



# สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

## โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคง สำหรับแรงงานนอกระบบ บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary Report)



จัดทำโดย



สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีนาคม 2551

## คำนำ

แรงงานนอกระบบถือเป็นแรงงานที่มีความสำคัญทั้งในเชิงปริมาณ และมูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น มีสถานภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เหมาะสม ขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ ได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานโดยตรงและขาดหลักประกันสุขภาพในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานจึงได้ดำเนินการ “โครงการศึกษาวิจัยเรื่องระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ” โดยมอบหมายให้สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา ความต้องการของแรงงานนอกระบบ โครงการขยายความปลอดภัยทางสังคมที่เอื้อต่อแรงงานนอกระบบ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปัญหา และอุปสรรคในการบังคับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนา ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระยะเวลา 9 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2550 ถึงเดือนมีนาคม 2551

คณะผู้ทำการศึกษาใคร่ขอแสดงความขอบพระคุณ รศ.ดร. ณรงค์ เพชรประเสริฐ ที่ปรึกษาโครงการ ที่ได้ให้คำแนะนำในการศึกษาเป็นอย่างดี ขอบพระคุณทุกท่านในคณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษา ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ รองปลัดกระทรวงแรงงาน (ประธานกรรมการ) นายชัยวัฒน์ เกิดผล ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ นางราศี เบญจาทิกุล ผู้อำนวยการกลุ่มงานขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการศึกษา รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็น / ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการ ทำให้การศึกษาเป็นไป

อย่างราบรื่น รวมทั้งนางสาวกนิษฐา ศรีรอด ที่ทำหน้าที่ประสานงานได้อย่างดีเยี่ยม และขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน

นอกจากบุคคลที่กล่าวมาแล้ว ยังมีผู้ให้ความอนุเคราะห์และช่วยเหลือที่ไม่ได้กล่าวนามอีกหลายท่าน คณะผู้ทำการศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย หวังว่าการศึกษานี้จะอำนวยประโยชน์ในทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงแก่แรงงานนอกระบบต่อไป

คณะผู้ทำการศึกษา  
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
มีนาคม 2551

## บทสรุปผู้บริหาร

### โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคง สำหรับแรงงานนอกระบบ

โครงการศึกษาวิจัยเรื่องระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ เกิดขึ้นจากความตระหนักของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงแก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจาก แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงมีปัญหาหลายประการ เช่น การมีสถานภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม ขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ ได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ ไม่ได้ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และ ขาดหลักประกันสุขภาพในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน

การศึกษาดังนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการ และสวัสดิการของแรงงานนอกระบบให้ได้ข้อมูลที่เป็ปัจจุบันที่สุด 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เอื้อต่อแรงงานนอกระบบในสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่ และที่ควรจะเป็น 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ การบังคับใช้ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ 4) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุง และ 5) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มเป้าหมายของการศึกษา คือ กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ยากจน ด้วยโอกาสและมีศักยภาพในการดูแลตนเองค่อนข้างน้อย ประกอบด้วย 10 กลุ่มอาชีพ ดังนี้ (1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง (3) กลุ่มเกษตรพันธะสัญญา (4) กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร (5) กลุ่มหาบเร่แผงลอย (6) กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ (7) กลุ่มคนค้าขาย (8) กลุ่มคนซื้อขายของเก่า (9) กลุ่มคนทำงานบ้าน และ (10) กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป

การศึกษานี้ ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้ง 10 กลุ่ม ใน 5 ภูมิภาค ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 10,000 ตัวอย่าง และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกลุ่มอาชีพทั้ง 10 กลุ่มด้วย นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีความเข้มแข็งด้านเครือข่ายอีกจำนวน 19 กลุ่ม ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ ใช้การวิเคราะห์ทางสถิติ เช่น ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) สำหรับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

ในส่วนของผลการศึกษาเชิงปริมาณจากแบบสอบถามสามารถสรุปภาพรวมของแรงงานนอกระบบทั่วประเทศได้ดังนี้

### 1) ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ในภาพรวมแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ พบว่าเป็นเพศชายมากกว่าหญิงเล็กน้อยและส่วนใหญ่อายุอยู่ในช่วง 21-40 ปี อย่างไรก็ตามคิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มที่มีอายุอยู่ในช่วง 41-60 ปีไม่มากนัก

แต่หากพิจารณาเป็นภูมิภาคจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีสัดส่วนของผู้ที่มีอายุในช่วง 41-60 ปี มากที่สุด

กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบทั้งในภาพรวมของประเทศและในส่วนตามรายภูมิภาคส่วนใหญ่หรือประมาณ 3 ใน 4 ของกลุ่มตัวอย่าง สมรสแล้วและอยู่กับคู่ครองของตน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามภูมิภาคจะพบว่า กลุ่มตัวอย่างในกรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นโสดสูงกว่ากลุ่มตัวอย่างในภูมิภาคอื่นๆ คือ ประมาณร้อยละ 23.4 ในขณะที่มีสัดส่วนของกลุ่มแรงงานที่ต้องอุปการะดูแลบุคคลอื่นน้อยกว่าภูมิภาคอื่นๆ กลุ่มแรงงานภาคบริการมีสัดส่วนของผู้มีสถานภาพโสดสูงกว่าอาชีพอื่นๆ คือคิดเป็นร้อยละ 42.1

ด้านการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวม พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 61.9 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา รองลงมาร้อยละ 16.6 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมีเพียงร้อยละ 2.0 เท่านั้นที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างแรงงานภาคบริการจะมีสัดส่วนของผู้ที่จบปริญญาตรีสูงกว่าอาชีพอื่นๆ คือร้อยละ 7.0

ส่วนด้านการย้ายถิ่นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 92.0 มีที่อยู่อาศัยในปัจจุบันเป็นจังหวัดเดียวกับที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่ได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ส่วนใหญ่มิได้มีการย้ายถิ่นฐานไปประกอบอาชีพนอกภูมิสำเนาของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในเขตกรุงเทพมหานครพบว่ามีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นสูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ นั่นคือร้อยละ 28.7 ในขณะที่ในภาพรวมของทั้งประเทศมีกลุ่มตัวอย่างที่มีการย้ายถิ่นเพียงร้อยละ 8.0 เท่านั้น

## 2) การเข้าสู่อาชีพและลักษณะการทำงานและรายได้

จากการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า แรงงานในแต่ละกลุ่มอาชีพ มีวิธีการเข้าสู่การประกอบอาชีพปัจจุบันแตกต่างกันสองลักษณะที่สำคัญ คือ 1. กลุ่มที่เริ่มต้นทำงานในอาชีพปัจจุบันเป็นอาชีพแรก และ 2. กลุ่มที่เคยประกอบอาชีพอื่นๆ ก่อนที่จะเปลี่ยนมาประกอบอาชีพที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ในกลุ่มที่ไม่เคยเปลี่ยนอาชีพนั้น ได้ให้เหตุผลถึงการประกอบอาชีพปัจจุบันของตนว่า เป็นอาชีพที่ทำมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่จึงรับช่วงต่อหรือเป็นอาชีพที่ไม่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถพิเศษและหางานได้ง่าย ในขณะที่ผู้ที่เคยประกอบอาชีพอื่นมาก่อนนั้นส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การประกอบอาชีพเดิมประสบปัญหาการขาดทุนหรือต้องการประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ต้องมีนายจ้าง รวมถึงเป็นงานที่ไม่หนักมากนัก

เมื่อจำแนกสถานภาพในการทำงานของกลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบในภาพรวมทั่วประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่คือร้อยละ 46.0 ประกอบกิจการของตนเองโดยไม่มีลูกจ้าง รองลงมาร้อยละ 36.6 เป็นแรงงานรับจ้าง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของสถานภาพในการทำงานของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละอาชีพมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการทำงานของอาชีพนั้นๆ เป็นสำคัญ

สถานที่ทำงานของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณภายนอกบ้านของตนเอง ทั้งนี้มีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานที่ทำงานเป็นหลักแหล่งแน่นอนและกลุ่มที่ไม่มีสถานที่ทำงานเป็นหลักแหล่งแน่นอนใกล้เคียงกัน นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง คือร้อยละ 57.3 ระบุว่าประกอบอาชีพของตนใช้เฉพาะแรงงานโดยไม่ต้องใช้เงินลงทุน ส่วนกลุ่มที่ระบุว่าต้องใช้เงินลงทุนในการประกอบอาชีพนั้นร้อยละ 35.9 ระบุว่าต้องลงทุนด้วยตนเอง

กลุ่มตัวอย่างประมาณ 3 ใน 4 ของทั้งหมด มีจำนวนวันทำงานต่อเดือนมากกว่า 25 วัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มตัวอย่างในภาคกลางเกือบทั้งหมดคือร้อยละ 99.2 มีวันทำงานมากกว่า 25 วันต่อเดือน ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในภาคใต้ส่วนใหญ่คือร้อยละ 48.1 มีวันทำงานอยู่ในช่วง 20-25 วันต่อเดือน

เมื่อพิจารณาจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวัน พบว่า กลุ่มที่ระบุว่า มีจำนวนชั่วโมงทำงานต่อวันเท่ากับ 8 ชั่วโมง มีสัดส่วนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 38.6 ส่วนกลุ่มที่ทำงานน้อยกว่า 8 ชั่วโมงต่อวันและกลุ่มที่ทำงานมากกว่า 8 แต่ไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน มีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือร้อยละ 30.0 และร้อยละ 27.7 อย่างไรก็ตามพบว่า มีกลุ่มที่ระบุว่าต้องทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงอยู่ร้อยละ 3.8 แต่เมื่อจำแนกพิจารณาจำนวนชั่วโมงการทำงานเป็นรายภูมิภาค พบว่า ส่วนใหญ่คือร้อยละ 77.7 ของกลุ่มตัวอย่างในภาคใต้มีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานครคือร้อยละ 42.1 ทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน

