



เอกสารหมายเลข 2

ผลงานเรื่อง

แนวทางการคัดเลือกบรรจุงานบุคลากรในประทศไทย

โดย

นายฉันท โทธิทอง

ตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9)

ตำแหน่งเลขที่ 3

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

(นักวิชาการแรงงาน 10 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 11

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

2551



2 12.05.6

ศ815น

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



14284

แนวทางการคุ้มครองแรงงาน

122 84

## บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมทั้งศึกษาการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์แนวทาง การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ผลจากการศึกษา พบว่าภาครัฐได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งยังช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานของประเทศ ในยามที่ต้องประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับดูแลงานด้านคุ้มครองแรงงาน ได้ดำเนินการส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มจากแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานภาคเกษตรกรรมก่อน ซึ่งต่อมาในปี 2547 ได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ขึ้น

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พยายามที่จะยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... เพื่อให้การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ครอบคลุมมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภามติแล้ว และมีมติรับหลักการแล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การดำเนินการในขั้นตอนของการผ่านร่างกฎหมายต้องใช้เวลาพอสมควร แต่หากจะพิจารณาออกกฎหมายเพื่อมาให้การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบทีละกลุ่มเรื่อยไปจนกว่าจะคุ้มครองได้หมดทุกกลุ่ม ย่อมต้องใช้เวลา และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันดังนั้น แนวทางการให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จึงควรที่จะต้องมีการเร่งออกกฎหมายขึ้นมาคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมควบคู่ไปกับการตั้งหน่วยงานอย่างเป็นทางการขึ้นมา

ดูแล ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มแรงงานที่มีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบและโดยลักษณะตามธรรมชาติของการจ้างงานก็มีความแตกต่างจากแรงงานในระบบอย่างสิ้นเชิง ซึ่งกลยุทธ์สำคัญที่นำมาใช้ในการให้การคุ้มครองจะต้องเน้นการส่งเสริม พัฒนา รวมถึงการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเสริมสร้างให้แรงงานนอกระบบได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน ได้รับโอกาสในการส่งเสริมพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเน้นกระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายทุกภาคส่วนอย่างครบวงจร อันจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

## คำนำ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) ในประเทศไทยแรงงานเหล่านี้มีเพียงบางส่วนเท่านั้นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ได้แก่ ถูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย แรงงานประมงทะเล แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน และแรงงานในภาคเกษตรกรรม แต่ก็ยังไม่เท่ากับแรงงานในระบบ จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยหวังว่าจะจุดประกายให้เกิดมาตรการในการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิตพวกเขาในฐานะที่เป็นพลเมืองและในฐานะที่เป็นแรงงานในประเทศนี้ ที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานด้อยโอกาส มีการศึกษาคำ ฐานะยากจน และรอคอยความเป็นธรรมตลอดมาอย่างยาวนาน

สุนันท์ โพธิ์ทอง  
พฤศจิกายน 2551

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	2
3. ขอบเขตการดำเนินการ	2
4. วิธีการศึกษา	2
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา	4
1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	4
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	4
1.2 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน	5
1.3 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ	5
1.4 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน	7
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ	7
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย	7
2.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	12

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	12
3.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานภาคเกษตร	12
3.2 อนุสัญญาเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน	14
4. เอกสารที่เกี่ยวข้อง	15
4.1 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง	15
4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544	19
4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549	19
4.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550-2554	19
4.5 สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549)	20
4.6 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545	20
5. การศึกษา/วิจัยที่เกี่ยวข้อง	
5.1 รายงานการศึกษา โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ	20
5.2 รายงานผลการศึกษา เรื่อง “สภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้าง ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม”	23
<b>บทที่ 3 การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ</b>	<b>27</b>
1. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	27
1.1 การคุ้มครองแรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน	27
1.2 การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม	4

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 การวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย</b>	<b>81</b>
การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ	87
ประเภทและความหมายของการว่าจ้างงานที่มีใช้การว่าจ้างงานตามปกติ	88
จำนวนแรงงานที่มีใช้แรงงานที่ว่าจ้างงานตามปกติ	89
การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไป	89
การคุ้มครองแรงงานที่มีใช้การว่าจ้างงานตามปกติกลุ่มอื่นๆ	91
ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานในประเทศเกาหลีใต้	91
แนวทางการดำเนินงานเพื่อขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ ของประเทศไทย	92
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>100</b>
5.1 สรุป	100
5.2 ข้อเสนอแนะ	102
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>106</b>
<b>ภาคผนวก</b>	