



JOBS IN SEZS: Migrant garment factory workers in the Mekong Region

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ)
ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) มีการขยายในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยกำลังมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในเมียนมาร์ 3 แห่งรวมทั้งในประเทศอื่นโดยประมาณคือ กัมพูชา 30 แห่ง ไทย 10 แห่ง และอีกมากกว่า 30 แห่งในประเทศกลุ่มสมาชิกอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงอื่น ๆ เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ ออกแบบมาเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและเร่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นอย่างเด่นชัดภายในอนุภูมิภาคได้ดำเนินงานในพื้นที่เหล่านี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษได้เสนอสิทธิพิเศษในการลงทุน มีโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและการคุ้มครองแรงงานที่อ่อนแอ จึงเป็นสถานที่ที่น่าดึงดูดสำหรับอุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าที่ต้องการต้นทุนการผลิตต่ำและค่าจ้างแรงงานต่ำ แม้ว่าผู้หญิงคือแรงงานส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมนี้แต่พวกเขาก็จะทำงานในตำแหน่งที่ได้รับค่าจ้างต่ำที่สุดพร้อมกับทักษะที่ได้รับการยอมรับน้อยที่สุด ความท้าทายต่างๆ ที่แรงงานหญิงต้องเผชิญนั้นประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะเมื่อเป็นแรงงานข้ามชาติที่ต้องประสบกับความไม่มั่นคงที่มีลักษณะเฉพาะอีก ในภูมิภาคอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น

อุตสาหกรรมการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องพึ่งทั้งแรงงานชายถิ่นภายในประเทศและแรงงานข้ามชาติสูงมากขึ้นเรื่อยๆ เครื่องนุ่งห่มชายถิ่นในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (MMN) และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (IDRC) แห่งแคนาดา ได้ร่วมกันดำเนินโครงการวิจัยและเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย ได้ดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2559 ถึง พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบประเด็นแรงงานและการย้ายถิ่นในเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงโดยใช้มุมมองด้านเพศสภาพ โดยมีคำถามสำคัญคือ งานที่สร้างขึ้นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้กำลังส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติหญิงหรือไม่ การวิจัยครั้งนี้มีกรณีศึกษา 4 กรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษคิละวา (เขตย่างกุ้ง ประเทศเมียนมาร์) เขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (พนมเปญ ประเทศกัมพูชา) เขตเศรษฐกิจพิเศษแมนฮัตตัน (จังหวัดสวายเรียง ประเทศกัมพูชา) และเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก (จังหวัดตาก ประเทศไทย) โดยเน้นอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2560 ถึงเดือนกรกฎาคม 2561 พันธมิตรโครงการนี้ของ MMN ได้ทำการสำรวจข้อมูลของแรงงานใน

โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าใน 4 พื้นที่ดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 700 ราย โดยพื้นที่ย่างกุ้ง ตาก และพนมเปญ มีผู้ตอบแบบสอบถามพื้นที่ละ 200 ราย และอีก 100 รายมาจากพื้นที่สวายเรียง ในย่างกุ้งและพนมเปญซึ่งโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้ากระจุกในพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตชานเมืองนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นจึงเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับแรงงานที่ทำงานทั้งในและนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเปรียบเทียบประสบการณ์ของแรงงานสองกลุ่มนี้ด้วยระหว่างเดือนกรกฎาคม 2561 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2562 มีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับแรงงานหญิงที่ได้รับคัดเลือกมาจากโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า รวมทั้งได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอื่นๆ คือ ตัวแทนคณะกรรมการที่

บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ สภาคมนายจ้างเจ้าของโรงงาน สหภาพแรงงาน และองค์กรภาคประชาสังคม ในแต่ละพื้นที่อีกด้วย. จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลหลักของการศึกษารวมกับการทบทวนวรรณกรรมอย่างละเอียด ปรากฏประเด็นสำคัญ 4 ประเด็นซึ่งต้องการความสนใจเป็นพิเศษเพื่อตระหนักถึงสภาพงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติในโรงงานเสื้อผ้าในเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ประเด็นเหล่านี้คือ สภาพการทำงาน การจัดตั้งกลุ่มแรงงาน การพัฒนาและการเห็นคุณค่าทักษะแรงงาน และงานดูแลเด็ก นอกจากนี้ยังได้เน้นผลกระทบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานด้วย