ส่วนรูปแบบรายได้ที่กลุ่มตัวอย่างได้รับ พบว่า มีความแตกต่างกันในแต่ละอาชีพ โดยกลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญาจะมีรายได้จากการขายผลผลิตของตนเองซึ่งรายได้ที่ได้รับนั้นจะมีช่วงเวลาตามรุ่นหรือรอบการผลิต ในขณะที่กลุ่มแรงงานที่มีนายจ้างซึ่งได้แก่ กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนทำงานบ้าน และกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป มักจะมีรูปแบบรายได้จากค่าจ้างและมักจะได้รับเป็นแบบรายวันเป็นจำนวนคงที่แน่นอน ในส่วนของกลุ่มแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระหรือประกอบธุรกิจของตนเองทั้งกรณีที่มีและไม่มียุทธจักรจะมีรายได้จากการขายสินค้าและบริการของตนเองให้กับลูกค้าหรือผู้ว่าจ้าง ซึ่งลักษณะรายได้ของแรงงานกลุ่มนี้จะมีลักษณะเป็นแบบรายชิ้นหรือตาม



จำนวนที่ขายได้หรือตามจำนวนการให้บริการ ซึ่งในกรณีนี้รายได้แต่ละวันจะไม่เป็นจำนวนคงที่แน่นอน

### 3) สภาพปัญหาจากการทำงานและปัญหาทั่วไป

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของประเทศพบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบระบุว่าประสบปัญหาจากการทำงานเป็นจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานนอกระบบทั้งหมด เมื่อพิจารณาเป็นรายภูมิภาคพบว่ากลุ่มตัวอย่างในภาคเหนือและภาคใต้ส่วนใหญ่คือร้อยละ 71.7 และร้อยละ 62.9 ระบุว่าไม่ประสบปัญหาจากการทำงาน ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางส่วนใหญ่คือร้อยละ 63.0 และร้อยละ 60.9 ระบุว่าประสบปัญหา สำหรับกลุ่มตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานครประสบประมาณร้อยละ 51.9

เมื่อให้กลุ่มตัวอย่างที่มีปัญหาจากการทำงาน ระบุถึงปัญหาที่ต้องประสบ พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่ คือ ค่าตอบแทนน้อย รองลงมาเป็นปัญหางานหนักงานไม่ต่อเนื่อง และไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงาน และเมื่อให้ระบุถึงปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญมากที่สุด ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับปัญหาค่าตอบแทนน้อย

ส่วนปัญหาด้านสถานที่ทำงาน พบว่า กลุ่มตัวอย่างในภาพรวมทั้งประเทศมีปัญหาด้านสถานที่ทำงานเป็นจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานนอกระบบทั้งหมด เมื่อจำแนกพิจารณาเป็นรายภูมิภาค พบว่า กลุ่มตัวอย่างในภาคเหนือส่วนใหญ่คือร้อยละ 63.7 ระบุว่าไม่ประสบปัญหาเรื่องสถานที่ทำงาน ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในภาคกลางส่วนใหญ่คือร้อยละ 63.4 ระบุว่าประสบปัญหา

ในเรื่องของการได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่หรือประมาณ 3 ใน 4 ส่วน ระบุว่าไม่ประสบปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานและไม่เคยได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน ส่วนกลุ่มที่ระบุว่าเคยได้รับการบาดเจ็บจากการทำงานนั้น ลักษณะการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ การได้รับบาดเจ็บจากการถูกของมีคมบาด รองลงมาคือ การบาดเจ็บจากการชนหรือการกระแทก อย่างไรก็ตามลักษณะการบาดเจ็บของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่มอาชีพมีความแตกต่างกันทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของการประกอบอาชีพนั้นๆ และเมื่อสอบถามถึงสาเหตุที่ทำให้ได้รับความบาดเจ็บหรือได้รับอุบัติเหตุขณะทำงานนั้น ส่วนใหญ่ถึงประมาณร้อยละ 80 ของผู้ที่เคยได้รับอุบัติเหตุ ระบุว่ามีสาเหตุมาจากการประมาทและการทำงานที่ไม่ถูกวิธี รองลงมาได้แก่ การใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือไม่เหมาะสมประมาณร้อยละ 44 และเมื่อให้ระบุถึงสาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ของกลุ่มที่เคยได้รับบาดเจ็บยังคงระบุว่า มีสาเหตุมาจากการประมาทและการทำงานไม่ถูกวิธี

สำหรับกรณีของการเจ็บป่วยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ตอบว่าไม่เคยได้รับความเจ็บป่วยจากการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มตัวอย่างในภาคเหนือประมาณ 3 ใน 4 ส่วน ที่ระบุว่าไม่เคยบาดเจ็บหรือได้รับความป่วยจากการทำงาน ซึ่งกลุ่มที่เคยได้รับความเจ็บป่วยจากการทำงานกล่าวถึงอาการที่เกิดขึ้น ได้แก่ อาการปวดหัว/เวียนหัว/คลื่นไส้ และอาการปวดเมื่อยตามร่างกาย เป็นอาการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ระบุว่าเคยเป็น และมีสัดส่วนพอๆ กันคือประมาณร้อยละ 38 และร้อยละ 36 รองลงมาคืออาการหวัดและระบบทางเดินหายใจประมาณร้อยละ 20 ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาคความเจ็บป่วยของตนเองโดยมากจะไปพบแพทย์และรองลงมาคือการแก้ไขปัญหาคด้วยการซื้อยากินเอง

เมื่อสอบถามถึงปัญหาต่างๆ ไปที่ต้องประสบ กลุ่มตัวอย่างเกือบ 3 ใน 4 ส่วน ระบุว่าตนเองมีปัญหาในการทำงาน ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างในภาคเหนือมากกว่าครึ่งหนึ่งเล็กน้อยคือ ร้อยละ 51.2 ระบุว่าไม่ประสบปัญหา เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ พบว่า ปัญหาการขาดแคลนเงินออมเป็นปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างมากกว่าจำนวนครึ่งหนึ่งของแรงงานนอกระบบทั้งหมดต้องประสบและเป็นปัญหาที่ถูกระบุถึงมากที่สุด ปัญหาที่มีการระบุถึงรองลงมาคือ ปัญหาไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินและปัญหานี้สินนอกระบบซึ่งเป็นปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 4 ส่วน ประสบร่วมกัน

#### 4) ความต้องการของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

เมื่อสอบถามถึงความต้องการได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐที่มีความสอดคล้องกับลักษณะการประกอบอาชีพของกลุ่มแรงงานนอกระบบพบว่า กลุ่มแรงงานนอกระบบมีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามความต้องการได้รับความคุ้มครองที่กลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ 50 ระบุถึงคือ สิทธิการได้รับเงินทดแทนเมื่อประสบอันตราย สิทธิการได้รับค่าทดแทนเมื่อทุพพลภาพ สิทธิการได้รับค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และสิทธิการได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการกำหนดราคา ในขณะที่ความคุ้มครองที่กลุ่มตัวอย่างเพียงส่วนน้อยให้ความสำคัญคือ เรื่องของการมีชั่วโมงพักระหว่างการทำงานและการคุ้มครองเวลาทำงานปกติ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามภูมิภาคและพิจารณาตามรายอาชีพพบว่ามีความต้องการเป็นไปในทิศทางเดียวกับความต้องการในภาพรวมทั้งประเทศ

เมื่อให้กลุ่มตัวอย่างจัดลำดับความสำคัญของความต้องการได้รับความคุ้มครองที่ต้องการมากที่สุดเป็นลำดับแรก พบว่า สิทธิการได้รับความคุ้มครองที่กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบต้องการมากที่สุดคือ สิทธิการได้รับความคุ้มครอง

เกี่ยวกับการกำหนดราคา ส่วนการได้รับความคุ้มครองที่มีความต้องการรองลงมา ได้แก่ การคุ้มครองเรื่องสิทธิการได้รับค่าทดแทนเมื่อประสบอันตราย

ส่วนความช่วยเหลือที่กลุ่มตัวอย่างต้องการมากที่สุดเพื่อให้การดำรงชีวิตมีคุณภาพที่ดีพบว่าประมาณร้อยละ 18.0 ต้องการได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับเงินกู้ยืมเพื่อการลงทุน รองลงมาคือ ค่ารักษาพยาบาลและตรวจสุขภาพ รวมทั้งความช่วยเหลือด้านการจัดหางานที่มีความต่อเนื่อง ตามลำดับ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามภูมิภาคและพิจารณาตามกลุ่มอาชีพ พบว่าความช่วยเหลือลำดับแรก ที่กลุ่มแรงงานต้องการคือ เรื่องเงินกู้ยืมและการรักษาพยาบาล

กลุ่มตัวอย่างในภาพรวมมีความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยการมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกลุ่มที่ไม่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม เมื่อพิจารณาความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นรายภูมิภาคพบว่า กลุ่มตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนของผู้ที่ต้องการเข้าร่วมระบบประกันสังคมโดยการมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบมากกว่าผู้ที่ไม่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ทั้งนี้พบว่า กลุ่มตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้ที่ต้องการเข้าร่วมสูงถึง 3 ใน 4 ส่วนของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

สำหรับความต้องการได้รับความคุ้มครองจากประกันสังคมของกลุ่มที่ระบุว่าต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม พบว่า ความคุ้มครองที่กลุ่มตัวอย่างทั้งในภาพรวมทั้งประเทศ รายภูมิภาคและรายอาชีพต้องการได้แก่ ความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งมีผู้ระบุถึงเป็นสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 87 ส่วนเงินสมทบเฉลี่ยต่อเดือนที่กลุ่มตัวอย่างสามารถจ่ายได้คือ เดือนละ 150 บาท

