

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะกำลังแรงงานเด็กได้ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานและมีบทบาท ตลอดจนเป็นปัญหาในวงการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป รัฐบาลเองก็ได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นหรือลดน้อยลง แต่การคุ้มครองแรงงานเด็กก็ยังคงมีข้อบกพร่องผิดหลายอันเนื่องมาจากนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กอยู่นั่นเอง ดังนั้นการศึกษาวิจัยถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐดังกล่าวจึงเป็นเรื่องสำคัญ อันจะทำให้ได้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ตลอดจนได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง แก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายได้ให้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

ในการศึกษาวิจัยดังกล่าวนี้ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กรุงเทพมหานคร และแรงงานจังหวัดทุกจังหวัดเป็นกลุ่มประชากรในการศึกษาวิจัย ทั้งนี้เพราะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในจังหวัดต่าง ๆ อันทำให้ได้ข้อมูลอย่างทั่วถึงทุกจังหวัดของประเทศ โดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากอารมณ์ความรู้สึกและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งต่อการปฏิบัตินโยบายให้ได้ผลสำเร็จลุล่วง รวมทั้งได้พิจารณาถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบด้วยโดยใช้ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยดังกล่าว

การวิจัยเรื่องนี้ได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ มีความคิดเห็นในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ของแต่ละบุคคลทั้งในเรื่องอายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน (ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน) และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัด รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายของ

รัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

บทสรุปการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

ก. ด้านการบริหารแรงงาน

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กด้านการบริหารแรงงานนั้นเป็นนโยบายด้านหนึ่งซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารงานแรงงานของกรม ในส่วนที่เป็นกองแรงงานหญิงและเด็ก ซึ่งเฉพาะลูกจ้างที่เป็นเด็กนั้น กองงานดังกล่าวจะรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายด้านการบริหารแรงงานต่าง ๆ ดังนี้

1. การพิจารณากำหนดมาตรฐานและปรับปรุงกฎหมายแรงงานเด็ก
2. การจัดสรรเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ
3. การจัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน
4. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในปัจจุบันให้ได้ผล
5. การประชาสัมพันธ์หน่วยงานที่ปฏิบัติให้กว้างขวางแพร่หลาย
6. การศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของลูกจ้างเด็กตามประเภทของสถานประกอบกิจการ
7. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เต็มตามอำนาจหน้าที่
8. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เต็มตามความสามารถ
9. การทบทวนและพิจารณาใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กโดย กำหนดบทลงโทษให้เด็ดขาด
10. การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึงเพื่อให้ประชาชนตระหนักในปัญหาแรงงานเด็ก และความร่วมมือแก้ไขกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

การบริหารแรงงาน ซึ่งเป็นนโยบายด้านหนึ่งของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก นั้น มีจุดมุ่งหมายให้การบริหารแรงงานดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ในสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อบกพร่องผิดพลาดอยู่มากมาย ซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในด้านการบริหารแรงงานต้องประสบอุปสรรคต่าง ๆ หรือกล่าวได้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายนี้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาของแรงงานเด็กได้ ทั้งสิ้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งส่วนหนึ่งคือผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดความไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งผู้ปฏิบัติตามนโยบายยังมีความแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ในเรื่องของ อายุ ภูมิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน (ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน) และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัดด้วย เป็นผลให้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ด้านการบริหารแรงงานนั้น ไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การพิจารณากำหนดมาตรฐานและปรับปรุงกฎหมายแรงงานเด็ก กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กนั้นยังคงมีข้อบกพร่อง แม้รัฐบาลจะตระหนักในความสำคัญของปัญหาแรงงานเด็กมานานแล้ว และได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อปรับปรุงและส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ของเด็กให้ดีขึ้น เช่น เพิ่มกองแรงงานหญิงและเด็ก ในกรมแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ และกองพัฒนาเยาวชน ซึ่งสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็ก โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทำงานหนักและงานที่อันตรายบางประเภท อายุขั้นต่ำในการทำงาน กำหนดชั่วโมงทำงานสูงสุดและการห้ามทำงานในเวลากลางคืน รวมทั้งกำหนดอายุของเด็กที่จะต้องขออนุญาตทำงาน บทบัญญัติดังกล่าวนี้สอดคล้องกับคนผู้ศึกษา และข้อเสนอแนะขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอตามระบบการศึกษาภาคบังคับ และป้องกันเด็กออกมาใช้แรงงานก่อนถึงวัยอันสมควร ตลอดจนช่วยคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กให้ได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม ตามกฎหมายแรงงานแล้วก็ตามแต่เนื่องมาจากปัจจุบันกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และงานบริการอื่น ๆ นั้นได้พัฒนาก้าวหน้าไปไกล และยิ่งทำให้แรงงานเด็กก้าวเข้ามามีบทบาทร่วมทำงานในบรรดาธุรกิจดังกล่าวเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งการใช้และการจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามใช้

