

อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ:
การทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์เพื่อการตัดสินใจ
ให้สัตยาบันของรัฐบาลไทย

Conventions No. 87 and No. 98 of the International Labour
Organization: Reviewing the Historical Context of the
Thai Government's Ratification Decision

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์*

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายบริบททางประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาโดยหลักการมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน แต่จากการวิเคราะห์บริบททางประวัติศาสตร์ พบว่าสหรัฐอเมริกาตั้งใจให้อนุสัญญาสองฉบับนี้ต่อต้านสหภาพโซเวียตและครอบงำประเทศโลกที่สาม หลังสงครามเย็นอนุสัญญาสองฉบับนี้ได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานแรงงานหลักในฐานะเป็นเครื่องมือสนับสนุนความได้เปรียบทางการค้าระหว่างประเทศให้แก่ประเทศที่พัฒนาแล้ว การศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ทั้งในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการให้สัตยาบัน และผลกระทบของการให้สัตยาบัน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และอาจจะสำคัญยิ่งกว่าเนื้อหาของอนุสัญญา

คำสำคัญ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, อนุสัญญาฉบับที่ 87, อนุสัญญาฉบับที่ 98, บริบททางประวัติศาสตร์, มาตรฐานแรงงานหลัก

* นักวิชาการอิสระ

Abstract

This article examines the historical context of Convention No. 87 (C087) and Convention No. 98 (C098) of the International Labour Organization (ILO). Ratification of these two conventions promoted and protected the fundamental rights of workers. Historically, the United States intended to use C087 and C098 against the Soviet Union, to better dominate underdeveloped countries. After the Cold War ended, C087 and C098 became part of core labor standards as instruments for supporting international trade with developing countries. Therefore, the historical context was especially significant for the government and public sector of Thailand, in terms of international relations, ratification impact, and implementation approach, beyond the specific texts of the conventions.

Key words: International Labour Organization, Convention No. 87, Convention No. 98, Historical context, Core labour standards

1. บทนำ

แนวทางการศึกษาของบทความนี้ใช้การวิเคราะห์บริบททางประวัติศาสตร์ผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) โดยที่มีบทบาทหลักคือ การจัดทำมาตรฐานแรงงานและติดตามการให้สัตยาบัน (Helfer, 2006) รวมถึงกำหนดขึ้นมาพร้อมอาณัติเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงานในระบบอุตสาหกรรมของประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก (Alcock, 1971; Jarman, 2012) ฉะนั้นเหตุผลของการศึกษาบทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ประการดังนี้

ประการแรก เป็นการอธิบายบริบททางประวัติศาสตร์ที่มีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและจะเกิดขึ้นในอนาคตรวมทั้งประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกมาตั้งแต่แรกเริ่มของ

การก่อตั้งสถาบัน แต่ภายหลังสงครามเย็นเมื่ออนุสัญญาสองฉบับนี้บรรลุเป็นส่วนหนึ่งในมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS) แตกต่างจากการนำเสนอหลายชิ้นในประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ที่มาและเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งไม่อาจปลดล๊อคความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ประการที่สอง คือ สหรัฐอเมริกากดดันประเทศไทยให้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานสามารถจัดตั้งสหภาพ¹ เพราะกลายเป็นเงื่อนไขทางการค้าที่ตั้งอยู่บนกรอบของสิทธิมนุษยชน ดังนั้น “บทความนี้จะประเมินผลกระทบจากการให้และไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้” นอกจากนี้สถานะของประเทศในปัจจุบันยังไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลักอีกสองฉบับคือ ฉบับที่ 87 และ 98² แต่การให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ก็เป็นการท้าทายต่อรัฐในมิติของความมั่นคง

¹ ประชาชาติธุรกิจ. สหรัฐบีตั้งสหภาพต่างดาว ธุรกิจเจอ 2 เด้งแรงงานหาย 1 ล้าน (วันที่ 10 กรกฎาคม 2560). สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/economy/news-2887>

² การให้สัตยาบันของประเทศไทยในอนุสัญญาของ ILO จำนวน 18 ฉบับ สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843

โดยอยู่นอกเหนือจากบริษัทในมิติของการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สาม คือ การมีส่วนร่วมของตัวแสดงตามโครงสร้างไตรภาคี เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายสามารถเจรจาต่อรองร่วมกันใน ILO แต่ทำไมการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่บรรจุในมาตรฐานแรงงานหลักจึงได้รับความสำคัญมากกว่าอนุสัญญาฉบับอื่นในหมวดหมู่ของอนุสัญญาเฉพาะทางและอภิปาล จึงสะท้อนให้เห็นว่า ILO ไม่มีอำนาจการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องให้สัตยาบันแต่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐสมาชิก ฉะนั้นมาตรฐานแรงงานจึงมีลักษณะไร้สภาพบังคับ (Non-Binding) และยังคงจำกัดให้กลายเป็นกฎหมายอ่อน (Soft Law) ในยุคของโลกาภิวัตน์ เช่น จรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of Conduct) เป็นต้น

2. บริบททางประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของ ILO³

อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม (ฉบับที่ 87) ปี ค.ศ.1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 98) ปี ค.ศ.1949 ของ ILO ริเริ่มและจัดทำขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสามารถแบ่งความสำคัญออกเป็น 3 ประการดังนี้

ประการแรก คือ อนุสัญญาสองฉบับนี้จัดทำขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานตามอาณัติของ ILO เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสู่ความยุติธรรมทางสังคม ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) ด้วยเหตุที่ปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่มีความเป็นธรรมและปลอดภัยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในศตวรรษ 19 ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของระบบ

อุตสาหกรรม จนเป็นเหตุให้เกิดขบวนการแรงงานต่อต้านนายทุน นับเป็นความหวาดกลัวของโครงสร้างส่วนบนที่ถือครองปัจจัยการผลิต (Alcock, 1971; Cox, 1973; ILO, 2010)

ประการที่สอง คือ อนุสัญญาสองฉบับนี้จัดทำขึ้นมาโดยเป็นความพยายามของ AFL (American Federation of Labour) และสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อดุลแห่งอำนาจต่อประเทศที่ไม่ได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือความสัมพันธ์ทางสังคมภายในประเทศเหล่านั้นไม่ใช่รูปแบบที่เป็นโครงสร้างไตรภาคีอันประกอบด้วย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จึงไม่เอื้อให้แก่แรงงานรวมตัวและจัดตั้งกลุ่ม จะเห็นได้ว่าเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาคือการจำกัดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตที่เป็นคู่แข่งทางอุดมการณ์ ทั้งนี้ในทศวรรษ 1960 ประเทศโลกที่สามต้องเผชิญปัญหาภายใน เนื่องจากไม่เคยมีสำนึกแรงงานเพราะตกอยู่ภายใต้ระบอบอาณานิคมมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วม มีหน้าซ้ำสหรัฐอเมริกายังคาดหวังครองอำนาจนำด้วย (Cox, 1977; 2013; Maul, 2009; 2010; 2012)

ประการที่สาม คือ กลุ่มผลประโยชน์อเมริกันนับว่ามีอิทธิพลเหนือกว่าพรรคการเมืองและรัฐบาล จนสามารถกดดันและต้องยินยอมรับข้อเสนอของนโยบายด้านแรงงานจากสมาพันธ์สหภาพแรงงานสหรัฐอเมริกา (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO) เห็นได้จาก Henry Kissinger ก็ยังรับข้อเสนอจาก George Meany⁴ ในปี ค.ศ. 1975 เพื่อให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจถอนตัวออกจาก ILO เนื่องจาก ILO ไม่สามารถเป็นกลไกที่ใช้

³ อ่านเพิ่มเติมได้ที่ กฤษณา ธีระโกศลพงศ์. (2559). การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์. วิทยานิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴ George Meany ประธานบริหาร AFL-CIO คนแรก ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955-1979

