


# สถานการณ์แรงงานนอกระบบ:

สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ  
และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ 3 ปี (พ.ศ 2565-2567)

ภายใต้โครงการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ:  
บทสำรวจเครือข่ายสถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ  
(ข้อตกลงเลขที่ 64-00-0111 รหัสโครงการ 64-00161)  
ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)



โดย  
สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
2565

## รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ สํารวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ:  
บทสำรวจเครือข่ายสถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ  
ข้อตกลงเลขที่ 64-00-0111 รหัสโครงการ 64-00161

โดย

รศ. ดร. นฤมล อรุโณทัย

ผู้รับทุน

ดร. บวร ทรัพย์สิงห์ และคณะ

ผู้รับผิดชอบโครงการ

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กรรับทุน

ได้รับทุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

## คำนำ

รายงานสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติและแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ 3 ปี (พ.ศ. 2565-2567) ฉบับนี้ เป็นรายงานการศึกษาภายใต้โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ ที่มีเป้าหมายเพื่อศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต รายงานฉบับนี้ มุ่งเน้นการนำเสนอข้อมูลที่ประกอบด้วยสถานการณ์แรงงานนอกระบบในภาพรวม สถานการณ์แรงงานนอกระบบโดยสรุปแต่ละอาชีพ สถานการณ์อนาคตของงานและแรงงาน ข้อเสนอแนะ และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ 3 ปี ซึ่งได้จากการศึกษาค้นคว้า รวบรวมเอกสารวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในมิติต่างๆ ของนักวิชาการภายในโครงการ

อนึ่ง ภายใต้โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ ยังมีรายงานการศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบ อีก 12 เล่ม ประกอบด้วย สถานการณ์คนทำงานนอกระบบกลุ่มคนแกะสลักหินและแกะสลักไม้, คนตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า, ลูกจ้างทำงานบ้าน, พนักงานนวด, พนักงานบริการในร้านอาหาร, คนถีบสามล้อ, คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง, คนขับรถแท็กซี่, ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย, คนเก็บและคัดแยกของเก่า, เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ และ การศึกษาอนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ

โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ สำเร็จลุล่วงไปด้วยคำแนะนำอันมีคุณค่าของที่ปรึกษาโครงการ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของคณาจารย์ และนักวิชาการภายในโครงการ ร่วมนักวิชาการภายนอก ตัวแทนกลุ่มองค์กร และแรงงานนอกระบบแต่ละอาชีพ ตลอดจนการสนับสนุนของสำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่สนับสนุนงบประมาณ องค์ความรู้ เครือข่ายวิชาการ และเครือข่ายคนทำงานด้านแรงงานนอกระบบ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ดร. บวร ทรัพย์สิงห์  
สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ที่ปรึกษาโครงการ

รองศาสตราจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย

ศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว

นางพุลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์

## คณะผู้จัดทำ

ดร. บวร ทรัพย์สิงห์	หัวหน้าโครงการวิจัย
ดร. บุญสม น้ำสมบูรณ์	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน: คนแกะสลักหินและแกะสลักไม้
ดร. มยุรี เสือคำราม	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน: คนตัดเย็บเสื้อผ้า
ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในบ้านหรือสถานประกอบการ: ลูกจ้างทำงานบ้าน
อาจารย์ ดร. คณิน เชื้อดวงมุข	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในบ้าน/สถานประกอบการ: พนักงานนวด
ผศ.ดร. รุ่งนภา เทพภาพ	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในบ้าน/สถานประกอบการ: พนักงานบริการในร้านอาหาร
รศ.ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนถีบสามล้อ
อาจารย์ ดร. ธนานนท์ บัวทอง	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง
ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนขับรถแท็กซี่
อาจารย์วิชา โกมินทร์	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ: ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย
ผศ.ดร. อุ่นเรือน เล็กน้อย	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ: คนเก็บและคัดแยกของเก่า
รศ.ดร. อารุญ เกตุสาคร	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาคนทำงานภาคเกษตร: เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์
อาจารย์ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์	หัวหน้าทีมวิจัยศึกษาอนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ
ผศ.ดร. รัตติยา ภูละออ	ทีมวิจัยศึกษาอนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ
ผศ.ดร. ณัฏฐ์ชวัล โภคาพาณิชย์	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนถีบสามล้อ
อาจารย์ธวัช มณีผ่อง	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนถีบสามล้อ
ดร. ณัฐชานันท์ ไตรวัฒนวงษ์	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง
นายชาญธนินทร์ ไสแก้ว	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในภาคขนส่ง: คนขับรถแท็กซี่
นายรัฐพงศ์ ไชยเดช	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานภาคเกษตร: เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์
นายคุณานนท์ คงสมเวช	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานภาคเกษตร: เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์
นางสาวพัชนี เมืองศรี	ทีมวิจัยศึกษาคนทำงานในบ้านหรือสถานประกอบการ: พนักงานนวด

## สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 สถานการณ์แรงงานนอกระบบภาพรวม	10
บทที่ 3 สถานการณ์แรงงานนอกระบบผู้ทำการผลิตที่บ้าน	43
คนแกะสลักหินและแกะสลักไม้	
คนตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า	
บทที่ 4 สถานการณ์แรงงานนอกระบบที่ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ	48
ลูกจ้างทำงานบ้าน	
พนักงานนวด	
พนักงานบริการในร้านอาหาร	
บทที่ 5 สถานการณ์แรงงานนอกระบบภาคขนส่ง	58
คนถีบสามล้อ	
คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง	
คนขับรถแท็กซี่	
บทที่ 6 สถานการณ์แรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ	66
ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย	
คนเก็บและคัดแยกของเก่า	
บทที่ 7 สถานการณ์แรงงานนอกระบบภาคเกษตร	73
เกษตรกรอาชีพเพาะปลูก	
เกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์	
บทที่ 8 สถานการณ์อนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ	81
บทที่ 9 สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กับแรงงานนอกระบบ	87
บทที่ 10 แนวโน้มความเป็นไปได้ในการดำเนินงานของแรงงานนอกระบบ	96
และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา	
บทที่ 11 สรุปผลการศึกษา	107
บทที่ 12 ข้อเสนอแนะ และแผนการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ	120

## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติและแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ 3 ปี (พ.ศ. 2565-2567) ฉบับนี้ เป็นรายงานการศึกษาภายใต้โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต ระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในการศึกษาเป็นการศึกษาค้นคว้าและการรวบรวมเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัย ในมิติต่างๆ เพื่อสังเคราะห์สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ควบคู่กับการจัดสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักวิชาการ นักพัฒนา รวมถึงแกนนำและสมาชิกกลุ่ม องค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนทำงานนอกระบบ ระหว่างเดือนมีนาคม 2564 ถึง มีนาคม 2565

ผลการศึกษาสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มเผชิญข้อจำกัดด้านการเข้าถึงทรัพยากรในการดำรงชีวิตที่เป็นอุปสรรคพื้นฐานต่อความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ และสุขภาพด้านอื่นๆ ในด้านการประกอบอาชีพแรงงานส่วนใหญ่ได้รับรายได้ต่ำ ไม่แน่นอน ไม่สอดคล้องกับค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าครองชีพ ทักษะและประสบการณ์การทำงาน ตลอดจนมีอำนาจการต่อรองที่ต่ำกว่าในกลุ่มแรงงานอิสระและรับจ้างรายวันจะไม่มีรายได้หากหยุดงาน ส่วนแรงงานที่ได้รับค่าจ้างประจำแบบรายเดือนมักเป็นงานที่ไม่มีสัญญาจ้าง ไม่มีรูปแบบการจ้างงานและชั่วโมงการทำงานที่แน่นอน ในด้านสุขภาพแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในพื้นที่เสี่ยงและไม่เหมาะสมต่อการทำงาน ต้องเผชิญกับแสงแดด ความร้อน เสียงดัง ฝุ่นมลพิษทางอากาศ รวมถึงมีความเสี่ยงจากการใช้เครื่องมือ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์การทำงานที่เป็นอันตราย ตลอดจนมีการใช้แรงงาน ทำทางการทำงาน ความเครียด พฤติกรรมการบริโภค และพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ แรงงานที่ทำงานภาคขนส่งและภาคบริการยังมีความเสี่ยงที่จะได้รับโรคติดต่อจากการทำงานในพื้นที่ปิดและใกล้ชิด แรงงานหญิงมีความเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิด และกลุ่มแรงงานเกษตรและเก็บและคัดแยกของเก่ามีโอกาสได้รับสารพิษจากโลหะหนัก สารเคมี และขยะปนเปื้อนจากการทำงาน หากพิจารณาในด้านกฎหมายมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองโดยตรงกับแรงงานนอกระบบ 3 กลุ่ม คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ลูกจ้างทำงานบ้าน และเกษตรกรกรรม ในขณะที่กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและให้สิทธิประโยชน์กับคนทำงานทุกคน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดมักถูกสังคมนาองข้าม มองในแง่ลบ และไม่เห็นคุณค่าของงานของแรงงานนอกระบบ

ผลการศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงงานและแรงงานนอกระบบในอนาคต การระบาดของโรคโควิด-19 ได้สร้างผลกระทบรุนแรงกับแรงงานนอกระบบในเกือบทุกกลุ่มอาชีพและทุกพื้นที่ เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีสัญญาจ้างที่แน่นอน และมีรายได้ที่ขึ้นอยู่กับวันที่ได้ออกมาทำงาน สถานการณ์การระบาดจึงสะท้อนให้เห็นปัญหาเดิมด้านชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และสุขภาพของแรงงานนอกระบบที่มีความยากและซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตด้านสังคมและประชากร เศรษฐกิจและเทคโนโลยี สุขภาพและสิ่งแวดล้อม และด้านการเปลี่ยนแปลงด้านสถาบัน องค์กร และนโยบายจะเป็นแนวโน้มที่สำคัญและกำลังท้าทายการประกอบอาชีพ และชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย 1) การใช้ข้อมูลเป็นฐานการพัฒนาแรงงานนอกระบบ ควบคู่กับ 2) การส่งเสริมสนับสนุนองค์ความรู้และการปฏิบัติการนำร่อง เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ การจ้างงาน ความปลอดภัยในงาน และสวัสดิการที่เหมาะสม 3) การส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ 4) การพัฒนาศักยภาพแรงงานนอกระบบและเครือข่ายแรงงานนอกระบบ และ 5) บูรณาการองค์ความรู้ ความร่วมมือ และทรัพยากรร่วมกันของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ แผนการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2565-2567) ของสำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ได้กำหนดกรอบเป้าหมายเพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดี และมีความเสี่ยงจากอันตรายและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานลดลง และวัตถุประสงค์ของแผนที่สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย 1) การพัฒนาฐานข้อมูล และองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อขับเคลื่อนการปฏิบัติการ มาตรการ และนโยบายด้านสุขภาพ ความเจ็บป่วย ความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงานของแรงงาน 2) ส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงาน มีความรอบรู้ด้านสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม 3) พัฒนาศักยภาพแกนนำกลุ่ม เครือข่าย และอาสาสมัครแรงงาน ในการทำงานส่งเสริมปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดีให้กับแรงงานนอกระบบ และ 4) พัฒนาให้เกิดรูปแบบ แนวปฏิบัติ นวัตกรรม รวมถึงมาตรการ และนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดี

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญของปัญหา

การสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2563<sup>1</sup> พบว่า ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 37.9 ล้านคน เป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน เรียกว่าแรงงานนอกระบบ 20.4 ล้านคน หรือร้อยละ 53.8 และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ 17.5 ล้านคน หรือร้อยละ 46.2 เมื่อพิจารณาถึงประเภทการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พบว่า แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมโดยมีจำนวนถึง 11.3 ล้านคน หรือร้อยละ 55.6 รองลงมาทำงานอยู่ในภาคการค้าและบริการ ร้อยละ 34.1 และภาคการผลิตร้อยละ 10.3 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาสถานภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบในภาพรวมพบว่า แรงงานนอกระบบต้องการให้หน่วยงานภาครัฐช่วยเหลือในปัญหาเรื่องค่าตอบแทน งานที่ไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง การทำงานหนัก รวมถึงการไม่ได้รับสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด ชั่วโมงทำงานมากเกินไป และลาพักผ่อนไม่ได้ รวมถึงปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน อิริยาบถในการทำงาน ปัญหาฝุ่น ควัน กลิ่น แสงสว่าง การได้รับสารเคมีที่เป็นพิษ เครื่องจักร และเครื่องมือที่เป็นอันตราย นอกจากนี้ ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>2</sup> ระหว่างปี 2554 – 2562 พบว่า จำนวนผู้มีงานทำในภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่จำนวนผู้มีงานทำนอกภาคการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ข้อมูลการศึกษาแนวโน้มความต้องการแรงงานงานของตลาดแรงงานในประเทศไทย<sup>3</sup> ช่วงระหว่างปี 2560 – 2564 พบว่า อาชีพที่คาดว่าแรงงานจะเข้าสู่ตลาดแรงงานมาก ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร ปลูกพืชสวน และพืชไร่เพื่อการค้าขาย 7.51 ล้านคน ผู้จำหน่ายสินค้าในร้านค้า 2.51 ล้านคน ผู้จำหน่ายสินค้าตามถนนและตลาด 1.39 ล้านคน ผู้ขับรถตุ๊กตู่และรถจักรยานยนต์ 1.30 ล้านคน ผู้จำหน่ายสินค้าอื่นๆ ซึ่งไม่ได้ขายที่ร้านค้าหรือตลาด เช่น ผู้จำหน่ายสินค้าตามบ้าน โทรศัพท์ ออนไลน์ พนักงานบริการในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง 1.10 ล้านคน ผู้เลี้ยงสัตว์ 9.91 แสนคน คนงานด้านการเกษตร ประมง ป่าไม้ 9.88 แสนคน ผู้ปฏิบัติงานด้านการปลูกพืชเพื่อการดำรงชีพ 8.51 แสนคน พ่อครัว/แม่ครัว 7.73 แสนคน คนงานเหมืองและก่อสร้าง 6.53 แสนคน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มความต้องการแรงงานในอนาคตโดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร คนงานด้านการเกษตร ผู้ปฏิบัติงานด้านการปลูกพืชมีแนวโน้มลดลง สอดคล้องกับงานศึกษา คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย ซึ่งรวมประเภทงาน

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2563. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2563. [www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/Informal\\_work\\_force/2563/fullreport\\_63.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/Informal_work_force/2563/fullreport_63.pdf)

<sup>2</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2563. ภาวะการทำงานของประชากร จำแนกตามประเภทธุรกิจ [www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=638](http://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=638)

<sup>3</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2560. การศึกษาแนวโน้มความต้องการแรงงานในประเทศไทย ช่วงปี 2560-2564.

[www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/แนวโน้มความต้องการแรงงาน/แนวโน้มความต้องการแรงงาน.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/แนวโน้มความต้องการแรงงาน/แนวโน้มความต้องการแรงงาน.pdf)



บริการต่างๆ เข้าด้วยกันตามภาคเศรษฐกิจ<sup>4</sup> พบว่า งานในภาคบริการมีสัดส่วนสูงเกือบร้อยละ 50 และงานด้านการค้าขายมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 24 ของงานทั้งหมด กล่าวได้ว่า ภาพรวมของแรงงานในกรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์โดยตรงกับตลาดงานบริการมากกว่างานในเศรษฐกิจภาคอื่นๆ มากไปกว่านั้นอาชีพอิสระที่มักเป็นอาชีพในภาคบริการกำลังมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแรงงานเริ่มลดความนิยมในการทำงานภาคอุตสาหกรรมและออกมาสู่อชีพอิสระมากขึ้น

การสำรวจด้านแรงงานของสำนักงานสถิติ และงานศึกษาต่างๆ สะท้อนให้เห็นภาพคนทำงานนอกระบบในประเทศไทย และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ใน 2 ภาคเศรษฐกิจสำคัญ คือ แรงงานนอกระบบในภาคการเกษตร และแรงงานนอกนอกระบบการเกษตร ดังนี้

*คนทำงานนอกระบบในภาคเกษตร หรือแรงงานนอกระบบนอกเขตเมือง* มีลักษณะของงานที่แบ่งออกมาได้เป็น 3 ลักษณะ<sup>5 6</sup> คือ 1) เกษตรกรทั่วไป ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรในสาขาต่างๆ ซึ่งหมายถึงผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของกิจการโดยมีการจ้างแรงงานและเกษตรกรรายย่อย 2) เกษตรกรรับจ้าง ได้แก่ ผู้ที่รับจ้างทำงานทั่วไป และเกษตรกรรายย่อยที่รับจ้างทำงานให้แก่ผู้ประกอบการเกษตร และ 3) เกษตรพันธะสัญญา ได้แก่ เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าด้านการเกษตรให้กับบุคคล หรือนิติบุคคลเป็นผู้รับซื้อ โดยมีการตกลงล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขในการผลิตและการรับซื้อ ทั้งนี้ข้อมูลลักษณะการทำการเกษตรจากสำมะโนเกษตร<sup>7</sup> ปี 2556 พบว่าประเทศไทยมีผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น 5.9 ล้านราย ลักษณะการทำการเกษตรของผู้ถือครองทำการเกษตรส่วนใหญ่เพาะปลูกพืช 5.7 ล้านราย, เลี้ยงปศุสัตว์ 1.2 ล้านราย, เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด 2.3 แสนราย ในขณะที่รายได้จากผลผลิตทางการเกษตร พบว่า ผู้ถือครองทำการเกษตร ร้อยละ 47.5 มีรายได้ของครัวเรือนมาจากการทำการเกษตรอย่างเดียว ในขณะที่ ร้อยละ 52.5 เป็นผู้มียาได้จากการทำการเกษตรและจากแหล่งอื่น นอกจากนี้ ผู้ถือครองทำการเกษตรของประเทศไทยร้อยละ 51.5 มีการจ้างลูกจ้างทำงานเกษตร ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นการจ้างลูกจ้างชั่วคราวอย่างเดียว

*คนทำงานนอกระบบนอกภาคเกษตร หรือแรงงานนอกระบบในเขตเมือง* จากการพิจารณาข้อมูลเฉพาะแรงงานนอกระบบในเมือง ตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติและการวิเคราะห์โดย WIEGO<sup>8</sup> พบว่า กรุงเทพมหานคร เขตเมือง และประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบประมาณ 1 ล้านคน, 3 ล้านคน และ 6 ล้านคน ตามลำดับ โดยแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 20 ของการจ้างงานทั้งหมดใน

<sup>4</sup> วาน ฉันทวิลาสวงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ. 2563. คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย โครงการย่อยที่ 3 – การทำงานในเมือง. [www.khonthai4-0.net/?wpfb\\_dl=91](http://www.khonthai4-0.net/?wpfb_dl=91)

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549. โครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ. <http://nlrc.mol.go.th/research/IBNNkm6/00IBNNkm6.pdf>

<sup>6</sup> พงศ์เทพ วีวรรณเดชะ. 2550. แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร: สิทธิและสวัสดิการของเกษตรกรพันธสัญญาและรับจ้าง.

[https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/aerngngaannkrabbphaakhaarekstr\\_1.pdf](https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/aerngngaannkrabbphaakhaarekstr_1.pdf)

<sup>7</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556.

<http://www.nso.go.th/sites/2014/Documents/Agri/2556/reports-full/whole.pdf>

<sup>8</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. 2019. Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. <https://www.wiego.org/publications/informal-workers-urban-thailand-statistical-snapshot>

กรุงเทพมหานครและเขตเมือง และแรงงานนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 16 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ เมื่อพิจารณาในรายกลุ่มอาชีพ พบว่า กลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านเป็นคนทำงานกลุ่มใหญ่ที่สุด รองลงมาเป็นกลุ่มผู้ขายสินค้า หาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง และกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 แรงงานนอกระบบ ซึ่งเผชิญสถานการณ์ความเสี่ยง และยากลำบากเดิมที่เกิดขึ้นจากลักษณะงาน รูปแบบการทำงาน รายได้และสวัสดิการ รวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ กลับยิ่งเผชิญกับบริบทและความท้าทายใหม่ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ และระหว่างประเทศ บริบททางสุขภาพและอาชีวอนามัย สังคม และวัฒนธรรมความปกติใหม่ของชีวิต สถานการณ์ความท้าทายดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ ทักษะ ความรู้ความสามารถ ความปลอดภัยในการทำงาน การมีส่วนร่วม และการรวมกลุ่ม ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจ สถานะทางสุขภาพ การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของกลุ่มแรงงานนอกระบบและผู้อยู่ในอุปการะ ทั้งนี้ การทบทวนสถานการณ์ องค์ความรู้จากเอกสารงานวิชาการ งานศึกษาวิจัย บทความ และบทเรียนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับแรงงานนอกระบบ เป็นฐานข้อมูลทางวิชาการ และเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจประเภทและขนาดของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตลอดจนสถานการณ์ปัญหา ลักษณะของความเสี่ยงและความต้องการ รวมถึงโอกาสและแนวทางในการลดข้อจำกัด อันจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการทำงานกับคนทำงานนอกระบบต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต

## 3. นิยามปฏิบัติการ

**คนทำงานนอกระบบ** หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้จ้างงานตนเอง ผู้ทำงานส่วนตัว ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัว ผู้รับเหมาช่วงการผลิต แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานพันธสัญญา โดยมีลักษณะเป็นงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ไม่มีสัญญาจ้างงาน ไม่ได้ความคุ้มครองในการทำงาน เช่น การแจ้งเลิกจ้างล่วงหน้า เงินชดเชย การลาป่วยหรือวันหยุด โดยได้รับค่าจ้าง งานที่ชั่วโมงทำงานหรือค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด การทำงานในธุรกิจที่มีได้จดทะเบียน หรืองานที่กฎหมายแรงงานไม่ได้ใช้บังคับ

## 5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ มีเป้าหมายเพื่อทบทวนสถานการณ์ และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต โดยคาดหวังให้สามารถฉายภาพให้เห็นชีวิตความเป็นอยู่ ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ สุขภาพ สังคมวัฒนธรรม และนโยบาย รวมถึงแนวโน้มอนาคตที่มีผลต่องานและแรงงานนอกระบบอาชีพต่างๆ

## 5. ระเบียบวิธีการศึกษา

โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัย ในมิติต่างๆ เพื่อสังเคราะห์สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต ควบคู่กับการจัดสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักวิชาการ นักพัฒนา รวมถึงกลุ่มและองค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนทำงานนอกระบบ ในระยะเวลา 13 เดือน (เดือนมีนาคม 2564 ถึง มีนาคม 2565) เพื่อเสนอภาพสถานการณ์แรงงานนอกระบบ และแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเสี่ยงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต มีขอบเขต และระเบียบวิธีการศึกษา ดังนี้

### 5.1 การศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสารงานวิจัยทั้งส่วนที่เป็นเอกสาร และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย หรือสนับสนุนการวิจัย เช่น วช. สสส. สกว. หน่วยงานภาครัฐ มหาวิทยาลัย และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เครือข่ายและฐานข้อมูลเอกสาร เช่น ThaiLIS, Google และ Google Scholar โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล คณะผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการศึกษา ประกอบด้วย

1) การกำหนดขอบเขตของช่วงเวลาของเอกสารวิชาการ โดยกำหนดกำหนดขอบเขตในการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ระหว่าง ปี พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน

2) การกำหนดขอบเขตของกลุ่ม องค์กร หรือหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ประเภทกลุ่มนักพัฒนา นักวิชาการ และประเภทกลุ่ม องค์กร และเครือข่าย เพื่อให้ภาพของกลุ่ม เครือข่าย หรือองค์กรของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สำหรับการขับเคลื่อนงานด้านแรงงานนอกระบบต่อในอนาคต ของนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และ สสส.

3) การกำหนดนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ในการศึกษาครั้งนี้ อ้างอิงตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>9</sup> ที่ระบุว่า แรงงานนอกระบบ (Informal Worker) หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้จ้างงานตนเอง ผู้ทำงานส่วนตัว ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัว ผู้รับเหมาช่วงการผลิต แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานพันธสัญญา ทั้งนี้ งานในเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ พิจารณาจากงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ไม่มีสัญญาจ้างงาน ไม่ได้ความคุ้มครองในการทำงาน เช่น การแจ้งเลิกจ้างล่วงหน้า เงินชดเชย การลาป่วยหรือวันหยุด โดยได้รับค่าจ้าง งานที่ชั่วโมงทำงานหรือค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด การทำงานในธุรกิจที่มีได้จดทะเบียน หรืองานที่กฎหมายแรงงานไม่ได้ใช้บังคับ

4) กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา การศึกษาครั้งนี้คณะผู้วิจัยร่วมกันพิจารณาจากข้อมูลแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ WIEGO รวมถึงข้อมูลสถานการณ์และความเสี่ยงทางสุขภาพของแรงงาน กำหนดเลือกกลุ่มเป้าหมาย 5 กลุ่มหลัก คือ 1) กลุ่มคนทำงานที่รับงานไปทำที่บ้าน และผู้ทำการผลิตที่บ้าน 2) กลุ่มคนทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ 3) กลุ่มคนทำงานภาคขนส่ง 4) กลุ่มคนทำงานที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ 5) กลุ่มคนทำงานภาคเกษตร รวมถึงการศึกษาภาพอนาคตของแรงงานนอกระบบ โดยมีคณาจารย์ และนักวิชาการจาก 4 มหาวิทยาลัยเข้าร่วม ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยนครพนม ดังนี้

กลุ่มอาชีพ	อาชีพ	ทีมนักวิชาการ
กลุ่มคนทำงาน ในภาคผลิต	คนทำงานภาคเกษตร: เกษตรกรอาชีพเพาะปลูก และเลี้ยงสัตว์	รศ.ดร.อารุญ เกตุสาคร นายรัฐพงศ์ ไชยเดช นายคุณานนท์ คงสมเวช คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
	คนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน	
	คนแกะสลักหินและแกะสลักไม้ คนตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า	ดร. บุญสม น้ำสมบุญ นักวิชาการอิสระ ดร. มยุรี เสือคำราม นักวิชาการอิสระ
กลุ่มคนทำงานในภาค การค้า บริการอิสระ ภายในบ้าน/อาคาร/ สถานประกอบการ หรือ พื้นที่สาธารณะ	คนทำงานในบ้าน สถานประกอบการ	
	ลูกจ้างทำงานบ้าน	ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
	พนักงานในร้านค้า/ร้านอาหาร	ผศ. ดร. รุ่งนภา เทพภาพ วิทยาลัยสหวิทยากร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พนักงานนวด นวดแผนโบราณ	อาจารย์ ดร. คณิน เชื้อดวงผุย คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม นางสาวพัชนี เมืองศรี นักวิชาการอิสระ	

<sup>9</sup> Ralf Hussmanns. 2004. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_079142.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf)

กลุ่มอาชีพ	อาชีพ	ทีมนักวิชาการ
	<p>คนทำงานในภาคขนส่ง</p> <p>กลุ่มคนถือบัตรสามล้อ</p>	<p>รศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรัมย์</p> <p>ผศ. ดร. ณัฐชวัล โกคาพาณิชย์</p> <p>อาจารย์ธวัช มณีผ่อง</p> <p>คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี</p>
	<p>คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง</p>	<p>อาจารย์ ดร. ธนานนท์ บัวทอง</p> <p>ดร.ณัฐชานันท์ ไตรวัฒนวงษ์</p> <p>คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา</p> <p>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</p>
	<p>คนขับรถแท็กซี่</p>	<p>ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี</p> <p>สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p> <p>นายชาญนรินทร์ ไสแก้ว นักวิชาการอิสระ</p>
	<p>คนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ</p> <p>ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย</p> <p>คนเก็บและคัดแยกของเก่า</p>	<p>อาจารย์วิชา โกมินทร์</p> <p>สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p> <p>ผศ. ดร. อุ่นเรือน เล็กน้อย</p> <p>สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>
<p>แนวทางการ</p> <p>เปลี่ยนแปลงของงาน</p>	<p>คนทำงานนอกระบบในอนาคต</p>	<p>อาจารย์วาน ฉันทวิลาสวงศ์</p> <p>คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p> <p>ผศ. ดร. รัตติยา ภูละออ</p> <p>ศูนย์ประสานงานเพื่อการวิจัยแรงงาน</p> <p>แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>

5) การศึกษาค้นคว้า รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ มุ่งเน้นการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ในมิติและประเด็นต่างๆ ของกลุ่มคนทำงานนอกระบบจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แต่ด้วยการกำหนดคำนิยามของแรงงานนอกระบบในเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายอาจมีความแตกต่างกัน และบางส่วนคาบเกี่ยวกับแรงงานในระบบ โดยเฉพาะในอาชีพผู้ทำการผลิตที่บ้าน พนักงานบริการในร้านอาหาร พนักงานร้านนวด ซึ่งบางส่วนทำงานให้ภาคธุรกิจที่เป็นทางการ โดยได้รับสิทธิประโยชน์ตามสวัสดิการ และมีการแจ้งเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งการศึกษาเอกสารและงานวิจัยในกลุ่มอาชีพดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาคำนิยามของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบด้วย

6) การกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและประเด็นในการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล ซึ่งกำหนดประเด็นตามแนวคิดเรื่องความเปราะบาง ความเสี่ยง ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และปัจจัยทางสังคมกำหนดสุขภาพ ดังนี้

ประเด็น	รายละเอียด
มิติคุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร	<p>1) คุณลักษณะพื้นฐาน และจำนวนประชากร ได้แก่ (1) จำนวนกลุ่มเป้าหมาย หรือการประมาณการขนาดของกลุ่มเป้าหมายโดยเทียบเคียงกับแหล่งข้อมูลต่างๆ (2) ประเภทและคุณลักษณะของประชากรแต่ละประเภท</p> <p>2) ชีวิตความเป็นอยู่ ได้แก่ (1) เพศ, ช่วงอายุ, เชื้อชาติ, ศาสนา, สถานภาพสมรส/ครอบครัว, จำนวนบุตร/ผู้อยู่ในอุปการะ (2) ภูมิลำเนาเดิม, การย้ายที่อยู่, สถานที่อยู่อาศัย, สิทธิ/สภาพที่อยู่อาศัย</p> <p>3) การศึกษาและประสบการณ์ ได้แก่ (1) ระดับการศึกษา (2) ประสบการณ์ในอาชีพ, การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร, ความรอบรู้ทางอาชีพ/เศรษฐกิจ/ดิจิทัล/อื่นๆ</p>
มิติสุขภาพ	<p>1) สถานะทางสุขภาพ ได้แก่ โรคและความเจ็บป่วย ความพิการ โรคทางพันธุกรรม โรคในกลุ่มอาชีพ</p> <p>2) ความรอบรู้ทางสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพ ได้แก่ การตรวจสุขภาพ, การได้รับวัคซีน, การดูแลร่างกายจิตใจ, พฤติกรรมสุขภาพ, ออกกำลังกาย, บริโภคอาหาร, การใช้สารเสพติด</p> <p>3) อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่ การเผชิญกับมลพิษทางเสียง/อากาศ/ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อุบัติเหตุ และสภาพแวดล้อมความปลอดภัยในการทำงาน</p> <p>4) สิทธิและการเข้าถึงบริการสุขภาพ ได้แก่ การเข้าถึงสิทธิ การเข้าถึงบริการ สวัสดิการด้านการรักษา</p>
มิติเศรษฐกิจ	<p>1) ลักษณะการประกอบอาชีพหลัก/รอง ได้แก่ รูปแบบการจ้าง, การได้รับค่าจ้าง สิทธิ และสวัสดิการ, ช่วงเวลาทำงาน/เวลาทำงาน/เวลาพักผ่อน, สถานที่ทำงาน, การตกงาน/ว่างงาน/การเปลี่ยนงาน</p> <p>2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้, ค่าใช้จ่าย, ค่าครองชีพ, หนี้สิน, เงินออม, เงินลงทุน, ทรัพย์สิน, การเข้าถึงแหล่งทุน, การพนัน, ความพร้อมสำหรับการเข้าสู่วัยสูงอายุ</p>
มิติทางสังคมวัฒนธรรม นโยบายภาครัฐ	<p>1) กฎหมาย มาตรการ นโยบาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย อนุสัญญา มาตรการ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ และนโยบายที่เป็นโอกาสหรือข้อจำกัด</p> <p>2) กลุ่ม เครือข่าย และทุนทางสังคม ได้แก่ (1) กลุ่ม และเครือข่ายคนทำงาน การรวมกลุ่มทางอาชีพ หรือกลุ่มทางสังคมอื่นๆ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม/เพื่อนร่วมอาชีพ (2) พฤติกรรมและความสัมพันธ์ของคนภายนอกกลุ่ม เช่น นักวิชาการ นักพัฒนา องค์กรพัฒนาเอกชน นักการเมือง สื่อมวลชน หน่วยงานรัฐและเอกชน รวมถึงนายจ้าง/ลูกจ้าง/ผู้รับบริการ/คนในชุมชน</p>
มิติความเหลื่อมล้ำและความเสี่ยงในอนาคต	<p>1) สถานการณ์ปัญหา และบทเรียนการแก้ไข ได้แก่ ความเสี่ยง ข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะ บทเรียนประสบการณ์ที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำและการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ผ่านมาของภาคส่วนต่างๆ</p> <p>2) สถานการณ์/กระแสการเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงาน ได้แก่ (1) พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ พฤติกรรมของผู้บริโภค และอนาคตของงานที่เปลี่ยนแปลง ความท้าทายจากแพลตฟอร์ม การจ้างงาน รูปแบบการจ้างงาน ค่าจ้างใหม่ (2) สถานการณ์ปัญหาทางสังคม/วัฒนธรรม เช่น การถูกบังคับ ถูกดูถูกหรือแบ่งแยกจากชีวิตความเป็นอยู่ อาชีพ ฐานะ สุขภาพ ความสูงอายุ ความพิการ ชนพื้นเมือง/ชาติกำเนิด/ชาติพันธุ์, มายาคติที่มีต่อกลุ่มคนทำงานนอกระบบ, มุมมอง/บทบาทของรัฐและหน่วยงานที่มีต่อกลุ่มคนทำงาน</p> <p>3) สถานการณ์ บริบทของคนทำงานในต่างประเทศ/ประสบการณ์ และบทเรียนในต่างประเทศ</p>

7) การเก็บรวบรวมข้อมูล และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันผ่านการจัดสนทนากลุ่มภายในโครงการ ระหว่างทีมวิจัยแต่ละกลุ่มอาชีพ รวมถึงการสัมภาษณ์ สนทนากลุ่มกับแกนนำแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ และการจัดเสวนาสาธารณะเพื่อนำข้อมูลผลการศึกษามานำเสนอต่อสาธารณะ ร่วมกับคณาจารย์ นักวิชาการ นักพัฒนา และคนทำงานที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของแรงงานกลุ่มต่างๆ อันเป็นการตรวจสอบข้อมูล

สถานการณ์ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ทบทวนสถานการณ์ผลกระทบ และแสวงหาแนวทางการฟื้นฟูงานและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ บนฐานความต้องการของแรงงานนอกระบบ

### 5.2 การคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต

การคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคตเป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูลการศึกษา (ตามวัตถุประสงค์ที่1) มาใช้เป็นพื้นฐาน ร่วมกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาพการเปลี่ยนแปลงของงานและแรงงานนอกระบบ การสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2-3 ครั้ง เพื่อสะท้อนแนวโน้มภาพรวมของงานนอกระบบ ในอนาคต ได้แก่ ด้านรูปแบบการทำงาน การจ้างงาน ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน ความเสี่ยงด้านสุขภาพ รวมถึงแนวทางการรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

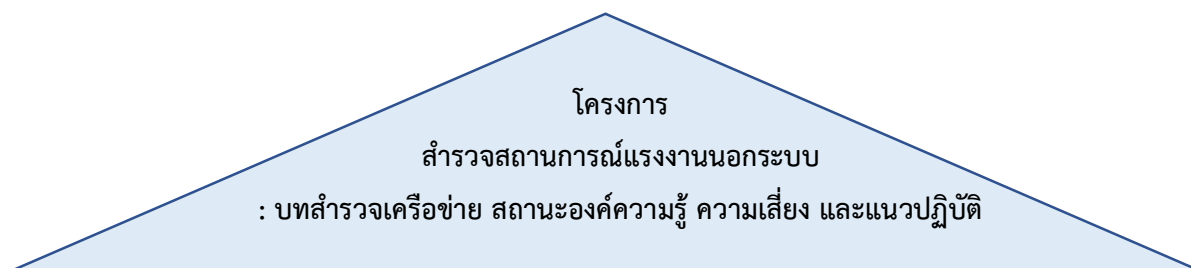
### 5.3 การเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

การเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต เป็นการศึกษาโดยนำเสนอข้อมูลการศึกษา (ตามวัตถุประสงค์ที่1 และ 2) มาใช้เป็นข้อมูลในการจัดสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักวิชาการ นักพัฒนา รวมถึงกลุ่มและองค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เพื่อแลกเปลี่ยนสถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยง บทเรียนการทำงาน แนวทางปฏิบัติการเพิ่มโอกาสและลดข้อจำกัดของแรงงาน พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ แผนการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ รวมถึงการพิจารณาและความเป็นได้ในการลดข้อจำกัดของคนทำงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ขนาดและความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย, ความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาและความเสี่ยงในปัจจุบันและอนาคต, ความยากง่ายและความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา และความเป็นไปได้ในการสนับสนุน

## 6. ข้อจำกัดของการศึกษา

โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารวิชาการในมิติต่างๆ เพื่อสังเคราะห์สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตามคำว่า “แรงงานนอกระบบ” “คนทำงานนอกระบบ” “เศรษฐกิจภาคคนนอกระบบ” งานวิชาการแต่ละชิ้นกำหนดขอบเขต นิยามความหมายไว้ค่อนข้างแตกต่างกัน นำมาสู่ข้อจำกัดของการศึกษาเอกสารวิชาการ และการสังเคราะห์งานวิจัยในครั้งนี้ที่จุดเริ่มต้นของนิยามของการศึกษามาจากจุดตั้งต้นที่ไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ ยังมีการใช้คำเรียกแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันตามบริบทแวดล้อมของการบรรยาย เช่นคำว่า “แรงงานนอกระบบ” “คนทำงานนอกระบบ” หรือเรียกเป็น “ชื่ออาชีพ” หรือ “กลุ่มคนที่ประกอบอาชีพ” ซึ่งทั้งหมดมีความหมายสำหรับใช้แทนถึง “แรงงานนอกระบบ” เหมือนกัน

## 7. กรอบแนวคิดการวิจัย



กลุ่มอาชีพ	เกษตรกร	ทำการผลิตที่บ้าน	ลูกจ้างทำงานบ้าน	พนักงานร้านค้า/ร้านอาหาร	พนักงานนวด	คนทำงานในภาคขนส่ง	หาบเร่แผงลอย	คนเก็บของเก่า/ขยะ
------------	---------	------------------	------------------	--------------------------	------------	-------------------	--------------	-------------------



## 8. เอกสารรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์แรงงานนอกระบบอื่นๆ

นอกจากรายงานการวิจัยฉบับนี้ โครงการวิจัยยังมีรายงานการศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบเฉพาะอีก 12 เล่ม ได้แก่ สถานการณ์คนทำงานนอกระบบกลุ่มคนแกะสลักหินและแกะสลักไม้, คนตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า, ลูกจ้างทำงานบ้าน, พนักงานนวด, พนักงานบริการในร้านอาหาร, คนถีบสามล้อ, คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง, คนขับรถแท็กซี่, ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย, คนเก็บและคัดแยกของเก่า, เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ และการศึกษานาคตของงานและแรงงานนอกระบบ



## บทที่ 2

### สถานการณ์แรงงานนอกระบบภาพรวม

#### 1. นิยามความหมายของ “แรงงานนอกระบบ”

โครงการวิจัย เรื่อง สํารวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ กำหนดนิยามปฏิบัติการของคำว่า “คนทำงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้จ้างงานตนเอง ผู้ทำงานส่วนตัว ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัว ผู้รับเหมาช่วงการผลิต แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานพันธสัญญา โดยมีลักษณะเป็นงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ไม่มีสัญญาจ้างงาน ไม่ได้ความคุ้มครองในการทำงาน เช่น การแจ้งเลิกจ้างล่วงหน้า เงินชดเชย การลาป่วยหรือวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง งานที่ชั่วโมงทำงานหรือค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด การทำงานในธุรกิจที่ไม่ได้จดทะเบียน หรืองานที่กฎหมายแรงงานไม่ได้ใช้บังคับ

คำจำกัดความของแรงงานนอกระบบ (Informal Worker) มีความเกี่ยวข้องกับ คำจำกัดความเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Economy) ภาคนอกระบบ (Informal Sector) ซึ่งเป็นการผลิตและการจ้างงานที่เกิดขึ้นในกิจการที่ไม่ได้จดทะเบียน และการจ้างงานนอกระบบ (Informal Employment) อันเป็นการจ้างงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม<sup>10</sup>

การศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบ: บทสำรวจและสถานะองค์ความรู้ (2559)<sup>11</sup> ทบทวนนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบขององค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น เศรษฐกิจเงา (Shadow Economy) เศรษฐกิจซ่อนเร้น (Hidden Economy) เศรษฐกิจคู่ขนาน (Parallel Economy) เศรษฐกิจมืด (Black Economy) เศรษฐกิจเงินสด (Cash Economy) เศรษฐกิจจัดระเบียบตนเอง (Self – regulated Economy) เศรษฐกิจบริการตนเอง (Self – service Economy) เศรษฐกิจที่สอง (Second Economy) ในขณะที่องค์กรระหว่างประเทศได้จำแนกนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบไว้แตกต่างกัน ได้แก่

1) เศรษฐกิจนอกระบบตามกลุ่มประเทศ OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development) มองว่าเศรษฐกิจนอกระบบคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ภายใต้ “ระบบตลาดที่เป็นทางการ” (Official Market System) โดยระบบตลาดที่ OECD หมายถึงนั้นจะครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ถูกนับรวมอยู่ในบัญชีประชาชาติ ดังนั้น เศรษฐกิจนอกระบบในนิยามนี้จึงหมายถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ไม่ถูกนับรวมเข้าไปอยู่ในบัญชีประชาชาติ หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอก GDP เช่น ธุรกิจที่มีขนาดเล็กมากอย่าง หาบแร่แผงลอย กิจกรรมที่ไม่มีใบเสร็จจำพวกธุรกิจเงินสดต่างๆ หรือแม้แต่การผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือน ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย

2) เศรษฐกิจนอกระบบตามองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) โดยเศรษฐกิจนอกระบบตามนิยามนี้หมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบ

<sup>10</sup> Chen, M., & Carré, F. (Eds.). (2020). *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429200724>

<sup>11</sup> ธาณี ชัยวัฒน์. 2559. เศรษฐกิจนอกระบบ: บทสำรวจและสถานะองค์ความรู้

“ความคุ้มครองสภาพการทำงาน” (Coverage of Working Condition) หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด โดยมักจะเป็นกิจกรรมที่แรงงานขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตและการคุ้มครองทางสังคม ในประเทศไทยเศรษฐกิจนอกระบบประเภทนี้จะพิจารณาจากแรงงานที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม เมื่อการพิจารณาตามคำนิยามนี้ พบว่า ILO มุ่งไปที่ความเป็นอยู่ของแรงงานเป็นหลัก จึงมักพิจารณาจำนวนแรงงาน และมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการผลิตของแรงงานเป็นลำดับรองลงมา อนึ่ง การจัดประเภทเศรษฐกิจนอกระบบตามนิยามของ OECD และ ILO มีความทับซ้อนกันอยู่พอสมควร แต่อาจเพราะมุ่งเน้นหน่วยวัดที่แตกต่างกัน

3) เศรษฐกิจนอกระบบตามธนาคารโลก (World Bank) โดยเศรษฐกิจนอกระบบตามนิยามของกลุ่มนี้ หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ภายใต้การอนุญาตของกฎหมาย (Legal System) ซึ่งหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายและที่กฎหมายไม่ได้เขียนอนุญาตไว้อย่างชัดเจน หรือเรียกว่าธุรกิจสีดำและสีเทา เช่น การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าบริการทางเพศและการพนัน

ทั้งนี้ งานศึกษาของเศรษฐกิจนอกระบบ: บทสำรวจและสถานะองค์ความรู้ (2559) ได้อธิบายลักษณะที่สำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ ตามแนวคิดของ Losby et al. (2002)<sup>12</sup> ประกอบด้วย 1) ผลผลิตของเศรษฐกิจนอภาคทางการส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นผลผลิตที่ถูกกฎหมาย หากแต่กระบวนการซื้อขายและเปลี่ยนผลผลิตที่เกิดขึ้นนั้นมักไม่เป็นไปตามข้อกฎหมาย ตัวอย่างเช่นในกรณีของการค้าหาบเร่แผงลอย 2) ธุรกิจทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจนอภาคทางการ ส่วนใหญ่ใช้เงินสดในการซื้อขาย แลกเปลี่ยน รวมถึงการจ้างงาน 3) รายได้ของผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอภาคทางการ ทั้งผู้ที่จ้างงานตัวเองและลูกจ้าง มักจะไม่ถูกบันทึกในระบบต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษี เก็บสถิติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน 4) แรงงานที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ มักเผชิญกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน ค่าตอบแทน และความมั่นคงในการทำงานที่ต่ำกว่ากว่าแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ

ในด้านความหมายของแรงงานนอกระบบ งานศึกษาการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>13</sup> ทบทวนพัฒนาการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศในการนิยาม แรงงานนอกระบบ ดังนี้

รายงานเรื่อง Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ<sup>14</sup> ได้มีการอธิบายลักษณะของแรงงานที่มีสถานะต่ำในสังคม และไม่ได้รับการยอมรับหรือการคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐ โดยมีลักษณะ 1) เป็นงานที่แรงงานสามารถทำได้โดยง่าย และไม่ต้องอาศัยคุณสมบัติหรือทักษะเป็นพิเศษ 2) พึ่งพิงทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น 3) มีการทำงานในแบบธุรกิจครอบครัว 4) เป็นธุรกิจขนาดเล็ก 5) มีการใช้แรงงานมากและใช้เทคโนโลยีอย่างง่าย ๆ

<sup>12</sup> Losby, Jan et al. 2002. Informal Economy Literature Review. Charles Stewart Mott Foundation.

<https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2017/04/InformalEconomyLiteratureReview.pdf>

<sup>13</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2561. การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>14</sup> ILO. 1972. Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya.

[https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma991450513402676/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2](https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma991450513402676/41ILO_INST:41ILO_V2)

6) มีการฝึกฝนฝีมือ และความชำนาญงาน โดยแยกออกจากแรงงานในระบบเป็นตลาดแรงงานที่มีการแข่งขัน แต่ไม่มีการกำกับดูแล และควบคุมจากภาครัฐ ต่อมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกข้อแนะนำฉบับที่ 169 ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน ได้เป็นจุดเริ่มต้นที่พูดถึงการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยในข้อแนะนำดังกล่าวได้ระบุว่าการจ้างงานผิดกฎหมาย คือการจ้างงานที่ไม่มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติภายในประเทศ ทั้งนี้ข้อแนะนำนี้ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จะต่อสู้กับการจ้างงานที่ผิดกฎหมายอย่างเข้มแข็งจริงจัง และดำเนินมาตรการที่จะทำให้แรงงานนอกระบบได้เข้ามาสู่การเป็นแรงงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

ในการประชุมนานาชาติทางสถิติแรงงานครั้งที่ 15 (The 15th International Conference of Labour Statisticians, ICLS) ปี 2536 ได้กำหนดนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง แรงงานที่ประกอบอาชีพ เจ้าของกิจการ (Self-employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการ ที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัว หรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน ในปี พ.ศ. 2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ร่วมกับสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions-ICFTU) จัดการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ และได้แบ่งแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อการศึกษาแนวทางการคุ้มครอง แรงงานนอกระบบ คือ 1) เจ้าของกิจการในกิจการขนาดเล็ก (Owner-Employer of Micro Enterprise) ที่มีการว่าจ้างแรงงานน้อยโดยอาจจะไม่มีการฝึกหัดงานให้แรงงาน 2) ผู้เป็นเจ้าของกิจการและดำเนินธุรกิจด้วยตัวเอง (Own Account Worker) ซึ่งอาจจะทำงานโดยลำพังหรือได้รับความช่วยเหลือจากคนอื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง เช่น สมาชิกในครอบครัว และผู้ฝึกหัดงาน 3) ผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent Worker) โดยอาจได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้างรวมถึงคนทำงานตามสัญญาจ้างเหมา (Contract Labor) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home worker) และคนทำงานบ้าน<sup>15 16</sup>

แรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีกลไกทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากและช่วยลดการว่างงานลงได้ แต่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะได้ค่าจ้างต่ำ ไม่มีความมั่นคง ขาดหลักประกันในการทำงาน ทั้งยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ หรือผู้ว่าจ้าง ซึ่งใช้การจ้างแรงงานนอกระบบเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายภาษีอากร ตลอดจนการตรวจสอบจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ยากจนและมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม

<sup>15</sup> Hussmanns, R., 2004. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment, Integration Working Paper No. 53, ILO, Geneva.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_079142.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf)

<sup>16</sup> สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสำนักงานประกันสังคม. 2546. งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบสำนักงานประกันสังคม

บทความรูปแบบของงานที่ไม่มีมาตรฐานและแรงงานที่มีความเสี่ยงในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม<sup>17</sup> ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non - Standard Employment) จำนวน 3 ชิ้น ได้แก่ รายงานวิจัย Precarious Jobs in Labour Market Regulation บทความ Nonstandard Employment Relations และรายงานวิจัย Non-Standard Employment around the World พบว่า รูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน ได้แก่ 1) งานบางเวลา (Part-Time Work) มีความยืดหยุ่นและเน้นที่งานปฏิบัติการ จึงไม่ต้องทำงานทุกวัน เวลาการทำงานกำหนดเป็นรายชั่วโมง และไม่มีชัดเจนของชั่วโมงการทำงาน แต่ไม่ควรเกินสัปดาห์ละ 30 - 35 ชั่วโมง โดยหลายประเทศกำหนดจำนวนชั่วโมงไว้แตกต่างกันหรืออาจไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน การจ้างงานประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและมีความสมัครใจ อายุ 22 - 54 ปี พบในงานบริการและร้านอาหาร แต่การจ้างงานยังขึ้นอยู่กับประเภทของอุตสาหกรรมและความต้องการมีมากน้อยเพียงใด ยิ่งกว่านี้กฎหมายแรงงานไม่สามารถคุ้มครองได้ทั่วถึงเหมือนงานเต็มเวลา ส่งผลให้ค่าจ้างที่จ่ายต่ำและมีสถานะทางอาชีพไม่ดีเมื่อเทียบกับการทำงานเต็มเวลา 2) งานชั่วคราว (Temporary Work) ถือเป็นการทำงานระยะสั้นตามที่กำหนดไว้ในสัญญา (Fixed - Term Contracts) คือ งานโครงการ งานรับทำตามชิ้น และงานตามฤดูกาล โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมบริการ ขณะเดียวกันการจ้างงานเช่นนี้ไม่ได้รับมือปัญหาการว่างงานในระยะยาว เนื่องจากกำลังแรงงานบางส่วนขาดทางเลือกจากสภาพการทำงานเสี่ยง 3) การจ้างงานเหมาช่วง (Subcontracting) เป็นความสัมพันธ์แบบสามฝ่าย โดยให้ผู้แทนหรือบริษัทจัดหาแรงงานดำเนินการครอบคลุมการสรรหาคัดเลือก และว่าจ้างการฝึกอบรม การจ่ายภาษีเงินเดือนหรือประกันสังคม แต่การจ้างงานนี้เป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อลดต้นทุนแรงงาน ทั้งการจ่ายค่าจ้างต่ำ การตัดสิทธิประโยชน์ ใช้จัดการความขัดแย้งกับนายจ้าง ภายใต้ลักษณะของ Co - Worker คือมีนายจ้างมากกว่าหนึ่ง ไม่ต้องกล่าวถึงความก้าวหน้าทางอาชีพ เพราะโอกาสการพัฒนาทักษะและประสบการณ์ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคล และนายจ้าง ไม่เห็นความจำเป็นต้องมีแผนการพัฒนาเพราะจ้างงานระยะสั้นและควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบหลักของบริษัทผู้แทนหรือไม่ จึงเป็นความไม่ชัดเจนของการจ้างงานร่วมกัน ผลที่ตามมากลายเป็นงานและแรงงานเสี่ยง 4) ผู้รับจ้างอิสระ (Independent Contractors) เป็นรูปแบบหนึ่งของการทำงานอิสระ (Self-Employed) โดยไม่มีสถานะเป็นลูกจ้าง (Employees) ที่สำคัญคือไม่มีความสัมพันธ์ของการจ้างงาน ไม่ถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขของเวลา รายได้ และความมั่นคงจากการทำงาน แต่บางกรณีการทำงานรูปแบบนี้เชื่อมร้อยกับการทำงานแบบเหมาช่วงและงานชั่วคราวที่รับเป็นชิ้นงาน จึงเปิดช่องว่างให้เกิดการเอาเปรียบแรงงานตามมา เพราะเดิมทีก่อนมีแพลตฟอร์มคือใช้สถานที่ตั้ง (Fixed Location) มีการกำหนดให้ร้านค้าเป็นสถานที่ทำงาน ผู้ทำงานอิสระต้องรับผิดชอบค่าจ้างแรงงานที่เกิดขึ้น พร้อมกับต้นทุนอื่น เช่น เครื่องมือ วัสดุ และความเชี่ยวชาญต่าง ๆ

<sup>17</sup> กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. 2019. รูปแบบของงานที่ไม่มีมาตรฐานและแรงงานที่มีความเสี่ยงในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 4(2), 59-108.

คำนิยามของคำว่าแรงงานนอกระบบในประเทศไทย มีการให้คำนิยามของคำว่าแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกัน

เอกสารแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559<sup>18</sup> นำเสนอข้อมูลการให้คำนิยามคำว่า แรงงานนอกระบบ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 1) กระทรวงแรงงาน นิยามแรงงานนอกระบบ ว่า หมายถึง ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน 2) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้คำนิยามว่า ผู้มีงานทำมีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ซึ่งเป็นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2551 ตามลำดับ 3) สำนักงานประกันสังคม นิยามว่า ผู้มีงานทำมีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1. กลุ่มที่มีการทำงาน หรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้ เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย 2. ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเอง หรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า เจ้าของร้านค้า หรือรายขายยา หนายความ แพทย์ เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ 4) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข นิยามว่า แรงงานหรือกลุ่มอาชีพสัญชาติไทยในชุมชน เกษตรกร รายย่อย เกษตรพันธสัญญา กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มแรงงาน ภาคบริการ ได้แก่ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง แท็กซี่ หาบเร่แผงลอย แรงงานรับจ้างและบริการทั่วไป แรงงานก่อสร้าง โดยไม่รวมแรงงานข้ามชาติ (Illegal Migrant Worker : เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้มาทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อทดแทนการขาดแรงงานในประเทศไทย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา) 5) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้คำนิยามว่าแรงงานนอกระบบ คือ ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ หรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงานในลักษณะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน หรือผู้มีงานทำที่เป็นผู้ประกันตนตาม พรบ.ประกันสังคม มาตรา 33, 39, 40

งานศึกษาการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ (2561)<sup>19</sup> พบว่า คำว่าแรงงานนอกระบบในประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนให้คำนิยามและแบ่งประเภทของแรงงานนอกระบบแตกต่างกันไปตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงานตนเอง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) การนิยามเพื่ออธิบายให้เห็นสภาพแรงงานที่ยังไม่ได้รับการยอมรับหรือการคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐ เป็นแรงงานกิจการขนาดเล็ก กิจการแบบธุรกิจครอบครัว เช่น

<sup>18</sup> แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 (ฉบับคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554) [http://www3.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/PlanStrategy\\_Labour55-59Minister\\_Dec0811.pdf](http://www3.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/PlanStrategy_Labour55-59Minister_Dec0811.pdf)

<sup>19</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2561. การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ

แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานจ้างเหมา แรงงานทำงานบางเวลา 2) การนิยามเพื่ออธิบายแรงงานที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการเกี่ยวกับการทำงานหรือยังไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการประกันสังคมเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ ตลอดจนไม่มีกฎหมายด้านแรงงานรองรับ ไม่มีสถานที่ในการจ้างงานที่ชัดเจน ลักษณะงานไม่มีความปลอดภัยหรือไม่สุขอนามัย การจ้างงานไม่แน่นอน และไม่สามารถระบุผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างได้อย่างชัดเจน และ 3) การนิยามเพื่ออธิบายแรงงานในหลายลักษณะ เช่น นายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง (Own-account operator) สมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker) ผู้รับเหมาช่วงการผลิต แรงงานในครอบครัวที่ได้รับค่าจ้าง แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานพันธสัญญา

งานศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ส่วนใหญ่กำหนดค่านิยาม แรงงานนอกระบบ ตามสำนักงานสถิติแห่งชาติ คือ ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ซึ่งถือเป็นการนิยามแรงงานนอกระบบที่จำกัดตามระบบการคุ้มครองทางสังคมซึ่งรวมผู้ประกันตนมาตรา 39 และ มาตรา 40 เป็นแรงงานในระบบเข้าไปด้วย ทั้งที่สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนกลุ่มดังกล่าวยังไม่เท่ากับคนทำงานในระบบ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างหลากหลายของค่านิยามของแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ทำให้การสังเคราะห์งานวิจัยมีข้อจำกัดจากจุดเริ่มต้นของนิยามที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนค่านิยามของแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุม และกว้างขวางมากขึ้น ตัวอย่างเช่น งานศึกษาการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2561)<sup>20</sup> ได้เสนอให้ขยายความค่านิยามแรงงานนอกระบบ ให้หมายถึง แรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมทั้งกลุ่มที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมไม่ให้การคุ้มครอง หรือคุ้มครองไม่ถึง และกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้รับการคุ้มครองอันเนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพ อิสระที่ไม่มีลูกจ้าง ผู้ประกอบการอาชีพที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กที่จ้างตนเอง และคนในครอบครัวที่ช่วยงาน และผู้ประกอบการธุรกิจอิสระในเศรษฐกิจนอกระบบ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ...<sup>21</sup> ระบุนิยามของแรงงานนอกระบบ หมายถึง คนทำงานที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งไม่ได้เป็นลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือไม่ได้เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงผู้ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

<sup>20</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2561. การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>21</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ...

