

บทความวิชาการ |

20 ปี ของงานที่มีคุณค่า และการอภิบาลแรงงานในห่วงโซ่อุปทานโลก¹

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์²

นักวิชาการอิสระ

16 ซอยเพชรเกษม 76 ถนนเพชรเกษม แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 2 มกราคม 2562

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 10 มิถุนายน 2562

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 4 กรกฎาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้พิจารณาความคลุมเครือของงานที่มีคุณค่าในสองทศวรรษที่ผ่านมา และนำเสนอสู่การตีความโดยมีหกข้ออภิปราย ดังนี้ การบูรณาการของวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์สู่นโยบายใหม่ การปฏิบัติการทำงานที่มีคุณค่าในระดับประเทศ งานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กลายมาสู่เป้าหมายระดับโลก การแสดงบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก การครองอำนาจนำใน ILO และการกำหนดตัวชี้วัดและวัดผล ต่อมางานที่มีคุณค่ายังถูกพัฒนาโดย ILO และนำไปสู่กระบวนการยกระดับทางสังคมในห่วงโซ่อุปทานโลก โดยแนวทางนี้ถูกเรียกว่าการอภิบาลแรงงานโลก ประกอบด้วย การอภิบาลสาธารณะ บรรษัทภิบาล และการอภิบาลสังคม ยิ่งกว่านี้การอภิบาลไม่จำกัดเฉพาะการใช้มาตรฐานแรงงาน แต่ขยายมาสู่บทบาทของความร่วมมือเฉพาะทางในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่ากลับประสบปัญหาบางประการเนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิกของ ILO และยังเป็นเครื่องมือที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงไม่มีผลทางปฏิบัติต่อรัฐสมาชิก

คำสำคัญ: งานที่มีคุณค่า, การอภิบาลแรงงานโลก, ห่วงโซ่อุปทานโลก, การยกระดับทางสังคม, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า

¹บทความนี้ ตั้งใจเขียนในโอกาสพิเศษของการครบรอบ 20 ปี ของงานที่มีคุณค่า และ 100 ปี องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

²Corresponding Author E-mail : Kritsada.the@outlook.com

20 Years of Decent Work and Labour Governance in Global Supply Chains

Kritsada Theerakosonphong

Independent scholar

16 Soi Phet Kasem 76, Bang Khae Nuea, Bang Khae, Bangkok, Thailand

Received : January 2, 2019

Revised : June 10, 2019

Accepted : July 4, 2019

Abstract

This article reviews the ambiguity of decent work in the last two decades and proposes to the interpretation of six discussions including (a) the integration of four strategic objectives to the new policy; (b) the implementation of decent work at the country level; (c) the ILO decent work has become the global goal; (d) the role of the director-general; (e) the hegemony in the International Labour Organization (ILO); (f) the formulation of indicators and measurement. After that, the decent work was developed by the ILO and lead to the new paradigm of social upgrading in global supply chains. This perspective is called global labor governance, such as public governance, private governance, and social governance. Furthermore, governance is not limited to labor standards but expands the role of technical cooperation in developing countries. Meanwhile, the Decent Work Country Programme is faced with some problems because a lack of participation in member states of the ILO and non-binding instruments have no impact on state practice.

Keywords : Decent Work, Global Labour Governance, Global Supply Chains, Social Upgrading, International Labour Organization, Decent Work Country Programme

1. ปฐมบทแห่งการตีความงานที่มีคุณค่า

งานที่มีคุณค่า (Decent Work: DW) จัดเป็นนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยเป็นข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ปรากฏขึ้นครั้งแรกในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) สมัยที่ 87 ปี ค.ศ. 1999 โดยที่ Juan Somavia³ พยายามผลักดันให้ข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ รวมถึงองค์การในเครือสหประชาชาติ (United Nations: UN) (ILO, 1999; 2000) และได้รับการบรรจุในเป้าประสงค์ข้อที่ 1b ของเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 (ILO, 2005a; 2013a) กระทั่งบรรจุในเป้าหมายหลักข้อที่ 8 ของเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) แต่ชุดนโยบายการพัฒนานี้ของ ILO ไม่แพร่หลายในตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคธุรกิจ แม้พบว่ามีการกำหนดตัวชี้วัดระหว่างตลาดแรงงานกับ SDGs ก็ตาม (ILO, 2018a) จะมีก็แต่เป็นแนวทางการบริหารแรงงานให้แก่ภาครัฐ บ่อยครั้งถูกหยิบยกโดยขบวนการแรงงานหรือภาคประชาสังคมใช้ต่อต้านความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากงานที่มีความเสี่ยง (Precarious Work) โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏขึ้นในอุตสาหกรรมประมงของห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chains: GSC) (Bhattacharjee & Roy, 2016)

ILO ให้ความสำคัญต่อ GSC ปรากฏให้เห็นจากรายงาน 'Decent Work in Global Supply Chains' โดย ILO เห็นปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งการ

ลงทุน การผลิต และการค้า กลายเป็นพลวัตที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ แม้ GSC มีประโยชน์ที่ทำให้สร้างโอกาสให้เกิดช่วงต่างๆ ของการผลิต โดยเฉพาะผู้รับช่วงต่างๆ (Suppliers) จะสามารถเคลื่อนย้ายทุนและการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าให้สูงขึ้น แต่บริษัทข้ามชาติต้องเผชิญข้อจำกัดของกฎหมายในประเทศและมาตรฐานแรงงานสากล เพราะบทบาทของรัฐขาดการรองรับหลักปฏิบัติที่ดีและสร้างความเป็นธรรม ทั้งค่าตอบแทน สภาพการทำงาน และการจ้างงานแรงงาน จึงเป็นช่องว่างของการอภิบาลที่เกิดขึ้นใน GSC ด้วยเหตุนี้ ILO เห็นความสำคัญของเครื่องมือต่างๆ ที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการอภิบาลแรงงาน⁴ จึงเสนอแนวทางที่ส่งเสริม DW ให้เกิดขึ้นทุกระดับ ตั้งแต่ระดับของผู้ประกอบการ ประเทศ ภูมิภาค และโลก จนปรากฏข้อเสนอว่าด้วยการยกระดับทางสังคม (Social Upgrading) เพื่อนำ DW ปฏิบัติการใน GSC (ILO, 2016a)

โดยบทความนี้ได้รับแรงบันดาลใจมาจาก DW เป็นชุดนโยบายการพัฒนา และถูกใช้สนับสนุนเพื่อขจัดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา แต่ในประเทศไทยกลับไม่ปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการในภาคธุรกิจ (Private Sector) ขณะเดียวกันกลยุทธ์ทางธุรกิจขององค์กรไม่ได้ตระหนักถึงการทำให้ DW ปรากฏขึ้น จะปฏิบัติเพียงแต่การจัดทำหลักปฏิบัติทางธุรกิจ หรือจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of Conducts) และความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท (Corporate Social Responsibility: CSR) มากกว่าส่งเสริมให้แรงงานในองค์การได้รับการยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Upgrading) จึงมีข้อสังเกตตามมาว่า DW คล้ายคลึง

³Juan Somavia ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ 9 แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2012

⁴เครื่องมือดังกล่าว หมายถึง (1) ปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม (Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy: MNE Declaration) (2) รายงานจากการประชุมคณะกรรมการว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) (3) ปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization) (4) ความริเริ่มอนาคตของงาน (Future of Work Initiative) (5) งานที่มีคุณค่าในวาระ 2030 สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (2030 Agenda for Sustainable Development)

กับแนวทางของสวัสดิการสังคมที่เป็นการให้และช่วยเหลือ แต่ไม่ทำให้นายจ้างได้รับมูลค่าส่วนเกินมากขึ้นตามช่วงต่างๆ ใน GSC แต่ให้สมมติฐานไว้ที่ภาคธุรกิจไม่นำไปปฏิบัติเชิงนโยบายและแผนงานในองค์กร เพราะไม่ทราบว่า DW คืออะไร

ขณะเดียวกันแนวโน้มของภาคธุรกิจให้ความสำคัญที่ดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital Platform) เนื่องจากเป็นรูปแบบการว่าจ้างที่ทำให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนและมีแรงงานใช้ตามความต้องการ และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับไม่กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากดิจิทัลแพลตฟอร์มทำให้แรงงานเผชิญความเสี่ยงและไม่มั่นคงทางงานอาชีพและรายได้ กล่าวคือ ภาคธุรกิจส่วนใหญ่เน้นที่ผลประโยชน์ประกอบกิจการ แต่ไม่ส่งเสริมให้แรงงานปรับตัวได้เท่าทันตามระบบอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นการเปลี่ยนรูปของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีย่อมมีคนทำงานจำนวนมากถูกทอดทิ้งไว้อยู่ข้างหลัง โดยเฉพาะแรงงานเปราะบางทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเยาวชนสตรี คนพิการ และแรงงานย้ายถิ่น ถ้าพิจารณาตามประเภทของงานแล้วก็ครอบคลุมถึงแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานในบ้าน เป็นต้น แต่ขาดระบบการคุ้มครองทางสังคมที่รองรับต่อพลวัตของปัญหานี้ ผลที่ตามมาทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่ไข่ลูกจ้างตามมาตรา 33 ในพระราชบัญญัติประกันสังคม และมีผลสืบเนื่องที่ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ชั่วโมงการทำงานที่ยาว ค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายขั้นต่ำ ไม่มีการดูแลความปลอดภัยการทำงาน เป็นต้น ส่งผลให้ ILO เริ่มศึกษาแนวทางของ DW ที่ใช้รองรับพลวัตที่เกิดขึ้นจากดิจิทัลแพลตฟอร์ม

มากขึ้น แต่ยังจำกัดในงานแพลตฟอร์มบนอินเทอร์เน็ต (Web-Based Platform) (ILO, 2018b)

2. การคลี่คลายงานที่มีคุณค่าสู่การตีความใหม่จากสองทศวรรษที่ผ่านมา

แรกเริ่มต้องกล่าวว่า DW ไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยแยกขาดจากบริบททางประวัติศาสตร์ โดย ILO พยายามหาแนวทางรองรับการเปลี่ยนรูปของโครงสร้างทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ซึ่งมีคณะประศาสน์การ (Governing Body: GB)⁵ ได้เสนอและจัดทำปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบรรษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม (Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy) หรือเรียกว่า “MNE Declaration” ในปี ค.ศ. 1977 เป็นปฏิญญาฉบับเดียวที่จัดทำขึ้นโดย GB และดำเนินเรื่อยมาจนปรับแก้มา 5 ครั้ง โดยฉบับล่าสุดเผยแพร่เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2017 (ILO, 2017a)

จุดประสงค์ของ MNE Declaration กำหนดไว้ให้ภาคธุรกิจต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการลงทุนและการค้าจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องให้คำแนะนำต่อหุ้นส่วนความร่วมมือต่างๆ ไม่เพียงเฉพาะรัฐบาลและภาคธุรกิจเหมือนเช่นเคย ขณะที่กิจกรรมใน GSC ตั้งแต่การผลิต การกระจายสินค้า และการให้บริการ ไม่จำกัดเฉพาะกิจกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เพราะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้ยืดโยงกันทั่วโลก โดยเฉพาะมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดสภาพเช่นนี้คือการผ่อนปรนกฎเกณฑ์ภายในประเทศลง ที่สำคัญกว่านี้ให้พิจารณาว่าสินค้าหรือบริการที่จับต้องอยู่ ไม่ได้ผลิตออก

⁵คณะประศาสน์การ จัดประชุมปีละสามครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายน ที่เจนีวา โดยมีผู้แทนในที่ประชุมจำนวน 56 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี แบ่งออกเป็นผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ฝ่ายละ 14 คน และมีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล 28 คน แต่ในจำนวน 10 คน ให้มาจากประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ได้แก่ บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยไม่ต้องมีการคัดเลือก

มาจากหน่วยการผลิตเดียว แต่ทำงานโดยส่งต่อตามช่วงต่าง ๆ ของ GSC ทั้งนี้ DW ของ ILO ภายใต้ SDG เสนอให้เกิดการจ้างงานที่เป็นธรรมและมีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ (ILO, 2017a)

ในภาคผนวกของปฏิญญาฉบับนี้ที่จัดพิมพ์ครั้งที่ 5 แสดงให้เห็นการปฏิบัติและบูรณาการร่วมกับปฏิญญาฉบับอื่นที่แถลงขึ้นมาใน ILC ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work) ปี ค.ศ. 1998⁶ และปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization) ปี ค.ศ. 2008⁷ พร้อมกันนี้ยังให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติ โดยยกตัวอย่างอนุสัญญาและข้อเสนอแนะตามหมวดหมู่ต่างๆ ได้แก่ การใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก การไม่เลือกปฏิบัติ เสรีภาพของการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม อุตสาหกรรมสัมพันธ์ การส่งเสริมการมีงานทำ การสร้างความเป็นธรรม การจ้างงานที่มั่นคง การฝึกอบรม สภาพการทำงาน ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย การคุ้มครองทางสังคม การอภิบาลชนพื้นเมืองและแรงงานกลุ่มพิเศษ (ILO, 2017a)

จากปฏิญญาฉบับนี้ ถือเป็น การปรับตัวเชิงสถาบันของ ILO ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลก และมีข้อสังเกตว่าอำนาจ (Mandate) ของ ILO เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ ตัวแสดงที่มีส่วนร่วมใน ILO แรกเริ่มกำหนดไว้สามฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่าย

ลูกจ้าง โดยเรียกความสัมพันธ์ทางสังคมเช่นนี้ว่า “โครงสร้างไตรภาคี” (Tripartite) นับเป็นความโดดเด่นที่แตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นในเครือ UN แต่ทศวรรษ 1970 เริ่มมีผู้แทนนอกเหนือจากไตรภาคีปรากฏมากขึ้น โดยเป็นผลสืบเนื่องจากความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน และทำให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐานแรงงาน (Non-Standard Employment) ได้แก่ งานบางเวลา งานชั่วคราว งานเหมาช่วง และงานอาชีพอิสระ (ILO, 2016b)

ผลกระทบเช่นนี้ ทำให้การเคลื่อนไหวทางสังคมแบบเดิมที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ได้ลดลง เนื่องจากสภาพการทำงาน เช่น อุตสาหกรรมประเภทร้านอาหาร โรงแรม และบริการ มีเวลาการทำงานและค่าจ้างที่ยืดหยุ่น ที่สำคัญสภาพการจ้างยังขาดความมั่นคงและมีความเสี่ยงจะถูกพ้นสภาพได้ทุกเมื่อ แม้ว่าจะงานประเภทร้านอาหารตามสภาพจริงจะเหมาะสมกับการทำงานชั่วคราวและมีระยะเวลาสั้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมีแรงงานที่ไม่สามารถยกระดับทางสังคม จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงวิถีชีวิตเช่นนี้ได้ ในประเด็นนี้สะท้อนถึงการสลายสำนักทางชนชั้นและบทบาทของสหภาพแรงงานลง ขณะเดียวกันทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement Theory) กลับไม่ได้รับความชอบธรรม เพราะเน้นการปฏิบัติการทางสังคม (Social Action) บนพื้นที่สาธารณะ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยเฉพาะการนัดหยุดงาน ดังนั้นแนวทางที่ภาครัฐและภาคเอกชนในฐานะหุ้นส่วนความร่วมมือ จึงเห็นว่าการอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative

⁶ปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน แถลงขึ้นมาในปี ค.ศ. 1998 เพื่อแสดงให้เห็นมาตรฐานแรงงานหลักได้บรรจุในปฏิญญาฉบับนี้ ขณะเดียวกันยังใช้คุ้มครองสิทธิแรงงานและสร้างความเป็นธรรมในยุคโลกาภิวัตน์ ที่สำคัญยังเป็นการทำให้ ILO มีบทบาทที่มีความชอบธรรมในระบบเศรษฐกิจโลก และเชื่อมโยงกับองค์การระหว่างประเทศอื่นใน UN