จัดขบวนการแรงงานที่ฝึกฝนในลัทธิคอมมิวนิสต์และระบอบสังคมนิยม ดังนั้นความชอบธรรมของขบวนการแรงงานตามอุดมการณ์ของ AFL-CIO จึงตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบของพหุนิยมและความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น (Cox, 1977; 2013; Emmerij, 1988; Imber, 1989; Maul, 2012)

อนุสัญญาสองฉบับนี้จึงถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อให้สหรัฐอเมริกาครองอำนาจนำเหนือกว่าสหภาพโซเวียต แต่ในทางปฏิบัติได้ถูกตอบโต้ด้วยอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อการจ้างงานและอาชีพ (ฉบับที่ 111) ปี ค.ศ. 1958 ดังที่ประเทศโลกที่สามชี้ให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตกยังเลือกปฏิบัติต่อคนผิวดำและต่างเชื้อชาติในภาคพื้นแอฟริกา อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สำหรับ ILO พยายามรักษาดุลแห่งอำนาจเพื่อไม่ให้สถาบันโน้มเอียงเป็นเครื่องมือ เห็นได้จาก David Morse⁵ เชิญให้สหภาพโซเวียตกลับมาเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกอีกครั้งในปี ค.ศ. 1954 และต่อมา Wilfred Jenks⁶ ได้แต่งตั้งให้ Pavel Astapenko พลเมืองของโซเวียตดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ ในปี ค.ศ. 1960 ฉะนั้น ILO จึงเปรียบได้กับสนามแห่งการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อช่วงชิงพื้นที่ทางอุดมการณ์ในช่วงสงครามเย็น (Eisenberg, 2016; Jacobson, 1960; Maul, 2012; 2013; N. M., 1971; Potter, 2006)

ต่อมาภายหลังสงครามเย็นยุติลง ลัทธิเสรีนิยมใหม่

สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ เพราะไม่มีอุปสรรคจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์อีกต่อไป แต่เคลื่อนตัวสู่การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ หรือในเวลานั้นเข้าใจกันว่าเป็นการทำสงครามทางการค้า ทำให้อนุสัญญาสองฉบับนี้กลายเป็นเครื่องมือของสหรัฐอเมริกาอยู่เช่นเดิม โดยได้บรรจุเป็นสองฉบับในเจ็ดฉบับของมาตรฐานแรงงานหลัก⁷ (เพิ่มเติมอีกหนึ่งฉบับในปี ค.ศ. 1999) ภายหลังจากที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ณ โคเปนเฮเกน ในปี ค.ศ. 1995 แต่ที่มีความแตกต่างจากเดิมคือไม่มีการกีดกันทางการเมืองในประเทศโลกที่สาม เพราะได้กลายมาเป็นการกีดกันทางการค้าในประเทศกำลังพัฒนา (Charnovitz, 2000; Conybeare, 1987; Plasa, 2015; O'Brien, 2000a; Wet, 1995)

สหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปมีความพยายามอย่างมากเพื่อทำให้เกิดเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) โดยคาดหวังเชื่อมโยงให้มาตรฐานแรงงานเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างเกรงกลัวว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ในระดับพหุภาคี สำหรับ ILO ก็แสดงความชอบธรรมด้วยการบรรจุมาตรฐานแรงงานหลักเป็นส่วนหนึ่งในปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ในปี ค.ศ. 1998⁸ เพราะเกรงว่ามาตรฐานแรงงานหลักอันเป็นเครื่องมือหลักที่รองรับอำណัติของการก่อตั้งสถาบันจะ

⁵ David Morse ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO คนที่ 5 ดำรงตำแหน่งปี ค.ศ. 1948-1970

⁶ Wilfred Jenks ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO คนที่ 6 ดำรงตำแหน่งปี ค.ศ. 1970-73

⁷ มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards) จัดเป็นอนุสัญญาพื้นฐาน (Fundamental Conventions) ของ ILO ครอบคลุมถึงเสรีภาพการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมกัน การจัดการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบและการใช้แรงงานเด็ก และการไม่มีการเลือกปฏิบัติสำหรับการจ้างงานและอาชีพ โดยมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องดังนี้ ฉบับที่ 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182 สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:12000:0::NO::

⁸ ปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) จัดทำขึ้นในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 86 ตรงกับวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1998 แบ่งสาเหตุออกเป็น 2 ประการ คือ การสร้างความชอบธรรมให้แก่มาตรฐานแรงงานหลักเป็นเครื่องมือของ ILO และการส่งเสริมให้มาตรฐานแรงงานเป็นกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลก

กลายเป็นเครื่องมือของ WTO แทนที่ดั้งเดิมเป็นของ ILO (Baccaro & Mele, 2012; Maupain, 2009; Wilkinson & Hughes, 2000; Hughes & Haworth, 2011)

ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จจากการนำมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO มาจัดทำเป็นข้อตกลงทางการค้าในระดับทวิภาคี และความพยายามที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ เห็นได้จากการเริ่มต้นบริจาคเงินทุนของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1995 ให้แก่โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยขจัดการใช้แรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labor: IPEC) (Candland, 2009; Charnovitz, 2000; Stigliani, 2000) โดยที่สหรัฐอเมริกามีเจตนาให้ประเด็นการใช้แรงงานเด็กกดดันต่อประเทศกำลังพัฒนาให้ปฏิบัติตามและยึดมั่นอยู่ภายใต้กรอบของสิทธิมนุษยชน อันนำไปสู่การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดปัญหาใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ในปี ค.ศ. 1999 และบรรจุในมาตรฐานแรงงานอีกหนึ่งฉบับ (Plasa, 2015; Potter, 2006)

ข้อสังเกตที่ปรากฏขึ้นจากการพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จะเห็นได้ว่า**ประการแรก** คือ ILO จัดทำอนุสัญญาขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประเทศมหาอำนาจมากกว่าริเริ่มขึ้นมาโดยผู้แทนในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ

(International Labour Conference: ILC)⁹ และ คณะประศาสน์การ (Governing Body: GB)¹⁰ **ประการที่สอง** คือ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มของลูกจ้างและนายจ้างอย่างแท้จริง แต่ตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติและอำนาจในเวทีระหว่างประเทศ และประการที่สาม คือ การคุ้มครองสิทธิแรงงานทั้งในแง่ของการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มเพื่อให้มีเวทีเสวนาทางสังคม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้าง เพราะมีโอกาสเจรจาต่อรองร่วมกับนายจ้าง แต่รัฐและบริษัทข้ามชาติก็ไม่ต้องการให้มีมาตรการคุ้มครอง เพราะไม่เอื้อให้เกิดการเคลื่อนฐานการผลิตมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา และผลผลิตที่ได้รับอาจไม่ได้จากการจ้างแรงงานราคาถูกและมีความยืดหยุ่นของการใช้แรงงานมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

3. สถานการณ์ทางด้านแรงงานของการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของ ILO

จากจำนวนรัฐสมาชิก 187 ประเทศ มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จำนวน 154 และ 165 ประเทศตามลำดับ¹¹ หากคิดเป็นสัดส่วนแล้วนับว่ามีประเทศที่ให้สัตยาบันแล้วร้อยละ 82 และร้อยละ 88 เปรียบเทียบประเทศตามภูมิภาคต่างๆ พบว่าในภาคพื้นยุโรปให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้แล้วทั้งหมด แตกต่างจากสหรัฐอเมริกายังไม่ให้สัตยาบัน นับว่า

⁹ ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) จัดประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในเดือนมิถุนายน แต่ถ้ามีวาระพิเศษในปีนั้นจะมีมากกว่า 1 ครั้ง โดยที่ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมมาจากฝ่ายนายจ้าง 1 คน ลูกจ้าง 1 คน และรัฐบาล 2 คน ต่อจำนวน 1 รัฐสมาชิก เรียกว่าโครงสร้างไตรภาคี (Tripartite) มีหน้าที่สำคัญคือการอภิปรายแลกเปลี่ยนประเด็นปัญหาหรือให้นโยบายทางด้านแรงงาน การเลือกผู้แทนในคณะประศาสน์การ การพิจารณางบประมาณ และอื่น ๆ