## 2. กรอบเป้าหมายการพัฒนานาระดับนานาชาติ และระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

### 2.1 เป้าหมายการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

การส่งเสริมคุณภาพชีวิต“แรงงานนอกระบบ” สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ข้อที่ 8 ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่มีผลิตภาพ และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน (Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all) <sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม รายงานการสำรวจสถานะของเป้าหมายการพัฒนายั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย เป้าหมายที่ 8 <sup>23</sup> พบว่า เมื่อพิจารณาความสำคัญของเป้าประสงค์และตัวชี้วัดใน 2 มิติ ได้แก่ มิติด้านความเร่งด่วน และมิติด้านผลกระทบ พบว่า เป้าประสงค์ที่ 8.1 และเป้าประสงค์ที่ 8.4 เป็นเป้าประสงค์ที่ควรดำเนินการก่อนให้บรรลุผลเป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นเป้าประสงค์ที่มีความเร่งด่วน และมีผลกระทบอยู่ในระดับสูง เป็นเป้าประสงค์และตัวชี้วัดที่จะเชื่อมโยงผลไปสู่เป้าประสงค์ รวมถึงเป้าหมายอื่น ๆ ของการพัฒนายั่งยืนได้อีกด้วย

อนึ่ง ก่อนมีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนายั่งยืน รายงานการรวมความคิดเห็นจากกลุ่มประชากรชายขอบ เรื่อง วาระการพัฒนาล้างปี พ.ศ. 2558 <sup>24</sup> ศีกรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับวาระการพัฒนาล้างปี 2558 จากกลุ่มและองค์กรต่างๆ 15 องค์กร ได้แก่ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ แรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ ชาวประมงพื้นบ้าน ผู้เชื้อเอชไอวี/เอดส์ ผู้พิการ เครือข่ายผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์ภาคเหนือ ชาวเล คนจนชนบท คนจนเมืองและคนไร้บ้าน กลุ่มเกษตรกรทางเลือก ผู้สูงอายุ ชวนาไร้ที่ดิน และชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการประชุมกลุ่มย่อยและใช้แบบสอบถาม My world ที่ผ่านการปรับปรุงและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย อนึ่ง ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ อนาคตที่ต้องการ ประกอบด้วย ความมั่นคงในการทำงานและรายได้ของอาชีพอิสระ, ค่าครองชีพที่ต่ำลง เพื่อให้สามารถมีเงินออมได้, กรรมสิทธิในที่อยู่อาศัย, การคมนาคมขนส่งที่สะดวก ราคาถูก และเข้าถึงได้, บริการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียม เพียงพอ และเข้าถึงได้, บำนาญและสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ, การศึกษาที่ดีและไม่เสียค่าใช้จ่าย, ความสัมพันธ์อันแนบแน่นในครอบครัว สังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม อาชญากรรมที่น้อยลง, ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน, ความโปร่งใสและไม่มีการคอร์รัปชัน

<sup>22</sup> เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ Sustainable Development Goals (SDGs) ฉบับเต็ม <http://e-plan.dla.go.th/activityImage/422.pdf>

<sup>23</sup> ไพรซ์ พิวลีย์รุ่งโรจน์ และคณะ. 2560. สสำรวจสถานะของเป้าหมายการพัฒนายั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย เป้าหมายที่ 8. ชุดโครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนายั่งยืน (SDGs). สกว.<http://www.knowledgefarm.in.th/research-thailand-and-sdgs-goal-8/>

<sup>24</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2558. รายงานการรวมความคิดเห็นจากกลุ่มประชากรชายขอบ เรื่อง วาระการพัฒนาล้างปี พ.ศ. 2558. <http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/uploads/2020/11/ประชากรชายขอบ.pdf>

## 2.2 การปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับประเทศไทย<sup>25</sup>

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO 15 ฉบับ (บังคับใช้ 14 ฉบับ) ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก 5 ฉบับ (จากอนุสัญญาหลักทั้งหมด 8 ฉบับ) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ, อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกัน และเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน, อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ, อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยมีอนุสัญญาที่ยังไม่ได้รับรอง <sup>26</sup> ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิการรวมตัวกัน อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรอง และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

อย่างไรก็ตาม รายงานการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรอบที่ 2 ของประเทศไทย<sup>27</sup> ระบุถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยที่ยังมีอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านแรงงานและการค้ามนุษย์ สิทธิผู้หญิง สิทธิด้านที่ดิน สิทธิด้านความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ รวมถึงสิทธิทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ที่ครอบคลุมถึงพนักงานบริการหญิง และสถานการณ์ปัญหาของแรงงานข้ามชาติ

## 2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 หมวดที่ 1 บททั่วไป มาตรา 4 ระบุว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และหมวดที่ 6 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ระบุว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน<sup>28</sup>

<sup>25</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 2558. ทศวรรษแห่งการสร้างงานที่มีคุณค่าในเอเชีย.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms\\_125651.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_125651.pdf)

<sup>26</sup> ฉันทพล ลีลาวัฒน์นันท์ และคณะ 2561. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ต่ออย่างมีประสิทธิภาพ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน <http://research.mol.go.th/2013/rsdat/data/doc/TGVOKq0/03TGVOKq0.pdf>

<sup>27</sup> รายงานการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยรอบที่ 2 ปี 2559 (2nd Cycle Universal Periodic Review) โดย ภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations) [https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr\\_advocacy\\_factsheets\\_-\\_thailand2016-th.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_advocacy_factsheets_-_thailand2016-th.pdf)

<sup>28</sup> คลังกลางความรู้ที่จำเป็นต่อการทำงานราชการ. 2560. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 <http://wiki.ocsc.go.th/start>



### 3. นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

#### 3.1 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559<sup>29</sup> ของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น” พันธกิจ ประกอบด้วย 1) ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม 2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) พัฒนาศมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ 4) เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ 5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย และ 6) พัฒนาส่งเสริม สนับสนุนสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน มียุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคง** มีเป้าหมายเพื่อให้ 1) ขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ 2) ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98 3) แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบการจัดบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน มีตัวชี้วัด 5 ข้อ ประกอบด้วย 1) จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน 2) ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 3) ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบ หรือ 1 กองทุน อาทิการเข้าเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือสมาชิกกองทุนอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน 4) ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลง ร้อยละ 5 ต่อปี 5) ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง/พัฒนากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ มีกลยุทธ์ประกอบด้วย 1) เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการสังคมและประกันสังคม 2) เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ 3) ยกร่าง ปรับปรุง พัฒนา หรือออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญ และให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ** มีเป้าหมายเพื่อแรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีมาตรฐานสมรรถนะ (Competency Standard) สูงขึ้น มีตัวชี้วัด 2 ข้อ 1) ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำได้มีงานทำหรือมีอาชีพ 2) จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือมีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี มีกลยุทธ์ ประกอบด้วย 1) ส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน 2) เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับสาขาอาชีพ 3) จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

<sup>29</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2564. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 (ฉบับคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554)

**ยุทธศาสตร์ที่ 3** เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีเป้าประสงค์เพื่อ 1) มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบ 2) มีระบบข้อมูลและสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ สนับสนุนการทำงาน 3) มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น ตัวชี้วัดประกอบด้วย 1) ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง/พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูล แรงงานแห่งชาติ” 2) ระดับความสำเร็จของการพัฒนากลไก/จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค 3) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ/รูปแบบติดตามประเมินผล และ 4) จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น มีกลยุทธ์ประกอบด้วย 1) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ 2) พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย 4) สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ฯ และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล

### 3.2 แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564

แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564<sup>30</sup> สะท้อนผลการดำเนินงาน ส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบภายใต้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 พบว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 มีผลการดำเนินงาน 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การขยายความคุ้มครอง โดยการแก้ไข พรบ.ประกันสังคม การออกกฎหมายลำดับรองรองรับ พรบ.ผู้รับงานไปทำที่บ้าน การขับเคลื่อนกองทุนการออมแห่งชาติ การขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มเกษตรพันธสัญญา 2) สร้างหลักประกันการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยแก่แรงงานนอกระบบ และ 3) การสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อเตรียมการสนับสนุนการให้สัตยาบัน ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 มีผลการดำเนินการด้านการส่งเสริมการมีงานทำจากการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ การฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน และภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 มีการพัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบโดยมีการรวบรวมข้อมูลแรงงานนอกระบบระดับพื้นที่โดยศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบจังหวัดเป็นการจัดทำข้อมูลเชิงทะเบียนเพื่อการวางแผนระดับพื้นที่ การส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย

อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564 กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงทางรายได้ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน” มีประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และกลยุทธ์ ประกอบด้วย

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 1** เสริมสร้างหลักประกันทางสังคมและขยายความคุ้มครองให้ทั่วถึง เป้าประสงค์

1) แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับความคุ้มครองมีหลักประกันทางสังคม ตรงตามความต้องการและเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึง 2) แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน 3) การพัฒนามาตรฐานด้านแรงงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงานนอกระบบ ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบ หรือ 1 กองทุน 2) ร้อยละของแรงงานที่ได้รับความรู้เรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยใน

<sup>30</sup> กระทรวงแรงงาน. 2561. แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564.

การทำงาน 3) ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการปรับปรุง/พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ 4) แรงงานนอกระบบได้รับการพัฒนาตามเป้าหมายและแนวทางที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ 5) จำนวนข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบได้รับการแก้ไขไม่ต่ำกว่าปีละ 1 เรื่องระดับ กลยุทธ์ ได้แก่ 1) ขยายและเสริมสร้างหลักประกันทางสังคมให้ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ 2) พัฒนาช่องทางการเข้าถึงความคุ้มครอง และหลักประกันทางสังคม 3) เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพ อาชีวอนามัย และความปลอดภัย ในการทำงานอย่างทั่วถึง 4) พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ คนพิการ และแรงงานในภาคเกษตร รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญและให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO โดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อการทำงาน** เป้าประสงค์ ได้แก่ 1) แรงงานนอกระบบมีความรู้และทักษะทางอาชีพ มีมาตรฐานสมรรถนะ และมีรายได้ที่มั่นคง 2) แรงงานนอกระบบมีความพร้อมในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมการมีงานทำ 2) ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีศักยภาพตามมาตรฐานการฝึกอบรม กลยุทธ์ ประกอบด้วย ส่งเสริมการมีงานทำอย่างต่อเนื่องและมีรายได้ที่มั่นคงอย่างยั่งยืน 2) เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม 3) จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ** เป้าประสงค์ 1) มีองค์กรหลักที่มีประสิทธิภาพรับผิดชอบการบริหารงานด้านแรงงานนอกระบบ 2) มีกลไกการขับเคลื่อนการบริหารงานด้านแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ 3) ทุกภาคส่วนมีการรับรู้ เข้าใจ และมีส่วนร่วมสร้างการดำเนินงานที่ชัดเจน 4) มีระบบสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ 5) มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ระดับความสำเร็จของการจัดตั้งองค์กรหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 2) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาประสิทธิภาพ กลไกการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 3) ระดับความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบของทุกภาคส่วน 4) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบสารสนเทศด้านแรงงานให้เชื่อมโยงทุกหน่วยงาน 5) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ/รูปแบบการติดตามประเมินผล 6) จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น กลยุทธ์ ประกอบด้วย 1) พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 2) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ ให้เกิดความเชื่อมโยง ระหว่างหน่วยงานและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ 3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายแรงงานนอกระบบ 4) สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล

### 3.3 ระเบียบวาระแห่งชาติ แรงงานปลอดภัยและ สุขภาพอนามัย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2560–2569) และ แผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560–2564)

รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีวาระปฏิรูปเร่งด่วนของกระทรวงแรงงาน 8 วาระ ประกอบด้วย 1) การปฏิรูปบทบาทกระทรวงแรงงาน 2) Zero Corruption 3).Innovation Technology 4).Safety Thailand 5).การป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและแรงงานผิดกฎหมาย 6) การเพิ่มผลิตภาพแรงงานสู่ Thailand 4.0 7) มิติใหม่ของการส่งเสริมการมีงานทำ และ 8) ยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

ในระยะแรก (ระหว่างเดือนมิถุนายน - เดือนพฤศจิกายน 2559) กระทรวงแรงงานเริ่มดำเนินโครงการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย (Safety Thailand) โดยได้จัดให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง 6 กระทรวง ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อน พัฒนาความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของ คนทำงานให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนโดย ร่วมผลักดันในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจน สร้างกลไกการดำเนินงานให้เอื้อต่อการดูแลกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

การขับเคลื่อนการดำเนินการในระยะแรกได้กำหนดการดำเนินการใน 3 ประเด็น ได้แก่ การดำเนินการด้านความปลอดภัยในงานก่อสร้าง การป้องกันและระงับอัคคีภัย และความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมี หลักจากการขับเคลื่อนการดำเนินการในระยะแรก โครงการ Safety Thailand ได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานโดยมีหน่วยงานระดับกระทรวงเข้าร่วมดำเนินงานอีก 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และ กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย และวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ เข้าร่วมเป็นภาคีดำเนินงานตามโครงการนี้ด้วย รวมเป็นเครือข่ายของ 10 กระทรวง กับอีก 4 หน่วยงานภาคี ซึ่ง กระทรวงแรงงานได้แต่งตั้งคณะทำงานหน่วยงานบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการตามบันทึก ข้อตกลงความร่วมมือโครงการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย (Safety Thailand) เพื่อเป็นคณะทำงานหลักในการดำเนินการและได้กำหนดกรอบนโยบายการดำเนินการของ โครงการ Safety Thailand ตามแนวทางของมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 ที่เห็นชอบให้ ประกาศนโยบายระเบียบวาระแห่งชาติ “แรงงาน ปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี” ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2560–2569) โดยมีแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560–2564) เป็นกรอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์<sup>31</sup> รายละเอียดดังนี้

<sup>31</sup> วรรณรัตน์ ศรีสุขใส. 2560. การขับเคลื่อน Safety Thailand ให้มีประสิทธิภาพ.

### 3.4 ระเบียบวาระแห่งชาติ แร่งงานปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2560–2569)<sup>32 33</sup>

มีกรอบแนวทาง 1) การส่งเสริมคนทำงานให้มีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี 2) การให้ความสำคัญในการป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงจากอันตรายและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน 3) การสร้างการมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยอาศัยแนวทางประชารัฐ 4) การเสริมสร้างวัฒนธรรมเชิงป้องกันด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 5) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการและการดำเนินงานด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในทุกกระดับ

### 3.5 แผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (พ.ศ. 2560–2564)<sup>34</sup>

โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กระทรวงแรงงาน มีวิสัยทัศน์ “มุ่งมั่นเสริมสร้างวัฒนธรรมเชิงป้องกันเพื่อแรงงานปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี” พันธกิจ ได้แก่ 1) กำหนดและพัฒนามาตรการเชิงส่งเสริมและป้องกันด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 2) รณรงค์ให้แรงงานทุกภาคส่วนได้รับการคุ้มครองดูแลเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เพื่อให้ทำงานได้อย่างปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดี 3) เสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายในทุกภาคส่วน และความร่วมมือระหว่างเครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 4) พัฒนากลไกการบริหารจัดการและการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 5) กำกับ ควบคุม และดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และมีเป้าประสงค์หลัก 1) เพื่อสร้างความตระหนักและจิตสำนึกในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในทุกภาคส่วน เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมเชิงป้องกัน และ 2) เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทุกภาคส่วน ในการผลักดันให้งานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัด ประกอบด้วย

#### ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

เป้าประสงค์ 1) บุคลากรทุกภาคส่วนได้รับการพัฒนาความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 2) เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 3) มีรูปแบบและวิธีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย กลยุทธ์ ได้แก่ 1) สร้างและพัฒนาระบบองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ นายจ้าง ลูกจ้าง นักเรียน นักศึกษา และภาคีเครือข่าย 2) ศึกษา วิจัย หรือสร้างนวัตกรรมที่เกี่ยวกับงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 3) แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของหน่วยงานและองค์กรทั้งในและต่างประเทศ 4) กำหนดมาตรการและแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในทุกภาคส่วน และ 5) พัฒนาศักยภาพและให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องในการตรวจความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย โดยกำหนดตัวชี้วัด ประกอบด้วย 1) จำนวนองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ได้รับการพัฒนา 2) จำนวนงานวิจัย ผลงานทางวิชาการ หรือนวัตกรรมที่เกี่ยวกับงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 3) จำนวนครั้งในการแลกเปลี่ยนความรู้และ

<sup>32</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2560. ระเบียบวาระแห่งชาติ “แรงงาน ปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี” ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2560–2569) และ แผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560–2564).

<sup>33</sup> มนตรี วรภัทรทรัพย์ และคณะ. 2564. ขบวนการพัฒนากฎหมายวิชาชีพด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงานของไทย. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2564)

<sup>34</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564

ประสบการณ์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 4) จำนวนหลักสูตรที่ใช้ในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับทุกภาคส่วน และ 5) จำนวนบุคลากรและผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพเกี่ยวกับแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องในการตรวจความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริม กำกับ ดูแล และพัฒนามาตรการเชิงป้องกันด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย** เป้าประสงค์ ได้แก่ 1) กฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน 2) สถานประกอบกิจการได้รับการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3) แรงงานทุกภาคส่วนได้รับความรู้และการคุ้มครองดูแลจากภาครัฐเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กลยุทธ์ ประกอบด้วย 1) ส่งเสริมและกำกับสถานประกอบกิจการให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานในขณะที่ยังมีชีวิต ประกอบด้วย 1) ร้อยละสถานประกอบกิจการที่ผ่านการตรวจกำกับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 2) ร้อยละของแรงงานที่ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 3) จำนวนกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่มีการปรับปรุงพัฒนา

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างความร่วมมือและพัฒนาภาคีเครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย** เป้าประสงค์ เครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มีส่วนร่วมดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กลยุทธ์ ได้แก่ 1) สร้างเครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยครอบคลุมทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ 2) พัฒนาศักยภาพและความร่วมมือระหว่างเครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ให้มีความเข้มแข็ง 3) ประสานความร่วมมือกับเครือข่ายต่างประเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 4) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง บุคคล นิติบุคคล และแรงงาน ทุกภาคส่วนสนับสนุนงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของสถานประกอบกิจการ ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) จำนวนเครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่มีส่วนร่วมดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 2) จำนวนสมาชิกเครือข่ายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ได้รับการพัฒนา 3) จำนวนเครือข่ายการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยต่างประเทศที่มีการประสานความร่วมมือ 4) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่เครือข่ายฯ มีส่วนร่วมดำเนินงาน

**ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนากลไกการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย** เป้าประสงค์ 1) มีระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่สอดคล้องกับมาตรฐาน 2) มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่มีความเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 1 – 3 3) ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัยและ อาชีวอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) มีบุคลากร องค์กร และแหล่งทุน เพื่อการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 5) มีระบบติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ กลยุทธ์ ได้แก่ 1) สร้างกลไกการขับเคลื่อนระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 2) สนับสนุนให้บุคลากรและแรงงานทุกภาคส่วนมีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในระดับประเทศ

อาเซียน และภูมิภาค 3) สร้าง พัฒนา บูรณาการ และเชื่อมโยงฐานข้อมูลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ทั้งด้านองค์ความรู้การให้บริการและการประชาสัมพันธ์ 4) สร้างและพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 5) กำหนดมาตรการผลักดันบุคลากรทุกภาคส่วน ในการใช้ฐานข้อมูลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัย 6) พัฒนาและยกระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้มีศักยภาพสูงขึ้น 7) ติดตามและประเมินผลแผนงานโครงการยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) จำนวนแผนงาน โครงการ กิจกรรม ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล 2) จำนวนบุคลากรที่ได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาทด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ในระดับประเทศ อาเซียน และภูมิภาค 3) จำนวนการเชื่อมโยงแผนงาน ฐานข้อมูลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 1 - 3 4) จำนวนองค์ความรู้ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 5) จำนวนบุคลากรที่ผ่านการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 6) จำนวนผู้ใช้บริการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 7) มีการยกระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้มีศักยภาพสูงขึ้น 8) ร้อยละของแผนงานโครงการยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ได้รับการติดตามและประเมินผล

### 3.6 ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ (พ.ศ. 2561 - 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ (พ.ศ. 2561 - 2580)<sup>35</sup>กำหนดวิสัยทัศน์ “ประชาชนได้รับการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพระดับมาตรฐานสากล ภายในปี 2579” คำอธิบายวิสัยทัศน์ระบุว่าประชาชนได้รับการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ คือ ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีความเสี่ยงต่อโรคและภัยสุขภาพลดลง ลดการป่วยลดความพิการและลดการตายจากโรคและภัยที่ป้องกันได้ประชาชนมีความรอบรู้ทางสุขภาพ (Health Literacy) สามารถจัดการตนเองครอบครัวและชุมชนได้ ในขณะที่การป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพระดับมาตรฐานสากล คือ ระบบการป้องกัน ควบคุมโรคที่มีสมรรถนะได้ตามตัวชี้วัดมาตรฐานสากลที่องค์กรระดับนานาชาติเป็นผู้กำหนด หรือสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายที่องค์กรระดับนานาชาติกำหนด เช่น Sustainable Development Goals (SDGs) หรือกฎอนามัยระหว่างประเทศ (International Health Regulation, IHR) ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

**ยุทธศาสตร์ที่ 1** การพัฒนานโยบาย มาตรการ และบริการด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ มาตรการสำคัญประกอบด้วย 1) วิเคราะห์ และลำดับความสำคัญของปัญหาสาธารณสุขอย่างสม่ำเสมอเพื่อช่วยกำหนด ทิศทางการทำงานด้านการป้องกันควบคุมโรคของประเทศ 2) พัฒนาและปรับปรุงนโยบายด้านการป้องกันควบคุมโรค ตลอดจนสนับสนุนให้นโยบายของ ภาคส่วนอื่นๆ คำนึงถึงการส่งเสริมงานด้านการป้องกันควบคุมโรค (health in all policies) 3) พัฒนามาตรการด้านกฎหมาย ทั้งการพัฒนา ปรับปรุง และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อ ส่งเสริมการป้องกันควบคุมโรคในทุกระดับ 4) พัฒนามาตรการทางสังคมที่สนับสนุนการป้องกัน

<sup>35</sup> กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. 2560. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ (พ.ศ. 2561 - 2580). [http://plan.ddc.moph.go.th/meeting30\\_1augsep/meeting30\\_1/page2.html](http://plan.ddc.moph.go.th/meeting30_1augsep/meeting30_1/page2.html)

ควบคุมโรค 5) จัดระบบการขยายผลการพัฒนานวัตกรรม การวิจัย และการพัฒนามาตรการสู่การพัฒนา แผนงาน ปฏิบัติการที่บูรณาการด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ สำหรับโรคและภัยสุขภาพที่เป็นปัญหาสำคัญของ ประเทศ 6) การขับเคลื่อนแผนงานป้องกันควบคุมโรคสู่การปฏิบัติ โดยการพัฒนาระบบการดำเนินงานกลไก การบูรณาการ และศักยภาพของหน่วยงานให้สามารถแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ 7) พัฒนาและปรับปรุง ระบบบริการด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพที่สำคัญและจำเป็น 8) พัฒนาระบบงานสร้างเสริมความ รอบรู้ด้านสุขภาพให้มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงประเด็นความรู้ เทคโนโลยี และพฤติกรรมการใช้สื่อของประชาชน และสังคมในปัจจุบัน 9) ส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการและลงทุนด้านการป้องกันควบคุมโรค

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 2** การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบจัดการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข

มาตรการสำคัญประกอบด้วย 1) การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายเพื่อการเตรียมความพร้อม และการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขทุกประเภท 2) การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภาวะฉุกเฉินทาง สาธารณสุข 3) บริหารจัดการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขในระดับประเทศ ระดับเขต ระดับจังหวัด ระดับ ท้องถิ่น 4) การจัดระบบการดูแลรักษาผู้ป่วยในภาวะฉุกเฉิน 5) พัฒนาระบบการสื่อสารความเสี่ยงด้านการป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพที่มี ประสิทธิภาพในระดับประเทศ ระดับเขต ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น 6) พัฒนา ศักยภาพช่องทางเข้าออกประเทศที่สำคัญตามข้อกำหนดของกฎอนามัยระหว่างประเทศ

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 3** การยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของระบบป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ

มาตรการสำคัญประกอบด้วย 1) พัฒนาระบบเฝ้าระวังแบบบูรณาการ และระบบข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ด้านการ ป้องกัน ควบคุมโรคให้ครอบคลุมทุกโรคและภัยสุขภาพที่สำคัญ 2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี สารสนเทศอย่างเหมาะสม 3) การปฏิรูประบบวิจัยและการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการดำเนินงานเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค และภัยสุขภาพ 4) การปฏิรูประบบจัดการความรู้ เพื่อมีการปรับปรุงการดำเนินงานด้านการป้องกัน ควบคุมโรคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 5) พัฒนาศักยภาพ ระบบ เครือข่ายทางห้องปฏิบัติการทางสาธารณสุข

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 4** การปรับปรุงระบบบริหารจัดการและการพัฒนาความร่วมมือ มาตรการสำคัญ

ประกอบด้วย 1) พัฒนาและประสานความร่วมมือด้านการป้องกันควบคุมโรคกับภาคีเครือข่ายที่สำคัญ 2) พัฒนา ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการสร้างเสริมสมรรถนะด้านการป้องกันควบคุมโรค 3) จัดระบบติดตามและ ประเมินผลอย่างบูรณาการที่หน่วยงานต่างๆ ในระบบป้องกันควบคุมโรคยอมรับร่วมกัน

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 5** การพัฒนากำลังคนด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ มาตรการสำคัญ

ประกอบด้วย 1) กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย เป้าหมาย และแผนยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรมนุษย์ เพื่อ รองรับระบบการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพของประเทศ และมาตรฐานตามข้อกำหนดของกฎอนามัย ระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่หลากหลายวิชาชีพ และให้ความสำคัญกับสาขาสำคัญและ จำเป็นที่ประเทศยังมีความขาดแคลน เช่น แพทย์และสัตวแพทย์ด้านระบาดวิทยา นักวิจัย นักสร้างตัวแบบเชิง คณิตศาสตร์ (mathematical modeling) นักเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข เป็นต้น 2) กำหนดมาตรฐานการ ปฏิบัติงานและสมรรถนะที่จำเป็น (competency mapping) สำหรับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันควบคุมโรค ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ 3) พัฒนาระบบ/กลไกการคัดเลือกบุคลากรเพื่อเข้าสู่ระบบการพัฒนาความ เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาจำเป็นที่ยังมีความขาดแคลนอยู่มาก 4) สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนา กำลังคนด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ 5) จัดระบบการฝึกอบรมเพื่อเสริมสมรรถนะด้านการป้องกัน



ควบคุมโรค 6) จัดระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างเหมาะสม เพื่อพัฒนาหรือคงความเชี่ยวชาญของกำลังคน ด้านการป้องกันควบคุมโรคอย่างต่อเนื่อง

### 3.7 ข้อตกลงความร่วมมือการส่งเสริมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

ในปี 2559 มีพิธีลงนามความร่วมมือ (MOU) ในการส่งเสริมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพ สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ<sup>36</sup> ร่วมกับเครือข่าย 14 องค์กร ได้แก่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, สำนักงานประกันสังคม, กรุงเทพมหานคร, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย, สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, กรมการแพทย์ และกรมควบคุมโรค เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบร่วมกัน รวมทั้งการรักษา และฟื้นฟูสุขภาพ ในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสร้างกลไกการดำเนินงานให้เอื้อต่อการดูแลสุขภาพกลุ่มแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยดำเนินงานแยกเป็น 3 ระยะ คือ 1) ระยะสั้น แรงงานนอกระบบกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ ทั้งกลุ่มเกษตรกร กลุ่มแกะสลักหิน คนเก็บขยะ กลุ่มแท็กซี่ และกลุ่มตัดเย็บผ้า/ผลิตภัณฑ์จากผ้า ได้รับบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคและภัยสุขภาพจากการทำงาน 2) ระยะกลาง แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงทางสุขภาพ ได้รับบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคและภัยสุขภาพจากการทำงาน และ 3) ระยะยาว แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ เข้าถึงบริการอาชีวอนามัยที่มีคุณภาพ

### 3.8 มติสมัชชาสุขภาพ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ โดย สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีมติประกอบด้วย<sup>37</sup>

1) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดย 1.1) ร่วมกันกำหนดนิยาม คำจำกัดความของ “แรงงานนอกระบบ” และสนับสนุนการพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงาน โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นแกนกลางรับผิดชอบดำเนินงานร่วมกับภาคีอื่น 1.2) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการทำงานในความปลอดภัย ด้านอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานระหว่างเครือข่ายและหน่วยงานทางวิชาการ เช่น กรมควบคุมโรค กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ เพื่อสามารถสนับสนุนด้านวิชาการแก่บุคลากรสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มแรงงานนอกระบบ และ 1.3) ส่งเสริมและพัฒนาจิตสำนึกด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบรวมทั้งผู้ว่าจ้าง

<sup>36</sup> บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อการส่งเสริมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

[http://envocc.ddc.moph.go.th/uploads/ประชุม/19\\_10\\_59/3.2-1MOU.pdf](http://envocc.ddc.moph.go.th/uploads/ประชุม/19_10_59/3.2-1MOU.pdf)

<sup>37</sup> สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ. 2551. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ. <https://samatcha.org/node/84>

และเจ้าของสถานประกอบการ และจัดให้มีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านแรงงานและการให้คำปรึกษา เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

2) ให้งานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการพัฒนาบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบโดย 2.1) สนับสนุนงบประมาณ และพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมการทำงาน เพื่อให้สามารถจัดบริการอาชีวอนามัยให้แก่แรงงานนอกระบบ ตั้งแต่การบริการในระดับปฐมภูมิและระบบการส่งต่อ 2.2) บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงแรงงาน ในการดูแลและจัดบริการสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างสุขภาวะของแรงงานนอกระบบ

3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการสุขภาวะของแรงงานนอกระบบ โดย 3.1) สนับสนุนกระบวนการสร้างความรู้ ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นแรงงานนอกระบบในทุกมิติ 3.2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อพัฒนาศักยภาพ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานตลอดจนความปลอดภัยในการทำงาน 3.3) สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน โดยกำหนดที่มาของกองทุนและการจัดการที่เหมาะสม และสนับสนุนการร่วมจ่ายสมทบตามศักยภาพ และบริหารจัดการกองทุนร่วมกันของทุกฝ่าย คือ แรงงานนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง กองทุนหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการดูแลความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบในทุกด้าน อาทิ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน การประกันราคาผลผลิต และให้กู้ยืมเงินเพื่อปรับปรุงกระบวนการผลิตและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดี และ 3.4) สนับสนุนงบประมาณหรือจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินการและการบริหารจัดการด้านอาชีวอนามัยให้แก่แรงงานนอกระบบ

### 3.9 แผนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

แผนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ กรณีกลุ่มแรงงาน การทบทวนพัฒนาการของโครงการด้านแรงงานที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมา มีพัฒนาการให้เห็นอย่างชัดเจน โดยหากพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ด้วย แบบจำลอง CIPP จะพบว่าโครงการเรื่องแรงงานให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่หลากหลายและครอบคลุม ซึ่งสามารถสรุปพัฒนาการของงานศึกษาต่อประเด็นของปัญหาแรงงานที่ สสส. ให้การสนับสนุน ออกเป็น 3 ช่วง <sup>38</sup> ได้แก่

พัฒนาการช่วงที่ 1 (ปี 2551-2553) โครงการเน้นนโยบายภาครัฐในเรื่องระบบสวัสดิการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ถือเป็น การวางรากฐานด้านสวัสดิการให้กับแรงงานโดยเริ่มจากกฎหมาย

พัฒนาการช่วงที่ 2 (ปี 2554-2559) โครงการเน้นขับเคลื่อนนโยบายที่ได้วางรากฐานไว้ในช่วงแรก และสนับสนุนกลไกการทำงานการสร้างเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายทั้งกลุ่มผู้นำแรงงาน และผู้ให้บริการอาชีวอนามัย

<sup>38</sup> ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ. 2563. รายงานการประเมินผลแผนการดำเนินงานตามแผนหลัก 3 ปี (2561-2563) แผนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

เพื่อให้กลุ่มแรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ และขยายขอบเขตโครงการครอบคลุมถึงแรงงานไทยในต่างประเทศ

พัฒนาการช่วงที่ 3 (ปี 2560-2562) โครงการเน้นการเฝ้าระวังและป้องกันอันตรายและโรคที่เกิดจากการทำงานในสถานประกอบการ ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ และเน้นการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมที่ทำให้รูปแบบการทำงานของแรงงานเปลี่ยนแปลงไป

อนึ่ง เป้าหมายในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2561-2563)<sup>39</sup> ประชากรกลุ่มเฉพาะกรณีกลุ่มแรงงาน กำหนดตัวชี้วัดแรงงานในและนอกระบบ ในพื้นที่ดำเนินการที่พบปัญหาความปลอดภัยจากการทำงาน ซึ่งเป็นผลกระทบต่อสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และสภาพแวดล้อม ลดลงร้อยละ 10 จาก ปี 2560 ผลการดำเนินงาน พบว่า

ในปี 2561 พบว่า 1) มีพื้นที่ต้นแบบสำหรับการจัดบริการเชิงรุก แบบครบวงจรด้านอาชีวอนามัย โดยมีการส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน และจัดการจัดบริการอาชีวอนามัย ระดับพื้นฐานให้กับแรงงานงานชุมชนผ่าน รพสต. จำนวน 84 แห่ง ในพื้นที่ดำเนินการ 20 จังหวัด ใน 5 เขตสุขภาพ 2) แรงงานนอกระบบได้รับการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ ทักษะในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบสู่การปฏิบัติ จำนวน 309 คน 3) ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบระดับ จังหวัด 16 จังหวัด 4) หน่วยบริการชุมชนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน 155 แห่ง

ในปี 2562 พบว่า 1) เกิดกลไกการทำงานเชิงรุกเพื่อลดปัญหา ความไม่ปลอดภัย ความเสี่ยงจากการทำงานของแรงงานในระบบ ประกอบด้วย 1.1) ศูนย์สุขภาพพิทักษ์ทำงานที่เพิ่มภารกิจ การทำงานเชิงรุกในด้านการลดปัญหาความปลอดภัย ความเสี่ยงจากการทำงาน 1.2) แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาแนวทางการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค สำหรับผู้ประกันตนในสถานประกอบการ (ประกาศ 30 กันยายน 62) เพื่อกำหนดแผนประสานงาน ติดตาม สร้างความร่วมมือ ธารรงค์ และประชาสัมพันธ์ร่วมกับสำนักงานประกันสังคม ภาคีรัฐภาคเอกชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) เกิดปฏิบัติการเพื่อลดปัญหาความปลอดภัย และความเสี่ยงจากการทำงานในพื้นที่นำร่อง

ในปี 2563 พบว่า 1) แรงงานในระบบในพื้นที่ดำเนินการ จำนวน 22 สถานประกอบการ ที่พบปัญหาความปลอดภัยจากการทำงาน ซึ่งเป็นผลกระทบต่อสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และสภาพแวดล้อม มีระดับความเสี่ยงจากการทำงานลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เมื่อประเมินจากชุดกิจกรรมที่ทางโครงการได้ดำเนินการ 2) เกิดผู้นำด้านการสร้างเสริมความรอบรู้ทางสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (แท็กซี มอเตอร์ไซด์รับจ้าง) 110 คน 3) เกิดผู้นำแรงงานในระบบด้านกฎหมาย และด้านการส่งเสริมสุขภาพความปลอดภัย 745 คน 4) เกิดฐานข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสุขภาพอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของแรงงานในระบบก่อนและหลังดำเนินงาน การทดสอบความแตกต่างของค่ากลางระดับ ความเสี่ยงจากการทำงานก่อน (ค่าเฉลี่ย= 1.55) และหลังการดำเนินงาน (ค่าเฉลี่ย = 1.44) มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % หมายความว่า กิจกรรมของโครงการพัฒนา และสร้างเสริมสุขภาพคนทำงานในสถานประกอบการ (คพสก.) สามารถทำให้ระดับความเสี่ยงจากการทำงานลดลงอย่างมีนัยสำคัญ 5) เกิดฐานข้อมูลการประเมินความเสี่ยง สุขภาพอาชีวอนามัย ความปลอดภัย และความรอบรู้ด้านสุขภาพของ

<sup>39</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. แผนหลัก สสส. 2561-2563.

แรงงานนอกระบบ 5 กลุ่มอาชีพ คือ เกษตรกร แกะสลักหิน ตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า เก็บและคัดแยกขยะ คนขับซีรต์แท็กซี่

นอกจากนี้ ในส่วนของข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของแผนสุขภาพพะประชากรกลุ่มเฉพาะ กรณีกลุ่มแรงงาน<sup>40</sup> พบว่า โรคที่เกิดจากการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นโรคจากสารเคมีและอุบัติเหตุจากการทำงานมีแนวโน้มลดลงในกรณีแรงงานในระบบ แต่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในกรณีของแรงงานนอกระบบที่ยังขาดความตระหนักและองค์ความรู้ที่เหมาะสม นอกจากนี้ โรคที่เกิดจากพฤติกรรมของแรงงาน เช่น การกิน การสูบบุหรี่ การดื่มสุรา และการออกกำลังกาย ยังคงเป็นความเสี่ยงด้านสุขภาพที่สำคัญ แผนงานในอนาคตจึงยังคงต้องให้ความสำคัญในเรื่องการให้ความรู้และลดพฤติกรรมเสี่ยงเหล่านี้ และขยายผลให้ครอบคลุมหลากหลายอาชีพ นอกจากนี้ แรงงานจำนวนมากต้องทำงานหนักหลายชั่วโมงต่อสัปดาห์ เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอค่าใช้จ่าย ทำให้แรงงานขาดความสมดุลในการใช้ชีวิต พักผ่อนไม่เพียงพอ และมีเวลาดูแลครอบครัว และทำกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ เช่น ออกกำลังกาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรายได้น้อย และการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ซึ่งการจะเพิ่มรายได้แรงงานจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมทักษะในระดับที่สูงและทันต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ แผนงานในอนาคตจึงควรมุ่งเป้าไปที่การยกระดับทักษะความรู้ให้กับแรงงาน ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานมีความรู้และเห็นความสำคัญเรื่องการวางแผนการเงิน และด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอย และเทคโนโลยีที่เข้ามาทดแทนแรงงานอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานมีแนวโน้มการถูกเลิกจ้าง รายได้ลดลง และความมั่นคงในการทำงานลดลง แรงงานจึงมีความเครียด และกังวลใจมากขึ้น นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานใหม่ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น แรงงานอิสระ แรงงานชั่วคราว และแรงงานแพลตฟอร์ม จึงจำเป็นต้องพิจารณาที่จะต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจ สร้างรายได้ และวางระบบการคุ้มครองแรงงานและประกันสังคมที่ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม

#### 4. สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางจากปัจจัยพื้นฐานทางประชากร

ภายใต้กรอบแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (social determinants of health: SDH) ซึ่งให้เห็นความซับซ้อนของปัญหาและกระบวนการค้นหามาตรฐานใหม่ในการดูแลสุขภาพประชาชน สามประการสำคัญ ได้แก่ 1) การมองปัจจัยการเกิดโรคและความเจ็บป่วยไปไกลกว่าปัจจัยระดับบุคคล ปัจจัยทางพันธุกรรมหรือสรีรวิทยา หรือปัจจัยเชิงพฤติกรรม 2) การพิจารณาปัจจัยองค์รวมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพตลอดช่วงทุกอายุของบุคคลนั้นๆ และ 3) การเพิ่มบทบาทการป้องกันโรค (Prevention) มากกว่าการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ยังมีอิทธิพลสำคัญต่อประเด็นความเป็นธรรมด้านสุขภาพ โดยสุขภาพและความเจ็บป่วยของประชาชนนั้นจะแปรผันไปตามลำดับชั้นของสังคม ยิ่งสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลนั้นอยู่ระดับล่างเท่าไร ก็มีแนวโน้มที่สุขภาพจะแย่ลงไปด้วย ทั้งนี้ ปัจจัยทางสังคมกำหนดสุขภาพจากงานศึกษาต่างๆ พบว่า ด้านสังคมและการเมือง (Socioeconomic and Political Context) เกี่ยวข้องกับตัวแปรด้านการศึกษา ความมั่นคงทางอาหาร การมีน้ำดื่มน้ำใช้ ความปลอดภัยทางสังคม ด้านสภาพเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic Position) เกี่ยวข้องกับตัวแปรการศึกษา การมีงานทำ รายได้ การกีดกันทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ด้านปัจจัยตัวกลางและปัจจัยส่งผ่านสุขภาพ

<sup>40</sup> ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ. 2563. รายงานการประเมินผลแผนการดำเนินงานตามแผนหลัก 3 ปี (2561-2563) แผนสุขภาพพะประชากรกลุ่มเฉพาะ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

เกี่ยวข้องกับตัวแปรด้านที่อยู่อาศัย อาหาร ชีวิตวัยเด็ก สารเสพติด ความเครียด<sup>41</sup> หากนำแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ พิจารณาควบคู่กับบริบททางประชากรของแรงงานนอกระบบ พบว่า เอกสารวิชาการและผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง สะท้อนบริบทพื้นฐานทางประชากรของแรงงานนอกระบบที่เผชิญความเสี่ยง ความเปราะบาง เกี่ยวข้องกับตัวแปรหลายด้าน

การศึกษาแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>42</sup> พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ประมาณ 11.6 ล้านคน หรือร้อยละ 57.2 รองลงมาเป็นระดับมัธยมศึกษา 6.6 ล้านคน หรือร้อยละ 32.3 ซึ่งเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับแรงงานในระบบ เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอายุ พบว่า แรงงานกลุ่มอายุ 20 - 44 ปี เป็นแรงงานในระบบมากกว่าแรงงานนอกระบบ ในขณะที่ อายุมากกว่า 45 ปี เป็นแรงงานนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบ

การศึกษาการพัฒนาหลักประกันสุขภาพของประชาชนกลุ่มแรงงานนอกระบบและครอบครัว<sup>43</sup> ที่สะท้อนข้อมูลพื้นฐานของแรงงานนอกระบบและครอบครัว พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 4 - 6 คน หรือมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวโดยเฉลี่ยจำนวน 5 คน ปัจจุบันผู้หญิงที่เป็นภรรยาของหัวหน้าครัวเรือนจะเป็นอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทในการประกอบอาชีพหารายได้ เพื่อช่วยเหลือจุนเจือครอบครัว โดยภรรยาของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเป็นแรงงานนอกระบบเช่นกัน การรับประทานอาหารแรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดรับประทานอาหารไม่เป็นเวลา ส่วนใหญ่ไม่รับประทานอาหารเช้า โดยให้เหตุผลว่า หากเข้ากินไปยังไม่หิว ประกอบกับต้องออกไปทำงาน กว่าจะได้รับประทานอาหารเช้าก็เป็นเวลาอาหารกลางวัน ส่วนอาหารเช้าหนักจะเป็นอาหารเย็นที่รับประทานร่วมกันในครอบครัว โดยจะซื้ออาหารสำเร็จรูปจากตลาดหรือร้านขายกับข้าวภายในชุมชนมารับประทานร่วมกัน

งานศึกษาของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เกี่ยวกับการดูแลเด็กของแรงงานนอกระบบ พบว่า ลักษณะปัญหาสำคัญกับแรงงานเพศหญิง และครอบครัวของแรงงานนอกระบบที่มีเด็กเล็ก กล่าวคือ การเลี้ยงดูเด็กพร้อมๆ กับการทำงานหารายได้ สะท้อนผลกระทบที่เกิดขึ้นกับงาน เนื่องจากการใช้เวลาดูแลเด็ก หรือไม่มีสมาธิกับงานอย่างเต็มที่ ทำให้ทำงานได้น้อยลง ส่งผลให้รายได้ลดน้อย ผู้เข้าร่วมหลายคนไม่มีเวลาพักผ่อน ไม่สามารถนอนพักผ่อนได้เต็มที่หลังจากเวลางาน รวมถึงมีอาการเครียด นอกจากนี้ หลายกรณีพบว่าเด็กได้รับอันตรายหรือเกิดอุบัติเหตุในระหว่างที่ผู้ดูแลกำลังทำงาน เช่น ตกน้ำ ตกบันได หรือได้รับอันตรายจากงานของผู้ดูแล<sup>44</sup>

<sup>41</sup> นิภาพร เอื้อวณะโชติมา. 2559. ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ และการสร้างเสริมสุขภาพของประชากร. วารสารวิชาการสาธารณสุข ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2559. [thaidj.org/index.php/JHS/article/download/235/227/227](http://thaidj.org/index.php/JHS/article/download/235/227/227)

<sup>42</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2563. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2563. [www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/Informal\\_work\\_force/2563/fullreport\\_63.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/Informal_work_force/2563/fullreport_63.pdf)

<sup>43</sup> ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และศิริพร เกื้อกุลนุรักษ์. 2546. การพัฒนาหลักสูตรประกันสุขภาพของประชาชน กลุ่มแรงงานนอกระบบและครอบครัว. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.).

<https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/1667/hs0944.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>44</sup> มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ. 2558. ผู้หญิงมหัศจรรย์ การศึกษาภาคสนาม กลุ่มแรงงานนอกระบบ: งานดูแลเด็ก และศูนย์เด็กเล็ก. <https://www.homenetthailand.org/archives/2176>

งานศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบรายอาชีพและภาพรวมหลายเล่ม<sup>45 46 47 48</sup> สะท้อนภาพแรงงานนอกระบบในเมือง ที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อพยพมาจากต่างจังหวัดเพื่อเข้ามาหางาน และอาศัยอยู่ในบ้านเช่า ห้องเช่า หรือชุมชนแออัด มีภาระค่าใช้จ่ายด้านค่าที่พัก ค่าเดินทาง รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีความมั่นคงด้านรายได้ มีโอกาสในการประกอบอาชีพจำกัดเนื่องจากการศึกษาไม่สูง มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน รวมถึงเข้าไม่ถึงแหล่งทุน มีภาระหนี้สิน มีค่าใช้จ่ายด้านอบายมุข ตลอดจนมีความเครียดและความเสี่ยงทางสุขภาพ

ภาพรวมสถานการณ์ความเสี่ยง และความเปราะบางจากปัจจัยพื้นฐานของแรงงานนอกระบบสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงจากคุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร ทั้งด้านอายุ การศึกษา ภาระความรับผิดชอบต่อครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ ข้อจำกัดในการครอบครองและเข้าถึงแหล่งทุน และทรัพยากรในการประกอบอาชีพ รวมถึงมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มเพื่อนำเสนอปัญหา และเรียกร้องข้อเสนอแนะของตนเอง ความไม่มั่นคงจากปัจจัยพื้นฐานดังกล่าว นำไปสู่ความไม่มั่นคงด้านอื่นๆ ในเวลาต่อมา ทั้งความไม่มั่นคงในอาชีพและรายได้ ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และความไม่มั่นคงทางสุขภาพ

## 5. สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางด้านสุขภาพภาพรวม

การศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบด้านสุขภาพภาพรวม มีรายละเอียดดังนี้

การสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2563<sup>49</sup> ด้านการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบ 20.36 ล้านคน เป็นผู้ที่ไม่เคยได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจำนวน 16.54 ล้านคน หรือร้อยละ 81.2 และผู้ที่เคยได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ จำนวน 3.82 ล้านคน หรือร้อยละ 18.8 สำหรับประเภทของการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน ส่วนใหญ่ถูกของมีคมบาด/ตีแม่ 2.21 ล้านคน หรือร้อยละ 10.9 รองลงมาเป็นการพลัดตกหกล้ม ร้อยละ 3.5 อุบัติเหตุจากการชนหรือกระแทก ร้อยละ 1.1 ถูกไฟไหม้หรือน้ำร้อนลวก ร้อยละ 1.0 อุบัติเหตุจากยานพาหนะ ร้อยละ 0.6 ได้รับสารเคมีที่เป็นอันตราย ร้อยละ 0.5 และไฟฟ้าช็อต ร้อยละ 0.1 ทั้งนี้ วิธีการรักษาและใช้สวัสดิการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน จำนวน 3.82 ล้านคน พบว่า ส่วนใหญ่บาดเจ็บหรืออุบัติเหตุเล็กน้อย ไม่ได้

<sup>45</sup> WIEGO. 2560. รายงานการศึกษาแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษา 4 สาขาอาชีพ.

[www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Reed-Infomal-Workers-Bangkok-Thailand-Four-Sectors-Thai.pdf](http://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Reed-Infomal-Workers-Bangkok-Thailand-Four-Sectors-Thai.pdf)

<sup>46</sup> สุสันทา ยิ้มแย้ม ชฤทธิ มีสิทธิ์ นงเยาว์ อุดมวงศ์ และระกาวิณ ลิขนะวานิชพันธ์. 2544. การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

<https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/2083/hs0757.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>47</sup> โสภ อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูฮันเงาะ. 2544. แนวทางการจัดระบบบริการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ : ทาบเร่ แผงลอย และซาเล้ง สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. <https://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/1358>

<sup>48</sup> นฤมล นิราทร, ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์, สุชาดา สนามขวด และกัลยา ไทยวงษ์. 2550. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ. สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.