ในส่วนของการต้องการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะหรือสร้างอาชีพเสริมพบว่า ส่วนใหญ่หรือร้อยละ 65.2 ระบุว่าไม่ต้องการได้รับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะหรือสร้างอาชีพเสริม โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าไม่มีเวลาว่างเพียงพอที่จะเข้ารับการฝึกอบรม อย่างไรก็ตามพบว่าแรงงานภาคเกษตรและแรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีความต้องการอาชีพเสริมในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ โดยกลุ่มที่ระบุว่ามีความต้องการได้รับการฝึกอบรมเพื่อสร้างอาชีพเสริมนั้นพบว่าความรู้ที่ต้องการฝึกอบรมได้แก่ความรู้ทางด้านการเกษตร ความรู้ด้านช่างและความรู้ในการทำสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ

## 5) ระบบคุ้มครอง ระบบเครือข่ายและสวัสดิการทางสังคมที่ได้รับในปัจจุบัน

เมื่อสอบถามถึงการได้รับสวัสดิการสังคม หรือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือใช้บริการโครงการต่างๆ ที่มีการจัดสวัสดิการพบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ระบุว่าไม่ได้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้ใช้บริการของกลุ่มสวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มตัวอย่างในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้ใช้บริการของกลุ่มสวัสดิการต่างๆ สูงถึง 3 ใน 4 ส่วนในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในภาคใต้มีสัดส่วนของผู้ที่สามารถเป็นสมาชิกหรือสามารถเข้าถึงบริการของกลุ่มสวัสดิการสูงที่สุด คือประมาณร้อยละ 40

เมื่อจำแนกประเภทของกลุ่มสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างระบุว่าสามารถเข้าถึงได้ พบว่า ในภาพรวมของประเทศ กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เป็นการจัดกลุ่มสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างสามารถเข้าถึงหรือเคยใช้บริการมากที่สุด แต่ก็ยังพบว่ามีส่วนของกลุ่มแรงงานเพียงแค่ประมาณ 1 ใน 4 เท่านั้น

ที่เข้าถึงหรือเคยใช้บริการสวัสดิการดังกล่าว อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างในภาคใต้สามารถเข้าถึงการเป็นสมาชิกกลุ่มสวัสดิการดังกล่าวสูงถึงเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนกลุ่มตัวอย่างในภาคใต้ทั้งหมด ในขณะที่การกู้ยืมเงินจากธนาคารของรัฐที่มีจุดประสงค์เฉพาะ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารเอสเอ็มอีแบงก์ เป็นระบบสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างสามารถเข้าถึงหรือใช้บริการได้ในอันดับรองลงมาซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 17

**จากข้อสรุปข้างต้นมีข้อค้นพบในภาพรวมและในรายอาชีพที่น่าสนใจดังนี้**

### **1) ข้อค้นพบที่น่าสนใจในภาพรวม**

1.1) รายได้ของแรงงานนอกระบบมีความแตกต่างกันสูงมากไม่ว่าจะเปรียบเทียบในต่างอาชีพหรือในอาชีพเดียวกัน เนื่องจากถึงแม้ว่าจะเป็นการทำงานในอาชีพเดียวกันแต่หากแหล่งที่ทำงานและเวลาที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อรายได้ของแรงงานแต่ละคนมีความแตกต่างกัน ก็จะส่งผลให้รายได้อาจมีความแตกต่างกัน

1.2) แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มตามอาชีพค่อนข้างน้อย ถึงแม้บางอาชีพจะมีลักษณะการทำงานเดียวกันและลักษณะการทำงานต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มก็ตาม แต่ก็รวมกลุ่มกันแบบหลวมๆ โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์การรวมกลุ่มที่มีเป้าหมายเฉพาะ ยกเว้นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ค่อนข้างจะมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง โดยกลุ่มดังกล่าวจะมีการรวมกลุ่มกันเพื่อรับงานจากผู้ว่าจ้าง เจรจาทอรองค่าตอบแทน แบ่งสัดส่วนปริมาณงาน รวมถึงจัดหาสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

1.3) แรงงานนอกระบบยังขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ตระหนักถึงประโยชน์และความสำคัญของการรวมกลุ่มกัน

1.4) ระบบสวัสดิการที่จัดทำกันเองของกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีลักษณะร่วมในเชิงพื้นที่มากกว่าตามอาชีพ กล่าวคือ เป็นการรวมกลุ่มของคนในชุมชนพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งอาจจะมีหลากหลายอาชีพโดยส่วนมากจะเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะของกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1.5) แรงงานนอกระบบไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องอาชีพอนามัย และลักษณะท่าทางในการทำงานของตนเอง รวมทั้งขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาวอันเนื่องมาจากลักษณะท่าทางการทำงานที่ไม่ถูกวิธี

1.6) แรงงานนอกระบบมีความต้องการได้รับสิทธิจากกองทุนประกันสังคมในกรณีการเจ็บป่วยเป็นลำดับแรกและมากที่สุด

1.7) มีแรงงานนอกระบบจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะกลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างที่ควรจะต้องเป็นแรงงานในระบบอย่างถูกต้องและอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน เช่น แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร แรงงานที่ทำงานในร้านอาหาร และแรงงานทำงานบ้าน แต่กลับมีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 2) ข้อค้นพบที่น่าสนใจในแต่ละอาชีพ

2.1) ลักษณะการจ้างงานของแรงงานนอกระบบแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) ลักษณะเป็นลูกจ้างอย่างชัดเจนได้แก่ กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ (ร้านอาหาร) กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานบ้าน และกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป

(2) ลักษณะคล้ายกับเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้าง แต่ไม่ได้มีสภาพเป็นลูกจ้าง ได้แก่ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา

(3) ลักษณะเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ได้แก่ กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพ และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า

2.2) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า เป็นกลุ่มอาชีพที่มีสัดส่วนเพศชายสูงกว่าเพศหญิงมาก ในขณะที่แรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มหาบเร่แผงลอย และกลุ่มคนทำงานบ้านจะมีสัดส่วนของเพศหญิงสูงกว่าเพศชายมาก

2.3) อายุเฉลี่ยของกลุ่มคนทำงานในร้านอาหารต่ำกว่าทุกกลุ่มและส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ในขณะที่กลุ่มคนค้าขายมีอายุเฉลี่ยสูงสุดและพบว่ามีแรงงานเกือบร้อยละ 30 ในกลุ่มคนค้าขายที่มีอายุมากกว่า 60 ปี

2.4) กลุ่มแรงงานภาคบริการมีสัดส่วนของผู้มีสถานภาพโสดสูงกว่าอาชีพอื่นๆ

2.5) กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า ส่วนใหญ่ต้องใช้ทุนในการประกอบอาชีพด้วย โดยทั้ง 3 กลุ่มนี้ส่วนใหญ่ระบุว่าในการประกอบอาชีพต้องใช้ปัจจัยทุนร่วมด้วย และต้องเป็นผู้ลงทุนด้วยตนเอง

2.6) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้างกับกลุ่มคนค้าขายมีสัดส่วนผู้ที่ทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญามีสัดส่วนผู้ทำงานต่ำกว่า 8 ชั่วโมงสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ เช่นกัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนชั่วโมงการทำงานของทุกกลุ่ม พบว่า กลุ่มหาบเร่แผงลอยและ



รับจ้างทั่วไปมีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อวันมากที่สุด ในขณะที่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและกลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญามีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อวันน้อยที่สุด

2.7) นอกจากปัญหาเรื่องค่าตอบแทนน้อยซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกกลุ่มอาชีพระบุถึงมากที่สุดแล้ว พบว่ากลุ่มที่ให้ความสำคัญกับเรื่องปัญหาการทำงานหนักคือกลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร และกลุ่มคนค้ายขยะ กลุ่มที่ให้ความสำคัญกับเรื่องปัญหางานไม่ต่อเนื่องคือกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา และกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป และกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับปัญหาการไม่มีสวัสดิการคือ กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนซื้อขายของเก่า และกลุ่มคนทำงานบ้าน

2.8) แรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มประกอบอาชีพอิสระ ได้แก่ กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง เกษตรพันธะสัญญา หาบเร่แผงลอย และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า มักจะต้องมีทุนในการประกอบอาชีพด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นการลงทุนด้วยตนเอง

2.9) แรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพผู้ขับรถรับจ้างมีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเฉลี่ยต่อเดือนสูงที่สุด รองลงมาคือกลุ่มคนทำงานในภาคบริการและกลุ่มหาบเร่แผงลอย ในขณะที่กลุ่มคนค้ายขยะเพื่อยังชีพเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเฉลี่ยต่อเดือนได้ในอัตราน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่นๆ

2.10) แรงงานนอกระบบกลุ่มคนค้ายขยะเพื่อยังชีพเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางมากที่สุดเนื่องจาก (1) เป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำมาก กล่าวคือมากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท (2) เป็นกลุ่มที่ระบุว่ามีปัญหาในด้านต่างๆ มากที่สุดเช่น ไม่มีเงินออม ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย มีภาวะหนี้สินทั้งในและนอกระบบ (3) เป็นกลุ่มที่มีสภาพการทำงานที่ต้องเผชิญกับสิ่งสกปรกซึ่งจะนำไปสู่การเจ็บป่วยได้ง่าย (4) เป็นกลุ่มที่มีอายุเฉลี่ยสูงกว่ากลุ่ม