Published by Asian Institute of Technology & Mekong Migration Network

เขตเศรษฐกิจพิเศษและการเคลื่อนย้ายของแรงงาน



การย้ายเงินทุนไปยังเขตเศรษฐกิจพิเศษกำลังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงาน เขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญที่ตั้งอยู่ใกล้กับใจกลางเมืองใหญ่ กำลังสร้างการเคลื่อนย้ายใหม่ของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองภายในกัมพูชา มีการคาดการณ์ว่า การพึ่งพาแรงงานย้ายถิ่นภายในประเทศจากพื้นที่ชนบทของเมียนมาร์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษคิดว่าจะเพิ่มขึ้นในทำนองเดียวกันในอนาคตอันใกล้นี้เพราะตลาดแรงงานต่างๆ ในเมืองใกล้เคียงกำลังเริ่มหมดลง รัฐบาลเมียนมาร์เองก็ได้ประกาศว่างานในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นแรงจูงใจในการกลับมาของแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นความปรารถนาที่ยังไม่เป็นจริง เขตเศรษฐกิจพิเศษแมนฮัตตันที่ตั้งอยู่บนชายแดนกัมพูชา – เวียดนาม ได้สร้างโอกาสการจ้างงานสำหรับผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นเพื่อพยายามลดการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ แต่ในขณะเดียวกันได้สร้างการเคลื่อนย้ายภายในประเทศรูปแบบใหม่ของประชากรระหว่างพื้นที่ชนบท เขตเศรษฐกิจพิเศษตากในประเทศไทยซึ่งติดกับเมืองเมียวดีของประเทศเมียนมาร์กำลังพัฒนาในบางส่วนเพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ “ราคาถูก” และการจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ ซึ่งมีการดำเนินการโดยใช้นโยบายบังคับการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติแบบชั่วคราวและจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงานฯ ให้ทำงานเฉพาะใน อ.แม่สอด ไม่สามารถเลือกจังหวัดเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น

สภาพการทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ



การวิจัยพบความแตกต่างอย่างมากในสภาพการทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 4 แห่ง ในเขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญและแมนฮัตตัน ค่าจ้างและสิทธิอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีไว้ตามกฎหมาย ในขณะที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษติละวา ผู้ตอบแบบสอบถามบางท่านได้รายงานปัญหาสิทธิแรงงาน เช่น ไม่ได้รับสำเนาสัญญาฉบับของตนเองและไม่ได้รับสิทธิในการลาที่ได้รับค่าจ้าง ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตากเป็นพื้นที่ซึ่งมีการจัดการด้านแรงงานที่ไม่มั่นคงและมีการละเมิดสิทธิแรงงานมาตั้งแต่ก่อนจะกำหนดเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รายงานว่าค่าจ้างและสภาพการทำงานละเมิดกฎหมายแรงงานงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าความแตกต่างของสภาพการทำงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนหนึ่งถูกกำหนดโดยวิธีการที่รัฐบาลและการปกครองเขตเศรษฐกิจพิเศษให้คุณค่าและทำการตลาดกับแรงงานของพวกเขาว่าจะให้เป็นสิ่งเชิดหน้าชูตาสำหรับผู้ซื้อต่างประเทศที่ต้องการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอย่างเช่นกรณีของประเทศกัมพูชาหรือจะให้มันเป็นแบบแรงงาน “ใช้แล้วทิ้ง” ซึ่งเป็นที่น่าพอใจสำหรับบริษัทที่ต้องการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำที่สุดอย่างเช่นกรณีของประเทศไทย..