<sup>49</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2563. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2563. [www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/Informal\\_work\\_force/2563/fullreport\\_63.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/Informal_work_force/2563/fullreport_63.pdf)

รับการรักษา 2.63 ล้านคน หรือร้อยละ 68.9 รองลงมาเป็นผู้ป่วยจากบ้านพักคนชรา และนำไปรักษาเอง 8.38 แสนคน หรือร้อยละ 21.9 สำหรับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมาก จำเป็นต้องไปรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาลไม่เกิน 3 วัน มีจำนวน 8.66 หมื่นคน หรือร้อยละ 2.3 ผู้ที่ต้องไปรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลเกิน 3 วัน 2.88 หมื่นคน หรือร้อยละ 0.8 ในด้านค่ารักษาพยาบาล แรงงานที่ใช้สวัสดิการเบิกค่ารักษาพยาบาลมีประมาณ 7.09 หมื่นคน หรือร้อยละ 61.4 ส่วนใหญ่ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 6.21 หมื่นคน ในขณะที่แรงงานที่ไม่ได้ใช้สวัสดิการเบิกค่ารักษาพยาบาลมีประมาณ 4.48 หมื่นคน หรือร้อยละ 38.6 และเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลของตนเอง ประมาณ 4.17 หมื่นคน

เอกสารสุขภาพคนไทย 2553: วิกฤตทุนนิยม สังคมมีโอกาส<sup>50</sup> นำเสนอประเด็นสุขภาพของแรงงานไทย ระบุว่า ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542-2551) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้แรงงานอายุ 20-29 ปี ในกิจการผลิตภัณฑ์จากโลหะเป็นกลุ่มที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมากกว่ากลุ่มอื่น ในขณะที่ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2551 พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ประสบอันตรายจากการทำงานเนื่องจากความปลอดภัยของสารเคมี รองลงมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับเครื่องจักร และเครื่องมือที่เป็นอันตราย อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบการได้รับบาดเจ็บจากการทำงานระหว่างแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบมีอัตราการได้รับบาดเจ็บ 174 ต่อ 1,000 ประชากร ขณะที่แรงงานในระบบได้รับบาดเจ็บจากการทำงานอยู่ที่ 106 ต่อ 1,000 ประชากร ซึ่งคิดเป็นอัตราที่สูงกว่าอยู่ถึง 1.64 เท่า ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบบางส่วนยังต้องทำงานมากกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีสวัสดิการ ไม่เคยตรวจสุขภาพประจำปี ไม่ได้ออกกำลังกาย และแรงงานบางส่วนยังเป็นแรงงานย้ายถิ่นทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในขณะที่การสำรวจสถานะทางสังคมและวัฒนธรรม พ.ศ. 2551 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า อาชีพค้าขาย แม่บ้าน ผู้ไม่ได้ประกอบอาชีพ ผ่อนคลายด้วยการเล่นกีฬาน้อยที่สุด ในขณะที่อาชีพรับจ้างทั่วไป กรรมกร และเกษตรกรผ่อนคลายด้วยการเล่นดนตรี ร้องเพลง อ่านหนังสือน้อยที่สุด

รายงานสถานการณ์โรคและภัยสุขภาพจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม<sup>51</sup> อันเป็นระบบสถิติที่สะท้อนระบบเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพของกองระบาดวิทยา ซึ่งกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข รวบรวมจากระบบคลังข้อมูลด้านการแพทย์และสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกองโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค แม้ระบบสถิติดังกล่าวจะครอบคลุมทั่วประเทศ แต่มีข้อจำกัดในแง่ที่เป็นระบบเฝ้าระวัง จึงจัดเก็บข้อมูลทั้งผู้ป่วยที่เพียงแค่อ้างว่าเป็นโรคและผู้ป่วยยืนยันเป็นโรครวมไปด้วยกันทั้งหมด ทำให้จำนวนผู้ป่วยอาจจะผิดไปจากจำนวนผู้ป่วยจริงบ้าง สถิติ ปี 2562 พบข้อมูลโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) กลุ่มโรคจากการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรม พบผู้ป่วย 6,075 ราย คิดเป็นอัตราป่วยเท่ากับ 10.04 ต่อประชากรแสนราย ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. 2560 ที่พบผู้ป่วย 10,312 ราย (อัตราป่วย 17.12 ต่อ

<sup>50</sup> แผนงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2553. สุขภาพคนไทย 2553: วิกฤตทุนนิยม สังคมมีโอกาส. <https://www.hiso.or.th/hiso5/report/report2010T.php>

<sup>51</sup> กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. 2561. รายงานสถานการณ์โรคและภัยสุขภาพจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม ปี 2561. <http://envocc.ddc.moph.go.th/contents/view/790>

ประชากรแสนราย) โดยกลุ่มอาชีพที่พบผู้ป่วยมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก 2,622 ราย คิดเป็นร้อยละ 43.16 รองลงมา ได้แก่ กลุ่มอาชีพคนงานรับจ้างทั่วไป 1,281 ราย คิดเป็นร้อยละ 21.09

(2) กลุ่มโรคจากการประกอบอาชีพภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ 1) โรคกระดูกและกล้ามเนื้อ พบผู้ป่วยเฉพาะรายที่เกี่ยวข้องกับภาวะการทำงาน 114,578 ราย คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนรายเท่ากับ 189.37 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ที่พบผู้ป่วยเฉพาะรายที่เกี่ยวข้องกับภาวะการทำงาน 100,743 ราย (อัตราป่วย 167.22 ต่อประชากรแสนราย) โดยกลุ่มอาชีพที่พบผู้ป่วยมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพเกษตรกรผู้ปลูกพืชผักและพืชไร่ 70,184 ราย คิดเป็นร้อยละ 61.25 รองลงมา ได้แก่ กลุ่มอาชีพคนงานรับจ้างทั่วไป 18,738 ราย และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านการปลูกพืชร่วมกับการเลี้ยงสัตว์เพื่อการดำรงชีพ 2) โรคจากพิษโลหะหนัก พบผู้ป่วย 3 ราย จาก 3 จังหวัด คิดเป็นอัตราป่วยต่อแสนราย เท่ากับ 0.005 โดยกลุ่มอาชีพที่พบผู้ป่วย คือ กลุ่มอาชีพเกษตรกรผู้ปลูกพืชผักและพืชไร่ 1 ราย อาชีพคนงานรับจ้างทั่วไป 1 ราย และนักเรียน/นักศึกษา 1 ราย และผู้ป่วยเป็นป่วยในกลุ่มพิษจากโลหะตะกั่ว 2 ราย และโลหะหนักอื่นๆ 1 ราย 3) โรคซิลิโคสิส หรือโรคปอดจากฝุ่นหิน พบผู้ป่วย 244 ราย จาก 31 จังหวัดทั่วประเทศ คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนรายเท่ากับ 0.40 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ที่พบผู้ป่วย 195 ราย (อัตราป่วย 0.32 ต่อประชากรแสนราย) จาก 28 จังหวัดทั่วประเทศ 4) โรคที่เกิดจากแร่ใยหินแอสเบสตอส พบผู้ป่วย 134 ราย จาก 50 จังหวัดทั่วประเทศ คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนราย เท่ากับ 0.22 ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. 2560 ที่พบผู้ป่วย 163 ราย (อัตราป่วย 0.27 ต่อประชากรแสนราย) จาก 57 จังหวัด 5) โรคจากพิษสารทำลายอินทรีย์ พบผู้ป่วย 495 ราย จาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนราย เท่ากับ 0.82 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ที่มีผู้ป่วย 18 ราย จาก 12 จังหวัดทั่วประเทศ (อัตราป่วย 0.03 ต่อประชากรแสนราย) โดยกลุ่มอาชีพที่พบผู้ป่วยมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพผู้ปลูกพืชไร่และพืชสวน 141 ราย คิดเป็นร้อยละ 28.48 รองลงมาเป็นกลุ่มอาชีพผู้รับจ้างทั่วไป 88 ราย 6) โรคประสาทหูเสื่อมจากเสียงดัง พบผู้ป่วย จำนวน 1,076 ราย คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนราย เท่ากับ 1.78 ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. 2560 ที่พบผู้ป่วยโรคการได้ยินเสื่อมเหตุเสียงดัง จำนวน 42,946 ราย (อัตราป่วย 71.29 ต่อประชากรแสนราย) โดยกลุ่มอาชีพที่พบผู้ป่วยมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพผู้ปลูกพืชไร่และพืชสวน 590 ราย คิดเป็นร้อยละ 54.83 รองลงมาเป็นกลุ่มคนงานรับจ้างทั่วไป 173 ราย 7) การบาดเจ็บจากการทำงาน พบผู้บาดเจ็บ 172,264 ราย คิดเป็นอัตรากการบาดเจ็บต่อประชากรแสนราย เท่ากับ 284.71 ลดลงจากปี พ.ศ. 2560 ที่พบผู้บาดเจ็บจากการทำงาน 174,366 ราย (อัตราป่วย 289.33 ต่อแสนราย) โดยกลุ่มอาชีพเกษตรกรผู้ปลูกพืชผักและพืชไร่ 67,565 ราย คิดเป็นร้อยละ 39.22 รองลงมา เป็นกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไป 48,947 ราย คิดเป็นร้อยละ 28.41

(3) กลุ่มโรคจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โรคจากความร้อนจากการทำงาน พบผู้ป่วย 75 ราย คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนราย เท่ากับ 0.12 โดยกลุ่มอาชีพที่พบผู้ป่วยมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไป 29 ราย กลุ่มอาชีพผู้ปลูกพืชไร่และพืชสวน จำนวน 26 ราย ในขณะที่โรคที่เกิดจากปัญหามลพิษหมอกควัน ในจังหวัดภาคเหนือที่มีผลทำให้เกิดโรคในพื้นที่ภาคเหนือเป็นหลัก ได้แก่ โรคระบบทางเดินหายใจ 844,647 ราย (อัตราป่วย 14,387.97 ต่อประชากรแสนราย) โรคหัวใจขาดเลือด 3,755 ราย คิดเป็นอัตราป่วยต่อประชากรแสนราย 63.69



นอกจากนี้ ข้อมูลโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมในทุกกลุ่มอาชีพ ของสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข<sup>52</sup> ที่เก็บรวบรวมในกลุ่มโรค 17 กลุ่มโรค และการตรวจคัดกรอง 4 การตรวจคัดกรอง รวม 21 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) โรคจากพิษสารกำจัดศัตรูพืช มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 2) โรคจากพิษโลหะหนัก มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 3) โรคจากพิษสารตะกั่ว มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 4) โรคจากพิษปรอทและสารประกอบ มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 5) โรคระบบทางเดินหายใจ 6) โรคเรื้อรังของทางเดินหายใจส่วนล่าง 7) โรคหัวใจขาดเลือด 8) การบาดเจ็บจากการทำงาน มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 9) โรคปอดฝุ่นหิน (Silicosis) 10) โรคระบบทางเดินหายใจที่เกิดจากแอสเบสตอส 11) โรคมะเร็งเยื่อหุ้มปอดมีโซทีลิโอมา (Mesothelioma) 12) โรคประสาทหูเสื่อมจากเสียงดัง มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 13) โรคจากพิษสารตัวทำละลายอินทรีย์ มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 14) โรคกระดูกและกล้ามเนื้อจากการทำงาน มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 15) โรคจากความร้อน(กลุ่ม Heat stroke) มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 16) โรคหอบหืด มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 17) โรคผิวหนัง มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 18) การตรวจคัดกรองสมรรถภาพการมองเห็น ในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 19) การตรวจคัดกรองสมรรถภาพทางปอด ในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 20) การตรวจเอ็กซเรย์ปอดฟิล์มใหญ่ในวัยทำงาน ในประชากรไทย อายุ 15 - 65 ปี มีข้อมูลจำแนกตามอาชีพ 21) การตรวจคัดกรองเพื่อหาความเสี่ยงจากสารกำจัดศัตรูพืช ในประชากรไทย อายุ 15 ปีขึ้นไป

ในปี 2563 ข้อมูลโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม มีจำนวนผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ 6,414,981 ราย (อัตราป่วย 14,035.84 ต่อประชากรแสนราย) โรคเรื้อรังของทางเดินหายใจส่วนล่าง 733,985 ราย (อัตราป่วย 1,605.94 ต่อประชากรแสนราย) การบาดเจ็บจากการทำงาน 152,559 ราย (อัตราป่วย 333.80 ต่อประชากรแสนราย) โรคกระดูกและกล้ามเนื้อจากการทำงาน 123,791 ราย (อัตราป่วย 270.85 ต่อประชากรแสนราย) โรคหัวใจขาดเลือด 33,154 ราย (อัตราป่วย 72.54 ต่อประชากรแสนราย) โรคจากพิษสารกำจัดศัตรูพืช 6,285 ราย (อัตราป่วย 13.75 ต่อประชากรแสนราย) ทั้งนี้ การตรวจคัดกรองสมรรถภาพทางปอด ในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี จำนวน 303,523 ราย พบความผิดปกติ 3,971 ราย การตรวจเอ็กซเรย์ปอดฟิล์มใหญ่ในวัยทำงาน ในประชากรไทย อายุ 15 - 65 ปี จำนวน 104,631 ราย พบความผิดปกติ 2,228 ราย การตรวจคัดกรองเพื่อหาความเสี่ยงจากสารกำจัดศัตรูพืช ในประชากรไทย อายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 892,256 ราย พบความเสี่ยงหรือไม่ปลอดภัย 227,524 ราย การตรวจคัดกรองสมรรถภาพการมองเห็น ในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี จำนวน 225,632 ราย พบว่ามีสมรรถภาพการมองเห็นไม่เหมาะสม 4,615 ราย

ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมในทุกกลุ่มอาชีพ ระหว่างปี 2559-2563 พบว่า โรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมค่อยๆ ลดลง เป็นการเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในปี 2562 และปี 2563 รายละเอียดดังตาราง

<sup>52</sup> ข้อมูลสถานะสุขภาพ และโรคจากการประกอบอาชีพและสภาพแวดล้อม.

โรคจากการประกอบอาชีพ และสภาพแวดล้อม	อัตราการป่วย / รายงานการคัดกรอง หน่วย : ราย (อัตราต่อแสน)				
	2559	2560	2561	2562	2563
การบาดเจ็บจากการทำงาน	187,360 (390.93)	194,864 (414.38)	196,955 (421.56)	170,947 (373.73)	152,559 (333.80)
โรคกระดูกและกล้ามเนื้อ จากการทำงาน	85,862 (179.15)	110,851 (235.72)	128,714 (275.50)	134,147 (293.28)	123,791 (270.85)
โรกระบบทางเดินหายใจ	9,682,791 (20,203.31)	8,869,638 (18,861.18)	8,314,346 (17,795.98)	8,087,579 (17,681.26)	6,414,981 (14,035.84)
โรคเรื้อรังของทางเดินหายใจ ส่วนล่าง	864,645 (1,804.10)	648,106 (1,378.19)	876,554 (1,876.17)	828,548 (1,811.39)	733,985 (1,605.94)
การตรวจคัดกรองสมรรถภาพ ทางปอด ในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี	คัดกรอง 17,076 ผิดปกติ 979	คัดกรอง 261,249 ผิดปกติ 2,178	คัดกรอง 242,224 ผิดปกติ 3,127	คัดกรอง 335,201 ผิดปกติ 4,326	คัดกรอง 303,523 ผิดปกติ 3,971
การตรวจเอ็กซเรย์ปอดฟิล์มใหญ่ ในวัยทำงานในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี	คัดกรอง 1,176 ผิดปกติ 932	คัดกรอง 29,318 ผิดปกติ 3,643	คัดกรอง 54,200 ผิดปกติ 3,067	คัดกรอง 120,263 ผิดปกติ 1,781	คัดกรอง 104,631 ผิดปกติ 2,228
โรคหัวใจขาดเลือด	41,722 (87.05)	39,430 (83.85)	37,914 (81.15)	35,592 (77.81)	33,154 (72.54)
โรคจากพิษสารกำจัดศัตรูพืช	9,018 (18.82)	10,686 (22.72)	6,609 (14.15)	6,008 (13.13)	6,285 (13.75)
การตรวจคัดกรองเพื่อหา ความเสี่ยงจากสารกำจัดศัตรูพืช ในประชากรไทย อายุ 15 ปีขึ้นไป	คัดกรอง 15,876 เสี่ยง/ไม่ปลอดภัย 5,422	คัดกรอง 307,206 เสี่ยง/ไม่ปลอดภัย 73,257	คัดกรอง 425,760 เสี่ยง/ไม่ปลอดภัย 116,499	คัดกรอง 569,413 เสี่ยง/ไม่ปลอดภัย 178,040	คัดกรอง 892,256 เสี่ยง/ไม่ปลอดภัย 227,524
โรคผิวหนังจากการทำงาน	827 (16.94)	1,028 (12.97)	3,889 (8.32)	4,266 (9.33)	3,761 (8.23)
โรคประสาทหูเสื่อมจากเสียงดัง	53,290 (111.19)	2,123 (4.51)	1,195 (2.56)	972 (2.13)	727 (1.59)
โรคจากความร้อน (กลุ่ม Heat stroke)	2,040 (4.26)	114 (0.24)	88 (0.19)	126 (0.28)	129 (0.28)
การตรวจคัดกรองสมรรถภาพ การมองเห็น ในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี	คัดกรอง 9,461 ไม่เหมาะสม 125	คัดกรอง 136,207 ไม่เหมาะสม 1,588	คัดกรอง 154,698 ไม่เหมาะสม 1,586	คัดกรอง 241,066 ไม่เหมาะสม 5,016	คัดกรอง 225,632 ไม่เหมาะสม 4,615
โรคจากพิษสารตัวทำลาย อินทรีย์	611 (1.27)	115 (0.24)	574 (1.23)	603 (1.32)	608 (1.33)
โรคปอดฝุ่นหิน (Silicosis)	239 (0.50)	196 (0.42)	430 (0.92)	186 (0.41)	193 (0.42)
โรคมะเร็งเยื่อหุ้มปอดมีโซทีลิโอ มา (Mesothelioma)	90 (0.19)	105 (0.22)	95 (0.20)	98 (0.21)	91 (0.20)
โรคหอบหืด	25 (0.51)	98 (1.24)	155 (0.33)	122 (0.27)	80 (0.18)
โรกระบบทางเดินหายใจ	75 (0.16)	68 (0.14)	58 (0.12)	59 (0.13)	53 (0.12)

โรคจากการประกอบอาชีพ และสภาพแวดล้อม	อัตราการป่วย / รายงานการคัดกรอง หน่วย : ราย (อัตราต่อแสน)				
	2559	2560	2561	2562	2563
ที่เกิดจากแอสเบสตอส					
โรคจากพิษโลหะหนัก	35 (0.07)	4 (0.01)	3 (0.01)	3 (0.01)	3 (0.01)
โรคจากพิษปรอทและสารประกอบ	-	-	-	-	2 (0.00)
โรคจากพิษสารตะกั่ว	34 (0.07)	1 (0.00)	2 (0.00)	-	-

ที่มา [https://hdcservice.moph.go.th/hdc/reports/page.php?cat\\_id=f16421e617aed29602f9f09d951cce68](https://hdcservice.moph.go.th/hdc/reports/page.php?cat_id=f16421e617aed29602f9f09d951cce68)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอาชีพ 3 อันดับแรกที่เป็นโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม พบว่า ในปี 2563 ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก ทำไร่ ชาวนาปลูกข้าว และคนงานรับจ้างทั่วไป เป็นคนทำงานกลุ่มแรกที่มีความเสี่ยงจากการเป็นโรคและมีความเจ็บป่วย รายละเอียดดังตาราง อย่างไรก็ตาม การสำรวจข้อมูลโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมที่แจกแจงรายละเอียดข้อมูลด้านการประกอบอาชีพมีความสำคัญ และความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์สถานการณ์ความเสี่ยงทางสุขภาพของคนทำงานนอกระบบในอาชีพต่างๆ

โรคจากการประกอบอาชีพและสภาพแวดล้อม	อาชีพที่มีการเจ็บป่วยสูงสุดในปี 2563 (รหัสอาชีพ) <sup>53</sup>		
	อันดับที่ 1	อันดับที่ 2	อันดับที่ 3
การบาดเจ็บจากการทำงาน	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ไม่มีงานทำ (9999)
โรคกระดูกและกล้ามเนื้อจากการทำงาน	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ไม่มีงานทำ (9999)
การตรวจคัดกรองสมรรถภาพทางปอดในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	ไม่มีงานทำ (9999)
การตรวจเอ็กซเรย์ปอดฟิล์มใหญ่ในวัยทำงานในประชากรไทย อายุ 15 - 65 ปี	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	นักเรียน นักศึกษา (9000)
โรคจากพิษสารกำจัดศัตรูพืช	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ไม่มีงานทำ (9999)
การตรวจคัดกรองเพื่อหาความเสี่ยงจากสารกำจัดศัตรูพืชในประชากรไทย อายุ 15 ปีขึ้นไป	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ไม่มีงานทำ (9999)
โรคผิวหนังจากการทำงาน	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	นักเรียน นักศึกษา (9000)
โรคประสาทหูเสื่อมจากเสียงดัง	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชาวนาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ไม่มีงานทำ (9999)

<sup>53</sup> รหัสอาชีพตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (International Standard Classification of Occupation: ISCO-08)

โรคจากการประกอบอาชีพและสภาพแวดล้อม	อาชีพที่มีการเจ็บป่วยสูงสุดในปี 2563 (รหัสอาชีพ) <sup>53</sup>		
	อันดับที่ 1	อันดับที่ 2	อันดับที่ 3
โรคจากความร้อน (กลุ่ม Heat stroke)	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชวานาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	นักเรียน นักศึกษา (9000)
การตรวจคัดกรองสมรรถภาพการมองเห็นในประชากรไทย อายุ 15-65 ปี และผลไม่เหมาะสม	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชวานาปลูกข้าว (6111)	ข้าราชการระดับอาวุโส (1112)
โรคจากพิษสารตัวทำลายอินทรีย์	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชวานาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ในปกครอง (9002)
โรคหอบหืด	ผู้ปลูกพืชไร่และพืชผัก, ทำไร่, ชวานาปลูกข้าว (6111)	คนงานรับจ้างทั่วไป (9622)	ไม่มีงานทำ (9999)

ที่มา [https://hdcservice.moph.go.th/hdc/reports/page.php?cat\\_id=f16421e617aed29602f9f09d951cce68](https://hdcservice.moph.go.th/hdc/reports/page.php?cat_id=f16421e617aed29602f9f09d951cce68)

ภาพรวมสถานการณ์ความเสี่ยงด้านสุขภาพของแรงงานนอกระบบสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการประกอบอาชีพ ระยะเวลาทำงาน อิริยาบถในการทำงาน ความเสี่ยงที่จะสัมผัสหรือรับสารเคมี ฝุ่น มลพิษ หรือเชื้อโรค รวมถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความรอบรู้ การไม่ปฏิบัติตามหลักอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และพฤติกรรมสุขภาพของแรงงาน ในขณะที่ข้อมูลด้านโรคอาการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ และการบาดเจ็บของแรงงานบางส่วนไม่ได้ถูกจัดเก็บและรวบรวมไว้เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการหยุดงานทำให้ไม่ได้รับการรักษา ซ้ำร้ายจากไปรักษาเอง และไม่ได้ตรวจสุขภาพประจำปี กลับยิ่งส่งผลให้แรงงานมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น

## 6. สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางด้านเศรษฐกิจและสังคมภาพรวม

การศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบด้านเศรษฐกิจและสังคมภาพรวม มีรายละเอียดดังนี้

ในส่วนของสภาพปัญหาภาพรวมของแรงงานนอกระบบ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)<sup>54</sup> สรุปสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ 1) ความไม่มั่นคงในตลาดแรงงาน หมายถึง การขาดโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานอย่างพอเพียงในตลาดแรงงาน 2) ความไม่มั่นคงในการจ้างงาน หมายถึง การไม่ได้รับการคุ้มครอง ในการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม 3) ความไม่มั่นคงในงาน หมายถึง การขาดโอกาสในการพัฒนาอาชีพ ในการทำงาน รวมถึงการส่งเสริมทักษะและความสามารถของคนทำงาน 4) การขาดความปลอดภัยในงาน หมายถึง การขาดโอกาสได้รับการคุ้มครองจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงานเกี่ยวกับอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน 5) การขาดความมั่นคงในการส่งเสริมทักษะ หมายถึง การขาดโอกาสได้รับการฝึกอบรม และการได้ความรู้ใหม่ 6) การขาดความมั่นคงของรายได้ หมายถึง การขาดโอกาสที่จะได้รับรายได้พอเพียง

<sup>54</sup> ILO. 2002. Conclusions concerning Decent Work and the Informal Economy. Geneva: ILO.

เหมาะสมกับสถานะค่าครองชีพ 7) การขาดความมั่นคงในการมีผู้แทน หมายถึง การขาดการได้รับสิทธิ ที่จะ มีผู้แทนในการเจรจาต่อรอง และการจัดตั้งองค์การที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2561)<sup>55</sup> ดำเนินการสังเคราะห์งานวิจัยที่กล่าวถึงสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ พบว่า งานวิจัยหลายชิ้นสรุปถึงปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยที่สอดคล้องกับข้อสรุปขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาในด้านค่าตอบแทนต่ำ ไม่ได้รับการจ้างทำงานอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการจ้างงาน ทำงานหนักไม่ได้รับสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด และลาพักผ่อนไม่ได้ ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่ การได้รับสารเคมีเป็นพิษ การทำงานกับเครื่องจักร และเครื่องมือที่เป็นอันตราย ได้รับอันตรายต่อระบบหู หรือระบบตา และการทำงานในที่สูง ใต้น้ำ ใต้ดิน และปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่ อิริยาบถในการทำงาน ท่าทางในการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ฝุ่นละอองควัน และกลิ่น แสงสว่างไม่เพียงพอ สถานที่ทำงานไม่สะอาด เสียงดัง และอากาศภายในสถานที่ทำงานไม่ถ่ายเท การขาดโอกาสการพัฒนาทักษะและอาชีพ ความสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ ไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองและไม่มีการรวมกลุ่ม เนื่องจากขาดโอกาสและไม่เห็นความสำคัญ

ทั้งนี้ สวัสดิการสังคมที่แรงงานนอกระบบได้รับ ได้แก่ การรักษาพยาบาล ภายใต้โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า การให้สินเชื่อผ่านกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง การพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกันสังคมมาตรา 40 เบี้ยยังชีพ สำหรับผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น ซึ่งเป็นส่วนที่สามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ งานวิจัยยังระบุว่าแรงงานนอกระบบมีความต้องการสวัสดิการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน 5 อันดับ คือ 1) การรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยบุคคล/ครอบครัว และเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย 2) การให้บริการเงินกู้ฉุกเฉินแก่แรงงานนอกระบบ 3) การออมทรัพย์กรณีบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ 4) ผลประโยชน์ค่าตอบแทน การประกันรายได้ขั้นต่ำ และผลประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ และ 5) การประกันอุบัติเหตุ การประกันภัยแก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งทั้งหมดเกี่ยวกับความมั่นคงด้านการเงิน สำหรับสวัสดิการด้านอื่นๆ ที่แรงงานนอกระบบต้องการ ได้แก่ การออมผ่านระบบประกันสังคม สวัสดิการทางสังคม การประกันสุขภาพในระยะยาว

รายงาน Social Determinants & Health Inequity Report of Thailand (2561)<sup>56</sup> สะท้อนปัญหาของแรงงานนอกระบบที่มีผลต่อชีวิต ความเป็นอยู่ ความไม่เป็นธรรมทางสังคมและทางสุขภาพ โดยกล่าวถึงข้อมูลในรายงานสุขภาพคนไทย 2553: วิถีทุนนิยม สังคมมีโอกาส สะท้อนหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ แรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 14,776 บาทต่อเดือน ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน 106 คนต่อ 1,000 ประชากร และมีแรงงานในระบบเพียงร้อยละ 28.4 ที่ทำงานนานกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในขณะที่แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 6,250 บาทต่อเดือน ประสบอุบัติเหตุสูงถึง 174

<sup>55</sup> ณัฐพล ลีลาวัฒน์นันท์ และคณะ 2561. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน <http://research.mol.go.th/2013/rsdat/data/doc/TGVOKq0/07TGVOKq0.pdf>

<sup>56</sup>มูลนิธิเพื่อการพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ. 2561. Social Determinants & Health Inequity Report of Thailand. <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27882>

คนต่อ 1,000 ประชากร และแรงงานนอกระบบกว่าร้อยละ 41.9 ต้องทำงานมากกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกจากนี้ งานศึกษาเรื่องแรงงานกับการไม่ได้รับความเป็นธรรม ของนภาพร อติวานิชยพงศ์ และคณะ (2556) ระบุว่า ความไม่เป็นธรรมของแรงงานกลุ่มต่างๆ มีสาเหตุมาจาก 4 ลักษณะ คือ 1) ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพที่เกิดจากรูปแบบการจ้างงาน รูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกันมีผลต่อความไม่เป็นธรรมที่ถูกจ้างแต่ละประเภท ได้รับจากการทำงาน โดยเฉพาะในด้านหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน สภาพการจ้าง และสวัสดิการและค่าตอบแทนจากการทำงาน 2) ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพที่เกิดจากระบบค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ระบบค่าจ้างไม่ได้มีเฉพาะค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ยังมีอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ อัตราค่าจ้างที่กำหนดในสถานประกอบการแต่ละแห่ง และอัตราค่าจ้างรายชิ้นที่มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยก็ไม่เป็นไปตามหลักการมาตรฐานการกำหนดค่าจ้างขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่กำหนดว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องพอเพียงสำหรับการเลี้ยงชีพของลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีก 3 คน 3) ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพที่เกิดจากการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการไม่เท่าเทียมกัน สืบเนื่องจากการมีรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน ทำให้แรงงานแต่ละประเภทเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการที่ต่างกัน ทั้งค่าจ้าง สวัสดิการชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน สิทธิในการลาหยุด และ 4) ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพที่เกิดจากการเข้าถึงอำนาจการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง

ภาพรวมสถานการณ์ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานนอกระบบสะท้อนให้เห็นภาพความไม่เป็นธรรมจากรายได้ ค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่ต่ำ การจ้างงานที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่มีสัญญาจ้าง ไม่ได้รับวันหยุด วันลาพักผ่อน การทำงานภายใต้ความเสี่ยงและไม่ปลอดภัยต่อคนทำงาน การขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและอาชีพ การเข้าถึงแหล่งทุน การถูกดูถูกและกีดกัน การไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย การได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบ มาตรการ และนโยบายของรัฐ รวมถึงการขาดโอกาสในการรวมกลุ่มของแรงงาน ซึ่งสถานการณ์ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวกลับยิ่งทำให้ความเสี่ยงด้านสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานและครอบครัวทวีความรุนแรงมากขึ้น

## 7. ภาพรวมสถานการณ์ความท้าทาย และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

สถานการณ์ความท้าทาย และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต จากกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 อันเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการคาดการณ์ผลที่อาจจะเกิดขึ้นกับงาน และแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงภาพรวมที่สำคัญ ประกอบด้วย<sup>57</sup>

1. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้เกิดการเร่งความเร็ว และความครอบคลุมของการเปลี่ยนแปลงในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงของโลกเข้าสู่ยุคดิจิทัล (Digital Transformation) ที่มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ประโยชน์ในภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวางและแตกต่างไปจากวิถีการดำเนินชีวิตและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแบบเดิม โดยแนวโน้มความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่จะมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย ประกอบด้วย 1) การเติบโตของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform

<sup>57</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2564. กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13: เอกสารประกอบการระดมความเห็นกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13. [www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ\\_ฉบับที่\\_13.pdf](http://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ_ฉบับที่_13.pdf)

Economy) และเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการยกระดับ การจัดสรรทรัพยากรในธุรกิจภาคบริการ 2) การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analysis) จะช่วยยกระดับผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เชิงลึกที่มีความซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการจัดเก็บ และเชื่อมโยงฐานข้อมูลผ่านเครื่องมือ ระบบอินเทอร์เน็ต และบล็อกเชน 3) การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และระบบหุ่นยนต์อัตโนมัติ (Automation & Robotics) ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการทดแทนแรงงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะซับซ้อนในภาคการผลิต ภาคการเกษตร และภาคบริการ (กลุ่มอาหารและร้านค้า)<sup>58</sup> อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ตลาดแรงงาน โดยอาจนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานทักษะ และเกิดความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะของแรงงานกับทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน (Skill Mismatch) โดยเฉพาะทักษะที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีระดับสูง ขณะที่แรงงานระดับล่างจะถูกชดเชยด้วยหุ่นยนต์และจักรกลมากขึ้น โดยคาดการณ์ว่าปัญญาประดิษฐ์และระบบหุ่นยนต์อัตโนมัติจะส่งผลให้อัตราการว่างงานของประเทศไทยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5 ภายในปี 2578<sup>59</sup>

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า โครงสร้างประชากรของโลกจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสัดส่วนประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลงในเกือบทุกประเทศ โดยประเทศไทยคาดว่าจะกลายเป็น 1 ใน 10 ประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นมากที่สุดในโลก โดยประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 17.2 ภายในปี 2593<sup>60</sup> รวมถึงประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์แห่งแรกในภูมิภาคที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเป็นประเทศรายได้สูงอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์<sup>61</sup> นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร ทำให้จำนวนวัยแรงงานลดลง และอัตราส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน รวมถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นจากภาวะโรค ความเจ็บป่วย และทุพพลภาพตามวัย

3. การดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาล พฤติกรรมการใช้ชีวิตในสังคมเมืองสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริโภคอาหารที่มีสารปรุงแต่งและมีไขมันสูง ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สูบบุหรี่ ขาดการออกกำลังกาย เผชิญกับมลพิษที่เพิ่มขึ้น และมีความเครียดจากการทำงานและการดำเนินชีวิต นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสถานการณ์ปัญหาสุขภาพจิต การป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เช่น โรคหัวใจ มะเร็ง เบาหวาน และโรคซึมเศร้า โดยมีสถิติผู้เสียชีวิตจากโรคไม่ติดต่อเรื้อรังคิดเป็นร้อยละ 71 ของการ

<sup>58</sup> The Economist Intelligent Unit 2020. THAILAND 2035: HORIZON SCANNING OVERVIEW. [www.ippd.or.th/wp-content/uploads/2020/04/Thailand-2035-Horizon-Scanning-Overview-3.pdf](http://www.ippd.or.th/wp-content/uploads/2020/04/Thailand-2035-Horizon-Scanning-Overview-3.pdf)

<sup>59</sup> Economist Intelligence Unit. 2020. Impacts of AI on Thailand's Economy and Society. <https://www.eiu.com/n/impacts-of-ai-on-thailand>

<sup>60</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). World Population Ageing 2019. [www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Report.pdf)

<sup>61</sup> Chittinandana, D., Kulnartsiri, N., Pinthong, J. and Sawaengsuksant, P., (2017). Global aging trend and Thailand's position. Bank of Thailand Conference. [www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib/\\_/AgingPopulation.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib/_/AgingPopulation.pdf)

เสียชีวิตทั้งหมดทั่วโลก และโรคไม่ติดต่อเรื้อรังยังเป็นโรคที่รักษายาก มีค่าใช้จ่ายในการรักษาสูง รวมทั้งเป็นภาระต่อสถานะทางการเงินของผู้ป่วยและภาระทางการคลังของประเทศ<sup>62</sup> อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยอัตราการเสียชีวิตของผู้ป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ได้แก่ โรคหลอดเลือดสมอง หัวใจขาดเลือด โรคทางเดินหายใจ เบาหวาน และความดันโลหิตสูง ต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียใต้-ตะวันออก มีผู้เสียชีวิตเพียง 427.4 ต่อประชากรแสนคน<sup>63</sup> ในขณะที่ความตื่นตัวในการป้องกันโรคติดต่อที่สืบเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นแรงผลักดันให้ผู้ใช้บริการด้านสุขภาพ การท่องเที่ยวยกระดับมาตรฐานความสะอาด และสุขอนามัยในการให้บริการเพิ่มขึ้น

4. การขยายตัวของเมือง ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายมิติ ทั้งความสะดวกรวดเร็ว ด้านการคมนาคมขนส่ง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร บริการสาธารณะ และโอกาสทางเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกัน เมืองที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วสร้างผลกระทบ โดยตรงต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในขณะที่การพัฒนาเชิงพื้นที่เมืองของประเทศไทยกลับมีการกระจุกตัว ซึ่งปรากฏชัดจากดัชนีความเป็นเอกราชของเมือง (Urban Primacy Index) <sup>64</sup> ส่งผลให้เมืองหลักหลายพื้นที่เผชิญกับปัญหาด้านจัดการขยะมูลฝอย น้ำเสีย ความแออัด การขาดแคลนที่อยู่อาศัยในราคาที่เข้าถึงได้ และการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ระเบียบ

5. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มที่จะเกิดรวดเร็วและรุนแรงขึ้นจากที่คาดการณ์ ซึ่งอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่เพิ่มสูงขึ้นจะส่งผลให้เกิดคลื่นความร้อนในพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มนุษย์ตั้งถิ่นฐานอยู่ และในบางพื้นที่จะมีโอกาสที่ภัยแล้งและภาวะฝนทิ้งช่วง ในขณะที่หลายภูมิภาคอาจเผชิญกับความถี่ของการเกิดพายุที่บ่อยและรุนแรงขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจส่งผลให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรลดลง พื้นที่การเกษตรบางส่วนอาจประสบกับภัยแล้งยาวนานหรือน้ำท่วมซ้ำซากจนไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ ส่งผลกระทบต่อรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลทำให้การแพร่ระบาดของโรคตามฤดูกาลมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น รวมทั้งยังเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดโรคอุบัติใหม่ และโรคอุบัติซ้ำในหลายพื้นที่

6. การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมทางสังคม รูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บริบททางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศและสังคมที่มีความเฉพาะตัวในแต่ละยุคได้ส่งผลให้อุปนิสัย รูปแบบการใช้ชีวิต ทักษะ การให้คุณค่า และพฤติกรรมกรรมการดำรงชีวิตของประชากรในแต่ละรุ่นมีการปรับเปลี่ยนที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ในปี 2562 ประชากรไทยที่เป็นกลุ่มเจนเนอเรชันวาย มีช่วงอายุระหว่าง 18 – 39 ปี คิดเป็นร้อยละ 31 ของประชากร

<sup>62</sup> World Health Organization 2018. Non communicable diseases. <https://www.who.int/news-room/factsheets/detail/noncommunicable-diseases>

<sup>63</sup> กองโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค. 2563. รายงานสถานการณ์โรค NCD พ.ศ. 2562

เบาหวาน ความดันโลหิตสูง และปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง. <http://www.thaincd.com/2016/news/announcement-detail.php?id=13865&gid=1-015-005>

<sup>64</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).2012. Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas. <https://dx.doi.org/10.1787 /9789264174108-en>.



ทั้งหมด โดยในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ได้เข้าสู่ตลาดงานเป็นกำลังแรงงาน เป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อค่อนข้างสูง และเป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ<sup>65</sup>

7. อนาคตของงาน (Future of Work) และพฤติกรรมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรโลก และทัศนคติของคนรุ่นใหม่ ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้งานบางประเภทจะเลือนหายไป และเกิดงานประเภทใหม่ขึ้นมาทดแทน โดยระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์มีแนวโน้มจะเข้ามาทดแทนงานที่มีลักษณะของการทำซ้ำหรือเป็นแบบแผน (Repetitive/Routine) และการเข้าสู่สังคมสูงวัยยังมีแนวโน้มทำให้งานในอุตสาหกรรมการแพทย์และสุขภาพมีจำนวนเพิ่มขึ้น ตลอดจนกระแสความใส่ใจด้านสิ่งแวดล้อมจะส่งผลให้งานสีเขียว (Green Jobs) ที่มีความสำคัญในตลาดแรงงานมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การเกิดขึ้นของงานในอาชีพใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงข้างต้น นำไปสู่ความต้องการทักษะของแรงงานในลักษณะใหม่ๆ ความต้องการใช้ชีวิตที่มีความยืดหยุ่นและความสมดุลในชีวิต ทำให้การจ้างงานในระยะต่อไปจะมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น กล่าวคือ การจ้างงานที่มีใช้รูปแบบมาตรฐาน (Non-standard Form of Employment: NSE) อาทิ การจ้างงานชั่วคราว (Temporary) การจ้างงานบางช่วงเวลา (Part-time) การจ้างงานตามความต้องการ (On-call) การจ้างงานแบบแฝง (Disguised) และงานอิสระ (Self-Employment) มีแนวโน้มแพร่หลายมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับรูปแบบการทำงานจากทุกที่ทุกเวลา (Working Anytime, Anywhere) อาทิ การทำงานทางไกล (Remote Work/Telework) การทำงานจากบ้าน (Work from Home) ผ่านระบบออนไลน์ โดยอยู่ภายใต้ชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น<sup>66</sup> อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดการขยายตัวของแรงงานนอกระบบ ซึ่งขาดความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม รวมถึงแรงงานอาจเผชิญความเสี่ยงจากความมั่นคงในการจ้างงานที่ลดลง<sup>67</sup> นอกจากนี้ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์และระบบอัตโนมัติ มีแนวโน้มที่จะผันตัวไปเป็นแรงงานนอกระบบเพื่อชดเชยรายได้ที่หายไป<sup>68</sup>

<sup>65</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2562. จำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามอายุ เพศ ภาค และจังหวัด ปี พ.ศ. 2562. ส่วนบริหารและพัฒนาเทคโนโลยีการทะเบียน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง.

<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>

<sup>66</sup> International Labour Organization (ILO). 2019. Guide to developing balanced working time arrangements.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_706159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_706159.pdf)

<sup>67</sup> ILO. 2016. Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.

[http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_534326.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf)

<sup>68</sup> พัชรพร ลิขิตพัฒน์ไพบูลย์ และนันทนิตย์ ทองศรี. 2561. Industrial Robots and Its Impacts on Labour Market. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

<https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/3AutomationLobur16Aug2017.pdf>

### บทที่ 3

#### สถานการณ์แรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้าน

##### 1. ภาพรวมกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้าน

ผู้ทำการผลิตที่บ้านเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งของประเทศไทย (Home-based Workers) ILO<sup>69</sup> ได้ให้ความหมาย ผู้ผลิตที่บ้าน ว่าเป็นคนงานที่เป็นผู้จ้างงานตนเอง (Self-employed) และ/หรือ ผู้รับเหมาช่วง ซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้น (Subcontracted piece rate workers) ในขณะที่ WIEGO<sup>70</sup> หมายถึงคนงานที่ทำงานอยู่กับบ้านเพื่อเพิ่มรายได้ ซึ่งรวมถึง ลูกจ้างตามพันธสัญญา (Dependent contract workers) ผู้จ้างงานตนเอง หรือผู้ผลิตเพื่อขาย (Own Account Producers) และสมาชิกในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าจ้าง (Unpaid workers in family businesses) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553<sup>71</sup> ได้ให้นิยามว่า งานที่รับไปทำที่บ้าน คือ งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงาน หรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง และ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงาน เพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน และต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนคำนิยาม งานที่รับไปทำที่บ้าน คือ งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม งานบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบ บรรจุ ซ่อม แปรรูป ออกแบบ บริการ หรือจำหน่ายนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>72</sup> อย่างไรก็ตาม งานศึกษาผู้ทำการผลิตที่บ้านในส่วนนี้ จะนำเสนอกลุ่มคนงานสองกลุ่ม คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Homeworkers) และผู้จ้างงานตนเอง (Self-employed หรือ Own Account workers) ซึ่งมีนิกวิจัยที่ศึกษาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพ คือ **ดร. บุญสม น้ำสมบุรณ์** ศึกษาในงานแกะสลักหินและงานแกะสลักไม้ และ **ดร. มยุรี เสือคำราม** ศึกษาในงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า

งานศึกษาการสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2550<sup>73</sup> พบว่า มีครัวเรือนที่รับงานมาทำที่บ้าน จำนวน 294,290 ครัวเรือน คิดเป็นประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่รับงานมาทำ จำนวน 440,251 คน ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 73.70 อยู่นอกเขตเทศบาล ประเภทของผู้รับงานไปทำที่บ้าน แบ่งได้เป็นผู้ที่รับงานมา

<sup>69</sup> ILO. 2015. Home-based workers: Decent work and social protection through organization and empowerment. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_436853.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_436853.pdf)

<sup>70</sup> Chen, M. 2001, "Women in the Informal Sector: A Global Picture, the Global Movement", WIEGO, Cambridge, MA. Available at <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/76309/dc2002/proceedings/pdfpaper/module6mc.pdf>

<sup>71</sup> ราชกิจจานุเบกษา. 2553. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553.

[http://legal.labour.go.th/images/law/Homeworker2553/home\\_worker\\_2553.pdf](http://legal.labour.go.th/images/law/Homeworker2553/home_worker_2553.pdf)

<sup>72</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. 2564. การประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน. มิถุนายน 2564.

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER005/GENERAL/DATA0003/00003292.PDF>

<sup>73</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2550. การสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน พ.ศ. 2550

จากผู้ว่าจ้างและทำงานนั้นด้วยตนเอง และบางครั้งอาจส่งงานให้ผู้อื่นกว่าร้อยละ 85.70 ผู้ช่วยผู้รับงาน ร้อยละ 13.70 และผู้รับช่วงงาน ร้อยละ 0.6 สินค้าที่ผลิตส่วนใหญ่เป็นเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย และสิ่งทอ ร้อยละ 54.20 และประเภทไม้และกระดาษ ร้อยละ 8.60 ในขณะที่ข้อมูลเฉพาะแรงงานนอกระบบในเมืองซึ่งอาศัยข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ WIEGO <sup>74</sup> พบว่า กรุงเทพมหานคร เขตเมือง และประเทศไทยแรงงานมีผู้ทำการผลิตที่บ้าน 558,573 คน 2,002,031 คน และ 3,669,726 คน ตามลำดับ

สถานการณ์กลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านในภาพรวม พบว่า ผู้ทำการผลิตที่บ้านต้องเผชิญปัญหาหลักร่วมกันจากปัญหาเรื่องค่าตอบแทนที่ต่ำ ค่าตอบแทนเป็นรายวัน รายชิ้น และขึ้นอยู่กับทักษะ โดยในปี 2550<sup>75</sup> <sup>76</sup> มีรายได้ประมาณ 40,000 - 50,000 บาทต่อปี และผู้รับงานที่เป็นผู้รับช่วงงานจะมีรายได้สูงกว่าผู้รับงานด้วยตนเองประมาณ 3.6 เท่า รวมถึงการจ้างงานที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่แน่นอน ทำให้รายได้ของผู้ทำการผลิตที่บ้านไม่คงที่ และมีชั่วโมงการทำงานไม่แน่นอน ในมิติเรื่องสิทธิและสวัสดิการผู้ทำการผลิตที่บ้านเผชิญปัญหาร่วมกันจากการจ้างงานที่ไม่มีสัญญาจ้าง รวมถึงมีข้อจำกัดด้านตลาด การเข้าถึงเงินทุนกู้ยืม และภาวะจำยอมจากสิทธิที่ไม่เท่ากันของผู้ว่าจ้างกับผู้รับงาน ในด้านสุขภาพผู้ทำการผลิตที่บ้านมักมีอาการปวดเมื่อย หลัง-เอว บาดเจ็บจากการทำงาน เผชิญกับเสียงดัง ความร้อน แสงสว่าง ฝุ่นผ้า ฝุ่นหิน และความไม่ความปลอดภัยในการทำงาน อย่างไรก็ตามกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำการผลิตที่บ้าน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ แต่ในเชิงการบังคับใช้ยังคงมีข้อจำกัดในหลายด้าน ในระดับสากลองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดให้มี อนุสัญญาฉบับที่ 177<sup>77</sup> ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน (Home work Convention 1996) อนุสัญญานี้ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน อันประกอบด้วย สิทธิต่าง ๆ ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน อาทิ สิทธิในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งองค์กรของตนและการเข้าร่วมองค์กร สิทธิในการปกป้องต่อการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและอาชีพ การป้องกันตนเองในเรื่องสุขภาพและให้มีความปลอดภัยในการทำงาน เรื่องค่าตอบแทน สิทธิในการได้รับหลักประกันสังคมตามกฎหมาย สิทธิในการเข้ารับการอบรม และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองในการเป็นมารดา ซึ่งประเทศไทยยังไม่ลงนามอนุสัญญาฉบับที่ 177 ดังกล่าว

สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 <sup>78</sup> ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านจากปริมาณงานและคำสั่งผลิตที่ลดลง ซึ่งมีสาเหตุจากภาคการค้า การบริการ และการท่องเที่ยวที่หยุดชะงัก รวมถึงมาตรการของรัฐในการปิดตลาด ปิดสถานที่จำหน่ายสินค้า จำกัดการเดินทาง และการค้าและการบริโภคภายในประเทศที่ชะลอตัวลง ผู้ทำการผลิตที่บ้านได้พยายามปรับตัวเพื่อให้มีงานและรายได้ เช่น ยอมลดราคาค่าจ้าง เปลี่ยนอาชีพมาค้าขาย

<sup>74</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. 2019. Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. <https://www.wiego.org/publications/informal-workers-urban-thailand-statistical-snapshot>

<sup>75</sup> ชลสิทธิ์ มีสิทธิ์ และพลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์. 2549. ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย: สิทธิและการรณรงค์นโยบาย <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/05366.pdf>

<sup>76</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2550. การสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน พ.ศ. 2550

<sup>77</sup> ILO. 2539. C177 - Home Work Convention, 1996 (No. 177). [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312322](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322)

<sup>78</sup> สำนักข่าวอิสรา. 2564. กลุ่มผลิตงานที่บ้าน'ขาดรายได้'ไร้การเยียวยา เสนอรัฐเปิดให้ค้าในพื้นที่แซนด์บ็อกซ์. <https://isranews.org/article/isranews-news/100100-isranews-covid-la.html>

อนึ่ง สถานการณ์แรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านในงานแกะสลักหินและงานแกะสลักไม้ โดย ดร. บุญสม น้ำสมบุรณ์ และงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า โดย ดร. มยุรี เสือคำราม สรุปลงได้ดังนี้

## 2. คนแกะสลักหินและแกะสลักไม้

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านงานแกะสลักหินและแกะสลักไม้ ดร. บุญสม น้ำสมบุรณ์ นักวิจัยอิสระ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปลงได้ดังนี้

### 2.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

คนทำงานแกะสลักเป็นงานที่สะท้อนภูมิปัญญาท้องถิ่น งานฝีมือ เพิ่มมูลค่าให้กับวัตถุดิบในท้องถิ่น นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นยังช่วยสร้างมูลค่า สร้างงานในกระบวนการผลิตต่อเนื่อง สร้างรายได้ สร้างชื่อเสียงให้กับท้องถิ่น และเชื่อมโยงกับธุรกิจการค้าขายและการท่องเที่ยว งานศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ทำการผลิตที่บ้านงานแกะสลักหิน คนทำงานเป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง ในขณะที่ผู้ทำการผลิตที่บ้านงานแกะสลักไม้คนทำงานเป็นผู้หญิงและผู้ชายในอัตราส่วนใกล้เคียงกัน โดยคนทำงานแกะสลักไม้มีอายุเฉลี่ยน้อยกว่าคนทำงานแกะสลักหิน นอกจากนี้ คนทำงานแกะสลักส่วนใหญ่ ไม่ใช่ผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนในด้านการแกะสลักจากการศึกษาในระบบ แต่เป็นการได้รับการถ่ายทอดความรู้จากผู้ประกอบอาชีพนี้มาก่อน รวมถึงประสบการณ์ในการฝึกฝน จนเกิดความชำนาญในการประกอบอาชีพ

### 2.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจ้างงานด้วยวิธีการให้รับงานไปทำที่บ้านเป็นการจ้างงานที่มีมานานในลักษณะงานหัตถกรรมครัวเรือน หรืองานที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนในการผลิต ในอดีตการรับงานไปทำที่บ้านเป็นเพียงอาชีพเสริม แต่ในปัจจุบันกลายเป็นอาชีพหลักของครอบครัว รายได้ของผู้ประกอบอาชีพจะมีความแตกต่างกัน หากเป็นกลุ่มผู้ผลิตในโรงเรือน (Work shop) คนงานกลุ่มนี้ต้องผลิตทุกขั้นตอน คนงานจะทำงานในลักษณะไปเข้าเย็นกลับ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน หรือรายชิ้น ตามลักษณะงาน ในช่วงงานเร่ง เจ้าของจะให้คนงานนำงานกลับไปทำที่บ้าน ในขณะที่กลุ่มผลิตอยู่กับบ้าน (Home-based work) เป็นกลุ่มผลิตเอง ขายเอง บางรายผลิตตามคำสั่งซื้อของลูกค้า ส่งขายให้กับร้านค้า หรือเป็นผู้รับช่วงต่ออีกทีหนึ่ง งานศึกษาส่วนใหญ่สะท้อนว่าผู้รับงานมาทำที่เป็นผู้รับช่วง จะมีรายได้สูงกว่าผู้รับงานด้วยตนเอง และความแตกต่างของค่าตอบแทนยังขึ้นอยู่กับเพศ ทักษะความชำนาญของคนทำงาน ความขยันและรายละเอียดงาน ในขณะระยะเวลาในการทำงานส่วนใหญ่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความเร่งรีบของการจ้างงาน

**มิติสุขภาพ** การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นว่างานแกะสลักเป็นงานที่มีความเสี่ยงทางสุขภาพมากกว่าผู้ทำการผลิตที่บ้านกลุ่มอื่นๆ ผู้ประกอบอาชีพแกะสลักหินมีความเสี่ยงต่อการป่วยด้วยโรคซิลิโคสิส ซึ่งเป็นโรคร้ายแรงที่รักษาไม่หาย รวมถึงเผชิญความเสี่ยงในด้านกายภาพจากเสียงดัง ความสั่นสะเทือน ความร้อนจากการทำงานกลางแจ้ง ความเสี่ยงจากเคมีจากการสัมผัสฝุ่นหิน ทำให้เกิดการระคายเคืองผิวหนังอักเสบ หรือการหายใจเอาฝุ่นเข้าไปในปอด และสารเคมีอื่นๆ ที่ใช้ในการทำงาน ด้านการยศาสตร์จากท่าทางการทำงานที่ไม่เหมาะสม การยกของหนัก ก้มๆ เงยๆ การต้องใช้สายตาเพ่งดูเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ผู้แกะสลักหิน มักใช้เวลาในการทำงานค่อนข้างนาน ทำให้เสี่ยงต่อการเป็นโรคระบบกระดูกและกล้ามเนื้อ มีความ

เสี่ยงที่จะได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือในการประกอบอาชีพ การถูกวัสดุคมทับ ถูกของมีคมทิ่มแทง ถูกสะเก็ดหินกระเด็นใส่ ความเสี่ยงด้านจิตวิทยาสังคม ได้แก่ ความเครียด การมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย และภาระหนี้สิน ในด้านความรู้ด้านสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพ การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า คนทำงานยังไม่เข้าใจถึงอันตรายจากงานที่ทำ ขาดความรู้ด้านสุขภาพ รวมทั้งยังดื่มสุรา และพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสม ในขณะที่สิทธิในการรักษาพยาบาลของผู้ทำการผลิตที่บ้านงานแกะสลักหินและแกะสลักไม้ส่วนใหญ่คือหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

**มิติด้านสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ทำการผลิตที่บ้านมีข้อจำกัดในการรวมตัว เนื่องจากผู้รับงานอาศัยอยู่กระจัดกระจายในพื้นที่ต่างๆ ทำให้ยากต่อการรวมกลุ่ม เรียกร้อง และต่อรอง นอกจากนี้กระบวนการต่อรองอำนาจต่อขอปรับขึ้นค่าตอบแทน และการเรียกร้องการทำสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรยังทำได้ยาก เนื่องจากผู้ทำการผลิตที่บ้านจำเป็นต้องพึ่งพางานจากผู้จ้างงาน หากไม่รับงานในราคาค่าตอบแทนที่ผู้จ้างงานกำหนดให้จะส่งผลให้ไม่มีงาน ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องยอมจำนนต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งในด้านค่าตอบแทน ภาระค่าใช้จ่ายต้นทุนที่เกิดจากการผลิต และความเสี่ยงทางสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

### 2.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

ผู้ทำการผลิตที่บ้านในงานแกะสลักหินและงานแกะสลักไม้ เป็นกลุ่มคนทำงานที่ไม่ได้ถูกดูแล อกติ หรือมีทักษะในเชิงลบจากสังคม ในทางตรงกันข้ามคนทำงานกลับได้รับการยอมรับและชื่นชมในเรื่องฝีมือการผลิต แต่ความท้าทายของผู้ทำการผลิตที่บ้าน คือ ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนที่ไม่แน่นอน ไม่เป็นธรรม และไม่ครอบคลุมต้นทุนทั้งหมด ภาวะจำยอม การไม่ได้ตระหนักว่าตนเองเป็นคนทำงานทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากอันตรายและความเสี่ยงจากการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการส่งเสริมการค้าขาย รวมถึงการขาดการรวมกลุ่ม ขาดอำนาจต่อรอง และการพึ่งพางานจากผู้ว่าจ้าง

## 3. คนตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านงานเย็บผ้า **ดร มยุรี เสือคำราม** ได้ศึกษาบททวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 3.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

คนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้า และผลิตภัณฑ์จากผ้าเป็นคนทำงานนอกระบบที่สร้างสร้งงานและการเจริญเติบโตให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และรายได้ให้แก่ประเทศทั้งในด้านการจ้างงาน การส่งออก และ มูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรม งานศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า คนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าส่วนมาเป็นเพศหญิง มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมีภาระในการทำงาน ดูแลครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ คนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าจะมีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน หากมีประสบการณ์มากกว่าจะสามารถรับงานที่ใช้ทักษะฝีมือ ความปราณีต และค่าตอบแทนที่ดีกว่า

### 3.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า คนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้าเผชิญปัญหาหลักรายได้ค่าตอบแทน การจ้างงาน และรูปแบบการทำงานเหมือนผู้ทำการผลิตที่บ้านกลุ่มอื่นๆ กล่าวคือเป็นการจ้างงานที่ไม่มีสายลักษณะอักษร อาศัยความสัมพันธ์และความเชื่อใจ คนทำงานจะได้รับเงินเมื่องานแล้วเสร็จ จำนวนชั่วโมงการทำงานไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปริมาณงานและความเร่งรีบของผู้ว่าจ้าง ในขณะที่ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับลักษณะงานและทักษะฝีมือของคนทำงาน

**มิติสุขภาพ** การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นว่าคนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า มีความเสี่ยงทางสุขภาพหลายหลายด้าน ในด้านเคมีคนทำงานมีโอกาสได้รับฝุ่นจากใยผ้า โดยฝุ่นฝ้ายก่อให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ ด้านกายภาพคนทำงานได้รับผลกระทบจากแสงสว่างจากการทำงานที่ไม่เพียงพอ ด้านการยศาสตร์ ท่า นั่ง ท่าทางการทำงานที่ซ้ำๆ ติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้เกิดอาการปวดหลัง ปวดกล้ามเนื้อ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังต่อคนทำงาน รวมถึงมีโอกาสเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน ปัญหาความเครียดวิตกกังวล โรคความดันโลหิตสูง โรคกระเพาะ มีภาระในการดูแลครอบครัวที่นอกเหนือจากภาระในการทำงาน ในด้านสิทธิในการรักษาพยาบาล ผู้ทำการผลิตที่บ้านงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้าส่วนใหญ่ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงสวัสดิการของกลุ่ม ในขณะที่คนงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้าไม่ได้รับสวัสดิการจากผู้ว่าจ้างเช่นเดียวกับแรงงานนอกระบบผู้ทำการผลิตที่บ้านกลุ่มอื่นๆ

**มิติด้านสังคม** การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า มีการรวมกลุ่มสมาชิกเป็นกลุ่มเล็กๆ ในบางพื้นที่ บางชุมชน โดยการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน บทบาทสำคัญของกลุ่มเป็นการดูแลสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพ และจัดสวัสดิการสำหรับสมาชิกในกลุ่ม แต่กระนั้นกระบวนการรวมตัวกันของคนทำงานก็ยังเป็นข้อจำกัด การต่อรองเรื่องค่าตอบแทน สิทธิและสวัสดิการยังคงถูกเอาเปรียบ ยังคงเป็นปัญหาเช่นเดียวกับผู้ทำการผลิตที่บ้านกลุ่มอื่นๆ

### 3.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

คนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้าส่วนมากเป็นผู้หญิง มีภาระในการทำงาน ภาระในการดูแลบ้าน สมาชิกในครอบครัว ซึ่งนับเป็นความคาดหวังที่สังคมมีต่อคนทำงานคนทำงานเพศหญิงในทุกอาชีพ ในขณะที่ปัญหาภาพรวมของคนทำงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้าในเรื่องค่าตอบแทนที่เป็นธรรม อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม และการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ยังคนเป็นประเด็นปัญหาาร่วมเช่นเดียวกับกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านกลุ่มอื่นๆ

## บทที่ 4

### สถานการณ์แรงงานนอกระบบที่ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ

#### 1. ภาพรวมกลุ่มผู้ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ

กลุ่มแรงงานในกิจการด้านบริการมีหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มแรงงานในสถานบันเทิง กลุ่มแรงงานทำงานในร้านอาหาร กลุ่มแรงงานในสถานเสริมความงามและสุขภาพ แรงงานในสถานบริการทั่วไป หรือแรงงานในครัวเรือนของนายจ้าง แรงงานกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ใช่ลูกจ้างของสถานบริการ ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่มีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานและยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่ได้สิทธิประโยชน์ทดแทนในฐานะผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (เว้นแต่จะสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา 40) ทั้งไม่มีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องในศาลแรงงาน<sup>79</sup> ข้อจำกัดสำคัญของสถานการณ์ดังกล่าวคือการจ้างงานมีความกำกวมระหว่างการจ้างแรงงาน กับการจ้างทำของ จ้างบริการ จ้างให้บริการ<sup>80</sup> ความคลุมเครือดังกล่าวส่งผลให้แรงงานในกิจการบริการถูกจ้างแบบจ้างทำของ และจ้างบริการ นอกจากนี้ กฎหมายอื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอื่นๆ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้มีบทบังคับกับผู้ประกอบการในเรื่องการคุ้มครองแรงงานในสถานบริการกับผู้ประกอบการหรือนายจ้างโดยตรง<sup>81</sup> ขณะที่แรงงานในฐานะเป็นลูกจ้างที่อาศัยอยู่ในบ้านของผู้ว่าจ้าง หรือลูกจ้างทำงานบ้าน ส่วนใหญ่มีสถานะที่ด้อยกว่า ไม่มีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งด้านค่าแรง ลักษณะการทำงาน หรือข้อกำหนดการทำงาน แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ระบุข้อยกเว้น “ไม่ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” แม้กระทรวงแรงงานจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555)<sup>82</sup> เพื่อขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างทำงานบ้าน ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน แต่กฎกระทรวงดังกล่าวก็ยังคงมีข้อยกเว้นอยู่หลายประการ เช่น ไม่มีการคุ้มครองให้ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่แน่นอน ไม่มีสิทธิในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ไม่มีสิทธิลาคลอด ไม่มีการคุ้มครองลูกจ้าง

<sup>79</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2551. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ.

