

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองแรงงานมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน การคุ้มครองแรงงานจะครอบคลุมในด้านสภาพการจ้าง ความมั่นคงในงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และสวัสดิการแรงงาน รัฐมีเป้าหมายที่จะคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึง โดยเฉพาะการจ้างงานนอกระบบ ได้แก่กลุ่มผู้รับเหมาช่วง กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่าระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีจะทำให้มีการแข่งขันกันรุนแรงขึ้น ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจส่งออกจะต้องปรับปรุงการบริหารจัดการและลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้แข่งขันในตลาดโลกได้ วิธีการหนึ่งที่ใช้ คือ การลดต้นทุนด้านแรงงานทำให้ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเปลี่ยนไปจากรูปแบบที่เป็นทางการ เกิดการจ้างงานแบบใหม่ที่ความสัมพันธ์ในการจ้างและสภาพการทำงานแตกต่างไปจากรูปแบบเดิม เรียกการจ้างงานแบบใหม่นี้ว่า แรงงานนอกระบบ และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นอันเนื่องมาจากแรงงานในระบบไม่สามารถดูดซับแรงงานใหม่และผู้ว่างงานได้อย่างพอเพียง ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็น แรงงานนอกระบบประเภทหนึ่งที่เติบโตมากขึ้น โดยเฉพาะในการทำงานหัตถอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยใช้วิธีการจ้างเหมาช่วงในการผลิต ทำให้เกิดการกระจายขั้นตอนการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูกตามหมู่บ้านและชุมชน ลักษณะงานจึงมีความหลากหลาย การจ้างงานไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันในการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ ด้วยรูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมของแรงงานนอกระบบแต่ละประเภท เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำ มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีความปลอดภัยในการทำงาน มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคม

การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา ได้รับแรงกระตุ้นจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมโลก เป้าหมายของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะแรก เป็นความต้องการของรัฐที่จะนำประเทศเข้าสู่ภาวะความทันสมัยตามแบบอย่างตะวันตก โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนและสังคมมีความ

จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการบริการในเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อพิจารณาศักยภาพการผลิตในปัจจุบัน พบว่าภาคเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถสร้างงานมารองรับกำลังแรงงานทั้งหมดได้เพียงพอ ในขณะที่เดียวกันแรงงานภาคเกษตรก็ประสบปัญหาการทำเกษตรไม่ได้ผล รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ความสามารถในการดูดซับแรงงานส่วนเกินได้ลดบทบาทลง ก่อให้เกิดอุปทานแรงงานส่วนเกินเป็นจำนวนมาก ดังนั้นทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุด คือ การเข้าสู่แรงงานนอกระบบ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับเหมาช่วง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ นับเป็นแหล่งสร้างงานที่มี ประสิทธิภาพมากที่สุดในขณะนี้ ซึ่งภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะเป็นเครือข่ายของเศรษฐกิจในระบบที่จะช่วยลดต้นทุนของกิจการในระบบให้น้อยลง ทั้งยังสนับสนุนให้ภาคในระบบสร้างกำไรมากขึ้น นอกจากนี้ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังช่วยดูดซับอุปทานแรงงานส่วนเกินที่ว่างงานในเมือง และแรงงานไร้ทักษะในภาคเกษตร เนื่องจากกิจการในเศรษฐกิจนอกระบบใช้เทคนิคการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ต้องการทักษะฝีมือมากนัก และไม่ต้องใช้งบลงทุนสูง จึงนับได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญ

ในยุคอุตสาหกรรม ผู้รับงานด้วยตนเองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการรับเหมาช่วงแบบใหม่ เนื่องจากมีการกระจายการผลิตไปสู่สถานประกอบการขนาดเล็ก ในระบบนี้การรับเหมาช่วงจะมีหลายระดับ ซึ่งรวมไปถึงผู้รับเหมาช่วงที่เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยตรง และมีสัญญาจ้างจากผู้รับเหมาช่วงโดยตรง และสถานประกอบการขนาดใหญ่จากทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ผู้รับเหมาช่วงยังหมายถึงผู้ที่เป็นตัวแทนที่รับเหมางานจากนายจ้างหรือผู้รับเหมารายย่อยลงไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือไปสู่ผู้รับเหมาช่วงรายชิ้นที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า

อย่างไรก็ดี การศึกษาและการเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ยังไม่มีสถิติอย่างเป็นทางการ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในความหมายของแรงงานนอกระบบ และความเป็นพลวัตรของแรงงานนอกระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (จตุรงค์ ปุณยรัตนสุนทรและคณะ, 2543: 14) แรงงานนอกระบบมีลักษณะการทำงานที่เป็นตลาดเปิดจึงมีความผันแปรทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การสำรวจและจัดทำสถิติแรงงานยังขาดความต่อเนื่องและครอบคลุม จากฐานข้อมูลแรงงานไทย ของทีดีอาร์ไอ ในปี 2547 (ข้อมูล ณ วันที่ 21 มกราคม 2548) พบว่า ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 65.21 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่กำลัง

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่รับงานไปทำที่บ้าน ปี 2542 และ 2545

การรับงานไปทำที่บ้าน	ปี 2542	ปี 2545
จำนวนครัวเรือน	226,473	406,473
จำนวนประชากร	311,790	592,235
- ชาย	62,250	129,415
- หญิง	249,540	462,820

- ที่มา : 1. รายงานการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2542, 2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 2. การสำรวจการรับงานไปทำที่บ้านทำทุก ๆ 3 ปี ครั้งแรกปี 2542 ต่อมาปี 2545

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่ง จากการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2542,2545) พบว่า ในปี 2545 มีจำนวนครัวเรือนที่รับงานไปทำที่บ้านทั้งสิ้น 406,473 ครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากผลการสำรวจเมื่อปี 2542 คิดเป็นร้อยละ 79.5 ซึ่งมีครัวเรือนที่รับงานไปทำที่บ้าน 226,473 ครัวเรือน จำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ปี 2545 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 57.9 โดยเพิ่มจากจำนวนประชากร 311,790 คนในปี 2542 เป็นจำนวน 592,235 คนในปี 2545 โดยเป็นผู้หญิง ร้อยละ 78.1 นอกจากนี้ ในปี 2546 กระทรวงแรงงานได้ทำการสำรวจจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามีจำนวนประมาณ 500,000 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2542 จำนวน 300,000 คน และในปี 2547 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีการสำรวจข้อมูลแรงงานในงานรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อแสดงเจตจำนงในการคุ้มครองแรงงาน พบว่ามีผู้แสดงเจตจำนง จำนวน 180,000 คน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะได้นำไปประกอบการดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลลูกจ้างต่อไป ผลดังกล่าว บ่งบอกถึงอัตราการเติบโต และความสำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีต่อระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งในเรื่องการจ้างงาน การขยายฐานทางการผลิตของประเทศ การสร้างรายได้ให้แก่แรงงานและระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังแสดงถึงจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2540 - 2543 ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการจ้างงาน สถานประกอบการเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมาก และต้องการที่จะลด

แหล่งที่มาของรายได้หลักของครอบครัวในทุกภูมิภาค ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะต้องให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าวให้มีความทัดเทียมกับแรงงานในสถานประกอบการทั่วไป

สาเหตุของการจ้างแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่

1. การจ้างงานในระบบโดยถูกต้องตามกฎหมายมีข้อจำกัดโดยหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการใช้และให้ความคุ้มครองต่อถูกจ้างผู้ใช้แรงงานตามกฎหมาย จึงทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการได้มีการเปลี่ยนวิธีการโดยมีการนำแรงงานนอกระบบที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดของการใช้และคุ้มครองของกฎหมายเข้ามาทำงานในกิจการของตน เนื่องจากทำให้ลดต้นทุนที่ใช้เป็นค่าจ้างลดลง สามารถควบคุมการใช้จ่าย เวลา รวมทั้งผลผลิตได้ตามต้องการ ทำให้การจ้างงานนอกระบบเข้ามามีบทบาทของการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างหรือผู้ประกอบการกับผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในข่ายแรงงานนอกระบบ

2. ระบบการค้าเสรี ทำให้เกิดการแข่งขันทั้งในและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งต้องผูกพันกับการค้าระหว่างประเทศ และสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรด้วย ปัญหาการกีดกันทางการค้าที่ไม่อยู่ในรูปแบบภาษีมียากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถผลิตสินค้าแข่งขันได้ทั้งในตลาดภายในและต่างประเทศ สินค้าหลายอย่างได้ถูกนำไปให้แรงงานนอกระบบช่วยผลิต แรงงานนอกระบบจึงมีความสำคัญแก่ภาคการผลิตของประเทศทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แรงงานนอกระบบเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดได้ทันเวลา และในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการจำนวนมากได้ปรับโครงสร้างการผลิตใหม่ โดยปรับลดขนาดกิจการลงและได้ส่งงานต่อให้แก่แรงงานนอกระบบมากขึ้น เพื่อผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้

3. การรับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่ไม่ต้องใช้ระดับการศึกษาและทักษะที่สูง นอกจากนี้ การรับงานไปทำที่บ้านยังเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย นั่นคือ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มเครือญาติทำให้ครอบครัวและชุมชนสามารถผลิตอาหารสำหรับบริโภค ความสัมพันธ์แบบเครือญาติจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ (patron - clientship) ภายหลังเมื่อมีการปรับระบบเศรษฐกิจเป็นแบบทุนนิยม ส่งผลให้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมเข้ามาแทนที่เงื่อนไขทางเครือญาติ ทำให้โครงสร้างของสถานประกอบการขนาดเล็กและการรับงานมาทำที่บ้านเข้ามาแทนที่ แม้ว่าคนเหล่านี้จะ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบจะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในการถูกเอาเปรียบจากการทำงานและการมีเงื่อนไขในการทำงานต่ำ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) พบว่า ปัญหาสำคัญของการรับงานไปทำที่บ้านที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน (ร้อยละ 40.9) เช่น ไม่ได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน ค่าตอบแทนต่ำเกินไป หรือได้รับค่าตอบแทนล่าช้า รองลงมาคือการขาดความต่อเนื่องของงาน (ร้อยละ 37.4) และความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน (ร้อยละ 33.2)

สำหรับปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นปัญหาที่กำลังได้รับความสนใจมากในปัจจุบัน เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะส่งผลในระยะยาวที่รัฐบาลจะต้องรับภาระเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของแรงงานกลุ่มนี้ ปัญหาความปลอดภัยที่เกิดจากการทำงานที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับสายตา (ร้อยละ 10.7) รองลงมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับอริยาบทในการทำงาน (ร้อยละ 9.1) ได้แก่ ปวดเมื่อยตามส่วนต่าง ๆ ของร่างกายที่เกิดจากการนั่งหรือยืนทำงานที่ผิดวิธี นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่มีอันตรายต่อสุขภาพ ปัญหาที่เกิดจากการใช้เครื่องมือเครื่องจักรในการทำงาน ปัญหาการสูดดมฝุ่นละออง และปัญหามลพิษทางเสียง เป็นต้น

ตารางที่ 2 ร้อยละของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปรับงานไปทำที่บ้าน จำแนกตามปัญหาที่เกิดจากการรับงานไปทำที่บ้าน

ปัญหาที่เกิดจากการรับงานไปทำที่บ้าน	ร้อยละ
ปัญหา	592,235
ค่าตอบแทน	40.9
งานขาดความต่อเนื่อง	37.4
ความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน	33.2
สารเคมี	2.7
อริยาบทในการทำงาน	9.1
เครื่องจักร เครื่องมือ	4.2
ฝุ่นละออง	6.0

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดอำนาจการต่อรอง เนื่องจากรูปแบบการจ้างงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวสร้างอำนาจต่อรอง เช่น การทำงานรับค่าจ้างเป็นรายชิ้น และต่างคนต่างทำที่บ้านตนเอง โอกาสที่จะรวมตัวเพื่อต่อรองจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สูง คนทำงานและนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาช่วงส่วนใหญ่มักจะเป็นเครือญาติ หรือเพื่อนบ้านใกล้เคียง ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สูง ทั้งในฐานะคนชุมชนเดียวกันและการสร้างบุญคุณ ดังนั้น จึงมีความสัมพันธ์นอกเหนือความเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง โดยมองว่าผู้รับเหมาเป็นคนนํางานมาให้ เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ชุมชน ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงไม่รู้สึกรว่าถูกเอกรเปรียบ และขาดการรวมกลุ่ม

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว กรมการจัดหางาน ได้มีการดำเนินการจดทะเบียนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมาจดทะเบียนกลุ่มแล้วทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 358 กลุ่ม จำนวนสมาชิก 5,896 คน (กรมการจัดหางาน, ข้อมูล ณ วันที่ 20 มกราคม 2548) จากการประเมินผลกลุ่มอาชีพที่รับงานไปทำที่บ้าน กรมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ของวิลาสิณี อรัญญเวศ, 2546 : 19) พบว่า กลุ่มยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาด้านเงินทุน ขาดแคลนวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ในการดำเนินงานของกลุ่มไม่เพียงพอ ขาดทักษะในการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ขาดสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ ขาดข้อมูลข่าวสารและขาดการประชาสัมพันธ์

ถ้าหากความต้องการได้รับความช่วยเหลือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) พบว่า มีความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องการให้หางานมาให้ทำอย่างค่อเนื่องมากที่สุด (ร้อยละ 41.7) รองลงมาคือ ต้องการให้คุ้มครองเรื่องอัตราค่าตอบแทน (ร้อยละ 38) และต้องการให้หาแหล่งเงินทุนให้ (ร้อยละ 27.3) นอกจากนั้นเป็นความต้องการให้จัดตั้งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน การฝึกอบรมทักษะและมีฝีมือในการทำงาน ต้องการเครื่องมืออุปกรณ์ และดูแลสุขภาพ เป็นต้น

การคุ้มครองแรงงานนอก จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยหลักการแล้ว การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบ โดยการใช้แรงงานเกินควร ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อขจัดความเดือดร้อน

2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง จ้างทำของ (มาตรา 527 – 607)

3. นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ รัฐบาลเริ่มเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบ ในฐานะที่เป็นการเพิ่มรายได้ของครัวเรือนในชนบท และลดการหลั่งไหลของการอพยพเข้าสู่เมืองในการแสวงหาโอกาสการมีงานทำและการมีรายได้ที่ดีขึ้น ระบบนี้ถูกมองว่าเป็นทางออกที่ง่ายต่อการแก้ไขปัญหาความแตกต่างทางรายได้ระหว่างคนในเมืองและชนบท และเป็นการสนับสนุนของภาคนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจของคนจน จึงเป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความสนใจต่อผู้กำหนดนโยบายและแผน ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ในประเด็นดังกล่าว รัฐบาลได้ให้ความสนใจในเรื่องของโอกาสในการมีงานทำ และการส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ ฉบับที่ 7 เน้นนโยบายการมีงานทำเต็มที่ และสนับสนุนการสร้างงานด้วยการประกอบอาชีพส่วนตัวและการรับเหมาช่วง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการคุ้มครองส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดนโยบายที่จะคุ้มครองสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ และความปลอดภัย แต่่นโยบายดังกล่าวยังไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองโดยตรง ทำให้แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นทางการขึ้นมารับผิดชอบในการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง มีการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ การส่งเสริมพัฒนาการรวมกลุ่ม การฝึกอบรมและการพัฒนาในเรื่องต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ และก่อให้เกิดความต่อเนื่อง เพื่อทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและยั่งยืน และการร่างกฎหมายลูกบทเพื่อขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการคุ้มครองการจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการประกันสังคม

6. กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง การส่งมอบงาน และความปลอดภัยในการทำงาน แนวทางดังกล่าวนับว่าเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐานในเรื่องคุณภาพชีวิตของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นตัวกำหนดอีกทางหนึ่งด้วย

7. การส่งเสริมพัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำทั้งในและนอกระบบ และยุทธศาสตร์ที่ 3 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันให้ครอบคลุมแรงงานในและนอกระบบอย่างทั่วถึง

ผลดีของการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคง แรงงานได้รับการคุ้มครองให้มีค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ตัวแรงงานและครอบครัวจะได้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ มีรายได้เหมาะสมพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัวได้

2. มีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจที่จะทำงานให้แก่นายจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ในฐานะที่รัฐได้ดูแลแรงงานในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักมนุษยชนและเป็นประโยชน์ต่อการขยายความสัมพันธ์ทางการค้าโดยไม่ต้องถูกกีดกันจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะนำมาตรฐานแรงงานมาใช้เป็นข้ออ้างกับประเทศกำลังพัฒนา

4. แรงงานในงานรับงานไปทำที่บ้านได้รับสิทธิประโยชน์ และความคุ้มครองที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน และเพื่อกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการได้มาตรฐานและคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ผลเสียของการคุ้มครองแรงงาน คือ การให้ความคุ้มครองดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการผลิตหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการต้องหาวิธีการอยู่รอดโดยการลดต้นทุน ซึ่งแรงงานจะได้รับผลกระทบโดยตรง และสภาพปัจจุบันผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวเนื่องจากมีราคาถูกกว่าแรงงานไทย จะยังทำให้แรงงานได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามการศึกษาผลกระทบของการคุ้มครองแรงงานในงานรับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะเมื่อมีการบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 แล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรวบรวมปัญหาและหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาคือเป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาต่อไปในอนาคต

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านว่าควรมีรูปแบบใด ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การดำเนินงานเพื่อปกป้องแรงงานให้ได้รับการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการใช้แรงงานและการตอบแทนการใช้แรงงาน
2. งานรับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านรับจากผู้ว่าจ้างหรือคนกลาง โดยมีลักษณะเป็นการผลิต ประกอบ หรือทำสิ่งของ หรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ตามที่ได้ตกลงกัน โดยเป็นงานที่ทำที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง หรือสถานที่ที่มีใช้สถานประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง เพื่อรับค่าจ้าง
3. ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานมาดำเนินการ โดยมีลักษณะการดำเนินการที่สำคัญ คือ ต้องทำงานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างกำหนดเอง หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และสถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ที่มีใช้สถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ วารสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ เอกสารและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ จากการประชุม สื่อมวลชน สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มุมมองและวิธีคิดในการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อขยายฐานความคิดในเรื่องแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสารและงานวิจัยทางวิชาการ เอกสารทางราชการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุป และนำเสนอทางเลือกหรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสม
2. ศึกษาครอบคลุมประเด็น สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน การจัดการกับความเสี่ยง การจัดสวัสดิการ และการรวมตัว/รวมกลุ่ม รวมถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
3. ศึกษาภายใต้ขอบเขตของมาตรฐานแรงงานสากล ได้แก่ มาตรฐานแรงงานหลัก สิทธิพื้นฐานในการทำงาน มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม แนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า แนวคิดความปลอดภัยสุขภาพอนามัยในการทำงาน และแนวคิดว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน และมาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย ได้แก่

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งขอบเขตดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นที่การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นหลัก โดยทำการศึกษาริเปรียบเทียบมาตรฐานแรงงานสากล และมาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย เพื่อที่จะนำไปสู่รูปแบบหรือแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้มาตรฐานสากล และสามารถนำไปปฏิบัติได้

4. การพิจารณามาตรฐานแรงงาน จะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างเข้มข้นกับหลักการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งได้แก่ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน การส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายของแรงงานนอกระบบ และการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเด็นด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การจัดสวัสดิการ และการตรวจแรงงาน

5. ประเด็นเนื้อหาในการนำเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 : ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ นิยามศัพท์เฉพาะ วิธีการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 : แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 : ผลการศึกษา เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ในประเด็นต่อไปนี้

1) สถานภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

- กระบวนการพัฒนากับแรงงานนอกระบบ
- เศรษฐกิจนอกระบบ : ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

2) ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : วิเคราะห์เชิงโครงสร้างภายใต้บริบทสังคมไทย

3) วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

4) ช่องว่างในการสร้างองค์ความรู้ที่ผ่านมา

บทที่ 4 : สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลจากการศึกษานี้ จะทำให้ได้แนวทาง หรือกลยุทธ์ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านในเชิงนโยบาย เชิงวิชาการ และเชิงทั่วไป นำไปสู่การวางแผนปฏิบัติการการดำเนินงานสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษากรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

1. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ
2. มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม
3. แนวคิดว่าด้วยงานที่มีคุณค่า
4. แนวคิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน
5. แนวคิดว่าด้วยการรับงาน ไปทำที่บ้าน
6. หลักการสำคัญในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1. ความหมายของแรงงานนอกระบบ
2. ปัจจัยทางประชากรและแรงงานนอกระบบ
3. โลกาภิวัตน์กับแรงงานนอกระบบ
4. การคุ้มครองทางสังคมแรงงานนอกระบบ

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับงาน ไปทำที่บ้าน

1. ความหมายของผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
2. ลักษณะเด่นและความสำคัญของผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
3. สถานการณ์ทั่วไปของผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
4. การคุ้มครองผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
5. รูปแบบการรวมกลุ่ม

ตอนที่ 5 สังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

บทสังเคราะห์ : พัฒนาการของทฤษฎี

แนวทางการพัฒนาตามตัวแบบ “ความทันสมัย” เป็นที่รู้จักกันดีและได้ถูกนำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีเนื้อหาที่สำคัญคือ “การสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ” พัฒนาการของทฤษฎีดังกล่าว เกิดขึ้นในยุคที่เข้าสู่ยุคทุนนิยม และเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยนักคิดที่สำคัญ

คือ W.W.Rostow เป็นแกนสำคัญ โดยกล่าวว่าประเทศที่พัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสาขาการผลิตจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะเป็นการเปลี่ยนแปลงตามลำดับขั้นตอนของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จากสังคมดั้งเดิมเข้าสู่ขั้นเตรียมการพัฒนา ขั้นทะยานขึ้น และขั้นอุดมสมบูรณ์ ตามลำดับ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่สังคมที่มีการผลิตแบบอุตสาหกรรม และความเป็นเมืองของชุมชน โดยพิจารณาความสำเร็จในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องแนวคิดสังคมนิยมของลูอิส ที่แบ่งสังคมเป็นสังคมเมืองและสังคมชนบทที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีการพัฒนามาเป็นแนวในการวิเคราะห์ สามารถจำแนกประเด็นการวิเคราะห์เป็น 2 ประเด็น คือ 1) กระบวนการหลักของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานนอกระบบ และ 2) กระบวนการอพยพแรงงาน

เมื่อพิจารณาในเรื่องของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานนอกระบบ จะพิจารณาในด้านกระบวนการหลักของการเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยอาศัยข้อจำกัดอยู่เฉพาะในเนื้อหาแนวคิดทฤษฎีที่ได้รวบรวมมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ซึ่งกระบวนการหลักของการเข้าสู่ตลาดแรงงาน สามารถแบ่งได้ ดังนี้

- 1) ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน
- 2) ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์

ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน นักเศรษฐศาสตร์แรงงานจะศึกษาปรากฏการณ์การเข้าสู่ตลาดแรงงาน ด้วยการมุ่งศึกษาสาเหตุและผลของการเข้าสู่ตลาดแรงงานในรูปของอุปสงค์ และอุปทานทั้งหมด อันได้แก่ ปริมาณการมีงานทำ ปริมาณการว่างงาน อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน รวมทั้งการศึกษาถึงปัจจัยด้านตลาดแรงงานที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการเข้าสู่กำลังแรงงาน อาทิ ค่าจ้าง ราคาสินค้า การรับบุคคลเข้าทำงาน การปลดคน การใช้เทคโนโลยีแทนกำลังคนตลอดจนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะงาน ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการหางาน ตลอดจนค่านิยม โดยมีทฤษฎีที่อธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค ดังเช่น ทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับมหภาค ได้แก่ ทฤษฎีสังคมนิยมของ Lewis ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ของ Todaro ทฤษฎีแรงงานสิ้นเกิน ของ Martin Godfrey ส่วนทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับจุลภาค ได้แก่ แบบจำลองจุลภาคแสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการประกอบอาชีพ แบบจำลองจุลภาคแสดงการตัดสินใจของหน่วยงานในช่วงเวลาต่างๆ ของ Jakubauskas & Palomba และทฤษฎีทุนมนุษย์ ของ Schultz และ Becker เป็นต้น

ขณะที่ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์จะมุ่งอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการจ้างงาน การมีงานทำ และการว่างงาน โดยพิจารณาในเรื่องโครงสร้างตลาดการจ้างงาน โดยอธิบายว่าจำนวนการจ้างงานของตลาดขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในตลาด จำนวนอุปทานของแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่เข้าของแรงงานได้รับ และจำนวนอุปสงค์ของแรงงานถูกกำหนดจากความต้องการจ้างงานของผู้จ้างที่มุ่งหวังจะได้รับผลตอบแทนจากการใช้แรงงานในการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตมากที่สุด แนวความคิดพื้นฐาน

ของการศึกษานี้จึงได้จากการประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานของสำนักนีโอคลาสสิกและทฤษฎีการจ้างงานของสำนักเคนส์ เพื่อใช้อธิบายพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดจ้างงาน โดยในทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิก จะให้ความสนใจในเรื่องการมีงานทำเต็มที่ (Full Employment) ซึ่งโดยความหมายคือ ภาวะการนำปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในขณะนั้น มาใช้ในกระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เฉพาะอย่างยิ่งคนที่สามารถทำงานได้จะมีงานทำทุกคน และยินดีทำงาน ณ อัตราค่าจ้างขณะนั้น สมมุติฐานสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ ในขณะหนึ่งขณะใดระบบเศรษฐกิจจะอยู่ในภาวะสมดุล ณ ระดับที่มีการจ้างงานเต็มที่เสมอ การว่างงานอาจเกิดขึ้นได้แต่ก็เพียงชั่วคราวและสามารถแก้ไขได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายแต่อย่างใด นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ John Bates Clark, Alfred Marshall (1842-1924), William Stanley Jevons (1835-1982), Le' on Walras (1837-1910), Phillip Wicksteed (1844-1927) ส่วนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของสำนักเคนส์ เป็นทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับมากกว่าทฤษฎีของสำนัก นีโอคลาสสิก เพราะสามารถใช้ในระบบเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานเต็มที่ และที่มีการว่างงาน ความเชื่อที่สำคัญของทฤษฎีนี้เชื่อว่า การจ้างงานเต็มที่เป็สิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ต้องอาศัยนโยบายที่เหมาะสมช่วย จึงจะทำให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ โดยทั่วไปแล้วเศรษฐกิจมักจะอยู่ต่ำกว่าระดับที่มีการจ้างงานเต็มที่ สมมุติฐานของทฤษฎีนี้อยู่ที่ว่า การว่างงานเกิดขึ้นได้เสมอ ถ้าไม่แก้ด้วยนโยบายแล้วระบบเศรษฐกิจอาจอยู่ในภาวะการจ้างงานไม่เต็มที่เรื่อยไปก็ได้

แนวคิดทั้งสอง เป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยมีมุมมองหลักที่คล้ายคลึงกัน คือ การพิจารณาการเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือการจ้างงาน การพิจารณาที่อุปสงค์และอุปทานแรงงานเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน จะพิจารณาแรงงานในฐานะที่แรงงานเป็นทุนมนุษย์ โดยให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพของแรงงาน โดยพิจารณาการลงทุนแรงงาน ทั้งในส่วนที่เป็นต้นทุนที่เป็นตัวเงิน และต้นทุนทางจิตใจ ในขณะที่ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์ จะพิจารณาแรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการผลิต และพิจารณาในแง่ของการลงทุนในต้นทุนการผลิต และผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดยเน้นที่กำไรเป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับบุคคลเท่าที่ควร ซึ่งแนวคิดทั้งสองเป็นแนวคิดที่มีมุมมองเพียงด้านเดียว ซึ่งในปัจจุบันการอธิบายปรากฏการณ์ทางด้านแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงไป การใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจมาอธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพียงอย่างเดียวนั้น ไม่เพียงพอเนื่องมาจากวิถีชีวิตของแรงงานจะเกี่ยวข้องกับความเป็นปัจเจกบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในระดับครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศ และโลก ดังนั้น การพิจารณาแรงงานต้องมองที่บริบทต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมร่วมด้วย มิติแรงงานในแต่ละมิติสามารถพิจารณาได้ใน มุมมองที่หลากหลาย เนื่องจากแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

นอกจากจะพิจารณาในแง่ของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานนอกระบบแล้ว พบว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานกลุ่มดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับกระแสของการอพยพย้ายถิ่น ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่อธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานนอกระบบได้คือ แนวคิดทฤษฎีของจาสต์และซุสท์ แฮริส และโทดาร์โร ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมองว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น

คือ ความตกต่ำของรายได้ในชนบท กับการคาดหวังในรายได้ที่สูงขึ้นจากการได้ทำงานในเมือง การย้ายถิ่นถูกมองว่าเป็นหนทางหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกจากชนบทหรือภาคเกษตรกรรมมาสู่แหล่งทุน ทรรศนะนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การเมือง ซึ่งเน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่น โดยได้เสนอสาเหตุระดับโครงสร้าง สาเหตุนั้นคือ ปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในปลายทางของผู้ย้ายถิ่น สถานภาพเศรษฐกิจในปลายทางที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงจะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานสองระดับ (Dual Labour Market Economy) กล่าวคือมีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับบน (primary sector) ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามากและยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพ (professional) ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับล่าง (secondary sector) ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่า 3 D งานสกปรก (dirty) งานเสี่ยง (dangerous) และงานยากลำบาก (difficult) ในสังคมดังกล่าว ประชากรของสังคมท้องถิ่นจะพยายามพัฒนาตัวเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับบน ทำให้เกิดการขาดแคลนคนที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง ระบบทุนนิยมได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มีโครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อสังคมทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว ก็จะเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากสังคมที่มีพัฒนาการเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายถิ่นเข้ามา เพื่อแสวงหาคำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง ทฤษฎีในกลุ่มแนวคิดนี้ ได้แก่ ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ ทฤษฎีการย้ายถิ่นแบบวกกลับ เป็นต้น

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กระแสทุนนิยมรุนแรงขึ้น การแข่งขันทางการผลิตสูงขึ้น การพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ การเติบโตของสังคมเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคมต่างๆ มีการเอารัดเอาเปรียบเกิดขึ้นมาก ความซับซ้อนของสังคมมากขึ้น ทำให้ทฤษฎีการย้ายถิ่นได้ถูกพัฒนาอย่างกว้างขวางขึ้น มีการพิจารณาถึงปัจจัยภายนอก ปัจจัยทางด้านสังคม ด้านจิตวิทยา ตลอดจนตัวประชากรเอง แนวคิดนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น เพราะมองว่าการย้ายถิ่นเกิดจากปัจจัยผลักดันในพื้นที่ต้นทาง เช่น ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไป เป็นต้น ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจ หรือเป็นแรงงาน ปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้ย้ายถิ่นได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ กล่าวคือ มนุษย์จะย้ายถิ่นจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และประเภทของงานที่จะทำได้ ทฤษฎีในกลุ่มแนวคิดนี้ ได้แก่ ทฤษฎีของ Lewis , Martin Godfrey เป็นต้น ขณะเดียวกัน ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมเมืองกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นแบบวกกลับ (ทฤษฎีของ Safranko & Williams)

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของทฤษฎีการย้ายถิ่นโดยพิจารณาในแง่ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่น ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะจากโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งกระแสนิยมมีอิทธิพลอย่างยิ่ง

จากแนวคิดกระแสหลักของการพัฒนา นักเศรษฐศาสตร์ได้ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยการปรับทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ (โดยเน้นกระบวนการกลายเป็นอุตสาหกรรม) ด้วยการสะสมทุนสู่เป้าหมายการกระจายทางเศรษฐกิจ เพราะเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความยากจน และปัญหาการว่างงานได้ โดยการให้ความสำคัญกับภาคนอกระบบ (Informal Sector) ในฐานะเป็นฐานการผลิต และเป็นเทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงานมากกว่าเงินทุน โดยมีการปรับวิธีการผลิตมาใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เพราะเป็นการสร้างงานและชะลอการเสียดุลด้านเงินตรากับต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม พบว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนากลายได้การครอบงำของทฤษฎีกระแสหลัก โดยมุ่งไปที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นจุดใหญ่ โดยการใช้งบประมาณมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างสุดขีด (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2541:146-147) เป็นการพัฒนาที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการพัฒนาตามแบบตะวันตก เป็นการพัฒนาที่เกิดจากความพยายามที่จะไล่กวดให้ทันความเจริญ ยิ่งไปกว่านั้นยังก่อให้เกิดความสูญเสียต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากวิธีการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ดังนั้น ในช่วงหลังปี 1970 จึงเป็นจุดเปลี่ยนในการให้คำนิยามความหมายการพัฒนา โดยเนื้อหาจะเปลี่ยนจากการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองไปสู่การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางมากขึ้น ในแง่ของกระแสความคิด จึงเกิดแนวคิด “การพัฒนาแบบยั่งยืน” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทำให้มีการผสมผสานระหว่างเรื่องการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม จากรายงาน Brundtland Report (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2536 :68-69) ที่เห็นว่า การพัฒนาที่มุ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อคนรุ่นถัดไป ดังนี้

- ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มทรัพยากร และความเจริญทางเทคโนโลยี

- ปัญหาการผลิตและการใช้พลังงาน
- ปัญหาการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหลายรูปแบบทั้งในเมืองและชนบท
- ปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและความหายนะทางนิเวศอันเกิดจากโครงการพัฒนา

แนวทางการพัฒนา จึงต้องคำนึงต้นทุนและส่วนได้เสียของการลงทุน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยวิจักษณ์ความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ว่า ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจมากกว่าปัจจัยทางสังคมและระบบนิเวศ ในขณะที่แนวของเศรษฐศาสตร์การเมืองก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าระบบนิเวศเช่นกัน นักคิดสตรีอย่าง Vandana Shiva ได้เสนอให้เพิ่มมิติความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศกับมาตรการจัดการ เพราะแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาเกิดโดยนักคิดชาย ทำให้การผลิตเป็นเรื่องของวิธีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนสำหรับคนรุ่นต่อไป ในขณะที่ผู้หญิงจะเน้นการผลิตอย่างเพียงพอและคำนึงถึงคนรุ่นหลัง แต่พบว่าไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ดังนั้น Shiva จึงเสนอให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหรือให้คำนิยามมากขึ้น นอกจากนี้ Michel Redelft เห็นว่า “การพัฒนาแบบยั่งยืน” มีหลายความหมายขึ้นอยู่กับรากฐานของแต่ละสำนักหรือ

แต่ละบริบท อย่างไรก็ตาม Redelift ได้เสนอแนวทางการพัฒนา โดยการให้อิทธิพลสำคัญของคนในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจน โดยเน้นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงทรัพยากร สิทธิมนุษยชน และระบบนิเวศของคนจนในท้องถิ่น

จากการศึกษาสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 5 มิติ ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา ภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรม โดยยึดแนวคิดของการมีชีวิตที่ดีเป็นพื้นฐาน โดยผ่านมิติต่าง ๆ เชื่อมโยงกัน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีการพัฒนาครอบครัวและชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญ สร้างพลังให้ชุมชน โดยมีพื้นฐานบนภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้เกิดชุมชนพึ่งตนเองได้ ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชน (Kadekodi, 1992 : 75 อ้างถึงใน จีระศักดิ์ ปาลีพงษ์พันธ์, 2545 : 8)

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การดำเนินการเพื่อปกป้องคนงานให้ได้รับการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการใช้แรงงานและการตอบแทนการใช้แรงงาน การคุ้มครองแรงงานจึงมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานโดยตรง

การคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมของการจ้างงานที่เกิดขึ้นจากการยึดถือในแนวคิดแบบทุนนิยม ซึ่งเป็นระบบการผลิตที่เปิดโอกาสให้นายทุน อุตสาหกรรม ขูดรีดเอาผลประโยชน์จากแรงงาน ยิ่งกว่านั้นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งยึดหลักการผลิตโดยแสวงหากำไรสูงสุดและเน้นในเรื่องวัตถุ พยายามที่จะลดต้นทุนการผลิตของตนโดยใช้ลูกจ้างทำงานมากชั่วโมงในการผลิตเพื่อที่จะให้ได้ผลผลิตมากที่สุด และในขณะที่เดียวกันก็จ่ายค่าแรงให้น้อยที่สุดหรือ ไม่จ่ายเลย มีการใช้แรงงานหญิงและเด็กเป็นจำนวนมาก โดยนายจ้างมักไม่จัดสวัสดิการหรือมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้กับลูกจ้าง สิ่งต่าง ๆ ที่ลูกจ้างได้รับนี้ทำให้เกิดแรงผลักดันทางสังคมทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

วิธีการในการคุ้มครองแรงงานจะสามารถกระทำได้โดยการกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นการเน้นที่การคุ้มครองแรงงานให้ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำโดยวิธีอื่น ๆ เช่น การใช้มาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน เป็นต้น

การคุ้มครองแรงงานของรัฐจะอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือหลัก โดยการกำหนดตัวชี้วัดหรือประเด็นมาตรฐานแรงงานสำหรับตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของนายจ้าง ซึ่งมาตรฐานแรงงานไทยนั้นได้มีการนำเอามาตรฐานแรงงานสากลมาเป็นตัวชี้แนะและผลักดันให้เกิดการพัฒนามาตรฐานแรงงานในประเทศ ปัจจุบันมาตรฐานแรงงานสากลที่สำคัญ ได้แก่

1) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ หลักเกณฑ์ด้านแรงงานที่กำหนดขึ้นโดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีขอบเขตครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการ

ทำงานของแรงงานให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น เพิ่มพูนโอกาสในการมีงานทำ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

(1) "เสรีภาพในการสมาคม" เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม ได้แก่ สิทธิของ
คนงานในการจัดตั้งองค์กรของตน เพื่อการเจรจาต่อรองอย่างมีอิสระกับนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้าง

(2) "แรงงานเด็ก" ขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ขูดรีดเอาเปรียบ เช่น แรงงานที่มีข้อผูกมัด
และรูปแบบแรงงานเด็กที่เสี่ยงต่ออันตราย ขาดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

(3) "แรงงานบังคับ" การห้ามแรงงานบังคับในรูปแบบของทาส และการบังคับให้ใช้แรงงาน

(4) "การเลือกปฏิบัติ" ไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ได้แก่ การมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติ
และการยอมรับโดยเท่าเทียมกันของคนงานทุกคน

2) มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม (SOCIAL ACCOUNTABILITY 8000 หรือ SA 8000)

เป็นมาตรฐานสากลเพื่อพิทักษ์สิทธิของคนงาน และใช้ตรวจสอบสภาพแวดล้อมในการ
ทำงานของสถานประกอบการทุกแห่งและทุกขนาดทั่วโลก โดยมีหลักการสำคัญ คือ การส่งเสริมให้มี
จริยธรรมและมีความรับผิดชอบต่อคนงาน โดยเน้นการคุ้มครองแรงงานในประเด็นชีวิต 9 ตัว ได้แก่
1) การใช้แรงงานเด็ก 2) การบังคับใช้แรงงาน 3) สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน 4) เสรีภาพ
ในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม 5) การเลือกปฏิบัติ 6) การลงโทษทางวินัย 7) ชั่วโมง
ทำงาน 8) ค่าตอบแทน และ 9) ระบบการจัดการ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่าง
ประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่ออกมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้าและความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน
ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศคู่ค้า

3) แนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า มีเป้าหมายในการสร้างหลักประกันต่อการทำงานที่มี
คุณค่าของคนงานทั้งชายและหญิง โดยเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ 4 ประการ (กองแรงงานระหว่างประเทศ,
มปป.: 1-5) คือ

(1) การส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

(2) การสร้างงานและรายได้

(3) การขยายการคุ้มครองทางสังคมและประกันสังคม

(4) การเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่การเจรจาทางสังคม

งานที่มีคุณค่า อาจแสดงในรูปของความปรารถนาของบุคคล หรือจุดมุ่งหมายของสังคม
และประเทศ ตลอดจน กรอบงานสำหรับนโยบายเพื่อบรรลุจุดประสงค์ของงานที่มีคุณค่า องค์ประกอบ
ของงานที่มีคุณค่า ประกอบด้วย 10 ประการ ดังนี้ 1) การเข้าสู่การจ้างงาน 2) การปฏิบัติที่ยุติธรรม
และเท่าเทียมกันในการจ้างงาน 3) ค่าตอบแทนในการทำงานที่เหมาะสม 4) สภาพการทำงานที่ยุติธรรม
5) ความปลอดภัยในสภาพแวดล้อมในการทำงาน 6) การคุ้มครองในกรณีว่างงาน 7) การคุ้มครองทาง
สังคมและการจ้างงาน 8) โอกาสในการทำงานและการฝึกงาน 9) การมีส่วนร่วมและแรงจูงใจ และ 10)

การมีส่วนร่วมในการออกเสียง ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดหรือบางข้อประกอบกันของ 10 ข้อข้างต้น จะมีส่วนช่วยสร้างงานที่มีคุณค่าแก่หญิงและชายทุก ๆ ที่ ส่วนน้ำหนักในการเน้นและการใช้ประกอบกันนั้นขึ้นอยู่กับความหลากหลายและบริบททางสังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

4) แนวคิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 เรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และ ข้อแนะนำฉบับที่ 164 ได้กำหนดให้นายจ้างมีโครงการความปลอดภัยในการทำงานขึ้น โดยกำหนดแนวทางในการ 1) คุ้มครองคนงานจากการทำงานอันตราย 2) ขยายการคุ้มครองให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบ 3) การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของคนงาน และ 4) ความตระหนักถึงประโยชน์การป้องกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดีในสถานที่ทำงาน

5) แนวคิดว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน

ILO ได้กำหนดอนุสัญญาและข้อแนะนำโดยตรงสำหรับงานรับงานไปทำที่บ้าน คือ อนุสัญญาฉบับที่ 177 และข้อแนะนำฉบับที่ 184 โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง 1) สิทธิในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์กรโดยตนเองเป็นผู้เลือก หรือสิทธิในการรวมตัว และการเจรจาต่อรอง สิทธิในการเข้าร่วมกับสหพันธ์ หรือ สหพันธ์ สหภาพแรงงาน การได้รับการกำหนดอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ 2) การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างและอาชีพ 3) สิทธิในการได้รับการคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน 4) ค่าตอบแทน 5) สิทธิในการได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย 6) สิทธิในการได้รับการฝึกอบรม 7) การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงาน 8) การคุ้มครองการคลอดบุตร 9) การมีกฎหมายรองรับ โดยกำหนดเงื่อนไขที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับคนงานประเภทอื่น ๆ

จากอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าวจะเน้นในเรื่องการส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับจ้างอื่น ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน และเงื่อนไขที่นำมาปรับใช้กับประเภทงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกับที่ดำเนินงานในสถานประกอบการตามความเหมาะสม

จากมาตรฐานแรงงานสากลขั้นต้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่จะเน้นตัวชี้วัดที่ซ้ำกัน แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานสากลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ (1) สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (2) ค่าจ้างที่เป็นธรรม (3) การเจรจาต่อรอง และ (4) การใช้แรงงานเด็ก

แนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิในการจัดตั้งสมาคมหรือการรวมตัวต่อรองของแรงงาน ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน และเป็นหัวใจสำคัญของหลักประกันในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต มาตรฐานความเป็นอยู่และความมั่นคงทางสังคมที่ยั่งยืนของแรงงาน รวมถึงแรงงานนอกระบบด้วย

หลักการสำคัญในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ยึดหลักสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เนื่องจากแรงงานนอกระบบมักถูกใช้แรงงานอย่างเอารัดเอาเปรียบ และมีเงื่อนไขการทำงานในระดับต่ำ การได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน โดยเฉพาะในประเด็นสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน การเจรจาต่อรอง ฯลฯ ตลอดจนสิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ที่แรงงานนอกระบบควรจะได้รับเท่าที่จะเป็นไปได้

2) การส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะของการทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะของกลุ่มอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม หากกลุ่มมีการรวมตัวกันอย่าง เข้มแข็งจนสามารถรวมกันเป็นเครือข่าย และมีการพัฒนาตนเองจากกลุ่มอาชีพไปสู่องค์กรนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ หรือสหภาพ จะนำไปสู่การสร้างพลังอำนาจในการต่อรอง สามารถพัฒนาให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็ง และสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด อีกทั้งจะเป็นการพัฒนารูปแบบของ ผู้รับงานไปทำที่บ้านจากการจ้างงานที่อยู่นอกระบบไปสู่การจ้างงานที่เป็นระบบมากขึ้น

3) การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การคุ้มครองแรงงานจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประสานประโยชน์อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย บนพื้นฐานของหลักแห่งความเป็นธรรมและผลประโยชน์ร่วมกัน

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1) ความหมายแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบ (Informal Sector)

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ได้มีการกล่าวถึงและได้รับความสนใจอย่างมากจากผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา โดย Keith Hart ได้เสนอบทความเกี่ยวกับการจ้างงานในเมืองกานา ประเทศเคนยา โดยนำเอาแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบทวิ (Two-sector) เข้ามาใช้ในการอธิบาย และได้แยกระบบเศรษฐกิจออกเป็นงานในระบบ ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่าภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และงานนอกระบบ ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับการทำงานภาคดั้งเดิม (Bromley, 1978 : 1033 – 1039)

Clifford Geertz (อ้างถึงใน T.G. McGee, 1971 : 126 – 129) ได้กล่าวถึงแบบการผลิตในเมือง 2 ลักษณะ คือ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม กับเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง โดยแยกข้อแตกต่างออกเป็นงานในระบบ ที่มีการใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรทันสมัยในการผลิต ซึ่งเป็นลักษณะของทุนนิยม สำหรับงานนอกระบบ เป็นกิจกรรมที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือไม่ใช้เทคโนโลยีสูง มีการลงทุนต่ำ ทำเองในครอบครัว ลักษณะเศรษฐกิจทั้งสองแบบนี้รวมเรียกว่า ระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Societal dualism economy)