อื่นๆ กล่าวคือ แรงงานส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 40 ปี และมีถึงร้อยละ 30 ที่มีอายุมากกว่า 60 ปี

**เมื่อเปรียบเทียบข้อค้นพบจากการศึกษานี้เปรียบเทียบกับผลการศึกษาอื่นจะสรุปได้ดังนี้**

### **1) ลักษณะทั่วไปของแรงงานนอกระบบ**

ข้อค้นพบด้านลักษณะทั่วไปของแรงงานนอกระบบอันได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และการสมรสของแรงงานนอกระบบจากการศึกษานี้ไม่ได้มีความแตกต่างจากในการศึกษาอื่นๆ ก่อนหน้านี้มากนัก กล่าวคือแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 21-40 ปี มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา และส่วนใหญ่สมรสแล้ว สำหรับในเรื่องของเพศพบว่าอาชีพขับรถรับจ้าง ชี้อายุของเก่า และรับจ้างทั่วไป จะพบแรงงานเพศชายมากกว่าเพศหญิงในสัดส่วนที่สูง อาชีพรับงานไปทำที่บ้าน คนทำงานบ้าน หาบเร่แผงลอยจะพบแรงงานเพศหญิงมากกว่าเพศชายในสัดส่วนที่สูง ในขณะที่กลุ่มอาชีพอื่นๆ จะมีสัดส่วนของเพศชายและเพศหญิงใกล้เคียงกัน

### **2) สภาพปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบ**

ข้อค้นพบด้านปัญหาของแรงงานนอกระบบจากการศึกษานี้ยังคงยืนยันว่า แรงงานนอกระบบยังคงมีปัญหาเรื่องค่าตอบแทนน้อย งานหนัก งานไม่ต่อเนื่อง และไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงานอยู่เช่นเดิม โดยแรงงานนอกระบบยังคงให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องค่าตอบแทนน้อยเป็นลำดับแรกอยู่เช่นเดิม ในขณะที่ความต้องการของแรงงานนอกระบบในภาพรวมก็ยังคงเป็นเรื่องของการ

เพิ่มรายได้และการได้รับความคุ้มครองหรือสวัสดิการในกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

### 3) รายได้ของแรงงานนอกระบบ

การศึกษาที่ผ่านมายังขาดรายงานถึงตัวเลขรายได้ของแรงงานนอกระบบ แต่อย่างไรก็ตามการศึกษานี้พบว่าแรงงานนอกระบบประมาณร้อยละ 20 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท ประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท และประมาณร้อยละ 90 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 300 บาท ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ อย่างไรก็ตามตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหากเปรียบเทียบเรื่องรายได้กับแรงงานไร้ฝีมือซึ่งเป็นแรงงานในระบบที่ได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่แล้วจะมีรายได้ที่ไม่ได้น้อยกว่าแรงงานในระบบกลุ่มนี้แต่อย่างใด

### ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

การตอบโจทย์ของการศึกษา และการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย รวมถึงการเสนอแนะแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้จากการนำผลการศึกษาในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพรวมถึงการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาร่วมกันมีดังนี้

## 1) สภาพปัญหา ความต้องการ และสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน

สภาพปัญหาที่แรงงานนอกระบบต้องประสบในปัจจุบันนอกได้เป็น 5 ด้านใหญ่ๆ คือ รายได้ การเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ สวัสดิการและความมั่นคง สุขอนามัยในการทำงาน และการรวมกลุ่ม โดยปัญหาที่แรงงานนอกระบบเห็นว่ามีค่าสำคัญมากที่สุดคือ ปัญหาด้านรายได้ รองลงมาได้แก่ ปัญหาเรื่องสวัสดิการและความมั่นคง และสุขอนามัย

ความต้องการของแรงงานนอกระบบ พบว่า กลุ่มที่มีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างต้องการให้มีการเพิ่มค่าจ้างที่เป็นธรรมตามการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งต้องการเข้าถึงข่าวสารด้านแหล่งงาน กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ต้องการให้มีการควบคุมราคาสินค้าที่เป็นต้นทุนสำคัญในการประกอบอาชีพ การเข้าถึงแหล่งทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ จัดระเบียบสถานที่ทำงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเรียกเก็บเงินค่าคุ้มครองจากผู้มีอิทธิพล ส่วน กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องการได้รับการสนับสนุนเพื่อเพิ่มช่องทางการตลาดเพื่อการมีรายได้ที่ต่อเนื่อง

ความต้องการด้านสวัสดิการและหลักประกันสังคม พบว่า แรงงานนอกระบบประมาณครึ่งหนึ่งมีความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ โดยความคุ้มครองที่แรงงานนอกระบบต้องการมากที่สุดคือ กรณีเจ็บป่วย ส่วนความต้องการสวัสดิการในด้านอื่นๆ เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นหลักประกันในการทำงานของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ สวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น การศึกษาของบุตรที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริง การรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ กรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย สวัสดิการที่เป็นหลักประกันกรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ ที่ในกรณี ชราภาพ ทูพพลภาพ เจ็บป่วย

และคลอดบุตร รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างอาชีพเสริมและการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

สวัสดิการจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบได้รับอยู่ในปัจจุบัน มีเพียงกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างหรือเป็นลูกจ้างอันได้แก่ กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร และกลุ่มแรงงานก่อสร้าง เท่านั้นที่จะมีโอกาสได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับ อาหาร ที่พักอาศัยและยารักษาโรคจากนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง ในขณะที่กลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระจะไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ จากการทำงานเลย

**2) โครงการข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เอื้อต่อแรงงานนอกระบบในสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่ และที่ควรจะเป็น**

โครงการข่ายความปลอดภัยทางสังคมในประเทศไทยที่เอื้อต่อแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน ประกอบด้วย

*ประการที่หนึ่ง* การคุ้มครองทางสังคมซึ่งจำแนกเป็นการคุ้มครองโดยภาครัฐในฐานะที่เป็นพลเมืองและในฐานะที่เป็นแรงงาน การคุ้มครองในฐานะพลเมือง เช่น สวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันทางด้านสุขภาพให้กับประชาชนทั่วไป รวมถึงผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งมุ่งหวังให้มีความสำคัญกับการจัดสวัสดิการแก่แรงงานนอกระบบในฐานะที่เป็นพลเมืองที่พึงได้รับการดูแลด้านสวัสดิการ

ส่วนการคุ้มครองในฐานะที่เป็นแรงงาน ประกอบด้วย การคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนด้านทุนในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มและการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม

*ประการที่สอง* การคุ้มครองทางสังคมที่ดำเนินการโดยภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ ประกอบด้วย การคุ้มครองโดยภาคเอกชนในรูปแบบของการประกันและการคุ้มครองทางสังคมโดยระบบสวัสดิการชุมชนในลักษณะกลุ่มฅาปนกิจ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนสวัสดิการ การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน ฯลฯ ซึ่งเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้บนพื้นฐานการพึ่งพาตนเองและพึ่งพากันเอง

การส่งเสริมและการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญด้านการส่งเสริมและพัฒนา ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนหน่วยงานภาคเอกชนที่มีบทบาทชัดเจนในการส่งเสริมและพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภาคการผลิต คือ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Home-net) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ผลิตและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในสาขาอาชีพต่างๆ

การสนับสนุนด้านการรวมกลุ่ม การสนับสนุนการรวมกลุ่มโดยภาครัฐปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในชุมชนเมืองและชนบท ทั้งนี้ลักษณะการรวมกลุ่มของเกษตรกรมักปรากฏในรูปการรวมกลุ่มที่มีจุดเน้นที่กิจกรรมทางการเกษตรและการออมทรัพย์ ซึ่งมีทั้งการรวมกลุ่มที่เป็นทางการในรูปของสหกรณ์และการกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ การสนับสนุนด้านการรวมกลุ่มโดยหน่วยงานที่มีภาครัฐที่ชัดเจนกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ คือ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายโดยการสนับสนุนของหลายองค์กรภาคเอกชน

การสนับสนุนด้านเงินทุน การสนับสนุนโดยหน่วยงานภาครัฐมีทั้งการสนับสนุนในรูปเงินกู้ผ่านสถาบันการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน (โครงการธนาคารประชาชน สินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท สินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการรายใหม่ สินเชื่อแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สินเชื่อสานฝันสู่อาชีพ) การสนับสนุนองค์กรบริการส่วนตำบล กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น

ส่วนการสนับสนุนด้านเงินทุนโดยภาคที่ไม่ใช่รัฐ พบลักษณะของการจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพโดยชุมชน แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นรูปแบบของการแยกกันผลิตแล้วรวมกันขาย บางชุมชนมีการประกันราคาซื้อในหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นสวัสดิการด้านรายได้อย่างหนึ่งของและยังช่วยพัฒนาศักยภาพของชุมชนบนพื้นฐานการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาและร่วมกันรับประโยชน์ให้เพิ่มมากขึ้น

**3) กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ การบังคับใช้ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้**

### **3.1) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ**

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบได้แก่

- อนุสัญญาในด้านสิทธิแรงงาน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ปี 1951 อนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ปี 1958 อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจร่างกายทางการแพทย์สำหรับเยาวชน (งานใต้ดิน) ปี 1965 อนุสัญญาว่าด้วยน้ำหนักรสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานแบกหามได้ ปี 1967 อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน ปี 1973

อนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (สำหรับคนพิการ) ปี 1983 และ  
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ปี 1989

- อนุสัญญาในด้านการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็น เช่น  
อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการจัดการ ปี 1948  
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการจัดการและการรวมตัวในการเจรจาต่อรอง ปี 1949

- อนุสัญญาในด้านการคุ้มครองทางสังคม เช่น อนุสัญญาว่า  
ด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ปี 1952

- อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการ  
เพาะปลูก ปี 1958 อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านปี 1996

### 3.2) กฎหมายแรงงานของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

กฎหมายแรงงานของประเทศเกาหลีใต้ที่ถือเสมือนตัวแทนของ  
ประเทศพัฒนาแล้ว กฎหมายแรงงานของประเทศเวียดนามที่เป็นตัวแทนของ  
ประเทศกำลังพัฒนา ส่วนประเทศอินเดียกำลังออกกฎหมายใหม่ที่กำหนดสิทธิ  
ประโยชน์ด้านการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ

- ประมวลกฎหมายแรงงานเวียดนาม

ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับกับคนงานทั้งมวลและทุกองค์กร  
หรือบุคคลที่ได้จ้างคนงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงานในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ  
และทุกรูปแบบของการเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและการ  
คุ้มครองลูกจ้างผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุคนพิการ และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน



- กฎหมายแรงงานอินเดีย

ประเทศอินเดียอยู่ในระหว่างออกกฎหมายใหม่ชื่อ พระราชบัญญัติประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ ซึ่งรัฐต้องจัดหาระบบประกันสังคมและสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบโดยแยกออกจากแรงงานในระบบค่อนข้างเด็ดขาด

- กฎหมายแรงงานเกาหลีใต้

กฎหมายแรงงานเกาหลีใต้ส่วนมากคุ้มครองและให้สิทธิแก่ลูกจ้างในระบบ แต่พระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งให้สิทธิประโยชน์ในการประกันด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสภาพของผู้เจ็บป่วยและผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ การคลอดบุตร การเสียชีวิต แก่คนงานไม่ว่าอาชีพใดที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างในการทำงาน

### 3.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและการคุ้มครองด้านแรงงานในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวดของแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่รัฐจะต้องนำมาปฏิบัติโดยออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารองรับ

### 3.4) กฎหมายแรงงานไทย

กฎหมายแรงงานไทยด้านสิทธิแรงงานอันได้แก่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมีบทบัญญัติถึงสิทธิและคุ้มครองแรงงานนอกระบบบางส่วน ส่วน

กฎหมายแรงงานด้านการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นคือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้สิทธิเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น สำหรับกฎหมายแรงงานด้านการคุ้มครองทางสังคมได้แก่กฎหมายประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบแต่ได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่างเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวงที่ให้สิทธิและคุ้มครองแรงงานนอกระบบเช่นกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่กฎหมายต่างๆ เหล่านั้นบางส่วนยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์กับแรงงานนอกระบบได้อย่างเต็มที่

#### 4) ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงาน

ก) แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

1) แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบบคุ้มครองจากภาครัฐควรมีการพัฒนาาระบบคุ้มครองด้านการประกันสังคม และการพัฒนาบริการสังคมขั้นพื้นฐาน

ด้านการศึกษารัฐบาลต้องจัดการศึกษาแบบไม่คิดค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริงสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับแรงงานนอกระบบซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสทาง

การศึกษาให้กับบุตรหลานของแรงงานนอกระบบเพื่อให้เด็กและเยาวชนเหล่านี้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพในอนาคตที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

**ด้านสาธารณสุข** ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่มีความเร่งด่วน อาจพิจารณาการทำงานเป็น 2 ระดับคือระดับกระทรวง และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ด้านที่อยู่อาศัย** รัฐควรเข้าไปจัดระเบียบชุมชนแออัดต่างๆ เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึงจัดให้มีการกำหนดบ้านเลขที่เพื่อให้สามารถใช้อ้างอิงในการรับบริการโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2) **การพัฒนาโครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยชุมชน** เพื่อเป็นการช่วยลดภาระของภาครัฐและช่วยการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง การพัฒนาและส่งเสริมของรัฐควรตระหนักถึงพื้นฐานมาจากวัฒนธรรม ประเพณี และความสนิทสนมไว้วางใจกันของชุมชน โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของชุมชน

3) **การจัดตั้งธนาคารแรงงานหรือธนาคารลูกจ้าง** เพื่อเป็นแหล่งทุนรวมของทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ จัดให้มีการกู้ไปเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ลงทุนทำการผลิต การค้า และแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายเฉพาะหน้าบางประการ ถ้ามีธนาคารแรงงาน แต่ละกลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ก็จะสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย จึงควรเร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงานให้กับผู้เป็นแรงงาน เพื่อเป็นการวางรากฐาน “เศรษฐกิจลูกจ้าง” เพื่อให้ลูกจ้างประเภทต่างๆ มีภูมิคุ้มกัน ยืนได้ด้วยลำแข้งของตนเอง

## ข) ข้อเสนอแนะกฎหมายแรงงานเพื่อการคุ้มครอง การสร้างความมั่นคงและการพัฒนาอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ

แม้ว่าธรรมชาติของแรงงานนอกระบบจะแตกต่างจากแรงงานในระบบในประเด็นเรื่องของการมีนายจ้างที่ชัดเจน แต่ในการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบก็สามารถนำหลักการของกฎหมายแรงงานที่มีอยู่มาปรับใช้ได้ กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองตัวแรงงานจากปัญหาการทำงาน การจัดสวัสดิการและการประกันความเสี่ยงให้กับตัวแรงงาน รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานและพัฒนาทักษะฝีมือของตัวแรงงาน อันเป็นหลักการของกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ในการร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1) การคุ้มครองและเสริมสร้างสิทธิทางด้านแรงงาน โดยให้สิทธิและคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา วันหยุด สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ค่าชดเชย แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก ควรมีการออกกฎหมายแม่คุ้มครองแรงงานในแต่ละกลุ่มแยกต่างหาก โดยพิจารณาเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้าง และกลุ่มที่เป็นผู้ประกอบการอิสระ โดยออกกฎหมายลูกเพื่อคุ้มครองแรงงานเฉพาะกลุ่มทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับการร่างกฎหมายที่จะใช้ในการคุ้มครองกลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้างก่อนเนื่องจากมีลักษณะการคุ้มครองที่ใกล้เคียงกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่เดิม อีกทั้งมีกฎกระทรวงบางฉบับเป็นฐานอยู่แล้ว

2) การมีส่วนร่วมและการแสดงความเห็น การมีส่วนร่วมและการแสดงความเห็นเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การรวมตัว เจริญต่อรอง และการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงให้แก่

แรงงานนอกระบบอีกทางหนึ่ง จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ใน  
ส่วนของแรงงานนอกระบบดังนี้

2.1) ออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสภาพเป็นลูกจ้างและกึ่งลูกจ้าง เช่น เกษตรพันธะสัญญา แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทางการเกษตร

2.2) ออกกฎหมายให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถจัดตั้งองค์กรอิสระของตนเพื่อดูแลสิทธิและควบคุมสมาชิกในกลุ่มได้ แต่การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ควรดำเนินการร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องเช่นกระทรวงมหาดไทย

3) การคุ้มครองทางสังคม การคุ้มครองทางสังคมเป็นมาตรการที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานนอกระบบและครอบครัวทั้งหมดให้เห็นผลอย่างรวดเร็ว ชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงขอเสนอให้มีการออกกฎหมายประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบแยกต่างหากออกจากกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังเช่นในประเทศอินเดีย โดยให้กำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ และการจ่ายเงินสมทบทั้งผู้ประกันตน นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างและรัฐบาล ตามลักษณะของกลุ่มแรงงานเป็นบทย่อยในกฎหมายฉบับนี้ และควรต้องทบทวนและพิจารณาในเรื่องสิทธิประโยชน์บางประเภทที่ซ้ำซ้อน เช่น กรณีเจ็บป่วย กับหน่วยงานที่ดูแลสิทธิประโยชน์ในเรื่องนี้ อันได้แก่กระทรวงสาธารณสุข ขณะที่กฎหมายที่เสนอยังไม่มีการบังคับใช้ก็ให้ปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมฉบับปัจจุบันโดยขยายสิทธิประโยชน์ให้แรงงานนอกระบบและทบทวนการเงินสมทบให้เป็นธรรม

4) การส่งเสริมการทำงานและพัฒนาศักยภาพในการทำงาน  
ในส่วนของการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานและพัฒนาทักษะฝีมือของตัว

แรงงานซึ่งกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานและกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันมีลักษณะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศและกลุ่มเป้าหมายที่เป็นการทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบเป็นหลัก จึงควรพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมประเด็นต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับแรงงานนอกระบบด้วยโดยอาจไม่จำเป็นต้องร่างเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นมาทั้งฉบับ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้น้อยกว่ากฎหมายแรงงานฉบับอื่นๆ

**ค) ข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง**

จากผลการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ ข้อมูลสังคมเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ จากการสำรวจ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และข้อมูลจากการประชาพิจารณ์ ที่ปรึกษาจึงได้จัดทำแนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นที่ค้นพบจากการศึกษาประเด็นสำคัญๆ คือ ค่าตอบแทน สภาพการทำงาน สวัสดิการ และระบบเครือข่ายและการรวมกลุ่ม ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ 4 ยุทธศาสตร์ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงทางรายได้
- 2) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมสภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

- 3) ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมหลักประกันและสวัสดิการ
- 4) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและการรวมกลุ่ม เพื่อ  
เป็นการขยายขอบเขตของการสร้างความมั่นคงและเสริมสร้าง  
สวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบจากยุทธศาสตร์เดิมในแผน  
แม่บทของกระทรวงแรงงาน

ทั้งนี้การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อที่จะนำไปสู่การสร้าง  
ความคุ้มครองและความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบได้อย่างเป็น  
รูปธรรมสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการทำงานและธรรมชาติของแต่ละกลุ่ม  
อาชีพ

## **Executive Summary**

### **The Protection and Security Systems for Informal Labor**

The study project on the Protection and Security Systems for Informal Labor is conducted from the awareness of Ministry of Labor in protecting and building the security for informal labor. The fact is that there are several problems occurring to most of informal labor. The problems are, for example, the unclear work status, the unstable work condition, the inappropriate work environment, the lack of promoting and developing the skill of work, the low wages, the lack of welfares and labor protection, and the lack of health insurance in protecting labor welfares.