<http://research.mol.go.th/rsdat/data/doc/IMSNhd1/00IMSNhd1.pdf>

<sup>80</sup> ภัคดี หิรัญพคุณ. 2559. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานหญิงผู้ให้บริการ ในสถานบริการที่จัดให้มีการอาบน้ำและนวด ศึกษาเฉพาะสถานบริการในเขตกรุงเทพมหานคร. <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/160418.pdf>

<sup>81</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2551. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ.

<http://research.mol.go.th/rsdat/data/doc/IMSNhd1/00IMSNhd1.pdf>

<sup>82</sup> กระทรวงแรงงาน. มปป. สาระสำคัญกฎกระทรวงฉบับที่ 14.

[https://informal.labour.go.th/images/Law/explanation\\_2.pdf](https://informal.labour.go.th/images/Law/explanation_2.pdf)

หญิงที่จะไม่ถูกเลิกจ้างด้วยเหตุมีครรภ์<sup>83</sup> อนึ่ง งานศึกษากลุ่มแรงงานในกิจการด้านบริการในส่วนนี้ มุ่งเน้นศึกษา กลุ่มคนทำงานนอกระบบในสถานประกอบการ และที่พักอาศัย โดยมีนักวิจัยที่ศึกษาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพ คือ **ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล** ศึกษาในกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน **อาจารย์ ดร. คณิน เชื้อดวงมุข** และ **นางสาวพัชณีย์ เมืองศรี** ศึกษาในกลุ่มคนทำงานนวด หรือพนักงานนวด และ **ผศ. ดร. รุ่งนภาพ เทพภาพ** ศึกษาในกลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร

การสำรวจธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่ดำเนินการสำรวจอย่างต่อเนื่องทุก 2 ปี ข้อมูลในปี 2562<sup>84</sup> พบว่า สถานประกอบการตามหมวดย่อยธุรกิจ ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจการ ขายปลีก (ยกเว้นยานยนต์ และจักรยานยนต์) รองลงมาประกอบธุรกิจที่ พักแรม การบริการอาหารและเครื่องดื่ม และธุรกิจกิจกรรมการบริการอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 43.7 ร้อยละ 17.9 และร้อยละ 12.5 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาประเภทธุรกิจที่ศึกษากลับพบว่าข้อมูลจำนวนสถานประกอบการ และจำนวนแรงงานจากแหล่งข้อมูลต่างๆ มีความแตกต่างกัน การสำรวจธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ พบว่า ในปี 2562 กิจกรรมสปาและการนวดทั่วประเทศ (รหัส 96101<sup>85</sup>) มีสถานประกอบการ 20,067 แห่ง มีลูกจ้าง 59,743 คน ในขณะที่ข้อมูลของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ระบุว่า มีสถานประกอบการสุขภาพที่ได้รับการรับรอง 9,403 แห่ง<sup>86</sup> สมาคมแพทย์แผนไทยแห่งประเทศไทย<sup>87</sup> ระบุว่า มีจำนวนหมอนวดหรือผู้ให้บริการทั่วประเทศ 200,000 คน ในธุรกิจการบริการอาหาร ข้อมูลการสำรวจธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ ปี 2563 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>88</sup> พบว่า การบริการอาหารในภัตตาคาร/ร้านอาหาร ทั่วประเทศ (รหัส 56101<sup>89</sup>) มีสถานประกอบการ 281,333 มีลูกจ้าง 535,217 คน ข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า<sup>90</sup> ระบุว่าธุรกิจร้านอาหาร ที่ดำเนินกิจการอยู่ในปี 2562 มีจำนวน 14,413 ราย ข้อมูลการเติบโตของธุรกิจร้านอาหารในประเทศไทยจากฐานข้อมูล Wongnai<sup>91</sup> มีร้านอาหารใน

<sup>83</sup> ริชต์ บุราทร. 2557. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบทางกฎหมายในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. <http://libdcmis.nida.ac.th/thesis6/2557/b185198.pdf>

<sup>84</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2564. การสำรวจธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ พ.ศ. 2563.

[www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาการค้าและราคา/ธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ.aspx](http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาการค้าและราคา/ธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ.aspx)

<sup>85</sup> รหัสประเภทธุรกิจ Thailand Standard Industrial Classification: TSIC-2009

<sup>86</sup> กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ. 2564. สรุปข้อมูลการยื่นขึ้นทะเบียนสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ. <https://spa.hss.moph.go.th/>

<sup>87</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 2564. นวดไทย : มรดกโลก ความภูมิใจของชาติ แต่กิจการ-หมอนวดกำลังล้มตายในวิกฤตโควิด <https://today.line.me/th/v2/article/LeN32z>

<sup>88</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2564. การสำรวจธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ ปี 2563.

[www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาการค้าและราคา/usiness\\_and\\_services/2563/full\\_report\\_270964.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาการค้าและราคา/usiness_and_services/2563/full_report_270964.pdf)

<sup>89</sup> รหัสประเภทธุรกิจ Thailand Standard Industrial Classification: TSIC-2009

<sup>90</sup> กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. 2562. ธุรกิจร้านอาหาร. บทวิเคราะห์ธุรกิจ ประจำเดือน กุมภาพันธ์ 2562. [https://www.dbd.go.th/download/document\\_file/Statistic/2562/T26/T26\\_201902.pdf](https://www.dbd.go.th/download/document_file/Statistic/2562/T26/T26_201902.pdf)

<sup>91</sup> Wongnai Team. 2562. สรุปข้อมูลเทรนด์ธุรกิจร้านอาหาร. [www.wongnai.com/business-owners/thailand-restaurant-trend-2018?ref=ct](http://www.wongnai.com/business-owners/thailand-restaurant-trend-2018?ref=ct)



ประเทศไทยอยู่ 205,709 ร้าน ด้านข้อมูลคนทำงาน พบว่า รายงานสถิติแรงงานประจำปี 2562 โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน<sup>92</sup> สะท้อนให้เห็นว่า ในปี 2562 จำนวนผู้มีงานทำในอุตสาหกรรมที่พักแรมและบริการด้านอาหารมีทั้งสิ้น 2,884,900 คน จำแนกเป็นแรงงานในระบบ 1,083,200 คน และแรงงานนอกระบบจำนวน 1,801,700 คน ในส่วนของลูกจ้างทำงานบ้าน ข้อมูลเฉพาะแรงงานนอกระบบในเมือง<sup>93</sup> พบว่า กรุงเทพมหานคร เขตเมือง และประเทศไทยมีลูกจ้างทำงานบ้าน 99,177 คน 170,788 คน และ 218,723 คน ตามลำดับ ในขณะที่งานการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ลูกจ้างทำงานบ้าน ของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>94</sup> ประมาณการว่ามีลูกจ้างทำงานบ้านคนไทย 1.22 ล้านคนทั่วประเทศ

สถานการณ์แรงงานที่ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่เผชิญปัญหาสำคัญจากการไม่ได้รับการคุ้มครอง ในเรื่องเวลาทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ การคุ้มครองการใช้แรงงานหญิงและเด็ก ความปลอดภัยในการทำงาน การทำสัญญาจ้าง การสร้างอำนาจต่อรองที่เท่าเทียม และเป็นธรรมสำหรับคนทำงานในฐานะลูกจ้าง ทั้งนี้ คนทำงานนวด และคนทำงานในร้านอาหารที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใดเข้ามาให้ความคุ้มครองความปลอดภัย ค่าจ้างค่าตอบแทน และหลักประกันการทำงานที่คนทำงานให้ความสำคัญ ในขณะที่ ลูกจ้างทำงานบ้านเองแม้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นจากเดิม อย่างไรก็ตาม ในระดับสากลองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำงานในร้านอาหาร และสถานบันเทิง ฉบับที่ 172 Working Conditions (Hotel and Restaurants) Convention, 1991<sup>95</sup> กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ทำงานในโรงแรม และร้านอาหารให้ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพัก เวลาส่วนตัว และเวลาพบปะครอบครัว วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และค่าจ้าง (โดยไม่รวมค่าทิป) อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Work) อนุสัญญาฉบับที่ 175 Part-Time Work Convention, 1994<sup>96</sup> กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้กำหนดมาตรการเพื่อให้หลักประกันแก่ลูกจ้างที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลาในสิทธิการจัดตั้งองค์การและการเจรจาต่อรอง การได้รับการดูแลเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมและคำนวณค่าจ้าง โดยวิธีเดียวกับการได้รับค่าจ้างของลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาไม่ว่าจะคำนวณตามสัดส่วนชั่วโมงทำงาน ผลการปฏิบัติงาน หรือตามชิ้นงาน นอกจากนี้ยังต้องได้รับการคุ้มครองในเรื่องการตั้งครุภัณฑ์การประสบอันตรายในการทำงาน การเลิกจ้าง การได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันหยุดตามประเพณี รวมทั้ง

<sup>92</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2563. รายงานสถิติแรงงานประจำปี 2562 [www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/สถิติแรงงานประจำปี-2562.pdf](http://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/สถิติแรงงานประจำปี-2562.pdf)

<sup>93</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. 2019. Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. <https://www.wiego.org/publications/informal-workers-urban-thailand-statistical-snapshot>

<sup>94</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2559. การศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ลูกจ้างทำงานบ้าน. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.

<sup>95</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2561. การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วันลาป่วยเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาดำเนิน ในกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน อนุสัญญาฉบับที่ 189 Domestic Worker Recommendation, 2011<sup>96</sup> กำหนดให้การคุ้มครองผู้ทำงานบ้านโดยให้มีสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง การจัดการใช้แรงงานบังคับ การห้ามการใช้แรงงานเด็ก และการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และอาชีพ ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานบ้านได้ และต้องมีมาตรการให้ผู้ที่อยู่ต่ำกว่า 18 ปีไม่ให้เสียโอกาสในการเข้ารับการศึกษาภาคบังคับและการฝึกอบรม มีมาตรการคุ้มครองการกระทำที่รุนแรง การล่วงละเมิดทางเพศ และมีสัญญาจ้างงานที่เป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่องวันเวลาทำงาน ลักษณะงานที่ให้ทำ ค่าจ้าง การลาพักผ่อนประจำปี วันหยุดประจำสัปดาห์ เวลาพัก การจัดที่พัก (ถ้ามี) และการสิ้นสุดสัญญาจ้าง รวมถึงได้ออก ข้อแนะนำฉบับที่ 201 Domestic Worker Recommendation, 2011<sup>97</sup> กำหนดให้ประเทศสมาชิก จัดอุปสรรคต่างๆ ในการใช้สิทธิของลูกจ้างทำงานบ้านในเรื่องของการจัดตั้ง และการเข้าเป็นสมาชิกองค์การ การคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวของลูกจ้างทำงานบ้าน การห้ามการตรวจการเป็นโรคเอดส์ หรือการตั้งครรภ์ การให้ข้อมูลถึงการเข้ารับการรักษาสุขภาพโดยสมัครใจ การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะในเรื่อง ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก การเข้ารับการศึกษาและการฝึกอบรม การติดต่อครอบครัว การห้ามทำงานกลางคืน การห้ามทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจ รวมทั้ง มีกลไกการตรวจแรงงาน สัญญาจ้างคนงานทำงานบ้าน ควรระบุถึงลักษณะงานที่ทำ การลาป่วย การลาภิก การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา การจ่ายค่าตอบแทนเป็นสิ่งของการจัดที่พัก และการหักค่าจ้าง โดยประเทศสมาชิกควรกำหนดรูปแบบสัญญา การจ้างงานแรงงานทำงานบ้าน และเผยแพร่ให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถนำไปใช้ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกควรจัดให้มี กลไก ป้องกันแรงงานทำงานบ้านจากการถูกเอาเปรียบ ถูกทำร้ายด้วยกำลังหรือถูกล่วงเกินทางเพศด้วยการรับข้อร้องเรียนผ่านโทรศัพท์สายด่วน หรือวิธีการอื่น รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างลูกจ้างทำงานบ้านเกี่ยวกับ ชั่วโมงทำงาน ซึ่งรวมการทำงานล่วงเวลา เวลาพัก อัตราค่าจ้าง เงื่อนไขการทำงานกลางคืน วันหยุดประจำสัปดาห์ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันจ่ายค่าจ้าง การจ่ายค่าจ้างส่วนที่เหลือเมื่อสิ้นสุดการจ้างงาน การจัดที่พักที่เป็นส่วนตัวพร้อมอุปกรณ์ภายในห้อง เงื่อนไขการกระทำผิดที่นายจ้างอาจเลิกจ้าง การกำหนด เงื่อนไขความปลอดภัยในการทำงาน การเก็บข้อมูลหรือสถิติอันตราย และการเจ็บป่วยในการทำงาน รวมทั้งการให้คำแนะนำถึงใช้อุปกรณ์ป้องกันอันตราย การฝึกอบรม และการเข้าร่วมในระบบการประกันสังคมของลูกจ้างทำงานบ้าน ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามอนุสัญญาทั้งหมดที่กล่าวมา

สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน โดยในกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้านที่ยังคงทำงานอยู่ต้องทำงานหนักขึ้นกว่าเดิม ถูกให้เพิ่มหรือลดเวลาทำงาน ในขณะที่ได้รับค่าแรงเท่าเดิม นายจ้างไม่อนุญาตให้เดินทางกลับบ้าน หรือออกจากบ้านนายจ้าง มีความเครียด ความวิตกกังวลจากการกักตัวในที่พักอาศัยร่วมกับนายจ้าง มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล ในกลุ่มลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง มีความกดดันจากภาระค่าครองชีพ และความยากลำบากในการหางานใหม่ในช่วงที่มีการระบาด<sup>98</sup> ในขณะที่กลุ่ม

<sup>96</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2561. การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>97</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2561. การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>98</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(6) ‘ทำงานบ้าน’ กังวลโรคพาลดจ้าง. [www.naewna.com/likesara/591540](http://www.naewna.com/likesara/591540)

คนทำงานนวด และกลุ่มคนทำงานในร้านอาหารส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐที่มีคำสั่งปิดร้านอาหาร ร้านนวด คำสั่งเคอร์ฟิว รวมถึงจำนวนนักท่องเที่ยวในพื้นที่ท่องเที่ยวและจำนวนผู้ใช้บริการลดลง ทำให้ร้านอาหาร และร้านนวดต้องหยุดการประกอบธุรกิจ คนทำงาน และผู้ประกอบการทั้งหมดได้รับผลกระทบจากภาระค่าใช้จ่ายส่วนตัว และค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการ<sup>99</sup> นอกจากนี้ มาตรการด้านสาธารณสุขระหว่าง และภายหลังการระบาด ได้แก่ การได้รับวัคซีน การตรวจการติดเชื้อโควิด-19 ก่อนและระหว่างการทำงาน เป็นข้อกำหนดที่นายจ้าง และหน่วยงานภาครัฐเริ่มใช้บังคับและกำหนดเงื่อนไขกับแรงงานในกิจการด้านบริการ

อนึ่ง สถานการณ์แรงงานนอกระบบที่ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการในงานของลูกจ้างทำงานบ้าน โดย **ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล** กลุ่มคนทำงานนวด หรือพนักงานนวด โดย **อาจารย์ ดร. คณิน เชื้อดวงมุข และนางสาวพัชนีย์ เมืองศรี** และกลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร โดย **ผศ. ดร. รุ่งนภาพ เทพภาพ** รายละเอียดดังนี้

## 2. ลูกจ้างทำงานบ้าน

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบที่ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน **ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล** นักวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 2.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นงานมีคุณค่าสำคัญในฐานะที่เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ที่ช่วยสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่คนในบ้าน และยังเป็นผู้สนับสนุนให้งานทุกอย่างนอกบ้านมีความเป็นไปได้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่สมาชิกของครอบครัวส่วนใหญ่ต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ทำให้ไม่สามารถดูแลจัดการงานในบ้านด้วยตนเองได้ ลูกจ้างทำงานบ้านจึงเป็นผู้ที่มีหน้าที่ทำความสะอาดบ้าน จัดเตรียมอาหาร ดูแลเด็ก ดูแลผู้สูงอายุในบ้าน ตลอดจนดูแลสัตว์เลี้ยง งานศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย มีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า 10 ปี โดยเข้าสู่อาชีพลูกจ้างทำงานบ้านเป็นอาชีพแรกตั้งแต่อายุยังน้อย มีระดับการศึกษา และประสบการณ์ในอาชีพอื่นจำกัด

### 2.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ลูกจ้างทำงานบ้านอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ ทำงานและพักอาศัยอยู่ภายในบ้านของนายจ้าง ทำงานแบบรายวันเดินทางไปกลับระหว่างบ้านนายจ้างกับที่พักของตนเอง และทำงานแบบจ้างเหมาเป็นรายครั้งตามที่ตกลงกัน งานศึกษาส่วนใหญ่ระบุว่าลูกจ้างทำงานบ้านกลุ่มที่พักอาศัยอยู่กับนายจ้างจะมีความมั่นคงทางรายได้ และมีสวัสดิการที่ค่อนข้างดีกว่ากลุ่มอื่น แต่ก็ต้องแลกมาด้วยภาระงานที่หนักกว่า ระยะเวลาในการทำงานที่นานกว่า สำหรับการทำหน้าที่ดูแลงานบ้านของสมาชิก 3-6 คน ในครอบครัวของนายจ้าง รวมถึงความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามต่างๆ อย่างไรก็ตามงานศึกษาสะท้อนภาพความไม่มั่นคงในการทำงาน เนื่องจากลูกจ้างทำงานบ้านส่วนใหญ่มีรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีการทำสัญญาจ้าง ทำให้มีโอกาสถูกบอกเลิกจ้าง การไม่ได้รับการชดเชย รวมถึงมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้งานหากมีอายุมากขึ้น

<sup>99</sup> แนวหน้า. 2564. ‘หมอนวด’จ่อร้อง‘สาธิต’ โอดขวดเหยียวยาคovidเหตุ‘สูงวัย’เข้าไม่ถึงสมาร์โฟน-ข้อมูลอยู่กลุ่มอาชีพอื่น.

**มิติสุขภาพ** เอกสารที่เกี่ยวข้องสะท้อนข้อมูลด้านสุขภาพของลูกจ้างทำงานบ้านที่ทั้งหมดแม้มีนายจ้างชัดเจน แต่ลูกจ้างทำงานบ้านก็ไม่ถือเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม ลูกจ้างทำงานบ้านจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้รับเพียงสิทธิการรักษาตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือประกันสังคมภาคสมัครใจ มาตรา 40 ในด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานลูกจ้างทำงานบ้านมีความเสี่ยงจากท่าทางการทำงาน การสัมผัสสารเคมี เคมีภัณฑ์ ความเสี่ยงจากโรคติดต่อ อุบัติเหตุจากการทำงานในครัวเรือน ของมีคม ระบบไฟฟ้า สัตว์มีพิษ และสัตว์เลี้ยงภายในบ้าน รวมถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการถูกล่วงละเมิด คุกคาม กระทบรุนแรง การถูกเลือกปฏิบัติ ถูกกีดกันจากข้อมูลส่วนบุคคลของคนทำงาน และความเสี่ยงจากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน นอกจากนี้ ลูกจ้างทำงานบ้านเพศหญิงยังมีความเสี่ยงจากการถูกเลิกจ้างเมื่อตั้งครรภ์ ไม่ได้รับสิทธิในการลาคลอดบุตร อันเป็นสิทธิของความเป็นมารดา

**มิติสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า งานบ้านเป็นทัศนคติในเชิงลบอย่างหนึ่งของสังคม ที่มองงานบ้าน และคนทำงานบ้านว่าเป็นงานที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและมีสถานะทางสังคมที่ด้อยกว่า รวมทั้งการดูถูก และอคติทางเพศที่มองว่างานบ้านส่วนใหญ่จำเป็นต้องทำโดยผู้หญิง เป็นงานไม่จำเป็นต้องให้ค่าตอบแทน เมื่องานบ้านถูกประเมินค่าต่ำและลูกจ้างทำงานบ้านที่เข้ามาแทนที่การทำงานในครัวเรือน ลูกจ้างทำงานบ้านจึงได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ และถูกสังคมมองว่าเป็นงานที่ไม่มีคุณค่าไปด้วย นอกจากนี้ ในทางกฎหมาย การให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้านก็ถูกยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้ภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 เพื่อขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างทำงานบ้าน แต่ในหลักการ รายละเอียด และการปฏิบัติการยังคงห่างไกลจากอนุสัญญาฉบับที่ 189 และข้อแนะนำฉบับที่ 201 เช่น การทำสัญญาจ้าง มาตรฐานด้านค่าตอบแทนค่าจ้างขั้นต่ำ การจัดสวัสดิการ การคำนึงถึงความปลอดภัยในการทำงาน การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิความเป็นมารดา รวมถึงการติดตามตรวจสอบ และรับเรื่องร้องเรียน อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างทำงานบ้านได้มีความพยายามในการรวมกลุ่มกันภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนข้อเรียกร้องด้านการคุ้มครองทางกฎหมาย สร้างการยอมรับในสถานะแรงงานและงานที่มีคุณค่า พัฒนาศักยภาพ ตลอดจนให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือลูกจ้างทำงานบ้านคนไทยและคนข้ามชาติคนอื่นๆ

### 2.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากอคติทางสังคมที่มีต่องานบ้าน ผลกระทบจากกฎหมายที่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองคนทำงาน รวมถึงเผชิญความเสี่ยงจากการไม่ได้การคุ้มครองการทำงาน ในเรื่องเวลาทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุดวันลา ค่าจ้างและสวัสดิการ หลักประกันทางสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน ขาดอำนาจต่อรองและอยู่ในสภาวะจำยอม นอกจากนี้ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต งานบ้านและลูกจ้างทำงานบ้านที่ทำงานบริการใกล้ชิดอยู่ในครัวเรือนของนายจ้างจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการด้านสาธารณสุขที่ผู้ให้บริการจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยและสุขภาพของตนเองและผู้รับบริการ การรับวัคซีน และการตรวจโรคจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของคนทำงาน ในขณะที่การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ภาระหน้าที่ของคนวัยทำงาน การขยายตัวและความเป็นเมืองเป็นโอกาสให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีงานมากขึ้น แต่กระนั้นการจ้างงานของลูกจ้างทำงานบ้านในอนาคตก็มีแนวโน้มเป็นการจ้างงาน

ชั่วคราว เป็นรายครึ่ง รายชั่วโมง หรือเรียกใช้งานเป็นครั้งคราว รวมทั้งการมีแพลตฟอร์มรับงานของลูกค้าทำงาน บ้านแบบรายครึ่ง กลับยิ่งทำให้การทำสัญญา การคิดค่าตอบแทนและสวัสดิการ การเรียกร้อง และการคุ้มครอง แรงงานมีความซับซ้อนมากขึ้น

### 3. พนักงานนวด

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบที่ทำงานในบ้าน หรือสถาน ประกอบการ กลุ่มพนักงานนวด อาจารย์ ดร. คณิน เชื้อดวงมูย คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม และ นางสาวพัชนี เมืองศรี นักวิชาการอิสระ ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

#### 3.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

นวดไทยถือเป็นตัวแทนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของมนุษยชาติ ในปี 2562 (Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity) โดยนวดไทยเป็นศาสตร์และศิลป์ในการรักษาโรค แบบดั้งเดิม การนวดไทยช่วยบำบัดอาการป่วยโดยไม่ใช้ยา แต่อาศัยการนวดตามจุดต่างๆ ของร่างกาย เพื่อปรับ สมดุลและโครงสร้างของร่างกาย การนวดไทยพัฒนามาจากภูมิปัญญาในการดูแลสุขภาพตัวเอง พัฒนาทักษะ และ องค์ความรู้การนวดจากรุ่นสู่รุ่น นอกจากนี้ การนวดไทยยังเชื่อมโยงกับภาคการบริการ และการท่องเที่ยวเชิง สุขภาพ และมีส่วนสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า คนทำงานนวด ส่วนมากเป็นผู้หญิง อายุอยู่ในช่วงวัยแรงงาน มีข้อจำกัดด้านการศึกษา มีสถานภาพสมรสแบบตัวคนเดียว และมี ภาระที่ต้องดูแลผู้อยู่ในอุปการะ เข้าสู่อาชีพด้วยความคาดหวังว่าจะมีรายได้ที่ดีกว่าเดิม เพื่อให้สามารถดูแล รับผิดชอบตนเองและครอบครัว รวมทั้งต้องการงานที่มีอิสระ และได้รับการชกชวนของผู้ที่อยู่ในอาชีพนี้มาก่อน

#### 3.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า พนักงานนวดอาจแบ่งออกได้ เป็น 3 กลุ่ม คือ พนักงานนวดประจำร้าน พนักงานนวดไม่ประจำร้านแต่จะเปลี่ยนไปนวดตามร้านในระแวกใกล้ๆ และพนักงานนวดที่รับงานตามร้าน ตามบ้าน หรือนอกสถานที่ตามที่เจ้าของร้านหรือลูกค้าต้องการ พนักงานนวด ส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน ในกลุ่มพนักงานนวดที่ประจำร้านทางร้านจะมีเงินเดือน เงินรอบ เงินส่วนแบ่ง รวมถึงสวัสดิการค่าที่พัก อาหาร ให้กับพนักงานนวดไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปริมาณลูกค้าที่มาใช้ บริการในแต่ละพื้นที่ แต่ละร้านก็มีความแตกต่างกัน ทำให้พนักงานนวดมีรายได้และเงินพิเศษมากน้อยไม่เท่ากัน พนักงานนวดส่วนใหญ่จึงไม่ได้ทำงานประจำร้านใดร้านหนึ่งเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่จะเปลี่ยนไปทำงานในร้านที่มี ประมาณลูกค้าและเงินพิเศษดีกว่า หรือหาทางเปิดร้านเป็นของตนเอง งานศึกษาที่เกี่ยวข้องสะท้อนรายได้จากการ ทำงานของพนักงานนวดทั้ง 3 กลุ่ม ที่มีโอกาสและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน แต่ปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนของรายได้ ยังเป็นปัญหาพร้อมของพนักงานนวดทุกกลุ่ม

**มิติสุขภาพ** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสะท้อนว่าพนักงานนวดส่วนใหญ่ไม่ได้เป็น ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ในมาตรา 33 เนื่องจากรูปแบบการจ้างงานที่ไม่แน่นอน และรูปแบบ การทำงานของพนักงานนวดที่ไม่ประจำร้าน ทั้งนี้ พนักงานนวดส่วนใหญ่มีสิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และมีเพียงบางส่วนที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในขณะที่งานนวดได้ส่งผล กระทบต่อสุขภาพของพนักงานนวด ทำให้มีอาการปวดกล้ามเนื้อบริเวณไหล่ หลัง คอ สะโพก ต้นขา ข้อมือ และนิ้ว

มือเรื้อรัง ซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานที่ใช้แรงกด บีบนิ้ว นอกจากนี้ การทำงานอยู่ในพื้นที่จำกัด และทำงานใกล้ชิดกับผู้รับบริการทำให้พนักงานนวดมีโอกาสได้รับเชื้อโรคติดต่อระบบทางเดินหายใจและการสัมผัส รวมถึงความเสี่ยงจากการถูกลวนลาม หรือล่วงละเมิดทางเพศ

**มิตีสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า อาชีพนวดเป็นอาชีพที่สังคมมีทัศนคติหลายด้าน ด้านหนึ่งอาชีพนวด และพนักงานนวด มีบทบาทสำคัญในการสืบสานภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทย การดูแลสุขภาพ ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งพนักงานนวด มักถูกสังคมมองในแง่ลบที่เกี่ยวกับเพศและการค้าประเวณี และใช้คำว่า “หมอนวด” เป็นคำเรียกเหมารวมคนทำงานนวดทุกกลุ่ม ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน การเหมารวม ตีตราคนทำงานสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดี อย่างไรก็ตามมีความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ พนักงานนวด และองค์กรพัฒนาเอกชนหลายกลุ่ม ทำหน้าที่ในการสื่อสาร ให้ความรู้ และอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการนวดแผนไทย รวมถึงช่วยเหลือผู้ประกอบการ อาชีพนวดทั้งผู้ประกอบการ และพนักงานนวดกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพนักงานนวดนั้น ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใดเข้ามาให้ความคุ้มครองความปลอดภัย ค่าจ้างค่าตอบแทน และหลักประกันการทำงานที่คนทำงานให้ความสำคัญ

### 3.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

พนักงานนวดเป็นกลุ่มแรงงานที่มีรายได้ไม่มั่นคง ไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงาน และหลักประกันทางสังคม ถูกสังคมมองในแง่ลบ มีความเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิดทางเพศ ทั้งนี้ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า งานนวด และพนักงานนวดได้รับผลกระทบจากคำสั่งปิดร้าน การลดการเดินทาง ห้ามออกนอกเคหะสถาน และจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลง ปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการ เจ้าของร้านนวด และพนักงานนวดทุกกลุ่มไม่มีงานและรายได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการระบาดของโรคโควิด-19 อาชีพนวดและพนักงานนวดยังคงมีความท้าทายจากมาตรการป้องกันการทางด้านสาธารณสุข จำนวนและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ การเข้ามาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ และความพร้อมของผู้ประกอบการในการเปิดกิจการ แต่กระนั้นพนักงานนวดก็ยังมีโอกาสจากการรับงานผ่านระบบแพลตฟอร์มที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

## 4. พนักงานบริการในร้านอาหาร

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบที่ทำงานในบ้าน หรือสถานประกอบการ กลุ่มพนักงานบริการในร้านอาหาร **ผศ. ดร. รุ่งนภา เทพภาพ** วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 4.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

พนักงานบริการในร้านอาหารเป็นงานที่ช่วยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจอุตสาหกรรมร้านอาหารและเครื่องดื่ม รวมถึงภาคการท่องเที่ยว พนักงานบริการในร้านอาหารแบ่งคนทำงานออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) พนักงานที่ปฏิบัติงานในส่วนของหน้าบ้าน ซึ่งจะเกี่ยวกับการบริการลูกค้าทั้งหมด เช่น พนักงานเสิร์ฟ พนักงานต้อนรับลูกค้า นักร้อง นักดนตรี พนักงานบาร์ พนักงานเก็บเงิน/แคชเชียร์ และ 2) พนักงานที่ปฏิบัติงานในส่วนของหลังบ้าน ซึ่งจะเกี่ยวกับงานสำนักงาน งานบริหารจัดการระบบต่างๆ ของร้าน รวมถึงงานครัว เชฟ/พ่อครัว/แม่ครัว/คนปรุงอาหารพนักงานผู้ช่วยในครัว พนักงานล้างจาน โดย

พนักงานในร้านอาหารที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่แตกต่างกัน ทำงานในร้านอาหารที่ต่างประเภทกัน สถานที่ตั้งของร้านอาหารต่างกัน ความเสี่ยงทางสุขภาพ และความเปราะบางทางสังคมก็มีความแตกต่างกัน งานศึกษาข้อมูลเชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า พนักงานบริการในร้านอาหารส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ผู้ที่ปฏิบัติงานในส่วนหน้าบ้านส่วนใหญ่มีอายุน้อยกว่า และยังไม่มีการอบรม ในขณะที่ยังไม่มีการศึกษาในชั้นเรียน ส่วนหลังบ้านส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า ด้านที่พนักงานคนทำงานส่วนใหญ่ทำงานใกล้ที่พักรับประทานอาหารกลางวัน ห้องเช่า บ้านเช่า หรือที่พักของตนเองที่สามารถเดินทางได้สะดวกเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิต ด้านการศึกษาพบว่าระดับการศึกษาของพนักงานร้านอาหารมีแนวโน้มที่ผู้จบการศึกษาสูงขึ้นมาประกอบอาชีพนี้มากขึ้น อย่างไรก็ตามคนทำงานแต่ละตำแหน่ง แต่ละร้าน อาจมีคุณลักษณะเฉพาะที่นายจ้างคาดหวังแตกต่างกัน เช่นเดียวกับทักษะและประสบการณ์ของคนทำงานแต่ละอาชีพก็มีความแตกต่างกัน โดยนักร้อง นักดนตรี และพนักงานครัวถือเป็นกลุ่มอาชีพที่ต้องใช้ทักษะและประสบการณ์สูง

#### 4.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การศึกษาข้อมูลเชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า หากพิจารณาพนักงานบริการในร้านอาหารตามตำแหน่งงาน พนักงานเสิร์ฟจะมีเงินเดือนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งงานอื่น ในขณะที่พนักงานครัว พ่อครัวแม่ครัว นักร้อง นักดนตรีจะมีรายได้ดีที่สุดในร้านอาหารมีช่วงเวลาการทำงานแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ 1) กลุ่มที่เริ่มทำงานในช่วงเช้า 2) กลุ่มที่เริ่มทำงานในช่วงเกือบเที่ยง-บ่าย และ 3) กลุ่มที่เริ่มทำงานช่วงเย็น-ดึก โดยส่วนใหญ่ทำงานอย่างน้อย 8 ชั่วโมง มากที่สุดทำงานถึง 13.30 ชั่วโมงต่อวัน เวลาเริ่มงานเช้าที่สุดคือ 07.30 น. และเวลาเลิกงานดึกที่สุด คือ 03.00 น. คนทำงานส่วนใหญ่มีรายได้หลักมาจากงานของตนเองในฐานะพนักงานร้านอาหารเท่านั้น ไม่ได้ประกอบอาชีพอื่น เมื่อพิจารณากลุ่มพนักงานร้านอาหารแบบพนักงานรายวัน พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำและไม่ได้รับค่าจ้างในวันหยุด งานศึกษาในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ยังพบว่า ค่าแรงของพนักงานแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการการทำงานให้แก่พนักงาน ทั้งในเรื่องของประกันสังคม การดูแลเมื่อเจ็บป่วย จ่ายค่าแรงตามกฎหมายกำหนดมีอยู่บ้าง โดยขึ้นอยู่กับความเห็นอกเห็นใจ หรือความเมตตาของนายจ้าง ไม่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางเดียวกัน ในกรณีที่ลูกจ้างทราบว่าร้านอื่นให้ค่าแรงที่สูงกว่า ลูกจ้างเองก็จะขอลออกจากงานไปทำร้านใหม่ ซึ่งบางกรณีลาออกโดยไม่บอกนายจ้างล่วงหน้า

**มิติสุขภาพ** การศึกษาข้อมูลเชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า พนักงานบริการในร้านอาหารประสบปัญหาความอ่อนเพลียจากการทำงาน พักผ่อนไม่เพียงพอ และไม่ได้ตรวจสุขภาพประจำปี นอกจากนี้ คนทำงานยังต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางเสียงหรือเสียงดัง แสงสว่างไม่เพียงพอ มลพิษทางอากาศ การอยู่ในที่อับอากาศ อุบัติเหตุจากการทำงาน อุบัติเหตุทางถนนที่อาจเกิดขึ้นภายหลังเลิกงาน ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการถูกล่วงละเมิดและคุกคาม กระทบรุนแรง รวมถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพในระยะยาวภายหลังการทำงาน อย่างไรก็ตามความเสี่ยงทางสุขภาพดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อคนทำงานแต่ละตำแหน่ง แต่ละประเภทของสถานประกอบการ และรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน ในขณะที่พนักงานบริการในร้านอาหารส่วนมากได้รับสิทธิการรักษาตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

**มิติสังคม** การศึกษาข้อมูลเชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า พนักงานบริการในร้านอาหารถูกมองเป็นงานที่ไม่ค่อยมีค่าในทางเศรษฐกิจและสังคม สวนทางกับความเจริญเติบโต

และการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจอุตสาหกรรมร้านอาหารและเครื่องดื่ม งานบริการในร้านอาหารถูกมองเป็นงานที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่สูง ใครก็สามารถทำได้ เป็นงานที่ไม่ได้เป็นหน้าเป็นตาในสังคม เป็นงานสบาย เป็นงานของผู้สูงอายุ คนเปราะบาง หรือผู้มีการศึกษาน้อย และเป็นงานอันตรายสำหรับผู้หญิง นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานของพนักงานบริการในร้านอาหารยังมีความเสี่ยงจากรายได้ที่น้อย ไม่มั่นคง ไม่ได้รับสวัสดิการและความคุ้มครองทางสังคม และความเสี่ยงทางด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าพนักงานบริการในร้านอาหารยังเป็นกลุ่มคนทำงานที่นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ ยังมองไม่เห็นคนทำงานกลุ่มดังกล่าว รวมถึง ในช่วงก่อนสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ยังไม่มีการรวมกลุ่มของคนทำงานบริการในร้านอาหารอย่างเป็นทางการ ปล่อยให้การศึกษาสถานการณ์ ปัญหา ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนทำงานบริการในร้านอาหารส่วนใหญ่ยังไม่ปรากฏชัดเป็นรูปธรรม รวมถึงเสียงสะท้อนของกลุ่มคนทำงานยังมีน้อย คนทำงานโดยส่วนใหญ่เลือกที่จะเก็บตัว เปลี่ยนงานและสถานที่ทำงาน ขาดโอกาสในการรวมกลุ่ม นำเสนอผลกระทบ และยังขาดอำนาจในการต่อรอง

#### 4.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

พนักงานบริการในร้านอาหารเป็นกลุ่มคนทำงานที่มีความเสี่ยงจากรายได้ที่ไม่ค่อยมั่นคง ไม่ได้การคุ้มครองการทำงาน และขาดหลักประกันทางสังคม และเป็นงานที่สังคมยังไม่ค่อยเห็นคุณค่า ขาดอำนาจต่อรองและอยู่ในสถานะจำยอม ทั้งนี้ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 งานบริการในร้านอาหารได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐจากการสั่งปิดร้านอาหาร สถานประกอบการ ประชาชนลดการเดินทาง งดออกนอกเคหสถาน และภาคการท่องเที่ยวที่ซบเซา ส่งผลให้พนักงานบริการในร้านอาหารทุกตำแหน่งไม่มีงานและรายได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการระบาดของโรคโควิด-19 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ยังคงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ประกอบการร้านอาหาร จำนวนและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ มาตรการป้องกันด้านสาธารณสุข มาตรการของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย ร้านค้าร้านอาหาร และการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามระบบแพลตฟอร์มการสั่งอาหารเป็นสิ่งที่น่าจับตาว่าจะเป็นโอกาส หรืออุปสรรคต่อพนักงานบริการในร้านอาหารแต่ละตำแหน่ง และประเภทร้านอาหารเช่นไร



## บทที่ 5

### สถานการณ์แรงงานนอกระบบภาคขนส่ง

#### 1. ภาพรวมกลุ่มคนทำงานในภาคขนส่ง

กลุ่มแรงงานในภาคขนส่งที่ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระบนพื้นที่สาธารณะทำหน้าที่ให้บริการรับจ้างขนส่งสาธารณะ แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีหลากหลายกลุ่ม เช่น คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง รถแท็กซี่ รถสามล้อถีบ รถตู้โดยสาร รถสองแถว หรือสามล้อเครื่อง คนทำงานส่วนใหญ่เผชิญปัญหาด้านรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีสวัสดิการ ขาดหลักประกันทางสังคม มีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุ และความไม่ปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงถูกอำนาจหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางกลุ่มเข้ามาหาประโยชน์จากแรงงานและการทำงานของแรงงาน คนทำงานในภาคขนส่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แต่ไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานในงานขนส่ง เนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน ทำให้กลุ่มแรงงานในภาคขนส่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่ได้สิทธิประโยชน์ในฐานะผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ยกเว้นเป็นผู้ประกันตนตาม มาตรา 40) ทั้งนี้ ในระดับสากลองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 67 Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1939 ชั่วโมงทำงานและเวลาพักในกิจการขนส่งทางบก อนุสัญญาฉบับนี้ให้การคุ้มครองผู้ที่ทำงานในกิจการขนส่งสาธารณะ โดยกำหนดให้มีชั่วโมงทำงานไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ วันหนึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมง คนขับรถต้องไม่ทำงานติดต่อกันเกินกว่า 5 ชั่วโมง เว้นแต่จะมีเวลาหยุดพักระหว่างการขับรถ ในแต่ละสัปดาห์ให้มีเวลาพักอย่างน้อย 30 ชั่วโมงติดต่อกัน ให้รัฐจัดให้มีการตรวจแรงงาน และให้นายจ้างจัดทำเอกสารเกี่ยวกับชั่วโมงทำงาน และเวลาพักของลูกจ้าง ในขณะที่ประเทศไทย กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2541)<sup>100</sup> ตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังงานภาคขนส่ง แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนทำงานบนแพลตฟอร์ม และยังมีข้อจำกัดในการนำไปใช้แม้กับกลุ่มแรงงานในระบบที่มีฐานะเป็นลูกจ้าง<sup>101</sup> งานศึกษากลุ่มแรงงานในภาคขนส่งนี้ มุ่งเน้นศึกษากลุ่มงานบริการในภาคขนส่งบนพื้นที่สาธารณะ โดยมีนักวิจัยที่ศึกษาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพ ประกอบด้วย รศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรัมย์ ผศ. ดร. ณัฐชวัล โกคาพานิชวงศ์ และอาจารย์ธวัช มณีผ่อง ศึกษาในกลุ่มคนถีบรถสามล้อ อาจารย์ ดร. ธนานนท์ บัวทอง และดร.ณัฐชานันท์ ไตรวัฒน์วงศ์ ศึกษาในกลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง ดร.มนทกานต์ ฉิมมาณี และนายชาญธนินทร์ ไสแก้ว ศึกษาในกลุ่มคนขับรถแท็กซี่

การศึกษาจำนวนแรงงานภาคขนส่งที่ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระจากข้อมูลสถิติของหน่วยงานภาครัฐ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มคนถีบสามล้อมีผู้ได้รับใบอนุญาตขับขี้อล้อเลื่อน (หรือใบอนุญาตชนิดที่ 3) เป็นผู้ขับรถซึ่งโดยสภาพใช้สำหรับลากจูงรถอื่นหรือล้อเลื่อนที่บรรทุกสิ่งใดๆ บนล้อเลื่อนนั้น (เฉพาะใบอนุญาตที่

<sup>100</sup> ราชกิจจานุเบกษา. 2541. กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2541) ตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังงานภาคขนส่ง <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/062/32.PDF>

<sup>101</sup> พศิน โขติมณี. 2562. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างในกิจการขนส่งทางบกภาคเอกชนของประเทศไทย. นิตยสาร สตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Phasin.Cho.pdf>

ยังไม่สิ้นอายุ) จำนวนรวมทั้งราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2563 รวม 18,505 ราย แยกเป็นในเขตกรุงเทพมหานคร 2,350 ราย และจังหวัดอื่นๆ 16,055 ราย<sup>102</sup> อย่างไรก็ตามการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสามล้อถีบพบว่า มีผู้ประกอบการอาชีพสามล้อบางพื้นที่ และบางจังหวัดเท่านั้น ในกลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง ในปี 2563 มีผู้ถือใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ 175,755 ฉบับ และมีทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ 170,506 คัน<sup>103</sup> ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดย WIEGO<sup>104</sup> พบว่า กรุงเทพมหานคร เขตเมือง และประเทศไทยมีผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง 307,304 คน 239,238 คน และ 154,834 คน ตามลำดับ ทั้งนี้ เอกสารทางวิชาการสะท้อนให้เห็นว่าผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างกว่า 200,000 คน ช่วยลดความหนาแน่นของยานพาหนะบนท้องถนน โดยให้บริการเชื่อมต่อผู้โดยสารจากจุดต่างๆ ไปยังระบบขนส่งมวลชนกว่า 4-5 ล้านเที่ยวต่อวัน<sup>105</sup> ส่วนกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ ในปี 2564 มีผู้ถือใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะ 104,369 ฉบับ และมีรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล 21,396,980 คัน<sup>106</sup> ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาใบอนุญาตขับรถของพาหนะทั้ง 3 ชนิด ได้แก่ สามล้อถีบ จักรยานยนต์รับจ้าง และแท็กซี่ การจดทะเบียนรถรับจ้างลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2560<sup>107</sup>

สถานการณ์กลุ่มแรงงานในภาคขนส่งในภาพรวม พบว่า คนทำงานเผชิญปัญหาหลักร่วมกันจากปัญหารายได้ที่ไม่แน่นอน ขาดหลักประกันทางสังคม งานไม่ปลอดภัย และการถูกเอาเปรียบและหาผลประโยชน์ งานศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานกลุ่มนี้ส่วนมากเป็นผู้ชาย เป็นหัวหน้าครอบครัวที่มีบทบาทหลักในการหารายได้ มีรายได้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่ และจำนวนผู้ใช้บริการ รวมทั้งมีรายได้ไม่เพียงพอกับต้นทุนและภาระค่าใช้จ่ายในแต่ละวัน ทั้งนี้ คนถีบสามล้อถีบเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุดในขณะที่คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้างและกลุ่มคนขับรถแท็กซี่เป็นแรงงานที่มีรายได้สูงกว่า แต่ก็มีภาระต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูงตามไปด้วย นอกจากนี้แรงงานในภาคขนส่งเผชิญปัญหาาร่วมกันจากการเข้าถึงแหล่งทุน ปัญหาด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานจากกับความร้อน แสงแดด มลพิษจากการจราจร สารเคมี ก๊าซพิษ ควัน ฝุ่น PM และอุบัติเหตุบนท้องถนน ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนาน และท่าทางการทำงานในท่าเดิมทำให้มีอาการปวดเมื่อย หลัง-เอว-ขา รวมถึงปัญหาการพักผ่อนไม่เพียงพอ พฤติกรรมสุขภาพ พฤติกรรมการบริโภค พฤติกรรมการใช้สิ่งเสพติด มีความเสี่ยงที่

<sup>102</sup> กรมการขนส่งทางบก. 2563. จำนวนใบอนุญาตขับรถ และใบอนุญาตผู้ประจำรถ จำแนกตามประเภทใบอนุญาต.

<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/15.aspx>

<sup>103</sup> กรมการขนส่งทางบก. 2563. จำนวนใบอนุญาตขับรถ และใบอนุญาตผู้ประจำรถ จำแนกตามประเภทใบอนุญาต.

<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/15.aspx>

<sup>104</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. 2019. Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. <https://www.wiego.org/publications/informal-workers-urban-thailand-statistical-snapshot>

<sup>105</sup> SOPRANZETTI, C. 2014. Owners of the Map. City and Society, 26: 120-143. <https://doi.org/10.1111/ciso.12030>

<sup>106</sup> กรมการขนส่งทางบก. 2563. จำนวนใบอนุญาตขับรถ และใบอนุญาตผู้ประจำรถ จำแนกตามประเภทใบอนุญาต.

<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/15.aspx>

<sup>107</sup> กรมการขนส่งทางบก. 2563. จำนวนใบอนุญาตขับรถ และใบอนุญาตผู้ประจำรถ จำแนกตามประเภทใบอนุญาต.

<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/15.aspx>

จะได้รับและแพร่เชื้อโรคติดต่อ<sup>108</sup> รวมถึงปัญหาาร่วมที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐที่ไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพของแรงงานในภาคขนส่ง เช่น นโยบายการจำกัดระเบียบรถจักรยานยนต์สาธารณะในกรุงเทพมหานคร<sup>109</sup> กฎกระทรวงรถยนต์รับจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>110</sup>

สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19<sup>112</sup><sup>113</sup> ส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานในภาคขนส่งจากมาตรการรัฐคำสั่งเคอร์ฟิว ลดการเดินทาง ปิดตลาด การทำงานที่บ้าน และจำนวนนักท่องเที่ยวลดน้อยลง ทำให้รายได้ของคนทำงานลดลงอย่างมาก ในขณะที่ภาระในการดูแลครอบครัว ภาระค่าเช่าบ้าน ผ่อนบ้าน ผ่อนพาหนะยังคงเดิม คนทำงานบางส่วนเลิกทำงานนานขึ้น บางคนรับงานผ่านแพลตฟอร์ม เปลี่ยนอาชีพ หรือย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม

อนึ่ง สถานการณ์แรงงานนอกระบบกลุ่มคนถีบรถสามล้อ โดย รศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์ ผศ. ดร. ญัฐชวัล โกคาพานิชวงษ์ และอาจารย์ธวัช มณีผ่อง กลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดย อาจารย์ ดร. ธนานนท์ บัวทอง และดร.ญัฐชวัลโกคาพานิชวงษ์ และกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ โดย ดร.มนทกานต์ ฉิมมามี และ นายชาญธนรินทร์ ไสแก้ว สรุปได้ดังนี้

## 2. คนถีบสามล้อ

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบภาคขนส่ง กลุ่มคนถีบสามล้อ รศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์ ผศ. ดร. ญัฐชวัล โกคาพานิชวงษ์ และอาจารย์ธวัช มณีผ่อง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 2.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

อาชีพถีบสามล้อ เคยเป็นอาชีพสงวนของคนไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และยังมีบทบาทเป็นพาหนะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและทางเสียง เป็นแหล่งงาน แหล่งรายได้ และเป็นทางเลือกในการสัญจร รวมถึงเชื่อมโยงกับภาคการท่องเที่ยวและการบริการ งานศึกษาที่เกี่ยวข้องพบว่า อาชีพสามล้อถีบยังหลงเหลืออยู่ในบางพื้นที่ บางจังหวัด และมีจำนวนลดน้อยลง ในขณะที่คนถีบสามล้อส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีภูมิลำเนาเดิมมาจากต่างจังหวัด โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีอาชีพในภาคเกษตรกรรมมาก่อนหรือประกอบอาชีพถีบสามล้อ นอกฤดูเพาะปลูกข้าวและเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร คนถีบสามล้อส่วนใหญ่ไม่

<sup>108</sup> กรมควบคุมโรค. 2559. คู่มือแรงงานนอกระบบปลอดภัยใส่ใจสุขภาพ.

<http://envoc.dcc.moph.go.th/contents/view/375>

<sup>109</sup> เล็ก ทันพิสิทธิ์. 2559. การจำกัดระเบียบรถจักรยานยนต์สาธารณะในกรุงเทพมหานคร เขตจตุจักร. รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU\\_2016\\_5803010239\\_5497\\_5185.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5803010239_5497_5185.pdf)

<sup>110</sup> ราชกิจจานุเบกษา. 2564. กฎกระทรวงรถยนต์รับจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

[http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/A/041/T\\_0004.PDF](http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/A/041/T_0004.PDF)

<sup>111</sup> ประชาชาติธุรกิจ. 2564. “Grab-Gojek-Bolt” ลุยคาร์แชร์ริงถูกกฎหมาย 50 สหกรณ์แท็กซี่ค้านสุดตัว.