⁷ปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม แถลงขึ้นมาในปี ค.ศ. 2008 เพื่อแสดงให้เห็นงานที่มีคุณค่าได้บรรจุในปฏิญญาฉบับนี้ โดยแท้จริงแล้ว DW ปฏิบัติการในระดับโลกและประเทศได้อย่างสำเร็จ และบูรณาการความร่วมมือกับ PRSP ของ WB และ IMF เพื่อลดปัญหาความยากจนและสอดคล้องกับ MDG ข้อที่ 1

Governance) จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมแก่ภาคประชาสังคม โดยนับรวมแรงงานเป็นส่วนหนึ่งในนั้น เพื่อประโยชน์ของการรอมชอมและปรึกษาหารือร่วม หลังจากนั้นให้ยึดเป็นหลักการเดียวกันและนำไปปฏิบัติร่วมกัน (Newman & et al., 2004)

แม้ว่าโลกาภิวัตน์มีปัจจัยสนับสนุนจากอิทธิพลของเทคโนโลยีเชื่อมโยงให้แรงงานปฏิบัติการได้ทั่วถึงกัน แต่การเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) กลับได้รับความสำคัญลดน้อยลง จึงมีการพัฒนาแนวทางอำนาจทรัพยากร (Power Resource Approach) เพื่อทำความเข้าใจต่ออำนาจแรงงานในระบบทุนนิยมโลก โดยปัญหาที่เกิดขึ้นต่อแรงงานและสหภาพ เพราะอำนาจเชิงโครงสร้างถูกจำกัดไว้ โดยเฉพาะกฎหมายที่ไม่รองรับให้เกิดการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง ขณะเดียวกันเกิดการขยายตัวความเป็นเมือง (Urbanization) สูงขึ้น แต่กลับมีการทำให้แรงงานมีสถานะกลายมาสู่ความไม่เป็นทางการ (Informality) มากขึ้นเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การต่อสู้เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์แรงงานโลกจึงไม่เพียงแต่อาศัยรูปแบบของขบวนการแรงงานแบบดั้งเดิม แต่ต้องขยายอำนาจทางสังคมสู่ความร่วมมือกับขบวนการทางสังคมที่มีภารกิจด้านอื่น ในเวลาเดียวกันต้องขับเคลื่อนเพื่อยกระดับอำนาจทางสถาบันด้วยเช่นกัน (Schmalz, Ludwig & Webster, 2018)

บทบาทของขบวนการแรงงานในระดับระหว่างประเทศจึงเป็นความท้าทายต่อ ILO เพราะตั้งแต่ที่มีการรณรงค์ให้งานที่มีความเสี่ยง (Precarious Work) ในวันงานที่มีคุณค่าสากลทุกปี ก็ทำให้งานที่มีคุณค่ากลายเป็นโอกาสของการจัดกิจกรรมและมีประโยชน์ถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็ง โดยถือเป็นอำนาจทางการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ แนวทางอำนาจทรัพยากรพยายามทำให้เกิดการร่วมมือในแบบกลุ่มสหภาพระหว่างภาคที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยไม่มีเส้นแบ่งพรมแดนเหมือนแต่เดิม (Britwum, 2018) เห็นได้จากก่อนหน้านี้ ตั้งแต่ปลายศตวรรษ 20 ที่มีแรงงานหญิงรวมตัวเพื่อเรียกร้องให้มี

การคุ้มครองสิทธิการทำงาน บ่อยครั้งถูกตีความว่าเป็นกลุ่มคนเปราะบาง ทำให้ภาพสะท้อนต่อแรงงานหญิงในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Workers) และเรียกแทนว่า “แรงงานชายขอบ” (Marginalized Workers) และกรณีที่ ILO จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ฉบับที่ 177) ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งให้เห็นเป็นชัยชนะของแรงงานชายขอบที่ตอบโต้การครองอำนาจต่อ ILO ได้สำเร็จ (Hauf, 2015; Vosko, 2002)

ทั้งนี้ บทบาทของ ILO หลังสงครามโลกครั้งที่สองเน้นที่ดำเนินการผ่านโครงการความช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical Assistance) ในประเทศภาคพื้นแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา เพื่อสร้างงานอาชีพและลดความยากจน แต่บทบาทแรกเริ่มที่บรรจุในธรรมนูญของ ILO หรือเรียกว่าการจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Standard-Setting) กลับตระหนักถึงน้อยลง ที่สำคัญกว่านี้อนุสัญญาระดับที่ 87 และ 98 เป็นเครื่องมือสำคัญที่รองรับสิทธิพื้นฐานให้แก่แรงงาน เนื่องจากส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมตามครรลองประชาธิปไตยและสามารถผลักดันข้อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายและตัดสินใจได้ ขณะเดียวกันโครงสร้างไตรภาคีถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่ตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียม แม้แต่ภาคที่ไม่เป็นทางการก็ตกอยู่ในสถานะเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบรายย่อยก็คล้ายคลึงกับแรงงานคอปกสีน้ำเงิน (Blue-Collar Workers) ในระบบอุตสาหกรรมที่ขาดอำนาจของการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม (Harrod, 1987; 2008; 2014) ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายจะลดช่องว่างนี้ลงไม่มากนัก และคุ้มครองให้แรงงานมีอำนาจการต่อรองมากขึ้นใน GSC

ความสลับซับซ้อนที่เกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจผลที่ตามมาทำให้การจ้างงานเน้นเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในช่วงการผลิตต่างๆ ในห่วงโซ่อุปทาน ทั้งยังอาศัยแรงงานภาคที่ไม่เป็นทางการป้อนวัตถุดิบและผลิตก่อนส่งมอบสู่โรงงาน และลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้มีความจำเป็นไม่แตกต่างจากการส่งเสริม

อนุสัญญาของ ILO ให้เกิดการจัดหมวดหมู่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS)⁶ เพื่อนำไปใช้ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เอารัดเอาเปรียบและปฏิบัติต่อแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ DW ที่ถูกนำเสนอขึ้นไม่เพียงแต่การจัดการปัญหาให้เอื้อประโยชน์ฝ่ายใด เนื่องจากเป้าหมายแท้จริงแล้วต้องการรวมขอมผลประโยชน์ ทั้งฝ่ายผู้ถือครองทุนและแรงงาน แต่ที่น่าครุ่นคิดคือ DW ปฏิบัติการอย่างไรให้รักษามลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย โดยผู้เขียนนำเสนอไว้หกประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ “DW ในฐานะสถาปัตยกรรมของ ILO ที่บูรณาการนโยบายและแนวทางที่ดำเนินการมาแล้วแปดทศวรรษ” กล่าวได้ว่า DW ไม่ใช่การสร้างสิ่งใหม่ แต่วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objectives) สะท้อนให้เห็นว่ากำหนดจากอาณัติของ ILO ตั้งแต่ก่อตั้งองค์การ เป็นบทบาทหลักที่จัดทำมาตรฐานแรงงาน และเป็นบทบาทของความช่วยเหลือเฉพาะทางที่สนับสนุนในรูปแบบทางการเงินและวิชาการ ทำให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจขององค์การอย่างเป็นเอกภาพภายใต้ชุดนโยบายเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่เนื้อหาสาระที่พัฒนาใช้แทนที่เป้าหมายของ DW ประกอบด้วย 4 วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ได้แก่ (ILO, 1999)

(1) สิทธิการทำงาน (Rights at Work) เป็นการคุ้มครองแรงงานจากการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งเรื่องของชั่วโมงการทำงาน วันหยุด ค่าจ้าง สภาพการทำงาน ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และความมั่นคงทางสังคม จึงเป็นบทบาทหลักของ ILO โดยเน้นจัดทำมาตรฐานแรงงานมาตั้งแต่ก่อตั้ง

จนกระทั่งปัจจุบันมีอนุสัญญาทั้งหมด 189 ฉบับ และมีจำนวน 8 ฉบับ ที่จัดเป็น CLS โดยมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะตั้งอยู่บนสิทธิพื้นฐาน (Fundamental Rights) ทั้งเสรีภาพของการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองร่วม ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายทุกรูปแบบ ขจัดการใช้แรงงานบังคับ และการไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะหลังจากสงครามเย็นยุติลง ทำให้มาตรฐานแรงงานมีประโยชน์อย่างยิ่งกับการสร้างข้อตกลงทางการค้าในทางหนึ่งเป็นการคุ้มครองไม่ให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่อีกทางหนึ่งถูกใช้แสวงหาประโยชน์เพื่อกีดกันทางการค้าต่อประเทศกำลังพัฒนา ขณะเดียวกันยังได้รับการพัฒนาให้ภาคธุรกิจนำไปปฏิบัติ โดยจะเห็นได้จากหลักปฏิบัติทางธุรกิจและ CSR รวมถึงมาตรฐานในรูปแบบต่างๆ เพื่อใช้ในภาคธุรกิจ เช่น SA8000 เพื่อสร้างความเป็นธรรมในยุคโลกาภิวัตน์ ยิ่งกว่านี้เคยมีแนวคิดให้นำ CLS ทำงานร่วมกับข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) หรือที่เรียกว่าเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) จนกลายเป็นแนวทางให้ภาคธุรกิจบรรจุมาตรฐานแรงงานไว้ในจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of Conduct) โดยเรียกเครื่องมือนี้เป็นกฎหมายอ่อน (Soft Law) ไม่ได้มีสภาพบังคับเหมือนกฎหมาย แต่อาศัยความร่วมมือหรือสมัครใจดำเนินการ ถ้าไม่ดำเนินการและมีปัญหาการใช้แรงงานหรือผลกระทบต่อสังคมอาจถูกต่อต้านจากภาคประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ ได้ (Wet, 1995; Wilkinson & Hughes, 2000; Dymond, 2001; Verma & Elman, 2007; Plasa, 2015)

⁶มาตรฐานแรงงานหลักหรือจัดอยู่ในหมวดหมู่อนุสัญญาพื้นฐาน (Fundamental Conventions) ถูกพัฒนามาจากที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ในปี ค.ศ. 1995 โดยมีจำนวน 7 ฉบับ และเพิ่มอีก 1 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1999 ได้แก่ (1) อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29) ปี ค.ศ. 1930 (2) อนุสัญญาว่าด้วยว่าด้วยเสรีภาพของการรวมตัวและคุ้มครองสิทธิในการสมาคม (ฉบับที่ 87) ปี ค.ศ. 1948 (3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม (ฉบับที่ 98) ปี ค.ศ. 1949 (4) อนุสัญญาว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียม (ฉบับที่ 100) ปี ค.ศ. 1951 (5) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานที่เข้มงวด (ฉบับที่ 105) ปี ค.ศ. 1957 (6) อนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ (ฉบับที่ 111) ปี ค.ศ. 1958 (7) อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ฉบับที่ 138) ปี ค.ศ. 1973 (8) อนุสัญญาว่าด้วยยกเลิกการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ปี ค.ศ. 1999

(2) การมีงานทำ (Employment) เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตามที่ David Morse⁹ ให้ภารกิจการวางแผนกำลังแรงงานและพัฒนาทักษะแรงงาน จนผลักดันให้แต่ละรัฐสมาชิกในแต่ละภูมิภาคดำเนินการจัดทำแผนกำลังแรงงาน เช่น ในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1968 (Alcock, 1971; Morse, 1969) หลังจากนั้น ILO ได้แถลงแผนงานการมีงานทั่วโลก (World Employment Programme: WEP) ณ ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1969 โดยเน้นที่การฝึกอบรมหรือพัฒนาทักษะ หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) เพื่อสร้างงานอาชีพในประเทศกำลังพัฒนา (ILO, 1969a) ขณะเดียวกันทำให้ ILO ตระหนักถึงความสำคัญของภาคที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น เนื่องจากเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่เป็นคนจนอาศัยทั่วโลก หากมีงานทำย่อมทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น และความยากจนก็ลดลงตาม แต่บริบทระหว่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 1990 แตกต่างจากสองทศวรรษก่อน กล่าวคือ ILO มุ่งเน้นที่การสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ ทั้งยังพยายามทำให้แรงงานภาคที่ไม่เป็นทางการกลายมาสู่ที่เป็นทางการ โดยเห็นว่ากิจกรรมเหล่านี้มีความสำคัญต่อหน่วยทางเศรษฐกิจ แต่เดิมไม่ถือว่าเป็นคำว่าภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) เศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Economy) และการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการ (Informal Employment) กลับไม่มีการจำกัดที่ศูนย์กลางและชัดเจน จนกระทั่งต้นศตวรรษที่ 21 ILO เป็นตัวแสดงหลักที่ดำเนินการเรื่องนี้ นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือกับ WIEGO ที่ศึกษาภาคที่ไม่เป็นทางการเชื่อมโยงกับความยากจนและเพศสภาพ จึงดูเหมือนว่า DW ส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่มีผลิตภาพและไม่มีภัยอันตรายต่อชีวิตและครอบครัว ทั้งที่มีข้อสังเกตว่าการปรับตัวในครั้งนี้ ถือเป็นอิทธิพลจาก

นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ และเป้าหมายของการขจัดความยากจนตามแนวทางการพัฒนาของธนาคารโลก (World Bank: WB) (ILO, 2002; 2014; Chen, 2016; Harrod, 2008; WB, 2001) ดังที่ภายหลังวิกฤติการเงินโลก DW ได้รับความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการมีงานทำช่วยลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจนได้รับการพัฒนาให้เป็นตัวชี้วัดทางตลาดแรงงาน โดยบรรจุอยู่ใน MDGs (ILO, 2013a)

(3) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ถือเป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ของ ILO แม้จะปรากฏขึ้นในทศวรรษ 1980 แล้วก็ตาม แต่ช่วงเวลานั้นยังคงคลุมเครืออยู่ว่าคืออะไร ILO จึงพยายามเชื่อมโยงกับความมั่นคงทางสังคม (Social Security) บ่อยครั้งใช้แทนที่กันจนแยกไม่ออกว่าทั้งสองคำนี้ต่างกันอย่างไร กล่าวคือ การคุ้มครองทางสังคมของ ILO ในช่วงทศวรรษ 1990 จนถึงกลางทศวรรษ 2000 เน้นที่การประกันสังคม (Social Insurance) และบทบาทของ ILO เริ่มต้นขึ้นมาครั้งแรกจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในทศวรรษ 1930 ทำให้ ILO จัดทำอนุสัญญาในหมวดหมู่ความมั่นคงทางสังคมมารองรับสถานการณ์ และเป็นจุดเริ่มต้นอย่างไม่เป็นทางการของการช่วยเหลือเฉพาะทาง (ILO, 1932; Hughes & Haworth, 2009; Sinclair, 2017; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009) จึงมีความแตกต่างจากทศวรรษ 2010 ที่โลกตกอยู่ภายใต้ผลกระทบจากวิกฤติการเงินโลก (Great Recession) โดย ILO ได้รับอิทธิพลจาก G20 ให้องค์การระหว่างประเทศในเครือ UN ร่วมมือแก้ไขปัญหานี้ ขณะที่ ILO เสนอ DW เพื่อร่วมฟื้นฟูผลกระทบจากวิกฤติครั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2009 จนต่อมาเสนอฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floors: SPF) ในปี ค.ศ. 2010 โดยไม่ได้เน้นเฉพาะการประกันสังคม แต่ตระหนักถึงแนวทางการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ

⁹David Morse ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ 5 แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1948-1970

แผนงานตลาดแรงงาน (Labour Market Programme) เพื่อขยายความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้นกับทุกช่วงวัย โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในวงจรชีวิต ความต้องการในปัจจุบันฐานและสิทธิมนุษยชน (Deacon, 2013; 2015; ILO, 2010a)