แรงงานเด็กและหรือการป้องกันเด็กทำงาน ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ยากที่จะบังคับใช้ได้ โดยเฉพาะกับสถานประกอบการกิจการนอกแรม (ซึ่งมีเด็กทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก) จึงทำให้สภาพการทำงาน เงื่อนไขการว่าจ้างแรงงาน สวัสดิการ ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างเด็กในสถานประกอบการต่าง ๆ ยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กจึงควรต้องได้รับการพิจารณา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพการณความเป็นจริงและลักษณะปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับกรณีนี้ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ก็ได้พยายามดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่ โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ มากมายในฐานะที่เป็นเจ้าของเรื่อง แต่ในส่วนภูมิภาคเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดมาตรฐานและปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กด้วยแต่อย่างใด การปฏิบัติตามนโยบายในข้อนี้จึงมีอาจเป็นไปได้ และจากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ก็ได้ผลสรุปชัดเจนว่าการปฏิบัติตามนโยบายในข้อนี้มีความเป็นไปได้ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ แสดงให้เห็นชัดว่าอุปสรรคประการหนึ่งของการไม่บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายเป็น เพราะผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัตินโยบายเป็นคนละบุคคลนั่นเอง

2. การจัดสรรเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ นับเป็นความพยายามของการบริหารแรงงานของกรมแรงงาน โดยเฉพาะกองแรงงานหญิงและเด็กในกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง และได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้เป็นอย่างมาก กล่าวคือมีจัดสรรงบประมาณดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะเพื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไว้เต็มที่ แต่อัตรากำลังความสามารถในเรื่องนี้ของกองงานดังกล่าวยังอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้เพราะกองงานดังกล่าวยังคงเป็นกองงานเล็ก ๆ ตามสภาพขนาดของกอง แต่ต้องรับภาระหน้าที่เต็มที่สำหรับในเขตของกรุงเทพมหานครซึ่งมีปริมาณงานมาก ส่วนในภูมิภาคนั้นสำนักงานแรงงานจังหวัดส่วนใหญ่ได้จัดสรรเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์และยานพาหนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความจำกัดของอัตรากำลังความสามารถในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน และเนื่องจากในส่วนภูมิภาคนี้ สำนักงานแรงงานจังหวัดแต่ละจังหวัดต้องจัดสรรเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะกันจำกัดนี้ต่องานทุกงานที่รับผิดชอบ นโยบายจากกรมไปปฏิบัติ มิใช่แต่เฉพาะแรงงานเด็กเท่านั้น การปฏิบัติตามนโยบายในข้อนี้

จึงมีอาจเป็นไปได้อีกเช่นกัน และจากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติตามนโยบายก็ได้ผลสรุปชัดเจนว่า การปฏิบัติตามนโยบายในข้อนี้มีความเป็นไปได้ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นชัดว่าอุปสรรคประการหนึ่งของการไม่บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายเป็นเพราะความจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเอง

3. การจัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เรื่องของเจ้าหน้าที่หรืออัตรากำลังก็เช่นเดียวกับเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะในการปฏิบัติงานด้วยเช่นกัน ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติตามนโยบายในข้อนี้มีความบรรลุผลสำเร็จได้ เพราะเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติตามนโยบายไปปฏิบัติส่วนให้คำตอบว่าการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวในประการนี้มีความเป็นไปได้ในระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบาย คือ ความจำกัดของทรัพยากร เช่นเดียวกัน

4. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในปัจจุบันให้ได้ผล เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพยายามดำเนินการอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ทำให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายอย่างบรรลุเป้าหมายได้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กจึงต้องสามารถให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างเด็กอย่างได้ผลเต็มที่ แต่ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้นคือการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กยังคงเป็นไปอย่างไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นายจ้างหรือเจ้าของสถานที่ประกอบการยังคงหลีกเลี่ยงกฎหมายอยู่เป็นประจำส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายเองมีข้อบกพร่อง นายจ้างจึงถือโอกาสหลบหลีกเลี่ยงโดยใช้ประโยชน์จาก "ช่องว่าง" ของกฎหมาย อีกส่วนหนึ่งคือนายจ้างอาศัยอิทธิพลของตนเอง การแอบอิงเจ้าหน้าที่ในระดับสูง หรือแม้กระทั่งการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งหวังประโยชน์ตอบแทนจากนายจ้าง ซึ่งล้วนเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลเต็มที่ และจากผลการศึกษาก็พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีความคิดเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในปัจจุบันนี้ได้ผลนั้นมีความเป็นไปได้ในระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในข้อนี้ไม่ได้ผลนั้น เป็นเพราะช่องว่างของกฎหมาย หรือความไม่ชัดเจนของนโยบายนั่นเอง