<https://www.prachachat.net/property/news-686985>

<sup>112</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(5) ‘สามล้อถีบ’ ปัจจัยเร่งสูญหาย. [www.naewna.com/likesara/591061](http://www.naewna.com/likesara/591061)

<sup>113</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(3) ‘ขนส่ง’ วิกฤติและจุดเปลี่ยน. [www.naewna.com/likesara/588395](http://www.naewna.com/likesara/588395)

มีรถถีบเป็นของตัวเอง ในขณะที่ผู้ถีบสามล้อที่มีรถเป็นของตนเองส่วนมากเป็นคนสูงอายุที่ถีบสามล้อมาเป็นเวลานาน และมีสภาพรถสามล้อที่เก่ากว่า คนถีบสามล้อส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน และด้วยภูมิลำเนาเดิมของคนถีบสามล้อที่เป็นคนต่างถิ่นกับรายได้จากการประกอบอาชีพที่ไม่แน่นอน ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของการอาศัยอยู่ในเมืองของคนถีบสามล้อไม่ดีนัก

## 2.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า หากแบ่งคนถีบสามล้อตามสถานที่ตั้งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ สามล้อถีบที่มีคิวประจำ และสามล้อที่ไม่มีคิวประจำ โดยสามล้อถีบที่มีคิวประจำส่วนใหญ่มีจุดจอดในพื้นที่ที่มีการจัดสรร หรือสนับสนุนให้มีจุดจอดจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น บริเวณตลาด ท่ารถ หรือสถานที่ราชการ ในขณะที่สามล้อที่ไม่มีคิวประจำจะกระจายอยู่กันหลายพื้นที่ อาศัยจอดตามจุดต่างๆ เช่น โรงพยาบาล สถานที่ท่องเที่ยว ลูกค้าส่วนใหญ่เป็นลูกค้าชาจร หรือกลุ่มคนทั่วไป และมีรายได้จากการประกอบอาชีพน้อยกว่า หากแบ่งคนถีบสามล้อเป็นกลุ่มที่มีรถเป็นของตนเอง และเช่ารถสามล้อพบว่า คนถีบสามล้อที่เช่ารถสามล้อจะได้รับการดูแลรถค่อนข้างดี หากเกิดยางแตก ยางรั่ว โช้หลุด โช้ขาด ทั้งนี้โดยภาพรวมคนถีบสามล้อส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงาน รวมถึงช่วงเวลารอคอยงานเกินกว่า 8 ชั่วโมง มีช่วงเวลาในการทำงาน การพักผ่อน และวันหยุดที่ไม่แน่นอน มีคู่แข่งทางอาชีพกับบริการขนส่งที่ให้ความสะดวก ปลอดภัย และให้บริการรวดเร็วกว่าอย่างรถจักรยานยนต์ รถตุ๊กๆ และรถแท็กซี่

**มิติสุขภาพ** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า คนถีบสามล้อที่ส่วนใหญ่มีอายุมาก และลักษณะงานใช้กำลังร่างกายอย่างมากในการทำงาน มีพฤติกรรมสุขภาพที่มีความเสี่ยงจากการพักผ่อนไม่เพียงพอ กินอาหารไม่ตรงเวลา ดื่มน้ำสุรา เครื่องดื่มชูกำลัง สูบบุหรี่ และความเสี่ยงจากการจราจร อุบัติเหตุบนท้องถนน เผชิญกับแสงแดด ความร้อน เสียงดัง ปัญหาฝุ่น ควัน มลพิษจากการจราจร รวมถึงอาการเจ็บป่วย ปวดเอว ปวดขา และการเจ็บป่วยเรื้อรังจากการใช้แรงงานกายมายาวนาน ทั้งนี้ คนถีบสามล้อส่วนใหญ่มีสิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค แต่นิยมซื้อยามากินเองเนื่องจากลดเวลาการไปใช้บริการที่โรงพยาบาล อย่างไรก็ตาม งานศึกษากลุ่มคนถีบสามล้อที่ต้องย้ายถิ่นเข้าทำงานในฐานะประชากรแฝงในเมือง ยังพบว่า คนถีบสามล้อบางส่วนเข้าไม่ถึงระบบบริการสุขภาพพื้นฐาน ไม่ได้รับการรักษาพยาบาลตามสิทธิด้านสุขภาพ และไม่เคยได้รับการตรวจสุขภาพ

**มิติสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งและการเดินทาง ส่งผลให้อาชีพสองล้อถีบถูกลดความนิยม มองเป็นสิ่งกีดขวางการจราจร เป็นอาชีพที่กำลังอยู่ในช่วงสูญหาย และมีภาพลักษณ์เป็นชีวิตที่ตรากตรำของผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตามหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และคนถีบสามล้อ ได้มีการปรับตัวและต่อรองให้สามารถดำเนินชีวิต ประกอบอาชีพ และมีรายได้ ได้แก่ การรับลูกค้าประจำ การหาลูกค้านอกคิวรถ การทำงานมากกว่าหนึ่งอาชีพ การสร้างอำนาจต่อรองเพื่อลดการถูกเอาเปรียบ การปรับปรุงและตกแต่งรถสามล้อ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การรวมกลุ่มและชมรม อย่างไรก็ตาม สามล้อถีบยังเป็นอาชีพที่ไม่มีกฎหมาย ไม่มีการทำประกันสามล้อเหมือนอย่างรถสาธารณะทั่วไป ไม่มีกฎหมายการคุ้มครองอุบัติเหตุ รวมทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านค่าจ้างค่าตอบแทน ความปลอดภัยในการ

ทำงาน ชั่วโมงการทำงาน การไม่ได้รับความเป็นธรรมและการถูกเอาเปรียบ ขาดการสนับสนุนจุดจอตลอด และไม่ได้รับหลักประกันการทำงาน

### 2.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

คนถีบสามล้อเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่มั่นคง ไม่ได้การคุ้มครองการทำงานและหลักประกันทางสังคม รวมถึงมีความเสี่ยงทางสุขภาพจากอุบัติเหตุ ความไม่ปลอดภัยในการทำงาน การใช้กำลังร่างกาย พฤติกรรมสุขภาพ และความสูงอายุ ทั้งนี้ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตคนถีบสามล้อได้รับผลกระทบจากมาตรการลดการดำเนินทาง การท่องเที่ยว ออกนอกเคหสถาน คำสั่งปิดตลาด และสถานที่ต่างๆ ส่งผลให้คนถีบสามล้อไม่มีงานและรายได้ และบางส่วนเดินทางกลับยังภูมิลำเนาเดิม อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการระบาดของโรคโควิด-19 และการฟื้นฟูอาชีพถีบสามล้อยังคงถูกท้าทายจากการแข่งขันจากพาหนะและระบบขนส่งประเภทอื่นๆ ปัญหาการจราจร และมลพิษทางอากาศ แต่กระนั้นอาชีพสามล้อก็มีจุดเด่นที่เป็นพาหนะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการที่ต้องการระบบการขนส่งระยะใกล้ มีความปลอดภัย และใช้เวลากับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียน นักท่องเที่ยวและผู้สูงอายุ นอกจากนี้ การเตรียมความพร้อมด้านความปลอดภัยของรถ สวัสดิภาพ ความมั่นคงทางรายได้ และสุขภาพของคนถีบสามล้อ รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการรวมกลุ่ม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การหาจุดจอตลอด มีส่วนสำคัญต่อการสร้างความยั่งยืนของอาชีพถีบสามล้อ

## 3. คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบภาคขนส่ง กลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง อาจารย์ ดร. ธนานนท์ บัวทอง และ ดร.ณัฐชานันท์ ไตรวัฒนวงศ์ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 3.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

ผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้าง เป็นอาชีพที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญอย่างมากในเมืองที่ระบบการขนส่งสาธารณะยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ ผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างช่วยทำหน้าที่เชื่อมโยงระบบการคมนาคมขนส่ง การเดินทางของผู้คน และเศรษฐกิจของเมืองดังกล่าวเข้าไว้ด้วยกัน งานศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย อยู่ในช่วงวัยแรงงานตอนปลายและวัยผู้สูงอายุ อยู่ในฐานะหัวหน้าครอบครัว มีการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ทั้งนี้คนทำงานที่มีประสบการณ์ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างน้อยกว่าจะมีระดับการศึกษาสูงกว่า ผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างส่วนมากเป็นผู้ย้ายถิ่นมาจากจังหวัดอื่น อาชีพขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างถือเป็นอาชีพอิสระที่มีลักษณะเป็นการจ้างงานที่มีใช้รูปแบบมาตรฐาน พัฒนาการของอาชีพในช่วงแรกถือเป็นอาชีพที่มีรายได้ค่อนข้างดี ในขณะที่ปัจจุบันการประกอบอาชีพมีต้นทุนค่าใช้จ่ายรายได้ไม่แน่นอน มีคู่แข่งมาก มีปัจจัยเงื่อนไขจากสถานที่ตั้ง จำนวนผู้ใช้บริการ ถูกเอาเปรียบและหาผลประโยชน์ ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองทางสังคม รวมถึงการถูกทำร้ายจากผู้ขับขี่ผ่านแอปพลิเคชัน และผู้ขับรถมอเตอร์ไซค์รับจ้างป้ายดำผิดกฎหมาย

### 3.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่มีรายได้น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว เนื่องจากมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับช่วงเวลาในการทำงาน ปริมาณผู้รับบริการ สถานที่ตั้งของวิน รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายประจำที่ต้องจ่าย นอกจากนี้ ค่าบริการรับส่งผู้โดยสารปัจจุบัน ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยหน่วยงานรัฐ ในขณะที่ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่มีจำนวนชั่วโมงทำงานและรอคอยงานที่ยาวนาน โดยหลายคนทำงานจะออกมาทำงานในช่วงเช้ามืดถึงสาย และช่วงเย็นถึงช่วงค่ำ หรือวันและเวลาที่มีผู้รับบริการในพื้นที่ รวมถึงให้บริการรับส่งเอกสาร รับส่งสิ่งของ อาหาร ประกอบอาชีพอื่น หรือกลับเข้าที่พักอาศัย ในช่วงเวลาที่ผู้ให้บริการมีน้อย

**มิติสุขภาพ** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า อาชีพขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างซึ่งทำงานอยู่บนพื้นที่สาธารณะในเมืองมีความเสี่ยงจากการได้รับฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศ มลพิษทางอากาศ ทำให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินหายใจ ความดันโลหิตสูง โรคที่เกี่ยวข้องกับหัวใจและหลอดเลือด ตลอดจนสมรรถภาพการทำงานของปอด สมรรถนะการมองเห็น และสมรรถภาพการได้ยินต่ำกว่าเกณฑ์ รวมถึงมีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุจากการจราจร นอกจากนี้ พฤติกรรมสุขภาพของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในด้านการทำงาน การบริโภค การออกกำลังกาย การขับถ่าย การพักผ่อน การสูบบุหรี่ ดื่มแอลกอฮอล์ เครื่องดื่มชูกำลัง น้ำอัดลม และความเครียด กลับยิ่งทำให้สุขภาพของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างมีความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่มีสิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่ให้ความคุ้มครองผู้ขับขี่ ผู้โดยสาร และบุคคลคู่กรณี สำหรับเป็นค่าเสียหายเบื้องต้น และค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเป็นฝ่ายถูก

**มิติสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า อาชีพขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างเป็นอาชีพที่หน่วยงานภาครัฐมองว่ามีผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลเกี่ยวข้องอยู่เบื้องหลังการรวมกลุ่มและการประกอบอาชีพ ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นกับผู้โดยสาร วินใกล้เคียง และการใช้ทางเท้าเป็นที่ขับขี่และจอดรถ หน่วยงานภาครัฐจึงมีความพยายามขึ้นทะเบียน การจัดระเบียบวินและจักรยานยนต์รับจ้าง ทำบัตรประจำตัว กำหนดเครื่องแบบการแต่งกาย กำหนดมาตรฐานด้านราคา และสถานที่ตั้งวิน อย่างไรก็ตามการขึ้นทะเบียน และการจัดระเบียบดังกล่าวช่วยให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างมีสถานะและได้รับการยอมรับในสังคม มีบทบาทเป็นผู้ดูแลช่วยเหลือชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะอาสาสมัคร ตลอดจนมีการรวมกลุ่มเพื่อสะท้อนปัญหา ความต้องการในประเด็นต่างๆ ของกลุ่มผู้ประกอบการชัดเจนมากขึ้น

### 3.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในเมือง ไม่ได้การคุ้มครองการทำงานและหลักประกันทางสังคม รวมถึงมีความเสี่ยงทางสุขภาพจากอุบัติเหตุ ความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และพฤติกรรมสุขภาพ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีและการแข่งขันในบริการขนส่ง อย่างไรก็ตาม ภายหลังการระบาดของโรคโควิด-19 อาชีพขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง ยังเป็นคงถูกท้าทายจากการแข่งขันของระบบขนส่งประเภทอื่นๆ ทั้งจากจักรยานยนต์ป้ายดำผิดกฎหมาย จักรยานยนต์ที่รอการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือจักรยานยนต์ที่ให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน ที่ยังไม่ได้มีระเบียบกฎเกณฑ์และ

กฎหมายควบคุมไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ มาตรฐานการบริการที่คำนึงถึงมาตรการด้านสาธารณสุข และความปลอดภัยของผู้รับบริการ สถานการณ์ปัญหามลพิษทางอากาศและสุขภาพ ความรู้ความเข้าใจและความพร้อมด้านการใช้เทคโนโลยี ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของจำนวนสมาชิกและการรวมกลุ่มของผู้ขับรถมอเตอร์ไซค์รับจ้างในวิน และจำนวนผู้ใช้บริการในแต่ละพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป ถือเป็นความท้าทายและก้าวสำคัญของอาชีพขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง

#### 4. คนขับรถแท็กซี่

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบภาคขนส่งกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ **ดร.มนทกานต์ ฉิมมามี** นักวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ**นายชาญฤทธิ์ ไสแก้ว** นักวิชาการอิสระ ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

##### 4.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

ผู้ขับรถยนต์ที่ใช้รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน หรือคนขับแท็กซี่ เป็นอาชีพที่ช่วยรองรับ และอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายคนที่ทำงานและอาศัยอยู่ในเมือง รวมทั้งช่วยขับเคลื่อนและเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานหรือภาคธุรกิจอื่นๆ ของเมือง สนับสนุนการท่องเที่ยวและการบริการในเมือง ตลอดจนกระจายรายได้ สนับสนุนสินค้าและบริการจากผู้ประกอบการรายย่อย และกลุ่มแรงงานนอกระบบด้วยกันอย่างร้านค้า ร้านอาหารขนาดเล็ก หาบเร่แผงลอย บริการล้างรถ หรือซ่อมรถ หากพิจารณาจากสถิติการจดทะเบียนของกรมการขนส่งทางบก พบว่าคนขับแท็กซี่กว่า 3 ใน 4 เป็นผู้เช่ารถขับ หรือเช่าชื่อแบบนิติบุคคล ในขณะที่มีเพียงส่วนน้อยที่เป็นเจ้าของรถแท็กซี่ของตนเอง งานศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า คนขับรถแท็กซี่ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย อยู่ในช่วงอายุ 40 ปีขึ้นไปจนถึงวัยเกษียณ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานย้ายถิ่นมาจากต่างจังหวัด มีการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา รวมทั้งมีภูมิหลังทางอาชีพ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ และทักษะด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน กล่าวได้ว่า อาชีพขับรถแท็กซี่เป็นอาชีพอิสระที่ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณ รองรับแรงงานโดยไม่จำกัดวุฒิการศึกษา และประสบการณ์ อย่างไรก็ตามความแตกต่างหลากหลายนี้ ทำให้คนขับรถแท็กซี่มีพฤติกรรมการให้บริการแก่ผู้โดยสารที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน

##### 4.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า อาชีพขับรถแท็กซี่เป็นอาชีพอิสระที่สามารถสร้างรายได้แบบเงินสดแบบวันต่อวัน แต่รายได้จากการประกอบอาชีพก็ไม่แน่นอน ไม่สม่ำเสมอ รวมถึงมีค่าใช้จ่ายใกล้เคียงกับรายได้ และไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะภาระจ่ายค่าเช่ารถ ค่าผ่อนรถ ค่าเชื้อเพลิง ค่าซ่อมบำรุง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในขณะที่อัตราค่าโดยสารถูกกำหนดไว้ตามกฎหมาย และไม่สะท้อนต้นทุนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การขับรถมีช่วงเวลาการทำงาน จำนวนชั่วโมงการทำงาน รวมถึงอายุการใช้งานของรถแท็กซี่ที่กำหนดไว้แน่นอน สถานการณ์ดังกล่าวทำให้คนขับรถแท็กซี่จำเป็นต้องเพิ่มเวลาในการทำงาน พิจารณาสภาพการจราจร และปริมาณผู้รับบริการ เนื่องจากจำนวนชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันเป็นปัจจัยสำคัญต่อรายได้จากการประกอบอาชีพ

**มิติสุขภาพ** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ส่วนใหญ่มีสิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัย

จากรถ พ.ศ. 2535 คนขับรถแท็กซี่ส่วนใหญ่ซึ่งมีจำนวนชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน มีเวลาพักระหว่างการทำงานน้อย มีโอกาสเผชิญความเสี่ยงจากการทำงานในด้านกายภาพที่มีแสงจ้า ความร้อนจากแสงแดด และเสียงดังจากเครื่องยนต์ ผู้โดยสาร คิว้น มลพิษ ระบบระบายอากาศในห้องโดยสาร เชื้อโรคที่ติดต่อกันระบบทางเดินหายใจ และการสัมผัส รวมทั้งท่าทางการทำงานที่ไม่เหมาะสม การนั่งขับรถเป็นเวลานาน และความเสี่ยงจากอุบัติเหตุ การจราจร ความเครียดจากสภาพการจราจร ปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเสี่ยงจากการบริโภค การออกกำลังกาย โรควัณ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน ปวดเมื่อย ในขณะที่กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ส่วนใหญ่ไม่เคยตรวจสุขภาพประจำปี และมักซื้อยารับประทานเอง

**มิติสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า อาชีพขับรถแท็กซี่เป็นอาชีพที่มีกฎหมายควบคุมและจัดระเบียบผู้ประกอบการอาชีพ 2 กฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดมาตรฐานของรถยนต์ ราคาค่าโดยสาร รูปแบบการให้บริการ และคุณสมบัติของคุณผู้ให้บริการ แต่อาชีพขับรถแท็กซี่มักถูกกล่าวถึง ฎกร้องเรียน และเป็นจำเลยของสังคมว่ามีพฤติกรรมการทำงานที่ไม่เหมาะสม แสดงกิริยาไม่สุภาพ และชอบปฏิบัติโดยอิสระ อนึ่ง ในด้านการรวมกลุ่ม คนขับรถแท็กซี่มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สมาคม ชมรม และการรวมกลุ่มตามจุดจอดรถ รวมถึงการจัดตั้งเครือข่ายการสื่อสารของคนขับรถแท็กซี่ผ่านศูนย์วิทยุแท็กซี่ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และทำกิจกรรมขับเคลื่อนข้อเสนอของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่

#### 4.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

คนขับรถแท็กซี่เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสภาพการแข่งขันที่มีต้นทุนการประกอบอาชีพสูง รายได้ไม่แน่นอน ไม่ได้การคุ้มครองการทำงานและหลักประกันทางสังคม และความเสี่ยงทางสุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี การให้บริการแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชันที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการให้บริการที่ชัดเจน และการแข่งขันเองภายในกลุ่มรถแท็กซี่แบบดั้งเดิมที่บางส่วนหมดอายุการใช้งานตามกฎหมายแต่ถูกนำออกมาวิ่งแย่งรับผู้โดยสารอย่างผิดกฎหมาย ถือเป็นความท้าทายของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ นอกจากนี้ การระบาดของโรคโควิด-19 อาชีพขับรถแท็กซี่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการล็อกดาวน์ของภาครัฐ จำนวนผู้โดยสารชาวไทยและชาวต่างชาติที่ลดลง และอายุการใช้งานของรถแท็กซี่ไม่สามารถสร้างมูลค่า จนมีผลทำให้ต้นทุน และภาระหนี้สินของคนขับแท็กซี่เพิ่มสูงขึ้น ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ความพยายามในการปรับตัวเพื่อหาทางออกให้สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้ เช่น การเรียกร้องให้มีการหยุดผ่อนชำระหนี้ชั่วคราว ขยายอายุการใช้งานรถแท็กซี่จาก 9 ปี เป็น 12 ปี การพัฒนาเรื่องห้องโดยสารปลอดภัย ในขณะที่ภายหลังการระบาดของโรคโควิด-19 อาชีพขับรถแท็กซี่ยังคงถูกท้าทายจากการแข่งขันของการบริการและการขนส่งสาธารณะ รูปแบบการบริการผ่านแอปพลิเคชัน ภาคการบริการและการท่องเที่ยวที่ยังฟื้นตัวอย่างช้าๆ มาตรฐานการบริการที่คำนึงถึงมาตรการด้านสาธารณสุข และความปลอดภัยของผู้รับบริการ



## บทที่ 6

### สถานการณ์แรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ

#### 1. ภาพรวมกลุ่มคนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ

กลุ่มคนทำงานอิสระในเมืองที่นอกเหนือจากภาคขนส่ง ประกอบด้วย อาชีพค้าขาย อาชีพบริการซ่อม อาชีพเสริมสวย หรืออาชีพเก็บและคัดแยกของเก่า คนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นงานที่ผู้ทำงานมีความอิสระ และความเป็นเจ้าของกิจการของตนเองในกระบวนการผลิต การขายสินค้า และการบริการอย่างแท้จริง โดยคนทำงานอิสระดังกล่าวจะมีรายได้ที่ไม่ใช่ค่าจ้าง และไม่เกี่ยวข้องกับการรับจ้าง แต่การผลิตและการบริการดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม อุปสงค์และอุปทานของตลาด ทั้งนี้ คนทำงานอิสระส่วนใหญ่เงินทุนดำเนินการต่ำ ใช้เทคโนโลยีอย่างง่าย และผู้ทำงานด้วยมักได้รับค่าจ้างต่ำและไม่สม่ำเสมอ รวมถึงคนทำงานบางส่วนยังมีการจ้างงานสมาชิกในครอบครัว<sup>114</sup> หากพิจารณางานศึกษากลุ่มคนทำงานอิสระในเมือง โดยเฉพาะคนทำงานอยู่บนพื้นที่สาธารณะในเมือง มีอาชีพที่น่าสนใจ 2 อาชีพ คือ อาชีพหาบเร่แผงลอย และอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่า มีนักวิจัยที่ศึกษาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพ ประกอบด้วย อาจารย์ยวีชยา โกมินทร์ ศึกษาในกลุ่มหาบเร่แผงลอย และ ผศ. ดร. อุ่นเรือน เล็กน้อย และอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่า

การศึกษาจำนวนแรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะจากข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐพบว่า ข้อมูลของกรุงเทพมหานคร ในปี 2554 มีผู้ค้าจำนวน 22,573 ราย และมีจุดผ่อนผัน หรือบริเวณที่หรือทางสาธารณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศผ่อนผัน ให้จำหน่ายสินค้าได้ระหว่างวันเวลาที่กำหนด โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร 773 จุด ในขณะที่ปีพ.ศ. 2564 มีจำนวนผู้ค้าลดลงเหลือ 7,947 ราย มีจุดผ่อนผันเหลือเพียง 171 ราย<sup>115</sup> ในขณะที่ข้อมูลเฉพาะแรงงานนอกระบบในเมืองซึ่งอาศัยข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>116</sup> พบว่า กรุงเทพมหานคร และเขตเมือง มีผู้ค้าหาบเร่แผงลอย 143,833 คน และ 438,398 คน ตามลำดับ สินค้าที่หาบเร่แผงลอยจำหน่ายส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทอาหาร อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเหล่านี้ ยังไม่รวมผู้ค้าที่ทำการค้าออกจุดผ่อนผันกรุงเทพมหานครที่ค้าขายตามชอกชอย หรือใกล้เคียงจุดผ่อนผัน หากรวมแล้ว คาดว่าจะมีผู้ค้าจำนวนมากกว่าตัวเลขของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่อยู่ในจุดผ่อนผัน ในขณะที่กลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า ยังไม่มีจำนวนตัวเลขคนเก็บของเก่าที่แท้จริงจากหน่วยงานใด แต่งานศึกษาประมาณการว่ามีจำนวนผู้ค้าของเก่าอยู่ราว 1.5 ล้านคน<sup>117</sup> นอกจากนี้ ข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษ ในปี 2551 ที่สำรวจร้านรับซื้อของเก่าทั่วประเทศ พบว่า ทั้งประเทศมีร้านรับซื้อขยะรีไซเคิลที่จดทะเบียนถูกต้อง 12,000 ร้าน ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลประมาณ 3,000 ร้าน ภาคกลางและ ตะวันออก 1,600 ร้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1,800 ร้าน

<sup>114</sup> The dilemma of the informal sector. 1991. In The dilemma of the informal sector. ILO.

<sup>115</sup> สำนักเทศกิจ. 2563. แผนปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ.2565.

[https://webportal.bangkok.go.th/user\\_files/109/108061308861f8aa89e83200.17541598.pdf](https://webportal.bangkok.go.th/user_files/109/108061308861f8aa89e83200.17541598.pdf)

<sup>116</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. 2019. Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. <https://www.wiego.org/publications/informal-workers-urban-thailand-statistical-snapshot>

<sup>117</sup> กัญยาภรณ์ มีชัย. 2562. การวิเคราะห์ศักยภาพห่วงโซ่อุปทานธุรกิจรีไซเคิล จากแนวโน้มราคาขยะรีไซเคิลประเภทกระดาษ โลหะ และพลาสติกในประเทศไทย. วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาคเหนือ 1,600 ร้าน และภาคใต้ 800 ร้าน อย่างไรก็ตามยังมีร้านรับซื้อขยะรีไซเคิลกระจายทั่วไปในทุกชุมชนอีกจำนวนมาก ซึ่งร้านรับซื้อดังกล่าวไม่ได้จดทะเบียน<sup>118</sup>

สถานการณ์กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ พบว่า คนทำงานเผชิญปัญหาความเสี่ยงร่วมกันจากปัญหาเรื่องรายได้ที่ไม่แน่นอน ขาดหลักประกันทางสังคม งานที่ไม่มีความปลอดภัย การถูกเอาเปรียบและหาผลประโยชน์ รวมถึงความเสี่ยงจากนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่แน่นอน อนาคต และการถูกดูถูกจากสังคม เอกสารงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่า แรงงานในกลุ่มนี้มีทั้งที่เป็นผู้หญิงและผู้ชาย มีรายได้ยังไม่พอกับต้นทุนการประกอบอาชีพ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิต รวมถึงมีรายได้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสินค้าที่ขายได้ และของเก่าที่หาได้ในแต่ละวัน นอกจากนี้ แรงงานที่ทำงานบนพื้นที่สาธารณะยังเผชิญปัญหาด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานจากกับความร้อน แสงแดด ก๊าซพิษ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก คิว้น มลพิษจากการจราจร และอุบัติเหตุบนท้องถนน ตลอดจนระยะเวลาทำงานที่ยาวนาน และท่าทางการทำงานในท่าเดิมทำให้มีอาการปวดเมื่อย หลัง-เอว-ขา รวมถึงปัญหาพักผ่อนไม่เพียงพอ พฤติกรรมสุขภาพ พฤติกรรมการบริโภค ทั้งนี้ อาชีพเก็บและคัดแยกของเก่ายังมีความเสี่ยงทางสุขภาพที่เกิดขึ้นจากการสัมผัส ได้รับสารพิษจากขยะอันตราย และได้รับเชื้อโรคจากขยะติดเชื้อ ในขณะที่กฎหมาย และนโยบายส่วนใหญ่ของรัฐไม่สนับสนุนการประกอบอาชีพ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายและความไม่ลงรอยกันของนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของท้องถิ่นในการจัดการหาแร่แผงลอย<sup>119</sup> การเปลี่ยนแปลงประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้าและการขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ<sup>120</sup> <sup>121</sup> การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์<sup>122</sup> <sup>123</sup> เป็นต้น

สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ ผู้ค้าหาแร่แผงลอยได้รับผลกระทบจากคำสั่งปิดตลาด ผู้ค้าที่ขายในพื้นที่ท่องเที่ยว ตลาดกลางคืน และจำหน่ายของที่ระลึกได้รับผลกระทบจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลง และมาตรการควบคุมโควิดของภาครัฐ และตลาดกลางคืนลดลง ผู้ค้าบางส่วนจำเป็นต้องเปลี่ยนสินค้าที่จำหน่าย เปลี่ยนเวลา และสถานที่จำหน่ายสินค้า<sup>124</sup> ในขณะที่ผู้ประกอบการอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่าได้รับผลกระทบจากมาตรการเคอร์ฟิวทำให้การหาของ

<sup>118</sup> มนตรีบุญเลิศ. 2560. รายงานการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการร้านรับซื้อของเก่าสีเขียว ประจำปีงบประมาณ 2556 กรณีจังหวัดนครนายก. สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, <http://lib.mnre.go.th/lib/achievement/a236-240.pdf>

<sup>119</sup> สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี. 2563. การจัดการหาแร่แผงลอย. <https://www.pmdu.go.th/timeline-street/>

<sup>120</sup> ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้าและการขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ. <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER9/DRAWER010/GENERAL/DATA0001/00001278.PDF>

<sup>121</sup> ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้าและการขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ (ฉบับที่ 2). <https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000109/News/bidding/0364/080364-03SellerPlace2-STB.pdf>

<sup>122</sup> วุฒิสภา. 2558. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์. จุลนิตติ, พค.- มีย. 2558”

[https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/1interview/IN61\\_%20jun\\_12\\_3.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/1interview/IN61_%20jun_12_3.pdf)

<sup>123</sup> ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. ....

<sup>124</sup> TPBS. 2564. COVID -19 ฤดูรายได้ผู้ค้าหาแร่แผงลอย. <https://news.thaipbs.or.th/content/304458>

เก่าช่วงเข้ามืดและตึกทำไม่ได้ นอกจากนี้ คนทำงานที่ยังคงต้องออกหาของเก่ามีความเสี่ยงสูงขึ้นจากการสัมผัสกับขยะติด และเมื่อหาของเก่ามาได้แล้วยังมีความเสี่ยงมากขึ้นเมื่อต้องนำของเก่ามาคัดแยกและรวบรวมไว้ที่บ้าน เนื่องจากร้านรับซื้อปิด ส่งผลให้ครอบครัวและชุมชนมีโอกาสติดเชื้อโควิดมากขึ้น<sup>125</sup><sup>126</sup>

อนึ่ง สถานการณ์แรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย อาจารย์วิชา โกมินทร์ กลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า โดย ผศ. ดร. อุ๋นเรื่อน เล็กน้อย มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

## 2. ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย อาจารย์วิชา โกมินทร์ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 2.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นอาชีพที่ช่วยลดค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มแรงงาน และชนชั้นกลางในเมือง รวมถึงเชื่อมโยงเศรษฐกิจรากหญ้ากับเศรษฐกิจกระแสหลัก สร้างการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การค้าหาบเร่แผงลอยยังช่วยสนับสนุนผู้ค้าที่มีทุนทรัพย์น้อยให้เป็นผู้ประกอบการ ช่วยแก้ปัญหาการว่างงาน และความยากจน ตลอดจนเป็นเส้นของการท่องเที่ยว ทำให้เมืองและทางเท้ามีชีวิตชีวา วัฒนธรรมของความปลอดภัย และช่วยเพิ่มยอดขายให้กับร้านค้าและธุรกิจใกล้เคียง การแบ่งประเภทของการค้าแผงลอย มีหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทที่แตกต่างกัน ทั้งการแบ่งตามเกณฑ์ด้านการเคลื่อนที่ สภาพการทำงาน ความถาวรหรือชั่วคราวในการทำการค้า ฐานะทางเศรษฐกิจ เหตุผลในการประกอบอาชีพ หรือประเภทสินค้าที่ขาย การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย พบว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีครอบครัวและผู้ที่อยู่ในความอุปการะต้องเลี้ยงดู มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในต่างจังหวัด และพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล

### 2.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ส่วนใหญ่ทำงานทุกวัน มีระยะเวลาการทำงานที่เริ่มตั้งแต่การเตรียมสินค้า ทำการค้าขาย จัดเก็บของ และเก็บกวาดทำความสะอาดพื้นที่ขาย โดยใช้เวลาทำงานเฉลี่ย 8-10 ชั่วโมงต่อวัน ซึ่งนับว่าเป็นเวลาการทำงานที่นานกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด ในขณะที่รายได้ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับประเภทสินค้าที่ขาย ทำเลที่ตั้งของแผงค้า สถานที่ขายสินค้า และระยะเวลาทำการค้าขาย โดยผู้ค้าที่เป็นรถเข็น ครอบครองพื้นที่ขายเล็กๆ และมีแผงค้าอยู่ในซอยมักเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น การค้าขายบนพื้นที่สาธารณะของหาบเร่แผงลอยนอกจากไม่มีความมั่นคงด้านรายได้แล้ว ยังเผชิญปัญหาด้านต้นทุนการประกอบอาชีพสูง ไม่ว่าจะเป็นค่าเช่าที่ ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายนอกระบบอื่นๆ ในขณะที่ผู้ค้าส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนกู้ยืม มีภาระหนี้สิน ไม่ได้คิดคำนวณต้นทุนที่ชัดเจนจึงไม่ทราบกำไรที่แน่นอนในแต่ละรอบการลงทุน นอกจากนี้ ผู้ค้ายังมีความเสี่ยงด้าน

<sup>125</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด (7) ‘เก็บของเก่า’เสี่ยงโรค-ถูกระวาง. [www.naewna.com/likesara/591756](http://www.naewna.com/likesara/591756)

<sup>126</sup> แนวหน้า. 2564. ‘เก็บขยะ-รับซื้อของเก่า’ งานฐานรากแต่สำคัญกับเมือง. <https://www.naewna.com/likesara/619991>

ความไม่มั่นคงด้านสถานที่ทำการค้า และนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่แน่นอนที่จะมีผลทำให้ผู้ค้าสูญเสียอาชีพและรายได้อย่างถาวร

**มิติสุขภาพ** การทบทวนเอกสารและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่แผงลอยในมิติสุขภาพ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักสุขาภิบาล สุขลักษณะของผู้ค้า ความสะอาด และความเป็นระเบียบของพื้นที่ทำการค้า และสินค้าที่จำหน่ายที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค งานวิชาการสะท้อนให้เห็นว่าอาหารและเครื่องดื่มบางส่วนไม่สะอาด ปนเปื้อนโลหะหนัก และเชื้อโรคจากกระบวนการเตรียมปรุงและประกอบอาหาร เสรีฟและจำหน่ายที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ในขณะที่งานวิชาการที่สะท้อนสถานะทางสุขภาพอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย พบว่า ผู้ค้ามีความเสี่ยงที่จะประสบอุบัติเหตุ บาดเจ็บจากการทำงาน เช่น อันตรายจากการถูกของมีคม ความร้อนจากการปรุงอาหาร การยกของหนัก และต้องทำงานในพื้นที่ที่มีสภาพอากาศที่ไม่เหมาะสม เช่น กลางแดด มีมลพิษทางอากาศ ฝุ่นละออง เสียงดังจากการจราจร และส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้อุปกรณ์ป้องกัน รวมถึงความเสี่ยงจากพฤติกรรมสุขภาพ การสูบบุหรี่ ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พักผ่อนน้อย ออกกำลังกายน้อย ไม่ได้ตรวจสุขภาพประจำปี และซื้อยารับประทานเอง อย่างไรก็ตามงานวิชาการตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา สะท้อนสถานการณ์ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมริมถนน และสุขภาพระหว่างทำการค้าและภายหลังทำการค้า พบว่า มลพิษทางอากาศที่มีผลต่อสุขภาพ โรคไม่ติดต่อ (NCDs) เช่น โรคหัวใจและหลอดเลือดหัวใจ โรกระบบทางเดินหายใจ และโรคมะเร็งปอด การประกอบอาชีพค้าขายริมทางที่มีความสัมพันธ์กับอาการเจ็บคอ เป็นหวัด มีอาการไอ ระคายเคืองตา เวียนหัว ความบกพร่องทางการได้ยิน และปัญหาเกี่ยวกับกล้ามเนื้อ รวมถึงส่งผลให้เกิดโรคมะเร็ง โรคทางเดินหายใจ โรคปอด โรคหอบ ภาวะมีบุตรยาก การแท้งบุตร บุตรน้ำหนักแรกเกิดต่ำ และการคลอดก่อนกำหนด

**มิติสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยที่ไม่ชัดเจนระหว่างการยอมรับและการปฏิเสธการค้าหาบเร่แผงลอยมีส่วนสำคัญที่ทำให้การค้าหาบเร่แผงลอยยังคงมีความไม่มั่นคงในอาชีพ รายได้ สุขภาพ และชีวิตความเป็นอยู่ งานวิชาการสะท้อนให้เห็นว่า การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยส่งผลกระทบทางบวกช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกความปลอดภัยในการสัญจรทางเท้าและการใช้พื้นที่สาธารณะ พื้นที่ทางเท้ามีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย และภูมิทัศน์โดยรวมมีความสวยงาม ในขณะที่ผลกระทบทางลบส่งผลโดยตรงต่อตัวผู้ค้า คือ การเปลี่ยนแปลงอาชีพ การย้ายสถานที่จำหน่าย การเปลี่ยนสินค้าที่ขาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้และภาระหนี้สิน นอกจากนี้ผลกระทบทางลบยังมีผลต่อเนื่องถึงผู้ค้าในห่วงโซ่อุปทาน งานบริการและขนส่ง ประชาชนและผู้บริโภคที่จะมีทางเลือกในการซื้อสินค้าน้อยลง ประเด็นถกเถียงสำคัญในเรื่องหาบเร่แผงลอย คือ การค้าแผงลอย และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นอาชีพที่ถูกมองในเชิงลบ เป็นส่วนเกินบนทางเท้าและพื้นที่สาธารณะ ด้วยเหตุผลและวาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสะอาด ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย กีดขวางทางเท้าและถนนสาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาจราจร ขายสินค้าผิดกฎหมาย ไม่ถูกสุขลักษณะ หาผลประโยชน์นอกระบบที่ผิดกฎหมายเกิดระบบส่วย ไม่จ่ายภาษี ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มผู้ค้าในอาคารหรือการค้าในระบบ

### 2.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

หาบเร่แผงลอย เป็นคนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ ริมทางเท้า ริมถนน หรือชอยมีบทบาทสำคัญในการช่วยลดค่าครองชีพให้กับคนในเมืองที่มีรายได้และเวลาจำกัด การค้าแผงลอยเป็นกิจกรรมการค้าที่เชื่อมโยง

เศรษฐกิจชนบทและเมือง เนื่องจากใช้วัตถุดิบที่ผลิตขึ้นในท้องถิ่น และแรงงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปลูกเพาะเลี้ยง และขนส่งวัตถุดิบ ตลอดจนช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์การท่องเที่ยว เมืองที่มีชีวิตชีวา สร้างความปลอดภัยในเมือง ช่วยส่งเสริมสุขภาพ กระจายรายได้ และกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่กระนั้นผู้ค้าหาบเร่แผงลอยก็เผชิญความเสี่ยงทางสุขภาพ อาชีวอนามัยและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ความไม่มั่นคงทางรายได้ รวมถึงนโยบายของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มและลดจำนวนผู้ทำการค้าหาบเร่แผงลอยมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การระบาดของโรคโควิด-19 ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการล็อกดาวน์ของภาครัฐ จำนวนนักท่องเที่ยว และการออกมาใช้ชีวิตนอกเคสสถานที่ลดลง รวมถึงการปิดตลาดขายสินค้าขายวัตถุดิบ และพื้นที่ทำการค้า ผลกระทบดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ขายสินค้าประเภทของฝากของที่ระลึก ค่าขายในพื้นที่ท่องเที่ยว ย่านธุรกิจ ตลาดกลางคืน รวมถึงผู้ค้าที่ต้องซื้อวัตถุดิบมาประกอบอาหาร ผู้ค้าบางส่วนต้องเปลี่ยนสินค้าที่ขาย เปลี่ยนเวลาขาย เปลี่ยนสถานที่ขาย รวมถึงเกิดผู้ค้าหน้าใหม่ที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายของหน่วยงานภาครัฐอย่าง ประกาศของกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้าและการขายหรือจำหน่ายสินค้าในพื้นที่สาธารณะ มาตรการด้านสุขลักษณะและอนามัยที่คำนึงถึงมาตรการความปลอดภัยของผู้รับบริการ นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจหมุนเวียน แนวคิดการใช้พื้นที่สาธารณะสำหรับทุกคน การส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก รวมถึงสภาพเศรษฐกิจถดถอย ต้นทุนการประกอบอาชีพสูงขึ้น ภาครัฐการท่องเที่ยวที่ยังไม่สามารถฟื้นคืนกลับมา การเพิ่มขึ้นของผู้ค้าหน้าใหม่ และการพัฒนาเทคโนโลยีในการค้าขายและขนส่ง ทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นความท้าทายของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยในอนาคต

### 3. คนเก็บและคัดแยกของเก่า

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบที่ทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ กลุ่มผู้คนเก็บและคัดแยกของเก่า **ผศ. ดร. อุ่นเรือน เล็กน้อย** สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษา ทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

#### 3.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

คนทำงานที่ประกอบอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่า เป็นอาชีพที่ช่วยจัดหาวัตถุดิบและกึ่งสินค้าเหลือทิ้งด้วยการรีไซเคิล ช่วยหน่วยงานท้องถิ่นทำให้เมืองสะอาดและสวยงาม คนทำงานที่ประกอบอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่าแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มลูกจ้างของหน่วยงาน เป็นกลุ่มแรงงานที่มีนายจ้างเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ได้แก่ พนักงานเก็บขยะ ลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานคัดแยกขยะและกำจัดขยะ 2) กลุ่มคนเก็บขยะจากกองขยะ/บ่อฝังกลบที่รถขนขยะนำขยะมาเทกองรวมกันก่อนนำไปฝังกลบ 3) กลุ่มคนเก็บขยะและรับซื้อของเก่าแบบอิสระ มีทั้งการเก็บสิ่งของตามกองขยะ เก็บสิ่งของตามถังขยะข้างทาง รวมถึงเก็บหรือรับซื้อขยะและของเก่าตามบ้านในแหล่งชุมชนหรือหมู่บ้านจัดสรร คนกลุ่มนี้มักจะใช้รถเข็น รถซาเล้ง รถถีบ รถจักรยานยนต์พ่วงข้าง หรือรถกระบะ เป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเก็บรวบรวมสิ่งของ 4) กลุ่มที่รับจ้างคัดแยกขยะตามร้านรับซื้อของเก่า กลุ่มนี้จะรับซื้อขยะรีไซเคิลและของเก่าที่กลุ่มคนค้าขยะ หรือเหมาขยะจากรถเก็บขยะ ร้านรับซื้อของเก่าเหล่านี้เป็นสถานประกอบการรายย่อยที่ทำหน้าที่รวบรวมและคัดแยกประเภท เพื่อส่งต่อไปยังโรงงานที่รับซื้อและนำไปเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลต่อไป งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า พบว่า แรงงานที่ประกอบ

อาชีพนี้ส่วนใหญ่มีทั้งเพศชายและเพศหญิงในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกัน แต่หากเป็นกลุ่มพนักงานเก็บขนขยะมูลฝอยของหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ส่วนใหญ่จะเป็นเพศชาย มีการศึกษาไม่สูง มีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพเฉลี่ยมากกว่า 5 ปี ด้านชีวิตครอบครัวแรงงานส่วนใหญ่ 2 ใน 3 เป็นแรงงานที่มีครอบครัวแล้ว มีสมาชิกในครอบครัวประมาณ 4-5 คน อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ในขณะที่แรงงานที่เก็บขยะอยู่ในกองขยะมักสร้างเพิงชั่วคราวในพื้นที่ใกล้เคียง ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ไม่ดีนัก ส่วนกลุ่มคนเก็บขยะและรับซื้อของเก่าแบบอิสระมีลักษณะทางประชากรใกล้เคียงกับกลุ่มอื่นดังที่กล่าวไปแล้ว

### 3.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า อาชีพเก็บและคัดแยกของเก่าเริ่มต้นขึ้นในช่วงเช้า และต่อเนื่องถึงช่วงค่ำ หรือขึ้นอยู่กับการจัดสรรเวลา และปริมาณของเก่าที่ทำได้เพียงพอในแต่ละวัน จึงกลับเข้าที่พักอาศัย และหลังจากนั้นจะทำความสะอาด คัดแยก และรวบรวม เพื่อเตรียมจำหน่ายต่อไป โดยกลุ่มคนเก็บของเก่าที่หาและเก็บของเก่าบนพื้นที่สาธารณะมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปริมาณของเก่าที่หาได้ ปริมาณของเก่าที่สะสม รวมถึงราคาของเก่า ณ เวลาที่นำไปขายยังร้านรับซื้อ หากราคาของเก่าในตลาดต่ำ หรือรัฐมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าขยะจะมีผลโดยตรงต่อาราคารับซื้อของเก่า และความมั่นคงทางอาชีพของผู้ค้าของเก่า เมื่อพิจารณารายได้ร่วมกับต้นทุนการประกอบอาชีพ พบว่า คนเก็บและคัดแยกของเก่ามีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากค่าครองชีพประจำวัน ค่าน้ำมัน ค่าอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ และค่าอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล รวมถึงมีปัญหาเรื่องหนี้สิน และเข้าไม่ถึงแหล่งทุนกู้ยืมในระบบ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกลุ่มคนเก็บของเก่าที่เป็นลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีค่าตอบแทนที่แน่นอนเป็นรายเดือน และมีสวัสดิการที่ดีกว่า

**มิติสุขภาพ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า อาชีพเก็บและคัดแยกของเก่ามีความเสี่ยงทางสุขภาพจากทรัพยากรที่คนเก็บของเก่าเก็บขึ้นมาทั้งที่เป็นขยะติดเชื้อ เชื้อโรค ขยะอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แบตเตอรี่ ทำให้คนเก็บและคัดแยกของเก่ามีอาการปวดเมื่อย อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน เกิดอาการทางผิวหนัง ระบบทางเดินอาหาร เกิดโรคจากการติดเชื้อ รวมถึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุจากของมีคมบาดหรือที่มแทง ทั้งนี้ คนทำงานเกือบครึ่งหนึ่งมีอาการผิดปกติจากการตรวจเลือดตรวจปัสสาวะ ตรวจสมรรถภาพการได้ยิน และดวงตาที่เกิดจากสารพิษที่ปนเปื้อนในน้ำ ดิน และอากาศ หากพิจารณาถึงพฤติกรรมป้องกันตนเอง พบว่า คนเก็บและคัดแยกของเก่าส่วนมากไม่นิยมใส่อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคลระหว่างปฏิบัติงาน หรือใส่อุปกรณ์ป้องกันความเสี่ยงต่อการสัมผัสเชื้อโรค เนื่องจากไม่ถนัดในการทำงาน นอกจากนี้ คนเก็บและคัดแยกของเก่ายังมีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุจากการจราจร อุบัติเหตุบนท้องถนน เผชิญกับแสงแดด ความร้อน เสียงดัง ปัญหาฝุ่น คิว้นจากการทำงานบนพื้นที่สาธารณะ รวมถึงพฤติกรรมสุขภาพที่มีความเสี่ยง ในขณะที่สิทธิในการรักษาพยาบาลของคนเก็บและคัดแยกของเก่าเป็นสิทธิตามหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ก็ยังคงนิยมซื้อยามารับประทานเองตามอาการก่อน เนื่องจากกังวลเรื่องงานและรายได้

**มิติสังคม** เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า คนเก็บและคัดแยกขยะนอกจากเผชิญความเสี่ยงทางสุขภาพ อาชีวอนามัยและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ความไม่มั่นคงทางรายได้แล้ว คนเก็บและคัดแยกของเก่ายังถูกเลือกปฏิบัติ มองในเชิงลบ และไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ถูกมองเป็นส่วนเกิน เป็นภาระของสังคม เป็นคนขายขอบของสังคมเมือง เนื่องจากการทำงานเกี่ยวข้องกับของเสีย เชื้อโรค ถูกมองเป็นขโมย และมิฉฉอาชีพ มุมมองดังกล่าวพบได้จากผลการศึกษาทั้งภายในและต่างประเทศ ปัญหาอคติทางสังคมดังกล่าวก็กลับยิ่ง

ส่งผลต่อสุขภาพทางจิตใจของคนทำงาน และยังทำให้คนทำงานปลื้มใจออกจากสังคมมากยิ่งขึ้น ทั้งที่ความจริงคนเก็บและคัดแยกของเก่ามีส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำหน้าที่เก็บรวบรวม คัดแยก จัดหาวัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ให้กับภาคการผลิตอื่นๆ ช่วยดูแลความสะอาด ช่วยให้เมืองสวยงาม ช่วยกู้คืนวัสดุเหลือทิ้งด้วยการรีไซเคิล ช่วยประหยัดงบประมาณ และภาระหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการของเสีย จัดการสิ่งแวดล้อม และทำให้เมืองสวยงาม รวมถึงสอดคล้องกับนโยบายขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นปัญหาร่วมของทุกคน

### 3.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงนโยบายของหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มที่จะสร้างผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนเก็บและคัดแยกของเก่าในฐานะกลุ่มที่อยู่ลำดับล่างสุดในห่วงโซ่กระบวนการรีไซเคิล ทั้งนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอย การนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะพลาสติก รวมถึง (ร่าง) พระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ แม้มีนโยบายดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และมีผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมในภาพรวม แต่มีการคาดการณ์ว่าอาจสร้างผลกระทบโดยตรงต่อคนเก็บและคัดแยกของเก่าจากราคาของเก่าที่ปรับตัวลดลง รวมถึงข้อห้ามข้อบังคับที่อาจมีผลต่อการประกอบอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่า ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลทำให้ราคาซื้อในประเทศที่ตกต่ำอย่างมาก ทำให้ผู้ประกอบการชาเล็งและร้านรับซื้อของเก่าจำนวนมากต้องเลิกประกอบอาชีพนี้ ในขณะที่ธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการรีไซเคิล เช่น โรงหลอม โรงตีเย และโรงโม่ ต่างล้วนได้รับผลกระทบจากราคาที่ตกต่ำเช่นเดียวกัน ส่งผลต่อวิถีชีวิตและการดำรงอยู่ของอาชีพการเก็บและรับซื้อของเก่าตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการจัดการขยะในประเทศมีประสิทธิภาพ มีการจัดการมีประสิทธิภาพและคำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนเก็บและคัดแยกของเก่า อาจช่วยให้ราคาของเก่ามีความเป็นธรรม ความเป็นพิษของของเก่าลดลง และคนทำงานสุขภาพดี และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

## บทที่ 7

### สถานการณ์แรงงานนอกระบบภาคเกษตร

#### 1. ภาพรวมกลุ่มคนทำงานภาคเกษตร

แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมคนทำงานภาคเกษตรหลายสาขา การผลิตที่มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน ทั้งสาขาเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ป่าไม้ นาเกลือ รวมถึงหลากหลายลักษณะของงาน ทั้งกลุ่มเกษตรกรทั่วไป ผู้ประกอบอาชีพเกษตรในสาขาต่างๆ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของกิจการโดยมีการจ้างแรงงาน และเกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกรรับจ้าง ผู้ที่รับจ้างทำงานทั่วไป เกษตรกรรายย่อยที่รับจ้างทำงานให้แก่ผู้ประกอบการเกษตร และกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าด้านการเกษตรให้กับบุคคล หรือนิติบุคคลเป็นผู้รับซื้อ โดยมีการตกลงล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขในการผลิตและการรับซื้อ<sup>127 128 129</sup> ข้อมูลจากสำมะโนเกษตร ปี 2556<sup>130</sup> พบว่า ประเทศไทยมีผู้ถือครองทำการเกษตร ทั้งสิ้น 5.9 ล้านราย ลักษณะการทำการเกษตรของผู้ถือครองทำการเกษตร ส่วนใหญ่เพาะปลูกพืช 5.7 ล้านราย, เลี้ยงปศุสัตว์ 1.2 ล้านราย, เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด 2.3 แสนราย ในขณะที่รายได้จากผลผลิตทางการเกษตร พบว่า ผู้ถือครองทำการเกษตร ร้อยละ 47.5 มีรายได้ของครัวเรือนมาจากการทำการเกษตรอย่างเดียว ในขณะที่ ร้อยละ 52.5 เป็นผู้มียาได้จากทำการเกษตรและจากแหล่งอื่น นอกจากนี้ ผู้ถือครองทำการเกษตรของประเทศไทยร้อยละ 51.5 มีการจ้างลูกจ้างทำงานเกษตร ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นการจ้างลูกจ้างชั่วคราวอย่างเดียว (ร้อยละ 48.4) และการจ้างลูกจ้างประจำในปี 2556 มีจำนวน 1,161,182 คน โดยกว่าร้อยละ 88 เป็นลูกจ้างคนไทย รายงานสถิติแรงงานประจำปี 2562<sup>131</sup> พบว่า จำนวนผู้มีงานทำในภาคเกษตร ป่าไม้ และประมง มีทั้งสิ้น 12,567,700 คน จำแนกเป็นแรงงานในระบบ 1,096,300 คน และแรงงานนอกระบบจำนวน 11,471,400 คน

แรงงานภาคเกษตรในภาพรวมเผชิญปัญหาหลายด้านที่ใกล้เคียงกัน ทั้งจากรายได้ต่ำ ไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ราคาผลผลิตตกต่ำ อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่าภาคอื่น และแตกต่างกันตามพื้นที่ ฤดูกาล ผลผลิต และลักษณะงาน นอกจากนี้ ครัวเรือนภาคเกษตรต้องพึ่งพารายได้จากแหล่งอื่น และเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้นอกภาคเกษตรมากกว่า ในขณะที่สภาพการทำงานยังมีความผันผวนสูงและมีความไม่แน่นอน ทั้งจากด้านปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ เงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ ด้านต้นทุนการผลิต

<sup>127</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549. โครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ. <http://nlrc.mol.go.th/research/IBNNkm6/00IBNNkm6.pdf>

<sup>128</sup> พงศ์เทพ วิวรรณเดช. 2550. แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร: สิทธิและสวัสดิการของเกษตรกรพันธสัญญาและรับจ้าง. [https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/aerngngaannkrabbphaakhaarekstr\\_1.pdf](https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/aerngngaannkrabbphaakhaarekstr_1.pdf)

<sup>129</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556.

<http://www.nso.go.th/sites/2014/Documents/Agri/2556/reports-full/whole.pdf>

<sup>130</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556.

