



๒๕๖๑

การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
(แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม)

โดย
ขจิตรา ชัยอาญา

กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน
สำนักคุ้มครองแรงงาน
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



๗12.05.6

12240

๙139๓

การคุ้มครองแรงงานนอก

2550

บทคัดย่อ

การศึกษา “การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ” ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ทิศทางการบริหารงานในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ตั้งแต่ระดับกรมฯ จนถึงการบริหารและการดำเนินงานของสำนักคุ้มครองแรงงาน โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ วารสาร ผลงานทางวิชาการ รายงานการประชุม สัมมนาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ กฎหมาย อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานของกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน ซึ่งผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาจัดระเบียบหมวดหมู่ (Categorization) ตามแต่ละประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการสนับสนุนแนวคิดในการศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

สำหรับการนำเสนอข้อสรุปการศึกษา จะเป็นการวิเคราะห์ด้วยการบรรยาย (Narrative) โดยนำเสนอภาพรวมของแต่ละประเด็นที่ศึกษา ผลจากการศึกษาสรุปได้ว่าการบริหารระบบราชการไทยในชุดปัจจุบัน ได้นำวิธีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นหลัก เช่นเดียวกันกับที่ผู้ศึกษาได้นำวิธีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) และระบบ Balanced Scorecard ซึ่งเป็นระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานแบบสมดุลรูปแบบหนึ่ง ที่ประกอบด้วยมุมมองด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน โดยปรับมุมมองให้ยืดหยุ่นกว่าเดิม เพื่อประโยชน์ในการ

บริหารจัดการ คือ มุมมองด้านลูกค้า ในที่นี้หมายถึง แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง มุมมองด้านกระบวนการภายใน คือ การบริหารจัดการภายในกลุ่มงานฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการดำเนินงานให้กับพนักงานตรวจแรงงาน และผู้เกี่ยวข้อง และด้านการเรียนรู้ คือ การเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ผ่านกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ อาทิเช่น การศึกษาแนวทางในการกำหนดแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม, การจัดทำแบบสำรวจเพื่อแสดงเจตจำนงขอรับการคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งเป็นการกิจตามยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน, ดำเนินการขกร่างประกาศกรมฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการส่งมอบงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 พร้อมแบบแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน, จัดอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามโครงการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเพื่อรองรับการใช้บังคับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547, จัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานพิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อวางระบบการคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม, การจัดทำหนังสือคู่มือการปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และการสำรวจสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานทั้ง 2 กลุ่มคือ งานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม พร้อมจัดทำรายงานผลการศึกษา เป็นต้น

ส่วนผลจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาอุปสรรคในหลายด้าน อันได้แก่ ปัญหาอุปสรรคในการกำหนดแผนงาน/เป้าหมาย อันเนื่องมาจากสถานที่ทำงานของแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรมที่มักทำงานอยู่ในท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกล และปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ปัญหาด้านบุคลากร อันเนื่องมาจากจำนวนพนักงานตรวจแรงงานกับจำนวนแรงงานที่ต้องให้ความคุ้มครองดูแล และทุนทางปัญญาของพนักงานตรวจแรงงาน อันได้แก่ ทักษะประสบการณ์ เทคนิคในการสื่อสาร และความรู้ด้านกฎหมายแต่ละคนที่ไม่เท่ากัน ปัญหาการตีความตามข้อกฎหมาย และผลจากการค้นคว้า รวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่กรมฯ ควรให้ความสำคัญ คือ การจัดทำกรอบแนวคิด

ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การติดตาม ประเมินผลการคุ้มครองแรงงาน การศึกษาวิเคราะห์ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อพัฒนารูปแบบ มาตรการ และแนวปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การพัฒนาขีดความสามารถของ บุคลากร การส่งเสริมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบเพื่อให้ทราบสิทธิที่พึงมีพึงได้ตาม กฎหมายเชิงรุกโดยใช้รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การใช้กลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายทางสังคมมาช่วยในการคุ้มครอง แรงงานให้เป็นรูปธรรมและดำเนินการอย่างจริงจัง การพัฒนาระบบข่าวสาร(Management Information System : MIS) และข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) ที่เหมาะสมมาใช้ในการทำงาน

คำนำ

ผลงานการศึกษา เรื่อง “การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ” ฉบับนี้ เป็นผลงานทางวิชาการที่ผู้ศึกษาจัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปพิจารณาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานด้านอื่นๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ และการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษาได้ประมวลข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กิจกรรม/โครงการต่างๆ ที่กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงานได้ดำเนินงานมาตั้งแต่แรกเริ่ม การสรุปรวบรวมปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงาน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปไม่มากนัก

ขจิตรา ชัยอาญา

กันยายน 2550

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ง
สารบัญ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ขอบเขตการศึกษา	3
4. ข้อตกลงเบื้องต้น	3
5. นิยามศัพท์เฉพาะ	3
6. วิธีการศึกษา	4
7. โครงสร้างของการศึกษา	5
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด กฎหมาย เอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง	7
1. แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหาร	7
2. แนวคิดในการคุ้มครอง	21
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ	25
4. เอกสารที่เกี่ยวข้อง	31
5. การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
บทที่ 3 การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	41
1. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	41
1.1 การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน	41
1.2 การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การบริหารงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	46
2.1 การกำหนดนโยบายและหน่วยงานรับผิดชอบหลัก	46
2.2 การกำหนดเป้าหมายปีงบประมาณ 2547 - 2550	52
2.3 บทบาท หน้าที่ในการดำเนินงานตามตัวชี้วัด	54
3. บทบาท หน้าที่ และการบริหารจัดการในกลุ่มงาน พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน	55
3.1 การเตรียมการและการดำเนินการเพื่อรองรับ การบังคับใช้กฎกระทรวง	56
(1) การเตรียมการก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ	56
(2) การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ	64
3.2 การดำเนินการภายหลังจากกฎกระทรวงมีผลบังคับใช้	70
(1) การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	70
(2) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม)	75
3.3 การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการ คุ้มครองแรงงานนอกระบบ	75
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค	79
ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	
1. ปัญหา อุปสรรคในการกำหนดแผนงาน/เป้าหมาย	80
2. ปัญหาด้านบุคลากร	81
3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปผลการศึกษา	87
1. สรุปผลการศึกษา	87
2. ข้อเสนอแนะ	90
บรรณานุกรม	93
ภาคผนวก	

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	บริบทใหม่ที่เป็นจริงสำหรับผู้นำ	10
2	ตัวแบบประยุกต์ของ Balanced Scorecard ที่ปรับใช้กับส่วนราชการไทย	16
3	ระดับของการพัฒนาทางด้านการบริหาร GIS	18
4	กรอบอัตราค่าจ้างแยกตามหน่วยงาน ในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	48
5	เกณฑ์การตรวจแรงงานด้านคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัย ในการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ประจำปีงบประมาณ 2549	65
6	เกณฑ์การตรวจแรงงานด้านคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัย ในการทำงานในงานเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ 2549	66

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ	หน้า
1 การแบ่งส่วนราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	47
2 แสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนกลาง	50
3 แสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนภูมิภาค	51