5. การประชาสัมพันธ์หน่วยงานที่ปฏิบัติให้กว้างขวางแพร่หลาย นโยบายที่ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้พยายามดำเนินการเต็มที่ โดยเฉพาะกองแรงงานหญิงและเด็ก ในกรุงเทพมหานคร การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวจะช่วยให้การคุ้มครองแรงงานเด็กเห็นไปอย่างกว้างขวาง แพร่หลายและทั่วถึง ประกอบกับเป็นการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน รวมทั้งได้อาศัยประชาชน "เป็นหูเป็นตา" สนับสนุนช่วยเหลือ ในการสอดส่องการกระทำผิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานของฝ่ายนายจ้างด้วย การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การเผยแพร่ข่าวสาร เอกสาร ข้อมูล ฯลฯ ส่วนในภูมิภาคนั้น สำนักงานแรงงานจังหวัดก็ได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานต่าง ๆ (ทุกงานของสำนักงานฯ ซึ่งได้รับมติชอบนโยบายของทุกกองงานไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค) ในวาระและโอกาสต่าง ๆ กัน เท่าที่ปรากฏพบ เช่น การเผยแพร่ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงในจังหวัด หรืออาจเป็นในรูปแบบอื่น ๆ แต่การประชาสัมพันธ์งานดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ทั้งนี้เป็นเพราะงบประมาณอันจำกัดในทุกเรื่องก็เป็นได้

6. การศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของลูกจ้างเด็กตามประเภทของสถาน

ประกอบกิจการ กรมแรงงาน ถือว่านโยบายรัฐในข้อนี้เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะกองแรงงานหญิงและเด็ก ในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะการศึกษาวิจัยสภาพการทำงานดังกล่าวของลูกจ้างเด็กนั้นจะทำให้เข้าใจสภาพแท้จริง ปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนได้ข้อมูลเพื่อการแก้ไขปรับปรุง คุ้มครองและส่งเสริมแรงงานเด็ก และแม้ว่าจะมิได้ดำเนินการศึกษาวิจัยครบในทุกประเภทของสถานประกอบกิจการก็ตาม แต่ในขณะนี้กองงานดังกล่าวก็มีผลงานที่ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของลูกจ้างเด็กในประเภท ของสถานประกอบกิจการต่าง ๆ มากมายหลายประเภทแล้ว อาทิเช่น โครงการศึกษาวิจัยแรงงานเด็กในกิจการงานก่อสร้าง ตู้ข่อมอเตอร์รถโดยสาร ฯลฯ ส่วนในภูมิภาคนั้น สำนักงานแรงงานจังหวัดส่วนมากมิได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพการทำงานดังกล่าว จากคำตอบที่ได้รับนั้นแสดงชัดว่าการปฏิบัติตามนโยบายรัฐข้อนี้มีความเป็นไปได้ในระดับน้อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความเป็นไปไม่ได้ในหลายต่อหลายกรณี เช่น ความสนใจ งบประมาณ กำลังความสามารถ แต่ละประเภทของสถานประกอบกิจการที่จะทำการศึกษานี้น้อยไม่หลายหลากมากเท่าในกรุงเทพมหานคร หรือแรงงานเด็กไม่เป็นปัญหาในภูมิภาคดังกล่าวก็เป็นได้



7. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เต็มตามอำนาจหน้าที่ อุปสรรคและข้อขัดข้อง
ต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติงานของตนเต็มตามอำนาจหน้าที่ได้ อาทิ เช่น
การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อิทธิพลของนายจ้างทำให้เจ้าหน้าที่ไม่
มีความสะดวกหรือเกิดข้อขัดข้องชงักงันในการปฏิบัติงาน ซึ่งผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐ
ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในข้อนี้มีความเป็นไปได้ในระดับ
ปานกลางค่อนข้างต่ำ

8. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เต็มตามความสามารถ เป็นนโยบายรัฐที่มุ่งหวัง
ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายไปปฏิบัติ ดำเนินการด้วยความสามารถปฏิบัติงานนโยบายอย่างเต็มที่
แต่ตามความเป็นจริงนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐกลับมิได้เป็นไปตามที่มุ่งหวังไว้ ทั้งนี้
เพราะปัจจัยหลายประการ อาทิ เช่น จิตสำนึกในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เอง ขวัญ
และกำลังใจของเจ้าหน้าที่ อารมณ์ความรู้สึก ฯลฯ ค่าตอบแทนได้จากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตาม
ไปปฏิบัติปรากฏชัดว่าการปฏิบัติตามนโยบายในข้อนี้เป็นไปได้ในระดับปานกลาง ซึ่งแสดงให้เห็น
เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายรัฐในเรื่องนี้ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะอารมณ์ ความรู้สึก
และความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐเอง

9. การทบทวนและพิจารณาใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยกำหนดบทลง
โทษให้เด็ดขาด นโยบายรัฐในประการนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับในประการแรกคือ การ
พิจารณากำหนดมาตรฐานและปรับปรุงกฎหมายแรงงานเด็ก กล่าวคือการปฏิบัติตามนโยบาย
ในข้อนี้มีความเป็นไปได้น้อย จากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็ได้ข้อมูลยืนยัน
สนับสนุนด้วย คือ ค่าตัวกลางเลขคณิตของความคิดเห็นเฉลี่ยเท่ากับ 2.41 เท่านั้น

10. การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึงเพื่อให้
ประชาชนตระหนักในโอกาสแรงงานเด็ก และความร่วมมือกับไขกักหน่วยงานภาครัฐและ
เอกชนที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐประการนี้คล้ายคลึงกับข้อ 5 ในกรณีการประชาสัมพันธ์
หน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้กว้างขวางแพร่หลาย สำหรับความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ
และเอกชนที่เกี่ยวข้องนั้น ตามความเป็นจริงความร่วมมือกันดังกล่าวมี ค่อนข้างน้อยมาก
ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหาในเรื่องการขาดการประสานงานกัน ประกอบกับความจำกัดทางด้าน

ข่าวสารข้อมูลด้วยจึงทำให้การปฏิบัติตามนโยบายรัฐดังกล่าวไม่บรรลุผลเท่าที่ควร จากผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความคิดเห็นว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐขั้นนี้เป็นไปได้ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ แสดงให้เห็นว่าอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่ได้ผลคือปัญหาเรื่องข่าวสารข้อมูลและการติดต่อประสานงานกันนั่นเอง

ข. ด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น เป็นนโยบายที่มุ่งให้การคุ้มครองปกป้องแรงงานเด็กหรือลูกจ้าง เด็กให้ได้รับความเป็นธรรม ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและรอดพ้นจากการถูกกดขี่ ชูตรีศแรงงาน รวมทั้งการลงโทษ อย่างทารุณจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบกิจการต่าง ๆ ผู้รับมนุษยธรรม ซึ่งนโยบายรัฐในด้านนี้ มีดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาออกใบอนุญาตให้เด็กสามารถทำงานได้
2. การติดตามดูแลการทำงานตามที่ขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย
3. การตรวจการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไปตามสถานประกอบกิจการ
4. การควบคุมสถานประกอบกิจการผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดกวดขันและจริงจัง
5. การส่งเสริมสวัสดิการต่างๆให้แก่ลูกจ้างเด็กในสถานประกอบกิจการ เช่น การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย
6. การกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน
7. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างเด็ก
8. การกำหนดลักษณะความหนัก-เบาของงานที่ลูกจ้างเด็กถูกนายจ้างใช้ให้ทำ
9. การกำหนดลักษณะความอันตรายของงานที่ลูกจ้างเด็กถูกนายจ้างใช้ให้ทำ
10. การกำหนดให้นายจ้างจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีให้แก่ลูกจ้างเด็ก
11. การให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก
12. การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ลูกจ้างเด็กเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก
13. การส่งเสริมสวัสดิภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างเด็ก
14. การควบคุมดูแลสำนักจัดหางานเอกชนเพื่อป้องกันนายหน้าหลอกลวงเด็ก จากชนบทมาทำงาน

15. การจ่ายเงินทดแทนเมื่อลูกจ้างเด็กประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน
16. การจ่ายเงินชดเชยเมื่อลูกจ้างเด็กถูกให้ออกจากงานโดยไม่มีความคิด
17. การโน้มน้าวจิตใจนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก
18. การคุ้มครองแรงงานเด็กโดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับวัน-เวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ฯลฯ

การคุ้มครองปกป้องแรงงานเด็ก ให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น ในสภาพแท้จริงที่ปรากฏ คือ เรามักจะพบการกดขี่ ขูดรีดแรงงานเด็กอยู่เป็นประจำ นั่นคือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ นั้น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ถือโอกาสใช้ความบกพร่องไม่รัดกุมเพียงพอของกฎหมายดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการช่วยส่งเสริม สนับสนุนการหลบหลีกเลี่ยงกฎหมายของตนด้วย ซึ่งการละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างนั้น มักพบในหลายรูปลักษณะของการกระทำต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การใช้ลูกจ้างเด็กทำงานในวันหยุดโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่เหมาะสมเป็นธรรม
2. การไม่จ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ลูกจ้างเด็กประสบอันตรายจากการทำงาน
3. การไม่จัดให้ลูกจ้างเด็กได้รับการตรวจสอบสุขภาพประจำปี
4. การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
5. การไม่จ่ายค่าล่วงเวลาหรือจ่ายต่ำกว่ากฎหมายกำหนด
6. การใช้แรงงานเด็กเกินชั่วโมงทำงานตามกฎหมายกำหนด
7. การไม่จัดเครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคลให้แก่ลูกจ้างเด็ก
8. การไม่ขออนุญาตรับเด็กทำงาน
9. การใช้ลูกจ้างเด็กทำงานล่วงเวลาโดยไม่มีการขออนุญาตตามกฎหมาย
10. การไม่จัดให้ลูกจ้างเด็กมีวันหยุดประจำปี
11. การไม่จัดให้ลูกจ้างเด็กมีวันหยุดประเพณี
12. การไม่จัดให้ลูกจ้างเด็กมีวันหยุดพักผ่อนประจำปี
13. การใช้ลูกจ้างเด็กทำงานในวันหยุดโดยไม่ขออนุญาตตามกฎหมาย

