชอบธรรม เพราะงานที่ท่าอาจเป็นงานเบา แต่ต้องใช้ความเครียด ความจำเจ (Repetitive) ซึ่งปัจจัยดังกล่าวสมควรนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างด้วย สภาพเช่นนี้ ประเทศไทยพบได้บ่อยมาก

(4) การจ่ายค่าตอบแทนต่างกันเนื่องจากการตีความหรือกำหนดกฎหมายในการจ่ายเงิน  
เกี่ยวกับประเภทต่าง ๆ

คำว่าผลประโยชน์ในความหมายตามอนุสัญญาฉบับที่ 100 นั้น มีความหมายกว้างขวางมาก ไม่เฉพาะค่าจ้าง หรือ เป็นโบนัส ค่าล่วงเวลา หรือประโยชน์อื่น ๆ แต่ยังครอบคลุมไปถึงผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน รวมทั้งการจ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย ซึ่งผลประโยชน์นอกเหนือจากค่าจ้างนี้ มีการตีความ และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติได้ง่าย อาทิเช่น การกำหนดเงินช่วยเหลือบุตร ซึ่งบางประเทศระบุไว้ในข้อตกลงร่วมว่า ให้จ่ายแก่พนักงานชายที่มีบุตรโดยอัตโนมัติ แต่ถ้าจะให้แก่พนักงานหญิง จะต้องมีการพิสูจน์เสียก่อนว่า หญิงดังกล่าวมีสถานภาพสมรส โดยจดทะเบียน เป็นต้น

(5) การจ่ายค่าตอบแทนต่างกันเพราะการกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อน

การจ่ายค่าจ้างต่างกัน สามารถทำได้ หากหญิงและชายทำงานต่างกัน แต่มีงานบางประเภทคล้ายคลึงกัน แต่หญิงได้ค่าจ้างน้อยกว่า และกรณีดังกล่าว แรงงานหญิงอาจร้องเรียนได้ แต่ต้องพิสูจน์ว่า ปริมาณงาน หรือลักษณะงานที่จะทำ จะได้เท่ากับชาย อันแสดงว่า เงื่อนไขนี้ เป็นเงื่อนไขกำหนดให้ฝ่ายหญิงเป็นฝ่ายพิสูจน์ ในขณะที่ ถ้าเป็นแรงงานชาย จะได้รับค่าจ้างโดยอัตโนมัติ อันเข้าลักษณะกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรม

(6) การจ่ายค่าตอบแทนต่างกันเพราะมีการกำหนดในข้อตกลงร่วม

ในบางประเทศ อาทิ อินเดีย ข้อตกลงร่วม ที่ทำกันในปี 1985 ในอุตสาหกรรมนวนบุหรี่ยุโรป ที่ว่าจ้างคนงานกว่า 80,000 คน (ส่วนใหญ่เป็นหญิง) กำหนดหรือระบุให้คนงานหญิงได้รับค่าจ้างต่ำกว่าชายสำหรับกรรมนวนบุหรี่ยุโรป 1,000 นวน เรื่องทำนองนี้ ยังระบุในรัฐอุดรประเทศมัธยมประเทศ ซึ่งมีหญิงทำงานกว่าร้อยละ 80 เช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะไม่มีตัวอย่างที่เห็นชัดเจนถึงการแบ่งแยกเช่นว่านี้ แต่ต้องระมัดระวังถึงข้อตกลงร่วมใด ๆ ที่ใช้บังคับในสถานประกอบการที่มีแรงงานหญิงจำนวนมากที่กำหนดเงื่อนไขดังกล่าว โดยอ้างจำนวนและปริมาณจำนวนคนงาน ในขณะที่แรงงานชายซึ่งมีน้อยกว่า ได้รับค่าจ้างเท่ากัน แต่ความเหน็ดเหนื่อยน้อยกว่า

ปัญหาข้างต้นเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และบางกรณีในประเทศไทยด้วย จึงเป็นความจำเป็นที่หน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้อง พึงพิจารณาและป้องกันมิให้เกิดขึ้น

กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยปัจจุบัน แม้จะไม่มีการแบ่งแยกเพศ หรือเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ที่วางกรอบไว้กว้างขวางมากในเรื่องค่าตอบแทน จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง จะต้องหาทางปรับปรุง โดยแก้ไขกฎหมาย หรือ ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองรอมให้มีการได้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวที่กฎหมายกล่าวไม่ถึง ซึ่งวิธีการหลังจะง่ายกว่าการแก้กฎหมาย

ข้อจำกัดและข้อสังเกตข้างต้น เป็นประเด็นปัญหาที่ฝ่ายบริหารของไทยที่เกี่ยวข้องพึงรับพิจารณา และหามาตรการปรับปรุงแก้ไข เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้น ทั้งในรูปของการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ การตรวจแรงงาน การฝึกอบรม และการสร้างความเข้าใจในหลักการนี้ ให้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งประเด็นการยอมรับนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะการที่ฝ่ายจัดการยอมรับนั้น เท่ากับว่าการแก้ไขปัญหาได้ลุ่ล่วงไปกว่าครึ่งแล้ว จึงเหลือเพียงแนวปฏิบัติที่จะแก้ไขในรายละเอียดเท่านั้น



## 9. ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทย หากให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ก็จะเป็นอนุสัญญาฉบับที่ 12 ที่ไทยได้ให้สัตยาบัน และเป็นฉบับแรกในรอบกว่า 30 ปี ที่ไทยได้เคยให้ครั้งล่าสุด การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ในทางปฏิบัติถือเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากนัก เพราะหลักการหลาย ๆ อย่าง ประเทศไทยได้จัดทำมาก่อนแล้ว และประเทศไทย ควรถือข้อได้เปรียบนี้มาส่งเสริมให้การใช้ออนุสัญญาฉบับนี้เกิดประโยชน์มากที่สุด ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