¹⁰ คณะประศาสน์การ (Governing Body) จัดประชุมปีละ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายนของทุกปี ผู้แทนมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ แบ่งออกเป็นฝ่ายรัฐบาล 28 คน ฝ่ายนายจ้าง 14 คน และฝ่ายลูกจ้าง 14 คน แต่ในจำนวน 28 คน จะมีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล 10 คน มาจากประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของโลก ได้แก่ บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยมีหน้าที่พิจารณาแผนงาน งบประมาณ การตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ และกรคัดเลือกผู้อำนวยการใหญ่แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

¹¹ จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO และ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243:NO

มีความย้อนแย้งต่อแนวทางของการส่งเสริมรัฐสมาชิกอื่นให้สัตยาบัน กล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกากลับไม่เป็นตัวแบบให้แก่นานาประเทศ และชี้ชัดว่าสหรัฐอเมริกามีเจตนาใช้มาตรฐานแรงงานเป็นยุทธศาสตร์สนับสนุนข้อตกลงทางการค้าในระดับทวิภาคีเป็นสำคัญ (Maupain, 2013, pp. 183-184)

นอกจากที่สหรัฐอเมริกากดดันประเทศไทย ยังส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา เคลื่อนย้ายถิ่นฐานกลับประเทศต้นทาง นับว่าเป็นครั้งสำคัญที่สหรัฐอเมริกาตอบโต้ไทยในประเด็นปัญหาด้านแรงงาน เช่นเดียวกันในทศวรรษ 1990 สหรัฐอเมริกาเคยกดดันและแทรกแซงในกัมพูชามาก่อน (Potter, 2006) แม้แต่เมียนมาก็ถูกติดตามข้อร้องเรียนจากคณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) ตามมาตรา 33 ของธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากมีปัญหาการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็กจนกลายเป็นวาระหนึ่งในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 87 ปี ค.ศ.1999 (Lerche, 2007; Maupain, 2005)

อันที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาได้วางโครงสร้างอำนาจที่ใช้กดดันต่อประเทศกำลังพัฒนาด้วยสถาบันระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank: WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และ WTO ล้วนเป็นกลไกสนับสนุนให้แก่สหรัฐอเมริกาเพื่อใช้ครอบงำผ่านการขับเคลื่อนนโยบายสังคม ตัวอย่างเช่นการจัดทำร่างฉบับยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน (Poverty Reduction Strategy Papers) เพื่อใช้แก้ไขปัญหาจากการเมืองระดับสูงให้อ่อนตัวลง นอกจากนี้ยังพยายามทำให้ ILO ถูกครอบงำจากสถาบันระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจ (O'Brien, 2000b) โดยเฉพาะงานที่มี

คุณค่า (Decent Work) ที่ถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้แก่ลัทธิเสรีนิยมใหม่และทำให้ ILO มีตำแหน่งในระบบเศรษฐกิจโลก จนเป็นทั้งผู้สนับสนุนการครองอำนาจนำและตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Hauf, 2015; 2016)

แต่อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกาได้พัฒนามาตรฐานแรงงานสากลของ ILO สู่การปฏิบัติภายใต้จรรยาบรรณทางธุรกิจ เพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน โดยใช้ความร่วมมือให้บริษัทธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศนำไปปฏิบัติ จากการอาศัยความยินยอมพร้อมใจและไม่มีการบังคับใช้ แต่บริษัทที่ละเมิดสิทธิแรงงานย่อมถูกกดดันจากประชาสังคม เห็นได้จากบริษัทที่เคยใช้แรงงานทาสอย่าง NIKE ผู้ผลิตรองเท้าและอุปกรณ์กีฬารายใหญ่ในโลก กล่าวได้ว่ามาตรฐานแรงงานหลักสนับสนุนให้บริษัทขนาดใหญ่แทรกแซงประเทศกำลังพัฒนาและใช้อำนาจแทนที่รัฐ นับว่าเป็นสถานการณ์แรงงานที่ถดถอยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างทางสังคมมากขึ้น (Locke, Qin & Brause, 2007; Verma & Elman, 2007)

มาตรฐานแรงงานจึงไม่ได้ใช้เพื่อคุ้มครองแรงงาน แต่ถูกใช้ประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจโลก ภายใต้กระบวนการพัฒนาของเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งยังทำให้การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานมิใช่รัฐที่เป็นองค์ประธาน แต่เป็นบริษัทและประชาสังคมที่สามารถบังคับใช้แทนที่ในรูปแบบของกฎหมายอ่อน โดยอาศัยกรอบกฎหมายของรัฐมารองรับความชอบธรรม ทั้งยังรวมถึงความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท (Corporate Social Responsibility: CSR) (Elias, 2007; Hauf, 2016, 109-113) เห็นได้จากการสร้างระบบมาตรฐานต่างๆ เช่น ISO ในภาคธุรกิจ โดยรัฐไม่มีอำนาจควบคุมและสั่งการได้ด้วยกฎหมายและ

นโยบาย จนกล่าวได้ว่ากฎหมายอ่อนทำให้บริษัทใช้เป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อเข้าถึงกลุ่มลูกค้า แต่อีกทางหนึ่งก็เป็นการลดทอนกฎหมายที่บังคับใช้โดยรัฐและซ่อนเร้นปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม

การสนับสนุนจรรยาบรรณทางธุรกิจและ CSR ส่งผลให้บทบาทหลักของ ILO ว่าด้วยการจัดทำมาตรฐานแรงงานที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานในระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์และอาศัยกระบวนการเจรจาต่อรองตามอาณัติที่บรรจุในธรรมนูญของ ILO กลับถูกลดความสำคัญลงอย่างต่อเนื่อง (Standing, 2008) ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นรูปแบบไตรภาคีของ ILO ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางชนชั้นและผลประโยชน์ระหว่างนายทุนกับแรงงาน จึงเปลี่ยนแปลงสู่การสร้างหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partners) ในยุคโลกาภิวัตน์ และที่สำคัญ ILO ไม่ได้สนับสนุนการสร้างโครงสร้างไตรภาคีที่มีเสถียรภาพจนสร้างดุลแห่งอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ แต่กลับทำให้ตัวแสดงทุกฝ่ายสามารถตกลงกันได้ภายใต้ผลประโยชน์เห็นพ้องร่วมกัน รวมทั้งในระยะแรก การก่อตั้ง ILO ก็ตั้งใจให้โครงสร้างไตรภาคีที่เป็นเวทีเสวนาทางสังคมใช้ประโยชน์ต่อการสร้างความเป็นประชาธิปไตย แต่อีกทางหนึ่งก็ถูกใช้ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ (Alcock, 1971; Cox, 1973; Ananiadis, 2010, pp. 1278-1280; O'Brien, 2007, 651-654)

ดังที่สังเกตเห็นได้จากรายงานของการประชุมคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) ในปี ค.ศ.2004 แสดงให้เห็นว่า ILO กำหนดไตรภาคีเป็นโครงสร้างการอภิบาล (Governance Structure) และยังเลือกใช้คำว่า Business กับ Civil Society แทนที่ใช้คำว่า Capitalists กับ Workers อันเป็นที่นิยมใช้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 (ILO, 2004) จนกลายเป็นความได้เปรียบ

ของ ILO ที่มีเหนือกว่าองค์การระหว่างประเทศอื่นในเครือข่ายประชาชาติ เพราะเปิดโอกาสให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศ (Hughes & Haworth, 2011; Rodger, Lee, Swepston & Van Daele, 2009) แต่ยังคงมีความแตกต่างระหว่างตัวแสดงทำให้เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบโครงสร้างไตรภาคีดำรงอยู่ด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relations) จึงไม่มีความเป็นไปได้ที่จะให้ลูกจ้างสามารถต่อรองและได้รับชัยชนะตามข้อเรียกร้องจากนายจ้าง เพราะขาดความไม่เท่าเทียมในการเสวนาทางสังคม (Harrod, 1987; 2014)

