

บทที่ 2

ความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงาน นอกระบบที่เป็นคนพิการ

โลกในยุคปัจจุบันให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์มากขึ้น ทั้งมีแนวคิดในเรื่องความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้แก่ผู้พิการด้วยโอกาสทางด้านต่างๆ ให้มีโอกาสดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข เพื่อประโยชน์แก่บุคคลทุกสถานะในสังคม กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐ ที่นำมาใช้ในการจัดระบบสังคม ให้มีความเสมอภาคเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยเท่าเทียมกัน

คนพิการนับเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของประเทศ แต่มักถูกละเลยจากสังคม เนื่องจากสังคมมักมองแต่ความไม่สมบูรณ์ของคนพิการเพียงด้านเดียว หากได้มองถึงความรู้ความสามารถที่สามารถบ่มเพาะได้ของคนพิการ ทำให้การเปิดโอกาสแก่คนพิการเป็นเรื่องที่ถูกมองข้ามจากสังคม คนพิการจำนวนมากมีความสามารถในการทำงาน และอยู่ในภาคธุรกิจนอกระบบ เป็นแรงงานนอกระบบ ไม่ได้รับการตรวจตราเอาใจใส่จากภาครัฐ ทำให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกอบกับความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจ คนพิการจึงต้องการความคุ้มครองป้องกันมากกว่าปกติ หากยังคงปล่อยให้คนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบตกอยู่ในชะตากรรมแบบเดิมโดยไม่มีความคุ้มครองทางกฎหมาย ความเหลื่อมล้ำในสังคมย่อมเพิ่มช่องว่างมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรคนพิการในประเทศ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

2.1 ความหมายและความเป็นมาของคนพิการ

มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “คนพิการ” ไว้โดยหน่วยงานต่างๆ ซึ่งความหมายที่แต่ละหน่วยงานได้นิยามไว้นั้น ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญมากนัก ปรากฏดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของคนพิการ

คนพิการตามความหมายขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ให้นิยามความหมายของคำว่า “ความพิการ” คือ ข้อจำกัดหรือการขาดซึ่งความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมใดๆ โดยวิธีการ หรือโดยวิธีของบุคคลทั่วไป เนื่องจากความบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด¹

องค์การสหประชาชาติ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Declaration on the Rights of Disabled Persons) “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ในด้านสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ในฐานะปัจเจกบุคคลหรือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั่วไป เนื่องจากความสามารถทางร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม²

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) “คนพิการ” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้ถูกบั่นทอนลงไปอันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ³

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า “พิการ” หมายถึง เสียอวัยวะ ขาดขาเป็นต้น เสียไปจากสภาพเดิม ส่วนคำว่า “ทุพพลภาพ” หมายถึง หย่อนกำลังความสามารถที่จะประกอบการทำงานได้ตามปกติ⁴

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งความสามารถถูกจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันและการมีส่วนร่วมทางสังคมโดย

¹ World Health Organization. (n.d.). Document A29/INFDOCI/1 Geneva Switzerland 1976.

Retrieved January 2, 2013, from http://www.dpa.org.sg/dpa/definition_disability

² General Assembly-Thirtieth. (n.d.). Retrieved January 2, 2013, from

http://www.mpil.de/shared/data/pdf/declaration_on_the_rights_of_disabled_persons.pdf

³ International Labour Organization. (1983). C159 Vocational Rehabilitation and Employment

(Disabled Persons) Convention 1983. Retrieved January 2, 2013, from

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. หน้า 786.

วิธีการทั่วไป เนื่องจากมีความบกพร่องของการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญาหรือการเรียนรู้ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตและมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป⁵

ในทางกฎหมาย คำว่า พิการ คนพิการ หรือทุพพลภาพ ได้มีบทนิยามไว้หลายความหมายด้วยกัน เช่น

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 บัญญัติให้คำว่า “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติให้คำว่า “ทุพพลภาพ” หมายถึง การสูญเสียอวัยวะหรือ สูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียภาวะปกติของจิตใจจนไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติให้คำว่า “สูญเสียสมรรถภาพ” หมายถึง การสูญเสียอวัยวะหรือการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของร่างกายหรือจิตใจภายหลังการรักษาด้วยวิธีทางการแพทย์สิ้นสุดแล้ว

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งความหมายทางวิชาการและความหมายทางกฎหมาย โดยสรุป คนพิการ ก็คือ ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญา หรือจิตใจ อันเป็นเหตุที่ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจวัตรประจำวัน หน้าที่การงาน และดำรงชีวิตได้เท่าเทียมคนปกติทั่วไป

⁵ เป็นคำนิยามที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดและประกาศอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546.

2.1.2 สาเหตุของความพิการ

จากการศึกษาของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญองค์การอนามัยโลก (WHO Expert Committee) ได้จำแนกสาเหตุและลักษณะของความพิการในทางการแพทย์ไว้ ดังนี้⁶

- 1) ความพิการแต่กำเนิด มีสาเหตุมาจาก
 - (1) กรรมพันธุ์ เช่น ปัญญาอ่อน ประสาทหูพิการ สมอองเจริญเดิบโตซ่า ฯลฯ
 - (2) ไม่ใช่กรรมพันธุ์ เช่น กินยาผิด และความผิดปกติ การติดเชื้อระหว่างตั้งครรภ์ และระหว่างคลอด ทำให้เด็กเกิดมาที่มีความผิดปกติทั้งทางร่างกาย จิตใจ พฤติกรรม สติปัญญา สมอองพิการ ฯลฯ
- 2) โรคติดต่อ ทำให้เกิดความพิการได้หลายทาง เช่น โรคไขสันหลังอักเสบทำให้กล้ามเนื้อแขนขาลีบ ฯลฯ
- 3) โรคที่ไม่ติดต่อ ได้แก่ โรคที่เกิดจากระบบการเคลื่อนไหว เช่น ปวดหลัง ปวดข้อ ความพิการจากกระดูก กล้ามเนื้อ อัมพาต โรคหัวใจ โรคปอด เบาหวาน หูตึง หูหนวก ตาบอด ลมชัก เป็นต้น
- 4) โรคจิตประเภทต่างๆ เช่น ชีมเศร้า ย้ำคิดย้ำทำ ฯลฯ
- 5) โรคพิษสุราเรื้อรัง และการติดสารเสพติดต่างๆ
- 6) เกิดจากมลภาวะ สิ่งแวดล้อม และอุบัติเหตุต่างๆ ทั้งจากการสัญจรทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ อุบัติเหตุจากการทำงาน การต่อสู้จากภัยสงคราม ฯลฯ
- 7) ภาวะทุพโภชนาการ การขาดสารอาหารทั้งระหว่างการตั้งครรภ์ และการเลี้ยงดู ทำให้เกิดความพิการได้ทั้งทางสติปัญญาและทางร่างกาย
- 8) สาเหตุอื่นๆ เช่น การได้รับสารพิษ สารปรอท สารตะกั่ว การได้ยินเสียงดัง และเสียงอึกทักเป็นประจำทำให้ประสาทหูพิการ การรักษาพยาบาลที่ไม่ถูกต้อง เช่น การกินยาผิด ฉีดยาผิด ใช้อายุผิด เช่น การหยอดตาด้วยสมุนไพรที่เป็นอันตราย ทำให้ตาบอด เป็นต้น

2.1.3 ประเภทของคนพิการ

กระทรวงสาธารณสุข โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) โดยกำหนดประเภทของคนพิการ ดังนี้

คนพิการทางการมองเห็น

- (ก) คนที่มีสายตาข้างที่ตีกว่าเมื่อใช้แว่นสายตาธรรมดาแล้วมองเห็น น้อยกว่า 6/18 หรือ 20/70 ลงไปจนมองไม่เห็นแม้แต่แสงสว่าง หรือ

⁶ ขนิษฐา เทวินทรภักดี. (2539). ทางสู่ความสุขความสำเร็จของคนพิการ. หน้า 7.

(ข) คนที่มีลานสายตาแคบกว่า 30 องศา

คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย

(ก) คนที่ได้ยินเสียงที่ความถี่ 500 เฮิรตซ์ 1000 เฮิรตซ์ หรือ 2000 เฮิรตซ์ ในหูข้างที่ดีกว่าที่มีความดังเฉลี่ยดังต่อไปนี้

(1) สำหรับเด็กอายุไม่เกิน 7 ปี เกิน 40 เดซิเบล ขึ้นไปจนไม่ได้ยินเสียง

(2) สำหรับคนทั่วไปเกิน 55 เดซิเบล ขึ้นไปจนไม่ได้ยินเสียง หรือ

(ข) คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องในการเข้าใจหรือการใช้ภาษาพูดจนไม่สามารถสื่อความหมายกับคนอื่นได้

คนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว ได้แก่

(ก) คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องของร่างกายที่เห็นได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถประกอบกิจวัตรหลักในชีวิตประจำวันได้ หรือ (ข) คนที่มีการสูญเสียความสามารถในการเคลื่อนไหวมือ แขน ขา หรือลำตัวอันเนื่องมาจากแขนหรือขาขาด อัมพาตหรืออ่อนแรง โรคข้อหรืออาการปวดเรื้อรัง รวมทั้งโรคเรื้อรังของระบบการทำงานของร่างกายอื่นๆ ที่ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจวัตรหลักในชีวิตประจำวันหรือดำรงชีวิตในสังคมเพียงคนเดียวได้

คนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม ได้แก่ คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องทางจิตใจหรือสมองในส่วนของการรับรู้ อารมณ์ ความคิด จนไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมที่จำเป็นในการดูแลตนเองหรืออยู่ร่วมกับผู้อื่น

คนพิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ ได้แก่ คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องทางสติปัญญาหรือสมองจนไม่สามารถเรียนรู้ด้วยวิธีการศึกษาปกติได้ อย่างไรก็ตามกระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเห็นว่า การจำแนกประเภทคนพิการตามกฎหมายของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวไม่ค่อยจะสอดคล้องกับการจัดการศึกษาพิเศษให้คนพิการตามแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล จึงได้จำแนกคนพิการตามความต้องการ จำเป็นทางการจัดการศึกษาเป็น 9 ประเภท ดังนี้

1) บุคคลที่มีความบกพร่องทางการเห็น หมายถึง บุคคลที่สูญเสียการเห็นตั้งแต่ระดับเล็กน้อยจนถึงตาบอดสนิท อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1.1) คนตาบอด หมายถึง คนที่สูญเสียการเห็นมากจนต้องสอนให้อ่านอักษรเบรลล์หรือใช้วิธีการฟังเทปหรือแผ่นเสียง หากตรวจวัดความชัดของสายตาข้างดีเมื่อแก้ไขแล้วอยู่ในระดับ 6 ส่วน 60 หรือ 20 ส่วน 200 (20/200) ลงมาจนถึงตาบอดสนิท (หมายถึง คนตาบอดสามารถมองเห็นวัตถุได้ในระยะห่างน้อยกว่า 6 เมตร หรือ 20 ฟุต ในขณะที่คนปกติสามารถมองเห็นวัตถุเดียวกันได้

ในระยะ 60 เมตร หรือ 200 ฟุต) หรือมีลานสายตาแคบกว่า 20 องศา (หมายถึงสามารถมองเห็นได้กว้างน้อยกว่า 20 องศา)

1.2) คนเห็นเลือนราง หมายถึง คนที่สูญเสียการเห็น แต่ยังสามารถอ่านอักษรตัวพิมพ์ที่ขยายใหญ่ได้ หรือต้องใช้แว่นขยายอ่าน หากตรวจวัดความชัดของสายตาข้างดีเมื่อแก้ไขแล้วอยู่ในระดับระหว่าง 6 ส่วน 18 (6/18) หรือ 20 ส่วน 70 (20/70) ถึง 6 ส่วน 60 (6/60) หรือ 20 ส่วน 200 (20/200) หรือมี ลานสายตาแคบกว่า 30 องศา

2) บุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน หมายถึง คนที่สูญเสียการได้ยิน ตั้งแต่ระดับรุนแรงจนถึงระดับน้อยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1) คนหูหนวก หมายถึง คนที่สูญเสียการได้ยินมากจนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านทาง การได้ยิน ไม่ว่าจะใส่หรือไม่ใส่เครื่องช่วยฟังก็ตาม โดยทั่วไปหากตรวจการได้ยินจะสูญเสียการได้ยินประมาณ 90 เดซิเบลขึ้นไป (เดซิเบล เป็นหน่วยวัดความดังของเสียง หมายถึง เมื่อเปรียบเทียบระดับเริ่มได้ยินเสียงของเด็กปกติ เมื่อเสียงดังไม่เกิน 25 เดซิเบล คนหูหนวกจะเริ่มได้ยินเสียงดังมากกว่า 90 เดซิเบล)

