



สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY
SOCIAL RESEARCH INSTITUTE

วารสารวิจัยสังคม JOURNAL OF SOCIAL RESEARCH

Vol.15 No.2 1992

INFORMAL SECTOR

ธุรกิจภาคเศรษฐกิจ

นอกระบบ



วารสารวิจัยสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยของสถาบันฯ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์ และรายงานข่าวจากสถาบันฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้แก่คณาจารย์ หรือผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับการวิจัย วารสารนี้ได้รับเงินสนับสนุนการพิมพ์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เจ้าของ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการ นฤมล บรรจงจิตร

ผู้ช่วยบรรณาธิการ สุธธิตา วงศ์สถาพรพัฒน์

กองบรรณาธิการ อมรา พงศาพิชญ์
สุวรรณา เกรียงไกรเพชร
สมชาย รัตนโกมุท
จัคส์ อัมโยต์
สุรียา วีรวงศ์
วิฒนา วงศ์เกียรติรัตน์
อาภา ศิริวงศ์ ณ ออยุธยา
ประโยชน์ เจริญสุข
พินิจ ลาภธนานนท์
นิตยา กัทลิตระพันธ์
ฉันทนา บรรศิริโชติ
นภัส กอร์ดอน
กอบกุล สามัคคี

ผู้จัดการ เนาวรัตน์ เนียมบุบผา

กำหนดออก ปีละ 2 ฉบับ

วารสารวิจัยสังคม
ธุรกิจภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ISSN 0857-9180

คำนำ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าธุรกิจในภาคเศรษฐกิจ "นอกระบบ" (informal sector) มีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุนี้ปัญหาของการประกอบธุรกิจ "นอกระบบ" ไม่ว่าจะเป็นสาขาอุตสาหกรรม การผลิต หรือบริการ จึงได้รับความสนใจและถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณากันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในช่วงระยะ 7 - 8 ปีที่ผ่านมาได้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ทั้งจากภาครัฐบาล และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

แม้ว่าจะมีการศึกษาวิเคราะห์ภาคเศรษฐกิจ "นอกระบบ" ในแง่มุมต่าง ๆ ไว้พอสมควร แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการศึกษากลุ่มเป้าหมายของภาคเศรษฐกิจ "นอกระบบ" ส่วนใหญ่ล้วนแต่มีความแตกต่างกันออกไปและจำกัดอยู่ในกลุ่มยากจนบางกลุ่มเช่น ในเขตพื้นที่ชุมชนแออัด หรือในกลุ่มอาชีพบางกลุ่ม จึงเป็นการยากที่จะนำเอาผลการศึกษาเหล่านั้นมาเชื่อมโยงให้เข้าใจถึงความหมายของคำว่าเศรษฐกิจ "นอกระบบ" ได้อย่างชัดเจนและตรงกัน ที่สำคัญกว่านั้นคือมีผลทำให้การกำหนดแนวนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความคลุมเครือมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีคำถามที่ตามมาว่าการนำเอาแนวคิด (concept) ภาคเศรษฐกิจ "นอกระบบ" มาใช้เป็นกรอบเพื่อการศึกษาถึงความเคลื่อนไหว และความเปลี่ยนแปลงในการประกอบอาชีพของผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งนั้นมีความเหมาะสมเพียงใด และจะสามารถนำมาใช้ได้อีกต่อไปหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีของสังคมไทยซึ่งมีจำนวนประชากรที่ยากจนกระจายไปทั่วทุกระดับภาคเศรษฐกิจของประเทศ คำถามดังกล่าวจึงเป็นประเด็นสำคัญที่นักพัฒนาและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องน่าที่จะนำมาพิจารณาอย่างจริงจังต่อไป

วารสารวิจัยสังคมฉบับนี้ ได้เน้นถึงผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่มีส่วนทำให้เกิดปัญหาและการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ด้าน (เช่น การจ้างงาน หรือการลงทุน) ต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่อาศัยแรงงานตนเอง (self-employed)

บทความ 9 ชิ้น ที่นำเสนอในวารสารฉบับนี้มาจากงานวิจัยซึ่งเนื้อหาในบทความแต่ละชิ้นจะมีมุมมองแง่เศรษฐกิจ "นอกระบบ" หลากหลายต่าง ๆ กัน แต่ที่สำคัญคือเพื่อจุดประสงค์ที่จะนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมขึ้นในสังคมให้มากที่สุด

ในส่วนแรกเป็นบทความ 4 ชิ้น เขียนขึ้นมาจากข้อมูลการวิจัยภาคเศรษฐกิจนอกระบบในช่วงระยะเวลา 6 - 7 ปี ที่ผ่านมาโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน การสำรวจมุ่งเน้นในประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพการจ้างงาน และค่าจ้างของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก การศึกษาเริ่มขึ้นในช่วงปี 2527 - 2528 ในเรื่องสภาพการทำงานของคนงานหญิง ในปีเดียวกันนี้ได้มีการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงฤดูการผลิต เนื้อหาของบทความได้สรุปแนวทางการปรับปรุงแก้ไขโครงการ

ก.ส.ช. เพื่อให้ประชากรในชนบทได้มีงานทำนอกฤดูกาล ในปี 2529 ได้ศึกษาสภาพการจ้างงาน และการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในเนื้อหาของบทความจะเป็นการสรุปผลของการวิจัยและข้อดีของการรับงานไปทำที่บ้าน ส่วนบทความชิ้นสุดท้ายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นการสำรวจผู้ประกอบการธุรกิจขนาดที่มีคนงานไม่เกิน 19 คน ในเขตกรุงเทพมหานคร ได้มีขึ้นในปี 2530 เรื่องความเคลื่อนไหวทางด้านการจ้างงาน ค่าจ้าง และการลงทุน เนื้อหาของบทความได้สรุปผลการศึกษาและชี้ว่าปัญหาในเรื่องเงินทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก

บทความของ ฉันทนา บรรพศิริโชติ พูดถึงปัญหาแรงงานเด็กกับงานอันตราย โดยได้ชี้ประเด็นให้เห็นว่าแรงงานเด็กนอกจากจะถูกขูดรีดแล้วยังมีปัญหาร่วมเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมทำให้เด็กได้รับอันตรายจากงาน ในขณะเดียวกันสิ่งแวดล้อมในการทำงานยังเป็นปัญหาต่อสุขภาพของแรงงานเด็กด้วย เงื่อนไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและความซับซ้อนของตลาดแรงงานในปัจจุบันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาแรงงานเด็กมีแนวโน้มที่จะขยายตัวออกไป

บทความของ Barbara Igel เป็นบทความที่มาจากการสำรวจชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งเน้นว่าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนแออัดนั้นมีรายได้หรือที่เรียกว่า 'เศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอด' (Economy of survival) มาจากการประกอบกิจการขนาดย่อมที่อาศัยแรงงานตนเองและของสมาชิกในครัวเรือนเป็นหลัก และการเป็นลูกจ้างในภาคธุรกิจที่อยู่นอกเขตชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังยกประเด็นเรื่องศักยภาพในการเติบโตของกิจการขนาดย่อมขึ้นมาพิจารณา ว่ามีข้อจำกัดมาจากปัจจัยอะไรบ้าง

บทความของ Gisèle Yasmeeen เป็นบทความที่ได้กล่าวถึงปัญหาและความยากเกี่ยวกับแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการศึกษาบทบาทของหญิงและชายในภาคธุรกิจร้านอาหาร เนื้อหาในบทความได้แสดงสถิติตัวเลขให้เห็นว่าสถานประกอบการร้านอาหารในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการจ้างแรงงานหญิงมากกว่าแรงงานชาย นอกจากนี้ยังได้ยกประเด็นเรื่องการที่ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการทำธุรกิจร้านอาหารขนาดเล็กมากกว่าผู้ชายนั้นมีสาเหตุมาจากปัจจัยอะไรบ้าง

บทความของ นฤมล บรรจงจิตร เป็นงานวิจัยชิ้นหนึ่งชี้ให้เห็นว่ากิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กมิได้ถูกแยกออกจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายโดยสิ้นเชิง ในขณะเดียวกันได้เน้นว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จริงแล้วมิได้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของธุรกิจขนาดเล็ก

บทความของ Xavier Oudin ได้พูดถึงปัญหาเกี่ยวกับการนำแนวคิด 'ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ' (informal sector) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์สังคมไทย เนื้อหาของบทความได้เน้นมุมมองด้านตลาดแรงงาน และภาพทางสถาบันที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

นฤมล บรรจงจิตร

วารสารวิจัยสังคม

Journal of Social Research

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ ๒๕๓๕

Vol. 15 No.2 1992

สารบัญ (Contents)

รายงานการวิจัยจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

- บทความ 'สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย'	วิจิตรา พรหมพันธุ์ม ชัยวัฒน์ เกิดผล	1
- บทความ 'ภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงนอกฤดูการผลิต'	อุรุณวรรณ แท่งวานิช นิตยา เจียรนัยปรีดิ์เปรม	9
- บทความ 'สภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน'	ชัยวัฒน์ เกิดผล นิตยา เจียรนัยปรีดิ์เปรม	17
- บทความ 'ความเจริญเติบโตและการพัฒนาการทำงานของรัฐกิจไม่มีระบบในกรุงเทพมหานคร'	ขวัญตา มังกรรัตน์	24
แรงงานเด็กกับงานอันตราย	ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ	27
Microenterprises in Bangkok's Slums-Potential for Self-Sustained Growth	Barbara Igel	41
Bangkok's Restaurant Sector : Gender, Employment and Consumption	Gisèle Yasmeeen	69
กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก : สภาวะแวดล้อมทางกฎหมาย	ดร.นฤมล บรรจงจิตร	82
Relevance of the 'Informal Sector' in Thailand	Dr. Xavier Oudin	91

รายงานการวิจัยจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

บทความที่จะเสนอต่อไปนี้ มาจากผลการวิจัย ซึ่งดำเนินการศึกษาโดย กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

เนื้อหาและบทความจะมุ่งประเด็น สภาพการจ้างงาน ค่าจ้าง และการลงทุน ในภาคธุรกิจไม่เป็นระบบของไทย บทความได้นำเสนอข้อดี และ ข้อเสียของธุรกิจสาขานี้ ตลอดจนการเสนอแนวทางเพื่อการพัฒนาธุรกิจไม่เป็นระบบของประเทศ โดยมุ่งพัฒนากำลังคนเป็นสำคัญ

บทความที่จะนำเสนอมีดังนี้

1. บทความ "สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย" โดย วิจิตรา พรหมพันธุ์ และ ชัยวัฒน์ เกิดผล
2. บทความ "ภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงนอกฤดูการผลิต" โดย อรุณวรรณ แท่งวานิช และ นิตยา เจียรน้อยปริดีเปรม
3. บทความ "สภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน" โดย ชัยวัฒน์ เกิดผล และ นิตยา เจียรน้อยปริดีเปรม
4. บทความ "ความเจริญเติบโตและการพัฒนาการทำงานของธุรกิจไม่มีระบบในกรุงเทพมหานคร" โดย ขวัญตา มังกรรัตน์

สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงาน ตามผลงานในประเทศไทย

วิจิตรา พรหมพันธุ์*

ชัยวัฒน์ เกิดผล**

บทความเรื่อง สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย เป็นรายงานผลการศึกษาวิจัยของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อทราบสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในสถานประกอบการขนาดเล็กที่ใช้คนงานหญิงเป็นจำนวนมากและมีการบริหารแรงงานอย่างไม่มีแบบแผนและคนงานหญิงที่รับงานไปทำที่บ้านโดยได้ดำเนินการศึกษาเรื่องนี้ในช่วงปี 2527 - 2528

วิธีการศึกษาได้กระทำโดยศึกษาจากข้อมูลและเอกสารที่มีอยู่ ประกอบการสัมภาษณ์นายจ้างที่จ้างคนงานหญิงทำงานตามผลงานในสถานประกอบการและคนงานหญิงรับงานไปทำที่บ้าน และสัมภาษณ์คนงานหญิงทำงานตามผลงานในสถานประกอบการขนาดเล็กที่บริหารงานแบบไม่มีแบบแผนและคนงานหญิงรับงานไปทำที่บ้านตามย่านบ้านพักอาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดชลบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดลำปาง ในอุตสาหกรรมทอผ้า ตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องปั้นดินเผา และทำร่ม การสัมภาษณ์คนงานหญิงได้กระทำในสองรูปแบบ คือ แบบต่อตัวต่อ และแบบกลุ่ม นำผลที่ได้มาวิเคราะห์ สรุป และจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น เชิญผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของหญิงในประเทศไทยมาประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาวิจารณ์และให้ความเห็นความเห็นเพิ่มเติมข้อมูลในรายงานผลการศึกษาวิจัยนี้ก่อนจัดพิมพ์เป็นรายงานครั้งสุดท้ายเพื่อเผยแพร่ต่อไป

เนื้อหาของรายงานผลการศึกษาวิจัยโดยสรุปมีดังนี้

1. ประชากรชายและหญิงในประเทศไทยมีจำนวนใกล้เคียงกันมาก และหญิงมีโอกาเข้าสู่กำลังแรงงานมากเท่าเทียมกับชาย สิทธิและฐานะของหญิงไทยได้รับการยอมรับมากขึ้นโดยลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า

*รองอธิบดี กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

**หัวหน้างานวิชาการและวิจัยแรงงาน ฝ่ายวิชาการแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน

หญิงทำงานอยู่ในทุกประเภทอุตสาหกรรม ทุกสาขาอาชีพ และทุกสถานภาพการทำงาน ยิ่งกว่านั้น ในบางครอบครัว หญิงเป็นหลักของครอบครัวในการประกอบอาชีพและหารายได้ อย่างไรก็ตาม หญิงก็ยังมีโอกาสไม่เท่าเทียมกับชายในบางอาชีพ หรือบางตำแหน่งหน้าที่การงาน เฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งนักบริหาร หรือนักปกครอง

2. ในปี 2526 ประเทศไทยมีประชากรหญิงอยู่ทั้งหมด 24.4 ล้านคน จากจำนวนประชากรทั้งประเทศ 49.1 ล้านคน ในจำนวนประชากรหญิงทั้งหมดนี้ มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 10,956,000 คน เป็นผู้มีงานทำจำนวน 9,641,800 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 78.9 ของประชากรหญิงที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนหญิงที่มีงานทำเหล่านี้ เป็นผู้ที่ทำงานในฐานะผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวถึง 3,889,300 คน นอกจากนั้นก็ทำงานส่วนตัว ลูกจ้างส่วนตัว ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างรัฐบาล และนายจ้าง หากพิจารณาตามประเภทอุตสาหกรรมแล้ว ก็จะพบว่า คนงานหญิงอยู่ในเกษตรกรรมประมาณ 4,797,800 คน รองลงไปคือพาณิชยกรรม 13,303,800 คน นอกจากนั้น ก็เป็นบริการ หัตถกรรมและอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ ส่วนประชากรหญิงที่ไม่มีงานทำ มีอยู่ประมาณ 946,800 คน หรือร้อยละ 8.6 ของประชากรหญิงที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด

3. สภาพการจ้างและสภาพการทำงานโดยทั่วไปของคนงานหญิงในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ส่วนมากได้รับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดแตกต่างกันไปตามประเภทการจ้าง ซึ่งมีลักษณะการจ้างอยู่ 3 ประเภท คือ รายวัน รายเดือน และรายเหมา สถานประกอบการขนาดเล็กที่คนงานหญิงทำงานตามผลงานทำงานอยู่ด้วยนั้นส่วนใหญ่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา วันและเวลาทำงาน ส่วนการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างนั้น ปรากฏว่ามีอัตราการประสบอันตรายหรืออุบัติเหตุจากการทำงานสูง แต่เป็นการประสบอันตรายที่ไม่มีความรุนแรง ในด้านแรงงานสัมพันธ์ คนงานหญิงมีการร้องทุกข์หรือร้องเรียนต่อนายจ้างน้อยหรือแทบไม่มีเลย เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะตกลงกันได้โดยลักษณะปรึกษาหรือขอความร่วมมือ

4. สภาพการทำงานของคนงานหญิงที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างตามผลงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ไม่ค่อยมีความแตกต่างจากสภาพการทำงานของคนงานหญิงที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวันหรือรายเดือนที่ทำงานในอาชีพหรือตำแหน่งงานอย่างเดียวกัน จากผลการสำรวจค่าจ้างตามประเภทอาชีพของกรมแรงงาน เมื่อปี 2525 ใน 65 จังหวัด จาก 5,091 สถานประกอบการ ปรากฏว่ามีคนงานหญิงที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างตามผลงานของจำนวน 7,926 คน ส่วนใหญ่ของคนงานหญิงทำงานตามผลงานเป็นผู้ที่สมรสแล้ว มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 4 มีสมาชิกในครัวเรือนมาก และมีรายได้ของครัวเรือนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ผลจากการสำรวจด้วยวิธีสัมภาษณ์ของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน ใน 5 จังหวัด ปรากฏว่าเป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 21 - 30 ปี มากที่สุดคือร้อยละ 48.7 รองลงไปคืออายุ 16 - 20 ปี มีร้อยละ 20.5 และเป็นผู้ที่ย้ายถิ่นมาจากท้องที่อื่นร้อยละ 69.2 เป็นผู้ที่อยู่กับเพื่อนที่ทำงานอยู่ในโรงงานเดียวกัน และร้อยละ 20.5 พักอาศัยอยู่กับบิดามารดาญาติพี่น้อง

5. รายได้ของคนงานหญิงทำงานตามผลงานที่ได้ไปสัมภาษณ์มาทั้งหมด มีรายได้หรือค่าจ้าง เมื่อแรกเข้าทำงานเป็นรายวันประมาณร้อยละ 15.4 เป็นรายเดือนร้อยละ 10.3 และไม่ได้รับค่าจ้างร้อยละ 2.6

ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 71.4 ได้รับค่าจ้างเป็นรายหน่วยหรือเป็นรายเหมา ค่าจ้างเมื่อแรกเข้าทำงานเฉลี่ยประมาณวันละ 42.75 บาท โดยลูกจ้างรายวันได้รับเฉลี่ยวันละ 13.67 บาท ลูกจ้างรายเดือนได้รับเดือนละ 400 บาท และลูกจ้างรายเหมาได้รับวันละ 56.74 บาท ปัจจุบันคนงานหญิงทำงานตามผลงานเหล่านี้ได้รับค่าจ้างต่ำสุดประมาณวันละ 20 บาท สูงสุดประมาณวันละ 160 บาท โดยเฉลี่ยประมาณวันละ 54.79 บาท

6. คนงานหญิงทำงานตามผลงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ประมาณร้อยละ 33.3 ได้รับสวัสดิการในเรื่องที่พัก ร้อยละ 56.4 ได้อาหารหรือค่าอาหาร ร้อยละ 2.6 ได้เงินค่ารักษาพยาบาล และร้อยละ 2.6 ได้รับเงินโบนัส

7. เวลาทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานส่วนใหญ่ คือร้อยละ 69.2 ทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน และทำงานวันละ 7-9 ชั่วโมง ร้อยละ 20.5 ทำงานวันละ 10-12 ชั่วโมง ร้อยละ 12.8 ทำงานวันละ 13-15 ชั่วโมง ร้อยละ 2.6 ทำงานวันละไม่ถึง 6 ชั่วโมง ร้อยละ 12.8 ระหว่างเวลาทำงานมีเวลาพักกลางวันวันละ 60 นาที ร้อยละ 35.9 และวันละ 30 นาที ร้อยละ 28.2 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 35.9 กล่าวว่าเวลาพักงานในแต่ละวันขึ้นอยู่กับความพอใจของคนงานหญิงเองจะหยุดเมื่อใดและนานเท่าใดก็ได้

8. การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนมากคือร้อยละ 89.7 ไม่ทราบหรือไม่รู้จักการทำงานล่วงเวลาในกลุ่มของคนงานหญิงที่ทำงานล่วงเวลาทั้งหมดนั้น ร้อยละ 50.0 ได้รับรายได้หรือค่าจ้างในช่วงเวลาที่ทำงานล่วงเวลาโดยเฉลี่ยประมาณวันละ 26.75 บาท คนงานหญิงทำงานตามผลงานในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนมาก (ร้อยละ 79.5) ไม่ทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์หรือวันหยุดตามประเพณีผู้ที่ทำงานในวันหยุดเป็นประจำมีอยู่ประมาณร้อยละ 7.7 และผู้ที่ทำบ้างไม่ทำบ้างมีอยู่ประมาณร้อยละ 12.8 คนงานหญิงที่ทำงานในวันหยุดเหล่านี้ได้รับค่าจ้างหรือรายได้เพิ่มขึ้นตามกฎหมายแรงงานกำหนดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

9. คนงานหญิงทำงานตามผลงานในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนมาก ประมาณร้อยละ 76.9 ไม่เคยประสบอุบัติเหตุหรืออันตรายจากการทำงานเลย ผู้ที่เคยประสบอุบัติเหตุมีอยู่เพียงร้อยละ 23.1 อุบัติเหตุหรืออันตรายที่เกิดขึ้นส่วนมากเป็นอุบัติเหตุหรืออันตรายที่ไม่มีความรุนแรงมากนัก

10. คนงานหญิงทำงานตามผลงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ชอบทำงานชนิดนี้มีอยู่ประมาณร้อยละ 66.7 ผู้ที่ไม่ชอบแต่จำเป็นต้องทำมีร้อยละ 17.9 และไม่แน่ใจมีร้อยละ 15.4 ในกลุ่มผู้ที่ชอบ ให้เหตุผลว่ามีความรู้น้อย 46.2 จึงไม่สามารถจะไปทำงานอื่นที่ดีกว่าได้ร้อยละ 11.5 ให้เหตุผลว่าสนุกและได้ประสบการณ์

11. คนงานหญิงที่ทำงานตามผลงานนี้ไม่ได้มีแต่เฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังมีคนงานหญิงทำงานตามผลงานตามบ้านด้วย จากการสำรวจสภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานตามบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร และ 16 จังหวัด ปรากฏว่า ในจำนวนคนงานหญิงทำงานตามผลงานตามบ้าน 1,670 คนนั้น ส่วนมากเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป และมีการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 ประมาณร้อยละ 51.7 ของคนงานหญิงทำงานตามผลงานเหล่านี้เป็นผู้ที่ทำงานในอาชีพอื่นด้วย ผู้ที่ยึดอาชีพทำงานในลักษณะดังกล่าวเพียงอย่างเดียวมีเพียงร้อยละ 7.4

12. อุตสาหกรรมที่มีการจ้างคนงานหญิงทำงานตามผลงานและทำที่บ้านมากที่สุด ได้แก่อุตสาหกรรม การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และการผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์อาหารจากผลิตผลเกษตร สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานตามบ้านส่วนมากจะมีลักษณะเป็นอิสระมีสถานที่ทำงาน เป็นแบบเรียบ ๆ ง่าย ๆ ใช้พื้นที่ไม่มากนัก มีเวลาทำงานตามความสะดวก ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นช่วงเวลาที่ว่างจากงานบ้าน และมีวันหยุดตามความพอใจ ค่าจ้างที่คนงานหญิงทำงานตามผลงานได้รับส่วนมากจะเป็น ไปตามจำนวนหน่วยผลงานที่ทำได้ อัตราค่าจ้างต่อหน่วยที่นายจ้างกำหนดขึ้นนั้นจะแตกต่างกันไปตาม ประเภทงาน ขนาดของงาน คุณภาพงาน และมีฝีมือ ค่าจ้างที่คนงานหญิงทำงานตามผลงานส่วนใหญ่ได้รับ โดยเฉลี่ยโดยไม่เกินวันละ 100 บาท นอกจากค่าจ้างแล้ว คนงานหญิงทำงานตามผลงานตามบ้านบางคน ยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นในรูปของสิ่งของและ/หรือตัวเงินอีกด้วย และส่วนมากไม่ค่อยประสบ อันตรายจากการทำงาน ผู้ที่ประสบอันตรายหรืออุบัติเหตุจากการทำงานส่วนใหญ่ก็จะเป็นเพียงอุบัติเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น อุบัติเหตุที่เกิดขึ้น ได้แก่ การถูกของมีคมบาดหรือแทงตามมือ นิ้วมือ

13. ในเรื่องของความจำเป็นในการจ้างคนงานหญิงทำงานตามผลงานนั้น นายจ้างส่วนมากมีความ เห็นว่าการจ้างคนงานหญิงทำงานตามผลงานได้ผลงานที่ดีกว่าการจ้างแบบอื่น ๆ ประโยชน์ที่นายจ้างได้รับ จากการจ้างแบบนี้ก็มากกว่าการจ้างแบบรายวัน รายเดือน หรือรายชั่วโมง เพราะนายจ้างไม่ต้องวิตกกังวลใน เรื่องปัญหาแรงงานและปัญหาอื่น ๆ เกี่ยวกับการจ้างงาน การสรรหาคคนงานหญิงเหล่านี้มาทำงานก็ทำได้ โดยสะดวก เพียงแต่บอกกล่าวกับลูกจ้างหรือคนงานหญิงซึ่งทำงานอยู่กับตน ก็จะมีการชักชวนกันมาให้ คัดเลือกได้มาก แม้ว่าการจ้างคนงานหญิงแบบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างมาก แต่ก็ทำให้นายจ้างหลาย รายได้รับความกระทบกระเทือนจากการขาดงานบ่อยและจากการทำงานตามความพอใจเป็นอย่างมากด้วย

14. คนงานหญิงทำงานตามผลงานซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการและที่รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนมากจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในลักษณะของการจ้างและค่าจ้าง ส่วนในด้านสภาพการทำงานจะมี ลักษณะที่แตกต่างกันโดยเฉพาะในเรื่องของความเป็นอิสระในการทำงานที่คนงานหญิงทำงานตามบ้านจะมีความ สะดวกสบายมากกว่า คนงานหญิงทำงานตามผลงานตามบ้านจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของ สวัสดิการในเรื่องอาหารและที่พัก ซึ่งส่วนใหญ่ นายจ้างจะมีให้ เฉพาะคนงานหญิงทำงานตามผลงานใน สถานประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น

15. นับตั้งแต่ปีสตรีสากลระหว่างประเทศเมื่อ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา องค์การภาครัฐบาลและเอกชน ได้เข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใช้แรงงานหญิงมากขึ้น ความช่วยเหลือที่ให้ส่วนมากจะเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการแนะนำชี้แจงป้องกัน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในรูปแบบต่าง ๆ องค์การภาครัฐบาลซึ่ง เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการดังกล่าวมาก มีอยู่ 3 หน่วยงานและองค์กรเอกชนอีก 3 หน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรในรูปมูลนิธิและกลุ่มต่าง ๆ อีกไม่น้อยกว่า 300 ราย

16. คนงานหญิงที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยทั้งหมด จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากองค์กร ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพและขีดความสามารถในการดำเนินการขององค์กรนั้น ๆ องค์กรเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือด้วยการส่งเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกในองค์กรของตนไป เยี่ยมเยียนให้ความรู้แก่ประชาชนโดยเฉพาะคนงานหญิงตามชุมชนต่าง ๆ

17. นอกจากความช่วยเหลือจากองค์กรต่าง ๆ แล้ว คนงานหญิงส่วนหนึ่งยังได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือตามกฎหมายต่าง ๆ อีกด้วย กฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่คนงานหญิงที่ทำงาน ในลักษณะที่บ่งชัดได้ว่ามีฐานะเป็นลูกจ้าง ได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

18. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งมีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการจ้างทำงานและกำหนดเวลาการจ่ายค่าจ้าง ส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานซึ่งมีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างทั้งที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการอุตสาหกรรมในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจและที่ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่สามารถระบุตัวนายจ้างได้ในเรื่องเกี่ยวกับเวลาการทำงาน เวลาพัก วันหยุด การลา ค่าจ้าง สวัสดิการ ค่าชดเชย ความปลอดภัยในการทำงาน เงินทดแทน และค่าล่วงเวลา ค่าจ้างทำงานในวันหยุด เป็นต้น

19. ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมเหล่านี้ นอกจากจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานแล้ว ยังมีสิทธิที่จะดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ระบุไว้ได้ด้วย เช่น มีสิทธิร้องทุกข์ ร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่รัฐให้พิจารณาสั่งการให้นายจ้างดำเนินการต่าง ๆ ตามสิทธิและหน้าที่ มีสิทธิในการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างขึ้น ปกป้องคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกัน และมีสิทธิที่จะรวมกลุ่มกันยื่นข้อเรียกร้องให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงสภาพการจ้าง

20. คนงานหญิงที่ทำงานตามผลงานและมีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว ส่วนคนงานหญิงที่ทำงานตามผลงานที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างหรือไม่ และระบุตัวนายจ้างไม่ได้ชัดเจน จะไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่มีสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แต่จะมีสิทธิและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

21. การจ้างงานในลักษณะการทำงานตามผลงานของคนงานหญิงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการจ้างให้ทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม หรือทำงานตามบ้านก็ตาม เป็นการจ้างงานที่นายจ้างอาจได้รับผลประโยชน์สูง เพราะการให้ค่าตอบแทนการทำงานพิจารณาให้จากคุณภาพและปริมาณงานที่ได้รับ รายได้ของคนงานหญิงตามผลงานจึงไม่แน่นอนและการเพิ่มค่าจ้างให้แก่คนงานหญิงทำงานตามผลงานค่อนข้างช้า นอกจากนั้น นายจ้างมีโอกาสรังรัดการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการ เนื่องจากปริมาณงานเป็นตัวเร่งของค่าจ้างหรือรายได้ของคนงาน และในเวลาเดียวกันก็เป็นตัวเร่งในคนงานต้องทำงานหนักขึ้นเพื่อให้ได้ค่าจ้างมากขึ้น

22. การจ้างงานในลักษณะการทำงานตามผลงานนี้แม้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจะมีได้กำหนดมาตรฐานค่าจ้างต่อชิ้น หรือต่อผลงานอย่างชัดเจน เหมือนกับการทำงานแบบรายวันและรายเดือน แต่ก็ได้ระบุให้นายจ้างปรับอัตราค่าจ้างให้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้าลูกจ้างทำงานครบแปดชั่วโมงด้วย ซึ่งก็ยังอำนวยความสะดวกนี้ให้กับนายจ้างมากกว่าลูกจ้างอยู่บ้าง

23. คนงานประเภทนี้มีการรวมตัวน้อย ซึ่งแตกต่างจากคนงานประเภทรายวันและรายเดือน การต่อสู้เพื่อให้ได้ซึ่งสิทธิและผลประโยชน์อันควรสมควรได้มักอาศัยพึ่งพิงคนงานประเภทรายวันและรายเดือนอยู่เสมอ นายจ้างจึงประสบปัญหาแรงงานสัมพันธ์น้อยหรือไม่ประสบปัญหาเลย โดยเฉพาะการจ้างคนงานหญิงทำงานตามบ้าน

24. การจ้างคนงานหญิงทำงานตามบ้าน เป็นการลดต้นทุนการผลิตของนายจ้างค่อนข้างมาก เพราะนายจ้างไม่จำเป็นต้องจัดหาสถานที่ทำงาน ไม่ต้องจัดหาอาหารและที่พักให้คนงาน และจ่ายค่าตอบแทนการทำงานต่ำ แต่ในขณะเดียวกันคนงานก็ได้รับประโยชน์ในการทำงานโดยมีรายได้ ได้ดูแลครอบครัวในขณะที่ทำงาน และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานนอกบ้าน นอกจากนี้ ยังช่วยให้หญิงซึ่งต้องทำงานบ้านหรือดูแลครอบครัวได้มีงานทำและมีรายได้เลี้ยงดูครอบครัวอีกส่วนหนึ่ง เป็นการลดจำนวนผู้ว่างงานหรือผู้อยู่นอกกำลังแรงงานและส่งเสริมให้ครอบครัวมีรายได้สูงขึ้น เป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศได้ทางหนึ่ง

25. ความเร่งรีบในการเพิ่มรายได้ด้วยการเพิ่มผลงานของคนงานหญิง มักจะปรากฏอยู่ทั่วไปในสภาพของการทำงานประเภทนี้ ฉะนั้น ระยะเวลาการทำงานของบางคนอาจทำงานถึงวันละ 10 ชั่วโมงขึ้นไป ซึ่งเป็นผลเสียต่อสุขภาพร่างกายของผู้ทำงานอย่างยิ่ง สภาพะร่างกายและอารมณ์ของคนงานหญิงเหล่านี้มีผลที่กระทบถึงความสัมพันธ์และความอบอุ่นของครอบครัวไม่มากนักน้อย จึงควรมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ทำงานภายในเวลาที่เหมาะสมและได้รับรายได้ที่เป็นธรรม เพราะคนงานหญิงเหล่านี้มีโอกาสได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าทำงานในวันหยุดน้อยมาก ถ้าเปรียบเทียบกับคนงานหญิงรายวันและรายเดือน เฉพาะอย่างยิ่ง คนงานหญิงทำงานตามบ้านจะไม่ได้รับผลประโยชน์ในเรื่องนี้อย่างแน่นอน

26. ปัจจุบันการจ้างเหมาให้ทำงานตามผลงานกำลังขยายออกไปมากขึ้น โดยเฉพาะในบรรดาครัวเรือนที่มีฐานะปานกลางและฐานะยากจน เพราะเป็นแนวทางหารายได้อย่างหนึ่ง ซึ่งบรรดาแม่บ้านและผู้ที่ไม่มีงานทำสามารถหารายได้ช่วยเหลือครอบครัวได้ บางครอบครัวจะระดมกำลังคนในครอบครัว บางเวลาทำงานชนิดนี้ แม้แต่ลูกเล็กๆ หรือเด็กในวัยเรียนก็อาจต้องมารับภาระช่วยงานแทนที่จะออกไปวิ่งเล่นตามวัยของเด็ก

27. การจ้างหญิงทำงานตามผลงานไม่ว่าเป็นการทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมหรือการทำงานตามบ้านก็ตาม ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่นายจ้าง และเศรษฐกิจของประเทศไทยส่วนรวม จึงสมควรพิจารณาให้การส่งเสริมสนับสนุนให้หญิงได้ทำงานในลักษณะการจ้างงานประเภทนี้มากขึ้น แต่ก็สมควรจะให้การคุ้มครองแรงงานและสร้างความมั่นคงในการทำงาน รวมถึงการพัฒนาให้มีคุณภาพสูงขึ้นด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

27.1 องค์การฝ่ายนายจ้างควรพิจารณาวางมาตรฐานการใช้แรงงานให้เป็นธรรม และมีการใช้มาตรการอย่างเท่าเทียมในทุกสถานประกอบการอุตสาหกรรมเป็นการสร้างความเป็นธรรม ระหว่างนายจ้างในเรื่องต้นทุนการผลิตและการแข่งขันในตลาดสินค้า

27.2 เพื่อความเป็นธรรมในด้านการจ้างงาน ควรวางมาตรฐานการให้ค่าจ้างเป็นแนวทางเดียวกันทั้งคนงานหญิงที่ทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมและคนงานหญิงทำงานตามบ้าน โดยดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อมิให้เป็นการทำลายการจ้างงานของคนงานหญิงที่ทำงานตามบ้าน

27.3 การชี้แนะให้คนงานหญิงทำงานตามผลงานรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ อาจไม่ใช่วิธีการที่ส่งเสริมการจ้างงานในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน แต่นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างควรพิจารณาให้สิทธิและประโยชน์ตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องให้มีการเรียกร้องขึ้นก่อนเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและคนงาน และเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น

27.4 องค์กรของรัฐและเอกชนควรให้ความดูแลคนงานหญิงเหล่านี้อย่างใกล้ชิด โดยวิธีการที่ไม่ให้เสียบรรยากาศของการจ้างงาน เพื่อให้มีการจ้างงานอย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้น

27.5 องค์กรของรัฐและเอกชนควรให้การฝึกอบรมแก่คนงานหญิงเหล่านี้เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และเพิ่มค่าจ้างหรือรายได้ในโอกาสต่อไป

27.6 หน่วยงานของรัฐควรติดตามศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการทำงานของ คนงานหญิงเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง เฉพาะอย่างยิ่งคนงานหญิงทำงานตามบ้านเพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของคนงานเหล่านี้ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการหามาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้มีสถานะการจ้างงานที่สูงขึ้น

ภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงนอกฤดูการผลิต*

อรุณวรรณ แท่งวานิช**
นิตยา เจียรนัยปรีดีเปรม***

บทความเรื่องภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงนอกฤดูการผลิตนี้ เป็นบทความจากรายงานผลการสำรวจสภาพและลักษณะการทำงานของประชากรในชนบทในช่วงนอกฤดูการผลิต การทำการเกษตรและของลูกจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรมกึ่งเกษตรในช่วงนอกฤดูการผลิตหรือการทำงานของสถานประกอบการ ซึ่งกรมแรงงานได้ดำเนินการสำรวจในช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2528 ในพื้นที่ 12 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกำหนดความแตกต่างด้านลักษณะและสถานภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายตัวของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และการสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบสำหรับครัวเรือนที่สัมภาษณ์ จำนวน 1,783 ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในพื้นที่ 12 จังหวัดที่เลือกเป็นตัวอย่าง)

ในจำนวนครัวเรือนตัวอย่างที่สำรวจได้ทั้งหมด ปรากฏว่า มีประชากรที่อายุต่ำกว่า 11 ปี ร้อยละ 14.5 ของประชากรทั้งหมด และเป็นประชากรที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป ซึ่งอยู่ในวัยทำงาน ร้อยละ 85.5 ของประชากรทั้งหมด

ประชากรในชนบทส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาน้อย คือ เกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 43.7 สำเร็จการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น

ในจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด มีผู้ย้ายถิ่นไปอยู่ในถิ่นอื่น ร้อยละ 14.1 เป็นการย้ายถิ่นไปอยู่ในกรุงเทพมหานครมากที่สุดรองลงมาได้แก่ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่ย้ายถิ่นเพื่อไปหางานทำและเพื่อไปทำงานโดยคิดว่าเป็นงานที่ดีกว่าในท้องถิ่นของตน ผู้ที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือย้ายถิ่นไปเพื่อทำงานและไปหางานทำมากกว่าภาคอื่น ๆ ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในภาคใต้ย้ายถิ่นไปเพื่อศึกษาต่อมากกว่าภาคอื่น ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 20 - 29 ปี

* สรุปความจากหนังสือ 'ภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงนอกฤดูการผลิต' ฝ่ายวิชาการแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย 101 หน้า

** ผู้อำนวยการด้านวิจัยแรงงาน ฝ่ายวิชาการแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน

*** นักวิชาการแรงงาน 5 สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง

ประชากรในวัยทำงานซึ่งไม่มีการย้ายถิ่นไปอยู่ในถิ่นอื่น จำนวน 7,263 คน หรือร้อยละ 85.9 ของประชากรในวัยทำงานทั้งหมดเป็นประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน ร้อยละ 66.7 และเป็นประชากรที่อยู่ นอกกำลังแรงงาน (ผู้ทำงานบ้าน นักเรียน นักบวช ผู้ป่วย ชรา พิการ ฯลฯ) ร้อยละ 33.3

ในจำนวนประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมดเป็นผู้มีงานทำ ร้อยละ 95.7 และเป็นผู้ไม่มีงานทำ หรือผู้ว่างงาน ร้อยละ 4.3 ของจำนวนประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด ผู้ว่างงานส่วนใหญ่ว่างงานเนื่องจากนายจ้างไม่มีตำแหน่งงานว่างให้ทำ และผู้ว่างงานเหล่านี้เกือบทั้งหมดคือร้อยละ 90.9 ออกหางานทำ

ผู้ไม่มีงานทำหรือผู้ว่างงานที่สำรวจพบเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มอายุระหว่าง 20-29 ปีมากที่สุด ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา ผู้มีงานทำที่สำรวจพบส่วนมาก หรือประมาณร้อยละ 65.6 เป็นผู้ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ผู้ทำงานนอกภาคเกษตรกรรมมีประมาณร้อยละ 34.4

ในจำนวนประชากรผู้ทำงานเกษตรเป็นอาชีพหลักที่สำรวจได้ทั้งสิ้น 3,041 คน เป็นผู้มีอาชีพทำนามากที่สุด คือร้อยละ 63.8 รองลงมาเป็นอาชีพทำสวน (ร้อยละ 21.1) ทำไร่ (ร้อยละ 11.5) ทำปศุสัตว์ (ร้อยละ 2.9) และประมง (ร้อยละ 0.7)

ในจำนวนผู้ทำงานเกษตรเป็นอาชีพหลักนี้ ส่วนมากหรือประมาณร้อยละ 61.1 มีสถานภาพการทำงานเป็นผู้ทำงานส่วนตัว รองลงมาเป็นผู้ช่วยธุรกิจในครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ผู้รับจ้างทำงานในภาคเกษตรกรรม และนายจ้าง ในอัตราส่วนประมาณร้อยละ 31.2, 7.3 และ 0.4 ตามลำดับ

ผู้ที่มีรายได้จากการทำงานเกษตรเป็นอาชีพหลักนี้ โดยเฉลี่ยแล้วมีรายได้ปีละประมาณ 6,799.80 บาท โดยผู้ทำงานอาชีพเกษตรเหล่านี้มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีมากน้อยลดหลั่นกันตามลำดับ ดังนี้

(1) อาชีพประมง	มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีมากที่สุด	
	คือประมาณ	15,216.91 บาท
(2) อาชีพทำปศุสัตว์	มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี	
	ประมาณ	10,632.08 บาท
(3) อาชีพทำสวน	มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี	
	ประมาณ	9,209.79 บาท
(4) อาชีพทำไร่	มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี	
	ประมาณ	6,039.46 บาท
(5) อาชีพทำนา	มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีน้อยที่สุด	
	คือประมาณ	5,809.46 บาท

ลักษณะการทำงานอาชีพเกษตรส่วนใหญ่ในหนึ่งปีจะมีการแบ่งช่วงเวลาการทำงานออกเป็น 4 ช่วงตามลำดับ ดังนี้

- (1) ช่วงเตรียมดินหรือเตรียมการเพาะปลูกพืชผล
- (2) ช่วงรอดูการเก็บเกี่ยวพืชผล
- (3) ช่วงเก็บเกี่ยวพืชผล
- (4) ช่วงรอดูการเกษตรใหม่

ช่วงเวลาหรือช่วงเดือนทั้งสี่ช่วงนี้จะแตกต่างกันไปตามชนิดของพืชที่เพาะปลูกและในสภาพข้อเท็จจริงนั้น ผู้ทำงานอาชีพหลักเกษตร มักจะไม่ได้ทำงานเกษตรเพียงอย่างเดียวหนึ่งเท่านั้นในแต่ละวัน แต่มักจะทำงานอื่นควบคู่กันไปกับการทำอาชีพหลักเกษตรด้วย เช่นผู้มีอาชีพหลักทำนา อาจเริ่มต้นทำนาเวลา 05.00 - 08.00 น. แล้วจึงออกไปเลี้ยงสัตว์ จากนั้นก็กลับมาทำนาต่อ เป็นต้น ในขณะที่ผู้มีอาชีพหลักทำนาบางคนทำนาในช่วงเช้าและทอดผ้าในช่วงกลางวันถึงเย็น เป็นต้น ซึ่งตามโครงการสำรวจนี้ได้เน้นเฉพาะผู้ที่ทำอาชีพหลักไม่ตลอดปี คือมีช่วงเวลา (เดือน) ที่ว่างจากการทำอาชีพหลักแล้วเท่านั้น โดยมีได้ค้ำใจว่าผู้ทำอาชีพหลักเหล่านั้นจะมีงานทำเต็มทีหรือไม่ในแต่ละวัน

จากการสำรวจพบว่า ผู้ทำงานเกษตรเป็นอาชีพหลักส่วนใหญ่ คือประมาณร้อยละ 87.2 เป็นผู้ทำงานไม่ตลอดปี กล่าวคือ จะมีช่วงว่างจากการทำอาชีพหลักในหนึ่งปี ประมาณ 1 หรือ 2 ช่วง คือ ช่วงรอดูการเก็บเกี่ยวพืชผล และ/หรือช่วงรอดูการเกษตรใหม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะงานและชนิดของพืชที่ทำการเพาะปลูก ซึ่งในจำนวนผู้ทำงานเกษตรเป็นอาชีพหลักและมีงานทำไม่ตลอดปีนี้ เป็นผู้ที่มิช่วงว่างจากการทำอาชีพหลักแล้ว เป็นช่วงรอดูการเก็บเกี่ยวพืชผลร้อยละ 98.4 และเป็นผู้ที่มีช่วงว่างจากการทำอาชีพหลักแล้วเป็นช่วงรอดูการเกษตรใหม่ ร้อยละ 60.2

ในจำนวนผู้ทำงานเกษตรซึ่งต้องรอดูการเก็บเกี่ยวพืชผลนั้น เป็นผู้ไม่มีงานทำในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวพืชผลร้อยละ 55.2 และในจำนวนนี้เป็นผู้ว่างงาน (ผู้ที่ประสงค์จะทำงานแต่ไม่สามารถหางานทำได้) ประมาณร้อยละ 34.6 ของจำนวนผู้ไม่มีงานทำในช่วงดังกล่าว ผู้ว่างงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 80) ต้องการทำงานอาชีพที่มีใช้เกษตรกรรมในช่วงว่างนี้

สำหรับผู้ทำงานเกษตรซึ่งต้องรอดูการเกษตรใหม่นั้น เป็นผู้ไม่มีงานทำในช่วงที่รอดูการเกษตรใหม่ ร้อยละ 63.9 และในจำนวนนี้เป็นผู้ว่างงาน (ผู้ที่ประสงค์จะทำงานแต่ไม่สามารถหางานทำได้) ประมาณร้อยละ 18.5 ของจำนวนผู้ไม่มีงานทำในช่วงดังกล่าว ผู้ว่างงานเหล่านี้ ส่วนใหญ่ เกือบร้อยละ 90) ต้องการทำงานอาชีพที่มีใช้เกษตรกรรมในช่วงว่างนี้

ส่วนผู้ที่ต้องการรอดูการเก็บเกี่ยวพืชผล และผู้ที่ต้องการรอดูการเกษตรใหม่แต่มีงานทำในช่วงดังกล่าว ซึ่งมีประมาณร้อยละ 44.8 และ 36.1 (ของจำนวนผู้ทำงานเกษตรซึ่งมีช่วงว่างจากการทำงานอาชีพหลักในแต่ละช่วง) ตามลำดับนั้น จะประกอบอาชีพแตกต่างกันออกไป จากการสำรวจพบว่าผู้ทำงานเกษตรเป็นอาชีพหลักส่วนใหญ่คือร้อยละ 64.6 ยังคงทำงานเกษตรในช่วงเวลาที่ว่างจากการทำงานอาชีพหลักแล้วกล่าวคือผู้มีอาชีพหลักทำนามักจะทำไร่ในช่วงที่ว่างจากการทำนา ผู้มีอาชีพหลักทำสวน ทำไร่ และทำปศุสัตว์ มักจะทำนาในช่วงที่ว่างจากการทำอาชีพหลักแล้ว เป็นต้น และในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ภายในหมู่บ้าน

เดียวกันนั่นเอง

ผู้ที่มิงานทำในช่วงที่ว่างจากการทำอาชีพหลักแต่ละช่วงนั้น มีรายได้จากการทำงานแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของงานที่ทำ แต่โดยเฉลี่ยแล้วมีรายได้ต่อคนต่อปีประมาณ 5,927.91 บาท

ประชากรผู้ทำงานที่มีช่องทางเกษตรเป็นอาชีพหลักที่สำรวจพบมีจำนวนทั้งสิ้น 1,595 คน เป็นผู้มิอาชีพค้าขายมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.4 รองลงมาได้แก่อาชีพรับราชการ (ร้อยละ 20.8) ช่างฝีมือ (ร้อยละ 13.9) กรรมกรหรือรับจ้างทั่วไป (ร้อยละ 11.8) ผู้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้าง เสมียนหรือพนักงานบริษัท และบริการ มีจำนวนเท่ากัน คือร้อยละ 4.3 ผู้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม มีร้อยละ 3.8 ที่เหลืออีกร้อยละ 2.4 เป็นผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ

สถานภาพการทำงานของผู้มิงานทำนอกภาคเกษตร เป็นผู้ทำงานส่วนตัวมากที่สุด คือร้อยละ 37.7 รองลงมาเป็นลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างรัฐบาล ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้างและนายจ้างร้อยละ 31.2, 21.5, 9.3 และ 0.3 ตามลำดับ

ผู้ทำงานนอกภาคเกษตรที่มีรายได้เป็นของตนเองโดยเฉลี่ยแล้วมีรายได้ปีละประมาณ 15,833.94 บาท โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีมากน้อยลดหลั่นกันในแต่ละอาชีพ ดังนี้

- (1) อาชีพเสมียนหรือพนักงานบริษัท มีรายได้เฉลี่ยสูงสุดคือปีละประมาณ 20,484.57 บาท
- (2) อาชีพรับราชการ มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 20,229.56 บาท
- (3) อาชีพลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 18,319.17 บาท
- (4) อาชีพขับรถรับจ้าง มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 18,224.17 บาท
- (5) อาชีพบริการ มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 15,409.95 บาท
- (6) อาชีพกรรมกรหรือรับจ้างทั่วไป มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 14,226.03 บาท
- (7) อาชีพช่างฝีมือ มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 13,778.60 บาท
- (8) อาชีพค้าขายมีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 13,326.81 บาท

ผู้ทำงานนอกภาคเกษตรกรรมนี้ ส่วนมาก (ร้อยละ 91.7 ของจำนวนผู้ทำงานนอกภาคเกษตรที่สำรวจได้ทั้งหมด) เป็นผู้ทำงานตลอดปี ผู้ที่ทำงานไม่ตลอดปีมีอยู่เพียงร้อยละ 8.3 เท่านั้น ลักษณะงานอาชีพของผู้ที่ทำงานไม่ตลอดปีส่วนใหญ่จะเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมกึ่งเกษตรหรืออาชีพอิสระซึ่งมีปัจจัยอื่น ๆ มาทำให้ไม่สามารถทำงานได้ตลอดปี ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นที่เอื้ออำนวยให้มิงานทำได้ตลอดปีหรือไม่ ปริมาณงานหรือวัตถุดิบที่มีอยู่นั้นมีมากน้อย พอทำงานได้ตลอดปีหรือไม่ เงินทุนและความสามารถในการหางานหรือตลาดมีมากพอที่จะทำงานได้ตลอดปีหรือไม่ เป็นต้น ด้วยเหตุหรือปัจจัยต่าง ๆ นี้ ทำให้ช่วงเวลาการทำงานอาชีพของผู้ทำงานนอกภาคเกษตรที่ทำงานไม่ตลอดปี บางอาชีพไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจน แต่ละกลุ่มหรือแต่ละบุคคลจะมีช่วงเวลาการทำงานแตกต่างกันไป ตามปัจจัยดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรที่ทำงานไม่ตลอดปีนี้ บางกลุ่มอาจประกอบอาชีพ

เพียงช่วงเดียวในหนึ่งปี บางกลุ่มประกอบอาชีพ 2 ช่วงในหนึ่งปี และบางกลุ่มก็ประกอบอาชีพ 3 ช่วง ขึ้นไป
ในหนึ่งปี

ผู้ประกอบการนอกภาคเกษตรนี้ แม้ว่าจะไม่มีช่วงเวลาการทำงานที่ชัดเจนแน่นอนแต่อาจทราบได้
จากการศึกษาสภาพการมีงานทำของผู้ทำงานเหล่านี้ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มผู้ประกอบการนอกภาคเกษตรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือทำงานใน
โรงงานอุตสาหกรรม (โดยเฉพาะอุตสาหกรรมกึ่งเกษตร) เช่น คนงานโรงงานผลิตน้ำตาลทราย (จากอ้อย)
โรงงานผลิตกระดาษ โรงงานผลิตลัษณะประดกระป๋อง เป็นต้น ผู้ประกอบอาชีพในกลุ่มนี้จะมีช่วงเวลาการทำงาน
ขึ้นอยู่กับเปิด - ปิดของโรงงาน โรงงานเหล่านี้จะเปิดทำการผลิตเมื่อมีวัตถุดิบป้อนเข้าโรงงาน และปิด
เมื่อวัตถุดิบในการผลิตหมดลงหากปีใดหรือโรงงานใดสามารถหาวัตถุดิบป้อนโรงงานได้ตลอดทั้งปี โรงงานนั้น
ก็จะเปิดทำงานตลอดปีและคนงานก็จะมั่งงานทำทั้งปีตามไปด้วย ในช่วงใดที่โรงงานขาดวัตถุดิบและปิด
โรงงานคนงานก็จะไม่มีงานทำในช่วงนั้นด้วยเช่นกัน และบางคนก็จะออกไปหางานอื่นทำก่อน แต่บางคนก็ไม่
ออกหางานทำ ผู้ที่ออกหางานทำหรือไปทำงานอื่นในช่วงโรงงานปิด หากได้งานที่ดีกว่าก็จะไม่กลับมาทำงาน
ในโรงงานเดิมอีก แต่หากหางานทำไม่ได้ หรือหางานทำได้แต่ไม่ดีเท่างานเดิมก็จะกลับเข้ามาทำงานในโรงงาน
เมื่อโรงงานเปิดอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ยังมีคนงานบางกลุ่มหรือบางตำแหน่งงานที่ทำงานเกี่ยวข้องหรือ
ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปิด - ปิดโรงงานเลย เนื่องจาก
นายจ้างต้องจ้างงานตลอดทั้งปีอยู่แล้ว คนงานในกลุ่มนี้ได้แก่ ยามรักษาการณ์ และช่างซ่อมบำรุงเครื่องจักร
 เป็นต้น

จากการสำรวจพบว่าในกลุ่มผู้ประกอบการเกี่ยวข้องกับหรือทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดนั้น
เป็นผู้มีงานทำตลอดทั้งปีร้อยละ 70.7 ที่เหลืออีกร้อยละ 21.9 เป็นผู้มีงานทำไม่ตลอดทั้งปี ซึ่งจำนวนผู้มี
งานทำไม่ตลอดทั้งปีนี้เกิดเป็นร้อยละ 10 ของผู้ทำงานนอกภาคเกษตรและมั่งงานทำไม่ตลอดปีทั้งหมด
ผู้ทำงานไม่ตลอดปีในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่ทำงานในโรงงานผลิตน้ำตาลทราย ผลิตภัณฑ์และอาหารต่าง ๆ
และในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 84.6 เป็นผู้ที่มีช่วงเวลาการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเพียงช่วงเดียวและ
มีช่วงว่างจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเพียงช่วงเดียวในหนึ่งปีเช่นกัน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 15.4
เป็นผู้ที่มีช่วงเวลาการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม 2 ช่วง และมีช่วงว่างจากการทำงานในโรงงาน
อุตสาหกรรม 2 ช่วงในหนึ่งปีด้วยเช่นกัน

ในจำนวนผู้ที่มีช่วงว่างจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งถือเป็นเปิดงาน (อาชีพ) หลักนั้น เกือบ
ครึ่งหนึ่ง (คือร้อยละ 46) มีช่วงเวลาว่างานนานถึง 9 เดือนในหนึ่งปีนอกนั้นเป็นผู้ที่มีช่วงเวลาว่างาน
นานประมาณ 7 เดือน 2 เดือน และ 4 เดือน หรือคิดเป็นร้อยละ 31, 15 และ 8 ตามลำดับ ช่วงเวลาที่มี
ผู้ว่างงานตรงกันมาก คือช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม - พฤศจิกายน

ในจำนวนผู้ที่มีช่วงเวลาว่างานจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดนั้นเป็นผู้ที่มีงานทำในช่วง
ว่างดังกล่าว ร้อยละ 53.8 และเป็นผู้ไม่มีงานทำร้อยละ 46.2 ซึ่งในจำนวนผู้ไม่มีงานทำนี้เป็นผู้ว่างงาน

(ผู้ที่ประสงค์จะทำงาน แต่ไม่สามารถหางานทำได้) ประมาณ 1 ใน 2 หรือร้อยละ 50 ผู้ว่างงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องการทำงานรับจ้างทั่วไป

ในกลุ่มของผู้มีงานทำในช่วงเวลาที่ว่างจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จะประกอบอาชีพเพียงอาชีพเดียวและส่วนใหญ่เป็นอาชีพเกษตรกรรม คือ ทำไร่ และผู้มีงานทำในช่วงนี้ โดยเฉลี่ยแล้วมีรายได้ปีละประมาณ 4,000 บาท

ข. กลุ่มผู้ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร ที่มีได้ทำงานในหรือเกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ประกอบอาชีพในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่ (คือร้อยละ 92.2) เป็นผู้มีงานทำตลอดทั้งปี ผู้มีงานทำไม่ตลอดทั้งปีมีเพียงร้อยละ 7.8 เท่านั้น (จำนวนผู้มีงานทำไม่ตลอดทั้งปีในกลุ่มนี้คิดเป็นร้อยละ 90 ของผู้ทำงานนอกภาคเกษตรและมีงานทำไม่ตลอดปีทั้งหมด) ช่วงเวลาการทำงานของผู้มีงานทำไม่ตลอดปีนี้ ส่วนมากไม่สามารถระบุได้ชัดเจน แน่นอนเหมือนกับผู้ประกอบอาชีพในกลุ่มแรกซึ่งมีช่วงเวลาการทำงานตามการปิด - เปิดของโรงงานช่วงเวลาการทำงานของผู้ประกอบอาชีพนอกโรงงานอุตสาหกรรมนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่นสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นที่เอื้ออำนวยให้มีงานทำได้ตลอดปีหรือไม่ เงินทุนและความสามารถในการหางานหรือตลาดมีมากพอที่จะทำงานได้ตลอดปีหรือไม่ เป็นต้น

ในจำนวนผู้ประกอบอาชีพที่ทำงานนอกโรงงานอุตสาหกรรมและมีงานทำไม่ตลอดปีทั้งหมดนั้นเป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นช่างฝีมือมากที่สุด คือร้อยละ 37 รองลงมาได้แก่ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย และผู้รับจ้างทั่วไปหรือกรรมกร ร้อยละ 32 และร้อยละ 11 ตามลำดับ ผู้ทำงานนอกโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ส่วนใหญ่หรือร้อยละ 74 เป็นผู้ที่มีช่วงเวลาการทำงานอาชีพหลักเพียงช่วงเดียวในหนึ่งปี และมีช่วงเวลาว่างจากการทำงานอาชีพหลักเพียงช่วงเดียวในหนึ่งปีด้วย ส่วนผู้ที่มีช่วงเวลาการทำงานอาชีพหลัก 2 ช่วงในหนึ่งปี และมีช่วงเวลาว่างจากการทำงานอาชีพหลัก 2 ช่วงในหนึ่งปีด้วย มีร้อยละ 24 ที่เหลืออีกร้อยละ 2 เป็นผู้ที่มีช่วงเวลาการทำงานอาชีพหลัก 3 ช่วงในหนึ่งปี และมีช่วงเวลาว่างจากการทำงานอาชีพหลัก 3 ช่วงในหนึ่งปีเช่นเดียวกัน

ในจำนวนผู้ที่มีช่วงว่าง จากการทำอาชีพหลักนอกโรงงานอุตสาหกรรมนั้นส่วนใหญ่จะมีช่วงเวลาการว่างงานประมาณ 4 เดือนในหนึ่งปี คือช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม - ตุลาคม และในจำนวนผู้ที่มีช่วงว่างจากการทำอาชีพหลักนอกโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดนั้นเป็นผู้มีงานทำในช่วงว่างดังกล่าว ร้อยละ 46.2 และเป็นผู้ไม่มีงานทำร้อยละ 53.8 ในจำนวนผู้ไม่มีงานทำนี้เป็นผู้ว่างงาน (ผู้ที่ประสงค์จะทำงานแต่ไม่สามารถหางานทำได้) กว่าครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 57.8 ผู้ว่างงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องการทำงานรับจ้างทั่วไป

ในกลุ่มของผู้มีงานทำในช่วงว่างจากการทำอาชีพหลักนอกโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เกือบทั้งหมดประกอบอาชีพเพียงอาชีพเดียว และส่วนใหญ่เป็นอาชีพเกษตรกรรมคือทำนา มากที่สุด (ร้อยละ 31) รองลงมาคือทำไร่ (ร้อยละ 22) ผู้ที่มีงานทำ ในช่วงว่างจากการทำนาอาชีพหลักดังกล่าวนี้ มีรายได้จากการทำงานแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานที่ทำ แต่โดยเฉลี่ยแล้วมีรายได้ปีละประมาณ 5,000 บาท

จากรายงานการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรในช่วงระยะเวลาที่อยู่ฤดูการผลิตปี 2528 นี้ ได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาของประชากรในชนบทที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ก. ปัญหาการไม่มีงานทำของประชากรในช่วงเวลาที่อยู่นอกฤดูการผลิตซึ่งจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากในกลุ่มประชากรชนบทซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักและต้องอาศัยน้ำฝนตามธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญในการทำการเกษตร ในช่วงที่ไม่มีฝน เกษตรกรก็ไม่สามารถทำการเกษตรได้ ซึ่งจากการสำรวจปรากฏว่า ในจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพหลักในภาคเกษตรกรรมนั้น มีถึงร้อยละ 87.2 ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ทำงานเกษตรที่ไม่สามารถทำงานได้ตลอดปีมากถึงร้อยละ 96.4 ในช่วงเวลาที่เกษตรกรไม่สามารถประกอบอาชีพหลักได้นี้ มีเกษตรกรมากกว่าครึ่งหนึ่งคือ ร้อยละ 59.6 ไม่ได้ประกอบอาชีพอะไรเลยในช่วงที่ว่างนั้น เนื่องจากไม่มีงานให้ทำและไม่สามารถจะหางานทำได้

ข. ปัญหาความยากจน จากการสำรวจปรากฏว่า ประชากรชนบทส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายได้จากการประกอบอาชีพปีละประมาณ 7,000 - 8,000 บาทต่อคน โดยประชากรที่ประกอบอาชีพหลักทำนาจะมีรายได้เฉลี่ย ต่อคนต่อปีน้อยที่สุด คือประมาณ 6,000 บาท

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการมีงานทำและปัญหาความยากจน จึงได้เร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจัดให้มีโครงการสร้างงานในชนบท (โครงการ กสช.) ขึ้นตั้งแต่ปี 2523 จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี จากการประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2528 กลับปรากฏว่า โครงการ กสช. ยังมีได้ช่วยเหลือผู้ที่ยากจนจริงๆ และไม่มีงานทำในฤดูแล้งแต่ได้ช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้อยู่แล้วในฤดูแล้งให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นโครงการ กสช. ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ประชากรในชนบทที่ว่างงานในช่วงนอกฤดูการผลิตได้มีงานทำตลอดทั้งช่วงเวลาที่ว่างงานนั้น

เพื่อให้โครงการ กสช. บรรลุวัตถุประสงค์หลักที่ตั้งไว้ คือ การสร้างงานให้แก่ประชากรชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง ช่วยเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชากรที่ยากจนในชนบทและส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและร่วมเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติ ควรปรับปรุงและแก้ไขโครงการ กสช. โดยดำเนินการ ดังนี้

ก. เวลาเริ่มดำเนินการโครงการ กสช. ไม่จำเป็นต้องเริ่มในเวลาเดียวกันทุกพื้นที่ ควรเริ่มดำเนินการตามเวลาว่างของประชากรชนบทในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ

ข. ควรเน้นให้ประชากรที่ยากจนที่สุดในชนบทได้มีโอกาสเข้าทำงานในโครงการ กสช. ก่อน หรือมีจำนวนมากกว่าประชากรที่มีฐานะดี

ค. ควรแก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์ของโครงการ กสช. ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละท้องถิ่น

ง. หากมีงบประมาณจำกัด ควรดำเนินงานโครงการ กสช. ในพื้นที่ที่ควรได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดก่อน หรือไม่ก็อาจให้มีการหมุนเวียนโครงการกันออกไปในแต่ละพื้นที่ในแต่ละปี

- จ. โครงการ กสช. ควรเน้นที่จำนวนคนทำงานและชั่วโมงทำงานของประชากรในท้องถิ่นให้มากขึ้น
- ฉ. ควรให้ประชาชนที่ยากจนที่สุดในหมู่บ้านได้เข้าร่วมโครงการ กสช. ก่อนและให้ทำงานกว่าประชาชนที่มีฐานะดีอยู่แล้ว
- ช. สิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นจากโครงการ กสช. ควรเป็นสิ่งก่อสร้างที่มีผลทำให้ประชาชนชนบททำงานได้ตลอดปี

สภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน*

ชัยวัฒน์ เกิดผล**

นิตยา เจียรนัยปรีดีเปรม***

เนื่องจากสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานที่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาก (พ.ศ. 2516 - 2527) ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมหลายรายได้เปลี่ยนแปลงกรรมวิธีในการผลิตและการบริหารงานใหม่ โดยหันกลับไปใช้ระบบการผลิตแบบกระจายการผลิตไปตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทนการผลิตในรูปของการจ้างคนมาทำงานในโรงงานหรือสถานประกอบการ ซึ่งลักษณะการบริหารงานการผลิตรูปแบบนี้ มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนผู้บริหารแรงงานและนักวิชาการด้านแรงงานมีความสนใจที่จะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การทำงาน และปัญหาแรงงานที่เป็นอยู่ในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรมแรงงานจึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำเป็นรายงานออกพิมพ์เผยแพร่ในรูปของหนังสือรายงานสรุปผลการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นในปี 2529

การศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำงานแบบไม่เป็นระบบ (Informal Sector) ของกรมแรงงานครั้งนี้ ได้ดำเนินการโดยการสำรวจและสังเกตการณ์สภาพการทำงานและการสัมภาษณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้เลือกเป็นตัวอย่างทั้งหมด 2,215 ครอบครัวในเขตกรุงเทพมหานครและ 16 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยใช้เจ้าหน้าที่ระดับ 3 - 4 ของสำนักงานแรงงานจังหวัดเป็นผู้สัมภาษณ์ตามแบบสอบถามที่กำหนด และคณะผู้ศึกษาวิจัยเป็นผู้สังเกตการณ์ ช่วงเวลาดำเนินการศึกษายู่ในช่วงประมาณ มีนาคม - มิถุนายน 2528

วิธีการเลือกตัวอย่างดำเนินการโดยการเลือกแหล่งหรือสถานที่ที่มีผู้รับงานไปทำที่บ้านตามที่ได้สอบถามมาในลักษณะของวิธีการกระจายพื้นที่ในแต่ละจังหวัดและภาคให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วเลือกครัวเรือนตัวอย่างของผู้รับงานไปทำที่บ้านแบบสุ่ม เมื่อเลือกตัวอย่างแบบสุ่มได้แล้ว ให้เลือกตัวอย่างที่สุ่มได้นั้นในลักษณะของการกระจายประเภทงานที่มีความแตกต่างกันหรือมีผู้ว่าจ้างคนละกลุ่มกัน เพื่อต้องการให้ได้ทราบสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ครบถ้วนและกว้างขวางมากที่สุด

*สรุปความจากหนังสือ รายงานสรุปผลการศึกษาสภาพการจ้างงานการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home-workers) กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ ประเทศไทย 2529, 654 หน้า

** หัวหน้างานวิชาการและวิจัยแรงงาน ฝ่ายวิชาการแรงงาน กองวิชาการและแรงงาน

***นักวิชาการแรงงาน 5 สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง

ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้ต้องมีลักษณะการทำงานตามที่กำหนดไว้ คือ

- (1) งานที่ทำเป็นงานที่รับจากผู้อื่นมาทำด้วยตนเองที่บ้าน
- (2) งานที่ทำมีลักษณะเป็นการผลิตสิ่งของไม่ใช่การบริการ
- (3) สิ่งของที่ทำหรือผลิตขึ้นต้องส่งให้กับผู้ว่าจ้างหรือผู้ติดต่อให้ทำเท่านั้นไม่มีการนำออกขายเองไม่ว่าที่ใดก็ตาม
- (4) วัสดุที่ใช้ในการผลิตส่วนใหญ่หรือทั้งหมดผู้ว่าจ้างหรือผู้ติดต่อให้ทำเป็นผู้หามาให้
- (5) สิ่งของที่ทำหรือผลิตจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่ผู้ว่าจ้างหรือผู้ติดต่อให้ทำเป็นผู้กำหนดให้ทำเท่านั้น มิได้เป็นสิ่งของที่เกิดความคิดริเริ่มของการเสนอของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (6) สิ่งของที่ทำหรือผลิตให้กับผู้ว่าจ้างหรือผู้มาติดต่อต้องมีจำนวนมากกว่าหนึ่งชิ้นต่อหนึ่งรายต่อหนึ่งครั้ง และต้องมีการติดต่อเพื่อให้ทำการผลิตสิ่งของนี้เป็นประจำ

ผลของการศึกษาวิจัยครั้งนี้สรุปได้ว่า

1. ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนมากเป็นเพศหญิงที่สมรสแล้ว มีอายุระหว่าง 21 - 40 ปีฐานะของครอบครัวส่วนใหญ่ยากจน และมีการศึกษาน้อยคือจบเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีภาระเลี้ยงดูบุตรหลานที่บ้านด้วยมีจำนวนไม่มากนัก จึงกล่าวได้ว่าการรับภาระเลี้ยงดูบุตรหลานไม่ใช่สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการรับงานมาทำที่บ้าน
2. ผู้รับงานฯ เป็นผู้ที่มีอาชีพทางเกษตรกรรมมากที่สุด รองลงไปเป็นพวกแม่บ้าน และผู้ที่ยังว่างงานอยู่
3. ลักษณะงานที่รับมาทำนั้นโดยมากมักเป็นงานง่าย ๆ ไม่ต้องใช้ฝีมือมากนัก ที่พบมากได้แก่ งานจักสานภาชนะต่าง ๆ (เช่น ตะกร้า และหวดหนึ่งข้าว) งานตัดเย็บเสื้อผ้า และงานทอผ้า เป็นต้น ในงานประเภทเดียวกัน ผู้รับงานแต่ละคนอาจได้รับมอบหมายหน้าที่การทำงานต่างกันออกไปกล่าวคือ ลักษณะงานจักสานภาชนะต่าง ๆ นั้น ผู้รับงานบางคนจะทำเฉพาะจักไม้ให้เป็นเส้นเท่านั้น บางคนก็จะนำไม้ที่จักแล้วนั้นมาสานเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของภาชนะเท่านั้น (เช่น ฝาเข่ง หูเข่ง) แต่ผู้รับงานบางคนอาจทำตั้งแต่จักไม้จนสานเป็นภาชนะสำเร็จรูปเลยก็มี ในทำนองเดียวกัน ผู้รับงานตัดเย็บเสื้อผ้าบางคนทำเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของงานตัดเย็บเท่านั้น เช่น เย็บกระเป๋า เข้าแขนเสื้อ เข้าปกเสื้อ เข้ากระเป๋ เป็นต้น บางคนนำชิ้นส่วนต่าง ๆ มาประกอบกันเข้าเป็นตัวเสื้อหรือกางเกงสำเร็จรูปเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในขณะที่บางคนอาจทำตั้งแต่เย็บชิ้นส่วนแต่ละชิ้น และนำมาประกอบกันเป็นเสื้อหรือกางเกงสำเร็จรูปเลยก็มี
4. ลักษณะของงานที่ทำจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละภาค ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิศาสตร์ และทรัพยากรหรือวัตถุดิบในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญจากการสำรวจพบว่าลักษณะของงานที่ทำในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีมากชนิด แต่ที่พบมากในกรุงเทพมหานครเป็นงานตัดเย็บเสื้อผ้าไหลมากที่สุด ในภาคกลางเป็นงานเจียรระโน และขัดเพชรพลอยมากที่สุด รองลงมาได้แก่งานผลิตภัณฑจากเปลือกหอย ใน

ภาคเหนือเป็นงานจักสานและตัดเย็บเสื้อผ้าโหล จำนวนมากเกือบเท่ากัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นงานทอผ้ามากที่สุด และในภาคใต้ได้แก่งานแกะเนื้อปูปลาและหอย งานชุดเปลือกเม็ดมะม่วงหิมพานต์ งานจักสานและงานถักหรือผูกตาข่ายดักปลา เป็นต้น

5. เมื่อจำแนกลักษณะงานที่ทำตามประเภทอุตสาหกรรมพบว่า เป็นอุตสาหกรรมสิ่งดักสิ่งทอมากที่สุด รองลงไปเป็นอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้ยกเว้นเครื่องเรือนอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และอุตสาหกรรมผลิตอาหาร ตามลำดับ ประเภทอุตสาหกรรมในแต่ละภาคจะแตกต่างกันออกไปเช่นเดียวกับลักษณะงานที่ทำ คือ ในกรุงเทพฯ เป็นอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปมากที่สุด ในภาคกลางเป็นอุตสาหกรรมเจียรไน และขัดเพชรพลอย และการผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีได้จักประเภทไว้ในที่อื่น (ส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์จากเปลือกหอย) จำนวนมากพอ ๆ กันส่วนในภาคเหนือ นั้น เป็นอุตสาหกรรมการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ยกเว้นเครื่องเรือน (จักสาน) มากที่สุด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นอุตสาหกรรมสิ่งดักสิ่งทอมากที่สุด และในภาคใต้เป็นอุตสาหกรรมผลิตอาหารมากที่สุด

6. ผู้รับงานส่วนใหญ่ได้งานมาทำโดยมีพ่อค้าขายส่งและขายปลีกในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้มาติดต่อให้ทำ โดยมากมักเป็นงานง่าย ๆ ที่คนส่วนใหญ่ทำเป็นกันอยู่แล้ว ผู้ว่าจ้างไม่ต้องฝึกหัดให้อีก เช่น งานเย็บที่นอน ยัดนุ่น ทอผ้า ทอเสื่อ และจักสานภาชนะต่าง ๆ สำหรับผู้รับงานอีกส่วนหนึ่งที่ไปติดต่อขอรับทำงานด้วยตนเองนั้น ส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องอาศัยฝีมือ ความสามารถมากกว่างานประเภทแรก เช่นงานแต่งและเจียรไนพลอยหรือไม้ก็เป็นงานที่ต้องรับผิดชอบมากกว่า เช่น งานชุดเปลือกเม็ดมะม่วงหิมพานต์

7. การติดต่อรับส่งงานกันนั้น พบว่า โดยมากผู้รับงานมักติดต่อกับผู้ว่าจ้างโดยตรงในกลุ่มผู้รับงานที่ไม่ได้ติดต่อกับผู้ว่าจ้างโดยตรงนั้น จะติดต่อผ่านตัวแทนผู้ว่าจ้างมากที่สุดรองลงไปได้แก่ คนกลาง นายหน้า และเพื่อนบ้าน ตามลำดับ การติดต่อกับบุคคลที่มีใช้ผู้ว่าจ้างโดยตรงนั้นย่อมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ในการทำงานน้อยกว่าการติดต่อกับผู้ว่าจ้างโดยตรง

8. การรับงานไปทำที่บ้านนี้โดยมากทำเป็นงานง่าย ๆ ผู้รับงานมักทำเองคนเดียว เช่นตัดเย็บเสื้อผ้าโหล เย็บที่นอนและชุดเปลือกเม็ดมะม่วงหิมพานต์ แต่ถ้าเป็นงานที่ต้องใช้ฝีมือ หรือต้องทำหลายขั้นตอน ส่วนใหญ่จะมีคนในครอบครัวช่วยโดยผู้รับงานไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ด้วย

9. ผู้รับงานส่วนใหญ่ต้องจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์หลักที่ใช้ในการทำงานเองทั้งหมด โดยเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนักเพราะเครื่องมือส่วนใหญ่ผู้รับงานมักมีอยู่แล้วที่ใช้กันมากได้แก่ มีด เข็ม คีม และฉ้อน เป็นต้น สำหรับลักษณะงานบางอย่างจำเป็นต้องใช้เครื่องมือเฉพาะอย่าง เช่น จักรเย็บผ้า งานจักรเจียรไนพลอย เครื่องโกลนพลอย เครื่องตีและรีดทอง เป็นต้นนั้น พบว่าหากผู้รับงานมีเงินทุนเพียงพอก็มักจะซื้อไว้เลย ทั้งนี้เพราะเห็นว่าสามารถเก็บไว้ใช้ประโยชน์เองได้ หรือหากไม่มีงานแล้วก็สามารถให้บุคคลอื่นเช่าทำงานต่อไปได้ ส่วนวัสดุในการทำงานนั้นโดยมากผู้ว่าจ้างจัดหาให้โดยผู้รับงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

10. การทำงานในลักษณะดังกล่าว อาศัยความไว้นับถือซึ่งกันและกันทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้างและผู้รับงานส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่รู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี จึงไม่มีสัญญาจ้างที่ตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้รับงาน

ไม่ต้องมีอะไรเป็นหลักประกันในการรับทำงานทั้งสิ้น รวมทั้งมักไม่กำหนดผลงานและระยะเวลาในการทำงานที่แน่นอนตายตัวด้วย โดยมากเมื่องานเสร็จแล้วผู้รับงานจะนำไปส่งคืนผู้ว่าจ้างเอง ยกเว้นงานที่ขนย้ายลำบาก หรืออาจชำรุดแตกหักได้ง่ายในระหว่างการขนย้าย ผู้ว่าจ้างมักจะมารับไปเอง ได้แก่งานทำครกหินและสาก งานปั้นหม้อปั้นโอ่งด้วยดินเผา และงานแกะสลัก เฟอร์นิเจอร์ไม้ เป็นต้น

11. สภาพการจ้างผู้รับงานส่วนใหญ่นิยมจ้างเป็นรายชิ้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าจ้างอาจไม่มีงานให้ทำตลอดทั้งปี นอกจากนั้นก็มีการจ้างเป็นรายเหมา สำหรับการจ้างเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือนนั้น มีน้อยมาก