(4) เวทีเสวนาทางสังคม (Social Dialogue) ถือเป็นเจตจำนงทางการเมืองที่เกิดขึ้นพร้อมการก่อตั้ง ILO เนื่องจากการมีส่วนร่วมของตัวแสดงสามฝ่ายตามโครงสร้างไตรภาคี เพื่อให้เกิดการกำหนดและตัดสินใจร่วมกัน โดยมีกฎแอสสามดอกที่เป็นสัญลักษณ์ โดยสลักที่ประตูทางเข้าสำนักงาน ณ นิวยอร์ก ด้านหนึ่งเขียนว่า “ILO” และอีกด้านเขียนว่า “BIT” ขณะที่ใน ILC และ GB ล้วนแล้วสนับสนุนเจตจำนงนี้ แต่ผู้แทนที่เข้าร่วมขึ้นอยู่กับระบอบ (Regime) ที่ออกแบบเอื้อให้มากน้อยเพียงใด เนื่องจาก ILO เคยมีประสบการณ์ของผู้แทนที่มาเข้าร่วมฝ่ายลูกจ้างเป็นการจัดตั้งโดยระบอบนาซี ทำยที่สุดเยอรมนีก็ถอนตัวออกจากรัฐสมาชิกในปี ค.ศ. 1935 ถือเป็นความล้มเหลวของระบบไตรภาคีในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง มีหน้าชำระระหว่างปี ค.ศ. 1977-1980 สหรัฐอเมริกาเคยถอนตัวออกเช่นกัน ทั้งที่เป็นประเทศในกลุ่มเสรีนิยมประชาธิปไตย (Alcock, 1971; ILO, 1969b; Tosstorff, 2013) แต่ในปัจจุบัน ILO เสนอโครงสร้างไตรภาคีและมาตรฐานแรงงานสากลเป็นกลไกของการอภิบาล (Governance) และตั้งอยู่บนหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partners) (ILO, 2013b; 2015) เห็นได้จากมีตัวแสดงอื่นที่ไม่เฉพาะผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ผู้แทนจากองค์การระหว่างประเทศอื่นใน UN ภาค

ประชาสังคม และนักวิชาการรางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์ เข้าร่วมในฐานะผู้รับเชิญพิเศษใน ILC กระทั่งขยายมาสู่การประชุมเฉพาะกิจของ ILO ตัวอย่างเช่นที่ GB เห็นควรให้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) ระหว่างปี ค.ศ. 2002-2003 เพื่อพิจารณาถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ (ILO, 2004) เมื่อไม่นานนี้ จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน (Global Commission on the Future of Work) ระหว่างปี ค.ศ. 2017-2018¹⁰ เพื่อจัดเตรียมแนวทางให้ ILO มุ่งสู่ศตวรรษที่สอง โดยรองรับต่อผลกระทบจากอุตสาหกรรม 4.0 จนได้เสนอวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda) ในรายงาน Work for a Brighter Future และเผยแพร่เมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2019 (ILO, 2017b; ILO, 2019a)

ประการที่สอง คือ “DW ในฐานะชุดนโยบายสู่การปฏิบัติการ” ถือเป็นความพยายามของผู้อำนวยความสะดวกสองคน ได้แก่ Michel Hansenne¹¹ และ Juan Somavia โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแถลงโลกาภิวัตน์รองรับให้ ILO เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ในปี ค.ศ. 1994 ทำให้บทบาทแรกเริ่มของ ILO ที่เน้นจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Traditional Standard-Setting) กลับมามีความสำคัญอีกครั้ง โดยเฉพาะการจัดหมวดหมู่ CLS ในที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ณ โคเปนเฮเกน ในปี ค.ศ. 1995 ต่อมาก็แถลงปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานหรือสิทธิการทำงาน ในปี ค.ศ. 1998 โดยเป็นการฟื้นคืนตำแหน่งของ ILO พร้อมกับทำให้มาตรฐาน

¹⁰คณะกรรมการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน มีผู้แทน 28 คน จากหลายภาคส่วนที่ไม่เฉพาะแต่ตามตัวแสดงสามฝ่ายของโครงสร้างไตรภาคี แบ่งออกเป็นสี่การประชุมย่อย ได้แก่ ครั้งแรก เมื่อวันที่ 20-22 ตุลาคม ค.ศ. 2017 ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 15-17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ 15-17 เมษายน ค.ศ. 2018 และครั้งที่สี่ เมื่อวันที่ 15-17 พฤศจิกายน ค.ศ. 2018

¹¹Michel Hansenne ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ 8 แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1989-1999

แรงงานมีบทบาทต่อการบังคับใช้มากขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลก จนต่อมา Somavia ขยาย DW ขึ้นมาเป็นวาระของการพัฒนา ทำให้ CLS และปฏิญญาฉบับนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งในวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ข้อที่ 1 ของ DW และนำไปปฏิบัติพร้อมบทบาทของความช่วยเหลือเฉพาะทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนแผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า (Decent Work Country Programme: DWCP) ที่เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 2005 และบูรณาการร่วมกับยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Poverty Reduction Strategy) ของ WB และ IMF จากทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ (Haworth & Hughes, 2009; Hughes & Haworth, 2011a, pp. 74-79; 2011b; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009)

ประการที่สาม คือ “DW ในฐานะเครื่องมือของ ILO สู่เป้าหมายการพัฒนาในระดับโลก” ก่อนที่ DW จะบรรจุในเป้าหมายข้อที่ 8 ของวาระ 2030 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีบริบททางประวัติศาสตร์ที่ดำเนินมาระหว่างปี ค.ศ. 1999-2015 โดยใช้ระยะเวลาที่มากกว่าทศวรรษครึ่ง (Frey & MacNaughton, 2015; MacNaughton & Frey, 2015) กล่าวคือ ILO มีจุดพลิกผันสำคัญนอกจากที่ Juan Somavia นำเสนอให้ DW เป็นที่รู้จักในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ และได้รับการยอมรับจากหุ้นส่วนความร่วมมือ เพราะยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ขึ้นมาตามความเห็นชอบโดยคณะทำงานว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (Working Party on the Social Dimension of Globalization) สมัยที่

282 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 เพื่อประชุมระหว่างปี ค.ศ. 2002-2003¹² และจัดทำรายงานขึ้นในปี ค.ศ. 2004 (ILO, 2004) ผลที่ตามมาทำให้ DW ได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมระดับโลกของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2005 เพื่อสร้างการมีงานทำและลดความยากจน และบรรจุ DW เป็นเป้าประสงค์ข้อที่ 1b ของ MDGs ในปี ค.ศ. 2007 (ILO, 2005b; MacNaughton & Frey, 2010) หลังจากนั้น ILO จึงแถลงปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม ในปี ค.ศ. 2008 เพื่อทำให้งานที่มีคุณค่าจากเดิมที่เป็นวาระ (Agenda) กลายสถานะเป็นกฎหมาย (Legal) ดังนั้น DW จึงเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดกลไกการอภิบาล (Governance) (Baccaro & Mele, 2012; Bellace, 2011)

ประการที่สี่ คือ “DW ในฐานะเครื่องมือเสริมสร้างบทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ในเวทีการพัฒนาในระดับโลก” จะเป็นเพียงสโลแกนหรือวิสัยทัศน์สวยหรูโดยคณะทำงานของ Juan Somavia เพราะหลังจากการนำเสนอ DW ขึ้นมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานตามส่วนงานต่างๆ ขนาดใหญ่ของ ILO ขณะเดียวกันยังไปสู่ออกเถียงว่าท้ายที่สุดแล้ว DW คืออะไร แต่ Guy Standing ก็พยายามชี้ให้เห็นว่า DW สร้างภาวะผู้นำให้แก่ ILO แม้ว่าบทบาทของ DW ในระยะแรกยังไม่ชัดเจนก็ตาม (Standing, 2008) จะเห็นได้ว่าผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) มีบทบาทค่อนข้างมากต่อการกำหนดและตัดสินใจ ปรากฏชัดมาตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้ง ILO โดยเฉพาะครั้งที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนคนนอกมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ ทั้ง John Winant¹³ และ David Morse

¹² คณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ แบ่งออกเป็นการประชุมย่อยออกเป็น 6 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง วันที่ 24-26 มีนาคม ค.ศ. 2002 ครั้งที่ 2 วันที่ 20-21 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 ครั้งที่ 3 วันที่ 12-15 ตุลาคม ค.ศ. 2002 ครั้งที่ 4 วันที่ 16-18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ครั้งที่ 5 วันที่ 17-20 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 และครั้งที่ 6 วันที่ 10-12 สิงหาคม ค.ศ. 2003 โดยมีผู้แทนจากการประชุมมาจากทุกภาคส่วน โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้แทนเฉพาะโครงสร้างไตรภาคี

¹³ John Winant ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ 3 แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1939-1941

ส่งผลให้ตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ยึดโยงอยู่กับความเป็นการเมือง (Politicization) อย่างแยกไม่ออก ด้วยเหตุนี้ตัวแสดงทางการเมืองภายนอกองค์การมีอิทธิพลมากกว่าการตัดสินใจโดยผู้แทนใน GB (Cox, 1969; 1977) แต่ผู้อำนวยการใหญ่มีคุณลักษณะเฉพาะบุคคลที่ไม่เหมือนกัน ถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหารองค์การจะมีความเป็นไปได้ ดำรงอยู่ และมีสถานะอย่างไรในเวทีการเมืองโลก (Schechter, 1987)

ทั้งนี้ การประเมินว่าผู้อำนวยการใหญ่มีบทบาทมากน้อยเพียงใด ให้พิจารณาพร้อมกับภาวะผู้นำและการบริหารองค์การโดยแผนยุทธศาสตร์ได้รับการสนับสนุนให้นำไปปฏิบัติหรือไม่ (Schroeder, 2014) ขณะที่ Somavia ผ่านแบบทดสอบนี้ จนทำให้ ILO ประสบความสำเร็จกลายเป็นองค์การแถวหน้าในเครือ UN ขณะเดียวกันยังทำให้ DW ปฏิบัติการร่วมกับแผนงานหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาอื่น กล่าวได้ว่าการศึกษา ILO เช่นนี้ เน้นที่ตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงขององค์การระหว่างประเทศ ตามที่ Robert Cox และ Harold Jacobson บุกเบิกโดยพิจารณาอำนาจการกำหนดและตัดสินใจ รวมถึงภาวะผู้นำการบริหาร ในเวลาเดียวกันยังมี Ernst Haas ศึกษาถึงการบูรณาการให้ ILO กลายเป็นตัวแสดงหลักของความร่วมมือเพื่อสร้างชุมชนโลก (Kille & Reinalda, 2013; Reinalda, 2001; Van Daele, 2008) จนต่อมาแนวทางนี้ทำให้เกิดการศึกษาสำนักบริหารงานระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) พิจารณาของ ILO แล้วคือสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) เน้นที่เจตจำนงและการปฏิบัติการ ได้แก่ การประสานความร่วมมือ การบริหารความแตกต่าง การใช้อำนาจทางกฎหมาย การบริหารทรัพยากรองค์การ และการออกแบบกลไกการควบคุม (Bauer & Ege, 2014)

ประการที่ห้า คือ “DW ในฐานะอุดมการณ์เพื่อแสดงการครองอำนาจนำโดย ILO” หมายความว่า DW ถูกตีความให้เป็นรูปแบบหนึ่งของอำนาจในกระแสเสรีนิยมใหม่ แต่ไม่มีการใช้ความรุนแรง เนื่องจากมีปัญญาชนทำหน้าที่ปฏิบัติการครอบงำโดยอาศัยกลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historic Blocs)

จนทำให้ ILO เป็นหนึ่งในตัวแสดงที่สนับสนุนให้มีการครองอำนาจนำในระเบียบโลก (Cox, 1983; Vosko, 2002; Hauf, 2015) ขณะเดียวกันการปฏิรูปภายในองค์การก็ไม่ได้ตั้งอยู่บนความเป็นธรรม แม้ว่า DW จะส่งเสริมออกไปสู่ภายนอกอย่างแพร่หลายในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ดังที่การคัดเลือกผู้บริหารส่วนงานต่างๆ Somavia ไม่คำนึงถึงหลักการตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานแรงงานสากลเช่นเดียวกับการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจปฏิบัติตาม (Standing, 2008) แตกต่างจากภายนอกองค์การที่ DW กลายเป็นเครื่องมือที่สร้างความชอบธรรมให้แก่ ILO เพราะมีกลไกของการอภิปาล ทั้งโครงสร้างไตรภาคีและมาตรฐานแรงงานใช้ผ่านพันธวิญญูติเชิงโครงสร้าง โดยพยายามทำให้ DW กลายเป็นส่วนหนึ่งในอาณัติของ ILO เพื่อบรรลุความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ DW ยังทำให้ความขัดแย้งของแรงงานต่อระบบทุนนิยมโลกลดลงตาม แต่ไม่พบว่า ILO ตั้งข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะช่องว่างความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นจากความสลับซับซ้อนในห่วงโซ่อุปทานโลก ว่าเป็นผลสืบเนื่องจากอำนาจของกระแสเสรีนิยมใหม่ ทั้งที่เศรษฐกิจเคนเซียนถูกแทนที่ด้วยฉันทามติวอชิงตันโดยเจตจำนงทางการเมืองของ Margaret Thatcher และ Ronald Reagan (Moore, 2014; Moore, Dannreuther & Mollmann 2015; Hauf, 2015; Selwyn, 2013)

ผลกระทบเช่นนี้ ส่งผลให้โครงสร้างไตรภาคีอ่อนแอลง และกลับปรากฏข้อเสนอใหม่ว่าด้วย “หุ้นส่วนความร่วมมือทางสังคม” (Social Partnership) มาแทนที่ ป่อยครั้งชี้แทนว่าภาคประชาสังคม (Civil Society) สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายแรงงานหรือสหภาพไม่ใช่ตัวแสดงมาจากภาคประชาสังคมเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ถูกจัดให้ครอบคลุมถึงขบวนการทางสังคมอื่น ซึ่งแท้จริงแล้วผิดแปลกจากแนวคิดแรกเริ่มของการก่อตั้ง ILO (Baccaro, 2001) ขณะที่ในทศวรรษ 1980 แนวคิดหุ้นส่วนความร่วมมือทางสังคมปรากฏและขยายตัวมากขึ้นตามการพัฒนาเศรษฐกิจและกำลังแรงงาน เนื่องจากเห็นสภาพปัญหาสังคมมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการจำกัด

เฉพาะให้เป็นความขัดแย้งทางการเมืองและแรงงานเหมือนเคย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมตามมา แต่นั้นหมายถึงระบบไตรภาคีของ ILO ด้วย (Boguslaw, 2002) อย่างไรก็ตาม Guy Standing วิจัยต่อ ILO ในกรณีที่จัดทำรายงานโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม ที่เป็นการประชุมเฉพาะกิจระหว่างปี ค.ศ. 2002-2003 ที่การมีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา และบุคลากรของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยถือเป็นกลุ่มจำนวนน้อยที่กำหนดนโยบายแรงงานโลก มีหน้าซ้ำยังใช้จ่ายเงินกว่า 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ไม่ทำให้ ILO หลุดพ้นออกจากความยุ่งเหยิงที่เกิดขึ้นตลอดศตวรรษที่ 20 เนื่องจากเจตจำนงแท้จริงของ DW เป็นการจัดวางตำแหน่งใหม่ให้ Juan Somavia มีส่วนร่วมในระบบพหุภาคีของ UN และต้องการให้ ILO กลายเป็นองค์การผู้แทนของการพัฒนา เพื่อบูรณาการ DW ร่วมกับ MDGs (Standing, 2008)