2.2) คนหูตึง หมายถึง คนที่มีการได้ยินเหลืออยู่พอเพียงที่จะรับข้อมูลผ่านทาง การได้ยิน โดยทั่วไปจะใส่เครื่องช่วยฟัง และหากตรวจการได้ยินจะพบว่าการสูญเสียการได้ยินน้อยกว่า 90 เดซิเบล ลงมาจนถึง 26 เดซิเบล คือ เมื่อเปรียบเทียบระดับเริ่มได้ยินเสียงของเด็กปกติ เมื่อเสียงดังไม่เกิน 25 เดซิเบล เด็กหูตึงจะเริ่มได้ยินเสียงที่ดังมากกว่า 26 เดซิเบล ขึ้นไปจนถึง 90 เดซิเบล

3) บุคคลที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา หมายถึง คนที่มีพัฒนาการช้ากว่า คนปกติทั่วไปเมื่อวัดสติปัญญา โดยใช้แบบทดสอบมาตรฐานแล้ว มีสติปัญญาดำกว่าบุคคลปกติ และความสามารถในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่ำกว่าเกณฑ์ปกติอย่างน้อย 2 ทักษะหรือมากกว่า เช่น ทักษะการสื่อความหมาย ทักษะทางสังคม ทักษะการใช้สาธารณสมบัติ การดูแลตนเอง การดำรงชีวิตในบ้าน การควบคุมตนเอง สุขอนามัยและความปลอดภัย การเรียนวิชาการเพื่อชีวิตประจำวัน การใช้เวลาว่างและการทำงาน ซึ่งลักษณะความบกพร่องทางสติปัญญา จะแสดงอาการก่อนอายุ 18 ปี

4) บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ หมายถึง คนที่มีอวัยวะไม่สมส่วน อวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนขาดหายไป กระดูกและกล้ามเนื้อพิการเจ็บป่วยเรื้อรังรุนแรง มีความพิการระบบประสาท มีความลำบากในการ เคลื่อนไหวซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา ในสภาพปกติ ทั้งนี้ไม่รวมคนที่มีความบกพร่องทางประสาทสัมผัส ได้แก่ ตาบอด หูหนวก อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

4.1) โรคของระบบประสาท เช่น ซีรีบรัล พัลซี (Cerebral Palsy) หรือโรคอัมพาต เนื่องจากสมองพิการ โรคลมชัก มัลติเพิล สเคลอโรซิส (Multiple Sclerosis)

4.2) โรคทางระบบกล้ามเนื้อและกระดูก เช่น ข้ออักเสบ เท้าปุก โรคกระดูกอ่อน โรคอัมพาต กล้ามเนื้อลีบ หรือมัสคิวลาร์ ดิสโทรฟี (Muscular Dystrophy) กระดูกสันหลังคด

4.3) การไม่สมบูรณ์มาแต่กำเนิด เช่น โรคศีรษะโต สไปนา เบฟิดา (Spina Bifida) แขนขาด้วนแต่กำเนิด เตี้ยแคระ

4.4) สภาพความพิการและความบกพร่องทางสุขภาพอื่นๆ ได้แก่ สภาพความพิการ อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุและโรคติดต่อ เช่น ไฟไหม้ แขนขาขาด โรคโปลิโอ โรคเยื่อสมองอักเสบ จากเชื้อไวรัส และอันตรายจากการคลอด ความบกพร่องทางสุขภาพ เช่น หอบ หืด โรคหัวใจ วัณโรคปอด ปอดอักเสบ

5) บุคคลที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ หมายถึง คนที่มีความบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างในกระบวนการพื้นฐานทางจิตวิทยาที่เกี่ยวกับความเข้าใจหรือการใช้ภาษาอาจเป็น ภาษาพูดและหรือภาษาเขียน ซึ่งจะมีผลทำให้มีปัญหาในการฟัง การพูด การคิด การอ่าน การเขียน การสะกด หรือการคิดคำนวณ รวมทั้งสภาพความบกพร่องในการรับรู้ สมองได้รับบาดเจ็บ การปฏิบัติงานของสมองสูญเสียไป ซึ่งทำให้มีปัญหาในการอ่าน และปัญหาในการเข้าใจภาษา ทั้งนี้ ไม่รวมคนที่มีปัญหาทางการเรียนเนื่องจากสภาพบกพร่อง ทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว ปัญญาอ่อน ปัญหาทางอารมณ์ หรือความด้อยโอกาสเนื่องจากสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือเศรษฐกิจ

6) บุคคลที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา หมายถึง คนที่มีความบกพร่องในเรื่องของการออกเสียงพูด เช่น เสียงผิดปกติ อัตราความเร็วและจังหวะการพูด ผิดปกติหรือคนที่มีความบกพร่องในเรื่องความเข้าใจและหรือการใช้ภาษาพูด การเขียน และหรือระบบสัญลักษณ์อื่นที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งอาจเกี่ยวกับรูปแบบของภาษาเนื้อหาของภาษาและหน้าที่ของภาษา

7) บุคคลที่มีปัญหาทางพฤติกรรมหรืออารมณ์ หมายถึง คนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากปกติเป็นอย่างมาก และปัญหาทางพฤติกรรมนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่เป็นที่ยอมรับทางสังคมหรือวัฒนธรรม

8) บุคคลออทิสติก หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมอารมณ์ และจินตนาการ ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงานในหน้าที่บางส่วนของสมองที่ผิดปกติไป และความผิดปกตินี้พบได้ก่อนวัย 30 เดือน และมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีความบกพร่องทางปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การสื่อสาร พฤติกรรมและอารมณ์ การรับรู้ทางประสาทสัมผัสทั้งห้า การใช้วัยต่างๆ อย่างประสานสัมพันธ์ การจินตนาการ และมีความสนใจที่สั้น เป็นต้น

9) บุคคลพิการซ้อน หมายถึง คนที่มีสภาพความบกพร่องหรือความพิการมากกว่าหนึ่งประเภทในบุคคลเดียวกัน เช่น คนปัญญาอ่อนที่สูญเสียการได้ยิน เป็นต้น

แม้ว่าจะมีการกำหนดประเภทของคนพิการโดยใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวมาก็เป็นเพียงการกำหนดในทางการแพทย์ ยังมิได้มีการนำมาปรับใช้กับคนพิการ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานคนพิการ เพื่อให้มีผลในทางกฎหมายแรงงานแต่อย่างใด

2.2 ความเป็นมาของการจ้างแรงงานคนพิการ

ยุคกฎหมายห้ามคนพิการประกอบอาชีพ⁷

ในอดีตคนไทยเชื่อว่าความพิการเป็นสัญลักษณ์ของสิ่งที่เลวร้ายและเป็นเรื่องของบาปกรรม และการให้คนพิการทำงานหนักเป็นการซ้ำเติมคนพิการให้ทุกข์ทรมานมากยิ่งขึ้นถือเป็นการสร้างเวรกรรม ส่งผลในทางลบทำให้คนพิการกลายเป็นคนไม่มีความสามารถในการประกอบอาชีพ จึงไม่มีการกระตุ้นให้ลูกหลานที่พิการมีพัฒนาการเช่นเด็กทั่วไป เด็กพิการจะถูกปล่อยให้อยู่เฉยๆ ตามยถากรรม ไม่มีการฝึกให้เด็กพิการทำอะไรๆ เพื่อให้เขาได้ช่วยเหลือตนเองได้ เช่นเด็กพิการทางการเคลื่อนไหว เริ่มแรกมีความพิการเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากไม่ได้รับการฝึกพัฒนาร่างกาย กล้ามเนื้อไม่ได้รับการฟื้นฟูหรือทำกายภาพบำบัด จึงเดินไม่ได้ จะเห็นว่าสภาพความพิการยิ่งมากขึ้น ซึ่งหากเด็กพิการเหล่านี้ได้รับการกระตุ้นพัฒนาการของกล้ามเนื้อในระยะแรกๆ เด็กอาจจะเดินได้ นอกจากนี้ยังคิดว่าเด็กที่พิการไม่สามารถเรียนได้ ประกอบกับมาตรา 11⁸ แห่งพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ได้มีข้อยกเว้นว่า ผู้ปกครองไม่มีความผิดในกรณีไม่ให้เด็กพิการเรียนหนังสือ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมักอ้างกฎหมายฉบับนี้ เกือบกล่อมให้ผู้ปกครองลงนามยินยอมที่จะไม่นำเด็กพิการเข้าเรียน โดยอ้างว่าผู้ปกครองไม่มีความผิดและผู้บริหารสถานศึกษาจะไม่ถูกดำเนินคดี ผู้บริหารสถานศึกษาและครูอาจารย์ที่มีความเชื่อดังเดิม จึงปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าศึกษาหรือฝึกอาชีพ โดยอ้างว่าแม้แต่คนไม่พิการจำนวนมากก็ยังไม่มีการเรียนหนังสือหรือ

⁷ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิร บุญตัน และอัครพรพรณ ขวัญชื่น. (2545). การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ (รายงานการวิจัย). หน้า 46.

⁸ พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478, มาตรา 11.

“นายอำเภอมีอำนาจยกเว้นเด็กที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ จากการเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา (1) เด็กที่บกพร่องในส่วนกำลังกาย กำลังความคิดหรือเป็นโรค (2) เด็กที่อยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาที่ให้เปล่าเกินสองพันเมตร หรือที่ไม่สามารถจะไปถึงโรงเรียนด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งที่ไม่มิทางจะหลีกเลี่ยงได้.”

ที่ฝึกอาชีพเลย คนพิการเรียนหนังสือไปก็ไม่มีประโยชน์ อีกทั้งการสอนเด็กพิการมีความยุ่งยากกว่าเด็กทั่วไปและครูไม่มีความรู้ในการสอนคนพิการ จึงไม่พร้อมที่จะสอนเด็กพิการ

อย่างไรก็ตาม มีคนพิการจำนวนหนึ่งที่มีโอกาสได้รับการศึกษาและสามารถทำงานได้ แต่เนื่องจากความเชื่อดั้งเดิม เจ้าของสถานประกอบการของเอกชน หรือผู้บริหารส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าทำงาน มีกฎหมายหลายฉบับที่ออกมาตามแนวความเชื่อดั้งเดิม โดยมีการกำหนดให้คนพิการขาดคุณสมบัติที่จะประกอบอาชีพได้ เช่น พระราชบัญญัติทุนความ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เป็นต้น ผลจากความเชื่อดังกล่าว นอกจากจะไม่มีมีการจ้างงานคนพิการแล้ว ยังส่งผลต่อข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พิการในภายหลังถูกให้ออกจากงานหรือราชการอีกด้วย ทำให้คนพิการต้องทนทุกข์ทรมานอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือจิตใจ และเป็นภาระของครอบครัวหรือสังคมที่ต้องเลี้ยงดู

ต่อมาใน พ.ศ. 2482 ความเชื่อใหม่ คือ หลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ ได้เริ่มเข้ามาสู่ประเทศไทย โดยมีสคอลลฟิลด์⁹ ได้เข้ามาก่อตั้งโรงเรียนสอนคนตาบอดในประเทศไทย ซึ่งเป็นโรงเรียนแห่งแรกที่ทำให้การศึกษาแก่คนพิการ ตามความเชื่อใหม่นี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานสงเคราะห์เป็นโรงเรียน และรัฐเริ่มให้ความช่วยเหลือโดยจัดบริการให้คนพิการประเภทอื่นในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนสถานสงเคราะห์เป็นโรงเรียนและที่ฝึกอาชีพยังขยายตัวไปอย่างช้าๆ ทำให้คนพิการเริ่มได้รับการศึกษา ฝึกอาชีพและมีงานทำเป็นที่พึ่งตนเองและครอบครัวได้บ้าง

คนพิการในยุคแรกๆ ที่ได้รับการศึกษาจนสามารถทำงานได้มักเริ่มทำงานที่มูลนิธิของคนพิการหรือประกอบอาชีพอิสระ เพราะนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการยังไม่เชื่อในความสามารถคนพิการ ต่อมาเมื่อกรรมการมูลนิธิที่เป็นข้าราชการหรือเป็นเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนเชื่อในความสามารถของคนพิการจึงได้ช่วยหางานให้คนพิการทำทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีอุปสรรคอันยิ่งใหญ่สำหรับคนพิการ เพราะคนพิการไม่อาจประกอบอาชีพที่กฎหมายห้าม เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หรือแม้สามารถทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ ก็ทำได้เฉพาะตำแหน่งลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น คนพิการในยุคนี้จึงต้องประกอบอาชีพอิสระหรือทำงานในภาคเอกชน

⁹ มีสคอลลฟิลด์ เดินทางเข้ามาอาศัยในกรุงเทพมหานครในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยให้การอบรมสั่งสอนให้คนตาบอดฝึกหัดอ่านและเขียนอักษรเบรลล์ ฝึกทำงานบ้านและกิจกรรมหลายอย่าง จนกระทั่งมีจำนวนคนตาบอดที่เข้ารับการเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งเป็นโรงเรียนสอนคนตาบอดกรุงเทพ นับเป็นโรงเรียนพิเศษเฉพาะความพิการแห่งแรกในประเทศไทย พร้อมๆ กับตั้งมูลนิธิช่วยคนตาบอดแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ใน พ.ศ. 2482.