14. การไม่กำหนดเวลาพักก่อนในระหว่างการทำงานให้ลูกจ้างเด็ก
15. การใช้ให้ลูกจ้างเด็กทำงานในเวลากลางคืน
16. การใช้ลูกจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
17. การไม่จัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็ก หรือจัดทำเอกสาร-
เท็จ
18. สภาพการทำงานไม่ถูกสุขลักษณะ กล่าวคือสภาพแวดล้อมในการทำ
งานเป็นผลเสียต่อสุขภาพพลานามัยของร่างกายลูกจ้างเด็ก
19. การไม่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเด็ก หรือจัดให้แต่ไม่ดีเท่าที่ควร
20. ลูกจ้างเด็กถูกใช้ให้ทำงานมากและหนักเกินกำลังความสามารถของ
ร่างกาย
21. ไม่จ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเด็ก
22. ไม่จ่ายค่าจ้างในวันหยุดแก่ลูกจ้างเด็ก
23. ไม่จ่ายค่าจ้างในวันลาป่วยแก่ลูกจ้างเด็ก
24. ไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเด็กในกรณีที่มีการเลิกจ้าง

นอกจากนี้แล้วยังพบการทารุณ ลงโทษ หรือทำร้ายร่างกายลูกจ้างเด็กอย่างรุนแรง ไร้มนุษยธรรมซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กทุกข้อข้างต้นนี้ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และจากคำตอบของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ตอบแบบสอบถาม ก็แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีความเป็นไปได้น้อยด้วย ซึ่งสาเหตุหนึ่งเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ทางด้านการวางแผนงานและแนวทางในการปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนความคิดเห็น อารมณ์ และความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายด้วย ฯลฯ

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้ด้วยดี ตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐชั้น การปฏิบัติตามนโยบายในด้านนี้มีความเป็นไปได้ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ซึ่งถ้าแยกเป็นรายข้อแล้ว จะพบว่านโยบายที่ปฏิบัติได้มากที่สุด คือ "การให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างเกี่ยวกับใช้แรงงานเด็ก" ($\bar{X} = 2.97$) รองลงมาคือ "การให้นมข้าวจิตใจนายจ้างให้

ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก" ($\bar{X} = 2.90$) ส่วน "การพิจารณาออกใบอนุญาตให้เด็กสามารถทำงานได้" ($\bar{X} = 1.96$) นั้นสามารถปฏิบัติได้น้อยที่สุด สรุปได้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายรัฐในด้านนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผน แนวทางในการปฏิบัติต่อดรากำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐรวมทั้งอำนาจในการดำเนินงานนั่นเอง

ค. ด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กนั้นเป็นความพยายามของรัฐ ในอันที่จะส่งเสริมและพัฒนาลูกจ้างเด็กให้มีความรู้ความสามารถประกอบอาชีพในอนาคตได้อย่างมั่นคง เป็นการยกระดับของแรงงานเด็กให้ดีขึ้น ซึ่งนโยบายดังกล่าวคือ

1. การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กให้มีความรู้ความสามารถประกอบอาชีพในอนาคตได้อย่างมั่นคง
2. การจัดสันหนนาการให้ แก่ลูกจ้างเด็ก
3. การตรวจสอบสุขภาพให้แก่ลูกจ้างเด็ก
4. ความร่วมมือในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กจากนายจ้าง
5. ความร่วมมือในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กจากหน่วยงานภาครัฐบาล
6. ความร่วมมือในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กจากหน่วยงานเอกชน
7. การส่งเสริมการศึกษาให้แก่ลูกจ้างเด็กในสถานประกอบการ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนในโรงงาน หรือสถานที่ประกอบการ
8. การพัฒนาและยกระดับคุณภาพของแรงงานเด็ก
9. การศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของลูกจ้างเด็กเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น
10. การจัดอบรมเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่ลูกจ้างเด็ก
11. โครงการส่งเสริมพัฒนาลูกจ้างเด็กในสถานประกอบการเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการทำงาน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง โดยการให้การศึกษาอบรมตามโรงงานต่าง ๆ

12. การจัดสถานที่หรือสถานรับลูกจ้างเด็กที่อายุต่ำกว่ากำหนดเพื่อเลี้ยงดูเด็ก หรือช่วยเหลือ-ให้การศึกษา หรือฝึกฝนอาชีพก่อนทำงานต่อไป