มักพบในสังคมเมืองของประเทศกำลังพัฒนา (Ayobb, 1988 และ Boeke, 1953 อ้างถึงใน พัฒนา บุญอ่ำ, 2537 : 7)

Santos (อ้างถึงใน พัฒนา บุญอ่ำ, 2537 : 8) แบ่งลักษณะแบบแผนการผลิตของระบบเศรษฐกิจในเมืองเป็น 2 ระบบ คือ ตลาดส่วนบน และตลาดส่วนล่าง ระบบเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับความเป็นอยู่เชิงระบบอุปถัมภ์กับงานนอกระบบในส่วนของให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย และเป็นการสนับสนุนให้เศรษฐกิจทุนนิยมดำรงอยู่ได้ โดยการส่งผ่านสินค้าจากคนกลางสู่ผู้ค้ารายย่อย เป็นการระบายสินค้า และช่วยเพิ่มรายได้ ทำให้เกิดการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

T.G. McGee (1971 : 64 - 68) กล่าวถึงการผลิตว่ามี 3 ประเภท คือ ระบบการผลิตแบบดั้งเดิมหรือระบบเกษตรกรรม ระบบที่สองคือ ระบบอุตสาหกรรม และระบบที่สามคือ ระบบบริการ ดังนั้นการขยายตัวของเมืองในสังคมระบบทุนนิยมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั้งสามระดับและเป็นกิจกรรมที่รองรับแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาจากชนบทที่ไม่อาจหางานทำในระบบอุตสาหกรรมได้ จึงต้องมาทำงานในกิจกรรมระดับที่สามและเป็นงานนอกระบบ เช่น พ่อค้าแม่ค้า หาบเร่แผงลอย เป็นต้น

จากความหมายและคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายในการศึกษาวิจัย ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1972 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2535 : 35 - 36) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าแรงงานนอกระบบ ในมิติของกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการว่ามีคุณลักษณะ ดังนี้

- สะดวกต่อการเข้าเป็นสมาชิก
- ใช้ทรัพยากรดั้งเดิม
- ครอบครัวยุติธรรมเป็นเจ้าของกิจการ
- กิจกรรมขนาดเล็ก
- ใช้แรงงานเข้มข้นและเทคโนโลยีแบบง่าย
- ทักษะในการทำงานเป็นสิ่งที่ยู่ในระบบการศึกษา
- ไม่มีกฎเกณฑ์การแข่งขันในตลาด
- ไม่มีชั่วโมงในการทำงานหรือวันในการทำงานอย่างแน่นอน
- ไม่ขึ้นกับสถาบันการเงินที่เป็นทางการ
- ไม่มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบนายจ้าง - ลูกจ้าง
- ทักษะการทำงานต่ำ
- ผลผลิตต่ำ
- ค่าจ้างและสวัสดิการสังคมต่ำ
- ไม่มีการประกันคุณภาพผลผลิต
- การดำเนินการไม่อยู่ในรูปของกฎหมาย ไม่มีกฎระเบียบและข้อบังคับ
- สถานที่ทำงานไม่แน่นอนอาจมีการเคลื่อนย้ายหรือใช้บ้านเป็นที่ทำงาน

- ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจ

2) ปัจจัยทางประชากรและแรงงานนอกระบบ

การเจริญเติบโตของแรงงานนอกระบบมีความเชื่อมโยงกับประเด็นแรงงานส่วนเกิน ความสำคัญของข้อมูลพื้นฐานในเรื่องขนาดและการเติบโตของกำลังแรงงาน การศึกษาและทักษะสำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การย้ายถิ่นระหว่างชนบทและเมือง และอัตราความเป็นเมือง โดยการย้ายถิ่นจะเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากการย้ายถิ่นที่ไม่สามารถหางานในระบบได้จึงไปสิ้นสุดที่งานนอกระบบ จึงเป็นความจำเป็นในการสร้างงานสำหรับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงเพิ่มขึ้นมากกว่าผู้ชายในเกือบทุกพื้นที่ เนื่องจากทางเลือกและความจำเป็นที่ผู้หญิงต้องเข้าสู่กำลังแรงงาน แต่ส่วนมากจะไปสิ้นสุดที่งานในระดับต่ำและแรงงานนอกระบบ เนื่องจากผู้หญิงมีการศึกษาและทักษะน้อย ขาดทรัพยากร ต้องเผชิญกับรูปแบบที่หลากหลายของการแบ่งแยกทั้งทางตรงและทางอ้อม และต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว ผู้หญิงจึงออกจากงานและหางานใหม่ในเวลาที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงของชีวิต แต่เนื่องจากไม่ได้มีกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องมาสิ้นสุดที่แรงงานนอกระบบ

3) โลกาภิวัตน์กับแรงงานนอกระบบ

กระบวนการโลกาภิวัตน์ มีผลต่อการค้าและการขยายตัวของสินค้าและบริการ การลงทุนจากต่างประเทศ และการเพิ่มขึ้นของทุนระหว่างประเทศ การเพิ่มขึ้นและการขยายตัวของเทคโนโลยี การย้ายถิ่นข้ามแดน ซึ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของตลาด การบูรณาการโลกเข้าด้วยกัน และทำให้เกิดการกดดันทางการแข่งขัน

ในทางบวก กระบวนการโลกาภิวัตน์จะนำไปสู่โอกาสใหม่ในรูปแบบของงานแบบใหม่ และเกิดตลาดใหม่สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ การขยายตัวของหัตถอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะเป็นการเปิดโอกาสในการจ้างงานและการเพิ่มขึ้นของแรงงานหญิง และเป็นทางเลือกของแรงงานหญิงในการทำงานในเมืองหรือภาคเกษตร จึงสรุปได้ว่า

- กระบวนการโลกาภิวัตน์จะก่อให้เกิดโอกาสในการจ้างงานในรูปแบบใหม่

- อัตราการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น

- การแข่งขันในตลาดแรงงานต้องได้มาตรฐาน

- การแข่งขันทางการค้า การลงทุนและเทคโนโลยี ทำให้เกิดการรับเหมาช่วงในสถานประกอบการขนาดเล็กและงานรับงานไปทำที่บ้าน

ในทางลบ แนวโน้มของกระบวนการโลกาภิวัตน์ในเรื่องการลงทุนข้ามชาติ การข้ามพรมแดนทำให้เกิดการเอาเปรียบแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะต่ำและไม่สามารถย้ายถิ่นได้ ซึ่งโลกาภิวัตน์จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจขนาดใหญ่ที่สามารถนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ และสามารถเข้าสู่ตลาดใหม่ได้อย่างรวดเร็ว แต่สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กจะเสียเปรียบในเรื่องอำนาจและการแข่งขัน ผลกระทบของการแข่งขันในระบบการค้าเสรีจะกระตุ้นให้ธุรกิจในระบบย่อยระดับแรงงาน ในขณะที่การจ้างงาน

นอกระบบไม่มีค่าจ้างขั้นต่ำ การทำงานเป็นรายชิ้น งานไม่แน่นอน ซึ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้ขายเข้าสู่แรงงานนอกระบบมากขึ้น โดยผู้หญิงจะถูกผลักดันไปสู่การได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่า

ดังนั้น การสร้างความสมดุลและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลก โดยการตระหนักถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

4) การคุ้มครองทางสังคมแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ จะไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นแรงงานในระบบ กลไกการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบจะประกอบด้วยยุทธวิธีการจัดการเพื่อนำไปสู่การตอบสนองต่อความตึงเครียดและความรุนแรงทางเศรษฐกิจ

กลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบ จะเป็นในลักษณะของการสร้างเครือข่ายสังคม เช่น ครอบครัวขยาย เพื่อน เพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นที่รู้จักในลักษณะของ "moral economy" (J.C.Scot อ้างใน Hans Gsanger, 2001) หรือ "economy of affection" (G.Hyden อ้างใน Hans Gsanger, 2001) หรือ ต้นทุนทางสังคม ความสัมพันธ์ของกลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบ ถูกจัดโดยหลักของความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และอยู่บนฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (reciprocity) หรืออยู่บนฐานของการแพร่กระจาย (redistribution) อย่างใดอย่างหนึ่ง

- การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (reciprocity) โดยทั่วไปเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างบุคคล หรือกลุ่มสังคม ขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางสังคมภายในกรอบของความสัมพันธ์แบบเครือญาติ รูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มี 3 รูปแบบ คือ

1) generalised reciprocity เป็นการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในครอบครัวหรือครัวเรือน เช่น การแบ่งปันเครื่องบริโภคที่จำเป็นแก่สมาชิกในครอบครัว

2) balanced reciprocity เป็นการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในฤดูกาลเก็บเกี่ยว

3) negative reciprocity พบในความสัมพันธ์ที่นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกในชุมชนหรือสังคม เช่น การลักขโมย

- การแพร่กระจาย (redistribution) เป็นการรวมกันของสินค้าภายในกลุ่มและแจกจ่ายออกไป โดยอาศัยหลักเกณฑ์เฉพาะ การแพร่กระจายจะทำหน้าที่ในการลดความไม่สมดุลภายในกลุ่ม โดยมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเฉพาะกลุ่ม เช่น แบบแผนการให้สินเชื่อในชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของกลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบโดยเชื่อมโยงกับภาคในระบบจะพบรูปแบบของความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน คือ

- ความสัมพันธ์แบบร่วมมือ เป็นความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นในระบบตลาด การแลกเปลี่ยนสินค้า การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สามารถหาได้จากภาคในระบบ และการแลกเปลี่ยน การให้ค่า

แนะนำปรึกษา หรือในรูปของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีส่วนครอบคลุมแรงงานนอกระบบ โดยทั่วไปแล้วความสัมพันธ์นี้จะอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน

- ความสัมพันธ์แบบรับเหมาช่วง แสดงให้เห็นการมีอำนาจที่เหนือกว่าของสถานประกอบการในระบบ ความสัมพันธ์นี้แรงงานในระบบได้ประโยชน์ เพราะเป็นการเตรียมตลาดสำหรับผลผลิตและบริการของภาคนอกระบบ โดยเฉพาะผลผลิตในขั้นเริ่มต้น

จะเห็นได้ว่ากลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบ ขึ้นอยู่กับการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามพบว่า ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายเป็นแหล่งของการช่วยเหลือที่สำคัญที่สุด

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน

1) ความหมาย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้ให้ความหมายเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน สรุปได้ดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ความหมายการรับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรียกว่าผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่ทำ (1) ในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่ที่บุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้าง (2) เพื่อรับค่าตอบแทน และ (3) เป็นงานซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน เว้นแต่บุคคลนั้นมีต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระตามกฎหมายข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) ให้ความหมายการรับงานไปทำที่บ้าน ว่าเป็นงานที่ทำโดยบุคคลซึ่งรับงานมาทำนอกสถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง ส่วนใหญ่จะเป็นที่บ้านหรือบริเวณบ้าน

ส่วนผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานมาดำเนินการ โดยต้องมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ (1) สถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ ที่มีใช้สถานที่ประกอบการของผู้ว่าจ้าง (2) งานที่รับไปทำต้องส่งคืนผู้ว่าจ้างให้ครบตามจำนวนที่ตกลงกัน นอกเหนือจากนั้นในบางโอกาสอาจมีการขายให้ผู้อื่นโดยที่ไม่ใช่ผู้ว่าจ้าง แต่ไม่นับการที่ทำงานนั้นทำเพื่อขายเพียงอย่างเดียวซึ่งจะไม่มีผู้ว่าจ้าง (3) มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดเอง หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และ (4) ต้องทำงานที่รับไปทำนั้นให้ได้ตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด

ในการศึกษานี้ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานมาดำเนินการ โดยมีลักษณะการดำเนินการที่สำคัญ คือ ต้องทำงานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจ

เป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างกำหนดเอง หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และสถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ที่มีใช้สถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง

2) ลักษณะเด่นและความสำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ลักษณะเด่นของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1) มีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความยืดหยุ่นในระดับสูงในเรื่องเวลาและสถานที่ในการผลิต ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถที่จะทำงานที่บ้านในสภาพแวดล้อมที่คุ้นเคย และมีโอกาสที่จะทำงานร่วมกับสมาชิกในครอบครัว ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนมากจะเป็นผู้หญิงและแม่บ้าน จึงสามารถที่จะหยุดเพื่อทำงานบ้านหรือดูแลบุตรได้ สิ่งเหล่านี้จึงมีความยืดหยุ่นต่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในความต้องการการผลิตสินค้าและบริการ กล่าวได้ว่าความยืดหยุ่นในชั่วโมงการทำงานและเงื่อนไขการทำงาน เป็นกลไกการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในตลาดการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบ นั่นก็คือ ชั่วโมงการทำงานที่มาก ทำให้ได้ผลผลิตที่มาก โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบ

2) ความหลากหลายของงาน มีทั้งการผลิต การดำเนินการเพียงบางขั้นตอนของกระบวนการผลิตและการบริการ ส่วนใหญ่เกิดจากการกระจายการผลิตจากภาคอุตสาหกรรมที่เรียกว่า การจ้างเหมาช่วง โดยมีกระบวนการจ้างเหมาช่วงที่สำคัญคือ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โรงงานขนาดกลาง หน่วยธุรกิจในภูมิภาค หน่วยผลิตเพื่อขายในชุมชนและผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ชอุทธิ มีสิทธิ์ และคณะ, 2542 : 6)

3) ความสัมพันธ์ในการจ้างงานมีหลากหลาย มีทั้งรูปแบบการจ้างแรงงาน จ้างทำของ ซื้อขายคนกลาง ตัวแทนนายหน้าและการจ้างเหมาช่วง ซึ่งในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านจะมีผู้ว่าจ้างหลายราย (ชอุทธิ มีสิทธิ์ และคณะ, 2542 : 16) บางครั้งไม่สามารถทราบผู้ว่าจ้างที่แท้จริงได้

4) งานรับงานไปทำที่บ้านก่อให้เกิดหน่วยผลิตหรือคนทำงานในระดับครอบครัวและชุมชน เกิดกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการแบ่งงานและการกระจายงานระหว่างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ชอุทธิ มีสิทธิ์ และคณะ, 2542 : 6) งานรับงานไปทำที่บ้านจะใช้ครอบครัวเป็นฐาน ครอบครัวจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จของงาน โดยสมาชิกในครอบครัวจะเป็นผู้สนับสนุนเมื่อกำลังแรงงานไม่เพียงพอ

5) งานรับงานไปทำที่บ้านมีความสอดคล้องกับสภาพชีวิตของสังคมไทย การใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงานทำให้ผู้หญิงสามารถทำงานในครัวเรือนและทำงานเพื่อประโยชน์เชิงเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้เด็กและผู้สูงอายุสามารถที่จะช่วยกิจกรรมของครอบครัว ก่อให้เกิดรายได้ และหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในรูปแบบอื่น ดังนั้น งานรับงานไปทำที่บ้านจึงเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างครอบครัว มีผลต่อกำลังแรงงานที่มีอยู่และค่าใช้จ่ายในครอบครัว

ความสำคัญของแรงงานนอกระบบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

1) งานรับงานไปทำที่บ้านช่วยแก้ไขปัญหการว่างงาน โดยรองรับการจ้างแรงงานในระบบที่ปิดกิจการ หรือปรับลดขนาดกิจการลง

2) งานรับงานไปทำที่บ้านนำมาซึ่งการจ้างงานและรายได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการศึกษา และทักษะฝีมือในการทำงาน รายได้จากกรรับงานไปทำที่บ้านจะเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการที่จะใช้สำหรับการอยู่รอดในชีวิตประจำวันสำหรับตนเองและครอบครัว ถึงแม้ว่ารายได้จะไม่สม่ำเสมอ แต่การรับงานไปทำที่บ้านก็หมายถึงการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางลงได้

3) ดันทุนทางการเงินหรือการลงทุนสำหรับงานรับงานไปทำที่บ้านต่ำ เนื่องจากธรรมชาติของงานรับงานไปทำที่บ้าน เป็นงานที่ใช้แรงงานเข้มข้น ใช้เงินทุนและเทคโนโลยีต่ำ งานส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องใช้ทักษะในการทำงานที่สูง นอกจากนี้ งานรับงานไปทำที่บ้านอาจใช้เวลาว่าง หรือในบางกรณีอาจใช้ช่วงเวลาการว่างงานตามฤดูกาลในการผลิตสินค้าและบริการได้

ข้อจำกัดของงานรับงานไปทำที่บ้าน

งานรับงานไปทำที่บ้าน ก่อให้เกิดปัญหาการจ้างงานหลายด้าน ได้แก่

1) ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากความต้องการงานไม่สม่ำเสมอ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการของตลาด ยิ่งไปกว่านั้นพบว่ามีการแข่งขันสูงระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้าน บางกรณีผู้รับเหมาะช่วงกำหนดโควตาสำหรับแหล่งงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

2) ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าตอบแทนการทำงานต่ำ โดยทั่วไปจะได้รับค่าตอบแทนรายชิ้น ดังนั้นรายได้จากการทำงานจะถูกกำหนดโดยค่าตอบแทนที่จะได้รับ โดยขึ้นกับจำนวนผลงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำเสร็จ การต่อรองในเรื่องค่าจ้างไม่สามารถทำได้เนื่องจากผู้รับเหมาะช่วงหรือผู้ว่าจ้างจะใช้ความคุ้นเคย ใช้การพึ่งพาอาศัยกัน ผู้รับงานไปทำที่บ้านรู้สึกพอใจผู้รับเหมาะช่วง เนื่องจากนำงานและรายได้มาให้

3) งานบางชนิดมีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น การระคายเคืองผิวหนังเนื่องจากการใช้สารเคมี และการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อเนื่องจากการนั่งหรือยืนทำงานเป็นเวลานาน ซึ่งผลกระทบต่อสุขภาพอาจไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดหรือสังเกตได้ เช่นผลกระทบจากพิษของสารเคมี จะเกิดขึ้นในระยะยาว จะมีผลต่ออาการทางกายหรือการเจ็บป่วย

4) ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นลูกจ้างในระบบ ดังนั้นจึงไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายการจ้างงานหรือการคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้รับการประกันสังคม ไม่มีอำนาจในการต่อรองหรือความสามารถในการจัดการเพื่อการได้รับค่าจ้างที่ดีขึ้น

5) ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีเวลาในการทำงานไม่สม่ำเสมอ บางช่วงมีงานน้อยมากหรือไม่มีงาน แต่บางช่วงมีงานมาก ต้องรีบทำงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงมีแนวโน้มที่จะละเลยสุขภาพตนเองและสมาชิกในครอบครัว สิ่งนี้นำมาซึ่งความทรุดโทรมต่อสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว

6) แนวทางหรือโอกาสในการปรับปรุงทักษะสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านมีน้อย โดยเฉพาะหากไม่มีการรวมกลุ่ม การขาดโอกาสสำหรับการพัฒนาทักษะ หมายถึง การไม่มีความหวังสำหรับการมีอนาคตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังมีปัญหาในการขาดเงินลงทุนสำหรับเครื่องมือและเครื่องจักรขนาดเล็ก ขาดแหล่งเงินทุน และขาดความรู้เกี่ยวกับการตลาด เป็นต้น

3) สถานการณ์ทั่วไปของการรับงานไปทำที่บ้าน

สภาพการจ้าง

สำหรับประเทศไทยการจ้างงานนอกระบบโดยผู้รับงานไปทำที่บ้าน สามารถดึงแรงงานหญิงเข้าสู่การจ้างงานนอกระบบแบบนี้จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องหนัง แหวน อุปกรณ์ไฟฟ้า และการทำดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการจ้างงานนอกระบบไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน จึงเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการใช้เป็นกลยุทธ์ในการลดต้นทุนการผลิตและการแข่งขันในเชิงธุรกิจ (วิญญู จักรพันธ์ และคณะ, 2540 : 111) การรับงานมีได้หลายรูปแบบและแตกต่างกันตามประเภทของอุตสาหกรรม โดยผู้รับงานส่วนใหญ่รับงานผ่านกลุ่มหรือองค์กรของชุมชน ผ่านนายจ้างและคนกลางในท้องถิ่น และผ่านเจ้าของกิจการโดยตรง อุตสาหกรรมที่มีการรับงานผ่านกลุ่มมาก คือ อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป การทำดอกไม้ประดิษฐ์ และผลิตภัณฑ์กระดาษสา (ประดิษฐ์ ชาสมบัติ, 2542)

สภาพปัญหาของการทำงานนอกระบบ

กองแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2539 : 19-23) พบว่า ปัญหาที่สำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ

1. ค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก ค่าจ้างไม่ปรับตามอัตราภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาค่าจ้างต่ำพบทั่วไปเกือบทุกประเทศ
2. ชั่วโมงการทำงาน ซึ่งมักพบว่าชั่วโมงการทำงานติดต่อกันยาวนานมาก แม้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะสามารถจัดเวลาทำงานได้สะดวก แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสับสนระหว่างเวลาส่วนตัวกับการทำงาน เพราะเกิดภาวะกดดันจากการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนของงาน
3. ด้อยโอกาสที่จะได้รับการประกันสังคม สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ
4. ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน อันตรายที่พบบ่อย ได้แก่ จากการทำงานของเครื่องจักรกล เครื่องมือที่แหลมคม (เข็ม กรรไกร และมีด) ผลเสียจากการทำงานต่อเนื่องกันยาวนาน การไม่คำนึงหลักการ การได้รับความร้อน ความชื้น เสียงดัง แรงสั่นสะเทือน วัสดุสารเคมีต่าง ๆ สารที่ทำให้เกิดประกายไฟ การใช้พลังงานไฟฟ้าจากเครื่องจักร เสื้อผ้า จักรเย็บผ้า สายไฟที่เชื่อมต่ออย่างผิดวิธี ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย สลัม ชุมชนแออัด และที่ได้รับอันตรายอื่น ๆ เช่น ต่อดวงตา ปวดหลัง และมีมือ นอกจากนี้ยังขาดการแนะนำ การฝึกอบรมและวิธีป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น

5. แรงงานเด็ก ประเทศอุตสาหกรรม มีแรงงานเด็กทำงานที่บ้านวันละประมาณ 2-3 ชั่วโมงหลักจากเลิกเรียน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนามีปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่ทำงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้า เช่น ในฟิลิปปินส์ พบว่าเด็กต้องทำงานถึง 15-30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยได้รับค่าจ้างต่ำมาก

สภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545 : 26) พบว่าปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ ปัญหาค่าตอบแทน งานขาดความต่อเนื่อง ความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน ไม่มีเงินทุน สถานที่ทำงานคับแคบ และชั่วโมงการทำงานมากเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542 : (1)) ที่ศึกษารูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่าอัตราค่าตอบแทนในการรับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน การรับงานในแต่ละอุตสาหกรรม ผู้รับงานส่วนใหญ่มีปัญหาสำคัญที่คล้ายกันคือ ปัญหาค่าจ้างและรายได้ต่ำ การขาดเงินทุน และขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ โดยทุกอุตสาหกรรมจะมีปัญหาในเรื่องของค่าจ้างที่ต่ำมาก แต่มีอุตสาหกรรมประเภทเย็บกระโปรง จะมีปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุน มากกว่าเรื่องค่าจ้างที่ต่ำ และอุตสาหกรรมตัวเสื้อเสื้อผ้าจะมีปัญหาด้านขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์ และ ผกามาศ บุญธรรม (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับแหวนไปทำที่บ้าน : ศึกษากรณีหมู่บ้านโนนภู ตำบลสาวะถี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่ามีผู้แพ้ภัยเอาเคลือบแหวนบ้าง การทำงานกลางคืนมีปัญหา เพราะแสงสว่างไม่เพียงพอ และมีปัญหาการนั่งทำงานติดต่อกันเป็นเวลานาน ๆ นอกจากนี้ยังพบปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาขาดแคลนเงินทุน สุขภาพไม่ดี ไม่มีผู้เลี้ยงดูบุตร วัสดุอุปกรณ์มีราคาแพงขึ้น เป็นต้น สำหรับความช่วยเหลือที่ผู้รับงานต้องการนั้นได้แก่ หน่วยงานมาให้อย่างต่อเนื่อง ให้ความคุ้มครองเรื่องค่าตอบแทนรวมทั้งสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มผู้รับงานปัญหาที่พบเหล่านี้สอดคล้องกับศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542 อ้างในการสัมมนาสถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน : แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000) พบว่าปัญหาของแรงงานนอกระบบมีด้วยกันหลายปัญหา ทั้งปัญหาของแรงงานเองและปัญหาของผู้ว่าจ้าง ที่สำคัญคือปัญหาของแรงงานนอกระบบ ได้แก่

1. ปัญหาสถานภาพของแรงงานไม่ชัดเจน ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบ (informal worker) มีการทำงานในลักษณะการจ้างผลิตสินค้า (employment to produce goods) มิใช่การว่าจ้างแรงงาน (employment for labour) แรงงานนอกระบบ แม้แต่ผู้รับงานมาทำที่บ้านก็มีได้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างปกติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะมิได้มีสายงานการบังคับบัญชาหรือมีการควบคุมเหมือนกับลูกจ้างในสถานประกอบการหรือโรงงาน ดังนั้นจึงไม่มีความสัมพันธ์ตามปกติในฐานะนายจ้าง และ ลูกจ้าง
2. ปัญหาด้านสภาพการทำงานไม่มีเสถียรภาพ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีงานทำที่ไม่แน่นอน มีงานทำอย่างไม่ต่อเนื่อง การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง
3. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่แย่หรือไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและไม่ปลอดภัยในการทำงาน

4. ปัญหาการขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือในเบื้องต้นมาก่อนที่จะรับงานมาทำหรือขาดการฝึกอบรมที่เป็นการยกระดับฝีมือทั้งก่อนและระหว่างทำงาน จึงทำให้งานที่รับมาทำมีคุณภาพงานที่ต่ำไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง หรือคนกลางที่เอางานมาให้ทำ

5. ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ แรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากมักจะถูกเอาเปรียบจากคนกลางหรือผู้ว่าจ้าง โดยจะได้รับค่าจ้างตอบแทนค่าหรือค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรืออัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในสถานประกอบการ โดยลักษณะงานแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้างตอบแทนการทำงานตามผลงาน และหากว่าจ่ายงานมายัง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งต้องผ่านคนกลางหลาย ๆ ขั้นตอน ก็จะมีผลทำให้ค่าจ้างที่แรงงานได้รับต้องลดลงเรื่อย ๆ ตามส่วน

6. ปัญหาด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในปัจจุบันแม้จะมีความพยายามที่จะตรากฎหมายออกมาบังคับใช้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ยังไม่มีการจัดสวัสดิการทางสังคมและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง จึงทำให้การคุ้มครองไม่ถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในการจัดตั้งองค์กรของคนเพื่อปกป้องสิทธิและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิก

4) การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(1) สัญญาจ้างงาน เงื่อนไข และสภาพการจ้าง

การรับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย เกิดจากการตกลงร่วมระหว่างผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนผู้รับงานไปทำงานที่บ้านซึ่งมีหลายรูปแบบ โดยทั่วไปตกลงด้วยวาจามากกว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษร อาศัยความคุ้นเคย การรู้จักกันมาก่อน หรืออาศัยคนรู้จักเป็นผู้รับประกัน ผู้รับงานส่วนใหญ่พอใจกับข้อตกลงในรูปแบบนี้ (ชฤทธิ มีสิทธิ และสิทธิศักดิ์ ตามสิทธิ 2542 : 43; คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542 : 5)

(2) ค่าจ้างและรายได้

ค่าจ้างและรายได้ของทั้งผู้ชายและหญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีอัตราต่ำกว่าในภาคเศรษฐกิจที่เป็นระบบมาก นอกจากนี้ความแตกต่างของแรงงานหญิงและชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้นมีสูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบ แม้แต่ในกลุ่มของผู้ที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย ช่องว่างของรายได้ในเศรษฐกิจนอกระบบนี้เกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (เอกสารประกอบการสัมมนา สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน : แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000)

1. รายได้ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จากสถานภาพที่เปลี่ยนแปลง นายจ้างเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และกลายเป็นแรงงานที่มีค่าจ้างชั่วคราวและเป็นแรงงานรับเหมาช่วง

2. สัดส่วนของผู้หญิงทั่วโลกที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้สูงมีน้อยเกินไป ในขณะที่สัดส่วนของผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้ต่ำมีสูงมาก เช่น ในกิจการรับเหมาช่วง เป็นต้น

ประเทศไทยค่าตอบแทนส่วนใหญ่เป็นไปตามผลงานที่จ่ายเป็นรายชิ้น งานเหมา จากการสำรวจสภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงาน ในประเทศไทยทั้งคนงานหญิงที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและแรงงานหญิงที่ทำงานตามบ้านของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล (2538) พบว่าคนงานผู้หญิงมีสภาพการจ้างและการทำงานคล้ายกัน โดยลักษณะการจ้างงานแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การจ้างรายวัน การจ้างรายเดือน และการจ้างเหมา และจากการศึกษาของกองวิชาการและแผนงาน กรมแรงงาน (2529: 47-50) ได้ศึกษาสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) พบว่าส่วนใหญ่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้หญิงที่สมรสแล้ว สภาพการจ้างนิยมจ้างเป็นงานเหมา และจ่ายค่าใช้จ่ายตามผลงานที่ทำได้ โดยเฉลี่ยแล้วจะได้รับค่าจ้างวันละ 20 บาท ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาก อัตราค่าจ้างจะแตกต่างกันไปตามประเภทและขนาดของงานที่รับมาทำ วัสดุที่ใช้ฝีมือ หรือความสามารถของผู้รับงานไปทำที่บ้าน กำหนดเป็นรายชิ้นหรือต่อหน่วย นอกจากค่าจ้างปกติแล้ว ยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษอีก ได้แก่ เงินตอบแทน รางวัลพิเศษ เช่น เงินปันผล เงินโบนัส และเงินแต่ะเอีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจและตลาดของผู้ว่าจ้าง ในส่วนของ อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ (2532) ศึกษาการทำงานรับจ้างเหมาของสตรีในอุตสาหกรรมชนบท โดยเน้นการศึกษาลักษณะการจ้างงานแบบจ้างเหมา คือ งานที่จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น ตามปริมาณที่ทำได้ ในกิจกรรมผลิตหลายประเภท เช่น สิ่งทอ ดอกไม้ประดิษฐ์ แกะสลักไม้ เจียรนัยพลอย จักสาน เป็นต้น และต่อมา อมรา พงศาพิชญ์ (2535) ได้ศึกษาผลตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านอีก พบว่า ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างและรายได้ จากการรับงานไปทำที่บ้าน แตกต่างไปตามประเภทอุตสาหกรรม ปริมาณงานและคุณภาพของงาน แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันก็คือ เป็นอัตราผลตอบแทนตามผลงาน เช่น ได้รับอัตราค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น การจ่ายค่าจ้าง จ่ายเป็นรายวันหรือลักษณะอื่น ๆ แต่ถึงแม้จะมีค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานในโรงงานแต่ ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่พอใจกับงานที่ทำ และค่าตอบแทนที่ได้รับเพราะ

- 1) งานประเภทที่ทำมีความเหมาะสมกับชีวิต และการทำงานของผู้หญิงในสังคมไทย
- 2) ลักษณะของการทำงานมีความยืดหยุ่น และเป็นรายได้เสริม หรือบางกรณีก็เป็นรายได้หลัก
- 3) ช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำโดยเฉพาะในช่วงหลังฤดูการเกษตร จากการวิจัยพบว่าแม่บ้านและผู้หญิงรู้สึกได้ว่า รายได้จากการรับงานไปทำที่บ้านน่าพอใจ ในขณะที่คนหนุ่มสาวไม่ค่อยพอใจกับงาน

และค่าตอบแทนจากการรับงานไปทำที่บ้าน หากมีโอกาสคนเหล่านี้จะไปทำงานที่คิดว่าจะ

นอกจากนี้ ผกามาศ บุญธรรม (2540: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับเหมาไปทำที่บ้าน : ศึกษากรณีหมู่บ้านโนนงู ตำบลสาวะถี อำเภอเมืองจังหวัดขอนแก่น พบว่าแรงงานสตรีที่รับงานไปทำที่บ้านเป็นการจ้างเหมาแบบรายชิ้น เป็นการตกลงว่าจ้างด้วยวาจา ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ลักษณะการจ้างมี 2 ระบบ คือ นายจ้างนำงานไปส่งที่บ้านและรับชิ้นงานคืนเมื่อเสร็จ ทางนายจ้างควบคุมงานโดยกำหนดเป็นมาตรฐานไว้ อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับประเภทชิ้นงานตามขนาดของเส้นใย ขนาดความยาวของอวน ขนาดตาของอวน และความถี่ของอวน ซึ่งมีลักษณะตามขนาดแตกต่างกันไปตามใบสั่งชื่อของลูกค้า การทำงานเฉลี่ยวันละประมาณ 8-12 ชั่วโมง มีงาน

ทำทุกเดือน วันหยุดประจำสัปดาห์ไม่แน่นอน และไม่มีสวัสดิการใด ๆ จากผู้ว่าจ้าง การจ่ายค่าจ้าง กำหนดจ่ายเดือนละ 2 ครั้ง รายได้เฉลี่ยวันละ 60 บาท หรือต่ำกว่าและประดิษฐ์ ชาสมบัติ (2542: (1)) ศึกษารูปแบบการพัฒนามากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่า การรับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่ทำเป็นอาชีพเสริมของครัวเรือน แต่มีการทำเป็นอาชีพหลักของครัวเรือนบ้างประมาณร้อยละ 20 สภาพการทำงานส่วนใหญ่ จะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น หรืองานเหมา อัตราค่าตอบแทนแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรม โดยเฉลี่ยครัวเรือนผู้รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้เฉลี่ยการรับงานไปทำที่บ้านประมาณ 3,105 บาทต่อเดือน แต่รายได้ของครัวเรือนแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรม เช่น ครัวเรือนในอุตสาหกรรมประเภทตัดเย็บเสื้อผ้าที่เกาะสมุยมีรายได้ประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน และครัวเรือนที่รับการบรรจุผลิตภัณฑ์มีรายได้สุทธิเฉลี่ยต่ำสุดประมาณ 625 บาท/เดือน

ส่วนการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างตามอัตราผลงาน เป็นรายวันเช่นกัน การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปทำกันมากมีค่าจ้างเฉลี่ยต่อวันประมาณ 104 บาท และ การทำดอกไม้ประดิษฐ์มีค่าจ้างเฉลี่ยวันละประมาณ 79 บาท และการรับงานด้านเจียรไนพลอย มีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยสูงสุดคือ 385 บาทต่อวัน ส่วนการทำผลิตภัณฑ์โลหะค่าจ้างเฉลี่ยต่ำสุดพบในการรับงานบรรจุผลิตภัณฑ์ คือ ประมาณวันละ 22.65 บาท และถ้านำทุกประเภทอุตสาหกรรมมารวมกันโดยนำอัตราค่าจ้างรายชิ้น คูณกับปริมาณงานที่ทำได้ในแต่ละวัน และนำมาเฉลี่ยต่อคนทำงาน พบว่าได้ค่าเฉลี่ยประมาณ 109 บาทต่อวัน และการติดต่องานทำกันหลายวิธี โดยส่วนใหญ่ประชาชนหรือหัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ติดต่องาน รองลงไปคือ ผู้รับงานติดต่อผู้ว่าจ้างโดยตรงหรือคนกลางในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละประเภทงานก็จะมีวิธีการหางานที่แตกต่าง กันไป เช่น อุตสาหกรรมดอกไม้ประดิษฐ์และผลิตภัณฑ์กระดาษ ประชาชนกลุ่มจะติดต่องานเป็นหลัก การตัดเย็บเสื้อผ้าที่เกาะสมุยผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ติดต่อและรับงานกับผู้ว่าจ้างโดยตรง และในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ผู้รับงานส่วนใหญ่รับงานผ่านกลุ่มเป็นหลัก

(3) ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดประจำปี และวันหยุดทำงานโดยได้รับค่าจ้าง

แม้ว่าแรงงานนอกระบบจะมีชั่วโมงการทำงานที่ไม่แน่นอน โดยจะเริ่มทำงานตั้งแต่เช้า หลังจากเสร็จภารกิจในครอบครัวแล้ว จนกระทั่งเย็น และบางครั้งทำงานในช่วงกลางคืนด้วย จึงนับว่า ใช้เวลาในการทำงานค่อนข้างมาก การศึกษาของนภัส สิริสัมพันธ์ (2537) เกี่ยวกับผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยวันละ 10-12 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 6-7 วัน และสินีรัตน์ พิมลวิรัชกุล (2539) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมกองทุน ประกันสังคมโดยสมัครใจของผู้รับงานมาทำที่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์มา ประกอบที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านเหล่านี้มีสภาพชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน โดยเฉลี่ยปกติวันละ 11-15 ชั่วโมง หากเป็นงานเร่งด่วนจะสูงถึง 21 ชั่วโมงต่อวัน ส่วนการศึกษาของประดิษฐ์ ชาสมบัติ (2542) พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในทุกอุตสาหกรรม ทำงาน โดยเฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมง 15 นาที ต่อวัน โดยมีชั่วโมงทำงานสูงสุด 18 ชั่วโมงต่อวัน ในแต่ละ สัปดาห์ทำงานประมาณ 6 วัน

(4) ความมั่นคงในการจ้าง ประกันสังคม ความคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ในการทำงาน

จากการวิจัยในเรื่อง กรณีศึกษาของผู้รับงานไปทำที่บ้านหญิงในกิจกรรมแหวน ในจังหวัดขอนแก่น ของภาวนา พัฒนศิริ (2537) สรุปปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้านว่า รัฐบาลยังไม่มีนโยบายโดยตรงกับแรงงานกลุ่มนี้ การขาดความมั่นคงในการทำงาน การขาดการรวมตัวเป็นองค์การหรือเป็นปีกแผ่นเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรอง ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ในเรื่องสิทธิและผลประโยชน์จากการทำงาน ขาดการประกันสังคม รวมทั้งคนในสังคมยังขาดการรับรู้เรื่องราวของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และวิมลศิริ ชำราญเวช (2536) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน สรุปได้ว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองแรงงานที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาอื่น ๆ ที่พบว่า แรงงานนอกระบบรวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่ได้รับการประกันสังคม รวมทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย (สินีรัตน์ พิมพ์วิรัชกุล, 2539 : นกัศ สิริสัมพันธ์, 2537 : ประดิษฐ์ ขาสมบัติ, 2542 : วิยุทธ์ จรรย์พันธ์ และคณะ, 2540) และจากการศึกษาของสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้ศึกษาในเรื่องสถานการณ์ด้านกรายศาสตร์ พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อที่เกิดจากการทำงาน ร้อยละ 71.4 บริเวณที่ปวด ได้แก่ หลังส่วนล่างและไหล่ขวา จะเห็นได้ว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ประสบปัญหาด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยจากการทำงาน เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

5) รูปแบบการรวมกลุ่ม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 45 มีบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ" และมาตรา 50 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม" (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2540 : 13,15) ดังนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถรวมกันเพื่อประกอบอาชีพในรูปแบบของสมาคม สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือหมู่คณะอื่น ๆ ได้

โดยทั่วไปการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่จะรวมกลุ่มเพื่อการรับงาน การรวมกลุ่มอาจมีหลายรูปแบบตั้งแต่การตกลงกันและการทำงานร่วมกันในระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้าน ตลอดจนบุคคลในอาชีพเดียวกัน หรืออาจจะเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้ อาจจะรวมกันตามสายอาชีพ ตามประเภทอุตสาหกรรม หรือตามพื้นที่ที่สามารถติดต่อและควบคุมกันได้ โดยคนเหล่านี้อาจมีฝีมือที่จะทำการผลิตหรือพร้อมที่จะฝึกหัดงานจากการทำงานในกลุ่มสมาชิกของกลุ่ม

อาจจะรวมกันโดยความสมัครใจ เพื่อทำงานร่วมกันและแบ่งปันผลประโยชน์กัน อาจเป็นการรวมกันอย่างหลวม ๆ ไม่มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน โดยการตกลงกันระหว่างสมาชิก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน เป็นต้น หรืออาจเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ มีระเบียบ และมีกฎหมายรองรับ เช่น กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์หรือกลุ่มสหภาพผู้รับงานไปทำที่บ้าน หากผู้รับงานสามารถรวมตัวกันได้ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นอกจากนี้กลุ่มแรงงานนอกระบบอาจมีความเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มหรือระหว่างพื้นที่ในรูปของเครือข่ายเป็นชุมชนสหกรณ์หรือสหพันธ์แรงงาน

ในการดำเนินงานของกลุ่ม อาจมีผู้นำกลุ่มเป็นผู้รับผิดชอบหรืออาจมีคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้นำหรือคณะกรรมการอาจเป็นผู้นำตามธรรมชาติ เช่น เป็นผู้มีฝีมือ มีความสามารถในการจัดการติดต่องานได้ เป็นที่เชื่อถือของสมาชิก หรืออาจจะเป็นผู้ที่สมาชิกเลือกขึ้นมาเป็นผู้นำหรือเป็นกรรมการ คณะกรรมการของกลุ่มจะดำเนินการตามที่ตกลงกัน หรือระเบียบของกลุ่มในการดำเนินการ สมาชิกของกลุ่มอาจลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น มีการลงทุนเป็นหุ้น มีการสะสมทุน มีการซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการผลิต มีการจัดอาคารสถานที่ทำงาน สมาชิกของกลุ่มมีการแบ่งหน้าที่กันทำคือ นอกจากจะทำการผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์แล้ว อาจจะต้องทำหน้าที่ในการจัดหาวัตถุดิบบางอย่าง อาจทำหน้าที่ในการติดต่อและส่งงาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก ในการทำงานสมาชิกของกลุ่มอาจจะต่างคนต่างทำที่บ้านของตน หรืออาจจะรวมกันทำในสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งในหมู่บ้านก็ได้ งานหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำอาจเหมือนกันหรือแบ่งงานกันทำตามขั้นตอนการผลิตต่าง ๆ ก็ได้ (ประดิษฐ์ ชาสมบัติ, 2542) และนอกจากนี้ พบว่ากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายขององค์กรในชุมชนที่มีอยู่แล้ว กล่าวคือ ร้อยละ 82.7 ของผู้รับงานที่ผ่านกลุ่มรายงานว่าเป็นกลุ่มย่อยขององค์กรชุมชนประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์หลักที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการสหกรณ์ คือ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการว่างงาน โดยการแสวงหาร่วมกัน ทำงานร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และกลุ่มส่วนใหญ่ตั้งขึ้นในระหว่างภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2542) การรวมกลุ่มเป็นการรวมกลุ่มกันแบบหลวม ๆ ไม่มีเงื่อนไขและข้อกำหนดอะไรมาก และมีการแบ่งกลุ่มย่อยตามประเภทของงานที่รับมาทำ

ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมนั้น กลุ่มผู้รับงานส่วนใหญ่มีการบริหารแบบประชาธิปไตย โดยสังเกตได้จากสมาชิกของกลุ่มส่วนใหญ่มีสิทธิมีเสียงในการเลือกประธานกลุ่มหรือกรรมการของกลุ่ม แต่ก็มีผู้บริหารกลุ่มส่วนหนึ่งมาจากผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนด หรือเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้สมาชิกของกลุ่มแทบไม่มีบทบาทในการบริหารกลุ่มมากนัก แต่ก็มีกิจกรรมหางานและแจกจ่ายงานแก่สมาชิก และจัดหาอุปกรณ์และวัสดุที่จำเป็นในการผลิต นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาฝีมือและแนะนำการทำงานแก่สมาชิก การทำบัญชี รายรับ – รายจ่าย และการวางแผนการผลิต แต่การจัดสวัสดิการ การสร้างเครือข่ายของกลุ่ม และการระดมเงินทุนของกลุ่มยังมีการปฏิบัติน้อย

ระกาวิณ ถิชนะวานิชพันธ์ (2540) กล่าวถึง ทักษะต่อการรวมกลุ่มว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมี ทักษะต่อการรวมกลุ่มในระดับปานกลาง โดยภาพรวมนั้นเห็นด้วยกับการรวมกลุ่ม เนื่องจากการรวมตัว เป็นกลุ่มสามารถให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเงินทุน ความรู้ และการปรับปรุง ค่าจ้าง ตามลำดับ ดังนั้นรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามในทัศนะของผู้รับงานไป ทำที่บ้านนั้น เห็นว่าการรวมกลุ่มจะช่วยให้เกิดความสามัคคี ความมั่นคงในอาชีพ มีอำนาจต่อรองกับ หน่วยงานรัฐ และกลุ่มช่วยเหลือสมาชิกมีมุมมองที่กว้างขึ้น สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเพื่อนำไป แก้ไขปัญหาการทำงานได้ดี

ตอนที่ 5 สังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทบาทและความสำคัญของแรงงานนอกระบบ ได้มีงานศึกษาทางวิชาการ ตลอดจนบทความที่ เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้พยายามชี้ให้เห็นกิจกรรมของงานนอกระบบที่หลากหลายในหลายแง่มุม โดยมีการ นำเสนอทั้งในรูปของภาพรวม หรือยกประเด็นด้านใดด้านหนึ่งขึ้นมาวิเคราะห์ โดยอาศัยมุมมองในเชิง มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ทั้งงานวิจัยในประเทศและต่างประเทศ พบว่า ในประเทศไทย การศึกษาในส่วนของแรงงานนอกระบบมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับแรงงานหญิงนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็น แรงงานหญิงเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อพิจารณากลุ่มเป้าหมาย จึงพบว่า เป็นแรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ รอง ลงมาคือ ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดย่อม เมื่อพิจารณาในแง่ของประเภทของแรงงานนอกระบบ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) แรงงานภาคนอกระบบในภาคบริการ ได้แก่ การศึกษาของพรรณทิพย์ เพชรมาก และกัมฉิกา อังศุรณสมบัติ (2533) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบในชุมชนแออัดกับระบบเศรษฐกิจเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีเก็บและรับซื้อของเก่าในกรุงเทพมหานคร การศึกษาของปรวีร์ ครุพานิช (2545) ศึกษาสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบ : ศึกษากรณีแคคตัสในสนามกอล์ฟเอกชน และรัฐบาล