(1) โดยเหตุที่หลักการของค่าตอบแทนที่เท่ากันระหว่างชายและหญิง สอดคล้องกับกฎหมายของไทย ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ฯลฯ ซึ่งการกำหนดค่าจ้างและค่าตอบแทนนั้น มิได้มีการแบ่งแยกเพศ และถือว่า ชายและหญิงมีความเท่ากัน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 ของสหประชาชาติ ซึ่งไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว ซึ่งปฏิญญานี้ระบุว่า “ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ต้องมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน” (มาตรา 23 วรรค 2) หลักการเหล่านี้ สมควรมีการประชาสัมพันธ์ให้กว้างขวาง เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ต่อไป

(2) อนุสัญญากำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบัน ให้การประกันแก่คนงานทุกคน ในทุกภาคการผลิต โดยวิถีกลไกทางกฎหมาย ข้อตกลงร่วม หรือวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นร่วมกัน สำหรับกรณีภาคเอกชนนั้น ได้กล่าวแล้วว่า มีกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อตกลงร่วม ที่สมควรปรับให้สอดคล้องได้ ส่วนภาครัฐบาลนั้น มีกฎ ก.พ. และระเบียบต่าง ๆ ทั้งทหาร ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ และการจ้างเนกค่าแห่งงานไว้แล้ว โดยไม่คำนึงว่าใครจะครองตำแหน่งไม่ว่าชายหรือหญิง จะได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกัน กฎเกณฑ์ที่มีขึ้นเพื่อกำหนดค่าตอบแทนสำหรับงานที่จ้างเนกไว้ นั้น ควรถือเป็นแบบอย่าง และเผยแพร่ออกไป เพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น อันจะช่วยทำให้การบังคับใช้ภายหลังจากการให้สัตยาบันแล้ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ได้กำหนดขอบเขตหลักประกันการกำหนดค่าตอบแทนไว้ครอบคลุมกฎหมายของไทยในเรื่องค่าตอบแทนแล้ว ซึ่งกฎหมายของไทยไม่มีความขัดแย้งกับอนุสัญญาฉบับนี้ แต่ก็จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สามารถรองรับหลักการของอนุสัญญาให้ครบถ้วนต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการให้สัตยาบัน และหากเกิดปัญหาในกรณีของการปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เท่ากันของชายและหญิง คู่กรณีก็สามารถฟ้องร้องได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าตอบแทนในนิยามของอนุสัญญาฉบับนี้ กว้างขวางกว่ากฎหมายไทยมาก ฉะนั้น หากไทยยังไม่พร้อมจะแก้ไข

กฎหมาย ก็ควรส่งเสริมให้ใช้ระบบการร่วมเจรจาต่อรอง เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชายกับหญิง ในการได้รับค่าตอบแทนในรูปของผลประโยชน์ที่อยู่นอกเหนือกฎหมายที่กำหนดเอาไว้

(4) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล และค่าจ้าง เพราะการแข่งขันในทางด้านการค้า ถือเป็นประเด็นสำคัญสำหรับภาคเอกชนในศตวรรษหน้า ฉะนั้น หากมุ่งประสงค์จะให้การค้าและธุรกิจสามารถยืนหยัดอยู่ได้ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง ปฏิรูปการบริหารงานบุคคล และค่าจ้างอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเท่ากับบีบบังคับให้ภาคเอกชน จำเป็นต้องปรับปรุงปฏิรูประบบการบริหารภายในใหม่

(5) ถ้ารัฐบาลจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 รัฐบาลจะต้องมีความมั่นใจว่าภาครัฐและภาคเอกชนมีความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว มิฉะนั้น ประเทศไทยจะถูกขู่กล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ และจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และขู่กล่าวหาจากฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งประเทศไทยได้รับบทเรียนมาแล้วจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 และฉบับที่ 105 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาแรงงานและการสร้างงาน โอกาสการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานไม่เท่าเทียมกัน อาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย

(6) เพื่อความรอบคอบในเรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ ทั้งในรูปการสัมมนา การศึกษาดูงาน การจัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำ ตลอดจนการวางเค้าโครงการบริหารงานทั้งก่อน และหลังการให้สัตยาบัน

## บรรณานุกรม

F. Eyraud et al. Equal Pay Protection in Industrialised Market Economies : in Search of Greater Effectiveness. ILO, 1993.

ILO. Equal Remuneration, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. 1986.

ILO. Equal Remuneration. เอกสาร โรเนียว.

ILO. Job Evaluation. 1986.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. การพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน. 2540.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ข้อเสนอแนะฉบับที่ 90. เอกสาร โรเนียว (ฉบับแปล).

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานการประชุมคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและตรวจสอบอนุสัญญา ครั้งที่ 2/2540.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. อนุสัญญาฉบับที่ 100. เอกสาร โรเนียว (ฉบับแปล).

จำเนียร จวงตระกูล. “คู่มือการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อประเทศไทย” 75ปี : แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.

นิคม จันทรวีฑูร. “ประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ : 75 ปี แห่งความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานไทย”. 75ปี : แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.

รังสฤษฎ์ จันทร์รัตน์. “การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ”. เอกสารวิจัย  
ส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 7, 2538.

วิจิต แสงทอง. “75 ปีของ ILO กับบทบาทในศตวรรษที่ 21”. 75ปี : แห่งความสัมพันธ์ไทย  
กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านจัดทำแผนงานหลักงานสตรี  
คณะกรรมการส่งเสริมประสานงานสตรีแห่งชาติ. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว  
2535-2554. 2537.



712.05 6  
๕๙๖๒

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



00367

ประเทศไทยกับการไฟฟ้า