เป็นหลัก แต่คนพิการที่มีงานทำก็ยังมีจำนวนน้อยมาก เพราะมีแต่เฉพาะคนพิการที่มีศักยภาพสูง และสามารถเข้าถึงแหล่งให้บริการความช่วยเหลือเท่านั้นจึงจะได้รับโอกาส¹⁰

ยุคกฎหมายเริ่มเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ

ในช่วงเวลาต่อมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518- พ.ศ. 2540 งานด้านคนพิการได้รับการส่งเสริมยิ่งขึ้น และกลุ่มคนพิการก็ได้เรียกร้องประสบผลสำเร็จ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งการเรียกร้องประสบผลสำเร็จ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เปิดโอกาสให้คนพิการรับราชการได้ โดยการเพิ่มเติมบางวลีเข้าไปในคุณสมบัติต้องห้าม ซึ่งเดิมใช้คำว่า “กายทุพพลภาพ” แก้ไขเป็น “กายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”¹¹

แม้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เกี่ยวกับคุณสมบัติในการรับราชการ ซึ่งเปิดโอกาสให้คนพิการรับราชการได้ แต่ในทางปฏิบัติคนพิการยังไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยผู้รับสมัครงาน และคณะกรรมการสอบคัดเลือกมักถือความว่าคนพิการไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และกลุ่มข้าราชการที่พิการในภายหลังก็ยังคงได้รับผลกระทบ ถูกตั้งกรรมการสอบและให้ออกจากราชการ ต่อมาสมาคมพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการช่วยเหลือให้ข้าราชการที่พิการในภายหลัง และถูกออกจากราชการสามารถกลับเข้ารับราชการใหม่ได้หลายคนอย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้าราชการครูจำนวนมากที่พิการและได้รับความสงสารเห็นใจจากหัวหน้า จึงไม่ได้ถูกตั้งกรรมการสอบให้ออกจากราชการ แต่ก็ไม่ได้รับมอบหมายงานให้ทำ

ในยุคนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือบัญญัติพระราชบัญญัติต่างๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น รวมถึงกฎหมายลำดับรองจำนวน 30 ฉบับเพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการมากขึ้น

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ในระหว่าง พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2537 เป็นระยะที่ได้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยออกมาในรูปของกฎกระทรวง และใน พ.ศ. 2538 เป็นระยะที่เริ่มมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้สถานประกอบการภาคเอกชนเริ่มจะมีความตื่นตัวและให้ความสนใจในการจ้างงานคนพิการ เนื่องจากตามมาตรา 17 (2) แห่ง

¹⁰ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัครพรหม ขวัญชื่น, เล่มเดิม, หน้า 49.

¹¹ แหล่งเดิม, หน้า 52.

พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนรับคนพิการเข้าทำงานตามอัตราส่วนที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่มีหน้าที่ต้องรับคนพิการเข้าทำงานแต่ไม่ประสงค์ที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน ต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้สถานประกอบการที่จ้างงานคนพิการมีสิทธิ นำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการ มาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้เป็นสองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริงเพื่อประโยชน์ในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ของสถานประกอบการ เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีความต้องการที่จะจ้างงานคนพิการมากขึ้น¹²

ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน เป็นต้น ดำเนินการขยายบริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพสำหรับคนพิการ เพื่อยกระดับฝีมือให้คนพิการมีโอกาสเข้าสู่อาชีพมากขึ้น สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ ที่ได้ทำการสำรวจสถานประกอบการทั่วประเทศที่เข้าข่ายปฏิบัติตามกฎกระทรวงเรื่องการจ้างงานคนพิการ พบว่า พ.ศ. 2538 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนร้อยละ 48 และจ้างงานคนพิการจำนวน 1,287 คน พ.ศ. 2539 นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนร้อยละ 49 และจ้างงานคนพิการจำนวน 1,017 คน และ พ.ศ. 2540 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนร้อยละ 45 และจ้างงานคนพิการจำนวน 815 คน แสดงให้เห็นว่านายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนเริ่มเปิดโอกาสการทำงานให้คนพิการ แม้ว่านายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนส่วนใหญ่เลือกที่จะส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เนื่องจากยังคงไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของคนพิการในการทำงาน¹³

คนพิการที่ทำงานในสถานประกอบการของเอกชนได้รับการคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป หรือกรณีลูกจ้างพิการในภายหลัง สามารถเข้ารับบริการได้ที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เพื่อให้คนพิการสามารถกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ นอกจากนี้ ลูกจ้างที่พิการถึงขนาดทุพพลภาพเนื่องจากการทำงาน ยังได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนทุกเดือนเป็นเวลา 15 ปี ในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างตามมาตรา 26

¹² แหล่งเดิม. หน้า 53-54.

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 55.

และมาตรา 18¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ส่วนลูกจ้างที่พิการถึงขนาดทุพพลภาพ อันมิใช่จากการทำงานจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จากกองทุนประกันสังคม¹⁵ ร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 71 ที่กำหนดว่าในกรณีที่ ผู้ประกันตน ทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ใน อัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 ตลอดชีวิต

ยุคนี้ แม้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้คนพิการสามารถประกอบ อาชีพต่างๆ ได้ แต่ถ้อยคำที่ใช้ยังเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยตัวหนังสือ และเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนราชการพบว่าคนพิการสอบสัมภาษณ์ไม่ผ่านและข้าราชการที่ พิการภายหลัง ส่วนใหญ่ถูกให้ออกจากราชการ มีเพียงบางคนได้กลับเข้ารับราชการอีกครั้งโดยการ ช่วยเหลือจากองค์กรคนพิการ ส่วนการทำงานในสถานประกอบการของเอกชนนั้น แม้มีกฎหมายที่ ส่งเสริมให้คนพิการได้มีงานทำ ก็เป็นเพียงกฎหมายเมตตาธรรม ไม่มีสภาพบังคับ ด้วยเหตุนี้ จึงมี สถานประกอบการของเอกชนประมาณร้อยละ 50 ของสถานประกอบการของเอกชนที่อยู่ในเกณฑ์ ที่ต้องจ้างงานคนพิการเท่านั้น ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งก็เป็นคนพิการที่อยู่ในเมืองใหญ่เท่านั้นที่ ได้รับประโยชน์ ในขณะที่คนพิการจำนวนมากที่อยู่ในชนบทยังไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมาย ดังกล่าว

ยุคกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม¹⁶

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน เป็นยุคที่หลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ได้รับการยอมรับ มีการ

¹⁴ มาตรา 18 “เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหาย ให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนเป็น รายเดือนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้...

(1) ...

(2) ...

(3) ร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างทุพพลภาพ โดยจ่ายตามประเภทของการ ทุพพลภาพและตามระยะเวลาที่จะต้องจ่ายตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด แต่ต้อง ไม่เกินสิบห้าปี.”

¹⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคมเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2533 กับสถานประกอบการที่มี ลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปและในภายหลังได้ขยายออกไปเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เมื่อวันที่ 2 เดือนกันยายน 2536 และขยายไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป.

¹⁶ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิรา บุญตัน และอัครพรณ ขวัญชื่น, เล่มเดิม, หน้า 57.

บัญญัติกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขึ้น เพื่อคุ้มครองให้ประชาชน มีสิทธิเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

ช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤตในทางการเมืองและวิกฤตทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการ ลดค่าเงินบาท จึงมีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชนสำเร็จ ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้มีส่วนร่วมเสนอให้มีบทบัญญัติที่เข้ามารองรับ โดย สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้จัดสัมมนาในเนื้อหาที่เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และผู้แทนคนพิการได้เข้าพบประธานสภา ร่างรัฐธรรมนูญ นายอุทัย พิมพ์ใจชน เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2540 เพื่อขอรับการสนับสนุนให้มี บทบัญญัติตามเนื้อหาที่คนพิการเรียกร้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติมาตราต่างๆ ออกมรองรับหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและ ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ ดังปรากฏใน มาตรา 30¹⁷ มาตรา 43¹⁸ มาตรา 55¹⁹ และมาตรา 80²⁰ และเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาล จึงกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการในการนำ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้งตามมาตรา 88 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อคอยตรวจว่าได้มีการนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบรรจุ

¹⁷ มาตรา 30 “...

...

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้.”

¹⁸ มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้อง จัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...”

¹⁹ มาตรา 55 “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและ ความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²⁰ มาตรา 80 “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริม ความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและ พึ่งตนเองได้.”

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ ตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 99 คน จะมีผู้แทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ 2 คน

นอกจากนี้ สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและสมาคมต่างๆ ของคนพิการได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เนื่องจากแม้จะได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดให้สถานประกอบการเอกชนที่มีคนงานตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป รับคนพิการที่สามารถเข้าทำงานได้ เข้าทำงานทุกสองร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้เฉพาะสถานประกอบการของเอกชนเท่านั้น ทางสภาคนพิการฯ และสถานประกอบการจึงเห็นว่าหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจน่าจะรับคนพิการเข้าทำงานเพื่อเป็นแบบอย่างแก่สถานประกอบการเอกชนด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2540 เรื่องการให้โอกาสคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ให้คนพิการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เช่นบุคคลทั่วไป

คนพิการและสภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย เรียกร้องให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับสถานประกอบการของเอกชนที่จ้างงานคนพิการเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ในทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 อีกทั้งผู้นำคนพิการและองค์กรด้านคนพิการยังมีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระบบสัดส่วนการจ้างงานเป็นแบบอย่างด้วย มิใช่บังคับแต่เพียงสถานประกอบการของเอกชนให้รับคนพิการเท่านั้น กรณีไม่จ้างงานคนพิการก็ต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ หรือให้สัมปทานสถานที่สำหรับคนพิการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือให้หน่วยงานของรัฐจ้างเหมาช่วงงานให้คนพิการด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้มีกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการ เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อม โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เพื่อให้ทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ด้วยการทำเป็นอักษรเบรลล์ หรือหนังสือเสียง ที่ไม่มุ่งในทางแสวงหากำไร และจัดให้มีรถบริการสาธารณะทางบกตามแหล่งท่องเที่ยว มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ โดยเริ่มต้นที่เมืองพัทยาเป็นแห่งแรก ให้คนนำทางคนพิการได้รับยกเว้นค่าโดยสาร จ่ายค่าโดยสารเฉพาะคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยรถยนต์ รถไฟ หรือเครื่องบิน ให้ผู้นำทางคนตาบอดมีสิทธิขึ้นยานพาหนะ หรือเข้าไปในอาคารสถานที่โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม รวมถึงเก้าอี้ล้อเข็น

สำหรับคนพิการด้วย ทั้งนี้เพื่อให้คนพิการมีเสรีภาพในการเดินทางและไม่ต้องรับภาระมากกว่าคนอื่นในการเดินทางในกรณีจำเป็นที่ต้องมีคนนำทาง หรือสุนัขนำทางไปด้วย

ยุคนี้ได้นำหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หลักขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมความเสมอภาค และหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการมาบัญญัติเอาไว้ในหลายมาตรา ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ก็ยังคงมีพระราชบัญญัติและระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจนหรือถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้พระราชบัญญัติที่ออกมาในภายหลังก็ยังมีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน ประกอบกับบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจมีความเชื่อดังเดิม ทำให้คนพิการยังถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ จึงเห็นได้ว่าเจตคติส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ

การจ้างงานในภาคเอกชน จากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้มีการนำหลักส่งเสริมความเสมอภาคมาใช้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนต้องจ้างงานคนพิการตามระบบสัดส่วนการจ้างงาน หรือส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องจ้างงานคนพิการ ตามกฎหมายนี้มีเพียงประมาณหนึ่งในสามเท่านั้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับหรือกฎหมายเมตตาธรรมเท่านั้น

ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในบางเรื่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับคนพิการ ในมาตรา 30²¹ คือ ได้บัญญัติคำว่า “ความพิการ” อย่างชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญ อีกมาตราหนึ่งที่เป็น

²¹ มาตรา 30 “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม.”