The objectives of this study are; 1) to study and analyze the problem condition, needs, and welfare of informal labor in order to obtain the most recent information, 2) to study and analyze the present Social Safety Net appearing domestically and internationally which is beneficial for informal labor in both real and prospective condition, 3) to study and analyze the law and regulations related to informal labor as well as the enforcement, problems, and obstacles occurring to the enforcement, 4) to study and analyze the protection system of informal labor of Thailand from the past to the present along with suggesting the way of development and improvement, and 5) to suggest the way to develop the strategy in building the security of work for informal labor with the collaboration from related organizations and partners.



The target group of this study is group of informal labor which is poor, lacks of opportunities, and possesses poor potential in self-protection. The target group consists of 10 vocational groups; (1) the group of home-based worker, (2) the group of drivers for wages, (3) the group of contract farming, (4) the group of agricultural worker, (5) the group of vendors, (6) the group of laborers who work in service sector, (7) the group of people who collecting and selling garbage, (8) the group of people who trade recycling items, (9) the group of people who do the housework, and (10) the group of generally-hired labor.

In conducting this study, the data is collected from the questionnaires distributed to the 10 vocational groups in 5 regions; Bangkok, the north, the central part, the eastern, and the south. The total is 10,000 samples. The data is also collected from the Focus-Group Interview with the 10 vocational groups along with the In-depth Interview among the 19 groups of informal labor which have strength in the network. In analyzing the collected data, the statistical analysis is applied, for example, percentage, average, and Content Analysis for the data collected from interviewing all stakeholders.

**According to the quantitative study from the questionnaires, the informal labor around the country can be summarized as follows:**

## **1) General characteristics of sample groups**

According to the informal labor as a whole which is the sample group of this study, it is found that people in the group are male more than female and most of them are in the age of 21-40. However, this rate is not much higher than the rate of group of labor in the age of 41-60. Besides, if we consider each region separately, it reveals that the rate of group of labor in the age of 41-60 in the northeast is the highest.

Among the sample groups of informal labor both in the whole country and in each region, most of them or about three-fourth of the sample groups are married and live with their couple. However, if we consider each region separately, it is found that the rate of group of labor who are single in Bangkok is higher than other sample groups in other regions or about 23.4%. The rate of group of labor who has to take care of other people is lower than other regions. Besides, the rate of group of labor who works in service sector and is single is higher than other vocational groups by 42.1%.

According to the study of the sample groups as a whole, it is found that most of them or 61.9% graduated from primary schools and 16.6% graduated from secondary schools. There are only 2.0% graduating with bachelor's degree or higher. However, it is noticeable that the rate of group of labor who works in service sector and has graduated with bachelor's degree is higher than other vocational groups by 7.0%.

For the migration, it reveals that most of the sample groups or 92.0% currently live in the same province as specified in the census registration. The finding shows that most of the sample groups of informal labor studied in this study do not migrate to work in other provinces rather than their own domicile. However, in Bangkok area, it is found that the rate of group of informal labor migrating to other province is higher than in other regions or 28.7%. Meanwhile, for the whole picture of migration, there are only 8.0% of sample groups which involve in migration.

## **2) Entering to work, description of work and income**

According to the survey and In-depth Interview, it is found that the labor in each vocational group entering to work differently by 2 methods; 1. the group of labor starting the current work as the first work and 2. the group of labor used to work in other fields before changing to the current work.

For the group of labor never changing their work, they explain the reason why they choose their current work that the work was transferred from their parents to them or the work does not require any special skill and it is easy to find work. Contrastingly, for the group of labor used to work in other fields before changing to the current work, most of them explain that their previous work suffered the loss or they prefer the self-employment as well as the work which is not much hard.

Considering the work status of the sample groups of informal labor for the whole country, it reveals that most of them or 46.0% run their own business without any employee and 36.6% are the hired laborers. Nevertheless, the rates of work status of each vocational group are different mainly depending on the description of each work.

The workplace of most of sample groups is the area outside their own houses. The rate of sample groups with permanent workplace and the rate of sample groups with temporary workplace are similar. Moreover, more than half of the sample groups or 57.3% state that in doing their work, only the labor is required without any investment. For the sample groups stating that they need the capital to invest in their work, 35.9% of them state that they have to invest by themselves.

For about three-fourth of the sample groups, their work days per month are more than 25 days. Especially for nearly the whole sample groups in the central part or 99.2, their work days per month are more than 25 days. Meanwhile, for most of the sample groups in the south or 48.1, their work days are 20-25 days per month.

Considering the work hours per day, it reveals from the sample groups that the average working-hour per day is 8 hours, which is the highest or 38.6%. The rate of the group stating that they work less than 8 hours per day and the rate of the group stating that they work more than 8 hours but not over 12 hours per day are similar; 30.0% and 27.7%

respectively. It is also found that 3.8% of the sample groups have to work more than 12 hours. Nevertheless, considering the work hours in each region, it reveals that most of labor or 77.7% of the sample groups in the south work less than 8 hours per day. Meanwhile, most of the sample groups in Bangkok or 42.1% work more than 8 hours but not over 12 hours per day.

For income earned by the sample groups, it is found that the income-earning is different in each work. The group of Contract farming earns the income from selling their own produces. This income is obtained according to the period or round of production. The groups of labor with employer, for example, the groups of agricultural worker, the groups of labor working in the service sector, the groups of labor doing the housework, and the groups of generally-hired labor often earn income stably and exactly. For the groups of people being self-employed or operating their own business with or without employee, they earn money from selling their own products and services to the customers or the hirers. The income of this group depends on the numbers of products or services. From this reason, the income of each day is unstable.

### **3) Problems from work and other general problems**

Considering the work problems for the whole country, it reveals that the sample groups of informal labor stating that they encounter problems from work are a half of the whole sample. Considering in each

region, it is found that most of the sample groups in the north and the south, 71.7% and 62.9% respectively, state that they do not encounter problems from work. Meanwhile, most of the sample groups in the northeast and the central part, 63.0% and 60.9% respectively, state that they encounter problems from work. Besides, about 51.9% of the sample groups in Bangkok encounter problems from work.

Asking the sample groups encountering problems from work to state the problems they encounter, it reveals that most problems are caused by the poor wages, the hard work, the unstable work and employment, and the lack of welfare, respectively. Furthermore, asking the sample groups to identify the problem they consider the most important, most of them focus on the problem caused by the poor wages.

For the problem about workplace, it is found that the sample groups as the whole encountering the problem of workplace are a half of the whole sample. Considering in each region, it is found that most of the sample groups in the north or 63.7% state that they do not encounter the problem in the workplace. In contrast, most of the sample groups in the central part or 63.4% state that they encounter the problem in the workplace.

In the case of accident caused by work, it reveals that most of the sample groups or about three-fourth stated that they do not encounter the problem about work-safety and have never got an accident caused by

work. According to the groups stating that they have got an accident caused by work, the injuries mostly occur is the injury caused by sharpening items and from being hit or crashed respectively. Nevertheless, the injuries of the sample groups from each vocational group are different depending on the characteristics of each work. Asking the sample groups about the cause of injury or accident from work, it reveals that most of them or about 80% of the laborers who have had accident state that the accident was caused by the carelessness and the wrong working posture and position and 44% is the inappropriate usage of equipments or instruments. Asking the sample groups to identify the most important cause of injury, it reveals that most of the sample groups or about 60% of the laborers who have injured stated that the most important cause of injury is the carelessness and wrong working posture and position.

In the case of illness, most of the sample groups or about 60% stated that they have never been sick from work. Especially for the sample groups in the north, three-fourth of them stated that they have never injured or been sick from work. For the groups having been sick from work, they identify that the symptoms are headache, dizziness, nausea, and body fatigue. Most of the sample groups identify that these are the symptoms which they have been experienced and the rates are similar which are about 38% and 36%. The lower, 20% is to have a cold and to be sick in the respiratory system. In solving their illness, most of the sample groups go to see the doctor and buy the medicine by themselves.

Asking the sample groups about general problems they encounter, nearly three-fourth of the sample groups stated that they encounter problems from work. The sample groups in the north which is little more than a half or 51.2% stated that they do not encounter problem. Considering each problem, it is found that the sample groups which are more than a half of the whole sample groups encounter the problem of lacking the savings and this is the most important problem. The less are the problem of lacking the ownership in the land and the problem of informal debt which are the problems that three-fourth of the sample groups encounter.

#### **4) The needs of the informal labor**

Asking the groups of informal labor about the needs to be protected by public sector corresponding with the characteristics of work of each vocational group, it reveals that the groups of informal labor have various and different needs. However, more than 50% of the sample groups want to be protected with the right to obtain the compensation from encountering danger, the right to gain the compensation from being disabled, the right to gain the money for recovering their ability, and the price protection policy. The protection which few sample groups pay attention to is to have the free hour during the work hours and to be protected in the normal work hours. Considering each region and each occupation, it is found that the needs are in the same direction as the needs of the whole country.



Asking the sample groups to put the needs of being protected in order, it is found that the most-wanted protection which the groups of informal labor identify is the protection of the price of their products or services. The less concern protection is the protection on the right to obtain the compensation from encountering danger.