นอกจากนี้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการทำงานในรูปแบบอื่นที่นำเสนอโดย Jeffrey Harrod ยังทำให้แรงงานนอกระบบ กลุ่มแรงงานหญิงรับจ้างไปทำที่บ้านหรืองานรับใช้ในบ้าน รวมถึงแรงงานย้ายถิ่นได้กลายเป็นแรงงานชายขอบ (Marginalized Workers) ทั้งไม่มีอำนาจการรวมตัวจัดตั้งกลุ่ม และยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่าขบวนการแรงงานมีความอ่อนแอลงมาโดยตลอดศตวรรษ 20 (Vosko, 2002) ดังนั้นการนำเสนอของ ILO ให้สร้างหุ้นส่วนทางสังคม เพราะแท้จริงแล้วแรงงานนอกระบบถูกจัดเป็นแรงงานชายขอบ และต้องอาศัยรูปแบบการต่อสู้ด้วยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ส่งผลให้สำนักทางชนชั้นของแรงงานยิ่งเสื่อมคลายลง (Scipes, 2016)

และที่สำคัญภาคนอกระบบ (Informal Sector) มีสัดส่วนกำลังแรงงานมากกว่า ซึ่ง ILO ได้เริ่มขับเคลื่อนภารกิจของการส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนาทักษะแรงงานในประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 (ILO, 1972) แต่มีปัญหาที่ประสบ คือ เป็นกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย การไม่ได้จดทะเบียน การหลีกเลี่ยงภาษี รวมถึงไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสภาพการทำงาน ค่าจ้าง และความมั่นคงทางสังคม

(ILO, 1991) สืบเนื่องให้ในช่วงปลายศตวรรษ 20 ได้ขับเคลื่อนประเด็นนี้ผ่านวาระงานที่มีคุณค่าและปฏิบัติการในระดับประเทศ เพื่อยกระดับเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) และเปลี่ยนสภาพมาสู่ความเป็นทางการ โดยหนึ่งในแนวทางของ ILO ครอบคลุมถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลัก เพราะทำให้แรงงานนอกระบบมีสิทธิรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มได้ (ILO, 2002; 2014)

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ทำให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่ตอบสนองบริษัทข้ามชาติในกิจกรรมทางเศรษฐกิจภาคบริการและร้านอาหารในประเทศกำลังพัฒนา (Cox, 1987) จนสืบเนื่องให้เกิดรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Standard Employment) ในลักษณะต่างๆ มากขึ้น เช่น การจ้างบางเวลา การจ้างงานชั่วคราว และการจ้างงานโดยใช้ผู้แทนจัดหางาน (ILO, 2016) อันเป็นอุปสรรคสำหรับการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มของแรงงานและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยแทบทั้งสิ้น และยังทำให้กลุ่มหรือขบวนการแรงงานเช่นเดียวกับปลายศตวรรษ 19 ไม่ปรากฏขึ้นอีก โดยให้สังเกตจาก Kim Scipes ใช้ชื่อหนังสือที่จัดพิมพ์เพื่อรวมบทความในปี ค.ศ. 2016 ด้วยคำว่า “Global Labour Solidarity” สำหรับผู้เขียนพิจารณาว่ากลายเป็นการเหยียดหยันเอกภาพของแรงงานที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากในยุคโลกาภิวัตน์แรงงานก็ยังดำรงอยู่ในลัทธิจักรวรรดิ โดย AFL-CIO และตั้งอยู่บนความเป็นชาตินิยมอเมริกัน (Scipes, 2010; 2016)

การแผ่ขยายลัทธิจักรวรรดิและชาตินิยมโดย AFL-CIO ส่งผลให้แม้แต่แคนาดาเป็นประเทศที่มีเขตแดนแห่ง

รัฐติดอยู่กับสหรัฐอเมริกาได้รับผลกระทบโดยตลอด เพราะไม่มีอำนาจการต่อรองมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จึงต้องยินยอมให้บริษัทข้ามชาติจากสหรัฐอเมริกาเคลื่อนย้ายมาลงทุนในแคนาดาและยังต้องการให้ผ่อนปรนกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการรวมตัวเป็นสหภาพหรือสมาพันธ์ได้ แต่เงื่อนไขนี้แคนาดาก็ยังไม่รับไว้ (Cox & Jamieson, 1974) จะเห็นได้ว่าแคนาดาเองก็ถูกกดดันจากคณะกรรมการเสรีภาพการรวมตัว (The Committee Freedom of Association: CFA) ภายใต้ ILO มาอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณาถึงการร้องเรียนใน CFA แล้ว พบว่าแคนาดามีสูงถึง 107 กรณี¹² แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาซึ่งไม่ให้สัตยาบัน แต่ CFA กลับเลือกปฏิบัติโดยกดดันเฉพาะแต่แคนาดา (Macklem, 2005) เพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 97 จนกระทั่งได้รับการตอบรับเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2017 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปีถัดไป¹³

กระทั่งยังมีการตีความกันว่าทำไมไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสองฉบับนี้ถือว่าไม่เคารพในอาณัติของ ILO หรือหมายถึงธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Macklem, 2005) กล่าวคือการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มเป็นเนื้อหาสาระหลักรากฐานที่บรรจุอยู่ในสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) ในบทที่ 6 ส่วนที่ 13 ว่าด้วยเรื่องของแรงงาน มาตรา 387-427 สะท้อนให้เห็นว่า ILO ก็จัดทำอนุสัญญาสองฉบับนี้ล่าช้าไปกว่าสามทศวรรษ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิแรงงานและการรวมกลุ่มของสหภาพ และหากกล่าวตรงๆ ก็คือสหรัฐอเมริกาไม่เคารพและเชื่อมั่นภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศของ ILO เพราะผ่านมากกว่าจะเจ็ดสิบปีแล้วยังไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ (Charnovitz, 2008, ILO, 2010) และ

¹² กรณีการร้องเรียนของแคนาดาในคณะกรรมการเสรีภาพการรวมตัว (The Committee Freedom of Association) ภายใต้ ILO สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060::FIND:NO::>

¹³ จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาจำนวน 36 ฉบับ โดยแคนาดา สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102582

ในความเป็นจริงของทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกาก็ไม่มี ความชอบธรรมสำหรับการกดดันประเทศที่ยัง ไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Weissbrodt & Mason, 2013) เนื่องจากบทบัญญัติ ในธรรมนูญไม่มีการบังคับและมีสภาพเหนือกว่า การตัดสินใจของรัฐชาติ

ฉะนั้นตามความเข้าใจเบื้องต้นจากการเป็นรัฐสมาชิก ของ ILO นั้น CFA ชี้ให้เห็นว่าต้องเคารพธรรมนูญ แห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศและปฏิญญา ฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia)¹⁴ (Charnovitz, 2008) และ ILO ก็มีคณะกรรมการ ไต่สวนมาตั้งแต่แรกเริ่ม แต่อำนาจการบังคับและสั่งการ ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของสถาบันและเจตนารมณ์ของ รัฐสมาชิก จะเห็นได้ว่ากลไกการทำงานนี้ได้รับความ สำคัญมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เพื่อติดตามข้อร้อง เรียนของเมียนมาร์ที่ละเมิดสิทธิแรงงานและไม่ปฏิบัติ ตามพันธกรณีของอนุสัญญา (Maupain, 2005) กล่าวได้ ว่าอำนาจของ ILO มาจากปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติ พื้นฐานและสิทธิการทำงานเป็นเครื่องมือที่ระบุตำแหน่ง ของ ILO ในระบบเศรษฐกิจโลก (Alston, 2004; 2005; Baccaro & Mele, 2012; Maupain, 2008) จนได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในงานที่มีคุณค่าและกลายเป็น กลไกการครองอำนาจภายใต้ลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Standing, 2008; Hauf, 2015; 2016)