ประโยชน์สำหรับคนพิการ คือ มาตรา 49 ที่ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก

มาตรา 54 ที่มีหลักการมาจากมาตรา 55 เดิมของรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ระบุว่า บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก นอกจากนี้ในแนว “นโยบายแห่งรัฐ” มาตรา 80 ที่ระบุว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ (1) ค้ำครองและพัฒนาเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบัน ครอบครัวและชุมชน รวมทั้งสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พึงพาตนเองได้ ถือว่าเป็นเรื่องที่ดีที่มีการบัญญัติคุ้มครองคนพิการไว้อย่างชัดเจน

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2550 มีกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ ออกบังคับใช้ นั่นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกาศ และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป และยังมีผลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ด้วย เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกาย หรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 หลายประการเพื่อเป็นการคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เรื่องของการกำหนดคำนิยามคำว่า “ผู้ปกครองคนพิการ” ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น “ผู้ดูแลคนพิการ” แทน เพื่อไม่ให้ความหมายซ้ำซ้อนกับคำว่า “ผู้ปกครอง” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติให้

เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการนั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานระดับชาติ

ทั้งนี้ยังมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ ได้แก่ เรื่องของสิทธิรับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการแพทย์ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อัตราส่วนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องจ้างคนพิการเข้าทำงาน

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ หรือห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ นอกจากนี้ มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โดยมีการให้สิทธิคนพิการนั้นสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นๆ ที่จะต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะแก่คนพิการ

ทั้งนี้ เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือผู้ให้บริการสาธารณะนั้น ที่จะต้องจัดอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับคนพิการ ก็จะได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ก็มีการกำหนดมาตรการเชิงลงโทษแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงาน หรือไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือไม่ให้สัมปทาน หรือจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าและบริการ จัดจ้างเหมาะสมช่วงงานแก่คนพิการ และมีการกำหนดมาตรการให้รางวัลแก่นายจ้างที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้อายัดทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งไม่ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 จะเห็นว่าการมีมาตรการดังกล่าวนี้ทำให้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแม้จะไม่มีบทลงโทษทางอาญา มีสภาพบังคับมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ฉบับเดิม ที่เป็นเพียงกฎหมายในการส่งเสริม แต่ไม่มีสภาพบังคับ ถือเป็นการบังคับให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น

2.3 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

“แรงงานนอกระบบ” ได้ถูกนิยามหรือให้ความหมายโดยหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงแรงงานให้ความหมายว่า หมายถึง ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือมีรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุไว้ว่า หมายถึง ผู้มีงานทำที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่มีค่าจ้าง ทั้งนี้ไม่รวมลูกจ้างและข้าราชการในภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่สำนักงานประกันสังคม ได้กำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบไว้ว่า หมายถึง ผู้ที่มีงานทำ มีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านที่ไม่ได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กลุ่มที่สองคือผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า เจ้าของร้านชำ หรือร้านขายยา ทนายความ แพทย์ เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการและไม่มีเงินเดือนประจำ

ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วัฒวรรณ ได้เขียนถึงความหมายของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ไว้ดังนี้

- 1) ผู้ทำงานอิสระ ไม่มีใครเป็นนายจ้างหรือเรียกว่าจ้างตนเอง (Self Employed) มีรายได้จากการทำงานของตนเอง เช่น คนรับจ้างปะชุนเสื้อผ้า คนเก็บขวดพลาสติกจากถังขยะไปขาย คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นต้น
- 2) ผู้ทำงานในระบบการจัดการงานของบุคคลอื่น แต่มีอิสระที่จะทำงานเมื่อใดและอย่างไรก็ได้ รายได้จะเกิดจากการขายหรือการบริการ เช่น ผู้รับสินค้าไปรษณีย์ ช่างตัดผม หมอนวด แผนโบราณประจำร้าน เป็นต้น
- 3) ผู้ทำงานในวิชาชีพและมีลักษณะเป็นผู้รับจ้างทำของตามสัญญาจ้างทำของ เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร ทันตแพทย์ เป็นต้น
- 4) ผู้ทำงานในครัวเรือน โดยช่วยทำงานในอุตสาหกรรมครัวเรือน ในฐานะญาติ โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นลูกจ้างของกิจการอุตสาหกรรมนั้น และมีได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนตัวเงินแน่นอน
- 5) ผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ แต่เจ้าของสถานประกอบการปิดกิจการจ้าง เนื่องจากเป็นแรงงานที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน

6) ผู้ทำงานในอาชีพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น โสเภณี คนรับจ้างขนสินค้าเพื่อเลี่ยงภาษีอากรในบริเวณชายแดนของประเทศ เป็นต้น

7) ผู้ที่ทำงานและมีรายได้ แต่ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างของกิจการที่ทำงาน เช่น กรรมการบริษัท ที่ปรึกษา เป็นต้น

8) ผู้รับงานจากสถานประกอบกิจการไปทำที่บ้าน หรือไปทำในชุมชน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ให้ความหมายว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ คือ เป็นกิจการที่ตั้งได้ง่าย ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เป็นธุรกิจชั่วคราวหรือกิจการขนาดเล็ก มีการใช้แรงงานเข้มข้นหรือเทคโนโลยีง่ายๆ ใช้ความเชี่ยวชาญที่เกิดจากประสบการณ์ หรือการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล

จากความหมายตามที่กล่าวมา เห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ยังไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน หรือไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถเข้าใจได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของรัฐตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่มีมาตรการใดมาควบคุมการทำงาน ทั้งไม่มีหลักประกันในการทำงานใดๆ เลย ทำให้การดำรงชีวิตและการทำงานไม่มีความมั่นคง เป็นแรงงานที่ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ในการทำงาน เป็นช่องทางให้ผู้จ้างแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบได้โดยง่าย ทั้งมิได้มีการแบ่งแยกว่าแรงงานนอกระบบนั้น จะมีลักษณะอย่างไรไม่ว่าจะมีสุขภาพร่างกายจิตใจที่สมบูรณ์หรือเป็นคนพิการ ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้นิยามความหมาย รวมถึงการให้ความคุ้มครองก็ยังไม่มีการบัญญัติไว้เช่นกัน

2.4 ความเป็นมาของแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นแรงงานที่เกิดขึ้นและเติบโตอยู่ในระบบการจ้างแรงงานมาช้านาน ด้วยความที่แรงงานนอกระบบมักอยู่นอกเหนือความรับรู้ของกฎหมาย เป็นแรงงานประเภทที่มอบทางเลือกให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง เพราะลักษณะการจ้างงานและการทำงานมีความสะดวก ไม่ผูกมัด ไม่มีเงื่อนไขมาก ช่วยให้สามารถลดต้นทุนในการประกอบกิจการของนายจ้างได้เป็นอย่างดี นายจ้างจึงมักเลือกแรงงานนอกระบบในการดำเนินธุรกิจ

2.4.1 แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ผลการสำรวจในปี 2554 พบว่ามีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.3 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือเรียกว่า แรงงานนอกระบบ 24.6 ล้านคนหรือร้อยละ 62.6 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบหรือแรงงานในระบบ 14.7 ล้านคนหรือร้อยละ 37.4 สำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่ามีจำนวนไม่แตกต่างกันมาก คือ เพศชาย 13.2 ล้านคน หรือร้อยละ 53.8 และเพศหญิง 11.4 ล้านคน หรือร้อยละ 46.2 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ร้อยละ 41.5 รองลงมาเป็นภาคเหนือ ร้อยละ 21.4 ภาคกลาง ร้อยละ 18.7 ภาคใต้ ร้อยละ 13.3 และกรุงเทพมหานครมีแรงงานนอกระบบน้อยที่สุด ร้อยละ 5.1²²

แรงงานนอกระบบ เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบ เรามักเข้าใจกันว่าเศรษฐกิจนอกระบบหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกการกำกับดูแลของสถาบันทางเศรษฐกิจและกฎหมาย ลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบจะมีความชัดเจนขึ้น เมื่อนำกิจกรรมในเศรษฐกิจภาคนี้ไปเปรียบเทียบกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐหรือภายใต้กฎหมาย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้คำนิยาม เศรษฐกิจนอกระบบ ว่าหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือควบคุมโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติหรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง หรือเป็นกิจกรรมที่มีกฎหมายรองรับแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้ เพราะกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม สร้างภาระให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือค่าใช้จ่ายสูง ภายใต้คำจำกัดความนี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบประกอบด้วย

1. นายจ้าง (Employer) ในกิจการขนาดเล็ก หรือกิจการนอกระบบ ที่มีลูกจ้างจำนวนน้อย
2. ผู้ประกอบอาชีพอิสระในวิสาหกิจที่ไม่เป็นทางการ (Self-employed หรือ Own account worker) คนกลุ่มนี้ประกอบด้วย ผู้จ้างงานตนเองและสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker)
3. แรงงานที่ทำงานนอกระบบ (Worker) ซึ่งอาจเป็นงานในวิสาหกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ครอบครัวและแรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน แรงงานกลุ่มนี้ หมายรวมถึง แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วงในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธะสัญญา และแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐ

²² สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2554). ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2554. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/population.html>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความหมายว่า เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง การผลิตที่ไม่เป็นที่สังเกต (Non-Observed Economy) ครอบคลุม กิจกรรมการผลิตหรือบริการที่ไม่ได้จดทะเบียนกับภาครัฐ ไม่มีการปรับปรุงข้อมูลการจดทะเบียน ให้ทันสมัย กิจกรรมและครัวเรือนที่ได้รับแบบสำรวจแต่ไม่ตอบ หรือให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อเลี่ยงภาษี เศรษฐกิจนอกระบบแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เศรษฐกิจใต้ดิน การผลิตที่ผิดกฎหมาย การผลิตสาขาที่ไม่เป็นทางการ และการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง ทั้งนี้ การผลิตสาขาที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้าง ไม่มีการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูงและครอบคลุมกลุ่มกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างทางการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยในครัวเรือน ธุรกิจของกลุ่มแม่บ้าน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

2. กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน การให้เช่าพระเครื่องและวัตถุมงคล

3. กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขับขี้อجرةยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถแท็กซี่ และเรือรับส่งผู้โดยสาร

4. กลุ่มกิจกรรมภาคครัวเรือน การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว ทำงานบ้าน เลี้ยงดูบุตร ดูแลคนชรา คนเจ็บป่วยที่บ้าน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน

แนวคิดสำคัญที่อธิบายการเกิดขึ้นและคงอยู่ของเศรษฐกิจนอกระบบตามทัศนะของนักคิดสำคัญ 3 สำนัก คือ กลุ่ม Dualist เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดที่ว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ในช่วงเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนผ่านจากภาคเศรษฐกิจที่ล้าหลังไปเป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบมีการแยกออกจากกัน และกิจกรรมในส่วนภาคนอกระบบจะค่อยๆ หายไปจากระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากแรงจูงใจของผลตอบแทนที่สูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบซึ่งมีความทันสมัย

กลุ่ม Structuralist เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดเห็นขัดแย้งกับกลุ่ม Dualist โดยเห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ตามธรรมชาติของการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม (Capitalism) และจะคงดำเนินอยู่ต่อไปอย่างถาวร อันเป็นผลจากการที่ภาคการผลิตต้องมีการปรับลดต้นทุนเพื่อรักษาสถานะความได้เปรียบในการแข่งขันเอาไว้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือ การส่งมอบงานในกระบวนการผลิตให้ภาคนอกระบบเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อหวังที่จะลดต้นทุนต่างๆ ที่จะ

เกิดขึ้น จากกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจในระบบ เช่น ค่าจ้างแรงงานที่นับวันจะปรับตัวสูงขึ้น รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ที่จะต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น เช่นนี้เศรษฐกิจนอกระบบจึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจในระบบและมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก

กลุ่ม Legalist สำหรับแนวคิดของกลุ่มนี้ ได้เน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการตอบสนองอย่างมีเหตุผลของผู้ประกอบการอาชีพอิสระขนาดเล็กมาก (Micro-entrepreneur) ต่อกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงและเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน²³

ความสำคัญของภาคนอกระบบมักปรากฏในรูปของการเป็น “กลยุทธ์เพื่อการอยู่รอด” (Survival strategy) ของผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ในด้านทฤษฎี กรอบที่ใช้พิจารณาการปรากฏตัว คงอยู่และสลายตัวของเศรษฐกิจภาคนี้มักได้แก่ ทฤษฎีภาวะความทันสมัย ทฤษฎีวิถีลักษณะ และทฤษฎีระบบโลก ส่วนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏมักจะสะท้อนความ “ด้อยโอกาส” ของผู้ประกอบการอาชีพ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า เท่ากับสะท้อนถึงความสำคัญของเศรษฐกิจภาคนี้ต่อการดูดซับแรงงาน แม้จะยอมรับว่าภาคนอกระบบ เปรียบเสมือนเศรษฐกิจเงา เป็นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ทั้งในด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจและจำนวนคนที่เกี่ยวข้องเป็นแหล่งงานที่มีความสำคัญ และยังเป็น “การจ้างงานตลอดชีพ” ของแรงงานจำนวนมาก ทั้งโดยความสมัครใจ และด้วยความจำเป็นความต้องการของผู้ประกอบการอาชีพที่แสวงหาความเป็นอิสระหลุดพ้นจากการควบคุมของรัฐ รวมทั้งเป็นกลยุทธ์เพื่อความอยู่รอด ส่งผลให้กิจกรรมนอกระบบมีความเป็นพลวัตสูง และยากต่อการสังเกต ให้คำจำกัดความ รวมทั้งนับจดหรือรวบรวมเป็นสถิติ จึงพบว่านิยามของภาคนอกระบบจึงมีความเลื่อนไหลและในหลายกรณีไม่สามารถใช้คำนิยามเดียวในการอธิบาย “ภาคนอกระบบ”

“วิกฤตการณ์การจ้างงาน” (Employment crisis) อันเป็นผลจากการแข่งขันภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่และกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งเอื้ออำนวยมากกว่าต่อการปรับตัวให้ทันกับความไม่แน่นอน วิกฤตการณ์นี้ส่งผลให้ภาคนอกระบบที่เคยเป็น “กิจกรรมชายขอบ” มีความสำคัญมากขึ้น จนถึงกับมีผู้เสนอว่าเศรษฐกิจภาคนี้จะไม่ใช่เศรษฐกิจชายขอบอีกต่อไป แต่จะกลายเป็นเศรษฐกิจหลักในประเทศกำลังพัฒนาที่เดียว การกลับมาให้ความสนใจต่อภาคนอกระบบ ส่งผลให้เกิดการทบทวนความหมายของ “ภาคนอกระบบ” ใหม่ ให้ครอบคลุมถึงกิจกรรมด้านการผลิตและการจ้างงาน อันส่งผลให้จุดเน้นของคำว่า “ภาคนอกระบบ” ไม่ได้อยู่ที่การประกอบอาชีพอิสระเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงาน

²³ สมภูมิ แสงกุล. (2553, มีนาคม). “แรงงานนอกระบบ เสาหลักเศรษฐกิจไทย.” *วารสารประชากรศาสตร์*, 26 (1). หน้า 64-65.