2) แรงงานภาคนอกระบบในภาคพาณิชย์กรรม ได้แก่ การศึกษาของสถาบันวิจัยบทบาทหญิงชาย และการพัฒนา (2535) ศึกษาแรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในธุรกิจขนาดเล็ก เช่น หาบเร่ แผงลอย การศึกษาของเรณู สังข์ทองจีน (2534) ศึกษาการประกอบอาชีพอิสระของแรงงานหญิงในกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่ประเภทอาหาร การศึกษาของสุภาภรณ์ อินทองคง และคณะ (2533) ศึกษาความต้องการด้านธุรกิจของสตรีผู้ประกอบการขนาดย่อมในชนบทในประเทศไทย การ ศึกษาของอุษณี อายุวัฒน์ (2534) ศึกษาการเข้าร่วมแรงงานสตรีในธุรกิจขนาดย่อมในชนบท การศึกษา ของ Igel (2535) ศึกษาศักยภาพของกิจการขนาดเล็กที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของชุมชนแออัดใน

กรุงเทพมหานคร การศึกษาของ Vagneron (2537) ศึกษาการบูรณาการของการประกอบอาชีพธุรกิจขนาดเล็กกับการเจริญเติบโตของประเทศไทย

3) รายงานภาคนอกระบบในภาคหัตถอุตสาหกรรม ได้แก่ การศึกษาของบันลือ สันถวไมตรี (2539) ศึกษาการจ้างเหมางานของแรงงานสตรีในภาคชนบท การศึกษาของรัชดา นายสวัสดิ์ (2532) ศึกษาปัญหาของการจ้างเหมาในโรงงานขนาดเล็กกับการเพิ่มศักยภาพของแรงงานที่ไร้ฝีมือ การศึกษาของกรมแรงงาน (2529) ศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน การศึกษาของอมรา พงศาพิชญ์ และคณะ (2532) ศึกษาการทำงานรับจ้างเหมาของสตรีในอุตสาหกรรมชนบท การศึกษาของสุภาภรณ์ พุ่มพวง (2533) ศึกษาแรงงานนอกระบบ : คัดเย็บเสื้อผ้าห้องแถว ในภาคเหนือและภาคชนบท การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2536) ดำรวจการรับงานมาทำที่บ้านในเขตจังหวัดศรีสะเกษ เชียงใหม่ และปัตตานี การศึกษาของจรัญญา วงษ์พรหม และสุวิทย์ ชีรสวัสดิ์ (2537) ศึกษาพฤติกรรมและประสิทธิภาพของแรงงานในจังหวัดขอนแก่น การศึกษาของเบญจา จิรภัทรพิมล (2538) ศึกษาสตรีกับการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน การศึกษาของมณีนัย ทองอยู่ (2539) ศึกษากระบวนการรับช่วงการผลิตระหว่างโรงงานกับหมู่บ้านในอุตสาหกรรมแหวนจังหวัดขอนแก่น การศึกษาของผกาภาศ บุญธรรม (2540) ศึกษาสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับแหวนไปทำที่บ้าน : ศึกษากรณีบ้านโนนคู่ ตำบลสวาท อำเภอมือง จังหวัดขอนแก่น การศึกษาของวิญทธิ์ จารัสพันธ์ (2540) ศึกษาการจ้างแรงงานสตรีนอกระบบในภาคอุตสาหกรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาของวิรัชศักดิ์ ศรีรักษ์ (2541) ศึกษาการใช้แรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบจังหวัดชัยภูมิ การศึกษาของนิตยา อัสวพงศ์พูนกิจ (2541) ศึกษาสถานภาพในการประกอบอาชีพของแรงงานสตรีที่คัดเย็บเสื้อผ้าในเศรษฐกิจภาคนอกระบบเขตธนบุรี

อย่างไรก็ตามพบว่า กลุ่มที่ได้รับความนิยมในการศึกษามีหลากหลาย แต่ที่ได้รับความนิยมมากคือ ภาคนอกระบบในภาคหัตถอุตสาหกรรม โดยเฉพาะงานรับเหมาช่วง และงานรับงานไปทำที่บ้าน ที่ปัจจุบันได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากช่วยลดต้นทุนการผลิต ลดปัญหาการว่างงาน สามารถทำงานอยู่กับบ้านได้ พร้อมกับการดูแลบุตรและครอบครัว ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคมไทย

เมื่อพิจารณาในประเด็นการวิจัยพบว่า ลักษณะการวิจัยจะศึกษาเรื่องเกี่ยวกับ “สถานภาพ สภาพการจ้างงาน และสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบ” รองลงมาคือ “พฤติกรรม การดูแลสุขภาพเมื่อเจ็บป่วย” เป็นหลัก เช่น การศึกษาของสุนทรี ศรีโกไสย (2539) ศึกษาพฤติกรรมดูแลสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาของทวิสินธ์ บุญธรรม (2540) ศึกษาพฤติกรรมอนามัยของแรงงานนอกระบบ ในชุมชนวัดจันทร์ประดิษฐาราม เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร และได้มีโครงการวิจัยในเรื่องการประกันสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งดำเนินการในระหว่างปี 2543-2545 จำนวน 6 เรื่อง คือ โครงการวิจัยเรื่องการประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดย สุทัศน์หา ยิ้มแย้ม และคณะ โครงการวิจัยเรื่องสภาพการทำงานนอกระบบกับปัญหาสุขภาพ : กรณีศึกษาการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน โดย เบญจา จิรภัทรพิมล และคณะ

โครงการวิจัยเรื่องรูปแบบการจัดการและสถานการณ์การดูแลสุขภาพ : กรณีศึกษากลุ่ม / องค์กรประชาชนที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ โดย จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการจัดระบบบริการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ : หาบเร่แผงลอย และชาเล้ง โดย โสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฎ ยูฮันเงาะ โครงการวิจัยเรื่องสภาพปัญหาและความต้องการในการดูแลสุขภาพของกลุ่มผู้ทำงานนอกระบบในภาคเกษตร โดย วิชัย รูปจำดี และคณะ โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาหลักประกันสุขภาพของประชากรกลุ่มแรงงานนอกระบบและครอบครัว โดย ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิลและศิริพร เกื้อภูณรุักษ์

จากการศึกษา ปัญหาหลักที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมคือ

- ปัญหาค่าจ้างและค่าตอบแทน
- ปัญหาด้านสวัสดิการ
- ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน
- ปัญหาด้านการศึกษาของแรงงาน
- ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในส่วนของงานวิจัยต่างประเทศ พบว่า มีผู้ที่ทำการศึกษาแรงงานนอกระบบไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจมีดังนี้

1) ประเด็นในเรื่องการศึกษาแนวคิด การให้คำจำกัดความและการประเมินผล ถึงแม้ว่าจะได้มีหลาย ๆ คนที่พยายามที่จะให้คำจำกัดความ แต่ก็ยังมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการนำแนวคิดบางแนวคิดมาใช้ จึงเป็นการขาดความชัดเจนในเรื่องการให้คำจำกัดความที่เป็นสากล

2) ประเด็นในเรื่องการศึกษากรอบแนวคิดทฤษฎี/กรอบแนวคิดในการวิจัยและการนำเสนอรูปแบบ นั่นคือ ความพยายามที่จะสร้างรูปแบบของเศรษฐกิจนอกระบบให้มีความชัดเจน แต่พบว่ายังมีความค้อยในเรื่องของการสร้างกรอบแนวคิดทฤษฎี นับว่าเป็นจุดอ่อนที่พบของการทบทวนวรรณกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3) ประเด็นในเรื่องการย้ายถิ่นและความเป็นเมือง ในประเด็นนี้มองว่าภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตเมืองมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการย้ายถิ่น แต่ในส่วนของความเป็นเมืองยังไม่ค่อยมีผู้ที่ศึกษามากนัก ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ ลักษณะภูมิประเทศ ขนาดของเมือง เป็นสิ่งที่ควรให้ความสนใจมากขึ้น

4) ประเด็นเรื่องการดูแลสุขภาพ การบรรเทาความยากจน และการขยายบทบาทของตลาดเศรษฐกิจนอกระบบ ในขณะที่การดูแลสุขภาพ และบทบาทของการสร้างงานของภาคเศรษฐกิจนอกระบบกำลังเป็นที่สนใจของนักวิจัยจำนวนมาก โดยเฉพาะประเด็นที่บทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเครื่องมือหรือจุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน แต่ประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาคือ บทบาทของภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับการขยายตลาดเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องมาจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวม

5) ประเด็นเรื่องการรับรู้ในเศรษฐกิจมหภาค ลักษณะการศึกษาอาจมองในรูปของวิวัฒนาการของเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเริ่มจากประเด็นจุดภาคและคุณลักษณะของสถานประกอบการและการมีส่วนร่วมตลอดถึงความสำคัญของประเด็นมหภาค เช่น วิถีทางธรรมชาติของเศรษฐกิจนอกระบบ องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกและภูมิภาค ผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาคและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยต้องให้ความสำคัญกับพื้นที่ในการทำวิจัย ตลอดจนประเด็นหลักอื่น ๆ เช่น ความเป็นโลกาภิวัตน์ แนวโน้มในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการแบ่งงานกันทำ องค์ประกอบของการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา

6) ประเด็นเรื่องการนำกลับมาใช้ การสูญเสียของเมือง และการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาในเรื่องบทบาทของภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง ทั้งนี้เพราะความเติบโตของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตเมืองที่มีต่อการจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการตั้งถิ่นฐานในเมืองย่อมมีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่เป็นสิ่งที่ไม่ได้ตระหนักถึงกันมากนัก

7) ประเด็นเรื่องการปรับใช้เทคโนโลยี บทบาทของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการนำเทคโนโลยีมาใช้ที่เหมาะสม มีผลต่อการยกระดับการทำงานและความทันสมัยของกระบวนการทำงาน ตลอดจนการปรับปรุงผลผลิตและการบริการที่มีคุณภาพ ประเด็นนี้จะมีผลต่อสถานประกอบการขนาดย่อมนอกระบบ เนื่องจากธรรมชาติและการขยายของการนำเทคโนโลยีมาใช้จะเป็นตัวกำหนดศักยภาพในการแข่งขันในการผลิตกับภาคเศรษฐกิจในระบบ ตลอดจนความสามารถของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเติบโตและแพร่ขยายธุรกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม ไปสู่สถานประกอบการในระบบได้ในอนาคต

8) ประเด็นเรื่องการศึกษาในในกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน งานก่อสร้าง ตลาดการเงินนอกระบบ โครงการบ้านจัดสรรรายย่อย การศึกษากลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่จะอยู่บนฐานของการสำรวจแบบง่าย หากพัฒนาโดยใช้วิธีทางสถิติขั้นสูงขึ้นไป จะเป็นประโยชน์โดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ

9) ประเด็นเรื่องผู้หญิงกับเศรษฐกิจนอกระบบ ประเด็นนี้นับว่าได้รับความสนใจมากในปัจจุบัน เนื่องจากจำนวนผู้หญิงที่ทำงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในงานรับงานไปทำที่บ้าน หรือการทำงานรายชิ้น ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่แรงงานหญิง เพื่อให้งานวิจัยเป็นประโยชน์ ควรเน้นในเรื่องการกำหนดทางเลือกของนโยบาย

10) ประเด็นเรื่องนโยบายและการวางแผนสำหรับที่อยู่อาศัยและการจัดการของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบกำลังเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในเมืองส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา

แรงงานนอกระบบมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะเป็นการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประเทศ แต่ขณะเดียวกันแรงงานนอกระบบมักถูกละเลยจากการคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน สภาพแวดล้อม ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม

บทที่ 3

ผลการศึกษา

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยทางวิชาการ เอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอผลการศึกษาโดยการ วิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหาโดยแยกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. สถานภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ
2. ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : วิเคราะห์เชิงโครงสร้างภายใต้บริบทสังคมไทย
3. วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
4. ช่องว่างในการสร้างองค์ความรู้ที่ผ่านมา

สถานภาพองค์ความรู้ เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1. กระบวนทัศน์การพัฒนากับแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาเป็นสิ่งที่ทุกสังคมยอมรับ และพยายามหาทางไปสู่ด้วยแนวทางและวิถีทางต่างๆ ตามระบบความคิด ความเชื่อ และปรัชญาที่เรียกว่า กระบวนทัศน์การพัฒนา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย แนวทาง รวมทั้งนโยบาย และกลยุทธ์การพัฒนามีผลต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคม กระบวนทัศน์การพัฒนาที่ปรากฏในสังคมไทยมีความสัมพันธ์กับแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีความแตกต่างระหว่างการพัฒนาตามยุคสมัยและตามกระแสหลัก และตามแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ดังนี้

1) การพัฒนาตามแนวกระแสหลักที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อในหลาย ๆ ด้าน เช่น ความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง การพัฒนาในแนวทางดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบกระจุกตัว เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการพัฒนา ส่งผลกระทบต่อกลุ่มประชากรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแรงงาน แรงงานถูกมองว่าเป็นปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งที่ต้องหาทางลดต้นทุนให้มากที่สุด โดยเฉพาะค่าแรงและสวัสดิการ ทั้งนี้เพื่อการแสวงหากำไรสูงสุด (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2537: 29) นอกจากนี้แรงงานยังถูกมองว่าเป็นทุนมนุษย์ที่ต้องมีการวางแผนการใช้งานให้คุ้มค่าเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ทำให้แรงงานบางกลุ่มตกขอบไปจากกระแสของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และฐานปรัชญาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เน้นภาคการผลิตในอุตสาหกรรมเป็นหลัก จะให้ความสำคัญกับกลไกตลาด ในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของทรัพยากรต่าง ๆ ระบบดังกล่าวจะเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีความมั่นคง และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง ในขณะที่เศรษฐกิจไทยภายหลังจากที่ต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงาน กลไกตลาดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะเป็นแหล่งที่มาของทรัพยากร

ที่สำคัญได้อีกต่อไป ในขณะที่แรงงานนอกระบบถูกมองว่าเป็นกลไกสนับสนุนแรงงานในระบบให้สามารถแข่งขันทางการตลาดได้ การคุ้มครองแรงงานจึงเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการจ้างงาน เพื่อก่อให้เกิดรายได้และผลผลิตทางเศรษฐกิจ แรงงานนอกระบบจึงถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยได้รับค่าแรงต่ำ ไม่มีสวัสดิการและความมั่นคงในการทำงาน ไม่ได้ได้รับการพัฒนาทักษะ ดังนั้นทิศทางการพัฒนาตามแนวคิดกล่าวจึงเน้นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นระบบการตลาดเป็นสำคัญ

2) การพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นแนวคิดในกลุ่มทฤษฎีการพัฒนากระแสวิพากษ์ โดยมองที่การปฏิรูปการจักระเบียบสังคมใหม่ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับตัวเพื่อให้มีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Barde,1990:33) ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดมาเป็นการพัฒนาคน ในฐานะที่คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยยึดหลัก "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" มุ่งให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวม และการพัฒนาอย่างมีดุลยภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้น ในแง่ของแรงงาน จึงมองว่าแรงงานนอกระบบก่อให้เกิดรายได้สูงสุดจากการใช้วัตถุดิบที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ต้นทุนหมดไป ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของแรงงานนอกระบบกับการพัฒนาแบบยั่งยืน จึงมีลักษณะในการเพิ่ม โอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบการในการประเมินตลาดและความเหมาะสมของเทคโนโลยี เป็นการเพิ่มการลงทุนในระยะยาวและความได้เปรียบในด้านการลงทุนมากกว่าการพิจารณาเพียงผลกำไรในระยะสั้น และเป็นการรักษาวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมากกว่าการบริโภคนิยมค้าสิ่งแปลกใหม่ แรงงานนอกระบบจึงมีความสำคัญและมีศักยภาพที่จะได้รับการพัฒนาได้โดยตรง ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบจึงควรเน้นที่การพัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบเป็นสำคัญ

3) ทิศทางการพัฒนาควรมีการผสมผสานยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพึ่งตนเองควบคู่ไปกับการพัฒนากระแสหลัก โดยตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาท้องถิ่น และการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง เพื่อนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งส่งผลให้แนวทางการคุ้มครองแรงงานจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเพื่อที่แรงงานจะได้ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยการคุ้มครองแรงงานจะต้องดำเนินการควบคู่กัน ไปทั้งการจ้างงาน เพื่อการมีงานทำและมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว และการพัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบให้สามารถช่วยเหลือตนเอง นำไปสู่การพัฒนาอาชีพและสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

4) การพัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบ จะประสบความสำเร็จได้ แรงงานต้องตระหนักถึงศักยภาพของตน และใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ นั่นคือ ชุมชน เป็นฐาน โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน แนวคิดดังกล่าวนับเป็นแนวคิดที่ต่อต้านกระบวนการพัฒนากระแสหลักที่

มุ่งเน้นการทำให้ทันสมัย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสังคม แสดงให้เห็นถึงความสามารถของสังคมไทยในการกำหนดวิถีทางของตนเองแทนการถูกรอบงำจากภายนอก สิ่งเหล่านี้ทำให้ความเชื่อ อุดมการณ์ และค่านิยมของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่การยอมรับ และเห็นความสำคัญในความสามารถ ศักยภาพ และภูมิปัญญาของสังคมไทย ตลอดจนความสัมพันธ์ของคนในสังคม ดังนั้น การสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบรวมตัวกันเป็น องค์กรชุมชน ในรูปของกลุ่ม ชมรม สหกรณ์ และเครือข่าย เป็นต้น จะทำให้แรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น สมาชิกมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สามารถพึ่งตนเองได้ สิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ในแนวราบ แสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันในด้านศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ การรวมกลุ่มหรือการรวมตัวเป็นเครือข่าย จึงเป็นแนวทางและวิธีการที่นำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพ สร้างพลังอำนาจในการต่อรองให้แก่แรงงานนอกระบบ ดังนั้นในกระบวนการส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายมิใช่เพียงแค่การส่งเสริมการจัดตั้งหรือการรวมตัวเป็นกลุ่มและเครือข่ายเท่านั้น แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาไปควบคู่กันคือ การพัฒนากลุ่มและเครือข่ายให้เข้มแข็ง เพื่อนำไปสู่การสร้างพลังในการเปลี่ยนแปลงและขับเคลื่อนชุมชนและสังคมต่อไป

2. เศรษฐกิจนอกระบบ : ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1) ความหมาย

ได้มีผู้ให้ความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบไว้หลากหลายแง่มุม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ ในที่นี้ได้ให้ความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยอ้างอิงจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายว่า “เป็นภาคเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยธุรกิจขนาดเล็ก หรือธุรกิจส่วนตัว อาจจะมีหรือไม่มีการจ้างงานก็ได้ และมีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อการจ้างแรงงานและการสร้างรายได้ โดยทั่วไปจะดำเนินกิจการโดยไม่มีหน่วยงานของรัฐดูแล และมักหลีกเลี่ยงต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ และได้กำหนดคุณลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบ 8 ประการ คือ (1) ผู้ประกอบการมีการจ้างแรงงานน้อยกว่า 10 คน และส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครอบครัว (2) มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น ค้าปลีก ขนส่ง ก่อสร้าง (3) มีการเกิดขึ้นและหายไปง่ายกว่าเศรษฐกิจในระบบ (4) เงินทุนต่ำ (5) เป็นธุรกิจที่ไม่ใช้แรงงานที่มีทักษะสูง (6) ผู้ทำงานจะเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน (7) นายจ้างและลูกจ้างมีข้อตกลงแบบไม่เป็นทางการ และ (8) ธุรกิจมีได้อยู่เพียงลำพัง แต่เชื่อมกับเศรษฐกิจอื่นที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจและเพิ่มขนาดขึ้นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก

เศรษฐกิจนอกระบบ จึงเป็นการประกอบการของผู้ประกอบการที่เป็นบุคคล คราวเรือนหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยกิจกรรม 2 ส่วน

ส่วนแรก ได้แก่ ธุรกิจหรือกิจกรรมแอบแฝง (Hidden activities) คือ การผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย แต่กิจการนั้นมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ได้อยู่ในการดูแล จัดการในด้านต่าง ๆ

ของภาครัฐ และไม่มีการแจ้งประเมินรายได้ อาทิเช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หาบเร่ แผงลอย มอเตอร์ไซค์รับจ้าง รับซื้อของเก่า เป็นต้น

ส่วนที่สอง ธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal activities) คือ การผลิตสินค้าและบริการที่กฎหมายห้าม ได้แก่ การค้ายาเสพติด อาวุธเถื่อน น้ำมันเถื่อน การพนันผิดกฎหมาย หวายใต้ดิน โสเภณี แรงงานเด็ก และแรงงานเถื่อน

โดยในการศึกษานี้ จะศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบในส่วนของการผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

2) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

สภาพปัญหาของการรับงานไปทำที่บ้าน

1. ปัญหาสถานภาพของแรงงานไม่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างครอบคลุม ทำให้ขาดการตระหนักและการยอมรับสถานภาพการเป็นลูกจ้างอย่างเป็นทางการจากนายจ้าง และจากสถาบันแรงงาน หรือแม้แต่ตัวลูกจ้างเอง
2. ปัญหาด้านสภาพการทำงานไม่มีเสถียรภาพ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีงานทำที่ไม่แน่นอน มีงานทำอย่างไม่ต่อเนื่อง การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง
3. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ต้องทำงานในสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและไม่ปลอดภัยในการทำงาน
4. ปัญหาการขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มักจะไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือในเบื้องต้นมาก่อนที่จะรับงานมาทำหรือขาดการฝึกอบรมที่เป็นการยกระดับฝีมือทั้งก่อนและระหว่างทำงาน จึงทำให้งานที่รับมาทำมีคุณภาพงานที่ต่ำไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง หรือคนกลางที่เอางานมาให้ทำ
5. ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ แรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากมักจะถูกเอาเปรียบจากคนกลางหรือผู้ว่าจ้าง โดยจะได้รับค่าจ้างตอบแทนต่ำหรือค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรืออัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในสถานประกอบการโดยลักษณะงานแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้างตอบแทนการทำงานตามผลงาน และหากว่าจ้างงานมายังผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งต้องผ่านคนกลางหลาย ๆ ขั้นตอน ก็จะมีผลทำให้ค่าจ้างที่แรงงานได้รับต้องลดลงเรื่อย ๆ ตามส่วน
6. ปัญหาด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในปัจจุบันแม้จะมีความพยายามที่จะตรากฎหมายออกมาบังคับใช้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ยังไม่มีการจัดสวัสดิการทางสังคมและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง จึงทำให้การคุ้มครองไปไม่ถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในการจัดตั้งองค์กรของคนเพื่อปกป้องสิทธิและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิก

7. ปัญหาด้านการบริหารหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรงที่ชัดเจนในการประสานงาน ระหว่างแรงงานนอกระบบกับผู้ว่าจ้าง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3) ลักษณะความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบมักจะพบกับความเสี่ยงสูงมากทั้งในแง่ของการมีงานทำ และความมั่นคงของรายได้ ความเสี่ยงดังกล่าวเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ เช่น จากสภาพการทำงาน อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แบ่งออกเป็น

- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น การเจ็บป่วย การประสบอันตราย การคลอดบุตร เป็นต้น ลักษณะการคุ้มครองโดยระบบประกัน
- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น ชราภาพ ตาย เป็นต้น ลักษณะการคุ้มครองโดยระบบการออม
- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเป็นบางครั้ง แต่มีผลกระทบยาวถ้าไม่สามารถแก้ไข และมีค่าใช้จ่ายมาก เช่น การเกิดวินาศภัย การสูญเสียทรัพย์สิน การตกงาน เป็นต้น ลักษณะการคุ้มครองโดยใช้มาตรการหลาย ๆ ด้าน

เมื่อต้องเผชิญกับความเสี่ยงอย่างใดอย่างหนึ่ง แรงงานนอกระบบก็ต้องมีทางเลือกในการตอบสนองด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น อาศัยเงินออม การกู้ยืม หรือการประกัน ความแตกต่างจึงอยู่ที่ว่าแรงงานนอกระบบมีความสามารถในการจ่ายมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นแรงกดดันและเป็นปัญหาของแรงงานนอกระบบตลอดจนครอบครัวของแรงงานนอกระบบนั้น ๆ การที่แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย จะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะเรื่องของความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน การประสบอันตรายจากการทำงานและสุขภาพอนามัย ทั้งต่อตนเองและครอบครัว นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี

3. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

การขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ ถือว่าเป็นการขยายมาตรฐานแรงงาน ก่อให้เกิดการจ้างงานที่เป็นธรรมและเสมอภาค ตามวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในเรื่องมาตรฐานแรงงาน สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้โดยไม่ถูกกีดกันทางการค้า เนื่องจากการใช้แรงงานไม่เป็นธรรม

สังคมไทยเป็นสังคมเปิด ภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ต้องคำนึงถึงกฎกติกาของประชาคมโลกที่ได้วางระเบียบไว้ ประกอบกับการเปิดเสรีทางการค้า เป็นปัจจัยสำคัญด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคม องค์การอนามัยโลกได้ให้ความสำคัญกับสิทธิความเป็นมนุษย์ และมาตรฐานแรงงานเป็นสำคัญ ดังนั้นประเด็นที่ต้องพิจารณาสำหรับแรงงานนอกระบบ คือ ความเป็นมนุษย์ของผู้ใช้แรงงาน ไม่ว่าจะทำงานในส่วนใดจะต้องได้รับสิทธิ

ขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกัน บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2544 : 2) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของสิทธิพื้นฐานแรงงาน ใน 5 ด้าน คือ

- 1) สิทธิการมีงานทำโดยอิสระ ไม่ถูกบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน
- 2) สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ
- 3) สิทธิในการมีหลักประกันสังคมที่เพียงพอ
- 4) สิทธิในการรวมตัวต่อรอง
- 5) สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยสิทธิการจัดตั้งสมาคมหรือรวมตัวต่อรองอย่างมีอิสระของแรงงาน ถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักประกันในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต มาตรฐานความเป็นอยู่ และความมั่นคงทางสังคมที่ยั่งยืนของแรงงานทุกหนทุกแห่ง รวมถึงแรงงานนอกระบบที่ควรได้รับสิทธิต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน

ในขณะที่หลักสำคัญในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ยึดหลัก 3 ประการ

- 1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน
- 2) การส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้
- 3) การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บนพื้นฐานของหลักแห่งความเป็นธรรม และผลประโยชน์ร่วมกัน

จึงอาจกล่าวได้ว่า การคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการรับรอง หรือการคุ้มครองตามกฎหมาย อีกทั้งคนงานและผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ต่างก็มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่มีความมั่นคงเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ไม่สามารถบังคับใช้สัญญาจ้าง รวมทั้งยากที่จะมีการรวมตัวจัดตั้งเพื่อการมีตัวแทน และไม่มีสิทธิมิเสี่ยงในการที่จะเรียกร้องให้ได้รับการรับรองและคุ้มครอง แรงงานนอกระบบมักถูกกีดกันหรือจำกัดการเข้าถึงโครงสร้างขั้นพื้นฐานและสิทธิประโยชน์ที่รัฐจัดขึ้น แรงงานนอกระบบจึงอยู่ชายขอบของกฎหมายและมักถูกเอาเปรียบจากผู้แสวงหาผลประโยชน์

เมื่อพิจารณาในแง่ของความมั่นคง แรงงานนอกระบบมักต้องเผชิญกับความเสี่ยงและไม่ได้รับความมั่นคงที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่

- 1) ความมั่นคงด้านตลาดแรงงาน หมายถึง การได้รับโอกาสในการมีงานทำที่เพียงพอและมีหลักประกันในการทำงาน
- 2) ความมั่นคงในการมีงานทำ หมายถึง การได้รับการคุ้มครองในกรณีการถูกเลิกจ้างหรือการถูกไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผล ความสม่ำเสมอในการได้รับค่าจ้าง และการจ้างงานที่สอดคล้องกับพลวัตรทางเศรษฐกิจ

3) ความมั่นคงในอาชีพ หมายถึง โอกาสในการได้รับการพัฒนาอาชีพ ตลอดจนการส่งเสริมความสามารถของแรงงาน

4) ความมั่นคงในงาน หมายถึง การได้รับการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยจากการทำงาน การได้รับการคุ้มครองอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยจากการทำงาน รวมถึงข้อจำกัดในด้านเวลาการทำงาน เป็นต้น

5) ความมั่นคงในการสืบทอดทักษะฝีมือ หมายถึง การถ่ายทอดทักษะฝีมือหรืออาชีพจากคนรุ่นเก่าไปสู่คนรุ่นใหม่ ตลอดจนนวัตกรรมต่าง ๆ การได้รับการฝึกหัดหรือฝึกอบรมด้านอาชีพ

6) ความมั่นคงทางรายได้ หมายถึง การจัดการรายได้ที่เหมาะสม มีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงตนเองและการจุนเจือครอบครัว

7) ความมั่นคงในการมีตัวแทน หมายถึง การมีสิทธิมีเสียงในตลาดแรงงาน ตลอดจนการมีการรวมตัว มีสหภาพแรงงานและองค์กรนายจ้างที่เป็นอิสระ และสถาบันเพื่อการเจรจาต่อรองทางสังคม

ระบบการคุ้มครองแรงงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสำหรับแรงงานนอกระบบ

1) การคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และกฎหมายกองทุนเงินทดแทน จะบังคับใช้กับการจ้างงานที่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น ในปัจจุบันบังคับใช้กับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คน ขึ้นไป อย่างไรก็ตาม รัฐมีความพยายามที่จะขยายความคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยเริ่มจาก มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้สิทธิแก่ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมมาก่อน สามารถต่อสถานภาพสมาชิกของกองทุนประกันสังคมได้ มาตรา 40 แรงงานนอกระบบสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจได้ โดยจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องคลอดบุตร คาย ทูพพลภาพ แต่ไม่ได้รับความสนใจจากแรงงานนอกระบบ เนื่องจากเงื่อนไขในการเข้าร่วมและผลประโยชน์ทดแทนที่ได้รับแตกต่างจากแรงงานในระบบ และไม่รวมการเจ็บป่วย

2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 22 กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ว่าด้วยงานที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้บังคับแก่นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างทำงานดังต่อไปนี้ (1) งานเกษตรกรรม (2) งานรับงานไปทำที่บ้าน แต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

- ไม่มีความชัดเจนในการให้คานियามผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ส่งมอบงาน และผู้รับเหมาช่วง
- ความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ส่วนใหญ่เป็นการจ้างทำของ ไม่มีความสัมพันธ์เชิงนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง
- สภาพการทำงานมีลักษณะพิเศษ ไม่มีการควบคุมบังคับบัญชา อัตราค่าตอบแทนไม่คงที่ ไม่มีสัญญาจ้างที่เป็นทางการ

- ในกระบวนการผลิตมีการรับเหมาช่วงหลายขั้นตอน มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อมีความรุนแรงเกิดขึ้น

3) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง การส่งมอบงาน และความปลอดภัยในการทำงาน

4) รูปแบบอื่น ๆ ของการคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ

กลไกการคุ้มครองของแรงงานนอกระบบ จากเดิมได้มีความพยายามในการช่วยตนเอง ก่อน หรือการพึ่งพาระบบเครือญาติ และระบบอุปถัมภ์ ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบได้มีการพัฒนากลไกการคุ้มครองขึ้นมาหลายรูปแบบเพื่อรองรับกับความเล็ง โดยกลไกเหล่านี้จะอิงอยู่กับระบบความสัมพันธ์ในหมู่บ้านใกล้ชิดและคุ้นเคย บนรากฐานของความผูกพันเอื้ออาทรของคนในชุมชน อาทิเช่น

- เครือข่ายสังฆะออมทรัพย์ (ภาคใต้)

เน้นการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในยามจำเป็น การดำเนินการประสบความสำเร็จ โดยได้มีผู้นำหลักการ ไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มออมทรัพย์ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศทั้งในเมืองและชนบท โดยใช้การออมทรัพย์เป็นกิจกรรมให้สมาชิกมีโอกาสเรียนรู้ ช่วยเหลือกันและกัน แนวคิดสำคัญ คือ การเน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รัฐเป็นผู้ประสานและจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชุมชนและสังคม ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

- กลุ่มแพรวพรรณ (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

เน้นการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก โดยเริ่มที่เรื่องของเงินช่วยเหลือการอุปการะกิจศพ และตามด้วยการสนับสนุนการสะสมเงิน เพื่อให้การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยทั้งของตนเองและสมาชิกในครอบครัว ไม่เกิน 5 คน

- เครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้าน (ภาคเหนือ)

เน้นการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก โดยจัดให้มีกองทุนสวัสดิการด้านสุขภาพและสังคมเพื่อคุ้มครองดูแลเมื่อสมาชิกเกิดการเจ็บป่วย และให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาเดือดร้อนอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การคุ้มครองแรงงานไทยได้มีการนำมาตรฐานแรงงานสากลเป็นค้ำชี้นำและผลักดันให้เกิดมาตรฐานแรงงานในประเทศ จากมาตรฐานแรงงานสากล และมาตรฐานแรงงานไทย ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนา นำไปสู่ประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีความสำคัญต่อการศึกษาแรงงานนอกระบบ คือ แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมและได้มาตรฐานสากล โดยมีประเด็นคำถามที่ต้องพิจารณาในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ก็คือ

- ทำอย่างไรให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองโดยไม่เป็นการยุ่งยากและเป็นภาระต่อการจัดระบบใหม่

- รัฐบาลมีวิธีการอย่างไรในการขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ

- จะพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างไรเพื่อให้แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : วิเคราะห์เชิงโครงสร้างภายใต้บริบทสังคมไทย

โดยพิจารณาปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขหลัก และเงื่อนไขรอง ดังนี้
เงื่อนไขหลัก

การเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมที่มาพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ เป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้ระบบการคุ้มครองแรงงานเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ปัญหาที่พบคือ

1) โครงสร้างสังคมไทยอยู่ภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ และระบบการค้าเสรี ทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ส่งเสริมให้เกิดลัทธิปัจเจกชนและบริโภคนิยม โดยผู้ประกอบการพยายามที่จะลดต้นทุน เพื่อผลประโยชน์สูงสุด คือ กำไรทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจ้างงานแบบใหม่ในรูปของแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เข้ามาแทนที่ระบบความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่ถูกนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อนายทุน ทำให้อำนาจการต่อรองของแรงงานนอกระบบไม่มีพลัง และแรงงานต้องจำยอมรับสภาพที่เป็นอยู่ ดังนั้นแรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ ขาดความมั่นคงในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนต่ำ ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การขาดโอกาสพัฒนาทักษะ และขาดการรวมกลุ่ม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

2) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ กระบวนการโลกาภิวัตน์ ได้สร้างความเสี่ยงรูปแบบใหม่ขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้กระแสดังกล่าวเป็นตัวกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน โดยให้ยึดหลักมาตรฐานแรงงานสากล และสิทธิมนุษยชน เป็นผลให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบต้องยึดหลักและกฎเกณฑ์ดังกล่าว ตลอดจนการแสวงหาแนวทางจัดการกับความเสี่ยงและความไม่มั่นคงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ

3) โครงสร้างทางการเมือง เป็นในลักษณะการสั่งการจากบนลงล่าง (Top down) ซึ่งเป็นโครงสร้างอำนาจในแนวดิ่ง การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบได้ ทำให้แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง

4) โครงสร้างการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ และการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ขาดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กฎหมายต่าง ๆ ยังไม่ครอบคลุม รวมทั้งขาดการพัฒนาทักษะฝีมือและเสริมสร้างศักยภาพทางการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ไม่มีการรวมกันเป็นเครือข่ายเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองด้านผลประโยชน์ของกลุ่ม สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการช่วยเหลือและ

พัฒนากลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งของภาครัฐและองค์กรเอกชนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการ การสร้างสถาบันที่เข้มแข็งจึงมีความจำเป็นและสำคัญ

5) อุปสรรคทางกฎหมาย กระบวนการทางกฎหมายเพื่อนำแรงงานและสถานประกอบการนอกระบบเข้าสู่กรอบกฎหมาย เพื่อให้ได้รับการจดทะเบียน การรับรอง และการคุ้มครองเป็นสิ่งจำเป็น งานนอกระบบเป็นปัญหาทางด้านกฎหมายในแง่กฎหมายแรงงานไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างได้ผล การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่กรอบกฎหมายจะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงาน เพื่อเร่งการปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานอย่างเต็มที่ ในขณะที่แรงงานนอกระบบจะต้องรู้สิทธิของตนและสามารถเข้าถึงระบบกฎหมายได้

6) แรงงานนอกระบบ จะต้องมีตัวแทนและมีสิทธิมีเสียง ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อนำไปสู่การสร้างพลัง และการมีอำนาจในการต่อรองทั้งทางด้านการผลิต และการเรียกร้องสิทธิอื่นซึ่งมีหวังได้ นำไปสู่ความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในที่สุด

เงื่อนไขรอง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมที่มาพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ อุปสรรคทางกฎหมาย และการมีตัวแทนและมีสิทธิมีเสียงของแรงงานนอกระบบ เป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้ระบบการคุ้มครองแรงงานเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ คือ

1. นโยบายรัฐบาล เศรษฐกิจนอกระบบพัฒนาขึ้นมาภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอันเนื่องมาจากการว่างงานและความยากจน เนื่องจากเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจในเรื่องการจ้างงาน การขยายฐานการผลิตของประเทศ การสนับสนุนกิจกรรมนอกระบบของรัฐ ได้มีการดำเนินการในหลายรูปแบบ ทั้งด้านการส่งเสริมการจ้างงานนอกระบบและการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยการคุ้มครองสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ และความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่นโยบายดังกล่าวไม่มีการปฏิบัติเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ไม่มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งทำให้การดำเนินการของรัฐไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร โดยนโยบายดังกล่าวจะให้ความสำคัญไปที่การส่งเสริมการมีงานทำมากกว่าการพัฒนาศักยภาพแรงงาน ดังนั้น รัฐจะต้องมีวิธีการในการแนะนำ และดูแลผลตอบแทนของแรงงานนอกระบบ โดยอาจใช้วิธีการสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มแรงงานนอกระบบประเภทต่าง ๆ พัฒนาให้ความรู้ในการประกอบอาชีพ จัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกและสวัสดิการต่าง ๆ ให้เป็นการเฉพาะ การสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ การชี้ให้เห็นผลประโยชน์ของระบบประกันสังคม เป็นต้น

2. ความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการพยายามผลักดันให้เกิดสภาพแรงงานนอกระบบ เพื่อให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการต่อรอง

โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบและองค์กรชุมชนเป็นหลัก และได้พยายามส่งเสริมและผลักดันผู้นำกลุ่มให้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองและแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการกระตุ้น ส่งเสริม เอื้ออำนวย สนับสนุนข้อมูล ข่าวสารและทรัพยากร ตลอดจนการเรียนรู้ร่วมกับสมาชิกอีกด้วย

วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

จากเงื่อนไขหลักและเงื่อนไขรองที่ประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมที่มาพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อุปสรรคทางกฎหมาย และการมีตัวแทนและมีสิทธิมีเสียงของแรงงานนอกระบบ และนโยบายรัฐมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยพิจารณาจากนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐเคยมีมาได้ให้ความสนใจต่อแรงงานนอกระบบมากในฐานะที่เป็นการเพิ่มรายได้ของครัวเรือนในชนบท และลดการหลั่งไหลของการอพยพเข้ามาสู่เมือง การเชื่อมโยงแรงงานนอกระบบกับการคุ้มครองแรงงาน ได้มีการระบุอย่างชัดเจน เริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยเน้นนโยบายการมีงานทำเต็มที่ และสนับสนุนการสร้างงานด้วยการประกอบอาชีพส่วนตัวและการรับเหมาช่วง และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระไว้ในแผนการกระจายรายได้ โดยเน้นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก และธุรกิจขนาดย่อม เช่น กลุ่มผู้ค้าหาบเร่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น เป็นกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง และให้กลุ่มผู้ค้าโอกาสมีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับความคุ้มครองในด้านความปลอดภัย รวมทั้งการได้รับการจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายและแนวทาง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและแรงงานให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างระบบสวัสดิการแรงงานที่ได้มาตรฐานเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายระบบประกันสังคมและการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประกันสังคม” เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ แต่ในนโยบายดังกล่าวยังไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองโดยตรง ทำให้แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 กล่าวถึงการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ และได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นทางการขึ้นมารับผิดชอบในการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง มีการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านอย่างเป็นระบบและชัดเจน ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ มีการส่งเสริมพัฒนาการรวมกลุ่ม การฝึกอบรมและการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เพื่อทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ซึ่งขอบเขตการคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มขยายออกไปเรื่อย ๆ คือ จากเรื่องความปลอดภัยและสวัสดิการไปสู่การประกันสังคม และระบบ

การคุ้มครองทางสังคม การดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามและความตั้งใจในการดำเนินงานคือ การเร่งออกกฎหมาย โดยกระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ในขณะที่คณะกรรมการแรงงาน สถาผู้แทนราษฎร ได้มีการทำประชาพิจารณ์ เรื่อง แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานภาคเกษตร เพื่อสร้างกระบวนการและกรอบแนวคิดการสร้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นแก้ไขกฎกระทรวง นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานได้สัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายการคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นการเตรียมการขยายความคุ้มครองดังกล่าวด้วย

นอกจากการดำเนินงานในรูปของนโยบายดังกล่าวมาแล้ว รัฐบาลยังให้การสนับสนุนการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในลักษณะของโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- การสร้างหลักประกันถ้วนหน้า ภายใต้โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

- การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นแหล่งหมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพ เสริมและรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน โดยจัดให้มีโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้พัฒนาสินค้า โดยรัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่ และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการส่งเสริมความเป็นอยู่ให้ก้าวไปข้างหน้า พัฒนาศักยภาพของตนเอง เป็นพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนและสังคมอย่างยั่งยืน

- การจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อยกระดับกลุ่ม พัฒนาการผลิต และพัฒนาสุขภาพอนามัย

เห็นได้ว่า ความพยายามของรัฐในการให้บริการ จะเน้นการทำงานเชิงรุกที่เข้าถึงแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการของรัฐยังคงเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วน ขาดการประสานงานที่ดี ส่งผลให้การทำงานมีความซ้ำซ้อน สะท้อนถึงการให้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยังไม่สามารถปรับให้ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจึงยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานนอกระบบและไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงบริบทของสังคม โดยใช้โครงสร้างที่เป็นข้อได้เปรียบของสังคมไทย เป็นยุทธวิธีในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

- 1) โครงสร้างทางสังคม กระแสความเป็นประชาธิปไตย และการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในระดับสากล ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทัศนใหม่ในการพัฒนาของไทย ซึ่งไทยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน ร่วมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลัก "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" โดยยุทธวิธีการพัฒนาที่ยั่งยืนในเชิงรุก ได้แก่ ความร่วมมือการกระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่น ความสมดุล และการบูรณาการ วิธีดังกล่าว

สอดคล้องกับวิถีชีวิตของแรงงานนอกระบบไทยที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งหากทุกฝ่ายร่วมมือกันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเองได้ในที่สุด

2) โครงสร้างทางการเมือง ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาท้องถิ่น

3) โครงสร้างการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นการสร้างและการทำงานเป็นเครือข่ายของกลุ่มต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน บทบาทของภาคธุรกิจเอกชน และตัวแรงงานนอกระบบให้เข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ องค์กรชุมชนต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ วางแผน ดำเนินการ โดยต้องคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบเป็นหลัก

4) โครงสร้างเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง กระแสแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงที่ยึดทางสายกลาง ความสมดุล รู้จักประมาณอย่างมีเหตุผล เป็นพื้นฐานของการพัฒนาและการรวมกลุ่มของประชาชน

5) โครงสร้างทุนทางสังคม การใช้ทุนทางสังคมในการสร้างพลัง โดยการรวมกลุ่มเป็นยุทธวิธีในการต่อสู้ของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่แรงงานนอกระบบควรที่จะได้รับอย่างเท่าเทียมในสังคม การรวมกลุ่มจะทำให้องค์กรมีความเข้มแข็ง มีอำนาจในการต่อรอง โดยเฉพาะอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจ แต่รูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านมักเป็นการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อแบ่งงานกันทำตามลักษณะความชำนาญ จึงยังไม่มีพลังในการต่อรองอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรมีการกระตุ้นและส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการรวมกลุ่ม อาจโดยรูปแบบของคณะกรรมการ สหกรณ์ สหภาพแรงงาน โดยสนับสนุนการจัดองค์กรชุมชนเป็นฐาน และมีหน้าที่หลัก คือ การเจรจากับนายจ้างและรัฐบาลเพื่อพิทักษ์และปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและกลุ่ม ยุทธวิธีการเจรจาอาจแตกต่างกันขึ้นกับความสามารถและประสิทธิภาพของผู้นำองค์กรนั้น ๆ

6) โครงสร้างทางกฎหมาย เอื้อประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อยในสังคมในขณะที่แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นชนกลุ่มมากมักถูกกีดกันจากการได้รับประโยชน์ต่าง ๆ แรงงานนอกระบบต้องต่อสู้ดิ้นรนด้วยตนเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐาน และความอยู่รอดในสังคม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่กฎหมายใหม่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ โดยขจัดช่องว่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สนองตอบต่อความต้องการของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริง โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การรวมกลุ่ม และใช้หลักของความเป็นธรรมและผลประโยชน์ร่วมกัน