การจัดตั้งแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทั่วทุกเขตเศรษฐกิจพิเศษมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงสิทธิการสมาคมและการดำเนินงานของสหภาพแรงงานอย่างมาก ผู้ตอบแบบสอบถามจากทุกพื้นที่ได้รายงานกรณีปฏิบัติการรวมกลุ่มเรียกร้องสภาพการทำงานที่ดีขึ้นถูกยับยั้งและสหภาพแรงงานต้องคืนเงินต่อผู้เพื่อการจัดตั้ง พันธมิตรสหภาพแรงงานและองค์กรสิทธิแรงงานนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ประสบปัญหาต่างๆ ในการเข้าถึงแรงงานภายในเขตฯ เพื่อเรียนรู้สภาพการทำงานของแรงงานในเขตฯ แลกเปลี่ยนข้อมูลเรื่องสิทธิแรงงาน และให้การสนับสนุนกรณีที่อาจเข้าข่ายการละเมิดสิทธิ

การพัฒนาและการให้การยอมรับทักษะในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในขณะที่โครงการฝึกอบรมทักษะสำหรับแรงงาน โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้ามีการดำเนินการในทุกประเทศในพื้นที่การวิจัย การอบรมส่วนใหญ่ที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับ โดยไม่คำนึงถึงสถานที่ เป็นการอบรมในระหว่างทำงาน และเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการเย็บเสื้อผ้าเฉพาะประเภทเท่านั้น มีหลักฐานน้อยที่แสดงให้เห็นว่ามีกรปฏิบัติตามมาตรฐานทางทักษะในโรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่าทักษะของพวกเขาไม่เป็นที่ยอมรับและไม่ได้นำไปสู่การเลื่อนตำแหน่งหรือเพิ่มค่าจ้าง ทั้งสี่พื้นที่การวิจัยไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนปีที่ทำงานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและการเลื่อนตำแหน่ง การวิจัยพบว่าแม้เพียงบางวิธีการที่แรงงานสามารถเพิ่มรายได้จากการทำงานของพวกเขาคือทำงานล่วงเวลามากขึ้นหรือเปลี่ยนงาน แม้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากเลือกที่จะทำงานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มเพราะพวกเขาสนใจหรือเคยมีประสบการณ์ในการตัดเย็บมาก่อน และได้สะสมทักษะระหว่างการทำงาน แต่ช่องทางในการได้รับการยอมรับทักษะของแรงงานและการพัฒนาอาชีพอย่างเหมาะสมนั้นยังขาดอยู่มาก



การสนับสนุนการดูแลเด็กในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แม้ว่าข้อเท็จจริงคือแรงงานหญิงในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ แต่การวิจัยพบว่ายังขาดการสนับสนุนการดูแลเด็กอยู่มากในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และบทบาทของแม่ที่แรงงานจำนวนมากเป็นนั้นโดยทั่วไปก็ไม่ได้ได้รับความสนใจ แม้ว่ากฎหมายของประเทศพม่าและกัมพูชากำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กระดับโรงงานแต่ศูนย์เหล่านี้ไม่เกิดขึ้นจริงหรือที่มีอยู่ก็ใช้งานไม่ได้ และความรู้สึกชอบในการดูแลเด็กยังคงตกอยู่กับแรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ ประมาณครึ่งหนึ่งของนักศึกษาทั้งหมดพบว่าแรงงานหญิงดูแลลูกด้วยตัวเอง และอีกครั้งหนึ่งนั้นแม่ของผู้ตอบแบบสอบถามได้ทำหน้าที่ผู้ดูแลหลัก ผลการวิจัยพบว่าแรงงานข้ามชาติหญิงต้องรับภาระดูแลเด็กสูงกว่าแรงงานหญิงที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีทางเลือกมากกว่า



All Photo credit: IDRC/Panos



ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้เขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงอาจจะมีศักยภาพในการสนับสนุนโอกาสเพื่องานที่มีคุณค่า แต่ข้อค้นพบของโครงการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่ายังไม่มีการตระหนักถึงศักยภาพนี้ ในการสนับสนุนการสร้างงานที่ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าและให้ความสำคัญเรื่องสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานทุกคน ส่วนนี้จะแสดงข้อเสนอแนะสำคัญที่มาจากผลของการวิจัยนี้ถึงรัฐบาลของประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งเสนอถึงองค์กรระดับภูมิภาคและสมาคมนายจ้าง ข้อเสนอแนะเฉพาะที่มีต่อแต่ละประเทศสามารถดูได้ในบทประเทศของรายงานฉบับเต็ม