รับจ้างด้วย พร้อมๆ กับการปรับคำที่ใช้เรียกภาคนอกระบบ เป็นเศรษฐกิจนอกระบบ หรือจาก Informal Sector เป็น Informal Economy (ดังคำจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศข้างต้น)

2.4.2 ความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

แม้ว่าแรงงานนอกระบบ จะเป็นแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รัฐและกฎหมายไม่สามารถรับรู้และให้ความคุ้มครองได้เท่ากับแรงงานในระบบก็ตาม แต่แนวความคิดในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน มีหลักการคือ การคุ้มครองแรงงาน (Labor Protection) หมายถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) ในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างเพื่อให้ลูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบจากการใช้แรงงานมากเกินไปจนเกินไป ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อจัดความเดือนร้อนของลูกจ้าง²⁴ นอกจากนี้แล้วยังต้องหมายรวมไปถึงการให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการของแรงงานด้วย เพราะในการให้ความคุ้มครองแรงงานอันเป็นสวัสดิการแรงงานนั้นไม่ควรหมายถึงเฉพาะสวัสดิการของแรงงานในระบบที่จะได้รับความคุ้มครองเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการของแรงงานนอกระบบด้วย เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานซึ่งอยู่นอกระบบได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานให้เท่าเทียมเสมือนกับแรงงานในระบบและให้มีความกินดี อยู่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และมีความสุขในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว รวมทั้งสวัสดิการด้านต่างๆ ก็ควรได้รับการพิจารณาให้ครอบคลุมถึงในด้านของสุขภาพ พลาณามัย การศึกษา ความมั่นคงในการดำรงชีพ การนันทนาการ และการได้รับบริการที่ดี จากทั้งทางภาครัฐและเอกชนเช่นเดียวกันกับแรงงานในระบบได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในการที่จะทราบถึงปัญหาและสาเหตุที่แรงงานนอกระบบดังกล่าว ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในเบื้องต้นควรทราบแนวคิดและหลักทฤษฎีที่เป็นต้นเหตุ อันแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบเสียก่อน

2.5 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

หลายทศวรรษที่ผ่านมาเศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจในระบบ แรงงานนอกระบบ รูปแบบของแรงงานนอกระบบและนิติสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับผู้ว่าจ้างได้เป็นประโยชน์สำหรับนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ มีการนำคำว่า มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้เป็นจำนวนมากและใช้ในข้อสังเกตของคณะกรรมการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้อุญสัญญาและข้อแนะ ตลอดจนสถิติของภาคราชการ นโยบายและข้อปฏิบัติ

²⁴ สุชาติริ เสงพุลธนา. (2530). *คำบรรยายกฎหมายแรงงาน*. หน้า 20.

ระดับชาติ ได้รับความสนใจจากรัฐบาล นักวิชาการ นักวิจัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการวิเคราะห์ปรากฏการณ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

2.5.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ

แนวคิดนี้มองว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” เป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่เป็นเจ้าของกิจการ (Self-employment) ส่วนเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มคนรับจ้างคนอื่น (Wage-labour) ซึ่งการแยกความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบกับเศรษฐกิจในระบบ ในกรณีนี้จะเห็นว่าเป็นการถือลักษณะของการจ้างงานเป็นสำคัญแต่มีผู้กล่าวว่าแนวความคิดนี้ทำให้ไม่สามารถที่จะแยกแยะความแตกต่างระหว่างคนรับจ้างที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบกับคนรับจ้างที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจในระบบและคนที่ทำงานส่วนตัวในระบบของเศรษฐกิจในระบบ ที่มีอยู่จริงในสังคมว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งที่คนงานดังกล่าวไม่ได้เป็นคนงานในกลุ่มเดียวกัน เช่นเดียวกับที่สก็อตต์²⁵ เห็นว่าเป็นการยากที่จะแบ่งประเภทของแรงงานออกเป็นสองประเภท ตามเงื่อนไขของการจ้างงานและรูปแบบของค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานแต่เพียงเท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องนำมาประกอบพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงคุณลักษณะและความแตกต่างของแรงงานประเภทต่างๆ คือ “ความอิสระ” โดยความอิสระให้ดูถึงโครงสร้างของกิจการว่ามีความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของกิจการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การรับผลกำไรโดยตรง และการตัดสินใจในการควบคุมกระบวนการผลิตมีมากน้อยเพียงใด แม้ว่าการดำเนินกิจการจะถูกจำกัดด้วยกลไกของตลาดที่อยู่เหนืออุปสงค์และอุปทานของสินค้าหรือบริการและปัจจัยของการผลิตก็ตาม แต่ภายในความจำกัดนั้นก็ยังมีความอิสระในการกำหนดกระบวนการผลิตได้ด้วยตนเอง ในขณะที่แรงงานรับจ้างต้องพึ่งพาผู้อื่นทั้งที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการผลิตและในการดำเนินการผลิตและส่งมอบสินค้า ภายหลังการผลิตถูกควบคุมอย่างเข้มงวด แต่สก็อตต์ก็ไม่ได้กำหนดหรือกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่ารูปแบบของแรงงานควรจะเป็นเช่นไร

บรอมเลย์และเกอร์รี²⁶ มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถที่จะแบ่งแรงงานออกเป็น 2 พวก ได้อย่างชัดเจน เพราะยังเป็นแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่ระหว่างแรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำ (Stable wage-work) กับเจ้าของกิจการหรืองานอิสระส่วนตัวอย่างแท้จริง (True self-employment) โดยแรงงานกลุ่มนั้น บรอมเลย์และเกอร์รีเรียกว่า งานนอกระบบ หรือ

²⁵ Alison Maceneen Scoott. (1979). *Who are the Self - Employed*. In Ray Bromley and Chris Gerry. (Eds). *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. p. 105.

²⁶ Ray Bromley and Chris Gerry. (1979). *Op.cit*. pp. 5 -11.

งานชั่วคราว (Casual work) โดยงานชั่วคราวทั้งในส่วนที่เป็นเจ้าของกิจการเองหรือการทำงานเพื่อคนอื่น ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ทั้งที่มีและไม่มีประสิทธิภาพ ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าคนงานเหล่านั้นมีการเปลี่ยนงานอยู่เป็นประจำ แต่ในความหมายที่ว่าพวกเขาเหล่านั้นต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของงานจนต้องเปลี่ยนงานเพื่อความอยู่รอด เนื่องจากขาดความมั่นคงในการมีงานทำและขาดความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการต่างๆ ที่จะได้รับจากผู้ว่าจ้างในระดับที่พึงมีพึงได้จากการจ้างงานระยะยาวโดยแรงงานกลุ่มนี้ถูกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม กล่าวคือ

1) งานที่จ้างแรงงานระยะสั้น (Short-term wage work) เป็นงานที่จ่ายค่าจ้างเป็นรายวัน สัปดาห์ เดือน หรืองวด หรือจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงาน โดยปกติจะมีปริมาณงานและกำหนดเวลาที่แน่นอน แต่บางครั้งก็ไม่อาจกำหนดระยะเวลาและปริมาณงานได้อย่างชัดเจน อาจทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา และนายจ้างอาจเป็นผู้จัดหาเครื่องมือ วัตถุดิบ และปัจจัยอื่นที่จำเป็นในการผลิตหรือบริการให้แก่ผู้รับจ้างก็ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการใดๆ เท่ากับคนงานที่เป็นลูกจ้างประจำ ที่มีสภาพการทำงานที่มั่นคงกว่า และไม่มีหลักประกันใดๆ ว่า จะได้รับการจ้างงานต่อหรือไม่ โดยกฎหมายเรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่า แรงงานรับจ้าง

2) งานที่เป็นงานรับจ้างแฝง (Disguised wage work) หมายถึง งานที่ผลผลิตของงานที่ผู้รับจ้าง ผลิตจากเครื่องมือเครื่องจักรของผู้รับจ้างหรือบริการนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่จ้างโดยตรง แต่ผู้รับจ้างไม่ได้เป็นลูกจ้างของกิจการนั้นโดยตรงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยงานในลักษณะนี้เป็นงานลักษณะของการจ้างเหมาช่วงการผลิต หรือการขายสินค้าที่ได้ค่าตอบแทนเป็นเปอร์เซ็นต์การขาย (Commission) แทนค่าจ้าง

3) งานที่เป็นงานพึ่งพา (Dependent work) เป็นงานในลักษณะที่คล้ายกับงานในกลุ่มที่สอง แต่ผู้รับจ้างยังต้องพึ่งพาปัจจัยในการผลิตจากกิจการที่จ้าง ไม่ว่าในด้านสินเชื่อ เครื่องจักร เครื่องมือ วัตถุดิบในการผลิต หรือการรับซื้อสินค้าคืนจากกิจการที่จ้าง ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้จะถูกเอารัดเอาเปรียบและเป็นการผูกขาดจากกิจการที่จ้างในกระบวนการทำงานอย่างชัดเจน

4) งานที่เป็นงานส่วนตัวหรืองานอิสระ (True self-employment) เป็นงานที่ผู้ทำงานมีอิสระในกระบวนการผลิต การขายสินค้าหรือการบริการ รวมทั้งมีความเป็นเจ้าของในกระบวนการผลิตการขายหรือบริการโดยอิสระอย่างแท้จริง โดยที่รายได้ที่ได้รับไม่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างแรงงานและไม่เป็นการรับจ้างในลักษณะของงานในกลุ่มที่สองและสาม โดยการผลิตและการบริการขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมและอุปสงค์อุปทานของตลาดในขณะนั้นๆ ไม่ขึ้นต่อกิจการใดๆ จากแนวคิดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พยายามกำหนดลักษณะของเศรษฐกิจที่เป็นทางการกับเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ โดยถือเอาการจ้างงานเป็นตัวกำหนดโดยเห็นว่า “เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจของ

กลุ่มที่เป็นเจ้าของกิจการ (Self-employment) ส่วนเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่รับจ้างคนอื่น (Wage-labor) ทำให้ไม่สามารถแยกแยะถึงความแตกต่างระหว่างคนรับจ้างที่อยู่ในระบบของเศรษฐกิจนอกระบบกับคนรับจ้างที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจในระบบ และคนที่ทำงานส่วนตัวว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งที่คนงานดังกล่าวไม่ได้เป็นคนงานในกลุ่มเดียวกัน โดยทฤษฎีนี้จะให้ความสนใจในประเด็นของเศรษฐกิจนอกระบบที่เชื่อมโยงกับแรงงานนอกระบบ โดยพยายามที่จะแยกแยะความแตกต่างของลักษณะของการจ้างงานในรูปแบบต่างๆ และได้จัดแบ่งงานนอกระบบตามเงื่อนไขของการมีงานทำ รูปแบบค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานตามลักษณะของโครงสร้างของกิจการ รวมถึงความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการต่างๆ