<http://www.nso.go.th/sites/2014/Documents/Agri/2556/reports-full/whole.pdf>

<sup>131</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2563. รายงานสถิติแรงงานประจำปี 2562 [www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/สถิติแรงงานประจำปี-2562.pdf](http://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/สถิติแรงงานประจำปี-2562.pdf)



ที่สูงทั้งในด้านค่าจ้างเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมี ด้านความรู้เกี่ยวกับการจัดการ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ ด้านหลักประกันทางสังคม รวมถึงการที่แรงงานในภาคการเกษตรมีแนวโน้มแก่ชราลง อันตรายจากการทำงาน อันตรายจากสารเคมี การขาดการรวมกลุ่ม และขาดอำนาจต่อรอง<sup>132 133 134</sup> ในขณะที่สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ก็ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรด้วยเช่นกัน สาเหตุเนื่องมาจากปริมาณความต้องการของผู้บริโภคลดลง คำสั่งปิดตลาด มาตรการด้านสาธารณสุข การเว้นระยะห่าง และการกักตัวแบบต่างๆ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารชะงักงัน สินค้าเกษตรและอาหารติดค้างในห่วงโซ่อุปทาน และกลายเป็นผลผลิตส่วนเกินในระบบอาหาร สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคนทำงานนอกระบบภาคเกษตรรายได้ของครัวเรือนเกษตรลดลง ขาดสภาพคล่อง โดยเฉพาะครัวเรือนขนาดเล็ก ที่มีระดับเงินออมต่ำ มีรายได้รายวัน<sup>135</sup> งานศึกษาสถานการณ์คนทำงานนอกระบบภาคเกษตร สะท้อนให้เห็นว่ารายได้ของภาคเกษตรลดลงจากการค้า การเดินทาง การคมนาคมขนส่ง และห่วงโซ่อุปทานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบช่วงการระบาด นอกจากนี้ ภาคเกษตรและคนทำงานภาคเกษตรที่ต้องพึ่งพารายได้จากลูกหลาน ครอบครัวยุโรป หรือทำงานนอกระบบภาคเกษตรมีรายได้ลดลง เนื่องจากงานนอกระบบภาคเกษตรลดลง คนทำงานนอกระบบภาคเกษตรตกงาน ถูกลดเวลาหรือย้ายกลับมาภูมิลำเนามากขึ้น<sup>136 137</sup>

แรงงานนอกระบบภาคการเกษตรเป็นกลุ่มอาชีพที่สังคมมีทัศนคติหลายด้านที่แตกต่างกัน ด้านหนึ่งอาชีพในภาคเกษตรกรรมถูกให้คุณค่า ยกย่อง และเชิดชูให้เป็นกระดูกสันหลังของชาติ เนื่องจากมีส่วนสำคัญที่ค้ำจุนเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมให้ชาติดำรงอยู่ได้ รวมทั้งเป็นภาคการผลิต และเศรษฐกิจฐานรากที่สำคัญ นอกจากนี้ยังมีปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงมีโครงสร้าง หน่วยงาน องค์กร และสถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเกษตรหลายด้าน ทั้งด้านวิชาการ ที่ดิน แหล่งน้ำ เมล็ดพันธุ์ ส่งเสริมการตลาด การแปรรูป การรวมกลุ่ม และเงินทุนหมุนเวียน แต่ในอีกด้านหนึ่งอาชีพในภาคเกษตรกรรม ยังถูกเลือกปฏิบัติ มองในเชิงลบ ไม่ได้ได้รับการยอมรับ ถูกมองเป็นส่วนเกิน และเป็นภาระของสังคม รวมถึงเผชิญปัญหาที่มีความซับซ้อน ผันผวนที่ยากเกิน

<sup>132</sup> อรรถพร เกษร” มปป. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ศึกษากรณีแรงงานภาคเกษตรกรรม ตอนที่ 2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม. บทความทางวิชาการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2647](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2647)

<sup>133</sup> นฤมล นิราทร. 2550. แรงงานนอกระบบและนโยบายของรัฐสวัสดิการ. บทความประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง “จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ” วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550 โรงแรมแอมบาสซาเตอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี. [http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/02/g3\\_narumol.pdf](http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/02/g3_narumol.pdf)

<sup>134</sup> The Momentum. 2562. ภาคเกษตรไทย ทำไมยิ่งทำยิ่งจน แล้วจะแก้ปัญหาอย่างไร?. <https://themomentum.co/agriculture-in-thailand-2019/>

<sup>135</sup> วุฒิสภา. 2563. รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยจากโรคติดต่อเชื้อโคโรนาไวรัส (COVID-19) และข้อเสนอแนะเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตรรายได้ แผนยุทธศาสตร์ชาติตามสถานการณ์. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา. [https://www.senate.go.th/document/Ext23868/23868842\\_0002.PDF](https://www.senate.go.th/document/Ext23868/23868842_0002.PDF)

<sup>136</sup> สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. 2563. ครัวเรือนเกษตรไทยในวิกฤติโควิด-19 หลักฐานเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั่วประเทศ. <https://www.pier.or.th/abridged/2020/11/>

<sup>137</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(8) ‘เกษตร’ภาครองรับคนกลับถิ่น. [www.naewna.com/likesara/592731](http://www.naewna.com/likesara/592731)

กว่าจะแก้ไขได้ เช่น ปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ การศึกษา และพฤติกรรมสุขภาพ ปัญหารายได้ รายจ่าย และหนี้สิน ปัญหาที่ดินและทรัพยากร ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาสารเคมีทางการเกษตร ปัญหาราคาผลผลิตและการตลาด<sup>138 139</sup>

อนึ่ง อนุสัญญาที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสนใจกับความปลอดภัยในการทำงานได้ออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานภาคเกษตร ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 10 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในภาคเกษตร กำหนดห้ามว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในโรงงานเกี่ยวกับการเกษตรในเวลานอกเหนือจากเวลาปกติของการเรียนหนังสือ, อนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยสิทธิในการสมาคม และรวมตัวกันของแรงงานภาคเกษตรมุ่งคุ้มครองให้แรงงานภาคเกษตรมีสิทธิจัดตั้งสมาคม หรือรวมกลุ่มกันในลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม, อนุสัญญาฉบับที่ 12 ว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนแก่แรงงานภาคเกษตร มุ่งคุ้มครองให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานภาคเกษตรได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชย กรณีได้รับบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานด้านเกษตรกรรม ซึ่งต่อมาอนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไข และแทนด้วยอนุสัญญาฉบับที่ 121 ว่าด้วยเงินสงเคราะห์ความเสียหายอันเกิดจากอันตรายในอาชีพการงาน, อนุสัญญาฉบับที่ 25 ว่าด้วยการประกันการเจ็บป่วยแก่แรงงานภาคเกษตร ซึ่งต่อมาอนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการทบทวน และปรับปรุงด้วยอนุสัญญาฉบับที่ 130 ว่าด้วยการดูแลทางการแพทย์ และเงินสงเคราะห์การเจ็บป่วย, อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ภาคเกษตร), อนุสัญญาฉบับที่ 101 ว่าด้วยวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง (ภาคเกษตร) มุ่งคุ้มครองลูกจ้างภาคเกษตร และแรงงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานด้านเกษตรกรรมให้มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี ต่อมาได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยอนุสัญญา ฉบับที่ 132 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง, อนุสัญญาฉบับที่ 110 ว่าด้วยงานในไร่ มุ่งให้ความคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรที่ทำงานในฟาร์มเพาะปลูกหรือสวนขนาดใหญ่ซึ่งมีการจ้างแรงงาน โดยไม่รวมถึงเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตเพื่อการบริโภคในพื้นที่ซึ่งโดยปกติไม่มีการจ้างแรงงาน, อนุสัญญาฉบับที่ 119 ว่าด้วยการป้องกันอันตรายจากการทำงานกับเครื่องจักร, อนุสัญญาฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานภาคเกษตร, อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักรสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานหนึ่งคนแบกหามได้, อนุสัญญาฉบับที่ 184 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในงานเกษตรกรรม มุ่งเพิ่มความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของแรงงานภาคเกษตรกรรม โดยมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบาย และจัดตั้งกลไกประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะต้องมีการดำเนินมาตรการตามกฎหมาย และแนวปฏิบัติในเรื่องของเครื่องจักร การขนส่งวัตถุอันตราย การผลิตต่างๆ สารเคมี การเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างทั่วไป แรงงานหญิง แรงงานเด็ก สวัสดิการและการประกันอันตราย และโรคจากการทำงานให้ถูกต้องและเป็นไปในทางเดียวกัน อนุสัญญาฉบับที่ 141 ว่าด้วยการจัดตั้งของลูกจ้างชนบท มุ่งประกันสิทธิของลูกจ้างในชนบทในการจัดตั้ง และเข้าร่วมองค์การ ตลอดจนข้อเสนอแนะฉบับที่ 192 ความปลอดภัยและสุขภาพในงานเกษตรกรรม ข้อเสนอแนะนี้เสนอให้ประเทศสมาชิกจัดให้มีระบบการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานเกษตรกรรม โดนมีการควบคุมและป้องกันอันตรายจากสารเคมีอันตรายสารชีวภาพ ฟุ้ง เสียง ความสั่นสะเทือน ความร้อน รังสี แสงแดด โรคติดต่อจากสัตว์ อันตราย

<sup>138</sup> ประชาไท. 2554. นโยบายเกษตรกรรมมีบัตรเครดิต: อดดีการกตเหยียดของคนเมือง ให้เกษตรกรกลายเป็นอื่นที่นอกเหนือจากตน. <https://prachatai.com/journal/2011/06/35725>

<sup>139</sup> มติชน. 2559. ข้าว-ชาวนา-การเมือง. [https://www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_349723](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_349723)

จากสัตว์ป่า หรือสัตว์มีพิษ การใช้เครื่องจักรเครื่องมือที่ต้องมีอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล การขนย้ายสิ่งของ การทำงานที่มีผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจ รวมทั้งผลกระทบจากเทคโนโลยี ทั้งต้องให้การดูแลเป็นพิเศษสำหรับเด็ก หญิงมีครรภ์ และคนงานสูงอายุ โดยมีการควบคุมและป้องกันอันตรายดังกล่าวในสถานประกอบการ และนโยบายระดับชาติ รวมถึงข้อแนะนำฉบับที่ 193 ว่าด้วยการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ที่เสนอให้ประเทศสมาชิก ส่งเสริมให้คนทำงานที่ทำงานประเภทเดียวกันได้มีการรวมกลุ่มโดยสมัครใจในรูปสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพิ่มรายได้ สร้างการทำงานที่มั่นคง สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจ <sup>140 141 142</sup>

นอกจากนี้ ในกิจการประมง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยังมีอนุสัญญาเฉพาะที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ, อนุสัญญาฉบับที่ 113 ว่าด้วยการตรวจร่างกาย, อนุสัญญาฉบับที่ 114 ว่าด้วยประเด็นข้อตกลงของชาวประมง, อนุสัญญาฉบับที่ 125 ว่าด้วยประกาศนียบัตรของชาวประมง, อนุสัญญาฉบับที่ 126 ว่าด้วยที่พักอาศัยของลูกเรือ และอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ซึ่งกำหนดมาตรการในการดูแลสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน โดยคนทำงานบนเรือต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 16 ปี เด็กที่ต่ำกว่าอายุ 18 ห้ามทำงานกลางคืน ลูกเรือต้องมีสุขภาพที่สมบูรณ์ในการทำงาน ต้องมีการตรวจร่างกายก่อนการทำงาน ลูกเรือประมงที่ทำงานในเรือที่มีขนาดยาวกว่า 24 เมตร และต้องทำงานในทะเลมากกว่า 3 วัน ต้องได้นับการตรวจการได้ยิน และการมองเห็นทุก 2 ปี นายจ้างต้องจัดให้ลูกเรือมีเวลาพักอย่างน้อย 10 ชั่วโมงในช่วง 24 ชั่วโมง หรือ 77 ชั่วโมงในช่วง 7 วัน เรือประมงทุกลำต้องมีรายชื่อลูกเรือให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ รวมถึงมีมาตรการให้ลูกเรือได้ตรวจดูสัญญาข้อตกลงก่อนใช้บังคับ และจัดให้มีกลไกในการระงับข้อขัดแย้ง <sup>143</sup> ทั้งนี้ ในรายงานการศึกษาครั้งนี้จะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการประมง

หากพิจารณาแรงงานนอกระบบภาคการเกษตร หรืองานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการดูแลคุณภาพชีวิตแรงงาน ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรมโดยมีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 เพื่อให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปี และมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม

<sup>140</sup> อรรถพร เกษร” มปป. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ศึกษากรณีแรงงานภาคเกษตรกรรม ตอนที่ 2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม. บทความทางวิชาการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2647](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2647)

<sup>141</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2551. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ. <http://research.mol.go.th/rsdat/data/doc/IMSNhd1/00IMSNhd1.pdf>

<sup>142</sup> สายชล จงหมื่นไวย. 2554. การคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ. ศึกษากรณีแรงงานภาคเกษตรกรรม. นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/145523.pdf>

<sup>143</sup> อาทิตยา โภคสุทธิ อุลิช ดิษฐประณีต ขวัญศิริ เจริญทรัพย์ และพิมุข สุศีลสัมพันธ์. 2564. กฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมง: ศึกษา ความสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง. วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 17(2), 109-149.

ก็ตามแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมที่ไม่มีนายจ้าง หรือแรงงานอิสระก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้<sup>144</sup>

งานศึกษากลุ่มแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรในส่วนนี้ มุ่งเน้นศึกษากลุ่มคนทำงานภาคเกษตร 2 กลุ่ม คือ ศึกษาในเกษตรกรอาชีพเพาะปลูก และเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ โดย **รศ.ดร. อารุญ เกตุสาคร นายรัฐพงศ์ ไชยเดช และนายคุณานนท์ คงสมเวช** คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

## 2. เกษตรกรอาชีพเพาะปลูก

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบภาคการเกษตร กลุ่มเกษตรกรอาชีพเพาะปลูก **รศ.ดร. อารุญ เกตุสาคร นายรัฐพงศ์ ไชยเดช และนายคุณานนท์ คงสมเวช** คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

### 2.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกเป็นภาคการผลิตและรากฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่อภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ช่วยสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศ รวมถึงมีศักยภาพในการรองรับ และช่วยแก้ไขปัญหาผู้ถูกเลิกจ้างและว่างงานจากภาวะวิกฤติ เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ การทำนา การทำสวน และการทำไร่ ขึ้นอยู่กับพื้นที่และภูมิภาค ข้อมูลสำมะโนเกษตร ปี 2556 พบว่า ภายใต้อัตราที่ถือครองทำการเกษตรทั่วประเทศ 116.6 ล้านไร่ เนื้อที่ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นที่ปลูกข้าว รองลงมาเป็นที่ปลูกพืชไร่ ปลูกยางพารา และที่ปลูกพืชยืนต้น และไม้ผลที่ปลูกสวนป่า ตามลำดับ และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาพื้นที่ปลูกยางพารา และพื้นที่ปลูกพืชไร่ มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน แต่พื้นที่ปลูกข้าว และพื้นที่ปลูกพืชยืนต้นและไม้ผล และพื้นที่ปลูกสวนป่ากลับมีสัดส่วนลดลง หากพิจารณาเกษตรกรร่วมกับสินค้าที่ทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ปลูกข้าว ชะอม อ้อย ลำไย มันสำปะหลัง หอมแดง ข้าวโพด ยางพารา เอกสารงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกษตรกรอาชีพเพาะปลูกส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มากกว่าเพศชาย อายุเฉลี่ย 50 ปีขึ้นไป การศึกษาในระดับประถมศึกษา และไม่ได้เรียนหนังสือ มีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า 10 ปี คนทำงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานชั่วคราว ทำงานใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก เสริมด้วยแรงงานรับจ้างครั้งคราวโดยลักษณะการทำงานเป็นฤดูกาล การจ้างงานชั่วคราวดังกล่าวทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน และมีการเปลี่ยนอาชีพบ่อยครั้ง

### 2.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรอาชีพเพาะปลูกส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานน้อยกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน แต่มีการทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด รวมถึงไม่มีสวัสดิการ ใดๆก็ตาม ช่วงเวลาทำงานขึ้นอยู่กับฤดูกาล สภาพภูมิอากาศ สินค้าเกษตรแต่ละประเภท และความเร่งรีบในการเก็บผลผลิต ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกลุ่มเกษตรกรอาชีพเพาะปลูกมักมีจำนวนชั่วโมงการทำงานเกินกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด นอกจากนี้ คนทำงานส่วนมากยังไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม รายได้ไม่

<sup>144</sup> กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ. 2561. ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ในงานเกษตรกรรม.

แน่นอน รายได้เฉลี่ยของครอบครัวมีความแตกต่างกันมากในแต่ละครัวเรือน ไม่มีเงินออม ไม่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่าย และไม่พอชำระหนี้สิน

**มิติสุขภาพ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรรออาชีพเพาะปลูกส่วนใหญ่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง มีดัชนีมวลกายอยู่ในเกณฑ์ปกติ ตรวจสอบสุขภาพประจำปี มีพฤติกรรมการสุขภาพที่ดี แต่ในบางอาชีพมีการดื่มสุรา สูบบุหรี่ ดื่มน้ำกาแฟ และเครื่องดื่มชูกำลัง นอกจากนี้ กลุ่มเกษตรกรรออาชีพเพาะปลูกส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว ได้แก่ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน หัวใจ ไขมันในเลือดสูง ส่วนใหญ่มีความรอบรู้ทางสุขภาพอยู่ในระดับปานกลาง มีสิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานโดยรวมคนทำงาน ส่วนใหญ่มีความเสี่ยงที่ด้านการยศาสตร์มากที่สุด เช่น ท่าทางการทำงานที่ผิดธรรมชาติ ก้มๆ เงยๆ เป็นระยะเวลานานมากกว่า 2 ชั่วโมง บิดเอี้ยวตัว อุบัติเหตุจากการทำงาน เช่น การถูกสิ่งของมีคมบาด รับสัมผัสสิ่งคุกคามอันตรายจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ฝุ่นละอองจากวัชพืชต่างๆ ความเสี่ยงจากสิ่งคุกคามอันตรายด้านกายภาพ เช่น การทำงานในที่อากาศร้อนอบอ้าว แสงจ้า เสียงดัง สั่นสะเทือน รวมถึงสิ่งคุกคามอันตรายด้านชีวภาพ เช่น สัตว์มีพิษกัดต่อย เชื้อราหรือเชื้อโรคจากผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร และความเสี่ยงจากการทำงาน รายได้ไม่พอเมื่อเทียบกับรายจ่าย และราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ

**มิติสังคม** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรรออาชีพเพาะปลูก เผชิญความเสี่ยงที่ทำทนายจากความไม่มั่นคงทางรายได้ ความเสี่ยงทางสุขภาพ อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน มีภาพลักษณ์ทางอาชีพที่ตราตรึงใจของคนชนบท แม้มีการรวมกลุ่มแต่ขาดอำนาจในการต่อรอง และการถูกมองเป็นภาระของสังคม นอกจากนี้ สถานการณ์ปัญหาของกลุ่มเกษตรกรรออาชีพเพาะปลูกยังมีความซับซ้อนและแตกต่างกันตามประเภทสินค้าทางการเกษตร ลักษณะพื้นที่ ทรัพยากร ที่ดิน แหล่งน้ำ สภาพภูมิอากาศ เงินทุน เทคโนโลยี และนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ

### 2.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

เกษตรกรรออาชีพเพาะปลูกเป็นภาคการผลิตที่สำคัญ และเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่อภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แต่ยังคงเผชิญสถานการณ์ความเสี่ยง และผลกระทบจากรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่มั่นคง ไม่ได้การคุ้มครองการทำงานและหลักประกันทางสังคม ความเสี่ยงทางสุขภาพ ความไม่ปลอดภัยในการทำงาน การใช้กำลังร่างกาย พฤติกรรมสุขภาพ และความสูงอายุของคนทำงาน ในขณะที่สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เกษตรกรรออาชีพเพาะปลูกยังคงมีบทบาทสำคัญต่อแนวคิดความมั่นคงทางอาหาร และเศรษฐกิจฐานราก แต่ยังคงมีความท้าทายจากสถานการณ์ปัญหาเดิมของภาคเกษตร ได้แก่ ปัญหาปริมาณผลผลิต ราคาผลผลิต รายได้ และหนี้สิน ปัญหาทุน ที่ดิน ทรัพยากร และเทคโนโลยี ปัญหาการใช้สารเคมีทางการเกษตร และความเสื่อมโทรมของทรัพยากร การนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตร รวมถึงสถานการณ์ปัญหาใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นวัตกรรมทางอาหารสมัยใหม่ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สภาพเศรษฐกิจถดถอย และการกลับสู่ภูมิลาเนาเดิมของผู้ที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญต่อความยั่งยืนของอาชีพ

### 3. เกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์

สถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบภาคการเกษตร กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ รศ.ดร. อารุญ เกตุสาคร นายรัฐพงศ์ ไชยเดช และนายคุณานนท์ คงสมเวช คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ได้ศึกษาทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

#### 3.1 คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

เกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงทางอาหารและภาคเศรษฐกิจอื่นๆ การเลี้ยงสัตว์นับเป็นการสร้างแหล่งโปรตีนสำคัญของครอบครัว ท้องถิ่น และประเทศ รวมทั้งเป็นเสมือนเงินออมและสินทรัพย์ของประชาชนในชนบท ข้อมูลจากสำมะโนเกษตร ปี 2556 พบว่า ประเทศไทยมีเกษตรกรเลี้ยงปศุสัตว์หรือเลี้ยงสัตว์ เช่น การเลี้ยงวัว ควาย หมู แพะ แกะ ไก่ เป็ด ห่าน และไหม (รวมการเลี้ยงวัว/ควายเพื่อใช้งานเกษตร) ประมาณ 1.2 ล้านราย กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือการเลี้ยงสัตว์ในครัวเรือนเพื่อการบริโภคและจำหน่ายในท้องถิ่น และการเลี้ยงสัตว์ในรูปแบบของการทำฟาร์ม ทั้งฟาร์มที่เกษตรกรเป็นผู้ลงทุนเลี้ยงเอง และระบบที่ผู้ประกอบการทำสัญญาให้เกษตรกรเจ้าของฟาร์มเป็นผู้เลี้ยงและรับซื้อผลผลิต การศึกษาเอกสารงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง การศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า มีลักษณะเป็นคนที่ทำงานประจำ และชั่วคราว ส่วนใหญ่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ หรือมีการย้ายสำมะโนครัวมาทั้งครอบครัวเพื่อประกอบอาชีพ

#### 3.2 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และสังคม

**มิติเศรษฐกิจ** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานเฉลี่ย 8 ชั่วโมงต่อวัน ส่วนใหญ่ทำงานเกือบทุกวันไม่มีวันหยุดเนื่องจากถ้าหยุดจะไม่ได้รับค่าจ้าง มีการจ้างงานทั้งแบบรายเดือนและรายวันตลอดทั้งปี โดยไม่มีสัญญาจ้าง แต่เป็นการตกลงกันด้วยวาจา ไม่มีสิทธิ สวัสดิการ และขาดหลักประกันทางสังคม นอกจากนี้ คนทำงานส่วนมากยังมีรายได้ต่ำ รายได้ไม่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่าย มีภาระหนี้สิน ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมในทุกด้านสำหรับการเข้าสู่วัยสูงอายุ

**มิติสุขภาพ** การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์มีความเครียดและความกังวลจากการทำงาน ในขณะที่งานส่วนใหญ่เกษตรกรต้องเผชิญสิ่งคุกคาม อันตรายจากการทำงาน และมีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น ท่าทางการทำงาน ยกของหนัก การทำงานในพื้นที่ชื้นแฉะ อับชื้น มีน้ำขัง กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์ เชื้อราจากตัวสัตว์ สารเคมีจากอาหารสัตว์และยาฆ่าโรค ฟุ้งจากอาหารสัตว์ ยาฆ่าเชื้อโรค ความร้อนหรือทำงานกลางแจ้ง แสงสว่างมากหรือน้อยเกินไป เสียงดังจากเครื่องจักร อุบัติเหตุจากการทำงาน ไฟฟ้าดูด สัตว์ทำร้าย แมลงกัดต่อยในขณะที่ทำงาน หรือการใส่รองเท้าบูทตลอดทั้งวัน รวมถึงพฤติกรรมสุขภาพและการใช้ยา เช่น ยาแก้ปวด ยาแก้เมื่อย คลายเส้น คลายกล้ามเนื้อ สูดบุหรี่ ดื่มสุรา เครื่องดื่มชูกำลัง กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่นอนพักผ่อนน้อยกว่า 6 ชั่วโมงต่อวัน มีโรคและอาการเจ็บป่วย เช่น ปวดหัว ท้องเสีย โรคกระเพาะอาหาร โรคอ้วน ความดันโลหิตสูง โรคภูมิแพ้ โรคระบบทางเดินหายใจ และโรคกระดูก อย่างไรก็ตามกลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่ได้รับสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า

**มิติสังคม** การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์มีความไม่มั่นคงทางรายได้ ความเสี่ยงทางสุขภาพใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ เกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลกัน ไม่มี

สัญญาจ้างที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการย้ายที่อยู่อาศัย ย้ายครอบครัวมาอยู่ในที่ดินของนายจ้าง ยิ่งทำให้การรวมกลุ่ม อำนาจต่อรอง และเรียกร้องต่อนายจ้างและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทำให้ยากมากขึ้น กลุ่มเกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์มักอยู่ในสถานะจำยอม จำเป็นต้องอาศัยอยู่ในที่ดินของนายจ้าง ทำงาน รับค่าตอบแทน และสวัสดิการที่นายจ้างจัดหาให้

### 3.3 ความเสี่ยง และความท้าทายในอนาคต

อาชีพเลี้ยงสัตว์เป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญต่อภาคการผลิต และภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แต่กระนั้นงานอาชีพเลี้ยงสัตว์ ยังมีความเสี่ยงและความแปรปรวนด้านปริมาณและราคาผลผลิต โรคระบาด ภัยธรรมชาติ ต้นทุนการเลี้ยงสัตว์ เช่น พ่อแม่พันธุ์ ราคาอาหารสัตว์ ยาปฏิชีวนะ การนำเข้าและส่งออก และนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคนทำงานมีความเสี่ยงด้านรายได้ ภาระค่าใช้จ่าย หนี้สิน ความเสี่ยงทางสุขภาพ ขาดหลักประกันทางสังคม อย่างไรก็ตามสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เกษตรกรอาชีพเลี้ยงสัตว์ยังคงต้องเผชิญความท้าทายจากสถานการณ์ปัญหาเดิมดังที่กล่าวไปข้างต้น สถานการณ์ปัญหาใหม่ที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การคำนึงถึงเศรษฐกิจหมุนเวียนและสิ่งแวดล้อม การคำนึงถึงเรื่องของความยั่งยืนและสวัสดิภาพของสัตว์ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สภาพเศรษฐกิจถดถอย และต้นทุนการประกอบอาชีพที่สูงขึ้น ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อผู้ประกอบการอาชีพ

## บทที่ 8

### สถานการณ์อนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ

การคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต เป็นการศึกษาภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของงานและแรงงานนอกระบบในประเทศไทยในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า (จนถึง พ.ศ. 2575) รวมถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม ด้านเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านนโยบายและการเมือง และด้านคุณค่า ซึ่งมีมติการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะส่งผลให้บางอาชีพต้องปรับตัว บางอาชีพต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น บางอาชีพอาจสูญหายไป รวมทั้งอาจส่งผลให้มีอาชีพเกิดขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษา ประกอบด้วย การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงและการคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต การวิเคราะห์ทิศทางแนวโน้มสถานการณ์เพื่อนำไปสู่การวางแผนเชิงนโยบายในการเตรียมกำลังคนให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และการวิเคราะห์แนวทางและวิธีปฏิบัติในการพัฒนากำลังคนทำงานนอกระบบ รวมทั้งมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือและป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

การศึกษาคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคตในส่วนนี้ อาจารย์ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ผศ.ดร. รัตติยา ภูลอบ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนความร่วมมือของ ศูนย์ประสานงานเพื่อการวิจัยแรงงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

#### 1. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในอนาคต (ปี 2575) และการประเมินผลกระทบ

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการนำรายการแนวโน้มไปให้ผู้เชี่ยวชาญประเมินและระดมความคิดเห็นเพิ่มเติม พบรายการรายการแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในอนาคต จำแนกเป็น 6 ด้าน

1) **ด้านสังคมและประชากร** ประกอบด้วย การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร, การย้ายถิ่นของแรงงานคนไทยและแรงงานข้ามชาติ, การเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษา, การปรับปรุงโครงสร้างทางกายภาพ ถนน ที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะของเมือง, การกลายเป็นเมืองและการขยายตัวของเมือง

2) **ด้านเทคโนโลยี** ประกอบด้วย แนวโน้มเทคโนโลยีในอนาคต, การพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ พลังงาน การบริหารภาครัฐ การดำรงชีวิต การเดินทางและการขนส่ง และพลเมือง, เทคโนโลยีรถไฟฟ้าความเร็วสูงที่เชื่อมต่อบริษัทขนส่งสินค้าและบริการ

3) **ด้านเศรษฐกิจ** ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนและช่วงชิงทางเศรษฐกิจของข้าอำนาจทางเศรษฐกิจโลก, การเข้าสู่สังคมไร้เงินสด, เงินตราเข้ารหัสและสกุลเงินดิจิทัลที่ป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ, การซื้อขายสินค้าออนไลน์ และระบบการขนส่งสินค้า, การพัฒนาขึ้นของแพลตฟอร์มธุรกิจ, เศรษฐกิจท่ามกลางและหลังสถานการณ์โควิด-19, เศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยว

4) **ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ** ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, การลดลงของทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ, การใช้พลังงานทดแทน, มลพิษทางสิ่งแวดล้อม และปัญหาขยะ, ธุรกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม, การสาธารณสุขหลังโรคระบาด



5) **ด้านการเมืองและสถาบัน** ประกอบด้วย นโยบายด้านการคุ้มครองทางสังคม, นโยบายด้านรายได้พื้นฐานอย่างทั่วถึง, สวัสดิการช่วยเหลือคนทำงาน, นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น, การบริการภาครัฐโดยใช้เทคโนโลยี, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนทำงาน

6) **ด้านคุณค่า** ประกอบด้วย คุณลักษณะความเป็นพลเมืองโลก, การยอมรับความหลากหลายในสังคม และส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ, สิทธิ เสรีภาพ และคุณภาพชีวิตของคนทำงาน, กระแสท้องถิ่นนิยม

อย่างไรก็ตาม เมื่อสัญญาณแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในอนาคต มาประเมินร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ ในมิติของระดับความไม่แน่นอน (uncertainty level) และมิติของระดับผลกระทบ (impact level) ผลการประเมินดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1) **ผลกระทบฉวหน้าอย่างแน่นอน** สัญญาณแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีความไม่แน่นอนต่ำและผลกระทบสูง ซึ่งเป็นแนวโน้มที่สามารถมองเห็นถึงความเสี่ยง ความจำเป็นในการปรับตัว และโอกาสที่ควรส่งเสริม

1.1) **ด้านความเสี่ยงที่จะกระทบฉวหน้า** ปัจจัยแนวโน้มที่ได้รับการประเมินเป็นความเสี่ยงต่อกลุ่มแรงงานนอกระบบที่สำคัญมาก คือ กำลังแรงงานที่กำลังสูงอายุขึ้น ซึ่งหากแรงงานนอกระบบยังคงทำงานอยู่ในวัยที่สูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสุขภาวะของแรงงานโดยเฉพาะในกลุ่มรายได้ต่ำหรือการศึกษาไม่สูง ซึ่งใช้แรงกายในการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ และอาจก่อให้เกิดภาวะการทำงานโดยไม่สมัครใจ แต่จำใจต้องทำงานหรือมีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุในการทำงานสูงขึ้น ประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมในทางกลับกันหากแรงงานกลุ่มนี้ไม่สามารถทำงานได้แล้วปัจจัยเรื่องสุขภาวะที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากการขาดรายได้และมีเงินออมไม่เพียงพอจะเป็นปัจจัยเสริมให้ปัญหาทางสุขภาวะมากยิ่งขึ้น มากไปกว่านี้ ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ มลพิษทางสิ่งแวดล้อม แนวโน้มการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสที่จะมีความถี่สูงขึ้น การดื้อยาปฏิชีวนะของมนุษย์และปศุสัตว์ ความเสี่ยงเหล่านี้อาจกระทบไปถึงประชากรกลุ่มอื่นด้วย กลุ่มแรงงานนอกระบบมักมีสุขภาพและมีความคุ้มครองทางสังคมที่ต่ำกว่ากลุ่มอื่น จึงมีโอกาสเผชิญความเสี่ยงสูงกว่า

1.2) **ความจำเป็นในการปรับตัว** แรงงานนอกระบบก็มีความจำเป็นต้องปรับตัวกับแนวโน้มที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้แก่ การปรับตัวในกระบวนการดิจิทัล การเข้าสู่สังคมไร้เงินสดและการใช้ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ งานในธุรกิจแพลตฟอร์มแบบจับคู่ และการค้าขายออนไลน์และระบบการขนส่งสินค้า หรือการนำเทคโนโลยีและระบบดิจิทัลมาใช้ในช่วงวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดโควิด 19

1.3) **โอกาสที่ควรส่งเสริม** ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงที่ค่อนข้างมั่นใจว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ยังคงมีแนวโน้มอีกส่วนหนึ่งที่เป็นโอกาสสำคัญที่ควรส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงและฉวโอกาสจากการเปลี่ยนแปลง อันได้แก่ โอกาสจากการขยายตัวของตลาดที่จะมีเพิ่มมากขึ้น ผ่านการเพิ่มขึ้นของจำนวนธุรกิจขนาดเล็กและธุรกิจส่วนตัว การที่ผู้สูงอายุมีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้น และการแปรเปลี่ยนเป็นเมืองของพื้นที่ชนบท ซึ่งล้วนแต่จะกลายเป็นโอกาสและเป็นฐานลูกค้าที่สำคัญต่อการทำงานบริการในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ โอกาสในการเข้าถึงตลาดที่หลากหลายก็มีมากยิ่งขึ้น หากคนทำงานสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ดีขึ้น อีกทั้งโอกาสการเชื่อมต่อระดับภูมิภาคจากโครงการรถไฟความเร็วสูงและการเดินทางรูปแบบอื่นๆ เปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบที่ทำงานบนพื้นที่ทางกายภาพสามารถให้บริการได้ในหลากหลายพื้นที่มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การยอมรับความหลากหลายทั้งด้านเชื้อชาติ อายุ รูปลักษณ์ ความเท่าเทียมทางเพศ และความสำคัญของงานนอก

ระบบ ผนวกกับการเปลี่ยนกระบวนการร้องเรียนสิทธิและสวัสดิการของภาครัฐ การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐภายหลังการระบาดของโรคโควิด-19 แร้งงานนอกระบบอาจใช้โอกาสนี้สร้าง แรงผลักดันในการเรียกร้องสิทธิและนโยบายต่างๆ ให้ครอบคลุมถึงสุขภาวะและความเป็นอยู่ที่ดีของคนทำงาน

**2) ผลกระทบหลากหลาย** สัญญาณแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างมั่นใจว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตแต่ กลับส่งผลกระทบต่อที่หลากหลาย พบว่า

**2.1) ผลกระทบขึ้นอยู่กับ การเชื่อมต่อกับนานาชาติ** ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับการเชื่อมต่อกับนานาชาติของงานนั้นๆ กล่าวคือ งานที่เชื่อมต่อกับระบบห่วงโซ่อุปทานโลก เช่น งาน การผลิตทางการเกษตร งานรับจ้างผลิตของที่บ้าน งานเก็บขยะ งานบริการที่ธุรกิจและลูกค้าพึ่งพิงนักท่องเที่ยว ต่างชาติ เช่น งานนวด งานบริการในร้านอาหาร งานบริการในภาคขนส่ง และภาคการท่องเที่ยว เป็นกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบสูง แต่ถ้าหากงานไม่ได้มีการเชื่อมต่อกับนานาชาติก็จะได้รับผลกระทบน้อยลง

**2.2) ผลกระทบขึ้นอยู่กับระดับความใกล้ชิดเชิงพื้นที่** ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบริบทเชิงพื้นที่ เช่น ในพื้นที่ที่มีสถานะอากาศรุนแรง น้ำท่วม ฝนแล้ง มีปัญหามลพิษ กลุ่มแรงงาน ที่ทำงาน หรืออาศัยอยู่บนพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับผลกระทบสูงกว่า นอกจากนี้ นโยบายจากภาครัฐก็มีนัยเชิงพื้นที่ที่ ส่งผลกระทบต่องานที่แตกต่างกันด้วย เช่น การฟื้นฟูย่านเมืองเก่าที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้มเชิงคุณค่าด้านท้องถิ่น หรือกฎหมายที่ควบคุมและจำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพ ผลกระทบดังกล่าวเห็นได้ชัดในกลุ่มเกษตรกรรวม กลุ่มคนทำงานภาคขนส่ง กลุ่มคนทำงานอิสระบนพื้นที่สาธารณะ

**2.3) ผลกระทบขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน และระดับความสามารถในการปรับตัว** ลักษณะของ งาน ความสามารถในการปรับตัวและการแข่งขัน รูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกันมีผลทำให้แรงงานต่างอาชีพ หรือในอาชีพเดียวกันก็อาจได้รับผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดผลกระทบคือการพัฒนา ความรู้และทักษะใหม่ของแรงงานนอกระบบ

**2.4) ผลกระทบขึ้นอยู่กับระดับความเกี่ยวข้องในเชิงระบบ** แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงบาง รายการมีความเกี่ยวข้องกับระบบการดำเนินการหรือระบบทางการตลาด บางอย่างที่มีความเฉพาะเจาะจง ผลกระทบของแนวโน้มดังกล่าวเหล่านี้จะส่งผลแตกต่างกัน งานบางส่วนจะมีโอกาสจากเทคโนโลยี หรือ แพลตฟอร์มช่วยให้สามารถหางาน หารายได้เพิ่ม หรือลดต้นทุนมากขึ้น ในขณะที่บางกลุ่มกำลังได้รับผลกระทบ จากเทคโนโลยี และแพลตฟอร์มทำให้เกิดคู่แข่ง โอกาสในการได้รับงาน หรือรายได้ลดลง

**3) ผลกระทบที่ยังมีความไม่แน่นอนสูง** สัญญาณแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ได้รับการประเมินจาก ผู้เชี่ยวชาญว่ามีระดับความไม่แน่นอนสูง พบว่า

**3.1) ผลกระทบขึ้นอยู่กับความเชื่อมโยงกับการเดินทางและการย้ายถิ่นฐาน** ผลกระทบจากการ เดินทางและการย้ายถิ่นฐาน อันเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 ซึ่งประกอบด้วย การกลับมาของ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาจากประเทศไทยในระยะสั้นต่ำกว่า 3 เดือน และการย้ายถิ่นฐานข้ามชาติของแรงงานต่างชาติ ที่มีทักษะสูงที่เข้ามาอยู่อาศัยในระยะยาวตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป ซึ่งทั้งคู่ได้รับการประเมินเป็นแนวโน้มที่มีความไม่แน่นอนสูงและมีผลกระทบสูง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแรงงานด้านบริการในเมืองที่เน้นการท่องเที่ยว และมีความ เชื่อมต่อกับนานาชาติในระดับสูง

**3.2) ผลกระทบขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่มีผลต่อตลาดแรงงาน** การเจาะตลาดแรงงานนอกระบบของเทคโนโลยีที่เพิ่งเริ่มเข้ามาสู่เมืองไทย ความไม่แน่นอนอาจอยู่ที่การประเมินภายใต้ระยะเวลา 10 ปี ซึ่งในความเป็นจริงอาจใช้ระยะเวลานานกว่านั้น การปรับตัวเข้าใช้เทคโนโลยีดังกล่าวอาจยังต้องการการปรับตัวในหลากหลายด้าน ซึ่งรวมถึง เทคโนโลยีบล็อกเชน และระบบเงินตราเข้ารหัสลับ (crypto currency) โดยทั้งคู่ได้รับการประเมินที่แสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนสูงแต่มีผลกระทบต่ำ โดยระบบเงินตราเข้ารหัสลับนี้ยังใหม่อยู่กับสังคมและระบบเศรษฐกิจในไทย จึงทำให้ผู้เชี่ยวชาญหลายคนไม่มั่นใจว่าจะส่งผลกระทบต่อแรงงานอย่างไรบ้าง

**3.3) ผลกระทบขึ้นอยู่กับระบบสวัสดิการของภาครัฐ** การสร้างระบบสวัสดิการจากทางภาครัฐส่วนหนึ่งได้รับแรงผลักดันจากความสนใจในคุณภาพและสิทธิของแรงงานนอกระบบที่อาจจะมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะหมดไปในอนาคต และในอีกด้านหนึ่งอาจมีแรงผลักดันบางส่วนจากแนวโน้มการปรับเปลี่ยนประเทศที่สอดคล้องกันกับการเปลี่ยนภูมิรัฐศาสตร์ของโลก มาทางประเทศฝั่งตะวันออกมากขึ้น ซึ่งวิธีคิดในการพัฒนาบางส่วนอาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันกับทางตะวันตก โดยแนวคิดเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับการให้งบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศทั้งสิ้น โดยทั้งสองปัจจัยนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะขับเคลื่อนให้เกิดประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งยังคงมีความไม่แน่นอนว่าจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เท่าเดิม หรือต่ำลง

**4) ผลกระทบที่การประเมินยังปนเป** สัญญาณแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ผลการประเมินยังคงปนเปไม่สามารถสรุปเป็นผลได้อย่างชัดเจน ดังเช่นสัญญาณแนวโน้มด้านสังคมที่ประกอบด้วย การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติของแรงงานทักษะต่ำเป็นระยะยาวตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติของแรงงานไทย การย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมือง สัญญาณแนวโน้มด้านเทคโนโลยีที่ประกอบด้วย เทคโนโลยีอัตโนมัติ รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ หุ่นยนต์ทำความสะอาด และสัญญาณแนวโน้มด้านการเมืองและสถาบันที่ประกอบด้วย การล่มสลายของกองทุนประกันสังคม ความสะดวกราบรื่นและน่าดึงดูดในการจดทะเบียนบริษัท ประกันสังคม มาตรา 40 และนโยบายการกีดกันรายได้ขั้นพื้นฐาน แนวโน้มเหล่านี้ต้องการการศึกษามากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้สามารถชี้ลักษณะของแนวโน้มได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## 2. อนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ

ผลการประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และผลกระทบต่อความเสี่ยง โอกาส และปัจจัยที่ต้องปรับตัวแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเภทงาน รูปแบบลักษณะการทำงาน และบริบทส่วนตัวของแรงงาน การสังเคราะห์แนวโน้มต่าง เพื่อชี้ให้เห็นความเสี่ยงในภาพอนาคต มีรายละเอียดดังนี้

**2.1 อนาคตที่แน่นอน** อนาคตที่มีแนวโน้มดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานทุกคน รวมถึงมีผลกระทบหลากหลาย ลักษณะของอนาคตดังกล่าวพบว่า

**1) อนาคตที่งานจะหลากหลาย ซับซ้อน และกระจายตัวมากขึ้น** ความหลากหลายของรูปแบบของรายได้และลักษณะการทำงานของแรงงานแต่ละกลุ่มแรงงานนอกระบบจะเป็นความท้าทายในการกำหนดนิยามด้านความเสี่ยงหรือความเปราะบางต่อไปในอนาคต การเข้าสู่ระบบการค้าขายออนไลน์และการทำงานผ่านระบบแพลตฟอร์มที่เติบโตขึ้น สร้างรูปแบบงานแบบใหม่และสร้างความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานอาจไม่เพียงย้ายถิ่นฐานตามฤดูกาลแต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจจะย้ายที่ทำงานระหว่างวันธรรมดาและวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือกระทั่งย้ายที่ทำงานระหว่างวันสามารถเกิดขึ้นได้ ความท้าทายนี้จะส่งผลต่อการเข้าใจความ

เสี่ยงและการสร้างระบบการดูแลสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ทั้งทางกาย ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมที่ต้องมีความยืดหยุ่นเชิงพื้นที่และเวลามากยิ่งขึ้น

**2) อนาคตที่จะมีกลุ่มที่มีโอกาส และมีกลุ่มที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง** แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงชี้ให้เห็นว่างานนอกระบบหลายกลุ่มเริ่มมีโอกาสมากขึ้นจากการเชื่อมต่อกับโลกออนไลน์ เทคโนโลยีระบบการโอนเงินออนไลน์ การค้าขายและการขนส่งออนไลน์ ตลาดแพลตฟอร์ม การคมนาคมขนส่งที่สะดวกมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้เปิดโอกาสการหารายได้ให้กับแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระในรูปแบบต่างๆ ในขณะที่แรงงานบางส่วนเลือกไม่ฉวยโอกาสจากปัจจัยดังกล่าว กลับกลายเป็นค่าเสียโอกาสในการหารายได้ของตนเอง ผลที่ตามมาคือแรงงานเหล่านี้มักมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน และมักจะไม่มียุทธศาสตร์เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างงานและการพักผ่อน

**3) อนาคตกับการรักษาความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม** แนวโน้มอนาคตส่วนหนึ่งที่ค่อนข้างชัดเจนคือการเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศ การสร้างมลพิษ และภัยทางชีวภาพต่าง ๆ ที่จะมีสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพของร่างกายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแรงงานนอกระบบและกลุ่มเปราะบางต่างๆ กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศคือกลุ่มแรงงานภาคการเกษตร และกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากระดับในพื้นที่ทำงาน พื้นที่พักอาศัย เช่น คนทำงานภาคขนส่ง ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ทำการผลิตที่บ้าน หรือคนเก็บและคัดแยกของเก่า อย่างไรก็ตามแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียว กำลังพยายามเสนอทางออกให้แก่ข้อถกเถียงระหว่างการอยู่รอดทางเศรษฐกิจกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ให้อาจกลายเป็นสถานการณ์ที่เกือหนุนซึ่งกันและกันแทนที่จะเป็นการต้องเลือกด้านใดด้านหนึ่ง ทั้งนี้ การออกแบบนโยบายภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวสำหรับแรงงานนอกระบบจะเป็นพรมแดนใหม่ (frontier) ของนวัตกรรมเชิงนโยบาย (policy innovation)

**4) อนาคตกับการส่งเสริมความเข้าใจด้านสิทธิแรงงานและการทำงานอย่างมีคุณค่า** ความแตกต่างหลากหลายของแรงงานนอกระบบแต่ละอาชีพ ลักษณะการทำงาน และพื้นที่ มีความท้าทายสำคัญในด้านการรวมกลุ่มทางกายภาพตามสิทธิของแรงงาน อย่างไรก็ตามสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ได้ผลักดันให้แรงงานบางกลุ่มตั้งกลุ่มบนแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อยื่นข้อเรียกร้อง ความต้องการของกลุ่มต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเสนอสถานการณ์ปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มตนเองต่อสาธารณะ การรวมกลุ่ม เสนอสภาพปัญหา และข้อเรียกร้องต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและสังคมทั่วไปเป็นโอกาสสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน และคุณค่าของงานนอกระบบ

**5) อนาคตของการบริการจัดการเวลา เงิน และชีวิต** แรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่สามารถเข้าทำงานในระบบได้ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ความสามารถ เวลา หรือภาระต่าง ๆ แต่ยังคงมีแรงงานนอกระบบอีกส่วนที่เลือกทำงานนอกระบบเพื่อความอิสระในการทำงานที่มากยิ่งขึ้น การจัดการเวลา ชีวิตความเป็นอยู่ การเงิน รวมถึงการพัฒนาความรู้และทักษะของแรงงานเป็นความท้าทายที่ช่วยลดผลกระทบของแรงงาน เพิ่มโอกาสการทำงานในอาชีพ และรูปแบบงานที่หลากหลาย ช่วยสร้างความสามารถในการแข่งขันของแรงงานนอกระบบ ในระบบเศรษฐกิจที่จะมีการเปลี่ยนแปลงและผันผวน

**6) อนาคตของเทคโนโลยีทางการเงินและกระบวนการดิจิทัล** การเข้าสู่สังคมไร้เงินสด และระบบธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการใช้ระบบดิจิทัลในการบริหารจัดการและให้ความช่วยเหลือประชาชนของ

หน่วยงานภาครัฐ ช่วงสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 เป็นฐานข้อมูล และโอกาสสำคัญที่ทำให้ภาครัฐและวิชาการสามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการออกแบบนโยบายและสวัสดิการให้แก่คนเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**2.2 อนาคตที่ต้องคอยจับตามอง** ผลการประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่ง ชี้ให้เห็นว่ามีความไม่แน่นอนสูงแต่มีผลกระทบต่ำ หรือยังคงได้รับการประเมินอย่างปนเป ซึ่งแนวโน้มเหล่านั้นควรได้รับการจับตามองและศึกษาอย่างละเอียดมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มพูนฐานความรู้ในการประเมินแนวโน้มให้ดียิ่งขึ้น แนวโน้มอนาคตที่ต้องคอยจับตามองดังกล่าว คือ แนวโน้มด้านเทคโนโลยีบล็อกเชน ระบบเงินตราเข้ารหัสลับ แนวโน้มด้านสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพ แนวโน้มเทคโนโลยีอัตโนมัติ รวมถึงแนวโน้มการย้ายถิ่น ซึ่งแนวโน้มต่างๆ เหล่านี้ แนวโน้มด้านเทคโนโลยีอัตโนมัติที่มีโอกาสแทนที่แรงงานนอกระบบในอนาคต ในขณะที่แนวโน้มการสร้างควบคุมช่องทางสังคมที่ครอบคลุมกับแรงงานนอกระบบและคนเปราะบางก็มีความสำคัญที่ต้องจับตามอง

**2.3 อนาคตที่ไม่แน่นอน** แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มนี้บ่งชี้ผ่านฉากทัศน์ความเป็นไปได้ที่หลากหลาย ดังเช่น 1) การกลับมาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ มี 3 ฉากทัศน์ความเป็นไปได้ คือ นักท่องเที่ยวอาจกลับมาประเทศไทยจำนวนเท่ากับก่อนวิกฤตการณ์โควิดในระยะเวลายันใกล้ ภายใน 1-2 ปี, นักท่องเที่ยวอาจกลับมาประเทศไทยจำนวนเท่ากับก่อนวิกฤตการณ์โควิดในระยะเวลายาวนาน มากกว่า 2 ปีขึ้นไป และนักท่องเที่ยวในประเทศไทยมีจำนวนไม่สูงเท่ากับก่อนวิกฤตการณ์โควิดตลอด 5-10 ปีข้างหน้า 2) การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติของแรงงานต่างชาติทักษะสูง มี 3 ฉากทัศน์ความเป็นไปได้ภายใน 10 ปีข้างหน้า คือ ประเทศไทยเปิดรับและมีแรงงานต่างชาติทักษะสูงมากขึ้นและอยู่ในระบบฐานข้อมูลแรงงานที่ชัดเจน, ประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติทักษะสูงมากขึ้นแต่อาศัยอยู่ในเมืองไทยด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวเป็นหลัก และประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติทักษะสูงน้อยดังในปัจจุบัน 3) ความสนใจในคุณภาพและสิทธิด้านแรงงานนอกระบบของคนในสังคม มี 2 ฉากทัศน์ความเป็นไปได้ภายใน 10 ปีข้างหน้า คือ สังคมหันมาให้ความสนใจต่อคุณภาพและสิทธิด้านแรงงานนอกระบบมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นส่วนสำคัญในการสร้างแรงจูงใจทางสังคมและทางการเมือง, สังคมหมดความสนใจหรือทอดทิ้งต่อการผลักดันเรื่องแรงงานเนื่องจากแรงจูงใจทางสังคมไม่สามารถผลักดันไปสร้างแรงจูงใจทางการเมืองให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ตามภาพฉากทัศน์ที่หลากหลายเป็นทางเลือกสำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์และออกแบบนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบมากที่สุด

## บทที่ 9

### สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กับแรงงานนอกระบบ

#### 1. สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ภาพรวม

สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ คาดการณ์ว่าประชาชนทั่วโลกจะตกงานระหว่าง 5.3 - 24.7 ล้านตำแหน่ง อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจและแรงงาน รวมถึงมีการคาดการณ์ว่า จะมีการทำงานต่ำกว่าระดับเพิ่มขึ้น ชั่วโมงการทำงาน และค่าจ้างลดลง การจ้างงานที่ลดลงจะทำให้แรงงานสูญเสียรายได้จำนวนมาก และผู้ประกอบการอาชีพอิสระในประเทศที่กำลังพัฒนาที่มักช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอาจไม่สามารถทำเช่นนั้น เนื่องจากข้อจำกัดในการเคลื่อนไหวของประชาชนและสินค้า นอกจากนี้ สถานการณ์ความยากจนคาดว่าจะเพิ่มขึ้น โดยรายได้ที่ลดลงจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในช่วงวิกฤต จะทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคนทำงานขยับเข้าไปใกล้หรือต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยประมาณการว่าจะมีคนยากจนเพิ่มขึ้นระหว่าง 8.8 ถึง 35 ล้านคน<sup>145</sup> สภาพัฒน์ฯ<sup>146</sup> ประเมินว่าการแพร่ระบาดของโควิด จะส่งผลกระทบต่อแรงงานเสี่ยงถูกเลิกจ้าง 8.4 ล้านคน แบ่งเป็นแรงงาน 3 กลุ่ม คือ 1) แรงงานในภาคการท่องเที่ยว 2) แรงงานในภาคอุตสาหกรรม และ 3) การจ้างงานในภาคบริการอื่นที่ไม่ใช่การท่องเที่ยว ในขณะที่นักท่องเที่ยวเข้าประเทศลดลงร้อยละ 62.5 รายได้ที่ลดลงจะซ้ำเติมภาระหนี้ครัวเรือน รวมถึงเกิดปัญหาความเครียด คุณภาพชีวิตเปลี่ยนแปลง ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ช่วงเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม คาดว่ามีแรงงานจบใหม่ หรือกลุ่มเจนเอเรชั่นล๊อคดาวน์<sup>147</sup> เข้าสู่ตลาดประมาณ 520,000 คน ซึ่งอาจไม่มีตำแหน่งงานรองรับ นอกจากนี้ สถานการณ์คนทำงานกลุ่มแรงงานกิ๊ก (gig)<sup>148</sup> หรือแรงงานอิสระที่รับทำงานเป็นชิ้นๆ สร้างความท้าทายเรื่องรูปแบบการจ้างงาน ความสัมพันธ์ของการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน หลักประกันทางสังคม

งานศึกษาผลกระทบการระบาดของโรคโควิด-19 ที่มีต่อแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร พบว่า รัฐบาลไทยออกมาตรการ ขัดห้าม ข้อกำหนดต่างๆ เรื่องการทำงาน การเคลื่อนย้าย และการดำเนินชีวิตที่ทำให้แรงงานกว่าครึ่งไม่สามารถทำงานได้ มาตรการดังกล่าวส่งผลให้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ลดลงครึ่งหนึ่ง และแรงงานนอกระบบบางกลุ่มไม่มีรายได้เลย สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความเครียดของแรงงาน และความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและชุมชน นอกจากนี้แรงงานนอกระบบบางส่วนเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมปรับเปลี่ยนอาชีพ เปลี่ยนรูปแบบการทำงาน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการทำงานนอกระบบที่เปราะบางประเภทหนึ่ง

<sup>145</sup> ประชาไท. 2563. การประเมินผลกระทบของ ILO ต่อวิกฤติการณ์ของโรคโควิด-19

<sup>146</sup> BBC News. 2563. โควิด-19 : สภาพัฒน์ฯ เผยไตรมาสแรกปี 63 มีคนว่างงานเกือบ 4 แสนคน.  
www.bbc.com/thai/international-52829935

<sup>147</sup> UN News. 2020. 'Lockdown generation' of young workers will need extra help after COVID-19, urges UN labour chief. <https://news.un.org/en/story/2020/05/1064912>

<sup>148</sup> Thaipublica. 2563. ตลาดแรงงานไทยหลังยุคโควิด-19: ผลกระทบ แนวโน้มและทางออก กลุ่มแรงงานกิ๊ก (gig).  
thaipublica.org/2020/08/discussion-on-labour-market-after-covid-19\_5

ไปอีกประเภทหนึ่งที่มีความเสี่ยง ต้นทุน และสร้างภาระหนี้สินที่เกิดจากการประกอบอาชีพที่เพิ่มขึ้น<sup>149</sup> นอกจากนี้ผลกระทบของโรคโควิด-19 กลับยิ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลในอุปการะของแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้แรงงานมีรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากสถานเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของรัฐ หรือโรงเรียนปิดตามมาตรการควบคุมการระบาดของรัฐ บางครัวเรือนที่มีเด็กเล็กและขาดผู้ดูแล จึงต้องมียกจ่ายในการจ้างผู้ดูแลเด็ก ครอบครัวที่มีเด็กเล็กได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าครอบครัวที่ไม่มีเด็กเล็ก<sup>150</sup>

อนึ่ง ในระยะยาว<sup>151</sup> สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รูปแบบการค้า การบริการ และการลงทุน กระแสการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลทำให้บางอาชีพหายไป หรือต้องปรับตัวไปตามพฤติกรรมของผู้บริโภคและประชาชนที่เปลี่ยนไป เช่น พฤติกรรมการเรียนออนไลน์ การทำงานที่บ้าน การประชุมผ่านระบบออนไลน์ รวมถึงการปรับแผนการลงทุนในระบบอัตโนมัติเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานคน ธุรกิจใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการผลิต รวมถึงคำนึงถึงห่วงโซ่การผลิตอย่างยั่งยืน สิ่งเหล่านี้เพิ่มแรงกดดันต่อตลาดแรงงานไทยที่แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในกิจกรรมมีผลิตภาพอยู่ในระดับต่ำ และแรงงานยังมีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ส่งผลให้การจ้างแรงงานที่ไม่สามารถหาแรงงานที่มีคุณสมบัติและทักษะตรงกับความต้องการมาเติมในตำแหน่งงานว่าง อย่างไรก็ตาม บทเรียนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินการ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับแรงงาน การยกระดับและปรับทักษะของแรงงานที่มีความยืดหยุ่น การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและแรงงาน การสร้างระบบในการหางานและจับคู่งานที่เหมาะสมตามความสามารถของแรงงาน หรือการพัฒนาและเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ผลกระทบ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13<sup>152</sup> พบว่า สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 1) ช่วยเร่งการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคดิจิทัลให้รวดเร็วขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีดิจิทัลถูกนำมาใช้ลดปฏิสัมพันธ์ทางกายภาพของคน ใช้เป็นช่องทางการสื่อสารออนไลน์ การประชุมทางไกล การซื้อสินค้าและบริการผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ การทำธุรกรรมดิจิทัลแทนการชำระด้วยเงินสด 2) การสร้างความตื่นตัวในด้านสุขอนามัย การดำเนินมาตรการทางสาธารณสุข การยกระดับมาตรฐานการให้บริการ โดยคำนึงถึงความสะอาดและสุขอนามัยที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล 3) การปรับตัวสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) เพื่อสนองตอบวิถีชีวิตของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคและการบริหารจัดการสถานการณ์ 4) รูปแบบการทำงาน การเปลี่ยนแปลงสู่สังคมดิจิทัลที่ถูกเร่งจากวิกฤตโควิด-19 และ

<sup>149</sup> WIEGO. 2021. COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Informal Workers in Bangkok, Thailand [https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/WIEGO\\_FactSheet\\_Bangkok\\_Final\\_web.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/WIEGO_FactSheet_Bangkok_Final_web.pdf)

<sup>150</sup> TDRI. 2563. ผลกระทบของโควิด-19 ต่อครัวเรือนที่มีเด็กเล็ก. <https://tdri.or.th/2020/08/covid19-impact-early-child>

<sup>151</sup> กัมพล พรพัฒน์ไพศาลกุล. 2563. Labor Market Digital Transformation: หนทางด้านวิกฤต. [bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/Pages/FAQ171.aspx](http://bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/Pages/FAQ171.aspx)

<sup>152</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2564. กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 : เอกสารประกอบการระดมความเห็นกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13.

[www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ\\_ฉบับที่\\_13.pdf](http://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ_ฉบับที่_13.pdf)

มาตรการเว้นระยะห่างทางสังคมยังส่งผลให้รูปแบบการทำงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แรงงานบางส่วนอาจผันตัวไปเป็นแรงงานนอกระบบ ทั้งที่เป็นผลมาจากการถูกเลิกจ้าง หรือต้องการผันตัวไปทำงานในลักษณะไม่ประจำมากยิ่งขึ้น ซึ่งสร้างความท้าทายให้แก่ภาครัฐ ในการจัดความคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้และสุขภาพให้แก่แรงงาน

ภาพรวมสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เป็นตัวอย่างผลกระทบรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยตรงกับแรงงานนอกระบบในเกือบทุกกลุ่มอาชีพ และทุกพื้นที่ ในขณะที่แรงงานนอกระบบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้เตรียมพร้อมในการรับมือ ทั้งนี้ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กลับสะท้อนให้เห็นปัญหาเดิมของแรงงาน ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และสถานการณ์ภายหลังการระบาดของโรคโควิด-19 กลับยิ่งเป็นความท้าทายต่องาน และชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน

## 2. สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กับแรงงานนอกระบบ

โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ ได้ดำเนินการจัดเสวนาสาธารณะภายใต้หัวข้อ ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบ เพื่อทบทวนสถานการณ์ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ทบทวนสถานการณ์ผลกระทบ การรับมือผลกระทบ และแสวงหาแนวทางการฟื้นฟูงานและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบ กลุ่มต่างๆ ตลอดเดือนกรกฎาคม 2564 รวม 8 ครั้ง มีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 กลุ่มคนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน

เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน จัดขึ้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2564 มีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ดร. บุญสม น้ำสมบูรณ์ ดร.มยุรี เสือคำราม นักวิชาการที่ศึกษาสถานการณ์คนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน คุณมานพ แก้วผกานายกสมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย และคุณพุทธิณี โกพัฒน์ตา มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยา ฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน ดังนี้<sup>153 154 155</sup>

- รัฐควรมีความชัดเจนเรื่องแผนฟื้นฟู เยียวยาในระยะสั้น (120 วัน) และระยะยาว เพื่อให้คนทำงานเตรียมเรื่องงานและชีวิตตนเอง
- ควรส่งเสริมอาชีพทางเลือกระหว่างไม่มีงาน เช่น ค้าขาย เกษตร
- ควรสนับสนุนระบบการตรวจคัดกรองโรคโควิด-19 และการเข้าถึงวัคซีน

<sup>153</sup> สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานที่ทำการผลิตที่บ้าน. [www.facebook.com/chula.cusri/videos/ผู้รับงานทำการผลิตที่บ้าน/993805878124077/](https://www.facebook.com/chula.cusri/videos/ผู้รับงานทำการผลิตที่บ้าน/993805878124077/)

<sup>154</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(2) 'ผลิตที่บ้าน'วิกฤติมาอาชีพหาย. [www.naewna.com/likesara/588167](https://www.naewna.com/likesara/588167)

<sup>155</sup> สำนักข่าวอิสรา. 2564. กลุ่มผลิตงานที่บ้าน'ขาดรายได้'ไร้การเยียวยา เสนอรัฐเปิดให้ค้าในพื้นที่แซนด์บ็อกซ์.