นอกจากนี้ปฏิญญามีอิทธิพลต่อรัฐเพราะเปรียบได้ กับกรอบแนวคิดหรือรูปแบบที่สนับสนุนให้รัฐปฏิบัติตาม หมายความว่าปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐาน และสิทธิการทำงานก็บ่งชี้ว่ารัฐสมาชิกต้องเคารพสิทธิ ขั้นพื้นฐาน ทั้งยังมีกระบวนการติดตามสำหรับการให้ สัตยาบันและการปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุสัญญาด้วย

หรือไม่ (Alston, 2004; Charnovitz, 2008) ดังนั้น กรณีที่สหรัฐอเมริกาเลือกไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญา สองฉบับนี้อาจมีเหตุผลด้วยกัน 3 ประการดังนี้

ประการแรก คือ การไม่ให้สัตยาบันย่อมไม่มี พันธกรณีทางกฎหมายให้ปฏิบัติตามและไม่มีการลงโทษ ภายใต้ภาคีความร่วมมือของ ILO จะทำได้แต่การกดดัน ในลักษณะของแบบแผนเท่านั้น

ประการที่สอง คือ การแสดงศักยภาพของ สหรัฐอเมริกาที่มีความพร้อมของมาตรการคุ้มครอง แรงงานเหนือกว่ามาตรฐานแรงงานของ ILO จนไม่มีความจำเป็นต้องให้สัตยาบัน

ประการที่สาม คือ สหรัฐอเมริกาก็เกรงกลัวต่อ การเคลื่อนไหวของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในประเทศ และแรงงานชายขอบที่มีใช้ชนชั้นกลางตามที่ AFL-CIO จำกัดความไว้ เพราะมีความเสี่ยงและผลกระทบต่อ อิทธิพลแห่งรัฐ รวมทั้งสวนทางต่อกลุ่มผลประโยชน์ แรงงานอเมริกัน

ข้อสังเกตที่ปรากฏให้เห็นคือ AFL-CIO ก็เป็น กลุ่มแรงงานอเมริกันขนาดใหญ่และมีอำนาจการต่อรอง ภายในประเทศเป็นอย่างมาก แต่กลับไม่กดดันรัฐบาล อเมริกันเพื่อให้สัตยาบัน กรณีนี้ผู้เขียนจึงอาศัยความคิด ของ Cox (1983) พิจารณาว่าการรวมตัวและจัดตั้ง กลุ่มระหว่าง AFL กับ CIO สนับสนุนให้กลุ่มทุนครอบงำ แรงงานอย่างสมบูรณ์ โดยกระบวนการนี้ George Meany เปรียบได้กับปัญญาชนจัดตั้ง (Organic Intellectual) พยายามสร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ใหม่ (New Historic Bloc) และอาศัยประชาสังคมที่มาจาก ชนชั้นกลางหลากหลายสาขาอาชีพเป็นพลังสำคัญของ ความสัมพันธ์การผลิต กล่าวได้ว่าผู้นำของ AFL-CIO

¹⁴ ปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) จัดทำขึ้นในปี ค.ศ.1944 อันเป็นปีที่บ่งชี้ให้เห็นว่า ILO สามารถดำรงอยู่ และรอดพ้นจากสงครามโลกครั้งที่สอง จากที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศกำหนดสาระสำคัญของปฏิญญาดังนี้ไว้คือ แรงงานมีใช้สินค้า การให้มีเสถียรภาพของการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่ม ความยากจนเป็นภัยอันตรายต่อทุกแห่งหน และการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยของระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์

ไม่แตกต่างจากผู้แทนอภิสิทธิ์ชน (Elite Representative) เพราะแม้ว่าจะเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นผู้แทนแห่งการกดขี่ขูดรีดภายใต้ความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง (Selwyn, 2013; 2016)

AFL-CIO จึงไม่ได้มีรากฐานของการก่อตั้งเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิแรงงานเพียงด้านเดียว แต่อีกด้านหนึ่ง AFL กับ CIO มารวมตัวกันในปี ค.ศ.1955 เพื่อต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ทั้งที่สองกลุ่มเคยมีรากฐานทางอุดมการณ์แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ AFL เป็นกลุ่มธุรกิจและแรงงานในระบบที่มีฐานะเป็นชนชั้นกลาง แต่ในทางตรงข้าม CIO (Congress of Industrial Organizations) ก่อตั้งในปี ค.ศ.1935 โดยกลุ่มคนหรือสหภาพแรงงานที่มารวมตัวกันเป็นชนชั้นที่มีรากเหง้าจากอาณานิคม สตรีที่ถูกกดขี่ และชนชั้นแรงงานที่ถูกขูดรีด (Alcock, 1971; Cox, 2013; Garland, 2016; Hughes & Haworth, 2009) จึงมีข้อสังเกตว่าทำไม CIO หันมาต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ทั้งที่มีความคิดแบบมาร์กซิสต์ (?) คำตอบก็คือผลประโยชน์แห่งชาติอเมริกัน

อย่างไรก็ดีครั้งเมื่อเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในทศวรรษ 1930 ภายหลังจากที่ Franklin D. Roosevelt ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้จัดทำแผนงาน New Deal โดยได้รับการสนับสนุนจาก AFL และ CIO แต่หากพิจารณาในลักษณะของมุ่งทางการเมืองพบว่าทั้ง AFL และ CIO มีสหภาพตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่หลากหลาย เช่น เหล็ก เหมืองแร่ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ CIO ถูกควมรวมให้เป็นเครื่องมือต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์พร้อมๆ กับ AFL และที่สำคัญ

จะเห็นได้ว่าภายหลังจาก John L. Lewis¹⁵ สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1940 ส่งผลให้ CIO ไม่แตกต่างจากพรรคการเมืองเพราะเกิดการแข่งขันเพื่อแย่งชิงฐานเสียงทางการเมืองและต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 จนเป็นเหตุให้เกิดความไม่ลงรอยทางความคิดระหว่างผู้นำของ CIO ทั้งสองคนคือ Phillip Murray¹⁶ กับ Henry Wallace¹⁷ (Schlager, 2004)

แม้แต่ก่อนหน้านั้นในทศวรรษ 1930 Philip Murray เคยสนับสนุนแผนงาน New Deal แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลับเปลี่ยนมาสนับสนุน Harry Truman ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตภายใต้แผนงานมาร์แชล (Marshall Plan) จึงมีความแตกต่างจาก Henry Wallace ที่ยังสนับสนุนแผนงาน New Deal พร้อมกับเห็นควรให้มีการประนีประนอมกับสหภาพโซเวียตมากกว่าจะยกระดับกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าความแตกแยกทางความคิดทำให้ CIO ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ AFL ทั้งที่ความจริงแล้ว William Green¹⁸ เคยไม่เห็นด้วยกับแนวทางของ CIO และสำหรับ John Lewis เองก็กลับมาร่วมเป็นสมาชิกของ AFL อีกครั้งในปี ค.ศ.1946 (Schlager, 2004)

โดยสรุปในศตวรรษ 21 แม้บริบทระหว่างประเทศจะเปลี่ยนแปลงจากการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์และการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ แต่ ILO ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากสหรัฐอเมริกา เห็นได้จากประการแรก คือ การเชิญให้ Bill Clinton กล่าวปราศรัยในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ

¹⁵ John L. Lewis ประธานบริหาร CIO คนแรก ระหว่างปี ค.ศ.1938-1940

¹⁶ Phillip Murray ประธานบริหาร CIO ระหว่างปี ค.ศ.1940-1952

¹⁷ Henry Wallace ประธานบริหาร CIO ระหว่างปี ค.ศ.1940-1955 ก่อนรวมกับ AFL ในปี ค.ศ.1955