12. อัตราค่าจ้างที่ผู้รับงานแต่ละคนได้รับนั้นแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน ความยากง่ายของงานที่ทำ ขนาดหรือปริมาณของงานที่จะต้องทำและวัสดุที่ใช้ เมื่อพิจารณาอัตราค่าจ้างของทุกลักษณะงานที่พบว่าผู้รับงานส่วนใหญ่ได้รายได้จากการรับงานมาทำนี้ไม่เกิน 20 บาทต่อวันเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาก และเท่าที่ผ่านม้อัตราค่าจ้างเกือบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย ไม่ว่าสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปมากเพียงใดก็ตาม

13. จากการเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างที่ผู้รับงานได้รับเป็นรายชิ้นพบว่า งานที่ได้ค่าจ้างต่ำสุดนั้นโดยเฉลี่ยแล้วได้ไม่เกินชิ้นละ 5 บาท ได้แก่งานปั้นดินเผาเป็นหม้อและโอ่ง งานทำโครงร่ม งานเย็บไส้ที่นอน งานติดตราและห่อรูปใส่ซอง งานเย็บและทำรังดุมเสื้อผ้า เป็นต้น สำหรับงานที่ได้ค่าจ้างต่อชิ้นสูงที่สุดได้แก่งานจักสานกระเป๋า โดยเฉลี่ยได้ประมาณชิ้นละ 175 บาท งานแกะสลักเฟอร์นิเจอร์ไม้ ได้ประมาณชิ้นละ 159 บาท

14. สำหรับการจ่ายค่าจ้างเป็นรายเหมา นั้น มีการจ่ายหลักลักษณะ เช่นจ่ายต่อร้อยชิ้นต่อกิโลกรัม ต่อสิบชิ้น ต่อถุง และต่อโหล เป็นต้น ลักษณะงานที่ได้รับค่าจ้างรายเหมาต่ำสุดคือ งานชุดเปลือกเม็ดมะม่วงหิมพานต์ และงานแกะเนื้อปลาปูดหอย ได้ค่าจ้างเฉลี่ยไม่เกิน 5 บาทต่อกิโลกรัม นอกจากนี้ยังมีงานผลิตผลิตภัณฑ์จากเปลือกหอยเป็นเครื่องประดับต่าง ๆ อาทิ สร้อย เข็มกลัดติดเสื้อ แหวน ตุ้มหู และพวงกุญแจ โดยเฉลี่ยแล้วได้ค่าจ้างประมาณหน่วยละ 2.35 บาทเท่านั้น

15. ถึงแม้ว่าค่าจ้างที่ได้รับจะอยู่ในอัตราที่ต่ำ แต่ผู้รับงานก็ยังพอใจที่จะรับทำงานต่อไปเพราะคิดว่าตนไม่มีฝีมือพอที่จะไปทำงานอื่นที่ให้ค่าตอบแทนได้มากกว่านี้ ประกอบกับผู้รับงานมีอิสระในการทำงานมากกว่าผู้ที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป และผู้ว่าจ้างก็ไม่เคยบิดพลิ้วในการจ่ายค่าจ้าง

16. ผู้รับงานเกือบทั้งหมดได้รับค่าตอบแทนการทำงานในรูปของเงินค่าจ้างเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกจากค่าจ้างเลย โดยผู้รับงานเองก็มิได้สนใจในผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตนจะพึงได้รับตามกฎหมายเลย ทั้งนี้เพราะความไม่รู้ในสิทธิของลูกจ้างตามกฎหมายและมีความคิดว่าการได้ค่าจ้างเพียงอย่างเดียวนี้เหมาะสมกับการไม่ต้องออกไปทำงานนอกบ้านแล้ว

17. สถานที่ทำงาน อันได้แก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยของผู้รับงานนั้นมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่นแต่ละภาค การทำงานของผู้รับงานส่วนใหญ่ทำกันตามสบาย ไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนตายตัว

ต้องการจะหยุดหรือทำเมื่อใดก็ได้ จึงไม่มีวันหยุดงานที่แน่นอนอาจหยุดเพราะเหนื่อย ต้องการพักผ่อน ต้องไปทำธุระนอกบ้าน ไม่มีงานมาให้ทำเพราะขาดวัสดุหรือต้องทำนา ทำไร่ เป็นต้น แต่ก็มีผู้รับงานบางรายที่ทำทั้งวันหรือทำทุกวันเมื่อว่างจากงานประจำแล้ว ซึ่งโดยเฉลี่ยทำวันละประมาณ 6 ชั่วโมง

18. สำหรับการประสบอันตรายในขณะทำงานนั้น พบว่า ผู้รับงานโดยมากไม่เคยได้รับอุบัติเหตุร้ายแรงในการทำงานเลย จะมีบ้างก็เป็นอุบัติเหตุเล็กน้อยไม่ร้ายแรงนักได้แก่ เข็มแทงนิ้ว ไม้ไผ่บาดมือ มีดบาดมือ และหมอนทุบถูกมือ เป็นต้น ลักษณะงานที่จัดได้ว่าต้องเสี่ยงต่ออันตรายมากที่สุดคืองานสกัดหินทำครกและสาก จากการสัมภาษณ์ พบว่าผู้ทำงานสกัดหินและครกป่วยเป็นโรคปอดอักเสบ ตามัว และเสียชีวิตไปแล้วก็มี

19. ความช่วยเหลือที่ผู้ว่าจ้างให้แก่ผู้รับงานที่ประสบอุบัติเหตุต่าง ๆ นั้น ผู้ว่าจ้างเกือบทั้งหมดไม่ได้ให้ความช่วยเหลือใด ๆ แก่ผู้รับงานเลย ผู้ว่าจ้างถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้รับงานเองที่จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ตลอดจนในปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายใดที่จะมาคุ้มครองบุคคลกลุ่มนี้ให้ได้รับสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับลูกจ้างในสถานประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ

20. จากการสอบถามผู้รับงานเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการรับงานไปทำที่บ้านพบว่า มีเพียงร้อยละ 23 เท่านั้นที่ตอบว่ามีปัญหา ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องมีงานมาให้ทำน้อยเกินไป ค่าจ้างถูก วัสดุหายาก วัสดุมีราคาแพง ไม่มีงานมาให้ทำตลอดปี ผลผลิตที่ทำส่งไปนั้นหาลาดรับซื้อขายได้ ค่าจ้างช้า และถูกกดราคาเป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ผู้รับงานโดยมากไม่ได้คิดหาวิธีแก้ไขเลย มีผู้รับงานเป็นส่วนน้อยที่พยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ การขอขึ้นค่าจ้าง การลดคุณภาพของการผลิตลงเพื่อทดแทนการได้ค่าจ้างต่ำ การรับงานจากผู้ว่าจ้างมาขายขึ้นเพื่อจะได้มีงานทำตลอดปีการหยุดรับงานทำชั่วคราวเพื่อให้ผู้ว่าจ้างนำผลผลิตเก่าไปจำหน่ายให้หมดก่อนหรือเพื่อให้ผู้ว่าจ้างขึ้นค่าจ้างให้

21. ในด้านความคิดเห็นของผู้รับงานที่มีต่อการรับงานไปทำที่บ้านนี้ ปรากฏว่ามีแตกต่างกันออกไป บางกลุ่มพอใจในงานที่ทำนี้แล้ว เนื่องจากเห็นว่าแม้จะได้ค่าจ้างในอัตราต่ำแต่ก็คุ้มกันกับการไม่ต้องออกไปทำนอกบ้าน เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและรู้สึกมีอิสระในการทำงาน แต่ผู้รับงานบางกลุ่มไม่ค่อยพอใจลักษณะงานที่ทำอยู่นี้เท่าใดนัก เนื่องจากเห็นว่ารายได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป เช่นต้องลงทุนทั้งวัสดุ อุปกรณ์และแรงงาน แต่ได้ค่าจ้างน้อยมาก ดังนั้นจึงคิดหางานอื่นที่จะทำรายได้ให้มากกว่านี้ อย่างไรก็ตาม ผู้รับงานทั้งสองกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า การรับงานมาทำที่บ้านนี้เป็นสิ่งดีเพราะได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ผู้รับงานบางกลุ่มต้องการให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือพวกตนในด้านการหาลาดส่งออก การพยุงราคาผลผลิต และการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นด้วย

22. การจ้างงานแบบให้น้ำงานกลับไปทำที่บ้านนี้ เป็นลักษณะของการจ้างงานในยุคเริ่มการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เริ่มต้นจากหน่วยผลิตที่กระจัดกระจายกันอยู่ในที่ต่าง ๆ ตามบ้านและ วิถีชนบทมาเป็นรูปโรงงานที่มีหน่วยผลิตต่าง ๆ รวมอยู่ที่เดียวกัน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงวิถีชนบทของการผลิตในวงการอุตสาหกรรมบางประเภทที่เริ่มหมุนกลับไปตั้งต้นใหม่

23. การจ้างงานในรูปแบบของการรับงานไปทำที่บ้านนี้เป็นการจ้างงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการรับจ้างทำของจึงอยู่นอกเหนือการบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานและกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำลักษณะการจ้างงานเป็นการตกลงกันทำสิ่งของอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างผู้ว่าจ้าง โดยผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดราคาค่าจ้าง ซึ่งแตกต่างไปจากการรับจ้างทำของโดยทั่วไปที่ผู้รับจ้างเป็นผู้กำหนดราคาค่าจ้าง อัตราค่าจ้างที่ผู้ว่าจ้างกำหนดขึ้นนี้ ผู้รับจ้าง (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) บางรายจะต่อรองได้ ถ้าผู้ว่าจ้างไม่ยินยอมให้ตามที่ต่อรอง ก็มีทางเลือกอยู่สองทางว่าจะทำหรือไม่ทำ เท่าที่ผ่านๆ มา เกือบทั้งหมดจะรับทำทั้ง ๆ ที่เห็นว่าค่าจ้างที่ให้นั้นต่ำไป เพราะผู้รับจ้างหรือผู้รับงานไปทำคิดว่ายังดีกว่าอยู่เฉย ๆ โดยไม่มีรายได้ และการที่จะมีรายได้มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความมากน้อยของปริมาณงานที่ตนทำได้ซึ่งขึ้นอยู่กับความขยันและเวลาที่มีให้กับการทำงานนั้น

24. การจ้างงานในลักษณะของการรับงานไปทำที่บ้านนั้น กล่าวได้ว่าเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กที่นายจ้าง หรือเจ้าของไม่มีความรู้ความสามารถในระบบการบริการงานแบบใหม่และ/หรือมีเงินทุนในการดำเนินงานจำกัด ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สถานประกอบการหลายแห่งมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการจ้างงานตามบ้านมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะสามารถลดต้นทุนการผลิตได้มากเนื่องจากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดหาและบำรุงรักษาสถานที่ทำงาน เครื่องมือเครื่องใช้ทำงาน ค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการ ค่าล่วงเวลาทำงาน ค่าจ้างทำงานในวันหยุด และค่าจ้างตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนั้นยังไม่ต้องชำระภาษีที่จะต้องจ่ายให้รัฐในบางเรื่องอีกด้วย การจ้างงานตามบ้านเรือนที่อยู่อาศัยนี้ ยังเป็นการทำให้ผู้รับจ้างมีโอกาสที่จะรวมตัวกันเพื่อต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ได้มากขึ้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่ต้องกังวลกับปัญหาแรงงานต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าเป็นการพิพาทแรงงานหรือการนัดหยุดงาน ในขณะเดียวกัน ผู้รับจ้างหรือผู้รับงานมาทำที่บ้านก็ได้ประโยชน์จากการจ้างงานแบบนี้โดยมีอิสระในการทำงานมากกว่าการทำงานในโรงงานหรือสถานประกอบการของผู้ว่าจ้าง มีเวลาที่จะทำงานบ้านหรืองานอื่น ๆ ที่ต้องทำที่บ้านได้ สำหรับผู้ที่รับงานมาทำในเวลาว่างก็ทำให้มีรายได้พิเศษเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นการช่วยผู้รับจ้างประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางและการแต่งตัวไปทำงาน บางครั้งบางเวลาก็มีผู้ช่วยทำงานให้ได้ปริมาณมากด้วย

25. การรับงานไปทำที่บ้าน ไม่ได้เป็นผลดีแก่ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างเท่านั้น แต่ยังมีผลดีต่อประเทศชาติด้วยคือ

(1) ช่วยลดปัญหาการว่างงานและการกระจายรายได้ของประชากรให้น้อยลงได้โดยเฉพาะในกลุ่มของประชากรผู้มีงานทำไม่เต็มที่ หรือผู้ที่ว่างงานตามฤดูกาลและผู้ทำงานบ้าน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในขณะนี้ การส่งเสริมให้บุคคลเหล่านี้ได้มีงานทำตามความถนัดในรูปแบบของการรับงานไปทำที่บ้าน และจะช่วยลดจำนวนผู้ว่างงานฯ และความรุนแรงของปัญหาการว่างงานและรายได้ลงได้บ้าง

(2) ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม เนื่องจากไม่มีการพิพาทแรงงานหรือการนัดหยุดงานที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

(3) ช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้าทำให้ผลผลิตที่ใช้วิธีการจ้างงานแบบนี้จำหน่ายได้ในราคาถูก และสามารถแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศได้ โดยเฉพาะผลผลิตที่ส่งขายต่างประเทศ

(4) ช่วยลดปัญหาการจราจรติดขัด เนื่องจากผู้รับจ้างดำเนินการผลิตที่บ้านของตนเองจึงไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางและช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายไปในตัวด้วย

26. อย่างไรก็ดี การจ้างงานแบบรับงานไปทำที่บ้านนี้ก็ยังมีผลเสียหรือก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ต่อประเทศชาติโดยตรงเช่นกัน คือ

(1) เป็นการทำให้ระบบการผลิตของอุตสาหกรรมก้าวถอยหลังไปสู่จุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีลักษณะการผลิตแบบล้าสมัยและไม่เป็นระบบ

(2) การกระจายงานไปตามบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของประชาชนนี้ ส่วนมากรัฐไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการทำงานหนักเกินกำลัง การจ่ายค่าจ้างไม่เป็นธรรม การช่วยเหลือไม่ทั่วถึงและการจัดเก็บภาษีไม่ถูกต้อง

(3) การจัดหาวัสดุมาใช้ในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านบางกลุ่มที่ทำงานเกี่ยวกับการแกะสลักไม้ และงานจักสานภาชนะต่าง ๆ ที่ทำด้วยไม้ นั้น จะใช้วิธีการอัดไม้ในป่า มาใช้ในการผลิต โดยไม่มีการปลูกทดแทนซึ่งถ้าหากไม้ที่ใช้เจริญเติบโตไม่ทันหรือ ไม่เกิดขึ้นใหม่ก็จะทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น ไม่มีงานทำและอาจทำให้เกิดผลเสียอื่น ๆ ตามมา

27. แม้ว่าการผลิตแบบการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านจะมีผลเสียในลักษณะของการบ่อนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ในภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนี้การผลิตในอุตสาหกรรมบางประเภทก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบการจ้างงานตามบ้านเพื่อลดต้นทุนการผลิตลงจนสามารถแข่งขันกับผู้อื่น (ต่างประเทศ) ได้รัฐจึงควรเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนส่งเสริมและคุ้มครองดูแลให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังแก่ประเทศชาติและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยพิจารณาดำเนินการ

(1) ขยายการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือในด้านต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการรับงานมาทำให้มากยิ่งขึ้น

(2) สนับสนุนด้านตลาดของผลผลิตทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(3) ช่วยเหลือให้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างมีการติดต่อกันโดยตรงไม่ต้องผ่านคนกลาง หรือนายหน้า เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายได้ส่วนหนึ่งและทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์มากที่สุดด้วย

(4) กำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับสำหรับการจ้างงานในรูปแบบนี้ออกมาบังคับใช้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ความเจริญเติบโตและการพัฒนาการทำงานของธุรกิจ ไม่มีระบบในกรุงเทพมหานคร

ขวัญตา มังกรรัตน์*

ในระยะต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 มีการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราที่สูง ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าปรากฏการณ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับธุรกิจไม่มีระบบ (informal sector) ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่ และมีความสำคัญต่อประเทศอย่างไรบ้าง

การศึกษาเรื่องนี้ จึงได้พยายามที่จะศึกษาข้อเท็จจริงของการประกอบธุรกิจไม่มีระบบในเมือง ในเรื่องของความเคลื่อนไหวทางการจ้างงาน ค่าจ้าง การลงทุน มูลเหตุจูงใจให้เกิดการลงทุนในภาคธุรกิจนี้ ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัญหาอุปสรรคของการประกอบธุรกิจไม่มีระบบ

การรวบรวมข้อมูลดำเนินการเป็น 2 รอบ ในเดือนกันยายน - ตุลาคม 2532 รอบแรก สัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจไม่มีระบบที่มีลูกจ้างไม่เกิน 19 คน 300 ราย จาก 19 เขต ในกรุงเทพมหานคร และรอบ 2 สัมภาษณ์ผู้ประกอบการจากกลุ่มตัวอย่างในรอบแรกโดยเลือกเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับช่วงงานเท่านั้น ประเภทกิจการที่สำรวจมี 6 ประเภท คือ การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป งานผลิตเกี่ยวกับโลหะ การประกอบและซ่อมเครื่องไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้า การผลิตดอกไม้ประดิษฐ์ ซ่อมรถยนต์และจักรยานยนต์ และการเจียรไนเพชรพลอย

การวิเคราะห์ข้อมูลทำในลักษณะเปรียบเทียบประเภทและขนาดของกิจการ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มกิจการขนาดย่อม (คนงานไม่เกิน 4 คน) กับกลุ่มกิจการขนาดเล็ก (คนงาน 5 - 19 คน) ซึ่งพบว่ากิจการขนาดเล็ก มีความสามารถในการดำเนินการดีกว่ากิจการขนาดย่อมอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในด้านการตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพิ่มการจ้างงาน โดยเฉพาะแรงงานเยาวชนที่ไม่มีฝีมือ

ในระยะ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา กิจการประเภทที่ต้องแข่งขันกับกิจการขนาดใหญ่ คือ การซ่อมรถยนต์ และจักรยานยนต์ ซ่อมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า และงานผลิตโลหะ ไม่มีผู้ประกอบการรายใหม่เกิดขึ้นมากนัก

*เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์ 6 กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ต่างจากการผลิตเสื้อผ้า เจียรในเพชรพลอย และผลิตดอกไม้ประดิษฐ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรับช่วงงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการส่งออก มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งขนาด และจำนวน

กิจการขนาดเล็กจะทำงานในลักษณะการรับช่วงงานมากกว่ากิจการขนาดย่อมทั้งนี้อาจเป็นเพราะกิจการขนาดเล็กมีปัจจัยด้านฝีมือแรงงานที่สูงกว่าสนับสนุนให้เกิดความไว้วางใจจากผู้จ้าง ส่วนประโยชน์ที่ผู้รับช่วงงานได้รับจากผู้ว่าจ้างก็คือ การมีงานทำสม่ำเสมอ ได้เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ลดต้นทุนหรือการลงทุนด้านวัตถุดิบ และได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า

จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า ผู้ที่ประกอบธุรกิจไม่มีระบบ จะเริ่มกิจการในวัยกลางคน ซึ่งอาจเป็นเพราะต้องใช้เวลาในการออมเงิน เพราะพบว่าเงินลงทุนส่วนใหญ่เป็นของผู้ประกอบการเอง เป็นผู้ย้ายถิ่นเข้ามาพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นเวลานาน เคยมีประสบการณ์ในการทำงานเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกับธุรกิจที่ทำอยู่ แต่ไม่มีประสบการณ์ในการเป็นผู้ประกอบการ

การแข่งขันทางการค้าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนทั้งคุณภาพและรูปแบบของผลิตภัณฑ์ แต่อุปสรรคสำคัญในการพัฒนา คือ การขาดความรู้ในเรื่องการตลาด กิจการขนาดเล็กและกิจการที่มีอายุการดำเนินกิจการที่ยาวนาน จะมีความสามารถในเรื่องดังกล่าวสูง กิจการซอมรถยนต์และจักรยานยนต์ และการเจียรในเพชรพลอยขนาดเล็กจะมีการแข่งขันกันค่อนข้างสูง

ปัจจัยที่กำหนดอัตราค่าจ้าง คือ ขนาดของสถานประกอบการ ฝีมือของคนงาน และระยะเวลาการทำงานกับสถานประกอบการนั้น ๆ ดังนั้นการพัฒนาฝีมือแรงงานจะมีส่วนช่วยให้คนงานได้รับค่าจ้างดีขึ้น

การประกอบธุรกิจไม่มีระบบจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ฝีมือแรงงาน ความสามารถในการพัฒนาคุณภาพของสินค้า และการพัฒนาด้านเทคโนโลยี แต่ในทัศนะของผู้ประกอบการเงินทุนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด แม้ว่าการดำเนินธุรกิจลักษณะนี้จะใช้เงินทุนค่อนข้างจำกัด แต่ผู้ประกอบการไม่สามารถจะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการขาดความรู้และหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน ตลอดจนไม่มีความเข้าใจในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการกู้ยืม จึงพบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ใช้เงินออมของตัวเองในการเริ่มดำเนินการ

ปัญหาของผู้ประกอบการกลุ่มตัวอย่างที่สำคัญ คือ การแข่งขันในธุรกิจและเงินทุน ซึ่งในสถานการณ์ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง ปัญหาการสำคัญไม่น่าจะเป็นเรื่องของการแข่งขัน แต่น่าจะเป็นปัญหาเรื่องเงินทุน การขาดแคลนแรงงานฝีมือ และการเข้าออกงานสูงมากกว่า สำหรับสิ่งที่ต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือคือเรื่องเงินทุน การลดภาษี และการตลาด

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ปรากฏว่าการประกอบธุรกิจขนาดเล็กมีศักยภาพในการส่งเสริมการมีงานทำสูงกว่าธุรกิจขนาดย่อม ดังนั้นธุรกิจขนาดเล็กจึงควรเป็นที่ได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อลดความยากจน มีใช้การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต โดยทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ควรจะมีบทบาทในการหามาตรการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนในธุรกิจที่ไม่มีระบบ

การให้การสนับสนุนและช่วยเหลือธุรกิจไม่มีระบบควรจะมีมุ่งที่การลงทุนเพื่อการพัฒนากำลังคนระยะยาว ซึ่งได้แก่ การพัฒนาทักษะของผู้ประกอบการและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อความสามารถ

ในการพัฒนาสินค้าและการยกระดับค่าจ้าง การจัดตั้งองค์กรให้ความช่วยเหลือเรื่องสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็ก กำหนดมาตรการในเรื่องการลดภาษี ให้การสนับสนุนองค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ และที่ใช้ในสถานประกอบการขนาดใหญ่ ตลอดจนการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกิจการ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยนี้ไม่สามารถแสดงให้เห็นภาพของธุรกิจไม่มีระบบที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากการสำรวจข้อมูลในกรุงเทพมหานครเท่านั้น แบบสอบถามไม่มีข้อถามเกี่ยวกับรายละเอียดในบางเรื่อง และข้อมูลจากการสำรวจในรอบ 2 ไม่ได้นำมาวิเคราะห์ ดังนั้น การศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในบางส่วน และการศึกษารวบรวมข้อมูลของผู้ประกอบการในส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจมีความแตกต่างหรือเหมือนกันบ้างในบางส่วน จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อการกำหนดนโยบายหรือดำเนินการในเชิงปฏิบัติการในระดับมหภาค

แรงงานเด็กกับงานอันตราย

ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ*

1. คำนำ

ปรากฏการณ์แรงงานเด็กเพิ่งจะเป็นปัญหาที่ยกขึ้นมาขบคิดกันอย่างจริงจังในระยะ 5 - 6 ปีที่ผ่านมา ประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องทางด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนสนใจศึกษา คือปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมและการทารุณกรรมเด็กในสถานประกอบการบางแห่ง ซึ่งนำไปสู่การถกเถียงเรื่องความเหมาะสมในการใช้แรงงานเด็กและมาตรการในการคุ้มครองเด็ก ในช่วงที่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กขยายตัวเพิ่มมากขึ้น นักสังคมสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก็พยายามทำการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ดังมีรายงานการศึกษาสภาพทั่วไปของแรงงานเด็กโดยกองแรงงานหญิงและเด็ก เสนอออกมาหลายเรื่องรวมทั้งมีงานวิจัยที่ทำโดยสถาบันการศึกษาต่าง ๆ หลายเรื่องเช่นเดียวกัน

การศึกษาเรื่องแรงงานเด็กในระยะแรก ๆ มีข้อสรุปในทางเดียวกันคือ เด็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวยากจน มาทำงานโดยการติดตามมาอยู่กับญาติ คนรู้จักหรือเพื่อน และการศึกษาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรม การผลิตและบริการ ให้ภาพที่สอดคล้องกันว่า เด็กทำงานเกินตัว ค่าจ้างและสวัสดิการไม่เพียงพอ งานที่เด็กทำเป็นงานไร้ฝีมือ โอกาสจะพัฒนาเป็นแรงงานฝีมือไม่ชัดเจนนัก นอกจากนั้นยังอาจพบว่ามีการหลอกลวงมาทำงานด้วย โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่ผ่านนายหน้า หรือสำนักจัดหางาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานเด็กในระยะหลัง ๆ เป็นสิ่งที่เปิดเผยมากยิ่งขึ้นแล้ว แต่ก็ยังพบความคลุมเครืออยู่มากในความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตของปัญหาแรงงานเด็ก แม้ว่าเด็กจะมีบทบาททางเศรษฐกิจในครัวเรือนมานานแล้ว แต่ปรากฏการณ์ที่มีเด็กจำนวนมากมุ่งเดินทางออกจากท้องถิ่นเพื่อแสวงหางานทำ และต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบากกันเป็นส่วนใหญ่ นั้น มีต้นเหตุที่แท้จริงมาจากอะไร และแนวโน้มของปัญหาจะคลี่คลายไปทางใดผลเสียอันเกิดจากการที่เด็กออกมาทำงานในภาคอุตสาหกรรม-บริการก่อนวัยอันสมควรคืออะไร และจะขยายตัวออกไปมากน้อยแค่ไหนหากแรงงานเด็กเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาจะมีทางออกอย่างไร และจุดยืนในการพิจารณาปัญหาแรงงานเด็กควรจะมาจากหลักการพื้นฐานอย่างไร

คำถามเชิงหลักการดังกล่าวเป็นการพยายามพิจารณาปัญหาแรงงานเด็กในบริบทของกระบวนการพัฒนาประเทศ ซึ่งยังหาข้อยุติกันไม่ได้ ทั้งนี้เพราะมีการพิจารณาปัญหาแรงงานเด็กแตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ตัวเด็กเอง ครอบครัวผู้ประกอบการ รัฐบาล และองค์การพัฒนาสังคมอื่น ๆ การพยายามแก้ปัญหาลูกหลานแรงงานเด็ก โดยเฉพาะจากภาครัฐมักจะทำไปตามอาการ และในวาระที่ปัญหาปะทุขึ้นมาเป็นครั้ง ๆ ไป

* นักวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะทบทวนสถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานเด็ก โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจแรงงานเด็ก ทั้งนี้เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มแรงงานเด็กและการตอบสนองของนโยบายรัฐเพื่อคลี่คลายปัญหา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับงานอันตราย ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในระลอกหลังการเสนอผลการสำรวจโดยย่อนี้มุ่งหวังที่จะให้เกิดการตั้งคำถามเชิงนโยบายและการอภิปรายเพื่อขยายขอบข่ายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็กให้มากขึ้น

2. การสำรวจแรงงานเด็ก

การสำรวจเรื่องแรงงานเด็กครั้งใหญ่ ทำเมื่อพ.ศ. 2529 นำโดยสำนักงานคณะกรรมการประสานงานเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (สยช) ในปี 2532-2534 กองโครงการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับการสนับสนุนจาก UNICEF ให้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพของปัญหาเด็กด้อยโอกาส โดยมีแรงงานเด็กเป็นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งด้วย การสำรวจครั้งนี้มีสถาบันวิจัยสังคมเป็นผู้ดำเนินการ บทความนี้อาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของสถาบันวิจัยสังคมเป็นหลัก

เด็กกลุ่มเป้าหมายที่ทำการสำรวจคือ เด็กที่ทำงานไม่ว่าจะรับจ้างหรือทำงานส่วนตัว โดยมีวัตถุประสงค์ในการหาเลี้ยงชีพหรือช่วยเหลือครอบครัวในการทำมาหากิน ทั้งนี้ไม่รวมเด็กขอทานและโสเภณีเด็กที่สังคมทั่วไปไม่นับว่าเป็นการประกอบอาชีพ เด็กที่สัมภาษณ์อายุไม่เกิน 18 ปี กลุ่มที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษคือ กลุ่มที่อายุต่ำกว่า 15 ปี การสำรวจแรงงานเด็กนอกภาคเกษตรนี้ใช้แบบสอบถาม 2 ชุด และแบบสังเกตการณ์สภาพแวดล้อมในการทำงานอีก 1 ชุด แบบสอบถามชุดแรกใช้สัมภาษณ์เด็กที่ทำงาน มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับตัวเด็ก การทำงานและความเป็นอยู่ แบบสอบถามชุดที่สองใช้สัมภาษณ์นายจ้าง เพื่อประเมินสถานะของการดำเนินธุรกิจที่ใช้แรงงานเด็ก และในแบบสังเกตการณ์นั้นใช้เป็นแนวทางในการจัดบันทึกเกี่ยวกับลักษณะของโรงงานหรือสถานประกอบการ สภาพการทำงานและสวัสดิการของแรงงานเด็ก

สำหรับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้น สำรวจโดยใช้แบบสอบถามที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย และเลือกสัมภาษณ์เฉพาะเด็กที่ทำงานรับจ้างเท่านั้นโดยไม่รวมเด็กที่ยังคงทำงานให้กับครอบครัวเกษตรกรของตนเอง กลุ่มเด็กที่รับจ้างในภาคเกษตรกรรมเป็นเด็กที่รับจ้างทั่วไป หรือทำรับจ้างธุรกิจการเกษตร ในท้องถิ่นใกล้เคียงกับภูมิลำเนา

การดำเนินการสำรวจนั้น แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การสำรวจในกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล และการสำรวจในเขตภูมิภาค ทั้งสองส่วนนี้ไม่สามารถใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างที่เป็นระบบระเบียบได้ เนื่องจากไม่ทราบลักษณะของประชากรและตำแหน่งที่มีการใช้แรงงานเด็กที่แน่นอน

2.1 การสำรวจในกรุงเทพ (ม.ค. - ก.พ. 2533) การวางแผนการสำรวจอาศัยข้อมูลจากกรมแรงงานและ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประชาชนในท้องที่ ข้อมูลเบื้องต้นจากแหล่งดังกล่าวชี้ให้เห็นแนวโน้มของการกระจุกตัวของการใช้แรงงานเด็กได้ในระดับหนึ่ง และในการสำรวจครั้งนี้ได้เลือกเขตที่จะเข้าไปทำการสำรวจไว้ทั้งหมด 10 เขต อันได้แก่ บางรัก ห้วยขวาง พระโขนง ยานนาวา ภาษีเจริญ ธนบุรี บางขุนเทียน พระนคร ราชบุรีบูรณะ และบางกะปิ ส่วนในเขตปริมณฑลนั้นสำรวจได้เพียง

2 เขต คือ นนทบุรี และสมุทรปราการ เนื่องจากในเขตอื่นนั้นไม่มีข้อมูลเพียงพอ

การสำรวจในแต่ละเขตนั้ นักสัมภาษณ์จะเลือกเดินเฉพาะถนน ตรอก หรือ ซอย ที่แนะนำโดยเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานประจำเขต และเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก สัดส่วนของจำนวนเด็กที่ทำการสัมภาษณ์นั้นไม่มีการกำหนดไว้ก่อน เพราะไม่มีข้อมูลพื้นฐานที่แน่นอน แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า ในกิจการแต่ละแห่งที่เจ้าของอนุญาตให้ทำการสัมภาษณ์ได้ จะสัมภาษณ์เด็กเฉลี่ยกิจการละ 1-2 คน ถ้าสถานประกอบการมีจำนวนคนงานเด็กมาก ก็อาจจะสัมภาษณ์เฉลี่ยกิจการละ 3-4 คน และถ้าเป็นไปได้ให้เลือกสัมภาษณ์เด็กหญิงและเด็กชายคละกันไป

นอกจากจะเดินเสาะหาเด็กที่ทำงาน ในสถานประกอบการแล้วคณะสำรวจยังได้อาศัยสวนสาธารณะ อาทิ สวนธนบุรีรมย์ สวนจตุจักร สวนลุมพินีวัน รวมทั้งบริเวณหน้าสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ที่มีการแสดงคอนเสิร์ตในวันหยุด สถานที่ดังกล่าวพบเด็กง่ายกว่า แต่ไม่สามารถสังเกตสภาพการทำงาน และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการได้

2.2 การสำรวจในเขตภูมิภาค (มี.ค. - เม.ย. 2533) จุดสนใจของแรงงานเด็กในเขตภูมิภาคนี้ อยู่ที่เมืองหลักอันได้แก่ เชียงใหม่ หาดใหญ่ (สงขลา) และขอนแก่น และกลุ่มเป้าหมาย ในการสำรวจเพิ่มขึ้นมาอีก กลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มแรงงานเด็กรับจ้างในภาคเกษตรกรรม แหล่งที่อาจพบว่าจะมีการจ้างงานเด็กค่อนข้างหนาแน่น มักจะเป็นอำเภอเมือง อย่างไรก็ตามแรงงานจังหวัดจะสามารถแนะนำได้ว่า น่าจะพบว่ามี การจ้างแรงงานเด็กในเขตใดบ้าง แรงงานเด็กในเขตภูมิภาค ในบางที่อาจจะกระจายอยู่ในหมู่บ้านด้วยก็ได้เช่น กรณีที่มีการรับจ้างเหมางานจากโรงงานมาทำในหมู่บ้าน เป็นต้น

สำหรับแรงงานเด็กภาคเกษตรจะครอบคลุม เด็กที่รับจ้างอยู่ในเขตท้องที่ตนเอง หรือบริเวณใกล้เคียง และเด็กที่เป็นลูกจ้าง อยู่ในธุรกิจการเกษตรที่พบได้ในจังหวัดนั้น อาทิ ฟาร์มเลี้ยงไก่ ฟาร์มผลิตเมล็ดพันธุ์ และเกษตรครบวงจร เป็นต้น ข้อมูลของการจ้างแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมมาจาก เกษตรอำเภอ เกษตรตำบล และชาวบ้านทั่วไป

โดยสรุป แรงงานเด็กที่สัมภาษณ์ได้ทั้งหมด มี 1005 ราย เป็นแรงงานเด็กที่ทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล 630 ราย และในเขตเมืองหลักอีก 375 ราย ในจำนวนนี้มีแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมรวมอยู่ด้วย 56 ราย เด็กที่สัมภาษณ์ทั้งหมดนี้ ทำงานในกิจการ ทั้งหมด 293 แห่ง ทั้งภายในกรุงเทพฯ และเมืองหลัก 3 แห่งดังกล่าว

3. ข้อสรุปเกี่ยวกับเด็กที่ทำงาน

3.1 สภาพแรงงานเด็ก

แรงงานเด็กส่วนใหญ่คือลูกหลานของเกษตรกร ซึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมจะมีเด็กไม่เกินร้อยละ 10 ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งมักจะเป็นเด็กที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง โดยอาศัยการชักนำของญาติ และเพื่อนฝูง เด็กที่ผ่านสำนักจัดหางานมีจำนวนน้อยแต่ก็มักจะเป็นเด็กที่ประสบปัญหาอยู่เสมอ

จากการสำรวจพบว่าเด็กที่ทำงานทั้งหมดทั้งนอกและในภาคเกษตรกรรม จะเป็นเด็กหญิงมากกว่าเด็กชาย เด็กส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 13 - 15 ปี อายุต่ำสุดของแรงงานเด็กที่พบคือ 8 ปี แต่มีอยู่เพียงคนเดียว และทำงานส่วนตัวโดยไม่ได้รับจ้างใคร

สภาพแรงงานเด็กโดยทั่วไป ไม่ค่อยแตกต่างจากการศึกษาสำรวจที่ผ่านมา แต่มีข้อน่าสังเกตคือ อายุเริ่มทำงานครั้งแรกของเด็กมีแนวโน้มลดลงจากที่เคยมีผู้สำรวจไว้ ซึ่งก็ย่อมหมายความว่าเด็กเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วขึ้น

นอกจากนั้นแล้วยังพบว่า แนวโน้มของเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานก็มีเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม กล่าวคือ 5 - 6 ปีที่แล้ว (2527) เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน จะมีสัดส่วน 1 : 5 ของเด็กในกลุ่มอายุ 11 - 14 ปี ปัจจุบันตัวเลขจากการสำรวจแรงงาน ปี 2531 พบว่าสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มเป็น 1 : 4 แล้ว โดยมีเด็กที่ทำงานไม่ต่ำกว่า 1 ล้าน 1 แสน คน

3.2 ลักษณะงานและสภาพการทำงาน

แรงงานเด็กทำงานกระจัดกระจายไปในกิจการต่าง ๆ กว่า 70 ประเภท แต่กิจการ 10 ประเภทแรกที่พบเห็นเด็กทำงานบ่อยกว่ากิจการอื่น ๆ ได้แก่ เย็บผ้า ทำรองเท้า ก่อสร้าง ทำกระเป่า เจียรไนพลอย ร้านอาหาร โรงงานอาหารทะเลแช่แข็ง ชายของหน้าร้าน ทำขนม โรงงานผลิตแหวน และงานอีก 2 ประเภทที่อาจพบเด็กได้ง่าย คือ อู่ซ่อมรถยนต์ และปั้มน้ำมัน กิจการที่มีการใช้แรงงานเด็กดังกล่าว มักจะมีกิจการขนาดเล็กมีคนงานไม่ถึง 30 คน สถานประกอบการลักษณะเป็นตึกแถวและโรงงานขนาดเล็กส่วนใหญ่กิจการดังกล่าว มักจะอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

มีเด็กจำนวนมากที่เข้า - ออกจากงานค่อนข้างสูง เด็กที่ถูกสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ทำงานปัจจุบันไม่เกิน 1 ปี การเปลี่ยนงานของเด็กก็วนเวียนอยู่ในกิจการ 10 กว่าประเภทดังกล่าวแล้ว

งานที่เด็กทำคืองานไร้ฝีมือ และส่วนใหญ่เป็นงานเบา อย่างไรก็ตาม การที่เด็กอายุน้อย และทำงานเกินกว่าวันละ 8 ชม. ทำให้มีผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก นอกจากนั้นแล้วสภาพแวดล้อมของกิจการที่มีลักษณะเป็นโรงงานขนาดเล็กยังไม่ค่อยถูกสุขลักษณะ และไม่ได้มาตรฐานของสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าเด็กส่วนใหญ่จะไม่ได้ทำงานอันตรายโดยตรง แต่การที่ต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย และไม่เหมาะสมกับวัย รวมทั้งต้องทำงานเป็นระยะเวลายาวต่อเนื่องกัน ก็อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่เด็กได้โดยปริยาย