DW จึงเป็นวาทกรรมการพัฒนาที่ยึดโยงบริบททางประวัติศาสตร์ของ ILO โดยที่ Felix Hauf ตีความ DW ออกเป็นสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกคือ DW เป็นอำนาจที่ใช้ตอบโต้การครองอำนาจนำ (Counter-Hegemony Forces) ต่อแบบแผนของเสรีนิยมใหม่ที่แทรกแซงมาตรฐานแรงงานสากลตามที่ Leah F. Vosko ชี้ให้เห็น DW ทำให้ตระหนักถึงงานที่ไม่มีมาตรฐานและแรงงานชายขอบมากขึ้น และแนวทางที่สองคือ DW ทำให้เกิดการเปลี่ยนรูปของการครองอำนาจนำในกระแสเสรีนิยมใหม่ ที่หันมาใช้กฎหมายอ่อน (Soft Law) เพื่อแทนที่บังคับใช้โดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาอย่าง CSR (Hauf, 2015) เพื่อให้บรรษัทนำไปปฏิบัติ โดยอาศัยความยินยอม ถ้าเลือกไม่ปฏิบัติตามต่อแรงงานใน GSC อย่างเป็นทางการก็อาจถูกต่อต้านจากภาคประชาสังคม เช่น ผู้บริโภคไม่เลือกซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายนี้ เป็นต้น (Verma & Elman, 2007) ตัวอย่างที่ ILO เสนอว่าเป็นหุ้นส่วนหนึ่งของการจัดการใช้แรงงานเด็ก เพราะถูกครอบงำจากบรรษัทข้ามชาติที่ไปลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา และละเมิดสิทธิพื้นฐานของแรงงาน จึงเสนอให้ใช้ CSR พัฒนามาตรฐานแรงงานสู่การปฏิบัติใน

รูปแบบกฎหมายอ่อน ส่งผลให้โครงสร้างไตรภาคีของ ILO ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหานี้ ปรากฏให้เห็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) องค์การระหว่างประเทศ และตัวแสดงอื่นมามีส่วนร่วม (Bull & McNeill, 2007)

อย่างไรก็ดี DW ที่ถูกพิจารณาว่าเป็นการครองอำนาจนำ ก็เพราะแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศโดย ILO และ WB ต่างไม่สามารถแก้ไขถึงรากฐานแท้จริงของปัญหา แม้จะพิจารณาว่าความยากจนเกิดขึ้นจากความเลื่อมล้ำและความเปราะบาง จึงส่งเสริมระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อรองรับให้มีการสร้างงานและให้มีงานทำ โดยจัดเตรียมเงินทุนให้กู้ยืมจากสถาบันการเงินขนาดเล็ก (Microcredit Institutions) มีเป้าหมายเพื่อสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ ที่สำคัญให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงเป็นวาทกรรมรูปแบบหนึ่งที่ใช้ลดทอนความเป็นการเมืองลง ขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ให้ดำรงชีวิตในโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมเช่นนี้ (Bernards, 2016) ทั้งนี้ Ben Selwyn อธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นจาก DW ไว้สามประการ ภายใต้กรอบคิดใหม่ว่าด้วย “การยกระดับทางสังคม” (Social Upgrading) คือ (1) DW ริเริ่มขึ้นโดยสถาบันระหว่างประเทศที่มาจากความร่วมมือของเหล่าอภิสิทธิ์ชน เช่น WB, IMF และ WTO (2) DW ไม่พิจารณาสาเหตุแท้จริงของปัญหาส่งผลให้นโยบายและแผนงานที่นำไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับสภาพจริง (3) DW แสดงถึงความอ่อนแอของความสัมพันธ์ทางชนชั้น ขณะเดียวกันยังปฏิเสธการจุดริตที่เกิดขึ้นต่อแรงงานภายใต้ระบบทุนนิยม แต่เป็นเช่นนั้นหรือไม่ เพราะแท้จริงแล้วควรตั้งคำถามกลับไปว่าการกระจายมูลค่าส่วนเกินทางสังคม (Selwyn, 2013; 2016)

ประการที่หก คือ “DW ในฐานะตัวชี้วัดและการวัดผล” แท้จริงแล้ว ILO พยายามพัฒนาให้มีตัวชี้วัดตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของ DW โดยเป็นหน้าที่หลักของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น Dharam Ghai ริเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ทำให้ DW จากที่เป็นข้อเสนอเชิงแนวคิด กลายมาสู่ตัวชี้วัด ที่สำคัญจะเห็นได้ว่า DW พัฒนาก้าวข้าม

มากกว่าที่ Juan Somavia นำเสนอใน ILC สมัยที่ 87 กล่าวคือ (1) สิทธิการทำงาน แบ่งออกเป็นสามด้าน คือ การจ้างแรงงานบังคับและแรงงานเด็ก เสรีภาพของการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม (2) การมีงานทำ แบ่งออกเป็นสามด้าน คือ กำลังแรงงานที่ได้รับการจ้างงาน อัตราการว่างงาน และการกระจายรายได้ (3) การคุ้มครองทางสังคม พิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายภาครัฐเพราะเกี่ยวข้องกับ GDP (4) เวทีเสวนาทางสังคม เป็นการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองร่วม (Ghai, 2003)

แต่การออกแบบตัวชี้วัดทางสถิติของ DW จะเน้นที่เศรษฐศาสตร์มหภาค โดยพิจารณาที่ตลาดแรงงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการสี่ด้าน ได้แก่ (1) การส่งเสริมการมีงานทำโดยใช้มาตรฐานแรงงานหลัก (2) การบูรณาการระหว่างนโยบายเศรษฐกิจและสังคมตามคำแนะนำของคณะทำงานว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (3) การกำหนดแนวทางเชิงประจักษ์ที่ใช้พิจารณาผลกระทบของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ DW และ (4) การทบทวนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในระดับประเทศ ทั้งนโยบายและข้อมูลที่เป็น (Fields, 2003) ในขณะที่ Richard Anker ก็พยายามจำกัดความ DW โดยแบ่งแนวคิดนี้ออกเป็นหกประการ ภายใต้ (1) การส่งเสริมโอกาสมีงานทำที่ดีของชายหญิง (2) สภาพการทำงานที่มีเสรีภาพ โดยไม่ถูกใช้แรงงานบังคับ (3) ผลผลิตของงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีศักยภาพในการแข่งขัน (4) การไม่ถูกเลือกปฏิบัติและได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม (5) ความมั่นคงทางสุขภาพ ธรรมชาติ ที่อยู่อาศัย และการเงิน (6) การเคารพศักดิ์ศรีแรงงานให้สามารถออกเสียงและมีส่วนร่วมต่อการกำหนดและตัดสินใจ (Anker & et al., 2002)

องค์ประกอบข้างต้นถูกพัฒนาเพื่อวัด DW โดยศึกษาข้อมูลจากการสำรวจในแต่ละประเทศ เปรียบเทียบโดย 7 ตัวชี้วัดตามโครงสร้างประชากรและประเภทของงาน เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การว่างงาน โอกาสทางการศึกษาของเด็ก การว่างงานของเยาวชน ช่องว่างระหว่างชายหญิงในตลาดแรงงาน และเงินบำนาญชราภาพ (Bescond,

Chataignier & Mehran, 2003) ทั้งนี้ การพัฒนาตัวชี้วัดของ DW ปรากฏให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศพยายามทำให้ DW ถูกใช้ในบริบทเศรษฐกิจสังคมระดับมหภาค จึงกำหนดตัวชี้วัดโดยจัดแบ่งตามระดับ (Levels) เพื่อประเมินความสูง-ต่ำของสถิติ ตามที่ออกแบบตัวชี้วัดจากองค์ประกอบทั้ง 6 มิติของ DW และเชื่อมโยงตัวชี้วัดการพัฒนาอื่น เช่น การพัฒนามนุษย์ของ UNDP เป็นต้น นอกจากนี้มีการขยายภาพลงมาในระดับกลาง (Meso) โดยจัดเตรียมความมั่นคงให้กับคนทำงานในสถานประกอบการ และระดับจุลภาค (Micro) ส่งเสริมให้คนทำงานได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมและมีความมั่นคงทางสังคม จึงสนับสนุนให้ใช้คำว่า Decent "Work" แทนที่เลือกใช้ว่า "Labour" เพราะเน้นความสำคัญต่องาน ความมั่นคงทางรายได้ และการมีงานทำ ดังที่ DW สนับสนุนบทบาทของรัฐบาลเพื่อจัดการตลาดแรงงานเป็นลำดับแรก ก่อนตามมาที่การจัดการปัญหาสังคมและในสถานประกอบการ (Anker & et al., 2002; Ghai, 2003; Bonnet, Figueiredo & Standing, 2003)

แต่การวัดผลของ DW ต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดสำคัญอื่น เช่น ระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างของระบอบ (Regimes) ไม่ว่าจะเป็น Nordic, Anglo-Saxon, Continental และ Industrializing โดยประเด็นนี้พิจารณา DW อาจนำมาใช้วัดและเปรียบเทียบระหว่างกันได้ยาก เพราะตัวชี้วัดของ DW แรกเริ่ม มีความตั้งใจให้นำไปปฏิบัติในกลุ่มประเทศ OECD โดยอาศัยระเบียบวิธีวิทยาทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ ในระยะแรกจึงเป็นข้อจำกัดต่อการนำ DW เพื่อใช้ปฏิบัติการต่อประเทศกำลังพัฒนา (Ghai, 2003) จนกระทั่งพัฒนาให้มีการจัดทำ DWCP เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติในระดับประเทศ ขณะเดียวกัน DW ยังได้พัฒนาเป็นตัวชี้วัดใน MDGs เช่น ตัวชี้วัดทางการมีงานทำ ถือเป็นภาระลดช่องว่างของ DW ที่แรกเริ่มถูกพิจารณาว่าคลุมเครือและไม่ชัดเจนลง (ILO, 2013a) โดยในที่ประชุมระหว่างสมัยที่ 18 ของนักสถิติแรงงาน ในปี ค.ศ. 2008 เสนอกรอบตัวชี้วัดของ DW แสดงให้เห็นความก้าวหน้ากว่า

หนึ่งทศวรรษที่ ILO เสนอขึ้นมา และทำให้ DW เป็นข้อมูลเชิงสถิติเพื่อใช้ประโยชน์ด้านอื่นในฐานะข้อมูล ILOSTAT หรือที่รู้จักคือตัวชี้วัดหลักของตลาดแรงงาน (Key Indicators of the Labour Market: KILM) (ILO, 2013c) ถัดมา DW พัฒนาต่อมาภายหลังวาระการพัฒนา 2015 เพื่อบรรจุใน SDG ข้อที่ 8 ทั้งยังมีตัวชี้วัดที่เสนอขึ้นในรูปแบบของ SMART (Ostermeier, Linde, Lay & Prediger, 2015) ในทำนองนี้จึงมีข้อสังเกตว่า DW เน้นที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยแพร่หลายหลังจากที่ Somavia เสนอชุดอุดมการณ์นี้ขึ้นมาและนำเสนอในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อให้ DW กลายเป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรมจนพัฒนาให้มีตัวชี้วัด จึงไม่เฉพาะแต่เป็นเครื่องมือเพื่อการวิพากษ์แต่อย่างใด

3. กระบวนทัศน์ใหม่ของ ILO จากงานที่มีคุณค่าสู่การอภิบาลแรงงานในห่วงโซ่อุปทานโลก

“ห่วงโซ่อุปทานโลก” (Global Supply Chains: GSC) เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่มีทางเลือกภายในกระบวนทัศน์ของหลังฉันทามติวอชิงตัน (Post-Washington Consensus) โดยไม่ได้เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนแนวราบผ่านการยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น แต่การอภิบาลที่นำเสนอใน GSC ได้สร้างความสัมพันธ์แนวตั้ง เพราะไม่ได้แยกขาดจากอำนาจของชาติที่มีบทบาทในระบบเศรษฐกิจโลก และยังมีบรรษัทขนาดใหญ่ที่เคลื่อนย้ายและลงทุนสู่ประเทศกำลังพัฒนา (Gereffi, 2013) อย่างไรก็ตาม GSC บ่อยครั้งถูกเรียกแทนว่า “ห่วงโซ่มูลค่าโลก” (Global Value Chains: GVC) หรือห่วงโซ่สินค้าโลก (Global Commodity Chains: GCC) ตามที่ Ben Selwyn นำเสนอไว้ แต่บทความนี้ใช้คำว่า GSC ทั้งหมด เพราะไม่เห็นด้วยต่อการใช้คำว่า GVC เนื่องจากเน้นที่การยกระดับทางเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่า GVC ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ DW แต่ถ้าใช้คำว่า GVC บนแนวทางการวิพากษ์ที่เหมาะสมอยู่ไม่น้อย เหมือนกับที่ Selwyn วิเคราะห์แนวคิดของการยกระดับทางสังคมใน GSC เพราะพยายามให้ DW บูรณาการตัวแสดงตามโครงสร้าง

ไตรภาคีกลายเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ พร้อมทำให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ขูดรีดเอกราชเปรียบแรงงาน แต่ไม่ถูกกล่าวถึงใน GSC และกระบวนการเช่นนี้ยังก่อให้เกิดสภาวะงานที่ไร้คุณค่า (Indecent Work) มากกว่าจะเป็นงานที่มีคุณค่า (Selwyn, 2013, 2016)

จึงเป็นที่มาให้ Selwyn เสนอแนวทางการวิเคราะห์ด้วย “ห่วงโซ่แห่งความยากจนโลก” (Global Poverty Chains: GPCs) เพื่ออธิบายให้เห็น (1) การขูดรีดโดยบรรษัทที่ใช้การว่าจ้างแรงงานเพื่อผลิตแบบเหมาช่วง (2) แรงงานหญิงที่ถูกเอารัดเอาเปรียบในภาคอุตสาหกรรมตามช่วง GSC เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมาย และ (3) GSC ถูกทำให้เป็นกลยุทธ์เพื่อเพิ่มมูลค่าให้ทางธุรกิจมากกว่าคำนึงผลกระทบทางสังคม ทำนองนี้ปรากฏให้เห็นการปฏิบัติการที่มีตัวแสดงอย่างบรรษัทข้ามชาติขยายตัวไปทั่วโลก ขณะเดียวกัน WB ก็ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการจัดความยากจน แต่แท้จริงแล้ว GSC มีลักษณะตรงข้ามกับองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ เพราะสถานะเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ (Selwyn, 2018) จึงกล่าวได้ว่า GSC เป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจและข้อตกลงทางการค้าที่ฉายภาพออกมาเชิงบวกในรูปแบบของ GVC และ GPN ขณะเดียวกันการดำเนินการเพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบของการอภิบาล แต่ก็ไม่ได้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การผลิตตามช่วงต่างๆ ใน GSC โดยเฉพาะอย่างผู้ผลิตรายย่อยและเครือข่ายการผลิตท้องถิ่น แต่กลับเอื้อประโยชน์ให้แก่ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น (Barrientos, Gereffi & Pickles, 2016)

GSC ที่ขับเคลื่อนในกระแสโลกาภิวัตน์ได้สร้างความสลับซับซ้อนให้แก่แรงงาน โดยเฉพาะระบบการอภิบาลที่ถูกตั้งข้อสังเกตว่าส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานจริงหรือไม่เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจาก GSC คือ การทำให้แรงงานมีสถานะไม่เป็นทางการ เกิดการจ้างงานต่างสัญชาติและออกแบบระบบการจ้างงานเหมาช่วงผ่านบริษัทหรือผู้แทนภาคเอกชน ทำนองนี้ไม่ใช่แรงงานที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ แต่กลายเป็นกลุ่มทุนภายในและต่างประเทศ นอกจากนี้

ยังมีความเสี่ยงต่อความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ หนึ่งในการใช้แรงงานบังคับคือการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) จนกลายเป็นข้อพิจารณาว่า GSC สนับสนุนให้เกิดการขูดรีดแรงงานอย่างเป็นระบบในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งนำไปสู่ข้อพิจารณาต่อมาคือการอภิบาลสาธารณะ (Public Governance) ยังมีความจำเป็นหรือไม่ในเมื่อภาครัฐผู้หลักหน้าที่ได้รับผิดชอบนี้ให้ภาคเอกชนดำเนินการในรูปแบบของกฎหมายอ่อนแทนหรือเรียกว่าการบรรษัทภิบาล (Private Governance) ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำจรรยาบรรณทางธุรกิจ การตรวจประเมินมาตรฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญยังเห็นความร่วมมือกับ NGOs จนกลายเป็นความสัมพันธ์ใน GSC ที่เป็นลูกผสมระหว่างการอภิบาลสาธารณะและบรรษัท (Hybrid Forms of Public-Private Governance) (Phillip & Mieres, 2015; Mayer & Phillip, 2017)