¹⁸ William Green ประธานบริหาร AFL ระหว่างปี ค.ศ.1924-1952

สมัยที่ 87 ในปี ค.ศ.1999 และยังเป็นปีเดียวกับ Juan Somavia¹⁹ นำเสนอวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda)²⁰ (ILO, 1999) รวมทั้งมีการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 182 และบรรจุให้เป็นฉบับที่แปดในมาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งสหรัฐอเมริกาพยายามมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ผ่านโครงการ IPEC (Stigliani, 2000)

และประการที่สอง คือ การทบทวนผลกระทบของโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดปัญหาสังคมในการประชุมพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างปี ค.ศ. 2002-2003 ยังให้ความสำคัญต่อบทบาทของ John Sweeney ประธานบริหาร AFL-CIO โดยเป็นหนึ่งในผู้แทนจาก 26 คน (ILO, 2004) ฉะนั้นเป็นข้อสรุปที่ว่า ILO เลือกสนับสนุนสหรัฐอเมริกา เพราะไม่มีอำนาจปฏิเสธบทบาทของสหรัฐอเมริกา ทั้งที่ไม่เห็นความสำคัญถึงอำนาจของ ILO ก็ตาม แต่อีกทางหนึ่ง ILO ก็ต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน

4. ข้อพิจารณาและเสนอแนะต่อการให้สัตยาบันของรัฐบาลไทยในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98

เมื่อทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์แล้วพบว่า อาณัติของ ILO ถูกจัดวางโดยประเทศมหาอำนาจโดยสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก แม้แต่อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ก็จัดทำขึ้นมาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อการกีดกันประเทศที่ไม่ได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายหลักคือสหภาพโซเวียตอันเป็นคู่แข่งของอุดมการณ์ทางการเมือง และในช่วงหลังสงครามเย็นก็ยังใช้อนุสัญญาสองฉบับนี้ขับเคลื่อนพร้อมกับอีกหกฉบับเพื่อประโยชน์

ทางการค้าระหว่างประเทศระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้บางประเทศไม่ประสงค์ให้มีการรัดกุมมาตรการทางด้านแรงงานก็เพราะต้องการให้บริษัทข้ามชาติเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและเงินลงทุนเข้ามาในประเทศ และขณะเดียวกันก็ต้องการการผลิตสินค้าจำนวนมากขึ้นแต่มีต้นทุนต่ำที่สุด ฉะนั้น ILO จึงเสมือนเป็นกลไกทางการเมืองเพื่อคอยสนับสนุนให้แก่ประเทศมหาอำนาจจริงหรือไม่ (?) ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอในลำดับต่อไป

แนวทางแรก คือ ขณะนี้ประเทศตกอยู่ในภาวะคล้ายคลึงกับกัมพูชาในทศวรรษ 1990 แต่การกดดันและใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกามีความอ่อนกว่า แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงยิ่งคือสหรัฐอเมริกาคงใช้ ILO เป็นเครื่องมือกดดันแทนที่การใช้อำนาจโดยตรงหรือมาตรการทางการค้าระดับทวิภาคี ฉะนั้นการตอบโต้สหรัฐอเมริกาด้วยการตั้งคำถามต่อบทบาทของผู้บริหารด้านแรงงาน แต่ทำไมจึงไม่ให้สัตยาบันเช่นเดียวกับนานาประเทศ และสำหรับยุทธศาสตร์การตอบโต้ให้อิงอาศัยประสบการณ์ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เคยใช้ในปี ค.ศ.1964 เพื่อกดดันให้ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 48 เห็นพ้องร่วมกันสำหรับการประกาศปฏิญญาว่าด้วยนโยบายการแบ่งแยกเชื้อชาติและสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (ILO, 1964) แต่ดุลแห่งอำนาจของประเทศไทยไม่เทียบเท่ากับสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนมีจุดประสงค์เพื่อให้พิจารณาแนวทางการสร้างพันธมิตรกับประเทศอื่นที่ยังไม่ให้สัตยาบันในภูมิภาคเอเชีย อาทิ จีน บูร์เน มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ เป็นต้น²¹ หรือจะเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้ตอบโต้

¹⁹ Juan Somavia ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO คนที่ 9 ดำรงตำแหน่งปี ค.ศ.1999-2012

²⁰ วาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) นำเสนอขึ้นมาโดย Juan Somavia ในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 87 ปี ค.ศ.1999 มีเป้าหมายอยู่ 4 ประการ คือ สิทธิการทำงาน (Rights at Work) การมีงานทำ (Employment) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และเวทีเสวนาทวิภาคี (Social Dialogue)

²¹ ประเทศที่ยกตัวอย่างมีทั้งให้สัตยาบันหนึ่งฉบับและไม่ให้ทั้งสองฉบับ สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011::NO:10001:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:3,F

สหรัฐอเมริกาพร้อมกับ ILO ที่ยังคงเลือกปฏิบัติต่อรัฐสมาชิก เห็นได้จากกลุ่ม BRICS ก็กำลังตอบโต้สหรัฐอเมริกาอยู่อีกนัยหนึ่ง (Cox, 2014)

แนวทางที่สอง คือ อุดมการณ์ของฝ่ายซ้ายในสถานประกอบการถดถอยลง จะมีก็แต่ความสัมพันธ์ทางสังคมของโครงสร้างไตรภาคีที่ Jeffrey Harrod ชี้ให้เห็นว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่หลายของแนวทางบริหารอย่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management: HRM) ที่เฟื่องฟูมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ในโลกของการทำงาน (Harrod, 1987; 1994) ส่งผลให้สหภาพหรือกลุ่มผู้แทนของลูกจ้างโน้มน้าวกันไปในสนับสนุนนายจ้างและบริษัท จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2559 มีจำนวนของสหภาพและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกลดลง แต่ข้อพิพาทแรงงานกลับเพิ่มมากขึ้น²² ฉะนั้นถ้ารัฐบาลไทยและกระทรวงแรงงานเพิกเฉยในกรณีนี้อาจทำให้เกิดการเอาเปรียบและความไม่เป็นธรรมต่อแรงงาน และท้ายที่สุดก็จะเกิดกระแสตอบโต้มาตรการทางด้านแรงงานของประเทศไทยจากกลุ่มแรงงานชายขอบรวมถึงแรงงานย้ายถิ่นสามสัญชาติและอิทธิพลแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจ เนื่องจากมีความแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่มีรองรับไว้แล้ว จนไม่มีการเคลื่อนไหวต่อต้านจากแรงงาน ที่สำคัญกลุ่มแรงงานยังกุมอำนาจอยู่ที่ AFL-CIO ด้วยเช่นกัน แม้ว่ารัฐบาลอเมริกันและ AFL-CIO เลือกไม่สนับสนุนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของประเทศตนเองก็ตาม

ด้วยเหตุนี้การไม่ให้สัตยาบันของประเทศไทยในอนุสัญญาฉบับ 87 และ 98 จึงไม่มีความเป็นไปได้ในระยะยาวเพราะ

ประการแรก คือ อนุสัญญาสองฉบับนี้ถูกจัดอยู่ในมาตรฐานแรงงานหลักอันเป็นการบังคับถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานควรมีและได้รับจากการทำงาน **ประการที่สอง** คือ ความเห็นพ้องของรัฐสมาชิกทั่วโลกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ และมีที่ท่าจะได้รับความสำคัญมากขึ้น และที่สำคัญ**ประการที่สาม** ต้องพิจารณาแยกส่วนระหว่างการคุ้มครองสิทธิแรงงานกับการแทรกแซงโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาตรการทางด้านแรงงานมีความจำเป็นเพราะความสัมพันธ์เชิงอำนาจก่อให้เกิดช่องว่างที่ทำให้ลูกจ้างต้องอยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้าง และมาตรการทางด้านแรงงานก็ไม่ได้เอื้อให้ลูกจ้างใช้ความรุนแรงได้โดยพลันเหมือนในประวัติศาสตร์แรงงานของยุโรปในศตวรรษ 19