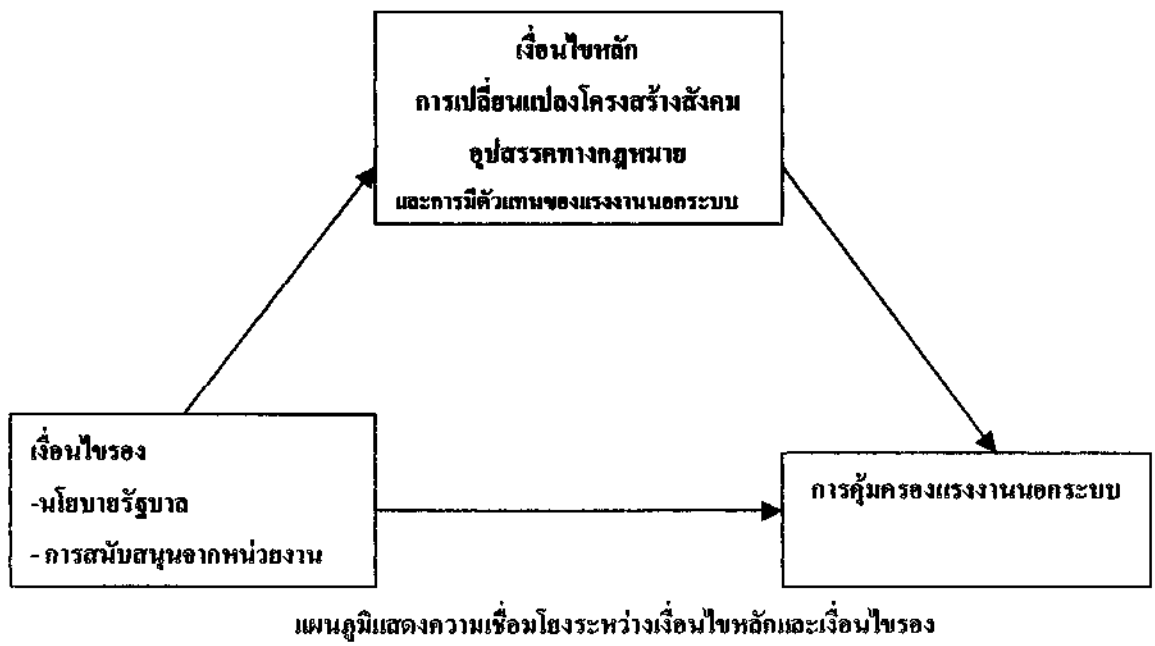
7) โครงสร้างทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิม เนื่องจากลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบเป็นจะเป็นกลุ่มอาชีพที่มีความหลากหลาย ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบงานกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ นั่นก็คือลักษณะงานจะสอดคล้องกับพื้นที่หรือภูมิภาคที่แรงงานอยู่ ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบจึงควรให้ความสำคัญกับกลุ่มอาชีพ

ดั้งเดิมของชุมชน เนื่องจากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่งโดยการใช้ประสบการณ์ การสนับสนุนกลุ่มอาชีพดั้งเดิมจะเป็นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของชุมชนไม่ให้ถูกทำลายได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งแรงงานนอกระบบจะเป็นการสร้างฐานต่างของสังคมให้เข้มแข็งนำไปสู่การพึ่งตนเองและการพัฒนาแบบยั่งยืน

8) โครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พิจารณาจาก"หลักการค้าเสรี " จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนคุณภาพของแรงงานให้ได้ มาตรฐานสากล ทำให้เกิดการพัฒนาคูณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบต่อไปได้

จะเห็นได้ว่าองค์กรทั้งของรัฐบาลและเอกชน ต่างให้ความสนใจต่อการยุทธศาสตร์การพัฒนาในรูปแบบของการให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ซึ่งแต่ละองค์กรมีนโยบายและวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน แต่เป้าหมายการทำงานคือ การเน้นให้แรงงานนอกระบบสามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้น และมีพลังอำนาจต่อรองระหว่างเครือข่ายกับกลุ่มภายนอก ทั้งในระดับปัจเจกชน และระดับนโยบาย เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นั่นเอง

ดังนั้นการกำหนดคนนโยบายและแผนของรัฐบาลสำหรับแรงงานนอกระบบ ควรเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของตัวแทนแรงงานนอกระบบ เพื่อว่าเสียงที่เกิดขึ้นจากความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบ จะทำให้เห็นนโยบายและแผนตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริงภายใต้ข้อได้เปรียบของสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและเป็นไปได้



ช่องว่างในการสร้างองค์ความรู้ที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาการสร้างองค์ความรู้ที่ผ่านมา พัฒนาการของแนวคิดการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ได้มีการนำเอามาตรฐานแรงงานสากลมาปรับใช้ในหลายๆ ประเด็น โดยพิจารณาจากปัจจัยทั้ง

ภายในประเทศ และภายนอกประเทศ ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ วิวัฒนาการของระบบอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อการจ้างงานในรูปแบบใหม่ ทำให้แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครอง ส่วนปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และระบบการค้าเสรี มีการแข่งขันทางการค้าสูง และมีการนำประเด็นมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขทางการค้า ทำให้ต้องปรับมาตรฐานของการใช้แรงงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ที่ผ่านมา การคุ้มครองแรงงานจะเน้นในเรื่องการใช้แรงงาน และให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เป็นหลัก

ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับระบบทุนนิยมได้อาศัยการจ้างงานนอกระบบ เป็นสื่อเพื่อที่ระบบทุนนิยมจะใช้ประโยชน์จากแรงงานราคาถูกได้เต็มที่ การให้ความสำคัญต่อแรงงานนอกระบบ ทั้งในเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการปฏิบัติ ในระยะแรกจะมุ่งเน้นที่การส่งเสริมการจ้างงาน โดยใช้นโยบายการจ้างงานเต็มที่ โดยมองว่าแรงงานเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการผลิต การพัฒนาแรงงานจึงเน้นในเชิงวัตถุมากกว่าคุณภาพ

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุถึงความจำเป็นและความเร่งด่วนที่จะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองทางสังคมแก่คนไทยทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนทั้งประเทศไปพร้อม ๆ กับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีแรงงานนอกระบบมากกว่า 20 ล้านคนที่ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นระบบและมั่นคง ในขณะที่การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ ประเด็นที่ถูกหยิบยกและได้รับความสนใจ คือ การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ในการดูแลรับผิดชอบกันเองในระดับรากหญ้า พร้อมกันนั้น รัฐได้มีโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ แต่ก็ยังไม่เพียงพอและทั่วถึง ผลประโยชน์อาจไม่ตกอยู่กับผู้ที่ต้องการอย่างแท้จริง

ในความเป็นจริง กระบวนการโลกาภิวัตน์ นำไปสู่งานที่มีคุณค่า หรือนำไปสู่ช่องว่างของงานที่มีคุณค่าในเศรษฐกิจนอกระบบ กระแสแนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า (decent work) สามารถอธิบายสถานการณ์ของแรงงานนอกระบบ โดยพิจารณาจากสิ่งที่ขาดหายของงานที่มีคุณค่า โดยพิจารณาจากการคงอยู่ของความยากจน การทำงานที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม งานที่ไม่ได้รับการตระหนักถึง และงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย การขาดสิทธิในการทำงาน ความไม่เหมาะสมของการคุ้มครองทางสังคม และการขาดตัวแทนหรือสิทธิด้านการต่อรองของแรงงานนอกระบบ

การบูรณาการและยุทธวิธีการสร้างความสำเร็จเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามแนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า ควรดำเนินการดังนี้

- ในระยะเร่งด่วน ต้องดำเนินการลดสิ่งที่ขาดหายของงานที่มีคุณค่าในเศรษฐกิจนอกระบบ สิ่งที่สำคัญคือ แรงงานนอกระบบจะต้องได้รับการตระหนักถึงทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงาน และการมีตัวแทนและมีสิทธิมีเสียงในการต่อรอง

- ในระยะสั้นและระยะกลาง จะต้องสามารถยกระดับแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้น สร้างโอกาสในการเลื่อนขั้นทางอาชีพ เช่น การเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้ที่ทำงานใหม่และผู้ประกอบการต้องมีศักยภาพและเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ดังนั้น แรงงานต้องมีความสามารถ มีการพัฒนาทักษะฝีมือให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และมีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

- ในระยะยาว สร้างโอกาสในการมีงานทำให้เพียงพอในการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการ เน้นนโยบายการจ้างงานเต็มที่ เพื่อลดหรือขจัดปัญหาแรงงานนอกระบบ โดยเน้นงานที่มีคุณภาพ

แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นอย่างมาก หากนโยบายรัฐสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ เน้นการลงทุนที่ใช้ทุนแบบเข้มข้น แต่ไม่มีการบูรณาการนโยบายอย่างถูกต้อง จะมีผลต่อการไม่เกิดงานใหม่ และยังคงสนับสนุนให้ปัญหาแรงงานนอกระบบยังคงมีอยู่ต่อไป ดังนั้น เพื่อให้บรรลุนโยบายที่มีคุณค่า จะต้องนิยามมาตรการที่จะปรับปรุงสิทธิแรงงาน เสริมสร้างการคุ้มครองทางสังคม มีการลงทุนในการพัฒนาความรู้และทักษะของแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามกระแสการแข่งขันในปัจจุบัน ระบบโลกการให้ความสำคัญกับคุณค่าความเป็นมนุษย์ และกีดกันทางการค้าแก่ประเทศที่ใช้แรงงานไม่เป็นธรรม ประกอบกับกระบวนการพัฒนาประเทศที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง และให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นฐาน โดยการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชน เพื่อเป็นกลไกนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายดังกล่าวจึงเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ การจัดการ และการแก้ปัญหาาร่วมกันของชุมชน ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพของแรงงานและชุมชนให้สูงขึ้นได้ จึงเป็นการพัฒนาแรงงานในเชิงคุณภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังมีช่องว่างขององค์ความรู้ และประเด็นที่มีความท้าทายต่อการนำมาวิเคราะห์ สรุปประเด็นหลักที่ต้องพิจารณา คือ

- 1) การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ ควรทำพร้อมกันทีเดียวทั้งระบบเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือจะค่อย ๆ ดำเนินการไปที่ละกลุ่มเป้าหมาย และควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญ

แรงงานนอกระบบมีความหลากหลายในลักษณะการทำงาน ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสม่ำเสมอของรายได้ ส่งผลให้ความต้องการการคุ้มครองแรงงานมีลักษณะแตกต่างกัน การกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้รัฐมักจะดำเนินการเป็นระยะ และเป็นบางกลุ่ม แทนที่จะดำเนินการครอบคลุมประชากรทั้งหมด ดังนั้น การจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มและการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน จึงมีความสำคัญทั้งนี้โดยพิจารณาจาก

- กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในสถานภาพการจ้างงานที่ใกล้เคียงกับการเป็น “ลูกจ้าง” เพียงแต่ถูกปิดบังหรือแอบแฝง ซึ่งจะทำให้เอื้อต่อการปรับเข้าสู่การคุ้มครองแรงงานได้ไม่ยาก ซึ่งแรงงานกลุ่มใหญ่ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายนี้ ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม การ

คำนิยามที่ผ่านมา กลุ่มดังกล่าวได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐ ร่วมศึกษาข้อกฎหมาย และร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

- กลุ่มเป้าหมายที่มีการรวมตัวค่อนข้างเหนียวแน่น เช่น ตามกลุ่มอาชีพ ตามถิ่นที่อยู่ ซึ่งจะมีระบบเครือข่ายรองรับการทำงานอยู่บ้างแล้ว โอกาสในการที่จะเกิดการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็ง จะทำให้เกิดพลังอำนาจในการต่อรอง เรียกร้อง ขอรับความช่วยเหลือจากภายนอกทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน และในขณะเดียวกันทำให้เกิดการรวมพลังเพื่อต่อรองคำนิยามในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง เกิดการช่วยเหลือกันภายในกลุ่ม นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในที่สุด

2) ความแตกต่างในความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับแรงงานนอกระบบมีส่วนสำคัญต่อการออกแบบการคุ้มครองทางสังคมหรือไม่ อย่างไร

การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่ม ความเข้มแข็งในการบริหารจัดการที่กลุ่มนั้น ๆ มีอยู่ ปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่ม เนื่องจากการคุ้มครองแรงงานเป็นภารกิจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ในฐานะการกำกับ การประสาน และการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน ในฐานะผู้ประสานงานและให้ความช่วยเหลือในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงาน แรงงานนอกระบบ ในฐานะผู้ที่ทราบปัญหาและความต้องการ และนายจ้าง ในฐานะผู้จ้างงานที่มีความต้องการในเรื่องการคุ้มครองค่าในการลงทุนโดยพิจารณาจากประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของผลงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นรูปแบบหรือกลไกในการคุ้มครองแรงงาน จะต้องมีการศึกษาค้นหาแนวทางและรูปแบบอย่างรอบคอบและเหมาะสม ตลอดจนการได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย

3) อุปสรรคทางกฎหมาย ต้องมีการวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นตัวชี้วัดมาตรฐานแรงงานตามกฎหมายไทย ที่เป็นส่วนที่ได้พัฒนามาจากมาตรฐานแรงงานสากล ว่าไม่สามารถคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้อย่างไร เพื่อนำไปสู่แนวทางการยกระดับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปสู่สากล

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ผลการศึกษาที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ สรุปได้ดังนี้

1. กระบวนทัศน์ในการพัฒนาที่มีความแตกต่างกันระหว่างการพัฒนาตามกระแสหลักที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับกลไกตลาดและการได้รับผลกำไรสูงสุด แรงงานจึงถูกมองว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่ต้องหาทางเพื่อลดต้นทุนให้ได้มากที่สุด แรงงานนอกระบบถูกมองว่าเป็นกลไกสนับสนุนระบบเศรษฐกิจให้สามารถทำการแข่งขันกับตลาดโลกได้ ยุทธวิธีการพัฒนาแรงงานจึงเน้นการส่งเสริมการจ้างงานเพื่อก่อให้เกิดรายได้และผลผลิตทางเศรษฐกิจ ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยได้รับค่าแรงต่ำ ไม่มีสวัสดิการและความมั่นคงในงาน ต่อมาจึงได้มีแนวคิดการพัฒนากระแสวิพากษ์ ได้แก่ การพัฒนาแบบยั่งยืน ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา โดยมองว่า แรงงานนอกระบบจะก่อให้เกิดรายได้สูงสุดโดยเฉพาะผลกำไรในระยะยาว โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม แรงงานนอกระบบจึงเป็นทรัพยากรที่ควรได้รับการพัฒนา ยุทธวิธีการพัฒนาจึงเน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานเป็นสำคัญ

2. ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างภายใต้บริบทสังคมไทย พบปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขหลัก ได้แก่ (1) โครงสร้างสังคมไทยภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ (2) การจัดการความเสี่ยง (3) ลักษณะการสั่งการจากบนลงล่าง (4) การบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ (5) อุปสรรคทางกฎหมาย (6) การมีตัวแทนและมีสิทธิมีเสียงของแรงงานนอกระบบ ส่วนปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขรอง ได้แก่ นโยบายรัฐบาล และความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก

3. การกำหนดนโยบายของรัฐต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม โดยใช้โครงสร้างที่เป็นข้อได้เปรียบของสังคมไทย เป็นยุทธวิธีในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือแนวทางในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมกับสังคมไทย ดังนี้

1) การผสมผสานยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพึ่งตนเองควบคู่ไปกับการพัฒนาตามแนวกระแสหลัก โดยการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการใช้ชุมชนเป็นฐาน และมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

2) ยุทธวิธีการเปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาส โดยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง 8 ประการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืน ได้แก่ ความร่วมมือของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาท้องถิ่น การใช้เศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมเน้นการสร้างการทำงานเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบ การสร้างพลังโดยการรวมกลุ่ม การมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบออกมายังบังคับใช้ โดยสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิม ตลอดจน การเปลี่ยนข้อเสียเปรียบจากการถูกกีดกันทางการค้าไปสู่ข้อได้เปรียบของการพัฒนาคุณภาพของผลผลิตให้ได้มาตรฐานและแรงงานมีคุณภาพ

3) ยึดหลักสำคัญในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 3 ประการ ได้แก่ (1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน โดยเฉพาะสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และค่าตอบแทนในการทำงาน (2) การส่งเสริมและพัฒนากลุ่ม และสร้างเครือข่ายในการพัฒนาให้เข้มแข็งเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ และ (3) การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานความเป็นธรรมและผลประโยชน์ร่วมกัน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้มีข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ทั้งต่อหน่วยงาน แรงงานนอกระบบ และผู้ว่าจ้าง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

โดยการสนับสนุนให้มีการทำการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เป็นที่สนใจในปัจจุบัน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเป็นแนวทางในการวางแผนการดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในอนาคต ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. แนวทางในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการในด้านสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ และหารูปแบบของสวัสดิการที่เหมาะสม ในเรื่องค่าจ้าง สภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด ความปลอดภัยในการทำงาน และดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ได้แก่ การศึกษาของสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2543) ศึกษาเรื่องแนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน การศึกษาของหยัทัศน อารกกิจ (2545) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การศึกษาของเสนอนุศราภิบาล (2545) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของแรงงานนอกระบบในการได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ทางกฎหมาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการรับงานไปทำที่บ้าน

2. แนวทางการสร้างหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ โดยศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการในหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ และหารูปแบบในการให้หลัก

ประกันแก่แรงงานนอกระบบ ตลอดจนนำเสนอทางเลือกในการสร้างหลักประกันแก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นทางเลือกหนึ่งของการให้หลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบต่อไป

3. แนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกับความหนาแน่นของประชากร(แรงงานนอกระบบ) ในเมือง สืบเนื่องมาจากบทบาทของภาคนอกระบบที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนให้มีการพัฒนาเมือง 3 ประการ คือ 1) การสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2) การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม และ 3) การลดปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมือง ดังนั้น การศึกษาลักษณะเด่นของการจ้างงานในเมืองภาคนอกระบบ บทบาทของภาคนอกระบบในฐานะก่อให้เกิดการกระจายรายได้และการจ้างงาน โดยเฉพาะคนจนในเมือง ควรมีการให้การช่วยเหลือในด้านการผลิตและการตลาด เช่น การจัดสินเชื่อ ความช่วยเหลือด้านเทคนิค การจัดหาวัตถุดิบและเครื่องมือเครื่องใช้ และการพัฒนาทักษะฝีมือ เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีการพิจารณาในเรื่องของที่พักอาศัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตด้วย ดังนั้น การศึกษาในเรื่องความหนาแน่นของประชากรกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยเฉพาะในเรื่องที่อยู่อาศัยจึงมีความสำคัญ และควรให้ความสนใจสำหรับการศึกษาในอนาคต

4. แนวทางการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายของแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน เป็นประเด็นที่มีความสำคัญและสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาในปัจจุบัน จากองค์ความรู้ที่ผ่านมามีข้อสังเกตงานวิจัยในด้านการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายของแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้การรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะกลุ่มอาชีพ แต่ในปัจจุบัน แม้ว่าแรงงานนอกระบบจะมีการรวมกลุ่มในบางอาชีพ แต่แรงงานนอกระบบไม่ค่อยได้เข้าไปร่วมทำกิจกรรมด้วยนัก เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลาและระยะทางในการเดินทาง (ชัตติยา กรรณสูต, 2544 : 189) ทำให้แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่ขาดพลังอำนาจในการต่อรอง ดังนั้น การศึกษาแนวทางในการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายของแรงงานนอกระบบจึงมีความจำเป็น เพราะจะทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ และเป็นการสะดวกต่อรัฐในการดำเนินการช่วยเหลือ การรวมกลุ่มอาชีพและการสร้างเครือข่ายจึงเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนและชุมชน เพราะจุดมุ่งหมายหลักของการรวมกลุ่มอาชีพ คือ การสร้างพลังอำนาจทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม การมีรายได้และมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ความช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน ทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ชุมชนมีศักยภาพในการพัฒนา และนำไปสู่ความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในที่สุด

5. แนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานนอกระบบ สืบเนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมีอยู่กระจัดกระจาย ไม่ชัดเจน และไม่ได้มีการดำเนินการจัดทำอย่างเป็นระบบ ตลอดจนขาดข้อมูลที่สะท้อนสถานการณ์ปัญหาทั้งหมดในเรื่องชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบ ดังนั้น การสร้างดัชนีคุณภาพชีวิตในการทำงาน จะเป็นยุทธวิธีที่พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างประสบความสำเร็จ ผลที่ได้จากการสร้างตัวชี้วัด จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดกลุ่ม

เป้าหมายและหาวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้ดีขึ้นและทัดเทียมกับแรงงานในระบบ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. มาตรการเร่งด่วน ได้แก่

1) การส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ เป็นการสร้างพลังในการต่อรอง และเพื่อประโยชน์ในการได้รับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจและสังคม

2) การจัดหามาตรการจูงใจให้แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้ามาจดทะเบียนกลุ่ม เพื่อเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ

3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงานนอกระบบ ให้สามารถดูแลช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

2. มาตรการระยะสั้น ได้แก่

1) สร้างโอกาสและเพิ่มศักยภาพให้แก่แรงงานนอกระบบได้เข้ามาอยู่ในระบบ เน้นการพัฒนาอาชีพ และการฝึกทักษะฝีมือในการทำงาน โดยการฝึกอาชีพให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านแบบต่อยอด ให้มีทักษะฝีมือ เป็นแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานฝีมือ มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน

2) การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องเงินทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อพัฒนาเป็นเจ้าของกิจการขนาดกลาง และขนาดเล็ก

3) การพัฒนาและประสานแผนงาน / โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในลักษณะการบูรณาการทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำมาตรการไปสู่การปฏิบัติ โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อให้การดำเนินการมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น

4) กำหนดกลไกประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้อง และแรงงานนอกระบบ โดยการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าของการช่วยเหลือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อความมีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของแรงงานนอกระบบ โดย

- การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกต่อการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ ครอบครัว ชุมชน ผู้ว่าจ้าง องค์กรชุมชน และสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยยึดชุมชนเป็นฐานในการดำเนินงาน ใช้กระบวนการกลุ่มในการบริหารจัดการ การพัฒนาการผลิต การตลาด การพัฒนาทักษะในการระดมทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม ให้ความ

สำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น เน้นการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนการพัฒนาให้มีแกนนำกลุ่ม เพื่อขับเคลื่อนการทำงาน นำไปสู่ประสิทธิผลของกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง และสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

- การสร้างภาคีร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยการประสานความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายที่มีความโปร่งใส เกิดความผูกพันและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เสริมสร้างทัศนคติในการให้บริการซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทางหนึ่ง

- จัดให้มีอาสาสมัครในชุมชนในการเฝ้าระวังผลกระทบจากความเลื่อมล้ำต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับแรงงานนอกระบบ

5) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดย

- ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดเก็บข้อมูล และมีการพัฒนาข้อมูลให้มีความทันสมัย เพื่อการใช้ประโยชน์ของข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

- การจัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานนอกระบบที่มีมาตรฐาน และครอบคลุมในทุกด้าน เพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบาย ตลอดจนแผนงาน / โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