เมื่อพิจารณาบทบาทของ ILO ในประเด็นนี้ แท้จริงแล้ว ILO ตระหนักถึงความสำคัญของ GSC มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 หรือหลังจากการเผชิญกับวิกฤตการเงินโลก เพราะผลกระทบจากโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ GSC ถูกกล่าวถึงโดยเป็นการสนับสนุน DW ผ่านโครงการความร่วมมือเฉพาะทางและปฏิบัติการในระดับประเทศ เพื่อฟื้นฟูจากผลกระทบในตลาดแรงงาน ไม่เพียงแต่บรรษัทข้ามชาติ แต่คำนึงถึงผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมด้วย จนเป็นที่มาให้ MNE Declaration ใช้สนับสนุน DW ใน GSC ทั้งการส่งเสริมการมีงานทำและคุ้มครองแรงงานให้ปฏิบัติตาม CLS เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้ว่าจะเป็นปฏิญญาที่ให้คำแนะนำและเป็นแนวทางแก่ภาคธุรกิจก็ตาม แต่ไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ เพราะเป็น

กฎหมายอ่อนเช่นเดียวกัน เว้นแต่ประเทศนั้นๆ ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO จะทำให้เกิดอำนาจของกฎหมายในสภาพบังคับต่อภาคธุรกิจ (ILO, 2010b)

จากการประชุมโดย GB สมัยที่ 309 เดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 ได้จัดเตรียมวาระการประชุมของ ILC ในปี ค.ศ. 2012 โดยหนึ่งในนั้นมีหัวเรื่อง “งานที่มีคุณค่าในห่วงโซ่อุปทานโลก”¹⁴ แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้นำมาอภิปรายในประเด็นนี้ต่อ ILC เพราะเวลานั้นฐานการคุ้มครองทางสังคมกลับเป็นประเด็นที่สำคัญมากกว่า (GB, 2010) จนกระทั่ง GSC กลายเป็นวาระการประชุมหนึ่งใน ILC สมัยที่ 105 ปี ค.ศ. 2016 โดยผลกระทบของ GSC ทำให้ ILO เห็นว่าต้องร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล ภาคธุรกิจ และหุ้นส่วนทางสังคม แต่สังเกตเห็นได้ว่าฝ่ายแรงงานถูกเหมารวมให้เป็นประชาสังคมและมีฐานะเป็นหุ้นส่วน มากกว่าให้มีการเจรจาต่อรองร่วมภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม อย่างไรก็ตาม ILO พิจารณาว่า GSC ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวก คือ การสร้างงานอาชีพเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การเผชิญกับสังคมผู้สูงอายุ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในตลาดแรงงานให้มากขึ้น แต่ขณะที่ผลกระทบเชิงลบ คือ ขาดการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสภาพการทำงาน ทั้งความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค่าจ้าง และชั่วโมงการทำงาน (ILC, 2016)

ILO จึงส่งเสริม DW ให้รองรับใน GSC โดยเป็นความท้าทายต่อกลไกของการอภิบาล ขณะที่บทบาทของ ILO อาศัยมาตรฐานแรงงานและเวทีเสวนาทางสังคม เพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของแรงงาน ทั้งภาคที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติระดับโลกอย่าง SDG และในระดับประเทศอย่าง DWCP (ILC, 2016)

¹⁴นอกจากจะเป็นวาระใน ILC และสนับสนุนให้ DW ขยับเคลื่อนใน GSC แล้ว ยังพบว่ามีการจัดทำหลักสูตรการเรียนในดิจิทัลแพลตฟอร์มภายใต้ Iversity โดยเป็นความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น Global Labour University, Penn State University และ ILO สามารถเข้าถึงได้ที่ <https://iversity.org/en/courses/decent-work-in-global-supply-chains>

จนกล่าวได้ว่า DW กลายเป็นนโยบายและแผนงานใหม่ที่รองรับต่อ GSC พร้อมกับกำหนดเป้าหมายเพื่อสร้างกระบวนการต้นนโยบาย (Policy Paradigm) ให้รองรับต่อระบบการอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) ซึ่งประสบความสำเร็จแล้วที่สามารถผลักดันให้กลายเป็นวาระ DW ใน GSC นอกจากนี้ให้พิจารณาวิธีการที่ ILO ดำเนินการแตกต่างจากเดิมที่จะส่งเสริมการให้สัตยาบันอนุสัญญาเพื่อบังคับใช้ต่อรัฐสมาชิก แต่ ILO เลือกใช้ความร่วมมือเฉพาะทาง (Technical Cooperation) ผ่านโครงการระยะสั้นที่กำหนดระยะเวลาไว้แน่ชัด จึงเป็นแนวทางที่ส่งเสริมระบบการอภิบาลแรงงานแนวราบ (Horizontal Labour Governance) เพื่อสนับสนุนให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือเป็นหุ้นส่วนพัฒนาาร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จนกลายเป็นระบบการอภิบาลแรงงานแนวตั้ง (Vertical Labour Governance) ภายหลังที่ประเทศนั้นให้สัตยาบันอนุสัญญาเพื่อมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Thomas & Turnbull, 2018)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของระบบการอภิบาลแรงงานจากสนับสนุนแนวราบสู่แนวตั้ง คือ กรณีที่รัฐบาลไทยและหุ้นส่วนความร่วมมือต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ก็ตาม ใน 'โครงการการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานที่ยั่งยืนในภูมิภาคเอเชีย' (Responsible Supply Chains in Asia) ที่มีสหภาพยุโรปเป็นผู้สนับสนุนเงินทุน ร่วมกับหุ้นส่วนดำเนินการคือ OECD และ ILO โดยมีระยะเวลาดำเนินการระหว่างเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2017 - ธันวาคม ค.ศ. 2020 เพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจ ในภาคพื้นเอเชียปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชน คำนึงถึงมาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกรอบการทำงานตาม MNE Declaration และส่งเสริม CSR พร้อมกับหลัก

ปฏิบัติที่ดีตามจรรยาบรรณทางธุรกิจ จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อภาคธุรกิจและหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่กระทรวงแรงงาน ได้ทราบว่า DW ใน GSC คืออะไร และดำเนินการอย่างไร ที่สำคัญในงานเสวนา "การประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคมในประเทศไทย" จัดเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 และแปล MNE Declaration เป็นฉบับภาษาไทย¹⁵

อย่างไรก็ตามภาคอุตสาหกรรมที่กระทบเป็นลำดับแรกต่อ GSC คือ ยานยนต์ โดยเฉพาะในภาคพื้นเอเชียมีฐานการผลิตตั้งอยู่หลายแห่งในหลายประเทศ และปัญหาอย่างยิ่งต่อแรงงานคือ ระบบการจ้างงานรับเหมาช่วง เป็นสัญญาการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน โดยเฉพาะมาตรฐานแรงงานสากล และงานที่มีคุณค่าไม่สามารถบรรลุได้ทั้งวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ จึงขัดแย้งกับที่ ILO พยายามยกระดับทางสังคมใน GSC (ILO, 2016a) สืบเนื่องมาที่อุตสาหกรรมการประมงก็เป็นภาคส่วนที่ควรพิจารณา เนื่องจากเป็นสถานการณ์ร่วมสมัยที่รัฐบาลไทย กระทรวงแรงงาน หน่วยงานภาครัฐ บริษัทขนาดใหญ่ และ NGOs ดำเนินการป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ จึงเป็นรูปแบบการอภิบาลแรงงานที่จะกล่าวถึงต่อไป จนยกระดับจากอันดับที่ 3 เป็นอันดับที่ 2 นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังดำเนินการเรื่องนี้อย่างแข็งขัน โดยให้สัตยาบันพิธีสารฉบับที่ 29 เป็นส่วนเสริมให้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 29 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 2018 จัดเป็นหนึ่งในแปดของ CLS ที่สำคัญไทยเป็นประเทศแรกในภาคพื้นเอเชียที่ให้สัตยาบันพิธีสารฉบับนี้ พร้อมกับสนับสนุนการรณรงค์โครงการ "50forfreedom"¹⁶ โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อต้านการใช้แรงงานทาสสมัย หรือให้กล่าวตรงไปตรงมาคือ แรงงานบังคับในระบบทุนนิยมโลกที่ขับเคลื่อนผ่าน GSC แต่แท้จริงแล้วมีเจตจำนงที่คำนึงถึง

¹⁵ข้อมูลเพิ่มเติมของงานเสวนาการประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคมในประเทศไทย ภายใต้โครงการการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานที่ยั่งยืนในภูมิภาคเอเชีย เข้าถึงวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2019 จาก https://www.ilo.org/asia/events/WCMS_671535/lang--en/index.htm

¹⁶รัฐบาลไทยให้สัตยาบันพิธีสารฉบับที่ 29 ของ ILO เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน จาก <http://www.mfa.go.th/europetouch/th/news/8359/90382-Thailand%E2%80%99s-Ratification-of-Protocol-of-2014-to-the.html>

พหุภาคี ที่สำคัญ DW ไม่ได้ผลักดันโดยรัฐสมาชิกของ ILO ให้เป็นวาระใน ILC เพื่อแก้ไขปัญหาใน GSC แต่เป็นขบวนการแรงงานในระดับสากลที่พยายามผลักดันเรื่องนี้ เช่น สมาพันธ์สหภาพแรงงานสากล (ITUC) เป็นต้น (Posthuma & Rossi, 2017 ; Barrientos, Gereffi & Rossi, 2011) หลังจากนั้น จึงเสนอรูปแบบของการอภิบาล (Governance) เพื่อส่งเสริม DW ใน GSC ไว้ 3 ประการ โดยได้อาศัยแนวคิดที่เสนอและพัฒนา โดย Gary Gereffi และ Joonkoo Lee มาเพื่อปรับใช้และผสมผสานแนวทางปฏิบัติของการอภิบาลดังนี้ (ILO, 2016a; 2016c; Gereffi & Rossi, 2016)

ประการแรก คือ ‘การอภิบาลสาธารณะ’ (Public Governance) คือ กฎเกณฑ์หรือมาตรการที่ออกแบบขึ้นโดยภาครัฐ กำหนดไว้ในระดับชาติ คือ กฎหมายแรงงาน หรือในระดับรัฐเหนือชาติโดยองค์การระหว่างประเทศ คือ มาตรฐานแรงงานสากล หากมีผลบังคับใช้เมื่อนั้นจะครอบคลุมระดับความสัมพันธ์ตั้งแต่ประเทศลงมาถึงปัจเจกบุคคล ทั้งนี้เพื่อกำหนดกฎหมายและนโยบายให้แก่แนวทางปฏิบัติของการบริหารภาครัฐ สำหรับภารกิจนี้เรียกว่า “การบริหารแรงงาน” (Labour Administration) แต่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบริหารแรงงาน (ฉบับที่ 150) ปี ค.ศ. 1978 และอนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ฉบับที่ 81) ปี ค.ศ. 1947 ขณะที่ภาครัฐยังมีอำนาจโดยชอบธรรมให้สถานประกอบการในฐานะภาคเอกชนปฏิบัติตามภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย และเป็นการเสริมอำนาจให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐปฏิบัติภารกิจได้อย่างสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบ

ประการที่สอง คือ “บริษัทอภิบาล” (Private Governance หรือ Corporate Governance) คือ กำหนดให้บริษัทขนาดใหญ่กระจายอำนาจของระบบการผลิต เพื่อให้มีการตรวจสอบและติดตาม โดยให้เกิดประสิทธิภาพพร้อมกันของทุกฝ่าย จึงสร้างกลไกการอภิบาลคือความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท (CSR) จรรยาบรรณทางธุรกิจ รวมถึงระบบมาตรฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ใช้ตรวจสอบและ

ติดตาม โดยมีกาให้หนังสือรับรองในกรณีที่กระบวนการและมีการปฏิบัติสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ เป็นได้ทั้งระบบมาตรฐานในระดับประเทศหรือระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บรรษัททอภิบาลถือเป็นความสมัครใจ และเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ที่สำคัญกว่านี้การอภิบาลในรูปแบบนี้ถูกเรียกว่าเป็นกฎหมายอ่อน และแท้จริงแล้วการอภิบาลรูปแบบนี้มีความเป็นไปได้ว่าไม่สร้างประโยชน์ให้แก่แรงงาน แต่กลายเป็นความชอบธรรมของบริษัทเอง

ประการที่สาม คือ “การอภิบาลสังคม” (Social Governance) เป็นการสนับสนุนให้ NGOs และสหภาพแรงงาน โดยต้องภาคส่วนที่กดดันให้บริษัทต่างๆ จัดทำจรรยาบรรณทางธุรกิจเพื่อเป็นหลักปฏิบัติที่ดีต่อสังคม ทั้งยังสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือแบบหลายฝ่ายของผู้มีส่วนได้เสีย และเพื่อสนับสนุนเวทีเสวนาทางสังคมและการเจรจาต่อรองร่วม โดยไม่ได้หมายถึงเฉพาะฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง แต่ยังรวมถึงภาคประชาสังคมต่างๆ ที่มีฐานะเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ที่สำคัญกว่านี้ยังเป็นการสร้างระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ที่ดี และประสิทธิภาพของการตรวจแรงงาน นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับที่ 98 ที่ให้สิทธิของการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองร่วมแล้ว ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยการเจรจาต่อรองร่วม (ฉบับที่ 154) ปี ค.ศ. 1981 ที่ให้การสนับสนุนด้วย

จากการอภิบาลสามรูปแบบนี้ ถือเป็นระบบการอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) ตามหลักการคือกาให้ความสำคัญที่ผลกระทบของโลกาภิวัตน์และระบุให้รายงานของคณะกรรมการสิทธิการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์เป็นจุดเริ่มต้นของการจำกัดความโลกาภิวัตน์ของ ILO โดยพิจารณาจากการพัฒนาเศรษฐกิจโลกและการบูรณาการเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ด้วยเหตุนี้การอภิบาลแรงงานโลกจึงเปรียบได้กับสถาปัตยกรรมที่สนับสนุนมาตรฐานแรงงานสากล แต่ความแตกต่างจากเดิมคือไม่ได้เน้นเฉพาะกลไกการควบคุมติดตาม (Supervisory Mechanism) เพื่อบังคับใช้เหมือนในรูปแบบของกฎหมายแข็ง (Hard Law) แม้ว่าการแถลงปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติ

พื้นฐานและสิทธิการทำงานในปี ค.ศ. 1998 ส่งผลให้เกิดความชัดเจนในแง่ของการคุ้มครองสิทธิแรงงานภายใต้ CLS ก็ตาม แต่การอภิบาลแรงงานยังเน้นกฎหมายอ่อน ครอบคลุมถึงแนวทางต่าง ๆ ที่เป็นกรอบข้อตกลงระดับโลก (Global Framework Agreement)¹⁷ แต่ส่วนใหญ่จะเน้นที่บรรษัทอภิบาล โดยไม่มีการบังคับใช้โดยตรงต่อผู้ประกอบการ แต่อาศัยการกำหนดขึ้นมาเป็นนโยบายหรือกลยุทธ์ทางธุรกิจ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจและที่แพร่หลายคือจรรยาบรรณทางธุรกิจและ CSR ที่ยืนยันหลักปฏิบัติที่ดีต่อผู้มีส่วนต่าง ๆ (Hendrickx, Marx, Rayp & Wouters, 2016; Hassel, 2008; Hadwiger, 2015; Lee, 2016:)

“การอภิบาลแรงงานโลก” จึงกลายเป็นหนึ่งในแนวทางการศึกษา (Perspective) ที่พัฒนาจากโลกาภิบาล (Global Governance) และได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางสังคม จึงมีความจำเป็นให้ใช้มาตรฐานแรงงานสากลของ ILO มาใช้รองรับปัญหานี้ แต่ไม่เพียงพอสำหรับการอภิบาลแรงงาน เพราะต้องสนับสนุนเครื่องมือระดับประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม นอกจากการใช้บทบาทของมาตรฐานแรงงานแล้ว ILO และ WB เคยร่วมกันแก้ไขปัญหาแรงงานภายใต้การอภิบาลมาแล้วตั้งแต่ที่สนับสนุนผ่านทฤษฎีการทำให้เป็นสมัยใหม่ในทศวรรษ 1970 โดยขยายภารกิจของ ILO สู่ภาคที่ไม่เป็นทางการ ถือเป็นแนวทางของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ที่ปรากฏขึ้นมา