สำหรับทางออกที่ดีของประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมก่อนการให้สัตยาบัน ทั้งในแง่ความรู้ของผู้ปฏิบัติงานและโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ (นุจจริย อินุพัฒน์, 2554) และมาตรการทางกฎหมายให้รองรับต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ เพราะประเด็นนี้มีถกเถียงกันมากกว่าทศวรรษ ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นแย้งจากงานวิจัยหลายชิ้น ไม่ว่าจะเป็น รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ (2547) ภาณินี จารุวัฒนมงคล (2556) สิริมาล พลตรี (2556) กลับมุ่งให้ความสำคัญที่การพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นของการให้สัตยาบัน และการเสนอแนะแนวทางของกรรมาชนและจัดตั้งกลุ่ม แต่กลับไม่มีการพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงไม่มีความเป็นไปได้ที่ศึกษาเฉพาะอนุสัญญาและจะเข้าใจถึง ILO ได้อย่างครอบคลุมในเชิงสถาบัน แตกต่างจาก คักตินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา (2553) มุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์แรงงานและเชื่อมั่น

²² ประชาไท. พบอัตราสหภาพแรงงานต่อสถานประกอบการลด สวนทางปัญหาแรงงานสัมพันธ์พุ่ง (วันที่ 22 กรกฎาคม 2560). สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72556>

ระบบแรงงานสัมพันธ์ช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงาน อันมีเป้าหมายเพื่อสังคมที่มีสัมพันธ์ภาพที่ดีและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ดีการนำเสนอของผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงและโครงสร้างระหว่างประเทศ ดังนั้นการให้สัตยาบันหรือไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาไม่ใช่ประเด็นหลักเมื่อเปรียบเทียบ “**ใครมีเจตนาให้จัดทำอนุสัญญาสองฉบับนี้**” และ “**ทำไมต้องจัดทำอนุสัญญาสองฉบับนี้**” ดังที่ผู้เขียนได้เสนอไปแล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดห่วงโซ่อุปทาน จะเห็นได้ว่าบรรษัทธุรกิจหรือนายจ้างมีอำนาจมากกว่าแรงงานหรือลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้

การเสริมสร้างอำนาจการต่อรองหรือการปรึกษาหารือร่วมกันตามครรลองประชาธิปไตย ควรมีคนกลางที่เปิดโอกาสรับฟังเสียงนอกเหนือจากผู้แทนสหภาพที่มาจากการแต่งตั้งหรือการมีส่วนร่วม โดยไม่ควรจำกัดเฉพาะสถานประกอบการ แต่ควรเปิดให้ใครก็ตามที่เป็นผู้ใช้แรงงานทั้งในและนอกระบบมีสิทธิและสามารถสะท้อนเสียงกลับไปสู่ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายและกฎหมาย ด้วยเหตุที่สหภาพแรงงานยังเป็นกลไกหนึ่งที่มีความจำเป็นยิ่งในสถานประกอบการ เพราะพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางสังคมไม่เคยมีสถานะที่เท่าเทียมกันทั้งในสถานที่ทำงานและองคาพยพอื่นในสังคม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. (2559). *การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์*. วิทยานิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นุชจรีย์ อินนุพัฒน์. (2554). *ทัศนคติของเจ้าหน้าที่สำนักแรงงานสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98*. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาณินี จารุวัฒนมงคล. (2556). *สิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการพลเรือนสามัญที่รวมตัวกันเป็นสมาคมและร่วมเจรจาต่อรอง ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ. (2547). *อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ.1948*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. (2553). *อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน?*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค แอแบร์ท. สืบค้นจาก <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/07973.pdf>
- สิรามล พลตรี. (2556). *สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการรวมกลุ่มเจรจาต่อรองของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Alcock, A. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London: Macmillan.
- Alston, P. (2004). 'Core labour standards' and the transformation of the international labour rights regime. *European Journal of International Law*, 15 (3), 457-521.
- _____. (2005). Facing up to the complexities of the ILO's core labour standards agenda. *European Journal of International Law*, 16 (3), 467-480.
- Ananiadis, B. (2010). Social Partners. In T. Fitzpatrick. Et al. (Eds.), *International Encyclopedia of Social Policy* (pp. 1278-1280). NY: Routledge.
- Baccaro, L. & Mele, V. (2012). Pathology of path dependency?: The ILO and the challenge of new governance. *International Labour Review*, 65 (2), 195-224.
- Candland, C. (2009). Core labour standards under the administration of George W. Bush. *International Labour Review*, 148 (1-2), 169-181.
- Charnovitz, S. (2000). The International Labour Organization in its second century. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 4 (1), 147-184.

- Charnovitz, S. (2008). *The ILO Convention on Freedom of Association and Its Future in the United States*. Retrieved from http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1437&context=faculty_publications
- Conybeare, J. A. (1987). *Trade wars: The theory and practice of international commercial rivalry*. NY: Columbia University Press.
- Cox, R. W. (1973). ILO: limited monarchy. In R. W. Cox & H. K. Jacobson (Eds.), *The anatomy of influence* (pp. 102-138). New Haven: Yale University Press.
- _____. (1977). Labor and hegemony. *International Organization*, 31 (3), 385-424.
- _____. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. *Millennium – Journal of International Studies*, 12 (2), 162-175
- _____. (1987). *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. NY: Columbia University Press.
- _____. (2013). *Universal foreigner: The individual and the world*. Hackensack: World Scientific.
- _____. (2014). Critical Theory. In T. G. Weiss & R. Wilkinson. *International organization and global governance* (pp. 157-168). Oxon: Routledge.
- Cox, R. W. & Jamieson, S. M. (1974). Canadian labor in the continental perspective. *International Organization*, 28 (4), 803-826.
- Elias, J. (2007). Women workers and labour standards: the problem of ‘human rights’. *Review of International Studies*, 33 (1), 45-57.
- Emmerij, L. (1988). The International Labour Organization as a development agency. In J. Harrod & N. Schrijver (Eds.), *The UN under attack*. Aldershot: Gower Publishing Company. 111-122.
- Eisenberg, J. L. (2016). Jenks, Clarence Wilfred. In B. Reinalda, K. J. Kille & J. Eisenberg. In *IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*. Retrieved from www.ru.nl/publish/pages/816038/jenks-cw-8february2016.pdf
- Garland, D. (2016). *The welfare state: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Harrod, J. (1987) *Power, production, and the unprotected worker*. NY: Columbia University Press.
- _____. (1994). *Models of labour and production: the origins and contemporary limitations of the Anglo-American model*. Retrieved from <http://repub.eur.nl/pub/18889/wp183.pdf>
- _____. (2014). Patterns of Power Relations: Sabotage, Organisation, Conformity and Adjustment. *Global Labour Journal*, 5 (2), 134-152.
- Hauf, F. (2015). The paradoxes of decent work in context: a cultural political economy perspective. *Global Labour Journal*, 6 (2), 138-155.

- Hauf, F. (2016). *Beyond Decent Work: The Cultural Political Economy of Labour Struggles in Indonesia*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Helfer, L. R. (2006). Understanding change in international organizations: Globalization and Innovation in the ILO. *Vanderbilt Law Review*, 59 (3), 649-726.
- Hughes, S., & Haworth, N. (2009). *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf
- _____. (2011). *The International Labour Organisation: coming in from the cold*. Oxon: Routledge.
- Imber, M. F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies*. NY: Springer.
- International Labour Office. (1964). *Declaration concerning the policy of "Apartheid" of the Republic of South Africa*. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1964-47\)373-376.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1964-47)373-376.pdf)
- _____. (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf
- _____. (1991). *The dilemma of the informal sector*. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1991-78-part-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1991-78-part-1).pdf)
- _____. (1999). *Decent work*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- _____. (2002). *Decent Work and the Informal Economy*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- _____. (2004). *A fair globalization: creating opportunities for all*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>
- _____. (2010). *Constitution of the International Labour Organization*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf>
- _____. (2014). *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_153_engl.pdf
- _____. (2016). *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenge, Shaping Prospects*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf
- Jarman, J. (2012). International Labour Organization. In G. Ritzer (Ed.), *The Wiley Blackwell encyclopedia of globalization*. MA: Blackwell Publishing Ltd. 1-8.