รายได้ของเด็กส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 500 - 1,000 บาทต่อเดือน (รวมค่าทำงานล่วงเวลาที่เด็กประมาณไว้ให้แล้วด้วย) การรับเงินค่าจ้างถ้าเป็นกิจการขนาดเล็กมาก ๆ เด็กก็จะรับเงินเป็นรายเดือน ถ้ามีค่าอาหารด้วยอาจจะรับค่าอาหารอาทิตย์ละครั้ง ในโรงงานขนาดใหญ่นิยมจ้างค่าจ้างเป็นรายปักษ์ คือ 15 วันจ่ายครั้ง หรือเป็นงวด งวดละ 10 วัน

หากพิจารณารายได้ของเด็กแล้วจะพบว่าเด็กส่วนใหญ่ นอกจากรายได้จะไม่เป็นไปตามค่าแรงขั้นต่ำ

แล้ว รายได้ของเขายังอยู่เพียงแค่ครึ่งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น แต่ผู้ประกอบการอาจโต้แย้งว่า ค่าจ้างแรงงานเด็กถูกเพราะ เด็กส่วนใหญ่จะได้ที่พักอาศัยและอาหารบางส่วนจากเจ้าของกิจการ อย่างไรก็ตามถ้าตีค่าเป็นตัวเงินแล้ว รายได้ของเด็กเมื่อรวมค่าอาหารและที่พักด้วยแล้วโดยเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นมาอยู่ระหว่าง 2,000-2,500 บาทต่อเดือน ซึ่งก็ยังคงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ และต้องไม่ลืมด้วยว่าค่าจ้างระดับนี้ได้รวมค่าล่วงเวลาเอาไว้แล้ว

แรงงานเด็กนอกจากจะช่วยเหลือตัวเองแล้ว ยังมีบทบาทในการช่วยเหลือครอบครัวด้วยเด็กเกือบสามในสี่จะส่งเงินกลับบ้าน โดยเฉลี่ยแล้วคนหนึ่งจะส่งเงินกลับบ้านเดือนละ 373 บาท

ในด้านสวัสดิการ และความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กนอกภาคเกษตรกรรมพบว่า ยังมีเด็กจำนวนมากต้องพึ่งพาตนเองเวลาเจ็บไข้ได้ป่วย และเด็กเกือบครึ่งหนึ่งเคยได้รับอุบัติเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการทำงาน และมักจะดูแลกันเองโดยอาจอาศัยตุ๋ยาที่นายจ้างจัดไว้ให้ หรือไปหาซื้อยาเอง กรณีนายจ้างจะพาไปหาหมอมีเป็นส่วนน้อย

เด็กส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสพัฒนาฝีมือตนเอง และไม่มีกิจกรรมทางด้านนันทนาการเพื่อส่งเสริมให้มีการเติบโตทางสุขภาพกาย และใจที่ดี

สำหรับแรงงานเด็กในภาคเกษตรอาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้วอยู่ในสภาพที่ดึกว่าเด็กที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง ทั้งนี้เพราะ ชั่วโมงการทำงานน้อยกว่า และมีความกดดันจากสภาพการทำงานในลักษณะโรงงานอุตสาหกรรมน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม เด็กรับจ้างภาคเกษตรกรรมที่ต้องอพยพเคลื่อนย้ายไปตามแหล่งการเพาะปลูกขนาดใหญ่ เช่น อ้อย นั้นยังคงประสบปัญหาทางด้านความเป็นอยู่ และสิ่งแวดล้อมทางการเกษตรที่อาจเป็นอันตรายอันเนื่องมาจากสารพิษในไร่

อย่างไรก็ตาม การทำงานในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ เป็นงานหนักและค่าจ้างแรงงานต่ำ ไม่มีสวัสดิการเช่นกัน และที่แย่ไปกว่านั้นคือ แรงงานรับจ้างชั่วคราวในภาคเกษตรกรรมนี้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

4. การพิจารณาเรื่องแรงงานเด็กกับงานอันตราย

ผลการสำรวจข้างต้นยังคงยืนยันว่า มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่าแรงงานเด็กเกือบทุกคนถูกขูดรีด และในกรณีที่โชคไม่ดีก็อาจพบว่ามีการทารุณเด็กด้วยแม้ว่าข้อมูลประเภทนี้จะไม่ปรากฏชัดในการสำรวจ แต่กรณีที่มีข่าวอย่างสืบเนื่องเกี่ยวกับเด็กถูกทำร้ายเป็นเครื่องพิสูจน์ได้อย่างดี

ปัญหาเรื่องการขูดรีดแรงงานดูจะเป็นปัญหาร่วมของแรงงานไทยทั่วประเทศ แต่สำหรับเด็กแล้วการที่ต้องทำงานเกินตัวนำไปสู่ปัญหาสืบเนื่องอย่างอื่นที่สำคัญ อันได้แก่อันตรายอันเกิดจากการทำงาน ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่สามารถรับหลักการเรื่องการห้ามเด็กทำงาน โดยสิ้นเชิงได้ การควบคุมประเภทงานสภาพการทำงานที่เหมาะสมสำหรับแรงงานเด็กจึงเป็นเรื่องที่ได้รับความสำคัญมากที่สุด

การศึกษาเกี่ยวกับสภาพการทำงานของเด็ก โดยนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานทางด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าเด็กส่วนใหญ่ที่ทำงานไม่ได้ทำงานประเภทที่เป็นงานหนัก และงานเสี่ยงอันตรายตามความหมายเช่นเดียวกับงานอันตรายสำหรับผู้ใหญ่ แต่เด็กที่ทำงานจำนวนหนึ่งอาจตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมและอาจเป็นอันตราย หรือมีผลกระทบต่อพัฒนาการทางร่างกายและทางจิตใจได้ความไม่เหมาะสมในการทำงานของเด็ก นอกจากจะเกี่ยวข้องกับลักษณะงานที่ทำแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยบางประการ อันได้แก่ **เงื่อนไขในการทำงาน โดยเฉพาะการทำงานในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปโดยไม่ได้มีการหยุดพักอย่างเพียงพอ สภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน และ** **ภัยที่สุดคือความอ่อนวัยของเด็ก**

การเสี่ยงอันตรายของเด็กในการทำงานมีข้อสังเกตกว้าง ๆ สองประการ

1) ปัญหาการประสบอุบัติเหตุในการทำงาน ส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวเนื่องกับ **เงื่อนไขในการทำงาน** ประกอบกับความอ่อนวัยของเด็ก โดยธรรมชาติแล้วเด็กจะมีขีดจำกัดในการจดจ่ออยู่กับการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าต้องทำงานติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานเด็กมักจะเกิดอาการง่วงเหงาหาวนอน และขาดความระมัดระวัง แม้แต่ในการใช้เครื่องมือง่าย ๆ เช่น ฆ้อน หรือของแหลม ของมีคมขนาดเล็ก ก็อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ในระดับต่าง ๆ กัน งานบางอย่างที่ไม่ได้ใช้เครื่องมือ แต่ถ้าทำงานยาวนานเกินไปเด็กเหนื่อยอ่อนไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนไหวของร่างกายได้ดีพอก็อาจเกิดอุบัติเหตุ เช่น น้ำร้อนลวก หรือตกจากที่สูง เป็นต้น

2) ปัญหาสุขภาพของเด็ก มักจะเกี่ยวข้องหรือเป็นผลมาจาก **สภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน** ตั้งแต่องค์ประกอบของที่ทำงาน เช่น โต๊ะ ที่นั่ง ที่ตั้งของเครื่องไม้เครื่องมือ หรือเครื่องจักร ไปจนกระทั่งถึงประเภทของเครื่องจักร สารเคมีที่ใช้ในกิจการนั้น ๆ และสินค้าที่ผลิตโดยกิจการนั้น ปัจจัยเหล่านี้จะมีผลต่อท่าทางในการทำงานที่ไม่เหมาะสม อากาศ ความร้อน ความชื้น ความเย็น เสียง ไปจนกระทั่งแสงสว่าง ซึ่งอาจกระทบต่อตัวเด็กทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แม้ว่าเด็กอาจจะไม่ได้ถูกใช้ให้ทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสี่ยงอันตรายโดยตรง แต่ก็อาจได้รับผลกระทบนั้นด้วยเช่นเดียวกับแรงงานผู้ใหญ่ที่ทำงานอยู่สถานประกอบการหรือโรงงานเดียวกัน

จากข้อสังเกตดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความเสี่ยงอันตรายจากการประสบอุบัติเหตุและจากปัญหาสุขภาพที่เกิดขึ้นกับเด็กที่ทำงาน มีขอบเขตนอกเหนือไปจากลักษณะหรือประเภทของงานที่เด็กทำ การพิจารณาถึงแนวทางในการให้ความคุ้มครองเด็กที่อาจตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้านพร้อม ๆ กันไป

4.1 การพิจารณาหลักการ

1) ในด้านความอ่อนวัยของเด็ก ได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวางถึงอายุที่สมควรอนุญาตให้เด็กทำงานได้ อย่างไรก็ตาม อายุขั้นต่ำของเด็กที่จะรับเข้าทำงานได้มักจะสัมพันธ์กันกับการศึกษาภาคบังคับ การพยายามเปลี่ยนแปลงอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะรับเข้าทำงานได้ครั้งล่าสุด เพิ่มจาก 12 ปี มาเป็น 13 ปี

เมื่อไม่นานมานี้ แม้ว่าจะยังไม่สามารถปรับอายุขั้นต่ำของการเข้าทำงานให้เท่ากับอายุของการทำบัตรประชาชนได้ คือ 15 ปี การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ถือว่าเป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่งในการพัฒนาหลักการเพื่อป้องกันไม่ให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วเกินไป เพราะความอ่อนวัยบางครั้งอาจทำให้งานธรรมดาสำหรับคนทั่วไป กลายเป็นงานอันตรายสำหรับเด็กได้ อย่างไรก็ตามการปรับให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานช้าลงในทางปฏิบัติยังเป็นปัญหาอยู่มาก トラบโดที่สวัสดิการสังคมสำหรับพ่อ-แม่เองยังไม่ได้รับการพัฒนาให้ครอบครัวสามารถเลี้ยงดูเด็กได้ตามสมควร

2) การกำหนดระยะเวลาของการทำงานในหนึ่งวันเป็นเรื่องจำเป็นมากสำหรับการควบคุมไม่ให้เด็กทำงานเกินตัวจนขาดความระมัดระวัง หรืออยู่ในสภาพที่ไม่อำนวยให้ระมัดระวังตัวได้อย่างเพียงพอ ในประเด็นนี้ ประกาศของกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ได้แก้ไขให้มีการกำหนดจำนวนชั่วโมงในการทำงานแต่ละวันไว้อย่างแน่นอน คือ ไม่เกิน วันละ 8 ชั่วโมง และไม่อนุญาตให้เด็กทำงานในช่วงยามวิกาลคือระหว่าง 22.00 น. ถึง 6.00 น.

3) สำหรับเรื่องลักษณะของงานที่เด็กทำ ในปัจจุบันนี้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานขยายขอบเขตของงานอันตรายที่ไม่อนุญาตให้มีการจ้างเด็กทำออกไปมากขึ้นกว่าเดิม ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานฉบับล่าสุดนี้ ได้กำหนดงานอันตรายอย่างกว้าง ๆ เอาไว้ 10 ประเภท

งานที่ห้ามเด็กทำ 10 ประเภท

- * งานหลอม เป่า หล่อ รีดโลหะหรือวัสดุอื่น
- * งานปี้โลหะหรือวัสดุอื่น
- * งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับผิดปกติและอาจเป็นอันตราย
- * งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม (สารเคมี)
- * งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา และเชื้ออื่น ๆ
- * งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
- * งานขั้วหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่น
- * งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- * งานที่ทำไต่ดิน ไตน้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องภูเขา
- * งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี

สถานที่ห้ามเด็กทำงาน ได้แก่

- * โรงฆ่าสัตว์
- * สถานที่เล่นการพนัน
- * สถานที่เดินรำ รำวง หรือร้องเงิง ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอรบริการ

- * สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการโดยมีหญิงบำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
- * สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีหญิงบริการให้แก่ลูกค้า

ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานฉบับล่าสุด (ฉบับที่ 12) ที่เพิ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2533 ได้แก้ไขความคลุมเครือเรื่องการจ้างงานเด็กในการควบคุมหรือใช้เครื่องจักรให้ชัดเจนขึ้น เช่นการห้ามเด็กทำงานเกี่ยวกับการผลิตหรือแปรรูปโลหะ ได้แก่ การหลอม เป่า หล่อ ริด โลหะหรือวัสดุอื่น และงานบีบโลหะหรือวัสดุอื่น ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับการสำรวจวิจัยในระยะหลัง ๆ ที่พบว่าเด็กได้รับอุบัติเหตุในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโลหะค่อนข้างมาก นอกจากนั้นแล้ว ยังห้ามแรงงานเด็กใช้เครื่องมืออื่น ๆ อีก อันได้แก่ เลื่อยไฟฟ้า และรถยกหรือปั้นจั่น ประกาศฯ ฉบับนี้ยังได้ตอบสนองต่องานวิจัยของ สยช. (2529) ที่พบว่าสภาพแวดล้อมของโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานมีผลกระทบต่อสุขภาพของเด็กในโรงงานระดับหนึ่งด้วย โดยการห้ามเด็กทำงานที่เกี่ยวข้องกับ ความร้อน ความเย็น เสียง และแสงที่เข้มข้นเกินกว่าระดับมาตรฐาน และยังได้วางแนวทางให้ครอบคลุมถึงเรื่องการห้ามเด็กทำงานที่เกี่ยวข้องกับเชื้อโรคประเภทต่าง ๆ อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานได้พยายามวางหลักการเกี่ยวกับการจ้างงานเด็กที่ถูกต้องและเป็นธรรมเอาไว้ โดยได้เรียนรู้จากปัญหาของแรงงานเด็กที่ผ่านมาและก็พยายามแก้ไขให้เป็นไปตามนั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงปัญหาการประสบนันตรายและปัญหาสุขภาพของแรงงานเด็กดังที่ได้สรุปไว้ในส่วนแรกของรายงานนี้ที่ว่า อันที่จริงแล้วงานในโรงงาน หรืออุตสาหกรรมการผลิตแทบจะกล่าวได้ว่าไม่เหมาะสมกับแรงงานเด็ก ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมของระบบการทำงาน หรือ สิ่งแวดล้อมของโรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานขนาดเล็กที่ไม่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพราะเด็กที่ได้รับอันตรายไม่ได้เป็นเพราะลักษณะหรือประเภทของงานเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเพราะเงื่อนไข และสิ่งแวดล้อมในการทำงานด้วย องค์กรที่คิดหลักการที่ห้ามจ้างเด็กทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต หรือโรงงานคงจะไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้กับสังคมไทยในปัจจุบันที่เด็กยังคงต้องร่วมแบกภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัว หลักการห้ามเด็กทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตอาจจะต้องนำมาพิจารณากันอีกในอนาคต

เพื่อหลีกเลี่ยงจากความเสี่ยงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก หลักการในการกำหนดประเภทงานที่เด็กไม่ควรทำจึงต้องพิจารณาสิ่งแวดล้อมในการทำงานประกอบไปด้วย หลักการข้อนี้ดูเหมือนว่ายังไม่ค่อยชัดเจนในประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฉบับล่าสุด เพราะถึงแม้จะห้ามจ้างเด็กทำงานที่เกี่ยวข้องกับ สารเคมี ความร้อน เชื้อโรค ฯลฯ แต่ไม่ได้ห้ามเด็กทำงานในสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ความเป็นจริงมีอยู่ว่าเด็กอาจจะไม่ได้ถูกใช้ให้ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการเสี่ยงอันตรายโดยตรง แต่เด็กอาจทำงานอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมและเป็นอันตราย ด้วยเหตุนี้การกำหนดสถานที่ที่เด็กไม่ควรทำงานจึงควรให้ครอบคลุมถึงความไม่เหมาะสมทางด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่นเดียวกับสิ่งแวดล้อมทางศีลธรรมที่ประกาศของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วด้วย เช่นโรงงานเคมีประเภทใดบ้างที่ไม่ควรมีแรงงานเด็กทำงานอยู่

หรือโรงงานอุตสาหกรรมการผลิตประเภทใดที่สิ่งแวดล้อมของโรงงานไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก

4.2 ปัญหาการปฏิบัติ

หลักการที่วางเอาไว้ในรูปแบบของประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็ก ในชั้นปัจจุบันนี้ถือได้ว่าได้พัฒนามาอีกขั้นหนึ่งแล้ว แม้ว่าในระยะยาวอาจจะต้องพิจารณาประเด็นอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก และ การพิจารณาห้ามเด็กที่อายุยังไม่ถึง 15 ปี เข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต โดยเฉพาะในโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐาน

สิ่งที่ยังคงมีความคลุมเครืออยู่ก็คือ หลักการตามประกาศฯ จะสามารถนำมาตีความอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นมีประสิทธิภาพและเป็นหลักให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่ทำงานได้จริง เรื่องการนำเอาหลักการไปปฏิบัติให้เป็นจริงนั้นยังเป็นโจทย์ที่ต้องขบคิดต่อไป สำหรับงานที่สมควรผลักดันให้ตอบรับกับหลักการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ออกมาเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยแล้วนั้น อาจพิจารณากว้าง ๆ ได้ สองประการ

ประการแรก หลักการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานนั้นเป็นเรื่องกว้าง ๆ ที่ต้องอาศัยการวินิจฉัยของพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และพนักงานตรวจแรงงาน อย่างไรก็ตามการตัดสินใจว่าเรื่องใดเป็นเรื่องของงานอันตรายบ้างนั้นต้องใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญหลายด้าน อาทิ การแพทย์ การอาชีวอนามัย การช่างรวมทั้งนักสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่จะสามารถใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมเป็นแนวทางในการพิจารณาอยู่แล้วก็ตาม แต่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ได้เสนอประเภทของสารเคมีที่จัดอยู่ในข่ายที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ถ้ามีปริมาณอยู่ในสิ่งแวดล้อมเกินระดับมาตรฐาน แต่ในทางปฏิบัติและในสายตาของคนทั่วไปที่มีส่วนช่วยรับผิดชอบสอดส่องดูแลสวัสดิภาพเด็กยังถือว่าเป็นเรื่องยากที่จะวินิจฉัยได้ว่า กิจกรรมประเภทใดบ้างที่ใช้สารเคมีตามที่ระบุไว้ในประกาศของกระทรวง

ด้วยเหตุนี้จึงน่าจะมีการจัดทำคู่มือเพื่อประกอบพิจารณาออกใบอนุญาต และขณะเดียวกันใช้ในการตรวจแรงงานด้วย คู่มือดังกล่าวจะช่วยให้ความรู้และพนักงานและเจ้าหน้าที่ว่า งานประเภทใดใช้สารเคมีอะไรบ้างที่อาจจะเป็นอันตรายต่อเด็ก และลักษณะของการมีสารเคมีมากเกินระดับมาตรฐานนั้น บุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญจะสามารถสังเกตได้หรือไม่ และสังเกตอย่างไร ทั้งนี้ข้อมูลจากคู่มือดังกล่าวจะช่วยทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการดูแลสวัสดิภาพของเด็กร่วมกับทางราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การจัดทำคู่มือ ควรใช้ประเภทของงานที่พบเด็กทำงานมาก เป็นหลักในการพิจารณาโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาทำการตกลงกันว่า งานแต่ละประเภทนั้น มีข้อที่จะเป็นอันตรายต่อเด็กอย่างไร เช่น งานชุบโครเมียมหรือการกัดเหล็กด้วยน้ำกรดนั้น จะเป็นปัญหาสำหรับเด็กหรือไม่ การเจียรระโนพลอยจะมีผลต่อพัฒนาการของร่างกายเด็กอย่างไร กาวที่ใช้ในอุตสาหกรรมผลิตรองเท้ามีผลต่อร่างกายของเด็กอย่างไร หรือมีโรงงานอะไรบ้างที่สภาพแวดล้อมในโรงงานมีความร้อนสูง เย็นจัด มีเชื้อโรค เป็นต้น

ทั้งนี้ควรยึดประเภทของงาน กิจการ หรือ อุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยทำเป็นรายการของประเภทงาน พร้อมทั้งความเสี่ยงที่อาจมีผลต่อเด็กที่ทำงาน รายการของประเภทงานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ดีกว่าการอาศัยรายการของสารเคมีที่เป็นพิษแต่เพียงอย่างเดียว ในส่วนนี้งานวิจัยของ สยข. (2529) สามารถที่จะนำมาใช้เป็นตัวอย่างของการพิจารณาประเภทอุตสาหกรรมที่เหมาะสมสำหรับเด็กได้ชั้นหนึ่ง

ประการที่สอง การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน และ เงื่อนไขในการทำงานให้ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับแรงงานเด็กนั้น อันที่จริงแล้วเป็นปัญหาที่ต้องคิดกันในระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบโดยส่วนรวม กิจการขนาดเล็กซึ่งพบว่ามีการจ้างงานเด็กร่วมกับแรงงานผู้ใหญ่ที่มีข้อจำกัดในการจัดตั้งกิจการให้อยู่รอดอยู่แล้ว ฉะนั้นความสามารถในการจัดโรงงานให้ได้มาตรฐานจึงจำกัดตามไปด้วย โดยเฉพาะเรื่องสถานที่ทำงาน ที่อยู่อาศัย รวมทั้งเครื่องมือเครื่องมือ ที่เป็นส่วนประกอบของการผลิต การเอื้อให้กิจการขนาดเล็กในเศรษฐกิจนอกระบบเติบโตขึ้นย่อมมีผลโดยตรงต่อแรงงานในภาคนี้

การละเลย หรือการมองข้ามเศรษฐกิจนอกระบบเท่าที่ผ่านมาเท่ากับเป็นการละเลยปัญหาแรงงานทั้งผู้ใหญ่ และเด็กในภาคเศรษฐกิจนี้ด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบอาจอยู่นอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบของกรมแรงงาน อย่างไรก็ตามสิ่งที่รัฐบาลและเอกชนอาจยื่นมือเข้ามาช่วยพัฒนาแรงงานในภาคเศรษฐกิจนี้ก็ย่อมทำได้โดยการ จัดหาสวัสดิการเสริมให้กับคนงาน เช่น ที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับคนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานขนาดเล็ก การจัดตรวจสุขภาพให้กับคนงาน ทั้งนี้อาจจะต้องมีการพัฒนาระบบให้บริการได้ทั่วถึงมากขึ้น และตรงกับกลุ่มเป้าหมาย

การพิจารณาเรื่องสวัสดิการเพิ่มเติมให้กับกลุ่มคนงานในโรงงานขนาดเล็กอาจพิจารณาควบคู่ไปกับกฎหมายประกันสังคมที่เพิ่งมีการประกาศใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรพิจารณาว่าแรงงานเด็กจะได้รับผลประโยชน์อะไร และอย่างไรบ้างจากกฎหมายประกันสังคม

การพิจารณาเรื่องงานอันตรายกับแรงงานเด็ก ได้พัฒนาเป็นขั้นตอนเรื่อยมาจนกระทั่งถึงการประกาศกฎกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานออกมาใหม่ เพื่อให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ประกาศใช้นั้นยังมีช่องว่างอยู่บ้างซึ่งก็น่าจะสามารถผลักดันให้มีการพิจารณาเพิ่มเติมต่อเนื่องจากการประกาศใช้กฎเกณฑ์ที่เพิ่งออกมาใหม่นั้นได้ นอกจากการปรับปรุงเรื่องการให้ความคุ้มครองต่อแรงงานเด็กให้มีความครอบคลุมมากขึ้นแล้ว การพยายามลดอันตรายในสถานที่ทำงานยังขึ้นอยู่กับมาตรฐานของโรงงานด้วยอีกต่อหนึ่ง เพราะเงื่อนไขในการทำงาน และสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานเป็นตัวแปรสำคัญอีกส่วนหนึ่งต่อการประสบอันตรายของเด็กในกรณีนี้คงจะหลีกเลี่ยงการพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบโดยรวมไปไม่ได้

5. ข้อสรุปเชิงนโยบาย

ปรากฏการณ์แรงงานเด็กในประเทศไทย ขยายตัวมากขึ้นไปตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบายของการรักษาภาวะได้เปรียบการลงทุนผลักดันให้ประชากรกลุ่มด้อยโอกาส เช่นหญิงและเด็ก กลายเป็น

แรงงานราคาถูกและถูกเลือกปฏิบัติในฐานะแรงงานชั้นสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงดูเหมือนว่าจะเดินสวนทางกับสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน ทำหน้าที่ของรัฐบาลในหลายสมัยก็แสดงให้เห็นความเชื่อที่ว่าแรงงานเด็กเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคอุตสาหกรรมเต็มรูปแบบ หรืออีกนัยหนึ่งคือการยอมรับโดยอ้อมว่าแรงงานราคาถูกเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความเข้มแข็งในเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุนี้คำถามที่ว่าเด็กควรทำงานหรือไม่จึงได้เป็นข้อถกเถียงกันอีกต่อไปแต่สิ่งที่ยังคงเป็นประเด็นที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ แรงงานเด็กเป็นต้นทุนทางสังคมของการเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนา (development dilemma) การพยายามคลี่คลายปัญหาแรงงานเด็กจึงต้องพาดพิงถึงปัญหายุทธศาสตร์การพัฒนาด้วยจึงจะประสบผลสำเร็จ

เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาที่ทำกันในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการให้ความสนใจต่อปัญหาแรงงานเด็กมากขึ้น แต่สภาพการจ้างงาน เงื่อนไขในการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของเด็กที่ทำงานอยู่ในเมืองหลวงยังไม่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น การแก้ปัญหาดังกล่าวมุ่งสู่ตัวเด็กที่เป็นแรงงาน และผู้ประกอบการเป็นหลัก โดยสรุปจะเห็นว่ามี ความพยายามปรับปรุงในเรื่องต่อไปนี้

1. การชลอไม่ให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วเกินไป เช่นการขยายอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กจาก 12 ปี เป็น 13 ปี และการพยายามขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปอีก
2. การเตรียมตัวเด็กก่อนเข้าทำงานเพื่อให้เด็กสามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ ได้ ส่วนนี้รัฐยังไม่ได้ลงทุนมากเท่าไร และองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีศักยภาพจำกัด โดยเฉพาะในเรื่องการฝึกอบรมกลุ่มเป้าหมาย
3. การให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นเครื่องมือที่สำคัญ และกลไกของรัฐก็มีบทบาทโดยตรง อย่างไรก็ตามผลทางปฏิบัติของกฎหมายยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่เลือกใช้วิธีการแรงงานสัมพันธ์มากกว่าการคุ้มครองแรงงาน
4. การให้การช่วยเหลือและสงเคราะห์เด็กที่ประสบปัญหา
5. การพัฒนาฝีมือแรงงานเด็ก ประเด็นนี้ยังคงค่อนข้างอ่อนอยู่มาก การศึกษาที่เป็นอยู่ทั้งในและนอกระบบไม่ได้เปิดโอกาสให้แรงงานเด็กมีทางเลือกเพื่อพัฒนาตัวเองเท่าไรนัก ข้อจำกัดหลาย ๆ ประการอันเนื่องมาจากความไม่ยืดหยุ่นของระบบการศึกษาทำให้แรงงานเด็กกลายเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กเท่าที่ผ่านมาไม่มีจุดยืนที่แน่ชัด การปฏิบัติงานของรัฐแสดงให้เห็นว่าเด็กถูกพิจารณาแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ ระหว่างการเป็นแรงงานกับการเป็นประชากรเด็ก แรงงานเด็กจึงได้รับการปฏิบัติคล้ายกับเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาสังคมมากกว่าจะพิจารณาว่าเป็นผลลัพธ์ของกลไกทางเศรษฐกิจที่ไม่เหมาะสม การมุ่งแก้ปัญหาที่ชัดเจนที่สุดคือ การให้การสงเคราะห์ และด้วยท่าทีเช่นนี้ การแทรกแซงของรัฐในปัญหาแรงงานเด็กจึงออกมาในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก

นอกจากจะไม่มีแทรกแซงของรัฐเพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจแล้วยังพบว่าแรงงานเด็กอยู่ในสภาพที่ไม่มีสถานบันอ้างอิง คือไม่ได้อยู่กับครอบครัว ไม่ได้ไปโรงเรียน ไม่มีสหภาพแรงงาน ไม่มีที่ปรึกษา พักพิง ผลการสำรวจชี้ไปในทางที่ว่า เด็กมักจะอาศัยพึ่งพากลุ่มเพื่อนร่วมงานเวลามีปัญหาตั้งแต่เรื่องการดำเนินชีวิตไปถึงการเจ็บป่วยและปัญหาสุขภาพ จุดนี้เองที่รัฐบาลควรเข้าไปมีบทบาทเพื่อตอบสนองความต้องการตามธรรมชาติของเด็ก โดยอาศัยการประสานงานกันของทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์สวัสดิการทางสังคมสำหรับเด็ก และการวางรากฐานทางศีลธรรมที่ค้ำประกันถึงความสำคัญและคุณค่าของเด็ก

การพิจารณาปัญหาแรงงานเด็ก โดยฐานะที่เด็กเป็นกลุ่มด้อยโอกาสเท่านั้นไม่ช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาได้ถูกจุด เพราะแท้ที่จริงแล้วปัญหาแรงงานเด็กยังเป็นปัญหาสิทธิพื้นฐานของเด็ก และเป็นปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ และถ้าจุดยืนของการพิจารณาปัญหาครอบคลุมทั้งสองประเด็นด้วยแล้วการแก้ปัญหาแรงงานเด็กจะต้องพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ประกอบด้วย ได้แก่สวัสดิการแรงงานเด็กและผู้ใหญ่ การจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับแรงงานเด็ก การพัฒนากิจการขนาดเล็กและกิจการนอกระบบ การปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสาร เพื่อการตรวจสอบปัญหาแรงงานเด็ก และอาจรวมไปถึงการปรับปรุงเครื่องชี้วัดการพัฒนาที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการพัฒนาที่แท้จริงและสุดท้าย คือการจัดระบบให้การสนับสนุนหน่วยอื่นทางสังคม อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อทำหน้าที่แทนองค์กรของรัฐในบางเรื่อง

แนวโน้มของปัญหาแรงงานเด็กอาจจะขยายตัวออกไป เมื่อตลาดแรงงานมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีใครให้คำตอบได้ว่าช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมอุตสาหกรรมเต็มรูปแบบจะใช้เวลาานเท่าไร และกลุ่มประชากรเด็กด้อยโอกาสจะต้องเสียสละอีกมากน้อยแค่ไหน ในสถานการณ์เช่นนี้มีข้อสรุปที่ชัดเจนที่สุดก็คือ คุณภาพแรงงานและประชากรไทยในอนาคตขึ้นอยู่กับประชากรเด็กและแรงงานเด็กในวันนี้ และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมอย่างจริงจังเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้หากประเทศต้องการมุ่งสู่การเป็นสังคมที่ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี

บรรณานุกรม

- กรมแรงงาน กองแรงงานหญิงและเด็ก รายงานการประเมินผลการตรวจศึกษาวิจัยเรื่องการทำงานของหญิงและเด็กในกิจการก่อสร้าง 2527.
- , "ข่าวการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทย" 2528
- , รวมรายงานการศึกษาวิจัยแรงงานหญิงและเด็ก ปี 2518-2525 2528.
- , การศึกษาวิจัยแรงงานหญิงและเด็กในตลาดได้รุ่ง 2529
- ชัตติยา กรรณสูตร จิระพร บุรณลิน อุษณีย์ พรหมมาศ และนิตยา พิรานนท์ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โครงการวิจัยสมบูรณแบบ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กันยายน 2531.
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว การศึกษาสถานภาพ และนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535.
- เบญญา จิรภัทรพิมล วารุณี ภูริสินสิทธิ์ และ กอบกุล رایชนะกร การใช้แรงงานเด็กและผู้หญิง : ทิศทางการพัฒนาชนบทและการขยายตัวเมืองเชียงใหม่บนพื้นฐานของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2531
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก โครงการแรงงานเด็ก "ร่าง สรุปประสบการณ์งานให้ความช่วยเหลือเฉพาะรายปี 2525 - 2532"
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ "การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย" เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ด้านการพัฒนาเด็ก 2533 เรื่อง สภาพและความต้องการพื้นฐานและบริการสำหรับเด็ก จัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สยช. สคช สอดย 20 - 31 สิงหาคม 2533
- สุรางค์รัตน์ วัชรารมณ และ ภาวนา พัฒนาศรี "ร่างรายงานผลการสำรวจแรงงานเด็กในกิจการแผงลอยขายอาหารในตลาดได้รุ่ง" กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กโครงการแรงงานเด็ก 2533
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 10 ปี เครื่องชี้วัดภาวะสังคม และเครื่องชี้วัดภาวะสังคม 2530.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการวิจัยเรื่อง สวัสดิภาพและพัฒนาการของแรงงานเด็กในสถานประกอบการอุตสาหกรรมการผลิต 2529
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 2 ของปี 2527 ถึง 2531
- , รายงานผลการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2530.
- วรวรรณ ธนพิบูลย์ การใช้แรงงานเด็กในเขตเมือง กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน 2530.
- อรทัย อาจอ่ำ และ Kerry Richter แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมประมง : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร เอกสารวิชาการหมายเลข 136 สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล กุมภาพันธ์ 2532.

- Chantana Banpasirichote, Amara Pongsapich and Surichai Wun'gaeo 'Child Workers in Hazardous Work' A Report Prepared for International Labour Organization, Geneva, Bangkok : Chulalongkorn University, Social Research Institute, 1989.
- Chira Hongladarom, Chesada Loohawenchit, Maneerat Piyapusarek and Cheunruthai Chenbhanich, **Employment and Unemployment in Thailand: The Current Situation and the Projection** Bangkok: Human Resource Institute, Thammasat University, 1987.
- Sumalee Piyanon, Thailand's Experience in Manpower. Planning and Labour Market Policies' in **Human Resource Planning : The Asian Experience** edited by Rashid Amjad, pp. 38-83, New Delhi : International Labour Organization, Asia Employment Programme (ARTERP), 1987.

MICROENTERPRISES IN BANGKOK'S SLUMS - POTENTIAL FOR SELF-SUSTAINED GROWTH?

Barbara Igel

1. Analyzing slum economies with the informal sector concept

By the end of this century the majority of the world's population will live in urban areas; today already 40% stay in the cities. Until the year 2025 the urban population will increase worldwide by about 2.5 %, whereas a growth rate of 3.5% (which is three times higher than in the industrialized nations) will cause the urban population in the developing countries to double within the next twenty years.¹

This rapid urbanization combined with high birth rates will lead to increasing regional and local disparities, such as the explosive growth of slums and squatter settlements, especially in the metropolises.² The United Nations' prudent estimates assume that already about one third of the urban population in developing countries live in slum areas, which grow by 10 - 20 % per year.³

Bangkok, the capital of Thailand, with its rapidly growing population - from 3.5 million inhabitants in 1970 to at present more than 8 million⁴ - is a showcase for regional and local disparities caused by rapid urbanization. Bangkok's population grows by 3.6% per year. The capital has the highest urban primacy in the world. In 1986, Bangkok had fifty times more inhabitants than Nakorn Rachasima, the second largest city in Thailand, and held rank 14 among the largest metropolises in the world.

Two thirds of Thailand's urban population live in the central region, and 90% of them in Bangkok. Every year more than 100,000 persons searching for employment migrate to Bangkok.⁵ The registered supply of labour grows by more than 80,000 workers per year. Only a few of them are employed by medium and large scale industries equipped with modern technologies.⁶ More than 70% of the employees in Bangkok are found in the trade and services sectors.⁷

¹ United Nations Population Activities (1986)

² In 1975 the following share of the urban population lived in slums and squatter settlements: Lima 40% Beirut 46% , Istanbul 40% , Ankara 60% , Lusaka 48% , Daressalam 50% , Akkra 53% , Abidjan, Bogota, Dakar and Rabat 60% each, Casablanca 70% , Mogadischu 77% . See World Bank (1975) 62-63.

³ United nations (1976)

⁴ Henning / Jenssen / Kunzmann (1978) 25. The actual figures are estimates which include non-registered inhabitants in slum areas. In 1985, Bangkok had a registered population of 5.26 million, see Thai Rath. 19.9.85 and Pakkasem (1987)

⁵ Pakkasem (1987); Henning / Jenssen / Kunzmann (1978)

⁶ The Nation 11.10.85

⁷ Kanok (1982) 57

Apart from these regional imbalances, local disparities are being aggravated. In 1983, 448 slum areas, inhabited by 1.2 million persons had been counted in Bangkok. In 1985, a new survey found 1,020 slum areas with an estimated population of 2.4 million.⁸ Therefore, today about 33% of Bangkok's population live in slums.

In most developing countries the concentration of modern industries in the cities has fostered the growth of an informal economic sector which consists of numerous small enterprises, partly very innovative, but in general labour intensive. Depending on the size and growth rate of the cities, the informal sector provides between 20% and 70% of all jobs.⁹ These small entrepreneurs offer a very much needed supplement to the products and services of the formal industries and services sectors, like the provision of cheap goods and services, or the recycling of waste materials from modern industries. It is forecast that the wide spectrum of informal employment will be the only chance of survival for the unskilled rural migrants and the explosive growing number of poor citizens, and thus, in the future, could become the dominant mode of economic activities in the urban areas.¹⁰

Despite their heterogeneity, informal economic activities have in common that they escape from economic policy controls, do not pay taxes, lack registration, maintain contractual relations beyond the official legal order which often even conflict with the law in force, and impart professional skills outside of recognized education and training systems.¹¹

There is no doubt that informal economic sectors and slum areas are not congruent, neither do all informal entrepreneurs and their employees live in slums or squatter settlements nor do all slum inhabitants work in informal enterprises. Based, however, on the above mentioned data on the pace of urbanization, the forecast that the informal sector could in the future be the dominant mode of economic activity in the urban areas of developing countries may very well come true. Therefore, the thesis that the informal sector is the economic parallel to the informal settlements in slum and squatter areas¹² seems to be plausible.

It is obvious that for slum households, fundamental links exist between the generation of their survival income and their habitat. For low income households, improving the habitat has to take a back seat to necessity of generating a sufficient income to satisfy the basic needs. Likewise, the style of living - the social and spatial organisation of the habitat - is determined by the necessity to secure the daily survival minimum. Consequently, a habitat and form of housing is chosen which guarantees the safest income. By ignoring these fundamental links, conventional housing policies and programmes had to fail. But also recent programmes which aimed at improving the living conditions of slum residents - like sites - and services, self - help housing construction, and upgrading projects - have perceived

⁸ Angel / Benjamin / DeGoede (1977) 79; Patpui / Jannarong (1983); Pornchokchai (1985) 25; Pueksawat (1987)

⁹ Fapohunda (1980) 41; Sethuraman (1981a) 8

¹⁰ Herrle (1983); Oesterreich (1976)

¹¹ Paul (1985) 6-7

¹² Baldeaux (1983) 2

dwelling as a purely physical problem, and thus neglected the social and economic fabric and networks of entrepreneurs and households living in the slum. Physical slum reconstructions resulted in a destruction of the living base through increased rents and lack of space for small business enterprises. Resettlement to the outskirts caused the loss of social relationships and regular clients. Manifold experiences show that not upgrading projects planned from outside but rather a stimulation and promotion of the economic development potential existing in the slums can improve the living conditions of its residents.