- สร้างระบบข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวังและการเตือนภัยทางด้านแรงงาน

3. มาตรการระยะยาว ได้แก่

1) การกำหนดระบบกลไกและกระบวนการติดตามประเมินผล รวมทั้งการนำผลที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดให้ภาครัฐสร้างระบบฐานข้อมูล ตัวชี้วัด และระบบติดตามและตรวจสอบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเน้นการประเมินระบบบริหารจัดการ ทั้งด้านปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยมีการรายงานผลเป็นระยะ

2) มาตรการในการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ได้รับการตอบสนองความต้องการของบุคคลทั้งทางร่างกายและจิตใจ มีสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย มีงานทำต่อเนื่อง มีรายได้มั่นคง ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เกิดความสมดุลระหว่างการทำงานกับชีวิตครอบครัว การพักผ่อน การพัฒนาความรู้ และการรักษาสถานภาพทางสังคม

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ข้อเสนอต่อหน่วยงาน

1) แรงงานนอกระบบในฐานะที่เป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่และมีความสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นโอกาสที่รัฐจะได้สร้างสรรคงานที่มีคุณค่า โดยการพัฒนามาตรการของรัฐในด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบเหล่านั้นสามารถคุ้มครองตนเองได้ นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยปฏิรูปการบริหารจัดการการทำงานเชิงรับเป็นการทำงานเชิงรุก

2) การดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะให้ความสำคัญไปที่การส่งเสริมการมีงานทำ มากกว่าการเพิ่มศักยภาพและการพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ถ้ากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ก็สามารที่จะได้รับการส่งเสริมพัฒนาไปสู่การเป็นสถานประกอบการธุรกิจ SMEs ได้ ดังนั้นควรมีการสนับสนุนการจ้างงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านควบคู่ไปกับการเพิ่มศักยภาพและพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้สามารถปรับตัวไปสู่การจัดตั้ง สถานประกอบการธุรกิจ SMEs ที่เริ่มธุรกิจจากฐานการรับงานไปทำที่บ้านก่อน การกระทำดังกล่าว จะเป็นทั้งการเสริมสร้างการจ้างงานและแก้ไขการจ้างงานนอกระบบได้

3) การกำหนดนโยบายและแผนของรัฐเกี่ยวกับการบริการทางด้านสังคมและแรงงาน ควรเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของตัวแทนแรงงานนอกระบบ เพื่อที่ว่าจะเสี่ยงจากความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบ จะทำให้เห็นนโยบายและแผนตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของ แรงงานนอกระบบ

4) เนื่องจากงานรับงานไปทำที่บ้านมักใช้บ้านของผู้รับงานฯ เป็นสถานที่ทำงาน จึงไม่มีกลไกสำหรับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การบริการสังคม สวัสดิการ และการคุ้มครองแรงงานควรขยายให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ซึ่งในปัจจุบันได้มีความพยายามในการผลักดันให้มีการขยายการประกันสังคมครอบคลุมคนงานในธุรกิจขนาดเล็ก เนื่องจากการประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน การจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพหรือกองทุนฉุกเฉินควรจัดตั้งขึ้นเป็นกรณีเร่งด่วนเกี่ยวกับสุขภาพ เช่น การเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน เป็นต้น

5) การสนับสนุนทางด้านสินเชื่อและเงินทุนหมุนเวียน และการสนับสนุนทางการตลาด ควรขยายไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ยากจน โดยไม่ต้องมีผู้ค้ำประกัน แรงงานนอกระบบที่มีการรวมกลุ่มจะมีความสามารถในการเจรจาเรื่องค่าใช้จ่าย การพัฒนาทักษะ และการสร้างเครือข่าย แต่อย่างไรก็ตามแรงงานเหล่านั้นยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดในด้านการลงทุนในการซ่อมแซมเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการทำงาน ซึ่งการกู้เงินในระบบจากธนาคารพบว่ามีกรณีการกู้เงินในขณะที่เพิ่มรูปแบบหรือเงื่อนไขในการขอกู้

6) การพัฒนาวิธีการและมาตรฐานในการปฏิบัติงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้การตรวจแรงงานเป็นกลไกสำคัญของการคุ้มครองแรงงาน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคน ทำให้การตรวจแรงงานไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร และการสร้างอาสาสมัครในการปฏิบัติงานด้านแรงงาน เช่น อาสาสมัครที่ทำหน้าที่ช่วยตรวจแรงงาน และพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น โดยขอความร่วมมือจากคนในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ ให้เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น

7) หลักการพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคม คือ การแก้ไข ป้องกัน ฟื้นฟู และพัฒนา สามารถนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองแรงงานได้ วิธีการดำเนินการคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ผ่านมานั้นเน้นที่การส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน โดยรัฐมีบทบาทการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และการฝึกอบรมนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมในเชิงการป้องกันและพัฒนาที่สำคัญ แต่การวิเคราะห์ความสำเร็จในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบด้วยวิธีดังกล่าว สามารถประเมินผลได้เฉพาะในเชิงปริมาณของผลผลิต ไม่สามารถประเมินผลในเชิงคุณภาพของผลผลิตได้ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ดังนั้นการบริหารงานควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อทราบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน

8) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรของภาครัฐ เนื่องจากบุคลากรเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และทำให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ ดังนั้นบุคลากรต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในงานของตน การตระหนักถึงความสำคัญและสถานการณ์ปัญหาของแรงงานนอกระบบ การทำงานเน้นที่การสร้างมนุษยสัมพันธ์ มีจิตบริการ เพื่อพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐาน

9) การทำงานของภาครัฐโดยใช้หลัก Good Governance คือยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานและการใช้อำนาจของภาครัฐได้ และยึดหลักคุณธรรม โดยการพัฒนาประชากรให้เรียนรู้ความเป็นธรรม เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นผู้เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น

10) การกระจายอำนาจ โดยการโอนความรับผิดชอบทางกฎหมายและการบริหารจากรัฐบาลกลางให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค เพื่อให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองได้รับรู้และแก้ไขโดยตรง สามารถจัดสรรงบประมาณที่มีจำกัดได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหาและความต้องการของชุมชน สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด รวมทั้งทำให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

11) การเพิ่มโอกาสและความรับผิดชอบให้แก่ภาคเอกชน และลดความรับผิดชอบของรัฐลง เป็นการตระหนักถึงบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การสร้างความเป็นธรรมและเสมอภาคให้ประชาชนบนพื้นฐานการเลือกปฏิบัติ โดยผู้ที่ค้ำชูโอกาสในสังคมเป็นผู้ที่สมควรได้รับการเลือกปฏิบัติก่อน โดยการกระตุ้นภาคธุรกิจเอกชนขยายงานไปสู่ชุมชน ให้คำตอบแทนที่เป็นธรรมกำหนดมาตรฐานการจ้างงาน สิ่งเหล่านี้จะเป็นการสนับสนุนแหล่งงานให้มีความคงที่ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง

12) การปรับปรุงทักษะและการฝึกอบรม เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีโอกาสในการเลื่อนอาชีพไปสู่อาชีพที่ต้องใช้ฝีมือหรือความชำนาญมากกว่าลักษณะงานที่ใช้แรงงานเข้มข้นที่ได้รับค่าแรงต่ำ ทักษะส่วนใหญ่เหล่านั้นจะได้รับการฝึกหัดงานจากนายจ้าง และทักษะอื่น ๆ ที่สามารถเรียนรู้และได้รับการอบรมในการปฏิบัติงาน เช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์ หรือการเขียนจักรอุตสาหกรรม นอกจากการพัฒนาทักษะทางอาชีพแล้ว ควรมีการ

ฝึกอบรมที่มุ่งเน้นไปที่ความสามารถในการจัดการธุรกิจขนาดเล็ก (เช่น การวางแผนธุรกิจ การทำบัญชี การตลาด เป็นต้น) หลักการควบคุมคุณภาพ การใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสมในขั้นตอนการผลิต การดูแลสภาพเบื้องต้นในงานที่แตกต่างกัน และการสร้างประสิทธิภาพในกลุ่มและองค์กรแรงงานนอกระบบ

13) การส่งเสริมการรวมกลุ่มและองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อที่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานนอกระบบจะได้รับการช่วยเหลือและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จากรัฐ เช่น ได้รับความช่วยเหลือข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จากรัฐ การเจรจาต่อรองเรื่องค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย การพัฒนาทักษะที่จำเป็นในการทำงาน การปรับปรุงเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการผลิต การสร้างเครือข่ายสำหรับการซื้อวัตถุดิบ การแลกเปลี่ยนความคิดและบทเรียนจากการเรียนรู้ร่วมกัน

ข้อเสนอต่อแรงงานนอกระบบ : ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

- 1) ต้องพึงตระหนักถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตนเองจะต้องได้รับ เพื่อไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ
- 2) สร้างจิตสำนึกให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน รู้จักดูแลและรับผิดชอบต่อตนเอง โดยเฉพาะการตระหนักในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
- 3) ภายใต้สภาพของตลาดที่มีการแข่งขันกันสูง การพัฒนาทักษะ โดยการฝึกอบรมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น แรงงานจะต้องมีทักษะใหม่ที่สามารถที่จะทำงานได้หลายอย่าง ต้องมีความผูกพันและกระตือรือร้นในงาน มีจิตสำนึกในการทำงาน นำไปสู่การพัฒนาตนเอง และการพัฒนาคุณภาพของงานเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบันและอนาคต
- 4) ให้มีตัวแทนของฝ่ายแรงงานนอกระบบ/องค์กรลูกจ้าง เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เช่น การกำหนดนโยบาย การพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย หรือกฎกระทรวงฯ

5) พัฒนาศักยภาพของผู้นำให้มีความเข้มแข็ง สามารถเป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบได้

ข้อเสนอต่อผู้ว่าจ้าง

1) ควรแจ้งลักษณะความต้องการแรงงานของนายจ้างหรือสถานประกอบการว่าต้องการแรงงานที่มีทักษะฝีมือในด้านใด โดยประสานไปยังหน่วยงานที่เป็นเครือข่ายของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีการพัฒนาทักษะที่ทันสมัย ตรงกับความต้องการของตลาด

2) การทำงานควรยึดหลักผลประโยชน์ร่วมกัน และหลักคุณธรรม และควรมีการพัฒนาทักษะทางอาชีพให้กับลูกจ้างอยู่เสมอ

3) มีการนำระบบแรงงานสัมพันธ์มาใช้ระหว่างสถานประกอบการ คนกลาง ตัวแรงงาน เช่น การมีส่วนร่วมของแรงงานในการได้รับการฝึกอบรม หรือการได้รับสินเชื่อทางการผลิต เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2516). การดำเนินงานพัฒนาชุมชนภาคปฏิบัติการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด.
- (2538). จะแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทได้อย่างไร. กรุงเทพฯ : บางกอกบล๊อค.
- กรมแรงงาน. (2529). รายงานสรุปผลการศึกษาสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2536). การบริหารแรงงานที่ทำงานนอกระบบกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน. เอกสารรายงานการประชุมเรื่องการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2536 ณ โรงแรมเอเชีย.
- (2541). นิยามศัพท์. เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานพัฒนาข้อมูลเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ณ ห้องประชุมกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อ 18 พฤศจิกายน 2541.
- (2541). พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- กองแรงงานระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). งานที่มีคุณค่า. (เอกสารอัดสำเนา).
- กอบกาญจน์ พนันชนะชัย. (2536). เครือข่ายการเรียนรู้ป้าชุมชน. การประชุมเชิงวิชาการเรื่องเครือข่ายการเรียนรู้ วันที่ 29 – 30 พฤศจิกายน 2536 ณ ห้องประชุมรวม สถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จัดติยา กรรณสูต. (2544). การประกันสุขภาพแรงงานนอกระบบ ใน รวบบทความจากการสัมมนา “สังคมแห่งการเรียนรู้” การประยุกต์สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต. มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2542). แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คณะอนุกรรมการดำเนินการด้านโครงสร้างของระบบการศึกษาและเครือข่ายของการเรียนรู้. (2536). เครือข่ายการเรียนรู้. (ม.ป.ท.) : 2533.
- จริยา ชันชวิทย์. (2540). การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- จรัญญา วงษ์พรหม และสุวิทย์ วีระศาสตร์. (2537). พฤติกรรมและประสิทธิภาพของแรงงานในจังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และคณะ. (2543). มาตรการและแนวทางการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้
รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม.
- จิรศักดิ์ ปาลีพงศ์พันธ์. (2545). การวิเคราะห์ความเข้มแข็งของชุมชนตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน.
วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- จำเนียร ช่วงโชติ และคณะ. (2522). ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2540). วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย. กรุงเทพฯ : อทิตตา ปรีนดิ้ง.
- ชอุทธิ์ มิสสิทธ์ และสิทธิตศักดิ์ สามศรี. (2542). รายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการ
การรับงานไปทำที่บ้าน. (เอกสารอัดสำเนา)
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2533). "การเปลี่ยนแปลงทางสังคมกับพฤติกรรมทางการเมืองของชาวนา
ในภาคเหนือ" ใน อดิญา กุชชกุล (บรรณาธิการ) รัฐกับหมู่บ้านในไทยศึกษา. หน้า 204 – 261.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คุณฤ อายวัฒน์. (2534). การเข้าร่วมแรงงานสตรีในธุรกิจขนาดย่อมในชนบท. ขอนแก่น : คณะ
มานุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ทวีสินธุ์ บุญธรรม. (2540). พฤติกรรมอนามัยของแรงงานนอกระบบ ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงาน
นอกระบบในชุมชนวัดจันทร์ประดิษฐาราม เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร. พัฒนาแรงงาน
และสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2543). พรมแดนความรู้ด้านการวิจัยและสถิติ รวบรวมบทความทางวิชาการของ
ดร. นงลักษณ์ วิรัชชัย. ชลบุรี : บริษัท เอ็มเอ็มคอมพิวออปเซท จำกัด.
- นฤมล นิราทร. (2537). รายงานกรณีศึกษาผู้รับงานไปทำที่บ้านในเขตราษฏร์บูรณะ. กรุงเทพฯ :
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นภัส ศิริสัมพันธ์. (2534). "Gender Relations and Changing Rural Society" วารสารวิจัย
สังคม. 14 (6), 38 – 45.
- นิตยา อัสวพงศ์พูนกิจ. (2541). สถานภาพในการประกอบอาชีพของแรงงานสตรีที่ตัดเย็บเสื้อผ้า
ในเศรษฐกิจภาคนอกระบบ เขตธนบุรี. ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2540). สิทธิแรงงานกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิง
ปฏิบัติการ เรื่อง "สามมิติของธุรกิจที่ยั่งยืนในประเทศไทย" เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2544 โรงแรม
สยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร.
- บันลือ ต้นถวไมตรี. (2539). การจ้างแรงงานของแรงงานสตรีในชนบท. กรุงเทพฯ

- เบ็ญจา จิรภัทรพิมล. (2538). "สตรีกับการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน" วารสารวิจัยสังคม. 18 (9), 45 – 53.
- ปาริชาติ วัลย์เสถียร และคณะ. (2543) กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประดิษฐ์ ชาสมบัติ. (2538). การรับงานไปทำที่บ้าน : สภาพการจ้างงานและปัญหา. กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- _____ . (2542). การศึกษารูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- ประเวศ วะสี. "องค์การชุมชน ทางรอดของรัฐบาลและสังคมไทย". หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (10 ธันวาคม 2535).
- _____ . (2540). การพัฒนาพลังสร้างสรรค์องค์กร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2536). บทบาทของกาวิจัย : การทำทนายของทศวรรษใหม่. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี ครั้งที่ 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เมื่อวันที่ 18 – 20 พฤศจิกายน 2537 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิดี จอมเทียน ชลบุรี.
- _____ . (2541). สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผกา มาศ บุญธรรม. (2540). สภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับแหวนไปทำที่บ้าน : ศึกษากรณีบ้านโนนกุ้ ต.สาวะถี อ.เมือง จ.ขอนแก่น. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ผไท วงศ์อนุตรโรจน์. (2544). กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคม : กรณีศึกษานักเรียนหอพักอำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (เทคโนโลยีการวางแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาชนบท) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. หนู นิด น้อย : ภาคนเศรษฐกิจนอกระบบกับการพัฒนาของไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2535) : 33 – 52.
- พัฒนา บุญอ่ำ. (2537). การปรับตัวของสตรีชนบทต่อวิถีชีวิตในกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีแม่ค้าดอกไม้ย่านปากคลองตลาด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิสมัย วิบูลย์ศักดิ์ และคณะ. (2528). กลุ่มและกระบวนการ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- พิมพ์วัลย์ ปรีดาสวัสดิ์ และวาทีณี บุญชะลิกษ์. (2536). "การวิเคราะห์เครือข่ายสังคม" ใน เบญจา ยอดคำเนิน - แอ็ดดิกซ์ (บรรณาธิการ) การศึกษาเชิงคุณภาพ : เทคนิคการวิจัยภาคสนาม. หน้า 345-371. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

- ภาวนา พัฒนศรี. (2537). รายงานการวิจัยกรณีศึกษาหญิงรับงานมาทำที่บ้านในกิจการแหวนจังหวัดขอนแก่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภิรมย์ จันบุตรศรี. (2538). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการรวมกลุ่มอาชีพแบบยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มทอผ้าตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจหมู่บ้านชนบทครบวงจรในจังหวัดอุบลราชธานี. ภาคนิพนธ์หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มณีนีย์ ทองอยู่. (2539). จากโรงงานสู่หมู่บ้าน – จากหมู่บ้านสู่โรงงาน : การศึกษาระบบการรับช่วงการผลิตระหว่างโรงงานกับหมู่บ้านในอุตสาหกรรมแหวน จังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รวิวรรณ ชินะตระกูล. (2540). วิจัยทางการศึกษา. กรุงเทพฯ : คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าลาดกระบัง.
- ระกาวิณ ลิขนะวานิชพันธ์. (2540). ทัศนคติของผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรณีศึกษาผู้รับงานไปทำที่บ้านในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้า เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : มปพ.
- รัชดา ฉายสวัสดิ์. (2532). ความสัมพันธ์ของการจ้างงานเหมาในโรงงานขนาดเล็กกับการเพิ่มศักยภาพของแรงงานที่ไร้ฝีมือ. กรุงเทพฯ : สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนแห่งประเทศไทย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : บริษัท เจ พีเอ็ม โปรเซส จำกัด.
- เรณู สังข์ทองจีน. (2534). การประกอบอาชีพของแรงงานหญิงในกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่ประเภทอาหาร. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รววิทย์ เจริญเลิศ. (2534). “ประชากรกับการพัฒนาอุตสาหกรรม” วารสารประชากรและสังคม. 3(2), 36 – 45.
- รววิทย์ เจริญเลิศ. (2537). อุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปแบบห้องแถว กรณีศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบในกรุงเทพฯ. ในผู้ใด หน้า 7-17 ปณิธาน กิจสกุล. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย.
- วานเฮอรอง อีสาแบล. (2537). “The Intergration of Micro – enterprises in Thailand’s Growth : The Case of Subcontracting” วารสารวิจัยสังคม. 17(1), 51 – 57.
- วิจิตร พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล. (2528). สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.
- วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. (2529). แนวคิดในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ. รายงานประชุมเชิงปฏิบัติการวิจัยเพื่อการพึ่งตนเอง : การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ หน้า 1. (ม.ป.ท.).

- วิยุทธ์ จำรัสพันธ์และคณะ. (2540). รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาการจ้างแรงงานสตรีนอกระบบในอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สถาบันพัฒนาและวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วิระศักดิ์ ศรีรักษ. (2541). การศึกษาการใช้แรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชนบทจังหวัดชัยภูมิ. ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย. (2538). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในชนบท. (ม.ป.ท.)
- สถาบันวิจัยสังคม. (2529). “ภาวะการณ์ของสังคมไทยปัจจุบัน : ข้อโต้แย้งและการแสวงหาทางออกเพื่อการพึ่งพาตนเองของประชาชน” วารสารวิจัยสังคม 9(กรกฎาคม – ธันวาคม 2529) หน้า 3.
- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2537). ศักยภาพและเครือข่ายผู้นำท้องถิ่น “คู่มือและทิศทางการพัฒนาผู้นำชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาในชนบท”. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2540). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ : บริษัทเฟื่องฟ้า พรินติ้ง จำกัด.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ ธวัชชัย อาทรนุระสุข และพิสิฐ สุกรีพงษ์. (2523). สถิติสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2542). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาคย์ อินทองคงและคณะ. (2533). ความต้องการด้านธุรกิจของสตรีผู้ประกอบการขนาดย่อมในชนบทของประเทศไทย. สงขลา : สถาบันวิจัยและพัฒนาสตรีเพื่อพัฒนาชนบทภาคใต้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา.
- สุภาพร พุ่มพวง. (2534). รายงานการวิจัยเรื่อง กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบ : ดัดเย็บเสื้อผ้าห้องแถว. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.
- สุรพล กาญจนะจิตรา และประภาส ศิลปรัศมี. (2529). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกลุ่มอาชีพ. กรุงเทพฯ : กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน.
- สุนทรี ศรีโกไสย. (2539). พฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่. ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2539). ตลาดแรงงานที่เป็นระบบและที่ไม่เป็นระบบ สสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2537. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____ . (2542). รายงานการสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

- สำนักงานรัฐมนตรี. (2539). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- _____ . (2545). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยการริ้งงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996. (เอกสารอัครสำเนา)
- _____ . (ม.ป.ป.) ข้อแนะนำฉบับที่ 184 ว่าด้วยการริ้งงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996. (เอกสารอัครสำเนา)
- อดุลย์ วัชรวิเศษ. (2543). การสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง : การวิจัยชาติพันธุ์วรรณนาอภิธาน, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ. (2532). งานริ้งงานของสตรีในอุตสาหกรรมขนนทไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____ . (2545). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อีเจล บาร์บารา. (2535). "Microenterprises in Bangkok's Slums Potential for Self-sustained Growth" วารสารวิจัยสังคม. 15 (6), 41 – 36.
- เอกสารประกอบการสัมมนา. (2542). "สถานการณ์ผู้ริ้งงานไปทำที่บ้าน : แนวทางการสร้าง ความมั่นคงสู่ ปี 2000". กรุงเทพฯ : สถาบันราชภัฏจันทรเกษม.
- Bales, R.F. (1950). Interaction Process Analysis : A Method for the Study for Small Group. Reading, MASS : Addison - Wesley Publishing.
- Barde, J.P. (1990). "The Path to Sustainable Development" The OECD Observer. 164(June – July) : 33.
- Bromley, Ray. (1978). Introduction the Urban Informal Sector : Why Is It Worth Discussing?. World Development Vol. 6 No. 9/10 : 1033 –1039.
- Cohen, John M. and Uphoff, Norman T. . (1980). "Participation's place in rural development. Stteeking Clarity Through Specificity", World Development. 8(1980). p. 231 – 235.
- Mc David, J.W. and Haria, M. (1968). Social Psychology : Individuals, Groups and Societies. New York : Harper and Row.