- Jacobson, H. K. (1960). The USSR and ILO. *International Organization*, 14 (3), 402-428.
- Lerche, J. (2007). A global alliance against forced labour? unfree labour, neo-liberal globalization and the International Labour Organization. *Journal of Agrarian Change*, 7 (4), 425-452.
- Locke, R. M. Qin, F. & Brause, A. (2007). Does Monitoring Improve Labor Standard? Lesson from NIKE. *Industrial and Labor Relations Review*, 61 (1), 3-31.
- Macklem, P. (2005). The Right to Bargain Collectively in International Law: Workers' Right, Human Right, International Right?. In P. Alston (Ed.), *Labour rights as human rights*. NY: Oxford University Press. 61-84.
- Maul, D. (2009). "Help Them Move the ILO Way": The International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War. *Diplomatic History*, 33 (3), 387-404.
- Maul, D. R. (2010). The 'Morse Years': The ILO 1948–1970. In J. Van Daele, M. R. Garcia, G. V. Goethem & M. V. D. Linden (Eds.), *ILO Histories: essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century*. Bern: Peter Lang. 365-400.
- Maul, D. (2012). *Human rights, development and decolonization: The International Labour Organization, 1940-70*. NY: Palgrave Macmillan.
- Maupain, F. (2005). Is the ILO effective in upholding workers' rights?: reflections on the Myanmar experience. In P. Alston (Ed.), *Labour rights as human rights*. NY: Oxford University Press. 85-142.
- _____. (2013). *The future of the International Labour Organization in the global economy*. Oxford: Hart Publishing.
- N. M. (1971). International Labor in Crisis. *Foreign Affairs*, 49 (3), 519-532.
- O'Brien, R. (2000a). Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement. *Review of International Studies*, 26 (4), 533-555.
- _____. (2000b). Labour and IPE: rediscovering human agency. In R. Palan (Ed.), *Global political economy: contemporary theories* (pp. 89-99). NY: Routledge.
- _____. (2007). International Labour Organization. In R. Robertson & J. A. Scholte (Eds.), *Encyclopedia of Globalization*. NY: Routledge. 651-654.
- Plasa, W. (2015). *Reconciling international trade and labor protection: Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*. London: Lexington Books.
- Potter, E. (2006). The Growing Importance of the International Labour Organization: The View from the United States. In J. D. R. Craig & S. M. Lynk (Eds.), *Globalization and the Future of Labour Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 36-56-374.

- Rodgers, J., Lee, E., Swepston, L. & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009*. Geneva: ILO.
- Schlager, N. (Ed.), (2004). *St. James Encyclopedia of Labor History Worldwide: Major Events in Labor History and Their Impact*. Thomson Gale.
- Scipes, K. (2010). Why Labor Imperialism? AFL–CIO’s Foreign Policy Leaders and the Developing World. *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society*, 13 (4), 465-479.
- Scipes, K. (Ed.). (2016). *Building Global Labor Solidarity in a Time of Accelerating Globalization*. Chicago: Haymarket Books
- Selwyn, B. (2013). Social upgrading and labour in global production networks: A critique and an alternative conception. *Competition and Change*, 17 (1), 75-90.
- _____. (2016). Elite development theory: a labour-centred critique. *Third World Quarterly*, 37 (5), 781-799.
- Standing, G. (2008). The ILO: An agency for globalization?. *Development and Change*, 39 (3), 355-384.
- Stigliani, N. A. (2000). Labor diplomacy: A revitalized aspect of US foreign policy in the era of globalization. *International Studies Perspectives*, 1 (2), 177-194.
- Verma, A., & Elman, G. (2007). Labour standards for a fair globalization for workers of the world. *The Good Society*, 16 (2), 57-64.
- Vosko, L. F. (2002). Decent Work: the shifting role of the ILO and the struggle for global social justice. *Global Social Policy*, 2(1), 19–46.
- Weissbrodt, D., & Mason, M. (2013). Compliance of the United States with International Labor Law. *Minnesota Law Review*, 98 (1), 1842-1878.
- Wet, E. D. (1995). Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the general agreement on tariff and trade/ world trade organization. *Human rights Quarterly*, 17 (3), 443-462.
- Wilkinson, R., & Hughes, S. (2000). Labor standards and global governance: examining the dimensions of institutional engagement. *Global Governance*, 6 (1), 259-277.



ใบสมัครสมาชิกวารสารสถาบันพระปกเกล้า

ข้าพเจ้า.....ขอบอกรับเป็นสมาชิกวารสาร
สถาบันพระปกเกล้า เป็นระยะเวลา ๑ ปี รวม ๓ ฉบับ

การชำระเงิน

- เงินสด ที่ สำนักงานเลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า
- ธนาคณัติ จำนวน ๓๓๐ บาท (สามร้อยสามสิบบาทถ้วน) สั่งจ่าย ปณ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ๑๐๒๑๕ ในนามสถาบันพระปกเกล้า หรือ
- โอนเงินเข้าบัญชี ชื่อบัญชี วารสารสถาบันพระปกเกล้า ธนาคารกรุงไทย สาขาศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารรัฐประศาสนภักดี เลขที่บัญชี ๙๕๕-๐-๐๓๖๓๖-๗ และกรุณาส่ง FAX ใบโอนเงินและใบสมัครสมาชิกมาที่ โทรสารหมายเลข ๐ ๒๑๔๓ ๘๑๘๐

ทั้งนี้ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม.....

โดยส่งวารสารสถาบันพระปกเกล้าถึงข้าพเจ้าที่.....ตروق/ชอย.....

ถนน.....แขวง/ตำบล.....เขต/อำเภอ.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....โทรสาร.....

กรุณาส่งใบสมัครไปที่

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โขนทิศใต้)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๖๓๗, ๐ ๒๑๔๑ ๙๖๒๙ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๑๘๐

หมายเหตุ ผู้สนใจส่งบทความวิชาการลงวารสาร หรือลงโฆษณากิจการ ติดต่อได้ตามที่อยู่ข้างต้น



ใบสั่งโฆษณา วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ในนาม บริษัท ห้าง ร้าน.....
ข้าพเจ้า นาย นาง น.ส.ยินดีลงโฆษณา (สิ่งโฆษณา)
.....ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่.....ปีที่.....
ด้วยเรื่อง.....เนื้อที่ที่ลงโฆษณา.....ขนาด.....หน้า
โดยมีแม่พิมพ์ข้อความที่โฆษณา.....ชิ้น อัตราโฆษณา เป็นเงิน.....บาท

ลงชื่อ.....
(ผู้สั่งโฆษณา/ผู้จัดการ)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

| อัตราค่าโฆษณา | ๑ ฉบับ | ๑ ปี (๓ ฉบับ) |
|-------------------------|--------|---------------|
| ปกหลัง ๔ สี | ๒๕,๐๐๐ | ๗๐,๐๐๐ |
| ปกหลังด้านใน ๔ สี | ๒๐,๐๐๐ | ๕๕,๐๐๐ |
| ปกหน้าด้านใน ๔ สี | ๒๕,๐๐๐ | ๗๐,๐๐๐ |
| ปกรองเต็มหน้า ๔ สี | ๑๕,๐๐๐ | ๔๐,๐๐๐ |
| เนื้อในเต็มหน้า ขาว-ดำ | ๑๐,๐๐๐ | ๒๗,๐๐๐ |
| เนื้อในครึ่งหน้า ขาว-ดำ | ๖,๐๐๐ | ๑๕,๐๐๐ |