2.5.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในแต่ละส่วนของระบบเศรษฐกิจได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน โดยหน่วยต่างๆ เหล่านี้ในอนาคตจะเป็นในส่วนของแรงงานหรือสถานประกอบการก็ได้ โดยนักเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดนี้เชื่อว่า มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างตลาดแรงงานภายในระบบกับภายนอกภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิกับทุติยภูมิหรือระหว่างเศรษฐกิจหลัก (Core Economy) กับเศรษฐกิจรอง (Peripheral Economy) ทำให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบได้ว่าเป็นแรงงานชั่วคราวหรือเป็นแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือในภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิหรือแรงงานในสถานประกอบการภายนอกในตลาดแรงงานภายนอก ทำให้แรงงานเหล่านั้นได้รับค่าตอบแทนไม่เท่ากับมูลค่าที่แท้จริงหรือเท่าที่ควรจะได้รับและการที่ไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่ควรจะได้เป็น เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับไม่เท่าเทียมกันตามหลักทฤษฎีทวิลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นเพราะระดับทักษะของตน โดยแรงงานในกลุ่มนี้ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานภายในและแรงงานภายนอกในกลุ่มแรงงานภายใน หรือ Internal Worker เป็นแรงงานที่มีทักษะในการทำงานและมีค่าจ้างค่อนข้างสูงมีแนวปฏิบัติในการพิจารณาขึ้นค่าจ้างที่ชัดเจน และการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นหรือการเลื่อนตำแหน่งหรือการขึ้นค่าจ้างของแรงงานกลุ่มนี้เป็นไปโดยอิงกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยนำระยะเวลาในการทำงานเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาและยังมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งสภาพการทำงานค่อนข้างดีและยังมีความมั่นคงในการทำงานด้วยแต่ในกรณีแรงงานภายนอกหรือ External worker สถานการณ์จะตรงกันข้าม ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานภายนอกมักจะดำเนินการภายใต้กลไกการแข่งขันในตลาดเสรี ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตความต้องการสำหรับแรงงานกลุ่มนี้จะสูงทำให้แรงงานกลุ่มนี้ถูกใช้อย่างแพร่หลายแต่เมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวลงแรงงานเหล่านั้นเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัว

Berger และ Piore ได้นำหลักทฤษฎีทวิลักษณ์มาอธิบายว่าเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในระบบการ
 เหมาช่วงการผลิตที่เคลื่อนย้ายกระบวนการผลิตและความเสี่ยงต่างๆ ของความไม่แน่นอนและ
 ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาของกระบวนการพิจารณาไปยังภาคทฤษฎีภูมิ อันจะช่วยให้สถาน
 ประกอบการขนาดใหญ่อยู่รอดได้ในสถานการณ์ดังกล่าว เช่น กรณีของสถานประกอบการใน
 ฝรั่งเศสและอิตาลีที่นำกลยุทธ์การจ้างเหมาช่วงการผลิตมาใช้เนื่องด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ

1) เนื่องจากการใช้แรงงานในสถานประกอบการจะเป็นการใช้ด้วยจุดมุ่งหมายทาง
 เศรษฐกิจเป็นหลัก แต่เมื่อจ้างงานแล้วการจะเลิกจ้าง หรือไล่ออกกลับมีข้อจำกัดทางกฎหมายหรือ
 ข้อกฎหมายที่จำกัดสิทธิของนายจ้างในการเลิกจ้างและการไล่ออกอย่างมากมาย และยังคงผ่าน
 กระบวนการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

2) เนื่องจากลูกจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันในสถานประกอบการ ภายในกรอบที่
 กฎหมายกำหนดทำให้นายจ้างไม่สามารถที่จะจัดการและบริหารแรงงานในสถานประกอบการ
 ตามที่นายจ้างกำหนดได้ในทุกเรื่อง

3) การที่กฎหมายของประเทศอิตาลี อนุญาตให้สถานประกอบการที่มีแรงงานน้อยกว่า
 16 คน และในกรณีของประเทศฝรั่งเศสน้อยกว่า 50 คน มีตัวแทนแรงงานในสถานประกอบการนั้น

4) ในภาคเศรษฐกิจทฤษฎีภูมิยังมีแรงงานเหลือเฟือ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์
 ในระบบเหมาช่วงการผลิตได้อย่างเต็มที่ในฐานะแรงงานค่าจ้างต่ำ หรือเป็นแรงงาน “ก้นชน”²⁷
 จากแนวคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์ขึ้นซึ่งเป็นทฤษฎีที่กำหนดลักษณะ
 ของเศรษฐกิจที่เป็นทางการกับเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการโดยเห็นว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ
 หน่วยต่างๆ ที่ได้ไม่เท่าเทียมกัน โดยหน่วยต่างๆ เหล่านั้นอาจจะเป็นในส่วนของแรงงานหรือสถาน
 ประกอบการก็ได้ โดยความไม่เท่าเทียมระหว่างตลาดแรงงานภายในระบบกับภายนอกระบบ
 ภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิกับทุติยภูมิหรือระหว่างเศรษฐกิจหลัก (Core Economy) กับเศรษฐกิจรอง
 (Peripheral Economy) ทำให้แรงงานถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานภายในและแรงงาน
 ภายนอก โดยเน้นถึงแรงงานในระบบว่าเป็นแรงงานที่มีความมั่นคงสูงกว่าแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้
 เพราะแรงงานในระบบได้รับสิทธิคุ้มครองทางกฎหมาย ส่วนแรงงานนอกระบบมักเป็นแรงงาน
 ชั่วคราวมีปัจจัยเพิ่มลดขนาด ตามสภาพความต้องการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งไม่มีความ
 แน่นอน²⁸ แต่การวิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีทวิลักษณ์ยังได้รับคำวิจารณ์ว่าไม่สามารถอธิบายสิ่งที่

²⁷ Suzanne D. Berger and Michael J. Piore. (1980). *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*.
 p. 56.

²⁸ นฤมล นิภาพร. (2542). *การรับงานไปทำที่บ้านที่ประเทศไทย*. หน้า 25.

เกิดขึ้นจริงในประเทศกำลังพัฒนาได้เพียงพอ โดยมีผู้สังเกตว่าในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสาขาเศรษฐกิจนอกระบบมากมายและมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบ²⁹

2.5.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกองทัพสำรอง

แนวคิดนี้มองว่าพัฒนาการของระบบทุนนิยมเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจนอกระบบ เนื่องจากการนำการผลิตแบบระบบทุนนิยมมาใช้ในภาคเกษตร ทำให้ชาวนาสูญเสียที่ดินทำกินและบางรายต้องประสบกับความยากจน จนต้องอพยพย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาสู่เมือง เพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมแทนภาคเกษตรที่ทำอยู่เดิม แต่แรงงานเหล่านั้นบางส่วนกลับเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบกับในการรับแรงงานเข้าสู่ระบบโรงงานไม่สามารถรับแรงงานเหล่านั้นได้ทั้งหมด ทำให้แรงงานเหล่านั้นไม่สามารถหางานทำได้ แต่เพื่อความอยู่รอดจึงต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ จากรายได้ที่เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมนอกระบบเป็นการชั่วคราวทำไปพลางก่อน ในระหว่างรอกงานในภาคอุตสาหกรรมกิจกรรมดังกล่าวจึงเป็นที่มาของเศรษฐกิจนอกระบบและเมื่อเกิดเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นทำให้เกิดแรงงานนอกระบบตามมาด้วย ซึ่งแรงงานดังกล่าวเป็นเพียงแรงงานสำรองที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบเท่านั้น จากแนวคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับกองทัพสำรองขึ้น โดยทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เห็นว่าการพัฒนาของระบบทุนนิยมเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเน้นถึงแรงงานนอกระบบว่าเป็นแรงงานสำรองหรือเป็นแรงงานที่หลุดจากแรงงานในระบบ แต่ในความเป็นจริงแรงงานนอกระบบเหล่านั้น มิได้เป็นแรงงานที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีแรงงานบางส่วนที่เคยทำงานในระบบมาก่อน แต่ไม่ชอบและสมัครใจที่จะประกอบอาชีพโดยอิสระมากกว่าที่จะทำงานในระบบ และยังมีบางส่วนที่ไม่คิดจะเข้าทำงานในระบบแต่สมัครใจที่จะทำงานนอกระบบมาตั้งแต่แรก และในส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบเองก็มีคนอยู่หลายรูปแบบ ไม่น่าที่จะสรุปได้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากแรงงานสำรองที่รอเข้าสู่แรงงานในระบบ และเป็นกองทัพสำรองแรงงานของเศรษฐกิจในระบบทั้งหมด ตามที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น³⁰

2.5.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อนักทุนท้องถิ่น

แนวคิดนี้มองว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการที่คนในท้องถิ่นเริ่มที่จะเป็นผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยทำการผลิตสินค้าหรือให้บริการขึ้นมาเอง เพื่อเป็นการตอบสนองการผลิตสินค้าและบริการในราคาถูกให้แก่บุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยการหลบเลี่ยงที่จะได้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย ทำให้ต้นทุนของสินค้าและบริการถูกกว่าสินค้าและบริการในระบบ และ

²⁹ ระกาวิณ ลิขณะวานิชพันธ์. (2538). *เอกสารร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน*. หน้า 5.

³⁰ Davies Rob and Ray Bromley and Chris Gerry. (1979). *Informal Sector or Subordinate Mode of Production? A Model in Casual Work and Poverty in Third World Cities*. p. 94.

ยังเป็นการสนองตอบแรงงานที่ยังคงมีอยู่ในเมืองและในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยบางรายได้มีการพัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการ และดำเนินการในภาคอุตสาหกรรมเสียเอง จากจุดดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่อไป จนกลายเป็นระบบเศรษฐกิจในระบบขึ้นมา แต่บางส่วนไม่แปรเปลี่ยนสถานะจากความเป็นนอกระบบของตน แต่ยังคงดำเนินการผลิตและบริการในส่วนที่มีความเสี่ยงสูง และไม่เป็นที่สนใจของกิจกรรมในระบบของภาคอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะในตลาดของท้องถิ่นนั้นๆ เท่านั้น³¹ จากแนวคิดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อเกิดนายทุนท้องถิ่น โดยทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เห็นว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการพัฒนาการจากผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อย เพื่อตอบสนองแรงงานในท้องถิ่นหรือในเมืองและตลาดในท้องถิ่นนั้นๆ ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยนั้นได้พัฒนาการจนเป็นผู้ประกอบการในระบบขึ้นมาเอง ส่วนบางรายยังคงเป็นผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยที่อยู่นอกระบบอยู่เช่นเดิม

2.5.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบทุนนิยม

แนวคิดนี้มองว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการกระทำโดยจิตใจของเศรษฐกิจในระบบไม่ได้เกิดจากการคืบคลานเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อการเลี้ยงชีพของแรงงานที่ว่างงาน แต่เกิดจากโดยธรรมชาติของการผลิตหรือบริการแบบทุนนิยมจะมุ่งให้มีต้นทุนที่ต่ำสุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้าและเพื่อให้มีผลกำไรสูงสุด ดังนั้นหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตและบริการได้มากเท่าไร ย่อมส่งผลให้แข่งขันทางการค้าและกำไรสูงสุดได้มากเท่านั้น แต่เนื่องจากการบริหารและการจัดการด้านแรงงานภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายแรงงาน ไม่ว่าในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้แก่คนงาน กลับทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะลดต้นทุนหรือกดดันต้นทุนทางด้านแรงงานให้ต่ำลงได้ และยิ่งกฎหมายให้อำนาจคนงานมีการจัดตั้งและรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการเพื่อปกป้องและเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองได้ ก็ยิ่งเป็นอุปสรรคต่อนายจ้างที่จะรักษาระดับค่าจ้างแรงงานให้ต่ำ เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตได้มากเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นตัวกระตุ้นให้นายจ้างหันไปใช้แรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น เพื่อเลี่ยงที่จะต้องจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการตามกฎหมายให้แก่คนงาน อีกทั้งยังเป็นการทำลายความแข็งแกร่งของสหภาพแรงงานด้วย เพราะถ้าสหภาพแรงงานเรียกร้องผลประโยชน์มากเกินไป นายจ้างอาจบอกเลิกจ้างได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบตามขึ้นมา ในบางประเทศรัฐบาลเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดแรงงานนอกระบบเสียเอง เพื่อให้สินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกมีต้นทุนค่าแรงงานที่ถูก สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้มากขึ้น

³¹ J. Friedman and William Alonso. (1975). *Regional Policy Reading in Theory and Application*. p. 333.