ครั้งแรกในภารกิจของ ILO ฉะนั้นการอภิบาลแรงงานของ ILO โดยอาศัยเฉพาะมาตรฐานแรงงาน อาจไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาในปัจจุบัน จึงใช้ความร่วมมือเฉพาะทางมาร่วมดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ด้วย (Meardi & Marginson, 2014)

ถ้าในประเทศไทยจะเสริมสร้างการอภิบาลสาธารณะให้เข้มแข็ง ต้องส่งเสริมการบริหารแรงงานและการตรวจแรงงานในโครงสร้างการบริหารและให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ ขณะเดียวกันต้องขยายหุ้นส่วนความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดย ILO แนะนำให้สนับสนุนระบบการประเมินผลปฏิบัติงาน และพัฒนาระบบการจัดการใหม่โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสำหรับการทำงาน เพราะจะมีประโยชน์ให้กระทรวงแรงงานประสานความร่วมมือกับตัวแสดงภายในและภายนอกได้สะดวกมากขึ้น (ILO, 2011) กล่าวคือ การบริหารแรงงาน (Labour Administration) มีอนุสัญญา ฉบับที่ 150 กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ โดยเป็นหนึ่งในภารกิจของการบริหารภาครัฐ และกำหนดนโยบายแรงงานระดับประเทศ แต่รัฐสมาชิกให้สัตยาบัน 77 ประเทศ จาก 187 ประเทศ¹⁸ ขณะที่การตรวจแรงงาน (Labour Inspection) มีอนุสัญญา ฉบับที่ 81 จัดเป็นหนึ่งใน 4 ฉบับของอนุสัญญาในหมวดหมู่การอภิบาล (Governance Conventions) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมถึงโครงสร้างการบริหารขององค์การภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการบริหารแรงงานต้องมีส่วนงานครอบคลุมขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบนี้ โดยมีรัฐสมาชิกให้สัตยาบัน 146 ประเทศ จาก 187 ประเทศ¹⁹ (ILO, 2016c)

¹⁷กรอบข้อตกลงระดับโลก (Global Framework Agreement) ที่สนับสนุนใน GSC ได้แก่ (1) ข้อตกลงแห่งสหประชาชาติ (UN Global Compact) (2) แนวทางปฏิบัติ OECD สำหรับบริษัทข้ามชาติ (OECD Guideline for Multinational Enterprises) (3) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) (4) หลักการสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principle on Business and Human Rights) (5) ปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม (MNE Declaration) และอาจรวมถึง SA8000 ด้วย

¹⁸จำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการบริหารแรงงาน (ฉบับที่ 150) ค.ศ. 1978 เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2019 จาก https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:16063265225524:::P11300_INSTRUMENT_SORT:3

¹⁹จำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ฉบับที่ 81) ค.ศ. 1947 เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2019 จาก https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226:NO

แต่ประเทศไทยยังไม่ให้อนุสัญญาสองฉบับนี้ ทั้งที่เป็นอนุสัญญาที่ควรทบทวนและพิจารณาว่าจำเป็นให้สัตยาบันด้วยหรือไม่ เพราะช่วยเสริมอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อการตรวจแรงงานในสถานประกอบการ แต่การไม่กล่าวถึงและให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 81 และ 150 จึงมีความเป็นไปได้สองแง่มุม กล่าวคือ แง่มุมแรก เกรงว่าทำให้เป็นกรอบที่มีสภาพบังคับให้ภาครัฐต้องปฏิบัติตาม อีกแง่มุมหนึ่งคือไม่ทราบประโยชน์ในอนุสัญญาฉบับนี้ ทำให้การอภิบาลสาธารณะทางแรงงานของประเทศไทยควรเป็นข้อพิจารณาและพัฒนาแนวทางต่อไป และหากกล่าวอย่างตรงไปตรงมาคือ รัฐบาลไทยและผู้บริหารกระทรวงแรงงานควรให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมโอกาสในงานอาชีพและพัฒนาความรู้และทักษะการทำงาน แก่แรงงานทุกกลุ่มสาขาอาชีพ ทั้งในภาคที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรืองานที่มีหรือไม่มีมาตรฐานก็ตาม ที่สำคัญกว่านี้ต้องพิจารณาให้ภารกิจของการบริหารแรงงานสอดคล้องกับสถานการณ์ร่วมสมัยที่ ILO เรียกว่า 'อนาคตของงาน' (Future of Work)

อนาคตของงานที่ ILO นำเสนอ พิจารณาได้จากรายงาน "Work for a Brighter Future" โดยเน้นแนวทางคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Approach) แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ (1) การเสริมสร้างศักยภาพของทุกคนเพื่อได้รับประโยชน์จากโอกาสของการเปลี่ยนแปลงโลกของการทำงาน โดยส่งเสริมการลงทุนที่ทุนมนุษย์และการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต การคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า และการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศสภาพ (2) การเสริมสร้างสถาบันของงานที่ให้การคุ้มครองแรงงานอย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการเคารพสิทธิพื้นฐานของแรงงาน เสรีภาพของการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม การจัดการเทคโนโลยีและดิจิทัลแพลตฟอร์ม และการสร้างสมดุลชีวิตการทำงานและค่านึงความเป็นส่วนตัวให้เกิดขึ้น (3) การส่งเสริมผลผลิตการทำงานและสร้างงานที่มีคุณค่า เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในเศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างพื้นฐาน และแนวทางปฏิบัติทางธุรกิจ (ILO, 2019a; 2019b) ถ้าพิจารณาเช่นนี้พบว่า

บทบาทของกระทรวงแรงงาน ประเทศไทย ต้องทบทวนเพื่อปรับภารกิจใหม่ โดยเฉพาะในโลกอุตสาหกรรม 4.0 ที่ขับเคลื่อนด้วยดิจิทัล ไม่ควรเน้นเฉพาะกำลังแรงงานที่มองเห็นและนับได้เหมือนเช่นเคย ที่สำคัญควรบูรณาการความร่วมมือภารกิจหลายหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น การเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต แท้จริงแล้วไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ที่เป็นตัวแสดงหลัก เพราะช่วงวัยกำลังแรงงานยาวนานสุด และสร้างผลผลิตให้แก่เศรษฐกิจมากที่สุด จึงควรกำหนดให้กระทรวงแรงงาน เป็นต้น

ในเมื่อการอภิบาลแรงงานดำเนินการให้เกิดความร่วมมือแบบหุ้นส่วนและไม่เฉพาะแต่บทบาทของภาครัฐ จึงสอดคล้องกับที่ ILO พิจารณาการอภิบาลกว้างออกไปสู่การประสานความร่วมมือ (Coordinated Governance) เพราะทำให้การปฏิบัติภารกิจครอบคลุมถึงปัญหาแรงงานใน GSC แม้ว่าแนวทางการอภิบาลจะเน้นที่มาตรฐานแรงงาน แต่ก็ทำให้ตัวแสดงที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมกันกำหนดและตัดสินใจนโยบาย โดยไม่จำกัดเฉพาะตัวแสดงตามระบบไตรภาคี ขณะที่ Anne Posthuma และ Arianna Rossi เห็นว่าการอภิบาลใน GSC สะท้อนถึงสามปัญหาแรงงานที่ท้าทาย คือ (1) การใช้แรงงานบังคับตามที่ปรากฏพิธีสาร (Protocol) ในปี ค.ศ. 2014 คล้ายการผลิตซ้ำให้กรอบการทำงานนี้มีบทบาทขึ้นอีกครั้ง จากเดิมเป็นวิธีคิดการคุ้มครองให้แก่แรงงานภาคที่เป็นทางการ แต่บัดนี้เน้นศูนย์กลางที่ GSC และขยายให้เห็นความสัมพันธ์ทางการผลิตในแต่ละช่วงต่างๆ ของ GSC (2) การส่งเสริมความร่วมมือเฉพาะทางภายใต้แผนการทำงานที่ดี (Better Work Programme) เพื่อให้มาตรฐานแรงงานมีผลในทางปฏิบัติและปรับปรุงการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ (3) ความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการจนทำให้เกิดโศกนาฏกรรมอาคารถล่มที่ Rana Plaza (Posthuma & Rossi, 2017)

ในท้ายนี้ การอภิบาลแรงงานโลกเหมือนเป็นสถาปัตยกรรมใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ แต่อันที่จริงแล้ว Craig Murphy เสนอให้เห็นว่าการอภิบาลปรากฏขึ้นมาตั้งแต่

ปลายศตวรรษที่ 19 แล้ว แต่ไม่ใช่รูปแบบเดียวกับที่เข้าใจกันในปัจจุบัน โดยที่ Murphy พิจารณาตั้งอยู่บนแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) เพราะเสนอขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ขณะเดียวกันกฎเกณฑ์หรือมาตรการด้านแรงงาน (Labour Regulation) ที่ออกแบบขึ้นมา ไม่ได้เกิดขึ้นจากบทบาทของรัฐบาล แตกต่างจากที่ ILO จัดทำในรูปแบบอนุสัญญา (Convention) เพื่อส่งเสริมรัฐสมาชิกให้สัตยาบันเพื่อบังคับมีผลบังคับใช้ อันเป็นหลักประกันให้แก่แรงงานจะได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากรัฐและนายจ้าง ด้วยเหตุนี้ก่อนที่จะมีการก่อตั้ง ILO จึงเป็นรูปแบบของการอภิบาลที่ไม่เป็นทางการ (Informal Governance) (Murphy, 1994) ขณะที่ ILO ถือเป็นการอภิบาลในรูปแบบที่เป็นทางการ โดยมีโครงสร้างไตรภาคีและมาตรฐานแรงงานสากลสนับสนุนขึ้นภายใต้การก่อรูปขึ้นเป็นระบอบ (Regime) (Haworth & Hughes, 2003) และกลายเป็นหนึ่งตัวแสดงที่เริ่มต้นคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับโลก โดยแถลงปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ในปี ค.ศ. 1944 ก่อนที่ UN จะกล่าวถึงในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 (Maul, 2019; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009)

4. งานที่มีคุณค่าจากชุดอุดมการณ์และนโยบายสู่แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า

แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า (Decent Work Country Programme : DWCP) เป็นการเปลี่ยนรูปของชุดอุดมการณ์ กลายมาสู่นโยบายที่ปฏิบัติในระดับประเทศ และมีตัวชี้วัด ในระยะแรกเริ่มจัดทำขึ้นมาเพื่อให้ DW นำไปปฏิบัติในประเทศสมาชิก โดยเน้นกลุ่มประเทศในภาคพื้นลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย เริ่มต้นครั้งแรกอย่างไม่เป็นทางการในปี ค.ศ. 2002 ภายใต้แผนงานตัวแบบงานที่มีคุณค่า (Decent Work Pilot Programme) จนปรากฏ DWCP ขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. 2005 และจัดทำคู่มือฉบับแรก

ขึ้นในปีเดียวกันนี้ หลังจากนั้นก็จัดทำฉบับที่ 2 จนมาถึงฉบับที่ 4 ในปี ค.ศ. 2008, 2011 และ 2016 ตามลำดับ โดยขอบเขตของ DWCP ระบุกรอบการทำงานตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ แผนงาน และงบประมาณ นอกจากนี้มีการวางแผน การกำหนด การนำไปปฏิบัติ การติดตามผลการดำเนินกิจกรรมตามแผนระยะสั้นทุก 2 ปี และมีแผนระยะกลางทุก 4-6 ปี เพื่อประเมินความสอดคล้องของแผนงานภายในประเทศ โดยร่วมทำงานกับตัวชี้วัดยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Haworth & Hughes, 2009; Hughes & Haworth, 2011a; 2011b)

ประโยชน์ของ DWCP จึงเป็นการจัดเตรียมให้รัฐสมาชิกรับ DW ไปปฏิบัติภายในประเทศ โดยคำนึงถึงมาตรฐานแรงงานสากล ขณะเดียวกันเป้าหมายของการจัดทำ DWCP ก็เพื่อให้ติดตามกิจกรรมของการพัฒนาในระดับประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 5 เป้าหมาย ดังนี้ (Hughes & Haworth, 2011a; 2011b)

- (1) การลดช่องว่างที่เกิดขึ้นของงานที่มีคุณค่า
- (2) การทำให้งานที่มีคุณค่ากลายเป็นนโยบายภายในประเทศ
- (3) การบูรณาการงานที่มีคุณค่าในบริบททางเศรษฐกิจและสังคม
- (4) การพัฒนานโยบายและแผนงานให้มีประสิทธิภาพ
- (5) การแบ่งปันบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศจากการนำ DW ไปสู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ILO มีจำนวนรัฐสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ แต่ข้อมูลการร่าง DWCP ที่ได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการภูมิภาคประจำสำนักงานต่าง ๆ มีเพียง 41 ประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 21.93 (ILO, 2018c) สะท้อนให้เห็นว่า DWCP ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากรัฐสมาชิกเท่าที่ควร และประเทศส่วนใหญ่ที่จัดทำ DWCP ล้วนไม่ใช่ประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีข้อสังเกตว่าการให้สัตยาบันอนุสัญญาตาม CLS เพียงพอแล้วหรือไม่สำหรับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อแรงงาน เพราะแท้จริงแล้ว CLS ที่ได้รับความสำคัญมากขึ้นและตอบรับเป็นอย่างดี เพราะถูกทำให้ยึดโยงกับเงื่อนไข

ทางสังคม (Social Clause) ส่งผลให้ CLS ใช้ในรูปแบบของกฎหมายอ่อน เพื่อรัดกุมต่อบรรษัทธุรกิจ นอกจากนี้ DWCP ขาดสภาพบังคับและไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ขึ้นมากับรัฐสมาชิกได้

สำคัญกว่านี้ DWCP ออกแบบมา 4 ฉบับ ตามคู่มือ โดยได้ปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาทุกครั้ง พิจารณาบริบทระหว่างประเทศหรือสถานการณ์ร่วมสมัยมาตลอด เช่น ในฉบับที่ 4 ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ขณะที่ ILO เสนอให้ปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งในงานสีเขียว (Green Jobs) และยังเชื่อมโยงกับ SDGs โดยเฉพาะความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นในรูปแบบพหุภาคี ท้ายที่สุด ILO มีเป้าหมายที่คงรูปไว้เช่นเดิมคือ การบรรลุความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม DWCP ไม่เพียงพอต่อองค์ประกอบสำหรับการอภิบาลที่สนับสนุนต่อเป้าหมายนี้ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างไตรภาคี มาตรฐานแรงงาน รวมถึงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและไม่เลือกปฏิบัติ (ILO, 2016d)

สำหรับการบริหารแรงงานในประเทศไทยเคยมีความริเริ่มที่จะจัดทำ DWCP ขึ้นมาก่อนการแถลงและลงนามข้อตกลงร่วมกับ ILO โดยผู้มีแทนสามฝ่ายไตรภาคีของไทย เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2019²⁰ แต่ก่อนหน้านี้ต้องล้มเลิกไปช่วงที่เกิดการเปลี่ยนผ่านผู้อำนวยการใหญ่จาก Juan Somavia สู่ Guy Ryde²¹ ขณะเดียวกันควรพิจารณาปัจจัย