This study explores in five of the far more than one thousand slums in Bangkok some options to strengthen the development potential of the economy of. During three empirical surveys between 1985 and 1988, five slum areas in Bangkok were researched by collecting primary data and applying the method of participant - observer evaluation.¹³ The surveys focussed, in particular, on informal economic activities and their contributions to the households' survival income, as well as on the interweaving of economic activities between the slums, other urban sectors, and rural areas which had been established through the economic self - organisation of slum residents.

2. Microenterprises in the slums of Bangkok

The employment opportunities of slum residents in Bangkok are determined by the location of their settlements, as most of their income sources depend on their proximity to business firms and households in the formal sector. Here the fundamental connection between the needs of income generation and habitat becomes evident. The way of living is determined by the daily struggle to secure the minimal survival income.

Residents of slum settlements close to large food markets find occupation as coolies, produce and sell candies and other sweets, trade vegetables, fruits, fish and meat, and collect paper, cardboard and plastic bags for recycling. Inhabitants of slums in the vicinity of factories producing such goods, like canned fruits, soft drinks, ice, cement and steel tubes are employed as day - labourers. In 'Soi Ban Baat', a slum located in the neighbourhood of several Buddhist temples, entire families, for generations, have been engaged in the production of bowls used by Buddhist monks to collect alms every morning in the neighbourhood. In Thai the bowls are called 'baat'. Squatters who have lived more than two decades on a land belonging to the State Railways of Thailand are employed as conductors, gatekeepers, technicians, and workers repairing tracks.

Other jobs of the slum residents are less dependant on the location of the settlement, such as:

- Taxidriviers, construction workers, street - sweepers, sewer men, garbagemen, mobile sweets and beverage stalls at central bus stations, mobile noodle and rice cook - shops, flower and newspaper vendors; employees on fixed contracts, like watchmen, drivers; employees in the public sector, like bus drivers, conductors, electricity meter controllers, policemen, and soldiers.
- Illegal activities, like beggars, prostitutes, gamblers, and drug dealers.
- Activities within the boundaries of the settlement, like letting out rooms, selling electricity, grocer's shops and food stalls inside the slum settlement.

Criteria as simple and clear as possible are selected to record and analyze the economic activities of slum residents, and to delimitate informal from formal employment. They are based on recognized characteristics found in the majority of other studies on the informal sector.

¹³ The slums researched are *Soi Ban Baat* with about 200 households, *Trok Tai* with 49 households, *Limbueng Makkasam* with 334 households, *Rot Fie Asoke* with about 250 households, and *Chumchon Pattana* in the outskirts of Bangna with 43 households.

Most empirical research studies on the informal sector show several common criteria to distinguish those activities which are subsumed under this conception. There is a consensus on the following features¹⁴:

- Informal sector enterprises are relatively small, that is, they provide for only a few employees.
- They have no organization in that set rules and procedures for operation are lacking, there is no regimented hierarchy of management, there are no systematic procedures for hiring and treatment of workers, there are no fixed working hours. They lack legal identification as registered businesses.
- Informal firms produce with few and relatively simple types of equipment and tools. Business operators, in general, have little formal education and training. These firms are, thus, marked by lack of physical and human capital.

While the above mentioned qualities are generally agreed upon, there is little consensus on which of these attributes captures the flavor of informal sector enterprises best. Some research studies employ several traits while others use only one or two.¹⁵

The most important criteria is the **self-generation of activities** by the entrepreneur and his family. The search for employment and income is considered as the essential cause for the informal sector's emergence. The informal entrepreneurs' behaviour is determined by their search for means to survive, also called the "Economy of Survival".¹⁶ The main purpose of founding an enterprise must be the creation of employment and income generation opportunities for oneself, and maybe one's relatives, whereas later on some non-family-members can be employed. The employment of these external workers is also considered as informal, because if we reduce the informal sector to the group of self-employed¹⁷, we would not be able to study the internal differentiation between the owner of the enterprise and his employees in the different types and branches of informal businesses.

A second important criterion to distinguish the informal from the formal sector is the fact that informal businesses escape from economic policy controls because they are **not registered or legalized** by an industrial or commercial board.

The third feature of informal economic activities is a high level of **risk and insecurity** which the economic decision-makers face due to the many events beyond their control seriously affecting their enterprises and causing great variations in their income. Elwert mentions in this context the strata of the "unsecured".¹⁸ The sources of risk are mostly irregular demand for informal products and services, the illegal nature of the enterprise, lacking access to credit, to subsidies, and to financial incentives, and lack of insurance in case of illness, unemployment, or old age.¹⁹

The contribution of informal employment to the survival income of slum residents is determined by applying these three criteria in the analysis of microbusinesses operated by inhabitants of the five researched slums. The findings of the operational analysis of 413 microbusinesses owned by the slum residents can be summarized²⁰ as follows:

¹⁴ Paul (1985) 6

¹⁵ Examples for the first group of research studies are ILO (1972) 6, and Sethuraman (1976a) 81, while Merrik (1976) and Mazumdar (1975) among others represent the second group.

¹⁶ Herrle defines the informal sector as the **Economy of Survival** or "Ökonomie des Überlebens", see Herrle (1983) 48.

¹⁷ Hart (1973) 69; McGee (1973) 137; Teilhet - Waldorf/Waldorf (1983) 590

¹⁸ Schicht der "Ungesicherten", see Elwert et al. (1982)

¹⁹ Paul (1985) 12-13

²⁰ For the details of this operational analysis see Igel (1988) 61 - 93

- Commercial enterprises, with 44.8% of the 413 explored businesses, hold the first rank, followed by food processing with 20.8%, services with 18.4%, and other manufacturing business with 16% (see table 1).

334 businesses offer their products and services at locations outside of the slum settlements, whereas 79 entrepreneurs sell their goods exclusively to their slum neighbours. Their markets are small, mostly scooped out and easy to survey.

- They have no marketing relations to bigger private business companies or the public sector. Only 26.6% hold a legal operating permit.
- Two thirds of the microbusinesses are headed by women; 44% of these women are the main income earner in their family. Only 15% of the microentrepreneurs have been trained specifically for their job. About half of them are migrants who had moved to Bangkok to search for better employment opportunities.

Table 1 : Supply of goods and services

Branch	Number	Share in percent
Food processing	46	20.8%
Other manufacturers	66	16.0%
- Based on primary sector goods		
+ Clothes and shoes	8	
+ Wood products	15	
+ Paper bags, garlands, toys	30	
- Based on industrial goods		
+ Motorcycle workshop	1	
+ Bicycle workshop	1	
+ Metal wares	12	
Trade	185	44.8%
+ Food	63	
+ Newspapers	41	
+ Sweets, soft drinks	12	
+ Flowers	32	
+ Scrap materials	32	
+ Others	7	
Services	76	18.4%
+ Transport	20	
+ Laundry	18	
+ Hairdresser	3	
+ Landlord/-lady	23	
+ Prostitute	12	

- Most of the goods produced by the microbusinesses are oriented towards satisfying basic needs; 73% of the 337 manufacturing and trade enterprises supply primary sector goods. The production technologies applied are labour-intensive, except in a few cases (5.5%). All raw materials, commodities and equipment used in the production process are local products and mainly purchased from small retailers.
- The microbusinesses show a wide spectrum of functions and structures, which is reflected in great variations of investment capital and operating revenues. The majority, or 55% generate an income per person which is higher than the minimum wage in Bangkok. Most of the 21.4% of entrepreneurs who earn considerably less than the minimum wage rate are incidental income earners and work comparatively few hours per day.
- The age under the present head of the microfirms and a dominance in ownership by the head of the enterprises indicate a potential for a longterm persistence of these informal businesses. This potential for further development, however, is constrained by limited markets, harassment by the public administration, and missing access to financial resources in formal credit markets. Other important development constraints are in many cases the social obligations which successful owners of the microfirms have to fulfill towards their relatives. The payments to non employed family members frequently cause a substantial outflow of capital and limit the scope for necessary investments.
- The microentrepreneurs have no access to financial resources with the exception of savings within their extended families and the informal credit market where interest rates of up to 360% per annum are charged. In 81% of the microbusinesses the owner has generated the initial investment capital out of his family's savings. Investments after the establishment of the business are comparatively small. Except in one case, the microbusinesses had invested only in the substitution of equipment which was worn out.
- The 413 researched microfirms employ altogether 489 persons or one third of the roughly 1,500 workers living in the five slum areas; 116 work in food processing enterprises, 80 in the manufacturing sector, 194 in trading and 99 in service firms.
- The average investment per workplace equals Baht 6,470²¹, which covers a range from Baht 2,078 to 33,256 in food processing, Baht 850 to 12,400 in the manufacturing firms, Baht 125 to 16,000 in trade, and from no investment at all up to Baht 19,600 in the service sector. The average floating capital of Baht 5,152 per worker and per month²² is strikingly high when compared with the average investment capital per worker.
- The value added which equals turnover less cost of raw materials and stocks on hand²³ varies considerably, and can only be estimated. The collection of relevant data was difficult due to lack of record-keeping by the microentrepreneurs.
- In the food processing microbusinesses the value added ranges from 15.7% to 53%, and manufacturing shows a spectrum between 33.3% and 89.5%. All 86 food processing enterprises

²¹ The rate of exchange for US\$ 1 ranged in 1985/86 from Baht 25 to 26. DM 1 fluctuated between Baht 8 and 12.

²² This average amount of floating capital for raw materials, working materials, products in store, wages to be paid, unpaid bills less liabilities, and cash is derived from the individual estimates by the heads of the micro-businesses of floating capital necessary for one week of operation.

²³ Harper (1984) 4

together produce a value added of Baht 4,565,958 per annum (70 rice and noodles cook-shops Baht 3,465,350 and 16 candy producers Baht 1,100,608). The other 66 manufacturers achieve an annual value added of approximately Baht 3,643,680. Thus the candy producers realise the highest average value added of Baht 68,788 annual per production unit, followed by other manufacturers with Baht 54,383. The rice and noodle cook-shops achieve an average of Baht 49,505 annually per unit.

In the remaining part of this chapter, the 413 microbusinesses owned by slum residents shall be classified as belonging to the informal or to the formal sector.

Based on the three criteria which determine the informality of an enterprise, namely **self-generated employment, lack of registration or other legalization**, and a high degree of **risk and insecurity**, (like official harassment due to illegal production location, high fluctuation of demand, exclusion from formal subsidised credit markets, minimum-wage legislation and social security programs), around 94% of the researched microbusinesses can be classified as informal.

Indeed, all 413 microbusinesses comply with the criterion of **self-generated employment** with regard to their owner, and only 3 enterprises employ workers who are not members of their extended families. Likewise, all microbusinesses are excluded from access to the formal credit market, government subsidies, social security programs and guaranteed minimum wages. However, only about two thirds suffers from pursuit due to their illegal status (around 30%) or extreme variations in demand for their products (about 32%). The criterion of **risk and insecurity** is not met by about one third of the firms.

In all, the above findings illustrate that despite intensive efforts of detailed characterisation for informal employment - see for example Sethuraman (1976a) - the 'microbusinesses' classification as formal or informal must remain unsatisfactory. The variety of the firms' structures and functions cannot be covered entirely and determined with whatsoever criteria one may specify. In this context it should be noted that all typologies for determination of the informal sector refer to activities or roles rather than to persons, although a household or even an individual can be engaged in both, the informal and formal sector simultaneously. Individuals often work in different professions, like for example teachers who drive taxis in the evening and on weekends, factory workers who sell snacks and candies after workhours or take laundry orders from neighbour families as well as some young women employed in the public sector who earn additional income through prostitution. Also slum residents combine the capacity available for work within their households to work in both the informal and formal sector in order to generate the highest and securest survival income achievable.

The 390 households which own the 413 microbusinesses have been surveyed with the purpose of ascertaining the contribution of income generated in the informal microfirms to the whole household income. Twenty-three households operate two different microfirms at the same time. The average household size is 4.4 persons out of whom 2 are working.

In 38 households (9.7%) the income from formal sources is considerable higher than earnings from informal sources. Fifty households (12.8%) earn almost equal formal and informal incomes. 125 households (32.3%) receive a clearly higher informal than formal income whereas the majority, or 176 households (45.1%) earn their living solely within the informal sector.

The total income per household of the 390 slum families ranges from Baht 450 to 30,000 per month. On average, the households earn a monthly income of about Baht 4,784; the average income

they earn in the informal sector is Baht 3,540, and in the formal sector Baht 2,255. These income data elucidate that formal employment contributes an important part to the families' income even in those households which operate an informal microbusiness. Around 25% of the 390 households earn besides their informal income an equally high or even distinctively higher formal income.

Besides, taking into account that in about 30% of the cases the investment capital for founding the microbusiness had been earned through employment in the formal sector, while the sales of two thirds of the microbusinesses depend on the purchasing power of their customers outside of the slum settlement, it becomes evident that the informal sector alone cannot be considered as the "engine of a self-sustaining development process"²⁴ in these slum areas, as assumed by Baldeaux (1983).

Moreover, the empirical analysis of the informal microbusinesses validates the widely expressed criticism²⁵ that the informal sector concept with its various definitions and determination criteria is hardly operational for empirical research. This also holds true for the efforts undertaken in this study to grasp the complex economic activities which the slum households have to combine in order to earn an income sufficient for survival.

3. The *economic survival territory* of slum inhabitants

Following the insights gained from the previous discussion - that the informal sector concept can catch only parts of the very complex economic activities found in the slums settlements - the model of the **economic survival territory** shall be introduced.

The concept of the **economic survival territory (EST)** enables us to distinguish and fully analyse the slum residents' complex and diverse income generation activities, and the related streams of goods, money and migrating people. The **EST** - model does not focus on a supposed dichotomy between an informal and formal sector, but rather looks at the entire activities of the slum households which, caused by a striving for secure employment and income opportunities, lead to strategic actions directed towards a combination of different income sources.

The fundamental ideas of the **EST** - model are based on the paradigm of the "Überlebensökonomisches Territorium" developed by Maennling (1984) which lays hold on the spatial shape of socio-economic exchange relations between poor rural and urban population groups. Owing to the centralization and departmentalization of the public administration measures, the fight against urban poverty has in most developing countries remained confined to less efficient, singular projects, such as sites-and-services, in contrast to comprehensive rural development programs. Insufficient interdisciplinary cooperation between the different academic disciplines which deal with regional development theory led to research studies about migration focussing mainly on the extent, structure, short-term course and individual motives of the migrants. Thus, they give only disconnected facets of economic survival activities of poor population groups which do not relate to the regional context of their established exchange networks.

The **EST**-model is founded on several concepts of development theory and policy, such as the *growth pole-theory*, and the theory of the survival economy for poor households²⁶, as well as Friedman's

²⁴ "der Motor eines sich selbst tragenden Entwicklungsprozesses", see Baldeaux (1983) 6

²⁵ See for example Sethuraman (1981a) 10; Schmitz (1982) 16-17, 159; Marke (1986) 57

²⁶ Evers (1982); Jacobi/Niess (1980); Wallerstein (1979)

paradigm of *agropolitan development*²⁷ which has been further developed to the concept of *development from below* by Stoehr and Taylor (1981).

The central thesis of the **EST** assumes that rural-urban migration in developing countries has caused poor population groups in rural regions and urban slum areas to mould a survival economy with specific features²⁸, because they cannot find sufficient occupation and income, neither by farming nor in the urban industrial sector. This peculiar manner of economic activity is called **survival economy**. The households have to combine formal and informal occupation with subsistence production to satisfy their basic needs. Their strategic action plans aim at applying the total labour force available in their household in their household in such a way that the highest possible income is realised. Due to this reason a substantial number of households in slums and villages change their composition within certain periods. The household members engage in permanent or seasonal intercity, intracity, and circular rural-urban-rural migration. As a consequence of these migration flows, distinctive economic rural-urban networks are established which play a central role, both for the survival of slum households as well as their relatives living in rural communities.

Based on these considerations Maennling developed the paradigm of the "Überlebensökonomisches Territorium" with emphasis on the context of peripheral urban settlements, the center of the regional growth pole and peripheral rural settlements, as shown in Figure 1 below.

The economic transaction networks are created between the regional growth pole and urban settlements at the periphery as well as among the peripheral urban settlements. Such transaction networks also exist connecting rural settlements and the related central town. The extension of the intrasettlement and rural regional connections for securing the resources for survival and the sustained exchange of goods, services and labour between rural and peripheral urban settlements, even across considerable distances is pointed out as a distinctive feature of the living conditions of poor families in peripheral locations.

The household plays a central role in the actual exchange of transactions through the established networks. The households' room for actions to secure survival and to explore new production and reproduction resources by combining reproductive work (subsistence production, homework) and employment is largely determined by the available labour potential.²⁹ The economic exchange networks are established within the reach of extended families and regionally split-up households. They are directed towards exploring access to the resources of their counterparts. This is done through the direct exchange of goods and money as well as indirectly on informal markets which, according to Maennling (1984), are not dominated by neoclassical market forces.

²⁷ Friedman/Douglass (1978)

²⁸ Bennholt-Thomsen (1981); Herrle (1983); Illich (1983); Jacobi/Niess (1980)

²⁹ Maennling (1984) 9.

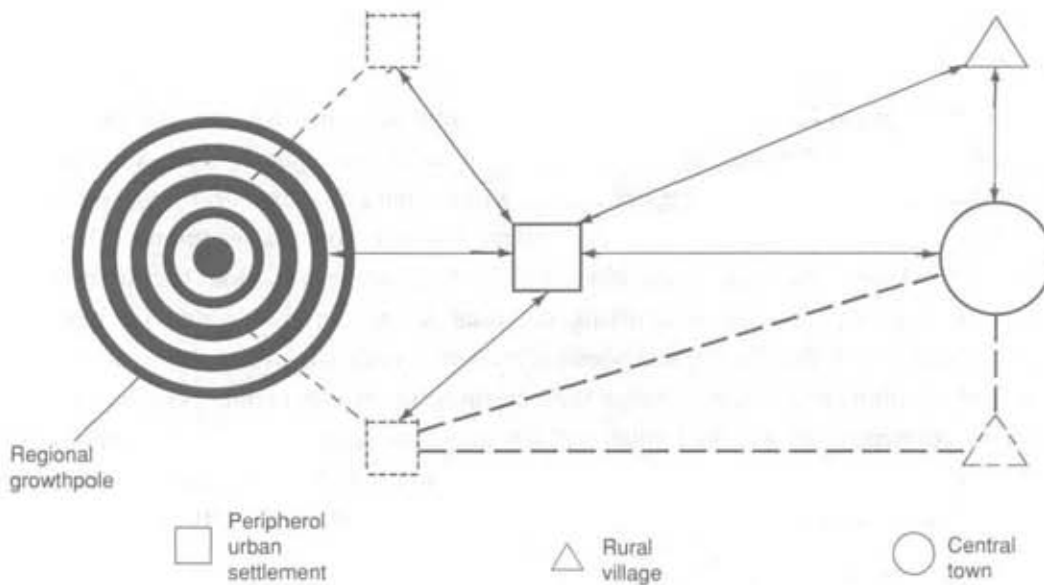


Figure 1 : Regional network of poor population groups in rural and urban settlements

Source: Maennling (1984)

The stability and intensity of the exchange relations depend mainly on the extent of communal organisation within the settlement which is more distinctively developed in rural regions but influences also the spatial and communal organisation of villagers who have recently migrated to the city. Other factors affecting the exchange networks, like distance, diversification and shortage of exchangeable goods, can be relativised by strong family ties. As a precondition for the stability of the exchange networks the benefits of exchanged goods, services and labour must be perceived in the long run as equal, whereby the exchange relations are judged based on economic as well as socio-cultural criteria.

Through the exchange networks which are organized along family and communal ties the households form economic action-rooms for the generation of their survival income. These action-rooms can condense in the cities in form of slums to **economic survival areas** in which intensive exchange relations emerge between rural households of smallholders or tenants and households in poor urban settlements of the related regional center.³⁰ The ability of people living in slums and smallholder communities (economic survival areas) to overcome, at least partially, the settlement-specific shortages of resources is seen as an endogene development potential of these areas.

Several **economic survival areas** (slums and villages) connected by exchange relations via the regional center form an **economic survival territory**. The reach of the **EST** depends more or less on the formal economic sectors in the region. The transport infrastructure and a certain number of workplaces in factories, food markets, construction sites, ports, etc. available for slum residents as well as markets for the microbusinesses - all these are important preconditions for the formation of migration streams and the consequent establishment of household related exchange networks.

³⁰ Maennling (1984) 9

Maennling leaves the question unanswered whether the **EST** concept, originally designed for the context of exchange networks between peripheral slums and rural communities channelled through a regional center, can also be applied to innercity slums and dispersed rural communities. He recommends testing this for different countries and regions in individual case studies.³¹ This will be done in Chapter Four for three of the five slum settlements researched in this study.

For this purpose the EST of slum residents in Bangkok will be structured and analysed from the urban perspective with the "circular flow" analysis, an instrument which is usually applied in the calculation of the Gross National Product (GNP) for a country. The "circular flow" analysis depicts the transactions between the different sectors of an economy, and measures the level of economic activity which is indicated by the size of the GNP. The economic structure of slums as parts of the EST is analyzed along the categories of the "circular flow" of transactions in a national economy in order to grasp the economic transactions between the slum and the world around. Thus, all transactions of slum households as producers and consumers within the **survival area slum**, as well as the exchange with other urban sectors and the home villages of migrants living in the slum, can be recorded. The economic interlocking of urban and rural survival areas, their relative autonomy, and the extent to which the slums are integrated into the urban macroeconomy can be analyzed with the "circular flow" categories.

In particular with regard to the purpose of this study, to evaluate the contribution of informal employment to the survival income of slum residents and potential development perspectives of slums as economic survival areas for a rapidly increasing number of urban residents without any prospects of formal employment, the "circular flow" analysis is most suitable for comparative city and country studies. The categories of circular flow of economic transactions applied in the calculation of the GNP allow a systematic consideration of the very complex and heterogenous economic survival activities which previously could be recorded only to a limited extent with the informal sector concept.

The transaction categories applied in the GNP calculation have been developed for modern industrialized market economies and can certainly not be applied unchanged. In the following analysis of economic cycles in three of the five researched slums in Bangkok some transaction categories cannot be found at all while others exist only in a rudimentary form. Essentially the following modifications are necessary:

- For the public sector

In general, there are no public sector institutions in slums and squatter settlements. Compared to other sectors in the urban economy, microbusinesses and households in slum and squatter settlements pay no or relatively low amounts of **tax**.

Only 1.2% of the researched microenterprises run by slum residents pay a small business tax while none pays any income tax for their workers. More than 90% are **not registered**, and many, for outsiders, are not perceptibly businesses. In the rare cases of inspections by the revenue authorities the microentrepreneurs declare their income deliberately as low as possible in order to avoid being considered as liable to taxation. Since there is no book-keeping the tax inspectors lack the means to check their oral statements.³²

³¹ Maennling (1984) 8

³² Time and again reports in the Thai press and regular announcements by the government of tax amnesties for dilatory private business owners indicate that also in the formal sector several companies evade paying taxes.

For the following calculation of the 'Gross Slum Product' (GSP) of the economic survival area, tax on wages is considered only for those employees who could confirm with certainty that their employers pay tax on their wages to the tax authorities. None of the interviewed slum residents employed in formal business companies and the public sector could, however, specify the exact amount of tax paid monthly. Therefore, the minimum tax rate on wages of 7% which is valid for a yearly income up to Baht 30,000 is applied homogeneously to all tax-paying employees.

- For the private business sector

The private business sector in the slums consists of microbusinesses engaged in manufacturing, trade, and services which are run by slum residents within the settlements or outside in the vicinity of the slum areas. In most cases, only the owner and members of his family work in the business, very seldom are neighbours or friends employed.

Typical for this sector of **self-employment** in microenterprises is the identity of the operational profit and the owner's net income, which are usually separated in a formal business, since the operational profit, besides bearing the costs of other items, is an important source for new investments. The owner and head of the microbusiness, however, usually considers the **operational profit** of his business as his freely disposable **income** and does not reinvest it. Since in most of the microbusinesses investment capital is rather low, none or only a very small amounts of **depreciation** and **investment** to replace outworn equipment were found. Only 0.9% of the microentrepreneurs had reinvested into their business within the last three years.

Eligible for a direct business tax are only 1.2% of the microbusinesses, while none pays any taxes on wages and value added or receives any government subsidies.

Electricity and water are partly obtained directly from the municipal authorities, and partly from neighbours who are connected to the public water and electricity networks. Most of the **raw materials** and commodities are purchased from small retailers in the city, very seldom from traders inside the slum. Some migrants bring agrarian commodities, like rice and herbs from their home villages to the city. These raw materials for food stalls are valued by the prices of the commodities sold on the markets in the slum neighbourhood. **Stock-keeping**, which does not exist because of the perishableness of commodities or is extremely low due to the shortage of cash or space, is here not considered as a substantial category in the determination of the 'GSP'.

Due to the fact that the microentrepreneurs consider profits (after taxes, if they pay tax) less wages as their personal income, the microfirms' **savings** are always zero. Any amount saved by the microentrepreneurs is considered as personal savings and recorded here under the category of savings within his family's household.

- For the private household sector

Unlike several other studies³³ which consider the **subsistence production** as an important contribution to income generation in slum households, in the slums researched here only a minority produce goods for their own daily consumption, i.e. food. For these households a simple production account is

³³ Evers/Korff (1982); Evers (1981) & (1982)

established which sets the self-produced output (valued by the local market price for similar goods) against a calculatory factor income as payment for the production factor's contribution.

The output of subsistence production discovered in the slums researched here differs from those determined in other studies. Evers & Korff (1982) estimate a considerably higher amount of urban subsistence production for 'Klong Toey', the biggest squatter settlement in Bangkok. Evers & Korff determined the relative portion of total working hours used for formal and informal employment and subsistence production by all able-bodied household members. The slum households in 'Klong Toey' spent 50% of their total working time with formal employment, 26% with informal work and 24% with subsistence production, which included washing clothes, cooking, and construction of a new house.³⁴ In another study conducted in Jakarta, Evers (1981) determined the urban subsistence production from the difference of the households' monetary income and expenditures for consumption, which amounted to an average of 18%.³⁵ The subsistence production output was valued by local market prices.

The amount of urban subsistence production found in the slum settlements surveyed in this study is determined according to the method applied in Evers' study of slums in Jakarta. The subsistence production found in the slums in Bangkok consists of food production, collection of half-rotten vegetables from markets in the neighbourhood, collection of fuel wood, charcoal production, and construction of shelter and drinking water wells by unpaid labour from household members and friends.³⁶

The houses, walkways, bridges over canals and water wells constructed in subsistence production are, of course, as important as the daily production of foods for own consumption. But they are here not considered for the calculation of the 'GSP' as they cannot be quantified and valued in monetary terms. The slum households researched in this study were not able to separate the costs of construction materials and paid labour by hired workers from the contribution of unpaid labour from family members and friends. In the cases of recently built houses we were informed about the total monetary expenditures including materials and paid labour. For older houses the owner could not recall the total construction costs which often had been performed in various steps over long periods, but told us an estimated actual resale price.

Besides being engaged in their own microbusiness and in subsistence production activities, the slum residents earn **wages** in private business companies, the public sector or private households in the city.

Capital income, like interest earnings, dividends or rents are negligibly small because only a very few families have a private savings account with a bank. No family owns land or has the means to start an informal credit business. A few households receive **transfer incomes**, like wages from relatives working in Saudi Arabia or from household members who try to earn a living as beggars. Others send transfers to their home villages to support relatives or to finance investments into their family's farm.

³⁴ Evers/Korff (1982) 24

³⁵ Evers/(1981) 23

³⁶ Evers(1981) 24 Evers/Korff (1982) 9-12 define the construction of shelter, water wells and walkways as urban subsistence production. As the newly constructed houses and water wells serve mainly for satisfying basic needs of all household members they are not considered as investments into the microbusinesses.

- For the 'slum economy' sector

The sector 'slum economy' of the **economic survival area** is not congruent with the settlement area. Apart from the microenterprises located within the settlement, those run by slum residents outside the slum area also belong to the private business sector.³⁷

The incomes of all self-employed and their paid workers are considered as being generated within the 'slum economy' sector, regardless of the microfirms' location.

The wages of slum residents employed in business companies and private households outside the slum and in the public sector, however, are considered as generated outside of the 'slum economy' sector. These incomes from outside are part of the '**balance of payments**', like the transfer incomes from Saudi Arabia and from relatives living outside the slum, as well as agricultural raw materials from the home villages. The related account is here called "outside world".

"Outside world" account

Exports of consumer goods	Imports of production inputs
Transfers received	Imports of investment goods
Income from employment	Imported consumer goods
Raw materials from home villages	Transfers paid
	Direct taxes
	Balance of payments

The "outside world" -account which reflects the external relations of the **economic survival area slum** includes also sales or "exports" from the microfirms to consumers outside the slum area, "imports" of raw materials, intermediate goods, working materials, energy and water for production from private companies and the public sector, "imports" of investment goods, direct taxes from a few microfirms and employees, and the "import" of consumer goods.

The following analysis of the economic structure of three slum settlements cannot determine the 'GNP' of the whole **economic survival territory (EST)**, i.e. the slum and home villages of migrants, but rather only the **Gross-Slum-Product (GSP)** of the **economic survival area slum** and its dependence on external relations to the city and the home villages of migrants.³⁸

The transactions recorded in the "outside world" account are reflected in the following consolidated accounts of all microbusinesses and all slum households for production, utilization of income and change of capital:

³⁷ Nationals - concept of the GNP - calculation

³⁸ One could calculate the 'Gross Village Product' for all villages of migrants living in the slum and combine this with the 'Gross Slum Product' in order to get the 'GNP' of the whole EST. This calculation would consider exchange between the rural and urban survival areas not as external but rather internal transactions. The effort to collect all relevant empirical data, however, could not be accomplished within the framework of this study.

Slum production account

Depreciation	Consumption
Remuneration for production factors	Raw materials from home villages
Imports of production inputs	Profits of microfirms
	Exports of consumer goods

Slum income utilization account

Transfers paid	Remuneration for production factors
Consumption	Transfers received
Savings	Profits of microfirms
Direct taxes	

Slum capital account

Imports of investment goods	Depreciation
Balance of payments	Savings

4. The economic cycle in the survival area slum

The circular flow of transactions or the "economic cycle" within the slum, its linkages to other economic sectors in the city and to the home villages of migrants will be analysed for the following three slum areas in the metropolis Bangkok:

The slum *Trok Tai*, which has existed more than 100 years, was once the subject of a research study conducted between 1968 and 1970 by Rabibhadana.³⁹ Of the 105 households which used to stay in *Trok Tai* after the area was cleared at the end of the seventies to make way for a shop-house complex, only the old-established families who had lived here many generations were permitted to stay on. Located on a very small strip of land, their huts are squeezed in between a water canal and the walls of the shop-house complex. The owner of this land is the Crown Property Bureau. Today, 49 families with 113 adults, 42 youngsters and 21 children remain in *Trok Tai*. The average household size is 3.6 persons. Most of the families earn their living as artisans and pedlars, as they have done for many generations. Only 18% of the 101 working residents are employed in the formal sector while 82% run their own informal microbusiness. No subsistence production activities were observed during this survey.

The squatter settlement *Limbueng Makkasann* is situated in a swamp area owned by the State Railways of Thailand (SRT) close to the big railway repair-shop at Makkasann. The old-established squatters drained the housing plots themselves. Families who settled during the last four to six years - many of them evicted from other slum areas - have built their houses on stalks above the swamp. Until a few years ago a bare 100 families lived in this settlement which has existed more than thirty years. Many of the male adults are employed as workers with the SRT. Today the population of *Limbueng Makkasann* consists of 334 families with 837 adults, 180 youngsters and 324 children. The

³⁹ Rabibhadana (1977)

average household has 4 members. 47% of the 657 gainfully employed residents work in the formal and 49% in the informal sector. Some 10% are engaged in subsistence production.

The relatively young squatter settlement *Chumchon Pattana* in the suburb Bangna is located on a privately owned plot close to an approach road leading to the superhighway. The first squatters settled here about eight years ago. The families in *Chumchon Pattana*, like the residents of the other two settlements, don't pay rent for their plots. They do have, however, a permit signed by the landowner to stay on provided they prohibit new families from settling down.⁴⁰ The squatters have in return signed a document promising to leave the area without any resistance in case the owner wants to sell or lease the site.

In October 1986 when the empirical survey was completed, 43 families lived in *Chumchon Pattana*. During a short return visit in August 1988, it was found that the number of squatter households had tripled to about 130. The newcomers could not be surveyed in detail because of shortage of time. The economic cycle analysis of *Chumchon Pattana* therefore reflects the status of the settlement in 1986 prior to the influx of some 90 new squatter families. The 43 families, 110 adults, 26 youngsters and 39 children who used to live in 1986 in *Chumchon Pattana* had at the average 4.1 household members. Out of the 92 persons who worked rather regularly, 59% drew their income from formal and 41% from informal sources; 49% were in addition to their employment engaged in some subsistence production.

The circular flow of transactions in the three researched slum areas is shown in figures 2, 3 and 4. The slum residents' income generating activities are primarily linked to the demand of private households. The annual income of microentrepreneurs from **sales of consumer goods** to urban households outside the slum areas amounted in *Limbueng Makkasann* to Baht 26,531,505 and in *Trok Tai* to Baht 5,565,220. In both slums these components contribute the highest share of the total annual slum income. The microfirms' sales to other slum residents of Baht 1,682,747 in *Limbueng Makkasann* and Baht 31,280 in *Trok Tai* are comparatively low.

The **wage income** from employees in private business companies outside the slums contributed the second highest share of income in *Limbueng Makkasann* and *Trok Tai* with Baht 7,094,400 (see figure 2) and Baht 874,080 (see figure 3) respectively. The public sector employees in *Limbueng Makkasann* earned an annual income of Baht 1,452,564 while employees in microfirms received Baht 64,800.

In *Chumchon Pattana*, where many of the rural migrants who have rather recently come to the Greater Bangkok Metropolitan Area are employed in factories along the Bangna - Trad highway, the **wage incomes** earned in **private business** companies contributed the highest share of Baht 1,367,016, followed by the **microentrepreneurs' income** of Baht 654,288 and **wages** earned in the **public sector** of Baht 166,920 (see figure 4).

⁴⁰ The squatters have to organize the stopping of new arrivals themselves. Since 1987 they have an elected committee to coordinate their actions and negotiations with the landowner and government officials. The only newcomers allowed to stay in the settlement are relatives of old-established residents.