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในด้านนี้ ก็เหมือนกับด้านอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นคือไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จากการศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่าการปฏิบัติตามนโยบายในด้านนี้เป็นไปได้้น้อยมาก ซึ่งถ้าหากแยกพิจารณาเป็นรายข้อนโยบายแล้วจะพบว่านโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้มากที่สุดนั้นคือ "ความร่วมมือในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กจากหน่วยภาคีรัฐบาล" ($\bar{x} = 2.70$) ส่วนนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้น้อยที่สุดคือ "การส่งเสริมการศึกษาให้แก่ลูกจ้างเด็กในสถานประกอบกิจการ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนในโรงงาน หรือสถานประกอบกิจการ" ($\bar{x} = 1.51$) อาจกล่าวได้ว่าการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กนั้นยังคงปฏิบัติได้้น้อยมาก ทั้งนี้เพราะความจำกัดในหลาย ๆ เรื่อง อาทิเช่น การจัดสรรงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ การติดต่อและการประสานงาน เป็นต้น

4. ด้านการบริการประชาชน

นโยบายรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ด้านสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือ ด้านการบริการแก่ประชาชน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะให้บริการแก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. การจัดแสดงนิทรรศการและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไป
2. การกระตุ้นเตือนให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็ก
3. การเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยด้านแรงงานเด็ก
4. การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กแก่ประชาชนผู้สนใจทั่วไป
5. การส่งเสริมการวางแผนครอบครัวให้แพร่หลายในหมู่ประชากรที่มีรายได้น้อยและด้อยการศึกษาเพื่อลดปัญหาแรงงานเด็ก

6. การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการจัดกิจกรรมส่งเสริมศักยภาพเด็ก เช่น การร่วมจัดงานวันเด็กแห่งชาติ เป็นต้น
7. การให้ความรู้ความเข้าใจและแนวทางในการทำงานแก่ลูกจ้างเด็ก หรือเด็กที่ต้องการจะทำงาน

การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในด้านดังกล่าวปรากฏผลออกมาว่าไม่ค่อยบรรลุผลเท่าที่ควร จากการศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐพบว่า การปฏิบัติตามนโยบายรัฐด้านนี้ยังมีความเป็นไปได้ปานกลาง ซึ่งถ้าหากแยกพิจารณาเป็นรายข้อนโยบายแล้วจะพบว่านโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้มากที่สุดนั้นคือ "การให้ค่าปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กแก่ประชาชนผู้สนใจทั่วไป" ($\bar{x} = 2.96$) ส่วนนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้น้อยที่สุดนั้นคือ "การเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยด้านแรงงานเด็ก" ($\bar{x} = 2.18$) อาจกล่าวได้ว่า การบริการแก่ประชาชนนั้นยังคงปฏิบัติได้ไม่เต็มที่นัก ทั้งนี้เพราะยังขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และความจำกัดทางด้านงบประมาณในหลายเรื่องด้วยกัน

สรุปได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งนี้เนื่องจากรังปัจจัยอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการดังต่อไปนี้

1. การวางแผน และแนวทางในการปฏิบัติ
2. การจัดสรรงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
3. อัตรากำลัง และความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ
4. อำนาจในการดำเนินงาน
5. ความคิดเห็น อารมณ์ และความรู้สึกลูกของเจ้าหน้าที่รัฐ
6. ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ
7. การติดต่อประสานงาน

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายปฏิบัติตนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้พบแนวทางต่าง ๆ ในทางแก้ไขกฎหมายปฏิบัติตนโยบายดังกล่าวในหลาย ๆ แนวทางด้วยกัน ดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองเด็ก เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก ยังมีข้อบกพร่องอยู่ อาจกล่าวได้ว่า "ความล้าสมัยของกฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนา"¹ กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กบัญญัติขึ้นบังคับใช้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2515 ปัจจุบันเป็นเวลากว่า 15 ปีแล้ว แม้อกฎหมายดังกล่าวจะมีได้ "ล้าสมัย" แต่ความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงบางส่วนของกฎหมายก็ควรเร่งรีบดำเนินการ เพื่อให้มีผลบังคับใช้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. การปรับปรุงแก้ไข ด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงานกัน ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะการประสานงานที่ดีและการติดต่อสื่อสารที่ดีจะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐดังกล่าว นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก และแนวปฏิบัติต่าง ๆ แก่นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้เกี่ยวข้องด้วย

3. การจัดสร้างงบประมาณ ให้พอเหมาะต่ออำนาจความสามารถในการดำเนินการตามนโยบาย กล่าวคือการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีเครื่องสนับสนุนเกื้อกูล ให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปโดยสะดวกปราศจากข้อขัดข้องอันเนื่องมาจากความจำกัดของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และเงินงบประมาณใช้จ่ายต่าง ๆ ฯลฯ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา" เอกสารการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา ในโครงการศึกษานโยบายสาธารณะของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1 ชุดที่ 2 พฤษภาคม 2530. (กิตติสำเนา)

4. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะนโยบายบางประการนั้นเป็นจริง สวยงาม ก็เพียงบนแต่กระดาษเท่านั้น หากนำไปปฏิบัติเมื่อใด จะพบว่ายากจะปฏิบัติได้ อาจเป็นเพราะความไม่แจ่มชัดสัมผัสความจริง ฯลฯ ของตัวนโยบายเอง จึงควรมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือหากยากต่อการแก้ไขจริง ๆ แล้วละก็ ควรยกเลิก หรือยุบไปเสียเลยจะเป็นการดีกว่า แล้วก็นำไปปฏิบัตินโยบายที่สามารถทำได้ ซึ่งมีรากฐานอยู่บนความเป็นจริงเท่านั้น เพื่อให้ผลดีสูงสุดออกมาว่าการปฏิบัติตามนโยบายรัฐนั้นได้บรรลุผลสำเร็จมากกว่าที่จะไม่ได้ปฏิบัติให้บรรลุผล หรือมีเพียงนโยบายบัญญัติไว้เช่นนั้น โดยไม่เคยมีการปฏิบัติเลย เพราะปฏิบัติไม่ได้นั่นเอง

5. ความสำคัญของหน่วยงานหลัก กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยนั้น ยังคงมีฐานะเป็นกองภายในของกรมแรงงานอยู่ ซึ่งตามสภาพปัญหาและความเป็นจริงนั้น กองงานดังกล่าวต้องรับภาระความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการทำงานของแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก ซึ่งต่างก็มีปัญหาอยู่มาก ปริมาณงานและความรับผิดชอบอันมากมายนี้ มีเกินฐานะของกองงานภายในกรม ดังนั้นจึงควรยกระดับฐานะของกองงานดังกล่าวขึ้นอีกเพื่อให้เป็นกองที่ถูกต้อง สมบูรณ์แห่งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณจัดสรรอื่น ๆ ด้วย

6. การสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เป็นคนหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบายอย่างได้ผล เพราะอารมณ์ ความรู้สึกและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ดำเนินนโยบายของรัฐไปปฏิบัติกัน จะก่อให้เกิดพลังบันดาลใจและสร้างสรรค์ จิตสำนึกที่เข้าใจ-เห็นใจสภาพของลูกจ้างเด็กผู้นำเวทนาเหล่านี้ จะสร้างความมุ่งมั่นในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่แรงงานเด็กต้องประสบ แต่ในทางอ้อมกลับกัน หากเจ้าหน้าที่รัฐทำแต่เฉพาะเพียง "ตามหน้าที่" แรงบันดาลใจและความมุ่งมั่นก็จะลดน้อยถอยไป การสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐจึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณา แม้ว่าหวังผลเต็มที่ไม่ได้นักเนื่องจากเรื่องของจิตสำนึกและอารมณ์ความรู้สึก เป็นสิ่งเฉพาะตัวที่สร้างกันได้ยากมากแต่ก็ควรพิจารณาปรับปรุง

7. การสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการ

ปัญหาแรงงานเด็กที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ สืบเนื่องมาจากความเลวร้ายเห็นแก่ตัวของนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการประเภทหนึ่งซึ่งเห็นแก่ได้ เอาใจเอาเปรียบ ไม่เสียสละ มนุษยธรรม ฯลฯ เป็นส่วนมาก การสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นบุคคลเหล่านี้เป็นเรื่อง ยาก ยากยิ่งกว่าการกระทำในข้อ 6 ก็ว่าได้ แต่ก็ควรพยายามทำ ทั้งนี้เพื่อเป็นการ สรรค์สร้างสัมพันธภาพที่ดีขึ้น ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเด็ก แม้จะเป็นเพียงส่วนน้อยนิด แต่ก็อาจคาดหวังได้ว่าผลจากความพยายามนี้จะดีขึ้นได้ในอนาคตอันยาวนาน พร้อม ๆ กับ ปัญหาแรงงานเด็กถูกกดขี่ ชูตรีคจะบรรเทาเบาบางลงได้บ้าง

8. การให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายแรงงานแก่เด็กนักเรียน ซึ่งอาจ

กระทำได้โดยการ "ปัจฉิมนิเทศ" แก่เด็กนักเรียนที่จะจบการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก อันจะเป็นผลให้เด็กนักเรียนที่จำต้องก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานมีความเข้าใจในกฎหมายดังกล่าวเป็นพื้นฐานก่อนทำงานด้วย