ในตลาดโลก และบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสเปน อุตสาหกรรมในระบบบางแห่งเปลี่ยนตัวเองเป็นนอกระบบแทน เนื่องจากไม่สามารถจะแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากประเทศโลกที่กำลังพัฒนาที่มีราคาถูกกว่าได้³² จากแนวคิดนี้จึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบทุนนิยมขึ้น โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการกระทำโดยจงใจของเศรษฐกิจในระบบ ไม่ได้เกิดจากการฉ้อฉลเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อการเลี้ยงชีพของแรงงานที่ว่างงาน เนื่องจากโดยธรรมชาติของการผลิตหรือบริการแบบทุนนิยมจะมุ่งให้มีต้นทุนต่ำที่สุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้มีกำไรสูงสุด ดังนั้นหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตและบริการได้มากเท่าไร ย่อมส่งผลให้แข่งขันทางการค้าและทำกำไรสูงสุดได้มากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ประกอบการธุรกิจรายใหญ่หันไปใช้แรงงานนอกระบบเสียเอง เพื่อให้สินค้าที่ผลิตและส่งออกมีต้นทุนค่าแรงงานที่ถูกและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้มากขึ้นในตลาดโลก เช่น สหรัฐอเมริกาและสเปน อุตสาหกรรมบางแห่งเปลี่ยนตัวเองเป็นนอกระบบแทน เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากประเทศโลกที่กำลังพัฒนาที่มีราคาถูกกว่าได้³³ ดังนั้น ตามทฤษฎีนี้จึงกล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบเกิดจากการพยายามลดต้นทุนการผลิตของแรงงานในระบบ ที่มีปัจจัยของการถูกควบคุมด้านกฎหมายและสภาพแรงงานที่จัดการสวัสดิการต่างๆ ให้แรงงาน ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นต้นทุนการผลิตที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่หรือธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทำให้ผู้ประกอบการในระบบดังกล่าวหันไปใช้แรงงานนอกระบบแทน

2.6 ทฤษฎีและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคนพิการ

การให้ความคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปและแรงงานคนพิการ มีทฤษฎีและวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคม เมื่อคนในสังคมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ย่อมส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัว การประกอบกิจการงานต่างๆ ต้องมีการจ้างแรงงานประชากรที่อยู่ในวัยทำงานเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวดังกล่าว เมื่อปริมาณลูกจ้างมีมากขึ้นการถูกเอารัดเอาเปรียบย่อมเกิดขึ้นโดยง่าย จึงต้องมีการให้ความคุ้มครองผู้ที่เป็นลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงาน ทั้งนี้ ได้ปรากฏอยู่ในทฤษฎีดังจะได้นำกล่าวต่อไป

³² S. Bruco. (1982, January). *The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Intergration*. Cambridge Journal of Economic, 6, 1. pp. 167-169.

³³ J. Friedman and Alonso. Op.cit. p. 342.

2.6.1 ทฤษฎีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน

หลักทฤษฎีที่ก่อให้เกิดความคุ้มครองแรงงาน อันได้แก่ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งถือว่าเป็นหลักเบื้องต้นและเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการคุ้มครองสวัสดิการด้านแรงงาน เนื่องจากค่าแรงหรือค่าสินจ้างที่ผู้ใช้แรงงาน ได้รับถือเป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่ตอบสนองต่อความต้องการในเบื้องต้นของมนุษย์เท่านั้น หากได้เพียงพอต่อความต้องการ และครอบคลุมการครองชีพของผู้ใช้แรงงานแต่ประการใดไม่ ดังนั้น จึงควรศึกษาหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดก่อน

ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์³⁴

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ตามลำดับขั้น ออกเป็น 5 ขั้น คือ

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Need) ได้แก่ ความต้องการในเรื่องของอากาศ ความต้องการอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ เป็นต้น

2. ความต้องการความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต (Safety and Security Need) ได้แก่ ความต้องการอยู่อย่างมั่นคง และความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม เป็นต้น

3. ความต้องการด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Need) ความต้องการดีเด่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และความสำเร็จของบุคคล

5. ความต้องการ การประสบความสำเร็จในชีวิต (Self Actualization Need)

ทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

นอกจากทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ที่กล่าวมาแล้ว ทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานและการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากเมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ตนต้องการแล้ว ปัจจัยต่อไปที่มนุษย์คำนึงถึง คือ ความมั่นคงต่อสิ่งที่ตนได้รับการตอบสนองนั้น และความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่า ความรู้สึกรับรู้ของการมีชีวิต

³⁴ Abraham Maslow. (2009). Hierachy of Needs Theory. Retrieved March 1, 2012, from

http://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need_Theories.htm/

ความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลแต่ละคน ซึ่งจะสอดคล้องกับการที่เขามีความพอใจต่อการตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการในตัว³⁵

ดังนั้น การสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองด้านแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการก็เป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่บุคคลเหล่านั้น นอกเหนือจากค่าจ้างที่ยังเป็นสิ่งที่จะช่วยควบคุมนายจ้างมิให้เอาเปรียบลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ทำให้เกิดมาตรการในการคุ้มครองคนพิการในการทำงานนอกระบบ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำรงชีวิตเยี่ยงคนปกติ และมีความหวังในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ตนเองและครอบครัว

ทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม

นอกจากความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามที่ได้กล่าวแล้ว ความมั่นคงทางสังคมก็ถือเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการจัดสวัสดิการด้านแรงงานนอกระบบเนื่องจากความมั่นคงทางสังคมจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ใช้แรงงานว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้แต่มีรายจ่ายเกิดขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคมนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล³⁶

ซึ่งคนพิการ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเช่นเดียวกับสมาชิกในสังคมทั่วไป ย่อมมีความต้องการไม่แตกต่างจากบุคคลอื่นๆ มากนัก แต่ด้วยข้อจำกัดทางกายภาพ ทางจิตใจ ทำให้ความสามารถในการดำรงชีวิตย่อมไม่ทัดเทียมบุคคลปกติ จึงควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐมากกว่าคนทั่วไป เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต อีกชั้นหนึ่ง

2.6.2 วิวัฒนาการที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศตะวันตกเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นระยะที่มีการเคลื่อนไหวในด้านอุตสาหกรรม เป็นยุคที่เรียกว่า “การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution)” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนแก่คนงานหลายประการ รัฐบาลในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษ เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่คนงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กได้อย่างเต็มที่ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ และได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกในปี ค.ศ. 1802 คือ กฎหมายว่าด้วยสุขภาพและจิตใจของผู้ฝึกงาน (The Health and Moral of Apprentices Act 1802) กฎหมายนี้มีบทบัญญัติวางแนวการใช้แรงงานของผู้ฝึกงาน โดยกำหนดชั่วโมงทำงานอย่างสูง กำหนดค่าจ้างไว้ เพราะผู้ฝึกงานก่อนหน้านี้ได้ถูกใช้ทำงานอย่างหนัก และเป็นงานซึ่งไม่ได้ช่วยในการฝึกอบรมให้เกิดฝีมือต่างๆ

³⁵ สกิด์ครี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). *ระบบความมั่นคงทางสังคม*. หน้า 6.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 6-7.

และค่าจ้าง การให้ความสำคัญเล็กน้อยมาก ความสนใจในเรื่องกฎหมายแรงงานก็เริ่มตั้งแต่ปีนั้น ต่อมาก็ขยายขอบเขตไปถึงคนงานทั่วไป โดยอังกฤษมีพระราชบัญญัติโรงงานประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1833 โดยมีข้อกำหนดชั่วโมงทำงานไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน และวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กเป็นรายละเอียดอีกด้วย หลังจากที่มีการริเริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษ ประเทศอื่นๆ ในยุโรปก็ได้ออกกฎหมายในด้านโรงงานขึ้นเพื่อคุ้มครองการใช้แรงงาน มีการกำหนดชั่วโมงทำงานต่างๆ อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายโรงงานประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1874 ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายโรงงานใช้ในปี ค.ศ. 1878 ประเทศรัสเซียเดิม ในปี ค.ศ. 1882 ประเทศเบลเยียมในปี ค.ศ. 1889 ประเทศเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1889 เช่นเดียวกับประเทศฟินแลนด์และประเทศสวีเดน ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายโรงงานในปี ค.ศ. 1889 ในช่วงทศวรรษเดียวกันนี้ ประเทศทางทวีปยุโรปก็ได้มีกฎหมายออกมารับรองสิทธิของคนงานในการก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะทำการต่อรองกับนายจ้าง รวมทั้งการนัดหยุดงาน ประเทศอังกฤษได้มีกฎหมายออกมาในปี ค.ศ. 1824 ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1866

ในภูมิภาคเอเชียซึ่งในช่วงระยะเวลาเดียวกัน คือ ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 การจ้างงานก็ยังมีน้อย แต่ประเทศซึ่งเริ่มงานอุตสาหกรรม และได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก กล่าวคือ อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศยุโรป อย่างเช่นประเทศอินเดีย ประเทศศรีลังกา ประเทศมาเลเซีย ความสนใจที่ประกาศใช้กฎหมายแรงงานก็เริ่มมีขึ้น อย่างในประเทศอินเดียก็ได้ประกาศใช้กฎหมายโรงงานในปี ค.ศ. 1891 ประเทศศรีลังกาในปี ค.ศ. 1923 ประเทศมาเลเซียในปี ค.ศ. 1912 ประเทศอินโดนีเซียซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ก็มีกฎหมายแรงงานออกใช้ในปี ค.ศ. 1908 ประเทศดังกล่าวก็ได้ออกกฎหมายให้สิทธิคนงานก่อตั้งสหภาพและเจรจาต่อรองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1826 ประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 และประเทศญี่ปุ่นปี ค.ศ. 1940

หลังจากที่ได้มีการริเริ่มประกาศใช้กฎหมายแรงงานในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 แล้ว ประเทศทางยุโรปส่วนใหญ่ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานในหลายด้าน หลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเคลื่อนไหวได้เป็นไปอย่างกว้างขวางในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานให้ความคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วย ชราภาพ การหยุดงาน อย่างประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1945 ภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงาน ได้ประกาศใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม ซึ่งคุ้มครองประชาชนทุกคน โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน ในด้านหลักประกันตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เช่นเดียวกับประเทศในเอเชีย ความเคลื่อนไหวในการประกาศใช้กฎหมายแรงงานได้เป็นไปอย่างกว้างขวางหลังจากที่ประเทศต่างๆ ได้รับอิสรภาพ อย่างประเทศญี่ปุ่น ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีกฎหมายแรงงานเพียงไม่กี่ฉบับ แต่ในระหว่างที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการริเริ่มออกกฎหมายด้านแรงงานหลายฉบับ ทั้งในด้านที่ให้สิทธิคนงานก่อตั้งสหภาพเพื่อ

ทำการเจรจาต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน และกฎหมายประกันสังคม ความริเริ่มดังกล่าว ก็ได้เริ่มดำเนินการในประเทศอินเดีย ประเทศปากีสถาน ประเทศบังกลาเทศ ประเทศศรีลังกา แม้แต่ในกลุ่มอาเซียนเอง กล่าวได้ว่าปัจจุบันนี้ทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียได้มีกฎหมายแรงงานประกาศออกใช้ให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในด้านต่างๆ และประเทศส่วนใหญ่ได้มีหลักการให้ความคุ้มครองตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน ไปจนถึงกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพถึงตาย ตลอดจนถึงการว่างงาน³⁷

2.6.3 ทฤษฎีในการคุ้มครองแรงงานคนพิการ

ช่วงปี พ.ศ. 2483 – 2493 (ค.ศ. 1940 – 1950) องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาของคนพิการ ในระยะแรกการดำเนินงานใช้หลักการด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare Approaches) ภายหลังการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกาศสิทธิของคนพิการทางสติปัญญา และสิทธิของคนพิการ แนวทางการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังโดยใช้หลักการด้านสิทธิมนุษยชน (Human Right Approaches) พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) องค์การสหประชาชาติประกาศให้เป็นปีคนพิการสากล และมีการประกาศทศวรรษคนพิการในเวลาต่อมาพร้อมด้วยแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ (World Programme of Action Concerning Disabled Persons) ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญไว้ 3 เรื่อง คือ การป้องกันความพิการ (Prevention) การฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) และความเสมอภาคแห่งโอกาสและการมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ (Equalization of Opportunities and Full Participation) สาระสำคัญของข้อเสนอในการนำแผนไปใช้สาระสำคัญ 4 ประเด็นหลัก คือ

1. ปฏิบัติการระดับชาติ

ในการปฏิบัติการระดับชาติสิ่งที่สำคัญได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการรวมตัวของคนพิการขึ้นเป็นองค์กร ที่รัฐควรจะไปมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน และให้ผู้แทนขององค์กรคนพิการเหล่านี้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องเกี่ยวกับคนพิการทุกระดับ

สาระที่นำไปสู่การวางแผนปฏิบัติระดับชาติลำดับต่อมา คือ การป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการ ซึ่งแต่ละประเทศควรมีแผนและงบประมาณอย่างชัดเจนถึงแนวทางการป้องกันความพิการไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุหรือโรคภัย สำหรับการฟื้นฟูสมรรถภาพนั้นได้แนะนำให้ดำเนินการตามสภาพที่เกิดขึ้นจริงของคนพิการ

³⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2547). *กฎหมายแรงงาน* (ฉบับปรับปรุง). หน้า 32-33.