Figure 2 : Circular flow of transactions in Limbueng Makkasann in 1986 (figures in Baht)

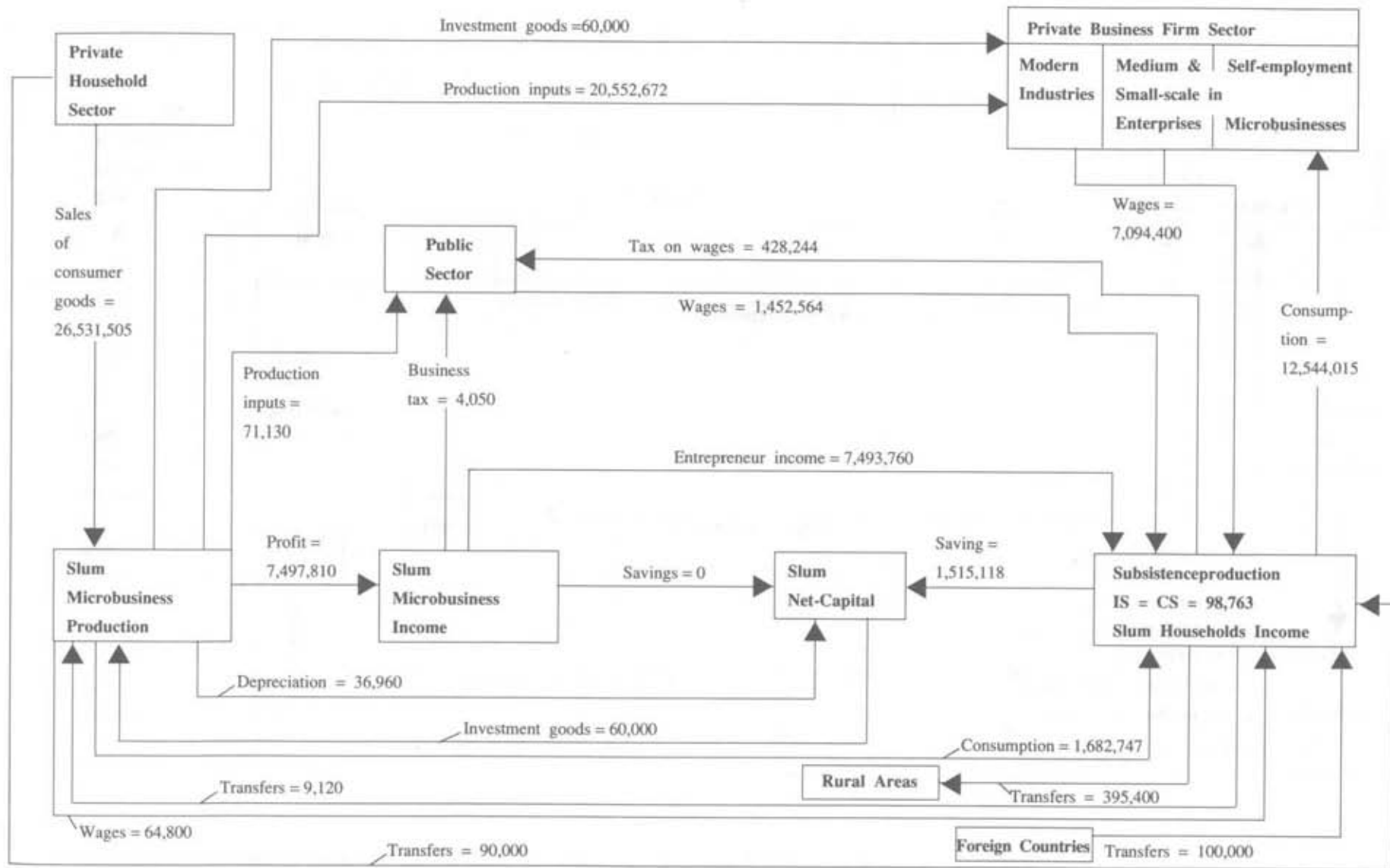


Figure 3 : Circular flow of transactions in Trok Tai in 1986 (figures in Baht)

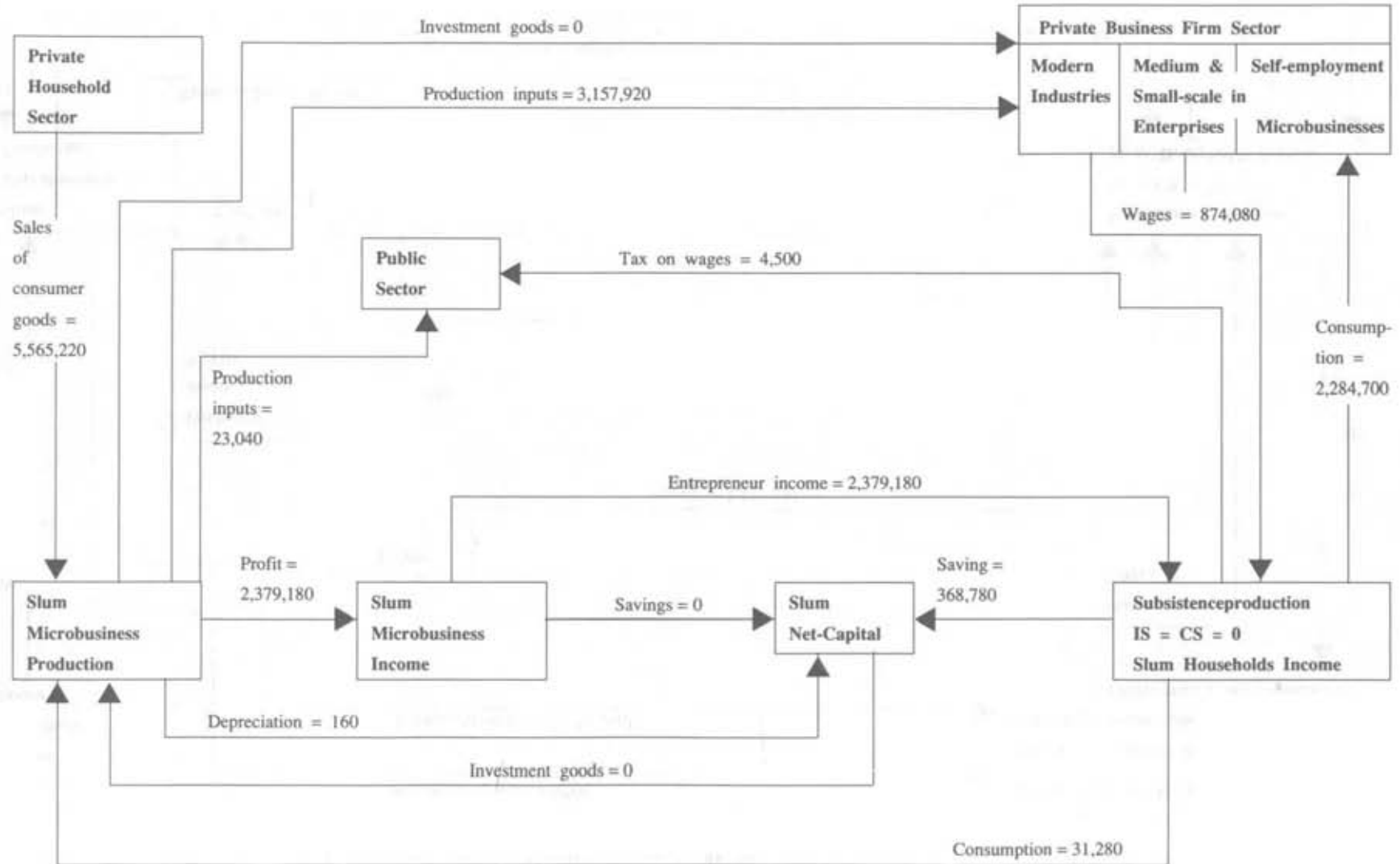
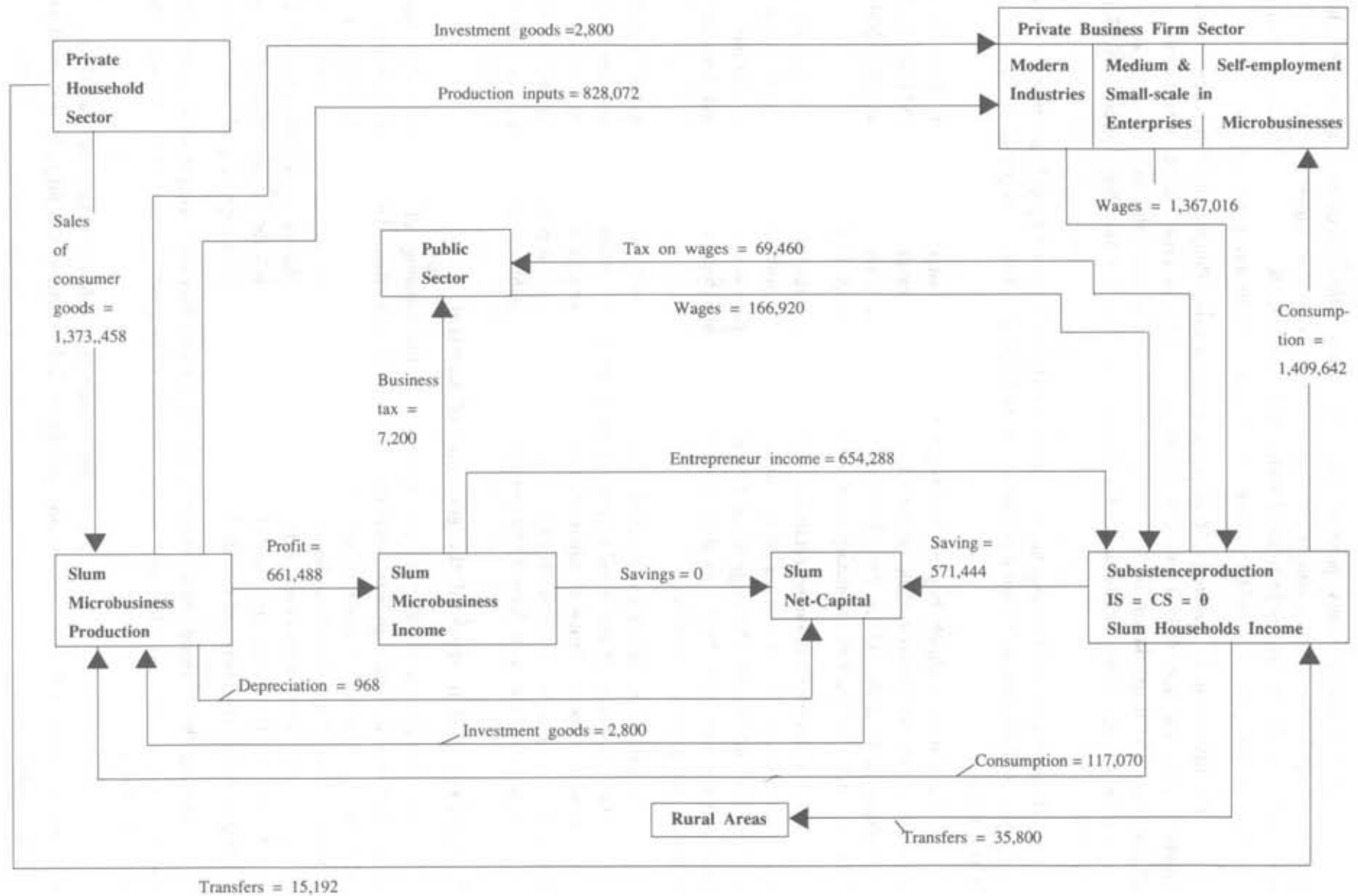


Figure 4 : Circular flow of transactions in Chumchon Pattana in 1986 (figures in Baht)



The microentrepreneurs purchase **raw materials**, other production inputs and **investment goods** mainly from private urban retail shops. The public sector supplies only between 0.3% and 0.7% of the production inputs in form of **water and electricity** to *Limbueng Makkasann* and *Trok Tai*. The squatter settlement *Chumchon Pattana* is not connected to any public utilities.

The microfirms in *Limbueng Makkasann* and *Chumchon Pattana* in 1986 purchased **investment goods** in gross for Baht 60,000 and Baht 2,800 respectively. In *Trok Tai*, no investments were made in that year. The **depreciation** of 10% annually is due to the low value or old age of the equipment very modest - Baht 36,960 in *Limbueng Makkasann*, Baht 968 in *Chumchon Pattana*, and Baht 160 in *Trok Tai*.

Direct taxes, like business tax and motor vehicle tax, are paid by only a few microentrepreneurs in *Limbueng Makkasann* and *Chumchon Pattana* (Baht 4,050 and Baht 7,200 per year). No microfirm pays turnover tax.

The slum households buy most **consumer goods** from small private retail shops. In 1986, the consumer goods purchased outside of the slum settlements amounted to Baht 12,544,015 in *Limbueng Makkasann*, Baht 2,284,700 in *Trok Tai* and Baht 1,409,642 *Chumchon Pattana*, equivalent to 88%, 99% and 92% of the total monetary expenditures for consumption per year.

The **economic exchange relations** with the **home villages** of migrants consist of one way transactions except for the transfer of raw materials to two microfirms in *Limbueng Makkasann*, which amounted to Baht 9,120. The migrants in *Limbueng Makkasann* and *Chumchon Pattana* have transferred Baht 395,400 and Baht 35,800 to their home villages which represents 2.4% and 1.6% of the total slum income generated in 1986.

The extent to which the researched slum areas depend on their environment, the "outside world", is measured by contrasting the in-and outflow of consumer goods, services, production factors and transfers which determine their **balance of payments** (for details see page 62). The settlement *Chumchon Pattana*, with a negative balance of payments of Baht 13,247 per household, depends most on the "outside world", followed by *Trok Tai* with Baht 7,259 per household and *Limbueng Makkasann* with Baht 4,467.

5. Territory and features of the economy of survival

The family household plays a central role in the economy of survival of slum residents in Thailand. The household members combine various formal and informal income generation activities and subsistence production in order to secure the income required for the survival of their family. Far more than half of the slum households combine formal with informal employment to earn their living. A regular subsistence production of food like vegetables, eggs, bananas, etc., and charcoal was found in only 10% of the households. More than 75%, however, had built their houses themselves, relying on the help of family members and friends. The remaining households had engaged paid construction workers.

Among the working slum residents, 5% have more than one occupation to earn their income, and 6% have within the last five years changed employment several times between the formal and informal sector.

Within the last fifteen years, during which the industrialisation of the Greater Bangkok Metropolitan Area and some surrounding provinces had accelerated rapidly, formal employment has obviously gained more importance for slum residents. Research studies of slums in Bangkok during the

seventies still found that the vast majority of the slum population was employed in informal enterprises⁴¹. But many of the younger residents interviewed during this study whose parents earn their living as microentrepreneurs stated that they preferred to be employed in big factories. Among the reasons mentioned were regular and fewer working hours, more security, and making friends among co-workers. Big factories in and around Bangkok, however, prefer in general to employ women who seldom earn more but often less than the legal minimum wage.

Two thirds of the mostly informal microfirms run by slum residents are headed by women, of whom 44% are the main income earners in their families. The majority (55%) of incomes earned by the microentrepreneurs are noticeably higher than the legal minimum wage, and the 20% who earn less also work considerably fewer hours per week than their colleagues.

The supply of goods and services is geared towards basic needs. Almost 74% of the microfirms sell goods which are produced with raw materials from the primary sector and labour-intensive technology. The age of the microentrepreneurs and the fact that almost all own the microfirm they head speaks for the sustainability of the microfirms. The existing entrepreneurial skills and potential for expansion, however, are in many cases constrained by government regulations, harassment, scooped out sales markets, lack of access to loans from the formal banking sector and social obligations towards their extended families which often cause a considerable outflow of working capital.

The **economic survival territory** of slum residents has its centre in urban areas outside the slum settlements. The economic cycles of the three slum areas researched here in detail clearly show that metropolitan slum settlements are economically highly intergrated into the urban economic system and sustain only singular and limited exchange relations with the home villages of rural migrants.

In all three slum settlements, the microfirms contribute substantial parts of the total annual slum income. But the incomes they generate are for most families not sufficient to guarantee a basic subsistence, and have therefore to be supplemented by employment of household members in formal private business firms and the public sector (see table 2). The share of total slum income generated through continuous subsistence production is, at 0.6% very low. Without subsistence production however, several families could not secure a sufficient survival income.

The microfirms buy raw materials and investment goods almost exclusively from small retailers in the city. The slum households purchase food and other consumer goods mainly from markets and small retail shops outside their settlements. Only up to 35% of the expenditures for consumption are spent at microfirms which supply their goods within the slum areas. The microfirms run by slum residents find their main markets and customers outside of the slum settlements and sell barely 30% of their goods and services to their neighbours within the slums.

Therefore, contrary to some opinions, slum and squatter settlements are *by no means* autonomous islands in the urban system which are interwoven with rural settlements through a network of economic reciprocities⁴² and endowed with an independent development potential⁴³. Slum and squatter settlements, on the contrary, depend to a high extent upon their immediate urban neighbourhood for the sales of goods and services produced by microentrepreneurs, purchase of production inputs and investment goods as well as food and other consumer goods.

⁴¹ Rabibhadana (1977), Sakornpan (1971), Yamklinfung (1973)

⁴² Maennling (1984)

⁴³ Baldeaux (1983) 6

Table 2: Share of different slum income sources (in percent)

	<i>Limbueng Makkasann</i>	<i>Trok Tai</i>	<i>Chumchon Pattana</i>
Micoentrepreneurs	45 %	73%	30%
Wages: Private business firms	44 %	27%	62%
Wages: Public sector	9 %	-	8%
Wages: Microfirms	0.4%	-	-
Subsistence production	0.6%	-	-
Transfers from abroad	1%	-	-

Although more than half of the microentrepreneurs and the majority of adult slum residents have migrated to Bangkok from rural areas, the *economic exchange* relations between their home villages and their urban slum residence are scarcely pronounced. With increasing age of the settlement and a growing number of families that have lived in the slums for many generations, the socioeconomic linkages to the origin village of migrants lose their intensity, like, for example, in the slum *Trok Tai* which has existed more than 100 years and is located in the old centre of Bangkok. Only in cases where several households in older slum areas let out rooms to seasonal or new rural migrants, some linkages between older slum areas and rural villages can emerge as, for example, in *Limbueng Makasann*.

Indeed, slum residents tend, both as microentrepreneurs and as consumers, to engage in economic transactions with small family enterprises and market retailers for which the features of informality mentioned in the beginning hold true, which are self-employment, no registration and a high level of risk and insecurity.

Maennling's presumption, however - that economic transactions between households in rural areas and urban slum and squatter settlements established through migration, besides being mediated via the direct exchange of goods and money, would be mainly channeled through informal markets which are ruled by other but market forces⁴⁴ - cannot be verified for the slum areas researched here. The existing market mechanism, of course, cannot be equated with the market systems of Western industrialised economies which are controlled by fiscal and monetary policies. It is not an economic system which is characterised by a differentiated subsystem⁴⁵ equipped with its own decisive logic. The economic decisions are rather embedded in sociocultural conditions which are determined by Buddhist philosophy and the system of social values, and dominated by instrumental pressure groups, like patron - client networks, and the related hierarchy of authority.⁴⁶ The social obligations towards the family and reciprocal relationships with neighbours and friends likewise influence the economic decisions.

The lack of planning, a high appreciation of quick, visible profits and the widespread tendency to engage in illegal lotteries and gambling, which involves comparatively high amounts of money, was found in almost all slumhouseholds and is, according to the microentrepreneurs, motivated by the daily

⁴⁴ Maennling (1984) 9

⁴⁵ Luhmann (1970)

⁴⁶ Igel (1988) 221-239

insecure supply of basic goods and a latent or acute threat of eviction from their settlements and work places.

The socioeconomic behaviour of the actors in the economy of survival is determined by the fundamental principle of reducing the insecurity regarding the supplies of basic goods caused by fluctuating incomes. But, despite the various strategies of risk minimisation, like the combination of different income sources and tying of reciprocal exchange networks beyond the extended family, the microentrepreneurs respond positively to market signals, like growing demand, rising sales prices, etc.

That there is potential for innovations in the economy of survival has been proved by hundreds of thousands who changed their profession from tenant or smallholder to microentrepreneur or wage worker. Yet, most microentrepreneurs' potential for innovation is restricted to imitating successfully tested production techniques and sales strategies of their neighbours and friends. The market mechanism, which functions in principle, is in many areas curbed considerably by dominating cartels, as on the informal credit market, and mafia-like limits of access to resources and sales markets as well as patronage and nepotism.

References

- Angel, Sh./ Bengamin, St./ De Goede, K.H.** (1977), The Low-Income Housing System in Bangkok, in: *Ekistics* no. 261, August
- Aryee, G.** (1981), The Informal Sector in Kumasi, in: *Sethuraman* (1981), 90-100
- Baldeaux, D.** (1983) Entwicklungspotentiale in Slumgebieten, Forschungsbericht des BMZ vol. 44, München/Köln/London
- Bennholt-Thomsen, V.** (1981), Subsistenzproduktion und erweiterte Reproduktion: Ein Beitrag zur Produktionsweisendiskussion, in: *Frauen als Produzierende*, Frankfurt, a.M.
- Boeke, J.H.** (1942), *The Structure of Netherlands India*, Institute of Pacific Relations
- Boeke, J.H.** (1953), *Economics and Economic Policy in Dual Societies*, Institute of Pacific Relations
- Bromley, R.** (1987),(ed.), *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*, Oxford: Pergamon press
- Elwert, C./Evers, H.D./ Wilkens, W.** (1982), Die Suche nach Sicherheit: Kombinierte Produktionsformen im sogenannten informellen Sektor, Arbeitspapier Nr. 28, Universität Bielefeld, Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie
- Evers, H.D.** (1975), Urbanisation and Urban Conflict in SoutheastAsia, in: *Asian Survey* vol. 15, no. 9
- Evers, H.D.** (1980), Subsistence Production and the Jakarta "Floating Mass", in: *Prisma* no. 17
- Evers, H.D.** (1981), Zur Theorie der urbanen Unterentwicklung, in: *Dritte Welt* no. 9.
- Evers, H.D.** (1981 a). Theorien der urbanen Unterentwicklung: Herausforderung an die Praxis der integrierten Engtwicklungsplanung?, in: *Möglichkeiten und Grenzen integrierter Entwicklungsprojekte*, Saarbrücken
- Evers, H.D.** (1982), Die soziale Organisation des Subsistenzbereichs: Untersuchungen über Urbanisierung und soziale Entwicklung in Südostasien, Abschlussbericht an die Stiftung Volkswagenwerk, Bielefeld, Februar
- Evers, H.D. / Korff, R.**, (1982), Urban Subsistence Production in Bangkok, working paper no. 25, Universität Bielefeld, Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie
- Fapohunda , O.J.** (1980), Urbanisation and Employment in Developing Countries: The Role of the Informal Sector, in: *Labour and Society* vol.5, no. 1, 31-48

- Fei, J.C.H./ Ranis, G.** (1964), *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*, Homewood / Illinois
- Friedman, J./ Douglass, M.** (1978), *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia*, in: Fu-chen Lo/ Kamal Salih (ed.), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*, Oxford, N.Y., 163-192
- Friedman, J./ Weaver, C.** (1979), *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, London
- Fritsch, B.**, (ed) .(1983) *Stadtprobleme in der Dritten Welt - Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensbedingungen*, 2. Tübinger Gespräch zu Entwicklungsfragen, 22./23. Mai 1981, Institut für Auslandsbeziehungen, Stuttgart
- Furnivall, J.S.** (1939), *Netherlands India. A Study of Plural Society*, Cambridge University Press
- Harper, M.** (1984), *Small Business in the Third World, Guidelines for Practical Assistance*, Chichester
- Hart, K.** (1973), *Informal Income Opportunities and Urban Employment*
- Hennings, G./ Jansen, B./ Kunzmann, K.R.** (1978), *Dezentralisierung von Entwicklungsländern, Elemente einer Strategie zur Förderung von Entlastungsorten*, Dortmund
- Herrle, P.** (1982), *The Informal Sector: Survival Economy in Third World Metropolitan Cities*, in: *Economics* no. 26, 109-126
- Herrle, P.** (1983), *Der Informelle Sektor: Die Ökonomie des Überlebens in den Metropolen der Dritten Welt*, in: Fritsch (1983)
- Hirschmann, A.O.** (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven
- Igel, B.** (1986), *Der Informelle Sektor als ökonomisches Überlebensterritorium von Niedrigeinkommenshaushalten - eine Studie von neun Slums in Bangkok und Chachoengsao, Thailand*, Freie Universität Berlin (mimeo.)
- Igel, B.** (1988), *Die Überlebensökonomie der Slumbewohner in Thailand - Territorium und Charakteristika einer "eingebetteten" Wirtschaft*, Berlin
- Illich, I.** (1980), *The new Frontier for Arrogance: Colonization of the Informal Sector*, in: *Development* no. 2 - 3
- Illich, I.** (1983), *Genus, zu einer historischen Kritik der Gleichheit*, Hamburg
- ILO** (1972), *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva

- Jacobi, C./Niess, Th.** (1980), Hausfrauen, Bauern, Marginalisierte: Überlebensproduktion in 'Dritter' und 'Erster' Welt, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie vol. 10, Saarbrücken
- Korff, R.** (1986), Bangkok: Urban System and Everyday Life, Saarbrücken/Fort Lauderdale
- Lewis, W.A.** (1954), Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School of Economic and Social Studies vol.56
- Luhmann, N.** (1970), Wirtschaft als soziales System, in: Luhmann (ed.), Soziologische Aufklärung vol.1, Opladen
- Maennling, W.** (1984), Grundelemente zu einem Paradigma des "Überlebensökonomischen Territoriums", in: Trialog no.2
- Mazumdar, D.** (1976), The Urban Informal Sector, in: World Development vol. 4, no.8, 665-679
- Meillassoux, C.** (1975), Femmes, Greniers et Capiteaux, Paris
- Merrick, Th. W.** (1976), Employment and Earnings in the Informal Sector in Brazil: The Case of Belo Horizonte, in: The Journal of Developing Areas vol. 10, no. 3
- Myint, H.** (1985), Organizational Dualism and Economic Development, in: Asian Development Review vol.3, no.1, 24-42
- Oesterreich, J.** (1976), Sackgassen der Entwicklung. Über Verstädterung in der dritten Welt, in: Entwicklung und Zusammenarbeit no. 2
- Oesterreich, J.** (1980), Niches for Survival: Autochthonous Economic Systems in Cities of the Third World, in: Economics vol. 2
- Pakkasem, P., ed.** (1979), Rural-Urban Relations in the Bangkok Metropolitan Dominance Subregion, UNCRD Country Monograph, Iiagoya, Japan
- Pakkasem, P.** (1987), Decentralization is not the Answer, in: The Nation, Bangkok 5.7.1987
- Paul, L.A.** (1985), The Urban Informal Sector in Economic Development, unpublished Ph.D. thesis, Maryland
- Pornchokchai, S.** (1984), A Study of House-Renters in Four Bangkok Slum-Housing Settlements, unpublished Master's Degree thesis, HSD, Asian Institute of Technology
- Rabibhadana, A.** (1975), Bangkok Slum: Aspects of Social Organization, unpublished Ph.D. thesis, Cornell University

- Rabibhadana, A.** (1977), Rise and Fall of a Bangkok Slum, Seventh Conference, International Association of Historians of Asia in Bangkok, August 22-26
- Salmen, L.F.** (1987), Listen to the People, Participant - Observer Evaluation of Development Projects, Oxford University Press
- Sethuraman, S.V.** (1976), Jakarta - Urban Development and Employment, ILO, Geneva
- Sethuraman, S.V.** (1976a), The Urban Informal Sector: Concept Measurement and Policy, in: International Labour Review vol. 114, no. 1 July-August
- Sethuraman, S.V.** (ed.) (1981), The Urban Informal Sector in Developing Countries Employment, Poverty and Environment, ILO Geneva
- Sethuraman, S.V.** (1981a), The Role of the Urban Informal Sector, in: Sethuraman (1981), 3-50
- Sethuraman, S.V.** (1981b), Implications for Environment and Development Policies, in: Sethuraman (1981), 171-208
- Singer, H.** (1970), Dualism Revisited: A New Approach to the Problems of Dual Society in Developing Countries, in: The Journal of Development Studies vol.3, no.1
- Stoehr, W.B./ Taylor, D.R.F.** (1981), Development from Above or Below, the Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, Chichester / New York
- Teilhet-Waldorf, S./Waldorf, W.H.** (1983), Earnings of Self-Employed in an Informal Sector: A Case Study of Bangkok, in: Economic Development and Cultural Change vol. 31, April
- Todaro, M.P.** (1969), A Model of Labour Migration and Urban Employment in Less Developed Countries, in: American Economic Review, March
- Todaro, M.P.** (1976), Internal Migration in Developing Countries, ILO Geneva
- United Nations** (1976), Document of Habitat Symposium, Vancouver, June
- United Nations Centre for Human Settlements** (1982), Survey of Slum and Squatter Settlements (Habitat), Dublin
- United Nations Fund for Population Activities** (1986), The State of World Population
- Wallerstein, J./ Martin, W.G./ Dickenson, T.** (1979), Household Structures and Production Processes. Theoretical Concerns plus Data from Southern Africa and Nineteenth Century United States, Binghamton (N.Y.)
- Wuelker, G.** (1981), Poverty - A Structural Problem of Developing Countries, in: Intereconomics vol.12, no.2
- Yamklinfung, P.** (1973), The Needs and Problems of Children in Four Slums in Bangkok, CUSRI, Bangkok

ANNEX I

Table a: Income generation *Limbueng Makkasann* by sector in 1986 (in Baht)

	Informal sector	Formal sector
Trade	3,990,732	212,448
Services	1,386,204	2,733,624
Manufacturing	1,706,472	3,075,192
Construction	729,600	683,088
Public sector	---	1,452,564
Urban farming	405,600	---
Subsistence production	87,888	---
Transfers	90,000	---
Subtotal	8,396,496	8,156,916
Subsistence production	10,848	---
Abroad	---	100,000
TOTAL	8,407,344	8,256,916

Table b: Income generation *Trok Tai* by sector in 1986 (in Baht)

	Informal sector	Formal sector
Trade	72,000	---
Services	793,200	77,040
Manufacturing	1,791,180	371,040
Construction	148,800	---
Subtotal	2,805,180	448,080
Subsistence production	---	---
Abroad	---	---
TOTAL	2,805,180	44,080

Table c: Income generation in *Chumchon Pattana* by sector in 1986 (in Baht)

	Informal sector	Formal sector
Trade	139,680	---
Services	159,528	370,944
Manufacturing	275,976	945,480
Construction	80,592	---
Public sector	---	166,920
Urban farming	49,104	---
Subsistence production	n.a.	---
Transfers	15,192	---
Subtotal	720,072	1,483,344
Subsistence production	n.a.	---
Abroad	---	---
TOTAL	720,072	1,483,344

BANGKOK'S RESTAURANT SECTOR: GENDER, EMPLOYMENT AND CONSUMPTION

*Gisèle Yasmeeen**

The Bangkok Metropolitan Region is a mega-city with a current population of over 9 million inhabitants (Isarankura 1992, 3). Every one of those human beings must eat nutritional food at fairly regular intervals in order to remain healthy and productive. Foodstuffs are being transported into the city at all hours of the day and night to supply markets, households, vendors, and restaurants - institutions which feed Bangkokians on a daily basis¹.

Visitors to Bangkok immediately notice that entrepreneurs in the food sector are working at almost all hours of the day and night processing food to make it fit for human consumption. These activities take place in many different places in the city, on its remaining canals, on its sois, streets and highways, in its mega-shopping malls, in its glittering new office buildings, and in a growing number of indoor air-conditioned restaurants of various sizes.

Another aspect of the city which strikes the newcomer is the presence of women working everywhere at all hours of the day and night: on construction sites, in offices, as shop-keepers and perhaps most noticeably as entrepreneurs and workers in Bangkok's food system. It is this 'foodscape' which I find so fascinating because of the particular interweaving of eating establishments, gender and complex patterns of urban development².

1. GENDER, FOOD AND PLACE

For several centuries, visitors to Southeast Asia have commented on the fact that local food merchandising is an overwhelmingly female occupation. In the case of Thailand, 71% of fresh food market operators and approximately 82% of cooked food vendors are women (Amin 1991,23)³ It is said that Thai women are even more active in remunerated employment (often self-employment) than women in other parts of Southeast Asia (Yoddumnern-Attig *et. al.* 1992, 82). Southeast Asia in general is a region which has been characterised as one with high levels of female participation in remunerated employment along with West Africa and the Caribbean.

¹ See Korff (1989, 55-70) for a discussion of the food market.

² Other authors have to a certain extent used a similar approach by showing the integration between food and other socio-economic processes in Bangkok. Korff (1989, 61-70) in *Bangkok and Modernity*, included a short piece on the relationship between small-scale food trading in Khlong Toey and the rest of the city. Van Esterik recently published a piece on "Thai cuisine in Transition" and discusses the evolution of Thai foodways within the framework of the changing face of Bangkok, the growth of tourism, and the promotion of a national culture by the Thai state. To my knowledge, however, no one has paid exclusive attention to the institution of restaurant in all its diversity as it has presented itself in Bangkok. More specifically, as of yet, no one has tried to explain the impact of public eating establishments on gendered employment and consumption patterns in relation to change in the built environment. This then is the general inspiration behind my work.

³ At a deeper level, the case of Southeast Asia is particularly interesting due to the ritualistic and spiritual association between "women, earth and rice" (Keyes 1987, 123) for Tai speaking peoples, the Khmer and Burmese.

This paper is part of a more ambitious project to depict and analyse Bangkok's 'foodscape' - specifically the types of restaurants which are emerging following rapid socio economic transformation. This term refers to my attempt to develop and apply a new approach to the study of places in general and the city in particular. This approach privileges restaurants as a lens for understanding social, economic and cultural phenomena in relation to the creation of human habitats.

The specific goals of this paper, however, are to: first, discuss some conceptual and methodological difficulties related to the study of restaurants and cooked-food vending vis-à-vis gender; second, to paint a brief historical and statistical portrait of restaurants in Bangkok and finally, to begin to explain the factors which condition the supply and the demand for prepared food.

2. RESTAURANTS AND OTHER EATING ESTABLISHMENTS

2.1 What is a restaurant ?

How to define the meaning of 'restaurant' is a task which seems simple at first, but with some reflection, poses difficulties. Some of these problems are no doubt rooted in the limitation of the languages we use to describe eating establishments and the word 'restaurant' conjures up different images depending on one's cultural upbringing and personal experience⁴. As a student of the Thai language, I have noticed the diversity of appellations used to refer to eating establishments: for example, *pattakarn* an eloquent expression which is often used to refer to grand, expensive eating places (but not always) as opposed to the more colloquial *raan aahaan*, literally 'food shop', which can be used to describe the gamut of commercial eating establishments ranging from small businesses selling *kuaytiaw* or *khawpad* or *khawgaeng* to include air-conditioned restaurants which are beyond the budget of most Thais. For this reason, one of my ongoing but far from finished projects is to develop a typology of prepared-food eating establishments-both mobile and sedentary - by referring to their appellation in Thai.⁵

2.2 The skill debate

The language we use to describe the places and institutions under study is of prime importance. By not paying attention to terminology, foreign researchers have sometimes overlooked the diversity of institutions in the food sector and relegated them to the so-called 'informal' sector and have categorically stated that the person's working in these places are 'unskilled'. For example, one author when referring to the activities of women in Khlong Toey slum stated the following:

The findings of the survey have shown that half of the women in Klong Toey were not economically active. They were housewives staying home. The remaining half of the women were doing piecemeal work, or were *unskilled labourers engaged in activities such as stall operation, street hawking, vending, and small-scale trading* which was the most important aspect of slum life in Bangkok. (Shahand, Tekie and Weber 1986, 16. my italics)⁶

⁴. The Word 'restaurant' in English, for example, is a French loan and it is therefore not surprising that to utter such a word recalls a somewhat grand and expensive eating establishment as opposed to the expression 'diner' or 'coffee shop'.

⁵. For example a tentative typology would begin with the ambulant peddlars, or *habb rae* (Pimonsathean 1989, 11), who carry their goods on their shoulder using a *mai khan* (pole) from which two *krachad* (baskets) are suspended (Durongdej, Chaiwat and Weber 1986, 126). On a slightly larger scale, stalls or *paeng loy* (Pimonsathean 1989, 11) remain in one spot for a certain part of the day before the vendor pushes the cart home. The terms *raan aahaan* and *pattakarn* seem somewhat problematic for the moment because they can refer to a great range of places such as a simple *khaaw gaeng* (curry and rice shop) or a western fast-food franchise. A distinction must be made between restaurants which have air-conditioning and those that do not. Distinctions also have to be made between 'everyday' eating places as opposed to special occasion festive restaurants.

⁶. This statement is repeated again in the conclusions on page 61. "Most of the women in both slums lacked the necessary education and vocation training, thus limiting their earning capacity to contribute to the family income. For this reason, women were either economically inactive or engaged in activities such as (as) unskilled labour, piecemeal work or various services."

This begs the question of what it means to be 'skilled'. Does it refer only to those tasks that one has learned to perform in a formal educational institution and for which one has earned a degree or certificate? A woman who sells her curries or cooks made-to-order meals in small street-front restaurant would be referred to as a 'chef' (or at least a short-order cook) instead of a *mae kaa* if she did the same work in a large air-conditioned restaurant and held a diploma from a cooking school. In other words, for my purposes, a 'restaurant' is any establishment in which one can purchase a meal for consumption on the premises-this resembles the definition used by CUSRI-ORSTOM for their study entitled *Small Scale Industries and Institutional Framework in Thailand*.

2.3 Micro-entrepreneurs, *mae kaa* and restaurateurs

The study of entrepreneurship, and especially the small-scale variety, is clearly on the academic and policy planning agenda. Researchers are beginning to valorize those who operate small enterprises rather than refer to them as 'unskilled'. The term 'micro-entrepreneur' has emerged as a term to describe these people and their business activities and a number of studies of the street food sector have been produced from this perspective, including a piece published by CUSRI on 'traditional fast-food' establishments in Chonburi (Sirisambhand and Szanton 1986).

What exactly do we mean when we use the term 'entrepreneur'? Are we referring to someone who sees opportunities in the market and organizes the factors of production for profit? To what extent is it important to pay attention to issues of control of an enterprise? What exactly do we mean by micro-entrepreneur as opposed to a medium-scale or macro-entrepreneur? Many of the criteria used to define such terms are arbitrary or culturally specific.

Another issue of importance is to see how these micro-entrepreneurs refer to themselves. How many people who own and operate establishments in the restaurant sector in Bangkok refer to themselves as 'entrepreneurs'? Many women at the micro-scale would use the term *mae kaa* (woman vendor) to refer to their activities. This is significant as it points to perceptions of upward-mobility and the extent to which micro-entrepreneurs see themselves as skilled professionals - or restaurateurs - as opposed to vendors who are trying to survive. To strike a balance, researchers and policy makers should be valorizing the activities of those referred to as micro-entrepreneurs without romanticizing their ingenuity and capacities which are often the result of stark economic realities. Neither should we be neglecting the relationship between small-scale enterprises and their larger-scale counterparts. To study the institutions of the wealthy and powerful members of society, for example the restaurants in which they alone can afford to eat, is long overdue. The next section will attempt to begin to address this question.

3. RESTAURANTS AND GENDERED EMPLOYMENT: THE CASE OF BANGKOK

3.1 Historical emergence of restaurants

Several authors have noted that Bangkok's 'foodscape' has changed tremendously over the last 20 years or so. Small restaurants, stalls, pushcarts and ambulant food vendors have been on the urban scene for many years but have proliferated to all parts of the city in great number. Grander eating establishments were few and far between in the 1950s and 60s. To quote Van Esterik:

Until about forty years ago, the choice of restaurants in Bangkok included a few luxurious Chinese restaurants and three hotel restaurants serving Western foods, the Oriental, Trocadero and Europa. Thai food was available only around edges of open markets. Small restaurants selling

some Chinese dishes and some western dishes were known by the term 'cookshop' (written in Thai Script) (Xoomsai n.d.: 161). After World War II, two kinds of small shops appeared, opening operating side by side, the Chinese noodle shop and the Thai curry shop also selling *kanom chin* (a rice noodle). (Van Esterik 1992, 182)

The author goes on to note the proliferation of 'standard restaurants' serving traditional Thai food -both in the village and the royal styles - in the last ten years. Keyes commented that 20 years ago, a 'food shop', by definition, was Chinese owned and operated and generally served Chinese food. There is some evidence to suggest that the 'food-shop' is actually a Chinese concept. Bangkok has grown to become much more Thai character in the last few decades and has lost much of its former Chinese 'flavour' (Keyes 1987, 172). This transition is represented in Bangkok's foodscape which now has countless Thai restaurants of various types. The cities cosmopolitan character is also represented by its large number eating establishments which represent other cultural traditions.⁷

3.2 Statistical profile of restaruants

The latest labour force survey produced by the Ministry of Labour in 1990 indicated that there were 16,895 "restaurants, cafés and other eating and drinking places" in the whole kingdom and that 7,128 or 42% of these were located in Bangkok Metropolis and the five surrounding provinces (see Table 1).⁸ The reasons behind and consequences of classifying bars and restaurants together for statistical purposes shall be explained later. For the sake of brevity, I will refer to this category simply as 'restaruants' for the remainder of the paper. Of further note, these figures do not refer to ambulant food vendors, pushcarts or itinerant stalls.

TABLE 1

Number of eating and drinking establishments according to location and number of employees

Whole Kingdom	Bangkok Metropolis	5 Provinces around BKK	
16 895	6 524	604	Total#
11 808	4 387	393	1-4 emp
2 648	930	115	5-9 emp
1 417	625	53	10 - 19
815	426	35	20 - 49
150	111	6	50-99
53	41	2	100 - 299
4	4	0	300 - 499

Ministry of Interior, Department of Labour *Labour force survey 1990*.

⁷ According to the *Bangkok Restaurant Guide*, "The growing influx of tourists, expanding community of ex-patriates and the general economic boom have caused an explosion in the number and variety of restaurants (Bangkok Restaurant Guide 1988, backpage). Other factors, as a later part of this paper will attempt to demonstrate, are no doubt responsible for the influx of eating establishments.

⁸ All establishments were enumerated, 'establishment' being defined as "an economic unit which is a running business in a specific area, under the control of an owner or a juristic person on 31 January, 1990. Code number 631 used to refer to eating and drinking establishments "includes establishment primarily engaged in selling prepared foods or drinks for immediate consumption such as night clubs, restaurants, bars, coffee shops etc. "The survey did not include mobile restaurants or stalls or any other kinds of vendor's businesses without specific locations, except the stalls in department stores which are identified specifically.

A further analysis of the data shows that 82% of the large restaurants which have 20 employees or more are located in the Bangkok Metropolitan Region (which includes the five surrounding provinces). The 'mega-restaurant' phenomenon - those having 100 employees or more - is clearly the exclusive domain of Bangkok which is the home of the world's largest restaurant (Tom Nuk Thai).

A disaggregation of the number of restaurant employees by sex (Table 2) shows the predominance of women in this sector. Women comprised 61% of all restaurant employees in Bangkok Metropolis. In establishments with one to four employees, the percentages of females was 83%. Restaurants with 5 employees or more all have significantly lower percentages of female employees ranging from 51 to 64 percent.

TABLE 2
Number of employees in eating/drinking establishments by sex and size of establishment

Bangkok Metropolis

	Female employees	Male employees
Total # of estab.	30 321 (61%)	19 239
1-4 employees	7 319 (83%)	1 542
5-9 employees	3 858 (64%)	2 131
10-19 employees	4 741 (57%)	3 552
20-49 employees	7 016 (58%)	5 159
50-99 employees	3 676 (52%)	3 353
100-299 employees	2 975 (51%)	2 916
300-499 employees	736 (56%)	586

Ministry of Interior, Department of Labour. *Labour force survey 1990*.