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กนั้นเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการกดขี่ชูตรีคแรงงานเด็ก แต่ลูกจ้างเด็กจะได้รับการคุ้มครอง ปกป้องอย่างเต็มที่ สมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมายหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ซึ่งเท่าที่ผ่านมานี้ไม่เพียงปรากฏว่าลูกจ้างเด็กไม่ได้รับความเห็นธรรม (ตามที่กฎหมายระบุไว้) ตามที่ควร แต่กลับถูกนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ อาศัยความไม่รัดกุมของกฎหมายเป็นแนวทางสร้างเสริมประโยชน์ให้แก่ตนมากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้กรมแรงงานก็ได้ตระหนักในความสำคัญของปัญหาและการแก้ไข รวมทั้งได้พยายามดำเนินการโดยเต็มที่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายในเรื่องนี้อยู่แล้วก็ตาม แต่ นโยบายหลาย ๆ อย่างของรัฐนั้นเป็นจริงก็แต่เพียงบนแผ่นกระดาษเท่านั้น พอนำไปปฏิบัติจริง ๆ แล้วเกิดปัญหาทุกครั้งไป² นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กก็เช่นเดียว

² อารง สุทธาศาสตร์, ปฏิบัติการวิจัยสังคมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 5.

กัน เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วกลับก่อให้เกิดปัญหา และความขัดแย้งซึ่งกันเป็นผลให้การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวไม่บรรลุผล หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหลักที่มุ่งหวังไว้ นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะเพียงแต่กรมแรงงานกรมเดียวจะมีความสามารถดำเนินการได้เต็มที่ทั้งหมด ปัญหานี้เป็นปัญหาของประเทศมิใช่ปัญหาของกรมเท่านั้น เพราะผลสืบเนื่องนั้นมาจากหลายปัญหาสาเหตุ และจะส่งผลถึงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กนี้รัฐจึงต้องให้การสนับสนุน ส่งเสริมอย่างจริงจังในทุกด้าน ตามนโยบายของรัฐในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็ก และเมื่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐดังกล่าวมีข้อบกพร่องผิดพลาดไม่สามารถปฏิบัติตามให้บรรลุเป้าหมายได้ จึงจำเป็นต้องจัดและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในทุกด้านนี้ ทั้งในเรื่องของอัตราค่าจ้างและความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ อำนาจในการดำเนินงาน และระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความสามารถ ตลอดจนความเป็นไปได้ในการนำนโยบายรัฐดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป เพื่อคุ้มครองและพัฒนาแรงงานเด็กให้มีสถานภาพ ความเป็นอยู่ และคุณภาพที่ดีกว่านี้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมส่วนร่วมของประเทศชาติได้ก็กวีก็หนึ่ง ดังนั้นรัฐจึงควรเร่งดำเนินการโดยเร็ว

ลูกจ้างเด็กเหล่านี้คิดหรือที่เลือกเกิดไม่ได้ เพราะความยากจนทำให้ต้อง "ด้อยโอกาส" กว่าเด็กวัยเดียวกันคนอื่น ๆ และจำต้องมา "ขายแรงงาน" ถ้าเลือกเกิดได้ ลูกจ้างเด็กเหล่านี้คงไม่ยอมมาทำงาน-ใช้ชีวิตผูกพัน เป็น "ทาส" ของนายจ้างที่โหดร้ายทารุณเช่นนี้เป็นแน่แท้ "มนุษยธรรม" เอนายจ้างเหล่านี้หายไปไหนหมด กรมแรงงานหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งตัวนายจ้างเหล่านี้ด้วยนั่นเองที่จะต้องช่วยกันค้นหาสิ่งนี้มาดำรงไว้ในสถานประกอบกิจการที่ลูกจ้างเด็กได้ฝากไว้แล้วซึ่งความผูกพัน ชีวิตจิตใจ ความหวัง และอนาคต

การใช้แรงงานเด็กนั้นจะยังคงมีอยู่ต่อไปเพื่อการดำรงชีพให้อยู่ได้ แต่ขณะเดียวกันลูกจ้างเด็กก็ต้องทนทุกข์ทรมานกับการถูกใช้แรงงานอย่างไม่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ทุกคนจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญแก่ลูกจ้างเด็กดังกล่าวด้วย โดยการร่วมมือกันทุกฝ่ายทั้งรัฐบาล นายจ้าง และกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องด้วยการการแก้ไขที่ต้นเหตุหรือสาเหตุของการเข้าสู่ตลาดแรงงาน มิใช่แก้ไขเฉพาะหลายเหตุด้วยการให้ความ

คุ้มครองแรงงานเด็กฝ่ายเดียว เพื่อให้เด็กได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน มีอาหาร เครื่องแต่งกาย ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค อันเป็นความต้องการสูงสุดของเด็กไทยในขณะนี้ รองลงมาก็คือความรัก ความเอาใจใส่ ความต้องการเพื่อน ต้องการเล่นนอกกำลังกาย และเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นดังเหตุผลในเบื้องต้น คือ เด็กจะเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่เจริญเติบโตเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติสืบไป มิใช่อนาคตของชาติต้องทรมานกับการถูกใช้แรงงานอย่างไม่ถูกต้องเป็นธรรมก่อนวัยอันควรเช่นนี้.



บรรณานุกรม