2. เรื่องโอกาสอันเท่าเทียมของคนพิการในสังคม

มีการกล่าวถึงการออกกฎหมาย สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การมีรายได้และความมั่นคงทางสังคม การศึกษาและฝึกงาน การมีงานทำ นันทนาการ วัฒนธรรม ศาสนา และกีฬา

นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงการสนับสนุนการปฏิบัติการของชุมชน โดยแผนได้เน้นให้มีการสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมบุคลากร การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นได้ดำเนินการในกิจกรรมของตนเอง รวมถึงการให้ความรู้แก่สาธารณชนในเรื่องเกี่ยวกับคนพิการ

3. ปฏิบัติการในนานาชาติ

การปฏิบัติการในนานาชาติของแผน ได้กล่าวถึงแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งจะทำให้สามารถเรียนรู้ซึ่งกันและกันและกันและประหยัคทรัพยากร การกำหนดศูนย์กลางการประสานงานงบประมาณและทุนการสนับสนุน เป็นต้น

การปฏิบัติการในนานาชาตินี้ได้ใช้หลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก พร้อมด้วยความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ ความช่วยเหลือระหว่างภูมิภาค ทวิภาคี การให้ข้อมูลข่าวสารและการให้ความรู้แก่สาธารณชน

4. การวิจัย

เนื่องจากความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม การรับรู้ของประชาชนต่อเรื่องคนพิการจึงมีความแตกต่างกันไป รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับคนพิการยังไม่มีเก็บข้อมูลเชิงสถิติหรืองานวิจัยอย่างเป็นรูปธรรม แผนปฏิบัติการระดับโลกนี้จึงได้กำหนดให้มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการหาทุนสนับสนุนการวิจัย การรวบรวมและเผยแพร่ผลงาน

ก่อนปี พ.ศ. 2534 แนวคิดเกี่ยวกับคนพิการของสังคมไทยมีทัศนะว่า คนพิการจำเป็นที่จะต้องได้รับการสงเคราะห์เลี้ยงดูให้มีชีวิตรอด ด้วยความเมตตาสงสารตามหลักมนุษยธรรมโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันหรือฟื้นฟูให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้เช่นบุคคลทั่วไปในสังคม จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งด้านการแพทย์ การศึกษา การฝึกอาชีพและมีงานทำ รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม

2.6.4 แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานคนพิการ

จำนวนคนพิการในประเทศไทย³⁸

ผลการสำรวจความพิการครั้งนี้ พบว่า ประเทศไทยมีประชากรที่พิการจำนวน 1.9 ล้านคน หรือร้อยละ 2.9 ของประชากรทั่วประเทศ โดยพบผู้หญิงมีร้อยละของผู้พิการสูงกว่าผู้ชายเล็กน้อย (ร้อยละ 3.0 และร้อยละ 2.7 ตามลำดับ) ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอายุ 70 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 24.6) นอกจากนี้ยังพบว่า นอกเขตเทศบาลมีร้อยละประชากรที่พิการมากกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 3.4 และร้อยละ 1.6 ตามลำดับ) โดยเฉพาะภาคเหนือมีประชากรที่พิการ ร้อยละ 4.4 สูงกว่าทุกภาค และเมื่อพิจารณาตามลักษณะความพิการ พบว่าเป็นประชากรที่มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพที่เป็นข้อจำกัดในการทำกิจกรรม ร้อยละ 2.8 (1.8 ล้านคน) ประชากรที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง หรือทำกิจวัตรส่วนตัวมีร้อยละ 0.6 (0.4 ล้านคน) หรือประชากรที่มีลักษณะความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญามีร้อยละ 2.0 (1.3 ล้านคน) ซึ่งกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.7 (1.1 ล้านคน) ในปี 2545 นอกจากนี้ในการสำรวจครั้งนี้ได้ถามถึงการเข้าถึงความช่วยเหลือหรือสวัสดิการของรัฐ พบว่า ประชากรที่พิการเกือบทุกคนได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล (ร้อยละ 97.0) แต่ยังมีประชากรที่พิการอีกร้อยละ 20.8 มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องช่วยแต่ไม่มี นอกจากนี้ยังพบว่า ประชากรที่พิการอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 24.3 ที่ไม่ได้รับการศึกษา และมีประชากรพิการวัยแรงงาน เพียงร้อยละ 53.3 ที่มีงานทำ จากผลการสำรวจข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประชากรที่พิการในประเทศไทยเพียงส่วนน้อยที่ได้รับความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐบาล ประชากรที่พิการส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งในเรื่องการศึกษา การประกอบอาชีพ และอุปกรณ์เครื่องช่วยสำหรับคนพิการ ทำให้คนพิการส่วนใหญ่ต้องถูกทอดทิ้งไว้กับครอบครัว มีความเป็นอยู่ตามอัตภาพ

อาชีพของคนพิการ

จากการสำรวจการประกอบอาชีพของคนพิการในปัจจุบัน พบว่าคนพิการประกอบอาชีพที่หลากหลายแตกต่างกันไป โดยสามารถจำแนกอาชีพตามลักษณะของความพิการได้ดังต่อไปนี้³⁹

³⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจความพิการ. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm

³⁹ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณเฑียร บุญตัน, อัครพรพรณ ขวัญชื่น. เล่มเดิม. หน้า 20-21.

1) อาชีพคนพิการทางการเคลื่อนไหว

คนพิการทางการเคลื่อนไหวถือว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับการจ้างงานมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนพิการประเภทอื่นๆ ตัวอย่างอาชีพที่คนพิการกลุ่มนี้ทำอยู่ เช่น เกษตร หนายความ อาจารย์สอนกฎหมาย นักวิชาการ นายช่างเทคนิค ครูฝึกวิชาชีพ นักกายภาพบำบัด ผู้เรียบเรียงข่าว ผู้ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ประจำด่านศุลกากร เจ้าหน้าที่ศูนย์ข้อมูล เจ้าหน้าที่ธุรการ เลขานุการ เจ้าของกิจการด้านกายอุปกรณ์ เจ้าของกิจการด้านคอมพิวเตอร์ เจ้าของร้านแกะสลักและครกหิน เจ้าของกิจการรับเขียนป้าย เจ้าของร้านตัดเย็บเสื้อผ้า เจ้าของกิจการรับติดตั้งถังบำบัดน้ำเสีย ช่างไฟฟ้า ช่างตัดผม ช่างตีเหล็ก ช่างแต่งเครื่องประดับ ช่างซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ช่างทำเฟอร์นิเจอร์ เกษตรกร ช่างประดิษฐ์ลวด ช่างฝีมือ เช่น ทำผ้าบาติก ทำกรอบรูปวิทยาศาสตร์ แผ่นภาพ และกัดลายกระจก ทำขนม ทำไข่เค็ม ทำดินสอพอง ทำเยือกแก้ว กระบอกไม้ไผ่ เป็นต้น หรือนวดแผนโบราณ ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

2) อาชีพของคนพิการทางการได้ยิน

อาชีพที่คนพิการทางการได้ยินทำอยู่ เช่น นักเขียนแบบรับเหมาก่อสร้าง ครูสอนคนหูหนวก ครูสอนคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ทำเว็บไซต์ เจ้าของกิจการร้านค้า เจ้าของโรงงานผลิตน้ำขวด ช่างภาพ ช่างถ่ายวิดีโอ ช่างเจ้าของกิจการอู่รถยนต์ ช่างแกะสลักไม้ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ผู้จัดการฝ่ายบุคคล พนักงานเก็บเงิน พนักงานรับจัดดอกไม้สด พนักงานทำความสะอาด ค้าขาย เป็นต้น

3) อาชีพของคนพิการทางการเห็น

อาชีพที่คนพิการทางการเห็นทำอยู่ เช่น นักวิชาการ อาจารย์สอนกฎหมาย นักพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ครูสอนภาษาอังกฤษ พนักงานเก็บเงิน พนักงานสลับสายโทรศัพท์ พนักงานในบริษัทห้างร้าน เจ้าของกิจการห้องเช่า เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ เจ้าของบริษัทจำหน่ายเคมีภัณฑ์ เป็นต้น และยังพบว่าคนพิการทางการเห็นส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอิสระ เช่น นวดแผนไทย พยากรณ์ โชคชะตา จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำความสะอาด ทำการเกษตร หรือทำอุตสาหกรรมพื้นบ้าน เช่น ถักเชือกจากฟางข้าว และใยมะพร้าว ทำไม้กวาด แปรง ถักแห สานตะกร้า ทอเสื่อสำหรับปูนอน และเสื่อปูพื้น ทำอิฐและกระเบื้องมุงหลังคา ก่อสร้าง หรือทำธุรกิจขนาดเล็ก เช่น ทำไม้ปัดฝุ่นขนนก หรือขนไก่ ซ่อมจักรยาน งานไม้ งานเย็บหนัง ซ่อมและทำรองเท้า เครื่องเรือนและจักสาน เป็นต้น หรือทำงานฝีมือและช่างประดิษฐ์ เช่น ถักโครเชต์ นิตติ้ง ร้อยลูกปัด เป็นต้น

4) อาชีพของคนพิการทางสติปัญญาหรือปัญญาอ่อน

อาชีพที่คนพิการทางสติปัญญาหรือปัญญาอ่อนทำอยู่ เช่น งานทำความสะอาด งานทำอาหาร งานถ่ายเอกสาร งานเดินเอกสารในสำนักงาน งานประกอบอุปกรณ์ งานบรรจุผลิตภัณฑ์ งานไม้เฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น คนพิการกลุ่มนี้พิการเพียงแค่สมองจึงยังสามารถประกอบ

อาชีพหาเลี้ยงตนเองในสังคมได้ หากได้รับการฝึกฝนอบรมและได้รับความรู้เพื่อให้เกิดความชำนาญ

จากตัวอย่างอาชีพข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้มีข้อจำกัดจากความพิการ แต่คนพิการในปัจจุบันก็สามารถทำงานได้หลากหลายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ยิ่งเมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสิ่งอำนวยความสะดวกให้มีความพร้อมและเหมาะสมกับแต่ละประเภทความพิการ คนพิการอาจทำอาชีพที่ทำรายได้มากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับคนพิการในต่างประเทศ

บาร์บารา มุลเลอร์ (Barbara Murray) ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพ และโรเบิร์ต เฮอร์อน (Robert Heron) ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการบริหารงานแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวไว้ว่าในการกำหนดว่าคนพิการจะทำงานใดได้นั้น ควรพิจารณาขอบข่ายงานที่เหมาะสมกับสภาพความพิการ และตรงกับความต้องการของคนพิการ ไม่ควรจะยึดติดมากเกินไปกับความคิดในเรื่องประเภทของงานที่คนพิการจะทำได้ ควรเลิกคิดว่าคนพิการทำได้แต่งานง่ายๆ ไม่ยุ่งยากต่อการใช้เครื่องมือหรืองานประจำในแต่ละวัน เช่น การบรรจุหีบห่อ การคัดสินค้า งานช่างที่ต้องใช้ฝีมือ เป็นต้น แต่ควรพิจารณาว่าคนพิการส่วนใหญ่สามารถทำงานได้หลากหลาย อีกทั้งงานบางอย่างนั้น ความพิการก็ไม่ใช่อุปสรรคที่จะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ⁴⁰ ดังนั้น คนพิการที่ใช้เก้าอี้ล้อเข็นก็สามารถทำงานที่อยู่ประจำที่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่การเงิน หรือเจ้าหน้าที่บัญชี เป็นต้น แต่ถ้าให้มาทำหน้าที่เกี่ยวกับงานที่ต้องเคลื่อนไหวไปมา หรือต้องเดินทางไปติดต่อกับบุคคลนอกสถานที่ย่อมไม่เป็นการสะดวกหรือคนตาบอดสามารถเป็นพนักงานสลับสายโทรศัพท์ หรือคนหูหนวกสามารถทำงานที่ต้องป้อนแป้นได้

การประกอบอาชีพของคนพิการนั้น มีความหลากหลายเช่นเดียวกับคนปกติ ทั้งคนพิการที่มีศักยภาพเป็นเจ้าของกิจการด้วยตนเอง และคนพิการที่เป็นลูกจ้างหรือแรงงาน ซึ่งก็มีทั้งที่เป็นแรงงานอยู่ในสถานประกอบการอันเป็นแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ คนพิการนั้นมีความแตกต่างจากคนปกติ ด้วยลักษณะทางกายภาพ ที่อาจต้องพึ่งพาเครื่องช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีวิต หากแต่จิตใจของคนพิการนั้นมิได้มีความผิดปกติแต่อย่างใด ทั้งกลับมีจิตใจที่เข้มแข็งมีความต้องการทำงานเช่นเดียวกับคนปกติ เมื่อคนพิการมีลักษณะที่แตกต่างทางกายภาพดังกล่าว ก็อาจถูกกีดกันจากการทำงาน ทำให้คนพิการไม่สามารถทำงานที่มีลักษณะงานแบบปกติได้ การทำงานนอกระบบที่ไม่มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ตายตัวย่อมเป็นทางเลือกที่ดีในการประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ทั้งยังไม่ต้องเป็นภาระแก่ครอบครัว ซึ่งการทำงานนอกระบบของคนพิการ ก็ไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้ง่ายเหมือนคนปกติ เพราะอาจถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่าคนปกติ การมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการที่ทำงานนอกระบบ เพื่อ

⁴⁰ บาร์บารา มุลเลอร์ และโรเบิร์ต เฮอร์อน. (2542). *คู่มือการนำคนพิการเข้าสู่การจ้างงาน*. หน้า 15.

เป็นมาตรการอีกชั้นหนึ่งในการให้ความสนับสนุนคนพิการให้สามารถดำรงชีวิตได้โดยปกติสุขเฉก
เช่นคนทั่วไปได้ จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำให้เกิดมีขึ้นเป็นอย่างยิ่ง