The micro-food enterprise with one to four employees is therefore clearly the dominion of women entrepreneurs. How can we begin to analyse the above gender division of labour in the restaurant sector of Bangkok? The final section of this paper will attempt a tentative explanation.

4. CONSUMPTION PATTERNS: THE PURCHASE OF PREPARED FOOD

Statistical data on household expenditure patterns for 1990 collected by the National Statistical Office indicate that Thais spent 38.4% of their monthly household income on food, beverages and tobacco (Table 3). Food expenditures therefore formed the largest part of monthly budgets and exceeded that which was spent on housing, transportation, clothing and medicine.

TABLE 3
Percentage distribution of monthly household expenditures
by expenditure group
Whole Kingdom

Food, beverages and tobacco	38.4% (2,120B)
Housing & household appl.	23.8% (1,315B)
Transportation & communic.	13.3% (733B)
Apparel and footwear	6.1% (328B)
Medical and personal care	5.5% (303B)
Other	4.6% (255B)
**Non-consumption expenses	8.3% (457B)

NSO, Office of the Prime Minister. *Preliminary Report of the 1990 Household Socio-Economic Survey.*

In terms of purchase of already-prepared food, Thais spent an average of 473 baht per month which represented 24% of all food expenditures (Table 4). Of this category, 300 baht per month or 15.2% of all money spent on food, was consumed away from home as opposed to being 'take-out'. Thailand has a well-developed system of 'take-away' prepared food as clearly depicted in the report on traditional fast-foods in Chonburi prepared by Sirisambhand and Szanton (1986).

TABLE 4
Average monthly expenditures per household by type of food consumed

Type of food consumed	Whole Kingdom	Greater BKK
Food prepared at home	1,494B (76%)	1,616B (52.3%)
Prepared food taken home	173B (8.8%)	457B (14.8%)
Food eaten away from home ¹	300B (15.2%)	1,014B (32.9%)

NSO Office of the Prime Minister *Preliminary Report of the 1990 Household Socio-Economic Survey.*

¹. Excludes alcoholic drinks away from home.

Bangkokians spent an average of 1,471 baht per month on food prepared away from home which represents 48% - almost half - of total monthly food expenditures. Of this, 1,014 baht - or 32.9% - was eaten away from home. In other words, true to observation, Bangkokians spent a great deal of time and money in restaurants.

5. ANALYSIS AND CONCLUSIONS

The final part of this paper will be devoted to trying to understand and explain the statistical portrait depicted in the preceding two sections. First, I will attempt a tentative explanation of the possible reasons behind the gender organization of labour in Bangkok's restaurants. For this, I have drawn on some useful theoretical and empirical literature on labour market segmentation and food producers as well as drawing on personal observations in Bangkok. Secondly, the habit of frequenting restaurants of various types in Bangkok will be concentrated upon. Some of the current trends which are emerging

will be discussed in relation to the statistical data presented above. Finally, general preliminary conclusions will be drawn on the relationship between production and consumption of prepared food in Bangkok on the one hand, and socio-economic transformation on the other.

5.1 The Prepared Food Producers

In terms of gender and employment as we have already established, women form 82% of the employees in the smallest restaurants: those with one to four employees. Given the results of the recent CUSRI-ORSTOM study and through observation it is reasonable to assume that a large number of these micro-enterprises are forms of self-employment for women and that many do not have hired employees. It is also reasonable to assume that many are household business in which family labour is significant. Husbands and sons working alongside their wives and daughters in family-owned restaurants probably account for the small percentage of male workers.

How can we explain the overwhelming pre-dominance of women in this particular type of enterprise? Or perhaps we should be posing the question the other way around? Why are men overwhelmingly absent from the smallest restaurants whereas they form nearly half of the workforce in the larger establishments? The existing literature leaves us with some clues.

Small restaurants can begin to be viewed as extensions of the domestic economy in which women are traditionally responsible for food preparation and other types of work. The fact that smaller eating establishments are often located adjacent to the restaurant owner's home - as is the case with shophouse restaurants - enables women to perform a combination of domestic duties (such as rearing children) while earning income at the same time. The low-participation of men in this type of work may be explained by the fact that men in the household are engaged in other types of employment. This was the case with the spouses of married women street vendors in Chonburi who's husband often held higher paying jobs (Szanton and Sirisambhand (1986, 23). Through personal observation, I have encountered instances of single women (never married, widowed or divorced) owning and operating restaurants - often with the co-operation of female friends and relatives. As far as I know there is a lack of information on this phenomenon.⁹

The above explanations view the 'micro or mini-restaurateur' as an agent with complete freedom of action which is an unrealistic scenario. Owners of small enterprises are also caught within a certain socio-economic and cultural system which conditions the decisions they make and can often thwart their mobility. Labour market theorists have suggested that disadvantaged members of society are ghettoized into small-scale entrepreneurialism essentially because avenues to upward mobility are blocked by legal, social, educational and other barriers. These members of the so-called 'secondary labour market' produce goods and services cheaply, thereby facilitating the continuation of a capitalist system which is dependent on cheap labour.¹⁰ An extension of this type of analysis has been labeled as the 'female marginalisation thesis' which stipulates that, following the development of industrial capitalism, women have a tendency to be relegated to lower-paying insecure jobs.

⁹ Since the statistical data presented here does not identify the sex of the establishment owner it is difficult to ascertain whether there are cases of small restaurants owned by men but staffed by women. It is certainly reasonable to assume that this is a possibility.

¹⁰ Peck, Jamie A. "Labour Market Segmentation Theory." *Labour & Industry*, Vol. 2, No. 1, pp. 119-114, March 1989, 119-144, pp. 122-23. See also Jamieson, Natalie and Michael Webber 1991. "Flexibility and Part Time Employment in Retailing." *Labour & Industry*, 4 (1), pp. 55-70, especially pp. 57-9.

It is difficult to ascertain the relevance of the above perspectives in relation to women's employment in small restaurants. First, is employment in a small restaurant necessarily a low-paying insecure job? The study of smaller-scale street vendors in Chonburi demonstrated that many of these micro-entrepreneurs were involved in such trade because of the profitability of the enterprise as well as the desire for independence. Owners of small restaurants, especially those who already own the premises, can be in a very favourable financial position. As far as their employees are concerned, the CUSRI-ORSTOM study showed that, although wages tend to be very low, small restaurant owners customarily provide meals and accommodation to their employees and are willing to pay medical expenses.

The issue of upward-mobility is also debatable. Certainly there are barriers inhibiting small-scale entrepreneurs from joining the ranks of established, larger restaurants although stories of 'noodle-vendor cum wealthy restaurateur' are not unheard of in Bangkok. Tinker, as coordinator of an international research project on street-food sellers indicated that many women entrepreneurs prefer to invest profits in the education and development of their children rather than in the expansion of their businesses (Tinker 1990, 47). Rather than be driven by the profit motive, these women are interested in developing human capital. The same trend was remarked on by the authors of the Chonburi study. This may also be the case for the women who own and manage mini-restaurants.

The gender composition of employees in larger eating/drinking establishments is potentially addressed by the above concerns as well. Feminist authors have demonstrated that as enterprises grow in size, men frequently 'take over' (Bhatt 1987 and de Treville 1987 as cited by Tinker 1990, 47). Given the present lack of data, it is difficult to evaluate this statement for the Bangkok restaurant sector. Larger restaurants and drinking establishments definitely do, however, have a division of labour which is much more complex than in a food-shop with less than five employees. A woman working in a restaurant or bar as a hostess, dishwasher or even waitress is comparatively 'deskilled' (to use Braverman's expression) compared to her counterpart in a small shop who is at once responsible for financial management, cooking, relating to clients and so on. The issue of skill development or maintenance, control and position within the enterprise is therefore of crucial importance, especially for large restaurants.

5.2 Restaurant consumers

There are a number of factors which can be used to explain the proliferation of restaurants of all types in Bangkok over the last twenty to thirty years. One of the first reasons is no doubt the exponential levels of economic growth experienced in the metropolis which has led to the emergence of a consumer class with disposable income (Table 5). Bangkok is clearly the home of this emerging middle-class and also the dwelling place of the country's business élite. However, until a detailed study of spending habits is conducted in relation to restaurant habits it will be difficult to draw concrete conclusions on the importance of this factor.¹¹

¹¹ Another important issue here is the nature of household budgets and the use of credit. To what extent are Bangkokians living beyond their means by frequenting larger, more expensive restaurants?

TABLE 5
Per capital average monthly income and expenditures
Bangkok 1990

Region	Income	Expenditures
Whole Kingdom	1,371	1,347
Greater Bangkok	3,066	2,807

NSO, Office of the Prime Minister. *Preliminary Report of the 1990 Household Socio-Economic Survey* p.29

A related factor is the changing demographic structure of the city which is the home to single-person households, people who choose not to marry and couples without children who presumably have more income to spare for restaurant expenses and less ties to the domestic context. Table 6 indicates the distribution of household types in Greater Bangkok compared to the whole kingdom. Still, however, households composed of a 'head and spouse present' accounted for 63% of Greater Bangkok households. The extent to which these more traditional household types frequent restaurants has yet to be determined as nearly 36% of household contain at least two income receivers (NSO 1990, Annex p. 10).

TABLE 6
Percentage distribution of household types
according to average number of members

Region	1 person	2 p	3-5 p	6+p
Whole Kingdom	6.4	11.9	62.1	19.6
Greater BKK	14.5	15.8	50.7	17.0

NSO Office of the Prime Minister. *Preliminary report of the 1990 Household Socio-Economic Survey*.

Another factor, one to do with architecture, is of crucial impact in the Bangkok context. Many small apartments and rooms do not contain cooking facilities. Single professionals, students, workers and others live alone in such accommodations or share with friends or family members. This makes cooking at home very difficult beyond having a rice-cooker or hot-plate.¹² The availability and proximity of food-vendors and small-inexpensive restaurants also makes cooking unnecessary. Table 7 illustrates the types of dwellings which predominate in the Bangkok housing stock.

TABLE 7
Type of dwelling (% of housing stock)
Greater Bangkok

Detached House	44.0%
Room or rooms	23.4%
Row house	20.0%
All other types	12.6%

¹² In fact, as reported by Yap and Rahman (1992), housing for women factory workers in Pathum Thani prohibits residents from cooking in rooms. A cafeteria is provided for workers.

Rooms account for 20% of total housing stock in the city; forming the second most important dwelling type after the detached house. When surveying the type of fuel used for cooking, the NSO found that 17.6 percent of Bangkok households did not do any cooking at all in their homes. Another related issue is that those who do have cooking facilities in their dwellings may not make regular use of these and consume already prepared food in restaurants or from food-vendors.¹³

A final explanation is certainly one that considers the pleasure-seeking or hedonistic orientation of Bangkokians (Keyes 1987, 170). Food is a central element of Thai social life and culture and those who can afford to eat in restaurants (or at least think they can) do not seem to hesitate to do so on a very regular basis.¹⁴ These are plenty of examples of restaurants as examples of recreation places. This landscape of festive (as opposed to quotidian) eating and drinking establishments is composed of fast-food 'hangouts' for wealthy teenagers, restaurants and bars frequented almost exclusively by men and staffed by young women 'hostesses' and entertainers, and a new breed of small, health-conscious eateries some of which are owned and operated by formally educated woman entrepreneurs.¹⁵

5.3 Future trends and conclusion

In the Bangkok context, there is definitely an argument to be made about small food-shops providing inexpensive meals to a low-paid urban workforce. Women micro or mini-entrepreneurs seem to occupy an ambiguous position in this food system. On the one hand, they are employed in an activity that women in other parts of the world perform unpaid. Also, women in lower income-groups seem to be 'contracting out' services - one of them being meal preparation - in order to liberate them for remunerated employment. Shopping and cooking, especially for multiple-ingredient and labour-intensive Thai cuisine, is not worth the time and effort for many working women (and men).

Frequentering inexpensive restaurants, however, is also the habit of office-workers and middle-class Bangkokians, especially at lunchtime. This allows wealthier urbanites to purchase other goods and services. There is no doubt that Bangkok is becoming a city of perpetual shoppers. In addition, all of Bangkok's large shopping centers are replete with relatively inexpensive food courts composed of small independent food-shops regulated by the shopping center's administration.

The category of expensive restaurants deserves further scrutiny. Frequentering restaurants has become a recreational past-time for many Bangkokians and there is an entire world of eating establishments in Bangkok which is unknown to most residents of the city. There is a large socio-economic gap between those who can afford to eat in air-conditioned restaurants and those who cannot, for example. A few explanations for the development of restaurants as commodities in and of themselves can be made.

¹³ Some researchers have expressed surprise at the fact that many poorer Bangkok residents do not have cooking facilities. Shahand, Tekie and Weber (1986) seemed confused about Klong Toey resident's lack of concern about not having a kitchen (p. 36).

¹⁴ There is no doubt, from the perspective of both the resident and the visitor, that Bangkok's eating establishments are ubiquitous and heavily frequented. 'Thai people eat constantly', is a well-known saying and one that, in Bangkok, has important economic ramifications in addition to the constantly repeated *kin khao leew rue yang* (see Mont Redmond, "Greetings: The rice way of saying hello," *The Nation*, December 6 1992, B2).

¹⁵ The example of the tiny *Prik Yuak restaurant* (*The Nation*, December 6 1992, p. B6) is described as almost a one-woman gourmet Thai food establishment where the owner, a commerce graduate, operates the establishment from her home and has health and freshness of her food as a priority.

In the last few decades, the merits of Thai cuisine - all well deserved - have been promoted, aestheticized and perhaps even fetishized. First, there has been an explosion of Thai restaurants in Bangkok and Thais themselves are re-discovering their cuisine-especially unfamiliar regional traditions and dishes which were once limited to the aristocracy. These new restaurants sometimes have an interesting sexual division of labour with women behind the scenes working as cooks and chefs and men working as waiters.¹⁶ More information needs to be collected on these eating/drinking places which are contributing to the perpetuation and construction of a Bangkok middle-class lifestyle and identity in addition to being enterprises of economic importance.

Traditional food-shop fare and street-foods are being served in larger eating establishments such as fast-food chains (S & P, Noodle Garden etc.) and are being promoted by restaurants and hotels which organize 'street-food' festivals on their expensive, privately owned (an often indoor, air-conditioned) premises.¹⁷ These appropriation of working-class foodways by the wealthy are no doubt facilitated by some Bangkokian's and tourist's fear of food poisoning, inability to speak Thai, and the city's deteriorating outdoor environment (pollution, lead poisoning in food, noise etc.) To what extent are the livelihoods of traditional providers of such foods threatened by these developments?

This paper has introduced the restaurant as an institution worth serious study. It has also illustrated that there is a direct relationship between socio-economic transformation in Bangkok following industrialisation and rapid economic growth on the one hand, and transformation of a population's eating habits on the other. Women micro-entrepreneurs dominate the sale of prepared-food as street vendors and small-restaurant owners but Bangkokians who have the spending power are increasingly patronizing more expensive, exclusive eating and drinking establishments. It remains to be seen, following further research, what form Bangkok's foodscape will take in the future.

¹⁶ This is the case at both branches of *Thanying*, where all the cooks are women and all the waiters are men. This was rated one of the best restaurants in Bangkok and, indeed, in the world (*Bangkok Post*, December 8 1992, "Holiday Time" insert p.3).

¹⁷ For example, the 'Stable Lodge' hotel on Sukhumvit Soi 8 (owned by a Scandinavian man) holds a traditional Thai street-food buffet every Saturday evening "but with The Stable's special flair" (*Bangkok Post*, n.d.). The Martino Coffee Lounge, located in The Mandarin hotel recently advertised its addition of "Authentic Thai coffee prepared from our coffee cart as your watch... To further this experience, try Thai custard on a steamed roll." (*Bangkok Post*, November 11 1992, p.1).

BIBLIOGRAPHY

- Amin, A.T.M. Nurul *A Policy Agenda for the Informal Sector in Thailand*. (A Report for Submission to the National Economic and Social Development Board, Royal Government of Thailand.) Asian Employment Programme, International Labour Organization, New Delhi, India. Bangkok: April 1991.
- Bunjongjit, Naruemol and Xavier Oudin. "Small Scale Industries and Institutional Framework in Thailand." Report submitted to the Organization for Economic Cooperation and Development, Development Center. Bangkok: CUSRI-ORSTOM, 1992.
- Isarankura, Watana "Urbanization and Changing Patterns of Economic Activities and Employment: a Case of Bangkok Metropolitan Region." Paper presented at the International Conference on "Managing Mega-Urban Regions of ASEAN Countries: Policy Challenges and Responses. Bangkok, Thailand. November 30 - December 3, 1992.
- Jamieson, Natalie and Michael Webber 1991. "Flexibility and Part Time Employment in Retailing," *Labour & Industry*, 4 (1), pp. 55-70.
- Keyes, Charles F. *Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation-State*. Boulder; London: Westview Press, 1987.
- Korff, Rüdiger. *Bangkok and Modernity*. Bangkok: Chulalongkorn Social Research Institute, 1989.
- n.a. "At Thanying there's always something to delight you." *Bangkok Post*, December 8 1992, 'Holiday Time' insert p. 3.
- NSO, Office of the Prime Minister. *Preliminary report of the 1990 Household Socio-Economic Survey*. Pacific Rim Press. *Bangkok Restaurant Guide 1988*. Bangkok: Asia Books, 1988.
- Peck, Jamie A. "Labour Market Segmentation Theory," *Labour & Industry*, Vol. 2, No. 1, March 1989, pp. 119-144.
- Pimonsathean, Yongtanit. *Towards a Commercial Area Upgrading in a Conservation District: The Case of Bang Lamphu, Bangkok, Thailand*. Unpublished M.Sc. Thesis, Asian Institute of Technology, Bangkok. 1989.
- Puntana, Wynette "Prik Yuak has best Thai food." *The Nation*, December 6 1992, p. B6.
- Redmond, Mont "Greetings: The rice way of saying hello," *The Nation*, December 6 1992, B2.
- Shahand, Assadullah, Tekie, Marcia Arvisu and Weber, Karl E. *The Role of Women in Slum Improvement: A Comparative Study of the Squatter Settlements at Klong Toey and Wat Yai Sri Suphan in Bangkok, Thailand*. Division of Human Settlements Development, Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand. 1986.
- Sirisambhand, Napat and Christina Szanton. "Thailand's Street Food Vending: The Sellers and Consumers of Traditional Fast Foods." Publication No. 5/1990 Bangkok: Chulalongkorn University Social Research Institute, 1986.
- Tinker, Irene 1987. "Street Foods: Testing Assumptions about Informal Sector Activity by Women and Men," *Current Sociology* 35 (3) [entire issue]
- Tinker, Irene (ed.) *Persistent Inequalities: Women and World Development*. New York; Oxford: Oxford University Press 1990.

- Van Esterik, Penny "From Marco Polo to McDonald's : Thai Cuisine in Transition," *Food and Foodways*, Vol. 5(2), 1992, pp. 177-93
- Warren, William and R. Ian Lloud *Bangkok's Waterways: An Explores Handbook*. (R.Ian Lloyd Productions Pte Ltd.) Bangkok : Asia Books, 1989
- Yap, Kioe Sheng and Aminur Rahman. "Housing Woman Factory Workers in the Northern Corridor of the Bangkok Metropolitan Region." Paper presented at the International Conference on "Managing Mega-Urban Regions of ASEAN Countries: Policy Challenges and Responses. Bangkok, Thailand. November 30 - December 3, 1992.
- Yoddumnern-Attig, Bencha; Richter, Kerry; Soonthornhdada, Amara; Sethaput, Chanya and Anthony Pramualratana. *Changing roles and statuses of women in Thailand: a documentary assessment*. Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University. 1992.

กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก : สภาวะแวดล้อม ทางกฎหมาย

ดร.นฤมล บรรจงจิตร*

คำนำ

ประเด็นปัญหา

ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กก็มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นว่าในกรุงเทพมหานครและเมืองหลักในเขตภูมิภาคมีกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กอยู่มาก ในสองทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าบทบาทของกิจการขนาดเล็กมีส่วนสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย และเป็นแหล่งที่มีศักยภาพในการดูดซับแรงงานได้เป็นอย่างดีจากการสำรวจในปลายปี 2513 พบว่าแรงงานในภาคธุรกิจขนาดเล็ก เช่น ผู้ทำอาชีพส่วนตัว (self-employed) และแรงงานในครัวเรือน มีถึงร้อยละ 40 ของแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมทั้งหมด** ซึ่งปัจจุบันมีประมาณไม่ต่ำกว่า 4 ล้านคน ด้วยเหตุนี้บทบาทในเชิงบวกของกิจกรรมขนาดเล็กได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการวางแผนนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มุ่งเน้นที่จะส่งเสริมการขยายตัวกิจกรรมขนาดเล็ก ซึ่งก็ได้เริ่มมีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจังถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการเติบโตของธุรกิจดังกล่าว

การศึกษากิจกรรมขนาดเล็กที่ผ่านมาเป็นที่สังเกตว่าส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นระดับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำและอยู่อาศัยในภาคชนบทหรือแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมืองเป็นสำคัญ เช่น ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว ผู้รับช่วงงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยผู้ศึกษาส่วนมากถือว่ากิจกรรมเหล่านี้เป็นธุรกิจภาคเศรษฐกิจ 'นอกระบบ' (informal sector) แม้ขณะนี้การถกเถียงถึงนิยามคำว่ากิจกรรม 'นอกระบบ' จะยังไม่มีข้อยุติและข้อสรุปที่ชัดเจนออกมา แต่เป็นที่น่าแปลกใจว่ากิจกรรม 'นอกระบบ' ตามความหมายสากลซึ่งหมายถึง 'กิจการที่มีได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของกฎหมาย' นั้นปรากฏว่ายังไม่มีรายงานการศึกษาวิจัยเรื่องใดที่น่าเสนอออกมาเกี่ยวกับกิจกรรม 'นอกระบบ' มุ่งเน้นในมุมมองตามนิยามสากลดังกล่าวข้างต้นนี้เลย

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ถึงบทบาทของรัฐ และกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นการจัดทะเบียน การชำระภาษี หรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทั้งนี้เพื่อพิจารณาผลกระทบ และการตอบสนองของผู้ประกอบการต่อมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การนำ

* นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ดูจาก OUDIN, Xavier, Development and Changes in the Labour Force in Thailand, 1991, หน้า 6.

เสนอบทความนี้มีพื้นฐานมาจากข้อมูลในการสำรวจสถานประกอบการที่มีได้จดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วน จำกัด หรือบริษัทจำกัด ในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองหลักในเขตภูมิภาค

ขอบเขตการสำรวจ

การสำรวจสถานประกอบการได้ดำเนินระหว่างเดือน กรกฎาคม และ ตุลาคม 2534 นำโดยสถาบันวิจัยสังคมจุฬาฯ ร่วมกับออร์สตอม (ORSTOM) ประเทศฝรั่งเศส โดยได้รับการสนับสนุนจาก OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ให้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและสภาวะแวดล้อมทางกฎหมาย

สำหรับการสำรวจกิจการ 'ขนาดเล็ก' ในครั้งนี้ มิได้ยึดเอาจำนวนคนงานในกิจการเป็นเกณฑ์แต่จะยึดสถานภาพตามกฎหมายของกิจการเป็นเกณฑ์ กล่าวคือเป็นกิจการที่มีเจ้าของเพียงคนเดียว และได้จดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด อย่างไรก็ตามเพื่อให้สามารถนำผลการศึกษากิจการขนาดเล็กมาเปรียบเทียบกับงานวิจัยของประเทศอื่นๆ ได้ ขอบข่ายของการสำรวจในครั้งนี้จึงจำเป็นที่จะจำกัดเฉพาะกิจการที่มีเจ้าของเพียงคนเดียวและมีคนงานไม่เกิน 20 คน

กลุ่มเป้าหมายที่ทำการสำรวจคือ เจ้าของ หรือผู้จัดการของกิจการธุรกิจ 3 สาขา คือ กิจการอุตสาหกรรมโลหะ (กิจการที่ผลิตผลิตภัณฑ์จากโลหะไม่ว่าจะเป็นเหล็ก หรืออลูมิเนียม เช่น มุ้งลวด เหล็กดัด เฟอร์นิเจอร์โลหะ รถเข็น ฯลฯ) กิจการตัดเย็บเสื้อผ้า (การตัดเย็บเสื้อผ้าทุกชนิด ที่เป็นวัสดุมาจากสิ่งทอ) และกิจการร้านอาหาร (ร้านอาหารที่ขายอาหารมือหลักรวมทั้งร้านอาหารแผงลอยริมถนน) กิจการทั้ง 3 สาขาที่กล่าวมานี้ เป็นกิจการขนาดเล็กที่พบเห็นได้ทั่วไปโดยเฉพาะในเขตเมือง

การสำรวจแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การสำรวจเชิงปริมาณ และการสำรวจเชิงคุณภาพ การสำรวจเชิงปริมาณได้ดำเนินในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล (นนทบุรี และสมุทรปราการ) ส่วนในเขตภูมิภาค ได้แก่ เขตเมืองหลักของ 8 จังหวัดคือ ชัยนาท อุดรธานี เชียงใหม่ พิจิตร ระยอง ขอนแก่น กาฬสินธุ์ และนครศรีธรรมราช สาเหตุที่ได้จำกัดเฉพาะในเขตเมืองของแต่ละจังหวัดเพราะว่าเมื่อพิจารณาจำนวนสถานประกอบการที่มีอยู่ทั้งหมดในเขตภูมิภาคแล้ว (โดยอาศัยข้อมูลจากกรมแรงงาน) ปรากฏว่ากิจกรรมสาขาที่ต้องการศึกษามีอยู่จำนวนน้อยมากในเขตชนบท ดังนั้นจะเห็นว่าจำนวนตัวอย่างของการสำรวจจะมีตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลถึงร้อยละ 50 จากจำนวนตัวอย่างทั้งหมด (เป็นกิจการอาหารร้อยละ 37 กิจการโลหะและการตัดเย็บเสื้อผ้าร้อยละ 60)* โดยสรุปกิจการ (ที่มีจำนวนคนงานไม่เกิน 20 คน) ที่สำรวจทั้งหมดมี 503 ราย แยกเป็นกิจการตัดเย็บเสื้อผ้า 183 ราย กิจการโลหะ 132 ราย และกิจการร้านอาหาร 188 ราย

การสำรวจเชิงคุณภาพจะเป็นการสำรวจขั้นสุดท้าย หลังจากการสำรวจเชิงปริมาณเสร็จสิ้นลง การสัมภาษณ์เจ้าของ/ผู้จัดการ ของสถานประกอบการ แบบเจาะลึกจำนวน 30 ราย ได้มีขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และ ขอนแก่น แม้ว่าลักษณะของคำถามจะมีความคล้ายคลึงกับคำถามในการสำรวจเชิงปริมาณ แต่การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจะมีรายละเอียดมากกว่า โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับทัศนคติหรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบของกฎหมาย

* ดูจาก BUNJONGJIT, Naruemol and OUDIN Xavier, *Small-Scale Industries and Institutional Framework in Thailand*, 1992, หน้า 18

สภาวะแวดล้อมทางกฎหมาย

การจดทะเบียนพาณิชย์

ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2494 กำหนดให้ผู้ประกอบการค้าจดทะเบียนพาณิชย์ ณ สำนักงานทะเบียนพาณิชย์ในท้องที่ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เริ่มประกอบการพาณิชย์กิจ จากการสำรวจพบว่า ไม่เกินร้อยละ 20 ของผู้ประกอบการทั้งหมดในกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยหลักการแล้วการจดทะเบียนพาณิชย์มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการเกี่ยวกับการชำระภาษีแต่อย่างใด แต่การบังคับใช้เพื่อผลทางการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสถิติของกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น

การชำระภาษีการค้า

แม้ว่าปัจจุบันระบบภาษีการค้าได้ถูกยกเลิกไปแล้วตั้งแต่ปี 2535 ก็ตาม แต่การสำรวจเกี่ยวกับการชำระภาษีการค้าของผู้ประกอบการ จะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมและความคิดเห็นโดยทั่วไปของผู้ประกอบการที่ตอบสนองต่อนโยบายการเก็บภาษีของรัฐ

ในช่วงที่ทำการสำรวจ ภาษีการค้าเป็นภาษีหลักที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบการค้า ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 90 ของภาษีทั้งหมดที่ผู้ประกอบการจะต้องชำระในแต่ละปี จากการสำรวจพบว่าผู้ประกอบการร้อยละ 60.4 ได้ชำระภาษีตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยการชำระภาษีการค้า สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (self-employed) พบว่าไม่เกินร้อยละ 40 ที่มีภาระภาษีให้แก่รัฐ สาเหตุที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระส่วนใหญ่ไม่ได้ชำระภาษีการค้านั้นพบว่า มิได้มีสาเหตุมาจากปัญหาความซับซ้อนของขั้นตอนในระบบราชการแต่มาจากสาเหตุสำคัญสองประการคือ ขาดความรู้ความเข้าใจถึงภาระหน้าที่เกี่ยวกับการชำระภาษี และประการที่สองคือรายได้ของกิจการต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดคือเกินกว่า 4,000 บาทต่อเดือน จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องชำระภาษีการค้า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจการประเภทร้านอาหาร อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีซึ่งพบไม่มากนักได้เพิกเฉยต่อการชำระภาษีการค้า แม้ว่ารายได้ของกิจการจะอยู่ในเกณฑ์ก็ตาม การลงโทษปรับแก่ผู้ไม่ชำระภาษีตามประกาศของกระทรวงฯ นั้นแทบจะไม่เกิดขึ้นเลยเนื่องจากการตรวจตราโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีความเข้มงวดในทางปฏิบัติ หากพิจารณาอัตราภาษีการค้าที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบการแล้ว พบว่าจะอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำโดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กเมื่อเทียบกับอัตราภาษีการค้าในประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการที่ถูกสัมภาษณ์ส่วนใหญ่นิยมชำระภาษีการค้า ปีละ 2 ครั้ง (ทุก 6 เดือน) ในขณะที่เดียวกันการต่อรองระหว่างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อขอเลื่อนกำหนดระยะเวลาชำระภาษีโดยมิได้รับโทษปรับนั้นสามารถพบเห็นอยู่เสมอ

ปัจจุบันระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ได้ถูกนำมาใช้แทนระบบภาษีการค้า ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534 ใช้บังคับเดือน มกราคม 2535 มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดภาระการจัดเก็บภาษีแบบซ้ำซ้อนจากผู้ผลิตโดยเฉพาะผู้ผลิตรายเล็ก สำหรับผู้ประกอบการที่มีรายได้เกินกว่า 600,000 บาท ต่อปี จะต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นผู้ประกอบการขนาดเล็กซึ่งมีรายรับต่อบริษัทต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดอยู่แล้วจึงได้รับการยกเว้นการชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม

โดยสรุป พิจารณาในแง่ของระบบภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีการค้าที่ผ่านมา หรือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่ามิได้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินและขยายกิจการขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบภาษีมูลค่าเพิ่มในปัจจุบันถือเป็นผลดีต่อสถานประกอบการขนาดเล็ก เนื่องจากการได้รับการยกเว้นอยู่แล้ว

กฎหมายแรงงาน

ปัจจุบันได้มีการวางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับแรงงานเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองลูกจ้าง โดยหลักการเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการที่ไม่เห็นด้วยอย่างมากกับบางหลักการที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานคิดเป็นร้อยละ 55 ของผู้ประกอบการทั้งหมด หากจะพิจารณาแนวโน้มที่ไม่เห็นด้วยโดยแยกตามประเภทของกิจการแล้ว ปรากฏว่าร้อยละ 50 ของผู้ประกอบการประเภทเย็บเสื้อผ้าไม่เห็นด้วยกับหลักการของกฎกระทรวงฯ และผู้ประกอบการประเภทโลหะที่ไม่เห็นด้วยจะมีสัดส่วน 3:4 สำหรับผู้ประกอบการร้านอาหารจะมีเพียงร้อยละ 15 ที่ไม่เห็นด้วย คำตอบที่ได้รับจากผู้ประกอบการคืออัตราค่าแรงขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงฯ นั้นสูงเกินไป โดยให้เหตุผลว่าลูกจ้างส่วนใหญ่จะเป็นเด็กฝึกงานเข้ามาอยู่ใหม่และไม่มีความรู้ความชำนาญมาก่อน ในขณะที่เดียวกันเจ้าของกิจการได้ให้ทั้งที่พักอาศัยและอาหารบางมื้อแก่ลูกจ้างอีกด้วย หลักการที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้จึงเป็นเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ปัญหาเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะเป็นปัญหาหลักของผู้ประกอบการขนาดเล็กโดยทั่วไป เนื่องจากว่าการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือในตลาดแรงงานปัจจุบันส่งผลค่อนข้างจะรุนแรง ทำให้กิจการขนาดเล็กจำเป็นต้องรับแรงงานไม่มีฝีมือเข้ามาทำงานในลักษณะลูกจ้างฝึกงานอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ในส่วนของผู้ประกอบการเองมองว่าหลักการตามประกาศกระทรวงฯ นอกจากจะต้องใช้ทุนสูงแล้วผลประโยชน์ที่ได้รับก็ไม่คุ้มกับการลงทุน เพราะลูกจ้างเมื่อมีประสบการณ์และทักษะมากขึ้นมักจะย้ายออกไปทำงานกับกิจการขนาดใหญ่ที่มีสวัสดิการและให้ค่าตอบแทนที่ดีกว่า ดังนั้นหลักการเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำจึงไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่

สำหรับการจ่ายค่าล่วงเวลาหลังการทำงานนั้น ผู้ประกอบการที่ให้สัมภาษณ์มีทัศนคติที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะงานของกิจการแต่ละประเภท เจ้าของกิจการประเภทโลหะส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับหลักการและมีการจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานหลังชั่วโมงปกติ ทั้งนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ตลาดแรงงานในปัจจุบันอัตราการเข้าออกหรือเปลี่ยนงานมีค่อนข้างสูง โดยมีปัจจัยร่วมคือการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือ เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่คนงานให้ทำงานในโรงงานของตนนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการส่วนใหญ่จึงไม่ริรอที่จะจ่ายค่าล่วงเวลาแก่ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานหลังเวลาทำงานปกติ การขาดแคลนแรงงานมีฝีมือในตลาดแรงงานเป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นตัวแปรสำคัญ ที่จะสร้างเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกำหนดชั่วโมงการทำงาน

อย่างไรก็ดี หลักการในเรื่องชั่วโมงการทำงานนั้น ปรากฏว่าเป็นหลักการที่ได้รับการตอบรับน้อยที่สุดจากผู้ประกอบการประเภทร้านอาหาร สาเหตุเพราะชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันของร้านอาหารจะไม่แน่นอน

คืออยู่ระหว่าง 4.00 น. ถึง 24.00 น. ขึ้นอยู่กับลูกค้าว่าจะเข้ามาใช้บริการในช่วงเวลาไหน ผู้ประกอบการร้านอาหารที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เรื่องกำหนดชั่วโมงการทำงาน ปรากฏว่าส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของกิจการที่มีลูกจ้างไม่เกิน 2 คน หรือกิจการที่ไม่มีลูกจ้างแต่ใช้แรงงานของสมาชิกในครอบครัวช่วยเหลือในการทำงานโดยมิได้รับค่าจ้าง เมื่อพิจารณาถึงการตอบสนองต่อหลักการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานแล้ว จะเห็นว่าจากจำนวนผู้ประกอบการร้านอาหารทั้งหมดที่ถูกสัมภาษณ์ จะมีผู้ประกอบการที่ยอมรับหลักการเกี่ยวกับกำหนดชั่วโมงการทำงานร้อยละ 52.8 เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการประเภทโลหะและการเย็บเสื้อผ้า ที่มีการยอมรับในเรื่องเดียวกันนี้คิดเป็นอัตราร้อยละ 77.5 และ 56.8 ตามลำดับ

เหตุผลหลักที่ผู้ประกอบการมักนำมาเป็นข้ออ้างอยู่เสมอ เมื่อถูกถามถึงสาเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กำหนดชั่วโมงทำงานก็คือ ลักษณะงานของกิจการเป็นประเภท 'การรับเหมา' กรณีเช่นนี้จะพบมากในกิจการประเภทตัดเย็บเสื้อผ้า การรับงานจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องทำให้เสร็จภายในระยะเวลาที่จำกัด ดังนั้นชั่วโมงการทำงานจึงไม่สามารถกำหนดตายตัวได้

จากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการที่ถูกสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ยังมีความไม่แน่ชัดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานควรที่จะครอบคลุมถึงกิจการที่มีลักษณะงานประเภทใดบ้าง จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจว่ากิจกรรมประเภทใดจะต้องปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น อยู่ที่ยุติการพิจารณาหรือวินิจฉัยของผู้ประกอบการเองเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าการนำเอาหลักการไปปฏิบัติให้เป็นจริงนั้นยังเป็นลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าที่จะมีการควบคุมตรวจสอบกันอย่างจริงจัง

โดยสรุปแล้ว ผลกระทบที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กได้รับจากประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การคุ้มครองแรงงานนั้น มิได้รุนแรงในทางปฏิบัติ แม้ว่าในบางหลักการผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วย เช่น ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ แต่ก็มีได้ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะขัดขวางต่อการดำเนินงานของกิจการขนาดเล็กโดยทั่วไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตรวจตรามิได้มีการควบคุมอย่างจริงจัง

พระราชบัญญัติประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกาศใช้เดือน สิงหาคม 2533 ได้กำหนดไว้ว่ากิจการที่มีลูกจ้างเกิน 20 คน* เจ้าของกิจการจะต้องจัดสรรเงินเพื่อสมทบกองทุนประกันสังคมของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างในกรณีเจ็บป่วย เกิดอุบัติเหตุ หรือเสียชีวิต ตามประกาศกระทรวงว่าด้วยการประกันสังคม กิจการขนาดเล็กที่ได้รับการสำรวจบางประเภทจะได้รับการยกเว้นจาก พ.ร.บ.ดังกล่าว เนื่องจากว่าเป็นกิจการที่มีคนงานไม่เกิน 20 คน ซึ่งจะพบมากในกิจการประเภทร้านอาหาร

มาตรฐานด้านสุขภาพ และความปลอดภัย

ตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรมของกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมนั้น ได้กำหนดให้ผู้ออกอนุญาตดำเนินกิจการอุตสาหกรรมปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานด้านสุขภาพ และ

* พระราชบัญญัติฉบับนี้จะนำมาบังคับใช้กับกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20 คนหลังจากประกาศใช้ 3 ปีไปแล้ว

ความปลอดภัย ข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยได้กำหนดให้สถานประกอบการมีการติดตั้งสัญญาณบอกเหตุอันตราย มีทางออกฉุกเฉิน อุปกรณ์สำหรับดับเพลิง ฯลฯ ส่วนมาตรฐานด้านสุขภาพ ก็คือ จะต้องจัดหาน้ำดื่มที่สะอาดสำหรับคนงาน ติดตั้งเครื่องสุขภัณฑ์ เงื่อนไขทางด้านอนามัยจะเน้นการบังคับใช้กับกิจการประเภทร้านอาหาร ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้มีอำนาจในกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถสั่งปิดการดำเนินกิจการของผู้ที่ฝ่าฝืนได้