ถึงรัฐบาลของประเทศในอนุ ภูมิภาค มุ่มแม่น้ำโขง

1. ตรวจสอบและบังคับให้จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศให้กับแรงงานทุกคน
2. ตรวจสอบและบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ.
3. พัฒนาอัตราค่าจ้างเพียงพอเพื่อการยังชีพในภูมิภาคและใช้อัตรานี้เป็นค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง
4. ส่งเสริมและกำหนดพื้นที่เพื่อการสื่อสารทางสังคมสำหรับนายจ้าง แรงงาน ผู้ซื้อ และผู้บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรับประกันสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและมั่นคง
5. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานเพื่อส่งเสริมการใช้มาตรฐานการรับรองทักษะการตัดเย็บทั่วภูมิภาค โดยใช้แผนงานสมรรถนะร่วมของอาเซียน และมาตรฐานสมรรถนะต้นแบบระดับภูมิภาค ส่งเสริมการเพิ่มค่าจ้างให้สอดคล้องกับความสามารถและประสิทธิภาพของแรงงาน
6. พัฒนาและส่งเสริมการฝึกอบรมทักษะสำหรับแรงงานในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โดยกำหนดเป้าหมายไปที่แรงงานหญิงและแรงงานข้ามชาติ การฝึกอบรมควรเน้นความสามารถหลักซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงการสื่อสารในที่ทำงาน การทำงานเป็นทีม ความเป็นมืออาชีพ การเจรจาต่อรอง การแก้ปัญหา การจัดการปริมาณงาน การจัดการกรณีการล่วงละเมิด การปฏิบัติด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย สิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมกันทางเพศและการสร้างความมั่นใจในตนเอง
7. ระบุความต้องการในการฝึกทักษะใหม่สำหรับแรงงาน และใช้โปรแกรมการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อตอบสนองความต้องการเหล่านี้เพื่อเพิ่มสมรรถภาพการได้รับการจ้างงานของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอนาคตที่จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม
8. ส่งเสริมและช่วยเหลือการจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กในสถานที่ทำงานและชุมชนแรงงาน สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลเด็กเพื่อให้ผู้หญิงสามารถจัดการบทบาทและความรับผิดชอบของพวกเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ถึงองค์กรระดับภูมิภาค

1. ตรวจสอบการปฏิบัติด้านสิทธิแรงงานของนายจ้างในเขตเศรษฐกิจพิเศษและพยายามอย่างมากในการกดดันให้นายจ้างปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานทั้งระดับชาติและระดับสากล
2. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ในภูมิภาคฯ เพื่อส่งเสริมการใช้มาตรฐานการรับรองทักษะการตัดเย็บทั่วภูมิภาค โดยใช้แผนงานสมรรถนะร่วมของอาเซียน และมาตรฐานสมรรถนะต้นแบบระดับภูมิภาค ส่งเสริมการเพิ่มค่าจ้างให้สอดคล้องกับความสามารถและประสิทธิภาพของแรงงาน
3. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ในภูมิภาคฯ เพื่อระบุความต้องการในการฝึกทักษะใหม่ของแรงงาน และพัฒนาโปรแกรมการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อตอบสนองความต้องการเหล่านี้โดยมุ่งเป้าเฉพาะไปที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติหญิง

ถึงสมาคมนายจ้าง

1. สร้างกลไกเพื่อการกำกับดูแลตนเองของอุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานตามกฎหมายของนายจ้าง มีความจำเป็นที่นายจ้างจะต้องจัดตั้งและควบคุมดูแลกันและกันให้มีความโปร่งใสเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย
2. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเพื่อพัฒนามาตรฐานฝีมือของแรงงาน โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า และยกระดับเส้นทางสู่ความก้าวหน้าทางอาชีพโดยให้การยอมรับความสามารถของแรงงานอย่างเป็นทางการและให้ค่าจ้างที่เหมาะสม
3. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อดำเนินการฝึกอบรมทักษะความสามารถหลัก รวมทั้งให้โอกาสการฝึกทักษะใหม่แก่แรงงานในระหว่างช่วงเวลาทำงาน
4. จัดตั้งและบำรุงรักษาศูนย์รับเลี้ยงเด็กที่ใช้ได้จริงในสถานที่ทำงาน