- รัฐควรส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงงานที่ค้ำึงถึงประสบการณ์ความรู้ที่คนทำงานมี รวมถึงการสนับสนุนให้กลุ่มไ้ทำงานจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เปิดพื้นที่ให้สินค้าของกลุ่มสามารถนำไปขายในพื้นที่ sandbox ที่รัฐเปิดขึ้น
- ควรพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยี แพลตฟอร์ม การเข้าถึงบริการทางอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานรัฐ ช่องทางการค้าขายออนไลน์
- หลังการระบาดคนทำงานควรได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี ตรวจติดตามโรคจากการประกอบอาชีพ สร้างความปลอดภัยในการทำงาน พัฒนาทักษะ ส่งเสริมการตลาด และพัฒนาคุณภาพชีวิต

## 2.2 กลุ่มหาบเร่แผงลอย

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย จัดขึ้นเฉพาะในกลุ่มปิดวันที่ 9 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย อาจารย์วิศิษา โกมินทร์ นักวิชาการที่ศึกษาสถานการณ์คนทำงานกลุ่มหาบเร่แผงลอย ศ.ดร.นฤมล นิราทร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณเรวัตร์ ซอบธรรม ประธานเครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คุณปรีชา ไทยสงเคราะห์ ประธานสหพันธ์ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร และคุณบุญเยี่ยม เหลาสะอาด นักศึกษาปริญญาเอก มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยา ฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย ดังนี้<sup>156</sup>

- ควรสนับสนุนให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้รับการตรวจคัดกรองโควิด เข้าถึงวัคซีน และการรักษาพยาบาลจากโรคโควิด-19
- ควรสนับสนุนให้ผู้ค้าแผงลอยแต่ละเขต หรือสมาชิกชุมชนแต่ละชุมชน มีส่วนในการทำอาหาร (ข้าวกล่อง) และส่งอาหารให้กับผู้ที่กักตัว ผู้มีรายได้น้อย และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ค้าและสมาชิกในชุมชนยังคงมีรายได้
- ควรสนับสนุนผู้ที่ประสงค์จะทำการค้ามีโอกาสค้าขาย ได้แก่ การให้เงินทุนกู้ยืมปลอดดอกเบี้ยรายบุคคลและกลุ่ม สนับสนุนอุปกรณ์และเครื่องมือประกอบอาชีพ
- ควรทดลองเปิดพื้นที่นำร่องในระดับพื้นที่/ย่าน/ตลาด ในการจำหน่ายอาหาร ของใช้ในชีวิตประจำวัน สินค้าทางการเกษตร สินค้าทางวัฒนธรรม สินค้าของกลุ่ม
- ควรส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพผู้ค้าและเครือข่ายหาบเร่แผงลอยในระดับพื้นที่/ย่าน/ตลาด เช่น การรวมกลุ่ม การค้าขายออนไลน์ การพัฒนามาตรฐานตามสาธารณสุข พฤติกรรมผู้บริโภค และวิถีใหม่
- ควรปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบในการทำการค้าให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม มาตรการทางสาธารณสุข หลังโควิด

<sup>156</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(1) ‘แผงลอย’แหล่งอาหารคนเมือง

### 2.3 กลุ่มคนทำงานร้านนวด ร้านอาหาร

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานร้านนวด และร้านอาหาร จัดขึ้นวันที่ 16 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย อาจารย์ ดร. คณิน เชื้อดวงผุย ผศ. ดร. รุ่งนภา เทพภาพ นักวิชาการที่ศึกษาสถานการณ์คนทำงานภาคบริการร้านนวดและร้านอาหาร รศ.ดร.รัชฎ์ชัย ธรรมบุษดี วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณพิทักษ์ โยธา นายกสมาคมจรรยาเพื่ออนุรักษ์แพทย์แผนไทย คุณแหวดดาว ศรีหาคา ผู้ประกอบการร้านนวดไทย บริเวณมหาวิทยาลัยขอนแก่น คุณปานิสราร อดิเรกภานุกุล ร้านมนต์น้ำมือ คุณนิรามัย บุญเลิศ พนักงานบาร์เอนด์เรสเตอร์รนต์ ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยา ฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานร้านนวด และร้านอาหาร <sup>157 158</sup>

- ควรสนับสนุนให้คนทำงานร้านอาหาร/ร้านนวด สามารถเข้าถึงวัคซีน เพื่อรองรับการบริการด้านอาหาร เครื่องดื่ม และการบริการของร้านนวด
- ควรสนับสนุนให้คนทำงานยังคงมีรายได้ เช่น ร้านอาหารที่เปิดโล่งสามารถนั่งรับประทานได้ ร้านอาหารแบบบริการส่งได้รับส่วนลดค่าคอมมิชชั่น (GP) ร้านนวดและคนทำงานมีรายได้จากการบริการนวดฝ่าเท้า นวดผ่อนคลาย นวดผู้สูงอายุ การลดค่าเช่าร้าน ลดภาระหนี้สิน การพัฒนาระบบแพลตฟอร์มสำหรับร้านอาหาร ร้านนวด เงินทุนหมุนเวียนสำหรับคนทำงาน หรือกองทุนสำหรับร้าน
- ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการคุ้มครองประกันสังคม ให้ช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่องจากเหตุสุดวิสัย เช่น เปลี่ยนงาน ออกจากงาน หรือเริ่มงานใหม่ในช่วงเวลาของการระบาด
- ควรส่งเสริมและยกระดับประกันสังคม ม.40 ให้เป็นสวัสดิการทางสังคมแบบถ้วนหน้าสำหรับคนทำงานทุกคน ตลอดจนส่งเสริมการรวมตัวกันของคนทำงาน สร้างความเข้มแข็งของภาคีเครือข่าย และสร้างปฏิบัติการทางสังคมในอนาคต

### 2.4 กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ จักรยานยนต์รับจ้าง

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานกลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง และคนขับแท็กซี่ จัดขึ้นวันที่ 16 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ดร. ธนานนท์ บัวทอง ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี นักวิชาการที่ศึกษาสถานการณ์คนทำงานภาคขนส่ง กลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง และคนขับแท็กซี่ คุณสันติ ปฏิภาณรัตน์ สมาคมผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย คุณอนุวัตร ยาวุฒิ สมาคมแท็กซี่ยานยนต์ไฟฟ้า และอาจารย์ ฉัตรไชย ภู่อารี นักวิชาการอิสระด้าน

<sup>157</sup> สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบ กลุ่มคนทำงานภาคบริการในร้านอาหาร ร้านนวด. [www.facebook.com/chula.cusri/videos/785245535402972/](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/785245535402972/)

<sup>158</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(4) ‘นวด-ร้านอาหาร’เจ็บซึ่มยาว. [www.naewna.com/likesara/589422](http://www.naewna.com/likesara/589422)

การขนส่ง ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยาฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง และคนขับแท็กซี่<sup>159 160</sup> ดังนี้

- ควรสนับสนุนให้คนขับรถแท็กซี่/จักรยานยนต์รับจ้างอันเป็นพนักงานด้านหน้าผู้ให้บริการด้านขนส่งสามารถเข้าถึงวัคซีน เพื่อรองรับการบริการผู้โดยสารที่ยังต้องเดินทาง และเตรียมการให้บริการประชาชน ภาคธุรกิจต่างๆ หลังสถานการณ์การระบาด
- ควรสนับสนุนให้คนขับรถแท็กซี่/จักรยานยนต์รับจ้างมีรายได้ ลดค่าครองชีพ ค่าเช่าบ้าน ค่าผ่อนรถหนี้สิน เข้าถึงเงินทุนหมุนเวียน รวมถึงแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตและความเครียด
- ควรสนับสนุนให้คนขับรถแท็กซี่/จักรยานยนต์รับจ้างมีรายได้จากการรับส่งประชาชนไปตรวจคัดกรองรับวัคซีน รับยา ขนส่งสินค้าและอาหารให้กับประชาชน ผู้กักตัว หรือผู้ป่วย
- ควรส่งเสริมและยกระดับคนขับรถแท็กซี่/จักรยานยนต์รับจ้างได้รับสิทธิและสวัสดิการ ลดความเสี่ยงทางสุขภาพ ได้รับโอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เช่น การสื่อสารทางสังคมเพื่อลดอคติที่มีต่อคนทำงาน, การพัฒนาประกันสังคม ม.33 สำหรับผู้เช่าขับรถแท็กซี่, ม.39 สำหรับผู้ขับที่เป็นเจ้าของรถยนต์ของตนเอง, ขยายความคุ้มครอง ม.40 ให้ครอบคลุมคนทำงานอายุ 60ปีขึ้นไป, ประกันอุบัติเหตุ, การตรวจสุขภาพประจำปีที่จะไม่มีผลต่อการกีดกันการทำงาน, การพัฒนาคุณวุฒิทางวิชาชีพ การบริการสาธารณะ เพื่อยกระดับมาตรฐานการบริการ, การพัฒนาแพลตฟอร์มการให้บริการที่ยุติธรรม, การอบรมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการบริการขนส่งในอนาคต

## 2.5 กลุ่มคนถีบสามล้อ

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนถีบสามล้อ จัดขึ้นวันที่ 23 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย รศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์ นักวิชาการที่ศึกษาสถานการณ์กลุ่มคนถีบสามล้อ คุณอทิพันธ์ ขาวละมัย ผู้จัดการทั่วไป วังช้างอยุธยา แล เพนียด และเลขานุการสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รศ. มธุรส สว่างบำรุง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และ ผศ. ธัชกร ภัทรพันธ์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยาฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนถีบสามล้อ<sup>161 162</sup> ดังนี้

- ควรเร่งเยียวยา ให้ความช่วยเหลือคนทำงานที่มีความเสี่ยงและความเปราะบางสูงให้สามารถดำรงชีวิตและมีรายได้ในภาวะวิกฤติ
- ควรสนับสนุนวัคซีนป้องกันโรคโควิดให้กับคนถีบสามล้อ ซึ่งส่วนใหญ่สูงอายุและต้องทำงานอยู่ในพื้นที่สาธารณะที่มีความเสี่ยง

<sup>159</sup>สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบ กลุ่มคนทำงานภาคขนส่ง กลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง และคนขับแท็กซี่

[www.facebook.com/chula.cusri/videos/คนขับรถแท็กซี่-จักรยานยนต์รับจ้าง/527873968529190/](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/คนขับรถแท็กซี่-จักรยานยนต์รับจ้าง/527873968529190/)

<sup>160</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(3) ‘ขนส่ง’วิกฤติและจุดเปลี่ยน. [www.naewna.com/likesara/588395](http://www.naewna.com/likesara/588395)

<sup>161</sup>สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มถีบสามล้อ [www.facebook.com/chula.cusri/videos/กลุ่มคนถีบสามล้อ/610005366635227/](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/กลุ่มคนถีบสามล้อ/610005366635227/)

<sup>162</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(5) ‘สามล้อถีบ’ปัจจัยเร่งสูญหาย. [www.naewna.com/likesara/591061](http://www.naewna.com/likesara/591061)

- ควรมีนโยบายในส่วนกลางและท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการอาชีพ เช่น การมีแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองอาชีพพิเศษที่เป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ การตรวจและติดตามสุขภาพของคนถีบสามล้อ การจัดจุดจอดรถสามล้อ การบูรณาการสามล้อเชื่อมโย่งเข้ากับระบบขนส่งอื่นๆ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่คำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนทำงาน หรือการพัฒนาทักษะอาชีพ
- ควรทดลองนำร่องในพื้นที่เพื่อเร่งส่งเสริมเศรษฐกิจรายได้ สุขภาพ และชีวิตความเป็นอยู่ของสามล้อถีบให้เป็นรูปธรรม เช่น การรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ การลดข้อจำกัดและเพิ่มช่องทางการประกอบอาชีพ การจัดตั้งกองทุน การพัฒนาและปรับปรุงสามล้อ การส่งเสริมการท่องเที่ยว

## 2.6 กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน จัดขึ้นวันที่ 24 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล นักวิชาการที่ศึกษาศาสนาการณีกฎกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน ดร. บุญสม น้ำสมบุญรณ์ นักวิชาการอิสระ คุณสาตี สอบลเหล็ก ประธานเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย Miss Kyan Par รองประธานเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย และคุณกัญญารัตน์ ปัญญา เลขานุการประธานเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยา ฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน<sup>163 164</sup> ดังนี้

- ควรสนับสนุนให้ลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นคนไทยและข้ามชาติได้รับวัคซีน เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับคนทำงานด้านหน้าที่ใกล้ชิดที่อยู่กับเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย และนายจ้าง รวมถึงรักษาการจ้างงานของคนทำงาน ตลอดจนให้ความสำคัญกับ
- ควรสนับสนุนอุปกรณ์การเรียน และอินเทอร์เน็ต สำหรับครอบครัวคนทำงาน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้อยู่ในอุปการะของคนทำงาน
- ควรสนับสนุนแพลตฟอร์มการหางานของลูกจ้างทำงานบ้านที่เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านกำลังพัฒนาขึ้น เพื่อการสร้างช่องทางการหางาน และรักษาการทำงานของลูกจ้างทำงานบ้านที่ยั่งยืนและเป็นธรรม
- ควรส่งเสริมให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับการฟื้นฟูชีวิตและการทำงาน เช่น การเข้าถึงแหล่งทุนและการสนับสนุนด้านการเงิน การยกระดับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านเข้าสู่ประกันสังคมมาตรา 33 และการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยการลงนามในสัตยาบันในอนุสัญญา C189

## 2.7 กลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า จัดขึ้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ผศ. ดร. อุ่นเรือน เล็กน้อย นักวิชาการที่ศึกษาศาสนาการณีกฎกลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า คุณนพพรณ พรหมศรี เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย คุณพีรธร เสนีย์วงศ์ กลุ่มชาเล้งชุมชนอ่อนนุช 14 ไร่ เครือข่ายสลัมสี่ภาค คุณธวัช ไกรรักษ์ คุณสมาน

<sup>163</sup>สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน [www.facebook.com/chula.cusri/videos/ลูกจ้างทำงานบ้าน/371436064562792/](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/ลูกจ้างทำงานบ้าน/371436064562792/)

<sup>164</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(6) ‘ทำงานบ้าน’ กังวลโรคพาลดจ้าง. [www.naewna.com/likesara/591540](http://www.naewna.com/likesara/591540)

สงครามรอด และคุณณัฐธิดา ฤกษ์ยรรยงค์ ผู้ค้าของเก่าชุมชนเสื่อใหญ่อุทิศ ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยา ฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า<sup>165 166</sup> ดังนี้

- ควรเร่งสนับสนุนชุดตรวจ และวัคซีนป้องกันโควิด ให้แก่พนักงานเก็บขยะ และคนเก็บและคัดแยกของเก่า เนื่องจากเป็นคนที่ทำงานด้านหน้าที่มีความเสี่ยง
- ควรสนับสนุนการแยกขยะติดเชื้อออกจากขยะทั่วไป โดยการจัดถังขยะหรือถุงขยะสีแดงให้กับบ้านเรือนและสถานที่สาธารณะ ให้ความรู้ รวมถึงการสนับสนุนชุด และอุปกรณ์ป้องกันสำหรับพนักงานเก็บขยะ คนเก็บและคัดแยกของเก่า
- ควรสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่ม และจดทะเบียนคนทำงานในธุรกิจเก็บและคัดแยกของเก่า เพื่อให้แรงงานได้รับการดูแลสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ พัฒนาศักยภาพ มาตรฐานการทำงาน รวมถึงได้รับการยอมรับจากสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี
- ควรสนับสนุนหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การเจรจาร่วมกันของผู้เก็บของเก่าต้นน้ำกลางน้ำกับภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การรณรงค์ลดขยะ แยกขยะ การซ่อม และนำกลับมาใช้ซ้ำที่มีประสิทธิภาพ

## 2.8 กลุ่มคนทำงานภาคเกษตร

เสวนาเรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานภาคเกษตร จัดขึ้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2564 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย รศ. ดร. อารุณ เกตุสาคร นักวิชาการที่ศึกษาศาสนาการณีกฎกลุ่มคนทำงานภาคเกษตร คุณสุภา ไยเมือง มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน คุณอุบล อยู่หว่า เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ดร. ศิมาลักษณ์ ดิถีสวัสดิ์เวทย์ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 8 จังหวัดอุดรธานี และ ดร. ศยามล เจริญรัตน์ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เข้าร่วมเสวนามีข้อเสนอแนะในการเยียวยา ฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มคนทำงานภาคเกษตร<sup>167 168</sup> ดังนี้

- ควรสนับสนุนให้เกษตรกร ประชาชน และคนทำงานในต่างจังหวัดเข้าถึงวัคซีน ด้วยระบบการลงทะเบียนที่ไม่ยุ่งยาก หรือไม่ต้องผ่านแอปพลิเคชัน เพื่อเตรียมพร้อมและลดความเสี่ยงต่อการรับเชื้อจากคนทำงานในเมืองที่ทยอยกลับบ้านต่างจังหวัด
- ควรเร่งแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดในด้านกระจายสินค้าทางการเกษตรไปยังพื้นที่ต่างๆ การขาดทุนจากการขายสินค้าราคาต่ำกว่าทุน หนี้สิน และการขาดเงินทุนหมุนเวียน
- ควรส่งเสริมและสนับสนุนคนทำงานภาคการเกษตร ได้แก่ การรวมกลุ่มรวมตัวกัน สนับสนุนเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำในระยะยาวที่สอดคล้องกับวิถีการผลิต สนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์เทคโนโลยีการผลิต

<sup>165</sup>สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มเก็บและคัดแยกของเก่า. [www.facebook.com/chula.cusri/videos/คนเก็บและคัดแยกของเก่า/650536522529647/](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/คนเก็บและคัดแยกของเก่า/650536522529647/)

<sup>166</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด (7) ‘เก็บของเก่า’เสี่ยงโรค-ถูกระวาง. [www.naewna.com/likesara/591756](http://www.naewna.com/likesara/591756)

<sup>167</sup>สถาบันวิจัยสังคม. 2564. เสวนาสาธารณะ เรื่อง ผลกระทบ การรับมือ และการฟื้นฟู ชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบกลุ่มเกษตร. [www.facebook.com/chula.cusri/videos/คนทำงานภาคเกษตรกรรม/1212977465809880](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/คนทำงานภาคเกษตรกรรม/1212977465809880)

<sup>168</sup> แนวหน้า. 2564. แรงงานนอกระบบยุคโควิด(8) ‘เกษตร’ภาคองรับคนกลับถิ่น. [www.naewna.com/likesara/592731](http://www.naewna.com/likesara/592731)

และการจำหน่าย และองค์ความรู้ยุคดิจิทัล สนับสนุนให้เข้าถึงและมีสิทธิในการใช้ที่ดิน ป่าชุมชน และทรัพยากรในการผลิต ส่งเสริมสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนทำงานในระดับครัวเรือน สร้างความเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค รวมถึงการมีแผนและนโยบายที่ชัดเจนที่ครอบคลุมมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

อนึ่ง การสังเคราะห์ภาพรวมของข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อการเยียวยา พื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และงานของแรงงานนอกระบบทั้ง 8 กลุ่มอาชีพ สรุปได้ดังนี้

#### มาตรการในระยะสั้น

- การสนับสนุนการตรวจคัดกรอง การเข้าถึงบริการสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการเข้าถึงวัคซีน
- การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบกับปัญหาเฉพาะหน้าของคนทำงาน เช่น ปัญหารายได้หนี้สิน ค่าผ่อนบ้าน/เช่าบ้าน/เช่าร้าน อุปกรณ์ประกอบอาชีพ การให้เงินทุนกู้ยืมปลอดดอกเบี้ย การดูแลผู้อยู่ในอุปการะ รวมถึงการช่วยเหลือก่อนเขาจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบ
- การส่งเสริมการทำงาน ให้คนทำงานมีรายได้ และ ระบบเศรษฐกิจยังคงดำเนินอยู่ ได้แก่ การเปิดพื้นที่จำหน่ายอาหาร สินค้า ร้านค้า ร้านอาหาร ตลาด แผงลอย และงานบริการในเมืองต่างๆ, การส่งเสริมอาชีพทางเลือกระหว่างว่างงาน, การพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยี, การสนับสนุนเงินทุนหรืออุปกรณ์, ร่วมกับหน่วยงานรัฐในการทำอาหาร บริการรับส่งอาหาร ยา ผู้ป่วย บริการทำความสะอาดต่างๆ สำหรับผู้ป่วย ผู้ที่กักตัว หรือผู้มีรายได้น้อย
- การทดลองนำร่องเปิดพื้นที่ แพลตฟอร์ม หรือกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจ ตามมาตรฐานทางสาธารณสุข ชีวิตความเป็นอยู่ของคนทำงาน

#### มาตรการในระยะกลางและระยะยาว

- การสร้างความชัดเจนในการฟื้นฟู และเยียวยาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้คนทำงานสามารถวางแผนเรื่องงานและชีวิตของตนเอง และมีส่วนร่วมในการวางแผนฟื้นฟู และเยียวยาร่วมกับภาครัฐ
- การปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานด้านการทำงาน รายได้ สวัสดิการ การคุ้มครองทางสังคม สิทธิในการทำงาน มาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาทักษะ การรวมกลุ่ม และคุณภาพชีวิตในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนา และมาตรฐานสากล

## บทที่ 10

### แนวโน้มความเป็นไปได้ในการดำเนินงานของแรงงานนอกระบบ และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

#### 1. แนวโน้มความเป็นไปได้ในการดำเนินงานของแรงงานนอกระบบ

การพิจารณาความเป็นไปได้ในการลดความเสี่ยง ข้อจำกัด และเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ หลังสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า กลไกสำคัญในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ มีโอกาสความเป็นไปได้ ดังนี้

##### 1.1 กลไกการทำงานภาครัฐ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกลไกการทำงานภาครัฐ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ พบว่า กลไกในระดับชาติมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะอนุกรรมการ<sup>169</sup> รวมทั้งมีระเบียบ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมทั้งกฎหมายที่ให้การคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 รวมถึงพระราชบัญญัติโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2562 ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการคุ้มครองทางสังคมกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบ แต่ละกลุ่มอาชีพ และแต่ละพื้นที่ยังมีกฎหมาย กระทรวง ระเบียบ นโยบาย หรือเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพัฒนา คุ้มครอง และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้อีกทางหนึ่ง ดังเช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานรับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ.2559 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 หรือตัวอย่างของข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพหาบเร่แผงลอยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้แก่ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ประกาศกรุงเทพมหานครเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้า และการขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระเบียบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกฎหมายบางฉบับอยู่ระหว่างการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข รวมถึงร่างกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานนอกระบบอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็น และการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ...<sup>170</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซาก

<sup>169</sup> คำสั่งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ. 2558. เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จังหวัด. <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER4/DRAWER055/GENERAL/DATA0000/00000014.PDF>

<sup>170</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ...

[http://legal.labour.go.th/images/law/draft/informal\\_001.pdf](http://legal.labour.go.th/images/law/draft/informal_001.pdf)

ผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. ...<sup>171</sup> (ร่าง) กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนแบบบริการทางเลือก พ.ศ.... นับเป็นกฎหมายที่ต้องติดตาม ศึกษาโอกาสความเป็นไปได้ และข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นกับแรงงานนอกระบบ กล่าวได้ว่า กลไกการกลไกการทำงานในระดับชาติ และท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐ และกรอบกฎหมาย กระทรวง ระเบียบ นโยบายของหน่วยงานต่างๆ โดยภาพรวม มีความพยายามส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบในระดับหนึ่ง ทั้งในด้านความมั่นคงทางรายได้ สวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม และด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

## 1.2 ฐานข้อมูล และองค์ความรู้

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบการรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และหน่วยงานด้านการวิจัยและพัฒนาหลายแหล่ง ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบภาพรวมเกือบทุกกลุ่มอาชีพ แต่อาจยังไม่ครอบคลุมในทุกประเด็น หรือทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ งานศึกษาในเชิงสถิติข้อมูลมีการรวบรวมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม สำนักโรคจากการประกอบอาชีพ ทำให้พอเห็นภาพรวมของสถานการณ์ปัญหา และผลกระทบของแรงงานนอกระบบในเชิงประจักษ์ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผน และกำหนดนโยบายในแต่ละกลุ่มอาชีพ แต่ละพื้นที่ และแต่ละประเด็นที่แรงงานนอกระบบเผชิญปัญหาร่วม ปัญหาเฉพาะด้าน ปัญหาเฉพาะกลุ่มพื้นที่ รวมถึงมีความพร้อมและความต้องการของแรงงานนอกระบบในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน

## 1.3 กลุ่ม และการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ

การศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม เครือข่าย และองค์กรแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มอยู่ในรูปแบบขององค์กรเครือข่ายแรงงานนอกระบบ กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น เครือข่ายแรงงานนอกระบบ/ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ<sup>172</sup> เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย สมาคมผู้ขับปรี๊ดจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา<sup>173</sup> เครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ชมรมผู้ค้าตลาดปากซอยอ่อนนุช 70<sup>174</sup> รวมถึงมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ และอาสาสมัครแรงงาน (อสร.) การรวมกลุ่มขององค์กรและเครือข่ายแรงงานนอกระบบมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน เรียกร้องปัญหา ผลกระทบ ความเดือดร้อน และให้ความเห็นในการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงาน

<sup>171</sup> ThaiPublica. 2558. งาม.ร.บ. การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับปรับปรุงแก้ไข): ความหวังหรือความสิ้นหวัง?. <https://thaipublica.org/2015/11/sujitra-e-waste/>

<sup>172</sup> ตะวัน วรธรรมรัตน์. 2557. การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย. วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ฉบับภาษาไทย ปีที่ 34(3) <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/sujthai/article/download/25574/21732/>

<sup>173</sup> Sarah Orleans Reed, Ana Carolina Ogando และพลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์. 2560. รายงานการศึกษาแรงงานนอกระบบ ในกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษา 4 สาขาอาชีพ. <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Reed-Infomral-Workers-Bangkok-Thailand-Four-Sectors-Thai.pdf>

<sup>174</sup> นฤมล นิราทร. 2563. องค์กรของผู้ค้าแผงลอย: เส้นทางสู่การคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป. การสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 66 ปี ของการสถาปนาคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดปล่อยความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน”

[https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file\\_document/Proceedings%2066.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/Proceedings%2066.pdf)



ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง<sup>175</sup> ทั้งนี้ กลุ่ม เครือข่าย และองค์กรแรงงานนอกระบบ ถือเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ที่จะช่วยให้กลไกการทำงานในระดับชาติ ท้องถิ่น นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานภาครัฐ และดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 การรวมกลุ่มของกลุ่มแรงงานนอกระบบแบบเดิมทำได้ยากลำบากมากขึ้น แต่กระนั้นรูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบบางอาชีพกลับเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น ผ่านการรวมกลุ่มทางช่องทางออนไลน์ เช่น กลุ่มนักร้องนักดนตรี<sup>176</sup> การรวมกลุ่มของไรเดอร์<sup>177</sup> หรือสหภาพคนทำงาน<sup>178</sup> เพื่อต่อรองสวัสดิการและสภาพการทำงานที่ดีขึ้นซึ่งคล้ายคลึงกับการเกิดขึ้นของสหภาพแรงงานแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ หลักการของ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ...<sup>179</sup> มีความพยายามในการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่ม รวมทั้งตัวของตัวแทนแรงงานนอกระบบเพื่อคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้ดีขึ้น

#### 1.4 การเปลี่ยนแปลงอนาคตของงานและแรงงานนอกระบบ

การศึกษาอนาคตของงานและแรงงานนอกระบบภายใต้โครงการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่ายสถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นปัจจัยแนวโน้มหลายด้านที่ท้าทายงานและแรงงานนอกระบบทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม ประชากร และเมือง, การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย รูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลง ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี และพฤติกรรมผู้บริโภค, การเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และมาตรการด้านสาธารณสุข และการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย กฎหมาย รูปแบบการสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งผลกระทบดังกล่าวจะเกิดกับกลุ่มคนทำงานแต่ละอาชีพ แต่ละรูปแบบการทำงาน แต่ละพื้นที่แตกต่างกัน การเตรียมการในการรับมือผลกระทบ เยียวยา ฟื้นฟู และพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบจึงเป็นความท้าทายในอนาคต

<sup>175</sup> มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. 2563. สมาพันธ์แรงงานนอกระบบ กว่า 90 องค์กร เรียกร้อง การฟื้นฟูแรงงานนอกระบบจากโควิด. h <https://aromfoundation.org/2020/สมาพันธ์แรงงานนอกระบบ-ก/>

<sup>176</sup> ผู้จัดการออนไลน์. 2564. ไม่มีจะกินแล้ว! “กลุ่มนักร้อง” รวมกลุ่มเล่นดนตรี ร้อง รบ.คลายล็อก. <https://mgronline.com/politics/detail/9640000116057>

<sup>177</sup> สำนักเครือข่ายสื่อสารสาธารณะ. 2563. การรวมกลุ่มของไรเดอร์ส่งอาหาร การต่อรองกับแพลตฟอร์มข้ามชาติยักษ์ใหญ่. <https://decode.plus/20200909>

<sup>178</sup> a day. 2564. คนทำงานมีคุณค่า และสำคัญที่สุด สนทนาประสาแรงงานกับสหภาพคนทำงาน. <https://adaymagazine.com/workers-union>

<sup>179</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ... [http://legal.labour.go.th/images/law/draft/informal\\_001.pdf](http://legal.labour.go.th/images/law/draft/informal_001.pdf)

## 2. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการพัฒนา (ร่าง) เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญ

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และพัฒนาเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบ เป็นความคาดหวังหนึ่งของโครงการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่ายสถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ ที่จะพัฒนา (ร่าง) เครื่องมือ และกระบวนการที่นำมาใช้ตรวจสอบ หรือพิจารณาสถานการณ์ของคนทำงานนอกระบบในปัจจุบันและอนาคต สำหรับให้หน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มแรงงานที่จำเป็นต้องเผชิญการตัดสินใจร่วมกันในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทรัพยากร และระยะเวลาดำเนินการที่จำกัด สามารถบรรลุข้อตกลง และนำไปสู่การทำงาน และการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อไป

### 2.1 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

กระบวนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา มีหลักการและวิธีการที่พิจารณาจาก 4 องค์ประกอบได้แก่ 1) ขนาดของปัญหา 2) ความรุนแรงของปัญหา 3) ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหาทั้งในเชิงวิชาการ การบริหาร ระยะเวลา กฎหมาย และศีลธรรม และ 4) ความสนใจและความตระหนักของชุมชนที่มีต่อปัญหา นอกจากนี้วิธีการของแฮนลอน (John J.Hanlon) อันเป็นวิธีการพิจารณาปัญหาระดับนโยบาย หรือนำมาประยุกต์ใช้ในชุมชนที่มีประชากรมากๆ มีองค์ประกอบประกอบด้วย 1) ขนาดของปัญหา 2) การคุกคามของปัญหานั้นๆ โดยพิจารณาจากความรุนแรง ความเร่งด่วน การสูญเสียทางเศรษฐกิจ การแพร่กระจายไปยังบุคคลอื่น 3) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และ 4) ข้อจำกัดภายใต้ระยะเวลา และทรัพยากร นอกจากนี้ ยังมีวิธีการใช้กระบวนการกลุ่ม เป็นการใช้ประชาชนหรือกลุ่มตัวแทนตัดสินใจ ทั้งนี้ สมาชิกในกลุ่มจะต้องมีความรู้ในปัญหาที่พบเป็นอย่างดี วิธีนี้มักใช้ร่วมกับการจัดเวทีประชาคม ซึ่งต้องเริ่มต้นด้วยการใช้ Listing Technique ปัญหาต่างๆ ที่มี และให้ลงคะแนน ตัดสินเลือกปัญหาโดยใช้หลักประชาธิปไตย ปัญหาที่มีจำนวนผู้เลือกมากที่สุดถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก<sup>180</sup> ทั้งนี้ ตัวอย่างแนวทางการจัดลำดับความสำคัญของสินค้าไม่ปลอดภัยเพื่อการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคของศูนย์วิชาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.)<sup>181</sup> ประกอบด้วย 1) การประเมินความเสี่ยงที่พิจารณาจากผลกระทบและความรุนแรงต่อสุขภาพ ประชากรที่ได้รับผลกระทบ ความถี่ในการใช้/สัมผัส ประเมินการประชากรที่สัมผัสหรือได้รับผลกระทบทางสุขภาพ มาตรการในต่างประเทศ สารตกค้างในสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ ปริมาณที่ผลิต/ใช้ 2) การประเมินความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา พิจารณาจากกรณีสิ่งทดแทน ราคาสินค้าที่ทดแทน คุณภาพของสินค้าที่ทดแทน ระดับผลกระทบต่อผู้ผลิต ความร่วมมือของภาคีเครือข่าย ภาคประชาชน ผู้บริโภค นักวิชาการ หน่วยงานราชการ ผู้ประกอบการ และนักการเมือง การนโยบายที่มีผลทางการเมืองของรัฐบาล/นโยบายของรัฐบาล

<sup>180</sup> บุญชัย ภาละกาล. 2557. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ในกระบวนการดำเนินงานอนามัยชุมชน บทเรียนในการนำทฤษฎีสู่การฝึกภาคปฏิบัติของนักศึกษาพยาบาลในชุมชน. วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/tnaph/article/view/18314>

<sup>181</sup> แผนงานพัฒนาวิชาการและสร้างความเข้มแข็งกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.). 2561. แนวทางการจัดลำดับความสำคัญของสินค้าไม่ปลอดภัยเพื่อการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค. <http://www.thaihealthconsumer.org/book/issue-prioritization-tool-2018/>

## 2.2 การพัฒนา (ร่าง) เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญ

การพัฒนาเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบภายใต้การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งเน้นการใช้ฐานข้อมูลด้านเอกสารงานวิจัย เครือข่ายนักวิชาการ/นักพัฒนา กลุ่ม/องค์กรของแรงงานนอกระบบที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และยังไม่มีการพัฒนาเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบมาก่อน การพัฒนาเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบในเบื้องต้นจึงพิจารณาจากความเป็นไปได้ในการประเมินความเสี่ยง ผลกระทบ รวมถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาบนฐานข้อมูลเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่ปรากฏขึ้นเป็นหลัก เพื่อสะท้อนให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนทำงานนอกระบบ รวมถึงสะท้อนสภาพสถานการณ์ปัญหา ผลกระทบ และความสนใจของนักวิชาการ นักพัฒนา หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

การพัฒนา (ร่าง) เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญ ใช้วิธีการศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสถิติฐานข้อมูล สถานการณ์ความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเกณฑ์ ตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐ การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มร่วมกับนักพัฒนา นักวิชาการภายใน และภายนอกโครงการ สามารถสรุปเป็นร่างเกณฑ์ ออกเป็น 4 ด้าน 12 ตัวบ่งชี้ ที่สะท้อนลำดับความสำคัญของปัญหาแรงงานนอกระบบ

**ด้านที่ 1 ขนาดและความหลากหลายของแรงงานนอกระบบ** หมายถึง ข้อมูลที่ระบุถึงจำนวนกลุ่มประชากร จำนวนสมาชิกโดยประมาณ รวมถึงประเภทและคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพ โดยขนาดและความหลากหลายของแรงงานนอกระบบเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการกำหนดคุณลักษณะพื้นฐาน ขนาดประชากร รวมถึงขอบเขตของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มให้มีความชัดเจน ก่อนนำไปสู่การป้องกัน และแก้ไขปัญหาความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบด้านอื่นๆ ในลำดับต่อไป ขนาดและความหลากหลายของแรงงานนอกระบบมีตัวบ่งชี้ 2 ตัว ประกอบด้วย

1. **ข้อมูลการจัดแบ่งประเภทของแรงงาน** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความหรือกรณีศึกษาจากพื้นที่ที่ระบุถึงกลุ่ม หรือประเภทของอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลการจัดแบ่งประเภท แรงงานนอกระบบกลุ่มดังกล่าว ถือเป็นแรงงานกลุ่มก้อนเดียวกันทั้งหมดที่ไม่มีความแตกต่างกัน 2) มีข้อมูลการจัดแบ่งกลุ่มหรือประเภทของแรงงานนอกระบบกลุ่มดังกล่าว แต่ไม่มีข้อมูลระบุถึงจำนวนแรงงานที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภท 3) ข้อมูลการจัดแบ่งกลุ่มหรือประเภทของแรงงานนอกระบบกลุ่มดังกล่าว และมีข้อมูลระบุถึงจำนวนแรงงานในแต่ละประเภทอย่างชัดเจน

2. **ข้อมูลจำนวนของแรงงาน** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความ ที่มีข้อมูลระบุถึงจำนวนแรงงานที่เกิดขึ้นจากการสำรวจ สัมภาษณ์ การเทียบเคียง การประมาณการ หรือเป็นกรณีศึกษาจากพื้นที่ แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลเอกสารใดที่ระบุถึงจำนวนของแรงงาน 2) มีข้อมูลเอกสารที่ระบุถึงจำนวนของแรงงานที่ได้จากการสำรวจในบางพื้นที่ บางจังหวัด/เขต/อำเภอ หรือบางกรณีตัวอย่างที่เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ 3) มีข้อมูลเอกสารที่ระบุถึงจำนวนของแรงงานที่ได้จากการสำรวจของหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกสารคาดประมาณ/เทียบเคียงได้จากแหล่งอื่นของรัฐหรือภาคเอกชน

**ด้านที่ 2 ความรุนแรงของปัญหาและความเสี่ยงในปัจจุบันและอนาคตของแรงงานนอกระบบ** หมายถึง ข้อมูลที่ระบุถึงสถานการณ์ปัญหาปัจจุบัน รวมถึงอนาคตที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงรูปแบบการทำงาน รายได้ และสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

กับสถานการณ์ปัญหา ความเสี่ยง และผลกระทบของแรงงานนอกระบบที่ชัดเจน จะนำไปสู่แนวทางการแสวงหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพสำหรับแรงงานกลุ่มดังกล่าวในอนาคต ความรุนแรงของปัญหาและความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบ มีตัวบ่งชี้ 5 ตัว ประกอบด้วย

**1. ข้อมูลโรคและการบาดเจ็บของแรงงาน** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความ ที่มีข้อมูลระบุถึงโรค อาการ การบาดเจ็บ อุบัติเหตุ รวมถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค โรคร้ายแรง ความพิการ หรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลเอกสารใดที่ระบุถึงโรค ข้อมูลโรค ความเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดโรค หรือการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นจากการทำงาน 2) มีข้อมูลเอกสารที่ระบุถึงโรค ข้อมูลโรค ความเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดโรค อุบัติเหตุ หรือการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นจากการทำงาน 3) มีข้อมูลเอกสารที่ระบุความพิการ การเสียชีวิต หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคร้ายแรง เช่น โรคมะเร็ง โรคทางพันธุกรรมที่เกิดขึ้นจากการทำงาน

**2. ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพของแรงงาน** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความที่มีข้อมูลระบุถึงโอกาสที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน หรือแรงงานนอกระบบมีความเสี่ยง แนวโน้มที่จะได้รับความเสี่ยงจากโรค ความเจ็บป่วย อาการ หรือภัยดังกล่าวนั้นไปด้วย แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพของแรงงาน 2) มีข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพ ที่มีผลกระทบในระดับบุคคล หรือครอบครัวของคนทำงาน 3) มีข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพ ที่มีผลกระทบในระดับชุมชน/สังคมนอกเหนือจากคนทำงาน เช่น ผลกระทบต่อผู้รับบริการ นายจ้าง สภาพแวดล้อม

**3. ข้อมูลด้านรายได้ ค่าจ้าง การจ้างงานที่มั่นคงและเป็นธรรม** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความที่มีข้อมูลระบุถึงสถานการณ์ปัญหาด้านรายได้ ค่าจ้าง รูปแบบการจ้างงาน แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลด้านรายได้ หรือค่าจ้างของแรงงาน 2) มีข้อมูลด้านรายได้ หรือค่าจ้างของแรงงาน 3) มีข้อมูลด้านรายได้ หรือค่าจ้างของแรงงาน ซึ่งสะท้อนความไม่มั่นคง ความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เป็นธรรมในด้านรายได้ ค่าจ้าง รูปแบบการจ้าง

**4. ข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสม** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความที่มีข้อมูลระบุถึงสถานการณ์ปัญหาด้านการคุ้มครองทางสังคม เช่น การตรวจสุขภาพ การเข้าถึงการรักษาพยาบาล การเข้าถึงประกันสังคม วันหยุดประจำสัปดาห์ ลดพักผ่อนประจำปี การชดเชยกรณีเจ็บป่วย สิทธิความเป็นแม่ในการลาคลอด แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคม 2) มีข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน 3) มีข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน ซึ่งสะท้อนปัญหา ความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เป็นธรรมของการคุ้มครองทางสังคม

**5. ข้อมูลความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน** หมายถึง ข้อมูลด้านเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความที่มีข้อมูลระบุถึงความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน เช่น การดูถูก แบ่งแยก อคติทางสังคม คุณค่าของคนทำงานต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงแนวโน้มผลกระทบที่อาจมีผลกระทบต่องานและแรงงาน เช่น การระบาดของโรคโควิด-19 การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี เพลตฟอร์มภาวะเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นโยบาย/กฎหมาย หรือพฤติกรรมผู้บริโภค แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลด้านความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน 2) มีข้อมูลด้านความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน น้อยกว่า หรือเท่ากับ 3 ด้าน 3) มีข้อมูลด้านข้อมูลความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน มากกว่า 3 ด้านขึ้นไป

**ด้านที่ 3 ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหา และความเป็นไปได้ในการสนับสนุน** หมายถึง ข้อมูลที่ระบุถึงเครื่องมือ กลไก แนวทาง ประสบการณ์ วิธีการ บทเรียนการดำเนินงานป้องกันและแก้ปัญหาของแรงงานนอกระบบ รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ในการสนับสนุนให้วิธีการดังกล่าวประสบความสำเร็จ โดยข้อมูลดังกล่าวจะนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาลูกจ้าง และมีประสิทธิภาพสำหรับแรงงาน ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหา และความเป็นไปได้ในการสนับสนุน มีตัวบ่งชี้ 3 ตัว ประกอบด้วย

**1. ข้อมูลกลุ่ม เครือข่าย และกระบวนการมีส่วนร่วมของแรงงาน** หมายถึง ข้อมูลเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความ ตลอดจนการมีอยู่จริงของกลุ่มแรงงานนอกระบบ และเครือข่ายสนับสนุน ซึ่งมีกิจกรรมขับเคลื่อน รมรงค์ เรียกร้อง มีความร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ เช่น นักวิชาการ นักพัฒนา นักการเมือง สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานรัฐและเอกชน นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้รับบริการ หรือคนในชุมชน แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลกลุ่ม เครือข่ายของแรงงาน หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของแรงงาน 2) มีข้อมูลกลุ่ม เครือข่ายของแรงงาน แต่ไม่มีกิจกรรมขับเคลื่อน รมรงค์ เรียกร้อง หรือไม่มีความร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ 3) มีข้อมูลกลุ่ม เครือข่ายของแรงงาน และมีกิจกรรมในการขับเคลื่อน รมรงค์ เรียกร้อง มีความร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ

**2. ข้อมูลกฎหมาย มาตรการ นโยบาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง** หมายถึง ข้อมูลเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความ รวมถึงกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน ตลอดจนมีข้อมูลสะท้อนถึงข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการ นโยบายดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน 2) มีข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน 3) มีข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน และมีข้อมูลสะท้อนข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการ นโยบายดังกล่าว

**3. ข้อมูลบทเรียน ประสบการณ์ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิต** หมายถึง ข้อมูลเอกสาร งานศึกษาวิจัย บทความ รวมถึงบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศไทย และต่างประเทศ แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีข้อมูลบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน 2) มีบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศไทย 3) มีบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศไทย และต่างประเทศ

**ด้านที่ 4 ความเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุม** หมายถึง คะแนนการจัดอันดับความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมที่มีต่อสถานการณ์ความเสี่ยง ผลกระทบ และความรุนแรงของปัญหา และความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา ภายใต้องค์ความรู้ ระยะเวลา และทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ มีตัวบ่งชี้ 2 ตัว ประกอบด้วย

**1. คะแนนการจัดอันดับความเสี่ยง ผลกระทบ และความรุนแรงของปัญหา** แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ 1) ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับสุดท้าย 2) ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 5 ลงมา 3) ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 1-5

**2. คะแนนการจัดอันดับความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญห** แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ 1) ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับสุดท้าย 2) ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 5 ลงมา 3) ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 1-5

เกณฑ์	ตัวบ่งชี้	เกณฑ์คะแนน
ด้านที่ 1 ขนาดและความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย หมายถึง กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบมีจำนวนกลุ่มประชากร หรือจำนวนสมาชิกโดยประมาณ	ข้อมูลการจัดแบ่งประเภทของ	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลการจัดแบ่งประเภท แรงงานกลุ่มก้อนเดียวกันทั้งหมด = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลการจัดแบ่งกลุ่มหรือประเภทของแรงงาน แต่ไม่มีข้อมูลจำนวนในแต่ละประเภท = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลการจัดแบ่งกลุ่มหรือประเภทของแรงงาน และมีข้อมูลจำนวนในแต่ละประเภท = 2 คะแนน</li> </ul>
	ข้อมูลจำนวนของแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลเอกสารที่ระบุถึงจำนวน = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลการสำรวจในบางพื้นที่ บางจังหวัด/เขต/อำเภอ บางกรณีตัวอย่าง ที่อ้างอิงจำนวนจากเอกสารงานวิจัย = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลข้อมูลการสำรวจของหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกสารระบุการคาดประมาณ เทียบเคียงจำนวนจากแหล่งอื่นของรัฐหรือเอกชน = 2 คะแนน</li> </ul>
	ข้อมูลโรคและการบาดเจ็บของแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลโรค หรือการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นจากการทำงาน = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลการบาดเจ็บ อุบัติเหตุ หรือโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลการเสียชีวิต พิการ การเกิดโรคร้ายแรง เช่น โรคมะเร็ง โรคทางพันธุกรรมที่เกิดขึ้นจากการทำงาน = 2 คะแนน</li> </ul>
ด้านที่ 2 ความรุนแรงของปัญหาและความเสี่ยงในปัจจุบันและอนาคต หมายถึง สถานการณ์ปัญหาปัจจุบันและอนาคตที่มีกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของแรงงาน	ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพของแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพของแรงงาน = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพ ที่มีผลกระทบในระดับบุคคล หรือครอบครัวของคนทำงาน = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพ ที่มีผลกระทบในระดับชุมชน/สังคมนอกเหนือจากคนทำงาน เช่น ผลกระทบต่อผู้รับบริการ ผู้บริโภค นายจ้าง หรือสภาพแวดล้อม = 2 คะแนน</li> </ul>
	ข้อมูลด้านรายได้ ค่าจ้าง การจ้างงานที่มั่นคง เป็นธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลด้านรายได้ หรือค่าจ้างของแรงงาน = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านรายได้ หรือค่าจ้างของแรงงาน = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านรายได้ หรือค่าจ้างของแรงงาน ซึ่งสะท้อนความไม่มั่นคง ความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เป็นธรรมในด้านรายได้/ค่าจ้าง = 2 คะแนน</li> </ul>
	ข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคม ที่เหมาะสม	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคม เช่น ประกันสังคม การลาหยุด การชดเชยกรณีเจ็บป่วย = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน ซึ่งสะท้อนปัญหา ความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เป็นธรรมของการคุ้มครองทางสังคม = 2 คะแนน</li> </ul>

เกณฑ์	ตัวบ่งชี้	เกณฑ์คะแนน
	ข้อมูลความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและ	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลด้านความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน เช่น ดุลถูก/แบ่งแยก/อคติทางสังคม การระบอบ เทคโนโลยี/แพลตฟอร์ม ภาวะเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นโยบาย/กฎหมาย พหุติกรรมผู้บริโภคม = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน น้อยกว่า หรือเท่ากับ 3 ด้าน = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านข้อมูลความเสี่ยงและความท้าทายที่มีต่องานและแรงงาน มากกว่า 3 ด้านขึ้นไป = 2 คะแนน</li> </ul>
<b>ด้านที่ 3 ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหา และความเป็นไปได้ในการสนับสนุน</b> หมายถึง การดำเนินงานป้องกันและแก้ปัญหาดังกล่าวมีโอกาสความเป็นไปได้ในการสนับสนุนให้ประสบความสำเร็จ	ข้อมูลกลุ่ม เครือข่าย และกระบวนการมีส่วนร่วมของแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลกลุ่ม เครือข่ายของแรงงาน หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของแรงงาน = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลกลุ่ม เครือข่ายของแรงงาน แต่ไม่มีกิจกรรมขับเคลื่อน รมรงค์ เรียกร้อง หรือไม่มีความร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลกลุ่ม เครือข่ายของแรงงาน และมีกิจกรรมในการขับเคลื่อน รมรงค์ เรียกร้อง และ/หรือมีความร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ เช่น นักวิชาการ นักพัฒนา นักการเมือง สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานรัฐและเอกชน นายจ้าง/ลูกจ้าง/ผู้รับบริการ/คนในชุมชน = 2 คะแนน</li> </ul>
	ข้อมูลกฎหมาย มาตรการ นโยบาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน = 0 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน = 1 คะแนน</li> <li>มีข้อมูลด้านกฎหมาย มาตรการ นโยบาย หรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานหรือแรงงาน และมีข้อมูลสะท้อนข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการ นโยบายดังกล่าว = 2 คะแนน</li> </ul>
	ข้อมูลบทเรียน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีข้อมูลบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน = 0 คะแนน</li> <li>มีบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศไทย = 1 คะแนน</li> <li>มีบทเรียน ประสบการณ์ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศไทย และต่างประเทศ = 2 คะแนน</li> </ul>
<b>ด้านที่ 4 ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม</b> หมายถึง คะแนนความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมที่มีต่อความเสี่ยง และความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา	คะแนนความเสี่ยง ผลกระทบ ความรุนแรงของปัญหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับสุดท้าย = 0 คะแนน</li> <li>ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 5 ลงมา = 1 คะแนน</li> <li>ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 1-5 = 2 คะแนน</li> </ul>
	คะแนนความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับสุดท้าย = 0 คะแนน</li> <li>ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 5 ลงมา = 1 คะแนน</li> <li>ผู้เข้าร่วมประชุมจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 1-5 = 2 คะแนน</li> </ul>

การทดลองประเมินผลจาก (ร่าง) เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอก โดยอาศัยฐานข้อมูลจากเอกสารการศึกษาทางวิชาการของนักวิชาการในทีมวิจัย เพื่อทำการประเมินด้านที่ 1-3 ร่วมกับการระดมความคิดเห็นของนักวิชาการในทีมวิจัย เพื่อทำการประเมินด้านที่ 4 พบว่า คนเก็บและคัดแยกของเก่าเป็นกลุ่มอาชีพที่มีความรุนแรงของปัญหา และความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาภายใต้องค์ความรู้ และความเห็นของนักวิชาการที่เข้าร่วมประชุม (คะแนนรวม 22 คะแนน) ในขณะที่อาชีพเกษตรกร จักรยานยนต์รับจ้าง แท็กซี่ สามล้อถีบ นวด พนักงานร้านอาหาร หาบเร่แผงลอย เป็นกลุ่มอาชีพที่มีความรุนแรงของปัญหา และความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาในระดับที่รองลงมา (คะแนนรวม 21 คะแนน) อย่างไรก็ตาม อาชีพผู้นำการผลิตที่บ้านเป็นกลุ่มอาชีพที่มีคะแนนต่ำที่สุด (คะแนนรวม 20 คะแนน) แต่ระดับความรุนแรงของปัญหา และความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหายังถือว่าใกล้เคียงกันกับอาชีพอื่น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าผลการประเมินในด้านผลกระทบด้านปัญหาสุขภาพมีผลกระทบเฉพาะบุคคลหรือครอบครัวของคนทำงานเท่านั้น จึงทำให้ผลการประเมินอยู่ต่ำที่สุด ดังตาราง

กลุ่มอาชีพ	ตัวบ่งชี้ และคะแนน												
	1.1	1.2	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	รวม
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน	1	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1	20
ลูกจ้างทำงานบ้าน	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	21
นวด	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	2	21
พนักงานร้านอาหาร	1	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	21
สามล้อถีบ	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	21
จักรยานยนต์รับจ้าง	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	21
แท็กซี่	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	21
หาบเร่แผงลอย	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	21
เก็บและคัดแยกของเก่า	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	22
เกษตรกร	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	21

การพัฒนาเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ พบข้อจำกัดหลายประการที่จำเป็นต้องศึกษาและพัฒนาข้อมูล ตัวชี้วัด เครื่องมือให้มีประสิทธิภาพ และพิจารณาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านและถี่ถ้วน อนึ่ง ปัจจัยสำคัญของการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญตามเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบในครั้งนี้ ซึ่งยังคงเป็นข้อจำกัดที่ต้องพัฒนาต่อไป ได้แก่

1. การเพิ่มและพัฒนาฐานข้อมูลทางวิชาการให้เข้มข้น เพื่อเปิดเผยให้เห็นสถานการณ์ปัญหาในมิติต่างๆ ทั้งอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มปัญหาของกลุ่มแรงงานในอนาคต รวมถึงบทเรียน ประสบการณ์ กลไก และข้อเสนอแนะในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบยังจำเป็นต้องประเมินในอนาคต



2. การเพิ่มความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ อันได้แก่ ความคิดเห็นของคนทำงาน นักวิชาการ นักพัฒนา องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐ นายจ้าง และผู้รับบริการในพื้นที่

3. การคำนึงถึงหลักการของการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังอย่างแท้จริง เนื่องจากการคัดกรองด้วยเกณฑ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่การละทิ้งผู้เปราะบาง และมองข้ามปัญหาของคนทำงานนอกระบบบางกลุ่ม เช่น กลุ่มแรงงานที่ยังไม่ทราบจำนวนและคุณลักษณะทางประชากรที่ชัดเจน กลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีข้อมูลสนับสนุนทางวิชาการ หรือกลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีการรวมกลุ่ม ดังนั้น หากการใช้เกณฑ์ดังกล่าวจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและแก้ไขปัญหากลุ่มแรงงานที่ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการประเมินตามหลักเกณฑ์นี้จะถูกคัดออกไปโดยปริยาย และอาจไม่มีทางเห็นถึงปัญหาและแก้ไขปัญหากลุ่มแรงงานนั้นได้ ดังนั้น ในอีกด้านหนึ่งจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการศึกษาข้อมูลในเชิงวิชาการและการปฏิบัติการนำร่องกับกลุ่มแรงงาน เพื่อศึกษาปัญหาผลกระทบในมิติต่างๆ รวมถึงทดลองปฏิบัติเพื่อหาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหากับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่แบบประเมินนี้ได้ละทิ้งคนทำงานกลุ่มดังกล่าวไว้ เพื่อให้การประเมินในอนาคตสร้างความเป็นธรรมและคุณภาพชีวิตให้ครอบคลุมกับแรงงานทุกกลุ่มมากขึ้น