ผลการสำรวจพบว่า การยอมรับมาตรฐานความปลอดภัยและสุขภาพจะอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ ร้อยละ 77.6 ของผู้ประกอบการทั้งหมดที่สำรวจทั้ง 3 ประเภท เจ้าของกิจการที่มีจำนวนลูกจ้างมากกว่า 5 คนขึ้นไป ส่วนใหญ่จะมองเห็นความจำเป็นของมาตรฐานความปลอดภัยมากกว่าผู้ประกอบการที่มีจำนวนลูกจ้าง 1-2 คน เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนในการยอมรับหลักการเรื่องความปลอดภัยของผู้ประกอบกิจการทั้ง 3 ประเภท พบว่าผู้ประกอบการประเภทโลหะที่ยอมรับหลักการคิดเป็นร้อยละ 82 ผู้ประกอบการตัดเย็บเสื้อผ้าร้อยละ 80.4 และผู้ประกอบการร้านอาหารคิดเป็นร้อยละ 74.4

สำหรับมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัย เจ้าของกิจการประเภทโลหะส่วนใหญ่ จะมองเห็นความสำคัญของมาตรฐานความปลอดภัยของโรงงาน แม้ว่าการติดตั้งอุปกรณ์ความปลอดภัยจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง แต่ผู้ประกอบการก็ยอมที่จะจ่าย เช่น การติดตั้งอุปกรณ์ตัดไฟอัตโนมัติซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 4,000 บาท ต่อ 1 ชุด

อย่างไรก็ดี ปัญหาของผู้ประกอบการประเภทโลหะมักจะประสบอยู่เสมอ คือการควบคุมตรวจสอบสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานและสถานที่ตั้งของโรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากว่าสถานประกอบการประเภทนี้โดยทั่วไปที่ทำงานจะเป็นตึกแถว และมีเครื่องมือหรือเครื่องกลที่ทำงานด้วยมอเตอร์ไฟฟ้าอยู่สองเครื่องเป็นอย่างน้อย ตึกแถวที่ใช้ทำงานมักเป็นที่พักอาศัยของคนงานและของเจ้าของกิจการและครอบครัว เมื่อพิจารณาในแง่มุมของสิ่งแวดล้อมของโรงงานไม่ว่าจะเป็นความสะอาด หรือเสียงรบกวนแล้ว แทบจะกล่าวได้ว่าไม่ได้มาตรฐานเลยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง ด้วยเงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานของโรงงาน จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จ่ายยอมที่จะจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษปรับหรือถูกคำสั่งให้ปิดกิจการ ในมุมมองของผู้ประกอบการเองเห็นว่าการจ่ายค่าสินบนนั้นอย่างน้อยก็คุ้มกว่าการถูกสั่งปิดกิจการ

การรับเหมางานจากหน่วยงานราชการ

จากการสำรวจพบว่า ร้อยละ 90.7 ของผู้ประกอบการทั้งหมดที่สำรวจไม่เคยมีส่วนร่วมในการรับเหมางานจากหน่วยราชการ กิจการที่มีส่วนร่วมในการจ้างเหมาจากหน่วยราชการคิดเป็นอัตราส่วนเพียงร้อยละ 18 ของกิจการทั้งหมดที่มีคนงานไม่เกิน 10 คน และร้อยละ 22 ของกิจการที่มีคนงานมากกว่า 10 คน ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการประเภทโลหะ (35 รายจากทั้งหมด 47 ราย)

โอกาสที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กจะรับเหมางานจากหน่วยราชการนั้นแทบจะกล่าวได้ว่าน้อยมาก อาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุหลักคือปัญหาการรับข่าวสารข้อมูลจากหน่วยราชการ เนื่องจากว่าเจ้าของกิจการขนาดเล็กส่วนใหญ่แล้วความสัมพันธ์ส่วนตัวกับบุคคลภายในหน่วยงาน โดยเฉพาะกับผู้บริหารระดับสูงจะไม่ค่อยมีทำให้การรับข่าวสารเป็นไปได้ยาก นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วในส่วนของผู้ประกอบการเอง

ดูเหมือนจะมีปัญหาในเรื่องคุณภาพและปริมาณของแรงงานที่เป็นลูกจ้าง เจ้าของกิจการทั้ง 3 ประเภทที่ถูกสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่จะรู้สึกว่าตนไม่มีขีดความสามารถพอที่จะรับงานซึ่งมีปริมาณมากได้ โดยจะเน้นในเรื่องการไม่มีลูกจ้างเพียงพอที่จะช่วยทำงานให้เสร็จทันภายในระยะเวลาที่จำกัด เหตุผลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และสภาวะความต้องการแรงงานมีฝีมือของตลาดแรงงานในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน

โดยสรุปแล้ว การที่กิจการขนาดเล็กไม่สามารถที่จะพัฒนาบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยราชการ โดยเฉพาะการรับเหมางานเช่นเดียวกับกิจการขนาดใหญ่ทั่วไป ไปนั้น สาเหตุสำคัญมิได้มาจากปัญหาทางด้านสถานภาพทางกฎหมายของกิจการขนาดเล็กดังที่เข้าใจกันโดยทั่วไป เช่น ไม่ได้มีการจดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือ บริษัทจำกัด แต่มีสาเหตุมาจากปัญหาด้านประสิทธิภาพของแรงงานที่มีอยู่ในกิจการขนาดเล็กเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือ

บทสรุป

ผลการสำรวจข้างต้นนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กมิได้ถูกแยกออกจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติของกฎหมายโดยสิ้นเชิง ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนพาณิชย์ การชำระภาษีการค้า การบังคับใช้ประกาศของกระทรวงฯ เกี่ยวกับแรงงาน มาตรฐานด้านสุขภาพ และความปลอดภัย

โดยทั่วไปปัญหาทางด้าน การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ นั้น ไม่ค่อยจะมีผลกระทบที่รุนแรงต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่น การชำระภาษีการค้า และภาษีมูลค่าเพิ่ม การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายแรงงาน ดูเหมือนจะได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการโดยรวม แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยในบางเรื่อง เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ และหลักการกำหนดชั่วโมงทำงาน แต่เจ้าของกิจการส่วนใหญ่จะยอมรับหลักการในหลาย ๆ เรื่อง เช่น มาตรฐานความปลอดภัย (โดยเฉพาะผู้ประกอบการในกิจการประเภทโลหะ) และความสะอาด หรือ มาตรฐานด้านสุขภาพ (กิจกรรมประเภทร้านอาหาร)

หากพิจารณาในแง่ของการบังคับใช้ประกาศของกระทรวงฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าการตรวจตราจากเจ้าหน้าที่ของรัฐดูเหมือนว่าจะมิได้ปฏิบัติกันอย่างเข้มงวด แต่จะเป็นไปในลักษณะผ่อนปรนมากกว่าหลักการที่วางเอาไว้ในรูปแบบของประกาศกระทรวงฯ บางหลักการได้มีการบังคับใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปและมีบางกรณีกิจการขนาดเล็กจะได้รับการยกเว้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สถานภาพทางกฎหมายของกิจการขนาดเล็กรวมทั้งการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่วางเอาไว้ในรูปแบบของประกาศกระทรวงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงการคลัง มิอาจกล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะขัดขวางการเติบโตของกิจการขนาดเล็ก แต่ปัญหาหลักที่พบเห็นในกลุ่มของผู้ประกอบการขนาดเล็กโดยทั่วไป คือ ปัญหาในด้านเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการขยายกิจการ และพัฒนาฝีมือแรงงานของตน

จากปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ลักษณะงานของกิจการขนาดเล็กส่วนใหญ่จะเป็น 'ระบบส่งทอดการผลิต' (subcontracting) ด้วยเหตุนี้ 'ระบบส่งทอดการผลิต' จึงถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะเป็นตัวนำใน

การสอดแทรกเทคนิคใหม่ ๆ และมาตรฐานการผลิตที่ก้าวหน้าเข้าไปในทุกระดับภาคเศรษฐกิจ

ปัจจุบันแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วแต่ที่ว่ากิจการขนาดเล็กไม่ได้มีการพัฒนาตามไปด้วย ส่วนหนึ่งมาจากผู้ประกอบการขนาดเล็กขาดแรงจูงใจในการลงทุน ในช่วงระยะ 10 ปีก่อนที่จะมีการสำรวจนี้ นโยบายการสร้างบรรยากาศเพื่อการลงทุนของรัฐบาลส่วนใหญ่จะมุ่งให้ความช่วยเหลือไปยังผู้ประกอบการขนาดใหญ่ หลักการที่วางออกมาในรูปแบบของประกาศกระทรวงฯ ดูเหมือนว่าจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อการบังคับใช้ให้สอดคล้องกับกิจการขนาดกลางที่มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากกว่า ที่สำคัญว่านี่คือคุณสมบัติของกิจการที่จะอยู่ในข่ายที่จะได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment) ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นกิจการที่จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เท่านั้น

นอกจากขาดแรงจูงใจเพื่อการลงทุนแล้ว ผู้ประกอบการขนาดเล็กยังต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับแหล่งทุนเพื่อการกู้ยืม เงินที่นำมาลงทุนในกิจการส่วนใหญ่จะมาจากกำไรของผู้ประกอบการเอง หรืออาจได้รับการช่วยเหลือจากญาติ หรือเพื่อน บทบาทและการแทรกแซงของรัฐเพื่อเข้ามาแก้ปัญหาให้แก่ผู้ประกอบการขนาดเล็กในเรื่องแหล่งทุนกู้ยืมยังไม่ปรากฏออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรม ส่วนการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์มักจะเอื้ออำนวยต่อกิจการที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่

โดยสรุป กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กไม่สามารถที่จะพัฒนาให้เติบโตได้นั้นมิได้มีสาเหตุมาจากปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมาย แต่มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัจจัย 4 ประการ กล่าวคือ รัฐไม่ได้สร้างบรรยากาศเพื่อเป็นแรงจูงใจในการลงทุน ประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งทุนเพื่อการกู้ยืม ประการที่สาม คือ เป็นรองกิจการใหญ่ด้านความได้เปรียบ และประการสุดท้าย คือ มีการแข่งขันในตลาดแรงงานสูง ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เองที่รัฐควรเข้าไปมีบทบาทแก้ไขเพื่อให้สถานภาพทางเศรษฐกิจของกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีความเข้มแข็งขึ้น โดยควรวางหลักการเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ขณะเดียวกันควรมีโครงการฝึกอบรมด้านการจัดการให้แก่เจ้าของกิจการและโครงการฝึกอบรมด้านเทคนิคให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งเทคนิคที่นำมาใช้ควรให้สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นของผู้ประกอบการด้วย และท้ายสุดก็คือควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กได้มีการรวมตัวขึ้นเป็นองค์กรเพื่อที่จะสามารถเป็นตัวแทนในการที่จะเรียกร้อง หรือสะท้อนถึงความต้องการของผู้ประกอบการขนาดเล็กให้รัฐบาลได้รับรู้ถึงปัญหา

บรรณานุกรม

กรมทะเบียนการค้า **รวมกฎหมายของกรมทะเบียนการค้า** กรุงเทพฯ 2528.

กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน **รายงานสถิติรายปี** 2533

BUNJONGJIT, Naruemol and OUDIN, Xavier, **Small-Scale Industries and Institutional Framework in Thailand**, Organization for Economic Co-operation and Development, Development Center, Technical paper no 81 & 81a, 1992.

OUDIN, Xavier, **Development and Changes in the Labour Force in Thailand**, in Journal of Social Research Vol 14, No 1, 1991.

Office of the Board of Investment. **Thailand Business Legal Handbook**, 1987.

Relevance of the "Informal Sector" in Thailand

*Dr. Xavier Oudin**

During a period of rapid growth in Thailand, small scale activities have kept developing, especially in urban areas. These activities are often described as disguised unemployment because of the low productivity of labour and their role as "sponge" of the labour market. This means that many people who should be unemployed find low productive activities which provide them "survival" earning. They are thus amalgamated with poverty and with low standing areas. These different approaches of the informal sector in Thailand have created confusion and this may not enlighten Government to set up policies for different sub groups.

The purpose of this paper is to evaluate the validity of the informal sector as a useful tool in Thailand. We shall first consider the problem of the definition of the informal sector in general, then consider it from the angle of the labour market and of the institutional background which are the two main streams of thought on the informal sector in international literature.

Defining the "Informal Sector"

Somehow neglected in the seventies, the "informal sector" in Thailand has been given considerable attention in the eighties. However, even if many studies and articles have been published on this subject, there is not much clarity on this concept.

The problem of the definition of the "informal sector" is still unsolved in the international literature. The ILO has recently adopted a statistical definition in order to facilitate international comparisons and to link different kinds of approaches (employment, income...) with the conceptual framework of the System of National Accounts (SNA). This definition is an extensive one, and can be reduced according to the situation of the user. It encompasses economic units in the non-agricultural sector that are not corporate enterprises (the "household sector" of the SNA). Practically, this definition includes all individual enterprises and all economic activities of ordinary households or individuals, except farming and related activities (fishing, hunting...), provided these activities are run in order to yield an income and provide employment as defined by the ILO¹. In Thailand, all small individually owned enterprises, home-workers, street vendors, hawkers, artisans, etc., are thus to be included in the informal sector.

* Researcher, French Scientific Research Institute for Development in Cooperation (ORSTOM), presently affiliated to the CUSRI.

¹ In fact, this definition leaves much liberty to the users to set up different limits of size or economic sectors, excluding for instance technicians and professional.

It should be noticed that this definition uses the "enterprise" as unit, even if most of the enterprises consist of one person only. This means that a household in itself, whose members might be engaged in different sectors, cannot be said to be formal or informal. Workers who are illegally hired in a company cannot be said to be in the informal sector, because the company is in the modern sector. So, in this definition, the informal sector does not encompass many illegal practices.

The informal sector as defined by the ILO is only a statistical category. Although this definition was proposed after a wide review of the literature, it does not bring more consistency to the "informal sector" as a concept. It is the same as the category of workers in manufacturing industries of the Labour Force Survey as compared with the proletariat as a social class.

The question has not raised strong debates in Thailand, since most studies have been made on an empirical basis. At the time of a survey, the scope of the survey must be precisely defined with criteria easy to use or to measure. For instance, characteristics such as turnover, value of assets or productivity (in enterprise), income or level of education (in households) are not satisfactory to select the unit of survey, since the information is usually a result of the survey, and is not known before. That is why the definition of the "informal sector" in surveys is made from visible criteria, such as the kind of housing (for households) or the number of employees (for enterprises). In some of the surveys made from representative samples, the scopes were as presented below:

These few examples show that there is no consistency in the definition of the informal sector in Thailand, even in the unit to which this idea should apply: individual people, households, enterprises? The purpose of most studies in Thailand is to define a target group for the Government in order to fight poverty. The easiest way to find poor people is to go to low living standard areas, especially slums, and to select among slum dwellers a sub population made up of self employed, poor people etc.

Scope of Surveys on the Informal Sector in Several Studies in Thailand

Survey	Date of survey	Place	Pop surveyed	No. cases
NIDA ^a	1981	Bangkok	Households in slums	1851
NESDB, ILO-Artep	1986	Bangkok	Self-employed in 2 sub districts	235
TDRI ^b	1990	Bangkok + 4 towns	Heads of households e:	373
			in small activities w:	153
Dept. of Labour, ILO ^c	1990	Bangkok	Enterprises with less e:	275
			than 10 workers w:	1753
CUSRI-ORSTOM	1991	Urban	Head of individually owned enterp.	735

a: The sample is made of households in selected slum areas. The households must have at least one person working in the informal sector (self-employed, casual workers, workers in units with less than 10 persons or earning less than minimum legal wage).

b: From a sample of households, heads of households engaged in activities either as self-employed or worker, provided that the activity does not employ more than 10 people. Bangkok's weight is 70% of the starting sample. 80% of households were drawn in slum areas.

c: Sample of 300 enterprises in six activities, divided into two sub samples: one for enterprises with 0 to 4 workers (131 cases), one with enterprises with 5 to 20 workers (169 cases).

However, at a macroeconomic level, the scope seems to be different. The NESDB for instance estimates (from the Labour Force Survey) that the informal sector accounts for 86% of the total Labour Force in 1988, and 63% in non agricultural activities¹. These figures include in fact all the non wage-workers, i.e., self employed and family labour, together with people working in enterprises with less than 10 people. However, most detailed studies focus on the slum population of urban areas, and especially on the self employed in these areas. In Bangkok, the slums count for 16.1% of the population². Within the slums, there are wage workers of the modern sectors, civil servants and also people engaged in informal activities. All together, these criteria restrict the focus of the study to a very specific and tiny part of the population. In no case are the problems and needs of these self employed of the urban slums representative of the problems and needs of 86% of the population that include farmers in the North East, fishermen in the South, shop owners in Siam Square among many others.

The use of "informal sector" in Thailand seems to be more confusing than enlightening. It should be much more simple to speak about the poor when one studies the poor, about the small enterprises when one studies the small enterprises, about the slum dwellers when one studies slum dwellers, etc. Above all, it would probably make it easier for the Government to set up appropriate policies for these different target groups.

The international literature on the informal sector can be roughly reduced to two main streams: one that favours an approach through the labour market, and one that insists on the institutional aspects. The first approach is that of the ILO since the beginning of research and policies on the informal sector. The second one was popularized by Hernando de Soto in "The Other Path", and was given considerable attention by the American Government and international institutions influenced by this Government (the World Bank for instance). We shall consider now how relevant and useful the informal sector concept can be in the case of Thailand in both approaches.

Supply of Labour and Unemployment

Theoretical background

In its famous Kenya study, the International Labour Office [1972] refers to the characteristics of the labour market in order to introduce the concept of the informal sector. The family labour, the lack of training and education of the people engaged in these activities, or the non compliance with the labour laws are some of the characteristics used to describe the informal sector. It then crosses the unlimited supply of labour theory which was one of the main stream of theories of economic development. This theory explains that the flow of migrant workers from rural areas comes into towns even if there are no job opportunities in the modern sector (we follow here the American economist Michael Todaro³), because expected incomes are very attractive even if the chance of getting a job is scarce. Unemployment

1. NESDB (1990), cited by Phongpaichit & Itoga (1992), p. 10.

2. 1990 Census of the BMA, cited by Pornchokchai (1992).

3. TODARO M.P. -1969- A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in less Developed Countries. American Economic Review, tome 59, n°1, pp.138-149., march, Menasha.

More recently, Todaro (1984) has argued that expected earnings in the informal sector could also attract rural migrants into towns. He then warns that policies favouring informal activities could strengthen the flow of migrants towards towns.

tends to become important in urban areas, without discouraging potential migrants. Moreover, any attempt by the Government to reduce urban unemployment will have the consequence of attracting more and more people from rural areas.

This model had and still has a great influence on the theories of the "informal sector". Following Todaro's model, it has been assumed that the informal sector was an alternative to unemployment. But as Todaro argues later (1984), if the informal sector brings in income, it will attract new migrants. The alternative policy is then to develop industries in rural areas.

The primary idea of this model is that there is an unlimited supply of labour from rural areas. The second and related idea of this model is that the gap between rural and urban (i.e., from the modern sector) earnings, and the probability of getting a job in the modern sector explains the migrations. If the gap is wide, it can be profitable to migrate to towns even if the probability of getting a job is low. This idea explains that, even with a high rate of unemployment in towns, there is still a continuous flow of migrants coming from rural areas. In the case of Thailand, many of the cited works implicitly refer to this model. However, Thailand has original features which do not fit Todaro's model.

Is there Unlimited Supply of Labour in Thailand?

In Thailand, although the labour force has grown rapidly, the main part of the newcomers in the labour market have been absorbed by agriculture. At the same time, rural urban migration has been quite moderate. Although national figures show a low productivity in agriculture, it seems that farm labour has kept providing incomes to the population to a decent level. The extension of cultivated land and the development of export of agricultural products has ensured a sufficient income to farmers, to prevent massive migrations. The rural-urban migration has been moderate, as has been the growth of towns. The difference between farmers and non farmers incomes is not as wide as many developing countries. Finally, there has been no surplus of labour in the agriculture, except during the slack season, during this period of land extension¹.

The extension of seasonal labour is another original feature of Thailand's labour market. Through cottage industries, small urban industries and even modern industries (construction for instance), labour and income have been provided to farmers during the slack agricultural season. They did not have to definitely quit their land and could cumulate incomes from farm and non farm activities. The adaptation of many urban industries to this characteristic of the labour market is certainly one of the reasons for the success of Thailand now. The sector of small industries and the subcontracting system contributed a lot to this.

The surplus of labour in Thailand is only seasonal, and is not unlimited. On the other hand, the gap between urban and rural incomes is not wide enough to cause important migrations. The conditions

1. See ANGEL Shlomo (1988): The rural population of Thailand has grown from 24 to 43 million between 1961 and 1982. But the average farm size was not reduced nor the rural population density (by unit of cultivated land) increased. This population did not go to the cities: Thailand has a very low rate of urbanization (18% in 1983). The growth rates (1972-1982) are 2.45% for Thailand, 2.0% in rural areas, 4.8% in urban (3.6 in Bangkok and 6.9 in other urban), and, assuming the natural growth rate is the same in all areas, it is shown that only 53,000 migrants have come every year to Bangkok, twice more in other towns. Only 3 million people out of an increase of 19 million have gone to the towns between 1961 and 1982. These people have not settled in the slums or if they did, more former slums inhabitants have left slums; in other words, the population of the slums of Bangkok has grown at a slightly lower rate than other housing areas (from the NHA survey). The answer to the title question (where have all the people gone?) is that the people have gone to the uplands to clear the forest and settle there.

of Todaro's model are not matched. However, the extension of land is not unlimited. Should Thailand reach her natural frontier, the Todaro model might apply, unless there is a significant rise of productivity in agriculture.

Evolution of the Structure of the Non-agricultural Labour Force

Since the beginning of the seventies, the non agricultural labour force has been expanding at a rate of nearly 4% per annum. This expansion, based on the demographic trend¹, was favoured by a tremendous rise in the labour force participation rate of the female population in towns. Women have been involved mainly in wage-worker positions, in manufacturing and services, while the involvement of men to the industrialization (i.e., as wage-workers), was less dramatic.

The evolution of wage labour is a sign of the "modernization" of the economy. In Thailand, due to the rapid growth, wage-labour has expanded dramatically. The expansion was not made at the expense of non-wage-labour, but relied on the new comers in the labour market. The evolution of different categories of labour are shown in the table below:

Index and Absolute Growth of the Labour Force, by Status and Sector, 1972-1988

	index 1988 (1972=100)	Diff 88-72 thousands
Wage Labour 2nd Sector	325	1585
Wage Labour 3rd Sector	239	1068
Government Employees	271	1174
Non wag. 2nd Sector	174	390
Non wag. 3rd Sector	208	1581

Source: calculated from Labour Force Surveys. see Oudin (1991).

The Thai labour market does not follow the characteristics of the development theory. Agriculture is still attractive (45% of the "new comers" in the labour market went in farm activities between 1977 and 1988²). There is no unemployment in towns, except in specific sub markets, and the modern sector cannot rely on an unlimited supply of labour. On the contrary, the difficulty for the modern sector is the scarcity of labour in general.

The labour force in the small industries

The labour force in small industries in Thailand is not a reserve of labour nor made of disguised unemployed, however it has specific features. The structure of employment is quite different in micro and small enterprises as compared with big industries. While big manufactures and the public sector are characterized by codified wage labour, micro and small enterprises rely on self account workers or family labour. Wage labour is also important but is generally not codified.

¹ The dramatic reduction of fecundity has an effect on the labour force with a lag of one generation. Thailand enters only now in a period of lower increase of the labour force.

² See Oudin (1991).

The distribution of the labour force appears as below, by size of enterprise. From 5 employees (or 6 people with the owner), wage works constitute half of the labour force in these micro enterprises, and two thirds in the ones with at least 10 people. The owner and his family (including spouse), are more than half of the total manpower in enterprises up to 4 people. After this level, the weight of family labour goes down rapidly. In between, we have the category of apprentices which appears to be not negligible in the micro enterprises. This category, which does not appear in the employment statistics in Thailand, is typical of small enterprises of 5 to 10 employees, especially in manufacturing industries. It reveals the reality of one of the main contributions of small scale industries in the labour market: technical training.

Distribution of labour force by status and by size of enterprises

	Wage W.	Apprentices	Family H.	Owners
Owner alone	0.0	0.0	0.0	100.0
2 people	15.7	5.4	28.9	50.0
3 or 4	32.1	16.0	23.0	28.9
5 or 6	48.5	24.4	8.6	18.5
7 to 9	52.8	27.3	7.0	12.9
10 and over	66.9	21.5	4.4	7.3

Source: CUSRI-ORSTOM-OECD survey. From 735 individually owned enterprises in the following industries: garment, metal, wood, restaurants and electric repair, in urban areas (10 towns). See Bunjongjit & Oudin (1992).

It is clear that when enterprises grow in size, the structure of employment tends to look like that of large industries. However, some qualitative features do not appear in these statistics. Wage workers usually have no contract. They do not benefit from social protection. Most of them do not have a monthly wage since they are paid by piece.

In compensation, they get advantages in kind (food and lodging, medical expenses and other advantages) and they often live in a different labour relationship with the owner: kinship is frequent and they share daily life with their boss (a very different characteristic from the modern industries). All together, these features make social relations in small enterprises quite different from big enterprises. For workers coming from upcountry, working in small enterprises allows them to avoid the shock of work in big factory and urban anonymous life. As it is put in a recent work, "Informal work arrangements, based on personal ties and patron-clients relationships within urban informal sector suit the temperament of the semi-peasant semi-workers" (Phongpaichit & Itoga, 1992, p.9).

As mentioned earlier, seasonal labour is an important characteristic of the Thai labour market. However, there is no reason to associate seasonal workers with the informal sector. Comparing the Labour Force Survey at the peak and slack seasons, change in the informal sector can be seen among different kinds of workers and industries. Rough calculations made from the Labour Force Survey show that the seasonal shift of different categories of workers affects wage workers as well as other status of workers¹.

1. See Xavier Oudin [1991]. From an estimated one and half million seasonal workers, 40% go in wage positions in construction and manufacturing industries (including small industries), while the rest goes in self-account and commercial activities.

Significantly, the main problem of the small scale entrepreneurs is due to the lack of labour, especially skilled labour. The entrepreneurs complain about the high mobility of the workers and the difficulty to find workers. In the garment, metal and restaurant industries where this question was investigated, half the entrepreneurs find it hard to find employees. Garment and metal industries owners complain not only of the lack of skilled workers, but also on the lack of unskilled workers. This is not the labour market of massive unemployment or unlimited labour as described in the theory.

Small Enterprises and the Institutional Background

Introduction

During the eighties, the major characterization of the informal sector has come to be the position of its operators vis-à-vis the institutional background. With this approach, the informal sector could be also used for developed and socialist countries¹. Emphasis has been given to the growing gap between the set of Governments' regulations and the life conditions of ordinary people. This is the main point of De Soto's "Other Path" that had great success. The author shows that setting up a small business in Peru by following regulations is so costly and time consuming that there is no other way but for people to operate their business illegally.

This point has immediately been caught by international or bilateral organizations, and especially by the USAID. If the main obstacle to the development of small enterprises is the institutional background, there is nothing to do but change the laws. Some agencies have pressured governments to modify their attitude towards small enterprises, and to create a favourable environment for their activities. These policies had the main advantage to be not costly.

However, recent research shows that people engaged in the informal sector are not necessarily outlaw, that they comply with many regulations, and above all, that they do not consider the regulations as an important obstacle for their business. Depending on the size of the enterprise and of activity, the main obstacles are lack of funds, lack of skilled labour, weakness of demand, problems of locations etc. The mentioned research has been done in seven countries in Asia (Thailand), Africa and America. These countries have very different cultural and historical backgrounds, and different levels of economic development. Nevertheless, in all countries and in all activities, the regulatory set never appears to be an important obstacle to the development of small enterprises².

The Micro-enterprises and the Institutional Framework

The compliance with regulations depends on the kind of regulations. For instance, registration of individual enterprises at the Ministry of Commerce is not compulsory in Thailand so the rate of registration is low (20%)

1. See Portes and Castell for using the IS as an universal concept. In this case, the demographic background, which is the main cause of the rural-urban migrations, is not anymore an a factor for explaining the informal activities. However, the reference to the labour market is still essential.

2. Morrisson, Oudin, Solignac-Lecomte: Micro Enterprises and Institutional Framework. OECD, to be published.

Proportion of Enterprises which Pay Different Taxes by Size of Enterprise

		Self employed	2-5 people	Over 5 people	Total
Individual income tax	No.	27	110	65	202
	%	16.6	48.7	57.0	40.2
Business tax	No.	61	160	83	304
	%	37.4	70.8	72.8	60.4
Sign tax	No.	18	49	41	108
	%	11.0	21.7	36.0	21.5
District tax	No.	24	44	34	102
	%	14.7	19.5	29.8	20.3
Other taxes	No.	12	35	26	73
	%	7.4	15.5	22.8	14.5

Source: cited survey

For most taxes presented above, those who do not comply say they are not concerned with the tax: they are below the required level or they just started their business (for district taxes, the level of compliance is low because it is often paid together with the other taxes).

Regulations on hygienic standards are generally well accepted, although they can be constraining (for the restaurants above all). In some cases however, some regulations on public safety can be an obstacle to the development of enterprises. In the the case of metal industry for instance, some provisions of the Factory act are costly difficult to follow for small enterprises.

The compliance with labour laws is quite high in all countries as soon as enterprises hire regular wage workers. Most of the labour regulations, such as duration of work, minimum wage, social insurance etc. are followed by the bulk of small enterprises that have wage workers. In Thailand particularly, the entrepreneurs agree with the labour regulations, but this result only shows a degree of sensitivity to the rights of the workers (given the present situation of the labour market), not an effective compliance. Labour laws are not much enforced in small industries, particularly as far as certain categories of manpower are concerned: piece workers, apprentices and trainees, family labour etc. As in other countries, it seems that the entrepreneurs use these categories of workers to justify the non compliance to labour regulations.

Agreement for Labour Regulations by Kind of Regulation and Number of Workers

	1-2 workers		3-5 workers		over 5 workers		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	%	
safety and health regulations	66	73.3	61	73.5	71	86.6	198	77.6
workers' compensation fund	61	67.8	59	71.1	67	81.7	187	73.3
minimum wage	56	62.2	51	61.4	54	65.9	161	63.1
maximum working hours	55	61.1	49	59.0	54	65.9	158	62.0
redundancy payment	39	43.3	43	51.8	48	58.5	130	51.0

Hired workers, including apprentices but excluding owner and spouse, and family labour.

From these results, it cannot be said that micro or small enterprises (generally included in the informal sector) operate illegally or outside the legal framework. Moreover, from the size of 5 people, most of the enterprises strictly follow the regulations.

Perception of the Institutional Framework by the Small Entrepreneurs

The entrepreneurs themselves do not perceive the regulations as a major constraint. In all countries of the study, constraints due to the administration in general or to specific regulations come far behind other kinds of constraints such as financial constraints or lack of customers. The entrepreneurs do not hold the Government responsible for their problems, at least through the enforcement of regulations.

But the main constraint in all countries is fiscal. In Thailand, nearly half of the enterprises do not pay any taxes (except district taxes) for two reasons: they are below the minimum level of taxation (4000Baht per month) or they are in a subcontracting position. Paying taxes is generally accepted, even in poor countries. The main complaint about taxes is the level of taxes. In Thailand, although the tax pressure is moderate, many entrepreneurs feel that the taxes are unfair. The explanation is that the business tax was set at a fixed rate depending on the size of the enterprise. The amount of tax to be paid is fixed by the official of the Tax Department, and is raised every year, assuming that small enterprises follow the general trend of the economy. When it is not the case, that is when a small enterprise is having difficulties, the tax pressure may become high at a moment when some relief is needed. In other words, the system of taxes on the small enterprises is generally at a descending scale, while it should be progressive. This system favours the biggest ones among them. It is a sort of bonus for the most efficient enterprises.

In Thailand, the main problem is related to the lack of labour, especially skilled labour, followed by financial constraints. As related to the institutional background, the main constraint is the level of taxes. However, this is not a criticism of the legitimacy of the Government rule, but only a complaint about an excessive burden. The entrepreneurs do not contest regulations themselves, such as labour regulations, safety or hygienic regulations.

However, small enterprises are kept away from the advantages provided by Government agencies in order to promote economic activities. They are also kept away from the public contracts. There is a feeling among the entrepreneurs that they have no advantage because they cannot make their voice heard or they lack connections with officials.

From an institutional angle, there is no evidence that a significant part of the population operates business in an informal sector. There are illegal activities here and there, as in the modern sector, and the compliance with laws is not general. But it is not possible to characterize a whole segment of the economy with these features.

Conclusion

Small scale enterprises, hawkers or street vendors and all the different positions generally described as being informal have original features, including the labour market. Undoubtedly, many people engaged in small scale activities are poor, or under a decent threshold of living. However, there is nothing homogenous when one looks at characteristics on different levels: income, housing etc.

There is no inconvenience in defining one category of people as being the "informal sector" (although it is confusing), but in this case, it cannot be assessed that 69% of the non agricultural labour

force is in the "informal sector". If the "informal sector" is the economy of the poor, then a much lower share of the labour force should be considered as being in the "informal sector".

Criticizing the "informal sector" as an irrelevant concept to use in the case of Thailand is not only arguable, it has implications where defining social and economic policies is concerned. For instance, the policy of relief towards the poor will focus on housing problems or public health, while a policy to favour small enterprise will rather focus on access to credit or specific regulations. If there is a problem of garbage collection to be solved in a part of the city, there is no need to ask whether people who live there are civil servants or self employed. And if one wants to promote credit for small industries, it is not necessary to ask whether the entrepreneurs live in a slum or another area.

For the purpose of policy, it might be more relevant to target a category of poor, without considering to which "sector" they might belong. In other words, a welfare policy should consider all poor people, working in the modern sector, in the informal or engaged in casual occupations, etc., or unemployed. Although they overlap, "informal sector" and poverty are two different concepts.

The informal sector makes sense in places where a parallel economy has developed, due to deficiencies in Government action. In some places of the world, the Government has no more hold on a more or less large part of the population, and do not provide public services to this population, or assistance and supervision in their economic activity.

This is obviously not the case in Thailand.

Bibliography

ARTEP, (PHONGPAICHIT Pasuk, CHARSONBUT Pradit, MUQTADA M., ROMUN Hendrika) - 1988- Urban Self-Employment in Thailand: A Study of Two Districts in Metropolitan Bangkok, ILO/ARTEP (Asian Employment Programme), Report prepared for the National Economic and Social Development Board, 92p, New-Delhi, Bangkok.

BUNJONGJIT Naruemol, OUDIN Xavier, 1992, Small - Scale Industries and Institutional Framework in Thailand, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Development Center, Technical paper no 81 & 81a, 73p + 74p, Paris.

De Soto, Hernando - 1989- The Other Path, Harper, New-York

International Labour Office - 1972 - Employment, incomes and equality : a strategy for increasing productive employment in Kenya. ILO, Geneva.

International Labour Office -1992 - Measurement of Employment in the Informal Sector, ILO, meeting of experts on Labour Statistics, MELS/1992, Geneva.

National Economic and Social Development Board - 1991 - The Employment Trends in Thailand's Seventh Plan, Bangkok.

OUDIN Xavier -1991- Development and Changes in Labour Force in Thailand, in Journal of Social Research Vol.14, No.1, pp1-10, Chulalongkorn University, Bangkok.

PHONGPAICHIT Pasuk, ITOGA Shigera, eds. -1992- The Informal Sector in Thai Economic Development, Institute of Developing Economies, 159p, Tokyo.

PORNCHOKCHAI Sopon, -1992- Bangkok Slums Review and Recommendations, School of Urban Community Research and Actions Agency for Real Estate Affairs, 184p, Bangkok.

ROMIJN Hendrika A., MONGKORNATANA Kwanta, 1991, Growth and Employment in the Informal Sector of Bangkok, ILO-ARTEP, June, 223p, Bangkok.

SHLOMO Angel -1985- Where Have All the People gone? Urbanization and counter-Urbanization in Thailand, in Journal of the Siam Society vol.76. Paper prepared for the International Seminar on Planning for Settlements in Rural Regions: The case of Spontaneous Settlements, United Nation Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, Kenya, 11-20 November 1, Bangkok.

SUSSANGKARN Chalongphob, HUTASERANI Suganya, SIENGTHAI Sunanta -1991- Urban Informal Sector in Thailand: An Employment and Occupational Analysis, in NESDB., Managing the Urban Informal Sector. A Search for Practical Political Policies Based on the Basic Needs, TDRI., 34p, Bangkok.

SUWATTEE Prachoom, Piampiti Suwanlee -1982- Employment in the Informal Sector in Bangkok., A report prepared for ILO Asian Employment Programme, Asia Regional Team for Employment Promotion (ARTEP), School of Applied Statistics, National Institute of Development Administration, 197p, Bangkok.

TODARO Michael P. -1969- A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in less Developed Countries, American Economic Review, 59, 1, pp.138-149.

TODARO Michael P. -1984- Comment (on RICHARDSON Harry W.: The role of the Urban Informal Sector: An overview), in Regional Development Dialogue, vol.5 n° 2, autumn, United Nations Centre for Regional Development, pp49-54, Nagoya.

**สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

2535	วิสูตร วิเศษจินดา, อรุวรรณ สุขเกษม	โครงการศึกษาสภาวะเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายหัวหน้าและฝ่ายสัมฤทธิ์
2535	นภัส กอรัคคอน, พรประภา สิ้นธนาภา, สุชีลา ดันชัยนันท์	ฐานะและบทบาทของหญิงที่หาเลี้ยงครอบครัว และภูมิหลังในชนบท
2535	นิตยา กัทสิระตะพันธ์	การศึกษาด้านภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็ก และเยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กเร่ร่อน
2535	อุ้นตา นพคุณ	การศึกษาด้านภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็ก และเยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กถูกทอดทิ้ง
2535	ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว	การศึกษาด้านภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็ก และเยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กทำงาน
2535	Owen J. Lynch, Janis B. Alcorn	การดูแลป่าของชาวบ้าน การยอมรับในสิทธิ การมีส่วนร่วมและความสามารถในการจัดการ ของชาวบ้านในเขตป่าสงวน
1991	Sungkom Jongpiputvanich Suriya Veeravongs Wathana Wongsekiarttirat	Partipatory Action Research Approach for the Reduction of Child Diarrhea in a Slum Area of Bangkok
1991	Wathana Wongsekiarttirat	Indoor Air Pollution in Bangkok.
1991	Wathana Wongsekiarttirat, Amara Pongsapich	Urban Household Energy Consumption in Thailand.
1992	Amara Pongsapich, Michael C. Howard, and Jacques Amyot	Regional Development and Change in Southeast Asia in the 1990s.
1992	Suvanna Kriengkraipetch Larry E. Smith	Value Conflicts in Thai Society : Agonies of Change Seen in Short Stories