Considering the most-wanted assistance which the sample groups require for the better quality of life, it reveals that about 18.0% require the financial aid in the loan for investment. The lower are the assistance in the medical fee and the fee of health examination as well as the assistance in providing the stable work, respectively. After having considered this matter for each region and each vocational group, it is found that the most-wanted assistance which the groups of informal labor require is the assistance in loan and medical fee.

Considering as the whole, the sample groups want to approach the social security system by participating in paying into the security fund in the rate similarly to the groups not wanting to approach the social security system. After having considered the request of approaching the social security system for each region, it reveals that among the sample groups in the northeast, the south, and Bangkok, there are more laborers who want to approach the social security system and pay for the fund than the laborers who do not want to approach the social security system. Besides, the finding is that among the sample groups in the northeast, three-fourth of them wants to approach the social security system.

According to the needs of being protected from the social security of the groups wanting to approach the social security system, it is found that the protection which the sample groups for the whole country, for each region, and for each vocational group require is the protection in medical fee. It can be seen from the fact that there are about 87% of them stated this request. For the monthly payment to the social security fund, the sample groups can afford to pay for 150 baht per month.

According to the needs of being trained to improve the skill or create the extra job, it reveals that most of the sample groups or 65.2% of them state that they do not want to be trained to improve the skill or create the extra job. Most of them say that they do not have enough time to be trained. However, it is found that the agricultural worker or the group of home-based workers is the groups of informal labor who want to have extra job more than others. According to the groups requiring to be trained for creating the extra job, it reveals that they want to have agricultural knowledge, technical knowledge, and knowledge in invention.

## **5) Existing Protection system, network system, and social welfare**

Asking the sample groups about being received the social welfare, being members, or using service of the welfare projects, the finding is that most of the sample groups or about 60% of them state that they are not members nor use the service of the welfare projects. Especially for the

sample groups in Bangkok, three-fourth of them is neither members nor use the service of the welfare projects. For the sample groups in the south, the rate of laborers being members or using the service of the welfare projects is the highest or about 40%.

Classifying the welfare projects which the sample groups stated that they can be approached; it reveals that, for the whole country, the local saving groups in the community are the most assessable and used. However, there is only one-fourth of the groups being able to approach and having used the service of such mentioned welfare project. It is still noticeable that nearly half of the sample groups in the south are the members of the mentioned welfare project. The lower, about 17%, is from asking for a loan from government banks with specific purpose, Bank for Agriculture an Agricultural Cooperatives and SME Bank, which are one of the welfare systems that the sample groups can approach or use the service.

**According to the above summary, there are some interesting findings both for the whole and for each vocational group as follows:**

**1) Interesting findings for the whole**

1.1) The income of the informal labor is highly varied both for the laborers from different jobs and the laborers from the same jobs.

1.2) Low interesting in creating the vocational groups. Although some jobs possess the same characteristics and require working in team, the groups are unstable without any special purpose. Except for the group of home-based workers, the group is quite strong. This kind of grouping is for providing the welfare and helping one another.

1.3) The informal labor still lack of knowledge and understanding the benefits and importance of grouping.

1.4) The welfare system provided by the groups of informal labor depends on the physical-areas more than the occupational aspect. People in the community grouping to create the saving group, especially for the communities situated outside Bangkok and vicinity areas.

1.5) The informal labor does not pay much attention to the sanitation of work and the right working posture and position. Moreover, they lack of awareness in the effects to the health in the long-term resulting from the wrong working posture and position.

1.6) The first and the most-wanted protection that the informal labor wants to receive from social security fund are in the case of illness.

1.7) Some group of informal laborers especially for the groups of “employees”, should be legalized and manage under the protection of Labor Law. However, it is found that some are still choose to avoid conforming to the law.

## **2) Interesting findings for each vocational group**

2.1) The employment of informal labor can be put into 3 categories:

(1) Being the real employees, for example, the group of laborers working in the service sector (restaurants), the group of agricultural workers, the group of home-based workers, and the group of generally-hired labor

(2) Being similar to employees or partly being employees but do not possess the employee status, for example, the group of home-based workers and the group of contract farming

(3) Being self-employed, for example, the group of drivers for wages, the group of vendors, the group of people who collecting and selling garbage, the group of people who trade recycling items.

2.2) The group of drivers for wages, the group of generally-hired labor, and the group of people who trade recycling items, consisting of male laborers much more than female. In contrast, the group of home-based workers, the group of vendors, and the group of home-based workers consist of female laborers much more than male.

2.3) The average age of laborers working in restaurants is lower than the average age of other groups and most of them are under 20 years. The average age of the group of people who collecting and selling

garbage, contrastingly, is the highest. It can be found that nearly 30% of the group of people who collecting and selling garbage are over 60 years.

2.4) For the group of laborers who work in service sector, the rate of being single is higher than other vocational groups.

2.5) The group of vendors, the group of drivers for wages, and the group of people who collecting and selling garbage need some money for investing in their occupations. Most of them stated that they have to invest some money in their occupations by themselves.

2.6) The rate of people working over 12 hours in the group of drivers for wages and the group of people who collecting and selling garbage is higher than other vocational groups. Besides, the rate of people working less than 8 hours in the group of contract farming is higher than other vocational groups. Comparing the working hours of every group, it can be notice that the average working hours per day of the group of vendors and the group of generally-hired labor are the most while the average working hours per day of the group of home-based workers and the group of contract farming are the least.

2.7) Apart from the problem of poor wages which is mostly stated by every vocational group, it is found that the groups paying attention to the problem of working hard are the group of agricultural workers and the group of people who collecting and selling garbage. The groups paying attention to the problem of discontinuous work are the group

of home-based workers, the group of drivers for wages, the group of contract farming, and the group of generally-hired labor. The groups paying attention to the problem of lacking welfare are the group of vendors, the group of laborers working in service sector, the group of people who trade recycling items, and the group of home-based workers.

2.8) The groups of self-employed people which are the group of drivers for wages, the group of contract farming, the group of vendors, and the group of people who trade recycling items usually have to invest some money in their occupations and they always invest the money by themselves.

2.9) The group of drivers for wages is the group that can most pay for the contribution of social security fund per month. The less are the group of laborers working in service sector and the group of vendors. In contrast, the group of people who collecting and selling garbage is the group that can least pay for the contribution of social security fund per month compared to other vocational groups.

2.10) The group of people who collecting and selling garbage is the weakest group because; (1) it is the group that earning very low income. More than half of the sample groups can earn less than 150 baht per day, (2) it is the group stating most problems such as the lack of saving, the lack of right in home ownership, in debt from both legal and illegally loan, (3) it is the group whose working condition cannot avoid

touching the dirty things leading to the illness, (4) it is the group with the average age higher than other vocational groups. Most laborers are more than 40 years and 30% of them are more than 60 years.

**Comparing the findings of this study to other studies, it can be concluded as follows:**

**1) General characteristics of informal labor**

The finding is that general characteristics of informal labor which are sex, age, educational level, and marital status are not much different from other previous studies. Most of informal labor are in the age of 21-40 years, have graduated in primary level, and are married. For the fact about sex, it is found that in the group of drivers for wages, the group of people who trade recycling items, and the group of generally-hired labor, there are much more male laborers than the female. In the group of home-based workers, the group of people who do the housework, and the group of vendors, there are much more female laborers than the male whereas the rates of male and female laborers in other vocational groups are similar.

**2) Problem condition and demand of informal labor**

According to this study, the problems of informal labor are the poor wages, the hard work, the unstable work and employment, and the lack of welfare from work. The informal labor still pays most attention to the



problem of poor wages. Moreover, the needs of informal labor as the whole are still the need on the increasing wages and the protection or welfare in case of encountering danger or being sick.

### **3) Income of informal labor**

According to the previous studies, there are a few reports on the income of informal labor. However, according to this study, it reveals that about 20% of informal labor earns less than 150 baht per day, nearly half of them earn less than 200 baht per day, and about 90% earn less than 300 baht per day. This data reflects that most of informal labor making very low income. However, the mentioned figures imply that, comparing to the income of non-skilled labor which are in the formal labor sector who earning the wages equal to the minimum wages; most of informal labor do not earn less wages than the group of formal labor.

### **Recommendations for the development and improvement the protection system of informal labor in Thailand**

To answer the study questions, to recommend the guidelines for developing and improving the protection system of informal labor of Thailand, to recommend the guidelines for developing the strategies in building the security system of informal labor, the study results both quantitative and qualitative along with related documents will be considered as follows:

## **1) Problem condition, needs, and welfare for the informal labor nowadays**

There are five main problems which informal labor has to encounter; the income, the ability to get into occupational funding-sources, the welfare and security, the sanitation of work, and the grouping. The most important problem in the opinion of informal labor is the problem of income. The less important are the problems of welfare, security, and sanitation.

Surveying the needs of informal labor, it is found that *the group of hired laborers* needs to be paid equally to the minimum wages set by the government, as well as accessibility of information about job source. *The group of self-employed people* wants the price of goods which are the main cost of their production input to be controlled, wants to approach the source of loan with low interest rate, and wants the workplace to be organized in order to prevent being bullied by the illegally influence-group. *The home-based workers* want help on increasing the marketing channel for their stable income.

Surveying the needs in welfare and social security, it is found that about half of the informal labor wants to approach the social security system and participate in paying for the security fund. The protection which the informal labor wants most is the protection in the case of illness. Other welfares which the informal labor wants in order to have better quality of life and security of work are fundamental welfares necessary for living such

as the real free-of-charge education for their children, the good quality of medical care, and the right in residence. They also want to have security in the case that they cannot work such as when they are old, disabled, sick, and give birth to a child. Furthermore, they require the career promotion in order to create the extra jobs and training for improving the present occupation.