ภายในต่อความสำเร็จ เพราะถ้ามิใช่ความอ่อนแอของระบบไตรภาคีแล้วมีสาเหตุใด หรือขาดความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยต่อการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การเจรจาต่อรองร่วม จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ข้อที่ 1 ว่าด้วยสิทธิการทำงาน และข้อที่ 4 ว่าด้วยเวทีเสวนาทางสังคมของ DW แม้ว่าปัจจุบัน Ryder สนับสนุนให้จัดทำ DWCP เพื่อขยายความร่วมมือเฉพาะทางไปสู่เชิงวิชาการด้วยก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นข้อจำกัดบางประการคือ DWCP ไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎหมายแข็งที่บังคับใช้ต่อรัฐสมาชิก และภาคธุรกิจก็เห็นว่าเป็นเพียงแผนงาน จึงเลือกไม่ปฏิบัติตามก็ได้ หรือบางกรณียังไม่ทราบเลยว่าแนวคิดแท้จริงของ DW คืออะไร เพราะตามข้อเท็จจริง DW ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาค ส่งผลให้ DWCP มีช่องว่างของการนำไปปฏิบัติโดยรัฐสมาชิกต่าง ๆ ในทางกลับกัน ถ้าสร้างเงื่อนไขภายใต้การคุ้มครองระหว่างประเทศ ก็อาจทำให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามเช่นเดียวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาตาม CLS

แต่ประเทศในกลุ่มภูมิภาค ASEAN พบว่ามีการจัดทำ DWCP แล้ว 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว เวียดนาม เมียนมาร์ และไทย²² แต่อินโดนีเซียเคยมี DWCP ระหว่างปี ค.ศ. 2012-2015 แต่สถานะขณะนี้ไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องมาตามปีในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม สถานะของ DWCP ที่ดำเนินการขณะนี้ มี 5 ประเทศ คือ

²⁰DWCP ของประเทศได้มีการลงนามข้อตกลงร่วมกันสามฝ่ายของผู้แทนตามระบบไตรภาคีและ ILO เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2019 โดยกิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นในวันเฉลิมฉลองครบรอบ 100 ปี ของ ILO งานวันดังกล่าวยังมีการจัดทำตราไปรษณียากรและหนังสือประวัติศาสตร์ '100 ปี องค์การแรงงานระหว่างประเทศ: หนึ่งในศตวรรษแห่งการทำงานเพื่อความยุติธรรมทางสังคมและส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าแห่งชาติ (ค.ศ. 1919-2019)' โดยผู้เขียนบทความเป็นหนึ่งในผู้จัดทำหลักของเนื้อหาและภาพถ่ายในหนังสือเล่มนี้

²¹Guy Ryder ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ 10 แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 2012-ปัจจุบัน

²²รายชื่อประเทศในภาคพื้นเอเชียที่จัดทำ DWCP (แต่ยังไม่อัปเดตข้อมูลเพิ่มเติมประเทศเมียนมาร์และไทยที่จัดทำเมื่อปี ค.ศ. 2018 และ 2019 ตามลำดับ ขณะที่อินโดนีเซียดำเนินการแผนไว้ฉบับล่าสุดถึงปี ค.ศ. 2015) เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2018 จาก <https://www.ilo.org/asia/decentwork/dwcp/lang--en/index.htm>

(1) DWCP ของลาว ระหว่างปี ค.ศ. 2017-2021 เน้นความสำคัญ 4 ประการ คือ “การส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนาทักษะและฝีมืออาชีพให้รองรับความต้องการในตลาดแรงงาน” “การส่งเสริมให้สัตยาบันและนำมาตราฐานแรงงานสากลไปปฏิบัติ” “การเสริมสร้างและขยายการคุ้มครองทางสังคม” และ “สนับสนุนระบบโทรภาคีและเสวนาทางสังคม” (ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao People’s Democratic Republic, 2017)

(2) DWCP ของเวียดนาม ระหว่างปี ค.ศ. 2017-2021 เน้นความสำคัญ 3 ประการคือ “การส่งเสริมให้งานที่มีคุณค่าและสร้างผู้ประกอบการที่มีความยั่งยืน” “การลดความยากจนและรูปแบบงานที่ไม่มีมาตรฐานโดยขยายการคุ้มครองทางสังคม” และ “การส่งเสริมสิทธิการทำงาน” (ILO Office in Vietnam, 2017)

(3) DWCP ของเมียนมาร์ ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2021 เน้นความสำคัญ 3 ประการคือ “การมีงานทำและทำงานที่มีคุณค่าและโอกาสของผู้ประกอบการที่มีความยั่งยืน” “สิทธิการทำงานและเสริมสร้างระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์” และ “การคุ้มครองทางสังคม” (ILO Liaison Office, Myanmar, 2018)

(4) DWCP ของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 2019-2021 เน้นความสำคัญ 3 ประการคือ “การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานที่ดี” “การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเปราะบาง” และ “การส่งเสริมสิทธิแรงงานตามมาตรฐานแรงงานและมีเวทีเสวนาทางสังคม”²³

(5) DWCP ของกัมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 2019-2023 เน้นความสำคัญ 3 ประการคือ “การส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนาผู้ประกอบการอย่างยั่งยืน” “การเสริมสร้างและขยาย

การคุ้มครองทางสังคม” และ “การส่งเสริมสิทธิการทำงานและปรับปรุงระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์” (ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao People’s Democratic Republic, 2019)

ในท้ายนี้ การจัดทำและดำเนินการ DWCP ต้องพิจารณาว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของ DW ประกอบด้วย สิทธิการทำงาน (Rights at Work) การมีงานทำ (Employment) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และเวทีเสวนาทางสังคม (Social Dialogue) แล้วหรือไม่ เพราะถือเป็นองค์ประกอบหลักที่ DWCP ควรพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนให้ความสำคัญที่บริบทประเทศ เช่น DWCP ต้องเป็นแผนงานที่สนับสนุนนโยบายของ ILO เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทั้ง 4 ประการ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของขบวนการแรงงานและสังคมในภารกิจต่างๆ เป็นฐานสนับสนุนให้เป็นความสัมพันธ์แบบล่างขึ้นบน จึงเป็นไปได้ที่จัดทำ DWCP แล้วเพิกเฉยต่อประเด็นนี้ หมายความว่ากรณีประเทศไทยหลังลงนาม DWCP แล้ว ต้องพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาระดับที่ 87 และ 98 ตามมาด้วยหรือไม่ มิเช่นนั้น DW จะไม่มีทางปรากฏขึ้นบนหนทางอนาคตของการทำงานที่ดีในโลกของการทำงาน ที่สำคัญกว่านี้ปัญหาของแรงงานที่กดขี่ขูดรีดก็จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะงานที่ไม่มีมาตรฐานที่เป็นสัญญาจ้างงานชั่วคราว มีระยะเวลาสั้น และไม่มีสิทธิประโยชน์เหมือนแรงงานที่จ้างงานเต็มเวลา ถือเป็นการทำงานที่มีความเสี่ยง ไม่มั่นคง และเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือที่เรียกว่า ‘Precarious Work’ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกใน ASEAN ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาใน CLS แล้ว ก็ต้องมีการติดตามโดย

²³DWCP ของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 2019-2021 ยังไม่เผยแพร่ฉบับสมบูรณ์และเป็นทางการจาก ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao People’s Democratic Republic แต่พบฉบับร่างและสามารถเข้าถึงได้ในฐานข้อมูลของกระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2019 จาก http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/dwcp_final_ilo_th-clean_version_ver11.pdf

ILO และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่เฉพาะแต่ตัวแสดงภายในประเทศ แต่กลวิธีการดำเนินการต้องอาศัยความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศให้มากขึ้น

5. บทส่งท้าย

การนำเสนอในบทความนี้ เพื่อคลี่คลายความเข้าใจว่าแท้จริงแล้วงานที่มีคุณค่า (Decent Work: DW) คืออะไร และตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ ILO เสนอและดำเนินการนั้น เกิดอะไรขึ้นต่อโลกของการทำงาน และจะเป็นเช่นไรต่อไปในอนาคตของงาน ในพจนานุกรม “Oxford Learner’s Dictionary of Academic English” อธิบายคำว่า “Decent” คือ “สิ่งที่ดีมีมาตรฐานหรือคุณภาพ เช่น การเลือกศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยเป็นความหวังเดียวที่ทำให้ได้รับงานที่มีคุณค่า” (Duncan, 2018, p. 202) หมายความว่า DW ที่ ILO กล่าวถึงเป็นเจตจำนงที่มากกว่าการทำงานที่มีคุณค่า เหมือนกับที่ Somavia และ Ryder เน้นเสมอว่า DW จะนำไปให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ แต่นั่นจึงเป็นข้อเสนอหลักของผู้เขียนว่าจะลด ละเว้น หรือเพิกเฉยต่อวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 4 ประการของ DW ไม่ได้ โดยเฉพาะการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมเป็นหลักการสำคัญของระบบไตรภาคีที่ ILO วางรากฐานไว้ ถือเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นตลอดประวัติศาสตร์การต่อสู้ของแรงงานในโลกตะวันตก

ผู้เขียนพยายามเสนอให้เห็นประวัติศาสตร์ของ DW ที่ผ่านมาสองทศวรรษ แม้จะไม่นานมากนัก แต่ก็เห็นถึงข้อเสนอที่หลากหลาย เพราะถ้าพิจารณาบนหลักการตามที่ ILO เสนอ ย่อมเห็นการผลักดัน DW โดย Somavia จากชุดอุดมการณ์กลายมาสู่นโยบายและแผนงาน ที่สำคัญยังทำให้ DW บรรลุเป็นเป้าหมายการพัฒนาในระดับโลก คือ MDGs ในเป้าประสงค์ข้อที่ 1b และต่อมาที่ SDGs ในเป้าหมายหลักข้อที่ 8 ขณะเดียวกันยังได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศในเครือ UN จนทำให้ ILO กลายเป็นตัวแสดงหลักที่ร่วมแก้ไขฟื้นฟูผลกระทบในตลาดแรงงานภายหลังวิกฤติการเงิน

โลกตกต่ำในทศวรรษ 2010 ที่สำคัญกว่านี้ DW มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อได้รับการพัฒนาให้กลายเป็นตัวชี้วัดและสามารถประเมินผลได้ และยังสามารถนำไปปฏิบัติในระดับประเทศในรูปแบบของ DWCP โดยประเทศไทยก็เป็นหนึ่งประเทศที่ลงนามข้อตกลงร่วมเมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2019 อย่างไรก็ตาม ก็มีการวิพากษ์ต่อ DW ในแง่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและปฏิบัติการของนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการครองอำนาจนำแสดงให้เห็น ILO และภาพแทนปัญญาชนอย่างผู้อำนวยการใหญ่ เป็นตัวแสดงที่สนับสนุนการครองอำนาจนำในระเบียบโลกหรือไม่

เมื่อกล่าวถึงห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chains: GSC) ถือเป็นภาพสะท้อนของความไม่เท่าเทียมของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม และการนำเสนอ DW เพื่อเกิดการยกระดับทางสังคม (Social Upgrading) เป็นทางออกให้แก่อนาคตของงานหรือไม่ แต่ความสลับซับซ้อนของระบบอุตสาหกรรมทำให้การพิจารณาเฉพาะหน่วยการผลิตเดียวเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป เนื่องจากบรรษัทขนาดใหญ่ไม่เพียงอาศัยการจ้างงานแบบยืดหยุ่น แต่ใช้ประโยชน์ของการจ้างงานในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่มีมาตรฐานตามช่วงต่างๆ ใน GSC โดยต่อยอดภาพของความไม่เป็นทางการให้มากกว่า จะทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากภาคที่ไม่เป็นทางการสู่ภาคที่เป็นทางการตามที่ ILO เสนอไว้ โดยบทความนี้พยายามเน้นมาที่ DW ใน GSC ถือเป็น “กระบวนทัศน์ใหม่ทางนโยบายของ ILO ในศตวรรษที่ 21” และจะกลายเป็นแนวทางหลักที่ ILO ให้ความสำคัญมากขึ้นในอนาคตของงาน ตามที่ DW ปรากฏในวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda : HCA) แม้แต่การพัฒนาแรงงาน ที่ในปัจจุบันนิยมเรียกว่าทุนมนุษย์ก็ไม่ได้พิจารณาเฉพาะช่วงวัยแรงงาน แต่ครอบคลุมวงจรชีวิตและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning) โดยเป็นหนึ่งในข้อเสนอของ HCA

หลังจากนี้ ILO ต้องเน้นการสร้างการอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) ที่ประกอบด้วยสามการอภิบาลคือ การอภิบาลสาธารณะ (Public Governance)

บรรษัทภิบาล (Private Governance) และการอภิบาลสังคม (Social Governance) โดยแนวทางที่เหมาะสมคือส่งเสริมความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่สหภาพแรงงานถูกจัดรวมเป็นส่วนหนึ่งด้วย แม้ว่าการอภิบาลแรงงานจะเน้นที่การดำเนินการโดยมาตรฐานแรงงาน แต่การส่งเสริม DW ใน GSC จะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อความร่วมมือที่พัฒนาไปสู่การให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO โดยให้พิจารณาตามกรณีที่ประเทศไทยรับข้อเสนอความร่วมมือจาก EU เกี่ยวกับ DW ใน GSC ผลที่ตามมาทำให้เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจมากขึ้น และรัฐบาลไทยยังได้ให้สัตยาบันพิธีสาร ฉบับที่ 29 เพื่อป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ แม้จะเกี่ยวข้องโดยตรงหรือไม่ก็ตาม แต่เป็นกลวิธีที่ ILO ประสบความสำเร็จจากการดำเนินบทบาทของความร่วมมือเฉพาะทาง (Technical Cooperation) มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศกำลังพัฒนา

ใน GSC จะเห็นตัวแสดงที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ไม่เฉพาะแต่แรงงานกลุ่มพิเศษ แต่กรณีแรงงานย้ายถิ่นยังปรากฏตัวแสดงอย่างบริษัทหรือผู้แทนจัดหาแรงงาน จึงพิจารณากลับมาที่การอภิบาลแรงงานจะเน้นเฉพาะบรรษัทภิบาลเพียงด้านเดียวไม่ได้ เพราะ (1) การจัดทำหลักปฏิบัติที่ดีหรือจรรยาบรรณทางธุรกิจ (2) CSR (3) ระบบการประเมินและตรวจสอบติดตามระบบมาตรฐานต่างๆ ทั้งสามประการนี้ถือว่าเป็นมาตรการของกฎหมายอ่อน (Soft Law) ที่ไม่มีสภาพบังคับ แม้จะมีหลักการที่ระบุถึงสิทธิมนุษยชน รวมถึง

สิทธิแรงงานก็ตาม แต่ทางปฏิบัติเมื่อขาดอำนาจบังคับใช้ย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการหลีกเลี่ยง และถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่าคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมและต่อแรงงาน ด้วยเหตุนี้ การขยาย DW ใน GSC ควรเสริมสร้างการอภิบาลสาธารณะเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งการบริหารแรงงานและการตรวจแรงงาน นอกจากนี้มีการอภิบาลสังคมมาเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนร่วมมือ ทั้งการตรวจสอบความโปร่งใสและติดตามกระบวนการดำเนินการทางธุรกิจ

ท้ายนี้ GSC ก่อปัญหาตามมาในโลกของการทำงานที่แรงงานต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จนกลายเป็นวาระของ ILO ที่ Ryder เห็นความสำคัญโดยจัดเป็นความริเริ่มของงานสีเขียว (The Green Initiative) และนำเสนอรายงานผู้อำนวยการใหญ่ปี ค.ศ. 2017 เพื่อประชุมใน ILC (ILO, 2017c) หรือขบวนการแรงงานในระดับสากล เรียกว่า “การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม” (Just Transition)²⁴ เพราะผลที่ตามมาต่อแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่ส่งให้แก่ระบบอุตสาหกรรม การย้ายถิ่นของประชากร และสุขภาพของแรงงาน เป็นต้น (Sutummakid & Kulkolkarn, 2017) จึงเป็นหนึ่งในสถานการณ์ร่วมสมัยที่เกิดขึ้นใน GSC จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบรรษัทขนาดใหญ่ โดย ILO พยายามผลักดัน DW พร้อมกับงานสีเขียวให้ขับเคลื่อนใน SDGs โดยเฉพาะการผลิตที่คำนึงสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนทางทรัพยากรธรรมชาติ (ILO, 2018e) **A**