## บทที่ 11 สรุปผลการศึกษา

โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ: บทสำรวจเครือข่าย สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา คืบคว่ำ รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ ความเสี่ยง และความเปราะบางของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของงานและคนทำงานนอกระบบในอนาคต โดยมีระเบียบวิธีการศึกษาจากการศึกษาเอกสารวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในมิติต่างๆ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

### 1. คุณลักษณะพื้นฐานทางประชากร

ข้อมูลพื้นฐาน และบริบททางประชากรของแรงงานนอกระบบทั้งด้านอายุ ระดับการศึกษา ภูมิภาคเพิ่มเติม ภาวะความรับผิดชอบต่อครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ จำเป็นต้องละทิ้งถิ่นฐาน อพยพย้ายถิ่นจากต่างจังหวัดเข้ามาหางานในเมือง เช่น ลูกจ้างทำงานบ้าน พนักงานนวด พนักงานบริการในร้านอาหาร คนทำงานภาคขนส่ง ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และคนเก็บและคัดแยกของเก่า คนทำงานกลุ่มดังกล่าวจำเป็นต้องพักอาศัยอยู่ในที่พักราคาถูกที่อยู่ใกล้กับแหล่งงาน เพื่อลดเวลาและภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ในขณะที่คนทำงานบางส่วนที่มีคุณลักษณะพื้นฐานที่คล้ายกันแต่ยังคงอาศัยอยู่ในท้องถิ่นหรือภูมิภาคเดิม เพื่อทำการผลิต ทำการค้าและบริการอยู่ในพื้นที่ เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกร อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มยังเผชิญข้อจำกัดร่วมกันในด้านการรวมกลุ่ม การเข้าถึงแหล่งทุน ทรัพยากรในการประกอบอาชีพ ฐานทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคต่อชีวิต สุขภาพ และการประกอบอาชีพ

### 2. เศรษฐกิจ ความเป็นธรรม และความมั่นคงด้านรายได้

ลักษณะปัญหาหาร่วมด้านเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบ คือ ปัญหาด้านค่าตอบแทนต่ำ ไม่ได้รับการจ้างงานอย่างต่อเนื่องทำให้รายได้ไม่แน่นอน ไม่สอดคล้องกับค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่สัมพันธ์กับทักษะและประสบการณ์การทำงาน ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ รวมถึงไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการจ้างงาน ไม่มีสัญญาจ้าง ไม่ได้รับวันหยุด วันลาพักผ่อน ในขณะที่กลุ่มคนทำงานอิสระหรือรับค่าจ้างงานเป็นรายวันจะไม่มีรายได้เลยหากไม่ได้ทำงาน เมื่อพิจารณาปัญหาเฉพาะของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม พบรายละเอียดปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อคนทำงานที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ดังเช่น

กลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้าน พบว่า ผู้รับงานมาทำที่เป็นผู้รับช่วง จะมีรายได้สูงกว่าผู้รับงานด้วยตนเอง และความแตกต่างของค่าตอบแทนยังขึ้นอยู่กับเพศ ทักษะความชำนาญของคนทำงาน ความยากง่าย และรายละเอียดงาน ค่าตอบแทนของผู้ทำการผลิตที่บ้านส่วนใหญ่ ไม่แน่นอน ไม่เป็นธรรม ไม่ครอบคลุมต้นทุนทั้งหมด นอกจากนี้ จำนวนชั่วโมงการทำงานยังไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปริมาณงานและความเร่งรีบของผู้ว่าจ้าง และอยู่ในภาวะจำยอมที่ต้องยอมรับค่าตอบแทนต่ำกว่า รวมถึงได้รับค่าตอบแทนเมื่องานแล้วเสร็จ

กลุ่มคนทำงานในกิจการบริการในสถานประกอบการร้านอาหาร ร้านนวด สถานบันเทิง พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่ถูกจ้างแบบจ้างทำของ จ้างบริการ จ้างให้บริการ ไม่ใช่การจ้างแรงงาน คนทำงานจึงไม่ได้มีฐานะ เป็นลูกจ้างของสถานบริการ การจ้างดังกล่าวส่งผลให้คนทำงานไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน ไม่มีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานและยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงิน ทดแทน และไม่ได้สิทธิประโยชน์ทดแทนในฐานะผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 33 ในกลุ่ม คนทำงานนวด กลุ่มทำงานนวดที่ไม่ประจำร้าน หรือรับงานเองส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน คนทำงานนวดที่ประจำ ร้านต้องแบ่งรายได้กับร้าน คนทำงานจึงพยายามมองหาร้านที่มีลูกค้ายิ่งกว่า กลุ่มคนทำงานร้านอาหาร มีทั้ง คนทำงานในส่วนหน้า และส่วนหลังบ้าน คนทำงานส่วนมากเป็นพนักงานจ้างรายวัน ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ไม่ได้รับค่าจ้างในวันหยุด ค่าจ้างไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ คนทำงานส่วนหน้าอย่างพนักงานเสิร์ฟเป็นกลุ่มคนที่มี เงินเดือนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งงานอื่น

กลุ่มคนทำงานในบ้านของผู้ว่าจ้าง หรือกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่มี สถานะที่ด้อยกว่า ไม่มีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งด้านค่าแรง ลักษณะการทำงาน หรือข้อกำหนดการทำงาน ไม่มีการคุ้มครองให้ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงาน ที่แน่นอน ไม่มีสิทธิในการลา ไม่มีสิทธิลาคลอดเมื่อตั้งครรภ์ ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง ไม่มีการ คุ้มครองลูกจ้างหญิงที่จะไม่ถูกเลิกจ้างด้วยเหตุมีครรภ์

กลุ่มคนทำงานภาคขนส่ง พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงานและรองานที่ยาวนาน มี รายได้ขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่ จำนวนผู้ใช้บริการ อัตราค่าโดยสารถูกกำหนดไว้แน่นอนโดยรัฐ ไม่สะท้อนต้นทุนที่ เพิ่มขึ้น และไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายประจำวัน ไม่มีรายได้หากไม่ได้ทำงาน รวมถึงคนทำงานส่วนใหญ่ถูกเอาเปรียบ และหาผลประโยชน์

กลุ่มคนเก็บและคัดแยกของเก่า พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่มีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปริมาณ ของเก่าที่หากได้ ปริมาณของเก่าที่สะสม และราคาของเก่าในเวลาที่นำไปขาย ในขณะที่กลุ่มคนเก็บของเก่าที่เป็น ลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีค่าตอบแทนที่แน่นอนเป็นรายเดือน และมีสวัสดิการที่ดีกว่า

กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย พบว่า คนทำงานส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน มีทั้งช่วงเวลา เตรียมสินค้า ทำการค้า เก็บของ และเก็บกวาดพื้นที่ขาย ในขณะที่รายได้ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยไม่แน่นอน ขึ้นอยู่ กับประเภทสินค้าที่ขาย ทำเลพื้นที่ขายสินค้า และระยะเวลาทำการค้าขาย มีต้นทุนการประกอบอาชีพสูงทั้งค่าเช่า พื้นที่ ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้จ่ายนอกระบบ รวมถึงความเสี่ยงจากการยกเลิกพื้นที่ทำการค้าที่ทำให้ผู้ค้าสูญเสีย อาชีพและรายได้ถาวร

กลุ่มคนทำงานภาคเกษตร พบว่า คนทำงานเผชิญปัญหาในหลายด้านที่ใกล้เคียงกัน ทั้งจากรายได้ ต่ำ ไม่ต่อเนื่อง ไม่แน่นอน ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่าภาคอื่น และแตกต่างกันตามพื้นที่ ฤดูกาล ผลผลิต และลักษณะงาน ในขณะที่สภาพการทำงานยังมีความผันผวนสูงทั้งจาก ด้านปัจจัยการผลิต ต้นทุนการผลิต การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ

### 3. สุขภาพ และสภาวะของแรงงานนอกระบบ

สถานการณ์ปัญหาและความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบที่ พบว่า ด้านกายภาพและเคมี แรงงานที่ทำงาน อยู่บนถนน หรือพื้นที่สาธารณะต้องเผชิญกับแสงแดด ความร้อน เสียงดัง ปัญหาฝุ่น คิว มลพิษจากการจราจร รวมถึงสารเคมีทางการเกษตร และไอระเหยจากน้ำมัน ในขณะที่แรงงานที่ทำงานอยู่ในบ้านหรือสถานประกอบการ บางส่วนต้องเผชิญกับแสงสว่าง เสียงดัง รวมถึงไอระเหยของน้ำมัน และฝุ่นที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต ด้าน สุขภาพแรงงานที่ทำงานอยู่ในพื้นที่จำกัด พื้นที่เสียง หรือแรงงานที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการมีโอกาสได้รับเชื้อ โรคติดต่อระบบทางเดินหายใจและการสัมผัส หรือเชื้อโรคที่ปนเปื้อนมากับของเก่า ในด้านการศึกษา แรงงาน นอกระบบเกือบทั้งหมดมีปัญหาจากท่าทางการทำงานท่าเดิมเป็นเวลานาน รวมถึงการยกของหนัก ใช้ร่างกาย หรือ สายตาต่อเนื่อง ด้านอุบัติเหตุ แรงงานทำงานอยู่บนพื้นที่สาธารณะมีความเสี่ยงที่จะประสบอุบัติเหตุจากการจราจร การใช้รถ ใช้ถนน ในขณะที่แรงงานที่จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ หรือเครื่องมือมีโอกาสที่จะเกิดอุบัติเหตุจากอุปกรณ์ใน การทำงาน นอกจากนี้ ด้านโรคและพฤติกรรมสุขภาพ แรงงานมีความเสี่ยงและโรคที่เกิดจากพฤติกรรมบริโภค การออกกำลังกาย การสูบบุหรี่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อดนอน พักผ่อนไม่เพียงพอ และความเครียดจากงานและ ภาวะเศรษฐกิจ

	กายภาพ	เคมี	ชีวภาพ	การยศาสตร์	อุบัติเหตุ	พฤติกรรม โรค
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน	เสียงดัง แสงสว่างน้อย	ฝุ่นผ้า/ฝุ่นหิน	-	ยกของหนัก/ ท่าทางการทำงาน	เครื่องมือ และของมีคม	NCDs
ลูกจ้างทำงานบ้าน	-	-	โรคติดต่อ	ท่าทางการทำงาน	เครื่องมือ ไฟฟ้า	บุหรีสุรา/NCDs/ การพักผ่อน
นวด	-	-	โรคติดต่อ	ท่าทางการทำงาน	-	NCDs
พนักงานร้านอาหาร (นักดนตรี เสริฟ คริว)	เสียงดัง แสงสว่างน้อย ความร้อน	ไอระเหยน้ำมัน	โรคติดต่อ	ท่าทางการทำงาน	เครื่องมือ และของมีคม	บุหรี สุรา/ การพักผ่อน
แท็กซี่ สามล้อถีบ จักรยานยนต์รับจ้าง	เสียงดัง แสงแดด และความร้อน	ฝุ่น PM คิว มลพิษจากการจราจร	โรคติดต่อ	ท่าทางการทำงาน	บนถนน หรือทางเท้า	บุหรีสุรา/NCDs/ การพักผ่อน
หาบเร่แผงลอย	เสียงดัง แสงแดด และความร้อน	ฝุ่น PM คิว มลพิษจากการจราจร ไอระเหยน้ำมัน	โรคติดต่อ	ยกของหนัก/ ท่าทางการทำงาน	บนถนนหรือทางเท้า เครื่องมือ และของมีคม	NCDs
เก็บและคัดแยก ของเก่า	แสงแดดและ ความร้อน	สารเคมี ฝุ่น PM คิว มลพิษจากการจราจร	เชื้อโรคจาก ขยะปนเปื้อน	ยกของหนัก/ ท่าทางการทำงาน	บนถนนหรือทางเท้า เครื่องมือ ของมีคม	บุหรี สุรา/NCDs
เกษตรกรกรม	แสงแดดและ ความร้อน	สารเคมี ฝุ่น PM	-	ยกของหนัก/ ท่าทางการทำงาน	สัตว์มีพิษ/เครื่องมือ ของมีคม	บุหรี สุรา/NCDs

ทั้งนี้ หากพิจารณาความเสี่ยงด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงสถานะทางสุขภาพของคนทำงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบจำเป็นต้องได้รับการตรวจ ติดตามสถานะทางสุขภาพ เพื่อรับทราบสถานะทางสุขภาพ ลดความเสี่ยงทางสุขภาพของตนเอง และสร้างความปลอดภัยต่อผู้รับบริการ ครอบครัว และชุมชน ได้แก่ การตรวจโรคติดต่อระบบทางเดินหายใจ และวัณโรค การตรวจคัดกรองสมรรถภาพปอด และการเอ็กซเรย์ปอด ตรวจคัดกรองสมรรถภาพการมองเห็น ตรวจการได้ยิน ตรวจประสาทหูเสื่อมจากเสียงดัง และตรวจคัดกรองเพื่อหาความเสี่ยงจากสารกำจัดศัตรูพืช และโลหะหนัก

	การตรวจและติดตามสถานะทางสุขภาพ				ตรวจพิษสารเคมี และโลหะหนัก
	ตรวจโรคติดต่อ	ตรวจปอด	ตรวจการมองเห็น	ตรวจการได้ยิน	
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน		✓	✓	✓	
ลูกจ้างทำงานบ้าน	✓	✓			
นวด	✓	✓			
พนักงานในร้านอาหาร	✓	✓		✓	
สามล้อถีบ	✓	✓	✓	✓	
จักรยานยนต์รับจ้าง	✓	✓	✓	✓	
แท็กซี่	✓	✓	✓	✓	
หาบเร่แผงลอย	✓	✓		✓	
เก็บและคัดแยกของเก่า	✓	✓	✓	✓	✓
เกษตรกรกรม		✓			✓

#### 4. เครือข่ายคนทำงาน และนโยบายที่เกี่ยวข้อง

การรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบอาชีพ ส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และให้ความช่วยเหลือเพื่อนร่วมอาชีพเบื้องต้น ในขณะที่การรวมกลุ่มของคนทำงานเพื่อเจรจาต่อรอง เสนอข้อเรียกร้อง และความต้องการของสมาชิกต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิให้เห็นบางกลุ่มอาชีพเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 คนทำงานนอกระบบแทบทุกกลุ่มมีการรวมกลุ่ม และนำเสนอปัญหา ความเดือดร้อน และแนวทางการเยียวยาผลกระทบ พื้นฟูงาน ชีวิตความเป็นอยู่ของคนทำงานต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องประเด็นเข้าถึงวัคซีนป้องกันโรค การเข้าถึงเงินช่วยเหลือและโครงการสนับสนุนของรัฐ การพักชำระหนี้ การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ การช่วยเหลือบุตรหลานที่อยู่ในวัยเรียน การเปิดพื้นที่ขายสินค้า การช่วยเหลือกิจการของธุรกิจภาคบริการ การช่วยเหลือและสนับสนุนคนทำงานด้านหน้า เป็นต้น

ด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO 15 ฉบับ (บังคับใช้ 14 ฉบับ) ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก 5 ฉบับ (จากอนุสัญญาหลักทั้งหมด 8 ฉบับ) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ, อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกัน และเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน, อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการ

ยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ, อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยมีอนุสัญญาที่ยังไม่ได้รับรอง ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิการรวมตัวกัน อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรอง และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติการจ้างงานและอาชีพ ในขณะที่งานนอกระบบแทบทุกอาชีพมีอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ให้ความสำคัญกับสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองกับแรงงานนอกระบบโดยตรง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553, กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) เพื่อขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างทำงานบ้าน และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 นอกจากนี้ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและให้สิทธิประโยชน์กับคนทำงานอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในขณะที่เดียวกันยังมีกฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงาน นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานแต่เป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบและประชาชนทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ทั้งนี้ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศไทยยังมีกฎหมายควบคุมการประกอบกิจการที่ทำหน้าที่ควบคุมสถานประกอบการ การปฏิบัติงานนายจ้างและคนทำงาน ซึ่งหมายถึงแรงงานนอกระบบด้วย เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือประกาศกรุงเทพมหานครเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้า และการขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีระเบียบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกฎหมายบางฉบับอยู่ระหว่างการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข รวมถึงร่างกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็น และการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ... (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. .... (ร่าง) กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนแบบบริการทางเลือก พ.ศ.... ซึ่งต้องติดตาม ศึกษาความเป็นไปได้ และข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นกับแรงงานนอกระบบ

## 5. อติทางสังคม และคุณค่าของงาน

แรงงานนอกระบบเกือบทุกกลุ่มอาชีพเผชิญปัญหาจากทัศนคติของคนในสังคม ทั้งการดูถูก กีดกัน มีอคติลดทอนคุณค่า หรือมองผ่านปัญหาของคนทำงานและงานนอกระบบ วาทกรรม มายาคติ และการวางเฉยต่ออาชีพและคนทำงานดังกล่าว ทำให้สถานการณ์ปัญหาของแรงงานนอกระบบอาจไม่ใช่แค่ต่อสู้กับภาระหน้าที่การทำงาน ความเป็นธรรมด้านรายได้และการจ้างงาน สวัสดิการและสุขภาพ หรือชีวิตความเป็นอยู่ของคนทำงานเท่านั้น

หากแต่คนทำงานกำลังต่อสู้เรียกร้องต่อหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย กำหนดนโยบาย รวมถึงต่อรองกับสังคม ความเชื่อ ค่านิยมที่กำลังมองข้ามคนทำงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ อยู่ด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาอคติทางสังคม กับคุณค่าที่แรงงานนอกระบบ สามารถสรุปได้ดังนี้

กลุ่มอาชีพ	มุมมองอคติต่องานและคนทำงาน	มุมมองด้านคุณค่าของงาน
เกษตรกร	ภาคเกษตรยังคงถูกเลือกปฏิบัติ มองในเชิงลบ ไม่ได้ได้รับการยอมรับ ถูกมองเป็นส่วนเกิน และเป็นภาระของสังคม รวมถึงเผชิญปัญหาที่มีความซับซ้อน ผันผวนที่ยากเกินกว่าจะแก้ไขได้ เช่น ปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ การศึกษา และพฤติกรรมสุขภาพ ปัญหารายได้ รายจ่าย และหนี้สิน ปัญหาที่ดินและทรัพยากร ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาสารเคมีทางการเกษตร ปัญหาราคาผลผลิตและการตลาด	ภาคเกษตรถูกยกย่อง และเชิดชูให้เป็นกระดูกสันหลังของชาติ เนื่องจากช่วยค้ำจุนเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ให้ชาติดำรงอยู่ได้ รวมทั้งเป็นภาคการผลิต และเศรษฐกิจฐานรากที่สำคัญ กลุ่มเพาะปลูกช่วยสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศ รองรับการว่างงาน กลุ่มเลี้ยงสัตว์ เป็นแหล่งโปรตีนสำคัญของครอบครัว ท้องถิ่น และประเทศ เป็นเสมือนเงินออมของคนในชนบท
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน	-	ผลงานของผู้ทำการผลิตที่บ้านสะท้อนภูมิปัญญาท้องถิ่น งานฝีมือ ช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับวัตถุดิบในท้องถิ่น รวมทั้งช่วยสร้างงานในกระบวนการผลิต สร้างรายได้ สร้างชื่อเสียงให้กับท้องถิ่น และเชื่อมโยงกับธุรกิจการค้าขาย และการท่องเที่ยว
จักรยานยนต์รับจ้าง	จักรยานยนต์รับจ้างเป็นอาชีพที่หน่วยงานภาครัฐมองว่ามีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพล รวมถึงผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างยังมีการจอร์ดรถ และขับขึ้นทางเท้า ขับขี่ด้วยความเสี่ยงทำให้ผู้รับบริการ และผู้ใช้ทางเท้าได้รับอันตราย	จักรยานยนต์รับจ้างมีบทบาทสำคัญในเมืองที่มีตรอกซอย และระบบขนส่งสาธารณะยังไม่ดีพอ บทบาทของผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างจึงช่วยทำหน้าที่เชื่อมโยงระบบการคมนาคมขนส่ง การเดินทางของผู้คน และเศรษฐกิจของเมืองเข้าไว้ด้วยกัน
แท็กซี่	อาชีพขับรถแท็กซี่มักถูกกล่าวถึง ถูกร้องเรียน และเป็นจำเลยของสังคม เนื่องจากมีพฤติกรรมการขับรถที่ไม่เหมาะสม แสดงกิริยาไม่สุภาพ รวมถึงชอบปฏิเสธผู้โดยสาร	อาชีพขับรถแท็กซี่ช่วยรองรับและอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผู้คนในเมือง ช่วยขับเคลื่อนและเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานหรือภาคธุรกิจอื่นๆ สนับสนุนการท่องเที่ยว การบริการในเมือง
สามล้อถีบ	สามล้อถีบถูกลดความนิยม ถูกมองเป็นสิ่งที่ด้อยกว่า การจราจร เป็นอาชีพที่กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านและสูญหาย และภาพลักษณ์ของชีวิตคนทำงานที่เป็นผู้สูงอายุ มีความลำบากตรากตรำ	อาชีพถีบสามล้อ เคยเป็นอาชีพสรวงของคนไทย และเป็นพาหนะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไม่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศและเสียง เป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ เป็นทางเลือกในการสัญจร รวมถึงช่วยเชื่อมโยงกับภาคการท่องเที่ยวและการบริการ
ลูกจ้างทำงานบ้าน	การทำงานบ้านถูกมองเป็นงานที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เป็นงานของผู้หญิง เป็นงานสบายมีเวลาพัก ไม่ต้องทำงานตลอด และคนทำงานบ้านยังแสดงถึงสถานะทางสังคมของคนทำงานที่ด้อยกว่า	ลูกจ้างทำงานบ้านอยู่เบื้องหลังความสำเร็จของนายจ้าง ช่วยสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่คนในบ้าน และยังเป็นผู้สนับสนุนให้งานทุกอย่างนอกบ้านประสบความสำเร็จ

กลุ่มอาชีพ	มุมมองอดีตต้องงานและคนทำงาน	มุมมองด้านคุณค่าของงาน
นวด	งานนวดที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับผู้รับบริการมักถูกสังคมมองในแง่ลบที่เกี่ยวข้องกับเพศและการค้าประเวณี และใช้คำว่า “หมอนวด” เป็นคำเรียกเหมารวมที่ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน ตีตราคนทำงานสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดี นอกจากนี้งานยังมีความเสี่ยงที่จะถูกกลั่นแกล้ง หรือล่วงละเมิดทางเพศ	นวดไทยเป็นตัวแทนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของมนุษยชาติ นวดไทยเป็นศาสตร์และศิลป์ในการรักษาโรคแบบดั้งเดิม ช่วยบำบัดอาการป่วยโดยไม่ใช้ยา แต่อาศัยการนวดตามจุดต่างๆ เพื่อปรับสมดุลและโครงสร้างของร่างกาย รวมทั้งการนวดพัฒนามาจากภูมิปัญญาในการดูแลสุขภาพตนเอง และองค์ความรู้จากรุ่นสู่รุ่น นอกจากนี้ ยังช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และเศรษฐกิจของประเทศ
พนักงานร้านอาหาร	งานบริการในร้านอาหารถูกมองเป็นงานที่ไม่ค่อยมีค่าในทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ได้เป็นหน้าเป็นตาในสังคม เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่สูง ใครก็สามารถทำได้ เป็นงานสบาย เป็นงานของผู้สูงอายุ คนเปราะบาง หรือผู้มีการศึกษาน้อย รวมถึงเป็นงานอันตรายสำหรับผู้หญิง	พนักงานบริการในร้านอาหารเป็นงานที่ช่วยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจอุตสาหกรรมร้านอาหารและเครื่องดื่ม รวมถึงภาคการท่องเที่ยว
เก็บและคัดแยกของเก่า	อาชีพเก็บและคัดแยกของเก่าถูกมองในเชิงลบ และไม่ได้ได้รับการยอมรับจากสังคม ถูกมองเป็นส่วนเกินเป็นภาระและขายของของสังคมเมือง เนื่องจากถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับของเสีย เชื้อโรค ถูกมองเป็นขโมย และมิจฉาชีพ นอกจากนี้ ของเก่าบางส่วนก็สร้างผลกระทบและมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ดิน แหล่งน้ำ และอากาศ	อาชีพเก็บและคัดแยกของเก่ามีส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำหน้าที่เก็บรวบรวม คัดแยก จัดหาวัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ให้กับภาคการผลิตอื่นๆ ช่วยดูแลความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสวยงามของเมือง ช่วยกู้คืนวัสดุเหลือทิ้งด้วยการรีไซเคิล ตลอดจนช่วยประหยัดงบประมาณและภาระหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการของเสียและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสอดคล้องกับนโยบายขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
หาบเร่แผงลอย	หาบเร่แผงลอยเป็นการค้าขายบนพื้นที่สาธารณะที่ตั้งวางรูกค้าไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่สะอาด กีดขวางทางเท้าและถนนสาธารณะ ทำให้เกิดปัญหาจราจร ผู้ใช้ทางเท้าสัญจรไม่สะดวก และได้รับอุบัติเหตุ นอกจากนี้ สินค้าของผู้ค้ายังเป็นสินค้าผิดกฎหมาย ไม่สะอาด ไม่ถูกสุขอนามัย และหาบเร่แผงลอยยังไม่ต้องจ่ายภาษี เป็นการเอาเปรียบผู้ค้าในระบบและผู้ค้าในอาคาร รวมถึงส่งเสริมให้เกิดระบบส่วย และการหาผลประโยชน์	อาชีพหาบเร่แผงลอยมีบทบาทในการช่วยลดค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มแรงงาน และชนชั้นกลางในเมือง รวมถึงเชื่อมโยงเศรษฐกิจรากหญ้ากับเศรษฐกิจกระแสหลัก สร้างการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การค้าหาบเร่แผงลอยยังช่วยสนับสนุนผู้ค้าที่มีทุนทรัพย์น้อยให้เป็นผู้ประกอบการ ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานและความยากจน ตลอดจนเป็นเสน่ห์ของการท่องเที่ยวทำให้เมืองและทางเท้ามีชีวิตชีวา มีความปลอดภัยและช่วยเพิ่มยอดขายให้กับร้านค้าและธุรกิจใกล้เคียง



## 6. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และความเสี่ยงในอนาคต

การศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงในอนาคตของแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง 4 ด้านสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและประชากร ด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และด้านสถาบันองค์กรและนโยบาย สรุปได้ดังนี้

### 6.1 การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและประชากร

1) **โครงสร้างทางประชากร และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ** สืบเนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ลดลง ในขณะที่จำนวนประชากรในวัยพึ่งพิง และอัตราส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานสูงขึ้น รวมทั้งภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นจากโรคและความเจ็บป่วย อัตราการเกิดที่ลดลงยังอาจส่งผลให้เกิดการขาดแคลนกำลังแรงงาน การจัดเก็บภาษีของหน่วยงานภาครัฐสำหรับนำมาจัดทำงานบำนาญรายจ่ายมีแนวโน้มลดลง รวมถึงแนวโน้มที่อาจทำให้เงินกองทุน ระบบสวัสดิการสังคม และโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมประสบปัญหา เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานและครอบครัวของแรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก การศึกษาน้อย รายได้ไม่แน่นอน มีภาระหนี้สิน รวมถึงปัญหาด้านสุขภาพจากงานและพฤติกรรม อย่างไรก็ตาม กลุ่มอาชีพนอกระบบที่มีโอกาสในการทำงาน และมีส่วนช่วยเหลือ แบ่งเบาภาระปัญหาจากโครงสร้างทางประชากรและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ ลูกจ้างทำงานบ้าน นวด ทาเบร่แผงลอย และคนทำงานภาคขนส่ง ซึ่งทำหน้าที่ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ ดูแลด้านกายภาพ ดูแลสุขภาพร่างกาย อาหาร การขนส่งสินค้าและบริการสำหรับผู้สูงอายุและเด็ก หรือสินค้าและบริการที่ช่วยลดภาระคนวัยแรงงาน

2) **บทบาทของผู้หญิง** สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 และวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดจากการระบาดใหญ่ของโควิดส่งผลให้มีผู้ว่างงานทั่วโลกมากขึ้น ในจำนวนนี้ผู้หญิงและเยาวชนจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุด โดยผู้หญิงหลุดออกจากตลาดแรงงานกลายเป็นคนว่างงานในสัดส่วนที่มากขึ้น เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงมีภาระในการทำงานหารรายได้สนับสนุนครอบครัว รวมทั้งต้องรับผิดชอบภาระงานบ้าน ดูแลครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ บทบาทของแรงงานนอกระบบเพศหญิงจึงถือเป็นกลุ่มที่มีความท้าทายอย่างมาก ในฐานะที่มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนครอบครัวที่มีประสิทธิภาพ

3) **แรงงานข้ามชาติ** ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติบางส่วนเข้ามาช่วยทำงานในภาคเกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง และภาคบริการ แต่สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุดังกล่าว อาจเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปรับเปลี่ยนการผลิตในระบบเศรษฐกิจ 2 ลักษณะ คือ การใช้ระบบอัตโนมัติเพื่อลดการพึ่งพาแรงงาน และการใช้แรงงานจากต่างชาติทั้งกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูง และแรงงานที่คนไทยไม่นิยมทำ เช่น งาน 3D (Dirty, Dangerous, Difficult) เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ เห็นได้ชัดว่านโยบายด้านแรงงานข้ามชาตินี้ จะเป็นส่วนสำคัญประเด็นหนึ่งที่ต้องให้ความสนใจในอนาคต

	แนวโน้มที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ		
	โครงสร้างทางประชากร และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ	บทบาทของผู้หญิง	แรงงานข้ามชาติ
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน	✓	✓	
ลูกจ้างทำงานบ้าน	✓	✓	✓
นวด	✓	✓	
พนักงานร้านอาหาร	✓	✓	✓
แท็กซี่ สามล้อถีบ จักรยานยนต์รับจ้าง	✓		
หาบเร่แผงลอย	✓	✓	✓
เก็บและคัดแยกของเก่า	✓		
เกษตรกรกรม	✓		✓

## 6.2 การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี

1) เทคโนโลยี การค้าออนไลน์ และธุรกิจแพลตฟอร์ม ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform Economy) ระบบเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analysis) การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และระบบหุ่นยนต์อัตโนมัติ (Automation & Robotics) ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบภาคการค้าและการบริการมีแนวโน้มที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากระบบแพลตฟอร์ม จำนวนเพื่อนร่วมอาชีพ และคู่แข่งที่มองไม่เห็น รูปแบบการแข่งขันที่ยังไม่เป็นธรรม แต่กระนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์ให้แรงงานนอกระบบจะได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่ช่วยเพิ่มโอกาส ขยายช่องทางการประกอบอาชีพให้มากขึ้น การเข้าสู่สังคมไร้เงินสด หรือการรวมกลุ่มกันของคนทำงานผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ อย่างไรก็ตามกลุ่มอาชีพที่จำเป็นต้องเตรียมความพร้อม และเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มด้านเทคโนโลยี การค้าออนไลน์ และธุรกิจแพลตฟอร์ม ได้แก่ คนทำงานภาคขนส่ง ลูกจ้างทำงานบ้าน นวด และหาบเร่แผงลอย อันเป็นกลุ่มอาชีพในภาคการค้าและการบริการในเมือง

2) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน การจ้างงาน และสวัสดิการ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้นายจ้างปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์มากขึ้น หนึ่งใน การปรับตัวที่สำคัญและมีผลต่อแรงงานนอกระบบ คือ การจ้างงานในรูปแบบไม่ตายตัวและยืดหยุ่น (Flexible Employment) หรือรูปแบบการจ้างงานที่มีใช้รูปแบบมาตรฐาน (Non-standard Form of Employment: NSE) อาทิ การจ้างงานชั่วคราว (Temporary) การจ้างงานบางช่วงเวลา (Part-time) การจ้างงานตามความต้องการ (On-call) การจ้างงานแบบแฝง (Disguised) และงานอิสระ (Self-Employment) มีแนวโน้มจะแพร่หลายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ แรงงานบางส่วนซึ่งหลุดออกจากระบบหรือเข้าสู่ระบบไม่ได้ หรือแรงงานในภาคอุตสาหกรรมบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์และระบบอัตโนมัติ ทำให้มีแนวโน้มที่จะผันตัวเป็นแรงงานนอกระบบเพื่อชดเชยรายได้ที่หายไปมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องยอมรับงานชั่วคราวที่ขาดความมั่นคง ออกมาเป็นผู้ประกอบการรายย่อย รวมถึงถึงรับงานหลายงานพร้อมกันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้รูปแบบการจ้างงานชั่วคราวนี้จะสร้าง

ความยืดหยุ่นในการทำงานและตอบสนองกับสังคมผู้สูงอายุได้ดีกว่า แต่การทำงานแบบนี้ทำให้แรงงานขาดหลักประกันทางสังคม ขาดความมั่นคงในชีวิตหากต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนมากเผชิญความเสี่ยงจากการเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทำงานชั่วคราว ได้รับค่าตอบแทนไม่แน่นอน และไม่ได้รับหลักประกันทางสังคมอยู่ก่อนแล้ว เช่น คนทำงานภาคขนส่ง นวด ในขณะที่แรงงานนอกระบบบางกลุ่มอาชีพที่เคยมีรูปแบบการจ้างงานแบบเต็มเวลา หรือเคยประกอบอาชีพที่มั่นคง กลับมีแนวโน้มจะถูกเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบการจ้างงานชั่วคราว เช่น ลูกจ้างทำงานบ้าน หรือได้รับการอนุญาตให้ประกอบอาชีพได้ลดลง เช่น หาบเร่แผงลอย อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน การจ้างงานนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบให้สอดคล้องกับระบบการคุ้มครองแรงงาน และนโยบายด้านสวัสดิการทางสังคมในอนาคต

**3) ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ปัญหาหนี้สิน และพฤติกรรมผู้บริโภค** สภาพเศรษฐกิจและภาคการบริการและการท่องเที่ยวที่ค่อยๆ พ้นตัวหลังการระบาดของโควิด-19 รวมถึงปัญหาหนี้ครัวเรือนที่สูง และราคาน้ำมันและสินค้าโภคภัณฑ์ที่ปรับตัวสูงขึ้น มีผลโดยตรงต่อพฤติกรรมผู้บริโภค กล่าวคือผู้บริโภคมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจเรื่องคุณภาพสินค้าและบริการ ราคา ความสะดวก สุขภาพและความปลอดภัยมากขึ้น ผู้บริโภคลดการเดินทาง เข้าสังคมทางกายภาพ และใช้ชีวิตนอกบ้านลดลง อยู่ในออนไลน์มากขึ้น การเดินทางไปยังห้างสรรพสินค้า สถานที่ที่มีผู้คนจำนวนมากเมื่อจำเป็นหรือโอกาสพิเศษ, ผู้บริโภคมองหาทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ เครื่องมือโอกาส และลองทำตามทางเลือกใหม่ๆ, ผู้บริโภคสนใจคุณค่าที่คำนึงถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม จริยธรรม ความเป็นธรรมมากขึ้น ตลอดจน ผู้บริโภคก็มีทางเลือกจากสินค้า บริการจากผู้ประกอบการที่หลากหลายมากขึ้น เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบทุกกลุ่ม ทั้งภาคการผลิต การค้า และการบริการ มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนายจ้าง ผู้บริโภค และผู้รับบริการดังกล่าว การทำความเข้าใจพฤติกรรมของผู้บริโภค และการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต การค้า และบริการให้สอดคล้องกับคุณค่า ความต้องการ และพฤติกรรมผู้บริโภคมีส่วนสำคัญที่ทำให้งานนอกระบบยังคงมีความหมาย และมีคุณค่าต่อเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

**4) ธุรกิจภาคบริการและการท่องเที่ยว** ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อภาคบริการและการท่องเที่ยวตลอด 2 ปี ส่งผลให้ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคการท่องเที่ยว ได้แก่ โรงแรมและที่พัก ร้านอาหารและเครื่องดื่ม ร้านขายของที่ระลึก สถานบันเทิง บริการรับส่งนักท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และบริการอื่นๆ ได้รับผลกระทบอย่างหนัก และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ออกมาประกาศว่าภาคการท่องเที่ยวจะไม่ฟื้นตัวจนกว่าจะถึงปี 2569 เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบภาคการค้าและบริการ ได้แก่ คนทำงานภาคขนส่ง หาบเร่แผงลอยในพื้นที่การท่องเที่ยว พนักงานร้านอาหาร และร้านนวด ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวโดยตรง ในขณะที่กลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้าน และกลุ่มเกษตรกร ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลง

	แนวโน้มที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ			
	เทคโนโลยี การค้า ออนไลน์ และธุรกิจ แพลตฟอร์ม	การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การทำงาน การจ้างงาน และสวัสดิการ	ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ปัญหาหนี้สิน และ พฤติกรรมผู้บริโภค	ธุรกิจบริการและ การท่องเที่ยว
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน			✓	✓
ลูกจ้างทำงานบ้าน	✓	✓	✓	
นวด	✓		✓	✓
พนักงานร้านอาหาร	✓		✓	✓
แท็กซี่ สามล้อถีบ จักรยานยนต์รับจ้าง	✓		✓	✓
หาบเร่แผงลอย	✓	✓	✓	✓
เก็บและคัดแยกของเก่า				
เกษตรกรกรรม			✓	

### 6.3 การเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

1) **ภาวะสุขภาพ โรค และความเจ็บป่วย** แรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงสุขภาพจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน พฤติกรรมการบริโภค ขาดการออกกำลังกาย และมีความเครียดจากการทำงานและการดำเนินชีวิต นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสถานการณ์ปัญหาสุขภาพจิต การป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เช่น โรคหัวใจ มะเร็ง เบาหวาน และโรคซึมเศร้า นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบที่เคยติดเชื้อโควิด-19 อาจมีความเสี่ยงที่จะมีอาการทางร่างกายและทางจิตใจที่หลงเหลืออยู่หลังหายจากการติดเชื้อโควิด-19 (ภาวะ Long COVID) เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มมีความเสี่ยงทางสุขภาพจากภาวะสุขภาพ โรค และความเจ็บป่วยดังกล่าว

2) **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเศรษฐกิจหมุนเวียน** การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลโดยตรงต่อภาคการเกษตรอันเป็นภาคการผลิตที่สำคัญต่อภาคอื่นๆ ในขณะที่เดียวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังส่งผลต่อความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ อันมีผลให้ประชากรต้องละทิ้งถิ่นฐาน เปลี่ยนแปลงอาชีพ มีภาระค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นและงาน และมีสุขภาพจากสภาพแวดล้อมที่แย่ลง รวมถึงอาจมีแรงงานในระบบจำนวนหนึ่งถูกเลิกจ้างจากนโยบายลดโรครัออนที่มีผลต่อภาคอุตสาหกรรม เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบที่ภาคเกษตรเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ในขณะที่แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ อย่างแรงงานในภาคการค้าและบริการ ภาคการท่องเที่ยว ต่างก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพอากาศไม่แตกต่างกัน ในขณะที่สินค้า บริการ และงานของแรงงานนอกระบบบางประเภทก็มีผลต่อสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดมลพิษปนเปื้อนต่อแหล่งน้ำ อากาศ และพื้นดิน ทั้งนี้ แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ลดการทิ้งการนำกลับมาใช้ใหม่เป็นแนวคิดที่ทุกคนเห็นคุณค่าร่วมกัน และแรงงานนอกระบบเกือบทุกกลุ่มสามารถร่วมสนับสนุน และมีส่วนร่วมในแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้

3) **มาตรฐานด้านสาธารณสุข อาชีวอนามัย และความปลอดภัย** ภายหลังจากระบาดของโรคโควิด-19 หน่วยงานภาครัฐได้ออกมาตรฐาน Thai Stop Covid-19 plus และมีการประเมินตามมาตรการ Covid-19 free settings รวมถึงมีมาตรฐานความปลอดภัยด้านสาธารณสุข (Safety and Health Administration: SHA) ตลอดจนมีข้อกำหนดในการตรวจการติดเชื้อโควิด-19 และการแสดงข้อมูลการฉีดวัคซีนป้องกันโควิด เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีผลต่อแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบภาคการค้าและบริการ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ทำงานด้านหน้า ค้าขายอาหาร และทำงานใกล้ชิดกับผู้รับบริการ เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่จะมีมาตรฐานด้านสาธารณสุขที่เข้ามาควบคุมผู้ปฏิบัติงาน ผู้ให้บริการ สถานที่ปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความปลอดภัยต่อผู้รับบริการ

	แนวโน้มที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ		
	ภาวะสุขภาพ โรค และความเจ็บป่วย	การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเศรษฐกิจหมุนเวียน	มาตรฐานด้านสาธารณสุข อาชีวอนามัย และความปลอดภัย
ผู้ทำการผลิตที่บ้าน	✓	✓	
ลูกจ้างทำงานบ้าน	✓		✓
นวด	✓		✓
พนักงานร้านอาหาร	✓	✓	✓
แท็กซี่ สามล้อถีบ	✓	✓	✓
จักรยานยนต์รับจ้าง	✓	✓	✓
หาบเร่แผงลอย	✓	✓	✓
เก็บและคัดแยกของเก่า	✓	✓	✓
เกษตรกรกรม	✓	✓	

#### 6.4 การเปลี่ยนแปลงด้านสถาบัน องค์กร และนโยบาย

1) **มาตรการเยียวยา และฟื้นฟูช่วงโควิด** ภายใต้อาณัติการระบาดระบาดของโรคโควิด-19 ภาครัฐได้ออกมาตรการเยียวยา ลดภาระค่าใช้จ่ายและภาระหนี้สิน รวมถึงออกกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อประคับประคองภาคธุรกิจต่างๆ ในส่วนของแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพสามารถเข้าถึง และได้รับเงินเยียวยาจากรัฐในโครงการเราไม่ทิ้งกัน และเราชนะ อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบบางกลุ่มอาชีพมีโอกาสได้รับประโยชน์จากนโยบายลดภาระค่าใช้จ่าย และการส่งเสริมเศรษฐกิจที่ดำเนินการผ่านกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (G-Wallet) ซึ่งรัฐได้ออกแบบมารองรับการจัดมาตรการช่วยเหลือเยียวยาประชาชน เช่น ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และคนทำงานภาคขนส่ง ในขณะที่แรงงานนอกระบบอย่าง พนักงานนวด แท็กซี่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวเนื่องจากมีคำสั่งปิดกิจการตามมาตรการด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ ภายหลังจากเข้าร่วมโครงการของรัฐ หาบเร่แผงลอย บางส่วนเริ่มมีความกังวลถึงภาระทางภาษีย้อนหลังในขณะที่หน่วยงานภาครัฐยังไม่ได้ให้คำตอบต่อความกังวลใจนี้จริงจังก จึงทำให้ผู้ค้าบางส่วนปฏิเสธที่จะเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล

**2) การเปลี่ยนแปลงของการคุ้มครองทางสังคม** มาตรการคุ้มครองทางสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงของการระบาดของโรคโควิด-19 ที่ประกอบด้วย มาตรการช่วยเหลือผู้ประกันตน มาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสมัครเป็นผู้ประกันตน ม.40 และมาตรการลดการจ่ายเงินสมทบ ได้ส่งผลให้จำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 เพิ่มขึ้นมากจนมีจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 เกือบเคียงกับผู้ประกันตนมาตรา 33 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นแนวโน้มสำคัญของแรงงานนอกระบบที่จะผลักดันสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ และยกระดับการคุ้มครองทางสังคมให้สอดคล้องกับรูปแบบการจ้างงาน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่มีผลต่อแรงงาน

**3) ความเหลื่อมล้ำเดิมที่เพิ่มมากขึ้น** สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ข้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำเดิมของแรงงานนอกระบบในหลายมิติให้แย่ลง ด้านเศรษฐกิจ การระบาดทำให้แรงงานนอกระบบมีรายได้น้อยลงและไม่มีรายได้เลย แรงงานจำนวนมากต้องนำเงินทรัพย์สินไปขายเพื่อนำเงินออกมาใช้จ่ายและชำระหนี้ อย่างไรก็ตามเมื่อการใช้จ่ายในประเทศถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มผู้มีรายได้สูงซึ่งมีจำนวนน้อย ส่งผลให้กำลังซื้อโดยภาพรวมอ่อนแอและมีขนาดเล็กลง การบริโภครถของภาคครัวเรือนและการลงทุนของภาคธุรกิจที่น้อยลงจุดให้เศรษฐกิจภาพรวมเติบโตช้าลงไปด้วย ด้านการศึกษา ครัวเรือนที่มีเด็กผู้ปกครองจะไม่มีเวลาดูแลลูก หรือขาดผู้ดูแลเด็กเล็กจากการที่โรงเรียนหรือศูนย์เด็กเล็กปิดให้บริการ รวมถึงความไม่พร้อมในการเรียนออนไลน์ เนื่องจากขาดอุปกรณ์การเรียน และผู้ปกครองไม่มีเวลาช่วยเหลือในการเรียน นอกจากนี้ การปิดเรียนเป็นระยะเวลานานทำให้เด็กขาดการเรียนรู้และพัฒนาการช้า รวมถึงมีโอกาสดูดออกจากกระบบการศึกษา ด้านความเครียด แรงงานมีปัญหาความเครียด สุขภาพจิต และความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงมีแนวโน้มเกิดคนไร้บ้านหน้าใหม่เพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านความเหลื่อมล้ำดังกล่าว พบว่า แรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดมีแนวโน้มที่ต้องเผชิญผลกระทบดังกล่าว และหลังการระบาดกลับยิ่งทำให้ปัญหาต่างๆ ผันผวน ไม่แน่นอน และซับซ้อนมากขึ้น

**4) การบังคับใช้และปรับปรุงระเบียบและกฎหมาย** แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีความท้าทายและมีผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบทุกกลุ่ม คือ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ และยังบังคับใช้อยู่ การไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย รวมถึงร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา และการผลักดันข้อเสนอที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบแต่ละอาชีพ ประเภท หรือแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ การให้ความเห็นต่อระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมายที่มีอยู่ กฎหมายที่ยังไม่ได้ให้การคุ้มครอง ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา หรือเสนอข้อเรียกร้องที่เหมาะสมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ มีความสำคัญมากต่องานและแรงงานนอกระบบในอนาคต

## บทที่ 12

### ข้อเสนอแนะ และแผนการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ รวมถึงกลไกที่สำคัญในการเพิ่มโอกาส และลดข้อจำกัดของแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย

1) **การใช้ข้อมูลเป็นฐานในการพัฒนาแรงงานนอกระบบ** ฐานข้อมูลวิชาการ สถิติ สถานการณ์แรงงานนอกระบบด้านชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจสังคม และสุขภาพของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ และแต่ละพื้นที่ ที่รวบรวมขึ้นจากเอกสาร งานวิจัย เอกสารวิชาการ ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐและเอกชน หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่ทำให้รับทราบบทเรียน ประสบการณ์ ปัญหา ความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบ และเป็นประโยชน์ในการวางแผนปฏิบัติการ เผื่อระวังปัญหา หรือกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม รวมทั้งยังเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการติดตามประเมินผลความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

2) **การสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะด้าน และการปฏิบัติการต้นแบบ** ภายใต้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานและแรงงานนอกระบบในอนาคต ฐานข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังคงมีอยู่อย่างจำกัด และยังขาดแนวทางต้นแบบสำหรับการปฏิบัติที่เหมาะสม เช่น องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงาน, สร้างความมั่นคงทางรายได้ การจ้างงาน ความปลอดภัยในงาน การออม และสวัสดิการที่เหมาะสม, แนวทางการส่งเสริมการรวมกลุ่มและบูรณาการการทำงาน, พัฒนามาตรฐานและการทำงานที่สอดคล้องกับมาตรการด้านสาธารณสุข, การปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานด้านการทำงาน การคุ้มครองทางสังคม, การพัฒนาแรงงานในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาและสอดคล้องตามมาตรฐานสากล ดังนั้น การสนับสนุนการศึกษาวิจัย พัฒนาองค์ความรู้ ทดลองปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้คุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบมีฐานข้อมูล แนวทางต้นแบบ และองค์ความรู้ที่เป็นรูปธรรม

3) **การส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ** การรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้แรงงานนอกระบบมีกลุ่ม เครือข่าย มีความเข้มแข็ง ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงนำเสนอปัญหา ความต้องการของกลุ่มต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มและเครือข่ายทางสังคมของแรงงานมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือแรงงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ และเป็นกำลังสำคัญที่จะเข้ามาร่วมพัฒนาแรงงานนอกระบบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) **การพัฒนาศักยภาพเครือข่าย และแรงงานนอกระบบ** การพัฒนาความรู้ ทักษะให้กับแรงงานนอกระบบด้านการดูแลสุขภาพ อาชีวอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน องค์ความรู้ด้านการประกอบอาชีพเดิมและอาชีพทางเลือก และการบริหารจัดการทางการเงิน รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม เครือข่าย แกนนำ และอาสาสมัครแรงงานสำหรับร่วมเป็นกลไกหนุนเสริมการพัฒนา จะช่วยให้การคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในระดับปัจเจก และกลุ่มมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การบูรณาการการทำงานร่วมกัน ภายใต้การรวมกลุ่ม การสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม และการพัฒนาองค์ความรู้และการปฏิบัติการนำร่อง ปัจจัยความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบอีกด้านหนึ่งคือการบูรณาการองค์ความรู้ ความร่วมมือ และทรัพยากรในการปฏิบัติการของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันป้องกัน แก้ไขปัญหา รมรงค์สื่อสาร สร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนปรับปรุงหรือผลักดันกฎหมายข้อเสนอแนะสำหรับแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มหรือแต่ละพื้นที่

## 2. แผนการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบจำเป็นต้องมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบในการลดปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ สร้างความรอบรู้ด้านสุขภาพ พฤติกรรมสุขภาพ มาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตแรงงาน ผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม รวมถึงเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ที่มีผลต่อรูปแบบการทำงาน และสุขภาพของแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการออกแบบกลไกเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการสุขภาพ และการปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน และเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ควรกำหนดแผนการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2565-2567) ดังนี้

### 2.1 เป้าหมายหลักในระยะ 3 ปี

แรงงานนอกระบบมีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดี และมีความเสี่ยงจากอันตรายและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานลดลง ร้อยละ 10 จากปี 2564<sup>182</sup>

### 2.2 วัตถุประสงค์

1. พัฒนารฐานข้อมูล และองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อขับเคลื่อนการปฏิบัติการ มาตรการ และนโยบายด้านสุขภาพ ความเจ็บป่วย ความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงานของแรงงาน
2. ส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงาน มีความรอบรู้ด้านสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม
3. พัฒนาศักยภาพแกนนำกลุ่ม เครือข่าย และอาสาสมัครแรงงาน ในการทำงานส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดีให้กับแรงงานนอกระบบ
4. พัฒนาให้เกิดรูปแบบ แนวปฏิบัติ นวัตกรรม รวมถึงมาตรการ และนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดี

<sup>182</sup> พิจารณาจากแรงงานเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการโดย สสส ซึ่งพบความเสี่ยงและไม่ปลอดภัยจากการทำงาน รวมถึงการคาดประมาณเป้าหมาย แหล่งอ้างอิงจากข้อมูลเป้าหมาย และตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลสถิติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสังเกตจากโครงการพัฒนารฐานข้อมูลการประเมินความเสี่ยงสุขภาพและระบบการดำเนินงานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของแรงงานในระบบและนอกระบบ ของ สสส. พบข้อสังเกต 1) ตัวเลขผลกระทบทางสุขภาพของแรงงานนอกระบบยังอยู่ในเกณฑ์สูง 2) การสำรวจสถานการณ์ปัญหาก่อนการปฏิบัติการมีความจำเป็น 3) การกำหนดเป้าหมายลดลง 10% เป็นความท้าทายอย่างมากต่อการดำเนินการของแผนฯ ในระยะ 3 ปี





### 2.3 ตัวชี้วัดระดับผลผลิตและแนวทางการดำเนินงานระยะ 3 ปี

ตัวชี้วัดปีที่ 1 (2565): เกิดรูปแบบการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดี อย่างน้อย 3 รูปแบบ

#### แนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุตัวชี้วัด :

1. พัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพกับการคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีความหลากหลาย การกระจายตัวสูง และมีข้อจำกัดในการเข้าถึง ให้สามารถรับทราบข้อมูล เข้าถึง ได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมสุขภาพ การตรวจสุขภาพ และการคุ้มครองทางสังคมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. สนับสนุนการบูรณาการฐานข้อมูลความเสี่ยงทางสุขภาพและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนพัฒนาเครื่องมือคัดกรอง ติดตามปัญหาความเสี่ยงทางสุขภาพและการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบ เช่น แบบประเมินตนเอง แบบรายงานความเสี่ยง อุบัติเหตุ การบาดเจ็บ ข้อมูลโรค และความเจ็บป่วย การถูกเอารัดเอาเปรียบด้านอื่นๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึง และนำไปใช้วางแผนและกำหนดนโยบายในแต่ละกลุ่มอาชีพ ในระดับพื้นที่ จังหวัด หรือระดับประเทศ
3. สนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการดูแลสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน ความรอบรู้ทางสุขภาพ รวมถึงมาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับวิถีใหม่ที่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตแรงงาน ผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม
4. สนับสนุนให้แรงงานนอกระบบรวมกลุ่มช่วยเหลือกันในการลดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บ ป้องกันโรคและภัยสุขภาพจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม มีความรอบรู้ด้านสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม รวมถึงการพัฒนาศักยภาพแกนนำกลุ่ม เครือข่าย และอาสาสมัครแรงงาน ให้เป็นกลไกในการหนุนเสริม
5. สนับสนุนให้เกิดการบูรณาการองค์ความรู้ ความร่วมมือ และทรัพยากรในการปฏิบัติการ เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา ส่งเสริมสุขภาพ ปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาศักยภาพ และคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่

**ตัวชี้วัดปีที่ 2 (2566):** เกิดข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบ มีสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน อย่างน้อย 2 เรื่อง

**แนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุตัวชี้วัด :**

1. สนับสนุนการศึกษานโยบาย กฎหมาย และร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา เพื่อพิจารณาช่องว่างและข้อจำกัดของข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ
2. สนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อป้องกันโรคและภัยสุขภาพจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม ลดความเสี่ยงทางสุขภาพและความเสี่ยงในการทำงานของแรงงานในแต่ละกลุ่มอาชีพ ประเด็นปัญหา และพื้นที่
3. สนับสนุนการขับเคลื่อน รมรณรงค์ สื่อสาร ผลักดันในการปรับปรุง หรือเสนอกฎหมาย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเสริมสร้างสุขภาพ และการคุ้มครองแรงงานของแรงงานนอกระบบ
4. ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น ตระหนักถึงความสำคัญ และออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ หรือมาตรการในการคุ้มครองทางสังคม การป้องกันโรคและภัยสุขภาพจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม ลดความเสี่ยงทางสุขภาพและความเสี่ยงในการทำงานของแรงงาน

**ตัวชี้วัดปีที่ 3 (2567):** เกิดพื้นที่ กลุ่ม หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบต้นแบบ ที่มีปฏิบัติการในการดูแลและส่งเสริมสุขภาพความปลอดภัย ลดการบาดเจ็บ และความเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำนวน 5 แห่ง

**แนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุตัวชี้วัด :**

1. สนับสนุนการพัฒนากลไกในพื้นที่ชุมชน ย่าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ให้สามารถบูรณาการองค์ความรู้ ความร่วมมือ และทรัพยากร สำหรับส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้กับแรงงานนอกระบบ
2. สนับสนุนการพัฒนากลไกการทำงานภายในกลุ่ม และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ในการลดปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ สร้างความรู้ด้านสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพ การเฝ้าระวัง ป้องกันโรคและภัยสุขภาพจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม ลดอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ และความเจ็บป่วยจากการทำงานของกลุ่ม และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
3. สนับสนุนการพัฒนารูปแบบ กลไก หรือนวัตกรรมที่เหมาะสมกับกลุ่มอาชีพและพื้นที่ เพื่อพัฒนาต่อยอดเป็นบทเรียน นวัตกรรม กิจกรรม หรือพื้นที่ต้นแบบ สำหรับศึกษาดูงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้