The welfares which the informal laborers are receiving limited only to the group of hired-laborers or employees. Only the group of agricultural workers, the group of people who do the housework, the group of people working in restaurants, and the group of laborers working in the construction can receive the welfares of food, residence, and medicine from employers or hirers. The group of informal labor who is self-employed, contrastingly, does not receive any welfare from work.

## **2) Present Social Safety Net appearing domestically and internationally which is beneficial for informal labor in both real and prospective condition**

Social Safety Net in Thailand which is beneficial for the informal labor at present consists of:

*1<sup>st</sup> Social Safety:* The social protection is divided into the protection from public sector as the citizens and the laborers. For the protection as the citizens, the public sector plays an important role in

providing the welfare about health security to people including the informal labor in every vocational group. Moreover, there are some laws specifying the fundamental protection which are the Act of Promoting the Social Welfare Provision 2003 and the Elderly Act of B.E. 2546 (2003). These focus on providing the welfare for informal labor as the citizens deserving to be taken care of.

For the protection as the laborers, there are the labor protections, the promotion of safety in work, the improvement of labor skills, the support of money for investment, the support of grouping and the development of group's potential.

*2<sup>nd</sup> Social Safety:* The social protection provided by other sectors apart from public sector. There is the protection from private sector in the form of insurance and social protection. The welfare system existing in the communities are the group of saving-money for funeral, the saving group, the fund for occupation improvement, the welfare fund, the development of community's business, etc. These are fundamental welfares based on the self-dependence.

The public sector playing important role in the promotion and development is the Department of Skill Development. For private sector, Home-net plays an obvious role in the promotion and development especially in quality of life of the informal labor in the production sector. The target groups are the producers and the group of home-based workers.

For the support in grouping, *the support of public sector* is remarkable both in the cities and up-countries. The farmers usually group by focusing on the agricultural activities and saving. There are formal grouping such as in the form of cooperative and informal grouping. *The support in grouping of other sectors apart from public sector* can be noticed when the group of home-based workers group to build the network with the support from several private organizations.

For the financial support, *public sector* provide the loan via the financial institutes, Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives, Government Savings Bank (People Bank Project, Credit for Country Development, Credit for New Operators, Credit for Transforming Assets into Capital, Credit for Creating Jobs), the support of Sub-district Administration Organization, Village and Community Fund, etc.

*For the financial support from other sectors apart from public sector*, it reveals that the communities establish the fund of occupation development. However, the group is still in the form of separately producing but selling their products together. In some communities, there is the guarantee of purchasing price in the villages which is considered to be a form of income that can improve the potential of communities based on thinking, doing, solving problems, and gaining benefits together.

### **3) Law and regulations related to informal labor, the enforcement, problems, and obstacles occurring to the enforcement**

### **3.1) International Labor Organization Conventions**

ILO Conventions which benefits both Formal and Informal Economy Labor are as follows:

- Conventions regarding Labor Rights such as Equal Remuneration Convention 1951, Discrimination Employment and Occupation Convention 1958, Medical Examinations of Young Persons (Underground Work) Convention 1965, Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be Carried by One Worker 1967, Minimum Age Convention 1973, Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention 1983, and Worst Forms of Child Labor Convention 1989.
- Conventions regarding Social Dialogue such as Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention 1948, Right to Organize and Collective Bargaining Convention 1949.
- Convention regarding Social Protection such as Social Security (Minimum Standards) Convention 1952.
- Related Conventions such as Plantations Convention 1958 and Home Work Convention 1996.

### **3.2) National Labor of some developed and developing countries Laws**

South Korea represents developed countries and Vietnam represents developing countries. India, however, has just

introduced a new law for the interests of IEL particularly in Social Protection aspect.

- *Labor Code of Vietnam*

This code applies to all workers and organizations or individuals employing workers under a labor contract in all economic sectors and all forms of ownership.

- *Labor Laws of India*

India is in the process of enacting a new law namely the Unorganized Sector Workers' Social Security Act which provides social security and welfare for unorganized sector workers.

- *Labor Laws of South Korea*

Most of Korean Labor laws protect regular workers. However, National Health Insurance Act provides insurance benefits (such as medical treatment, rehabilitation regarding disease and injury, childbirth, death) to workers who, regardless of types of occupation, live on remunerations received as compensation for their works.

### **3.3) Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550**

The provisions concerning labor protections stated in Chapter of Right and Freedom of Thai People and Basic Policy of The State and the government has to implement them by enacting relevant laws.

### **3.4) Labor Laws of Thailand**

Thai Labor law concerning Labor Rights is Labor Protection Act 1998 which protects IEL in some aspects. Labor Relations Act 1975 reflects Social Dialogue which does not include right of IEL. Social Security Act 1990 covers IEL Social Security. In addition, there are some Ministerial Regulations concerning IEL protection.

Although there are many laws related to the protection and promotion of welfares to the informal labor as mentioned above, these laws still have some problems and obstacles in the enforcement causing the laws not to be able to yield benefits to the informal labor completely.

## **4) Recommendations to the Ministry of Labor**

### **A) Guidelines to develop the protection system and build the security for informal labor of Thailand**

1) *Guidelines to develop and improve the protection system of public sector:* There should be the development on the protection system of social security and fundamental social service.

*Education:* The government has to provide the real free-of-charge education for the primary level in order to reduce the expense of informal labor mostly being poor. This can also increase the



opportunity of education for the children of informal labor so that these children can have various choices in their occupations in the future.

*Public Health:* This is an urgent problem which can be considered in 2 levels; ministry level and local administration organization level

*Residence:* The government should organize the slums in order that people living in the mentioned areas can have a better life. Moreover, the government should indicate the house numbers for referring in using the service of national health warranty.

2) *Development on the projects of social assistance and service established by the communities:* This can exactly reduce the task of public sector and promote the civil participation. The development and promotion of public sector should be based on the culture, tradition, and familiarity of communities in order to avoid encountering problems and obstacles in the operation.

3) *Establishment of Labor Bank or Employee Bank:* This is an attempt to create the fund source for labor both formal and informal. The laborers can borrow money for improving the labor skills, investing in the production, business, and solving some problems of the expenses. Establishing the Labor Bank, each labor group, especially for informal labor, can easily assess the fund source. Therefore, the Labor

Bank should be established soon in order to create the foundation of “employee economic”. As a result, employees can stand by themselves.

## **B) Recommendations on labor laws to protect and build the security as well as occupation development for informal labor**

Although the nature of informal labor is different from formal labor in the matter of having specified hirers, the principles of existing labor laws can be applied in building the protection and security for informal labor. There should be the protection of labor from problems of work, welfare and insurance for laborers, promotion and support of work to improve labor skills. These following recommendations can be beneficial in outlining the law to protect the informal labor.

1) *Protection and Creation of Labor Right:* There should be the right and protection on; wages, over-time wages, holidays, welfares, security, sanitation, environment of work, compensation, women and children labor. The main law of labor protection should be regulated considering 2 main groups which are the group of employees or partial employees and the group of self-employed people. Besides, the supplementary law should be regulated to protect each group of laborers. Outlining the law to protect the group of employees or partial employees should be first focused because the form of protection is similar to the previous law of labor protection and some of ministry regulations can be the foundation.

2) *Participation and express opinions:* The participation and express opinions are fundamental freedom leading to grouping for negotiation and conflict management. This can build the protection and security for informal labor. From this reason, the legal measures about labor service for informal labor should be regulated as follows:

2.1) The labor service law should be regulated for informal labor with the status of employees or partial employees such as the labor of contract farming, the home-based workers, and the agricultural workers.

2.2) There should be the law to permit the self-employed people to establish their own organization for protecting their rights and control the group members. However, in specifying the details about rights and responsibilities, the self-employed people should collaborate with Ministry of Commerce and other related ministries such as Ministry of Interior.

3) *Social Protection:* The social protection can build the security for informal labor and their families with quick, obvious, and concrete result. The law of social security for informal labor should be regulated separately from the law of social security 1990 as appearing in India. The new law should specify the rights and benefits along with the payment for contribution or insurers, employers or hirers as well as

government following the form of each labor group. Besides, some overlapped rights and benefits should be reviewed and re-considered. For example, in the case of illness, the bureau responsible for this matter is Ministry of Public Health. While the newly-proposed law has not yet been enforced, the present law of social security should be modified in order to expand the rights and benefits for informal labor and create the fairness in the payment for contribution into the fund.

4) *Encouragement of work and improvement of work potential*: For the encouragement of work and improvement of labor skills, the present law of job provision and protection of job seekers and the law to encourage the improvement of labor skills mainly focus on the target group who are people wanting to work abroad and people working in the formal economic sector. As a result, there should be the consideration in changing or adding some issues by paying attention to the encouragement and development of occupation for informal labor as well. It is not necessary to outline the new law because the limitation in modifying this law is less than other labor laws.

### **C) Recommendations for the way to develop the strategies in building the security of work for informal labor with the collaboration from related partners**

According to the study of related documents about the protection and creation of security for informal labor, the data of social

economic of each group of informal labor, the survey, the In-depth Interview, the Focus Group, and the data collected from public opinion, the guidelines to develop the strategies in building the security of work for informal labor are conducted with the collaboration from related partners. The focused important issues discovered from the study are about wages, work condition, welfares, net-working system, and grouping. From this attempt, we will obtain the guidelines to develop the following 4 strategies in building the security of work for informal labor:

- 1) Strategy to build the security of income
- 2) Strategy to promote the work condition with sanitation
- 3) Strategy to enforce the assurance and welfares
- 4) Strategy to encourage the net-working system and grouping in order to expand the creation of security and welfares for informal labor following the previous strategy specified in the master plan of Ministry of Labor

The operation following the strategies mentioned above needs the collaboration from related partners both public and private leading to build the protection as well as security for informal labor to be concrete and suitable for the working condition and nature of each vocational group.