²⁴มูลนิธิฟรีดริค เอเบิร์ต (Friedrich-Ebert-Stiftung: FES) ได้สนับสนุนให้ รังสิณี ไชยคุณ แปลเอกสาร “Just Transition — Where are we now and what’s next: A guide to national policies and international climate governance” ในปี ค.ศ. 2018 โดยเอกสารฉบับนี้มีผู้เขียนคือ สมาพันธ์สหภาพแรงงานสากล (ITUC)

รายการอ้างอิง

- Alcock, A. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London: Macmillan.
- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F., & Ritter, J. A. (2003). Measuring decent work with statistical indicators. *International Labour Review*, 142 (2), 147-178.
- Baccaro, L. (2001). *Civil society, NGOs, and decent work policies : Sorting out the issues*. ILO/International Institute for Labour Studies.
- Baccaro, L. & Mele, V. (2012). Pathology of path dependency?: The ILO and the challenge of new governance. *International Labour Review*, 65 (2), 195-224.
- Barrientos, S., Gereffi, G., & Rossi, A. (2011). Economic and social upgrading in global production networks : A new paradigm for a changing world. *International Labour Review*, 150 (3-4), 319-340.
- Barrientos, S., Gereffi, G., & Pickles, J. (2016). New dynamics of upgrading in global value chains : Shifting terrain for suppliers and workers in the global south. *Environment and Planning*, 48 (7), 1214-1219.
- Bauer, M. W. & Ege, J. (2014). The Autonomy of International Bureaucracies. In S. Kim, S. Ashley & H. Lambright. (eds.) *Public Administration in the Context of Global Governance* (pp. 63-84). Cheltenham : Edward Elgar.
- Bellace, J. R. (2011). Achieving social justice: the nexus between the ILO's fundamental rights and decent work. *Employment Rights and Employment Policy*, 15(5), 5-28.
- Bernards, N. (2016). The International Labour Organization and the ambivalent politics of financial inclusion in West Africa. *New Political Economy*, 21(6), 606-620.
- Bescond, D., Chataignier, A., & Mehran, F. (2003). Seven indicators to measure decent work: An international comparison. *International Labour Review*, 142(2), 179-212.
- Bhattacharjee, A. & Roy, A. (2016). *Precarious Work in the Asian Seafood Global Value Chain*. Retrieved from https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/precarious_work_in_the_asian_seafood_global_value_chain.pdf
- Boguslaw, J. E. (2000). *Social partnerships and social relations: New strategies in workforce and economic development*. New York : Routledge.
- Bonnet, F., Figueiredo, J. B., & Standing, G. (2003). A family of decent work indexes. *International Labour Review*, 142 (2), 213-238.
- Boris, E., Hoehtker, D. & Zimmermann, S. (2018). Introduction : A Century of Women's ILO. In E. Boris, D. Hoehtker & S. Zimmermann (eds.), *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*. Leiden : Brill.
- Britwum, A. O. (2018). Power resources and organising informal economy workers. *Global Labour Journal*, 9(2), 249-253.
- Bull, B. & McNeill, D. (2007). *Development Issues in Global Governance : Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*. Oxon : Routledge.

- Chen, M. A. (2016). Informal Employment : Theory and Reality. In S. Edgell, H. Gottfried & E. Granter (eds.), *The SAGE Handbook of the Sociology of Work and Employment* (pp. 407-427). Los Angeles : SAGE.
- Cox, R. W. (1969). The executive head: an essay on leadership in international organization. *International Organization*, 23 (2), 205-230.
- Cox, R. W. (1977). Labor and hegemony. *International Organization*, 31 (3), 385-424.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. *Millennium-Journal of International Studies*, 12 (2), 162-175.
- Deacon, B. (2013). *Global social policy in the making : The foundations of the social protection floors*. Chicago o: Policy Press.
- Deacon, B. (2015). The International Labour Organization and Global Social Governance - The 100 Years Search for Social Justice within Capitalism. In A. Kaasch & K. Martens (eds.), *Actors and Agency in Global Social Governance* (pp. 45-63). Oxford : Oxford University Press.
- Duncan, R. (2018). *Oxford Learner's Dictionary of Academic English*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Dymond, W. (2001). Core Labour Standards and the World Trade Organization: labour's love lost. *Canadian Foreign Policy Journal*, 8 (3), 99-114.
- Fields, G. S. (2003). Decent work and development policies. *International Labour Review*, 142 (2), 239-262.
- Frey, D. F. & MacNaughton, G. (2016). A human rights lens on full employment and decent work in the 2030 sustainable development agenda. *SAGE Open*, 6(2), 1-13.
- Ghai, D. (2003). Decent work: Concept and indicators. *International Labour Review*, 142 (2), 113-145.
- Gereffi, G. (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of international political economy*, 21 (1), 9-37.
- Gereffi, G., & Lee, J. (2016). Economic and social upgrading in global value chains and industrial clusters : Why governance matters. *Journal of Business Ethics*, 133(1), 25-38.
- Governing Body. (2010). *The agenda of the 101st Session (2012) of the Conference*. 309th Session, Geneva, November 2010. Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/309/GB.309_2_1_engl.pdf
- Hadwiger, F. (2015). Global framework agreements: Achieving decent work in global supply chains?. *International Journal of Labour Research*, 7 (1-2), 74-94
- Harrod, J. (1987). *Power, production, and the unprotected worker*. New York : Columbia University Press.
- Harrod, J. (2008). *The International Labour Organisation and the world labour force : from "peoples of the world" to "informal sector"*. Retrieved from <https://www.scribd.com/document/2389635/The-International-Labour-Organisation-and-the-World-Labour-Force-From-Peoples-of-theWorld-to-Informal-Sector>
- Harrod, J. (2014). Patterns of Power Relations : Sabotage, Organisation, Conformity & Adjustment. *Global Labour Journal*, 5 (2), 134-152.

- Hassel, A. (2008). The evolution of a global labor governance regime. *Governance*, 21(2), 231-251.
- Hauf, F. (2015). The paradoxes of decent work in context: a cultural political economy perspective. *Global Labour Journal*, 6 (2), 138-155.
- Haworth, N., & Hughes, S. (2003). International political economy and industrial relations. *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4), 665-682.
- Haworth, N., & Hughes, S. (2009). *Decent work and the ILO : extending the agenda*. Retrieved from http://www.iera-directory.org/15thworldcongress/files/papers/Track_4/Tue_W1_HAWORTH.pdf
- Hendrickx, F., Marx, A., Rayp, G., & Wouters, J. (2016). The architecture of global labour governance. *International Labour Review*, 155 (3), 339-355.
- 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
- Hughes, S., & Haworth, N. (2011a). *International Labour Organization (ILO) : Coming in from the Cold*. Oxon : Routledge.
- Hughes, S., & Haworth, N. (2011b). Decent work and poverty reduction strategies. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 66 (1), 34-53.
- International Labour Conference. (2016). *Reports of the Committee on Decent Work in Global Supply Chains: Resolution and conclusions submitted for adoption by the Conference*. Retrieved from http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_489115.pdf
- International Labour Conference. (2019). *Reports of the Standard-Setting Committee on Violence and Harassment in the World of Work : Instruments submitted for adoption by the Conference*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711242.pdf
- ILO. (1932). *The Depression and Social Policy in the United States*. Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1933/33B09_15_engl.pdf
- ILO. (1969a). *The World Employment Programme*. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1969-53-part-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1969-53-part-1).pdf)
- ILO. (1969b). *History of the International Labour Organization*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1969/69B09_243_engl.pdf
- ILO. (1999). *Decent Work*. Retrieved from [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1999-87\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1999-87).pdf)
- ILO. (2000). *Perspectives on Decent Work: Statements by the ILO Director-General*. Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2001/101B09_131_engl.pdf
- ILO. (2002). *Decent Work and the Informal Economy*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- ILO. (2004). *A fair globalization : creating opportunities for all*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>

- ILO. (2005a). *The Millennium Declaration, the MDGs and the ILO's Decent Work Agenda : Overview*. Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_526_engl.pdf
- ILO. (2005b). *The ILO and the Follow up of the World Summit on Social Development : background paper for the United Nations Commission on Social Development*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_16_engl.pdf
- ILO. (2010a). *Extending Social Protection to All*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146616.pdf
- ILO. (2010b). *Global Jobs Pact - Policy Briefs No. 11: Responsible practices in supply chains*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_149676.pdf
- ILO. (2011). *Labour Administration and Labour Inspection*. Report V: Fifth item on the agenda. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153918.pdf
- ILO. (2013a). *Guide to the millennium development goals employment indicators*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_208796.pdf
- ILO. (2013b). *Towards the ILO centenary: realities, renewal and tripartite commitment*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_213836.pdf
- ILO. (2013c). *Decent Work Indicators: Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf
- ILO. (2014). *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_153_engl.pdf
- ILO. (2015). *The Future of Work Centenary Initiative*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_369026.pdf
- ILO. (2016a). *Decent work in global supply chains*. Report IV : 105th Session, International Labour Conference. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf
- ILO. (2016b). *Non-standard employment around the world : Understanding challenges, shaping prospects*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf
- ILO. (2016c). *Workplace Compliance in Global Supply Chains. Sectoral Policies Department*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_540914.pdf
- ILO. (2016d). *Decent Work Country Programme : A Practical Guidebook, version 4*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_561025.pdf

- ILO. (2017a). *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration)*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf
- ILO. (2017b). *The Future of Work We Want : A Global Dialogue*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_570282.pdf
- ILO. (2017c). *Work in a changing climate : The Green Initiative*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554315.pdf
- ILO. (2018a). *Decent Work and the Sustainable Development Goals: A Guidebook on SDG Labour Market Indicators*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_647109.pdf
- ILO. (2018b). *Digital labour platforms and the future of work : Towards decent work in the online world*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf
- ILO. (2018c). *Status of DWCP Development by Region as at 15 September 2018*. Retrieved from <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/program/dwcp/lang--en/index.htm>
- ILO. (2018d). *The Women at Work Initiative: The push for equality*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_629239.pdf
- ILO. (2018e). *Decent Work for Sustainable Development : Transformation towards sustainable and resilient societies*. Retrieved from https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18233HLPF_Decent_Work_for_Sustainable_Development_2018.pdf
- ILO. (2019a). *Work for a Brighter Future. Global Commission of the Future of Work*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf
- ILO. (2019b). *ILO Centenary Outcome Document*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_700622.pdf
- ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao People's Democratic Republic. (2017). *Decent Work Country Programme for Lao People's Democratic Republic 2017-2021*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_630313.pdf?fbclid=IwAR0VzoC-F1MF4qr6ITq_evzddbbSGpkQnET2QSSV1pG08V-vqRhRvgqTVnA
- ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao People's Democratic Republic. (2019). *Kingdom of Cambodia Decent Work Country Programme (DWCP) 2019-2023*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_710183.pdf?fbclid=IwAR1xPEnLHzmsM8MH38pH37_qu8CyQiAi5XtrlcDLnKN4eHC9is6oIVJNXF0

- ILO Office in Vietnam. (2017). *The Decent Work Country Programme for Viet Nam, 2017-2021*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_630293.pdf
- ILO Liaison Office, Myanmar. (2018). *Myanmar Decent work Country Programme 2018-2021*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/publication/wcms_645042.pdf?fbclid=IwAR17iamJRcoebmgGgGbAmZT_F84kurDXLu8-KZeYsCtQ2HelpWvgDdH0CimA
- Kille, K. & J. Reinalda, B. (2013). *Secretary-General leadership in global governance : perspectives from the IO BIO Project*. Retrieved from <http://acuns.org/wpcontent/uploads/2013/06/Kille-Kent-J-Bob-Reinalda-Secretary-GeneralLeadership-in-Global-Governance-Perspectives-from-the-IO-BIO-Project.pdf>
- Lee, J. (2016). *Global supply chain dynamics and labour governance: Implications for social upgrading*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_480957.pdf
- MacNaughton G. & Frey D. F. (2010). Decent work, human rights, and the Millennium Development Goals. *Hastings Race and Poverty Law Journal*, 7, 303-352.
- MacNaughton G. & Frey D. F. (2016). Decent work, human rights and the Sustainable Development Goals. *Georgetown Journal of International Law*, 47, 607-663.
- Maul, D. (2019). *100 Years of the International Labour Organization*. Fortid - STUDENTENES HISTORIETIDSSKRIFT. Retrieved from https://www.academia.edu/38651470/100_Years_of_ILO
- Mayer, F. W., Phillips, N., & Posthuma, A. C. (2017). The political economy of governance in a 'global value chain world'. *New Political Economy*, 22 (2), 129-133.
- Mearidi, G., & Marginson, P. (2014). Global labour governance: potential and limits of an emerging perspective. *Work, employment and society*, 28 (4), 651-662.
- Moore, P. V. (2014). Legitimacy, tribridity, and decent work deficits. *Globalizations*, 11(3), 315-330.
- Moore, P., Dannreuther, C., & Mollmann, C. (2015). Guest editors' introduction: The future and praxis of decent work. *Global Labour Journal*, 6 (2), 127-137.
- Morse, D. A. (1969). *The origin and evolution of the I.L.O. and its role in the world community*. New York : Cornell University.
- Murphy, C. (1994). *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*. Oxford : Oxford University Press.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33 (2), 203-223.
- Ostermeier, M., Linde, S, Lay, J. & Prediger, S. (2015). SMARTer Indicators for Decent Work in a Post-2015 Development Agenda : A Proposal. *International Labour Review*, 154 (3), 285-302.

- Phillips, N., & Mieres, F. (2015). The governance of forced labour in the global economy. *Globalizations*, 12 (2), 244-260.
- 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.
- Posthuma, A., & Rossi, A. (2017). Coordinated governance in global value chains: supranational dynamics and the role of the International Labour Organization. *New Political Economy*, 22 (2), 186-202.
- Reinalda, B. (2001). *Decision making within international organizations : An overview of approaches and case studies*. Retrieved from <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6161c44f-f398-45ef-a48f-02da2d6f6cc9.pdf>
- Rodgers, J., Lee, E., Swepston, L. & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009*. Geneva : ILO.
- Salido, J. & Bellhouse, T. (2016). *Economic and Social Upgrading: Definitions, connections and exploring means of measurement*. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40096/1/S1600459_en.pdf
- Schechter, M. G. (1987). Leadership in International Organizations : Systemic, Organizational and Personality Factors. *Review of International Studies*, 13 (3), 197-220.
- Schmalz, S., Ludwig, C., & Webster, E. (2018). The power resources approach: developments and challenges. *Global Labour Journal*, 9 (2), 113-134.
- Schroeder, M. B. (2014). Executive leadership in the study of international organization : A framework for analysis. *International Studies Review*, 16(3), 339-361.
- Sectoral Policies Department. (2016). A comparative analysis of economic and social upgrading in the animation, electronics, gold and retail sectors. In ILO (ed.), *Sectoral Studies on Decent Work in Global Supply Chains* (pp. 1-6). Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_485367.pdf
- Selwyn, B. (2013). Social upgrading and labour in global production networks : A critique and an alternative conception. *Competition and Change*, 17 (1), 75-90.
- Selwyn, B. (2016). The Grapes of Wrath: social upgrading and class struggle in global value chains. In K. van der Pijl (Ed.), *Handbook of the international Political economy of production* (pp. 98-114). Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Selwyn, B. (2018). Poverty chains and global capitalism. *Competition & Change*, Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1024529418809067>
- Sinclair, G. F. (2017). *To reform the world: International organizations and the making of modern states*. New York : Oxford University Press.
- Standing, G. (2008). The ILO : An agency for globalization?. *Development and Change*, 39 (3), 355-384.

- Sutummakid, Niramom & Kulkolkarn, Kiriya. (2018). *A Study on Just Transition: Preliminary Study on Impact of Climate Change on Labour in Thailand*. Bangkok : Friedrich-Ebert-Stiftung. (translated Thai Reference)
- Thomas, H., & Turnbull, P. (2018). From horizontal to vertical labour governance : The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains. *Human Relations*, 71 (4), 536-559.
- Tosstorff, R. (2013). *Workers' resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933*. Geneva : ILO.
- 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.
- 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 (2), 259-277.
- World Bank. (2001). *World development report 2000/2001: Attacking Poverty*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/226840WDR00PUB0ng0poverty0200002001.pdf>